

Η επίδραση των ενωσιακών κανόνων ασύλου στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός της ΕΕ

Στην παρούσα εισήγηση θα αναφερθώ στην πολιτική ασύλου της ΕΕ ως ένα ζήτημα που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και πως οι αυξημένες προσφυγικές ροές των τελευταίων ετών έρχονται να θέσουν περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία για λόγους ασφάλειας.

Σε ένα πρώτο μέρος θα αναφερθώ στην εξέλιξη της πολιτικής ασύλου της ΕΕ και σε ένα δεύτερο στους περιορισμούς που θέτει η προσφυγική κρίση στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός της ΕΕ.

I. Η εξέλιξη της πολιτικής ασύλου της ΕΕ

Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων αναφερόμενη στο κεφάλαιο III στην «εργασία επ'αμοιβή» κάνει μια τριπλή διάκριση. Αναφέρεται στους μισθωτούς (άρθ. 17), στους μη μισθωτούς (άρθ. 18) και στους ελεύθερους επαγγελματίες (άρθ. 18). Για τους πρώτους αναφέρει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη οφείλουν να τους αναγνωρίζουν τις ευνοϊκότερες συνθήκες που επιφυλάσσουν στους αλλοδαπούς. Τονίζει δε ότι οι περιορισμοί που τυχόν ισχύουν για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους χάριν της προστασίας των ημεδαπών εργαζομένων οφείλουν να αρθούν, μεταξύ άλλων, με τη συμπλήρωση τριετούς διαμονής τους εντός της χώρας. Για τους δεύτερους αναφέρει ότι οι συμβαλλόμενες χώρες οφείλουν να αναγνωρίζουν στους πρόσφυγες την ευνοϊκότερη μεταχείριση που επιφυλάσσουν υπό τις ίδιες συνθήκες στους νομίμως διαμένοντες αλλοδαπούς σχετικά με την άσκηση μη μισθωτού αγροτικού, βιομηχανικού, χειροτεχνικού ή εμπορικού επαγγέλματος, ως και τη σύσταση εμπορικών και βιομηχανικών εταιρειών. Για τους τρίτους αναφέρει ότι τα συμβαλλόμενα κράτη οφείλουν να αναγνωρίζουν αντίστοιχο δικαίωμα απασχόλησης με τους αλλοδαπούς σε όσους πρόσφυγες κατέχουν αναγνωρισμένους τίτλους σπουδών.

Το 1957, όταν και υπογράφεται η Συνθήκη της Ρώμης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), τα έξι ιδρυτικά μέλη της είχαν ήδη υπογράψει και κυρώσει τη Συνθήκη της Γενεύης. Συνεπώς, υφίσταται ένα ισχυρό

διεθνές νομοθετικό πλαίσιο σχετικό με το καθεστώς των προσφύγων, τη δεσμευτικότητα του οποίου είχε αποδεχθεί το σύνολο των τότε κρατών μελών της ΕΟΚ με αποτέλεσμα να μην υφίσταται η ανάγκη συμπερίληψης σχετικών διατάξεων. Το γεγονός, όμως, αυτό δεν είναι μόνο απόρροια μιας πρόσφατης διεθνούς δέσμευσης των Ευρωπαίων εταίρων. Είναι και το γεγονός ότι οι συντάκτες της Συνθήκης της Ρώμης έχουν ως πρώτιστο μέλημα την εγκαθίδρυση μιας οικονομικής συνεργασίας η οποία στην επιτυχή της εξέλιξη θα διευρύνει και θα εμβαθύνει τα υφιστάμενα πεδία συνεργασίας και θα δρομολογήσει νέα. Η δε ελεύθερη κυκλοφορία εντός της ΕΟΚ δεν αφορά όλα αδιακρίτως όλους τους πολίτες των κρατών μελών όπως διατυπώνεται στο άρθρο 3 παρά μόνο, σύμφωνα με το άρθρο 48, όσους εργάζονται. Συνεπώς, την ελευθερία αυτή δεν μπορούν να την επικαλεστούν, πολλώ δε μάλλον να τη χρησιμοποιήσουν, οι υπήκοοι τρίτων χωρών, νόμιμοι μετανάστες και πρόσφυγες, προκειμένου να μετακινηθούν σε ένα κράτος μέλος διαφορετικό από αυτό της νόμιμης διαμονής τους για να ασκήσουν οποιοδήποτε είδος οικονομικής δραστηριότητας.

