



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

« ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ »

Διπλωματική Εργασία



« Το πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και η οδηγία 2003/86/ΕΚ για την οικογενειακή επανένωση υπηκόων τρίτων χωρών »

Επιβλέπων : Καθηγητής Δονάτος Παπαγιάννης

Φοιτητής : Θεόδωρος Δράκος (Α.Μ: 7111Μ032)

Αθήνα 2014

Πρόλογος

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια της ολοκλήρωσης του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου, με τίτλο « Εθνική και Κοινοτική διοίκηση» .

Η έξαρση του φαινομένου της μετανάστευσης τα τελευταία χρόνια, μας τροφοδοτεί καθημερινά με διάφορες εικόνες σκληρές, ταυτόχρονα ,όμως τόσο αληθινές που δεν μπορούμε να αγνοήσουμε ως ενεργοί και υπεύθυνοι πολίτες. Η έντονη παρουσία μεταναστών γύρω μας, ταυτόχρονα με την αίσθηση ότι αυτοί οι άνθρωποι ζουν στο περιθώριο της κοινωνίας μας, ότι υπόκεινται σε οικονομική κυρίως εκμετάλλευση και σε πολλές περιπτώσεις βιώνουν σε συνθήκες ανθρωπιστικής κρίσης, είναι καταστάσεις που θα πρέπει να εντοπίζονται και να αναδεικνύονται από τους πολίτες και να λαμβάνονται υπόψη από την Πολιτεία, κατά το σχεδιασμό των δράσεων και των πολιτικών που αφορούν στην προώθηση της κοινωνικής ευημερίας.

Η ομαλή κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών και η εξασφάλιση των δικαιωμάτων τους, σε ένα χώρο «Ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, θα έπρεπε να θεωρείται δεδομένη, η πραγματικότητα όμως, γύρω μας, δεν δείχνει να έχει επιτευχθεί σε ικανοποιητικό βαθμό η ένταξή τους .

Η επιλογή του θέματος, έγινε με σκοπό να αναδειχθεί, αφενός η σημασία της δημιουργικής συνύπαρξης των μεταναστών με τους γηγενείς στις Ευρωπαϊκές κοινωνίες και αφετέρου η ανάγκη να εκλείψουν από την καθημερινότητά μας οι εικόνες απομόνωσης και εκμετάλλευσης ανθρώπων που αναζητούν μια καλύτερη ζωή μακριά απ' την πατρίδα τους.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	6
ABSTRACT.....	7
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	12
 Η ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	12
1.1. Ιστορική εξέλιξη της μετανάστευσης στην Ευρώπη	12
1.2. Η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής μέσα από το πρωτογενές δίκαιο και τα πενταετή προγράμματα της Ένωσης	14
1.2.1. Συμφωνία Σένγκεν (1985)	15
1.2.2. Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)	18
1.2.3. Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997)	20
1.2.4. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (15-16 Οκτωβρίου 1999)	21
1.2.5. Συνθήκη της Νίκαιας (2001)	24
1.2.6. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (14-15 Δεκεμβρίου 2001)	24
1.2.7. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (21-22 Ιουνίου 2002).....	25
1.2.8. Ευρωπαϊκό Σύνταγμα (2004 – 2005).....	27
1.3. Πολυετή Ευρωπαϊκά Προγράμματα	28
1.3.1. Πρόγραμμα της Χάγης (4 - 5 Νοεμβρίου του 2004)	28
1.3.2. Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (Δεκέμβριος 2009)	30
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	34
 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ.....	34
2.1. Συνθήκη της Λισαβόνας και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική	35
2.2. Διαδικασία λήψης αποφάσεων σε θέματα που αφορούν την μετανάστευση και το άσυλο.	37
2.3. Άρθρο 78 της Συνθήκης : ενιαίο καθεστώς και κοινές διαδικασίες ασύλου	39

2.4. Άρθρο 79 της Συνθήκης : κοινή μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης των μεταναστών	40
2.5. Άρθρο 80 της Συνθήκης : η σημασία της αρχής της αλληλεγγύης στην μεταναστευτική πολιτική	44

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 346

Η ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ46

3.1. Το περιεχόμενο της έννοιας «πολιτική ένταξης».....46

3.2. Η ευρωπαϊκή πολιτική ένταξης50

3.2.1. Εγχειρίδιο για την Ένταξη..... 52

3.2.2. Ανακοινώσεις της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο 53

3.2.2.1. COM (2005) 389, Τελικό : κοινές βασικές αρχές για την πολιτική ένταξης των μεταναστών 53

3.2.2.2. COM (2008) 359, Τελικό: δέκα αρχές για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική. 58

3.2.2.3 COM (2008) 610, Τελικό : Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης..... 62

3.2.2.4 COM(2011)455 : Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών 67

3.2.2.5 COM (2014) 210, Τελικό : οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ για την οικογενειακή επανένωση. 69

3.2.3 Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο..... 73

3.3 Η υλοποίηση της Ευρωπαϊκής πολιτικής ένταξης, για τη νόμιμη μετανάστευση, μέσα από το δευτερογενές δίκαιο75

Οδηγίες για την ένταξη των μεταναστών 75

3.3.1. Οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000 περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής..... 76

3.3.2. Οδηγία 2003/86/ΕΚ για την οικογενειακή επανένωση 77

3.3.3. Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες..... 77

3.3.4. Οδηγία 2004/83/ΕΚ για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους 78

3.3.5. Οδηγία 2011/98/EU του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με την ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση ενιαίας άδειας για τους υπηκόους τρίτων χωρών να διαμένουν και εργάζονται στην επικράτεια ενός κράτους μέλους και σχετικά με το κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος	79
---	----

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4..... 81

Η ΟΔΗΓΙΑ 2003/86/EK ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ 81

4.1. Νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία του δικαιώματος στην οικογενειακή επανένωση πριν την έκδοση της Οδηγίας 2003/86/EK	81
4.1.1. Η οικογενειακή επανένωση στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης.....	83
4.1.2. Η οικογενειακή επανένωση στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης	85
4.2. Προϋποθέσεις εφαρμογής της Οδηγίας	88
4.2.1. Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας.....	89
4.2.2. Προαιρετικές απαιτήσεις	92
4.3. Η ενσωμάτωση της Οδηγίας στο δίκαιο των κρατών μελών της Ένωσης	96
4.4. Η σημασία της επανένωσης για την ποιότητα ζωής των μεταναστών και η συμβολή της Οδηγίας	100
4.5. Κατάχρηση του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης	105
4.6. Η αντιμετώπιση της εφαρμογής της Οδηγίας από το Δικαστήριο: οι υποθέσεις C-87/12 και C-578/08	108
4.6.1. Υπόθεση C-87/12, Ymeraga και Ymeraga-Tafarshiku	108
4.6.2. Υπόθεση C-578/08, Chakroun	110

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 115

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 115

ΕΠΙΛΟΓΟΣ..... 119

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 121

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία εξετάζει το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την εξέλιξη των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) για τη ρύθμιση του ζητήματος της μετανάστευσης αλλά και τη διαδικασία προσαρμογής και ένταξης των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής τους. Ειδικότερα:

Στο **πρώτο** κεφάλαιο παρουσιάζεται συνοπτικά η εξέλιξη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής όπως αυτή θεσμοθετήθηκε στο πρωτογενές δίκαιο της Ε.Ε.. Επίσης θα γίνει μία κριτική παρουσίαση των πολυετών προγραμμάτων της Ε.Ε.

Στο **δεύτερο** κεφάλαιο, αναδεικνύεται η σημασία της Συνθήκης της Λισαβόνας για την θεσμοθέτηση μία κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης και γίνεται μία λεπτομερής ανάλυση των άρθρων 77, 78, 79 και 80 της Ενοποιημένης Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στο **τρίτο** κεφάλαιο παρουσιάζεται το ζήτημα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και πώς αυτή προωθείται από την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Εξετάζεται η εξέλιξη της μέσα από πρακτικές ήπιου συντονισμού και δικαίου.

Το **τέταρτο** κεφάλαιο, αφορά στη παρουσίαση και ανάλυση της οδηγίας 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των μεταναστών στην οικογενειακή επανένωση και στη συμβολή της διαδικασίας αυτής στην ενίσχυση των διαδικασιών ένταξης τους στον τόπο υποδοχής προς όφελος των ιδίων αλλά και της κοινωνίας ως σύνολο.

ABSTRACT

This paper aims to examine the design, implementation and evolution of the European Union (EU) policies to regulate the issue of immigration and the process of adaptation and integration of immigrants into host societies.

Specifically:

The **first** chapter outlines the evolution of European immigration policy as enacted under primary EU law, and a review of the relative multiannual EU programs is presented.

The **second** chapter highlights the importance of the Lisbon Treaty in the establishment of a common European policy on asylum and immigration, and a detailed analysis of Articles 77, 78, 79 and 80 of the Consolidated Treaty on European Union is presented.

The **third** chapter investigates the importance of integration of immigrants into the social and economic life of member states and how this aspect of the immigration policy is promoted by the European immigration policy throughout soft law and coordination.

The **fourth** chapter aims to give a comprehensive account of Directive 2003/86/EC on the right of immigrants to family reunification. It examines the contribution of this process to strengthen the integration process and assesses the benefits of the Directive to immigrants and to society as a whole.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μεταναστευτική πολιτική αφορά το σύνολο των δράσεων για την αποτελεσματική διαχείριση του φαινομένου της μετανάστευσης, νόμιμης και παράνομης¹. Οι δράσεις αυτές χωρίζονται σε δύο κατηγορίες: την πολιτική ρύθμισης και ελέγχου της μετανάστευσης με βασικούς άξονες τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών και την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και την πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών με βασικό άξονα τη δυνατότητα εξασφάλισης στους αλλοδαπούς συνθηκών νόμιμης εργασίας και διαμονής καθώς και συμμετοχής τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή. Η μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να σχεδιάζεται με σκοπό την αντιμετώπιση των αρνητικών συνεπειών της μετανάστευσης, αλλά και την μεγιστοποίηση των ωφελημάτων που αυτή συνεπάγεται, για την κοινωνία και την οικονομία της χώρας υποδοχής. Για να είναι όμως αποτελεσματική μια μεταναστευτική πολιτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο δεν αρκεί μόνο ο σωστός σχεδιασμός των ανωτέρω πολιτικών αλλά οφείλει να διέπεται από κεντρική κατεύθυνση, ενότητα δράσης και στοχοθεσίας ενώ ταυτόχρονα να βρίσκεται σε συναρμογή με τα κοινωνικά δεδομένα της κάθε χώρας υποδοχής.

Οι πρώτες ρυθμίσεις του μεταναστευτικού φαινομένου έχουν έντονα εθνικό χαρακτήρα, αφού προέρχονται από τα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη δηλαδή τα κράτη υποδοχής ή προέλευσης. Με την πάροδο του χρόνου και την ένταξη των κρατών σε διεθνείς οργανισμούς αλλά και την διεθνοποίηση των οικονομικών και πολιτικών σχέσεων, το μεταναστευτικό φαινόμενο αρχίζει να υφίσταται και τις επιδράσεις των ρυθμιστικών κανόνων που υιοθετούνται σε διακρατικό και υπερεθνικό επίπεδο.

Παρά τις προσπάθειες σημαντικών διεθνών οργανισμών όπως τα Ηνωμένα Έθνη, το Συμβούλιο της Ευρώπης, κτλ. τα κράτη δείχνουν μικρή προθυμία προσχώρησης σε διεθνείς συμβάσεις και συνθήκες που ρυθμίζουν τη μετανάστευση με αποτέλεσμα να υπάρχει μικρός βαθμός εναρμόνισης των μεταναστευτικών

¹ **Νόμιμη μετανάστευση** αφορά τους πολίτες χωρών που εισέρχονται στην επικράτεια άλλης χώρας, συνοδευόμενοι από τα απαραίτητα ταξιδιωτικά έγγραφα και όντας αποδεκτοί από τη χώρα υποδοχής ως εργατικό δυναμικό, σπουδαστές, μέλη οικογένειας μεταναστών που ήδη διαμένουν μόνιμα σε αυτή. **Παράνομη μετανάστευση** αφορά σε πολίτες χωρών που εισήλθαν στην επικράτεια μιας χώρας χωρίς να φέρουν τα απαραίτητα ταξιδιωτικά έγγραφα ή ακόμη και μετανάστες που εισήλθαν νομίμως στη χώρα, αλλά η παραμονή τους σε αυτή μετά από ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα δεν δικαιολογείται με βάση τα συγκεκριμένα έγγραφα οπότε και χαρακτηρίζονται ως παράνομοι.

πολιτικών σε υπερεθνικό επίπεδο. Βλέπουμε λοιπόν πώς η διαμόρφωση ενός ομοιόμορφου πλαισίου για τη μετανάστευση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη διάδοση και αποδοχή του διεθνούς δικαίου στον τομέα αυτό πολιτικής. Στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης όμως τα πράγματα είναι διαφορετικά. Όπως θα δούμε στην παρούσα ανάλυση αν και η προσπάθεια για συλλογική αντιμετώπιση του φαινομένου ξεκίνησε με δειλά βήματα, σήμερα μπορούμε πλέον να μιλάμε για μία κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική.

Την τελευταία δεκαπενταετία, εξαιτίας της επιβράδυνσης της παγκόσμιας οικονομίας αλλά και των κοινωνικών αναταραχών στα περί της Μεσογείου κράτη, οι μεταναστευτικές ροές προς την Ευρώπη έχουν ενισχυθεί τόσο, που ειδικά για τα κράτη του Νότου, το ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης αποτελεί μείζον κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό ζήτημα. Στην επιλογή της Ευρώπης ως βασικού προορισμού των μεταναστών, εκτός του ελκυστικού οικονομικού περιβάλλοντος, συνεισέφερε και η στάση της Ένωσης ως ισχυρού υποστηρικτή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς και η θετική της τοποθέτηση απέναντι στα ζητήματα ανθρωπιστικού περιεχομένου, θέσεις οι οποίες διακηρύττονται σε κάθε Συνθήκη που υπογράφουν τα μέλη της και αποτελούν θεμελιώδεις αξίες της.

Με δεδομένο αυτό το περιβάλλον, σε συνδυασμό με τις μεγάλες μεταναστευτικές εισροές που δέχτηκε η Ευρώπη, η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί σημαντική προτεραιότητα της ΕΕ, η οποία συνυπάρχει και επηρεάζει την οικονομική, κοινωνική και εξωτερική πολιτική της ίδιας αλλά και των κρατών μελών της ξεχωριστά. Η Ένωση, με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, αλλά και με τις αποφάσεις που ελήφθησαν από το Συμβούλιο του Τάμπερε και έπειτα, έδωσε το στίγμα της για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική, τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της και την ανάγκη για κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών που ζουν και εργάζονται στο έδαφός της.

Ως μέρος της γενικότερης μεταναστευτικής πολιτικής, σχεδιάζεται και η πολιτική ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών στο περιβάλλον της Ένωσης, η προσπάθεια δηλαδή εκ μέρους κάθε κράτους υποδοχής, να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις ώστε να καταφέρουν οι πολίτες αυτοί να εναρμονισθούν με τις συνθήκες της τοπικής κοινωνίας, μέσω μιας οικειοθελούς προσαρμογής, προς όφελος

και των δύο πλευρών². Το νέο αυτό στοιχείο της μεταναστευτικής πολιτικής έρχεται σε αντίθεση με την αρχική προσέγγιση του μεταναστευτικού ζητήματος, η οποία τοποθετείται χρονολογικά στο διάστημα αμέσως μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο και σύμφωνα με την οποία οι μετανάστες αντιμετωπίζονταν ως προσωρινά εργατικά χέρια που δεν υπήρχε λόγος να ενσωματωθούν στις τοπικές κοινωνίες, παρά μόνο να σεβαστούν την έννομη τάξη, αφού κάποια στιγμή θα επέστρεφαν στις πατρίδες τους. Το αποτέλεσμα όμως, καθώς οι μετανάστες δεν γύρισαν ποτέ πίσω στην πατρίδα τους, ήταν να δημιουργηθούν πολυπολιτισμικές κοινωνίες, οι οποίες αφήνουν ανέπαφη την κουλτούρα των μεταναστών, πολιτισμικά ανομοιογενείς, ένα μωσαϊκό ιδεολογιών, θρησκειών, πολιτισμών και κοινωνικών στρωμάτων που απλά ανέχονται την ιδιαιτερότητα του διπλανού αλλά δεν επιχειρούν να τον προσεγγίσουν.

Η συγκεκριμένη αντιμετώπιση απέδειξε ότι, μακροπρόθεσμα, δεν ευνοούσε την κοινωνική ειρήνη και ιδιαίτερα μετά τα γεγονότα σε ορισμένες Ευρωπαϊκές χώρες (π.χ. Νοέμβριος του 2005 στη Γαλλία) που αφορούσαν σε αναταραχές με τη συμμετοχή μεταναστών που διαμαρτύρονταν για τον αποκλεισμό και την ιδιαίτερη αντιμετώπισή τους από την Πολιτεία. Οι ευρωπαϊκές χώρες άρχισαν να μεταστρέφουν την πρότερη πρακτική της «εφήμερης» θα λέγαμε, αντιμετώπισης των μεταναστών προς την κατεύθυνση της κοινωνικής ενσωμάτωσης και έως ένα βαθμό, της ομογενοποίησης της κοινωνίας. Η αλληλεπίδραση των ντόπιων με τους «ξένους», η μετάδοση στους μετανάστες των βασικών στοιχείων της τοπικής κουλτούρας, ώστε να μην αισθάνονται αποκομμένοι απ' την υπόλοιπη κοινωνία με στόχο να δημιουργηθεί ένα κοινωνικό σύνολο με σχετική ομοιομορφία, χωρίς, ωστόσο, να καταπιέζονται οι βασικές ανάγκες των μεταναστών για ιδιαίτερο αυτοπροσδιορισμό, αποτέλεσαν βασικά εργαλεία της στρατηγικής για την κοινωνική ένταξη.

Επιπρόσθετα, σημαντικός παράγοντας στη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής κατά τα τελευταία χρόνια αποτέλεσε η μεταστροφή της Ευρωπαϊκής πολιτικής στα θέματα ασφαλείας μετά την επίθεση στους δίδυμους πύργους της Νέας Υόρκης το 2001. Έκτοτε, δόθηκε ιδιαίτερη σημασία στον έλεγχο της παρουσίας των

² Δίνοντας έναν ορισμό της κοινωνικής ένταξης, θα την περιγράψαμε ως μία «κατάσταση όπου διαφορετικές εθνικές ομάδες διατηρούν τη μοναδικότητά τους και τα όρια της ομάδας στην οποία ανήκουν αλλά ταυτόχρονα συμμετέχουν εξίσου με τους γηγενείς σε βασικές διαδικασίες παραγωγής, διανομής αγαθών και υπηρεσιών και διοίκησης». ΥΠΕΣ, Στρατηγική Ένταξης Μεταναστών, 23-4-2013, σελ. 17 http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethnikisratig_30042013.pdf

μεταναστών στο έδαφος της Ένωσης και αναδείχθηκε περεταίρω η ανάγκη για την κοινωνική τους ένταξη ως παράγοντα κοινωνικής ειρήνης και ασφαλείας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ΟΙΚΟΔΟΜΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

1.1. Ιστορική εξέλιξη της μετανάστευσης στην Ευρώπη

Μία απ τις σημαντικότερες συνέπειες του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου για την Ευρώπη, ήταν η ανάγκη οικονομικής ανασυγκρότησης, η οποία στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό σε εργατικά χέρια που προήλθαν από μετανάστες. Τα Βόρεια και Δυτικά κράτη (Βέλγιο, Μεγάλη Βρετανία, Γαλλία, Γερμανία και Σουηδία) δέχτηκαν πληθυσμούς από την Νότια Ευρώπη, αλλά και την ευρύτερη περιοχή της Μεσογείου, την Αφρική, και την Ασία. Οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί, που προέρχονταν κυρίως από πρώην αποικίες και κράτη της νότιας Ευρώπης, ήταν απόλυτα ελεγχόμενοι σε σχέση με τις ανάγκες της κάθε οικονομίας και αντιμετωπίστηκαν από τα κράτη υποδοχής θετικά και σε πολλές περιπτώσεις τους αναγνωρίστηκαν σημαντικά δικαιώματα.

Στα κράτη του Νότου αντιθέτως καταγράφηκαν έντονες μεταναστευτικές εκροές εντός και εκτός της Ευρώπης, κυρίως προς τις ΗΠΑ, ενώ στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, λόγω των ασφυκτικών περιορισμών, από τα κομμουνιστικά καθεστώτα, στις σχέσεις με τις χώρες του Δυτικού, καπιταλιστικού κόσμου, οι μεταναστευτικές εισροές και εκροές ήταν σχεδόν μηδενικές.

Το σκηνικό στην Ευρώπη αλλάζει με την πετρελαϊκή κρίση στα μέσα της δεκαετίας του 1970, αφού λόγω της οικονομικής ύφεσης, οι θέσεις εργασίας μειώνονται, οι μετανάστες ζητούν προστασία από τις χώρες υποδοχής και αυτές απαντούν με θέσπιση αυστηρών μέτρων για την είσοδο και διαμονή μεταναστών, με στόχο την προστασία των υπηκόων τους από την ανεργία και τη πτώση του βιοτικού τους επιπέδου. Ταυτόχρονα, τα κράτη της Νότιας Ευρώπης μπαίνουν σε μια περίοδο σχετικής οικονομικής σταθερότητας και συνεπώς η εκροή μεταναστών περιορίζεται.

Πολύ σημαντικό γεγονός στην μεταναστευτική ιστορία της Ευρώπης, υπήρξε η κατάρρευση των καθεστώτων της ανατολικής Ευρώπης το 1989 η οποία ευθύνεται για το άνοιγμα των συνόρων και τις μαζικές μετακινήσεις πληθυσμών προς τα Δυτικά. Στον υπόλοιπο κόσμο, γεγονότα όπως φυσικές καταστροφές, πόλεμοι, δικτατορικά καθεστώτα και φτώχεια, δημιουργούν τεράστια ρεύματα μεταναστών προς την ασφαλή και ανεπτυγμένη Ευρώπη. Ο δρόμος τους περνάει από τα κράτη του ευρωπαϊκού Νότου, λόγω της γεωγραφικής τους θέσης αλλά και επειδή η είσοδος σε αυτά είναι εύκολη καθώς τα σύνορά τους είναι δύσκολο να ελεγχθούν. Οι νέες αυτές χώρες υποδοχής, χωρίς να διαθέτουν σε κανένα επίπεδο την εμπειρία και τα μέσα να χειριστούν το νέο αυτό φαινόμενο, προσέλκυσαν μεγάλους όγκους παράνομων μεταναστευτικών πληθυσμών, και λειτούργησαν αρχικά ως «ανάχωμα» για την εξάπλωση προς τα κράτη του Βορρά.

Ειδικότερα, τις δύο τελευταίες δεκαετίες, οι χώρες του ευρωπαϊκού νότου γνώρισαν υψηλού βαθμού οικονομική ανάπτυξη και μετατράπηκαν από χώρες αποστολής μεταναστών στη Δυτική και Βόρεια Ευρώπη, σε χώρες υποδοχής μεταναστών κυρίως από τα Βαλκάνια, την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη και την Ασία. Οι πρώτες εισροές έχουν διακρατικό και νόμιμο χαρακτήρα, στη συνέχεια όμως, λόγω γεωγραφικής θέσης και ανυπαρξίας δομών εσωτερικού ελέγχου, οι μεταναστευτικές εισροές ξέφυγαν από το νόμιμο χαρακτήρα τους και εξελίχθηκαν σε σοβαρό κοινωνικό φαινόμενο που απειλεί την ομοιογένεια αυτών των κοινωνιών. Η μετατροπή αυτών των κοινωνιών σε «οιονεί» πολυπολιτισμικές, χωρίς όμως καμία συνειδητοποίηση και αποδοχή της κατάστασης γίνεται αφορμή για συγκρούσεις και διεκδικήσεις αναβίωσης τοπικών ταυτοτήτων που για αιώνες είχαν αποκοιμηθεί και δημιουργούν σοβαρά προβλήματα στην κοινωνική συνοχή των νότιων εθνικών κοινωνιών³.

Με την ενοποίηση των διαδικασιών ελέγχου των συνόρων με τη Συνθήκη του Σένγκεν το 1985 έγινε άμεσα αντιληπτή η ανάγκη δημιουργίας μίας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, καθώς η ελεύθερη διακίνηση προσώπων εντός των Κρατών του Σένγκεν, σε συνδυασμό με την αδυναμία ελέγχου των μεταναστευτικών

³ ΥΠΕΣ / στρατηγική ένταξης μεταναστών 23-4-2013 σελ. 31-33 http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethnikisratig_30042013.pdf

ροών από το νότο αποτελούσαν απειλή όχι μόνο για τις χώρες του Νότου αλλά και για τα υπόλοιπα Κράτη Μέλη. Το «ανάχωμα» του Νότου άρχισε να μετατρέπεται σε πύλη προς την καρδιά της Ευρώπης. Καθοριστική εξέλιξη για την αντιμετώπιση του ζητήματος της μετανάστευσης, υπήρξε και η μεταστροφή της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας, από καθαρά οικονομική σε ένωση με πολιτικό περιεχόμενο. Αρχίζει έκτοτε η προσπάθεια θέσπισης μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία προσπαθεί να συγκεράσει τις διαφορετικές προσεγγίσεις των κρατών μελών στο θέμα αυτό και να προσφέρει κοινές λύσεις.

Η παγκόσμια οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2008, επιδεινώνοντας περεταίρω τις ήδη κακές συνθήκες διαβίωσης των υπανάπτυκτων χωρών, συντηρεί και εντείνει το φαινόμενο της μετανάστευσης, αλλά και η ταχύτατη διάδοση των πληροφοριών μέσω διαδικτύου, η οποία δημιουργεί εικόνες μιας καλύτερης ζωής, ωθεί τους πολίτες αυτών των χωρών να την αναζητήσουν στον αναπτυγμένο κόσμο. Τα χρόνια περνούν και είναι πια σαφές ότι οι μετανάστες ήρθαν για να μείνουν. Καταλαμβάνουν θέσεις εργασίας, παράτυπα τις περισσότερες φορές αφού δεν διαθέτουν άδειες παραμονής και αρχίζουν να διεκδικούν ευρύτερα δικαιώματα στις κοινωνίες υποδοχής. Παράλληλα με τους οικονομικούς μετανάστες, αυξάνεται έντονα ο αριθμός των ατόμων που ζητούν άσυλο και οι οποίοι κινούνται από χώρα σε χώρα, προκειμένου να πετύχουν τη χορήγησή του.

1.2. Η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής μέσα από το πρωτογενές δίκαιο και τα πενταετή προγράμματα της Ένωσης

Από την παρουσίαση που ακολουθεί, θα διαπιστώσουμε ότι το ζήτημα της μετανάστευσης δεν απασχόλησε από συστάσεώς της την τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) αλλά αρκετά αργότερα και με διαφορετική ένταση σε κάθε στάδιο μετεξέλιξης της από μία αμιγώς οικονομική προς μία οικονομική και πολιτική Ένωση.

Η αντιμετώπιση της μετανάστευσης από την Ε.Ε. πέρασε διάφορα στάδια για να φτάσει στη σημερινή της μορφή. Αρχικά, υπήρχαν ψήγματα, θα λέγαμε, από αυτό που σήμερα αποκαλούμε ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Ξεκίνησε ως απλή

διαχείριση των μεταναστών ως απαραίτητων εργατικών χεριών, τα οποία θα προσέφεραν εργασία για όσο χρειαζόταν στις χώρες υποδοχής και έπειτα θα επέστρεφαν στην πατρίδα τους, χωρίς επομένως να υπάρχει ανάγκη για κοινωνική ένταξή τους, φτάνοντας σήμερα στο σημείο η μετανάστευση να θεωρείται, ορθά, ως ένα πολυσύνθετο φαινόμενο με σοβαρές κοινωνικές, οικονομικές, πολιτικές και πολιτισμικές προεκτάσεις.

Έτσι, τα πρώτα βήματα προς τη θέσπιση κοινών κανόνων για μεταναστευτικά ζητήματα είχαν το χαρακτήρα διοικητικών μέτρων για την νόμιμη είσοδο και παραμονή των πολιτών τρίτων χωρών.

1.2.1. Συμφωνία Σένγκεν (1985)

Η διακυβερνητική συνεργασία των ευρωπαϊκών χωρών όσον αφορά τη μετανάστευση, το δικαίωμα ασύλου αλλά και την αστυνομική και δικαστική συνεργασία αναπτύχθηκε προοδευτικά από το 1975. Πρώτο βήμα αποτέλεσε η συγκρότηση της ομάδας Trevi με τη συμμετοχή των Υπουργών Εσωτερικών. Υπό την αιγίδα αυτής της ομάδας συστάθηκαν διάφορες επιμέρους ομάδες εργασίας. Ωστόσο υπογραμμίζουμε ότι τα κοινοτικά όργανα δεν συμμετείχαν στη διαδικασία αυτή, η οποία ακολουθούσε τους κανόνες της **διακυβερνητικής συνεργασίας**.

Το πρώτο κείμενο, το οποίο κινείται στο πνεύμα του συλλογικού ελέγχου της μετανάστευσης είναι η Συμφωνία Σένγκεν. Από την αρχή της δεκαετίας του 1980 άρχισε η συζήτηση σχετικά με τη σημασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Ο κύριος προβληματισμός ήταν αν θα έπρεπε να ισχύει μόνο στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, πράγμα που σήμαινε τη διατήρηση των ελέγχων στα σύνορα και το διαχωρισμό μεταξύ των ευρωπαϊών πολιτών και των υπηκόων τρίτων χωρών. Η Συμφωνία υπεγράφη αρχικώς από την Γαλλία, την Δυτική Γερμανία και τις χώρες της Μπενελούξ (Βέλγιο - Ολλανδία – Λουξεμβούργο) το 1985. Πέντε χρόνια αργότερα (1990), οι ίδιες χώρες υπέγραψαν μία δεύτερη σύμβαση, εφαρμοστική της αρχικής, θέτοντας εγγυήσεις για την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων. Στις 26 Μαρτίου 1995 το Βέλγιο, η Γαλλία, το Λουξεμβούργο, η Γερμανία, η Ολλανδία, η Ισπανία και η Πορτογαλία σταμάτησαν τους ελέγχους διαβατηρίων στα σύνορά τους, ενώ σταδιακά προσχώρησαν στη

Συμφωνία σχεδόν όλες οι χώρες της Ένωσης. Καθώς η εν λόγω συνεργασία κινούνταν μέχρι τότε σε καθαρά διακυβερνητικό επίπεδο και εκτός του θεσμικού πλαισίου των ΕΚ, με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ η Συνθήκη Σένγκεν υιοθετήθηκε και από τα υπόλοιπα μέλη της τότε Κοινότητας, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία. Το σύνολο των κρατών που συμμετέχουν στη Συνθήκη αποτελεί το «χώρο Σένγκεν»⁴. Δύο ακόμη χώρες μη μέλη, η Νορβηγία και η Ισλανδία, προσχώρησαν στον χώρο Σένγκεν την ίδια περίοδο.

Μέχρι σήμερα έχουν προσχωρήσει 26 Κράτη στο χώρο Σένγκεν: οι περισσότερες χώρες της ΕΕ με εξαίρεση τη Βουλγαρία, την Κύπρο και τη Ρουμανία οι οποίες είναι υποψήφιες καθώς και το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία οι οποίες παραμένουν εκτός οικιοθελώς. Επίσης μεταξύ των 26 χωρών του χώρου Σένγκεν είναι και χώρες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως η Ελβετία, το Μονακό, το Βατικανό, το Σαν Μαρίνο και το Λιχτενστάιν.

Από την 1η Μαΐου του 1999 το «κεκτημένο Σένγκεν» αποτελεί πλέον μέρος του νομικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σε μια συνοπτική περιγραφή του αντικειμένου της συνθήκης, θα λέγαμε ότι : «Η Συμφωνία και η Σύμβαση εφαρμογής αποτελούν ένα ολοκληρωμένο σύστημα διατάξεων, το οποίο βασίζεται στην αρχή της εμπιστοσύνης των ελέγχων που διεξάγουν οι αρχές των κρατών μελών και ρυθμίζει ταυτόχρονα θέματα αστυνομικής, τελωνειακής και δικαστικής συνεργασίας»⁵.

Στο Σένγκεν έγινε πρώτη φορά κοινός προσδιορισμός των εννοιών: εσωτερικά σύνορα, εξωτερικά σύνορα, τρίτο κράτος, αλλοδαπός, αλλοδαπός που έχει καταχωρηθεί ως ανεπιθύμητο άτομο, σημείο συνοριακής διέλευσης, συνοριακός έλεγχος, τίτλος διαμονής⁶, αίτηση παροχής ασύλου, αιτών άσυλο, εξέταση μιας αίτησης ασύλου.

⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή/ Europa / Σύνοψη νομοθεσίας της ΕΕ
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_el.htm

⁵ Παπαγιάννης Δονάτος, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2007, σελ. 491

⁶ κάθε άδεια οποιασδήποτε μορφής, εκδιδόμενη από ένα συμβαλλόμενο μέρος που παρέχει το δικαίωμα διαμονής στο έδαφός του

Η κύρια διάταξη της Συνθήκης είναι το άρθρο 2 παρ. 1: «η διέλευση των εσωτερικών συνόρων μπορεί να γίνει σε οποιοδήποτε σημείο, χωρίς να πραγματοποιηθεί έλεγχος προσώπων». Αυτό μεταφράζεται σε κατάργηση του ελέγχου των εσωτερικών συνόρων των χωρών αυτών και αντικατάστασή του με ενιαίο σύστημα ελέγχου για τα εξωτερικά σύνορα.

Οι κύριοι κανόνες που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο Σένγκεν περιλαμβάνουν:

- άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα
- κοινή σειρά κανόνων που εφαρμόζονται σε άτομα που διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ
- εναρμόνιση των κανόνων σχετικά με τους όρους εισόδου και θεώρησης διαβατηρίου για σύντομες διαμονές
- κοινή λίστα χωρών των οποίων οι πολίτες χρειάζονται βίζα
- ενισχυμένη αστυνομική συνεργασία (συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων διασυνοριακής παρακολούθησης και συνεχούς καταδίωξης)
- ενισχυμένη δικαστική συνεργασία μέσω ενός ταχύτερου συστήματος έκδοσης και καλύτερης μεταβίβασης της εκτέλεσης των κατασταλτικών δικαστικών αποφάσεων
- θέσπιση και ανάπτυξη των συστημάτων Σένγκεν (SIS I και SIS II), τα οποία είναι βάσεις δεδομένων που επιτρέπουν στις εθνικές αρχές την ανταλλαγή πληροφοριών για ορισμένες κατηγορίες προσώπων και αγαθών και στα οποία καταγράφονται δεδομένα ατόμων που θεωρούνται ύποπτα και πιθανώς επικίνδυνα για την ασφάλεια των κρατών μελών. Η ανταλλαγή αυτών των στοιχείων επιτελεί έναν ρόλο «αστυνόμησης», θα λέγαμε, της ελεύθερης κυκλοφορίας, με σκοπό να συμβάλλει στην διαφύλαξη της δημόσιας ασφάλειας και την καταπολέμηση του εγκλήματος.
- κοινές προσπάθειες καταπολέμησης της διακίνησης ναρκωτικών

Παρά τα ανωτέρω η ύπαρξη της παραγράφου 2 του άρθρου 2 επιτρέπει τη μονομερή δράση των Κυβερνήσεων των κρατών μελών. Αναλυτικότερα προβλέπεται ότι: «Ένα συμβαλλόμενο μέρος μπορεί (...) όταν το επιβάλλει η δημόσια τάξη ή η εθνική ασφάλεια, να αποφασίσει ότι για μια χρονική περίοδο θα πραγματοποιηθούν

στα εσωτερικά του σύνορα εθνικοί συνοριακοί έλεγχοι» και εναπόκειται στο ενδιαφερόμενο κράτος να ορίσει το περιεχόμενο της δημόσιας τάξης και της εθνικής ασφάλειας. Μοναδική ασφαλιστική δικλείδα για την αποφυγή καταχρηστικής άσκησης αυτού του δικαιώματος είναι ότι μία τέτοια πράξη οδηγεί ταυτόχρονα στην προσωρινή αναστολή της Συμφωνίας σε βάρος του Κράτους που εξέδωσε τους ανωτέρω μονομερείς περιορισμούς.

Ένα από τα σημαντικότερα αποτελέσματα των μέτρων που προβλέπονται στη Συνθήκη είναι η απαίτηση από τα κράτη μέλη που έχουν εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. να είναι υπεύθυνα για να εξασφαλίζουν την πραγματοποίηση αποτελεσματικών ελέγχων και την αποτελεσματική επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.. Συνεπώς, οι επιθεωρήσεις και οι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. πρέπει είναι αρκετά αυστηροί για την παρεμπόδιση της λαθρομετανάστευσης, του λαθρεμπορίου ναρκωτικών και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων, προστατεύοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τον ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο αλλά και κατ' επέκταση την κοινωνική ευημερία, όπως θα δούμε παρακάτω.

Η Συνθήκη Σένγκεν αντιμετώπισε τη μετανάστευση μόνο ως προς το κομμάτι του ελέγχου των συνόρων και δεν αφορά σε κανένα βαθμό την ζωή των μεταναστών στις χώρες υποδοχής, τη διαδικασία νομιμοποίησής τους αλλά ούτε και την ένταξή τους στην χώρα υποδοχής.

1.2.2. Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ τοποθετείται χρονικά σε μια περίοδο που χαρακτηρίζεται από αλλαγές και ανακατατάξεις στον Ευρωπαϊκό πολιτικό και γεωγραφικό χώρο, αλλά και σε όλο τον κόσμο, μετά τη διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης και τις ανατροπές των σοσιαλιστικών καθεστώτων στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Η πολιτική αστάθεια στην Ευρωπαϊκή ήπειρο και η εμφάνιση νέων μεταναστευτικών ρευμάτων, επηρεάζουν την στάση της Κοινότητας απέναντι στην αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος. Η πρώτη φορά που η

μετανάστευση τίθεται ως θέμα «κοινού ενδιαφέροντος»⁷ είναι στη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, αλλά ως υποκείμενο διακυβερνητικής συνεργασίας.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Κοινότητα προχώρησε σαφώς πέραν του αρχικού οικονομικού της στόχου ο οποίος ήταν η υλοποίηση μιας κοινής αγοράς, και μετεξελίσσεται σε μία Ένωση με σκοπό την επίτευξη και πολιτικών στόχων.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση πλέον, αποτελείται από τρεις Πυλώνες: τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Ασφαλείας και την Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις. Στο νέο αυτό πυλωνικό σύστημα η μετανάστευση ανήκε στον τρίτο διακυβερνητικό Πυλώνα που σήμαινε πως για την λήψη απόφασης απαιτείτο ομοφωνία. Το γεγονός αυτό καθιστούσε εξαιρετικά δύσκολη τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων, λόγω των διαφορετικών συμφερόντων των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη δεν ήταν διατεθειμένα να παραχωρήσουν υπέρ της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξουσίες που αφορούσαν την κρατική κυριαρχία τους, όπως η μεταναστευτική πολιτική, καθώς η άσκησή της συνδεόταν άμεσα με τον έλεγχο των συνόρων τους.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ εμφανίζεται ο όρος «εξωτερικά σύνορα» της Ευρώπης και για πρώτη φορά γίνεται αναφορά στην ανάγκη ανάπτυξης κοινών πολιτικών για την είσοδο και βραχεία διαμονή μεταναστών, πράγμα που θεωρήθηκε ως η βάση για την μετέπειτα εξέλιξη του νομικού πλαισίου της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Η αναφορά αυτή στις διατάξεις της Συνθήκης σε εξωτερικά σύνορα και σε κοινές θεωρήσεις εισόδου και βραχείας διαμονής

⁷ ΤΙΤΛΟΣ V /ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ /Άρθρο Κ.1 «Για τους σκοπούς της επίτευξης των στόχων της Ένωσης, ιδίως της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, και υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τα κράτη μέλη θεωρούν τους κατωτέρω τομείς ως θέματα κοινού ενδιαφέροντος: 1) πολιτική ασύλου, 2) κανόνες που διέπουν τη διέλευση των προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών και την άσκηση των σχετικών ελέγχων, 3) πολιτική όσον αφορά τη μετανάστευση και τους υπηκόους τρίτων χωρών: α) προϋποθέσεις εισόδου και κυκλοφορίας των υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών, β) προϋποθέσεις διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης της συνένωσης των οικογενειών και της πρόσβασης στην εργασία, γ) καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, διαμονής και εργασίας υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος κρατών μελών »

αποτελέσαν τη βάση της «κοινοτικοποίησης» του καθεστώτος εισόδου των υπηκόων τρίτων χωρών⁸.

1.2.3. Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997)

Μία αλλαγή θεώρησης τη Ευρωπαϊκής αντίληψης τόσο σε σχέση με τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών, όσο και στον τρόπο και το βαθμό ένταξης των μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες αρχίζει να διαφαίνεται στα τέλη της δεκαετίας του '90. Η αρχή αυτής της νέας πορείας σηματοδοτείται με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 όπου ρητά δηλώνεται ότι στόχος της Ε.Ε είναι «να διατηρήσει και να αναπτύξει την Ένωση ως χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, εντός του οποίου θα διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά στους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, στο άσυλο, στη μετανάστευση και στην αποτροπή και την καταπολέμηση του εγκλήματος»⁹.

