

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ,
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ



ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ: «ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ: τετραγωνίζοντας
τον κύκλο σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο»



Επιβλέπων καθηγητής: κος Στ. Περράκης

Μεταπτυχιακή Φοιτήτρια: Μιμηκοπούλου Δήμητρα (AM 1203M020)

[2009]

~~MIT~~
MIK

1

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	σ.6
----------------------	------------

Α' ΜΕΡΟΣ: Μεταναστευτικές ροές και δικαιώματα των μεταναστών.

Οριοθετήσεις θεωρίας και πρακτικής.

I. Θεωρίες εισροής μεταναστών.....	σ. 19
------------------------------------	-------

II. Η έννοια του παράνομου στο πεδίο της μετανάστευσης

<i>i. Γενικά-Αφετηριακές παραδοχές.....</i>	<i>σ.23</i>
---	-------------

<i>ii. Το πεδίο των μικτών μεταναστευτικών ροών.....</i>	<i>σ. 25</i>
--	--------------

III. 'Μη-κανονικοί' μετανάστες και ανθρώπινα δικαιώματα

<i>i. Γενικά.....</i>	<i>σ.34</i>
-----------------------	-------------

<i>ii. Συγκυρία και Πολιτική: Διεγκυστίδα δικαιωμάτων και ασφάλειας.....</i>	<i>σ.35</i>
--	-------------

<i>A. Γενικό πλαίσιο.....</i>	<i>σ.35</i>
-------------------------------	-------------

<i>B. Πολιτική κατά της τρομοκρατίας.....</i>	<i>σ. 35</i>
---	--------------

<i>❖ Προ της 11^{ης} Σεπτεμβρίου.....</i>	<i>σ.36</i>
---	-------------

<i>❖ Μετά την 11^η Σεπτεμβρίου.....</i>	<i>σ.37</i>
---	-------------

<i>❖ Νομικές Βάσεις (?).....</i>	<i>σ.38</i>
----------------------------------	-------------

<i>❖ Σημεία σύνδεσης της μετανάστευσης με την τρομοκρατία.....</i>	<i>σ.39</i>
--	-------------

<i>❖ Μέσα μεταναστευτικής πολιτικής ως εργαλεία της πολιτικής κατά της τρομοκρατίας.....</i>	<i>σ.40</i>
--	-------------

<i>❖ Η πολιτική ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως σημείο ισορροπίας.....</i>	<i>σ.41</i>
--	-------------

<i>Γ. Μία κριτική θεώρηση.....</i>	<i>σ.42</i>
------------------------------------	-------------

<i>iii. . Θεωρητικές προσεγγίσεις.....</i>	<i>σ.45</i>
--	-------------

<i>iv. Η προστασία των Δικαιωμάτων των παράνομων μεταναστών κατά το Διεθνές Δίκαιο.....</i>	<i>σ.46</i>
---	-------------

<i>A. Δρώντες.....</i>	<i>σ.46</i>
------------------------	-------------

<i>B. Πεδίο Εφαρμογής: rationae personae, rationae materiae.....</i>	<i>σ.47</i>
--	-------------

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

- ν . Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών....σ.51*
- νι. Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των εργαζομένων και τα μέλη των οικογενειών τους.....σ.56*

Β' ΜΕΡΟΣ: Τετραγωνίζοντας τον κύκλο σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Απόπειρα ανίχνευσης ψηγμάτων υλοποίησης.

I . Διεθνές Επίπεδο:

- i. Γενικά.....σ. 60*
- ii. Πεδία πρωτοβουλιών.....σ.63*
- iii. Πρωτοβουλίες θεσμοθέτησης πλαισίων διαλόγου σχετικά με ζητήματα διαχείρισης μεταναστευτικών ροών εν γένει, εκτός του πεδίου της μικτής μετανάστευσης.....σ.74*

II. Ευρωπαϊκό Επίπεδο:

- i. Γενικά.....σ.79*
- ii. Το κοινοτικό και ενωσιακό κεκτημένο.....σ.81*
- Α. Έλεγχος των εξωτερικών συνόρων.....σ.84*
- Β. Πολιτική Θεωρήσεων.....σ.90*
- Γ. Πολιτική Ασύλου.....σ.92*
- Δ. Πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης....σ.97*
- Ε. Μέτρα περί ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, χωρίς να είναι πρόσφυγες, και δεν μπορούν να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής τους.....σ.101*
- Στ. Μέτρα κατά της λαθραίας διακίνησης προσώπων (smuggling) και κατά του εμπορίου ανθρώπων (trafficking).....σ.102*
- Ζ. Σχέσεις με τρίτες χώρες.....σ.104*

Η. Ευρωπαϊκά Ταμεία: Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών	σ.105
Θ. Μία κριτική θεώρηση του ενωσιακού και κοινοτικού κεκτημένου.....	σ.109

<i>iii. Μετάβαση σε μία συνολική πολιτική και στην Παγκόσμια Προσέγγιση για την μετανάστευση.....</i>	<i>σ. 109</i>
<i>Α. Ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική.....</i>	<i>σ.112</i>
<i>Β. Εφαρμογή μιας «Παγκόσμιας προσέγγισης για την μετανάστευση».....</i>	<i>σ.114</i>
<i>Γ. Υλοποίηση.....</i>	<i>σ.116</i>
<i>iv. Κριτική αποτίμηση.....</i>	<i>σ.116</i>
<i>ν. Επικάιρες εξελίξεις.....</i>	<i>σ.120</i>

III. Εθνικό Επίπεδο

<i>i. Γενικά.....</i>	<i>σ.127</i>
<i>ii. Νομοθετικό πλαίσιο.....</i>	<i>σ.129</i>
<i>Α/ Ν. 3386/2005.....</i>	<i>σ.132</i>
<i>Β/ ΠΔ 61/1999.....</i>	<i>σ.134</i>
<i>iii. Υλοποίηση.....</i>	<i>σ.136</i>
<i>Α. Σχετικά με τα ελλείμματα υλοποίησης.....</i>	<i>σ.136</i>
<i>Β. Αντίστοιχη διαμόρφωση των στρατηγικών των αλλοδαπών.....</i>	<i>σ.140</i>
<i>iv. Αξιολόγηση.....</i>	<i>σ.142</i>

IV. Απόπειρα ανίχνευσης ψηγμάτων πρακτικής αντιμετώπισης του ζητήματος στο πεδίο της εφαρμογής.....	σ.144
--	--------------

ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	σ.152
---------------------------------	--------------

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....σ.181

I. International Organization for Migration (IOM), “Migration in a world of global change.

New Stragedies and Policies for new realities”.

II. ICMPD-Europol-Frontex, Carte du Mediterranean Transit Dialogue sur les routes
migratoires irregulieres Africaines et Mediterraneenes.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το τοπίο των μεταναστευτικών ροών σε παγκόσμιο επίπεδο έχει μεταβληθεί τις τελευταίες δεκαετίες. Η μετανάστευση αποτελεί ένα συστημικό στοιχείο της παγκοσμιοποίησης και μία από τις κινητήριες δυνάμεις της κοινωνικής αλλαγής στον σύγχρονο κόσμο¹. Η κατανόηση της επιρροής των πληθυσμιακών μετακινήσεων στην κοινωνική και πολιτιστική αλλαγή και την συνεπαγόμενη διαμόρφωση των σύγχρονων κοινωνιών αποτελεί θεμέλιο για τον επαναπροσδιορισμό των αρμών μίας συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής.

Στις αρχές του 21^{ου} αιώνα, ένα στα τριάντα πέντε άτομα παγκοσμίως υπάγεται σε μία από τις πολλαπλές κατηγορίες μεταναστών. Σύμφωνα με τις καταμετρήσεις των Ηνωμένων Εθνών ο συνολικός αριθμός των μεταναστών ανερχόταν το 2002 στα 175 εκατομμύρια. Βάσει της καταμέτρησης του παγκόσμιου πληθυσμού το 2000 (6.057 δισεκατομμύρια), οι μετανάστες αντιπροσώπευαν το 2,9 τοις εκατό του παγκόσμιου πληθυσμού². Στο ποσοστό αυτό έχουν προσμετρηθεί μετακινούμενοι πληθυσμοί και πρόσφυγες, δεν συμπεριλαμβάνονται όμως, μετανάστες που στερούνται εγγράφων και δεν μπορούν να καταγραφούν επισήμως. Αν και εκ πρώτης όψεως αναλογικά το ποσοστό φαίνεται μικρό, υπολογίζεται ότι εάν όλοι οι μετανάστες συγκεντρώνονταν σε μία χώρα θα αποτελούσαν την πέμπτη πολυπληθέστερη χώρα παγκοσμίως.³ Η ετήσια ροή μεταναστών υπολογίζεται ανάμεσα στα πέντε και δέκα εκατομμύρια, συμπεριλαμβανομένων και των ατόμων που στερούνται εγγράφων. Σε κάθε περίπτωση η ποσοτική αποτίμηση των μεταναστών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο είναι δυσχερής λόγω της εγγενούς μεταβλητότητας των μεταναστευτικών πληθυσμών, της πληθώρας των μεταναστών που στερούνται εγγράφων και της έλλειψης κυβερνητικών μηχανισμών συλλογής στατιστικών δεδομένων⁴.

¹ Castles S. (2002) , "Migration and community formation under conditions of globalization", *International Migration Review*, Vol. 36, No 4, p.p. 1144.

² International Organization on Migration, *World Migration 2003, Managing migration: challenges and responses for people on the move*, chapter 1, p.p. 4.

³ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit., p.p. 5.

⁴ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit. , p.p. 6.

♦ **Η ανάδυση της μεταναστευτικής διαχείρισης ως πεδίο πολιτικής**

Μέχρι πρόσφατα η διεθνής μετανάστευση δεν αντιμετωπιζόταν από τις κυβερνήσεις ως κεντρικό πολιτικό ζήτημα. Ειδικότερα στις αρχές της δεκαετίας του 1970 οι ευρωπαϊκές χώρες πιστεύουν ότι η εποχή της μαζικής μετανάστευσης έχει παρέλθει. Σε αυτό συνέβαλε και η διακοπή των ροών μετανάστευσης κατά τα έτη 1973 και 1974, λόγω της πετρελαϊκής κρίσης και οι πολιτικές επαναπατρισμού της Γερμανίας, της Γαλλίας και της Ολλανδίας⁵. Ωστόσο αν και η παράνομη μετανάστευση προς τις βιομηχανικές χώρες αυξάνεται μετά το 1973, μόλις στο τέλος της δεκαετίας του '80 η μεταναστευτική πολιτική άρχισε να θεωρείται ζήτημα 'υψηλής πολιτικής' και να αντιμετωπίζεται συστηματικά. Την εποχή αυτή συνάπτεται η Συμφωνία του Σένγκεν για την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των συμβαλλόμενων ευρωπαϊκών χωρών, οι οποίες αποφασίζουν την ισχυροποίηση των ελέγχων των εξωτερικών συνόρων τους ως αντιστάθμισμα με σκοπό την διατήρηση της ασφάλειας στον εσωτερικό ενωποιημένο χώρο κυκλοφορίας των προσώπων⁶. Επιπλέον η αύξηση της εισόδου προσφύγων και αιτούντων άσυλο κινητοποιεί ακροδεξιές πολιτικές ομάδες, συγκυρία που συμβάλλει στην πολιτικοποίηση του ζητήματος⁷.

Την δεκαετία του 1990 η μετανάστευση αποτελεί κεντρικό άξονα των διεθνών σχέσεων, καθώς το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και η κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης θεωρήθηκε ότι θα προκαλέσουν μαζικές πληθυσμιακές μετακινήσεις. Η έντονη πολιτική κινητοποίηση ακροδεξιών πολιτικών ομάδων και υποκινούμενων μέσων ενημέρωσης, τα οποία διέδιδαν ότι οι εθνικές ταυτότητες θα διαβρώνονταν από τις μαζικές εισροές ατόμων από την Ανατολή στην Δύση και από τον Νότο στον Βορά, έθεσαν το μεταναστευτικό ζήτημα στο επίκεντρο της πολιτικής σκηνής⁸. Οι

⁵ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit., chapter 2, p.p. 45.

⁶ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), *The age of migration*, third edition, palgrave macmillan, p.p. 13.

⁷ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit., p.p. 117.

⁸ Βλ. Castles S. (2002), "Migration and community formation under conditions of globalization", op. cit., p.p.1143.

ευρωπαϊκές χώρες οδηγούνται στην σκλήρυνση της πολιτικής ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, με αποτέλεσμα να γίνεται λόγος περί του «κάστρου της Ευρώπης»⁹, το οποίο χτίζει τοίχους για να αποτρέψει την είσοδο των φτωχών της ανατολής και του νότου. Ωστόσο, παρατηρείται παράλληλα η συνειδητοποίηση της ανάγκης να αντιμετωπιστούν οι ριζικές αιτίες της μετανάστευσης με την παροχή αναπτυξιακής βοήθειας στις χώρες προέλευσης των μεταναστών από τις βιομηχανικές χώρες της Ευρώπης και της Αμερικής. Έτσι σταδιακά παρατηρείται η ένταξη της μετανάστευσης ως παραμέτρου στις εξωτερικές σχέσεις και την εμπορική πολιτική των χωρών αυτών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η τελωνειακή ένωση της ΕΕ με την Τουρκία το 1996 και η σύναψη συμφωνιών απελευθέρωσης του εμπορίου της ΕΕ με την Αλγερία, την Τυνησία και το Μαρόκο το ίδιο έτος¹⁰.

Άξονα της διαμόρφωσης των μεταναστευτικών πολιτικών των ευρωπαϊκών χωρών αποτελούσε η θεώρηση της μετανάστευσης ως *προσωρινού φαινομένου*. Οι διαστάσεις του και το ενδεχόμενο μόνιμης εγκατάστασης μεταναστών προερχόμενων από διαρκώς περισσότερες διαφορετικές χώρες, δεν είχε αποτελέσει παράμετρο κατά την αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Πολλώ μάλλον, δεν υπήρχε μέριμνα για την αντιμετώπιση του ενδεχομένου ανάδυσης πολυπολιτισμικών κοινωνιών¹¹.

Ωστόσο η ανάπτυξη της μεταναστευτικής πολιτικής με άξονα την αυστηρότητα του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, δεν ανταποκρίνεται στον ανομοιογενή και πολύπλοκο χαρακτήρα των σύγχρονων μεταναστευτικών ροών, όπως αυτός αναλύεται αμέσως κατωτέρω. Η εξέλιξη και οι διαστάσεις τις παγκόσμιας κινητικότητας διέψευσαν την αποτελεσματικότητα μίας κατά περίπτωση αντιμετώπισης των μεταναστευτικών ροών σε περιπτώσεις ανθρωπιστικών κρίσεων ή ανθρώπινων τραγωδιών. Τίθεται συνεπώς, το ερώτημα σε ποιους άξονες θα μπορούσε να βασισθεί μία συνολική μεταναστευτική πολιτική και αν αυτή είναι συμβατή με την αντίληψη περί ταύτισης του έθνους με το κράτος.

⁹ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op.cit., p.p. 118.

¹⁰ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit., p.p. 119.

¹¹ Βλ. Castles S. (2002) , “Migration and community formation under conditions of globalization”, op. cit., p.p. 1145.

♦ Χαρακτηριστικά των σύγχρονων μεταναστευτικών ροών:

Οι σύγχρονες μεταναστευτικές ροές χαρακτηρίζονται από πολυπλοκότητα και ανομοιογένεια. Η φυσιογνωμία και τα χαρακτηριστικά των μεταναστών έχουν διαφοροποιηθεί, ενώ η σύγχρονη μετακίνηση ωθείται από πολλαπλούς παράγοντες: η άνιση κατανομή του εισοδήματος και της οικονομικής ανάπτυξης, η πληθυσμιακή διασπορά, η ύπαρξη δικτύων μετανάστευσης, η πρόσβαση στην πληροφόρηση, η τεχνολογική ανάπτυξη και η διευκόλυνση των μετακινήσεων, οι ένοπλες συρράξεις και οι παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι κλιματικές αλλαγές, αποτελούν μόνο μερικούς από τους παράγοντες αυτούς¹². Παγκοσμίως, παράλληλα με τα υπάρχοντα δίκτυα μετανάστευσης αναπτύσσονται νέα ως συνέπεια των οικονομικών και πολιτικών αλλαγών.

Παρά την πολυπλοκότητα του φαινομένου, θα μπορούσαμε να αποκρυσταλλώσουμε ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά των σύγχρονων μεταναστευτικών ροών:

- *Διαφοροποίηση των «διαδρομών» μετανάστευσης:* η κατανομή της οικονομικής ανάπτυξης και η διαμόρφωση των πολιτικών μετανάστευσης μεταβάλλουν τις κατευθύνσεις των μεταναστών, με αποτέλεσμα παραδοσιακές χώρες αποστολής μεταναστών να αποτελούν χώρες υποδοχής (όπως για παράδειγμα οι νότιες ευρωπαϊκές χώρες), ή παλαιότερες χώρες διέλευσης να μεταβάλλονται σε χώρες υποδοχής και αντίστροφα. Συνεπεία της ανωτέρω δυναμικής, στην διαδικασία της μετανάστευσης συμμετέχουν πολλά έθνη και η διαχείριση της υπερβαίνει τα όρια μίας προσέγγισης, στην οποία θα συμμετέχουν αποκλειστικά οι χώρες αποστολής και υποδοχής¹³.

¹² Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit, p.p. 4.

¹³ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit, p.p. 17, “migration is now a multinational process”.



- *Η επιτάχυνση της μετανάστευσης:* η διαρκής αύξηση των μεταναστευτικών μετακινήσεων και η παράλληλη ανάπτυξη άτυπων δικτύων που υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα θέτουν εν εμβόλω την αποτελεσματικότητα των εθνικών πολιτικών ελέγχου και ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής¹⁴. Παρατηρείται ότι για πολλούς μετανάστες η διαρκής κινητικότητα έχει εξελιχθεί σε τρόπο ζωής, είτε αυτή είναι κυκλική, είτε μετανάστευση επιστροφής στις χώρες προέλευσης και ότι σε πολλές κοινωνίες αποστολής αποτελεί δείκτη κοινωνικής καταξίωσης¹⁵.
- *Η εμφάνιση νέων τύπων μετανάστη:* στην προβληματική εντάσσεται το φαινόμενο της μετανάστευσης ατόμων με εξειδικευμένες γνώσεις¹⁶, τα οποία δεν ανήκουν απαραίτητα στις φτωχότερες κοινωνικές τάξεις.

¹⁴ Βλ. Castles S. (2002) , “Migration and community formation under conditions of globalization”, op. cit., p. p.1146.

¹⁵ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit., p.p. 16.

¹⁶ ‘highly skilled migrants’ και η συνακόλουθη εμφάνιση του φαινομένου ‘brain drain’, δηλαδή της αποστέρησης των πεφωτισμένων και καλλιεργημένων ατόμων από τις χώρες προέλευσης, όταν αυτοί δεν επιστρέφουν σε αυτές.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Το είδος αυτό μετανάστευσης είναι ενδεικτικό του γεγονότος ότι, στον σύγχρονο μεταναστευτικό χάρτη, δεν υφίσταται μία μηχανιστική σχέση ανάμεσα στην μετανάστευση, την φτώχεια και την δημογραφική ανάπτυξη¹⁷. Οι φτωχότερες χώρες δεν είναι απαραίτητα αυτές που



τροφοδοτούν τις διεθνείς μεταναστευτικές ροές. Επιπλέον, παρατηρείται η σταδιακή ανάπτυξη της μετανάστευσης των γυναικών. Από το τέλος της δεκαετίας του 1960 οι γυναίκες έχουν σημαντική θέση στην οικονομική μετανάστευση¹⁸, συνισταμένη η οποία επηρεάζει την ανάπτυξη της μεταναστευτικής πολιτικής, λαμβανομένης υπόψη της αυξανόμενης εκμετάλλευσης των γυναικών από δίκτυα παράνομης διακίνησης ανθρώπων (trafficking).

- *Η αυξανόμενη πολιτικοποίηση της μετανάστευσης*¹⁹: το ζήτημα της μετανάστευσης αποτελεί πεδίο των εθνικών πολιτικών, των διμερών και περιφερειακών εξωτερικών σχέσεων και των εθνικών πολιτικών ασφάλειας των εμπλεκόμενων χωρών.
- *Η παγκοσμιοποίηση της μετανάστευσης*: Η παγκοσμιοποίηση δεν αποτελεί μόνο ένα οικονομικό φαινόμενο, οι ροές κεφαλαίων, αγαθών και υπηρεσιών δεν μπορούν να μην συμπαράσφουρν ροές ιδεών, πολιτιστικών αγαθών και ανθρώπων. Στο πεδίο της μετανάστευσης η παγκοσμιοποίηση αναφέρεται κατ' αρχάς στην τάση αύξησης των χωρών που εμπλέκονται στις μεταναστευτικές κινήσεις ταυτόχρονα, καθώς και στην διαφοροποίηση των χωρών προέλευσης των μεταναστών που κατευθύνονται στη ίδια χώρα, με συνέπεια μία χώρα υποδοχής να δέχεται ταυτόχρονα άτομα από ποικίλα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά

¹⁷ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit., p.p. 15.

¹⁸ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit. p.p. 9.

¹⁹ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), ibid, p.p. 9.

περιβάλλοντα²⁰. Οι ανθρώπινες ροές οργανώνονται σε πολυεθνικά δίκτυα μετακίνησης που μπορεί να έχουν την μορφή διακυβερνητικών οργανώσεων, διεθνών μη κυβερνητικών οργανώσεων ή δικτύων λαθραίας διακίνησης ανθρώπων. Ο παγκοσμιοποιημένος χαρακτήρας της μετανάστευσης, κατά τον Castles S., έχει ως συνέπεια την αλλαγή στην χωροταξική οργάνωση του κόσμου και την μετάβαση από την θεώρηση του ως ενός 'χώρου διαφορετικών τόπων', στην πρόσληψή του ως 'χώρου διαφορετικών ροών'²¹.

Ωστόσο, ως αντίρροπη δύναμη εμφανίζεται η θεώρηση της μετανάστευσης ως απειλής για την εθνική ασφάλεια λόγω του παγκοσμιοποιημένου της χαρακτήρα και της σύνδεσής της με διεθνή δίκτυα. Παρατηρείται έτσι, το 'παράδοξο της παγκοσμιοποίησης'²², ήτοι ενώ προωθεί την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών και πληροφοριών, έχει το αντίστροφο αποτέλεσμα στο πεδίο της κυκλοφορίας των ανθρώπων γιατί οδηγεί στην υιοθέτηση αυστηρότερων πολιτικών ελέγχου των συνόρων.

Επιπλέον, σε επίπεδο διακυβέρνησης, η μετάβαση σε μορφώματα διεθνούς πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και ο κατακερματισμός των πεδίων άσκησης της κρατικής πολιτικής, έχει ως αποτέλεσμα την ανάγκη συνεργασίας των επιμέρους εμπλεκόμενων φορέων της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής με φορείς και οργανισμούς, εθνικούς και διεθνείς, για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της παγκόσμιας διακυβέρνησης στο πεδίο της μετανάστευσης αποτελεί η ανάπτυξη περιφερειακών συμβουλευτικών διαδικασιών και ειδικότερα τα 11 διεθνή fora, που σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης, δραστηριοποιούνται και παράγουν μη δεσμευτικά κείμενα σχετικά με τα ζητήματα της μετανάστευσης²³.

- Η διαμόρφωση των '*transnational societies*': οι σύγχρονοι μετανάστες εξακολουθούν να διατηρούν ισχυρούς δεσμούς με την κοινωνία προέλευσής

²⁰ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit., p.p. 7.

²¹ Βλ. Castles S. (2002), "Migration and community formation under conditions of globalization", op. cit., p.p.1146.

²² Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit., p.p. 18.

²³ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit., p.p. 12-13.

τους²⁴ διαμορφώνοντας έτσι κοινότητες που υπερβαίνουν τα όρια των συνόρων και έχουν ως συνέπεια την διαμόρφωση κοινωνιών των οποίων η ταυτότητα δεν συνδέεται με ορισμένο κράτος²⁵.

♦ Ο μικτός χαρακτήρας των σύγχρονων μεταναστευτικών ροών

Ο μικτός χαρακτήρας των μεταναστευτικών ροών μπορεί να ανιχνευθεί σε δύο επίπεδα, ένα αντικειμενικό και ένα υποκειμενικό.

Υπό την αντικειμενική έκφανση του, ο όρος αναφέρεται στο γεγονός ότι οικονομικοί μετανάστες, αιτούντες άσυλο, πολιτικοί πρόσφυγες, μετακινούμενοι πληθυσμοί λόγω ενόπλων συρράξεων ή κλιματικών αλλαγών, μετακινούνται προς τις ίδιες κατευθύνσεις, χρησιμοποιώντας τις ίδιες διαδρομές και τα ίδια μέσα, συχνά δίκτυα λαθραίας διακίνησης προσώπων (smuggling) ή εμπορίας ανθρώπων (trafficking), προσπαθώντας να προσεγγίσουν τους ίδιους προορισμούς²⁶.

Υπό την υποκειμενική του έκφανση, ο μικτός χαρακτήρας αναφέρεται στις αιτίες μετακίνησης των ατόμων οι οποίες μπορεί να είναι πολλαπλές. Για παράδειγμα άτομα που διαφεύγουν για να μην υποστούν διώξεις για τις πολιτικές ή θρησκευτικές τους πεποιθήσεις ή για να διαφύγουν την βία κατά την διάρκεια ενόπλων συρράξεων, παράλληλα έχουν ως σκοπό να διαφύγουν την οικονομική περιθωριοποίηση, την διάβρωση των καλλιεργήσιμων εκτάσεων ή την έλλειψη χρηστής διακυβέρνησης. Η μετακίνησή τους είναι ταυτόχρονα εκούσια και εξαναγκαστική²⁷, κατά τις διακρίσεις στις οποίες προβαίνουμε στο Α μέρος του παρόντος.

Ο μικτός-σε υποκειμενικό ή αντικειμενικό επίπεδο- χαρακτήρας των ροών που φτάνουν στα σύνορα μίας χώρας καθιστά δυσχερή την ανίχνευση των ατόμων που χρήζουν προστασίας και την συνεπαγόμενη υπαγωγή τους στις διαδικασίες υποβολής αιτήματος ασύλου. Η διαχείριση των ροών καθίσταται ακόμα

²⁴ Social Science Research Council, *...*

²⁵ Βλ. Castles S. (2002), "Migration and community formation under conditions of globalization", op. cit., p.p.1157.

²⁶ The State of world's refugees 2006, *Chapter 1: Current dynamics of displacement: 'Mixed migration', trafficking and smuggling*, *...*

²⁷ Klaauw J., (2004), "Irregular migration and asylum seeking: forced marriage or reason for divorce?", in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szysczak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p.116.

δυσκολότερη, αν λάβουμε υπόψη ότι τα ίδια τα άτομα διαμορφώνουν την στρατηγική της μετακίνησής τους και αποκρύπτουν την πραγματική αιτία αυτής και υπαγάγουν εαυτούς στο καθεστώς που θεωρούν ευνοϊκότερο για την υλοποίηση των στόχων τους.

Ειδικότερα, η προβληματική γεννάται στο βαθμό που τα χαρακτηριστικά κάθε κατηγορίας ατόμων υπό μετακίνηση, δεν αντιστοιχούν προς τις διόδους μετακίνησης που επιλέγουν τα άτομα αυτά: αφενός, άτομα τα οποία χρήζουν διεθνούς προστασίας (πρόσφυγες, αιτούντες άσυλο, θύματα ενόπλων συρράξεων) επιλέγουν να χρησιμοποιήσουν την δίοδο της ‘παράνομης’ μετανάστευσης ελπίζοντας σε ευκολότερη πρόσβαση στην εργασία παρακάμπτοντας τις νομιμοποιητικές διαδικασίες, αφετέρου άτομα που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας, καταλήγουν, κατά κατάχρηση του συστήματος, να αιτώνται άσυλο προκειμένου να διασφαλίσουν την διαμονή τους εκτός της χώρας προέλευσής τους (είτε στην χώρα υποβολής του αιτήματος, είτε στην χώρα προορισμού, οπότε η χώρα υποβολής του αιτήματος αποτελεί χώρα ‘transit’). Στο σημείο αυτό τα όρια ανάμεσα στον παράνομο μετανάστη και τον αιτούντα άσυλο συγχέονται²⁸.

♦ Η ανάδειξη του μικτού χαρακτήρα των μεταναστευτικών ροών ως άξονα διαμόρφωσης πολιτικής

Ο μικτός χαρακτήρας της μετακίνησης αναφέρεται στην ρευστότητα και την δυσκολία εντοπισμού των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Η δυσκολία διάκρισης μεταξύ των κατηγοριών των ατόμων που αποτελούν τις μεταναστευτικές ροές και η παρείσφρηση της παραμέτρου της επιλογής της ακολουθητέας οδού μετακίνησης κατά καταστρατήγηση των εθνικών πολιτικών από τους ίδιους τους

²⁸ Για να αποτυπώσουμε την κατάσταση αυτή με πραγματικά δεδομένα : στη Μάλτα, το 70 % των ατόμων που φτάνουν από την θάλασσα στην χώρα υποβάλλουν αίτηση ασύλου ενώ λιγότεροι από τους μισούς εξ αυτών χρήζουν διεθνούς προστασίας. Στην Ιταλία το ένα τρίτο των ατόμων που έφτασαν στην Λαμπεδούσα (6.000 άτομα) το 2006 υπέβαλλαν αίτημα ασύλου, ενώ το καθεστώς του πρόσφυγα αναγνωρίστηκε σχεδόν στους μισούς από αυτούς, UNHCR, News Stories: “Between the devil and the deep blue sea: mixed migration to Europe”,

μετανάστες, αναδεικνύει τον ανθρώπινο παράγοντα ως καθοριστικό στοιχείο για την διαμόρφωση μίας αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής.

Οι υπάρχουσες πολιτικές παραβλέπουν τον χαρακτήρα της μετανάστευσης ως συλλογικής διαδικασίας που εφορμάται από τις ανάγκες και τις στρατηγικές οικογενειών και κοινωνιών. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, οι κρατικές πολιτικές ελέγχου και καταστολής, τα νομικά και γραφειοκρατικά πλαίσια που τίθενται δεν αντιμετωπίζονται από τους μετανάστες ως εμπόδια, αλλά ως παράμετροι που θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την διαμόρφωση των διαδρομών μετακίνησής τους²⁹. Άλλωστε, σύμφωνα με έρευνες, σε μία και μόνο μετακίνηση το άτομο μπορεί να μεταπηδήσει από την νόμιμη στην παράνομη μετανάστευση ή από τον ένα τύπο παράνομου μετανάστη στον άλλο³⁰. Θα λέγαμε, ότι οι κρατικές πολιτικές ελέγχου κατά της παράνομης μετανάστευσης, στο πλαίσιο των οποίων αντιμετωπίζεται το ζήτημα χωρίς διάκριση για τους χρήζοντες διεθνούς προστασίας, συναντούν τα όρια τους εκεί που συναντούν την πραγματικότητα της ζωής του κάθε ατόμου που επιλέγει την μετακίνηση ως αυτοσκοπό, διαμορφώνοντας την ακολουθητέα οδό ανάλογα με τις παραμέτρους που θέτει το νομικό πλαίσιο της χώρας υποδοχής.

Από τα ανωτέρω διαφαίνεται η ανάγκη πρόσληψης της μετανάστευσης όχι ως μεμονωμένου θέματος άλλα ως διαδικασίας, η οποία θα πρέπει να τύχει ολιστικής προσέγγισης ('comprehensive manner')³¹. Η προσέγγιση αυτή απαιτεί την μετάβαση σε ένα πολυεπίπεδο μοντέλο διαχείρισης που θα προσμετρά τα συμφέροντα όλων των εμπλεκόμενων (stakeholders), την αντιμετώπιση των αιτιών της παράνομης μετανάστευσης ('pull and push factors'³²) και την ταυτόχρονη ανάπτυξη μηχανισμών

²⁹ Βλ. Castles S. (2002), "Migration and community formation under conditions of globalization", op.cit., p.p.1145-6.

³⁰ ESRC Centre on Migration, Policy and Society (2005), "Irregular migration – research, policy and practice", COMPAS, Annual International Conference, 7-8 July 2005, p.p. 1.

³¹ International Organization of Migration (2002), 84th session, 'Elements of a comprehensive migration management approach', MC/INF/255, p.p.1.

³² ICMPD-Europol-Frontex (2007), Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue, Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, "Arab and European Partner States working document on the Joint Management of mixed migration flows", p.p. 9.

ανίχνευσης³³ των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας (είτε υπό στενή, είτε υπό ευρεία έννοια όπως θα αποπειραθώ να θεμελιώσω στην συνέχεια) προκειμένου να τους παρέχεται αυτή σύμφωνα με το διεθνές θεσμικό πλαίσιο.

♦ Προσέγγιση της παρούσας εργασίας

Η παρούσα εργασία αποτελεί μία απόπειρα προσέγγισης του φαινομένου των μικτών μεταναστευτικών ροών σε δύο επίπεδα. Σε ένα πρώτο περιγραφικό μέρος θα γίνει προσπάθεια να αποτυπωθεί το φαινόμενο των μικτών μεταναστευτικών ροών: θα αποτυπωθούν οι θεωρίες περί μετανάστευσης, θα διερευνηθεί η έννοια της παράνομης μετανάστευσης (“irregular migration”), καθώς η προβληματική των μικτών ροών αναφέρεται στην διαπλοκή του πεδίου της παράνομης μετανάστευσης με το πεδίο των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και στις ‘γκρίζες ζώνες’ μεταξύ των ρευστών ορίων τους, θα αναλυθούν τα δικαιώματα των αλλοδαπών που στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων. Στο Β’ μέρος θα αποτυπωθεί η αντιμετώπιση του φαινομένου σε διεθνές επίπεδο – στο οποίο ερευνάται η δυνατότητα θεμελίωσης ενός συνολικού μοντέλου διαχείρισης- καθώς επίσης και σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Στο τελευταίο κεφάλαιο του δεύτερου μέρους θα γίνει απόπειρα να ανιχνευθούν ίχνη υλοποίησης των θεωρητικώς αναλυθέντων.

Στο τέλος της παρούσας εργασίας, δίκην συμπεράσματος, θα κληθώ να επιβεβαιώσω ή να διαψεύσω μία σειρά από υποθέσεις εργασίας. Ειδικότερα κατά πόσο έχει συντελεστεί η μετάβαση από την κατασταλτική πολιτική ελέγχου των μεταναστευτικών ροών στην ‘συνολική διαχείρισή τους’; Υφίσταται ένα μοντέλο ‘συνολικής διαχείρισης’ και ποια θα μπορούσαν να είναι τα χαρακτηριστικά του; Επίσης, γεννάται το ερώτημα πώς η διαμόρφωση των χαρακτηριστικών κάθε κατηγορίας μετακινούμενων ατόμων βάσει της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής από τους αρμόδιους εθνικούς φορείς επηρεάζει την στρατηγική επιλογή της ακολουθητέας οδού μετακίνησης. Επιβεβαιώνεται η παραδοχή περί εκούσιας υπαγωγής και εναλλαγής από το καθεστώς του αιτούντα άσυλο σε αυτό του

³³ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p.117.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

παράνομου μετανάστη και αντίστροφα; Ποιες οι συνέπειες στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων;

Επιτελικά δε, και θέτοντας ως βάση την ανάγκη διαπειθαρχικής αντιμετώπισης του ζητήματος, θα κληθώ να απαντήσω σε ορισμένα ερωτήματα που εμπίπτουν στο πεδίο της πολιτικής φιλοσοφίας, τα οποία, ωστόσο κατά την γνώμη μου, αποτελούν την βάση για την θεμελίωση μίας συνολικής αντιμετώπισης του θέματος, καθώς η διαμόρφωση της πολιτικής διαχείρισης της σχέσης με την ετερότητα θέτει μείζονα ζητήματα εθνικής ταυτότητας και συλλογικής συνείδησης. Οι διαστάσεις των μεταναστευτικών ροών και η πολυπλοκότητά τους σηματοδοτούν τα όρια της ταύτισης του έθνους με το κράτος; Αρκεί η θέσμιση ενός διαχειριστικού μοντέλου ή απαιτείται ο επαναπροσδιορισμός των στοιχείων που συνέχουν την συλλογική ταυτότητα και προσδιορίζουν την σχέση με τον 'Άλλο', τον 'Διαφορετικό' στο κοινωνικό γίγνεσθαι; Και αντίστροφα, το μοντέλο διαχείρισης, το οποίο προσπαθούμε να θεμελιώσουμε πάνω σε ποια θεώρηση της συλλογικής ταυτότητας θα μπορούσε να εδραιωθεί; Ποιάς κοινωνίας τις ανάγκες θα κληθεί να καλύψει και ποια κοινωνία μπορεί να το στηρίξει;

ΜΕΡΟΣ Α:
Μεταναστευτικές ροές και δικαιώματα των
μεταναστών. Οριοθετήσεις θεωρίας και
πρακτικής.



Ι. Θεωρίες εισροής μεταναστών

Μετανάστευση: Προκειμένου να σκιαγραφήσουμε το φαινόμενο των μικτών μεταναστευτικών ροών απαιτείται ο επαναπροσδιορισμός της έννοιας της μετανάστευσης και η μετάβαση από την θεώρησή της ως μεμονωμένου προβλήματος στην αντιμετώπισή της ως **διαδικασίας με διαφορετικά στάδια**. Συγκεκριμένα, η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει: τα κίνητρα που ωθούν τα άτομα στην μετανάστευση (βάσει των οποίων αυτή διακρίνεται σε εθελούσια και εξαναγκαστική), την μετακίνηση κατά τα διάφορα στάδια ταξιδιού και εισόδου (μέσω νομίμων και παράνομων οδών, με χρήση διόδων διευκόλυνσης της μετακίνησης αυτής, νόμιμων ή παράνομων, ή αυτόνομα), την υποδοχή ή τον επαναπατρισμό, την ένταξη και την ενδεχόμενη πολιτογράφηση³⁴. Η πολυσύνθετη διαδικασία της μετανάστευσης συνδέεται με πλήθος κοινωνικών παραμέτρων που επηρεάζουν: α) τα ίδια τα άτομα, τον τρόπο συμπεριφοράς τους και τον κοινωνικό τους περίγυρο, β) τις ομάδες, στις οποίες ανήκαν ή ανήκουν ή αισθάνονται ότι ανήκουν οι μετακινούμενοι και τις ομάδες τις οποίες συναντούν και με τις οποίες έχουν σχέση στη χώρα υποδοχής, γ) την οικονομία και την κοινωνία της χώρας υποδοχής, δ) τις κοινωνικές και οικονομικές δομές της χώρας προέλευσης³⁵.

Οι θεωρίες της εισροής μεταναστών: Η μελέτη της δυναμικής της μετανάστευσης δεν περιορίζεται πλέον στο πεδίο των νεοκλαστικών οικονομικών θεωριών περί παραγόντων ώθησης και απώθησης, ή περί στάθμισης κόστους και οφέλους. Κοινωνιολογικές, πολιτισμικές και θεσμικές προσεγγίσεις αποπειρώνται να ερμηνεύσουν την διαδικασία της μετανάστευσης, τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών από το Κράτος και τους παράγοντες που συντελούν στην αλλαγή της πολιτικής αυτής. Στο πλαίσιο αυτό μελετώνται τα συμφέροντα των εγχώριων οργανωμένων συμφερόντων, η φύση των φιλελεύθερων κρατών, ο αντίκτυπος των θεσμών και των εθνικών πολιτειακών παραδόσεων, ο ρόλος των διακρατικών δυνάμεων και η εθνική

³⁴ International Organisation on Migration (IOM), (2002), Eighty- Fourth Session: 'Elements of a comprehensive migration management approach', paper MC/INF/255, p.p. 1.

³⁵ Εμκε-Πουλοπούλου Η.(2007), *Η μεταναστευτική πρόκληση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σ.σ. 49.

καταγωγή των μεταναστών³⁶. Η μεταναστευτική διαδικασία επηρεάζεται από νομικούς κανόνες, θεσμούς, διαδικασίες,, πολιτιστικά πλαίσια, ιδέες και εμπειρίες, παραμέτρους τις οποίες μελετούν από διαφορετικές οπτικές γωνίες οι διατυπωμένες θεωρίες περί της εισροής των μεταναστών.

Στην παρούσα θα αναφερθούμε επιγραμματικά στις θεωρίες που έχουν αναπτυχθεί συνολικά και θα επικεντρωθούμε σε ορισμένες θεωρίες κοινωνιολογικού και πολιτικού χαρακτήρα.

Οι νεοκλασικές οικονομικές θεωρίες, γνωστές και ως θεωρίες “push- pull factors³⁷”, βασίζονται κυρίως στην «θεωρία της προσφοράς και της ζήτησης εργατικής δύναμης³⁸»: η έλλειψη εργατικού δυναμικού σε μια περιοχή μπορεί να καλυφθεί από εργατικό δυναμικό που προέρχεται από άλλη περιοχή όπου ο πληθυσμός είναι άφθονος. Επιχειρείται να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αν η μετανάστευση αποτελεί παράγοντα που ευνοεί την οικονομική ανάπτυξη ή αν τα μειονεκτήματά της συνιστούν παράγοντα ανασταλτικό αυτής, δίνοντας έμφαση στη μετανάστευση εγκεφάλων (φαινόμενο ‘brain drain³⁹’). Άλλες οικονομικές μελέτες χρησιμοποιούν την θεωρία του «κόστους- οφέλους», αναλύοντας το κόστος και το όφελος για τη χώρα υποδοχής, τη χώρα προέλευσης, την επιχείρηση που τους απασχολεί και τους ίδιους τους μετανάστες⁴⁰. Παραλλαγή αυτής αποτελεί η «θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου», η οποία βασίζεται στην σημασία του εκπαιδευτικού

³⁶ Kostakopoulou D., (2004), “Irregular migration and migration theory: making state authorization less relevant”, in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p.41.

³⁷ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit., p.p. 22.

³⁸ Βλ. Εμκε-Πουλοπούλου Η.(2007), όπ.π. σ.σ.118.

³⁹ Αφορά στην μετανάστευση ατόμων με εξειδικευμένες γνώσεις και θέτει το ζήτημα της σχέσης της κινητικότητας ανθρώπινου κεφαλαίου με την ανάπτυξη. Στο επίκεντρο της προβληματικής τίθεται το ζήτημα της στάθμισης των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων της απώλειας των ατόμων αυτών για τις χώρες προέλευσης, καθώς θεωρείται ότι, αν και τα άτομα αυτά αποστέλλουν σημαντικά εμβάσματα στις χώρες προέλευσης, συνιστούν σημαντική δυναμική για την εξωτερική και την ανάπτυξη των κοινωνιών των χωρών προέλευσης, η οποία χάνεται όταν αυτά δεν επιστρέφουν στις χώρες τους, Ozden G., Schiff M. (2006), *International migration, remittances and the brain drain*, A copublication of the World Bank and Palgrave Macmillan, p.p. 10.

⁴⁰ Βλ. Εμκε-Πουλοπούλου Η.(2007), όπ.π. σ.σ. 121.

επιπέδου και εκλαμβάνει την μετανάστευση ως επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο, αφού ο μετανάστης μεταφέρει στη χώρα υποδοχής γνώσεις, ικανότητες, δεξιότητες, εμπειρίες κ.ά.⁴¹. Τέλος, η «θεωρία περί της κατάτμησης της αγοράς εργασίας ή της δυαδικής αγοράς εργασίας», αναλύει τις σχέσεις της μετανάστευσης με την παραοικονομία⁴².

Στο πεδίο της κοινωνιολογικής επιστήμης, έμφαση αποδίδεται στην ανάπτυξη δικτύων (‘the migration networks theory’⁴³) και τον τρόπο με τον οποίο αυτά λειτουργούν ως σύνδεσμοι ανάμεσα στην χώρα προέλευσης και την χώρα υποδοχής⁴⁴. Τα δίκτυα αποτελούν έναν αυτοτελή παράγοντα στην μεταναστευτική διαδικασία που δρα υποστηρικτικά στην συνέχιση της μεταναστευτικής πορείας και την μετατροπή της, όταν η αρχική αιτία της μετακίνησης έχει εκλείψει⁴⁵.

Συνοπτικά αναφέρουμε τις ιστορικές και θεσμικές προσεγγίσεις, οι οποίες δίνουν έμφαση στον ρόλο των θεσμών, ιδιαίτερα του κράτους και των νομικά αναγνωρισμένων σωματείων, στην έναρξη και τη διαμόρφωση των μεταναστευτικών ροών⁴⁶. Η προσέγγιση αυτή αντιμετωπίζει την μετανάστευση σαν μία οδό διαμέσου της οποίας το κεφάλαιο εκμεταλλεύεται την φθηνή εργασία⁴⁷. Έχουν διατυπωθεί επίσης η διεθνική θεωρία⁴⁸ (‘transnational theory’⁴⁹), η φεμινιστική προσέγγιση⁵⁰, οι

⁴¹ Βλ. Εμκε-Πουλοπούλου Η.(2007), όπ.π. σ.σ. 125.

⁴² Βλ. Εμκε-Πουλοπούλου Η.(2007), όπ.π. σ.σ. 126.

⁴³ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit., p.p. 14

⁴⁴ Βλ. Castles S. (2002), ‘Migration and community formation under conditions of globalization’, op. cit., p.p. 1150.

⁴⁵ Βλ. Castles S. (2002), ‘Migration and community formation under conditions of globalization’, op. cit. p.p. 1150, όπου αναφέρεται ως παράδειγμα η περίπτωση κατά την οποία όταν η Γερμανία σταμάτησε την εισροή εργατικού δυναμικού από την Τουρκία το 1973, οι ροές εξακολούθησαν χρησιμοποιώντας τα υπάρχοντα δίκτυα, αλλά τροποποιήθηκε η μορφή τους σε αυτήν της οικογενειακής επανένωσης, των αιτήσεων ασύλου και της παράνομης μετανάστευσης.

⁴⁶ Βλ. Castles S. (2002), ‘Migration and community formation under conditions of globalization’, op.cit., p.p. 1149.

⁴⁷ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit., p.p. 25.

⁴⁸ Βλ. Εμκε-Πουλοπούλου Η.(2007), όπ.π. σ.σ. 165 επ. Βασικά στοιχεία των διεθνικών προσεγγίσεων αποτελούν: α) η σταδιακή αποδέσμευση της μελέτης της μετανάστευσης από το στενό πλαίσιο του έθνους κράτους, β) η ανάδειξη της έννοιας του διεθνισμού (‘transnationalism’) σε κεντρικό σημείο στον χώρο των κοινωνικών επιστημών, γ)ο προσδιορισμός της ταυτότητας των «διεθνικών κοινοτήτων», όπου τα άτομα που εμπλέκονται ζουν ανάμεσα σε δύο κόσμους, τις νέες μεταναστευτικές κοινότητες και τις κοινότητες προέλευσής τους.

⁴⁹ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit., p.p. 29.

αριστερές κοινωνικό- οικονομικές προσεγγίσεις⁵¹ και η ‘new economics of migration approach’⁵², η οποία υπογραμμίζει τον συλλογικό χαρακτήρα των αποφάσεων στο πλαίσιο της μεταναστευτικής διαδικασίας. Η μετανάστευση υπολαμβάνεται ως οδός επιβίωσης της οικογένειας και της κοινότητας και βασίζεται σε μακροπρόθεσμες θεωρήσεις για την συλλογική βιωσιμότητα.

Υπό το πρίσμα της παρούσας εργασίας, παρουσιάζουν ειδικό ενδιαφέρον και υιοθετούνται από την γράφουσα, αφενός η θεωρία «της μη κανονικής μετανάστευσης», αφετέρου η «*συστημική θεωρία*» υπό την νεώτερη εκδοχή της διαπειθαρχικής προσέγγισης.

Η θεωρία της «μη κανονικής μετανάστευσης» διατυπώνει το ερώτημα, χωρίς να δίνει απάντηση, πώς οι νόμιμες και οι «παράνομες» μεταναστευτικές ροές συνδέονται μεταξύ τους. Με άλλα λόγια προκαλεί η «νόμιμη» μετανάστευση τη «μη κανονική» μετανάστευση, ή η δεύτερη υποκαθιστά την πρώτη π.χ. όταν η μεταναστευτική πολιτική είναι περιοριστική; Είναι η «παράνομη» μετανάστευση απλώς μία παρενέργεια της νόμιμης ή υπάρχουν ανεξάρτητοι νόμοι της «παράνομης μετανάστευσης»⁵³;

Η συστημική θεωρία αποπειράται να συμπεριλάβει ένα πλήθος διαφορετικών πειθαρχιών και να καλύψει όλες τις διαστάσεις της μεταναστευτικής διαδικασίας. Σκοπό της αποτελεί η συνολική προσέγγιση και η κατανόηση του φαινομένου και άξονά της η παραδοχή ότι κάθε μεταναστευτική κίνηση μπορεί να αντιμετωπιστεί ως το αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης μίας σειράς από αλληλεπιδρώντες μάκρο- και μικρο- παράγοντες και δομές. Οι μάκρο-παράγοντες (‘macro-structures’) περιλαμβάνουν τους θεσμικούς παράγοντες, ενώ οι μικρο- παράγοντες (‘micro-structures’) αφορούν στα δίκτυα, τις πρακτικές και τις προσωπικές αντιλήψεις των

⁵⁰ Βλ. Εμκε-Πουλοπούλου Η.(2007), ό.π. σ.σ. 149, η θεωρία αυτή μελετά τις γυναίκες ως μετανάστριες και ως εργαζόμενες, ερευνά τις επιπτώσεις της μετανάστευσης στην χειραφέτηση της γυναίκας, την εκμετάλλευση των γυναικών προσφύγων και των μεταναστριών.

⁵¹ Βλ. Εμκε-Πουλοπούλου Η.(2007), ό.π. σ.σ.160.

⁵² Βλ. Castles S. (2002) , “Migration and community formation under conditions of globalization”, op. cit., p.p. 1149.

⁵³ Βλ. Εμκε-Πουλοπούλου Η.(2007), ό.π. σ.σ. 138.

μεταναστών. Τα δύο αυτά επίπεδα παραγόντων συνδέονται από ένα σύνολο ενδιάμεσων μηχανισμών (meso- structures)⁵⁴. Ως πρακτική έκφανση της θεωρίας αυτής παρουσιάζουμε το μοντέλο της διαχείρισης της μετανάστευσης και της παλιννόστησης που υιοθετείται από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης και το οποίο θα μελετήσουμε στο δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας.

II. Η έννοια του παράνομου στο πεδίο της μετανάστευσης

ι. Γενικά-Αφετηριακές παραδοχές:

Στην θεωρία διατυπώνεται η άποψη περί των τριών διαστάσεων της παράνομης μετανάστευσης. Ειδικότερα η παρανομία στο πεδίο της μετανάστευσης υπολαμβάνεται, πρώτον, ως μία κατάσταση που προσδιορίζεται από το πολιτικό και δικαιοσύνη σύστημα, δεύτερον, ως μία κοινωνική θέση και τρίτον, διατυπώνεται η κριτική φαινομενολογική προσέγγιση αυτής, που ερευνά τον τρόπο με τον οποίο ο χαρακτηρισμός του μετανάστη ως παρανόμου επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο αυτός βιώνει και διαμορφώνει την καθημερινότητά του στο κοινωνικό και πολιτικό γίγνεσθαι που διαβιεί⁵⁵. Ειδικότερα η κριτική φαινομενολογική προσέγγιση ερευνά, από την σκοπιά της κοινωνιολογικής επιστήμης, τον τρόπο με τον οποίο η κατηγοριοποίηση του μετανάστη ως παρανόμου είναι το συνδυαστικό αποτέλεσμα πολλαπλών διατομεακών παγκόσμιων, εθνικών και τοπικών διαδικασιών και πώς η επαφή των αλλοδαπών με τους φορείς της κρατικής εξουσίας αποτελεί την γενεσιουργό αιτία πολλών συναισθημάτων, όπως φόβου, άγχους και ταραχής⁵⁶. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι δύο πρώτες οπτικές εντάσσονται σε μια αντικειμενική πρόσληψη της έννοιας, ενώ η τρίτη αναφέρεται στην υποκειμενική της διάσταση, υπό την έννοια του τρόπου με τον οποίο την βιώνει το ίδιο το άτομο.

⁵⁴ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit., p. p. 27.

⁵⁵ Willen S. (2007), "Exploring 'Illegal' and 'Irregular' migrants' lived experiences of law and state power", *International Migration*, Vol. 45 (3), p.p. 11.

⁵⁶ Βλ. Willen S. (2007), op. cit, p.p. 12-13.

Μία διαφορετική προσέγγιση της έννοιας θα μπορούσε να αφορά την διάκριση της *de facto* από την *de iure* θεώρησή της. Όπως θα αναλυθεί και στην συνέχεια, εν τοις πράγμασι, στην κατηγορία του παράνομου μετανάστη υπάγεται ένα ευρύ σύνολο ατόμων. Για παράδειγμα ο αλλοδαπός που εισέρχεται παράνομα στο έδαφος της χώρας, το άτομο που διαμένει στην χώρα μετά την λήξη των νομιμοποιητικών εγγράφων διαμονής του στην χώρα ή αυτός που εργάζεται χωρίς άδεια εργασίας, σε χώρες που απαιτείται διττή νομιμοποίηση: της παραμονής αφενός, και της εργασίας αφετέρου⁵⁷.



De iure, ωστόσο, είναι ασαφής ο προσδιορισμός της έννοιας του παράνομου μετανάστη και των ειδικότερων εκφάνσεων αυτής. Η έννοια του παράνομου προσδιορίζεται εξ αντιδιαστολής προς την έννοια του νομίμως διαμένοντα, χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση. Όταν το άτομο δεν πληρεί τα κριτήρια του νόμου για την υπαγωγή του στην έννοια του νομίμως διαμένοντα, διολισθαίνει στην ‘γκρίζα ζώνη’⁵⁸, του παράνομου, όπου επικρατεί πλήρης ασάφεια ως προς τον προσδιορισμό των ειδικότερων κατηγοριών των ατόμων που την αποτελούν.

Στο πεδίο της *de iure* θεώρησης, αξίζει να παρατηρήσουμε, ως αφετηριακή παραδοχή, ότι κομβικό χρονικό σημείο για την υπαγωγή του αλλοδαπού στην έννοια του παράνομου μετανάστη αποτελεί η στιγμή της επαφής του με τις Αρχές του κράτους υποδοχής. Αν η κρατική αρχή αποφασίσει να μην τον χαρακτηρίσει παράνομο αλλά να του παράσχει δίοδο νομιμοποίησης, «αυτός βγαίνει από την γκρίζα ζώνη της αβεβαιότητας ως προς το νομικό του status και εισάγεται στην λευκή ζώνη

⁵⁷Guild E. (2004), “Who is an irregular migrant?”, in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszcak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p. 3.

⁵⁸Βλ. Guild E. (2004), *op. cit.*, p.p. 4, ‘he or she falls in the grey space without the required certificates’.

των δικαιωμάτων⁵⁹». Η κατηγοριοποίηση, δηλαδή, του αλλοδαπού ως παρανόμου αποτελεί μία **κατασκευή** των κρατικών φορέων, που δεν βρίσκει έρεισμα σε βαθύτερες κοινωνικοπολιτικές ή δικαιοτικές θεωρήσεις περί της θέσης του ξένου μέσα στο κοινωνικό γίγνεσθαι, αλλά αποτελεί έκφραση της απόλυτης διακριτικής ευχέρειας της κρατικής εξουσίας να προσδιορίζει τα όρια του νομίμου προς τον παράνομο αλλοδαπό και να αποκλείει τους αλλογενείς, κατατάσσοντάς τους ως παράνομους βάσει καθαρά τυχαίων κριτηρίων.

ii. Το πεδίο των μικτών μεταναστευτικών ροών⁶⁰ :

Ειδικότερα το ζήτημα των μικτών μεταναστευτικών ροών αφορά στο πεδίο της παράνομης μετανάστευσης. Η έννοια της παράνομης μετανάστευσης αναφέρεται στην παράνομη είσοδο μεταναστών, στην διαμονή καθ' υπέρβαση της διάρκειας ισχύος της θεώρησης εισόδου, την διαμονή ατόμων των οποίων απορρίφθηκε η αίτηση ασύλου και την διαμονή στην χώρα υποδοχής ατόμων χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα. Τα όρια μεταξύ παράνομης και νόμιμης μετανάστευσης δεν είναι σαφή. Αντιθέτως, κατά την διάρκεια της διαδικασίας μετανάστευσης, το καθεστώς διαμονής του ατόμου εναλλάσσεται από αυτό του νόμιμου σε αυτό του παράνομου μετανάστη⁶¹. Η ρευστότητα των καθεστώτων έχει οδηγήσει στον επαναπροσδιορισμό της έννοιας του παράνομου (*illegal or undocumented*) μετανάστη και στην στοιχειοθέτηση της έννοιας του 'μη-κανονικού' (*irregular*) μετανάστη, καθώς στην έννοια αυτή εντάσσονται άτομα τα οποία μπορεί να έχουν κάποια έγγραφα, χωρίς να

⁵⁹ Βλ. Guild E. (2004), op. cit., p.p. 16.

⁶⁰ Σχετικά με την οριοθέτηση του πλαισίου της προβληματικής των μικτών μεταναστευτικών ροών, βλ. Crisp J (2008), "Mixed Migratory Movements: discussion paper prepared for the Civil Society Days of the Global Forum on Migration and Development", Manila, p.p.2, International Organization for Migration (2008), International Dialogue on Migration 2008, "Challenges of irregular migration: addressing mixed migration flows", discussion note, MC/INF/294, p.p. 2.

⁶¹ Βλ. ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), 'Irregular Migration-Research, policy and practice', op. cit. p.p. 1.

έχουν τίτλο διαμονής στην χώρα, ή μπορεί να ήταν νόμιμοι και να έχουν καταστεί παράνομοι⁶².

Βασική παραδοχή της παρούσας εργασίας, βάσει της οποίας θα έπρεπε να δομείται και η ‘συνολική’ διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών, την οποία υποστηρίζουμε, αποτελεί το γεγονός ότι κρίσιμη διάκριση στο πεδίο της παράνομης μετανάστευσης δεν είναι η διάκριση μεταξύ προσφύγων και οικονομικών μεταναστών⁶³, αλλά η διάκριση μεταξύ ατόμων που χρήζουν ευρύτερης διεθνούς προστασίας ή μη. Η *θεμελίωση της έννοιας της ‘ευρύτερης διεθνούς προστασίας’* αποτελεί ερευνητικό σκοπό της παρούσας εργασίας, καθώς κρίνεται ότι η διαχωριστική γραμμή μεταξύ οικονομικών μεταναστών και προσφύγων είναι παρωχημένη και δεν αρκεί για να καλύψει τις ανάγκες της σύγχρονης πραγματικότητας. Ανάμεσα στην έννοια του οικονομικού μετανάστη, δηλαδή του ατόμου που εκουσίως εγκαταλείπει την χώρα προέλευσής του και μπορεί οποτεδήποτε να επιστρέψει σε αυτή⁶⁴, και την έννοια του πρόσφυγα, δηλαδή του ατόμου που αναγκάζεται να εγκαταλείψει την χώρα προέλευσής του, δεν μπορεί ή δεν θέλει να αναζητήσει την προστασία της χώρας αυτής και η επιστροφή του στην πατρίδα του δεν αποτελεί για αυτόν εναλλακτική λύση⁶⁵, υπάρχει μία γκριζα ζώνη (‘gray areas⁶⁶’) διαφορετικών περιπτώσεων παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών.

Στην ενδιάμεση αυτήν περιοχή των μικτών μεταναστευτικών ροών, όπου τα όρια μεταξύ πρόσφυγα και αιτούντος άσυλο δεν είναι σαφή, υπάγεται κατά την

⁶² Martin S. (2005), ‘What is irregular Migration’, session I in ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), *‘Irregular Migration-Research, policy and practice’*, Annual International Conference, 7-8 July, University of Oxford, Centre for Advanced Study in the social sciences, p.p. 2.

⁶³ Βλ. σχετική αναφορά στην διάκριση οικονομικών μεταναστών και προσφύγων στο Παπαδοπούλου-Κούρκουλα Α. (2008), «Λαθρομετανάστευση: μύθοι και πραγματικότητα», στο Καβουνίδου Τ., Κόντης Α., Λιανός Θ., Φακιολάς Ρ. (επιμ.), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: εμπειρίες, πολιτικές προοπτικές*, τόμος Α, εκδ. ΙΜΕΠΟ, Αθήνα, σ.σ. 337.

⁶⁴ Μιγγεΐρου Κ. (2008), «Ένταξη Προσφύγων στην Ελλάδα: η Νομική διάσταση» στο Συκιώτου Α. (επιμ) *Αλλοδαποί στην Ελλάδα: ένταξη ή περιθωριοποίηση*;, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης- Νομική Σχολή- Τομέας Ποινικών και εγκληματολογικών επιστημών, Πρακτικά Συνεδρίου, Κομοτηνή, 28-29/11/2008, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σ.σ. 158.

⁶⁵ Παπαδημητρίου Π. (2008), «Οι πρακτικές δυσκολίες στην παραμονή και ένταξη αιτούντων άσυλο και προσφύγων στην Ελλάδα», στο Συκιώτου Α. (επιμ) *Αλλοδαποί στην Ελλάδα: ένταξη ή περιθωριοποίηση*;, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης- Νομική Σχολή- Τομέας Ποινικών και εγκληματολογικών επιστημών, Πρακτικά Συνεδρίου, Κομοτηνή, 28-29/11/2008, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σ.σ. 169.

⁶⁶ Chavez L. (2007), ‘The condition of illegality’, *International Migration*, Vol. 45 (3), p.p. 193.

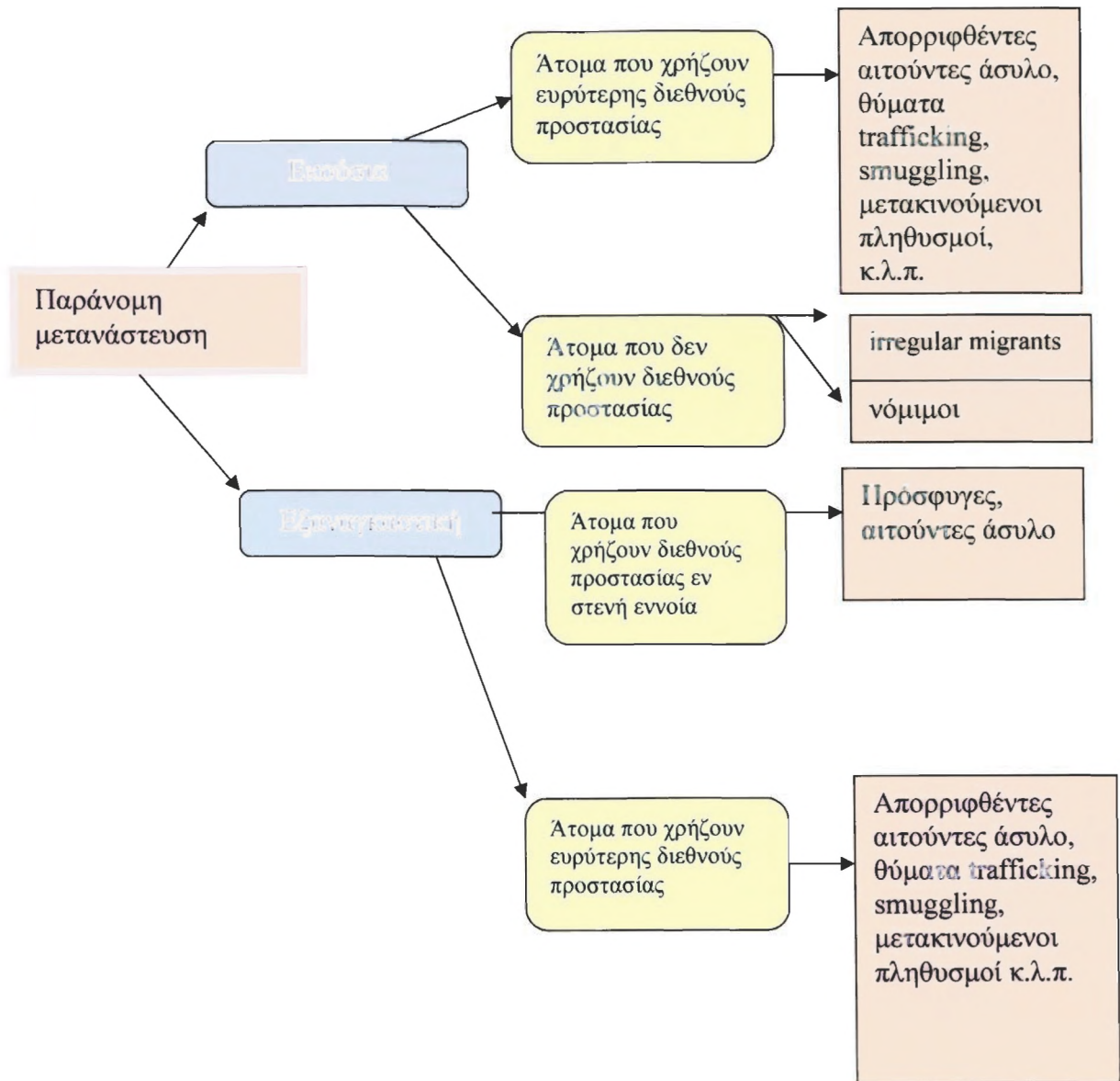
ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

άποψή μας η κατηγορία των ατόμων που χρήζουν *‘ευρύτερης διεθνούς προστασίας’*.

