

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΣΠΟΥΔΕΣ»

Η Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική στην Ανατολική Μεσόγειο και η
διασύνδεσή της με το Οργανωμένο Έγκλημα. Μπορεί η μετανάστευση να
θεωρηθεί απειλή για την ασφάλεια των κρατών-μελών;

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Αργύριος Μαρκόπουλος

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή

Κωνσταντίνος Φίλης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Μαρία-Ελένη Κοππά, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου,

Χαρά Καραγιαννοπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Αργύριος Μαρκόπουλος, 2020

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.

Ευχαριστίες

Με την ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου σε όσους συνέβαλαν για την υλοποίησή της.

Ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Κωνσταντίνο Φίλη, για την πολύτιμη βοήθεια και την εμπιστοσύνη που μου έδειξε αναθέτοντάς μου το συγκεκριμένο θέμα. Οι συμβουλές του, η επιστημονική κατάρτιση και καθοδήγησή του συνέβαλαν σημαντικά στην εκπόνηση της εργασίας μου.

Συνάμα, ευχαριστώ όλους τους διδάσκοντες του Μεταπτυχιακού Προγράμματος που με βοήθησαν να αποκτήσω επιπλέον γνώσεις, εμπρίθεια σκέψης και ενδιαφέρον για την έρευνα.

Πίνακας περιεχομένων

Ευχαριστίες.....	3
Πίνακας περιεχομένων	4
Περίληψη.....	6
Abstract.....	7
Εισαγωγή.....	8
Κεφάλαιο 1 ^ο	10
Η έννοια του μετανάστη.....	10
1.1 Διάκριση των μεταναστών	10
1.1.1- Πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ζουν σε άλλη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	10
1.1.2- Μετανάστες που προέρχονται από πρώην αποικίες.....	10
1.1.3- Στρατολογημένοι εργάτες από τρίτες χώρες.....	10
1.1.4- Παράνομοι ή παράτυποι μετανάστες	11
1.1.5- Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο	11
1.2 Λόγοι Μετανάστευσης.....	12
Κεφάλαιο 2 ^ο	14
Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική.....	14
Κεφάλαιο 3 ^ο	28
Ασφάλεια-Οργανωμένο Έγκλημα και Παράνομη / Παράτυπη Μετανάστευση.	28
3.1 Αποκωδικοποιώντας τη Συλλογική Απειλή Ασφάλειας	28
3.2 Το Διασυνοριακό-Οργανωμένο Έγκλημα και η Παράνομη / Παράτυπη Διακίνηση Μεταναστών.....	29
3.3. Σχέση μετανάστευσης και οργανωμένου εγκλήματος-Τρόποι δράσης	30
3.3.1 Σχέσεις οργανωμένου εγκλήματος και μετανάστευσης.....	30
3.3.2. Τρόποι δράσης και οργάνωση των κυκλωμάτων διακίνησης.....	32
Κεφάλαιο 4 ^ο	37
Η Ευρωπαϊκή Πολιτική ενάντια στο Οργανωμένο Έγκλημα και η σχέση της με τη Μετανάστευση – Όργανα της Ε.Ε. (EUROPOL - FRONTEX) (htt37)	37
4.1. Ο κύκλος πολιτικής της Ε.Ε.	37
4.2. Ο ρόλος της EUROPOL - Αξιολόγηση της απειλής για το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Serious and Organised Crime Threat Assessment-SOCTA)	40
4.3 Ο ρόλος του FRONTEX.....	43
4.3.1. Βασικές αρμοδιότητες του FRONTEX.....	43
4.3.1.1. Επιτόπια ανάπτυξη αποστολών.	43
4.3.1.2. Εξωτερικές σχέσεις.	44
4.3.1.3. Ταχεία αντίδραση.	44
4.3.1.4. Έρευνα και καινοτομία.	44
4.3.1.5. Κατάρτιση.	44
4.3.1.6. Επιβολή του νόμου.	45
4.3.1.7. Ο ρόλος του Frontex σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης.	45

4.3.1.8. Ανάλυση κινδύνων.	45
4.3.1.9. Παρακολούθηση της κατάστασης.	45
4.3.1.10. Αξιολόγηση τρωτότητας.	45
4.3.1.11. Ευρωπαϊκή συνεργασία στα καθήκοντα ακτοφυλακής.	45
4.3.1.12. Κοινοποίηση πληροφοριών σχετικά με εγκληματικές δραστηριότητες.....	46
4.3.1.13. Επιχειρήσεις επιστροφής.	46
4.3.1.14. Κοινές επιχειρήσεις.	46
4.3.1.15. «Νέος Κανονισμός για την σύσταση και λειτουργία της ΕυρωπαϊκήςΣυνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής - Κανονισμός ΕΕ 2019/1896».	47
Κεφάλαιο 5ο	50
Συμπεράσματα - Αντί Επιλόγου.....	50
Πηγές – Βιβλιογραφία.....	55
Πηγές.....	55
Α΄ Αρχεία.....	55
Β΄ Διαδίκτυο-Ιστοσελίδες.....	55
Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία.....	57
Ελληνόγλωσση.....	57
Ξενόγλωσση.....	57

Περίληψη

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει τις κύριες πτυχές της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής αλλά και τη σχέση της μετανάστευσης με το οργανωμένο έγκλημα στην Ανατολική Μεσόγειο. Άλλωστε, η Ευρώπη ανέκαθεν αποτελούσε πόλο έλξης χιλιάδων μεταναστών που αναζητούσαν καλύτερες συνθήκες ζωής. Η μέθοδος που υιοθετήθηκε είναι η μελέτη και η ανάλυση πρωτογενών και δευτερογενών πηγών καθώς και της βιβλιογραφίας. Σε πρώτο επίπεδο θα γίνει μια συνοπτική περιγραφή του μεταναστευτικού φαινομένου στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως σε αυτές της νοτιοανατολικής Μεσογείου και θα καταγραφεί η ενιαία ευρωπαϊκή πολιτική τόσο στον τομέα της μετανάστευσης όσο και στη σχέση της με την αντιμετώπιση των διάφορων εκφάνσεων του οργανωμένου εγκλήματος.

Στη συνέχεια αφού αναπτυχθούν οι πολιτικές που έχουν ακολουθηθεί, αναπτυχθεί αλλά και συνεχώς αναπτύσσονται στο επίπεδο της Ε.Ε. θα τονιστεί η σημαντική διάσταση αυτών κατά την υλοποίησή τους και τα Όργανα που συμβάλουν στην εφαρμογή τους (όπως η EUROPOL ή ο FRONTEX), ώστε να αποτραπούν παράνομες και έκνομες ενέργειες (οργανωμένο έγκλημα και παράνομη είσοδος μεταναστών) με απώτερο σκοπό να επιχειρηθεί να δοθεί απάντηση στο ερώτημα εάν η μετανάστευση αυτή κάθε αυτή αποτελεί απειλή για την ασφάλεια των κρατών μελών της Ε.Ε. ή το οργανωμένο έγκλημα που συνδέεται με διάφορους τρόπους με αυτή.

Abstact

The European migratory policy in the eastern Mediterranean and its interface with the organised crime. Can immigration be considered a threat to the security of the member states?

The purpose of this study is to present the major aspects of the European migratory policy as well as the connection of immigration to the organised crime in the eastern Mediterranean .Besides, Europe has always been the pole of attraction for thousands of immigrants who seek better living conditions. The method applied includes the study and analysis of primary and secondary sources as well as the relevant bibliography. Firstly, a concise description of the phenomenon of immigration within the European Union countries - and especially in those of southeastern Mediterranean - is carried out and then the common European policy is registered concerning both the sector of immigration and its connection to the confrontation of various aspects of the organised crime.

Furthermore, after elaborating on the policies which have been followed , developed but also currently developing within the European Union focus is given on their significant aspect during their implementation and on the agencies which contribute to their application (such as EUROPOL and FRONTEX) in order to prevent illegal and outlaw activities (organised crime and illegal entrance of immigrants) with the ultimate aim to attempt an answer to the question whether this immigration per se constitutes a threat for the security of the member states of the European union or it is the organised crime that is connected in various ways to it.

Εισαγωγή

Οι χώρες της Ευρώπης αποτελούσαν ανέκαθεν πόλο έλξης μεταναστών που αναζητούσαν καλύτερες συνθήκες ζωής ή ευκαιρίες απασχόλησης. Πολλές ήταν οι φορές που και οι ίδιες οι ευρωπαϊκές χώρες επιθυμούσαν τη μετανάστευση γιατί με αυτό τον τρόπο καλύπτονταν οι ανάγκες τους σε διάφορους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας στους οποίους δεν επαρκούσε ή δεν υπήρχε το κατάλληλο εργατικό δυναμικό.

Μέχρι και το τέλος της δεκαετίας του 1980 οι ευρωπαϊκές χώρες της Μεσογείου εξήγαγαν μετανάστες. Στη συνέχεια όμως η οικονομική τους ανάπτυξη εντός του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και η γεωγραφική τους θέση, κοντά σε περιοχές της Αφρικής και της Ασίας, όπου επικρατούσαν έντονες συγκρούσεις και εντάσεις, τις μετέτρεψε σε χώρες υποδοχής. Σήμερα οι χώρες αυτές ταλαντεύονται ανάμεσα στις ανάγκες που προκαλούν οι απαιτήσεις της αγοράς εργασίας και τα προβλήματα που ανακύπτουν από την αθρόα, και συχνά χωρίς έλεγχο, προσέλευση μεταναστών. Δεν είναι λίγες οι φορές που αυτή η χωρίς οργάνωση προσέλευση των μεταναστών, προκαλεί διάφορες κοινωνικές αναταραχές στις ευρωπαϊκές χώρες ή γεννά ζητήματα διατήρησης της εσωτερικής τους ασφάλειας. Τα εν λόγω θέματα που προέκυψαν δεν αφορούν πλέον μόνο τις ευρωπαϊκές χώρες της Μεσογείου αλλά εξαιτίας της έντονης μετανάστευσης (ιδίως της μη νόμιμης/παράτυπης) επεκτάθηκαν και στα υπόλοιπα κράτη-μέλη της Ένωσης.

Ο αριθμός των παράτυπων μεταναστών αυξάνεται συνεχώς από τα μέσα της δεκαετίας του 2000. Η μη νόμιμη μετανάστευση συνδέεται με εγκληματικές ομάδες και δίκτυα διακίνησης ανθρώπων προκαλώντας επιπρόσθετα προβλήματα όχι μόνο στις χώρες υποδοχής, οι οποίες πέρα από την ευθύνη περίθαλψης των μεταναστών, πρέπει να λαμβάνουν μέτρα και για την αντιμετώπιση αυτής της μορφής εγκληματικότητας. Η τελευταία, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια, εκδηλώνεται με διάφορες μορφές και στις υπόλοιπες χώρες που ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.). Δεν είναι τυχαίο ότι σε έρευνα που διενεργήθηκε από το German Marshall Fund of the United States of America/Transaction Trends το 2013, ένα σημαντικό ποσοστό των ευρωπαίων πολιτών (της τάξης του 44%) βλέπει τη μετανάστευση περισσότερο σαν πρόβλημα παρά σαν ευκαιρία. Περαιτέρω, το ποσοστό αυτών που κατοικούσαν σε χώρες της Ε.Ε. και ανησυχούσαν για την παράνομη μετανάστευση ανερχόταν την ίδια χρονιά σε 76% (Transaction Trends, 2013).

Το φαινόμενο της παράνομης διακίνησης μεταναστών έχει λάβει τεράστιες διαστάσεις με επιδράσεις στην ευρωπαϊκή πολιτική. Οφείλεται σε συγκεκριμένες αιτίες, όπως η διεύρυνση των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων, οι εμφύλιοι πόλεμοι, οι κλιματολογικές αλλαγές, οι περιβαλλοντικές καταστροφές κ.α. Αυτές οι συνθήκες σε συνδυασμό με το ότι η Ε.Ε. αποτελείται κυρίως από Κράτη-Μέλη (Κ-Μ) που χαρακτηρίζονται από οικονομική ευημερία και πολιτική σταθερότητα, κάνει ευνόητο το λόγο για τον οποίο αυτά τα κράτη αποτελούν προορισμό για κάθε άνθρωπο που επιθυμεί να βελτιώσει την ποιότητα ζωής του. Στο φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης όμως θα πρέπει να υπολογιστούν και λοιπές παράνομες δραστηριότητες που σχετίζονται με αυτή και έχουν αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια, όπως το οργανωμένο έγκλημα, το λαθρεμπόριο, το trafficking κ.λπ.

Η έξαρση του εν λόγω φαινομένου στον Ευρωπαϊκό χώρο οδήγησε τα κράτη-μέλη στην εκπόνηση πολιτικών και στην σύσταση φορέων για την υλοποίηση τους, προσβλέποντας στην αντιμετώπιση των απειλών που ακολούθησαν και στον εξορθολογισμό του φαινομένου.

Κεφάλαιο 1^ο

Η έννοια του μετανάστη

1.1 Διάκριση των μεταναστών

Μετανάστης είναι αυτός που εγκαταλείπει με τη θέληση του τη χώρα του και εγκαθίσταται σε μία άλλη, με κύριο σκοπό να κάνει καλύτερους τους όρους διαβίωσης του, να επιτύχει τη βελτίωση του επιπέδου της ζωής του. Με τον όρο Μετανάστευση εννοούμε τη μόνιμη ή προσωρινή μεταβολή του τόπου διαμονής ενός κοινωνικού συνόλου ή ενός ατόμου μεμονωμένα.

Οι μετανάστες αποτελούν μια πολύ μεγάλη κατηγορία παγκοσμίως. Το βασικό χαρακτηριστικό είναι η οικειοθελής εγκατάλειψη της χώρας της οποίας έχουν την ιθαγένεια ή στην οποία έχουν τη συνήθη διαμονή τους. Επομένως, υπάρχει η δυνατότητα και σε πολλές περιπτώσεις η βούληση επιστροφής στην πατρίδα τους.

Σε ότι αφορά τους αλλοδαπούς που διαμένουν στην Ευρώπη προέρχονται από διάφορες χώρες με διαφορετικά κοινωνικά και οικονομικά εφόδια, αντιμετωπίζονται με διαφορετικούς όρους και διαφορετική μεταχείριση από τις αρχές και τους κατοίκους των χωρών υποδοχής. Ουσιαστικά μπορούν να διακριθούν σε πέντε (5) κατηγορίες αλλοδαπών που ζουν σε χώρες της Ευρώπης (Κελεπούρης, 2015):

1.1.1- Πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ζουν σε άλλη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1.1.2- Μετανάστες που προέρχονται από πρώην αποικίες και γνωρίζουν τον πολιτισμό και τη γλώσσα της χώρας υποδοχής (π.χ. Σουριναμέζοι στην Ολλανδία, Ινδοί στο Ηνωμένο Βασίλειο κ.ο.κ)

1.1.3- Στρατολογημένοι εργάτες από τρίτες χώρες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα σε αυτή την περίπτωση αποτελούν εργάτες από την Τουρκία που απασχολούνται στη Γερμανία. Σκοπός ήταν κάθε μετανάστης να διαμένει στη Γερμανία για σύντομο κάθε φορά χρονικό διάστημα, εκ περιτροπής, ώστε να μην προλαβαίνει να δημιουργεί οικογενειακές ρίζες. Αυτοί όμως αποτελούσαν στην πλειοψηφία τους βιομηχανικούς εργάτες που έπρεπε να καταρτιστούν σε συγκεκριμένες δεξιότητες και οι γερμανικές εταιρείες ήταν απρόθυμες να στέλνουν κάθε τόσο πίσω τους μετανάστες στους οποίους είχαν επενδύσει. Σύντομα

εγκαταστάθηκαν και οι οικογένειες τους και έγινε πλέον σαφές ότι οι προσωρινοί αυτοί μετανάστες θα έμεναν για πάντα.

1.1.4- Παράνομοι ή παράτυποι μετανάστες, οι οποίοι εγκαθίστανται σε μια χώρα χωρίς να χρησιμοποιούν τις νόμιμες διαδικασίες. Τα κίνητρα αυτής της κατηγορίας μεταναστών είναι συνήθως οικονομικά, οπότε μπορούν να ενταχθούν στους οικονομικούς μετανάστες, σε αυτούς δηλαδή που θέλησαν να φύγουν από τον τόπο καταγωγής τους αναζητώντας καλύτερους τρόπους διαβίωσης. Ωστόσο, ο τρόπος με τον οποίο επέλεξαν να κάνουν αυτή την αλλαγή στη ζωή τους ενδεχομένως μοιάζει με εκείνων που αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα τους, όπως οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο.

1.1.5- Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, πέραν των επιμέρους κατηγοριών στις οποίες οι διεθνείς μετανάστες συνήθως κατατάσσονται, οι περισσότεροι ειδικοί συγκλίνουν σε ένα βασικό χαρακτηριστικό, κοινό ως προς τα πρόσωπα αυτά. Την οικειοθελή αποχώρηση από το κράτος της συνήθους διαμονής τους, ανεξαρτήτως της αιτίας που την προκαλεί ή του νομικού καθεστώτος του προσώπου .

Στην ειδικότερη περίπτωση που το πρόσωπο δεν απολαμβάνει ή δεν επιθυμεί πλέον την προστασία του τόπου μόνιμης διαμονής του ή του κράτος εθνικότητάς του, το οποίο και εγκαταλείπει, υπό τη βάσιμη απειλή διώξεων λόγω φυλής, θρησκείας, εθνότητας, ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ή πολιτική ομάδα, τότε πρόκειται περί ατόμου που απολαμβάνει διεθνούς προστασίας υπό το ειδικό καθεστώς του ‘πρόσφυγα’. Προκειμένου το άτομο να περιέλθει στο καθεστώς αυτό και να λάβει την προστασία που δικαιούται από έτερο κράτος, προχωρά σε αίτημα χορήγησης ασύλου. Ευνόητο είναι ότι λόγω του περιεχομένου του εν λόγω δικαιώματος και της φύσεως του βάσιμου φόβου του αιτούντος ατόμου ότι ενδέχεται να υποπέσει σε διακριτική, δυσμενή μεταχείριση, τα αιτήματα αυτά εξετάζονται αποκλειστικά μεμονωμένα και όχι κατά ομάδες.

Σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης (1951) και το Πρωτόκολλο του 1966, πρόσφυγας είναι το άτομο το οποίο, συνεπεία δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, βρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή λόγω αυτού δεν επιθυμεί να απολαύσει την προστασία της χώρας αυτής ή, αν δεν έχει ορισμένη υπηκοότητα και βρίσκεται συνεπεία των παραπάνω γεγονότων εκτός της

χώρας της συνήθους διαμονής του, δεν δύναται ή λόγω του φόβου αυτού, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτή.

