Neapolis University

HEPHAESTUS Repository **http://hephaestus.nup.ac.cy**

Department of Economics and Business Master in Public Administration (MPA)

2016

þÿ — º Á ¯ Ã · Ä ¿ Å ¼ µ Ä ± ½ ± Ã Ä µ Å Ä ¹ º

þÿ ¶ · Ä ® ¼ ± Ä ¿ Â Ã Ä · ½ • Å Á É À ± Ê º ®

þÿ • Å Á É À ± Ê º - Â º ± ¹ µ ¸ ½ ¹ º - Â À ¿ » ¹ Ä

þÿ Ä É ½ Ç É Á Î ½ ¼ µ » Î ½ Ä · Â ˆ ½ É Ã ·

þÿ ± ½ Ä ¹ ¼ µ Ä Î À ¹ Ã · Ä ¿ Å ¶ · Ä ® ¼ ± Ä ¿

Dimitriou, Dimitris

þÿ Á Ì ³ Á ± ¼ ¼ ± " · ¼ Ì Ã ¹ ± Â " ¹ ¿ ¯ º · Ã · Â , £ Ç ¿ » ® Ÿ ¹ º ¿ ½ ¿ ¼ ¹ º Î ½ • À ¹ Ã Ä · ¼ Î ½ º ± ¹ " ¹ ¿ ¯ º
þÿ ± ½ µ À ¹ Ã Ä ® ¼ ¹ ¿ • µ ¬ À ¿ » ¹ Â ¬ Æ ¿ Å

http://hdl.handle.net/11728/7014

Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository

Η κρίση του μεταναστευτικού ζητήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ευρωπαϊκές και εθνικές πολιτικές των χωρών μελών της Ένωσης για την αντιμετώπιση του ζητήματος

Μεταπτυχιακή Πρόγραμμα

Δημόσιας Διοίκησης

Δημητρίου Δημήτρης

2016

Περιεχόμενα:

Εισαγωγή……4
Κεφάλαιο 1ο : Μετανάστευση και Μετανάστες……...5
1.1 Μετανάστευση……..5
1.2 Η έννοια της μετανάστευσης……..6
1.3 Η μετανάστευση ως φαινόμενο……...…..6
1.4 Ιστορικό Πλαίσιο……..7
Κεφάλαιο 2ο : Ευρωπαϊκή Ένωση και η Μεταναστευτική πολιτική της……..11
2.1 Θεσμικά Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης……11
2.2 Ευρωπαϊκές Συνθήκες για τη μετανάστευση……...14
2.2.1 Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα…..14
2.2.2 Συνθήκη Ευρωπαϊκής και Οικονομικής Κοινότητας……14
2.2.3 Συνθήκη του Schengen……15
2.2.4 Συνθήκη του Μάαστριχ……15
2.2.5 Συνθήκη του Άμστερνταμ……16
2.2.6 Συνθήκη της Νίκαιας……16
2.2.7 Συνθήκη της Λισσαβόνας……17
2.3 Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια για τη μετανάστευση……..18
2.3.1 Συμβούλιο Τάμπερε (1999)……..18
2.3.2 Συμβούλιο Λάακεν (2001)……18
2.3.3 Συμβούλιο Σεβίλλης (2002)……..18
2.3.4 Συμβούλιο Θεσσαλονίκης (2003)……18
2.3.5 Πρόγραμμα της Χάγης……19
2.3.6 Συμβούλιο Βρυξελλών……19
Κεφάλαιο 3ο ΕΕ και υφιστάμενη κατάσταση……..24
3.1 Ελλάδα……25
3.1.1 Η εξέλιξη της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής……...25
3.1.2 Υφιστάμενη κατάσταση……...…27
3.1. 3 Συμφωνία Ελλάδας –Τουρκίας……28

3.2 Ισπανία……29
3.2.1Τρόποι αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης……29
3.3 Ιταλία……31
3.3.1 Πολιτικές αντιμετώπισης της παράνομης μμετανάστευσης……..31
3.3.2 Συμφωνίες Ιταλίας – Λιβύης……...32
3.4 Συγκριτική Επισκόπηση……34
3.4.1 Ομοιότητες……34
3.4.2 Διαφορές……36
Κεφάλαιο 4ο Αξιολόγηση του φαινομένου και προτάσεις αντιμετώπισης του.....37
4.1 Ευρωπαϊκή Ένωση……39
4.2 Ελλάδα - Ισπανία – Ιταλία……..39
4.3 Προτάσεις……40
Συμπεράσματα……49
Απόψεις……..……52
Βιβλιογραφία……...55

Εισαγωγή

Στα τέλη της δεκαετίας του 1980, πλήθη κατατρεγμένων ανθρώπων - προερχόμενων είτε από τις πολιτικά ασταθείς και οικονομικά εξαθλιωμένες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, είτε από τις εμφυλιοπολεμικές και δημογραφικά εκρηγνυόμενες, αναπτυσσόμενες χώρες της Αφρικής και Μέσης Ανατολής- κατέκλυσαν τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετατρέποντας την Μεσόγειο σε ένα θαλάσσιο μονοπάτι παράνομης μετανάστευσης. Στην πρώτη γραμμή του φαινομένου και των επιπτώσεών του για την Ε.Ε.: η Ελλάδα, η Ισπανία και η Ιταλία. Η πρόσφατη αυτή μετεξέλιξή τους από χώρες αποστολής σε χώρες υποδοχής μεταναστών τις καθιστά αναμφισβήτητα ενδιαφέρουσες περιπτώσεις μελέτης. Η εν λόγω εργασία ασχολείται με τις αναφερόμενες χώρες οι οποίες έχουν χαρακτηριστεί ως «πύλες» εισόδου των παράνομων μεταναστών στην Ε.Ε. και σκοπός της είναι: να καταδείξει τα αίτια εμφάνισης του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης, να αναλυθεί η στάση της Ε.Ε απέναντι στις «ακριτικές» της χώρες και οι υιοθετηθείσες πολιτικές της, να καταγραφούν κρίσιμα περιστατικά – γεγονότα μεταφοράς παράνομων μεταναστών από τρίτες χώρες σε χώρες της Ε.Ε καθώς επίσης και των στρατηγικών και πολιτικών που έχουν θεσμοθετηθεί από τα όργανα της ΕΕ και από τις κυβερνήσεις των χωρών υποδοχής των μεταναστών. Ακόμα, επιχειρείται συγκριτική επισκόπηση των τριών υπό εξέταση χωρών, ως προς την μεταναστευτική τους ιστορία, τις σχετικές πολιτικές τους και τα αποτελέσματα αυτών. Κατόπιν, γίνεται μια προσπάθεια να προταθούν προτάσεις για καλύτερη αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος τόσο στην Ε.Ε όσο και σε επίπεδο χωρών.[1]

[1] file:///C:/Users/Windows%208/Downloads/EMMEDIA_Chionatou_WP3.pdf

Κεφάλαιο 1

Μετανάστευση και Μετανάστες

1.1 Μετανάστευση

Η μετανάστευση αποτελεί ένα πολυδιάστατο φαινόμενο που επηρεάζει όλες τις διαστάσεις της ζωής μας. Ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσης όπως αυτή που διανύουμε η μελέτη του φαινομένου αποκτά ιδιαίτερη σημασία καθώς η πολιτική της μετανάστευσης αποτελεί μέρος της συνολικής πολιτικής για την οικονομία και την κοινωνική συνοχή. [2] Η ελεύθερη κυκλοφορία εντός του κοινοτικού χώρου και οι αυξανόμενες πιέσεις των μεταναστευτικών ροών έκαναν σαφή από νωρίς την ανάγκη για κοινοτική δράση. Παρά την σημαντική της πρόοδο η ΕΕ δεν έχει κατορθώσει ακόμη να επιτύχει μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική καθώς προσκρούει στα εθνικά συμφέροντα των κρατών μελών. Η διαχείριση του φαινομένου είναι μείζονος σημασίας όχι μόνο για τις επιπτώσεις θετικές ή αρνητικές στις χώρες υποδοχής και αποστολής αλλά επειδή κρίνεται η δυνατότητα συνύπαρξης διαφορετικών φυλετικών και εθνοτικών ομάδων. Η οικονομική ύφεση δοκιμάζει την κοινωνική συνοχή και τροφοδοτεί ρατσιστικές αντιλήψεις.[3]

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν πάντα πόλος έλξης εκατομμυρίων μεταναστών. Οι περισσότεροι από αυτούς έρχονται νόμιμα, ορισμένοι όμως όχι. Η μετανάστευση αποτελεί και ευκαιρία και πρόκληση για την Ευρώπη.

Οι νόμιμοι μετανάστες είναι απαραίτητοι για να καλύψουν τις ελλείψεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εργατικό δυναμικό διότι, ο πληθυσμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης γηράσκει και το ποσοστό γεννήσεων μειώνεται. Όμως η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να αναχαιτίσει την παράνομη μετανάστευση και να συνεργαστεί με άλλες χώρες για να ρυθμίσει την εκούσια επιτροπή των παράνομων μεταναστών. [4]

---

[2] Φωτοπούλου Χ., Οικονομική ύφεση στην Ευρώπη και μετανάστευση: η περίπτωση της Ελλάδας, http://pandemos.panteion.gr/index.php?op=record&pid=iid:5051&lang=el

[3] Χ. Μπάγκαβος,, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, 2001

[4] Φωτοπούλου Χ., Οικονομική ύφεση στην Ευρώπη και μετανάστευση: η περίπτωση της Ελλάδας, http://pandemos.panteion.gr/index.php?op=record&pid=iid:5051&lang=el

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει επίσης υποχρέωση να προστατεύει αυτούς που ζητούν άσυλο για να γλιτώσουν την ζωή τους ή την σωματική τους ακεραιότητα. Στόχος των Ευρωπαίων ηγετών είναι να χαράξουν μια κοινή στρατηγική, να βοηθήσουν κάθε χώρα να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις και να αξιοποιήσει τις ευκαιρίες που προσφέρονται. [5]

1.2 Η έννοια της μετανάστευσης

Μετανάστευση ορίζεται η ατομική ή ομαδική εγκατάλειψη του κράτους προέλευσης με σκοπό την εγκατάσταση σε άλλο κράτος. Η μετανάστευση προκαλείται συνήθως από οικονομικούς, πολιτικούς, θρησκευτικούς, φυλετικούς κλπ. λόγους. Η μετανάστευση δεν αποτελεί χαρακτηριστικό φαινόμενο μόνο της ανθρώπινης ζωής αλλά κοινό βιολογικό φαινόμενο το οποίο απορρέει από τον σκληρό και αδυσώπητο αγώνα περί υπάρξεως. Συνεπώς δεν μεταναστεύουν μόνο οι άνθρωποι, αλλά και τα ζώα και τα φυτά ακόμη προσπαθώντας να ανακαλύψουν ευνοϊκότερο περιβάλλον για να αναπτυχθούν. Η μετανάστευση όμως για την ανθρώπινη ιστορία έχει εξαιρετική σημασία, διότι η διάδοση του πολιτισμού και η επιμιξία των λαών οφείλονται αποκλειστικά στην επίδραση της μεταναστευτικής κινήσεως.[6]

1.3 Η μετανάστευση ως φαινόμενο

Ως φαινόμενο και ως διαδικασία, η μετανάστευση σφράγισε την Ελλάδα και την Ευρώπη και συνέβαλε αποφασιστικά στη διαμόρφωση της κοινωνικής, δημογραφικής, οικονομικής, πολιτικής και πολιτισμικής πραγματικότητας της εποχής μας. Από την άλλη μεριά, το μεταναστευτικό φαινόμενο και οι μεταναστευτικές διαδικασίες αναφέρονται σε συγκεκριμένες οικονομικές, κοινωνικές, πολιτικές κλπ. συνθήκες. Όταν οι συνθήκες αυτές αλλάζουν, τόσο το φαινόμενο όσο και η διαδικασία της μετανάστευσης μεταβάλλονται.[7] Η αρχή της δεκαετίας του 20ου αιώνα χαρακτηρίζονταν από εξελίξεις

---

[5] Λινάρδος Π., Ρυλμόν, Η αναγκαιότητα μιας νέας προσέγγισης της μετανάστευσης, Αθήνα 2003
[6]Οικονομίδου, Β., (1961), Θέματα αποδημίας-μεταναστεύσεως και διαβατήρια. Αθήνα 2001
[7]Μουσούρου, Λ., (1991), Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Αθήνα: GUTENBERG

που διαμόρφωσαν και διέγραψαν μια μεταναστευτική πραγματικότητα διαφορετική από αυτήν που γνώρισε η Ευρώπη. Στις εξελίξεις αυτές περιλαμβάνονταν:

Η ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων στα πλαίσια της διευρυμένης αγοράς εργασίας της Ενωμένης Ευρώπης και η προώθηση της διακίνησης αυτής μέσω των Ευρωπαϊκών εκπαιδευτικών και άλλων προγραμμάτων.

Οι μεταβολές που παρατηρήθηκαν στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.

Επρόκειτο για μεταβολές που ενδεχομένως οδήγησαν μεταξύ άλλων και στη θέσπιση των κανόνων της αγοράς στις χώρες αυτές, πράγμα που μετέβαλλε την μετακίνηση του εργατικού δυναμικού από υποκείμενη σε πολιτικές αποφάσεις σε συνάρτηση οικονομικών διαδικασιών, παρεμφερών με εκείνες των ελεύθερων (καπιταλιστικών) οικονομιών της Δυτικής Ευρώπης. Η ένωση των δύο Γερμανιών και η μεταβολή του σκηνικού των αναγκών, των προτεραιοτήτων αλλά και των δυνατοτήτων της κατεξοχήν μεταναστευτικής χώρας της Δυτικής Ευρώπης. Το ογκούμενο πρόβλημα της λαθρομετανάστευσης προς τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης από χώρες του Τρίτου κόσμου, ιδιαίτερα δε της Ασίας και της Αφρικής. Πρέπει να σημειωθεί ότι το πρόβλημα αυτό δεν είχε μόνον κοινωνικό-οικονομικές και πολιτισμικές επιπτώσεις, αλλά και θέτει ταυτοχρόνως σε δοκιμασία θεμελιώδεις θεσμούς και αξίες των σύγχρονων ανεπτυγμένων κοινωνιών.[8]

1.4 Ιστορικό πλαίσιο

Από τα αρχαία χρόνια μέχρι και σήμερα, οι άνθρωποι μεταναστεύουν για αναζήτηση καλύτερης ζωής.Το φαινόμενο αυτό παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον. Στα προϊστορικά χρόνια, οι ανθρώπινες φυλές αναγκάζονταν να μετοικούν από τον έναν τόπο στον άλλο, προσπαθώντας να επιβιώσουν. Από τα κρύα κλίματα πήγαιναν στα πιο ζεστά, από τα ορεινά στα πεδινά, από τα φτωχά σε καρπούς και κυνήγι στα περισσότερο πλούσια.