Με τη Συνθήκη συντελέσθηκε μια μεγάλη αλλαγή για τη μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, με τη μεταφορά των θεμάτων μετανάστευσης και ασύλου από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα πολιτικών της Ένωσης, ξεπερνώντας το εμπόδιο της ομοφωνίας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, που αποτελούσε τροχοπέδη στην ενιαία αντιμετώπιση του ζητήματος. Προκειμένου να αναπτυχθεί ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, η Συνθήκη του Άμστερνταμ εισάγει ένα νέο τίτλο καλούμενο "θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων" στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που αφορά στον πρώτο πυλώνα της Ένωσης. Έτσι λοιπόν ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, η μετανάστευση και το άσυλο ακολουθούν πλέον την κοινοτική μέθοδο. Ωστόσο, η "κοινοτικοποίηση" αυτή ορίσθηκε πως θα

⁸ Νικολακοπούλου – Στεφάνου Ηρώ, "Ελληνικές και Ευρωπαϊκές προτεραιότητες πολιτικής για το έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης", ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ – ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ – ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ, Τόμος 1ος, Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ, ΑΘΗΝΑ 2008, σελ. 302 - 303

⁹ Άρθρο 1, συνθήκη Άμστερνταμ 1997, με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο Β της συνθήκης για την ευρωπαϊκή ένωση, <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

πραγματοποιηθεί προοδευτικά και το αργότερο εντός 5 ετών από τη θέση σε ισχύ της νέας Συνθήκης. Εφεξής, οι αποφάσεις για τα θέματα της μετανάστευσης λαμβάνονται με τη διαδικασία της πλειοψηφίας¹⁰. Οι θεσμικές αυτές εξελίξεις θα διευκολύνουν τη θέσπιση περισσότερων και αποτελεσματικότερων μέτρων και θα εντείνουν τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ ρυθμίζει το ζήτημα της μετανάστευσης με το άρθρο 73Κ, Τίτλος ΙΙΙα (άρθρο 63 παρ. 3 και 4 ΣΕΚ όπως τροποποιήθηκαν με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ) αναφέροντας ρητά τα μέτρα μεταναστευτικής πολιτικής που πρέπει να ληφθούν σε κοινοτικό επίπεδο όσον αφορά:

- α) τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και προδιαγραφές διαδικασιών κατά τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διαρκείας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών·
- β) την παράνομη μετανάστευση και παράνομη διαμονή, συμπεριλαμβανομένου του επαναπατρισμού παρανόμως διαμενόντων·
- γ) τα μέτρα που καθορίζουν τα δικαιώματα και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος δύναται να διαμένουν σε άλλα κράτη μέλη¹¹.

1.2.4. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (15-16 Οκτωβρίου 1999)

Με το συμβούλιο του Τάμπερε, άρχισε η αναζήτηση μιας νέας αντιμετώπισης του μεταναστευτικού ζητήματος, η οποία διευκολύνθηκε από τη μεταφορά της μεταναστευτικής πολιτικής από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα πολιτικών της Ένωσης και την ένταξής της στις κοινοτικές αρμοδιότητες¹²

¹⁰ Σαρρής Ν., Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), (2008) Θεσμικό Πλαίσιο της Μετανάστευσης σε Εθνικό και Ευρωπαϊκό Επίπεδο, σελίδα 13, [http://arxio.gsdb.gr/wp/wp_sarris.pdf], (τελευταία πρόσβαση 21/01/2010),

¹¹ Συνθήκη του Άμστερνταμ, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 340 της 10ης Νοεμβρίου 1997, [<http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001>]

¹² Κουκιάδης Ιωάννης Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών. Ινστιτούτο εργασίας ΓΣΕΕ. Σελ. 47Επιμέλεια : Α.Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν. Αθήνα 2005.

διαγράφοντας τη στροφή της Ένωσης στο ζήτημα της μετανάστευσης. Τα Συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε αποτέλεσαν την βάση για το σχεδιασμό κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, με σημαντική προτεραιότητα την ένταξη των μεταναστών στις Ευρωπαϊκές κοινωνίες, όπως θα δούμε στο Κεφάλαιο 3. Οι ηγέτες της ΕΕ πήραν συγκεκριμένες θέσεις σε μια σειρά από ζητήματα χάραξης πολιτικής προς την κατεύθυνση της συνεργασίας των μελών της Ένωσης σε θέματα κοινής πολιτικής ασύλου, μετανάστευσης και ένταξης των μεταναστών αλλά και σε ζητήματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, έχοντας ως κύριο στόχο τη δημιουργία ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Στα Συμπεράσματα του συμβουλίου καταγράφονται όλοι οι στόχοι της Ένωσης στα παραπάνω ζητήματα. Ειδικότερα, όσον αφορά την πολιτική ασύλου και μετανάστευσης της ΕΕ στο κείμενο προβλέπονται τα ακόλουθα:

- θέσπιση ενός ενιαίου Ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου αναπτύσσοντας κοινές πολιτικές χορήγησής του αλλά και σφαιρική προσέγγιση του φαινομένου της μετανάστευσης γενικά.
- αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών αναπτύσσοντας ένα αξιόπιστο σύστημα ελέγχου των εξωτερικών συνόρων.
- δίκαιη μεταχείριση των πολιτών τρίτων χωρών
- τέλος, η ΕΕ επιθυμεί το χτίσιμο μιας εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής προσεγγίζοντας το νομικό καθεστώς των υπηκόων τους με αυτό των υπηκόων της Ένωσης.

Δηλώνεται η πρόθεση της Ένωσης να ενισχύσει την περιφερειακή συνεργασία κατά του οργανωμένου εγκλήματος, την περιφερειακή συνεργασία και ανάπτυξη στα Βαλκάνια, αλλά και του Συμφώνου Σταθερότητας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.

Σε σχέση με την ένταξη των μεταναστών, γίνεται μνεία για την υποχρέωση δίκαιης μεταχείρισης των νόμιμων εξ αυτών και την ανάγκη εφαρμογής μιας «σθεναρότερης» πολιτικής κοινωνικής ένταξης, με απώτερο σκοπό την προσέγγιση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των μεταναστών με αυτά των πολιτών της Ένωσης. Πολύ σημαντική πρωτοβουλία, βασισμένη στο Σχέδιο Δράσης, της

Επιτροπής, κατά του Ρατσισμού¹³ είναι η χρησιμοποίηση των καλύτερων πρακτικών από την εμπειρία των κρατών για την εντατικοποίηση της καταπολέμησης του ρατσισμού και των φαινομένων ξενοφοβίας αλλά και η ενίσχυση της συνεργασίας του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για την ξενοφοβία και το ρατσισμό με το Συμβούλιο της Ευρώπης.

Συνεχίζοντας τις παρεμβάσεις του, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει άμεσα προτάσεις για την εφαρμογή του άρθρου 13 της συνθήκης ΕΚ¹⁴ για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας αλλά και τα ίδια τα κράτη κλήθηκαν να σχεδιάσουν εθνικά προγράμματα για τον περιορισμό των διακρίσεων όπως επίσης και να τροποποιήσουν τις νομοθεσίες τους περί προϋποθέσεων εισόδου και διαμονής μεταναστών, ώστε να συγκλίνουν σε μια κοινή Ευρωπαϊκή γραμμή, βάση της οποίας θα είναι εκτός από τον αριθμό των προσφύγων που θα γίνονται αποδεκτοί και η πολιτισμική τους ταυτότητα και η συνάφειά της με την Ευρωπαϊκή κουλτούρα και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κράτους υποδοχής.

Μια ακόμη πρωτοβουλία των αρχηγών κρατών, ήταν προς την κατεύθυνση της κατοχύρωσης του δικαιώματος των επί μακρόν διαμενόντων σε παρόμοια αντιμετώπιση με τους γηγενείς κατοίκους και ιδιαίτερα στα δικαιώματα στην διαμονή, την εκπαίδευση, την εργασία αλλά και σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμη και το δικαίωμα της ιθαγένειας του κράτους όπου μένουν και εργάζονται¹⁵.

¹³ Ανακοίνωση της Επιτροπής με την οποία εγκρίνει Σχέδιο Δράσης κατά του ρατσισμού, IP/98/275 Βρυξέλλες, 25 Μαρτίου 1998

¹⁴ Ενοποιημένη έκδοση συνθ. Μάαστριχτ Άρθρο 67 (πρώην άρθρο 61 της ΣΕΚ και πρώην άρθρο 29 της ΣΕΕ)

1. Η Ένωση συγκροτεί χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των διαφορετικών νομικών συστημάτων και παραδόσεων των κρατών μελών.

2. Εξασφαλίζει την απουσία ελέγχων των προσώπων στα εσωτερικά σύνορα και αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών και είναι δίκαιη έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών. Για τους σκοπούς του παρόντος τίτλου, οι ανιθαγενείς εξομοιώνονται με τους υπηκόους των τρίτων χωρών.

3. Η Ένωση καταβάλλει προσπάθεια για να εξασφαλίζει υψηλό επίπεδο ασφάλειας με τη θέσπιση μέτρων πρόληψης και καταπολέμησης της εγκληματικότητας, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, μέτρων συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ αστυνομικών και δικαστικών αρχών και των λοιπών αρμοδίων αρχών καθώς και με την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων σε ποινικές υποθέσεις και, εάν χρειάζεται, την προσέγγιση των ποινικών νομοθεσιών.

4. Η Ένωση διευκολύνει την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, ιδίως με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών και εξώδικων αποφάσεων σε αστικές υποθέσεις. EL 30.3.2010 Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 83/73

¹⁵ Συμπεράσματα της Προεδρίας - Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, http://www.yypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/%CE%A4AMPERE_1999_EL.pdf

1.2.5. Συνθήκη της Νίκαιας (2001)

Η Συνθήκη της Νίκαιας¹⁶ η οποία υπεγράφη στις 26 Φεβρουαρίου 2001 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Φεβρουαρίου 2003, αποτελεί συνέχεια αυτής του Άμστερνταμ, αφού τακτοποιεί εκκρεμότητες που αφορούν τη σύνθεση και τη λειτουργία των οργάνων, τη διαδικασία διεύρυνσης της Ένωσης, επανακαθορίζει την διαδικασία για την ενισχυμένη συνεργασία, και ξεκαθαρίζει ζητήματα δικαιοδοσίας μεταξύ των οργάνων. Ως συνέχεια της συνθήκης του Άμστερνταμ, ούτε αυτή η Συνθήκη αναφέρεται στο ζήτημα της ένταξης ως ιδιαίτερο τμήμα της μεταναστευτικής πολιτικής.

1.2.6. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (14-15 Δεκεμβρίου 2001)

Ακολουθώντας το πνεύμα του Συμβουλίου του Τάμπερε, στα Συμπεράσματα του Λάακεν¹⁷ καταγράφεται η ανάγκη για μια νέα κοινή πολιτική στα θέματα ασύλου και μετανάστευσης, αφού κρίθηκε ότι η σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες¹⁸, ο κανονισμός Eurodac¹⁹ και η οδηγία 2001/55/EK περί προσωρινής προστασίας²⁰, δεν απέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, διότι η πρόοδος που

¹⁶ Συνθήκη της Νίκαιας που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς Πράξεις, που υπογράφηκε στη Νίκαια στις 26 Φεβρουαρίου 2001, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων : ανακοίνωση αρθ. 2001/C 80/01, 26 Φεβρουαρίου 2001, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2001:080:TOC>

¹⁷ Συμπεράσματα προεδρίας στο Λάακεν, 15 & 15/12/2001, SN 300/1/01 REV 1, Συμβούλιο της ΕΕ (Concilium), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/68835.pdf

¹⁸ Η Ευρωπαϊκή Ένωση, με την πράξη 2000/596/EK, δημιούργησε το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες έτσι ώστε να συγκεντρώσει σε ένα μόνο μέσο τις δράσεις του τομέα ένταξης και εκείνες τις σχετικές με την υποδοχή και τον εθελούσιο επαναπατρισμό των αιτούντων άσυλο, των προσφύγων και των εκτοπισθέντων και σε περιπτώσεις μαζικής άφιξης.

¹⁹ Ο στόχος του 2725/2000 κανονισμού είναι η δημιουργία ενός συστήματος σύγκρισης δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο και ορισμένων κατηγοριών παράνομων μεταναστών. Θα διευκολύνει την εφαρμογή του κανονισμού «Δουβλίνο II», ο οποίος παρέχει τη δυνατότητα προσδιορισμού της χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) που είναι αρμόδια για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου

²⁰ Η οδηγία 2001/55/EK του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, αφορά τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 212 της 07/08/2001 σ. 0012 - 0023

σημειώθηκε δεν ήταν τόσο ταχεία και ουσιαστική όσο προβλεπόταν και κρίθηκε ότι είναι επιτακτική ανάγκη λήψης των ακόλουθων μέτρων:

- ενσωμάτωση της πολιτικής των μεταναστευτικών ροών στην εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής και την ύπαρξη σαφούς σχεδίου δράσης.
- ανάπτυξη ευρωπαϊκού συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών για το άσυλο, τη μετανάστευση και τις χώρες καταγωγής καθώς επίσης και εφαρμογή του Eurodac αλλά και αποτελεσματικότερη εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου.
- θέσπιση κοινών κανόνων περί διαδικασίας ασύλου, υποδοχής και οικογενειακής επανένωσης
- κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων και του ρατσισμού.

1.2.7. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (21-22 Ιουνίου 2002)

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης συζητήθηκε η επίσπευση των διαδικασιών εφαρμογής των συμφωνηθέντων στο Τάμπερε, κυρίως για τα θέματα της μετανάστευσης και του ασύλου, με έμφαση στην παράνομη μετανάστευση. Επίσης, καθορίστηκαν οι αρχές πάνω στις οποίες θα πρέπει να στηρίζεται η δράση της Ένωσης στα θέματα μεταναστευτικής πολιτικής:

- θεωρείται θεμιτή η αναζήτηση εκ μέρους των μεταναστών ενός καλύτερου επιπέδου ζωής, αλλά και να αντιμετωπίζεται στο πλαίσιο της νομιμότητας και των δυνατοτήτων της ΕΕ για απορρόφηση μεταναστών.
- η διαδικασία ενσωμάτωσης των μεταναστών θα πρέπει να συνοδεύεται από αναγνώριση των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από την Ένωση.

Συγκεκριμένα, στη Σεβίλλη, οι αρχηγοί των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανακήρυξαν τη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων σε ζήτημα υψίστης σημασίας, αναζητώντας μια ισορροπία ανάμεσα στην ανάγκη ένταξης των νομίμων μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες και στην αποτροπή λαθραίας μετανάστευσης

Σε ότι αφορά την λαθραία μετανάστευση, το Συμβούλιο προτείνει, κατά την εφαρμογή του συνολικού σχεδίου²¹ για την καταπολέμησή της τα παρακάτω μέτρα:

- επανεξέταση του καταλόγου των κρατών που οι υπήκοοί τους υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης ή απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή
- δημιουργία κοινού συστήματος αναγνώρισης δεδομένων των θεωρήσεων
- επίσπευση υπογραφής συμφωνιών επανεισδοχής
- λήψη αποφάσεων για την εμπορία ανθρώπων και την παράνομη είσοδο, διέλευση και διαμονή μεταναστών

Οι διαδικασίες κοινού έλεγχου των εξωτερικών συνόρων γίνεται σημαντική προτεραιότητα της Ένωσης (ένα χρόνο μετά συστήνεται ο FRONTEX²²) και προωθείται η εφαρμογή πιλοτικών σχεδίων ανοιχτής συμμετοχής και η εκτέλεση κοινών επιχειρήσεων στα εξωτερικά σύνορα αλλά και προσπάθεια κατανομής των εξόδων φύλαξης μεταξύ των χωρών – μελών.

Σε σχέση με την μεταναστευτική πολιτική, προωθήθηκε η ενσωμάτωσή της στις σχέσεις της Ένωσης με τις τρίτες χώρες, αφού θεωρείται δεδομένο, ότι για την αποτελεσματική καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, είναι απαραίτητη η συνεργασία και των χωρών προέλευσής τους. Σε συνέχεια των Συμπερασμάτων του Τάμπερε, επιβάλλεται η σφαιρική αντιμετώπιση του φαινομένου να γίνει μακροπρόθεσμος στόχος της Ένωσης και να προαχθεί η οικονομική συνεργασία και η ενίσχυση των χωρών προέλευσης.

Τέλος, στη Σεβίλλη αναγνωρίστηκε η ανάγκη ταχύτερης διενέργειας των απαραίτητων νομοθετικών εργασιών για τη δημιουργία μιας κοινής πολιτικής για τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης, χωρίς όμως να γίνεται συγκεκριμένη μνεία για

21 COM(2001) 672 , Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, για μια κοινή πολιτική για την παράνομη μετανάστευση. Το σχέδιο αφορά στη συγκέντρωση σε συνεκτικό πλαίσιο των κύριων στοιχείων κοινής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης, έκθεση των μελλοντικών μέτρων και μορφών συνεργασίας για να τεθεί σε εφαρμογή διαρθρωμένη πολιτική πρόληψης και καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης.

22 Ο FRONTEX συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων• επικουρεί τα κράτη μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση κοινών προδιαγραφών εκπαίδευσης• πραγματοποιεί αναλύσεις κινδύνου• παρακολουθεί τις εξελίξεις των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων• επικουρεί τα κράτη μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα• και παρέχει στα κράτη μέλη την αναγκαία στήριξη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού. Συστάθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004 του Συμβουλίου (26.10.2004, ΕΕ L 349/25.11.2004).

την ανάγκη ένταξης των μεταναστών στις Ευρωπαϊκές κοινωνίες και τον καθορισμό κοινών διαδικασιών για την επίτευξή της.

1.2.8. Ευρωπαϊκό Σύνταγμα (2004 – 2005)

Η εξελικτική πορεία της Ένωσης, μέσα από τις συνεχείς διευρύνσεις και τα κείμενα των συνθηκών, δημιουργούσε επιτακτικά την ανάγκη ολοκλήρωσής της σε όλο και υψηλότερο βαθμό. Το νέο στοίχημα της ΕΕ ήταν η επίτευξη συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών για την υιοθέτηση ενός Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Στις 29 Οκτωβρίου 2004 η Συνθήκη που Εγκαθιστά ένα Σύνταγμα για την Ευρώπη²³, όπως είναι η επίσημη ονομασία του συνταγματικού κειμένου, υπογράφεται ομόφωνα από τους Αρχηγούς Κρατών και Κυβερνήσεων αλλά δεν τέθηκε ποτέ σε ισχύ καθώς η διαδικασία επικύρωσης του από τα 25 εθνικά Κοινοβούλια σκόνταψε πάνω στο διπλό όχι του γαλλικού και του ολλανδικού δημοψηφίσματος το 2005. Στόχος του Ευρωπαϊκού Συντάγματος ήταν να γίνει η ΕΕ πιο ισχυρή σε διεθνές επίπεδο, πιο αποτελεσματική στο εσωτερικό της, να απλοποιηθεί η λειτουργία της και να διευκρινιστούν οι αρμοδιότητές της, αλλά και να αυξηθεί η υποστήριξη των ευρωπαίων πολιτών προς το ευρωπαϊκό οικοδόμημα οξύνοντας το αίσθημα της ευρωπαϊκής ιθαγένειας δημιουργώντας την εικόνα μίας «πολιτείας», πολλοί ήταν αυτοί οι όποιοι μίλησαν μάλιστα για μια Ομοσπονδία.

Όσον αφορά το ζήτημα της μετανάστευσης οι νέες αρχές που εισήγαγε το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα και οι οποίες προάγουν αλλά και προστατεύουν την κοινωνική ένταξη των μεταναστών είναι ο σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και των ανθρώπινων δικαιωμάτων, ιδίως όσων ανήκουν σε μειονότητες. Κάθε κράτος της Ένωσης πρέπει να εφαρμόζει τις αξίες αυτές και η κοινωνία του πρέπει να χαρακτηρίζεται από πλουραλισμό, απαγόρευση διακρίσεων, αλληλεγγύη και ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών. Όποιο κράτος τις παραβιάζει δεν μπορεί να συμμετέχει στην Ένωση.

²³ Συνθήκη για τη θέσπιση του Συντάγματος για την Ευρώπη , 29-10-2004

Προς αυτή την κατεύθυνση το Σύνταγμα ενσωμάτωσε τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Χ.Θ.Δ.Ε.Ε.) –δίνοντας του πλέον νομικά δεσμευτική ισχύ ξεφεύγοντας από το επίπεδο της απλής πολιτικής διακήρυξης – ο οποίος ήταν ουσιαστικά η ασπίδα σε κάθε προσπάθεια παραβίασης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών των μεταναστών, Προστατεύει την αξιοπρέπειά, τις προσωπικές, τις οικογενειακές, τις κοινωνικές, τις επαγγελματικές, τις εργασιακές ελευθερίες, την ελευθερία της σκέψης, της συνείδησης, της θρησκείας, της έκφρασης, της ιδιοκτησίας και του επιχειρείν, επιβάλλει την ισότητά τους απέναντι στον νόμο και διαφυλάσσει την πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία.

Λοιπές αλλαγές της Συνταγματικής Συνθήκης που ενίσχυαν την κοινή μεταναστευτική πολιτική, αφορούσαν στον τρόπο λήψης αποφάσεων στον τομέα αυτό αλλά και την αρμοδιότητα της Ένωσης στην μεταναστευτική πολιτική. Οι δύο αυτές όψεις θα παρουσιαστούν αναλυτικά στο επόμενο κεφάλαιο όπου θα γίνει μία λεπτομερής ανάλυση της Συνθήκης της Λισαβόνας, σε σχέση με τις καινοτομίες που εισάγει στην ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, καθώς σε μεγάλο βαθμό μεταφέρθηκαν και ενσωματώθηκαν σε αυτήν από το Σύνταγμα.

1.3. Πολυετή Ευρωπαϊκά Προγράμματα

Οι γενικές αρχές της Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής ένταξης, καταγράφηκαν μεν στις Συνθήκες, αλλά η συγκεκριμένη στρατηγική της Ένωσης στα ζητήματα αυτά εξελίχθηκε μέσα από τις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τα πολυετή προγράμματα που προέκυψαν μέσα από αυτές.

1.3.1 Πρόγραμμα της Χάγης (4 - 5 Νοεμβρίου του 2004)

Στη Χάγη, οι Ευρωπαίοι ηγέτες συμφώνησαν στην εκπόνηση ενός πενταετούς διάρκειας προγράμματος (2005-2009), το οποίο αποσκοπούσε στην ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης της Ε.Ε., με τις μεταξύ άλλων

παρακάτω προτεραιότητες:

- καθορισμός μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης, με την διαχείριση της νόμιμης και παράνομης μορφής της και τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης για την αποτροπή των πολιτών τους να μετακινηθούν προς τις χώρες της Ένωσης και την επανεισδοχή τους στη χώρα προέλευσης.
- διαμόρφωση ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης με την ίδρυση του FRONTEX, ως απόρροια της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ένωσης με απώτερο στόχο την εξέλιξη της διαδικασίας θεώρησης εισόδου έως και την δημιουργία Ευρωπαϊκής προξενικής υπηρεσίας.
- θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα ασύλου.
- μεγιστοποίηση των θετικών συνεπειών της μετανάστευσης μέσα από την κοινωνική ενσωμάτωση των πολιτών τρίτων χωρών, προάγοντας το διάλογο μεταξύ των θρησκειών και των πολιτισμών, με τον καθορισμό ενός Ευρωπαϊκού πλαισίου κοινωνικής ενσωμάτωσης

Με το Πρόγραμμα της Χάγης αναγνωρίζεται η σπουδαιότητα της νόμιμης μετανάστευσης για την ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης της Ε.Ε. και υπογραμμίζεται η ανάγκη για μεγαλύτερο συντονισμό των εθνικών στρατηγικών αλλά και την ισχυροποίηση των ιδίων των πρωτοβουλιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μελετώντας το κείμενο του Προγράμματος, διαπιστώνουμε ότι παρά την δήλωση ενδιαφέροντος για την συγκρότηση ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής για την μετανάστευση, δεν προσδιορίζεται επαρκώς η μορφή την οποία θέλει η Ευρώπη να έχει αυτή η μετανάστευση και ποιο είναι το επιθυμητό μέγεθος μεταναστευτικών ροών που θα ήταν επωφελής για την οικονομία των χωρών μελών²⁴, κυρίως εξαιτίας του γεγονότος ότι κάτι τέτοιο απαιτεί από τα κράτη να έχουν εξασφαλίσει στενή συνεργασία και υψηλό επίπεδο συμφωνίας σε ένα τόσο ευαίσθητο τομέα πολιτικής.

Με το Πρόγραμμα δίνεται έμφαση στην περαιτέρω σταδιακή εγκαθίδρυση του συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης αλλά και την

²⁴ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το πρόγραμμα της Χάγης : Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το πρόγραμμα της Χάγης: 10 προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, 4-5 Νοεμβρίου 2004, Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης: C 53/01, 03-3-2005

ενίσχυση των ελέγχων κατά την επιτήρηση τους. Καθιστά εμφανή την πρόθεση της Ε.Ε. να συνεργαστεί πιο στενά με τρίτες χώρες και μάλιστα να φτάσει σε σημείο να τις δεσμεύσει με έννομα μέσα όσον αφορά τον έλεγχο και την αστυνόμευση των θαλάσσιων συνόρων. Τέλος στο Πρόγραμμα υπογραμμίζεται η ανάγκη για αλληλεγγύη και δίκαιη κατανομή ευθυνών, συμπεριλαμβανομένων και των οικονομικών επιπτώσεων, μεταξύ των κρατών μελών.

1.3.2. Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (Δεκέμβριος 2009)

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, που υιοθετήθηκε από τους ηγέτες των κρατών μελών της Ε.Ε. στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου του 2009, διαδέχεται αυτό της Χάγης και ισχύει για την περίοδο 2010 – 2014. Υπό το φως της θέσεως σε ισχύ, της Συνθήκης της Λισαβόνας, που επέφερε σημαντικές τροποποιήσεις στις διατάξεις για το χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης καθορίζει το πλαίσιο της αστυνομικής και τελωνειακής συνεργασίας, των υπηρεσιών διάσωσης, της πολιτικής για το άσυλο, τη μετανάστευση και τις θεωρήσεις.

Αποτελεί ένα Πρόγραμμα Αρχών, Αξιών, Δράσεων και Πολιτικών που στοχεύουν στην «οικοδόμηση της Ευρώπης των πολιτών», δηλαδή τη προώθηση των δικαιωμάτων των πολιτών και της ασφάλειας, τη διευκόλυνση της καθημερινότητας των ευρωπαίων, καθώς και την οικοδόμηση της Ευρώπης της «αλληλεγγύης» και της «αμοιβαίας συνδρομής».

Το κείμενο διακρίνεται σε πέντε κεφάλαια, εκ των οποίων το τέταρτο πραγματεύεται ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου.

Στόχοι του Προγράμματος όσον αφορά το άσυλο και τη μετανάστευση είναι²⁵:

- η εμβάθυνση του ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης,

²⁵ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το πρόγραμμα της Στοκχόλμης – μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες (2010/C 115/01), 4-5-2010

- η ενίσχυση της πολιτικής προστασίας,
- ο συνδυασμός της ασφάλειας και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων,
- η διασφάλιση της ορθής διαχείρισης της μετανάστευσης τόσο για τις χώρες υποδοχής όσο και για τις χώρες προέλευσης των μεταναστών
- η αποτελεσματική διασυνοριακή καταπολέμηση του εγκλήματος²⁶.
- η θέσπιση ενός κοινού συστήματος ασύλου μέχρι το 2012, ώστε όλοι όσοι χρήζουν προστασίας να έχουν εγγυημένη πρόσβαση σε ασφαλείς και αποτελεσματικές διαδικασίες ασύλου.
- ο έλεγχος, η πρόληψη και η καταστολή της παράνομης μετανάστευσης επιβάλλεται, δεδομένων μάλιστα των συνεχώς αυξανόμενων μεταναστευτικών ροών που πλήττουν κυρίως τις χώρες των νότιων, εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.
- προτείνεται ενίσχυση του ρόλου του FRONTEX, με σκοπό την αποτελεσματικότερη προστασία των εξωτερικών συνόρων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται τέλος στη συνεργασία με χώρες προέλευσης, καθώς επίσης και με τη γειτονική Τουρκία με σκοπό την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης.

Στα πλαίσια των αρχών και αξιών που υπάρχουν διάχυτες μέσα στο κείμενο του Προγράμματος, καθίσταται προφανές πως η ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων δεν θα μπορούσε να παρεμποδίσει την πρόσβαση σε συστήματα προστασίας ατόμων που βρίσκονται σε ιδιαίτερα αδύναμη κατάσταση όπως οι αιτούντες άσυλο. Η πολιτική ασύλου και μετανάστευσης τονίζεται ότι θα πρέπει να σχεδιάζεται προνοητικά και συνολικά και να βασίζεται στην αλληλεγγύη και την υπευθυνότητα. Αναγνωρίζει πως η «καλή» μετανάστευση μπορεί να έχει οφέλη για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη, ενώ αναγάγει το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση ως τη βάση για περαιτέρω πρόοδο. Η νεοσυσταθείσα Ευρωπαϊκή

²⁶ Κούρταλης Σταύρος, ΕΚΕΜ, 14-12-2009 «Πρόγραμμα της Στοκχόλμης –Ο νέος Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην Ε.Ε», [http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=986:2009-12-14-14-46-41&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68], (τελευταία πρόσβαση 12-9-2013)

Υπηρεσία Στήριξης Ασύλου αναφέρεται στο Πρόγραμμα ως εργαλείο για την ανάπτυξη και την εφαρμογή του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου. Με το Πρόγραμμα υπογραμμίζεται η πρόθεση της ΕΕ να συνεχίσει να διευκολύνει τη νόμιμη πρόσβαση των μεταναστών, λαμβάνοντας ταυτοχρόνως μέτρα για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος, την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων, κτλ.

Το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι είναι υποχρέωση της Ένωσης να υποστηρίξει τις προσπάθειες των κρατών μελών για την ένταξη των μεταναστών, κυρίως μέσα από τις πολιτικές για την απασχόληση και την εκπαίδευση. Συγκεκριμένα :

- ανάπτυξη ενός μηχανισμού συντονισμού της Επιτροπής με τα κράτη μέλη για καλύτερη ανταλλαγή πληροφοριών για θέματα ένταξης
- η Επιτροπή θα πρέπει να ενσωματώσει το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών σε όλους τους σχετικούς τομείς πολιτικής
- προσδιορισμός κοινών πρακτικών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων για θέματα ένταξης, με συγκεκριμένα μαθήματα όπως η εκμάθηση της γλώσσας της χώρας υποδοχής.
- δημιουργία δεικτών για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων εφαρμογής των πολιτικών ένταξης, ώστε να είναι συγκρίσιμα και να συμβάλλουν στην δημιουργία μιας κοινής ευρωπαϊκής διαδικασίας.
- προώθηση της χρήσης του Ευρωπαϊκού Φόρουμ αλλά και της ιστοσελίδας²⁷ της Ένωσης για την ένταξη ώστε να γίνεται πληρέστερη διαβούλευση για τα σχετικά θέματα.
- ανάληψη δράσεων για την ενίσχυση των δημοκρατικών αξιών και της κοινωνικής συνοχής, ιδιαίτερα στο ζήτημα της ένταξης των μεταναστών και την δημιουργία επαφών σε όλα τα επίπεδα ώστε να υπάρξει ένας διαπολιτισμικός διάλογος σχετικά με το πολύ σημαντικό για την Ένωση αυτό θέμα ²⁸.

²⁷ European web site on integration, <http://ec.europa.eu/ewsi/>

²⁸ Επιτροπή / Γραφείο προώθησης της ένταξης μεταναστών, <http://www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf/page/index-en>

Ειδικότερα για την διαδικασία ένταξης των μεταναστών, το Πρόγραμμα διακηρύττει ότι η ένταξη είναι θεμελιώδης προϋπόθεση για την μεγιστοποίηση των ωφελημάτων από τη μετανάστευση και μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την παροχή κινήτρων στα κράτη μέλη, ώστε να χορηγούν ίσα δικαιώματα ευθύνες και ευκαιρίες σε όλους, καθώς η επιτυχημένη ένταξη του νομίμως διαμένοντος εργατικού δυναμικού μπορεί να συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη. Αυτό θα επιτευχθεί και μέσα από τη δέσμευση των εθνικών και περιφερειακών αρχών, της κοινωνίας υποδοχής αλλά και των ίδιων των μεταναστών για συμμετοχή στην προσπάθεια εξισορρόπησης των δικαιωμάτων μεταξύ ντόπιων και «ξένων», μέσα από μια διαδικασία αμφίδρομης αλληλεπίδρασης, εκπαίδευσης και ενσωμάτωσης. Στοχεύοντας στην περαιτέρω διασύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη προτείνονται επίσης, μέτρα για την ασφαλή και χαμηλού κόστους μεταφορά εμβασμάτων, για την ενεργότερη συνεργασία με εκπροσώπους της διασποράς καθώς και η διερεύνηση του ρόλου της κυκλικής μετανάστευσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

Η Συνθήκη της Λισαβόνας²⁹, η οποία υπεγράφη τον Δεκέμβριο του 2007 και τέθηκε σε ισχύ δύο χρόνια αργότερα, τον Δεκέμβριο του 2009, αποτελεί την εξέλιξη της προσπάθειας για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Συντάγματος και διέσωσε τις περισσότερες θεσμικές καινοτομίες που αυτό εισήγαγε. Αποτελώντας το τελικό προϊόν της εκτενούς αναθεωρητικής διαδικασίας της ΕΕ, η οποία είχε ξεκινήσει από το 2000, η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, όπως αποκαλείται αλλιώς η Συνθήκη της Λισαβόνας, φιλοδοξούσε να βοηθήσει την Ένωση να εξέλθει από το θεσμικό αδιέξοδο στο οποίο βρέθηκε μετά την απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης.

Η Συνθήκη αν και βασίζεται στη Συνταγματική διαφέρει ως προς το πνεύμα της, αποφεύγοντας την αναφορά οποιωνδήποτε συμβόλων παραπέμπουν σε κρατική οντότητα. Ως προς το περιεχόμενό της, αυτό αποτελεί και αφετέρου μια Τροποποιητική Συνθήκη των υφιστάμενων Συνθηκών ήτοι τόσο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, για αυτό άλλωστε είναι γνωστή και ως «Μεταρρυθμιστική Συνθήκη» 30.

Η αύξηση του αριθμού των Κρατών μελών της Ε.Ε. σε 27 έκανε πρόδηλη την ανάγκη να υπάρξει μία ταυτόχρονη προσαρμογή της λειτουργίας των θεσμικών οργάνων και του τρόπου λήψης των αποφάσεων της, ιδιαίτερα εν' όψη μελλοντικών διευρύνσεων³¹. Σχετικά επισημαίνεται πώς η Συνθήκη της Νίκαιας θέσπισε ένα ιδιαίτερα περίπλοκο σύστημα για τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία και δεν περιέλαβε «θεσμικές ρυθμίσεις» πέρα από την Ευρωπαϊκή Ένωση των 27³². Η

²⁹ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010/C 83/01

³⁰ Στεφάνου, Α.Κ. – Καταπόδης Ν.Γ., (2008), (Εισαγωγή - Επιμέλεια), «Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες Μετά την Αναθεώρηση της Λισαβόνας», Εκδόσεις Αντ. Ν Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 41-42

³¹ Ιωακείμης Π.Κ. (2007), «Θα Επιβιώσει η Ευρωπαϊκή Ένωση», Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 76

³² Ιωακείμης Π.Κ. (2001), «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το Μέλλον της Ευρώπης», ΕΚΕΜ – Θεμέλιο, Αθήνα σελ. 64.

Συνθήκη της Λισαβόνας εισάγει απλουστευμένες μεθόδους λειτουργίας και κανόνες ψηφοφορίας από τους προϋπάρχοντες³³.

Επίσης, η Συνθήκη της Λισαβόνας έδωσε τη δυνατότητα μεταρρύθμισης πολλών πολιτικών της ΕΕ και επαναπροσδιόρισε και σε ορισμένες περιπτώσεις ενίσχυσε τις δράσεις που πραγματοποιούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μεταξύ αυτών και της μεταναστευτικής πολιτικής. Μία από τις αλλαγές που εισήχθησαν με τη Συνθήκη αφορά στον ευρωπαϊκό χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύει τις αρμοδιότητες της ΕΕ όσον αφορά α) τον έλεγχο στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση, β) τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, γ) τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και δ) την αστυνομική συνεργασία.

2.1. Συνθήκη της Λισαβόνας και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική

Με τη Λισαβόνα επιβεβαιώνεται η δέσμευση της ΕΕ για τη διαμόρφωση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής ασύλου, καταγράφει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν προς την κατεύθυνση αυτή, καθώς επίσης θέτει στην πρώτη γραμμή των προτεραιοτήτων της, την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη. Επιβεβαίωση αυτής της στροφής, είναι η αναφορά στη Συνθήκη ότι «Η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών...», στην οποία τίθεται ως στόχος ο συντονισμός των ευρωπαϊκών εταίρων προς την κατεύθυνση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας έρχεται να ενισχύσει τις αρμοδιότητες της ΕΕ στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου. Στα κράτη-μέλη επιφυλάσσονται ορισμένες μόνο αρμοδιότητες ως προς τον καθορισμό των συνόρων τους (άρθρο 77 ΣΛΕΕ), καθώς και ως προς τον καθορισμό του όγκου των εισερχόμενων υπηκόων τρίτων χωρών για την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας (άρθρο 79 ΣΛΕΕ). Τέλος, σε περίπτωση επείγουσας κατάστασης λόγω μίας αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών σε ένα κράτος μέλος, μπορούν να θεσπίζονται από το

³³ Η Συνθήκη με Μια Ματιά, στο: http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_el.htm

Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα ώστε υπέρ ενός κράτους μέλους (άρθρο 78 ΣΛΕΕ) .

Ειδικότερα, η Συνθήκη της Λισσαβόνας ως προς τη **μεταναστευτική πολιτική**, μεταξύ άλλων:

- ο επιφέρει, με την περαιτέρω «κοινοτικοποίηση» της, σημαντική αλλαγή στον τρόπο λήψης αποφάσεων, το οποίο πρακτικά σημαίνει λήψη αποφάσεων με τη «συνήθη νομοθετική διαδικασία» και όχι με ομοφωνία.
- ο έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και την ενισχυμένη πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την καταπολέμησή της.
- ο προβλέπει ότι εφόσον ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν επείγουσα κατάσταση, λόγω αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, το Συμβούλιο μπορεί να εκδίδει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, προσωρινά μέτρα υπέρ του εν λόγω κράτους μέλους ή των εν λόγω κρατών μελών.
- ο περιλαμβάνει τη δυνατότητα σύναψης συμφωνιών της Ένωσης με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους.
- ο τονίζει επιπλέον ότι οι πολιτικές της Ένωσης αυτές και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο.
- ο Επιφυλάσσει στα κράτη -μέλη το δικαίωμα να καθορίζουν το όγκο των εισερχόμενων υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφός τους, με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας.

Στις επόμενες ενότητες θα ακολουθήσει διεξοδικότερη ανάλυση των παραπάνω.

2.2. Διαδικασία λήψης αποφάσεων σε θέματα που αφορούν την μετανάστευση και το άσυλο.

Με τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη υιοθετούνται ουσιαστικές αλλαγές στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Ε.Ε.. Οι αλλαγές αυτές αφορούν την αντικατάσταση της διαδικασίας της «συναπόφασης», από την «συνήθη νομοθετική διαδικασία», η οποία είναι πλέον η βασική νομοθετική διαδικασία της Ένωσης, τον περιορισμό της ομοφωνίας σε συγκεκριμένα μόνο θέματα και τη διατήρηση της ειδικής νομοθετικής διαδικασίας. Με τη νέα Συνθήκη η ομοφωνία στο Συμβούλιο διατηρείται σε ελάχιστες περιπτώσεις. Κατά κανόνα διατηρείται στα θέματα που άπτονται συνταγματικών διατάξεων (όπως για παράδειγμα ο διορισμός μελών στα θεσμικά όργανα, η ιδιότητα μέλους της Ένωσης, κτλ.) και σε ορισμένους εξειδικευμένους τομείς. Ενώ η ψηφοφορία με ειδική νομοθετική διαδικασία επεκτείνεται για ειδικές περιπτώσεις και στην έκδοση κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων.³⁴

Μια εκ των κυριότερων αλλαγών της Συνθήκης είναι η επέκταση της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία σε εξειδικευμένους τομείς των πολιτικών της μετανάστευσης, του ασύλου, των ελέγχων στα σύνορα και της πρόληψης του εγκλήματος, ενώ κατά κανόνα πλέον στα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου εφαρμόζεται η συνήθης νομοθετική διαδικασία. Σύμφωνα με το άρθρο 77 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τους σκοπούς της εξασφάλισης της απουσίας οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων, θα λαμβάνονται μέτρα που αφορούν τον έλεγχο των προσώπων και την αποτελεσματική εποπτεία της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, με στόχο να δημιουργηθεί προοδευτικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Προς επίτευξη των ανωτέρω ορίστηκε πως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο «...αποφασίζουν σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία» όταν «..λαμβάνουν μέτρα που αφορούν: α) την κοινή πολιτική θεωρήσεων και άλλων τίτλων διαμονής βραχείας διάρκειας, β) τους ελέγχους στους οποίους υποβάλλονται τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα, γ) τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι

³⁴ Ιωακειμίδης, Π.Κ., (2008), «Η Συνθήκη της Λισσαβόνας: Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση», Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ 40.

