

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

Π.Μ.Σ.: ΔΙΕΘΝΕΣ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ & ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ

ΠΕΡΙΟΔΟΣ: 2020-21

« Όψεις της μεταναστευτικής πίεσης προς την Ε.Ε.: κοινωνική συνοχή, εσωτερική ασφάλεια, γεωπολιτικά ζητήματα και μελλοντικές εξελίξεις.»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Δημήτριος Μάλλιος

Δεκέμβριος 2021

Τριμελής Επιτροπή

Επιβλέπουσα: Επίκουρη Καθηγήτρια Μαρία-Ντανιέλλα Μαρούδα

Επιβλέποντες: Καθηγητής Βασίλειος Χατζόπουλος, Δρ. Γεώργιος Ανεψιού



Copyright © Δημήτριος Μάλλιος, 2021

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

«Δηλώνω υπεύθυνα ότι, τα στοιχεία σε αυτήν την εργασία τα απέκτησα, τα επεξεργάσθηκα και τα παρουσιάζω σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της ακαδημαϊκής δεοντολογίας, καθώς και τους νόμους που διέπουν την έρευνα και την πνευματική ιδιοκτησία. Δηλώνω επίσης υπεύθυνα ότι, όπως απαιτείται από αυτούς τους κανόνες, αναφέρομαι και παραπέμπω στις πηγές των στοιχείων που χρησιμοποιώ και τα οποία δεν συνιστούν πρωτότυπη δημιουργία μου.»

Δημήτριος Μάλλιος

Συντομογραφίες

ΔΕΥ – Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις

ΔΠΔ - Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο

ΕΕ - Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΠ - Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

ΕΥΕΔ – Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης

ΚΕΠΠΑ - Κοινή Εξωτερική Πολιτική Προστασίας & Άμυνας

Κ-Μ - Κράτη Μέλη

ΣΔΕΥ - Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

ΣΛΕΕ - Συνθήκη Λειτουργίας Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΣΑ - Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας

Περιεχόμενα

Εισαγωγή	6
Κεφάλαιο πρώτο	9
Ανάγκη για ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική	9
Μεταναστευτική πολιτική	11
Ζητήματα που προκύπτουν	16
Ενσωμάτωση - Ένταξη.....	19
Σχέδια Δράσης της ΕΕ	22
Κεφάλαιο δεύτερο.....	27
Η ασφαλειοποίηση του μεταναστευτικού	28
Μετανάστευση και εσωτερική ασφάλεια.....	32
Κεφάλαιο τρίτο	39
Προβλέποντας το μέλλον στην μετανάστευση	39
Μελλοντικές τάσεις.....	40
Συμπεράσματα	43
Βιβλιογραφία	47

Εισαγωγή

Η μετανάστευση είναι ένα επαναλαμβανόμενο φαινόμενο σε όλη την μέχρι σήμερα ανθρώπινη ιστορία. Ο άνθρωπος ήταν και παραμένει διαρκώς σε κίνηση αναζητώντας καλύτερη ζωή. Αυτή η καλύτερη ζωή μπορεί να αφορά εξεύρεση μιας πιο εύφορης γης για καλλιέργεια, καλύτερη εργασία, πιο ασφαλές περιβάλλον, μεγαλύτερες ευκαιρίες. Τα μεταναστευτικά ρεύματα υπήρξαν πάντα μια ισχυρή δύναμη τόσο στην διαμόρφωση του πολιτιστικού τοπίου, όσο και της πολιτικής διαμόρφωσης σε μεγάλο μέρος του σύγχρονου κόσμου. Δεν πρέπει να παραβλέπουμε πως, αν δεν υπήρχε η μεταναστευτική εργασία, μερικές από τις μεγαλύτερες μητροπολιτικές πόλεις του κόσμου πιθανότατα δεν θα είχαν διαμορφωθεί. Δεν θα υπήρχε ίσως η Νέα Υόρκη, το Τόκιο, το Πεκίνο ή η Βομβάη.

Οι μεικτές μεταναστευτικές ροές δεν είναι τίποτε περισσότερο παρά ένα ακόμη απότοκο του μεταψυχροπολεμικού διεθνούς *status quo*, όπως αυτό διαμορφώθηκε με το τέλος του ψυχρού πολέμου. Σε αυτήν την νέα πραγματικότητα, έχει επιχειρηθεί να ερμηνευθεί η αύξηση των μεταναστευτικών ροών και έχουν διατυπωθεί διάφορες θεωρίες. Ορισμένοι τις θεωρούν ως αποτέλεσμα του ολοένα διευρυνόμενου χάσματος μεταξύ του δίπολου, του ανεπτυγμένου Βορρά και του αναπτυσσόμενου/υπανάπτυκτου Νότου. Για κάποιους άλλους και για λόγους που συνδέονται με το χάσμα Βορρά-Νότου, είναι το αναπόφευκτο αποτέλεσμα της άκρατης παγκοσμιοποίησης. Ενώ, υπάρχουν και αυτοί που τις ερμηνεύουν με γεωπολιτικούς όρους, ως αποτέλεσμα της γενικότερης αστάθειας (π.χ. περιφερειακές συγκρούσεις, εμφύλιες διαμάχες) στο διεθνές σύστημα και της ανάδειξης ή προσπάθειας ανάδειξης νέων ισχυρών “παικτών”/περιφερειακών δυνάμεων στην διεθνή σκηνή. Τέλος, υπάρχουν και αυτοί που θεωρούν τις σύγχρονες μεικτές μεταναστευτικές ροές ως ένα “πολυπαραγοντικό φαινόμενο”, το οποίο δεν θα πρέπει να προσπαθήσουμε να το εξηγήσουμε μονοδιάστατα, αλλά μάλλον μέσω μιας ολιστικής προσέγγισης. Σημαντικό είναι επίσης το γεγονός πως, μέρος της σχετικής πολιτικής συζήτησης σχετικά με την μετανάστευση εστιάζει κυρίως στον αποσταθεροποιητικό της χαρακτήρα, χωρίς να αναγνωρίζει τις μεταμορφωτικές της δυνατότητες για τους φτωχούς¹.

¹ Βλ. αντί πολλών Erol K. Yayboke Carmen Garcia Gallego, *Out of the Shadows Shining a Light on Irregular Migration*, Centre for Strategic and International Studies, August 2019.

Όποια όμως ερμηνεία και να προσπαθήσουμε δώσουμε, αυτό που πρέπει να θεωρείται δεδομένο είναι πως, όπως έχει ειπωθεί χαρακτηριστικά από πολλούς, “το μεταναστευτικό έχει έρθει για να μείνει”².

Όπως είναι αναπόφευκτο η μετανάστευση έχει επηρεάσει και την ευρωπαϊκή ήπειρο. Η ΕΕ, την τελευταία δεκαετία, αντιμετωπίζει την μεγαλύτερη μεταναστευτική πίεση και ταυτόχρονα πρόκληση, από το τέλος του Β’ Παγκοσμίου Πολέμου, γεγονός στο οποίο είχε αναφερθεί και ο αρμόδιος πρώην Επίτροπος Δημήτρης Αβραμόπουλος σε σχετική ομιλία του (*“the world finds itself facing the worst refugee crisis since the Second World War”*³).

Ειδικότερα για την Ευρώπη, η πρωτοφανής άφιξη αιτούντων άσυλο και παράνομων μεταναστών στην ΕΕ, με αποκορύφωμα το 2015, αποκάλυψε μια σειρά από αδυναμίες στις πολιτικές της ΕΕ για τα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο και την μετανάστευση στο σύνολό της. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός πως, μόνο το 2015, 1,25 εκατομμύρια αιτούντες άσυλο ζήτησαν άσυλο στην ΕΕ⁴. Η Ευρώπη λοιπόν αντιμετωπίζει ένα αρκετά ενδιαφέρον σύνολο μεταναστευτικών προκλήσεων και ευκαιριών: δημογραφικές πιέσεις καθώς οι περισσότερες ευρωπαϊκές κοινωνίες γερνούν, μια ζωντανή και ενίοτε τεταμένη πολιτική και συνακόλουθα πολιτική συζήτηση για ζητήματα ταυτότητας και ενσωμάτωσης των μεταναστών και ένα μοναδικό περιβάλλον πολιτικής που έχει συνδέσει τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία, την διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, το άσυλο και άλλα θέματα που σχετίζονται με την διαχείριση της μετανάστευσης.

Η αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων απαιτεί μια σειρά από μεταρρυθμίσεις, αφενός μέσω της αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης και της θέσπισης ενιαίων ρυθμίσεων για το άσυλο, αλλά και της θεσμοθέτησης νόμιμων οδών μετανάστευσης προς την ΕΕ. Επίσης, οι αυξανόμενες μεικτές μεταναστευτικές ροές έχουν δημιουργήσει ανάγκη για επιπλέον μεταρρυθμίσεις, προκειμένου να

² Βλ. Dimitris Avramopoulos, Europe’s migrants are here to stay; It’s time to start crafting our policies accordingly, 18-12-2017, <https://www.politico.eu/article/europe-migration-migrants-are-here-to-stay-refugee-crisis/>

³ Dimitris Avramopoulos, Speech “A European Response to Migration: showing solidarity and sharing responsibility”, 16 August 2015 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5498_fr.htm.

⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>

εξασφαλισθεί η ασφάλεια των συνόρων, αλλά και μια δικαιότερη κατανομή ευθύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών⁵.

⁵ Βλ. την πιο πρόσφατη Ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής για ένα νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου και των νομοθετικών προτάσεων που τη συνοδεύουν, Communication From The Commission on a New Pact on Migration and Asylum, Brussels, 23.9.2020, COM(2020) 609 final

Κεφάλαιο πρώτο

Ανάγκη για ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική

Ο θάνατος 366 προσφύγων και μεταναστών σε ναυάγιο στα ανοιχτά του ιταλικού νησιού Λαμπεντούζα, στις 3 Οκτωβρίου 2013, ήταν ίσως η μεγαλύτερη καταγεγραμμένη τραγωδία του είδους της και αναζωπύρωσε την συζήτηση για το πώς θα πρέπει να αποτραπούν οι θάνατοι στα θαλάσσια σύνορα της Ευρώπης. Υπογράμμισε, επίσης, την επείγουσα ανάγκη εντοπισμού -στο μέτρο του δυνατού- όσων πεθαίνουν όχι μόνο στην Μεσόγειο, αλλά και σε άλλους θαλάσσιους δρόμους.

Την τελευταία δεκαετία, χιλιάδες μετανάστες και πρόσφυγες έχασαν την ζωή τους, προσπαθώντας να διασχίσουν τις θαλάσσιες οδούς που οδηγούν στην Ευρώπη. Τα τραγικά αυτά συμβάντα, όπως είναι φυσικό, έχουν αυξήσει την δημόσια προσοχή της κοινής γνώμης στην Ευρώπη και ουσιαστικά έχουν προκαλέσει την αφύπνιση στα Κ-Μ της ΕΕ, καθώς έγινε αντιληπτό πως, τα χρόνια που θα ακολουθήσουν θα χαρακτηρισθούν σε σημαντικό βαθμό από την προσπάθεια αντιμετώπισης και αποτελεσματικής διαχείρισης των μαζικών μεικτών μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ⁶.

Με βάση το άρθρο 63α της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ε.Ε. (ΣΛΕΕ)⁷ προβλέπεται ότι, η Ευρωπαϊκή Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, την δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα Κ-Μ, καθώς και την πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων.

Η μεταναστευτική πολιτική με την γενική του όρου έννοια είναι ένα σύστημα ειδικών εθνικών νόμων, καθώς και μεταναστευτικών συμφωνιών για την ρύθμιση των μεταναστευτικών ροών, τον περιορισμό της εισόδου ή εξόδου προσφύγων και μεταναστών και την τόνωση της εισόδου οικονομικά αποδοτικού ανθρώπινου κεφαλαίου, ειδικά ερευνητών και υψηλά ειδικευμένων επαγγελματιών. Στην σύγχρονη πραγματικότητα, η μεταναστευτική πολιτική στις ευρωπαϊκές χώρες

⁶ Η πρώτη προσπάθεια της Ε.Ε. για αντιμετώπιση του φαινομένου εντοπίζεται στο Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. A European Agenda On Migration, Brussels, 13.5.2015, COM(2015) 240 final

⁷ Ενοποιημένη Απόδοση Της Συνθήκης Για Την Ευρωπαϊκή Ένωση Και Της Συνθήκης Για Τη Λειτουργία Της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2016/C 202/01), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=EL>

αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την διασφάλιση της εθνικής ασφάλειας της ΕΕ. Εξάλλου, η πολιτική, οικονομική και κοινωνική σταθερότητα στην κοινωνία εξαρτάται από μια ισορροπημένη μεταναστευτική πολιτική, και με βάση τους κοινωνικοοικονομικούς δείκτες ανάπτυξης της χώρας μπορεί κανείς να αξιολογήσει την δύναμη ή την αδυναμία ενός μεμονωμένου Κ-Μ στην ευρωπαϊκή κοινότητα και τον κόσμο γενικά. Λόγω της εντατικοποίησης των μεταναστευτικών διαδικασιών και της εισόδου προσφύγων στην ΕΕ, επιδεινώνονται τα προβλήματα που συνδέονται με την περαιτέρω κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη των Κ-Μ και την σταθερότητα των πολιτικών τους συστημάτων.

Η μεταναστευτική πολιτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ασχολείται με την νόμιμη αλλά και με την παράνομη μετανάστευση. Η ΕΕ αποφασίζει τους όρους νόμιμης εισόδου και διαμονής, ενώ τα Κ-Μ διατηρούν το δικαίωμα να ορίσουν τον αριθμό των ανθρώπων που θα δεχθούν να εισέλθουν στην χώρα τους, προκειμένου να αναζητήσουν εργασία (άρθ. 79 παρ. 5 ΣΛΕΕ).

Η ΕΕ αντιμετωπίζει και την παράνομη μετανάστευση μέσα από πολιτικές επιστροφής μεταναστών, κατά τις οποίες ο σεβασμός των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι το πρωταρχικό κριτήριο. Οι εθνικές μεταναστευτικές πολιτικές δεν είναι εναρμονισμένες, δηλαδή δεν υπάρχει μια ενιαία ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, ωστόσο, η ΕΕ μπορεί να διαδραματίσει υποστηρικτικό ρόλο προς τα Κ-Μ, ειδικά σε οικονομικό επίπεδο.

Η προσφυγική κρίση του 2015 αποκάλυψε αδυναμίες και κενά στο ενωσιακό και στα εθνικά συστήματα διαχείρισης μεταναστευτικών κρίσεων, καθώς και την έλλειψη ικανοτήτων και εργαλείων στην διάθεση των Κ-Μ που υφίστανται την μεγαλύτερη πίεση. Η κρίση ανέδειξε την ανάγκη να αναληφθεί παράλληλη δράση σε διάφορα μέτωπα, στις τρίτες χώρες προέλευσης, διέλευσης και/ή προορισμού, στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και σε άλλα Κ-Μ υπό πίεση⁸.

Τα μέτρα που έλαβαν η Ένωση και τα Κ-Μ μετά την προσφυγική κρίση του 2015, είχαν σκοπό να ικανοποιήσουν πολλαπλές πολιτικές, νομοθετικές, επιχειρησιακές και οικονομικές ανάγκες και να βελτιώσουν την βιωσιμότητα του συστήματος διαχείρισης της μετανάστευσης. Οι πρωτοφανείς αυτές προσπάθειες, με μέτρα σε εθνικό, ενωσιακό και διεθνές επίπεδο, συνέβαλαν στη διαδοχική μείωση

⁸ΣΥΣΤΑΣΗ (ΕΕ) 2020/1366 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 23ης Σεπτεμβρίου 2020 σχετικά με έναν ενωσιακό μηχανισμό για την ετοιμότητα αντιμετώπισης και τη διαχείριση μεταναστευτικών κρίσεων.

των παράνομων αφίξεων κάθε χρόνο, ο αριθμός των οποίων, το 2020, έπεσε στο χαμηλότερο επίπεδο των τελευταίων επτά ετών.

Επιπλέον, καταδείχθηκε η ανάγκη για την ύπαρξη ενός δομημένου μηχανισμού διαχείρισης της μετανάστευσης, που θα εξασφαλίζει παρακολούθηση σε πραγματικό χρόνο, έγκαιρη προειδοποίηση καθώς και κεντρική, συντονισμένη αντίδραση της ΕΕ για την κινητοποίηση Υπηρεσιών, εργαλείων, ανθρώπινων και οικονομικών πόρων, ανάλογα με τις ανάγκες, με την συνεργασία όλων των θεσμικών Οργάνων και Οργανισμών της ΕΕ, αλλά και των Κ-Μ.

