

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η πολιτική της σε θέματα ασύλου και προσφύγων: Προβλήματα και προοπτικές

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Αναμφίβολα, τα τελευταία χρόνια, τα θέματα της μετανάστευσης και του ασύλου αποτελούν για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη-μέλη της μια κύρια ενασχόληση.

Υπό την πίεση μεταναστευτικών ρευμάτων, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, με διαφορετικά προέλευση και αίτια δημιουργίας, οι «Δώδεκα» εταίροι επιδιώκοντας να μεριμνήσουν για τη συγκράτηση του επιταχυνόμενου ρυθμού της μετανάστευσης και τον έλεγχο και την επίλυση σχετικών προβλημάτων, αναγνώρισαν σταδιακά την ανάγκη αντιμετώπισης της κατάστασης με βάση την ανάπτυξη συνεργασίας μέσα στα κοινοτικά πλαίσια¹.

Η προσπάθεια αυτή άρχισε να λαμβάνει χώρα κατά την περίοδο που η —τότε— Ευρωπαϊκή Κοινότητα προετοιμαζόταν να εγκαθιδρύσει —σύμφωνα με ορισμένες κριτικές— ένα ευρωπαϊκό «οχυρό»: την ενιαία εσωτερική αγορά με όλες τις επιπτώσεις που απορρέουν από αυτήν, ιδιαίτερα για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων². Η εξέλιξη αυτή συνέπεσε στα τέλη της δεκαετίας του 1980, με τη θεμελιώδη μεταστροφή της εθνικής πολιτικής των χωρών της Δυτικής Ευρώπης σχετικά με τη χορήγηση ασύλου³.

Σ' αυτό το πλαίσιο, οι Ευρωπαίοι εταίροι βρισκόμενοι αντιμέτωποι με τον πολλαπλασιασμό των προβλημάτων που αναφύονταν, κυρίως μετά από την κατάρρευση των κομ-

* ΣΗΜΕΙΩΣΗ ΤΕΤΡΑΔΙΩΝ

Ο Στέλιος Περράκης είναι αναπληρωτής καθηγητής στο Πάντειο Πανεπιστήμιο και πρόεδρος του Ελληνικού Κέντρου Ευρωπαϊκών Μελετών.

μουνιστικών καθεστώτων στην Ανατολική Ευρώπη και τα Βαλκάνια, ανέλαβαν να αναζητήσουν μια ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο. Στην αρχή, με έναν τρόπο αποσπασματικό και ατελή. Στη συνέχεια πιο θεσμικοποιημένο, προς την κατεύθυνση της δημιουργίας και της ανάπτυξης μιας αληθινής πολιτικής στους εν λόγω τομείς⁴.

Αυτή η άσκηση δεν ήταν εύκολη. Αρχικά λόγω της έλλειψης ενός θεσμικού πλαισίου και των σχετικών αρμοδιοτήτων. Κατόπιν, λόγω του αριθμού και της ίδιας της φύσης των προβλημάτων που τέθηκαν από την εμφάνιση νέων κατηγοριών προσώπων που αναζητούν μια διεθνή προστασία («non convention» πρόσφυγες), κυρίως μετά από το διαμελισμό της Γιουγκοσλαβίας και την ένοπλη σύρραξη που καταστρέφει την περιοχή από το 1991, αναδεικνύοντας την άμεση ανάγκη να δοθεί μια προσωρινή προστασία στα άτομα-πρόσφυγες που εγκαταλείπουν το έδαφος της πρώην Γιουγκοσλαβίας⁵. Τέλος, λόγω των ιδιαίτερα διαφορετικών εθνικών πολιτικών, σε θέματα ασύλου, που αποτελούν, μια μεταβλητή στα πλαίσια μιας πιο περιοριστικής ευρωπαϊκής απάντησης απέναντι σ' ένα ανθρωπιστικό θεσμό, όπως είναι το άσυλο.

Με άλλα λόγια, ενώπιον μιας πληθώρας περιπτώσεων⁶ που παρουσιάζονται έπρεπε να αναζητηθούν τα όρια του δικαιώματος ασύλου και της χορήγησης του ασύλου. Κάτι, που σχετίζεται με την ευρύτερη προβληματική της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στον ευρωπαϊκό χώρο⁷.

II. Οι θεσμικές διαστάσεις της συνεργασίας στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το θεσμικό τοπίο της ευρωπαϊκής δράσης σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου διαφοροποιείται σε μεγάλο βαθμό μετά από τη σύναψη της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Μαζί με το σύστημα Schengen, τη Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990 και την υπό επεξεργασία σύμβαση για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί το πλέγμα του θεσμικού πλαισίου των δραστηριοτήτων των «Δώδεκα» σ' αυτό τον τομέα.

Μέχρι το 1991, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα αδυνατούσε ν' αντιμετωπίσει συστηματικά τα θέματα μετανάστευσης και προσφύγων, να μελετήσει τα αίτια που την προκαλούν, να διερευνήσει τα μέσα ελέγχου και να αντιμετωπίσει αυτά τα προβλήματα υπό το πνεύμα ανθρωπισμού και σεβασμού στα δικαιώματα του ανθρώπου, χωρίς την προσφυγή σε υστερικές αντιδράσεις, με υπερβολές ρατσισμού και ξενοφοβίας⁸.

Η υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σηματοδοτεί μια νέα εξέλιξη στην πορεία αντιμετώπισης των εν λόγω θεμάτων αφού πριν ακόμα τεθεί σε ισχύ η εν λόγω συνθήκη, παρουσιάζεται μια ενδιαφέρουσα κινητικότητα. Έτσι, σ' εκείνη τη χρονική συγκυρία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε ένα κείμενο σχετικά με τις εξωτερικές πτυχές μιας μεταναστευτικής πολιτικής, ενώ αργότερα οι «Δώδεκα» υιοθέτησαν ορισμένα κείμενα μη δεσμευτικού νομικού χαρακτήρα.

Η θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το Νοέμβριο 1993, μετατρέπει πλήρως το θεσμικό και λειτουργικό πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας των εταίρων. Έκτοτε η προβληματική βρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος και της ανασκόλησης της συνεργασίας των «Δώδεκα» στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, στα πλαίσια του Τίτλου VI της Συνθήκης⁹. Παρά ταύτα με ένα σημαντικό δημοκρατικό και θεσμικό έλλειμμα¹⁰.

A) Το σύστημα της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Δυνάμει του άρθρου Κ1 της Σύμβασης του Μάαστριχτ, μεταξύ των θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος της συνεργασίας των εταίρων της Ένωσης, περιλαμβάνονται η πολιτική ασύλου, η μετανάστευση και οι υπήκοοι των τρίτων χωρών, η διέλευση των εξωτερικών συνόρων του εδάφους της Ένωσης.

Η συνεργασία αυτή πραγματοποιείται υπό την επιφύλαξη της ρήτρας της κοινοτικής αρμοδιότητας (άρθρο Κ1) όπως και των ευθυνών των κρατών-μελών για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διασφάλιση της εσωτερικής ασφάλειας (άρθρο Κ2, παρ. 2).

Οι δυο αυτές επιφυλάξεις εισάγουν αναμφισβήτητα τροποποιήσεις στο λειτουργικό πεδίο της εν λόγω συνεργασίας των εταίρων της Ένωσης. Εξάλλου, η πρόνοια σχετικά με την πρώτη επιφύλαξη, δεν συνεπάγεται ότι δεν υπάρχει ή δεν θα υπάρξει ένας σύνδεσμος ή μια «γέφυρα» μεταξύ των κοινοτικών πολιτικών και των δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται στα πλαίσια του τρίτου βάρθρου της Ένωσης.

Οι διατάξεις του άρθρου Κ1 επιβάλλουν τα όρια της συμπεριφοράς και της δράσης των μελών της Ένωσης στα πλαίσια αυτής της διακυβερνητικής συνεργασίας. Τα όρια αυτά συγκεκριμενοποιούνται με την υιοθέτηση των κοινών θέσεων και των κοινών δράσεων, καθώς και με τη σύναψη συμβάσεων εκ μέρους των κρατών-μελών της Ένωσης (άρθρο Κ3).

Πρέπει να επισημανθεί ότι η υιοθέτηση κοινών δράσεων πραγματοποιείται υπό το φως της αρχής της επικουρικότητας (άρθρο Κ3 παρ. 2β) που διέπει γενικότερα την εφαρμογή της Συνθήκης του Μάαστριχτ (άρθρο Β). Όσον αφορά το ενδεχόμενο σύναψης ειδικών σχετικών συμβάσεων, μ' αυτή η προσέγγιση επιβεβαιώνεται αφενός η προϋπάρχουσα πρακτική (π.χ. βλ. τις πράξεις Schengen ή τη Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990) και αφετέρου προβλέπεται μια πιθανή διαφοροποίηση σχετικά με τις αναλαμβανόμενες δεσμεύσεις, χάρις στην ύπαρξη ενός συστήματος πολλαπλών ταχυτήτων, που καθιερώνεται από τη Συνθήκη (άρθρο Κ7) που επιτρέπει, επίσης, μια μερική συνεργασία —αν και πιο στενή— μεταξύ των κρατών-μελών.

Η συνεργασία σε θέματα ασύλου πραγματοποιείται —τουλάχιστον σ' επίπεδο προθέσεων— υπό το φως δυο διεθνών συμβάσεων υψίστης σημασίας για την ευρωπαϊκή έννομη τάξη: την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων¹¹, λαμβάνοντας υπόψη την προστασία που παραχωρούν τα κράτη-μέλη στα άτομα που διώκονται για πολιτικά αίτια (άρθρο Κ2 παρ. 1).