Στις αρχές της δεκαετίας του '80 ο στόχος εγκαθίδρυσης μιας κοινής αγοράς δεν έχει ακόμα επιτευχθεί. Μέσα σε ένα κλίμα γενικότερης εσωστρέφειας γύρω από το μέλλον της ΕΟΚ τη συζήτηση γύρω από την επιτυχή πραγμάτωση του εγχειρήματος της κοινής αγοράς μονοπωλεί, μεταξύ άλλων, ο ακριβής προσδιορισμός των δικαιούχων της ελεύθερης κυκλοφορίας. Ορισμένα κράτη μέλη υποστηρίζουν την εφαρμογή της μόνο στους Ευρωπαίους πολίτες και συνεπώς τη διατήρηση των ελέγχων στα σύνορα για τους υπόλοιπους. Άλλα, αντιθέτως, επιθυμούν την καθιέρωσή της για όλους ανεξαιρέτως τους ευρισκομένους στο κοινοτικό έδαφος. Λόγω των διαφωνιών μια συμφωνία εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν καθίσταται εφικτή.

Τον Ιούλιο του 1984, με αφορμή την ακινητοποίηση φορτηγών από τους Γάλλους οδηγούς τους στα γαλλο-γερμανικά σύνορα τον Φεβρουάριο του 1984, ως αντίδραση στους εξαντλητικούς τελωνειακούς ελέγχους, οι ηγέτες της Γαλλίας και της Δυτικής Γερμανίας, Mitterand και Kohl, συμφωνούν στο *Saarbrücken* της Γερμανίας στη σταδιακή κατάργηση των συνοριακών ελέγχων μεταξύ των δύο χωρών. Η απόφαση αυτή αφορά στο σύνολο των πολιτών των κρατών που

κατοικούν νόμιμα στις δύο χώρες, ανεξαρτήτως ιθαγένειας. Με αφετηρία αυτή τη συμφωνία, ένα χρόνο αργότερα, στις 14 Ιουνίου 1985, η Γαλλία, η Γερμανία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες αποφασίζουν στο Σένγκεν του Λουξεμβούργου την ελεύθερη διέλευση των εσωτερικών συνόρων από όλους τους υπηκόους των κρατών μελών και τους νομίμως διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών. Πρόκειται για τη Συμφωνία Σένγκεν. Πέντε χρόνια αργότερα, στις 19 Ιουνίου 1990, η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν συμπληρώνει τη Συμφωνία και καθορίζει τις προϋποθέσεις εφαρμογής και τις εγγυήσεις υλοποίησης της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Η Συμφωνία και η Σύμβαση Σένγκεν, οι κανόνες που θεσπίζονται βάσει των κειμένων αυτών, καθώς και οι συναφείς συμφωνίες συνθέτουν το κερτημένο Σένγκεν. Τα δύο προαναφερόμενα κείμενα δεν κάνουν λόγο για το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Η μόνη αναφορά στους τελευταίους αφορά στην ανάγκη συνεργασίας για την εναρμόνιση της πολιτικής θεωρήσεων και για την παρεμπόδιση της παράνομης μετανάστευσης. Ενώ, όμως, δεν γίνεται καμία αναφορά για το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων υπηκόων τρίτων χωρών, για πρώτη φορά περιλαμβάνονται διατάξεις σχετικά με την ευθύνη για την εξέταση των αιτήσεων παροχής ασύλου. Σύμφωνα με το άρθρο 29 της Σύμβασης Σένγκεν «όποιο και εάν είναι το συμβαλλόμενο μέρος στο οποίο ο αλλοδαπός απευθύνει την αίτηση παροχής ασύλου, ένα μόνο συμβαλλόμενο μέρος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αιτήσεώς του». Ένα πρωτόκολλο προσαρτημένο στη συνθήκη του Αμστερνταμ επέτρεψε την ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων που επέφερε το Σένγκεν στην ΕΕ.

Στο τέλος της δεκαετίας του '80 τα κράτη μέλη αποφασίζουν να καταγράψουν σε ένα πρώτο στάδιο τις εθνικές πολιτικές ασύλου προκειμένου να περάσουν σε ένα δεύτερο στην εναρμόνισή τους. Ως πρώτο βήμα επιλέγουν μέσα από μία σύμβαση να καθορίσουν το υπεύθυνο κράτος για την εξέταση παροχής ασύλου η οποία επιβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ο λόγος είναι η αποφυγή της παρατεταμένης αβεβαιότητας για τον αιτούντα ως προς την τύχη της αιτήσεώς του. Πρόκειται για τη σύμβαση του Δουβλίνου. Πρόκειται για ένα κείμενο διεθνούς δικαίου το οποίο αν και υπογράφεται στις 15 Ιουνίου 1990 εντούτοις

ξεκινά να ισχύει από την 1 Σεπτεμβρίου 1997 λόγω της μακράς διαδικασίας των εθνικών κυρώσεων.

