

Υπόμνημα

Θέμα – Νομοσχέδιο για τις υλικές συνθήκες υποδοχής των αιτητών ασύλου: «Οι περί Προσφύγων (Συνθήκες Υποδοχής Αιτητών) Τροποποιητικοί Κανονισμοί του 2013»

1. Το πλαίσιο: Πολιτική διακρίσεων και θυματοποίησης

Το τελευταίο χρονικό διάστημα παρατηρείται στη κυπριακή κοινωνία μία έντονη πολιτική προσπάθεια να φορτωθούν στις πλάτες των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων της (κυρίως των προσφύγων και των αιτητών ασύλου) οι πιο δυσμενείς συνέπειες της οικονομικής κρίσης που μαστίζει τον τόπο. Συγκεκριμένα, μετά από σχετική απόφαση της νέας κυβέρνησης και της Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, αναστάληκε η παροχής μηνιαίων επιδομάτων προς τους πρόσφυγες και τους αιτητές ασύλου, η οποία έχει οδηγήσει σε μία τετράμηνη καθυστέρηση στην καταβολή των δημόσιων βοηθημάτων, από τον Μάρτιο του 2013 και έπειτα. Εξάιρεση αποτελεί η καταβολή μέρους των δικαιωμάτων για το μήνα Απρίλιο, η οποία έγινε στα τέλη Ιουνίου, ενώ παράλληλα μία άλλη ομάδα δικαιούχων δεν έχει λάβει καν το επίδομα από το Φεβρουάριο ή ακόμη και πιο πριν.

Η συγκεκριμένη προσπάθεια αποτελεί μέρος μίας ευρύτερης πολιτικής, η οποία επιχειρεί να καταστήσει το σύστημα παροχής ασύλου λιγότερο ίσο, δίκαιο και αποτελεσματικό, έτσι ώστε να στερήσει την πρόσβαση σε ζωτικές υπηρεσίες και κατά συνέπεια να αποτρέψει την έλευση νέων αιτητών ασύλου και την παραμονή ατόμων με διεθνή προστασία στην Κύπρο. Την ίδια στιγμή, ενισχύονται σημαντικά τα φαινόμενα της ξενοφοβίας, των διακρίσεων και του ρατσισμού, τόσο λόγω του εχθρικού κλίματος που διαμορφώνεται μέσα από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και τις δηλώσεις δημοσίων προσώπων, όσο και από την αποτυχία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) να εγκαθιδρύσει ένα δίκαιο, ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό Κοινό Σύστημα Ασύλου για όλα τα κράτη μέλη. Η αποτυχία αυτή της ΕΕ είναι περισσότερο από εμφανής στις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου (κυρίως στην Ελλάδα, τη Μάλτα και την Κύπρο), όπου από τη μια πλευρά παρατηρείται μία επιδείνωση της χρηματοπιστωτικής και δημοσιονομικής κρίσης και από την άλλη μία ολοένα πιο εχθρική και άδικη πολιτική εναντίον των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτητών ασύλου.

Η ΚΙΣΑ καταδικάζει την πιο πάνω πολιτική ως απάνθρωπη και εξευτελιστική για τα άτομα που εισέρχονται στη Κύπρο με σκοπό να ζητήσουν διεθνή προστασία. Παράλληλα θεωρεί ότι η πολιτική αυτή υποσκάπτει αντί να προωθεί τον επιδιωκόμενο στόχο για τη δημιουργία ενός πραγματικά κοινού συστήματος ασύλου σε ολόκληρη την ΕΕ.