τρίτων χωρών μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα για σύντομο χρονικό διάστημα στην Ένωση, δ) οποιοδήποτε μέτρο που είναι αναγκαίο για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, ε) την απουσία ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων».

Η αλλαγή αυτή θα οδηγήσει σε μία πιο συνεκτική μεταξύ των κρατών μελών μεταναστευτική πολιτική και άρα πιο αποτελεσματική, εφόσον πρόκειται για ένα χώρο με κοινά εξωτερικά σύνορα και την ύπαρξη εσωτερικών συνόρων. Το μεγάλο εμπόδιο της ομοφωνίας αίρεται και η επίτευξη συμφωνίας και άρα η υιοθέτηση κοινών δράσεων και πολιτικών στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου καθίσταται ευκολότερη.

Η Ε.Ε. τηρεί μία επιφύλαξη σε βάρος της εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας ορίζοντας στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου (77) της ΣΛΕΕ, πως το Συμβούλιο δύναται να αποφασίζει με ειδική νομοθετική διαδικασία, για ζητήματα που αφορούν διαβατήρια, τίτλους διαμονής, ταυτότητες κλπ. Η επιφύλαξη αυτή ισχύει συγκεκριμένα όταν πρόκειται για τη διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, (όπως αναφέρονται άρθρο 20 παρ. 2 ΣΛΕΕ) και αφορά στις περιπτώσεις που δεν προβλέπεται από τις Συνθήκες σχετική διαδικασία. Στην περίπτωση αυτή το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Τέλος, σε τρεις περιπτώσεις, που άπτονται της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου, την ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων (άρθρο 48 ΣΛΕΕ), τη συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (άρ.82 ΣΛΕΕ) και την προσέγγιση ποινικών κανόνων (αρ.83 ΣΛΕΕ) εισάγεται ειδική **ρήτρα συγκράτησης**³⁵ που λειτουργεί ως δικλείδα ασφαλείας. Σύμφωνα με αυτή ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει την αναστολή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και την παραπομπή του θέματος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όταν το προτεινόμενο μέτρο θίγει τομείς της εθνικής του

³⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0019_el.htm,

κυριαρχίας και ασφάλειας, όπως: 1. το σύστημα κοινωνικής ασφάλιση του Κράτους, όταν το προτεινόμενο μέτρο κρίνεται ότι θα επηρεάσει το κόστος ή τη γενικότερη οικονομική δομή του ή τη δημοσιονομική ισορροπία του, 2. τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και 3. τη θέσπιση κοινών κανόνων για ορισμένα ποινικά αδικήματα.

2.3. Άρθρο 78 της Συνθήκης : ενιαίο καθεστώς και κοινές διαδικασίες ασύλου

Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη απονέμει νέες αρμοδιότητες στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τα οποία δύνανται στο εξής να εγκρίνουν μέτρα με στόχο τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Το σύστημα αυτό στηρίζεται για πρώτη φορά σε ένα ενιαίο ευρωπαϊκό καθεστώς ασύλου με κοινές διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του. Πλέον η Ένωση αναπτύσσει κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης³⁶. Στην ίδια παράγραφο (άρθρο 78, παρ2 ΣΛΕΕ) η Ε.Ε. αναγνωρίζει και κάνει σαφή αναφορά σε διεθνή κείμενα που περιλαμβάνουν άρθρα προστασίας των προσφύγων. Συγκεκριμένα ορίζει πως η πολιτική αυτή της Ένωσης πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις.

Με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία³⁷ όπως είδαμε, τα όργανα της ΕΕ λαμβάνουν μέτρα πρώτη φορά για:

«α) το ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών το οποίο θα ισχύει σε όλη την Ε.Ε.

³⁶ Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010/C 83/01, Άρθρο 78, παρ 2.

³⁷ Ιωακειμίδης, Π.Κ., (2008), «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση», Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ 40

β) το ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας των υπηκόων τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας, στους οποίους όμως δεν έχει χορηγηθεί ευρωπαϊκό άσυλο

γ) το κοινό σύστημα για την προσωρινή προστασία των εκτοπισμένων προσώπων σε περιπτώσεις μαζικής εισροής,

δ) τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας,

ε) τα κριτήρια και μηχανισμούς καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας,

στ) τις προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής αιτούντων άσυλο ή επικουρικής προστασίας,

ζ) τις εταιρικές σχέσεις και τη συνεργασία με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών προσώπων που ζητούν άσυλο ή επικουρική ή προσωρινή προστασία.»

Βλέπουμε λοιπόν πως η νέα Συνθήκη καινοτομεί στον τομέα αυτό μετατρέποντας τα μέτρα για το άσυλο για πρώτη φορά σε κοινή ευρωπαϊκή πολιτική. Στόχος της δεν είναι πλέον μόνον η θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών αλλά η δημιουργία ενός πραγματικού κοινού συστήματος που περιλαμβάνει ενιαίο καθεστώς και ενιαίες διαδικασίες.

2.4. Άρθρο 79 της Συνθήκης : κοινή μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ένταξης των μεταναστών

Με το άρθρο αυτό επιβεβαιώνεται η θέληση της ΕΕ για την θεσμοθέτηση μίας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Η στοχοθεσία του άρθρου καθιστά πρόδηλη την πρόθεση για μία σφαιρική αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος καθώς ρυθμίζει τομείς από την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και την πάταξη της εμπορίας ανθρώπων και την ενισχυμένη καταπολέμησή της, μέχρι τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη, την προστασία των δικαιωμάτων τους αλλά και την ένταξη τους.

Συγκεκριμένα το άρθρο 79 της Ενοποιημένης Απόδοσης της Συνθήκης για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει πως η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία αφορά σε μέτρα για:

«α) τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, καθώς και κανόνες για τη χορήγηση από τα κράτη μέλη θεωρήσεων και αδειών διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών,

β) τον καθορισμό των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη μέλη,

γ) τη λαθρομετανάστευση και παράνομη διαμονή, καθώς και απομάκρυνση και επαναπατρισμός των παρανόμως διαμενόντων,

δ) την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών. »

Για το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών, η παράγραφος 4 του άρθρου προβλέπει πως «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία μπορούν να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους». Υπογραμμίζεται όμως η απουσία οποιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών, καταλείπει τη ρύθμιση του ευαίσθητα εθνικά ζητήματος της ένταξης στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Η διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής γενικά και ειδικότερα της ένταξης των μεταναστών στις χώρες της Ε.Ε. μετά το 2000, καταδεικνύει ότι η ΕΕ έχει αναγάγει σε σημαντική προτεραιότητα τη διαμόρφωση μιας πολιτικής ένταξης (όπως θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσας ανάλυσης). Στο πλαίσιο αυτό είναι απαραίτητη η αναγνώριση του μοντέλου της πολυπολιτισμικής κοινωνίας από την ΕΕ, προκειμένου να ληφθούν υπόψη όλες οι παράμετροι των διαφορετικών πολιτισμικών στοιχείων των υπηκόων τρίτων χωρών και να συμβάλουν στη διαμόρφωση μίας πολιτικής που θα συνδυάζει αρμονικά τα στοιχεία αυτά με τις ιδιαιτερότητες των κοινωνιών υποδοχής προς όφελος και των δύο.

Έχει γίνει προφανές πλέον στην Ένωση πως οι ακολουθούμενες πολιτικές αντιμετώπισης της περιθωριοποίησης των μεταναστών επεδίωκαν μέσω προνοιακής

φύσεως παροχές, να δώσουν προσωρινές λύσεις ανακούφισης στα προβλήματά τους. Επίσης, η ένταξη μέσω της απασχόλησης η οποία αποτέλεσε το σημαντικότερο όχημα για την ενσωμάτωση των μεταναστών, δεδομένης της υψηλής ανεργίας, καθίσταται ανεπαρκής. Έτσι λοιπόν η Ε.Ε. κάνει πλέον μία στροφή αναζητώντας αποτελεσματικούς τρόπους ουσιαστικής ενσωμάτωσης των πολιτών τρίτων χωρών, αντιμετωπίζοντας την παρουσία τους ως μόνιμη και ως ευκαιρία ανάπτυξης σε μία ΕΕ, ο πληθυσμός της οποίας γηράσκει και τα εργατικό δυναμικό συρρικνώνεται.³⁸ Με δεδομένο αυτό τον προσανατολισμό, η πολιτική ένταξης των μεταναστών θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ανθρωπιστικές αξίες πάνω στις οποίες στηρίζεται η ίδια η Ένωση, να αποφεύγει κάθε είδους αποκλεισμούς λόγω διαφορετικών πολιτισμικών ή εθνικών καταβολών, να είναι ανοιχτή σε επιρροές από άλλους πολιτισμούς, ώστε να εξασφαλίζεται η απαραίτητη κοινωνική συνοχή στο εσωτερικό της.

Η τρίτη παράγραφος του άρθρου αφορά στη συνεργασία της ΕΕ με τρίτες χώρες για την αποτελεσματική διαχείριση των παράνομων μεταναστευτικών πληθυσμών. Σύμφωνα με τη Συνθήκη «η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους» της.

Παρατηρούμε ότι το ζήτημα της μεταναστευτικής πολιτικής γίνεται αντικείμενο των σχέσεων της ΕΕ με τις τρίτες χώρες, εφόσον αναγνωρίζεται ότι για την αποτελεσματική καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, είναι απαραίτητη η συνεργασία και των χωρών προέλευσής τους. Η διαχείριση της μετανάστευσης απαιτεί διάλογο και στενή συνεργασία με τρίτες χώρες. Κρίνεται απαραίτητη η βελτίωση και η θεσμοθέτηση των σχέσεων της με αυτές τις χώρες ώστε πέρα από την ταυτοποίηση και επανεισδοχή των μεταναστών στις πατρίδες τους, να επιτυγχάνεται και η αποτροπή μετανάστευσης. Το τελευταίο μπορεί να επιτευχθεί με μία σφαιρική αντιμετώπιση των προβλημάτων των χωρών αυτών, να καταστεί η συνολική αυτή προσέγγιση μακροπρόθεσμος στόχος της Ένωσης και να προαχθεί η οικονομική

³⁸ United Reporters, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση της ανεργίας έχει ανάγκη από εργατικά χέρια μεταναστών*, 10 – 01 – 2014, http://www.unitedreporters.gr/news/GR/etiketes/Politiki_LOikonomia/I_Eyropaiki_Enosi_tis_anergias_ehei_anagki_apo_ergatika_heria_metanaston

συνεργασία και η ενίσχυση των χωρών προέλευσης, ώστε να μην ωθούνται οι κάτοικοί τους στην αναζήτηση καλύτερης μοίρας στην Ευρώπη. Από τη άλλη δε θα πρέπει να ξεχνάμε πως η ενθάρρυνση και η διευκόλυνση της επιθυμητής σε ορισμένες περιπτώσεις (σύμφωνα με τις ανάγκες σε εργατικό δυναμικό) νόμιμης μετανάστευσης από τις χώρες αυτές εξυπηρετεί τους σκοπούς της ανάπτυξης, προς επίτευξη δε αυτού του στόχου απαιτείται η θέσπιση ενισχυμένου διαλόγου και συνεργασίας με τις τρίτες χώρες.

Τέλος το άρθρο αυτό διαφυλάττει το δικαίωμα των χωρών της Ένωσης να καθορίζουν εκείνα το πλήθος «..των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών, στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας». Η εν λόγω επιφύλαξη υπέρ της αρμοδιότητας των κρατών-μελών να καθορίζουν τον όγκο του εισερχόμενου μεταναστευτικού πληθυσμού, προφανώς συνδέεται με την απαίτηση και την ανάγκη των κρατών να προσδιορίζουν τα ίδια τις μεταναστευτικές ροές που μπορούν να υποδεχτούν και να ενσωματώσουν ομαλά, χωρίς να διαταράξουν σε βάρος των υπηκόων τους την οικονομική ισορροπία και την κοινωνική συνοχή.. Η διαδικασία ελέγχου του αριθμού μεταναστών που θα εισέρχονται και διαμένουν νόμιμα σε κάθε κράτος, θα πρέπει να σχεδιάζεται προσεκτικά, ώστε να μην αποκτήσει ξενοφοβικά χαρακτηριστικά.

Τέλος, σε άμεση συνάρτηση με την παράγραφο 2, εδάφιο α και δ του άρθρου 79 και την προστασία των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών υπογραμμίζουμε ότι η Συνθήκη της Λισσαβόνας αναγνωρίζει τη νομική δεσμευτικότητα του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων προσδίδοντας του έτσι νομική ισχύ και καθιστώντας τον, έναν επιπλέον προστατευτικό μανδύα των δικαιωμάτων τους³⁹.

³⁹ Κανελλόπουλος, Π.Ι., (2010) «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Συνθήκη της Λισσαβόνας», 5^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ 93 - 94

2.5. Άρθρο 80 της Συνθήκης : η σημασία της αρχής της αλληλεγγύης στην μεταναστευτική πολιτική

Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου της Ένωσης και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο, σύμφωνα με το άρθρο 80 της ΣΛΕΕ .

Ο σεβασμός στην αρχή της αλληλεγγύης κρίνεται απαραίτητος για την ομαλή λειτουργία ενός μορφώματος όπως η ΕΕ, σε έναν χώρο με κοινά εξωτερικά σύνορα στον οποίο παράλληλα επιδιώκεται η απουσία εσωτερικών συνόρων. Η διάχυση των επιπτώσεων αλλά και των θετικών επιδράσεων της μετανάστευσης, σε οικονομικό αλλά και κοινωνικό επίπεδο δε μπορεί να αποφευχθεί και η ευθύνη πρέπει να βαραίνει όλους. Κατά συνέπεια στόχος θα πρέπει να είναι η σταδιακή διασφάλιση ενός μηχανισμού δίκαιης κατανομής των βαρών ιδίως μεταξύ των κρατών μελών που υφίστανται αυξημένες μεταναστευτικές πιέσεις.

Η κατά καιρούς αυξημένη ροή μεταναστών, όπως, για παράδειγμα, στις περιπτώσεις εκτοπισθέντων πληθυσμών λόγω πολεμικών συγκρούσεων και διωγμών, δημιουργεί μία μεγάλη πίεση στις χώρες που βρίσκονται εγγύτερα στις εστίες έντασης καθώς αποτελούν τον ελκυστικότερο μεταναστευτικό προορισμό κυρίως λόγω αποστάσεως αλλά και της μεγαλύτερης ευκολία εισόδου, ιδίως εάν πρόκειται για θαλάσσιες οδούς . Η μεγάλη πρόκληση των ζητημάτων της μετανάστευσης και των προσφυγικών ροών απαιτεί το ενστερνισμό και τη μετουσίωση σε δράσεις της αρχής της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών. Η αρχή της αλληλεγγύης περνάει μέσα από το μοίρασμα της ευθύνης για τους πληθυσμούς αυτούς. Στο άμεσο παρελθόν, έχουμε το παράδειγμα των πληγέντων από φυσικές καταστροφές πληθυσμών της Βοσνίας Ερζεγοβίνης όπου τα κράτη μέλη ανέλαβαν βοήθησαν το καθένα ξεχωριστά τη χώρα, αλλά και κινήθηκαν διαδικασίες εκταμίευσης πόρων από τον μηχανισμό Προενταξιακής Βοήθειας της Ένωσης, προκειμένου να αντιμετωπίσουν αυτό το μείζον ανθρωπιστικό πρόβλημα⁴⁰. Τα προβλήματα πολλαπλασιάστηκαν τα τελευταία χρόνια, καθώς η Ευρώπη έρχεται αντιμέτωπη με

⁴⁰ <http://www.nerit.gr/eidiseis/cosmos/antimetopes-anthropistiki-krisi-servia-vosnia/>

τις επιπτώσεις της συνεχιζόμενης αστάθειας στην Αίγυπτο, τη Λιβύη, τη Συρία, το Ιράκ, το Αφγανιστάν, κλπ. και ιδιαίτερα τα κράτη μέλη του Νότου υφίστανται έντονες πιέσεις παράνομης εισόδου μεταναστευτικών ροών. Πρέπει, λοιπόν, κάθε κράτος μέλος της Ε.Ε. να αναλάβει ένα μέρος από το βάρος των εκτοπισθέντων πληθυσμών, ανάλογα με τις αντικειμενικές δυνατότητές του, δηλαδή τον πληθυσμό, την οικονομία και τις υποδομές του, ούτως ώστε και η Ε.Ε. να διαδραματίσει το ρόλο που της αρμόζει αλλά και σε οικονομικούς και κοινωνικούς όρους να μην πληγούν σοβαρά ορισμένα μόνο ευρωπαϊκά κράτη.

Η ουσιαστική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών θα παίξει σημαντικό ρόλο στην ενθάρρυνση του αναγκαίου πνεύματος αλληλεγγύης και ευθύνης για την επίτευξη των ανωτέρω.

Τέλος στο εν λόγω άρθρο ορίζεται πώς, όταν απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του κεφαλαίου 2 του τίτλου V της Συνθήκης περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής. Θα πρέπει λοιπόν να δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στη συνοχή μεταξύ της πολιτικής μετανάστευσης και των οικονομικών πολιτικών της Ένωσης, όπως για παράδειγμα με την πολιτική ης απασχόλησης, καθώς οι πολιτικές της Ένωσης για τη νόμιμη μετανάστευση θα πρέπει να διασυνδέονται άμεσα με τις ανάγκες των αγορών εργασίας των κρατών μελών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

«Οι μετανάστες είναι πολλοί.
Όχι, βέβαια, στα εργοστάσιά μας.
Τις αργίες, τις Κυριακές στις πλατείες,
φαίνονται πάρα πολλοί».

Του Ελβετού θεατρικού συγγραφέα, Μαξ Φρις

3.1. Το περιεχόμενο της έννοιας «πολιτική ένταξης»

Η ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες αποτελεί μια δυναμική διαδικασία, μια συνεχής αλληλεπίδραση μεταξύ των μεταναστών, των γηγενών κατοίκων και των δράσεων της κεντρικής εξουσίας, με τις οποίες η τελευταία επιχειρεί να καθορίσει το είδος και το επίπεδο της ένταξης και της ενσωμάτωσης στον κοινωνικό ιστό. Η επιτυχία της διαδικασίας αυτής, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις αμοιβαίες υποχωρήσεις και προσαρμογές εκ μέρους των μεταναστών αλλά και των ντόπιων κατοίκων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ορίζει την ένταξη ως εξής: «Η ένταξη είναι μια δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία, αμοιβαίας προσαρμογής τόσο των μεταναστών όσο και των πολιτών των κρατών μελών»⁴¹, μια διαρκής, μη στατική διαδικασία χωρίς πεπερασμένους στόχους

Μιλώντας για ένταξη μεταναστών, κατ' αρχήν εννοούμε την τυπική ή πρωτογενή κοινωνικοποίηση, η οποία πραγματοποιείται μέσω θεσμών όπως η οικογένεια, το σχολείο και οι τυπικές κοινωνικές σχέσεις και σε επόμενο επίπεδο, την ένταξη στην δευτερογενή κοινωνικοποίηση, η οποία πραγματοποιείται μέσω της

⁴¹ Council Document 14615/04 με το οποίο (μεταξύ άλλων θεμάτων) καθορίζονται οι δέκα κοινές βασικές αρχές ένταξης των μεταναστών, αρχή 1, σελίδα 19

εργασιακής απασχόλησης, μέσω της ιδιοκτησίας κατοικίας, μέσω της κατανάλωσης, της συμμετοχής σε συνδικαλιστικούς ή άλλους συλλογικούς φορείς.

Μελετώντας την «κοινωνική ένταξη» θα πρέπει να λάβουμε υπ όψη μας πολλές παραμέτρους, όπως διαρθρωτικά στοιχεία, όπως θρησκεία, κουλτούρα, οικονομική κατάσταση, τόσο των χωρών αποστολής και υποδοχής των μεταναστών αλλά και ατομικά χαρακτηριστικά των ιδίων, όπως και τις επίσημες πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης που υιοθετεί η χώρα υποδοχής προκειμένου να εξασφαλίσει τη κοινωνική συνοχή. Για τα κράτη που έχουν μεγάλο αριθμό μεταναστών η κοινωνική τους ένταξη αποτελεί βασικό τους μέλημα γιατί οι επιδράσεις στις τοπικές κοινωνίες μπορεί να είναι σημαντικές.

Η χώρα υποδοχής, έχει καθοριστικής σημασίας ρόλο ως προς κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών αφού, είναι αυτή που υλοποιεί την ευρωπαϊκή πολιτική στο ζήτημα αυτό και διαμορφώνει τις δράσεις ένταξης των μεταναστών στον κοινωνικό ιστό. Η διαμόρφωση συγκεκριμένων πολιτικών και στρατηγικών κοινωνικής ένταξης, είναι συνάρτηση του επιπέδου κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης, του συστήματος κοινωνικών αξιών, των πολιτισμικών προτύπων και των ιδεολογικών αντιλήψεων για στο ζήτημα της μετανάστευσης. Σε ορισμένες περιπτώσεις μια χώρα μπορεί να μην επιθυμεί την πλήρη ένταξη των μεταναστών, αλλά μόνο την οικονομική ένταξή τους, όπως έγινε στη μεταπολεμική Γερμανία, της οποίας το θεσμικό πλαίσιο αντιμετώπισε τους μετανάστες ως φιλοξενούμενο εργατικό δυναμικό, προσωρινό, το οποίο, όταν δεν το χρειαζόταν πλέον, θα αποχωρούσε⁴².

Η διαπίστωση των πολλών προβλημάτων που έχουν παρουσιαστεί μετά την μαζική είσοδο μεταναστών τα τελευταία χρόνια στις χώρες της ΕΕ, είχε ως αποτέλεσμα να ξεκινήσουν διάφορες συζητήσεις, τόσο στα μέσα μαζικής ενημέρωσης όσο και στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης μεταξύ εκπροσώπων διαφόρων πολιτικών τάσεων σχετικά με το αν οι ευρωπαίοι είναι αρκετά ώριμοι ώστε να δεχτούν τις αλλαγές που φέρνει η παρουσία των μεταναστών στη ζωή τους και κατά πόσο είναι εφικτή η ομαλή ένταξη στον ήδη υπάρχοντα κοινωνικό ιστό.

⁴² ΥΠΕΣ / στρατηγική ένταξης μεταναστών 23-4-2013, σελ. 16, http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/ethnikisratig_30042013.pdf

Η ετοιμότητα δηλαδή της χώρας υποδοχής να υποδεχτεί και να ενσωματώσει μετανάστες είναι καθοριστική για το βαθμό ένταξης και η θετική πρόθεση από μέρους της, θα πρέπει να εκφραστεί με την ένταξη των μεταναστών στο σύνολο της κοινωνίας, ασκώντας πολιτικές χωρίς διαχωριστικές γραμμές, με δράσεις που προάγουν την ομογενοποίηση των διαφορετικών ομάδων και την κοινωνική συνοχή⁴³.

Η ένταξη των μεταναστών, είναι δυναμική, πολύπλευρη και αμφίδρομη διαδικασία που απαιτεί προσπάθειες προσαρμογής από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Σημαντικό ρόλο στην επιτυχία ή μη της διαδικασίας ένταξης, παίζει ο βαθμός ετοιμότητας των μεταναστών να προσαρμοσθούν στη χώρα υποδοχής, χωρίς να αποποιηθούν την πολιτισμική τους ταυτότητα, αλλά και η προθυμία των κοινωνιών υποδοχής και της δημόσιας διοίκησης να υποδεχθούν τους πρόσφυγες και να ικανοποιήσουν τις ανάγκες ενός διαφορετικού πληθυσμού⁴⁴.

Η χάραξη μεταναστευτικής πολιτικής, έχει την ιδιαιτερότητα ότι γίνεται μονόπλευρα, δηλαδή με την οπτική των υπηρεσιών του κράτους υποδοχής και όχι σε συνδιαλλαγή με τους μετανάστες. Αυτό συμβαίνει γιατί αφενός, το ποιες είναι οι ανάγκες και το μελλοντικό όραμα του κράτους υποδοχής, είναι αντικείμενο κεντρικού πολιτικού σχεδιασμού αποκλειστικά και αφ' ετέρου, η πλειονότητα των μεταναστών δεν είναι νόμιμη, αλλά και ακόμη και στην περίπτωση που είναι, δεν έχουν πολιτικά δικαιώματα, συνήθως δεν είναι οργανωμένοι σε συλλογικά όργανα και άρα αδυνατούν να πάρουν συλλογικές αποφάσεις και γενικά είναι δύσκολος ο συντονισμός τους οπότε ως μονάδες, είναι περισσότερο δυσχερές, να είναι επίσημοι συνομιλητές. Αποτέλεσμα αυτού του τρόπου αντιμετώπισης του ζητήματος της ένταξης των μεταναστών, είναι να υιοθετούνται μέτρα που δεν είναι δεδομένο ότι θα γίνουν αποδεκτά από τους μετανάστες, οι οποίοι δεν λαμβάνουν μέρος στις

⁴³ Κασιμάτη Κ., «η ένταξη των Αλβανών μεταναστών στην Ελληνική κοινωνία» στο βιβλίο: Μπαγκαβός Χ., Παπαδοπούλου Δ., Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, Gutenberg, Αθήνα 2006, , σελ. 355

⁴⁴ Σημείωμα UNHCR για την ένταξη των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Μάιος 2007 http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.unhcr.gr%2Fno_cache%2Fprostasia%2Fto-asylo-stin-eyropi%2Ftheseis-ypatis-armosteias-toy-oie-gia-toys-prosfyges.html%3Fcid%3D863%26did%3D667%26sechash%3D9cd47825&ei=3RhHUs-8MuK54ATT34HgAw&usg=AFQjCNFtcR4BHJy8MDvQNpAL9y0AWIpx2Q&sig2=whoaQFWM-7GYwSrpW8ODGQ&bvm=bv.53217764,d.bGE

διαδικασίες που τους αφορούν άμεσα , αδυνατώντας να εκφράσουν τα αιτήματά τους προς την πολιτεία.⁴⁵

Στα εθνικά κράτη, όπως τα ξέρουμε μέχρι σήμερα, υπάρχει η διάκριση μεταξύ ντόπιων και ξένων. Είναι υπαρκτή δηλαδή η διάκριση με βάση την εθνικότητα σε πολύ μεγάλο βαθμό σε όλα τα κράτη της Ε.Ε και εδώ έρχεται ο ρόλος του κράτους, να ρυθμίσει κατά πόσο θα γίνουν αποδεκτοί οι μετανάστες, ή θα μουν στο περιθώριο της κοινωνίας. Ο χωρισμός «εμείς-αυτοί», «γηγενείς-ξένοι» δημιουργείται από την ίδια την πολιτεία, υιοθετώντας προνομιακή μεταχείριση της πρώτης ομάδας και τον αποκλεισμό ή την παθητική «αποδοχή» της δεύτερης, ορίζοντας το πλαίσιο της μεταξύ τους επικοινωνίας και επίλυσης διαφορών⁴⁶. Με δεδομένη την δομή των αυτοαποκαλούμενων φιλελεύθερων ευρωπαϊκών κοινωνιών πλέον ως πολυπολιτισμικών, καλούνται πλέον τα εθνικά κράτη να ισορροπήσουν ανάμεσα στην αποδοχή της διαφορετικότητας, στη μη παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στη διατήρηση της εθνικής τους ταυτότητας.

Αποδοχή βέβαια δε μπορεί να σημαίνει απόλυτη ελευθερία μεταφοράς της κουλτούρας και των παραδόσεων των μεταναστών στο κράτος υποδοχής. Αποδοχή του διαφορετικού δηλαδή δεν σημαίνει και αποδοχή του βλαπτικού για την συνοχή, τη νομιμότητα, την ποιότητα και την πρόοδο της κοινωνίας υποδοχής. Όλα πλέον συντείνουν πως οι εθνικά ομοιογενείς κοινωνίες, τουλάχιστον στις αναπτυγμένες οικονομικά χώρες, τείνουν να εκλείψουν υπό τις ασφυκτικές πιέσεις των μεταναστευτικών ρευμάτων και θα πρέπει να βρεθεί μια συμβιβαστική λύση ανάμεσα στην ανάγκη των λαών να έχουν μια εθνική ταυτότητα και στην πολυπολιτισμική πραγματικότητα που επιβάλλουν οι κοινωνικοοικονομικές συνθήκες παγκοσμίως. Είναι προφανές, ότι για να είναι αποτελεσματική η διαδικασία της ένταξης, θα πρέπει κατ' αρχήν να γίνει κατανοητό από την κοινωνία υποδοχής ότι η ένταξη των μεταναστών είναι προς όφελός της, τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο, ενώ αντίθετα, η περιθωριοποίηση των μεταναστών δημιουργεί συνθήκες

⁴⁵ Τριανταφύλλου Άννα, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)., Σύγγραμμα : «Ελληνική μεταναστευτική πολιτική : Προβλήματα και Κατευθύνσεις», Αθήνα 2005, σελ. 40

⁴⁶ Πετράκου Η. «Η κατασκευή της μετανάστευσης στην ελληνική κοινωνία» στο βιβλίο: Μαρβάκης Αθ., Παρσανόγλου Δ., Παύλου Μ. «Μετανάστες στην Ελλάδα», 7η έκδοση, Εκδόσεις ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΓΡΑΜΜΑΤΑ, Αθήνα 2009, σελ. 40

συνύπαρξης που είναι εύκολο να εκτροχιαστούν και που πολύ δύσκολα ελέγχονται σε αυτή την περίπτωση.

Τέλος, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι τόσο η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) , αλλά και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και διάφορα κείμενα της διεθνούς νομοθεσίας⁴⁷ προστατεύουν τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών και δεν είναι ζήτημα εθνικής πολιτικής αν θα τους αναγνωριστούν ορισμένα από αυτά ή όχι. Στο πλαίσιο αυτό κρίνεται απαραίτητο και οι εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών να στοχεύουν στη διαμόρφωση ενός προστατευτικού πλέγματος των δικαιωμάτων των μεταναστών⁴⁸.

3.2. Η ευρωπαϊκή πολιτική ένταξης

Η παρουσία μεταναστών συνδέεται άρρηκτα με την οικονομία, αφού επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την διαμόρφωση των όρων εργασίας, τη δημιουργία αγορών, την ύπαρξη επιχειρηματικών ρίσκων⁴⁹. Είναι πλέον κοινά αποδεκτό από το σύνολο των αρμοδίων για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών ένταξης στην ΕΕ, ότι το κύριο όχημα για την ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής είναι η εύρεση εργασίας⁵⁰. Προϋπόθεση για να συμβεί αυτό βέβαια, είναι η νομιμοποίηση των μεταναστών, ώστε να μην είναι εκτεθειμένοι λόγω έλλειψης νομικής κάλυψης, απέναντι σε κάθε είδους οικονομική, κοινωνική, ατομική ή συλλογική αυθαιρεσία⁵¹.

⁴⁷ Οικουμενική διακήρυξη του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα (1948) , Σύμβαση του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων και Πρωτόκολλο του 1967 για τη Νομική Κατάσταση των Προσφύγων

⁴⁸ Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ) , «Ένταξη των μεταναστών : αντιλήψεις, πολιτικές, πρακτικές», Επιμέλεια, Αλέξανδρος Αφουζενίδης, Νίκος Σαρρής, Όλγα Τσακίριδη. Copyright 2012, Σελ. 13-15 www.ekke.gr/open_books/EntaxiMetanaston.pdf

⁴⁹ Γεωργαράκης Νίκος, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Copyright 2009: Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα., σελ. 33

⁵⁰ Παπαδοπούλου Δ., «Μορφές κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών. Το παράδειγμα της Περιφέρειας Αττικής», στο βιβλίο: Μπαγκαβός Χ., Παπαδοπούλου Δ., Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, Gutenberg, Αθήνα 2006, σελ. 293.

⁵¹ Πετράκου Η., «Η κατασκευή της μετανάστευσης στην ελληνική κοινωνία» στο βιβλίο: Μαρβάκης Αθ., Παρσανόγλου Δ., Παύλου Μ. «Μετανάστες στην Ελλάδα», 7η έκδοση, Εκδόσεις ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΓΡΑΜΜΑΤΑ, Αθήνα 2009 σελ. 51

Μετά το 2000, η ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που ζουν στην Ένωση, έγινε σημαντική προτεραιότητα των Ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Οι βάσεις μπαίνουν ήδη από το 1999, στο Συμβούλιο του Τάμπερε, όπου καθορίστηκαν οι προτεραιότητες και ο προσανατολισμός μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, μέσα από το σχεδιασμό ενός πενταετούς προγράμματος για την μετανάστευση και το άσυλο⁵². Αυτή την περίοδο, πραγματοποιήθηκε η έκδοση των πιο σημαντικών οδηγιών προς την κατεύθυνση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, όπως η οδηγία για την οικογενειακή επανένωση⁵³, η οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες⁵⁴, την οδηγία για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, την προστασία των θυμάτων της καθώς και για την αντικατάσταση της απόφασης-πλαίσιο 2002/629/ΔΕΥ του Συμβουλίου⁵⁵, την οδηγία σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές⁵⁶, την οδηγία για τον ορισμό της υποβολήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής⁵⁷, τον κανονισμό για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων⁵⁸ κ.α.

Το 2002, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) διαπίστωσε την ανάγκη δημιουργίας εθνικών σημείων επαφής για την ένταξη, πράγμα που επιβεβαίωσε το Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2003, το οποίο κάλεσε, για πρώτη φορά, την Επιτροπή «να υποβάλει μια ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη στην Ευρώπη, ώστε να χαρτογραφηθούν για ολόκληρη την ΕΕ τα δεδομένα της μετανάστευσης, των πολιτικών μετανάστευσης και ένταξης και πρακτικές. Αυτή η έκθεση, η οποία πρέπει να περιέχει ακριβή και αντικειμενική ανάλυση των παραπάνω ζητημάτων, θα βοηθήσει στην ανάπτυξη και προώθηση

⁵² Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (ΕΚΕΜ) / « [Το Πρόγραμμα της Χάγης και ο τομέας της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων \(ΔΕΥ\)](http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=211:to-programma-tis-xagis-kai-o-tomeas-tis-dikaiousynis-kai-ton-esoterikon-ypotheseon-dey&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68) », 16-3-2006, http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=211:to-programma-tis-xagis-kai-o-tomeas-tis-dikaiousynis-kai-ton-esoterikon-ypotheseon-dey&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68

⁵³ Οδηγία 2003/86 / ΕΚ του Συμβουλίου της 22/9/03

⁵⁴ Οδηγία 2003/109 / ΕΚ του Συμβουλίου της 25/11/03

⁵⁵ Οδηγία 2011/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Απριλίου 2011

⁵⁶ Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004

⁵⁷ Οδηγία 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2002

⁵⁸ Κανονισμός (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009,

πρωτοβουλιών πολιτικής για αποτελεσματικότερη διαχείριση των μετανάστευσης στην Ευρώπη». ⁵⁹

Είναι φανερό λοιπόν μια σοβαρή προσπάθεια προς την κατεύθυνση της δημιουργίας μιας κοινής, Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και η επιδίωξη της να δημιουργήσει το πλαίσιο ώστε οι εθνικές πολιτικές μετανάστευσης να ακολουθούν τις βασικές αρχές της Ένωσης στο ζήτημα αυτό. Η επιτυχία της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής εξαρτάται όχι μόνο από την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών με την Ευρωπαϊκή αλλά και από τον τρόπο με τον οποίο ελέγχεται η εφαρμογή της. Δεν αρκεί δηλαδή η τυπική μεταφορά των οδηγιών, αλλά και η δίκαιη και αντικειμενική αντιμετώπιση των μεταναστών από τη διοικητική μηχανή του κάθε κράτους ⁶⁰.

Η πολιτική ένταξης καταγράφεται μεν στις Συνθήκες, αλλά η συγκεκριμένη στρατηγική της Ένωσης στα ζητήματα αυτά εξελίχθηκε μέσα από τις Συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ουσιαστικά διαμορφώθηκε, μέσα από την έκδοση Οδηγιών, πολλές από τις διατάξεις των οποίων επιφυλάσσουν στα κράτη-μέλη διακριτική ευχέρεια ως προς τον τρόπο ρύθμισης, ανακοινώσεων και άλλων κειμένων όπως το Εγχειρίδιο για την Ένταξη το οποίο θα εξετάσουμε ακολούθως

3.2.1. Εγχειρίδιο για την Ένταξη

Ως αποτέλεσμα της ενασχόλησης της Επιτροπής με τα θέματα ένταξης, ήρθε το **Εγχειρίδιο για την Ένταξη** το 2004 ⁶¹ Στην πρώτη του έκδοση (2004), το εγχειρίδιο αφορούσε την προετοιμασία για τη δημιουργία προγραμμάτων ένταξης, τον κοινωνικό διάλογο, τη συνεργασία των κρατών – μελών και τη δημιουργία δεικτών. Στη δεύτερη έκδοσή του (2007) ⁶², έδινε κατευθύνσεις για την εφαρμογή των

⁵⁹ Η πρώτη έκθεση της Επιτροπής ήταν η COM(2004) 508.

⁶⁰ Κουκιάδης Ιωάννης, Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών. Ινστιτούτο εργασίας ΓΣΕΕ. Επιμέλεια : Α.Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν. Αθήνα 2005., Σελ. 45

⁶¹ Εγχειρίδιο για την ένταξη για υπευθύνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες /2004/ http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_1212_914889181.pdf

⁶² Εγχειρίδιο για την ένταξη για υπευθύνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες /2007 / έκδοση 2^η / http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_1214_398125316.pdf

μέτρων ενσωμάτωσης από τη διοίκηση, την επιλογή κατοικίας για τους μετανάστες, την είσοδό τους στο οικονομικό κύκλωμα και την εργασία και στην αξιολόγηση των πολιτικών ένταξης και τέλος, στην τρίτη έκδοση⁶³, αφορά στην ανταλλαγή καλών πρακτικών, τη συμβολή των μέσων μαζικής ενημέρωσης στην διαδικασία ένταξης των μεταναστών, την ευαισθητοποίηση και χειραφέτησή τους στα ζητήματα που τους αφορούν και στη δημιουργία πλατφόρμας διαλόγου για την υπέρβαση των εμποδίων ένταξης.

Με δεδομένη την ιδιαιτερότητα των κρατών του Νότου, τόσο ως προς την υστέρηση στην πρόοδο της ένταξης των μεταναστών σε σχέση με το Βορρά, όσο και ως προς την έρευνα και καταγραφή των στοιχείων που την αφορούν⁶⁴ και προκειμένου να συντονιστούν καλύτερα οι εθνικές πολιτικές ένταξης, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) της 1ης και 2ης Δεκεμβρίου 2005 (2696 σύνοδος)⁶⁵, αναφέρει ότι οι μελλοντικές πρωτοβουλίες της Ένωσης θα πρέπει να στηρίζονται σε ένα κοινό πλαίσιο αρχών, με σαφείς στόχους και μέσα αξιολόγησης.

3.2.2. Ανακοινώσεις της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο

3.2.2.1. COM (2005) 389, Τελικό : κοινές βασικές αρχές για την πολιτική ένταξης των μεταναστών

Κατόπιν του 14615/04 εγγράφου του Συμβουλίου της 19ης Νοεμβρίου 2004, η Επιτροπή εξέδωσε Ανακοίνωση με τίτλο «Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση»⁶⁶ προς τα κράτη μέλη, προκειμένου να καθορίζουν τις σχετικές με την ένταξη των μεταναστών προτεραιότητες καθώς και τις δράσεις με τις οποίες θα τις υλοποιήσουν. Οι **κοινές βασικές αρχές (ΚΒΑ)**,

⁶³ Εγχειρίδιο για την ένταξη για υπευθύνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες/ 2010 / έκδοση 3η http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_12892_653687214.pdf

⁶⁴ Hans Vermeulen/«Models and modes of immigrant integration»/ The Netherlands institute in Athens, Athens 2004, Σελ. 27

⁶⁵ C/05/296, Ανακοινωθέν τύπου του ΔΕΥ τις 1-2/12/2005

⁶⁶ COM(2005)389, Τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών. Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Βρυξέλλες, 01-09-2005

δεν είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη, τα οποία είναι αποκλειστικά υπεύθυνα για την διαδικασία ένταξης των μεταναστών. **Σκοπός** της διατύπωσης των αρχών, είναι η υποβοήθηση των κρατών στο σχεδιασμό της πολιτικής ένταξης, να θέτουν απλούς και μετρήσιμους στόχους, να αποτελέσουν έναν σημείο συνάντησης και αλληλεπίδρασης Ευρωπαϊκών και εθνικών αρχών, να συμβάλουν στην εξέλιξη των υφιστάμενων μέσων της Ένωσης για την ενσωμάτωση των μεταναστών, να δημιουργήσουν μια σταθερή και ανοιχτή πλατφόρμα διαλόγου μεταξύ Ένωσης, κρατών και άλλων φορέων και τέλος, να βοηθήσουν στο έργο του Συμβουλίου για μελέτη του φαινομένου και το σχεδιασμό αποτελεσματικών μηχανισμών και πολιτικών ένταξης σε επίπεδο ΕΕ⁶⁷.

