

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ
ΕΠΙΜΟΡΦΩΤΙΚΟ ΣΕΜΙΝΑΡΙΟ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ

ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ - ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ. ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΦΑΤΟΥ
ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ
ΚΡΑΤΟΣ

19 και 20 Ιανουαρίου 2017

Η πορεία της μετανάστευσης στο ενωσιακό δίκαιο. Από το χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας Σένγκεν, στο χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο

Ευγενία Ρ. Σαχπεκίδου
Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Αν αναζητήσει κανείς οποιαδήποτε αναφορά για το άσυλο ή τη μετανάστευση στις ιδρυτικές των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων Συνθήκες της δεκαετίας του '50, δεν πρόκειται να ανακαλύψει καμία. Στο πρωτογενές δίκαιο δεν υφίστατο καμία σχετική, έστω και στοιχειώδης, αρμοδιότητα των Κοινοτήτων. Το κύριο ζητούμενο την εποχή εκείνη ήταν η υλοποίηση των 4 θεμελιωδών ελευθεριών των Συνθηκών (ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων). Τα πρόσωπα, κυρίως τα φυσικά πρόσωπα απασχολούσαν τότε τις Συνθήκες μόνον ως οικονομικές μονάδες (εργαζόμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες) και αυστηρά μόνον αν ήταν πολίτες των κρατών μελών των Κοινοτήτων. Στόχος όσων θα ακολουθήσουν είναι να δούμε, ιδιαίτερα σχηματικά, την πορεία των ζητημάτων ασύλου και μετανάστευσης από την εποχή της απόλυτης απουσίας κοινοτικής αρμοδιότητας μέχρι τις σημερινές «κοινές πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης», όπως τις αναφέρει η Συνθήκη για τη Λειτουργία της

Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Αναγκαστικά στην περιήγηση αυτήν θα χρειασθεί να γίνει λόγος για ασφάλεια, δικαιοσύνη και θεμελιώδη δικαιώματα.

Η ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στο έδαφος των άλλων κρατών μελών ακριβώς αυτών των προσώπων, δηλαδή των πολιτών των κρατών μελών, ως παραγόντων της κοινοτικής αγοράς εργασίας, υλοποιήθηκε σταδιακά μέχρι τις δεκαετίες του '70 και '80. Στα μέσα της δεκαετίας του '70 παρατηρούνται δυο κινήσεις με προδρομικό χαρακτήρα, οι οποίες δεν συνδέονται μεταξύ τους, αλλά, όπως θα φανεί, επηρεάζουν τα θέματα που μας απασχολούν σήμερα. Από τη μια πλευρά είναι η πρώτη φορά, κατά την οποία, έστω και άτυπα, τίθενται από τους εκπροσώπους των κρατών μελών ζητήματα γενικότερης ασφάλειας των πολιτών, ειδικότερα σε τομείς όπως οι εσωτερικές υποθέσεις, η συνεργασία των αστυνομικών δυνάμεων, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, ο έλεγχος εξτρεμιστικών ομάδων, της ανεξέλεγκτης βίας, του χουλιγκανισμού κλπ. (πρόκειται για τις πρωτοβουλίες της ομάδας **TREVI**, από τα αρχικά των λέξεων Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International). Οι πρωτοβουλίες αυτές κινούνταν σε τεχνοκρατικό επίπεδο και βρίσκονταν πλήρως εκτός κοινοτικού πλαισίου. Απλώς είχε καταστεί πλέον κοινή συνείδηση ότι η διαφύλαξη της ασφάλειας και της τάξης σε έναν χώρο σταδιακά ενοποιούμενο, δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται με επιτυχία κατά μόνας. Από την άλλη πλευρά, το Συμβούλιο με ψήφισμά του, το 1974 εξέφρασε την πολιτική βούληση να προωθήσει τις συνεννοήσεις μεταξύ των κρατών μελών ως προς τη μεταναστευτική πολιτική έναντι τρίτων χωρών, τονίζοντας επιφυλακτικά ότι ασχολείται με το ζήτημα, διότι η μεταναστευτική πολιτική των κρατών επηρεάζει την κοινωνική πολιτική της Κοινότητας, λόγω των αποτελεσμάτων της επί της κοινοτικής αγοράς εργασίας. Τα κράτη μέλη ήταν τόσο βέβαια ότι ο χώρος της μετανάστευσης ανήκει στα οχυρά της εθνικής τους κυριαρχίας, ώστε προσέβαλαν στο Δικαστήριο μια απόφαση της Επιτροπής, που ζητούσε απλή συνεννόηση μεταξύ τους στα θέματα αυτά (ΔΕΚ 9.7.1987, 281, 283 έως 285/85, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, Γαλλική Δημοκρατία, Βασίλειο Κάτω Χωρών κλπ./Επιτροπής).