[8] Μπάγκαβος,., Παπαδοπούλου Δ., Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, 2001

Ο κύριος λόγος που δικαιολογούσε τη σταθερή μετανάστευση στο παρελθόν, ήταν η προσπάθεια επιβίωσης. Ο ίδιος λόγος ισχύει σε σημαντικό βαθμό και μέχρι σήμερα, που η μετανάστευση εμφανίζεται με καινούριες μορφές. Ενώ στα προϊστορικά χρόνια ήταν γενικό φαινόμενο η μετανάστευση κι αναγκαστικό πολλές φορές, στην ιστορική εποχή άρχισε να διαμορφώνεται. Στην ιστορική εποχή, μεγάλες ομάδες ανθρώπων μεταφέρονται από τον ένα τόπο στον άλλο, μέσα στα πλαίσια κυριάρχησης πάνω στους συνανθρώπους τους και κατάκτησης καινούριων χωρών. [9]

Αυτό ισχύει για τον αποικισμό από τους αρχαίους Έλληνες μεγάλων περιοχών της Μεσογείου, πράγμα που γενικεύεται κατά τους Αλεξανδρινούς Χρόνους, υποβοηθούμενο από την κατακτητική πολιτική των Ελλήνων βασιλιάδων της εποχής αυτής. Φοβερά μεγάλη ήταν η μετανάστευση των Ευρωπαίων προς την Αμερική, Αφρική και Ασία, με την ανακάλυψη αυτών των Ηπείρων και του φυσικού πλούτου που διέθεταν. Η μετανάστευση, που άρχισε αυτά τα χρόνια και συνεχίστηκε για αρκετούς αιώνες, έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην όλη εξέλιξη της ανθρώπινης κοινωνίας. Ο κόσμος πήρε μια άλλη όψη κι οι Ήπειροι αυτές έχασαν σε σημαντικό βαθμό το δικό τους καθαρό χαρακτήρα. Παράλληλα, τα αποτελέσματα αυτής της μετανάστευσης για τους λαούς των αποικιών ήταν μοιραία, γιατί ουσιαστικά οι μετανάστες μετέτρεψαν τους αυτόχθονες σε δούλους τους.

Από το τέλος ακόμα του Α' παγκοσμίου Πολέμου πολλές χώρες της Ευρώπης επλήγησαν από την οικονομική κρίση με αποτέλεσμα, σημαντικός αριθμός κατοίκων τους να μεταναστεύσει στις ΗΠΑ, που δεν είχαν θιγεί άμεσα από την παγκόσμια σύρραξη και βάδιζαν σταθερά κι ανοδικά προς την κατάκτηση της παγκόσμιας ηγεμονίας. Παρόλα τα μέτρα που πάρθηκαν από τις κυβερνήσεις, η διαρροή των φτωχών Ευρωπαίων προς τη μεγάλη Ήπειρο συνεχίστηκε και μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Καινούριο κύμα μετανάστευσης έχουμε στη διάρκεια και μετά τον πόλεμο αυτό, όπου χιλιάδες άτομα ξεκληρίστηκαν, ξεσηκώθηκαν και κυνηγήθηκαν από

[9] Μουσούρου, Λ., (1991), Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Αθήνα: GUTENBERG

τους τόπους τους και μεταφέρθηκαν, είτε εθελοντικά είτε συχνά με τη βία, στα πιο απίθανα μέρη της γης. [10]

Η Ευρώπη όμως, μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πόλεμου, μετατράπηκε από χώρο αποστολής μεταναστών, σε χώρο υποδοχής μεταναστών. Συγκεκριμένα, όσον αφορά την Βόρεια και Δυτική Ευρώπη, η περίοδος αμέσως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, χαρακτηρίστηκε από μεγάλα μεταναστευτικά ρεύματα από τον Ευρωπαϊκό νότο προς το βορρά, δηλαδή από τις Βόρειο-Μεσογειακές χώρες (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία). Οι χώρες προορισμού ήταν οι χώρες της δυτικής και βόρειας Ευρώπης: Βέλγιο, Μ. Βρετανία, Γαλλία, Γερμανία, Σουηδία. Αυτές οι χώρες υποδέχτηκαν μετανάστες, (εκτός από τις προαναφερθείσες χώρες), από την Καραϊβική, την Αφρική και την Ασία. Η μεταπολεμική περίοδος υπήρξε περίοδος ανοικοδόμησης καιβιομηχανικής ανάπτυξης για την Ευρώπη, η οποία αντιμετώπισε έτσι ελλείψεις εργατικού δυναμικού (λόγω και του καταστροφικού Β' Παγκοσμίου πολέμου). Τεράστιος αριθμός Ελλήνων, ειδικά από τις βόρειες αγροτικές περιοχές της χώρας, έφυγε εκείνη την εποχή στην Ευρώπη και πιο πολύ στη Γερμανία, αναζητώντας εργασία. Όσον αφορά τις χώρες της ανατολικής και κεντρικής Ευρώπης, σε αυτές απαγορευόταν η εξερχόμενη μετανάστευση, (εκτός από τη Γιουγκοσλαβία), και αυτό συνέβαινε σε γενικές γραμμές μέχρι το 1989. Από το 1989 και μετά, η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων στην κεντρική και ανατολική Ευρώπη δημιούργησε ένα ρευστό περιβάλλον, τα σύνορα άνοιξαν και οι πολίτες των χωρών της ανατολικής και κεντρικής Ευρώπης ήρθαν αντιμέτωποι με την κατάρρευση του συστήματος παραγωγής και του κοινωνικού κράτους. Ειδικά στην Ρωσία η είσοδος του ΔΝΤ προκάλεσε μαζική φυγή των εργαζομένων και ειδικά των γυναικών με ταυτόχρονη έκρηξη της πορνείας στις χώρες της δυτικής Ευρώπης. Βλέπουμε λοιπόν μια νέα μεταναστευτική κίνηση με την ονομασία «νέα μετανάστευση», καθώς τα χαρακτηριστικά της διαφοροποιούνται από αυτά των παλαιότερων μεταναστεύσεων προς την Κεντρική και Βόρεια Ευρώπη.

Από τις χώρες που δέχθηκαν μετανάστες λόγω των γεωπολιτικών αλλαγών ήταν και η Ελλάδα, η Ιταλία αλλά και η Κύπρος σε μικρότερο όμως βαθμό. Οι χώρες αυτές

[10] Μουσούρου, Λ., (1991), Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Αθήνα: GUTENBERG

δέχθηκαν μετανάστες από την Κεντρική –Ανατολική Ευρώπη, την πρώην Σοβιετική Ένωση και τον Τρίτο Κόσμο.

Τις τελευταίες δύο δεκαετίες η Ελλάδα δέχθηκε διάφορες ομάδες μεταναστών. Συγκεκριμένα δέχθηκε Παλιννοστούντες ομογενείς, κυρίως Ποντίους από τις πρώην Σοβιετικές Δημοκρατίες (Γεωργία, Καζακστάν, Ρωσία και Αρμενία). Επίσης Έλληνες ομογενείς Αλβανικής υπηκοότητας (Βορειοηπειρώτες). Ακόμη, οικονομικούς μετανάστες από χώρες εκτός Ε.Ε. οι οποίοι δεν ανήκουν στις πιο πάνω κατηγορίες όπως Αλβανούς, Ουκρανούς, Γεωργιανούς, Ρουμάνους, Βούλγαρους, Ρώσους, Μολδαβούς, Φιλιππινέζους, Πακιστανούς.[11]

[11] Μουσούρου, Λ., (1991), Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Αθήνα: GUTENBERG

Κεφάλαιο 2: Ευρωπαϊκή Ένωση και η Μεταναστευτική πολιτική της

2.1 Θεσμικά Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Είναι γεγονός ότι ο τρόπος λειτουργίας της Ε.Ε είναι ιδιαίτερος. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι τα κράτη μέλη που την αποτελούν ενώ είναι ανεξάρτητα ταυτόχρονα συνενώνουν τις εθνικές κυριαρχίες τους ούτως ώστε να αποκτήσουν ισχύ και επιρροή παγκόσμια την οποία δεν θα ήταν δυνατό να αποκτούσε κάθε κράτος από μόνο του. Αυτός ο συγκερασμός των εθνικών κυριαρχιών, ουσιαστικά σηματοδοτεί και τη μεταβίβαση κάποιων εξουσιών των κρατών σε κοινά θεσμικά όργανα τα οποία συστάθηκαν από τα ίδια τα κράτη, ούτως ώστε οι αποφάσεις για συγκεκριμένα θέματα κοινού ενδιαφέροντος να λαμβάνονται από κοινού δημοκρατικά σε ευρωπαϊκό επίπεδο.[12]

Τα βασικά θεσμικά όργανα τα οποία λαμβάνουν αποφάσεις είναι τα εξής: το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της ΕΕ και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το μόνο άμεσα εκλεγμένο θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι βασικές του αρμοδιότητες είναι η νομοθετική, η πολιτική, η δημοσιονομική και ο έλεγχος. Το νομοθετικό έργο του Κοινοβουλίου χωρίζεται σε τρία επίπεδα. Στο πρώτο, στο πλαίσιο της διαδικασίας της συνεργασίας κατά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987, το Κοινοβούλιο διατυπώνει απόψεις σχετικά με τα σχέδια οδηγιών και κανονισμών που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Με βάση αυτές μπορεί να ζητηθεί να τροποποιήσει τις προτάσεις της για να λάβει υπόψη τη γνώμη του Κοινοβουλίου. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, στο πλαίσιο της διαδικασίας της σύμφωνης γνώμης, Το Κοινοβούλιο πρέπει να εκφράσει τη σύμφωνη γνώμη του πάνω σε ζητήματα που άπτονται διεθνείς συμφωνίες που διαπραγματεύεται η Επιτροπή και για οποιαδήποτε πρόταση διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στο τρίτο επίπεδο το

[12] http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/68/el.pdf

Κοινοβούλιο με βάση την εξουσία την συναπόφασης, το Κοινοβούλιο έχει τις ίδιες εξουσίες με το Συμβούλιο όταν εκδίδονται νομοθετικές πράξεις πάνω σε σημαντικά θέματα όπως η ελεύθερη διακίνηση των εργαζομένων, η εσωτερική αγορά, η εκπαίδευση, η έρευνα, το περιβάλλον κλπ. Επίσης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι συνυπεύθυνο για την κατάρτιση του ετήσιου προϋπολογισμού της ΕΕ, ο οποίος καταρτίζεται από κοινού από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Καταλήγοντας, η ελεγκτική εξουσία του Κοινοβουλίου ασκείται κυρίως στην Επιτροπή ούτως ώστε αποφευχθεί οποιοδήποτε φαινόμενο κατεύθυνσης της Επιτροπής στην εθνικές κυβερνήσεις. Αναφορικά με τις απόψεις του Κοινοβουλίου σε θέματα μετανάστευσης, είναι η θέση του πως η διαχείριση αυτών των υποθέσεων στο πλαίσιο μιας κοινοτικής πολιτικής για τη μετανάστευση πρέπει να έχει φιλελεύθερο χαρακτήρα. Για το λόγο αυτό το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συχνά αποτελεί το φυσικό σύμμαχων των ομάδων συμφερόντων που προωθούν μια φιλελεύθερη πολιτική μετανάστευσης.[13]

Το Συμβούλιο της ΕΕ ή Συμβούλιο των Υπουργών είναι το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων. Το συμβούλιο κατέχει νομοθετική εξουσία, την οποία ασκεί από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όπως ήδη αναφέρθηκε. Στο πλαίσιο αυτό θεσπίζει νομοθετικές πράξεις, κανονισμούς, οδηγίες και αποφάσεις. Επίσης, σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει δημοσιονομικές αρμοδιότητες. Παράλληλα, επικυρώνει διεθνείς συμφωνίες που έχει διαπραγματευτεί προηγουμένως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η διασφάλιση του συντονισμού των γενικών οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτελεί έναν διακυβερνητικό θεσμό της ΕΕ, ο οποίος συνέρχεται τουλάχιστον τέσσερις φορές τον χρόνο. [14]

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανακηρύχθηκε επίσημα σε όργανο που χαράζει την βασική πολιτική της Ένωσης με βάση την Συνθήκη του Μάαστριχ. Τότε ήταν που του δόθηκε και

[13] http://okeanis.lib.teipir.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/1597/de_00163.pdf?sequence=1
[14] http://okeanis.lib.teipir.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/1597/de_00163.pdf?sequence=1

η εξουσία ρύθμισης ζητημάτων που δεν επιλύονταν εύκολα. Αναφορικά με την μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, έχει εγκαθιδρυθεί η συνεργασία των υπουργών δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, στοχεύοντας στην ανταλλαγή πληροφοριών και πρακτικών με διακυβερνητικούς όρους. Η εν λόγω συνεργασία εδραιώθηκε με τη σύγκληση των Υπουργών για θέματα μετανάστευσης το 1986. Επίσης η δράση του Συμβουλίου συμβάλλει στην διαμόρφωση της νομοθεσίας, των θεσμών και του ρυθμού εξέλιξης της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής. [15]

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι το ακόμη ένα από τα όργανα που διοικούν την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα μέλη της διορίζονται για πέντε έτη με συμφωνία των κρατών μελών η οποία λαμβάνει την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Επιτροπή είναι υπόλογη στο Κοινοβούλιο και ολόκληρη η Επιτροπή οφείλει να παραιτηθεί εάν το Κοινοβούλιο ψηφίσει πρόταση δυσπιστίας εναντίον της. Από το 2004, αποτελείται από έναν επίτροπο από κάθε κράτος μέλος της. Σκοπός της είναι να προωθεί το κοινό συμφέρον καθώς και να διασφαλίζει την εφαρμογή των κανονισμών και των οδηγιών που εκδίδουν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο στα Κράτη Μέλη. Ως το κύριο εκτελεστικό όργανο της ΕΕ, εκτελεί τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει το Συμβούλιο σε τομείς όπως η κοινή γεωργική πολιτική. Είναι επίσης υπεύθυνη για την άσκηση των κοινών πολιτικών της ΕΕ στους τομείς της έρευνας και της τεχνολογίας, της περιφερειακής ανάπτυξης κλπ. [16]

Αναφορικά με το μεταναστευτικό ζήτημα, η Επιτροπή έχει επιδείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον από το 1960 για τη διασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων των μεταναστών εργαζομένων και των οικογενειών τους μέσα από την προώθηση κοινωνικών κεκτημένων και προγραμμάτων δράσης.

---

[15] Σαμπατάκου Ε., Ερμηνέυοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαικής Ένωσης «Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη: Δρώντες, δομές και διάδραση» Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα, 2010

[16] http://okeanis.lib.teipir.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/1597/de_00163.pdf?sequence=1

Τα τρία θεσμικά όργανα που αναλύθηκαν είναι τα κύρια αλλά δεν είναι τα μόνα που παίζουν σημαντικό ρόλο στον καθορισμό της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο αποτελεί άλλο έναν θεσμό της ΕΕ που ασχολείται με την μετανάστευση. Επίσης η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή η οποία λειτουργεί ως θεσμός συμβουλευτικού τύπου καθώς και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ασχολούνται και με την μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ.

2.2. Ευρωπαϊκές Συνθήκες για τη μετανάστευση

2.2.1 Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα

Η πρώτη προσπάθεια μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου πολέμου για οικονομική ανασυγκρότηση και εξασφάλιση ενιαίας ειρήνης οδήγησε στην Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα που υπογράφτηκε στο Παρίσι στις 18 Ιουλίου του 1951. Με τη Συνθήκη αυτή συνενώθηκαν οι χώρες της Μπενελούξ (Βέλγιο, Λουξεμβούργο,Ολλανδία) με τη Γαλλία, Ιταλία και Γερμανία σε μία κοινότητα με σκοπό την οργάνωση της ελεύθερης κυκλοφορίας άνθρακα και χάλυβα, αλλά και την ελεύθερη πρόσβαση στις πηγές παραγωγής. Ορίστηκε ακόμη, μια κοινή Ανώτατη Αρχή η οποία ήταν υπεύθυνη να ελέγχει την αγορά, την τήρηση των κανόνων ανταγωνισμού και τη διαφάνεια των τιμών. Η σημασία της εν λόγω συνθήκης είναι μεγάλη καθότι από αυτήν προκύπτουν όλα τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. [17]

2.2.2 Συνθήκη Ευρωπαϊκής και Οικονομικής Κοινότητας

Με τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής και Οικονομικής Κοινότητας που υπογράφτηκε στη Ρώμη το 1957 επιχειρήθηκε μια νέα φάση συνένωσης των κρατών με σκοπό την οικονομική ανάπτυξη. Συγκεκριμένα στόχος της Κοινότητας ήταν η δημιουργία κοινής αγοράς και την ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας

[17]. Σαμπατάκου Ε., Ερμηνέυοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαικής Ένωσης «Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη: Δρώντες, δομές και διάδραση» Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα, 2010

αλλά και την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και τη σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών. Για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος τέθηκε ως προϋπόθεση η τετραπλή ελευθερία, η ελευθερία δηλαδή κυκλοφορίας προσώπων, υπηρεσιών, εμπορευμάτων και κεφαλαίων.