Άτομα δηλαδή που δεν πληρούν μεν τις προϋποθέσεις της Σύμβασης της Γενεύης περί προστασίας των προσφύγων του 1951, αλλά έχουν εγκαταλείψει τη χώρα τους υπό παρόμοιες συνθήκες και έχουν παρεμφερείς με αυτές των προσφύγων ανάγκες⁶⁷. Θεωρούμε απαραίτητη εν προκειμένω την περαιτέρω υποστήριξη στην θεωρία της διάκρισης ανάμεσα στα *άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας ‘εν στενή έννοια’*, ήτοι τα άτομα που υπάγονται στην έννοια του πρόσφυγα, και στα *άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας ‘εν ευρεία έννοια’*, δηλαδή τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας χωρίς να πληρούν τα κριτήρια υπαγωγής στην έννοια του πρόσφυγα. Για παράδειγμα πρόκειται για τα θύματα λαθραίας διακίνησης ή εμπορίου ανθρώπων, τα θύματα ενόπλων συρράξεων, μετακινούμενους πληθυσμούς, κλιματικούς πρόσφυγες. Η αντιμετώπιση των αναγκών αυτής της κατηγορίας ατόμων αποτελεί την βασική πρόκληση σε επίπεδο πολιτικής υλοποίησης στο πεδίο της διαχείρισης του φαινομένου των μικτών μεταναστευτικών ροών.

Μετά από τις ανωτέρω παρατηρήσεις, προβαίνουμε σε μία σχηματική απεικόνιση κατηγοριών ατόμων που αποτελούν τις μικτές μεταναστευτικές ροές:

⁶⁷ Βλ. Μιγγείρου Κ. (2008), όπ.π. σ.σ. 160.



Οι κατηγορίες της παράνομης μετανάστευσης ειδικότερα:

- **Εκούσιοι οικονομικοί ‘μη- κανονικοί’ μετανάστες, μη χρήζοντες διεθνούς προστασίας:**

Η έννοια του οικονομικού μετανάστη αναφέρεται στο άτομο που εγκαταλείπει την χώρα προέλευσής του με σκοπό να βελτιώσει την ποιότητα ζωής του στην χώρα προορισμού. Περιλαμβάνει τόσο τα άτομα που εισέρχονται στην χώρα προορισμού

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

παράνομα, όσο και αυτούς που υποβάλλουν καταχρηστικά αίτημα ασύλου, ενώ δεν χρήζουν προστασίας, ούτε ευρύτερης διεθνούς προστασίας, κατά τα ανωτέρω, προκειμένου να διασφαλίσουν την παραμονή τους στην χώρα. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται επίσης οι μετανάστες- εργάτες, οι οποίοι διαμένουν στην χώρα προορισμού για όσο χρονικό διάστημα απαιτεί η εργασία τους και οι εποχικοί εργάτες, οι οποίοι διαμένουν στην χώρα προορισμού για συγκεκριμένη εποχή του χρόνου. Την προστασία όλων των μεταναστών εργατών προβλέπει, όπως θα αναλυθεί στην συνέχεια, η Διεθνής Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των μεταναστών – εργατών και τα μέλη των οικογενειών τους⁶⁸.

Αν θα θέλαμε να σκιαγραφήσουμε το πλαίσιο εντός του οποίου διαμορφώνονται οι κατηγορίες των μη-κανονικών μεταναστών στο πεδίο της οικονομικής μετανάστευσης, θα λέγαμε τα εξής⁶⁹: Κατ' αρχήν υπάρχουν μετανάστες οι οποίοι διέρχονται επιτυχώς τα σύνορα χωρίς να είναι κάτοχοι νομιμοποιητικών εγγράφων και διαμένουν παρανόμως στην χώρα προορισμού. Στον τομέα της διακίνησης των ατόμων αυτών δραστηριοποιούνται τα δίκτυα λαθραίας διακίνησης προσώπων (smuggling) και εμπορίας ανθρώπων (trafficking). Εάν οι παρανόμως εισερχόμενοι αλλοδαποί συλληφθούν από τις αρχές μεθοριακού ελέγχου, τους απαγορεύεται η είσοδος στην χώρα και επαναπροωθούνται στην χώρα προέλευσης. Σε άλλη κατηγορία υπάγονται τα άτομα που εισέρχονται και διαμένουν νομίμως στην χώρα προορισμού αλλά παραμένουν σε αυτήν και μετά την λήξη της άδειας παραμονής τους σε αυτήν. Αν ο στερούμενος, πλέον, νομιμοποιητικών εγγράφων μετανάστης δεν αποχωρήσει οικειοθελώς από την χώρα προορισμού, υπάρχουν δύο τρόποι για να εκπέσει από το πεδίο της παρανομίας: η νομιμοποίηση και η απέλαση. Αυτοί που αποτυγχάνουν να επιστρέψουν στην χώρα προέλευσης τους μετά την έκδοση διαταγής εξαναγκαστικής απομάκρυνσής τους από την χώρα, κατά τις διακρίσεις των δικαιών απέλασης των επιμέρους χωρών, συνιστούν μία τρίτη κατηγορία παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών.

⁶⁸ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit., p.p.10.

⁶⁹ Carling J. (2007), "Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders", *International Migration Review*, Volume 41, Number 2, p.p.319.

Στο πλαίσιο της διενέργειας μεθοριακών ελέγχων παρουσιάζονται και αλλοδαποί, οι οποίοι αποπειρώνται να εισέλθουν στην χώρα προορισμού με «επίφαση νομιμότητας⁷⁰». Πρόκειται για άτομα που εμφανίζονται στα σύνορα κατέχοντες νομιμοποιητικά έγγραφα, αλλά κρίνονται ως μη αποδεκτοί από τις συνοριακές αρχές, είτε γιατί οι φύλακες ελέγχου κρίνουν από την συνολική εικόνα τους ότι αυτοί σκοπεύουν να παραμείνουν καθ' υπέρβαση της διάρκειας ισχύος της θεώρησης εισόδου τους, είτε τα έγγραφά τους είναι πλαστά ή δεν αποδεικνύουν ότι κατέχουν επαρκή οικονομικά μέσα για την παραμονή τους στην χώρα προορισμού και την επιστροφή τους στην χώρα προέλευσης μετά την παρέλευση της διάρκειας ισχύος της θεώρησης εισόδου.

Σε όλες τις περιπτώσεις, αν οι παρανόμως εισελθόντες αλλοδαποί συλληφθούν στην χώρα προορισμού ή υποβάλλουν καταχρηστικώς αίτημα ασύλου πριν την σύλληψή τους⁷¹ τελούν εφεξής σε καθεστώς αναμονής ('pending situation'⁷²). Δηλαδή παραμένουν σε καθεστώς παρανομίας, αλλά η παραμονή τους στην χώρα προορισμού γίνεται ανεκτή μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας εξέτασης του αιτήματός τους ή εξαναγκαστικής απομάκρυνσής τους από την χώρα.

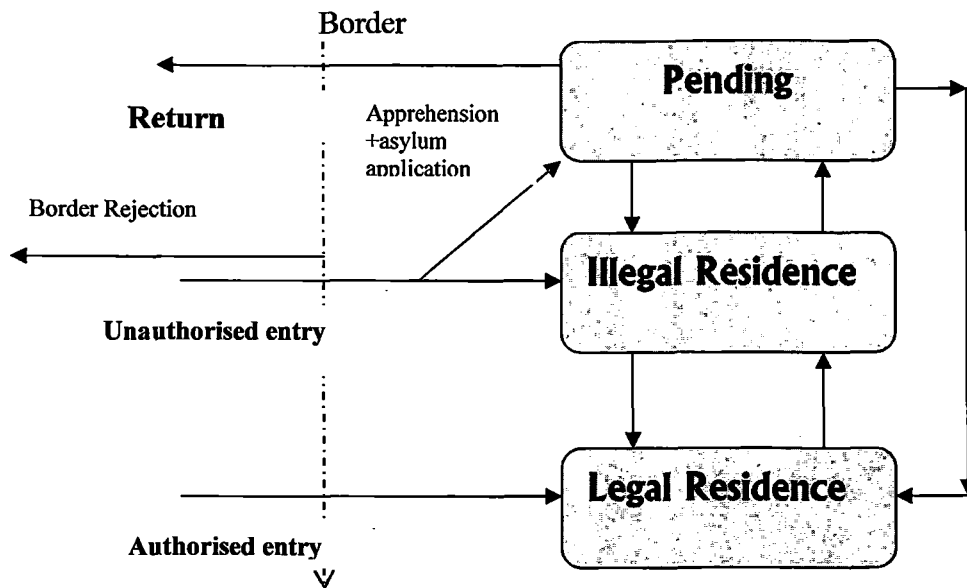
Το σύνολο των περιπτώσεων αυτών απεικονίζεται στο παρακάτω σχήμα⁷³:

⁷⁰ Βλ. Carling J. (2007), op.cit., p.p. 321.

⁷¹ Σημειώνεται ότι σε περίπτωση αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα, κατά το ελληνικό δίκαιο και σύμφωνα με αρκετά δίκαια άλλων ευρωπαϊκών χωρών, απαγορεύεται η λήψη μέτρων εξαναγκαστικής απομάκρυνσης του αιτούντος άσυλο κατά το ΠΔ 61/99. Ειδικότερα η ρύθμιση του άρθρου 6 του ΠΔ 61/1999 «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού ως πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαση αυτού», προβλέπει την δυνατότητα έκδοσης απόφασης ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα και απέλασης αυτού μόνο με την ειδική διαδικασία που προβλέπεται στα άρθρα 2 και 3 του εν λόγω διατάγματος, κατά την οποία αφενός, η έκδοση απόφασης απέλασης ακολουθεί την απόφαση ανάκλησης της ιδιότητας του πρόσφυγα και, αφετέρου, οι προϋποθέσεις απέλασης εξετάζονται με την διαδικασία χορήγησης καθεστώτος πρόσφυγα, δηλαδή με αυξημένες εγγυήσεις. Ελλείψει ρητής πρόβλεψης σχετικά με την δυνατότητα έκδοσης απόφασης απέλασης σε βάρος αιτούντος άσυλο υποστηρίζονται δύο απόψεις. Κατά την άποψη και πρακτική της διοίκησης, η απέλαση σε αυτήν την περίπτωση κρίνεται ανέφικτη κατά τις διατάξεις του άρθρου 78 Ν.3386/2005 και αναστέλλεται η εκτέλεσή της. Κατά την άποψη του Συνηγόρου του πολίτη θα πρέπει σε αυτήν την περίπτωση να εφαρμόζεται μόνο το δίκαιο του ασύλου και η απόφαση απέλασης να ανακαλείται.

⁷² Βλ. Carling J. (2007), ibid.

⁷³ Βλ. Carling J. (2007), op. cit, p.p. 320.



- Άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασία εν στενή εννοία:

1. Πρόσφυγες :

Σύμφωνα με την Σύμβαση της Γενεύης του 1951 σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων, ως πρόσφυγας αναγνωρίζεται το πρόσωπο που λόγω βάσιμου φόβου να υποστεί διώξεις εξαιτίας της φυλής, της θρησκείας, της εθνικότητάς, των θρησκευτικών ή των πολιτικών του πεποιθήσεων, αναγκάζεται να εγκαταλείψει την χώρα προέλευσής του και δεν μπορεί, ή λόγω του φόβου του δεν θέλει, να ζητήσει την προστασία της χώρας αυτής. Στο πεδίο του δικαίου των προσφύγων εφαρμόζεται η αρχή της μη- επαναπροώθησης, βάσει της οποίας απαγορεύεται η επαναπροώθηση πρόσφυγα σε χώρα όπου υπάρχει κίνδυνος να υποστεί βασανιστήρια ή διώξεις που θα θέσουν σε κίνδυνο την ζωή του ή την σωματική του ακεραιότητα. Σημειώνουμε ότι οι ορισμοί της έννοιας του πρόσφυγα που υιοθετήθηκαν τόσο από την νυν Αφρικανική Ένωση (1969), όσο και από τα κράτη

της Λατινικής Αμερικής με το Πρωτόκολλο της Καρταχένα (1984), είναι ευρύτεροι από τον ορισμό που υιοθετεί η Σύμβαση της Γενεύης⁷⁴.

2. Αιτούντες άσυλο:

Πρόκειται για το άτομο που έχει υποβάλλει αίτηση πολιτικού ασύλου και δεν έχει λάβει ακόμα απάντηση ή πρόκειται να υποβάλλει αίτηση πολιτικού ασύλου. Σύμφωνα με την θεωρία⁷⁵, ο αιτών πολιτικό άσυλο υπάγεται στην αρχή της μη επαναπροώθησης με ευρεία ερμηνεία της αρχής αυτής. Συνεπώς απαγορεύεται η επαναπροώθησή του στην χώρα προέλευσης μέχρι την ολοκλήρωση της εξέτασης της αίτησής του.

- **Άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας εν ευρεία εννοία:**

Πρόκειται για ένα σύνολο περιπτώσεων ατόμων που μετακινούνται είτε εκουσίως, είτε εξαναγκαστικά και δεν πληρούν τα κριτήρια υπαγωγής στην έννοια του πρόσφυγα, αλλά εμφανίζουν τις ίδιες ανάγκες προστασίας με αυτόν. Πολλές φορές, πρόκειται για άτομα των οποίων έχει απορριφθεί το αίτημα ασύλου, επειδή δεν πληρούν τα κριτήρια της έννοιας του πρόσφυγα.

Ειδικότερα :

α/ Μετακινούμενοι πληθυσμοί ('displaced persons'): πρόκειται για άτομα που εγκαταλείπουν τον συνήθη τόπο κατοικίας τους προκειμένου να διαφύγουν μία ένοπλη σύρραξη ή καταστάσεις γενικευμένης βίας ή συστηματικών παραβιάσεων

⁷⁴ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, *Op. cit.*, p.p. 10. Σύμφωνα με τον ορισμό της νυν Αφρικανικής Ένωσης (1969), στην έννοια του πρόσφυγα υπάγεται κάθε άτομο που αναγκάζεται να εγκαταλείψει τον τόπο διαμονής του εξαιτίας επίθεσης, εξωτερικής εισβολής, ξένης κατοχής ή γεγονότων που διαταράσσουν σοβαρά την δημόσια τάξη σε ένα μέρος ή στο σύνολο της χώρας προέλευσης ή της χώρας της οποίας το άτομο φέρει την ιθαγένεια. Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο της Καρταχένα (1984), ως πρόσφυγες ορίζονται τα πρόσωπα που εγκαταλείπουν την χώρα τους γιατί η ζωή τους, η ασφάλειά τους ή η ελευθερία τους απειλούνται από την εξάπλωση βίας, εξωτερικής επίθεσης, εσωτερικών συρράξεων και μεγάλης έκτασης παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή κάθε άλλη συνθήκη που διαταράσσει σοβαρά την δημόσια τάξη.

⁷⁵ Νάσκου-Περράκη Π., *Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στην διεθνή και ελληνική έννομη τάξη. Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων*, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλας, σ. 149 και Ελληνικό Συμβούλιο για τους πρόσφυγες, (1995), « Η προστασία των προσφύγων », σ.σ.2.

των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους ή για να ξεφύγουν από φυσικές ή ανθρώπινες καταστροφές και τις συνέπειές τους⁷⁶.

β/Θύματα λαθραίας διακίνησης προσώπων (smuggling): πρόκειται για άτομα που έχουν χρησιμοποιήσει δίκτυο παράνομης διέλευσης συνόρων για την παράνομη είσοδό τους στην χώρα προορισμού έναντι καταβολής χρηματικού ανταλλάγματος⁷⁷. Σύμφωνα με τα Ηνωμένα Έθνη η λαθραία διακίνηση ανθρώπων υπάγεται στην έννοια του οργανωμένου εγκλήματος και προβλέπεται σε ειδικό Πρωτόκολλο της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών ενάντια στο διεθνώς οργανωμένο έγκλημα⁷⁸.

γ/ Θύματα παράνομης εμπορίας ανθρώπων (trafficking): Η έννοια του trafficking αναφέρεται στην συγκέντρωση, μεταφορά ή υποδοχή ενός συνόλου ατόμων, με χρήση απειλής ή βίας ή άλλα μέσα παραπλάνησης, απάτης, εξαπάτησης ή κατάχρησης της εξουσίας ή της θέσης ή με την καταβολή ανταλλάγματος για την συναίνεση του ατόμου.....με σκοπό την εκμετάλλευση. Η έννοια της εκμετάλλευσης αναφέρεται σε κάθε μορφή σεξουαλικής εκμετάλλευσης, εξαναγκαστικής εργασίας, δουλείας ή μορφών συναφών με την δουλεία, εξυπηρέτησης ή αφαίρεσης οργάνων⁷⁹.

Ανάλογα με όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω για την λαθραία διακίνηση ανθρώπων, κατά τα Ηνωμένα Έθνη το εμπόριο ανθρώπων υπάγεται στην έννοια του οργανωμένου εγκλήματος και προβλέπεται σε ειδικό Πρωτόκολλο της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών ενάντια στο διεθνώς οργανωμένο έγκλημα⁸⁰. Στο

⁷⁶ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit., p.p. 10.

⁷⁷ International Organization of Migration, *Essentials of Migration Management, A guide for policy makers and practioners*, Vol 3: 'Managing Migration', section 3.12, p.p. 6.

⁷⁸ Πρωτόκολλο κατά της διά ξηράς, θαλάσσης και αέρα λαθροδιακίνησης μεταναστών το οποίο συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του οργανωμένου εγκλήματος, Περράκης Στ., Μάστακας Π. (2002), Άσυλο, πρόσφυγες, μετανάστες. Νομοθετική πολιτική διεθνών οργανισμών (Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, ΕΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης), Κείμενα Διεθνούς Πρακτικής, τόμος 5, Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σ.σ. 398.

⁷⁹ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit, p.p. 9.

⁸⁰ Πρωτόκολλο για την πρόληψη, καταστολή και τιμωρία της διακίνησης προσώπων ιδίως γυναικών και παιδιών, το οποίο συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του οργανωμένου εγκλήματος, Περράκης Στ., Μάστακας Π. (2002), Άσυλο, πρόσφυγες, μετανάστες. Νομοθετική πολιτική διεθνών οργανισμών (Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, ΕΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης), όπ.π. σ.σ. 388.

Πρωτόκολλο αυτό δίνονται νομικοί ορισμοί σχετικά με το εμπόριο ανθρώπων, αναφέρονται πρακτικές σχετικές με το trafficking και υπογραμμίζεται η ανάγκη ποινικοποίησης του αδικήματος από τα Κράτη, η σημασία της διεθνούς συνεργασίας για την καταπολέμησή του και η ανάγκη παροχής προστασίας στα θύματα στις χώρες προέλευσης, διέλευσης και προορισμού⁸¹.

III. 'Μη-κανονικοί' μετανάστες και ανθρώπινα δικαιώματα

i. Γενικά:

Αφειρητική παραδοχή αποτελεί το γεγονός ότι, σε εθνικό επίπεδο, οι προβλέψεις περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελούν ένα εργαλείο άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής. Οι κυβερνήσεις αποδίδουν και ενισχύουν ή περιορίζουν τα αποδιδόμενα δικαιώματα, καθώς θεωρούν ότι, από το σύνολο των παραγόντων που επιδρούν στην εξέλιξη της μεταναστευτικών ροών, οι εθνικές πολιτικές ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελούν τον πλέον καθοριστικό παράγοντα για την εξέλιξή τους, καθώς επηρεάζουν την διαμόρφωση των προσωπικών στρατηγικών των ατόμων υπό μετακίνηση⁸².



Ωστόσο η επιρροή των πολιτικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην μεταναστευτική πολιτική δεν είναι μονοσήμαντη. Παράμετροι όπως αυτή της εθνικής κυριαρχίας και των εθνικών πολιτικών ασφάλειας πολλαπλασιάζουν τα πεδία πολιτικής τα οποία συνέχονται γύρω από τον άξονα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

⁸¹ Βλ. International Organization of Migration, *Essentials of Migration Management, A guide for policy makers and practioners*, vol. 3, ibid.

⁸² Martin P. (2003), 'Bordering on control: combating irregular migration in North America and Europe', prepared for International Organization on Migration, p.p. 83.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Αφενός, η απόφαση απονομής ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε υπηκόους και μη του κράτους υποδοχής αποτελεί έκφανση της κρατικής κυριαρχίας. Αφετέρου, στο βαθμό που η μετανάστευση αντιμετωπίζεται ως παράγοντας που επηρεάζει την ασφάλεια του κράτους -πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας- κάθε παράμετρος της πολιτικής αυτής, άρα και η πολιτική ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αναπτύσσεται παράλληλα και σε αλληλεξάρτηση προς τις πολιτικές διαφύλαξης της κρατικής κυριαρχίας, ήτοι τις πολιτικές ελέγχου των εξωτερικών συνόρων.

ii. Συγκυρία και πολιτική: Διεκκυστίδα δικαιωμάτων και ασφάλειας:

A. Γενικό πλαίσιο:

Στο πεδίο της κρατικής ασφάλειας, η σύγχρονη διαμόρφωση των τρόπων εισροής των μεταναστευτικών ροών και οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, οι επιθέσεις στο Λονδίνο και την Μαδρίτη, έχουν μεταβάλει τις παραδοσιακές αντιλήψεις περί ασφάλειας του κράτους και των πολιτών. Η μετανάστευση υπολαμβάνεται ως απειλή για την ασφάλεια του Κράτους υπό διττή έννοια: αφενός η μεταναστευτική πολιτική θεωρείται ένα πεδίο των πολιτικών ασφάλειας του κράτους κατά της τρομοκρατίας, αφετέρου η αυξανόμενη εισροή μεταναστών μέσω παράνομων οδών και η αύξηση της παράνομης διακίνησης και του εμπορίου ανθρώπων (smuggling and trafficking) αποσταθεροποιούν την κρατική ικανότητα ελέγχου των εξωτερικών συνόρων και θεωρούνται απειλές για την ασφάλεια του κράτους⁸³.

B. Πολιτική κατά της τρομοκρατίας:

Ειδικότερο ενδιαφέρον στο πεδίο της σχέσης της μεταναστευτικής πολιτικής προς την πολιτική ασφάλειας αποτελεί η χρήση της μεταναστευτικής πολιτικής ως παραμέτρου της πολιτικής κατά της τρομοκρατίας. Αν θα θέλαμε να δούμε διαχρονικά την σύνδεση αυτή, θα διακρίναμε ανάμεσα σε πολιτικές κρατών κατά την

⁸³ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit., p.p. 22.

περίοδο προ της 11^{ης} Σεπτεμβρίου και στις εκδοθείσες πράξεις και πολιτικές που υιοθετήθηκαν μετά από το χρονικό σημείο αυτό, σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

❖ *Προ της 11^{ης} Σεπτεμβρίου:*

Η σύνδεση των πεδίων αυτών έχει τις ρίζες της στην ανάμειξη μικρών ομάδων μεταναστών σε ενέργειες άσκησης πολιτικής βίας κατά την μετά- ψυχροπολεμική περίοδο. Σταδιακά, ήδη από την περίοδο αυτή, τα μέτρα που λαμβάνονται για την καταπολέμηση τρομοκρατικών ενεργειών διαβρώνουν το νομικό και κοινωνικό status των μεταναστών στις Δυτικές δημοκρατίες. Ως κύρια παραδείγματα αναφέρουμε τις πολιτικές της Γερμανίας, της Γαλλίας και των ΗΠΑ.

Στην περίπτωση της Γερμανίας παρατηρείται διαφοροποίηση της πολιτικής της απέναντι στους Τούρκους μετανάστες κουρδικής καταγωγής μετά την ανάδυση τάσεων αυτονόμησης ή και ανεξαρτητοποίησης των Κούρδων από την Τουρκία, καθώς από το σύνολο των Τούρκων διαμενόντων στην Γερμανία, πάνω από 2 εκατομμύρια ήταν Κουρδικής καταγωγής⁸⁴. Αφορμή για την διαφοροποίηση της γερμανικής πολιτικής αποτέλεσε το γεγονός ότι το PKK μετέβαλε την Γερμανία σε ένα δεύτερο μέτωπο του αγώνα ανεξαρτησίας των Κούρδων και συχνά διοργάνωνε επιθέσεις σε τουρκικές αντιπροσωπείες, επιχειρήσεις και αεροπορικές εταιρείες στην Γερμανία και αλλού στην Δυτική Ευρώπη. Αντίστροφα η σύλληψη του Οτσαλάν το 1999 και η διαμήνυσή του στους ακόλουθούς του για την εγκατάλειψη του ένοπλου αγώνα, κατέτεινε στην μεγάλη μείωση των ενόπλων επιθέσεων και στην εκ νέου μεταβολή της στάσης της Γερμανίας απέναντι στους μετανάστες στο πλαίσιο της πολιτικής κατά της τρομοκρατίας. Ενδεικτικό στοιχείο του πλέγματος μετανάστευσης και ασφάλειας και της αντιτρομοκρατικής πολιτικής στην Μέση Ανατολή, αποτελεί το γεγονός ότι η Γερμανία αντιτάχθηκε στην επίθεση των ΗΠΑ στο Ιράκ, καθώς από το σύνολο των 3,3 εκατομμυρίων μουσουλμάνων μεταναστών που διαβιούν στο έδαφός της, μόνο το 1% καταγράφεται ως συμμετοχο σε πράξεις πολιτικού εξτρεισμού⁸⁵.

⁸⁴Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit., p.p. 271.

⁸⁵ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit., p.p. 273.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Στην περίπτωση της Γαλλίας, η παροχή συνδρομής στην Αλγερινή κυβέρνηση για την αντιμετώπιση των επιθέσεων των Ένοπλων Ισλαμικών Οργανώσεων, αποτέλεσε την αφορμή για την επέκταση των επιθέσεων σε γαλλικό έδαφος το 1995 και 1996 και την υιοθέτηση αυστηρών πολιτικών ελέγχου των διαμενόντων αλλοδαπών βόρειο-αφρικανικής καταγωγής, αν και δεν υπήρχαν ενδείξεις ότι οι μόνιμως διαμένοντες αλλοδαποί συμμετείχαν σε εξτρεμιστικές ισλαμικές οργανώσεις. Μετά τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, η επιβολή μέτρων, όπως αυτό της σύλληψης και της προσωρινής κράτησης, επεκτάθηκε ακόμα και σε Γάλλους υπηκόους με βόρειο-αφρικανικές καταβολές⁸⁶.

Στις ΗΠΑ, παρατηρείται η ένταξη μέτρων κατά της τρομοκρατίας στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής ήδη πριν τις επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου. Συγκεκριμένα οι βομβιστικές επιθέσεις στο World Trade Center το 1993, οδήγησαν το 1996 στην υιοθέτηση ενός νόμου, ο οποίος έθετε σοβαρούς περιορισμούς στα δικαιώματα των μεταναστών. Ο νέος νόμος παρείχε την δυνατότητα στην κυβέρνηση να επιβάλλει μέτρα προσωρινής κράτησης και απομάκρυνσης αλλοδαπών χωρίς δικαστικό έλεγχο⁸⁷.

❖ *Μετά την 11^η Σεπτεμβρίου:*

Την επαύριο των βομβιστικών επιθέσεων ελήφθησαν μία σειρά από μέτρα τα οποία αποτέλεσαν την γραφειοκρατική αποτύπωση σε διοικητικές πράξεις της σύνδεσης της μεταναστευτικής πολιτικής με την πολιτική κατά της τρομοκρατίας. Ειδικότερα, στις ΗΠΑ αφενός, εκδίδεται η 'Homeland Security Presidential Directive 2 : combating terrorism through immigration policies', υπογράφεται η 'Patriot Act', με την οποία επεκτείνεται η εξουσία των αρχών να συλλαμβάνουν, να θέτουν υπό κράτηση και να ασκούν διώξεις σε βάρος αλλοδαπών. Αφετέρου θεσμοθετείται το 'Department of Homeland Security', το οποίο αποτελεί τον αντίκτυπο σε επίπεδο διοικητικής οργάνωσης της σύνδεσης της μεταναστευτικής πολιτικής με την πολιτική κατά της τρομοκρατίας, καθώς συνενώνει σε μία υπηρεσία

⁸⁶ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), *ibid*.

⁸⁷ Βλ. Castles S., Miller M. (2003), *op. cit.*, p.p. 274.

τις Υπηρεσίες Μετανάστευσης και Πολιτογράφησης, τις Υπηρεσίες Τελωνειακών Ελέγχων και τις Υπηρεσίες Ελέγχου των εξωτερικών συνόρων⁸⁸. Αντίστοιχα σε ευρωπαϊκό επίπεδο στα Συμπεράσματα του Εκτάκτου Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 20^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, περιέχεται ρητό κεφάλαιο που αναφέρεται σε ‘ Μέτρα συνοριακού ελέγχου’⁸⁹. Το Συμβούλιο καλεί τα κράτη να εντατικοποιήσουν τους ελέγχους των εξωτερικών τους συνόρων, να ελέγχουν διεξοδικά την γνησιότητα των νομιμοποιητικών εγγράφων των αλλοδαπών, καθώς και να ενισχύσουν την ανταλλαγή και την εισαγωγή πληροφοριών στον μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης.

❖ *Νομικές Βάσεις (?)*:

Αν θα θέλαμε να διερευνήσουμε την νομιμότητα των ληφθέντων μέτρων μετά την 11^η Σεπτεμβρίου με άξονα την προβλεπόμενη στις προστατευτικές διατάξεις του διεθνούς δικαίου δυνατότητα διατύπωσης επιφυλάξεων και εξαιρέσεων, θα παρατηρούσαμε τα εξής: Το άρθρο 33 παρ. 2 της Σύμβασης της Γενεύης για τους Πρόσφυγες του 1951 εξαιρεί από το πεδίο προστασίας της απαγόρευσης της επαναπροώθησης, τους πρόσφυγες που έχουν καταδικαστεί για την διάπραξη ιδιαίτερος σοβαρού αδικήματος και , ως εκ τούτου, συνιστούν απειλή για την δημόσια τάξη. Επιπλέον το άρθρο 1⁹⁰ εξαιρεί από την υπαγωγή στην έννοια του πρόσφυγα, τον αλλοδαπό που έχει κριθεί ένοχος για ενέργειες αντίθετες προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών. Αν και η αν λόγω διάταξη δεν αναφέρεται ρητώς σε τρομοκρατικές πράξεις, με ερμηνεία της διατάξεως θεωρείται ότι αυτές αποτελούν πράξεις που αντιβαίνουν τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών. Ακόμα όμως και έτσι, η εξαίρεση μπορεί να αποτελέσει νομική βάση για την λήψη μέτρων σε βάρος ατόμων που έχουν διαπράξει τα εν λόγω αδικήματα και θεωρείται ότι έχουν εκπέσει από την παροχή της προβλεπόμενης προστασίας. Αντίθετα η

⁸⁸ Tirman J. (2004), ‘*The migration – security nexus*’, Program on global security and cooperation, Social Science Research Council, GSC Quarterly 13, p.p. 2.

⁸⁹ Bonner D. (2004), ‘Porous Borders: Terrorism and migration policy’ in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p.95.

⁹⁰ Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες (1951), άρθρο 1, παράγραφος στ, περίπτωση γ.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

προληπτική λήψη κατασταλτικών μέτρων δεν καλύπτεται από την ευρεία ερμηνεία της διατάξεως⁹¹. Επίσης ως νομικές βάσεις για την λήψη περιοριστικών μέτρων εις βάρος ατόμων που θεωρούνται εμπλεκόμενα σε τρομοκρατικές ενέργειες μπορούν να θεωρηθούν τα Ψηφίσματα 1373⁹² και 1377⁹³ /2001 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, καθώς και η Παγκόσμια Αντιτρομοκρατική Στρατηγική της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών⁹⁴, με τα οποία τα Κράτη καλούνται να συμβάλλουν στην παγκόσμια προσπάθεια για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

❖ *Σημεία σύνδεσης της μετανάστευσης με την τρομοκρατία:*

Η ένταξη της μετανάστευσης και των αντιτρομοκρατικών μέτρων σε κοινό πλαίσιο διαμόρφωσης πολιτικής βρίσκει έρεισμα στην ύπαρξη ορισμένων σημείων επαφής των δύο φαινομένων, τα οποία συντείνουν στην θεμελίωση της πρόβλεψης ότι η καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, ενδεχομένως, να περιορίσει την εκδήλωση τρομοκρατικών επιθέσεων. Συγκεκριμένα η τρομοκρατία εμφανίζει διεθνικό χαρακτήρα ('transnational security threat'⁹⁵, 'cross border dimensions'⁹⁶) και συνέχεται άμεσα με την διέλευση των συνόρων προκειμένου να οργανωθούν οι επιχειρήσεις της. Άπτεται, συνεπώς, πολιτικών που εντάσσονται στην ευρύτερη μεταναστευτική πολιτική, ήτοι τον έλεγχο των συνόρων, την εθνική ασφάλεια, την ενσωμάτωση των μεταναστών κ.λ.π.

Άλλο σημείο επαφής των μεταναστευτικών ροών προς την πολιτική κατά της τρομοκρατίας αποτελεί η παγκοσμιοποίηση του διεθνούς περιβάλλοντος. Όπως τα αγαθά, τα κεφάλαια και οι υπηρεσίες μετακινούνται στον κόσμο με λιγότερους

⁹¹ International Organization for Migration (2004), "Essentials of Migration Management- A guide for policy makers and practitioners", Vol. 2 : "Developing Migration Policy", section 2.8, "Migration and Security", p.p.9.

⁹² United Nations Security Council Resolution, S/RES/1373/2001, 28-9-2001.

⁹³ United Nations Security Council Resolution, S/RES/1377/2001, 12-11-2001.

⁹⁴ United Nations General Assembly, Global Counter-terrorism Strategy, 8-9-2001.

⁹⁵ Βλ. Tirman J. (2004), op. cit, p.p. 2.

⁹⁶ Βλ. International Organization for Migration (2004), "Essentials of Migration Management- A guide for policy makers and practitioners", Vol. 2, op. cit., p.p. 6.

περιορισμούς και χρησιμοποιώντας παγκοσμιοποιημένα δίκτυα, οι δράσεις των τρομοκρατών, έχουν πλέον υπερεθνική δυναμική που υπερβαίνει τα όρια των εθνικών νομοθετικών πλαισίων εξαναγκασμού. Οι επιτιθέμενοι την 11^η Σεπτεμβρίου και τα μέλη του δικτύου της Αλ Κάιντα χρησιμοποίησαν τα ίδια κανάλια με τους μετανάστες για την κυκλοφορία ανθρώπων, χρημάτων και πληροφοριών. Έτσι έχουμε δύο ξεχωριστά φαινόμενα, τους μετακινούμενους σε μικτές μεταναστευτικές ροές και αυτούς που μετακινούνται με σκοπό την διάπραξη πολιτικών εγκλημάτων, που αναπτύσσονται χρησιμοποιώντας τις διόδους της παγκοσμιοποίησης. Ο συγκερασμός των δύο φαινομένων προκαλεί σύγχυση, ενώ ο διαχωρισμός μεταξύ τους κρίνεται καθοριστικός για την ανάπτυξη στέρεης μεταναστευτικής πολιτικής και νομιμοποιημένων μέσων εξαναγκασμού για την πρόληψη της εισόδου των τρομοκρατών.

❖ Μέσα μεταναστευτικής πολιτικής ως εργαλεία της πολιτικής κατά της τρομοκρατίας

Από το σύνολο των εργαλείων άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής μπορούν να εντοπιστούν ορισμένα τα οποία ως έχουν, ή με εξειδικευμένη χρήση, ενδεχομένως, μπορούν να λειτουργήσουν και ως μέσα για την πρόληψη τρομοκρατικών επιθέσεων. Διακρίνουμε δύο επίπεδα : αυτό των προληπτικών μέσων που στοχεύουν στον πρόελεγχο των προσωπικών χαρακτηριστικών των μεταναστών και στην έγκαιρη ανίχνευση αυτών που θα μπορούσαν να αποτελέσουν απειλή για την ασφάλεια της χώρας υποδοχής μετά την διέλευση των συνόρων. Στα μέτρα αυτά εντάσσεται η χρήση βιομετρικών στοιχείων, όπως η εικόνα του προσώπου, τα δαχτυλικά αποτυπώματα και τα γεωμετρικά χαρακτηριστικά του χεριού⁹⁷. Σε ένα άλλο επίπεδο, μειωμένης αποτελεσματικότητας, διερευνώνται τα μέτρα που θα μπορούσαν να υιοθετηθούν για τον εντοπισμό και την απομάκρυνση των εμπλεκόμενων σε τρομοκρατικές ενέργειες μετά την είσοδό τους στην χώρα.

⁹⁷ Βλ. International Organization for Migration (2004), “Essentials of Migration Management- A guide for policy makers and practitioners”, Vol. 2, op. cit., p.p. 4.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Έτσι τα μέσα άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής θα πρέπει να στοχεύουν στην βελτίωση των ελέγχων πριν την προσέγγιση στο σημείο συννοριακής διέλευσης, και κατά την διέλευση αυτή, και στην ανάπτυξη της ικανότητας σύλληψης και δίωξης ή απομάκρυνσης αυτών που αποτελούν απειλή για την εθνική ασφάλεια. Επιπλέον η καταστολή των δικτύων παράνομης διακίνησης και εμπορίου ανθρώπων, ήτοι δικτύων επιλέξιμων από άτομα που μπορεί να αποτελούν απειλή κατά της ασφάλειας, μπορεί να θεωρηθεί ως άξονας της πολιτικής κατά της τρομοκρατίας. Επιπροσθέτως, η τεχνολογία μπορεί να μεταβάλει τα απλά εργαλεία διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών σε μέσα πρόληψης τρομοκρατικών ενεργειών καθώς, αφενός η χρήση διεθνικών συστημάτων καταχώρισης πληροφοριών, όπως το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, δίνει την δυνατότητα προληπτικού ελέγχου στις αρχές και μπορεί να αποτρέψει την χορήγηση θεώρησης σε άτομα που ενδεχομένως να αποτελέσουν απειλή για την ασφάλεια της χώρας υποδοχής. Αφετέρου, η ενσωμάτωση κατάλληλων βιομετρικών δεδομένων στα νομιμοποιητικά έγγραφα μπορεί να βοηθήσει στην ευκολότερη ανίχνευση της πλαστότητάς τους.

❖ Η πολιτική ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως σημείο ισορροπίας:

Σε αυτό το πλαίσιο η πολιτική ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί τον αντίποδα της πολιτικής ελέγχου των εξωτερικών συνόρων με σκοπό την διασφάλιση της ασφάλειας προκειμένου τα δύο αυτά στοιχεία- πολιτική ελέγχου των εξωτερικών συνόρων και πολιτική ανθρωπίνων δικαιωμάτων- να συντείνουν στην εξεύρεση της ισορροπίας ('balanced framework of migration management'⁹⁸) στην διαμόρφωση της πολιτικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών. Η πολιτική ανθρωπίνων δικαιωμάτων θα μπορούσε να οδηγήσει στην μετάβαση από την πρόσληψη της κρατικής κυριαρχίας ως έννοιας που επιβάλλει τον έλεγχο, στην ταύτισή της με την ανάληψη της ευθύνης για την παροχή προστασίας στους ευρισκόμενους στα εδαφικά όρια άσκησής της.

⁹⁸ International Organization for Migration (2004), "Essentials of Migration Management- A guide for policy makers and practitioners", Vol 1: "Migration Management Foundations", section 1.5: "Rights and Obligations of migrants", p.p. 5.

Βασικό άξονα του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πεδίο της πολιτικής κατά της τρομοκρατίας αποτελεί ο σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας κατά την επιβολή περιορισμών στα δικαιώματα των μεταναστών, όπως αυτά αναλύονται κατωτέρω, καθώς η παρεχόμενη από το διεθνές δίκαιο ευχέρεια στο κράτος δεν είναι ποτέ απεριόριστη και ελέγχεται διεθνώς⁹⁹. Ειδικότερα, οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί πρέπει να είναι αναλογικοί προς την απειλή κατά της εθνικής ασφάλειας που έχει διαγνωσθεί από τις αρμόδιες αρχές. Επίσης, τα επιβληθέντα μέτρα θα πρέπει να διατηρούνται για όσο χρονικό διάστημα κρίνεται αναγκαίο, να ενισχύονται μόνο όταν κρίνεται αυστηρώς απαραίτητο, ενώ θα πρέπει να επανεξετάζεται η νομιμότητα και η χρησιμότητα διατήρησης των επιβληθέντων περιορισμών σε περιοδική βάση από ανεξάρτητες εθνικές αρχές. Με μία ευρύτερη θεώρηση, η πολιτική ανθρωπίνων δικαιωμάτων περιλαμβάνει και την επιστράτευση μέσων πληροφόρησης και εκπαίδευσης των πολιτών σχετικά με την διάκριση ανάμεσα στον αλλοδαπό και τον τρομοκράτη, προκειμένου να αποτρέπονται εκδηλώσεις βίας προς τους αλλοδαπούς από πολίτες που απλουστευτικά εξομοιώνουν κάθε αλλοδαπό, με χαρακτηριστικά που προσομοιάζουν στην τυποποιημένη εικόνα περί τρομοκράτη, με τρομοκράτη¹⁰⁰.

Γ. Μία κριτική θεώρηση.

Τα συστήματα ανίχνευσης και καταχώρισης των χαρακτηριστικών των μεταναστών αυτά καθαυτά δεν κρίνονται προβληματικά, καθώς, εάν περιέχουν αντικειμενικές πληροφορίες βασισμένες σε δεδομένα, μπορούν να συμβάλλουν στην υιοθέτηση προληπτικών πολιτικών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Το κρίσιμο, ωστόσο, είναι ότι κριτήρια για την διενέργεια των καταχωρήσεων αυτών αποτελούν γενικά χαρακτηριστικά, όπως ο χαρακτηρισμός του αλλοδαπού ως Άραβα ή μουσουλμάνου με συνέπεια να καταχωρείται στα συστήματα αυτά πληθώρα ατόμων που πληρούν τα τυχαία και γενικά κριτήρια αυτά. Έτσι τυχαία πρόσωπα

⁹⁹ Ρούκουνας Ε.(1995), *Διεθνής Προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων*, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του ανθρώπου, Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα, σ.σ.29.

¹⁰⁰ Βλ. International Organization for Migration (2004), "Essentials of Migration Management - A guide for policy makers and practitioners", Vol. 2, op. cit., p.p. 23.

επιβαρύνονται με όλο το βάρος των επιπτώσεων και των περιορισμών που συνεπάγεται η καταχώρηση αυτή, ενώ δεν έχουν καμία απολύτως σύνδεση με τα δίκτυα της τρομοκρατίας. Επιπλέον η πρακτική αυτή δυσχεραίνει την συνεργασία με τις κοινότητες των μεταναστών, οι οποίες σε διαφορετική περίπτωση θα μπορούσαν να συνεργαστούν με τις αρχές για τον εντοπισμό των τρομοκρατών. Εν γένει, τα συστήματα ανίχνευσης και καταχώρησης στερούνται εγγυήσεων δικαστικού ελέγχου και προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Σε επίπεδο κοινωνικής νομιμοποίησης τα συστήματα ανίχνευσης εμφανίζονται αποδεκτά από το κοινωνικό σύνολο. Για παράδειγμα στις ΗΠΑ η αποδοχή των εν λόγω συστημάτων και η έγκριση της επιβολής περιορισμών στα δικαιώματα των μεταναστών από την αμερικανική κοινωνία δεν εδράζεται σε φυλετικές και θρησκευτικές προκαταλήψεις που αφορούν μετανάστες συγκεκριμένης προέλευσης, αλλά στην συνολική θεώρηση των αλλοδαπών ως απειλής για την εθνική ασφάλεια. Το γεγονός αυτό κρίνεται ιδιαίτερα ανησυχητικό για τις διαστάσεις που μπορεί να λάβουν οι περιορισμοί αυτοί καθώς η κοινωνική νομιμοποίηση τροφοδοτεί την ενίσχυση της επιβολής περιοριστικών μέτρων από την κρατική γραφειοκρατία¹⁰¹.

Αν και η εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τη συμβολή των μέσων άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής στην αντιμετώπιση της τρομοκρατίας θα ήταν πρόωμη στην παρούσα χρονική στιγμή, θα μπορούσαμε να διατυπώσουμε ορισμένες επιφυλάξεις επί του θέματος. Ας εξετάσουμε ως παράδειγμα αυτής της αλληλεπίδρασης των δύο πολιτικών, την περίπτωση ενός αλλοδαπού που κρίνεται ύποπτος για την διενέργεια τρομοκρατικών πράξεων και παραβαίνει τις διατάξεις του νόμου περί του καθεστώτος διαμονής αλλοδαπών ή ενός αλλοδαπού που καταδικάζεται για την διάπραξη τρομοκρατικών ενεργειών, γεγονός που αποτελεί λόγο επιβολής της υποχρέωσης εξαναγκαστικής απομάκρυνσης σε βάρος του κατά τον τύπο που καθορίζεται από το δίκαιο κάθε χώρας (απέλαση κατά το ελληνικό δίκαιο). Σε περίπτωση που οι αλλοδαποί αυτοί οικειοθελώς αποχωρήσουν από την χώρα υποδοχής, οι αρχές της χώρας δεν έχουν κανένα μέσο πρόληψης έναντι της

¹⁰¹ Βλ. Tirman J. (2004), op. cit, p.p. 3.

ενδεχόμενης τρομοκρατικής τους δράσης. Δηλαδή, αυτοί δεν υπόκεινται ούτε καν σε προσωρινή κράτηση και είναι ελεύθεροι να μετακινηθούν σε άλλη χώρα και να διαπράξουν τρομοκρατικές ενέργειες.

Επιπλέον, στο στάδιο της υλοποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής παρατηρείται το εξής παράδοξο: αν και τα κράτη έχουν συμφέρον στην αποτελεσματική υλοποίηση των μεταναστευτικών τους νόμων, παρατηρείται διοικητικό έλλειμμα σε αυτό το επίπεδο. Ήτοι, δεν γίνονται οι απαραίτητες προσαρμογές για την διοικητική εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου ή δεν υπάρχει επαρκές προσωπικό για την επιτήρηση της εφαρμογής αυτής. Επιπλέον, οι πολιτικές δεν χρηματοδοτούνται από το Κράτος ή ασκούνται πολιτικές πιέσεις για την μη εφαρμογή τους προκειμένου να προστατευτούν συγκεκριμένα πολιτικά συμφέροντα ή να εξυπηρετηθούν πελατειακές σχέσεις. Στοιχεία τα οποία επιδεινώνουν το έλλειμμα αξιοπιστίας των κρατικών πολιτικών απέναντι στους αλλοδαπούς¹⁰².

Επιπροσθέτως, τα έκτακτα μέτρα που λαμβάνονται στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας μπορεί να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην ενσωμάτωση των μεταναστών. Η ένταξη των αλλοδαπών στην κοινωνία υποδοχής αποτελεί σημαντική παράμετρο για την διασφάλιση της ασφάλειας στο εσωτερικό της χώρας και την αποτροπή τρομοκρατικών ενεργειών. Η υιοθέτηση κατασταλτικών μέτρων σε βάρος των αλλοδαπών και η ενοχοποίηση τους για την διάπραξη τρομοκρατικών ενεργειών πυροδοτεί εκδηλώσεις βίας εναντίον τους και αυξάνει τις πιθανότητες αντίδρασής τους με την καταφυγή σε αντίστοιχα βίαια μέσα. Τα στοιχεία αυτά εμποδίζουν την ενσωμάτωση των αλλοδαπών, χωρίς να παρέχουν αντίστοιχα πλεονεκτήματα για την αντιμετώπιση των τρομοκρατικών απειλών και δημιουργούν πυρήνες που μπορεί να λειτουργήσουν ως απειλές για την εθνική ασφάλεια και την κοινωνική ειρήνη της χώρας υποδοχής.

¹⁰² Βλ. Castles S., Miller M. (2003), op. cit., p.p. 275-276.

iii. . Θεωρητικές προσεγγίσεις:

Στο επίπεδο της διαμόρφωσης της πολιτικής ανθρωπίνων δικαιωμάτων για τους ‘μη- κανονικούς’ μετανάστες, οι υπέρμαχοι της απονομής δικαιωμάτων σε αυτούς επαγγέλλονται ότι η επεκτατική εφαρμογή των δικαιωμάτων υπαγορεύεται από την ‘αρχή περί παγκόσμιας εμβέλειας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων’ (‘the universality of the human rights mandate’¹⁰³). Μία ειδική κατηγορία, οπαδοί της ‘εργαλειακής θεωρίας’ (‘instrumentalists’¹⁰⁴), υποστηρίζει ότι οι θετικές συνέπειες από την εν λόγω επεκτατική εφαρμογή δεν περιορίζονται μόνο στους μετανάστες αλλά και στην χώρα υποδοχής και τους πολίτες της, καθώς η αναγνώριση δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς στο πεδίο της παροχής εργασίας, αυξάνει τις απαιτήσεις τους ως εργαζομένων, καθιστώντας τους λιγότερο ανταγωνιστικούς σε σχέση με τους εργαζόμενους υπηκόους της χώρας υποδοχής και, ως εκ τούτου, μη επιλέξιμους από τους εργοδότες.

Στον αντίποδα των απόψεων αυτών αναπτύσσονται οι, επικίνδυνες, κατά την άποψή που υποστηρίζεται από τη γράφουσα, απόψεις των αναλυτών και των κυβερνήσεων που είναι πολέμιοι της επεκτατικής εφαρμογής των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Κατά τις απόψεις αυτές¹⁰⁵, η επέκταση των δικαιωμάτων στους ‘μη- κανονικούς’ αλλοδαπούς θα ενθαρρύνει τους μετανάστες να παραβιάσουν τα σύνορα της χώρας υποδοχής. Οι θιασώτες των απόψεων αυτών υποστηρίζουν την ανάπτυξη κατασταλτικής μεταναστευτικής πολιτικής με άξονα την ενίσχυση των ελέγχων των εξωτερικών συνόρων και την επιβολή κυρώσεων στους εργοδότες παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών, μέτρα τα οποία θα αποτρέψουν την παράνομη είσοδό τους στην χώρα. Η αποτροπή της εισόδου αποτελεί το μέγιστο εχέγγυο ότι αυτοί δεν θα

¹⁰³ Bosniak L. (2004), “*Human rights, state sovereignty and the protection of undocumented migrants under the international migrant workers’ convention*”, in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczyk E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p.323.

¹⁰⁴ Βλ. Bosniak L. (2004), op. cit., p.p. 324.

¹⁰⁵ Βλ. Draft Report of the Open-Ended Working Group, U.N. Doc A/36/378, Annex XIII (May 1981), par. 10 “certain delegations felt the draft text would tend to encourage illegal trafficking in labor or, at least, to make it very difficult for States to take effective measures against trafficking”, Βλ. Report of the Open-Ended Working Group (20 June 1985), UN Doc A/C3/40/1, para 25 (the representative of Australia expressed concern that the protections of undocumented migrants included in the draft Convention might “affect Australia as regards illegal migration”).

τύχουν εκμετάλλευσης στην χώρα υποδοχής. Θεωρούμε ότι οι απόψεις αυτές φαίνεται να αγνοούν την δυναμική των σύγχρονων μεταναστευτικών ροών και εδράζονται σε κρατοκεντρικές αντιλήψεις που αντιλαμβάνονται την παρουσία της ετερότητας ως απειλής για την ανάπτυξη του σύγχρονου κοινωνικού και πολιτικού μορφώματος.

iv. Η προστασία των Δικαιωμάτων των παράνομων μεταναστών κατά το Διεθνές Δίκαιο

A. Δρώντες

Στο πεδίο της προστασίας των δικαιωμάτων δραστηριοποιείται ένα ευρύτατο σύνολο δρώντων, ήτοι διεθνών οργανισμών και μη – κυβερνητικών οργανώσεων. Ειδικά στο πεδίο των ΜΚΟ οι νέες οργανώσεις αυξάνονται και επικεντρώνονται κυρίως στην προστασία των θυμάτων και στην παρακολούθηση των ενεργειών των κρατικών παραγόντων. Σημαντική εξέλιξη αποτελεί η θεσμοθέτηση του Ειδικού Εντεταλμένου για τα δικαιώματα των μεταναστών στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών¹⁰⁶.

Αξίζει να αναφερθούμε ειδικότερα στον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης. Ο Οργανισμός, ο οποίος διαδέχτηκε την Διακυβερνητική Επιτροπή για την ευρωπαϊκή μετανάστευση το 1989¹⁰⁷, αποτελεί διεθνή διακυβερνητική και ανθρωπιστική οργάνωση που πραγματεύεται ζητήματα μετανάστευσης. Από απόψεως διεθνούς δικαίου στερείται ικανότητας θέσπισης νομικών κανόνων προστασίας. Ωστόσο, de facto, πολλές από τις δραστηριότητές του συνεισφέρουν στην προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Δηλαδή, η εν τοις πράγμασι προστασία που παρέχει στους αλλοδαπούς αποτελεί μορφή διεθνούς προστασίας, κυρίως όταν προστατεύει την ζωή και την σωματική ακεραιότητα των ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο. Για παράδειγμα παρέχοντας ασφαλή μέσα μεταφοράς και προστασία κατά την μετακίνηση, διασφαλίζει de facto το δικαίωμα

¹⁰⁶ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, ibid.

¹⁰⁷ Βλ. International Organization on Migration, *World Migration 2003*, op. cit. p.p. 23.

εξόδου από την χώρα υποδοχής και επιστροφής στην χώρα προέλευσης. Η επικέντρωσή του στην προστασία των γυναικών από το παράνομο εμπόριο ανθρώπων, συνεισφέρει στην κατοχύρωση του θεμελιώδους δικαιώματος της προστασίας έναντι στην εξαναγκαστική εργασία και την απάνθρωπη μεταχείριση.

B. Πεδίο Εφαρμογής: rationae personae, rationae materiae.

Τα δικαιώματα των ατόμων που αποτελούν τις διάφορες κατηγορίες της μικτής (παράνομης) μετανάστευσης εμπίπτουν τόσο στο πεδίο του γραπτού διεθνούς δικαίου, όσο και στο εθιμικό διεθνές δίκαιο. Καίρια αφετηριακή παραδοχή αποτελεί το γεγονός ότι ο αλλοδαπός, είτε νομίμως, είτε παρανόμως διαμένων, είναι άνθρωπος και έχει τα ίδια θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα με τους πολίτες του κράτους. Η ενδεχόμενη διαφοροποίηση αφορά σε καταστάσεις και δραστηριότητες του αλλοδαπού πέραν των θεμελιωδών ατομικών δικαιωμάτων¹⁰⁸.

Όσον αφορά το γραπτό διεθνές δίκαιο, δεν υφίσταται μία διακριτή κατηγορία δικαιωμάτων μέσα στο σύνολο των προβλεπόμενων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η οποία να αφορά συγκεκριμένα τους παράνομους μετανάστες. Τα δικαιώματα που αφορούν στους παράνομους αλλοδαπούς εντοπίζονται στο διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στις διατάξεις που αφορούν στους εργαζόμενους μετανάστες, στο δίκαιο των προσφύγων και στο ανθρωπιστικό δίκαιο. Κατ' αρχήν στο πεδίο εφαρμογής όλων των δικαιωμάτων που προβλέπονται από τα ανωτέρω δικαιοκρατικά συστήματα, εμπίπτει το σύνολο των ατόμων που διαβιούν στο Κράτος, άρα και οι αλλοδαποί ανεξάρτητα από την νομιμότητα του καθεστώτος διαμονής τους.

Ωστόσο *in concreto* τα εφαρμοστέα δικαιώματα σε κάθε αλλοδαπό εξαρτώνται από τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του και ειδικότερα από την κατηγορία μικτής μετανάστευσης στην οποία αυτός υπάγεται. Για παράδειγμα, τα διεθνή συμβατικά κείμενα που αναφέρονται στο καθεστώς των προσφύγων απονέμουν ορισμένα δικαιώματα σε όσους πληρούν τα κριτήρια του πρόσφυγα. Όσα αναφέρονται στα δικαιώματα των αλλοδαπών εργαζομένων, απονέμουν δικαιώματα σε όλα τα άτομα που εργάζονται εκτός της χώρας προέλευσής τους και το διεθνές

¹⁰⁸ Βλ. Ρούκουνας Ε.(1995), όπ.π., σ.σ. 232.

ανθρωπιστικό δίκαιο εφαρμόζεται στην περίπτωση των αμάχων κατά την διάρκεια ένοπλης σύρραξης. Ρητή αναφορά στους παρανόμως διαμένοντες αλλοδαπούς υπάρχει μόνο στην Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους, η οποία αναλύεται σε επόμενη υποενότητα του παρόντος κεφαλαίου.

Αν θα θέλαμε να αναφέρουμε τα διεθνή κείμενα που εμπεριέχουν διατάξεις εφαρμοστέες, κατ' επεκτατική εφαρμογή των προβλεπόμενων σε αυτές δικαιωμάτων, στους παρανόμως διαμένοντες αλλοδαπούς θα απαριθμούσαμε τα εξής¹⁰⁹: την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου των Ηνωμένων Εθνών (1948), το Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα και το Διεθνές Σύμφωνο των Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων (1966), την Διεθνή Σύμβαση για την Καταπολέμηση κάθε μορφής φυλετικής διάκρισης (1965), την Διεθνή Σύμβαση για την καταπολέμηση κάθε μορφής διάκρισης σε βάρος των γυναικών¹¹⁰ (1979), την Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων και κάθε βάνανσης, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης (1984), την Σύμβαση για τα δικαιώματα του παιδιού (1989), την Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους¹¹¹ (1990), την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του Συμβουλίου της Ευρώπης (1950), την Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τα άτομα που δεν είναι υπήκοοι των χωρών στις οποίες διαβιούν (1985), την Σύμβαση της UNESCO ενάντια στις διακρίσεις στην εκπαίδευση (1960), τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη και τα Πρόσθετα Πρωτόκολλα αυτού (1996), η Σύμβαση της Γενεύης για την Προστασία των Προσφύγων (1951) και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης για τους Πρόσφυγες

¹⁰⁹ Περράκης Στ. (2003), Διαστάσεις της Διεθνούς Πρακτικής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τ.Α', Ηνωμένα Έθνη – Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, β' έκδοση αναθεωρημένη με συμπλήρωμα, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σ.σ. 227 επ.

¹¹⁰ Περράκης Στ. (1999), Διεθνής Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΟΗΕ-ΟΥΝΕΣΚΟ-ΔΙΕΘΝΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ-Συμβούλιο της Ευρώπης-ΟΑΣΕ-ΕΕ κ.ά., Κείμενα Διεθνούς Πρακτικής, τόμος 4, β' έκδοση αναθ.-συμπλ., εκδ. Α.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σ.σ. 797.

¹¹¹ Βλ. Περράκης Στ. (1999), Διεθνής Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΟΗΕ-ΟΥΝΕΣΚΟ-ΔΙΕΘΝΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ-Συμβούλιο της Ευρώπης-ΟΑΣΕ-ΕΕ κ.ά., όπ. π., σ.σ. 397.

(1967), την Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών ενάντια στο οργανωμένο έγκλημα (2000) και τα Πρωτόκολλα αυτής, αφενός για την πρόληψη, την καταστολή και την επιβολή ποινών κατά των παράνομης εμπορίας ανθρώπων (trafficking), αφετέρου κατά της λαθραίας διακίνησης (smuggling) προσώπων διαμέσου ξηράς, θάλασσας και αέρα.

Στην συνέχεια θα αναφέρουμε τα, προβλεπόμενα στις ανωτέρω Συμβάσεις, δικαιώματα που εφαρμόζονται επεκτατικά και στους αλλοδαπούς που διαμένουν παράνομα στην χώρα υποδοχής ή που ρητώς κατοχυρώνονται για την προστασία τους, χωρισμένα σε κατηγορίες με αναφορά στην βασική πηγή θεμελίωσής τους¹¹²:

Α) δικαιώματα σχετικά με την φυσική και διανοητική ακεραιότητα: δικαίωμα στην ζωή¹¹³, δικαίωμα προστασίας ενάντια στα βασανιστήρια και την απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση¹¹⁴, δικαίωμα προστασίας από την δουλεία ή την εξαναγκαστική εργασία¹¹⁵, β) κοινωνικά δικαιώματα: δικαίωμα στην υγειονομική περίθαλψη¹¹⁶, δικαίωμα στην εκπαίδευση¹¹⁷, δικαίωμα σε δίκαιες συνθήκες

¹¹² Platform for International cooperation on undocumented migrants (PICUM), 'Undocumented migrants have rights! An overview of the International Human Rights framework', March 2007, p.p. 29-31.

¹¹³ Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τα άτομα που δεν είναι υπήκοοι των χωρών στις οποίες διαβιούν (1985) αρ. 3, Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του Συμβουλίου της Ευρώπης (1950) αρ. 2 (1), Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τα άτομα που δεν είναι υπήκοοι των χωρών στις οποίες διαβιούν (1985), αρ.5(α).

¹¹⁴ Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων και κάθε βάνανσης, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης (1984), αρ. 16 (1), Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του Συμβουλίου της Ευρώπης (1950), αρ. 3.

¹¹⁵ Διεθνές Σύμφωνο των Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων, αρ. 8 (1, 2, 3α), Διεθνή Σύμβαση για την καταπολέμηση κάθε μορφής διάκρισης σε βάρος των γυναικών (1979), αρ. 6, Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (1990) αρ.11(1,2), Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του Συμβουλίου της Ευρώπης (1950), αρ.4 (1,2).

¹¹⁶ Διεθνή Σύμβαση για την Καταπολέμηση κάθε μορφής φυλετικής διάκρισης (1965), αρ. 5, Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα, αρ. 12(1), Διεθνή Σύμβαση για την καταπολέμηση κάθε μορφής διάκρισης σε βάρος των γυναικών (1979), αρ. 14 (2β), Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (1990), αρ. 28, Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του Συμβουλίου της Ευρώπης (1950), αρ. 3.