Περί τα μέσα της δεκαετίας του '80 ξεκίνησαν στις Κοινότητες ευρύτατες προσπάθειες ενίσχυσης του αισθήματος της κοινής πορείας στη συνείδηση των πολιτών, ενδυνάμωσης, με άλλα λόγια, των πολιτικών στοιχείων της διαδικασίας ενοποίησης. Η απαγκίστρωση αυτή από τα απλώς οικονομικά επιτεύγματα (**Ευρώπη των πολιτών**), έλαβε τη μορφή αρχικά της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων. Δεν είναι τυχαίο ότι ο όρος «εσωτερική αγορά» εμφανίζεται με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) το 1986, σχεδόν ταυτόχρονα με την υπογραφή της **συμφωνίας Σένγκεν** (1985). Και είναι εσωτερική αγορά κατά τη Συνθήκη, «...ο χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα, όπου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων, σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών» (έτσι σήμερα άρθρο 26 ΙΙ ΣΛΕΕ). Αυτήν ακριβώς τη διάσταση της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων υλοποιεί και η συμφωνία Σένγκεν, καθώς και η κατά 5 χρόνια νεότερη και πιο ουσιαστική κατά το περιεχόμενό της Σύμβαση περί εφαρμογής της συμφωνίας Σένγκεν (1990). Οι δυο συμφωνίες μετά από πολλές περιπέτειες ουσιαστικά καθιέρωσαν την κατάργηση των συστηματικών ελέγχων σε βάρος των διακινούμενων προσώπων στα κοινά μεταξύ των κρατών μελών εσωτερικά σύνορα. Θα πρέπει βέβαια να αναφερθεί εδώ ότι με την αφορμή των συμφωνιών Σένγκεν διαπιστώνεται και η πρώτη μεγάλη ρωγμή στην ενότητα και ομοιομορφία του κοινοτικού δικαίου, εφόσον η Δανία, το Ην. Βασίλειο και η Ιρλανδία έμειναν εκτός των προσπαθειών Σένγκεν. Αντίθετα, συμμετέχουν ήδη από το 1999 η Νορβηγία, η Ισλανδία και στη συνέχεια, από το 2008 η Ελβετική Συνομοσπονδία και το Λιχτενστάιν. Όλα τα νέα κράτη μέλη προσχώρησαν ή θα προσχωρήσουν στη συμφωνία, εφόσον ολοκληρωθεί η προετοιμασία τους, ενώ μόνιμη εξαίρεση αποτελεί η Κύπρος.

Η πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς και το άνοιγμα των κοινών, εσωτερικών συνόρων έθεσαν αναπόφευκτα το ζήτημα της αντικατάστασης των παραδοσιακών συνοριακών ελέγχων από άλλες πρακτικές. Πρακτικές, οι οποίες οφείλουν να λάβουν υπόψη τους επιπλέον ότι δεν είναι εν τοις πράγμασι δυνατόν να γίνεται διαφοροποίηση κατά τη διάβαση των συνόρων στη μεταχείριση πολιτών της Ένωσης και πολιτών τρίτων χωρών, που

κυκλοφορούν και διαμένουν –νόμιμα ή και παράνομα- στο έδαφος των κρατών μελών. Επειδή έτσι προκαλούνται προβλήματα όχι μόνον ασφάλειας, δημόσιας υγείας, αλλά και αναταραχές στην αγορά εργασίας και το χειρότερο, κοινωνική δυσφορία, αντιδράσεις κλπ., ως αντιστάθμισμα προέκυψε η ανάγκη θωράκισης της ασφάλειας όσο και εποπτείας επί των υπηκόων τρίτων χωρών. Σε συνάρτηση προς την ασφάλεια, με τη σύμβαση περί εφαρμογής του Σένγκεν το 1990 οδηγούμαστε μοιραία σε αξιοποίηση των δυνατοτήτων της σύγχρονης τεχνολογίας με την καθιέρωση του περίφημου συστήματος **SIS**, την συγκέντρωση, με άλλα λόγια, πληροφοριών και στοιχείων για πρόσωπα που έχουν απασχολήσει τις αρχές, σε έναν κεντρικό υπολογιστή στο Στρασβούργο. Σε σχέση προς τους υπηκόους τρίτων χωρών, από τα μέσα της δεκαετίας του '90 γίνονται νομοθετικές προσπάθειες και για τον συντονισμό των κρατών μελών στο ζήτημα της **διέλευσης των εξωτερικών** συνόρων των Κοινοτήτων/Ένωσης εκ μέρους υπηκόων τρίτων χωρών. Με σημείο έναρξης το 1995 εκδίδονται σχετικές πράξεις για την καθιέρωση **ενιαίου τύπου βίζας (θεώρησης)**, που θα ισχύει για όλα τα κράτη μέλη (κανονισμός 1683/95 του Συμβουλίου).

