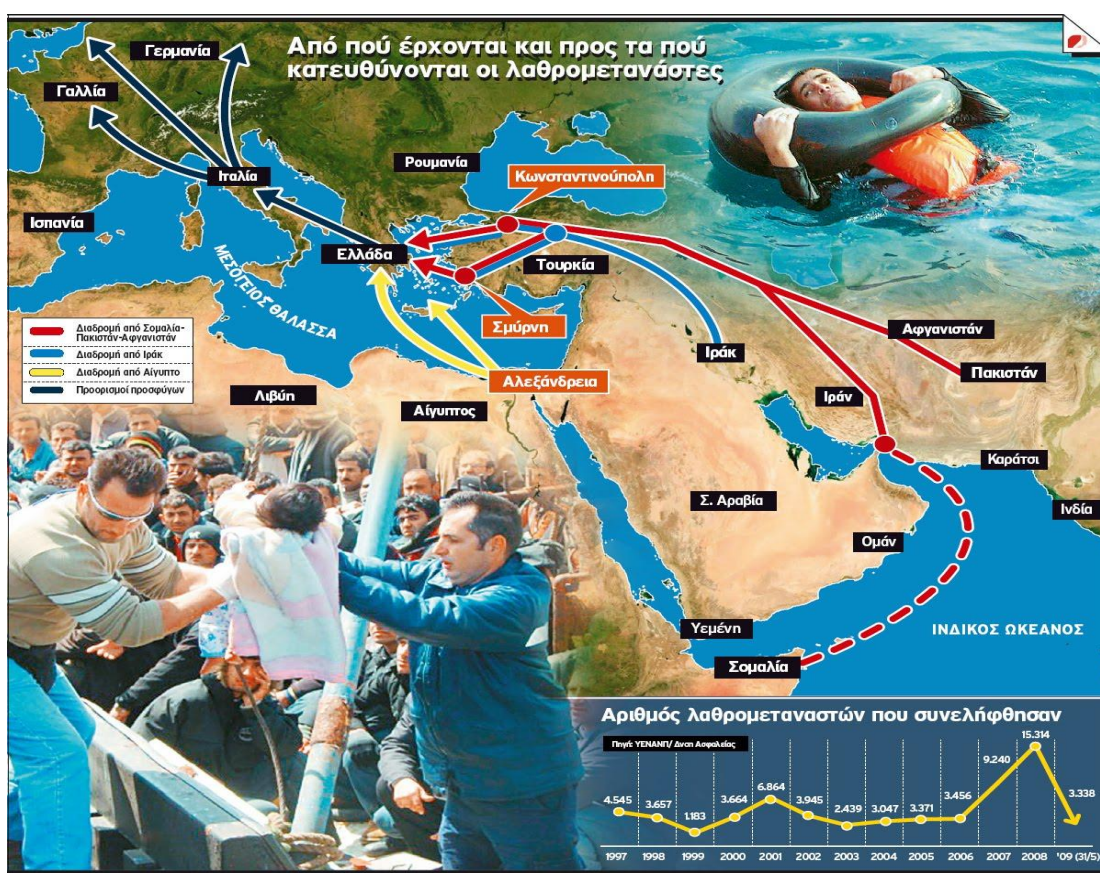


ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
Π.Μ.Σ. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:
ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ: ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ ΚΑΙ Η
ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ



ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ ΔΟΝΑΤΟΣ
ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: ΓΑΛΑΝΗ ΕΛΕΝΗ
Α.Μ.: 7108Μ006

ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2010

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	2
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	4
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
ΜΕΡΟΣ Α: Η ΚΛΙΜΑΚΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΕ	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ	11
1.1 <i>Η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ ως συγκοινωνούν δοχείο με άλλες πολιτικές της ΕΕ για την πρόληψη του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης</i>	12
1.2 <i>Εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες</i>	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΑ ΣΥΝΟΡΑ	23
2.1 <i>Η Διασυνοριακή Ακτοφυλακή (FRONTEX)</i>	23
2.2 <i>Η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR)</i>	28
2.3 <i>Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων</i>	30
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΝΔΟΧΩΡΑ ΤΗΣ ΕΕ	33
3.1 <i>Το Νομοθετικό Πλαίσιο</i>	33
3.1.1 <i>Το πρωτογενές δίκαιο</i>	33
3.1.2 <i>Το παράγωγο δίκαιο</i>	43
3.2 <i>Τα εργαλεία διαχείρισης της παράνομης μετανάστευσης από το Συμβούλιο του Τάμπερε ως το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης</i>	52
3.3 <i>Οι Συμφωνίες Επανεισδοχής</i>	62
3.4 <i>Το Ταμείο Επιστροφών</i>	65
3.5 <i>Τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα</i>	67
ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	76
ΜΕΡΟΣ Β: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΩΣ ΧΩΡΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	79
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΕΛΛΑΔΑ ΠΥΛΗ ΕΙΣΟΔΟΥ ΣΤΗΝ ΕΕ	79
1.1 <i>Τα αίτια δημιουργίας της παράνομης μετανάστευσης</i>	79
1.2 <i>Η πορεία της λαθρομετανάστευσης</i>	82
1.3 <i>Οι εκτιμήσεις σχετικά με τον αριθμό των παράνομων μεταναστών</i>	86
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗ ΣΚΟΠΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΑ ΝΟΜΟΘΕΤΗ 95	
2.1 <i>Η διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης τα τελευταία 20 χρόνια</i>	95