Μεταναστευτική πολιτική

Η βάση της πολιτικής των Κ-Μ υποδοχής στην ΕΕ είναι στην αρχή της “πολυπολιτισμικότητας”⁹. Αυτή η αρχή δεν απαιτεί την αφομοίωση των μεταναστών και επιτρέπει την ύπαρξη κλειστών κοινοτήτων των μεταναστών, των οποίων οι ζωές των μελών χτίζονται, ως επί το πλείστον, είτε σε γηγενείς είτε σε ισοδύναμους τοπικούς πολιτισμούς, ανεξάρτητα από τις παραδόσεις, την ιστορία και άλλα χαρακτηριστικά της “νέας πατρίδας”. Η πολυπολιτισμικότητα θεωρείται εδώ και καιρό το πιο επιτυχημένο μοντέλο “ειρηνικής συνύπαρξης” διαφορετικών πολιτισμών σε μια κοινωνία. Γενικά, η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, παρά ορισμένες διαφορές και εθνικά χαρακτηριστικά, χαρακτηρίζεται από μέτρα για τον περιορισμό της εισόδου στην χώρα εργατικού δυναμικού χαμηλής ειδίκευσης, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την ενίσχυση της πολιτικής επανεισδοχών.

Ως αποτέλεσμα της πολύπλοκης εμπειρίας που αποκτήθηκε με τα χρόνια, όλο και περισσότερο οι χώρες προορισμού έχουν αρχίσει να χρησιμοποιούν μια συνδυασμένη προσέγγιση για την μετανάστευση. Η ουσία αυτής της προσέγγισης είναι ο συνδυασμός καλύτερων συνοριακών ελέγχων, αυστηρών κυρώσεις και με πραγματικές ευκαιρίες για τους μετανάστες να χρησιμοποιήσουν μια σειρά από νόμιμες μορφές μετανάστευσης. Η ώθηση για την συνδυασμένη προσέγγιση ήταν η συνειδητοποίηση από τις ανεπτυγμένες χώρες ότι, μια απλή και μονοδιάστατη προσέγγιση δεν αρκεί. Και ακόμα και η χρήση μιας συνδυασμένης προσέγγισης δεν επιτρέπει την αποφυγή απρόβλεπτων αποτελεσμάτων σε ορισμένες περιπτώσεις. Οι

⁹ Βρυξέλλες, 22.11.2005COM(2005) 596 τελικό. ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

“Η Ευρωπαϊκή Ένωση θεμελιώνεται στην αρχή της «ενότητας στη διαφορά»: διαφορετικοί πολιτισμοί, ήθη, έθιμα και πεποιθήσεις – διαφορετικές γλώσσες.”

μεγάλες χώρες που δέχονται μετανάστες αναγνωρίζουν όλο και περισσότερο ότι αυτά τα μέτρα ελέγχου ή οι αυστηρές ποινές δεν αποτελούν από μόνα τους αποτελεσματικά μέσα για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Αντίθετα, όσο λιγότερο αποτελεσματικές είναι οι διαδικασίες νόμιμης μετανάστευσης, τόσο περισσότερο μπορούν ακούσια να ενθαρρύνουν τους μετανάστες να χρησιμοποιούν παράνομα μέσα.¹⁰

Μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για ολόκληρο το μεταναστευτικό σύστημα της ΕΕ είναι το πρόβλημα της σημαντικής αύξησης των προσφύγων και της παράνομης μετανάστευσης. Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία, το 2020 εντοπίστηκαν σχεδόν 125 χιλιάδες παράνομες διελεύσεις στα σύνορα της ΕΕ¹¹, ο χαμηλότερος αριθμός των τελευταίων επτά ετών, σε σύγκριση με τον προηγούμενο χαμηλότερο αριθμό που καταγράφηκε το 2013 (107 χιλιάδες άτομα). Μια κρίσιμη περίοδος αύξησης στις παράνομες διελεύσεις των συνόρων της ΕΕ καταγράφηκε το 2015 (η κορύφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής κρίσης), κατά την οποία εντοπίστηκαν περισσότερες από 1,8 εκατομμύρια παράνομες διελεύσεις συνόρων.

Για να μειώσει την ένταση των μεταναστευτικών ροών, η ΕΕ έχει καθορίσει ένα σύνολο μέτρων που γενικά παρέχουν ενισχυμένη οικονομική στήριξη σε ενδιαμέσες χώρες για να αυξήσουν την ικανότητά τους να αποτρέψουν την ένταση της παράνομης μετανάστευσης (ένα είδος “μεταναστευτικής ασπίδας”), χρηματοδότηση κοινοτήτων σε ενδιαμέσες χώρες για την ελαχιστοποίηση των κοινωνικών εντάσεων και την αντιστάθμιση των απωλειών από τις ανεξέλεγκτες μεταναστευτικές ροές, ενίσχυση των παραμεθόριων περιοχών της ΕΕ, διεξαγωγή κοινών ασκήσεων μεταξύ των συνοριακών Υπηρεσιών της ΕΕ και των ενδιαμέσων χωρών. Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι, η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ δεν είναι πάντα προληπτική, αλλά ανταποκρίνεται γρήγορα στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει το μεταναστευτικό σύστημα της ΕΕ.

Η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ στοχεύει στην ρύθμιση όλων των μορφών μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένου ενός συνόλου ενεργειών για τους πρόσφυγες και τους απάτριδες. Ωστόσο, οι τρέχουσες μεταναστευτικές προκλήσεις και ειδικότερα η μεταναστευτική κρίση του 2015, έχουν εντοπίσει την ανάγκη ποιοτικής βελτίωσης της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ.

¹⁰ Kanu, I. A., Omojola, I. O., & Bazza, M. B. (2019). The National Migration Policy: A Critical Review. *Nnadiesube Journal of Social Sciences*, 2(2).

¹¹https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_el#illegalbordercrossings

Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί σε τομείς της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ όπως η διασφάλιση του ελέγχου και της νομιμοποίησης των απάτριδων, τα έγκαιρα προληπτικά μέτρα για τη μείωση των αρνητικών επιπτώσεων των μεταναστευτικών εντάσεων, η ανάπτυξη μηχανισμού για την ελαχιστοποίηση των αρνητικών επιπτώσεων της μετανάστευσης των προσφύγων, των απάτριδων και των άλλων μεταναστών, ιδιαίτερα κατά την διάρκεια παγκόσμιων προκλήσεων.¹²

Ένα από τα βασικά στοιχεία της νέας μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ είναι και η ανάπτυξη της εκπαιδευτικής μετανάστευσης. Είναι οικονομικά κερδοφόρο, καθώς προσελκύει ξένες επενδύσεις στο εθνικό εκπαιδευτικό σύστημα και επίσης γίνεται πηγή υψηλά καταρτισμένου προσωπικού, που έχει ήδη προσαρμοσθεί στο Κ-Μ υποδοχής. Σε πολλά Κ-Μ, οι “*διεθνείς φοιτητές*” έχουν το δικαίωμα να εργασθούν αμέσως μετά την αποφοίτησή τους. Διευκολύνοντας την είσοδο για άτομα με υψηλή ειδίκευση, η ΕΕ εντείνει τους ελέγχους της μετανάστευσης και καταπολεμά την παράνομη μετανάστευση. Ανοίγει την πόρτα σε όσους ενδιαφέρονται για αυτό, και ταυτόχρονα ενισχύει την προστασία της έναντι όσων δεν το χρειάζονται ή απειλούν την ασφάλειά της.

Τα λάθη των προηγούμενων ετών ώθησαν τα Κ-Μ να δώσουν μεγαλύτερη προσοχή στην ένταξη των μεταναστών, καθώς η πολιτική σταθερότητα των κοινωνιών τους, εξαρτάται σήμερα σε σημαντικό βαθμό από αυτό. Η νέα πολιτική ένταξης θα λαμβάνει υπόψη τόσο τους μετανάστες που ζουν στο Κ-Μ για μεγάλο χρονικό διάστημα όσο, και εκείνους που έφθασαν πρόσφατα, είτε ως πρόσφυγες, είτε ως συγγενείς άλλων που βρίσκονται ήδη στο Κ-Μ υποδοχής. Στην Γερμανία, για παράδειγμα, η παρακολούθηση ειδικών μαθημάτων ένταξης είναι υποχρεωτική για τους μετανάστες και όλα τα έξοδα διοργάνωσης αυτών των μαθημάτων βαρύνουν το κράτος. Στους νεοαφιχθέντες μετανάστες που δεν έχουν εκπαιδευθεί το Κ-Μ μπορεί να αρνηθεί την ανανέωση της άδειας παραμονής τους, ενώ οι επί μακρόν διαμένοντες μετανάστες ενδέχεται να στερηθούν κοινωνικών παροχών. Ένας άλλος τομέας της πολιτικής ένταξης είναι και η καταπολέμηση του ρατσισμού και άλλων μορφών διακρίσεων και ξενοφοβίας.

Όσον αφορά την μεταναστευτική πολιτική και την νομική ρύθμιση των μεταναστευτικών σχέσεων εντός της ΕΕ, αξίζει να σημειωθεί ότι, τα μεταναστευτικά ζητήματα ανήκαν στους ευαίσθητους τομείς της εθνικής πολιτικής. Επομένως τα Κ-

¹² Arar, K., Brooks, J. S., & Bogotch, I. (2019). Education, immigration and migration: Policy, leadership and praxis for a changing world. Emerald Publishing Limited.

Μ δεν συναινούσαν στο να μοιραστούν τον έλεγχο τους προτιμούσαν, κυρίως, “ήπιες” μορφές συνεργασίας. Ωστόσο, ακόμη και μια τέτοια ήπια συνεργασία έχει δημιουργήσει το έδαφος, ώστε να μετατραπεί σε μια “σκληρή” πολιτική, η οποία, στην περίπτωση της μεταναστευτικής πολιτικής, σημαίνει μετατόπιση ορισμένων ζητημάτων, όπως τα ζητήματα των θεωρήσεων¹³, της πολιτικής ασύλου, της εισόδου και των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, από τον τρίτο πυλώνα στον πρώτο, δηλαδή σε επίπεδο Ε.Ε.

Η πρακτική της διακυβερνητικής συνεργασίας έχει αποδείξει τις αδυναμίες της λόγω της περίπλοκης διαδικασίας λήψης αποφάσεων, της έλλειψης σαφώς καθορισμένων στόχων πολιτικής, του κλειστού χαρακτήρα των διαπραγματεύσεων για θέματα μετανάστευσης και της έλλειψης κοινοβουλευτικής και δικαστικής εποπτείας στην εφαρμογή των αποφάσεων.¹⁴

Όλα αυτά κατέστησαν αναγκαία την λήψη ειδικών μέτρων στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ. Οι κύριοι παράγοντες στην διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ, εκτός από την εξωτερική μεταναστευτική πίεση, είναι η δημογραφική κατάσταση στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες και οι ανάγκες της αγοράς εργασίας.

Βραχυπρόθεσμα, έπαιξε ρόλο και η πραγματικότητα της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, οι συνέπειες της οποίας υπήρξαν αρκετά οδυνηρές, ειδικά για ορισμένα Κ-Μ της ΕΕ. Η εσωτερική ευρωπαϊκή κινητικότητα έχει επηρεασθεί από την τελευταία μεγάλη διεύρυνση της ΕΕ, κυρίως εις βάρος των χωρών των οποίων τα επίπεδα διαβίωσης και μισθών έχουν μείνει πολύ πίσω σε σχέση με τα παλαιά μέλη της ΕΕ. Οι μεταναστευτικές πολιτικές (συνθήκες εισόδου, μετακίνησης, διαμονής, οικογενειακής επανένωσης, απασχόληση αλλοδαπών, πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης) χαρακτηρίστηκαν από την Συνθήκη του Μάαστριχτ ως κοινού ενδιαφέροντος και πρέπει να αποφασίζονται σε διακυβερνητική βάση.

Τα τελευταία χρόνια, η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ έχει αλλάξει και το νομικό της πλαίσιο έχει αποκτήσει νέο νόημα. Οι άτυπες διακυβερνητικές επαφές έχουν εξελιχθεί, ήδη από την Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999), σε ένα πλήρες νομοθετικό μπλοκ της Κοινότητας, ένα σημαντικό μέρος του κοινοτικού κεκτημένου της ολοκλήρωσης. Εφαρμόστηκαν με επιτυχία προγράμματα, τα οποία επέτρεψαν να

¹³ Η κοινή πολιτική θεωρήσεων αποτελεί τμήμα του Κεκτημένου Σένγκεν.

¹⁴ De Haas, H., Czaika, M., Flahaux, M. L., Mahendra, E., Natter, K., Vezzoli, S., & Villares-Varela, M. (2019). International migration: Trends, determinants, and policy effects. *Population and Development Review*, 45(4), 885-922.

σημειωθεί σημαντική πρόοδος για μεγαλύτερο άνοιγμα και ασφάλεια στην Ευρώπη, να ενταθεί η εσωτερική ευρωπαϊκή κινητικότητα, να ενισχυθεί η προστασία των εξωτερικών συνόρων, να αναπτυχθούν νομικά πρότυπα για την υποδοχή μεταναστών και προσφύγων από τρίτες χώρες, να εμβαθυνθεί η αλληλεγγύη μεταξύ των Κ-Μ και η ανάπτυξη της συνεργασίας της ΕΕ με τις χώρες προέλευσης μεταναστών. Εκτός από την ανάπτυξη και θέσπιση νομοθεσίας, την δημιουργία εξειδικευμένων ιδρυμάτων και χρηματοδοτικών μέσων, έχουν ταυτόχρονα διεξαχθεί πολυμερείς ενέργειες, έχει καθιερωθεί ανταλλαγή πληροφοριών και τεχνογνωσία και οι εργαζόμενοι εκπαιδεύονται σύμφωνα με τα συμφωνημένα προγράμματα.¹⁵

Ταυτόχρονα, η διαδικασία διαμόρφωσης της νομικής βάσης για μια αποτελεσματική μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ δεν ήταν και δεν είναι εύκολη. Οι αποφάσεις για την μετανάστευση βρίσκονται πάντα στο επίκεντρο του δημόσιου διαλόγου τόσο σε εθνικό, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς είναι πολιτικά ευαίσθητες και πρέπει να λαμβάνουν υπόψη ένα ευρύ φάσμα ασφάλειας, ανθρωπίνων δικαιωμάτων και εσωτερικής ευρωπαϊκής αλληλεγγύης. Προέκυψαν δυσκολίες στην εφαρμογή των αποφάσεων, την ερμηνεία τους σε διαφορετικές καταστάσεις και την δυνατότητα εφαρμογής τους στην πράξη.

Η νομική ρύθμιση των μεταναστευτικών διαδικασιών τον 21ο αιώνα έχει γίνει μια από τις προτεραιότητες στην ατζέντα της Ευρώπης. Η ΕΕ ανακοίνωσε τον στόχο της διαμόρφωσης μιας συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής που θα βασίζεται στις γενικές βασικές αρχές εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών στην επικράτεια των Κ-Μ, διασφαλίζοντας παράλληλα την προστασία των κοινών εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Η επίλυση των προβλημάτων της νομικής ρύθμισης της μετανάστευσης περιπλέκει την συνύπαρξη εκ διαμέτρου αντίθετων απόψεων: υποστήριξη της πολιτικής της πολυπολιτισμικότητας και διαμαρτυρία ενάντια στον σύγχρονο «αποικισμό». Οι τρέχουσες τάσεις και εξελίξεις απαιτούν την αναθεώρηση και την βελτίωση αποτελεσματικών μοντέλων για την ρύθμιση των διεθνών διαδικασιών μετανάστευσης. Η ΕΕ αναλαμβάνει τέτοια δράση, εστιάζοντας στην ανάγκη για νέες προτάσεις για την βελτίωση της θεωρητικής βάσης και της πρακτικής εφαρμογής νομικών μηχανισμών για αποτελεσματική μεταναστευτική πολιτική¹⁶.

¹⁵ Pak, N. A. (2017). Migration policy of the European Union: problems and prospects. Bulletin of Karazin Kharkiv National University, 6, 54-57.

¹⁶ Kormich, A. I. (2020). Legal regulation of EU migration policy: conditionality and significance.