Περίπου την ίδια εποχή, με την κατάρρευση του ανατολικού μπλοκ αίρεται ο τελευταίος μεγάλος διαχωρισμός της Ευρώπης, τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης διατυπώνουν αμέσως την επιθυμία να αποτελέσουν και αυτά μέρος της κοινοτικής προσπάθειας και τα εμπόδια για ευρύτερες μετακινήσεις πληθυσμών παραμερίζονται. Η κοινοτική Ευρώπη με την Συνθήκη του **Μάαστριχτ** το 1992 κινείται προς δυο κατευθύνσεις: ενισχύει αφενός το εσωτερικό της με την εισαγωγή της έννοιας της **ευρωπαϊκής ιθαγένειας**, η οποία παραχωρεί δικαίωμα ελεύθερης εισόδου και διαμονής στο έδαφος όλων των κρατών μελών για τους πολίτες των κρατών μελών, ασχέτως μάλιστα της οικονομικής ή μη δραστηριότητάς τους και αναγνωρίζει ορισμένα σημαντικά πολιτικά δικαιώματα (άρθρα 20-24 ΣΛΕΕ). Αφετέρου, προσπαθεί να προλάβει ενδεχόμενες ανεξέλεγκτες καταστάσεις εξαιτίας μεγάλων όγκων μεταναστευτικών ροών, τόσο από την Αφρική όσο και την Ασία. Έτσι, για πρώτη φορά σε κείμενα του πρωτογενούς δικαίου γίνεται

λόγος για το άσυλο καθώς και για τη μετανάστευση αυτοτελώς και χωρίς αναγκαστική σύνδεση με την αγορά εργασίας. Ειδικότερα, κάνοντας χρήση των δυνατοτήτων της διακυβερνητικής συνεργασίας, που είναι ενωσιακού αλλά όχι κοινοτικού επιπέδου συνεργασία, είναι δηλαδή ένας χαλαρός συντονισμός των κρατών μελών υπό την διεύθυνση των θεσμικών κοινοτικών οργάνων, ιδίως όμως του Συμβουλίου, η Συνθήκη του Μάαστριχτ εισήγαγε στον ονομαζόμενο τότε **«τρίτο πυλώνα»** μια περιορισμένη αρμοδιότητα των ενωσιακών οργάνων σε θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΣΔΕΥ). Εδώ υπήχθησαν, μεταξύ άλλων, η δικαστική συνεργασία σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, θέματα ασφάλειας και ποινικού δικαίου (οργανωμένο έγκλημα, τρομοκρατία κλπ.) καθώς και κανόνες σχετικά με τη διέλευση των προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών, το άσυλο, τη μετανάστευση κλπ. Τα θέματα αυτά χαρακτηρίστηκαν τότε **«ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος»** για τα κράτη μέλη, η Συνθήκη δηλαδή ομολογούσε ότι αποτελούν αρμοδιότητα των κρατών μελών, η οποία ωστόσο πρέπει να ασκείται σε συνεννόηση με τα υπόλοιπα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Χαρακτηριστικό του τρίτου πυλώνα της εποχής εκείνης ήταν η απουσία του Δικαστηρίου των Κοινοτήτων και κάθε δικαστικού ελέγχου για τα ζητήματά του.

Από κει και πέρα οι εξελίξεις στον τρίτο πυλώνα είναι ραγδαίες. Ορόσημο αποτελεί εδώ η επόμενη αναθεώρηση των Συνθηκών με τη Συνθήκη του **Άμστερνταμ** (1999), οπότε τμήμα του (παλιού) τρίτου πυλώνα, που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τις θεωρήσεις, το άσυλο και τη μετανάστευση, «κοινοτικοποιείται», υπάγεται δηλαδή πλέον στους κοινοτικούς μηχανισμούς λήψης αποφάσεων και δικαστικού ελέγχου, όπως κάθε άλλη ύλη που εντάσσεται στις κοινοτικές αρμοδιότητες. Πρωτοεμφανίζεται επίσης διάταξη σχετικά με «έκτακτες καταστάσεις, που χαρακτηρίζονται από αιφνίδια εισροή υπηκόων τρίτων χωρών» (αρ. 64 ΣΕΚ) και για πρώτη φορά γίνεται λόγος για τον **Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ)**. Άμεση συνέπεια της κοινοτικοποίησης των δυο ζητημάτων, ασύλου και μετανάστευσης, είναι η ρύθμισή τους πλέον με τις συνήθειες πράξεις του κοινοτικού δικαίου, ιδίως όμως η δυνατότητα παρεμβολής του ΔΕΚ σε όλες τις