Το ερώτημα το οποίο τίθεται είναι το ακόλουθο: Ποιος ο λόγος να έχουμε δύο κείμενα με παρόμοιο αντικείμενο; Ο λόγος είναι απλός. Η Σύμβαση Σέγκεν αποτελεί πρωτοβουλία συγκεκριμένων ευρωπαϊκών κρατών που έχουν κοινά σύνορα. Η Σύμβαση του Δουβλίνου υπογράφεται στο πλαίσιο εναρμόνισης της πολιτικής ασύλου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και δεσμεύει το σύνολο των κρατών μελών της.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτελεί την πρώτη ενωσιακή συνθήκη η οποία αναφέρεται στην πολιτική ασύλου. Την τοποθετεί στον τρίτο πυλώνα («Διατάξεις σχετικά με τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων») και την αναγορεύει σε «θέμα κοινού ενδιαφέροντος» (άρθ. Κ.1) το οποίο θα πρέπει να μπει στην ατζέντα των κρατών μελών. Σε μια από τις δηλώσεις που επισυνάπτονται στο κείμενο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και συγκεκριμένα στη «Δήλωση σχετικά με το Άσυλο» τα κράτη μέλη συμφωνούν ότι θα εξετάσουν κατά προτεραιότητα τα ζητήματα που αφορούν στην πολιτική ασύλου με σκοπό να θεσπίσουν στις αρχές του 1993, κοινή δράση για την εναρμόνισή τους. Ο λόγος που τα κράτη μέλη επιδεικνύουν αυτή τη σπουδή προκειμένου να εντάξουν στην κοινή τους ατζέντα το θέμα του ασύλου είναι διπλός. Πρώτον, η δημιουργία μέχρι της 31 Δεκεμβρίου 1992 της εσωτερικής αγοράς και, κατά συνέπεια, το άνοιγμα των συνόρων. Δεύτερον, η έκρηξη του αριθμού μεταναστών προερχόμενων από το καταρρέον ανατολικό μπλοκ καθώς και αιτούντων άσυλο από την τέως Γιουγκοσλαβία.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προσθέτει μεταξύ των στόχων της ενωσιακής συνεργασίας τη διατήρηση και ανάπτυξη της Ένωσης ως χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά στους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας» (άρθρο 2 ΣΕΕ). Η δε βούληση των κρατών μελών στην επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου είναι ισχυρή καθώς στο προοίμιο της Συνθήκης εκφράζουν την αποφασιστικότητά τους να εγκαθιδρύσουν τον χώρο ώστε να «διευκολύνουν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, διαφυλάσσοντας

ταυτόχρονα την ασφάλεια και την προστασία των λαών τους». Συνεπώς, η ελεύθερη κυκλοφορία ως στόχος έρχεται για πρώτη φορά να συμπλεύσει με αυτό της ασφάλειας. Με τη νέα συνθήκη τα ζητήματα θεωρήσεων, ασύλου, μετανάστευσης και άλλων πολιτικών που άπτονται της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, όπως η δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, μεταφέρονται από τον τρίτο πυλώνα της ΕΕ στον πρώτο πυλώνα, ενώ οι διατάξεις σχετικά με την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις παραμένουν στον τρίτο πυλώνα της Ένωσης.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέπει ότι η πρώτη φάση υλοποίησης του χώρου οφείλει να ολοκληρωθεί έως την 1^η Μαΐου 2004. Ως συνοδευτικά μέτρα που θα υποστηρίξουν τη δημιουργία του χώρου (άρθρο 61 και 67 ΣΕΚ) προβλέπονται η εντός πενταετίας θέσπιση: α) κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας, β) ελάχιστων προδιαγραφών για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ως προσφύγων, για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος του πρόσφυγα και γ) κριτηρίων για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής προσφύγων και εκτοπισθέντων (άρθρο 31 ΣΕΚ).

Ενώ, όμως, η Συνθήκη του Άμστερνταμ καθορίζει ένα σαφές νομικό πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να αναπτυχθεί ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, εντούτοις, δεν προτείνει τον τρόπο και τα μέσα επίτευξης αυτού του εγχειρήματος. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο πλαίσιο του ρόλου του να καθορίζει τους στρατηγικούς προσανατολισμούς της ΕΕ, αναλαμβάνει αυτό τον ρόλο. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε αποφασίζεται ότι η εγκαθίδρυση και λειτουργία του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης θα επιτευχθεί μέσα από πενταετή προγράμματα. Κάθε κείμενο θα χαράσσει ένα πενταετές πλάνο πολιτικής με προτεραιότητες και μετρήσιμους στόχους οι οποίοι στη συνέχεια θα γίνονται πρωτοβουλίες από την Επιτροπή και ενέργειες από το Συμβούλιο. Θα υφίσταται πλέον ένας προγραμματισμός ο οποίος θα καλείται να καλύψει συγκεκριμένες ανάγκες οι οποίες αξιολογούνται ως προτεραιότητες για την Ένωση.

