

Σημείωμα για την Ένταξη των Προσφύγων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Εισαγωγή

1. Η ένταξη των προσφύγων είναι δυναμική και πολύπλευρη αμφίδρομη διαδικασία που απαιτεί προσπάθειες από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων της ετοιμότητας των προσφύγων να προσαρμοσθούν στη χώρα ασύλου χωρίς να αποποιηθούν την πολιτισμική τους ταυτότητα και της αντίστοιχης προθυμίας των κοινωνιών υποδοχής και των θεσμών της δημόσιας διοίκησης των χωρών ασύλου να υποδεχθούν τους πρόσφυγες και να ικανοποιήσουν τις ανάγκες ενός διαφορετικού πληθυσμού. Η διαδικασία της ένταξης είναι περίπλοκη και σταδιακή και με διαστάσεις διακριτές, αλλά αλληλο-συνδεόμενες, νομικής, οικονομικής, κοινωνικής και πολιτισμικής υφής που είναι όλες σημαντικές για την ικανότητα των προσφύγων να ενταχθούν με επιτυχία στην κοινωνία ως πλήρη μέλη της¹.

2. Η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων² αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην ένταξη των προσφύγων. Η Σύμβαση του 1951 απαριθμεί τα κοινωνικά και τα οικονομικά δικαιώματα που συμβάλλουν στην ένταξη και το άρθρο 34 καλεί τα κράτη να διευκολύνουν την «αφομοίωσιν και την πολιτογράφησιν» των προσφύγων. Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει αναγνωρίσει ότι η ένταξη στις κοινωνίες υποδοχής των βιομηχανικών κρατών αποτελεί τη βασική βιώσιμη λύση για τους πρόσφυγες³. Το παρόν Σημείωμα αναδεικνύει κάποια κενά που διαπιστώνονται στην ένταξη των προσφύγων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και διατυπώνει κάποιες συστάσεις πολιτικής προκειμένου να ενισχυθούν η πολιτική και η πρακτική σε αυτόν τον τομέα⁴.

3. Στο παρόν Σημείωμα ο όρος «πρόσφυγας» σημαίνει κάθε πρόσωπο στο οποίο έχει αναγνωρισθεί το καθεστώς της Σύμβασης του 1951 ή του Πρωτοκόλλου του 1967 από τα κράτη μέλη της Ε.Ε., κάθε πρόσωπο που εισήλθε στα κράτη μέλη της Ε.Ε. με βάση προγράμματα μετεγκατάστασης της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και κάθε πρόσωπο που απολαμβάνει το καθεστώς της επικουρικής προστασίας⁵.

¹ Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, *Πόρισμα Για την Ένταξη στη Χώρα Ασύλου*, No. 104 (LVI) – 2005, Προοίμιο και παράγραφος (κ), βλέπε σε www.unhcr.org/excom.

² Έχουν κυρωθεί με το Ν.Δ. 3989/1959 (ΦΕΚ 201, τ. Α') και τον Α.Ν. 389/1968 (ΦΕΚ 125, τ. Α') αντίστοιχα.

³ *Ibid.* Η Εκτελεστική Επιτροπή «(d) σημειώνει ότι η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 προβλέπουν τα δικαιώματα και τα ελάχιστα κριτήρια μεταχείρισης των προσφύγων που αποβλέπουν στη διαδικασία ένταξης» και «(j) Καλωσορίζει την πρακτική των κρατών με ανεπτυγμένα συστήματα ασύλου που επιτρέπουν στους πρόσφυγες να ενταχθούν σε τοπικό επίπεδο». (*Πόρισμα Για την Ένταξη στη Χώρα Ασύλου*, No. 104 (LVI) – 2005, βλέπε σε www.unhcr.org/excom).

⁴ Το παρόν Σημείωμα στηρίζεται στα σχόλια που έχει διατυπώσει στο παρελθόν η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, συμπεριλαμβανομένων των σχολίων που διατύπωσε την 1.7.2003 επί της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη», ΕΕ L 31/18, της 6.2.2003, (δημοσιευμένα σε www.unhcr.gr/protect/receptio.htm) και των σχολίων που διατύπωσε το Νοέμβριο του 2005 επί της Ανακοίνωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το κοινό πρόγραμμα ένταξης: Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (COM (2005), 389 τελικό της 1.9.2005), δημοσιευμένη μεταξύ άλλων σε ΕΔΠΑ 2005, σελίδα 283. Καταγραφή των εμπειριών και των βέλτιστων πρακτικών σχετικά με την ένταξη περιλαμβάνει και η έκδοση *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, UNHCR, September 2002. Το Εγχειρίδιο, που πραγματεύεται διάφορους τομείς, συμπεριλαμβανομένων μεταξύ άλλων, της γλωσσικής κατάρτισης, της στέγασης, της υγείας, της εργασίας και της διαχείρισης των σχέσεων με τις κοινότητες υποδοχής, αναπτύχθηκε σε στενή συνεργασία με τις χώρες μετεγκατάστασης των προσφύγων. Όσα αναφέρονται στο εγχειρίδιο αυτό εφαρμόζονται επίσης και στους αυθόρμητα αφικνούμενους πρόσφυγες. Για το Εγχειρίδιο βλέπε σε: www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3d985b9ad.pdf

⁵ Για πληροφορίες σχετικά με τον ορισμό και τα κριτήρια αναγνώρισης του καθεστώτος του πρόσφυγα και την επικουρική προστασία που προβλέπει το δίκαιο της ΕΕ βλέπε Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 19^{ης} Απριλίου 2004 «για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προ-

4. Σχετικά με τις διευκολύνσεις ένταξης των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει κατ' επανάληψη υποστηρίξει ότι πρέπει να απολαμβάνουν το ίδιο επίπεδο κοινωνικής προστασίας με αυτό που αναγνωρίζεται στους αναγνωρισμένους δυνάμει της Σύμβασης του 1951 πρόσφυγες. Η ανάγκη τους για διεθνή προστασία είναι εξίσου επιτακτική και συχνά διαρκεί όσο και στις περιπτώσεις των προσφύγων. Επομένως ανακύπτει το ερώτημα εάν, υπό το φως της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων⁶, δικαιολογείται η ισχύουσα διαφοροποιημένη μεταχείριση, τουλάχιστον όσον αφορά ορισμένα δικαιώματα. Τα μέτρα ένταξης των δικαιούχων του καθεστώτος της επικουρικής προστασίας ενισχύουν επίσης την ικανότητά τους να συνεισφέρουν παραγωγικά στις κοινωνίες των χωρών υποδοχής.

5. Πρόσφατα, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες αξιολόγησε τις συνθήκες ένταξης των προσφύγων σε αρκετά κράτη μέλη της Ε.Ε. Διεξάγοντας έρευνα όπου συμμετείχαν πρόσφυγες, άντρες και γυναίκες, αγόρια και κορίτσια, ανέδειξε τους τομείς που θεωρούν ότι παρεμποδίζουν την ένταξή τους στη χώρα ασύλου. Πρόκειται για τις δυσκολίες που προκαλούν:

- Η έλλειψη της γνώσης της γλώσσας της χώρας υποδοχής και τα διαφορετικά πολιτισμικά υπόβαθρα,
- Οι διακρίσεις και η στάση της μη αποδοχής των αλλοδαπών,
- Η έλλειψη κατανόησης των κοινωνιών υποδοχής για την ειδική κατάσταση των προσφύγων,
- Οι συνέπειες της παρατεταμένης απραξίας διαρκούσης της ολοκλήρωσης της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα,
- Η περιορισμένη πρόσβαση των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας σε ορισμένα δικαιώματα.

Υπαγωγή των προσφύγων στο γενικότερο σχεδιασμό της ένταξης των μεταναστών

6. Πολλές από τις προκλήσεις της ένταξης που αντιμετωπίζουν οι πρόσφυγες είναι όμοιες με αυτές που αντιμετωπίζουν άλλοι πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι διακρίσεις και οι στάσεις ξеноφοβίας πλήττουν εξίσου πρόσφυγες και μετανάστες όπως και η ανάγκη γεφύρωσης των γλωσσικών και των πολιτισμικών εμποδίων, συμπεριλαμβανομένων όσων αφορούν στους διαφορετικούς ρόλους των φύλων και/ή του γένους. Η προτιμησιακή μεταχείριση των πολιτών της χώρας υποδοχής στους τομείς της απασχόλησης καθώς και της στέγασης παρακωλύει την ένταξη τόσο των προσφύγων όσο και των μεταναστών.

στασίας για άλλους λόγους», ΕΕ L 304/12 της 30.9.2004 (Οδηγία για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα).

⁶ Διάφορα διεθνή κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου προβλέπουν την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, συμπεριλαμβανομένων του άρθρου 2 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, των άρθρων 2 και 26 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων (Ν. 2462/1997, ΦΕΚ 25, τ. Α'), του άρθρου 14 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ν. Δ. 52/1974, ΦΕΚ 256, τ. Α'), του άρθρου 2 του Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα (Ν. 1532/1985, ΦΕΚ 45, τ. Α'), του άρθρου 2 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (Ν. 2101/1992, ΦΕΚ 192, τ. Α'). Στο Γενικό Σχόλιο Νο. 18 με τίτλο «η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων» η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ διατύπωσε μια γενική αρχή δικαίου σύμφωνα με την οποία η διαφοροποίηση της μεταχείρισης είναι επιτρεπτή «όταν τα κριτήρια για τη διαφορετική μεταχείριση είναι εύλογα και αντικειμενικά και αποβλέπουν στην επίτευξη στόχου που είναι θεμιτός κατά το Σύμφωνο» (παράγραφος 13 του Γενικού Σχολίου Νο. 18 δημοσιευμένου σε www.unhcr.gr/protect/legal/intnlcon.htm). Αυτήν την προσέγγιση υιοθέτησε το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου κρίνοντας ότι κατά την άσκηση δικαιώματος που προστατεύει η Σύμβαση «παραβιάζεται η αρχή της ισότητας της μεταχείρισης όταν η διάκριση δεν στηρίζεται σε αντικειμενική και εύλογη δικαιολογία» (βλέπε την από 23.7.1968 απόφαση επί της υπόθεσης *Belgian Linguistic case*, Series A, No. 6, par. 10). Στην απόφαση επί της υπόθεσης *Abdulaziz, Cabales and Balkandali κατά Ηνωμένου Βασιλείου* το Δικαστήριο έκρινε ότι «η διαφορετική μεταχείριση είναι διακριτική όταν δεν είναι «αντικειμενική και εύλογη», δηλαδή όταν δεν επιδιώκεται με αυτήν «θεμιτός σκοπός» ή όταν δεν είναι «εύλογη η σχέση αναλογικότητας μεταξύ των μέσων και του σκοπού που επιδιώκεται» (απόφαση της 28.5.1985, δημοσιευμένη σε Series A, No. 94, par. 72 και σε ελληνική απόδοση σε ΕΔΠΑ 2000, σελίδα 154).

