



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΕ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**“Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ
στο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής”**

Επιβλέπων Καθηγητής: Παπακωνσταντής Μάρκος

Δήμητρα Τζίμα (Α.Μ: 7114Μ086)

ΑΘΗΝΑ 2015

Περιεχόμενα

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	3
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ - ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ	4
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	5
ABSTRACT	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
Κεφάλαιο 1° Η μετανάστευση στην Ευρώπη	11
1.1 Αίτια γέννησης του φαινομένου της μετανάστευσης.....	11
1.2 Η μετανάστευση στην Ευρώπη τις τελευταίες δεκαετίες.....	14
1.3 Μεταναστευτικές ροές στην Ευρώπη και δημογραφικό πρόβλημα	20
Κεφάλαιο 2ο Το πλαίσιο της πολιτικής για την παράνομη μετανάστευση.....	23
2.1 Η εξέλιξη του πρωτογενούς δικαίου.....	23
2.1.1 Η Συνθήκη της Ρώμης.....	23
2.1.2 Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη	24
2.1.3 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ	25
2.1.4 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ	27
2.1.5 Η Συνθήκη της Νίκαιας.....	30
2.1.6 Η Συνθήκη της Λισαβόνας	31
2.2 Τα 5ετή προγράμματα υλοποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής.....	37
2.2.1 Το Πρόγραμμα του Τάμπερε.....	37
2.2.2 Το Πρόγραμμα της Χάγης	42
2.2.3 Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης	50
2.2.4 Το Πρόγραμμα Post Stockholm	53
Κεφάλαιο 3° Ο έλεγχος της παράνομης μετανάστευσης στα σύνορα	55
3.1 Ο προληπτικός έλεγχος στα προξενεία.....	55
3.2 Η Συνθήκη του Σένγκεν	56
3.2.1 Ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν	61
3.2.2 Μηχανισμός Αξιολόγησης Σένγκεν	64
3.3 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα της ΕΕ (FRONTEX).....	66
3.3.1 Η σύσταση του Frontex.....	66
3.3.2 Δομή και χαρακτηριστικά του Οργανισμού	69

3.3.3 Οι κύριοι τομείς εφαρμογής των αρμοδιοτήτων του Frontex.....	70
3.3.4 Οι βασικότερες επιχειρησιακές δράσεις.....	73
3.3.5 Αδυναμίες του Frontex.	76
3.4 Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (EUROSUR)	77
3.5 Το πιλοτικό πρόγραμμα «Ευφυή Σύνορα»	81
3.5.1 Το σύστημα εισόδου/εξόδου (EES).....	83
3.5.2 Πρόγραμμα Καταχώρησης Ταξιδιωτών (RTP).....	85
3.6 Η επιστροφή των παράνομων μεταναστών	86
3.7 Η μεταφορά των παράνομων μεταναστών	89
3.8 Άδειες παραμονής στα θύματα εμπορίας ανθρώπων και επιβολή κυρώσεων στους μεταφορείς	91
3.9 Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση.....	92
3.10 Η χρηματοδότηση της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων από το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας.....	95
3.11 Η διαχείριση της προσφυγικής κρίσης τους τελευταίους μήνες και ο ρόλος της Ελλάδας.....	100
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	108
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	110

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η διπλωματική αυτή εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση» του Παντείου Πανεπιστημίου.

Το θέμα της εργασίας είναι η περιγραφή της μεταναστευτικής πολιτικής και η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Σήμερα, η ΕΕ αποτελεί μια ενιαία αγορά 28 χωρών, η οποία περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς σύνορα, όπου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Πρωταρχικός σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση και η επίπτωση ιδίως της παράνομης μετανάστευσης, καθώς και η πρόταση των αποτελεσματικότερων τρόπων αντιμετώπισης και διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων για την επιτυχή μείωση των εισροών.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ - ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ

ΔΕΥ	Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις
ΔΟΕ	Διεθνής Οργανισμός Εργασίας
ΔΟΜ	Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης
ΕΔΠ	Ευρωπαϊκό Δίκτυο Περιπολίας
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΜΓΕΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης
ΕΜΣ	Ευρωμεσογειακή Συνεργασία
ΕΠΓ	Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας
ΚΕΠΠΑ	Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΠΚΤ	Πρόγραμμα Καταχώρισης Ταξιδιωτών
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΕ	Σύστημα Εισόδου/ Εξόδου
ΣΕΚ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΣΛΛΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΠΜΚ	Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης
ΤΕΣ	Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων
ΧΕΑΔ	Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης
ΧΘΔ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων
CIREFI	Centre for Information Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration
CRATE	Central Record of Available Technical Equipment
EES	Entry/Exit System
EU	European Union
EUROSUR	European Border Surveillance System
FRONTEX	Frontieres exterieures for external borders Independent States
MEDA	Mesures d' Adjustment
RABIT	Rapid Border Intervention
RTP	Registered Travellers Programme
SIS	Scengen Information System
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of
VIS	Visa Information System

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με την παρούσα μελέτη επιχειρείται η παρουσίαση του φαινομένου της μετανάστευσης, ο εντοπισμός των διαστάσεων στην ΕΕ και ο έλεγχος και η διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης στα σύνορα της ΕΕ.

Πιο αναλυτικά, στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στον προσδιορισμό αλλά και στα αίτια ανάπτυξης της παράνομης μετανάστευσης. Εξετάζεται κατά πόσο η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ συνδέεται με τις υπόλοιπες πολιτικές και επηρεάζεται από αυτές.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, εστιάζουμε την προσοχή μας στη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης και συγκεκριμένα στην εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου, στους λόγους που μας οδήγησαν στην ανάγκη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

Τέλος, στο τρίτο κεφάλαιο αναφερόμαστε στον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης στα σύνορα, μέσω εργαλείων που διαθέτει η ΕΕ, όπως ο Διεθνής Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ (Frontex), η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (Eurosur), το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, τα «Ευφυή Σύνορα».

ABSTRACT

SUMMARY

This study aims to present the migration phenomenon, to identify the dimensions in the EU and the control and management of illegal migration at the EU borders.

More specifically, the first chapter refers to the identification and the causes of the development of illegal immigration. Examined whether EU migration policy is linked to other policies and influenced by them.

In the second chapter, we focus on the management of illegal immigration, namely to the development of the institutional framework, the reasons that led us to the need for a common immigration policy.

Finally, the third chapter is referring to the control of illegal immigration at the borders, through tools that are available to the EU, such as the International European Agency for the Management of Operational Cooperation at the external borders of the EU (FRONTEX), the creation of a European border surveillance system (EUROSUR), the European External Borders Fund, the "Smart Borders".

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μετανάστευση αποτελεί, ένα από τα σημαντικότερα και δυναμικότερα φαινόμενα παγκοσμίως, που μάλιστα, εμφανίζεται με ιδιαίτερη ένταση στον ευρωπαϊκό χώρο, ο οποίος δέχεται σήμερα, εξαιρετικές μεταναστευτικές πιέσεις, αφενός εξαιτίας των γεωπολιτικών ανακατατάξεων σε διεθνές επίπεδο και αφετέρου επειδή το όλο ευρωπαϊκό οικοδόμημα εμφανίζεται ως η «γη των ευκαιριών» για πληθυσμούς χωρών που βιώνουν πολύχρονη οικονομική ύφεση.

Το φαινόμενο της μετανάστευσης, η μετακίνηση των ανθρώπων αποτελούσε μέρος της κοινωνικής και οικονομικής διάρθρωσης της κάθε κοινωνίας. Το γεγονός αυτό προκάλεσε και προκαλεί διαφόρων ειδών επιπτώσεις τόσο για τη χώρα υποδοχής όσο και για τη χώρα προέλευσης.¹

Μέσα σε ένα τόσο σύνθετο και μεταβαλλόμενο περιβάλλον τα κράτη-μέλη αναπτύσσουν πολιτικές και πρακτικές, μέσω μηχανισμών, διαδικασιών και κανονιστικών πλαισίων, ώστε να συνθέσουν την κατάλληλη φόρμα συνολικής αντιμετώπισης του φαινομένου, που αφενός θα εμπεριέχει το στοιχείο μιας δίκαιης αντιμετώπισης των μεταναστών και αφετέρου θα εξυπηρετεί τα εθνικά συμφέροντα και τις ιδιαίτερες επιδιώξεις τους.

Παράλληλα, η κοινοτική μεταναστευτική πολιτική αναπτύσσεται με γενικό στόχο την αποτελεσματική αντιμετώπιση όλων των συνδεόμενων με τη μετανάστευση, φαινομένων, καθώς και την διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, διατηρώντας παράλληλα την κοινωνική συνοχή και ειρήνη, υπό την μορφή της σύζευξης των επιμέρους εθνικών αιτημάτων. Κεντρικός προσανατολισμός της είναι η διαμόρφωση ενός σαφούς και ενιαίου καθεστώτος για τους μετανάστες και τους αιτούντες άσυλο, ώστε να μπορέσει να περιορίσει όλες τις παράνομες δραστηριότητες που συνδέονται με αυτούς, αλλά και να τους «νομιμοποιήσει» και τελικά, να τους «εντάξει» στην κοινωνία, εξυπηρετώντας παράλληλα συμφέροντα και ανάγκες που έχουν να κάνουν με την επιβίωση και ομαλή εξέλιξη του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

¹Χλέτσος Μ., Κόλλιας Χ., Συρακούλης Κ., Παλαιολόγου Σ., Θαλασσοχώρη Χ., Μπουρδούβαλη Β., Πούλιου Α., 2005, "Οικονομικές διαστάσεις της μετανάστευσης, επιπτώσεις στον αγροτικό τομέα", ΙΜΕΠΟ, σελ.3.

Για το σκοπό αυτό, και για την καλύτερη κατανόηση του κειμένου, κρίνεται αναγκαίο να προσδιοριστεί το περιεχόμενο κάποιων βασικών σχετικών όρων και εννοιών.

Ορισμοί και περιεχόμενο εννοιών

Ο όρος μετανάστευση είναι τόσο γενικός όσο και δύσκολος να περιγραφεί, διότι επηρεάζεται από διάφορους κοινωνικούς, πολιτικούς και ιδεολογικούς παράγοντες καθώς και θεωρητικές προσεγγίσεις. Ο όρος "μετανάστευση" δεν περιλαμβάνει μόνο την αλλαγή του τόπου κατοικίας ή και εργασίας αλλά αποτελεί μία πολυσύνθετη διαδικασία η οποία συνδέεται με σημαντικές κοινωνικές παραμέτρους που επηρεάζουν : α) τα ίδια τα άτομα, τον τρόπο συμπεριφοράς τους και τον κοινωνικό τους περίγυρο, β) τις ομάδες, στις οποίες ανήκαν ή ανήκουν ή αισθάνονται ότι ανήκουν οι μετακινούμενοι και τις ομάδες τις οποίες συναντούν και με τις οποίες έχουν σχέση στη χώρα υποδοχής, γ) την οικονομία και την κοινωνία της χώρας υποδοχής, δ) τις κοινωνικές και οικονομικές δομές της κοινωνίας προέλευσης.²

Σύμφωνα με τον ορισμό του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) μετανάστευση είναι η διαδικασία της μετακίνησης είτε διαπερνώντας διεθνή σύνορα είτε μέσα στην επικράτεια ενός κράτους και αφορά πρόσφυγες, εκτοπισμένα άτομα, ξεριζωμένα άτομα και οικονομικούς μετανάστες. Από τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι το κύριο χαρακτηριστικό της μετανάστευσης είναι η γεωγραφική κινητικότητα, αλλά το τι κάθε φορά ορίζεται σαν μετανάστευση εξαρτάται από τις υπάρχουσες συνθήκες, τους λεγόμενους παράγοντες "προσέλκυσης"(pull) ή "απώθησης"(push).³

Ως μετανάστευση ορίζεται η μόνιμη ή προσωρινή μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός ατόμου ή ενός κοινωνικού συνόλου. Ως συνεχή ροή προσώπων από και προς μία περιοχή η μετανάστευση είναι μία από τις τρεις βασικές δημογραφικές διαδικασίες. Είναι η διαδικασία εκείνη που συνεπάγεται τη μηχανική (ή τεχνητή) ανανέωση και φθορά ενός πληθυσμού, σε αντίθεση με τις άλλες δύο διαδικασίες (γεννητικότητα, θνησιμότητα), που έχουν σχέση με τη φυσική ανανέωση και τη φθορά ενός πληθυσμού.⁴

²Εμκέ-Πουλοπούλου Ήρα, "Η μεταναστευτική πρόκληση", Εκδόσεις Παπαζήση, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Αθήνα, 2007, σελ.49.

³Borjas George J., "The Economic Benefits from Immigration", The Journal of Economic Perspectives, Vol.9 No.2, Spring 1995, pg. 3-22.

⁴Τσαούση Δ.Γ., "Η κοινωνία του Ανθρώπου", Εκδόσεις GUTENBERG, Αθήνα 1996, σελ. 238.

Η μετανάστευση με βάση το καθεστώς εισόδου και παραμονής στη χώρα υποδοχής, διακρίνεται σε νόμιμη και παράνομη μετανάστευση. Νόμιμοι μετανάστες είναι τα πρόσωπα τα οποία έχουν εισέλθει και παραμένουν νόμιμα στη χώρα, η παρουσία τους έχει καταγραφεί από τις αρμόδιες αρχές και είναι εφοδιασμένα με την απαιτούμενη άδεια παραμονής και εργασίας. Οι μετανάστες ξένης εθνικότητας διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες :

- Όσοι προέρχονται από κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι έχουν δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης.
- Οι υπήκοοι τρίτων χωρών, για την είσοδο και παραμονή των οποίων στη χώρα απαιτείται διαδικασία προέγκρισης.⁵

Όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση, πρόκειται για τους αλλοδαπούς, οι οποίοι είτε εισήλθαν στη χώρα εξ αρχής χωρίς νόμιμα ταξιδιωτικά έγγραφα, οπότε χαρακτηρίζονται «λαθρομετανάστες», είτε εισήλθαν νόμιμα μεν, υπό κάποια ιδιότητα (τουρισμός, σπουδές, νόμιμη εργασία κλπ.) αλλά στη συνέχεια παραμένουν παράνομα στη χώρα, ως «αντικανονικοί μετανάστες».⁶

Ο όρος "παράνομη μετανάστευση" χρησιμοποιείται για να περιγράψει μια σειρά από περιπτώσεις ή κατηγορίες ατόμων. Τρεις είναι οι βασικές κατηγορίες και αφορούν :

α) Υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι εισέρχονται στο κοινοτικό έδαφος παράνομα, από ξηρά, θάλασσα ή αεροπορικώς, είτε χρησιμοποιώντας πλαστά έγγραφα είτε δίχως αυτά, με τη βοήθεια λαθρεμπόρων και διακινητών που ανήκουν σε κυκλώματα οργανωμένου εγκλήματος. Στην περίπτωση αυτή της παράνομης μετανάστευσης γίνεται προσπάθεια από τα κράτη μέλη της ΕΕ, ώστε με διάφορους νόμιμους τρόπους να εμποδίσουν ή τουλάχιστον να μειώσουν τις ροές αυτών των λαθρομεταναστών.

β) Υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι εισέρχονται μεν νόμιμα στο κοινοτικό έδαφος, αλλά παραμένουν πέραν των νόμιμων χρονικών περιθωρίων ή αλλάζουν το λόγο παραμονής τους χωρίς ειδική άδεια (π.χ. από σπουδαστές ή ερευνητές παραμένουν ως παράνομα εργαζόμενοι).

⁵http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=1852&

⁶Καρύδης Β.Χ., "Η εγκληματικότητα των Μεταναστών στην Ελλάδα", Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1996, σελ. 17.

γ) Μία τρίτη κατηγορία αποτελούν οι αλλοδαποί αιτούντες άσυλο σε μια ευρωπαϊκή χώρα, οι οποίοι παραμένουν αδικαιολόγητα σε αυτήν και μετά τη διοικητική απόρριψη του αιτήματός τους.⁷

Ως αιτών άσυλο ορίζεται το άτομο που επιδιώκει να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας από μία χώρα και αναμένει την απόφαση σχετικά με την αίτησή του για το καθεστώς του πρόσφυγα δυνάμει των σχετικών διεθνών και εθνικών μέσων.⁸

Ως πρόσφυγας, γενικότερα, νοείται κάθε πρόσωπο που «εξαιτίας δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων βρίσκεται εκτός της χώρας υπηκοότητας και δεν δύναται ή λόγω του φόβου τούτου δεν επιθυμεί να απολαύσει προστασίας της χώρας ταύτης».⁹

Αλλοδαπός είναι κάθε φυσικό πρόσωπο που δεν έχει την ιθαγένεια της χώρας στην οποία διαμένει ή δεν έχει ιθαγένεια. Αυτό που χαρακτηρίζει τον αλλοδαπό στο εθνικό κράτος είναι η «πολιτικοποίηση» του. Ο γηγενής χαρακτηρίζεται ως ο προερχόμενος από το κράτος, το οποίο είναι μία κατεξοχήν πολιτική μορφή, ενώ ο αλλοδαπός προσδιορίζεται ως ο μη-γηγενής και μη-πολίτης, καθώς δεν ανήκει στην πολιτική κοινότητα, την συγκροτημένη σε κράτος.¹⁰

⁷Εμκέ-Πουλοπούλου Ήρα, "Η μεταναστευτική πρόκληση", Εκδόσεις Παπαζήση, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Αθήνα, 2007, σελ. 423-424.

⁸International Migration Law Glossary on Migration, IOM, Geneva 2004.

⁹Σύμβαση της Γενεύης σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων . Ηνωμένα Έθνη, 1951, άρθρο 1.

¹⁰Μουσούρου Λ., "Μετανάστευση και Ματαναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη", Εκδόσεις GUTENBERG, Αθήνα 1991, σελ. 234.

Κεφάλαιο 1^ο Η μετανάστευση στην Ευρώπη

1.1 Αίτια γέννησης του φαινομένου της μετανάστευσης

Η μετανάστευση αποτελεί για κάθε σύγχρονη κοινωνία υποδοχής και προέλευσης πρόκληση αλλά και δοκιμασία. Η μετανάστευση είναι από τα παλαιότερα κοινωνικά φαινόμενα, καθώς όλες οι χώρες του κόσμου έχουν την εμπειρία κάποιου βαθμού μετανάστευσης.

Τα αίτια της μετανάστευσης είναι πολύμορφα. Οι άνθρωποι μεταναστεύουν για πολλούς λόγους, εκ των οποίων ο κυριότερος είναι για να αποφύγουν τους πιεστικούς παράγοντες της ζωής τους αναζητώντας καλύτερες συνθήκες διαβίωσης και κοινωνική αναξαρτησία. Έρευνες δείχνουν ότι μεταναστεύουν για οικονομικούς, κοινωνικούς, πολιτικούς, θρησκευτικούς αλλά και για πολιτιστικούς λόγους.

Οι παράγοντες είναι πολλοί, οι οποίοι και μεταβάλλονται μέσα στο χρόνο, καθορίζοντας στην ουσία το είδος, τον τύπο και τη διάκριση μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης.

Σχετικά με τις δημογραφικές εξελίξεις, οι χώρες της ΕΕ με πληθυσμούς που γερνούν είναι στάσιμοι ή φθίνουν και με οικονομίες που αναπτύσσονται και βρίσκονται σχετικά κοντά σε χώρες με νέους και γρήγορα αυξανόμενους πληθυσμούς και στάσιμες οικονομίες. Η δημογραφική κατάσταση των χωρών υποδοχής εξηγεί εν μέρει την εισροή μεταναστών.¹¹ Ισχυρό κίνητρο, παράλληλα υπήρξε η πληθυσμιακή πίεση, όπου σε ορισμένες περιοχές η έκταση της γης δεν ήταν αρκετή για να «δεχτεί» τον πληθυσμό.

Για ορισμένες χώρες περιβαλλοντικοί παράγοντες που οφείλονται στην ανθρώπινη δραστηριότητα ή σε φυσικές καταστροφές υπήρξαν αιτία μετανάστευσης. Φυσικές καταστροφές, όπως σεισμοί, πλημμύρες, ξηρασία, βαθμιαία υποβάθμιση του περιβάλλοντος που προκαλείται ή επιδεινώνεται από ανθρώπινες δραστηριότητες ή από αδράνεια, όπως ρύπανση υδάτων, αποψίλωση δασών, αύξηση της θερμοκρασίας του πλανήτη κ.ά. καταλήγουν σε υποβάθμιση εδαφών, μειώνουν την παραγωγή και το εισόδημα των εργαζομένων, καθιστούν δύσκολη την επιβίωση και αναγκάζουν τα άτομα

¹¹Εμκέ-Πουλοπούλου Ήρα, "Η μεταναστευτική πρόκληση", Εκδόσεις Παπαζήση, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Αθήνα, 2007, σελ.274.

να μεταναστεύσουν. Επίσης, οι οικολογικές καταστροφές που οφείλονται στην πυρηνική ενέργεια προκαλούν άμεσα ή έμμεσα μετανάστευση.¹²

Οι οικονομικοί παράγοντες συνήθως απόρροια των πολιτικών παραγόντων, συνδέονται με τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των ατόμων. Εκατομμύρια άνθρωποι εγκαταλείπουν κάθε χρόνο τις εστίες τους με βασικό σκοπό μετακίνησης την επίτευξη ενός καλύτερου βιοτικού επιπέδου για εκείνους και τις οικογένειές τους. Η φτώχεια, η ανεργία, οι κακουχίες, οι μεγάλες εισοδηματικές ανισότητες τους ωθούν στη μετακίνηση ώστε να καλύψουν τις όποιες ανάγκες τους. Η κατάσταση που επικρατεί σε χώρες, οι οποίες χαρακτηρίζονται από μεγάλες εισοδηματικές ανισότητες, φτώχεια, ανεργία αποτελεί γόνιμο έδαφος για τη μετανάστευση και το εμπόριο ανθρώπων. Η αδυναμία των αγορών εργασίας να απορροφήσουν μεγάλο μέρος του εργατικού τους δυναμικού, αφού στις λιγότερο αναπτυγμένες οικονομίες δεν δημιουργούνται αρκετές θέσεις εργασίας για να το απασχολήσουν, το πολύ χαμηλό έως ανύπαρκτο εισόδημα στη χώρα προέλευσης, η απόλυτη και η σχετική φτώχεια, απόρροια συχνά πολεμικών συγκρούσεων και πολιτικών εξελίξεων καθιστούν αναπόφευκτη την ύπαρξη μεγάλου αριθμού μεταναστών και αιτούντων άσυλο. Άνεργοι ή υποαπασχολούμενοι επηρεάζουν την ένταση των μεταναστευτικών ρευμάτων προς τις αναπτυγμένες χώρες.¹³ Η σημερινή οικονομική κρίση, ιδιαίτερα, έχει τρομακτικές επιπτώσεις στις δυνάμεις της αγοράς. Οι κοινωνίες των ευημερουσών χωρών αποτελούν πόλο έλξης για τους πολίτες υποανάπτυκτων χωρών.

Σχετικά με τους πολιτικούς παράγοντες και τις θρησκευτικές πεποιθήσεις, η ύπαρξη πραγματικής δημοκρατίας στα κράτη μέλη της ΕΕ συμβάλλει στην προσέλκυση μεταναστών. Πόλεμοι, ανεξάρτητα από τα αίτια και τη μορφή τους, εθνοκαθάρσεις, γενοκτονίες, εκτοπίσεις εθνοτικών μειονοτήτων, διώξεις, ανώμαλες πολιτικές καταστάσεις (δικτατορίες, πραξικοπήματα) είναι μερικά αντιπροσωπευτικά παραδείγματα δημιουργίας μεταναστευτικών ροών.¹⁴ Αιτίες για τις αιματηρές αναμετρήσεις είναι η εθνική απελευθέρωση, οι εθνοκαθάρσεις, οι εθνικές φυλετικές,

¹²Εμκέ-Πουλοπούλου Ήρα, "Η μεταναστευτική πρόκληση", Εκδόσεις Παπαζήση, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Αθήνα, 2007, σελ. 296-297.

¹³Εμκέ-Πουλοπούλου Ήρα, "Η μεταναστευτική πρόκληση", Εκδόσεις Παπαζήση, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Αθήνα, 2007, σελ. 288-293.

¹⁴ Κόντης Αντώνιος, «Ευρωπαϊκή και Ελληνική Πολιτική Ασύλου», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2005, σελ. 22.

θρησκευτικές εντάσεις και κρίσεις με στόχο την επιβολή θρησκείας ή ιδεολογίας που συχνά καταλήγουν σε αιματηρές συγκρούσεις, οι εδαφικές διακδικήσεις, ο έλεγχος πλουτοπαραγωγικών πόρων, προσπάθειες γενοκτονίας ορισμένων λαών. Οι επιπτώσεις των πολέμων βαρύνουν τις ευαίσθητες τάξεις του πληθυσμού και έχουν ως συνέπεια να φεύγουν από τις χώρες τους άνθρωποι κυνηγημένοι για τη φυλετική τους καταγωγή, τα πολιτικά και θρησκευτικά τους φρονήματα, ακόμη και τις κοινωνικές τους αντιλήψεις, σε αναζήτηση ειρηνικού μέρους για να επιβιώσουν και ενός καλύτερου μέλλοντος μακριά από την πατρίδα τους.¹⁵

Κοινωνικοί, πολιτισμικοί και οικογενειακοί λόγοι αποτελούν αίτια μετανάστευσης. Η καταπάτηση των θεμελιωδών ανθρώπινων δικαιωμάτων της ζωής, της ασφάλειας, της ελευθερίας έκφρασης και θρησκείας, ο ρατσισμός, η βία, η καταπίεση, οι διακρίσεις σε βάρος ορισμένων κατηγοριών του πληθυσμού, η κακομεταχείριση γυναικών και παιδιών οδηγούν σε μετανάστευση. Επίσης, η απουσία εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, ο αναλφαβητισμός, η διάδοση νέων προτύπων, η καλύτερη ενημέρωση με την εξάπλωση των μέσων μαζικής ενημέρωσης σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες αναγκάζουν γονείς που σκέφτονται το μέλλον των παιδιών τους, να μεταναστεύσουν. Τέλος, η μετανάστευση γίνεται και για οικογενειακούς λόγους, για οικογενειακή επανένωση, για την ανεύρεση συντρόφου, δημιουργία οικογένειας και νέου περιβάλλοντος. Εκτός από τους παραπάνω παράγοντες, η μετανάστευση εξετάζεται μέσα στο νέο διεθνές οικονομικό σκηνικό που δημιούργησε η νέα παγκόσμια τάξη και η παγκοσμιοποίηση, έτσι ώστε να υπάρχουν και άλλοι λόγοι που μπορούν ν'αποτελέσουν κίνητρα φυγής.¹⁶

Η εκβιομηχάνιση και ο υψηλός ρυθμός ανάπτυξης των δυτικο-ευρωπαϊκών οικονομιών μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, αφού οδήγησε στην απορρόφηση του διαθέσιμου εργατικού δυναμικού διαμόρφωσε συνθήκες υπερβάλλουσας ζήτησης εργασίας. Η επέκταση των οικονομιών προσέκρουσε στην έλλειψη εργατικών χεριών, η μεγέθυνση της παραγωγής παρουσίαζε δυσκολίες.¹⁷ Η τεράστια οικονομικοτεχνική και βιομηχανική ανάπτυξη που χαρακτηρίζει τα

¹⁵Εμκέ-Πουλοπούλου Ήρα, "Η μεταναστευτική πρόκληση", Εκδόσεις Παπαζήση, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Αθήνα, 2007, σελ.276-283.

¹⁶Εμκέ-Πουλοπούλου Ήρα, "Η μεταναστευτική πρόκληση", Εκδόσεις Παπαζήση, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Αθήνα, 2007, σελ.246-247.

¹⁷Εμκέ-Πουλοπούλου Ήρα, "Η μεταναστευτική πρόκληση", Εκδόσεις Παπαζήση, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Αθήνα, 2007, σελ.300-301.

μεταπολεμικά χρόνια έδωσε τη δυνατότητα απορρόφησης όλων αυτών των μισθωτών εργατών, που προέρχονταν από φτωχά και οικονομικά ασθενέστερα κράτη.

Ανέκαθεν ένα αίτιο μετανάστευσης ήταν οι πολιτικές εξελίξεις γειτονικών χωρών. Το έλλειμμα δημοκρατίας, η άσκηση της εξουσίας από μη δημοκρατικά και ανελεύθερα καθεστώτα κάνουν αφόρητη τη ζωή των αντιφρονούντων και με διάφορα μέτρα αναγκάζουν ολόκληρες φυλετικές ομάδες να εγκαταλείψουν τις εστίες τους. Οι απρόσμενες και δραματικές εξελίξεις στις χώρες προέλευσης μεταναστών είχαν ως αποτέλεσμα την κατάρρευση της αντοχής του πληθυσμού και την εξαθλίωση των κατοίκων που στερούνται και των πλέον βασικών αγαθών για την επιβίωσή τους, οδηγώντας τους να εγκαταλείψουν τη χώρα τους, αναζητώντας μια καλύτερη μοίρα.¹⁸ Είναι γεγονός ότι η περίπτωση της Αραβικής Άνοιξης, όπως ονομάστηκε το κύμα διαδηλώσεων και διαμαρτυριών στη Μέση Ανατολή και τη Βόρεια Αφρική, τον Δεκέμβριο του 2010, λειτούργησε ως αφετηρία στην απελευθέρωση της συσσωρευμένης αγανάκτησης και οργής του αραβικού λαού κατά των αυταρχικών καθεστώτων που κυβερνούσαν τις τελευταίες δεκαετίες. Το ξέσπασμα της Αραβικής Άνοιξης προκάλεσε domino αναταραχών και το βάρος τώρα μετατοπίστηκε στη Μέση Ανατολή και συγκεκριμένα στο τρίγωνο Συρία – Τουρκία – Ιράν. Οι αναταραχές στη Συρία, η ανάμειξη της Τουρκίας και της Ρωσίας στη Συρία, το Παλαιστινιακό, καθώς και η κόντρα Τουρκίας – Ισραήλ, υπό τη «διακριτική» παρουσία των αμερικανικών συμφερόντων, έχει οδηγήσει σε συνεχή πυροδότηση των εξεγέρσεων και αναταραχών, συνεπώς και στην αύξηση της μετανάστευσης.

1.2 Η μετανάστευση στην Ευρώπη τις τελευταίες δεκαετίες

Για περισσότερα από 400 χρόνια, μετανάστες από την Ευρώπη συνέρρεαν στη Βόρεια και Νότια Αμερική, την Αυστραλία, την Ασία και σε μικρότερο βαθμό στην Αφρική. Έφευγαν σε αναζήτηση μιας καλύτερης ζωής για τους ίδιους και τις οικογένειές τους ή για να γλιτώσουν από τις θρησκευτικές και πολιτικές διώξεις στην πατρίδα τους. Σήμερα, οι χώρες της ΕΕ αποτελούν με τη σειρά τους πόλο έλξης μεταναστών,

¹⁸Εμκέ-Πουλοπούλου Ήρα, "Η μεταναστευτική πρόκληση", Εκδόσεις Παπαζήση, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Αθήνα, 2007, σελ.280-281.

προσελκύοντας ανθρώπους από άλλες χώρες λόγω της ευημερίας και της πολιτικής σταθερότητας.

Ανακάμποντας μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, οι χώρες της Δυτικής Ευρώπης καλούσαν μετανάστες από γειτονικές περιοχές και πρώην αποικίες για να ενισχύσουν το εγχώριο εργατικό δυναμικό κατά την οικονομική ανάπτυξή τους τις δεκαετίες του 1950 και του 1960. Οι μετανάστες ήρθαν τότε, και εκείνοι που ακολούθησαν, βοήθησαν να δημιουργηθεί η ευημερούσα ΕΕ που γνωρίζουμε σήμερα.¹⁹

Η πετρελαϊκή κρίση του 1973 επηρέασε σε μεγάλο βαθμό τη μετανάστευση, υπό την έννοια ότι σημαντικός αριθμός ανειδίκευτων εργατών μετατράπηκε σε άνεργο πληθυσμό, με αποτέλεσμα την υπέρογκη αύξηση του κόστους του κράτους πρόνοιας στις ανεπτυγμένες χώρες και τον επακόλουθο περιορισμό υποδοχής μεταναστών. Επιπτώσεις, άλλωστε είχαν και οι χώρες του Τρίτου Κόσμου - οι οποίες εξαρτώνται οικονομικά από τη Δύση - με αποτέλεσμα την αύξηση του ποσοστού της φτώχειας, που, σε συνδυασμό και με μια σειρά τοπικών πολέμων, οδήγησαν σε ένταση των μεταναστευτικών και προσφυγικών πιέσεων προς τη Δύση.

Η κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων και η βίαιη μετάβαση στην οικονομία της αγοράς των χωρών της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης, των Βαλκανίων και της τέως ΕΣΣΔ στη δεκαετία του '90 προκάλεσε οικονομικό χάος, είχε δε ως αποτέλεσμα ένας μεγάλος και άγνωστος αριθμός μεταναστών να αναζητήσουν αλλού καλύτερες συνθήκες ζωής, εργασίας, εκπαίδευσης. Ο λεγόμενος πόλεμος του Κόλπου (1991), δύο πόλεμοι για τη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας το 1991 – 1995 και το 1998 – 1999 (Βοσνία – Ερζεγοβίνη, Κροατία και Κόσοβο) με αποκορύφωμα τους βομβαρδισμούς της Σερβίας από το ΝΑΤΟ, τα γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στη Νέα Υόρκη και Ουάσιγκτον, η καταστροφή του Αφγανιστάν (2001), ο δεύτερος πόλεμος στο Ιράκ (2003), οι εμφύλιες συρράξεις στο Κέρας της Αφρικής (Σομαλία, Αιθιοπία και Κένυα) μέχρι τις πρόσφατες αναταραχές και εξεγέρσεις στη Συρία και στη Μέση Ανατολή, αποτέλεσαν την αφορμή για μία μεγάλη αλλαγή στην παγκόσμια πολιτική σκηνή, καθιστώντας τη μετανάστευση κορυφαίο ζήτημα των περισσότερων κρατών μελών της ΕΕ.²⁰

¹⁹ «Μετανάστευση και Ασυλο», 2010, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ε.Ε. http://europa.eu/pol/index_el.htm

²⁰ Εμκέ-Πουλοπούλου Ήρα, "Η μεταναστευτική πρόκληση", Εκδόσεις Παπαζήση, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Αθήνα, 2007, σελ. 276-280.