συναφείς υποθέσεις, μέσω προδικαστικών παραπομπών που υποβάλλουν εθνικά δικαστήρια. Ο πολύ μεγάλος αριθμός υποθέσεων, που απασχόλησαν έκτοτε το Δικαστήριο μετά από υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων, καταδεικνύει το μέγεθος των προβλημάτων, με τα οποία ήρθαν αντιμέτωπα τα εθνικά δικαστήρια, τόσο στον τομέα της μετανάστευσης, ιδίως όμως με αφορμή το άσυλο (εντελώς ενδεικτικά από τη νεώτερη νομολογία αναφέρονται εδώ: ΔΕΕ 5.6.2014, C-146/14 PPU, Ali Mahdi, EU:C:2014:1320· ΔΕΕ 9.7.2015, C-153/14, K και A, EU:C:2015:453· ΔΕΕ 15.2.2016, C-601/15 PPU, J.N., EU:C:2016:84· ΔΕΕ 31.1.2017, C-573/14, Mostafa Lounani, EU:C:2017:71).

Το χρονικό διάστημα μεταξύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ και της Συνθήκης της Λισαβόνας, δηλαδή τη δεκαετία 1999 - 2009 αρχίζει ευρύτατη νομοπαραγωγική δραστηριότητα, η οποία διαμορφώνει σε επίπεδο Κοινότητας/Ένωσης το άσυλο, τη μετανάστευση, αλλά και την διάβαση των εξωτερικών συνόρων των Κοινοτήτων, χωρίς τη ρύθμιση της οποίας όλες οι άλλες προσπάθειες μένουν μετέωρες. Αρχικά, η περίοδος που είναι γνωστή ως «**πρώτο στάδιο**» (πρόγραμμα του Τάμπερε 1999), χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια εναρμόνισης των θεσμικών πλαισίων και νομοθεσιών των κρατών μελών με τη λογική των **ελάχιστων κοινών προδιαγραφών** στη διαδικασία χορήγησης ασύλου. Παράλληλα, αναπτύχθηκε και το λεγόμενο «σύστημα του Δουβλίνου», μια ομάδα κανονισμών, με κεντρικό άξονα τον κανονισμό 343/2003 του Συμβουλίου, (Δουβλίνο II) ο οποίος κατανέμει τη διεθνή αρμοδιότητα για τις διαδικασίες ασύλου, ώστε να αποφεύγεται η άγρα κρατών με ευνοϊκότερα συστήματα (asylum shopping). Με ενιαίο τρόπο αποφασίζεται επίσης ποιοι πολίτες τρίτων χωρών πρέπει να διαθέτουν βίζα και ποιοι όχι (κανονισμός 539/2001· ο εν λόγω κανονισμός έχει τροποποιηθεί τουλάχιστον 13 φορές, διότι η πολιτική των θεωρήσεων της Ένωσης εξελίσσεται διαρκώς και πρέπει να διασφαλίζεται κάθε φορά συνοχή και με τις άλλες πολιτικές της Ένωσης, οπότε μπορεί να δει κανείς είτε ελευθέρωση των θεωρήσεων ή και προσωρινή αναστολή της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης κλπ.· βλ. χαρακτηριστικά και απόφαση ΔΕΕ, 16.7.2015, C-88/14 Επιτροπή/Συμβουλίου και Κοινοβουλίου, EU:C:2015:499) Το 2004

δημιουργείται με τον κανονισμό 2007/2004 ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ (**Frontex**) (ο κανονισμός 2007/2004 τροποποιήθηκε αργότερα από τον κανονισμό 836/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα, τις ονομαζόμενες ομάδες RABIT· και οι δυο ανωτέρω κανονισμοί καταργήθηκαν πρόσφατα από τον κανονισμό 2016/1624 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή). Εκδίδεται επίσης ο κανονισμός του Συμβουλίου σχετικά με τα πρότυπα για τα χαρακτηριστικά ασφαλείας και τα **βιομετρικά στοιχεία** στα διαβατήρια και τα ταξιδιωτικά έγγραφα (κανονισμός 2252/2004). Από το έτος 2005 και με την εκπόνηση του λεγόμενου «Προγράμματος της Χάγης» ειδικά στα θέματα ασύλου η Ένωση πέρασε στο **δεύτερο στάδιο**, στόχος του οποίου είναι η θέσπιση κοινής διαδικασίας ασύλου σε όλη την επικράτειά της, η καθιέρωση λοιπόν, όχι απλώς εναρμονισμένου συστήματος ασύλου, αλλά **ομοιόμορφου**. Για πρώτη φορά γίνεται λόγος για το **ΚΕΣΑ** (Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου). Επειδή ακριβώς για το ΚΕΣΑ υπάρχει ειδική εισήγηση, θα αρκесθώ να αναφέρω εδώ ότι βάσει της Συνθήκης τα μέτρα περί ασύλου έπρεπε ήδη από τότε να συνάδουν με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων. Είναι μέχρι και σήμερα η μοναδική σχεδόν περίπτωση, στην οποία το πρωτογενές δίκαιο παραχωρεί *expressis verbis* την πρωτοκαθεδρία σε ειδικότερα κείμενα του διεθνούς δικαίου (εντούτοις, η ερμηνεία του όρου «εσωτερική ένοπλη σύρραξη» κατά την οδηγία 2004/83 για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και των απάτριδων ως προσφύγων ή προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, που επιχειρήθηκε από το Δικαστήριο, συνειδητά δεν είναι ίδια με την ερμηνεία που προσδίδει στον όρο «διεθνείς συρράξεις οι οποίες δεν έχουν διεθνή χαρακτήρα» το διεθνές ανθρωπιστικό δίκαιο, δηλαδή οι τέσσερις Συμβάσεις της Γενεύης του 1949 · έτσι ΔΕΕ 30.1.2014, C-285/12, Diakité, EU:C:2014:39).

