

Nuria Díaz eta Elena Muñoz

Errefuxiatuei Laguntza emateko Espainiako Batzordea (CEAR)

2024ko maiatzean, zortzi urte baino gehiagoko negoziazio gogorren ondoren, Migrazio eta Asilorako Europako Ituna (PEMA) onetsi zen azkenean eta Europar Batasunean migrazioa eta asiloa kudeatzeko arau esparru berri bat ezarri zuen. Gizarte zibileko erakundeek eskubideak barne hartuko dituen itun bat lortzeko eskaera ugari egin dituzten arren, emaitza ez da espero bezalakoa izan. Akordioak, duela zortzi urte erreformaren beharra justifikatu zuten gabeziei modu bermatzailean heldu beharrean, mugen kontrolean eta kanporatzean oinarritutako negoziazioen epe laburreko ikuspegia sendotzen du. Horrek arrisku esanguratsuak dakartza, babesari zein giza eskubideei dagokienez.

Hala, immigrazioaren aurkako diskurtsoak eta neurriak sustatzen dituzten indar politikoen gorakadak markatutako ziklo instituzional berri batean, Ituna estatu bakoitzean ezartzea funtsezkoa izango da migratzaileen eta errefuxiatuen eskubideak bermatu ahal izateko.

Ezarpenari dagokionez, eta arau berrien konplexutasuna eta elkarreragina direla medio, bi urteko aldi iragankor bat hitzartu da, estatu kide bakoitzean aplikatzeko. Hortaz, arau-testu gehienak ez dira erabat aplikagarriak izango 2026ko erdialdera arte. Horrek esan nahi du estatuek bi urte dituztela asilo-sistemak prestatzeko eta egokitzeko, Itunean jasotako erregelamendu eta zuzentarau berrien arabera. Gida gisa, Europako Batzordeak hamar bloketan banatutako inplementazio-plan komun bat aurkeztu zuen 2024ko ekainean, estatu kideek behar bezala aplikatzeko dituzten betebeharrak nagusiekin. Ondoren, estatuek beren ezarpen-plan nazionalak bidali zizkioten Europako Batzordeari. Azpimarratzekoa da ituna ezartzeak aukera-leiho bat irekitzen duen arren eskubideen bermea haren erdigunean jartzeko, migratzaile eta errefuxiatuekin lan egiten duten gizarte zibileko erakundeek, behin eta berriz eskatu arren, ez dutela ezarpen-plan nazionaletarako sarbiderik izan. Horrek, gobernantza onari eta prozesuaren gardentasunari eragiteaz gain,

haien parte-hartzea oztokatzen du, eskubideen bermea errealtate izan dadin.

Zer da Migrazioaren eta Asiloaren Europako Ituna? Neurri nagusiak

Migrazioaren eta Asiloaren Europako Itunak Europako Batzordeak 2020ko irailaren 23an aurkeztutako legegintza-proposamen multzo bat jasotzen du, Asiloaren Europako Sistema Bateratua (HEA) erreformatzeko eta Europako migrazio- eta asilo-politiken etorkizuna zehazteko.¹

2024ko ekainaren 11n, Migrazioaren eta Asiloaren Europako Ituna osatzen duten hamar lege-testuak argitaratu ziren: Asiloaren eta Migrazioaren Kudeaketari buruzko Erregelamendua; bi Triage Erregelamendu; Asilorako Prozeduraren Erregelamendua; Mugako Itzuleraren Prozeduraren Erregelamendua; Nazioarteko Babesa Aitortzeko Betekizunen Erregelamendua; Harrera Zuzentaraua; Krisi eta Ezinbesteko Araudia; Eurodac Erregelamendua eta Birfinkatze Esparruaren Erregelamendua.

Erreformak barne hartzen dituen gaien artean, kanpoko mugetan dauden hirugarren herrialdeetako herritarrak sartu aurreko zein Erkidegoko lurraldean daudenak herritarrak sartzeko kontrol-prozedura berri bat dago, baldintzak bete gabe sartzeko. Kontrol horren ondoren, nazioarteko babesa eskatzen duten pertsonak mugako prozedurara edo asilo-prozedura arruntera bideratuko dira; babes-beharrik ez duten pertsonak, berriz, eskatu ez dutelako edo nazioarteko babesa ukatu zaielako, itzulera-prozedurara bideratuko dira. Asilo-eskaeraren balorazioa egiten hasi aurretik, zehaztu behar da zein estatu den

1. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>.

eskaeraren erantzulea, aldaketa txikiak izan dituzten irizpideekin, baina praktikan Europar Batasunean sartu den lehen herrialdeari egokituko zaio nagusiki, eta neurritz kanpoko erantzukizun-zama izango da.