Ο αριθμός των ατόμων που έρχονται από περιοχές εκτός συνόρων της ΕΕ αυξάνεται τα τελευταία χρόνια. Τα κράτη μέλη της ΕΕ είναι κατά κύριο λόγο αρμόδια για τον καθορισμό τόσο των διαδικασιών εισόδου μεταναστών στο έδαφός τους όσο και του αριθμού των οικονομικών μεταναστών που θα κάνουν δεκτούς. Σε μια Ένωση 28 κρατών μελών, όπου έχουν καταργηθεί τα περισσότερα εσωτερικά σύνορα και οι άνθρωποι μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα, η μετανάστευση δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται από κάθε χώρα μεμονωμένα. Τα κράτη μέλη της ΕΕ πρέπει να συνεργάζονται, ώστε να διαχειρίζονται καλύτερα τα μεταναστευτικά ζητήματα. Έχει καθοριστική σημασία να αξιοποιηθεί πλήρως η εξωτερική διάσταση της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση και την κινητικότητα και να ενισχυθεί η συνεργασία με τους γείτονες και τους στρατηγικούς εταίρους. Για τη συμπλήρωση και εναρμόνιση των εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών, η ΕΕ προωθεί τη δημιουργία ενός κοινού νομικού πλαισίου.²¹

Η καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης αποτελεί προτεραιότητα της ΕΕ και θεμελιώδες μέρος της συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής. Η δράση της ΕΕ για τη λαθρομετανάστευση καλύπτει όλες τις πλευρές του φαινομένου. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατέχει σημαντικό ρόλο επί του θέματος και ορίζει στρατηγικές προτεραιότητες, ενώ το Συμβούλιο δίνει εντολή για διαπραγματεύσεις με τρίτες χώρες και παρακολουθεί τη σύσταση και εφαρμογή ειδικών προγραμμάτων και γραμμών δράσης. Για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης η ΕΕ συμπεριλαμβάνει πόρους στον προϋπολογισμό της που πρόκειται να διατεθούν με σκοπό τη στήριξη των στρατηγικών των τρίτων χωρών για τη μείωση της φτώχειας, ιδίως με την προώθηση των παιδιών στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση, την ενίσχυση των υγειονομικών συστημάτων στις πιο φτωχές χώρες, την προώθηση πρωτοβουλιών για τη δημοκρατία σε χώρες που βρίσκονται σε εμπόλεμη κατάσταση και τέλος πόρους για την παροχή οικονομικής βοήθειας σε περιπτώσεις ακραίων καιρικών φαινομένων με ανθρώπινες απώλειες και μεγάλες υλικές ζημιές.²²

Το κλειδί για πολλές προκλήσεις που σχετίζονται με τη μετανάστευση έγκειται στις σχέσεις με τρίτες χώρες και συνίσταται στην ανάγκη για βελτιωμένη συνεργασία και

²¹«Μετανάστευση και Άσυλο», 2010, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ε.Ε. http://europa.eu/pol/index_el.htm

²²«Μετανάστευση και Άσυλο», 2010, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ε.Ε. http://europa.eu/pol/index_el.htm

στενότερη διασύνδεση μεταξύ των εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών της ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, έχοντας συνειδητοποιήσει τη στρατηγική σημασία της λεκάνης της Μεσογείου, προχώρησε στην ανάπτυξη συμβατικών σχέσεων με τις χώρες της από πολύ νωρίς.

Εύκολα κατηλήγει κανείς στο συμπέρασμα ότι η λεκάνη της Μεσογείου συνιστά μια περιοχή που χαρακτηρίζεται από θρησκευτική και πολιτισμική ποικιλομορφία, γεγονός που συμβάλλει στην εκδήλωση συγκρούσεων και εθνικών αντιπαραθέσεων, απειλώντας με αποσταθεροποίηση την ευρύτερη περιοχή της Μεσογείου και της Ευρώπης. Στα πλαίσια της προσπάθειας για την επίλυση των προβλημάτων ασφάλειας μέσω του διαλόγου, εντάσσεται η Ευρωμεσογειακή Συνεργασία (ΕΜΣ) ή όπως διαφορετικά καλείται διαδικασία της Βαρκελώνης, όπως προέκυψε από τη Διακήρυξη της Βαρκελώνης το Νοέμβριο του 1995 ανάμεσα στις 15 χώρες μέλη της ΕΕ και τις κυβερνήσεις 12 χωρών της Βορείου Αφρικής και της Μέσης Ανατολής.

Το συνολικό πρόγραμμα για την Ευρωμεσογειακή εταιρική σχέση που εγκρίθηκε στη διάσκεψη διαρθρώνεται πάνω σε τρεις άξονες :

1. Πολιτικός διάλογος και εταιρική σχέση για την ασφάλεια, με στόχο την εγκαθίδρυση ενός κοινού χώρου ειρήνης και σταθερότητας.
2. Ανάπτυξη οικονομικής και χρηματοδοτικής συνεργασίας, με στόχο την οικοδόμηση ενός χώρου κοινής ευημερίας, ιδίως με τη σταδιακή καθιέρωση ελεύθερων συναλλαγών.
3. Κοινωνική, πολιτιστική και ανθρώπινη διάσταση, με σκοπό την ενθάρρυνση των ανταλλαγών ανάμεσα στις κοινωνίες των πολιτών.²³

Η Συνολική Προσέγγιση της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας (ΣΠΜΚ) αποτελεί, από το 2005, το γενικό πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Στο εν λόγω πλαίσιο καθορίζεται ο τρόπος διεξαγωγής του πολιτικού διαλόγου και της επιχειρησιακής συνεργασίας της ΕΕ με τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης και της κινητικότητας, βάσει σαφώς καθορισμένων προτεραιοτήτων που αντικατοπτρίζουν τους στρατηγικούς στόχους της

²³https://el.wikipedia.org/wiki/Ευρωμεσογειακή_Εταιρική_Σχέση

ΕΕ και εντάσσονται σταθερά στο συνολικό πλαίσιο εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της συνεργασίας για την ανάπτυξη.²⁴

Η εν λόγω προσέγγιση προτείνει μια ισόρροπη και πλήρη σειρά δράσεων συνεργασίας με χώρες εταίρους εκτός της ΕΕ σε τέσσερις τομείς :

- Καλύτερη οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης και προώθηση της ορθής διαχείρισης της κινητικότητας.
- Πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και εξάλειψη της εμπορίας ανθρώπων.
- Μεγιστοποίηση του αναπτυξιακού αντίκτυπου της μετανάστευσης.
- Προώθηση της διεθνούς προστασίας και ενίσχυσης της εξωτερικής διάστασης της πολιτικής ασύλου.

Η ΣΠΜΚ υλοποιείται μέσω περιφερειακών και διμερών διαλόγων πολιτικής (με εργαλεία όπως οι εταιρικές σχέσεις για την κινητικότητα), νομικών μέσων όπως η διευκόλυνση των θεωρήσεων και των συμφωνιών επανεισδοχής, επιχειρησιακής στήριξης και ενίσχυσης ικανοτήτων, καθώς και της χρηματοδότησης διαφόρων προγραμμάτων και έργων (που διατίθενται σε ενδιαφερόμενα μέρη όπως η κοινωνία των πολιτών, οι ενώσεις μεταναστών και διεθνείς οργανισμοί). Αναμφισβήτητα οι εξωτερικές σχέσεις και οι διμερείς συμφωνίες της ΕΕ με τρίτες χώρες συμβάλλουν προληπτικά στην αντιμετώπιση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης καθώς η πρόληψη είναι η καλύτερη αντιμετώπιση κάθε προβλήματος.²⁵

Η ΕΕ στην προσπάθειά της να αντιμετωπίσει αποτελεσματικότερα τα μεταναστευτικά ρεύματα από τρίτες χώρες έθεσε σε εφαρμογή περιφερειακά προγράμματα, τα οποία αφορούσαν τη διαχείριση των συνόρων και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

Το «εργαλείο» χρηματοδοτικής ενίσχυσης των χωρών που συμμετέχουν στην ΕΜΣ είναι το πρόγραμμα MEDA (μέσω των προγράμματος MEDA– Mesures d' Adjustment- παρέχεται οικονομική βοήθεια διαμέσου πρωτοκόλλων πενταετούς διάρκειας για την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα, του εκσυγχρονισμού των υποδομών

²⁴ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ, Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της Συνολικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας 2012-2013, Βρυξέλλες, 21.2.2014 COM(2014) 96 final, www.ipex.eu/IPEX-WEBSITE/082dbcc54469477201446d6dffe600b5.d.

²⁵«Μετανάστευση και Άσυλο», 2010, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ε.Ε. http://europa.eu/pol/index_el.htm

και για τη λήψη μέτρων απελευθέρωσης και ιδιωτικοποιήσεων). Συστάθηκε το 1995 για τη διοχέτευση της οικονομικής βοήθειας στους Μεσογειακούς εταίρους (το πρόγραμμα MEDA II εγκρίθηκε το 2000 για την περίοδο 2000-2006) και αποτελεί τα τρία τέταρτα (3/4) της παρεχόμενης οικονομικής βοήθειας στην περιοχή. Στόχοι του περιφερειακού προγράμματος MEDA ήταν η καταπολέμηση της φτώχειας, η συνεργασία και η τεχνική βοήθεια με σκοπό τη μείωση της λαθρομετανάστευσης, του λαθρεμπορίου, της διεθνούς εγκληματικότητας και της εμπορίας ανθρώπων. Αποδόθηκε ιδιαίτερη σημασία στη μετανάστευση στο εν λόγω περιφερειακό πρόγραμμα και η Επιτροπή δεσμεύτηκε να δημιουργήσει τη βάση για μια συνολική προσέγγιση της μετανάστευσης με τις μεσογειακές χώρες.²⁶

Το κοινοτικό πρόγραμμα TACIS στην Ανατολική Ευρώπη και την Κεντρική Ασία, το οποίο κάλυπτε την περίοδο 2000-2006, είχε ως στόχο να ενθαρρύνει τον εκδημοκρατισμό, την ενίσχυση του κράτους δικαίου και τη μετάβαση σε μια οικονομία αγοράς των Νέων Ανεξάρτητων Κρατών που δημιουργήθηκαν μετά τη διάσπαση της Σοβιετικής Ένωσης.²⁷

Συγκεκριμένα το περιφερειακό πρόγραμμα TACIS εστιαζόταν :

1. Στην ανάπτυξη ενός συνολικού συστήματος διαχείρισης των συνόρων, της μετανάστευσης και της παραχώρησης ασύλου για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης, τη μείωση των ρευμάτων παράνομης μετανάστευσης.
2. Στην καταπολέμηση της διακίνησης ναρκωτικών.
3. Στην υιοθέτηση αποτελεσματικών μέτρων κατά της διαφθοράς στα κράτη εταίρους, που θα αποσκοπεί στη θέσπιση αποτελεσματικής νομοθεσίας και στην ανάπτυξη κατάλληλων πρακτικών στο δημόσιο τομέα και στην κοινωνία των πολιτών για μία βιώσιμη καταπολέμηση της διαφθοράς, που πιθανόν να έχει επίπτωση και στην παράνομη μετανάστευση.²⁸

²⁶Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1488/96 του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1996 σχετικά με τα συνοδευτικά χρηματοδοτικά και τεχνικά μέτρα (MEDA) για τη μεταρρύθμιση των οικονομικών και κοινωνικών δομών στα πλαίσια της ευρωμεσογειακής εταιρικής σχέσης.

²⁷Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 99/2000 του Συμβουλίου, της 29ης Δεκεμβρίου 1999, για τη χορήγηση συνδρομής στα κράτη εταίρους της Ανατολικής Ευρώπης και της Κεντρικής Ασίας.

²⁸ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ, Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της Συνολικής Προσέγγισης

Τέλος, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ) διαμορφώθηκε το 2004 για να αποτρέψει τη δημιουργία οποιονδήποτε νέων διαχωριστικών γραμμών που θα μπορούσαν να προκύψουν μεταξύ της διευρυμένης ΕΕ και των γειτόνων της καθώς και για να εδραιώσει την ευημερία, τη σταθερότητα και την ασφάλεια όλων. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (ΕΜΓΕΣ) 2007-2013 αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (ΕΠΓ). Σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθμ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στόχος του ΕΜΓΕΣ είναι η υποστήριξη της επίτευξης των στόχων της ΕΠΓ με την προοπτική δημιουργίας μιας ζώνης ευημερίας και σχέσεων καλής γειτονίας με τις χώρες εταίρους της ΕΠΓ και της Ρωσίας. Επίσης, ο ΕΜΓΕΣ υποστηρίζει τη διασυνοριακή και περιφερειακή συνεργασία, την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας.²⁹

1.3 Μεταναστευτικές ροές στην Ευρώπη και δημογραφικό πρόβλημα

Η δημογραφία αποτελεί έναν από του θεμελιώδεις δείκτες προβλέψεως των παγκόσμιων μελλοντικών εξελίξεων αλλά και μετρήσεως της εθνικής ισχύος των κρατών. Εντός του 20^{ου} αιώνα ο παγκόσμιος πληθυσμός ανήλθε από 1,6 σε 6,1 δις κατοίκους, γεγονός πρωτόγνωρο για τα ιστορικά δεδομένα, ενώ παρατηρήθηκε εντυπωσιακή αύξηση της μεταναστεύσεως από υπανάπτυκτες σε ανεπτυγμένες περιοχές. Ο παγκόσμιος πληθυσμός αναμένεται να φθάσει από 6,7 δις το 2007, σε 9,2 δις κατοίκους το 2050. Η αύξηση αυτή θα λάβει χώρα σχεδόν αποκλειστικά στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες και μάλιστα κυρίως σε αστικές περιοχές.³⁰

Στο τέλος της δεκαετίας του '80, ο ευρωπαϊκός οικονομικός χώρος δέχεται υψηλή προσφυγική και μεταναστευτική πίεση, απόρροια των πολιτικοοικονομικών μεταβολών στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, της συνεχιζόμενης οικονομικής

της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας 2012-2013, Βρυξέλλες, 21.2.2014 COM(2014) 96 final, www.ipex.eu/IPEXL-WEB/.../082dbcc54469477201446d6dffe600b5.d.

²⁹<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:r17101>

³⁰<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080204FCS20431+0+DOC+XML+V0//EL>

καθυστέρησης στις όμορες περιφέρειές του και των διεθνών και περιφερειακών συρράξεων. Κατά τη δεκαετία του '90 οι εστίες δημιουργίας προσφύγων στην Ευρώπη περιορίζονται στην πρώην Γιουγκοσλαβία και στον Καύκασο. Οι Κούρδοι και οι Αφγανοί συνιστούν τις κύριες προσφυγικές εθνότητες στην Ασία, με δευτερεύουσες άτομα από τη Σρι Λάνκα και το Μιανμάρ. Εξαιρετικά ενδιαφέρουσα περίπτωση είναι το Αφγανιστάν ως εστία προσφυγικών κυμάτων από τη συνδυαστική επίδραση εθνοτικών, θρησκευτικών, πολιτικών και φυλετικών συρράξεων και εξωτερικών επεμβάσεων, με πάνω από 4 εκατ. πρόσφυγες. Χωρίς αμφιβολία την προσφυγική εθνότητα αναφοράς αποτελούν οι Παλαιστίνιοι από το 1948 μέχρι σήμερα, με πάνω από 4 εκατ. πρόσφυγες. Επίσης η αφρικανική ήπειρος διαθέτει πολλαπλές εστίες δημιουργίας προσφυγικών πληθυσμών, όπως το τμήμα της Δυτικής Αφρικής, το Κέρας της Αφρικής, το Σουδάν, η Ρουάντα, το Μπουρουντί και η Αγκόλα.³¹

Το ευρωπαϊκό δημογραφικό μέλλον διαγράφεται ζοφερό ακόμη και αν δεν υπάρξει μείζων πολεμική αναμέτρηση, οικολογική ή επιδημιολογική καταστροφή. Η ανάγκη συμπλήρωσης του ελλείποντος εργατικού δυναμικού οδηγεί την Ευρώπη στην ανοχή ή και επιδίωξη μεγάλων μεταναστευτικών μαζών των οποίων η εισροή ήδη λαμβάνει ανεξέλεγκτες και ασύμμετρες διαστάσεις, λόγω της δημογραφικής εκρήξεως σε υπό ανάπτυξη χώρες, της διαφοράς βιοτικού επιπέδου και καθεστώτος βίας και συγκρούσεων που επικρατεί σε περιοχές όπως η Αφρική και η Μ.Ανατολή.

Οι Ευρωπαίοι δεν έχουν αντιληφθεί το μέγεθος του δημογραφικού τους προβλήματος, λόγω της μετανάστευσης, της υψηλής γεννητικότητας του παρελθόντος και της πτώσης των δεικτών θνησιμότητας. Ο κυριότερος λόγος που καθορίζει το ρυθμό μεταβολής και τη σύνθεση του πληθυσμού των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών, είναι η διεθνής μετανάστευση και όχι η φυσική αύξηση του πληθυσμού, περισσότερες γεννήσεις έναντι θανάτων. Από τα 44 εκατ. διεθνών μεταναστών στην Ευρώπη, περισσότερα από 30 εκατ. προέρχονται από χώρες εκτός ΕΕ. Ο μεγάλος αριθμός των μεταναστών αυξάνει τον ευρωπαϊκό πληθυσμό, δημιουργώντας στην Ευρώπη πολυπολιτισμικές κοινωνίες. Βέβαια σε κάθε περίπτωση δεν θα πρέπει να ξεχνά κανείς πως στο ευρωπαϊκό έδαφος εισέρχεται ετησίως και διαμένει ένας μεγάλος αριθμός μεταναστών, οι οποίοι δεν πληρούν τα κριτήρια της νομιμότητας. Είναι προφανές ότι οι

³¹Κόντης Αντώνιος, «Ευρωπαϊκή και Ελληνική Πολιτική Ασύλου», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2005, σελ. 31-32.

δυσκολίες μέτρησης και ακριβούς ποσοτικής αποτίμησης είναι τεράστιες αναφορικά με αυτό το μέγεθος το οποίο τις περισσότερες φορές είναι υποεκτιμημένο. Εκτιμάται ότι ο αριθμός των παράνομων μεταναστών οι οποίοι εισέρχονται στην ΕΕ ετησίως είναι περίπου 500.000.³² Οι τάσεις που αφορούν τη διεθνή μετανάστευση προβλέπεται ότι θα παραμείνουν αυξητικές. Εάν ο παγκόσμιος πληθυσμός των μεταναστών συνεχίσει να αυξάνεται με το ρυθμό που παρουσίασε τα τελευταία 20 χρόνια, τότε ο αριθμός των ατόμων που ζουν έξω από τη χώρα καταγωγής τους το 2050 θα φτάνει τα 405 εκατ., ενώ των εσωτερικών μεταναστών τα 740 εκατ.

Η μετανάστευση στο μέλλον αναμένεται να διογκωθεί, δεδομένων των πληθυσμιακών αυξητικών τάσεων σε υπανάπτυκτες χώρες, της σταδιακής ελλείψεως βασικών αγαθών, της οικολογικής επιβάρυνσης πολλών περιοχών του πλανήτη και των πολεμικών συγκρούσεων. Ο συνδυασμός του δημογραφικού προβλήματος με την μετανάστευση δημιουργεί σημαντικές ανησυχίες για το ευρωπαϊκό μέλλον.

³² Μπάγκαβος Χ., Παπαδοπούλου Δ., 2003, «Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική», Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Μελέτες Αριθμός 15.

Κεφάλαιο 2ο Το πλαίσιο της πολιτικής για την παράνομη μετανάστευση

2.1 Η εξέλιξη του πρωτογενούς δικαίου

2.1.1 Η Συνθήκη της Ρώμης

Ενώ η Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική είναι σχετικά πρόσφατη στην ΕΕ, η μετανάστευση στον ευρωπαϊκό χώρο τα τελευταία 60 – 70 χρόνια ήταν ένα ιδιαίτερα σύνηθες φαινόμενο. Η μετανάστευση αποτελούσε μέχρι πρόσφατα ένα αμιγώς εθνικό πεδίο άσκησης πολιτικής για τα κράτη μέλη της ΕΕ. Παρά το γεγονός ότι δεν μπορούμε να ισχυριστούμε πως υφίσταται μια Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική στα πρότυπα άλλων πολιτικών που εφαρμόζονται ήδη στην ΕΕ, η ευρωπαϊκή διάσταση της ρύθμισης του φαινομένου σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αμφισβητηθεί.³³ Κατά τη διάρκεια της εξελεκτικής πορείας των Συνθηκών της ΕΕ διαφαίνεται και η πορεία προώθησης κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση και ειδικότερα για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

Η ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων είναι θεμελιώδης αρχή, που κατοχυρώνεται από τις Συνθήκες για τους πολίτες της Ένωσης. Υλοποιείται μέσω του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα. Η άρση των εσωτερικών συνόρων απαιτεί οργανωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, καθώς και οργανωμένη είσοδο και διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών, μέσα από μια κοινή πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο. Η Συνθήκη της Ρώμης του 1957 δεν περιείχε καμία διάταξη σε σχέση με τη μεταναστευτική πολιτική, αφού βασικός στόχος της Ευρώπης ήταν η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής οικονομικής αγοράς. Ωστόσο, προέβλεπε ουσιαστικές μεταβολές που έπρεπε να επέλθουν σε ζητήματα που αφορούσαν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων πολιτών της Κοινότητας. Αυτό φυσικά δε σημαίνει πως στον ευρωπαϊκό χώρο δε υπήρχαν μετανάστες τρίτων χωρών. Αντιθέτως υπήρχε ένας σημαντικός αριθμός μεταναστών ο οποίος μάλιστα παρουσίαζε

³³Μπάγκαβος Χ., Παπαδοπούλου Δ., 2003, «Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική», Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Μελέτες Αριθμός 15.

αυξητικές τάσεις καθώς τα ιδρυτικά μέλη της Κοινότητας όχι μόνο διατηρούσαν δεσμούς με τις πρώην αποικίες τους αλλά και σε πολλές περιπτώσεις εφαρμόζαν προγράμματα πρόσληψης εργαζομένων από τρίτες χώρες.³⁴

Κατά τη δεκαετία του 1960, η δυτική Ευρώπη απολάμβανε μία περίοδο ευημερίας. Την ίδια περίοδο άρχιζε να εμφανίζεται στο προσκήνιο το θέμα της μετανάστευσης, κυρίως των εργατών και των οικογενειών τους. Με την οικονομική ύφεση του 1970 η ζήτηση για ξένο εργατικό δυναμικό αυξήθηκε. Πολλοί ήταν εκείνοι που προσπάθησαν να αναζητήσουν καλύτερες συνθήκες διαβίωσης εντός της Ε.Ε. Η οικογενειακή επανένωση ήταν ένας σημαντικός παράγοντας που επέτρεψε σε μετανάστες να συνεχίσουν να φτάνουν εντός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1970 υπήρξαν μονάχα ρυθμίσεις για την ελεύθερη διακίνηση των πολιτών των κρατών μελών, καθώς το ζήτημα της διαμόρφωσης πολιτικής για τη μετανάστευση δεν απασχόλησε την Κοινότητα και θεωρήθηκε εκτός των αρμοδιοτήτων της.³⁵

2.1.2 Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

Τη δεκαετία του 1980 η κατάσταση αλλάζει, υπό την πίεση των πολιτικών εξελίξεων και των μεταναστευτικών ροών οι Ευρωπαίοι προχώρησαν στην εμβάθυνση της ενοποιητικής διαδικασίας. Τα πρώτα βήματα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έλαβαν χώρα με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986. Η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων, απαραίτητη προϋπόθεση για τη λειτουργία της Κοινής Αγοράς, κατέστη επαρκής για να ληφθούν οι πρώτες αποφάσεις και για την ανάγκη χάραξης κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

Σταθμό στην ανάπτυξη της μεταναστευτικής πολιτικής αποτελεί η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986), όπου στο άρθρο 8^A ³⁶ προβλέπει τη θέσπιση της ενιαίας αγοράς, που θα βασίζεται σε τέσσερις θεμελιώδεις αρχές, την ελεύθερη διακίνηση των εμπορευμάτων, των κεφαλαίων, των υπηρεσιών και των προσώπων. Αυτό ήταν και το

³⁴Σαμπατάκου Ελένη-Ανδριανή, «Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη. Δρώντες, δομές και διάδραση», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2010

³⁵Haysmans Jef, "The Politics of Insecurity : Fear, Migration and Asylum in the EU.", Routledge Tay&Francis Group, London and New York, 2006, pg.85.

³⁶http://www.europa.eu.int/abc/traties_el.htm

έναυσμα για κάποιες πρώτες αποφάσεις για τη δημιουργία μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής ασύλου, καθώς θεωρούνταν αναγκαία τα μέτρα ενίσχυσης των εξωτερικών συνόρων.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίηση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου ήταν η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα έτσι ώστε να δημιουργηθούν οι συνθήκες για την υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας. Επειδή όμως πολλά κράτη μέλη δεν ήταν και δεν είναι ακόμη και σήμερα έτοιμα να συμφωνήσουν σε μια κοινή θέση για την κατάργηση των ελέγχων αλλά και την από κοινού αντιμετώπιση αναφυομένων προβλημάτων, το κρίσιμο βήμα επιχειρήθηκε εκτός πλαισίου της ΕΕ. Προς αυτή την κατεύθυνση κινήθηκε η υπογραφή της Συμφωνίας Σένγκεν το 1985³⁷ από πέντε χώρες (Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο και Κάτω Χώρες), ενώ το 1990 υπογράφηκε η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν στην οποία προσχώρησαν και άλλα κράτη μέλη της ΕΕ.

2.1.3 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Είναι πάντως γεγονός πως η ουσιαστική ένταξη της μεταναστευτικής πολιτικής σε κείμενο Συνθήκης συντελέσθηκε για πρώτη φορά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (07-02-1992 σε ισχύ από 01-11-1993) για την ίδρυση της ΕΕ, όπου οι πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης αναγορεύονται σε "θέματα κοινού ενδιαφέροντος". Άλλωστε φαινόμενα όπως η ανησυχητική αύξηση του μεταναστευτικού όγκου και η συνακόλουθη έξαρση του ρατσιστικού λόγου ώθησαν προς αυτή την κατεύθυνση. Οι διατάξεις της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθιερώνουν το «πυλωνικό σύστημα συνεργασίας», σύμφωνα με το οποίο η αρχιτεκτονική της Ένωσης διαμορφώνεται με τρεις Πυλώνες με στόχο την ενδοκοινοτική συνεργασία.³⁸ Έτσι τα θέματα που έχουν να κάνουν με αυτές τις πολιτικές εντάσσονται στον τρίτο Πυλώνα, δημιουργείται εκεί ένα νέο νομικό και θεσμικό πλαίσιο για τη συνεργασία σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων, όπου "οι πράξεις δικαίου ούτε δεσμευτικές είναι, ούτε ισχύουν

³⁷ Παπαγιάννης Δονάτος, «Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σελ. 100-152.

³⁸ Παπαγιάννης Δονάτος, "Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο", Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή 2007, σελ. 34.

άμεσα ούτε έχουν προβάδισμα από το εσωτερικό δίκαιο”.³⁹ Η συνεργασία αυτή βασίζεται σε εννέα θέματα κοινού ενδιαφέροντος, όπως αναφέρεται και στο άρθρο Κ1, σημεία 1-6 : το άσυλο, τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, τη μετανάστευση, την καταπολέμηση των ναρκωτικών και της τοξικομανίας, την καταπολέμηση της απάτης σε διεθνές επίπεδο, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, την τελωνειακή συνεργασία και την αστυνομική συνεργασία, γεγονός που σφραγίζει τη διακυβερνητική συνεργασία.⁴⁰ Όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση, τα κράτη μέλη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ είχαν την απόλυτη ευχέρεια ελέγχου των μεταναστευτικών ροών και διαμόρφωσης του καθεστώτος των υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονταν στο έδαφός τους.

Μια σημαντική ρύθμιση της Συνθήκης είναι η θεσμική αποτύπωση της έννοιας του Ευρωπαίου πολίτη και ο διαχωρισμός του από τον υπήκοο τρίτης χώρας, όπως αναφέρεται στο άρθρο 17 της Συνθήκης. Ως πολίτης της Ένωσης ορίζεται κάθε άτομο που έχει την υπηκοότητα κάποιου κράτους μέλους ενώ καθορίζονται και τα δικαιώματά του (ελεύθερη μετακίνηση και εγκατάσταση σε κράτος μέλος της Ένωσης, δικαίωμα ψήφου και εκλογιμότητας στις δημοτικές και ευρωπαϊκές εκλογές στο κράτος διαμονής του).

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν οδήγησε στην κοινοτικοποίηση των πολιτικών για το άσυλο και τη μετανάστευση, καθώς δεν υπήρχε από τα κράτη μέλη η σχετική βούληση. Αντίθετα, τα ζητήματα αυτά παρέμειναν στον σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας, με απώτερο σκοπό την μελλοντική κοινοτικοποίησή τους μέσα από μια πορεία εναρμόνισης που ξεκίνησε με την παρούσα Συνθήκη. Η κοινοτικοποίηση αυτή ωστόσο δεν άργησε να έρθει, τόσο στον τομέα του ασύλου όσο και της μετανάστευσης, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

³⁹Σαρρής Νίκος, “οι αντιφατικές διαστάσεις της Μεταναστευτικής Πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση”, συλλογή κειμένων, “Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα”, Μελέτες – Έρευνες ΕΚΚΕ, Αθήνα 2009, σελ.18.

⁴⁰<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/lvb/133020.htm>

2.1.4 Η Συνθήκη του Άμστερνταμ

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ⁴¹ που υπογράφηκε τον Οκτώβριο του 1997 και τέθηκε σε ισχύ τον Μάιο του 1999, αποτέλεσε την πρώτη αναθεώρηση της Συνθήκης για την ΕΕ και αναθεώρησε τις Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η κοινοτικοποίηση, η οποία ήταν στόχος τα προηγούμενα χρόνια για τις πολιτικές ασύλου και μετανάστευσης, γίνεται πραγματικότητα με την παρούσα Συνθήκη, η οποία υπήρξε σημαντικός σταθμός για την εξέλιξη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Με τη Συνθήκη αυτή εισήχθη η έννοια του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ θεσπίζει ένα νέο τίτλο της ΣΕΚ του τίτλου IV, ο οποίος είναι «Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων». Οι τομείς πολιτικής του τίτλου αυτού μεταφέρονται από τον τρίτο Πυλώνα στον πρώτο Πυλώνα, θεμελιώνοντας έτσι κοινοτική συντρέχουσα αρμοδιότητα στα θέματα της μετανάστευσης. Τα θέματα αυτά χάνουν τον διακυβερνητικό τους χαρακτήρα και υπάγονται στην αρμοδιότητα της Ένωσης και στα νομικά της μέσα, με αποτέλεσμα να καθίσταται ευκολότερη η παράκαμψη των κρατικών δυσκολιών.

Ο Τίτλος IV συγκεντρώνει τους ακόλουθους τομείς :

- ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων
- έλεγχος των εξωτερικών συνόρων
- άσυλο, μετανάστευση και προστασία των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών
- δικαστική συνεργασία σε αστικά θέματα.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αλλάζει τη συνεργασία στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων με τη δημιουργία ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης με ευρύτερες και σαφέστερες επιδιώξεις και επαναλαμβάνει το στόχο της εναρμόνισης των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης με έμφαση στο ζήτημα του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων.

⁴¹

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:a11000>
- http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1997.340.01.0001.01.ELL
- Μούσης Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση : Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική», Εκδ.Παπαζήση, Αθήνα 2008, σελ.23.
- Παπαγιάννης Δονάτος, «Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό δίκαιο», Εκδ.Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2007, σελ.35.
- Κανελλόπουλος Παναγιώτης, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδ.Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ.69.

Από τη Συνθήκη επιβάλλεται η λήψη μέτρων περί μεταναστευτικής πολιτικής από το Συμβούλιο, εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, στους ακόλουθους τομείς : προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και προδιαγραφές διαδικασιών σύμφωνα με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών, καθώς και μέτρα που καθορίζουν τα δικαιώματα και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νομίμως σε κράτος μέλος, δύνανται να διαμένουν σε άλλα κράτη μέλη (άρθρο 63, σημεία 3 και 4 της ΣΕΚ). Ειδικότερα, στον τομέα της μετανάστευσης το Συμβούλιο οφείλει να λάβει μέτρα για την καταστολή της παράνομης μετανάστευσης καθώς και την απομάκρυνση και τον επαναπατρισμό των παρανόμως διαμενόντων. Συγκεκριμένα, ως προς την διέλευση των εξωτερικών συνόρων⁴², η Συνθήκη καθορίζει τις τρίτες χώρες οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, καθώς και τις τρίτες χώρες οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή.

Το 1999 το «κεκτημένο Σένγκεν» εντάσσεται στο πλαίσιο της Ένωσης βάσει ενός πρωτοκόλλου προσαρτημένου στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, δίνοντας τη δυνατότητα ανάπτυξης «ενισχυμένης συνεργασίας» για θέματα μετανάστευσης. Η Συμφωνία και η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν συνθέτουν ένα ολοκληρωμένο σύστημα διατάξεων, το οποίο βασίζεται στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης των ελέγχων που διεξάγουν οι αρχές των κρατών μελών στην ευρωπαϊκή παραμεθόριο.⁴³ Αυτή άρχισε να ισχύει το 1995 και επέτρεψε την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα⁴⁴ μεταξύ των χωρών που την είχαν υπογράψει, επιτρέποντας την ελεύθερη διέλευση σε οποιοδήποτε σημείο των συνόρων, ενώ δημιούργησε ενιαία εξωτερικά σύνορα⁴⁵, όπου πραγματοποιούνται έλεγχοι εισόδου μόνο από τις επιτρεπόμενες διαβάσεις. Κατά την διάρκεια του ελέγχου ακολουθούνται κοινοί κανόνες και διαδικασίες, ενώ προϋπόθεση εισόδου στην ενωσιακή επικράτεια αποτελεί για τους υπηκόους

⁴²Κανονισμός αριθμ.539/2001/ΕΚ του Συμβουλίου.

⁴³ Παπαγιάννης Δονάτος, «Ο χώρος της Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα 2008, σελ.39.

⁴⁴ Με τον όρο «εσωτερικά σύνορα», σύμφωνα με το Άρθρο 1 της Σύμβασης Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν, νοούνται τα κοινά χερσαία σύνορα των συμβαλλόμενων μερών, οι αερολιμένες για τις εσωτερικές πτήσεις και οι θαλάσσιοι λιμένες για τακτικά δρομολόγια οχηματογωγών αποκλειστικά από ή προς άλλα λιμάνια στα εδάφη των συμβαλλόμενων μερών.

⁴⁵ Με τον όρο «εξωτερικά σύνορα», σύμφωνα με το Άρθρο 1 της Σύμβασης Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν, νοούνται η γη των συμβαλλόμενων μερών, τα θαλάσσια σύνορα, τα αεροδρόμια και τα λιμάνια τους, υπό την προϋπόθεση ότι δεν αποτελούν εσωτερικά σύνορα.

τρίτων χωρών η κατοχή έγκυρου τίτλου θεώρησης. Στις δύο συμφωνίες προχώρησε ήδη το σύνολο των κρατών μελών της Ένωσης εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Κύπρου. Στις συμφωνίες προσχώρησαν και τρίτα κράτη που δεν είναι μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η Ισλανδία, η Νορβηγία και η Ελβετία, ενώ η Δανία παρόλο που υπέγραψε και κύρωσε τις συμφωνίες, προβλέπονται εκτετεμένες ειδικές ρυθμίσεις.⁴⁶

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.
- Ενισχυμένη αστυνομική συνεργασία (συμπεριλαμβανομένων των διακαιωμάτων διασυννοριακής παρακολούθησης και συνεχούς καταδίωξης).
- Ενισχυμένη δικαστική συνεργασία μέσω ενός ταχύτερου συστήματος έκδοσης και καλύτερης μεταβίβασης της εκτέλεσης των κατασταλτικών δικαστικών αποφάσεων.
- Θέσπιση και ανάπτυξη του συστήματος πληροφόρησης Σένγκεν (SIS).

Στα πλαίσια αυτά εντάσσονται μέτρα, τα οποία περιλαμβάνονται σε προγράμματα δράσης με σκοπό την καταστολή του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης. Τα σημαντικότερα από αυτά είναι η θέσπιση και ανάπτυξη ενός συστήματος πληροφοριών με τίτλο Schengen Information System (SIS), κοινού σε ότι αφορά τη λειτουργία του για όλα τα συμβαλλόμενα μέρη, με σκοπό την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών των χωρών και η λειτουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)

Το θέμα των θεωρήσεων είναι ιδιαίτερα σημαντικό, αφού μπορεί να θεωρηθεί ένας από τους βασικότερους λόγους δημιουργίας της παράνομης μετανάστευσης. Αυτό οφείλεται είτε γιατί οι υπήκοοι τρίτων χωρών παραμένουν και μετά τη λήξη των θεωρήσεών τους σε ευρωπαϊκό έδαφος, είτε γιατί όσοι θέλουν να ταξιδέψουν για κάποιο

⁴⁶ Παπαγιάννης Δονάτος, «Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σελ. 100-152.

χρονικό διάστημα στην Ένωση βρίσκονται μπροστά σε μια περιοριστική πολιτική που ακολουθούν τα κράτη μέλη όσον αφορά την έκδοση θεωρήσεων, με αποτέλεσμα να οδηγούν στον παράνομο δρόμο.