2. Το χρονικό: Ταχύρυθμη διαδικασία χωρίς δημόσια διαβούλευση

Στις 3 Ιουνίου, η Νομική Υπηρεσία απέστειλε την αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου για τις υλικές συνθήκες υποδοχής των αιτητών ασύλου προς το Υπουργικό Συμβούλιο και στις 4 Ιουνίου το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων κατέθεσε τη σχετική πρόταση προς το Υπουργικό Συμβούλιο. Στις 5 Ιουνίου, το Υπουργικό Συμβούλιο ενέκρινε το νομοσχέδιο και εξουσιοδότησε την Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων να το καταθέσει στη Βουλή των Αντιπροσώπων για ψήφιση του σε νόμο. Στις 19 Ιουνίου, το συναρμόδιο Υπουργείο Εσωτερικών κατέθεσε την τελική πρόταση του νομοσχεδίου προς το Υπουργικό Συμβούλιο, η οποία επίσης εγκρίθηκε και δόθηκε η τελική εξουσιοδότηση για κατάθεση του νομοσχεδίου στη Βουλή των Αντιπροσώπων. Στις 26 Ιουνίου, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων κατέθεσε την εισηγητική έκθεση προς τη Βουλή των Αντιπροσώπων. Στις 28 Ιουνίου, η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Εσωτερικών απέστειλε πρόσκληση σε συζήτηση επί του νομοσχεδίου, η οποία διεξήχθη στις 4 Ιουλίου. Αφού έλαβε κατά πλειοψηφία την έγκριση της αρμόδιας Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Εσωτερικών στις 4 Ιουλίου, αποφασίστηκε όπως το νομοσχέδιο κατατεθεί προς ψήφιση στην ολομέλεια της Βουλής των Αντιπροσώπων στις 11 Ιουλίου.

Όπως προκύπτει από τα πιο πάνω, η συγκεκριμένη πρόταση νόμου κατατέθηκε από τα δύο αρμόδια υπουργεία (Εσωτερικών και Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων) στη Βουλή των Αντιπροσώπων για συζήτηση και ψήφιση, χωρίς να έχει προηγηθεί καμία δημόσια διαβούλευση, παρά τη σχετική υποχρέωση της κυβέρνησης, ιδιαίτερα όσον αφορά τα νομοσχέδια που προνοούν την εναρμόνιση της κυπριακής με το ευρωπαϊκό κεκτημένο .

Από την πρώτη στιγμή που διέρρευσε από τα ΜΜΕ η προσπάθεια τροποποίησης της ισχύουσας νομοθεσίας, η Κίνηση για Ισότητα, Στήριξη, Αντιρατσισμό (ΚΙΣΑ), σε σχετική επιστολή της προς τον Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, κ. Γεώργιο Παπαγεωργίου, με ημερομηνία 7 Ιουνίου 2013, ζήτησε όπως της δοθούν το συντομότερο δυνατό τα προσχέδια των νομοθετικών προτάσεων για μελέτη και να προγραμματιστεί συνάντηση για κατάθεση των θέσεων της οργάνωσης και ανταλλαγή απόψεων επί του συγκεκριμένου θέματος. Παρόλα αυτά, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων δεν ανταποκρίθηκε στις εισηγήσεις της ΚΙΣΑ.

3. Η φιλοσοφία: Παροχή των απαραίτητων υλικών συνθηκών υποδοχής σε κουπόνια (δελτία είδος, ή ακόμη και σε είδος)

Οι περί Προσφύγων (Συνθήκες Αποδοχής Αιτητών) Κανονισμοί του 2005 προνοούν ότι οι αιτητές ασύλου κατά τους πρώτους έξι μήνες μετά από την υποβολή της αίτησης τους για άσυλο δεν δικαιούνται να εργαστούν και ως εκ τούτου υποβάλλουν αίτηση για δημόσιο βοήθημα. Μετά τους έξι μήνες δικαιούνται να εργάζονται μόνο στο γεωργοκτηνοτροφικό τομέα, με μηνιαίο εισόδημα €420. Παράλληλα, η μέχρι τώρα πολιτική που ακολουθείτο προνοούσε ότι οι αιτητές ασύλου θα μένουν για ένα μικρό χρονικό διάστημα στο Κέντρο Υποδοχής Αιτητών Ασύλου στην Κοφίνου και στη συνέχεια, νοουμένου ότι δεν θα εργάζονται, μέσω της παροχής δημόσιου επιδόματος θα διασφαλίζεται η στέγαση και η ομαλή ένταξη τους στην κοινωνία.