Ζητήματα που προκύπτουν

Λόγω της έντασης του φαινομένου και των πολύπλοκων διαδικασιών διαχείρισής του, έχουν ανακύψει για τα Κ-Μ, μια σειρά από προβλήματα, που συνδέονται με την περαιτέρω κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη τους, καθώς η σταθερότητα των πολιτικών τους συστημάτων βρίσκονται υπό μεγάλη πίεση. Ειδικότερα:

- Μια άνευ προηγουμένου αύξηση της μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της παράνομης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι, η ηγεσία των ευρωπαϊκών Κ-Μ έχει κάνει τα “στραβά μάτια” στην είσοδο παράνομης εργασίας, με αποτέλεσμα η παράνομη μετανάστευση τις τελευταίες δεκαετίες να έχει γίνει αναπόσπαστο χαρακτηριστικό πολλών Κ-Μ, παρά την υιοθέτηση απαγορευτικών νόμων κατά της παράνομης διαμονής και απασχόλησης αλλοδαπών. Γενικά, η παράνομη μετανάστευση επηρεάζει σοβαρά τόσο την εθνική, όσο και την προσωπική ασφάλεια των κατοίκων της ΕΕ.
- Η μετατροπή των Κ-Μ, που κάποτε ήταν χώρες προέλευσης μεταναστών σε άλλα Κ-Μ, σε Κ-Μ διέλευσης ή και σε ορισμένες περιπτώσεις προορισμού μεταναστών σήμερα, ως αποτέλεσμα της αλλαγής των μεταναστευτικών ροών και της επέκτασης του φάσματος των Κ-Μ που προσφέρουν εργασία στην ευρωπαϊκή ήπειρο. Ειδικότερα, η Ιταλία, η Ισπανία, και η Ελλάδα, που παλαιότερα ήταν οι κύριες χώρες προέλευσης μεταναστών εντός της ΕΕ, αποτελούν τώρα τις κύριες χώρες-πύλες εισόδου μεταναστών στην ΕΕ.
- Η εμφάνιση απομονωμένων εθνοτικών κοινοτήτων μεταναστών και η ανάδυση μιας πολυπολιτισμικής κοινωνίας, που αποτελεί πιθανή βάση για την ύπαρξη κρυφών συγκρούσεων, οι οποίες με την πάροδο του χρόνου μπορούν να κλιμακωθούν σε διαπολιτισμική αντιπαράθεση.
- Η ανάπτυξη του οργανωμένου εγκλήματος και ο σημαντικός ρόλος που παίζει σε εκείνες τις κοινότητες που έχουν δημιουργηθεί σε Κ-Μ, ως αποτέλεσμα των μεταναστευτικών ροών. Έτσι, σε σύντομο χρονικό διάστημα στην ΕΕ δημιουργήθηκαν καλά οργανωμένα εγκληματικά δίκτυα, που χαρακτηρίζονται από ένα καλά εδραιωμένο σύστημα πληροφοριών, διείσδυση σε κάποιες περιπτώσεις στις Υπηρεσίες συνοριακού ελέγχου σε ορισμένα Κ-Μ, διαθεσιμότητα σύγχρονων μέσων (πχ οχήματα, ηλεκτρονικές συσκευές), ανάπτυξη ολόκληρης βιομηχανίας πλαστών εγγράφων κ.λπ.

- Η ύπαρξη στην ΕΕ ενός προβλήματος “φαύλου κύκλου”, που συνίσταται, αφενός στην καταπολέμηση των παράνομων μεταναστευτικών ροών και αφετέρου στην υποχρέωση συμμόρφωσης με τις επιταγές του διεθνούς δικαίου: προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών, καταπολέμηση της φτώχειας, κ.λπ.

Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι, η ίδια η δομή των κεντρικών οργάνων της ΕΕ είναι γραφειοκρατική και αυστηρά ρυθμισμένη. Στην αναζήτηση μιας ορθολογικής και ισορροπημένης πολιτικής για την εσωτερική και εξωτερική μετανάστευση, η Ευρ. Επιτροπή και οι Κυβερνήσεις των Κ-Μ προσπάθησαν να βρουν μια μορφή συμφιλίωσης κοινών και ατομικών συμφερόντων, που θα εξυπηρετούσε καλύτερα τα συμφέροντα της κοινοτικής ανάπτυξης. Με την υιοθέτηση των βασικών διατάξεων της ΕΕ στο κείμενο της Συνθήκης του Άμστερνταμ, ο συντονισμός των ενεργειών των διοικητικών οργάνων και των Κυβερνήσεων της ΕΕ επεκτάθηκε και στην μετανάστευση και το άσυλο.

Ωστόσο, όπως αποδείχθηκε στην πράξη, το πρόβλημα της μεταναστευτικής ρύθμισης αποκάλυψε την ατέλεια του νομικού και ρυθμιστικού πλαισίου της ΕΕ σε αυτόν τον τομέα και έχει γίνει κίνητρο για έντονες διακυβερνητικές αντιφάσεις που δεν επιλύουν επείγοντα προβλήματα, αλλά προσπαθούν απλώς να “ωραιοποιήσουν” την επίλυση των επώδυνων προβλημάτων¹⁷.

Αυτά και άλλα προβλήματα στον τομέα της σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής, καθιστούν το ζήτημα της αποτελεσματικής πολιτικής του μεταναστευτικού δικαίου στην ΕΕ ένα από τα πλέον πιεστικά θέματα στην ατζέντα τόσο σε εθνικό, όσο και σε υπερεθνικό επίπεδο. Εξάλλου, η παράνομη μετανάστευση αποτελεί εδώ και χρόνια πρόκληση για την ασφάλεια όχι μόνο των Κ-Μ, αλλά και της ΕΕ στο σύνολό της. Οι ευρωπαίοι έχουν συνειδητοποιήσει ότι, στην σημερινή πραγματικότητα υπάρχει επείγουσα ανάγκη καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, ενίσχυσης του συντονισμού και βελτίωσης της διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ των Αστυνομιών, των Συνοριακών Σωμάτων και των Υπηρεσιών Μετανάστευσης. Από αυτήν την άποψη, είναι απαραίτητο να εφαρμοσθεί ένα σύνολο μέτρων για την ρύθμιση των διαδικασιών μετανάστευσης, με στόχο την καταπολέμηση της

¹⁷ Neisser, H. (2016). European migration policy. In *Africa and Fortress Europe* (pp. 155-174). Routledge.

παράνομης μετανάστευσης και την αποτροπή εισόδου προσφύγων από τις τρίτες χώρες.¹⁸

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω εκτεθέντα και τα προβλήματα που υπάρχουν, οι προτεραιότητες της ΕΕ θα πρέπει να εστιάσουν στην:

- Θέση περιορισμών στις μεταναστευτικές εισόδους προς την ΕΕ, για τους οποίους περιορισμούς είναι απαραίτητη η θέσπιση σχετικών ρυθμίσεων.
- Ενίσχυση του ελέγχου των προσφύγων που περνούν τα σύνορα των Κ-Μ, ιδιαίτερα στα Κ-Μ των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ.
- Ενθάρρυνση των μεταναστών να επιστρέψουν στις χώρες καταγωγής τους και να εφαρμοσθούν κατάλληλα προγράμματα προτεραιότητας για την οικειοθελή αναχώρηση των μεταναστών.
- Εναρμόνιση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και της νομοθεσίας των Κ-Μ σύμφωνα με τις προκλήσεις και τις ανάγκες του σήμερα.
- Βελτίωση/ενίσχυση του ελέγχου των συνόρων στα εξωτερικά σύνορα μεταξύ της ΕΕ και των συνορευόντων τρίτων χωρών.
- Εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών των Κ-Μ της ΕΕ, με στόχο την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.
- Στενή συνεργασία μεταξύ των Υπηρεσιών επιβολής του νόμου των Κ-Μ για την καταπολέμηση της παράνομης κυκλοφορίας ανθρώπων και την εναρμόνιση της ποινικής τους νομοθεσίας σε σχέση με την καταπολέμηση αυτών των εγκληματικών δραστηριοτήτων.
- Ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας, που θα ενισχύσει την προστασία των πολιτών, ιδίως από το οργανωμένο έγκλημα, την τρομοκρατία και άλλες απειλές που έχουν αρχίσει να δημιουργούνται και αναδύονται όλο και περισσότερο σήμερα, εξ' αιτίας και της ανεξέλεγκτης παράνομης εισόδου μεταναστών.

Ως εκ τούτου, υπάρχει ανάγκη για μια συνολική μεταναστευτική πολιτική, που θα χαρακτηρίζεται όχι μόνο από μια κοινή θεώρηση όλων των μεταναστευτικών ροών, αλλά και από την ενσωμάτωση των μεταναστευτικών θεμάτων σε όλους τους άλλους τομείς πολιτικής δραστηριότητας της ΕΕ.

¹⁸ Tkach, V. Yu. (2012). European labor market in the system of international labor migration. Economics of Agro-Industrial Complex, 2, 138–143.

Η βελτίωση της μεταναστευτικής πολιτικής απαιτεί την ικανότητα να τίθενται μακροπρόθεσμοι στρατηγικοί στόχοι και όχι απλώς να αναλωνόμαστε στην διαχείριση των σημερινών προκλήσεων. Η μετανάστευση, δεδομένων της δυναμικής της και των δυνατοτήτων της, θα πρέπει να γίνει αναπόσπαστο μέρος των οικονομικών σχεδίων και των αναπτυξιακών στρατηγικών κάθε Κ-Μ της ΕΕ.

Στην πράξη, αυτοί οι στρατηγικοί στόχοι, θα πρέπει επίσης να στοχεύουν στην επιδίωξη μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, στην δημιουργία ενός πραγματικά κοινού συστήματος ασύλου, στην διευκόλυνση και ενίσχυση της νόμιμης μετανάστευσης και στην ενίσχυση της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, με την ενίσχυση της προστασίας των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ.

Ενσωμάτωση - Ένταξη

Ο ευρωπαϊκός τρόπος ζωής είναι ένας τρόπος ζωής χωρίς αποκλεισμούς. Η ενσωμάτωση και η ένταξη είναι βασικές παράμετροι για τους υπηκόους τρίτων χωρών που έρχονται στην Ευρώπη, για τις τοπικές κοινότητες, αλλά και για την μακροπρόθεσμη ευημερία των κοινωνιών μας και την σταθερότητα των οικονομιών μας. Αν θέλουμε να βοηθήσουμε τις κοινωνίες και τις οικονομίες μας να συνεχίσουν να αναπτύσσονται, πρέπει να υποστηρίξουμε όλους όσοι ανήκουν στην κοινωνία, με την ένταξη να είναι και δικαίωμα και καθήκον για όλους. Είναι εξάλλου παραπάνω από σαφές αυτό που τόνισε η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην ομιλία της για την κατάσταση στην ΕΕ το 2020 ότι: *“We will make sure that people who have the right to stay are integrated and made to feel welcome. They have a future to build – and skills, energy and talent.”*¹⁹

Ως εκ τούτου, σημαντικό ρόλο στην γενικότερη μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ έχει ο τομέας της νόμιμης μετανάστευσης.

Οι κοινωνίες των Κ-Μ της ΕΕ είναι και θα εξακολουθήσουν να καθίστανται ολοένα και πιο ποικιλόμορφες. Σήμερα, περισσότεροι από 23 εκατομμύρια υπήκοοι τρίτων χωρών διαμένουν στην ΕΕ, οι οποίοι αποτελούν το 5,1% του συνολικού πληθυσμού της²⁰. Η κινητικότητα των ανθρώπων, σε διαφορετικό βαθμό και για διάφορους λόγους, θα αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό του 21ου αιώνα στην Ευρώπη αλλά και παγκοσμίως, γεγονός που σημαίνει ότι, η Ευρώπη πρέπει να εντείνει τις προσπάθειές της όχι μόνο όσον αφορά την διαχείριση των

¹⁹ President von der Leyen, State of the Union Address 2020

²⁰ Eurostat (2020).

μεταναστευτικών ροών, αλλά και όσον αφορά τις πολιτικές ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών.

Ένα σημαντικό στοιχείο, εν προκειμένω, που πρέπει να ληφθεί υπόψη έχει να κάνει και με την γήρανση του πληθυσμού στην ΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, χωρίς μετανάστευση, ο ευρωπαϊκός πληθυσμός θα είχε συρρικνωθεί κατά μισό εκατομμύριο το 2019, δεδομένου ότι, γεννήθηκαν 4,2 εκατομμύρια παιδιά, ενώ πέθαναν 4,7 εκατομμύρια άτομα στην ΕΕ. Το 2020, σύμφωνα με προσωρινά στοιχεία, ο πληθυσμός της ΕΕ συρρικνώθηκε κατά περίπου 300 χιλιάδες άτομα (από 447,3 εκατομμύρια την 1η Ιανουαρίου 2020 σε 447,0 εκατομμύρια την 1η Ιανουαρίου 2021), λόγω του συνδυασμού λιγότερων γεννήσεων, περισσότερων θανάτων και της μείωσης της καθαρής μετανάστευσης.²¹

Εδώ και αρκετά χρόνια, η ΕΕ παρέχει ήδη στήριξη στα Κ-Μ κατά την εφαρμογή των πολιτικών ένταξης. Το 2014, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΣΔΕΥ) επανέλαβε τις κοινές βασικές αρχές για την πολιτική ένταξης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες εγκρίθηκαν το 2004 και καθορίζουν μια κοινή προσέγγιση για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στο σύνολο της ΕΕ²². Το 2011, η Ευρ. Επιτροπή παρουσίασε την ευρωπαϊκή ατζέντα²³ για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, στο πλαίσιο της οποίας ζητήθηκε ενισχυμένη και συνεκτική προσέγγιση ως προς την ένταξη, σε διάφορους τομείς πολιτικής και διάφορες βαθμίδες διακυβέρνησης. Κατά τη διάρκεια αυτών των ετών, πολλά Κ-Μ ανέπτυξαν τις δικές τους πολιτικές ένταξης, ανάλογα με το εκάστοτε εθνικό πλαίσιο, και η ΕΕ διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στηρίζοντας ορισμένες από αυτές τις δράσεις.

Ωστόσο, παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί, οι υπήκοοι τρίτων χωρών σε ολόκληρη την ΕΕ εξακολουθούν να μειονεκτούν σε σχέση με τους πολίτες της ΕΕ ως προς τις δυνατότητες απασχόλησης, εκπαίδευσης και κοινωνικής ένταξης. Ταυτόχρονα, τα μέτρα που ελήφθησαν πρόσφατα για την βελτίωση της διαχείρισης του μεγάλου αριθμού ατόμων που χρήζουν προστασίας, με τον οποίο βρίσκεται σήμερα αντιμέτωπη η ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης, τονίζουν την ανάγκη εφαρμογής αποτελεσματικών στρατηγικών ένταξης από τα Κ-Μ που δεν διαθέτουν ιδιαίτερη εμπειρία στον τομέα της ένταξης.

²¹ Eurostat (2020).

²² Συμπεράσματα του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, της 5ης & 6ης Οκτωβρίου 2014. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf.

²³ COM(2011) 455 final, της 20.7.2011

Η διασφάλιση της δυνατότητας συμμετοχής και συμβολής για όσους βρίσκονται νόμιμα στην ΕΕ, ασχέτως της διάρκειας παραμονής τους, είναι καίριας σημασίας για την μελλοντική ευημερία, ευμάρεια και συνοχή των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Σε μια εποχή που ενισχύονται οι διακρίσεις, η προκατάληψη, ο ρατσισμός και η ξеноφοβία, είναι νομικά, ηθικά και οικονομικά επιβεβλημένο να διασφαλίσουμε τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις θεμελιώδεις αξίες και ελευθερίες και να εξακολουθήσουμε να καταβάλλουμε προσπάθειες για την βελτίωση της κοινωνικής συνοχής συνολικά. Η επιτυχής ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών αποτελεί ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος για όλα τα Κ-Μ.

Η επένδυση πόρων και ενέργειας στις πολιτικές ένταξης σήμερα, συμβάλλει στο να καταστεί μακροπρόθεσμα η Ευρώπη μια πιο ευημερούσα, συνεκτική και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνία. Το ευρωπαϊκό θεματολόγιο για τη μετανάστευση²⁴ τόνισε στην ανάγκη για αποτελεσματικές πολιτικές ένταξης για τους υπηκόους τρίτων χωρών. Δεδομένων των τρεχουσών προκλήσεων που συνδέονται με την μετανάστευση και σύμφωνα με την ανακοίνωση της Ευρ. Επιτροπής της 6ης Απριλίου 2016²⁵, έχει έρθει η στιγμή της επανεξέτασης και ενίσχυσης της κοινής προσέγγισης σε όλους τους τομείς πολιτικής και της συμμετοχής όλων των αρμοδίων παραγόντων, συμπεριλαμβανομένης της ΕΕ, των Κ-Μ, των περιφερειακών και τοπικών Αρχών, καθώς και των κοινωνικών εταίρων και των οργάνων της κοινωνίας των πολιτών. Αυτό τονίζεται και στο ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Απριλίου 2016, το οποίο ζητά, μεταξύ άλλων, την πλήρη συμμετοχή και την έγκαιρη ένταξη όλων των υπηκόων τρίτων χωρών, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων.²⁶

Οι 11 Βασικές Αρχές της πολιτικής ένταξης της ΕΕ

1. Η ένταξη είναι μια δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής από πλευράς όλων των μεταναστών και των κατοίκων των Κ-Μ.
2. Η ένταξη συνεπάγεται τον σεβασμό των βασικών αξιών της ΕΕ.