Στην ανακοίνωση, ορίζονται οι ακόλουθες **KBA** για την πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση :

1. Η ένταξη είναι μία δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία, αμοιβαίου συμβιβασμού μεταξύ όλων των μεταναστών και υπηκόων των κρατών μελών. Η πεποίθηση αυτή, θα πρέπει να εμπεδωθεί και από τις δύο πλευρές, μέσα από εκστρατείες ευαισθητοποίησης και διαπολιτισμικές εκδηλώσεις, δημιουργία θετικών προτύπων μέσα από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, λήψη μέτρων που θα βοηθήσουν τις κοινωνίες υποδοχής να προσαρμοστούν στην πολυμορφία που συνεπάγεται η παρουσία μεταναστών κ.α.
2. Η ένταξη προϋποθέτει την τήρηση των θεμελιωδών αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κρίνεται σημαντικό, να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση κατά τον σχεδιασμό των προγραμμάτων υποδοχής πολιτών τρίτων χωρών, στην κατεύθυνση κατανόησης και σεβασμού των Ευρωπαϊκών αλλά και των Εθνικών αξιών, ώστε να είναι γόνιμη η συμμετοχή τους στα προγράμματα αυτά και να βοηθήσει ουσιαστικά την ένταξή τους στις τοπικές κοινωνίες.
3. Η απασχόληση αποτελεί βασικό στοιχείο της διαδικασίας ένταξης, ουσιαστικής σημασίας για τη συμμετοχή και τη συνεισφορά των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής καθώς και την προβολή των συνεισφορών αυτών. Η Ένωση, αποσκοπεί στην βελτίωση της δυνατότητας των πολιτών τρίτων χωρών να βρουν εργασία, μέσα

⁶⁷ Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Ινστιτούτο Στατιστικής Τεκμηρίωσης Ανάλυσης και Έρευνας, «η μετανάστευση και ο διεθνής ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης» σελ. 5 , <http://www.aueb.gr/statistical-institute/european-citizens/Immigration.pdf>

από εκπόνηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων εκμάθησης γλώσσας και απόκτησης προσόντων, ενημέρωση των εργοδοτών και παροχή εργαλείων για εκπαίδευση των μεταναστών εργαζομένων τους, αναγνώριση των προσόντων τους, προώθησης της απασχόλησης των γυναικών μεταναστριών, διευκόλυνση ανάληψης επιχειρηματικής πρωτοβουλίας από τους μετανάστες, ενθάρρυνση των κρατών μελών για την ανάπτυξη εργαλείων για την πρόληψη διακρίσεων στην αγορά εργασίας αλλά και την άσκηση πολιτικών ένταξης, με έμφαση στον εργασιακό τομέα.

4. Βασικές γνώσεις της γλώσσας, της ιστορίας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής είναι απαραίτητες για την ένταξη. Παράλληλα, σημαντική προϋπόθεση της επιτυχίας της ένταξής τους είναι το να επιτραπεί στους μετανάστες να αποκτήσουν τις βασικές αυτές γνώσεις. Η ΕΕ κατευθύνει τα κράτη μέλη προς την ενίσχυση της ένταξης και μέσω εκπαιδευτικών προγραμμάτων με αντικείμενο τη γνώση της τοπικής γλώσσας, ιστορίας, πολιτισμού, προσαρμοσμένα στο γνωστικό και πολιτισμικό υπόβαθρο των μεταναστών. Το ίδιο θα πρέπει να συμβαίνει και με τις οικογένειες των τελευταίων, κατά τη διαδικασία επανένωσης, ώστε να είναι γρηγορότερη η προσαρμογή τους. Χρήσιμη, προς αυτή την κατεύθυνση, είναι η ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των κρατών μελών, μέσα από διακρατικές δράσεις και η από κοινού υλοποίηση σχετικών προγραμμάτων.

5. Οι προσπάθειες στον τομέα της εκπαίδευσης είναι βασικής σημασίας για την προετοιμασία των μεταναστών και ιδίως των παιδιών τους, να επιτύχουν και να είναι ενεργότερα μέλη της κοινωνίας. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να διευκολυνθεί η συμμετοχή των μεταναστών στην βασική αλλά και την ανώτερη εκπαίδευση, μέσα από την κατάλληλη γι' αυτό προετοιμασία των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Τα 7 ιδρύματα αυτά θα πρέπει να προσαρμόσουν τα εκπαιδευτικά τους προγράμματα στο καθεστώς πολυμορφίας του μαθητικού πληθυσμού, αλλά και την αντιμετώπιση και αποτροπή της παραβατικής συμπεριφοράς των μεταναστών μαθητών.

6. Η πρόσβαση των μεταναστών στους θεσμούς καθώς και στα δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, επί ίσοις όροις με τους εθνικούς υπηκόους και χωρίς καμία διάκριση, αποτελεί βασική προϋπόθεση για μία καλύτερη ένταξη. Για να επιτευχθεί η ίση μεταχείριση, θα πρέπει να καταρτιστούν κατάλληλα οι αρμόδιοι υπάλληλοι των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων που συναλλάσσονται με μετανάστες, να μεριμνάται ώστε τα εγχειρίδια, οι οδηγοί, οι δημοσιεύσεις, οι ιστοσελίδες και γενικά όλες οι

πηγές δημοσιότητας που απευθύνονται σε μετανάστες, να είναι γραμμένα σε γλώσσα κατανοητή από αυτούς.

7. Ένας μηχανισμός συχνής συνεργασίας μεταξύ των μεταναστών και των υπηκόων των κρατών μελών είναι βασικής σημασίας για την ένταξη. Κοινοί χώροι συζήτησης, διαπολιτισμικός διάλογος, εκπαίδευση για μία καλύτερη γνώση των μεταναστών και των πολιτισμών τους, καθώς και βελτίωση των συνθηκών ζωής σε αστικό περιβάλλον ενισχύουν την επικοινωνία μεταξύ των μεταναστών και των πολιτών των κρατών μελών

8. Η άσκηση των διαφόρων πολιτισμικών και θρησκευτικών πρακτικών την οποία εγγυάται ο χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων πρέπει να προστατευθεί, με την επιφύλαξη ότι δεν θα θίγει άλλα απαραβίαστα ευρωπαϊκά δικαιώματα ή δεν θα αντίκειται στην εθνική νομοθεσία.

9. Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και στη δημιουργία πολιτικών και μέτρων ένταξης, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, ευνοεί την ένταξή τους. Η συμμετοχή των μεταναστών στα πολιτικά δρώμενα των τοπικών κοινωνιών, μέσα από την ελάφρυνση των προϋποθέσεων συμμετοχής στην εκλογική διαδικασία, θα βοηθήσει ουσιαστικά την ένταξή τους και αποσοβεί τον κίνδυνο περιθωριοποίησής τους. Εξαιρετικά χρήσιμη, είναι η δημιουργία σωματείων μεταναστών, για την υποδοχή των νεοαφιχθέντων και την καθοδήγησή τους σε ότι αφορά την εκπαίδευση και γενικότερα την απόκτηση προσόντων.

10. Η ενσωμάτωση των πολιτικών και μέτρων ένταξης σε όλες τις σχετικές πολιτικές και σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί βασικό στοιχείο για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων και την εφαρμογή τους. Οι δράσεις που συνδέονται άμεσα με την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών, σε εθνικό επίπεδο, αφορούν την ικανότητα της διοίκησης να εφαρμόσει την εκάστοτε εθνική στρατηγική, την διείσδυση της έννοιας «ένταξη μεταναστών» στο σχεδιασμό όλων των σχετικών πολιτικών και ιδιαίτερα της πολιτικής που αφορά την οικονομική μετανάστευση και τη διάχυση των πληροφοριών σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης. Σε επίπεδο Ένωσης, είναι απαραίτητη η δημιουργία ισχυρού δικτύου εθνικών σημείων επαφής προς ανταλλαγή πληροφοριών και παραγωγική συνεργασία μεταξύ των Ενωσιακών και εθνικών οργάνων για τη επίτευξη του σκοπού αυτού.

11. Η ανάπτυξη σαφών στόχων, δεικτών και μηχανισμών αξιολόγησης, απαραίτητα εργαλεία για την προσαρμογή των πολιτικών, την καταμέτρηση της προόδου στον τομέα της ένταξης και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην ανταλλαγή πληροφοριών. Η αρχή αυτή αφορά την συλλογή στοιχείων, τη στατιστική τους επεξεργασία και κατόπιν την αξιοποίησή τους , την ανάπτυξη μηχανισμών αξιολόγησης της προόδου στα ζητήματα ένταξης, την ανάπτυξη κοινών δεικτών για όλα τα κράτη μέλη, την ανταλλαγή πληροφοριών και την περεταίρω ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης⁶⁸.

Συνοψίζοντας τις παραπάνω αρχές, διαπιστώνουμε ότι η Ένωση θεωρεί ως απαραίτητα στοιχεία για μια επιτυχημένη ενσωμάτωση την γνώση της γλώσσας, την εκπαίδευση, την εύρεση εργασίας, την αποδοχή της διαφορετικότητας και την αμφίδρομη επικοινωνία με τους μετανάστες. Η πολιτική ένταξης, αφορά ταυτόχρονα την κοινωνία, την οικονομία και την κοινωνική συνοχή και γι αυτό θα πρέπει να αντιμετωπίζεται όχι ως αυτόνομη, αλλά ως μέρος του γενικότερου σχεδιασμού των πολιτικών που εφαρμόζονται σε μια χώρα. Η εκπαίδευση, η εργασία και γνώση της γλώσσας είναι τα πλέον βασικά εργαλεία κατά τη διαδικασία της ένταξης των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής, γι' αυτό και ο τρόπος χρησιμοποίησής τους

⁶⁸ European Migration Network (EMN), η σύστασή του έγινε με την Πρόταση Απόφασης του Συμβουλίου 2008/381/EK της 14ης Μαΐου του 2008. Στόχος του είναι η « κάλυψη των αναγκών πληροφόρησης των κοινοτικών θεσμικών οργάνων και των αρχών και των οργάνων των κρατών μελών με την παροχή ενημερωμένων, αντικειμενικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων πληροφοριών για τη μετανάστευση και το άσυλο, ώστε να στηριχθεί η χάραξη της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).» και οι δράσεις του είναι οι εξής :

- « συλλέγει και ανταλλάσσει ενημερωμένα και αξιόπιστα δεδομένα και πληροφορίες από ευρύ φάσμα πηγών
- αναλύει τα δεδομένα και τις πληροφορίες και τα παρέχει σε εύκολα προσβάσιμη μορφή
- συμβάλλει, σε συνεργασία με άλλα σχετικά όργανα της ΕΕ, στην ανάπτυξη δεικτών και κριτηρίων που θα βελτιώσουν τη συνάφεια των πληροφοριών και θα βοηθήσουν στην ανάπτυξη των κοινοτικών δραστηριοτήτων που αφορούν μεταναστευτικές στατιστικές
- εκπονεί και δημοσιεύει, σε τακτά διαστήματα, εκθέσεις για την κατάσταση της μετανάστευσης και του ασύλου στην Κοινότητα και στα κράτη μέλη
- δημιουργεί και διατηρεί σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών βασιζόμενο στο διαδίκτυο, το οποίο παρέχει πρόσβαση σε συναφείς δημοσιεύσεις και έγγραφα στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου
- γίνεται γνωστό στο κοινό, επιτρέποντας την πρόσβαση στις πληροφορίες που συλλέγει και διαδίδοντας τα αποτελέσματα των εργασιών του, εκτός εάν αυτές οι πληροφορίες είναι εμπιστευτικού χαρακτήρα
- συντονίζει τις πληροφορίες και συνεργάζεται με άλλους συναφείς ευρωπαϊκούς και διεθνείς φορείς.»
-

επηρεάζει σημαντικά τη διαμόρφωση του τελικού αποτελέσματος. Η συμβολή τους κρίνεται καθοριστική, καθώς μπορούν να αποτελέσουν τα μέσα εξασφάλισης ενός αξιοπρεπούς βιοτικού επιπέδου αλλά και προσαρμογής των μεταναστών στα δεδομένα της κοινωνίας υποδοχής, σε ότι αφορά την απόκτηση γνώσεων και επαγγελματικών δεξιοτήτων και ταυτόχρονα να συμβάλουν καίρια στην ανταλλαγή πολιτισμικών στοιχείων και στην εξοικείωση με τις τοπικές κουλτούρες, ήθη και έθιμα.

3.2.2.2. COM (2008) 359, Τελικό: δέκα αρχές για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική

Τον Ιούνιο του 2008, η Επιτροπή εκδίδει την Ανακοίνωση με τον τίτλο «Κοινή πολιτική μετανάστευσης για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα»⁶⁹. Μελετώντας το κείμενο συνάγεται το συμπέρασμα πως Επιτροπή κρίνει ότι τα μέχρι σήμερα επιτεύγματα δεν είναι επαρκή και ότι μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική πρέπει να παρέχει ένα ευέλικτο πλαίσιο που λαμβάνει υπόψη τις ειδικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε κράτος μέλος. Η μετανάστευση συνδέεται άμεσα ως μία λύση του φαινομένου της γήρανσης του πληθυσμού της Ευρώπης καθώς η νόμιμη μετανάστευση αποτελεί μία πηγή νέων εργατικών χεριών και υπογραμμίζεται η ανάγκη η Ευρώπη να συνεχίσει να επιδεικνύει αλληλεγγύη στους πρόσφυγες και στα άτομα που χρίζουν προστασίας στηριζόμενη στις καθολικές αξίες της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, ελευθερίας και ισότητας.

Η Ανακοίνωση προβλέπει δέκα αρχές οι οποίες πρέπει να αποτελέσουν την βάση για μία κοινή πολιτική αλλά και τις απαιτούμενες ενέργειες για την εφαρμογή αυτών των αρχών. Στόχος είναι να διασφαλίσουν ότι η νόμιμη μετανάστευση θα συμβάλλει στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της ΕΕ, πως η λαθρομετανάστευση και η εμπορία ανθρώπων θα αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά, πως θα αναπτυχθεί η στενότερη συνεργασία με τρίτες χώρες και πως οι ενέργειες των κρατών μελών θα χαρακτηρίζονται από έναν υψηλό βαθμό συντονισμού.

⁶⁹ COM (2008)359, Τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, για τη θέσπιση κοινών αρχών όσον αφορά την ευελιξία με ασφάλεια: Περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας μέσω της ευελιξίας με ασφάλεια, Βρυξέλλες, 17-6-2008

Οι δέκα αυτές αρχές βρίσκονται σε συμφωνία με τους τρεις βασικούς άξονες της πολιτικής της ΕΕ, την ευημερία, την αλληλεγγύη και την ασφάλεια και κατανέμονται σε αυτές ως ακολούθως:

ΕΥΗΜΕΡΙΑ: Η συμβολή της νόμιμης μετανάστευσης στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της ΕΕ

ΑΡΧΗ 1: Σαφείς κανόνες και ισότιμοι όροι

Η κοινή μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από σαφήνεια, διαφάνεια και δικαιοσύνη, και να στοχεύει προς την προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης. Πρέπει να διασφαλιστεί η διάδοση των απαραίτητων πληροφοριών που αφορούν τη νόμιμη είσοδο και παραμονή στην ΕΕ και να κατοχυρωθεί η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα εντός της ΕΕ.

ΑΡΧΗ 2: Αντιστοίχιση δεξιοτήτων και αναγκών

Έχοντας υπόψη τη Στρατηγική της Λισαβόνας, η προώθηση της οικονομικής μετανάστευσης θα πρέπει να εδράζεται σε αξιολόγηση των αγορών εργασίας της ΕΕ με βάση τις ανάγκες και θα πρέπει να εξετάζεται με βάση την οικονομική ανάπτυξη. Για την επίτευξη των προηγούμενων, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η αρχή της ευρωπαϊκής προτίμησης, η ανάπτυξη εθνικών προφίλ μετανάστευσης, η αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης εργασίας και η αξιολόγηση των προοπτικών επιχειρηματικότητας μεταξύ των μεταναστών.

ΑΡΧΗ 3: Η ένταξη κλειδί της επιτυχημένης μετανάστευσης

Η ένταξη είναι μία «αμφίδρομη διαδικασία». Η συμμετοχή των μεταναστών θα πρέπει να ενισχυθεί, ενώ η κοινωνική συνοχή και η πολυμορφία πρέπει να συνυπάρχουν. Ίσες ευκαιρίες εργασίας, εξέλιξης, ασφάλισης, συμμετοχής και η οικογενειακή επανένωση βρίσκονται στον πυρήνα της ενταξιακής διαδικασίας

ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ: Συντονισμός μεταξύ των χωρών της ΕΕ και συνεργασία με χώρες εκτός ΕΕ

ΑΡΧΗ 4: Διαφάνεια, εμπιστοσύνη και συνεργασία

Θεμέλια της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής είναι οι αρχές της αλληλεγγύης, της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, της διαφάνειας, της ευθύνης και της

κοινής προσπάθειας μεταξύ των κρατών μελών και της ΕΕ, ώστε να επιτευχθεί συμφωνία και συνεκτικότητα.

ΑΡΧΗ 5: Αποδοτική και συνεκτική χρήση των διαθέσιμων μέσων

Οι ειδικές δυσκολίες και η οικονομική επιβάρυνση που αντιμετωπίζουν τα εξωτερικά σύνορα ορισμένων κρατών μελών θα πρέπει να διαχειρίζονται από κοινού στη βάση της αλληλεγγύης αλλά και να λαμβάνονται υπόψη στο γενικότερο οικονομικό πλαίσιο.

ΑΡΧΗ 6: Συνεργασία με χώρες εκτός ΕΕ

Η μετανάστευση θα πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των εξωτερικών πολιτικών της ΕΕ. Η συνεργασία σε θέματα μετανάστευσης με τρίτες χώρες θα πρέπει να ενθαρρύνεται μέσω εταιρικών σχέσεων και την ανάπτυξη χρηματοδοτικών, νομικών και επιχειρησιακών μέσων.

ΑΣΦΑΛΕΙΑ: Αγώνας κατά της λαθρομετανάστευσης

ΑΡΧΗ 7: Μια πολιτική θεωρήσεων εισόδου που εξυπηρετεί τα συμφέροντα κρατών μελών και ΕΕ

Με την κοινή πολιτική θεωρήσεων η είσοδος νόμιμων επισκεπτών στην επικράτεια της ΕΕ θα διευκολυνθεί και θα ενισχυθεί η εσωτερική ασφάλεια. Αυτή η πολιτική θεωρήσεων θα πρέπει να βασίζεται στις ενιαίες θεωρήσεις Σένγκεν, στη χρήση νέων τεχνολογιών και στην ευρεία ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών.

ΑΡΧΗ 8: Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων

Η προστασία του χώρου Σένγκεν βρίσκεται στη βάση μιας κοινής διαχείρισης των συνόρων. Θα πρέπει να βελτιωθούν τα μέτρα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και να αναπτυχθούν κοινές πολιτικές συνοριακών ελέγχων. Βασικά επιχειρησιακά εργαλεία αποτελούν ο FRONTEX⁷⁰ και το EUROSUR.

ΑΡΧΗ 9: Εντατικοποίηση της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης και μηδενική ανοχή στην εμπορία ανθρώπων

⁷⁰ Ευρωπαϊκός οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRONTEX) για τη βελτίωση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που συστάθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004

Μια συνεκτική πολιτική για την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων σε ευρωπαϊκό επίπεδο κρίνεται απαραίτητη. Θα πρέπει να θεσπιστούν μέτρα κατά της παράνομης απασχόλησης, της αδήλωτης εργασίας και της προστασίας των θυμάτων εμπορίας αλλά και της παράνομης διακίνησης μεταναστών.

ΑΡΧΗ 10: Αποτελεσματικές και βιώσιμες πολιτικές επιστροφής

Η πολιτική επιστροφής θα πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της μεταναστευτικής πολιτικής. Η μαζική νομιμοποίηση των λαθρομεταναστών ενώ δεν πρέπει να ενθαρρύνεται ωστόσο δεν θα πρέπει να παρεμποδίζεται. Παράλληλα η συνεργασία με τρίτες χώρες για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση συμφωνιών επανεισδοχής κρίνεται απαραίτητη.

Με το κείμενο αυτό η ΕΕ αποσκοπεί να δημιουργήσει μια ισορροπημένη προσέγγιση στο ζήτημα του χειρισμού της νόμιμης μετανάστευσης και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Κρίνεται απαραίτητη η αμοιβαία εμπιστοσύνη και αλληλεγγύη μεταξύ των μελών της Ένωσης. Η σωστή διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων θα πρέπει επίσης να συνεπάγεται και την εξασφάλιση μίας δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στις χώρες μέλη της Ένωσης. Θα λέγαμε πως αποτελεί στόχο της ΕΕ η ανάπτυξη ενός ενιαίου επιπέδου δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τους νόμιμους μετανάστες, συγκρίσιμο με εκείνο που απολαμβάνουν οι Ευρωπαίοι πολίτες. Τέλος ιδιαίτερο βάρος δίνεται στην ενίσχυση των μέτρων για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης μέσω της προώθησης της στενότερης συνεργασία με τις τρίτες χώρες σε όλους τους τομείς.

3.2.2.3 COM (2008) 610, Τελικό : Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης

Η παραπάνω έκθεση, είναι η πρώτη που εκδόθηκε μετά την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/EK (στο εξής Οδηγία) και συντάσσεται ως υποχρέωση που πηγάζει από το άρθρο 19⁷¹ αυτής.

Η εν λόγω έκθεση αποτελεί συνέχεια της ανακοίνωσης COM (2008) 359 τελικό, «Κοινή πολιτική μετανάστευσης για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα» που παρουσιάσαμε παραπάνω και περιγράφει τα προβλήματα που προέκυψαν από τη εφαρμογή της Οδηγίας, καθώς και συστάσεις για την ορθότερη εφαρμογή της.

Η έκθεση κατ' αρχήν διαπίστωσε καθυστέρηση στην εφαρμογή της Οδηγίας από 19 κράτη μέλη, αφού δεν την είχαν έως τις 3/10/2005, καταληκτική ημερομηνία μεταφοράς της, μεταφέρει στο εθνικό τους δίκαιο. Τελικά, αφού η Επιτροπή απηύθυνε 10 αιτιολογημένες γνώμες και ελήφθησαν αποφάσεις για την παραπομπή τεσσάρων κρατών στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, τα κράτη μέλη συμμορφώθηκαν όλα πλην του Λουξεμβούργου, το οποίο και καταδικάστηκε⁷²

Η Επιτροπή αναφέρεται στην εκδίκαση της υπόθεσης C-540/03, «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», κατά την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσέφυγε κατά του Συμβουλίου, επιδιώκοντας την κατάργηση ορισμένων διατάξεων (άρθρο 4 παρ. 1 τελευταία περίπτωση, άρθρο 4 παρ. 6 και άρθρο 8), με τον ισχυρισμό ότι η εφαρμογή τους, αφήνει στα κράτη μέλη το περιθώριο (περιθώριο εκτίμησης) να περιορίζει το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης. Το αίτημα στηρίζεται στο επιχείρημα ότι ο περιορισμός αυτού του δικαιώματος, βρίσκεται σε

⁷¹ Οδηγία 2003/86/EK, άρθρο 19 :«Περιοδικά, και για πρώτη φορά όχι αργότερα από την 3η Οκτωβρίου 2007, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο για την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας στα κράτη μέλη και προτείνει τις, ενδεχομένως, απαραίτητες τροποποιήσεις. Αυτές οι προτάσεις τροποποιήσεων αφορούν κατά προτεραιότητα τα άρθρα 3, 4, 7, 8 και 13.»

⁷² Υπόθεση C-57/07, απόφαση της 6.12.2007, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου.

αντίθεση με το δικαίωμα στο σεβασμό της οικογενειακής ζωής⁷³ και το δικαίωμα στην απαγόρευση διακρίσεων⁷⁴

Το δικαστήριο έκρινε ότι η εφαρμογή της Οδηγίας δεν θίγει το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή ή τα συμφέροντα των ανήλικων τέκνων της οικογένειας και ταυτόχρονα, υποστηρίζοντας ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τα δικαιώματα αυτά, επηρέασε τον τρόπο εφαρμογής της.

Ειδικότερα, κατά την εφαρμογή της Οδηγίας από τα κράτη μέλη, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι:

- το **δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση** γίνεται ξεκάθαρα αποδεκτό από όλα τα κράτη μέλη
- για να χαρακτηριστεί ένας πολίτης τρίτης χώρας **«συντηρούν πρόσωπο»**, τα κράτη απαιτούν ένα χρονικό διάστημα ελάχιστης διαμονής και ορισμένα από αυτά, επιπλέον απαιτούν εύλογη προοπτική επιπλέον απόκτησης δικαιώματος μόνιμης διαμονής
- τα **μέλη οικογένειας πολιτών της Ένωσης** δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας. Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι το καθεστώς οικογενειακής επανένωσης των πολιτών τρίτων χωρών είναι πιο ευνοϊκό από το εθνικό δίκαιο τεσσάρων κρατών της Ένωσης (CY, LT, DE, NL), πράγμα που σημαίνει ότι ειδικά σε αυτές τις χώρες, δεν είναι προς όφελος των συντηρούντων να αποκτήσουν ιθαγένεια.
- Για τους **αιτούντες άσυλο και προσωρινή ή επικουρική προστασία** η Επιτροπή διαπίστωσε μεγάλη διασπορά στο καθεστώς αντιμετώπισης αυτής της κατηγορίας αιτούντων επανένωση, αφού αποκλείονται από την εφαρμογή της Οδηγίας.
- Σε ότι αφορά τα **επιλέξιμα μέλη οικογένειας**, τα περισσότερα κράτη δεν κάνουν αποδεκτή την πολυγαμία και θέτουν όριο ηλικίας, ενώ για τα ανήλικα τέκνα, η εφαρμογή της Οδηγίας είναι γενικά ομοιογενής, με εξαίρεση την

⁷³ άρθρο 8 ΕΣΔΑ και άρθρο 33 χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

⁷⁴ άρθρο 14 ΕΣΔΑ

Κύπρο και τέλος, σε σχέση με τους ανιόντες, περίπου τα μισά κράτη αποδέχονται την επανένωση με την οικογένεια.

- Η προϋπόθεση της **ασφάλειας ασθενείας** χρησιμοποιήθηκε από τα μισά κράτη μέλη ενώ οι **σταθεροί και τακτικοί πόροι** υιοθετήθηκαν απ' όλους τους εταίρους, με διάφορες διαφοροποιήσεις στην εφαρμογή της.
- Τα **μέτρα ενσωμάτωσης** αφορούν συνήθως δράσεις στη χώρα υποδοχής, ενώ σε τρεις περιπτώσεις, αποτελούν προϋπόθεση εισόδου στη χώρα. Η συντριπτική πλειοψηφία των κρατών απαιτεί από τους αιτούντες την επανένωση να είναι γνώστες της τοπικής γλώσσας.
- Για την δυνατότητα των κρατών να **περιορίσουν για λόγους δημόσιας τάξης, ασφάλειας ή υγείας** την επανένωση, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι όλα τα κράτη έκαναν χρήση αυτού του δικαιώματος .
- η **ειδική διαδικασία εξέτασης της αίτησης**, είναι κάτι που εφαρμόζουν τα περισσότερα κράτη, ενώ υπάρχει διαφοροποίηση στο ποιος ορίζεται ως «**αιτών**» την επανένωση, με έντεκα χώρες να επιλέγουν τον συντηρούντα και οι υπόλοιποι τα λοιπά μέλη της οικογένειας ως αρμόδια για την διαδικασία της αίτησης. Σε ότι αφορά τον **τόπο υποβολής της αίτησης**, όλα τα κράτη πλην της Κύπρου, κατά παρέκκλιση της Οδηγίας, αποδέχονται αιτήσεις και από πολίτες τρίτων χωρών που ήδη διαμένουν σε κράτος μέλος. Ο κατάλογος των **δικαιολογητικών** που συνοδεύουν την αίτηση είναι πολύ συγκεκριμένος για ορισμένα κράτη μέλη ενώ σε άλλα οι απαιτήσεις είναι πιο γενικές . Οι συνεντεύξεις χρησιμοποιούνται ως μέσο αξιολόγησης των αιτήσεων απ' όλες τις χώρες της Ένωσης, ενώ μερικές απ' αυτές απαιτούν σε συγκεκριμένες περιπτώσεις και ανάλυση DNA. Οι **εικονικοί γάμοι** αντιμετωπίζονται σε κάθε χώρα με τις διαδικασίες που προβλέπει το εθνικό δίκαιο και τέλος, το **παράβολο** καθορίζεται ανεξάρτητα από κάθε χώρα, με τις τιμές να κυμαίνονται από πενήντα έως εκατόν πενήντα ευρώ πλην ελαχίστων εξαιρέσεων.
- η τρίμηνη **διάρκεια της διαδικασίας**, εφαρμόζεται από τα περισσότερα κράτη μέλη , με εξαιρέσεις τη Βουλγαρία και την Εσθονία, ενώ η δυνατότητα παράτασης έως τους εννέα μήνες, υιοθετήθηκε από 14 κράτη μέλη. Η

γραφτή και αιτιολογημένη απόφαση, είναι όρος της Οδηγίας που εφαρμόζεται από όλα τα κράτη πλην της Λετονίας . Σχετικά με την υποχρέωση που αφορά το **μείζον συμφέρον των παιδιών**, παρατηρείται ανομοιόμορφη εφαρμογή της Οδηγίας, χωρίς σαφή περιγραφή στις εθνικές νομοθεσίες όπως επίσης συμβαίνει και με την **οριζόντια διάταξη συνεκτίμησης** , η οποία είναι προβληματική στην μεταφορά της, αφού τα κράτη μέλη συνήθως κάνουν αυστηρή εφαρμογή των εθνικών διατάξεων , χωρίς να εξετάζουν σε ατομική βάση τις αιτήσεις επανένωσης. Το πολύ σημαντικό δικαίωμα στην **προσφυγή** σε διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες, δεν αναγνωρίζεται στους συντηρούντες ή τις οικογένειές τους σε τρεις μόνο χώρες, ενώ οι υπόλοιπες παρέχουν αυτή τη δυνατότητα και στις δυο πλευρές. Διαφοροποίηση υπάρχει επίσης, τόσο ως προς το αντικείμενο της προσφυγής, όπου ορισμένα κράτη αποκλείουν συγκεκριμένες διαδικασίες από το δικαίωμα αυτό, όσο και ως προς το ποιο δικαστήριο έχει αυτή την αρμοδιότητα.

- Σε ότι αφορά την **είσοδο και διαμονή** των μελών της οικογένειας, η Οδηγία προτείνει την **διευκόλυνση απόκτησης θεωρήσεων** από τα λοιπά μέλη της οικογένειας που εισέρχονται στο κράτος μέλος προς επανένωση με τον συντηρούντα. Η εφαρμογή της Οδηγίας σ' αυτό το σημείο, εκτός του ότι είναι ανομοιογενής, δημιουργεί και δυσχέρειες στους μετανάστες, αφού μερικά κράτη (BE, BG, LU, NL, SI) δεν προχώρησαν σε νομοθέτηση συγκεκριμένων διαδικασιών, ενώ η Ολλανδία, απαιτώντας διπλούς ελέγχους, δυσχεραίνει την όλη διαδικασία. Σχετικά με τη **διάρκεια διαμονής**, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι τρία κράτη (EL, FI, CZ), ενώ είναι υποχρεωμένα να εγκρίνουν άδεια διαμονής τουλάχιστον ενός έτους⁷⁵ για τα λοιπά μέλη της οικογένειας, κάνουν κακόπιστη εφαρμογή άρθρου της Οδηγίας⁷⁶, εγκρίνοντας τη διαμονή τους για διάστημα μικρότερο του έτους, αλλά ίσο με τη λήξη της άδειας διαμονής του συντηρούντος (στην περίπτωση που αυτή λήγει σε λιγότερο από ένα έτος), ακόμη και στην περίπτωση που θεωρείται βέβαιο ότι

⁷⁵ Οδηγία 2003/86/EK άρθρο 13 παρ. 2 : «Το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος χορηγεί στα μέλη της οικογένειας μια πρώτη άδεια διαμονής, διάρκειας τουλάχιστον ενός έτους. Η άδεια αυτή είναι ανανεώσιμη.»

⁷⁶ Οδηγία 2003/86/EK άρθρο 13 παρ. 3' «Η διάρκεια των αδειών διαμονής που χορηγούνται στο μέλος/στα μέλη της οικογένειας δεν υπερβαίνει κατ' αρχήν την ημερομηνία λήξεως της ισχύος της άδειας διαμονής του συντηρούντος.»

ο τελευταίος δικαιούται να ανανεώσει την άδειά του. Η Οδηγία προβλέπει ότι τα μέλη της οικογένειας μετά από μέγιστο διάστημα πέντε ετών, δικαιούνται **αυτόνομη άδεια διαμονής**. Τα περισσότερα κράτη εξαντλούν αυτό το περιθώριο, η Ουγγαρία απαιτεί τριετή διαμονή, ενώ η Ρουμανία μετέφερε την διάταξη της Οδηγίας με περιοριστικό κατάλογο. Για την περίπτωση ρήξης του γάμου, ένδεκα κράτη έκαναν χρήση του δικαιώματος περιορισμού της αυτόνομης άδειας διαμονής, ενώ τα υπόλοιπα δεκαέξι, δίνουν τη δυνατότητα διαμονής, ασχέτως αιτίας διάλυσης της οικογένειας. Δυστυχώς, οκτώ κράτη (BU, EE, FI, HU, IT, RO, PL, SI), αγνόησαν την υποχρέωσή τους προς έκδοση κανόνων για την χορήγηση αυτόνομης άδειας παραμονής ή εξέδωσαν κανόνες που αφήνουν υπερβολικά μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στη διοίκηση.

- Σε ότι αφορά την **πρόσβαση στην εκπαίδευση και την απασχόληση**, η Οδηγία δίνει στα μέλη της οικογένειας τα ίδια δικαιώματα σε εκπαίδευση και εργασία με τον συντηρούντα, αλλά αφήνει στα κράτη μέλη το περιθώριο να θέσουν προϋποθέσεις μόνο σε σχέση με την εργασία. Έτσι, για ορισμένα κράτη (AT, NL, MT, DE) ισχύει και για τα μέλη της οικογένειας, ότι ισχύει και για τον συντηρούντα στον επαγγελματικό τομέα, ενώ άλλα (EE, FI, FR, LT, LU) δεν επιβάλουν κανέναν περιορισμό σ' αυτό το πεδίο. Σε τρία κράτη (DE, HU, SI) απαγορεύεται σε κάθε περίπτωση για το πρώτο έτος διαμονής να εργασθούν τα μέλη της οικογένειας, υπερβαίνοντας την Οδηγία η οποία επιτρέπει μεν τον αποκλεισμό, ύστερα όμως από εξέταση της αγοράς εργασίας.
- Τέλος, στο πεδίο **«οικογενειακή επανένωση προσφύγων»**, ενώ η Οδηγία (κεφάλαιο V) περιέχει ευνοϊκές διατάξεις γι αυτούς, η Επιτροπή παρατηρεί ότι μόνο η Κύπρος και η Μάλτα, δεν τις έχουν ενσωματώσει στο δίκαιό τους, με τη Μάλτα μάλιστα να μην κάνει κανένα διαχωρισμό μεταξύ προσφύγων και υπηκόων τρίτων χωρών

Η παρούσα έκθεση για την εφαρμογή της Οδηγίας, καταδεικνύει την μεγάλη διαφοροποίηση των εθνικών νομοθεσιών στο ζήτημα της οικογενειακής επανένωσης.

Αυτό συμβαίνει για δύο λόγους : ο πρώτος είναι η διαφορετική κουλτούρα μεταξύ των κρατών μελών στο θέμα της μετανάστευσης γενικά και ειδικότερα σε ο,τι αφορά

την ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες και την προστασία βασικών δικαιωμάτων τους όπως αυτά της οικογένειας, της εργασίας, της μόρφωσης. Ο δεύτερος λόγος, είναι ο μη υποχρεωτικός χαρακτήρας της Οδηγίας, η οποία αφήνει μεγάλα περιθώρια εκτιμήσεως στη κράτη μέλη. Το αποτέλεσμα του συνδυασμού αυτών των παραγόντων, είναι, η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών στο ζήτημα της επανένωσης να κυμαίνεται σε χαμηλότερα επίπεδα απ' ό τι προσδοκά η Επιτροπή.

Ειδικότερα στα ζητήματα προστασίας των συμφερόντων των ανήλικων τέκνων, της διευκόλυνσης θεωρήσεων για τα μέλη της οικογένειας που εγκρίθηκε η είσοδός τους στην Ένωση, η χορήγηση αυτόνομων αδειών διαμονής, οι ευνοϊκές διατάξεις για τους πρόσφυγες και το δικαίωμα προσφυγής, είναι καθαρά δείγματα κακής εφαρμογής της Οδηγίας.

3.2.2.4 COM(2011)455 : Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών ⁷⁷

Τον Ιούλιο του 2011 η Επιτροπή εκδίδει την Ανακοίνωση με τίτλο «Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών». Έχοντας ως βάση το άρθρο 79 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ η Επιτροπή προτείνει την ανάληψη περεταίρω συντονισμένης δράσης για την λήψη νέων μέτρων για την ενίσχυση των διαδικασιών ένταξης των μεταναστών και συγκεκριμένα:

- οι πολιτικές ένταξης θα πρέπει να δημιουργήσουν ευνοϊκότερες συνθήκες για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών, ώστε να αξιοποιηθεί η συνεισφορά των τελευταίων στο μέγιστο βαθμό.
- Κατοχύρωση ενιαίου νομοθετικού πλαισίου για όλη την ΕΕ για θέματα που αφορούν τους μετανάστες
- Συνεχής παρακολούθηση της ενταξιακής διαδικασίας και εμπλουτισμός της με τολμηρές και καινοτόμες ιδέες

⁷⁷ COM(2011)455 ή (SEC(2011)957) Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών. Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών, Βρυξέλλες, 20-7-2011

Η Επιτροπή καθορίζει τους βασικούς τομείς στους οποίους θα ενταχθούν οι δράσεις στους εξής:

1. Ένταξη μέσω συμμετοχής: η συμμετοχή προϋποθέτει δέσμευση από την πλευρά της τοπικής κοινωνίας ότι αποδέχεται τους μετανάστες αλλά και από την πλευρά των τελευταίων ότι πραγματικά θέλουν να ενταχθούν στις δομές της και να τις σεβαστούν κυρίως μέσα από:
 - Την εκμάθηση της τοπικής γλώσσας
 - τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας μέσω της εξειδίκευσης των μεταναστών, της σωστής πληροφόρησής τους από τις υπηρεσίες για την εικόνα της αγοράς εργασίας και κατάρτιση προγραμμάτων εισαγωγής των νεοαφιχθέντων μεταναστών στην αγορά εργασίας
 - συμμετοχή στο εκπαιδευτικό σύστημα για την βελτίωση του μορφωτικού επιπέδου των μεταναστών
 - βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των μεταναστών μέσω της διευκόλυνσης της πρόσβασής τους στις κοινωνικές υπηρεσίες και τις υπηρεσίες υγείας
 - επαρκέστερη χρηματοδότηση από την Ένωση
2. Ενίσχυση των δράσεων σε τοπικό επίπεδο μέσα από την ενεργή συμμετοχή των τοπικών αρχών για:
 - Τη στήριξη της αστικής ανάπτυξης σε ιδιαίτερα υποβαθμισμένες περιοχές με υψηλή συγκέντρωση μεταναστών
 - τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ διαφόρων βαθμίδων διακυβέρνησης για τον καλύτερο συντονισμό της χρηματοδότησης, του σχεδιασμού και της αξιολόγησης των υπηρεσιών.
3. Σύμπραξη των χωρών καταγωγής μέσω της προετοιμασίας των μεταναστών πριν αφιχθούν στο έδαφος της Ένωσης, της υποστήριξής τους κατά τη διαμονή μέσω των πρεσβειών και διευκόλυνση της επιστροφής τους στην πατρίδα όταν αυτοί το επιθυμούν.

Αν και με την Ατζέντα αναγνωρίζεται πως η Επιτροπή είναι ουσιαστικά το μοναδικό όργανο της Ένωσης που είναι αρμόδιο για την άσκηση της πολιτικής ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών, η Επιτροπή δηλώνει ότι για να είναι επιτυχημένη η προσπάθεια για μια κοινή και αποδοτική Ευρωπαϊκή πολιτική ένταξης, θα πρέπει

να υπάρχει παράλληλα στενή συνεργασία μεταξύ κοινοτικών οργάνων, εθνικών κυβερνήσεων και τοπικών αρχών, με ενθάρρυνση της συμμετοχής όλων των εμπλεκόμενων φορέων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Αναδεικνύει τη σημασία της ανταλλαγής εμπειριών και γνώσεων όλων των εμπλεκόμενων με σκοπό την δημιουργία μιας εργαλειοθήκης με βασικά εργαλεία να ορίζονται το EEuropean web site on integration (ιστοσελίδα για την ένταξη)⁷⁸, όπως επίσης και το EEuropean Migration network – E.M.N. (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης)⁷⁹.