Σύμφωνα με την ίδια την κυβέρνηση, οι *περί Προσφύγων (Συνθήκες Υποδοχής Αιτητών) Τροποποιητικοί Κανονισμοί του 2013* αποβλέπουν στην αναθεώρηση του πλαισίου, μέσω του οποίου η Κυπριακή Δημοκρατία είχε επιλέξει να υλοποιήσει τις υποχρεώσεις της ως κράτος μέλος της ΕΕ για παροχή υλικών συνθηκών υποδοχής σε αιτητές ασύλου, συγκεκριμένα με την *Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27^{ης} Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη*. Σκοπός του νομοσχεδίου είναι, κατά την κυβέρνηση, η αντικατάσταση του υφιστάμενου συστήματος παροχής των απαραίτητων υλικών συνθηκών υποδοχής των αιτητών ασύλου, μέσω της χορήγησης μηνιαίου δημόσιου βοηθήματος. Σύμφωνα με τις βασικές πρόνοιες του Νομοσχεδίου, οι υλικές συνθήκες υποδοχής θα μπορούν να παρέχονται πλέον είτε υπό μορφή οικονομικού βοηθήματος ή σε είδος, ή ακόμη και σε κουπόνια (δελτία). Σύμφωνα με την σχετική Οδηγία της ΕΕ, η έκταση της παρεχόμενης βοήθειας θα πρέπει να διασφαλίζει την αξιοπρεπή διαβίωση των αιτητών ασύλου μέχρι την ολοκλήρωση εξέτασης της αίτησης τους για άσυλο.

Η κυβέρνηση προσβλέπει, όπως η ίδια μέχρι σήμερα έχει δηλώσει, ότι μέσω του εν λόγω νομοσχεδίου οι υλικές συνθήκες υποδοχής θα καλύπτονται πλέον με κουπόνια, ενώ οι υλικές ανάγκες διατροφής και ρουχισμού ενδεχομένως θα παρέχονται σε είδος. Επιπλέον, η στέγαση θα διασφαλίζεται μέσω της παραμονής των αιτητών ασύλου σε Κέντρο Υποδοχής και Διαμονής Αιτητών Ασύλου. Τέλος, προβλέπεται ότι η κατηγορία των αιτητών ασύλου θα αφαιρεθεί από το μηχανισμό παροχής δημόσιων βοηθημάτων και ουσιαστικά θα λαμβάνει μικρότερο ποσό απ' ό,τι οι υπόλοιπες ευπαθείς κοινωνικές ομάδες που λαμβάνουν δημόσια βοηθήματα, το οποίο θα καθορίζεται με βάση απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Η ΚΙΣΑ εκτιμά ότι οι πρόνοιες αυτές παραβιάζουν τόσο το σύνταγμα της Κύπρου όσο και το ευρωπαϊκό δίκαιο, ιδιαίτερα όσον αφορά την καταπολέμηση των διακρίσεων, οι οποίες κατά την άποψη μας διασφαλίζουν ότι τα όποια επιδοματικά μέτρα για στήριξη των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων που έχουν επηρεαστεί από την κρίση, είτε αυτά προέρχονται από εθνικούς είτε από κοινοτικούς πόρους, θα πρέπει να παρέχονται στο σύνολο των ανθρώπων που τα δικαιούνται, χωρίς να γίνονται οποιεσδήποτε διακρίσεις και κυρίως χωρίς να στηρίζονται στο άνισο και ρατσιστικό κριτήριο της εθνοτικής καταγωγής.

Επιπλέον, δεν προηγήθηκε καμία μελέτη αξιολόγησης της καλύτερης δυνατής μορφής για τον τρόπο παροχής των υλικών συνθηκών υποδοχής των αιτητών ασύλου, γεγονός το οποίο ουσιαστικά θέτει υπό αμφισβήτηση το κατά πόσον η παροχή κουπονιών αναμένεται να κοστίζει λιγότερα απ' ότι η παροχή επιδομάτων, πέραν βεβαίως των άλλων πολλαπλών προβλημάτων που θα επιφέρει ένα τέτοιο σύστημα και την καταπάτηση της αξιοπρέπειας των αιτητών ασύλου.