Εξάλλου, μέσω της διάταξης του άρθρου Κ9 —την επονομαζόμενη διάυλο, «passarelle»— οι δράσεις σχετικά με τομείς που αναφέρονται στο άρθρο Κ1 —και συνεπώς με την πολιτική ασύλου— μπορούν να «κοινοτικοποιηθούν».

Υπό το φως αυτής της διάταξης, οι «Δώδεκα», σε μια δήλωση (αριθ. 31) σχετική με τα θέματα ασύλου προσαρτημένη στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, εξέφρασαν τη διαθεσιμότητά τους να εξετάσουν, πριν από το τέλος του 1993, μια αντίστοιχη ενδεχόμενη εφαρμογή. Όμως, μέχρι σήμερα, παρ' όλη τη σημαντικότητα του θέματος και τον επείγοντα χαρακτήρα της καθιέρωσης μιας ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, δεν δόθηκε καμία συνέχεια σ' αυτήν τη θέση. Έτσι, από τη σχετική δήλωση των κοινοτικών εταίρων δεν παραμένει παρά ο στόχος —του οποίου έχουν μεν καθορισθεί οι συντεταγμένες αλλά δεν έχει ακόμη πραγματοποιηθεί. Δηλαδή να υιοθετηθεί μια κοινή δράση που να στοχεύει στην εναρμόνιση των διαφόρων πτυχών του ασύλου.

B) Τα μη δεσμευτικά κείμενα των «Δώδεκα» σχετικά με το άσυλο

Η ανάδυση του νέου θεσμικού πλαισίου του Τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση που διέπει τη συνεργασία στον τομέα του ασύλου, συμπίπτει με μια περίοδο που χαρακτηρίστηκε από την ανάπτυξη ορισμένων σημαντικών πρωτοβουλιών από πλευράς κοινοτικών οργάνων και κρατών-μελών.

Πράγματι, ήδη, από το 1991 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε μια ανακοίνωση σχετικά με το άσυλο [SEC (91), 1855, 23.10.91], παράλληλα με μια αντίστοιχη για τη μετανάστευση, προτείνοντας μια συγκεκριμένη αντιμετώπιση της κατάστασης που θέτουν τα δυο ζητήματα. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ, από την πλευρά του, υιοθέτησε, επίσης το 1991, ένα πρόγραμμα εργασίας που σκόπευε στην εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών των κρατών-μελών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης.

Οι ενέργειες αυτές κι άλλες κινήσεις διακυβερνητικού χαρακτήρα, οδήγησαν στην υιοθέτηση από τους κοινοτικούς εταίρους ορισμένων κειμένων μη δεσμευτικού νομικού χαρακτήρα. Βέβαια, τα κείμενα αυτά εμπεριέχουν μια πολιτική διακήρυξη προθέσεων, που διαγράφει σαφώς τη χάραξη μιας πολιτικής στον τομέα του ασύλου, καθώς και στον τομέα της μετανάστευσης και των συναφών προβλημάτων που σκοπεύει στον έλεγχο των μαζικών μεταναστευτικών ρευμάτων προς την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Σ' αυτήν την κατηγορία, τα κείμενα μπορούν να ταξινομηθούν ως εξής:

— Η έκθεση της *ad hoc* ομάδας μετανάστευσης που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μάαστριχτ (Δεκέμβριος 1991) σχετικά με τη διαδικασία χορήγησης ασύλου σε υπηκόους τρίτων χωρών¹².

— Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου (Δεκέμβριος 1992) που θέτουν τις αρχές που διέπουν τις εξωτερικές πτυχές της μεταναστευτικής πολιτικής¹³ και επιβεβαιώθηκαν κατόπιν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης (Ιούνιος 1993).

— Μια σειρά από ψήφισματα (*resolutions*) και συμπεράσματα που υιοθετήθηκαν σε υπουργικό επίπεδο, στο Λονδίνο (1992). Πρόκειται για:

— το ψήφισμα σχετικά με έκδηλα αβάσιμες αιτήσεις

— το ψήφισμα για την έννοια των τρίτων χωρών υποδοχής

— το ψήφισμα σχετικά με τις χώρες όπου δεν υπάρχει σοβαρός κίνδυνος δίωξης.

Οι πράξεις αυτές αντανακλούν και καθιερώνουν τις περιοριστικές επιλογές σχετικά με το λειτουργικό πεδίο του ασύλου, που τα κράτη-μέλη προβάλλουν, παράλληλα με την υιοθέτηση, σταδιακά, μιας φιλόδοξης και περίπλοκης στρατηγικής προς την κατεύθυνση της μελλοντικής καθιέρωσης μιας πραγματικής πολιτικής ασύλου.

Εξάλλου, οι «Δώδεκα» έχουν υιοθετήσει μέχρι σήμερα μια σειρά πράξεων, της ίδιας νομικής φύσης, σχετικά με τη μετανάστευση¹⁵ ορισμένες πτυχές των οποίων αφορούν έμμεσα τους αιτούντες άσυλο/ πρόσφυγες.

Γ) Το σύστημα Schengen

Προκειμένου να επιταχυνθεί η διαδικασία για την πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, με την προοπτική της εγκαθίδρυσης μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς χωρίς εσωτερικά σύνορα, ορισμένα κοινοτικά κράτη προσπάθησαν να εφαρμόσουν σ' αυτόν τον τομέα ένα σύστημα μερικής συνεργασίας στο εσωτερικό της Κοινότητας¹⁶.

Πράγματι, από το 1985, πέντε, αρχικά, κοινοτικές χώρες προώθησαν την επεξεργασία μιας πολιτικής, της οποίας η λογική ήταν, μεταξύ άλλων, η εφαρμογή ελέγχου επί όλων των μεταναστευτικών κινήσεων ανεξάρτητα από τη φύση τους, συμπεριλαμβανομένων των θεμάτων χορήγησης ασύλου. Η πολιτική αυτή βασίζεται σε δυο πράξεις: τη συμφωνία του Schengen της 14 Ιουνίου 1985 σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα και τη σύμβαση εφαρμογής της συμφωνίας του Schengen που υπογράφηκε στις 19 Ιουνίου 1990. Το σύστημα Schengen, το οποίο συμπεριλαμβάνει σήμερα 9 κράτη-μέλη της Ένωσης παρ' ό,τι δεν έχει τεθεί ακόμη σε λειτουργία¹⁷, δέχεται σοβαρή κριτική επειδή θεωρείται ότι εξασθενίζει σημαντικά το δικαίωμα ασύλου και τα δικαιώματα των προσφύγων¹⁸.

Στα πλαίσια αυτού του συστήματος, μια από τις διαστάσεις του οποίου αφορά στο περιβόητο σύστημα πληροφοριών Schengen (SIS)¹⁹, η σύμβαση εφαρμογής της συμφωνίας του Schengen ρυθμίζει, τόσο μια σειρά θεμάτων σχετικών με τον εννοιολογικό προσδιορισμό μιας ορισμένης ορολογίας (αιτών άσυλο, εξέταση αίτησης ασύλου κλπ), και τούτο σύμφωνα με το κεφάλαιο 7 του τίτλου II για τις αρχές που διέπουν τη διαδικασία που πρόκειται να ακολουθηθεί από τους εταίρους Schengen, όσον αφορά την εξέταση μιας αίτησης χορήγησης ασύλου και την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα. Σ' αυτό το πλαίσιο, σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια που τίθενται (άρθρο 30), ένα μόνο κράτος είναι αρμόδιο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου²⁰. Εξάλλου τα κράτη που απαρτίζουν το σύστημα Schengen καθιέρωσαν ένα πολυδιάστατο μηχανισμό ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με το άσυλο και τους πρόσφυγες.

Είναι αξιοσημείωτο, ότι το σύστημα Schengen, ανεξάρτητα από τον αριθμό των ενταγμένων σ' αυτό κρατών-μελών αποτελεί σε σχέση με άλλες πολλές δράσεις των κοινοτικών εταίρων μια σημαντική τομή προς την κατεύθυνση της εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, στο έδαφος της Ένωσης. Παρ' ό,τι η μέχρι σήμερα εξέλιξη του συστήματος καταδεικνύει όλα τα αδύνατα σημεία της γνήσιας διακυβερνητικής συνεργασίας ο προς επίτευξη στόχος των χωρών Schengen, ωθεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να επιδιώκει τη λειτουργία του συστήματος, αλλά υπό τη συνεχή εποπτεία των ευρωπαϊκών οργάνων²¹.

*Δ) Η Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990*²²

Στις 15 Ιουνίου 1990, τα κράτη-μέλη της Κοινότητας προχώρησαν σ' ένα νέο βήμα, προς την κατεύθυνση της εγκαθίδρυσης ενός χώρου χωρίς σύνορα, στα πλαίσια του οποίου θα διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Πράγματι, ενώπιον του ορίζοντα του 1992 που προβλεπόταν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, οι «Δώδεκα» υπέγραψαν, στο Δουβλίνο, τη σύμβαση σχετικά με τον καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης χορήγησης ασύλου που υποβάλλεται σ' ένα κράτος-μέλος της Κοινότητας. Το αντικείμενο αυτής της σύμβασης είναι διπλό. Αφ' ενός αποσκοπεί στη διασφάλιση ότι θα υπάρχει μια μόνο διαδικασία εξέτασης εκάστης αίτησης ασύλου. Αφετέρου, ότι αυτή η διαδικασία θα διεξάγεται υπό την ευθύνη ενός μόνο κράτους-μέλους.

