

ΣΗΜΕΙΑ ΟΜΙΛΙΑΣ

ΤΟΥ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ κ. ΠΡΟΚΟΠΙΟΥ ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΥ ΣΤΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ ΜΕ ΘΕΜΑ: «ΠΡΟΟΔΕΥΤΙΚΕΣ ΛΥΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ»

Αθήνα, 19.12.2016

Το Προσφυγικό ζήτημα συνιστά την μια εκ των δύο –η άλλη είναι η Οικονομική, η οποία βρίσκεται στην αφετηρία της βαθιάς κοινωνικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης- μεγάλων προκλήσεων που δοκιμάζουν, κατά κυριολεξία, την συνοχή αλλά και την προοπτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Οικοδομήματος. Και τούτο διότι το Προσφυγικό ζήτημα, όπως δημιουργήθηκε αλλά και όπως εξελίσσεται σήμερα, καταδεικνύει από τη μια πλευρά το τεράστιο πολιτικό κενό σε καίρια για την Ευρωπαϊκή Ένωση προβλήματα και, από την άλλη, το εξαιρετικά επικίνδυνο θεσμικό και δημοκρατικό έλλειμμα που υπονομεύει τα θεμέλια του Ευρωπαϊκού Οικοδομήματος στην πορεία προς την ολοκλήρωσή του.

I. Το Προσφυγικό ζήτημα και η αδυναμία λήψης καιρίων αποφάσεων από τ' αρμόδια για την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφάλειας Ευρωπαϊκά όργανα.

Οι συνθήκες, υπό τις οποίες δημιουργήθηκε και διαιωνίζεται το Προσφυγικό ζήτημα –που πρέπει να διακρίνεται σαφώς, παρά τις επιμέρους «συγγένειες», από το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης το οποίο επίσης πλήττει την Ευρώπη με «ασθενείς κρίκους» την Ελλάδα και την Ιταλία- φέρνουν στο φως, πρωτίστως μεσ' από το παράδειγμα του πολέμου στην Συρία και την ευρύτερη περιοχή, την ρηχότητα ως και σ' ορισμένες περιπτώσεις ανυπαρξία μιας αποτελεσματικής Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας. Ειδικότερα:

- A.** Τόσο κατά την έκρηξη όσο και κατά τις περιόδους κορύφωσης του πολέμου στην Συρία και στην ευρύτερη περιοχή, η Ευρωπαϊκή Ένωση «απουσίασε» -και κατά βάση εξακολουθεί ν' «απουσιάζει»- ως εάν ο πόλεμος αυτός, ήτοι η ρίζα του Προσφυγικού ζητήματος, να της ήταν από «αδιάφορος» μέχρι παντελώς «ξένος». Κι όμως ο πόλεμος αυτός, ως εστία πρόκλησης των βασικών αιτιών του Προσφυγικού ζητήματος και όχι μόνον, είχε και έχει «υπαρξιακές» επιπτώσεις στην ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση και σ' επιμέρους κράτη-μέλη της που επωμίζονται το μεγαλύτερο βάρος των επέκεινα συνεπειών.
- B.** Η κατά τ' ανωτέρω «απουσία» της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως διεθνούς οντότητας οφείλεται, όπως είναι ευνόητο, σχεδόν αποκλειστικώς στο ότι, ακόμη και από θεσμική άποψη, στερείται και σήμερα κατάλληλων οργάνων που θα μπορούσαν να χαράξουν και να εφαρμόσουν μια ολοκληρωμένη και στοχευμένη εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, κυρίως δε σε περιόδους και συγκυρίες όπου η πολιτική αυτή θα έπρεπε να διαμορφωθεί υπό συνθήκες επείγοντος ή και κατεπείγοντος. Οι περί Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας διατάξεις των άρθρων 23 επ. της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι άκρως ενδεικτικές της απουσίας οργάνων και διαδικασιών αποτελεσματικής εφαρμογής τους στην πράξη, και δη επειγόντως. Τούτο έρχεται σε πλήρη αντίθεση, επιπλέον, προς την διάταξη π.χ. του άρθρου 32 παρ. 1 της ΣυνθΕΕ, η οποία διακηρύσσει, με «πανηγυρικό» -πλην όμως κενό περιεχομένου, που την καθιστά κατ' ουσίαν «lex imperfecta»- τρόπο την αρχή της Αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πεδίο του ΚΕΠΠΑ. Ας θυμηθούμε ότι μόνο μετά την τρομοκρατική τραγωδία στο Παρίσι η Γαλλία έστειλε εσπευσμένα στην περιοχή ένα αεροπλανοφόρο, του ο οποίου η δράση δεν έγινε και τόσο αισθητή.
- Γ.** Αυτόθροη συνέπεια της ευρωπαϊκής απουσίας στο θέατρο του πολέμου στην Συρία και την ευρύτερη περιοχή ήταν η κάλυψη του κενού μέσω της ενεργού παρέμβασης των ΗΠΑ και της Ρωσίας, για τις οποίες όμως ο πόλεμος αυτός έχει, ως επί το πλείστον, γεωστρατηγική -και όχι