Παράλληλα, θα υφίσταται και ένας έλεγχος πεπραγμένων καθώς δημιουργείται ένας «πίνακας ελέγχου των αποτελεσμάτων» («scoreboard») που παρέχει τη δυνατότητα συνεχούς παρακολούθησης της επιτευχθείσας προόδου κατά την εφαρμογή των απαιτούμενων μέτρων που θα πρέπει να ληφθούν εντός μιας περιόδου πέντε ετών. Να σημειωθεί ότι στο πλαίσιο των προγραμμάτων αυτών υλοποιείται το ΚΕΣΑ σύμφωνα, πάντοτε, με τους κανόνες και τις επιταγές που θέτει το πρωτογενές δίκαιο. Για να έχουμε μια σαφή εικόνα του πλαισίου εξέλιξης του χώρου θα λέγαμε ότι οι συνθήκες θέτουν το νομικό πλαίσιο. Βάσει αυτού το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μέσω των πενταετών προγραμμάτων, θέτει τις προτεραιότητες οι οποίες υλοποιούνται μέσω του δευτερογενούς δικαίου. Η πρόοδος κάθε προγράμματος ελέγχεται από την Επιτροπή ώστε να διασφαλίζεται η εκτέλεσή του.

Στο Πρόγραμμα του Τάμπερε για πρώτη φορά συνδέει το άσυλο με την ελεύθερη κυκλοφορία εντός της ΕΕ. Παύει, δηλαδή, να θεωρεί το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας ως ένα αποκλειστικό προνόμιο των Ευρωπαίων πολιτών. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι «η ελευθερία αυτή δεν θα πρέπει να θεωρείται αποκλειστικό δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης. Εάν γινόταν αυτό, θα αποτελούσε αντίφαση με τις ευρωπαϊκές παραδόσεις η άρνηση της ελευθερίας αυτής σε εκείνους τους οποίους οι περιστάσεις αναγκάζουν ευλόγως να ζητήσουν είσοδο στο έδαφος των κρατών μελών της ΕΕ. Η εγκαθίδρυση μιας γνήσιας ελεύθερης κυκλοφορίας απαιτεί την ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής ασύλου λαμβάνοντας συγχρόνως υπόψη την ανάγκη συνεχούς ελέγχου των εξωτερικών συνόρων. Η κοινή πολιτική ασύλου θα πρέπει να στηρίζεται σε αρχές που αφενός να είναι σαφείς για τους Ευρωπαίους πολίτες και αφετέρου θα προσφέρει εγγυήσεις σε εκείνους που ζητούν προστασία ή είσοδο στην Ευρωπαϊκή Ένωση».

Κατά την περίοδο υλοποίησης του Προγράμματος του Τάμπερε θεσπίζονται οι ακόλουθες νομικές πράξεις για το άσυλο:

- Η Οδηγία 2001/55/ΕΚ, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων.

- Η Οδηγία 2003/9/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη.

- Ο Κανονισμός 343/2003 (Δουβλίνο II) για τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών προσδιορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου.

- Η Οδηγία 2004/83/ΕΚ για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.

Το δεύτερο πενταετές πρόγραμμα, αυτό της Χάγης εγκρίνεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 4 και 5 Νοεμβρίου 2004 και καλύπτει την περίοδο 2005-2009. Πέρα από τις προτεραιότητες που συνδέονται με τη λειτουργία του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, τίθεται ως στόχος η βελτίωση της ικανότητας της Ένωσης και των κρατών μελών της να παρέχουν προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες χρησιμοποιώντας ως «όχημα» την ανάπτυξη ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ). Στους στόχους του ΚΕΣΑ τίθενται οι εξής:

- Η θέσπιση μιας κοινής διαδικασίας ασύλου.

- Η θέσπιση ενός ενιαίου καθεστώτος για τα άτομα στα οποία χορηγείται άσυλο ή επικουρική προστασία.

- Η ενίσχυση της έμπρακτης συνεργασίας μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών ασύλου και των φορέων της εξωτερικής διάστασης του ασύλου.