Ένα από τα ουσιώδη δικαιώματα που απολαμβάνουν οι κατέχοντες το καθεστώς του πρόσφυγα είναι η ελευθερία της μετακίνησης στην επικράτεια του κράτους χορήγησης ασύλου (άρθρο 26). Η προστασία της εθνικής ασφάλειας και της δημόσιας τάξης δεν αποτελούν επαρκείς λόγοι για την εκδίωξη προσφύγων από την επικράτεια συμβαλλόμενου μέρους (άρθρο 32 (1)).

Επιπροσθέτως, τα κράτη δεσμεύονται από την αρχή της μη επαναπροωθήσεως προσφύγων ('non-refoulement' principle) σε σύνορα κράτους στο οποίο η ζωή και η ελευθερία τους απειλούνται επί τη βάση διακρίσεων λόγω φυλής, θρησκείας, εθνότητας, ή συμμετοχής σε ιδιαίτερη κοινωνική ή πολιτική ομάδα (άρθρο 33 (1)). Η δέσμευση αυτή αφορά και τα άτομα που βρίσκονται σε διαδικασία εξέτασης αιτήματος χορήγησης ασύλου από το κράτος που τα φιλοξενεί και τουλάχιστον μέχρις ότου αυτό αποφανθεί επί του αιτήματος. Ως εκ τούτου τα κράτη οφείλουν να παρέχουν προστασία στους πρόσφυγες και να ασπαστούν την αρχή της μη επιστροφής τους.

Όπως γίνεται κατανοητό οι πρόσφυγες διακρίνονται από τους οικονομικούς μετανάστες, καθότι οι τελευταίοι εγκαταλείπουν οικειοθελώς τη χώρα τους με σκοπό να εγκατασταθούν αλλού ωθούμενοι από οικονομικά κίνητρα.

1.2 Λόγοι Μετανάστευσης

Οι λόγοι για τους οποίους θα αφήσει κάποιος την πατρίδα του είτε αυτός καλείται 'πρόσφυγας' είτε 'μετανάστης' διαφοροποιούνται και ποικίλλουν από άτομο σε άτομο.

Σε πρώτο επίπεδο, το οικονομικό ζήτημα αποτελούσε και αποτελεί έναν από τους καίριους λόγους μετανάστευσης. Όταν σε μια χώρα εντοπίζονται υψηλά ποσοστά ανεργίας και μηδενικές, κοινωνικές και οικονομικές παροχές, τότε τα άτομα αυτοδίκαια οδηγούνται στην πενία και στην εξαθλίωση. Ως εκ τούτου, οι πολίτες της θα αντικρίσουν τη μετανάστευση ως την πιο αδήριτη επιλογή, προκειμένου να διασφαλίσουν την οικογένειά τους και να εξασφαλίσουν την απαιτούμενη οικονομική ασφάλεια.

Ακόμα, η απουσία επαγγελματικών προοπτικών αλλά και η αναζήτηση ποιοτικότερων σπουδών οδηγούν πολλούς ανθρώπους, κυριότερα τους νέους, να μεταναστεύσουν σε άλλη χώρα. Υπάρχουν πολίτες που θεωρούν ότι η πατρίδα τους

δεν τους παρέχει ευκαιρίες επωφελούς επαγγελματικής αποκατάστασης που να ανταποκρίνονται στο πεδίο των σπουδών τους. Οραματίζονται κάτι διαφορετικό που θα τους ικανοποιεί και θα τους δίνει την ευκαιρία επαγγελματικής ανέλιξης και πραγμάτωσης των στόχων και επιλογών τους. Συνακόλουθα, οι πολιτισμικές και τεχνολογικές διαφοροποιήσεις που υπάρχουν ανάμεσα στα κράτη ενδέχεται να προσανατολίσουν ορισμένους ανθρώπους στην αναζήτηση μιας χώρας τεχνολογικά πιο εξελιγμένης ή με κάποιες διαφορετικές πολιτισμικές ποιότητες (π.χ. μεσογειακό κλίμα).

Περαιτέρω, οι περιπτώσεις των πολεμικών συγκρούσεων είτε μεταξύ τρίτων χωρών (π.χ. Ιράν-Ιράκ) είτε μεταξύ παρατάξεων που εδρεύουν στην ίδια χώρα: Στη νοτιοανατολική Μεσόγειο η έκρηξη των μεταναστευτικών ροών προκλήθηκε από την έναρξη του εμφύλιου συριακού πολέμου ο οποίος σε συνδυασμό με τις κρίσεις που είχαν ξεσπάσει στο παρελθόν στην ευρύτερη περιοχή (πτώση καθεστώτος Καντάφι στη Λιβύη και η εμφύλια σύρραξη που ακολούθησε, Αραβική Άνοιξη στις αραβικές χώρες όπου επιχειρήθηκαν πολιτικές/πολιτειακές μεταρρυθμίσεις που οδήγησαν σε συγκρούσεις με τα υπάρχοντα καθεστώτα, πόλεμος στο Ιράκ, συγκρούσεις μεταξύ του ISIS και αντιπάλων ομάδων, ένταση στη Μέση Ανατολή μεταξύ αραβικών πληθυσμών και Ισραήλ) οδήγησαν σε ένα δυσανάλογο αριθμό μεταναστευτικών/προσφυγικών ροών που δεν ήταν σε θέση να διαχειριστούν ικανοποιητικά οι χώρες υποδοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην περιοχή (Ελλάδα, Μάλτα, Ιταλία) .

Τέλος, τα προβλήματα πολιτικής φύσεως εξωθούν τα άτομα σε απομάκρυνση από τις πατρίδες τους. Πολλές φορές έρχονται αντιμέτωποι με ένα απολυταρχικό καθεστώς ή με μία κυβέρνηση αμφίβολης δημοκρατικότητας, που καταστρατηγεί τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η ελευθερία της έκφρασης και του Τύπου περιορίζεται με αποτέλεσμα τα άτομα να αναζητούν νέα πατρίδα όπου θα αισθάνονται ελεύθεροι και τα δικαιώματά τους θα γίνονται σεβαστά.

Κεφάλαιο 2°

Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική

Η ευρωπαϊκή ένωση ταλανίζεται με τα ζητήματα της μετανάστευσης από την ίδρυσή της. Η συνθήκη της Ρώμης αρχικά διαμόρφωσε ένα πλαίσιο «εσωτερικής» μεταναστευτικής πολιτικής εγκαθιδρύοντας την ελευθερία της εργασίας εντός συνόρων της. Έκτοτε, οι πολιτικές που αφορούν στην είσοδο μεταναστών στην ΕΕ έχουν σταδιακά αποκτήσει θεσμική υπόσταση σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα προηγούμενα έτη η μετανάστευση εξελίχθηκε σε μείζον ζήτημα ασφάλειας της ΕΕ αποσταθεροποιώντας τη δημόσια τάξη. Η σημερινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, όπως έχει διαμορφωθεί δεν έχει αποβεί ακόμη αποτελεσματική στον περιορισμό των μεταναστών με αποτέλεσμα την αύξησή των ροών παρά τις προσπάθειες των κρατών μελών να υιοθετήσουν μια δυναμική κοινή γραμμή αντιμετώπισης.

Οι κύριες νομοθετικές πράξεις (διεθνείς ή ευρωπαϊκές) που αποσκοπούν σε μια συνεταριστική ρύθμιση της μετανάστευσης εντός ΕΕ και σχημάτισαν βαθμιαία μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική στη συνταγματική δομή της Ένωσης περιγράφονται ως ακολούθως:

«Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων» (Γενεύη, υπεγράφη 28-07-1951, τέθηκε σε ισχύ 22-04-1954) ([htt2](#))

Η Σύμβαση της Γενεύης αποτελεί την νομική βάση για το έργο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ και είναι η πρώτη διεθνής συνθήκη που εισάγει τον ορισμό του «πρόσφυγα», τα δικαιώματά του και τις νομικές υποχρεώσεις των κρατών υποδοχής. Στο άρθρο 1 της Σύμβασης ορίζεται ότι *«πρόσφυγας είναι ένα άτομο που βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του ή του τόπου κατοικίας του, έχει δικαιολογημένο φόβο δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ορισμένη κοινωνική ομάδα ή λόγω πολιτικών πεποιθήσεων και εξαιτίας αυτού του φόβου δίωξης αδυνατεί ή δεν επιθυμεί να απολαμβάνει την προστασία αυτής της χώρας ή την επιστροφή σ' αυτήν»*. Θεμελιώδης αρχή της Σύμβασης είναι η «μη-επαναπροώθηση» (*non-refoulement*) σύμφωνα με την οποία ο πρόσφυγας δεν

πρέπει να επιστρέφει σε χώρα όπου απειλείται η ζωή και η ελευθερία του (εκτός ειδικών εξαιρέσεων)¹.

Αυτά που καθίστανται υπεύθυνα για τους πρόσφυγες είναι τα κράτη υποδοχής που έχουν υπογράψει τη Σύμβαση και δεσμεύονται από τις διατάξεις της. Ακόμα και τα κράτη που δεν έχουν υπογράψει υποχρεούνται στην παροχή των βασικών αρχών προστασίας. Η Ύπατη Αρμοστεία έχει ρόλο «παρατηρητή» στην όλη διαδικασία εισαγωγής ενός πρόσφυγα σε ένα κράτος και επεμβαίνει μόνο για να εξασφαλίσει τη χορήγηση ασύλου από τη χώρα αυτή και όχι την επαναπροώθησή του σε έδαφος που απειλείται η ζωή του.

Γίνεται αντιληπτό, συνεπώς, ότι στη διεθνή αρένα τα αντιπροσωπευτικά όργανα των προσφύγων προσπαθούν να συμβιβάζουν κάθε φορά το κρατικό ενδιαφέρον με την προστασία. Ωστόσο, η παροχή ασύλου δεν είναι μέρος των λειτουργιών τους αλλά εναπόκειται αποκλειστικά στη διάθεση των κυβερνήσεων (ttp1). Ταυτόχρονα, οι τελευταίες καλούνται να διαχειρίζονται τα ζητήματα των προσφύγων μέσω των διαδικασιών ασύλου και να τα διακρίνουν από τα προβλήματα της μετανάστευσης.

Πρωτόκολλο του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων (Νέα Υόρκη, υπεγράφη 31-01-1967, τέθηκε σε ισχύ 04-10-1967) (htt3)

Το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης εξάλειψε τους γεωγραφικούς και χρονικούς περιορισμούς που έθετε η Σύμβαση της Γενεύης και υποχρέωνε όλα τα κράτη να συνεργάζονται τόσο μεταξύ τους όσο και με τα Η.Ε. για την προάσπιση και τον σεβασμό των δικαιωμάτων των προσφύγων².

Η «Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ)» (υπεγράφη 04-11-1950, κυρώθηκε στη χώρα μας με το Ν.Δ. 53/74, Α΄ 256/ 20-09-1974)

Η μόνη διεθνής νομοθετική πράξη για άτομα που μετακινούνται είναι η “Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων Ανθρώπου” που αναφέρεται στο δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας σε μια χώρα³ και στον σεβασμό και προστασία της οικογένειας⁴. Μάλιστα, την 04-11-2020 συμπληρώθηκαν 70 χρόνια από την

¹ Άρθρο 33.

² Άρθρο II παρ. 1.

³ Ν.Δ 53/ 1974, τέταρτο Πρωτόκολλο, άρθ. 2, παρ. 1.

⁴ Ν.Δ. 53/1974, άρθρο 8.

υπογραφή της ιστορικής αυτής Σύμβασης στην οποία προσχώρησαν όχι μόνο τα κράτη μέλη της ΕΕ αλλά και τα κράτη του Συμβουλίου της Ευρώπης καθιστώντας την μια διεθνούς κύρους δεσμευτική συμφωνία.

Ωστόσο, οι συνεχείς εξελίξεις στην αγορά εργασίας απαιτούσαν ολοένα και περισσότερο εξωτερικό εργατικό δυναμικό κι έτσι, σε συνέχεια της ΕΣΔΑ, τις δεκαετίες 1960-1990 δημιουργήθηκε μια σειρά ευρωπαϊκών Κανονισμών και Οδηγιών (με τις μετέπειτα αναθεωρήσεις τους) που επικεντρώνονταν στην κυκλοφορία των μεταναστών από ένα κράτος μέλος ΕΕ σε ένα άλλο. Ειδικότερα:

- ✓ **Κανονισμός αριθμ. 1612/68/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 15-10-1968:** Γίνεται διάκριση μεταξύ της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηκόων της ΕΕ και των εργαζομένων τρίτων χωρών στην ΕΕ (htt4). Αντικαταστάθηκε από τον **Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 492/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 05-04-2011** (htt5).
- ✓ **Κανονισμός 1251/70/ΕΟΚ της Επιτροπής της 29-06-1970** (htt6): Αναφέρεται στο δικαίωμα των εργαζομένων να παραμένουν στα κράτη μέλη υπό την προϋπόθεση ότι έχουν εργασθεί σε αυτά. Αντικαταστάθηκε τελικώς από τον **Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 635/ 2006 της Επιτροπής της 25-04-2006** (htt7).
- ✓ **Οδηγία 73/148/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21-05-1973** (htt8): Σχετικά με την άρση περιορισμών που σχετίζονται με την κυκλοφορία και τη διαμονή των πολιτών των κρατών μελών. Αντικαταστάθηκε από την **Οδηγία 2004/38/Κ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 29-04-2004** (htt9)
- ✓ **Οδηγία 75/34/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 17-12-1974** (htt10): Σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών ενός κράτους μέλους να παραμένουν σε ένα άλλο κράτος για όσο διάστημα εργάστηκαν σε αυτό χωρίς πληρωμή. Αντικαταστάθηκε από την **Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 29-04-2004** (htt11).
- ✓ **Οδηγία 90/365/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 28-06-1990** (htt12): Σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των εργαζομένων (έμμισθων ή άμμισθων) που έχουν πάψει να εργάζονται. Αντικαταστάθηκε, επίσης, από την **Οδηγία 2004/38/ΕΚ**.

Οι νομοθετικές πράξεις που αποσκοπούν σε μια συνεταιριστική ρύθμιση της μετανάστευσης και οδήγησαν στη σταδιακή ενσωμάτωση μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής στη συνταγματική δομή της ΕΕ είναι:

Η «Συνθήκη του Μάαστριχτ» (υπεγράφη την 07-02-1992, τέθηκε σε ισχύ την 01-11-1993) (htt13)

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) ή αλλιώς Συνθήκη του Μάαστριχ αποτελεί βασικό στάδιο της ευρωπαϊκής οικοδόμησης καθώς ανοίγει το δρόμο για την πολιτική ολοκλήρωση. Κατά την θέση της σε ισχύ η ΕΟΚ μετεξελίσσεται σε ΕΕ και δημιουργείται μια Ένωση που αποτελείται από τρεις πυλώνες: «*(α) τις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες, (β) την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και (γ) την δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις (ΔΕΥ)*» (htt14).

Ειδικότερα, εισάγεται για πρώτη φορά η έννοια της ιθαγένειας στην Ένωση, όχι της εθνικής αλλά της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. «*Πολίτης της ΕΕ είναι κάθε πρόσωπο που έχει την υπηκοότητα ενός κράτους μέλους*» (htt15). Θίγεται λεπτομερώς και η προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων των υπηκόων των κρατών μελών με τα πιο σημαντικά να είναι τα ακόλουθα⁵:

- Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και εγκατάστασης στην επικράτεια οποιουδήποτε κράτους μέλους.
- Το δικαίωμα ψήφου και εκλογής σε δημοτικές και ευρωπαϊκές εκλογές στο κράτος στο οποίο διαμένει ο υπήκοος αλλά και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο του αυτού κράτους μέλους.
- Το δικαίωμα προστασίας από τις διπλωματικές/ προξενικές αρχές κράτους μέλους διαφορετικού από το κράτος μέλος καταγωγής του πολίτη στο έδαφος τρίτης χώρας στην οποία δεν εκπροσωπείται το κράτος καταγωγής.
- Το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η υποβολή καταγγελίας.

Επιπλέον, βασικός στόχος της ΕΕ είναι η ανάπτυξη μιας μακράς και ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής βασισμένη στην αλληλεγγύη και στην ίση μεταχείριση. Η μεταναστευτική της πολιτική έχει ως στόχο να καθιερώσει μια ισορροπημένη προσέγγιση έναντι της νόμιμης και της παράτυπης μετανάστευσης⁶.

⁵ Μέρος Δεύτερο, άρθρο 8 «Ιθαγένεια της Ένωσης» .

⁶ Άρθρα 79, 80 της Συνθήκης.

Η Συνθήκη Λειτουργίας της ΕΕ και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της δεν περιλαμβάνουν ορισμό του «πρόσφυγα», ωστόσο, η Ένωση συμμορφώνεται προς τη Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο του 1967.

Η Συνθήκη Σένγκεν (υπεγράφη 14-06-1985, τέθηκε σε ισχύ 23-05-1995). Έχει αντικατασταθεί από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/ 399 του ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9^{ης} Μαρτίου 2016 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399>)

Η συμφωνία Schengen όπως έχει υπογραφεί από 26 κράτη της Ευρώπης και ενσωματώθηκε στο δίκαιο της ΕΕ το 1999 με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, αποτελεί σημείο αναφοράς για την κατανόηση της εξωτερικής πολιτικής και της διαχείρισης των ευρωπαϊκών συνόρων. Η περιοχή Σένγκεν και η συνεργασία που βασίζεται στη Συμφωνία Σένγκεν αντιπροσωπεύουν ένα έδαφος εντός του οποίου καταργούνται πλήρως τα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των υπογραφόντων κρατών και εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων (πέραν ειδικών περιπτώσεων που απαιτούνται μεμονωμένα μέτρα). Δημιουργήθηκε ένα ενιαίο εξωτερικό σύνορο όπου οι έλεγχοι μετανάστευσης διενεργούνται σύμφωνα με κοινές διαδικασίες και κοινούς κανόνες για τα κράτη μέλη της Σένγκεν. Οι κοινοί κανόνες σχετικά με τις θεωρήσεις, το δικαίωμα ασύλου και τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα θεσπίστηκαν για να επιτρέψουν την ελεύθερη κυκλοφορία των ανθρώπων χωρίς να διαταράξουν τον νόμο και την τάξη.