7. Επομένως, οι πολιτικές ένταξης των προσφύγων πρέπει να υπαχθούν στο γενικότερο σχεδιασμό ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών. Σε επίπεδο Ε.Ε. έχουν αναληφθεί σημαντικές πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη κοινών πολιτικών, προσεγγίσεων και εργαλείων ένταξης στα κράτη μέλη, που μπορεί επίσης να συμβάλλουν στην ένταξη όσων έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία⁷. Οι πρόσφυγες καθώς και οι μετανάστες μπορούν εξίσου να επωφεληθούν από άλλες πολιτικές, όπως είναι οι στρατηγικές για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, οι πολιτικές που στοχεύουν στην ενίσχυση της ισότητας των φύλων, τα μέτρα ενίσχυσης της συμμετοχής σε δραστηριότητες της κοινότητας, ειδικότερα για τις γυναίκες και τους εφήβους και οι πρωτοβουλίες για τη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης στις κοινότητες υποδοχής ιδίως όταν σχεδιάζονται στο πλαίσιο διαβούλευσης με τους πρόσφυγες και άλλες κοινότητες μεταναστών. Περισσότερο στοχοποιημένη ανταπόκριση παρέχουν οι πολιτικές που αναγνωρίζουν την ανάγκη των διαφοροποιημένων τύπων υποστηρικτικών ενταξιακών μέτρων, προσαρμοσμένων στην προσωπική κατάσταση του ενδιαφερόμενου. Επομένως απαιτείται στενή συνεργασία μεταξύ των φορέων που δραστηριοποιούνται επί τόπου στον τομέα της προστασίας των προσφύγων και όσων εμπλέκονται στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των πολιτικών ένταξης σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο.

Υποδοχή των αιτούντων άσυλο και ένταξη

8. Το νομικό καθεστώς των προσφύγων διαφέρει θεμελιωδώς από αυτό των νέο-αφικνούμενων αλλοδαπών. Κατ' αρχήν, είναι αναγκαίο να κατανοηθούν οι συνέπειες των πολιτικών υποδοχής για την ένταξη των προσφύγων που εισέρχονται στα κράτη μέλη της ΕΕ ως αιτούντες άσυλο⁸. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες δεν υποστηρίζει την υπαγωγή των αιτούντων άσυλο σε όλα τα προγράμματα ένταξης των προσφύγων. Όμως, θεωρεί ότι οι πολιτικές υποδοχής είναι αποτελεσματικότερες όταν συνεκτιμούν τη δυναμική των μακροπρόθεσμων αποτελεσμάτων της διαδικασίας ένταξης των αιτούντων άσυλο που τελικά αναγνωρίζονται πρόσφυγες ή δικαιούχοι της επικουρικής προστασίας και της

⁷ Οι πολιτικές και τα κείμενα που έχει υιοθετήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση για την ένταξη πρέπει να εφαρμόζονται στις περιπτώσεις που προσιδιάζουν στις ιδιαιτερότητες της ένταξης των προσφύγων και των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας. Πρόκειται για τις Κοινές Βασικές Αρχές που υιοθέτησε η Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Ασφάλειας την 19.11.2004 (βλέπε http://ec.europa.eu/justice_home), την Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Μετανάστευση, Ένταξη και Απασχόληση», COM/2003/0336 τελικό, 3.6.2003 (βλέπε <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0336:EL:HTML>), την Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: «Πλαίσιο σχετικά με την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση», COM/2005/389 τελικό, 1.9.2005 (δημοσιευμένο σε ΕΔΠΑ 2005, σελίδα 283 και <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0389:EL:HTML>) και το «Εγχειρίδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την Ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες» (έκδοσης 2004 από τη Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, προσβάσιμο στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/justice_home). Από το 2008, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης για την περίοδο 2007-2013, που συστήθηκε ως μέρος του γενικού προγράμματος Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών (Απόφαση αριθ. 2007/435/EK του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2007, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 168 της 28.6.2007, σ. 18 έως 36) θα διαθέτει σημαντικούς οικονομικούς πόρους στα κράτη μέλη για τη στήριξη των δραστηριοτήτων ένταξης, που αφορούν επίσης όσους έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία.

⁸ Για περισσότερες πληροφορίες για τις συνθήκες υποδοχής βλέπε το Πόρισμα Νο. 93 (LIII) – 2002 της Εκτελεστικής Επιτροπής του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τις Συνθήκες Υποδοχής των Αιτούντων Άσυλο στο πλαίσιο των Συστημάτων Ασύλου Εξατομικευμένου Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (www.unhcr.org/excom), *Υποδοχή των Αιτούντων Άσυλο, συμπεριλαμβανομένων των Κριτηρίων της Μεταχείρισης στο πλαίσιο των Συστημάτων Ασύλου Εξατομικευμένου Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα* (έγγραφο που υιοθετήθηκε από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο πλαίσιο των Παγκόσμιων Διαβουλεύσεων για τη Διεθνή Προστασία, EC/GC/01/17. 4.9.2001. Το έγγραφο παρατίθεται στο διαδίκτυο στη διεύθυνση www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/protect/openssl.pdf?tbl=PROTECTION&id3e3546314) και τα έγγραφα που αναφέρονται στην υποσημείωση 4.

βιώσιμης επιστροφής και της επανένταξης στη χώρα καταγωγής των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο⁹.

9. Έως την αναγνώρισή τους, οι πρόσφυγες μπορεί να βρίσκονται για παρατεταμένες περιόδους, κάποιες φορές για χρόνια, στη χώρα υποδοχής αναμένοντας την ολοκλήρωση της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματός τους για διεθνή προστασία. Οι εμπειρίες που αποκτούν στη χώρα υποδοχής και η άποψη που διαμορφώνουν για την κοινωνία της την περίοδο που κρίνεται το αίτημά τους για άσυλο μπορεί να λειτουργήσουν θετικά ή αρνητικά στην προοπτική της επιτυχούς ένταξής τους. Η πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου δεν σηματοδοτεί το τέλος της ανασφάλειας: συνθήκες όπως η έλλειψη στέγης, η διαβίωση σε κέντρα υποδοχής ή κράτησης, η απομόνωση και ο αποχωρισμός από την οικογένεια, οι περιορισμοί στο δικαίωμα εργασίας, η εξάρτηση από παροχές σε είδος και ο στιγματισμός που συχνά χαρακτηρίζουν τη ζωή των αιτούντων άσυλο μπορεί να έχουν διαρκή και αποθαρρυντικά αποτελέσματα που τους εξαναγκάζουν να ζουν στο περιθώριο της κοινωνίας. Υπογραμμίζεται ότι η αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα δεν συνεπάγεται αυτόματα την ολοκλήρωση της ζωής του ενδιαφερόμενου: η νέα αρχή μπορεί να είναι δύσκολη τόσο για τον πρόσφυγα όσο και για την κοινωνία της χώρας υποδοχής

10. Οι πολιτικές υποδοχής των αιτούντων άσυλο πρέπει να σχεδιάζονται με τρόπο ώστε να ελαχιστοποιείται η απομόνωση και ο διαχωρισμός τους από την κοινωνία υποδοχής και να περιλαμβάνουν δράσεις για την αποτελεσματική ανάπτυξη των γλωσσικών και επαγγελματικών δεξιοτήτων τους καθώς και συνδρομή για την απασχόληση. Η πρόσβαση στην εργασία πρέπει να επιτρέπεται σταδιακά, λαμβάνοντας υπόψη τη διάρκεια της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα. Όταν η σχετική διαδικασία είναι χρονοβόρα οι αιτούντες άσυλο θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε ευρύ φάσμα ωφελειών και υπηρεσιών ενόψει των αρνητικών συνεπειών της παρατεταμένης περιόδου ανασφάλειας¹⁰. Αυτή η προσέγγιση πρέπει να στηρίζεται στις δεξιότητες και στις ικανότητες κάθε ενδιαφερόμενου και να παρέχει στους αιτούντες άσυλο και στους πρόσφυγες τη δυνατότητα να καταστούν ενεργά μέλη της κοινωνίας, ενισχύοντας την προοπτική της επιτυχούς ένταξής τους στη χώρα ασύλου ή της επανένταξής τους στη χώρα καταγωγής, όταν επιστρέψουν.

11. **Η γλώσσα** είναι ζωτικό στοιχείο για την ένταξη: διευκολύνει την ενεργή συμμετοχή των παιδιών στο σχολείο. Είναι σημαντική για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας της χώρας υποδοχής και μπορεί να αποτελεί ανεκτίμητο προσόν στην περίπτωση του επαναπατρισμού. Η κατάρτιση στη γλώσσα δεν συμβάλλει μόνο στην προσαρμογή των ενηλίκων στο νέο περιβάλλον, ελαφρύνει το βάρος που επωμίζονται τα παιδιά που συχνά καλούνται να παρέχουν υπηρεσίες διερμηνείας για τα ενήλικα μέλη της οικογένειάς τους. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες η κατάρτιση στη γλώσσα πρέπει να παρέχεται από την έναρξη της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα εκτός εάν εύλογα προβλέπεται ότι ο αιτών άσυλο δεν θα διαμείνει στη χώρα ασύλου πέραν από λίγες εβδομάδες. Για να είναι αποτελεσματική, η κατάρτιση στη γλώσσα πρέπει να προσαρμόζεται στις διαφορετικές ικανότητες μάθησης των αιτούντων άσυλο και να περιλαμβάνει πληροφορίες – κλειδιά για την κοινωνία υποδοχής και τη λειτουργία της.

12. Δυναμικές είναι και οι συνέπειες της **επαγγελματικής κατάρτισης**. Επιτρέπει στους αιτούντες άσυλο να συναναστρέφονται με τους πολίτες της χώρας υποδοχής σε ισότιμους όρους και όχι ως αποδέκτες υπηρεσιών και διευκολύνει την πρόσβαση τους στην

⁹ Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Υποδοχή των Αιτούντων Άσυλο, συμπεριλαμβανομένων των Κριτηρίων της Μεταχείρισης στο πλαίσιο των Συστημάτων Ασύλου Εξατομικευμένου Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, (βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 8). Βλέπε επίσης τα από 1.7.2003 σχόλια της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες επί της οδηγίας 2003/9/EK του Συμβουλίου της 27^{ης} Ιανουαρίου 2003 «Σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη», ΕΕ L 31/18, 6.2.2003 (Οδηγία για την Υποδοχή των Αιτούντων Άσυλο), σε: www.unhcr.gr/protect/receptio.htm). Η οδηγία αυτή δεν συνδέει τις πολιτικές υποδοχής με την ένταξη.