Ως μοναδικό «προϊόν» του πενταετούς αυτού προγράμματος μπορεί να αναφερθεί η Οδηγία 2005/85/ΕΚ, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα. Ο ευρωσκεπτικισμός ο οποίος «σκιάζει» τις ευρωπαϊκές εξελίξεις λόγω των αρνητικών δημοψηφισμάτων σε Γαλλία και Ολλανδία την άνοιξη του 2005 δεν θα μπορούσε να αφήσει ανέπαφη και την εμβάθυνση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Προκειμένου να δοθεί μια δυναμική στην ασθμαίνουσα προσπάθεια των κρατών μελών να «προχωρήσουν» τα θέματα μετανάστευσης και ασύλου υπογράφεται στις 15 και 16 Οκτωβρίου 2008 στις Βρυξέλλες το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Το τελευταίο αποτελεί μια πολιτική δήλωση και όχι ένα νομικά δεσμευτικό κείμενο. Οι εικοσιπέντε αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων διαπιστώνουν ότι εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά στην παροχή της προστασίας στους πρόσφυγες και των μορφών που λαμβάνει η προστασία αυτή. Για την υλοποίηση «υψηλότερων ακόμα προδιαγραφών» για το άσυλο που θα βασίζονται στις πολιτικές δεσμεύσεις και στις στρατηγικές κατευθύνσεις των κυβερνήσεων των κρατών μελών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφωνεί στα ακόλουθα:

- Στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού γραφείου στήριξης για το άσυλο.
- Στην καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας ασύλου μέχρι το 2012.
- Στη δημιουργία ειδικών διαδικασιών βοήθειας από τα κράτη μέλη που ενεργοποιούνται, όταν κάποιο από αυτά βρίσκεται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης εξαιτίας της μαζικής εισροής αιτούντων άσυλο. Η βοήθεια αυτή, που βασίζεται στην αρχή της αλληλεγγύης, παραμένει μεταξύ των κρατών σε εθελοντικό επίπεδο.
- Στην ενίσχυση της συνεργασίας με το Γραφείο του Υπατου Αρμοστή ΟΗΕ για τους πρόσφυγες.
- Στην εξασφάλιση της κατάρτισης του προσωπικού των εξωτερικών συνόρων.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας συνιστά τον μεγάλο σταθμό στην εξελικτική πορεία του ΚΕΣΑ καθώς μετατρέπει τις αποσπασματικές ενέργειες για το άσυλο σε μια κοινή πολιτική (άρθρο 67 παρ. 2 ΣΛΕΕ και άρθρο 78 παρ. 1 ΣΛΕΕ). Στόχος δεν είναι πλέον μόνο η θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών, αλλά η δημιουργία ενός κοινού συστήματος που περιλαμβάνει ενιαίο καθεστώς και ενιαίες διαδικασίες. Για την ανάπτυξη της κοινής πολιτικής ασύλου, η οποία κατατάσσεται στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ (άρθ. 4 ΣΛΕΕ), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα σχετικά με:

- Το ενιαίο καθεστώς ασύλου.

- Το ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας.
- Το κοινό σύστημα προσωρινής προστασίας.
- Τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας.
- Τα κριτήρια και μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης.
- Τις προδιαγραφές σχετικά με τις συνθήκες υποδοχής.
- Τη σύμπραξη και συνεργασία με τρίτες χώρες.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η ρητή αναγνώριση του νομικού κύρους του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των περιεχομένων σε αυτόν δικαιωμάτων, ελευθεριών και αρχών (άρθ. 6 ΣΕΕ). Ο Χάρτης πλέον απολαμβάνει το ίδιο καθεστώς με τις συνθήκες και παράγει νομικά δεσμευτικά συνέπειες και αποτελέσματα για τα ενωσιακά όργανα και τα κράτη μέλη στο πλαίσιο δραστηριοποίησής τους σε θέματα ενωσιακού χαρακτήρα και περιεχομένου. Το άρθρο 18 του Χάρτη αναφέρεται στο δικαίωμα ασύλου και το αμέσως επόμενο άρθρο απαγορεύει την επιστροφή ενός προσώπου στην περίπτωση όπου υπάρχει δικαιολογημένος φόβος διώξεως ή πραγματικός κίνδυνος να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη και εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση (αρχή της μη επαναπροώθησης).

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, το τρίτο στη σειρά πενταετές πρόγραμμα εγκαθίδρυσης του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, υιοθετείται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2009 επί της σουηδικής προεδρίας του Συμβουλίου της ΕΕ. Σχετικά με το άσυλο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επαναλαμβάνει ότι «η δημιουργία ενός κοινού συστήματος παροχής ασύλου έως το 2012 παραμένει βασικός πολιτικός στόχος για την Ένωση» και τονίζει την ανάγκη ελέγχου και καταστολής της παράνομης μετανάστευσης προκειμένου να διατηρηθεί αξιόπιστο το σύστημα ασύλου. Τα σημεία όπου θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην ανάπτυξη του ΚΕΣΑ και για τα οποία καλείται το Συμβούλιο να ενεργήσει ή η Επιτροπή να αναλάβει πρωτοβουλία είναι τα εξής:

- Η δημιουργία ενός κοινού χώρου προστασίας.
- Ο καταμερισμός ευθυνών και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών.
- Η ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης του ασύλου.