²⁴ COM(2015) 240 final της 13.5.2012

²⁵ COM(2016) 197 final της 6.4.2016

²⁶ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Απριλίου 2016, σχετικά με την κατάσταση στην Μεσόγειο και την ανάγκη για μια ολιστική προσέγγιση της ΕΕ, όσον αφορά την μετανάστευση (2015/2095(INI)).

3. Η απασχόληση αποτελεί βασικό μέρος της διαδικασίας ένταξης και είναι ζωτική για τη συμμετοχή των μεταναστών, για τη συμβολή των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής και για την προβολή της συμβολής αυτής.
4. Οι βασικές γνώσεις της γλώσσας, της ιστορίας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής είναι απαραίτητες για την ένταξη. Η παροχή στους μετανάστες της δυνατότητας να αποκτήσουν τις βασικές αυτές γνώσεις έχει ουσιώδη σημασία για μια επιτυχή ένταξη.
5. Οι προσπάθειες στον τομέα της εκπαίδευσης είναι κρίσιμης σημασίας για την προετοιμασία των μεταναστών, και ιδίως των παιδιών τους, ώστε να συμμετέχουν επιτυχέστερα και πλέον ενεργά στην κοινωνία.
6. Η πρόσβαση των μεταναστών σε φορείς, καθώς και σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, σε ίση βάση με τους πολίτες των Κ-Μ και χωρίς διακρίσεις, είναι ζωτικής σημασίας για μια καλύτερη ένταξη.
7. Οι συχνές επαφές μεταξύ μεταναστών και πολιτών των Κ-Μ αποτελούν θεμελιώδη μηχανισμό για την ένταξη. Τα κοινά φόρουμ, ο διαπολιτισμικός διάλογος, η εκπαίδευση σχετικά με τους μετανάστες και τους πολιτισμούς τους, και η βελτίωση των συνθηκών ζωής σε αστικά περιβάλλοντα, ενισχύουν την αλληλεπίδραση μεταξύ μεταναστών και πολιτών των Κ-Μ.
8. Η ελεύθερη άσκηση των διαφόρων πολιτισμικών και θρησκευτικών πρακτικών, την οποία κατοχυρώνει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, πρέπει να διασφαλίζεται, υπό τον όρο ότι οι πρακτικές αυτές δε συγκρούονται με άλλα απαραβίαστα ευρωπαϊκά δικαιώματα ή με την εθνική νομοθεσία.
9. Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και στη διαμόρφωση των πολιτικών και μέτρων ένταξης, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, ενισχύει την ένταξή τους.
10. Η συμπερίληψη πολιτικών και μέτρων ενσωμάτωσης σε όλα τα σχετικά χαρτοφυλάκια πολιτικής και επίπεδα διακυβέρνησης και δημοσίων υπηρεσιών, αποτελεί σημαντικό μέλημα στα πλαίσια της διαμόρφωσης και της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής.
11. Η διαμόρφωση σαφών στόχων, δεικτών και μηχανισμών αξιολόγησης είναι απαραίτητη για την προσαρμογή της πολιτικής, την αξιολόγηση της προόδου προς την ένταξη και την αποτελεσματικότερη ανταλλαγή πληροφοριών.

Όπως ορίζεται στο άρθρο 79 παρ. 4 της Συνθήκης για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)²⁷, μολονότι η αρμοδιότητα για την ένταξη ανήκει κυρίως στα Κ-Μ, η ΕΕ μπορεί να θεσπίζει μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των Κ-Μ με στόχο την διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους και διαδραματίζει σημαντικό ρόλο όσον αφορά την στήριξη, την προώθηση και τον συντονισμό των δράσεων και των πολιτικών των Κ-Μ σε αυτόν τον τομέα. Στις υπάρχουσες συνθήκες, πολλά Κ-Μ της ΕΕ αντιμετωπίζουν παρόμοιες προκλήσεις και η ΕΕ μπορεί να προσθέσει αξία μέσω της διαρθρωτικής τεχνογνωσίας και στήριξης που παρέχει. Για τον σκοπό αυτό η Ευρ. Επιτροπή, θέσπισε ένα κοινό πλαίσιο πολιτικής, υπό την μορφή σχεδίου δράσης²⁸, προκειμένου να βοηθήσει τα Κ-Μ, καθώς αναπτύσσουν και ενισχύουν περαιτέρω τις εθνικές πολιτικές ένταξης για τους μετανάστες από τρίτες χώρες, ενώ περιγράφει, επίσης, την στήριξη που θα παράσχει η Ευρ. Επιτροπή τόσο σε επίπεδο πολιτικών, όσο και σε επιχειρησιακό και οικονομικό, για την ενίσχυση των προσπαθειών των Κ-Μ.

Σε συνέχεια αυτού του σχεδίου, η Ευρ. Επιτροπή, τον Νοέμβριο του 2020, παρουσίασε το νέο σχέδιό της, για την ενσωμάτωση και την ένταξη (*Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027*)²⁹.

Βασικές αρχές και αξίες του σχεδίου δράσης της ΕΕ για την ένταξη και την ενσωμάτωση

Το έργο της ΕΕ για την ένταξη και την ενσωμάτωση στηρίζεται σε ένα κοινό σύνολο αρχών και αξιών, οι οποίες θα πρέπει επίσης να καθοδηγούν το έργο των Κ-Μ, όταν σχεδιάζουν, εφαρμόζουν ή αναθεωρούν τις εθνικές τους στρατηγικές, Ειδικότερα:

- **Ενσωμάτωση για όλους**

Η αρχή αυτή έχει να κάνει με την διασφάλιση ότι, όλες οι πολιτικές είναι προσβάσιμες και λειτουργούν για όλους, συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών και των πολιτών της ΕΕ με μεταναστευτικό υπόβαθρο. Αυτό σημαίνει προσαρμογή και μετατροπή των βασικών πολιτικών στις ανάγκες μιας διαφορετικής κοινωνίας, λαμβάνοντας υπόψη τις συγκεκριμένες προκλήσεις και τις ανάγκες των διαφορετικών ομάδων. Μια πιο συνεκτική και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνία για

²⁷ ΣΛΕΕ

²⁸ COM(2016) 377 final, 07.06.2016

²⁹ COM(2020) 758 final, 24.11.2020

όλους, μπορεί επίσης να βοηθήσει στην πρόληψη της εξάπλωσης όλων των μορφών εξτρεμιστικών ιδεολογιών που με την σειρά τους μπορούν να οδηγήσουν στην τρομοκρατία και τον βίαιο εξτρεισμό. Οι ενισχυμένες προληπτικές δράσεις μπορούν, με την σειρά τους, να αντιμετωπίσουν τις κοινωνικές εντάσεις και τις εξτρεμιστικές ιδεολογίες και έτσι να προωθήσουν την ενσωμάτωση και ειρηνική συνύπαρξη μεταξύ κοινοτήτων και ατόμων.

- **Στοχευμένη υποστήριξη όπου χρειάζεται**

Οι νεοαφιχθέντες μετανάστες αντιμετωπίζουν συχνά μια σειρά από προκλήσεις κατά την ένταξή τους στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, ανάλογα με τον τρόπο άφιξης τους, το επίπεδο των δεξιοτήτων τους, τις γλωσσικές γνώσεις και το γενικότερο υπόβαθρό τους. Για τον λόγο αυτό, σε κάθε τομέα πολιτικής, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής θα πρέπει να εκπονήσουν στοχευμένους και προσαρμοσμένους μηχανισμούς υποστήριξης για να βοηθήσουν τους νεοεισερχόμενους να ενσωματωθούν όσο το δυνατόν πιο γρήγορα. Ένα παράδειγμα στοχευμένης παρέμβασης θα μπορούσαν να είναι συμπληρωματικά μαθήματα που έχουν σχεδιασθεί για μετανάστες υψηλής ειδίκευσης, προκειμένου να τους βοηθήσουν να αξιοποιήσουν με τον καλύτερο τρόπο τις δεξιότητές τους στην νέα τους εργασία. Ειδικότερα, τα Κ-Μ που βρίσκονται υπό υψηλή και συνεχή μεταναστευτική πίεση (όπως αυτά των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης), αντιμετωπίζουν επιπλέον προκλήσεις σχετικά με την ανάπτυξη ή την επέκταση τέτοιων στοχευμένων μέτρων και θα πρέπει συνεπώς να υπάρξει επιπρόσθετη υποστήριξη.

- **Ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου και των προτεραιοτήτων κατά των διακρίσεων**

Το σχέδιο δράσης λαμβάνει επίσης υπόψη τον συνδυασμό προσωπικών χαρακτηριστικών, όπως φύλο, φυλετική ή εθνική καταγωγή, θρησκεία ή πεποιθήσεις, σεξουαλικό προσανατολισμό και αναπηρία, χαρακτηριστικά που μπορεί να αντιπροσωπεύουν συγκεκριμένες πρόσθετες προκλήσεις για τους μετανάστες.

Ειδικότερα, οι γυναίκες και τα νεαρά κορίτσια αντιμετωπίζουν πρόσθετα εμπόδια στην ένταξη σε σύγκριση με τους μετανάστες άνδρες και αγόρια, και συχνά πρέπει να ξεπεράσουν δομικά εμπόδια που συνδέονται με το να είναι και μετανάστριες και γυναίκες, συμπεριλαμβανομένης της αντιμετώπισης στερεοτύπων.

- **Υποστήριξη σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ένταξης**

Η παροχή υποστήριξης στους μετανάστες και τις κοινότητες υποδοχής τους, όσο το δυνατόν πιο έγκαιρα και σύντομα την διαδικασία της ενσωμάτωσης, είναι ένας επίσης καθοριστικός παράγοντας επιτυχούς ένταξης. Εξίσου δε σημαντικός παράγοντας είναι και η διάρκεια και συνεχής παρακολούθηση της διαδικασίας ένταξης.

- **Μεγιστοποίηση της προστιθέμενης αξίας της ΕΕ μέσω συνεργασιών πολλών ενδιαφερομένων/συμμετεχόντων**

Ο ρόλος της ΕΕ είναι εν προκειμένω καθοριστικός, καθώς η υποστήριξη όλων των αρμόδιων φορέων ένταξης μέσω χρηματοδότησης, ανάπτυξης πρακτικών εργαλείων, συντονισμού δράσεων και δημιουργίας σχετικών εταιρικών σχέσεων, θα βοηθήσει σημαντικά και ουσιαστικά τις εθνικές κυβερνήσεις, οι οποίες είναι κατά κύριο λόγο υπεύθυνες για το συνολικό σχεδιασμό της ένταξης και κοινωνικών πολιτικών όπως η εκπαίδευση, η απασχόληση, η στέγαση και η υγειονομική περίθαλψη

Για την υλοποίηση των παραπάνω βασικών αρχών του σχεδίου δράσης, τα κυριότερα μέτρα/δράσεις υλοποίησής του στους βασικούς τομείς, είναι τα ακόλουθα:

- **Εκπαίδευση χωρίς αποκλεισμούς** και κατάρτιση από την παιδική ηλικία έως την τριτοβάθμια εκπαίδευση, με επίκεντρο την ταχύτερη αναγνώριση των προσόντων και την εκμάθηση γλωσσών, με υποστήριξη από τα κονδύλια της ΕΕ.
- **Βελτίωση ευκαιριών απασχόλησης και αναγνώρισης δεξιοτήτων** για να εκτιμηθεί πλήρως η συμβολή των κοινοτήτων μεταναστών, και ιδίως των γυναικών, και να διασφαλισθεί ότι υποστηρίζονται για να αξιοποιήσουν πλήρως τις δυνατότητές τους. Η Ευρ. Επιτροπή θα συνεργαστεί με κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους και εργοδότες για την προώθηση της ένταξης στην αγορά εργασίας, την στήριξη της επιχειρηματικότητας και θα διευκολύνει τους εργοδότες να αναγνωρίζουν και να αξιολογούν τις δεξιότητες.
- **Αφιερωμένη χρηματοδότηση της ΕΕ για την προώθηση της πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας** για άτομα που γεννιούνται εκτός ΕΕ και ευκαιρίες για τα Κ-Μ να ανταλλάσσουν βέλτιστες πρακτικές.
- **Πρόσβαση σε επαρκή και προσιτή στέγαση** που χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο Plus, το Ταμείο Ασύλου και Μετανάστευσης και το Invest EU, καθώς και

πλατφόρμες χρηματοδότησης για την ανταλλαγή εμπειριών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, σχετικά με την καταπολέμηση των διακρίσεων στην αγορά κατοικίας.

Η πρόκληση της ένταξης και της ενσωμάτωσης είναι ιδιαίτερα σημαντική για τους μετανάστες, όχι μόνο για τους νεοεισερχόμενους, αλλά μερικές φορές και για τους υπηκόους τρίτων χωρών που μπορεί να έχουν ήδη πολιτογραφηθεί και είναι πολίτες της ΕΕ. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο το πεδίο εφαρμογής του συγκεκριμένου σχεδίου δράσης καλύπτει τόσο τους μετανάστες, όσο και τους πολίτες της ΕΕ με μεταναστευτικό υπόβαθρο. Είναι επομένως ευρύτερο από το σχέδιο δράσης της Ευρ. Επιτροπής του 2016 για την ένταξη, το οποίο κάλυπτε μόνο υπηκόους τρίτων χωρών.

Η διασφάλιση αποτελεσματικής ενσωμάτωσης και ένταξης των μεταναστών στην ΕΕ θα πρέπει να θεωρηθεί ως μια κοινωνική και οικονομική επένδυση που θα κάνει τις ευρωπαϊκές κοινωνίες πιο συνεκτικές, ανθεκτικές και ευημερούσες. Η ενσωμάτωση και η ένταξη μπορούν και πρέπει να είναι μια διαδικασία που θα ωφελήσει όλους και θα αποβαίνει ωφέλιμη για ολόκληρη την ευρωπαϊκή κοινωνία. Αλλά αν η ενσωμάτωση και η ένταξη πρέπει να είναι επιτυχείς, πρέπει να είναι επίσης μια αμφίδρομη διαδικασία, κατά την οποία προσφέρεται βοήθεια στους μετανάστες και στους πολίτες της ΕΕ με μεταναστευτικό υπόβαθρο για να ενσωματωθούν και αυτοί με την σειρά τους καταβάλλουν ενεργή προσπάθεια για να ενσωματωθούν. Η διαδικασία ένταξης περιλαμβάνει την κοινωνία υποδοχής, η οποία θα πρέπει να δημιουργήσει τις ευκαιρίες για την πλήρη οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική συμμετοχή των μεταναστών. Περιλαμβάνει επίσης προσαρμογή και από τους μετανάστες, οι οποίοι πέρα από δικαιώματα και ωφελήματα, έχουν και ευθύνες και υποχρεώσεις στο Κ-Μ υποδοχής τους.

Κεφάλαιο δεύτερο

Πολλές μελέτες έχουν διερευνήσει την λογική ασφάλειας των πολιτικών της ΕΕ για την μετανάστευση και το άσυλο, η οποία χρησίμευσε ως νομιμοποιητικός παράγοντας για την λήψη περιοριστικών μέτρων και για την περικοπή των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών. Η εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε αυτόν τον τομέα πολιτικής, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, σηματοδότησε μια κίνηση προς πιο φιλελεύθερες πολιτικές μετανάστευσης, οι οποίες αναγνώρισαν τη θετική συμβολή των μεταναστών εργασίας. Ωστόσο, οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου σταμάτησαν την απελευθέρωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η μετανάστευση είναι ένα από τα πιο επίμαχα ζητήματα στην Ευρώπη τις τελευταίες δεκαετίες. Τα μεταναστευτικά ρεύματα, είτε πρόκειται για ροές αιτούντων άσυλο, είτε οικονομικών μεταναστών, είτε παράνομων μεταναστών, έχουν συσχετισθεί με διάφορα προβλήματα, όπως η τρομοκρατία, η εγκληματικότητα και οι κοινωνικές αναταραχές. Κατά συνέπεια, τα θέματα μετανάστευσης και ασύλου αποτελούν σημαντικό μέρος της συζήτησης για την πολιτική ασφάλειας στην Ευρώπη και αποτελούν σημαντικό μέρος τόσο στην πολιτική ατζέντα και συζήτηση, όσο και την ακαδημαϊκή κοινότητα. Αυτή η τάση έχει επικρατήσει να αναφέρεται με τον όρο “ασφαλειοποίηση του μεταναστευτικού” (“the securitisation of migration”³⁰), υποδηλώνοντας δηλαδή την συχνά ακραία πολιτικοποίηση της μετανάστευσης και την παρουσίασή της ως απειλή για την εσωτερική ασφάλεια στην ΕΕ. Θεωρείται δηλαδή πως, τα θέματα ασύλου και η μετανάστευση έχουν “ασφαλειοποιηθεί” στην ΕΕ και ότι αυτή η εξέλιξη έχει αρνητικό αντίκτυπο στο καθεστώς των αιτούντων άσυλο και των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένης της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους.