¹⁰ Την προσέγγιση αυτή έχει υιοθετήσει το άρθρο 11 της Οδηγίας για την Υποδοχή των Αιτούντων Άσυλο που προβλέπει: «1. Τα κράτη μέλη καθορίζουν χρονική περίοδο, η οποία αρχίζει από την ημερομηνία που κατατίθεται η αίτηση ασύλου, κατά τη διάρκεια της οποίας ο αιτών άσυλο δεν έχει πρόσβαση στην αγορά εργασίας. 2. Εάν ένα χρόνο μετά την υποβολή αίτησης ασύλου δεν έχει ληφθεί πρωτοβάθμια απόφαση και η καθυστέρηση αυτή δεν μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα, τα κράτη μέλη αποφασίζουν υπό ποιες προϋποθέσεις επιτρέπεται η πρόσβαση του αιτούντος άσυλο στην αγορά εργασίας...».

απασχόληση στην περίπτωση χορήγησης άδειας διαμονής. Επωφελείς είναι οι συνέπειες της επαγγελματικής κατάρτισης και για τους επαναπατριζόμενους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο καθώς μπορεί να τους παρέχει νέες ευκαιρίες απασχόλησης στη χώρα καταγωγής τους.

13. Η **στέγαση** που επιτρέπει τη δημιουργία σχέσεων με την κοινωνία της χώρας υποδοχής είναι ιδιαίτερα σημαντική για την μελλοντική ένταξη. Η κράτηση, ακόμη και όταν είναι βραχύχρονη, μπορεί να έχει μακροπρόθεσμες συνέπειες για τους ενδιαφερόμενους και την ικανότητά τους να προσαρμοστούν και να ενταχθούν στη χώρα υποδοχής, ειδικότερα στην περίπτωση των παιδιών και όσων έχουν βιώσει τραυματικές εμπειρίες¹¹. Η παραπομπή των αιτούντων άσυλο στα κέντρα υποδοχής ικανοποιεί τις άμεσες στεγαστικές ανάγκες τους αλλά μπορεί να οδηγήσει στην απομόνωσή τους από την κοινωνία υποδοχής. Οι συχνές μετακομίσεις επιδεινώνουν την αστάθεια και παρακωλύουν την ενεργή συμμετοχή των παιδιών στο σχολείο. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει την υιοθέτηση συμβουλευτικών προγραμμάτων και σχημάτων με τη συμμετοχή της κοινωνίας υποδοχής και των αιτούντων άσυλο όπως είναι τα προγράμματα τοπικής ανάπτυξης, αθλητικών ή καλλιτεχνικών δραστηριοτήτων και χειροτεχνιών και ενθαρρύνει τα κράτη μέλη της ΕΕ να υποστηρίξουν αυτές τις δραστηριότητες. Αυτά τα προγράμματα ενισχύουν την αυτοεκτίμηση και το αίσθημα της συμμετοχής που είναι σημαντικά στοιχεία για τη μελλοντική ένταξη.

14. Ο χώρος εργασίας προσφέρει εξαιρετικά σημαντικές εμπειρίες για τη θετική κοινωνικοποίηση και την ανάπτυξη της προσωπικότητας. Η **εργασία** δεν εξασφαλίζει μόνον το απαραίτητο εισόδημα: συμβάλει στην ανεξαρτησία και ενισχύει το κοινωνικό καθεστώς και την αναγνώριση. Η Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει αναγνωρίσει ότι η προαγωγή της αυτάρκειας των προσφύγων από την έναρξη της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα ενισχύει τη βιωσιμότητα οιασδήποτε διαρκούς λύσης¹². Επομένως, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλωσορίζει πρωτοβουλίες όπως είναι το Πρόγραμμα EQUAL που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και επέτρεψε την επέκταση προγραμμάτων σχετικών με την απασχόληση στους αιτούντες άσυλο. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προτείνει να μην εκτείνεται πέραν των έξη μηνών η απαγόρευση πρόσβασης στην αγορά εργασίας¹³. Η πρόσβαση των αιτούντων άσυλο στην απασχόληση μπορεί να μειώσει το κόστος της υποδοχής, να αποθαρρύνει την παράνομη εργασία και να διευκολύνει την επανένταξή τους στη χώρα καταγωγής παρέχοντας στους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο τη δυ-

¹¹ Η Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει επιβεβαιώσει την αναγκαιότητα περιορισμού της κράτησης των αιτούντων άσυλο. Βλέπε Εκτελεστική Επιτροπή της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Πόρισμα Νο. 44 (LIII) -1986 για την Κράτηση των Προσφύγων και των Αιτούντων Άσυλο, (βλέπε www.unhcr.org/excom) και τις Αναθεωρημένες Κατευθυντήριες Οδηγίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για τα Κριτήρια που Διέπουν την Κράτηση των Αιτούντων Άσυλο, Φεβρουάριος 1999 (δημοσιευμένες σε: <http://www.unhcr.gr/legal2.htm>).

¹² Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Εκτελεστική Επιτροπή, Σύμφωνα με το προοίμιο του Πορίσματος Νο. 104 (LVI) – 2005 για την Τοπική Ένταξη η αυτάρκεια είναι επωφελής εάν προάγεται πριν την πανηγυρική αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Σύμφωνα με το Πόρισμα Νο. 93 (LIII) «οι ρυθμίσεις υποδοχής μπορεί να είναι αμοιβαία επωφελείς όταν στηρίζονται στο σκεπτικό ότι πολλοί αιτούντες άσυλο μπορούν να αποκτήσουν κάποιο επίπεδο αυτάρκειας όταν τους παρέχονται οι κατάλληλες ευκαιρίες» (παράγραφος β, εδάφιο vii). Τα Πορίσματα είναι δημοσιευμένα σε www.unhcr.org/excom.

¹³ Κατά την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες η ετήσια προθεσμία του άρθρου 11 παρ. 2 της Οδηγίας για την Υποδοχή είναι ιδιαίτερα μεγάλη. Η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 11 της προαναφερόμενης οδηγίας ορίζει: «Εάν ένα χρόνο μετά την υποβολή αίτησης ασύλου δεν έχει ληφθεί πρωτοβάθμια απόφαση και η καθυστέρηση αυτή δεν μπορεί να αποδοθεί στον αιτούντα, τα κράτη μέλη αποφασίζουν υπό ποιες προϋποθέσεις επιτρέπεται η πρόσβαση του αιτούντος στην αγορά εργασίας». Επομένως, ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να εξετάσουν το ενδεχόμενο υιοθέτησης συντομότερων προθεσμιών κατά τη μεταφορά της διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 11 (που ορίζει ότι «τα κράτη μέλη καθορίζουν χρονική περίοδο, η οποία αρχίζει από την ημερομηνία που κατατίθεται η αίτηση ασύλου, κατά τη διάρκεια της οποίας ο αιτών άσυλο δεν έχει πρόσβαση στην αγορά εργασίας») στο εθνικό τους δίκαιο.

νατότητα επιστροφής στην πατρίδα τους σε συνθήκες οικονομικής ανεξαρτησίας ή έχοντας αποκτήσει επαγγελματικές δεξιότητες¹⁴.

Διάρκεια των διαδικασιών ασύλου

15. Η χρονοβόρα διαδικασία ασύλου μπορεί να αποτελεί ένα από τα βασικότερα εμπόδια για την επιτυχή κοινωνική, οικονομική και πολιτισμική ένταξη των αυθόρμητα αφικνουμένων προσφύγων. Η διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα συχνά χαρακτηρίζεται από ανασφάλεια και αδράνεια. Η παρατεταμένη περίοδος διαβίωσης των προσφύγων σε συνθήκες κοινωνικής περιθωριοποίησης και παθητικότητας μπορεί να έχει καταστροφικές συνέπειες για την πνευματική τους υγεία και να προκαλεί δυσάρεστες καταστάσεις όπως είναι η κατάθλιψη, το σύνδρομο εξάρτησης, η απάθεια και η έλλειψη εμπιστοσύνης, κωλύοντας την ανάπτυξη των κοινωνικών και των επαγγελματικών δεξιοτήτων μετά την αναγνώριση. Οι μακροχρόνιες διαδικασίες πλήττουν ιδιαίτερα τα παιδιά, που έχουν εξαιρετικά ανάγκη τη σταθερότητα.

16. Η αποτελεσματική διαδικασία ασύλου είναι αναγκαία όχι μόνο για τη νομιμοποίηση του συστήματος ασύλου αλλά και για να τίθεται τέλος στην ευάλωτη και επικίνδυνη κατάσταση των αιτούντων άσυλο και άρα είναι προς το συμφέρον των κρατών καθώς και των αιτούμενων την προστασία. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες το πρώτο καθοριστικό βήμα για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι η διασφάλιση ιδιαίτερα ποιοτικών πρωτοβάθμιων διαδικασιών¹⁵. Με την πάροδο του χρόνου η βελτίωση της ποιότητας των αποφάσεων που εκδίδονται σε πρώτο βαθμό μπορεί να μειώσει τον αριθμό των προσφυγών και τη διάρκεια της εξέτασής τους και άρα το συνολικό χρόνο που απαιτείται για την ολοκλήρωση των διαδικασιών ασύλου. Σχετικά η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες είναι έτοιμη να στηρίξει τα κράτη μέλη¹⁶.

Μετά την αναγνώριση: προκλήσεις ένταξης για τους πρόσφυγες και τους δικαιούχους της επικουρικής προστασίας

17. Τα μη οικονομικά κίνητρα, ως καθοριστικό στοιχείο της μετακίνησης σε άλλη χώρα, διαφοροποιούν την αναγκαστική μετακίνηση των ανθρώπων από τη μετανάστευση. Σε σχέση με τους μετανάστες οι πρόσφυγες δεν μετακινούνται κατ' ανάγκη σε χώρες όπου έχουν αναπτύξει κάποιους πολιτισμικούς, γλωσσικούς ή οικονομικούς δεσμούς. Σε αντίθεση με τους μετανάστες οι πρόσφυγες δεν απολαμβάνουν την προστασία της χώρας καταγωγής τους και είναι υποχρεωμένοι να ξαναρχίσουν τη ζωή τους στις νέες χώρες διαμονής τους, χωρίς – τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα – να έχουν την επιλογή της επιστροφής στην πατρίδα τους. Συχνά οι πρόσφυγες αναγκάζονται να διαφύγουν από τη χώρα τους άμεσα, εγκαταλείποντας σ' αυτήν τα υπάρχοντά τους και τα έγγραφά τους. Μπορεί να έχουν χάσει κάθε επαφή με τα μέλη της οικογένειάς τους καθώς και με τις δομές κοινωνικής στήριξης στη χώρα καταγωγής τους. Αυτοί οι παράμετροι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση των μέτρων ένταξης. Στη συνέχεια υπογραμμίζονται οι κυριότεροι τομείς όπου επιβάλλεται να είναι διαφοροποιημένη η προσέγγιση των προσφύγων σε σχέση με τους μετανάστες.