2.20 Νόμος 3386/2005 με τις τροποποιήσεις του	100
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	109
3.1 Η επιστροφή ή η νομιμοποίηση συνιστά λύση στο ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης;	109
3.1.1 Επιστροφή – Συμφωνίες Επανεισδοχής.....	109
3.1.2 Προγράμματα νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών	117
3.2 Το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης συνιστά ευρωπαϊκό ή εθνικό ζήτημα;	125
3.3 Η μέχρι τώρα συμβολή της ΕΕ για την αποτροπή-αντιμετώπιση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης στην Ελλάδα.....	131
ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	138
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ- ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	140
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	145
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	156

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΕΕ	: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΗΠΑ	: Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΟΗΕ	: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
Κ-μ	: κράτος μέλος
ΑΣΧ	: Αναπτυξιακοί Στόχοι Χιλιετίας
ΔΣΣ	: Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης
ΑΚΕ	: χώρες Αφρικής, Καραϊβικής, Ειρηνικού
ΤΜΧ	: Τρίτες Μεσογειακές Χώρες
ΕΜΣ	: ΕυρωΜεσογειακή Συνεργασία
ΕΜΓΕΣ	: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης
ΕΔΠ	: Ευρωπαϊκό Δίκτυο Περιπολίας
ΣΟΤΕ	: Συνοριακές Ομάδες Ταχείας Επέμβασης
ΕΚ	: Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΣΕΣΣ	: Σύμβαση Εφαρμογής Συνθήκης Σένγκεν
ΕΕΠ	: Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΙΜΕΠΟ	: Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής
ΕΔΜ	: Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης
ΛΣ	: Λιμενικό Σώμα
ΕΣΔΑ	: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Ν.	: Νόμος
Π.Δ.	: Προεδρικό Διάταγμα
ΠΚ	: Ποινικός Κώδικας
ΕΚΑΝΑ	: Εθνικός Κατάλογος Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών

ΚΕΠΥ : Κέντρα Πρώτης Υποδοχής

ΕΧΠΑ : Ειδικοί Χώροι Παραμονής Αλλοδαπών

ΔΟΜ : Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης

SIS : Schengen Information System

VIS : Visa Information System

EUROSUR : European Border Surveillance System

FRONTEX : Frontières extérieures for 'external borders'

CRATE : Central Record of Available Technical Equipment

CIREFI : Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration

ICAO : International Civil Aviation Organization.

Πρόλογος

Το έναυσμα για τη συγγραφή της παρούσας μελέτης προήλθε από την στενή επαφή που έχω με το θέμα λόγω της καταγωγής μου από τη Σάμο. Η Σάμος είναι ένα νησί που εξ αιτίας της γεωγραφικής της θέσης δέχεται πολλούς παράνομους μετανάστες. Έχω, επομένως, δει από πρώτο χέρι την απελπισία, την απόγνωση και την εξαθλίωση των μεταναστών που εισέρχονται παράνομα στην χώρα. Νεαρά άτομα με την κούραση και τον πόνο χαραγμένο στο πρόσωπό τους και με μόνο κίνητρο την ελπίδα για μια καλύτερη ζωή, για ένα καλύτερο αύριο. Με τη μελέτη αυτή θα εξετάσω την πολιτική της ΕΕ στο θέμα της παράνομης μετανάστευσης, καθώς και τη μεταφορά του ευρωπαϊκού κεκτημένου στην Ελλάδα.