Από την άλλη πλευρά, κατά την ίδια δεκαετία (1999-2009) μέριμνα των θεσμικών οργάνων αποτελεί επίσης και η διευθέτηση θεμάτων της **νόμιμης μετανάστευσης**: μεταξύ άλλων ρυθμίζεται η διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπό επιστημονικής έρευνας (οδηγία 2005/71, η οποία αντικαθίσταται από την 2016/801, που θα ισχύσει από τον Μάιο 2018), αντίστοιχα η είσοδος υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση, την εθελοντική υπηρεσία (οδηγία 2004/114 του Συμβουλίου) , εκδίδεται η σημαντική οδηγία 2003/109 για τους υπηκόους τρίτων χωρών, που είναι επί **μακρόν διαμένοντες**, η οδηγία 2003/86 του Συμβουλίου για την οικογενειακή **επανένωση** (βλ. για το ζήτημα, τελείως ενδεικτικά, ΔΕΕ 17.7.2014, C-338/13, Marjan Noorzia, EU:C:2014:2092) και ο κανονισμός 1030/2002 για την καθιέρωση άδειας διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών. Κορυφαίο νομοθέτημα της περιόδου αυτής είναι ο κανονισμός 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (**Κώδικας συνόρων του Σένγκεν**), ο οποίος ρυθμίζει τα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα. Ο κανονισμός 562/2006, μετά από επανειλημμένες τροποποιήσεις, αντικαταστάθηκε πολύ πρόσφατα από τον κανονισμό 2016/399 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Με δυο αποφάσεις του Συμβουλίου (2006/616 και 2006/617) αποφασίζεται επίσης η Κοινότητα να υπογράψει και αυτή το Πρωτόκολλο του ΟΗΕ κατά της λαθραίας μεταφοράς μεταναστών, από ξηρά, θάλασσα και αέρα, στο βαθμό που αυτό εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το εν λόγω Πρωτόκολλο συμπληρώνει τη σύμβαση του ΟΗΕ κατά του διακρατικού οργανωμένου εγκλήματος.

Το Σεπτέμβριο του 2008 συμφωνείται από τα κράτη μέλη το Ευρωπαϊκό **Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο**. Μεταξύ των στόχων του: η οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, αλλά και η ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και η ενθάρρυνση των εκούσιων επιστροφών στις χώρες καταγωγής ή και στις χώρες διέλευσης των

μεταναστών, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων, η Ευρώπη ως χώρος ασύλου και η σφαιρική σύμπραξη με τις τρίτες χώρες, ώστε να προωθηθεί η συνέργεια μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Στη συνέχεια αυτών των εξαγγελιών εκδόθηκαν η οδηγία 2009/50 του Συμβουλίου για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών για την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης (**μπλε κάρτα**) καθώς και η οδηγία 2009/52 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων σχετικά με τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών, που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

Την ίδια εποχή θεσπίζεται με κανονισμό ευρωπαϊκός κώδικας θεωρήσεων καθώς και σύστημα πληροφοριών σχετικά με τις θεωρήσεις και την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας, (κανονισμός 767/2008, γνωστός ως κανονισμός **VIS**). Το σύστημα λειτουργεί, βέβαια, αποτελεσματικά μόνον με την επαλήθευση των δακτυλικών αποτυπωμάτων. Με απόφαση του ίδιου χρόνου (2008/633) αποφασίστηκε επίσης η πρόσβαση στο σύστημα VIS των εντεταλμένων αρχών των κρατών μελών καθώς και της Ευρωπόλ, προς αναζήτηση δεδομένων όχι μόνον για τις ανάγκες της χορήγησης θεωρήσεων, αλλά και για την πρόληψη, εξακρίβωση και διερεύνηση τρομοκρατικών και άλλων σοβαρών αξιόποινων πράξεων. Εκδίδεται επίσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο οδηγία για την **επιστροφή των παρανόμως** διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (2008/115).

Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ οφείλουμε όμως, όπως αναφέρθηκε ήδη, και την πρώτη αναφορά στον **Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ)**, ο οποίος έλαβε τα οριστικά του χαρακτηριστικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Κατά το ισχύον σήμερα δίκαιο, δηλαδή από τον Δεκέμβριο του 2009, που τέθηκε σε ισχύ η συνθήκη της Λισαβόνας, και στο εξής, ο ΧΕΑΔ ρυθμίζεται στα άρθρα 67-89 ΣΛΕΕ και περιλαμβάνει πλέον όλα όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως, από τις εξελίξεις που αφορούν τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις (Πολιτική Δικονομία και Ιδιωτικό Διεθνές), μέχρι την ασφάλεια, το άσυλο, τη μετανάστευση και τη

διάβαση των συνόρων, τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και την αστυνομική συνεργασία. Ο ΧΕΑΔ αποτελεί σήμερα το τμήμα του ενωσιακού δικαίου με τον μεγαλύτερο δυναμισμό και εμφανίζει μέγιστο επιστημονικό ενδιαφέρον. Αν λάβουμε υπόψιν την ιεράρχηση των επίσημων στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως τους παρουσιάζει η σχετική Συνθήκη (ΣΕΕ), μετά την προαγωγή της ειρήνης, των ευρωπαϊκών αξιών και της ευημερίας των λαών της, η δημιουργία «...χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας» αποτελεί τη δεύτερη σημαντικότερη προτεραιότητα (άρθρο 3 ΙΙ ΣΕΕ) και προτάσσεται νομοτεχνικά της εσωτερικής αγοράς, η εγκαθίδρυση της οποίας έρχεται αμέσως κατόπιν. Υποδηλώνεται έτσι ακριβώς η χειραφέτηση του Χώρου από την οικονομική λογική και τη νοοτροπία της εσωτερικής αγοράς. Τι σημαίνει ο ΧΕΑΔ και ποιο ακριβώς το νόημα της αναφοράς του ασύλου και της μετανάστευσης στην ενότητα σχετικά με την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη;

Καταρχήν και εφόσον το σύστημα των πυλώνων έχει καταργηθεί με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, όλο το υλικό του ΧΕΑΔ ρυθμίζεται πλέον με τις παραδοσιακές πράξεις του κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου και υπάγεται στον έλεγχο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ). Στο πλαίσιο αυτό πολλές από τις πράξεις που αναφέρθηκαν, αντικαθίστανται από νεότερες, π.χ. εκδίδεται ο περίφημος κανονισμός **Δουβλίνο ΙΙΙ** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (κανονισμός 604/2013), ο οποίος συνοδεύεται από τον κανονισμό 603/2013 επίσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση του «**Eurodac**» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων και την αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού 604/2013 .

Τέσσερα είναι τα κυρίαρχα στοιχεία στη σημερινή μορφή του ΧΕΑΔ.: Καταρχήν, πρωταρχικό του θεμέλιο είναι η αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των δικαιοσύνη συστημάτων των κρατών μελών (νομοθεσία, διοικητικές υπηρεσίες και κυρίως δικαιοσύνη). Η αρχή αυτή, χωρίς να

αναφέρεται στη Συνθήκη ρητά, αποτελεί σημείο αναφοράς στη νομολογία του ΔΕΕ και διατρέχει ολόκληρο τον ΧΕΑΔ, ο οποίος δεν λειτουργεί χωρίς αυτήν.

Δεύτερον, επειδή βρισκόμαστε σε χώρο συνταγματικά ευαίσθητο, με το άρθρο 67 ΣΛΕΕ διακηρύσσεται άλλη μια φορά, ειδικά εδώ, ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών. Τρίτον, επειδή οι αρμοδιότητες της Ένωσης είναι στο σημείο αυτό συντρέχουσες και τα κράτη μέλη ασκούν τις αρμοδιότητές τους, μόνον κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει ακόμη τις δικές της, ισχύει επίσης και η αρχή της επικουρικότητας, και μάλιστα με στοιχεία ενισχυμένα (άρθρο 69 ΣΛΕΕ). Κάθε πράξη των θεσμικών οργάνων, που θα θεωρηθεί ότι παραβιάζει είτε τα θεμελιώδη δικαιώματα, είτε την επικουρικότητα, είτε βεβαίως το πρωτογενές δίκαιο, μπορεί να ελεγχθεί πλέον δικαστικά από το ΔΕΕ και, εν ανάγκη, να ακυρωθεί ή να κριθεί ανεφάρμοστη (βλ. π.χ. ΔΕΕ 15.2.2016, C-601/15 PPU, J.N., EU:C:2016:84). Ιδίως σε σχέση προς τα θεμελιώδη δικαιώματα, πέραν όλων των άλλων εγγυήσεων, μετά το 2009 ισχύει και ο ενωσιακός Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (άρθρα 18 και 19 ΧΘΔ). Άπαξ και προσχωρήσει η Ευρωπαϊκή Ένωση στην ΕΣΔΑ, (όπως επιβάλλει το άρθρο 6 ΙΙ ΣΕΕ) , θα δημιουργηθεί και ένα ακόμη στάδιο υπερεθνικού ελέγχου των πράξεων της Ένωσης, μέσω της δυνατότητας προσφυγής στο Δικαστήριο του Στρασβούργου.