Το 2013 θεσπίζονται ορισμένες νομοθετικές πράξεις «δεύτερης γενιάς», οι οποίες εναρμονίζουν πτυχές των εθνικών διαδικασιών ασύλου και διασφαλίζουν ότι αυτές είναι ασφαλείς, δίκαιες και αποτελεσματικές και δεν μπορούν να γίνουν αντικείμενο κατάχρησης. Βασικό στοιχείο των νομοθετικών αυτών πράξεων είναι η εναρμόνιση των προτύπων προστασίας και υποδοχής στην ΕΕ. Με τον τρόπο αυτό, τα άτομα που ζητούν άσυλο έχουν τις ίδιες ευκαιρίες για διεθνή προστασία σε όλη την Ένωση. Παράλληλα, το κοινό σύστημα ενισχύεται από την αποτελεσματική στην πράξη συνεργασία και αλληλεγγύη των κρατών μελών της ΕΕ τόσο μεταξύ τους όσο και με τις χώρες καταγωγής ή διέλευσης των ατόμων που αιτούνται άσυλο. Στις 20 Ιουνίου 2013, την Παγκόσμια Ημέρα των Προσφύγων, εγκρίνεται το ΚΕΣΑ.

Κατά την πενταετία εφαρμογής του Προγράμματος της Στοκχόλμης υιοθετούνται οι ακόλουθες νομικές πράξεις:

- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2010, για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο.

- Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας.

- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα και σχετικά με αιτήσεις της αντιπαραβολής με τα δεδομένα

Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου και για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1077/2011 σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Λειτουργική Διαχείριση Συστημάτων ΤΠ Μεγάλης Κλίμακας στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

- Οδηγία 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία.

- Οδηγία 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας.

Τον Ιούνιο του 2014, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ορίζει τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης για την περίοδο 2015-2019. Πρόκειται για το τέταρτο πρόγραμμα ενίσχυσης του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Για τα θέματα ασύλου το Πρόγραμμα δεν εξειδικεύει κάποια μέτρα τα οποία θα πρέπει να ληφθούν κατά την επόμενη πενταετία και αρκείται σε γενικές παρατηρήσεις. Στο πλαίσιο του θεματολογίου αυτού ο προγραμματισμός για τα θέματα ασύλου περιλαμβάνει τις ακόλουθες δράσεις:

- Καθιέρωση ενός νέου συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης για το ΚΕΣΑ και παροχή καθοδήγησης για τη βελτίωση των προτύπων όσον αφορά τις συνθήκες υποδοχής και τις διαδικασίες ασύλου.

- Κατευθυντήριες γραμμές για την καταπολέμηση των καταχρηστικών αιτημάτων ασύλου.

- Ενίσχυση των διατάξεων για την ασφαλή χώρα καταγωγής που περιέχονται στην Οδηγία για τη διαδικασία παροχής ασύλου με στόχο τη στήριξη της ταχείας διεκπεραίωσης των αιτήσεων ασύλου από χώρες που έχουν χαρακτηριστεί ως ασφαλείς.

- Μέτρα για την προώθηση της συστηματικής ταυτοποίησης και λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων.

- Αύξηση των βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων που ελέγχονται μέσω του Eurodac.

- Αξιολόγηση και πιθανή αναθεώρηση του Κανονισμού του Δουβλίνου το 2016.

Η προσφυγική κρίση του 2015 αναδεικνύει δύο βασικές αδυναμίες για το ΚΕΣΑ. Πρώτον, διαφορετικές εθνικές προσεγγίσεις που με τη σειρά τους τροφοδοτούν την αναζήτηση του πλέον ευνοϊκού κράτους για τον αιτούντα που είτε επιθυμεί σύντομες είτε χρονοβόρες διαδικασίες. Δεύτερον, απουσία ενός δίκαιου συστήματος ασύλου τόσο για τα κράτη μέλη και τους πολίτες της ΕΕ όσο και για τους πρόσφυγες και τις χώρες προέλευσης και διέλευσης. Συνέπεια αυτών των διαπιστώσεων τον Απρίλιο του 2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσιάζει μια ανακοίνωση με την οποία θέτει πέντε τομείς προτεραιότητας στους οποίους θα πρέπει να γίνουν διαρθρωτικές βελτιώσεις στο ΚΕΣΑ:

- Καθιέρωση ενός βιώσιμου και δίκαιου συστήματος καθορισμού του κράτους μέλους που θα είναι υπεύθυνο για τους αιτούντες άσυλο.

- Επίτευξη μεγαλύτερης σύγκλισης και περιορισμός της αναζήτησης του πλέον ευνοϊκού κράτους υποδοχής.