Η Σύμβαση του Δουβλίνου που στην ουσία επαναλαμβάνει το κεφάλαιο 7 της Σύμβασης εφαρμογής Schengen εντάσσεται στο πλαίσιο της δράσης των «Δώδεκα» που σκοπεύουν στην εναρμόνιση των πολιτικών τους σχετικά με το άσυλο. Ωστόσο, τα στοιχεία εναρμόνισης που εισάγει η σύμβαση είναι περιορισμένα και δεν άπτονται του πρωταρχικού

θέματος της εναρμονισμένης εφαρμογής του ορισμού της έννοιας του πρόσφυγα όπως προβλέπεται στο άρθρο 1Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το νομικό καθεστώς των προσφύγων.

Η Σύμβαση του Δουβλίνου δέχεται κριτική κυρίως σε δυο σημεία. Από τη μια πλευρά, για τους περιορισμούς που εισάγει ως προς την επιλογή του αιτούντος άσυλο σχετικά με την κατάθεση της αίτησής του στις αρχές ενός κράτους-μέλους. Από την άλλη πλευρά, για τη μη αναγνώριση στον αιτούντα άσυλο, από το αρμόδιο για την εξέταση της αιτήσεως του κράτους, ενός προσωρινού καθεστώτος εισόδου ή διαμονής, κάτι που θα οδηγούσε στην αποφυγή, σε περίπτωση απόρριψης της αιτήσεώς του, της απομάκρυνσής του από τη χώρα²³.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η θέση σε ισχύ της Σύμβασης του Δουβλίνου²⁴ θα επιφέρει νομικές επιπλοκές σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος Schengen και κυρίως ως προς την εφαρμογή της Σύμβασης εφαρμογής του 1990. Παρά το γεγονός ότι ο στόχος της Σύμβασης εφαρμογής Schengen και το πεδίο εφαρμογής της βαδίζουν προς την ίδια κατεύθυνση με τα αντίστοιχα της Σύμβασης του Δουβλίνου, είναι αναμφισβήτητο ότι οι στόχοι και τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους οι εταίροι της Συμφωνίας Schengen ξεπερνούν το πλαίσιο που έχει καθορίσει η Σύμβαση του Δουβλίνου. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται ότι τα κράτη-μέρη του συστήματος Schengen θα πρέπει στο μέλλον να επιφέρουν ορισμένες τροποποιήσεις στο κείμενο της Σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας Schengen. Με άλλα λόγια, προκειμένου να εφαρμόσουν μεταξύ τους τις εν λόγω διατάξεις θα πρέπει να τις καταστήσουν συμβατές με αυτές της Σύμβασης του Δουβλίνου, μετά από τη θέση σ' εφαρμογή της²⁵.

*Ε) Το σχέδιο σύμβασης σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων*²⁶

Σημαντικό μέσο για την επεξεργασία και εφαρμογή μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση, αλλά και εν δυνάμει μια βάση για την αποτελεσματική εφαρμογή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι η (υπό επεξεργασία) σύμβαση σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων. Το εν λόγω σχέδιο σύμβασης αναφέρεται στις προϋποθέσεις για την είσοδο και τη διαμονή, για μια περιορισμένη περίοδο, των αλλοδαπών στο έδαφος ενός κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συγκεκριμένα, η σύμβαση θα εγκαθιδρύσει ένα μηχανισμό, τη διάρθρωση του οποίου θα αφορά στην κυκλοφορία των προσώπων και επομένως, εμμέσως στους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες. Το σύστημα αποτελείται από τρία θεμελιώδη στοιχεία: τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, τις προϋποθέσεις εισόδου και μια πολιτική θεωρήσεων (visas) για τους υπηκόους τρίτων χωρών²⁷.

Επισημαίνεται ότι οι διατάξεις της σύμβασης πρέπει να σέβονται την Ευρωπαϊκή Σύμβαση δικαιωμάτων του ανθρώπου, καθώς και τη Σύμβαση της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων. Επίσης, θα εφαρμόζονται υπό την επιφύλαξη των ευνοϊκότερων συνταγματικών διατάξεων των κρατών-μελών της Ένωσης σχετικά με το άσυλο.

Αν και ήδη από το 1991 το επεξεργασμένο κείμενο της σύμβασης ήταν αποδεκτό από τους «Δώδεκα», η διαμάχη μεταξύ του Ην. Βασιλείου και της Ισπανίας σχετικά με τη γεωγραφική εφαρμογή της, δηλαδή στο Γιβραλτάρ, δεν επέτρεψε στα κράτη-μέλη της Ένωσης να προβούν στην υπογραφή της σύμβασης. Από τότε, η κατάσταση παραμένει

σε εκκρεμότητα παρ' όλες τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν και τις λύσεις που εξετάστηκαν ή προτάθηκαν από κράτη-μέλη τα οποία ανέλαβαν την προεδρία του συμβουλίου, όπως η Πορτογαλία, η Ελλάδα κλπ. Εξάλλου, η θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ, καθώς και της Συνθήκης για τον ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο και οι νομικές παράμετροι που απορρέουν απ' αυτήν, ώθησαν την επιτροπή να προτείνει ορισμένες τροποποιήσεις/προσαρμογές στο αρχικό κείμενο της σύμβασης, που κατά τη διάρκεια του 1994 εξετάστηκαν από τα αρμόδια όργανα των «Δώδεκα» στα πλαίσια του τρίτου βήθρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

III. Προβλήματα και πτυχές της εφαρμογής του δικαιώματος ασύλου στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης

A. Ο ρόλος και η δράση των οργάνων

A) Η οριοθέτηση μιας πολιτικής: Οι δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου των Υπουργών

Η διακυβερνητική δράση των «Δώδεκα» σχετικά με το δικαίωμα ασύλου που, υπό το φως του σχεδίου εργασίας του 1991, σημείωσε προόδους, με τον καθορισμό ορισμένων αρχών που περιλαμβάνονται στα προαναφερθέντα κείμενα, απέκτησε μια πιο συγκεκριμένη και συστηματική τροπή μετά από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Πράγματι, οι εργασίες του συμβουλίου «Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων» της 29-30 Νοεμβρίου 1993, προετοίμασαν το έδαφος για την υιοθέτηση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, κατά τη συνεδρίαση της 10 και 11 Δεκεμβρίου 1993, στις Βρυξέλλες, ενός προγράμματος δράσης στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων. Σ' αυτό το πλαίσιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, επεδίωξε επιτεύγματα με γοργούς ρυθμούς σε έξι τομείς, συμπεριλαμβανομένου και του τομέα του δικαιώματος ασύλου.

Σ' αυτήν την κατεύθυνση δυο μεγάλα θέματα θεωρήθηκαν, μεταξύ άλλων, ως τα πλέον σημαντικά για τις εργασίες που διεξήχθησαν κατά το 1994. Αφενός, η εναρμονισμένη εφαρμογή του προσδιορισμού του όρου «πρόσφυγας» σύμφωνα με το άρθρο 1Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και, αφετέρου, η καθιέρωση ελάχιστων εγγυήσεων για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου.

Έτσι, η ελληνική προεδρία, η πρώτη που εφάρμοσε το σχέδιο δράσης που διαμορφώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, έθεσε στα πλαίσια των προτεραιοτήτων του προγράμματός της την πρόοδο των εργασιών σχετικά με ορισμένες πτυχές του δικαιώματος ασύλου²⁸.

Η εργασία της ελληνικής προεδρίας, κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του 1994, η οποία επικεντρώθηκε κυρίως γύρω από τη συντονιστική επιτροπή Κ4, επιβαρύνθηκε από μια σημαντική καθυστέρηση που επέβαλε η Ισπανία για πολιτικούς λόγους²⁹. Παρά την εμπλοκή αυτή, πολλά θέματα εξετάστηκαν σε βάθος στα πλαίσια του θεσμικού μηχανισμού του Τίτλου VI της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Πέραν των δυο κυρίων προτεραιοτήτων σχετικά με την εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού της έννοιας «πρόσφυγας» και τις «ελάχιστες εγγυήσεις» κατά τη διάρκεια των εθνικών διαδικασιών αντιμετώπισης αιτήσεων ασύλου, στην ημερήσια διάταξη των εταιρών της Ένωσης συμπεριλαμβάνο-

νταν μεταξύ άλλων τα ακόλουθα σημεία³⁰:

— Το άσυλο και οι υπήκοοι των άλλων κρατών-μελών³¹.

— Η παρουσίαση κοινών θέσεων σε διεθνείς οργανισμούς και διασκέψεις στον τομέα του ασύλου³².

— Το ενιαίο έντυπο που αποσκοπεί στον καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου³³.

— Ο επιμερισμός των βαρών σχετικά με την είσοδο και την προσωρινή παραμονή των προσφύγων και μετακινθέντων πληθυσμών.

— Η μελέτη σκοπιμότητας για τη δημιουργία του συστήματος EURODAC, λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων για τον εντοπισμό ατόμων που υποβάλλουν πολλαπλές αιτήσεις ασύλου στις χώρες μέλη της Ένωσης (asylum shopping).

Παρά τις προσπάθειες της ελληνικής προεδρίας κατά τη διάρκεια της θητείας της τα αποτελέσματα των εν λόγω εργασιών ήταν πενιχρά, όπως διαπιστώθηκε τον Ιούνιο του 1994 και από συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κέρκυρας³⁴.

Η κατάσταση παρέμεινε αμετάβλητη κατά τη διάρκεια και του δεύτερου εξαμήνου του 1994. Έτσι ο απολογισμός της γερμανικής προεδρίας, με την εξαίρεση του σχεδίου ψηφίσματος σχετικά με τον καθορισμό ελάχιστων εγγυήσεων κατά τη διαδικασία εξέτασης που τελεί ακόμη σε εκκρεμότητα, θεωρήθηκε μη ικανοποιητικός, λαμβάνοντας υπόψη τόσο τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Έσσεν, όσο και την έκθεση που υπέβαλε το Συμβούλιο «Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων» στους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων των εταίρων της Ένωσης σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος στον τομέα «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις».