«υπαρξιακή», όπως συμβαίνει για την Ευρώπη λόγω των προσφυγικών ροών προς αυτήν καθώς επισημάνθηκε προηγουμένως- σημασία και συνακόλουθη σκοπιμότητα.

Δ. Υπό τα δεδομένα αυτά, και ακριβώς επειδή η συνέχιση του πολέμου στην Συρία και την ευρύτερη περιοχή μπορεί να επιφέρει καταλυτικά χτυπήματα στην συνοχή και την προοπτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης λόγω μη διαχειρίσιμων πλέον προσφυγικών ροών –δίχως μάλιστα να υποτιμάται και ο μεγάλος κίνδυνος της τζικαντιστικής τρομοκρατίας και βαρβαρότητας- η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει, εφόσον δεν μπορεί πια να διαχειρισθεί μόνη της το ζήτημα αυτό, ν' αναλάβει αμέσως τις πρωτοβουλίες εκείνες, οι οποίες θα οδηγήσουν στην οργανωμένη διπλωματικώς συμπόρευση Ευρώπης – ΗΠΑ – Ρωσίας ώστε να δοθεί τέλος στις πολεμικές επιχειρήσεις. Η κατά τ' ανωτέρω διπλωματική συμπόρευση με την Ρωσία δεν σημαίνει, κατ' ουδένα τρόπο, ότι παραγνωρίζονται τα όσα έχουν συμφωνηθεί για τις ευθύνες της Ρωσίας ως προς το Ουκρανικό πρόβλημα και τις κυρώσεις που της έχουν επιβληθεί. Απλώς, και κατά την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων η οποία συνιστά βασικό παράγοντα χάραξης κάθε σοβαρής στρατηγικής, για την Ευρωπαϊκή Ένωση προέχει το τέλος του πολέμου στην Συρία και την ευρύτερη περιοχή, άρα προέχει σήμερα η σύμπραξή της με ΗΠΑ και Ρωσία για την επίλυση ενός ακανθώδους προβλήματος, η διαιώνιση του οποίου θα μπορούσε να θέσει σ' ακόμη μεγαλύτερο κίνδυνο το Ευρωπαϊκό Οικοδόμημα.

II. Το Προσφυγικό ζήτημα και η αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής της Αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Έως ότου εκλείψουν οι προμνημονευόμενες αιτίες, οι οποίες προκαλούν τις προσφυγικές ροές και, κατ' επέκταση, το οξύ Προσφυγικό ζήτημα, η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει, όπως είναι αυτονόητο, ν' αντιμετωπίσει τους Πρόσφυγες με τήρηση, στο ακέραιο, του Διεθνούς και του Ευρωπαϊκού Δικαίου, ιδίως όμως με βάση τις αρχές του Ανθρωπισμού που συνιστούν

πραγματικό κεκτημένο της Ευρωπαϊκής Δημοκρατίας και του Ευρωπαϊκού Πολιτισμού. Συγκεκριμένα δε:

A. Πέραν του περί προσφύγων Διεθνούς Δικαίου –το οποίο συνιστά μέρος του ευρωπαϊκού κεκτημένου- το πρωτογενές Ευρωπαϊκό Δίκαιο, ιδίως δε οι διατάξεις των άρθρων 77 επ. της ΣΛΕΕ, καθορίζουν ρητώς και επαρκώς, από πλευράς κανονιστικής ισχύος, το πλαίσιο μέσα στο οποίο κινούνται οι έναντι των προσφύγων υποχρεώσεις τόσο των αρμόδιων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και κάθε κράτους-μέλους. Οι ως άνω διατάξεις πρέπει λοιπόν να γίνονται σεβαστές σε κάθε περίπτωση και, συνακόλουθα, να γίνονται πλήρως κατανοητές ιδίως από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα οποία, επειδή ουδεμία εμπειρία έχουν από θαλάσσια σύνορα, επικαλούνται ανευθύνως δήθεν την ανάγκη φύλαξης των θαλάσσιων συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης –κατά κύριο δε λόγο των συνόρων στο Αιγαίο- για να επιρρίψουν ευθύνες σ’ άλλα κράτη-μέλη, όπως ιδίως η Ελλάδα, αναφορικά με τους κανόνες φύλαξης των συνόρων τούτων. Και σ’ αυτό το πλαίσιο τονίζεται επιπροσθέτως ότι ισχύει ο κανόνας πως ουδεμία σκοπιμότητα ασφαλούς φύλαξης των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χερσαίων ή θαλασσίων, είναι δυνατόν να κάμψει την θεμελιώδη αρχή του σεβασμού και της προστασίας του Ανθρώπου, και κατ’ εξοχήν της αξίας του και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητάς του.

B. Και στο πεδίο διαχείρισης του Προσφυγικού ζητήματος ισχύει, κατά το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, πρωτογενές και παράγωγο, η αρχή της Αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επ’ αυτής επισημαίνονται τ’ ακόλουθα:

1. Η αρχή της Αλληλεγγύης, πέραν του ότι συνιστά θεμελιώδη γενική αρχή του Ευρωπαϊκού Δικαίου στο σύνολό του, ρυθμίζεται για τους πρόσφυγες και με ειδικές διατάξεις. Χαρακτηριστικές είναι προς την κατεύθυνση αυτή οι διατάξεις του άρθρου 80 της ΣΛΕΕ. Επομένως, η αρχή της Αλληλεγγύης κατά την διαχείριση του Προσφυγικού ζητήματος συνιστά πλήρη κανόνα δικαίου, με την έννοια ότι συνιστά

lex perfecta, η παραβίαση της οποίας εκ μέρους οιαδήποτε κράτους-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνεπάγεται και τις προβλεπόμενες κατά περίπτωση κυρώσεις.

2. Απόδειξη του ότι οι ως άνω περί Αλληλεγγύης διατάξεις του πρωτογενούς μάλιστα Ευρωπαϊκού Δικαίου συνιστούν πλήρη κανόνα δικαίου αποτελεί, μεταξύ άλλων, και το γεγονός ότι τ' αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν επανειλημμένα εκδώσει αποφάσεις με βάση τις διατάξεις αυτές. Χαρακτηριστικές είναι π.χ.:

α) Η απόφαση του Συμβουλίου της 22^{ας} Σεπτεμβρίου 2015 για την λήψη προσωρινών μέτρων στο πλαίσιο της διεθνούς προστασίας προς όφελος της Ιταλίας και της Ελλάδας, αναφορικά με την μετεγκατάσταση αιτούντων άσυλο από την Ιταλία και την Ελλάδα προς άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

β) Η εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πρόταση -του 2016- Κανονισμού για την θέσπιση μιας κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας, κατά την έννοια της οδηγίας 2013/32/ΕΕ -της 26^{ης} Ιουνίου 2013- η οποία βασίζεται στο ότι η αρχή της Αλληλεγγύης αποτελεί την βάση της όλης μεταναστευτικής και προσφυγικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3. Τέλος, είναι ανάγκη να επισημανθεί μ' έμφαση ότι η αρχή της Αλληλεγγύης, πάντοτε κατά το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, όπως έχει ερμηνευθεί από την θεωρία και τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποκτά πολύ ευρύτερες, από πλευράς κανονιστικής ισχύος και εμβέλειας, διαστάσεις όταν πρέπει ν' αντιμετωπισθεί μια σημαντική κρίση, όπως είναι εν προκειμένω -και δίχως δυνατότητα αμφισβήτησης- η Προσφυγική κρίση. Μ' άλλες λέξεις, η αρχή της Αλληλεγγύης κατά το πρωτογενές Ευρωπαϊκό Δίκαιο αποκτά ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο αντιμετώπισης και διαχείρισης σοβαρών προβλημάτων και κρίσεων, είτε αυτές περιορίζονται σε μεμονωμένα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης

είτε την πλήττουν συνολικώς. Και τούτο διότι, κατά τ' ανωτέρω, η αρχή της αλληλεγγύης επιτάσσει, σε κάθε περίπτωση:

α) *Πρώτον*, την *κοινή* αντιμετώπιση ενός προβλήματος, ανεξαρτήτως του αν πλήττονται ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη. Η παράμετρος αυτή εφαρμογής της αρχής της Αλληλεγγύης στηρίζεται στο ότι το πρόβλημα είναι τέτοιο ώστε, υπό τα επιμέρους χαρακτηριστικά του, μπορεί τώρα να πλήττει ένα κράτος μέλος, πλην όμως είναι ορατός ο κίνδυνος ραγδαίας επέκτασης των επιπτώσεών του και σ' άλλα κράτη-μέλη.

β) Και, *δεύτερον*, καταρχήν ανεξαρτήτως από τυχόν (συν)υπαιτιότητα κάποιου εξ αυτών. Το ζήτημα δηλαδή της υπαιτιότητας αφενός δεν σχετίζεται αμέσως με την αρχή της Αλληλεγγύης και, αφετέρου, είναι δυνατόν να θεμελιωθούν δυνατότητες ή και υποχρεώσεις οριζόντιας συνεργασίας, συνδρομής και παροχής βοήθειας ή υποστήριξης μεταξύ κρατών-μελών ή πολιτών όχι μόνο σε περίπτωση ανωτέρας βίας ή απρόβλεπτης μεταβολής των συνθηκών, αλλ' ακόμη και σε περίπτωση που οι κοινωνικές, πολιτικές, γεωγραφικές, ιστορικές ή οικονομικές συνθήκες σ' ένα κράτος-μέλος το οποίο πλήττεται και χρήζει στήριξης έχουν παίξει ρόλο στην όξυνση του προβλήματος. Το κρίσιμο λοιπόν στοιχείο για την ενεργοποίηση της αρχής της Αλληλεγγύης είναι, εν προκειμένω, πρωτίστως η αντικειμενική αδυναμία αποτελεσματικής αντιμετώπισης ενός σημαντικού προβλήματος χωρίς εξωτερική συνδρομή.

Η ανάλυση που προηγήθηκε καταδεικνύει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ήδη αργήσει πολύ ν' αντιμετωπίσει το Προσφυγικό ζήτημα με όρους, οι οποίοι αρμόζουν τόσο στην κρισιμότητά του για την συνοχή και την προοπτική της όσο και στην Ευρωπαϊκή Δημοκρατία και τον Ευρωπαϊκό Πολιτισμό. Δυστυχώς, μεταξύ άλλων δεινών, το Προσφυγικό ζήτημα ανέδειξε και το φαινόμενο κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα οποία δεν φαίνεται να έχουν αφομοιώσει επαρκώς το ευρωπαϊκό θεσμικό και πολιτισμικό

κεκτημένο, εκδηλώνοντας πρωτόγνωρα φοβικά σύνδρομα και αντιμετωπίζοντας την Ευρώπη περισσότερο ως χώρο δικής τους προστασίας παρά ως κοινό πεδίο συνύπαρξης μεσ' από τον αμοιβαίο και πλήρη σεβασμό δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Κάπως έτσι, για μιαν ακόμη φορά, η Ευρωπαϊκή Ένωση γίνεται θύμα της Επιμηθεϊκής της νοοτροπίας. Μόνο που κατά την τρέχουσα συγκυρία, μπροστά στην κορυφαία πρόκληση του Προσφυγικού ζητήματος, η διαιώνιση μιας τέτοιας νοοτροπίας θα έχει, δίχως αμφιβολία, καταλυτικές αρνητικές επιπτώσεις στην συνοχή και την πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Επειδή, παρά την κρισιμότητα της κατάστασης, η προαναφερόμενη αρνητική προοπτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι ακόμη μη αναστρέψιμη, είναι καιρός να ληφθούν οι επιβαλλόμενες από τα πράγματα αποφάσεις. Και μάλιστα στο άμεσο και όχι στο απώτερο μέλλον.