2.2.3 Συνθήκη του Schengen

Ραγδαία πρόοδος στις εξελίξεις του μεταναστευτικού ζητήματος επήλθε το 1985 με την υπογραφή τηςΣυνθήκης του Schengen. Η συμφωνία υπογράφηκε από την Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο Λουξεμβούργο και Ολλανδία. Μετά από πέντε χρόνια υπογράφηκε και δεύτερη σύμβαση η σύμβαση Εφαρμογής της Συνθήκη του Schengen. Η Συνθήκη του Schengen ξεκίνησε να εφαρμόζεται από το 1995 και προέβλεπε την κατάργηση των συνοριακών ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των χωρών που την είχαν υπογράψει. Ταυτόχρονα προβλέπονταν κανονικοί έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα με άλλες χώρες. Για τους εταίρους της συμφωνίας προβλέπονταν να ισχύουν κοινοί κανονισμοί αναφορικά με μετακίνηση, διαβατήρια, έλεγχο, και δικαίωμα παροχής ασύλου. [18]

Μέσω της συνθήκης θεσπίστηκαν διάφορα μέτρα όπως για παράδειγμα η κατάργηση ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ χωρών που συμμετέχουν στη συμφωνία. Ο έλεγχος πραγματοποιείται πια μόνο στα εξωτερικά σύνορα. Επίσης έγινε διαχωρισμός των ταξιδιωτών προς χώρα Schengen ή χώρα εκτός Schengen. Θεσπίστηκαν ακόμη κοινοί κανόνες ελέγχου, διέλευσης πολιτών και εμπορευμάτων μεταξύ των χωρών Schengen αλλά γίνεται και υποχρεωτική δήλωση μετακίνησης για κάθε υπήκοο τρίτης χώρας που κυκλοφορεί. Επιπρόσθετα θεσπίστηκαν το πλαίσιο συνεννόησης, κατανομής αρμοδιοτήτων και λήψης αποφάσεων για υποθέσεις ασύλου αλλά και το δικαίωμα διασυνοριακής δίωξης και αστυνομικής παρακολούθησης εντός χωρών Schengen.

2.2.4 Συνθήκη του Μάαστριχ

[18] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l33020

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχ του 1992, η Ευρώπη εισήλθε σε ένα νέο στάδιο. Οι στόχοι των κρατών διευρύνθηκαν ξεφεύγοντας από τις οικονομικές φιλοδοξίες και επιδιώκοντας τόσο μία κοινή αγορά όσο και ενοποίηση της Ευρώπης.

Είναι σημαντικό να αναφέρουμε ότι στην Συνθήκη καθιερώθηκε για πρώτη φορά η ευρωπαϊκή ιθαγένεια η οποία δίδει την δυνατότητα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η Συνθήκη συμπεριέλαβε επίσης τη μετανάστευση στο πεδίο ενδιαφερόντων της ΕΕ. [19]

2.2.5 Συνθήκη του Άμστερνταμ

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1999 μετά την κύρωση της από όλα τα κράτη μέλη. Στόχος της ήταν η μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ λόγω της επικείμενης προσχώρησης νέων κρατών μελών στην Ένωση.

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το μεταναστευτικό ζήτημα εισήχθη στον Ά Πυλώνα ενώ αποφασίστηκε και η άμεση λήψη μέτρων μεταναστευτικής πολιτικής όπως για παράδειγμα τέθηκαν προϋποθέσεις εισόδου – διαμονής και προδιαγραφές για άδεια διαμονής.

Επιπρόσθετα, δόθηκαν περισσότερες αρμοδιότητες στην Επιτροπή, μέσω των οποίων η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις για την θέσπιση οδηγιών και κανονισμών σε μεταναστευτικά ζητήματα. [20]

2.2.6 Συνθήκη της Νίκαιας

Το Φεβρουάριο του 2001 υπογράφηκε στη Νίκαια η Συνθήκη της Νίκαια. Η Συνθήκη απέβλεπε στην δημιουργία καλύτερων συνθηκών ούτως ώστε καταστεί

[19] http://europa.eu/eu-law/decision making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_el.pdf
[20] http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_el.pdf

αποτελεσματικότερη η λειτουργία των θεσμικών οργάνων με τους εκπροσώπους των νέων δέκα κρατών μελών.

Χωρίς να επιφέρει ιδιαίτερες αλλαγές αναφορικά με το μεταναστευτικό ζήτημα, με τη Συνθήκη της Νίκαιας αναθεωρήθηκε η Συνθήκη του Άμστερνταμ πάνω σε τέσσερα θεσμικά ζητήματα. [21]

2.2.7 Συνθήκη της Λισσαβόνας

Στις 13 Δεκεμβρίου 2007 υπογράφηκε η Συνθήκη της Λισσαβόνας με την οποία κατέστη δυνατή η τροποποίηση των προηγούμενων συνθηκών για την ΕΕ και την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποφεύγοντας την πλήρη αντικατάσταση τους. Δόθηκε επίσης στην ΕΕ το απαιτούμενο νομικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση μελλοντικών ζητημάτων. Με την υπογραφή της Συνθήκης θεωρήθηκε πως θα ακολουθήσουν πολλά οφέλη καθότι θα δινόταν από τη μία η δυνατότητα στους ευρωπαίους να εκφράζουν τις απόψεις τους σχετικά με τις ευρωπαϊκές υποθέσεις και από την άλλη πλευρά θα εξασφαλιζόταν η κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους σε ένα χάρτη.

Η Συνθήκη προβλέπει επίσης, την ανάγκη εφαρμογής πολιτικών σχετικών με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και την μετανάστευση. Συγκεκριμένα στο άρθρο 63 η Συνθήκη αναφέρει ότι η Ευρώπη αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως σκοπό να εξασφαλίζει σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και την ενισχυμένη πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την καταπολέμησης της. [22]

2.3 Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια για τη μετανάστευση

---

[21] https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/el_nice.pdf

[22] http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/20150201PVL00008/%CE%97-%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%B8%CE%AE%CE%BA%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%9B%CE%B9%CF%83%CE%B1%CE%B2%CF%8C%CE%BD%CE%B1%CF%82

2.3.1 Συμβούλιο Τάμπερε (1999)

Με την υιοθέτηση του προγράμματος Τάμπερε του 2000- 2005 αποφασίστηκε η συνεργασία με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών, η ανάπτυξη ενός κοινού πλαισίου για το άσυλο, η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών και η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Συζητήθηκε μάλιστα ο καθορισμός ενός πλαισίου της νόμιμης μετανάστευσης και λήψη μέτρων καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης.[23]

2.3.2 Συμβούλιο Λάακεν (2001)

Στο Συμβούλιο αυτό στην ουσία συζητήθηκε η ενίσχυση της συνεργασίας των κρατών σε θέματα μετανάστευσης καθότι η ανάπτυξη που έγινε στο Συμβούλιο του Τάμπερε δεν ήταν η αναμενόμενη.[24]

2.3.3 Συμβούλιο Σεβίλλης (2002)

Το Συμβούλιο της Σεβίλλης ασχολήθηκε κυρίως με την παράνομη μετανάστευση. Συζητήθηκε η εφαρμογή προγραμμάτων επαναπατρισμού των παράνομων μεταναστών, η σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής τους και η αποτελεσματικότερη φύλαξη των συνόρων τους.

Υπήρξε όμως η άποψη ότι το πρόβλημα δεν θα λυόταν εάν δεν βελτιώνονταν και οι συνθήκες που επικρατούν στις χώρες αποστολής. Οι συζητήσεις που ακολούθησαν ασχολήθηκαν με την ανάπτυξη μιας στρατηγικής για τη σύσφιξη των εμπορικών και των οικονομικών σχέσεων με αυτές τις χώρες αλλά και η παροχή αναπτυξιακής βοήθειας και η πρόληψη των μεταξύ τους συγκρούσεων.[25]

2.3.4 Συμβούλιο Θεσσαλονίκης (2003)

---

[23] http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_el.htm
[24] http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_el.htm
[25] http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_el.htm

Στο πλαίσιο της ελληνικής προεδρίας το 2003, με το συμβούλιο της Θεσσαλονίκης τέθηκε η πρόταση για τη δημιουργία μιας ειδικής επιχειρησιακής δύναμης για τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε (Frontex). Τονίστηκε ότι η πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση οφείλει να γίνει πιο συγκροτημένη και ότι πρέπει να προχωρήσει άμεσα σε συνάψεις συμφωνιών με τις βασικές τρίτες χώρες και να συνεργαστεί περισσότερο με αυτές. Βασική προτεραιότητα τέθηκε η ομαλή ένταξη των νόμιμων μεταναστών στις ευρωπαϊκές χώρες. Επίσης προτεραιότητα ήταν και η χρηματοδότηση της πολιτικής αυτής για τα έτη 2004- 2006.[26]

2.3.5 Πρόγραμμα της Χάγης

Το 2004 η μεταναστευτική πολιτική εξελίχθηκε με το Πρόγραμμα της Χάγης. Διατυπώθηκαν έτσι δέκα προτεραιότητες της ΕΕ με στόχο την εξασφάλιση της ασφάλειας, της δικαιοσύνης και της ελευθερίας για τη μετανάστευση των πολιτών μέσα στην ΕΕ. Αυτές ήσαν η ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ιθαγένειας., η επίτευξη ισορροπίας μεταξύ της προστασίας της ιδιωτικής ζωής και της ασφάλειας κατά την διαβίβαση των πληροφοριών. Επίσης, η διαμόρφωση στρατηγικής αντίληψης σχετικά με το οργανωμένο έγκλημα και την παράνομη μετανάστευση, η θέσπιση κοινής διαδικασίας ασύλου, η εγγύηση ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης και ο καθορισμός μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης και η διαμόρφωση ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και η κατανομή των αρμοδιοτήτων και μέριμνα για την αλληλεγγύη. [27]

2.3.6 Συμβούλιο Βρυξελλών (2003)

Στο Συμβούλιο των Βρυξελλών του 2003 τέθηκαν ως προτεραιότητες η καθιέρωση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος απόδοσης ασύλου, η διευκόλυνση της νόμιμης

[26] http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_el.htm
[27] http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_el.htm

μετανάστευσης και περιορισμός της μαύρης εργασίας, η ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών, ο έλεγχος της παράνομης μετανάστευσης και η ένταξη της μεταναστευτικής πολιτικής στο πρόγραμμα των εξωτερικών υποθέσεων της ΕΕ.

2.3.7 Συμβούλιο Βρυξελλών (2005)

Το 2005 στο Συμβούλιο των Βρυξελλών αποφάνθηκε μια πιο σφαιρική προσέγγιση της μετανάστευσης, η διαχείριση του φαινομένου της μετανάστευσης μέσω της ουσιαστικής συνεργασίας των χωρών προέλευσης και η διέλευση και προορισμός των μεταναστών.

Συμβούλιο Βρυξελλών (2007)

Στο Συμβούλιο των Βρυξελλών του 2007 λήφθηκε η απόφαση για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για την ένταξη των Μεταναστών τρίτων χωρών για την περίοδο 2007-2013.[28]

Συμβούλιο των Βρυξελλών (2008)

Στο Συμβούλιο των Βρυξελλών του 2008 εγκρίθηκε το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο. Οι προτεραιότητες που τέθηκαν σε αυτό είναι μεταξύ άλλων η οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης και η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και εξασφάλιση του επαναπατρισμού των παράνομων μεταναστών αλλά και η ενίσχυση των μέτρων φύλαξης των συνόρων καθώς και η συγκρότηση της ΕΕ ως χώρος ασύλου. [29]

Συμβούλιο Βρυξελλών (2009)

Το Συμβούλιο των Βρυξελλών του 2009 ψήφισε το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014) με βασικούς άξονες τη λειτουργία ενός μηχανισμού που θα αξιολογεί συμφωνίες επανεισδοχής, τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής σε κοινοτικό επίπεδο με χώρες

[28] http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_el.htm
[29] http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_el.htm

όπως το Αφγανιστάν και το Ιράκ, τη χρηματοδότηση από την ΕΕ υποδομών προς τις τρίτες χώρες για τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης, την ενίσχυση του διαλόγου με τρίτες χώρες προς αποφυγή τραγωδιών λόγω της παράνομης μετανάστευσης. [30]

Είναι γεγονός ότι οι πολιτικές για τη μετανάστευση εντός της ΕΕ αφορούν την προσέλκυση συγκεκριμένων μεταναστών προκειμένου να καλυφθούν τα ελλείμματα σε συγκεκριμένες εργασίες. Επιπρόσθετα, οι πολιτικές για τη μετανάστευση επικεντρώνονται στην πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της παράνομης απασχόλησης των μεταναστών.[31]

Αρκετά νομικά κείμενα έχουν νομοθετηθεί στον τομέα της μετανάστευσης μεταξύ των οποίων:

α) την οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης

β) την οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος για υπηκόους τρίτων χωρών

γ) την οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με την εισδοχή των φοιτητών

δ)την οδηγία 2005/71/ΕΚ για τη διευκόλυνση της εισδοχής των ερευνητών στην ΕΕ

ε) την οδηγία 2008/115/ΕΚ για την επιστροφή των παρανόμως διαμένοντων υπηκόων τρίτων χωρών

στ) την οδηγία 2009/50/ΕΚ σχετικά με την εισδοχή μεταναστών υψηλής ειδίκευσης

Διαμονή και εργασία νόμιμων μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση

---

[30] http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_el.htm

[31] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_el.pdf

Μέσα από την οδηγία 2004/38/ΕΚ καθορίζεται ότι κάθε πολίτης της ΕΕ έχει το δικαίωμα να μεταβεί σε άλλο κράτος εφόσον έχει διαβατήριο ή ταυτότητα. Επίσης τα μέλη της οικογένειας που δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους της ΕΕ, έχουν τα ίδια δικαιώματα με εκείνα του πολίτη της ΕΕ που συνοδεύουν.

Δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης

Η Οδηγία 2003/86/ΕΚ καθορίζει τους όρους του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης για τους μετανάστες που ζουν νόμιμα στην ΕΕ. Η Οδηγία βασίζεται στις διατάξεις του θεμελιώδη Χάρτη των Δικαιωμάτων της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Διαφορών. Δικαίωμα για επανένωση έχουν μόνο οι σύζυγοι και τα ανήλικα τέκνα των υπηκόων τρίτων χωρών. Η επανένωση δεν γίνεται βέβαια δεκτή εάν συντρέχουν λόγοι ασφαλείας, δημόσιας υγείας και δημόσιας τάξης. [32]

Παράνομη μετανάστευση και Ευρωπαϊκή Ένωση

Η παράνομη μετανάστευση αποτελεί ένα πολύ σοβαρό κοινωνικό και οικονομικό φαινόμενο που επικρατεί σε όλο τον κόσμο και κυρίως στην Ευρώπη ειδικά τα τελευταία είκοσι έτη.

Συνήθως οι παράνομοι μετανάστες είναι άτομα χαμηλού μορφωτικού επιπέδου οι οποίοι απασχολούνται στους τομείς της γεωργίας, των κατασκευών, της οικιακής εργασίας κλπ. Οι κύριοι λόγοι του φαινομένου αυτού είναι οικονομικοί, η πολιτική αστάθεια κάποιων κρατών, η μη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και οι πολιτικές αναταραχές.