B) Τα άλλα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η Επιτροπή

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επιθυμώντας να συμμετάσχει στον προβληματισμό για την εκπόνηση και την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής σχετικά με το δικαίωμα του ασύλου, εξέδωσε στις 23 Φεβρουαρίου 1994 μια (νέα) ανακοίνωση για την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου (COM (94) 23 τελικό).

Η πρωτοβουλία/προσπάθεια αυτή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που συνιστά μια πρώτη σφαιρική προσέγγιση του ζητήματος, δεν ξετάζει μόνο τις νέες δυνατότητες που δημιουργήθηκαν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, μετά την έγκριση το Νοέμβριο 1993 του σχεδίου δράσης του συμβουλίου που προαναφέρθηκε. Στοχεύει βασικά στην εμπέδωση του διαλόγου, που ήδη διεξάγεται στα πλαίσια των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με τον τομέα του ασύλου, προκειμένου να δοθούν οι απαιτούμενες συντονισμένες απαντήσεις.

Το συνολικό περιεχόμενο της ανακοίνωσης της επιτροπής, η οποία βαίνει πέραν των προγραμμάτων εργασίας που σήμερα συζητούνται στα πλαίσια της Ένωσης, διαρθρώνεται με βάση τρία κύρια στοιχεία-άξονες για τη θεσμοθέτηση μιας πολιτικής για τη μετανάστευση:

— δράση έναντι των μεταναστευτικών πιέσεων

— έλεγχος της μεταναστευτικής ροής

— ενίσχυση των πολιτικών που αφορούν την ενσωμάτωση των νομίμων μεταναστών.

Ειδικότερα, όσον αφορά τους πρόσφυγες και τα λοιπά πρόσωπα που χρήζουν διεθνούς

προστασίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει την εφαρμογή των ακόλουθων μέτρων:

—εναρμονισμένη εφαρμογή του ορισμού της έννοιας του πρόσφυγα σύμφωνα με το άρθρο 1Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951

—επεξεργασία κανόνων για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες χορήγησης ασύλου

—επεξεργασία μιας σύμβασης σχετικά με τις αιτήσεις ασύλου που είναι προφανώς αβάσιμες και την εφαρμογή της αρχής της τρίτης χώρας υποδοχής

—εναρμόνιση των πολιτικών έναντι των προσώπων που δεν μπορούν από τη μια πλευρά να γίνουν δεκτά σ' ένα κράτος ως πρόσφυγες, αλλά από την άλλη πλευρά δεν μπορούν να υποχρεωθούν από τα κράτη-μέλη να επιστρέψουν στη χώρα προέλευσής τους, λόγω της κατάστασης που επικρατεί εκεί

—εναρμόνιση των καθεστώτων προσωρινής προστασίας

—εφαρμογή ενός συστήματος παρακολούθησης των ικανοτήτων απορρόφησης και δημιουργία ενός μηχανισμού που, αφενός θα επιτρέπει την υποστήριξη των κρατών-μελών που είναι διατεθειμένα να βοηθήσουν άλλα κράτη-μέλη που αντιμετωπίζουν καταστάσεις που είναι διατεθειμένα να βοηθήσουν άλλα κράτη-μέλη που αντιμετωπίζουν καταστάσεις μαζικής εισροής μεταναστών, και αφετέρου θα ενισχύει προγράμματα που εκπονούν τα κράτη-μέλη ή τρίτες χώρες διέλευσης σχετικά με την αιφνίδια αντιμετώπιση νέων πιέσεων.

Η ανακοίνωση της επιτροπής συζητήθηκε για πρώτη φορά από τους «Δώδεκα» κατά τη διάρκεια του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 23.3.1994 και στη συνέχεια στα πλαίσια του θεσμικού μηχανισμού του 3ου βάρθρου της Ένωσης (Επιτροπή Κ4, διευθύνουσα ομάδα Ι, ομάδα ασύλου κλπ).

Παρά το γεγονός ότι τα κράτη-μέλη επέδειξαν συγκεκριμένο ενδιαφέρον για τη συνολική προσέγγιση της προβληματικής που έθεσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πρέπει να σημειωθεί ότι οι εταίροι δεν ήταν διατεθειμένοι να παρεκκλίνουν από την εφαρμογή του προγράμματος δράσης, όπως οριοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και αποσαφηνίστηκε από τις δραστηριότητες της ελληνικής προεδρίας κατά τη διάρκεια του πρώτου εξαμήνου του 1994. Η ανακοίνωση της επιτροπής, πάντως, έχει σημασία ως ουσιαστικό έγγραφο δεδομένου ότι, παράλληλα με το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις αρχές για μια ευρωπαϊκή πολιτική για τους πρόσφυγες ευνοεί, με τις реалиστικές της προτάσεις, τον εμπλουτισμό της συζήτησης που διεξάγεται στους κόλπους της Ένωσης σχετικά με την αναζήτηση μιας ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης³⁵.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με σαφήνεια επεσήμανε ήδη από το 1987 τη σημασία που αποδίδει στα θέματα που αφορούν το άσυλο³⁶. Από τότε, δεν έπαυσε να εκφράζει με σταθερότητα και συνέπεια την ανησυχία του για το κοινοτικό έλλειμμα που υφίσταται ως προς την ύπαρξη μιας πολιτικής για τα θέματα του ασύλου.

Εξάλλου, άσκησε κατ' επανάληψη κριτική σ' όλους τους μηχανισμούς της διακυβερνητικής δράσης, είτε πρόκειται για το σύστημα Schengen, τη Σύμβαση του Δουβλίνου ή άλλους που σχετίζονται με την εναρμόνιση των πολιτικών των κρατών-μελών αναφορικά με το άσυλο και τους πρόσφυγες.

Από τις θέσεις που έχουν υιοθετηθεί μέχρι σήμερα, αναδεικνύεται αβίαστα η μέριμνα και η βούληση του κοινοβουλίου για την επεξεργασία μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για

τους πρόσφυγες. Αυτή η δυναμική διαδικασία κατέληξε, τον Ιανουάριο 1994, στην υπερψήφιση από την ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενός φιλόδοξου κειμένου μεγάλης εμβέλειας, σ' επίπεδο θέσεων και απόψεων. Πράγματι, το ψήφισμα σχετικά με τις γενικές αρχές μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για τους πρόσφυγες, που υιοθετήθηκε κατόπιν της συζήτησης της έκθεσης Λαμπρία, εμπεριέχει τη στρατηγική που θα πρέπει να ακολουθήσουν οι εταίροι για την καθιέρωση μιας τέτοιας πολιτικής.

Μεταξύ των σημαντικών σημείων αυτού του κειμένου³⁷, πρέπει να σημειωθεί ότι το Κοινοβούλιο,

- αμφισβητεί το περιεχόμενο των κειμένων σχετικά με το άσυλο που υιοθετήθηκαν από τους αρμόδιους υπουργούς για τη μετανάστευση και επιφυλάσσεται για την υιοθέτηση μιας σειράς εννοιών όπως, «ασφαλές κράτος εισδοχής», «ασφαλής χώρα προέλευσης», «αίτηση προφανώς αβάσιμη», και ζητεί την αντικατάσταση αυτών των κειμένων από συμβάσεις ή κοινοτικές πράξεις

- ενθαρρύνει το συμβούλιο να αποφασίσει την «κοινοτικοποίηση» των θεμάτων του ασύλου και των προσφύγων

- υπογραμμίζει ότι η νομοθεσία που αφορά τα εξωτερικά σύνορα και η εφαρμογή της δεν πρέπει να παραβιάζει το δικαίωμα του ασύλου όπως ορίζεται από τη Σύμβαση της Γενεύης

- επιβεβαιώνει ότι η ευρωπαϊκή πολιτική των θεωρήσεων θα πρέπει να συνεκτιμήσει την κατάσταση των προσφύγων

- υπογραμμίζει ότι οι κυρώσεις έναντι των αεροπορικών εταιριών για τη μεταφορά επιβατών χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα δεν είναι σύμφωνες με το παράρτημα 9 της Σύμβασης του Σικάγου του 1944

- εμμένει στα κριτήρια ορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα σύμφωνα με τις προδιαγραφές της Έγγραφης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες

- ζητεί όλοι οι πρόσφυγες να έχουν το δικαίωμα να ακολουθούν τη διαδικασία της υποβολής χορήγησης ασύλου και ότι η Ε.Ε. να παρέχει προστασία όχι μόνο στα άτομα που υπάγονται στο «καθεστώς του πρόσφυγα» αλλά και στα άτομα που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας. Πρόκειται για πρόσωπα που ανταποκρίνονται σε μια σειρά από κριτήρια, που έχουν καθιερωθεί από την εμπειρία σχετικά με καταστάσεις βίας που απειλούν τη ζωή του ανθρώπου, την πρακτική, ή από τους κανόνες που έχουν ήδη ενσωματωθεί σε διεθνείς πράξεις περί δικαιωμάτων του ανθρώπου

- ζητεί την εξασφάλιση ειδικών εγγυήσεων σχετικά με τη διαδικασία εξέτασης της αίτησης συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας άσκησης έφεσης κατά των απορριπτικών αποφάσεων

- συστήνει την αναγνώριση μιας σειράς δικαιωμάτων για τους πρόσφυγες που διαμένουν στο εσωτερικό της Ένωσης.