Συνεπώς, υιοθετήθηκε μια κοινή πολιτική θεωρήσεων για 29 πλέον χώρες στο χώρο Σένγκεν , ώστε πρόσωπα και αγαθά να μετακινούνται από τη μια χώρα στην άλλη χωρίς εμπόδια. Οι κύριες διατάξεις της αφορούν:

- ✓ Η σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά εσωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας
- ✓ Απαίτηση για θεώρηση για υπηκόους τρίτων χωρών για ελεύθερη κυκλοφορία στην επικράτεια Σένγκεν. Εναρμόνιση των προϋποθέσεων εισόδου και των κανόνων για τις θεωρήσεις για βραχύβια διαμονή.
- ✓ Αστυνομική συνεργασία (συμπεριλαμβανομένων δικαιωμάτων διασυνοριακής επιτήρησης και επιδίωξης). Δημιουργία και ανάπτυξη του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν (SIS), ενός συστήματος καταγραφής δεδομένων σχετικά με παράνομες εισόδους ατόμων, στο οποίο έχουν πρόσβαση οι αρχές όλων των κρατών μελών Σένγκεν.

Προκειμένου να είναι πιο ενδεδεγχείς οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης (χερσαία, θαλάσσια, εναέρια), το ευρωπαϊκό Συμβούλιο προέβη στην αναθεώρηση του αρχικού Κώδικα Σένγκεν με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/ 399 του ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 9^{ης} Μαρτίου 2016. Ειδικότερα, η ανάγκη αναθεώρησης προέκυψε σε συνέχεια τρομοκρατικών χτυπημάτων που έλαβαν χώρα σε μεγάλες ευρωπαϊκές χώρες (Παρίσι, Βρυξέλλες). Ο αναθεωρημένος Κώδικας συνολικά συμβάλει **(α)** στην περαιτέρω ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα για υπηκόους τρίτων χωρών, **(β)** στον ακριβέστερο εντοπισμό των προσώπων που ξεπερνούν τη διάρκεια παραμονής τους εντός Σένγκεν και **(γ)** στην καταστολή της τρομοκρατίας προασπίζοντας έτσι την εσωτερική ασφάλεια του Σένγκεν (htt17).

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, (υπεγράφη 02-10-1997, τέθηκε σε ισχύ 01-05-1999) (htt18)

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αφού επικυρώθηκε από όλα τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους εθνικούς συνταγματικούς κανόνες. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, τροποποιεί τη Συνθήκη για την ΕΕ δίδοντας μεγαλύτερη έμφαση στην ιθαγένεια και στα δικαιώματα των ατόμων και στοχεύοντας στην ελεύθερη κυκλοφορία και την ασφάλεια ζωής εντός ΕΕ. Τα κράτη μέλη, ουσιαστικά, δεσμεύονται να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως κατοχυρώνονται από την «Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών της Ρώμης»⁷.

Η Συνθήκη αναγνωρίζει ότι μια κοινή μεταναστευτική πολιτική αποτελεί ευθύνη της ΕΕ και ορίζει έναν κοινοτικό χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, «καθορίζοντας ταυτόχρονα την αρχή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)»⁸. Περιλαμβάνει μέτρα για τη μετανάστευση στα ακόλουθα πεδία:

- Καθεστώς εισόδου και διαμονής σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη προσφέρουν άδειες διαμονής συμπεριλαμβανομένων κι εκείνων που στοχεύουν στην οικογενειακή ενοποίηση.

⁷ Άρθρο ΣΤ παράγραφος 2 της «Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση»

⁸ Άρθρο I.1.

- Μέτρα καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και διαμονής στα κράτη μέλη και μέτρα για τον επαναπατρισμό των παράνομων μεταναστών⁹
- Μέτρα που καθορίζουν δικαιώματα και προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος μπορούν, ταυτόχρονα, να διαμένουν και σε άλλα κράτη μέλη¹⁰.
- Μέτρα για τη σταδιακή εναρμόνιση (εντός 5 ετών) των πολιτικών για τη μετανάστευση, τη χορήγηση θεωρήσεων και το άσυλο μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι με το υπόψη θεσμικό κείμενο σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στην πολιτική της Ένωσης για κοινές διαδικασίες έκδοσης θεωρήσεων σε σύγκριση με τη Συμφωνία Σένγκεν. Διαμορφώθηκαν, επιπρόσθετα, οι πυλώνες εναρμόνισης των νομικών διαδικασιών και της συνεργασίας των δικαστικών συστημάτων των κρατών μελών σε θέματα μετανάστευσης. Τέλος, στη βάση του υπόψη θεσμικού κειμένου, τα κράτη μέλη συμφώνησαν να θέσουν την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου στην αρμοδιότητα της ΕΕ (Geddes, 2003).

«Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 15-16 Οκτωβρίου 1999» (htt19)

Κατά τη σύνοδό του στο Τάμπερε, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το πρώτο πολυετές πρόγραμμα προτεραιοτήτων στον τομέα της δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, το οποίο περιελάμβανε την προοπτική εγκαθίδρυσης μιας κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης στην ΕΕ.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ήταν αποφασισμένο να αναπτύξει την Ένωση ως χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και είχε συμφωνήσει να υιοθετήσει (μέσω μιας σειράς Οδηγιών της Ευρ. Επιτροπής) πολιτικές οι οποίες θα συμβάλλουν στην εναρμόνιση της Ευρωπαϊκής πολιτικής στους τομείς της μετανάστευσης, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο. Έτσι, ιδρύθηκαν οι προτάσεις για ένα κοινό θεσμικό καθεστώς για τους υπηκόους τρίτων χωρών¹¹. Η ενσωμάτωση της μεταναστευτικής πολιτικής στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ άρχισε να παίρνει σάρκα και οστά μέσα από τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε.

⁹ (άρθρο 63 παρ.3).

¹⁰ (άρθρο 63 παρ. 4)

¹¹ Κεφάλαιο Α.ΙΙΙ «Δίκαιη Μεταχείριση των Πολιτών Τρίτων Χωρών.

Η Συνθήκη της Νίκαιας, (υπεγράφη την 26-02-2001, τέθηκε σε ισχύ 01-02-2003) (htt20)

Το αντικείμενο της Συνθήκης ήταν η μεταρρύθμιση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ ώστε να λειτουργούν αποτελεσματικότερα για τις ανάγκες της διευρυμένης Ένωσης. Οι κύριες αλλαγές αφορούσαν στην επέκταση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου (νομοθετικές και ελεγκτικές) και την αναδιαμόρφωση του συστήματος ψηφοφορίας στο Συμβούλιο (htt21)

Ο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (2016/C 202/02) που καθιερώθηκε με την υπογραφή της Συνθήκης της Νίκαιας κάνει λόγο για το δικαίωμα ελεύθερης απασχόλησης πολιτών τρίτων χωρών στα μέλη της ΕΕ: *«Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που εργάζονται στα κράτη-μέλη της ΕΕ δικαιούνται συνθηκών εργασίας ίσων με εκείνες που απολαμβάνουν οι πολίτες της ΕΕ»* (htt22).

Κανονισμός (ΕΚ) 343 /2003 του Συμβουλίου «Δουβλίνο II», αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (htt23).

Λόγω του αυξανόμενου αριθμού αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη ο υπόψη Κανονισμός ήρθε για να καθορίσει τα κριτήρια και τους μηχανισμούς για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη από υπήκοο τρίτης χώρας.

Ο Κανονισμός καθιέρωσε την αρχή ότι μόνο ένα κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης «*διεθνούς προστασίας*»¹² ενός υπηκόου τρίτης χώρας, χωρίς να επηρεάζονται οι ουσιαστικές διατάξεις για το άσυλο, όπως η Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης ή η σχετική εθνική νομοθεσία των κρατών-μελών. Ο στόχος είναι να αποφευχθεί η αποστολή των αιτούντων άσυλο από τη μια χώρα στην άλλη και να αποτραπεί η υποβολή παραπάνω αιτήσεων ασύλου από ένα άτομο. Εν συνεχεία, καθορίζεται το κράτος που πρέπει να επεξεργαστεί την υποβληθείσα αίτηση ασύλου σύμφωνα με τον τόπο αίτησης και τους οικογενειακούς δεσμούς, μειώνοντας, έτσι, τον χρόνο παραμονής στα κέντρα κράτησης των αιτούντων άσυλο.

Εντούτοις, η περιοριστική και προσανατολισμένη στον έλεγχο βάση της σύμβασης εφαρμόζεται ευρύτερα από τον κανονισμό Eurodac (Κανονισμός (ΕΕ)

¹² Άρθρο 1.

αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου) (htt24). Το σύστημα Eurodac διαθέτει κεντρική ηλεκτρονική βάση δεδομένων για τη σύγκριση δακτυλικών αποτυπωμάτων και τη μετάδοση ηλεκτρονικών δεδομένων, επιτρέποντας στις χώρες της ΕΕ να εντοπίζουν τους αιτούντες άσυλο και άτομα που κρατήθηκαν για παράτυπη διέλευση εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Κατά αυτόν τον τρόπο, οι Αρχές μπορούν να καθορίσουν κατά πόσο ένας υπήκοος τρίτης χώρας που βρίσκεται παράνομα σε ένα κράτος-μέλος, έχει προηγουμένως ζητήσει άσυλο σε άλλο κράτος-μέλος ή έχει εισέλθει παράνομα στο έδαφος της ΕΕ¹³.

Επιπρόσθετα, δυνάμει του αναθεωρημένου Κανονισμού «Δουβλίνο II», το κράτος μέλος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου υποχρεούται να αποσύρει υπήκοο τρίτης χώρας του οποίου η αίτηση απορρίφθηκε και ο οποίος βρίσκεται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους χωρίς άδεια¹⁴. Συνεπώς, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι οι αιτούντες άσυλο πρέπει να επιστρέφουν στην πρώτη χώρα εισόδου η οποία συνηθέστερα θα βρίσκεται στα νότια εξωτερικά σύνορα, στην περιοχή της Μεσογείου, όπως η Ελλάδα και η Ιταλία, οι οποίες αναπόφευκτα καταλήγουν σε χώρες ασύλου.

Πρόγραμμα της Χάγης, 24-09-2005 (τέθηκε σε ισχύ για την περίοδο 2005-2009) (htt25)

Το πρόγραμμα της Χάγης διαδέχθηκε το Πρόγραμμα του Τάμπερε και ήταν το πρώτο που έθεσε ένα πολυετές πρόγραμμα (για την επόμενη πενταετία) το οποίο όριζε στρατηγικές για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στο εσωτερικό της Ένωσης με μια σειρά προτεραιοτήτων για το χρονικό διάστημα 2005-2009 (htt26):

«Η Συνθήκη της Λισαβόνας για την τροποποίηση της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας» (2007/C 306/01) (htt27).

Ο δηλωμένος στόχος της Συνθήκης ήταν να ολοκληρωθεί η διαδικασία που ξεκίνησε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και τη Συνθήκη της Νίκαιας με σκοπό τη διασφάλιση και ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητας και της δημοκρατικής νομιμότητας της Ένωσης καθώς και της ομοιογένειας της δράσης της¹⁵. Η

¹³ Κεφάλαιο IV, άρθρο 17

¹⁴ Κεφ. V Άρθρο 18,

¹⁵ Ομοίως, σελ. C 306/3.

μετανάστευση δεν λογίζεται πρόβλημα, ωστόσο, δύναται να επιφέρει προβληματισμούς καθώς κάθε κράτος μέλος πρέπει να διαχειριστεί ζητήματα όπως η απουσία κοινής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, η ιθαγένεια των μεταναστών, η κοινωνική ένταξη και τα δικαιώματα τους όταν αυτοί διαμένουν στην επικράτειά τους.

Η Συνθήκη προβλέπει (α) στην ανάπτυξη μιας Ευρώπης δικαιωμάτων και αξιών, ελευθερίας, αλληλεγγύης και ασφάλειας και (β) στην εισαγωγή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο δίκαιο της ΕΕ. Εντούτοις, εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια κάθε κράτους μέλους να ξεπεράσει την απουσία κοινού νομοθετικού πλαισίου. «.....Η θέσπιση νομοθετικών πράξεων αποκλείεται. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας τίθεται σε ισχύ από τον Ύπατο Εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τις Συνθήκες»¹⁶.

«Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο» (13440/08 ASIM 72/ 24-09-2008) (htt28)

Το Σύμφωνο του 2008 επαναπροσδιόρισε τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ αναδεικνύοντας ότι η μετανάστευση μπορεί να συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη της ΕΕ, να παρέχει πόρους για τους μετανάστες και να προωθήσει την ανάπτυξη των χωρών καταγωγής τους. Υπό το πρίσμα αυτό, όμως, αναδείχθηκε η ανάγκη λεπτής διαχείρισης της κατάστασης λαμβάνοντας υπόψη την ικανότητα υποδοχής της Ευρώπης προστατεύοντας παράλληλα τους μετανάστες από πιθανή εκμετάλλευση από εγκληματικά δίκτυα. Οι βασικές πτυχές για τη δημιουργία μιας κοινής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου που αντανάκλωνται στο Σύμφωνο του 2008 συνίστανται σε πέντε βασικές προοπτικές¹⁷.

- Οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης στη βάση της ικανότητας υποδοχής των κρατών μελών και των αναγκών των μεταναστών.
- Σωστή διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης με την επιστροφή των μεταναστών στη χώρα προέλευσης.
- Βελτίωση των συνοριακών ελέγχων.
- Διαμόρφωση μιας Ευρώπης ασύλου.

¹⁶ Ομοίως Άρθρο 11 παρ. 1 (α)

¹⁷ Ομοίως, σελ 4.

- Δημιουργία εταιρικής σχέσης με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης προωθώντας συνέργειες μεταξύ της μετανάστευσης και της ανάπτυξης.

«Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης - Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες» (2010/C 115/01) (htt29)

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης διαμόρφωσε τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας για την περίοδο 2010-2014 με δράσεις που εστιάζουν στα συμφέροντα και τις ανάγκες των πολιτών. Επιγραμματικά (htt30).

- A.** Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια πρέπει να παρέχει στους υπηκόους της ΕΕ τα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες που ορίζονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών. Οι πολίτες της ΕΕ πρέπει να μπορούν να ασκούν αυτά τα δικαιώματα εντός και εκτός της ΕΕ με ταυτόχρονο σεβασμό της Ένωσης στα προσωπικά δεδομένα και στην ιδιωτική τους ζωή.
- B.** Η δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης και η διευκόλυνση πρόσβασης των πολιτών της ΕΕ στη δικαιοσύνη ώστε τα δικαιώματά τους να ενισχυθούν καλύτερα εντός ΕΕ. Η ΕΕ αποσκοπεί στη συνοχή με τη διεθνή έννομη τάξη προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ασφαλές νομικό περιβάλλον για την αλληλεπίδραση με τρίτες χώρες.
- Γ.** Ανάπτυξη μιας στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας για την ΕΕ με στόχο την ενίσχυση της προστασίας των πολιτών και την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας.
- Δ.** Ανάπτυξη επιπλέον πολιτικών για τη διαχείριση των συνόρων και τις θεωρήσεις οι οποίες επικεντρώνονται στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος, εξασφαλίζοντας έτσι, την ασφάλεια των ευρωπαίων πολιτών.
- Ε.** Ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης και ευέλικτης μεταναστευτικής πολιτικής στη βάση του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Η πολιτική αυτή συνίσταται στην αλληλεγγύη και την υπευθυνότητα και ανταποκρίνεται στις ανάγκες τόσο των χωρών της ΕΕ όσο και των μεταναστών.
- ΣΤ.** Χάραξη της εξωτερικής διάστασης της πολιτικής της ΕΕ στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης Με αυτό τον τρόπο, θα αμβλυνθούν οι αντίστοιχες προκλήσεις εντός ΕΕ και θα ευνοηθούν οι ευκαιρίες συνεργασίας με τρίτες χώρες.

«Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το άσυλο». (COM (2020)609 final/ 23-09-2020) (htt31)

Η μεταναστευτική κρίση την περίοδο 2015-2016 κατέστησε αναγκαίο τον επαναπροσδιορισμό των πολιτικών της Ένωσης για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του φαινομένου που γινόταν ολοένα και πιο περίπλοκο. Ενώ ορισμένα κράτη μέλη διαχειρίζονται αποτελεσματικά τα εξωτερικά τους σύνορα, άλλα υποδέχονται μεγάλο όγκο μεταναστών από τα χερσαία και θαλάσσια σύνορα ή τα κέντρα υποδοχής και άλλα δέχονται μεγάλο νούμερο μη επιτρεπόμενων μετακινήσεων. Η Ευρ. Επιτροπή αντιλήφθηκε ότι απαιτείται ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο ασφάλειας για τη διαχείριση της «αλληλεξάρτησης» μεταξύ των πολιτικών και των αποφάσεων των κρατών μελών και για την αξιοποίηση των ευκαιριών/ προκλήσεων σε συνθήκες κανονικές ή κρίσιμες. Επίσης, κατέστη σαφές ότι η όλη αντιμετώπιση της μετανάστευσης από πλευράς κρατών μελών πρέπει πρωτίστως να διεξάγεται με ανθρωπιστικό τρόπο και σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές αξίες για τα πρόσωπα που φτάνουν στην Ένωση¹⁸.

Τον Σεπτέμβριο τρέχοντος έτους ανακοινώθηκε από την Επιτροπή η πρόταση σύναψης ενός νέου Συμφώνου σύμφωνα με το οποίο κανένα κράτος μέλος δεν θα επιβαρύνεται με δυσανάλογο αριθμό μεταναστών και όλα τα κράτη μέλη θα συμπράττουν στην αλληλεγγύη προς αυτό το κράτος σε σταθερή βάση. Με αυτό τον τρόπο υιοθετείται μια ολοκληρωμένη προσέγγιση όπου συγκεράζονται πολιτικές σε ποικίλους τομείς, όπως στη μετανάστευση, στο άσυλο, στην ένταξη και διαχείριση των συνόρων.

Ειδικότερα, το υπό διαπραγμάτευση νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο προσβλέπει¹⁹:

- στην άρτια και δίκαιη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων ταυτότητας, υγείας και ασφάλειας·
- σε δίκαιους και αποτελεσματικούς κανόνες για το άσυλο, εξορθολογισμός των διαδικασιών ασύλου και επιστροφής.
- σε ένα νέο μηχανισμό αλληλεγγύης για περιστατικά έρευνας και διάσωσης, πιέσεων και κρίσεων και καλύτερη ανάλυση προοπτικών, ετοιμότητα και αντιμετώπιση κρίσεων.

¹⁸ Ομοίως, σελ. 1.

¹⁹ Ομοίως σελ. 3

- σε μία αποτελεσματική πολιτική επιστροφής και συντονισμένη προσέγγιση των επιστροφών σε επίπεδο ΕΕ.
- σε μία ολοκληρωμένη διακυβέρνηση σε επίπεδο ΕΕ για την καλύτερη διαχείριση και εφαρμογή των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης.
- σε αμοιβαία επωφελείς εταιρικές σχέσεις με τις κυριότερες τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευση στην
- ανάπτυξη βιώσιμων νόμιμων οδών για τα άτομα που χρήζουν προστασίας και για την προσέλκυση ταλέντων στην ΕΕ.
- στην υποστήριξη αποτελεσματικών πολιτικών ένταξης.