¹¹⁷ Διεθνή Διακήρυξη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών (1948), αρ. 26 (1), Διεθνή Σύμβαση για την Καταπολέμηση κάθε μορφής φυλετικής διάκρισης (1965), αρ. 5, Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα αρ. 13 (1,2), 14, Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (1990), αρ. 30, Σύμβαση της UNESCO ενάντια στις διακρίσεις στην εκπαίδευση (1960), αρ. 3,

εργασίας¹¹⁸, δικαίωμα κοινωνικής ασφάλισης¹¹⁹, δικαίωμα συμμετοχής σε εμπορικές ενώσεις και συνδικαλιστικές οργανώσεις¹²⁰ κ.ά, γ)δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή¹²¹, δ)δικαιώματα ενώπιον του νόμου: δικαίωμα του αλλοδαπού να μην συλλαμβάνεται χωρίς νόμιμη αιτία¹²², δικαιώματα κατά την διάρκεια της προσωρινής κράτησης¹²³, δικαίωμα ίσης μεταχείρισης ενώπιον του δικαστή, δικαίωμα σε δίκαιη δίκη¹²⁴, απαγόρευση των ομαδικών απελάσεων¹²⁵.

Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του Συμβουλίου της Ευρώπης (1950), 6^ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο, άρθρο 2.

¹¹⁸ Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα, αρ. 6, 7, Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (1990), αρ. 25 (1).

¹¹⁹ Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα, αρ. 9, Διεθνής Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (1990), αρ. 27 (1).

¹²⁰ Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα, αρ. 8(1), Διεθνή Σύμβαση για την καταπολέμηση κάθε μορφής διάκρισης σε βάρος των γυναικών (1979), αρ. 14 (2-ε), Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (1990), αρ. 26 (1), Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του Συμβουλίου της Ευρώπης (1950), αρ. 11(1).

¹²¹ Διεθνές Σύμφωνο των Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων αρ. 23 (1), Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα, αρ. 10 (1,2), Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του Συμβουλίου της Ευρώπης (1950), αρ. 8.

¹²² Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τα άτομα που δεν είναι υπήκοοι των χωρών στις οποίες διαβιούν (1985), αρ. 3 και 9, Διεθνή Σύμβαση για την Καταπολέμηση κάθε μορφής φυλετικής διάκρισης (1965), αρ. 5(α), Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τα άτομα που δεν είναι υπήκοοι των χωρών στις οποίες διαβιούν (1985), αρ. 5(1-α), Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (1990), αρ. 16 (1-6).

¹²³ Διεθνές Σύμφωνο των Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων, αρ. 9 (2,3,4,5), Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (1990), αρ. 17(1).

¹²⁴ Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τα άτομα που δεν είναι υπήκοοι των χωρών στις οποίες διαβιούν (1985), αρ. 7, 8, 10, 11 (1), Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων και κάθε βάνανσης, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης (1984), αρ. 12, 13, 14, Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (1990) αρ. 18 (1), Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τα άτομα που δεν είναι υπήκοοι των χωρών στις οποίες διαβιούν (1985), αρ. 5 (1-γ), Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του Συμβουλίου της Ευρώπης (1950), αρ. 6 (1) και 7^ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο (1984).

¹²⁵ Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων και κάθε βάνανσης, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης (1984), αρ. 3, Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (1990), αρ. 22 (1,2), Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του Συμβουλίου της Ευρώπης (1950), 4^ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο αρ. 4.

Ωστόσο τα διεθνή συμβατικά κείμενα περιέχουν πάντοτε ρήτρες που επιτρέπουν στα συμβαλλόμενα κράτη, σε εξαιρετικές περιστάσεις, όταν απειλείται ή υπάρχει πράγματι σοβαρός κίνδυνος για την ασφάλεια του έθνους να θεσπίσουν «διά νόμου» περιορισμούς σε ορισμένα από τα προβλεπόμενα δικαιώματα για την προστασία της κρατικής κυριαρχίας, δηλαδή για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας ή για λόγους δημόσιας υγείας κ.λ.π. Η δυνατότητα αυτή σχετικοποιεί την αξία της επεκτατικής εφαρμογής ή της ρητής πρόβλεψης ορισμένων δικαιωμάτων για τους παρανόμως διαμένοντες αλλοδαπούς, καθώς τα κράτη μπορούν επικαλούμενα ρήτρες διαφύλαξης να εξαιρέσουν τους παρανόμως διαμένοντες αλλοδαπούς από το πεδίο εφαρμογής των προβλεπόμενων δικαιωμάτων.

Δεδομένων των ελλειμμάτων προστασίας που μπορεί de facto να παρατηρηθούν κατά την εφαρμογή του διεθνούς συμβατικού δικαίου, διατυπώνεται στην θεωρία και τη νομολογία η άποψη ότι οι αλλοδαποί δικαιούνται ένα διεθνές ελάχιστο επίπεδο προστασίας (international minimum standard) που συγκροτούν εθιμικοί κανόνες ή κατ' άλλους, γενικές αρχές του δικαίου που αναγνωρίζουν τα πολιτισμένα κράτη. Το ελάχιστο όριο δεν επιδιώκει την προνομιακή αλλά την μη δυσμενή μεταχείριση των αλλοδαπών¹²⁶. Ο πυρήνας αυτός αποτελείται από : το δικαίωμα στην ζωή, απαγόρευση της δουλείας και του εμπορίου ανθρώπων, απαγόρευση των βασανιστηρίων, της απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης, δικαίωμα στην μη διάκριση, δικαίωμα εξόδου από μία χώρα και επιστροφής στην χώρα προέλευσης, η προσφυγή και η προστασία από τα εθνικά δικαστήρια.

ν . Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών

Θα αναφερθούμε ειδικότερα στις διατάξεις της ΕΣΔΑ στο πεδίο εφαρμογής των οποίων υπάγονται οι παρανόμως διαμένοντες αλλοδαποί. Πρόκειται για το

¹²⁶ Βλ. Περράκης Στ. (2003), όπ.π. σ.σ. 26.

άρθρο 5 παράγραφος 1 που επιτρέπει την επιβολή προσωρινής κράτησης με σκοπό την αποτροπή της παράνομης εισόδου του αλλοδαπού και την διασφάλιση της αποχώρησής του από την χώρα. Το 4^ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο του 1963, στο άρθρο 4 απαγορεύει τις ομαδικές απελάσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση συμφωνιών επανεισδοχής και ομαδικών επιστροφών. Το 7^ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο του 1984, προβλέπει διαδικαστικές εγγυήσεις στις δίκες αλλοδαπών και καταρτίστηκε για να αναπληρώσει το κενό, καθώς τα κράτη συνειδητοποιούσαν ότι οι προβλέψεις του άρθρου 6 της Σύμβασης για το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη δεν εφαρμόζονταν σε δίκες σχετικές με την απέλαση αλλοδαπών.

Επίσης η πρώτη Σύσταση του Επιτρόπου για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του Συμβουλίου της Ευρώπης¹²⁷ αφορούσε την σύλληψη, την κράτηση και την απέλαση αλλοδαπών, οι οποίοι είτε δεν έχουν καθόλου νομιμοποιητικά έγγραφα, ή τα έγγραφά τους δεν είναι πλέον σε ισχύ ή έχουν κριθεί ως μη γνήσια από τις Αρχές. Αφορμή για την έκδοσή της αποτέλεσε η κατηγορία ατόμων που αναμένουν την χορήγηση νομιμοποιητικών και τελούν υπό προσωρινή κράτηση, και οι μη νομίμως διαμένοντες, είτε μετανάστες, που στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων, είτε αιτούντες άσυλο, των οποίων δεν έχει εγκριθεί το υποβληθέν αίτημα¹²⁸. Στις προβλέψεις του περιλαμβάνονται: 1/το δικαίωμα σε αξιοπρεπή μεταχείριση και η μη αυτόματη ποινικοποίηση του παρανόμως διαμένοντα αλλοδαπού, 2/ ο περιορισμός της προσωρινής κράτησης στις περιπτώσεις που κρίνεται απολύτως αναγκαίο και μόνο για το χρονικό διάστημα που κρίνεται απαραίτητο, 3/ τα κράτη μέλη πρέπει να αποφεύγουν να κρατούν ορισμένες κατηγορίες ατόμων σε χώρους αναμονής (π.χ. ασυνόδευτοι ανηλίκους, γηραιότερα άτομα, εγκύους γυναίκες, γυναίκες με μικρά παιδιά, γηραιότερα άτομα, άτομα με αναπηρίες κ.λ.π.), 4/οι οικογένειες δεν θα πρέπει να χωρίζονται, 5/ οι κρατούμενοι πρέπει να έχουν το δικαίωμα ιατρικής περίθαλψης

¹²⁷ Recommendation of the Commissioner for Human Rights concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe Member State and the enforcement of expulsion orders, CommDH/Rec(2001), Strasbourg, 19 September 2001.

¹²⁸ Tonelli S. (2004), "Irregular Migration and Human Rights" ?, in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczyk E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p. 305.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

για την αντιμετώπιση αναγκών, δικαίωμα επικοινωνίας με άτομο της επιλογής τους για να το ενημερώσουν για την κατάστασή τους, 5/ προβλέπεται η επιβολή υποχρέωσης εξαναγκαστικής απομάκρυνσης του αλλοδαπού μόνο σε περιπτώσεις που κρίνεται απολύτως αναγκαίο και μετά από κατάλληλη εκπαίδευση των αστυνομικών σχετικά με τον περιορισμό της βίας (και ειδικότερα της χρήσης χειροπέδων) κατά την εκτέλεση της απομάκρυνσης, ενώ κατά τα λοιπά θα πρέπει να προωθείται η οικειοθελής επιστροφή.

Οι παρανόμως διαμένοντες αλλοδαποί εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 της Συμβάσεως σχετικά με την απαγόρευση των βασανιστηρίων και κάθε μορφής απάνθρωπης και εξευτελιστικής μεταχείρισης, όπως προαναφέρθηκε. Ωστόσο, μέσα από την θεωρία και την ερμηνεία του από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), η εφαρμογή του άρθρου αυτού στους παρανόμως διαμένοντες αλλοδαπούς έχει αποκτήσει πολλαπλές εκφάνσεις. Κατ' αρχάς, το άρθρο 3 μέσω της ερμηνείας του ΕΔΔΑ, εφαρμόζεται ως συμπληρωματικό νομικό πλαίσιο για την θεμελίωση της αρχής της 'μη επαναπροώθησης' της Σύμβασης της Γενεύης του 1951¹²⁹. Μέσω της ερμηνείας του άρθρου 3 η αρχή της 'μη επαναπροώθησης' εφαρμόζεται προστατεύοντας τον αλλοδαπό, ακόμα και όταν αυτός θεωρείται επικίνδυνος για την δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας, οπότε και θα υπήγετο στις εξαιρέσεις της Σύμβασης της Γενεύης και θα μπορούσε να εκδοθεί απόφαση εξαναγκαστικής απομάκρυνσης σε βάρος του¹³⁰.

Αν θα θέλαμε να αναφερθούμε και σε άλλα νομολογιακά παραδείγματα μέσα από τα οποία διαφαίνεται πώς το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ εφαρμόζεται στο πεδίο των παράνομων αλλοδαπών, θα απαριθμούσαμε την υπόθεση HRL κατά Γαλλίας¹³¹, μέσω της οποίας διαπλάθεται νομολογιακά ότι πηγή βασανιστηρίων ή απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης δεν απαιτείται να αποτελούν μόνο κρατικοί δρώντες. Επίσης, όταν εκτός από την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ανακύπτει και ζήτημα φυλετικής διάκρισης σε βάρος αλλοδαπού, αρκεί η συμπεριφορά να είναι

¹²⁹ Βλ. ΕΔΔΑ, 1989, Soering v. UK, 11 EHRR 439.

¹³⁰ Βλ. Blake N. (2004), "Developments in the case law of the European Court of Human Rights", op. cit., p. 437

¹³¹ Βλ. ΕΔΔΑ, 1997, HRL v. France, 26 EHRR 29.

απάνθρωπη ή εξευτελιστική σε μικρότερο βαθμό προκειμένου να θεμελιωθεί παραβίαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ¹³². Στο πεδίο της εξαναγκαστικής απομάκρυνσης των αλλοδαπών από την χώρα, η υιοθέτηση απάνθρωπης συμπεριφοράς από τους αξιωματούχους μπορεί να παραβιάζει ταυτόχρονα τόσο το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ, όσο και την απαγόρευση των ομαδικών απελάσεων του άρθρου 4 του τέταρτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου¹³³. Συνοπτικά θα λέγαμε ότι το άρθρο 3 αποτελεί έναν σημαντικό, αν και κατ' εξαίρεση εφαρμοζόμενο, περιορισμό στην επιβολή απέλασης¹³⁴.

Εμμέσως το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ αγγίζει και το δικαίωμα σε βασική ιατρική περίθαλψη και σε κοινωνικές παροχές. Ειδικότερα η αποτελεσματική πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη αποτελεί βασικό κοινωνικό δικαίωμα κατά το διεθνές δίκαιο. Η αντίληψη ότι εκπτώσεις από την παροχή βασικής υγειονομικής περίθαλψης στους αλλοδαπούς μπορούν να αποτελέσουν μέσο για τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης, αποτελούν ανησυχητική εξέλιξη στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής¹³⁵. Σύμφωνα με την νομολογία του Δικαστηρίου η απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση μπορεί να συνίσταται στην έκθεση στον κίνδυνο της στέρησης της βασικής ιατρικής περίθαλψης και των κοινωνικών παροχών στην χώρα προς την οποία πραγματοποιείται η απέλαση¹³⁶ ή άλλως στην αναφερόμενη ως 'deprivation of necessary assistance'¹³⁷. Σε άλλες περιπτώσεις η παραβίαση του άρθρου 3 συνίσταται στην παραβίαση της υποχρέωσης του Κράτους για την παροχή κοινωνικής και ιατρικής υποστήριξης σε αιτούντες άσυλο που βρίσκονται σε

¹³² Βλ. ΕΔΔΑ, 2002, *Cyprus v. Turkey*, 35 EHRR 30.

¹³³ Βλ. ΕΔΔΑ, 2002, *Conka v Belgium*, 34, EHRR 54.

¹³⁴ Βλ. Blake N. (2004), *op. cit.*, p. 438.

¹³⁵ Lomba S. (2004), "Fundamental social rights for irregular migrants: the right to health care in France and England", (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczyk E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p.p.386, η οποία αναφέρει ότι πλήθος παραγόντων περιορίζουν την ικανότητα του Κράτους υποδοχής να προστατέψει τα δικαιώματα σε ιατρική περίθαλψη των παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών. Κατ' αρχάς τα διεθνή κείμενα που αναφέρονται σε αυτά τα δικαιώματα, δεν αναφέρουν ρητώς τους παρανόμως διαμένοντες αλλοδαπούς στο πεδίο εφαρμογής τους και άρα υπόκεινται σε περιοριστικές ερμηνείες από τα κράτη. Δεύτερον, οι εφαρμοστέες διεθνείς ρυθμίσεις δεν προβλέπουν μηχανισμούς εφαρμογής των προβλέψεών τους και τρίτον, τα κράτη διατυπώνουν επιφυλάξεις και εξαιρούν εαυτά από την εξασφάλιση των δικαιωμάτων ιατρικής περίθαλψης.

¹³⁶ Βλ. ΕΔΔΑ, *D v. UK*, 1997, 24, EHRR 423.

¹³⁷ Βλ. ΕΔΔΑ, *Pretty v. UK*, 2002, 35 EHRR 1.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

εξαθλιωμένη κατάσταση κατά την διάρκεια της αναμονής εξέτασης του αιτήματός τους¹³⁸.

Τέλος αναφέρουμε την διάταξη του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ σχετικά με το δικαίωμα στην προσωπική και οικογενειακή ζωή, η οποία εφαρμόζεται κυρίως σε περιπτώσεις νομίμων αλλοδαπών και στην νομιμότητα της απόφασης απέλασής τους σε περιπτώσεις που παραβιάζουν τις διατάξεις περί την νομιμότητα της διαμονής τους. Ωστόσο έχει κριθεί εφαρμοστέο από το ΕΔΔΑ και σε περιπτώσεις παρανόμων αλλοδαπών. Ειδικότερα, η φυσική και διανοητική ακεραιότητα του αλλοδαπού θεωρείται στοιχείο της προσωπικής του ζωής. Συνεπώς η επιβολή απέλασης σε βάρος παρανόμως διαμένοντα αλλοδαπό, μπορεί να παραβιάζει το δικαίωμά του στην προσωπική του ζωή στην περίπτωση που του στερεί την δυνατότητα να απολαμβάνει της απαραίτητης ιατρικής θεραπείας, η οποία θα συντελούσε στην διατήρηση της ψυχικής του υγείας και ισορροπίας¹³⁹. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται από την στάση του δικαστηρίου στην υπόθεση Razgar, όπου οι επαναπροωθήσεις αιτούντων άσυλο, θεωρείται ότι παραβιάζουν τις προβλέψεις του άρθρου 8 ΕΣΔΑ, λόγω των καταστροφικών τους συνεπειών στην διανοητική υγεία τους¹⁴⁰. Στο πεδίο της οικογενειακής ζωής, το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιβολή της υποχρέωσης σε Κοσοβάρo υπήκοο, αιτούντα άσυλο, να επιστρέψει στην Πρίστινα για να λάβει θεώρηση εισόδου προκειμένου να εισέλθει στην χώρα υποδοχής για να συναντήσει την Τσέχα σύζυγό του, την οποία παντρεύτηκε στην χώρα υποδοχής, ενώ η εξέταση του αιτήματός του καθυστερεί υπερβολικά, αποτελεί δυσανάλογης βαρύτητας επέμβαση στο δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή¹⁴¹.

¹³⁸ Βλ. ΕΔΔΑ, R (Q and others) v. Secretary of State for the Home Department, 2003, EWCA Civ 364.

¹³⁹ Βλ. ΕΔΔΑ, Bensaid v. UK, 2001, 33, EHRR 10.

¹⁴⁰ Βλ. ΕΔΔΑ, R (Razgar and others) v. Secretary of State for the Home Department (2003) EWCA Civ 840.

¹⁴¹ Βλ. ΕΔΔΑ, Shala v. Secretary of State for the Home Department (2003), EWCA Civ 233.

vi .Η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των εργαζομένων και τα μέλη των οικογενειών τους

Η εν λόγω Σύμβαση υπογράφηκε το 1990, αλλά τέθηκε σε ισχύ το 2003¹⁴². Το Τρίτο μέρος της Σύμβαση αναφέρεται ρητώς στα δικαιώματα που αποδίδονται στους αλλοδαπούς χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα και τα μέλη των οικογενειών τους. Αποτελούν κατά βάση επαναδιατύπωση των προβλεπόμενων σε διάφορα διεθνή κείμενα προστασίας και περιλαμβάνουν: το δικαίωμα της εξόδου από οποιαδήποτε χώρα και εισόδου και παραμονής στην χώρα προέλευσης (άρθρο 8), το δικαίωμα στην ζωή (άρθρο 9), δικαίωμα προστασίας ενάντια στα βασανιστήρια και την απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση (άρθρο 10), δικαίωμα προστασίας από την δουλεία ή την εξαναγκαστική εργασία(άρθρο 11), ελευθερία της σκέψης, της συνείδησης και των θρησκευτικών πεποιθήσεων (άρθρο 12), πρόσβαση στην εκπαίδευση και την ιατρική βοήθεια (άρθρο 28 και 30), δικαίωμα σε δίκαιες συνθήκες εργασίας και αμοιβή(άρθρο 25), απαγόρευση παράνομης παρέμβασης στην προσωπική και οικογενειακή ζωή και την οικία και αλληλογραφία (άρθρο 14), απαγόρευση της παράνομης στέρησης της προσωπικής περιουσίας (άρθρο 15), δικαίωμα του αλλοδαπού να μην συλλαμβάνεται και να μην κρατείται χωρίς νόμιμη αιτία (άρθρο 16), δικαίωμα ίσης μεταχείρισης ενώπιον του δικαστή(άρθρο 18), απαγόρευση των ομαδικών απελάσεων (άρθρο 22).

Ωστόσο, η αξία της κατοχύρωσης των δικαιωμάτων αυτών για τους αλλοδαπούς που στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων, σχετικοποιείται δεδομένου του γεγονότος ότι η ίδια η Σύμβαση δίνει ρητώς την δυνατότητα στα κράτη να κάνουν *διακρίσεις* κατά την κατοχύρωση των εν λόγω δικαιωμάτων μεταξύ νομίμων και παρανόμων αλλοδαπών, παρέχοντας χαμηλότερο επίπεδο προστασίας στους μη νομίμους αλλοδαπούς. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Συνθήκης, οι αλλοδαποί που στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων δεν έχουν τις ίδιες εγγυήσεις με τους νομίμους σε ό,τι αφορά την οικογενειακή ενότητα, ορισμένες ελευθερίες στο πεδίο του συνεταιρίζεσθαι, την ελευθερία κίνησης, την αρχή της ίσης μεταχείρισης σε

¹⁴² Βλ. Bosniak L. (2004), op. cit, p.p.313.

σχέση με τους υπηκόους της χώρας υποδοχής σε ό, τι αφορά την υπαγωγή σε κρατικές επιχορηγήσεις και διευκολύνσεις σχετικά με υπηρεσίες παιδαγωγικές και υγειονομικές και την προστασία στα εργασιακά θέματα . Με άλλα λόγια ο αλλοδαπός που στερείται εγγράφων απολαμβάνει προστασίας δεύτερης ή τρίτης ποιότητας στο πεδίο προστασίας των δικαιωμάτων του.

Επιπλέον σε πολλές διατάξεις της η Συνθήκη υπογραμμίζει με άμεσους ή έμμεσους τρόπους ότι τα χορηγούμενα σε αυτή δικαιώματα δεν αποτελούν περιορισμούς στην κρατική κυριαρχία κατά την άσκηση της εξουσίας της υποδοχής ή της εξαίρεσης των αλλοδαπών από το έδαφος του κράτους¹⁴³. Οι προβλεπόμενες επιφυλάξεις υπέρ των κρατών στα προβλεπόμενα δικαιώματα, χορηγούν στα κράτη ευρεία δυνατότητα να επιβάλλουν περιορισμούς σε αυτά για λόγους προστασίας της εθνικής κυριαρχίας, υποβαθμίζοντας το επίπεδο της χορηγούμενης προστασίας. Επίσης η προσπάθεια άσκησης ή διεκδίκησης των προβλεπόμενων δικαιωμάτων μπορεί να εκθέσει τους αλλοδαπούς στον κίνδυνο επιβολής απέλασης, καθώς οι εθνικές προβλέψεις δεν είναι ευθυγραμμισμένες προς τα διεθνώς προβλεπόμενα. Συνεπώς τα προστατευόμενα πρόσωπα αποθαρρύνονται από την άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων λόγω φόβου δίωξης, ή έστω του ενδεχομένου της δίωξής τους, για παραβίαση των εθνικών διατάξεων σχετικά με το καθεστώς παραμονής αλλοδαπών και ενόψει του ενδεχομένου εξαναγκαστικής απομάκρυνσής τους από την χώρα εργασίας, καθώς δεν υπάρχει ρήτρα που να απαγορεύει την απέλαση των ασκούντων τα προβλεπόμενα στην Συνθήκη δικαιώματα. Περαιτέρω η Συνθήκη δεν προβλέπει την υποχρέωση των κρατών να νομιμοποιήσουν τους παρανόμως διαμένοντες ή την δυνατότητα χορήγησης αμνηστείας στους ασκούντες τα προβλεπόμενα στην Συνθήκη δικαιώματα , υποβαθμίζοντας περισσότερο το επίπεδο της χορηγούμενης προστασίας,

¹⁴³ Προβλέπεται ρητώς η δυνατότητα επιβολής περιορισμών για λόγους δημόσιας τάξης σε πολλά από τα ως άνω προβλεπόμενα δικαιώματα. Η Σύμβαση επιτρέπει στα κράτη να εφαρμόσουν την μεταναστευτική πολιτική που επιλέγουν (άρθρο 79) και απαιτεί από αυτά να λάβουν μέτρα για τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης και να επιβάλλουν κυρώσεις στους εργοδότες που απασχολούν παράνομους αλλοδαπούς (άρθρο 68 και 69), Τα συμβαλλόμενα μέρη δεν υποχρεούνται να νομιμοποιήσουν τους παράνομους εργαζόμενους αλλοδαπούς (άρθρο 35) και οι παράνομοι αλλοδαποί δε εξαιρούνται από την υποχρέωση να εφαρμόζουν τους νόμους των κρατών διέλευσης και του κράτους εργασίας (άρθρο 34).

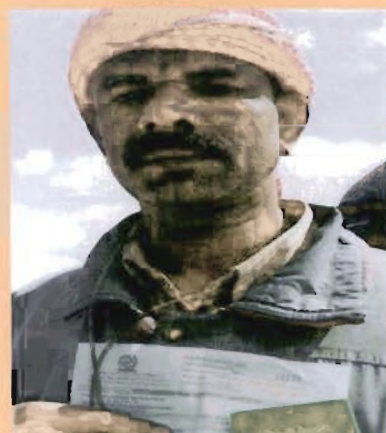
επειδή κρίθηκε ότι παρόμοια πρόβλεψη θα παραβίαζε την εθνική κυριαρχία των κρατών¹⁴⁴.

Διατυπώνεται η άποψη ότι η Συνθήκη για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων, αναμένεται να ασκήσει μικρή επίδραση στην βελτίωση της θέσης των αλλοδαπών που στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων. Ωστόσο η μειωμένη αποτελεσματικότητα της Συνθήκης δεν οφείλεται σε δομικές ή ουσιαστικές της ελλείψεις, αλλά σε ένα σύνολο περιορισμών σε διεθνές επίπεδο, νομικών και κοινωνικών, οι οποίοι αναπόφευκτα δεσμεύουν τα Κράτη και τους διεθνείς οργανισμούς στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν το ζήτημα της διεθνούς μετανάστευσης. Βασικό περιορισμό αποτελεί το γεγονός ότι η αντίληψη περί παγκόσμιας προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων περιορίζεται από το δόγμα περί την περιφρούρηση της κρατικής κυριαρχίας. Ωστόσο παρά τους αναφερόμενους περιορισμούς, μέσω της εν λόγω Σύμβασης συντελείται σημαντική πρόοδος στο πεδίο της προστασίας των δικαιωμάτων. Ειδικότερα, αν και η Σύμβαση δεν αναμένεται να αποτελέσει διεθνές εθιμικό δίκαιο βραχυπρόθεσμα αφού έχει επικυρωθεί από ελάχιστες χώρες, και από καμία χώρα μέλος ΕΕ¹⁴⁵, η θέση της σε ισχύ συντελεί στην μεταβολή των 'κριτηρίων διεθνούς νομιμοποίησης' ('criteria of international legitimacy'¹⁴⁶) της κατοχύρωσης των δικαιωμάτων των αλλοδαπών που στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων.

¹⁴⁴ Βλ. Bosniak L. (2004), op. cit., p.p. 338.

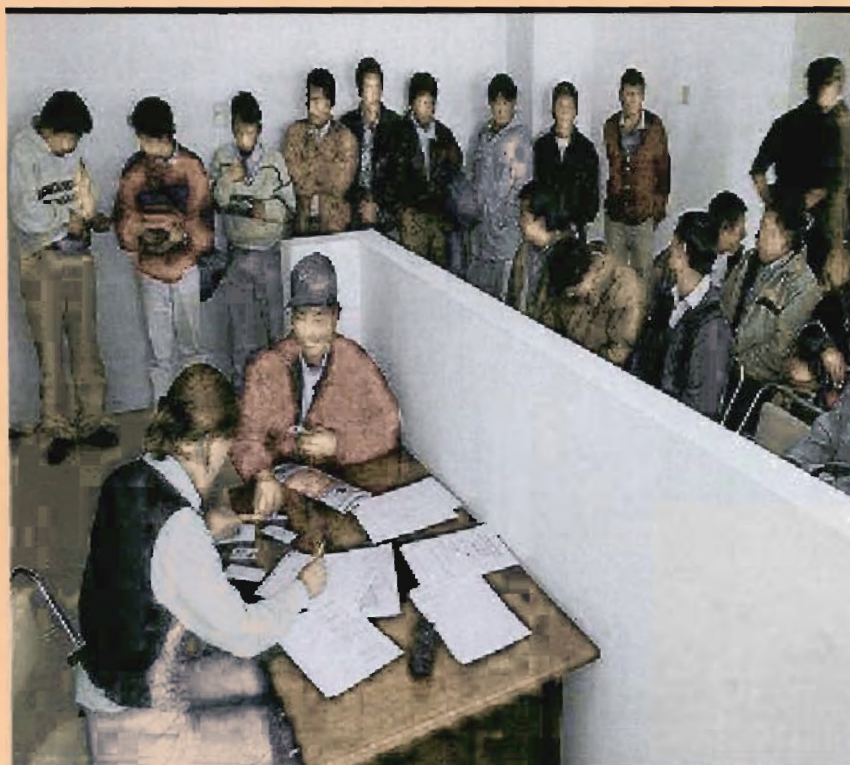
¹⁴⁵ Βλ. Platform for International cooperation on undocumented migrants (PICUM), op. cit., p.p. 8.

¹⁴⁶ Βλ. Bosniak L. (2004), op. cit., p.p. 341.



Β' ΜΕΡΟΣ:

Τετραγωνίζοντας τον κύκλο σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό
επίπεδο. Απόπειρα ανίχνευσης ψηγμάτων υλοποίησης.





Ι . Διεθνές Επίπεδο

ι. Γενικά:

Παρατηρείται ότι σε επίπεδο διεθνών οργανισμών το ενδιαφέρον στο πεδίο της μετανάστευσης μέχρι το 2006 περιστρέφεται γύρω από την σχέση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη.

Συγκεκριμένα το 1994 διοργανώθηκε στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών το Διεθνές Συνέδριο για τον Πληθυσμό και την Ανάπτυξη στο Κάιρο, στο οποίο εκπονήθηκε ένα 20ετές Σχέδιο



Δράσης. Άξονα του εν λόγω Σχεδίου αποτελούσε η επιτάχυνση της ανάπτυξης στις αναπτυσσόμενες χώρες με την συνεργασία των βιομηχανικών χωρών, την οικονομική βοήθειά τους, την αυξανόμενη συμμετοχή των αναπτυσσόμενων χωρών στις διεθνείς

αγορές με σκοπό την δημιουργία ενός εσωτερικού πλαισίου υποστηριζόμενης οικονομικής ανάπτυξης με έμφαση στην δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, το οποίο θα καταστήσει τη μετανάστευση μη αναγκαία¹⁴⁷.

Το 2001 η Σουηδική κυβέρνηση προτείνει την «Πρωτοβουλία της Βέρνης». Επρόκειτο για μία συμβουλευτική διαδικασία στην οποία φορείς είναι τα κράτη και έχει ως στόχο την καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης σε περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο μέσω της συνεργασίας μεταξύ των κρατών. Οι περιφερειακές και διεθνείς συναντήσεις στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας αυτής, οδήγησαν στην ανάπτυξη της 'International Agenda for Migration Management' με άξονα την ανάπτυξη κοινών αρχών και αποτελεσματικών πρακτικών για μία σχεδιασμένη, ισορροπημένη και συνολική προσέγγιση της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών¹⁴⁸.

Η 'Πρωτοβουλία της Βέρνης' ακολουθήθηκε από την 'Παγκόσμια Επιτροπή για την Διεθνή Μετανάστευση' (Global Commission for International Migration - GCIM), η οποία συστάθηκε στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών με σκοπό να παράσχει ένα πλαίσιο για μία συνεκτική, συνολική, παγκόσμια απάντηση στο ζήτημα της διεθνούς μετανάστευσης. Στο πλαίσιο της Επιτροπής δεσμεύτηκαν 19 Κράτη σε μία διαδικασία οικοδόμησης συναίνεσης γύρω από ακανθώδη ζητήματα διεθνούς μετανάστευσης μέσα από περιφερειακές διαπραγματεύσεις με την υποστήριξη ειδικών εμπειρογνομόνων. Η Επιτροπή πρότεινε την σύσταση μίας διατομεακής επιτροπής με σκοπό τον συντονισμό των υπαρχουσών οργάνων των Ηνωμένων Εθνών που πραγματεύονται ζητήματα μετανάστευσης. Αποτέλεσμα της πρότασης αυτής ήταν η σύσταση του 'Global Migration Group'¹⁴⁹.

Το 2003¹⁵⁰, θεσμοθετείται ο 'Διάλογος Υψηλού Επιπέδου' ('High Level Dialogue-HLD') των Ηνωμένων Εθνών, ο οποίος το 2006 αφιερώνεται στην σχέση της διεθνούς μετανάστευσης με την ανάπτυξη. Ενώ στο Σχέδιο Δράσης του Καίρου

¹⁴⁷ Martin P., Martin S., Cross S., (2007), "High-level dialogue on migration and development", in *International Migration*, Vol 45 (1), p.p.8.

¹⁴⁸ International Organization for Migration, Federal Department of justice and police, Federal Office for Migration FOM, *The Berne Initiative, International Agenda for Migration Management, Common understandings and effective practices for a planned, balanced and comprehensive approach to the management of migration*, Berne 16-17 December 2004.

¹⁴⁹ Martin P., Martin S., Cross S., (2007), op. cit., p.p.9.

¹⁵⁰ General Assembly Resolution 58/208, December 2003.

σκοπό αποτέλεσε το να καταστεί η παραμονή στην χώρα προέλευσης, δυνατή και βιώσιμη επιλογή για τον καθένα, στον 'Διάλογο Υψηλού Επιπέδου' αναγνωρίζονται οι πραγματικές διαστάσεις της διεθνούς μετανάστευσης και αναζητούνται τρόποι για να δοθεί ώθηση στην ανάπτυξη¹⁵¹. Στον διάλογο, οργανώνονται τέσσερις στρογγυλές τράπεζες με τα ακόλουθα θέματα: 1) τις συνέπειες της διεθνούς μετανάστευσης στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, 2) μέτρα προστασίας που να διασφαλίζουν τον σεβασμό και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών καθώς και μέτρα πρόληψης και αντιμετώπισης της λαθραίας διακίνησης και του εμπορίου ανθρώπων, 3) την πολυδιάστατη σχέση της διεθνούς μετανάστευσης με την ανάπτυξη, συμπεριλαμβανομένων των εμβασμάτων, και 4) την προώθηση συνεργασιών και βέλτιστων πρακτικών σε κάθε επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων των διμερών και περιφερειακών, προς το συμφέρον όλων των χωρών και των μεταναστών¹⁵².

Το 2006 στο πλαίσιο του Διαλόγου Υψηλού Επιπέδου των Ηνωμένων Εθνών για την Μετανάστευση και την Ανάπτυξη, ο τότε Γενικός Γραμματέας των Ηνωμένων Εθνών προτείνει¹⁵³ την θεσμοθέτηση του Παγκόσμιου Φόρουμ για την Μετανάστευση και την Ανάπτυξη, πρόταση, η οποία έτυχε ευρείς αποδοχής από τα Κράτη μέλη του ΟΗΕ. Το Φόρουμ διοργανώθηκε για πρώτη φορά στο Βέλγιο τον Ιούλιο του 2007, διεξήχθη τον Οκτώβριο του 2008 στις Φιλιππίνες και θα διεξαχθεί στις 4 και 5 Νοεμβρίου του 2009 στην Αθήνα.

Επιπλέον, η 2^η Σύνοδος ΕΕ-Αφρικής, στις 25 Νοεμβρίου του 2008 στο Παρίσι, επικεντρώθηκε σε θέματα μετανάστευσης και ανάπτυξης¹⁵⁴, ενώ η προσφάτως

¹⁵¹ Martin P., Martin S., Cross S., (2007), p.p.10.

¹⁵² Martin P., Martin S., Cross S., (2007), p.p.11.

¹⁵³ United Nations General Assembly, 61st Session, "Globalization and interdependence: international migration and development", "Summary of the High Level Dialogue on International Migration and Development", A/61/515, 13th/10/2006, p.5: "Nearly all Member States participating in the High-level Dialogue expressed an interest in the continuation of global dialogue on international migration and development. There was widespread support for the proposal of the Secretary-General to create a global forum as a venue for discussing issues related to international migration and development in a systematic and comprehensive way".

¹⁵⁴ Processus de dialogue Euro-Africain sur la migration et le development, Declaration Finale, Paris, 25/11/2008, http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1125_conference_immigration/Final_statement_-_Paris_conference_EN.pdf

θεσμοθετημένη Ένωση για την Μεσόγειο πραγματεύεται ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο της διαπλοκής της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, όπως θα αναλυθεί στην συνέχεια.

Παράλληλα, πέραν της μελέτης του διπόλου μετανάστευσης και ανάπτυξης, οργανώνονται οι ευρωπαϊκές διασκέψεις του Ραμπάτ και της Τρίπολης το 2006 και η Πρώτη ευρωπαϊκή Σύνοδος κορυφής για την μετανάστευση το 2007, οι οποίες επικεντρώνονται στα θέματα της οργάνωσης της νόμιμης μετανάστευσης, της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και των συνεργειών μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης προς όφελος όλων των εμπλεκόμενων χωρών καθώς και των μεταναστών.

Ενδεικτικά αναφέρονται στην συνέχεια οι κυριότερες, σε διεθνές επίπεδο, απόπειρες προσέγγισης του μικτού χαρακτήρα των μεταναστευτικών ροών και προώθησης ενός μοντέλου 'συνολικής διαχείρισης' αυτών:

ii. Πεδία πρωτοβουλιών:

1/International Centre for Migration Policy and Development (ICMPD): “Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM)”

Στο πλαίσιο του Διεθνούς Κέντρου για την Μεταναστευτική Πολιτική και την Ανάπτυξη έχει θεσμοθετηθεί ο διάλογος “Dialogue for Mediterranean Transit Migration” (MTM), στον οποίο συμμετέχουν εκπρόσωποι πολλών αραβικών και ευρωπαϊκών κρατών¹⁵⁵ και διάφοροι κυβερνητικοί και μη κυβερνητικοί φορείς (IOM, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Συμβούλιο ΕΕ, UNHCR, MARRI Center) ως παρατηρητές. Ο διάλογος βασίζεται σε ορισμένες γενικές αρχές, ήτοι είναι διακυβερνητικός, άτυπος, προσανατολισμένος στα κρατικά πρότυπα πολιτικής και αποσκοπεί στην υποστήριξη

¹⁵⁵ Ενδεικτικά αναφέρουμε τους εκπροσώπους της Αλγερίας, του Λιβάνου, του Μαρόκου, της Τυνησίας, της Τουρκίας, της Αιγύπτου αφενός, και της Αυστρίας, του Βελγίου, της Κύπρου, της Τσεχίας, της Πορτογαλίας, της Σλοβενίας, της Ισπανίας κ.λ.π. αφετέρου, με την παρατήρηση ότι τα συμμετέχοντα μέρη είναι πιθανόν να διαφοροποιούνται σε κάθε συνάντηση, καθώς πρόκειται για περιοδικές διακυβερνητικές συναντήσεις και όχι για συμμετοχή σε διεθνή οργανισμό.

των προσπαθειών που έχουν αναληφθεί σε διεθνές, εθνικό και υπο-εθνικό επίπεδο στην Αφρική, , την Μέση Ανατολή και την Ευρώπη. Ο διάλογος ακολουθεί τις κατευθυντήριες γραμμές της ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης όπως αποτυπώνονται στην ΕΠΓ, την ΕΜΣ, το Πρόγραμμα της Χάγης και τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την ‘Global Approach to Migration’.

Στο πλαίσιο των Συναντήσεων Διαλόγου διοργανώθηκαν το 2006 δύο συναντήσεις με θέματα: ‘Migration Flows and trends in the Mediterranean- *Threat Assessments and risk analysis*¹⁵⁶’ και ‘ Migration flows and trends in the Mediterranean- *Challenges for Migration Management Systems*¹⁵⁷’. Στην πρώτη εξ αυτών των αναλύθηκαν: οι νέες προκλήσεις των μεταναστευτικών ροών στην Μεσόγειο, η αύξηση των παράνομων μεταναστευτικών ροών και η διευκόλυνσή τους από δίκτυα οργανωμένου εγκλήματος, ήτοι δίκτυα παράνομης διακίνησης προσώπων ή δίκτυα που συνδυάζουν διαφορετικές μορφές εγκλήματος (‘cross commodity smuggling¹⁵⁸’), καθώς και ζητήματα διαχείρισης των συνόρων. Στην δεύτερη συνάντηση συζητήθηκαν επιπροσθέτως: οι καλές πρακτικές στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής και της διαχείρισης των συνόρων στην νοτιοανατολική Ευρώπη και οι μεταναστευτικές διαδρομές¹⁵⁹. Οι δύο αυτές συναντήσεις αποτέλεσαν προπαρασκευαστικές ενέργειες για την διοργάνωση των συναντήσεων διαλόγου στο πλαίσιο του συντονισμένου προγράμματος των **ICMPD-Europol-Frontex Project με τίτλο "Towards a Comprehensive Response to Mixed Migration Flows"**, το οποίο αναλύεται στην συνέχεια.

Αν θα θέλαμε να δούμε συνολικά τις βασικές παραδοχές στις οποίες κατέληξαν οι προπαρασκευαστικές συναντήσεις –παραδοχές που αποτελούν την βάση διαλόγου για την συνολική διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών- θα λέγαμε ότι: 1/διαπιστώνουν την πολυδιάστατη φύση της διεθνούς μετανάστευσης και

¹⁵⁶ Joint ICMPD-EUROPOL MTM Meeting, ‘ *Migration Flows and trends in the Mediterranean- Threat Assessments and risk analysis*’, Beirut, 26-28 April 2006, p.p. 1.

¹⁵⁷ Joint ICMPD-EUROPOL MTM Meeting, ‘ *Migration Flows and trends in the Mediterranean- Challenges for Migration Management Systems*’, Brdo, Slovenia, 7-9 June 2006, p.p. 1.

¹⁵⁸ Joint ICMPD-EUROPOL MTM Meeting (2006), ‘ *Migration Flows and trends in the Mediterranean- Threat Assessments and risk analysis*’, op. cit., p.p.2.

¹⁵⁹ Joint ICMPD-EUROPOL MTM Meeting (2006) ‘ *Migration Flows and trends in the Mediterranean- Challenges for Migration Management Systems*’, op. cit., p.p.3.

την ανάγκη 'διαπειθαρχικής' αντιμετώπισής της, κατά την οποία θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη: η οπτική της ασφάλειας, πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και ανθρωπιστικές παράμετροι, ζητήματα αναπτυξιακής βοήθειας, αναδιάρθρωσης των θεσμών και των δομών διακυβέρνησης, 2/ υπογραμμίζουν την ανάγκη ανάπτυξης συνεργασιών σε περιφερειακό και διεθνές επίπεδο και 3/την ανάγκη συμμετοχής κρατικών δρώντων και μη κρατικών φορέων με σκοπό την συλλογή και διοχέτευση πληροφοριών, την ανάλυση των κινδύνων, την εκπαίδευση των αρμόδιων φορέων

¹⁶⁰κ.λ.π. 4/ Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι ήδη στις προπαρασκευαστικές αυτές συζητήσεις υπογραμμίζεται η ανάγκη τροποποίησης των εθνικών νομοθεσιών προκειμένου να παρασχεθεί προστασία στα θύματα λαθραίας διακίνησης και εμπορίου ανθρώπων¹⁶¹, χωρίς ωστόσο να διευκρινίζεται, εάν αυτή η προστασία εντάσσεται σε μία διευρυμένη θεώρηση του συστήματος ασύλου υπό την έκφανση της υπαγωγής σε αυτό ατόμων που χρήζουν 'ευρύτερης διεθνούς προστασίας', ενώ, δηλαδή, δεν πληρούν τα κριτήρια υπαγωγής στην έννοια του πρόσφυγα.

Σε συνέχεια των ανωτέρω, υλοποιείται το συντονισμένο πρόγραμμα των ICMPD-Europol-Frontex Project με τίτλο "Towards a Comprehensive Response to Mixed Migration Flows" με την συνεργασία του UNHCR, στο πλαίσιο του οποίου πραγματοποιούνται συναντήσεις εμπειρογνομόνων σε τακτά χρονικά διαστήματα με αντικείμενο την μελέτη ειδικότερων πτυχών του θέματος. Η τελευταία συνάντηση έγινε στην Γενεύη τον Ιανουάριο του 2008¹⁶², όπου κηρύχθηκε η επίσημη ολοκλήρωση των εργασιών του Προγράμματος και παρουσιάστηκε το τελικό συγκεντρωτικό έγγραφο εργασίας αυτού με τα τελικά συμπεράσματα, ενώ αναγγέλθηκε η προετοιμασία των επόμενων κύκλων του 'Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue', οι οποίοι αφορούν σε ειδικότερα θέματα του μοντέλου

¹⁶⁰ Joint ICMPD-EUROPOL MTM Meeting (2006), ' *Migration Flows and trends in the Mediterranean- Threat Assessments and risk analysis*', op. cit., p.p.4 and Joint ICMPD-EUROPOL MTM Meeting (2006), ' *Migration Flows and trends in the Mediterranean- Challenges for Migration Management Systems*', op. cit., p.p.6.

¹⁶¹ Joint ICMPD-EUROPOL MTM Meeting (2006), ' *Migration Flows and trends in the Mediterranean- Threat Assessments and risk analysis*', op. cit., p.p.3.

¹⁶² Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue, Joint ICMPD-Europol- Frontex MTM Project: "Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, Project Closing Conference, Summary of Discussions", Geneva 30-31 January 2008, *Summary of discussions*, p.p.1.

διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών¹⁶³. Στόχος του προγράμματος ήταν αφενός, η μελέτη των αιτιών ('push and pull factors'¹⁶⁴) της παράνομης μετανάστευσης, αφετέρου ο εμπλουτισμός των πολιτικών ελέγχου των μεταναστευτικών ροών με ανθρωπιστικές αρχές και με την μέριμνα της παροχής διεθνούς προστασίας στα άτομα που την χρειάζονται, η έρευνα σχετικά με την υιοθέτηση κοινών αρχών διακυβέρνησης επί του θέματος και η υλοποίηση ενός συνολικού προτύπου διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών.

Ο διεθνικός και διατομεακός χαρακτήρας της διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών και οι κοινές προκλήσεις που θέτει, αποτέλεσαν τον άξονα για την οργάνωση των θεματικών πεδίων διαλόγου των συναντήσεων, τα οποία διαμορφώθηκαν ως εξής: Α/ η είσοδος και σύλληψη των μη- κανονικών μεταναστών, Β/ ο αγώνας κατά της λαθραίας διακίνησης ανθρώπων και του εμπορίου ανθρώπων, και η προστασία των θυμάτων, Γ/ η διαχείριση της υποδοχής και της προσωρινής κράτησης, Δ/ οι πολιτικές επιστροφής και επανεισδοχής, συμπεριλαμβανομένης της επανένταξης των μεταναστών και της ανάπτυξης¹⁶⁵. Κατά την διεξαγωγή του Προγράμματος λαμβάνεται υπόψη το διεθνές πλαίσιο και οι πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί για την συνολική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Το τελικό έγγραφο εργασίας περιλαμβάνει ορισμένες γενικές συστάσεις και προτάσεις που σκοπό έχουν να αποτελέσουν στάδια μίας 'αυξητικής' προσέγγισης ('incremental

¹⁶³ Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue (2008), Joint ICMPD-Europol-Frontex MTM Project: "Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, Project Closing Conference, Summary of Discussions", op. cit., p.p. 3, 'Six possible projects were presented, reflecting the four core areas of mixed migration management and the two pillars of the MTM Dialogue: 1/ Strengthening capacities in document security, 2/ Establishing counter-migration smuggling and trafficking in human beings centres, 3/ Strengthening reception and detention capabilities, 4/ The interactive map on irregular migration routes and flows in Africa, the Middle East and the Mediterranean, 5/ Establishing and maintaining links to emigrant communities to harness the benefits of migration for development, 6/ Return'.

¹⁶⁴ Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue (2007), Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, "Arab and European Partner States working document on the Joint Management of mixed migration flows", p.p. 9.

¹⁶⁵ Βλ. Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue (2007), "Arab and European Partner States working document on the Joint Management of mixed migration flows", op. cit. p.p. 9.

approach¹⁶⁶) στο πεδίο της ανάπτυξης μίας πολιτικής διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών.

Ως γενικές αρχές του προγράμματος αναφέρονται¹⁶⁷: 1/ ο άτυπος χαρακτήρας του διαλόγου, οι προτάσεις του οποίου θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως μη δεσμευτικές και ευέλικτες, προσαρμόσιμες στα δεδομένα κάθε κράτους 2/ αναγνωρίζεται ο κεντρικός ρόλος του κράτους στην υλοποίηση ενός μοντέλου συνολικής διαχείρισης, 3/ προτάσσεται η ανάγκη συνεργασίας τόσο σε επίπεδο γεωγραφικής κάλυψης, όσο και σε διεπιστημονική βάση, με διεθνείς οργανισμούς, μη κυβερνητικές οργανώσεις, τοπικούς φορείς και οργανώσεις, 4/ υπογραμμίζεται η ανάγκη διατομεακής ('cross disciplinary') αντιμετώπισης του πολύπλοκου και πολύ-επίπεδου χαρακτήρα των μικτών μεταναστευτικών ροών, 5/ η ανάγκη σεβασμού της ασφάλειας των μεταναστών εν γένει και της παροχής προστασίας στα θύματα παράνομης διακίνησης και εμπορίου ανθρώπων, 6/ επισημαίνεται η σύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, ως άξονας διαμόρφωσης μίας μακροπρόθεσμης πολιτικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών.

Ειδικότερα όσον αφορά τον πρώτο θεματικό διάλογο (ανωτέρω υπό Α) που αφορά στο πεδίο της εισόδου των μη κανονικών μεταναστών, άξονα του διαλόγου αποτέλεσε το ζήτημα του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων από αέρα, έδαφος και θάλασσα. Αναλύθηκε ο ρόλος του Οργανισμού για την φύλαξη των εξωτερικών συνόρων (FRONTEX) για την συνεργασία και τον συντονισμό των κρατών μελών της ΕΕ στο πεδίο αυτό, αλλά και η σημασία των συμφωνιών του Οργανισμού με τρίτες χώρες μη μέλη της ΕΕ. Υπογραμμίστηκε ο ρόλος των, καταλλήλως εκπαιδευμένων, αξιωματικών (airline or immigration officers ALO/ILO) στην ανίχνευση των αναγκών προστασίας των ατόμων που συναποτελούν τις μικτές ροές ('profiling') και στην διαχείριση των αιτημάτων ασύλου¹⁶⁸. Επίσης τονίστηκε η

¹⁶⁶ Βλ. Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue (2007), "Arab and European Partner States working document on the Joint Management of mixed migration flows", op. cit. p.p. 9.

¹⁶⁷ Βλ. Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue (2007), "Arab and European Partner States working document on the Joint Management of mixed migration flows", op.cit. p.p. 23-25.

¹⁶⁸ Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM), Joint ICMPD-Europol-Frontex MTM Project: Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, MTM Expert Meeting Core

ανάγκη εξεύρεσης ισορροπίας ανάμεσα στην ανάγκη διαφύλαξης της ασφάλειας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁶⁹.

Ο θεματικός διάλογος (ανωτέρω από Β) σχετικά με την παράνομη διακίνηση και την εμπορία ανθρώπων περιστράφηκε γύρω από τα εξής ζητήματα: 1/ τις ομοιότητες και τις διαφορές ανάμεσα στην παράνομη διακίνηση και την εμπορία ανθρώπων, 2/ το νομικό πλαίσιο, 3/ την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων σε εθνικό και διεθνές επίπεδο¹⁷⁰.

Στο πεδίο διαλόγου που αφορά στην διαχείριση της υποδοχής και της κράτησης των μεταναστών (ανωτέρω από Γ) αναλύθηκαν τα ζητήματα¹⁷¹: 1/ της διακυβέρνησης και των διοικητικών πρακτικών υποδοχής και κράτησης, στο πλαίσιο των οποίων δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην αποτροπή της κατάχρησης της υποβολής αιτήσεων ασύλου και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών σχετικά με τις μεθόδους ανίχνευσης και ταυτοποίησης των αλλοδαπών. 2/ Μελετήθηκαν εναλλακτικές, της προσωρινής κράτησης, μέθοδοι, όπως η προώθηση της οικειοθελούς επιστροφής, της επανένταξης ή η παροχή της δυνατότητας νομιμοποίησης. 3/. Συζητήθηκε το ζήτημα της κοινωνικής πρόνοιας και της παροχής βοήθειας στα θύματα λαθραίας διακίνησης και εμπορίου προσώπων. 4/ Τέλος έγινε ανταλλαγή απόψεων σχετικά με την ανάγκη ανάπτυξης επικοινωνιακής πολιτικής και αφύπνισης της κοινής γνώμης σχετικά με τις θετικές συνέπειες της μετανάστευσης.

Το τελευταίο θεματικό πεδίο σχετικά με την ανάπτυξη πολιτικών επιστροφής και επανεισδοχής (ανωτέρω από Δ) αναφέρθηκε¹⁷²: 1/ στην γενικότερη λειτουργία

Area 1, "Interception and Apprehension of Irregular Migrants", Conclusions of the Chairs, Warsaw, 3-5 September 2007, p.p. 3.

¹⁶⁹ Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM) (2007), Expert Meeting Core Area 1, "Interception and Apprehension of Irregular Migrants", op. cit., p.p.2.

¹⁷⁰ Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM), Joint ICMPD-Europol-Frontex MTM Project: Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, MTM Expert Meeting Core Area 2, "Combating Smuggling and Trafficking Networks", Conclusions of the Chairs, The Hague, 2-3 July 2007, p.p. 1.

¹⁷¹ Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM): Joint ICMPD-Europol-Frontex MTM Project: Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, MTM Expert Meeting Core Area 3, "The management of reception and detention for mixed migration flows", Conclusions of the Chairs, Antwerp, 25-27 April 2007, p.p. 2 -4.

¹⁷² Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM): Joint ICMPD-Europol-Frontex MTM Project: Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, MTM Expert Meeting Core

των πολιτικών επιστροφής και επανεισδοχής στην διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών και στην ανάγκη χρήσης μίας κοινώς αποδεκτής διεθνούς ορολογίας επί των θεματικών αυτών, 2/ στην ανάγκη ανάπτυξης διακρατικών συνεργασιών στον τομέα των πολιτικών επιστροφής, 3/ στην ανάγκη θεσμοθέτησης πλαισίων και πρακτικών επανεισδοχής και 4/ στην ανάγκη ανάπτυξης πολιτικών επανένταξης, οι οποίες συνδέουν την οικειοθελή επιστροφή με την ανάπτυξη. Η ανάπτυξη πολιτικών επανένταξης παράλληλα με τις πολιτικές επιστροφής έχει διττή λειτουργία, καθώς μέσω της επανένταξης, αφενός λιγοστεύουν οι πιθανότητες των ατόμων που έχουν επιστρέψει, να καταφύγουν εκ νέου στην μετανάστευση, αφετέρου δεδομένης της συνεισφοράς της επανένταξης των μεταναστών στην ανάπτυξη στις χώρες προέλευσης, αποτρέπονται μελλοντικές μεταναστευτικές εκροές από τις χώρες αυτές.

2/ UNHCR: The UN Refugee Agency

Το ζήτημα των μικτών μεταναστευτικών ροών αποτέλεσε αντικείμενο συζήτησης στις συναντήσεις στο πλαίσιο του θεσμοθετημένου 'Διαλόγου σχετικά με τις προκλήσεις σε ζητήματα προστασίας'¹⁷³, που διοργανώθηκε από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες. Ο διάλογος είχε σκοπό να μελετήσει τις προκλήσεις και τα διλήμματα στο πεδίο της προστασίας των προσφύγων, δεδομένου του γεγονότος ότι αυτοί κινούνται σε μικτές ροές, ταξιδεύοντας στις ίδιες κατευθύνσεις, χρησιμοποιώντας τις ίδιες διαδρομές και τα ίδια μέσα μεταφοράς με τους μετανάστες. Βάση του διαλόγου αποτέλεσε το γεγονός ότι οι πολιτικές ελέγχου δεν αρκούν για την διαχείριση της διεθνούς μετανάστευσης. Διαπιστώνεται ότι απαιτείται μία συνολική προσέγγιση με ειδική μέριμνα σε θέματα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και διαρκείς λύσεις τόσο για τους πρόσφυγες, όσο και για

Area 4, "The management of return and readmission", Conclusions of the Chairs, Limassol, 11-12 June 2007, p.p. 2-4.

¹⁷³ UNHCR, 'High Commissioner's dialogue on protection challenges, Geneva, 11-12 December 2007.

τα άτομα που δεν υπάγονται στην έννοια του πρόσφυγα, για τα οποία θα πρέπει να προωθούνται πολιτικές επιστροφής ή εναλλακτικά καθεστώτα νομιμοποίησης¹⁷⁴.



Στο πλαίσιο της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες υιοθετείται το Σχέδιο Δράσης **“Adressing mixed migratory movements: A Ten-Point Plan of Action”¹⁷⁵**. Το Σχέδιο Δράσης σκοπό έχει να συνδράμει τα Κράτη προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι στο πλαίσιο της διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών θα παρασχεθεί η απαιτούμενη προστασία στους πρόσφυγες. Απευθύνεται κυρίως σε περιπτώσεις προσφύγων, οι οποίοι κινδυνεύουν με επαναπροώθηση στις χώρες προέλευσής τους ή σε τρίτες χώρες. Το Σχέδιο Δράσης διαρθρώνεται σε 10 τομείς στους οποίους τα Ηνωμένα Έθνη μπορούν να συνδράμουν τα κράτη σε συνεργασία με άλλους δρώντες¹⁷⁶.

Το Σχέδιο περιλαμβάνει τους εξής τομείς:

¹⁷⁴ Guterres A., (2007), UNHCR- United Nations High Commissioner for Refugees, ‘*High Commissioner’s dialogue on protection challenges: Refugee protection, durable solutions and international migration-Opening statement*’, Geneva, <http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/475fb70f4.html>

¹⁷⁵ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “Adressing mixed migratory movements: A Ten-Point Plan of Action”, June 2006, available at <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/44ca0eda4.pdf>

¹⁷⁶ UNHCR, *Global Appeal 2008-2009*, Glossary, p.p. 350.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

1/Την συνεργασία ανάμεσα στους συμμετέχοντες δρώντες

2/Την συλλογή και ανάλυση δεδομένων

3/Την διαμόρφωση ενός συστήματος ελέγχου των συνόρων προσανατολισμένο στην προστασία των μεταναστών

4/Τα συστήματα υποδοχής

5/Μηχανισμούς ανίχνευσης της κατηγορίας στην οποία υπάγεται ο αλλοδαπός**

6/Διαφοροποιημένες διαδικασίες**

7/Λύσεις για τους πρόσφυγες

8/Το ζήτημα των ‘δευτερευουσών μετακινήσεων’

9/Μεθόδους επιστροφής για μη πρόσφυγες και επιλογές εναλλακτικών μεταναστευτικών καθεστώτων.**

10/Στρατηγική πληροφόρησης

Γενικές παρατηρήσεις:

Το Σχέδιο προτείνει μία ‘συνολική’ αντιμετώπιση του ζητήματος των μικτών μεταναστευτικών ροών. Αναγνωρίζει την ανάγκη ανάπτυξης μίας προσέγγισης με άξονα την συνεργασία των δρώντων αφενός, με σκοπό την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των δυνατοτήτων και την παράλληλη σαφή απόδοση ευθυνών, και αφετέρου την περιφερειακή προσέγγιση με εμπλοκή των χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού¹⁷⁷. Παρατηρείται ότι αν και το σχέδιο δράσης αναφέρεται τόσο στους μη- κανονικούς μετανάστες, όσο και στους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο, περιορίζει το φαινόμενο της μετανάστευσης διέλευσης μόνο στους μετανάστες που στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων, περιστέλλοντας την προστασία που θα έπρεπε να παρέχεται στους αιτούμενους διεθνούς προστασίας κατά

¹⁷⁷ UNHCR, The UN Refugee Agency, “Ten – point Plan of Action for refugee protection and mixed migration for countries along the Eastern and South Eastern borders of European Union member states”, 20 June 2007, p.p.1.

την μεταβατική φάση της διέλευσης από ορισμένη χώρα πριν την τελική χώρα προορισμού¹⁷⁸.

Το Σχέδιο δεν αποτελεί υπόδειγμα με σαφώς προσδιορισμένες δράσεις που θα πρέπει να αναλαμβάνονται με πανομοιότυπο τρόπο σε κάθε περίπτωση. Αντίθετα ανιχνεύει τους βασικούς άξονες και τους στόχους γύρω από τους οποίους θα μπορούσε να καταστρωθεί μία συνολική στρατηγική για την προστασία των προσφύγων, υπογραμμίζοντας το γεγονός ότι η στρατηγική αυτή θα πρέπει να είναι πολύ ευέλικτη για να ανταποκριθεί στην πολυπλοκότητα και την ρευστότητα του φαινομένου των μικτών μεταναστευτικών ροών και ότι οι δράσεις των Ηνωμένων Εθνών και των λοιπών δρώντων θα πρέπει να εξειδικεύονται και να προσαρμόζονται στα δεδομένα κάθε περίπτωσης¹⁷⁹.

Ειδικά:

Υπό το πρίσμα της παρούσας εργασίας παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον η απόπειρα υιοθέτησης μηχανισμών 'διαμόρφωσης προφίλ' του μετανάστη προκειμένου να προσδιοριστεί σε ποιά κατηγορία υπάγεται αυτός (άξονας 5). Η παροχή συμβουλών στον μετανάστη ήδη σε πρώιμο στάδιο και η μελέτη των προθέσεων του είναι απαραίτητη προκειμένου να προσδιοριστεί εάν αυτός χρήζει διεθνούς προστασίας ή αν θα πρέπει να υπαχθεί σε καθεστώς επιστροφής, ή σε καθεστώς νομιμοποίησης. Η προσπάθεια προσανατολισμού του αλλοδαπού δεν θα πρέπει να προκαθορίζει εάν αυτός θα υπαχθεί στο καθεστώς του πρόσφυγα. Σκοπός του μηχανισμού αυτού είναι η ανίχνευση των κινήτρων της μετακίνησης του αλλοδαπού και η αντιμετώπισή του από την χώρα υποδοχής με τρόπο που να αντιστοιχεί στα χαρακτηριστικά που διαμορφώνουν την δική του προσωπική μεταναστευτική οδό¹⁸⁰. Προς τον σκοπό της διαμόρφωσης του προφίλ του αλλοδαπού, η Έπατη Αρμοστεία

¹⁷⁸ Liempt I. , (2008), draft paper, "*Methodological and ethical issues surrounding research on transit migration*", IMISCOE conference (Irregular) Transit Migration in the Europe space: Theory, Politics and Research Methodology, Istanbul, p.p.2.

¹⁷⁹ Crisp J.(2007), "Vital distinction: states are having increasing difficulty distinguishing between refugees and migrants", UNHCR, *Refugees Magazine*, number 148, Issue 4, <http://www.unhcr.org/refmag/148/index.html>.

¹⁸⁰ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *10-Point plan of Action*, revision 1, January 2007, p.p. 3.

του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες έχει προωθήσει συνεργασίες με κρατικούς και μη κρατικούς φορείς στην Ιταλία και την Αλβανία με σκοπό την ανίχνευση των μεταναστών που θέλουν να υποβάλλουν αίτηση ασύλου και αυτών που θέλουν να επαναπατριστούν οικειοθελώς¹⁸¹.