[32] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_el.pdf

Μετά το Συμβούλιο του Τάμπερε και το Συμβούλιο της Χάγης, η ΕΕ και τα κράτη μέλη ανέλαβαν αρκετές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση του φαινομένου. [33]

[33] Μουσούρου, Λ., (1991), Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Αθήνα: GUTENBERG

Κεφάλαιο 3 : ΕΕ και υφιστάμενη κατάσταση

Όπως ήδη αναφέραμε, η μετανάστευση προς την Ευρώπη έχει αυξηθεί ραγδαία τα τελευταία χρόνια επιβαρύνοντας τις κοινοτικές χώρες της Μεσογείου. Οι Πορτογαλία, Ισπανία, Γαλλία, Μάλτα, Ιταλία, Ελλάδα και Κύπρος αποτελούν πλέον κοινοτικά οχυρά ενώπιον μιας συνεχής εισροής λαθρομεταναστών στην Ε.Ε. [34]

Η παράνομη είσοδος και παραμονή αλλοδαπών σε μια χώρα αποτελεί defacto διεθνή τρόπο μετανάστευσης. Τα στατιστικά στοιχεία των τελευταίων χρόνων δεικνύουν το μέγεθος του προβλήματος. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός, ότι το 2014 και για πρώτη φορά μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, ο αριθμός των ανθρώπων που αναγκάστηκαν να φύγουν από τις εστίες τους, για να προστατεύσουν την ζωή και την ελευθερία τους, ξεπέρασε τα 50 εκατομμύρια. Μόνο το 2014 είχαμε 283.532 διαπιστωθέντα περιστατικά παράνομης διέλευσης συνόρων εκ των οποίων σχεδόν το ένα τέταρτο (79.049) ήταν Σύροι. Τα 170.664 διαπιστωθέντα περιστατικά ήταν στην κεντρική Μεσόγειο ενώ οι 50.834 στην ανατολική Μεσόγειο. [35]

Την ίδια περίοδο διαπιστώθηκαν 441.780 περιστατικά παράνομης διαμονής στην ΕΕ εκ των οποίων 252.003 υπήκοοι τρίτων χωρών επέστρεψαν επιτυχώς σε τρίτες χώρες.

Ωστόσο από τις χώρες που επιβαρύνονται, η Ελλάδα, η Ισπανία και η Ιταλία ξεχωρίζουν, αλλά όχι μόνο λόγω εισροής λαθρομεταναστών στην επικράτειά τους. Επιβαρύνονται επίσης και εξαιτίας της πρόσφατης εξέλιξης τους από χώρες αποστολής σε χώρες υποδοχής μεταναστών, από τις πολιτικές αντιμετώπισης του φαινομένου, από τη γεωγραφική τους θέση η οποία είναι πολύ κοντά στη Βόρεια Αφρική και Ασία αλλά

---

[34] http://emmedia.pspa.uoa.gr/fileadmin/emmedia.pspa.uoa.gr/uploads/Resources/Publications/Keimena_Ergasias/EMMEDIA_Chionatou_WP3.pdf

[35] http://emmedia.pspa.uoa.gr/fileadmin/emmedia.pspa.uoa.gr/uploads/Resources/Publications/Keimena_Ergasias/EMMEDIA_Chionatou_WP3.pdf

και της παράνομης αγοράς εργασίας που διαθέτουν. Όλες αυτές οι συγκυρίες τις καθιστούν πόλο έλξης μεταναστών. [36]

3.1 Ελλάδα

Η παράνομη μετανάστευση στην Ελλάδα άρχισε να γίνεται ιδιαίτερα αισθητή γύρω στα τέλη της δεκαετίας του 1980 εξαιτίας κυρίως της κατάρρευσης των κομμουνιστικών καθεστώτων της Ανατολικής Ευρώπης. Η γεωγραφική θέση της Ελλάδας η οποία γειτνιάζει στα γεγονότα αυτά αλλά και ως σταυροδρόμι τριών ηπείρων κατέστησαν αναγκαία τη λήψη μέτρων προκειμένου να ελέγχονται τα σύνορα της.

Η Ελλάδα βρέθηκε απροετοίμαστη μπροστά σε αυτήν την αλλαγή εξαιτίας κυρίως της απειρίας της στη διαχείριση τέτοιων φαινομένων, της πρόσφατης δημοκρατίας μετά τη δικτατορία που προϋπήρξε αλλά και εξαιτίας της παραοικονομίας του κράτους η οποία κατέστει πόλο έλξης για παράνομους μετανάστες. [37]

3.1.1 Η εξέλιξη της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής

Η εισροή μεταναστών στην Ελλάδα δημιούργησε μια κατάσταση που τόσο το κράτος όσο και η πολιτεία δεν ήταν έτοιμοι να διαχειριστούν. Υπήρξαν τρείς κυρίως φάσεις από το 1991 μέχρι και σήμερα. Η πρώτη περίοδος από το 1991-2001 ήταν η περίοδος όπου η απότομη εισροή μεταναστών δεν αναμενόταν από τη χώρα με αποτέλεσμα να μην έχουν ληφθεί ουσιαστικά μέτρα για την αντιμετώπιση του φαινομένου, την δεύτερη φάση όπου περιλαμβάνει την περίοδο 2001-2005 όπου ψηφίστηκε ο πρώτος νόμος για την μετανάστευση και η τρίτη φάση που ισχύει μέχρι και σήμερα και στην οποία το κράτος

---

[36] http://emmedia.pspa.uoa.gr/fileadmin/emmedia.pspa.uoa.gr/uploads/Resources/Publications/Keimena_Ergasias/EMMEDIA_Chionatou_WP3.pdf

[37] Δ. Κατσορίδας, Α. Καψάλης, Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα, ΙΝΕ/ ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 2003

είναι υποχρεωμένο να συνειδητοποιήσει ότι πλέον πρόκειται για χώρα υποδοχής μεταναστών και να λάβει μέτρα για ένταξη αυτών στην κοινωνία. [38]

Ο πρώτος νόμος που προσπάθησε να ρυθμίσει το θέμα της μετανάστευσης ήταν ο Ν. 1975/199180 με τον τίτλο «Είσοδος, έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης προσφύγων και άλλες διατάξεις» του οποίου βασική φιλοσοφία ήταν η προσωρινή παραμονή στη χώρα και απέβλεπε κυρίως στον περιορισμό της μετανάστευσης αντανακλώντας την στάση του κράτους απέναντι στην μετανάστευση. [39]Η πολιτική αυτή αποδείχθηκε αναποτελεσματική και το 1997 εκδόθηκαν δυο προεδρικά διατάγματα 358/1997 και 359/1997 τα οποία εισήγαγαν το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών που έλαβε χώρα το 1998 και περιελάμβανε δυο στάδια της λευκής και της πράσινης κάρτας. Το πρόγραμμα αυτό παρόλο που παρουσίαζε πολλές πρακτικές αδυναμίες βελτίωσε κατά πολύ σημαντικά στην καλυτέρευση του μεταναστευτικού φαινόμενου στην Ελλάδα. [40]

Το 2001 ψηφίστηκε ο νόμος 2910/2001 με τίτλο «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας και άλλες διατάξεις». Ο νόμος αυτός είχε δύο σκοπούς. Ο πρώτος ήταν να προβεί σε ένα δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης για να μειώσει την παράνομη μετανάστευση και ο δεύτερος να προβεί σε μια μεσοπρόθεσμη τουλάχιστον ρύθμιση του φαινομένου, περιλαμβάνοντας στις διατάξεις του και θέματα που αφορούν τον έλεγχο των συνόρων, τις προϋποθέσεις για την είσοδο αλλοδαπών στην Ελλάδα με σκοπό την εργασία ή τις σπουδές καθώς τελικά και θέματα πολιτογράφησης αλλοδαπών που κατοικούσαν στη χώρα. [41] Το βασικό μειονέκτημα αυτού του νόμου ήταν η χρονοβόρα διαδικασία για την έκδοση αδειών

[38] Τριανταφυλλίδου Α. & Μαρούκης Θ., Η μετανάστευση στη Ελλάδα του 21ου αιώνα, 2010
[39] https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/Country%20Case%20Greece.pdf
[40] Φωτοπούλου Χ., Οικονομική ύφεση στην Ευρώπη και μετανάστευση: η περίπτωση της Ελλάδας, http://pandemos.panteion.gr/index.php?op=record&pid=iid:5051&lang=el
[41] Τριανταφυλλίδου Α., Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ) Δεκέμβριος 2005

διαμονής σε βαθμό που πολλές φορές οι ενδιαφερόμενοι λάμβαναν την άδεια τους αφού η διάρκεια ισχύος της είχε λήξει. Επίσης ο νόμος αυτός δέχθηκε συχνές παρεμβάσεις και παρατηρήσεις από τον Συνήγορο του Πολίτη. [42]

Το 2005 ψηφίστηκε ο νέος μεταναστευτικός νόμος 3386/2005 με τίτλο «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική επικράτεια. Ο νόμος αυτός περιελάμβανε ένα πρόγραμμα νομιμοποίησης. Επίσης, έθεσε τα θεμέλια για την εφαρμογή πολιτικών κοινωνικής ένταξης των οικονομικών μεταναστών που στοχεύουν στη συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της χώρας, αναγνωρίζοντας ταυτόχρονα τη διαφορετικότητα και την πολιτισμική τους ιδιαιτερότητα. [43] Ο νόμος αυτός παραμένει μέχρι και σήμερα το βασικό νομοθέτημα της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής.

3.1.2 Υφιστάμενη κατάσταση

Το νομικό πλαίσιο αναφορικά με θέματα μετανάστευσης είναι πολύ φτωχό ακόμη και σήμερα. Ιδιαίτερα σημαντικός υπήρξε ο Ν.3907/2011 περί Ιδρύσεως Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής ο οποίος προβλέπει την πλήρη απεμπλοκή της αστυνομίας στην όλη διαδικασία και έφερε αρκετές αλλαγές αναφορικά με τους αιτητές ασύλου. [44]

Στατιστικά Στοιχεία

Σύμφωνα με στοιχεία του ΕΛΙΑΜΕΠ μέχρι το τέλος του 2009 πριν την σημερινή διάσταση της κρίσης στην Ελλάδα τα νούμερα των μεταναστών ανέρχονταν στους 650.000 νόμιμους μετανάστες και 60.000 αιτούντες άσυλο. Από αυτά τα νούμερα

---

[42] https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/Country%20Case%20Greece.pdf
[43] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/12b_greece_annual_policy_report2013_el.pdf
[44] Τριανταφυλλίδου Α., Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ) Δεκέμβριος 2005

εξαιρούνται οι ομογενείς από τις πρώην Σοβιετικές δημοκρατίες οι οποίοι ανέρχονται σε 155.000 άτομα περίπου και οι οποίοι έχουν πολιτογραφηθεί και ομογενείς αλβανικής υπηκοότητας οι οποίοι ανέρχονται περίπου στα 198.000 άτομα και κατέχουν το ειδικό δελτίο ταυτότητας ομογενών και επειδή έχουν κλείσει πάνω από δεκαετία κάτω από νόμιμες συνθήκες στη χώρα μας, σύμφωνα με τους νέους νόμους έχουν ξεκινήσει τη διαδικασία πολιτογράφησης. Αναφορικά με το μέγεθος των παράτυπων μεταναστών που είναι αυτό το οποίο λαμβάνει τις πιο ανησυχητικές διαστάσεις, πριν τη κρίση το 2008 σύμφωνα με τις εκτιμήσεις ανέρχονταν μεταξύ στις 167.000 και 280.000 ενώ στο τέλος του 2010 ο αριθμός είχε αυξηθεί, και πάλι σύμφωνα με τις εκτιμήσεις ανέρχονται μεταξύ τις 330.000 και 440.000 άτομα χωρίς χαρτιά ή που δεν είχαν ανανεωθεί κάποιες άδειες παραμονής. Αν λοιπόν συμπεριλάβουμε όλες αυτές τις πληθυσμιακές ομάδες προκύπτει ένα σύνολο πληθυσμού περίπου 1,3 εκατομμύριο άτομα. Ωστόσο, ο αριθμός αυτός σύμφωνα με το μέγεθος της οικονομίας και της χώρας μας δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλος. Ο μέσος όρος στην ΕΕ είναι γύρω στο 9% στην περίπτωση της Ελλάδας οι μετανάστες βρίσκονται περίπου στο 10% του πληθυσμού και αυτό αντιστοιχεί στο 9% της αγοράς εργασίας άρα για το μέγεθος της οικονομίας μας είμαστε στα ευρωπαϊκά επίπεδα.[45]

3.1.3 Συμφωνία Ελλάδας-Τουρκίας

Το ελληνικό κράτος αντιλαμβανόμενο το διεθνή χαρακτήρα της παράνομης μμετανάστευσης και αναγνωρίζοντας την δυσκολία στην αντιμετώπιση του φαινομένου σύναψε με την Τουρκία την συμφωνία για την καταπολέμηση του εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης, στην Άγκυρα στις 20 Ιανουαρίου του 2000 ενώ υπογράφηκε στην Αθήνα στις 08/11/2001 το Πρωτόκολλο εφαρμογής της Συμφωνίας αυτής (ιδιαίτερα του άρθρου 8) προκειμένου να εξασφαλίσει την καλύτερη εφαρμογή των διατάξεων για

[45] https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/Country%20Case%20Greece.pdf

την μεταφορά προσώπων που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου ή παραμονής στο έδαφος των δύο χωρών.

Δυστυχώς όμως, εξαιτίας κυρίως της ανταγωνιστικής σχέσης των δύο κρατών (η οποία προέρχεται και από τη γεωγραφική τους θέση) καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη οποιαδήποτε προσπάθεια συμφωνίας σε θέματα έρευνας και διάσωσης στη θάλασσα στα οποία εμπίπτει και η περισυλλογή λαθρομεταναστών. Παράλληλα, η Τουρκία απορρίπτει τα αιτήματα της Ελλάδος για επανεισδοχή ατόμων που προέρχονται από το Πακιστάν, Αφγανιστάν και Μπαγκλαντές, κράτη με τα οποία δεν έχει συνάψει οποιαδήποτε συμφωνία επανεισδοχής. Τέλος, οι χωρίς αιτιολογία εκπρόθεσμες απαντήσεις του τουρκικού κράτους, οι αδικαιολόγητες απορρίψεις των ελληνικών αιτημάτων και οι αλληλοκατηγορίες για εγκατάλειψη λαθρομεταναστών στις ακτές αμφοτέρων των χωρών δημιουργούν έντονες προστριβές μεταξύ τους, παρεμποδίζοντας την εφαρμογή της Συμφωνίας.

3.2 Ισπανία

Χαρακτηριστικά

Ακριβώς τα ίδια ισχύουν και για την Ισπανία η οποία μετατράπηκε ξαφνικά από χώρα αποστολής μεταναστών σε χώρα αποδοχής. Οι συνθήκες μετά τη δικτατορία του Φράνκο στην Δημοκρατία στα τέλη του 1980, η ένταξη στην Ευρωπαική οικογένεια καθώς και η άνοδος της οικονομίας συνέβαλαν προς την εισροή μεταναστών. [46] Παράλληλα, προς αυτό συνέβαλαν τόσο οι νόμοι αναφορικά με την μετανάστευση που ίσχυαν τότε αλλά και η γεωγραφική της θέση η οποία γειτνιάζει με την αφρικανική ήπειρο.[47] Τέλος, το γεγονός ότι η ισπανική γλώσσα αποτελεί μία από τις ευρύτερα

[46] Καλοφωλιάς, Κ., 2011
[47] Καλοφωλιάς, Κ., 2011

ομιλούμενες παγκοσμίως, δίδει έναν ακόμη λόγο στους λαθρομετανάστες (π.χ. από Λατινική Αμερική, Κούβα, Αφρική ή και Ευρώπη) να την προτιμήσουν.