«Παγκόσμιο Σύμφωνο για μια Ασφαλή, Συντεταγμένη και Τακτική Μετανάστευση (Global Compact on a Safe, Orderly and Regular Migration)», που υιοθετήθηκε από τον ΟΗΕ το 2018 (htt32)

Την 19 Σεπτεμβρίου 2016 οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων συναντήθηκαν στους κόλπους του ΟΗΕ για να ανταλλάξουν απόψεις επί θεμάτων προσφύγων και μετανάστευσης. Με το πέρας της συνάντησης υιοθετήθηκε η Διακήρυξη της Νέα Υόρκης (2016) σύμφωνα με την οποία άπασες τα μέλη του ΟΗΕ αναγνωρίζουν την αναγκαιότητα ενισχυμένης συνεργασίας και κινητικότητας επί των δύο μεζόνων θεμάτων και δεσμεύονται για τα ακόλουθα: **(α)** προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων Κι ελευθεριών των μεταναστών, **(β)** παροχή βοήθειας στις χώρες υποδοχής, **(γ)** αντιμετώπιση ξενοφοβίας, ρατσισμού και διακρίσεων έναντι των μεταναστών και **(δ)** διαμόρφωση μεταναστευτικής πολιτικής εντός της εθνικής κάθε κράτους και **(ε)** ενδυνάμωση της παγκόσμιας διακυβέρνησης της μετανάστευσης.

Η Διακήρυξη της Νέας Υόρκης του 2016 ήταν ο προπομπός για το Παγκόσμιο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, την 19-12-2018, στο πλαίσιο ανάπτυξης μια διεθνούς γραμμής για τη διαχείριση του μεταναστευτικού. Πρόκειται περισσότερο για μια Δήλωση Προθέσεων, χωρίς δεσμευτικό χαρακτήρα, η οποία επικεντρώνεται σε μια «ασφαλή και τακτική μετανάστευση» με στόχο τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ατομικών ελευθεριών των μεταναστών μετά την είσοδο και την ένταξή τους σε μια νέα χώρα. Εξακολουθεί όμως να αναγνωρίζει στο κάθε κράτος το κυριαρχικό δικαίωμα να χαράσσει την δική του εθνική μεταναστευτική πολιτική (htt33). Κύριες ενδιαφερόμενες ήταν ως επί το πλείστον οι νότιες χώρες διέλευσης (λ.χ. Μαρόκο),

ενώ, αρκετές ευρωπαϊκές χώρες αρνήθηκαν να το υπογράψουν επιφυλασσόμενες για την τυχόν αναδρομική δεσμευτική ισχύ του (Ελβετία, Αυστραλία κ.α.).

«Συμφωνία επανεισδοχής μεταξύ Ε.Ε. και Τουρκίας»

Η εν λόγω Συμφωνία τέθηκε σε ισχύ στις 1 Οκτωβρίου του 2014 και αφορούσε αρχικά Τούρκους και Ευρωπαίους πολίτες ενώ υπήρχε ξεχωριστό πρωτόκολλο για τους πολίτες από τρίτες χώρες. Από τον Ιούνιο του 2016, τέθηκαν σε ισχύ τα άρθρα 4 και 6 της συμφωνίας που αντικατέστησαν το πρωτόκολλο. Από εκεί και πέρα, η δήλωση Ε.Ε. – Τουρκίας (18 Μαρτίου 2016) δεν αποτελεί νομικό πλαίσιο για την κατοχύρωση των επιστροφών αλλά ήρθε ως προσθήκη στις προϋπάρχουσες συμφωνίες προβλέποντας ότι όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες, είτε είναι πρόσωπα που δεν καταθέτουν αίτηση για άσυλο είτε είναι αιτούντες άσυλο που η αίτησή τους έχει απορριφθεί θα επιστρέφονται στην Τουρκία. Αξίζει να σημειωθεί ότι η δήλωση Ευρωπαϊκής Ένωσης – Τουρκίας δεν προβλέπει από πού θα πρέπει να γίνονται οι επιστροφές, αν και ορίζει πως θα πρέπει να επιστρέφονται στη γειτονική χώρα όλοι οι παράτυποι μετανάστες που πέρασαν τα σύνορα. Πάνω σ' αυτό το δεδομένο, η τουρκική πλευρά επιλέγει να δώσει τη δική της ερμηνεία, λέγοντας πως οι επιστροφές είναι αποδεκτές μόνο στην περίπτωση που γίνονται από την ελληνική νησιωτική χώρα. Σύμφωνα με την έκθεση της Ελληνικής Αστυνομίας για το Οργανωμένο Έγκλημα του έτους 2018, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι μεταναστευτικές πιέσεις στον άξονα της Αν. Μεσογείου, εμφανίζουν αύξηση κατά 25,17%, ενώ τα δύο προηγούμενα έτη, είχαν καταγραφεί σημαντικές μειώσεις, κατά 87% το 2017 (σε σχέση με το 2016), και 79% το 2016 (σε σχέση με το 2015), ως αποτέλεσμα, κατά κύριο λόγο, της συνέχισης εφαρμογής της Συμφωνίας της Ε.Ε. με την Τουρκία για το μεταναστευτικό-προσφυγικό, χωρίς ωστόσο να επιτευχθεί πλήρης αποτροπή των προσπαθειών μετάβασης παράτυπων μεταναστών προς την Ελλάδα (ΕΛ.ΑΣ, 2018).

Κεφάλαιο 3ο

Ασφάλεια-Οργανωμένο Έγκλημα και Παράνομη / Παράτυπη Μετανάστευση.

3.1 Αποκωδικοποιώντας τη Συλλογική Απειλή Ασφάλειας

Η απειλή ασφάλειας δύναται να αφορά τα άτομα, τις κοινωνικές ομάδες, το κράτος - ως πρωταρχική μονάδα έκφρασης της κυριαρχίας στο διεθνές σύστημα – αλλά και το διεθνές σύστημα συνολικά. Η συλλογικότητα στην αντιμετώπιση μιας απειλής σημαίνει ότι μια κατάσταση αφενός μεν αναγνωρίζεται ως υπαρκτή και προβληματική από μια πληθώρα οντοτήτων (και όχι μεμονωμένα), αφετέρου, δε, οι οντότητες αυτές περνούν στην άμεση ή έμμεση παραδοχή ότι η ως άνω κατάσταση βρίσκεται επί του παρόντος εκτός του πλαισίου της άσκησης του επαρκούς και αποτελεσματικού τους ελέγχου. Αυτή η έλλειψη συνιστά τον λόγο της αμοιβαίας αύξησης της κοινωνικής ανησυχίας και της ανασφάλειας και επιδρά ως καταλύτης στη λήψη μέτρων και στην εκπόνηση στοχευμένων μελετών και σχεδίων που εκτιμώνται ως ικανά να ανατρέψουν την υπάρχουσα εικόνα. Τα αυξημένα μέτρα ελέγχου συνδυαστικά με την εντατική προσπάθεια για τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων των προσφύγων, έχουν στρέψει τον προβολέα στη δράση των εγκληματικών δικτύων προώθησης μεταναστών στα σύνορα και στην εξάρθρωσή τους .

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι όλα τα είδη οργανωμένου διασυνοριακού εγκλήματος αποτελούν απειλή ασφάλειας κατ' ελάχιστον απέναντι στα πρόσωπα και στην κρατική κυριαρχία. Η οργανωμένη και συστηματική παράνομη διακίνηση προσώπων από την μια χώρα στην άλλη δεν αποτελεί την εξαίρεση αυτού του γενικού κανόνα. Το κυρίαρχο κράτος δικαιούται να ασκεί τον πλήρη έλεγχο και την απόλυτη εξουσία μεταξύ άλλων στον χώρο της αρμοδιότητάς του, δηλαδή στην περιοχή που έχει κατοχυρώσει ως «επικράτειά» του, εντός των συνόρων του. Η παραβίαση των τελευταίων από παντός είδους οργανωμένες εγκληματικές ομάδες, που είτε διακινούν παρανόμως προϊόντα και παντός είδους αντικείμενα, είτε αντικειμενικοποιούν τα άτομα, περνώντας τα παράτυπα από το ένα κράτος στο άλλο, αυτόματα αποτελεί μια μορφή *de facto* αμφισβήτησης της κρατικής κυριαρχίας (υπό την ειδικότερη μορφή της εδαφικής ακεραιότητας) και αιτία αύξησης των επιπέδων ανασφάλειας στους πολίτες. Η

διαρραγή του αποτελεσματικού κρατικού ελέγχου ως τυπικό μοτίβο της εγκληματικής συμπεριφοράς δύναται να συνεπάγεται επιπλέον και την αύξηση των φαινομένων κρατικής διαφθοράς ως παράπλευρη απειλή ασφάλειας. Μια εγκληματική συμπεριφορά που είναι δομική, συστημική και χρόνια όπως αυτή που εξετάζεται στην παρούσα μελέτη, δεν μπορεί παρά να είναι προσοδοφόρα και συνεπώς να επιτρέπει τη δυνητική συσσώρευση ισχύος στα χέρια των εγκληματικών ομάδων. Μέρος της ισχύος αυτής θα στραφεί προς το κράτος προκειμένου το δίκτυο να συνεχίσει να τροφοδοτείται αποτελεσματικά με τις απολαβές του, συντελώντας έτσι στη διατήρηση ενός φαύλου κύκλου.

Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας, ήδη από το 2003, έχει τοποθετήσει το οργανωμένο έγκλημα μεταξύ των κομβικών απειλών για την ασφάλεια των πολιτών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεωρεί τον ευρωπαϊκό χώρο ως πρωταρχικό στόχο των εγκληματικών δικτύων πάσης φύσεως και για το λόγο αυτό προχώρησε σε σχεδιασμό για την εναρμόνιση στην αντιμετώπιση των προκλήσεων ανάμεσα στα κράτη-μέλη και την αποτελεσματικότερη ανταλλαγή πληροφοριών, στοχεύοντας στην συνολική υπεράσπιση του ευρωπαϊκού χώρου και στην επέκταση της συνεργασίας με τις Η.Π.Α. για τον σκοπό αυτό. Πιο πρόσφατα, το 2019, η επικαιροποιημένη ευρωπαϊκή στρατηγική για την παγκόσμια ασφάλεια έθεσε πέντε άξονες προτεραιότητας προς τα κράτη-μέλη αναφορικά με την αντιμετώπιση του έντονου φαινομένου της παράνομης διακίνησης προσώπων, συμπεριλαμβανομένης της αντιμετώπισης των εγκληματικών ομάδων που τους προωθούν .

3.2 Το Διασυνοριακό-Οργανωμένο Έγκλημα και η Παράνομη / Παράτυπη Διακίνηση Μεταναστών

Ο ορισμός του διασυνοριακού εγκλήματος εντοπίζεται στη Διεθνή Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το διασυνοριακό έγκλημα του 2000 και είναι ιδιαίτερα ευρύς. Σύμφωνα με αυτόν, ένα έγκλημα για να εμπίπτει στο πεδίο του διασυνοριακού εγκλήματος πρέπει να πληροί κατ' ελάχιστον μια εκ των ακόλουθων προϋποθέσεων²⁰: (α) να συντελείται σε περισσότερα από ένα Κράτη, (β) να συντελείται σε ένα Κράτος, αλλά κάποιο ουσιώδες μέρος της προετοιμασίας, του σχεδιασμού, των εντολών ή του ελέγχου του να λαμβάνει

²⁰ Άρθρο 3 παρ. 2 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά του υπερεθνικού οργανωμένου εγκλήματος, Παλέρμιο Ιταλία, 2000.

χώρα σε έτερο Κράτος, (γ) να συντελείται σε ένα Κράτος με την εμπλοκή οργανωμένης εγκληματικής ομάδας που δραστηριοποιείται σε περισσότερα του ενός Κράτη, ή (δ) να συντελείται σε ένα Κράτος και να προκαλεί ουσιαστική επίδραση σε κάποιο άλλο.

Σύμφωνα με την ίδια διεθνή συνθήκη, η έννοια της «οργανωμένης εγκληματικής ομάδας» παραπέμπει σε ομάδα που διακρίνεται από ιεραρχική δομή και διάρκεια στο χρόνο, αποτελείται δε από τρία ή περισσότερα μέλη που δρουν με στόχο τη διάπραξη ενός ή περισσότερων σοβαρών εγκληματικών πράξεων για τον άμεσο ή έμμεσο προσπορισμό χρηματικού ή άλλου υλικού οφέλους.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το σχετικό συμπληρωματικό Πρωτόκολλο των Ηνωμένων Εθνών για το διασυνοριακό έγκλημα, 'Παράνομη Διακίνηση Μεταναστών' (Smuggling of Migrants) είναι η εξασφάλιση, με σκοπό την έμμεση ή άμεση αποκόμιση χρηματικού ή άλλου οφέλους, της παράνομης εισόδου ενός ατόμου σε κράτος του οποίου το προαναφερθέν άτομο δεν αποτελεί υπήκοο ή μόνιμο κάτοικο. Από τον ανωτέρω ορισμό προκύπτει ότι ο μετανάστης που γίνεται αντικείμενο λάθρας διακίνησης αποτελεί κατ' αρχάς πρόσωπο μη συνδεδεμένο με το κράτος άφιξής του με δεσμούς εθνικότητας ή μόνιμης κατοικίας και δευτερευόντως πρόσωπο το οποίο έχει επιλέξει την οικειοθελή προς αυτό μετάβασή του, χωρίς την τήρηση των οριζόμενων από το κράτος υποδοχής διαδικασιών νόμιμης εισόδου. Ειδικότερα για την Ευρωπαϊκή Ένωση, έχει υποστηριχθεί ότι τα εισερχόμενα κατά τον άνω τρόπο πρόσωπα δεν αντιμετωπίζονται με ενιαίο τρόπο, αλλά διαχωρίζονται σε αυτά που είναι αποδεκτά από τις Αρχές των κρατών υποδοχής, καθότι είναι οικονομικώς ενεργά και δύνανται να αποτελέσουν μέρος του εργατικού δυναμικού, και σε αυτά που θεωρούνται 'μη αποδεκτά' λόγω της ροπής τους στην εγκληματικότητα.

3.3. Σχέση μετανάστευσης και οργανωμένου εγκλήματος-Τρόποι δράσης

3.3.1 Σχέσεις οργανωμένου εγκλήματος και μετανάστευσης

Όπως γίνεται κατανοητό από τα ανωτέρω η παράνομη μετανάστευση εξαρτάται από το θεσμικό πλαίσιο που ορίζει το ποιος και με ποιο τρόπο μπορεί ή δεν μπορεί να διασχίσει τα διεθνή σύνορα. Ο συνδυασμός των αυστηρών συνοριακών ελέγχων και οι περιορισμοί που τίθενται στα συστήματα μετανάστευσης που εφαρμόζει η κάθε χώρα, αποτελούν τις νομικές συνθήκες, που σε τελική ανάλυση έχουν δημιουργήσει μια παράνομη αγορά, καθώς και τις ευκαιρίες για

προσπορισμό παράνομου κέρδους για τις εγκληματικές οργανώσεις. Οι λόγοι που ωθούν τους ανθρώπους να μεταναστεύσουν, συνήθως βασίζονται σε μια οικονομική ή πολιτική διαφοροποίηση μεταξύ χωρών και όπως προαναφέρθηκε παρέχει στις οργανώσεις που εμπλέκονται στην παράνομη διακίνηση ένα σύνολο «πελατών» που ζητά να μετακινηθεί/μεταναστεύσει σε άλλη χώρα. Η εν λόγω παράνομη διακίνηση ανθρώπων έχει αναχθεί σε μια αναπτυσσόμενη δραστηριότητα και μια προσοδοφόρο πηγή για τις εγκληματικές οργανώσεις για τρεις κυρίους λόγους:

- Την αυξανόμενη ζήτηση για διεθνή μετανάστευση, ως επί το πλείστον σε χώρες προέλευσης.
- Οι περιορισμοί που επιβάλλονται στη νόμιμη μετανάστευση από τις βιομηχανικές χώρες, έχουν δημιουργήσει την ζήτηση για εναλλακτικές, παράνομες λεωφόρους μετανάστευσης.
- Οι σχετικά χαμηλοί κίνδυνοι εντοπισμού, δίωξης και σύλληψης που σχετίζονται με την παράνομη διακίνηση μεταναστών συγκρινόμενοι με άλλες δραστηριότητες του οργανωμένου εγκλήματος (htt34).

Τα διεθνή δίκτυα διακίνησης παράνομων/παράτυπων μεταναστών, περιλαμβάνουν μεγάλες εγκληματικές οργανώσεις που έχουν την ικανότητα να καλύπτουν ολόκληρη τη διαδικασία της διακίνησης, που ξεκινά από την παράνομη είσοδο στη χώρα και συνεχίζει με την παροχή πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων, την παροχή προσωρινών καταλυμάτων κ.α. Όπως είναι γνωστό η προώθηση των παρεχόμενων υπηρεσιών αποτελεί ένα βασικό στοιχείο στις νόμιμες αγορές, κάτι που ισχύει και για τις εγκληματικές οργανώσεις. Αυτό σημαίνει ότι οι εν δυνάμει «πελάτες» θα πρέπει να βρεθούν στις χώρες προέλευσης των μεταναστών. Ως εκ τούτου, οι οργανώσεις διακίνησης διαφημίζουν και προωθούν τις υπηρεσίες τους με τον ίδιο τρόπο που κάνουν και οι νόμιμες επιχειρήσεις. Οι τρόποι με τους οποίους οι διακινητές βρίσκουν και προσελκύουν άτομα που επιθυμούν να εγκαταλείψουν την πατρίδα τους καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα που μπορεί να είναι από διαφημιστική καταχώρηση σε τοπικές εφημερίδες, εκμετάλλευση του διαδικτύου μέχρι διενέργεια προσωπικών επαφών με τους υποψήφιους πελάτες.

Οι παράνομες υπηρεσίες που προσφέρονται από τις εγκληματικές οργανώσεις ακολουθούν τα εξής διαδοχικά στάδια: α) προετοιμασία μεταναστών, β) αναχώρηση (αποδημία), γ) διέλευση, δ) άφιξη στον τελικό προορισμό (μετανάστευση). Οι υπηρεσίες που περιλαμβάνουν την μεταφορά, την βοήθεια για την διέλευση των

συνόρων, την παροχή ταξιδιωτικών εγγράφων, την παροχή καταλύματος, την απασχόληση καθώς και άλλη υποστήριξη, μεταβάλλονται ανάλογα με την απόσταση μεταξύ της χώρας προέλευσης και προορισμού και των δυσκολιών που προκύπτουν λόγω των περιορισμών που υφίστανται σε κάθε χώρα αναφορικά με τη μετανάστευση, την αποδημία, το άσυλο και την διέλευση, που έχουν σαν συνέπεια να μεταβάλουν και το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών (htt35).