Beste berritasun bat krisi-egoeren edo ezinbesteko egoeren kudeaketarekin lotuta dago; izan ere, egoera horietan, estatu kide arduradunak betebeharrak malgutu eta asilo-bermeak eten ditzake. Egoera horretan, gainerako estatu kideek handitu ahal izango dituzte elkartasunerako ekarpenak asiloa eskatzen duten pertsonen banaketan, edo beste estatu kideei edo hirugarren herrialdeei ekarpen ekonomikoak eginez. Horretarako, erakunde-engranaje konplexu bat sortu da, Erkidegoko herrialdeen arteko elkartasun- eta lankidetzaz-erakunde eta -mekanismo desberdinekin, eta horrek, kasu batzuetan, Kontseiluan gehiengo kualifikatuak aktibatzeak eskatu behar du eta horrek eraginkortasuna zailtzen du.

Erreformak, halaber, estatuak prozedura azeleratuak eta mugakoak, berme gutxiagokoak eta epe laburrekoak, aplikatu ditzaketen kasuak zabaltzen dituzten arauak jasotzen ditu.

Barne-dimentsio hori kanpo-dimentsioarekin konbinatzen da, Europar Batasunera sartzeko migrazio-ibilbideen kudeaketan hirugarren herrialdeekin indartutako lankidetzaz barne hartzen duena. Nazioekin berriz onartzeko eta lankidetzaz teknikorako akordioak sinatzean gauzatzen da. Akordioak giza eskubideak errespetatzen ez dituzten eta babes egokia bermatzen ez duten herrialdeekin sinatzeak arriskuan jartzen ditu migratzaileen eta errefuxiatuen bizitzak. Gainera, kasu askotan, garapenerako laguntza mugen kontroleko lankidetzaz baldintzatzen duten klausulak txertatzen dituzte eta giza garapena ardatz duen laguntzaren helburua hutsaldu egiten dute.

Azkenik, itzulera-politikei dagokienez, Itunak indartu egiten du estatuak kanporatze azkar eta eraginkorrek egiteko duten betebeharra, ikuspegi uniformea eta koordinatua bilatzen du estatu kideen artean eta EBtik itzultzeko koordinatzaile-postu berri bat sortzen du. 2024ko uztailan, Europako Batzordeko presidente Ursula von der Leyenek itzulkinge buruzko EBren estrategia berri baterako planak iragarri zituen, 2024-2029rako lehentasun estrategikoen parte gisa. Hala, 2025eko martxoaren 11n, Batzordeak Itzulera Araudiaren proposamena aurkeztu zuen, 2008ko Zuzentaraua ordezkatzeko zuena, itzulkinge

eraginkortasuna eta itzulitako pertsonen kopurua handitzeko asmo aitortuarekin. Horretarako, estatu kideen arteko itzulera-prozedurak harmonizatzea du helburu, zuzentarau bat erabili beharrean erregelamendu bat erabiltzeko, eta estatuko legerian arau onuragarriagoak sartzeko aukera ezabatu nahi du.

Puntu kezkarrien artean dago pertsona bat itzul daitezkeen herrialdeen areagotzea, ez bakarrik bere jatorrizko herrialdera edo ohiko bizilekura, baizik eta baita bi aldeko berronarpen akordioan igarobide diren herrialdeetara ere; hots, sartzeko eta bizitzeko eskubidea duen beste herrialde batera, asiloko lehen herrialdera edo hirugarren herrialde segurura, nazioarteko babes-eskaera arrazoi horrengatik ukatu bazen, eta alde biko akordioa duen beste edozein herrialdeetara, pertsonak harekin inolako loturarik ez badu ere.

Itzulera-gaietan izandako aurrerapenak agerian uzten du Migrazioaren eta Asiloaren Europako Ituna onartu zeneko testuinguru eztabaidagarria; izan ere, Hungaria, Eslovakia edo Polonia bezalako herrialdeek ituna onartu ondoren adierazi zuten ezarritako betebeharretatik aldentzeko zirela, eta Italia, besteak beste, asilo-prozeduraren eta itzulkinge izapidetzea kanporatzeko neurriak bultzatzen saiatu dira, Albaniarekin egindako akordio baten esparruan.