Στην πραγματικότητα, υποστηρίζεται ευρέως ότι, η διαδικασία ασφαλειοποίησης αναπτύχθηκε παράλληλα με την εντατικοποίηση της διαδικασίας ολοκλήρωσης της ΕΕ³¹. Ειδικά, μετά την θέσπιση της Ενιαίας Αγοράς και του ενιαίου χώρου Σένγκεν, που είχε ως αποτέλεσμα την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, υποστηρίζεται ότι, η μετανάστευση έχει μετατραπεί σε ζήτημα ασφάλειας. Αυτό συνδέεται με την υπόθεση ότι, η κατάργηση των εσωτερικών

³⁰Copenhagen School of Security Studies

³¹Jef Huysmans, *The European Union and the Securitization of Migration*, 2000

συνόρων έχει οδηγήσει σε “έλλειμμα ασφαλείας”, καθώς μια Ευρώπη χωρίς εσωτερικά σύνορα θα μπορούσε να τύχει κατάχρησης και να μετατραπεί σε καταφύγιο για κάθε λογής εγκληματίες και παράνομους μετανάστες.

Αν και η κατασκευή της μετανάστευσης ως ζήτημα ασφάλειας αμφισβητείται από πολλούς, προκύπτει εν τούτοις ως τέτοιο, από μια ισχυρή πολιτική και κοινωνική δυναμική που καθιστά την μετανάστευση ως παράγοντα που θέτει σε κίνδυνο το επίπεδο καλής ζωής και ευμάρειας στις δυτικές ευρωπαϊκές κοινωνίες. Το γεγονός αυτό έρχεται να το επιβεβαιώσει και σχετική έρευνα του Ευρωβαρομέτρου, σύμφωνα με την οποία, περισσότερο από το ένα τρίτο των Ευρωπαίων (ποσοστό 34% - Δεκέμβριος 2019) εξακολουθούν να θεωρούν την μετανάστευση ως το πιο σημαντικό ζήτημα που αντιμετωπίζει η ΕΕ³².

Η ασφαλειοποίηση του μεταναστευτικού

Η βασική προϋπόθεση της θεωρίας της ασφαλειοποίησης, είναι η μετατροπή ενός ζητήματος σε απειλή για την ασφάλεια, ανεξάρτητα από το αν η απειλή είναι πραγματική ή όχι³³. Η ασφαλειοποίηση της μετανάστευσης λειτουργεί στην διαδικασία κατασκευής μιας απειλής και δυσπιστίας μεταξύ των διαφόρων ομάδων της κοινωνίας, δημιουργώντας ένα “θέαμα ασφαλείας”³⁴. Αυτό μετατρέπει τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο σε μέσα “εγγραφής του φόβου ως πολιτικού νομίσματος και οργανωτικής αρχής στις κοινωνικές και πολιτικές σχέσεις”³⁵.

Οι κοινοί Κανονισμοί για την διαχείριση της μετανάστευσης στην ΕΕ τονίζουν την ανάγκη για επιβολή περιορισμών των μεταναστευτικών ροών. Για παράδειγμα, ο Κανονισμός του Δουβλίνου (604/2013) περιορίζει την δυνατότητα των Κ-Μστις περιπτώσεις υποβολής διεθνούς προστασίας. Πιο συγκεκριμένα, καθορίζει σειρά κριτηρίων (τόπος υποβολής της αίτησης, οικογενειακοί δεσμοί, καθορισμός του υπεύθυνου για την εξέταση Κ-Μ, κ.λπ.), που θα πρέπει να πληρούνται, προκειμένου να εξετασθεί η αίτηση διεθνούς προστασίας. Κατά κάποιον τρόπο, ο εν λόγω Κανονισμός βελτιώνει την κατάσταση για τους αιτούντες διεθνή προστασία, καθώς επιδιώκεται μια ταχύτερη και πιο αποφασιστική διαδικασία εξέτασης, μειώνοντας έτσι τον χρόνο που οι αιτούντες θα βρίσκονται υπό καθεστώς περιορισμών.

³²https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6839

³³B. Buzan, O. Wæver, J.de Wilde, Security: A New Framework for Analysis, 1998

³⁴Jef Huysmans, The Politics of insecurity, 2006, σελ. 75

³⁵Jef Huysmans, 2006, The Politics of insecurity, σελ. 75

Όμως, αυτή η ερμηνεία παραβλέπει το γεγονός ότι, ο Κανονισμός του Δουβλίνου έχει καθορισθεί σε έναν μεγάλο βαθμό από μια πολιτική που ουσιαστικά αποσκοπεί στην μείωση του αριθμού των αιτήσεων διεθνούς προστασίας. Καθιστώντας αδύνατη την υποβολή αιτήσεων για άσυλο σε διαφορετικά Κ-Μ, μειώνονται οι πιθανότητες αποδοχής, γεγονός που προφανώς θα αποτρέψει ορισμένους υπηκόους τρίτων χωρών από το να ζητήσουν άσυλο στην ΕΕ³⁶. Ο περιοριστικός και προσανατολισμένος στον έλεγχο Κανονισμός του Δουβλίνου, ενισχύεται περαιτέρω από την ανάπτυξη και εφαρμογή του συστήματος Eurodac. Πέρα από τα παραπάνω, υπάρχουν και άλλα παραδείγματα της περιοριστικής και προσανατολισμένης στον έλεγχο ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Από τα πλέον χαρακτηριστικά είναι η κοινή πολιτική θεωρήσεων και οι Συμφωνίες Επανεισδοχής μεταξύ της ΕΕ και επιλεγμένων τρίτων χωρών. Ειδικότερα, οι Συμφωνίες Επανεισδοχής αφορούν Συμφωνίες με τρίτες, γειτονικές ή μη με την ΕΕ χώρες, για την επανεισδοχή υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών που βρέθηκαν παράνομα στην επικράτεια των Κ-Μ της ΕΕ, προερχόμενοι από τις συγκεκριμένες τρίτες χώρες.

Αυτές οι θεσμικές εξελίξεις διαμορφώθηκαν επίσης από μια θεματική αλλαγή στην όλη προβληματική της μετανάστευσης. Στην δεκαετία του 1980 η μετανάστευση ήταν όλο και περισσότερο αντικείμενο συζητήσεων πολιτικής, σχετικά με την προστασία της δημόσιας τάξης και την διατήρηση της εγχώριας-εσωτερικής σταθερότητας στα Κ-Μ. Αυτές οι συζητήσεις αντιμετώπιζαν επίσης την μετανάστευση ως πρόκληση για το κράτος πρόνοιας και την πολιτιστική σύνθεση του κάθε έθνους. Ένα βασικό θέμα σε αυτές τις συζητήσεις ήταν ότι, η μετανάστευση αποτελεί κίνδυνο για την εγχώρια κοινωνία. Με άλλα λόγια, η συζήτηση για την ασφάλεια και οι σύγχρονες τεχνολογίες διείσδυσαν στον εξευρωπαϊσμό της μεταναστευτικής πολιτικής. Ένα από τα καλύτερα παραδείγματα είναι η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 (το 1990), που ουσιαστικά συνδέει την μετανάστευση και το άσυλο με την τρομοκρατία, το διακρατικό/διασυνοριακό έγκλημα και τον έλεγχο των συνόρων. Εντοπίζει στην πράξη την ρύθμιση της μετανάστευσης σε ένα θεσμικό πλαίσιο που έχει να κάνει με την προστασία της εσωτερικής ασφάλειας των Κ-Μ και του ενιαίου χώρου Σένγκεν.

³⁶ Bolten, J. (1991) 'From Schengen to Dublin: the new frontiers of refugee law'. In Schengen. Internationalisation of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Privacy, Security and the Police, edited by H. Meijers. Utrecht: Kluwer, pp. 8–36.

Οι συζητήσεις σχετικά με την ασφάλεια και τις πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης παρουσιάζονται συχνά ως μια αναπόφευκτη απάντηση της πολιτικής στις προκλήσεις για την δημόσια τάξη και την εσωτερική σταθερότητα, λόγω της αύξησης του αριθμού των παράνομων μεταναστών και αιτούντων διεθνή προστασία. Σε αυτήν την ανάλυση, το ζήτημα της ασφάλειας ενεργοποιεί την πολιτική ασφαλείας. Η πολιτική είναι ένα εργαλείο για την προστασία του κράτους, της κοινωνίας του και της εσωτερικής αγοράς από τους κινδύνους που σχετίζονται με την είσοδο παράνομων μεταναστών και αιτούντων διεθνή προστασία. Με άλλα λόγια, το πρόβλημα έρχεται πρώτο και η πολιτική είναι μια εργαλειακή αντίδραση αντιμετώπισής του.

Αυτή η περιοριστική προσέγγιση όμως, αντικατοπτρίζει τον τρόπο με τον οποίο οι πρακτικές ασφάλειας επηρεάζουν στην ουσία τις κοινωνικές σχέσεις. Καθορίζουν, επίσης, πρακτικές που μετατρέπουν ένα ζήτημα όπως η μετανάστευση, σε πρόβλημα ασφάλειας κινητοποιώντας συγκεκριμένους θεσμούς και προσδοκίες³⁷. Η προσέγγιση αυτή επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο η μετανάστευση καθίσταται προβληματική όταν, η Αστυνομία και οι αρμόδιες Υπηρεσίες των Υπουργείων Εσωτερικών των Κ-Μ (τα οποία Υπουργεία Εσωτερικών είναι κατά κανόνα αρμόδια για θέμα ασφάλειας των Κ-Μ), διαδραματίζουν εξέχοντα ρόλο στην ρύθμιση της μετανάστευσης. Για την Αστυνομία θα μπορούσε να ειπωθεί πως είναι “φυσιολογική” μια τέτοια αντιμετώπιση, καθώς είναι μέρος των αρμοδιοτήτων της να παράγει αυτό που αποκαλούμε “γνώσεις ασφάλειας”. Έχει την επαγγελματική προδιάθεση να προσλαμβάνει και να επεξεργάζεται τις ανησυχίες και τους προβληματισμούς της πολιτικής, μετατρέποντάς τους σε συζήτηση/ζήτημα για την ασφάλεια και να προτείνει μέτρα ασφαλείας για την αντιμετώπισή τους. Ως αποτέλεσμα, οι μετανάστες, οι αιτούντες διεθνή προστασία και οι πρόσφυγες αντιμετωπίζονται ως ένα πρόβλημα ασφάλειας, που διαφέρει από μια άλλη πολιτική προσέγγιση που θεωρεί ότι, το άσυλο είναι ζήτημα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και προτείνει συναφώς άλλα μέσα, που εδράζονται στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, για την αντιμετώπιση του ζητήματος.

Η πολιτική ασφαλείας είναι μια συγκεκριμένη πολιτική διαμεσολάβησης του ανήκειν. Διατηρεί ή μετασχηματίζει την πολιτική ολοκλήρωση και τα κριτήρια ένταξης μέσω του εντοπισμού υπαρκτικών απειλών. Στις πρακτικές ασφάλειας, ο

³⁷B. Buzan, O. Wæver, J.de Wilde, 1998, Security: A New Framework for Analysis

πολιτικός και κοινωνικός προσδιορισμός μιας κοινότητας και ο τρόπος ζωής της αναπτύσσονται ως απάντηση σε μια υπαρξιακή απειλή. Η κοινότητα ορίζει αυτό που θεωρεί ότι είναι η καλή ζωή μέσω της πραγμάτωσης, εξ αντιδιαστολής, μορφών κοινωνικού κινδύνου όπως για παράδειγμα ο εγκληματίας, ο ψυχικά άρρωστος, ο παράνομος μετανάστης κ.λπ. Δηλαδή, οι λόγοι κινδύνου και οι πρακτικές ασφάλειας αντλούν την πολιτική τους σημασία από την ικανότητά τους να παρακινούν τους ανθρώπους να συμμετάσχουν σε μια πολιτική κοινότητα και να στηρίζουν -ή να αμφισβητούν- την πολιτική εξουσία με βάση την αναγνώριση των κινδύνων.³⁸

Ένα χαρακτηριστικό εν προκειμένω παράδειγμα είναι η συντηρητική προσέγγιση, που θεωρεί την πολυπολιτισμικότητα ως αιτία της κοινωνικής αποσύνθεσης. Μεσολαβεί στην διαφοροποίηση ανάμεσα σε “αυτούς” και σε “εμάς”, εντοπίζοντας άλλους πολιτισμούς που θέτουν σε κίνδυνο την επιβίωση της δικής μας, εθνικής, κουλτούρας. Η μετανάστευση αναγνωρίζεται ως ένας από τους κύριους παράγοντες αποδυνάμωσης της εθνικής παράδοσης και της κοινωνικής ομοιογένειας. Θεωρείται ως εσωτερικός και εξωτερικός κίνδυνος για την επιβίωση της εθνικής κοινότητας/ταυτότητας ή ακόμη και του δυτικού πολιτισμού εν συνόλω. Αυτός ο λόγος αποκλείει τους μετανάστες από τον κανονικό ιστό της κοινωνίας, όχι απλώς ως ξένους/αλλοδαπούς, αλλά ως επικίνδυνα άτομα για την διατήρηση του κοινωνικού ιστού. Η συζήτηση αυτή θέτει το βασικό ερώτημα σχετικά με το μέλλον της εθνικής κοινότητας ως επιλογή υπέρ ή κατά της μετανάστευσης. Αλλά δεν είναι μια ελεύθερη επιλογή, επειδή μια επιλογή υπέρ της μετανάστευσης μεταφράζεται ως επιλογή ενάντια στην επιβίωση της ίδιας της κοινότητας. Αυτό που επιχειρείται είναι να τονισθεί πως, η ύπαρξη και ενίσχυση της εθνικής κοινότητας, ως ομοιογενούς εθνικής κοινότητας, μπορεί να αποκατασταθεί και διατηρηθεί στις μέρες μας μέσω του αποκλεισμού εκείνων των μεταναστών που προσδιορίζονται και ως πολιτιστικοί αλλοδαποί.

Θα μπορούσε από κάποιους να ειπωθεί πως η ασφαλειοποίηση της μετανάστευσης δεν είναι κάτι ευρύ, αλλά περιορίζεται μόνο στο πλαίσιο της ρητορικής ή της δράσης ορισμένων παραγόντων ή φορέων, όπως για παράδειγμα τα ακροδεξιά κόμματα σε ορισμένα ευρωπαϊκά Κ-Μ.Η πραγματικότητα ωστόσο είναι πως, η διαδικασία αυτή έχει περιλάβει πολλούς παράγοντες όπως, οι εθνικές κυβερνήσεις, τα ευρωπαϊκά αστυνομικά σώματα, οι ευρωπαϊκοί Οργανισμοί (όπως

³⁸ Jef Huysmans, 2006, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, chapter 4

Frontex και Europol), τα μέσα ενημέρωσης, κ.λπ. Η ασφαλειοποίηση της μετανάστευσης είναι δομική επίδραση μιας πληθώρας πρακτικών. Αν θέλει κανείς να ερμηνεύσει πώς δημιουργήθηκε αυτή η δομική επίδραση από τους εμπλεκόμενους πολιτικούς, επαγγελματικούς και κοινωνικούς παράγοντες, πρέπει να επικεντρωθεί στην σχέση μεταξύ αυτών των παραγόντων και των πρακτικών που εφαρμόζουν. Σημαντικό είναι επίσης να εξετάσουμε και το πώς η διαδικασία της ασφαλειοποίησης εμπλέκεται και αλληλοεπιδρά με την διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ειδικότερα, υποστηρίζεται ότι η ασφαλειοποίηση της μετανάστευσης στην ΕΕ και στα Κ-Μ της έχει αναπτυχθεί με βάση τρία σχετικά θέματα: εσωτερική ασφάλεια, πολιτιστική ασφάλεια και κρίση του κράτους πρόνοιας.