Η παράνομη διακίνηση μεταναστών διακρίνεται σε διάφορες μορφές αναλόγως των κριτηρίων που τη χαρακτηρίζει. Με κριτήριο τον τόπο ενέργειας, διακρίνεται σε εσωτερική και σε εξωτερική ή διεθνή, ανάλογα με τα γεωγραφικά όρια που εκτείνεται η παράνομη δραστηριότητα των δραστών. Με κριτήριο το οργανωμένο ή το περιστασιακό του αδικήματος και τον αριθμό των δραστών διακρίνεται σε ερασιτεχνική διακίνηση, η οποία αφορά αυτούς που απλά διευκολύνουν την είσοδο και παραμονή των μεταναστών στη χώρα π.χ. συνοδεία-μεταφορά προκειμένου να διασχίσουν τα σύνορα ή μεταφορά ολιγάριθμων από αυτούς στο εσωτερικό της χώρας με χρησιμοποίηση Ι.Χ. μέσων μεταφοράς και σε διακίνηση από μικρές οργανωμένες εγκληματικές ομάδες. Αυτές οι ομάδες συνήθως ειδικεύονται στο να οδηγούν τους παράτυπους μετανάστες από μία χώρα στην άλλη, χρησιμοποιώντας δρόμους που είναι ευρέως γνωστοί. Διαθέτουν ένα υψηλότερο επίπεδο εξειδίκευσης και δομής από ότι διαθέτουν οι ερασιτέχνες διακινητές και δραστηριοποιούνται σε μια περισσότερο μόνιμη βάση. Μία τρίτη διάκριση με βάση το κριτήριο της οργάνωσης είναι τα διεθνή δίκτυα διακίνησης παράτυπων/παράνομων μεταναστών. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει μεγάλες εγκληματικές οργανώσεις που έχουν την ικανότητα να διενεργούν την όλη διαδικασία της διακίνησης, που όπως αναφέρθηκε και παραπάνω ξεκινά από την διακίνηση και είσοδο σε μια χώρα μέχρι την παροχή πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων και παροχή καταλύματος με σκοπό την περαιτέρω εκμετάλλευση/αξιοποίηση των μεταναστών (Λάγγαρης, 2007).

3.3.2. Τρόποι δράσης και οργάνωση των κυκλωμάτων διακίνησης

Οι τρόποι δράσης των οργανωμένων εγκληματικών ομάδων που ασχολούνται με την παράνομη διακίνηση μεταναστών, αναλύονται ως εξής (Λάγγαρης, 2007).

Στις χώρες προέλευσης των παρανόμων μεταναστών, τα κυκλώματα έχουν οργανώσει «μηχανισμούς στρατολόγησης» των υποψηφίων. Συνήθης μέθοδος είναι οι αγγελίες σε έντυπα, εφημερίδες και στο διαδίκτυο, που καταχωρούνται από

γραφεία ταξιδιών ή γραφεία ευρέσεως εργασίας. Προσωπικές επαφές με τους διακινητές γίνονται, επίσης, σε συγκεκριμένα μέρη όπως καφετέριες κ.α. όπου οι διακινητές έχουν αποκτήσει τοπική φήμη και είναι εύκολο να βρεθούν από τους ενδιαφερόμενους.

Σε άλλες περιπτώσεις, οι ίδιοι οι ενδιαφερόμενοι για να μεταναστεύσουν απευθύνονται σε συμπατριώτες στη χώρα τους, μέλη οργανωμένων ομάδων διακίνησης και ζητούν να τους διακινήσουν σε χώρες της Ευρώπης όπου ήδη βρίσκονται συγγενείς τους, με τους οποίους έρχονται σε επαφή και από τους οποίους πληροφορούνται ότι υπάρχει δυνατότητα άμεσης απασχόλησης.

Η χρήση βίας των μελών των κυκλωμάτων προς τους διακινούμενους μετανάστες είναι συχνή. Όταν οι διακινούμενοι προωθηθούν στον τελικό προορισμό τους περιορίζονται σε διαμερίσματα, αποθήκες, ή άλλους φυλασσόμενους χώρους μέχρι οι ίδιοι ή φιλικά-συγγενικά τους πρόσωπα καταβάλλουν στους διακινητές τα συμφωνηθέντα ποσά. Οι μετανάστες υφίστανται σωματική και ψυχική βία και σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμα και ομηρία προκειμένου να καταβάλλουν τα χρήματα.

Πολύ συχνά οι εγκληματικές οργανώσεις διακίνησης παράνομων μεταναστών εμπλέκονται και σε άλλες μορφές σοβαρής εγκληματικότητας, όπως η διακίνηση ναρκωτικών, πλαστογραφίες με χρήση ταξιδιωτικών εγγράφων και το πλέον σοβαρότερο, διακίνηση ανθρώπων με σκοπό την σεξουαλική τους και γενικότερα την οικονομική τους εκμετάλλευση, το λεγόμενο *trafficking*.

Για να λειτουργήσει μιας οργάνωση που δραστηριοποιείται στην παράνομη διακίνηση μεταναστών θα πρέπει να υπάρξει στο εσωτερικό της μια ιεραρχική δομή και κατάλληλος καταμερισμός εργασιών που μπορεί να κατηγοριοποιηθεί ως εξής (Chin, 1998):

- Στην κορυφή της οργάνωσης υπάρχει η κατηγορία των «επενδυτών / ρυθμιστών», που είναι άτομα μεγάλων ικανοτήτων, επενδύουν χρήματα σε δραστηριότητες διακίνησης μεταναστών και εποπτεύουν όλη την οργάνωση και τις δραστηριότητές της. Τα πρόσωπα αυτής της κατηγορίας σπάνια αν όχι ποτέ, είναι άγνωστα στα χαμηλότερα επίπεδα των μελών της οργάνωσης καθώς και στα άτομα που διακινούνται.

- «Οι στρατολόγοι». Τα άτομα της κατηγορίας αυτής εργάζονται σαν μεσολαβητές μεταξύ των επενδυτών/ρυθμιστών και των πελατών της οργάνωσης παράνομης διακίνησης των μεταναστών. Είναι υπεύθυνοι για την εξεύρεση και την κινητοποίηση των εν δυνάμει μεταναστών στην χώρα προέλευσης, συγκεντρώνει τις πληρωμές στα

σημεία διέλευσης και στις χώρες προορισμού. Οι διάφορες έρευνες έχουν δείξει ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων αυτά τα άτομα προέρχονται από την ίδια περιοχή που προέρχονται οι μετανάστες και έχουν την ίδια πολιτιστική ταυτότητα με αυτούς.

-«Οι μεταφορείς». Η εν λόγω κατηγορία αποτελείται από άτομα εντεταλμένα να βοηθούν τους μετανάστες να εγκαταλείπουν τις χώρες τους. Τους μεταφέρουν στις χώρες προορισμού, χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα, από αεροδρόμια, λιμάνια, ακτές προς ένα μεγάλο αστικό κέντρο. Οι μεταφορείς συνήθως δεν κατέχουν εσωτερική πληροφόρηση για την διάρθρωση και την λειτουργία της εγκληματικής οργάνωσης. Βρίσκονται σε επαφή με αυτήν μέσω ενδιάμεσων ατόμων τα οποία τους προσλαμβάνουν περιστασιακά.

-«Οι διαφθορείς των κρατικών λειτουργών και οι προστάτες». Η απόκτηση ταξιδιωτικών εγγράφων για τους παράτυπους/παράνομους μετανάστες καθώς και η διευκόλυνση στην διέλευση των συντοριακών σημείων συνεπάγονται την από πλευράς των διακινητών δωροδοκία κρατικών λειτουργών σε Υπηρεσίες Μετανάστευσης και σε Υπηρεσίες Επιβολής του Νόμου. Από την άλλη πλευρά, οι προστάτες ατομικά ή συλλογικά προστατεύουν την εγκληματική οργάνωση μέσω κατάχρησης της εξουσίας τους, της θέσης τους, των προνομίων ή μέσω παράβασης του νόμου. Σε μερικές χώρες προέλευσης των μεταναστών, η διαφθορά χαμηλόμισθων κρατικών λειτουργών φαίνεται ότι είναι ο μόνος τρόπος για να αποκτηθούν γνήσια ή πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα.

-«Οι Πληροφοριοδότες». Για τις δραστηριότητες διακίνησης είναι αναγκαίο να υπάρχει ένα σύστημα συλλογής πληροφοριών σχετικά με την επιτήρηση των συνόρων, τις διαδικασίες μετανάστευσης και τους συναφείς κανονισμούς, το σύστημα παροχής ασύλου, τις δραστηριότητες των διωκτικών αρχών κ.α. Σε μερικές περιπτώσεις έχει βρεθεί ότι η συλλογή πληροφοριών στηρίζεται σε έναν πυρήνα πληροφοριοδοτών που χειρίζεται την ροή πληροφοριών έχοντας πρόσβαση σε καλά οργανωμένα και κεντρικά συστήματα πληροφοριών μέσω πολύπλοκης τεχνολογίας.

-Η κατηγορία των «οδηγών και των μελών πληρώματος», περιλαμβάνει άτομα που είναι υπεύθυνα για την παράνομη κίνηση των μεταναστών από ένα σημείο σε ένα άλλο ή για να βοηθούν τους μετανάστες να εισέλθουν σε μια άλλη χώρα μέσω θαλάσσης ή αεροπορικώς. Τα μέλη πληρώματος είναι άτομα εντεταλμένα να ναυλώνουν σκάφη και να τους συνοδεύουν στο παράνομο ταξίδι.

Άλλες κατηγορίες που δύνανται να εντοπιστούν σε μια εγκληματική οργάνωση είναι:

-Άτομα που συνήθως είναι και οι ίδιοι παράνομοι μετανάστες και πρωταρχικά είναι υπεύθυνα για την «αστυνόμευση» των υπόλοιπων και την τήρηση της τάξης, συχνά με την χρήση βίας κατά τη διάρκεια της μεταφοράς ή της φύλαξης των μεταναστών.

-Αυτοί που συγκεντρώνουν τα χρήματα που καταβάλλουν οι ενδιαφερόμενοι για την μεταφορά τους, στα σημεία απ' όπου θα ξεκινήσει η μεταφορά ή στις χώρες προορισμού.

-Η κατηγορία αυτών που εξευρίσκουν τρόπους νομιμοποίησης των εσόδων από την παράνομη δραστηριότητα. Είναι ειδικοί στο ξέπλυμα των παράνομων εσόδων, αποκρύπτοντας την πηγή τους μέσω μιας σειράς συναλλαγών ή επενδύοντας αυτά σε νόμιμες δραστηριότητες.

Εξαιτίας του αυξανόμενου παγκόσμιου εμπορίου, των επενδύσεων και των επικοινωνιών, η παράνομη διακίνηση μεταναστών περιλαμβάνει εγκληματικές δραστηριότητες σε πολλές διαφορετικές χώρες όπως σ' αυτές όπου σχεδιάζεται η όλη διακίνηση, σ' αυτές απ' όπου προέρχονται οι μετανάστες, εκείνες απ' όπου αυτοί αναχωρούν καθώς και στις χώρες διέλευσης και προορισμού. Ωστόσο, οι παράνομες δραστηριότητες δεν παύουν με την μετανάστευση αλλά συνεχίζονται και μετά από αυτήν. Σε μερικές περιπτώσεις και προκειμένου να καταστεί αφενός μεν αδύνατη η επιστροφή των μεταναστών στις χώρες προέλευσής τους και αφετέρου για να προστατευθούν οι οργανώσεις που τους διακινούν, όλα τα έγγραφα ταυτότητας και λοιπά ταξιδιωτικά έγγραφα που τους έχουν δοθεί, προκειμένου να περάσουν τους απαραίτητους ελέγχους, συνήθως κατάσχονται από τους διακινητές μετά την άφιξή τους στην χώρα προορισμού. Άλλες φορές εάν είναι δυνατόν, τόσο τα γνήσια όσο και τα παραποιημένα/πλαστά έγγραφα επιστρέφονται στην παράνομη οργάνωση και επανακυκλοφορούν μέσω αυτής για περαιτέρω χρήση ή για να πωληθούν ξανά. Η έλλειψη επαρκών εγγράφων αυτόματα καθιστά τους μετανάστες εκτός νόμου στην χώρα όπου φιλοξενούνται και, κατά συνέπεια τους, αφήνει στα χέρια των διακινητών, οι οποίοι μπορούν να τους εκμεταλλευτούν με όποιο τρόπο επιθυμούν. Κατόπιν των ανωτέρω γίνεται αντιληπτό ότι η επαφή των μεταναστών με την παράνομη οργάνωση δεν σταματά κατ' ανάγκη με την άφιξη στη χώρα υποδοχής. Πολλοί από τους παράνομους μετανάστες οφείλουν μεγάλα χρηματικά ποσά στους διακινητές με αποτέλεσμα οι τελευταίοι, εκμεταλλευόμενοι την αδυναμία τους να ξεπληρώσουν τα χρέη τους, τους υποβάλλουν σε καταναγκαστική εργασία απειλώντας τους και ασκώντας τους βία.

Μία άλλη διάσταση του οργανωμένου εγκλήματος που συνδέεται με την παράνομη μετανάστευση είναι η χρηματοδότηση και η οικονομική μορφή του εγκλήματος. Κατ' ουσίαν οι οργανώσεις που διακινούν παράνομα ανθρώπους έχουν τρεις διαφορετικούς τρόπους να χρηματοδοτούν τις παράνομες δραστηριότητές τους: (htt36). α) Τη χρησιμοποίηση των εσόδων από την εγκληματική δραστηριότητα για να χρηματοδοτούν άλλες εγκληματικές δραστηριότητες, β) την επένδυση κεφαλαίου που έχει αποκτηθεί νόμιμα (κάτι που όμως δεν παρατηρείται συχνά) και γ) τη νομιμοποίηση των παράνομων εσόδων, κοινώς, το λεγόμενο ξέπλυμα χρήματος. Ο συγκεκριμένος τρόπος παίζει σημαντικό ρόλο στην χρηματοδότηση αυτού του είδους των οργανώσεων. Τα έσοδα που προέρχονται από τα αδικήματα νομιμοποιούνται αλλά δεν «επανεπενδύονται» σε εγκληματικές δραστηριότητες. Αρχικά τα χρήματα εισάγονται στο οικονομικό σύστημα μέσω τραπεζών ή άλλων οικονομικών μονάδων, συνήθως με ένα μεγάλο αριθμό μικρών καταθέσεων για να μην προκαλέσουν υποψίες. Σε αρκετές περιπτώσεις μεγάλα χρηματικά κεφάλαια βγαίνουν από την χώρα και κατατίθενται σε άλλα κράτη με χαλαρό έλεγχο στο τραπεζικό σύστημα. Κατόπιν, διαχωρίζονται από τις παράνομες πηγές τους με αλληπάλληλες χρηματοπιστωτικές συναλλαγές αποσκοπώντας στην κάλυψη της εγκληματικής τους προέλευσης και επανεισάγονται ως κεφάλαια στην οικονομία χωρίς να προκαλούν υποψίες. Άλλες μέθοδοι που έχουν παρατηρηθεί είναι η κατάθεση μικρών ποσών ώστε να μην κινούν υποψίες και να μην ελέγχονται. Στην συνέχεια τα ποσά αυτά μεταφέρονται ηλεκτρονικά σε άλλες χώρες. Πολύ μεγάλα ποσά νομιμοποιούνται, επίσης, με την αγορά ομολόγων και εντόκων γραμματίων καθώς και μέσω χρηματιστηριακών εργασιών, καζίνο, εκμετάλλευσης επιχειρήσεων με μεγάλο αριθμό ρευστότητας και σταθερά έξοδα, όπως εστιατόρια, κέντρα διασκέδασης κ.ά.

Από την ανωτέρω γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι διάφορες πτυχές του οργανωμένου εγκλήματος συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τη μετανάστευση και προσκομίζουν σημαντικά κέρδη σε αυτούς που διευθύνουν τέτοιου είδους επιχειρήσεις. Πλέον η Ε.Ε. καλείται να αντιμετωπίσει τις απειλές που προκύπτουν από τις εγκληματικές οργανώσεις με την υιοθέτηση ενεργητικών πολιτικών που θα μεταφραστούν και θα οδηγήσουν στην εφαρμογή επιχειρησιακών σχεδίων, όπως περιγράφεται στο επόμενο Κεφάλαιο.

Κεφάλαιο 4^ο

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική ενάντια στο Οργανωμένο Έγκλημα και η σχέση της με τη Μετανάστευση – Όργανα της Ε.Ε. (EUROPOL - FRONTEX) ([htt37](#))

4.1. Ο κύκλος πολιτικής της Ε.Ε.

Από την προαναφερθείσα ανάλυση αφενός έχει καταδειχθεί η σχέση του οργανωμένου εγκλήματος με τις οργανώσεις που διακινούν παράνομα μετανάστες, αφετέρου, λόγω του συγκεκριμένου προβλήματος, προκύπτει η ανάγκη για ανάληψη σειράς πρωτοβουλιών και ενεργειών από την Ε.Ε. ώστε να περιοριστούν τόσο οι αιτίες όσο και οι συνέπειες του συγκεκριμένου προβλήματος.

Το 2010 η Ε.Ε. υιοθέτησε μία μεθοδολογία για την αντιμετώπιση των σημαντικότερων εγκληματικών απειλών που πλήττουν την Ε.Ε. γνωστή ως «κύκλος πολιτικής της Ε.Ε.». Κάθε κύκλος διαρκεί τέσσερα χρόνια και βελτιστοποιεί το συντονισμό και τη συνεργασία σε επιλεγμένες προτεραιότητες εγκλήματος. Οι εγκληματικές απειλές προσδιορίζονται βάσει των σχετικών με το οργανωμένο έγκλημα πληροφοριών και κατόπιν συμφωνούνται σε πολιτικό επίπεδο. Κατά τη διάρκεια του κύκλου όλες οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες και τα ενδιαφερόμενα μέρη, σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο, καλούνται να διαθέσουν πόρους και να ενισχύσουν αμοιβαία τις προσπάθειες. Συγκεκριμένα συνεργάζονται στενά πολλοί φορείς, όπως ([htt38](#)):

- υπηρεσίες επιβολής του νόμου
- θεσμικά όργανα και οργανισμοί της ΕΕ
- δημόσιοι και ιδιωτικοί οργανισμοί
- εμπλεκόμενες τρίτες χώρες

Οι αναδυόμενες απειλές παρακολουθούνται με συστηματικό τρόπο ώστε να μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά.