Παράλληλα, πέρα από τα γεγονότα ότι η κυβέρνηση προτείνει ένα τόσο πολύπλοκο και δαπανηρό ως προς τη διαχείριση του μηχανισμό (παροχή κουπονιών ή σε είδος), χωρίς όμως να έχει σχεδιάσει καν τον απαραίτητο μηχανισμό για την υλοποίηση του συγκεκριμένου μέτρου, τη δημιουργία ενός μηχανισμού παραχώρησης και εξαργύρωσης κουπονιών για την κάλυψη των υλικών συνθηκών υποδοχής των αιτητών ασύλου ενδέχεται να οδηγήσει στη λειτουργία μίας μαύρης αγοράς κουπονιών.

4. Οι βασικές πρόνοιες: Άμεση σύγκρουση με την Οδηγία 2003/9/ΕΚ

Παράλληλα, αρκετά σημεία του εν λόγω νομοσχεδίου έρχονται σε άμεση σύγκρουση με την Οδηγία 2003/9/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη της ΕΕ. Ειδικότερα:

- I. Η εναρμόνιση της παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής στους αιτητές ασύλου σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 8 της Οδηγίας, «να συμβάλλει στον περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων άσυλο», δηλαδή στην «ενθάρρυνση» τους να φύγουν από την Κύπρο και να μεταβούν σε μια άλλη χώρα της ΕΕ για να ζητήσουν άσυλο. Σημειώνεται ότι τα τελευταία χρόνια οι αιτήσεις ασύλου στην Κύπρο έχουν μειωθεί κατακόρυφα λόγω πολλών και σοβαρών προβλημάτων που προκαλεί το σύστημα ασύλου που ακολουθεί η Κυπριακή Δημοκρατία. Το συγκεκριμένο νομοσχέδιο θα επιδεινώσει περαιτέρω την κατάσταση και επομένως θα οδηγήσει μεταξύ άλλων στην ενθάρρυνση αντί στον περιορισμό δευτερογενών μετακινήσεων των αιτούντων άσυλο, ενώ παράλληλα θα συμβάλλει στον περιορισμό της ελεύθερης μετακίνησης των αιτητών ασύλου ακόμη και εντός της επικράτειας της Κυπριακής Δημοκρατίας, περιορίζοντας και παραβιάζοντας το θεμελιώδες δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης (Άρθρα 5 και 6).
- II. Ο προβλεπόμενος από το νομοσχέδιο τερματισμός της παροχής υλικών συνθηκών υποδοχής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης σε εργαζόμενους αιτούντες άσυλο, κυρίως λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι αιτητές ασύλου μπορούν να εργαστούν μόνο στο γεωργοκτηνοτροφικό τομέα με μισθό €420 το μήνα, καταστρατηγεί τις σχετικές πρόνοιες της ευρωπαϊκής Οδηγίας, πολύ απλά γιατί με ένα τέτοιο μισθό κανένας άνθρωπος δεν μπορεί να διασφαλίσει τη στέγαση, διατροφή, ένδυση, υπόδηση και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη τόσο του ίδιου, όσο και των υπόλοιπων μελών της οικογένειάς του, όπως προβλέπεται στο άρθρο 13, 15, 17 και 20 της Οδηγίας (Άρθρα 7 και 9).
- III. Παρά το γεγονός ότι η οδηγία της ΕΕ προβλέπει ότι οι αποφάσεις για παροχή υλικών συνθηκών υποδοχής των αιτητών ασύλου υπόκεινται σε προσφυγή σε δικαστήριο, το νομοσχέδιο δεν διασφαλίζει στους επηρεαζόμενους την παροχή νομικής αρωγής όπως αυτή προβλέπεται στο άρθρο 21 της Οδηγίας ώστε να μπορούν να προσφύγουν δικαστικά κατά των αποφάσεων της διοίκησης (Άρθρο 6).

Διοικητικό Συμβούλιο ΚΙΣΑ
Λευκωσία, 11 Ιουλίου 2013.