Modu kezkarrian, Batzordeak berak PEMAtik harago «estrategia berritzaileak» hartzeko deia egin du, hirugarren herrialdeetan asilo-eskaerak kudeatzeko, Italiaren eta Albaniaren arteko akordioari erantzuteko. Eredu horrek kezka ugari pizten ditu eskatzaileen prozedura-bermeei eta giza eskubideen urraketa dagokienez, hala nola atxilotetaren automatismoari eta baldintzei, abokatu-laguntza eskuratzeari, Itsasoko Nazioarteko Zuzenbidearen urraketa, portu segururik hurbilenean lehorreratuak ez izateari eta prozedura kanporatzeari dagokienez.

Erronkak eta aukerak: Espainiari erreferentzia berezia

Gaur-gaurkoz, immigrazioaren aurkako diskurtsoak eta politikak gero eta ohikoagoak eta gero eta deshumanizatzaileagoak diren honetan, Europar Batasunaren erronka nagusia da bere migrazio- eta asilo-politika erabat koherentea izatea giza

duintasunaren eta giza eskubideen errespetuaren sorrerako balio eta printzipioekin. Ildo horretan, funtsezkoa da Migrazioaren eta Asiloaren Europako Itunaren ondorioz eskubideen bermea estatu kideek hartzen dituzten neurri legegile eta politiko guztiak gidatu behar dituen funtsezko printzipio gisa kokatzea.

Ikusi dugun bezala, kezka handiak daude sartu eta itzuli aurreko kontrol-prozedura berriak sartzearekin, atxiloteta hedatzea eta ez itzultzeko printzipioa arriskuan jartzea ekar dezaketenak. Printzipio horren arabera, inorezin da itzuli bere bizitza arriskuan dagoen herrialdeetara. Halaber, krisi-egoeretan bermeak eteteari eta prozedura azeleratuak eta mugakoak hedatzeari buruzko erronkak daude, prozedura horiek ez baitira hain bermatzaileak, bai eta giza eskubideak eta babes egokia bermatzen ez dituzten hirugarren herrialdeekin akordioak sinatzeari buruzkoak ere.

Espainiako estatuan, funtsezkoa da ordenamendu juridikoan dauden bermeei eustea. Besteak beste, nazionalitatearen ondoriozko bereizkeriarik gabeko nazioarteko babes-eskaeren banakako ebaluazioa, prozeduraren fase guztietan doako laguntza juridikorako eta bere hizkuntzaren interprete baterako eskubidea, informaziorako eta entzuna izateko eskubidea, bai eta etendura automatikoko baliabide eraginkor baterako eskubidea ere. Gai hori funtsezkoa da ebazpen irmoa izan arte pertsonak arriskuan jar ditzaketen itzulketak gauzatzen ez direla bermatzeko.

Garrantzitsua da, halaber, sartu aurreko kontrol-prozedura berria aplikatzearen esparruan, nazioarteko babes-prozedurara sartzeko atzerapenak saihesteko, prozedura horretara sartu ahal izatea babesa eskatzeko borondatea adierazten duten unetik, triajea ahalik eta denbora laburrenean egiten dela ziurtatuz, 72 orduko epea gainditu gabe. Funtsezkoa da, halaber, prozedura horrek beharrezko berme eta baliabideak izatea, eta kalteberatasun-egoerak identifikatzen espezializatutako gobernuz kanpoko erakundeek parte hartzea. Gainera, legediak triajea egiten den lekuek bete beharreko gutxieneko bermeak jaso beharko ditu, eta uneoro bermatu beharko du asilo-eskatzaileek Harrera Zuzentarauan ezarritako eskubide eta baldintza guztiak dituztela.

Bestalde, aurreko atalean adierazi bezala, lehen sarrerako herrialdeek prozedurak bereganatzeko eta izapidetzeko erantzukizuna beren gain hartzen jarraituko dute. Hori dela eta, funtsezkoa da Asilo eta Babes Bulegoa baliabide eta langile espezializatu

gehiagorekin indartzea, familia bateratzeko eta ikasketa-bisatuak lortzeko irizpideak malgutzeko, eta bermatzea eskatzaileei ez zaiela zigorrik ezarriko Erkidegoko beste herrialde batzuetara joateagatik.

Araudiak atxilotetaren alternatibak ere aurreikusi behar ditu, eta neurri hori salbuespenezko baliabidea da kasu tasatuatarako. Sartu aurreko kontrola eta mugako prozedurak leku egokietan egin dira, pertsona hura agintarien eskura dagoela bermatzeko, baina bere askatasuna erabat errespetatuz. Inola ere ez da egin behar atzerritarrak barneratzeko zentroetan.