Για την τετραετία 2018-2021 οι δέκα προτεραιότητες της Ένωσης που έχουν καθοριστεί από το Συμβούλιο βασίζονται στις συστάσεις που περιλαμβάνονται στην αξιολόγηση της απειλής όσον αφορά στο σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην Ε.Ε. της Europol. Η Ε.Ε., δίνοντας μεγάλη σημασία στη σχέση του οργανωμένου εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης, έχει συμπεριλάβει ως βασική προτεραιότητα μεταξύ άλλων και τη διευκόλυνση της παράνομης μετανάστευσης στις

χώρες της Ε.Ε. Ειδικότερα, οι δέκα προτεραιότητες που έχουν καθοριστεί στον κύκλο πολιτικής για την τετραετία 2018-2021 έχουν ως εξής ²¹:

1. Κυβερνοέγκλημα.
2. Λαθρεμπόριο ναρκωτικών
3. Διευκόλυνση της παράνομης μετανάστευσης προς την ΕΕ:

Το 90% των μεταναστών πληρώνουν παράνομους διακινητές για να φτάσουν στην Ευρώπη. Η ΕΕ επιδιώκει να καταπολεμήσει τα παράνομα δίκτυα που εκμεταλλεύονται ευάλωτους μετανάστες και ειδικότερα τα δίκτυα που:

- χρησιμοποιούν μεθόδους που θέτουν σε κίνδυνο τις ζωές ανθρώπων,
- προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στο διαδίκτυο,
- χρησιμοποιούν την απάτη σχετικά με τα έγγραφα ως μέρος του επιχειρηματικού τους μοντέλου.

4. Οργανωμένες κλοπές και ληστείες
5. Εμπορία ανθρώπων

Η Ε.Ε. επιδιώκει να πατάξει την εμπορία ανθρώπων στα Κράτη-Μέλη, ειδικότερα τη σεξουαλική και την εργασιακή εκμετάλλευση, αντικείμενα που σχετίζονται και με την παράνομη μετανάστευση.

6. Απάτες σχετικά με τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης και ενδοκοινοτική απάτη αφανούς εμπόρου.
7. Εμπορία πυροβόλων όπλων
8. Περιβαλλοντικό έγκλημα
9. Κέρδη από εγκληματικές δραστηριότητες
10. Απάτη σχετικά με τα έγγραφα

Η ασφάλεια των ταξιδιωτικών εγγράφων είναι σημαντική για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος και συμβάλλει στην προστασία των συνόρων και τη διαχείριση της μετανάστευσης. Η Ε.Ε. έχει θέσει στο στόχαστρότις εγκληματικές οργανώσεις που εμπλέκονται στην παραγωγή πλαστών εγγράφων και στην προμήθειά τους σε άλλους εγκληματίες.

Όπως φαίνεται καθαρά από τα άνωθεν, σχεδόν οι μισές προτεραιότητες συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με την παράνομη μετανάστευση. Ο κύκλος πολιτικής της

²¹ «Draft Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against organised and serious international crime between 2018 and 2021» Council of the European Union 8654/17/12-05-2017.

ΕΕ για την περίοδο 2018-2021 αποτελείται από τέσσερα στάδια που έχουν ως εξής (htt39).

1. Αξιολόγηση εγκληματικών απειλών κατά της Ε.Ε.

Η αξιολόγηση της απειλής όσον αφορά το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση (SOCTA) της Europol παρέχει ολοκληρωμένη εικόνα των σοβαρότερων εγκληματικών απειλών.

2. Έγκριση των προτεραιοτήτων της ΕΕ κατά του εγκλήματος για την περίοδο 2018-2021

Βάσει των συστάσεων που περιλαμβάνονταν στην Αξιολόγηση της Europol και λαμβάνοντας επίσης υπόψη πρόσθετες εκτιμήσεις και πολιτικές, το Συμβούλιο ενέκρινε τις δέκα προαναφερόμενες προτεραιότητες της Ε.Ε. κατά του εγκλήματος.

Για κάθε μία από τις ανωτέρω προτεραιότητες καταστρώθηκε τετραετές στρατηγικό σχέδιο. Τα στρατηγικά σχέδια μετατράπηκαν εν συνεχεία σε ετήσια επιχειρησιακά σχέδια δράσης, τα οποία αναλύουν λεπτομερώς τις δράσεις και τις δραστηριότητες που απαιτούνται για να επιτευχθούν οι στρατηγικοί στόχοι των στρατηγικών σχεδίων. Τόσο τα στρατηγικά όσο και τα επιχειρησιακά σχέδια δράσης εγκρίνονται από τη Μόνιμη Επιτροπή Επιχειρησιακής Συνεργασίας σε Θέματα Εσωτερικής Ασφάλειας (COSI) του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3. Υλοποίηση και παρακολούθηση

Η υλοποίηση κάθε επιχειρησιακού σχεδίου δράσης γίνεται υπό την ευθύνη ενός κράτους μέλους, που αποκαλείται «καθοδηγητής», και εποπτεύεται από την COSI κάθε έξι μήνες.

4. Αξιολόγηση

Όταν ολοκληρωθεί ο κύκλος πολιτικής, θα διενεργηθεί ανεξάρτητη αξιολόγηση. Τα αποτελέσματα θα διαβιβαστούν στο Συμβούλιο και θα ληφθούν υπόψη στον επόμενο κύκλο πολιτικής της Ε.Ε.

4.2. Ο ρόλος της EUROPOL - Αξιολόγηση της απειλής για το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Serious and Organised Crime Threat Assessment-SOCTA) ²².

Ένας από τους βασικότερους ρόλους της Europol είναι η διενέργεια της Αξιολόγησης που θα ληφθεί υπόψη για τη διαμόρφωση του τετραετούς κύκλου πολιτικής της Ε.Ε. (Serious and Organised Crime Threat Assessment-SOCTA). Η Europol πραγματοποιεί την αξιολόγηση λαμβάνοντας υπόψη τα δεδομένα που παρέχονται από αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών, τις δικές της βάσεις δεδομένων, δεδομένα από άλλους οργανισμούς της Ε.Ε. όπως ο Frontex, και η Eurojust, από τρίτες χώρες εταίρους της Europol ή και τρίτους ιδιωτικούς συνεργάτες καθώς και δεδομένα από ανοιχτές πηγές. Η εν λόγω Αξιολόγηση περιέχει μια ανάλυση των απειλών (παρούσες ή μελλοντικές) που διαμορφώνουν το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην Ε.Ε. και ένα σύνολο προτεινόμενων προτεραιοτήτων εγκλήματος που πρέπει να απασχολήσει την Ένωση.

Σύμφωνα με την έκθεση αξιολόγησης που έχει πραγματοποιηθεί το 2017 από την Europol για την τετραετία μέχρι το έτος 2021, η παράνομη μεταφορά μεταναστών εμφανίζεται ως εξαιρετικά κερδοφόρα και διαδεδομένη εγκληματική δραστηριότητα στην Ε.Ε., η οποία δύναται να συγκριθεί σε μέγεθος με αυτή που παρατηρείται στις ευρωπαϊκές αγορές ναρκωτικών. Η ζήτηση και η προσφορά για υπηρεσίες παράνομης μεταφοράς ανθρώπων έχουν αυξηθεί σημαντικά από το έτος 2014. Πάνω από 510.000 παράνομες διασχίσεις μεταξύ σημείων διέλευσης καταγράφηκαν στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. το 2016. Ο αριθμός αυτός παρουσίασε μια μείωση σε σύγκριση με το έτος 2015, όπου πάνω από ένα εκατομμύριο παράτυποι μετανάστες εισήλθαν στην Ε.Ε. από τις βασικές διόδους της Ανατολικής και Κεντρικής Μεσογείου.

Κατά το έτος 2016, 1.234.558 αιτήσεις για άσυλο καταγράφηκαν στην ΕΕ. Το 2015, το Ευρωπαϊκό Γραφείο Υποστήριξης για το Άσυλο ανέφερε πάνω από 295.000 θετικές αποφάσεις σχετικά με τις αιτήσεις ασύλου που υποβλήθηκαν σε κράτη μέλη. Ωστόσο, ένας μεγάλος αριθμός παράτυπων μεταναστών που δεν υπέβαλαν αίτηση ασύλου ή των οποίων οι αιτήσεις απορρίφθηκαν μπορεί να προσπάθησαν να παραμείνουν παράνομα στην Ε.Ε. Εδώ πλέον γίνεται αναφορά στην απάτη που

²² «Serious and Organised Crimes Threat Assessment 2017, Crime in the age of technology», European Police Office 2017.

σχετίζεται με τα πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα που έχει αναδειχθεί σε σημαντική εγκληματική δραστηριότητα και συνδέεται στενά με την κρίση της μετανάστευσης. Η παροχή πλαστών εγγράφων εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει, σύμφωνα με την έκθεση αξιολόγησης, μια σημαντική απειλή για την ασφάλεια της Ε.Ε. Τα πακέτα υπηρεσιών που προσφέρονται από τις εγκληματικές ομάδες περιλαμβάνουν πλέον συχνά την παροχή πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων ή ταυτοτήτων. Τα πλαστά έγγραφα επιτρέπουν στους παράτυπους μετανάστες να εισέρχονται και να μετακινούνται εντός της Ε.Ε. και να μετατρέπουν το καθεστώς διαμονής από παράτυπο σε νομιμοποιημένο με τη χρήση των ψεύτικων ταυτοτήτων. Σύμφωνα με την έκθεση της Europol, τα δίκτυα προσφέρουν ολοένα και περισσότερο υψηλής ποιότητας παραποιημένα έγγραφα, είτε πρόκειται για διαβατήρια είτε για ταυτότητες. Το έτος 2015 οι παραποιημένες/πλαστές ταυτότητες αντιπροσώπευαν το 50% όλων των ανιχνεύσεων στην Ε.Ε., ενώ το 2016, περισσότερα από 7.000 άτομα εντοπίστηκαν με πλαστά έγγραφα κατά την είσοδο στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.

Υπολογίζεται ότι το 2015, οι υπηρεσίες πρόσβασης ή παράνομης μετακίνησης σε χώρες της Ένωσης, τις οποίες πρόσφεραν οι εγκληματικές ομάδες που δραστηριοποιούνται σε αυτό το αντικείμενο, απέφεραν κέρδη μεταξύ του υπέρογκου ποσού των 4,7 με 5,7 δισεκατομμυρίων ευρώ. Αυτά τα κέρδη μειώθηκαν το έτος 2016 ως αποτέλεσμα της μείωσης του αριθμού των παράνομων μεταναστών που έφθασαν στην ΕΕ με συνέπεια και την πτώση των τιμών που απαιτούνταν για τις υπηρεσίες παράνομης μεταφοράς. Σύμφωνα με την έκθεση, οι εγκληματικές ομάδες που εμπλέκονται στην παράνομη μετακίνηση μεταναστών παρουσιάζουν ένα άνευ προηγουμένου επίπεδο οργάνωσης και συντονισμού. Έχουν δείξει μεγάλη ευελιξία στα μεταφορικά μέσα, στις μεθόδους απόκρυψης και στις τεχνολογίες που χρησιμοποιούν. Ουσιαστικά πρόκειται για μια πολυεθνική επιχείρηση, αφού τα εν λόγω εγκληματικά δίκτυα αποτελούνται από διάφορων εθνικοτήτων μέλη που προέρχονται τόσο από χώρες της Ε.Ε. όσο και εκτός αυτής. Ταυτόχρονα, οι μετανάστες που συμμετέχουν και κάνουν χρήση των παράνομων υπηρεσιών προέρχονται από έναν μεγάλο αριθμό χωρών που εκτιμάται ότι ξεπερνούν τις εκατό (100). Σήμερα, τα δίκτυα παράνομης διακίνησης μεταναστών βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης για τη διαφήμιση των υπηρεσιών τους. Οι διακινητές κάνουν χρήση κοινών εφαρμογών και διαχειρίζονται πλατφόρμες διαμονής για την κάλυψη των παράνομων δραστηριοτήτων τους, γεγονός που μπορεί να καταστήσει τους τακτικούς χρήστες των εφαρμογών στο να γίνουν ακούσια

διευκολυντές στην παράνομη μεταφορά ή φιλοξενία παράτυπων μεταναστών. Το εξωτραπεζικό σύστημα Hawala πλέον δεν αποτελεί τον αποκλειστικό τρόπο μεταφοράς χρημάτων από τους υποψήφιους μετανάστες στους διακινητές. Πλατφόρμες όπως το Western Union, Sarafi και Paysafe χρησιμοποιούνται ευρέως κάνοντας δυσχερέστερο τον έλεγχο κυκλοφορίας των σχετικών κεφαλαίων για τις Αρχές (Μπαλαούρα, 2018).

Συχνά παρατηρείται το φαινόμενο εγκληματικές ομάδες να εμπλέκονται παράλληλα και σε άλλες παράνομες δραστηριότητες όπως το παράνομο εμπόριο αγαθών που υπόκειται σε ειδικό φόρο κατανάλωσης ή διακίνηση ναρκωτικών. Η παράνομη διακίνηση μεταναστών δεν απαιτεί πρόσβαση σε σημαντικούς πόρους και οι οργανωμένες ομάδες μπορούν να βασίζονται σε υπάρχοντα μέσα σε συνδυασμό με τη γνώση διαδρομών και υποδομών που ήδη χρησιμοποιούνται για το διασυνοριακό λαθρεμπόριο προϊόντων και αγαθών. Σε πολλές περιπτώσεις η διάκριση μεταξύ νόμιμων και παράνομων δραστηριοτήτων γίνεται είναι αρκετά δύσκολη. Μεμονωμένοι επιχειρηματίες μπορούν να εισέλθουν και να αποσυρθούν από εγκληματικές δραστηριότητες παρέχοντας ad hoc υπηρεσίες, όπως οδηγοί ταξί και φορτηγών.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Europol, οι διακινητές εκμεταλλεύονται συχνά νόμιμα κανάλια για τη διευκόλυνση της εισόδου παράτυπων μεταναστών στην Ε.Ε. ή για να νομιμοποιήσουν τη διαμονή τους. Το *modus operandi* περιλαμβάνει μια ποικιλία μεθόδων και τρόπων συμπεριλαμβανομένων των εικονικών γάμων, την ψεύτικη πατρότητα, ψευδείς συμβάσεις εργασίας, ψευδείς ιατρικές θεωρήσεις και ψευδείς ισχυρισμοί ότι είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων (trafficking). Σε ότι αφορά το trafficking, ενώ η μεταναστευτική κρίση δεν είχε ακόμα ευρεία επίπτωση στην εμπορία ανθρώπων, ορισμένες έρευνες δείχνουν ότι οι διακινητές αυξάνουν όλο και περισσότερο τη στόχευση παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο στην Ε.Ε για εκμετάλλευση. Οι παράτυποι μετανάστες και ιδίως ευάλωτοι ενήλικοι ή ανήλικοι αντιπροσωπεύουν μια μεγάλη ομάδα πιθανών θυμάτων επιρρεπή σε υποσχέσεις εργασίας ακόμα κι αν αυτό συνεπάγεται την εκμετάλλευση τους με διάφορους τρόπους (στην εργασία, εμπόριο ανηλίκων, οργάνων, γυναικών κ.λ.π.).

Η παραπάνω έκθεση αξιολόγησης της Europol επιβεβαιώνει τη σχέση οργανωμένου εγκλήματος και μετανάστευσης όπως περιγράφεται στο Κεφάλαιο 3 της παρούσας εργασίας. Καταδεικνύει ότι το οργανωμένο έγκλημα εκμεταλλεύεται τη μετανάστευση με διάφορους τρόπους αυξάνοντας τα παράνομα έσοδά του και

απειλώντας την κοινωνική συνοχή των κρατών μελών της Ένωσης. Η Europol αποτελεί το βασικό όργανο που συντονίζει τα μέλη της Ε.Ε. στην αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος όπως η μη νόμιμη διακίνηση μεταναστών που περιλαμβάνεται ως μία από τις προτεραιότητες του τετραετούς κύκλου πολιτικής της Ε.Ε. Η Europol ουσιαστικά²³:

- α. Διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών-μελών.
- β. Συλλέγει, συνθέτει και αναλύει στοιχεία και πληροφορίες.
- γ. Μέσω των εθνικών Υπηρεσιών, ανακοινώνει στις αρμόδιες εθνικές αρχές των κρατών- μελών τις πληροφορίες που τις αφορούν και τις ενδεχόμενες ενδείξεις συνάφειας μεταξύ αξιόποινων πράξεων.
- δ. Διευκολύνει τη διεξαγωγή ερευνών στα κράτη-μέλη, διαβιβάζοντας στις εθνικές υπηρεσίες όλες τις ενδεδειγμένες προς τούτο πληροφορίες και
- ε. Το κυριότερο συνεργάζεται με άλλους φορείς της Ε.Ε. όπως ο FRONTEX που έχει αναλάβει την καίρια αποστολή της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων (θαλάσσιων και χερσαίων) των χωρών μελών της Ένωσης με τη οργάνωση διάφορων επιχειρήσεων σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές αυτών των χωρών.

4.3 Ο ρόλος του FRONTEX

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Frontex), ιδρύθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου της ΕΕ με έδρα τη Βαρσοβία. Εν συνεχεία, με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2016/1624 της 14ης Σεπτεμβρίου 2016, ιδρύθηκε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής, για την Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή. Ο ανωτέρω Κανονισμός αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1896 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Νοεμβρίου 2019. Ο εν λόγω Οργανισμός παρέχει στήριξη στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. και στις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν όσον αφορά στη διαχείριση των εξωτερικών ευρωπαϊκών συνόρων και την πάταξη του διασυνοριακού εγκλήματος.

4.3.1. Βασικές αρμοδιότητες του FRONTEX

4.3.1.1. Επιτόπια ανάπτυξη αποστολών. Ο Οργανισμός παρέχει αξιωματούχους επιβολής του νόμου προερχόμενους από τα κράτη-μέλη και τις συνδεδεμένες χώρες

²³ Άρθρο 2 παρ. 1 της Σύμβασης για την EUROPOL, Βρυξέλλες, 25-07-1995

Σένγκεν, μαζί με σκάφη, αεροσκάφη και εξοπλισμό επιτήρησης των συνόρων σε περιοχές των εξωτερικών συνόρων που χρήζουν πρόσθετης συνδρομής. Εκτός από τον έλεγχο των συνόρων, οι επιχειρήσεις του Frontex καλύπτουν καθήκοντα που σχετίζονται με τη θαλάσσια ασφάλεια, τους ελέγχους ασφαλείας, την έρευνα και διάσωση, και την προστασία του περιβάλλοντος. Ο Οργανισμός συνδράμει τα κράτη-μέλη στον συντονισμό και τη χρηματοδότηση επιχειρήσεων επιστροφής, έχοντας και τη δυνατότητα να ξεκινά τέτοιες επιχειρήσεις με δική του πρωτοβουλία. Περαιτέρω, συνδράμει και στην έκδοση των αναγκαίων ταξιδιωτικών εγγράφων για την επιστροφή παράτυπων μεταναστών και την παροχή εμπειρογνομόνων για τις επιχειρήσεις επιστροφής.