Τέλος, η συνθήκη Σένγκεν θεωρήθηκε από πολλούς ως η αναγκαία απάντηση της Ευρώπης στην παράνομη μετανάστευση, θέτοντας τις βάσεις για ένα συμπαγές και ασφυκτικό σύστημα, με βασικό στόχο την μείωση της εισόδου μεταναστών από χώρες μη-μέλη της ΕΕ στο εσωτερικό της, κάτι το οποίο έχει εύλογα αποκληθεί ως «πολιτική της Ευρώπης Φρούριο».⁴⁷

Συμπερασματικά, η Συνθήκη του Άμστερνταμ συνέβαλε στην περαιτέρω εναρμόνιση των πολιτικών του ασύλου και της μετανάστευσης, με την κοινοτικοποίηση να αποτελεί ένα πολύ σημαντικό βήμα στη χάραξη μιας κοινής πορείας των κρατών μελών στους τομείς αυτούς και στην δημιουργία τελικά κοινών πολιτικών. Ωστόσο, οι πολιτικές αυτές δεν άλλαξαν σημαντικά τον τρόπο αντιμετώπισης από τα κράτη μέλη, αφού ακόμη δεν είναι έτοιμα για πλήρη εναρμόνιση, γεγονός που ενισχύεται και από την πρόβλεψη για το δικαίωμα εξαίρεσης που χρησιμοποίησαν ορισμένες χώρες από μέρος της Συνθήκης (Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Δανία).

2.1.5 Η Συνθήκη της Νίκαιας

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας⁴⁸, η οποία υπογράφηκε τον Φεβρουάριο του 2001 και τέθηκε σε ισχύ τον Φεβρουάριο του 2003, δόθηκε πολύ μικρή βαρύτητα στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης. Ο στόχος της Συνθήκης ήταν οι θεσμικές αλλαγές γύρω από τη λειτουργία και τη σύνθεση των θεσμικών οργάνων ώστε να καταστούν πιο αποτελεσματικά και να αποκτήσουν μεγαλύτερη νομιμοποίηση, καθώς και να προετοιμαστεί η Ένωση για την επόμενη μεγάλη διεύρυνσή της.

Σημαντικό αποτέλεσμα των εργασιών της Νίκαιας ήταν ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁴⁹, που είχε ως στόχο την καταγραφή σε ένα κείμενο των

⁴⁷ Παπαστεργίου Β., 2000, «Συγκριτική μελέτη της νομοθεσίας που ρυθμίζει την παραμονή των μη-κοινοτικών μεταναστών στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.» Πάντειο Πανεπιστήμιο, Διατμηματικό Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών 'Κοινωνικός Αποκλεισμός και Μειονότητες'.

⁴⁸ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.1.4.pdf

⁴⁹

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l33501>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών και την ισχύ τους σε κοινοτικό επίπεδο. Ο Χάρτης συγκεντρώνει σε ένα μόνο έγγραφο δικαιώματα που μέχρι τότε ήταν διάσπαρτα στις διάφορες νομοθετικές πράξεις, όπως στις εθνικές νομοθεσίες και τη νομοθεσία της ΕΕ, καθώς και στις διεθνείς συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, των Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) και του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας (ΔΟΕ). Ο χάρτης, παρέχοντας διαφάνεια και σαφήνεια στα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες, δημιουργεί νομική ασφάλεια στην ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 19 του ΧΘΔ με τίτλο «Προστασία σε περίπτωση απομάκρυνσης, απέλασης και έκδοσης», προβλέπονται τα εξής :

- 1) Απαγορεύονται οι ομαδικές απελάσεις .
- 2) Κανείς δεν μπορεί να απομακρυνθεί, να απελαθεί ή να εκδοθεί προς κράτος όπου διατρέχει σοβαρό κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση.

Άλλα άρθρα αναγνωρίζουν το δικαίωμα του ασύλου και την απαγόρευση διακρίσεων λόγω φυλής, χρώματος και καταγωγής. Ο Χάρτης αποτέλεσε ξεχωριστό Πρωτόκολλο στη Συνθήκη της Νίκαιας και δεν απέκτησε δεσμευτικό χαρακτήρα.

2.1.6 Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας⁵⁰ που υπογράφηκε τον Δεκέμβριο του 2007 και τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2009, ήταν το αποτέλεσμα έξι χρόνων συζητήσεων μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις που χρειαζόνταν για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21^{ου} αιώνα. Η Συνθήκη της Λισαβόνας ήταν το αποτέλεσμα και η κατάληξη μιας μακράς διαδικασίας διαπραγματεύσεων και αναθεωρήσεων.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελεί «τροποποιητική Συνθήκη» των προηγούμενων Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελεί και εμφανίζεται ως απλή Συνθήκη που τροποποιεί χωρίς να καταργεί (όπως προέβλεπε το Σύνταγμα) τις

50

- http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/2/5/?lang=gr&all=1&s=1&e=10
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:ai0033>
- http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.ELL

υφιστάμενες Συνθήκες της Ένωσης.⁵¹ Οι οποιεσδήποτε καινοτομίες (θεσμικές, πολιτικές κλπ.) ενσωματώνονται ως τροποποιήσεις σε άρθρα των υφιστάμενων Συνθηκών. Με τον τρόπο αυτό η Συνθήκη της Λισαβόνας, αντίθετα με το Σύνταγμα δεν εμφανίζεται ως νέο πολιτικό κείμενο που εγκαθιδρύει νέα πολιτική τάξη, αλλά ως απλή τεχνική προσαρμογή του συστήματος της Ένωσης στις νέες προκλήσεις και πραγματικότητες (διεύρυνση κλπ.).⁵² Η Συνθήκη της Λισαβόνας αποτελείται από επτά άρθρα : το πρώτο άρθρο τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), ενώ το δεύτερο άρθρο τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Καθώς με το πρώτο άρθρο καταργείται η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η Συνθήκη για την ίδρυση αυτής μετονομάζεται σε «Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (ΣΛΕΕ). Στη Συνθήκη, όμως, αυτή προσαρτώνται δώδεκα πρωτόκολλα καθώς και ένας μεγάλος αριθμός Δηλώσεων (πάνω από 50) και μονομερών Δηλώσεων.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, αν και σε περιορισμένο βαθμό, συμβάλλει στην «εξορθολογικοποίηση» του συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιτυγχάνοντας μια περιορισμένη απλοποίηση του θεσμικού οικοδομήματος της Ε.Ε., η οποία επιτυγχάνεται με τις ακόλουθες ρυθμίσεις :

- α) Κατάργηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας,
- β) Κατάργηση της δομής των πυλώνων,
- γ) Αναγνώριση Νομικής Προσωπικότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση,
- δ) Εμπέδωση των νομοθετικών διαδικασιών,
- ε) Οριοθέτηση/ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε.,
- στ) Απλοποίηση της διαδικασίας τροποποίησης των Συνθηκών.⁵³

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει την κατάργηση του νομικού μορφώματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία αντικαθίσταται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η συγχώνευση της Κοινότητας και της Ένωσης κατήργησε την παράλογη έννοια των «τριών πυλώνων» : της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ), της κοινής εξωτερικής πολιτικής

⁵¹G.Ricard-Nihoul, "Le Traite de Lisbonne : reliance d'un traite ou Traite de la reliance?", Notre Europe, Νοέμβριος 2007, στο http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/G_Ricard-Nihoul_-_Traite_Reformateur.pdf
A.Duff, True Guide to the Treaty of Lisbon, Βρυξέλες, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 2008, καθώς και Π.Καζάκος (με τη συνεργασία Κ.Διαμαντίκου), «Μία Πρώτη Αποτίμηση της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης», Δελτίο Ανάλυσης (ειδικό τεύχος), Αθήνα, ΥΠΕΞ/Επιστημονικό Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού, 30 Δεκεμβρίου 2007.

⁵²S.Kurpas, "The Treaty of Lisbon-How much "Constitution" is left? An Overview of the Main Changes", CEPS Policy Briefs, 11.12.2007, στο <http://www.ceps.be>

⁵³ Π.Κ.Ιωακείμης, «Η Συνθήκη της Λισαβόνας – Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, 2008, σελ.35-38.

και πολιτικής ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Όλες οι διατάξεις για τη συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων έχουν ενσωματωθεί στη Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τίτλος V – Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης). Πλέον μιλάμε μόνο για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά αναφερόμαστε στην Κοινότητα σχετικά με όλη τη νομοθεσία που έχει θεσπιστεί πάνω στη βάση της. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει πλέον ενιαία νομική προσωπικότητα, έτσι η «Ένωση καθίσταται υποκείμενο του διεθνούς δικαίου – παράλληλα με τα κράτη-μέλη, χωρίς να επηρεάζει τη θέση των τελευταίων ως υποκείμενα του διεθνούς δικαίου. Θα είναι συνεπώς σε θέση να αξιοποιεί όλα τα μέσα του διεθνούς δικαίου (όπως το δικαίωμα να συνάπτει Συνθήκες, δικαίωμα να προσφεύγει και να ενεργεί ενώπιον διεθνών δικαστηρίων, δικαίωμα να καθίσταται μέλος διεθνούς οργανισμού) και να δεσμεύει την Ένωση διεθνώς». Με τον τρόπο αυτό απλοποιείται το σύστημα της Ένωσης, ενώ ταυτόχρονα ενισχύεται ο ρόλος της Ένωσης στο παγκόσμιο σύστημα.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας τα κράτη μέλη οραματίστηκαν τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, του οποίου η διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής είναι συστατικό μέρος. Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΕΑΔ) είναι το αποτέλεσμα μιας σταδιακής εκχώρησης εθνικών αρμοδιοτήτων από τα κυρίαρχα κράτη μέλη προς την Ευρωπαϊκή Ένωση με σκοπό την χάραξη και υλοποίηση κοινής πολιτικής για την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων σε έναν ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο χωρίς σύνορα, με παράλληλη διαμόρφωση όρων ασφάλειας και δικαιοσύνης στο εσωτερικό του. Σήμερα, η ελευθερία, η ασφάλεια και η δικαιοσύνη αποτελούν καθοριστικές συνιστώσες και αναπόσπαστο τμήμα του ευρωπαϊκού προτύπου κοινωνίας με επίκεντρο τον πολίτη. Η Συνθήκη της Λισαβόνας παρέχει τις βάσεις και τα μέσα για την εγκαθίδρυση και νομοθετική ολοκλήρωση του χώρου ΕΑΔ, ενώ ταυτόχρονα καθιερώνει και προάγει την επιχειρησιακή δράση και εκτελεστική λειτουργία της Ένωσης στον χώρο αυτό.⁵⁴

Οι πολιτικές και δράσεις που συνδέονται με το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης είναι αυτές που ενισχύονται συγκριτικά περισσότερο από τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Πρώτα από όλα η κατάργηση της δομής των πυλώνων έφερε σε έναν ενιαίο

⁵⁴ Παπαδοπούλου Τατιανή, «Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με βάση τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 2, 2010.

τίτλο της Συνθήκης το σύνολο των θεμάτων που συνδέθηκαν με το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Πιο συγκεκριμένα ο τίτλος IV της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με επικεφαλίδα «Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» αντικαθιστά τον τίτλο «Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» και οργανώνεται σε πέντε κεφάλαια.

Κεφάλαιο 1 : Γενικές διατάξεις

Κεφάλαιο 2 : Πολιτικές σχετικές με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση.

Κεφάλαιο 3 : Δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις.

Κεφάλαιο 4 : Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.

Κεφάλαιο 5 : Αστυνομική συνεργασία.⁵⁵

Το κεφάλαιο 2 αναφέρεται στις πολιτικές σχετικές με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση και περιλαμβάνει μια σειρά από άρθρα που καθορίζουν την πολιτική της Ένωσης στους συγκεκριμένους τομείς. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 77⁵⁶ η Ένωση στοχεύει στην κατάργηση των ελέγχων οποιουδήποτε προσώπου ανεξαρτήτως ιθαγένειας στα εσωτερικά σύνορα, στην εξασφάλιση ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Για τους σκοπούς αυτούς τα μέτρα που λαμβάνουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία αφορούν τα εξής :

- Την κοινή πολιτική θεωρήσεων και άλλων τίτλων διαμονής βραχείας διάρκειας.
- Τους ελέγχους στους οποίους υποβάλλονται τα πρόσωπα που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα.
- Τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα για σύντομο χρονικό διάστημα στην Ευρώπη.

⁵⁵ Π.Κ.Ιωακείμης, «Η Συνθήκη της Λισαβόνας – Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, 2008, σελ.119-120.

⁵⁶ Πρώην άρθρο 62 της ΣΕΚ.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ELL#C_2012326EL.01004701

- Οποιοδήποτε μέτρο που είναι αναγκαίο για τη προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.
- Την απουσία οποιουδήποτε ελέγχου προσώπων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων.

Σε ότι αφορά την κοινή πολιτική ασύλου, η οποία συνδέεται με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, στόχος της Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 78 είναι η παροχή του κατάλληλου καθεστώτος σε οποιονδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης.

Επίσης, στο δεύτερο κεφάλαιο η Συνθήκη προβλέπει με το άρθρο 79⁵⁷ ότι η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, την πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και τη δίκαιη μεταχείριση όσων υπηκόων τρίτων χωρών διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη. Για τους σκοπούς αυτούς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα σχετικά με τους ακόλουθους τομείς :

- 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.
- Καθορισμός 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.
- Λαθρομετανάστευση και παράνομη διαμονή, καθώς και απομάκρυνση και επαναπατρισμός των παρανόμως διαμενόντων.
- Καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών.

Σημαντική παράμετρος της μεταναστευτικής πολιτικής, σύμφωνα με το άρθρο 79 σημείο 4 είναι η διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφος των κρατών μελών, αφού το Κοινοβούλιο και το

⁵⁷ Πρώην άρθρο 63, σημεία 3 και 4 της ΣΕΚ.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ELL#C_2012326EL.01004701

Συμβούλιο μπορούν να αναλαμβάνουν δράση θεσπίζοντας μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης των κρατών μελών στον τομέα αυτό, ωστόσο αποκλείοντας από τα μέτρα αυτά οποιαδήποτε εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 79, 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. Ενώ τέλος, στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, αναφέρεται το δικαίωμα των κρατών μελών να καθορίζουν τον όγκο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών, προερχομένων από τρίτες χώρες, στο έδαφος τους με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας. Είναι, επομένως, σαφής ο διαχωρισμός μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης που χαρακτηρίζει την μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης.

Τέλος, τον Δεκέμβριο του 2009, η θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας κατέστησε τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων νομικά δεσμευτικό ισότιμα με τις Συνθήκες. Για το λόγο αυτό, ο ΧΘΔ τροποποιήθηκε και έγινε η επίσημη διακήρυξή του για δεύτερη φορά τον Δεκέμβριο του 2007. Υπάρχει όμως το δικαίωμα της εξαίρεσης και έτσι ο Χάρτης δεν αποτελεί δεσμευτικό κείμενο για την Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο αριθ.30 των Συνθηκών, περιορίζοντας την ερμηνεία του Χάρτη από το Δικαστήριο και τα εθνικά δικαστήρια των δύο αυτών χωρών.

Συμπερασματικά θα λέγαμε ότι με τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας, παρατηρούμε ότι η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ κινείται γύρω από τους άξονες της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, του ελέγχου των συνόρων, της κοινωνικής ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν μόνιμα στα κράτη μέλη της Ένωσης και της δημιουργίας εταιρικών σχέσεων με τρίτες χώρες οι οποίες είναι χώρες αποστολής, με σκοπό την πιο αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Παρά τα όσα αναφέρθηκαν διαπιστώνεται να λείπει μια πιο συγκεκριμένη καταγραφή στόχων μεταναστευτικής πολιτικής, καθιστώντας με αυτό τον τρόπο αποδυναμωμένη την κοινή πορεία των κρατών μελών και αναδεικνύοντας τις διαφορετικές μεθόδους του κάθε κράτους μέλους στη λήψη μέτρων, στη διαχείριση και στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που σχετίζονται με την μετανάστευση.

2.2 Τα 5ετή προγράμματα υλοποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής

Μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, που όπως έχει ήδη αναφερθεί οδήγησε στην κοινοτικοποίηση της πολιτικής μετανάστευσης, η πορεία διαμόρφωσης μιας κοινής πολιτικής συνεχίστηκε. Σημαντικούς σταθμούς αποτελούν οι Σύνοδοι του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και τα Προγράμματα της Χάγης και της Στοκχόλμης.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης⁵⁸ (27-28 Νοεμβρίου 1995), μέσω της υπογραφής της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας ανάμεσα στην Ένωση και σε τρίτες μεσογειακές χώρες, γίνεται για πρώτη φορά αναφορά για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική. Η ευρωμεσογειακή εταιρική σχέση, όπως καθορίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, είχε ως στόχο την σύναψη ευρωμεσογειακών συμφωνιών με σκοπό το ευνοϊκό καθεστώς για τους υπηκόους τρίτων χωρών που εισέρχονται νόμιμα σε κράτος μέλος της ΕΕ.

2.2.1 Το Πρόγραμμα του Τάμπερε

Η Σύνοδος που πραγματοποιήθηκε στο Τάμπερε⁵⁹ τον Οκτώβριο του 1999 στα πλαίσια της Φινλανδικής Προεδρίας, υπήρξε καθοριστικής σημασίας αναφορικά με το ζήτημα της μετανάστευσης, καθώς συνδέθηκε με την ανάπτυξη ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, που ήταν και το κύριο θέμα των εργασιών της. Η ελευθερία συνδέεται ευθέως στο κείμενο των συμπερασμάτων της προεδρίας με το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Ένωσης και αποτελεί το επόμενο βήμα μετά την ενιαία αγορά και την οικονομική και νομισματική Ένωση, σύμφωνα με το σημείο 2 των συμπερασμάτων. Αφού η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ήδη δημιουργήσει για τους πολίτες της τις βασικές προϋποθέσεις ενός κοινού χώρου ευημερίας και ειρήνης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όρισε μια σειρά από μέτρα τα οποία είχαν σκοπό να αναπτύξουν την Ένωση ως ένα Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στον οποίο θα έχουν

⁵⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-95-156_el.htm

⁵⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-95-156_el.htm

πρόσβαση τόσο οι υπήκοοι των κρατών μελών όσο και αυτοί που προέρχονται από τρίτες χώρες, τονίζοντας την ανάγκη για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική.

Το σημείο 10 του κειμένου των συμπερασμάτων αναφέρει ότι «τα διακριτά μεν αλλά στενά συνδεδεμένα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης, απαιτούν να αναπτυχθεί μια κοινή πολιτική της ΕΕ». Επομένως, στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής χρειάζεται μια σφαιρική προσέγγιση, που σε προτεραιότητα θέτει την εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Αυτό θα επιτευχθεί με μεγαλύτερη συνοχή των εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών της Ένωσης και ειδικά για τις χώρες αποστολής απαιτείται βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και των ευκαιριών απασχόλησης για τους πολίτες τους, καταπολέμηση της φτώχειας, πρόληψη συγκρούσεων και εδραίωση δημοκρατικών καθεστώτων.

Επιπλέον στα συμπεράσματα του κειμένου η Σύνοδος τόνισε την ανάγκη για μια σθεναρή πολιτική κοινωνικής ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφος των κρατών μελών, η οποία θα προωθεί την «άνευ διακρίσεων μεταχείριση στον οικονομικό, τον κοινωνικό και τον πολιτισμικό τομέα». Στόχος μια τέτοιας πολιτικής ένταξης είναι η παροχή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συγκρίσιμων με εκείνα των πολιτών της ΕΕ, ενώ σημαντικό ακόμα στοιχείο είναι η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.

Η Σύνοδος θεώρησε ως ανάγκη την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών για τις προϋποθέσεις εισδοχής και διαμονής των πολιτών τρίτων χωρών στα κράτη της Ένωσης. Το ζήτημα αυτό συνδέεται με τις δημογραφικές εξελίξεις στην ΕΕ, ενώ πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και η ικανότητα υποδοχής των χωρών. Επίσης, αναφέρεται ότι για όσους μένουν επί μακρό χρονικό διάστημα σε κάποιο κράτος μέλος θα πρέπει να υπάρχει η δυνατότητα απόκτησης της ιθαγένειας.

Τέλος, στα συμπεράσματα της Συνόδου τονίζεται η ανάγκη για αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε όλες τους τις φάσεις, έτσι ώστε να αντιμετωπιστεί στην πηγή της η παράνομη μετανάστευση. Αυτό θα επιτευχθεί λαμβάνοντας μέτρα ενάντια στην εμπορία ανθρώπων και στην οικονομική εκμετάλλευση των μεταναστών, προβλέποντας σοβαρότατες κυρώσεις για αυτούς οι οποίοι εμπλέκονται σε δίκτυα διακίνησης λαθρομεταναστών. Αναφέρονται, επίσης, η στενότερη συνεργασία και αμοιβαία τεχνική βοήθεια μεταξύ των υπηρεσιών συννοριακού ελέγχου

των κρατών μελών, η επίτευξη συμφωνιών οι οποίες αφορούσαν θέματα εκούσιας επιστροφής και επαναπατρισμού αλλοδαπών.

Η Σύνοδος του Τάμπερε θεωρήθηκε ένας σημαντικός σταθμός για τις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου, αφού έθεσε τις βασικές κατευθύνσεις προς τις οποίες κινούνται οι πολιτικές αυτές μέχρι και σήμερα. Στο Τάμπερε εγκρίθηκε από τους αρχηγούς των κρατών μελών το πρώτο πενταετές (1999-2004) πρόγραμμα δράσης για τον ευρωπαϊκό «Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης».

Τον Δεκέμβριο του 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν⁶⁰, στηριζόμενο στα συμπεράσματα της Συνόδου στο Τάμπερε, αναβάθμισε σημαντικά το ζήτημα του ελέγχου του μεταναστευτικού φαινομένου, εντάσσοντάς το στην κοινή εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Τονίστηκε ότι παρά το γεγονός ότι ο απολογισμός ήταν θετικός στο ζήτημα της οικοδόμησης ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, η πρόοδος δεν ήταν τόσο ταχεία και ουσιαστική όσο προβλεπόταν και υπήρχαν ακόμη βήματα να γίνουν για την υιοθέτηση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, που ήταν απαραίτητη για να λειτουργήσει ένας τέτοιος χώρος.

Το Συμβούλιο του Λάακεν επαναλάμβανε στο μεγαλύτερο μέρος του τις αρχές, οι οποίες τέθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, υιοθετώντας στην ουσία μια κοινή πολιτική για την μετανάστευση. Υιοθετήθηκε ακόμα Έκθεση της Επιτροπής με τίτλο "Κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης", η οποία αφορούσε τον έλεγχο και τη διαχείριση των συνόρων, δίνοντας έμφαση σε μια σφαιρική προσέγγιση ως μια μέθοδο που λαμβάνει υπόψη και άλλα θεμελιώδη ζητήματα, όπως είναι η συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, η πολιτική επανεισδοχής και επιστροφής, η δημιουργία ενός κοινού συστήματος αναγνώρισης των θεωρήσεων και η δυνατότητα σύστασης κοινών προξενικών γραφείων. Μια κοινή πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο προϋποθέτει τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της διαδικασίας περί ασύλου, υποδοχής και οικογενειακής επανένωσης, την ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών για το άσυλο, τη μετανάστευση και τις χώρες καταγωγής, την εφαρμογή του Eurodac καθώς και του κανονισμού για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου, με ταχείες και αποτελεσματικότερες διαδικασίες.

⁶⁰<http://www.consilium.europa.eu/el/european-council/conclusions/pdf-1993-2003>

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης το 2002⁶¹, διατυπώθηκε η ανάγκη επίσπευσης της εφαρμογής του προγράμματος του Τάμπερε για τη δημιουργία ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Στο πλαίσιο αυτό, υπενθυμίζεται η ανάγκη ανάπτυξης μιας κοινής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης, θέματα διακριτά αλλά στενά συνδεδεμένα. Κεφαλαιώδους σημασία για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη είναι η διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων, η οποία πρέπει να γίνεται στα πλαίσια τήρησης του δικαίου και σε συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης των ρευμάτων αυτών. Όλα τα μέτρα που λαμβάνονται στο θέμα αυτό πρέπει να επιδιώκουν την ισορροπία ανάμεσα στην πολιτική για την κοινωνική ένταξη όσων διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη και στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, σύμφωνα με το σημείο 28 των συμπερασμάτων της Προεδρίας.

Αυτό που αξίζει κυρίως να σημειωθεί είναι πως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης δίνει ιδιαίτερο βάρος στο ζήτημα της σταδιακής θέσπισης συντονισμένης και ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και στην καταπολέμηση της λαθραίας μετανάστευσης. Έτσι προτείνεται η σύσταση μιας κοινής ομάδας ειδικών της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων, η οποία θα αποτελείται από τους επικεφαλής των υπηρεσιών ελέγχου των συνόρων των κρατών μελών, η σύσταση κοινού συστήματος αναγνώρισης δεδομένων των θεωρήσεων και η επίσπευση σύναψης των συμφωνιών επανεισδοχής. Τέλος η μεταναστευτική πολιτική αντιμετωπίζεται ως ένα σημαντικό κομμάτι των σχέσεων της ΕΕ με τρίτες χώρες, που θα στοχεύει στην αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών της παράνομης μετανάστευσης. Επομένως χρειάζονται πολιτικές για την ευημερία των χωρών αποστολής, όπως η εντατικοποίηση της οικονομικής συνεργασίας, η ανάπτυξη των εμπορικών συναλλαγών, η αναπτυξιακή βοήθεια καθώς και η πρόληψη των συγκρούσεων (σημείο 33 των συμπερασμάτων της Προεδρίας).

Ένα χρόνο αργότερα, τον Ιούνιο του 2003, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης⁶², επί Ελληνικής Προεδρίας, χαρακτήρισε τη μετανάστευση ως ύψιστη πολιτική προτεραιότητα και υπογράμμισε την ανάγκη για συγκροτημένη πολιτική της Ένωσης. Η πολιτική αυτή πρέπει να περιλαμβάνει τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τρίτες χώρες καταγωγής και την προώθηση μεγαλύτερης συνεργασίας

⁶¹<http://www.consilium.europa.eu/el/european-council/conclusions/pdf-1993-2003>

⁶²http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3_el.htm

με αυτές, για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, δίνοντας μεγάλη σημασία στο ζήτημα της ομαλής ένταξης των νομίμων μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών μελών. Λαμβάνοντας υπόψη το συμφέρον όλων των κρατών μελών της ΕΕ αποδίδει μεγάλη σημασία στο θέμα της πολιτικής για τα εξωτερικά σύνορα και θέτει ως προτεραιότητα την ανάπτυξη ενός συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις και τη συνεκτική προσέγγιση για τα βιομετρικά δεδομένα.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της Προεδρίας, οι βασικοί άξονες της μεταναστευτικής πολιτικής δεν διαφοροποιούνται σημαντικά, αλλά κινούνται στα ίδια πλαίσια με τα συμπεράσματα των υπόλοιπων Ευρωπαϊκών Συμβουλίων. Αυτοί περιλαμβάνουν την κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη, την ενσωμάτωση των μεταναστευτικών ζητημάτων στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων με τη θέσπιση νομοθετικών και άλλων μέτρων, τη δημιουργία συστημάτων ασύλου με ειδική αναφορά στην παροχή αποτελεσματικής συνεργασίας, τις προσπάθειες για τον έλεγχο των συνόρων και τον εντοπισμό των παράνομων μεταναστών και τέλος στη δημιουργία ενός μηχανισμού κατανομής βαρών αναφορικά με τη χρηματοδότηση των πολιτικών αυτών.

Επί Ιταλικής Προεδρίας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 12-13 Δεκεμβρίου 2003⁶³, χαιρέτισε την απόφαση για τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα κοινά σύνορα (FRONTEX). Ο Οργανισμός τελικά ιδρύθηκε το 2004, ενώ το Συμβούλιο προσδιόρισε την έναρξη της δράσης του στις αρχές του 2005. Η ίδρυση του Οργανισμού ήταν η έμπρακτη επιβεβαίωση της εφαρμογής μιας πολιτικής αρκετών χρόνων, που έθετε ως στόχο τη δημιουργία ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, σημαντικό στοιχείο της οποίας αποτελεί η διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων με τον έλεγχο και την ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.

Εκτός από τη συμφωνία για τη δημιουργία ενός οργάνου για τον συνοριακό έλεγχο με βασικό γνώμονα λειτουργίας την από κοινού δράση, λήφθηκαν και μια σειρά προληπτικών μέτρων για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και των δικτύων που σχετίζονται με αυτή. Οι κυριότερες πολιτικές συμφωνίες αφορούν στην

⁶³ www.consilium.europa.eu/.../european...2003/ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ-ΣΥΜΒΟΥ...

καθιέρωση ενός κοινού συστήματος θεωρήσεων, μέσω του ελέγχου των βιομετρικών χαρακτηριστικών, καθώς και στο θέμα της “εξισορρόπησης” των οικονομικών ανισοτήτων οι οποίες προκύπτουν από την εφαρμογή της οδηγίας η οποία αφορά την απέλαση των μεταναστών οι οποίοι συλλαμβάνονται παράνομα στο έδαφος των κρατών μελών της ΕΕ. Αντικείμενο συμφωνίας σε πολιτικό επίπεδο αποτέλεσε επίσης και το θέμα των θυμάτων δικτύων διακίνησης παράνομων μεταναστών, στα οποία παραχωρείται προσωρινά άδεια παραμονής εφόσον αυτά συνεργάζονται με τις αρχές.

Με βάση πάντοτε την Συνθήκη του Άμστερνταμ και τις αποφάσεις οι οποίες λήφθηκαν στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, διαγράφεται μια πορεία διαμόρφωσης των βασικών αξόνων και κατευθύνσεων της μεταναστευτικής πολιτικής της Ένωσης. Η πολιτική μετανάστευσης συνδέεται άμεσα με τη δημιουργία του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και ακολουθεί τους σχεδιασμούς και τις αποφάσεις πολιτικής που λαμβάνονται στον τομέα αυτόν. Επομένως, παρατηρείται μια πρόοδος στο θέμα της διαχείρισης των συνόρων, στις σχέσεις με τρίτες χώρες για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης αλλά και μια στασιμότητα στο θέμα της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών στις κοινωνίες των κρατών μελών. Οι παραπάνω κατευθύνσεις επιβεβαιώνονται το 2004 με το πρόγραμμα της Χάγης, το οποίο ακολούθησε την πενταετή εφαρμογή του προγράμματος του Τάμπερε και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων του.

2.2.2 Το Πρόγραμμα της Χάγης

Το Πρόγραμμα της Χάγης εγκρίθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 4 και 5 Νοεμβρίου 2004⁶⁴. Το Πρόγραμμα της Χάγης επιβεβαιώνει τη σημασία που αποδίδει η Ευρωπαϊκή Ένωση στον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και τον τοποθετεί στις υψηλές προτεραιότητες της Ένωσης – όχι μόνο επειδή πρόκειται για έναν από τους θεμελιώδεις στόχους της, αλλά κυρίως επειδή βρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των πολιτών.

64

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l16002>
- http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/82537.pdf
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1444157009282&uri=CELEX:52005DC0184>
COM(2005) 184

Σύμφωνα με το σημείο 14 των συμπερασμάτων η δημιουργία ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης αποτελεί σημαντικό στοιχείο της στρατηγικής της Ένωσης και συγκεκριμένα αναφέρεται ότι : «Η ασφάλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της έχει αποκτήσει μεγαλύτερη προτεραιότητα, κυρίως ύστερα από τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στις Ηνωμένες Πολιτείες και της 11^{ης} Μαρτίου στη Μαδρίτη. Οι Ευρωπαίοι πολίτες δικαίως ελπίζουν ότι παράλληλα με την εξασφάλιση της τήρησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών, η Ευρωπαϊκή Ένωση θα υιοθετήσει αποτελεσματικότερη κοινή προσέγγιση για τα διασυνοριακά προβλήματα, όπως η παράνομη μετανάστευση, η εμπορία ανθρώπων και η οργανωμένη λαθραία μετανάστευση, καθώς και η τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα». Επίσης στο ίδιο το κείμενο αναφέρεται ότι : «κυρίως στον τομέα της ασφάλειας, ο συντονισμός και η συνοχή μεταξύ της εσωτερικής και της εξωτερικής διάστασης γίνονται ολοένα σημαντικότεροι και χρειάζεται να εξακολουθήσουν να επιδιώκονται με θέρμη».

Το Πρόγραμμα της Χάγης ήταν ο διάδοχος του προγράμματος και των πολιτικών που είχαν αποφασιστεί στο Τάμπερε. Το Πρόγραμμα της Χάγης ασχολήθηκε με όλες τις πτυχές των πολιτικών που αφορούν τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, συμπεριλαμβανομένης της εξωτερικής τους διάστασης και συγκεκριμένα τα θεμελιώδη δικαιώματα και την ιθαγένεια, το άσυλο και τη μετανάστευση, την διαχείριση των συνόρων, την ενσωμάτωση, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του οργανωμένου εγκλήματος, τη δικαστική και αστυνομική συνεργασία και τη στρατηγική για τα ναρκωτικά. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μετά την σύνταξη και την έγκριση του προγράμματος, κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλλει σχέδιο δράσης με προτάσεις για συγκεκριμένες δράσεις και χρονοδιαγράμμο για την έγκριση και την εφαρμογή τους. Τον Μάιο του 2005 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση προς το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, καθορίζοντας δέκα προτεραιότητες για τη δράση της Ένωσης την περίοδο 2005-2009 στα εν λόγω ζητήματα, οι οποίες ήταν οι ακόλουθες :

- Ολοκληρωμένες πολιτικές για την ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την προώθηση του σεβασμού για όλους τους πολίτες καθώς και πολιτικές για την αναβάθμιση της ιθαγένειας. Προς αυτό τον σκοπό το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας

μετατρέπεται στον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ενώ δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στην προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού, στην καταπολέμηση κάθε μορφής διακρίσεων και στην προστασία των προσωπικών δεδομένων. Στον τομέα της ιθαγένειας προβλέπεται η εφαρμογή μέτρων για τη βελτίωση της άσκησης των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ που απορρέουν από αυτή, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία μέσα στην ΕΕ, η διπλωματική και προξενική προστασία, το δικαίωμα ψήφου στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τις τοπικές εκλογές.

- Καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Στο πλαίσιο αυτό δίνεται ιδιαίτερη σημασία στην κατανόηση του φαινομένου και στην προσπάθεια συνολικής αντιμετώπισης, δίνοντας έμφαση στις διάφορες πτυχές πρόληψης, ετοιμότητας και παρέμβασης, ώστε να βελτιωθεί η ικανότητα των κρατών μελών για καταπολέμηση της τρομοκρατίας.
- Κοινός χώρος ασύλου. Στον τομέα αυτό αποτέλεσε προτεραιότητα η δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, με στόχο την καθιέρωση κοινής διαδικασίας και ομοιόμορφου καθεστώτος για τα πρόσωπα στα οποία παρέχεται άσυλο ή επικουρική προστασία. Ενώ απαραίτητο κρίθηκε να ενισχυθεί η διοικητική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και να διατεθούν πόροι στα κράτη μέλη που θα βοηθήσουν στη διεκπεραίωση των αιτήσεων και την υποδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών.
- Διαχείριση της μετανάστευσης : μια ισορροπημένη προσέγγιση. Απαιτείται η χάραξη κοινής πολιτικής μετανάστευσης για την κατάσταση των νόμιμων μεταναστών ενώ παράλληλα πρέπει να καταπολεμηθεί η παράνομη μετανάστευση, η μεταφορά λαθρομεταναστών και η εμπορία ανθρώπων, κυρίως γυναικών και παιδιών. Η δημιουργία ενός χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας απαιτεί κοινή μεταναστευτική πολιτική, με διαδικασίες και κριτήρια εισδοχής και παροχή ασφαλούς νομικού καθεστώτος και ενός εγγυημένου συνόλου δικαιωμάτων, που θα συμβάλλει στην ενσωμάτωση των προσώπων που βρίσκονται νόμιμα στην Ένωση. Θέσπιση κανόνων

απαιτείται για τις διαδικασίες επιστροφής παράνομων μεταναστών, έχοντας όμως πάντα ως κατευθυντήρια αρχή το σεβασμό των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών. Η επιτυχής διαχείριση των μεταναστευτικών ροών πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο και σοβαρή επένδυση στις σχέσεις με τρίτες χώρες, τόσο καταγωγής όσο και διέλευσης, ιδίως μέσω της συνδρομής και της συνεργασίας προς το αμοιβαίο συμφέρον των τρίτων χωρών και της Ένωσης.