Μετανάστευση και εσωτερική ασφάλεια

Η ασφάλεια είναι μια πολιτικά ισχυρή έννοια, αλλά στερείται καθολικού ή γενικά αποδεκτού ορισμού. Η ίδια η ασφάλεια μπορεί να είναι ένας διφορούμενος όρος για κατανόηση, ιδιαίτερα όταν την συσχετίζουμε με διαφορετικές έννοιες και σε διαφορετικές πλαίσια. Με την διεύρυνση των μελετών ασφάλειας τις τελευταίες δεκαετίες, οι θεωρίες και οι ορισμοί για την ασφάλεια ποικίλουν. Λαμβάνοντας υπόψη αυτό το κριτήριο, η επιχειρηματολογία του Baldwin³⁹ παρέχει την αρχική γραμμή σκέψης, η οποία υποστηρίζει ότι, η ασφάλεια συνεπάγεται θεμελιωδώς την επιβίωση του κράτους. Μια μιλιταριστική αντίληψη απειλής, επηρεασμένη σε μεγάλο βαθμό από τα συμβατικά παραδείγματα που κυριάρχησαν στην βιβλιογραφία του τομέα της ασφάλειας κατά την διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου.

Ωστόσο, εάν κάποιος σκοπεύει να αναγνωρίσει τις διευρυμένες διαστάσεις του όρου/πεδίου της ασφαλείας, οι οποίες δεν έχουν αλλάξει στην φυσική τους κατάσταση, αλλά έχουν μόνο καθορισθεί και οριοθετηθεί διαφορετικά στην ουσία τους, τότε ο ορισμός της ασφάλειας θα πρέπει να διαφέρει από αυτόν που εθεωρείτο κατά την διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, δηλαδή: *“Η οικονομική ασφάλεια, η περιβαλλοντική ασφάλεια, η ασφάλεια ταυτότητας, η κοινωνική ασφάλεια και η στρατιωτική ασφάλεια είναι διαφορετικές μορφές ασφάλειας, όχι θεμελιωδώς διαφορετικές έννοιες”*. Εδώ ο Baldwin έρχεται να συμπληρώσει ότι: *“Ως εκ τούτου, η ασφάλεια δεν συνδέεται απαραίτητα μόνο με την επιβίωση, αλλά μάλλον με την δυνατότητα ελεύθερης επιδίωξης ανεξαρτησίας ή προστασίας βασικών εσωτερικών*

³⁹ D.A. Baldwin, The Concept of Security, Review of International Studies, 1997, σελ. 5-20

συμφερόντων”⁴⁰. Μάλιστα συνεχίζει την συλλογιστική του και πηγαίνοντας παραπέρα και επισημαίνοντας πως: “η ασφάλεια, για το λόγο αυτό συνεπάγεται όχι μόνο την προστασία από στρατιωτικές απειλές, αλλά την διαχείριση μιας μεγάλης ποικιλίας διαφορετικών κινδύνων που έχουν επιπτώσεις στην πολιτική, οικονομική και κοινωνική ευημερία των κρατών και των λαών τους”⁴¹.

Η διεύρυνση λοιπόν του όρου και του περιεχομένου της ασφάλειας, έρχεται να συμπεριλάβει και την διαχείριση και συνακόλουθα αντιμετώπιση του προσφυγικού/μεταναστευτικού φαινομένου. Η ασφαλειοποίηση της εσωτερικής αγοράς είναι η βασική δυναμική, μέσω της οποίας εμπλέκεται η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με την ασφαλειοποίηση της μετανάστευσης. Το κεντρικό της στοιχείο είναι η υπόθεση ότι, μετά την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, οι διακρατικές ροές αγαθών, κεφαλαίων, υπηρεσιών και ανθρώπων θα έθεταν υπό αμφισβήτηση την δημόσια τάξη, ασφάλεια και το κράτος δικαίου. Αυτή η διασύνδεση έχει κατασκευαστεί τόσο επιτυχώς που έχει αποκτήσει το καθεστώς της κοινής λογικής.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Single European Act) όρισε την ελεύθερη κυκλοφορία με όρους κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα: η εσωτερική αγορά είναι “ένας χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης” (ΕΕΠ, άρθρο 13)⁴². Στον απόηχο της ΕΕΠ, οι πολιτικές της Ένωσης συνέδεσαν γρήγορα την κατάργηση του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα με την ανάγκη ενίσχυσης των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα. Ο συλλογισμός μπορεί να συνοψιστεί ως εξής: αν μειώσουμε τους εσωτερικούς ελέγχους, τότε θα πρέπει να εναρμονίσουμε και να ενισχύσουμε τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, για να εγγυηθούμε επαρκές επίπεδο ελέγχου για το ποιος και τι μπορεί νόμιμα να εισέλθει στον χώρο της ελεύθερης κυκλοφορίας.

Είναι χαρακτηριστικό εδώ το περιεχόμενο του άρθρου 7 της Συμφωνίας Σένγκεν, που ορίζει ότι:

“Τα μέρη θα καταβάλουν κάθε προσπάθεια να συντονίσουν το συντομότερο δυνατό τις πολιτικές τους στον τομέα των θεωρήσεων για να αποφευχθούν οι αρνητικές συνέπειες που θα μπορούσε να έχει η ελάφρυνση των ελέγχων στα κοινά σύνορα όσον αφορά την

⁴⁰ D.A. Baldwin, The Concept of Security, Review of International Studies, 1997, σελ. 5-20

⁴¹ D.A. Baldwin, The Concept of Security, Review of International Studies, 1997, σελ. 5-20

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>

*μετανάστευση και την ασφάλεια. Λαμβάνουν, πριν από την 1η Ιανουαρίου 1986, ει δυνατόν, τα απαραίτητα μέτρα για να εφαρμόσουν τις διαδικασίες τους σχετικά με τη χορήγηση των θεωρήσεων και την είσοδο προσώπων στο έδαφός τους, λαμβάνοντας υπόψη ότι υπάρχει ανάγκη προστασίας του συνόλου των εδαφών των πέντε κρατών κατά της παράνομης μετανάστευσης και των δραστηριοτήτων που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο την ασφάλεια”.*⁴³

Η σχέση μεταξύ της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και της ενίσχυσης των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα βασίζεται στην διπλή υπόθεση ότι, ο έλεγχος της παράνομης κυκλοφορίας αγαθών, υπηρεσιών και προσώπων γίνεται κυρίως στα σύνορα και ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων συνίσταται στην κατάργηση των συνοριακών ελέγχων. Παρόλο που αυτές τις υποθέσεις τις συμμερίζονται αρκετοί, είναι παρόλα αυτά αμφισβητήσιμες. Για παράδειγμα, οι αστυνομικοί έλεγχοι (π.χ. έλεγχος ταυτότητας/στοιχείων) αυξήθηκαν μετά την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε ορισμένες χώρες της ΕΕ. Οι έλεγχοι στα σύνορα αντικαταστάθηκαν από αύξηση τόσο των τυχαίων, όσο και των στοχευμένων ελέγχων στο εσωτερικό των Κ-Μ. Εν τέλει, η διασύνδεση των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων της ΕΕ διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην παραγωγή της διάχυσης του κοινωνικοοικονομικού σχεδίου της εσωτερικής αγοράς σε ένα έργο εσωτερικής ασφάλειας.

Οι ραγδαίες όμως εξελίξεις του προσφυγικού/μεταναστατευτικού και ιδιαίτερα από το 2015 και μετά που ακολούθησαν τα παραπάνω στάδια, στον τομέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης και μετά από μια περίοδο σχετικής ηρεμίας, έδωσαν εκ νέου ώθηση και νέα επιχειρήματα σχετικά με την μέσα από όρους ασφάλειας.

Έντονες συζητήσεις έχουν θέσει και πάλι την μετανάστευση στο επίκεντρο του δημόσιου διαλόγου. Οι πολίτες και οι ηγέτες της ΕΕ συζητούν και θα λέγαμε πως προσπαθούν να αποφασίσουν για το εάν η μετανάστευση στην ΕΕ αποτελεί πρόβλημα ή λύση. Πολλοί πολίτες της ΕΕ φοβούνται ότι, οι μετανάστες θα φέρουν κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά προβλήματα στην πατρίδα τους. Ο φόβος της μετανάστευσης που αισθάνονται πολλοί στην ΕΕ οφείλεται και σε ένα βαθμό στην παραπληροφόρηση που έχει αναπτυχθεί γύρω και σχετικά με αυτό το φαινόμενο. Πολλά από τα μέσα ενημέρωσης παρουσιάζουν την μετανάστευση με αρνητικό τρόπο, γεγονός που τροφοδοτεί τον φόβο στον ντόπιο πληθυσμό. Οι πολίτες έχουν

⁴³Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 239 της 22/09/2000 σ. 0013 - 0018

την αίσθηση ότι υπάρχει κάποιου είδους εισβολή. Ο αντίκτυπος των αρνητικών ειδήσεων για τους μετανάστες παρακινεί τα άτομα να επικοινωνήσουν με τους εκλεγμένους αντιπροσώπους τους, ζητώντας τους να υιοθετήσουν αυστηρές και πιο περιοριστικές πολιτικές. Οι πολίτες της ΕΕ αντιμετωπίζουν επίσης την μετανάστευση ως απειλή για την πολιτιστική, θρησκευτική και εθνική ταυτότητα της κοινωνίας τους. Αυτός ο φόβος βασίζεται εν μέρει σε συγκεκριμένα παραδείγματα, όπως ο ανταγωνισμός για στέγαση χαμηλού κόστους ή η ανάγκη για ποιοτικά σχολεία σε περιοχές με μεγάλη ποικιλία αλλοδαπών εθνοτήτων. Εν ολίγοις, πολλοί Ευρωπαίοι πολίτες εκφράζουν ένα απροσδιόριστο αίσθημα αβεβαιότητας και ανησυχίας για το μέλλον τους, το οποίο συνδέεται με την μετανάστευση. Πιστεύουν επίσης ότι, οι μετανάστες θα τους πάρουν τις δουλειές, θα εργάζονται με χαμηλότερους μισθούς, θα υποβαθμίσουν την πολιτιστική και εθνική τους κουλτούρα. Αυτές οι απόψεις των πολιτών της ΕΕ έχουν και πολιτικές συνέπειες. Είναι χαρακτηριστική η άνοδος τα τελευταία χρόνια πολιτικών κομμάτων, φορέων, οργανώσεων και άλλων σχηματισμών που στο επίκεντρο της ρητορικής τους έχουν το μεταναστευτικό και την δαιμονοποίησή του. Είναι επίσης αυξανόμενα τα φαινόμενα ρατσιστικής βίας και ξενοφοβίας που λαμβάνουν χώρα σε πολλά από τα Κ-Μ της ΕΕ.

Αυτά τα αισθήματα ανασφάλειας τα οποία ο έξω κόσμος αντιλαμβάνεται ως απειλή, σχετίζονται με παράγοντες που μερικές φορές μικρή σχέση έχουν με την μετανάστευση. Αυτοί οι παράγοντες περιλαμβάνουν και την πεποίθηση της δυσκολίας παροχής του βαθμού της απαιτούμενης ασφάλειας και την αντίληψη ότι, τα άτομα και όχι τα κράτη αισθάνονται ότι απειλούνται από προβλήματα όπως η τρομοκρατία και η εξάπλωση των μολυσματικών ασθενειών. Η αδυναμία επίλυσης διαρθρωτικών προβλημάτων στην ευρωπαϊκή οικονομία και η υψηλή ανεργία στην Ευρώπη είναι ένας άλλος παράγοντας που συμβάλλει στα αρνητικά συναισθήματα για την μετανάστευση. Η κακή λειτουργία της αγοράς εργασίας εμποδίζει την ένταξη και οδηγεί σε κοινωνικό αποκλεισμό, ο οποίος επηρεάζει τόσο τα μέλη του Κ-Μ υποδοχής όσο και τους ίδιους τους μετανάστες.⁴⁴

Εκτός από αυτό το πρόβλημα των πόρων, το αρνητικό συναίσθημα των τοπικών πληθυσμών προς τους μετανάστες έχει γίνει εμφανές τα τελευταία χρόνια της μεταναστευτικής κρίσης σε Κ-Μ που δέχθηκαν την μεγαλύτερη πίεση και βάρος διαχείρισης του μεταναστευτικού. Έτσι, σε Κ-Μ όπως η Γερμανία, η Ουγγαρία, η

⁴⁴ M. Canoy, 2006, "Migration and public perception." Bureau of European Policy Advisers (BEPA).

Ελλάδα, η Ιταλία υπήρξε εμφανές το αρνητικό συναίσθημα. Η “Εναλλακτική για την Γερμανία” (AfD) και οι Ultras στην Γερμανία, τα ισχυρά αντιμεταναστευτικά κόμματα που αναδύθηκαν στην Ουγγαρία, την Ελλάδα, και την Ιταλία κέρδισαν σε πολιτική δύναμη και υποστηρίξη των τοπικών πληθυσμών καθώς κλιμακωνόταν η κρίση. Αυτή η αρνητική αντίληψη πηγάζει από την αντίληψη ότι, χιλιάδες μετανάστες εισέρχονται στις πόλεις και στην ύπαιθρο με ανεξέλεγκτο και μη διαχειρίσιμο τρόπο. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις υπερτερούν αριθμητικά των ίδιων των γηγενών πληθυσμών. Έτσι, οι τοπικοί πληθυσμοί διάκεινται όλο και περισσότεροι εναντίον της μετανάστευσης και υποστηρίζουν προσεγγίσεις μεγαλύτερης ασφάλειας και μεγαλύτερου ελέγχου των συνόρων για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Κατά συνέπεια και καθώς αυτές οι αντιλήψεις αυξάνονται, τόσο αυξάνεται και η επιρροή που έχουν αυτά τα τοπικά αισθήματα στις κρατικές μεταναστευτικές πολιτικές.

Ο έλεγχος λοιπόν των συνόρων και η δυνατότητα παρακολούθησης της μετανάστευσης είναι επομένως μια θεμελιώδης ανησυχία που εμβαθύνει στην ρεαλιστική έννοια της κρατικής κυριαρχίας. Οι μη ρυθμιζόμενες μεταναστευτικές ροές για αυτούς τους λόγους είναι ιδιαίτερα ευαίσθητες και αντιμετωπίζονται στο πλαίσιο της ασφαλείας. Άλλες ρεαλιστικές προσεγγίσεις επεσήμαναν επίσης την πιθανότητα αυξημένων ποσοστών εγκληματικότητας ή δημιουργίας ισχυρών οργανωμένων εγκληματικών δικτύων, που μπορεί να αμφισβητήσουν τον έλεγχο και την εξουσία του κράτους υποδοχής.

Ένα κρίσιμο ζήτημα που προέκυψε, ως απότοκο της κρίσης, ήταν και η σαφής έλλειψη συνοχής και αλληλεγγύης της ΕΕ για την αντιμετώπισή της. Αυτές οι διαφορετικές θεωρήσεις και αντιμετώπιση προκάλεσαν διαφωνίες και πόλωσαν το εσωτερικό της ΕΕ. Καθώς η κρίση συνεχίζει να εκτυλίσσεται, ίσως όχι με την ίδια ένταση, το χάσμα έχει διευρυνθεί, με περισσότερα Κ-Μ να απομακρύνονται από την νομοθετική πολιτική της ΕΕ, προς πιο περιοριστικά μέτρα. Αυτή η έλλειψη συνοχής όχι μόνο δημιούργησε έντονη δυσπιστία μεταξύ των ίδιων των Κ-Μ της ΕΕ, αλλά είχε επίσης άμεσο αντίκτυπο στην αποτελεσματικότητα της νομοθεσίας της ΕΕ.

Όπως είναι αυταπόδεικτο, η παγκόσμια φτώχεια και οι συγκρούσεις δεν υπακούουν στα εθνικά σύνορα και ως εκ τούτου, η ΕΕ δεν μπορεί να επιλύσει μόνη της την μεταναστευτική κρίση. Ωστόσο, με βάση την ιδρυτική αρχή της ΕΕ, η Ευρώπη πρέπει να είναι ένα ασφαλές καταφύγιο για τους ανθρώπους που έχουν ανάγκη. Η έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας εισήχθη σε ένα ευρύτερο κοινό στην

Έκθεση Ανθρώπινης Ανάπτυξης του UNDP το 1994⁴⁵ και έκτοτε παρέμεινε ως σχετική έννοια για την αντιμετώπιση των τρεχόντων ζητημάτων ασφάλειας στον κόσμο. Πολλές από τις δυτικές χώρες, συμπεριλαμβανομένης της ΕΕ, συμπεριέλαβαν τον στενό ορισμό της ανθρώπινης ασφάλειας: ελευθερία από βίαιες απειλές για άτομα και κοινότητες, για την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας τους. Επίσημα η ΕΕ συμπεριέλαβε την έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας στις πολιτικές της και το 2003 υιοθέτησε την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας ('European Security Strategy').⁴⁶ Έκτοτε, οι έννοιες της ανθρώπινης ασφάλειας αποτελούν μέρος πολλών προγραμμάτων εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.