Με βάση αυτούς τους μηχανισμούς, η Επιτροπή, αφού διαπιστώνει την αυξημένη παρουσία των μεταναστών στο έδαφος της ΕΕ, αλλά και την πολυμορφία των πληθυσμών που εισρέουν προς αυτήν, συνυπολογίζοντας το δημογραφικό πρόβλημα που οδηγεί σε γήρανση του πληθυσμού της Ευρώπης αλλά και την σημαντική συνεισφορά των μεταναστών στη δημιουργία μιας ανταγωνιστικής Ευρωπαϊκής οικονομίας, θα προχωρά στη στήριξη της ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες των κρατών μελών, ως μοχλό ανάπτυξης αλλά και κοινωνικής συνοχής.

Τέλος, η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων των ερευνών σχετικά με την ένταξη που προτείνεται στην Ατζέντα, κρίνεται απαραίτητη για τη δημιουργία κοινών δεικτών στους τομείς της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της κοινωνικής ενσωμάτωσης κτλ, και άρα, κατά συνέπεια, θα οδηγήσει και έναν πιο συνεκτικό μελλοντικό σχεδιασμό κοινών πολιτικών.

3.2.2.5 COM (2014) 210, Τελικό : οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ για την οικογενειακή επανένωση.

Τον Απρίλιο του τρέχοντος έτους, η Επιτροπή διαβίβασε προς Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο, Ανακοίνωση, σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της ανωτέρω οδηγίας(στο εξής Οδηγία) , με την επιφύλαξη της νομολογίας του Δικαστηρίου για σχετικά ζητήματα.

⁷⁸ European web site on integration, <http://ec.europa.eu/ewsi/en/practice/index.cfm>

⁷⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/

Η σύνταξη των οδηγιών προέκυψε κατόπιν δημόσιας διαβούλευσης στο Ευρωπαϊκό Φόρουμ για την Ένταξη⁸⁰, Από τη δημόσια διαβούλευση, διαπιστώθηκε ότι δεν είναι απαραίτητη η αναθεώρηση της Οδηγίας, θα πρέπει όμως η Επιτροπή να διασφαλίσει την πλήρη εφαρμογή της, να κινήσει τις προβλεπόμενες διαδικασίες σε περιπτώσεις παραβάσεων και να διατυπώσει οδηγίες για την καλύτερη εφαρμογή της, στις περιπτώσεις που από την εμπειρία της εφαρμογής της Οδηγίας από τα κράτη, κρίνεται απαραίτητο.

Με το έγγραφο αυτό, η Επιτροπή παρεμβαίνει στο πρόβλημα που δημιουργήθηκε με ερμηνεία που έδωσε το Δικαστήριο ως προς το άρθρο 4 παρ. 1 της Οδηγίας : «επιβάλλει στα κράτη μέλη συγκεκριμένες θετικές υποχρεώσεις, στις οποίες αντιστοιχούν σαφώς καθορισμένα δικαιώματα, καθόσον, στις περιπτώσεις που ορίζει η οδηγία, το εν λόγω άρθρο επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση ορισμένων μελών της οικογένειας του συντηρούντος, χωρίς να δύνανται να κάνουν χρήση της εξουσίας τους εκτιμήσεως».⁸¹

Την ίδια στιγμή, τα κράτη έχουν ορισμένο περιθώριο εκτίμησης ⁸² στο να θέτουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις επανένωσης, αρκεί αυτές αν μην αντιβαίνουν στο πνεύμα της οδηγίας. Η θέση της Επιτροπής στο συγκεκριμένο ζήτημα είναι ότι ο όποιες παρεκκλίσεις από τα οριζόμενα στην Οδηγία θα πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, ώστε να μην θίγεται ο σκοπός της.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο σεβασμός της έννομης τάξης της χώρας υποδοχής, η διασφάλιση ότι οι αιτούντες δεν θα εξαπατήσουν με πλαστά πιστοποιητικά τις αρχές είναι προς το συμφέρον της Ένωσης και οι αποκλίνοσες από αυτό το πλαίσιο συμπεριφορές των αιτούντων επανένωση δεν μπορούν να γίνουν αποδεκτές.

Επίσης, τα κράτη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη κατά την εφαρμογή της οδηγίας, ότι είναι πρωταρχική επιδίωξη της Ένωσης, ο σεβασμός των ανθρωπίνων

⁸⁰ EUROPEAN WEB SITE ON INTEGRATION :Πλατφόρμα δημόσιου διαλόγου για θέματα που αφορούν την ένταξη των μεταναστών στις Ευρωπαϊκές Κοινωνίες, που φιλοξενείται στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>)

⁸¹ Υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψη 60.

⁸² Κατ' αναλογία προς την υπόθεση C-540/03, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, 27 Ιουνίου 2006, σκέψεις 54, 59, 61-62.

δικαιωμάτων, των δικαιωμάτων του παιδιού, της ιδιωτικής ζωής, της πραγματικής προσφυγής, όπως κατοχυρώνεται στην ΕΣΔΑ και τέλος, η απαγόρευση διακρίσεων.

Με αυτή την ανακοίνωση, γίνονται παρεμβάσεις σε όλα σχεδόν τα πεδία της Οδηγίας και ειδικότερα :

- Το έγγραφο αυτό της Επιτροπής, διευκρινίζει ζητήματα που προέκυψαν στο ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ της Οδηγίας, όπως το τι ορίζεται ως «άδεια διαμονής» και τις σχετικές εξαιρέσεις, ζητήματα σχετικά με την «**εύλογη προοπτική μόνιμης διαμονής**», με τα μέλη της οικογένειας, την επιμέλεια των τέκνων, την ηλικία των συζύγων.
- Στο πεδίο της ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ επανένωσης, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι είναι δυνατή η αίτηση επανένωσης ακόμη και σε περιπτώσεις όπου τα μέλη της οικογένειας βρίσκονται ήδη στο έδαφος του κράτους που διαμένει ο συντηρών. Σε ότι αφορά τα **συνοδευτικά δικαιολογητικά**, αυτά θα πρέπει να αξιολογούνται σε κάθε περίπτωση διαφορετικά, εντός βέβαια των περιθωρίων αξιολόγησης που έχουν τα κράτη μέλη, ενώ για τη **διάρκεια των διαδικασιών εξέτασης της αίτησης**, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι η προθεσμία των εννέα μηνών, μπορεί να παραταθεί μόνο σε ιδιαίτερα εξαιρετικές περιπτώσεις υποθέσεων σύνθετου χαρακτήρα.
- Για τις **ΑΠΑΙΤΗΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗΣ** και ειδικότερα στα **ζητήματα δημόσιας τάξης, ασφάλειας και υγείας**, τονίζεται η ανάγκη εφαρμογής της Αρχής της Αναλογικότητας από τα κράτη μέλη, ενώ για την **απαίτηση καταλύματος**, τα κράτη θα πρέπει να θεσπίσουν σαφώς ορισμένα κριτήρια. Η απαίτηση **ασφάλισης υγείας**, δεν θα πρέπει να προϋποθέτει οπωσδήποτε παροχή της υπηρεσίας από ιδιωτικό φορέα στις περιπτώσεις όπου τα κράτη επιβάλλουν καθολική ασφάλιση υγείας. Για την **ύπαρξη επαρκών πόρων**, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το ΔΕΕ έκρινε (υπόθεση C540/03) ότι η προσφυγή στο «σύστημα κοινωνικής αρωγής» του κράτους μέλους εκ μέρους του συντηρούντος δεν είναι απαγορευτική για την επανένωση, ενώ δεν επιτρέπεται η διάκριση μεταξύ των γάμων που έγιναν πριν ή μετά την είσοδο του συντηρούντα στο κράτος μέλος. Σχετικά με τα **μέτρα ενσωμάτωσης**, υποστηρίζεται ότι θα πρέπει να σχεδιάζονται με γνώμονα την επανένωση των οικογενειών και να μην θέτουν προϋποθέσεις που δυσκολεύουν αυτό το στόχο, γιατί κάτι τέτοιο θα αποτελούσε παραβίαση του άρθρου 17, του άρθρου 8 και του άρθρου 5 παρ. 5 της ΕΣΔΑ. Τέλος, σε ότι αφορά την

περίοδο αναμονής, η Επιτροπή τονίζει την θέση του ΔΕΕ σχετικά με το ζήτημα, σύμφωνα με την οποία ο προσδιορισμός του χρόνου αναμονής που ορίζουν τα κράτη στους μετανάστες για την απόκτηση του δικαιώματος να φέρουν κοντά τους οικογένειά τους, θα πρέπει να υπολογίζεται λαμβάνοντας υπόψη και το συμφέρον των ανήλικων τέκνων. Επίσης, υποστηρίζει ότι ο συντηρών, έχει το δικαίωμα να αιτηθεί επανένωση αμέσως μόλις λάβει άδεια διαμονής, και η επανένωση να υλοποιηθεί όταν περάσει το ορισμένο από το κράτος χρονικό όριο αναμονής.

- **Η ΕΙΣΟΔΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΣ**, πρέπει να γίνεται με τις ταχύτερες δυνατές διαδικασίες, λαμβάνοντας υπόψη τις όποιες αντικειμενικές δυσκολίες προσκόμισης δικαιολογητικών. Η **διάρκεια της πρώτης ανανεώσιμης άδειας διαμονής**, θα πρέπει να εκδίδεται για χρονικό διάστημα που να εναρμονίζεται με τη λήξη της άδειας διαμονής του συντηρούντος, ώστε να συγχρονισθούν οι ημερομηνίες λήξης των αδειών διαμονής των μελών της οικογένειας. Για να βελτιωθεί η **πρόσβαση στην απασχόληση** των μεταναστών και των οικογενειών τους, η Επιτροπή συνιστά την ελαχιστοποίηση των περιορισμών πρόσβασης στην αγορά εργασίας, ιδιαίτερα για τις γυναίκες που συνήθως αντιμετωπίζουν τα περισσότερα εμπόδια εισόδου στο χώρο. Τέλος, σε σχέση με την **είσοδο και διαμονή τους**, τα μέλη των οικογενειών έχουν το δικαίωμα της **πρόσβασης σε αυτόνομη άδεια παραμονής**, ακόμα και σε περίπτωση ρήξης της οικογένειας.

- Η Επιτροπή συνεχίζει την παρέμβασή της με την **ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΟΥΧΩΝ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**. Ειδικότερα για τους **πρόσφυγες**, για την οποία προτείνει στα κράτη να μην εφαρμόζουν τους προαιρετικούς περιορισμούς που περιέχονται στην Οδηγία. Για τα **μέλη της οικογένειας**, ενθαρρύνεται η χρήση που περιθωρίου εκτίμησης των κρατών προς την κατεύθυνση της θετικής αντιμετώπισης των περιπτώσεων ατόμων που δεν έχουν βιολογική σχέση με την οικογένεια αλλά εξαρτώνται από τη φροντίδα της. Για την περίπτωση **απουσίας επίσημων δικαιολογητικών** ταυτοποίησης των μελών της οικογένειας, συνιστάται η λύση της εξέτασης DNA, με την προϋπόθεση όμως ότι το κόστος δεν θα είναι απαγορευτικό για τους αιτούντες, ενώ για τους **δικαιούχους επικουρικής προστασίας**, θεωρεί ότι οι ανθρωπιστικές ανάγκες τους, θα πρέπει να αντιμετωπίζονται όπως αυτές των προσφύγων και άρα τα κράτη μέλη θα πρέπει να παρέχουν και στις δύο κατηγορίες παρόμοια δικαιώματα.

- Η ανακοίνωση κλείνει με την γνώμη της Επιτροπής σχετικά με τις ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ, προτείνοντας στα κράτη, σε ότι αφορά τη **διαθεσιμότητα των πληροφοριών**, να θεσπίσουν διαφανής, δίκαιους και αποτελεσματικούς κανόνες σχετικά με τη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων επανένωσης, ενώ για το **μείζον συμφέρον του παιδιού**, η άποψη της Επιτροπής ταυτίζεται με αυτή του ΔΕΕ⁸³ ότι τα κράτη μέλη θα ερμηνεύουν την Οδηγία υπό το πρίσμα της προστασίας των δικαιωμάτων του παιδιού και ότι δεν θα υπάρξει αποχωρισμός του από την οικογένεια χωρίς τη συγκατάθεση των γονέων. Για τα περιστατικά **κατάχρησης και απάτης** ως απόρροια εφαρμογής της Οδηγίας, η Επιτροπή θεωρεί σημαντική προτεραιότητά της να συνδράμει την Ευρωπαϊκή αλλά και τις Εθνικές αρχές, για την ανταλλαγή πληροφοριών και τεχνογνωσίας, ώστε να αντιμετωπιστεί εξίσου αποτελεσματικά το φαινόμενο «διευκόλυνσης της παράνομης μετανάστευσης»⁸⁴ Τόσο σε ότι αφορά τους πολίτες τρίτων χωρών, όσο και πολίτες της ΕΕ που πραγματοποιούν σε υψηλότερο ποσοστό από τους πρώτους εικονικούς γάμους για διευκόλυνση διαμονής στο έδαφος της Ένωσης. Η επιτροπή παίρνει ξεκάθαρα θέση υπέρ της ατομικής εκτίμησης τόσο κατά την διαδικασία εξέτασης των αιτήσεων για οικογενειακή επανένωση . Τα κράτη μέλη οφείλουν να εξετάζουν την κάθε περίπτωση ξεχωριστά, λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της και φυσικά, όταν πρόκειται για ανήλικα τέκνα, τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους⁸⁵ και να κάνουν την καλύτερη για το συμφέρον των παιδιών επιλογή.

3.2.3 Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

Τον Οκτώβριο του 2008, μετά την Ανακοίνωση της Επιτροπής «Κοινή πολιτική μετανάστευσης για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα» εγκρίνεται από το Συμβούλιο το Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο⁸⁶. Ανώτερος στόχος του Συμφώνου είναι ο συγκερασμός μετανάστευσης και ανάπτυξης, και η εφαρμογή

⁸³ Υπόθεση Υπόθεση C-540/03, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 27 Ιουνίου 2006, σκέψη 58.)

⁸⁴ Υλοποίηση του κύκλου πολιτικής της ΕΕ για το οργανωμένο και το σοβαρό διεθνές έγκλημα: Πολυετές στρατηγικό σχέδιο που συνδέεται με την προτεραιότητα «παράνομη μετανάστευση» της ΕΕ στον τομέα του εγκλήματος.

⁸⁵ Άρθρο 24 παράγραφος 2 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

⁸⁶ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Έγγραφο 13440/08, Βρυξέλλες, 24 Σεπτεμβρίου 2008

μιας πολιτικής με κύριο άξονα την προάσπιση της κοινωνικής συνοχής και το σεβασμό των ατομικών δικαιωμάτων.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν διαθέτει τα μέσα να δεχθεί όλους τους μετανάστες και πρόσφυγες που χτυπούν την πόρτα. Η μη ελεγχόμενη μετανάστευση μπορεί να διαταράξει τη συνοχή του κοινωνικού ιστού των χωρών υποδοχής. Συνεπώς η οργάνωση της μετανάστευσης πρέπει να λαμβάνει υπόψη την ικανότητα υποδοχής της Ένωσης όσον αφορά την αγορά εργασίας, την στέγαση και τη δυνατότητα παροχής υγειονομικών, εκπαιδευτικών και κοινωνικών υπηρεσιών. Ως εκ τούτου το Σύμφωνο αντιπροσωπεύει μια εκτεταμένη προσπάθεια για την επίτευξη κοινής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, που βασίζεται σε **πέντε θεμελιώδεις δεσμεύσεις**: την οργάνωση της μετανάστευσης λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες τις ανάγκες και τις δυνατότητες υποδοχής κάθε κράτους και την ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, ειδικότερα με την εξασφάλιση ότι οι παράνομοι μετανάστες θα επιστρέφουν στις χώρες προέλευσής ή διέλευσής τους, την ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων, τη συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου και τη δημιουργία μίας σφαιρικής εταιρικής σχέσης με τις χώρες αποστολής.

Επιπρόσθετα, το Σύμφωνο καθορίζει τους στόχους της Ένωσης κυρίως για τα θέματα ελέγχου των συνόρων, των διμερών σχέσεων με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών, την ανάγκη προσέλκυσης εξειδικευμένου μεταναστευτικού πληθυσμού για την ενίσχυση της ανάπτυξης και την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος που μεσοπρόθεσμα θα αντιμετωπίσει η Ευρώπη και το δικαίωμα στο άσυλο. Κατά τη χάραξη της ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών υπογραμμίζεται η ανάγκη να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες του κράτους μέλους ώστε να είναι στοχευμένες οι δράσεις που θα επιλεγούν.

3.3 Η υλοποίηση της Ευρωπαϊκής πολιτικής ένταξης, για τη νόμιμη μετανάστευση, μέσα από το δευτερογενές δίκαιο

Η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ είναι διαρκώς υπό διαμόρφωση, καθώς η δυναμική των μεταναστευτικών ροών είναι πολύ μεγάλη και τα δεδομένα αλλάζουν συνεχώς, δημιουργώντας νέες συνθήκες συνθήκες και ταυτόχρονα, νέες προκλήσεις.

Το ζητούμενο στη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής, σε ο,τι αφορά τη νόμιμη μετανάστευση, είναι η δημιουργία ενός πλαισίου για τη διαχείρισή της, το οποίο να περιλαμβάνει εκτός των προϋποθέσεων εισόδου και διαμονής, και την κοινωνική ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών. Το πλαίσιο αυτό δημιουργείται κυρίως μέσα από το θεσμό των οδηγιών, οι οποίες εκδίδονται, για να καλύψουν τις ανάγκες που δημιουργούνται, καθώς οι μεταναστευτικές ροές διογκώνονται και διαφοροποιούνται ανάλογα κάθε φορά με γεγονότα και συνθήκες που δημιουργούνται εκτός των συνόρων της Ένωσης, αλλά και ανάλογα με τις ανάγκες των ίδιων των κρατών μελών για εργατικά χέρια, επιστημονικό προσωπικό κλπ.

Η Ευρωπαϊκή πολιτική ένταξης, ουσιαστικά διαμορφώθηκε, μέσα από την έκδοση των ακόλουθων Οδηγιών: τις οδηγίες 2000/43/ EC και 2000/78/ EC κατά των διακρίσεων, την οδηγία του Συμβουλίου 2003/109/EC, 25 Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν μακροπρόθεσμα στο έδαφος της Ένωσης και βέβαια, με την Οδηγία του Συμβουλίου 2003/86/EC, 22 Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα της επανένωσης των οικογενειών των μεταναστών⁸⁷.

Οδηγίες για την ένταξη των μεταναστών

Οι Οδηγίες, η παρουσίαση των οποίων ακολουθεί, αφορούν κυρίως στη βούληση της Ένωσης για σεβασμό των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την τήρηση των αρχών που καταγράφονται στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την

⁸⁷ Martin Baldwin – Edwards, Παρατηρητήριο Μετανάστευσης στη Μεσόγειο (UEHR), Πάντειο Πανεπιστήμιο, Έκθεση με τίτλο «Η ένταξη των μεταναστών στην Αθήνα, δείκτες ανάπτυξης και στατιστικές μέθοδοι μέτρησης», Αθήνα, 2005, Σελ. 9

Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΕΣΔΑ) αλλά και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης,. Θεμελιώδης στόχος των κρατών μελών της Ένωσης, όπως απορρέει από τα παραπάνω κείμενα, είναι η υποχρέωσή τους να μην προβαίνουν σε οποιαδήποτε διάκριση λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετικών χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών ή άλλων φρονημάτων, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, γέννησης, αναπηριών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.

Τέλος, κοινό στοιχείο των σχετικών Οδηγιών είναι η καταπολέμηση των κοινωνικών διακρίσεων κατά των πολιτών τρίτων χωρών αλλά και η ένταξη τους, όπως θα δούμε παρακάτω.

3.3.1. Οδηγία 2000/43/EK του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 2000 περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής.

Σύμφωνα με το προοίμιο της Οδηγίας, «πρέπει να απαγορεύεται σε όλη την Κοινότητα κάθε άμεση ή έμμεση διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής σε ότι αφορά τους τομείς που καλύπτονται από την παρούσα Οδηγία. Η απαγόρευση των διακρίσεων πρέπει να εφαρμόζεται και σε υπηκόους τρίτων χωρών, αλλά δεν καλύπτει τη διαφορετική μεταχείριση λόγω ιθαγένειας και δεν θίγει τις διατάξεις που ρυθμίζουν την είσοδο και την παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών και την πρόσβασή τους στην απασχόληση και την επαγγελματική δραστηριότητα».

Στους σκοπούς της Οδηγίας, είναι η προστασία του δικαιώματος στην έννομη προστασία των πολιτών τρίτων χωρών, ανεξαρτήτου φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, της ίσης μεταχείρισης, στην ώθηση προς ανάληψη θετικών δράσεων εκ μέρους των κρατών για την εξάλειψη των διακρίσεων, όπως και την ενθάρρυνση μη κυβερνητικών οργανώσεων να αναλάβουν δράσεις προς αυτή την κατεύθυνση και εν τέλει την επιβολή κυρώσεων από την Πολιτεία σε περίπτωση παραβίασης των εθνικών διατάξεων που θα θεσπιστούν προς εφαρμογή της παρούσας Οδηγίας.

3.3.2. Οδηγία 2003/86/EK για την οικογενειακή επανένωση

Η Οδηγία για την οικογενειακή επανένωση αποτελεί το αντικείμενο μελέτης του επόμενου Κεφαλαίου της παρούσας εργασίας.

3.3.3. Οδηγία 2003/109/EK σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες

Σκοπός της Οδηγίας είναι, καταρχήν να καθορίσει τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία χαρακτηρίζεται ένας μετανάστης «επί μακρόν διαμένων» όπως αδιάλειπτη κατοίκηση σε κράτος μέλος της Ένωσης για διάστημα πέντε ετών, επαρκείς πόρους διαβίωσης, σύννομη παρουσία κλπ..

Η Οδηγία επιπλέον τονίζει τη σημασία που έχει η ένταξη των μεταναστών για την οικονομική και κοινωνική συνοχή των κρατών της Ένωσης και για το λόγο αυτό, περιγράφει τα προαπαιτούμενα για την ένταξή τους στα παρακάτω άρθρα:

- Στο άρθρο 11, διατυπώνεται η προϋπόθεση της ίσης μεταχείρισης των μεταναστών με τους ντόπιους, ειδικότερα στην απασχόληση, την εκπαίδευση, την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική αρωγή, την ελεύθερη κυκλοφορία στην επικράτεια της χώρας που τους φιλοξενεί.
- Με το άρθρο 12, κατοχυρώνεται η προστασία από την απέλαση, με την έννοια της ενδεδειγμένης έρευνας για κάθε άτομο ξεχωριστά, ώστε να ληφθούν υπόψη η ηλικία, οι δεσμοί με την τοπική κοινωνία, οι επιπτώσεις της απέλασης για το μετανάστη κ.α..
- Στα άρθρα 14,15 και 16, ορίζονται οι προϋποθέσεις για την μετάβαση των επί μακρόν διαμενόντων μεταναστών και σε άλλα κράτη μέλη, εκτός από αυτό που τους χορήγησε την άδεια, όπως και το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση, σε συνδυασμό με την Οδηγία 2003/86/EK

Και στη συγκεκριμένη Οδηγία, διαφαίνεται η διάθεση της Ένωσης να προσφέρει ένα σταθερό περιβάλλον εργασίας και διαμονής για τους μετανάστες που πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις και να ωφεληθούν τόσο οι ίδιοι, όσο και οι χώρες που τους φιλοξενούν από την παρουσία τους σε αυτές.

3.3.4. Οδηγία 2004/83/EK για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους

Απόρροια της συνθήκης του Άμστερνταμ, ήταν η έγκριση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, έκδοσης της Οδηγίας 2004/83/EK στη Σύνοδο Κορυφής των Βρυξελλών⁸⁸ τον Δεκέμβριο του 2003, η οποία έβαλε τα θεμέλια για μια ενιαία Ευρωπαϊκή πολιτική για το άσυλο και την ένταξη, ορίζοντας τους κανόνες αναγνώρισης προσφύγων, ανιθαγενών και εχόντων ανάγκη επικουρικής προστασίας⁸⁹.

Η έκδοση τη Οδηγίας αυτής, στα πλαίσια της κοινής μεταναστευτική πολιτικής της Ένωσης, στοχεύει κατ' αρχήν στην θέσπιση κοινών κριτηρίων για τον προσδιορισμό των προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας, καθώς επίσης και στο να διασφαλίσει ότι τα εν λόγω πρόσωπα έχουν πρόσβαση σε ελάχιστο επίπεδο παροχών σε όλα τα κράτη μέλη. Μέσα από τη διαδικασία αυτή, προωθείται έμμεσα η ένταξη των νόμιμων μεταναστών, που βρίσκονται υπό το καθεστώς επικουρικής προστασίας, στις υπάρχουσες κοινωνικές δομές, μέσω της παροχής της απαραίτητης κοινωνικής συνδρομής και μέσω των διαβιώσεως στο πλαίσιο της κοινωνικής αρωγής, η οποία θα πρέπει να παρέχεται σε κάθε πολίτη που βρίσκεται στο έδαφος της ΕΕ.

Συγκεκριμένα:

- στο Άρθρο 23 «Διατήρηση της οικογενειακής ενότητας», η Οδηγία επισημαίνει στα κράτη να προστατεύσουν το δικαίωμα στην οικογενειακή ενότητα, παρέχοντας στα μέλη των οικογενειών όσων δικαιούνται επικουρική προστασία ή απολαμβάνουν το καθεστώς του πρόσφυγα τη δυνατότητα να έχουν διεκδικήσουν τα δικαιώματα των άρθρων 24 έως 34 (αυτά παρουσιάζονται στη συνέχεια) , ακόμα κι αν δεν πληρούν ατομικά τις

⁸⁸ Διαβιβαστικό σημείωμα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου , 5381/04: «Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επικροτεί την ουσιαστική πρόοδο που επιτεύχθηκε στις διαπραγματεύσεις για την έγκριση των δύο οδηγιών του Συμβουλίου για το δικαίωμα και τις διαδικασίες ασύλου.»

⁸⁹ Κωττούλας Ιωάννης, Ιστότοπος Foreign Affairs, 11-5-2012, <http://www.foreignaffairs.gr/articles/68783/ioannis-kotoylas/apla-mathimata-metanasteytikis-politikis>

προϋποθέσεις να χαρακτηριστούν πρόσφυγες ή δικαιούχοι επικουρικής προστασίας.

- Στα άρθρα 24, 26 και 27, κατοχυρώνεται το δικαίωμα στους πρόσφυγες και τους επικουρικά προστατευόμενους να ασκούν ελεύθερο επάγγελμα, να έχουν πρόσβαση στην απασχόληση, στην εκπαίδευση, στη κατάρτιση, σε δίκαιη αμοιβή, στην αναγνώριση των τίτλων σπουδών τους.
- Με τα άρθρα 28 και 29, καταδεικνύεται η υποχρέωση των κρατών υποδοχής των ανωτέρω δικαιούχων να τους παρέχουν εξίσου με τους γηγενείς πολίτες υπηρεσίες κοινωνικής αρωγής και ιατρικής περίθαλψης, με ορισμένες εξαιρέσεις ως προς τη δυνατότητα των κρατών να περιορίζουν κατά περίπτωση της παροχές αυτές.
- Το άρθρο 30 μεριμνά για την κάλυψη των αναγκών των ασυνόδευτων ανήλικων, μέσα από διορισμό κηδεμόνα, ανάδοχης οικογένειας κλπ
- Τέλος, με το άρθρο 31, η Οδηγία προστατεύει το δικαίωμα των προσφύγων και των δικαιούχων επικουρικής προστασίας για πρόσβαση σε κατάλυμα, ελεύθερη κυκλοφορία εντός της επικράτειας του κράτους μέλους και πρόσβασης στις υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης, με την συμμετοχή τους σε σχετικά προγράμματα.

Η συγκεκριμένη Οδηγία, φανερώνει την πραγματική διάθεση της Επιτροπής να διασφαλίσει, σε ότι αφορά τους πρόσφυγες και τους έχοντες ανάγκη επικουρικής προστασίας, ότι δεν θα μπουν στο περιθώριο της κοινωνίας που τους φιλοξενεί, αλλά θα έχουν την ευκαιρία να ενταχθούν σε αυτή ως ισότιμα μέλη και την δυνατότητα για ένα αποδεκτό βιοτικό επίπεδο.

3.3.5. Οδηγία 2011/98/EU του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με την ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση ενιαίας άδειας για τους υπηκόους τρίτων χωρών να διαμένουν και εργάζονται στην επικράτεια ενός κράτους μέλους και σχετικά με το κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος

Ως απόρροια της συνόδου του Τάμπερε, η έκδοση αυτής της Οδηγίας αποτελεί ένα ακόμη βήμα στην προσπάθεια της Ένωσης για δημιουργία ενός χώρου

ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, αλλά και ενιαίας πολιτικής νομιμοποίησης και κατά συνέπεια ένταξης των μεταναστών στο εσωτερικό της, επιδιώκοντας την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών και την εγκαθίδρυση μιας ποιο ενεργής πολιτικής ένταξης, με τη φιλοδοξία κάποια στιγμή να είναι συγκρίσιμα τα δικαιώματά τους με αυτά των πολιτών της Ένωσης⁹⁰.

Το σκεπτικό της Οδηγίας είναι ότι, μια πιο αποτελεσματική και ενιαία διαδικασία έκδοσης άδειας θα διευκόλυνε τον έλεγχο της νομιμότητας της διαμονής και απασχόλησης των μεταναστών, προς όφελος των ιδίων αλλά και του κράτους υποδοχής. Θα πρέπει να διευκρινίσουμε ότι από την εφαρμογή της παρούσας Οδηγίας δεν καλύπτονται όσοι υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν αποκτήσει το καθεστώς του «επί μακρόν διαμένοντος» σύμφωνα με την Οδηγία 2003/109/EK, αφού το συγκεκριμένο καθεστώς θεωρείται προνομιακό, με ιδιαιτερότητες που είναι υπέρ των μεταναστών.

Στην παρούσα Οδηγία, όπως και στις προηγούμενες δύο, περιγράφεται ένα σύνολο δικαιωμάτων που αφορούν την απασχόληση, την πληροφόρηση, την περίθαλψη, την εκπαίδευση, την κοινωνική ασφάλιση, την ίση μεταχείριση κ.α., υποδηλώνοντας ξεκάθαρα την έμφαση που δίνει η Ένωση στην υποστήριξη της ένταξης των μεταναστών, ως απαραίτητη προϋπόθεση για τη δημιουργική συνύπαρξη με τον τοπικό πληθυσμό, προς όφελος της οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής συνοχής και της πολιτισμικής συνύπαρξης.

⁹⁰ Συμπεράσματα Προεδρίας, Συμβούλιο του Τάμπερε, συμπέρασμα 19 http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/%CE%A4AMPERE_1999_EL.pdf

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η ΟΔΗΓΙΑ 2003/86/ΕΚ ΓΙΑ ΤΗΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ ΥΠΗΚΟΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

4.1. Νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία του δικαιώματος στην οικογενειακή επανένωση πριν την έκδοση της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ

Είναι παγκοσμίως αναγνωρισμένο⁹¹ ότι η οικογένεια συνιστά θεμελιώδη μονάδα της κοινωνίας μας, γεγονός που καθιστά αυτόματα προστατευτέο το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση. Όσο και αν οι εθνικές νομοθεσίες επιδιώκουν να ρυθμίζουν και να ελέγχουν την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών στην επικράτειά τους με δικά τους κριτήρια, η εξέλιξη του διεθνούς δικαίου αναγνωρίζει το διακρατικό χαρακτήρα του δικαιώματος, ο οποίος απαιτεί από τα κράτη να λαμβάνουν τις κατάλληλες νομοθετικές ρυθμίσεις που να διευκολύνουν την επανένωση των οικογενειών των μεταναστών και αντίστοιχα να απέχουν από δυσμενή, ως προς την απόλαυση της οικογενειακής ζωής, μέτρα⁹².

Πριν αναφερθούμε διεξοδικά στην οδηγία 2003/86/ΕΚ (στο εξής Οδηγία), είναι απαραίτητο να παραθέσουμε το νομικό πλαίσιο για την προστασία του δικαιώματος

⁹¹ άρθρα 12,16,23 & 25 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Άρθρα 17 και 23 του Διεθνούς Συμφώνου Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων, Άρθρο 74 της Τέταρτης Σύμβασης της Γενεύης για την Προστασία των Αμάχων σε Καιρό Πολέμου, Άρθρα 9, 10 και 22 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού, άρθρο 9 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (που υπογραμμίζει τη σημασία της προστασίας του οικογενειακού περιβάλλοντος, της κοινωνικής μονάδας που συμβάλλει στην ανατροφή των περισσότερων παιδιών), άρθρο 16 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη του 1961

⁹² Η άποψη του Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Thomas Hammarberg, όπως δημοσιεύτηκε στο έγγραφο της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, σχετικά με την οδηγία 2003/86/ΕΚ για την οικογενειακή επανένωση, Αθήνα 2008, https://www.unhcr.gr/no_cache/prostasia/to-asylo-stin-eyropi/nomothesia-tis-ee.html?cid=681&did=676&sechash=aabf78e9

στην οικογενειακή ζωή και στην οικογενειακή επανένωση, πριν την Οδηγία αυτή, καθώς και την αντιμετώπιση των δικαιωμάτων αυτών από τη νομολογία του ΔΕΚ (Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του ΕΔΔΑ (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου).

Το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή, προστατεύεται από το άρθρο 8 της Σύμβασης για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, γνωστή και ως Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), που υπογράφηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης το 1950, σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του οποίου ορίζεται ότι: *«πάν πρόσωπο δικαιούται εις σεβασμόν της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του, της κατοικίας του και της αλληλογραφίας του»*, ενώ οι εξαιρέσεις της προστασίας αυτής τίθενται στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου, ως εξής: *«Δεν επιτρέπεται να υπάρξη επέμβασις δημοσίας αρχής εν τη ασκήσει του δικαιώματος τούτου, εκτός εάν η επέμβασις αυτή προβλέπεται υπό του νόμου και αποτελεί μέτρον το οποίον, εις μίαν δημοκρατικήν κοινωνίαν, είναι αναγκαίον δια την εθνικήν ασφάλειαν, την δημοσίαν ασφάλειαν, την οικονομικήν ευημερίαν της χώρας, την προάσπισιν της τάξεως και την πρόληψιν ποινικών παραβάσεων, την προστασίαν της υγείας ή της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων»*.

Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όρισε στο άρθρο 6 ΣυνθΕΕ ότι: *«η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη σιτ 4-11-1950 και όπως προκύπτουν από τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου»*.

Περαιτέρω, με τη νομολογία τόσο του ΔΕΚ, όσο και του ΕΔΔΑ γύρω από το συγκεκριμένο ζήτημα, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, δεν αντιμετωπίζεται η έννοια της οικογένειας με κλασσικά νομικά κριτήρια, αλλά με βάση μια πραγματιστική προσέγγιση, που θέτει ως πρώτο και βασικό κριτήριο την ύπαρξη ενός πραγματικού οικογενειακού – συναισθηματικού δεσμού ⁹³.

⁹³ WOLF, Ehe und FAMILIE IN europa, EUR 2005,721, από το άρθρο του καθηγητή Δονάτου Παπαγιάννη «Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων: ανάμεσα στο Λουξεμ-βούργο και το

4.1.1. Η οικογενειακή επανένωση στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης

Το ΕΔΔΑ, ως αρμόδιο για τον έλεγχο εφαρμογής της ΕΣΔΑ, δέχεται ότι το αμοιβαίο όφελος που προκύπτει για τα μέλη της οικογένειας από τη συνύπαρξή τους, αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο της οικογενειακής ζωής, άρα οι κρατικές παρεμβάσεις προς την κατεύθυνση παρεμπόδισης της συνύπαρξης αυτής, δεν είναι αποδεκτές κατά το άρθρο 8 της Σύμβασης και οποιαδήποτε παρέμβαση, θα πρέπει να αιτιολογείται επαρκώς με βάση την παράγραφο 2 του ανωτέρω άρθρου.

Συγκεκριμένα, το ΕΔΔΑ στην υπόθεση *Marckx*⁹⁴, έκρινε, ότι το Βέλγιο, μην αναγνωρίζοντας αυτόματα τη σχέση της μητέρας με το εξώγαμο παιδί της, παραβίαζε την σχέση γονέων και τέκνων. Επίσης, το ίδιο Δικαστήριο στην υπόθεση *Berrehab*⁹⁵, έκρινε ότι πολίτης τρίτης χώρας, παρά το γεγονός ότι- λόγω διαζυγίου- έχασε το δικαίωμα διαμονής στο έδαφος της Ένωσης, θα έπρεπε, προς όφελος της σχέσης με το παιδί του, να του δοθεί το δικαίωμα διαμονής. Σχετική είναι και η περίπτωση της υπόθεσης *Ezzouhdii*⁹⁶, όπου η Γαλλία καταδικάστηκε για απόφαση απέλασης ενηλίκου, για τον οποίο το ΕΔΔΑ δέχθηκε ότι υπήρχαν στοιχεία εξάρτησης από την οικογένεια, πέρα από τον τυπικά οικογενειακό δεσμό, οπότε και υφίσταται πεδίο εφαρμογής του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ.

Όπως στην περίπτωση απέλασης, έτσι και στο δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης, διαπιστώνεται μια στροφή στην νομολογία του ΕΔΔΑ, ειδικά όταν πρόκειται για περιπτώσεις που αφορούν το συμφέρον των παιδιών της οικογένειας. Στην υπόθεση *Sen*⁹⁷, το δικαστήριο ξέφυγε από την απλή απαγόρευση στα κράτη να παρεμποδίζουν την επανένωση των μελών της οικογένειας και προχωρώντας ένα βήμα παρακάτω, έδωσε στην έννοια της οικογενειακής επανένωσης θετικό περιεχόμενο, την υποχρέωση δηλ. για θετικές δράσεις εκ μέρους της πολιτείας προς υποβοήθηση της επανένωσης.

Στρασβούργο, με παράδειγμα τη συνένωση των οικογενειών» στο περιοδικό: ''Δικαιώματα του Ανθρώπου'' (ΔτΑ) 2008, τεύχος 39, σελ. 770.

⁹⁴ ΕΔΔΑ, *Marckx/Βέλγιο*, απόφαση της 13.6.1979

⁹⁵ ΕΔΔΑ, *Berrehab/Κάτω χώρες*, απόφαση της 21.6.1988

⁹⁶ ΕΔΔΑ, *Ezzouhdii/Γαλλία*, απόφαση της 13-2-2001

⁹⁷ ΕΔΔΑ, *Sen/Κάτω Χώρες*, απόφαση της 21-12-2001

Ταυτόχρονα όμως, σε ό,τι αφορά την οικογενειακή επανένωση, το ΕΔΔΑ δέχεται, ότι το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ δεν παρέχει γενική υποχρέωση προς οικογενειακή επανένωση⁹⁸. Είναι λογικό, η επανένωση να επιχειρείται όχι μόνο στη χώρα υποδοχής αλλά και στην χώρα προέλευσης του αλλοδαπού και επίσης θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι τα κράτη μέλη έχουν κάποια περιθώρια διάκρισης στη διαμόρφωση της μεταναστευτικής τους πολιτικής⁹⁹.

Μέσα από τις αποφάσεις του, το εν λόγω δικαστήριο, διαμόρφωσε τις αρχές, με βάση τις οποίες θα πρέπει να αξιολογείται το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης, και οι οποίες είναι οι εξής:¹⁰⁰

«α) Η έκταση της υποχρέωσης ενός κράτους να επιτρέπει την είσοδο στο έδαφός του οικείων προσώπων των μεταναστών, εξαρτάται από την κατάσταση των ενδιαφερομένων και από το γενικό συμφέρον.

β) Σύμφωνα με καθιερωμένη αρχή του διεθνούς δικαίου, τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα, υπό την επιφύλαξη των δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει με συνθήκες, να ελέγχουν την είσοδο αλλοδαπών στο έδαφός τους.

γ) Στον τομέα της μεταναστεύσεως το άρθρο 8 δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως επιβάλλον σε ένα κράτος τη γενική υποχρέωση να σέβεται την επιλογή των συζύγων ως προς την κοινή τους κατοικία και να επιτρέπει την οικογενειακή επανένωση στο έδαφός του.»

Τέλος, το ΕΔΔΑ, λαμβάνοντας υπόψη το ουμανιστικό περιεχόμενο του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, με μια σειρά από αποφάσεις¹⁰¹ του, προστάτευσε το δικαίωμα στην ενότητα της οικογένειας, μέσα από την αξίωση για νομιμοποίηση της διαμονής των μελών της στο έδαφος της Ένωσης, στις περιπτώσεις που υφίστανται πολιτικές διώξεις ή σοβαροί ιατρικοί λόγοι, ή ακόμη και προφανής παρανομία εκ μέρους των κρατών υποδοχής των μεταναστών.