- Μεγιστοποίηση των θετικών επιπτώσεων της μετανάστευσης στην κοινωνία και στην οικονομία. Για να μεγιστοποιηθούν οι θετικές επιπτώσεις της μετανάστευσης πρέπει να αποφευχθεί η απομόνωση και ο κοινωνικός αποκλεισμός των μεταναστών και τα κράτη μέλη πρέπει να υποστηριχθούν και να ενθαρρυνθούν ώστε να υιοθετούν καλύτερες πολιτικές μετανάστευσης. Οι επιτυχημένες πολιτικές ενσωμάτωσης πρέπει να συμβάλλουν στην κατανόηση και στο διάλογο ανάμεσα σε θρησκείες και πολιτισμούς. Η ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών θα επιτευχθεί με την αξιοποίηση βασικών πολιτικών, όπως η απασχόληση και η εκπαίδευση, ενώ σημαντική είναι η ανταλλαγή εμπειριών και πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αρχών.
- Ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων με στόχο μια ασφαλέστερη Ένωση. Σημαντικό βήμα στην προτεραιότητα αυτή υπήρξε η ίδρυση του Οργανισμού Διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, για το συντονισμό και τη στήριξη των κρατών μελών κατά την επιτήρηση και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Προτεραιότητα δόθηκε και στην εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας στα εσωτερικά σύνορα και στην κατάργηση κάθε ελέγχου, το οποίο επιτεύχθηκε με τη δημιουργία του συστήματος πληροφόρησης SIS II. Ενώ άλλες κατευθύνσεις που τίθενται είναι η ανάπτυξη πολιτικής θεωρήσεων, που αποτελεί και ένα πρώτο βήμα προς μια μελλοντική κοινή ευρωπαϊκή προξενική υπηρεσία και η ενσωμάτωση βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων στα ταξιδιωτικά έγγραφα και τα δελτία ταυτότητας, ενισχύοντας την ασφάλεια των

εγγράφων αλλά διατηρώντας τον απόλυτο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

- Ισορροπία ανάμεσα στην προστασία της ιδιωτικής ζωής και στην ασφάλεια κατά την ανταλλαγή των πληροφοριών. Η αρχή της διαθεσιμότητας των πληροφοριών, όπως αποτυπώνεται στο Πρόγραμμα της Χάγης, σημαίνει ότι κατά την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των διωκτικών και των δικαστικών αρχών, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ προστασίας της ιδιωτικής ζωής και ασφάλειας.
- Ανάπτυξη στρατηγικής αντίληψης για το οργανωμένο έγκλημα. Προτεραιότητα είναι η πιο εντατική συνεργασία της Ένωσης με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς, για την καλύτερη κατανόηση του φαινομένου και την ενίσχυση της πρόληψης. Ενώ απαιτείται η βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των αρχών καταστολής των κρατών μελών και η περαιτέρω ανάπτυξη του Ευρωπόλ και του Eurojust.
- Εξασφάλιση ενός πραγματικού ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης για όλους. Ο ευρωπαϊκός χώρος δικαιοσύνης θα εξασφαλίζει την αποτελεσματική πρόσβαση στη δικαιοσύνη για να επιτευχθεί η έκδοση και εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων. Για το σκοπό αυτό πρέπει να εκπονηθούν διατάξεις σχετικά με τη δικαιοδοσία, την αναγνώριση και τη σύγκρουση νομοθεσιών, αλλά και μέτρα για την οικοδόμηση αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών με θέσπιση στοιχειωδών διαδικαστικών κανόνων και εξασφάλιση υψηλού επιπέδου ποιότητας των δικαιοδοτικών συστημάτων, κυρίως σε ότι αφορά τη διεξαγωγή δίκαιης δίκης και το σεβασμό των δικαιωμάτων υπεράσπισης. Στον τομέα της πολιτικής δικαιοσύνης απαιτείται η αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, ενώ σε ότι αφορά την ποινική δικαιοσύνη η θέσπιση στοιχειωδών κανόνων σε ζητήματα της ποινικής δικονομίας.
- Συνυπευθυνότητα και αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Σύμφωνα με το Πρόγραμμα της Χάγης κανένας πολιτικός στόχος δεν μπορεί να

επιτευχθεί χωρίς κατάλληλους χρηματοδοτικούς πόρους. Η Επιτροπή είχε υποβάλλει τον Απρίλιο του 2005 τρία προγράμματα – πλαίσια για τα πολιτικά και οικονομικά μέσα για την επίτευξη των στόχων για το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης με αποτελεσματικό τρόπο.

Πολλά από όσα αναφέρονται στο Πρόγραμμα της Χάγης δεν έχουν άμεση σχέση με τη μεταναστευτική πολιτική, ωστόσο είναι σημαντικό να επισημανθεί το πλαίσιο στο οποίο η Ένωση εντάσσει τη διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος. Την κυρίαρχη θέση στις προτεραιότητες και την πολιτική της Ένωσης καταλαμβάνει η πολιτική καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, η συνεργασία των διωκτικών αρχών, τα ζητήματα της εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας, ο έλεγχος των συνόρων, η πρόληψη του εγκλήματος. Το Πρόγραμμα περιλαμβάνει επίσης και τους στόχους της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών υπό νόμιμο καθεστώς διαμονής στα κράτη μέλη, το θέμα των δικαιωμάτων τους και την ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ένωση. Οι αρχές αυτές θεωρήθηκαν ως η βάση ανάπτυξης της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής καθώς και των μελλοντικών δράσεων της Ένωσης στον τομέα αυτό.

Η βασική κατεύθυνση που φαίνεται να ακολουθείται από την Ένωση, μέσω του Προγράμματος της Χάγης, είναι η δημιουργία των προϋποθέσεων για την υποδοχή ενός περιορισμένου μεταναστευτικού όγκου σε στενή σύνδεση με τις ανάγκες των αγορών εργασίας στα κράτη μέλη, αφού και ο αριθμός των μεταναστών που τα κράτη μέλη θα δέχονται αποτελεί αποκλειστικά δική τους απόφαση. Συμπερασματικά, η πλειοψηφία των δράσεων που αναλαμβάνονται φαίνεται να κινείται στο πώς θα διαχειριστεί η Ένωση τις μεταναστευτικές ροές στην κατεύθυνση της μείωσής τους και στο πώς θα περιφρουρηθεί απέναντι σε αυτούς τους πληθυσμούς.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προχώρησαν σε ορισμένες ενέργειες σχετικά με το ζήτημα της μετανάστευσης, που εκδόθηκαν την περίοδο που ακολούθησε το Πρόγραμμα της Χάγης.

Τον Δεκέμβριο του 2005 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση με τίτλο «Σχέδιο πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση»⁶⁵. Το κείμενο αυτό, το οποίο ακολούθησε την έγκριση του Προγράμματος της Χάγης, είχε ως σκοπό την επίτευξη ανάπτυξης μιας κοινοτικής πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση παράλληλα με το πρόγραμμα της

⁶⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1444495976845&uri=CELEX:52005DC0669>
COM(2005)669

Λισαβόνας που είχε εγκριθεί την ίδια περίοδο. Δεδομένων των εξελίξεων στην οικονομική και κοινωνική κατάσταση της ΕΕ, του διεθνούς πλαισίου και της πιθανότητας αύξησης της μετανάστευσης, είναι αναγκαία μια συμφωνία για κοινούς κοινοτικούς κανόνες. Μια αποτελεσματική μεταναστευτική πολιτική δεν πρέπει να περιοριστεί σε πράξεις για την εισδοχή μεταναστών, αλλά δεδομένου ότι η μετανάστευση είναι σύνθετο φαινόμενο, πρέπει να αντιμετωπιστεί σε όλες του τις διαστάσεις με μέτρα για την κοινωνική ένταξη των οικονομικών μεταναστών, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της απασχόλησης, τον περιορισμό της παραοικονομίας και τη συνεργασία με τρίτες χώρες. Το θέμα της μετανάστευσης συνδέεται άμεσα με τις δημογραφικές εξελίξεις στην Ένωση και τη γήρανση του πληθυσμού και εκτιμάται ότι η μετανάστευση εργατικού δυναμικού μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση των επιπτώσεων των δημογραφικών εξελίξεων. Σε γενικές γραμμές το σχέδιο πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση επιχειρεί να θέσει τις βάσεις για μια συντονισμένη δράση στον τομέα της μετανάστευσης.

Τον Ιανουάριο του 2006 δημοσιεύεται άλλη ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με τίτλο «Θεματικό Πρόγραμμα για τη συνεργασία με τρίτες χώρες στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου»⁶⁶. Σύμφωνα με την ανακοίνωση η μετανάστευση αποτελεί το επίκεντρο των πολιτικών συζητήσεων στην Ευρώπη και συνιστά μία από τις στρατηγικές προτεραιότητες του τομέα των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης. Η μεταναστευτική πίεση προς την Ευρώπη ολοένα και αυξάνεται, με τη λαθρομετανάστευση να συνιστά φαινόμενο που επεκτείνεται συνεχώς. Ο γενικός στόχος του προγράμματος είναι η συνεργασία με τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης και η βοήθεια προς αυτές στην προσπάθειά τους να διαχειριστούν καλύτερα τις μεταναστευτικές ροές. Το θεματικό πρόγραμμα προϋποθέτει μια προσέγγιση που ξεπερνά τα θέματα ελέγχων στα σύνορα και την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και επιδιώκει να περιληφθούν και άλλες διαστάσεις του φαινομένου της μετανάστευσης, όπως η ανάπτυξη και η απασχόληση. Για τον λόγο αυτόν το θεματικό πρόγραμμα πρέπει να διαρθρωθεί γύρω από πέντε στόχους :

1. Ενίσχυση των δεσμών μεταξύ της μετανάστευσης και της ανάπτυξης.

⁶⁶<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1444497400285&uri=CELEX:52006DC0026>
COM(2006) 26

2. Προώθηση μιας αποτελεσματικά διαχειριζόμενης μετανάστευσης εργαζομένων.
3. Καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και διευκόλυνση της επανεισδοχής των παράνομων μεταναστών.
4. Προστασία των μεταναστών από την εκμετάλλευση και τον αποκλεισμό.
5. Προώθηση της παροχής ασύλου και της διεθνούς προστασίας μέσω άλλων προγραμμάτων περιφερειακής προστασίας.

Το 2008 εκδίδεται από την Επιτροπή ένα κείμενο, που απευθύνεται προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών με τίτλο «Μια κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη : Αρχές, ενέργειες και μέσα»⁶⁷. Η μετανάστευση αποτελεί για την ΕΕ μία πραγματικότητα που απαιτεί αποτελεσματική διαχείριση, αφού σε μία ανοιχτή Ευρώπη χωρίς εσωτερικά σύνορα κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί να διαχειριστεί μόνο του τη μετανάστευση. Τα μέτρα και οι πολιτικές που λαμβάνονται από τα κράτη μέλη στο ζήτημα της μετανάστευσης δεν επηρεάζουν μόνο τα ίδια αλλά και την ΕΕ ως σύνολο, για το λόγο αυτό η Επιτροπή υποστηρίζει ότι είναι απαραίτητη μια κοινή πολιτική, η οποία θα στοχεύει σε ένα κοινό πλαίσιο δράσης της Ένωσης και των κρατών μελών. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού η Επιτροπή προτείνει δέκα κοινές αρχές που αναπτύσσονται στους τρεις ακόλουθους άξονες :

- Ευημερία και μετανάστευση.
- Αλληλεγγύη και μετανάστευση.
- Ασφάλεια και μετανάστευση.

Τον ίδιο χρόνο, τον Σεπτέμβριο του 2008 το Συμβούλιο της ΕΕ κατέληξε στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο⁶⁸. Η διεθνής μετανάστευση μπορεί να συμβάλλει αποφασιστικά στην οικονομική ανάπτυξη της ΕΕ και των κρατών μελών που χρειάζονται μετανάστες λόγω της κατάστασης στις αγορές εργασίας τους ή για δημογραφικούς λόγους. Το Δεκέμβριο του 2005 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε τη Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης επιβεβαιώνοντας την πεποίθησή του ότι το

⁶⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1444498750007&uri=CELEX:52008DC0359>
COM(2008) 359

⁶⁸

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:jl0038>
- <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EL&f=ST%2013440%202008%20INI>

μεταναστευτικό ζήτημα αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης και ότι μια αρμονική και αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης πρέπει να είναι σφαιρική ώστε να αντιμετωπίζει τόσο την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης όσο και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Με τη δημιουργία ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης τα κράτη μέλη επιδιώκουν να συγκλίνουν τις πολιτικές τους στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θεωρεί αναγκαία την ένταξη της μετανάστευσης στους πρωταρχικούς στόχους της Ένωσης και αναλαμβάνει πέντε θεμελιώδεις δεσμεύσεις που θα μετουσιωθούν σε συγκεκριμένα μέτρα :

- Οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις δυνατότητες υποδοχής κάθε κράτους μέλους και ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης.
- Καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, εξασφαλίζοντας την επιστροφή των παράνομων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσης.
- Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων.
- Συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου.
- Δημιουργία σφαιρικής εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης ευνοώντας τη συνέργεια μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Οι παραπάνω δεσμεύσεις θα συνεχίσουν να μετουσιώνονται σε συγκεκριμένα μέτρα, ιδίως στο πρόγραμμα που θα διαδεχόταν το Πρόγραμμα της Χάγης το 2010, αυτό το πρόγραμμα ήταν το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης.

2.2.3 Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης υιοθετήθηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης τον Δεκέμβριο του 2009⁶⁹. Το πρόγραμμα αυτό αντικαθιστά τα αντίστοιχα προγράμματα του Τάμπερε

⁶⁹

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:jl0034>
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:jl0036>
- <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/PROGR-STOKX-EL.pdf>

(2000-2004) και της Χάγης (2005-2009) και θα ισχύσει για την περίοδο 2010-2014. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης καθορίζει τις προτεραιότητες της ΕΕ για τον Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, εντάσσοντας τη μεταναστευτική πολιτική και την πολιτική ασύλου της Ένωσης στον τομέα της ασφάλειας και της προστασίας, κατά τον ίδιο τρόπο που εντάσσονταν και στα προγράμματα του Τάμπερε και της Χάγης. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης κάτω από τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας έχει ως επίκεντρο τη δημιουργία μιας ανοικτής και ασφαλούς Ευρώπης που προστατεύει τους πολίτες. Οι προτεραιότητες του προγράμματος που άπτονται της μεταναστευτικής πολιτικής είναι οι ακόλουθες :

- Μια Ευρώπη των δικαιωμάτων. Στο πλαίσιο αυτό δίνεται έμφαση στην προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών, την προαγωγή του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξеноφοβίας, την προστασία των προσωπικών δεδομένων και την ενίσχυση της δημοκρατικής συμμετοχής.
- Μια Ευρώπη της δικαιοσύνης. Στόχος είναι η ενίσχυση των αρχών της αμοιβαίας αναγνώρισης και εμπιστοσύνης, δημιουργία βάσης κοινών κανόνων και η διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη.
- Μια Ευρώπη που προστατεύει. Προτείνεται η ανάγκη διαμόρφωσης μιας στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας, η προώθηση της συνεργασίας για την επιβολή του ευρωπαϊκού δικαίου και η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος.
- Πρόσβαση στην Ευρώπη. Τονίζεται η ανάγκη για ολοκληρωμένη και ενοποιημένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, μέσω της ενισχυμένης συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και του FRONTEX και αποτελεσματικότερη εφαρμογή του συστήματος ελέγχου των θεωρήσεων.
- Η Ευρώπη σε παγκοσμιοποιημένο υφήλιο. Αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη πρόσβαση στην Ένωση με δράσεις που θα ενισχύσουν

την εξωτερική διάσταση, ειδικά όσον αφορά την καλύτερη συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των χωρών της ΕΕ.

- Η πορεία προς τα εμπρός. Η εξωτερική διάσταση της πολιτικής της ΕΕ στο Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης καθιστά αναγκαία την ενσωμάτωση των πολιτικών αυτών με τις γενικές πολιτικές της ΕΕ.
- Μια Ευρώπη της αλληλεγγύης. Σε ότι αφορά τον τομέα της μετανάστευσης, πρωταρχικός στόχος είναι η ανάπτυξη κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, με επίκεντρο την αλληλεγγύη. Οι άξονες γύρω από τους οποίους θα κινηθεί η μεταναστευτική πολιτική είναι : α) ενοποίηση, ανάπτυξη και εφαρμογή της Παγκόσμιας Προσέγγισης της ΕΕ για τη μετανάστευση ώστε να αυξηθεί η συνεργασία με χώρες εκτός ΕΕ, β) ανάγκη αυξημένης συνοχής των πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο ώστε να προαχθεί ο θετικός αντίκτυπος της μετανάστευσης, γ) συντονισμένη πολιτική, εναρμονισμένη με τις ανάγκες των αγορών εργασίας των χωρών της ΕΕ, δ) προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και προστασία των δικαιωμάτων τους, ε) καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης με συμφωνίες επανεισδοχής και με πολιτικές επιστροφής, στ) φροντίδα για την κατάσταση των ασυνόδευτων ανηλίκων και ζ) κοινή διαδικασία παροχής ασύλου και διεθνούς προστασίας.

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης έδωσε ιδιαίτερη σημασία στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, με στόχο την αύξηση του διαλόγου και της συνεργασίας της Ένωσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, προκειμένου να βελτιωθεί η ικανότητά τους για διεξαγωγή συνοριακών ελέγχων. Επίσης, έδωσε βαρύτητα στην καλύτερη και αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και στην εξασφάλιση προστασίας των μεταναστών, ενώ η επανεισδοχή και η επιστροφή αποτελούν προτεραιότητες των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης.

Για την εφαρμογή του Προγράμματος της Στοκχόλμης η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, τον Απρίλιο του 2010⁷⁰, σχετικά με την χάραξη σχεδίου δράσης. Σκοπός του σχεδίου αυτού είναι να

⁷⁰<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1444580121109&uri=CELEX:52010DC0171>

προωθήσει τις προτεραιότητες του Προγράμματος της Στοκχόλμης εξασφαλίζοντας ότι ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης πρέπει να είναι ένας χώρος στον οποίο θα εξασφαλίζεται στους πολίτες η δυνατότητα να ασκούν τα δικαιώματά τους και να επωφελούνται πλήρως από την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Το σχέδιο δράσης αφορά την περίοδο 2010-2014, ενώ πρωταρχικός στόχος είναι να προωθήσει τη διασφάλιση της προστασίας των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών που κατοχυρώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και η ενίσχυση του ρόλου τους.

2.2.4 Το Πρόγραμμα Post Stockholm

Το 2014 σηματοδοτεί και το τέλος του προγράμματος της Στοκχόλμης που είχε θέσει το νομοθετικό και επιχειρησιακό πρόγραμμα στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης. Αξίζει να σημειώσουμε πως το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης αναθεωρήθηκε επί της 5^{ης} Ελληνικής Προεδρίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκή Ένωσης, με στόχο των καθορισμό των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών στους τομείς πολιτικής που σχετίζονται με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (Post – Stockholm).⁷¹

Κατά το εξάμηνο της ελληνικής προεδρίας, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην προστασία των ευρωπαϊκών συνόρων και στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών καθιστώντας το ζήτημα της ασφάλειας προτεραιότητα για το σύνολο της Ευρώπης. Στο πεδίο της διαχείρισης των συνόρων και της μετανάστευσης, το οποίο παρουσιάζει μεγάλες προκλήσεις όχι μόνο για το Νότο, αλλά και για όλη την ΕΕ, κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας υπήρξαν οι εξής εξελίξεις : α) αναθεωρήθηκε η λίστα των χωρών, για τους υπηκόους των οποίων υπάρχει υποχρέωση θεώρησης προκειμένου να εισέλθουν στην ΕΕ. Με τον τρόπο αυτό, επιτράπηκε σε πολίτες περίπου 20 χωρών, συμπεριλαμβανομένης της Μολδαβίας, να ταξιδέψουν στην ΕΕ χωρίς θεώρηση. Σημαντικό επίτευγμα (β) η Οδηγία για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεπιχειρησιακών μεταθέσεων και (γ) ο Κανονισμός για τη

COM(2010) 171
⁷¹http://www.epc.eu/prog_forum.php?forum_id=32&prog_id=6

FRONTEX. Η κορυφαία επιτυχία της Ελληνικής Προεδρίας στον τομέα αυτό ήταν η διαμόρφωση του κειμένου, που υιοθετήθηκε ομόφωνα από τους Υπουργούς Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων προκειμένου να χρησιμεύσει ως η βάση για τις προτάσεις του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τον καθορισμό των Στρατηγικών Κατευθυντήριων Γραμμών για τον νομοθετικό και επιχειρησιακό σχεδιασμό στον τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (Post - Stockholm). Το νέο κείμενο εναποθέτει στο επίκεντρο την αρχή της αλληλεγγύης και την εξειδικεύει πρακτικά στους τομείς του ασύλου, της διαχείρισης των συνόρων και μεταναστευτικών ροών. Εντάσσει, επίσης, την μετανάστευση στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, διασυνδέοντας την με την αναπτυξιακή συνεργασία και την συνεργασία με τρίτες χώρες. Εισάγει την αρχή της θετικής αιρεσιμότητας στην συνεργασία της ΕΕ με τρίτες χώρες, ενώ περιλαμβάνει την ανάπτυξη αποτελεσματικών πολιτικών επιστροφής, σε συνδυασμό με την πολιτική θεωρήσεων και επανεισδοχής. Η εξέλιξη αυτή είναι κομβικής σημασίας για τον τρόπο θεώρησης και αντιμετώπισης του μεταναστευτικού. Αποδεικνύει ότι η διαχείριση του μεταναστευτικού δεν αποτελεί πρόβλημα των χωρών του νότου της Ευρώπης και μόνο, αλλά ευρωπαϊκό πρόβλημα ασφάλειας συνόρων με επιπτώσεις στην κοινωνική συνοχή των ευρωπαϊκών κρατών.⁷²

⁷²<http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europe-koine-mas-anazetese.html>

Κεφάλαιο 3^ο Ο έλεγχος της παράνομης μετανάστευσης στα σύνορα

3.1 Ο προληπτικός έλεγχος στα προξενεία.

Η ασφάλεια του ενωσιακού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης μέσω ενός υψηλού και ομοιόμορφου επιπέδου ελέγχου των προσώπων, η επιτάχυνση και η διευκόλυνση της διέλευσης των ταξιδιωτών, η εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών ενισχύονται σημαντικά από ένα πλέγμα κανόνων που ξεκίνησε το 1995 με την καθιέρωση ενός ενιαίου τύπου θεώρησης, για να καταλήξει σήμερα σε κοινές διαδικασίες συστηματοποίησης του ελέγχου μέσω της ανταλλαγής στοιχείων αναφορικά με τους κατόχους θεωρήσεων που επισκέπτονται κράτη μέλη της ΕΕ.⁷³

Η Οδηγία 2004/82/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29^{ης} Απριλίου 2004, σχετικά με την υποχρέωση των μεταφορέων να κοινοποιούν τα στοιχεία των επιβατών, αποσκοπεί στη βελτίωση των συνοριακών ελέγχων και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης μέσω της εκ των προτέρων διαβίβασης στοιχείων σχετικά με επιβάτες από τους μεταφορείς στις αρμόδιες εθνικές αρχές. Τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα, ώστε να θεσπίσουν την υποχρέωση των μεταφορέων να διαβιβάζουν, έπειτα από σχετική αίτηση των αρμόδιων αρχών για την άσκηση των ελέγχων των προσώπων στα εξωτερικά σύνορα, στο τέλος του ελέγχου εισιτηρίων, πληροφορικά στοιχεία σχετικά με τους επιβάτες που θα μεταφέρουν σε εγκεκριμένο σημείο διάβασης των συνόρων από το οποίο τα εν λόγω πρόσωπα θα εισέλθουν στο έδαφος κράτους μέλους. Τα στοιχεία διαβιβάζονται στις αρχές με σκοπό την καταχώρηση των επιβατών, η δε αποστολή τους γίνεται ηλεκτρονικώς.

Οι μεταφορείς υποχρεούνται να διαβιβάζουν τις ακόλουθες πληροφορίες : τον αριθμό και το είδος του χρησιμοποιούμενου ταξιδιωτικού εγγράφου, την ιθαγένεια, το ονοματεπώνυμο και την ημερομηνία γέννησης του επιβάτη, το σημείο διάβασης των συνόρων κατά την είσοδο στην ΕΕ, την ώρα αναχώρησης και άφιξης της μεταφοράς και τον συνολικό αριθμό των επιβατών που μεταφέρονται. Τα στοιχεία αυτά διαγράφονται από τις αρχές που τα λαμβάνουν εντός 24 ωρών από τη διαβίbasή τους, υπό την

⁷³ Παπακωνσταντίνης Μάρκος, « Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) στα κράτη Σένγκεν », Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 4, 2011.

προϋπόθεση ότι οι επιβάτες εισήλθαν πράγματι στο έδαφος των κρατών μελών. Τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα διαγράφονται από τον μεταφορέα 24 ώρες μετά την άφιξη του μεταφορικού μέσου.

Επίσης, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να επιβάλλουν κυρώσεις στους μεταφορείς οι οποίοι εκ παίσματος, δεν διαβιβάζουν δεδομένα ή διαβιβάζουν ελλιπή ή αναληθή δεδομένα. Αυτό δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να θεσπίζουν ή να διατηρούν κατά των μεταφορέων, που αθετούν τις υποχρεώσεις τους, κυρώσεις, όπως ακινητοποίηση, κατάσχεση και δήμευση του μεταφορικού μέσου ή προσωρινή αναστολή ή αφαίρεση της άδειας λειτουργίας. Οι μεταφορείς μπορούν να ασκήσουν προσφυγή κατά των μέτρων που λαμβάνονται εις βάρος τους, τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλες τις αναγκαίες ρυθμίσεις για να διασφαλίζεται ότι αυτό το δικαίωμα προσφυγής είναι ουσιαστικό.⁷⁴

3.2 Η Συνθήκη του Σένγκεν

Καθοριστικό βήμα στην πορεία της ολοκλήρωσης, διαδραματίζει η συμφωνία Σένγκεν⁷⁵ που αφορά τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά εσωτερικά σύνορα, μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποσκοπώντας στην προοδευτική κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα μέσω της θέσπισης ενός καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας όλων των υπηκόων των κρατών τα οποία έχουν υπογράψει, των άλλων κρατών της Κοινότητας ή τρίτων χωρών. Υπεγράφη το 1985 από τη Γαλλία, τη Γερμανία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και την Ολλανδία. Το 1990, η Συνθήκη Εφαρμογής υπεγράφη από τα ίδια μέλη και στη συνέχεια από την Ιταλία, την Ισπανία, την Αυστρία και την Ελλάδα.

Η σύμβαση Σένγκεν συμπληρώνει τη συμφωνία και καθορίζει τις προϋποθέσεις εφαρμογής και τις εγγυήσεις για την εφαρμογή αυτής της ελεύθερης κυκλοφορίας. Παρόλο που υπογράφηκε στις 19 Ιουνίου 1990 από τα εν λόγω πέντε κράτη μέλη, άρχισε να ισχύει από τις 26 Μαρτίου 1995.

⁷⁴<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32004L0082>

⁷⁵http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/schengen_agreement_el.htm

Η συμφωνία και η σύμβαση Σένγκεν, καθώς και οι συναφείς συμφωνίες και κανόνες αποτελούν το «κεκτημένο Σένγκεν». Από το 1999 και μετά το κεκτημένο Σένγκεν ενσωματώθηκε στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δυνάμει του πρωτοκόλλου που επισυνάφθηκε στις Συνθήκες. Οι συμφωνίες Σένγκεν επεκτάθηκαν με την πάροδο του χρόνου, συμμετέχοντας σε αυτή και άλλα κράτη μέλη αλλά και τρίτες χώρες αποτελούν επίσης μέρος του χώρου Σένγκεν.

Η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και η ανεμπόδιστη ελεύθερη κυκλοφορία από το ένα άκρο της ΕΕ στο άλλο θέτουν επιτακτικά το ζήτημα ενίσχυσης της ασφάλειας του ευρωπαϊκού χώρου. Τα κράτη μέλη διαθέτουν μια σειρά από εργαλεία για να επιτελέσουν αυτό το σκοπό, όπως η χρήση των νέων τεχνολογιών για τη διενέργεια ελέγχων και την επιτήρηση των συνόρων, Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν II και Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις.

Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν είναι ένα κοινό ηλεκτρονικό αρχείο δεδομένων, το οποίο τα κράτη μέλη τροφοδοτούν με πληροφορίες, καθιστώντας δυνατό τον έλεγχο των εθνικών συνόρων και παρέχοντας τη δυνατότητα στις δικαστικές αρχές να αποκτούν πληροφορίες σχετικά με πρόσωπα ή αντικείμενα. Αντικαταστάθηκε το 2008 από το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), το οποίο εισήγαγε νέες λειτουργίες και χαρακτηριστικά, όπως βιομετρικά δεδομένα και διασύνδεση ειδοποιήσεων, για την υποστήριξη των συνοριακών ελέγχων και των συναφών με την ασφάλεια καθηκόντων στο πλαίσιο της δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας.⁷⁶

Το SIS II αποτελείται :

- Από ένα κεντρικό σύστημα (το κεντρικό SIS II).
- Από ένα εθνικό σύστημα (το N. SIS II) σε κάθε κράτος μέλος (εθνικά συστήματα δεδομένων, τα οποία είναι συνδεδεμένα στο κεντρικό SIS II).
- Από μια υποδομή επικοινωνίας μεταξύ του κεντρικού συστήματος και των εθνικών συστημάτων, που παρέχει ένα εικονικό δίκτυο, με απόκρυψη, το οποίο χρησιμοποιείται για τα στοιχεία του SIS II και για την ανταλλαγή

⁷⁶<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:l33020>

δεδομένων μεταξύ των αρχών που έχουν αναλάβει την ανταλλαγή όλων των συμπληρωματικών πληροφοριών (γραφεία SIRENE).⁷⁷

Το SIS II διασφαλίζει την ισχυρή προστασία των δεδομένων, αφού πρόσβαση έχουν μόνο οι εθνικές αρχές ελέγχου στα σύνορα, οι αστυνομικές και τελωνειακές αρχές, οι δικαστικές αρχές και οι αρχές που είναι αρμόδιες για τις θεωρήσεις και την ταξινόμηση των οχημάτων. Κάθε κράτος μέλος του χώρου Σένγκεν, οφείλει να συγκροτήσει κεντρική αρχή, η οποία θα λειτουργεί ως ενιαίο σημείο επαφής και συντονισμού για την ανταλλαγή συμπληρωματικών πληροφοριών σχετικά με δεδομένα του SIS. Το εν λόγω σημείο επαφής καλείται «υπηρεσία SIRENE» (Supplementary Information Request at the National Entries). Το τμήμα SIRENE λειτουργεί μέσα στα πρότυπα ασφαλείας, που καθορίζονται από το εθνικό νομικό πλαίσιο και τις αποφάσεις του Συμβουλίου της ΕΕ. Η πρόσβαση στους χώρους του Τμήματος είναι αυστηρά ελεγχόμενη προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία των δεδομένων.⁷⁸

Το SIS II επιτρέπει την εύκολη ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εθνικών αρχών ελέγχου στα σύνορα, των τελωνειακών και των αστυνομικών αρχων «όσον αφορά πρόσωπα που ενδεχομένως εμπλέκονται σε σοβαρό έγκλημα». Επίσης, περιλαμβάνει καταχωρίσεις για αγνοούμενα πρόσωπα, ιδίως παιδιά, καθώς και πληροφορίες για ορισμένα περιουσιακά στοιχεία και έγγραφα ταυτότητας, τα οποία έχουν κλαπεί, υπεξαιρεθεί ή απολεσθεί. Επίσης, το SIS II περιλαμβάνει αντίγραφα των ευρωπαϊκών ενταλμάτων σύλληψης που επισυνάπτονται απευθείας σε καταχωρίσεις για πρόσωπα τα οποία αναζητούνται με σκοπό τη σύλληψη, την παράδοση ή την έκδοση, έτσι ώστε οι αρμόδιες αρχές να μπορούν πιο εύκολα και πιο γρήγορα να διασφαλίσουν την αναγκαία συνέχεια στις υποθέσεις αυτές.

Η λειτουργία του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), συνιστά ένα επιπλέον εργαλείο στη διάθεση των ευρωπαϊών εταίρων, προκειμένου να υλοποιήσουν το στόχο της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών τους συνόρων. Η νόμιμη είσοδος ενός υπηκόου τρίτης χώρας σε κράτος της ΕΕ προϋποθέτει για σημαντικό αριθμό εξ αυτών την κατοχή θεώρησης εισόδου. Στόχος του είναι η δημιουργία ενός

⁷⁷<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=URISERV:l14544>

⁷⁸http://www.hellenicpolice.gr/index.php?option=ozo_content&lang=..!&perform=view&id=26982&Itemid=898&lang=

μηχανισμού που θα ενισχύει περαιτέρω την ασφάλεια των εγγράφων μέσα από την έρευνα και ανταλλαγή στοιχείων από μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων.⁷⁹

Επιπλέον στόχος είναι να βελτιώσει την εφαρμογή της κοινής πολιτικής στον τομέα των θεωρήσεων, της προξενικής συνεργασίας και της διαβούλευσης με τις κεντρικές αρχές για τις θεωρήσεις, με σκοπό :

- Να διευκολυνθεί η διαδικασία υποβολής αίτησης θεώρησης.
- Να προληφθεί η άγρα θεωρήσεων.
- Να διευκολυνθεί η καταπολέμηση της απάτης.
- Να διευκολυνθούν οι έλεγχοι στα εξωτερικά σημεία συνοριακής διέλευσης και στα εθνικά εδάφη των χωρών της ΕΕ.
- Να βοηθήσει στον εντοπισμό των προσώπων που δεν πληρούν τις απαιτήσεις εισόδου, παραμονής και κατοικίας σε εθνικό έδαφος χώρας της ΕΕ.
- Να διευκολυνθεί η εφαρμογή του κανονισμού Δουβλίνο II, για τον προσδιορισμό της χώρας της ΕΕ που είναι υπεύθυνη για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται από υπήκοο τρίτης χώρας καθώς και για την εξέταση της εν λόγω αίτησης.
- Να συμβάλει στην αποτροπή των απειλών κατά της εσωτερικής ασφάλειας των χωρών της ΕΕ.⁸⁰

Το VIS συνδέεται με το εθνικό σύστημα κάθε χώρας μέσω της εθνικής διασύνδεσης στην εν λόγω χώρα. Οι συμμετέχουσες χώρες διορίζουν εθνική αρχή που συνδέεται με τις εθνικές διεπαφές και η οποία παρέχει πρόσβαση στο VIS μέσω των αρμοδίων αρχών. Κάθε χώρα είναι υπεύθυνη :1) για την ανάπτυξη της οργάνωσης, τη διαχείριση, τη λειτουργία και τη διατήρηση του εθνικού συστήματος, 2) για την κατοχύρωση της ασφάλειας των δεδομένων πριν και κατά τη διάρκεια της διαβίβασής τους στην εθνική της διεπαφή και για το σκοπό αυτό υιοθετεί σχέδιο ασφαλείας, 3) για τη διαχείριση και τις λεπτομέρειες πρόσβασης στο VIS μέσω του προσωπικού που είναι δεόντως εξουσιοδοτημένο από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος κανονισμού, 4) για τις δαπάνες σχετικά με τα συστήματα. Τα στοιχεία στο

⁷⁹Παπακωνσταντίνης Μάρκος, « Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) στα κράτη Σένγκεν», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 4, 2011.