Στην παρούσα φάση, εκτιμώντας την προσφορά τους, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον κ. Δονάτο Παπαγιάννη, επιβλέποντα καθηγητή της παρούσας μελέτης, για την καθοδήγηση και το εμπνευστικό του λόγο, καθώς επίσης ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στον κ. Μάρκο Παπακωνσταντή, ειδικό συνεργάτη της Υφυπουργού Εσωτερικών στα θέματα μετανάστευσης και διδάσκοντα στο ΠΜΣ «Εθνική και Κοινοτική Διοίκηση» του Παντείου Πανεπιστημίου, ο οποίος με ζήλο ασχολήθηκε με την μελέτη μου, με κατεύθυνε και με συμβούλευσε από την αρχή ως την περάτωσή της. Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω την οικογένειά μου για την υπομονή και την στήριξη τους, στοιχεία δίχως τα οποία η ολοκλήρωση αυτής της εργασίας θα ήταν αδύνατη.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2010

Ελένη Γαλάνη

Εισαγωγή

Μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης από χώρες αποστολής μεταναστών κυρίως προς τις ΗΠΑ γίνονται χώρες υποδοχής μεταναστών¹. Το γεγονός αυτό υποχρεώνει τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις να συντάξουν τους πρώτους κανόνες διαχείρισης του φαινομένου. Στα μέσα της δεκαετίας του 70 η υποχώρηση των παγκόσμιων ρυθμών ανάπτυξης² υποχρεώνει τους ευρωπαίους να αναθεωρήσουν τη μεταναστευτική τους πολιτική προς μια κατεύθυνση η οποία επιδιώκει ταυτόχρονα να είναι και περιοριστική και προτρεπτική και να εντάσσει τους εγκατεστημένους μετανάστες μέσω της οικογενειακής επανένωσης. Στην πράξη και οι τρεις πολιτικές απέτυχαν αποδεικνύοντας την ασυνέχειά τους. Στη δεκαετία του 90 οι παγκόσμιες πολιτικοοικονομικές ανατροπές με την κατάρρευση της τέως Σοβιετικής Ένωσης, τον εμφύλιο πόλεμο της τέως Γιουγκοσλαβίας, το Κόσσοβο³, το Κουρδικό και την εμπόλεμη κατάσταση στο Ιράκ δημιουργούν νέες μεταναστευτικές ροές, οι οποίες κατευθύνονται κυρίως προς τις χώρες της ΕΕ.

Η αναζήτηση του δρόμου προς τον «ευρωπαϊκό παράδεισο» δεν μπορεί να χαρακτηριστεί τυχαία. Δεν αποτελεί για τους μετανάστες το μόνο κίνητρο η γειννίαση και η γεωγραφική εγγύτητα, αλλά εξίσου, αν όχι σημαντικότερο ρόλο, διαδραματίζει το γεγονός ότι τα ευρωπαϊκά κράτη όχι μόνο πρεσβεύουν, αλλά και εγγυώνται την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την κοινωνική πρόνοια. Ο χάρτης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης⁴, η Οικουμενική Διακήρυξη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ⁵ και η Διακήρυξη κατά του Ρατσισμού της Unesco⁶ αποτελούν μερικά μόνο από τα κείμενα που συμβάλλουν ουσιαστικά στον τρόπο διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου και της δημιουργίας πολιτικής αντιμετώπισής του. **Γενική αρχή που διέπει το ευρωπαϊκό δίκαιο⁷, άλλωστε, αποτελεί η απαγόρευση των φυλετικών διακρίσεων, γεγονός που αποδεικνύει ότι παρά την πολιτική**

¹ Παπακωνσταντής Μάρκος, (2010), Πανεπιστημιακές σημειώσεις στο μάθημα « Οριζόντιες και Κάθετες Πολιτικές», Πάντειο Πανεπιστήμιο

² Πετρελαϊκή κρίση 1973 και 1979.

³ Klaus J. Bade, (2003), Migration in European History, Blackwell Publishing, 315-323.

⁴ <http://www.nis.gr/nrimages/docs/ESDA2.pdf>, Strasser, W. (1997), “Ενδικο μέσα κατά των φυλετικών διακρίσεων και άλλων μορφών ρατσισμού, ξενοφοβίας ή μισαλλοδοξίας στην ΕΣΔΑ”, Νομικό Βήμα 45 (6): 925-930.

⁵ Οικουμενική Διακήρυξη για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του ΟΗΕ, 10 Δεκεμβρίου 1948.

⁶ Θεωρείται εθνικό δίκαιο γιατί ψηφίστηκε ομόφωνα το 1978.

⁷ Martin, D. (1997), « Οι φυλετικές διακρίσεις και το κοινοτικό δίκαιο», Νομικό Βήμα 45(6): 931-942.

αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης, η ΕΕ προσπαθεί να κινείται με γνώμονα την αξιοπρέπεια του μετανάστη και το σεβασμό των δικαιωμάτων του⁸.