⁹⁸ ΕΔΔΑ, υπόθεση Abdulaziz/Ηνωμένο Βασίλειο, απόφαση της 28-5-1985, υπόθεση Gul/Κάτω Χώρες, απόφαση της 6-7-2004, υπόθεση Benamar/Κάτω Χώρες, απόφαση της 05-4-2005

⁹⁹ άρθρο του καθηγητή Δονάτου Παπαγιάννη «Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων: ανάμεσα στο Λουξεμβούργο και το Στρασβούργο, με παράδειγμα τη συνένωση των οικογενειών» στο περιοδικό: "Δικαιώματα του Ανθρώπου" (ΔτΑ) 2008, τεύχος 39, σελ. 774.

¹⁰⁰ Όμοια με παραπομπή 99

¹⁰¹ ΕΔΔΑ, Sisojeva/Λετονία, απόφαση της 16-6-2005, Kaftailova/Λετονία, απόφαση της 22-6-2006 κ.α.

4.1.2. Η οικογενειακή επανένωση στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Παράλληλα με το ΕΔΔΑ, η προστασία της οικογένειας ως θεμελιώδες δικαίωμα, κατά το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, συντελείται και μέσα από τη νομολογία του ΔΕΚ, το οποίο σε σχετική υπόθεση¹⁰², δέχθηκε ότι: *«Η απόφαση απελάσεως της M. Carpenter αποτελεί περιορισμό στην άσκηση από τον P. Carpenter του δικαιώματος του σεβασμού της οικογενειακής ζωής, κατά την έννοια του άρθρου 8 της Συμβάσεως περί προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη, στις 4 Νοεμβρίου 1950, ο οποίος αποτελεί μέρος των θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, επιβεβαιωθείσα εξάλλου στο προοίμιο της Ευρωπαϊκής Ενιαίας Πράξης και στο άρθρο 6, παραγ. 2 ΕΕ, προστατεύονται στην κοινοτική έννομη τάξη»*.

Η υπόθεση αφορούσε στη δυνατότητα πολίτη τρίτης χώρας (γυναίκα), να παραμείνει στο έδαφος κράτους μέλους της Ένωσης, με την αιτιολογία ότι είχε παντρευτεί πολίτη της Ένωσης, παρά το γεγονός ότι ο γάμος έγινε ενώ είχε λήξει η τουριστική άδεια παραμονής της. Οι εθνικές αρχές διέταξαν απέλαση της συζύγου, η οποία ματαιώθηκε από το ΔΕΚ, με το σκεπτικό ότι θίγει το δικαίωμα του πολίτη της Ένωσης να προσφέρει τις επαγγελματικές του υπηρεσίες ελεύθερα σε άλλο κράτος μέλος, αφού η σύζυγος τον βοηθούσε συνεισφέροντας στην ανατροφή των τέκνων του από πρωθύστερο γάμο. Ταυτόχρονα το ΔΕΚ, υποστηρίζοντας ότι *«έστω κι αν η Σύμβαση δεν κατοχυρώνει υπέρ του αλλοδαπού κανένα ιδιαίτερο δικαίωμα εισόδου ή διαμονής σε συγκεκριμένο κράτος, ο αποκλεισμός ενός προσώπου από το κράτος στο οποίο ζουν οι οικείοι του μπορεί να αποτελέσει περιορισμό του δικαιώματος σεβασμού της οικογενειακής ζωής, όπως αυτό κατοχυρώνεται από το άρθρο 8 παρ. 1 της Συμβάσεως»* έκρινε την πράξη κράτους μέλους απευθείας υπό την οπτική του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ σχετικά με το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή.

Η ερμηνεία αυτή, υποδηλώνει ότι για το ΔΕΚ, από το συγκεκριμένο άρθρο της ΕΣΔΑ, δεν απορρέει μόνο η υποχρέωση της αποχής των κρατών μελών από πράξεις που προσβάλλουν το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή, αλλά και η υποχρέωσή τους για θετικές ενέργειες προς την κατεύθυνση της διασφάλισης του δικαιώματος αυτού.

¹⁰² ΔΕΚ, υπόθεση C – 60/00 (Carpenter)

Ιδιαίτερα θετική, είναι η ερμηνευτική προσέγγιση του εν λόγω άρθρου από το ΔΕΚ, όταν υπάρχει παράβαση, από πολίτη τρίτης χώρας που αιτείται την επανένωση, διατάξεων του εθνικού δικαίου. Σ' αυτή την περίπτωση, η θέση του ΔΕΚ είναι ότι αν δεν θίγεται η δημόσια τάξη και ασφάλεια του κράτους μέλους, τότε αυτό υποχρεούται να νομιμοποιήσει την παραμονή του αιτούντα.

Η ίδια γραμμή αντιμετώπισης της οικογενειακής επανένωσης, ακολουθήθηκε από το ΔΕΚ και σε άλλες υποθέσεις,¹⁰³ καταδεικνύοντας την σύγκλιση με την νομολογιακή προσέγγιση του ΕΔΔΑ στο εν λόγω ζήτημα, αν και υφίσταται κάποια διαφοροποίηση μεταξύ τους, αφού το ΔΕΚ «συνιστά» στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τους το συμφέρον των τέκνων κατά την διαδικασία αξιολόγησης των αιτήσεων επανένωσης, ενώ το ΕΔΔΑ, είναι ρητά υπέρ της υποχρέωσης των κρατών να μεριμνούν για την υπεράσπιση των συμφερόντων των προστατευόμενων τέκνων.

Πέρα από τη συμβολή της νομολογίας των δυο αυτών δικαστηρίων, το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή, κατοχυρώθηκε και μέσα από τα νομικά κείμενα της Ένωσης. Με την Συνθήκη του Άμστερνταμ¹⁰⁴ το 1997 (τέθηκε σε ισχύ το 1999) προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, να ληφθούν κατάλληλα μέτρα για την επανένωση των οικογενειών των μεταναστών. Άλλωστε η διατήρηση της κοινωνικής συνοχής και η οικονομική ανάπτυξη, που αποτελούν σημαντικές συνιστώσες της μεταναστευτικής πολιτικής, εξαρτώνται άμεσα από την επιτυχή ή μη ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στις νέες τους πατρίδες αφού η ύπαρξη σταθερών οικογενειακών κοινοτήτων αποτελεί προϋπόθεση, ώστε να μπορούν οι μετανάστες να συνεισφέρουν στην κοινωνία ως ενταγμένα μέλη της.¹⁰⁵

Στην σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε της Φινλανδίας στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999 υιοθετήθηκαν οι προτάσεις της Επιτροπής, όπως προέβλεπε το άρθρο 73Κ, Τίτλος ΙΙΙα της Συνθήκης του Άμστερνταμ (άρθρο 63 παρ. 3 και 4 ΣΕΚ όπως τροποποιήθηκαν με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ) και τονίστηκε η ανάγκη για σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών. Περαιτέρω, αναγνωρίστηκε η ανάγκη

¹⁰³ ΔΕΚ, υπόθεση C-109/01, υπόθεση C-540/03, C-578/08 κ.α.

¹⁰⁴ άρθρο 63, παράγραφοι 3 και 4 της Συνθήκης του Άμστερνταμ

¹⁰⁵ Έγγραφο του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής για την Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, σελ.6, όπως έχει αναρτηθεί στον ιστότοπο <http://www.antigone.gr/files/gr/library/selected-publications-on-migration-and-asylum/eu/metanasteysh.pdf>

θέσπισης μιας ισχυρότερης πολιτικής για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών από τρίτες χώρες που να εξασφαλίζει όχι μόνο τη δίκαιη μεταχείρισή τους αλλά και να καθιερώνει ένα καθεστώς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων το οποίο να προσομοιάζει σε εκείνα των υπηκόων της Ένωσης. Η πολιτική αυτή θα πρέπει κυρίως να αποσκοπεί στην καταπολέμηση των διακρίσεων στην οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή καθώς και να λαμβάνει μέτρα κατά της ξενοφοβίας και του ρατσισμού¹⁰⁶. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επίσης επεσήμανε στα Συμπεράσματά του ότι για την αναγκαία εναρμόνιση των πολιτικών θα πρέπει να γίνει από κοινού αξιολόγηση των οικονομικών και δημογραφικών εξελίξεων που επικρατούν στην Ε.Ε σε συνδυασμό με τις ξεχωριστές συνθήκες που επικρατούν στις χώρες προέλευσης. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, ανατέθηκε στην Επιτροπή η υποβολή συμπληρωματικών προτάσεων, στις οποίες θα έπρεπε να λαμβάνει υπόψη τόσο την ικανότητα υποδοχής όσο και τους ιστορικούς και πολιτιστικούς δεσμούς του κάθε κράτους μέλους με τις χώρες προέλευσης¹⁰⁷. Η τροποποιημένη πρόταση Οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με την οικογενειακή επανένωση υπεβλήθη στις 2 Μαΐου¹⁰⁸ στην οποία αναγνωρίστηκε ότι για να επιτευχθεί η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών απαιτείται η υιοθέτηση μιας ευέλικτης στάσης εκ μέρους των κρατών μελών¹⁰⁹. Σύμφωνα με την Οδηγία η άσκηση του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης, θα επιτρέψει στους μετανάστες τρίτων χωρών να διεξάγουν μια φυσιολογική οικογενειακή ζωή και θα ευνοήσει την ένταξή τους στις κοινωνίες των κρατών μελών. Βασικός στόχος είναι να εξασφαλιστεί η δίκαιη μεταχείρισή τους καθώς και να διασφαλιστεί γι' αυτούς ένα καθεστώς συγκρίσιμο με αυτό που απολαμβάνουν οι πολίτες της Ένωσης. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή εμπνεύστηκε για την υποβολή της πρότασής της από ορισμένες διατάξεις του ισχύοντος κοινοτικού δικαίου, σχετικά

¹⁰⁶ Έγγραφο του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής για την Οδηγία 2003/86/EK του Συμβουλίου, σελ.1, όπως έχει αναρτηθεί στον ιστότοπο <http://www.antigone.gr/files/gr/library/selected-publications-on-migration-and-asylum/eu/metanasteysh.pdf>

¹⁰⁷ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Τάμπερε, Συμπεράσματα της Προεδρίας, σημείο 20, Τάμπερε, 15-16/10/1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

¹⁰⁸ COM(2002) 225 τελικό — 1999/0258(CNS), «Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την "Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης»

¹⁰⁹ Έγγραφο του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής για την Οδηγία 2003/86/EK του Συμβουλίου, σελ.8, ιστότοπος <http://www.antigone.gr/files/gr/library/selected-publications-on-migration-and-asylum/eu/metanasteysh.pdf>

με την οικογενειακή επανένωση των πολιτών της Ένωσης που ασκούν το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία .

4.2. Προϋποθέσεις εφαρμογής της Οδηγίας

Η Οδηγία 2003/86/EK (στο εξής Οδηγία), ορίζει τους κοινούς κανόνες μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ για την άσκηση του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης από υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε αυτά, αποτελεί την πρώτη σειρά μέτρων σχετικά με την είσοδο και διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών¹¹⁰ και καθορίζει το συγκεκριμένο πεδίο για την εφαρμογή της. Τα κράτη μέλη εξειδικεύουν περαιτέρω το πεδίο άσκησης του δικαιώματος για την οικογενειακή επανένωση ορίζοντας στην εθνική τους νομοθεσία συγκεκριμένες απαιτήσεις, οι οποίες πρέπει να πληρούνται προκειμένου να επιτρέψουν την άσκηση του δικαιώματος αυτού στη χώρα τους. Με τον τρόπο αυτό η εφαρμογή της Οδηγίας διαφοροποιείται σε κάποιο βαθμό από κράτος σε κράτος, ενώ παρατηρείται το φαινόμενο, μερικές κυβερνήσεις να θέτουν ιδιαίτερα περιοριστικούς όρους.

Για την καλύτερη κατανόηση της Οδηγίας, καθώς προχωράμε σε περαιτέρω ανάλυση της, θεωρείται σκόπιμο να αποφανθίσουμε στο σημείο αυτό τις έννοιες του «συντηρούντος προσώπου» και της «οικογενειακής επανένωσης» των υπηκόων τρίτων χωρών¹¹¹:

- **«Συντηρών»** είναι ο υπήκοος τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα σε κράτος μέλος και υποβάλλει, ο ίδιος ή τα μέλη της οικογένειάς του, αίτηση οικογενειακής επανένωσης
- Η έννοια της **«οικογενειακή επανένωσης»**, από την άλλη, περιλαμβάνει δύο περιπτώσεις:

¹¹⁰ βάσει του άρθρου 78 ΣΛΕΕ

¹¹¹ υπήκοος τρίτης χώρας νοείται κάθε πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 20 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ και σύμφωνα με τον ορισμό του Κώδικα Θεωρήσεων (κανονισμός 810/2009)

- **η πρώτη** είναι η οικογενειακή επανένωση υπό τη στενή σημασία της, δηλαδή όταν ο μετανάστης, που αιτείται την επανένωση, επιθυμεί να καλέσει την οικογένεια του να έρθει στο κράτος μέλος εγκατάστασής του και
- **η δεύτερη** όταν αποφασίζει, μετά την είσοδο του στο κράτος μέλος, να δημιουργήσει οικογένεια με υπήκοο τρίτης χώρας που δεν διαμένει στο κράτος μέλος και επιθυμεί να τον καλέσει σε αυτό.

4.2.1. Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας

α) Άρθρο 3: προϋποθέσεις για το χαρακτηρισμό πολίτη τρίτης χώρας ως «συντηρούντα»

Στο άρθρο 3 της Οδηγίας, ορίζεται ότι, για να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της, να χαρακτηριστεί δηλαδή ως «συντηρών», ο πολίτης τρίτης χώρας θα πρέπει εκτός του να διαμένει νόμιμα σε κράτος μέλος, να κατέχει άδειας διαμονής που να ισχύει επί τουλάχιστον ένα έτος καθώς και να διαφαίνεται εύλογη προοπτική απόκτησης δικαιώματος μόνιμης διαμονής του.

Το ίδιο άρθρο προβλέπει επίσης και ορισμένες περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν εφαρμόζεται, όπως στην περίπτωση των αιτούντων άσυλο (και η έκδοση απόφασης εκκρεμεί), δικαιούχων προσωρινής ή επικουρικής προστασίας, ή μελών της οικογένειας πολίτη της Ένωσης.

Η παράγραφος 4, δίνει τη δυνατότητα ευνοϊκότερης αντιμετώπισης της επανένωσης, στις περιπτώσεις που αυτό προβλέπεται διακρατικές συμφωνίες ή από συγκεκριμένες συμβάσεις τις οποίες ορίζει¹¹². Επίσης, η δυνατότητα να θεσπίζουν ευνοϊκότερες της Οδηγίας διατάξεις τα κράτη μέλη, ορίζεται ρητά στην πέμπτη (5) παράγραφο. Η εφαρμογή του άρθρου, αν και είναι υποχρεωτική, τυγχάνει διαφορετικής προσέγγισης ως προς την εφαρμογή της από τα κράτη μέλη, με τα περισσότερα να θέτουν ως προϋπόθεση οικογενειακής επανένωσης την προσωρινή άδεια διαμονής. Μόνο δύο κράτη μέλη, η Τσεχία και η Ισπανία, απαιτούν μόνιμη άδεια, και μόνο τέσσερα, η Κύπρος, η Μάλτα, η Λιθουανία και το Λουξεμβούργο

¹¹² ευρωπαϊκός κοινωνικός χάρτης της 18ης Οκτωβρίου 1961, αναθεωρημένος ευρωπαϊκός κοινωνικός χάρτης της 3ης Μαΐου 1987 και ευρωπαϊκή σύμβαση για το νομικό καθεστώς των μεταναστών εργαζομένων της 24ης Νοεμβρίου 1977.

κάνουν ρητή αναφορά στην εύλογη προοπτική απόκτησης δικαιώματος μόνιμης διαμονής¹¹³. Αξίζει να σημειωθεί, ότι στην Κύπρο η διάταξη αυτή έρχεται σε σύγκρουση με τη συνήθη πρακτική που ακολουθείται στη χώρα, κατά την οποία επιτρέπεται τετραετής ανώτατη διαμονή, μετά το πέρας της οποίας δεν δύναται να ανανεωθούν οι άδειες διαμονής. Ο κανόνας αυτός φαίνεται να αποκλείει τους υπηκόους τρίτων χωρών από το δικαίωμα υποβολής αίτησης για οικογενειακή επανένωση σύμφωνα με τα οριζόμενα στην Οδηγία.

β) Άρθρο 4 παρ.1: Επιλέξιμα μέλη οικογένειας - «πυρήνας της οικογένειας»

Τα μέλη της οικογένειας που έχουν δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης με το συντηρούν πρόσωπο είναι η σύζυγος του και τα ανήλικα τέκνα τους, συμπεριλαμβανομένων αυτών που έχουν υιοθετηθεί, δηλαδή τα πρόσωπα που νοούνται ως ο «πυρήνας της οικογένειας», τα οποία όμως υπάγονται σε συγκεκριμένους επιτρεπόμενους περιορισμούς από την Οδηγία.

Ειδικότερα, στην περίπτωση του πολυγαμικού γάμου¹¹⁴, επιτρέπεται η επανένωση μίας μόνο συζύγου και των τέκνων της. Η επανένωση των τέκνων μιας δεύτερης συζύγου θα ήταν δυνατόν να επιτραπεί μόνο εφόσον το συμφέρον του τέκνου υπερέχει έναντι των άλλων αξιώσεων, όπως για παράδειγμα σε περίπτωση θανάτου της βιολογικής μητέρας ή σε περίπτωση αναπηρίας του παιδιού και ο γενικός κανόνας που πρέπει να ακολουθείται είναι ότι η οικογενειακή επανένωση αποβαίνει εις όφελος των ανήλικων τέκνων. Ανήλικα τέκνα θεωρούνται δε, εκείνα που έχουν ηλικία μικρότερη από το όριο ενηλικίωσης που θέτει το εκάστοτε εθνικό δίκαιο, το οποίο ανέρχεται συνήθως σε 18 έτη και τα οποία δεν είναι έγγαμα. Το σκεπτικό είναι, σε αυτή την περίπτωση, τα τέκνα να τελούν σε σχέση εξάρτησης από νομική και πραγματική άποψη με το συντηρούν πρόσωπο το οποίο αιτείται την επανένωση.

¹¹³ Στοιχεία από την Έκθεση της Επιτροπής για την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, COM(2008) 610, κεφ. 3.2, πεδίο εφαρμογής(άρθρο 3)

¹¹⁴ Οι πολυγαμικοί γάμοι γενικά, δεν συμβιβάζονται με τις θεμελιώδεις αρχές της έννομης τάξης των κρατών μελών, όμως λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι συνάφθηκαν έγκυρα σε κάποια τρίτη χώρα, ώστε να υπάρχει επείκεια ειδικά ως προς την αντιμετώπιση των ανήλικων τέκνων Αιτιολογική έκθεση της επιτροπής, COM (1999)/638, σελ. 19

Τα κράτη μέλη έχουν επίσης τη δυνατότητα για επιβολή πρόσθετων κριτηρίων όπως ο καθορισμός ελάχιστης ηλικίας για τον συντηρούντα και τη σύζυγο¹¹⁵, ρήτρα που εκμεταλλεύτηκαν οι περισσότερες χώρες, ισχυριζόμενες ότι συμβάλλει στην αποφυγή εξαναγκαστικών γάμων. Η διάταξη περιλαμβάνει επίσης εκτός από τη σύζυγο, το πρόσωπο με το οποίο συμβιώνει σε ελεύθερη ένωση (συμπεριλαμβανομένου του συντρόφου του ιδίου φύλου), η οποία όμως εφαρμόζεται μόνο στα κράτη μέλη, στα οποία η κατάσταση των άγαμων ζευγαριών εξομοιώνεται νομικά με εκείνη των παντρεμένων¹¹⁶.

γ) Άρθρο 4 παρ.2: Άλλα μέλη της οικογένειας

Τα κράτη μέλη έχουν επίσης τη δυνατότητα να επιτρέπουν την είσοδο και διαμονή και σε άλλα μέλη της οικογένειας υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται συγκεκριμένοι όροι που περιλαμβάνονται στην Οδηγία (συγκεκριμένα στο κεφάλαιο IV). Η διάταξη αφορά τους ανιόντες εξ αίματος και πρώτου βαθμού, δηλαδή τους συντηρούμενους γονείς καθώς και τα άγαμα ενήλικα τέκνα του συντηρούντος προσώπου ή της συζύγου του καθώς και του εκτός γάμου συντρόφου, όταν η σχέση είναι αποδεδειγμένα μακράς διάρκειας ή σχέση συμβίωσης. Οι προϋποθέσεις που θέτει η Οδηγία για την άσκηση του δικαιώματος για τα πρόσωπα αυτά, είναι να μην έχουν καμία οικογενειακή υποστήριξη πλέον στη χώρα καταγωγής τους, να συντηρούνται από τον αιτούντα την επανένωση και ειδικά για τα ενήλικα τέκνα να μην μπορούν να καλύψουν τις ανάγκες τους, λόγω της κατάστασης της υγείας τους. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ρύθμιση αυτή προσομοιάζει με την αντίστοιχη των υπηκόων της Ένωσης που ασκούν το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία, σε σημείο που μας επιτρέπει να μιλάμε για συγκρίσιμα δικαιώματα μεταξύ υπηκόων τρίτων χωρών και υπηκόων της Ένωσης

¹¹⁵ Πέντε κράτη μέλη (Βέλγιο, Κύπρος, Λιθουανία, Μάλτα, Κάτω Χώρες) έχουν ορίσει ανώτατο όριο την ηλικία των 21 ετών, ενώ η Κύπρος απαιτεί επιπροσθέτως να έχει τελεστεί ο γάμος ένα τουλάχιστον έτος πριν από την υποβολή της αίτησης επανένωσης. Ωστόσο η εγκυρότητα αυτού του πρόσθετου όρου της Κύπρου είναι αμφισβητήσιμη καθώς δεν αναφέρεται τέτοιος περιορισμός στην οδηγία.

¹¹⁶ Η διάταξη αυτή έχει μοναδικό σκοπό να εφαρμοστεί η αρχή της ίσης μεταχείρισης και δεν δημιουργεί καμία εναρμόνιση των εθνικών κανόνων που αφορούν την αναγνώριση των άγαμων ζευγαριών. Για την αποφυγή δε, ενδεχόμενης καταχρήσης, τα πρόσωπα που συμβιώνουν σε ελεύθερη ένωση οφείλουν να έχουν σταθερή σχέση, η οποία μπορεί να αποδειχθεί μέσω της συγκατοίκησης ή αξιόπιστων μαρτυριών.

Η διάταξη έτυχε ευρείας αποδοχής από τα κράτη μέλη καθώς πάνω από τα μισά (15) επιτρέπουν την οικογενειακή επανένωση στους γονείς του συντηρούντος προσώπου και της συζύγου του, ενώ επτά (Βέλγιο, Γερμανία, Φινλανδία, Πολωνία, Σουηδία, Λιθουανία) επιτρέπουν την επανένωση με εκτός γάμου σύντροφο όταν υπάρχει αποδεδειγμένη σταθερή σχέση μακράς διαρκείας ή καταχωρημένη σχέση συμβίωσης.

Ειδικότερα, η Οδηγία προβλέπει ότι στην περίπτωση που ο αιτών την επανένωση είναι αναγνωρισμένος πρόσφυγας, τα κράτη μέλη οφείλουν να διευκολύνουν την είσοδο και διαμονή άλλων μελών της οικογένειας, όπως γονέων, χωρίς να απαιτείται ως προϋπόθεση η ευθύνη συντήρησής τους ή η ανάγκη οικογενειακής υποστήριξης από τον αιτούντα¹¹⁷. Τη διάταξη αυτή, αν και υποχρεωτική, δεν εφαρμόζει η Βουλγαρία¹¹⁸.

4.2.2. Προαιρετικές απαιτήσεις

Εκτός από τις τιθέμενες υποχρεωτικές προϋποθέσεις, η Οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να απαιτήσουν την πλήρωση ορισμένων κριτηρίων, προκειμένου να επιτρέψουν την άσκηση του δικαιώματος στη χώρα τους. Πρόκειται δηλαδή για προαιρετικές ρήτρες, που θέτει η Οδηγία, ενώ επαφίεται στην τακτική των εκάστοτε εθνικών κυβερνήσεων αν θα απαιτήσουν την τήρηση τους και σε ποιο εύρος.

Τα κριτήρια αυτά αφορούν:

1. στην ύπαρξη κατάλληλης στέγης, (άρθρο 7, παρ. 1 εδ. α)
2. ασφάλισης ασθενείας, (άρθρο 7, παρ. 1 εδ. β)
3. σταθερών και τακτικών πόρων, (άρθρο 7, παρ. 1 εδ. γ)

¹¹⁷ Αυτή η διάταξη επαναλαμβάνει ένα από τα στοιχεία των συμπερασμάτων της εκτελεστικής Επιτροπής της Έπατης αρμοστείας για τους πρόσφυγες το 1981 και το 1999.

¹¹⁸ COM(2008) 610, Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της Οδηγίας 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, κεφ. 4 ειδικές διατάξεις, 4.2 Άλλα μέλη της οικογένειας (άρθρο 4 παρ.2)

4. στον καθορισμό ελάχιστης περιόδου νόμιμης διαμονής πριν την επανένωση (άρθρο 8 παρ. 1),
5. στον καθορισμό μέτρων ενσωμάτωσης στην περίπτωση των προσφύγων, εφόσον έχει επιτραπεί η οικογενειακή επανένωση (άρθρο 7 παρ. 2)

Οι εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές των κρατών μελών ως προς τις επιμέρους απαιτήσεις τους για τα θέματα αυτά διαφέρουν σημαντικά. Ενδεικτικά, αναφέρουμε ότι η Γερμανία, απαιτεί κατάλληλη στέγη, η οποία πρέπει να είναι αντίστοιχη με της εργατικής κατοικίας και οικονομικούς πόρους, ανώτερους ή ίσους με το ελάχιστο όριο διαβίωσης, ενώ η Γαλλία, Πορτογαλία και οι Κάτω Χώρες θεωρούν κατάλληλη στέγη την αντίστοιχη με τη συνήθη κατοικία των υπηκόων τους. Επιπροσθέτως, η Γαλλία και οι Κάτω Χώρες αξιώνουν την ύπαρξη σταθερών και μόνιμων πόρων, αντίθετα από το Βέλγιο, τη Φινλανδία και τη Σουηδία που δεν απαιτούν την πλήρωση των παραπάνω κριτηρίων, δηλαδή ούτε κατάλληλης στέγης ούτε επαρκών πόρων. Το Ηνωμένο Βασίλειο απαιτεί να μην υπάρχει προσφυγή σε δημόσιους πόρους ενώ η Δανία αξιώνει από το συντηρούν πρόσωπο να καλύπτει και τις ανάγκες των μελών της οικογενείας του. Αξίζει να σημειωθεί και η πολιτική της Αυστρίας η οποία απαιτεί να διαθέτουν κοινωνική ασφάλιση και τα μέλη της οικογένειας¹¹⁹

Η Ελλάδα, για την εφαρμογή της Οδηγίας ¹²⁰, θέτει (ΠΔ 131/2006 για τη μεταφορά της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο) ως πρόσθετες προϋποθέσεις τις ακόλουθες:

- 1) η οικογενειακή σχέση να αποδεικνύεται εγγράφως
- 2) στις περιπτώσεις τέκνων άνω του 21ου έτους και των ανιόντων να μπορεί να αποδειχθεί με κάθε πρόσφορο τρόπο ότι συντηρούνται από τον διαμένοντα νομίμως στην επικράτεια της Ένωσης. Επιπροσθέτως, το ΣτΕ, κατά πάγια νομολογία, απαιτεί από τη Διοίκηση την ύπαρξη πραγματικών στοιχείων για την απόδειξη της εικονικότητας των στοιχείων που παραθέτουν οι αιτούντες την επανένωση και δεν αρκείται σε απλές εκτιμήσεις των διοικητικών αρχών¹²¹.

¹¹⁹ εισηγητική έκθεση Επιτροπής, com (1999)/638 σελ 6

¹²⁰ ΠΔ 131/2006 για την εφαρμογή της Οδηγίας

¹²¹ Μελέτη ΕΔΜ 2012 «Κατάχρηση του δικαιώματος για οικογενειακή επανένωση: γάμοι συμφέροντος και ψευδείς δηλώσεις πατρότητας», σελ.15

3) ο αιτών την επανένωση θα πρέπει να δηλώνει ετήσιο εισόδημα τουλάχιστον ίσο με αυτό του ανειδίκευτου εργάτη, προσαυξημένο κατά 20% για τη σύζυγο και 15% για κάθε ανήλικο τέκνο

4) επικυρωμένο συμβόλαιο αγοράς ή μίσθωσης κατοικίας

Σχετικά με την περίοδο αναμονής, για τους υπηκόους που γίνονται για πρώτη φορά δεκτοί, αυτή κυμαίνεται από ένα (1) έτος στη Γαλλία και Ισπανία, τρία (3) έτη στη Δανία και πέντε (5) έτη στην Ελλάδα.¹²² (Τέλος, το άρθρο 7 παρ. 2, δίνει το δικαίωμα στα κράτη να απαιτήσουν την συμμετοχή των μεταναστών σε διαδικασίες ενσωμάτωσης (μέτρα ενσωμάτωσης), σχετικά με τα οποία, η Ολλανδία, η Γερμανία και η Γαλλία, τα θεωρούν ως προϋπόθεση για να επιτρέψουν την είσοδο στο έδαφός τους. Ειδικότερα, η Γερμανία απαιτεί από τον/την σύζυγο να έχει βασικές γνώσεις της γερμανικής γλώσσας τηρουμένων κάποιων εξαιρέσεων για ορισμένες υπηκοότητες. Αξιοσημείωτη είναι και η διαδικασία ενσωμάτωσης για τα μέλη της οικογένειας που ακολουθούν οι Κάτω Χώρες, καθώς διεξάγεται καταρχήν στη χώρα καταγωγής και περιλαμβάνει εκτός της γνώσης της γλώσσας και γνώσεις της Ολλανδικής κοινωνίας, με εξαίρεση ορισμένες υπηκοότητες και μετανάστες με υψηλά επαγγελματικά προσόντα. Η Κύπρος και η Ελλάδα απαιτούν από τα μέλη της οικογένειας να συμμετάσχουν σε μαθήματα γλώσσας ή να περάσουν γλωσσικές εξετάσεις μετά την άδεια εισόδου. Η Λιθουανία προβλέπει αυτή την προϋπόθεση μόνο για όσους επιθυμούν μόνιμη διαμονή, ενώ η Γερμανία προβλέπει και δυνατότητα περικοπής των επιδομάτων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

Κρίνοντας τις προϋποθέσεις που αναφέραμε και λαμβάνοντας υπόψη ότι αυτές αποσκοπούν στην διευκόλυνση της ενσωμάτωσης των μελών της οικογένειας, διαπιστώνουμε ότι είναι αποδεκτές, στο βαθμό που η επανένωση της οικογένειας θα πρέπει να γίνεται με όρους που συμβαδίζουν με το επίπεδο ζωής της κοινωνίας υποδοχής και φυσικά πάντα υπό το πρίσμα της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας¹²³. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι πιο ευνοϊκό καθεστώς

¹²² εισηγητική έκθεση Επιτροπής com(1999)/638 σελ. 7

¹²³ COM(2008) 610, Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της Οδηγίας 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, κεφ. 4 ειδικές διατάξεις, 4.3. Απαιτήσεις για την άσκηση του δικαιώματος οικογενειακής επανένωσης

οικογενειακής επανένωσης απολαμβάνουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών οι οποίοι αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες σύμφωνα με το άρθρο 1 Α της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων, καθώς απαλλάσσονται από την ανάγκη απόδειξης επαρκών πόρων και στέγης, δεν υποβάλλονται σε περίοδο αναμονής και συχνά το δικαίωμά τους για οικογενειακή επανένωση επεκτείνεται πέραν της πυρηνικής οικογένειας.

Πέρα από τα παραπάνω η Οδηγία επίσης ορίζει ότι η «οικογενειακή επανένωση μπορεί να απορρίπτεται για δεόντως αιτιολογημένους λόγους»¹²⁴. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι η δημόσια τάξη και ασφάλεια θα πρέπει να διαφυλάσσονται και για το λόγο αυτό ο αιτών την οικογενειακή επανένωση δεν πρέπει να αποτελεί τέτοιου είδους απειλή, ούτε και να έχει καταδικαστεί για τη διάπραξη σοβαρού αδικήματος καθώς και να μην ανήκει σε οργάνωση που υποστηρίζει την τρομοκρατία ή να έχει εξτρεμιστικές αντιλήψεις.

Δεν περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας:

α) Μέλη οικογένειας πολιτών της Ένωσης

Η Οδηγία αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής της τα μέλη οικογένειας πολιτών της Ένωσης και εφαρμόζεται αποκλειστικά σε υπηκόους τρίτων χωρών, τόσο όσον αφορά τον συντηρούνταν, όσο και τα μέλη της οικογένειάς του. Κατά συνέπεια, η οικογενειακή επανένωση πολιτών της Ένωσης που διαμένουν στο κράτος μέλος του οποίου έχουν την ιθαγένεια δεν υπόκειται στις διατάξεις της εν λόγω Οδηγίας. Τα κράτη μέλη έχουν τη διακριτική ευχέρεια να θεσπίσουν κανόνες σχετικά με το δικαίωμα μελών οικογένειας υπηκόων τρίτης χώρας να επανενωθούν με πολίτες που έχουν την ιθαγένεια του εν λόγω κράτους μέλους¹²⁵.

Η κοινοτική νομοθεσία, στα πλαίσια του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών στις στο εσωτερικό της, αναγνωρίζει το δικαίωμά τους να συνοδεύονται

¹²⁴ Άρθρο 6 της Οδηγίας 2003/86/EK

¹²⁵ COM(2008) 610, Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της Οδηγίας 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, , κεφ. 3 γενικές διατάξεις, 3.2 Πεδίο εφαρμογής

από τα μέλη της οικογένειάς τους, ακόμη και αν αυτά είναι πολίτες τρίτης χώρας¹²⁶, όταν εγκαθίστανται σε κάποιο κράτος μέλος προκειμένου να ασκήσουν κάποιου είδους οικονομική δραστηριότητα είτε μισθωτή, είτε ανεξάρτητη.

Πέραν αυτών, το δικαίωμα για οικογενειακή επανένωση αναγνωρίζεται επίσης σε όσους πολίτες της Ένωσης διαθέτουν επαρκείς πόρους αλλά και κοινωνική ασφάλιση¹²⁷.

β) Αιτούντες άσυλο και προσωρινή ή επικουρική προστασία

Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας δεν περιλαμβάνει τους υπηκόους τρίτων χωρών που βρίσκονται σε προσωρινή ή επικουρική προστασία καθώς και τους αιτούντες άσυλο. Αυτό δε σημαίνει ωστόσο ότι τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να αρνηθούν το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης στους δικαιούχους προσωρινής ή επικουρικής προστασίας, καθώς η Οδηγία 2001/55/EK του Συμβουλίου επιτρέπει ρητά στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας να επανενωθούν με τα μέλη της οικογένειάς τους. Η Επιτροπή έχει άλλωστε δεσμευτεί να εξετάσει πιθανές τροπολογίες στην Οδηγία ώστε οι κοινοτικοί κανόνες για την οικογενειακή επανένωση να επεκταθούν και σε δικαιούχους επικουρικής προστασίας. Το κενό αυτό της Οδηγίας προς το παρόν, δίνει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να θεσπίσουν διαφορετικές εθνικές διατάξεις ως προς το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης των προσφύγων που δεν υπόκεινται στη Σύμβαση.

4.3. Η ενσωμάτωση της Οδηγίας στο δίκαιο των κρατών μελών της Ένωσης

Η Οδηγία εκδόθηκε στις 22 Σεπτεμβρίου 2003 και εφαρμόζεται από όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. με εξαίρεση την Ιρλανδία, Δανία και το Ηνωμένο Βασίλειο¹²⁸, που εκδήλωσαν όμως την επιθυμία τους να συμμετέχουν στην εφαρμογή του

¹²⁶ Οδηγία 2004/38/EK (άρθρα 16 και 17) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών.

¹²⁷ Οδηγία 2004/38/EK άρθρο 7

¹²⁸ τα κράτη αυτά απολαμβάνουν ειδικού καθεστώτος δυνάμει των σχετικών Πρωτοκόλλων που προσαρτώνται στην Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

Κανονισμού Δουβλίνο II¹²⁹ για την εξέταση αίτησης ασύλου, ο οποίος αναγνωρίζει την αρχή της ενότητας των οικογενειών.

Η μεταφορά της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί μέχρι την 3η Οκτωβρίου 2005, όπως όμως διαπίστωσε η Επιτροπή σε σχετική έκθεσή¹³⁰ τρία χρόνια αργότερα, «η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών στον τομέα της οικογενειακής επανένωσης παραμένει περιορισμένη».

Ειδικότερα, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η Οδηγία έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο όλων των δεσμευόμενων κρατών μελών, ωστόσο, σε κάποιες περιπτώσεις είτε δεν εφαρμόζεται σωστά είτε η μεταφορά των διατάξεων της στις εθνικές έννομες τάξεις είναι λανθασμένη ή. Τα περισσότερα λάθη και παραλείψεις εντοπίζονται στη διευκόλυνση χορήγησης θεωρήσεων, τη χορήγηση ατομικής άδειας διαμονής, το σεβασμό του πρωταρχικού συμφέροντος των τέκνων, το δικαίωμα έφεσης και τις ευνοϊκότερες διατάξεις οικογενειακής επανένωσης των προσφύγων.

Μετά την παρέλευση της προθεσμίας για την εναρμόνιση της Οδηγίας με τα εθνικά δίκαια των κρατών μελών, η Επιτροπή κίνησε διαδικασία παράβασης λόγω μη κοινοποίησης των μέτρων μεταφοράς, κατά δεκαεννέα (19) κρατών μελών. Αφού διατύπωσε αιτιολογημένες γνώμες προς δέκα (10) κράτη μέλη, έλαβε απόφαση κατά τεσσάρων κρατών μελών για παραπομπή τους στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, και τελικά, αφού απέσυρε τις τρεις, προσέφυγε κατά, ενός, του Λουξεμβούργου¹³¹, το οποίο ήταν το μόνο που εξακολουθούσε μέχρι τότε να βρίσκεται σε διαδικασία μεταφοράς¹³². Η έκθεση, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η Οδηγία αφήνει στα κράτη μέλη μεγάλη διακριτική ευχέρεια ως προς τον τρόπο μεταφοράς κάποιων διατάξεων, λόγω της προαιρετικής εφαρμογής τους, υποδηλώνοντας έτσι τον μετρίως υποχρεωτικό χαρακτήρα της. Παράλληλα, κάποια κράτη μέλη επιλέγοντας να ερμηνεύσουν διασταλτικά τις προς μεταφορά διατάξεις, τείνουν να μετριάζουν τις προδιαγραφές που θέτει η Οδηγία.

¹²⁹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς προσδιορισμού του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

¹³⁰ COM(2008) 610 τελικό, «Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης»

¹³¹ Υπόθεση C-57/07, απόφαση της 6.12.2007, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου

¹³² Σύμφωνα με τα στοιχεία της Έκθεσης της Επιτροπής COM(2008) 610, κεφάλαιο 2.1, Παρακολούθηση και κατάσταση της μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο

Η Επιτροπή προκειμένου να αμβλύνει την ανομοιομορφία ως προς τη μεταφορά των διατάξεων της Οδηγίας μεταξύ των κρατών μελών, σε πρόσφατη ανακοίνωσή της προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο¹³³, επεσήμανε ορισμένες προϋποθέσεις¹³⁴, όπως η δυνατή περίοδος αναμονής, η ελάχιστη ηλικία του συντηρούντος, η απαίτηση εισοδήματος των μεταναστών καθώς και αυτές που αφορούν στα πιθανά μέτρα ενσωμάτωσης. Επίσης προέβη σε ευρύτερη διαβούλευση υπό τη μορφή Πράσινης Βίβλου¹³⁵

το 2011 σχετικά με το μέλλον του καθεστώτος της οικογενειακής επανένωσης.

Στο σημείο αυτό σημειώνουμε, ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο άσκησε προσφυγή¹³⁶ για την ακύρωση ορισμένων διατάξεων οι οποίες, δίνουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να περιορίζουν σε μερικές περιπτώσεις το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης¹³⁷. Ειδικότερα, υποστήριξε ότι κάποιες διατάξεις δεν είναι συμβατές με το θεμελιώδες δικαίωμα σεβασμού της οικογενειακής ζωής και την αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης όπως ορίζονται στην ΕΣΔΑ¹³⁸.

Το Δικαστήριο εν προκειμένω αποφάνθηκε ότι οι διατάξεις της δεν παραβιάζουν τις αρχές της ΕΣΔΑ¹³⁹, ωστόσο τόνισε ότι κατά τη μεταφορά και εφαρμογή της Οδηγίας, τα κράτη μέλη δεσμεύονται να προστατεύουν τα θεμελιώδη δικαιώματα, μεταξύ άλλων αυτών που αφορούν την οικογενειακή ζωή και την αρχή του μείζονος συμφέροντος των ανηλίκων.