• Καθεστώς διαμονής

¹⁴ Βλέπε παραγράφους 9 και 13 του εγγράφου «Υποδοχή των Αιτούντων Άσυλο, συμπεριλαμβανομένων των Κριτηρίων της Μεταχείρισης στο πλαίσιο των Συστημάτων Ασύλου Εξατομικευμένου Καθορισμού του Καθεστώτος του Πρόσφυγα», που υιοθετήθηκε από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στο πλαίσιο των Παγκόσμιων Διαβουλεύσεων (υποσημείωση 8).

¹⁵ Ibid. παράγραφος 9.

¹⁶ Σχήματα όπως είναι «η Πρωτοβουλία για την Ποιότητα» στο Ηνωμένο Βασίλειο ή η συντονιστική λειτουργία της Γραφείου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στη Νυρεμβέργη είναι δείγματα της στήριξης που μπορεί να παράσχει η οργάνωση για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.

18. Η έγκαιρη χορήγηση ασφαλούς νομικού καθεστώτος και δικαιωμάτων διαμονής είναι καθοριστικά στοιχεία για τη διαδικασία ένταξης¹⁷. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει διαπιστώσει ότι η διάρκεια των αδειών διαμονής έχει σημαντικές επιπτώσεις στη στάση και στη συμπεριφορά των προσφύγων. Οι βραχύχρονες άδειες διαμονής έχουν καταστροφικές συνέπειες για την ασφάλεια και τη σταθερότητα των προσφύγων. Έτσι, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες εκφράζει την ανησυχία της επειδή μπορεί να παρεμποδίζουν την ένταξη οι διατάξεις της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα¹⁸ που ρυθμίζουν τη διάρκεια των αδειών διαμονής, ιδιαίτερα για τα μέλη της οικογένειας του πρόσφυγα και τους δικαιούχους της επικουρικής προστασίας.

19. Η Οδηγία του Συμβουλίου σχετικά με το Καθεστώς Υπηκόων Τρίτων Χωρών οι οποίοι είναι επί Μακρόν Διαμένοντες¹⁹ προβλέπει τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής μετά την παρέλευση πενταετούς νόμιμης διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών. Η Οδηγία αυτή δεν εφαρμόζεται στους πρόσφυγες. Σύμφωνα με το δίκαιο της ΕΕ οι πρόσφυγες και οι δικαιούχοι επικουρικής προστασίας που διαμένουν νόμιμα και συνεισφέρουν στις κοινότητες των κρατών μελών για χρόνια δεν απολαμβάνουν σήμερα τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στους νομίμως διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών, όπως για παράδειγμα την ελευθερία κυκλοφορίας εντός της επικράτειας των κρατών μελών της ΕΕ και άλλα δικαιώματα, συμπεριλαμβανομένων μεταξύ άλλων όσων αφορούν στην απασχόληση, στην εκπαίδευση, στην επαγγελματική κατάρτιση και στην αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων.

20. Πριν τον Ιούλιο του 2007 αναμένεται να εκδοθεί πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την τροποποίηση της Οδηγίας για τους Επί Μακρόν Διαμένοντες²⁰. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προκειμένου να ληφθεί υπόψη το ειδικό καθεστώς των προσφύγων το δικαίωμα μόνιμης διαμονής πρέπει να χορηγείται στους πρόσφυγες το αργότερο με την εκπνοή της τριετούς νόμιμης διαμονής που προβλέπει η Οδηγία για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα²¹. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες θεωρεί ότι αυτή η τριετής προθεσμία θα πρέπει να ισχύει και για τους δικαιούχους της επικουρικής προστασίας. Η υιοθέτηση αυτής της τροποποίησης θα καλύψει ένα χρόνο κενό στο νομικό πλαίσιο που υιοθετήθηκε στην πρώτη φάση της εναρμόνισης του δικαίου του ασύλου.

21. Κατ' αρχήν, το καθεστώς του πρόσφυγα δεν πρέπει να υπόκειται σε συχνές αναθεωρήσεις, που έχουν επιζήμιες συνέπειες για την ασφάλεια στην οποία αποσκοπεί²². Οι τα-

¹⁷ Η παράγραφος (j) του Πορίσματος Νο. 104 της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλεί όλα τα κράτη με ανεπτυγμένα συστήματα ασύλου να στηρίξουν την ικανότητα ένταξης των προσφύγων «με την έγκαιρη χορήγηση ασφαλούς νομικού καθεστώτος και δικαιωμάτων διαμονής και / ή με τη διευκόλυνση της πολιτογράφησής τους».

¹⁸ Βλέπε τη διάταξη του άρθρου 24 της Οδηγίας που προβλέπει: «1... τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους του καθεστώτος του πρόσφυγα άδεια παραμονής, η οποία πρέπει να ισχύει για μια τριετία τουλάχιστον και να είναι ανανεώσιμη. ... η άδεια παραμονής που χορηγείται στα μέλη της οικογένειας των δικαιούχων του καθεστώτος του πρόσφυγα μπορεί να ισχύει για διάστημα μικρότερο των τριών ετών και να είναι ανανεώσιμη. 2. Το συντομότερο μετά την αναγνώριση του σχετικού καθεστώτος τα κράτη μέλη χορηγούν στους δικαιούχους του καθεστώτος επικουρικής προστασίας άδεια παραμονής η οποία πρέπει να ισχύει για ένα έτος τουλάχιστον και να είναι ανανεώσιμη...».

¹⁹ Είναι δημοσιευμένη σε Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ L 16 της 23.1.2004. Βλέπε επίσης Π.Δ. 150/2006 (ΦΕΚ 160, τ. Α') με το οποίο η Οδηγία μεταφέρθηκε στην ελληνική νομοθεσία.

²⁰ Σημείωση της επιμελήτριας: βλέπε σχετικά Πρόταση της Επιτροπής για την τροποποίηση της Οδηγίας 2003/109/ΕΚ ώστε να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας, COM (2007) 298 τελικό της 6.6.2007. Η πρόταση είναι δημοσιευμένη σε <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0298:EL:HTML>.

²¹ Βλέπε ανωτέρω υποσημειώσεις 5 και 18.

²² 135. «Ο όρος «προϋποθέσεις» αναφέρεται σε θεμελιώδεις αλλαγές στη χώρα που μπορεί να θεωρηθούν ότι έχουν άρει τη βάση του φόβου δίωξης. Μια απλή – ενδεχομένως προσωρινή – αλλαγή των περιστατικών που αφορούν το φόβο του συγκεκριμένου πρόσφυγα, η οποία δεν επιφέρει σημαντικές διαφοροποιήσεις των συνθηκών, δεν επαρκεί για να είναι εφαρμοστέα αυτή η ρήτρα. Το καθεστώς του πρόσφυγα δεν πρέπει να υπόκειται καταρχήν σε συχνή αναθεώρηση, και να επηρεάζεται έτσι το αίσθημα ασφάλειας που επιδιώκει να προσφέρει η διεθνής προστασία». Εγχειρίδιο για τις Διαδικασίες και τα Κριτήρια Καθορισμού του Καθεστώτος των Προσφύγων, έκδοση της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, σε www.unhcr.gr/legal2.htm.

κτικές αναθεωρήσεις με στόχο την παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα μπορεί να δημιουργήσουν σημαντική αβεβαιότητα, δυσχεραίνοντας την προσήλωση των ενδιαφερομένων στη μακροπρόθεσμη προοπτική της ένταξης και άρα παρακωλύοντας τη σχετική διαδικασία. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλεί τα κράτη μέλη της ΕΕ να διαχειρίζονται τις πολιτικές παύσης περιορισμένα ώστε να ελαχιστοποιούν τις βλαβερές συνέπειές της για τους πρόσφυγες.

22. Μια σημαντική διαφορά μεταξύ προσφύγων και μεταναστών αφορά στην εφαρμογή των κυρώσεων λόγω παράλειψης συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις ένταξης, όπως είναι για παράδειγμα η ανάκληση της άδειας διαμονής λόγω αποτυχίας στις εξετάσεις γλώσσας. Οι κυρώσεις αυτές δεν μπορεί να εφαρμόζονται στους πρόσφυγες καθώς υποθάλπουν το ελάχιστο επίπεδο των δικαιωμάτων που απολαμβάνουν και που τα κράτη υποχρεούνται να τους αναγνωρίζουν δυνάμει των κανόνων του διεθνούς και / ή του περιφερειακού προσφυγικού δικαίου και του διεθνούς και / ή του περιφερειακού δικαίου προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

• **Αντιμετωπίζοντας τις συνέπειες των τραυματικών βιωμάτων**

23. Σε σχέση με τους μετανάστες όσοι έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία είναι πιθανότερο να υποφέρουν από τις συνέπειες των τραυματικών βιωμάτων και εμπειριών. Η δίωξη, η έκθεση σε κτηνωδίες και βιαιότητες, η μετακίνηση και ο αναγκαστικός αποχωρισμός από την οικογένεια και τους φίλους μπορεί να έχουν σοβαρές επιπτώσεις στην πνευματική τους υγεία. Επίσης, επηρεάζουν αρνητικά την ικανότητά τους για μάθηση, προκαλούν απογοήτευση και απελπισία ή πυροδοτούν επιθετικότητα ακόμα και στους κόλπους της οικογένειάς τους.

24. Η πραγματικότητα αυτή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών ένταξης. Αν δεν αντιμετωπιστούν οι συνέπειες των τραυματικών βιωμάτων οι πρόσφυγες μπορεί να μην είναι σε θέση να συμμετέχουν πλήρως στα προγράμματα ένταξης με αποτέλεσμα να παρακωλύεται σοβαρά η ικανότητά τους να καταστούν ενεργά μέλη της κοινωνίας. Πρέπει να τους παρέχονται εξειδικευμένη φροντίδα, συμβουλευτική και άλλες μορφές υπηρεσιών υγείας που ικανοποιούν τις ψυχολογικές τους ανάγκες. Σε αυτό το πλαίσιο και προκειμένου να επωφελούνται πράγματι οι πρόσφυγες από τις σχετικές υπηρεσίες μπορεί να είναι αναγκαία η συνδρομή δια-πολιτισμικών διαμεσολαβητών και διερμηνέων.

25. Οι ακατάλληλες συνθήκες υποδοχής και πολιτικές ένταξης μπορεί να επιτείνουν ή να διαιωνίζουν τις συνέπειες των τραυματικών εμπειριών. Ο συνεχής αποχωρισμός από τα μέλη της οικογένειας, η αδυναμία εργασίας, ο κοινωνικός αποκλεισμός και η περιθωριοποίηση, η αγωνία για το μέλλον, το άγνωστο, η εχθρότητα και ο εξευτελισμός μπορεί να επιδεινώσουν τη ψυχολογική κατάσταση του ενδιαφερόμενου. Είναι σημαντική η άρση των εμποδίων που διατηρούν τις συνέπειες των τραυματικών βιωμάτων. Καθώς οι μη προσήκουσες δράσεις μπορεί να οξύνουν και να παρατείνουν τον πόνο πρέπει να παρέχεται εξειδικευμένη κατάρτιση στους επαγγελματίες που απασχολούνται στους τομείς της ένταξης, ειδικότερα στις υπηρεσίες υγείας, εκπαίδευσης και απασχόλησης, ώστε να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τις ψυχολογικές και κοινωνικές ανάγκες των προσφύγων, τις αντιδράσεις τους στις τραυματικές εμπειρίες και τα παθολογικά συμπτώματα που παρουσιάζουν.