3.2.1Τρόποι αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης

Η Ισπανική κυβέρνηση επιχείρησε να αντιμετωπίσει το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης νομιμοποιώντας σταδιακά 1.103.830 παράνομους μετανάστες. Στόχος ήταν η μείωση των παράνομων μεταναστών και η ενσωμάτωση τους στην κοινωνία. [48] Μάλιστα η η Ισπανία ήταν από τα πρώτα κράτη που υιοθέτησαν μεταναστευτικό Νόμο (1986) προσαρμόζοντας την ισπανική νομοθεσία στις αντίστοιχες δυτικοευρωπαϊκές.

Μέσα από το νόμο αυτό εντάθηκε η φύλαξη των συνόρων, ενώ ήταν και αρκετά σκληρός αφού αποστερούσε αρκετά δικαιώματα από τους μετανάστες όπως ιατρική περίθαλψη, στέγαση και οικογενειακή επανένωση. Στη συνέχεια όμως κάποια άρθρα του κρίθηκαν αντισυνταγματικά. Ακολούθησε ο Νόμος 4/2000 ο οποίος προσπάθησε να διορθώσει τα λάθη του προηγούμενου Νόμου δίδοντας βασικά δικαιώματα στους παράνομους μετανάστες όπως παροχή ιατρικής περίθαλψης, εκπαίδευση, συμμετοχή σε εργατικές συντεχνίες κλπ. Το ίδιο έτος, ακολούθησε ο Νόμος 8/2000 με τον οποίο το Λαικό Κόμμα που ανέλαβε την εξουσία ανακάλεσε τα δικαιώματα που είχαν δοθεί στους μετανάστες.

Εξαιτίας της έλλειψης μιας σταθερής μεταναστευτικής πολιτικής, οι παράνομες μεταναστευτικές εισροές στη χώρα αυξήθηκαν ραγδαία. Ήταν λοιπόν δεδομένο ότι ο νέος Νόμμος 11/2003 θα στόχευε στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, ενώ μέσα από αυτόν τον νόμο υπήρξε και πρόνοια για τη λειτουργία Κέντρου Κράτησης Μεταναστών. Ο Νόμος του 2005 στη συνέχεια συνέβαλε στη νομιμοποίηση παράνομων μεταναστών ενώ ο Νόμος του 2008 έθεσε σε εφαρμογή το Σχέδιο Εθελοντικής Επιστροφής ανέργων μεταναστών με το οποίο δίνονταν κίνητρα και χρήματα σε μετανάστες να επιστρέψουν πίσω στις χώρες καταγωγής τους. Μία πιο ολοκληρωμένη

[48] www.amnesty.org.gr/tag/refugees

προσέγγιση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης δόθηκε μέσα από τον Νόμο 2/2009 μέσα από την οποία δόθηκε χρονική παράταση της κράτησης παράνομων μεταναστών στα κέντρα, αυστηρές κυρώσεις σε αυτούς που διακινούν τους μετανάστες και περιορισμός της μετανάστευσης μη ειδικευμένων εργατών.

Παράλληλα, η Ισπανία με την ένταξη της στην ΕΕ υπέγραψε συμφωνίες με διάφορες χώρες. Υπέγραψε συμφωνία συνεργασίας και επανεισδοχής μεταναστών με το Μαρόκο, τη Ρουμανία, το Εκουαδόρ, την Κολομβία, την Αλγερία. Επίσης, κατασκευάστηκαν τείχη στις Ισπανικές πόλεις της Βορείου Αφρικής. Ακόμη, η παρουσία του FRONTEX, τόσο στα σύνορα Ισπανίας-Μαρόκου όσο και στις Κανάριες Νήσους μείωσε σημαντικά τις παράνομες μεταναστευτικές ροές στη χώρα.

3.3. Ιταλία

Χαρακτηριστικά

Τα πρώτα μεταναστευτικά ρεύματα προς την Ιταλία παρατηρήθηκαν περί τα τέλη της δεκαετίας του 60. Μετά τα γεγονότα στην Ανατολική Ευρώπη στα τέλη της δεκαετίας του ’80, η Ιταλία μετεξελίχθηκε πλήρως σε χώρα υποδοχής μεταναστών. Ως παραδοσιακή χώρα αποδημίας, ;όπως και η Ισπανία και η Ελλάδα, η Ιταλία δεν είχε εμπειρία στο πώς να αντιμετωπίσει το φαινόμενο της παράνομης εισόδου και διαμονής μεταναστών στο εσωτερικό της. Η γεωγραφική της θέση κοντά στις φτωχιές, εμφυλιοπολεμικές χώρες της Βορείου Αφρικής, σε συνδυασμό με τις άνω παγκόσμιες πολιτικές και οικονομικές εξελίξεις, την αυξανόμενη παραοικονομία της και την μετέπειτα βιομηχανική ανάπτυξη του βορείου τμήματός της, την κατέταξαν στους πιο περιζήτητους μεταναστευτικούς προορισμούς της Ευρώπης. [49]

3.3.1 Πολιτικές αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης

[49] Κατσορίδας Δ., Καψάλης Α., Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα, ΙΝΕ/ ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 2003

Όπως και οι πάραπάνω υπό μελέτη χώρες, η θεσμική αντίδραση της Ιταλίας απέναντι στην πρόκληση της παράνομης μετανάστευσης ήταν μια σειρά από νόμους όπως για παράδειγμα του 1986 με τον 943 Νόμο, που προνούσε, μεταξύ άλλων, τη ρύθμιση του ποσοστού εισόδου των οικονομικών μεταναστών σύμφωνα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Στη συνέχεια ο «Νόμος Martelli» του 1990 στοχεύοντας την εναρμόνιση της χώρας με τις μεταναστευτικές πολιτικές της ΕΕ, έδωσε ιδιαίτερη σημασία στην φύλαξη των συνόρων, στις απελάσεις και στους αιτητές ασύλου. [50]

Ο Νόμος 40 του 1998 άλλαξε ριζικά την μεταναστευτική πολιτική της χώρας αφού αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά η θετική συμβολή των μεταναστών στην κοινωνία της χώρας. Μάλιστα, δόθηκαν κοινωνικά δικαιώματα στους μετανάστες ακόμη και στους παράνομους ενώ ρυθμίστηκε και η μεταναστευτική ροή προς τη χώρα.

Τα ουσιαστικότερα όμως μέτρα για την αντιμετώπιση της παράνομης κυρίως εργασίας δόθηκαν μέσα από τον Νόμο 189 του 2002, ο οποίος προνοούσε είσοδο αλλοδαπών εργαζομένων στη χώρα μόνο με σύναψη Συμβολαίου Διαμονής με τον εργοδότη αλλά και αυστηρότερες πρόνοιες για οικογενειακή επανένωση και παροχή άδειας παραμονής. Ο τελευταίος νόμος ο οποίος ισχύει και σήμερα (94 του 2009) ποινικοποίησε την παράνομη είσοδο και παραμονή στην Ιταλία και θεωρείται ένας από τους αυστηρότερους νόμους περί μετανάστευσης. [51]

Η μεταναστευτική πολιτική όμως της Ιταλίας δεν εξαντλείται στους προαναφερόμενους νόμους. Το κράτος συνήψε συμφωνίες επανεισδοχής, ενισχύει οικονομικά χώρες προέλευσης μεταναστών, ξεκίνησε πρόγραμμα προώθησης της εθελούσιας επιστροφής μεταναστών από το 2010, ενώ εφαρμόζει από το 1998 και σύστημα ποσοστώσεων στη

[50] Καλοφωλιάς Κ., Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα) Εκδόσεις Σιδέρη, 2011
[51] Καλοφωλιάς Κ., Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα) Εκδόσεις Σιδέρη, 2011

νόμιμη μετανάστευση. Παράλληλα, παρατηρείται ιδιαίτερα ισχυρή παρουσία του FRONTEX στην περιοχή από το 2007. [52]

Είναι γεγονός, ότι η Ιταλία έχει δεχθεί έντονες επικρίσεις σχετικά με παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά τη διαδικασία προάσπισης των συνόρων της. Συγκεκριμένα, της καταλογίζεται άτυπη απέλαση παράνομων μεταναστών συλληφθέντων εν πλω στα θαλάσσια σύνορα με τη Λιβύη, χωρίς τη δυνατότητα υποβολής αίτησής τους για άσυλο.[53]

3.3.2 Συμφωνίες Ιταλίας – Λιβύης

Εξαιτίας κυρίως του γεγονότος ότι η Λιβύη υπήρξε αποικία της Ιταλίας μέχρι και το 1943 αλλά και της διεθνούς απομόνωσης της Λιβύης εξαιτίας των τρομοκρατικών επιθέσεων της και των παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των πολιτών της θεωρήθηκε αναγκαία η σύναψη διμερούς συμφωνίας πολιτικού περιεχομένου.

Το 2000, σε μια προσπάθεια της Λιβύης να επιστρέψει στα διεθνή τεκταινόμενα, υπογράφηκε στη Ρώμη διμερής Συμφωνία για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και της παράνομης μετανάστευσης η οποία άρχισε να εφαρμόζεται το 2002. Συμπληρωματικά Πρωτόκολλα υπεγράφησαν το 2007 αλλά ποτέ δεν εφαρμόστηκαν. Το 2004 στα πλαίσια της νέας συμφωνίας για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης προς την Ιταλία, δόθηκε ιταλική χρηματοδότηση για τη δημιουργία κέντρων κράτησης λαθρομεταναστών στο έδαφος της Λιβύης, καθώς και για την μετέπειτα αεροπορική μεταφορά τους στις χώρες καταγωγής τους. Επίσης, πραγματοποιήθηκαν για πρώτη φορά απελάσεις παράνομων μεταναστών από την Ιταλία στο έδαφος της Λιβύης με τη συναίνεσή της. Καίρια στην πορεία της διμερούς συνεργασίας είναι η «Συνθήκη Φιλίας» του 2008, της οποίας το άρθρο 19 υπαγορεύει και την διμερή επιχειρησιακή συνεργασία

[52] Καλοφωλιάς Κ., Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα) Εκδόσεις Σιδέρη, 2011
[53] www.amnesty.org.gr/tag/refugees

με περιπολικά σκάφη ιταλολιβυκού πληρώματος για την καλύτερη φύλαξη των θαλασσίων συνόρων.[54]

Αξίζει να υπογραμμίσουμε ότι η Λιβύη δεν έχει υπογράψει τη Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες (1951), γεγονός που καθιστά επισφαλή την όποια σχετική διμερή συνεργασία, όχι μόνο με την Ιταλία αλλά και με ολόκληρη την Ε.Ε. Μάλιστα είναι γεγονός ότι και η Ε.Ε τον Νοέμβριο του 2008 ξεκίνησε διάλογο με τη Λιβύη για επίτευξη Συμφωνίας-Πλαίσιο , ενώ το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης εξέδωσε πρόγραμμα στρατηγικής για την τελευταία, θέτοντας ως προτεραιότητα την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Η υπάρχουσα όμως εμφυλιοπολεμική κατάσταση στη Λιβύη δεν επιτρέπει την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων.[55]

3.4 Συγκριτική Επισκόπηση

Έχοντας εξετάσει το θεσμικό πλαίσιο εκάστης των υπό εξέταση χωρών για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης στην επικράτειά τους, γίνονται αντιληπτές κάποιες βασικές συγκλίσεις ή αποκλίσεις μεταξύ τους. Με την επιφύλαξη ότι κάθε χώρα φέρει τη δική της μοναδική ιστορία, πολιτική εμπειρία και κοινωνική πραγματικότητα, καθίσταται δυνατή μια πρώτη μεταξύ τους σύγκριση ως προς τα χαρακτηριστικά τους και τη θεσμική τους αντίδραση στο φαινόμενο. [56]

3.4.1 Ομοιότητες

Όσον αφορά στα κοινά χαρακτηριστικά Ελλάδας, Ισπανίας και Ιταλίας, αυτά μπορούν να συνοψισθούν ως ακολούθως: i. Νευραλγική γεωγραφική θέση: είναι μεσογειακές χώρες πολύ κοντά σε ισλαμικά κράτη (Τουρκία, Μαρόκο, Λιβύη αντιστοίχα). ii. Αποδημητική παράδοση: πρόκειται για χώρες πρόσαφατα μετεξελιχθείσες σε χώρες προορισμού ή

[54] Καλοφωλιάς Κ., Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα) Εκδόσεις Σιδέρη, 2011
[55] Καλοφωλιάς Κ., Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα) Εκδόσεις Σιδέρη, 2011
[56] Καλοφωλιάς Κ., Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα) Εκδόσεις Σιδέρη, 2011

διέλευσης παράνομων μεταναστών και ως εκ τούτου άνευ σχετικής εμπειρίας κατά την χάραξη της μεταναστευτικής τους πολιτικής. iii. Παραοικονομία: η αυξημένη ζήτηση ευέλικτης (ως προς την απασχόληση και τις απολαβές) και προσωρινής εργασίας στις τρεις υπό εξέταση χώρες οδήγησαν στην ανάπτυξη και σταδιακή εδραίωση στο εσωτερικό τους μιας ανεπίσημης αγοράς εργασίας, πόλο έλξης για τους παράνομους μετανάστες. iv. Φασιστική εμπειρία: και οι τρείς χώρες έχουν μνήμες (αν και η Ιταλία πιο μακρινές) από δικτατορικά καθεστώτα και διασάλευση των δημοκρατικών θεσμών τους. Έτσι, διήλθαν από μια περίοδο «πολιτικής ενδοσκόπησης» που (στην περίπτωση της Ελλάδας και Ισπανίας) τις απέσπασε σ ε κάποιο βαθμό από την συνειδητοποίηση και έγκαιρη αντιμετώπιση του φαινομένου της λαθρομετανάστευσης.[57]

Παλιά κράτη-μέλη: αντίθετα με άλλες μεσογειακές χώρες-μέλη όπως για παράδειγμα η Μάλτα και η Κύπρος, είναι οι πρώτες που εντάχθηκαν στην ΕΟΚ/Ε.Ε. (Ελλάδα 1981, Ισπανία 1986 και βεβαίως Ιταλία 1957), με αποτέλεσμα την μεγαλύτερη εξοικείωσή τους με τις κοινοτικές (εν προκειμένω μεταναστευτικές) πολιτικές και την ευθυγράμμιση των δικών τους με αυτές. Σχετικά με τις θεσμικές ομοιότητες των χωρών αυτών στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, μπορεί κάποιος να εντοπίσει τις εξής: i. Πολιτική των Νομιμοποιήσεων: είναι η πρώτη θεσμική, αντίδραση και των τριών απέναντι στο φαινόμενο, παράδειγμα της πολιτικής τους απειρίας στο ζήτημα αυτό. Αποδεικνύει, επίσης, την αρχική κοινή τους πίστη ότι η παράνομη μετανάστευση δεν αποτελεί ανερχόμενο αλλά πρόσκαιρο και επιζήμιο γι' αυτές φαινόμενο. ii. Έμφαση στη συνεργασία με τις «δύσκολες» γειτνιάζουσες χώρες: δόθηκε μεγάλη βαρύτητα στη διευθέτηση των ανέκαθεν προβληματικών σχέσεων με γειτονικές χώρες κομβικής σημασίας (Τουρκία, Μαρόκο και Λιβύη αντιστοίχως) προκειμένου να επιτύχει η σύναψη και εφαρμογή των αναγκαίων συμφωνιών επανεισδοχής παράνομων μεταναστών. Πλέον και οι τρεις τους έχουν εναποθέσει τις ελπίδες τους για συνεργασία των

[57] Καλοφωλιάς Κ., Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα) Εκδόσεις Σιδέρη, 2011