⁸⁰<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=URISERV:l14517>

VIS γνωστοποιούνται σε τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς εφόσον απαιτείται για το σκοπό της πιστοποίησης της ταυτότητας υπηκόων τρίτων χωρών, σε επιμέρους περιπτώσεις. Δύναται η γνωστοποίηση εφόσον τηρείται μια σειρά προϋποθέσεων, με πλήρη σεβασμό των δικαιωμάτων των προσφύγων και των ατόμων που ζητούν διεθνή προστασία. Οι αρχές που έχουν πρόσβαση στο VIS εξασφαλίζουν ότι η χρήση του περιορίζεται στην απαραίτητη, κατάλληλη και ανάλογη προς την εκτέλεση των καθηκόντων τους χρήση. Επιπλέον, διασφαλίζουν ότι, όταν χρησιμοποιούν το VIS, δεν προβαίνουν σε διακρίσεις εναντίον αιτούντων και κατόχων θεωρήσεων, και σέβονται πλήρως την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και την ακεραιότητά αυτών.⁸¹

Υπάρχουν τριών ειδών θεωρήσεις: α) Θεώρηση ταξιδιού, για μία ή περισσότερες εισόδους που δεν ξεπερνούν τους 3 μήνες και θεώρηση διελεύσεως, πέρασμα από επικράτεια κράτους μέλους με προορισμό τρίτο κράτος που δεν ξεπερνά τις 5 μέρες. β) Θεωρήσεις περιορισμένης εδαφικής ισχύος, που εκδίδονται από συγκεκριμένο κράτος μέλος και ισχύουν για το εν λόγω κράτος μέλος. γ) Θεωρήσεις μακράς διάρκειας, είναι εθνικές και ισχύουν σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο για διαμονή άνω των τριών μηνών. Σύμφωνα με τον Κανονισμό 265/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν στην ΕΕ με θεώρηση μακράς διαμονής μπορούν να επισκεφθούν τα περισσότερα κράτη μέλη για διάστημα μέχρι και τριών μηνών σε κάθε εξάμηνο, υπό τους ίδιους όρους με τους κατόχους άδειας παραμονής. Το VIS αποτελεί στοιχείο κλειδί της κοινής πολιτικής θεωρήσεων και μια από τις βασικότερες πρωτοβουλίες στο πλαίσιο των πολιτικών της ΕΕ που αποσκοπούν στην ενίσχυση της ασφάλειας του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης της Ένωσης. Συνιστά ένα εργαλείο βελτίωσης της υλοποίησης της κοινής πολιτικής θεωρήσεων μέσω του οποίου καθιερώνεται μια βάση δεδομένων που εξασφαλίζει στις εξουσιοδοτημένες εθνικές αρχές των κρατών Σένγκεν τη δυνατότητα να καταχωρούν, να επικαιροποιούν και να συμβουλευόμαστε ηλεκτρονικά τα δεδομένα για τις θεωρήσεις, συμπεριλαμβανομένων και των βιομετρικών στοιχείων. Το σύστημα έχει υψηλά επίπεδα ασφάλειας για να διασφαλίζεται η αξιοπιστία και η πλήρης διαθεσιμότητά του ανά πάσα στιγμή, αλλά και για να παρέχεται πρόσβαση στα δεδομένα αποκλειστικά σε εξουσιοδοτημένα άτομα και για νόμιμους σκοπούς. Η

⁸¹<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=URISERV:l14517>

πολιτική θεωρήσεων είναι αυτή που έλκει τις εξελίξεις στο θέμα της πολιτικής για την παράνομη μετανάστευση και όχι το αντίθετο, αν και οι δύο πολιτικές πλέον αλληλοσυμπληρώνονται και υπηρετούν το στόχο της διαρκούς ασφάλειας των χωρών της ΕΕ.

3.2.1 Ο Κώδικας Συνόρων Σένγκεν

Ο Κανονισμός αριθ. 562/2006⁸² του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15^{ης} Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας του Σένγκεν), επιχειρεί την αναμόρφωση του υφιστάμενου κекητημένου σε θέματα συνοριακού ελέγχου. Στόχος του είναι η παγίωση και η ανάπτυξη της νομοθετικής πτυχής της πολιτικής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, διευκρινίζοντας τους κανόνες σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων.

Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται σε όλα τα πρόσωπα που διέρχονται τα εσωτερικά ή εξωτερικά σύνορα όλων των χωρών της ΕΕ, εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας, καθώς και από τα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν (ενός χώρου χωρίς σύνορα που περιλαμβάνει 22 χώρες της ΕΕ και παράλληλα την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν, τη Νορβηγία και την Ελβετία).

Η διέλευση των εξωτερικών συνόρων επιτρέπεται σε συνοριακά σημεία διέλευσης και κατά τη διάρκεια καθορισμένων ωρών λειτουργίας. Κατά τη διέλευση από ένα σημείο εξωτερικών συνόρων, οι πολίτες της ΕΕ και οι λοιποί δικαιούχοι του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει του δικαίου της ΕΕ (όπως τα μέλη της οικογένειας ενός πολίτη της ΕΕ) υπόκεινται σε στοιχειώδη έλεγχο. Ο ελάχιστος αυτός έλεγχος διαξέγεται για να εξακριβωθεί η ταυτότητά τους βάσει των ταξιδιωτικών εγγράφων και συνίσταται σε απλή και ταχεία εξακρίβωση της ισχύος των εγγράφων (συμπεριλαμβανομένης κατά περίπτωση εξέτασης βάσεων δεδομένων για έγγραφα που

⁸² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A14514>

έχουν κλαπεί, υπεξαιρεθεί, απολεσθεί ή καταστεί άκυρα) και της παρουσίας ενδείξεων παραποίησης ή πλαστογράφησης.

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών υποβάλλονται σε διεξοδικό έλεγχο. Αυτός περιλαμβάνει την εξακρίβωση των προϋποθέσεων εισόδου καθώς και την εξακρίβωση στο σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS), κατά περίπτωση.

Για διαμονή που δεν υπερβαίνει τις 90 ημέρες εντός οποιασδήποτε περιόδου 180 ημερών, ένας υπήκοος τρίτης χώρας οφείλει :

- Να είναι κάτοχος ταξιδιωτικού εγγράφου
- Να είναι κάτοχος έγκυρης θεώρησης, αν αυτό απαιτείται
- Να αιτιολογήσει το σκοπό της προβλεπόμενης διαμονής του και να διαθέτει επαρκή μέσα διαβίωσης
- Να μην έχει καταχωριστεί ως ανεπιθύμητος στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS)
- Να μην θεωρείται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία και τις διεθνείς σχέσεις των χωρών της ΕΕ.

Εάν δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές, είναι δυνατόν να τους απαγορευθεί η είσοδος στο έδαφος κράτους μέλους, με τη επιφύλαξη ειδικών διατάξεων. Η άρνηση εισόδου επιβάλλεται μόνο με αιτιολογημένη απόφαση η οποία αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους άρνησης και λαμβάνεται από την αρμόδια εθνική αρχή μέσω τυποποιημένου εντύπου. Το πρόσωπο στο οποίο απαγορεύεται η είσοδος έχει δικαίωμα προσφυγής κα πρέπει να λάβει γραπτές πληροφορίες για την εθνική διαδικασία.

Κατά την είσοδο και την έξοδο των υπηκόων τρίτων χωρών τίθεται συστηματικά σφραγίδα στα ταξιδιωτικά τους έγγραφα. Εάν τα ταξιδιωτικά έγγραφα δεν φέρουν σφραγίδα εισόδου, μπορεί να θεωρηθεί ότι ο κάτοχός του δεν πληροί ή δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις όσον αφορά τη διάρκεια βραχείας διαμονής. Εντούτοις, οι υπήκοοι τρίτων χωρών δύνανται να παράσχουν κάθε αξιόπιστο μέσο, από το οποίο να συνάγεται ότι έχουν τηρηθεί οι όροι όσον αφορά τη διάρκεια βραχείας παραμονής, όπως μεταφορικό τίτλο ή δικαιολογητικά της παρουσίας του εκτός του εδάφους των χωρών της ΕΕ. Κατόπιν αιτήματος υπηκόου τρίτης χώρας, μπορεί κατ'εξαίρεση να μην τοποθετηθεί σφραγίδα εισόδου ή εξόδου όταν αυτή η σφράγιση μπορεί να του

δημιουργήσει σοβαρές δυσκολίες. Αντ'αυτού, η είσοδος ή η έξοδος βεβαιούται σε ξεχωριστό φύλλο με αναφορά του ονόματος και του αριθμού διαβατηρίου του προσώπου.

Ο έλεγχος στα σύνορα διενεργείται από τους συνοριοφύλακες. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οφείλουν να σέβονται πλήρως την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και δεν έχουν δικαίωμα να κάνουν καμία διάκριση εις βάρος προσώπων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.

Ο Κώδικας συνόρων του Σένγκεν επιτρέπει στις χώρες της ΕΕ να καθιερώσουν κοινά σημεία συνοριακής διέλευσης με τους γείτονες τους εκτός της ΕΕ, στα οποία συνοριοφύλακες από κάθε χώρα διενεργούν ελέγχους εισόδου και εξόδου ο ένας μετά τον άλλον, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιό τους είτε στο έδαφος της εν λόγω χώρας της ΕΕ είτε στο έδαφος μιας τρίτης χώρας.

Οι χώρες της ΕΕ διαθέτουν κατάλληλο και επαρκές σε αριθμό προσωπικό ώστε να εξασφαλίζουν ενιαίο και υψηλού επιπέδου έλεγχο στα εξωτερικά τους σύνορα. Μεριμνούν ώστε το σώμα των συνοριοφυλάκων να αποτελείται από εξειδικευμένους και δεόντως καταρτισμένους επαγγελματίες. Οι χώρες της ΕΕ αλληλοβοηθούνται για την αποτελεσματική εφαρμογή του ελέγχου των συνόρων. Η επιχειρησιακή συνεργασία συντονίζεται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των χωρών της ΕΕ(Frontex).

Οποιοδήποτε άτομο, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, μπορεί να διασχίσει τα εσωτερικά σύνορα σε οποιοδήποτε σημείο χωρίς συνοριακούς ελέγχους. Αυτό δεν αποκλείει το ενδεχόμενο να ασκήσουν οι εθνικές συνοριακές αρχές τις αρμοδιότητές τους, ακόμη και σε περιοχές εσωτερικών συνόρων, υπό την προϋπόθεση ότι αυτή η άσκηση δεν έχει ισοδύναμο αποτέλεσμα με τους συνοριακούς ελέγχους.

Οι χώρες της ΕΕ που συμμετέχουν στον χώρο Σένγκεν πρέπει να άρουν κάθε εμπόδιο στη ομαλή ροή της κυκλοφορίας σε οδικά σημεία διέλευσης, ιδίως περιορισμούς της ταχύτητας που δεν οφείλονται αποκλειστικά σε λόγους οδικής ασφάλειας.

Όταν υφίσταται σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, οι εν λόγω χώρες μπορούν εκτάκτως να επαναφέρουν τον έλεγχο στα εσωτερικά τους

σύνορα, για περίοδο που δεν υπερβαίνει τις 30 ημέρες (με δυνατότητα παράτασης βάσει προϋποθέσεων που καθορίζονται από τον κώδικα) ή για την προβλέψιμη διάρκεια της σοβαρής απειλής. Η εν λόγω ενέργεια πρέπει να θεωρείται έσχατη λύση. Όταν προτίθενται να επαναφέρουν τον έλεγχο αυτό, ενημερώνουν το συντομότερο δυνατό τις άλλες χώρες της ΕΕ, που συμμετέχουν στον χώρο Σένγκεν και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να ενημερωθεί, ενόψει πιθανών διαβουλεύσεων. Ταυτόχρονα, πρέπει επίσης να ενημερωθεί σχετικά και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

Οι χώρες της ΕΕ και η Επιτροπή μπορεί να προβούν σε διαβουλεύσεις, τουλάχιστον 10 ημέρες πριν από την προβλεπόμενη επαναφορά του ελέγχου, ούτως ώστε να οργανώσουν αμοιβαία συνεργασία και να εξετάσουν την αναλογικότητα των μέτρων σε σχέση με τα γεγονότα εξαιτίας των οποίων επαναφέρεται ο έλεγχος αυτός. Η απόφαση επαναφοράς του ελέγχου των εσωτερικών συνόρων λαμβάνεται υπό συνθήκες διαφάνειας και με πλήρη ενημέρωση του κοινού, εκτός αν επιτακτικοί λόγοι ασφάλειας δεν το επιτρέπουν.

Κατ'εξάιρεση και όταν μια σοβαρή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια σε μια χώρα της ΕΕ απαιτεί άμεση δράση, αυτή η τελευταία μπορεί να επαναφέρει συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορά της αμέσως. Κοινοποιεί στη συνέχεια την απόφαση της στις άλλες χώρες της ΕΕ και στην Επιτροπή.

Όταν, στο πλαίσιο της αξιολόγησης του Σένγκεν, εντοπιστούν σοβαρές αδυναμίες κατά την διεξαγωγή των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα από μια χώρα της ΕΕ, η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει συστάσεις. Για την εν λόγω χώρα της ΕΕ, αυτό μπορεί να συνεπάγεται υποβολή στρατηγικών σχεδίων στον Frontex βάσει εκτίμησης κινδύνων με στόχο να αντιμετωπιστεί η κατάσταση ή να αρχίσει η ανάπτυξη ευρωπαϊκών ομάδων συνοριοφυλάκων ή, ως έσχατη λύση, να ενεργοποιηθεί το κλείσιμο ενός συγκεκριμένου συνοριακού σημείου διέλευσης.

3.2.2 Μηχανισμός Αξιολόγησης Σένγκεν

Ο Μηχανισμός Αξιολόγησης Σένγκεν⁸³, που δημιουργήθηκε τον Οκτώβριο του 2013, προβλέπει τον έλεγχο της εφαρμογής των κανόνων Σένγκεν μέσω επισκέψεων

⁸³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-174_el.htm

παρακολούθησης σε συγκεκριμένο κράτος μέλος από ομάδες εμπειρογνομόνων των κρατών μελών και του Frontex υπό την ηγεσία της Επιτροπής.

Οι αξιολογήσεις Σένγκεν πραγματοποιούνται στα κράτη μέλη με βάση τόσο ένα πολυετές όσο και ένα ετήσιο πρόγραμμα αξιολόγησης. Οι επισκέψεις αυτές μπορεί να προαναγγέλονται ή να έχουν αιφνιδιαστικό χαρακτήρα.

Μετά από κάθε επίσκεψη, συντάσσεται έκθεση στην οποία εντοπίζονται τυχόν αδυναμίες και διατυπώνονται συστάσεις για διορθωτικά μέτρα, τα οποία πρέπει να υλοποιηθούν εντός καθορισμένης ημερομηνίας. Οι συστάσεις υποβάλλονται από την Επιτροπή στο Συμβούλιο για έγκριση. Στη συνέχεια, το αξιολογούμενο κράτος μέλος πρέπει να υποβάλει ένα σχέδιο δράσης το οποίο καθορίζει τον τρόπο αντιμετώπισης των αδυναμιών που εντοπίστηκαν. Προκειμένου να υλοποιήσουν τις συστάσεις, τα κράτη μέλη μπορούν να υποστηρίζονται από την Επιτροπή, τον Frontex και άλλους φορείς της ΕΕ με πρακτικά ή και με χρηματοδοτικά μέσα.

Εάν μια έλθεση αξιολόγησης Σένγκεν καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το αξιολογούμενο κράτος μέλος «αμελεί σοβαρά τις υποχρεώσεις του στο πλαίσιο των κανόνων Σένγκεν» και εάν υπάρχουν «σοβαρές ελλείψεις στη διενέργεια ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα», η Επιτροπή μπορεί να προτείνει συστάσεις, που πρέπει να εγκρίνει το Συμβούλιο, σχετικά με τη λήψη διορθωτικών μέτρων για να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις που διαπιστώθηκαν κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης. Προκειμένου να διασφαλίσει τη συμμόρφωση με αυτές τις συστάσεις, η Επιτροπή μπορεί, βάσει του άρθρου 19^α του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, να υποδείξει στο αξιολογούμενο κράτος μέλος να λάβει συγκεκριμένα μέτρα, όπως η ανάπτυξη ευρωπαϊκών ομάδων συνοριοφυλάκων, ή η υποβολή στρατηγικού σχεδίου το οποίο θα καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο το εν λόγω κράτος μέλος θα διαθέσει το δικό του προσωπικό και εξοπλισμό για την αντιμετώπιση των ελλείψεων. Οι προτάσεις της Επιτροπής πρέπει να εγκριθούν από την επιτροπή των κρατών μελών με ειδική πλειοψηφία. Το αξιολογούμενο κράτος μέλος έχει τότε την προθεσμία τριών μηνών για να ολοκληρώσει τις διορθωτικές δράσεις.

Σε περίπτωση που, μετά την παρέλευση τριών μηνών, εξακολουθούν να υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις και τα μέτρα που έχουν ληφθεί δεν επαρκούν για την

κατάλληλη αντιμετώπισή τους, η Επιτροπή δύναται να ενεργοποιήσει την εφαρμογή της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 26 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν.

Σύμφωνα με το άρθρο 26 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν, εάν τα μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 19^a δεν είναι αποτελεσματικά, το Συμβούλιο μπορεί, με βάση πρόταση της Επιτροπής, να συστήσει σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη να επαναφέρουν τους συνοριακούς ελέγχους στο σύνολο ή σε συγκεκριμένα τμήματα των εσωτερικών συνόρων τους ως λύση έσχατης ανάγκης, προκειμένου να προστατευθεί το κοινό συμφέρον στον χώρο Σένγκεν. Η σύσταση του Συμβουλίου πρέπει να εγκριθεί με ειδική πλειοψηφία.

Σύμφωνα με το άρθρο 26, και στις εξαιρετικές περιστάσεις που περιγράφονται ανωτέρω, οι έλεγχοι μπορούν να επαφερθούν για διάστημα που δεν υπερβαίνει τους έξι μήνες. Το μέτρο αυτό μπορεί να παραταθεί για επιπλέον εξαμηνιαίες περιόδους μέχρι και δύο έτη.

3.3 Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα της ΕΕ (FRONTEX).

3.3.1 Η σύσταση του Frontex

Αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός πως η διεθνής μετανάστευση, συνεχώς αυξάνεται σε πεδία και περιπλοκότητα και έχει σοβαρή επίδραση, τόσο στην ΕΕ ως θεσμό, όσο και στα κράτη μέλη ξεχωριστά.⁸⁴ Η παράνομη μετανάστευση αποτελεί ένα σύνθετο και πολύπλευρο ζήτημα που έχει αναδειχθεί ως κύριο θέμα προβληματισμού και ενασχόλησης στις σύγχρονες κοινωνίες. Η ελεύθερη κυκλοφορία στον χώρο χωρίς σύνορα του Σένγκεν αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα των πολιτών της ΕΕ. Με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων της Ένωσης, ανέκυψε η ανάγκη της σχολαστικότερης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, προκειμένου να διασφαλίζεται ο έλεγχος των πληθυσμιακών ροών. Η συνοριακή ασφάλεια είναι μια διαδικασία σε

⁸⁴Πατινιώτης Ν., «Εξάρτηση και Μετανάστευση», Εκδόσεις ΕΚΚΕ, σελ.85.

συνεχή εξέλιξη, με αφετηρία τα εθνικά συστήματα, υπό τον έλεγχο κάθε κράτους μέλους έως την επιχειρησιακή συνεργασία στα εξωτερικά σύνορα. Τα εθνικά συστήματα ασφάλειας των συνόρων συμπληρώνονται από ένα ενιαίο σύνολο αποτελεσματικών εργαλείων για τη διαχείριση πιθανών κινδύνων στα εξωτερικά σύνορα.

Απάντηση στην πρόκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης του 2003 για μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ δίνει ο Κανονισμός 2007/2004 του Συμβουλίου της 26^{ης} Οκτωβρίου 2004, με τον οποίο συστήνεται ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ (FRONTEX). Ο Frontex, άρχισε να λειτουργεί το 2005 και εδρεύει στη Βαρσοβία της Πολωνίας. Ο ρόλος του έγκειται στη βελτίωση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και στην ενίσχυση της συνεργασίας ανάμεσα στις εθνικές συνοριακές αρχές. Το 2011, έπεται από αξιολόγηση του έργου του Frontex, αλλά και προκλήσεις για την ενδυνάμωση του ρόλου και της επιχειρησιακής του ικανότητας αναφορικά με τον αγώνα κατά της λαθρομετανάστευσης από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (διατυπωμένες μεταξύ άλλων, στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο που εγκρίθηκε το 2008 και το πρόγραμμα της Στοκχόλμης που εγκρίθηκε το 2009) η αρχική πράξη σύστασης του Frontex τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 1168/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25^{ης} Οκτωβρίου 2011, βελτιώνοντας κατά τον τρόπο αυτόν τις προοπτικές του οργανισμού για την ενίσχυση της συνεργασίας.⁸⁵

Αν και τα κράτη μέλη έχουν την αρμοδιότητα του ελέγχου και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων, ο οργανισμός διευκολύνει την εφαρμογή των ισχυόντων και μελλοντικών μέτρων σε επίπεδο ΕΕ, σχετικών με τη διαχείριση αυτών των συνόρων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ως εξωτερικά σύνορα νοούνται τα χερσαία αλλά και θαλάσσια σύνορα των κρατών μελών, τα αεροδρόμια και οι λιμένες τους, στα οποία και εφαρμόζονται οι διατάξεις του δικαίου της ΕΕ σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων από πρόσωπα.

Τα κύρια καθήκοντα και χαρακτηριστικά του Οργανισμού συνίστανται στα εξής :

⁸⁵<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l33216>

- Ο συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.
- Η εκπόνηση ενός προτύπου κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων και η προετοιμασία των αναλύσεων των γενικών και ειδικών κινδύνων.
- Η παροχή συνδρομής στα κράτη μέλη για την επαγγελματική κατάρτιση των εθνικών συνοριακών φρουρών τους μέσω ανάπτυξης κοινών κανόνων επαγγελματικής κατάρτισης, παρέχοντας επίσης επαγγελματική κατάρτιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο στους εκπαιδευτές των εθνικών συνοριακών φρουρών, οργανώνοντας σεμινάρια και προσφέροντας συμπληρωματική επαγγελματική κατάρτιση στους υπαλλήλους των αρμόδιων διοικήσεων.
- Η παρακολούθηση της εξέλιξης της έρευνας στον τομέα του ελέγχου και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων.
- Η συνδρομή στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν μια κατάσταση που απαιτεί ενισχυμένη τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια στα εξωτερικά τους σύνορα.
- Η παροχή στα κράτη μέλη της αναγκαίας στήριξης για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού. Ο οργανισμός μπορεί να χρησιμοποιήσει τους οικονομικούς πόρους της Ένωσης που είναι διαθέσιμοι για αυτόν το σκοπό και οφείλει να καταρτίσει κατάσταση των ορθών πρακτικών απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται παράνομα στα κράτη μέλη.
- Η αποστολή ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABIT) στα κράτη μέλη σε κατάσταση επείγουσας και εξαιρετικής πίεσης, η οποία μπορεί να οφείλεται σε μαζική εισροή παράνομων μεταναστών.⁸⁶

Υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Οργανισμού, τα διάφορα κράτη μέλη δύνανται να συνεχίσουν απρόσκοπτα την όποια καθορισμένη συνεργασία σε επιχειρησιακό επίπεδο και με τα άλλα κράτη μέλη ή/και τις τρίτες χώρες στα εξωτερικά σύνορα, όταν αυτή η συνεργασία είναι συμπληρωματική της δράσης του Οργανισμού.

⁸⁶<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1445184717777&uri=URISERV:I33216>

Βέβαια τα κράτη μέλη ενημερώνουν αντίστοιχα τον Οργανισμό σχετικά με τις όποιες δραστηριότητες τους στα πλαίσια αυτής της συνεργασίας που δεν εμπίπτουν στο πλαίσιο του Οργανισμού.

3.3.2 Δομή και χαρακτηριστικά του Οργανισμού

Ο Οργανισμός αποτελεί όργανο της ΕΕ και διαθέτει νομική προσωπικότητα, σε κάθε κράτος μέλος ο Οργανισμός διαθέτει την ευρύτερη δυνατή ικανότητα που αναγνωρίζει η κάθε εθνική νομοθεσία στα νομικά πρόσωπα. Δύναται να κατέχει κινητή και ακίνητη περιουσία, ενώ έχει και την ικανότητα του διαδίκου. Ο Οργανισμός επίσης, είναι ανεξάρτητος σε ότι αφορά τα τεχνικά θέματα και διοικείται και εκπροσωπείται από τον εκτελεστικό του διευθυντή. Ο Οργανισμός διαθέτει διοικητικό συμβούλιο το οποίο ορίζει τον εκτελεστικό διευθυντή, ο οποίος είναι ανεξάρτητος κατά την άσκηση των καθηκόντων του, διορίζεται για πέντε χρόνια με βάση τα προσόντα και την τεκμηριωμένη του ικανότητα σε θέματα διοίκησης και διαχείρισης, καθώς και την εμπειρία του στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Επικουρείται από έναν αναπληρωτή εκτελεστικό διευθυντή, ενώ είναι υπόλογος για τις ενέργειές του στο διοικητικό συμβούλιο και δεν έχει δικαίωμα ψήφου.

Σχετικά με το διοικητικό συμβούλιο, αυτό αποτελείται από έναν εκπρόσωπο του κάθε κράτους μέλους και δύο εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Κάθε κράτος μέλος διορίζει επίσης έναν αναπληρωματικό ενώ η Επιτροπή διορίζει δύο αναπληρωματικούς. Η διάρκεια της θητείας των μελών του συμβουλίου είναι τετραετής με δυνατότητα εφάπαξ ανανέωσης. Το διοικητικό συμβούλιο εκδίδει κάθε έτος γενική έκθεση και το πρόγραμμα της εργασίας του, ορίζει την οργανωτική δομή του Οργανισμού και αποφασίζει την πολιτική του σε θέματα προσωπικού.

Στον Οργανισμό μπορούν να συμμετάσχουν και χώρες που συνδράμουν στην υλοποίηση, εφαρμογή και ανάπτυξη του κεκτημένου της Συνθήκης του Σένγκεν. Κάθε μία από αυτές έχει έναν εκπρόσωπο και ένα αναπληρωματικό μέλος στο διοικητικό συμβούλιο. Οι συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου συγκαλούνται από τον πρόεδρό της και διεξάγονται πέντε φορές το χρόνο. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία των μελών που έχουν δικαίωμα ψήφου.

Για να εξασφαλισθεί η πλήρης αυτονομία και ανεξαρτησία του, ο Οργανισμός διαθέτει αυτόνομο προϋπολογισμό, τα έσοδα του οποίου προέρχονται από επιδότηση της Ένωσης, δηλαδή τη συνεισφορά των χωρών οι οποίες συμμετέχουν στην υλοποίηση, στην εφαρμογή αλλά και στην ανάπτυξη του κεκτημένου Σένγκεν, από τα τέλη που εισπράττονται για τις παρεχόμενες υπηρεσίες καθώς και από εθελοντικές εισφορές των κρατών μελών.

Τέλος, ο Οργανισμός είναι εκείνος που διασφαλίζει τη δημοσίευση της κάθε γενικής έκθεσης αλλά και φροντίζει ώστε το κοινό και κάθε άλλο ενδιαφερόμενο μέρος, να είναι σε θέση να λαμβάνουν ταχέως μια αντικειμενική, αξιόπιστη και κατανοητή πληροφόρηση σχετικά με τις εργασίες του.⁸⁷

3.3.3 Οι κύριοι τομείς εφαρμογής των αρμοδιοτήτων του Frontex.

Ο Οργανισμός εξελίσσεται συνέχεια, όσο αφορά το συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, διεξάγει κοινές επιχειρήσεις, χερσαίες, εναέριες και θαλάσσιες. Όλες οι εργασίες του Frontex βασίζονται σε πληροφορίες. Ο Οργανισμός αναλύει τάσεις και ρεύματα όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση και άλλων διασυνορικών εγκληματικών δραστηριοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της εμπορίας ανθρώπων στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ. Η ανάλυση κινδύνου είναι το σημείο εκκίνησης για όλες τις δραστηριότητες του Frontex. Για το σκοπό αυτό ο Frontex παρακολουθεί το παγκόσμιο περιβάλλον ασφαλείας, ιδιαίτερα τους πολιτικούς, οικονομικούς, κοινωνικούς, τεχνολογικούς, νομικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την ασφάλεια των συνόρων. Ο Οργανισμός συγκεντρώνει δεδομένα από τα κράτη μέλη, τα όργανα της ΕΕ και από άλλα δημόσια μέσα ενημέρωσης και άλλες πηγές, ώστε να προσδιορίσει τις βασικές απειλές και τους κινδύνους για την ασφάλεια των συνόρων της ΕΕ⁸⁸. Όσον αφορά την πραγματοποίηση

⁸⁷<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52008DC0067>

⁸⁸<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52008DC0067>

Αυτό είναι ένα ασφαλές ηλεκτρονικό δίκτυο για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των υπηρεσιών διαχείρισης της μετανάστευσης σχετικά με τη λαθρομετανάστευση, την παράνομη είσοδο, την παράνομη μετανάστευση και την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων.

ανάλυσης κινδύνου, το 2007, ο Frontex συνδέθηκε με το δίκτυο ICONet, με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών με τα κράτη μέλη σχετικά με την ανάλυση κινδύνου, την προετοιμασία κοινών επιχειρήσεων και τις επιστροφές.⁸⁹

Το 2006 ο Οργανισμός δημιούργησε το κεντρικό μητρώο του διαθέσιμου τεχνικού εξοπλισμού (CRATE), για τον έλεγχο και την επιτήρηση των συνόρων, που ανήκει στα κράτη μέλη, τα οποία εκουσίως και μετά από αίτημα άλλου κράτους μέλους διαθέτουν τον εξοπλισμό τους σε εθελοντική βάση. Η βάση δεδομένων CRATE περιλαμβάνει προς το παρόν πάνω από εκατό σκάφη, περίπου 20 αεροσκάφη και 25 ελικόπτερα και μερικές εκατοντάδες εξαρτήματα εξοπλισμού ελέγχου συνόρων, όπως κινητές μονάδες ραντάρ, οχήματα, θερμικές κάμερες και κινητούς ανιχνευτές. Η CRATE παρόλο που αρχικά προοριζόταν να χρησιμοποιηθεί σε διμερή βάση μεταξύ κρατών μελών, παρέχει απογραφή εξοπλισμού που μπορεί να χρησιμοποιηθεί και σε κοινές επιχειρήσεις. Μετά από αίτημα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Δεκέμβριο του 2006, ξεκίνησε τον Μάιο του 2007 το ευρωπαϊκό δίκτυο περιπολίας (ΕΔΠ). Ο Frontex και τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη (Πορτογαλία, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Σλοβενία, Μάλτα, Ελλάδα και Κύπρος) εργάζονται σε περιφερειακή βάση με διμερή συνεργασία μεταξύ γειτονικών κρατών. Οι περιπολίες περιορίζονται σε περιοχές κοντά στις ακτές των συμμετεχόντων κρατών μελών. Το δίκτυο περιπολίας συγκεντρώνει, σε μεγάλο βαθμό, τις ήδη υπάρχουσες δραστηριότητες περιπολίας των κρατών μελών. Το δίκτυο αυτό σε συνδυασμό με την τακτική ανταλλαγή πληροφοριών πρέπει να οδηγήσει στον αποτελεσματικότερο έλεγχο των θαλάσσιων συνόρων και να μειώσει τις συναφείς δαπάνες σύμφωνα με την αρχή του επιμερισμού των βαρών⁹⁰.

Επίσης, ο Frontex συμμετέχει στις συνεδριάσεις του CIREFI, του Κέντρου πληροφόρησης, συζήτησης και ανταλλαγής απόψεων σχετικά με τη διέλευση των συνόρων και τη μετανάστευση, το οποίο συνεδριάζει τακτικά στο Συμβούλιο. Το CIREFI συνδράμει τα κράτη μέλη όσον αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών για τη νόμιμη μετανάστευση, την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της παράνομης διαμονής, την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, τη βελτίωση της ανίχνευσης

⁸⁹<http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/>

⁹⁰http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-84_el.htm

πλαστών ή παραπονημένων ταξιδιωτικών εγγράφων και τη βελτίωση των πρακτικών επιστροφής⁹¹.

Για την αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα, η ανάπτυξη των ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα, ο RABIT (Rapid Border Intervention Teams - Συνοριακές Ομάδες Ταχείας Επέμβασης), που άρχισε να ισχύει στις 20 Αυγούστου 2007, μετέβαλε ουσιαστικά τις διατάξεις του κανονισμού για τη σύσταση του Frontex σχετικά με τη στήριξη των κρατών μελών. Παρέχει «ικανότητα ταχείας αντίδρασης» για την ενίσχυση των ανθρωπίνων πόρων σε κράτος μέλος που χρειάζεται βοήθεια⁹².

Σύμφωνα με τον Κανονισμό 836/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για τη θέσπιση μηχανισμού ταχείας επέμβασης στα σύνορα, κατόπιν αιτήματος κράτους μέλους, ο εκτελεστικός διευθυντής του οργανισμού, αποφασίζει για την ανάπτυξη δράσης μίας ή περισσότερων ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα το συντομότερο δυνατό και το αργότερο πέντε εργάσιμες ημέρες μετά τη λήψη της αίτησης. Στη συνέχεια καταρτίζεται ένα επιχειρησιακό σχέδιο από τον Οργανισμό και το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, το οποίο ορίζει τους ακριβείς όρους επέμβασης μίας ή περισσότερων ομάδων. Τα μέλη των ομάδων που είναι επιφορτισμένα με την πραγματοποίηση αποστολών ελεγκτικών δραστηριοτήτων και επιτήρησης στα εξωτερικά σύνορα είναι υποχρεωμένα να τηρούν την κοινοτική νομοθεσία και την εθνική νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής. Στη διάρκεια της παρέμβασης, τα μέλη της ομάδας τίθενται υπό την ευθύνη του κράτους μέλους υποδοχής, ακολουθούν τις οδηγίες του και δρουν παρουσία των εθνικών συνοριοφυλάκων. Έχουν πρόσβαση στις βάσεις δεδομένων του κράτους υποδοχής και δύνανται ενδοχόμενως να κάνουν χρήση βίας⁹³.

Πρέπει να σημειωθεί ότι από το 2010 λειτουργεί παράρτημα του FRONTEX στον Πειραιά, σύμφωνα με το άρθρο 16 του Κανονισμού 2007/2004 που δίνει τη δυνατότητα για την ίδρυση παραρτημάτων του κατόπιν σχετικής αξιολόγησης. Η επιλογή της Ελλάδας ως χώρας για την εγκαθίδρυση του παραρτήματος αποτελεί αναγνώριση του όγκου του προβλήματος. Η ζώνη ευθύνης του παραρτήματος

⁹¹<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52008DC0067>

⁹²http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-84_el.htm

⁹³<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:l14124>

περιλαμβάνει την Ιταλία, την Ελλάδα, την Κύπρο, τη Μάλτα, συντονίζοντας τις επιχειρήσεις σε αέρα, στεριά και θάλασσα. Σε πρώτη φάση θα συλλέγει/ανταλλάσσει πληροφορίες και θα συντονίζει τις επιχειρήσεις συνοριοφύλαξης, που διεξάγουν τα κράτη μέλη στην ανατολική Μεσόγειο. Βασική επιδίωξή του είναι η αυξημένη επιχειρησιακή συνεργασία των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών της Ε.Ε., η διευκόλυνση της επιχειρησιακής συνεργασίας με γειτονικές τρίτες χώρες και, εν τέλει η ενίσχυση της αναγνωσιμότητας του Οργανισμού και των υπηρεσιών που προσφέρει στην περιφέρεια αυτή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.3.4 Οι βασικότερες επιχειρησιακές δράσεις.