• **Διοικητική συνδρομή και αναγνώριση των προσόντων**

Βλέπε επίσης την παράγραφο 17 του εγγράφου «Συνοπτικά Συμπεράσματα για την Παύση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα», έγγραφο που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο των Παγκόσμιων Διαβουλεύσεων της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες από τους Εμπειρογνώμονες της Στρογγυλής Τράπεζας της Λισαβόνας (Μάιος 2001). «Με τις διατάξεις των εδαφίων (5) και (6) της παραγράφου Γ του άρθρου 1 της Σύμβασης του 1951 κηρύσσεται η παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα για ομάδα προσφύγων και όχι εξατομικευμένα σε επιλεγμένες περιπτώσεις ευρύτερης ομάδας προσφύγων της ίδιας ιθαγένειας. Η Σύμβαση δεν αποκλείει την εξατομικευμένη εφαρμογή της παύσης, όμως αυτή η προσέγγιση απαιτεί περαιτέρω ανάλυση, τουλάχιστον λόγω της ανάγκης σεβασμού ενός ελάχιστου επιπέδου σταθερότητας στις μεμονωμένες περιπτώσεις των προσφύγων».

Το προαναφερόμενο έγγραφο είναι δημοσιευμένο στην αγγλική στη διεύθυνση www.unhcr.org/publ/PUBL/419dbd2e4.pdf.

26. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 25 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων που ρυθμίζει την παρεχόμενη στους πρόσφυγες συνδρομή από τις διοικητικές αρχές της χώρας υποδοχής αυτές «θα χορηγήσουν ή [θα] μεριμνήσουν ίνα χορηγηθούν, υπό τον έλεγχο των αρχών, εις τους πρόσφυγας έγγραφα ή πιστοποιητικά χορηγούμενα κανονικώς εις αλλοδαπούς υπό των εθνικών των αρχών ή μέσω τούτων». Οι πρόσφυγες επεσήμαναν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν όταν υποχρεούνται να προσκομίσουν επίσημα έγγραφα που είναι αναγκαία για την τέλεση γάμου, για την πιστοποίηση του ήθους τους και άλλα παρόμοια. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει σθεναρά τα κράτη μέλη της ΕΕ να υιοθετήσουν αποτελεσματικούς μηχανισμούς ώστε να διασφαλίσουν την πρόσβαση των προσφύγων σε έγγραφα που είναι αναγκαία για την άσκηση των δικαιωμάτων τους.

27. Συχνά οι πρόσφυγες αδυνατούν να προσκομίσουν αποδεικτικά έγγραφα για τις προηγούμενες σπουδές τους. Μπορεί να αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν στην πατρίδα τους τα προσωπικά τους υπάρχοντα και έγγραφα. Ενδέχεται επίσης να μην υπάρχει ασφαλής τρόπος επικοινωνίας με τα εκπαιδευτικά ιδρύματα όπου απέκτησαν τα προσόντα τους ή οι σχετικοί φάκελοι και τα σχετικά αρχεία να έχουν καταστραφεί λόγω του πολέμου ή της βίας. Είναι επίσης πιθανό να συλλέγονται από τις αρχές της χώρας καταγωγής τους πληροφορίες για το πρόσωπό τους για πολιτικούς ή άλλους λόγους²³. Οι ευρωπαϊκοί φορείς που είναι αρμόδιοι για την αναγνώριση των προσόντων έχουν εντοπίσει τα ειδικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι πρόσφυγες προκειμένου για την πιστοποίηση των προηγούμενων σπουδών τους και έχουν αναδείξει την έλλειψη των αποδεικτικών εγγράφων ως την κύρια πρόκληση²⁴.

28. Όταν δεν υπάρχουν έγγραφα πιστοποίησης των προηγούμενων σπουδών πρόκληση μπορεί να αποτελεί η απόφαση για την εγγραφή του παιδιού στο κατάλληλο επίπεδο της *πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης*. Οι περιορισμένες ικανότητες των αρμόδιων φορέων των σχολείων ή των τοπικών αρχών μπορεί να καταλήγουν σε κάποιες περιπτώσεις στην εφαρμογή ακατάλληλων κριτηρίων – όπως είναι για παράδειγμα η γνώση της γλώσσας της χώρας ασύλου, η ηλικία του παιδιού και άλλες περιοριστικές εξετάσεις – για τον καθορισμό της τάξης εγγραφής στο σχολείο. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει σθεναρά την εφαρμογή ευέλικτων κριτηρίων, που συνεκτιμούν το επίπεδο και τις ανάγκες εκπαίδευσης κάθε παιδιού²⁵.

29. Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας μπορεί να διευκολυνθεί όταν η αρμόδια εθνική αρχή αξιολογεί τα *επαγγελματικά προσόντα και τη σχετική εργασιακή εμπειρία* με βάση τα εθνικά κριτήρια. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλωσορίζει τις πρωτοβουλίες που διευκολύνουν αυτήν την αξιολόγηση ή πιστοποίηση με εξετάσεις ικανότητας ή άλλες κατάλληλες μεθόδους.

30. Αναφορικά με την ανωτάτη εκπαίδευση το άρθρο VII της Σύμβασης της Λισαβόνας²⁶ επιβάλλει στα κράτη την υποχρέωση «να λαμβάνουν όλα τα εφικτά και εύλογα μέτρα [...] για την ανάπτυξη διαδικασιών που αποσκοπούν στη δίκαιη και άμεση αξιολόγηση των προϋποθέσεων που πρέπει να πληρούν οι πρόσφυγες, οι εκτοπισμένοι και όσοι βρίσκονται σε παρόμοιες καταστάσεις ώστε να έχουν πρόσβαση στην ανωτάτη εκπαίδευση, σε μεταπτυχιακά προγράμματα ή σε δραστηριότητες απασχόλησης, ακόμα και στις περιπτώσεις όπου τα προσόντα που αποκτήθηκαν σε ένα από τα συμβαλλόμενα κράτη δεν μπορεί να πιστοποιηθούν με αποδεικτικά έγγραφα». Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

²³ Βλέπε την Αιτιολογική Έκθεση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης / UNESCO για την Αναγνώριση των Προσόντων Ανωτάτης Εκπαίδευσης στην Ευρώπη που υιοθετήθηκε στη Λισαβόνα στις 11.4.1997 (ETS No. 165), Άρθρο VII.

Για τη Σύμβαση και την Αιτιολογική Έκθεση βλέπε Συμβούλιο της Ευρώπης στο διαδίκτυο και ιδίως σε: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/html/165.htm>. Η Σύμβαση άρχισε να ισχύει στις 1.2.1999. Η Ελλάδα δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος στη Σύμβαση αυτή.

²⁴ Βλέπε για παράδειγμα την εισαγωγή στο έγγραφο *Guidelines for the Recognition of Refugee's Qualifications* (1999) της Ομάδας Εργασίας του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Προσόντα των Προσφύγων σε: www.aic.lv/ace/WP/Refugees/WP_ref.htm.

²⁵ Στην πόλη Vantaa της Φινλανδίας για παράδειγμα σχεδιάζεται εξατομικευμένο σχέδιο ένταξης για κάθε παιδί πρόσφυγα. Ο σχεδιασμός στηρίζεται στην ειδικότερη αξιολόγηση των ιδιαίτερων μαθησιακών ικανοτήτων κάθε παιδιού.

²⁶ Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 23.

καλεί τα συμβαλλόμενα στη Σύμβαση της Λισαβόνας κράτη²⁷ να υλοποιήσουν την προαναφερόμενη διάταξη με την υιοθέτηση ευέλικτων μέτρων αξιολόγησης, όπως είναι αυτά που παρατίθενται στην Αιτιολογική Έκθεση της Σύμβασης της Λισαβόνας²⁸ καθώς και αυτά που αναφέρει η Επιτροπή της Διάσκεψης της Λισαβόνας για την Αναγνώριση²⁹. Σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 22 της Σύμβασης του 1951³⁰ για το Καθεστώς των Προσφύγων και υπό το φως της σύστασης της Εκτελεστικής Επιτροπής³¹ η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει τα κράτη μέλη της ΕΕ να επεκτείνουν την εφαρμογή αυτών των ευέλικτων μέτρων αξιολόγησης στα προσόντα που αποκοτούν οι πρόσφυγες σε χώρες που δεν είναι συμβαλλόμενες στη Σύμβαση της Λισαβόνας³².

31. Όσον αφορά στην αναγνώριση των προσόντων των προσφύγων πρόκληση είναι επίσης η ανάγκη ενημέρωσης των αρμόδιων εκπαιδευτικών αρχών ώστε να προβαίνουν στις προσήκουσες αξιολογήσεις. Αυτή η ενημέρωση μπορεί να περιλαμβάνει λεπτομέρειες για το πρόγραμμα σπουδών που έχουν παρακολουθήσει οι φοιτητές πρόσφυγες, για τα συγγράμματα που έχουν διδαχθεί, για τα προσόντα των καθηγητών τους και για τα κριτήρια και τις ρυθμίσεις των εξετάσεων όπου συμμετείχαν. Η πρόκληση αυτή αφορά όλους τους πρόσφυγες γενικά και ειδικότερα όσους προέρχονται από χώρες όπου μαινόνται πολεμικές συγκρούσεις. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλωσορίζει τις πρωτοβουλίες που καθιστούν ευχερή³³ την προαναφερόμενη πληροφόρηση και ενθαρρύνει την

²⁷ Τον Αύγουστο του 2007 η Σύμβαση είχε κυρωθεί από 22 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Τη Σύμβαση έχουν κυρώσει τα εξής κράτη μέλη της ΕΕ και / ή του Συμβουλίου της Ευρώπης: η Αλβανία, η Αρμενία, η Αυστρία, το Αζερμπαϊτζάν, η Βοσνία και Ερζεγοβίνη, η Βουλγαρία, η Κροατία, η Κύπρος, η Τσεχία, η Δανία, η Εσθονία, η Φινλανδία, η Γαλλία, η Γεωργία, η Ουγγαρία, η Ισλανδία, η Ιρλανδία, η Λετονία, το Λιχενστάϊν, η Λιθουανία, το Λουξεμβούργο, η Μάλτα, η Μολδαβία, το Μαυροβούνιο, η Νορβηγία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Ρουμανία, η Ρωσία, η Σερβία, η Σλοβακία, η Σλοβενία, η Σουηδία, η Ελβετία, η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, η Τουρκία, η Ουκρανία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Τη Σύμβαση έχουν υπογράψει χωρίς να την κυρώσουν: το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ιταλία και οι Κάτω Χώρες. Δεν είναι συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση: η Ανδόρα, η Ελλάδα, το Μονακό, το Σαν Μαρίνο και η Ισπανία).