Ανάλογα με το προφίλ του μετανάστη, όπως αυτό διαμορφώθηκε από τον ‘μηχανισμό ανίχνευσης’ επιλέγεται και η ακολουθητέα διαδικασία εξέτασης της περίπτωσης του από τις αρμόδιες αρχές (άξονας 6). Ειδικότερα σε περίπτωση που το άτομο χρήζει διεθνούς προστασίας, επιλέγεται είτε η απλή (αν είναι πρόδηλοι οι λόγοι απόρριψης ή αποδοχής του αιτήματός του), είτε η εκτεταμένη διαδικασία. Ειδικές διαδικασίες θα πρέπει να εφαρμόζονται σε άτομα που δεν αιτώνται άσυλο αλλά χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, καθώς και σε άτομα που έχουν ειδικές ανάγκες, μη διεθνούς, προστασίας όπως τα θύματα ‘trafficking’¹⁸². Ειδικότερα για τους μη χρήζοντες διεθνούς προστασίας θα πρέπει να ερευνάται η δυνατότητα οικειοθελούς επιστροφής τους στην χώρα προέλευσης ή το ενδεχόμενο υπαγωγής τους σε εναλλακτικό καθεστώς προσωρινής διαμονής στην χώρα (διαμονή για εξαιρετικούς λόγους ή για λόγους οικογενειακής επανένωσης κ.λ.π.) ή , ακόμα και η διοχέτευσή τους στις οδούς της νόμιμης μετανάστευσης και η ένταξή τους στις διαδικασίες νομιμοποίησης¹⁸³.

Παρατηρούμε ότι αν και, όπως αναφέρθηκε μόλις ανωτέρω, το Σχέδιο Δράσης αναφέρεται ρητώς στην δυνατότητα υπαγωγής σε καθεστώς νόμιμης διαμονής στην χώρα ατόμων που δεν πληρούν τα κριτήρια του πρόσφυγα αλλά χρήζουν προστασίας για άλλους λόγους, το Πρόγραμμα υλοποίησης του σχεδίου δράσης στα ανατολικά και νοτιοανατολικά σύνορα της ΕΕ, αναφέρεται μόνο στην αξιοποίηση των δυνατοτήτων επιστροφής και επανεισδοχής¹⁸⁴ των ατόμων που δεν υπάγονται στην

¹⁸¹ UNHCR, The UN Refugee Agency, “Implementing the ten – point Plan of Action in Southern Europe: activities undertaken by UNHCR to address mixed migration in the context of the Mediterranean/Atlantic arrivals”, p.p.5.

¹⁸² UNHCR, (2007), *10-Point plan of Action*, revision 1, op. cit., p.p. 4.

¹⁸³ UNHCR (2007), *10-Point plan of Action*, revision 1, ibid.

¹⁸⁴ UNHCR, (2007), “Ten point plan of action for refugee protection and mixed migration for countries along the eastern and south eastern borders of European Union member states”, p.p. 11-12: “ In line with UNHCR Executive Committee ConclusionNo 96, UNHCR will continue to encourage states to promote return and readmission of persons found not to be in need of international protection... and

έννοια του πρόσφυγα, παραλείποντας οποιαδήποτε αναφορά στην υλοποίηση του Σχεδίου στο πεδίο παροχής προστασίας στα άτομα αυτά. Από την άλλη πλευρά, το Πρόγραμμα υλοποίησης αναφέρεται στην προσπάθεια των Ηνωμένων Εθνών να προωθήσουν την δυνατότητα παροχής επικουρικής προστασίας¹⁸⁵ χωρίς να προσδιορίζει τις κατηγορίες ατόμων, στις οποίες αφορά αυτή. Θα λέγαμε ότι το Πρόγραμμα υλοποίησης του Σχεδίου Δράσης δεν προβλέπει μεθόδους εφαρμογής προστατευτικών πλαισίων που να ικανοποιούν την ανάγκη παροχής ευρύτερης προστασίας, αν και πρόκειται για το πεδίο στο οποίο εντοπίζεται η προστιθέμενη αξία του Σχεδίου Δράσης.

iii. Πρωτοβουλίες θεσμοθέτησης πλαισίων διαλόγου σχετικά με ζητήματα διαχείρισης μεταναστευτικών ροών εν γένει, εκτός του πεδίου της μικτής μετανάστευσης.

1/ International Organization on Migration:

α/ “International Dialogue on Migration”: Αποτελεί ένα πλαίσιο διαλόγου μεταξύ των κυβερνήσεων, διακυβερνητικών και μη κυβερνητικών οργανώσεων και άλλων δρώντων με αντικείμενο την μελέτη ζητημάτων μεταναστευτικής πολιτικής που θεσμοθετήθηκε το 2001. Λαμβάνει χώρα κάθε χρόνο στις συναντήσεις του Συμβουλίου του Οργανισμού και εκτάκτως διοργανώνονται ομάδες εργασίας που μελετούν ειδικά θέματα σχετικά με την σχέση της μεταναστευτικής πολιτικής με διάφορα πεδία πολιτικής (π.χ. εμπόριο, υγείας, ανάπτυξη, ασφάλεια κ.λ.π.)¹⁸⁶. Το 2005 ειδικό ζήτημα του διεθνούς διαλόγου αποτέλεσε η ανάγκη θεσμοθέτησης μίας συνεκτικής πολιτικής για την μετανάστευση. Ειδικότερα, υπογραμμίζεται ότι ο διατομεακός και διεθνικός χαρακτήρας της μεταναστευτικής πολιτικής επιβάλλει την συμπληρωματική ανάπτυξη των πολιτικών ελέγχου και προώθησης στο πεδίο της μετανάστευσης, αλλά και την συνεκτική ανάπτυξη της μεταναστευτικής πολιτικής προς άλλες πολιτικές που επηρεάζονται από αυτήν¹⁸⁷.

UNHCR will continue to cooperate closely with IOM and other partners to provide information on voluntary return options..”

¹⁸⁵ UNHCR, (2007), “Ten point plan of action for refugee protection and mixed migration for countries along the eastern and south eastern borders of European Union member states”, op. cit., p.p.8, ‘complementary protection regime’.

β/ *Regional consultative processes on migration (RCPs)*: αποτελούν επίσης πλαίσια άτυπου και μη δεσμευτικού διαλόγου στα οποία συμμετέχουν κράτη, διεθνείς οργανισμοί και σε ορισμένες περιπτώσεις μη κυβερνητικές οργανώσεις με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών σε ζητήματα μετανάστευσης. Ο όρος “regional consultative process” είναι παραπλανητικός γιατί, αφενός σε αυτόν δεν λαμβάνουν μέρος υποκρατικές οντότητες (περιφέρειες κρατών), αφετέρου σε πολλές από αυτές τις πλατφόρμες διαλόγου έχουν λάβει μέρος κράτη από διάφορες γεωγραφικές περιοχές, στερώντας τους των τοπικό ή περιφερειακό χαρακτήρα.

γ/ Στο πλαίσιο αυτών των πρωτοβουλιών, αλλά και ευρύτερα, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης μελετά και προωθεί την υιοθέτηση ενός συνολικού μοντέλου διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών, οπτική την οποία υιοθετούμε και στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας. Ειδικότερα ο Οργανισμός διαπιστώνει ότι η αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών γινόταν παραδοσιακά από τις κυβερνήσεις με μία μονοδιάστατη, αποσπασματική αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανέκυπταν, χωρίς αυτή να εντάσσεται σε ένα συνολικό πλαίσιο. Ωστόσο, ο μικτός χαρακτήρας τους οδηγεί, μέσα από μία σταδιακή πορεία ωρίμανσης, στην συνειδητοποίηση ότι η μετανάστευση θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διαχείρισης με «συνολικό τρόπο»¹⁸⁸.

Η σύλληψη του μοντέλου αυτού εδράζεται στις εξής αφετηριακές παραδοχές:

- Η μετανάστευση θα πρέπει, όπως προαναφέρθηκε, να αντιμετωπιστεί σαν μία **συνεχής διαδικασία**, η αντιμετώπιση της οποίας απαιτεί ευελιξία, τόσο από τα άτομα υπό μετακίνηση, όσο και από τις κοινωνίες υποδοχής τους.
- Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει ένα **σύνολο εμπλεκόμενων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων** όπως τις κυβερνήσεις, τις επιχειρήσεις, τις ενώσεις εργοδοτών, τις ενώσεις μεταναστών, μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι οποίοι συμμετέχουν στην διαμόρφωση πολιτικής αντιμετώπισης της¹⁸⁹.
- *Επιπλέον η μετανάστευση, ως τομέας πολιτικής διαπλέκεται με ένα σύνολο τομέων*

¹⁸⁶ International Organization for Migration, (IOM), International Dialogue on Migration, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/385>.

¹⁸⁷ International Organization for Migration, International Dialogue on migration 2005, theme: *Towards policy coherence on Migration*, Ninetieth Session, MC/INF/279, 21 October 2005, p.p.1.

¹⁸⁸ International Organization for Migration (IOM), paper MC/INF/255, op. cit, p.p.1.

¹⁸⁹ International Organization for Migration (IOM), (2004), paper MC/INF/276, ‘Valuing Migration: costs, benefits, opportunities and challenges’, eighty –eighth session, p.p. 7.

¹⁹⁰ International Organization for Migration (IOM), paper MC/INF/255, op. cit, p.p.1.

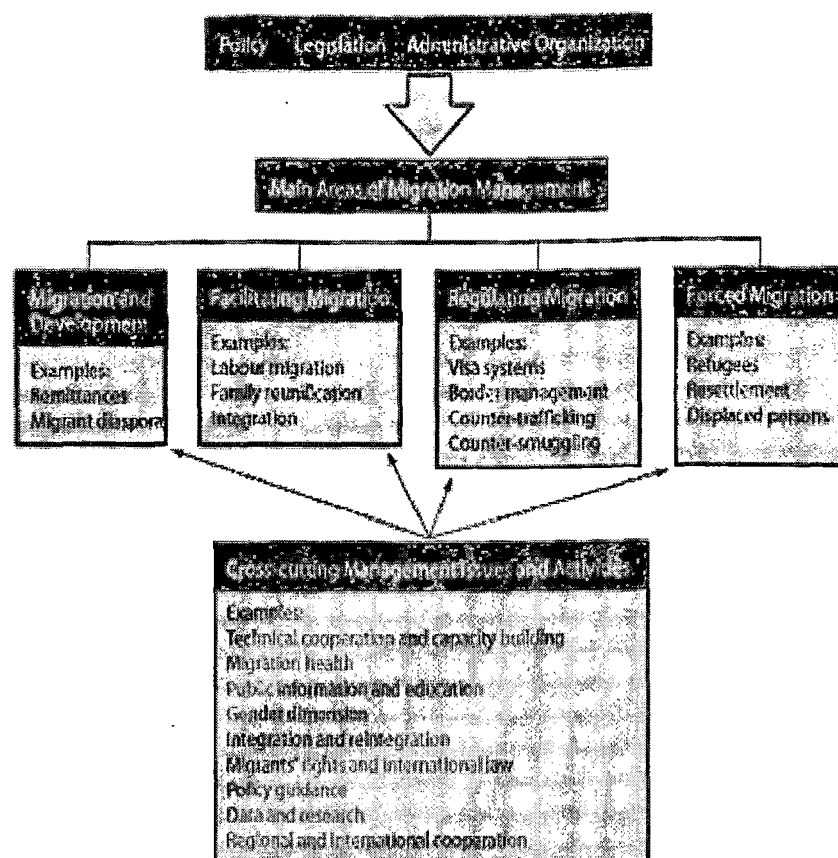
¹⁹¹ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/528#>

πολιτικής, όπως: την οικονομική, την κοινωνική πολιτική, την πολιτική εμπορίου, εργασίας, υγείας, πολιτισμού και ασφάλειας, και την πολιτική ανθρωπίνων δικαιωμάτων¹⁹⁰.

Η συνολική διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών εδράζεται στις εξής παραμέτρους:

- i. τις δυνατότητες προώθησης της νόμιμης μετανάστευσης
- ii. τον αποτελεσματικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων
- iii. την οικειοθελή επιστροφή με ασφάλεια και αξιοπρέπεια και υποστηριζόμενη επανεισδοχή των μεταναστών που στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων.
- iv. Την υποδοχή και συμμετοχή των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής.
- v. Την αναγνώριση και το σεβασμό των δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων,
- vi. Τις πρωτοβουλίες σχετικά με την αντιμετώπιση των αιτιών της ‘forced migration’, συμπεριλαμβανομένων των στόχων του διεθνούς εμπορίου, των επενδύσεων και της αναπτυξιακής βοήθειας στις χώρες προέλευσης

Το παρακάτω διάγραμμα της International Organization on Migration¹⁹¹ απεικονίζει την διαπλοκή των πολλαπλών πεδίων ενός μοντέλου διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών:



2/ Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS): Στο πλαίσιο του ερευνητικού κέντρου του Πανεπιστημίου της Οξφόρδης σχετικά με την μετανάστευση έχουν δρομολογηθεί μία σειρά από ερευνητικά προγράμματα σχετικά με το ζήτημα της διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών. Ενδεικτικά αναφέρονται τα κατωτέρω:

1) *Το πλέγμα μετανάστευσης και ασύλου: η διασπορά των Σομαλών και των Tamil (MAST):* Μελετώντας τις ροές ατόμων από αυτές τις χώρες στο Ηνωμένο Βασίλειο, το

πρόγραμμα μελετά την σχέση ανάμεσα σε άτομα που έχουν εισέλθει στην χώρα σε διαφορετικές χρονικές στιγμές από διαφορετικά κοινωνικό- οικονομικά περιβάλλοντα και μέσω διαφορετικών διόδων. Το πρόγραμμα αποπειράται να ερμηνεύσει γιατί η μετανάστευση λαμβάνει συγκεκριμένη μορφή σε συγκεκριμένες χρονικές στιγμές και πώς ευρύτεροι πολιτικοί, κοινωνικοί και οικονομικοί παράγοντες επενεργούν στην μεταβλητότητα των ροών.

2) *«Ένα νέο παράδειγμα ασύλου: ρητορική ή πραγματικότητα; (NAP):* Το Πρόγραμμα αυτό μελετά, εάν αναδύεται ένας νέος τύπος ασύλου μέσα από τις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται, ώστε οι σύγχρονες πολιτικές ασύλου έχουν ως σημείο αναφοράς τις χώρες καταγωγής. Έχουν ήδη ολοκληρωθεί δύο ‘workshops’ σχετικά με το ζήτημα της **διαχείρισης** των μεταναστευτικών ροών και πρόκειται να γίνει περαιτέρω έρευνα σχετικά με την μετανάστευση διέλευσης (‘transit migration’) και την ανάγκη νέων συστημάτων ασύλου με την Ουκρανία και την Τουρκία ως cases-studies.

3) *Migration on the fringes of Europe: Transit Migration in Ukraine and Turkey (FringeMig):* Το Πρόγραμμα μελετά την πολιτική διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών στην Ουκρανία, την Τουρκία και την Μολδαβία σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο και υπό το πρίσμα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Προσπαθεί να αιτιολογήσει τις συνέπειες της εξωτερίκευσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής για τις χώρες διέλευσης και τους μετανάστες, μελετά την στάση της κοινωνίας των πολιτών και τον τρόπο με τον οποίο οι κρατικές μεταναστευτικές πολιτικές και οι αυξημένοι έλεγχοι των εξωτερικών συνόρων επηρεάζουν τον τρόπο διαμόρφωσης των στρατηγικών των μεταναστών και τα κριτήρια λήψης των αποφάσεών τους.

II. Ευρωπαϊκό Επίπεδο

ι. Γενικά:

Αξιοσημείωτη είναι η πρωτοποριακή τοποθέτηση του Συμβουλίου της Ευρώπης επί του θέματος της ευρύτερης διεθνούς προστασίας. Συγκεκριμένα, στη Σύσταση της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης¹⁹² για την κατάσταση των de facto προσφύγων του 1976 και τη Σύσταση της Επιτροπής Υπουργών¹⁹³ για την προστασία προσώπων που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της Σύμβασης της Γενεύης και δεν έχουν αναγνωριστεί τυπικά ως πρόσφυγες, προτείνεται η επεκτατική εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης στα άτομα αυτά και απαριθμούνται ρητώς τα δικαιώματα που προτείνεται να αποδίδονται στα πρόσωπα που χρήζουν διεθνούς προστασίας με ευρύτερη θεώρηση της έννοιας.

Στο πλαίσιο της ΕΕ, το ζήτημα της διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών υπάγεται στις πολιτικές του 3^{ου} πυλώνα, του 'Χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης'. Τα πεδία πολιτικής που διαπλέκονται κατά την διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών, υπάγονται στην συντρέχουσα αρμοδιότητα μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών, η άσκηση της οποίας, βάσει της αρχής της επικουρικότητας, γίνεται κατ' αρχήν σε κρατικό επίπεδο – καθώς τα πεδία αυτά εμπίπτουν στον σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας- ενώ τα κοινοτικά μέτρα πλαισιώνουν και υποστηρίζουν τις κρατικές πολιτικές, θέτοντας τις ελάχιστες κοινές προϋποθέσεις για την σταδιακή θεμελίωση μίας ευρωπαϊκής κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική μπορεί να διακριθεί αρχικά σε δύο φάσεις (με διαχωριστικό σημείο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών και την υιοθέτηση του Προγράμματος της Χάγης) και σε τέσσερις περιόδους με καθοριστικούς σταθμούς και κομβικά σημεία την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν και

¹⁹² Σύσταση αρ. 773 (1976) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για την κατάσταση των de facto προσφύγων του 1976, Περράκης Στ., Μάστακας Π. (2005), Άσυλο-Πρόσφυγες. Νομοθετική πολιτική διεθνών οργανισμών (Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, ΕΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης), Κείμενα Διεθνούς Πρακτικής, τόμος 14, Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, σ.σ. 189.

¹⁹³ Σύσταση R (84)1 της Επιτροπής Υπουργών για την προστασία προσώπων που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της Σύμβασης της Γενεύης και δεν έχουν αναγνωριστεί τυπικά ως πρόσφυγες, Περράκης Στ., Μάστακας Π. (2005), Άσυλο-Πρόσφυγες. Νομοθετική πολιτική διεθνών οργανισμών (Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, ΕΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης), όπ.π., σ.σ.166.

το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Χάγης, αφού στο πλαίσιο των ανωτέρω αναγνωρίστηκε η αναγκαιότητα και καθορίστηκαν οι στόχοι και οι προτεραιότητές της¹⁹⁴.

Μετά την Συνθήκη του Άμστερνταμ, η διάρθρωση των πολιτικών του 'Χώρου' αναθεωρήθηκε με γνώμονα την αντίληψη σχετικά με την σημασία της κατοχύρωσης της ελευθερίας των προσώπων για την προώθηση της δράσης στο πλαίσιο του κοινοτικού πυλώνα και την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Ως εκ τούτου ένα τμήμα του παλαιού τρίτου πυλώνα κοινοτικοποιήθηκε και οι υπόλοιπες πολιτικές εξακολούθησαν να υπάγονται σε αυτόν. Παράλληλα το κεκτημένο Schengen, που μέχρι τότε επιτελούσε εξωθεσμική λειτουργία, ενσωματώθηκε στην ΕΕ με το Πρωτόκολλο «για την ενσωμάτωση του κεκτημένου Schengen στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης», προσαρτημένο στην Συνθήκη του Άμστερνταμ. Η εξέλιξη αυτή είναι πολυσήμαντη καθώς ένα σύστημα παράλληλης ολοκλήρωσης¹⁹⁵ εντάσσεται στις πολιτικές της ΕΕ, με ό,τι θετικό συνεπάγεται αυτό από πλευράς ελέγχου¹⁹⁶.

Το ζήτημα της διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών εμπίπτει εν μέρει στο τμήμα του 'Χώρου' που κοινοτικοποιήθηκε και αποτέλεσε τον νέο τίτλο III α και ήδη IV της Συνθήκης ΕΚ «θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» και εν μέρει στις πολιτικές για την δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και την αστυνομική συνεργασία που εξακολουθούν να υπάγονται στον ενωσιακό τρίτο πυλώνα υπό τον

¹⁹⁴ Μανωλοπούλου-Βαρβιτσιώτη Αικ. (2007), «Η ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης. Από ad hoc διακυβερνητική συνεργασία σε μείζονα προτεραιότητα της ΕΕ», στο (επιμ.) Περράκης Στ., *Ο χώρος ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης της ΕΕ*, Πρακτικά Ημερίδας, Ευρωπαϊκό Κέντρο Έρευνας και Κατάρτισης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Ανθρωπιστικής Δράσης Παντείου Πανεπιστημίου, εκδ. Α.Ν. Σάκουλας, σ.σ. 283.

¹⁹⁵ Περράκης Στ. (2006), «Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην ΕΕ», στο *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, τόμος Α, επιμέλεια: Κ. Στεφάνου, Μ. Τσινισιζέλης, Αρ. Φατούρος, Θ. Χριστοδουλίδης, Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σ.σ. 427.

¹⁹⁶ Ως κεκτημένο Σένγκεν θεωρείται η Συμφωνία του 1985, η Σύμβαση εφαρμογής του 1990, τα πρωτόκολλα και οι πράξεις προσχωρήσεως στις δύο αρχικές συμβάσεις, όπως και οι αποφάσεις και οι δηλώσεις της Εκτελεστικής Επιτροπής Schengen. Το σύνολο των εν λόγω ρυθμίσεων κατανεμήθηκε, ανάμεσα στον κοινοτική ύλη του πρώτου πυλώνα και σε εκείνη του Γ' Πυλώνα. Η κοινοτικοποίηση του Schengen έγινε με μία μορφή «ενισχυμένης συνεργασίας» ή σε μία μορφή συνεργασίας a la carte, καθώς η Βρετανία και η Ιρλανδία διατηρούν το δικαίωμα να ενταχθούν στις πολιτικές συνολικά ή σε μία επιμέρους, κατόπιν αιτήματος τους και ομόφωνης αποδοχής από τα μέλη Schengen (opt- out). Επίσης η Δανία, μέλος του διακυβερνητικού συστήματος Schengen, δεν θα συμμετέχει στην περαιτέρω ανάπτυξη και κοινοτικοποίηση του κεκτημένου Schengen.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

νέο τίτλο VI της ΣΕΕ¹⁹⁷. Ειδικότερα στην διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών διαπλέκονται: ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων (Άρθρο 62 παρ. 2 α ΣΕΚ), η πολιτική θεωρήσεων (Άρθρο 62 παρ. 2 β ΣΕΚ), η πολιτική ασύλου (Άρθρο 63 παρ. 1 ΣΕΚ), τα μέτρα περί ατόμων τα οποία χρήζουν διεθνούς προστασίας (χωρίς να είναι πρόσφυγες) και δεν μπορούν να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής τους (Άρθρο 63 παρ. 2 α), η λήψη μέτρων κατά της παράνομης μετανάστευσης (Άρθρο 63 παρ. 3β) και η δικαστική και αστυνομική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις σχετικά με την αντιμετώπιση της λαθραίας διακίνησης (smuggling) και της εμπορίας ανθρώπων (trafficking).

Στο πλαίσιο του παρόντος θα γίνει μία προσπάθεια να σκιαγραφηθεί το ενωσιακό και κοινοτικό κεκτημένο στα πεδία αυτά μέχρι το 2005, με έμφαση στις πτυχές που συντείνουν, κατά την κρίση μας, στην προώθηση μιας οριζόντιας ολοκληρωμένης πολιτικής διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών. Στην συνέχεια θα αναφερθούμε στην μετάβαση που παρατηρείται στις ανακοινώσεις της Επιτροπής μετά το 2006 προς μία ολοκληρωμένη διαχείριση και την παγκόσμια προσέγγιση του ζητήματος και θα αποπειραθούμε να συμπεράνουμε αν η μετάβαση αυτή στο επίπεδο των ανακοινώσεων επιφέρει και αντίστοιχη ποιοτική αλλαγή στην αντιμετώπιση του ζητήματος των μικτών μεταναστευτικών ροών.

ii. Το κοινοτικό και ενωσιακό κεκτημένο:

Η συνειδητοποίηση της ανάγκης μετάβασης σε μία συνολική πολιτική διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών ανιχνεύεται στις Συνόδους Κορυφής ήδη από το 1999, ωστόσο, όπως θα διαφανεί κατωτέρω, η πορεία διαμόρφωσης του κοινοτικού και ενωσιακού κεκτημένου μέχρι την ρητή δρομολόγησή του στην τροχιά αυτή ήταν μακρά. Άλλωστε, η δρομολόγηση αυτή παρέμεινε σε διακηρυκτικό επίπεδο, αυτό των ανακοινώσεων της Επιτροπής, και δεν έχει μεταβεί στο στάδιο της υλοποίησης.

Συνοπτικά τα θέματα της μετανάστευσης που απασχολούν την ΕΕ μέχρι την υιοθέτηση του Προγράμματος της Χάγης περιστρέφονται γύρω από τρεις άξονες που

¹⁹⁷ Βλ. Περράκης Στ.(2006), όπ.π., σ.σ. 391.

τους αποτελούν¹⁹⁸: α/ η αντίδραση στην μεταναστευτική πίεση: οι παράγοντες που δημιουργούν τις μεταναστευτικές ροές, που παραπέμπουν στην ενεργοποίηση της ΕΕ στον τομέα της εξωτερικής, εμπορικής, αναπτυξιακής πολιτικής και της πολιτικής της συνεργασίας με τρίτες χώρες, β/ ο έλεγχος της μεταναστευτικής ροής: οι πολιτικές εισδοχής, που παραπέμπουν στα ζητήματα των θεωρήσεων, της οικογενειακής επανένωσης, των προσφύγων, των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, της προσωρινής προστασίας, της παράνομης μετανάστευσης, της ενίσχυσης των ελέγχων των εξωτερικών συνόρων, του επαναπατρισμού και της επανεισδοχής, και γ/η ενίσχυση των πολιτικών ένταξης των νομίμων μεταναστών.

Συγκεκριμένα στην ειδική Σύνοδο του Tampere στις 15-16 Οκτωβρίου 1999 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναφέρεται στην προαγωγή μιας ουσιαστικής κοινής πολιτικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και στην ανάπτυξη κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου¹⁹⁹. Στην Σύνοδο Κορυφής του Λάακεν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεσμεύεται να υιοθετήσει «κοινή πολιτική στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, η οποία θα τηρεί την απαραίτητη ισορροπία μεταξύ της προστασίας των προσφύγων, σύμφωνα με τις αρχές της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, της θεμιτής προσδοκίας για καλύτερη ζωή και της ικανότητας υποδοχής της Ένωσης και των κρατών μελών της²⁰⁰».

Μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου και αυτές σε Λονδίνο και Μαδρίτη, και την διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Επιτροπή προέβη στον απολογισμό του Πρόγράμματος του Τάμπερε όπου διαπίστώνει ότι: *«ο βαθμός της αρχικής φιλοδοξίας περιορίστηκε από εμπόδια θεσμικού χαρακτήρα, αλλά μερικές φορές και από ανεπαρκή πολιτική συμφωνία. Η σταδιακή προσέγγιση ήταν συχνά η μόνη δυνατή εναλλακτική δράση για να υπάρξει πρόοδος²⁰¹»*.

¹⁹⁸ Βλ. Μανωλοπούλου-Βαρβιτσιώτη Αικ. (2007), όπ.π., σ.σ. 285.

¹⁹⁹ COM(2004) 401 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 2ας.6.2004, «Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης : απολογισμός του προγράμματος Τάμπερε και μελλοντικές κατευθύνσεις», σ.σ. 10.

²⁰⁰ Συμπεράσματα Προεδρίας – Λάακεν, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, SN 300/1/01 REV 1, συμπέρασμα 39σ.σ. 11.

²⁰¹ COM(2004) 401 τελικό, όπ.π., σ.σ.5.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Μετά τον ανωτέρω απολογισμό, το ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις Βρυξέλλες (4-5- Νοεμβρίου 2005) υιοθέτησε το Πρόγραμμα της Χάγης, το οποίο αποτελεί ποιοτική μετεξέλιξη του Προγράμματος Τάμπερε. Στο τμήμα του Προγράμματος που αφορά στην πολιτική ασύλου, μετανάστευσης κα ελέγχου των συνόρων ορίζεται ότι: *«Απαιτείται μια συνολική προσέγγιση, που θα περιλαμβάνει όλα τα στάδια της μετανάστευσης όσον αφορά τα γενεσιουργά αίτια της μετανάστευσης, τις πολιτικές εισόδου και εισδοχής και τις πολιτικές ένταξης και επιστροφής. Για τη διαμόρφωση μιας τέτοιας προσέγγισης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παροτρύνει το Συμβούλιο, τα κράτη μέλη και την Επιτροπή να επιδιώξουν συντονισμένες, ισχυρές και ουσιαστικές σχέσεις εργασίας των αρμοδίων για την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου με τους αρμόδιους για άλλους τομείς πολιτικής που άπτονται των τομέων αυτών. Η συντελούμενη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης θα πρέπει να βασίζεται σε μια κοινή ανάλυση των μεταναστευτικών φαινομένων σε όλες τους τις πτυχές²⁰²»*. Ακολούθησε ανακοίνωση της Επιτροπής²⁰³ στην οποία διατυπώνει 10 προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία σχετικά με την ολοκλήρωση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Επιπλέον για τη συγκέντρωση και την ανταλλαγή πληροφοριών για τις μεταναστευτικές ροές λειτουργεί το Κέντρο πληροφόρησης, μελετών και ανταλλαγών δεδομένων (CIREFI)²⁰⁴.

²⁰² Συμπεράσματα της Προεδρίας - Βρυξέλλες, 4-5 Νοεμβρίου 2004, 14292/1/04 REV 1 11, ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι ΕΛ, «ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΧΑΓΗΣ: ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ», σ.2 http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/hague_programme_el.pdf

²⁰³ COM (2005) 184 της 10ης.5.2007, Ανακοίνωση της Επιτροπής: «Το Πρόγραμμα της Χάγης: Δέκα Προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία. Η εταιρική σχέση για την ανανέωση της Ευρώπης στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης».

²⁰⁴ Βλ. Περράκης Στ.(2006),όπ.π., σ.σ. 410.

Α. Έλεγχος των εξωτερικών συνόρων

Από το 1995 και μετά, ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων διέπεται από τη Σύμβαση του Σένγκεν²⁰⁵, ενώ πιο λεπτομερείς διαδικαστικές διατάξεις καθορίζονται στο κοινό εγχειρίδιο για τα εξωτερικά σύνορα,²⁰⁶ το οποίο περιέχει ένα κοινά αποδεκτό από τα κράτη επίπεδο ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα²⁰⁷. Η σύμβαση του Σένγκεν περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, γενικές διατάξεις σχετικά με την είσοδο για διαμονή που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες, τις υποχρεώσεις των κρατών μελών στον τομέα του ελέγχου, την ευθύνη των μεταφορέων και το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS). Η ανάγκη επίβλεψης της ορθής και ενιαίας εφαρμογής των κανόνων αυτών ανατίθεται στην Μόνιμη Επιτροπή Αξιολόγησης και εφαρμογής του Σένγκεν η οποία ιδρύθηκε με απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής του Σένγκεν²⁰⁸, και η οποία, μετά την κοινοτικοποίηση του κεκτημένου Schengen κατέστη ομάδα εργασίας του Συμβουλίου.

Σημαντική εξέλιξη προς την υιοθέτηση ενός μοντέλου διαχείρισης στο οποίο εντάσσεται ως παράμετρος ο μικτός χαρακτήρας των μεταναστευτικών ροών αποτελεί η υιοθέτηση ενός 'Σχεδίου δράσης' για την ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων τον Ιούνιο του 2002 από τους Υπουργούς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, το οποίο θεμελιώθηκε σε προγενέστερη αντίστοιχη Ανακοίνωση της Επιτροπής²⁰⁹. Η Επιτροπή στην Ανακοίνωσή της εντοπίζει τις κύριες ανάγκες του συστήματος για να καταστεί δυνατή η μετάβαση σε ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα και παραθέτει τους άξονες μιας τέτοιας ολοκληρωμένης προσέγγισης²¹⁰: την διαμόρφωση κοινών νομοθετικών διατάξεων, την θεσμοθέτηση ενός *Κοινού φορέα των ενασχολούμενων με την φύλαξη των εξωτερικών συνόρων*

²⁰⁵ Charpentier J., "Les conditions d' acces des etrangers dans l' espace Schengen", dans Alexis Pauly (ed), *Les accords de Schengen:abolition des frontieres interieures oy menaces pour les libertes publiques?*, Institut europeen d' administration publique, 1993, p.69.

²⁰⁶ Επίσημη Εφημερίδα L 239, 22.09.2002.

²⁰⁷ Παπακωνσταντίνης Γ., *Συμφωνίες Schengen*, Αθήνα, 1998, σ.σ. 44.

²⁰⁸ Απόφαση SCH/COM-ex 98, ΕΕ L 239, 22.09.2000

²⁰⁹ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p118.

²¹⁰ COM(2002) 233 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 7^{ης}/5/2002 στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ», σ.σ. 12.

(«Ευρωπαϊκό σώμα φύλαξης των συνόρων²¹¹»), την διάρθρωση μιας κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων, την κοινή κατεύθυνση της εκπαίδευσης και του εξοπλισμού των φυλάκων και την κατανομή του βάρους μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης.

Η εξέλιξη που, ίσως, να ενδεικνύει την μετάβαση από ένα σύστημα ελέγχου, σε μία πολιτική που σταθμίζει την ανάγκη παροχής προστασίας στους χρήζοντες διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο των ευρύτερων πληθυσμιακών ροών, αποτελεί το γεγονός ότι η διαμόρφωση μιας κοινής εκπαίδευσης των ενασχολούμενων με την φύλαξη των εξωτερικών συνόρων αποτέλεσε πρόσφορο έδαφος συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και άλλους διεθνείς φορείς (Οργανισμούς και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις) ενασχολούμενους με την προστασία των προσφύγων. Επετεύχθη, έτσι, η ενσωμάτωση στο πρόγραμμα σπουδών στοιχείων διεθνούς δικαίου σχετικών με την προστασία των προσφύγων και των δικαιωμάτων τους. Επίσης, με παρέμβαση των φορέων αυτών, εντάχθηκαν στο εκπαιδευτικό πρόγραμμα τεχνικές συνέντευξης και ανίχνευσης των χαρακτηριστικών κάθε ατόμου που διέρχεται τα σύνορα, με σκοπό την έγκαιρη διαπίστωση της ανάγκης υπαγωγής του σε διαδικασίες παροχής διεθνούς προστασίας, ήδη από το στάδιο της διέλευσης των συνόρων. Ωστόσο, οι διεθνείς φορείς δεν πέτυχαν την σύναψη συμφωνιών με τα μεμονωμένα ευρωπαϊκά κράτη (των οποίων οι αρχές εξακολουθούν να είναι αρμόδιες για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων) προκειμένου να αποκτήσουν λειτουργικό ρόλο, για την ανίχνευση των ατόμων που χρήζουν προστασίας, σε συνεργασία με τις αρμόδιες εθνικές αρχές ελέγχου των συνόρων ή, έστω, καθεστώς παρατηρητή στους ελέγχους των εξωτερικών συνόρων²¹².

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης της 20ης Ιουνίου του 2003 κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει, το συντομότερο δυνατόν, προτάσεις για την αναμόρφωση του κοινοτικού εγχειριδίου με άξονα τις κατευθύνσεις που δόθηκαν με την προαναφερόμενη ανακοίνωση και να εξετάσει την ανάγκη δημιουργίας νέων

²¹¹ COM(2002) 233 τελικό, όπ.π. σ.σ. 13.

²¹² Βλ. Klaauw J.(2004), op. cit., p.p118.

θεσμικών μηχανισμών και, ιδίως, τη δυνατότητα δημιουργίας ενός κοινοτικού επιχειρησιακού σχήματος, προκειμένου να βελτιωθεί η επιχειρησιακή συνεργασία σε θέματα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για την κατάρτιση κοινοτικού κώδικα²¹³, η οποία κατέληξε στην θεσμοθέτηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 (κώδικας συνόρων Σένγκεν)²¹⁴ που αποτελεί το κοινό νομοθετικό πλαίσιο για μία ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Ο Κανονισμός αναφέρεται αφενός την υποχρέωση των συνοριοφυλάκων να σέβονται πλήρως την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και να μην κάνουν καμία διάκριση απέναντι στα πρόσωπα με βάση το φύλο, τη φυλή ή την εθνική καταγωγή, τη θρησκεία ή τις πεποιθήσεις, την αναπηρία, την ηλικία ή τον σεξουαλικό προσανατολισμό, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, αφετέρου στην επαγγελματική κατάρτιση και ειδίκευση των συνοριοφυλάκων κατά τα προαναφερθέντα.

Για τον συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας η Επιτροπή, αντσκοκρινόμενη στην σχετική πρόσκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, πρότεινε²¹⁵ την σύσταση του ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα (**FRONTEX**). Μετά την γνωμοδότηση της ευρωπαϊκής οικονομικής και κοινωνικής Επιτροπής²¹⁶, εκδίδεται ο κανονισμός αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα

²¹³ COM(2006) 904 τελικό, Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 «για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), όσον αφορά τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Επιτροπή».

²¹⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, «για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης των συνόρων από τα πρόσωπα (κώδικας συνόρων Σένγκεν)», ΕΕ L 105 της 14.04.2006.

²¹⁵ Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου, της 11ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα (COM(2003)687 τελικό – 2003/0273(CNS))

²¹⁶ SOC 169 Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής οικονομικής και κοινωνικής Επιτροπής, για την Πρόταση Κανονισμού, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα, Βρυξέλλες 29 Ιανουαρίου 2004, (COM(2003)687 τελικό – 2003/0273(CNS))

εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης²¹⁷. Ο οργανισμός είναι κοινοτικός, διαθέτει νομική προσωπικότητα και θεσμική αυτονομία (διοικητικό συμβούλιο, εκτελεστικός διευθυντής). Τα κύρια καθήκοντα του οργανισμού συνίστανται:

- στον συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων·
- στην εκπόνηση ενός προτύπου κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων και την προετοιμασία των αναλύσεων των γενικών και ειδικών κινδύνων·
- στην παροχή συνδρομής στα κράτη μέλη για την επαγγελματική κατάρτιση των εθνικών συνοριακών φρουρών τους μέσω ανάπτυξης κοινών κανόνων επαγγελματικής κατάρτισης, παρέχοντας επίσης επαγγελματική κατάρτιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο στους εκπαιδευτές των εθνικών συνοριακών φρουρών, οργανώνοντας σεμινάρια και προσφέροντας συμπληρωματική επαγγελματική κατάρτιση στους υπαλλήλους των αρμοδίων διοικήσεων·
- στην παρακολούθηση της εξέλιξης της έρευνας στον τομέα του ελέγχου και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων·
- στη συνδρομή στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν μια κατάσταση που απαιτεί ενισχυμένη τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια στα εξωτερικά τους σύνορα·
- στην παροχή στα κράτη μέλη της αναγκαίας στήριξης για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατριsmού.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Χάγης, στα πορίσματά του, ζήτησε τη σύσταση ομάδων εθνικών εμπειρογνώμων ικανών να παράσχουν ταχέως τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια στα κράτη μέλη που τους το ζητούν και κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει, έως την άνοιξη του 2006, πρόταση σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης σύμφωνα με το πρόγραμμα της Χάγης. Ανταποκρινόμενη σε αυτό, η Επιτροπή υπέβαλε στις 19 Ιουλίου 2006 την πρόταση κανονισμού για τη θέσπιση

²¹⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού σύστασης του Frontex όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό²¹⁸, ώστε να δοθεί μια νομική βάση στις ομάδες αυτές.

Επί της ανωτέρω προτάσεως το Κοινοβούλιο εξέδωσε την από 12-4-2007 Έκθεσή²¹⁹ του στην οποία επισημαίνονται, μεταξύ άλλων, ότι η αποστολή ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα για την παροχή συνδρομής περιορισμένης χρονικής διάρκειας πραγματοποιείται σε εξαιρετικές και επείγουσες περιπτώσεις. Περιστάσεις αυτού του είδους προκύπτουν όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει μαζική εισροή υπηκόων τρίτων χωρών που προσπαθούν να εισέλθουν παράνομα στο έδαφός του, πράγμα που απαιτεί άμεση ανάληψη δράσης και όπου η αποστολή ομάδας ταχείας επέμβασης στα σύνορα θα συμβάλει στην παροχή αποτελεσματικής δράσης²²⁰. Οι ομάδες ταχείας επέμβασης στα σύνορα δεν προβλέπεται να παρέχουν μακροχρόνια συνδρομή.

Σε συνέχεια των ανωτέρω προτάσεων, εκδίδεται ο Κανονισμός (ΕΚ) 836/2007²²¹ για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα, ο οποίος καθορίζει ένα μηχανισμό στόχος του οποίου είναι να παράσχει ενισχυμένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή, για μια περιορισμένη περίοδο, με τη σύσταση ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα, ο οποίος συμπεριλαμβάνει και τους συνοριοφύλακες άλλων κρατών μελών. Οι ομάδες αυτές παρεμβαίνουν κατόπιν αιτήματος ενός κράτους μέλους το οποίο αντιμετωπίζει καταστάσεις που έχουν

²¹⁸ «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό», Βρυξέλλες, 19.7.2006 COM(2006) 401 τελικό, 2006/0140 (COD), {SEC(2006) 953} {SEC(2006) 954} {SEC(2006) 955}.

²¹⁹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, Α6- 0135/2007, «Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό», Εισηγητής: Gérard Deprez, 12-4-2007, RR\662605EL.doc, PE 380.718v02-00.

²²⁰ Ο.π. Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σ. 6-7.

²²¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 836/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2007, «για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων», ΕΕ L 186/3, της 18^{ης}.7.2007.

επείγοντα και εξαιρετικό χαρακτήρα, οι οποίες προκύπτουν από τη μαζική εισροή λαθρομεταναστών²²²

Το 2008, η Επιτροπή, σε απάντηση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Χάγης, υπέβαλε έκθεση²²³ με την οποία πραγματοποιείται η πολιτική αξιολόγηση του Οργανισμού (συμπεριλαμβανομένων των ομάδων ταχείας επέμβασης) και διατυπώνονται βραχυπρόθεσμες συστάσεις. Υπό το πρίσμα της προόδου που συντελείται μέσω των μηχανισμών αυτών στο πεδίο της ανίχνευσης των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο των μικτών μεταναστευτικών ροών, στην εν λόγω ανακοίνωση διαπιστώνεται η ποιοτική υπεροχή των κοινών επιχειρήσεων, οι οποίες συμβάλλουν στην ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών και πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και την προώθηση της καθημερινής συνεργασίας μεταξύ των αρχών φύλαξης των εθνικών συνόρων²²⁴. Επιβεβαιώνοντας την σημασία της εκπαίδευσης των συνοριοφυλάκων στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να διοργανώνονται ειδικά επιμορφωτικά μαθήματα, συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής προσωπικού, από τον FRONTEX που να αφορούν τις οικείες διατάξεις των ευρωπαϊκών και διεθνών κανόνων για το άσυλο, το δίκαιο της θάλασσας και τα θεμελιώδη δικαιώματα, προκειμένου να επιτευχθεί η πλήρης τήρηση των κανόνων αυτών και η συνεκτική προσέγγιση υποθέσεων που αφορούν τον συντονισμό της έρευνας και της διάσωσης²²⁵. Ο FRONTEX συμμετέχει στις συνεδριάσεις του Κέντρου πληροφόρησης, συζήτησης και ανταλλαγής (CIREFI) απόψεων σχετικά με τη διέλευση των συνόρων και τη μετανάστευση, το οποίο συνεδριάζει τακτικά στο Συμβούλιο. Το CIREFI συνδράμει τα κράτη μέλη όσον αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών για τη νόμιμη μετανάστευση, την πρόληψη της παράνομης

²²² Αιτήσει κράτους μέλους, ο εκτελεστικός διευθυντής του ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα (Frontex) αποφασίζει για την ανάπτυξη δράσης μίας ή περισσότερων ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα το συντομότερο δυνατό και το αργότερο πέντε εργάσιμες ημέρες μετά τη λήψη της αίτησης.

²²³ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, της 13^{ης}/2/2008. «Έκθεση για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX», COM(2008) 67 τελικό, δεν έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα.

²²⁴ Βλ. COM(2008) 67 τελικό, ό.π. σ.σ. 5.

²²⁵ Βλ. COM(2008) 67 τελικό, ό.π. σ.σ. 6.

μετανάστευσης και της παράνομης διαμονής, την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, τη βελτίωση της ανίχνευσης πλαστών ή παραποιημένων ταξιδιωτικών εγγράφων και τη βελτίωση των πρακτικών επιστροφής²²⁶. Σχετικά με τις ομάδες ταχείας επέμβασης διαπιστώνεται ότι μέχρι την έκδοση της εκθέσεως της Επιτροπής (13-2-2008) κανένα κράτος μέλος δεν έχει υποβάλει αίτημα για την ανάπτυξη των ομάδων αυτών, επισημαίνεται δε, η ανάγκη τεχνικής συνδρομής των ομάδων από τον οργανισμό FRONTEX²²⁷.

Παρατηρούμε ότι, παρά την σταδιακή ανάμειξη διεθνών φορέων προστασίας των προσφύγων στο πεδίο του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η ευρωπαϊκή πολιτική κινείται με άξονα την λογική της καταστολής και της προώθησης της επιχειρησιακής συνεργασίας. Στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας αναπτύσσονται μία σειρά από μορφές συνεργασίας με τρίτες χώρες για την βελτίωση του συντονισμού των συνοριακών αρχών στο πεδίο του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων. Αν και αυτές οι απόπειρες θα μπορούσαν να ειπωθούν ως προσπάθειες ανάπτυξης ενός δικτύου διαχείρισης, σε κανένα σημείο δεν γίνεται αναφορά στις υποχρεώσεις των Κρατών βάσει του Διεθνούς Δικαίου για την προστασία των προσφύγων και του Διεθνούς Δικαίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Επιπλέον στα δίκτυα αυτά δεν συμμετέχουν, ούτε καν ως παρατηρητές, οι διεθνείς φορείς προστασίας των προσφύγων ή των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, εν γένει²²⁸.

B. Πολιτική Θεωρήσεων

ι. Κεκτημένο:

Η πολιτική θεωρήσεων παίζει καθοριστικό ρόλο στην ανίχνευση των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας ήδη πριν την προσέγγιση των εξωτερικών συνόρων και στην πρόσβασή τους στις διαδικασίες παροχής της στις χώρες προορισμού. Οι διαδικασίες χορήγησης των θεωρήσεων σύντομης διάρκειας γίνονται

²²⁶ Βλ. COM(2008) 67 τελικό, ό.π. σ.σ. 7.

²²⁷ Βλ. COM(2008) 67 τελικό, ό.π., σ.σ. 8.

²²⁸ Βλ. Klaauw J.(2004), op. cit., p.p.120-121.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

βάσει κοινών όρων και κριτηρίων που τίθενται από την Κοινή Προξενική Εγκύκλιο, η οποία προβλέπει τις «προϋποθέσεις για τη χορήγηση ομοιόμορφης θεώρησης και ισχύει για τον ενιαίο χώρο όλων των συμβαλλόμενων μερών της Συμφωνίας Schengen²²⁹» και τις αποφάσεις της Εκτελεστικής Επιτροπής²³⁰. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 574/99²³¹ του Συμβουλίου, όπως αυτός ισχύει σήμερα μετά τις τελευταίες τροποποιήσεις του από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 539/2001²³², από τον κανονισμό αριθ. 453/2003²³³ και τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 851/2005²³⁴ του Συμβουλίου, καθορίζει σε έναν κατάλογο περισσότερες από 130 χώρες, οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διάβαση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών.

ii. Κριτική

Οι προβλέψεις των κειμένων αυτών κρίνονται προβληματικές υπό το πρίσμα του μικτού χαρακτήρα των πληθυσμιακών ροών, στο μέτρο που δεν διακρίνουν μεταξύ ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και ατόμων που μετακινούνται για οικονομικούς ή άλλους λόγους²³⁵. Δηλαδή δεν προβλέπεται η έγκαιρη ανίχνευση των ατόμων που χρήζουν προστασίας και η εξαίρεση τους από την υποχρέωση θεώρησης, με αποτέλεσμα η εν λόγω υποχρέωση να λειτουργεί αποτρεπτικά στην μετακίνηση ατόμων που αναζητούν προστασία και ασφάλεια εκτός της χώρας προέλευσής τους. Το εν λόγω κενό θα έπρεπε να καλύπτεται με την ευέλικτη εφαρμογή της απαίτησης θεώρησης, δηλαδή την εξαίρεση από αυτήν ατόμων που χρήζουν διεθνούς

²²⁹ Βλ. Παπακωνσταντής Γ., ό.π σ.σ.45

²³⁰ Βλ. Περράκης Στ. (2006), ό.π., σ.σ. 422.

²³¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 574/99 του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 1999, «περί καθορισμού των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διάβαση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών», ΕΕ L 72 της 18.03.1999.

²³² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, «περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή», ΕΕ L 81 της 21.03.2001.

²³³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 453/2003 του Συμβουλίου, της 6ης Μαρτίου 2003, «για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2414/2001», ΕΕ L 069 της 13.03.2003.

²³⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 851/2005 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουνίου 2005, « για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001», ΕΕ L 141 της 04.06.2005.

²³⁵ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p. 122.

προστασίας. Λύση που προϋποθέτει την δυνατότητα έγκαιρης αναγνώρισης των περιπτώσεων αυτών από τις αρμόδιες αρχές.

Γ. Πολιτική Ασύλου

α. Κεκτημένο:

Το Πρόγραμμα του Τάμπερε έθεσε τα θεμέλια για την διαμόρφωση μίας Κοινής Πολιτικής Ασύλου. Για την οικοδόμηση ενός Κοινού Συστήματος Ασύλου υιοθετήθηκε μία προσέγγιση δύο σταδίων. Ένα βραχυπρόθεσμο μέσω της υιοθέτησης κοινών ελάχιστων προδιαγραφών και ένα μακροπρόθεσμο, όπου οι κοινοτικοί κανόνες θα έβαιναν πέραν του ελάχιστου επιπέδου εναρμόνισης και θα στόχευαν σε μια κοινή διαδικασία ασύλου και σε ένα κοινό καθεστώς προσφύγων που θα ίσχυε σε όλο το έδαφος της ΕΕ. Ως εξέλιξη των ανωτέρω, βασικός στόχος του Προγράμματος της Χάγης ήταν η δημιουργία ενός Κοινού Χώρου Ασύλου, μέσω της καθιέρωσης μιας αποτελεσματικής εναρμονισμένης διαδικασίας και η δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου²³⁶.

Από το Τάμπερε ως την Χάγη διαμορφώνεται το κοινοτικό κεκτημένο στο πεδίο των ελάχιστων προδιαγραφών που θέτει την βάση για την καθιέρωση ενός Κοινού Συστήματος Ασύλου. Αποτελείται κατ' αρχήν από την Οδηγία 2005/85²³⁷, η οποία προβλέπει τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα και την Οδηγία 2003/9²³⁸ η οποία προβλέπει τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη. Σημειώνουμε ότι στην Συνθήκη του Άμστερνταμ προσαρτήθηκε το Πρωτόκολλο για το άσυλο των υπηκόων κρατών μελών της ΕΕ, το οποίο προβλέπει, κατά πλήρη παραβίαση της Σύμβασης της Γενεύης, ότι οποιαδήποτε αίτηση ασύλου υπηκόου κράτους μέλους δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη ή να κηρυχθεί παραδεκτή σε

²³⁶ Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η. (2007), «Προς ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου», στο (επιμ.) Περράκης Στ., *Ο χώρος ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης της ΕΕ*, Πρακτικά Ημερίδας, Ευρωπαϊκό Κέντρο Έρευνας και Κατάρτισης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Ανθρωπιστικής Δράσης Παντείου Πανεπιστημίου, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλας, σ.σ. 294-295.

²³⁷ Οδηγία 2005/85 (ΕΚ), «για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη χορηγούν και ανακαλούν του πρόσφυγα», ΕΕ L 326/13-12-2005.

²³⁸ Οδηγία 2003/9 (ΕΚ), «για τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη», ΕΕ L 031/6-2-2003.

διαδικασία άλλου κράτους μέλους, παρά μόνο σε περίπτωση που εμφανίζεται δημοκρατική εκτροπή και σοβαρή παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ώστε να κινούνται οι διαδικασίες του άρθρου 6 ΣΕΕ ή 15 της ΕΣΔΑ²³⁹. Σχετικά με το ζήτημα του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση του αιτήματος παροχής ασύλου υπηκόου τρίτης χώρας, το 1990 υπεγράφη η Σύμβαση του Δουβλίνου, στην οποία ορίζεται αφενός, ότι θα υπάρχει μία και μόνο διαδικασία εξέτασης εκάστης αίτησης ασύλου, αφετέρου, ότι αυτή η διαδικασία διεξάγεται με την ευθύνη ενός μόνο κράτους μέλους²⁴⁰. Ο Κανονισμός 343/2003²⁴¹, ο οποίος αναθεώρησε την Σύμβαση του Δουβλίνου προσδιορίζοντας ποιό είναι το υπεύθυνο κράτος για την εξέταση του αιτήματος ασύλου, υπέστη σφοδρή κριτική από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (UNCR) και το European Council on Refugee and Exiles (ECRE)²⁴². Τέλος το σύστημα αντιπαραβολής δακτυλικών αποτυπωμάτων «Eurodac», θεσπίσθηκε για την αποτελεσματική εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου²⁴³.

Όπως προαναφέρθηκε, βασική συνέπεια του μικτού χαρακτήρα των μεταναστευτικών ροών αποτελεί, αφενός η μη έγκαιρη αναγνώριση των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και η μη υπαγωγή τους στα αντίστοιχα συστήματα προστασίας, αφετέρου η καταχρηστική χρησιμοποίηση του συστήματος παροχής

²³⁹ Βλ. Περράκης Στ. (2006), όπ.π., σ.σ. 405.

²⁴⁰ Βλ. Περράκης Στ. (1999), Διεθνής Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΟΗΕ-ΟΥΝΕΣΚΟ-ΔΙΕΘΝΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ-Συμβούλιο της Ευρώπης-ΟΑΣΕ-ΕΕ κ.ά., όπ.π., σ.σ.384.

²⁴¹ Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου της 6ης.2.2003, «για την θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας», ΕΕ L 50/2003

²⁴² Βλ. Περράκης Στ. (2006) όπ.π., σ.σ. 408.

²⁴³ Κανονισμός 2725/2000 του Συμβουλίου της 15^{ης}.12.2000 «σχετικά με την θέσπιση του "Eurodac" για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου», ΕΕ L 316/2000. Ο Κανονισμός 407/2002 του Συμβουλίου, της 28ης Φεβρουαρίου 2002, που θεσπίζει ορισμένους κανόνες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 «σχετικά με τη θέσπιση του "Eurodac" για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου», ΕΕ L 62 της 5.3.2002, θέτει τους κανόνες εφαρμογής του ανωτέρω Κανονισμού. Οι Κανονισμοί αυτοί προβλέπουν την λειτουργία της Eurodac, η οποία περιλαμβάνει την κεντρική μονάδα στο πλαίσιο της Ευρ. Επιτροπής, μηχανογραφημένη κεντρικά βάση δεδομένων με σκοπό την αντιπαραβολή των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο και άλλων αλλοδαπών που αναφέρει ο Κανονισμός, καθώς και τα μέσα διαβίβασης δεδομένων δεδομένων μεταξύ των κρατών μελών και της κεντρικής βάσης δεδομένων.

ασύλου από άτομα που δεν χρήζουν προστασίας προκειμένου να διαφύγουν τον κίνδυνο απέλασής τους στην χώρα προέλευσής. Για την αντιμετώπιση του φαινομένου η Επιτροπή προτείνει μία σειρά από πιθανές κατευθύνσεις, οι οποίες θα μπορούσαν να συμβάλλουν στον εξορθολογισμό του συστήματος ασύλου. Συγκεκριμένα, προτείνεται η οργάνωση προγραμματισμένης εισδοχής ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας με χρηματοδότηση της ΕΕ και η δυνατότητα παροχής προστασίας στο έδαφος της χώρας προέλευσης διά της υποβολής αιτήματος διεθνούς προστασίας στην διπλωματική αντιπροσωπεία της χώρας προορισμού, στην χώρα προέλευσης. Παράλληλα προτείνεται η θεσμοθέτηση μίας ‘regional task force’ στις χώρες προέλευσης με σκοπό τη διοχέτευση πληροφοριών σχετικά με την μεταναστευτική πολιτική και τα δικαιώματα των προσφύγων στην ΕΕ, παροχή στήριξης για την υποβολή αιτήματος προστασίας στην χώρα καταγωγής και την ενημέρωση σχετικά με την δυνατότητα συμμετοχής σε προγράμματα οργανωμένης εγκατάστασης ατόμων που χρήζουν προστασίας²⁴⁴.

Επίσης έχει προταθεί από το Ηνωμένο Βασίλειο η εγκαθίδρυση κέντρων υποβολής αιτημάτων διεθνούς προστασίας σε χώρες διέλευσης εκτός ΕΕ στα οποία θα γίνεται ο διαχωρισμός των ατόμων που δεν υπάγονται στην έννοια του πρόσφυγα. Η πρόβλεψη για την λειτουργία τέτοιων κέντρων υπάρχει και στο Συνολικό Σχέδιο Δράσης του Συμβουλίου²⁴⁵ για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, στο οποίο αναφερόμαστε στην συνέχεια. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, προτείνει την λειτουργία τέτοιων μηχανισμών διαχωρισμού των προφανώς καταχρηστικών αιτημάτων των οικονομικών μεταναστών στα σύνορα της ΕΕ και την υποβολή του σε ταχείες διαδικασίες εξέτασης πριν τα άτομα αυτά εισέλθουν στην ΕΕ. Ο διαχωρισμός θα πρέπει να γίνεται σε κέντρα υποδοχής στα σύνορα και τα άτομα, των οποίων οι αιτήσεις απορρίφθηκαν θα πρέπει να επιστρέφονται στις χώρες προέλευσής τους, ενώ οι βασίμως χρήζοντες διεθνούς προστασίας θα πρέπει να κατανέμονται ισομερώς στα κράτη μέλη ΕΕ.

²⁴⁴ COM (2003) 315 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 3^{ης} -6-2003, “Towards more accessible, equitable and managed asylum systems”, σ.σ. 13-16.

²⁴⁵ COMprehensive plan to COMbat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, 28 February 2002, OJ 2002, C 142/23, para 54.

Ωστόσο, στο πεδίο της υλοποίησης τα κράτη μέλη παραμένουν προσκολλημένα στην κατασταλτική λογική κατά την αντιμετώπιση των αιτούμενων διεθνή προστασία, προωθώντας την ενίσχυση των ελέγχων κατά την διέλευση των εξωτερικών συνόρων. Κράτη όπως η Δανία και η Ολλανδία που εφάρμοσαν την δυνατότητα υποβολής αιτήματος ασύλου στην διπλωματική αντιπροσωπεία της χώρας προορισμού, στην χώρα προέλευσης, προχώρησαν στην κατάργησή της. Ενώ η Αυστρία, η Γαλλία, η Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο θεσμοθέτησαν προγράμματα οργανωμένης υποδοχής αιτούντων άσυλο, τα οποία δεν εφαρμόζονται πλήρως στην πράξη²⁴⁶.

β. Μία κριτική θεώρηση της εξέλιξης της πολιτικής ασύλου:

Αν και ο απολογισμός του κοινοτικού κεκτημένου αναφορικά με το πρώτο στάδιο της πορείας για την καθιέρωση ενός Κοινού Συστήματος Ασύλου κρίνεται θετικός, η πραγματικότητα δεν ανταποκρίνεται στον χαρακτηρισμό αυτό. Φαινόμενα όπως το διαφοροποιημένο επίπεδο της παρεχόμενης προστασίας και η έλλειψη εναρμόνισης μεταξύ των κρατών μελών, η ελλειπής πρόσβαση στην διαδικασία ασύλου, η έλλειψη έγκυρων και επαρκών πληροφοριών σχετικά με τις χώρες προέλευσης και η απουσία σταθμισμένου επιμερισμού των βαρών και των ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, συνεπικύρουν στην στοιχειοθέτηση της άποψης περί αναντιστοιχίας του νομικού πλαισίου προς την διαμορφωμένη πρακτική²⁴⁷.

Η πολιτική ασύλου θα πρέπει να εντάσσεται σε μία ευρύτερη προσπάθεια θεμελίωσης μιας συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης, διέλευσης και προορισμού, με παράλληλη προώθηση νομίμων οδών μετανάστευσης. Οι ανωτέρω προτάσεις της Επιτροπής θέτουν ερωτήματα από πλευράς διεθνούς προστασίας καθώς, όπως υποστηρίζουμε στο πλαίσιο του παρόντος, μία πολιτική ασύλου προσανατολισμένη στον σεβασμό των δικαιωμάτων

²⁴⁶ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p. 123.

²⁴⁷ Βλ. Νικολακοπούλου – Στεφάνου Η. (2007), «Προς ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου», όπ.π. σ.σ. 299.

των μετακινούμενων πληθυσμών θα πρέπει να ερμηνεύει διασταλτικά την έννοια του ατόμου που χρήζει διεθνούς προστασίας, χωρίς να την ταυτίζει με την έννοια του πρόσφυγα όπως αυτή προσδιορίζεται στην Σύμβαση της Γενεύης του 1951. Συνεπώς ενδεχόμενοι μηχανισμοί διαχωρισμού των ‘καταχρηστικών’ αιτημάτων ασύλου, θα πρέπει να θέτουν ως συνιστώσα της διαδικασίας αυτής την ανάγκη παροχής διεθνούς προστασίας υπό κάθε πιθανή έκφραση και όχι μόνο υπό το πρίσμα της έννοιας του πρόσφυγα.

Η παροχή προστασίας στην χώρα προέλευσης δεν αποτελεί εχέγγυο για την διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης, καθώς οι παράγοντες που ωθούν σε μετακίνηση, ακόμα και άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας, είναι μικτά, όπως αναφέρθηκε. Η δημιουργία ενός ‘*viable asylum space within the region of origin*’²⁴⁸, εκτός των ζητημάτων νομιμότητας που θέτει από την οπτική του εφαρμοστέου δικαίου και του σεβασμού τη κρατικής κυριαρχίας των χωρών προέλευσης, δεν είναι καθόλου σαφές ότι μπορεί να λειτουργήσει αντισταθμιστικά στην οικονομική ανισότητα των αναπτυγμένων και των αναπτυσσόμενων χωρών, την προσφορά αδήλωτης εργασίας στις χώρες προορισμού, την πρόσβαση στην πληροφορία και την προσφορά δικτύων μετακίνησης, τα οποία ωθούν στην μετακίνηση με νόμιμο ή παράνομο τρόπο.

Επιπλέον η παροχή προστασίας στην χώρα προέλευσης (‘*the regionalisation of the refugee-intake*’²⁴⁹) δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται σαν ένας τρόπος μετακύλισης του βάρους διαχείρισης περιπτώσεων ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας από την ΕΕ στις χώρες καταγωγής, ούτε ως ένα μέσο καταστρατήγησης της αρχής της απαγόρευσης της επαναπροώθησης²⁵⁰.

Ωστόσο, οι τοποθετήσεις των κρατών μελών, ενδεικνύουν ότι οι προσπάθειες τους για παροχή προστασίας στην χώρα προέλευσης θα χρησιμοποιούνταν για την εξυπηρέτηση των εθνικών πολιτικών τους στόχων για την επιστροφή των αιτούντων άσυλο στις χώρες καταγωγής τους, ασχέτως εάν αυτοί διατηρούν δεσμό με την χώρα

²⁴⁸ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p. 128.

²⁴⁹ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p. 129.

²⁵⁰ Βλ. Klaauw J. (2004), ‘such safeguards..... may result in *indirect refoulement*’, op. cit., p.p. 130.