- Πρόληψη των δευτερογενών μετακινήσεων εντός της ΕΕ.

- Νέες αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για το Άσυλο (EASO).

- Ενίσχυση του συστήματος Eurodac.

Στις 4 Μαΐου 2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποβάλλει μία πρώτη δέσμη προτάσεων για τη μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ. Δύο μήνες αργότερα, στις 13 Ιουλίου, καταθέτει ένα δεύτερο πακέτο προτάσεων. Στόχος της πρωτοβουλίας της Επιτροπής είναι να επιτευχθεί μια πλήρως αποτελεσματική, δίκαιη και ανθρώπινη πολιτική ασύλου, η οποία θα μπορεί να λειτουργεί αποτελεσματικά τόσο σε περιόδους κανονικής όσο και σε περιόδους υψηλής μεταναστευτικής πίεσης. Επιπλέον, επιδιώκεται η αντιμετώπιση του φαινομένου των δευτερογενών μετακινήσεων, μία από τις κύριες αδυναμίες του συστήματος ασύλου της ΕΕ.

Οι επτά νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αφορούν τα ακόλουθα επιμέρους κεφάλαια του ΚΕΣΑ:

- Τον Κανονισμό του Δουβλίνου.
- Το Eurodac.
- Την ίδρυση του Οργανισμού της ΕΕ για το Άσυλο.
- Τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην ΕΕ.
- Τις προϋποθέσεις υποδοχής των αιτούντων άσυλο.
- Τις ελάχιστες απαιτήσεις αναγνώρισης υπηκόων τρίτων χωρών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας.
- Τη επανεγκατάσταση των αιτούντων άσυλο.

Να σημειωθεί ότι η Επιτροπή στην πρότασή της εγκαταλείπει το νομικό «εργαλείο» των Οδηγιών και επιλέγει αυτό των Κανονισμών. Ο λόγος είναι προφανής. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκει την πλήρη εναρμόνιση των διαδικασιών ασύλου από ακριβείς και άμεσα εφαρμοστέες διατάξεις που διασφαλίζουν με τον καλύτερο τρόπο τα δικαιώματα των αιτούντων και μία ισορροπία ως προς την κατανομή της εξέτασης των αιτήσεων από τα κράτη μέλη.

II. Περιορισμοί της προσφυγικής κρίσης στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός της ΕΕ

Το «κλειδί» της επιτυχούς διαχείρισης του χώρου Σένγκεν, ή της διακυβέρνησης όπως έχει επικρατήσει, κρύβεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών του σχετικά με την ικανότητά τους να εφαρμόζουν πλήρως τα κοινά πρότυπα και τους κανόνες που καθιστούν δυνατή την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Η εμπιστοσύνη αυτή, στα εικοσιπέντε χρόνια διαδρομής της, δεν υπήρξε ανέφελη. Αντιθέτως, κλονίστηκε ισχυρά δύο φορές. Η εμπιστοσύνη αυτή, στα εικοσιπέντε χρόνια διαδρομής της, δεν υπήρξε ανέφελη. Αντιθέτως, κλονίστηκε ισχυρά δύο φορές. Μία πρώτη τον Απρίλιο του 2011, όταν η Γαλλία αποφάσισε να εισάγει εσωτερικούς συνοριακούς ελέγχους στα σύνορά της με την Ιταλία, ως απάντηση στην απόφαση της τελευταίας να εκδώσει εξάμηνες «ανθρωπιστικές» άδειες διαμονής στους Τυνήσιους μετανάστες την επομένη της «αραβικής άνοιξης». Μία δεύτερη τον Σεπτέμβριο του 2015, όταν λόγω της προσφυγικής κρίσης και της

μετακίνησης προσφύγων από την Ελλάδα μέσω της Κεντρικής στη Δυτική Ευρώπη, κάποια κράτη μέλη του χώρου αποφάσισαν, χωρίς να ακολουθήσουν τις προβλεπόμενες διαδικασίες στον Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, την επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά τους σύνορα. Η τελευταία περίπτωση διατάραξης της λειτουργίας του χώρου αποδεικνύεται ως η πλέον σημαντική για έναν επιπρόσθετο λόγο: στο αποκορύφωμα της προσφυγικής κρίσης εκδηλώθηκαν οι πρώτες τρομοκρατικές επιθέσεις στο Παρίσι από αλλοδαπούς τρομοκράτες μαχητές οι οποίοι είχαν «δανειστεί» τις προσφυγικές ροές προκειμένου να επιστρέψουν στην Ευρώπη από τη Συρία. Συνέπεια της χρονικής «συνάντησης» των δύο αυτών μείζονων για την Ένωση γεγονότων είναι να αναδειχθεί η διαχείριση των προσφυγικών ροών ως ένα επιπλέον ζήτημα εσωτερικής ασφάλειας με ορατές επιπτώσεις στη λειτουργία του χώρου Σένγκεν.