Σ' αυτό το πλαίσιο, θα πρέπει να περιλαμβάνεται επίσης η προστασία των προσωπικών τους δεδομένων.

Πέρα από τις θέσεις αυτές, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιχείρησε να βελτιώσει γενικά τη θεσμική του θέση έναντι των κρατών-μελών στους τομείς που διέπονται από τον Τίτλο VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, προκειμένου να κάνει τη δράση του πλέον αποτελεσματική, χωρίς όμως ιδιαίτερη επιτυχία μέχρι σήμερα³⁸.

B. Ουσιαστικά ζητήματα εφαρμογής των κυριότερων σημείων της δράσης των εταιρών της Ένωσης

1) Η εναρμονισμένη εφαρμογή της έννοιας του «πρόσφυγα» σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης

Το 1990, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Στρασβούργο προσδιόρισε ως στόχο των «Δώδεκα», την εναρμόνιση των πολιτικών τους σε θέματα ασύλου. Στα πλαίσια αυτά, αναδείχθηκε αδήριτη η ανάγκη για εναρμόνιση, σε πρώτη φάση, της εφαρμογής των κριτηρίων που προσδιορίζουν τον πρόσφυγα, υπό την έννοια του άρθρου 1Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951³⁹.

Οι ιδιαίτερα περίπλοκες εργασίες των «Δώδεκα» που πραγματοποιήθηκαν υπό το φως του σχετικού με το ζήτημα Οδηγού της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ, για τους πρόσφυγες⁴⁰ και άλλων εκτιμήσεων ακολούθησαν κυρίως δυο κατευθύνσεις. Από τη μια πλευρά να συγκεκριμενοποιηθούν τα κριτήρια, σχετικά με τις νομικές πτυχές της έννοιας του πρόσφυγα. Από την άλλη πλευρά, να ορίσουν τα κριτήρια σχετικά με τις χώρες προέλευσης των αιτούντων άσυλο προκειμένου να τις εφαρμόσουν ατομικά σε κάθε περίπτωση.

Από τη διεργασία αυτή προέκυψαν ορισμένοι προσανατολισμοί, για την εφαρμογή των κριτηρίων που ορίζονται από το άρθρο 1Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, από τους οποίους απορρέουν τα ακόλουθα στοιχεία. Αρχικά, κάθε αίτηση χορήγησης ασύλου οφείλει να εξετάζεται ατομικά και όχι συλλογικά. Σ' αυτό το πλαίσιο, η εξέταση θα πραγματοποιείται με βάση τα πραγματικά περιστατικά που προβάλλει ο ενδιαφερόμενος, λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση που επικρατεί στη χώρα προέλευσής του.

Στη συνέχεια, εξετάζεται η έννοια των διώξεων σύμφωνα με το άρθρο 1Α της Σύμβασης της Γενεύης⁴¹. Προς τούτο, το καθοριστικό στοιχείο για τη χορήγηση του ασύλου είναι η ύπαρξη (ή ο κίνδυνος) διώξεων. Σ' αυτό το πλαίσιο εξετάζονται:

- οι λόγοι της δίωξης προκειμένου να αποδοθούν οι σχετικές ευθύνες
- οι διώξεις εκ μέρους του κράτους (κρατικά όργανα, τοπικές ή περιφερειακές αρχές κλπ)
- τα νομικά και διοικητικά μέτρα γενικής ομαδικής ή ατομικής εφαρμογής
- οι δικαστικές διώξεις δυνάμει μιας ποινικής διάταξης γενικής εφαρμογής (διώξεις που συνιστούν διακρίνουσα μεταχείριση, ποινές διακρίσεων ή δυσανάλογες, παράβαση που διαπράττεται από τον αιτούντα άσυλο λόγω των διώξεων)
- οι δικαστικές διώξεις σε βάρος ορισμένων προσώπων
- ορισμένες μορφές διακρίνουσας μεταχείρισης που εφαρμόζουν οι δημόσιες αρχές
- οι διώξεις εκ μέρους τρίτων (που ενθαρρύνονται, κατευθύνονται ή γίνονται ανεκτές από τις δημόσιες αρχές).

Όσον αφορά στα αίτια των διώξεων λαμβάνεται υπόψη η φυλή, η εθνικότητα, οι πολιτικές πεποιθήσεις, η θρησκεία, η συμμετοχή σε μια κοινωνική ομάδα.

Πέραν τούτων, εξετάζονται οι διώξεις που περιορίζονται σε μια συγκεκριμένη περιφέρεια ενός κράτους ή που δεν ασκούνται από τις κεντρικές αρχές, απ' όπου και η δυνατότητα για τον φυγάδα να εγκαταστασθεί σε άλλη περιφέρεια εντός της χώρας του.

Εξάλλου, αντιμετωπίζεται η περίπτωση των «επί τόπου» (sur place) προσφύγων, που περιέρχονται σ' αυτό το καθεστώς, λόγω της δημιουργίας μιας νέας κατάστασης στη χώρα προέλευσής τους μετά από την αναχώρησή τους, ή εξαιτίας των δραστηριοτήτων

τους στο εξωτερικό.

Τέλος, στο πλαίσιο της ίδιας διακυβερνητικής δραστηριότητας εξετάζονται τα θέματα των αντιρρησιών συνείδησης και των λιποτακτών, οι καταστάσεις των εσωτερικών ενόπλων συγκρούσεων, η απώλεια της ιδιότητας του πρόσφυγα (άρθρο ΙΓ της Σύμβασης του 1951), η ρήτρα αποκλεισμού (άρθρο ΙΣΤ της Σύμβασης του 1951).

Το σύνολο αυτών των στοιχείων αποτελεί τον πυρήνα της εναρμόνισης των ουσιαστικών κανόνων που διέπουν το δικαίωμα ασύλου.

Παρά το γεγονός ότι υφίστανται αρκετές δυσκολίες κατά την πρόοδο των εν λόγω εργασιών, η υπέρβασή τους αποτελεί απόλυτη προτεραιότητα για τους εταίρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου να θεμελιώσουν μια πολιτική στον τομέα του ασύλου.

II) Η καθιέρωση ελάχιστων εγγυήσεων κατά τη διαδικασία χορήγησης ασύλου

Η εφαρμογή ουσιαστικών κανόνων σχετικά με τον εναρμονισμένο καθορισμό της ιδιότητας του πρόσφυγα δεν θα μπορούσε να καταστεί αποτελεσματική χωρίς την εισαγωγή ενός πλαισίου κριτηρίων σχετικά με την υιοθέτηση, κατά την εξέταση των αιτήσεων ασύλου, μιας σειράς ελάχιστων εγγυήσεων.

Η διαδικασία αυτή, που είναι σημαντική για τη μελλοντική εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου του 1990, σκοπεύει στον καθορισμό, κατά την εξέταση των αιτήσεων για άσυλο, μιας δίκαιης προστασίας προς όφελος των προσφύγων, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951.

Οι κύριες εγγυήσεις αφορούν, ειδικότερα:

— γενικές αρχές σχετικά με την εφαρμογή δίκαιων και αποτελεσματικών διαδικασιών για τη χορήγηση ασύλου. Τούτο ανταποκρίνεται στην ανάγκη πλήρους σεβασμού της Σύμβασης της Γενεύης, ιδίως της αρχής της «επαναπροώθησης» (non-refoulement), καθώς και άλλων υποχρεώσεων που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο. Σ' αυτό το πλαίσιο, δεν εφαρμόζεται κανένα μέτρο απομάκρυνσης του ενδιαφερομένου, όσο χρόνο δε λαμβάνεται κάποια απόφαση σχετικά με την αίτησή του για χορήγηση ασύλου.

— εγγυήσεις σχετικά με την εξέταση χορήγησης ασύλου

— δικαιώματα των αιτούντων άσυλο κατά τη διάρκεια των διαδικασιών εξέτασης της αίτησης, άσκησης έφεσης και αναθεώρησης

— αιτήσεις ασύλου έκδηλα αβάσιμες⁴². Πρόκειται για κανόνες που διέπουν τις συνοπτικές διαδικασίες (procedures, accelerees) σχετικά με τις αιτήσεις που είναι έκδηλα αβάσιμες⁴³

— αιτήσεις χορήγησης ασύλου που υποβάλλονται στα σύνορα και για τις οποίες μπορούν να εφαρμόζονται ειδικές διαδικασίες. Κατά την περίπτωση υποβολής αίτησης έκδηλα αβάσιμης, οι αρμόδιες αρχές μπορούν να προβάλουν στον ενδιαφερόμενο άρνηση εισόδου στη χώρα. Επισημαίνεται ότι σ' αυτό το πλαίσιο εφαρμόζεται η έννοια της τρίτης χώρας υποδοχής⁴⁴

— συμπληρωματικές εγγυήσεις για τους ασυνόδευτους ανήλικους και τις γυναίκες.

Έτσι, λοιπόν, τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιμετωπίζοντας την ύπαρξη, τόσο διαφορετικών εθνικών πρακτικών κατά τη διαδικασία εξέτασης αιτήσεων για τη χορήγηση ασύλου και ενώπιον της ανάγκης εγκαθίδρυσης ενός μηχανισμού «φιλτραρίσματος» των αιτήσεων, ώστε να εξαιρούνται εκείνες που είναι έκδηλα αβάσιμες, επιδίωξαν την προώθηση ενός συνόλου «ελάχιστων εγγυήσεων» κατά την εξέταση των αιτήσεων

ασύλου.