Elkartasunaren eremuan, pertsonak beste ekarpen batzuen gainetik babesteari eman behar zaio lehentasuna, eta birkokapenak lekualdatuko direnen eskubideak eta beharrak errespetatuz egiten direla bermatu behar da. Gainera, funtsezkoa da krisi-egoeren aurreko plangintza eta erantzuna eta harrera-sistemaren gaitasunak indartzea.

Halaber, funtsezkoa da bizitzak salbatzea lehenestea, bide legal eta seguruak gaituz. Horretarako, beharrezkoa da asiloari buruzko lege berriak egungo arauaren 38. artikuluaen aurreikuspenari eustea, eta lege hori zabaltzea, Espainiak hirugarren herrialdeetan dituen enbaxadetan eta kontsulatuetan asiloa eskatzeko aukera emateko, eskatzailearen jatorrizko herrialdean bizitzeko edo giza eskubideak urratzeko arriskua dagoenean. Gainera, arau horrek Birfinkatze Plan Nazionalari eutsi behar dio, asmo handiko konpromisoak gehituz eta Birfinkatzeko Europako Bi Urteko Planarekin batera, bai eta bisa humanitarioak emateko aukerari ere. Kontuan hartu behar da, halaber, errefuxiatuei familia elkartzeko eskubidea aitortzeko baldintzak malgutu egin behar direla.

Harrera-sistemari dagokionez, funtsezkoa da baldintza egokiak bermatzea, asilo-eskatzaileak duintasunez bizi daitezen eskaera ebazteko prozesuak irauteen duen bitartean. Horretarako, funtsezkoa da argi eta garbi mugatzea «bizi-maila egokia» kontzeptua zehazten duten irizpideak, Europar Batasuneko Justizia Auzitegiaren jurisprudentziaren arabera, bai eta harrera-zentroetan indarkeria mota guztiak (arrazistak, xenofoboak, LGTBIQ+, haurrak...) prebenitzeko protokoloak hedatzea ere. Europako Zuzentarau berriak besteak beste informazio eskubideetarako sarbidean hobekuntzak sartzen dituen arren, mugitzeko askatasunerako murrizketak ere ezartzen ditu, eta kasu jakin batzuetan harrera-baldintzak

mugatzea ahalbidetzen du. Atzerapenak saihesteko, gomendatzen da gizarteratzeko ibilbideak asilo-eskatzailleekin hitzartzeko praktikari eustea, harrera-baldintzak murritztea ekar dezaketen nahitaezko jarduerak inposatu gabe.

Azkenik, garrantzitsua da asilo- eta migrazio-prozedura guztietan oinarritzko eskubideen errespetua gainbegiratu eta monitorizatzeko bermatzearen garrantzia azpimarratzea. Ildo horretan, beharrezkoa da ikuskapen-mekanismo independente bat ezartzea, Herriaren Defendatzailearen, Iheslariantzako NBERen Agentziaren (ACNUR) eta gizarte zibileko erakunde espezializatuen parte-hartzea barne hartzen duena, eskubideen urraketa oro ikertu eta zigortu ahal izango dela ziurtatuz.

Ondorioa

Immigrazioaren aurkako diskurtsoen eta politiken gorakada kezagarria eta giza eskubideen atzerakada

larria ezaugarri dituen egungo testuinguru globalean, Europar Batasunak horien bermean eredu izateko aukera du. Hori guztia, sorrerako balioekin bat etorriz eta pertsonak erdigunean jarriko dituen migrazio-eta asilo-politika antolatuz. Hori posible izan dadin, Migrazioaren eta Asiloaren Europako Itun berria ezartzeko neurriek honako hauek bermatu behar dituzte: asilo-prozedurak bermatzea; ez itzultzearen printzipioa errespetatzea; giza eskubideak betetzen ez dituzten herrialdeekin akordioak etetea; eta legezko bide seguruak abiaraztea, pertsonak ibilbide arriskutsuetan beren bizitzak arriskatu behar ez izatea bermatzeko. Espainia ere eredu izan daiteke gainerako estatu kideentzat irekitzen den aukera-leiho honetan, aurreikusitako lege-aldaketetan eskubideetan ikuspegi bermatzailea hartuz, politika inklusibo eta humanitarioagoekin migrazioaren kudeaketa eraginkorra egin daitekeela frogatuz eta giza eskubideak eta nazioarteko zuzenbidea erabat errespetatuz.