αυτή. Με άλλα λόγια η υιοθέτηση παρόμοιων μέτρων θα αποτελούσε άλλοθι για την εφαρμογή πολιτικών επαναπροώθησης των αιτούντων άσυλο κατά καταστρατήγηση του διεθνούς δικαίου και παραβιάζοντας τα δικαιώματα των ατόμων αυτών, προς εξυπηρέτηση της εθνικής κατασταλτικής πολιτικής κατά της παράνομης μετανάστευσης.

Δ. Πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης

α. Γενικά:

Στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης, παρατηρούμε ότι η σχετική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την υιοθέτηση μίας κοινής πολιτικής στο πεδίο αυτό κινείται στην λογική της καταστολής («*καταπολέμηση*²⁵¹»). Εντοπίζονται, ωστόσο, στοιχεία που ενδεικνύουν την πρόθεση της Επιτροπής να μεταβεί σε μία ολιστική προσέγγιση και κατανόηση της διαδικασίας της μετανάστευσης.

Συγκεκριμένα η Επιτροπή διαπιστώνει²⁵² την ύπαρξη του φαινομένου των μικτών μεταναστευτικών ροών και την πρόσληψη της μετανάστευσης ως *διαδικασίας* στην οποία επενεργεί μία σειρά από παράγοντες. Στις ανακοινώσεις της Επιτροπής, αν και υπάρχει αναφορά²⁵³ : 1/στην ανάγκη τήρησης των διεθνών υποχρεώσεων και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, 2/στην ανάγκη πρόληψης, 3/ανταλλαγής πληροφοριών, 4/διοχέτευσης πληροφοριών στις χώρες καταγωγής, οι αναφορές αυτές είναι περισσότερο επαγγελματικού χαρακτήρα. Αντίθετα έμφαση αποδίδεται σε πολιτικές ‘ελέγχου’, ήτοι στην ανάπτυξη της πολιτικής θεωρήσεων²⁵⁴, τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, την ανάπτυξη ευρωπαϊκής μεθοριακής φρουράς²⁵⁵, την επιβολή ουσιαστικών κυρώσεων για τις αξιόποινες πράξεις της λαθραίας μεταφοράς και της εμπορίας ανθρώπων²⁵⁶ κ.λ.π.

²⁵¹ COM (2001)672 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 15^{ης}-11-2001 στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «για μια κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης», σ.σ. 5.

²⁵² COM (2001)672 τελικό,όπ.π., σ.σ. 7και 9.

²⁵³ COM (2001)672 τελικό, όπ.π. σ.σ. 8,10,15, 16.

²⁵⁴ COM (2001)672 τελικό, σ.σ.12.

²⁵⁵ COM (2001)672 τελικό, σ.σ. 19.

²⁵⁶ COM (2001)672 τελικό, σ.σ. 22-24.

Στο ίδιο πνεύμα κινείται και η πρώτη απόπειρα υιοθέτησης ενός μοντέλου συνολικής διαχείρισης της μετανάστευσης με την έκδοση του σχετικού Συνολικού Σχεδίου δράσης του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Το Σχέδιο αναφέρεται συχνά στην ανάγκη «καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης²⁵⁷», αντιμετωπίζοντας το ζήτημα σαν ένα θέμα εξωτερικό για την ΕΕ και πλήρως αποσυνδεδεμένο από τις οικονομικές δυνάμεις που λειτουργούν εντός των κρατών μελών²⁵⁸. Απουσιάζει, επίσης, μία πλήρης αναφορά στο ζήτημα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ενώ το ζήτημα της επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών εξετάζεται ως υποχρέωση των τρίτων χωρών να αποδεχθούν τους υπηκόους τους στο πλαίσιο των συμφωνιών επανεισδοχής με την ΕΕ (στις οποίες αναφερόμαστε αμέσως στην συνέχεια), για την εκπλήρωση της οποίας η ΕΕ «πρέπει να χρησιμοποιήσει το πολιτικό της βάρος²⁵⁹». Η οπτική αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο της θεώρησης των αλλοδαπών ως αντικειμένων που υπόκεινται στην απόλυτη εξουσία της χώρας προέλευσής τους να τους αποδεχθεί στο έδαφός της, παραβλέποντας την ενδεχόμενη δυνατότητα πρόταξης ενός δικαιώματος προς αναχώρηση και προς επιλογή της χώρας προορισμού τους ή του δικαιώματος εισόδου στην χώρα προέλευσής τους, κατά την οικειοθελή τους επιστροφή. Για τους παρανόμως διαμένοντες που δεν επιστρέφουν οικειοθελώς, το δικαίωμα αυτό θα αφορούσε την επιλογή της χώρας αποστολής κατά την εκτέλεση της διαδικασίας απέλασης τους από την χώρα διαμονής²⁶⁰.

²⁵⁷ Comprehensive plan to COMbat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, op. cit. par. 2,5,11,12,14,17,69.

²⁵⁸ Cholewinski R. (2004), "European Union Policy on Irregular Migration", in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczyk E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p. 176.

²⁵⁹ Comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, op. cit. par 76.

²⁶⁰ Βλ. Cholewinski R. (2004), op. cit. p.p. 177.

Έμφαση αποδίδεται στην ανάπτυξη πολιτικών επιστροφής και επανεισδοχής των παρανόμων διαμενόντων μεταναστών. Σχετικά με την διάκριση των δύο πολιτικών αναφέρουμε ότι η έννοια των πολιτικών επιστροφής αναφέρεται στις εθνικές πολιτικές που υιοθετούν τα κράτη στο θεσμικό τους πλαίσιο για την εκούσια ή εξαναγκαστική απομάκρυνση των



αλλοδαπών από τα εδαφικά όρια της κρατικής τους κυριαρχίας. Οι πολιτικές επανεισδοχής αφορούν στο ίδιο πεδίο πολιτικής στο πλαίσιο της διεθνούς συνεργασίας και, ειδικότερα, στο πεδίο των διμερών συμφωνιών μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών. Θα λέγαμε ότι πρόκειται για δύο συμπληρωματικές πολιτικές, καθώς οι πολιτικές επιστροφής ολοκληρώνονται με την σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτες χώρες, οι οποίες περιέχουν ειδικές ρήτρες που αφορούν στους χρήζοντες διεθνούς προστασίας.

Ωστόσο, θα θέλαμε να υπογραμμίσουμε ότι ο μικτός χαρακτήρας των μεταναστευτικών ροών επιτάσσει οι μέθοδοι -είτε εκούσιας, είτε εξαναγκαστικής- επιστροφής να επιβάλλονται μόνο μετά από την διερεύνηση και την διάψευση, σε δεύτερο επίπεδο, του ενδεχομένου τα εν λόγω άτομα να χρήζουν προστασίας υπό οποιαδήποτε έκφανση του διεθνούς δικαίου, καθώς και του ενδεχομένου η παραμονή τους στο έδαφος της χώρας να επιβάλλεται για άλλους επιτακτικούς λόγους.

Το 2002 εκδίδεται η Πράσινη Βίβλος²⁶¹ της Επιτροπής²⁶² σχετικά με την κοινή πολιτική επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων, η οποία ακολουθείται από αντίστοιχη ανακοίνωση²⁶³. Το Νοέμβριο του 2002 υιοθετείται από το Συμβούλιο το Πρόγραμμα Δράσης για την επιστροφή²⁶⁴, το οποίο αποτελεί το πλαίσιο για την ανάπτυξη μίας κοινοτικής πολιτικής για την επιστροφή η οποία βασίζεται σε μία συνολική θεώρηση της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου. Παρά την αναφορά του Προγράμματος Δράσης για την επιστροφή σε πλήθος διεθνών κειμένων προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων²⁶⁵, όπως την Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες, την Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα του παιδιού και τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, απουσιάζει μία δέσμευση σεβασμού συγκεκριμένων δικαιωμάτων, όπως του δικαιώματος στην ζωή, στην μη διάκριση και συγκεκριμένων παραμέτρων προστασίας κατά την διαδικασία απέλασης. Σε γενικές γραμμές το Πρόγραμμα εστιάζει στην διευκόλυνση της εξαναγκαστικής απομάκρυνσης, σε αντίθεση με την προτεραιότητα που δίνεται στην οικειοθελή επιστροφή στις Ανακοινώσεις της Επιτροπής²⁶⁶.

Η συνολική θεώρηση στο πεδίο της πολιτικής επιστροφής υλοποιείται με την υιοθέτηση του Σχεδίου Δράσης για την επιστροφή των Αφγανών, το οποίο αναφέρεται σε ένα μοντέλο επιστροφής προσφύγων, ατόμων των οποίων απορρίφθηκε η αίτηση ασύλου και ατόμων, τα οποία βρίσκονται σε ένα απροσδιόριστο στάδιο της μεταναστευτικής διαδικασίας, είτε πριν την αναχώρηση προς το Αφγανιστάν ή κατά την επιστροφή ή στην φάση της επανένταξης στην χώρα τους²⁶⁷.

Οι πολιτικές επιστροφής και επανεισδοχής αποτελούν το σημείο επαφής της πολιτικής μετανάστευσης με την πολιτική ασύλου: απευθύνονται στους μη-

²⁶¹ COM (2002) 175 final, "Green paper on a COMmunity Return Policy on illegal Residents", of 10th April 2002.

²⁶² Βλ. Guild E.(2004), op. cit., p.p.13.

²⁶³ COM (2002) 564 final, Communication of 14th October 2002 to the Council and the European Parliament on a "COMmunity Return Policy on Illegal Residents".

²⁶⁴ Council Return Action Programme (28-29 November 2002), Doc. 14673/02.

²⁶⁵ Council Return Action Programme (28-29 November 2002), par. 13.

²⁶⁶ Βλ. Cholewinski R. (2004), op.cit,p.p. 180.

²⁶⁷ Council of EU- justice and home affairs, 'Afghanistan return plan', 15215/02 MIGR 131 RELEX 269, 4 December 2002

κανονικούς μετανάστες και τους απορριφθέντες, αιτούντες άσυλο και αποτελούν συστατικά της ολοκληρωμένης πολιτικής κατά της παράνομης μετανάστευσης και της πολιτικής ασύλου. Θα πρέπει να αναπτύσσονται με γνώμονα την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και δεν θα πρέπει να διαλαμβάνουν άτομα τα οποία χρήζουν προστασίας με οποιοδήποτε τρόπο και θα πρέπει να αντιμετωπίζονται στο πλαίσιο μίας ευρείας και ευέλικτης πολιτικής ασύλου και ενσωμάτωσης στις χώρες υποδοχής.

Ε. Μέτρα περί ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, χωρίς να είναι πρόσφυγες, και δεν μπορούν να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής τους.

Η διαχείριση της παρούσας κατηγορίας ατόμων αποτελεί την κατ' εξοχήν έκφραση, σε επίπεδο υλοποίησης, της προβληματικής των μικτών μεταναστευτικών ροών. Τα άτομα που την αποτελούν είναι ιδιαίτερα δύσκολο να ανιχνευθούν καθώς δεν πληρούν τα κριτήρια που προσδιορίζουν την έννοια του πρόσφυγα, αλλά υπάγονται σε διάφορες ετερόκλητες κατηγορίες ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας σε διαφορετικά επίπεδα π.χ. θύματα παράνομης διακίνησης ανθρώπων, μετακινούμενοι πληθυσμοί λόγω ενόπλων συρράξεων κ.λ.π. Επιπλέον τα άτομα αυτά ωθούνται στην μετακίνηση και από άλλους λόγους, εκτός από αυτούς που τα καθιστούν χρήζοντα διεθνούς προστασίας, όπως εξαιτίας π.χ. οικονομικών ανισοτήτων, ανάγκης ανεύρεσης εργασίας κ.λ.π. Τα Κράτη εφαρμόζουν διάφορα μέτρα για την αντιμετώπιση των περιπτώσεων αυτών, τα οποία αναλύονται στο υπό IV μέρος του παρόντος ως cases.

Σε θεσμικό επίπεδο έχουν ληφθεί μέτρα, αφενός, για το καθεστώς προσωρινής προστασίας και, αφετέρου, για το ζήτημα της κατανομής βαρών. Το πρώτο ζήτημα αφορά στον καθορισμό ελαχίστων προδιαγραφών για την παροχή καθεστώτος προσωρινής προστασίας σε μετακινηθέντα/εκτοπισθέντα άτομα από τρίτες χώρες που αδυνατούν να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής τους πχ. λόγω σύρραξης, καθώς και σε άλλα πρόσωπα, που αν και δεν εμπίπτουν στην κατηγορία του πρόσφυγα,

χρήζουν διεθνούς προστασίας²⁶⁸. Σχετικά με το ανωτέρω θέμα έχει υιοθετηθεί η Οδηγία 2004/83²⁶⁹ για την θέσπιση ελαχίστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους,

Το δεύτερο ζήτημα αφορά στην επιδίωξη μιας δίκαιης κατανομής των βαρών μεταξύ των κοινοτικών κρατών σχετικά με την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής προσφύγων ή μετακινηθέντων/εκτοπισθέντων. Μετά τις δυσκολίες που προκάλεσε η κοσοβαρική έξοδος στη διάρκεια της σύρραξης στην πρώην Γιουγκοσλαβία, υιοθετήθηκε η Οδηγία 2001/55/ΕΚ²⁷⁰, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για την δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά στην υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων²⁷¹.

Στ. Μέτρα κατά της λαθραίας διακίνησης προσώπων (smuggling) και κατά του εμπορίου ανθρώπων (trafficking).

Το σκέλος της μεταναστευτικής πολιτικής που αφορά στην καταπολέμηση της λαθραίας διακίνησης προσώπων και του εμπορίου ανθρώπων εντάσσεται στον ενωσιακό τρίτο πυλώνα και ειδικότερα στις διατάξεις για την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις²⁷². Υπό την οπτική που υιοθετεί η παρούσα εργασία, ενδιαφέρον παρουσιάζει η διερεύνηση της ύπαρξης συνδέσμων ανάμεσα στα προβλεπόμενα μέτρα καταπολέμησης των φαινομένων και την πρόβλεψη ρητρών παροχής ειδικής προστασίας στα θύματα ή την πρόβλεψη ειδικής αντιμετώπισης των θυμάτων που υπάγονται ταυτόχρονα στην κατηγορία του

²⁶⁸ Βλ. Περράκης Στ (2006), όπ. π., σ.σ. 404.

²⁶⁹ Οδηγία 2004/83 (ΕΚ), «για την θέσπιση ελαχίστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους», ΕΕ L 304/ 30-9-2004.

²⁷⁰ Οδηγία 2001/55/ΕΚ, «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για την δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά στην υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων», ΕΕ L 212/ 7.8.2001.

²⁷¹ Βλ. Περράκης Στ.(2006), όπ.π., σ.σ. 404.

²⁷² Βλ. ΣΕΕ, Τίτλος VI.

πρόσφυγα ή του αιτούντος άσυλο στο πλαίσιο του διαμορφωθέντος ενωσιακού κεκτημένου.

Στο πλαίσιο της Απόφασης-Πλαισίου για την καταπολέμηση της λαθραίας διακίνησης προσώπων²⁷³ υπάρχει μόνο γενική αναφορά της υποχρέωσης σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, χωρίς ειδική εξαίρεση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο που μετακινήθηκαν λαθραία από την ποινική δίωξη. Επίσης, αφενός ο ορισμός της λαθραίας διακίνησης στην εκδοθείσα σχετική κοινοτική Οδηγία²⁷⁴ δεν είναι σύμφωνος προς τον αντίστοιχα προβλεπόμενο στο Πρωτόκολλο των Ηνωμένων Εθνών για την λαθραία διακίνηση μεταναστών που προσαρτάται στο Σύμφωνο ενάντια στο διασυνοριακό οργανωμένο έγκλημα, αφετέρου η υιοθέτηση της ρήτρας εξαίρεσης από την ποινική δίωξη των μεταφορέων που ενήργησαν από καθαρά ανθρωπιστικούς λόγους είναι προαιρετική.

Αντίστοιχα στο πεδίο της πολιτικής κατά του εμπορίου ανθρώπων (trafficking), η Απόφαση Πλαίσιο του Συμβουλίου για την καταπολέμηση του²⁷⁵, δεν περιλαμβάνει ρήτρα σχετικά με την παροχή προστασίας στα θύματα, κενό που δεν καλύπτεται από την γενική Απόφαση Πλαίσιο για την παροχή προστασίας στα θύματα στις ποινικές διαδικασίες²⁷⁶, η οποία δεν μπορεί να καλύψει τις ειδικές ανάγκες των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων. Επιπλέον η Απόφαση δεν είναι σύμφωνη με τις προβλέψεις του Πρωτοκόλλου των Ηνωμένων Εθνών του Παλέρμο για το εμπόριο ανθρώπων, γιατί σε αντίθεση με αυτό, δεν αναγνωρίζει την ύπαρξη συνδέσμων ανάμεσα στην παροχή προστασίας στα θύματα trafficking και την αναγνώριση τους ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας μέσα από την υπαγωγή τους στο καθεστώς χορήγησης ασύλου²⁷⁷. Η απουσία ειδικών προβλέψεων για την παροχή προστασίας στα θύματα αποτρέπει την αναγνώριση τους ως

²⁷³ Council Framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, OJ 2002 L 328/1.

²⁷⁴ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, O.J. 2002 L 328/17.

²⁷⁵ Council Framework Decision of 19 July 2002 on COMbating trafficking in human beings, (2002/629/JHA), O.J. 2002 L 203/1.

²⁷⁶ Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings, (2001/220/JHA), O.J. 2001 L 082/1.

²⁷⁷ Βλ. Klaauw J. (2004), op.cit. p.p. 120.

περιπτώσεων που χρήζουν διεθνούς προστασίας υπό ευρεία έννοια, έξω από το στενό πλαίσιο της έννοιας του πρόσφυγα, και την αναγκαία υπαγωγή τους στο καθεστώς του ασύλου ή σε καθεστώς επικουρικής προστασίας.

Ζ. Σχέσεις με τρίτες χώρες.

Από το 2002 προτείνεται από την Επιτροπή η ένταξη του ζητήματος της μετανάστευσης στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ²⁷⁸. Η Επιτροπή αναφέρει τις γενικές αρχές της ένταξης αυτής και συγκεκριμένα ότι μακροπρόθεσμα, η δραστηριότητα στον τομέα της μετανάστευσης θα πρέπει να επικεντρωθεί στους βαθύτερους λόγους των μεταναστευτικών ροών, με εξάλειψη της φτώχειας, με ενίσχυση των θεσμών και των ικανοτήτων και με πρόληψη των συγκρούσεων.

Στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών κατά της παράνομης μετανάστευσης η Επιτροπή υπογραμμίζει την ανάγκη συνεργασίας με τρίτες χώρες και την ένταξη του ζητήματος της μετανάστευσης στα πλαίσια διαλόγου με τις χώρες αυτές²⁷⁹. Άξονα της συνεργασίας αυτής αποτελεί η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της λαθραίας διακίνησης ανθρώπων, η σύναψη και η εφαρμογή συμφωνιών επανεισδοχής και η εφαρμογή πολιτικών επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων στις χώρες προέλευσης. Επίσης, στο πλαίσιο της αναπτυξιακής πολιτικής, γίνεται σαφής η ανάγκη να προσανατολιστεί η αναπτυξιακή και η ανθρωπιστική βοήθεια στην αντιμετώπιση καταστάσεων από τις οποίες θα μπορούσαν να προκύψουν προσφυγικά ρεύματα, στην χρηματοδοτική στήριξη της επιστροφής των προσφύγων και την αντιμετώπιση της φτώχειας στις χώρες προέλευσης²⁸⁰. Σταδιακά συνειδητοποιείται ότι η παροχή στήριξης στους πρόσφυγες στην χώρα προέλευσής τους

²⁷⁸ COM (2002) 703 τελικό- δεν έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 3^{ης} Δεκεμβρίου 2002 στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες», σ.σ.4

²⁷⁹ COM (2006) 402 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 19^{ης}-7-2006, «για τις προτεραιότητες πολιτικής για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών», σ.σ. 4.

²⁸⁰ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.133.

μπορεί να τους μεταβάλλει από παθητικούς δέκτες της ανθρωπιστικής βοήθειας σε μοχλούς της ανάπτυξης στις χώρες αυτές²⁸¹.

Η. Ευρωπαϊκά Ταμεία: Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών²⁸²

Ο κύριος στόχος του γενικού προγράμματος της Αλληλεγγύης είναι να προωθήσει το θέμα της ισότιμης κατανομής των ευθυνών μεταξύ των κρατών-μελών στην διαχείριση των Εξωτερικών Συνόρων των κρατών μελών της Ε.Ε και να εφαρμόσει εκ παραλλήλου τις κοινές πολιτικές του ασύλου και της μετανάστευσης. Μέσα στα πλαίσια αυτά θα δώσει οικονομική ενίσχυση στα κράτη μέλη σε σχέση με τις προσπάθειες που καταβάλλουν προς όφελος της Κοινότητας ως σύνολο. Το συνολικό ποσό που θα παραχωρηθεί για όλα τα κράτη μέλη για την περίοδο 2007-2013 είναι 4020,37 Εκατομμύρια ευρώ.

Παρατηρούμε ότι, το Πρόγραμμα αλληλεγγύης στο σύνολό του λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες παροχής ευρύτερης διεθνούς προστασίας, καθώς στο πεδίο εφαρμογής του εμπίπτουν, εκτός από τους ρητώς αναγνωρισμένους πρόσφυγες, οι εξής κατηγορίες ατόμων: άτομα, τα οποία υπάγονται σε καθεστώς επικουρικής προστασίας βάσει της Οδηγίας 2004/83/ΕΚ, ή σε καθεστώς προσωρινής προστασίας, υπαγόμενα στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2001/55/ΕΚ, καθώς και κάθε άτομο που έχει αιτηθεί την υπαγωγή σε αυτά τα πλαίσια προστασίας²⁸³.

Το γενικό πρόγραμμα αποτελείται από τέσσερα διαρθρωτικά ταμεία²⁸⁴:

1/ Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2007): Το Ταμείο δημιουργεί ένα μηχανισμό οικονομικής αλληλεγγύης για να υποστηρίξει τα

²⁸¹ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p. 134.

²⁸² COM (2005) 123 τελικό, Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφών για την περίοδο 2008-2013 στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος "Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών".

²⁸³ COM (2005) 123 τελικό, όπ.π., άρθρο 6.

²⁸⁴ Έγγραφο εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18^{ης}.11.2005, «σχετικά με τα προγράμματα πλαίσια για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών κατά την περίοδο 2007-2013», Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και εσωτερικών Υποθέσεων, Εισηγήτρια Β. Kudrycka, σ.σ.4/6.

κράτη- μέλη που επιφορτίζονται προς το συμφέρον της Κοινότητας, ένα μακρόχρονο και βαρύ οικονομικό φορτίο που πηγάζει από την εφαρμογή των κοινών επιπέδων ελέγχου και επίβλεψης των εξωτερικών συνόρων. Το συνολικό ποσό για όλα τα κράτη μέλη, για την περίοδο 2007-2013 είναι 1,800 εκατομμύρια ευρώ.

Υπό το πρίσμα της αναμενόμενης συμβολής του Ταμείου στη προώθηση μέσων για την ενίσχυση της ικανότητας ανίχνευσης των αναγκών διεθνούς προστασίας των συνοριακών αρχών, αναφέρουμε ότι ως Πρώτος Στόχος του Ταμείου ορίζεται η αποτελεσματική οργάνωση αποστολών ελέγχου, που καλύπτουν τόσο το έργο των ελέγχων όσον και της επιτήρησης, όσον αφορά τα εξωτερικά σύνορα²⁸⁵. Στο πλαίσιο του στόχου αυτού καθίστανται επιλέξιμες δράσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της ικανότητας και των προσόντων των συνοριοφυλάκων για την εκτέλεση των αποστολών επιτήρησης – άρα και της ικανότητάς τους να ανιχνεύουν τις ανάγκες παροχής διεθνούς προστασίας- και στη προώθηση ποιοτικών προτύπων διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων²⁸⁶.

2/ Το Ταμείο ένταξης (ισχύει από 1η Ιανουαρίου 2007). Ο γενικός στόχος του Ταμείου είναι να υποστηρίξει τις προσπάθειες των κρατών μελών που προσανατολίζονται στο να επιτρέψουν στους υπηκόους τρίτων χωρών να εκπληρώσουν τις προϋποθέσεις διαμονής και να διευκολύνουν την ένταξή τους στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, σύμφωνα με τις Κοινές Βασικές Αρχές για ενταξιακή πολιτική μεταναστών στην Ε.Ε. Το Ταμείο εστιάζει αρχικά σε νεοαφιχθέντες υπηκόους τρίτων χωρών με δράσεις που υποστηρίζουν την διαδικασία ένταξης τους στα κράτη-μέλη. Επίσης θα υποστηρίξει την ικανότητα των κρατών μελών να αναπτύξουν, να εφαρμόσουν, να διαχειριστούν και να αξιολογήσουν γενικότερα όλες τις ενταξιακές πολιτικές, μέτρα για τους υπηκόους τρίτων χωρών και την ανταλλαγή πληροφοριών, καθώς και την καλύτερη πρακτική και συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Το

²⁸⁵ Απόφαση αριθ. 574/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 2007 σχετικά με τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», ΕΕ L 144/22 της 6^{ης}.6.2007, άρθρο 3 περ 1 α.

²⁸⁶ Απόφαση αριθ. 574/2007/ΕΚ, όπ.π., άρθρο 4 παρ. 1ζ και θ.

συνολικό ποσό που θα διατεθεί για όλα τα κράτη μέλη, για την περίοδο 2007-2013 ανέρχεται στα 825 εκατομμύρια ευρώ.

3/Το Ταμείο Επιστροφών (ισχύει από 1η Ιανουαρίου 2008)²⁸⁷. Ο κύριος στόχος του Ταμείου είναι να υποστηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών να βελτιώσουν τη διαχείριση των εθελοντικών κυρίως επιστροφών σε όλες τους τις διαστάσεις μέσα από την υιοθέτηση ενός κοινού συστήματος διαχείρισης επιστροφών. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί σε ομαδικές δράσεις επιστροφών από τα κράτη μέλη. Το συνολικό ποσό για όλα τα κράτη μέλη, για την περίοδο 2008-2013 προσδιορίζεται στα 676 εκατομμύρια ευρώ.

Ειδικά, όσον αφορά την συμβολή του ταμείου στην παροχή ευρύτερης διεθνούς προστασίας και την ενίσχυση της ικανότητας ανίχνευσης των αναγκών των ατόμων που την χρειάζονται, αναφέρουμε τα ακόλουθα. Η Απόφαση Πλαίσιο για την σύσταση του Ταμείου λαμβάνει υπόψιν τις ανάγκες παροχής ευρύτερης διεθνούς προστασία. Ειδικότερα, ως ομάδες ατόμων που καθίστανται στόχοι των δράσεων που αναμένεται να ενταχθούν στο εν λόγω ταμείο, αναφέρονται μεταξύ άλλων, όλοι οι υπήκοοι τρίτων χωρών για τους οποίους δεν έχει ακόμη ληφθεί τελική αρνητική απόφαση σχετικά με το αίτημά τους για διεθνή προστασία σε κράτος μέλος και οι οποίοι δύνανται να επιλέξουν να χρησιμοποιήσουν την εκούσια επιστροφή καθώς και οι υπήκοοι τρίτων χωρών που απολαύουν κάποιας μορφής διεθνούς προστασίας κατά την έννοια της οδηγίας 2004/83/EK ή προσωρινής προστασίας κατά την έννοια της οδηγίας 2001/55/EK σε ένα κράτος μέλος και οι οποίοι επιλέγουν να χρησιμοποιήσουν την εκούσια επιστροφή²⁸⁸.

Επιπλέον, στο πλαίσιο του στόχου 1 του ταμείου, για την καθιέρωση και τη βελτίωση της οργάνωσης και της εφαρμογής της ολοκληρωμένης διαχείρισης της

²⁸⁷ Απόφαση υπ' αριθ. 575/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 2007, «για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής για την περίοδο 2008 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», ΕΕ L 144/45 της 6.6.2007.

²⁸⁸ Απόφαση αριθ. 575/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 2007 για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής για την περίοδο 2008 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», ΕΕ 6.6.2007, L 144/45, άρθρο 7.

επιστροφής από τα κράτη μέλη²⁸⁹, προβλέπονται ως επιλέξιμες δράσεις σχετικά με την προαγωγή τρόπων και μέσων ώστε να παρέχονται, όσο το δυνατό νωρίτερα, πληροφορίες σχετικά με την επιστροφή σε διαδικασίες ασύλου και μετανάστευσης και να ενθαρρύνονται ατομικά υπήκοοι τρίτων χωρών να κάνουν χρήση της δυνατότητας εκούσιας επιστροφής²⁹⁰. Ενώ στο πλαίσιο του στόχου 3, για την προώθηση μιας αποτελεσματικής και ενιαίας εφαρμογής κοινών προδιαγραφών για την επιστροφή²⁹¹, προβλέπονται ως επιλέξιμες δράσεις για τη διοργάνωση σεμιναρίων και κοινής κατάρτισης για το προσωπικό των αρμοδίων εθνικών, περιφερειακών, τοπικών, αστικών και άλλων αρμοδίων διοικητικών και δικαστικών υπηρεσιών καθώς και υπηρεσιών επιβολής του νόμου, όσον αφορά τις νομικές και πρακτικές πλευρές των επιχειρήσεων επιστροφής²⁹². Οι ανωτέρω δράσεις αναμένεται να συντελέσουν στην ενίσχυση της δυνατότητας έγκαιρης και αποτελεσματικής ανίχνευσης των αναγκών διεθνούς προστασίας των ατόμων που συναποτελούν τις μικτές μεταναστευτικές ροές.

4/Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων II (ισχύει από 1η Ιανουαρίου 2008). Ο

κύριος στόχος του Ταμείου είναι να υποστηρίξει και να βελτιώσει τις προσπάθειες των κρατών μελών για να :

- (α) επιχορηγήσουν τις συνθήκες εισδοχής προσφύγων, ατόμων που μετακινήθηκαν, και δικαιούχων επικουρικής προστασίας
- (β)εφαρμόσουν δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου και
- (γ)προωθήσουν καλές πρακτικές στον τομέα του Ασύλου έτσι ώστε να προστατεύσει τα δικαιώματα των ατόμων που ζητούν διεθνή προστασία.

Το συνολικό ποσό του Ταμείου για την περίοδο 2008-2013 αγγίζει τα 699,37 εκατομμύρια ευρώ.

²⁸⁹ Απόφαση αριθ. 575/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όπ.π., άρθρο 3 περ.1 α.

²⁹⁰ Απόφαση αριθ. 575/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όπ.π., άρθρο 4 περ. 1, β.

²⁹¹ Απόφαση αριθ. 575/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όπ.π., άρθρο 3 περ. 1 γ.

²⁹² Απόφαση αριθ. 575/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όπ.π., άρθρο 4 περ. 3 δ.

Θ. Μία κριτική θεώρηση του ενωσιακού και κοινοτικού κεκτημένου:

Από την παράθεση του θεσμικού πλαισίου που παρατέθηκε, διαπιστώνεται ότι ρήτρες προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στοιχεία προληπτικής πολιτικής ενσωματώνονται μόνο μερικώς στο κοινοτικό και ενωσιακό κεκτημένο. Στο πεδίο της υλοποίησης, με εξαίρεση την βασική εκπαίδευση των συνοριακών φυλάκων, δεν παρατηρείται η ανάπτυξη επιμέρους πρωτοβουλιών ούτε προς την κατεύθυνση της ανίχνευσης των αναγκών των ατόμων υπό μετακίνηση και της παροχής ευρύτερης διεθνούς προστασίας στα άτομα που την χρειάζονται γενικότερα, ούτε προς την κατεύθυνση της αναγνώρισης των προσφύγων εντός των πολυπληθών μεταναστευτικών ροών, ειδικότερα. Φαίνεται ότι τα ζητήματα προστασίας των αιτούντων άσυλο παραμένουν εκτός του λειτουργικού πεδίου, καθώς υπολανθάνει η αντίληψη ότι τα άτομα που χρήζουν προστασίας είναι ευκρινώς αναγνωρίσιμα στο πλαίσιο των ευρύτερων ροών των παράνομων μεταναστών. Συμπερασματικά παρατηρούμε ότι στο υπάρχον θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής η πραγματικότητα των μικτών μεταναστευτικών ροών τείνει να παραβλέπεται.

iii. Μετάβαση σε μία «συνολική πολιτική» και στην «Παγκόσμια Προσέγγιση για την μετανάστευση».

Πέρα από τα ανωτέρω επιμέρους στοιχεία στα διάφορα πεδία πολιτικής του Χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, κυρίως αυτό της πολιτικής ασύλου και της πολιτικής κατά της παράνομης μετανάστευσης, στα οποία μπορεί να ανιχνεύσει κανείς απόπειρες μετάβασης σε μία συνολική πολιτική διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών, από το 2005 και έπειτα, σταδιακά, παρατηρείται η προσπάθεια μετάβασης σε ένα συνολικό μοντέλο διαχείρισης του φαινομένου, (*‘comprehensive approach’*) και σε μία παγκόσμια προσέγγιση αυτού (*‘Global approach to migration’*) με έμφαση σε προτεραιότητες πολιτικής προληπτικής φύσης.

Τα Συμπεράσματα Προεδρίας στο Συμβούλιο της Σεβίλλης, τα οποία συμπληρώνονται και από τον 'Οδικό χάρτη' εφαρμογής τους²⁹³, αποδίδεται η ολιστική προσέγγιση της διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών. Αναφέρεται ότι «*Τα βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα μέτρα που λαμβάνονται για την κοινή διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων πρέπει να επιδιώκουν την ισορροπία μεταξύ, αφενός μιας πολιτικής για την ένταξη των νομίμως διαμενόντων μεταναστών, και μιας πολιτικής στον τομέα του ασύλου, η οποία θα τηρεί τις διεθνείς συμβάσεις, , κυρίως δε την Σύμβαση της Γενεύης του 1951, και, αφετέρου, μιας αποφασιστικής καταπολέμησης της λαθραίας μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων*²⁹⁴».

Τον Οκτώβριο του 2005, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων χαρακτήρισαν το θέμα της μετανάστευσης ως μία από τις κυριότερες προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης και συμφώνησαν ως προς την επείγουσα ανάγκη να αναληφθεί ταχεία δράση. Μέσα σε ένα μήνα, η Επιτροπή εκπόνησε σχέδιο για ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα δράσης, με τίτλο «*Μέτρα προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης: Πρώτος απολογισμός μετά το Hampton Court*²⁹⁵». Στην ανακοίνωση αυτή προτάθηκε σειρά συγκεκριμένων μέτρων που συνιστούν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση στο θέμα της μετανάστευσης και αποτέλεσαν τη βάση για περαιτέρω συζήτηση στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που επικεντρώθηκε στην περιοχή της Αφρικής και της Μεσογείου. Τον Δεκέμβριο 2005, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε την «*Παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης: Δράσεις προτεραιότητας εστιαζόμενες στην Αφρική και τη Μεσόγειο*²⁹⁶». Η παγκόσμια προσέγγιση διατυπώνει συνεκτικές πολιτικές και δράσεις για τη μετανάστευση και καλύπτει ευρύ φάσμα μεταναστευτικών ζητημάτων, συνδυάζοντας τους διάφορους συναφείς τομείς πολιτικής, μεταξύ άλλων τους τομείς

²⁹³ Road map for the follow-up to the conclusions of the EC in Seville, 6023/6/03 REV 6.

²⁹⁴ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, 21-22 Ιουνίου 2002, Συμπεράσματα Προεδρίας, συμπέρασμα αρ. 28.

²⁹⁵ COM (2005) 621 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 30ης /11/2005 "on Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court".

²⁹⁶ Presidency Conclusions on the Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean, European Council, Brussels, 15-16, December 2005, EU Strategy for Africa, European Council, SEC 15961/07, 15-16 December 2005.

των εξωτερικών σχέσεων, της ανάπτυξης, της απασχόλησης καθώς και της δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας²⁹⁷.

Στο τέλος του 2006 η Επιτροπή ανακοινώνει την θετική αξιολόγηση της εξέλιξης των δράσεων προτεραιότητας στην Αφρική και την Μεσόγειο. Ειδικότερα αναφέρει ότι : *«Το 2006 ήταν το έτος χάραξης προγραμματισμού των εργασιών με την Αφρική. Τον περασμένο Ιούλιο συνήλθε στο Ραμπάτ μια υπουργική συνδιάσκεψη για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη, στην οποία συμμετείχαν περίπου 60 χώρες που ευρίσκονται επί των μεταναστευτικών οδών της Δυτικής και Κεντρικής Αφρικής. Τον Σεπτέμβριο αφρικανικά κράτη και κράτη της ΕΕ συμμετείχαν στον υψηλού επιπέδου διάλογο των Ηνωμένων Εθνών για την μετανάστευση και την ανάπτυξη. Τον Νοέμβριο συνήλθε στη Λιβύη υπουργική συνδιάσκεψη ΕΕ-Αφρικής για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη για να διατυπώσει μια κοινή προσέγγιση ως προς τη μετανάστευση μεταξύ της ΕΕ και, για πρώτη φορά, ολόκληρης της Αφρικής. Το θέμα της μετανάστευσης εγγράφεται συστηματικά στην ημερήσια διάταξη των προγραμμάτων διαλόγου και ανάπτυξης με τις χώρες της Μεσογείου, με βάση το σημαντικό έργο που έχει ήδη διεξαχθεί στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας (ΕΠΓ), και το βήμα EuroMed χρησιμοποιήθηκε για την περαιτέρω ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών και για εργασίες που θα οδηγήσουν σε ένα κοινό πρόγραμμα δράσης. Η μετανάστευση ήταν επίσης στην ημερήσια διάταξη υψηλού επιπέδου συσκέψεων με την Αφρικανική Ένωση και τις περιφερειακές οργανώσεις. Εγκαινιάστηκε διάλογος για μεταναστευτικά θέματα με τα υποσαχάρια αφρικανικά κράτη βάσει του άρθρου 13 της συμφωνίας του Κοτονού. Έγινε χρήση του μηχανισμού ταχείας αντίδρασης για να υποστηριχθούν οι προσπάθειες της Μαυριτανίας και της Σενεγάλης ώστε να αντιμετωπιστεί η παράνομη μετανάστευση. Σε λιγότερο από 12 μήνες έχουν πράγματι αρχίσει εργασίες σε όλες τις δράσεις προτεραιότητας²⁹⁸.»*

Με αφορμή την θετική εξέλιξη του προγράμματος δράσεων στην Αφρική και ενώ εν τω μεταξύ είχε εκδοθεί τον Ιούνιο του 2006 το «Σχέδιο Δράσης των δέκα

²⁹⁷ COM (2006) 735 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 30^{ης}.11.2006 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, «Η σφαιρική προσέγγιση της μετανάστευσης ένα χρόνο μετά. Προς μία ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική.», σ.σ.2.

²⁹⁸ COM (2006) 735 τελικό, όπ. π., σ.σ. 4.

σημείων» στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών (στο οποίο αναφερθήκαμε υπό I ii (2)), αφενός η Επιτροπή διατυπώνει τις κατευθυντήριες αρχές για την ενίσχυση της συνοχής και την πορεία προς μία «ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική», η οποία πρέπει σε μεγάλο βαθμό να στηρίζεται σε τρεις αρχές: αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, εταιρική σχέση με τις τρίτες χώρες, και προστασία των μεταναστών, ειδικότερα των ευάλωτων ομάδων όπως οι ασυνόδευτοι ανήλικοι και οι γυναίκες²⁹⁹, αφετέρου, στα συμπεράσματα του Δεκεμβρίου 2006, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να προβεί σε προτάσεις για την εντατικοποίηση του διαλόγου και τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων σχετικά με την εφαρμογή της παγκόσμιας προσέγγισης στις ανατολικές και νοτιοανατολικές γειτονικές χώρες της ΕΕ³⁰⁰.

A. Ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική:

Όσον αφορά το ζήτημα της ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής η Επιτροπή αναφέρει ως άξονες πολιτικής την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων³⁰¹, την προώθηση της ένταξης και του διαπολιτισμικού διαλόγου³⁰², επαναβεβαιώνει την ανάγκη προώθησης της επιστροφής και της επανεισδοχής των παράνομων μεταναστών³⁰³, αναφέρεται στην προώθηση του προγράμματος δράσης για τη μετανάστευση και την ανάπτυξη υπογραμμίζοντας ότι πρωταρχική πρόκληση είναι να αντιμετωπιστούν οι κύριοι παράγοντες που ωθούν στη μετανάστευση: η φτώχεια και η απουσία ευκαιριών απασχόλησης³⁰⁴.

Η ολοκληρωμένη κοινοτική πολιτική για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης τείνει να βασιστεί σε ορισμένες αρχές που αποβλέπουν στην συμφιλίωση των παρακάτω επιταγών: 1/της ανάγκης αλληλεγγύης, αμοιβαίας εμπιστοσύνης και επιμερισμού των βαρών και των ευθυνών μεταξύ των κρατών

²⁹⁹ COM (2006) 735, *ibid*.

³⁰⁰ COM (2007) 247 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 16^{ης}-5-2007 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, «Για την εφαρμογή μίας παγκόσμιας προσέγγισης της μετανάστευσης στις ανατολικές και νοτιοανατολικές γειτονικές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σ.σ. 3.

³⁰¹ COM (2006) 735 τελικό, *όπ.π.*, σ.σ. 10.

³⁰² COM (2006) 735 τελικό, *όπ.π.*, σ. σ.9.

³⁰³ COM (2006) 735 τελικό, *όπ.π.*, σ.σ. 11.

³⁰⁴ COM (2006) 402 τελικό, *όπ.π.*, σ.σ.5.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

μελών, 2/ του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, 3/των προσδοκιών των υπηκόων τρίτων χωρών και του σεβασμού των ιδιαίτερων αναγκών τους που απορρέουν από την κακή διακυβέρνηση, το χαμηλό επίπεδο παιδείας, την φτώχεια την ανεργία κλπ και 4/των προσδοκιών της κοινής γνώμης στα κράτη μέλη για πληροφόρηση και για ένα στέρεο και διαφανές νομικό πλαίσιο³⁰⁵.

Ειδικά όσον αφορά το ζήτημα των μικτών μεταναστευτικών ροών, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι οι μεικτές μεταναστευτικές ροές με τις οποίες οι άνθρωποι αποπειρώνται να εισέλθουν στην ΕΕ για πολλαπλούς λόγους, μεταξύ άλλων και για να τύχουν διεθνούς προστασίας, συνεπάγονται ένα φάσμα προκλήσεων για τα κράτη μέλη³⁰⁶.

Ιδιαίτερης σημασίας από την οπτική της διαχείρισης του μικτού χαρακτήρα των μεταναστευτικών ροών, είναι ότι στο πλαίσιο της σύνδεσης της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, η Επιτροπή προτείνει ότι η ΕΕ πρέπει να εξακολουθήσει να βοηθά τα αφρικανικά κράτη (στο πλαίσιο των δράσεων για την Αφρική, την επέκταση των οποίων προτείνει σε παγκόσμιο επίπεδο) ώστε να δημιουργήσουν την *υποδομή διαχείρισης της μετανάστευσης και του ασύλου*³⁰⁷, συμπεριλαμβανομένων και των ροών από τον νότο προς τον νότο, με την επιφύλαξη των υφιστάμενων περιφερειακών συμφωνιών για τη μετανάστευση και την κινητικότητα. Σημαντικές πρωτοβουλίες λαμβάνονται από τις χώρες ΕΠΓ για τη δημιουργία υποδομών, ειδικότερα όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων και τη θεσμική υποστήριξη, προκειμένου να βελτιωθεί η υποδοχή μεταναστών και η προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών.

Επιπλέον η Επιτροπή πρότεινε την *καταγραφή χαρακτηριστικών της μετανάστευσης για κάθε ενδιαφερόμενη αναπτυσσόμενη χώρα*³⁰⁸. Τα χαρακτηριστικά της μετανάστευσης αποτελούν μέσο πολιτικής που χρησιμοποιείται για τη συγκέντρωση και ανάλυση των σχετικών πληροφοριών, αναγκαίων για τον

³⁰⁵ Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η. (2008), «Ελληνικές και ευρωπαϊκές προτεραιότητες πολιτικής για τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης», στο στο Καβουνίδη Τ., Κόντης Α., Λιανός Θ., Φακιολάς Ρ. (επιμ), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: εμπειρίες, πολιτικές-προοπτικές*, τόμος Α, εκδ. ΙΜΕΠΟ, σ.σ.301.

³⁰⁶ COM (2006) 402 τελικό, όπ.π., σ.σ.3.

³⁰⁷ COM (2006) 735 τελικό, όπ.π., σ.σ.7.

³⁰⁸ COM (2006) 735 τελικό, όπ.π., σ.σ. 7.

σχεδιασμό συγκεκριμένων μέτρων για κάθε κατηγορία ατόμων υπό μετακίνηση. Σαφή χαρακτηριστικά της μετανάστευσης περιλαμβάνονται για όλες τις χώρες ΑΚΕ υπό τη μορφή παραρτήματος στη νέα γενεά εγγράφων στρατηγικής ανά χώρα. Μεσοπρόθεσμα θα πρέπει να καθιερωθούν χαρακτηριστικά της μετανάστευσης για όλες τις χώρες εταίρους. Οι πληροφορίες αυτές θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στη συνέχεια για να παρασχεθεί τεχνική και χρηματοδοτική ενίσχυση στις αφρικανικές χώρες ώστε να επιλύσουν τις πρωταρχικές αιτίες των μεταναστευτικών ροών. Κατά την γνώμη της Επιτροπής, μια ιδέα θα ήταν η σύσταση ***Ομάδων για τη στήριξη της μετανάστευσης (ΟΣΜ³⁰⁹)*** αποτελούμενων από εμπειρογνώμονες των κρατών μελών της ΕΕ, οι οποίες θα μπορούσαν να παράσχουν την αναγκαία συνδρομή στα αφρικανικά κράτη που το ζητούν.

Πέραν των ανωτέρω αναφερόμενων προτάσεων διαμόρφωσης ενός μοντέλου για την προληπτική αντιμετώπιση των μικτών μεταναστευτικών ροών, η Επιτροπή αντιμετωπίζει την σχετική προβληματική στο πεδίο της πολιτικής ασύλου. Διαπιστώνεται ότι, αν και είναι σημαντικό να ενταθούν οι προσπάθειες ώστε να αντιμετωπιστούν τα θέματα της παράνομης μετανάστευσης, είναι επίσης αναγκαίο να ***εξασφαλιστεί η πρόσβαση στις διαδικασίες χορήγησης ασύλου για εκείνους οι οποίοι συμμετέχοντες σε μικτές μεταναστευτικές ροές μπορεί να έχουν χρήζουν διεθνούς προστασίας³¹⁰***. Η Επιτροπή, άλλωστε διατυπώνει ρητά ότι υιοθετεί τις προτάσεις που περιλαμβάνονται στο σχέδιο δράσης των δέκα σημείων της UNHCR για την διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών, το οποίο παρουσιάστηκε στη συνδιάσκεψη του Ραμπάτ και αναλύθηκε ανωτέρω υπό II ii (2).

B. Εφαρμογή μιας «Παγκόσμιας προσέγγισης για την μετανάστευση»

Επιστέγασμα της ένταξης της μετανάστευσης στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ αποτελεί η θεσμοθέτηση ενός παγκόσμιου πλαισίου διαλόγου για την εφαρμογή μιας παγκόσμιας προσέγγισης της μετανάστευσης στις ανατολικές και νοτιοανατολικές γειτονικές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής

³⁰⁹ COM (2006) 735, *ibid.*

³¹⁰ COM (2006) 735 τελικό, όπ.π., σ.σ. 11.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

προωθείται ο διάλογος με την Τουρκία, τα Δυτικά Βαλκάνια, την Κεντρική Ασία, τις ασιατικές χώρες καταγωγής, την Ρωσία, τις χώρες εταίρους της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας στην Ανατολική Ευρώπη και τον Νότιο Καύκασο, τις χώρες εταίρους της ΕΠΓ στην Ανατολική Μεσόγειο (Συρία, Λίβανος και Ιορδανία) και τις άλλες χώρες της Ανατολικής Μεσογείου (Ιράν και Ιράκ).³¹¹

Συνοψισμός της Παγκόσμιας Πρόσκλησης³¹²:

α/ *Asia-Europe Meeting* (1996): η ΑΣΕΕ είναι η πρώτη παγκόσμια διάλογος με μέλη τα κράτη μέλη, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και άλλες χώρες (Brunei, Bangladesh, Myanmar, China, Cambodia, Indonesia, Japan, South Korea, Malaysia, Laos, the Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam) στην οποία ανταλλάσσονται

ζητήματα διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών.

β/ *The Bali Process*: αποτελεί ένα παγκόσμιο διάλογο με αντικείμενο την καταπολέμηση της λαθραίας μετακίνησης ανθρώπων (smuggling) και του εμπορίου ανθρώπων (trafficking) στο οποίο συμμετέχουν πάνω από 50 χώρες και διεθνείς οργανισμοί.

γ/ *The Budapest Process*: αποτελεί ένα ευρωπαϊκό πνευματικό πεδίο στο οποίο συμμετέχουν πάνω από πενήντα κυβερνήσεις από τον ευρωπαϊκό χώρο και διεθνείς οργανισμοί. Σκοπός έχει την προώθηση της καλής διακυβέρνησης στο πεδίο της μετανάστευσης, την προσέγγιση των πολιτικών κατά της παράνομης μετανάστευσης και την διάδοση και κατανόηση των πολιτικών αυτών.

δ/ *Cooperation platforms on migration and development*: Πρόκειται για πλατφόρμες συνεργασίας ανάμεσα στους εκπροσώπους των χωρών καταγωγής και τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και τους διεθνείς οργανισμούς. Άξονα διαλόγου αποτελεί η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών προς το συμφέρον όλων των εμπλεκομένων.

ε/ *Cooperation platforms on migration and development*: Πρόκειται για πλατφόρμες συνεργασίας ανάμεσα στους εκπροσώπους των χωρών καταγωγής και τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και τους διεθνείς οργανισμούς. Άξονα διαλόγου αποτελεί η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών προς το συμφέρον όλων των εμπλεκομένων.

³¹¹ COM(2007) 247 τελικό, ό.π., σ.σ. 3.

³¹² COM(2007) 247 τελικό, ό.π., Παράτημα Ι.

ε/ MARRI (Migration, Asylum and Refugees Regional Initiative) : αποτελεί μία πρωτοβουλία που αποτελεί τμήμα της South-East European Cooperation Process και αποσκοπεί στην ενίσχυση της περιφερειακής συνεργασίας και στο πεδίο της διαχείρισης της μετανάστευσης. Συμμετέχοντες χώρες είναι η Αλβανία, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η Κροατία, τα Σκόπια, το Μαυροβούνιο και η Σερβία.

Στ/ Söderköping Process: ο 'οδικός χάρτης' (roadmap) της διαδικασίας αυτής αποτελεί ένα πλαίσιο εντός του οποίου μπορεί να αναπτυχθεί ένας συντονιστικός μηχανισμός για την αποτελεσματική διαχείριση των προκλήσεων στο πεδίο της μετανάστευσης, του ασύλου και των εξωτερικών συνόρων στην Belarus, την Μολδαβία και την Ουκρανία.

ζ/ Η Euro-Med Process, ο «5+5» Διάλογος σχετικά με την μετανάστευση στη Δυτική Μεσόγειο και οι συναντήσεις «AU-EU Co-operation».

Γ. Υλοποίηση

Σε επίπεδο υλοποίησης παρατηρείται η προσπάθεια μίας συνολικής αντιμετώπισης ('*cross pillar approach to asylum and migration*³¹³') του φαινομένου από την Ομάδα Εργασίας για το Άσυλο και την Μετανάστευση. Ωστόσο η απόπειρα αυτή διέψευσε τις αρχικές προσδοκίες καθώς εστίασε την δράση της στην καλύτερη διαχείριση των ροών που προέρχονται από συγκεκριμένες χώρες προς την ΕΕ, χωρίς να δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που τίθενται κατά την υποβολή αιτημάτων ασύλου, τα ζητήματα υποστηριζόμενης επιστροφής των προσφύγων ή την πολιτική ασύλου και οργανωμένης εισδοχής αιτούντων διεθνούς προστασίας των κρατών μελών της ΕΕ³¹⁴.

iv. Κριτική αποτίμηση

Έαν εφαρμοσθεί ορθώς μία συνολική πολιτική για την διαχείριση των μεταναστευτικών ροών θα οδηγήσει ταυτόχρονα στην μείωση της παράνομης εισροής μεταναστών και ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Μία τέτοια προσέγγιση,

³¹³ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p. 131.

³¹⁴ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p. 132.

ωστόσο, απαιτεί την εξεύρεση ισορροπίας ανάμεσα στην προστασία των ατόμων και τον έλεγχο των συνόρων, καθώς και την στάθμιση των συμφερόντων της χώρας προέλευσης, της χώρας διέλευσης και της χώρας προορισμού³¹⁵.

Στο πλαίσιο της ΕΕ, η πολιτική αντιμετώπιση του ζητήματος εξακολουθεί να έχει ως άξονα την καταπολέμηση του φαινομένου, θέτοντας ως προτεραιότητες πολιτικής την ενίσχυση των ελέγχων των εξωτερικών συνόρων, την επέκταση της υποχρέωσης θεώρησης σε υπηκόους περισσότερων τρίτων χωρών και την ενίσχυση των συλλήψεων ατόμων που διακινούν λαθραία ανθρώπους στην θάλασσα. Γεγονός που αποδεικνύεται από την θεσμοθέτηση του μηχανισμού ενεργοποίησης των ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABIT), όπως προαναφέρθηκε. Δεν παρατηρείται δηλαδή, η έννοια της αξιολόγησης του μικτού χαρακτήρα των μεταναστευτικών ροών και της ενθάρρυνσής του με παράλληλη προώθηση των όρων «διαχείρισης» αυτού, όπως γίνεται σε διεθνές επίπεδο. το οποίο αντιμετωπίζει καταστάσεις που έχουν επείγοντα και εξαιρετικό χαρακτήρα, οι οποίες προκύπτουν από τη μαζική εισροή λαθρομεταναστών. Παρατηρούμε ότι οι υλοποιηθείσες αποφάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο αφορούν τομείς καταστολής και ελέγχου, ενώ στο πεδίο της υιοθέτησης ενός μοντέλου κατανόησης και διαχείρισης των ροών μετανάστευσης δεν προωθείται η υλοποίηση των εξαγγελθέντων, με αποτέλεσμα αυτά να παραμένουν στο επίπεδο της διακήρυξης.

Επιπλέον στο πεδίο της συνεργασίας με τρίτες χώρες, η προτεραιότητα της διασφάλισης της εξωτερικής ασφάλειας για την εδραίωση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στο εσωτερικό της ΕΕ, υποσκελίζει την ανάγκη παροχής διεθνούς προστασίας σε άτομα που την χρειάζονται. Στόχο της συνεργασίας αυτής αποτελεί η ανάπτυξη ενός «δακτυλίου φίλων³¹⁶» ή αλλιώς «ενός πλέγματος σχέσεων³¹⁷» στον γειτονικό της χώρο στον οποίο θα έχει εξασφαλίσει την

³¹⁵ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p. 132.

³¹⁶ COM (2003) 104, τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11^{ης}.3.2003 στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Ευρύτερη Ευρώπη – Γειτονικές Σχέσεις: ένα νέο πλαίσιο σχέσεων με τους γείτονές μας στα ανατολικά και νότια σύνορά μας», όπ.π., σ.σ. 4.

³¹⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, A5-0378/2003 «Εκθεση σχετικά με την Ευρύτερη Ευρώπη-Γειτονικές σχέσεις: ένα νέο πλαίσιο σχέσεων με τους γείτονές μας στα ανατολικά και νότια σύνορά μας», εισηγήτρια Pasqualina Napolitano, 5/11/2003

σταθερότητα και την ασφάλεια προκειμένου να μπορέσει να προωθήσει τα οικονομικά της συμφέροντα.

Η ΕΕ θέτει ως προτεραιότητα την συνεργασία στο πεδίο της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών με χώρες, οι οποίες αποτελούν χώρες διέλευσης των μεταναστών πριν αυτοί προσεγγίσουν τα σύνορα της ΕΕ, βρίσκονται γεωγραφικά κοντά στην ΕΕ και δεν έχουν την πολιτική ικανότητα να διαχειριστούν τις μεταναστευτικές ροές. Οι τρίτες χώρες δηλαδή, καθίστανται επιλέξιμες με άξονα την διεκκυστική ασφάλειας και μεταναστευτικής πολιτικής και, όχι απαραίτητα επειδή είναι χώρες, οι οποίες είτε αποτελούν πηγές προσφυγικών ροών, είτε παρέχουν ελλιπή διεθνή προστασία στα άτομα που την χρειάζονται³¹⁸.

Αν θα θέλαμε να διατυπώσουμε ορισμένες συνολικές παρατηρήσεις επί του ζητήματος της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα λέγαμε ότι:

➤ Παρατηρείται η έλλειψη κοινής βάσης προσδιορισμού της έννοιας του παράνομου μετανάστη σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με συνέπεια η έννοια να νοηματοδοτείται από τα εθνικά νομοθετικά πλαίσια, τα οποία ωστόσο διαφοροποιούνται μεταξύ τους. Δεδομένου ότι μέσω της επαφής με τις εθνικές αρμόδιες αρχές ο αλλοδαπός υπήκοος «κατηγοριοποιείται» ως παράνομος³¹⁹, η πολλαπλή νοηματοδότηση της έννοιας αποτελεί πλήγμα κατά της αρχής της χρηστής διοίκησης και της εμπιστοσύνης του διοικούμενου. Με μία ευρύτερη θεώρηση της έννοιας της δημοκρατικής νομιμοποίησης της ΕΕ που δεν εξαντλείται στην αποδοχή της διαδικασίας ολοκλήρωσης μόνο από τους κοινοτικούς υπηκόους, αλλά και από τους διαμένοντες υπό οποιοδήποτε καθεστώς σε κοινοτικό έδαφος, θα λέγαμε ότι η πολλαπλότητα αυτή αποτελεί πλήγμα κατά των αρχών της καλής διακυβέρνησης στο πλαίσιο της ΕΕ.

(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0378+0+DOC+PDF+V0//EL>)p.p.8.

³¹⁸ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p. 133.

³¹⁹ Βλ. Guild E. (2004), op. cit. p.p. 16.

➤ Επιπλέον, η πολυπλοκότητα των κανόνων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η εφαρμογή διαφοροποιημένων διαδικασιών σε άτομα που βρίσκονται σε παρόμοιες καταστάσεις από πλευράς ανάγκης διεθνούς προστασίας, η ύπαρξη νομοθετικών κενών για την αντιμετώπιση πληθώρας περιπτώσεων ατόμων που ανακλύπουν στην πράξη, η διάχυση των αρχών και των κανόνων σε πολλαπλά πεδία πολιτικής, η έλλειψη διαφάνειας και συνοχής στην διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής βάλλουν κατά των αρχών της καλής διακυβέρνησης, όπως προσδιορίζονται στην Λευκή Βίβλο της Επιτροπής³²⁰ και επιτείνουν την έλλειψη αποδοχής της μεταναστευτικής πολιτικής από τους ευρωπαίους και τους διαμένοντες στην ΕΕ, συντελώντας, έτσι, στην διεύρυνση του ελλείμματος νομιμοποίησης της ΕΕ, άλλως του δημοκρατικού ελλείμματος.

➤ Κάθε προσπάθεια ανάπτυξης μίας συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο παρουσιάζει ελλείψεις στο πεδίο της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως παρατηρήθηκε και ανωτέρω. Η νομική ισχύς του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ μετά την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας δεν σημαίνει ότι η κοινή μεταναστευτική πολιτική θα κινηθεί αυτόματα με άξονα τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η έλλειψη ατομικών πράξεων που σέβονται τα δικαιώματα των παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών, αποτελεί επιχείρημα για την διατύπωση της άποψης ότι η ανάπτυξη της μεταναστευτικής πολιτικής σε ένα πλαίσιο σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων θα εδραιωθεί σταδιακά ('incrementally'³²¹) μέσα από την νομολογία των δικαστηρίων, με όλο το κόστος και τον χρόνο που αυτή η πορεία απαιτεί.

➤ Παρατηρείται έλλειψη στατιστικών δεδομένων και στοιχείων σχετικά με το πραγματικό μέγεθος των μεταναστευτικών ροών. Το γεγονός αυτό βάλλει κατά της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης, καθώς παρακωλύει την αξιολόγηση των πραγματικών διαστάσεων

³²⁰ COM (2001) 428 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 25^{ης} Ιουλίου 2001, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος», ΕΕ C 287/1 της 12.10.2001.

³²¹ Βλ. Cholewinski R. (2004), op. cit. p.p. 184.

της παράνομης μετανάστευσης, παρά επιτρέπει την διολίσθηση σε μύθους περί «εισβολής των μεταναστών στην Ευρώπη³²²». Ωστόσο, η συλλογή στατιστικών στοιχείων μπορεί να οδηγήσει σε ανεδαφικά συμπεράσματα αν δεν συνδυαστεί με τον επαναπροσδιορισμό των όρων του ζητήματος, την καλύτερη κατανόηση της διαφορετικότητας των χαρακτηριστικών μεταξύ των κατηγοριών των μεταναστών και την παράλληλη τοποθέτηση του φαινομένου σε μία συνολική θεώρηση της παγκόσμιας μετακίνησης των πληθυσμών³²³.

Ωθηση στη διαμόρφωση μίας ευρωπαϊκή πολιτικής διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών ενδεχομένως να δοθεί μετά την θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία προβλέπει την αντικατάσταση της ομοφωνίας και της διαδικασίας της διαβούλευσης με την ειδική πλειοψηφία και την συναπόφαση, κατά την λήψη αποφάσεων στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής³²⁴. Ωστόσο, δεδομένου του γεγονότος ότι οι πολιτικές του νέου τίτλου IV ΣΕΚ «θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» καθώς και η συνεργασία με τρίτες χώρες, η αναπτυξιακή πολιτική και η παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας, διαμορφώνονται βάσει προτεραιοτήτων που εκφεύγουν της παροχής προστασίας στους μετανάστες και τους χρήζοντες διεθνούς προστασίας, η ΕΕ απέχει από την ανάπτυξη ολοκληρωμένων προσεγγίσεων για την αντιμετώπιση των μικτών μεταναστευτικών ροών³²⁵.

ν. Επίκαιρες εξελίξεις

Το ενωσιακό και κοινοτικό κεκτημένο που σκιαγραφήθηκε ανωτέρω αποκτά μία ξεχωριστή δυναμική από το 2007 και έπειτα, η οποία βρίσκεται σε εξέλιξη. Σημαντική ώθηση στην υιοθέτηση μίας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής έδωσαν τόσο οι

³²² Mitsilegas V. (2004), "Measuring irregular migration", in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p. 38.

³²³ Βλ. Mitsilegas V. (2004), op. cit. p.p. 39.

³²⁴ Νικολακοπούλου Στεφάνου Ηρώ (2008), «Μεικτές μεταναστευτικές ροές και ανθρώπινα δικαιώματα», στο *The Economist*, τεύχος 49/2008, Ειδικές Εκδόσεις, Καθημερινή, σ.σ.30.

³²⁵ Βλ. Klaauw J. (2004), op. cit., p.p. 134.

εξαγγελίες³²⁶, όσο και οι δράσεις της Γαλλικής Προεδρίας με στιγμές κορύφωσης την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για την μετανάστευση και το άσυλο και την σύσταση της Ένωσης για την Μεσόγειο.