Στην αρχή, προσανατολίσθηκαν στην υιοθέτηση μιας κοινής δράσης. Στη συνέχεια υπό το φως πολιτικών εκτιμήσεων, η πλειοψηφία των εταίρων επέλεξε την υιοθέτηση μιας πράξης λιγότερο δεσμευτικής, όπως είναι ένα ψήφισμα. Ωστόσο, το σχετικό σχέδιο του κειμένου αυτού, δεν κατέστη δυνατό να επιβεβαιωθεί και να εγκριθεί από το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, κατά τη διάρκεια της τελευταίας συνεδρίασής του, επί γερμανικής προεδρίας (30.11-1.12.94)^{44α}.

Απομένει, επομένως, πέρα από την όποια χρησιμότητα του προς υιοθέτηση κειμένου, —ρυθμίσεις του οποίου έχουν γίνει αποδεκτές από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες— ο σοβαρός κίνδυνος να παραγνωρισθεί από τα κράτη-μέλη, η αρχή της μη επαναπροώθησης, να θεωρηθούν ορισμένες κατηγορίες αιτήσεων ως έκδηλα αβάσιμες, μ' ό,τι συνεπάγεται τούτο, καθώς και γενικότερα να υποχωρήσει το επίπεδο προστασίας των αιτούντων άσυλο, κυρίως στο πεδίο της δικαστικής προστασίας σε συνάρτηση με την απόρριψη μιας αίτησης ή την απομάκρυνση του ενδιαφερομένου.

Σε κάθε περίπτωση θεμελιώδες στοιχείο σ' αυτές τις διαδικασίες, αποτελεί η εγγύηση ό,τι ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα να υποβάλει αίτηση χορήγησης ασύλου, διαφορετικά καθίσταται ένας παράνομος μετανάστης. Συνακόλουθα, ο ρόλος των μεθοριακών αρχών καθίσταται πολυσήμαντος.

III) Το καθεστώς της προσωρινής προστασίας

Απέναντι στα προβλήματα που προκλήθηκαν από το διαμελισμό της Γιουγκοσλαβίας και τη βοσνιακή κρίση, που ώθησαν δεκάδες χιλιάδες άτομα να εγκαταλείψουν το έδαφος της πρώην Γιουγκοσλαβίας, τα κράτη-μέλη της Ένωσης υιοθέτησαν διαφορετικές θέσεις. Έτσι, για αυτά τα «μετακινηθέντα άτομα» (personnes deplacées) ορισμένα κράτη της Ένωσης εισήγαγαν καθεστώτα προσωρινής προστασίας. Τα εν λόγω καθεστώτα αποζητούν την αναζήτηση εύκαμπτων λύσεων οι οποίες να καθιστούν δυνατή την υποδοχή προσώπων που αναγκάζονται να απομακρυνθούν από περιοχές υψηλών κινδύνων, όπου και οι εστίες τους. Σχετικά πρέπει να σημειωθεί ότι κατά την άτυπη συνεδρίασή τους στη Θεσσαλονίκη, το Μάιο 1994, οι υπουργοί «Εσωτερικών Υποθέσεων» των Δώδεκα θεώρησαν ότι πρέπει να παραμείνει σ' εφαρμογή η αρχή της προσωρινής διαμονής και να διοργανωθεί η επιστροφή στη χώρα προέλευσης, μόλις το επιτρέψει η εκεί κατάσταση. Εξάλλου, για να αντιμετωπισθούν τα προβλήματα της προσωρινής απορρόφησης που αντιμετωπίζουν οι χώρες, των οποίων οι δυνατότητες υποδοχής είναι ανεπαρκείς, θα πρέπει να καταφύγουμε στην ευρωπαϊκή αλληλεγγύη (burden sharing).

Είναι λοιπόν ενδεικτικό ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Essen, στα συμπεράσματά του, ενδιαφέρεται κυρίως γι' αυτό το θέμα και ζητεί από το Συμβούλιο «Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων» να εξετάσει τα προβλήματα που απορρέουν από τη ροή των προσφύγων για την εξεύρεση ενός αποτελεσματικού διακανονισμού για τον καταμερισμό των ευθυνών σ' αυτό το έργο της ανθρωπιστικής βοήθειας.

Όμως, το πρόβλημα της νομικής οριοθέτησης του καθεστώτος προσωρινής προστασίας (αναγνώριση μιας κατάστασης που απαιτεί την εφαρμογή μιας προσωρινής προστασίας, νομικά δικαιώματα των ατόμων που απολαμβάνουν το καθεστώς, διάρκεια της προσωρινής διαμονής κλπ.) σε διεθνές επίπεδο και συνακόλουθα και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης παραμένει ανοικτό.

IV) Τα όρια του δικαιώματος ασύλου στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Από το σύνολο αυτών των σκέψεων και των διακυβερνητικών δραστηριοτήτων στο πλαίσιο της συνεργασίας του Τίτλου IV της Συνθήκης του Μάαστριχτ, αλλά και έξω απ' αυτό, φαίνεται ότι η υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκή πολιτική του ασύλου παρουσιάζει περιοριστικές τάσεις.

Πράγματι, πέρα από τα επιμέρους ζητήματα που εγείρουν τα διάφορα κείμενα των «Δώδεκα» (εγκεκριμένα ή προς έγκριση) υφίστανται πολλά σημεία τριβής μεταξύ αφ' ενός των διατάξεων της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και αφετέρου του συστήματος Schengen ή της Σύμβασης του Δουβλίνου. Η προσέγγιση των εταίρων της Ένωσης όσον αφορά τον ορισμό της έννοιας του πρόσφυγα και την εναρμονισμένη εφαρμογή του άρθρου IA της Σύμβασης της Γενεύης, την έννοια του «ασφαλούς κράτους» προέλευσης ή υποδοχής⁴⁵, την έκδηλα αβάσιμη αίτηση, την πιθανότητα πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου και τις περιπτώσεις απομάκρυνσης κλπ., επιβεβαιώνει, σήμερα, αυτόν τον προσανατολισμό.

Εξάλλου, το θέμα των αιτήσεων ασύλου που υποβάλλουν οι υπήκοοι των κρατών-μελών της Ένωσης περιπλέκει περισσότερο την προβληματική και τα όριά της. Το περιστατικό της εξέτασης για το παραδεκτό μιας αίτησης πολιτικής ασύλου που υποβλήθηκε από δυο Βάσκους Ισπανούς, οι οποίοι θεωρήθηκαν μέλη της τρομοκρατικής οργάνωσης ETA, δεν δημιούργησε μόνο μια διαφορά μεταξύ της Μαδρίτης και των Βρυξελλών, αλλά ώθησε την Ισπανία να υποστηρίξει μια άποψη πρωτότυπη και μη θεμελιωμένη από τη σκοπιά της Σύμβασης της Γενεύης του 1951— σύμφωνα με την οποία σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να χορηγηθεί άσυλο απ' ένα κράτος-μέλος σε υπήκοο ενός άλλου κράτους-μέλους της Ένωσης⁴¹. Με άλλα λόγια, όπως προαναφέρθηκε κατά τη συζήτηση για τις «ελάχιστες εγγυήσεις» σχετικά με τις διαδικασίες παροχής ασύλου, μια συνοπτική διαδικασία είναι δυνατό να εφαρμοσθεί σ' όλες τις περιπτώσεις υπηκόων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ζητούν άσυλο σ' ένα άλλο κράτος-μέλος, δεδομένου ότι η απειλή της δίωξης, σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951, δεν βρίσκει έρεισμα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου κυριαρχούν οι δημοκρατικοί θεσμοί και το κράτος δικαίου.

Συνεπώς, μια τέτοια προοπτική δεν θα ήταν σύμφωνη με τις απαιτήσεις της Σύμβασης της Γενεύης, οι οποίες απαιτούν την εξέταση -- ατομικά και αυτοτελώς (cas par cas)— των αιτήσεων χορήγησης ασύλου από τις αρχές των κρατών υποδοχής. Σε κάθε περίπτωση είναι εμφανές ότι τα όρια του ασύλου όπως διαγράφονται από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν μπορούν να ικανοποιήσουν πλήρως στις διατάξεις και το πνεύμα της Σύμβασης της Γενεύης για το νομικό καθεστώς των προσφύγων.

IV) Συμπεράσματα

Σε μια Ευρώπη σε μετεξέλιξη και πριν από την πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή της ελεύθερης διακίνησης των προσώπων και των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, ο θεσμός του ασύλου βρίσκεται σε κρίση. Από τη μια πλευρά, υπό την πίεση του μεγάλου μεταναστευτικού ρεύματος, την αύξηση των αιτήσεων ασύλου που υποβάλλουν χιλιάδες πρόσωπα, τα οποία άλλοτε εμπίπτουν και άλλοτε όχι στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, καθώς και τη διόγκωση του προβλήματος της λα-

θρομετανάστευσης. Από την άλλη πλευρά, οι εθνικές ανησυχίες και δράσεις για την αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης, που εκφράζονται με την υιοθέτηση περιοριστικών μέτρων. Ως προς την εισδοχή και διαμονή αλλοδαπών στην επικράτεια των χωρών της Ένωσης —και όχι μόνο— που πολλοί συναρτούν με ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας του κράτους. Και τούτο, ενώ το νομικό πεδίο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων μεταξύ της Ένωσης και τρίτων χωρών διευρύνεται (βλ. ΕΟΧ, άλλες συμφωνίες) και τίθεται πιεστικά το ζήτημα της ενσωμάτωσης των μεταναστών⁴⁷. Αυτή η συμπεριφορά έχει άμεσες επιπτώσεις στη διακυβερνητική συνεργασία, στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για τα συγκεκριμένα ζητήματα.