Ο Οργανισμός μπορεί να αναλάβει δράση μόνο κατόπιν πρότασης κοινών επιχειρήσεων πιλοτικών προγραμμάτων από κάποιο κράτος μέλος. Παρόλα αυτά, έχει τη δυνατότητα να αναπτύξει ανάλογες πρωτοβουλίες, πάντα σε συμφωνία με το εκάστοτε ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Το 2006 υπήρξε το πρώτο έτος επιχειρησιακής δράσης του Frontex , όπου όλα τα μέλη Σένγκεν και τα συνδεδεμένα κράτη (Ισλανδία, Νορβηγία) πήραν μέρος σε μια τουλάχιστον δραστηριότητά του, ανεξάρτητα από το είδος της.

Οι βασικότερες δραστηριότητες που ανέλαβε ο Οργανισμός ήταν :

1. Poseidon : Πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο – Ιούλιο του 2006 στη Μεσόγειο, στα θαλάσσια σύνορα μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας με σκοπό τον έλεγχο των συνόρων και την ανταλλαγή γνώσεων μεταξύ των συμμετεχόντων πρακτόρων. Συμμετείχαν ενεργά η Ελλάδα, η Ιταλία και ως παρατηρητές ο Frontex, η EUROPOL και εννέα ακόμα ευρωπαϊκά κράτη. Η επιχείρηση «Ποσειδών», η μεγαλύτερη που έχει συντονίσει ποτέ η FRONTEX, διεξάγεται στα θαλάσσια Ελληνο-τουρκικά σύνορα και στα χερσαία Ελληνο-αλβανικά, Ελληνο-τουρκικά και Βουλγαρο-τουρκικά σύνορα. Σε αυτήν συμμετέχουν με εναέρια, πλωτά και χερσαία μέσα,

τεχνικό εξοπλισμό και φιλοξενούμενους αξιωματικούς 26 κράτη-μέλη της Ε.Ε. και του χώρου Σένγκεν.⁹⁴

2. Amazon : Επρόκειτο για κοινή επιχείρηση βασισμένη σε μια ανάλυση κινδύνου που στόχευε στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης προερχόμενης από τη Νότιο Αμερική. Έλαβε χώρα στα μεγάλα αεροδρόμια της ΕΕ όπου μια ομάδα ευρωπαίων ειδικών, εξειδικευμένων στον εντοπισμό πλαστών εγγράφων συνέδραμαν τους τοπικούς πράκτορες.
3. Hera I και Hera II : Ήταν η πρώτη φορά που ο Frontex δραστηριοποιήθηκε κατόπιν πρόσκλησης από κάποιο κράτος μέλος, σε αυτή την περίπτωση της Ισπανίας, που τον Μάιο του 2006 ζήτησε επιχειρησιακή και τεχνική συνδρομή προκειμένου να αντιμετωπίσει την παράνομη μετανάστευση αφρικανών μεταναστών που έφταναν στις ακτές των Κανάριων Νήσων. Η πρώτη φάση συνίστατο στην ταυτοποίηση και επαναπατρισμό των μεταναστών, ενώ η δεύτερη σε κοινή επιχείρηση επιτήρησης της θαλάσσιας περιοχής μεταξύ της αφρικάνικης ακτής και των Καναρίων Νήσων.
4. Nautilus I : Αναπτύχθηκε κατόπιν πρωτοβουλίας της Μάλτας και αφορούσε στην ταυτοποίηση μεταναστών και σε κοινές θαλάσσιες περιπολίες στη Μεσόγειο θάλασσα, με τη συμμετοχή και της Ελλάδας.

Τα βασικότερα πιλοτικά προγράμματα που έχει αναλάβει ο Οργανισμός είναι αφενός το MEDSEA, που είχε ως αντικείμενο την μελέτη της βιωσιμότητας της ενίσχυσης του συνοριακού ελέγχου στη Μεσόγειο με κοινές περιπολίες ευρωπαϊκών και αφρικανικών κρατών, και αφετέρου το BORTEC, που εξέταζε τη πιθανότητα εγκατάστασης ενός συστήματος επιτήρησης των νότιων θαλάσσιων συνόρων βασισμένο σε μοντέρνες τεχνολογίες, το οποίο και θα εντάσσονταν σε ένα ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης.⁹⁵

Τα τελευταία χρόνια οι ελληνικές αρχές και ο Frontex έχουν συνεργαστεί για τη δημιουργία μηχανισμού κατάλληλου για την ανίχνευση της παράνομης μετανάστευσης

⁹⁴<http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaioisinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>

⁹⁵http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=1846&Itemid=400&lang=

στα χερσαία και υδάτινα σύνορα, καθώς και στις πτήσεις επαναπατρισμού. Όπως έχουμε ήδη αναφέρει ο Frontex ιδρύθηκε το 2005 και οι πρώτες επιχειρήσεις του ξεκίνησαν το αμέσως επόμενο έτος. Το 2006 και το 2007, διεξήχθησαν 28 συνολικά επιχειρήσεις σε θαλάσσια και χερσαία σύνορα, 2 επιχειρήσεις που κάλυπταν συνδυασμό συνόρων και εφαρμόστηκαν 10 πιλοτικά σχέδια για να συμπληρωθούν οι κοινές επιχειρήσεις. Η Ελλάδα συμμετείχε στις περισσότερες επιχειρήσεις, αρχικά με την αποστολή εμπειρογνώμων και την ανάπτυξη εξοπλισμού.⁹⁶ Από το 2007 ως και το 2009 διεξήγαγε τμηματικά και με μηνιαία διάρκεια ένα εκτεταμένο δίκτυο πριπολιών στο Αιγαίο Πέλαγος, το λεγόμενο “Poseidon Project”, η αθρόα όμως συνεχιζόμενη είσοδος κατά μήκος των ελληνοτουρκικών συνόρων που παρατηρήθηκε στα τέλη του 2009, οδήγησε στην αναβάθμιση και επέκταση του προγράμματος, καθιστώντας το “Poseidon Project” την μεγαλύτερη επιχείρηση που έχει οργανώσει ο Frontex στην σύντομη ιστορία του.⁹⁷

Λόγω της πρωτοφανούς έντασης της λαθρομεταναστευτικής πίεσης στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα, η χώρα μας ζήτησε την αυξημένη εμπλοκή του Frontex που είχε ως συνέπεια τη διεξαγωγή της επιχείρησης RABITs 2010 στην περιοχή του Έβρου. Ήταν η πρώτη φορά που ένα κράτος- μέλος της ΕΕ αιτήθηκε την ανάπτυξη των RABITs στα εξωτερικά του σύνορα για την αντιμετώπιση εκτάκτων καταστάσεων. Στα τέλη του 2010 τα σύνορα μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας αποτελούσαν την κύρια μεταναστευτική είσοδο στην ΕΕ, με 47.000 παράνομους μετανάστες να συλλαμβάνονται στην περιοχή του Έβρου. Ο Frontex μετά από αίτημα της Ελληνικής πολιτικής ηγεσίας και υπό την καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ανταποκρίθηκε στο αίτημα για την ανάπτυξη των Ομάδων Ταχείας Επέμβασης. Ο αντίκτυπος της επιχείρησης ήταν θετικός για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών. Στο τέλος της επιχείρησης το ποσοστό της παράνομης εισόδου είχε μειωθεί κατά 76% σε σχέση με την έναρξη, ενώ οι συλλήψεις περιορίστηκαν σε όλη την περιοχή του Έβρου. Την ίδια στιγμή η

⁹⁶http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-84_en.htm MEMO/08/84 Βρυξέλλες 13.2.2008.

⁹⁷http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=5164&Itemid=529&lang=&lang

ταυτοποίηση της υπηκοότητας και η καταγραφή των λαθρομεταναστών έφτασε στο 90%, με αποτέλεσμα να υπάρχει μεγάλη διευκόλυνση στη μετέπειτα διαχείρισή τους.⁹⁸

Μετά τον τερματισμό της επιχείρησης RABITs 2010, διεξήχθη, από τις 03.03.2011, στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα η αναβαθμισμένη επιχείρηση ΠΟΣΕΙΔΩΝ ΧΕΡΣΑΙΑ 2011, η οποία θα διήρκεσε έως τις 04.01.2012. Επιπλέον διεξήχθη από 1/4/2011 η επιχείρηση ΠΟΣΕΙΔΩΝ ΘΑΛΑΣΣΙΑ 2011, η οποία διήρκεσε έως τις 31.12.2011 με στόχο τη διασφάλιση της αυξημένης επιχειρησιακής αποτελεσματικότητας του Οργανισμού.⁹⁹

3.3.5 Αδυναμίες του Frontex.

Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία πως η δημιουργία της FRONTEX αποτέλεσε ένα πολύ σημαντικό βήμα για την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων. Η εμπιστοσύνη που επιδεικνύουν τα κράτη μέλη στη λειτουργία του, σε συνδυασμό με τη διαθεσιμότητα τους να αποδεχτούν μια πιο ευρεία παρέμβαση της ΕΕ στο χώρο δραστηριοποίησης του Frontex, φανερώνουν πως η πορεία του είναι συνολικά θετική και μπορεί να εξελιχθεί τα επόμενα χρόνια. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι η διαχείριση των συνόρων απέκτησε ευρωπαϊκό χαρακτήρα, ο καθημερινός επιχειρησιακός έλεγχος εναπόκειται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και δεν υπάρχουν ενδείξεις ότι η κατάσταση αυτή θα μεταβληθεί στο ορατό μέλλον. Η μεταναστευτική κρίση στη Μεσόγειο έχει αναδείξει εντονότερα την απουσία μιας πραγματικής ευρωπαϊκής προσέγγισης. Παρόλο που ο Frontex δραστηριοποιείται τα τελευταία χρόνια, από πολύ νωρίς εντοπίστηκαν ορισμένες αδυναμίες στην οργάνωση και τις δραστηριότητες του. Οι αρμοδιότητες του Οργανισμού επεκτείνονται σε πολλά επίπεδα, γεγονός που σε συνδυασμό με τον χαμηλό προϋπολογισμό του, μπορεί να υποσκάψει την αποτελεσματικότητά του. Επίσης, οι διαστάσεις των επιχειρήσεών του και οι προσδοκίες των κρατών μελών της ΕΕ, δεν μπορούν να εγγυηθούν την ευέλικτη δομή του. Οι κοινές επιχειρήσεις του Frontex πραγματοποιούνται σε ένα πολιτικό περιβάλλον

⁹⁸ http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf, Rabbit Operation 2010 Evaluation Report.

⁹⁹ <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaioisinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>

και είναι προϊόν ανάλογων πιέσεων που ασκούνται από τα κράτη μέλη που διαχειρίζονται τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Η εκάστοτε εσωτερική πολιτική σκηνή διαδραματίζει έναν ιδιαίτερο σημαντικό ρόλο (π.χ. Ισπανία) και ο Frontex θα πρέπει κάθε φορά να είναι ιδιαίτερα προσεκτικός στην διαχείριση τέτοιων καταστάσεων.

Ωστόσο, τα σημαντικότερα μειονεκτήματα του Οργανισμού επικεντρώνονται σε ζητήματα που σχετίζονται με τον έλεγχο της δημοκρατικότητας των δραστηριοτήτων του και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Καθώς ο Οργανισμός λογοδοτεί μόνο στο Συμβούλιο και την Επιτροπή, το γεγονός πως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στερείται δυνατότητας ελέγχου των δράσεων που αναλαμβάνει, όπως και πρόσβασης στα αρχεία του Οργανισμού, υπονομεύει την απαίτηση για διαφάνεια στη λειτουργία του και μάλιστα σε ζητήματα που σχετίζονται με την άσκηση κρατικής εξουσίας.

Τέλος, η πρακτική που ακολουθείται στις επιχειρήσεις του Frontex, όπου πραγματοποιείται απώθηση των εν δυνάμει μεταναστών στα χωρικά ύδατα τρίτων χωρών βάσει διμερών συμφωνιών, χαρακτηρίζοντας τους με αυτό τον τρόπο ως «παράνομους μετανάστες» πριν καν εισέλθουν σε κοινοτικό έδαφος, προκαλεί αμφιβολίες ως προς την τήρηση της αρχής του non-refoulement¹⁰⁰ και της Συνθήκης της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων.¹⁰¹

3.4 Η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (EUROSUR)

Από την εποχή του προγράμματος του Τάμπερε το 1999, η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων αποτελεί ένα από τα θεμελιώδη στοιχεία καθιέρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Η πίεση της λαθρομετανάστευσης στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που βρίσκονται στην περιοχή της Μεσογείου και του Ατλαντικού, κατά τα τελευταία έτη, έφτασε σε άνευ προηγουμένου ύψη, απαιτώντας άμεση και αποφασιστική δράση, τόσο σε εθνικό, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, για να διασφαλιστεί το σύστημα Σένγκεν και για να μη

¹⁰⁰Σύμφωνα με την αρχή αυτή η οποία προβλέπεται στο άρθρ. 33 της Σύμβασης της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων, απαγορεύεται η επαναπροώθηση ενός πρόσφυγα σε χώρα όπου υπάρχει έστω και η υπόνοια ότι αυτός θα διωχθεί, απειληθεί, βασανιστεί ή κακοποιηθεί με οποιονδήποτε τρόπο.

¹⁰¹http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=1846&Itemid=400&lang=

συνεχιστεί η τραγωδία των λαθρομεταναστών, μεγάλος αριθμός των οποίων χάνει τη ζωή του στην προσπάθειά του να φτάσει στις ακτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁰²

Στην προσπάθεια αυτή τον Δεκέμβριο του 2011, η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (Eurosur), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ με τον Κανονισμό 1052/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 2013 με κύριο στόχο την αποτροπή της παράνομης διέλευσης των συνόρων, τη μείωση του αριθμού λαθρομεταναστών που χάνουν τη ζωή τους στη θάλασσα και την αύξηση της εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ συμβάλλοντας στην πρόληψη του διασυνοριακού εγκλήματος. Το σύστημα αυτό θα βοηθήσει σημαντικά στην προστασία ατόμων που βάζουν τη ζωή τους σε κίνδυνο προκειμένου να φθάσουν στις ακτές της Ευρώπης. Επίσης, θα εξοπλίσει την ΕΕ και τα κράτη μέλη της με καλύτερα εργαλεία για την πρόληψη διασυνοριακών εγκλημάτων, όπως η σωματεμπορία ή η διακίνηση ναρκωτικών, ενώ ταυτόχρονα θα εντοπίζει και θα παρέχει βοήθεια σε μικρές λέμβους μεταναστών που κινδυνεύουν, με απόλυτο σεβασμό όλων των ευρωπαϊκών και των διεθνών υποχρεώσεων, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της μη επαναπροώθησης¹⁰³. Η αρχή της μη επαναπροώθησης, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 33 (1) της Σύμβασης του 1951, δεν εμπεριέχει ατομικό δικαίωμα χορήγησης ασύλου από συγκεκριμένο κράτος. Όμως, σημαίνει την υποχρέωση των κρατών, που δεν προτίθενται να χορηγήσουν άσυλο σε πρόσωπα που ζητούν τη διεθνή προστασία στην επικράτειά τους, να υιοθετήσουν μέτρα που αποτρέπουν την άμεση ή έμμεση απομάκρυνσή τους στα σύνορα εδαφών όπου η ζωή τους ή η ελευθερία τους κινδυνεύει λόγω της φυλής, της θρησκείας, της εθνικότητας, της συμμετοχής τους σε ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα ή των πολιτικών τους πεποιθήσεων.

Το σύστημα Eurosur αναπτύσσεται σε τρεις παράλληλες φάσεις :

1. Στην πρώτη φάση, ο στόχος είναι η διασύνδεση και η ορθολογική οργάνωση υφιστάμενων συστημάτων και μηχανισμών επιτήρησης σε επίπεδο κρατών μελών. Για την πραγματοποίηση αυτού του στόχου, η χρηματοδότηση του συστήματος προέρχεται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων για την αναβάθμιση και την επέκταση των εθνικών

¹⁰² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1445500633402&uri=CELEX:52006DC0733>

¹⁰³ <http://www.lib.aueb.gr/index.php/en/generalinfo/newsanounces/182-new-2013/750-03122013-agenda-ec>

συστημάτων επιτήρησης των συνόρων και για τη δημιουργία εθνικών κέντρων συντονισμού για το συνοριακό έλεγχο στα κράτη μέλη που βρίσκονται στα νότια και ανατολικά εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Εξασφαλίζει ένα ασφαλές ηλεκτρονικό δίκτυο επικοινωνίας, το οποίο θα επιτρέπει την ανταλλαγή δεδομένων και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων μεταξύ των κέντρων των κρατών μελών και με τον Οργανισμό Frontex. Επιπλέον χορηγεί οικονομική και υλικοτεχνική υποστήριξη σε επιλεγμένες γειτονικές τρίτες χώρες για να προωθηθεί η επιχειρησιακή συνεργασία με τα κράτη μέλη σχετικά με την επιτήρηση των συνόρων.

2. Στόχος της δεύτερης φάσης είναι να γίνει καλύτερη χρήση των εργαλείων επιτήρησης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χρησιμοποιώντας τα προγράμματα έρευνας και ανάπτυξης της ΕΕ, μπορεί να βελτιωθεί η τεχνική απόδοση των εργαλείων επιτήρησης και ανιχνευτών. Επιπλέον η κοινή εφαρμογή των εργαλείων επιτήρησης δίνει στις αρχές των κρατών μελών τη δυνατότητα να λαμβάνουν πληροφορίες για τα εξωτερικά τους σύνορα και για την προ των συνόρων περιοχή σε πιο συστηματική και αξιόπιστη βάση.
3. Στην τρίτη φάση στόχος είναι η δημιουργία ενός κοινού περιβάλλοντος ανταλλαγής πληροφοριών για τον θαλάσσιο τομέα της ΕΕ. Αυτό επιτυγχάνεται με την ενσωμάτωση όλων των υφιστάμενων συστημάτων αναφοράς και ελέγχου στις θαλάσσιες περιοχές που υπάγονται στη δικαιοδοσία των κρατών μελών και στις παρακείμενες ανοικτές θάλασσες σε ένα ευρύτερο δίκτυο, παρέχοντας κατ'αυτόν τον τρόπο στις αρχές συνοριακού ελέγχου να επωφελούνται της συνδυασμένης χρήσης των διαφόρων αυτών συστημάτων. Ενώ η πρώτη και η δεύτερη φάση καλύπτει τα χερσαία και θαλάσσια εξωτερικά σύνορα, η τρίτη φάση επικεντρώνεται μόνο στον θαλάσσιο τομέα.¹⁰⁴

Το Eurosur αποτελείται από εθνικά κέντρα συντονισμού, μέσω των οποίων όλες οι εθνικές αρχές που είναι αρμόδιες για την επιτήρηση των συνόρων (π.χ. οι συνοριοφύλακες, η αστυνομία, η ακτοφυλακή, το Ναυτικό) υποχρεούνται να

¹⁰⁴ [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-08-86_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-86_el.htm)

συνεργάζονται και να συντονίζουν τις δραστηριότητές τους. Στοιχεία σχετικά με συμβάντα στα εξωτερικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα και με την κατάσταση και θέση των περιπολιών, καθώς και αναλυτικές εκθέσεις και πληροφορίες ανταλλάσσονται μεταξύ των εθνικών αρχών. Η εν λόγω συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών επιτρέπει στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος να αντιδράσει πολύ ταχύτερα σε κάθε περιστατικό που έχει σχέση με παράνομη μετανάστευση, διασυνοριακό έγκλημα ή κίνδυνο για τη ζωή μεταναστών. Το Eurosur επιτρέπει στα κράτη μέλη να ανταλλάσουν σε σχεδόν πραγματικό χρόνο εικόνες και δεδομένα για την κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Το πρόγραμμα θα εντατικοποιήσει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών και του Frontex, επιτρέποντας την ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών από διάφορες αρχές και εργαλεία παρακολούθησης, όπως δορυφόρους, μη επανδρωμένα αεροσκάφη και συστήματα παρακολούθησης πλοίων, μέσω ενός ασφαλούς δικτύου επικοινωνιών.

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην τήρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο. Ο Κανονισμός για το Eurosur ορίζει σαφώς ότι τα κράτη μέλη και ο Frontex πρέπει να τηρούν πλήρως τις αρχές της μη επαναπροώθησης και του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας κατά την αντιμετώπιση ανθρώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας. Η ανταλλαγή πληροφοριών στο πλαίσιο του Eurosur περιορίζεται σε επιχειρησιακές πληροφορίες, όπως ο εντοπισμός περιστατικών και οι περιπολίες, ενώ η δυνατότητα ανταλλαγής προσωπικών δεδομένων είναι πολύ περιορισμένη.¹⁰⁵

Συμπερασματικά και σύμφωνα με το μικρό χρονικό διάστημα λειτουργίας του, το Eurosur, συμβάλλει ουσιαστικά στην σταδιακή θέση σε εφαρμογή του Κοινού Ευρωπαϊκού Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης των Συνόρων.

¹⁰⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1182_el.htm

3.5 Το πιλοτικό πρόγραμμα «Ευφυή Σύνορα»

Σημαντική πρόκληση αποτελεί για πολλά κράτη μέλη η ομαλή και γρήγορη διέλευση των συνόρων, με την παράλληλη εξασφάλιση επαρκούς επιπέδου ασφάλειας. Κάθε χρόνο πάνω από 700 εκατομμύρια πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και υπήκοοι τρίτων χωρών διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, και ο αριθμός αναμένεται να αυξηθεί σημαντικά στο μέλλον. Ως το 2030 ο αριθμός των ατόμων που διέρχονται από τα ευρωπαϊκά αεροδρόμια ενδέχεται να αυξηθεί κατά 80%, μια αύξηση που θα οδηγήσει σε μεγαλύτερες καθυστερήσεις και ουρές αναμονής για τους ταξιδιώτες, αν δεν εκσυγχρονιστούν εγκαίρως οι διαδικασίες ελέγχου στα σημεία συνοριακής διέλευσης. Είναι προς όφελος της ΕΕ να διευκολύνει όσο γίνεται περισσότερο τις μετακινήσεις των τουριστών και των επιχειρηματιών στο έδαφός της.¹⁰⁶

Η προσπάθεια αποτελεσματικής διαχείρισης των εξωτερικών ενωσιακών συνόρων συνιστά μια πολιτική η οποία έχει ήδη συμπληρώσει δέκα χρόνια ζωής. Στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας ο φόβος της κλιμάκωσης των τρομοκρατικών επιθέσεων την επομένη του χτυπήματος στους δίδυμους πύργους, καθώς και η συνεχιζόμενη άφιξη χιλιάδων παράνομων μεταναστών, θέτουν στην κορυφή της ευρωπαϊκής ατζέντας τη συνοριακή συνεργασία. Με τις απειλές για την ευρωπαϊκή ασφάλεια να λαμβάνουν πρόσθετα ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του ισχύοντος μηχανισμού συνιστά μια διαρκή πρόκληση για τα κράτη μέλη.¹⁰⁷

Στον ορίζοντα διαφαίνονται νέες πολιτικές, όπως η δέσμη μέτρων για τα έξυπνα σύνορα με στόχο να εκσυγχρονιστεί η διαχείριση των συνόρων με ηλεκτρονικούς ελέγχους στα σύνορα και την ενίσχυση των πληροφοριών για την είσοδο και την έξοδο. Η δέσμη αυτή παρουσιάστηκε για πρώτη φορά στο πλαίσιο των ανακοινώσεων της Επιτροπής του 2008 με τίτλο «Δέσμη μέτρων για τα σύνορα της ΕΕ» και στη συνέχεια ενσωματώθηκε στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης του 2009 καθώς και στο Σχέδιο Δράσης της Επιτροπής για την εφαρμογή του Προγράμματος της Στοκχόλμης της 20^{ης} Απριλίου 2010, στο οποίο τονίζεται ότι «η ευφυής χρήση των σύγχρονων τεχνολογιών

¹⁰⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1234_el.htm, MEMO/11/728

¹⁰⁷ Παπακωνσταντής Μάρκος, «Ευφυή σύνορα για το Χώρο Σένγκεν», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 2-3, 2012.

στον τομέα της διαχείρισης των συνόρων, ως συμπλήρωμα των υφιστάμενων εργαλείων στο πλαίσιο μιας διαδικασίας διαχείρισης των κινδύνων, μπορεί επίσης να καταστήσει την πρόσβαση στην Ευρώπη πιο προσιτή στους καλόπιστους ταξιδιώτες και να τονώσει την καινοτομία μεταξύ των βιομηχανιών της ΕΕ, συμβάλλοντας έτσι στην ευημερία και την ανάπτυξη της Ευρώπης και επίσης να κατοχυρώσει το αίσθημα ασφάλειας των πολιτών της Ένωσης». ¹⁰⁸

Στις 25 Οκτωβρίου 2011, η Επιτροπή παρουσίασε μια ανακοίνωση σχετικά με τα ευφυή σύνορα, την οποία συμπλήρωσε με την υποβολή μιας νομοθετικής πρότασης στις 28 Φεβρουαρίου 2013. Η δέσμη μέτρων, η οποία αποσκοπεί να επιταχύνει, να διευκολύνει και να ενισχύσει τις διαδικασίες ελέγχου στα σύνορα των αλλοδαπών που διακινούνται στην ΕΕ, περιλαμβάνει δύο συνισταμένες :

- ❖ Ένα Σύστημα Εισόδου/Εξόδου (EES) για την καταγραφή του χρόνου και του τόπου εισόδου καθώς και της διάρκειας των εγκεκριμένων σύντομων διαμονών σε ηλεκτρονική βάση δεδομένων, αντικαθιστώντας το ισχύον σύστημα της σφράγισης των διαβατηρίων. Τα δεδομένα αυτά θα τίθενται κατόπιν στη διάθεση των αρχών συνοριακού ελέγχου και μετανάστευσης.
- ❖ Ένα Πρόγραμμα Καταχώρισης Ταξιδιωτών (RTP) το οποίο θα επιτρέπει σε ορισμένες κατηγορίες ατόμων που ταξιδεύουν συχνά από τρίτες χώρες, όπως για παράδειγμα επιχειρηματίες, μέλη μιας οικογένειας κλπ., να εισέρχονται στην Ένωση, εφόσον υποβληθούν σε κατάλληλο προηγούμενο έλεγχο και σε απλοποιημένους συνοριακούς ελέγχους σε αυτοματοποιημένες πύλες. Το πρόγραμμα αυτό θα επιταχύνει τη διέλευση των συνόρων για 4 έως 5 εκατομμύρια ταξιδιώτες το χρόνο και θα ενθαρρύνει τις επενδύσεις σε σύγχρονους αυτοματοποιημένους συνοριακούς ελέγχους (π.χ. με βάση ηλεκτρονικά διαβατήρια) στα κυριότερα σημεία διέλευσης. ¹⁰⁹

¹⁰⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1234_el.htm, MEMO/11/728

¹⁰⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1234_el.htm, MEMO/11/728

3.5.1 Το σύστημα εισόδου/εξόδου (EES)

Σύμφωνα με πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση συστήματος εισόδου/εξόδου (ΣΚΕΕ) για την καταχώριση δεδομένων εισόδου και εξόδου των υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ (2013/0057 COD), προβλέπει τη θέσπιση ενός συστήματος, το οποίο καταγράφει και αποθηκεύει πληροφορίες σχετικά με τον χρόνο και τον τόπο εισόδου και εξόδου των υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονται από τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.¹¹⁰

Κατά την είσοδο ενός υπηκόου τρίτης χώρας στην ενωσιακή επικράτεια οι συνοριοφύλακες ελέγχουν τα ταξιδιωτικά του έγγραφα και σφραγίζουν το διαβατήριό του. Την ίδια χειρόγραφη σφραγίδα οφείλει να φέρει το διαβατήριο και κατά την έξοδο. Ωστόσο, ο ακριβής τρόπος υπολογισμού της διάρκειας της επιτρεπόμενης παραμονής ενός υπηκόου τρίτης χώρας εντός του χώρου Σένγκεν αποτελεί χρονοβόρα και δύσκολη διαδικασία. Δεν ενημερώνεται κάποια βάση δεδομένων, ενώ παράλληλα απουσιάζουν και τα τεχνικά μέσα που θα προσδιορίσουν και θα ενημερώσουν για το εάν και κατά πόσο ένας υπήκοος τρίτης χώρας υπερέβη την επιτρεπόμενη διάρκεια παραμονής.¹¹¹

Η απουσία δεδομένων σχετικά με τις εισόδους/εξόδους δημιουργεί μια σειρά από προβλήματα, τα οποία δεν συμβάλλουν στην επίτευξη του στόχου της ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Τα προβλήματα αυτά απαριθμούνται από την Επιτροπή : παράνομη μετανάστευση, τρομοκρατία και σοβαρά ποινικά αδικήματα, αυξανόμενη πίεση λόγω της συνεχούς άφιξης επιβατών, μη αποτελεσματική διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης. Η πρόταση της Επιτροπής για την εφαρμογή του συστήματος εισόδου/εξόδου αποσκοπεί στο να «θεραπεύσει» τα προαναφερόμενα ελλείμματα. Η αρχιτεκτονική του συστήματος προβλέπει μια κεντρική βάση δεδομένων, με την οποία θα συνδέονται οι εθνικές διεπαφές των κρατών μελών δημιουργώντας ένα δίκτυο επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών.¹¹²

¹¹⁰ <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/smart-borders-package/entry-exit-system/>

¹¹¹ Παπακωνσταντής Μάρκος, «Ευφυή σύνορα για το Χώρο Σένγκεν», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 2-3, 2012.

¹¹² Παπακωνσταντής Μάρκος, «Ευφυή σύνορα για το Χώρο Σένγκεν», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 2-3, 2012.

Το σύστημα εισόδου/εξόδου (ΣΕΕ) αποτελείται από ένα κεντρικό σύστημα που συνδέεται με εθνικά σημεία εισόδου. Η ανάπτυξη και διαχείριση του κεντρικού ΣΕΕ είναι ευθύνη του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη λειτουργική διαχείριση συστημάτων ΤΠ μεγάλης κλίμακας στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για τα δικά τους εθνικά συστήματα. Βάσει της πρότασης, η πρόσβαση περιορίζεται σε εξουσιοδοτημένα μέλη του προσωπικού από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών για τον έλεγχο των συνόρων στα εξωτερικά σύνορα, την εξέταση των αιτήσεων θεώρησης, την επαλήθευση στο έδαφος των κρατών μελών και τις διαδικασίες ταυτοποίησης.¹¹³

Με την εφαρμογή του συστήματος θα πραγματοποιείται μια κεντρική ηλεκτρονική καταχώριση του τόπου και της ημερομηνίας εισόδου και εξόδου των υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονται των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, ανεξάρτητα από το κατά πόσον υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης ή όχι. Στη συνέχεια τα δεδομένα αυτά θα αποστέλλονται στις αρμόδιες εθνικές αρχές, προκειμένου να μπορούν να ελέγχουν ένα πρόσωπο το οποίο είτε μετακινείται στο έδαφός τους είτε εξέρχεται αυτού. Παράλληλα με την εισαγωγή του συστήματος εισόδου/εξόδου θα λειτουργήσει και το σύστημα καταχώρισης των βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων. Η συλλογή των δεδομένων θα γίνεται στα σύνορα κατά την πρώτη είσοδο στο κράτος Σένγκεν, επιτρέποντας όχι μόνο τον έλεγχο της συγκεκριμένης παραμονής αλλά και κάθε μελλοντικής στο χώρο.¹¹⁴

Η πρόταση εφαρμόζεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που γίνονται δεκτοί για διαμονή βραχείας διάρκειας. Το σύστημα αποθηκεύει τα δακτυλικά αποτυπώματα και τα αλφαριθμητικά δεδομένα (μεταξύ άλλων και προσωπικές πληροφορίες, πληροφορίες σχετικά με τα ταξιδιωτικά έγγραφα, λεπτομέρειες για την είσοδο και την έξοδο, και ανάλογα με την περίπτωση λεπτομέρειες ως προς τη θεώρηση). Τα δεδομένα αυτά διατηρούνται για έξι μήνες, αλλά στην περίπτωση των προσώπων που δεν έχουν εξέλθει από το έδαφος της ΕΕ εντός της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής, τα δεδομένα μπορούν να διατηρούνται για διάστημα μέχρι πέντε έτη.¹¹⁵

¹¹³ <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/smart-borders-package/entry-exit-system/>

¹¹⁴ Παπακωνσταντής Μάρκος, «Ευφυή σύνορα για το Χώρο Σένγκεν», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 2-3, 2012.

¹¹⁵ <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/smart-borders-package/entry-exit-system/>

3.5.2 Πρόγραμμα Καταχώρησης Ταξιδιωτών (RTP)

Η πρόταση της Επιτροπής για τη διευκόλυνση της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων, για όσους καλόπιστους ταξιδιώτες προέρχονται από τρίτες χώρες, σκοπεύει στην ταχύτερη διεκπεραίωση της διαδικασίας ελέγχου, προσδιορίζοντας ως «καλόπιστο» τον επισκέπτη, ο οποίος ταξιδεύει συχνά στα ευρωπαϊκά κράτη δίχως να δημιουργεί προβλήματα με την παραμονή του. Για την αποτελεσματικότερη λειτουργία του RTP, η Επιτροπή προτείνει μια κεντρική βάση δεδομένων με την οποία θα συνδέονται οι εθνικές διεπαφές. Μέσω του κεντρικού και των περιφερειακών συστημάτων θα γίνεται η ανταλλαγή δεδομένων και η επαλήθευση των στοιχείων.¹¹⁶

Κατά την εφαρμογή του συστήματος οι καλόπιστοι ταξιδιώτες θα υποβάλλονται σε αυτοματοποιημένους ελέγχους ταυτότητας στα σύνορα μέσω συστημάτων αυτόματων θυρών. Μια συσκευή θα διαβιβάζει τα βιομετρικά δεδομένα που της προβάλλονται και θα τα συγκρίνει με εκείνα που έχουν ήδη ληφθεί από το προξενείο ή το κοινό κέντρο υποβολής αιτήσεων θεώρησης του τόπου αναχώρησης. Για να υπάρχει η δυνατότητα χρήσης της ίδιας υποδομής των στοιχείων του ταξιδιώτη, θα συλλέγονται τα ίδια βιομετρικά δεδομένα με τους κατόχους θεώρησης. Η λειτουργία του συστήματος RTP θα είναι επωφελής τόσο για τους ταξιδιώτες όσο και για τα κράτη Σένγκεν. Θα μειωθεί ο χρόνος αναμονής στα σύνορα, θα διευκολυνθεί η διέλευση, θα ενισχυθεί ο συμβολισμός μιας ΕΕ ανοικτής σε όλους, θα μειωθεί το κόστος φύλαξης των συνόρων και τέλος θα επιτρέπει στις συνοριακές αρχές να συγκεντρώσουν πόρους και να επικεντρώσουν την προσοχή τους στις κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών που χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής.