4.3.1.2. Εξωτερικές σχέσεις. Η συνεργασία με χώρες εκτός της Ε.Ε. και του χώρου Σένγκεν αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της εντολής του Frontex και μια από τις στρατηγικές προτεραιότητες του Οργανισμού. Ο Frontex αναπτύσσει και διατηρεί δίκτυο συμπράξεων με συνοριακές αρχές κρατών εκτός Ε.Ε., ιδίως κρατών που συνορεύουν με την ΕΕ και χωρών καταγωγής και διέλευσης των μεταναστών. Ο Οργανισμός τοποθετεί, επίσης, αξιωματικούς-συνδέσμους (liaison officer) σε χώρες εκτός Ε.Ε. που επηρεάζονται από την παράτυπη μετανάστευση.

4.3.1.3. Ταχεία αντίδραση. Ο Frontex είναι σε θέση να αποστέλλει άμεσα προσωπικό συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής και εξοπλισμό στα κράτη-μέλη της ΕΕ και συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν που αντιμετωπίζουν καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης στα εξωτερικά τους σύνορα.

4.3.1.4. Έρευνα και καινοτομία. Ο Frontex φέρνει σε επαφή εμπειρογνώμονες ελέγχου συνόρων με τους κλάδους της έρευνας και της βιομηχανίας ώστε οι νέες τεχνολογίες να ανταποκρίνονται συνεχώς στις ανάγκες των αρχών που είναι υπεύθυνες για τον έλεγχο των συνόρων.

4.3.1.5. Κατάρτιση. Ο Frontex αναπτύσσει κοινά πρότυπα κατάρτισης για τις συνοριακές αρχές, με στόχο την εναρμόνιση της εκπαίδευσης των συνοριοφυλάκων και των ακτοφυλάκων στην Ε.Ε. και τις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν. Αυτό αποσκοπεί στην εφαρμογή ενιαίων προτύπων ελέγχου των συνόρων για τους ταξιδιώτες που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα Ε.Ε.. Ταυτόχρονα, δίνει τη δυνατότητα στους συνοριοφύλακες και τους ακτοφύλακες από διάφορες χώρες να συνεργάζονται μεταξύ τους όταν συμμετέχουν σε επιχειρήσεις του Frontex.

4.3.1.6. Επιβολή του νόμου. Ο Frontex συμβάλλει καθοριστικά στην ενίσχυση της εσωτερικής ασφάλειας του χώρου Σένγκεν μέσω της παρακολούθησης των εξωτερικών συνόρων του, της πραγματοποίησης ελέγχων ασφαλείας και επιχειρήσεων επαναπατρισμού καθώς και μέσω συνεργασίας με εθνικές αρχές και την Europol.

4.3.1.7. Ο ρόλος του Frontex σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης. Η συμμετοχή σε επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης ήταν ανέκαθεν προτεραιότητα του Frontex και κατοχυρώνεται στον Κανονισμό της Ε.Ε. με τον οποίον δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή. Ο Frontex υποχρεούται να παρέχει τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στη θάλασσα προς υποστήριξη των επιχειρήσεων διάσωσης οι οποίες ενδεχομένως προκύπτουν στη διάρκεια επιχειρήσεων επιτήρησης των συνόρων.

4.3.1.8. Ανάλυση κινδύνων. Ο Frontex αξιολογεί τους κινδύνους για την ασφάλεια των συνόρων της Ε.Ε. Πιο αναλυτικά, διαμορφώνει μια εικόνα για τις μορφές και τις τάσεις σε ό, τι αφορά την παράτυπη μετανάστευση και τις διασυνοριακές εγκληματικές δραστηριότητες στα εξωτερικά σύνορα. Ο Οργανισμός κοινοποιεί τα πορίσματά του στις χώρες της Ε.Ε. και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα χρησιμοποιεί για τον σχεδιασμό των μελλοντικών του δραστηριοτήτων.

4.3.1.9. Παρακολούθηση της κατάστασης. Ο Frontex παρακολουθεί σε μόνιμη βάση τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδίδοντας ενημερώσεις και προειδοποιήσεις προς τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. και τις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και άλλους οργανισμούς.

4.3.1.10. Αξιολόγηση τρωτότητας. Ο Οργανισμός διενεργεί ετήσιες αξιολογήσεις της ικανότητας και της ετοιμότητας κάθε κράτους μέλους και συνδεδεμένης χώρας Σένγκεν να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις στα εξωτερικά του/της σύνορα, περιλαμβανομένων των μεταναστευτικών πιέσεων. Επιπρόσθετα, τοποθετεί αξιωματικούς συνδέσμους σε κράτη-μέλη της Ε.Ε. με στόχο να μπορεί να διατηρεί ολοκληρωμένη εικόνα της κατάστασης αναφορικά με τον έλεγχο των συνόρων σε επίπεδο Ε.Ε.

4.3.1.11. Ευρωπαϊκή συνεργασία στα καθήκοντα ακτοφυλακής. Ο Οργανισμός υποστηρίζει τη συνεργασία των αρμόδιων για την επιβολή του νόμου αρχών, των

οργανισμών της Ε.Ε. και των τελωνείων στα θαλάσσια σύνορα. Τα σκάφη και τα αεροσκάφη που αναπτύσσονται στο πλαίσιο των επιχειρήσεων τού συλλέγουν και κοινοποιούν πληροφορίες σχετικά με τον έλεγχο αλιείας, του λαθρεμπορίου, την ανίχνευση ρύπανσης και τη συμμόρφωση προς τους κανονισμούς για τη θάλασσα.

4.3.1.12. Κοινοποίηση πληροφοριών σχετικά με εγκληματικές δραστηριότητες. Ο Οργανισμός κοινοποιεί στις ενδιαφερόμενες εθνικές αρχές, στην Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (Europol) και σε άλλους ευρωπαϊκούς οργανισμούς τις πληροφορίες που συλλέγει στα σύνορα. Χαρακτηριστικά, συλλέγει στοιχεία, μεταξύ άλλων, και για άτομα που είναι ύποπτα για συμμετοχή σε εγκληματικές δραστηριότητες, όπως η παράνομη διακίνηση μεταναστών, εμπορία ανθρώπων ή τρομοκρατία.

4.3.1.13. Επιχειρήσεις επιστροφής. Ο Frontex διαδραματίζει ολοένα σημαντικότερο ρόλο στη επιστροφή ατόμων στις χώρες καταγωγής τους όταν δεν μπορούν να παραμείνουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση

4.3.1.14. Κοινές επιχειρήσεις. Ο Frontex αναπτύσσει ένα δίκτυο εκατοντάδων υπαλλήλων συνοριοφυλακής και ακτοφυλακής, μαζί με σκάφη, οχήματα, αεροσκάφη και λοιπό εξοπλισμό, προκειμένου να συνδράμει τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν προκλήσεις στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Οι επιχειρήσεις αυτές πραγματοποιούνται στα θαλάσσια και χερσαία σύνορα της Ευρώπης καθώς και σε διεθνή αεροδρόμια. Επί του παρόντος, ο Οργανισμός βασίζεται κυρίως στα κράτη μέλη της Ε.Ε. και στις συνδεδεμένες χώρες Σένγκεν για την παροχή του ειδικευμένου προσωπικού και του εξοπλισμού που απαιτείται για τις επιχειρήσεις του. Ωστόσο, μετά τη δημοσίευση του τελευταίου Κανονισμού, τέθηκε προς υλοποίηση πρόγραμμα μίσθωσης και αγοράς του δικού του εξοπλισμού. Πέραν του γεγονότος ότι οι θαλάσσιες επιχειρήσεις του Οργανισμού στη Μεσόγειο διαχειρίζονται τις μεταναστευτικές πιέσεις σε Ιταλία, Ελλάδα και Ισπανία, το σύνολο των επιχειρήσεων του Οργανισμού απευθύνεται και στην αντιμετώπιση διαφόρων μορφών διασυνοριακού εγκλήματος. Οι επιχειρήσεις αυτές υλοποιούνται με τη συνεργασία άλλων οργανισμών της Ε.Ε., ιδίως της Europol, του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την Ασφάλεια στη Θάλασσα (EMSA) και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ελέγχου της Αλιείας (EFCA).

4.3.1.15. «Νέος Κανονισμός για την σύσταση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής - Κανονισμός ΕΕ 2019/1896». Κατά τα τέλη του 2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκκίνησε την νομοθετική πρωτοβουλία για την τροποποίηση του Κανονισμού ΕΕ 2016/1624, προκειμένου να ενισχυθεί περισσότερο ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής (FRONTEX) ιδίως μέσω:

- (i) της αύξησης των πόρων του και
- (ii) της ενδυνάμωσης της καταστατικής του αρμοδιότητας.

Τα **κυριότερα** νέα θέματα που εισάγονται με τον νέο Κανονισμό, που δημοσιεύτηκε όπως αναφέρθηκε παραπάνω το έτος 2019, αναλύονται ως ακολούθως:

A. Μόνιμο Σώμα

(α) Με τον νέο Κανονισμό προβλέπεται η δημιουργία ενός Μόνιμου Σώματος Συνοριοφυλάκων (*standing corps*), με δυνατότητα ανάπτυξης έως 10.000 άτομα. Το Μόνιμο Σώμα θα απαρτίζεται από επιχειρησιακό προσωπικό του Οργανισμού (Κατηγορία 1) και των Κ-Μ (Κατηγορίες 2,3 και 4). Ως εκ τούτου, στοχεύεται πλέον η - κατά βάση - κάλυψη των αναγκών σε προσωπικό (εμπειρογνώμονες) που συμμετέχουν στις μικτές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις από **τα ίδια στελέχη του Frontex τα οποία θα έχουν εκτελεστικές αρμοδιότητες**.

(β) Η σύνθεση του Μονίμου Σώματος απαρτίζεται από τις ακόλουθες Κατηγορίες:
Κατηγορία 1 (*Statutory Staff*): Επιχειρησιακό προσωπικό που θα προσληφθεί και θα υπάγεται στον Frontex.

Κατηγορία 2 (*Long-term Secondment*): Επιχειρησιακό προσωπικό των Κ-Μ που θα αποσπάται στον Frontex για 2 χρόνια (με δυνατότητα παράτασης 1-2 χρόνια).

Κατηγορία 3 (*Short-term Deployment*): Επιχειρησιακό προσωπικό των Κ-Μ που θα διατίθεται στον Frontex, για χρονικό διάστημα μέχρι 4 μήνες (με δυνατότητα ανανέωσης ως ξεχωριστό deployment).

Κατηγορία 4 (*Rapid Reaction*): Εφεδρεία Ταχείας Επέμβασης, αποτελούμενη από προσωπικό που οφείλεται να τηρείται σε κατάσταση αναμονής και να διατίθεται σε έκτακτες καταστάσεις από τα Κ-Μ για Επιχειρήσεις Ταχείας Επέμβασης (*Rapid Border Intervention - RABITs*), εφόσον οι Κατηγορίες 1-3 έχουν εξαντληθεί.

(γ) Η συνεισφορά των Κ-Μ σε προσωπικό για τις Κατηγορίες 2, 3 και 4 είναι δεσμευτική.

(δ) Η ανάπτυξη του Μόνιμου Σώματος θα τεθεί σε εφαρμογή **από 1-1-2021**, προκειμένου υλοποιηθούν όλες οι απαραίτητες προπαρασκευαστικές διαδικασίες συγκρότησης εντός του 2020.

(ε) Το εύρος των εκτελεστικών εξουσιών του Μόνιμου Σώματος θα καθορίζεται από τα κράτη-μέλη υποδοχής, πριν την ανάπτυξη του εν λόγω προσωπικού στο έδαφός του, επιλέγοντας μεταξύ των ακόλουθων καθηκόντων: η εξακρίβωση της ταυτότητας, η έγκριση εισόδου, η άρνηση εισόδου, η σφράγιση ταξιδιωτικών εγγράφων, η έκδοση ή άρνηση χορήγησης θεωρήσεων, η επιτήρηση των συνόρων, καταχώριση δακτυλικών αποτυπωμάτων, επικοινωνία με τρίτες χώρες και η παροχή συνοδείας σε αναγκαστικές επιστροφές (άρθρα 55 και 82).

Β. Συνεργασία με τρίτες χώρες

Με τον νέο Κανονισμό δίνεται έμφαση στην ενίσχυση της συνεργασίας του Frontex με τρίτες χώρες. Οι συνέργειες με τις τρίτες χώρες αποτελεί στρατηγικό στόχο της ολοκληρωμένης διαχείρισης συνόρων της Ε.Ε. και υλοποιείται ως εξής:

- (i) μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών
- (ii) μέσω της παροχής τεχνικο-επιχειρησιακής συνδρομής και τεχνογνωσίας
- (iii) μέσω της τοποθέτησης Συνδέσμων του Frontex σε τρίτες χώρες για την βελτίωση της προ συνοριακής εικόνας κατάστασης και την έγκαιρη ανίχνευση των εν δυνάμει για την ΕΕ απειλών.
- (iv) μέσω Συμφωνιών Συνεργασίας (*working arrangements*) που δύνανται να περιλαμβάνουν ένα φάσμα συνεργειών και εκατέρωθεν δεσμεύσεων.
- (v) μέσω ειδικότερων διαδικασιών που σχετίζονται με θέματα επιστροφών.

Ιδιαίτερα με τον νέο Κανονισμό του Frontex διευρύνονται οι δυνατότητες διεξαγωγής δραστηριοτήτων και επιχειρήσεων του Οργανισμού στις τρίτες χώρες (υπό την προϋπόθεση της σύμφωνης γνώμης τους).

Γ. Κύκλος Πολυετούς Στρατηγικής Πολιτικής και Ολοκληρωμένος Σχεδιασμός

Καθιερώνεται ένας κύκλος πολυετούς στρατηγικής πολιτικής για την εφαρμογή της ολοκληρωμένης διαχείρισης συνόρων. Ο κύκλος έχει πενταετή διάρκεια και απαρτίζεται από τις συνεχόμενες εξής τέσσερις (4) φάσεις:

- (α) την εκπόνηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μιας πολιτικής για τα επόμενα έτη, βασισμένη σε μια στρατηγική ανάλυση του Frontex,
- (β) την εκπόνηση μιας ευρωπαϊκής τεχνικο-επιχειρησιακής στρατηγικής Ολοκληρωμένης Διαχείρισης Συνόρων (ΟΔΣ) του Frontex,
- (γ) την εκπόνηση των εθνικών στρατηγικών ΟΔΣ από τα Κ-Μ και
- (δ) την αξιολόγηση της εφαρμογής της πολιτικής της ΕΕ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Στην βάση του Πολυετούς Κύκλου Στρατηγικής υλοποιείται η έννοια του Ολοκληρωμένου σχεδιασμού (Integrated Planning) ως ακολούθως:

- Τα Κ-Μ και ο Frontex οφείλουν να εκπονήσουν **Επιχειρησιακά Σχέδια (Operational Plans)**.
- Τα Κ-Μ οφείλουν να εκπονήσουν **Σχέδια Έκτακτης Ανάγκης (Contingency Plans)**²⁴.
- Τα Κ-Μ οφείλουν να εκπονήσουν **Σχέδια Ανάπτυξης Ικανοτήτων (Capability Development Plans)** που περιλαμβάνουν θέματα προμηθειών εξοπλισμού και μέσων, προσλήψεων προσωπικού, εκπαίδευσης, και χρήσης νέας τεχνολογίας.

Όπως και στην περίπτωση της αντιμετώπισης του οργανωμένου εγκλήματος και υιοθέτησης ενός κύκλου πολιτικής της Ε.Ε. με τετραετή διάρκεια μετά από ανάλογη αξιολόγηση των απειλών που διενεργείται από τη Europol, έτσι και εδώ με παρόμοιο τρόπο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθετεί ένα κύκλο πολυετούς στρατηγικής πολιτικής για την εφαρμογή της ολοκληρωμένης διαχείρισης συνόρων ο οποίος στηρίζεται στην αξιολόγηση που διενεργεί ο FRONTEX. Οι προαναφερόμενοι οργανισμοί συνεργάζονται μεταξύ τους και οι πολιτικές που στηρίζονται στις αξιολογήσεις τους συνδυάζονται ώστε να διασφαλιστεί η επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου εσωτερικής ασφάλειας εντός της Ένωσης, με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και παράλληλη προάσπιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων εντός Ένωσης.

²⁴Εν λόγω υποχρέωση υπήρχε από τον Κατάλογο Schengen και την Λίστα Δυνατοτήτων (List of installed Capacity) της αξιολόγησης τρωτότητας, ωστόσο αναβαθμίζεται καθώς πλέον περιβάλλεται από την νομική ισχύ ενός Κανονισμού.