Κατά την εξέταση της έννοιας της ανθρώπινης ασφάλειας στις δράσεις της ΕΕ σχετικά με την μεταναστευτική κρίση, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι στο νέο παγκόσμιο πλαίσιο οι πολιτικές ασφάλειας της ΕΕ θα πρέπει να αλλάξουν περισσότερο από την εστίαση στην ασφάλεια των κρατών, στην ανθρώπινη ασφάλεια. Στο περιβάλλον ασφαλείας στην μετά τον Ψυχρό Πόλεμο εποχή, οι τρέχουσες δυνατότητες ασφαλείας, που αποτελούνται κυρίως από τις στρατιωτικές δυνάμεις, δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις πραγματικές ανάγκες ασφάλειας που αντιμετωπίζει σήμερα ο κόσμος. Η έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας λαμβάνει υπόψη τα τρέχοντα ζητήματα ασφάλειας για τον άνθρωπο και η αναγνώριση αυτή απεικονίζεται στο κείμενο της ΕΣΑ. Οι πέντε βασικές απειλές που διατυπώνονται στην ΕΣΑ δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν με καθαρά στρατιωτικά μέσα, επειδή καμία από αυτές δεν είναι καθαρά στρατιωτικό ζήτημα. Επίσης, αυτές οι απειλές δεν είναι πραγματικότητα μόνο για την Ευρώπη, αλλά είναι παγκόσμιες. Η μετακίνηση πληθυσμών είναι τυπικό χαρακτηριστικό των λεγόμενων “νέων πολέμων” και ένας από τους συντελεστές που δημιουργούν απειλές όπως η μετανάστευση, είναι αυταρχικά κράτη και αυτό γίνεται εύκολα αντιληπτό όταν ληφθούν υπόψη οι χώρες προέλευσης των μεταναστών: Συρία, Ιράκ, Λιβύη, Αφγανιστάν, Πακιστάν.

Η προσέγγιση της ανθρώπινης ασφάλειας, ως μέρος της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας της ΕΕ σημαίνει ότι, θα πρέπει να συμβάλλει στην προστασία κάθε ατόμου που έχει ανάγκη και όχι μόνο να επικεντρώνεται στη στρατιωτική άμυνα των Κ-Μ και των συνόρων της. Η ΕΕ θα πρέπει τελικά να

⁴⁵UNDP. 1994. Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security. <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>.

⁴⁶ 'European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World' was adopted in 2003 and reviewed in 2008.

ενεργήσει με τρόπο που να σέβεται τις διεθνείς δεσμεύσεις και αξίες της, διασφαλίζοντας παράλληλα τα σύνορά της.

Υπάρχουν τρεις λόγοι για τους οποίους η ΕΕ πρέπει να προωθήσει περισσότερο την έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας. Πρώτον, η ΕΕ ως υποστηρικτής των δημοκρατικών αξιών και του κράτους δικαίου θα πρέπει, επίσης, να προάγει την κοινή ανθρωπιά. Η προστασία της ανθρώπινης ασφάλειας θα πρέπει να βασίζεται στην ηθική, καθώς όλες οι ανθρώπινες ζωές πρέπει να έχουν την ίδια αξία και να μην χάνουν την αξία τους σε καταστάσεις κρίσης. Ο δεύτερος λόγος βασίζεται στη νομοθεσία, καθώς όλα τα Κ-Μ της ΕΕ έχουν υπογράψει και επικυρώσει την Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ και ως εκ τούτου έχουν επίσης νομική υποχρέωση να προστατεύουν αυτά τα δικαιώματα. Τέλος, ο τρίτος λόγος έχει να κάνει με το συμφέρον των ίδιων των Ευρωπαίων, καθώς οι ζωές των Ευρωπαίων δεν είναι θα είναι ασφαλείς αν δεν είναι ασφαλείς και οι ζωές των άλλων.

Μια επαρκής εννοιολόγηση της ανθρώπινης ασφάλειας για την ΕΕ θα ήταν η σύνδεση της ανθρώπινης ασφάλειας με την εθνική ασφάλεια, και όχι η μία απέναντι στην άλλη. Τα Κ-Μ πρέπει να αναγνωρίσουν ότι η ΕΕ δεν θα είναι ασφαλής μέχρι να γίνει η γειτονιά της Ευρώπης ασφαλής. Επί του παρόντος, η έλλειψη βούλησης προκαλεί και την έλλειψη συνεργασίας. Ενώ η προσέγγιση της ανθρώπινης ασφάλειας υπογραμμίζει τις προληπτικές ενέργειες που πρέπει να αναλαμβάνονται, είναι σαφές ότι ούτε η διεθνής κοινότητα, ούτε η ΕΕ έχουν ενεργήσει με αυτόν τον τρόπο σε κάποιες από τις κύριες τρίτες χώρες προέλευσης μεταναστών όπως το Ιράκ, η Συρία ή το Αφγανιστάν. Η μεταναστευτική κρίση δεν πρόκειται να τελειώσει στο εγγύς μέλλον και η ΕΕ θα πρέπει να την αντιμετωπίζει μέσω της προσέγγισης της ανθρώπινης ασφάλειας, διασφαλίζοντας την ασφάλεια των μεταναστών, αλλά λαμβάνοντας υπόψη και την ασφάλεια της ίδιας της ΕΕ. Ωστόσο, η έλλειψη κοινής προσέγγισης σε επίπεδο Κ-Μ καθιστά δύσκολη την αντιμετώπιση αυτών των πολιτικών στην πράξη. Μολονότι η ΕΕ δεν ευθύνεται εξ αρχής για την πρόκληση της κρίσης, δεν ενήργησε με προληπτικό τρόπο. Πριν από την μεταναστευτική κρίση, πολλοί από τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής της ΕΕ θεωρούσαν την μετανάστευση ως ζήτημα ανθρώπινης ασφάλειας, αλλά τώρα η συζήτηση καθώς και η εφαρμογή νέων πολιτικών, έχει στραφεί στο να βλέπει την μετανάστευση ως ζήτημα εθνικής ασφάλειας.

Κεφάλαιο τρίτο

Προβλέποντας το μέλλον στην μετανάστευση

Η πρόβλεψη των μελλοντικών μεταναστευτικών τάσεων είναι δύσκολη επειδή τα μοντέλα πρόβλεψης δεν είναι σε θέση να συλλάβουν την πληθώρα κοινωνικών, πολιτικών, δημογραφικών, οικονομικών, περιβαλλοντικών και τεχνολογικών παραγόντων που στηρίζουν και διαμορφώνουν θεμελιωδώς τις διαδικασίες μετανάστευσης. Μια προοπτική προσέγγιση θα μπορούσε να βασίζεται στην χρήση διαφόρων σεναρίων για το πώς θα μπορούσε αν εξελιχθεί μελλοντικώς η κατάσταση. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό κατά την αντιμετώπιση σύνθετων και πολιτικοποιημένων ζητημάτων όπως είναι η μετανάστευση.

Η έμφαση σε μια καλύτερη μέτρηση/καταγραφή της δυναμικής της μετανάστευσης και η ζήτηση για ποσοτικές προβλέψεις των μελλοντικών μεταναστευτικών ροών αυξάνεται τα τελευταία χρόνια. Τέτοιες προβλέψεις είναι απαραίτητες για την οικοδόμηση μιας θεσμικής ικανότητας πρόβλεψης και συναφώς προετοιμασίας για πιθανές μελλοντικές κρίσεις και παραγωγής πολιτικών καλύτερα προσαρμοσμένων στις μελλοντικές τάσεις.

Η μελλοντική πολιτική για την μετανάστευση στην ΕΕ θα πρέπει να βασίζεται σε μακροπρόθεσμες μεταναστευτικές τάσεις και θα πρέπει να τονίζει την σημασία της συνοχής μεταξύ της μετανάστευσης και άλλων τομέων πολιτικής. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής πρέπει να κοινοποιούν προσεκτικά τις προσπάθειές τους για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που προκύπτουν από την μετανάστευση, αλλά από την άλλη ο ρόλος των μεταναστευτικών πολιτικών από μόνες τους δεν πρέπει να υπερεκτιμάται, καθώς υπάρχουν πολλοί άλλοι παράγοντες που καθορίζουν τις μεταναστευτικές ροές που δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των μεταναστευτικών πολιτικών (συμπεριλαμβανομένων, αλλά όχι περιοριζόμενων στην ανάπτυξη, την ζήτηση εργασίας, την πρόνοια και τις εξωτερικές πολιτικές). Τα αποτελέσματα της ένταξης των μεταναστών θα εξαρτηθούν από τομείς πολιτικής που υπερβαίνουν τις πολιτικές ένταξης. Έτσι, το επίπεδο προσοχής που δίνουν οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής σε συγκεκριμένες μεταναστευτικές ροές δεν θα πρέπει να καθορίζεται από την αυξημένη προσοχή των μέσων ενημέρωσης και της πολιτικής στην προσφυγική και την παράνομη μετανάστευση, καθώς έρχεται σε αντίθεση με τις πιο ουσιαστικές

αλλά λιγότερο πολυσυζητημένες μεταναστευτικές ροές, όπως αυτή που αφορά την εύρεση εργασίας ή την οικογενειακή επανένωση⁴⁷.

Η αποτελεσματική διακυβέρνηση της μετανάστευσης απαιτεί πολυμερή συνεργασία χωρίς αποκλεισμούς, που βασίζεται σε πιο ισότιμες εταιρικές σχέσεις με τις τρίτες χώρες και με αυξημένη προσοχή στον ρόλο της διασποράς. Ένα από τα πιθανά μελλοντικά σενάρια για την θέση της ΕΕ στην παγκόσμια διακυβέρνηση της μετανάστευσης είναι ότι, δεν θα μπορέσει να διατηρήσει την επιρροή της στις σχέσεις της με τις τρίτες χώρες. Αυτή η κατάσταση, αν τελικά προκύψει, θα μπορούσε να συμβάλει σε πιο ισότιμες σχέσεις εταιρικής συνεργασίας με τις τρίτες χώρες και ενδεχομένως να διευκολύνει τις διαπραγματεύσεις για συμφωνίες επανεισδοχής.

Μακροπρόθεσμα, η ΕΕ θα πρέπει να προχωρήσει πέρα από την τρέχουσα πολιτική εστίαση που στοχεύει στην αναχαίτιση των μεταναστευτικών ροών. Θα πρέπει να υπάρξει προβληματισμός για ένα πιθανό μέλλον (ίσως όχι και πολύ μακρινό), στο οποίο η ΕΕ θα αντιμετωπίσει έλλειψη μεταναστών όλων των επιπέδων δεξιοτήτων και να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή σε άλλες τρίτες χώρες (όπως για παράδειγμα η Κίνα) με γήρανση του πληθυσμού και συρρικνούμενο εργατικό δυναμικό, που μπορεί να προσπαθήσουν να γίνουν πιο ελκυστικοί προορισμοί από την ΕΕ. Ως εκ τούτου, θα χρειασθούν νέες στρατηγικές για την προσέλκυση ατόμων με ιδιαίτερη έμφαση στους μετανάστες υψηλής ειδίκευσης από τρίτες χώρες. Αυτές οι στρατηγικές θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη όχι μόνο την ζήτηση για εργατικό δυναμικό, αλλά και την τεχνολογική καινοτομία που επηρεάζει τα συστήματα παραγωγής και υπηρεσιών. Η πρόοδος και η αποδοχή της αυτοματοποίησης που αντικαθιστά την εργασία, πιθανότατα θα επηρεασθεί από τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των προτεραιοτήτων της αγοράς εργασίας και των πολιτικών μετανάστευσης.⁴⁸

Μελλοντικές τάσεις

Σε μια εποχή ραγδαίων αλλαγών και εξελίξεων, αλλά και μεγάλης αβεβαιότητας, μια υπεύθυνη πολιτική μετανάστευσης και ένταξης πρέπει να προετοιμασθεί για το απροσδόκητο. Ενώ είναι αδύνατο να προβλεφθεί το μέλλον, είναι ωστόσο δυνατό να εξετασθεί το κατά πόσον οι τρέχουσες μεγάλες τάσεις και οι

⁴⁷© European Union, 2018 - THE FUTURE OF MIGRATION IN THE EUROPEAN UNION

⁴⁸© European Union, 2018 - THE FUTURE OF MIGRATION IN THE EUROPEAN UNION

πιθανές μελλοντικές διαταραχές, ενδέχεται να επηρεάσουν την πολιτική τα επόμενα χρόνια, αλλά να έχουν συνέπειες για τις πολιτικές του παρόντος.⁴⁹

Εκτιμάται πως, τρεις ισχυρές και διασυνδεδεμένες μεγάλες τάσεις (αυτές που ονομάζουμε megatrends) θα έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην μετανάστευση και την ένταξη τα επόμενα 10 με 15 χρόνια, παρόλο που η ακριβής έκταση και κατεύθυνση τους είναι για την ώρα δύσκολο να καθορισθεί.

- Γεωπολιτική αστάθεια και συγκρούσεις

Είναι από τις “*παραδοσιακές*” αιτίες μετανάστευσης που βασίζονται σε παράγοντες όπως η αυξανόμενη ανισότητα, η ανεργία των νέων και η πολιτική διαφθορά, καθώς και η τρομοκρατία και η ανασφάλεια. Ορισμένοι από αυτούς τους παράγοντες έχουν την δυναμική για να συνεχίσουν ή να επιταχυνθούν εάν δεν υιοθετηθεί ένας συνδυασμός προληπτικών μέτρων, υποστήριξης υποδοχής και ένταξης νομικών οδών και πολυμερούς συνεργασίας.

- Περιβαλλοντικές αλλαγές και ακραία καιρικά φαινόμενα

Αναμένεται να εκτοπίσουν εκατομμύρια ανθρώπους τα επόμενα χρόνια. Ακόμη και αν μεγάλο μέρος αυτού του είδους μετανάστευσης έχει τοπικά χαρακτηριστικά, επηρεάζοντας συγκεκριμένες περιοχές του πλανήτη, παρ’ όλα αυτά θα μπορούσε επίσης να συμβάλει σε ευρύτερη κοινωνική κατάρρευση και συγκρούσεις που θα μπορούσαν, με την σειρά τους, να πυροδοτήσουν ανεξέλεγκτα κύματα μεγάλης κλίμακας μετανάστευσης και σε μεγαλύτερες, από την περιοχή εκδήλωσης, αποστάσεις.

- Πληθυσμιακή γήρανση

Οι μεγάλες δημογραφικές αλλαγές που αναμένεται να συμβούν τις επόμενες δεκαετίες, λόγω της παγκόσμιας τάσης γήρανσης του πληθυσμού, είναι τέλος μια πολύ σημαντική τάση. Αν και η γήρανση λαμβάνει χώρα με διαφορετικούς ρυθμούς στις διάφορες γεωγραφικές περιοχές, οι χώρες που γερνούν πιο γρήγορα θεωρείται πολύ πιθανό πως θα θελήσουν να χρησιμοποιήσουν την μετανάστευση ως παράγοντα που θα επιβραδύνει τις συνέπειες της γήρανσης του πληθυσμού τους. Ωστόσο, είναι αβέβαιο πόση μετανάστευση θα απαιτήσουν αυτές οι γηρασμένες οικονομίες σε ένα μάλιστα δυναμικό πλαίσιο αυξανόμενης αυτοματοποίησης, εικονικής εργασίας και

⁴⁹©OECD • Towards 2035 STRATEGIC FORESIGHT Making Migration and Integration Policies Future Ready

αυξημένης απασχολησιμότητας εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας. Είναι δε αβέβαιο αν η προσφορά εργασίας που είναι διαθέσιμη στις χώρες προέλευσης θα ταιριάζει με την ζήτηση δεξιοτήτων και τις ανάγκες απασχόλησης στις χώρες προορισμού.