²⁸ Βλέπε ανωτέρω, υποσημείωση 23. Η διάταξη του άρθρου VII προβλέπει τα ακόλουθα δύο μέτρα: «προσωρινή αναγνώριση των προσόντων που επικαλείται ο ενδιαφερόμενος με ένορκη κατάθεση [...] ή ειδικές εξετάσεις ώστε οι πρόσφυγες, οι εκτοπισθέντες και όσοι βρίσκονται σε παρόμοιες καταστάσεις να αποδείξουν τα προσόντα που επικαλούνται».

²⁹ Βλέπε παράγραφο 19 της Σύστασης για τα Κριτήρια και τις Διαδικασίες Αξιολόγησης των Αλλοδαπών Προσόντων που υιοθετήθηκε κατά τη δεύτερη συνάντηση (Ρίγα, 6.6.2001) της Επιτροπής της Σύμβασης της Λισαβόνας για την Αναγνώριση: «Όταν οι πρόσφυγες, όσοι βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση ή άλλοι ενδιαφερόμενοι ευλόγως αδυνατούν να αποδείξουν τα προσόντα που επικαλούνται ότι διαθέτουν ενθαρρύνονται οι αξιολογητές να υιοθετούν και να ανατρέχουν σε έγγραφα που περιλαμβάνουν επισκόπηση των προσόντων ή των περιόδων φοίτησης που επικαλούνται οι ενδιαφερόμενοι με όλα τα έγγραφα και τα αποδεικτικά στοιχεία». Η παράγραφος 28 της Σύστασης προβλέπει μεταξύ άλλων ότι «αυτά τα μέτρα [...] μπορεί να συνίστανται σε κανονικές ή ειδικά προσαρμοσμένες εξετάσεις, συνεντεύξεις με το προσωπικό των ανωτάτων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και / ή την αρμόδια αρχή αναγνώρισης και ένορκες καταθέσεις ενώπιον των αρμόδιων αρχών». Για τη σύσταση βλέπε στο διαδίκτυο, στη διεύθυνση της Επιτροπής του Συμβουλίου της Λισαβόνας: www.cepes.ro/hed/recogn/lisbon/riga/meeting_report.htm.

Βλέπε επίσης το έγγραφο που αναφέρεται στην υποσημείωση 24.

³⁰ Η διάταξη αυτή ορίζει: «Αι Συμβαλλόμενοι Χώροι θα επιφυλάσσουν εις τους πρόσφυγας μεταχείρισιν όσον ένεστι ευνοϊκήν, οπωσδήποτε δε ουχί ολιγώτερον ευνοϊκήν της υπό τα ίδιας συνθήκας εις τους αλλοδαπούς εν γένει επιφυλασσομένης, όσον αφορά την λοιπήν εκπαίδευσιν και ειδικώτερον την εισδοχήν εις εκπαιδευτικά ιδρύματα, την αναγνώρισιν αλλοδαπών σχολικών πιστοποιητικών, διπλωμάτων και πανεπιστημιακών τίτλων, την καταβολήν ηλαττωμένων διδάκτρων και τελών και την χορήγησιν υποτροφιών».

³¹ Με την παράγραφο (m) (iii) του Πορίσματος Νο. 104 η Εκτελεστική Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη, όταν τούτο είναι εφικτό, να αναγνωρίζουν την ισοτιμία των ακαδημαϊκών και επαγγελματικών διπλωμάτων, πιστοποιητικών και τίτλων που έχουν αποκτήσει οι πρόσφυγες πριν την εισδό τους στη χώρα ασύλου. Βλέπε www.unhcr.org/excom.

³² Η παράγραφος 21 της Σύστασης της Επιτροπής της Σύμβασης της Λισαβόνας για την Αναγνώριση (βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 29) προτείνει «την εφαρμογή ειδικών μέτρων για τις ομάδες χαμηλών εισοδημάτων, τους πρόσφυγες και τους εκτοπισμένους και άλλες μειονεκτούσες ομάδες ώστε να διασφαλισθεί ότι κανείς δεν αποκλείεται από την υποβολή αίτησης για την αναγνώριση των προσόντων που έχει αποκτήσει στην αλλοδαπή λόγω του κόστους της σχετικής διαδικασίας».

³³ Βλέπε για παράδειγμα τη βάση δεδομένων της Σουηδικής Εθνικής Υπηρεσίας Ανωτάτης Εκπαίδευσης, που περιλαμβάνει τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων των τελευταίων πρόσφατων ετών σε <http://www.hsv.se>.

ανάπτυξη εργαλείων, όπως είναι οι οδηγοί σπουδών, τα ενημερωτικά φυλλάδια ή οι βάσεις δεδομένων που συνδράμουν τα εκπαιδευτικά ιδρύματα και τα αρμόδια όργανα στη διαδικασία πιστοποίησης των προσόντων που απέκτησαν οι φοιτητές πρόσφυγες εκτός της χώρας ασύλου. Τα κράτη μέλη της ΕΕ μπορούν να εξετάσουν το ενδεχόμενο ανταλλαγής των σχετικών πληροφοριών και εμπειριών ή των εργαλείων που έχουν αναπτύξει για την πιστοποίηση των σπουδών των προσφύγων φοιτητών.

• Δικαίωμα στην εργασία

32. Όπως προαναφέρθηκε, η εργασία είναι καίριας σημασίας για την ένταξη των προσφύγων στη χώρα ασύλου. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλωσορίζει την Οδηγία για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα που προβλέπει ότι οι πρόσφυγες της Σύμβασης του 1951 απολαμβάνουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση το δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία όπως ακριβώς και οι πολίτες των κρατών μελών της ΕΕ³⁴. Όπου δεν εφαρμόζεται αυτός ο κανόνας η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει τα κράτη να άρουν τους περιορισμούς πρόσβασης στην αγορά εργασίας χορηγώντας το συντομότερο άδεια διαμονής στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και επεκτείνοντας τις ευκαιρίες απασχόλησής τους στο δημόσιο τομέα.

33. Περαιτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες υπογραμμίζει τη σημασία της άρσης, στο μέτρο του εφικτού, των πρακτικών εμποδίων που δυσχεραίνουν την απρόσκοπτη άσκηση του δικαιώματος των προσφύγων στην εργασία. Η Εκτελεστική Επιτροπή³⁵ ενθαρρύνει τις πολιτικές ίσης μεταχείρισης καθώς και τις δράσεις ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης που αποσκοπούν στην καταπολέμηση των θεσμοθετημένων διακρίσεων. Όσον αφορά στα μισθωτά επαγγέλματα, εκτός από τα προαναφερόμενα προβλήματα που αφορούν στην αναγνώριση των προσόντων, μπορεί να είναι αναγκαίο να διασφαλιστεί η πληροφόρηση των εργοδοτών για το δικαίωμα των προσφύγων στην εργασία. Όσον αφορά στα μη μισθωτά επαγγέλματα, οι πρόσφυγες που σχεδιάζουν να δραστηριοποιηθούν ως επιχειρηματίες μπορεί να αντιμετωπίζουν προβλήματα στη διαδικασία χορήγησης επαγγελματικών δανείων στις περιπτώσεις που αδυνατούν να παράσχουν τις αναγκαίες εγγυήσεις που απαιτούν τα τραπεζικά ιδρύματα. Σχετικά, έχει καταδειχθεί ότι είναι προστιθέμενη η αξία των προγραμμάτων συμβουλευτικής που υλοποιήθηκαν σε κάποιες χώρες³⁶. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει τα κράτη να υποστηρίζουν παρόμοια προγράμματα και να προάγουν ειδικότερα όσα απευθύνονται στην αντιμετώπιση των ιδιαίτερων προκλήσεων που αφορούν στην πρόσβαση των γυναικών στην αγορά εργασίας.

34. Η Οδηγία για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα³⁷ επιτρέπει στα κράτη μέλη της ΕΕ να διατηρήσουν εθνικές ρυθμίσεις που περιορίζουν τα δικαιώματα που απολαμβάνουν οι δικαιούχοι της επικουρικής προστασίας. Αναγνωρίζοντας τη δυνατότητα των κρατών μελών να εισάγουν το θεσμό των αδειών εργασίας ή άλλων μηχανισμών που εξαρτούν την πρόσβαση στην εργασία από την ιθαγένεια και / ή το καθεστώς διαμονής η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες θεωρεί ότι αυτοί οι κανόνες πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη των ενδιαφερομένων για εναλλακτικούς τρόπους κάλυψης των μέσων διαβίωσης³⁸. Η ανάγκη προστασίας των δικαιούχων επικουρικής προστασίας είναι

³⁴ Βλέπε τη διάταξη του άρθρου 26 της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα (υποσημείωση 5) και τα σχετικά σχόλια της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σε www.unhcr.gr/protect/eu.htm.

³⁵ Βλέπε παράγραφο (n) (i) του Πορίσματος 104 της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σε www.unhcr.org/excom.

³⁶ Για παράδειγμα, στη Δανία, με τη χρηματοδότηση του Υπουργείου Ένταξης το Διεθνές Γραφείο υλοποίησε το 2005 πρόγραμμα στο πλαίσιο του οποίου η κοινότητα των δανών επιχειρηματιών αξιοποίησε το δίκτυό της για να συνδράμει τους πρόσφυγες και άλλους νέο-αφικνούμενους στην αναζήτηση εργασίας και για να τους ενημερώσει για τον τρόπο λειτουργίας της επιχειρηματικής κοινότητας της χώρας.

³⁷ Βλέπε άρθρα 20 έως 34 του Κεφαλαίου VII της Οδηγίας (ανωτέρω υποσημείωση 5).

³⁸ Βλέπε το Γενικό Σχόλιο Νο. 12 για το δικαίωμα στην κατάλληλη διατροφή της Επιτροπής για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα: «15. Η υποχρέωση εκπλήρωσης σημαίνει ότι το κράτος οφείλει να δεσμευθεί σε δράσεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση της πρόσβασης του πληθυσμού στα μέσα διαβίωσης, της εκμετάλλευσης των πόρων και των μέσων που διασφαλίζουν τη διαβίωσή του, συμπεριλαμβανομένης της ασφάλειας του επισιτισμού». Βλέπε σχετικά σε www.unhcr.gr/protect/legal/intnalconv.htm.