Κατά την πρώτη εξέταση της δέσμης μέτρων για τα «ευφυή σύνορα», η οποία ολοκληρώθηκε τον Φεβρουάριο του 2014, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε ερωτηματικά όσον αφορά την τεχνική εφικτότητα και σκοπιμότητα του συστήματος, επιφυλάξεις για τα προβλεπόμενα οφέλη και αμφιβολίες όσον αφορά τον αρχικό υπολογισμό από την Επιτροπή του κόστους. Οι ανησυχίες αφορούσαν κυρίως τις επιπτώσεις από την πραγματική διαδικασία ελέγχου των ταξιδιωτών, τη συμβολή του

¹¹⁶ Παπακωνσταντής Μάρκος, «Ευφυή σύνορα για το Χώρο Σένγκεν», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 2-3, 2012.

προγράμματος RTP, την περίοδο διατήρησης των δεδομένων στο πλαίσιο του συστήματος EES, την επιλογή των βιομετρικών στοιχείων, τον βαθμό στον οποίο τα εθνικά συστήματα εισόδου/εξόδου θα μπορούσαν να ενταχθούν ή να επαναχρησιμοποιηθούν, την ανάγκη για ενισχυμένη συνεργασία ή και διαλειτουργικότητα με τα ήδη υπάρχοντα συστήματα ελέγχου των συνόρων, καθώς και τη δυνατότητα από τον νόμο επιβολής κανόνων πρόσβασης σύστημα εισόδου/εξόδου.¹¹⁷

Το 2015 πραγματοποιήθηκε μια σειρά πρακτικών και επιχειρησιακών δοκιμών που έλαβαν μέρος σε 12 χώρες, σε 17 χερσαία, θαλάσσια και εναέρια σημεία διέλευσης συνόρων και οι οποίες ολοκληρώθηκαν στο τέλος Σεπτεμβρίου του 2015. Η Επιτροπή έχει καταστήσει γνωστή την πρόθεσή της να αποσύρει τις αρχικές νομοθετικές της προτάσεις μετά τη δοκιμαστική αυτή φάση και να υποβάλλει νέες προτάσεις. Στο πλαίσιο της προετοιμασίας της αναθεωρημένης πρότασης, τον Ιούλιο του 2015, η Επιτροπή δρομολόγησε δημόσια διαβούλευση, η οποία είναι ανοικτή μέχρι τις 29 Οκτωβρίου 2015.¹¹⁸ Ο στόχος της διαβούλευσης είναι να συγκεντρώσει γνώμες και απόψεις για την υποστήριξη της αξιολόγησης του πακέτου μέτρων για τα ευφυή σύνορα, η πολιτική προετοιμασία της αναθεωρημένης πρότασης που θα υποβληθεί από την Επιτροπή και να συγκεντρώσει νέες ιδέες και γνώσεις.¹¹⁹

Τέλος, στις αρχές του 2016 η Επιτροπή καλείται να υποβάλει μια αναθεωρημένη νομοθετική πρόταση για τα ευφυή σύνορα, αφού το πακέτο για τα ευφυή σύνορα είναι μια από τις προτεραιότητες που περιλαμβάνονται στην ευρωπαϊκή ατζέντα που εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 13 Μαΐου 2015.¹²⁰

3.6 Η επιστροφή των παράνομων μεταναστών

Για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών, ο ευρωπαίος νομοθέτης προέβει στη θέσπιση παράγωγου δικαίου προκειμένου να ανταποκριθεί η Ένωση στις ανάγκες που δημιουργούσε η εξέλιξη του φαινομένου. Για την επαναπροώθηση των παράνομων

¹¹⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_executive_summary_en.pdf

¹¹⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm

¹¹⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm

¹²⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm

μεταναστών από τα κράτη μέλη υποδοχής έχουν διατυπωθεί μια σειρά από δεσμευτικά μέτρα :

Οδηγία 2001/40/ΕΚ του Συμβουλίου της 28^{ης} Μαΐου 2001 σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών.

Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι να καθιστά δυνατή την αναγνώριση απόφασης απομάκρυνσης που λαμβάνει μια αρμόδια αρχή κράτους μέλους, αποκαλύμενου ως «κράτος μέλος της απόφασης», κατά υπηκόου τρίτης χώρας που βρίσκεται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, αποκαλούμενου ως «κράτος μέλος της εκτέλεσης». Η απομάκρυνση αφορά τις εξής περιπτώσεις : α) ο υπήκοος τρίτης χώρας αποτελεί αντικείμενο απόφασης απομάκρυνσης στηριζόμενης σε σοβαρή και παρούσα απειλή κατά της δημόσιας τάξης ή της εθνικής ασφάλειας και προστασίας και β) ο υπήκοος τρίτης χώρας αποτελεί αντικείμενο απόφασης απομάκρυνσης στηριζόμενης στη μη τήρηση των εθνικών διατάξεων περί εισόδου ή διαμονής αλλοδαπών.

Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία τηρουμένων των δικαιωμάτων των ανθρώπων και των θεμελιωδών ελευθεριών. Οι αρχές του κράτους μέλους της απόφασης και του κράτους μέλους της εκτέλεσης χρησιμοποιούν κάθε πρόσφορο μέσο συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών για την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας. Το κράτος μέλος της απόφασης παρέχει στο κράτος μέλος της εκτέλεσης όλα τα αναγκαία έγγραφα για να πιστοποιήσει ότι η απόφαση συνεχίζει να είναι εκτελεστή, χρησιμοποιώντας τα ταχύτερα πρόσφορα μέσα, εφόσον συντρέχει λόγος, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του εγχειριδίου SIRENE. Το κράτος μέλος της εκτέλεσης διενεργεί προκαταρκτική εξέταση της κατάστασης του ενδιαφερομένου προσώπου προκειμένου να διασφαλίσει ότι ούτε οι συναφείς διεθνείς πράξεις ούτε οι ισχύουσες εθνικές ρυθμίσεις αντιβαίνουν προς την εκτέλεση της απόφασης απομάκρυνσης. Το κράτος μέλος της εκτέλεσης αφού θέσει σε εφαρμογή το εκτελεστικό μέτρο, πληροφορεί σχετικά το κράτος μέλος της απόφασης. Τα κράτη μέλη αντισταθμίζουν μεταξύ τους τις οικονομικές ανισορροπίες που ενδεχομένως προκύπτουν από την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, όταν η απομάκρυνση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί με έξοδα του ενδιαφερομένου υπηκόου τρίτης χώρας.¹²¹

¹²¹<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32001L0040>

Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

Η οδηγία θεσπίζει τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ως γενικές αρχές του κοινοτικού και του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων προστασίας των προσφύγων και των υποχρεώσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται με την επιφύλαξη του δικαιώματος των κρατών μελών να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ διατάξεις που είναι ευνοϊκότερες για τα πρόσωπα στα οποία εφαρμόζονται, υπό τον όρο ότι οι εν λόγω διατάξεις είναι συμβατές με την παρούσα οδηγία. Τα κράτη μέλη εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπηκόους τρίτης χώρας που διαμένουν παράνομα στο έδαφός τους. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους και διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής ή άλλη άδεια που παρέχει δικαίωμα παραμονής και έχει εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος, υποχρεούνται να μεταβούν αμέσως στο έδαφος αυτού του άλλου κράτους μέλους. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του υπηκόου τρίτης χώρας με την παρούσα απαίτηση ή όταν η άμεση αναχώρηση του υπηκόου τρίτης χώρας απαιτείται από λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης, εκδίδεται απόφαση επιστροφής. Στην οδηγία μεταξύ άλλων περιλαμβάνεται η εθελούσια αναχώρηση των παράνομων μεταναστών για τη χώρα προέλευσης ή διέλευσης, η δυνατότητα κράτησης έως 18 μήνες σε περίπτωση μη συνεργασίας για την επίτευξη αυτού του σκοπού, η απαγόρευση επανεισδοχής για πέντε χρόνια σε όσους δεν αναχωρούν οικειοθελώς, η διακριτική ευχέρεια των κρατών για την παροχή δωρεάν νομικής βοήθειας, η κράτηση ως έσχατη λύση των μη συνοδευόμενων ανηλίκων και οικογενειών με ανήλικα και η παροχή δωρεάν υγειονομικής βοήθειας στο σύνολο των υπό απέλαση μεταναστών.¹²²

¹²²<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32008L0115>

3.7 Η μεταφορά των παράνομων μεταναστών

Για τη μεταφορά των παράνομων μεταναστών ισχύουν δύο οδηγίες.

Η Οδηγία 2003/110/ΕΚ του Συμβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003, όσον αφορά τη συνδρομή κατά τη διέλευση σε περίπτωση απομάκρυνσης διά της αεροπορικής οδού.

Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι να καθορίσει τα μέτρα για παροχή συνδρομής μεταξύ των αρμοδίων αρχών των αερολιμένων διέλευσης των κρατών μελών στις απομακρύνσεις διά της αεροπορικής οδού μετά ή άνευ συνοδείας. Από την Οδηγία προβλέπεται ότι εάν ένα κράτος μέλος επιθυμεί την επιστροφή διά της αεροπορικής οδού ενός υπηκόου τρίτης χώρας εξετάζει εάν είναι δυνατή η χρήση απευθείας πτήσης προς τη χώρα προορισμού και εάν για πρακτικούς λόγους δεν μπορεί να χρησιμοποιήσει απευθείας πτήση, μπορεί να ζητήσει διέλευση διά της αεροπορικής οδού μέσω άλλου κράτους μέλους. Ωστόσο, το κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση μπορεί να αρνηθεί τη διέλευση διά της αεροπορικής οδού όταν :

- α) πρόκειται να ασκηθεί δίωξη λόγω αδικημάτων κατά του υπηκόου τρίτης χώρας στο κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του κράτους μέλους αυτού ή αν ο εν λόγω υπήκοος τρίτης χώρας καταζητείται προκειμένου να εκτίσει ποινή,
- β) δεν είναι εφικτή η διέλευση μέσω άλλων κρατών ή η αποδοχή από τη χώρα προορισμού,
- γ) το μέτρο απομάκρυνσης απαιτεί αλλαγή αερολιμένος εντός της επικράτειας του κράτους μέλους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση,
- δ) η αιτούμενη συνδρομή δεν είναι δυνατή σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή για πρακτικούς λόγους και
- ε) ο υπήκοος τρίτης χώρας συνιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις του κράτους μέλους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση.

Η αίτηση διέλευσης δια της αεροπορικής οδού μετά ή άνευ συνοδείας και των σχετικών μέτρων συνδρομής, υποβάλλεται γραπτώς από το αιτούν κράτος μέλος. Διαβιβάζεται στο κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση, το συντομότερο δυνατό και όχι αργότερα από δύο ημέρες πριν τη διέλευση. Η εν λόγω προθεσμία μπορεί να μην ισχύει σε ιδιαίτερα επείγουσες και δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις.

Το κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση, ανακοινώνει αμέσως την απόφασή του στο αιτούν κράτος μέλος εντός δύο ημερών. Η προθεσμία αυτή μπορεί να παρατείνεται σε δικαιολογημένες περιπτώσεις, κατά ανώτατο όριο επί 48 ώρες. Μια διέλευση δια της αεροπορικής οδού δεν αρχίζει χωρίς την έγκριση του κράτους μέλους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση.¹²³

Η Οδηγία 2001/51/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28^{ης} Ιουνίου 2001, για τη συμπλήρωση των διατάξεων του άρθρου 26 της Σύμβασης Εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14^{ης} Ιουνίου 1985.

Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η λήψη μέτρων από τα κράτη μέλη προκειμένου να εξασφαλισθεί η υποχρέωση των μεταφορέων να επαναπροωθήσουν τους υπηκόους τρίτων χωρών, η οποία προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 26 παράγραφος 1 της Σύμβασης Σένγκεν¹²⁴.

Η οδηγία ισχύει ακόμη και όταν ο μεταφορέας, ο οποίος έπρεπε να τον μεταφέρει στη χώρα προορισμού του αρνείται να τον επιβιβάσει ή οι αρχές του κράτους προορισμού έχουν απαγορεύσει την είσοδό του και τον έχουν μεταφέρει στο κράτος μέλος μέσω του οποίου διήλθε. Τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να υποχρεώνουν τους μεταφορείς που αδυνατούν να εκτελέσουν την επιστροφή υπηκόου τρίτης χώρας στον οποίο απαγορεύεται η είσοδος, να εξεύρουν αμέσως μέσο για την περαιτέρω μεταφορά του και να αναλαμβάνουν τις σχετικές δαπάνες ή εάν δεν είναι δυνατή η άμεση περαιτέρω μεταφορά του, να αναλαμβάνουν τα έξοδα διαμονής και επιστροφής του εν λόγω υπηκόου τρίτης χώρας. Αυτές οι ποινές πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές. Αυτό δεν σημαίνει ότι η

¹²³<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32003L011>

¹²⁴Άρθρο 26 : Υπό την επιφύλαξη των υποχρεώσεων που απορρέουν από την προσχώρησή τους στη σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 σχετικά με το καθεστώς προστασίας των προσφύγων, όπως τροποποιήθηκε από το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967, τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να εισάγουν στην εθνική τους νομοθεσία τους ακόλουθους κανόνες: α) αν απαγορευθεί η είσοδος στο έδαφος ενός εκ των συμβαλλομένων μερών σε αλλοδαπό, ο μεταφορέας που τον έφερε με εναέριο, θαλάσσιο, ή οδική συγκοινωνία στα εξωτερικά σύνορα υποχρεούται να τον αναλάβει και πάλι χωρίς υπαίτια καθυστέρηση. Κατόπιν αιτήσεως των αρχών επιτηρήσεως των συνόρων οφείλει να επαναφέρει τον αλλοδαπό στο τρίτο κράτος από το οποίο τον μετέφερε, στο τρίτο κράτος που εξέδωσε το ταξιδιωτικό έγγραφο με το οποίο ταξίδευσε, ή σε κάθε άλλο τρίτο κράτος στο οποίο είναι εξασφαλισμένη η είσοδός του· β) ο μεταφορέας οφείλει να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα για να βεβαιωθεί ότι ο αλλοδαπός που μεταφέρεται με εναέριο ή θαλάσσιο συγκοινωνία είναι κάτοχος των ταξιδιωτικών εγγράφων που απαιτούνται για την είσοδό του στην επικράτεια των συμβαλλομένων μερών.

παρούσα οδηγία εμποδίζει τα κράτη μέλη να θεσπίζουν ή να διατηρούν έναντι των μεταφορέων οι οποίοι δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις της οδηγίας άλλα μέτρα τα οποία επισύρουν ποινές άλλου είδους.¹²⁵

3.8 Άδειες παραμονής στα θύματα εμπορίας ανθρώπων και επιβολή κυρώσεων στους μεταφορείς

Για την χορήγηση αδειών παραμονής και για την επιβολή κυρώσεων σε μεταφορείς και σε εργοδότες που απασχολούν παράνομους μετανάστες ισχύει η **Οδηγία 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28^{ης} Νοεμβρίου 2002, για τον ορισμό της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής.**

Αντικείμενο της παρούσας οδηγίας είναι ο ακριβής ορισμός της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής, αλλά και οι ελάχιστοι κανόνες για τις ποινές, την ευθύνη των νομικών προσώπων και τη δικαιοδοσία, σύμφωνα με την απόφαση πλαίσιο του Συμβουλίου 2002/946/ΔΕΥ, της 28^{ης} Νοεμβρίου 2002. Σύμφωνα με την οδηγία τα κράτη μέλη θεσπίζουν κανόνες σε όποιον εκ προθέσως βοηθά πρόσωπο, το οποίο δεν είναι υπήκοος κράτους μέλους, προκειμένου να εισέλθει ή να διέλθει από το έδαφος κράτους μέλους, κατά παράβαση της νομοθεσίας του εν λόγω κράτους σχετικά με την είσοδο ή τη διέλευση των αλλοδαπών και όποιον για κερδοσκοπικούς λόγους, εκ προθέσεως βοηθά πρόσωπο, το οποίο δεν είναι υπήκοος κράτους μέλους προκειμένου να διαμείνει στο έδαφος κράτους μέλους, κατά παράβαση της νομοθεσίας του εν λόγω κράτους σχετικά με τη διαμονή των αλλοδαπών. Επίσης τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίζουν την μη επιβολή κυρώσεων εφαρμόζοντας την εθνική τους νομοθεσία και πρακτική, εφόσον η συμπεριφορά αυτή αποσκοπεί στην παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας στο συγκεκριμένο πρόσωπο. Κάθε κράτος μέλος λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίζει ότι οι παραβάσεις που προβλέπονται επισύρουν αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές κυρώσεις.¹²⁶

¹²⁵<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32001L0051>

¹²⁶<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32002L0090>

3.9 Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση

Σε όλες τις ιστορικές περιόδους, οι άνθρωποι μετανάστευαν από έναν τόπο σε άλλο. Οι λόγοι για τους οποίους προσπαθούν σήμερα να φτάσουν στις ακτές της Ευρώπης και οι δίαυλοι που χρησιμοποιούν για να το επιτύχουν είναι πολλοί και διαφορετικοί. Άλλοτε αναζητούν νόμιμες οδούς και άλλοτε διακινδυνεύουν τη ζωή τους γιατί προσπαθούν να ξεφύγουν από την πολιτική καταπίεση, τον πόλεμο και την φτώχεια ή επιδιώκουν να επανενωθούν με την οικογένειά τους, να αναπτύξουν επιχειρηματικότητα, να κατακτήσουν τη γνώση ή να αποκτήσουν εκπαιδευτικά προσόντα. Η μετανάστευση κάθε ατόμου κρύβει και μια διαφορετική ιστορία. Οι λανθασμένες και στερεότυπες αφηγήσεις συχνά τείνουν να εστιάζουν μόνο σε ορισμένους τύπους μεταναστευτικών ροών, και παραβλέπουν την εγγενή πολυπλοκότητα του φαινομένου αυτού, το οποίο επηρεάζει την κοινωνία με πολλούς διαφορετικούς τρόπους και απαιτεί πολυποίκιλες απαντήσεις. Άμεσο επιτακτικό καθήκον είναι η προστασία αυτών που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης. Η δραματική προσπάθεια χιλιάδων μεταναστών που διακινδυνεύουν τη ζωή τους για να διασχίσουν τη Μεσόγειο μας έχει όλους συγκλονίσει.¹²⁷

Κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί μόνο του να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το μεταναστευτικό ζήτημα. Είναι σαφές ότι χρειαζόμαστε μια νέα, περισσότερο ευρωπαϊκή προσέγγιση. Αυτό απαιτεί τη χρήση όλων των πολιτικών και των εργαλείων που έχουμε στη διάθεσή μας, με τον συνδυασμό εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών για το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα. Όλοι οι παράγοντες - τα κράτη μέλη, τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, οι διεθνείς οργανισμοί, η κοινωνία των πολιτών, οι τοπικές αρχές και οι τρίτες χώρες- πρέπει να εργαστούν από κοινού για την υλοποίηση της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για τη Μετανάστευση, το οποίο παρουσίασε η Επιτροπή τον Μάιο του 2015, επισημαίνει την ανάγκη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Από τότε, έχουν θεσπιστεί διάφορα μέτρα. Ωστόσο, η σημερινή προσφυγική κρίση απαιτεί πρόσθετα μέτρα που πρέπει να ληφθούν άμεσα. Για τη βιώσιμη επίλυση της κρίσης απαιτείται

¹²⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_el.pdf

σημαντική αλλαγή των μεταναστευτικών πολιτικών της Ένωσης, ώστε να διασφαλίζονται ισχυρά σύνορα, δίκαιες διαδικασίες και ένα σύστημα ικανό να προλαμβάνει ενδεχόμενα προβλήματα.¹²⁸

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στη διαμόρφωση ενός Ευρωπαϊκού Θεματολογίου για τη Μετανάστευση¹²⁹ δρομολογώντας έτσι ένα ολοκληρωμένο εργαλείο για την αντιμετώπιση του ζητήματος. Για πρώτη φορά η καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης αποτελεί σαφή προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η μετανάστευση αποτελεί διατομεακό ζήτημα, το οποίο απαιτεί την εμπλοκή διαφόρων τομέων πολιτικής και τη συμμετοχή διαφόρων φορέων, τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ.

Το παρόν πρόγραμμα δράσης εστιάζεται κατά κύριο λόγο στην παροχή λύσεων που θα δώσουν στην Ευρώπη τη δυνατότητα να σημειώσει πρόοδο σε αυτούς τους τομείς σε βραχυπρόθεσμη και μεσοπρόθεσμη βάση. Προκειμένου όμως να αντιμετωπιστούν τα ζητήματα αυτά με αποτελεσματικό και βιώσιμο τρόπο σε μακροπρόθεσμη βάση, η ευρωπαϊκή συνεργασία στον τομέα της μετανάστευσης πρέπει να προχωρήσει περαιτέρω.

Οι πρωτοβουλίες που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα δράσης θα είναι κρίσιμης σημασίας για να διαμορφωθεί μια αποτελεσματική και ισορροπημένη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών και των σχετικών πρωτοκόλλων, η Επιτροπή θα εγκαινιάσει διαδικασίες προβληματισμού σε διάφορους τομείς:

1. *Η ολοκλήρωση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου*: Η Συνθήκη ΕΕ προσβλέπει σε ένα ενιαίο καθεστώς ασύλου που θα ισχύει σε όλη την Ένωση. Η Επιτροπή θα δρομολογήσει μια ευρεία συζήτηση σχετικά με τα επόμενα βήματα για την ανάπτυξη του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, συμπεριλαμβανομένων ζητημάτων όπως ένας κοινός κώδικας για το άσυλο και η αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων για το άσυλο⁴⁹. Μια πιο μακροπρόθεσμη σκέψη για τη δημιουργία ενιαίας διαδικασίας λήψης αποφάσεων για το άσυλο θα αποτελέσει επίσης μέρος της

¹²⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20151014_migration_priority_el.pdf

¹²⁹ http://ec.europa.eu/greece/news/2015/20150304_europaiko_thematologio_metanasteysis_el.htm

συζήτησης, με στόχο τη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των αιτούντων άσυλο σε ολόκληρη την Ευρώπη.

2. *Επιμερισμένη διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων*: Η κλιμάκωση της δράσης στη Μεσόγειο επιβεβαιώνει ότι η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων συνιστά ολοένα και περισσότερο κοινή ευθύνη. Εκτός από ένα ευρωπαϊκό σύστημα συνοριοφυλάκων⁵⁰, η συζήτηση αυτή θα μπορούσε να καλύψει μια νέα προσέγγιση των διάφορων λειτουργιών της ακτοφυλακής στην ΕΕ, εξετάζοντας πρωτοβουλίες όπως η κατανομή των υλικών μέσων, κοινές ασκήσεις και διπλή χρήση των πόρων, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας καθιέρωσης μιας Ευρωπαϊκής Ακτοφυλακής.

3. *Νέο υπόδειγμα νόμιμης μετανάστευσης*: Σύμφωνα με τις Συνθήκες της ΕΕ, η τελική απόφαση για την εισδοχή οικονομικών μεταναστών εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Ωστόσο, η ΕΕ θα πρέπει να εξετάσει πώς μπορεί να συνυπάρξει ο εν λόγω περιορισμός με τις συλλογικές ανάγκες της οικονομίας της ΕΕ. Ειδικότερα, η Επιτροπή θα εξετάσει, με τα κράτη μέλη, τη δυνατότητα ανάπτυξης ενός «συστήματος εκδήλωσης ενδιαφέροντος». Το σύστημα αυτό θα χρησιμοποιεί επαληθεύσιμα κριτήρια για να πραγματοποιείται αυτομάτως μια αρχική επιλογή των εν δυνάμει μεταναστών, ενώ οι εργοδότες θα καλούνται να ταυτοποιούν κατά προτεραιότητα τους αιτούντες από το σύνολο των υποψηφίων και η μετανάστευση θα πραγματοποιείται αφού προσφερθεί θέση εργασίας στον μετανάστη. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να δημιουργηθεί μια «πανενωσιακή δεξαμενή» ειδικευμένων μεταναστών, στην οποία θα έχουν πρόσβαση τόσο οι εργοδότες όσο και οι αρχές των κρατών μελών — ωστόσο, η ίδια η επιλογή και η διαδικασία εισδοχής θα παραμείνουν σε εθνικό επίπεδο, με βάση τις πραγματικές ανάγκες της αγοράς εργασίας των κρατών μελών.

Απαιτείται να ληφθούν μια σειρά από βασικά μέτρα και να ακολουθηθεί συνεκτική και σαφής κοινή πολιτική. Πρέπει να αποκαταστήσουμε την εμπιστοσύνη στην ικανότητά μας να συντονίσουμε τις ευρωπαϊκές με τις εθνικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση του ζητήματος της μετανάστευσης, να τηρήσουμε τις διεθνείς και ηθικές μας υποχρεώσεις και να συνεργαστούμε με αποτελεσματικό τρόπο, σύμφωνα με τις αρχές της αλληλεγγύης και του επιμερισμού της ευθύνης. Κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί μόνο του να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το ζήτημα της μετανάστευσης. Είναι σαφές ότι χρειαζόμαστε μια νέα, πιο ευρωπαϊκή προσέγγιση. Απαιτείται η κινητοποίηση

όλων των πολιτικών και εργαλείων που έχουμε στη διάθεσή μας — ο συνδυασμός εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών για να επιτευχθούν τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα. Όλοι οι εμπλεκόμενοι, κράτη μέλη, θεσμικά όργανα της ΕΕ, διεθνείς οργανισμοί, κοινωνία των πολιτών, τοπικές αρχές και τρίτες χώρες πρέπει να εργαστούν από κοινού για την υλοποίηση της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.¹³⁰

3.10 Η χρηματοδότηση της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων από το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας

Είναι γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη αναλαμβάνουν μεγαλύτερο βάρος στην προσπάθεια της επίτευξης του στόχου του ομοιόμορφου και υψηλού επιπέδου ελέγχου των προσώπων και της επιτήρησης των συνόρων της Ένωσης. Αυτό οφείλεται σε μία σειρά παραγόντων, όπως η γεωγραφία των εξωτερικών τους συνόρων, ο αριθμός πραγματικών και επιτρεπόμενων συνοριακών σημείων διέλευσης, ο βαθμός μεταναστευτικής πίεσης και ο φόρτος εργασίας των εθνικών υπηρεσιών που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο των αιτήσεων θεώρησης και την έκδοση θεωρήσεων.

Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων είναι ένα από τα τέσσερα χρηματοδοτικά μέσα του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» το οποίο διασφαλίζει τη δίκαιη κατανομή ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών που απορρέουν από την καθιέρωση ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και από την εφαρμογή των κοινών πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης. Τα άλλα τρία Ταμεία είναι : το Ευρωπαϊκό Ταμείο για την ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφών και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων. Στο πλαίσιο του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», καθίσταται αναγκαίος ένας κοινοτικός μηχανισμός οικονομικής αλληλεγγύης για την υποστήριξη των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης και της υποχρέωσης των κρατών μελών συμμορφώσεως προς τις διατάξεις Σένγκεν. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο

¹³⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eam_state_of_play_20151014_migration_priority_el.pdf

εντάσσεται και η απόφαση 574/2007/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23^{ης} Μαΐου 2007, για τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων.¹³¹ Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, ουσιαστικά αποτελεί μία έκφραση της αλληλεγγύης, μέσω οικονομικών ενισχύσεων στα κράτη μέλη που εφαρμόζουν τις διατάξεις Σένγκεν για τα εξωτερικά σύνορα. Το Ταμείο καλείται να συμβάλλει στην ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού κοινού ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των συνόρων που να περιλαμβάνει όλα τα μέτρα που αφορούν την πολιτική, τη νομοθεσία, τη συστηματική συνεργασία, την κατανομή του φόρτου, το προσωπικό, τον εξοπλισμό και την τεχνολογία, μέτρα τα οποία λαμβάνονται σε διάφορα επίπεδα από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών.

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων έχει τέσσερις στόχους :

1. Την αποτελεσματική διοικητική οργάνωση, που αφορά κυρίως τα συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών, συλλογής στατιστικών στοιχείων και βελτίωσης συντονισμού μεταξύ των συνοριακών σημείων διέλευσης, καθώς και του ελέγχους, το έργο επιτήρησης και τους μηχανισμούς καταγραφής στα εξωτερικά σύνορα.
2. Την αποτελεσματική διαχείριση της ροής των ατόμων στα εξωτερικά σύνορα και ειδικότερα την αποτελεσματική εξέταση των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών (SIS και VIS), καθώς και την αποτελεσματικότερη συνεργασία σχετικά με τα παραποιημένα ή πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα.
3. Την ενιαία εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ.
4. Την βελτίωση της δραστηριότητας των προξενικών υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της αναβάθμισης της επιχειρησιακής ικανότητας των υπαλλήλων σύνδεσης για τη μετανάστευση και τη δημιουργία κοινών προξενικών γραφείων.¹³²

Από το ΤΕΣ μπορούν να χρηματοδοτηθούν είτε δράσεις εθνικής διάστασης είτε δράσεις διεθνικής ή κοινοτικής διάστασης. Οι εθνικές δράσεις, μπορούν να εφαρμοστούν από μέρος των κρατών μελών στο πλαίσιο πολυετούς προγραμματισμού

¹³¹ http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=2195&Itemid=440

¹³² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:l14571>

σύμφωνα με κοινοτικές κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τους κανόνες παρέμβασης του ταμείου (από κοινού διαχείριση). Ο εγκριθείς για τις ευρωπαϊκές δράσεις προϋπολογισμός εκτελείται από την Επιτροπή (άμεση διαχείριση).

Όσον αφορά τις διεθνικές ή ευρωπαϊκές δράσεις το ΤΕΣ μπορεί να χρηματοδοτήσει εκείνες που αφορούν :

- τις υποδομές επίβλεψης των εξωτερικών συνόρων και εκείνες που βρίσκονται σε μεθοριακά σημεία διέλευσης,
- τους εξοπλισμούς επίβλεψης,
- τα μέσα μεταφοράς,
- τις επενδύσεις που αφορούν μέσα προηγμένης τεχνολογίας,
- την ανταλλαγή και την κατάρτιση προσωπικού,
- τις μελέτες και τα πειραματικά σχέδια όσον αφορά την εφαρμογή αποτελεσματικότερων πρακτικών,
- την παροχή υπηρεσιών στήριξης σε περίπτωση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης,
- τη συμβολή στην ομοιόμορφη εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας όσον αφορά τα εξωτερικά σύνορα,
- τη συμβολή στην ανάπτυξη στατιστικών εργαλείων,
- τη συμβολή στην εφαρμογή πληροφοριών και την εγκαθίδρυση ορθών πρακτικών,
- τη συμβολή στην εφαρμογή πειραματικών σχεδίων και μελετών για τις νέες μορφές συνεργασίας, ιδιαίτερα και εκείνες που αφορούν κοινά προξενικά γραφεία.¹³³

Τα σχέδια αυτά χρηματοδοτούνται από το Ταμείο κατά το ήμισυ - το πολύ – του συνολικού ποσού της δράσης της εθνικής διάστασης. Κατά εξαίρεση αν το σχέδιο εντάσσεται στο πλαίσιο των ειδικών δραστηριοτήτων των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών, το ανώτατο όριο μπορεί να αυξηθεί σε 75%. Η κοινοτική συνεισφορά ανέρχεται σε 75% στα κράτη μέλη που συμμετέχουν στο Ταμείο Συνοχής.

¹³³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:l14571>

Οι ετήσιοι πόροι του Ταμείου κατανέμονται μεταξύ των κρατών μελών σύμφωνα με τα είδη των συνόρων (30% των πόρων του Ταμείου χορηγούνται για τα εξωτερικά επίγεια σύνορα, το 35% για τα θαλάσσια εξωτερικά σύνορα, 20% για τα αεροδρόμια, 15% για τα προξενικά γραφεία) και σύμφωνα με τους κανόνες στάθμισης που έχει καθορίσει ο Frontex. Για το σκοπό αυτό ο Frontex συντάσσει κάθε χρόνο έκθεση ανάλυσης των κινδύνων όπου περιγράφει τις δυσκολίες που αντιμετώπισαν τα κράτη μέλη για τη διεξαγωγή επιτήρησης των συνόρων.¹³⁴

Οι προσπάθειες της ΕΕ στον τομέα της Μετανάστευσης και των Εσωτερικών Υποθέσεων στηρίζονται πλέον από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε τον Αύγουστο του 2015, 23 πολυετή εθνικά προγράμματα στο πλαίσιο του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME) και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας (TEA). Η συνολική χρηματοδότηση των εγκριθέντων προγραμμάτων ανέρχεται σε 2,4 δισ. ευρώ περίπου, για την περίοδο 2014-2020. Θα μπορούν τώρα να δοθούν χρήματα στα κράτη μέλη που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή, όπως η Ελλάδα και η Ιταλία, και σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ που δέχονται επίσης σημαντικό όγκο μεταναστών. Η Επιτροπή συνεργάστηκε εντατικά με τα κράτη μέλη για να διασφαλίσει ότι οι πόροι της ΕΕ θα διατεθούν με επείγουσες διαδικασίες. Τον Μάρτιο εγκρίθηκαν 22 εθνικά προγράμματα, και άλλα 13 προγράμματα θα εγκριθούν αργότερα εντός του τρέχοντος έτους.

Το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης συμβάλλει στην αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων, καθώς και στην ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης των ζητημάτων ασύλου και μετανάστευσης. Το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (αποτελούμενο από το τμήμα για τα σύνορα και τις θεωρήσεις και το τμήμα για την αστυνομική συνεργασία και τη διαχείριση των κρίσεων) συμβάλλει στη διασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφάλειας και πρόληψης του εγκλήματος στην Ένωση, ενώ ταυτόχρονα διευκολύνει τα νόμιμα ταξίδια και εγγυάται την αποτελεσματική διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης. Η Επιτροπή καταβάλλει προσπάθειες για την ταχεία έγκριση των υπόλοιπων εθνικών προγραμμάτων. Με συνολικό προϋπολογισμό σχεδόν 7 δισ. ευρώ για την περίοδο 2014-20, τα ταμεία

¹³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:l14571>

TAME και TEA είναι τα κύρια χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ για επενδύσεις σε μια ανοικτή και ασφαλή Ευρώπη.¹³⁵

Η χρηματοδότηση από το TAME στηρίζει τις εθνικές προσπάθειες για τη βελτίωση των δυνατοτήτων υποδοχής, την εφαρμογή διαδικασιών ασύλου σύμφωνων με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, την ένταξη των μεταναστών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, καθώς και για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων επιστροφής. Η χρηματοδότηση από το TEA συμπληρώνει τις εθνικές προσπάθειες για βελτίωση της διαχείρισης των συνόρων των κρατών μελών και της επιτήρησης (ιδίως με τη χρήση σύγχρονων τεχνολογιών). Η χρηματοδότηση από το TEA χρησιμοποιείται επίσης για τη διασυνοριακή συνεργασία στον τομέα της επιβολής του νόμου και την ενίσχυση της ικανότητας των κρατών μελών να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τους κινδύνους που σχετίζονται με την ασφάλεια, όπως η τρομοκρατία και η βίαιη ριζοσπαστικοποίηση, η διακίνηση ναρκωτικών, το έγκλημα στον κυβερνοχώρο, η εμπορία ανθρώπων και άλλες μορφές οργανωμένου εγκλήματος.

Εκτός από τις βασικές χρηματοδοτικές ενισχύσεις, τα περισσότερα εθνικά προγράμματα συμπληρώνονται με πρόσθετα ποσά που διατίθενται για την εφαρμογή συγκεκριμένων διακρατικών δράσεων. Οι δράσεις αυτές μπορούν να περιλαμβάνουν κοινές επιχειρήσεις επιστροφής και επανένταξης στο πλαίσιο του TAME ή την καθιέρωση προξενικής συνεργασίας στο πλαίσιο του TEA. Με πρόσθετη χρηματοδότηση από το TEA θα αγοράζεται εξοπλισμός μεγάλης κλίμακας που θα τίθεται στη διάθεση του Frontex και θα χρησιμοποιείται για κοινές επιχειρήσεις όποτε χρειάζεται. Εκτός από αυτά, θα χορηγηθούν περίπου 37 εκατ. ευρώ από τα προγράμματα του TAME για να στηρίξουν το πρόγραμμα της Ένωσης για την επανεγκατάσταση κατά την περίοδο 2014-2015.