Τέταρτον, αναγνωρίζεται σε αρκετά σημεία της Συνθήκης η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών καθώς και η αρχή της δίκαιης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών. Εν ονόματι της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών στο πλαίσιο μιας πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση ιδρύθηκε με τον κανονισμό 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου η **Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO)**, που εδρεύει στη Μάλτα και δημιουργήθηκε λίγο αργότερα, τον Απρίλιο του 2014, το **Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης** (κανονισμός 516/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου).

Αυτό που πρέπει να υπογραμμισθεί για τα ισχύοντα σήμερα σε σχέση προς το άσυλο και τη μετανάστευση είναι ότι στα άρθρα 78 και 79 ΣΛΕΕ γίνεται για πρώτη φορά ρητά λόγος για «**κοινή πολιτική** στους τομείς του ασύλου, της

επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας» καθώς και για «κοινή μεταναστευτική πολιτική». Εδώ, εκτός από τους γνωστούς στόχους της μεταναστευτικής πολιτικής, όπως η δίκαιη μεταχείριση των πολιτών από τρίτες χώρες, που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη και η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως δε γυναικών και παιδιών και τα μέτρα για την επανένωση των οικογενειών, υπάρχει ρητή αναφορά σε προσπάθειες κατάρτισης συμφωνιών με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή όσων προσώπων δεν καλύπτουν τους όρους εισόδου και παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών. Η Συνθήκη προβλέπει επίσης έκδοση πράξεων για την ενίσχυση-υποστήριξη των προσπαθειών για διευκόλυνση της ένταξης των νόμιμων μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών μελών. Τέλος, κατάλοιπο της επιφυλακτικής στάσης των κρατών μελών στα εν λόγω θέματα είναι και η τελευταία παράγραφος του άρθρου 79 ΣΛΕΕ , σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να καθορίζουν αυτοδύναμα τον όγκο των εισερχομένων πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι αναζητούν στο έδαφός τους μισθωτή ή μη μισθωτή εργασία.

Στα σχέδια της Επιτροπής του έτους 2015 βρισκόταν:

- Μείωση κινήτρων για παράτυπη μετανάστευση:
- Επιστροφή των μεταναστών : στόχος η δημιουργία κινήτρων για την επιστροφή. Είναι ευρύτερα γνωστό ότι οι αποφάσεις περί επιστροφής παράτυπων μεταναστών και εκείνων, των οποίων οι αιτήσεις ασύλου απορρίπτονται, υλοποιούνται μόνον κατά το 39%. Περίπου τα 2/3 μένουν ανεκτέλεστες, παρά την ύπαρξη επί μέρους συμφωνιών για άνευ άλλων διατυπώσεων επιστροφή παράτυπων μεταναστών. Εδώ προβλέπεται να ενισχυθούν οι αρμοδιότητες του Frontex στον εν λόγω τομέα (οργάνωση επιχειρήσεων επιστροφής).
- Διαχείριση συνόρων-διάσωση όσων κινδυνεύουν και διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων
- Προστασία στα πλαίσια της παροχής ασύλου: κοινή πολιτική ασύλου
- Νέα πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση: που θα ενισχύσει την τάση να προσελκύονται μόνον όσοι πραγματικά χρειάζονται για την αγορά εργασίας και οι οικογένειές τους.

Τέλος, η Επιτροπή πρότεινε το 2015 το πολυσυζητημένο και εξαιρετικά αμφιλεγόμενο πρόγραμμα αφενός **μετεγκατάστασης (relocation)**, δηλαδή κατανομής μεταξύ κρατών μελών ατόμων που έχουν σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας και αφετέρου **επανεγκατάστασης (resettlement)**, με άλλα λόγια, μεταφοράς μεμονωμένων προσώπων που έχουν σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας, κατόπιν αιτήσεως της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες από τρίτη χώρα σε κράτος μέλος, όπου θα τους δοθούν δικαιώματα παρόμοια με εκείνα που χορηγούνται σε δικαιούχο διεθνούς προστασίας.