¹³³ COM (2014) 210 τελικό. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, για οδηγίες όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης

¹³⁴ Η Ανακοίνωση COM(2014)610 παρατίθεται στην παράγραφο 3.2.2.3 του κεφαλαίου 3

¹³⁵ Το 2011, η Επιτροπή εξέδωσε Πράσινο Βιβλίο σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης με σκοπό τη συγκέντρωση απόψεων για το πώς μπορούμε να αποκτήσουμε αποτελεσματικότερους κανόνες σε επίπεδο ΕΕ, και τη συλλογή πληροφοριών για την εφαρμογή της οδηγίας. Συγκεντρώθηκαν 120 απαντήσεις, συμπεριλαμβανομένων συνεισφορών από 24 κράτη μέλη (ΚΜ), διεθνείς οργανισμούς, κοινωνικούς εταίρους, ΜΚΟ και ιδιώτες. COM(2011) 735 τελικό.

¹³⁶ Υπόθεση ΔΕΚ C-540/03

¹³⁷ άρθρο 4 παρ. 1 τελευταία περίπτωση, άρθρο 4 παρ. 6 και άρθρο 8 της Οδηγίας.

¹³⁸ άρθρα 8 και 14

¹³⁹ ως προς το θεμελιώδες δικαίωμα του σεβασμού της οικογενειακής ζωής, τα μείζονα συμφέροντα των παιδιών ή την αρχή της μη διακριτικής μεταχείρισης λόγω ηλικίας.

Σημαντικό εμπόδιο στην ομοιογενή εφαρμογή της Οδηγίας, αποτελούν οι απαιτήσεις που θέτουν οι κυβερνήσεις προκειμένου να αποδεχτούν τα αιτήματα οικογενειακής επανένωσης των μεταναστών, απαιτήσεις οι οποίες πολλές φορές δεν εδράζονται σε ρεαλιστική βάση, αφού είναι υπερβολικές για τις δυνατότητες των τελευταίων. Ειδικότερα, αναφερόμαστε στην προϋπόθεση που θέτουν ορισμένα κράτη τα οποία απαιτούν οι πρόσφυγες να έχουν την ικανότητα να μπορούν να συντηρούν τις οικογένειές τους, ενώ κάποια άλλα απαιτούν να μη χρησιμοποιηθεί το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας της χώρας υποδοχής, προκειμένου να ασκηθεί το δικαίωμα επανένωσης. Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμο να επαναλάβουμε ότι η Οδηγία (άρθρο 7) αναγνωρίζει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να θέτουν ως προϋπόθεση την ύπαρξη σταθερών και τακτικών πόρων. Οι πολιτικές αυτές φαίνεται, ωστόσο, να ξεχνούν το γεγονός ότι η ενότητα της οικογένειας αποτελεί ανθρώπινο δικαίωμα και για το λόγο αυτό η φτώχεια των μεταναστών που εισέρχονται στα κράτη μέλη για λόγους οικογενειακής επανένωσης δεν θα έπρεπε να αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την άσκηση του δικαιώματος.

Θα πρέπει επίσης να επισημάνουμε τη γενικότερη αρνητική στάση και καχυποψία των αρμόδιων αρχών απέναντι στα αιτήματα για οικογενειακή επανένωση. Αυτό οφείλεται αν μέρει, στο ότι σε κάποιες περιπτώσεις οι αιτούντες παρείχαν εσφαλμένες πληροφορίες προκειμένου να εξασφαλίσουν την είσοδο των μελών τους. Ωστόσο, η γενικότερη πολιτική δεν θα πρέπει να επηρεάζεται από μεμονωμένα περιστατικά. Το γεγονός ότι κάποιες χώρες υιοθέτησαν την εξέταση DNA προκειμένου να εξακριβώσουν τα στοιχεία του παιδιού ή του γονέα δικαιούχου, εκτός του ότι δεν μπορεί να εφαρμοστεί στα υιοθετημένα παιδιά και σε κάποιες άλλες κατηγορίες συγγενικών προσώπων, μπορεί, όπως επεσήμανε και ο Ύπατος Αρμοστής του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, να έχει σοβαρές επιπτώσεις στο δικαίωμα προστασίας της ιδιωτικής ζωής¹⁴⁰. Μερικά κράτη αντιμετωπίζοντας με μεγαλύτερη φοβία την εισροή των μεταναστών και βλέποντας τους ως πιθανό κίνδυνο, θέσπισαν ακόμη πιο περιοριστικά μέτρα σε σημείο που μπορούν να χαρακτηριστούν μεροληπτικά. Για παράδειγμα η προϋπόθεση που θέτει η εθνική νομοθεσία της Δανίας ότι ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει να διαμένει στη χώρα για 28 έτη

¹⁴⁰ Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, ΟΔΗΓΙΑ 2003/86/ΕΚ Σχετικά με το Δικαίωμα Οικογενειακής Επανένωσης, Επιλεγμένα κείμενα αναφοράς, Αθήνα, Νοέμβριος 2008, Σημείωμα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες για την εξέταση DNA, ως μέσου απόδειξης των οικογενειακών δεσμών στο προσφυγικό πλαίσιο

προκειμένου να μπορεί να αιτηθεί άδεια διαμονής για τον αλλοδαπό σύντροφό του, αποτελεί διακριτική μεταχείριση. Κι αυτό γιατί για να συντρέχει αυτή η προϋπόθεση, θα πρέπει, πρακτικά, ο συντηρών, να ζει από τα παιδικά του χρόνια στην εν λόγω χώρα, προϋπόθεση που αναιρεί στην ουσία τη δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος επανένωσης σε πολλές περιπτώσεις

Στη χώρα μας, η εναρμόνιση με τις διατάξεις της Οδηγίας υλοποιήθηκε με την έκδοση του Π.Δ. 131/2006 «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης», όπως συμπληρώθηκε με το ΠΔ 167/2008, η εφαρμογή του οποίου από την Ελληνική διοίκηση κρίνεται ικανοποιητική, παρέχοντας στους έχοντες τις προϋποθέσει, αλλοδαπούς, τη δυνατότητα να ενωθούν σχετικά σύντομα με την οικογένειά τους, σύμφωνα δε με στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, οι οικογένειες που έκαναν χρήση των διατάξεων της Οδηγίας για να επανενωθούν ανήλθαν για το έτος 2012 στις 6.072¹⁴¹.

Τα 24 δεσμευόμενα από την Οδηγία κράτη μέλη όφειλαν να μεταφέρουν τις διατάξεις της, στην εθνική τους νομοθεσία έως την 3η Οκτωβρίου 2005. Εκτός του ότι κάποια κράτη ήταν εκπρόθεσμα ως προς αυτή τους την υποχρέωση, η εφαρμογή των διατάξεων μεταξύ των κρατών μελών, χαρακτηρίζεται από ανομοιογένεια, όπως θα διαπιστώσουμε στην ενότητα που ακολουθεί.

4.4. Η σημασία της επανένωσης για την ποιότητα ζωής των μεταναστών και η συμβολή της Οδηγίας

Τα τελευταία χρόνια η εισροή μεταναστών με σκοπό την οικογενειακή επανένωση αποτελεί την κύρια αιτία νόμιμης μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών.

Η οικογενειακή μετανάστευση επικρατεί σε όλα σχεδόν τα κράτη του ΟΟΣΑ¹⁴², καθώς και στα κράτη μέλη της ΕΕ, αρκετά από τα οποία αντιμετωπίζουν

¹⁴¹ Μάρκος Παπακωνσταντής European Migration Network (EMN) (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης), Ελλάδα, ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2012, Μάρτιος 2013, ΥΠΕΣ & Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και της Διασποράς (ΕΜΜΕΔΙΑ) Σελ. 32

¹⁴² Ιδιαίτερα στον Καναδά και στις ΗΠΑ.

με καχυποψία την μεγάλη αυτή είσοδο των μεταναστών και προκειμένου να τη διαχειριστούν αποτελεσματικά, σε ορισμένες περιπτώσεις, καταφεύγουν σε περιοριστικού τύπου αλλαγές ως προς την πολιτική που ακολουθούν. Ωστόσο, οι αλλαγές αυτές θα πρέπει να είναι σύμφωνες με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης όπως αυτό εκτίθεται στην Οδηγία¹⁴³.

Σύμφωνα και με τη θέση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η «οικογενειακή επανένωση αποτελεί απαραίτητο μέσο προκειμένου να καταστεί δυνατός ο οικογενειακός βίος»¹⁴⁴. Περαιτέρω, συμβάλλει στη δημιουργία, κοινωνικής και πολιτιστικής σταθερότητας και διευκολύνει στην ενσωμάτωση των μεταναστών στις χώρες υποδοχής και ταυτόχρονα, με τον τρόπο αυτό, προωθείται παράλληλα ο θεμελιώδης στόχος της ΕΕ για οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Όπως άλλωστε έχει υποστηρίξει ο Επίτροπος του Συμβουλίου της Ευρώπης για Δικαιώματα του Ανθρώπου Thomas Hammarberg *«ο χωρισμός των μελών της οικογένειας που συνδέονται με σχέση αλληλεξάρτησης προκαλεί αδικαιολόγητο πόνο»*¹⁴⁵.

Οι πρόσφυγες που αναγκάζονται να εγκαταλείψουν την οικογένεια τους προκειμένου να καταφύγουν σε κάποιο άλλο κράτος, κινδυνεύουν από την έντονη ψυχολογική πίεση που θα προκληθεί από τον παρατεταμένο χωρισμό από τα αγαπημένα τους πρόσωπα. Παράλληλα, το ανθρώπινο δικαίωμα να ζήσουν μια φυσιολογική οικογενειακή και κοινωνική ζωή φαντάζει εξαιρετικά δύσκολο να υλοποιηθεί. Την ίδια κατάσταση πιθανώς να αντιμετωπίσουν και τα υπόλοιπα μέλη της οικογένειας που εξακολουθούν να παραμένουν στη χώρα καταγωγής. Αποτελεί γεγονός, ότι πολλοί πρόσφυγες και μετανάστες ζουν απομονωμένοι, χωρίς κοινωνική ζωή, με αποτέλεσμα να αντιμετωπίζουν μεγάλες δυσκολίες ένταξης στη νέα τους χώρα. Από την άλλη πλευρά, τα υπόλοιπα μέλη, συνήθως σύζυγοι και τέκνα, που

¹⁴³ COM(2008) 610, Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της Οδηγίας 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, κεφ. 3 γενικές διατάξεις, κεφ.2 Ιστορικό και πολιτικό πλαίσιο.

¹⁴⁴ Οδηγία 2003/86/EK, εισαγωγή, παραγράφος 4.

¹⁴⁵ Η άποψη του Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Thomas Hammarberg, όπως δημοσιεύτηκε στο έγγραφο της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, σχετικά με την οδηγία 2003/86/EK για την οικογενειακή επανένωση, Αθήνα 2008, https://www.unhcr.gr/no_cache/prostasia/to-asylo-stin-eyropi/nomothesia-tis-ee.html?cid=681&did=676&sechash=aabf78e9

εγκαταλείπονται στη χώρα καταγωγής, ενδεχομένως να πασχίζουν για την επιβίωσή τους, στερούμενα ως επί των πλείστον της συζυγικής - πατρικής προστασίας.

Η Οδηγία που υιοθέτησε το Συμβούλιο αποσκοπεί στο να άρει κατά το δυνατό τις αρνητικές αυτές συνέπειες που επιφέρει ο αποχωρισμός κάποιου μέλους της οικογένειας και να διευκολύνει την ένταξη του πρόσφυγα στο κράτος μέλος υποδοχής του. Για το λόγο αυτό παροτρύνει τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν την Οδηγία ακόμη και όταν εισέρχονται μαζί όλα τα μέλη της οικογένειας.

Επιπροσθέτως, το Συμβούλιο, αναγνωρίζει ότι θα πρέπει να προβλεφθούν πιο ευνοϊκές προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματός οικογενειακής επανένωσης. Πράγματι, η κατάσταση των προσφύγων χρήζει ιδιαίτερης προσοχής, λόγω των αιτίων που τους υποχρέωσαν να εγκαταλείψουν τη χώρα τους και που τους εμποδίζουν να συνεχίσουν μια κανονική οικογενειακή ζωή στον τόπο καταγωγής τους.

Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με την άποψη του Επιτρόπου που προαναφέραμε, τα αποτελέσματα της Οδηγίας στη βάση που οι σχετικές πολιτικές των κρατών μελών ουσιαστικά διαφέρουν θεωρούνται αμφίβολα. Όπως άλλωστε έχει αναφερθεί και σε προηγούμενη ενότητα, η Οδηγία αφήνει μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη για τη μεταφορά κάποιων διατάξεων.

Καταρχήν, ο Επίτροπος, επισημαίνει ως αρνητικό στοιχείο της Οδηγίας ότι «μόνο οι σύζυγοι και οι ανύπανδροι ανήλικοι δικαιούνται να απολαμβάνουν δικαίωμα στην οικογενειακή συνένωση». Επιπροσθέτως, κατακρίνει το γεγονός ότι η άσκηση του δικαιώματος αφορά μόνο στους πρόσφυγες που πληρούν τις προϋποθέσεις εφαρμογής του ορισμού της Σύμβασης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967 για το Καθεστώς των Προσφύγων, ενώ αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής της, τους δικαιούχους επικουρικής προστασίας ή άλλους μετανάστες.

Ιδιαίτερα καυστικός παρουσιάζεται απέναντι στις κυβερνήσεις που επιλέγουν τη συσταλτική ερμηνεία της Οδηγίας όσον αφορά τις υποχρεώσεις τους, ενισχύοντας περισσότερο την πεποίθηση ότι οι οικείες πολιτικές των κρατών μελών στην πράξη διαφέρουν. Ειδικότερα, σχετικά με την έννοια της οικογένειας, πολλά από τα κράτη μέλη επέλεξαν να υιοθετήσουν το στενό ορισμό της, που περιλαμβάνει μόνο τους γονείς και τους άμεσους απογόνους τους. Με τον τρόπο αυτό φέρονται να αγνοούν το

γεγονός ότι πυρήνας της οικογένειας εξαρτάται επιπροσθέτως από τις παραδόσεις και τις τρέχουσες συνθήκες.

Αλλωστε, και η εκτελεστική επιτροπή της Έπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες (HCR) τάσσεται υπέρ μιας πραγματικής και ευέλικτης προσέγγισης, σχετικά με την έννοια της οικογένειας και των μελών της, η οποία λαμβάνει υπόψη τα στοιχεία φυσικής, οικονομικής και ψυχολογικής εξάρτησης του πυρήνα, ο οποίος ωστόσο αποτελείται μόνο από τους γονείς και τα τέκνα¹⁴⁶.

Ο Επίτροπος για να στηρίξει την άποψη του, χρησιμοποίησε ως ζωντανό παράδειγμα, τις περιοχές που μαστίζονται από τον πόλεμο και τον ιό HIV, όπου αποτελεί συχνό φαινόμενο άλλα μέλη της οικογένειας, να φροντίζουν τα παιδιά. Επίσης, τα ηλικιωμένα άτομα, αλλά και άλλα μέλη του ευρύτερου οικογενειακού περιβάλλοντος στις περιοχές αυτές, συνήθως βρίσκονται σε σχέση εξάρτησης από την ενεργό γενιά. Επομένως, η σχετική πολιτική που ακολουθείται, για να παράγει θετικά αποτελέσματα στη βάση μιας ανθρωπιστικής προσέγγισης θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα εξατομικευμένα στοιχεία πάνω στην πραγματική μορφολογία της οικογένειας.

Παρά τις παραπάνω αντιρρήσεις που ορθά έθεσε ο Επίτροπος, η θέσπιση της Οδηγίας 2003/86/EK αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προς την ενθάρρυνση και υλοποίηση της οικογενειακής επανένωσης των μεταναστών τρίτων χωρών. Σίγουρα πολλά έχουν ακόμη να γίνουν ως προς την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών μεταξύ τους, ωστόσο το πρώτο βήμα για τη διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης έγινε, χτίζοντας τα θεμέλια για την ευημερία, προστασία και συναισθηματική ισορροπία των μεταναστών στην οποία αποσκοπεί.

Στη συνέχεια, προκειμένου να έχουμε μια εικόνα της κατάστασης σε σχέση με την χρήση της επανένωσης ως αιτία απόκτησης άδειας διαμονής στο έδαφος της Ένωσης, παραθέτουμε στον παρακάτω πίνακα¹⁴⁷, το σύνολο αδειών διαμονής που εκδίδονται σε υπηκόους τρίτων χωρών που επανενώνεται με πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της ΕΕ σε σύγκριση με τον συνολικό αριθμό αδειών διαμονής που εκδίδονται σε υπηκόους τρίτων χωρών.

¹⁴⁶ COM/99/0638 τελικό - CNS 99/0258, Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση Αιτιολογική Έκθεση, το διεθνές νομικό πλαίσιο.

¹⁴⁷ Πηγή : Πράσινο βιβλίο του 2011 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης , COM(2011)735 τελικό , σελ. 11

	Πρώτες άδειες διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που επανεκδίδονται με πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της ΕΕ			Σύνολο αδειών διαμονής που εκδίδονται σε υπηκόους τρίτων χωρών που επανεκδίδονται με πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της ΕΕ, για κάθε λόγο			Ποσοστό αδειών διαμονής που εκδίδονται σε υπηκόους τρίτων χωρών που επανεκδίδονται με πρόσωπο που δεν είναι πολίτης της ΕΕ επί συνόλου πρώτων αδειών διαμονής που εκδίδονται σε υπηκόους τρίτων χωρών		
ΧΩΡΑ/ΕΤΟΣ	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Βέλγιο	7.333	8.596	9.997	46.201	58.939	67.653	15,9	14,6	14,8
Βουλγαρία	1.480	1.482	1.725	3.933	4.385	4.051	37,6	33,8	42,6
Τσεχική Δημοκρατία	9.712	8.281	13.398	61.350	27.539	34.653	15,8	30,1	38,7
Δανία	:	1.410	1.490	31.655	30.255	28.576	:	4,7	5,2
Γερμανία	29.215	29.761	28.200	114.289	121.954	117.202	25,6	24,4	24,1
Εσθονία	:	:	:	3.884	3.777	2.647	:	:	:
Ιρλανδία	456	568	300	28.926	25.509	22.235	1,6	2,2	1,3
Ελλάδα	18.684	19.570	13.398	40.411	45.148	33.623	46,2	43,3	39,8
Ισπανία	103.640	82.521	89.905	399.827	290.813	257.918	25,9	28,4	34,9
Γαλλία	32.333	29.607	29.400	188.723	193.500	194.973	17,1	15,3	15,1
Ιταλία	60.134	70.904	160.200	550.226	506.833	589.988	10,9	14,0	27,2
Κύπρος	1	1	741	25.156	25.638	19.139	0,0	0,0	3,9
Λετονία	1.498	414	413	7.706	2.304	2.329	19,4	18,0	17,7
Λιθουανία	641	764	691	5.298	2.659	1.861	12,1	28,7	37,1
Λουξεμβούργο	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ουγγαρία	5.337	1.144	1.349	37.486	14.289	14.601	14,2	8,0	9,2
Μάλτα	172	61	30	4.989	3.682	2.763	3,4	1,7	1,1
Κάτω Χώρες	:	:	:	62.589	56.489	54.478	:	:	:
Αυστρία	7.891	7.651	7.838	21.783	28.035	30.596	36,2	27,3	25,6
Πολωνία	8.805	8.549	598	40.907	33.427	101.574	21,5	25,6	0,6
Πορτογαλία	17.087	11.036	11.967	63.715	46.324	37.010	26,8	23,8	32,3
Ρουμανία	1.216	1.261	910	19.354	15.380	10.218	6,3	8,2	8,9
Σλοβενία	0	2.110	2.231	29.215	15.759	7.537	0,0	13,4	29,6
Σλοβακία	619	640	697	8.025	5.336	4.373	7,7	12,0	15,9
Φινλανδία	4.915	4.304	4.302	21.873	18.034	19.210	22,5	23,9	22,4
Σουηδία	35.050	36.325	25.358	84.144	91.337	74.931	41,7	39,8	33,8
Ηνωμένο Βασίλειο	106.538	96.341	103.187	633.170	671.324	732.208	16,8	14,4	14,1
ΕΕ ανωτέρω²¹	452.757	423.301	508.325	2.534.835	2.338.669	2.466.347	17,9	18,1	20,6

4.5. Κατάχρηση του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης

Η κατάχρηση των κοινοτικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, αποτελούσε πάντα σημαντικό προβληματισμό που απασχολούσε την ΕΕ και ειδικότερα το Δικαστήριο αντιμετώπισε τέτοιου είδους ερωτήματα ακόμη και πριν την εφαρμογή της Οδηγίας 2004/38/EK με την οποία κωδικοποιήθηκε το πλούσιο κοινοτικό κεκτημένο στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων.¹⁴⁸

Έτσι και στο δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης, το οποίο εξειδικεύει το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας σε επίπεδο οικογένειας, σημειώνεται σημαντικός αριθμός περιστατικών καταχρήσεως, εκμετάλλευσης δηλαδή και χρήσης του δικαιώματος αλλά για σκοπό άλλον από αυτόν που θέλει η Οδηγία, μέσω της χρησιμοποίησης ψευδών στοιχείων και απάτης. Με τον τρόπο αυτό μπορεί να επανενωθούν οικογένειες που δεν υφίστανται ενώ ο πραγματικός σκοπός αυτών που κάνουν χρήση του δικαιώματος είναι η νομιμοποίηση μεταναστών που βρίσκονται στη χώρα παρανόμως, ή η είσοδος στη χώρα προσώπων που δεν τη δικαιούνται. Οι απάτες αυτές διενεργούνται είτε με τη μορφή εικονικών γάμων, είτε με ψευδείς δηλώσεις πατρότητας, δημιουργώντας μεγάλα και σύνθετα προβλήματα στα κράτη μέλη της ΕΕ, ειδικά στις χώρες που δέχονται μεγάλο αριθμό λαθρομεταναστών. Επιπροσθέτως, άτομα που εισέρχονται παράνομα στην ΕΕ, νομιμοποιούνται με την τέλεση του εικονικού γάμου και απολαμβάνουν όλα τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την άσκηση του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης. Παράλληλα, εξαιτίας αυτού, παρέχεται βήμα στους επικριτές του επιτεύγματος της ΕΕ για την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, καθώς επιφορτίζονται περαιτέρω με το επιχείρημα της κατάχρησης του δικαιώματος και των συνεπειών της¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Τατιάνα Παπαδοπούλου Νομικός Σύμβουλος Β' ΥΠΕΞ/ΕΝΥΕΚ, «το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας του πολίτη της ΕΕ και των μελών της οικογένειάς του και το αντίπαλο δέος της μετανάστευσης από τρίτες χώρες (Οκτώβριος 2009)», Σκέψεις και προβληματισμοί με βάση την εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΚ και τα πρόσφατα Συμπεράσματα του Συμβουλίου ΔΕΥ, της 21.9.09» Ιστοσελίδα «Ευρωπαϊκή πρόκληση» <http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=3406&lang=1&catpid=1>

¹⁴⁹ Δημοσίευμα της 10/07/2013 της δημοσιογράφου Μαρίνας Κουρμπελά όπως αναρτήθηκε στον ιστότοπο www.kesoiaa.gr/στοπ-στους-εικονικούς-γάμους

Για την αποφυγή των εικονικών γάμων χρησιμοποιείται ως μέσο η πρακτική της συνέντευξης, μόνο στις περιπτώσεις όμως οικογενειακής επανένωσης με υπηκόους τρίτων χωρών. Σύμφωνα άλλωστε και με τις απόψεις του Συνηγόρου του Πολίτη¹⁵⁰ τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιούν τη διαδικασία αυτή, καθώς τους παρέχεται¹⁵¹ και το δικαίωμα να διερευνήσουν εάν υφίσταται πράγματι ο δεσμός γάμου με κοινοτικό υπήκοο. Το Ψήφισμα του Συμβουλίου της 4ης Δεκεμβρίου 1997 «σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να θεσπιστούν όσον αφορά στην καταπολέμηση των εικονικών γάμων»¹⁵² αναγνωρίζει το δικαίωμα των εθνικών αρχών των κρατών μελών να διερευνούν και να απαιτούν να αποδειχθεί ότι ο ενδιαφερόμενος, πολίτης τρίτης χώρας, έχει συνάψει πραγματικό γάμο με πολίτη κράτους μέλους της Ε.Ε. Όπως αναφέρεται στο εν λόγω ψήφισμα, εικονικός γάμος θεωρείται ο «γάμος υπηκόου κράτους μέλους ή υπηκόου τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει νομίμως σε ένα κράτος μέλος, με υπήκοο τρίτης χώρας με μοναδικό σκοπό να καταστρατηγηθούν οι κανόνες που διέπουν την είσοδο και τη διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών και να αποκτήσει ο υπήκοος τρίτης χώρας άδεια παραμονής ή διαμονής σε κράτος μέλος». Επιπροσθέτως το Ψήφισμα, εξειδικεύει τα μέτρα τα οποία οφείλουν να λαμβάνουν οι εθνικές αρχές προκειμένου να διαπιστώσουν την ενδεχόμενη εικονικότητα του γάμου. Ειδικότερα, τα στοιχεία τα οποία θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη οι εθνικές αρχές είναι:

- η απουσία διατήρησης της συμβίωσης,
- η μη κατάλληλη συμβολή στην αντιμετώπιση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το γάμο,
- αν οι σύζυγοι δεν συναντήθηκαν ποτέ πριν από το γάμο,
- αν οι σύζυγοι δεν μπορούν να απαντήσουν ορθά ως προς τα αντίστοιχα στοιχεία της ταυτότητάς τους (όνομα, διεύθυνση, υπηκοότητα, εργασία) και ως προς άλλες σημαντικές πληροφορίες προσωπικού χαρακτήρα που τους αφορούν,

¹⁵⁰ http://www.synigoros.gr/resources/synopsi_diamesolavisis_29_1.pdf

¹⁵¹ Το δικαίωμα να διερευνήσουν εάν στο πρόσωπο του αιτούντος υφίστανται τυχόν λόγοι δημόσιας τάξης, δημόσιας υγείας ή δημόσιας ασφάλειας, συνεπεία των οποίων να μπορούν να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις της οδηγίας 2004/38/EK

¹⁵² Επίσημη εφημερίδα ΕΕ, αριθμ. C 382/16.12.1997

- αν οι σύζυγοι δεν μιλούν μια κοινή γλώσσα που να είναι αντιληπτή και από τους δύο κ.α.

Εάν έπειτα από την λήψη των παραπάνω πληροφοριών προκύψει πιθανότητα εικονικού γάμου, οι εθνικές αρχές δεν χορηγούν άδεια παραμονής ή διαμονής στον υπήκοο της τρίτης χώρας , αλλά περιμένουν να εξακριβωθεί από τις αρμόδιες αρχές και βάσει του εθνικού δικαίου ότι πράγματι ο γάμος δεν είναι εικονικός καθώς και ότι πληρούνται οι υπόλοιπες σχετικές προϋποθέσεις με την είσοδο και διαμονή. Για την εξακρίβωση αυτή δύναται να κληθούν σε συνέντευξη και οι δύο σύζυγοι ξεχωριστά.

Στην περίπτωση που οι αρμόδιες αρχές διαπιστώσουν ότι σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο, ο γάμος είναι εικονικός τότε αν έχει χορηγηθεί άδεια παραμονής ή διαμονής στον υπήκοο τρίτης χώρας λόγω του γάμου του, τότε αυτή κατά κανόνα, αφαιρείται, ανακαλείται ή δεν ανανεώνεται¹⁵³.

Οι εθνικές αρχές κάθε κράτους μέλους επομένως, δικαιούνται να θεσπίζουν διαδικασία βάσει της οποίας να μπορούν να εξακριβώσουν την τυχόν εικονικότητα γάμου πολίτη της Ε. Ε. με πολίτη τρίτης χώρας και να απορρίπτουν τυχόν αίτημα για άδεια διαμονής, εφόσον διαπιστώσουν ότι πρόκειται περί εικονικού γάμου.

Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι πέρα από τα μέτρα που λαμβάνουν οι εκάστοτε εθνικές αρχές, μέχρι σήμερα δεν έχει υπάρξει διακρατική συνεργασία για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Ωστόσο μέσα στα σχέδια της Ε.Ε. είναι να εκδώσει ένα εγχειρίδιο για τους εικονικούς γάμους, το οποίο θα διανέμεται στα προξενεία και σε άλλες αρμόδιες υπηρεσίες των κρατών μελών που είναι υπεύθυνες για τον έλεγχο της νομιμότητας της εγκατάστασης ενός μετανάστη στα εδάφη τους. Το εγχειρίδιο στην τελική του μορφή αναμένεται εντός του 2014 . Σκοπός του είναι να καταστείλει και να ανακόψει τις προσπάθειες τέτοιου είδους που διευκολύνουν τη λαθρομετανάστευση.

Το έναυσμα για την έκδοση του εγχειριδίου αυτού δόθηκε από κάποια κράτη μέλη του Ευρωπαϊκού Βορρά, τα οποία δέχονται μεγάλο αριθμό οικονομικών μεταναστών τόσο από άλλα κράτη μέλη όσο και από τρίτες χώρες και τα οποία διαπιστώνουν σημαντική επιβάρυνση των κοινωνικοασφαλιστικών τους συστημάτων.

¹⁵³ Ψήφισμα του Συμβουλίου της 4ης Δεκεμβρίου 1997 «σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να θεσπιστούν όσον αφορά στην καταπολέμηση των εικονικών γάμων», Επίσημη εφημερίδα αριθμ. C 382/16.12.1997)

Τα κράτη αυτά επικαλούμενα τις καταχρήσεις των δικαιωμάτων της ελεύθερης κυκλοφορίας, όπως συντελείται με την τέλεση εικονικών γάμων, πρότειναν την αναθεώρηση της σχετικής ευρωπαϊκής νομοθεσίας καθώς και την επιβολή πρόσθετων περιορισμών. Έτσι όμως, κινδυνεύουν να θιγούν τα δικαιώματα των υπηκόων των κρατών μελών για ελεύθερη κυκλοφορία, εγκατάσταση, απασχόληση κλπ.

Είναι επομένως πολύ σημαντικό να αντιμετωπιστούν τέτοιου είδους φαινόμενα κατάχρησης όχι μόνο για να αντιμετωπιστεί η λαθρομετανάστευση ως φαινόμενο, αλλά και για να συνεχίσουν να υφίστανται τα δικαιώματα αυτά, ανεπηρέαστα από πρόσθετους περιορισμούς¹⁵⁴.

4.6. Η αντιμετώπιση της εφαρμογής της Οδηγίας από το Δικαστήριο: οι υποθέσεις C-87/12 και C-578/08

Σε ότι αφορά τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης σχετικά με το εν λόγω δικαίωμα, αυτή κινείται στην κατεύθυνση του περιορισμού των αποκλίσεων στην εφαρμογή της Οδηγίας μεταξύ των κρατών και της δημιουργίας μιας όσο το δυνατό ομοιόμορφης αντιμετώπισης του ζητήματος.

Στη συνέχεια, παραθέτουμε δύο υποθέσεις και τις σχετικές αποφάσεις του Δικαστηρίου.

4.6.1. Υπόθεση C-87/12, Ymeraga και Ymeraga-Tafarshiku

Απόφαση του Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 8ης Μαΐου 2013. Kreshnik Ymeraga και λοιποί κατά Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration. Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως: Cour administrative - Λουξεμβούργο. Ιθαγένεια

¹⁵⁴ Κουρμπελά Μαρίνα, Δημοσιογράφος / ιστότοπος www.kesoiaa.gr/στοπ-στους-εικονικούς-γάμους/ 10/07/2013 (Πηγή από την καθημερινή ηλεκτρονική εφημερίδα «Ελεύθερη Ζώνη» (www.elzoni.gr))

της Ένωσης - Άρθρο 20 ΣΛΕΕ - Δικαίωμα διαμονής των, υπηκόων τρίτης χώρας, μελών της οικογένειας πολίτη της Ένωσης ο οποίος δεν έχει ασκήσει το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας - Θεμελιώδη δικαιώματα.

Επιγραμματικά, η υπόθεση αφορά το αίτημα του Kreshnik Ymeraga, υπήκοο Κοσσοβού, για επανένωση με την οικογένειά του (δύο ακόμη αδέρφια και γονείς).

Ο Kreshnik Ymeraga αφίχθη στο Λουξεμβούργο το 1999 ως προστατευόμενος νομίμως διαμένοντος συγγενή του και η διαμονή του νομιμοποιήθηκε το 2001. Την περίοδο 2006-2008, μετέβη στη χώρα και η υπόλοιπη οικογένεια, γονείς και δύο αδέρφια, οι οποίοι αιτήθηκαν παροχής διεθνούς προστασίας, κατά τον νόμο περί δικαιώματος ασύλου και συμπληρωματικών μορφών προστασίας. Μετά την απόρριψη του αιτήματος από τις τοπικές αρχές, αξιοποίησαν το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση και αιτήθηκαν εκ νέου τη νομιμοποίηση της παραμονής τους, η οποία επίσης δεν έγινε αποδεκτή, με το σκεπτικό ότι παρά το γεγονός ότι ο αιτών την επανένωση συνεισέφερε οικονομικά στην οικογένειά του όσο αυτοί διέμεναν στο Κόσσοβο, δεν έγινε αποδεκτό ότι τους συντηρούσε αποκλειστικά. Επισημαίνουμε ότι το αίτημα για επανένωση έγινε αφότου ο Kreshnik Ymeraga απέκτησε την Λουξεμβουργιανή ιθαγένεια.

Τα ερωτήματα που τίθενται στη συγκεκριμένη περίπτωση, αφορούν τόσο τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 20 ΣΛΕΕ, αν δηλ. το συγκεκριμένο άρθρο έχει την έννοια της απαγόρευσης σε κράτος μέλος να μην επιτρέπει σε υπηκόους τρίτης χώρας τη διαμονή στην επικράτειά του, μολονότι οι υπήκοοι αυτοί επιθυμούν να διαμείνουν με μέλος της οικογένειάς τους το οποίο είναι πολίτης της Ένωσης που κατοικεί στο κράτος μέλος αυτό, του οποίου έχει την ιθαγένεια, και δεν έχει ασκήσει ποτέ το δικαίωμά της ελεύθερης κυκλοφορίας ως πολίτης της Ένωσης, όσο και το αν υφίσταται δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Ειδικότερα, το Δικαστήριο έλαβε, σε σχέση με το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση, υπόψη, προγενέστερη απόφαση (C-256/11, Dereci) σύμφωνα με την οποία, το γεγονός ότι η επανένωση της οικογένειας είναι επιθυμητή, αυτό δεν επιβάλλει την μετακίνηση των λοιπών μελών εντός των ορίων της Ένωσης για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, αφού ο πολίτης της Ένωσης, σε περίπτωση που αυτό δεν θα επιτραπεί δεν είναι υποχρεωμένος να εγκαταλείψει το έδαφος της Ένωσης.

Επίσης, κατά το σκεπτικό του Δικαστηρίου, η μη επανένωση της οικογένειας εντός των ορίων της Ένωσης, δεν αποτελεί στέρηση «πραγματικής χρήσεως, κατά το ουσιώδες μέρος τους, των δικαιωμάτων που παρέχονται βάσει της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης».

Τέλος, το δικαστήριο έκρινε ότι η οδηγία 2003/86 για την οικογενειακή επανένωση δεν έχει εφαρμογή στη συγκεκριμένη περίπτωση, διότι ο αιτών, κατά το χρόνο της αίτησης, είχε ήδη πάρει την υπηκοότητα κράτους μέλους της Ένωσης. Το σκεπτικό της απόφασης, βασίστηκε στην ξεκάθαρη διατύπωση του άρθρου 1, σύμφωνα με το οποίο, «ο σκοπός της παρούσας Οδηγίας είναι να καθορίσει τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να ασκούν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών.»

4.6.2. Υπόθεση C-578/08, Chakroun

Απόφαση του Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 4ης Μαρτίου 2010. Rhimou Chakroun κατά Minister van Buitenlandse Zaken. Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως: Raad van State - Κάτω Χώρες. Δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης - Οδηγία 2003/86/EK- Έννοια της "προσφυγής στο σύστημα κοινωνικής αρωγής" - Έννοια της "οικογενειακής επανένωσης" - Δημιουργία οικογένειας.

Η Υπόθεση **C-578/08** έχει αντικείμενο την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει των άρθρων 68 ΕΚ και 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Raad van State (Κάτω Χώρες) με απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2008, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 29 Δεκεμβρίου 2008, στο πλαίσιο της δίκης. Rhimou Chakroun κατά Minister van Buitenlandse Zaken,

Το ιστορικό της απόφασης έχει ως εξής: ο κ. Chakroun γεννήθηκε στο Μαρόκο και διαμένει μόνιμα και νόμιμα στις Κάτω Χώρες από το 1970 υπό το καθεστώς κανονικής αδείας διαμονής αορίστου χρόνου και από τις 12/7/2005 λαμβάνει επίδομα ανεργίας, το οποίο δύναται να χορηγηθεί έως και τις 12/7/2010. Στις 10/3/06, η επί τριάντα τέσσερα έτη σύζυγός του Rhimou Chakroun η οποία διέμενε στο Μαρόκο, αιτείται αδείας προσωρινής διαμονής στις Κάτω Χώρες

προκειμένου να συμβιώσει με το σύζυγό της, η οποία απορρίπτεται από τη διοίκηση με την αιτιολογία ότι το εισόδημα από το επίδομα ανεργίας είναι μικρότερο από το όριο που έθετε η συγκεκριμένη χώρα ως όριο για τη χορήγηση της σχετικής άδειας. Η R. Chakroun, άσκησε διοικητική προσφυγή κατά της απορριπτικής απόφασης ή οποία επίσης απορρίφθηκε και εν συνεχεία απευθύνθηκε στο Περιφερειακό Δικαστήριο της Χάγης (Rechtbank's-Gravenhage), το οποίο και απέρριψε ως αβάσιμη την παραπάνω προσφυγή. Τέλος, κατά της απόφασης του Περιφερειακού δικαστηρίου η R. Chakroun προσέφυγε στο Συμβούλιο Επικρατείας της Ολλανδίας (Raad van State), το οποίο και υπέβαλε τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

1. «Έχει η φράση “προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής” στο άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ’, της [Οδηγίας] την έννοια ότι παρέχει σε κράτος μέλος την ευχέρεια να προβαίνει σε ρύθμιση για την οικογενειακή επανένωση έχουσα ως συνέπεια ότι δεν επιτρέπεται η οικογενειακή επανένωση στον συντηρούντα που έχει προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για να μπορεί να καλύπτει τα γενικώς αναγκαία έξοδα διαβίωσης του ιδίου και των μελών της οικογένειάς του, ο οποίος όμως, παρά ταύτα, λαμβανομένου υπόψη του ύψους των πόρων του, θα μπορεί να ζητήσει ειδική αρωγή για να αντιμετωπίσει ιδιαίτερα, επί ατομικής βάσεως καθοριζόμενα και αναγκαία, έξοδα διαβίωσης, καθώς και εξαρτώμενες από το εισόδημα επιστροφές φόρων από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως ή ενισχυτικά του εισοδήματος μέτρα στο πλαίσιο της περί ελαχίστου εισοδήματος πολιτικής [minimabeleid] δήμων ή κοινοτήτων;»

Διερωτάται το Συμβούλιο της Επικρατείας αν κατά την εφαρμογή του άρθρου 7 της Οδηγίας από τα κράτη μέλη, αυτά θα πρέπει κατά τον καθορισμό του ύψους των απαραίτητων για την αξιοπρεπή διαβίωση εισοδημάτων, να λαμβάνουν υπόψη τα κοινωνικά βοηθήματα που δίνονται υπό μορφή ειδικής αρωγής από υπηρεσίες σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με το παραπάνω άρθρο, τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να απαιτήσουν από τον αιτούντα την επανένωση να αποδείξει ότι δεν στηρίζεται στο σύστημα κοινωνικής αρωγής της εκάστοτε χώρας για τη συντήρησή του. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει να γίνει σαφής ορισμός της έννοιας «σύστημα κοινωνικής αρωγής» και να διευκρινισθεί εάν οι φοροαπαλλαγές και διάφορες διευκολύνσεις που παρέχει η τοπική αυτοδιοίκηση σε πολίτες με χαμηλά εισοδήματα, εμπίπτουν στην παραπάνω έννοια.

Η R. Chakroun, στην κύρια δίκη, υποστήριξε ότι το προκαθορισμένο απαιτούμενο εισόδημα για την έκδοση άδειας παραμονής, είναι υψηλό και ιδιαίτερα στις περιπτώσεις των νέων ανθρώπων σχεδόν ανέφικτο να επιτευχθεί, ενώ επικαλέσθηκε και σχετική έκθεση που συνέταξε το Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Επιστημονικό κέντρο έρευνας και τεκμηρίωσης) του ολλανδικού Υπουργείου Δικαιοσύνης για τις επιπτώσεις του προαπαιτούμενου για την άδεια διαμονής εισοδήματος, στην οποία διαπιστώνεται ότι η Ολλανδική νομοθεσία, στην περίπτωση αυτή, είναι αντίθετη με τον επιδιωκόμενο από την Οδηγία σκοπό.