¹³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4662_el.htm

3.11 Η διαχείριση της προσφυγικής κρίσης τους τελευταίους μήνες και ο ρόλος της Ελλάδας

Τους τελευταίους μήνες η ΕΕ βρίσκεται αντιμέτωπη με άνευ προηγουμένου πλήθος μεταναστών και προσφύγων που φθάνουν στην Ευρώπη. Το δράμα των χιλιάδων μεταναστών που με κίνδυνο της ζωής τους επιχειρούν να διασχίσουν τη Μεσόγειο προβληματίζει έντονα και είναι σαφές ότι κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί, ούτε πρέπει να αφεθεί, να αντιμετωπίσει μόνο του τις τεράστιες μεταναστευτικές πιέσεις. Μετά τις πρόσφατες τραγωδίες στη Μεσόγειο, υπάρχει πολιτική συναίνεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να καταβληθεί κάθε προσπάθεια και να κινητοποιηθούν όλα τα εργαλεία που διαθέτει η ΕΕ, ώστε να μην υπάρξουν άλλα θύματα στη θάλασσα.

Καθ' όλη τη διάρκεια του 2013 και του 2014, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο εργάστηκαν για τη διαμόρφωση αντίδρασης της ΕΕ στις μεταναστευτικές πιέσεις. Μετά τον θάνατο 300 και πλέον μεταναστών κοντά στη νήσο Λαμπεντούζα τον Οκτώβριο του 2013, το Συμβούλιο θέσπισε την Ειδική Ομάδα «Μεσόγειος», προκειμένου να καθοριστούν άξονες δράσης και να αποτραπούν παρόμοια συμβάντα στο μέλλον. Τον Ιούνιο του 2014, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έθεσε επίσης τη μετανάστευση ως στρατηγική προτεραιότητα για το νέο θεσμικό κύκλο της ΕΕ, στο πλαίσιο ενός αξιόπιστου χώρου θεμελιωδών ελευθεριών.¹³⁶

Στη σύνοδο του Συμβουλίου τον Οκτώβριο του 2014, οι υπουργοί Εσωτερικών εξέδωσαν συμπεράσματα σχετικά με την ανάληψη δράσης για την καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Τα εν λόγω συμπεράσματα βασίστηκαν στα αποτελέσματα της Ειδικής Ομάδας «Μεσόγειος» και αποσκοπούσαν στον καθορισμό βιώσιμης προσέγγισης της μετανάστευσης. Τα μέτρα αφορούσαν : 1) Δράση σε συνεργασία με τρίτες χώρες. 2) Ενισχυμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και Frontex. 3) Δράση στο επίπεδο των κρατών μελών – Υποδοχή και λήψη δακτυλικών αποτυπωμάτων. Ωστόσο, οι καθορισθείσες δράσεις δεν επαρκούσαν για την αντιμετώπιση των αυξανόμενων μεταναστευτικών ροών. Ύστερα από τα τραγικά γεγονότα στη Μεσόγειο τον Απρίλιο του 2015, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων συμφώνησαν να

¹³⁶<http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/>

καταβάλουν κάθε προσπάθεια για την αποτροπή νέων θανάτων στη θάλασσα και για την αντιμετώπιση των γενεσιουργών αιτιών της μετανάστευσης.¹³⁷

Με βάση πρόταση που υπέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Σχέδιο Δράσης 10 σημείων), τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν στις 23 Απριλίου 2015 για ταχεία λήψη μέτρων προς διάσωση ζωών και εντατικότερη δράση της Ένωσης στον τομέα της μετανάστευσης. Στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αποφασίστηκε : η ενίσχυση της παρουσίας στη θάλασσα με επιχειρήσεις της ΕΕ, η καταπολέμηση των διακινητών σύμφωνα με το Διεθνές Δίκαιο, η αποτροπή των παράνομων μετανστευτικών ρευμάτων και η ενίσχυση της εσωτερικής αλληλεγγύης και ευθύνης των κρατών μελών. Σχετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ακολούθησε λίγες μέρες αργότερα, στις 29 Απριλίου 2015.¹³⁸

Στη συνέχεια η Επιτροπή δημοσίευσε την ευρωπαϊκή ατζέντα για τη μετανάστευση στις 13 Μαΐου 2015, στην οποία εμφανίζεται η δεδηλωμένη βούλησή της να θέσει τη μετανάστευση στο κέντρο των προτεραιοτήτων της. Η εν λόγω ατζέντα προτείνει άμεσα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης στη Μεσόγειο καθώς και δράσεις που πρέπει να αναληφθούν τα προσεχή έτη για την καλύτερη διαχείριση των μεταναστεύσεων από κάθε άποψη.¹³⁹

Σε μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη βάση, η Επιτροπή προτείνει προσανατολισμούς σε τέσσερις κατευθύνσεις:

- Μείωση των κινήτρων για παράτυπη μετανάστευση. Κυρίως με την απόσπαση ευρωπαϊών αξιωματούχων που θα λειτουργούν ως σύνδεσμοι για θέματα μετανάστευσης στις αντιπροσωπείες της ΕΕ σε σημαντικές τρίτες χώρες, την τροποποίηση της νομικής βάσης της Frontex ώστε να ενισχυθεί ο ρόλος της σε θέματα επαναπατρισμού, ένα νέο σχέδιο δράσης με μέτρα που αφενός θα μετατρέπουν τη διακίνηση ανθρώπων σε μια εξαιρετικά επικίνδυνη, χαμηλού κέρδους εγκληματική δραστηριότητα και αφετέρου θα αντιμετωπίζουν τις ρίζες του φαινομένου μέσω της αναπτυξιακής συνεργασίας και της ανθρωπιστικής βοήθειας.

¹³⁷ <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/>

¹³⁸ <http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

¹³⁹ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.3.html

- Διαχείριση των συνόρων – διάσωση ζωών και ασφάλιση των εξωτερικών συνόρων. Κυρίως με την ενίσχυση του ρόλου και των ικανοτήτων του Frontex, την ενίσχυση της ικανότητας τρίτων χωρών για διαχείριση των συνόρων τους, την περαιτέρω συνένωση, εφόσον χρειάζεται ορισμένων λειτουργιών της ακτοφυλακής σε επίπεδο ΕΕ.
- Ανάπτυξη ισχυρής κοινής πολιτικής για τη χορήγηση ασύλου με βάση την εφαρμογή του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος για το άσυλο, αλλά και αξιολόγηση και ενδεχομένως αναθεώρηση του κανονισμού του Δουβλίνου το 2016.
- Εφαρμογή μιας νέας πολιτικής νόμιμης μετανάστευσης με τον εκσυγχρονισμό και την αναθεώρηση του καθεστώτος της «μπλε κάρτας», καθορίζοντας νέες προτεραιότητες στις πολιτικές μετανάστευσης και βελτιστοποιώντας τα πλεονεκτήματα της μεταναστευτικής πολιτικής για τα πρόσωπα και τις χώρες προέλευσης, για παράδειγμα καθιστώντας την αποστολή εμβασμάτων λιγότερο δαπανηρή, ταχύτερη και ασφαλέστερη.¹⁴⁰

Ανάμεσα στα επείγοντα μέτρα η Επιτροπή προέβη στον τριπλασιασμό των οικονομικών και άλλων πόρων για τις κοινές επιχειρήσεις «Τρίτων» και «Ποσειδών» της Frontex το 2015 και το 2016. Εγκρίθηκε τροποποιητικός προϋπολογισμός για το 2015 ώστε να εξασφαλιστούν οι αναγκαίοι πόροι – συνολικά 89 εκατ.ευρώ, εκ των οποίων 57 εκατ.ευρώ για έκτακτη χρηματοδότηση του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και 5 εκατ.ευρώ του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, για τα κράτη μέλη που βρίσκονται στην πρώτη γραμμή και ένα νέο επιχειρησιακό επίπεδο «Τρίτων». Υπέβαλε πρόταση ενεργοποίησης, για πρώτη φορά, του μηχανισμού επείγουσας κατάστασης για να βοηθηθούν τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν αιφνίδια εισροή μεταναστών σύμφωνα με το άρθρο 78 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ : αφενός με ένα προσωρινό μηχανισμό κατανομής των αιτούντων άσυλο που θα πρέπει να συμπληρωθεί το 2015 με μια πρόταση μόνιμου ευρωπαϊκού καθεστώτος μετεγκατάστασης σε έκτακτες καταστάσεις μαζικών εισροών και αφετέρου με ένα πρόγραμμα επανεγκατάστασης στο επίπεδο της Ένωσης για τους εκτοπισμένους που έχουν προφανώς ανάγκη διεθνούς προστασίας στην Ευρώπη. Τέλος, η ατζέντα προτείνει να εξετασθεί στο πλαίσιο της

¹⁴⁰http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_el.htm

Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας, μια πιθανή επιχείρηση στη Μεσόγειο για την εξάρθρωση των δικτύων των διακινητών και την καταπολέμηση της διακίνησης μεταναστών, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο.¹⁴¹

Στις 25 Ιουνίου 2015, οι ηγέτες της ΕΕ ενέκριναν δέσμη μέτρων, βάσει του προγράμματος δράσης της Επιτροπής και των συζητήσεων του Συμβουλίου. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 25^{ης} και 26^{ης} Ιουνίου 2015, η Ευρώπη χρειάζεται μια ισορροπημένη και γεωγραφικά ολοκληρωμένη προσέγγιση για τη μετανάστευση, βασιζόμενη στην αλληλεγγύη και την ευθύνη. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επικεντρώθηκε σε τρεις βασικές διαστάσεις που πρέπει να προωθηθούν εκ παραλλήλου : μετεγκατάσταση και επανεγκατάσταση, επιστροφή, επανεισδοχή, επανεξέταση και τέλος συνεργασία με τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης.¹⁴² Όσον αφορά τη μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση των αιτούντων άσυλο, οι ηγέτες της ΕΕ συμφώνησαν για τη μετεγκατάσταση 40.000 προσώπων, που χρήζουν σαφώς προστασίας, από την Ιταλία και την Ελλάδα σε άλλα κράτη μέλη κατά την προσεχή διετία και για την επανεγκατάσταση ακόμη 20.000 προσώπων που χρήζουν σαφώς διεθνούς προστασίας. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο όρισε πολιτική επιστροφής για μετανάστες που δεν έχουν κανένα νόμιμο δικαίωμα να εισέλθουν στην ΕΕ. Ενώ τέλος οι ηγέτες τόνισαν ότι θα πρέπει να επιταχυνθούν οι διαπραγματεύσεις με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης για την επανεισδοχή και συμφώνησαν να ενισχύσουν τις εξουσίες του Frontex ώστε να βοηθήσει τους παράνομους μετανάστες να επιστρέψουν.¹⁴³

Σε σύνοδο που πραγματοποιήθηκε στις 20 Ιουλίου 2015, οι υπουργοί Εσωτερικών συνέχισαν τις συζητήσεις για ορισμένα από τα ζητήματα που έθεσαν οι ηγέτες της ΕΕ. Συμφώνησαν σχετικά με τη συμβολή κάθε κράτους μέλους στη μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση των ατόμων που χρήζουν σαφώς διεθνούς προστασίας, φθάνοντας συνολικά τα 54.760 άτομα. Στις 14 Σεπτεμβρίου 2015, το Συμβούλιο εξέδωσε την τελική απόφαση για τη μετεγκατάσταση 40.000 ατόμων που έχουν σαφή ανάγκη διεθνούς προστασίας, ενώ στις 22 Σεπτεμβρίου εξέδωσε

¹⁴¹http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_el.htm

¹⁴²<http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/>

¹⁴³<http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2015/06/25-26/>

απόφαση για την μετεγκατάσταση 120.000 ατόμων.¹⁴⁴ Κατά τη σύνοδο, οι υπουργοί Εσωτερικών εξέδωσαν συμπεράσματα σχετικά με το χαρακτηριστικό ορισμένων τρίτων χωρών ως ασφαλών χωρών καταγωγής. Σημείωσαν ότι πολλά κράτη μέλη έχουν ήδη ορίσει ορισμένες χώρες σε εθνικό επίπεδο και τόνισαν την ανάγκη για μια συντονισμένη προσέγγιση στο θέμα αυτό. Αυτό θα στηρίξει την ταχεία επεξεργασία των αιτήσεων ασύλου προσώπων που έχουν την ιθαγένεια τρίτων χωρών που χαρακτηρίζονται ως ασφαλείς, ακόμη και εάν οι αρχές πρέπει να εξετάζουν κάθε επιμέρους περίπτωση επί της ουσίας.¹⁴⁵

Το Σεπτέμβριο του 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε νέα δέσμη προτάσεων προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι πρόσφατες εξελίξεις και να συμπληρωθούν εκείνες που θεσπίστηκαν το Μάιο. Στις 23 Σεπτεμβρίου, οι ηγέτες της ΕΕ συμφώνησαν σε μια σειρά προτεραιοτήτων για δράση :

- Ανταπόκριση στις επείγουσες ανάγκες των προσφύγων μέσω της παροχής συνδρομής στην Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, στο Παγκόσμιο Επισιτιστικό Πρόγραμμα, τον Λίβανο, την Ιορδανία, την Τουρκία και άλλες χώρες.
- Βοήθεια στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.
- Αντιμετώπιση των γενεσιουργών αιτίων της παράνομης μετανάστευσης στην Αφρική.
- Αντιμετώπιση της κατάστασης στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.
- Στήριξη των κρατών μελών της «πρώτης γραμμής» μέσω της δημιουργίας κομβικών σημείων υποδοχής και διασφάλιση της μετεγκατάστασης και επιστροφής.¹⁴⁶

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη εντείνουν τις προσπάθειές τους για τη θέσπιση αποτελεσματικής, ανθρωπιστικής και ασφαλούς ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Η αντιμετώπιση της μεταναστευτικής και προσφυγικής κρίσης αποτελεί κοινή υποχρέωση που απαιτεί συνολική στρατηγική και αποφασιστική προσπάθεια σε βάθος χρόνου με πνεύμα αλληλεγγύης και ευθύνης. Οι ηγέτες της ΕΕ συνεδρίασαν την Πέμπτη

¹⁴⁴<http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/>

¹⁴⁵<http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/>

¹⁴⁶<http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressures/>

15 Οκτωβρίου 2015 με θέμα τη μετανάστευση και προσφυγική κρίση στην Ευρώπη. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ήταν το τέταρτο μέσα σε μόλις έξι μήνες με θέμα την κρίση. Οι ηγέτες της ΕΕ συμφώνησαν τις πολιτικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες για τις επόμενες κινήσεις :

- Συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης για την αναχαίτιση των μεταναστευτικών ροών. Οι ηγέτες εξέφρασαν ικανοποίηση για το κοινό σχέδιο δράσης ΕΕ-Τουρκίας και συμφώνησαν να ληφθούν συγκεκριμένα επιχειρησιακά μέτρα κατά την προσεχή Διάσκεψη κορυφής της Βαλέτας με τους αφρικανούς αρχηγούς κράτους ή κυβέρνησης.
- Ενίσχυση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ με ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των συνόρων που θα υπερβαίνει την εντολή του Frontex, και προσθήκη εκατοντάδων συνοριοφυλάκων στα κομβικά σημεία υποδοχής στην Ελλάδα και την Ιταλία.
- Το θέμα της επιστροφής και της επανεισδοχής.¹⁴⁷

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέληξε σε συμφωνία με την Τουρκία επί κοινού σχεδίου προγράμματος δράσης, προκειμένου να εντείνουν τη συνεργασία τους για τη διαχείριση της μετανάστευσης σε μια συντονισμένη προσπάθεια για την αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης. Το σχέδιο προσδιορίζει μια σειρά από δράσεις συνεργασίας που πρέπει να εφαρμοστούν επείγοντως από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Τουρκία με σκοπό την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων με τρόπο συντονισμένο και την υποβοήθηση των προσπαθειών της Τουρκίας για τη διαχείριση του μεγάλου αριθμού ατόμων που χρήζουν προστασίας στη χώρα. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Ένωση — τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη της— συμφώνησαν για την ενίσχυση της πολιτικής τους δέσμευσης προς την Τουρκία, την παροχή σημαντικής οικονομικής υποστήριξης, επιταχύνοντας την κατάρτιση του οδικού χάρτη για την απελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων visa και την αναζωογόνηση της ενταξιακής διαδικασίας με την Τουρκία.¹⁴⁸

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συζήτησε επίσης τις πολιτικές και στρατιωτικές εξελίξεις στη Συρία, συμπεριλαμβανομένου του αντίκτυπου τους στη μετανάστευση. Η ΕΕ επανέλαβε ότι είναι υπέρ πολιτικής λύσης για τον τερματισμό της σύγκρουσης σε

¹⁴⁷ <http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2015/10/15-16/>

¹⁴⁸ 20151016 - ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ - ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΗ ΚΡΙΣΗ: Συμφωνία Ευρωπαϊκής Επιτροπής και Τουρκίας για κοινό σχέδιο προγράμματος δράσης

στενή συνεργασία με τα ΗΕ και τις χώρες της περιοχής. Ενώ τέλος, οι ηγέτες εξέφρασαν την ικανοποίηση για την αναγγελία των ΗΕ περί νέας κυβέρνησης εθνικής ενότητας στη Λιβύη.

Τους τελευταίους μήνες, η ΕΕ μαζί με τα κράτη μέλη, έλαβε ορισμένα μέτρα για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης. Η μετανάστευση, όμως, δεν είναι θέμα μόνο της Ευρώπης. Πρέπει να συμμετάσχουν και οι χώρες προέλευσης και διέλευσης των παράτυπων μεταναστευτικών ροών. Για τον λόγο αυτό θα πραγματοποιηθεί στις 11 και 12 Νοεμβρίου 2015 στη Βαλέτα διάσκεψη κορυφής, η οποία θα βασιστεί στις υφιστάμενες διαδικασίες συνεργασίας μεταξύ Ευρώπης και Αφρικής, ιδίως δε στις διαδικασίες του Ραμπάτ και του Χαρτούμ για τη μετανάστευση, καθώς και στο διάλογο ΕΕ-Αφρικής για τη μετανάστευση και την κινητικότητα. Η ΕΕ και η Αφρική θα συνεργαστούν για την εξέρευση κοινών λύσεων στις προκλήσεις αμοιβαίου ενδιαφέροντος.¹⁴⁹

Η Αθήνα έχει πρωτοστατήσει στη διαδικασία ενεργοποίησης των θεσμών στην ΕΕ ώστε να αντιμετωπιστεί το προσφυγικό ως κοινό ευρωπαϊκό ζήτημα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χορήγησε βοήθεια έκτακτης ανάγκης ύψους 5,9 εκατ. ευρώ από το Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (TAME) στην Ελλάδα, για να στηρίξει τη χώρα στην αντιμετώπιση του υψηλού αριθμού αφίξεων μεταναστών και προσφύγων στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου. Η πρόσθετη χρηματοδότηση θα υποστηρίξει την Ελλάδα στην εφαρμογή της έννοιας του «κομβικού σημείου» και των πρόσφατα συμφωνηθέντων προγραμμάτων μετεγκατάστασης. Το ποσό θα καλύψει πλήρως, για περίοδο 4 μηνών, τα έξοδα μεταφοράς με πορθμείο τουλάχιστον 60.000 ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και άλλων μεταναστών από τα ανατολικά νησιά του Αιγαίου προς την ηπειρωτική Ελλάδα. Η συμπληρωματική βοήθεια έκτακτης ανάγκης περιορίζεται αυστηρά στα πρόσωπα που έχουν υποστεί τον δέοντα έλεγχο ασφαλείας, και των οποίων έχουν ληφθεί τα δακτυλικά αποτυπώματα στα νησιά πριν από την περαιτέρω μεταφορά τους στην ηπειρωτική Ελλάδα, ούτως ώστε να αποκλειστεί ότι η χρηματοδότηση της ΕΕ χρησιμοποιείται για παράτυπες δευτερογενείς μετακινήσεις.

Η παροχή βοήθειας έκτακτης ανάγκης στο πλαίσιο του TAME, εντάσσεται στις ευρύτερες προσπάθειες της Επιτροπής για εφαρμογή της αρχής της αλληλεγγύης μέσω

¹⁴⁹<http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

συγκεκριμένων και αποτελεσματικών μέτρων αντιμετώπισης επειγουσών και ειδικών αναγκών των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν υψηλές πιέσεις από μετανάστες και αιτούντες άσυλο. Προς το σκοπό αυτό, για το 2015, η Επιτροπή έχει διαθέσει συνολικό ποσό ύψους 51,5 εκατ. ευρώ που θα χορηγηθεί μέσω του TAME.¹⁵⁰

¹⁵⁰ <http://ec.europa.eu/greececomm-rep-athens@ec.europa.eu>

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το ζήτημα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και της πολιτικής μετανάστευσης έχει αναδειχθεί το τελευταίο χρονικό διάστημα ως ένα κύριο πολιτικό θέμα το οποίο έχει έντονες οικονομικές αλλά και κοινωνικές προεκτάσεις τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο. Ο κυρίαρχος στόχος είναι να τεθεί η μετανάστευση και η διαχείριση των συνόρων και των μεταναστευτικών ροών στο επίκεντρο των πολιτικών της ΕΕ, συνδέοντας τη μετανάστευση με την εξωτερική πολιτική της Ένωσης, με την αναπτυξιακή συνεργασία και τη συνεργασία με τρίτες χώρες. Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων συνιστά ένα εξαιρετικά σημαντικό ζήτημα, ιδιαίτερα με την αύξηση των μεταναστευτικών ροών και τον πολλαπλασιασμό των ατόμων τα οποία αιτούνται πολιτικό άσυλο, για το λόγο αυτό πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη μέριμνα για την παγκόσμια συνεργασία, με κοινές διαδικασίες ώστε να εναρμονίζονται οι πολιτικές των κρατών.

Οι ηγέτες των ευρωπαϊκών κρατών οφείλουν να κατανοήσουν την αναγκαιότητα χάραξης και υλοποίησης μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής των κρατών – μελών της Ε.Ε. Ο υπερεθνικός χαρακτήρας του φαινομένου της μετακίνησης πληθυσμών καθιστά αναποτελεσματικές τις μεμονωμένες και αποσπασματικές πολιτικές των κρατών μελών. Εξάλλου, η ρύθμιση της μετανάστευσης σχετικά με την ύπαρξη εσωτερικών συνόρων μεταξύ των μελών, την είσοδο και δυνατότητα μετακίνησης στο έδαφος της Ένωσης μεταναστών καθώς και τις διαδικασίες ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης αποτελούν θέματα τα οποία ανήκουν στην αρμοδιότητα της ΕΕ. Βέβαια, προκειμένου η κοινή μεταναστευτική πολιτική των κρατών μελών της Ένωσης να εξασφαλίσει την βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητά της, πρέπει να βασίζεται σε σαφώς συγκροτημένες και ολοκληρωμένες εθνικές πολιτικές ρύθμισης, τις ιδιαιτερότητες των οποίων οφείλει να λαμβάνει σοβαρά υπόψη κατά την χάραξη και υλοποίησή της.

Αναμφισβήτητα, η ασφάλεια των συνόρων, τόσο των εξωτερικών, όσο και των εσωτερικών αποτελεί για το σύνολο των χωρών της ΕΕ τον βασικό άξονα διαμόρφωσης μεταναστευτικής πολιτικής κατά την διάρκεια των τελευταίων ετών. Παρά το γεγονός ότι έχουν καταγραφεί αξιοσημείωτες προσπάθειες στον τομέα της υλοποίησης προγραμμάτων τα οποία στοχεύουν στην ομαλή ένταξη και ενσωμάτωση των

μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής, οι χώρες της Ένωσης επικεντρώνουν την προσπάθειά τους για ρύθμιση του μεταναστευτικού ζητήματος στην διαχείριση των συνόρων και τον έλεγχο της εισόδου, διαμονής και εργασίας των αλλοδαπών καθώς και στην λήψη κατασταλτικών μέτρων για τον επαναπατρισμό των παράνομων μεταναστών. Αυτό το οποίο πρέπει να γίνει κατανοητό, και ιδιαίτερα ως προς το ζήτημα των παράνομων μεταναστών, είναι το ότι μια πολιτική κατά της λαθρομετανάστευσης, δεν πρέπει να εξαντλείται στο κλείσιμο των συνόρων και στην καταστολή του φαινομένου, τάση η οποία έχει παρατηρηθεί τα τελευταία χρόνια στην Ευρώπη (Ευρώπη-φρούριο).

Τέλος, ένα σημείο στο οποίο αξίζει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή εκ μέρους των αρμόδιων για την σχεδίαση της κοινής πολιτικής αρχών, είναι αφενός η ανάπτυξη στενότερων σχέσεων συνεργασίας τόσο μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης όσο και με τις τρίτες χώρες αποστολής μεταναστών, αφετέρου η μέριμνα για συντονισμό και εναρμόνιση των δράσεων των φορέων σε όλα τα επίπεδα (υπερεθνικό, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό). Βέβαια, σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς πως υπάρχουν «συνταγές» οι οποίες οδηγούν σε επιτυχία και οι οποίες μπορούν να εφαρμοστούν σε κάθε κοινωνία. Εντούτοις, η εμπειρία ορισμένων χωρών, ευρωπαϊκών και μη, οι οποίες διαθέτουν πολυετή εμπειρία στην ρύθμιση του μεταναστευτικού ζητήματος, θα μπορούσε να λειτουργήσει θετικά για τις χώρες οι οποίες πρόσφατα μετατράπηκαν σε χώρες υποδοχής μεταναστών και δεν έχουν ακόμα πλήρως διαμορφώσει ολοκληρωμένες πολιτικές για την ρύθμιση του ζητήματος της μετανάστευσης των πληθυσμιακών ροών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΣΥΓΓΡΑΜΜΑΤΑ

- Χλέτσος Μ., Κόλλιας Χ., Συρακούλης Κ., Παλαιολόγου Σ., Θαλασσοχώρη Χ., Μπουρδούβαλη Β., Πούλιου Α., 2005, "Οικονομικές διαστάσεις της μετανάστευσης, επιπτώσεις στον αγροτικό τομέα", ΙΜΕΠΟ.
- Εμκέ-Πουλοπούλου Ήρα, "Η μεταναστευτική πρόκληση", Εκδόσεις Παπαζήση, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Αθήνα, 2007.
- Borjas George J., "The Economic Benefits from Immigration", The Journal of Economic Perspectives, Vol.9 No.2, Spring 1995.
- Τσαούση Δ.Γ., "Η κοινωνία του Ανθρώπου", Εκδόσεις GUTENBERG, Αθήνα 1996.
- Καρύδης Β.Χ., "Η εγκληματικότητα των Μεταναστών στην Ελλάδα", Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1996.
- International Migration Law Glossary on Migration, IOM, Geneva 2004.
- Μουσούρου Λ., "Μετανάστευση και Ματαναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη", Εκδόσεις GUTENBERG, Αθήνα 1991.
- Κόντης Αντώνιος, «Ευρωπαϊκή και Ελληνική Πολιτική Ασύλου», Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 2005.
- Μπάγκαβος Χ., Παπαδοπούλου Δ., 2003, «Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική», Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Μελέτες Αριθμός 15.
- Σαμπατάκου Ελένη-Ανδριανή, «Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νομοθετική, θεσμική, επιχειρησιακή εξέλιξη. Δρώντες, δομές και διάδραση», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2010.
- Haysmans Jef, "The Politics of Insecurity : Fear, Migration and Asylum in the EU.", Routledge Tay&Francis Group, London and New York, 2006, pg.85.
- Παπαγιάννης Δονάτος, «Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001.
- Παπαγιάννης Δονάτος, «Ο χώρος της Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα 2008.
- Παπαγιάννης Δονάτος, "Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο", Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή 2007.
- Σαρρής Νίκος, "οι αντιφατικές διαστάσεις της Μεταναστευτικής Πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση", συλλογή κειμένων, "Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα", Μελέτες – Έρευνες ΕΚΚΕ, Αθήνα 2009.

- Μούσης Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση : Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική», Εκδ.Παπαζήση, Αθήνα 2008.
- Κανελλόπουλος Παναγιώτης, «Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Εκδ.Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003.
- Π.Κ.Ιωακειμίδης, «Η Συνθήκη της Λισαβόνας – Παρουσίαση, ανάλυση, αξιολόγηση», Εκδόσεις Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, 2008.
- Πατινιώτης Ν., «Εξάρτηση και Μετανάστευση», Εκδόσεις ΕΚΚΕ.
- Σαχπεκίδου Ε., Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΑ ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ

Παπαδοπούλου Τατιανή, « Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με βάση τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 2, 2010.

Παπακωνσταντής Μάρκος, « Το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) στα κράτη Σένγκεν», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 4, 2011.

Παπακωνσταντής Μάρκος, «Ευφυή σύνορα για το Χώρο Σένγκεν», Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχος 2-3, 2012.

Παπαστεργίου Β., 2000, «Συγκριτική μελέτη της νομοθεσίας που ρυθμίζει την παραμονή των μη-κοινοτικών μεταναστών στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.» Πάντειο Πανεπιστήμιο, Διατμηματικό Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών 'Κοινωνικός Αποκλεισμός και Μειονότητες'.

A.Duff, True Guide to the Treaty of Lisbon, Βρυξέλες, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, 2008, καθώς και Π.Καζάκος (με τη συνεργασία Κ.Διαμαντίκου), «Μια Πρώτη Αποτίμηση της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης», Δελτίο Ανάλυσης (ειδικό τεύχος), Αθήνα, ΥΠΕΞ/Επιστημονικό Κέντρο Ανάλυσης και Σχεδιασμού, 30 Δεκεμβρίου 2007.

G.Ricard-Nihoul, "Le Traite de Lisbonne : reliance d'un traite ou Traite de la reliance?", Notre Europe, Νοέμβριος 2007, στο http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/G_Ricard-Nihoul_-_Traite_Reformateur.pdf

S.Kurpas, "The Treaty of Lisbon-How much "Constitution" is left? An Overview of the Main Changes", CEPS Policy Briefs, 11.12.2007, στο <http://www.ceps.be>

Κοινοτικό – Διεθνές Δίκαιο/ Επίσημα έγγραφα

Σύμβαση της Γενεύης σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων . Ηνωμένα Έθνη, 1951, άρθρο 1.

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1488/96 του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1996 σχετικά με τα συνοδευτικά χρηματοδοτικά και τεχνικά μέτρα (MEDA) για τη μεταρρύθμιση των οικονομικών και κοινωνικών δομών στα πλαίσια της ευρωμεσογειακής εταιρικής σχέσης.

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ, Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή της Συνολικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας 2012-2013, Βρυξέλλες, 21.2.2014 COM(2014) 96 final, www.ipex.eu/IPEXL-WEB/.../082dbcc54469477201446d6dffe600b5.d.

Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 99/2000 του Συμβουλίου, της 29ης Δεκεμβρίου 1999, για τη χορήγηση συνδρομής στα κράτη εταίρους της Ανατολικής Ευρώπης και της Κεντρικής Ασίας.

Άρθρο 26 : Υπό την επιφύλαξη των υποχρεώσεων που απορρέουν από την προσχώρησή τους στη σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 σχετικά με το καθεστώς προστασίας των προσφύγων, όπως τροποποιήθηκε από το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967, τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να εισάγουν στην εθνική τους νομοθεσία τους ακόλουθους κανόνες: α) αν απαγορευθεί η είσοδος στο έδαφος ενός εκ των συμβαλλομένων μερών σε αλλοδαπό, ο μεταφορέας που τον έφερε με εναέριο, θαλάσσιο, ή οδική συγκοινωνία στα εξωτερικά σύνορα υποχρεούται να τον αναλάβει και πάλι χωρίς υπαίτια καθυστέρηση. Κατόπιν αιτήσεως των αρχών επιτηρήσεως των συνόρων οφείλει να επαναφέρει τον αλλοδαπό στο τρίτο κράτος από το οποίο τον μετέφερε, στο τρίτο κράτος που εξέδωσε το ταξιδιωτικό έγγραφο με το οποίο ταξίδευσε, ή σε κάθε άλλο τρίτο κράτος στο οποίο είναι εξασφαλισμένη η είσοδός του· β) ο μεταφορέας οφείλει να λάβει όλα τα απαραίτητα

μέτρα για να βεβαιωθεί ότι ο αλλοδαπός που μεταφέρεται με εναέρια ή θαλάσσια συγκοινωνία είναι κάτοχος των ταξιδιωτικών εγγράφων που απαιτούνται για την είσοδό του στην επικράτεια των συμβαλλομένων μερών.

20151016 - ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ - ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΗ ΚΡΙΣΗ: Συμφωνία Ευρωπαϊκής Επιτροπής και Τουρκίας για κοινό σχέδιο προγράμματος δράσης.

Κανονισμός αριθμ.539/2001/ΕΚ του Συμβουλίου.

«Μετανάστευση και Άσυλο», 2010, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ε.Ε.
http://europa.eu/pol/index_el.htm

ΙΣΤΟΣΕΛΙΔΕΣ

[https://el.wikipedia.org/wiki/Ευρωμεσογειακή Εταιρική Σχέση](https://el.wikipedia.org/wiki/Ευρωμεσογειακή_Εταιρική_Σχέση)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:r17101>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080204FCS20431+0+DOC+XML+V0//EL>

http://www.europa.eu.int/abc/traties_el.htm

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:l33020>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:a11000>

<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C.1997.340.01.0001.01.EL>

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_1.1.4.pdf

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l33501>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=1852&

http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/2/5/?lang=gr&all=1&s=1&e=10

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:ai0033>

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.ELL)

[content/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.ELL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.ELL)

http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ELL#C_2012326EL.01004701

[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-95-156 el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-95-156_el.htm)
<http://www.consilium.europa.eu/el/european-council/conclusions/pdf-1993-2003>
[http://europa.eu/rapid/press-release DOC-03-3 el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3_el.htm)
www.consilium.europa.eu/.../european...2003/ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ-ΣΥΜΒΟΥ...
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l16002>
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/82537.pdf
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1444157009282&uri=CELEX:52005DC0184>COM(2005) 184
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1444495976845&uri=CELEX:52005DC0669>COM(2005)669
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1444497400285&uri=CELEX:52006DC0026>COM(2006) 26
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1444498750007&uri=CELEX:52008DC0359>COM(2008) 359
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:jl0038>
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EL&f=ST%2013440%202008%20INI>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:jl0034>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:jl0036>
<http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/PROGR-STOKX-EL.pdf>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1444580121109&uri=CELEX:52010DC0171>COM(2010) 171
http://www.epc.eu/prog_forum.php?forum_id=32&prog_id=6
<http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europe-koine-mas-anazetese.html>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv:l33216>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52008DC0067>
<http://frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis/>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52008DC0067>
[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-08-84 el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-84_el.htm)
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:l14124>

<http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>

http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=1846&Itemid=400&lang=

[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-08-84_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-84_en.htm) MEMO/08/84 Βρυξέλλες
13.2.2008.

http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=5164&Itemid=529&lang=

http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf, Rabit
Operation 2010 Evaluation Report.

<http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=5>

http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=1846&Itemid=400&lang=

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1445500633402&uri=CELEX:52006DC0733>

<http://www.lib.aueb.gr/index.php/en/generalinfo/newsanounces/182-new-2013/750-03122013-agenda-ec>

[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-08-86_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-86_el.htm)

[http://europa.eu/rapid/press-release IP-13-1182_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1182_el.htm)

http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=2195&Itemid=440

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:l14571>

[http://europa.eu/rapid/press-release IP-11-1234_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1234_el.htm), MEMO/11/728

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_executive_summary_en.pdf

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32001L0040>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32003L011>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32004L0081>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32008L0115>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32001L0051>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32002L0090>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32004L0082>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1445162839356&uri=CELEX:32009L0052>

<http://www.consilium.europa.eu/el/policies/migratory-pressure/>

<http://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.12.3.html

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_el.htm

<http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2015/06/25-26/>

<http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2015/10/15-16/>

<http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>