Σημεία της περιόδου αυτής:

Α/ Προώθηση του κοινοτικού κεκτημένου:

Το όραμα για την περαιτέρω ανάπτυξη της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής παρουσιάστηκε στην Ανακοίνωση της Επιτροπής «Προς μία κοινή μεταναστευτική πολιτική³²⁷», την οποία συμπληρώνουν οι ακόλουθες πράξεις: το Σχέδιο πολιτικής για το Άσυλο και η Ανακοίνωση «Για μία κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: αρχές δράσεις και μέσα»³²⁸.

Στην τελευταία κατονομάζονται οι 10 βασικές αρχές για την υιοθέτηση της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, ομαδοποιημένες με άξονες την ευημερία, την αλληλεγγύη και την ασφάλεια. Ειδικότερα³²⁹: **Α Ευημερία:** Σαφείς κανόνες και ισότιμοι όροι- Αντιστοίχιση των δεξιοτήτων και των αναγκών μετανάστευσης- Η ένταξη αποτελεί το κλειδί μιας επιτυχημένης μετανάστευσης, **Β. Αλληλεγγύη:** συντονισμός μεταξύ κρατών μελών και συνεργασία με τρίτες χώρες- Διαφάνεια, εμπιστοσύνη και συνεργασία- Εταιρική σχέση με τις τρίτες χώρες, **Γ. Ασφάλεια:** Αποτελεσματική καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης -Μία πολιτική θεωρήσεων που εξυπηρετεί τα συμφέροντα της Ευρώπης και των εταίρων της- Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων εντατικοποίηση της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης και μηδενική ανοχή για την εμπορία ανθρώπων- Βιώσιμες και αποτελεσματικές πολιτικές επιστροφής.

³²⁶ Ελλis Α., *Συνέντευξη του Νικολά Σαρκοζί, «Η Γαλλία στο πλευρό σας για το όνομα»*, Η Καθημερινή, Τετάρτη 4 Ιουνίου 2008, σ.σ. 3.

³²⁷ COM(2007) 780 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5^{ης}.12.2007, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Για μία κοινή μεταναστευτική πολιτική».

³²⁸ COM(2008) 359 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 17^{ης}.6.2008, προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Για κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα».

³²⁹ Βλ. COM(2008) 359 τελικό, σ.σ. 5-16.

Για την παρακολούθηση της εφαρμογής των στόχων που θέτει η Επιτροπή, τα κράτη μέλη θα διαβιβάζουν ετήσια έκθεση στην Επιτροπή σχετικά με την υλοποίηση των ανωτέρω κοινών στόχων και την διαμόρφωση του εθνικού τους προφίλ μετανάστευσης. Η υλοποίηση των στόχων αυτών θα συντελεστεί μέσα από την κατάστρωση μίας λίστας ενεργειών προς εκτέλεση από τα ευρωπαϊκά όργανα και τα κράτη μέλη.

Την περίοδο αυτή εισάγεται προς ψήφιση³³⁰ και η Οδηγία για τους μετανάστες υψηλής ειδίκευσης, η οποία προβλέπει την κατοχύρωση της 'Blue Card', η οποία στοχεύει να αποτελέσει μέσο έλξης των μεταναστών υψηλής ειδίκευσης στην ΕΕ, καθώς θα τους εξασφαλίσει την κινητικότητα μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Αναμένεται να προσδιοριστούν τα κριτήρια απονομής της κάρτας στους δικαιούχους αυτής, η οποία θα εξασφαλίζει και δικαίωμα επανένωσης³³¹. Η υιοθέτηση της εν λόγω Οδηγίας ενδεχομένως να επιτείνει το φαινόμενο της διαρροής των εγκεφάλων (brain drain) εις βάρος των χωρών προέλευσης των μεταναστών σε ευαίσθητους τομείς όπως η υγεία και η εκπαίδευση.

Τα ανωτέρω κείμενα αποτέλεσαν την βάση: 1/ για την επεξεργασία του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για την μετανάστευση και το άσυλο –στο οποίο αναφερόμαστε στην συνέχεια-, 2/ του νέου πενταετούς Προγράμματος για τον Χώρο ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης, το οποίο αναμένεται να παρουσιαστεί μέσα στο 2009, 3/ της ανανεωμένης κοινωνικής ατζέντας, η οποία αναμένεται να παρουσιαστεί πριν το καλοκαίρι του 2009.

ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ:

Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο περιλαμβάνει τα ακόλουθα κεφάλαια σχετικά με³³²:

³³⁰ COM(2007) 637 τελικό, 2007/0228 (CNS), Οδηγία του Συμβουλίου της 23^{ης}.10.2007, «σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης».

³³¹ http://www.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-4124

³³² Pacte europeen sur l' immigration et l' asile, Conseil europeen des 15 et 16 octobre 2008, p.p.4.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

1/την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις δυνατότητες υποδοχής κάθε κράτους μέλους, και ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης,

2/τη καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, ιδίως με την εξασφάλιση της αποτελεσματικής επιστροφής αλλοδαπών που βρίσκονται σε παράνομη κατάσταση στη χώρα καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσης.

3/ την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων,

4/ τη συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου,

5/ τη δημιουργία συνολικής εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης ευνοώντας τις τη συνέργεια μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Παρατηρήσεις:

- ✓ Στο Σύμφωνο περιέχεται ρήτρα που απαγορεύει τις μαζικές νομιμοποιήσεις .
- ✓ **Σχετικά με την κοινωνική ένταξη³³³**: μετά την αντίδραση της Γαλλίας δεν πέρασε η πρόβλεψη για την θεσμοθέτηση των immigration contracts, τα οποία προβλέπουν την υποχρεωτική εκμάθηση της γλώσσας και πολιτιστικών θεμάτων της χώρας υποδοχής.
- ✓ **Σχετικά με την πολιτική ασύλου³³⁴**: 1/ ως στόχος τίθεται η κοινή πολιτική ασύλου έως το 2010 ή 2012, η οποία αναφέρεται και στις μικτές ροές των δικαιούχων επικουρικής προστασίας, 2/ υιοθετείται η αρχή της αλληλεγγύης: δηλαδή η εθελοντική και συντονισμένη κατανομή των αιτούντων προστασίας μεταξύ των κρατών μελών και η διάθεση κονδυλίων και υπαλλήλων σε χώρες που δέχονται μαζικές εισροές ατόμων, στοιχείο που παρουσιάζει ιδιαίτερο ελληνικό ενδιαφέρον, 3/ προωθείται η εκπαίδευση των ενασχολούμενων με τα σύνορα επί τη βάση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.
- ✓ **Σχετικά με την σύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη³³⁵**: υπάρχουν προβλέψεις με άξονα τον υποστηριζόμενο επαναπατρισμό, δηλαδή προβλέψεις για προγράμματα κατάρτισης και επαγγελματικής εκπαίδευσης βάσει των αναγκών στις χώρες προέλευσης , προγράμματα αποταμίευσης στις χώρες προέλευσης, θέσπιση χρηματοοικονομικών μέσων που θα ενισχύουν την μεταφορά των αποταμιεύσεων και των ασφαλιστικών και κοινωνικών παροχών στην χώρα προέλευσης. Σχετικά έχει ασκηθεί η κριτική ότι μπορεί

³³³ Βλ. Pacte europeen sur l' immigration et l' asile, op. cit, p.p. 6.

³³⁴ Βλ. Pacte europeen sur l' immigration et l' asile, op. cit, p.p. 11.

³³⁵ Βλ. Pacte europeen sur l' immigration et l' asile, op. cit, p.p.12- 15.

να αποτελέσει το έρεισμα για την χρήση της αναπτυξιακής βοήθειας ως μέσου εκβιασμού για την σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής.

- ✓ **Νομική δεσμευτικότητα:** Το Σύμφωνο δεν έχει άμεση νομική ισχύ αλλά θα αποτελέσει την βάση για την υιοθέτηση εθνικών και κοινοτικών νομοθετικών κειμένων που θα υλοποιούν τα διακηρυσσόμενα σε αυτό. Η πρόοδος της υλοποίησης θα παρουσιάζεται σε ετήσιες εκθέσεις των Κρατών και στην συγκεντρωτική έκθεση της Επιτροπής στην ετήσια συζήτηση που αποφάσισε να διοργανώσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου. Θα λέγαμε ότι σε αυτό το σημείο, το Σύμφωνο έρχεται να αποτελέσει την εξέλιξη της σχετικής ανακοίνωσης της Επιτροπής³³⁶ με την οποία προστέθηκαν στους τομείς της ήπιας δράσης της Επιτροπής στα πλαίσια της αποκαλούμενης Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού, τα θέματα της μετανάστευσης με έξι κατευθυντήριες γραμμές για εθνικές δράσεις, εκ των οποίων η τρίτη αφορούσε τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Συντελεί έτσι, στην ενίσχυση των αρχών της καλής διακυβέρνησης στο πεδίο της μετανάστευσης και του ασύλου.

B/ Ενίσχυση της παγκόσμιας προσέγγισης και των περιφερειακών πλαισίων διαλόγου περί μετανάστευσης.

Τον Οκτώβριο του 2008 η Επιτροπή εξέδωσε έκθεση αξιολόγησης έκθεση σχετικά με τις ενέργειες για την υλοποίηση της παγκόσμιας προσέγγισης³³⁷. Σε αυτήν εκθέτει προοπτικές και υποδεικνύει ουσιαστικές και μεθοδολογικές βελτιώσεις της παγκόσμιας προσέγγισης, εξετάζοντας κυρίως τους τρόπους για τη βελτίωση του συντονισμού, της συνοχής και των συνεργειών. Η Επιτροπή επικεντρώνεται στην σημασία της γεωγραφικής παραμέτρου στην προσέγγιση της μετανάστευσης και προτείνει μία διαφοροποιημένη προσέγγιση της συνεργασίας την οποία προσανατολίζει στο ειδικό πλαίσιο των διαφόρων περιοχών και χωρών.

³³⁶ COM (2001)387, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «Σχετικά με μια Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης».

³³⁷ COM(2008) 611 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 8^{ης}/10/2008 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή οικονομική και κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, «Ενίσχυση της Παγκόσμιας Προσέγγισης της μετανάστευσης: βελτίωση του συντονισμού, της συνοχής και των συνεργειών».

Η Επιτροπή συμπεραίνει ως προς την καταλληλότητα της παγκόσμιας προσέγγισης ότι αυτή εκφράζει τη «σημαντική αλλαγή στην εξωτερική διάσταση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής που σημειώθηκε κατά τα τελευταία έτη, και ιδίως τη μετάβαση από την προσέγγιση που επικεντρώνεται κυρίως στην ασφάλεια, με σκοπό τη μείωση των μεταναστευτικών πιέσεων, σε μια πιο διαφανή και ισόρροπη προσέγγιση που καθοδηγείται από την καλύτερη κατανόηση όλων των πτυχών που άπτονται της μετανάστευσης, που βελτιώνει τα συνοδευτικά μέτρα για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων, καθιστά τη μετανάστευση και την κινητικότητα θετικές δυνάμεις για την ανάπτυξη και αποδίδει μεγαλύτερη σημασία στις πτυχές της αξιοπρεπούς εργασίας στο πλαίσιο των πολιτικών για την καλύτερη διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης³³⁸»

Στο πεδίο της μελέτης των περιφερειακών πλαισίων διαλόγου, ειδικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η Ένωση για την Μεσόγειο της οποίας αφετηριακό σημείο αποτέλεσε η Σύνοδος Κορυφής της 13^{ης} Ιουλίου στο Παρίσι³³⁹. Μέλη της είναι τα 27 ευρωπαϊκά κράτη, οι 12 Μεσογειακές χώρες που συμμετέχουν και στην Ευρωμεσογειακή Συνεργασία – την οποία διαδέχεται η Ένωση- καθώς και η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, η Κροατία, το Μαυροβούνιο και η Αλβανία³⁴⁰. Η πρώτη Σύνοδος των Υπουργών της Ένωσης για την Μεσόγειο έγινε στις 3-4- Νοεμβρίου 2008 στη Μασσαλία και η τελική Διακήρυξη της θέτει τις θεσμικές βάσεις λειτουργίας της Ένωσης. Την Ένωση θα συμπροεδρεύουν για τα επόμενα 2 χρόνια η Γαλλία και η Αίγυπτος, ενώ η έδρα της θα είναι στην Βαρκελώνη.

Στην Διακήρυξη υπάρχει ειδικό κεφάλαιο που εστιάζει στην μετανάστευση και ειδικότερα στην νόμιμη μετανάστευση, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και στην σύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη³⁴¹. Επιπλέον, τα ειδικά πεδία προτεραιότητάς της άπτονται της σχέσης της μετανάστευσης με την

³³⁸ Βλ. COM(2008) 611 τελικό, ό.π., σ.σ. 3.

³³⁹ http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-07_2008/PFUE-13.07.2008/sommet_de_paris_pour_la_mediterranee_4758?x=11&y=5

³⁴⁰ Council of European Union, “Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference”, Final Declaration, Marseille, 3-4- November 2008, p.p. 5.

³⁴¹ Βλ. Council of European Union, “Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference”, Final Declaration, op. cit. p.p. 24.

ανάπτυξη, συγκεκριμένα ως προτεραιότητά της τίθεται η επικέντρωση στα εξής θέματα³⁴²: α/ στα περιβαλλοντικά και ενεργειακά προβλήματα με έμφαση τις προσπάθειες καθαρισμού της Μεσογείου, β/ στην ανάπτυξη μεθόδων διαχείρισης της ηλιακής και της υδροηλεκτρικής ενέργειας, γ/ στις προκλήσεις της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης στην Μεσόγειο, οι οποίες θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν μερικώς με ενέργειες για την στήριξη των μικρών και των μεσαίων επιχειρήσεων και δ/ στα προγράμματα για την αναβάθμιση του επιπέδου της εκπαίδευσης και της έρευνας.

→ Η προστιθέμενη αξία των ανωτέρω θετικών εξελίξεων στην προώθηση μίας συνολικής προσέγγισης των μεταναστευτικών ροών σε συνεργασία με τρίτες χώρες σχετικοποιείται λαμβανομένης υπόψη της Οδηγίας που εγκρίθηκε την 18^η Ιουνίου από την Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την «επαναπροώθηση» των παράνομων μεταναστών. Σε αυτήν μεταξύ άλλων προβλέπεται η φυλάκιση, χωρίς δίκη, παράνομων μεταναστών, ακόμη και ανηλίκων, για διάστημα μέχρι 18 μήνες το μέγιστο και η απαγόρευση εισόδου στην Ε. Ε. για πέντε χρόνια. Η Διεθνής Αμνηστία σε ανακοίνωσή της αναφέρει ότι η οδηγία δεν εγγυάται την ασφαλή και αξιοπρεπή επιστροφή των παράνομων μεταναστών και εκτιμά πως θα αποτελέσει κακό παράδειγμα σε άλλες περιοχές του κόσμου³⁴³.

Στο πλαίσιο της συντρέχουσας αρμοδιότητας στο πεδίο της εν λόγω πολιτικής, η Οδηγία προβλέπει ρητώς την επιφύλαξη κατίσχυσης ευνοϊκότερων διατάξεων προβλεπόμενων σε συμφωνίες της Κοινότητας με τα κράτη, σε συμφωνίες των κρατών μεταξύ τους και στο κοινοτικό κεκτημένο περί μετανάστευσης και ασύλου. Επίσης, προβλέπει την επιφύλαξη του δικαιώματος των κρατών να θεσπίσουν ή να διατηρήσουν σε ισχύ διατάξεις που είναι ευνοϊκότερες για τα πρόσωπα, υπό τον όρο

³⁴² Βλ. Council of European Union, "Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference", Final Declaration, op. cit. p.p. 3.

³⁴³ Καραγιάννης Κ. (2008), «Στη φυλακή και παιδιά μετανάστες», Η Καθημερινή, Πέμπτη 19 Ιουνίου 2008, σ.σ. 9.

ότι είναι συμβατές με τις λοιπές προβλέψεις της Οδηγίας³⁴⁴. Αν και οι ανωτέρω προβλέψεις ενισχύουν τα επιχειρήματα υπέρ της άποψης ότι η εν λόγω Οδηγία δεν αποτελεί οπισθοδρόμηση στο πεδίο της προστασίας των ατόμων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της, δεν αρκούν για να της προσδώσουν τον χαρακτήρα της εξέλιξης προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης του επιπέδου προστασίας στο πεδίο αυτό.

III. Εθνικό Επίπεδο

ι. Γενικά:

Η Ελλάδα την τελευταία δεκαετία μεταβλήθηκε από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών. Κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1980 ήταν πλήρως ανέτοιμη να υποδεχτεί και να διαχειριστεί τις αυξημένες μεταναστευτικές ροές. Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική, όπως αυτή διαμορφώθηκε αρχικά με νόμο του 1929 και με διαδοχικές τροποποιήσεις αυτού μέχρι τον ισχύοντα νόμο 3386/2005 χαρακτηρίζεται από την έλλειψη ενός συνολικού μοντέλου διαχείρισης, μίας ολοκληρωμένης νομοθετικής αντιμετώπισης και των απαραίτητων υποδομών³⁴⁵. Η Ελλάδα ανήκει στις νέες φιλελεύθερες δημοκρατίες στις οποίες η μετανάστευση εργατών αποτελεί ένα πρόσφατο φαινόμενο που αντιμετωπίζεται ευρέως ως κρίση, ως προσωρινή κατάσταση και όχι σαν μία νέα συνθήκη, την οποία καλούνται οι χώρες αυτές να διαχειριστούν³⁴⁶. Η εσφαλμένη πρόσληψη της μετανάστευσης ως προσωρινού φαινομένου πρέπει να ειδωθεί συνδυαστικά με τα χαρακτηριστικά της ελληνικής διοίκησης, η οποία είναι ελλειπώς αποκεντρωμένη, αναποτελεσματική και

344 Υπ' αριθμόν Ρ6_ΤΑ(2008)0293 Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18ης Ιουνίου 2008 σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (COM(2005)0391),

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?sessionId=75EED95B7EE118DD77F9E6C7F4FCF109.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-ΤΑ-2008-0293+0+DOC+XML+V0//EL>.

Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, ΕΕ L 348/98 της 24ης/12/2008, άρθρο 4

³⁴⁵ Sitaropoulos N. (2003), Immigration law and management in Greece- Towards an exodus from underdevelopment and a comprehensive immigration policy", Centre of international and European economic law, Working papers 3, Ant. N. Sakkoulas publishers, p.p. 9.

³⁴⁶ Βλ. Sitaropoulos (2003), op. cit. p.p.73

επανδρώνεται από άτομα με έλλειψη εξειδικευμένων γνώσεων επί του αντικειμένου³⁴⁷.

Η αντιμετώπιση αυτή οδήγησε την Ελλάδα στην υιοθέτηση μίας κατασταλτικής μεταναστευτικής πολιτικής, που άξονα έχει τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, εστιάζοντας στην ανάπτυξη μεθόδων κράτησης και αναγκαστικής απομάκρυνσης και παραβλέποντας την ανάγκη συνολικών και μακροπρόθεσμων μέτρων. Στην υιοθέτηση της στάσης αυτής συνέτειναν και οι πιέσεις που δέχεται η χώρα από τους κοινοτικούς εταίρους της για την διατήρηση της εξωτερικής ασφάλειας του ενωποιημένου ευρωπαϊκού χώρου, δεδομένου του γεγονότος ότι αποτελεί εξωτερικό σύνορο της Ευρώπης³⁴⁸. Η κατασταλτική αντιμετώπιση του φαινομένου παρατηρείται και στο πλαίσιο των συμφωνιών επανεισδοχής με τις βαλκανικές χώρες, στις οποίες δεν γίνεται προσπάθεια ανίχνευσης των αιτιών της μετανάστευσης, ούτε παρατηρείται μία συνολική θεώρηση που να βαίνει πέραν του πεδίου της δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας και να προωθεί την συνεργασία με σκοπό την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των χωρών προέλευσης των μεταναστών³⁴⁹.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι παράμετρο στο τοπίο μετανάστευσης της Ελλάδας αποτελεί ο χαρακτήρας της χώρας ως ενδιάμεσου σταθμού στην διαδικασία μετανάστευσης, σημείου διέλευσης με σκοπό την προσέγγιση του τελικού προορισμού, ή άλλως ως σταθμού 'transit migration'. Για τον προσδιορισμό της έννοιας αυτής δεν υφίσταται κοινά αποδεκτός ορισμός σε διεθνές επίπεδο³⁵⁰, ωστόσο δεν θα πρέπει να συγχέεται με αυτήν της παράνομης μετανάστευσης, καθώς αφορά τόσο τον νόμιμο όσο και τον παράνομο μετανάστη, δηλαδή αποτελεί στάδιο της μεταναστευτικής διαδικασίας που παρεμβάλλεται ανάμεσα στην αναχώρηση από την

³⁴⁷ Βλ. Sitaropoulos (2003), op. cit. p.p. 10.

³⁴⁸ Βλ. Sitaropoulos (2003), op. cit. p.p.73

³⁴⁹ Βλ. Sitaropoulos (2003), op. cit. p.p. 76.

³⁵⁰ Duvell F.(2008), "Transit migration in Europe", *CENTRE ON MIGRATION, POLICY AND SOCIETY (COMPAS, UNIVERSITY OF OXFORD*, Keynote (draft), Istanbul IMISCOE conference '(Irregular) Transit Migration in the European Space', p.p. 6.

χώρα προέλευσης και την εγκατάσταση στην χώρα προορισμού και όχι κατηγορία ατόμων υπό μετακίνηση³⁵¹.

ii. Νομοθετικό πλαίσιο

Το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο για την διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών αποτελείται από τις διατάξεις του Ν. 3386/2005³⁵² για το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και το ΠΔ 66/1999³⁵³, το οποίο αφορά τους αιτούντες άσυλο και την διαδικασία αναγνώρισης του πολιτικού πρόσφυγα.

Όσον αφορά στην πρόοδο της ενσωμάτωσης των πράξεων του κοινοτικού κεκτημένου από τον Έλληνα νομοθέτη, έχουν εκδοθεί τα παρακάτω προεδρικά διατάγματα για την ενσωμάτωση κοινοτικών οδηγιών:

1. Το υπ. αριθμ. 131/06³⁵⁴ Προεδρικό Διάταγμα ενσωματώνει την Οδηγία 2003/86/ΕΚ³⁵⁵ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης. Βασικός στόχος του Π.Δ., είναι η προστασία της οικογένειας με τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η ενότητά της και οι συνθήκες διαβίωσης των μελών της στην Ελλάδα, στο πλαίσιο των όρων και προϋποθέσεων που θέτει η κοινοτική οδηγία (π.χ. ύπαρξη επαρκών πόρων, ασφαλιστικής κάλυψης, καταλύματος).

2. Το υπ. αριθμ. 150/2006³⁵⁶ Προεδρικό Διάταγμα ενσωματώνει στο ελληνικό δίκαιο την Οδηγία 2003/109/ΕΚ³⁵⁷ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών

³⁵¹ Papadopoulou-Kourkoula A.(2008), "Transit migration through Greece", paper presented at the Conference '(Irregular) Transit migration in the European space: theory, politics and research Methodology', IMISCOE, Koc University, Istanbul (Sariyer), p.p. 7.

³⁵² Ν. 3386/2005, «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια», ΦΕΚ 212 τ. Α/23.8.2005.

³⁵³ Π.Δ. 61/99, «Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλασης αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειάς του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα», ΦΕΚ 63, τ. Α/ 1999

³⁵⁴ ΠΔ 131/2006, ΦΕΚ Α 143, «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/86/ΕΚ³⁵⁴ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης».

³⁵⁵ Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου «σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης», ΕΕ L 251, 3.10.2003.

³⁵⁶ ΠΔ 150/2006, ΦΕΚ Α'160, «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες», ΕΕ L 16/44, 23/1/2004.

³⁵⁷ Οδηγία 2003/109/ΕΚ της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 «σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες».

οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες. Με το π.δ. εισάγεται, για πρώτη φορά, στην ελληνική έννομη τάξη ολοκληρωμένο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, το οποίο παρέχει στους υπηκόους τρίτων χωρών αυξημένη προστασία και περισσότερα δικαιώματα και τους επιφυλάσσει ίση μεταχείριση με τους ημεδαπούς σε ένα ευρύ φάσμα τομέων του οικονομικού και κοινωνικού γίνεσθαι της Χώρας. Άλλωστε, η χορήγηση καθεστώτος επί μακρόν διαμενόντων αποτελεί το πρώτο στάδιο για την κοινωνική τους ένταξη, σε συνδυασμό με τη διευκόλυνση της οικογενειακής τους επανένωσης και προετοιμάζει τη μετέπειτα απόκτηση και πολιτικών δικαιωμάτων

3. Το Π.Δ. 101/2008³⁵⁸ μεταφέρει στο ελληνικό δίκαιο την Οδηγία 2004/114/ΕΚ³⁵⁹, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία.

4. Το Π.Δ. 128/2008³⁶⁰ (ΦΕΚ 190 Α') «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2005/71/ΕΚ³⁶¹ σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας.

5. Με το ν.3386/2005 (άρθρα 46-52) έχει ενσωματωθεί στην ελληνική νομοθεσία η Οδηγία 2004/81/ΕΚ³⁶² για την προστασία των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων.

6. Στο πεδίο της πολιτικής ασύλου, το υπ' αριθμόν 220/2007 ΠΔ³⁶³ μεταφέρει στο ελληνικό δίκαιο την Οδηγία 2003/9³⁶⁴, η οποία προβλέπει τις ελάχιστες απαιτήσεις

³⁵⁸ Π.Δ. 101/2008 (ΦΕΚ 157 Α') «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία».

³⁵⁹ Οδηγία 2004/114 του Συμβουλίου της 13^{ης}/12/2004, «σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία», ΕΕ L 375/12 της 23^{ης}.12.2004.

³⁶⁰ Π.Δ. 128/2008 (ΦΕΚ 190 Α') «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2005/71/ΕΚ της 12^{ης} Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας.».

³⁶¹ Οδηγία 2005/71/ΕΚ του Συμβουλίου της 12^{ης} Οκτωβρίου 2005, «σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας», ΕΕ L 289/15, της 3^{ης}.11.2005.

³⁶² Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, «σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές», ΕΕ L 261/3, της 6ης.8.2004.

³⁶³ ΠΔ 220/2007,(ΦΕΚ 251 Α), «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη».

³⁶⁴ Οδηγία 2003/9 (ΕΚ), «για τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη», ΕΕ L 031/6-2-2003.

για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, αφού προηγήθηκε προσφυγή της Επιτροπής ενώπιον του ΔΕΚ κατά της χώρας μας για την μη ενσωμάτωση της³⁶⁵.

7. Επιπλέον με το ΠΔ 138/2008³⁶⁶, ενσωματώθηκε η Οδηγία 2005/85³⁶⁷, η οποία προβλέπει τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, ενώ εκκρεμεί η μεταφορά της Οδηγίας 2004/83³⁶⁸ για την θέσπιση ελαχίστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους.

8. Τέλος, η Ελλάδα καταδικάστηκε για μη συμμόρφωση από το ΔΕΚ³⁶⁹ γιατί δεν μετέφερε την Οδηγία 2001/55³⁷⁰ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για την δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά στην υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων, η οποία ενσωματώθηκε τελικά στο ελληνικό δίκαιο με το ΠΔ 80/2006³⁷¹.

Η ενσωμάτωση του κοινοτικού κεκτημένου αποτελεί έναν από τους μηχανισμούς μέσω των οποίων η Ελλάδα επηρεάστηκε από την ευρωπαϊκή εμπειρία στη διαμόρφωση της μεταναστευτικής της πολιτικής. Περαιτέρω μηχανισμούς αποτελούν: η υποχρέωση υιοθέτησης συγκεκριμένων κανόνων προκειμένου η Ελλάδα να καταφέρει να ενταχθεί σε προϋπάρχοντες κοινούς ευρωπαϊκούς θεσμούς

³⁶⁵ ΔΕΚ 19-4-2007, Υπόθεση C- 72/06 (Επιτροπή κατά Ελλάδος), ΕΕ C 96/16.

³⁶⁶ ΠΔ 138/2008 (ΦΕΚ 138 Α), «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη χορηγούν και ανακαλούν του πρόσφυγα».

³⁶⁷ Οδηγία 2005/85 (ΕΚ), «για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη χορηγούν και ανακαλούν του πρόσφυγα», ΕΕ L 326/13-12-2005.

³⁶⁸ Οδηγία 2004/83 (ΕΚ), «για την θέσπιση ελαχίστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους», ΕΕ L 304/ 30-9-2004.

³⁶⁹ ΔΕΚ 17-11-2005, Υπόθεση C 476/04 (Επιτροπή κατά Ελλάδος), ΕΕ C 22/2.

³⁷⁰ Οδηγία 2001/55/ΕΚ, «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για την δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά στην υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων», ΕΕ L 212/ 7.8.2001.

³⁷¹ ΠΔ 80/2006, ΦΕΚ Α 82, «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2001/55/ΕΚ, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για την δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά στην υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων».

(όπως οι συμφωνίες Σένγκεν), η εθελοντική ενσωμάτωση μη δεσμευτικών αρχών και κανόνων (όπως οι ευθύνες των μεταφορέων για την αποτροπή των παράνομων εισόδων στην επικράτεια των κρατών μελών ή η υπαγωγή της μεταναστευτικής πολιτικής στην ευθύνη του Υπουργείου Εσωτερικών), η χρησιμοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των εξελίξεων μέσα σε αυτήν ως πλαισίου αντίληψης και κατανόησης του φαινομένου της μετανάστευσης³⁷².

A/ N. 3386/2005:

Αν θα θέλαμε να προσεγγίσουμε τον ισχύοντα νόμο 3386/2005 περί αλλοδαπών με κριτήριο την θεμελίωση ενός συνολικού μοντέλου διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών, θα προβαίναμε στις ακόλουθες παρατηρήσεις: Σύμφωνα με την Διοίκηση ο ισχύον νόμος *«θεσπίζει ένα σύστημα διαχείρισης (μη γραφειοκρατικό), λειτουργικό, επωφελές για την εθνική μας οικονομία και ασφαλές για τα δικαιώματα των οικονομικών μεταναστών στη χώρα μας»³⁷³*. Ωστόσο αν και στο πλαίσιο του Νόμου 3386/2005 προβλέπεται ο συντονισμός και η παρακολούθηση της μεταναστευτικής πολιτικής στη χώρα μας, από Διυπουργική Επιτροπή³⁷⁴ αποτελούμενη από τους Υπουργούς των συναρμόδιων στο θέμα αυτό Υπουργείων, η υιοθέτηση ενός 'Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης'³⁷⁵ αφορά αποκλειστικά στην κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών και όχι στην συνολική διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών. Αντίθετα ο ισχύον νόμος αγνοεί τον μικτό χαρακτήρα των κινήτρων που ωθούν σε μετακίνηση και την ανάγκη θεσμοθέτησης μεθόδων ανίχνευσης της κατηγορίας, στην οποία υπάγεται κάθε αλλοδαπός και παραμένει προσκολλημένος στην λογική της καταστολής με άξονα την εντατικοποίηση των ελέγχων προς την κατεύθυνση του περιορισμού της εισόδου και διαμονής των παράνομων αλλοδαπών στη Χώρα.

³⁷² Μαυροδμή Γ. (2008), «Θέμα εμπειρίας; Πηγές φορείς και διαδικασίες διαμόρφωσης μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα (1990-2005)», στο Καβουνίδη Τ., Κόντης Α., Λιανός Θ., Φακιολάς Ρ. (επιμ), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: εμπειρίες, πολιτικές-προοπτικές*, τόμος Α, εκδ. ΙΜΕΠΟ, σ.σ.273.

³⁷³ Εγκύκλιος αριθμός 38, Α.Π. 24696/05, «Εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 3386/2005» (ΦΕΚ 212 Α'/23.8.05), 23/12/2005, σ.σ.4-5.

³⁷⁴ Βλ. Ν. 3386/2005, άρθρο 3.

³⁷⁵ Βλ. Ν. 3386/2005, άρθρο 66.

Παρόλα αυτά παρατηρούμε ότι το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο δεν αγνοεί την ανάγκη παροχής 'ευρύτερης διεθνούς προστασίας', σε άτομα, δηλαδή που δεν πληρούν μεν τις προϋποθέσεις της Σύμβασης της Γενεύης αλλά έχουν εγκαταλείψει την χώρα τους υπό παρόμοιες συνθήκες με τους πρόσφυγες και χρήζουν ανάλογης προς αυτούς προστασίας³⁷⁶. Προβλέπεται ρητώς στον νόμο η δυνατότητα χορήγησης άδειας παραμονής σε άτομα που δεν εμπίπτουν στις περιπτώσεις των ανθρωπιστικών λόγων, όπως αναφέρονται περιοριστικά στο νόμο³⁷⁷, αλλά που στο πρόσωπό τους συντρέχουν λόγοι, οι οποίοι καθιστούν αναγκαία την παραμονή τους στην χώρα³⁷⁸. Αν και ο χρόνος ισχύος των 6 μηνών της άδειας αυτής είναι ιδιαίτερα μικρός, η έλλειψη αναφοράς σε συγκεκριμένες κατηγορίες ατόμων επιτρέπει την υπαγωγή κάθε πιθανής περίπτωσης που χρήζει διεθνούς προστασίας στην διάταξη του νόμου, γεγονός ενθαρρυντικό από την οπτική της δυνατότητας παροχής διεθνούς προστασίας. Ωστόσο η αξία της διάταξης αυτής σχετικοποιείται καθώς στην πράξη ελλείπουν οι αναγκαίοι μηχανισμοί αναγνώρισης των ατόμων που πράγματι χρήζουν διεθνούς προστασίας για ετερόκλητους λόγους. Πρόσφυγες, μετανάστες και κάθε είδους μετακινούμενοι πληθυσμοί δεν έχουν διαφορετική αντιμετώπιση, όπως θα επισημανθεί στην συνέχεια³⁷⁹.

³⁷⁶ Για παράδειγμα αναφέρουμε τους Βόσνιους, Κοσοβάρους, Αφγανούς, Ιρακινούς. Εσδρά Δ. (2008), «Η ορθή κρίση για τον διαχωρισμό και την αντιμετώπιση των μεταναστών και των προσφύγων», στο Συκιώτου Α. (επιμ) *Αλλοδαποί στην Ελλάδα: ένταξη ή περιθωριοποίηση*, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης- Νομική Σχολή- Τομέας Ποινικών και εγκληματολογικών επιστημών, Πρακτικά Συνεδρίου, Κομοτηνή, 28-29/11/2008, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σ.σ.143.

³⁷⁷ Βλ. Ν. 3386/2005, άρθρο 44, παρ. 1 ως περιπτώσεις χορήγησης άδειας για ανθρωπιστικούς λόγους προβλέπονται τα θύματα εργατικών ατυχημάτων, εγκληματικών πράξεων, πρόσωπα που φιλοξενούνται σε ιδρύματα κοινωφελούς σκοπού, ορισμένα ανήλικα και πρόσωπα που πάσχουν από προβλήματα υγείας.

³⁷⁸ Βλ. Ν. 3386/2005, άρθρο 44 παρ. 2.

³⁷⁹ Βλ. Εσδρά Δ. (2008), όπ.π., σ.σ. 146. *‘Να σας θυμίσω τις περιπτώσεις με τις καραβιές, οι οποίες μπορεί να αφορούν πρόσφυγες, μπορεί να αφορούν μετανάστες ή και θύματα εμπορίας, ακόμη και οι ίδιοι οι έμποροι να βρίσκονται μέσα στο ίδιο γκρουπ. Τα άτομα αυτά αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο, είτε γιατί δεν ξέρουμε, είτε γιατί δεν μπορούμε. Φανταστείτε ένα νησάκι που δεν έχει υποδομές, ούτε αστυνομία, ούτε κάποια μη κυβερνητική οργάνωση και υπάρχει μόνο ο απλός πολίτης ή η τοπική αυτοδιοίκηση για να αντιμετωπίσει την άφιξη ενός τέτοιου περιστατικού. Οι άνθρωποι αυτοί είναι φυσικό να μην γνωρίζουν ούτε την Συνθήκη της Γενεύης, ούτε τι πρέπει να κάνουν σε τέτοιες περιπτώσεις.’*

Β/ ΠΔ 61/1999:

Σε μια αντίστοιχη επισκόπηση του Νόμου περί αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα, από την οπτική γωνία που εξετάζουμε στην παρούσα εργασία, θα παρατηρούσαμε ότι στο πλαίσιο του³⁸⁰: 1/ δίνεται ο ορισμός του αιτούντος άσυλο³⁸¹, 2/προσδιορίζονται τα απαραίτητα προσόντα που πρέπει να έχει το προσωπικό που εξετάζει τις αιτήσεις ασύλου, οι διευκολύνσεις που παρέχονται στον αιτούντα άσυλο προκειμένου να υποβάλλει το αίτημά του, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του³⁸², 3/ προβλέπεται μέριμνα για την κανονική και την ταχύρρυθμη διαδικασία εξέτασης αίτησης ασύλου³⁸³, 4/ καθορίζονται οι προϋποθέσεις για την χορήγηση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε περιπτώσεις που το αίτημα χορήγησης ασύλου έχει απορριφθεί³⁸⁴. Η διάταξη του άρθρου 8 περί χορήγησης άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, διανοίγει την δυνατότητα για την παροχή προστασίας σε άτομα που εκφεύγουν της στενής έννοιας του πρόσφυγα, αλλά χρήζουν ευρύτερης διεθνούς προστασίας, ενώ αποτελεί την μοναδική απόπειρα ρητής αποτύπωσης της έννοιας της 'ευρύτερης διεθνούς προστασίας'³⁸⁵.

Δεδομένου του γεγονότος ότι, όπως προαναφέρθηκε, το ζήτημα της μκτής μετανάστευσης εμφανίζεται στο πεδίο διαπλοκής της μεταναστευτικής πολιτικής με την πολιτική ασύλου, είναι σημαντικό να μελετήσουμε τις δυνατότητες διοχέτευσης των απόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο των μκτών

³⁸⁰ Σώτου Μ., Τοπαλίδου Α.(2003), «Μεταναστευτική πολιτική και αίτηση ασύλου: διαδικασίες ένταξης ή περιθωριοποίησης των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα;» στο (επιμ) Κασσιμάτη Κ. *Πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης. Η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών*, Κέντρο κοινωνικής μορφολογίας και κοινωνικής πολιτικής, Βιβλιοθήκη κοινωνικής επιστήμης και κοινωνικής πολιτικής, Αθήνα, σ.σ. 340-341.

³⁸¹ Βλ. ΠΔ 61/1999, άρθρο 1 παρ. 1.

³⁸² Βλ. ΠΔ 61/1999, άρθρα 1 και 2.

³⁸³ Βλ. ΠΔ 61/1999, άρθρα 3 και 4.

³⁸⁴ Βλ. ΠΔ 61/1999, άρθρο 8 'παραμονή για ανθρωπιστικούς λόγους'.

³⁸⁵ Σύμφωνα με το κείμενο του νόμου συμπεραίνεται ότι ο αλλοδαπός χρήζει ευρύτερης διεθνούς προστασίας όταν υφίσταται αντικειμενική αδυναμία απομάκρυνσης ή επιστροφής του στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής του για λόγους ανωτέρας βίας (π.χ. σοβαροί λόγοι υγείας του ίδιου ή μέλους της οικογένειάς του, διεθνής αποκλεισμός της χώρας του, εμφύλιες συρράξεις συνοδευόμενες από μαζικές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων) ή η συνδρομή στο πρόσωπο του ενδιαφερόμενου της ρήτρας μη επαναπροώθησης του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ ή του αντίστοιχου άρθρου της Σύμβασης της Ν. Υόρκης κατά των βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (Ν. 178/1988).

μεταναστευτικών ροών στα πεδία της νόμιμης ή της παράνομης μετανάστευσης.

Πέραν των δυνατοτήτων υπαγωγής στα καθεστάτα των αδειών διαμονής για εξαιρετικούς λόγους (άρθρο 44 Ν. 3386/05) ή για ανθρωπιστικούς λόγους (άρθρο 8 ΠΔ 61/99) και δεδομένων των ελλειμμάτων υλοποίησης και της περιορισμένης διάρκειας των εν λόγω καθεστώτων (κατ' αρχήν 6 μήνες στην πρώτη περίπτωση και ένα έτος στην δεύτερη), γεννάται το ερώτημα, εάν το εθνικό θεσμικό πλαίσιο επιτρέπει την μεταπήδηση από το καθεστώς του αιτήσαντος διεθνούς προστασίας σε αυτό της νόμιμης μετανάστευσης.

Δεδομένης της ελληνικής επιλογής για χρήση της μεθόδου των μαζικών νομιμοποιήσεων στο πλαίσιο της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής, θα υπήρχε η δυνατότητα της ανωτέρω μεταπήδησης εάν οι *ad hoc* νομοθετικές διατάξεις προέβλεπαν την δυνατότητα υπαγωγής ατόμων που έχουν αιτηθεί ή κρίνεται ότι χρήζουν διεθνούς προστασίας στην νομιμοποιητική διαδικασία. Ωστόσο παρατηρούμε ότι οι διατάξεις του Ν.3536/2007³⁸⁶, που αποτελεί και την τελευταία απόπειρα μαζικής νομιμοποίησης, δεν περιλαμβάνουν στο προβλεπόμενο πεδίο εφαρμογής τους –και συνεπαγόμενης δυνατότητας υποβολής αιτήσεως άδειας διαμονής χωρίς προϋποθέσεις- τα άτομα που αποδεικνύουν την υποβολή αιτήματος ασύλου ή άδειας διαμονής για εξαιρετικούς ή ανθρωπιστικούς λόγους μέχρι την 31^η/12/2004.

³⁸⁶ Ν. 3536/2007, ΦΕΚ 42 τ.Α/2007, «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», άρθρο 18 παρ. 4, «4.α. Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της αρμόδιας Περιφέρειας χορηγείται άδεια διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που διέμεναν μέχρι 31.12.2004 και διαμένουν έκτοτε στην Ελλάδα και δεν συντρέχουν στο πρόσωπό τους λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Η απόδειξη της διαμονής τους στη Χώρα γίνεται από: αα) Βεβαίωση εγγραφής ή βεβαίωση εγγραφής τέκνου σε δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, εφόσον το τέκνο ενεγράφη πριν από την 31.12.2004 και συνεχίζει να φοιτά μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος. ββ) Ληξιαρχική πράξη γέννησης ή ληξιαρχική πράξη γέννησης τέκνου στην Ελλάδα, μέχρι 31.12.2004, εφόσον ο ένας των συζύγων διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα ή γγ) Ληξιαρχική πράξη γάμου που τελέστηκε στην Ελλάδα, μέχρι 31.12.2004, εφόσον ο ένας εκ των συζύγων είναι Έλληνας ή πολίτης άλλου κράτους – μέλους της Ε.Ε. ή υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα ή δδ) Απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας που απορρίπτει αίτηση για χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής, με εξαίρεση τις απορριπτικές αποφάσεις για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, εφόσον η σχετική αίτηση υποβλήθηκε μέχρι 31.12.2004 ή εε) Απορριπτική απόφαση για τη χορήγηση Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς (Ε.Δ.Τ.Ο.), εφόσον η σχετική αίτηση υποβλήθηκε μέχρι 31.12.2004 ή Ειδικό Δελτίο Ταυτότητας Ομογενούς (Ε.Δ.Τ.Ο.), το οποίο έληξε μέχρι την ίδια ημερομηνία και δεν ανανεώθηκε.»

Συνεπώς το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο δεν προωθεί την μεταπήδηση από καθεστώτα διεθνούς προστασίας σε καθεστώτα νομιμοποίησης. Αντιστρόφως, θα λέγαμε ότι τα ελλείμματα υλοποίησης, όπως αναλύονται στην συνέχεια, προωθούν την μεταπήδηση από καθεστώτα διεθνούς προστασίας σε αυτό της *de facto* παράνομης διαμονής στη χώρα.

iii. Υλοποίηση:

Οι παρατηρήσεις μας σχετικά με την ελληνική διοικητική πρακτική στο πεδίο της διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών θα κινηθούν σε δύο επίπεδα: αφενός στην παρουσίαση των ελλειμμάτων υλοποίησης του θεσμικού πλαισίου στο πεδίο της υποδοχής των αλλοδαπών και της πολιτικής ασύλου, αφετέρου στον τρόπο με τον οποίο η διαμορφωθείσα κατάσταση επηρεάζει τις στρατηγικές επιλογές των αλλοδαπών.

A. Σχετικά με τα ελλείμματα υλοποίησης.

1/ Το χαμηλό ποσοστό των αιτημάτων ασύλου που υποβάλλονται στα σύνορα, ως αποτέλεσμα της ελλιπούς ενημέρωσης των ενδιαφερομένων³⁸⁷, της μη εξειδίκευσης του προσωπικού των αρμόδιων αρχών σε θέματα ασύλου και μερικώς εξαιτίας της βούλησης των ενδιαφερομένων³⁸⁸, όπως θα αναλύσουμε στην συνέχεια.

2/ Την άρνηση ή την επιλεκτική παραλαβή αιτημάτων ασύλου, με ασαφή κριτήρια της μίας έναντι της άλλης κατηγορίας προσώπων³⁸⁹. Παρατηρούνται ελλείψεις στην παροχή διερμηνείας κατά την υποδοχή των αλλοδαπών καθώς και ελλειπής ευαισθητοποίηση του προσωπικού του Λιμενικού Σώματος και της

³⁸⁷ Προς την κατεύθυνση της ενημέρωσης των αλλοδαπών εκδόθηκε από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και την Υ. Α. ΟΗΕ για τους πρόσφυγες το έγγραφο «Βασικές Πληροφορίες για τους αιτούντες άσυλο», σε 5 γλώσσες (αγγλικά, γαλλικά, αραβικά, περσικά, τουρκικά)

³⁸⁸ Συνήγορος του Πολίτη, «Συμπεράσματα 2^{ης} Συνάντησης εργασίας δικτύου συνεργασίας για αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες», Δεκέμβριος 2007, σ.σ. 1.

³⁸⁹ Συνήγορος του Πολίτη, Κύκλος Δικαιωμάτων του ανθρώπου, Ειδική Έκθεση: «Η προστασία των προσώπων που ζητούν πολιτικό άσυλο στην Ελλάδα: Προβλήματα ερμηνείας και εφαρμογής», Φεβρουάριος 2007, σ.σ. 48.

Αστυνομίας στα θέματα ασύλου, το οποίο δεν είναι δεκτικό σε δηλώσεις εκ μέρους των αλλοδαπών, οι οποίες στοιχειοθετούν αιτήματα για την χορήγηση ασύλου³⁹⁰.

3/ Η ελλειπής ανίχνευση των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και η εξομοίωση των αιτούντων άσυλο με τους υπό διοικητική απέλαση αλλοδαπούς και μετά την υποβολή του αιτήματος ασύλου, οδηγεί στην γενικευμένη έκδοση διοικητικών αποφάσεων απέλασης σε βάρος τους³⁹¹ και στην προσωρινή τους κράτηση³⁹², χωρίς να εξειδικεύονται οι λόγοι που την επιβάλλουν, για διάστημα που στην πράξη υπερβαίνει το μέγιστο προβλεπόμενο διάστημα του τριμήνου³⁹³. Οι συνθήκες δε κράτησης αποκλίνουν από τις προδιαγραφές της αξιοπρεπούς διαβίωσης³⁹⁴.

Το ζήτημα της ανίχνευσης των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας αποτελεί το μείζον για την διαχείριση των μικτών μεταναστευτικών ροών και αποτελεί πτυχή του ζητήματος της πρόσβασης στην διαδικασία ασύλου. Από το ελληνικό σύστημα απουσιάζει το εξειδικευμένο προσωπικό, (υπάλληλοι, διερμηνείς) που θα μπορούσε να προβαίνει στον άμεσο εντοπισμό των προσφύγων, καθώς και των λοιπών ατόμων που χρήζουν ευρύτερης διεθνούς προστασίας από τους

³⁹⁰ Συνήγορος του Πολίτη, Έκθεση αυτοψίας στους χώρους κράτησης οικονομικών μεταναστών και προσφύγων στην Κω (6-7/9/2001), 12-11-2001, σ.σ. 13.

³⁹¹ Μιγγείρου Κ. (2008),όπ. π., σ.σ. 161.

³⁹² Ειδικά για το ζήτημα των συνθηκών κράτησης αναφερόμαστε στην υπ' αριθμόν πρωτοκόλλου 17269.04.2.4/4-3-2005 Έκθεση Αυτοψίας και τα Συμπεράσματα και Προτάσεις του Συνηγόρου του πολίτη σχετικά με τις συνθήκες κράτησης παρανόμων μεταναστών και αιτούντων άσυλο σε κρατητήρια της περιοχής Μαγνησίας, σ.σ. 3. Διαπιστώθηκε ανεπάρκεια του χώρου σε σχέση με τον αριθμό των κρατούμενων, έλλειψη χώρων υγιεινής και υπολειτουργία των ήδη υφισταμένων, έλλειψη δυνατότητας εξαερισμού των κελιών και, τέλος, έλλειψη οποιασδήποτε δυνατότητας προαυλισμού των κρατούμενων. Επίσης, οι ανήλικοι κρατούνταν στον ίδιο χώρο μαζί με τους ενήλικες. Συμπεραίνονται οι κατακερματισμένες αρμοδιότητες στον τομέα της υποδοχής (Αστυνομία για την κράτηση, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο πλαίσιο του Σχεδίου «ΠΟΣΕΙΔΩΝΙΟ» για τη σίτιση και παροχή υλικών μέσων διαβίωσης τις πρώτες 30 ημέρες) και η έλλειψη πρόβλεψης αρμοδιότητας για επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων (π.χ. προληπτική ιατρική εξέταση), με δεδομένη την ανεπάρκεια των υφιστάμενων υποδομών σε τοπικό επίπεδο να ανταποκριθούν στις ανάγκες φιλοξενίας ενός μεγάλου αριθμού ατόμων, καταλήγουν σε σύγχυση των εμπλεκόμενων φορέων και σε επιδείνωση των προβλημάτων, με αποτέλεσμα η διαχείριση της κατάστασης να επαφίεται πολλές φορές στην εθελούσια προσφορά είτε ιδιωτών είτε άλλων φορέων.

³⁹³ Συνήγορος του Πολίτη, «Συμπεράσματα 2^{ης} Συνάντησης εργασίας δικτύου συνεργασίας για αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες», Δεκέμβριος 2007, σ.σ. 2.

³⁹⁴ Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Κύκλος Δικαιωμάτων του ανθρώπου, Ειδική Έκθεση: «Η προστασία των προσώπων που ζητούν πολιτικό άσυλο στην Ελλάδα: Προβλήματα ερμηνείας και εφαρμογής», όπ.π., σ.σ. 49.

οικονομικούς μετανάστες, προκειμένου να διευκολυνθεί η άμεση πρόσβασή τους στην διαδικασία ασύλου και να τους χορηγηθεί ταχέως η αναγκαία προστασία³⁹⁵. Επιπλέον απουσιάζουν οι κατάλληλες τεχνικές συνέντευξης για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα και την περαιτέρω υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στον ορισμό του πρόσφυγα, σύμφωνα με την σύμβαση της Γενεύης και την ερμηνεία της από τα διεθνή δικαιοδοτικά όργανα³⁹⁶. Ο Συνήγορος του πολίτη υπογραμμίζει την ανάγκη διαχωρισμού μεταξύ πρόσφυγα και μετανάστη από τον νομοθέτη και τη διοίκηση, την ανάγκη θεσμοθέτησης διαδικασιών εντοπισμού των προσφύγων εντός των μεταναστευτικών ροών και εξασφάλισης απρόσκοπτης πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου, καθώς τα κράτη έχουν *δικαίωμα* να ρυθμίζουν το καθεστώς των μεταναστών, αλλά *υποχρέωση* για παροχή προστασίας στους πρόσφυγες³⁹⁷.

4/Η απουσία υποδομών για την υποδοχή των αλλοδαπών και των αιτούντων άσυλο. Τα λιγοστά κέντρα υποδοχής χρησιμοποιούνται ως χώροι κράτησης και όχι ως κέντρα υποδοχής³⁹⁸.

5/ Η παράλειψη αναγκαίων μέτρων για την διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης είτε όσων επιθυμούν να υποβάλλουν αίτηση ασύλου κατά την είσοδό τους στην ελληνική επικράτεια, είτε όσων έχουν υποβάλλει σχετική αίτηση και τελούν σε περιορισμό σε άτυπους χώρους κράτησης μέχρι την διεκπεραίωση της αρχικής φάσης της διαδικασίας.

6/Στο πεδίο της διαδικασίας ασύλου κατά την διοικητική πρακτική παρατηρούμε: την χορήγηση υπηρεσιακών σημειωμάτων στους ενδιαφερομένους, τα οποία ανανεώνονται συνεχώς χωρίς προσδιορισμό από τις αρμόδιες αρχές ημερομηνίας για την παραλαβή των αιτημάτων ασύλου, την υπέρμετρη καθυστέρηση

³⁹⁵ Παπαδημητρίου Π. (2008), «Οι πρακτικές δυσκολίες στην παραμονή και ένταξη αιτούντων άσυλο και προσφύγων στην Ελλάδα», στο στο Συκιάτου Α. (επιμ) *Αλλοδαποί στην Ελλάδα: ένταξη ή περιθωριοποίηση*;; Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης- Νομική Σχολή- Τομέας Ποινικών και εγκληματολογικών επιστημών, Πρακτικά Συνεδρίου, Κομοτηνή, 28-29/11/2008, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σ.σ. 170.

³⁹⁶ Βλ. Μιγγέιρου Κ. (2008), όπ.π., σ.σ. 162.

³⁹⁷ Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, Συνήγορος του πολίτη, Ημερίδα «Το άσυλο στην Ελλάδα και η ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών», 3 Ιουλίου 2007, Συμπεράσματα, σ.σ. 2.

³⁹⁸ Βλ. Papadopoulou-Kourkoulou A.(2008), op. cit., p.p. 5

της ανανέωσης των δελτίων αιτούντων άσυλο, την πλήρη απουσία ενημέρωσης των ενδιαφερομένων για την πορεία του αιτήματός τους³⁹⁹. Οι αποφάσεις ασύλου σε πρώτο βαθμό τυγχάνουν στην συντριπτική πλειοψηφία τους αρνητικές και στερούνται πλήρους και ειδικής αιτιολογίας. Σε δεύτερο βαθμό ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης, αποκλίνει επί της πλειοψηφίας των αποφάσεών του από τις θετικές γνωμοδοτήσεις της δευτεροβάθμιας επιτροπής. Οι δε σχετικές αποφάσεις του Υπουργού Δημόσιας Τάξης στερούνται πλήρους και ειδικής αιτιολογίας, τόσο ως προς τους λόγους απόρριψης του αιτήματος ασύλου όσο και ως προς τους λόγους απόκλισης τους από τις θετικές γνωμοδοτήσεις της δευτεροβάθμιας επιτροπής. Αποτέλεσμα της πρακτικής αυτής είναι η προσφυγή των απορριφθέντων αιτούντων άσυλο ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο ακυρώνει τις προαναφερθείσες αποφάσεις του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και επαναπέμπει την υπόθεση στην Διοίκηση⁴⁰⁰.

³⁹⁹ Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, Κύκλος Δικαιωμάτων του ανθρώπου, Ειδική Έκθεση: «Η προστασία των προσώπων που ζητούν πολιτικό άσυλο στην Ελλάδα: Προβλήματα ερμηνείας και εφαρμογής», όπ. π., σ.σ. 49.

⁴⁰⁰ Βλ. σχετική νομολογία **ΣτΕ 2666/06** : υποχρέωση ειδικής αιτιολόγησης της απόφασης του Υπουργού σε περίπτωση απόκλισης από την άποψη της γνωμοδοτικής επιτροπής, εκτός εάν αυτή είναι αντίθετη με τη Σύμβαση της Γενεύης- Δέχεται ότι ο υπουργός δεν είχε υποχρέωση ειδικής αιτιολογίας της απόκλισης του καθώς η γνώμη της Επιτροπής δεν ήταν νόμιμη, επειδή, *πρόσωπο το οποίο εγκαταλείπει τη χώρα καταγωγής του για να μην εμπλακεί σε εμφύλιες συγκρούσεις δεν είναι πρόσφυγας, κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 1Α παρ. 2 της Συμβάσεως της Γενεύης, εάν δεν διαπιστώνεται ότι έχει αντικειμενικώς δικαιολογημένο φόβο ατομικής διώξεως για έναν από τους προβλεπόμενους στη διάταξη αυτή λόγους.- Ανεξαρτήτως, όμως, τούτου η αίτηση γίνεται δεκτή γιατί η προσβαλλόμενη πράξη είναι πλημμελώς αιτιολογημένη, διότι εκκινεί από την εκδοχή ότι για την αναγνώριση αλλοδαπού ως πρόσφυγος απαιτείται, άνευ ετέρου, η διαπίστωση προηγούμενης ατομικής διώξεώς του, ενώ αρκεί και η διαπίστωση δικαιολογημένου φόβου ατομικής διώξεώς του.- Ο Υπουργός όφειλε να εξετάσει εάν συντρέχε περίπτωση αντικειμενικώς δικαιολογημένου φόβου ατομικής διώξεως του αιτούντος λόγω των πραγματικών ή εικαζομένων πολιτικών και θρησκευτικών του πεποιθήσεων και της φυλετικής του καταγωγής, όφειλε να ερευνήσει εάν Αφγανοί (και μάλιστα τέκνα στελεχών του καθεστώτος Νατζιμπουλάχ) που φοίτησαν σε σχολεία της Ανατολικής Ευρώπης αποτελούν "κοινωνική τάξη" ("ιδιαιτέρη κοινωνική ομάδα") κατά την έννοια της Συμβάσεως της Γενεύης και, περαιτέρω, εάν η συμμετοχή του αιτούντος στην ομάδα αυτή δικαιολογούσε αντικειμενικώς, ενόψει των κρατουσών στη χώρα συνθηκών κατά τον χρόνο εξετάσεως του αιτήματος παροχής ασύλου, φόβο ατομικής διώξεως του αιτούντος.
ΣτΕ 305/2006 : Απόκλιση από την θετική γνωμοδότηση της Επιτροπής - Απορρίπτει αίτηση ακύρωσης γιατί ο αιτών δεν προσκόμισε συγκεκριμένα στοιχεία και μάλιστα επίκαιρα τόσο σε σχέση με τον χρόνο φυλακίσεώς του (1989) όσο και σε σχέση με τον χρόνο αναχωρήσεώς του από την χώρα του (1996). λαμβανομένης υπ' όψη επιπροσθέτως της χρονικής αποστάσεως μεταξύ φυλακίσεως, αναχωρήσεως και υποβολής του αιτήματος πολιτικού ασύλου του αιτούντος, η απόκλιση του αποφασίζοντος Υπουργού από την θετική γνώμη της αρμόδιας επιτροπής παρίσταται νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη- Μειοψ. το αποφασίζον όργανο, ήτοι ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης απέκλινε από την γνωμοδότηση αυτή χωρίς να αιτιολογήσει ειδικώς τους λόγους, για τους οποίους ο ίδιος, παρά*

Υπάρχουν πρόσφυγες που αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες μετά από 6 χρόνια και μόνο μετά από προσφυγή τους στο Συμβούλιο της Επικρατείας⁴⁰¹.

7/ Αναφορικά, τέλος με το καθεστώς επικουρικής προστασίας, ήτοι την χορήγηση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, στις περιπτώσεις που προαναφέρθηκαν, παρατηρείται ότι οι ελληνικές αρχές δεν προβαίνουν στην ανανέωση των εν λόγω αδειών παραμονής⁴⁰², ακόμα και στις περιπτώσεις, όπου η απέλαση είναι ανέφικτη και οι αρχικοί λόγοι χορήγησης της επικουρικής προστασίας δεν έχουν εκλείψει⁴⁰³.

Β. Αντίστοιχη διαμόρφωση των στρατηγικών των αλλοδαπών.

Τα ανωτέρω διαπιστωθέντα ελλείμματα υλοποίησης στο πεδίο της πολιτικής ασύλου, δημιουργούν μία σειρά από αιτήσεις σε αναμονή απαντήσεως⁴⁰⁴. Η κατάσταση αυτή θα πρέπει να ειδωθεί συνδυαστικά προς τα εξαιρετικά χαμηλά ποσοστά αναγνώρισης της ιδιότητας του αιτούντος άσυλο, το οποίο τα τελευταία χρόνια κυμαίνεται στο 1 %⁴⁰⁵.

Η πολιτική διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών που υιοθετείται από κάθε χώρα επηρεάζει την διαμόρφωση της στρατηγικής μετακίνησης κάθε αλλοδαπού, ανεξάρτητα από τα πραγματικά δεδομένα που χαρακτηρίζουν την περίπτωσή του και την συνεπαγόμενη αντικειμενική υπαγωγή του στην κατηγορία του μετανάστη ή του πρόσφυγα. Ο τύπος των δικαιωμάτων κάθε κατηγορίας και η πρόσβαση σε αυτά, η πρόοδος της αίτησης ασύλου, ή η πολιτική νομιμοποίησης της χώρας υποδοχής, αποτελούν καθοριστικές παραμέτρους για τις επιλογές των αλλοδαπών, χωρίς να πρέπει να παραβλέπεται η άσκηση επιρροής από ψυχολογικούς, κοινωνικούς και προσωπικούς παράγοντες, όπως η παρουσία της οικογένειας του αλλοδαπού σε μία χώρα, η αίσθηση της ασφάλειας σε συγκεκριμένη χώρα κ.λ.π. Η επιρροή της

τις περί του αντιθέτου πραγματικές διαπιστώσεις και αξιολογήσεις της ως άνω επιτροπής, έκρινε ατεκμηρίωτους και αβάσιμους τους ως άνω ισχυρισμούς. *Αρχείο Νομολογίας, Βιβλιοθήκη ΣτΕ.*

⁴⁰¹ Βλ. Μιγγείρου Κ. (2008), ό.π., σ.σ. 162-163.

⁴⁰² Βλ. Αποφάσεις ΣτΕ 465, 466, 467 /2007, αρχείο αποφάσεων, Βιβλιοθήκη ΣτΕ.

⁴⁰³ Βλ. Μιγγείρου Κ. (2008), ό.π., σ.σ. 165.

⁴⁰⁴ Υπολογίζεται ότι στο τέλος του 2006 ο αριθμός των αιτήσεων αυτών ήταν 13.054, UNHCR, (2006) Global Trends, Revision 16 July 2007, Table 7.

⁴⁰⁵ Βλ. Papadopoulou-Kourkoula A., op. cit., p.p. 5.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ
πολιτικής στην διαμόρφωση της
ακολουθητέας μεταναστευτικής οδού
καταδεικνύεται από το γεγονός ότι οι
αναγνωρισθέντες ως πρόσφυγες στην Ελλάδα
δεν επιθυμούν να κατευθυνθούν προς άλλες
χώρες προορισμού, όσοι έχουν επιτύχει την
υποβολή αιτήματος ασύλου παραμένουν στην
Ελλάδα με την ελπίδα να εγκριθεί η αίτησή
τους, ενώ οι παρανόμως διαμένοντες που δεν
έχουν υποβάλει αίτηση ασύλου ελπίζουν
στην υπαγωγή τους σε κάποιο πρόγραμμα νομιμοποίησης⁴⁰⁶.