«δύσκολων» γειτόνων τους στον καταλυτικό ρόλο που διαδραματίζει η Ε.Ε. στα πλαίσια της ευρύτερης Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας . iii. Κατασκευή φράχτη (Ισπανία, Ελλάδα): στην Ισπανία πραγματοποιήθηκε ήδη από το 1993 (σε συνδυασμό όμως και με άλλες συμπληρωματικές πολιτικές) και στην Ελλάδα έχει ανακοινωθεί παρόμοια πρόθεση. iv. Πολιτική των ποσοστώσεων (Ισπανία, Ιταλία): εφαρμόστηκε για αποτελεσματικότερο έλεγχο της εισροής των νόμιμων μεταναστών, με έμμεση επίδραση και στις παράνομες μεταναστευτικές ροές. v. Πολιτική εθελούσιας επιστροφής η οποίς εφαρμόζεται πλέον και από τις τρεις υπό μελέτη χώρες. vi. Δίδεται έμφαση στη φύλαξη των συνόρων με την καθοριστική βοήθεια της Ε.Ε. και του FRONTEX.[58]

3.4.2 Διαφορές:

Κάποιες ουσιώδεις διαφορές ως προς τα χαρακτηριστικά της Ελλάδας, της Ισπανίας και Ιταλίας, οι οποίες καθορίζουν και το βαθμό δυσκολίας καθε μιάς στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, είναι οι ακόλουθες: i. Σύνορα: στην περίπτωση της Ελλάδας η ανάγκη ελέγχου των συνόρων δεν περιορίζεται μόνο στα θαλάσσια (όπως στην Ιταλία, πλέον και στην Ισπανία), αλλά καθίσταται αναγκαία και στα χερσαία σύνορά της, κυρίως με την Τουρκία. ii. Πρώην αποικίες: η Ισπανία (αντίθετα με την Ιταλία), διατήρησε μεταποικιακούς δεσμούς με πρώην αποικίες της, αποτελώντας έτσι για κάποιους παράνομους μετανάστες «αυτονόητο» προορισμό. iii. Γλώσσα: τα ισπανικά αποτελούν μία εκ των περισσότερο ομιλούμενων γλωσσών παγκοσμίως, προσφέροντας στους παράνομους μετανάστες ένα ακόμη λογικό κίνητρο μετάβασης στην Ισπανία. Τέλος, όσον αφορά στις θεσμικές διαφορές, η πιο σημαντική σχετίζεται με το γεγονός ότι η Ελλάδα υστερεί νομοθετικά στο ζήτημα χορήγησης ασύλου, σε αντίθεση με τις άλλες δύο χώρες που έχουν σημειώσει ικανοποιητική πρόοδο. [59]

[58] Καλοφωλιάς Κ., Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα) Εκδόσεις Σιδέρη, 2011
[59] Καλοφωλιάς Κ., Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα) Εκδόσεις Σιδέρη, 2011

Κεφάλαιο 4ο Αξιολόγηση του φαινομένου και προτάσεις αντιμετώπισης του

Στο παρόν Κεφάλαιο, γίνεται προσπάθεια για αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και επάρκειας των πολιτικών που υιοθετήθηκαν για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο. Στη συνέχεια θα δοθούν προτάσεις σχετικά με τις αλλαγές που καθίστανται αναγκαίες από αυτό το θεσμικό πλαίσιο, καθώς και οι προοπτικές μιας οριστικής αντιμετώπισης του φαινομένου.

4.1 Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ε.Ε. αντιμετώπισε από την αρχή το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης ως ένα μέρος μιας γενικότερης προσπάθειας ελέγχου της νόμιμης. Παράλληλα, προέβη στην κοινοτικοποίηση των πολιτικών σχετικά με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, τις διαδικασίες ασύλου και τη διαχείριση των ροών, ενώ ανήγαγε την παράνομη μετανάστευση σε συνώνυμο της ασφάλειας των κρατών-μελών. Αυτές οι πρώιμες θεσμικές κατευθύνσεις, θα λέγαμε ότι αποτέλεσαν ένα καλό πρώτο πλαίσιο αντιμετώπισης του φαινομένου. Ωστόσο, ως περισσότερο δυναμική και αποτελεσματική απάντηση της Ε.Ε. στο φαινόμενο, θεωρείται η σύσταση μηχανισμών για την υλοποίηση των άνω θεσμικών κατευθύνσεων. Ειδικά η δράση του FRONTEX (σε συνεργασία με άλλες υπηρεσίες όπως η EUROPOL) στα εξωτερικά σύνορά της οδήγησε σε σημαντική, όπως είδαμε, μείωση των παράνομων μεταναστευτικών ροών προς αυτή. Με τον ίδιο τρόπο, η επιχειρησιακή δράση της RABIT στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα περιόρισε τις ροές προς την Ελλάδα.[60]

Εκτός από αυτήν την αντιμετώπιση του φαινομένου, η Ε.Ε. άρχισε να δίνει έμφαση και στην Ιταλία, Ισπανία και Ελλάδα, χώρες αποδέκτες παράνομων μεταναστών προκειμένου να ληφθούν μέτρα πρόληψης του φαινομένου. Οι προσπάθειες γίνονται κυρίως στην οικονομική ενίσχυση των τρίτων χωρών προέλευσης παράνομων

[60] Χ. Μπάγκαβος,, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, 2001

μεταναστών ή ακόμα και των χωρών διέλευσης αλλά και στη σύναψη Συμφωνιών Επανεισδοχής. Βέβαια, το γεγονός ότι τέτοιες συμφωνίες δεν υπογράφησαν με χώρες όπως η Τουρκία, το Μαρόκο , η Λιβύη και το Αφγανιστάν (χώρες διέλευσης και προέλευσης μεταναστών) οδηγεί σε αύξηση της εισροής από αυτές καθιστώντας αναγκαίο τον διάλογο με τις χώρες αυτές. Αναφορικά με τον εθελοντικό επαναπατρισμό, παρόλο που είναι πολύ μεγάλο το κόστος χάρη στη συνδρομή του Ευρωπαικού Ταμείου Επιστροφής προσελκύει τόσο τα κράτη αλλά και παράνομους μετανάστες αφού μεταχειρίζεται τα άτομα αυτά με πιο ανθρώπινο και αξιοπρεπή τρόπο. [61]

Αναφορικά με τον Κανονισμό του Δουβλίνου ΙΙ, ο οποίος υιοθετήθηκε όταν ακόμα η ροή της παράνομης μετανάστευσης διαμορφώνονταν, στη σημερινή εποχή άρχισε να προκαλεί αναστάτωση στις βασικές θεμελιώδεις αρχές που διέπουν το θεσμικό πλαίσιο της Ε.Ε. όπως την αμοιβαία εμπιστοσύνη και τον καταμερισμό των βαρών και ευθυνών μεταξύ των κρατών- μελών. Η άμβλυνση του φαινομένου τα τελευταία χρόνια, σε συνδυασμό με την εφαρμογή του πιο πάνω Κανονισμού, μεταφέρει όλο το βάρος αντιμετώπισής του στις μεσογειακές χώρες-μέλη. Βεβαίως, η προσωρινή αναστολή του Κανονισμού από κάποιες μεμονωμένες χώρες, είχε σαν αποτέλεσμα τη μείωση των αιτούντων άσυλο στις τρεις υπό εξέταση χώρες, ωστόσο αυτό δεν επιλύει το γενικότερο πρόβλημα. Τέλος, η σημερινή συζήτηση περί επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών-μελών σε έκτακτες περιπτώσεις όξυνσης των ροών παράνομης μετανάστευσης, δεν αποτελεί παρά προσωρινή λύση, που δεικνύει την αδυναμία πλήρους ελέγχου των εξωτερικών συνόρων Ελλάδας, Ισπανίας, Ιταλίας, των μεσογειακώνπυλών της παράνομης μετανάστευσης της Ε.Ε. και την απουσία μιας ολοκληρωμένης κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της.[62]

---

[61] Σαμπατάκου, Ε., Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης Παπαζήσης(2010)

[62] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/12b_greece_annual_policy_report2013_el.pdf

4.2 Ελλάδα - Ισπανία - Ιταλία

Τα τρία κράτη, εξαιτίας της έλλειψης εμπειρίας, αντέδρασαν θεσμικά στην παράνομη μετανάστευση με τον ίδιο τρόπο δηλαδή με πολυάριθμα προγράμματα μαζικών νομιμοποιήσεων νομιζόμενες ότι πρόκειται για προσωρινό φαινόμενο. Αν και αρχικά η τακτική αυτή απέδιδε δεν κατέστη ικανή να αντιμετωπίσει το φαινόμενο ριζικά. Αυτό αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι, το απόθεμα των παράνομων μεταναστών στην επικράτειά τους συνέχιζε να αυξάνεται, κάτι που δείχνει τις αυξανόμενες ροές. Έτσι, για να προφυλαχθούν από το φαινόμενο τα κράτη άρχισαν να δίνουν μεγάλη σημασία στον καλύτερο έλεγχο των συνόρων. Παράλληλα, η παράνομη μετανάστευση άρχισε να αντιμετωπίζεται σφαιρικότερα δίδοντας μέγιστη σημασία στη σχέση τους με τις γειτνιάζουσες χώρες και στη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με χώρες προέλευσης μεταναστών.[63]

Εξαιτίας των μεταβαλλόμενων διεθνών συνθηκών, η ροή του μεταναστευτικού κινήματος άλλοτε αυξάνεται ενώ άλλοτε μειώνεται. Το ίδιο ισχύει και για την ευελιξία των δικτύων διακινητών ενώ ο έλεγχος των συνόρων κρίνεται ολοένα και πιο αναγκαίος. Παραδείγματα αποτελούν η Ελλάδα και η Ιταλία. Η Ελλάδα αντιμετωπίζει δυσκολίες στη μείωση της ροής των παράνομων μεταναστών οι οποίοι εισέρχονται στην χώρα από τα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα. Η Ιταλία, από την άλλη, αν και είχε περιορίσει τις ροές από τη Βόρεια Αφρική, κατόπιν των πρόσφατων γεγονότων, έγινε και πάλι αποδέκτης δεκάδων χιλιάδων λαθρομεταναστών που κατέφθασαν στα νότια παράλιά της. Η Ισπανία αποτελεί ξεχωριστή περίπτωση, καθώς φαίνεται να έχει λύσει σε μμεγάλο βαθμό το πρόβλημα των ροών προς την επικράτειά της, χάρη στην μμεταναστευτική πολιτική που έχει εφαρμόσει. Καταρχάς, η ενίσχυση της συνεργασίας της με το Μαρόκο και με χώρες της Δυτικής Αφρικής για τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης, η ορθή

[63] Σαμπατάκου, Ε., Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης Παπαζήσης (2010)

εφαρμογή του συστήματος των ποσοστώσεων (αντίθετα με την Ιταλία, όπου η λανθασμένη εφαρμογή του ουσιαστικά περιορίζει τη νόμιμη και παρατείνει την παράνομη μετανάστευση), η εντατικοποίηση των ελέγχων στα θαλάσσια σύνορα σε συνεργασία με τον Frontex αλλά και με τρίτες χώρες και κατά δεύτερο η κατασκευή τείχους στις Ceuta και Melilla, συνέβαλαν στη μείωση των ροών προς τη χώρα αυτή. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η Ισπανία ανέθεσε στις τρίτες χώρες τη φύλαξη των εξωτερικών της συνόρων μέσω των καλών διμερών σχέσεων που εφήρμοσε με καθεμιά και ειδικά με το Μαρόκο. Παρόλαυτα, η πρόκληση που αντιμετωπίζει σήμερα είναι από τη μία η διατήρηση αυτής της καλής επίδοσης στο ζήτημα ελέγχου των ροών, και από την άλλη η διαχείριση του αποθέματος αυτών που παραμένουν πέραν της άδειας που τους δίδεται. [64]

Αναφορικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αιτητών ασύλου στην Ισπανία, Ιταλία και Ελλάδα, σύμφωνα με αναφορές της UNHCR και της FRA υπάρχουν αρκετές παραβιάσεις. Η Ιταλία επικρίνεται για τις μαζικές απελάσεις παράνομων μεταναστών που εντοπίζονται σε διεθνή ύδατα, η Ισπανία και κυρίως η Ελλάδα για τις απάνθρωπες συνθήκες κράτησης και μεταχείρισής τους. Ειδικότερα, η Ελλάδα έχει καταδικαστεί αρκετές φορές από το ΕΔΔΑ για απάνθρωπη και εξευτελιστική μμεταχείριση αιτητών ασύλου, καθώς και για αποστέρηση του δικαιώματος προσφυγής τους σε μία δίκαιη και σύντομη δίκη. Αν και ο πρόσφατος Ν.3907/2011 προβλέπει την επίσπευση των σχετικών διαδικασιών, καθώς και τη δημιουργία νέων ή την αναβάθμιση των υφιστάμενων Κέντρων Κράτησης και Πρώτης Υποδοχής παράνομων μεταναστών, τίποτα δεν έχει υλοποιηθεί ακόμη στη χώρα. Ο λόγος οφείλεται σε διοικητικές δυσκολίες αλλά και στην απουσία συναίνεσης των τοπικών κοινωνιών για τη δημιουργία των Κέντρων αυτών.

4. 3 Προτάσεις

[64] Σαμπατάκου, Ε., Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης Παπαζήσης (2010)

Τα στατιστικά στοιχεία αναφέρουν ότι περίπου 214 εκατ. άνθρωποι παγκοσμίως είναι μετανάστες, είτε λόγω οικονομικών, είτε λόγω κοινωνικοπολιτικών αιτιών, είτε λόγω φυσικών καταστροφών. Η μετανάστευση στις περισσότερες περιπτώσεις προκύπτει ως ανάγκη επιβίωσης και δεν είναι επιλογή. Και δυστυχώς η ανάγκη αυτή δεν καλύπτεται με το που εισέρχονται οι μετανάστες στην χώρα επιλογής τους, αφού τα προβλήματα επιβίωσης συνεχίζονται συνήθως αφού αντιμετωπίζουν μεγάλες δυσκολίες προσαρμογής στις χώρες που μεταβαίνουν. Είναι γεγονός ότι υπάρχει σωρεία Κανονισμών και Οδηγιών της Ε.Ε. οι οποίες αποτελούν πλέον Νομοθεσία της Ε.Ε και οι οποίες ενσωματώνονται στα εθνικά δίκαια κάτι που δεν αρκεί βέβαια. Θα πρέπει να αντιμετωπιστεί καλύτερα το ζήτημα τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Τα κράτη μέλη της Ε.Ε. οφείλουν να έχουν μια κοινή πολιτική αναφορικά με το ζήτημα, η οποία θα λαμβάνει υπόψη βέβαια τη δημογραφική κατάσταση, τα ανθρώπινα δικαιώματα, την ίση μεταχείριση την ευρωπαϊκή αλληλεγγύη και την καταπολέμηση των κυκλωμάτων εμπορίας ανθρώπων. [65]

Βέβαια, η πλέον σημαντική πρόκληση είναι η αντιμετώπιση των αιτιών με βιώσιμο τρόπο δημιουργώντας ευρωπαϊκές δομές και μηχανισμούς, για την οργανωμένη διαχείριση του μεταναστευτικού και θεμελιώνοντας μακροπρόθεσμη ευρωπαϊκή πολιτική για την μετανάστευση, έτσι ώστε να μετατραπεί η κρίση σε ευκαιρία για την ανάπτυξη και την συνοχή της Ενωμένης Ευρώπης

Είναι γενικά αποδεκτή η ανάγκη για μια μεταναστευτική πολιτική βασιζόμενη στις θεμελιώδεις αξίες της ανθρωπότητας όπου είναι απαραίτητη η εδραίωση ενιαίου επιχειρησιακού κέντρου πληροφόρησης για την προληπτική καταστολή των εγκληματικών δικτύων των διακινητών, ενισχύοντας την συνεργασία EUROPOL και FRONTEX. Επίσης είναι αναγκαίο να ενεργοποιηθούν οι ευρωπαϊκοί πόροι και υπηρεσίες για την ενίσχυση των υποδομών και των υπηρεσιών υποδοχής, μεταναστών και προσφύγων, στις χώρες που βρίσκονται στην «πρώτη γραμμή της κρίσης».