Ενόψει της οξύτατης φάσης που πέρασε το μεταναστευτικό-προσφυγικό στη Μεσόγειο το καλοκαίρι του 2015 και υλοποιώντας τα σχέδια της Επιτροπής, το Συμβούλιο εξέδωσε στις 14.9.2015 την απόφαση 2015/1523 για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας. Αποφασίσθηκε ουσιαστικά η σταδιακή μετεγκατάσταση (relocation) 120.000 ατόμων, σύμφωνα με κάποια κλειδα κατανομής στα υπόλοιπα 23 κράτη μέλη, διότι Δανία, Ιρλανδία και Ην. Βασίλειο δεν παίρνουν μέρος στις πρωτοβουλίες αυτές. Είναι επίσης γνωστό ότι δυο χώρες μέλη, η Ουγγαρία και η Σλοβακία έχουν ζητήσει τον δικαστικό έλεγχο της απόφασης αυτής του Συμβουλίου, σε υποθέσεις που είναι αυτή τη στιγμή εκκρεμείς ενώπιον του ΔΕΕ. Και το χειρότερο, είναι γνωστό ότι πολλά κράτη μέλη δεν συμμορφώθηκαν προς τις υποχρεώσεις τους αυτές.

Και αν θα έπρεπε, σ' αυτό το περιορισμένο χρονικά πλαίσιο, να γίνουν κάποιες αναφορές και στο μέλλον: από το καλοκαίρι του 2016 η Επιτροπή προετοιμάζει το λεγόμενο «τρίτο στάδιο», που έχει κυρίως αντίκτυπο στα θέματα ασύλου (π.χ. συζητείται το Δουβλίνο IV, κάποιες οδηγίες πρόκειται να γίνουν κανονισμοί κλπ.). Ειδικά για τη (νόμιμη) μετανάστευση, και στο βαθμό που μπορούμε να διακρίνουμε τη μετανάστευση από το άσυλο, δεν θα ήταν συνετό να καταλήξει κανείς έστω και σε στοιχειώδη συμπεράσματα, χωρίς να ληφθούν υπόψιν και οι εξής επισημάνσεις της Επιτροπής [COM (2015) 240 final]: Την επόμενη δεκαετία ο πληθυσμός όσων βρίσκονται σε εργάσιμη ηλικία θα μειωθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατά 17,5 εκατομμύρια. Δεν

κινδυνεύει έτσι μόνον η κοινωνική πρόνοια, αλλά και η ίδια η βιώσιμη ανάπτυξη της οικονομίας στην Ένωση. Η Επιτροπή κάνει λόγο για τις λεγόμενες **δημογραφικές προκλήσεις**. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, παρά τα σημερινά προβλήματα ανεργίας, θα παρουσιασθεί απότομη αύξηση του μεριδίου των θέσεων εργασίας που απασχολούν εργατικό δυναμικό με πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης κατά 23% μέχρι το 2025. Στις μεγάλες χώρες υπάρχουν ήδη ελλείψεις σε τομείς όπως οι θετικές επιστήμες, η τεχνολογία, η μηχανική και η υγειονομική περίθαλψη. Θεωρείται ότι, παρά τα μέτρα που θα ληφθούν, ώστε να στραφεί η εκπαίδευση και ο εφοδιασμός δεξιοτήτων προς την σωστή κατεύθυνση, μακροπρόθεσμα δεν θα μπορέσει ο εγχώριος πληθυσμός να ανταποκριθεί στις ανάγκες. Έτσι η αποτελεσματικότερη οργάνωση της μετανάστευσης μπορεί να αποβεί καθοριστικής σημασίας για το μέλλον της Ευρώπης και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θέλει να την καταστήσει **«αναπόσπαστο τμήμα της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης»** , ενώ κάνει λόγο για «Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης» Στο παρόν στάδιο αναζητείται ιδίως η αποτελεσματική οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης προς την κατεύθυνση ακριβώς της προσέλκυσης «ταλαντούχων» ατόμων .

Συνοψίζοντας, από τις ανυπόστατες αρμοδιότητες των Κοινοτήτων της δεκαετίας του '50 φθάσαμε εδώ και 7 περίπου χρόνια σε κοινή πολιτική θεωρήσεων, ασύλου, κοινή μεταναστευτική πολιτική και σχέδια για ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Οι κοινοτικές-ενωσιακές αρμοδιότητες πέρασαν από διάφορα στάδια, με μόνιμη κατεύθυνση την ενίσχυσή τους έναντι των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών. Παρόλα αυτά, κανείς δεν αρνείται ότι τα αποτελέσματα μέχρι στιγμής κάθε άλλο παρά ικανοποιητικά είναι. Σας ευχαριστώ για την προσοχή σας!