συχνά ισόχρονης διάρκειας με αυτήν των προσφύγων και ο επαναπατρισμός ενδέχεται να μην αποτελεί επιλογή για τους περισσότερους από αυτούς. Επομένως, τα κατάλληλα μέσα διαβίωσης μπορεί να εξασφαλισθούν με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας ή με σχήματα αρωγής. Λαμβάνοντας υπόψη το κόστος καθώς και τις αρνητικές κοινωνικές συνέπειες της εξάρτησης από τα προγράμματα αρωγής η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες προάγει σθεναρά την πρόσβαση στην αγορά εργασίας το αργότερο από την αναγνώριση της ανάγκης της επικουρικής προστασίας του ενδιαφερόμενου.

- **Ενότητα της οικογένειας**

35. Η εμπειρία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει καταδείξει ότι η δυνατότητα οικογενειακής επανένωσης είναι ζωτικής σημασίας για τη διαδικασία ένταξης³⁹. Τα μέλη της οικογένειας μπορούν να ενισχύσουν το σύστημα κοινωνικής στήριξης των προσφύγων προάγοντας την ένταξη. Σχετικά, η Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει καλέσει τις χώρες ασύλου και καταγωγής να «υποστηρίζουν τις προσπάθειες του Ύπατου Αρμοστή που διασφαλίζουν τη συντομότερη κατά το δυνατόν επανένωση των χωρισμένων οικογενειών των προσφύγων»⁴⁰.

36. Οι πρόσφυγες δεν έχουν την επιλογή του επαναπατρισμού ώστε να απολαμβάνουν το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλωσορίζει τη ρύθμιση με την οποία αναγνωρίζεται στους πρόσφυγες της Σύμβασης του 1951 το δικαίωμα να συνενώνονται στη χώρα ασύλου με τα μέλη της εν στενή εννοία οικογένειάς τους και ενθαρρύνει τα συμβαλλόμενα κράτη να αναγνωρίζουν στα ενδιαφερόμενα μέλη της οικογένειας του πρόσφυγα τα δικαιώματα που απολαμβάνουν οι πρόσφυγες. Όμως, το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης περιορίζεται στα μέλη της εν στενή εννοία οικογένειας, ενώ σε άλλους πολιτισμούς μπορεί να είναι εξίσου ισχυροί οι δεσμοί με μέλη της εν ευρεία εννοία οικογένειας. Ενόψει των ανωτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν πραγματιστική και ευέλικτη προσέγγιση κατά την εξέταση των αιτημάτων οικογενειακής επανένωσης με άλλα εξαρτώμενα μέλη της οικογένειας του πρόσφυγα που ζούσαν μαζί του πριν διαφύγει στη χώρα ασύλου⁴¹.

³⁹ Βλέπε παράγραφο (η) (iv) του Πορίσματος Νο. 104 (LVI), 2005 της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σε www.unhcr.org/excom.

⁴⁰ Βλέπε παράγραφο 2 του Πορίσματος Νο. 24 (XXXII), 1981 της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες σε www.unhcr.org/excom.

⁴¹ Η Εκτελεστική Επιτροπή του Προγράμματος του Ύπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες έχει συστήσει στα κράτη να εφαρμόζουν φιλελεύθερα κριτήρια για τον εντοπισμό των μελών της οικογένειας που μπορούν να γίνουν δεκτά για επανένωση με στόχο την προαγωγή της ολοκληρωμένης επανένωσης της οικογένειας. Στα μέλη της οικογένειας πρέπει να περιλαμβάνονται και τα εξαρτώμενα από τον πρόσφυγα μέλη με τα οποία συμβίωνε και όχι μόνον οι έγγαμοι αλλά επίσης και όσοι αποτελούν ειλικρινή και σταθερή μονάδα (συμπεριλαμβανομένων των συντρόφων ιδίου φύλου). Αυτή η προσέγγιση είναι σύμφωνη με τη ρύθμιση που υιοθετήθηκε για τα εξαρτώμενα μέλη δυνάμει του άρθρου 23 παρ. 5 της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα, που ορίζει «τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν ότι το παρόν άρθρο έχει εφαρμογή και σε άλλους στενούς συγγενείς οι οποίοι συγκατοικούσαν με την οικογένεια ως τμήμα της κατά τον χρόνο αναχώρησης από τη χώρα καταγωγής, ήταν δεν εξαρτημένα, εν όλω ή κατά κύριο λόγο, από τον δικαιούχο καθεστώτος πρόσφυγα ή επικουρικής προστασίας». Χωρίς να αποκλείει αυτή τη δυνατότητα η Οδηγία για την Οικογενειακή Επανένωση επιτρέπει στα κράτη μέλη να ρυθμίσουν το ζήτημα αυτό στο πλαίσιο της διακριτικής τους ευχέρειας (βλέπε άρθρο 10 παρ. 2 της Οδηγίας, που ορίζει ότι «τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση με άλλα μέλη της οικογένειας, μη αναφερόμενα στο άρθρο 4, εφόσον για τη συντήρησή τους υπεύθυνος είναι ο πρόσφυγας»).

37. Η Οδηγία για την Οικογενειακή Επανάωση⁴² προβλέπει περιορισμούς στην άσκηση του δικαιώματος των προσφύγων για σεβασμό της οικογενειακής τους ζωής εξαρτώντας το για παράδειγμα από τη συνδρομή λόγων δημόσιας υγείας⁴³ και από την προϋπόθεση της «εύλογης προοπτικής της απόκτησης του δικαιώματος μόνιμης διαμονής»⁴⁴. Παρόμοιες προϋποθέσεις δεν πρέπει να λειτουργούν αυτόματα ως εμπόδιο στην οικογενειακή επανένωση των προσφύγων. Στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας όταν εξετάζεται εάν συντρέχουν λόγοι δημόσιας υγείας που δεν επιτρέπουν την ικανοποίηση του αιτήματος του πρόσφυγα για οικογενειακή επανένωση πρέπει να διερευνάται εάν είναι εφικτή η θεραπεία στη χώρα καταγωγής ή στη χώρα υποδοχής. Ενόψει της ιδιαιτερότητας του καθεστώτος των προσφύγων η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να περιορίζουν τους λόγους απόρριψης των αιτημάτων τους για οικογενειακή επανένωση.

38. Στη διαδικασία της οικογενειακής επανένωσης η εξέταση DNA αποτελεί ιδιαίτερα αξιόπιστο μέσο απόδειξης των οικογενειακών δεσμών. Κατά την άποψη της Ύπατη Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες πρέπει να πραγματοποιείται με τη συγκατάθεση του πρόσφυγα και των ενδιαφερόμενων μελών της οικογένειάς του, που δικαιούνται να ενημερώνονται λεπτομερειακά για το σκοπό της. Τα αποτελέσματα της εξέτασης πρέπει να εξυπηρετούν αποκλειστικά την επαλήθευση της οικογενειακής σχέσης και να διέπονται από την αρχή της εμπιστευτικότητας. Ως μέθοδος επαλήθευσης του οικογενειακού δεσμού η εξέταση DNA πρέπει να χρησιμοποιείται μόνον όταν τα άλλα μέσα έχουν αποδειχθεί απρόσφορα. Επιβάλλεται να συνεκτιμώνται οι πολιτισμικές ιδιαιτερότητες που διαφοροποιούν τον όρο της «οικογένειας», αφού σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να περιλαμβάνει μέλη του νοικοκυριού με τα οποία δεν υπάρχουν βιολογικοί δεσμοί. Το υψηλό κόστος της εξέτασης DNA αποτελεί βάσιμο λόγο για την περιορισμένη εφαρμογή της μεθόδου αυτής ως μέσου απόδειξης των οικογενειακών δεσμών.

39. Κατά την άποψη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες είναι ιδιαίτερα σημαντικό το έλλειμμα προστασίας της οικογενειακής ζωής των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας καθώς η Οδηγία για την Οικογενειακή Επανάωση αποκλείει αυτήν την ομάδα από το πεδίο εφαρμογής της⁴⁵. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες θεωρεί ότι δεν υπάρχει δικαιολογητική βάση για τη διαφορετική μεταχείριση των προσφύγων και των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας αφού καμιά από τις κατηγορίες των δικαιούχων διεθνούς προστασίας δεν μπορεί να επαναπατριστεί για να απολαύσει το δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής. Εύλογα δημιουργείται το ερώτημα εάν οι κανόνες που απαγορεύουν ή περιορίζουν σοβαρά την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης στη χώρα υποδοχής από τους δικαιούχους της επικουρικής προστασίας είναι

⁴² Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου της 22.9.2003 σχετικά με το Δικαίωμα Οικογενειακής Επανάωσης, Επίσημη Εφημερίδα L 251, 3.10.2003. Με το Π.Δ. 131/2006 «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης» (ΦΕΚ 143, τ. Α') μεταφέρθηκαν στο ελληνικό δίκαιο οι διατάξεις της οδηγίας που ρυθμίζουν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης των μεταναστών.

Βλέπε επίσης τα σχόλια της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Τροποποιημένη Πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για Οδηγία του Συμβουλίου σχετικά με το Δικαίωμα Οικογενειακής Επανάωσης (COM (2002) 225 τελικό, 2.5.2002), Γενεύη, 10.9.2002 σε: www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/3e4932de4.pdf.

⁴³ Βλέπε τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 6 της Οδηγίας για την Οικογενειακή Επανάωση.

⁴⁴ Διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 3 της Οδηγίας για την Οικογενειακή Επανάωση: «Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται όταν ο συντηρών κατέχει άδεια διαμονής που έχει εκδοθεί από κράτος μέλος διάρκειας ισχύος ανώτερης ή ίσης με ένα έτος, ο οποίος έχει εύλογη προοπτική να αποκτήσει δικαίωμα μόνιμης διαμονής, εφόσον τα μέλη της οικογένειάς του / της είναι υπήκοοι τρίτης χώρας, ανεξάρτητα από το καθεστώς τους». Η διάταξη αυτή σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 24 της Οδηγίας για την Αναγνώριση του Καθεστώτος του Πρόσφυγα μπορεί να υποθάψει το δικαίωμα σε οικογενειακή επανένωση, αφού η τελευταία δεν προβλέπει τη χορήγηση «δικαιώματος μόνιμης διαμονής» στους πρόσφυγες, αλλά τη χορήγηση ανανεώσιμης, τριετούς διάρκειας, άδειας διαμονής.

⁴⁵ Βλέπε τη διάταξη του εδαφίου (γ) της παραγράφου 2 του άρθρου 3 της Οδηγίας για την Οικογενειακή Επανάωση: «3... 2. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται όταν ο συντηρών: ... γ) έχει λάβει άδεια διαμονής σε κράτος μέλος δυνάμει επικουρικών μορφών προστασίας, σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις, την εθνική νομοθεσία ή τις πρακτικές των κρατών μελών, ή ζητεί άδεια να μείνει σε αυτή τη βάση και αναμένει απόφαση σχετικά με το καθεστώς του».