[65] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/12b_greece_annual_policy_report2013_el.pdf

Παράλληλα, είναι απαραίτητη η δημιουργία ενός δίκαιου και αποτελεσματικού μηχανισμού μετεγκατάστασης προσφύγων, έτσι ώστε να μειωθούν οι πιέσεις που ασκούνται στις χώρες, που υποδέχονται σχεδόν καθημερινά πλέον το ένα προσφυγικό κύμα μετά το άλλο αλλά επίσης και η δράση στις χώρες προέλευσης αλλά και στις χώρες διέλευσης προσφύγων, έτσι ώστε να οργανωθεί προληπτικά και η ροή προσφυγικών και μεταναστευτικών ρευμάτων στην Ευρώπη. [66]

Η δημιουργία του χώρου του Σένγκεν αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ωστόσο, ορισμένα κράτη-μέλη άρχισαν να εφαρμόζουν ελέγχους και στα εσωτερικά σύνορα της Ε.Ε., γεγονός αντίθετο με τη Συνθήκη. Κατά το παρελθόν η ξενοφοβία και ο λαϊκισμός διαδίδονταν από ακραία, αλλά μειονοτικά πολιτικά κινήματα. Δυστυχώς σήμερα η κατάσταση είναι τελείως διαφορετική. Οι πολιτικές κατά των μεταναστών και των μειονοτήτων αποτελούν μέρος του προγράμματος και χρησιμοποιούνται ως εκλογικό όπλο διάφορων ευρωπαϊκών πολιτικών σχηματισμών που διεκδικούν την εξουσία. Η ΟΚΕ οφείλει να επαναφέρει το σεβασμό των αρχών της δημοκρατίας και των ελεύθερων και ανοιχτών κοινωνιών ως ζητήματα υψίστης σημασίας για την Ευρώπη. Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις δεν πρέπει να ξεχνούν ότι η ένταξη των μεταναστών αποτελεί διεργασία που απαιτεί συμβιβασμούς και από τις κοινωνίες υποδοχής. Ρατσιστικές εκδηλώσεις και ξενοφοβικά σύνδρομα δεν μπορούν να έχουν θέση σε μία δημοκρατική Ευρώπη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να διαμορφώσει άμεσα μια νέα ευρωπαϊκή ατζέντα για την ένταξη, λαμβάνοντας υπόψη τις εργασίες του Ευρωπαϊκού Φόρουμ για την Ένταξη. Όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να δεσμευθούν υπέρ μίας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, όπως αυτή ορίζεται στη Συνθήκη και στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Η πολιτική αυτή πρέπει να έχει μεσοπρόθεσμη

[66] Χ. Μπάγκαβος,, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, 2001

στόχευση, να ξεπεράσει τους παλαιούς περιορισμούς και να προσαρμοστεί στις τρέχουσες ανάγκες. [67]

Παρά την υφιστάμενη οικονομική κρίση και την αυξανόμενη ανεργία, η Ευρώπη χρειάζεται μια πιο ανοιχτή πολιτική για την είσοδο νέων μεταναστών εργαζομένων, κυρίως αν λάβουμε υπόψη μας τις δημογραφικές εξελίξεις. Η κοινή ευρωπαϊκή πολιτική πρέπει να αναπτυχθεί και σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης αλλά και με τις χώρες διέλευσης των μεταναστών. Είναι αναγκαίο να αναπτυχθεί ένα πλέον σαφές και σταθερό σύστημα ελέγχου των συνόρων μετά από αξιολόγηση της εφαρμογής του Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν από τα κράτη-μέλη. Σε "πραγματικά κρίσιμες καταστάσεις" ή όταν ασκούνται απρόβλεπτες και έντονες μεταναστευτικές πιέσεις στα εξωτερικά σύνορα θα πρέπει να τίθεται σε εφαρμογή ένας μηχανισμός για την συντονισμένη επαναφορά ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Η διαπραγμάτευση του μηχανισμού αυτού στο Συμβούλιο δεν πρέπει να προσφέρει στις κυβερνήσεις τη δυνατότητα επαναδιαπραγμάτευσης ή/και χαλάρωσης των κοινών διαδικαστικών εγγυήσεων που προβλέπονται από τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν. [68]

Προτείνεται επίσης να ανατεθούν περισσότερες επιχειρησιακές αρμοδιότητες και μεγαλύτερη αυτονομία στη Frontex. Ωστόσο, οι κοινές επιχειρήσεις που συντονίζει ο εν λόγω οργανισμός θα πρέπει να υπόκεινται σε δημοκρατικό έλεγχο τόσο από το Κοινοβούλιο όσο και από τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής 12 Ένωσης (FRA). Επίσης θα πρέπει να υπάρχει συνεχής αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Frontex, των συμφωνιών που συνάπτει με τρίτες χώρες,

[67] http://www.oke.gr/opinion/op_298.pdf
[68] Χ. Μπάγκαβος,, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, 2001

της αποτελεσματικότητας των κοινών υπηρεσιών και της ποιότητας των αναλύσεων κινδύνου που διενεργεί. [69]

Υπάρχει επίσης αναγκαιότητα διαμόρφωσης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενός κοινού κώδικα δικαιωμάτων, εγγυήσεων και υποχρεώσεων των μεταναστών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να παροτρύνει τα κράτη-μέλη να μεταφέρουν στο εθνικό τους δίκαιο διεθνείς και ευρωπαϊκές συμβάσεις και συνθήκες οργανισμών όπως ο ΟΗΕ, το Συμβούλιο της Ευρώπης ή ΔΟΕ. Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με θέμα τον προϋπολογισμό εσωτερικών υποθέσεων για την περίοδο 2014-2020 είναι θεμελιώδους σημασίας για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και για την οικοδόμηση μιας πιο «ανοικτής», ασφαλούς και αλληλέγγυας Ευρώπης. Η ΟΚΕ επαναφέρει την πρόταση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για ενίσχυση της βαρύτητας του Ταμείου Ασύλου και Μετανάστευσης και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας στον προϋπολογισμό εσωτερικών υποθέσεων[70]

Επιπρόσθετα θα πρέπει κάθε κοινωνία να διαμορφώσει το μεταναστευτικό της σύστημα. Για παράδειγμα είναι αναγκαίο να διαμορφωθεί η λειτουργία της πολιτικής ασύλου ούτως ώστε να καταστεί πιο αποτελεσματική. Με αυτόν τον τρόπο θα αποφευχθούν καθυστερήσεις στην επεξεργασία αιτήσεων ασύλου που προσβάλλουν τα ανθρώπινα δικαιώματα αλλά και πιέσεις από τις χώρες υποδοχής.

Ενισχύοντας τις υποδομές στις χώρες υποδοχής για την παροχή ασύλου ενισχύεται παράλληλα και η παρουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με αυτό τον τρόπο είναι ευκολότερο να προωθηθούν οι αιτήσεις με νόμιμο και οργανωμένο τρόπο και να εφαρμοστεί ορθά και δίκαια η Συνθήκη του Δουβλίνου. [71]

---

[69] http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/
[70] http://www.oke.gr/opinion/op_298.pdf
[71] http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/

Την ίδια στιγμή, πρέπει να τονίσουμε, ότι είναι απαραίτητο να προωθήσουμε με συστηματικό, οργανωμένο και ανθρώπινο τρόπο, την επαναπροώθηση στις χώρες τους, όσων μεταναστών πέρασαν με παράνομο τρόπο τα σύνορα της Ένωσης. Ένα μέτρο που θα επιτρέψει στην Ένωση να είναι δίκαιη ως προς τους νόμιμους μετανάστες και σε όσους έχουν πραγματικά ανάγκη την προστασία της Ευρωπαϊκής Οικογένειας. [72]

Είναι όμως απαραίτητο να κατασταλεί και η διακίνηση μεταναστών πολεμώντας το δίκτυο των διακινητών. Αυτό βέβαια απαιτεί συγκεκριμένο σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης προσώπων και την επαναπροώθηση των μεταναστών αλλά κα ενίσχυση των εποπτικών αρχών για την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας στην Ένωση και την άσκηση πίεσης προς τις τρίτες χώρες για την συμμόρφωση τους σε ότι αφορά την επιστροφή των υπηκόων τους.

Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας τον οποίο θα πρέπει να λάβουμε σοβαρά υπόψη αφορά στην καλύτερα προστασία των συνόρων της Ευρώπης και στη διάσωση ανθρωπίνων ζωών. Είναι κοινώς αποδεκτό ότι η αύξηση του προϋπολογισμού της FRONTEX δεν αρκεί. Θα πρέπει να ληφθούν πιο συστηματικά μέτρα για τη διαχείριση των συνόρων αλλά και ενίσχυση των επιχειρήσεων TRITON και POSEIDON. [73]

Βέβαια θα πρέπει να βελτιωθεί και η πολιτική που εφαρμόζουν τα κράτη ευνοώντας την αποτελεσματική ένταξη της νόμιμης μετανάστευσης στην κοινωνία. Τη νόμιμη μετανάστευση που χρειάζεται η δημογραφικά γερασμένη ήπειρος μας για να οικοδομήσει βιώσιμες συνθήκες ανάπτυξης. Υπάρχουν αρκετοί τομείς ανάπτυξης που θα χρειαστούν ένα μεγάλο ανθρώπινο κεφάλαιο προκειμένου να αναπτυχθούν. [74]

---

[72] http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/
[73] http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/
[74] http://europenow.gr/2015/05/protaseis-gia-ti-metanastefsi/

Θα πρέπει βέβαια να αναγνωρίσουμε ότι γίνονται προσπάθειες βελτίωσης της κατάστασης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εισηγήθηκε μάλιστα έξι διαφορετικά αλλά συγκεκριμένα μέτρα για την αντιμετώπιση του φαινομένου:

Καταρχάς, εισηγήθηκε όπως λειτουργήσει ο μηχανισμός της μετεγκατάστασης ο οποίος χρησιμοποιείται για αντιμετώπιση επείγουσας ανάγκης για την παροχή συνδρομής στην Ιταλία και στην Ελλάδα. Ο μηχανισμός αυτός προνοείται από το άρθρο 78 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρόνοια αυτή δεν έχει ενεργοποιηθεί προηγουμένως, και θα εφαρμοστεί για Σύρους οι οποίοι πρέπει να λάβουν διεθνή προστασία και έφτασαν στην Ιταλία ή την Ελλάδα μετά τις 15 Απριλίου 2015 ή που φτάνουν μετά την εφαρμογή του μηχανισμού. Περίπου 40,000 άτομα θα πρέπει να μετοικήσουν από την Ελλάδα ή την Ιταλία σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Η Επιτροπή είναι διατεθειμένη να ενεργοποιήσει τον ίδιο μηχανισμό και σε περίπτωση που άλλα κράτη μέλη αντιμετωπίσουν μαζική εισροή μεταναστών. Τα κράτη μέλη θα λάβουν 6,000 ευρώ για κάθε άτομο που θα εγκαθίσταται στο κράτος τους.

Η Επιτροπή ζήτησε επίσης από τα κράτη να επανεγκαταστήσουν 20 000 άτομα από χώρες εκτός της ΕΕ, με σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας όπως προσδιορίζονται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, σε διάστημα 2 ετών. Τα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο σύστημα δικαιούνται χρηματοδοτικής στήριξης ενώ η ΕΕ θα διαθέσει 50 εκατομμύρια ευρώ για την περίοδο 2015-16.[75]

Παράλληλα, υπάρχει και το σχέδιο δράσης της ΕΕ κατά της λαθραίας διακίνησης μεταναστών. Το πλάνο της Επιτροπής για την περίοδο 2015- 2020 καθορίζει συγκεκριμένες δράσεις για την πρόληψη και την εξάλειψη της λαθραίας διακίνησης

[75] http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/

μεταναστών. Μεταξύ των δράσεων αυτών είναι και η κατάρτιση καταλόγου ύποπτων σκαφών, αλλά και εξειδικευμένες πλατφόρμες για την ενίσχυση της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών με τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και συνεργασία με τους παρόχους υπηρεσιών διαδικτύου και μέσων κοινωνικής δικτύωσης για να εξασφαλιστεί ότι το διαδικτυακό περιεχόμενο που χρησιμοποιείται από τους λαθροδιακινητές για να διαφημίζουν τις δραστηριότητές τους εντοπίζεται και διαγράφεται ταχέως.[76]

Επιπρόσθετα, έχει τονιστεί ότι για να μπορέσει να λειτουργήσει αποτελεσματικά το κοινό σύστημα ασύλου της ΕΕ θα πρέπει να λαμβάνονται συστηματικά τα δακτυλικά αποτυπώματα των μεταναστών κατά την άφιξη τους. Η Επιτροπή έχει δημοσιεύσει κατευθυντήριες γραμμές για να εφαρμόζουν τα κράτη μέλη προσέγγιση βέλτιστων πρακτικών για τη λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων των νεοαφιχθέντων αιτούντων διεθνή προστασία. Ομάδες από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), τον Frontex και την Ευρωπόλ θα εργάζονται επιτόπου στα «κομβικά σημεία» για να ταυτοποιούν ταχέως, να εγγράφουν και να λαμβάνουν τα δακτυλικά αποτυπώματα των εισερχόμενων μεταναστών και να εκτιμούν εκείνους που χρήζουν προστασίας.[77]

Ακόμη, η Επιτροπή επιθυμεί να βελτιώσει το ισχύον καθεστώς της μπλε κάρτας της ΕΕ, το οποίο έχει σκοπό να διευκολύνει τα άτομα υψηλής ειδίκευσης που επιθυμούν να έλθουν να εργαστούν στην ΕΕ, αλλά το οποίο προς το παρόν χρησιμοποιείται σπάνια. Η δημόσια διαβούλευση καλεί τους ενδιαφερόμενους φορείς (μετανάστες, εργοδότες, κυβερνητικές οργανώσεις, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, γραφεία ευρέσεως

[76] http://europenow.gr/2015/05/protaseis-gia-ti-metanastefsi/
[77] http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/

εργασίας κ.λπ.) να ανταλλάξουν απόψεις σχετικά με την μπλε κάρτα της ΕΕ και τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να βελτιωθεί.[78]

Η Επιτροπή λαμβάνει επίσης υπό σημείωση ένα νέο επιχειρησιακό σχέδιο για την επιχείρηση «Τρίτων». Το νέο επιχειρησιακό σχέδιο για την ενισχυμένη κοινή επιχείρηση «Τρίτων» καθορίζει νέο αριθμό υλικών μέσων: 10 θαλάσσιες μονάδες, 33 χερσαίες μονάδες, 8 αεροπορικές μονάδες και ανθρώπινο δυναμικό 121 ατόμων. Το επιχειρησιακό σχέδιο καλύπτει επίσης τη γεωγραφική περιοχή του «Τρίτων» προς νότον, έως τα σύνορα της ζώνης έρευνας και διάσωσης της Μάλτας για να καλυφθεί η περιοχή της πρώην ιταλικής επιχείρησης Mare Nostrum.[79]

[78] http://europenow.gr/2015/05/protaseis-gia-ti-metanastefsi/
[79] http://europenow.gr/2015/05/protaseis-gia-ti-metanastefsi/

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η μετανάστευση είναι μία έννοια όχι και τόσο απλή. Αφού η εμφάνιση της έγινε από παλιά, δημιουργώντας έτσι διάφορα είδη μετανάστευσης ανάλογα με την αιτία που οδηγούσε τους ανθρώπους να αφήσουν την πατρίδα τους και να ψάχνουν να εγκατασταθούν σε κάποια άλλη. Ο κύριος λόγος στην πλειοψηφία των μεταναστών ήταν η οικονομική βελτίωση και οι καλύτεροι τρόποι διαβίωσης των μεταναστών και των οικογενειών τους.