Τα ελλείμματα που αναφέρθηκαν στο πεδίο της πολιτικής ασύλου και η αδυναμία διάκρισης και υποδοχής ατόμων που τελούν σε διαφορετικές πραγματικές καταστάσεις και χρήζουν διεθνούς προστασίας δημιουργούν κλίμα ανασφάλειας στους αλλοδαπούς και κλονίζουν την εμπιστοσύνη τους στις διοικητικές αρχές. Συνεπεία των ανωτέρω συχνά αλλοδαποί που εισέρχονται στην Ελλάδα και πληρούν τα χαρακτηριστικά του πρόσφυγα δεν υποβάλλουν αίτηση ασύλου στην Ελλάδα παρά προτιμούν να παραμένουν αφανείς από τις διοικητικές αρχές, προσπαθώντας μέσω λαθραίων δικτύων να εξασφαλίζουν ταξιδιωτικά έγγραφα συχνά αλλοιώνοντας τα προσωπικά τους στοιχεία και χρησιμοποιούν την χώρα ως ενδιάμεσο σταθμό προκειμένου να μεταβούν σε μια πιο αναπτυγμένη χώρα της ΕΕ με πιο οργανωμένο σύστημα παροχών και ένταξης. Στην διαμόρφωση της ανωτέρω κατάστασης συνέτεινε το σύστημα της εξέτασης του αιτήματος ασύλου μόνο από μία χώρα και συγκεκριμένα από την πρώτη χώρα υποδοχής, όπως καθιερώθηκε από την Σύμβαση του Δουβλίνου. Παράλληλα στις περιπτώσεις ταχύρρυθμης εξέτασης αιτημάτων ασύλου που προαναφέρθηκαν, απόρριψης των αιτημάτων αυτών και απέλασης των αιτούντων, αυτοί επιχειρούν συνήθως την επανείσοδό τους στη χώρα με παράνομο πλέον τρόπο. Τα άτομα των κατηγοριών αυτών υπάγονται χωρίς διάκριση στους

⁴⁰⁶ Βλ. Papadopoulou-Kourkoula A., op. cit. p.p. 10.

παράνομους μετανάστες από τις αρμόδιες αρχές⁴⁰⁷. Άλλα άτομα που έχουν επίγνωση του γεγονότος ότι δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας επιλέγουν την καταχρηστική υποβολή του αιτήματος ασύλου προκειμένου να έχουν πρόσβαση στο σύστημα υγείας, την εκπαίδευση και δικαίωμα εργασίας στην χώρα⁴⁰⁸.

Στην Ελλάδα η μεταναστευτική πολιτική υπαγορεύεται από την λογική του ελέγχου, παραβλέποντας την λογική της προσφοράς και της ζήτησης. Αυτό, όμως δεν εμποδίζει την μετανάστευση, αλλά σπρώχνει τους μετανάστες στην παράνομη οδό. Με άλλα λόγια, η μη νομιμότητα δεν αποτελεί τρόπο ζωής, ούτε a priori χαρακτηριστικό συμπεριφοράς των μεταναστών, αλλά μια προσωρινή και αναγκαστική κατάσταση επιβίωσης και το αποτέλεσμα των συνθηκών υποδοχής και δυνατοτήτων παραμονής στην Ελλάδα⁴⁰⁹.

iv. Αξιολόγηση:

Σε γενικές γραμμές γίνεται αποδεκτό ότι η ελληνική μεταναστευτική πολιτική έχει αποτύχει καθώς αφενός στερείται κοινωνικής νομιμοποίησης⁴¹⁰, αφετέρου είναι προσανατολισμένη στην αποτροπή των μεταναστευτικών ροών, παρά στην υποστήριξη των μεταναστών προκειμένου αυτοί να επανοικοδομήσουν τις ζωές τους⁴¹¹.

Η υπάρχουσα μεταναστευτική πολιτική συντελεί στη διατήρηση, μέσα από την καταστολή, της παράνομης μετανάστευσης και της παράνομης εργασίας αλλοδαπών. Έτσι, όχι μόνο δεν δημιουργείται μια κοινή πολιτική έκφρασης μιας ισόρροπης σχέσης των κυρίαρχων και των καταδυναστευόμενων κοινωνικών ομάδων, αλλά στην ουσία αποκρύπτεται ο κοινωνικός αποκλεισμός και η

⁴⁰⁷ Βλ. Σώτου Μ., Τοπαλίδου Α. (2003), ό.π. σ.σ. 337.

⁴⁰⁸ Βλ. Papadopoulou-Kourkoulou A., op. cit. p.p. 6.

⁴⁰⁹ Α. Παπαδοπούλου-Κούρκουλα (2008), «Λαθρομετανάστευση: μύθοι και πραγματικότητα», στο Καβουνίσδ Τ., Κόντης Α., Λιανός Θ., Φακιολάς Ρ. (επιμ.), Μετανάστευση στην Ελλάδα: εμπειρίες, πολιτικές προοπτικές, τόμος Α, εκδ. ΙΜΕΠΟ, Αθήνα, σ.σ. 331-332.

⁴¹⁰ Γεωργούλας Στ. (2003), «Το νομικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής», στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.), Πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης- Η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών, Κέντρο κοινωνικής μορφολογίας και κοινωνικής πολιτικής, Βιβλιοθήκη κοινωνικής επιστήμης και κοινωνικής πολιτικής, Αθήνα, σ.σ. 111, σ.σ. 114 «Οι διατάξεις μένουν ανενεργοί όταν ο κοινωνικός χώρος δεν τις νομιμοποιεί».

⁴¹¹ Βλ. Papadopoulou-Kourkoulou A., op. cit. p.p. 6.

αναπαραγωγή των ταξικών δομών ανισότητας. Επιπλέον τα χαρακτηριστικά της λειτουργίας των κρατικών φορέων που δυσχεραίνουν την δημιουργία τέτοιων συνεργασιών είναι ο συγκεντρωτισμός και ο έντονος ιεραρχικός χαρακτήρας, η κυριαρχία γραφειοκρατικών κανόνων, με έμφαση στον νομικισμό και τη φορμαλιστική προσέγγιση προβλημάτων καθώς και το μη κατάλληλο στελεχειακό δυναμικό⁴¹².

Το σκιαγραφηθέν ελληνικό τοπίο υπογραμμίζει την ανάγκη θεμελίωσης μίας νέας μεταναστευτικής πολιτικής. Ωστόσο, η εξαγγελία μιας νέας μεταναστευτικής πολιτικής επιβάλλει αναμφισβήτητα τόσο παρεμβάσεις στο επίπεδο του θεσμικού πλαισίου, όσο κυρίως την υιοθέτηση μιας ευρύτερης εκσυγχρονιστικής φιλοσοφίας για τον ρόλο και την συμμετοχή των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία και οικονομία.

Οι αρχές στις οποίες θα μπορούσε να εδραιωθεί μια νέα μεταναστευτική πολιτική συνοψίζονται⁴¹³: α/στην αρχή της τυποποίησης των δικαιωμάτων των μεταναστών, β/ την αρχή της ευελιξίας και προσαρμογής των παρεμβάσεων στις ανάγκες διαφορετικών κατηγοριών αλλοδαπών⁴¹⁴, γ/ την αρχή της συνέργειας μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων⁴¹⁵, δ/ την αρχή της παρακολούθησης και αξιολόγησης των μέτρων μεταναστευτικής πολιτικής.

Ο μικτός χαρακτήρας των μεταναστευτικών ροών απαιτεί την ανάπτυξη μίας πολυδιάστατης μεταναστευτικής πολιτικής για την διαχείρισή τους. Πολυδιάστατη πολιτική σημαίνει ανάληψη δράσεων για όλες τις διαφοροποιημένες μορφές του φαινομένου αυτού. Αυτό κατά συνέπεια προϋποθέτει γνώση και καταγραφή όλων των ζητημάτων που εμπλέκονται, αποκρυπτογράφηση και αποκάλυψη των σκοτεινών σημείων, ιστορικό και κοινωνικό προσδιορισμό και σχεδιασμό πολιτικής που λαμβάνει υπόψη τις υλικές συνθήκες, τις ανάγκες, αλλά και τα προβλήματα που

⁴¹² Βλ. Γεωργούλας Στ. (2003), «Το νομικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής», ό.π. σ.σ. 114-115.

⁴¹³ Αμίτσης Γ., Λαζαρίδη Γ. (2001), Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα, εκδ. Παπαζηση, Αθήνα, σ.σ. 57.

⁴¹⁴ «Δέκα θέσεις των μη κυβερνητικών οργανώσεων για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες» στο Μαρβάκης Αθ., Παρσάνογλου Δ., Παύλου Μ. (επιμ.), *Μετανάστες στην Ελλάδα*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2001, σ.σ. 441.

⁴¹⁵ Βλ. Αμίτσης Γ., Λαζαρίδη Γ. (2001), ό.π. σ.σ. 58.

υπάρχουν στον κοινωνικό-οικονομικό χώρο αλλά και σε τοπικό επίπεδο, τα οποία πρέπει να καταγραφούν και ερευνητικά⁴¹⁶.

IV. Απόπειρα ανίχνευσης ψηγμάτων πρακτικής αντιμετώπισης του ζητήματος στο πεδίο της εφαρμογής

Case Study: Πολιτικές των ευρωπαϊκών κρατών για την αντιμετώπιση της ενδιάμεσης κατηγορίας ατόμων που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας αλλά δεν μπορούν να επιστρέψουν ή να επιστραφούν στις χώρες καταγωγής για πρακτικούς ή άλλους λόγους.

Υπό το πρίσμα της υιοθέτησης της διάκρισης ανάμεσα σε άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας υπό στενή έννοια, δηλαδή πληρούν τα κριτήρια της Σύμβασης της Γενεύης, και στα άτομα που χρήζουν προστασίας υπό ευρεία έννοια, οι πρακτικές των κρατών σχετικά με το καθεστώς διαμονής των ατόμων που δεν υπάγονται στην έννοια του πρόσφυγα αποτυπώνουν σε επίπεδο υλοποίησης την αντιμετώπιση των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας υπό ευρεία έννοια από τις αρχές των ευρωπαϊκών κρατών. Η σύγχυση που επικρατεί σχετικά με τις επιμέρους διακρίσεις στο πεδίο των μικτών μεταναστευτικών ροών αντανakλάται στην φάση της υλοποίησης στην πολυπλοκότητα και την ασαφή διάκριση των διαφόρων καθεστώτων παραμονής που εφαρμόζονται στα άτομα που, αν και δεν υπάγονται στην έννοια του πρόσφυγα, δεν μπορούν να απομακρυνθούν από την χώρα υποδοχής για πρακτικούς ή άλλους λόγους. Η μελέτη των καθεστώτων των ευρωπαϊκών χωρών δυσχεραίνεται εκ του λόγου ότι η συλλογή πληροφοριών πάνω στο αντικείμενο αυτό περιπλέκεται καθώς, αφενός, στα περισσότερα κράτη η διάκριση μεταξύ των διαφορετικών καταστάσεων στις οποίες βρίσκονται οι αλλοδαποί δεν είναι ξεκάθαρη, αφετέρου, η ορολογία που χρησιμοποιείται για την περιγραφή των ίδιων καθεστώτων

⁴¹⁶ Γεωργούλας Στρ. (2001), «Η νέα μεταναστευτική κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα και η νομιμοποίησή της» στο Μαρβάκης Αθ., Παρσάνογλου Δ., Παύλου Μ. (επιμ.), *Μετανάστες στην Ελλάδα*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σ.σ. 220.

παραμονής διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα, καθιστώντας δύσκολη την σύγκριση ομοειδών καθεστώτων.

Από την συνολική επισκόπηση των πολιτικών των ευρωπαϊκών κρατών, προκύπτει ότι η κλίμακα αυτών των πολιτικών κυμαίνεται από την προσωρινή τους κράτηση και την επιμήκυνση αυτής, στην απελευθέρωσή τους χωρίς την απονομή καθεστώτος διαμονής, αλλά με την ταυτόχρονη τήρηση στάσης ανοχής από το κράτος υποδοχής, έως την απονομή καθεστώτος παραμονής με τα συνεπαγόμενα δικαιώματα⁴¹⁷.

Το καθεστώς ανοχής της παραμονής ατόμων σε βάρος των οποίων έχει επιβληθεί η υποχρέωση εξαναγκαστικής απομάκρυνσης συνδέεται με την αδυναμία εκτέλεσης της υποχρέωσης αυτής και παρατηρείται στην Γερμανία, την Πολωνία και την Σλοβακία. Στην κατηγορία των χωρών που απονέμουν καθεστώς διαμονής και δικαιώματα στους αλλοδαπούς που χρήζουν διεθνούς προστασίας εν ευρεία έννοια, παρατηρούμε χώρες, στο καθεστώς των οποίων υπάρχουν αναλυτικές προβλέψεις σχετικά με τις κατηγορίες των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας χωρίς να υπάγονται στην έννοια του πρόσφυγα, όπως αυτό της Δανίας και της Φινλανδίας, και χώρες οι οποίες υιοθετούν περιοριστική θεώρηση σχετικά με τα άτομα που υπάγονται στην κατηγορία αυτή, όπως η Αγγλία, η Σουηδία και η Λιθουανία. Στο πλαίσιο του παρόντος υποκεφαλαίου θα αναφερθούμε ενδεικτικά στα καθεστώτα μίας χώρας από τις ανωτέρω κατηγορίες.

ι. Καθεστώς ανοχής της παραμονής του αλλοδαπού στην χώρα:

Στην Γερμανία η νομιμοποίηση της διαμονής αλλοδαπών που de facto χρήζουν προστασίας στο έδαφος της χώρας προβλέπεται εξ αντιδιαστολής ως η νομική έκφραση της ‘ανοχής’ του κράτους προς την παραμονή στο έδαφος του αλλοδαπών, των οποίων η απέλαση δεν μπορεί να εκτελεστεί. Η αντίχρεωση της ανάγκης παροχής διεθνούς προστασίας γίνεται στην περιπτωσιολογία στην οποία

⁴¹⁷ European Commission, UNHCR, Migrationsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat: ‘Solutions for persons, who are not in need of international protection, but cannot be returned due to practical or other reasons, Legislation and practices of selected countries’, January 2004, p.p.2.

προβλέπεται ότι η απέλαση δεν μπορεί να εκτελεσθεί, καθίσταται δηλαδή ανέφικτη. Ειδικότερα η άδεια παραμονής για λόγους ανοχής πρέπει να απονέμεται για όσο χρονικό διάστημα η απέλαση είναι ανέφικτη για νομικούς ή πραγματικούς λόγους⁴¹⁸, ή εάν η απέλαση πρέπει να ανασταλεί για ανθρωπιστικούς λόγους⁴¹⁹.

Ως περιπτώσεις ανέφικτης απέλασης αναφέρονται⁴²⁰: το ενδεχόμενο ο αιτών να υποστεί βασανιστήρια με την επιστροφή του στην χώρα προέλευσης, να εκτελεσθεί σε βάρος του η θανατική ποινή ή εάν η εκτέλεση της απέλασης παραβιάζει τις διατάξεις της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Δυνητικά η άδεια παραμονής για λόγους ανοχής μπορεί να απονεμηθεί για όσο χρονικό διάστημα *δεν έχει επιβληθεί οριστικά σε βάρος του ατόμου η υποχρέωση να εγκαταλείψει την χώρα* ή σε περιπτώσεις που ανθρωπιστικοί λόγοι ή προσωπικοί λόγοι του αλλοδαπού ή εξέχον δημόσιο συμφέρον επιτάσσει την συνεχή παρουσία του αλλοδαπού στην Γερμανία, π.χ. σε περίπτωση που το άτομο είναι θύμα παράνομου εμπορίου ανθρώπων και η κατάθεσή του απαιτείται για την διαβεβαίωση των γεγονότων στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας⁴²¹.

Αντίθετα σε περίπτωση που η υποχρέωση του υπηκόου τρίτης χώρας να εγκαταλείψει την χώρα είναι οριστική, μπορεί να εκδοθεί άδεια 'προσωρινής παραμονής'⁴²², σε περίπτωση που έχει ήδη υποβληθεί αίτηση για άδεια παραμονής για λόγους ανοχής και η απέλαση έχει καταστεί ανέφικτος για λόγους που δεν οφείλονται στον αιτούντα, ή σε περίπτωση που ο αιτών είναι κάτοχος άδειας παραμονής για λόγους ανοχής για τουλάχιστον 2 χρόνια⁴²³ ή εάν η αίτηση ασύλου έχει απορριφθεί⁴²⁴. Προβλέπεται δε η δυνατότητα του Υπουργού Εσωτερικών να χορηγεί δικαίωμα παραμονής σε αλλοδαπούς εφόσον αυτό επιτάσσει η ανάγκη

⁴¹⁸ "*Auslanderrecht, Migrations- und Flüchtlingsrecht*", Textausgabe mit Synopse und Erläuterungen zur neuen und Zuwanderungsre- reform, Walhalla Fachverlag, Ausgabe 2008.

p.p. 227, Art. 55(2).

⁴¹⁹ "*Auslanderrecht, Migrations- und Flüchtlingsrecht*", op. cit., p.p. 227, Art. 53(6), 54.

⁴²⁰ "*Auslanderrecht, Migrations- und Flüchtlingsrecht*", op. cit., p.p. 227, Art.53 (1)-(4).

⁴²¹ "*Auslanderrecht, Migrations- und Flüchtlingsrecht*", op. cit., p.p. 227, Art. 55 (3).

⁴²² '*Aufenthaltsbefugnis*', "*Auslanderrecht, Migrations- und Flüchtlingsrecht*", op. cit., p.p. 227, Art. 30 (3).

⁴²³ "*Auslanderrecht, Migrations- und Flüchtlingsrecht*", op. cit., p.p. 227, Art.30.(4).

⁴²⁴ "*Auslanderrecht, Migrations- und Flüchtlingsrecht*", op. cit., p.p. 227, Art. 30 .(5).

παροχής προστασίας κατά το διεθνές δίκαιο ή για ανθρωπιστικούς λόγους ή για λόγους προστασίας των πολιτικών συμφερόντων της Γερμανίας⁴²⁵.

Ανάλογες είναι και οι προβλέψεις των δικαίων της Πολωνίας και της Σλοβακίας⁴²⁶.

ii. Απονομή καθεστώτος διαμονής με ευρεία θεώρηση των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας εν ευρεία έννοια:

Στην Δανία παρατηρείται ότι το νομοθετικό πλαίσιο διαλαμβάνει τις λεπτές αποχρώσεις των εκφάνσεων της ανάγκης παροχής διεθνούς προστασίας, καθώς ρητώς ορίζει τις κατηγορίες ατόμων που υπάγονται στην έννοια αυτή και προβλέπει διακριτά καθεστώτα παραμονής στην χώρα ανάλογα με τις ειδικότερες ανάγκες προστασίας κάθε επιμέρους κατηγορίας ατόμων. Αν θα θέλαμε συνοπτικά να αναφερθούμε στα επιμέρους καθεστώτα που προβλέπονται στο δίκαιο της Δανίας, θα αναφέραμε τα εξής:

1/ την διαδικασία υποβολής αιτήματος ασύλου και την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα.

2/ την έκδοση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε άτομα των οποίων απορρίφθηκε η αίτηση ασύλου, αλλά υπάγονται ‘ εν τοις πράγμασι’ στο καθεστώς του πρόσφυγα (de facto refugee status⁴²⁷). Με αυτόν τρόπο προσεγγίζεται η έννοια του ατόμου που χρήζει διεθνούς προστασίας εν ευρεία έννοια από τον νόμο της Δανίας. Πρόκειται για άτομα που εμφανίζουν τις ίδιες ανάγκες προστασίας με αυτές των προσφύγων και δεν μπορούν να επιστρέψουν στην χώρα προέλευσης, εφόσον βρίσκονται σε τέτοια θέση που ανθρωπιστικοί λόγοι επιβάλλουν την έκδοση της εν λόγω άδειας παραμονής. Για παράδειγμα, σε περίπτωση που πρόκειται για μέλη οικογένειας με μικρά παιδιά που προέρχονται από περιοχές όπου μαίνεται

⁴²⁵ “*Auslanderrecht, Migrations- und Flüchtlingsrecht*”, op. cit., p.p., 228, Art.33.

⁴²⁶ European Commission, UNHCR, Migrationsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat (2004), op. cit., p.p. 15, 17.

⁴²⁷ *Denmark’s Aliens Act, article 9.2.2.*, European Commission, UNHCR, Migrationsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat (2004), op. cit., p.p. 3.

ένοπλη σύρραξη ή όπου επικρατούν εξαιρετικά δύσκολες συνθήκες διαβίωσης, ή υπάρχει λοιμός ή επιδημία νοσημάτων κ.λ.π.

Αντίστοιχη, και διεξοδικότερη όσον αφορά στην περιγραφή των επιμέρους περιπτώσεων είναι και η πρόβλεψη του δικαίου της Φινλανδίας για την χορήγηση άδειας ‘προσωρινής παραμονής’ (‘Residence permits- temporarily unable to return’⁴²⁸). Στις διατάξεις του φινλανδικού δικαίου ρητώς κατονομάζονται ως άτομα χρίζοντα διεθνούς προστασίας εν ευρεία έννοια τα άτομα των οποίων, αν και έχει απορριφθεί η αίτηση ασύλου, α/ εάν επιστρέψουν στις χώρες προέλευσής τους κινδυνεύουν να υποστούν βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση, β/ άτομα που διέφυγαν από εμφύλιες συρράξεις ή από καταστάσεις γενικευμένης βίας, γ/ άτομα που διέφυγαν φυσικών ή περιβαλλοντικών καταστροφών, δ/ άτομα που εγκατέλειψαν την χώρα προέλευσής τους για να μην εκτίσουν την στρατιωτική τους θητεία και πρόκειται να υποστούν δυσανάλογα αυστηρή τιμωρία σε περίπτωση επιστροφής τους σε αυτήν σε σχέση με την μη έκτιση της στρατιωτικής τους θητείας, ε/ άτομα που κινδυνεύουν να υποστούν αυστηρή τιμωρία για τον λόγο ότι εγκατέλειψαν την χώρα προέλευσής τους και υπέβαλαν αίτηση ασύλου, στ/ άτομα των οποίων οι συγγενείς στις χώρες προέλευσης έχουν υποστεί σοβαρές διώξεις στις χώρες καταγωγής τους.

3/ Επιπλέον στο δίκαιο της Δανίας προβλέπεται η δυνατότητα απονομής καθεστώτος παραμονής για εξαιρετικούς λόγους⁴²⁹, ακόμα και σε άτομα των οποίων απορρίφθηκε είτε η αίτηση υπαγωγής στο καθεστώς του πρόσφυγα, είτε η αίτηση για την χορήγηση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, υπό τον όρο ότι η εξαναγκαστική υποχρέωση σε απομάκρυνση δεν μπορεί να εκτελεστεί για διάστημα τουλάχιστον 18 μηνών μετά την επιβολή της για τον λόγο ότι η χώρα προέλευσης δεν δέχεται τον αλλοδαπό. Η δυνατότητα παροχής άδειας για εξαιρετικούς λόγους αφορά και στους ασυνόδευτους ανηλίκους, οι οποίοι είτε κρίνεται ότι λόγω της

⁴²⁸ *Finland’s Aliens Act, Section 3.1.*, European Commission, UNHCR, Migrationsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat (2004), op. cit., p.p. 6.

⁴²⁹ *Denmark’s Aliens Act, article 9.2.4.*, European Commission, UNHCR, Migraionsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat (2004), op. cit., p.p. 4.

ηλικίας ή της ωριμότητάς τους δεν έχουν ικανότητα διάκρισης ώστε να υποβάλλουν αίτηση ασύλου ή των οποίων η αίτηση έχει απορριφθεί, αλλά δεν μπορούν να επιστρέψουν στην χώρα υποδοχής για πρακτικούς λόγους.

iii. Απονομή καθεστώτος διαμονής με περιοριστική θεώρηση των ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας εν ευρεία έννοια:

Σε αυτήν την κατηγορία δικαίων ενδεικτικά αναφέρουμε τις περιπτώσεις των δικαίων της Λιθουανίας, της Σουηδίας και της Αγγλίας. Ειδικότερα στα δίκαια της Λιθουανίας⁴³⁰ και της Σουηδίας⁴³¹ προβλέπεται η δυνατότητα απονομής καθεστώτος παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους στους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο. Δεν υπάρχουν, ωστόσο, ρητές προβλέψεις σχετικά με τις περιπτώσεις ατόμων που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την έκδοση άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Ενδεικτικά αναφέρονται ως περιπτώσεις: άτομα, τα οποία έχουν αναπτύξει δυνατούς δεσμούς με την χώρα υποδοχής, άτομα που είναι μεγάλης ηλικίας ή πάσχουν από ασθένεια, ή οι ασυνόδευτοι ανήλικοι.

Το δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου προβλέπει την δυνατότητα έκδοσης άδειας διαμονής για την στοιχειοθέτηση του ‘εξαιρετικού δικαιώματος παραμονής’ (‘Exceptional Leave to Remain’⁴³²), δηλαδή του δικαιώματος αναστολής εκτέλεσης της υποχρέωσης απομάκρυνσης από την χώρα υποδοχής για έναν χρόνο για ανθρωπιστικούς λόγους. Ενδεικτικά αναφέρονται ως περιπτώσεις στοιχειοθέτησης του εν λόγω δικαιώματος περιπτώσεις στις οποίες: η επιστροφή απορριφθέντων αιτούντων άσυλο θα παραβίαζε τις προβλέψεις του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, περιπτώσεις αιτούντων άσυλο που χρήζουν ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και των οποίων η επιστροφή θα παραβίαζε το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ ή περιπτώσεις ασυνόδευτων

⁴³⁰ *Lithuania’s Law on legal status of foreigners of 1998 (entered into force in 1999)*, European Commission, UNHCR, Migraionsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat (2004), op. cit., p.p. 11.

⁴³¹ *Sweden’s Aliens Act (1989), Section 3 of Chapter 3*, European Commission, UNHCR, Migraionsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat (2004), op. cit., p.p. 18.

⁴³² *UK Home Office Asylum Policy Instructions (API), came into force on 1 April 2003*, European Commission, UNHCR, Migraionsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat (2004), op. cit., p.p. 19.

ανηλίκων- αιτούντων άσυλο. Σημαντική παρατήρηση σχετικά με το εύρος της παρεχόμενης προστασίας στο πλαίσιο του αγγλικού δικαίου αποτελεί το γεγονός ότι οι προβλέψεις περί εξαιρετικού δικαιώματος παραμονής δεν εντάσσονται στο νόμο περί της καταστάσεως αλλοδαπών⁴³³, αλλά σε χωριστό διοικητικό εγχειρίδιο.

Συνεπεία του ανωτέρω η μη έκδοση της ανωτέρω άδειας εξαιρείται από το πλαίσιο δικαστικής προστασίας των νομοθετημάτων περί αλλοδαπών. Η άρνηση των αρχών να εκδώσουν την άδεια παραμονής για εξαιρετικούς λόγους μπορεί να προσβληθεί παρεπιμπτόντως μόνο σε περίπτωση που μπορεί να προσβληθεί δικαστικά η απόρριψη του αιτήματος ασύλου ή άλλη παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ή σε περίπτωση που παράλληλα εκδίδεται και απόφαση επιβολής της υποχρέωσης απομάκρυνσης του αλλοδαπού από την χώρα.

Ωστόσο το δικαίωμα δικαστικής προστασίας περιορίζεται ακόμα περισσότερο αν λάβουμε υπόψη ότι στο αγγλικό δίκαιο η έννοια της απέλασης περιλαμβάνει δύο διαφορετικές πράξεις: αφενός την απόφαση της διοίκησης περί της καταστάσεως του αλλοδαπού (χαρακτηρισμό του ως ανεπιθυμήτου), με την έκδοση της “immigration decision”, αφετέρου την έκδοση της διαταγής εξαναγκαστικής απομάκρυνσης του αλλοδαπού (“deportation order”), η οποία είναι άμεσα εκτελεστή. Η “immigration decision”, αποτελεί την εξατομικευμένη κρίση του αρμόδιου διοικητικού οργάνου σχετικά με την ατομική κατάσταση εισόδου ή διαμονής του αλλοδαπού στην χώρα, με την οποία το αρμόδιο διοικητικό όργανο αποφαινεται ότι το άτομο υπόκειται σε έκδοση απόφασης απομάκρυνσης του από την χώρα (“is liable to deportation”⁴³⁴). Στις προβλεπόμενες εκ του νόμου περιπτώσεις στις οποίες το άτομο υπόκειται σε έκδοση απόφασης απομάκρυνσής του από την χώρα, ο αρμόδιος Υπουργός ή ο υπάλληλος της Υπηρεσίας Μετανάστευσης δύνανται να εκδώσουν διαταγή εξαναγκαστικής απομάκρυνσης σε βάρος του, η οποία είναι άμεσα εκτελεστή⁴³⁵.

⁴³³ Δηλαδή της Immigration Act 1971, της Immigration and Asylum Act 1999, της Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 και της Immigration, Asylum and Nationality Act 2006.

⁴³⁴ Immigration Act 1971, Part I, article 3 par. 5, Phelan M., Gillespie J.(2007), *Immigration Law Handbook*, Oxford University Press, 5 th edition, p.p. 8.

⁴³⁵ Immigration Act 1971, Part I, article 5 par. 1, op. cit., p.p.13.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Το πλαίσιο της δικαστικής προστασίας του υπό απέλαση αλλοδαπού προκαθορίζεται από την δικονομική αρχή που ισχύει στο αγγλικό σύστημα δικαστικής προστασίας, ήτοι αυτό της «μίας ενέργειας» (one –stop system). Σκοπός του συστήματος είναι η αποφυγή της παρέλκυσης της διαδικασίας από τους αλλοδαπούς με την διαδοχική άσκηση πολλών ενδίκων βοηθημάτων⁴³⁶. Σε εφαρμογή του συστήματος αυτού οι αλλοδαποί μπορούν να προσφύγουν μόνο κατά της απόφασης σχετικά με την κατάσταση του αλλοδαπού (immigration decision), π.χ. η απόφαση με την οποία οι διοικητικές αρχές τους αρνούνται την είσοδο στο έδαφος της χώρας ή κατά της απόφασης με την οποία διατάσσεται η επαναπροώθηση του αλλοδαπού που εισέρχεται παράνομα στην χώρα ή της απόφαση με την οποία απορρίπτεται η αίτηση ασύλου του αλλοδαπού κ.λ.π.⁴³⁷. Αντίθετα η διαταγή απομάκρυνσης (deportation order) του αλλοδαπού, η οποία όπως αναφέραμε, έπεται της απόφασης σχετικά με το μεταναστευτικό καθεστώς του αλλοδαπού (immigration decision), δεν αποτελεί αντικείμενο προσφυγής. Συνεπώς η δυνατότητα παρεμπόμπουσας προσβολής της απόφασης περί την έκδοση της άδειας στοιχειοθέτησης εξαιρετικού δικαιώματος παραμονής περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις που μπορεί να προσβληθεί η απόφαση περί την κατάσταση του αλλοδαπού.

⁴³⁶ LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT, Série LÉGISLATION COMPARÉE, “L’EXPULSION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE”, n° LC 162, avril 2006, p.p.

⁴⁷.

⁴³⁷ Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, part V, article 82, 83, Phelan M., Gillespie J.(2007), *Immigration Law Handbook*, Oxford University Press, 5 th edition, p.p.346-347.

ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ:

Μετά από τις ανωτέρω αναλύσεις θα ήθελα να διατυπώσω ορισμένες σκέψεις δίκην συμπεράσματος, οι οποίες αποτελούν κατά βάση ερεθίσματα για περαιτέρω μελέτη γύρω από ζητήματα, τα οποία άπτονται της πολιτικής επιστήμης, και δη της πολιτικής φιλοσοφίας, και αναδύονται στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής.

Στο πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας, συνοπτικά, σκιαγραφήθηκε το θεωρητικό υπόβαθρο περί των αιτιών που ωθούν στην μετανάστευση και των πολιτικών υποδοχής των μεταναστών, οι εννοιολογικές εκφάνσεις των μικτών μεταναστευτικών ροών στο πλαίσιο της παράνομης μετανάστευσης και το πεδίο της πολιτικής ανθρωπίνων δικαιωμάτων υπό το πρίσμα του παράνομου μετανάστη ως αντίποδας στην διελκυστίδα μετανάστευσης και ασφάλειας. Από τις αναλύσεις αυτές αναδείχθηκε ότι η έννοια της παράνομης μετανάστευσης εμφανίζει πολλαπλές εκφάνσεις και μπορεί να τύχει πολλαπλών διαφορετικών προσεγγίσεων.

Αφετηριακή παραδοχή, κατά την άποψή μας, για την κατανόηση της έννοιας και τον συνεπαγόμενο ορθό προσανατολισμό των αρχών στην αντιμετώπιση του θέματος, αποτελεί η διαπίστωση ότι η υπαγωγή του μετανάστη στην κατηγορία του παρανόμου αποτελεί **πολιτική απόφαση** που βασίζεται σε συγκυριακά κριτήρια. Με άλλα λόγια σε μία διαφορετική χρονική στιγμή τα άτομα με τα ίδια χαρακτηριστικά θα μπορούσαν να έχουν χαρακτηριστεί ως νόμιμοι μετανάστες, εάν η πολιτική απόφαση ήταν διαφορετική. Θα λέγαμε ότι αυτοσκοπό της απόφασης αυτής αποτελεί ο αποκλεισμός ενός συνόλου ατόμων από την χώρα υποδοχής, τα κριτήρια δε του αποκλεισμού αυτού είναι δευτερεύουσας σημασίας. Παρατηρείται η έλλειψη πολιτικής βούλησης να εδραιωθεί η εν λόγω απόφαση, που προσδιορίζει τα όρια του νόμιμου σε σχέση προς τον παράνομο, στις πραγματικές ανάγκες του κράτους υποδοχής, ήτοι στην ζήτηση εργασίας, τα δημογραφικά προβλήματα και τις ελλείψεις διαθεσιμότητας εργατικού δυναμικού για συγκεκριμένης φύσεως εργασίες. Η απόφαση εξαίρεσης ενός συνόλου ατόμων από την νόμιμη παραμονή στην χώρα υποδοχής αποτελεί μία ‘κατασκευή’ με αρμούς τις κοινωνικές, πολιτικές και

πολιτισμικές συνιστώσες που επικρατούν στην συγκεκριμένη κοινωνία την δεδομένη χρονική στιγμή.

Ειδικότερα το πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των παράνομων μεταναστών δεν εμφανίζει μόνο θεωρητικό ή ερευνητικό ενδιαφέρον αλλά αποτελεί άξονα μείζονος σημασίας για την διαμόρφωση μίας συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής διαχείρισης των μικτών μεταναστευτικών ροών. Η απονομή δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς αντιμετωπίζεται από τις κρατικές αρχές ως παράμετρος διατήρησης της εθνικής ασφάλειας, καθώς πολιτικές περιοριστικές των δικαιωμάτων των μεταναστών τροφοδοτούν αντιδράσεις και εκδηλώσεις βίας που διαταράσσουν την κοινωνική ένταξη τους και λειτουργούν ως εν δυνάμει απειλές κατά της εθνικής ασφάλειας. Η πολιτική ανθρωπίνων δικαιωμάτων θα μπορούσε να οδηγήσει στην μετάβαση από την πρόσληψη της κρατικής κυριαρχίας ως έννοιας που επιβάλλει τον έλεγχο σε συνώνυμο της ανάληψης της ευθύνης για την παροχή προστασίας στους ευρισκόμενους στα εδαφικά όρια άσκησης της.

Επεκτείνοντας τον συλλογισμό μας σχετικά με την φύση του αφετηριακού γεγονότος του χαρακτηρισμό του αλλοδαπού ως παρανόμου, θα λέγαμε ότι η επαφή του με το *δίκαιο* είναι αυτή που σηματοδοτεί την υπαγωγή του στην έννοια του παρανόμου. Μεταβαίνουμε στην προβληματική του δεύτερου μέρους της παρούσας εργασίας, καθώς η σύγχρονη δικαιοκή πραγματικότητα χαρακτηρίζεται από την εφαρμογή επάλληλων εννόμων τάξεων ήτοι των εθνικών, της ευρωπαϊκής δικαιοταξίας και του διεθνούς δικαίου. Στο μέρος αυτό μελετήσαμε την προσέγγιση του φαινομένου των μικτών μεταναστευτικών ροών στα τρία επίπεδα αυτά.

Υιοθετούμε την άποψη ότι η κατηγοριοποίηση του αλλοδαπού ως παρανόμου θα πρέπει να αποτελεί συνέπεια της επαφής του με το 'δίκαιο' ως σύνολο εθνικών, ευρωπαϊκών και διεθνών προβλέψεων του γραπτού και του εθιμικού δικαίου. Η παραδοχή αυτή, η κατανομή αρμοδιοτήτων σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και ο λειτουργικός αναδιπλασιασμός των διοικητικών αρχών που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της μετανάστευσης, μας φέρνει ενώπιον της προβληματικής της **διαπλοκής των εθνικών, της ευρωπαϊκής και της διεθνούς εννόμου τάξεως** αφενός, και της σύγκρουσης ανάμεσα στην διαδικασία κατηγοριοποίησης του αλλοδαπού ως

παρانونόμου από τις εθνικές αρχές σε *επίπεδο υλοποίησης* και της *δικαιϊκής αντιμετώπισης του ατόμου – και της χορηγούμενης σε αυτόν προστασίας*- από την ταυτόχρονη εφαρμογή των δικαιικών προβλέψεων στα τρία επάλληλα επίπεδα προστασίας και ελέγχου.

Παρατηρείται πολυεπίπεδη νοηματοδότηση της έννοιας του παράνομου μετανάστη σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Σε εθνικό επίπεδο, η ανομοιογένεια των εθνικών καθεστώτων στοιχειοθετεί ένα ιδιαίτερα νεφελώδες πλαίσιο όσον αφορά στην σχέση του ατόμου με το κράτος στο πεδίο της νομιμότητας. Αναφορικά με την σχέση εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου, υφίστανται αποκλίσεις στην νοηματοδότηση της έννοιας του παρانونόμου. Υπάρχουν πολλές κατηγορίες παρانونόμων μεταναστών στο εθνικό δίκαιο που μόνο κατ' εξαίρεση θα μπορούσαν να υπαχθούν στην έννοια του παράνομου μετανάστη όπως αυτή ορίζεται στο ευρωπαϊκό δίκαιο.

Ένα παράδειγμα που αποτυπώνει τις συνέπειες της διαπλοκής των εθνικών προς την ευρωπαϊκή έννομη τάξη είναι το ακόλουθο: περίπτωση κατά την οποία οι αρχές ευρωπαϊκής χώρας συλλαμβάνουν υπήκοο άλλης κοινοτικής χώρας, προερχόμενο από τρίτη μη κοινοτική χώρα, για την διάπραξη αδικήματος το οποίο δικαιολογεί την επιβολή σε βάρος του της υποχρέωσης απομάκρυνσης από την χώρα υποδοχής. Δεδομένου ότι ο μετανάστης στερείται των εγγράφων ταυτοποίησης του ως υπηκόου άλλης κοινοτικής χώρας, αυτός θεωρείται παράνομος από τις εθνικές αρχές και επιβάλλεται σε βάρος του προσωρινή κράτηση. Οι κρατικές αρχές εφαρμόζοντας το εθνικό νομικό πλαίσιο κατηγοριοποίησαν τον κοινοτικό υπήκοο ως παράνομο. Ωστόσο, η διαφορετική αντιμετώπιση του ατόμου από την ευρωπαϊκή έννομη τάξη αποτέλεσε εμπόδιο στην άσκηση κρατικής εξουσίας σε βάρος του, καθώς οι εθνικές αρχές θα παραβίαζαν την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων του ευρωπαϊκού δικαίου, αν εφάρμοζαν τον εθνικό νόμο στην εν λόγω περίπτωση⁴³⁸.

⁴³⁸ Guild El. (2004) "Who is an irregular migrant?", in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p.p. 17.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Η ανομοιογενής αντιμετώπιση των μικτών μεταναστευτικών ροών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπως αναλύθηκε ανωτέρω σε συνδυασμό με την αυξημένη νομοπαραγωγική δραστηριότητα των κρατών γεννά προσδοκίες για την επαρκέστερη και αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών σε εθνικό επίπεδο⁴³⁹.

Η μετακύλιση του βάρους στο κράτος θέτει, συνεπώς, το ερώτημα εάν εκ των πραγμάτων η διαμορφωθείσα κατάσταση σε ευρωπαϊκό επίπεδο σηματοδοτεί το όριο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής. Εάν, ουσιαστικά, η κρατική κυριαρχία, στον πυρήνα της οποίας τοποθετούνται οι πολιτικές ασύλου, μετανάστευσης και ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, αντιστέκεται στην απέκδυση των εξουσιών της στα πεδία αυτά και στην μεταφορά τους σε κοινοτικό επίπεδο. Ή αν η αδυναμία θεμελίωσης κοινής μεταναστευτικής πολιτικής διανοίγει για το κράτος ένα πεδίο επανάκτησης των εξουσιών του.

Αντίστοιχες αποκλίσεις παρατηρούμε και στην διαπλοκή του ευρωπαϊκού με το διεθνές δίκαιο. Ενδεικτικά αναφέρουμε το πεδίο της προστασίας των θυμάτων παράνομης διακίνησης και εμπορίου ανθρώπων όπου παρατηρείται ελλειψής μεταφορά των διεθνών προβλέψεων στο ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο. Ειδικότερα: αφενός ο ορισμός της λαθραίας διακίνησης στην εκδοθείσα σχετική κοινοτική Οδηγία⁴⁴⁰ δεν είναι σύμφωνος προς τον αντίστοιχα προβλεπόμενο στο Πρωτόκολλο των Ηνωμένων Εθνών για την λαθραία διακίνηση μεταναστών, αφετέρου η υιοθέτηση της ρήτρας εξαίρεσης από την ποινική δίωξη των μεταφορέων που ενήργησαν από καθαρά ανθρωπιστικούς λόγους είναι προαιρετική. Στο πεδίο της πολιτικής κατά του εμπορίου ανθρώπων (trafficking), η Απόφαση Πλαίσιο του Συμβουλίου για την καταπολέμηση του⁴⁴¹, βρίσκεται σε αντίθεση με τις προβλέψεις του Πρωτοκόλλου των Ηνωμένων Εθνών του Παλέρμο για το εμπόριο ανθρώπων, καθώς δεν περιλαμβάνει ρήτρα σχετικά με την παροχή προστασίας στα θύματα και δεν αναγνωρίζει την ύπαρξη συνδέσμων ανάμεσα στην παροχή προστασίας στα

⁴³⁹ Βλ. Guilt E. (2004), ό.π. σ.σ. 17.

⁴⁴⁰ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, O.J. 2002 L 328/17.

⁴⁴¹ Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, (2002/629/JHA), O.J. 2002 L 203/1.

θύματα trafficking και την αναγνώριση τους ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας μέσα από την υπαγωγή τους στο καθεστώς χορήγησης ασύλου. Η απουσία ειδικών προβλέψεων για την παροχή προστασίας στα θύματα αποτρέπει την αναγνώριση τους ως περιπτώσεων που χρήζουν διεθνούς προστασίας υπό ευρεία έννοια, έξω από το στενό πλαίσιο της έννοιας του πρόσφυγα, και την αναγκαία υπαγωγή τους στο καθεστώς του ασύλου ή σε καθεστώς επικουρικής προστασίας.

Η ιδιαίτερη σημασία του ζητήματος της διαπλοκής της ευρωπαϊκής με την διεθνή έννομη τάξη αναδεικνύεται στο πεδίο της αποτελεσματικής προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αλλοδαπών. Από την σκιαγράφηση του πλαισίου προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών, συμπεραίνουμε ότι σε διεθνές επίπεδο θεμελιώνεται ένα ευρύ πλαίσιο προστασίας των δικαιωμάτων των νομίμων μεταναστών. Αντίστροφα, στο ευρωπαϊκό επίπεδο παρατηρείται πληθώρα πράξεων ήπιου δικαίου (κυρίως Ανακοινώσεων της Επιτροπής) στο πεδίο της παράνομης μετανάστευσης με προώθηση του πλαισίου προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των παρανόμων μεταναστών, ως οριζόντιας ρήτρας, σε όλα τα πεδία πολιτικής. Μέσα από το εν λόγω τοπίο γεννάται το ερώτημα, πώς θα μπορούσε το διεθνές, προωθημένο, κεκτημένο προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών, τόσο σε θεσμικό όσο και σε νομολογιακό επίπεδο, να αξιοποιηθεί από το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο. Δεδομένου του μη δεσμευτικού χαρακτήρα των σχετικών ευρωπαϊκών ρυθμίσεων, αναδεικνύεται η σημασία του ρόλου του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στην ερμηνευτική αξιοποίηση των διεθνών κανόνων προστασίας και του διεθνούς νομολογιακού κεκτημένου στο πεδίο προστασίας των παράνομων αλλοδαπών.

Αν θα θέλαμε να διατυπώσουμε καταληκτικά ορισμένες συνολικές σκέψεις, θα λέγαμε ότι βασική παραδοχή, που αναδείχθηκε από την υπογράμμιση του διαπειθαρχικού χαρακτήρα μίας συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής, αποτελεί το γεγονός ότι το ζήτημα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών είναι ένα ζήτημα εκ βάθρων πολιτικό. Οι αυστηρά νομικές προσεγγίσεις και δικαιοϊκές κατασκευές δεν κρίνονται ούτε κατάλληλες, ούτε επαρκείς για να δομήσουν μία πολιτική διαχείρισης

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

των μεταναστών καθώς η παρουσία του 'ξένου' βιώνεται κατ' αρχήν στο πεδίο της κοινωνικής συνύπαρξης και μεταβάλλει το πεδίο προσδιορισμού της συλλογικής και ατομικής ταυτότητας μέσα στο πολιτικό γίγνεσθαι.

Κατ' αρχήν παρατηρούμε την μη συντέλεσης της μετάβασης από την κατασταλτική πολιτική ελέγχου των μεταναστευτικών ροών στην 'συνολική διαχείρισή τους' και την απουσία σε επίπεδο υλοποίησης ενός μοντέλου 'συνολικής διαχείρισης' αυτών. Αν θα θέλαμε να ανιχνεύσουμε τις συνδέσεις ανάμεσα στην διαμόρφωση της πολιτικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών με ζητήματα προσδιορισμού της εθνικής ταυτότητας, θα λέγαμε ότι οι πολίτες της χώρας υποδοχής πάσχουν από κρίση ταυτότητας καθώς θεωρούν ότι τα προνόμια της ιθαγένειάς τους διακυβεύονται εξαιτίας των ελλείψεων των ελέγχων των εξωτερικών συνόρων, της αύξησης της μετανάστευσης και των δημογραφικών αλλαγών. Σπασμωδική απάντηση των Αρχών σε αυτές τις ανασφάλειες, η οποία παραβλέπει ότι οι αντιδράσεις αυτές αποτελούν έκφραση ενός βαθύτερου ελλείμματος συλλογικής πολιτικής ταυτότητας, αποτελούν αφενός η θέσπιση μέτρων κατασταλτικής πολιτικής για την αντιμετώπιση των ατόμων που στερούνται νομιμοποιητικών εγγράφων, αφετέρου η θέσπιση νόμων που επαναπροσδιορίζουν την έννοια της 'ιθαγένειας', συχνά αποκλείοντας τον ξένο και ειδικά τον στερούμενο εγγράφων. Η 'ιθαγένεια' και τα προνόμια της προσδιορίζονται εξ αντιδιαστολής μέσα από την νομική κατασκευή της έννοιας του 'ξένου'.

Παρατηρούμε ότι το κοινωνιολογικό υπόβαθρο των πολιτικών διαχείρισης ως έχουν, κινείται γύρω από έναν άξονα προσδιορισμού της ταυτότητας κατ' αντιδιαστολή προς την ετερότητα. Το πλαίσιο της κατασταλτικής πολιτικής έναντι των αλλοδαπών υποθάλλει την γένεση του υποκειμένου ως φορέα συλλογικού μέσα από την άρνηση του ξένου. Το νομικό πλαίσιο της ιθαγένειας κατασκευάζεται ως μία μορφή άμυνας απέναντι στον ξένο και όχι ως η νομική αποτύπωση μίας επαναπροσδιορισμένης συλλογικής ταυτότητας που διανοίγεται και συνδιαμορφώνεται μέσα από την παρουσία και την αποδοχή του.

Η διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής θέτει ζητήματα εθνικής ταυτότητας και συλλογικής συνείδησης. Η διαχείριση των διόδων κοινωνικής εισδοχής και αποδοχής του 'άλλου' απαιτεί μία στέρεα θεώρηση του εθνικού πολιτικού συλλογικού μορφώματος σχετικά με τα στοιχεία που το συνέχουν και διαμορφώνουν την συλλογική αίσθηση του συνανήκειν. Μέσα από αυτήν την συνειδητοποίηση ενδεχομένως να διαφανεί το πεδίο κοινωνικής συνύπαρξης που θα μπορούσε να διανοιχθεί στον 'ξένο'.

Οι διαστάσεις των μεταναστευτικών ροών και η πολυπλοκότητά τους σηματοδοτούν τα όρια της ταύτισης του έθνους με το κράτος. Επανέρχονται στο σημείο αυτό τα ερωτήματα σχετικά με το αν αρκεί η θέσμιση ενός διαχειριστικού μοντέλου ή απαιτείται ο επαναπροσδιορισμός των στοιχείων που συνέχουν την συλλογική ταυτότητα και προσδιορίζουν την σχέση με τον 'Άλλο' και αντίστροφα, πάνω σε ποια θεώρηση της συλλογικής ταυτότητας θα μπορούσε να εδραιωθεί ένα συνολικό μοντέλο διαχείρισης.

Στον αντίποδα της απόλυτης αυτής ταύτισης, διατυπώνεται η άποψη ότι οι πολυπολιτισμικές κοινωνίες είναι περισσότερο δυναμικές και μπορούν να διαφανούν συνεκτικότερες και σταθερές γιατί έχουν την ικανότητα να προσαρμόζονται στην μεταβλητότητα των σύγχρονων κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών δεδομένων⁴⁴². Επίσης, διατυπώνεται η άποψη ότι η ανάδυση του φαινομένου των διεθνικών ('transnational'⁴⁴³) κοινωνιών αποτελεί μία νέα μορφή νοσηματοδότησης της συλλογικότητας και της εθνικής ταυτότητας των αλλοδαπών. Η ανάπτυξη διεθνικών κοινωνιών αναδύεται ως η νέα έκφραση του συναισθήματος του συνανήκειν στις πολυπολιτισμικές κοινωνίες. Ο όρος αναφέρεται σε σύνολα ατόμων των οποίων η ταυτότητα δεν διαμορφώνεται με πρωταρχική αναφορά στο έδαφος συγκεκριμένου κράτους. Άξονα της συλλογικής συνείδησης μίας διεθνικής κοινωνίας αποτελούν οι εθνικοί δεσμοί με την χώρα καταγωγής, αλλά και με τους ομοεθνείς ανά τον κόσμο.

⁴⁴² International Organization on Migration (IOM), paper MC/INF/276, op. cit., p. p.5.

⁴⁴³ Βλ. Castles S. (2002) , "Migration and community formation under conditions of globalization, op. cit., p.p. 1157.

Ωστόσο θα μπορούσε να ασκηθεί η κριτική ότι η διατήρηση στενών δεσμών με την χώρα προέλευσης και η διαμόρφωση ενός άξονα συλλογικότητας με αναφορά προς αυτήν λειτουργεί αποτρεπτικά προς την ενσωμάτωση. Ειδικότερα, το πλαίσιο αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει είτε στην γκετοποίηση των μεταναστών, είτε στην διαμόρφωση εθνικών μειονοτήτων στο πλαίσιο του Κράτους. Ως απάντηση στην κριτική αυτή, θα μπορούσε να ειπωθεί η άποψη περί της τάσης παράλληλης διαμόρφωσης διεθνικών κοινωνιών και υποκατάστασης της εθνικής από την υπο-εθνική ταυτότητα σε επίπεδο πόλεων⁴⁴⁴. Καθώς και το γεγονός ότι η διαμόρφωση διεθνικών κοινωνιών μπορεί να έχει διαφορετικό αντίκτυπο στην διάσπαση ή μη της κοινωνικής συνοχής της χώρας υποδοχής ανάλογα με την αφετηριακή βάση από την οποία εκκινεί. Συγκεκριμένα, η πολιτική διακρίσεων στην χώρα υποδοχής οδηγεί στην αμυντική ανάπτυξη στενών δεσμών με την χώρα προέλευσης, στην περιθωριοποίηση των μεταναστών και την διάσπαση της κοινωνικής συνοχής. Η πολυπολιτισμικότητα, αντίθετα, στην κοινωνία υποδοχής διανοίγει το περιθώριο για την παράλληλη ανάπτυξη δεσμών κοινωνικής συνοχής στην χώρα υποδοχής και την διατήρηση συνεκτικών κρίκων με την χώρα προέλευσης, οι οποίοι, ωστόσο δεν φτάνουν στο σημείο να αναιρούν την ταύτιση έθνους κράτους και την ανάπτυξη συλλογικής ταυτότητας⁴⁴⁵.

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας υποστηρίζουμε την τελευταία εκδοχή των διεθνικών δεσμών στο πλαίσιο μίας πολυπολιτισμικής κοινωνίας. Ωστόσο, ορισμένες επισημάνσεις κρίνονται απαραίτητες. Η συλλογική ταυτότητα στην οποία αναφερόμαστε δεν αποτελεί την διεύρυνση της υπάρχουσας δομής συλλογικού βίου – εφόσον υπάρχει (;)- επεκτατικά ώστε με την υφιστάμενη μορφή της να συμπεριλάβει τον αλλοδαπό. Κατά την άποψή μας, απαιτείται ο επαναπροσδιορισμός των αξόνων της ταυτότητας αυτής και η πρόταξη μίας νέας ταυτότητας στην διαμόρφωση της οποίας θα συμμετέχουν από κοινού και οι μετανάστες. Μίας συλλογικής ταυτότητας, της οποίας ιδρυτικό στοιχείο αποτελεί η διάνοιξη στην ετερότητα. Η διαμόρφωση αυτή αναφέρεται σε μία μετά- εθνική ταυτότητα στο πλαίσιο του κράτους, η οποία

⁴⁴⁴ Βλ. . Castles S. (2002) , op. cit., p.p. 1159, 'transnational communities and global cities'.

⁴⁴⁵ Βλ. . Castles S. (2002) , op. cit., p.p. 1161.

ΜΙΜΗΚΟΠΟΥΛΟΥ ΔΗΜΗΤΡΑ

μπορεί να οδηγήσει στην μετατόπιση της αφοσίωσης σε ένα νέο άξονα και να λειτουργήσει αντισταθμιστικά προς την τάση περιθωριοποίησης των αλλοδαπών.

Βιβλία- Άρθρα

Ξενόγλωσσα:

1. Blake N. (2004), "Developments in the case law of the European Court of Human Rights", in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszcak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p. p.431-451.
2. Bonner D. (2004), 'Porous Borders: Terrorism and migration policy' in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszcak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers.
3. Bosniak L. (2004), "*Human rights, state sovereignty and the protection of undocumented migrants under the international migrant workers' convention*", in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszcak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p.312-341.
4. Carling J. (2007), "Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders", *International Migration Review*, Volume 41, Number 2, p.p.316-343.
5. Castles S. (2002) , "Migration and community formation under conditions of globalization", *International Migration Review*, Vol. 36, No 4, p.p. 1143 -1168.
6. Castles S., Miller M. (2003), *The age of migration*, third edition, palgrave macmillan.
7. Charpentier J. (1993), "Les conditions d' acces des etrangers dans l' espace Schengen", dans Alexis Pauly (ed), *Les accords de Schengen:abolition des frontieres interieures oy menaces pour les libertes publiques?*, Institut europeen d' administration publique.
8. Chavez L. (2007), "The condition of illegality", *International Migration*, Vol. 45 (3), p.p. 192-196.
9. Cholewinski R. (2004), "European Union Policy on Irregular Migration", in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszcak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p. 159- 192.
10. Crisp J.(2007), "Vital distinction: states are having increasing difficulty distinguishing between refugees and migrants", UNHCR, *Refugees Magazine*, number 148, Issue 4, <http://www.unhcr.org/refmag/148/index.html>
11. Crisp J (2008), "Mixed Migratory Movements: discussion paper prepared for the Civil Society Days of the Global Forum on Migration and Development", Manila.
12. Duvell F.(2008), "Transit migration in Europe", *CENTRE ON MIGRATION, POLICY AND SOCIETY (COMPAS, UNIVERSITY OF OXFORD*, Keynote (draft), Istanbul IMISCOE conference 'Irregular) Transit Migration in the European Space'.

13. Guild E.(2004), "Who is an irregular migrant?", in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p. 3.
14. Guterres A., (2007), UNHCR- United Nations High Commissioner for Refugees, '*High Commissioner's dialogue on protection challenges: Refugee protection, durable solutions and international migration-Opening statement*', Geneva, <http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/475fb70f4.html>
15. Klaauw J., (2004), "Irregular migration and asylum seeking: forced marriage or reason for divorce?", in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p.115 -135.
16. Kostakopoulou D., (2004), "Irregular migration and migration theory: making state authorization less relevant", in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p.41-57.
17. Liempt I. , (2008), draft paper, "*Methodological and ethical issues surrounding research on transit migration*", IMISCOE conference (Irregular) Transit Migration in the Europe space: Theory, Politics and Research Methodology, Istanbul.
18. Lomba S. (2004), "Fundamental social rights for irregular migrants: the right to health care in France and England", (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, p.p.363-386.
19. Martin P. (2003), '*Bordering on control: combating irregular migration in North America and Europe*', prepared for International Organization on Migration.
20. Martin P., Martin S., Cross S., (2007), "High-level dialogue on migration and development", in *International Migration*, Vol 45 (1).
21. Martin S. (2005), 'What is irregular Migration', session I in ESRC Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS), '*Irregular Migration-Research, policy and practice*', Annual International Conference, 7-8 July, University of Oxford, Centre for Advanced Study in the social sciences, p.p. 2-3.
22. Mitsilegas V. (2004), "Measuring irregular migration", in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczak E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p. 29-40.
23. Ozden G., Schiff M. (2006), *International migration, remittances and the brain drain*, A copublication of the World Bank and Palgrave Macmillan.
24. Papadopoulou-Kourkoula A.(2008), "Transit migration through Greece", paper presented at the Conference '(Irregular) Transit migration in the European space: theory, politics and research Methodology', IMISCOE, Koc University, Istanbul (Sariyer).
25. Phelan M., Gillespie J.(2007), *Immigration Law Handbook*, Oxford University Press, 5 th edition.

26. Sitaropoulos N. (2003), Immigration law and management in Greece- Towards an exodus fom underdevelopment and a comprehensive immigration policy”, Centre of international and European economic law, Working papers 3, Ant. N. Sakkoulas publishers.
27. The State of world's refugees 2006, *Chapter 1: Current dynamics of displacement: 'Mixed migration', trafficking and smuggling*, <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4444d3c07.html>
28. Tirman J. (2004), *'The migration – security nexus'*, Program on global security and cooperation, Social Science Research Council, GSC Quarterly 13.
29. Tonelli S. (2004), “Irregular Migration and Human Rights”?”, in (Eds) Bogusz B., Cholewinski R., Cygan A. and Szyszczyk E., *Irregular Migration and human rights: theoretical, European and International perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, p.p.300-309.
30. UNHCR, News Stories: “Between the devil and the deep blue sea: mixed migration to Europe”, www.unhcr.org/news/NEWS/470658fe4.html
31. Willen S. (2007), “Exploring ‘Illegal’ and ‘Irregular’ migrants’ lived experiences of law and state power”, *International Migration*, Vol. 45 (3), p.p. 2-37.

Ελληνικά:

1. Αμίτσης Γ., Λαζαρίδη Γ. (2001), Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα, εκδ. Παπαζηση, Αθήνα.
2. Γεωργούλας Στρ. (2001), «Η νέα μεταναστευτική κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα και η νομιμοποίησή της» στο Μαρβάκης Αθ., Παρσάνογλου Δ., Παύλου Μ. (επιμ.), *Μετανάστες στην Ελλάδα*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σ.σ. 199-226.
3. Γεωργούλας Στ. (2003), «Το νομικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής», στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.), *Πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης- Η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών*, Κέντρο κοινωνικής μορφολογίας και κοινωνικής πολιτικής, Βιβλιοθήκη κοινωνικής επιστήμης και κοινωνικής πολιτικής, Αθήνα, σ.σ. 110- 119.
4. Εσδρά Δ. (2008), «Η ορθή κρίση για τον διαχωρισμό και την αντιμετώπιση των μεταναστών και των προσφύγων», στο Συκιώτου Α. (επιμ) *Αλλοδαποί στην Ελλάδα: ένταξη ή περιθωριοποίηση;*, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης- Νομική Σχολή- Τομέας Ποινικών και εγκληματολογικών επιστημών, Πρακτικά Συνεδρίου, Κομοτηνή, 28-29/11/2008, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σ.σ.143-147.
5. Ελληνικό Συμβούλιο για τους πρόσφυγες , (1995), « Η προστασία των προσφύγων».
6. Έλλης Α. (2008), *Συνέντευξη του Νικολά Σαρκοζί*, «Η Γαλλία στο πλευρό σας για το όνομα», Η Καθημερινή, Τετάρτη 4 Ιουνίου 2008, σ.σ. 3.

7. Εμκε-Πουλοπούλου Η.(2007), *Η μεταναστευτική πρόκληση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα.
8. Καραγιάννης Κ. (2008), «*Στη φυλακή και παιδιά μετανάστες*», Η Καθημερινή, Πέμπτη 19 Ιουνίου 2008, σ.σ. 9.
9. Μανωλοπούλου-Βαρβιτσιώτη Αικ. (2007), «Η ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης. Από ad hoc διακυβερνητική συνεργασία σε μείζονα προτεραιότητα της ΕΕ», στο (επιμ.) Περράκης Στ., *Ο χώρος ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης της ΕΕ*, Πρακτικά Ημερίδας, Ευρωπαϊκό Κέντρο Έρευνας και Κατάρτισης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Ανθρωπιστικής Δράσης Παντείου Πανεπιστημίου, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλας, σ.σ.281-290
10. Μαυροδμή Γ. (2008), «Θέμα εμπειρίας; Πηγές φορείς και διαδικασίες διαμόρφωσης μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα (1990-2005)», στο Καβουνίδη Τ., Κόντης Α., Λιανός Θ., Φακιολάς Ρ. (επιμ), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: εμπειρίες, πολιτικές-προοπτικές*, τόμος Α, εκδ. ΙΜΕΠΟ, σ.σ.264-281.
11. Μιγγεΐρου Κ. (2008), «Ένταξη Προσφύγων στην Ελλάδα: η Νομική διάσταση» στο Συκιώτου Α. (επιμ) *Αλλοδαποί στην Ελλάδα: ένταξη ή περιθωριοποίηση;*, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης- Νομική Σχολή- Τομέας Ποινικών και εγκληματολογικών επιστημών, Πρακτικά Συνεδρίου, Κομοτηνή, 28-29/11/2008, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σ.σ. 159-167.
12. Νάσκου-Περράκη Π. (1991), *Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στην διεθνή και ελληνική έννομη τάξη. Η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων*, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλας,.
13. Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η. (2007), «Προς ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου», στο (επιμ.) Περράκης Στ., *Ο χώρος ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης της ΕΕ*, Πρακτικά Ημερίδας, Ευρωπαϊκό Κέντρο Έρευνας και Κατάρτισης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Ανθρωπιστικής Δράσης Παντείου Πανεπιστημίου, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλας, σ.σ. 294-295.
14. Νικολακοπούλου- Στεφάνου Η.(2008), «Μεκτές μεταναστευτικές ροές και ανθρώπινα δικαιώματα», στο *The Economist*, τεύχος 49/2008, Ειδικές Εκδόσεις, Καθημερινή, σ.σ.291-306.
15. Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η. (2008), «Ελληνικές και ευρωπαϊκές προτεραιότητες πολιτικής για τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης», στο στο Καβουνίδη Τ., Κόντης Α., Λιανός Θ., Φακιολάς Ρ. (επιμ), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: εμπειρίες, πολιτικές-προοπτικές*, τόμος Α, εκδ. ΙΜΕΠΟ, σ.σ.298- 312.
16. Παπαδημητρίου Π. (2008), «Οι πρακτικές δυσκολίες στην παραμονή και ένταξη αιτούντων άσυλο και προσφύγων στην Ελλάδα», στο Συκιώτου Α. (επιμ) *Αλλοδαποί στην Ελλάδα: ένταξη ή περιθωριοποίηση;*, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης- Νομική Σχολή- Τομέας Ποινικών και εγκληματολογικών επιστημών, Πρακτικά Συνεδρίου, Κομοτηνή, 28-29/11/2008, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σ.σ. 169-172.