Στην αντίπερα όχθη, η Ολλανδική κυβέρνηση, υπερασπίζεται τη στάση της στον καθορισμό του εισοδηματικού κριτηρίου, θεωρώντας ότι ο πολίτης τρίτης χώρας που επιθυμεί την επανένωση, θα πρέπει να έχει αρκετά εισοδήματα, ώστε να μην χρειάζεται να προσφεύγει στις υπηρεσίες ειδικής κοινωνικής αρωγής για την ενίσχυσή του.

2. «Έχει η [οδηγία], ιδίως δε το άρθρο 2, στοιχείο δ', την έννοια ότι η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει την εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως η οποία, όσον αφορά τη σχετική με τους πόρους προϋπόθεση του άρθρου 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ', διακρίνει ανάλογα με το αν οι οικογενειακοί δεσμοί έχουν δημιουργηθεί πριν ή μετά την είσοδο του διαμένοντος στο κράτος μέλος;»

Τόσο η προσφεύγουσα, όσο και η Επιτροπή, έχουν την ίδια άποψη σχετικά με την ενιαία αντιμετώπιση των περιπτώσεων σε ότι αφορά το χρόνο τέλεσης του γάμου, αν δηλαδή αυτός έγινε πριν ή μετά την είσοδο στο χώρο της Ένωσης. Το νομικό καθεστώς της Ολλανδίας, προβλέπει διαφορετική αντιμετώπιση (υψηλότερο όριο διαβίωσης) στην περίπτωση που ο γάμος έγινε μετά την εγκατάσταση στη χώρα, από τις περιπτώσεις που η οικογένεια προϋπήρχε αυτής. Σκοπός, κατά την Ολλανδική πολιτεία, της διάκρισης αυτής, είναι να λαμβάνεται υπόψη η σταθερότητα των οικογενειακών δεσμών κατά την αξιολόγηση της αίτησης, σύμφωνα με το άρθρο 17 της Οδηγίας. Θέση της Ολλανδικής κυβέρνησης είναι ότι ανεξαρτήτως εάν πληρούνται οι εισοδηματικές ή άλλες προϋποθέσεις της Οδηγίας για την επανένωση, αυτή διασφαλίζεται απόλυτα στις περιπτώσεις που εμπίπτουν στην εφαρμογή του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ.

Επίσης, θέση και των δύο, είναι ότι σύμφωνα με το άρθρο 17 της Οδηγίας, θα πρέπει να εξατομικεύονται τα αιτήματα, ώστε να λαμβάνονται υπόψη δεδομένα ουσιαστικής σημασίας, όπως η μεγάλη διάρκεια του γάμου.

Η θέση του Δικαστηρίου στα συγκεκριμένα ζητήματα, είναι, κατ' αρχήν σε ότι αφορά τη μη προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής για την συντήρηση της οικογένειας, ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ', της Οδηγίας, θα πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά. Θα πρέπει ο συντηρών την οικογένεια να αποδεικνύει ότι έχει τακτικά και επαρκή εισοδήματα, αλλά στην περίπτωση που το ύψος των εισοδημάτων αυτών του επιτρέπει να επωφελείται από το σύστημα κοινωνικής αρωγής, αυτό δεν θα δίνει τη δυνατότητα στο κράτος μέλος να θεσπίζει ρύθμιση, έχουσα ως συνέπεια την μη παροχή της δυνατότητας επανένωσης («Η φράση «προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής» που περιλαμβάνεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ', της Οδηγίας 2003/86/EK του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, έχει την έννοια ότι απαγορεύει σε κράτος μέλος να θεσπίζει ρύθμιση περί οικογενειακής επανένωσης έχουσα ως συνέπεια την μη παροχή της δυνατότητας αυτής σε συντηρούντα...»). Είναι απαραίτητο, το περιθώριο εκτιμήσεως που παρέχεται στα κράτη μέλη να μη χρησιμοποιείται με τρόπο που να αντιβαίνει προς τον σκοπό της Οδηγίας, τη διευκόλυνση δηλαδή της οικογενειακής επανένωσης.

Σε ότι αφορά το ζήτημα της διάκρισης μεταξύ των γάμων που τελέσθηκαν πριν και μετά την είσοδο στο χώρο της Ένωσης, το Δικαστήριο ερμηνεύει το άρθρο 2 (αρχή και στοιχείο δ') της Οδηγίας ως βούληση του νομοθέτη να αποφύγει κάθε διάκριση ως προς το χρόνο δημιουργίας της οικογένειας, αλλά ως είσοδος και διαμονή των μελών της οικογένειας στη χώρα υποδοχής, με σκοπό την προστασία της οικογενειακής ενότητας («Η Οδηγία 2003/86, ιδίως δε το άρθρο 2, αρχή και στοιχείο δ', έχει την έννοια ότι η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει την εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως η οποία, όσον αφορά τη σχετική με τους πόρους προϋπόθεση του άρθρου 7, παράγραφος 1, αρχή και στοιχείο γ', της Οδηγίας 2003/86, διακρίνει ανάλογα με το αν οι οικογενειακοί δεσμοί έχουν δημιουργηθεί πριν ή μετά την είσοδο του συντηρούντος στο κράτος μέλος υποδοχής»). Ως συνέπεια αυτού, τα κράτη μέλη, θα πρέπει να ερμηνεύουν την Οδηγία με τρόπο που να υπερασπίζεται το δικαίωμα στην επανένωση των οικογενειών και σε καμία περίπτωση δεν τους παρέχεται περιθώριο

εκτιμήσεως το οποίο τους επιτρέπει να θεσπίσουν διάκριση με βάση το χρόνο δημιουργίας της οικογένειας.

Ολοκληρώνοντας την παρουσίαση της Οδηγίας, διαπιστώνουμε ότι παρόλο που τα κράτη μέλη της Ένωσης, ως ανεξάρτητες οντότητες αναγνώριζαν σε επίπεδο διεθνούς δικαίου το παραπάνω δικαίωμα, οι οποιεσδήποτε ενέργειες προς την εφαρμογή πολιτικών οικογενειακής επανένωσης έγιναν σχετικά αργά, όταν είχαν εμφανιστεί πολλά σχετικά προβλήματα που έπρεπε να επιλυθούν. Η έκδοση της Οδηγίας, έλυσε σε μεγάλο βαθμό τα προβλήματα αυτά, εξακολουθεί όμως να αφήνει μεγάλα περιθώρια στα κράτη να την εφαρμόσουν με ελαστικότητα, με αποτέλεσμα να εμφανίζεται ένα κατακερματισμένο τοπίο με μεγάλες διαφορές ως προς τις προϋποθέσεις που ισχύουν μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης.

Για να είναι ουσιαστική η συνεισφορά της Οδηγίας στην βελτίωση της οικογενειακής ζωής των μεταναστών, θα πρέπει να συντονιστεί καλύτερα η προσπάθεια για την κοινή αντιμετώπιση του ζητήματος, προς την κατεύθυνση τόσο της αποφυγής εκμετάλλευσης του δικαιώματος επανένωσης μέσω εικονικών γάμων ή εικονικών οικογενειών, όσο και της παροχής των ευκαιριών που δικαιούνται οι πραγματικές οικογένειες, μέσα από την ελαστικοποίηση ορισμένων κριτηρίων, όπως αυτό του εισοδήματος του αιτούντος την επανένωση.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο «εξευρωπαϊσμός» της μεταναστευτικής πολιτικής των κρατών μελών, είναι μονόδρομος, από τη στιγμή που το πρόβλημα της μετανάστευσης δεν αποτελεί πρόβλημα εθνικού ενδιαφέροντος αλλά λαμβάνει μια υπερεθνική – ευρωπαϊκή διάσταση. Όπως διαπιστώθηκε στην παρούσα ανάλυση, η εξέλιξη της δράσης της Ε.Ε. δείχνει ότι πράγματι μέσα στο χρόνο η Ένωση κινείται όλο και περισσότερο προς την κατεύθυνση αυτή με αποτέλεσμα την εξαγγελία της εγκαθίδρυσης μια κοινής μεταναστευτικής πολιτικής στα τέλη του 2009.

Η διαχρονική εξέλιξη του πρωτογενούς και δευτερογενούς δικαίου της ΕΕ στο ζήτημα της μετανάστευσης γενικά, αλλά και ειδικότερα στις πολιτικές ένταξης των μεταναστών, ακολουθεί τις κοινωνικές εξελίξεις στον ευρωπαϊκό χώρο και συμβαδίζει με τη σταδιακή αλλαγή προσανατολισμού της Ένωσης στο πέρασμα των χρόνων. Ο οικονομικός καθαρά χαρακτήρας κατά τα πρώτα χρόνια της δημιουργίας της, δεν ευνοούσε παρεμβάσεις κοινωνικού χαρακτήρα. Ωστόσο, στην πορεία, η μεταστροφή της προς την κατεύθυνση και της πολιτικής ενοποίησης, αποτέλεσε την αναγκαία συνθήκη για την αντιμετώπιση των κοινωνικών ζητημάτων που συνδέονται με τη μετανάστευση. Αυτό είχε συνακόλουθα ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση πολιτικών για την ομοιόμορφη αντιμετώπιση από τα κράτη μέλη των διαφόρων κοινωνικοοικονομικών πτυχών και προεκτάσεων του μεταναστευτικού ζητήματος.

Μελετώντας τη Συνθήκη της Λισαβόνας και αξιολογώντας τη ρυθμιστική της συμβολή στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου, γίνεται εμφανής η περιεκτική της προσέγγιση, η οποία περιλαμβάνει το σύνολο του μεταναστευτικού ζητήματος. Αποσκοπεί στην μεγιστοποίηση των ωφελημάτων της νόμιμης μετανάστευσης και περιέχει ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και διαμονής και της εμπορίας ανθρώπων. Αναδεικνύει την ένταξη των μεταναστών σε βασικό εργαλείο οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής ειρήνης και δείχνει την πρόθεση της για τη θέσπιση μίας κοινής πολιτικής ένταξης. Η κοινή μεταναστευτική πολιτική και πολιτική ασύλου βασίζεται στο σεβασμό των

θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των μεταναστών, στη Σύμβαση της Γενεύης και την οφειλόμενη πρόσβαση σε διαδικασίες ασύλου¹⁵⁵.

Η ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση προσφέρει ένα επαρκές ρυθμιστικό πλαίσιο του ζητήματος των μεταναστών και τις προκλήσεις και ευκαιρίες που αυτό συνεπάγεται, ωστόσο η διακριτική ευχέρεια που παρέχεται στα κράτη μέλη, κατά την ενσωμάτωση των σχετικών ρυθμίσεων στις εθνικές έννομες τάξεις, οδηγεί σε πολλές περιπτώσεις σε συσταλτική ερμηνεία των σχετικών διατάξεων και ατολμία κατά την ενσωμάτωσή τους. Περαιτέρω καθίσταται προφανές ότι απαιτείται μια στενότερη συνεργασία με τρίτες χώρες, η οποία απαιτείται να ενσωματωθεί πλήρως στις εξωτερικές πολιτικές της Ένωσης ώστε να καταστεί αποτελεσματική.

Η πολιτική ένταξης των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής, είναι μια ιδιαίτερα πολύπλοκη διαδικασία, με εγγενείς δυσκολίες και ιδιαιτερότητες ως προς το σχεδιασμό και την υλοποίησή της, καθοριστικής όμως σημασίας για τον προσδιορισμό του επιπέδου ποιότητας ζωής των μεταναστών, την προοπτική μόνιμης διαμονής τους και τη δημιουργική προσφορά τους στην οικονομία και την κοινωνία που τους φιλοξενεί και η οποία παράλληλα επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την κοινωνική συνοχή.

Η προσπάθεια της Ένωσης να ανταποκριθεί στο αίτημα για ένταξη των μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, δεν έχει μέχρι σήμερα κατορθώσει να οδηγήσει στη διαμόρφωση ενιαίας αντιμετώπισης του ζητήματος εκ μέρους όλων των κρατών μελών, παρά την ύπαρξη κοινού νομικού πλαισίου. Παρά τη δημιουργία ενός κεντρικού συστήματος αξόνων στον πυλώνα της μεταναστευτικής πολιτικής, ο διαφορετικός χρόνος και τρόπος εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών με το ευρωπαϊκό δίκαιο, επιτρέπει στα κράτη μέλη να διαφοροποιούνται σε σημαντικό βαθμό, προσαρμόζοντας την πολιτική τους περισσότερο στα ιδιαίτερα εθνικά τους συμφέροντα, τις υπάρχουσες υποδομές και τις πιέσεις που δέχονται από τις μεταναστευτικές ροές.

¹⁵⁵ Ιστότοπος first steps to DE, IT, GR anonymous learning for immigrants, Μια περιεκτική Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, Πολιτικό πλαίσιο εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης, MEMO /07/188, Βρυξέλλες 14/5/2007

<http://www.firststeps-project.eu/web/content.asp?lng=gr&parent=POLICY§ion=Comprehensive>

Παρόλα αυτά, είναι πολύ ενθαρρυντικό ότι στα πλαίσια της προσπάθειας διαμόρφωσης μίας κοινής πολιτικής ένταξης, τα κράτη μέλη της Ένωσης προτρέπονται να ανταλλάσσουν και να διαχέουν την εμπειρία τους κυρίως μέσω της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών στο ζήτημα αυτό. Επίσης ενθαρρυντικό, είναι το γεγονός ότι προβλέπεται η δημιουργία ενός κοινού συστήματος αξιολόγησης των αποτελεσμάτων, ώστε να είναι εφικτή η αξιοποίησή τους, με την ενεργοποίηση και συμμετοχή κοινωνικών φορέων, συνδικαλιστικών οργανώσεων και εκπροσώπων των μεταναστών.

Εν κατακλείδι, οι εθνικές πολιτικές στο μείζον ζήτημα της μετανάστευσης, κρίνονται μη ικανοποιητικές, αδύναμες να θωρακίσουν τα δικαιώματα των μεταναστών, αλλά κυρίως δεν διαπνέονται από μακροπρόθεσμο σχεδιασμό και ορθή υλοποίηση. Ως εκ τούτου η Ένωση θα πρέπει να εντείνει τις προσπάθειες της προς την κατεύθυνση της **αυστηρής υιοθέτησης και εφαρμογής μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής** που να καλύπτει όλες τις πτυχές (οικονομικές, κοινωνικές, πολιτισμικές, πολιτικές) του ζητήματος, χωρίς μεγάλες αποκλίσεις εκ μέρους των κρατών μελών, ώστε να διαμορφωθεί ένα ενιαίο και σταθερό περιβάλλον για τους μετανάστες με ομοιόμορφες συνθήκες γι αυτούς, στο χώρο της ΕΕ. Βασικοί άξονες μίας κοινής πολιτικής, σε ότι αφορά την ένταξη, θα πρέπει να είναι η **διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών**, η συνεχής εκπαίδευσή τους, η αδιάλειπτη επαγγελματική τους κατάρτιση μέσα από προγράμματα δια βίου μάθησης και κατάρτισης ώστε να μπορέσουν να προσφέρουν στην ανάπτυξη των χωρών που διαμένουν αλλά και της Ένωσης ως συνόλου, καθώς και δράσεις ομαλής ενσωμάτωσής τους στον κοινωνικό ιστό. **Η χρηματοδότηση** των σχετικών προγραμμάτων τόσο από την Ένωση όσο και από τους εθνικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών, προκειμένου να καταστούν αποτελεσματικές κρίνεται αναγκαία.

Σε ότι αφορά την Οδηγία 2003/86/EK, το γεγονός ότι ο σεβασμός στον οικογενειακό βίο εκφράστηκε ήδη από το 1950, με την υπογραφή της ΕΣΔΑ, υποδηλώνει τη σοβαρότητα με την οποία αντιμετωπίζεται από τη διεθνή κοινότητα το ζήτημα αυτό. Η έκδοση της Οδηγίας, αποδεικνύει τη σημασία που αποδίδεται στο θεσμό της οικογένειας και εκ μέρους της Ένωσης, στα πλαίσια της γενικότερης τοποθέτησής της απέναντι στους μετανάστες και στα ανθρώπινα δικαιώματα.

Η Οδηγία, ήρθε να καλύψει σε σημαντικό βαθμό το κενό ρύθμισης του προβλήματος της επανένωσης των οικογενειών των μεταναστών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο, εξακολουθεί να αφήνει μεγάλα περιθώρια ευελιξίας στις εθνικές κυβερνήσεις να την εφαρμόσουν με ελαστικότητα, με αποτέλεσμα σε ορισμένες περιπτώσεις να θεσπίζονται ιδιαίτερα αυστηρές προϋποθέσεις για τον αιτούντα την επανένωση. Απόρροια της δυνατότητας των κρατών μελών να μπορούν να ορίζουν κάποιες από τις προϋποθέσεις της επανένωσης, είναι αφενός η υπέρμετρη αυστηροποίηση αυτών, σε σημείο που να καθιστούν δύσκολη την οικογενειακή επανένωση και αφετέρου η δημιουργία ενός κατακερματισμένου τοπίου με ουσιαστικές διαφορές από χώρα σε χώρα, ανάλογα με τις εκάστοτε επιδιώξεις των εθνικών κυβερνήσεων, σε συνδυασμό και με τις εισροές μεταναστών που το κάθε κράτος μέλος δέχεται.

Η εφαρμογή της Οδηγίας **οφείλει να γίνεται** με γνώμονα την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών και την καταπολέμηση κάθε είδους διακρίσεων, γι αυτό και έχει ιδιαίτερη σημασία ο ρόλος που διαδραματίζουν οι δημόσιες αρχές κάθε χώρας σε ότι αφορά την ορθή εφαρμογή των διατάξεών της. Τα κράτη μέλη, επωμίζονται το μεγαλύτερο μέρος της ενταξιακής διαδικασίας και οφείλουν να ενεργούν κατά τρόπο τέτοιο ώστε να επιτυγχάνεται ισότιμη αντιμετώπιση των μεταναστών, απαλλαγμένη από στερεότυπα και διακρίσεις που συντηρούν τον κοινωνικοοικονομικό αποκλεισμό και αποτελούν τροχοπέδη στην ομαλή κοινωνική τους ένταξη και στη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.

Προκειμένου να καταστεί ουσιαστική η συνεισφορά της Οδηγίας στην βελτίωση της οικογενειακής ζωής των μεταναστών και στην αποτελεσματική κοινωνική τους ενσωμάτωση, **κρίνεται απαραίτητος** ο συντονισμός και η εντατικοποίηση της προσπάθειας για ενιαία, εκ μέρους των κρατών μελών, αντιμετώπιση του μείζονος ζητήματος της οικογενειακής επανένωσης. **Στόχος, θα πρέπει να είναι** ο αποτελεσματικός έλεγχος και η δημιουργία δικλείδων ασφαλείας για την αποφυγή καταχρηστικής εκμετάλλευσης του δικαιώματος επανένωσης μέσω εικονικών γάμων ή πλασματικών οικογενειών και παράλληλα η παροχή ισότιμων ευκαιριών στους πραγματικά δικαιούχους.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η Ε.Ε. βρίσκεται μπροστά στην πιο κρίσιμη ίσως καμπή στην ιστορία της, όπου τα οικονομικά δεδομένα και οι κοινωνικοί συσχετισμοί αλλάζουν ραγδαία.

Με δεδομένη την οικονομική ύφεση και την τάση της ανεργίας να είναι ανοδική σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη, κανείς δεν μπορεί με ασφάλεια να προβλέψει πώς θα επηρεαστεί η Ευρωπαϊκή πολιτική απέναντι στους μετανάστες. Η ύπαρξη μεταναστών, σημαίνει διαθέσιμα φτηνά εργατικά χέρια που σε καιρούς ανάπτυξης είναι απαραίτητα, ωστόσο σε υφεσιακές περιόδους, όπως η παρούσα, οδηγεί σε κλιμάκωση της ανεργίας.

Για τις ασθενέστερες οικονομικά τάξεις η αναζήτηση εργασίας από τους μετανάστες, αποτελεί μία εν δυνάμει απειλή για τις διαθέσιμες θέσεις εργασίας και ενδυναμώνει τα ξеноφοβικά τους συναισθήματα. Είναι ανησυχητικό το γεγονός ότι η αύξηση του αριθμού των μεταναστών τα τελευταία χρόνια, πυροδότησε αύξηση των κρουσμάτων ξеноφόβου βίας εις βάρος τους και εντυπωσιακή άνοδο του εκλογικού ποσοστού πολιτικών σχηματισμών με βασικό ιδεολογικό προσανατολισμό την αποστροφή στην έλευση, παρουσία και ενσωμάτωση των μεταναστών.

Είναι προφανές ότι **η Ένωση δεν μπορεί να εντάξει στις κοινωνίες της απεριόριστο αριθμό μεταναστών**, γι αυτό και προϋπόθεση για μια επιτυχημένη πολιτική ένταξης, είναι η προηγούμενη διασφάλιση ότι έχει **υπολογίσει τις ανάγκες της σε εργατικά χέρια** και επιδιώκει με **περιφρούρηση των συνόρων** αλλά και με συνεργασία με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών, να ελέγξει τις παράνομες μεταναστευτικές ροές.

Η κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών που ήδη διαμένουν στην Ένωση, σε σύγκριση με εκείνη των υπηκόων των κρατών μελών, συνολικά δείχνει ότι **θα μπορούσαν να γίνουν περισσότερα** για να βελτιωθεί συνολικά η θέση τους στην κοινωνία και για να γίνονται πλήρως σεβαστά τα θεμελιώδη δικαιώματά τους

Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ **πρέπει να διασφαλίσει** ότι εφαρμόζονται αποτελεσματικά μέτρα για την προώθηση της ένταξης, με τη συμμετοχή τόσο των μεταναστών όσο

και των κοινωνιών στις οποίες αυτοί ζουν¹⁵⁶. Η πρόσβαση στην εκπαίδευση, στις κοινωνικές υπηρεσίες και στις υπηρεσίες υγείας, οι συνθήκες εργασίας και οι αμοιβές, η επαγγελματική κατάρτιση και η κοινωνική ασφάλιση όπως προβλέπεται από την εφαρμογή της οδηγίας 2011/98/EU 157 είναι σημαντικές εξελίξεις προς την κατεύθυνση της ουσιαστικής ένταξης των μεταναστών.

Είναι τελικά αρκετά ώριμη η Ε.Ε. αλλά και οι ευρωπαίοι πολίτες ώστε να επωμιστούν την, πιθανότατα προσωρινή, επιβάρυνση των δεικτών της ανεργίας και των κοινωνικών υπηρεσιών, από την παρουσία μεταναστών και την ένταξή τους στις τοπικές κοινωνίες? Είναι η προσήλωση στην υπεράσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου αλλά και τα μακροπρόθεσμα οικονομικά οφέλη που συνεπάγεται η ύπαρξη νέου εργατικού δυναμικού σε μια Ευρώπη που γηράσκει, αρκετά πειστικά επιχειρήματα ώστε να υιοθετήσει η Ένωση, μια πολιτική ένταξης προς την κατεύθυνση της δημιουργικής συμβίωσης με τους μετανάστες ?

Η Ένωση, με τις πολιτικές της αλλά και οι πολίτες της, με την καθημερινή συμπεριφορά τους απέναντι στους μετανάστες της, καλούνται να δώσουν, άμεσα, απαντήσεις που θα καθορίσουν τη μορφή και την βιωσιμότητα της κοινής τους προσπάθειας για μια Ευρώπη των λαών.

¹⁵⁶ Η τρέχουσα στρατηγική της ΕΕ για το θέμα αυτό περιλαμβάνεται στην ευρωπαϊκή ατζέντα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, βλ. COM (2011) 455 τελικό και τα επακόλουθα 3135α συμπεράσματα του Συμβουλίου ΔΕΥ της 13ης και 14ης Δεκεμβρίου 2011. Βλέπε επίσης τη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών για την ατζέντα (CIVEX-V-024).

¹⁵⁷ Οδηγία 2011/98/EU του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με την ενιαία διαδικασία υποβολής αίτησης για τη χορήγηση ενιαίας άδειας για τους υπηκόους τρίτων χωρών να διαμένουν και εργάζονται στην επικράτεια ενός κράτους μέλους και σχετικά με το κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΑ - ΑΡΘΡΑ

1. Αφουξενίδης, Α., Σαρρής Ν., Τσακιρίδη Ό., Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ) , Ένταξη των μεταναστών: αντιλήψεις, πολιτικές, πρακτικές, Αθήνα, 2012
2. Γεωργαράκης, Ν., Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών , Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα, Αθήνα, 2009
3. Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών,
www.ekke.gr/open_books/EntaxiMetanaston.pdf
4. Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής, Έγγραφο του για την Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, όπως έχει αναρτηθεί στον ιστότοπο <http://www.antigone.gr/files/gr/library/selected-publications-on-migration-and-asylum/eu/metanasteysht.pdf>
5. Ιωακειμίδης Π.Κ., «Θα Επιβιώσει η Ευρωπαϊκή Ένωση», Παπαζήσης, Αθήνα (2007)
6. Ιωακειμίδης Π.Κ., «Η Συνθήκη της Νίκαιας και το Μέλλον της Ευρώπης», ΕΚΕΜ – Θεμέλιο, Αθήνα (2001)
7. Ιωακειμίδης, Π.Κ., «Η Συνθήκη της Λισσαβώνας: Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση», Αθήνα, Εκδόσεις Θεμέλιο, (2008)
8. Καβουνίδης, Τ., Έρευνα για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών, Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε. (Π.Α.Ε.Π.), 2003
9. Κανελλόπουλος, Π.Ι., «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Συνθήκη της Λισσαβώνας», 5η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη(2010)
10. Κασιμάτη, Κ., Η ένταξη των Αλβανών μεταναστών στην Ελληνική κοινωνία στο βιβλίο: Μπαγκαβός Χ., Παπαδοπούλου Δ., «Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία», Gutenberg, Αθήνα, 2006
11. Κουκιάδης, Ι., Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών, Ινστιτούτο εργασίας ΓΣΕΕ. Επιμέλεια: Α.Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν. Αθήνα 2005.
12. Κουρμπελά, Μ., Στοπ στους εικονικούς γάμους, www.kesoiaa.gr ,10/07/2013 (αναδημοσίευση από «Ελεύθερη Ζώνη» www.elzoni.gr)

13. Κούρταλης, Σ., Πρόγραμμα της Στοκχόλμης Ο νέος Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην Ε.Ε, ΕΚΕΜ, 14-12-2009
14. Κωττούλας, Ι., Απλά μαθήματα μεταναστευτικής πολιτικής – Αναχρονιστικό το επιχείρημα της πολυπολυτισμοκότητας, www.ForeignAffairs.gr 11-5-2012
15. Νικολακοπούλου – Στεφάνου, Η., «Ελληνικές και Ευρωπαϊκές προτεραιότητες πολιτικής για το έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης, Μετανάστευση στην Ελλάδα , εμπειρίες – πολιτικές – προοπτικές», Τόμος 1ος, Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ, ΑΘΗΝΑ 2008
16. Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Ινστιτούτο Στατιστικής Τεκμηρίωσης Ανάλυσης και Έρευνας, «Η μετανάστευση και ο διεθνής ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

<http://www.aueb.gr/statistical-institute/european-citizens/Immigration.pdf>
17. Παπαγιάννης Δονάτος, «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 2007
18. Παπαδοπούλου, Δ., Μορφές κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών. Το παράδειγμα της Περιφέρειας Αττικής, στο βιβλίο: Μπαγκαβός Χ., Παπαδοπούλου Δ., «Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία», Gutenberg, Αθήνα 2006
19. Παπαδοπούλου Τατιάνα, Νομικός Σύμβουλος Β΄ ΥΠΕΞ/ΕΝΥΕΚ, «το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας του πολίτη της ΕΕ και των μελών της οικογένειάς του και το αντίπαλο δέος της μετανάστευσης από τρίτες χώρες (Οκτώβριος 2009) , Σκέψεις και προβληματισμοί με βάση την εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΚ και τα πρόσφατα Συμπεράσματα του Συμβουλίου ΔΕΥ, της 21.9.09», Ιστοσελίδα «Ευρωπαϊκή πρόκληση»
<http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=3406&lang=1&catid=1>
20. Παπακωνσταντής Μάρκος European Migration Network (EMN) (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης), Ελλάδα, ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2012, Μάρτιος 2013, ΥΠΕΣ & Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και της Διασποράς (ΕΜΜΕΔΙΑ)
21. Πετράκου, Η., Η κατασκευή της μετανάστευσης στην ελληνική κοινωνία, στο βιβλίο: Μαρβάκης Αθ., Παρσανόγλου Δ., Παύλου Μ., «Μετανάστες στην Ελλάδα», 7η έκδοση, Εκδόσεις ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΓΡΑΜΜΑΤΑ, Αθήνα 2009
22. Σαρρής, Ν., Θεσμικό Πλαίσιο της Μετανάστευσης σε Εθνικό και Ευρωπαϊκό Επίπεδο, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), (2008)
23. Στεφάνου, Α.Κ. – Καταπόδης Ν.Γ., (Εισαγωγή - Επιμέλεια), «Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες Μετά την Αναθεώρηση της Λισσαβώνας», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή (2008)
24. Συνήγορος του Πολίτη,
http://www.synigoros.gr/resources/synopsi_diamesolavisis_29_1.pdf

25. Τριανταφύλλου, Α., Ελληνική μεταναστευτική πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Αθήνα, 2005
26. Baldwin – Edwards, M., Η ένταξη των μεταναστών στην Αθήνα, δείκτες ανάπτυξης και στατιστικές μέθοδοι μέτρησης, Έκθεση, Παρατηρητήριο Μετανάστευσης στη Μεσόγειο (UEHR), Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2005
27. Vermeulen, H., «Models and modes of immigrant integration », The Netherlands Institute in Athens, Athens, 2004
28. WOLF, Ehe und FAMILIE IN europa, EUR 2005
29. άρθρο του καθηγητή Δονάτου Παπαγιάννη «Η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων: ανάμεσα στο Λουξεμ-βούργο και το Στρασβούργο, με παράδειγμα τη συνένωση των οικογενειών» στο περιοδικό: "Δικαιώματα του Ανθρώπου" (ΔτΑ) 2008, τεύχος 39
- 30.

ΕΓΓΡΑΦΑ

1. COM/99/0638, Τελικό, Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση, Αιτιολογική Έκθεση, 01-12-1999
2. COM(2002)225, Τελικό, Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την "Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης,
3. COM (2005) 123, τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος-πλαισίου για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών κατά την περίοδο 2007-2013, Βρυξέλλες, 06-04-2005
4. COM(2005)389, Τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών. Κοινό Πρόγραμμα για την Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Βρυξέλλες, 01-09-2005
5. COM (2008)359, Τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, για τη θέσπιση κοινών αρχών όσον αφορά την ευελιξία με ασφάλεια: Περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας μέσω της ευελιξίας με ασφάλεια, Βρυξέλλες, 17-6-2008

6. COM(2008) 610, Τελικό, Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή της Οδηγίας 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, Βρυξέλλες, 17.6.2008
7. COM(2011)455 Τελικό ή (SEC(2011)957) Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών. Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών, Βρυξέλλες, 20-7-2011
8. COM (2014)210, Τελικό, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, για οδηγίες όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, Βρυξέλλες, 03-4-2014
9. COM(2001) 672 , Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, για μια κοινή πολιτική για την παράνομη μετανάστευση
10. COM(2005) 184, Τελικό. Το πρόγραμμα της Χάγης
11. COM(2004) 508, Η πρώτη έκθεση της Επιτροπής για τη μετανάστευση και την ένταξη στην Ευρώπη
12. COM(2011)735, Τελικό, Πράσινο βιβλίο του 2011 σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης
13. ΔΕΚ, Υπόθεση C-57/07, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, Απόφαση με αντικείμενο Παράβαση κράτους μέλους - Οδηγία 2003/86/EK - Δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης - Παράλειψη μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη εντός της ταχθείσας προθεσμίας της 6-12-2007
14. ΔΕΚ, Υπόθεση C -540/03, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της ΕΕ, Απόφαση με αντικείμενο «Προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 230ΕΚ» της 27-6-2006
15. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, 17 Φεβρουαρίου 1986, Επίσημη εφημερίδα της Ένωσης: ΕΕ L 169 της 29-6-1987
16. Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2010/C 83/01
17. Επίτροπος του Συμβουλίου της Ευρώπης για Δικαιώματα του Ανθρώπου, Άποψη του Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για Δικαιώματα του Ανθρώπου, όπως δημοσιεύθηκε στις 4.8.2008 στην ιστοσελίδα www.commissioner.coe.int
18. Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, Ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2012-Ελλάδα, Μάρτιος 2013
19. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα Προεδρίας, Τάμπερε 15 & 16 Οκτωβρίου 1999 SN164/2/99

20. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμπεράσματα Προεδρίας, Λάακεν 14 & 15 Δεκεμβρίου 2001, SN 300/1/01
21. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το πρόγραμμα της Χάγης: 10 προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, 4-5 Νοεμβρίου 2004, Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης: C 53/01, 03-3-2005
22. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης: Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες Δεκέμβριος 2009, Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης: C 115/01, 4-5-2010
23. Council Document 14615/04 με το οποίο καθορίζονται οι δέκα κοινές βασικές αρχές ένταξης των μεταναστών,,
24. Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής, Έγγραφο για την Οδηγία 2003/86/EK του Συμβουλίου, <http://www.antigone.gr>, Αθήνα
25. Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 της 15ης Οκτωβρίου 1968, ΕΕ L 257, 19.10.1968
26. Κανονισμός (ΕΚ) 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων
27. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς προσδιορισμού του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας
28. Οδηγία 2003/86/EK της 22ας Σεπτεμβρίου 2003 Σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης,
29. Οδηγία 2003/109 / ΕΚ του Συμβουλίου της 25/11/03 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες
30. Οδηγία 2004/81/EK του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές
31. Οδηγία 2002/90/EK του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2002 για τον ορισμό της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής
32. Οδηγία 2004/38/EK (άρθρα 16 και 17) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών

της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών.

33. Οδηγία 2011/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Απριλίου 2011, για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, την προστασία των θυμάτων της καθώς και για την αντικατάσταση της απόφασης-πλαίσιο 2002/629/ΔΕΥ του Συμβουλίου
34. ΟΗΕ, Σύμβαση για το καθεστώς των προσφύγων , Γενεύη, 1951
35. Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρώπη, Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επικροτεί την ουσιαστική πρόοδο που επιτεύχθηκε στις διαπραγματεύσεις για την έγκριση των δύο οδηγιών του Συμβουλίου για το δικαίωμα και τις διαδικασίες ασύλου, Διαβιβαστικό προς τις Αντιπροσωπείες, 5381/04, Βρυξέλλες ,05-2-2011
36. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ψήφισμα του Συμβουλίου της 4ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να θεσπιστούν όσον αφορά στην καταπολέμηση των εικονικών γάμων, Επίσημη εφημερίδα αριθμ. C 382/16.12.1997
37. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμπεράσματα προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης 21-22 Ιουνίου 2002, 13463/02, Βρυξέλλες, 24-10-2002
38. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ανακοινωθέν τύπου με αριθμό 14615/04 της 2618 Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Βρυξέλλες, 19 Νοεμβρίου 2004
39. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σημείωμα της προεδρίας προς το Συμβούλιο με θέμα: «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο», Έγγραφο 13440/08, Βρυξέλλες, 24 Σεπτεμβρίου 2008
40. C/05/296, Ανακοινωθέν τύπου του Συμβουλίου ΔΕΥ τις 1-2/12/2005 για ένα κοινό πλαίσιο αρχών, με σαφείς στόχους και μέσα αξιολόγησης στις μελλοντικές πρωτοβουλίες της Ένωσης
41. C 382/16.12.1997, Επίσημη εφημερίδα ΕΕ, Ψήφισμα του Συμβουλίου της 4ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τα «μέτρα που πρέπει να θεσπιστούν όσον αφορά στην καταπολέμηση των εικονικών γάμων»
42. Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης: ΕΕ C191 της 29-7-1992
43. Συνθήκη του Άμστερνταμ, Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης: ΕΕ C340 της 10-11-1997
44. Συνθήκη για τη θέσπιση του Συντάγματος για την Ευρώπη , 29-10-2004
45. Συνθήκη της Λισσαβόνας, Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης: ΕΕ C306 της 17-12-2007

46. Συνθήκη της Νίκαιας, Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης: ΕΕ C80 της 10-3-2001
47. Συνθήκη της Ρώμης, 25 Μαρτίου 1957
48. Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, «Οδηγία 2003/86/ΕΚ Σχετικά με το Δικαίωμα Οικογενειακής Επανένωσης, Επιλεγμένα κείμενα αναφοράς », Αθήνα, Νοέμβριος 2008
49. Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Σημείωμα για την εξέταση DNA, ως μέσου απόδειξης των οικογενειακών δεσμών στο προσφυγικό πλαίσιο, Αθήνα, Νοέμβριος 2008
50. ΥΠΕΣ, Στρατηγική ένταξης μεταναστών , Αθήνα, 23-4-2013
51. Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών (ΕΚΕΜ) /« Το Πρόγραμμα της Χάγης και ο τομέας της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ)», 16-3-2006,
http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=211:to-programma-tis-xagis-kai-o-tomeas-tis-dikaiousynis-kai-ton-esoterikon-ypotheseon-dey&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68
52. Η άποψη του Επιτρόπου του Συμβουλίου της Ευρώπης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Thomas Hammarberg, όπως δημοσιεύτηκε στο έγγραφο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, σχετικά με την οδηγία 2003/86/ΕΚ για την οικογενειακή επανένωση, Αθήνα 2008 ,
https://www.unhcr.gr/no_cache/prostasia/to-asylo-stin-eyropi/nomothesia-tis-ee.html?cid=681&did=676&sechash=aabf78e9
53. UNHCR, Σημείωμα για την ένταξη των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, www.unhcr.gr, Μάιος 2007
54. Ανακοίνωση της Επιτροπής με την οποία εγκρίνει Σχέδιο Δράσης κατά του ρατσισμού, IP/98/275 Βρυξέλλες, 25 Μαρτίου 1998
55. Εγχειρίδιο για την ένταξη για υπευθύνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες /2004/
http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_1212_914889181.pdf
56. Εγχειρίδιο για την ένταξη για υπευθύνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες /2007 / έκδοση 2η /
http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_1214_398125316.pdf
57. Εγχειρίδιο για την ένταξη για υπευθύνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες/ 2010 / έκδοση 3η
http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_12892_653687214.pdf
58. ΠΔ 131/2006 για την εφαρμογή της οδηγίας 2003/86/ΕΚ για την οικογενειακή επανένωση
59. Συμπεράσματα Προεδρίας, Συμβούλιο του Τάμπερε, συμπέρασμα 19

60. Ιστότοπος first steps to DE, IT, GR anonymous learning for immigrants, Μια περιεκτική Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, Πολιτικό πλαίσιο εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης, MEMO /07/188, Βρυξέλλες 14/5/2007
<http://www.firststeps-project.eu/web/content.asp?lng=gr&parent=POLICY§ion=Comprehensive>
61. ΕΔΔΑ, Marckx/Βέλγιο, απόφαση της 13.6.1979
62. ΕΔΔΑ, Berrehab/Κάτω χώρες, απόφαση της 21.6.1988
63. ΕΔΔΑ, Ezzouhdii/Γαλλία, απόφαση της 13-2-2001
64. ΕΔΔΑ, υπόθεση Sen/Κάτω Χώρες, απόφαση της 21-12-2001
65. ΕΔΔΑ, υπόθεση Abdulaziz/Ηνωμένο Βασίλειο, απόφαση της 28-5-1985, υπόθεση Gul/Κάτω Χώρες, απόφαση της 6-7-2004, υπόθεση Benamar/Κάτω Χώρες, απόφαση της 05-4-2005
66. ΕΔΔΑ, Sisojeva/Λετονία, απόφαση της 16-6-2005, Kaftailona/Λετονία, απόφαση της 22-6-2006 κ.α.
67. ΔΕΚ, υπόθεση C-109/01, υπόθεση C-540/03, C-578/08 κ.α.

ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ

1. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γραφείο Προώθησης της Ένταξης Μεταναστών,
<http://www.integration.ie/website/omi/omiwebv6.nsf /page/index-en>
2. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Νομοθεσία:
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL>
3. Ιστοσελίδα «Ευρωπαϊκή πρόκληση»
<http://www.proeuro.gr/articles.php?artid=3406&lang=1&catpid=1>
4. Συμβούλιο της ΕΕ,
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData

5. European Migration Network,
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/
6. European Web Site on Integration, <http://ec.europa.eu/ewsi/>
7. Foreign Affairs: The Hellenic Edition, <http://www.foreignaffairs.gr/articles/68783/ioannis-kotoylas/apla-mathimata-metanasteytikis-politikis>
8. United Reporters, « Η Ευρωπαϊκή Ένωση της ανεργίας έχει ανάγκη από εργατικά χέρια μεταναστών», 10 – 01 – 2014,
http://www.unitedreporters.gr/news/GR/etiketes/Politiki_LOikonomia/I_Eyro_pai_ki_Enosi_tis_anergias_ehei_anagki_apo_ergatika_heria_metanaston
9. <http://www.nerit.gr/eidiseis/cosmos/antimetopes-anthropistiki-krisi-servia-vosnia/>