Δεδομένου ότι η ελεύθερη κυκλοφορία σε ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα αποτελεί κορυφαίο επίτευγμα της Ένωσης, με πλεονεκτήματα που απολαμβάνουν όλοι οι κάτοικοι του χώρου, θα πρέπει, κατά γενικό κανόνα, οποιασδήποτε απόφαση περιορισμού της να λαμβάνεται στο επίπεδο της Ένωσης και όχι σε αυτό των κρατών μελών. Για τον λόγο αυτό ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν δίνει στα κράτη μέλη του χώρου, ως έσχατο μέτρο, το δικαίωμα επανεισαγωγής ελέγχων στα σύνορα με όμορο κράτος μέλος, στην περίπτωση όπου εκτιμούν ότι υφίσταται σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια στο εσωτερικό τους. Η δυνατότητα αυτή υφίσταται κατ'εξάιρεση σε περίπτωση προβλέψιμων απειλών, σε περίπτωση άμεσων απειλών και σε εξαιρετικές περιστάσεις που θέτουν σε κίνδυνο τη συνολική λειτουργία του χώρου.

Εάν οι απειλές που δικαιολογούν την επαναφορά είναι προβλέψιμες, τα κράτη μέλη πρέπει να κοινοποιούν στους εταίρους τους, στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο «το ταχύτερο δυνατό» όλες τις πληροφορίες σχετικά με την έκταση, τη διάρκεια της επαναφοράς και τους λόγους που την καθιστούν απαραίτητη. Η επαναφορά των ελέγχων δεν μπορεί να υπερβαίνει τους τρεις μήνες με δυνατότητα παρατάσεων έως τους έξι μήνες. Εάν η Επιτροπή διατηρεί αμφιβολίες για την αναγκαιότητα ή την αναλογικότητα του σχεδιαζόμενου μέτρου ή εάν εκτιμά ότι θα ήταν σκόπιμο να διεξαχθούν

διαβουλεύσεις για κάποια πτυχή της κοινοποίησης, εκδίδει σχετική γνώμη προς τον σκοπό αυτό. Κατόπιν τούτου εξετάζεται η αναλογικότητα των μέτρων σε σχέση με την απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια.

Εάν η σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια ενός κράτους μέλους επιβάλλει την ανάληψη άμεσης δράσης, το οικείο κράτος μέλος δύναται να επαναφέρει αμέσως τον έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα, για περιορισμένη περίοδο που δεν μπορεί να υπερβαίνει τις δέκα ημέρες. Υφίσταται δυνατότητα παρατάσεων μέχρι τους δύο μήνες. Το κράτος μέλος αμέσως με την επαναφορά των ελέγχων οφείλει να ενημερώσει τα άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή σχετικά με τους λόγους που δικαιολογούν την απόφασή του.

Εάν η συνολική λειτουργία του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα τίθεται σε κίνδυνο επειδή παραμένουν σοβαρές αδυναμίες που σχετίζονται με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα ή ως αποτέλεσμα της μη συμμόρφωσης ενός κράτους μέλους σε απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με τη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση επείγουσας δράσης, το Συμβούλιο, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, μπορεί, ως έσχατη ανάγκη και ως μέτρο προστασίας των κοινών συμφερόντων εντός του χώρου χωρίς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, να συστήσει σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη την επαναφορά των συνοριακών ελέγχων στο σύνολο ή σε συγκεκριμένα τμήματα των εσωτερικών του συνόρων. Τα κράτη μέλη δύναται να ζητούν από την Επιτροπή να υποβάλει σχετική πρόταση στο Συμβούλιο για τη διατύπωση σύστασης. Προτού προβεί στη σύσταση το Συμβούλιο αξιολογεί τον βαθμό στον οποίο το μέτρο αυτό ενδέχεται να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια εντός του χώρου, καθώς και την αναλογικότητα του μέτρου σε σχέση με την απειλή. Η περίοδος επαναφοράς δεν μπορεί να υπερβαίνει τους έξι μήνες με δυνατότητα τριών παρατάσεων συνολικής διάρκειας έξι μηνών. Η εξαίρεση αυτή τίθεται ως το 2017 σε συνέχεια της επανεισαγωγής ελέγχων από κάποια κράτη μέλη λόγω της αδυναμίας της Ελλάδας να ακολουθήσει το πρωτόκολλο υποδοχής των μεταναστών και προσφύγων που φτάνουν καθημερινά κατά χιλιάδες στα ανατολικά νησιά του Αιγαίου.