αντίθετοι με τις διατάξεις των άρθρων 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁴⁶ και 23 του Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων⁴⁷, ειδικότερα στις περιπτώσεις όπου τα μέλη της οικογένειας διαμένουν στη χώρα καταγωγής και η επανένωση είναι εφικτή μόνο στη χώρα ασύλου.

• Πολιτογράφηση

40. Η πολιτογράφηση αποτελεί το καταληκτικό στάδιο της διαδικασίας ένταξης καθώς οδηγεί στην παύση του καθεστώτος του πρόσφυγα κατά τα οριζόμενα στη διάταξη του εδαφίου (3) της παραγράφου Γ του άρθρου 1 της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων. Η διάταξη του άρθρου 34 της Σύμβασης του 1951 προβλέπει ότι τα κράτη θα προσπαθήσουν να επιταχύνουν τη διαδικασία της πολιτογράφησης και να μειώσουν τα δημοσιονομικά βάρη της. Παρόμοια διάταξη περιλαμβάνει και η διάταξη του εδαφίου (ζ) της παραγράφου 4 του άρθρου 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Ιθαγένεια⁴⁸, σύμφωνα με το οποίο κάθε συμβαλλόμενο μέρος «θα διευκολύνει με την εθνική του νομοθεσία την κτήση της ιθαγένειας από τους [...] ανιθαγενείς και αναγνωρισμένους πρόσφυγες που διαμένουν νόμιμα στο έδαφός του». Η Αιτιολογική Έκθεση του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Σύμβαση αναφέρει παραδείγματα των ευνοϊκών ρυθμίσεων, που συνίστανται στη μείωση του χρόνου της νόμιμης διαμονής, ως προαπαιτούμενου για την κτήση της ιθαγένειας, σε ελαστικότερες προϋποθέσεις όσον αφορά στη γνώση της γλώσσας της χώρας υποδοχής, στην εφαρμογή απλουστευμένης διαδικασίας και στη μείωση του κόστους της (παράβολα) για τον ενδιαφερόμενο⁴⁹.

41. Οι διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας αρκετών κρατών μελών της ΕΕ έχουν υιοθετήσει το πνεύμα των προαναφερόμενων ρυθμίσεων των διεθνών κειμένων προβλέποντας τη μείωση του χρόνου της νόμιμης διαμονής για την υποβολή αίτησης πολιτογράφησης, του κόστους της διαδικασίας και την κατάργηση της προϋπόθεσης της αποποίησης της ιθαγένειας της χώρας καταγωγής. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει και τα υπόλοιπα κράτη μέλη να ακολουθήσουν το παράδειγμά τους και να εξετάσουν, κατά την αναθεώρηση της εθνικής τους νομοθεσίας, τη δυνατότητα της διευκόλυνσης των προσφύγων όσον αφορά στην κτήση της ιθαγένειας. Δεδομένων των παρατεταμένων χρονικών περιόδων που πιθανότατα διαμένουν οι πρόσφυγες εκτός της χώρας καταγωγής τους η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλωσορίζει τη διάταξη της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Ιθαγένεια που ορίζει ότι δεν πρέπει να υπερβαίνει τη δεκαετία η περίοδος της νόμιμης και συνήθους διαμονής πριν την υποβολή του αιτήματος πολιτογράφησης⁵⁰ και

⁴⁶ «1. Παν πρόσωπον δικαιούται εις σεβασμόν της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του. 2. Δεν επιτρέπεται να υπάρξη επέμβασις δημοσίας αρχής εν τη ασκήσει του δικαιώματος τούτου, εκτός εάν η επέμβασις αυτή προβλέπεται υπό το νόμον και αποτελεί μέτρον το οποίον, εις μιαν δημοκρατικήν κοινωνίαν, είναι αναγκαίον δια την εθνικήν ασφάλειαν, την δημοσίαν ασφάλειαν, την οικονομικήν ευημερίαν της χώρας, την προάσπισιν της τάξεως και την πρόληψιν ποινικών παραβάσεων, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων».

⁴⁷ «1. Η οικογένεια είναι η φυσική και θεμελιώδης μονάδα της κοινωνίας και έχει δικαίωμα στην προστασία της κοινωνίας και του κράτους. 2. Αναγνωρίζεται το δικαίωμα ανδρών και γυναικών σε ηλικία γάμου να παντρεύονται και να σχηματίζουν οικογένεια. 3. Κανένας γάμος δεν θα τελείται χωρίς την ελεύθερη και πλήρη συγκατάθεση των μελλοντικών συζύγων. 4. Τα κράτη μέρη στο παρόν Σύμφωνο θα λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για την εξασφάλιση της ισότητας των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συζύγων, όσον αφορά την τέλεση του γάμου, τον έγγαμο βίο και τη λύση του γάμου. Σε περίπτωση λύσης του γάμου, θα γίνονται προβλέψεις για την απαραίτητη προστασία των παιδιών, εφόσον υπάρχουν».

⁴⁸ Η Ελλάδα έχει υπογράψει αυτήν τη Σύμβαση αλλά δεν την έχει κυρώσει. Βλέπε το κείμενο της Σύμβασης στην ελληνική στο διαδίκτυο, στη διεύθυνση: www.unhcr.gr/protect/legal/statelessness.htm.

⁴⁹ Βλέπε σχετικά την παράγραφο 52 της Αιτιολογικής Έκθεσης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ιθαγένειας, που υιοθετήθηκε στο Στρασβούργο στις 6.11.1997 (ETS No. 166). Για την αιτιολογική έκθεση βλέπε ιστοσελίδα: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/166.htm>.

⁵⁰ «Άρθρο 6. ... 3. Κάθε κράτος μέλος υποχρεούται να ορίζει στο εσωτερικό του δίκαιο τη δυνατότητα κτήσης της ιθαγένειας με πολιτογράφηση για τα πρόσωπα που διαμένουν νόμιμα και έχουν τη συνήθη διαμονή τους στο έδαφός του. Η σχετική νομοθεσία δεν πρέπει να προβλέπει ως προϋπόθεση για την πολιτογράφηση περίοδο διαμονής, που προηγείται της υποβολής της σχετικής αίτησης, πλέον της δεκαετίας». Σε αυτό το πλαίσιο η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλωσορίζει τη διάταξη του εδαφίου (3) της παραγράφου 4 του άρθρου 6 της Σύμβασης για την Ιθαγένεια που προβλέπει ότι κάθε συμβαλλό-

υπογραμμίζει την καλή πρακτική κάποιων κρατών μελών της ΕΕ που συνυπολογίζουν το χρόνο που ο αιτών άσυλο διέμεινε στη χώρα προκειμένου για την υποβολή της αίτησης για την κτήση της ιθαγένειας⁵¹.

42. Σύμφωνα με το αληθές πνεύμα του άρθρου 34 της Σύμβασης του 1951 τα κράτη μέλη καλούνται να καταβάλλουν καλόπιστες προσπάθειες και να συνδράμουν τους πρόσφυγες στην εκπλήρωση των προϋποθέσεων που απαιτούνται για την πολιτογράφηση. Σε συνδυασμό με το άρθρο 25 της Σύμβασης του 1951 τα κράτη οφείλουν να καταργήσουν ή να αντικαταστήσουν την προϋπόθεση προσκόμισης εγγράφων που εκδίδονται από τη χώρα καταγωγής των προσφύγων. Τούτο είναι ιδιαίτερα σημαντικό όσον αφορά στην πιστοποίηση της αποποίησης της ιθαγένειας της χώρας καταγωγής καθώς για λόγους προστασίας οι πρόσφυγες πρέπει να εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής αυτής της προϋπόθεσης.

43. Χωρίς να αφορά αποκλειστικά τους πρόσφυγες, η εισαγωγή αυστηρών εξετάσεων στη γλώσσα, στην ιστορία και στον πολιτισμό της χώρας υποδοχής μπορεί να λειτουργεί τιμωρητικά για κάποιες ομάδες προσφύγων, ειδικότερα για τους ηλικιωμένους και τους αναλφάβητους. Επίσης, δύσκολα μπορεί να ικανοποιούν κάποιες ομάδες προσφύγων την προϋπόθεση της απόδειξης της οικονομικής αυτάρκειας πριν την υποβολή της αίτησης για πολιτογράφηση. Ενόψει των ανωτέρω, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες καλεί τα κράτη μέλη της ΕΕ να εφαρμόζουν ευέλικτα αυτές τις προϋποθέσεις ώστε να είναι η πολιτογράφηση εύλογα εφικτή για όλους τους πρόσφυγες με ειδικές ανάγκες.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Ως διαρκής βιώσιμη λύση, η ένταξη των προσφύγων αποτελεί σημαντικό στοιχείο της δέσμευσης των συμβαλλομένων στην Σύμβαση του 1951 κρατών. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να περιλάβουν τους πρόσφυγες στο γενικό σχεδιασμό και στη γενική πολιτική ένταξης προβλέποντας ταυτόχρονα στοχοποιημένες δράσεις για τις ειδικότερες ανάγκες τους. Η ένταξη μπορεί επίσης να ενισχυθεί με τις πολιτικές υποδοχής των αιτούντων άσυλο που προάγουν την κοινωνική συμμετοχή και αποθαρρύνουν την απομόνωση και το διαχωρισμό από την κοινότητα υποδοχής. Σε αρκετούς τομείς, συμπεριλαμβανομένων της πρόσβασης στην αγορά εργασίας, της στήριξης της ένταξης και της οικογενειακής επανένωσης είναι επιτακτικοί οι λόγοι της ευθυγράμμισης των δικαιωμάτων των δικαιούχων της επικουρικής προστασίας με αυτά των προσφύγων. Λαμβάνοντας υπόψη τις παραπάνω εκτιμήσεις η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να αναπτύξουν περαιτέρω πολιτικές και πρακτικές για την ένταξη, προς όφελος τόσο όσων έχουν ανάγκη τη διεθνή προστασία όσο και των κοινοτήτων υποδοχής των κρατών μελών.

Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες
Μάιος 2007

μενο μέρος θα διευκολύνει κατ' εφαρμογή του εσωτερικού του δικαίου την κτήση της ιθαγένειας για «τα πρόσωπα που γεννήθηκαν στο έδαφός του και έχουν νόμιμη και συνήθη διαμονή σ' αυτό» καθώς αυτή η διάταξη διευκολύνει την κτήση της ιθαγένειας της χώρας υποδοχής από τους πρόσφυγες δεύτερης γενιάς στις περιπτώσεις όπου οι γονείς τους δεν έχουν αποκτήσει την ιθαγένεια αυτής της χώρας.

⁵¹ Τη ρύθμιση αυτή έχουν υιοθετήσει για παράδειγμα η Αυστρία και η Ιρλανδία και υπό ορισμένες προϋποθέσεις το Βέλγιο.