Κι όμως η ανθρωπιστική, σύμφωνα με την παράδοση της Δυτικής Ευρώπης, προσέγγιση σχετικά με το άσυλο και την ανθρώπινη δυστυχία και τον κατατρεγμό θα έπρεπε να ωθεί τα ενδιαφερόμενα κράτη, σε μια μη αμφιλεγόμενη συμπεριφορά προκειμένου να προσαρμόσουν την πολιτική τους όσον αφορά το άσυλο προκειμένου να συμπεριλάβουν στο καθεστώς προστασίας των προσφύγων και άλλα πρόσωπα που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας⁴⁸, όπως προκύπτει κι από τις διεργασίες και αναζητήσεις διεθνών οργάνων κυβερνητικού και μη χαρακτήρα.

Υπό το φως όλων των παραπάνω εκτιμήσεων η Ένωση βρίσκεται έναντι μιας αδήριτης ανάγκης αφού στο παρόν στάδιο, τα προτεινόμενα όργανα και μηχανισμοί (Schengen, Δουβλίνο κλπ.) προσφέρουν μονάχα αμφισβητούμενες ή μερικές λύσεις και βέβαια εκτός κοινοτικής εμβέλειας.

Συνεπώς, ενώπιον μιας περίπλοκης προβληματικής, τόσο από νομική όσο και από πολιτική σκοπιά, όπου θεσμοί, αρμοδιότητες, εθνικές δράσεις και διεθνείς δραστηριότητες αναμειγνύονται, είναι απαραίτητο να διαμορφωθεί επιτέλους μια ευρωπαϊκή πολιτική σε θέματα ασύλου, όπως και μια αντίστοιχη για τη μετανάστευση. Βέβαια, παρ' ό,τι η διαμόρφωση μιας τέτοιας πολιτικής είναι επείγουσα, δεν θα πρέπει να εξελιχθεί σε βάρος των αρχών που απορρέουν από την εφαρμογή και ερμηνεία της Σύμβασης της Γενεύης του 1951. Το γεγονός αυτό αποτελεί μια επιπλέον πρόκληση για τη δράση των εταίρων της Ένωσης σ' αυτό το πεδίο.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

* Ανασύνθεση, με προσθήκες, της εισήγησής μου *L'Union Européenne et la politique d'asile: problèmes et perspectives* υπό δημοσίευση στο L.A. Sisilianos (ed.), *Nouvelles formes de discrimination: immigrés, réfugiés, minorités*, Pedone, Paris, 1995 (υπό έκδοση).

1. Το 1992, η Eurostat υπολόγιζε ότι οι μετανάστες στο σύνολο της επικράτειας της Ε.Ε. ανέρχονταν σε 2 εκατ., ενώ τα κράτη-μέλη είχαν δεχθεί 570.000 αιτήσεις ασύλου. Γενικά για το ζήτημα βλ. *People on the move. New migrations flows in Europe*, Council of Europe Press, Strasbourg, 1992· G. Gomel, *Migrations towards Western Europe: Trends, outlook, policies*, The International Spectator 1992, no 2, σ. 67-80· P. Korcelli, R. Brubaker, M. Miller, *Eastern european migrations*, EUI, Working Paper 92/7 Florence, 1992· J. Salt, *Migration and population change in Europe*, UNIDIR, New York, 1993.

2. Βλ. ενδεικτικά τις εκθέσεις των sir J. Hunt, *L'Europe de 1992 et les politiques en matière de réfugiés* (doc. 6413, 12.4.1991) και Parisi, *L'Europe de 1992 et les politiques de migration* (doc. 6412, 12.4.1991) που συζητήθηκαν στην κοινοβουλευτική συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης.

3. Βλ. μεταξύ άλλων, *Le droit d'asile et des réfugiés: tendances actuelles et perspectives d'avenir*, Actes du 16ème colloque de droit européen de Lund, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1987. Επίσης, J. Rossetto, *Le droit d'asile en Europe: Evolution contemporaine*, AFDI 1993, 919-935. Για μια

καταγραφή της νομικής κατάστασης των προσφύγων στις κοινοτικές χώρες, βλ. N. Guimezanes, *La circulation de l'activité économique des étrangers dans la Communauté Européenne*, Nouvelles éditions Fiduciaires, 1990. Από μια άλλη σκοπιά, S. Bodart, *Les autres réfugiés. Le statut des réfugiés de fait en Europe*, Academia, Louvain-la-Neuve, 1990.

4. J. Niessen, *Pour une politique d'immigration européenne*, CCME, Bruxelles, 1994· ECRE, *A European refugee policy in the light of established principles*, London, 1994· D. O'Keeffe, *The emergence of a european immigration policy*, ELR 1995. 20-36.

5. Για μια σφαιρική προσέγγιση του ζητήματος βλ. J.W. Dacul, *Europe urgently needs a new protection for «non convention» refugees*, CEIFO, Stockholm, 1994.

6. Υπάρχουν οι περιπτώσεις των προσφύγων de facto, σε τροχιά (in orbit) επί τόπου (sur place) κλπ.

7. Γι' αυτό βλ. αντί άλλων Schermers κ.α. (eds), *Free movement of persons in Europe*. M. Nijhoff, 1993. Πρβλ. και Σ. Περράκη, *Τα όρια της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων*, στο *Η Τρίτη Ελληνική Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Ekeme/Tepsa, Βιβλιοπωλείο της Εστίας, Αθήνα, 1994, σ. 195-206.

8. Σχετικά βλ. τις εκθέσεις, που εγκρίθηκαν από την ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των Vetter (doc. A2-227 (86), Malangre (doc. A3-199/91), Van Den Brink (doc. A3-280/92), Coonen (doc. A3-307/92), Τσίμα (doc. A3-0284/92), Λαμπρία (doc. A3-0402/93).

9. Για τη συνεργασία του τρίτου βάρους της Ε.Ε. βλ. Y. Doutriaux, *Le traité sur l'Union Européenne*, A. Colin, Paris, 1992· H. Labayle, *La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*, in M.F. Labour (sous la direction), *Les accords de Maastricht et la constitution de l'Union Européenne*, Montchrestien, Paris, 1992, σ. 147 επ· J. Clous, G. Reinesch, D. Vignes, J. Weyland, *Le Traité de Maastricht*, Bruylant, Bruxelles, 1993, σ. 491 επ· J. Monar-R. Morgan, *The third pillar of the European Union*, European Interuniversity Press, Brussels, 1994. Επίσης Π. Στάγκου, *Η συνεργασία των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων*, στο Θ. Χριστοδουλίδη-Κ. Στεφάνου (επιμέλεια), *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνθετική θεώρηση*, Ι. Σιδέρης, 1993, σ. 325-392.

10. Βλ. ενδεικτικά, αλλά χαρακτηριστικά και την κριτική της έκθεσης του C. Robles Piquer (doc. A3-0215/93) στην ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

11. Για τη σημασία αυτών των δυο διεθνών συμβάσεων ως προς την προστασία των προσφύγων βλ. αντί άλλων Σ. Περράκη, *Les instruments internationaux des droits de l'homme et la protection des réfugiés*. Essais d'une syntèse, Mélanges G. Ténékides, A. N. Sakkoulas, (υπό έκδοση).

12. Europe, no 5614, 22.11.1991, σ. 7-8.

13. Δελτίο ΕΚ, 12/1992, σημείο Ι. 32.

14. Η συνεδρίαση του Λονδίνου δημιούργησε και το κέντρο πληροφοριών, προβληματισμού και ανταλλαγής σχετικά με το άσυλο (Cirea).

15. Πρόκειται για πράξεις που υιοθέτησαν οι υπουργοί Μετανάστευσης ή το Συμβούλιο «Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων» μεταξύ άλλων:

- * Το ψήφισμα σχετικά με την εισδοχή για οικογενειακή επανένωση (Κοπεγχάγη, Ιούνιος 1993)·
- * τη σύσταση για τους ελέγχους και την απέλαση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν ή εργάζονται χωρίς άδεια (Κοπεγχάγη, Ιούνιος 1993)·

- * το ψήφισμα του συμβουλίου σχετικά με τους περιορισμούς εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη-μέλη με σκοπό την απασχόληση (Ιούνιος 1994)·

- * το ψήφισμα του συμβουλίου σχετικά με τους περιορισμούς εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών-μελών με σκοπό την άσκηση ανεξάρτητης επαγγελματικής δραστηριότητας (Νοέμβριος 1994)·

- * το ψήφισμα του συμβουλίου σχετικά με την εισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών-μελών της Ένωσης για λόγους σπουδών (Νοέμβριος 1994).

Να σημειωθεί, εξάλλου, η δημιουργία του κέντρου πληροφοριών, προβληματισμού και ανταλλαγής για τη διέλευση των συνόρων και τη μετανάστευση (Cirefi).

16. Βλ. A. Fabbriotti, *La politica dell'immigrazione nell'accordo di Schengen*, AWR Bul'

1991. 16-21· Ph. Weckel, *La Convention additionnelle à l'accord de Schengen*, RGDIP 1991. 405-477· L. Chocheyras, *La Convention d'application de l'Accord de Schengen*, AFDI 1991. 807-818· D. O'Keeffe, *The free movement of persons and the Single Market*, ELR 1992. 3 επ.: του ίδιου, *The Schengen Convention: a suitable model for European integration?* The Yearbook of European Law 1992. 185-219· A. Cruz, Schengen, *Trevi, et autres organismes intergouvernementaux européens*, 1992: *Europe et droit d'asile*, Genève, 1991· J. Robert, *Les accords de Schengen*, Revue des Affaires Européennes, 1/1992. 5-17· V. Hreblyay, *La libre circulation des personnes. Les accords de Schengen*, PUF, Paris, 1994· A. Pauly (ed.), *Les accords de Schengen: abolition des frontières ou menace pour les libertés publiques?* Eipa, Maastricht, 1993· A. Pauly (ed), *Schengen en panne*, Eipa, Maastricht, 1994· J. Rosseto, *La Convention de Schengen. Controverses et incertitudes francaises sur le droit d'asile*, RMC 1994. 315-323.