Κεφάλαιο 5^ο

Συμπεράσματα - Αντί Επιλόγου

Από την ανάλυση που προηγήθηκε διαπιστώθηκε η σύνδεση της μετανάστευσης με το οργανωμένο έγκλημα και οι τρόποι που τα μέλη των εγκληματικών ομάδων εκμεταλλεύονται τις προσπάθειες που κάνουν όσοι θέλουν να μετακινηθούν για διάφορους λόγους από την πατρίδα τους σε χώρες της Ε.Ε. ελπίζοντας σε ένα καλύτερο μέλλον. Η μετανάστευση αυτή καθ' εαυτή δεν φαίνεται να αποτελεί απειλή για την ασφάλεια της Ε.Ε., όμως η εκμετάλλευση των ευκαιριών που αναδύονται πέρα από τα όρια του νομοθετικού πλαισίου που υπάρχει σε κάθε κράτος μέλος και αξιοποιούν οι ιεραρχικά δομημένες εγκληματικές ομάδες επηρεάζουν την εσωτερική ασφάλεια και την κοινωνική συνοχή των χωρών της Ένωσης. Ήδη από το 2011 μετά την πτώση του καθεστώτος Καντάφι στη Λιβύη και των έντονων μεταναστευτικών ροών που παρατηρούνταν από τις χώρες της Βόρειας Αφρικής προς τις νότιες ευρωπαϊκές χώρες, ιδίως της Ανατολικής Μεσογείου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με ανακοίνωσή της προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία είχε τον τίτλο «*Διάλογος για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου*» ξεκαθάριζε ότι η μετανάστευση με την λήψη κατάλληλων μέτρων δύναται να συμβάλει τόσο στη διατήρηση της οικονομική ευμάρειας της ίδιας της Ευρώπης όσο και στη βελτίωση της οικονομικής θέσης των χωρών απ' όπου προέρχονται οι μετανάστες. Στη συνέχεια παρατίθενται αυτούσια χαρακτηριστικά αποσπάσματα από την εν λόγω ανακοίνωση²⁵ : «...*Τα μέτρα αυτά θα πρέπει πρώτα απ' όλα να αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των βασικών αιτίων της μετανάστευσης σε διαρθρωτικό επίπεδο. Η συνεργασία με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου θα πρέπει να ενισχύσει την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος δημιουργίας θέσεων απασχόλησης και βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης σε όλη την περιοχή. Η συνεργασία θα πρέπει να προσανατολίζεται στις συγκεκριμένες περιοχές και κατηγορίες προσώπων που επηρεάζονται περισσότερο από την έλλειψη ευκαιριών απασχόλησης (π.χ. στόχο προτεραιότητας αποτελούν τα άτομα νεαρής ηλικίας). Η*

²⁵ COM(2011) 292 «ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ: Διάλογος για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου» Βρυξέλλες, 24.5.2011

Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ύπατη Εκπρόσωπος, προκειμένου να ανταποκριθούν στις προκλήσεις αυτές, στην κοινή τους ανακοίνωση της 8ης Μαρτίου 2011, πρότειναν να αναπτυχθεί μακροπρόθεσμη εταιρική σχέση για τη δημοκρατία και την κοινή ευημερία με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου, με βάση μια προσέγγιση που περιλαμβάνει τρεις πτυχές, μια από τις οποίες είναι η βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και η οικονομική μεγέθυνση με έντονη έμφαση σε θέματα απασχόλησης και σε κοινωνικά θέματα. Απαιτούνται επίσης πιο μακροπρόθεσμα μέτρα για να εξασφαλιστεί ότι η μετανάστευση και η κινητικότητα μεταξύ των χωρών της ΕΕ και τη Νότιας Μεσογείου εντάσσονται σε νόμιμες διαδικασίες και πραγματοποιούνται με τακτικό και αποτελεσματικό τρόπο. Τα μέτρα αυτά συνεπάγονται ότι θα πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες που θα βοηθήσουν τους αιτούντες απασχόληση από τις χώρες αυτές να βρουν ευκαιρίες απασχόλησης στο εξωτερικό, για το κοινό συμφέρον των συγκεκριμένων χωρών και ατόμων, καθώς και της ΕΕ και των κρατών μελών της. Αυτή η τελευταία πρόκληση θα πρέπει να εξεταστεί στο ευρύτερο πλαίσιο της εξέλιξης της δημογραφικής κατάστασης της ΕΕ, καθώς και με βάση τις ελλείψεις εργατικού δυναμικού που αντιμετωπίζει. Οι ανάγκες της ΕΕ για στοχοθετημένη μετανάστευση εργατικού δυναμικού θα πρέπει να παρακολουθείται και να επανεξετάζεται, έτσι ώστε να υποβάλλονται συγκεκριμένες προτάσεις βασισμένες σε στοιχεία που αφορούν την πραγματική ζήτηση εργατικού δυναμικού. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να αναγνωριστεί η ουσιαστική συνεισφορά των μεταναστών στις οικονομίες της ΕΕ, ανεξαρτήτως καταγωγής. Οι μετανάστες βοηθούν να καλυφθούν οι ανάγκες για εργαζομένους υψηλής εξειδίκευσης στους επεκτεινόμενους τομείς της οικονομίας της ΕΕ, αλλά και πολλές θέσεις απασχόλησης που απαιτούν συνδυασμό κατώτερων δεξιοτήτων. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η δρομολόγηση εταιρικών σχέσεων κινητικότητας με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου αποτελεί εργαλείο κρίσιμης σημασίας, ωφέλιμο και για τις δύο πλευρές διότι τους επιτρέπει να βελτιώσουν και να διαχειριστούν καλύτερα τη μετανάστευση και την κινητικότητα, όχι μόνο των υπηκόων των χωρών εταίρων, αλλά και των υπηκόων άλλων χωρών, κυρίως των χωρών της Υποσαχάριας Αφρικής και της Μέσης Ανατολής, των οποίων γίνεται όλο και συχνότερη η διαμονή η διέλευση από το έδαφος των χωρών της Νότιας Μεσογείου. Η έναρξη αυτών των εταιρικών σχέσεων θα ενισχύσει τις επαφές μεταξύ των λαών και θα προωθήσει περισσότερο την αμοιβαία κατανόηση, καθώς και τις επιχειρηματικές δραστηριότητες και την απασχόληση. Το γεγονός αυτό θα ωφελήσει την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη ολόκληρης της περιοχής της Μεσογείου και την ένταξη των μεταναστών στην ΕΕ και σε άλλες χώρες

προορισμού. Οι προτεινόμενες εταιρικές σχέσεις θα υλοποιηθούν με την υιοθέτηση ειδικά προσαρμοσμένης προσέγγισης ανά χώρα, με βάση τη δέσμευση που έχει αναλάβει κάθε χώρα για την κάλυψη ορισμένων προϋποθέσεων, και λαμβανομένων υπόψη των συνολικών σχέσεων με την εν λόγω χώρα εταίρο. Παρομοίως, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, είναι παράλληλα σημαντικό να καλύπτουν οι εταιρικές σχέσεις το σύνολο των διαφορετικών πτυχών αυτής της συνεργασίας, ενώ θα πρέπει επίσης να διασφαλιστεί ότι η προοδευτική διευκόλυνση της κυκλοφορίας των προσώπων συνάδει με την εφαρμογή μέτρων που θα εξασφαλίσουν την ασφάλεια αυτής της κυκλοφορίας. Στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης κινητικότητας, τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, σύμφωνα με τη νομοθεσία τους, μπορούν επίσης να αποφασίσουν να λάβουν άλλες ειδικές πρωτοβουλίες με σκοπό να διευκολύνουν την πρόσβαση των μεταναστών της χώρας εταίρου στις αγορές εργασίας τους. Η αύξηση της κινητικότητας όπως περιγράφεται ανωτέρω θα εξαρτηθεί από την εκπλήρωση ορισμένων προϋποθέσεων, σκοπός των οποίων είναι να συμβάλουν στη δημιουργία ασφαλούς περιβάλλοντος στο οποίο η κυκλοφορία προσώπων θα γίνεται μέσω νόμιμων διαύλων και με βάση τις συμφωνηθείσες λεπτομέρειες. Οι ειδικοί όροι που πρέπει να πληρούνται από κάθε χώρα θα ποικίλλουν, ανάλογα με την εκτίμηση που αφορά την επίτευξη των στόχων που έχουν συμφωνηθεί μέσω του διαλόγου με κάθε χώρα εταίρο, καθώς και με το επίπεδο συνεργασίας που η χώρα αυτή έχει αναπτύξει με την ΕΕ. Τα ειδικά μέτρα που πρέπει να εφαρμοστούν μπορούν να απαριθμηθούν (με μη εξαντλητικό τρόπο) ως εξής:

- θέσπιση ρυθμίσεων εκούσιας επιστροφής,
- σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με την ΕΕ, που θα περιέχουν διατάξεις σχετικά με την επανεισδοχή των δικών τους υπηκόων, καθώς και υπηκόων τρίτων χωρών, με την παράλληλη εξασφάλιση της πλήρους εφαρμογής των υποχρεώσεων επανεισδοχής που ισχύουν στη χώρα τους,
- σύναψη συμφωνίας συνεργασίας με τον FRONTEX,
- δημιουργία υποδομών στον τομέα της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, της ασφάλειας των εγγράφων και της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, καθώς και της εμπορίας ανθρώπων και της παράνομης διακίνησης μεταναστών,

- συνεργασία στις κοινές επιχειρήσεις επιτήρησης στη Μεσόγειο Θάλασσα, μεταξύ άλλων με την ενδεχόμενη συνεργασία με το σχέδιο EUROSUR, μόλις θεσπιστεί,
- απόδειξη της προθυμίας συνεργασίας με την ΕΕ για την αναγνώριση των οικείων υπηκόων και κατοίκων, κυρίως στην περίπτωση αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας, καθώς και για λόγους επανεισδοχής και έκδοσης,
- κύρωση και εφαρμογή της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για το διακρατικό οργανωμένο έγκλημα και των πρωτοκόλλων της για την εμπορία ανθρώπων και την παράνομη διακίνηση μεταναστών.

Η εταιρική σχέση κινητικότητας έχει σχεδιασθεί ως μακροπρόθεσμο πλαίσιο βασιζόμενο σε πολιτικό διάλογο και σε επιχειρησιακή συνεργασία. Για την προετοιμασία της σύναψης της εταιρικής σχέσης κινητικότητας μεταξύ της ΕΕ και της εν λόγω χώρας εταίρου, θα καθιερωθεί διάλογος σε επίπεδο ανώτερων υπαλλήλων μεταξύ της ΕΕ και των εν λόγω χωρών, με την πλήρη συμμετοχή των κρατών μελών. Ο διάλογος αυτός θα δώσει τη δυνατότητα και στα δύο μέρη να ανταλλάξουν απόψεις, να αποσαφηνίσουν τις προσδοκίες και τις ανάγκες τους και να εντοπίσουν τους τομείς συνεργασίας. Κατά τη διάρκεια του προπαρασκευαστικού σταδίου, θα ζητηθεί από τις χώρες της Νότιας Μεσογείου να σημειώσουν πρόοδο όσον αφορά τη δημιουργία υποδομών για την αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης και να συμβάλουν στην ανάπτυξη ασφαλούς περιβάλλοντος για την κινητικότητα, ως προϋποθέσεις για τη δίκαιη και βιώσιμη εφαρμογή της εταιρικής σχέσης για την κινητικότητα. Η ΕΕ θα στηρίζει, τόσο από τεχνικής όσο και από οικονομικής πλευράς, τις προσπάθειες που καταβάλλει η χώρα εταίρος, καθώς και μέσω των οργανισμών της ΕΕ (FRONTEX, EASO και EUROPOL). Η ΕΕ θα πρέπει επίσης να προβλέψει ενισχυμένους χρηματοδοτικούς πόρους για να στηρίξει την πρόοδο των χωρών της Νότιας Μεσογείου που είναι πρόθυμες να αναπτύξουν τις υποδομές τους για τη διαχείριση της μετανάστευσης, της κινητικότητας και της ασφάλειας, καθώς και να δεσμευτούν σε μακροπρόθεσμη συνεργασία για τον σκοπό αυτόν. Η ΕΕ και οι χώρες εταίροι της στο πλαίσιο του διαλόγου θα πρέπει να αξιολογήσουν τις καλύτερες λύσεις για να εξασφαλίσουν κατάλληλη χρηματοδότηση, με βάση τους υφιστάμενους πόρους, για δράσεις που αποσκοπούν στη στήριξη της δημιουργίας υποδομών και τη συνεργασία σ' αυτούς τους τομείς. Ανάλογες εκτιμήσεις θα ισχύσουν για το νέο χρηματοδοτικό μέσο που στηρίζει τη συνεργασία με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου βάσει του επόμενου δημοσιονομικού

πλαίσιου της ΕΕ. Παράλληλα με την ανάπτυξη της εταιρικής σχέσης για την κινητικότητα, τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να εξετάσουν, για κάθε περίπτωση χωριστά, τη βελτίωση της προξενικής τους κάλυψης στην περιφέρεια αυτήν, και με τη σύσταση κοινών κέντρων αίτησης θεωρήσεων στηριζόμενα από την ΕΕ. Επίσης, η συνεργασία στο πλαίσιο της Επιτόπιας Συνεργασίας Σένγκεν θα πρέπει να ενισχυθεί και θα πρέπει να εφαρμοστούν πλήρως οι πρακτικές βελτιώσεις και η ευελιξία που προβλέπεται από τον κώδικα θεωρήσεων της ΕΕ, καθώς και η μείωση ή η κατάργηση των τελών θεώρησης και η έκδοση θεωρήσεων πολλαπλής εισόδου σε αξιόπιστους ταξιδιώτες και σε συγκεκριμένες κατηγορίες ανθρώπων (όπως σπουδαστές, ερευνητές και επιχειρηματίες). Μακροπρόθεσμα, αν εφαρμοστούν αποτελεσματικά οι συμφωνίες για την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων και για την επανεισδοχή, θα μπορούσαν να ληφθούν, κατά περίπτωση, σταδιακά μέτρα με σκοπό την ελευθέρωση των θεωρήσεων για τις επιμέρους χώρες-εταίρους, σε συνάρτηση με τις συνολικές σχέσεις με την ενδιαφερόμενη χώρα-εταίρο και εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις για την ορθή διαχείριση και την ασφάλεια της κινητικότητας. Η Επιτροπή είναι επίσης πεπεισμένη ότι η ΕΕ πρέπει να ανταποκριθεί στις προκλήσεις αυτές με αυθεντικά ευρωπαϊκό τρόπο. Η απάντηση αυτή θα είναι πραγματικά αποτελεσματική μόνο εάν βασίζεται στην έκφραση απτής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών στο πλαίσιο εταιρικής σχέσης με τις χώρες της απέναντι όχθης της Μεσογείου, και εάν κινητοποιηθούν όλα τα διαθέσιμα μέσα και εργαλεία.»

Στην εν λόγω ανακοίνωση, ουσιαστικά απεικονίζεται περιληπτικά η πολιτική που επιδιώκει η Ε.Ε. για τη μετανάστευση και η βαρύτητα που αποδίδεται στην αντιμετώπιση των κυκλωμάτων του οργανωμένου εγκλήματος που συνδέονται με αυτήν και τα οποία αναπτύχθηκαν στα προηγούμενα Κεφάλαια της παρούσης. Οι Διεθνείς Ευρωπαϊκοί Οργανισμοί, ιδίως ο FRONTEX και η EUROPOL, η μετεξέλιξή τους και η συνεργασία μεταξύ τους όπως και με άλλους φορείς, αποτελούν τους πρωτεργάτες στην αντιμετώπιση της απειλής του οργανωμένου εγκλήματος στις διάφορες μορφές του στις οποίες περιλαμβάνεται και η παράνομη μετανάστευση. Σε ό, τι αφορά την ίδια τη μετανάστευση, αυτή δεν συνιστά απειλή και η συνεργασία με τις χώρες προέλευσης μεταναστών θα συμβάλει στην ορθή διαχείριση του φαινομένου. Επίσης, αυτή η συνεργασία θα οδηγήσει στην αξιοποίηση των ωφελημάτων που προκύπτουν σε συνδυασμό με την αποδοτικότητα των πολιτικών

και των οργάνων που σχετίζονται με την αντιμετώπιση των εγκληματικών ομάδων που εκμεταλλεύονται την μετανάστευση.

Πηγές – Βιβλιογραφία

Πηγές

Α΄ Αρχεία

ΕΛ.ΑΣ.: «Εκθεση για το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα στην Ελλάδα έτους 2018», ΑΝΟΙΚΤΗ ΕΚΔΟΣΗ, ΑΘΗΝΑ, 2018.

Σύμβαση για την EUROPOL, Βρυξέλλες, 25-07-1995.

Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του υπερεθνικού οργανωμένου εγκλήματος, Παλέρμο Ιταλία, 2000.

COM(2011) 292 «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών»: *Διάλογος για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την ασφάλεια με τις χώρες της Νότιας Μεσογείου*, Βρυξέλλες, 24.5.2011.

Draft Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against organised and serious international crime between 2018 and 2021 - Council of the European Union 8654/17/12-05-2017.

General Secretariat of the Council, «EU Policy Cycle to tackle organised and serious international crime 2018/2021 – EMPACT - Implementation monitoring – Factsheets of results 2019» - Brussels, 5 May 2020

«Serious and Organised Crimes Threat Assessment 2017, Crime in the age of technology», European Police Office, 2017.

Β΄ Διαδίκτυο-Ιστοσελίδες

<https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-fight-against-organised-crime-2018-2021>

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_en.htm

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31973L0148&from=EL>

<https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/anagkastikos-nomos-389-1968-phek-125-a-4-6-1968.html>

<https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/nomothetiko-diatagma-3989-1959.htm>

<https://www.foreignaffairs.gr/articles/71858/dr-nikos-deniozos/i-asymmetri-apeili-tis-metanasteysis?page=show>

<https://frontex.europa.eu/el/auto-pou-kanoume/basikes-armodiotetes/>

<https://www.iom.int/global-compact-migration>

<https://migration.gov.gr/wp-content/uploads/2020/06/%CE%9314.GR-Europ-SymfonoMetan.pdf>

https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

<https://www.unhcr.org/gr/wp-content/uploads/sites/10/2018/01/04-symvasiprotokollo.pdf>

Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία

Ελληνόγλωσση

Κελεπούρης Α. (2015). *Οι επιπτώσεις της μετανάστευσης στην ανάπτυξη των χωρών υποδοχής: η περίπτωση της Ελλάδας*, (Διπλωματική εργασία). Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου. Κόρινθος.

Λάγγαρης Π. Υποστράτηγος ΕΛ.ΑΣ. ε.α.(2007, Φεβρουάριος). *Μετανάστευση και Εθνική Ασφάλεια, Μετανάστευση και Οργανωμένο Έγκλημα*, Αθήνα, Φεβρουάριος, 12-14 .

Μπαλαούρα Ι, Μπίτσικα Ε.(2018). *Το διασυνοριακό Οργανωμένο Έγκλημα ως απειλή για την Ασφάλεια της Ε.Ε.*, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jan Monnet.

Ομάδα έργου, (2005). *Οι οικονομικές διαστάσεις της Μετανάστευσης*, Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής, Αθήνα.

Ξενόγλωσση

Cavounidis, J.(2002b). *Migration in Southern Europe and the Case of Greece*, International Migration 40, pp. 45-68.

Chin, (1998). *Smuggling of Chinese Aliens an Organized Crime in Schmid* (ed), Migration and Crime, ISPAC, Milan,1998:139, Reuter P., οπ. άν., σελ. 8, Shcloenhardt A., όπ. αν., σελ. 11-13.

European Migration Network, (2006). *Impact of immigration on Europe's Societies*, BIVS, March .

Geddes, A.(2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage, p.137.

German Marshall Fund of the United States of America/Transaction Trends 2013, p.6

Heinitz, A.(2013). *Migration and Security in the Eastern Mediterranean*, Giji Gya, DCAF, September

Huyshmans, J.(2000). *The European Union and the Securitization of Migration*, Journal of Common Market studies, December p.756

Gruszczak, A (2019). *The migration crisis in the European Union: mitigating long-term effects*, ZBN Analysis No 8 (47) 2019, 12 July 2019