Εκτός από αυτές τις κύριες μεγάλες τάσεις, υπάρχει κι ένας μεγάλος αριθμός βασικών αβεβαιοτήτων και πιθανών διαταραχών, που θα μπορούσαν επίσης να επηρεάσουν σημαντικά το μέλλον της μετανάστευσης τα επόμενα χρόνια:

- Τεχνολογικές Αλλαγές
- Αλλαγή στον σκοπό της μετανάστευσης και της ένταξης
- Νέοι δρώντες
- Μετατόπιση κατευθύνσεων μετανάστευσης

Συμπεράσματα

Στον σημερινό κόσμο, η διεθνής μετανάστευση είναι ένα από τα βασικά φαινόμενα που χαρακτηρίζουν την παγκοσμιοποίηση, αναπόφευκτη συνέπεια της μετάβασης της κοινωνίας σε ένα μεταβιομηχανικό στάδιο ανάπτυξης, καθώς και πηγή προβλημάτων και ευκαιριών για όλη την ανθρωπότητα. Η ανάπτυξη της παγκοσμιοποίησης και ο εκδημοκρατισμός της δημόσιας ζωής συνέβαλε σε πολύ μεγαλύτερες ευκαιρίες μετακίνησης ανθρώπων μεταξύ χωρών, εντείνοντας σημαντικά τις μεταναστευτικές διαδικασίες, που αποτελούν την πορεία ή την πορεία κάθε μεταναστευτικού φαινομένου, την συνεπή αλλαγή σταδίων, περιόδων και καταστάσεων.

Στη διεύρυνση της διεθνούς ατζέντας ασφάλειας της μετά τον ψυχρό πόλεμο, η μετανάστευση, οι μετανάστες και το άσυλο έχουν γίνει ένα από τα φαινόμενα σε σχέση με τα οποία αρθρώνεται ένα γενικό αίσθημα ανασφάλειας. Η παράνομη μετανάστευση γίνεται πηγή ανασφάλειας όχι μόνο για τους ίδιους τους μετανάστες, αλλά και για τα μέλη των κοινοτήτων και των κρατών υποδοχής, αυξάνοντας τον φόβο και το άγχος για αυτό το είδος ανθρώπινης κινητικότητας. Όπως αναφέρεται στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας του 2003, το περιβάλλον μετά τον Ψυχρό Πόλεμο χαρακτηρίζεται από τα ολοένα και πιο ανοιχτά σύνορα, στα οποία οι εσωτερικές και εξωτερικές πτυχές της ασφάλειας συνδέονται άρρηκτα και είναι προς το ευρωπαϊκό συμφέρον να υπάρχουν καλά διοικούμενα σύνορα (βλ. Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, 2003). Στην περίπτωση της ΕΕ, η μετανάστευση και οι μετανάστες είναι θέματα εξαιρετικά πολιτικοποιημένα, αλλά και ειδωμένα μέσα από το πρίσμα της ασφάλειας και ως εκ τούτου, συχνά, συζητούνται σε συνδυασμό με τις επιπτώσεις τους στην ασφάλεια.

Η ΕΕ αντιμετωπίζει την μετανάστευση ως περίπλοκο και προβληματικό ζήτημα που έχει αυξήσει την κοινωνική και πολιτική συζήτηση. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένας ισχυρός κόμβος για τις μεταναστευτικές ροές. Η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ βασίζεται, κυρίως, σε περιοριστικά και ελεγκτικά μέτρα. Η εφαρμογή αυτών των μέτρων είναι ένα αρκετά σοβαρό πολιτικό, οικονομικό και νομικό πρόβλημα. Συνήθως, η διεθνής μετανάστευση συμβαίνει όταν υπάρχει μεγάλη αντίθεση μεταξύ των επιπέδων οικονομικής ανάπτυξης και του ρυθμού φυσικής ανάπτυξης των χωρών προέλευσης και των χωρών υποδοχής, χωρίς φυσικά να παραβλέπονται και άλλοι παράγοντες όπως: εμπόλεμες καταστάσεις, εμφύλιες συρράξεις, κλιματική αλλαγή. Η μεταναστευτική πολιτική και οι νομικοί κανόνες στην ΕΕ επικεντρώνονται σε μια

συστηματική προσέγγιση. Ο έλεγχος της μετανάστευσης και η υποδοχή των μεταναστών συντονίζονται με την παροχή στέγης, προσαρμογής ή ένταξής τους, καθώς και με την λήψη εξωτερικών μέτρων για τον περιορισμό και την πρόληψη της εισόδου παράνομων μεταναστών. Οι ιδιαιτερότητες της μεταναστευτικής ρύθμισης, ο βαθμός ορθότητας της μεταναστευτικής πολιτικής γενικά και της εργασίας ειδικότερα, εξαρτώνται από τα οικονομικά και πολιτικά συμφέροντα των χωρών υποδοχής και χωρών προέλευσης.

Η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ απαιτεί συνολική αναθεώρηση και εφαρμογή νέων προσεγγίσεων για την επίλυση των προβλημάτων που προκαλούνται από την παράνομη μετανάστευση. Οι ταχέως μεταβαλλόμενες μεταναστευτικές καταστάσεις μπορεί να οδηγήσουν σε νέα σημαντική πίεση στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Δε πρέπει δε να παραγνωρίζεται ότι, οποιοδήποτε Κ-Μ, ανεξάρτητα από την γεωγραφική του θέση, μπορεί να βρεθεί αντιμέτωπο με πολύπλοκες μεταναστευτικές προκλήσεις. Οι πρόσφατες μεταναστευτικές ροές και η εργαλειοποίηση του μεταναστευτικού από απολυταρχικά καθεστώτα (π.χ. Τουρκία, Λευκορωσία), με στόχο ουσιαστικά την αποσταθεροποίηση της ΕΕ και των Κ-Μ της είναι ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα. Οι καθιερωμένες διαδρομές, όπως η Κεντρική Μεσόγειος, γνώρισαν νέα άνοδο το 2021. Η κρίση στο Αφγανιστάν μπορεί να αυξήσει περαιτέρω τον κίνδυνο αναγκαστικού εκτοπισμού, μεταναστευτικών ροών στην περιοχή και παράνομης διακίνησης μεταναστών προς την ΕΕ.

Παρ' όλα αυτά, αν και έχουν περάσει ορισμένα χρόνια από την μεταναστευτική κρίση του 2015, η ΕΕ δεν έχει κατορθώσει να μεταρρυθμίσει, στον βαθμό που είναι απαραίτητο, τους θεσμούς της και, ως εκ τούτου, εξακολουθεί να παραμένει ευάλωτη στις μεταναστευτικές ροές. Τα διαφορετικά συμφέροντα μεταξύ των Κ-Μ είναι σίγουρα ένας ανασταλτικός παράγοντας στην προσπάθεια αυτή. Από την άλλη, δεν μπορεί να είναι αποδεκτό για πολύ ακόμη πως, τα Κ-Μ των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ θα συνεχίσουν να σηκώνουν το κύριο βάρος της μεταναστευτικής πολιτικής της Ένωσης. Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων από μόνη της δεν μπορεί και δεν πρέπει να αποτελέσει την πολιτική απάντηση στην αντιμετώπιση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ. Η δογματική θα λέγαμε προσήλωση της Ευρ. Επιτροπής στην εφαρμογή του Κανονισμού Δουβίνου και του κριτηρίου της χώρας πρώτης εισόδου δεν μπορεί να συνεχίσει να αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής της ΕΕ στον τομέα αυτό και σίγουρα τα επιβαρυντικά της αποτελέσματα για τα Κ-Μ των εξωτερικών

συνόρων δεν μετριάζονται με την εθελοντική εφαρμογή της μετεγκατάστασης μεταξύ των Κ-Μ.

Η προσπάθεια θα πρέπει να κατατείνει στην πραγματοποίηση ενός ευρύτερου διαλόγου εντός της ΕΕ, σχετικά με τον ρόλο που θα πρέπει να έχει η μετανάστευση στην συγκρότηση της ευρωπαϊκής κοινωνίας συνολικά. Αν και διάφορες πρωτοβουλίες έχουν αναληφθεί, αυτές θα λέγαμε πως χαρακτηρίζονται από μονομέρεια. Ή θα προσεγγίζουν το θέμα μέσα από την οπτική των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ή μέσα από την οπτική της ασφάλειας. Το βέβαιο είναι πως, οι διάφορες αποσπασματικές προσεγγίσεις δεν μπορούν να μεταφραστούν σε μια συνεκτική και αποτελεσματική μεταναστευτική πολιτική.

Ακόμη και το γεγονός πως, η Ε.Ε. δεν έχει καταστήσει αρκετά σαφές τι σημαίνει ο «*ευρωπαϊκός τρόπος ζωής*», μπορεί να ακούγεται υπερβολικό ή ακόμη και ζήτημα άνευ σημασίας, από την άλλη όμως δείχνει αυτήν ακριβώς την έλλειψη συνεκτικής και συνολικής αντιμετώπισης στην διαχείριση του μεταναστευτικού. Είναι σημαντικό για κάθε μετανάστη που εισέρχεται στην ΕΕ να γνωρίζει ποιος είναι ο τρόπος ζωής μας, ποιοί οι βασικοί κοινωνικοί κανόνες και υποχρεώσεις, ποιές οι αξίες μας. Μια τέτοια διαδικασία πληροφόρησης είναι σίγουρο πως θα συμβάλει στην ευκολότερη και ταχύτερη προσαρμογή και ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία μας.

Λαμβάνοντας υπόψη όλα αυτά, η μελλοντική πολιτική για την μετανάστευση της ΕΕ θα πρέπει να βασίζεται σε μακροπρόθεσμες μεταναστευτικές τάσεις και θα πρέπει να τονίζει την σημασία της συνοχής μεταξύ της μετανάστευσης και άλλων τομέων πολιτικής, όπως αυτός της εξωτερικής διάστασης, μέσω της μεγαλύτερης και ενεργότερης δραστηριοποίησης της ΕΥΕΔ. Η προσπάθεια που ξεκίνησε πριν από λίγα χρόνια για διασύνδεση των δράσεων του τομέα ΔΕΥ με αυτόν της ΕΥΕΔ, θα πρέπει να αποκτήσει μεγαλύτερη δυναμική και να υλοποιηθεί στην πράξη.

Απαιτείται ένα μόνιμο σύστημα διαχείρισης των μεταναστών και υποχρεωτικότητα στην κοινή ευθύνη μεταξύ των Κ-Μ. Η ΕΕ δεν πρέπει μόνο να μετεγκαταστήσει τους μετανάστες που έχουν ήδη φτάσει παράνομα στο έδαφος της ΕΕ, αλλά και να προστατεύσει και να βοηθήσει τους ανθρώπους που έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία και στις χώρες καταγωγής τους. Η ΕΕ θα πρέπει να στοχεύει στην επιδίωξη μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής με κύριους άξονες δράσης: α) την οργάνωση και διευκόλυνση της νόμιμης μετανάστευσης και κινητικότητας, β) την πρόληψη και μείωση της παράνομης μετανάστευσης και εμπορίας ανθρώπων, γ) την ενίσχυση της αποτελεσματικής προστασίας των

εξωτερικών συνόρων της, δ) την δημιουργία ενός πραγματικά κοινού συστήματος ασύλου, ε) την προώθηση της διεθνούς προστασίας και ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης της πολιτικής ασύλου, στ) την μεγιστοποίηση του αναπτυξιακού αντίκτυπου της μετανάστευσης και της κινητικότητας.

Στο νέο Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου (PACT) γίνεται μια προσπάθεια να ληφθούν αυτά υπόψη, αλλά χρειάζεται ακόμη πολλή συζήτηση και επεξεργασία, ώστε το βάρος των μεταναστευτικών ροών να μην επιβαρύνει μόνο τα Κ-Μ στα εξωτερικά σύνορα, διακινδυνεύοντας την ασφάλειά τους και την κοινωνική συνοχή τους, αλλά να υπάρχει καταμερισμός του βάρους/ευθύνης και πολιτικές πρόληψης, εξάρθρωσης των εγκληματικών δικτύων παράνομης διακίνησης μεταναστών και αποφυγής της εργαλειοποίησης και της κατάχρησης των μεταναστευτικών πολιτικών της Ένωσης από τρίτα μέρη.

Βιβλιογραφία

- Hassner, Pierre (1991) 'Culture and Society', *The International Spectator*, vol. 26: 1, pp. 151
- Bolten, J. (1991) 'From Schengen to Dublin: the new frontiers of refugee law'. In Schengen. Internationalisation of Central Chapters of the Law on Aliens, Refugees, Privacy, Security and the Police, edited by H. Meijers. Utrecht: Kluwer, σελ. 8-36.
- Bigo, D. (2000). When two become one: internal and external securitisations in Europe. In: Kelstrup, M. & Williams, M. C. (Eds.) *International relations theory and the politics of European integration*. London, UK: Routledge.
- BIGO, D. (2002), 'Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease', *Alternatives*, Vol. 27, special issue, σελ. 63-92.
- Choucri, N. (2002) *Migration and Security: Some Key Linkages*. *Journal of International Affairs*. Volume 56 Issue 1. σελ. 97-110.
- Buzan, Barry; Wæver, Ole (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-89111-0.
- Emmers, R. (2007). Securitization. *Contemporary security studies*, σελ. 109-125.
- Huysmans, J., & Squire, V. (2009). *Migration and security*. *Handbook of Security Studies*. London: Routledge, σελ.169-179.
- Koser, K. (2011). The Impacts of the Global Economic and Financial Crisis. *Security, Insecurity and Migration in Europe*, σελ. 67-80.
- 5. Bigo. D. (2011) "Freedom and Speed in Enlarged Borderzones". In: *The Contested Politics of Mobility: Borderzones and Irregularity*. London: Routledge, σελ. 31-50
- Collins, Alan (Ed). 2013. *Contemporary Security Studies*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.
- EPSC (2017), 10 trends shaping migration, European Political Strategy Centre, European Union
- Ahouga, Y. (2018). The local turn in migration management: the IOM and the engagement of local authorities. *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- Ambrosini, M. (2018). *Irregular immigration in Southern Europe. Actors, dynamics and governance*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Triandafyllidou, A., Guidi, C., & Bartolini, L. (2018, September). Exploring the links between enhancing regular pathways and discouraging irregular migration. Discussion paper prepared for IOM Research and IRCC, Canada.
- *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies*, © OECD/ILO 2018
- Baldwin, R. (2018), "Machine learning is tearing down language barriers. What does this mean for trade?", <https://www.weforum.org/agenda/2018/09/machine-translators-are-about-to-revolutionize-world-trade/>
- de Haas, H., Vezzoli, S., Szczepanikova, A. and Crieckinge, T. (2018), *European Migrations: Dynamics, Drivers, and the Role of Policies*, JRC Science Hub: EU Policy Lab, Luxembourg

- OECD (2018), “Can we anticipate future migration flows?”, in Migration Policy Debates, No.16, <https://www.oecd.org/els/mig/migrationpolicy-debate-16.pdf>
- UNHCR (2018), Global Trends – Forced Displacements in 2017, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-globaltrends-2017.html>
- ©OECD • Towards 2035 STRATEGIC FORESIGHT Making Migration and Integration Policies Future Ready

Επίσημα έγγραφα της ΕΕ

- Official Journal (1990) Council resolution on the fight against racism and xenophobia of 29 May 1990, OJ C, 157, 27 June.
- Official Journal (1995) Council resolution on the fight against racism and xenophobia in the fields of employment and social affairs of 25 October 1995, OJ C, 296, 10 November.
- Official Journal (1996) Joint Action of 15 July 1996 adopted by the Council concerning action to combat racism and xenophobia, OJ L, 185, 24 July.
- Official Journal (1997) Council Regulation (EC) No 1035/97 establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, OJ L, 151, 10 June.
- Council of the European Union, Council Regulation (EC) No 2007/2004: Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, 26 October 2004.
- TEU (2010) Treaty on the Functioning of the European Union, Title V Area of Freedom, Security and Justice, Chapter 2 Policies on Border Check, Asylum and Immigration
- Council of the European Union, Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 29 June 2013.
- European Commission, Communication “A European Agenda on Security”, 28 April 2015.
- European Commission, Communication “A European Agenda on Migration”, 23 May 2015.
- Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code).
- Council of the European Union, EU-Turkey statement, 18 March 2016.
- European Parliament, Study “On the frontline, the hotspot approach to managing migration”, May 2016.

- European Commission, Joint Communication “Migration on the Central Mediterranean route, managing flows, saving lives”, 25 January 2017.
- European Commission (2017), White paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, COM(2017)2025
- European Commission. (2017). Toward a more efficient EU return policy. November 2017.
- Council of the European Union, Malta Declaration by the members of the European Council on the external aspects of migration: addressing the Central Mediterranean route, 3 February 2017.
- European Commission, White paper on the future of Europe – Reflections and scenarios for the EU27 by 2025, 1 March 2017.
- European Commission, Communication “The protection of children in migration”, 12 April 2017.
- © European Union, 2018 - THE FUTURE OF MIGRATION IN THE EUROPEAN UNION - Future scenarios and tools to stimulate forward-looking discussions
- <https://www.europarl.europa.eu/news/el/headlines/world/20200624STO81906/exereunontas-ta-aitia-tis-metanasteusis-giati-metanasteuoun-oi-anthropoi>
- European Parliament (2019) News: Migration a Common Challenge. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/refugees>