Η μετανάστευση υπήρχε και θα υπάρχει πάντα. Κάθε μετακίνηση ανθρώπων από χώρα σε χώρα δημιουργεί προβλήματα. Οι χώρες υποδοχής, δεν κατάφεραν με επιτυχία να κάνουν τους πολίτες τους να αντιμετωπίζουν και να δέχονται τους μετανάστες με ισότητα. Σε αυτό συμβάλει και η παράνομη μετανάστευση η οποία καθιστά καχύποπτους τους ντόπιους προς τους μετανάστες με αποτέλεσμα να τους συμπεριφέρονται με επιφυλακτικότητα και πολλές φορές με πολύ άσχημο τρόπο. Δεν είναι λίγες και οι περιπτώσεις όπου οι μετανάστες γίνονται θύματα ρατσιστικής αντιμετώπισης, από μέρους των χωρών υποδοχής παρά την ανάπτυξη του πολιτισμού σε βιοτικό και εκπαιδευτικό επίπεδο. Δημιουργώντας στους ίδιους και τις οικογένειες τους προβλήματα στον τρόπο διαβίωσης και ένταξης ως μέλη της κοινωνίας και φυσικά την εμφάνιση ψυχολογικών προβλημάτων, στα άτομα αυτά.

Από την μία πλευρά, η μετανάστευση είναι ευκαιρία για τη χώρα υποδοχής για το λόγο ότι συμβάλει θετικά στο εργατικό δυναμικό καθώς βοηθά ώστε να διατηρηθούν κάποιες οικονομικές δραστηριότητες εξαιτίας των φθηνών εργατικών χεριών των μεταναστών όπου σε αντίθετη περίπτωση θα είχαν εξαφανιστεί καθώς ο πληθυσμός της Ευρώπης όλο και γηράσκει και οι γέννες μειώνονται. Συμβάλλει δηλαδή η μετανάστευση όχι μόνο στην απόκτηση εργατικών χεριών, άλλα και στην δημιουργία περιθωρίου κέρδους.

Βέβαια και δεν είναι μόνο ευκαιρία η μετανάστευση αλλά και πρόκληση, ειδικότερα όταν πρόκειται για παράνομους μετανάστες. [80]

Στην περίπτωση των παράνομων μεταναστών, η χώρα υποδοχής έχει δεχθεί περισσότερους μετανάστες από όσους μπορεί να αντέξει, με αποτέλεσμα να μην υπάρχουν αρκετές θέσεις εργασίας για τους μετανάστες καθώς και τους υπηκόους της κάθε χώρας με αποτέλεσμα να υπάρχει έξαρση εγκληματικότητας και επακόλουθα ρατσισμού και ξενοφοβίας από τους υπηκόους της χώρας υποδοχής. Έτσι λοιπόν η χώρα υποδοχής καλείται ή καλύτερα «προκαλείται» να μειώσει γιατί είναι πολύ δύσκολο να εξαφανίσει, το φαινόμενο των παράνομων. Επίσης κύρια πρόκληση για τη χώρα υποδοχής είναι να έχει τους πόρους να μπορέσει να εκπαιδεύσει τους μετανάστες της και με τον τρόπο αυτό να γίνει πιο εύκολη υπόθεση στο βαθμό που είναι δυνατό, η καλή συμβίωση και επιβίωση τους στη νέα χώρα που επιλέγουν για ένα καλύτερο αύριο, και τα παιδιά τους να μεγαλώσουν σε ένα ήρεμο και ειρηνικό περιβάλλον. [81]

Ως εκ τούτου, αποτελεί ένα από τα πιο σημαντικά ζητήματα που επιβάλλεται να αντιμετωπισθούν. Η Ε.Ε στοχεύοντας στον περιορισμό της μεταναστευτικής ροής προς τα σύνορα της έχει προβεί σε μια σειρά θεσμικών και επιχειρησιακών πρωτοβουλιών με θετικά αποτελέσματα. [82]

Πάρα ταύτα, οι ευμετάβλητες διεθνείς συνθήκες, ιδιαίτερα στην περιοχή της Μεσογείου σήμερα, αποκαλύπτουν την απουσία μιας ολοκληρωμένης κοινής μεταναστευτικής

---

[80] Πρόγραμμα Σωκράτης. «Η μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. Τελευταίες Εξελίξεις», http://www.firststeps-project.eu/web/content.asp?lng=gr&parent=POLICY&section=Immigration

[81] Ο ρόλος της μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή αγορά εργασίας και ειδικότερα στις εργασιακές σχέσεις και η περίπτωση της Ελλάδας, Άρθρο περιοδικού, Καρασκαβόγλου, Επιθεώρηση εργασιακών σχέσεων, τεύχος 26, Απρίλιος 2002

[82] Μουσούρου, Λ., (1991), Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Αθήνα: GUTENBERG

πολιτικής για πάταξης του φαινομένου. Παράλληλα, θέτουν στην πρώτη γραμμή του προβλήματος τις μμεσογειακές χώρες-μέλη και αναδεικνύουν την ανισομερή κατανομή βαρών και ευθυνών μεταξύ αυτών και των υπόλοιπων κρατών-μελών. Η Ελλάδα, η Ισπανία και η Ιταλία, ως παραδοσιακές χώρες αποδημίας, βρέθηκαν πολλαπλώς απροετοίμαστες στα νέα αυτά δεδομένα που τις ανέδειξαν σε χώρες-«πύλες» της παράνομης μετανάστευσης προς την Ε.Ε. Η γεωγραφική τους εγγύτητα σε περιοχές δημογραφικά, οικονομικά και πολιτικά εκρηγνυόμενες και η ανεπτυγμένη παραοικονομία τους, αποτέλεσαν ισχυρό πόλο έλξης για τους παράνομους μετανάστες. Νομιζόμενες ότι πρόκειται για προσωρινό φαινόμενο και αφοσιωμένες στο ουτοπικό δόγμα της «μηδενικής μετανάστευσης», αρχικά προώθησαν προγράμματα μαζικών νομιμοποιήσεων παράνομων μεταναστών με πρόσκαιρα όμως αποτελέσματα. Η ενίσχυση των συνόρων τους και η ανάπτυξη στενών διμερών σχέσεων με τις γειτονικές χώρες σύντομα αποδείχθηκαν η μόνη λύση στο πρόβλημα. Καταλήγοντας, η Ισπανία κατάφερε να ελέγξει τις ροές παράνομων μεταναστών στην επικράτειά της, όχι όμως και οι άλλες δύο υπό μελέτη χώρες που εξακολουθούν -κατ' αναλογία προς τα σύγχρονα διεθνή τεκταινόμενα- να επωμίζονται το μεγαλύτερο μέρος των συνολικών παράνομων μεταναστεύσεων. Η ανάγκη υιοθέτησης πολιτικών προσαρμοσμένων στις νέες συνθήκες και εστιασμένων στην προάσπιση των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων των παράνομων μεταναστών καθίσταται αναγκαία.[83]

[83] Μία ευκαιρία και μια πρόκληση. Η Μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εγχειρίδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, http://ec.europa.eu/publications

Απόψεις

Η περίοδος που διανύουμε είναι μια περίοδος δύσκολη για τον κόσμο, για την Ευρώπη και για τους λαούς μας. Η ανησυχητική αύξηση του λαϊκισμού και του εξτρεμισμού, μας γυρνούν πίσω σε ένα παρελθόν, που δοκίμασε την ανθρωπότητα, προκαλώντας μεγάλες τραγωδίες, με κορυφαία εκείνη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Μέσα από τις στάχτες, την καταστροφή, τον θάνατο και τις τραγωδίες, που προκάλεσε ο ανταγωνισμός ανάμεσα στα έθνη της Ευρώπης, ξεπήδησε το όνειρο και η ιστορική επιταγή που ενσάρκωσαν οραματιστές ηγέτες και που γέννησε το μεγαλύτερο επίτευγμα σε παγκόσμια κλίμακα. Αυτό της ενωμένης Ευρώπης. Η αναβίωση αυτού του ονείρου, μαζί με την μελέτη της ιστορίας, θέτει και τις δικές μας γενεές προ της ευθύνης, αυτό το οικοδόμημα να το ολοκληρώσουμε και να δημιουργήσουμε ένα περιβάλλον κοινωνικής γαλήνης, ασφάλειας και ευημερίας, ειρήνης και ανάπτυξης για τους λαούς μας.

Στόχος και πολιτική της Ε.Ε πρέπει να είναι η δημιουργία μιας αληθινά ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης η οποία θα μπορεί να ανταποκριθεί στις ανάγκες των πολιτών της Ένωσης και θα αποδεικνύει στην πράξη, ότι η αρχή της ευθύνης και η αρχή της αλληλεγγύης συμπληρώνουν η μία την άλλη. Να δίδει μια ολοκληρωμένη πολιτική μετανάστευσης, η οποία θα προτάσσει τολμηρές δράσεις, για την προστασία των ανθρώπινων ζωών, τη θεμελίωση ενός πιο δίκαιου συστήματος διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, την τιμωρία των εγκληματιών που εκμεταλλεύονται την ανθρώπινη απελπισία.[84]

Η Ευρώπη πάντα προχωράει εμπρός. Σταδιακά, με δύσκολους συμβιβασμούς, αλλά πάντα μπροστά. Η Ευρώπη αποδεικνύει στους λαούς της ότι είναι η καλύτερη ομπρέλα προστασίας που έχουν, έναντι ενός παγκόσμιου περιβάλλοντος που παράγει αστάθεια και νέους κινδύνους. Είναι κοινά αποδεκτό ότι ο γεωπολιτικός χάρτης της περιοχής αντιμετωπίζει προκλήσεις και κινδύνους. Είναι σημαντικό να ενταχθούν όλα τα κράτη

[84] Πρόγραμμα Σωκράτης. «Η μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. Τελευταίες Εξελίξεις», http://www.firststeps-project.eu/web/content.asp?lng=gr&parent=POLICY&section=Immigration

που γειτονεύουν με την Ενωμένη Ευρώπη σε ένα κοινά αποδεκτό δρόμο ευρωπαϊκών πρακτικών και αξιών.

Με αυτόν τον τρόπο μπορούμε να προφυλάξουμε τόσο τα κοινά σύνορα όσο και γενικότερα την ασφάλεια και την σταθερότητα στην περιοχή. Η νέα ευρωπαϊκή πολιτική για την μετανάστευση θα πρέπει να συμβάλλει καθοριστικά στον «εξευρωπαϊσμό» της γεωπολιτικής μας περιφέρειας. Να ενισχύει την παρουσία της Ευρώπης σε κρίσιμες περιοχές για την ειρήνη και την ασφάλεια. Να προωθεί την εφαρμογή του διεθνούς δικαίου και ταυτόχρονα να προσφέρει κίνητρα στις χώρες που θα συνεργαστούν στην πράξη για την υλοποίηση της νέας πολιτικής για την μετανάστευση. [85]

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μετά την εντολή που πήρε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, δια της συναδέλφου μου FedericaMogherini, συναντήθηκε την εβδομάδα αυτή με μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ.

Είναι αναγκαία και η στήριξη του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ προκειμένου να απομονωθούν οι παράνομοι διακινητές οι οποίοι πολύ συχνά οδηγούν στον θάνατο άτομα απελπισμένα που αναζητούν ελπίδα και ένα καλύτερο μέλλον στην Ευρώπη. Μέσα στο 2015, πάνω από 1.800 άτομα βρήκαν τον θάνατο, περνώντας τη Μεσόγειο με σαπιοκάραβα. [86]

Η αντιμετώπιση εκτάκτων συνθηκών απαιτεί έκτακτες αντιμετωπίσεις, πρωτοβουλίες. Η Ευρώπη οφείλει και πρέπει να προχωρήσει μπροστά. Μαζί της πρέπει να ακολουθήσουν όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής οικογένειας, γιατί η ευρωπαϊκή πρόοδος χρειάζεται την σύνθεση και τη συναίνεση μεταξύ των κρατών σε κοινά αποδεκτούς κανόνες. Με κοινά δεδομένα απόδοσης, με κοινές πρακτικές που συνιστούν στην ουσία τη κοινή ευρωπαϊκή δράση. Μαζί όλα τα κράτη μέλη μπορούν να καταστήσουν την μετανάστευση παράγοντα ανάπτυξης και προόδου για τις όλες τους τις

[85] Μία ευκαιρία και μια πρόκληση. Η Μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εγχειρίδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, http://ec.europa.eu/publications
[86] Μουσούρου, Λ., (1991), Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Αθήνα: GUTENBERG

κοινωνίες. Να σώσουν ζωές, να τιμήσουν τον κοινό τους πολιτισμό, να εμπεδώσουν το αίσθημα ασφάλειας που έχουν ανάγκη και δικαιούνται οι πολίτες της Ενωμένης Ευρώπης.

Βιβλιογραφία:

Βιβλία- Άρθρα

1) Καλοφωλιάς Κ., Το μεταναστευτικό ζήτημα στη Μεσόγειο (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα) Εκδόσεις Σιδέρη, 2011

2) Κατσορίδας Δ., Καψάλης Α., Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα, ΙΝΕ/ ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 2003

3) Λινάρδος Π., Ρυλμόν, Η αναγκαιότητα μιας νέας προσέγγισης της μετανάστευσης, Αθήνα 2003

4) Μία ευκαιρία και μια πρόκληση. Η Μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Εγχειρίδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, http://ec.europa.eu/publications

5) Μουσούρου, Λ., (1991), Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Αθήνα: GUTENBERG

6) Μπάγκαβος Χ., Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, 2001

7) Οικονομίδου, Β., (1961), Θέματα αποδημίας-μεταναστεύσεως και διαβατήρια. Αθήνα 2001

8) Ο ρόλος της μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή αγορά εργασίας και ειδικότερα στις εργασιακές σχέσεις και η περίπτωση της Ελλάδας, Άρθρο περιοδικού, Καρασκαβόγλου, Επιθεώρηση εργασιακών σχέσεων, τεύχος 26, Απρίλιος 2002

9) Πρόγραμμα Σωκράτης. «Η μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. Τελευταίες Εξελίξεις», http://www.firststeps-project.eu/web/content.asp?lng=gr&parent=POLICY&section=Immigration

10) Σαμπατάκου Ε., Ερμηνέυοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαικής Ένωσης «Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη: Δρώντες, δομές και διάδραση» Εκδόσεις Παπαζήση Αθήνα, 2010

11) Τριανταφυλλίδου Α., Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ) Δεκέμβριος 2005

12) Τριανταφυλλίδου Α. & Μαρούκης Θ., Η μετανάστευση στη Ελλάδα του 21ου αιώνα, 2010

13) Φωτοπούλου Χ., Οικονομική ύφεση στην Ευρώπη και μετανάστευση: η περίπτωση της Ελλάδας, http://pandemos.panteion.gr/index.php?op=record&pid=iid:5051&lang=el

Ηλεκτρονικές Πηγές

1. http://ec.europa.eu/ellada/news/hot_topics/immigration/nomothesia6_el.htm

2. http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_el.htm

3. http://europenow.gr/2015/05/protaseis-gia-ti-metanastefsi/

4. http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/

5. http://www.oke.gr/opinion/op_298.pdf

6. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/12b_greece_annual_policy_report2013_el.pdf

7. www.amnesty.org.gr/tag/refugees

8. https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/Country%20Case%20Greece.pdf

9. http://emmedia.pspa.uoa.gr/fileadmin/emmedia.pspa.uoa.gr/uploads/Resources/Publications/Keimena_Ergasias/EMMEDIA_Chionatou_WP3.pdf

10. http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_el.htm

11. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/el_nice.pdf

12. http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/20150201PVL00008/%CE%97-%CE%A3%CF%85%CE%BD%CE%B8%CE%AE%CE%BA%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%9B%CE%B9%CF%83%CE%B1%CE%B2%CF%8C%CE%BD%CE%B1%CF%82

13. http://europa.eu/eu-law/decision making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_el.pdf

14. http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_el.pdf

15. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l33020

16. http://okeanis.lib.teipir.gr/xmlui/bitstream/handle/123456789/1597/de_00163.pdf?sequence=1

17. http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/68/el.pdf