17. Παπαδοπούλου-Κούρκουλα Α. (2008), «Λαθρομετανάστευση: μύθοι και πραγματικότητα», στο Καβουνίδου Τ., Κόντης Α., Λιανός Θ., Φακιολάς Ρ. (επιμ.) , Μετανάστευση στην Ελλάδα: εμπειρίες, πολιτικές προοπτικές, τόμος Α, εκδ. ΙΜΕΠΟ, Αθήνα, σ.σ. 328-342.
18. Παπακωνσταντής Γ.(1998), *Συμφωνίες Schengen*, Αθήνα.
19. Περράκης Στ. (1999), Διεθνής Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΟΗΕ-ΟΥΝΕΣΚΟ-ΔΙΕΘΝΗΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ-Συμβούλιο της Ευρώπης-ΟΑΣΕ-ΕΕ κ.ά., Κείμενα Διεθνούς Πρακτικής, τόμος 4, β' έκδοση αναθ.-συμπλ., εκδ. Α.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
20. Περράκης Στ., Μάστακας Π. (2002), Άσυλο, πρόσφυγες, μετανάστες. Νομοθετική πολιτική διεθνών οργανισμών (Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, ΕΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης), Κείμενα Διεθνούς Πρακτικής, τόμος 5, Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
21. Περράκης Στ. (2003), Διαστάσεις της Διεθνούς Πρακτικής των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τ.Α', Ηνωμένα Έθνη – Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις, β' έκδοση αναθεωρημένη με συμπλήρωμα, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
22. Περράκης Στ., Μάστακας Π. (2005), Άσυλο-Πρόσφυγες. Νομοθετική πολιτική διεθνών οργανισμών (Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, ΕΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης), Κείμενα Διεθνούς Πρακτικής, τόμος 14, Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
23. Περράκης Στ. (2006), «Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην ΕΕ», στο *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, τόμος Α, επιμέλεια:Κ.Στεφάνου, Μ. Τσινισιζέλης, Αρ. Φατούρος, Θ.Χριστοδουλίδης, Ι.Σιδέρης, Αθήνα, σ.σ. 383-442.
24. Ρούκουνας Ε.(1995), *Διεθνής Προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων*, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του ανθρώπου, Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα.
25. Σώτου Μ., Τοπαλίδου Α.(2003), «Μεταναστευτική πολιτική και αίτηση ασύλου: διαδικασίες ένταξης ή περιθωριοποίησης των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα;» στο (επιμ) Κασιμάτη Κ. *Πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης. Η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών*, Κέντρο κοινωνικής μορφολογίας και κοινωνικής πολιτικής, Βιβλιοθήκη κοινωνικής επιστήμης και κοινωνικής πολιτικής, Αθήνα, σ.σ. 307-367.

Επίσημα Έγγραφα

International Organization for Migration:

1. International Organization for Migration (2002), 84th session, '*Elements of a comprehensive migration management approach*', MC/INF/255.
2. International Organization for Migration (IOM), *World Migration 2003, Managing migration: challenges and responses for people on the move*.
3. International Organization for Migration, Federal Department of justice and police, Federal Office for Migration FOM, *The Berne Initiative, International Agenda for Migration Management, Common understandings and effective practices for a planned, balanced and comprehensive approach to the management of migration*, Berne 16-17 December 2004.
4. International Organization for Migration, (IOM), International Dialogue on Migration, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/385>.
5. International Organization for Migration (IOM), (2004), paper MC/INF/276, '*Valuing Migration: costs, benefits, opportunities and challenges*', eighty – eighth session.
6. International Organization for Migration, Federal Department of justice and police, Federal Office for Migration FOM, *The Berne Initiative, International Agenda for Migration Management, Common understandings and effective practices for a planned, balanced and comprehensive approach to the management of migration*, Berne 16-17 December 2004.
7. International Organization for Migration (IOM), (2004), paper MC/INF/276, '*Valuing Migration: costs, benefits, opportunities and challenges*', eighty – eighth session.
8. International Organization for Migration (2004), '*Essentials of Migration Management- A guide for policy makers and practitioners*', Vol 1: '*Migration Management Foundations*', section 1.5: '*Rights and Obligations of migrants*'.
9. International Organization for Migration (2004), '*Essentials of Migration Management- A guide for policy makers and practitioners*', Vol. 2 : '*Developing Migration Policy*', section 2.8, '*Migration and Security*'.
10. International Organization for Migration (2004), *Essentials of Migration Management, A guide for policy makers and practitioners*, Vol 3: '*Managing Migration*', section 3.12.
11. International Organization for Migration International Dialogue on migration (2005), theme: *Towards policy coherence on Migration*, Ninetieth Session, MC/INF/279.

12. International Organization for Migration, (IOM), International Dialogue on Migration, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/385>.

13. International Organization for Migration (2008), International Dialogue on Migration 2008, "Challenges of irregular migration: addressing mixed migration flows", discussion note, MC/INF/294.

International Centre for Migration Policy Development:

1. Joint ICMPD-EUROPOL MTM Meeting, ' *Migration Flows and trends in the Mediterranean- Threat Assessments and risk analysis*', Beirut, 26-28 April 2006.

2. Joint ICMPD-EUROPOL MTM Meeting, ' *Migration Flows and trends in the Mediterranean- Challenges for Migration Management Systems*', Brdo, Slovenia, 7-9 June 2006.

3. ICMPD-Europol-Frontex (2007), Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue, Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, "*Arab and European Partner States working document on the Joint Management of mixed migration flows*".

4. Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue (2007), Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, "*Arab and European Partner States working document on the Joint Management of mixed migration flows*".

5. Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM): Joint ICMPD-Europol-Frontex MTM Project: Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, MTM Expert Meeting Core Area 3, "The management of reception and detention for mixed migration flows", Conclusions of the Chairs, Antwerp, 25-27 April 2007.

6. Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM): Joint ICMPD-Europol-Frontex MTM Project: Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, MTM Expert Meeting Core Area 4, "The management of return and readmission", Conclusions of the Chairs, Limassol, 11-12 June 2007.

7. Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM), Joint ICMPD-Europol-Frontex MTM Project: Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, MTM Expert Meeting Core Area 2, "Combating Smuggling and Trafficking Networks", Conclusions of the Chairs, The Hague, 2-3 July 2007.

8. Dialogue on Mediterranean Transit Migration (MTM), Joint ICMPD-Europol-Frontex MTM Project: Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, MTM Expert Meeting Core Area 1, "Interception and Apprehension of Irregular Migrants", Conclusions of the Chairs, Warsaw, 3-5 September 2007.

9. Mediterranean Transit Migration (MTM) Dialogue, Joint ICMPD-Europol- Frontex MTM Project: “Towards a Comprehensive response to mixed migration flows, Project Closing Conference, Summary of Discussions”, Geneva 30-31 January 2008, *Summary of discussions*.

United Nations (UN)

1. Report of the Open-Ended Working Group (20 June 1985), UN Doc A/C3/40/1.
2. Draft Report of the Open-Ended Working Group, U.N. Doc A/36/378, Annex XIII (May 1981).
3. United Nations Security Council Resolution, S/RES/1373/2001, 28-9-2001.
4. United Nations Security Council Resolution, S/RES/1377/2001, 12-11-2001.
5. United Nations General Assembly, Global Counter-terrorism Strategy, 8-9-2001.
6. UNHCR, General Assembly Resolution 58/208, December 2003.
7. UNHCR, (2006) Global Trends, Revision 16 July 2007, Table 7.
8. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “Addressing mixed migratory movements: A Ten-Point Plan of Action”, June 2006, available at <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/44ca0eda4.pdf>
9. UNHCR, The UN Refugee Agency, “Implementing the ten – point Plan of Action in Southern Europe: activities undertaken by UNHCR to address mixed migration in the context of the Mediterranean/Atlantic arrivals”.
10. United Nations General Assembly, 61st Session, “Globalization and interdependence: international migration and development”, “Summary of the High Level Dialogue on International Migration and Development”, A/61/515, 13th/10/2006.
11. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *10-Point plan of Action*, revision 1, January 2007.
12. UNHCR, The UN Refugee Agency, “Ten – point Plan of Action for refugee protection and mixed migration for countries along the Eastern and South Eastern borders of European Union member states”, 20 June 2007.
13. UNHCR, ‘High Commissioner’s dialogue on protection challenges, Geneva, 11-12 December 2007.
14. UNHCR, *Global Appeal 2008-2009*, Glossary.

1. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 574/99 του Συμβουλίου, της 12ης Μαρτίου 1999, «περί καθορισμού των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων πρέπει να διαθέτουν θεώρηση κατά τη διάβαση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών», ΕΕ L 72 της 18.03.1999.
2. Κανονισμός 2725/2000 του Συμβουλίου της 15^{ης}.12.2000 «σχετικά με την θέσπιση του "Eurodac" για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου», ΕΕ L 316/2000.
3. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, «περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή», ΕΕ L 81 της 21.03.2001.
4. Κανονισμός 407/2002 του Συμβουλίου, της 28ης Φεβρουαρίου 2002, που θεσπίζει ορισμένους κανόνες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2725/2000 «σχετικά με τη θέσπιση του "Eurodac" για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου», ΕΕ L 62 της 5.3.2002.
5. Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου της 6ης.2.2003, «για την θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας», ΕΕ L 50/2003.
6. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 453/2003 του Συμβουλίου, της 6ης Μαρτίου 2003, «για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2414/2001», ΕΕ L 069 της 13.03.2003.
7. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, «σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».
8. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 851/2005 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουνίου 2005, « για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001», ΕΕ L 141 της 04.06.2005.
9. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, «για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης των συνόρων από τα πρόσωπα (κώδικας συνόρων Σένγκεν)», ΕΕ L 105 της 14.04.2006.
10. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 836/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2007, «για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων».

11. Οδηγία 2001/55/EK, «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για την δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά στην υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων», ΕΕ L 212/ 7.8.2001.
12. Οδηγία 2003/9 (ΕΚ), «για τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη», ΕΕ L 031/6-2-2003.
13. Οδηγία 2003/86/EK του Συμβουλίου «σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης», ΕΕ L 251, 3.10.2003.
14. Οδηγία 2003/109/EK της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003 «σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες», ΕΕ L 16/44, 23ης.1.2004.
15. Οδηγία 2004/83 (ΕΚ), «για την θέσπιση ελαχίστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους», ΕΕ L 304/ 30-9-2004.
16. Οδηγία 2004/114 του Συμβουλίου της 13^{ης}/12/2004, «σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία», ΕΕ L 375/12 της 23^{ης}.12.2004.
17. Οδηγία 2004/81/EK του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, «σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές», ΕΕ L 261/3, της 6ης.8.2004.
18. Οδηγία 2005/85 (ΕΚ), «για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη χορηγούν και ανακαλούν του πρόσφυγα», ΕΕ L 326/13-12-2005.
19. Οδηγία 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, ΕΕ L 348/98 της 24ης/12/2008.
20. COM (2001) 428 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 25^{ης} Ιουλίου 2001, «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση – Μια Λευκή Βίβλος», ΕΕ C 287/1 της 12.10.2001.
21. Com (2001)672 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 15^{ης}-11-2001 στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «για μια κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης».
22. Com (2002) 175 final, “Green paper on a Community Return Policy on illegal Residents”, of 10th April 2002.
23. COM (2001)387, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «Σχετικά με μια Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης».

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

24. Com (2002) 564 final, Communication of 14th October 2002 to the Council and the European Parliament on a "Community Return Policy on Illegal Residents".
25. Com (2002) 703 τελικό- δεν έχει δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 3ης Δεκεμβρίου 2002 στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες».
26. COM(2002) 233 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 7^{ης}/5/2002 στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «ΠΡΟΣ ΜΙΑ ΟΛΟΚΛΗΡΩΜΕΝΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ».
27. COM (2003) 104, τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 11^{ης}.3.2003 στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Ευρύτερη Ευρώπη – Γειτονικές Σχέσεις: ένα νέο πλαίσιο σχέσεων με τους γείτονές μας στα ανατολικά και νότια σύνορά μας».
28. Com (2003) 315 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 3^{ης} -6-2003, "Towards more accessible, equitable and managed asylum systems".
29. COM(2003)687 τελικό, Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου, της 11ης Νοεμβρίου 2003, «σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα».
30. SOC 169, Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής οικονομικής και κοινωνικής Επιτροπής της 29^{ης} Ιανουαρίου 2004, για την Πρόταση Κανονισμού, «σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα».
31. COM(2004) 401 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 2ας.6.2004, «Χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης : απολογισμός του προγράμματος Τάμπερε και μελλοντικές κατευθύνσεις».
32. Com (2005) 621 final, Communication from the Commission of the 30th /11/2005 "on Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court".
33. COM (2005) 184 της 10ης.5.2007, Ανακοίνωση της Επιτροπής: «Το Πρόγραμμα της Χάγης: Δέκα Προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία. Η εταιρική σχέση για την ανανέωση της Ευρώπης στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης».
34. Com (2005) 123 τελικό, Πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφών για την περίοδο 2008-2013 στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος "Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών".
35. COM(2006) 401 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 19^{ης}/7/2006, «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό».

36. Com (2006) 402 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 19^{ης}-7-2006, «για τις προτεραιότητες πολιτικής για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών»..
37. COM(2006) 904 τελικό, Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 «για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν), όσον αφορά τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Επιτροπή».
38. Com (2006) 735 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 30^{ης}.11.2006 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, «Η σφαιρική προσέγγιση της μετανάστευσης ένα χρόνο μετά. Προς μία ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική».
39. COM(2007) 247 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 15^{ης}-6-2007 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «για την εφαρμογή μιας παγκόσμιας προσέγγισης της μετανάστευσης στις ανατολικές και νοτιοανατολικές γειτονικές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης».
40. COM(2007) 637 τελικό, 2007/0228 (CNS), Οδηγία του Συμβουλίου της 23^{ης}.10.2007, «σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης».
41. COM(2007) 780 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 5^{ης}.12.2007, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Για μία κοινή μεταναστευτική πολιτική».
42. COM(2008) 67 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 13^{ης}/2/2008, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, «Έκθεση για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX», δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα.
43. COM(2008) 359 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 17^{ης}.6.2008, προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, «Για κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα».
44. COM(2008) 611 τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής της 8^{ης}/10/2008 προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή οικονομική και κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, «Ενίσχυση της Παγκόσμιας Προσέγγισης της μετανάστευσης: βελτίωση του συντονισμού, της συνοχής και των συνεργειών».
45. Comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, 28 February 2002, OJ 2002, C 142/23.
46. Council Return Action Programme (28-29 November 2002), Doc. 14673/02.

ZHTHMATA MIKTHΣ METANΑΣTEYΣHΣ

47. Council of EU- justice and home affairs, 'Afghanistan return plan', 15215/02 MIGR 131 RELEX 269, 4 December 2002
48. Council Framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, OJ 2002 L 328/1.
49. Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, O.J. 2002 L 328/17.
50. Council Framework Decision of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, (2002/629/JHA), O.J. 2002 L 203/1.
51. Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings, (2001/220/JHA), O.J. 2001 L 082/1.
52. Council of European Union, "Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference", Final Declaration, Marseille, 3-4- November 2008.
53. Απόφαση υπ' αριθ. 575/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 2007, «για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής για την περίοδο 2008 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», ΕΕ L 144/45 της 6.6.2007.
54. Έγγραφο εργασίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18^{ης}.11.2005, «σχετικά με τα προγράμματα πλαίσια για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών κατά την περίοδο 2007-2013», Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και εσωτερικών Υποθέσεων, Εισηγήτρια B. Kudrycka.
55. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, A5-0378/2003 «Έκθεση σχετικά με την Ευρύτερη Ευρώπη-Γειτονικές σχέσεις: ένα νέο πλαίσιο σχέσεων με τους γείτονές μας στα ανατολικά και νότια σύνορά μας», εισηγήτρια Pasqualina Napoletano, 5/11/2003 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2003-0378+0+DOC+PDF+V0//EL>).
56. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, A6- 0135/2007, «Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό», Εισηγητής: Gérard Deprez, 12-4-2007, RR\662605EL.doc, PE 380.718v02-00.
57. Υπ' αριθμόν P6_TA(2008)0293 Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18ης Ιουνίου 2008 σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών (COM(2005)0391), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?sessionId=75EED95B7EE118DD77F9E6C7F4FCF109.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0293+0+DOC+XML+V0//EL>.

58. Απόφαση SCH/Com-ex 98, ΕΕ L 239, 22.09.2000
59. Συμπεράσματα Προεδρίας – Λάακεν, 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, SN 300/1/01 REV 1
60. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, 21-22 Ιουνίου 2002, Συμπεράσματα Προεδρίας.
61. Road map for the follow-up to the conclusions of the EC in Seville, 6023/6/03 REV 6.
62. Συμπεράσματα της Προεδρίας - Βρυξέλλες, 4-5 Νοεμβρίου 2004, 14292/1/04 REV 1 11, ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι ΕΛ, «ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΤΗΣ ΧΑΓΗΣ: ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ».
63. Presidency Conclusions on the Global Approach to Migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean, European Council, Brussels, 15-16, December 2005, EU Strategy for Africa, European Council, SEC 15961/07, 15-16 December 2005.
64. Pacte europeen sur l' immigration et l' asile, Conseil europeen des 15 et 16 octobre 2008.

Εθνικά

1. Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Υ. Α. ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, «Βασικές Πληροφορίες για τους αιτούντες άσυλο», σε 5 γλώσσες (αγγλικά, γαλλικά, αραβικά, περσικά, τουρκικά).
2. Συνήγορος του Πολίτη, «Συμπεράσματα 2^{ης} Συνάντησης εργασίας δικτύου συνεργασίας για αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες», Δεκέμβριος 2007, σ.σ. 1.
3. Συνήγορος του Πολίτη, Κύκλος Δικαιωμάτων του ανθρώπου, Ειδική Έκθεση: «Η προστασία των προσώπων που ζητούν πολιτικό άσυλο στην Ελλάδα: Προβλήματα ερμηνείας και εφαρμογής», Φεβρουάριος 2007.
4. Συνήγορος του Πολίτη, Έκθεση αυτοψίας στους χώρους κράτησης οικονομικών μεταναστών και προσφύγων στην Κω (6-7/9/2001), 12-11-2001.
5. Υπ' αριθμόν πρωτοκόλλου 17269.04.2.4/4-3-2005 Έκθεση Αυτοψίας και τα Συμπεράσματα και Προτάσεις του Συνηγόρου του πολίτη «σχετικά με τις συνθήκες κράτησης παρανόμων μεταναστών και αιτούντων άσυλο σε κρατητήρια της περιοχής Μαγνησίας».
6. Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, Συνήγορος του πολίτη, Ημερίδα «Το άσυλο στην Ελλάδα και η ενσωμάτωση των κοινοτικών Οδηγιών», 3 Ιουλίου 2007, Συμπεράσματα.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

7. «Δέκα θέσεις των μη κυβερνητικών οργανώσεων για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες» στο Μαρβάκης Αθ., Παρσάνογλου Δ., Παύλου Μ. (επιμ.), *Μετανάστες στην Ελλάδα*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2001, σ.σ. 441-446.

Λοιπά Επίσημα Έγγραφα

1. Σύσταση αρ. 773 (1976) της Κοινοβουλευτικής Συνέλευσης για την κατάσταση των de facto προσφύγων του 1976.
2. Σύσταση R (84)1 της Επιτροπής Υπουργών για την προστασία προσώπων που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της Σύμβασης της Γενεύης και δεν έχουν αναγνωριστεί τυπική ως πρόσφυγες.
3. European Commission, UNHCR, Migrationsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat: *‘Solutions for persons, who are not in need of international protection, but cannot be returned due to practical or other reasons, Legislation and practices of selected countries’*, January 2004.
4. LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT, Série LÉGISLATION COMPARÉE, “L’EXPULSION DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE”, n° LC 162, avril 2006.
5. ESRC Centre on Migration, Policy and Society (2005), “*Irregular migration – research, policy and practice*”, COMPAS, Annual International Conference, 7-8 July 2005.
6. Platform for International cooperation on undocumented migrants (PICUM), ‘Undocumented migrants have rights! An overview of the International Human Rights framework’, March 2007, p.p. 31.
7. Recommendation of the Commissioner for Human Rights concerning the rights of aliens wishing to enter a Council of Europe Member State and the enforcement of expulsion orders, CommDH/Rec(2001), Strasbourg, 19 September 2001.
8. Processus de dialogue Euro-Africain sur la migration et le development, Declaration Finale, Paris, 25/11/2008.

Νομοθεσία

Διεθνείς Συμβάσεις

1. Πρωτόκολλο για την πρόληψη, καταστολή και τιμωρία της διακίνησης προσώπων ιδίως γυναικών και παιδιών, το οποίο συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του οργανωμένου .

2. Πρωτόκολλο κατά της διάξηράς, θαλάσσης και αέρα λαθροδιακίνησης μεταναστών το οποίο συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του οργανωμένου εγκλήματος,
3. Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για τα άτομα που δεν είναι υπήκοοι των χωρών στις οποίες διαβιούν (1985)
4. Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών του Συμβουλίου της Ευρώπης (1950).
5. Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων και κάθε βάνανυσης, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης (1984), αρ. 16 (1)
6. Διεθνές Σύμφωνο των Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων
7. Διεθνή Σύμβαση για την καταπολέμηση κάθε μορφής διάκρισης σε βάρος των γυναικών (1979)
8. Διεθνή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων όλων των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (1990)
9. Διεθνή Σύμβαση για την Καταπολέμηση κάθε μορφής φυλετικής διάκρισης (1965)
10. Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα, αρ. 12(1),
11. Διεθνή Διακήρυξη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων των Ηνωμένων Εθνών (1948)
12. Διεθνή Σύμβαση για την Καταπολέμηση κάθε μορφής φυλετικής διάκρισης (1965),
13. Σύμβαση της UNESCO ενάντια στις διακρίσεις στην εκπαίδευση (1960)

Νομοθεσία Άλλων Ευρωπαϊκών Κρατών

Βρετανική:

1. Immigration Act 1971,
2. Immigration and Asylum Act 1999
3. Nationality, Immigration and Asylum Act 2002
4. Immigration, Asylum and Nationality Act 2006

Λοιπών ευρωπαϊκών χωρών:

5. ***“Auslanderrecht, Migrations- und Fluchtliningsrecht”***, Textausgabe mit Synopse und Erläuterungen zur neuen und Zuwanderungsre- reform, Walhalla Fachverlag, Ausgabe 2008.
6. ***Denmark’s Aliens Act***, European Commission, UNHCR, Migrationsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Secretariat: *'Solutions for persons, who are not in need of international protection, but cannot be returned due to practical or other reasons, Legislation and practices of selected countries'*, January 2004, p.p. 3-5.

7. ***Finland's Aliens Act***, European Commission, UNHCR, Migrationsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat: *'Solutions for persons, who are not in need of international protection, but cannot be returned due to practical or other reasons, Legislation and practices of selected countries'*, January 2004, p.p. 6.

8. ***Lithuania's Law on legal status of foreigners of 1998 (entered into force in 1999)***, European Commission, UNHCR, Migrationsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat: *'Solutions for persons, who are not in need of international protection, but cannot be returned due to practical or other reasons, Legislation and practices of selected countries'*, January 2004, p.p. 11.

9. ***Sweden's Aliens Act (1989)***, European Commission, UNHCR, Migrationsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat: *'Solutions for persons, who are not in need of international protection, but cannot be returned due to practical or other reasons, Legislation and practices of selected countries'*, January 2004, p.p. 18.

10. ***UK Home Office Asylum Policy Instructions (API), came into force on 1 April 2003***, European Commission, UNHCR, Migrationsverket, International Organization for Migration, Cross – border Cooperation/ Soderkoping Process Secretariat: *'Solutions for persons, who are not in need of international protection, but cannot be returned due to practical or other reasons, Legislation and practices of selected countries'*, January 2004, p.p. 19-20.

Εθνική

1. Ν. 3536/2007, «*Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*», ΦΕΚ 42 τΑ/ 2007
2. Ν. 3386/2005, «*Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια*», ΦΕΚ 212 τ. Α/2005.
3. Π.Δ. 61/99, «*Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλασης αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογενείας του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα*», ΦΕΚ 63, τ. Α/ 1999.
4. Εγκύκλιος αριθμός 38, Α.Π. 24696/05, «*Εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 3386/2005*» (ΦΕΚ 212 Α'/23.8.05), 23/12/2005.

5. ΠΔ 80/2006, ΦΕΚ Α 82, «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2001/55/ΕΚ, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για την δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά στην υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων».
6. ΠΔ 131/2006, ΦΕΚ Α 143, «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/86/ΕΚ¹ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης».
7. ΠΔ 150/2006, ΦΕΚ Α 160, «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες».
8. ΠΔ 220/2007, (ΦΕΚ 251 Α), «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη».
9. Π.Δ. 101/2008 (ΦΕΚ 157 Α') «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2004/114/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές ή την εθελοντική υπηρεσία».
10. Π.Δ. 128/2008 (ΦΕΚ 190 Α') «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2005/71/ΕΚ της 12^{ης} Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας.».
11. ΠΔ 138/2008 (ΦΕΚ 138 Α), «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη χορηγούν και ανακαλούν του πρόσφυγα».

Νομολογία

Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

- ΕΔΔΑ, 1989, Soering v. UK, 11 EHRR 439.
ΕΔΔΑ, D v. UK, 1997, 24, EHRR 423.
ΕΔΔΑ, 1997, HRL v. France, 26 EHRR 29.
ΕΔΔΑ, Bensaid v. UK, 2001, 33, EHRR 10.
ΕΔΔΑ, Pretty v. UK, 2002, 35 EHRR 1.
ΕΔΔΑ, 2002, Cyprus v. Turkey, 35 EHRR 30.
ΕΔΔΑ, 2002, Conka v Belgium, 34, EHRR 54.
ΕΔΔΑ, R (Q and others) v. Secretary of State for the Home Department, 2003, EWCA Civ 364.
ΕΔΔΑ, R (Razgar and others) v. Secretary of State for the Home Department (2003) EWCA Civ 840.
ΕΔΔΑ, Shala v. Secretary of State for the Home Department (2003), EWCA Civ 233.

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΙΚΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ
Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

ΔΕΚ 19-4-2007, Υπόθεση C- 72/06 (Επιτροπή κατά Ελλάδος), ΕΕ C 96/16.

ΔΕΚ 17-11-2005, Υπόθεση C 476/04 (Επιτροπή κατά Ελλάδος), ΕΕ C 22/2.

Συμβούλιο Επικρατείας

Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) 2666/06, δημοσιευμένη στην Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, www.dsanet.gr.
Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) 305/2006, Αρχείο Νομολογίας, Βιβλιοθήκη ΣτΕ.
Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) 465/2007, Αρχείο Νομολογίας, Βιβλιοθήκη ΣτΕ.
Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) 466/2007, Αρχείο Νομολογίας, Βιβλιοθήκη ΣτΕ.
Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) 467/2007, Αρχείο Νομολογίας, Βιβλιοθήκη ΣτΕ.

Ιστοσελίδες

<http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l33216.htm>

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/018-4124

http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-07_2008/PFUE-

[13.07.2008/sommet_de_paris_pour_la_mediterranee_4758?x=11&y=5](http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-07_2008/PFUE-13.07.2008/sommet_de_paris_pour_la_mediterranee_4758?x=11&y=5)

<http://links.jstor.org/journals/05388716.html>

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_el.pdf

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/fr/jha/94990.pdf#page=23

http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/integration/fsj_immigration_integration_fr.htm

http://www.uehr.panteion.gr/site/gr/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=45

<http://soc.sagepub.com/cgi/content/abstract/37/1/13>

<http://www.palgrave-journals.com/development/journal/v46/n3/pdf/1110462a.pdf>

<http://soderkoping.org.ua/>

<http://www.icmpd.org/>

<http://www.solidar.org/>

<http://soderkoping.org.ua/page13350.html>

http://www.compas.ox.ac.uk/research/Mixed_Migration.shtml

http://programs.ssrc.org/intmigration/working_groups/migration_and_development/

http://programs.ssrc.org/intmigration/working_groups/migration_and_development/
<http://www.ceg.ul.pt/metropolis2006/>
http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/hague_programme_el.pdf
<http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/385>
<http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/528#>
http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1125_conference_immigration/Final_statement_-_Paris_conference_EN.pdf
<http://www.finreview.org/>
<http://fmo.qeh.ox.ac.uk/fmo/index.asp>
<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis>
<http://www.refugeeaccess.info/default.asp?step=2&id=3>

UNHCR

<http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/44ca0eda4.pdf>
<http://www.unhcr.org/refmag/148/index.html>
<http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/475fb70f4.html><http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/publ?id=3d4a51d45>
<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4444d3c07.html>
<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4444d3c07.html>
Social Science Research Council, <http://programs.ssrc.org/intmigration/>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

I. International Organization for Migration (IOM), “Migration in a world of global change. New Stragedies and Policies for new realities”.

II. ICMPD-Europol-Frontex, Carte du Mediterranean Transit Dialogue sur les routes migratoires irregulieres Africaines et Mediterraneenes.



1. Changes in International Migration

1. Volumes: more people on the move

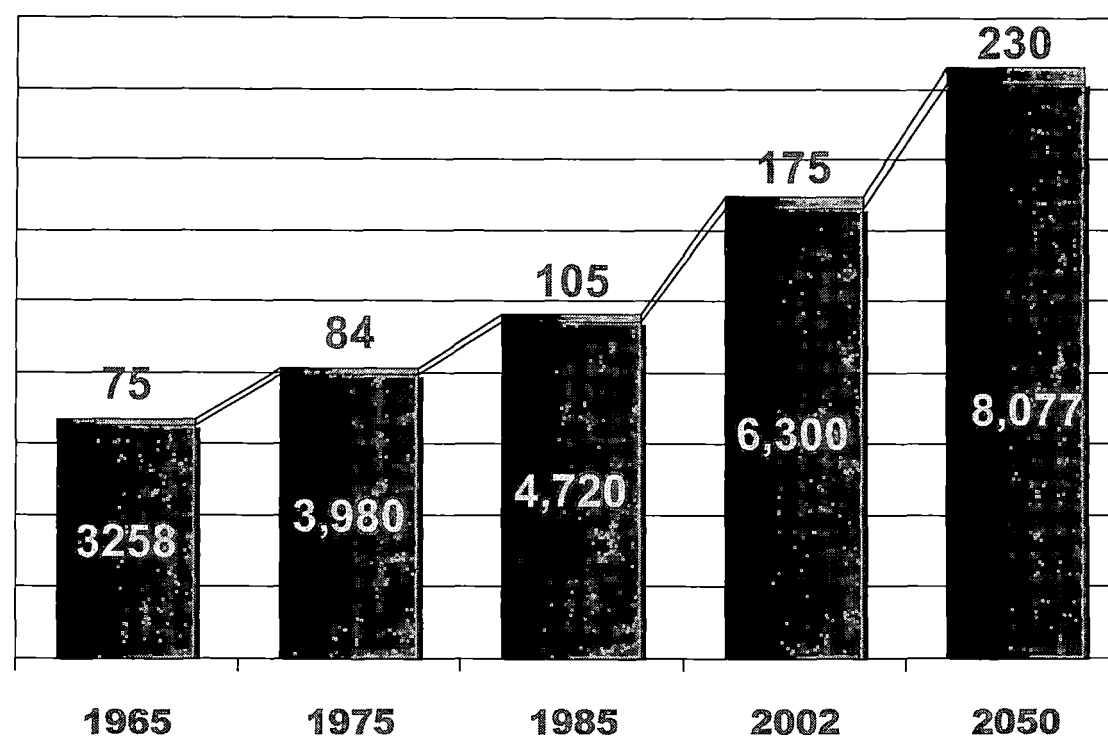


Chart 1. Migrants vs. total population (millions)

 Migrants
 Total population 3

Source: UN Pop. Div.



1. Changes in International Migration

1. Volumes: more people on the move

2. More types of migration

- **Skilled: considerable increase**

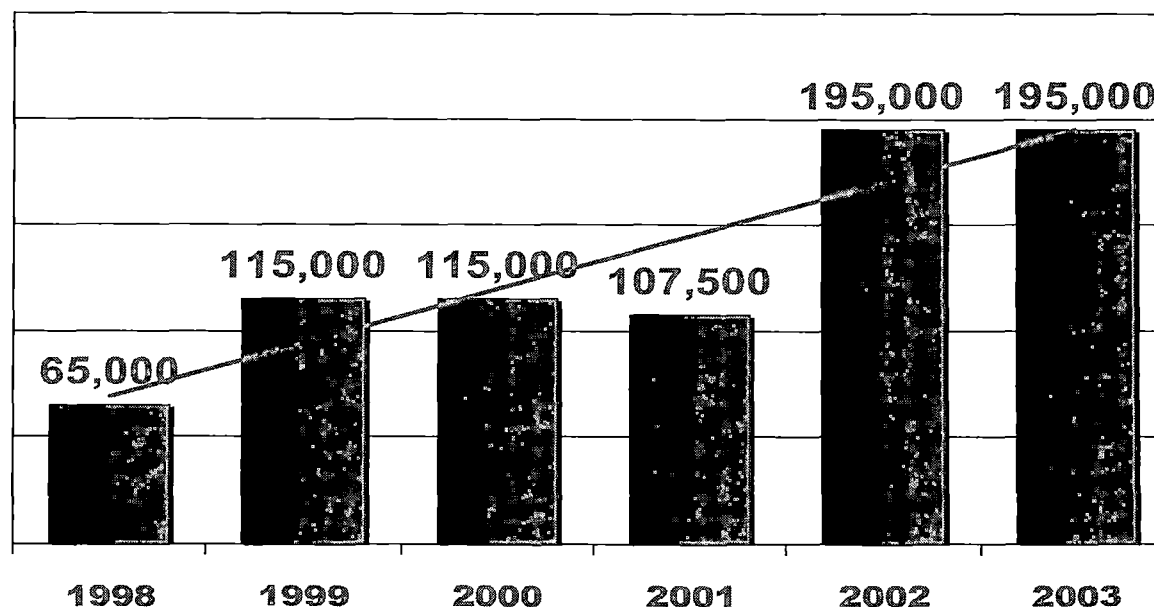


Chart 2. Number of H-B1 visas issued by U.S. 1998-2003

Source: U.S. Immigration and Naturalization Service



1. Changes in International Migration

1. Volumes: more people on the move

2. More types of movement

- **Skilled:** considerable increase
- **Tourism:** high number of arrivals

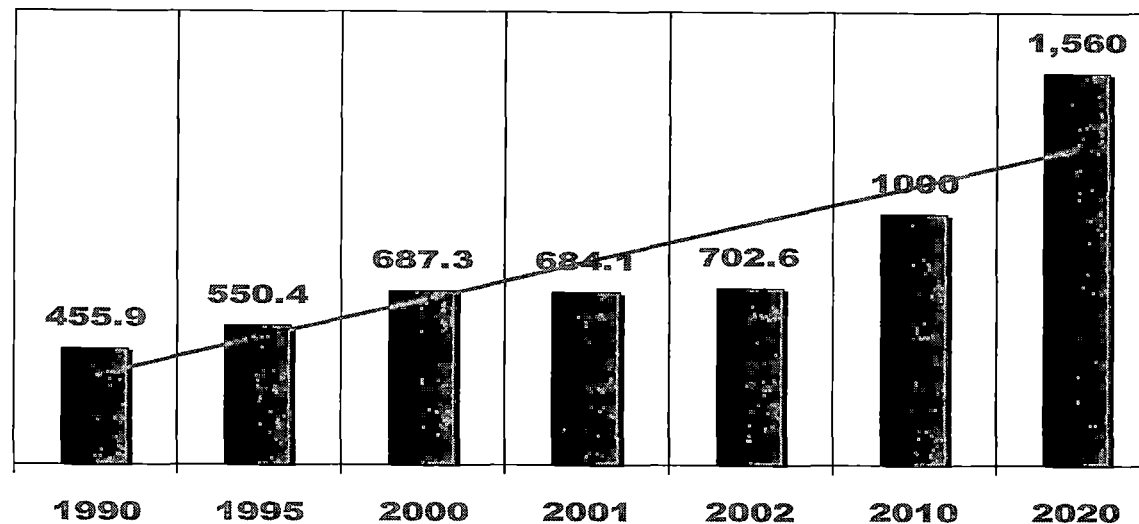


Chart 3. Numbers of worldwide arrivals (millions)

Source: World Tourism Organization



1. Changes in International Migration

1. Volumes: more people on the move

2. More types of movement

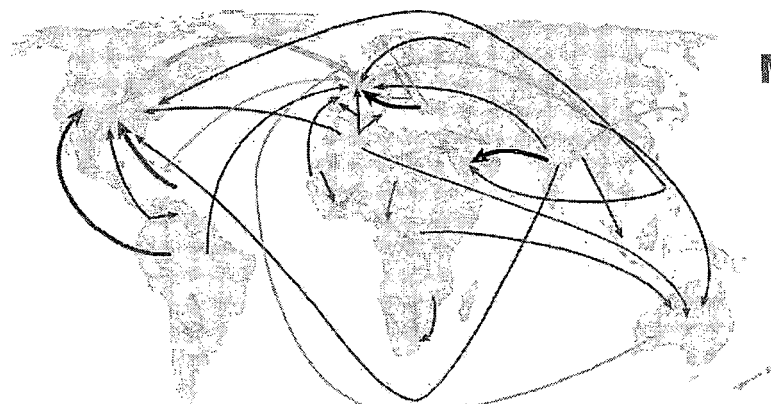
- **Skilled: considerable increase**
- **Tourism: high number of arrivals**
- **Family reunification**
- **Business**
- **Study and research**
- **Forced migration**
- **Irregular outflows**





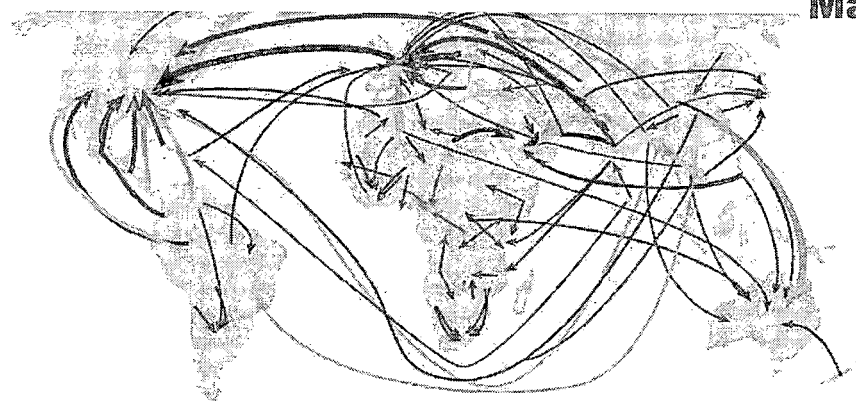
1. Changes in International Migration

3. More destinations



Major movements 1960s

- Past: a handful of “immigration” countries



Major movements 1990s

- Present: almost all countries affected



1. Changes in International Migration

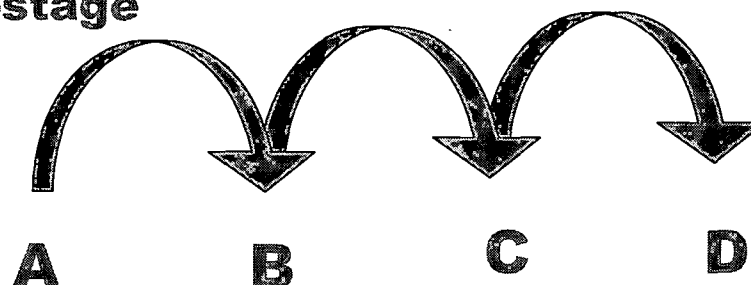
3. More destinations

4. More routes and travel strategies

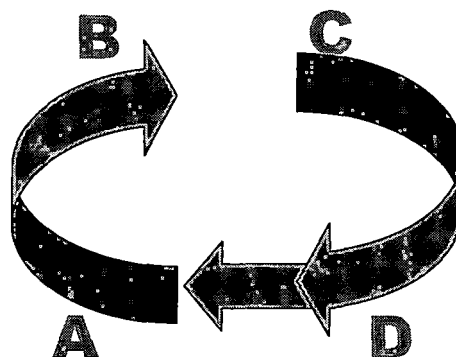
- Short(er)-term

2-5 years

- Multi-stage



- Circular





5. Policy challenges

1. Link between migration and development

- Remittances: considerable potential

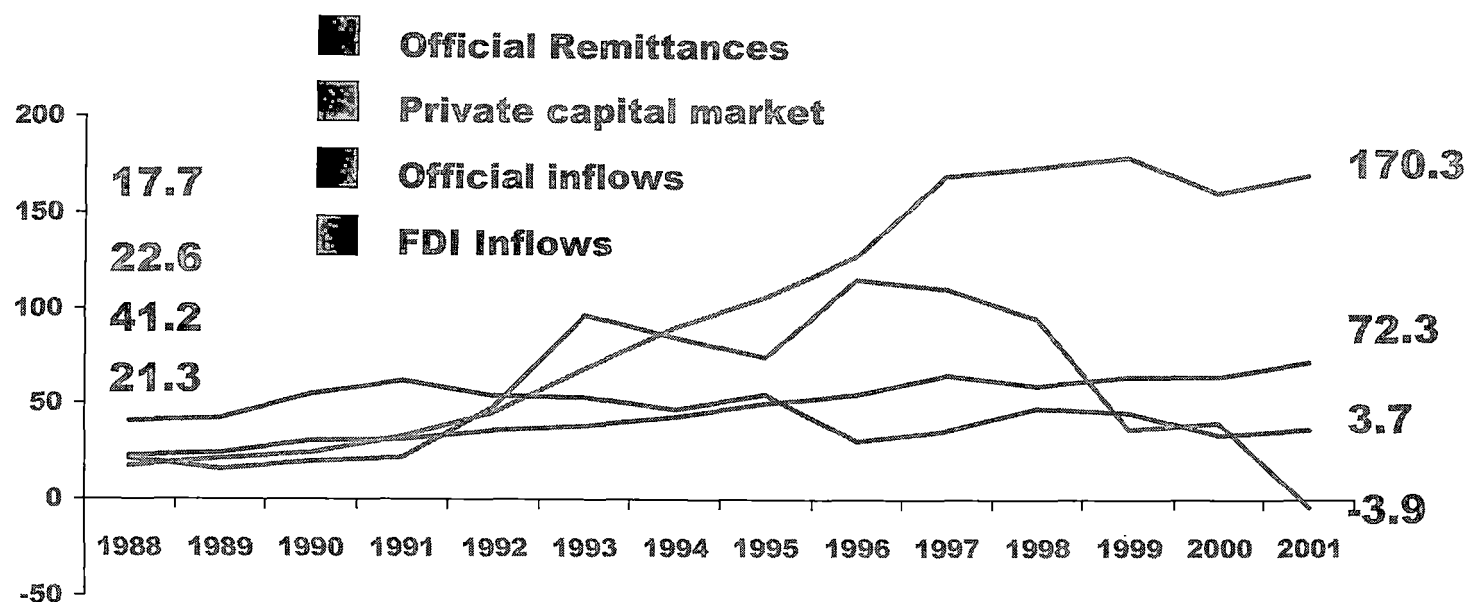


Chart 12. Remittances vs. other inflows in developing countries (billions)

Source: IMF, World Bank



5. Policy challenges

1. Link between migration and development

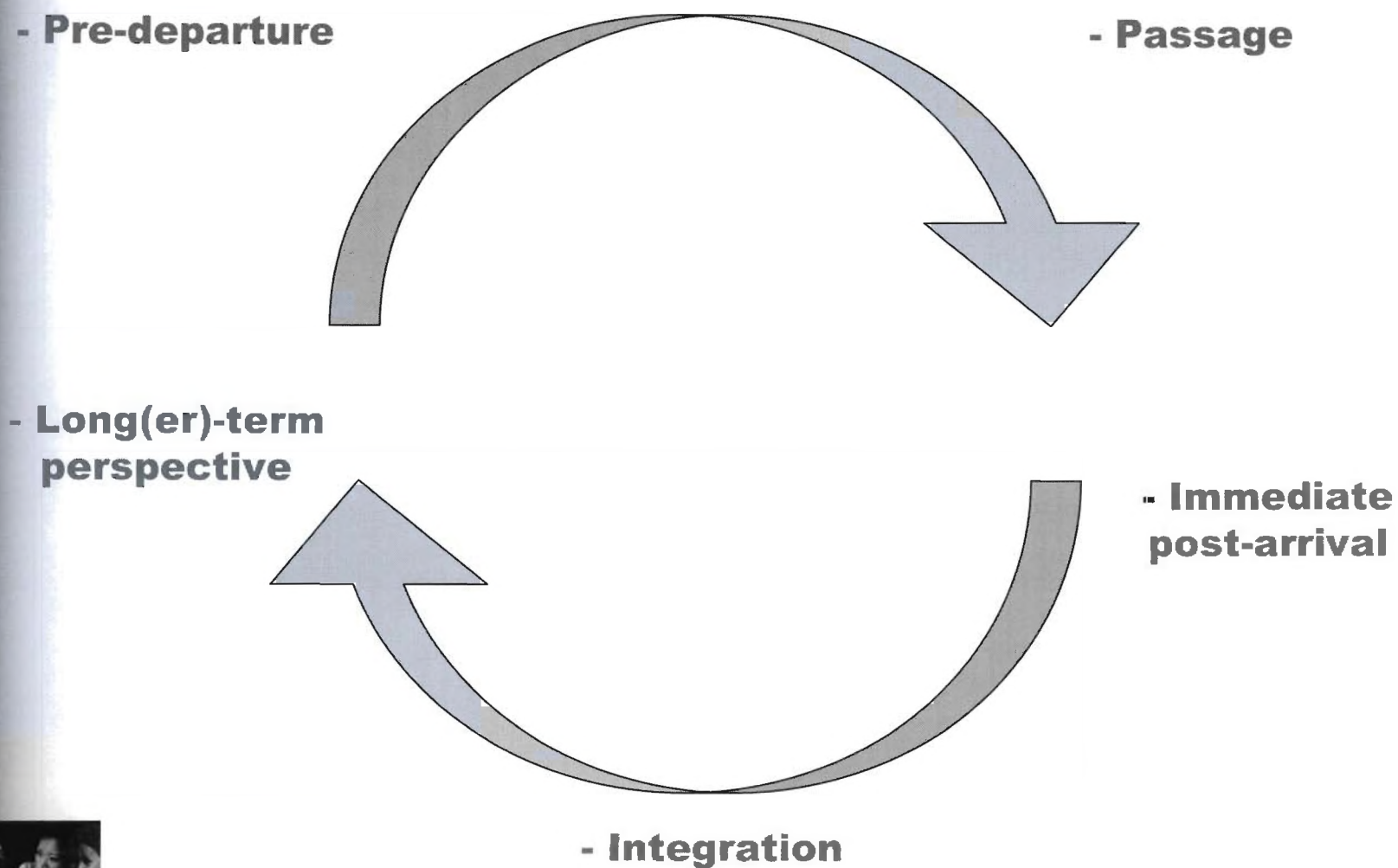
- Remittances: considerable potential**
- Regular labour migration/exchange schemes**
- Skills transfer**
- Investment flows by expatriates/immigrants**





5. Policy challenges

2. Migration as a life-cycle





5. Policy challenges

2. Migration as a life-cycle

- Pre-departure

- Passage

Offers insights into:

- Difficulties facing migrants
at each step of the way

- Long(er)-term
perspective

- Challenges for governments

- Immediate
post-arrival

- Policy solutions

- Integration





5. Policy challenges

a. Pre-departure

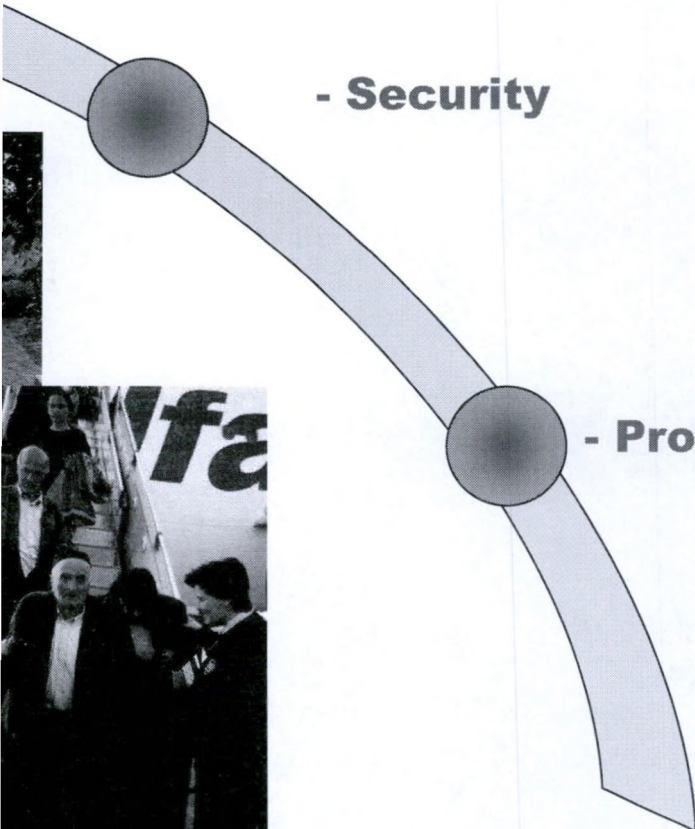
- Preparation for migration (information)
- Recruitment
- Health screening
- Migrant rights
- Cultural orientation
- Language training



5. Policy challenges

b. Passage





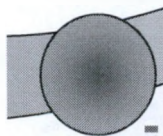
- Security

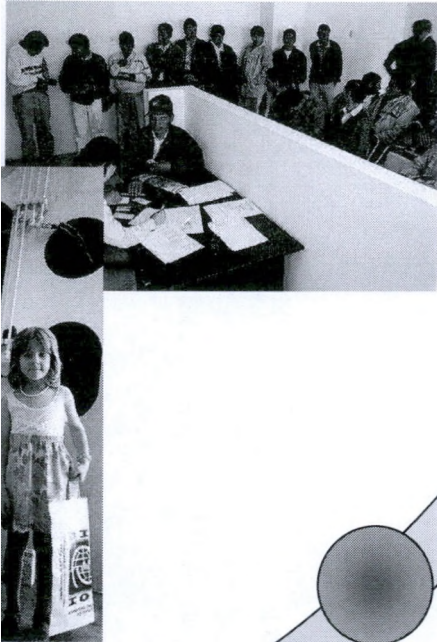
- Protection



5. Policy challenges

c. Post-arrival





**- Facilitated
entry**

**- Reception
facilities**

**First-stage practical
'survival' skills**



5. Policy challenges

d. Longer term

Integration

- Citizenship

Harnessing potential of
immigrant communities

- Skills transfer & return

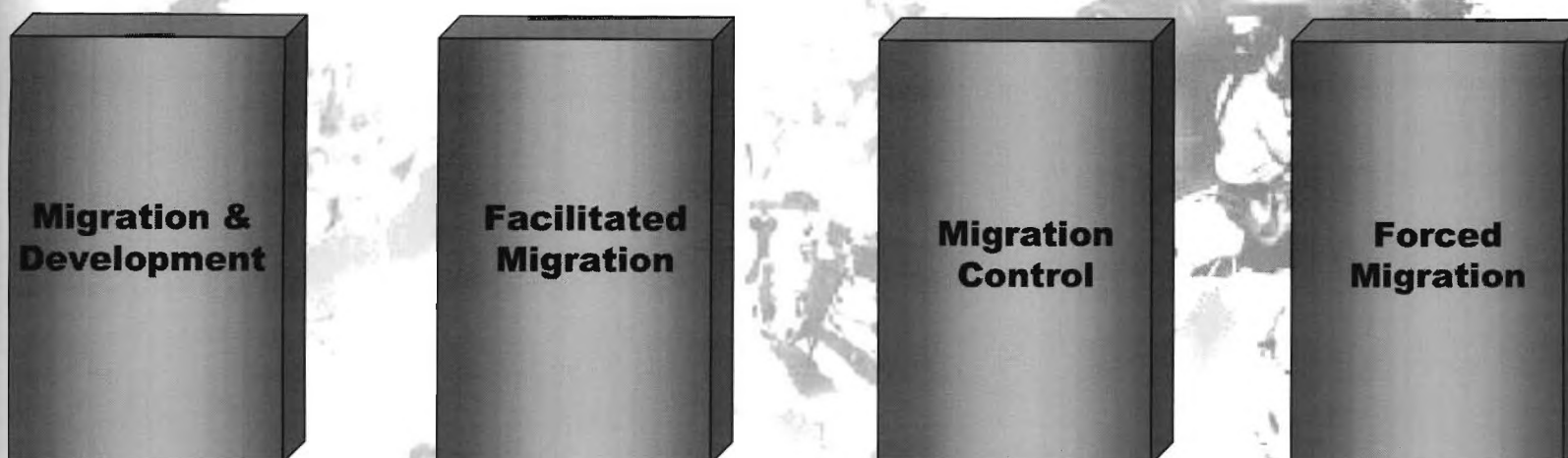
- Remittances, investment, business
development





5. Policy challenges

3. Comprehensive approach



Four pillars to a coherent migration policy

Deal effectively with major challenges

Reap benefits of migration

Address human aspects of migration





5. Policy challenges

4. Discourse at global level

Geneva Migration Group

Global Commission

Berne Initiative

**IOM Council
International Dialogue
on Migration**





5. Policy challenges

4. Discourse at global level

Regionalization – RCPs on every continent



Increased cooperation: exchange of data & information

More comprehensive discourse evolving



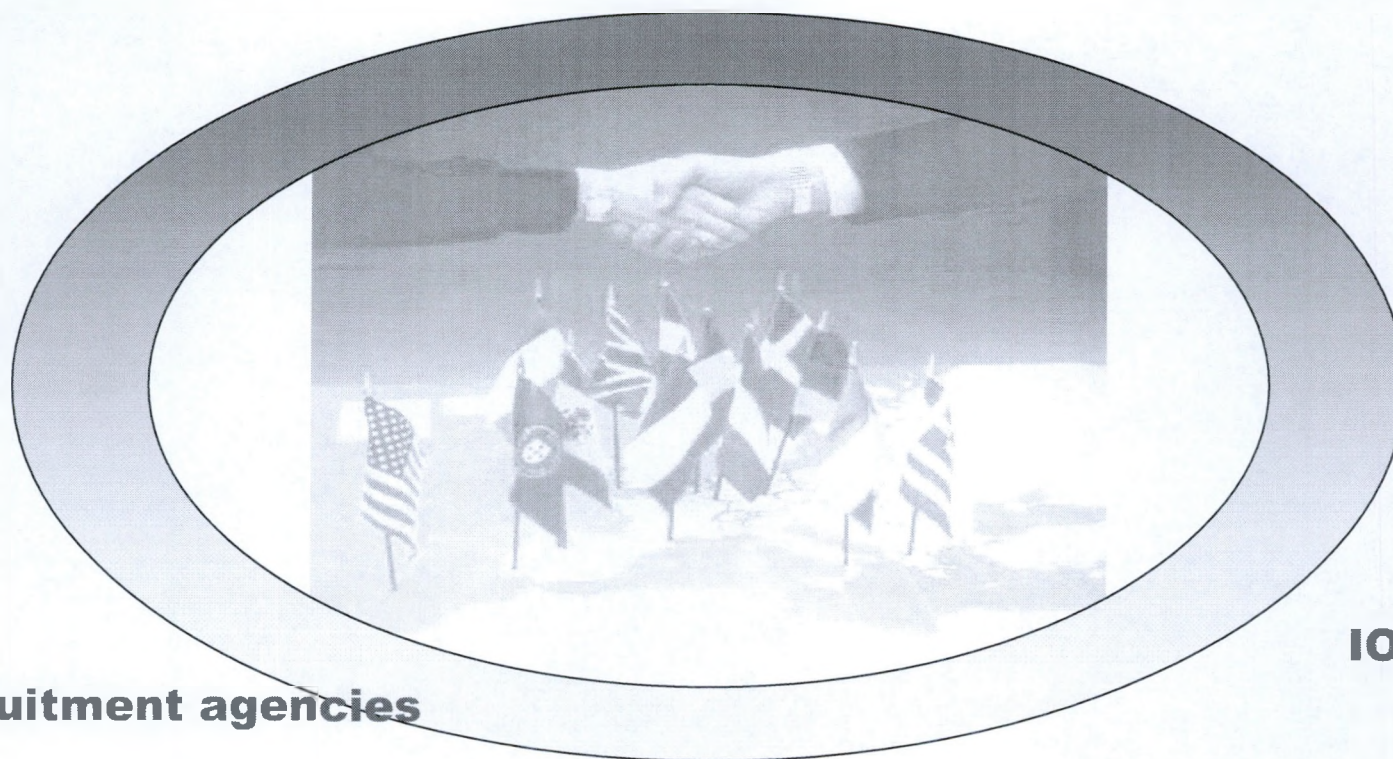


5. Policy challenges

5. Partnerships

Employers

Governments at various levels



IO's

Recruitment agencies

NGOs





7. Conclusion

1. Mobility - prevalent feature of modern life

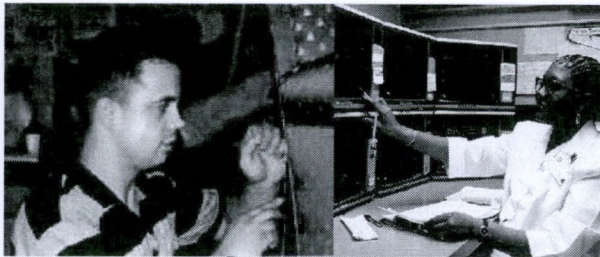
2. Choice: managed or disruptive





7. Conclusion

3. Policies need to balance:



- impact on societies**
- control**
- positive outcomes**



- and on the individual**
- and facilitation**
- negative impacts**

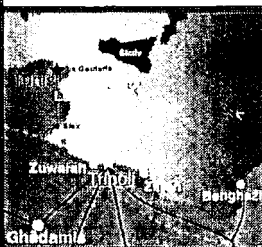


MTM Map on Mediterranean and African Irregular Migration Routes

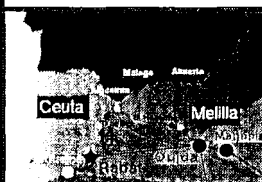
East Mediterranean



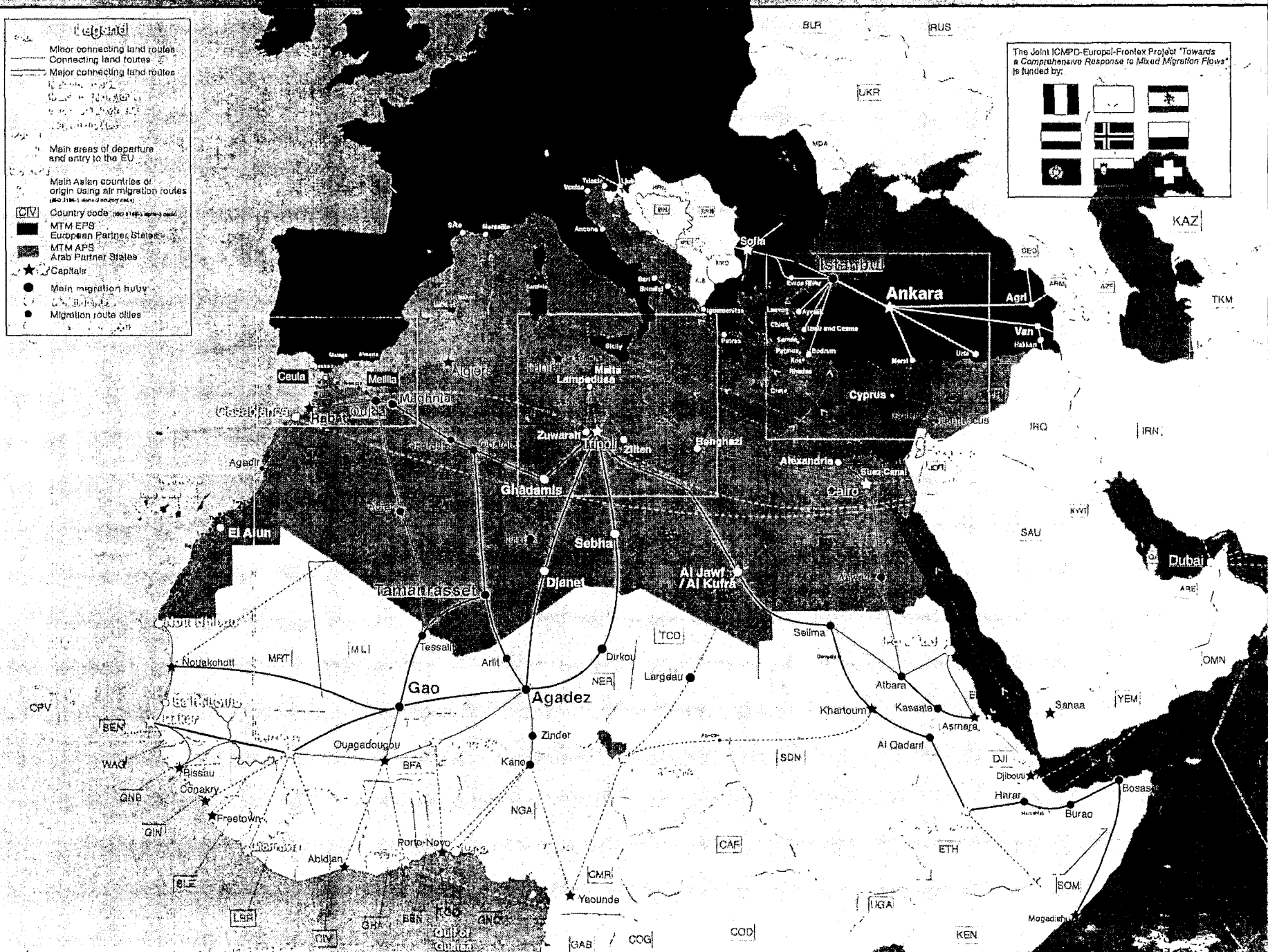
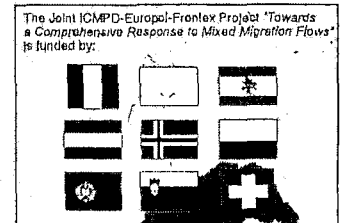
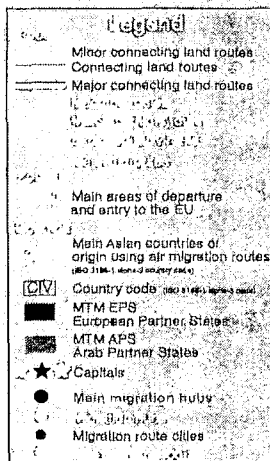
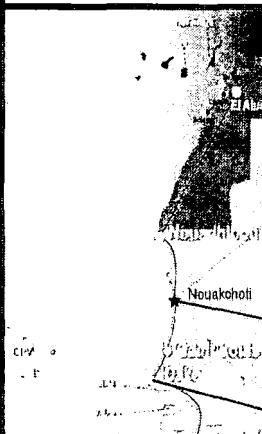
Central Mediterranean



West Mediterranean



West Africa





ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Τηλ. 210 - 92 01 001

ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ

--	--	--