17. Το σύστημα θα λειτουργήσει, ύστερα από 4 αναβολές, στις 25 Μαρτίου 1995, όπως επιβεβαιώσε και το ευρωπαϊκό συμβούλιο του Essen. Η Ελλάδα δεν έχει ακόμη επικυρώσει τη σύμβαση εφαρμογής της συμφωνίας Schengen. Η Αυστρία και η Δανία διαπραγματεύονται τη συμμετοχή τους στο σύστημα (Communiqué final du Comité exécutif des Etats Schengen, Heidelberg, 26.11.1994, Documents d'actualité internationale 3/95, σ. 103-104.

18. Βλ. και τις συζητήσεις ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1991 και 1992 και στα πλαίσια αυτά την έκθεση Van Oustrive (doc. A3-336/92), και το ψήφισμα για την εφαρμογή των συμφωνιών Schengen (EE C 337, 21.12.1992) καθώς και την έκθεση De Gauche (doc. A3-0025/93). Βλ. επίσης S. Towle, *European refugee policy: Schengen v. European Convention of Human Rights*, Council in Proceedings of the colloque on human rights without frontiers (Strasbourg, 30.11-1.12.1989, Council of Europe, Strasbourg, 1990, σ. 207-215· H. Meijers, *Refugees in Western Europe: "Schengen" affects the entire refugee law*, IJRL 1990. 428-441· J. Bolten, *From Schengen to Dublin: the new frontiers of refugee law*, στο H. Meijers κ.ά. (eds), Schengen, 2nd ed., Leiden, σ. 8-36.

19. Το σύστημα αυτό σχετίζεται άμεσα με την εφαρμογή της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης, του 1981, σχετικά με την προστασία του ατόμου από τη χρήση των προσωπικών δεδομένων. Σχετικά με τα όρια των σχετικών εγγυήσεων βλ. L. Verhey, *Privacy aspects of the Convention applying the Schengen agreement*, στο H. Meijers, όπ.παρ. 110-134.

20. Πρβ. τις ανάλογες ρυθμίσεις της Σύμβασης του Δουβλίνου του 1990.

21. Ψήφισμα για τις συμφωνίες Schengen που εγκρίθηκαν στις 10.2.1994.

22. P. Stefanini-F. Doublet, *Le droit d'asile en Europe: La Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un Etat membre des Communautés Européennes*, RMC 1991, 391 επ.

23. Βλ. Σ. Περράκη, *Τα όρια στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων*, όπ. παρ.

24. Η σύμβαση δεν έχει τεθεί ακόμη σε ισχύ. Την επικύρωσαν 9 κράτη-μέλη, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας (N. 1996/1991, ΦΕΚ Α' 196).

25. Σύμφωνος και ο V. Hreblyay, όπ. παρ.

26. D. O'Keeffe, *The new draft external frontiers Convention and the draft visa regulation*, in J. Monar-R. Morgan (eds), *The third pillar of the European Union*, European Interuniversity Press, Brussels, 1994, σ. 1355.

27. Να σημειωθεί ότι εκκρεμεί η έγκριση σχεδίου κανονισμού σχετικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών που θα πρέπει να διαθέτουν visa για τη διέλευσή τους από τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Η πράξη θα αφορά τους υπηκόους 126 χωρών και εδαφικών οντοτήτων που καταχωρίζονται σε παράρτημα του σχεδίου κανονισμού.

28. Βλ. Σ. Περράκη, *Η Ελληνική Προεδρία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, στο Δ. Κώνστα-Π. Τσάκωνα, *Ελληνική εξωτερική πολιτική. Εσωτερικές και διεθνείς παράμετροι*, Οδυσσέας, Αθήνα, 1994, σ. 37-51.

29. Η ισπανική αντιπροσωπεία είχε διατυπώσει μια γενική επιφύλαξη επί των θεμάτων ασύλου ύστερα από τη διαφορά που δημιουργήθηκε μεταξύ Μαδρίτης-Βρυξελλών, σχετικά με τη στάση των βελγικών αρχών στην αντιμετώπιση αίτησης ασύλου που υπέβαλαν Βάσκοι Ισπανοί. Για τις επιπτώσεις της υπόθεσης αυτής βλ. και παρακάτω.

30. Να σημειωθεί ότι οι αναφορές περιορίζονται μόνο στις περιπτώσεις που αφορούν άμεσα το άσυλο. Άλλα ζητήματα π.χ. θεωρήσεις (visas) ή εξωτερικά σύνορα που ενδιαφέρουν έμμεσα τους αναζητούντες άσυλο δεν καταχωρίζονται εδώ.

31. Προκειμένου να απαντήσει στο ισπανικό ζήτημα που προαναφέρθηκε, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε, το Δεκέμβριο 1993, να εξετασθούν οι σχετικές συνέπειες μέσα στα κράτη-μέλη της Ένωσης ως προς τους υπηκόους άλλων κρατών-μελών.

32. Σημαντικό ζήτημα εφαρμογής του άρθρου Κ5 της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

33. Κρίσιμο στοιχείο για την εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου του 1990.

34. Βλ. και τις διαπιστώσεις του Σ. Περράκη στο Σ. Περράκη-Ν. Φραγκάκη (επιμέλεια), *Η Τρίτη Ελληνική Προεδρία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ΕΚΕΜ/ΕΚΕΜΕ/Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, 1995.

35. Βλ. επίσης S. Perrakis (ed.), *Immigration and the European Union. Buiding in a comprehensive approach*, Proceedings of the Vouliagmeni Conference (June 1994), ΕΚΕΜ/Α. Ν. Sakkoulas, Athènes, 1995.

36. Ψήφισμα της 12.3.87 για το δικαίωμα ασύλου (EEC 99, 13.4.87).

37. EEC 44, 14.2.1994.

38. Πράγματι, τα κράτη-μέλη της Ένωσης δεν θέλησαν να κάνουν δεκτή μια διοργανική συμφωνία (Συμβουλίου-Επιτροπής-Κοινοβουλίου) που θα επέτρεπε μια διαφορετική ανάγνωση του άρθρου Κ6 της Συνθήκης του Μάαστριχτ, παραχωρώντας έτσι, στο κοινοβούλιο ένα άλλο καθεστώς παρέμβασης στις υποθέσεις που συζητούνται στα πλαίσια της συνεργασίας στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Να σημειωθεί, εξάλλου, ότι η προεδρία του Συμβουλίου «Δικαιοσύνη και Εξωτερικές Υποθέσεις» κατά τις συνόδους ενημέρωσης του κοινοβουλίου, και ιδιαίτερα ενώπιον των αρμοδίων επιτροπών του, αποφεύγει συστηματικά ν' αναφερθεί στο σύστημα Schengen, θεωρώντας, ορθώς, ότι οι δραστηριότητές του δεν εμπίπτουν στο πλαίσιο της συνεργασίας του Τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

39. Για μια πλήρη εννοιολογική προσέγγιση του άρθρου ΙΑ της Σύμβασης της Γενεύης βλ. αντί άλλων, Π. Νάσκου-Περράκη, *Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη. Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991.

40. Βλ. Υπάτη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, Εγχειρίδιο για τις διαδικασίες και τα κριτήρια καθορισμού του καθεστώτος των προσφύγων σύμφωνα με τη Σύμβαση του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων, Β' έκδοση, Αθήνα, 1993.

41. Πρέπει να σημειωθεί ότι δεν υπάρχει προσδιορισμός ομόφωνα αποδεκτός αυτής της έννοιας.

42. Σύμφωνα με τους ορισμούς του ψηφίσματος που εγκρίθηκαν από τους υπουργούς Μετανάστευσης των «Δώδεκα» το 1992.

43. Η Ισπανία επιθυμεί η διαδικασία αυτή να εφαρμόζεται σ' όλες τις περιπτώσεις αιτήσεων ασύλων που προέρχονται από υπηκόους των κρατών-μελών της Ένωσης.

44. Όπως προσδιορίστηκε σχετικά στο ψήφισμα που εγκρίθηκε από τους υπουργούς Μετανάστευσης των «Δώδεκα» το 1992.

44α. Μεταγενέστερα από την ολοκλήρωση της συγγραφής αυτής της μελέτης το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ενέκρινε, τελικά, στις 9 Μαρτίου 1995, ως προς την ουσία του το ψήφισμα για τις ελάχιστες εγγυήσεις, προκαλώντας τις ανησυχίες της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, της Διεθνούς Αμνηστίας και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Προσφύγων και Εξοριστών (ECRE). Σχετικά βλ. Agence Europe, no 6455, 5.4.1995, σ. 15.

45. Για το σημείο αυτό βλ. μεταξύ άλλων, Ph. Rutge, *The notion of safe country*, ECRE, rapport, *The protection of refugees in international and domestic law*, Athens (19-21 February 1993).

46. Θέση που υιοθέτησε, επίσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με σχετικό ψήφισμα μ' αφορμή την εν λόγω υπόθεση. Ωστόσο, μεταγενέστερα, με την έγκριση του προαναφερθέντος ψηφίσματος του Ιανουαρίου 1994 (έκθεση Λαμπρία) φαίνεται να εγκαταλείπει αυτήν τη θέση.

47. Βλ. τα μέτρα που προτείνει η επιτροπή στην προαναφερθείσα ανακοίνωσή της [COM (94) 23 τελικό] σ. 32 επ. Από μια γενικότερη σκοπιά βλ. R. Baubock, *The integration of immigrants*,