Απόρροια των παραπάνω εγγυήσεων αποτελεί η δημιουργία συγκεκριμένων διαδρομών προς την Ευρώπη. Μια από τις βασικότερες πύλες εισόδου σε αυτόν τον «παράδεισο» είναι η Ελλάδα., η οποία έγινε κ-μ της ΕΕ το 1981 και συγκεντρώνει όλα τα πλεονεκτήματα του κράτους δικαίου και της ανοιχτής οικονομίας. Δεν είναι λοιπόν τυχαίο ότι αποτελεί πόλο έλξης των μεταναστών. Σε πολύ μεγάλο βαθμό επιλέχθη ως χώρα προορισμού από βαλκανικούς γείτονες, και δη Αλβανούς, και πρόσφατα ως χώρα προορισμού από Αφρικανούς και Ασιάτες. Η συντριπτική πλειοψηφία των Αλβανών βρίσκεται νόμιμα στην Ελλάδα εδώ και πολλά χρόνια. Οι Αφρικανοί και οι Ασιάτες εισέρχονται στο ελληνικό έδαφος με πρόθεση να διέλθουν, αλλά στο τέλος βρίσκονται εγκλωβισμένοι στη χώρα μας να ζουν παράνομα.

Η είσοδος, η μη νόμιμη διαμονή ή η διέλευση παράνομων μεταναστών από ένα κ-μ συνιστά μια δοκιμασία για το κράτος αυτό, καθώς δημιουργούνται διάφορα προβλήματα, αφενός οικονομικά, όπως το παρεμπόριο και η μαύρη εργασία, και αφετέρου κοινωνικά όπως ο ρατσισμός, η ξενοφοβία και η αύξηση της εγκληματικότητας⁹. Βασική μέριμνα τόσο του ευρωπαίου¹⁰ όσο και του έλληνα νομοθέτη είναι, αφενός, να αποτρέψει την είσοδο των παράνομων μεταναστών και να ελέγξει τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των νόμιμων μεταναστών και αφετέρου να εξαλείψει την ανοχή της γενικευμένης ξενοφοβίας, η οποία θεωρεί τον παράνομο μετανάστη ως φορέα κινδύνου¹¹ και όχι ως πρόσωπο άξιου προστασίας. Επειδή ωστόσο αυτοί οι στόχοι δεν είναι πάντα εφικτοί, η ΕΕ έχει θεσπίσει ένα δεσμευτικό πλαίσιο κανόνων για την αντιμετώπιση και τη διαχείριση των παράνομων μεταναστών υποχρεώνοντας τα κ-μ σε μια ομογενοποίηση του εθνικού τους δικαίου. Στη διαμόρφωση αυτή των κανόνων, σημαντική συμβολή έχουν τα κράτη στις πύλες εισόδου της ΕΕ, εκεί όπου η Ένωση υψώνει το πρώτο στάδιο ανάλυσης και διαχείρισης του φαινομένου.

⁸ Παπαθεοδώρου, Θ. (2003), “Μεταναστευτική πολιτική και ασφάλεια των δικαιωμάτων”, στο: Μαγγανάς, Α. (επιμ.), *Δικαιώματα του Ανθρώπου, Έγκλημα - Αντεγκληματική Πολιτική*, Τμητικός Τόμος Α. Γιωτοπούλου-Μαραγκοπούλου, τ. Β΄, Αθήνα-Βρυξέλλες: Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Κοινωνιολογίας, Τομέας Εγκληματολογίας:50-59.

⁹ Bovenkirk F., (1993): “Crime in the Multi-ethnic Society: A View from Europe”, *Crime, Law and Social Change*, Vol. 19, pp. 271-280.

¹⁰ Καρύδης, Β.,(1996), “Λαθρομετανάστευση, εγκληματικότητα και αντεγκληματική πολιτική”, στο: Κουράκης, Ν. (επιμ.), *Μνήμη II* (Ι. Δασκαλόπουλου, Κ. Σταμάτη, Χρ. Μπάκα), τόμος Γ΄, Αθήνα: Τομέας Ποινικών Επιστημών Τμήματος Νομικής Πανεπιστημίου Αθηνών, 824, 828-833, 835.

¹¹ Τζένη Καβουνίδη,(2008), Αντώνης Κόντης, Θεόδωρος Λιανός, Ρωσσέτος Φακιάλας, «Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες - Πολιτικές – Προοπτικές», Τόμος Α΄, εκδόσεις ΙΜΕΠΟ, Αθήνα ,94.

Ωστόσο, η πραγμάτωση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής κατά της λαθρομετανάστευσης δεν είναι εύκολα εφικτή. Η μεταναστευτική εμπειρία των κ-μ ποικίλει, τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των παράνομων μεταναστών σε κάθε κ-μ διαφέρουν, οπότε και η πολιτική για την διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης δεν μπορεί να εφαρμοστεί ενιαία. Αυτό έχει ως άμεση ακολουθία τα αργά και ανεπαρκή, κάποιες φορές, αντανακλαστικά της ΕΕ πάνω σε αυτό το ζήτημα.

Αξίζει να σημειωθεί στην παρούσα φάση, ότι ο όρος παράνομος μετανάστης χρησιμοποιείται για να περιγράψει τέσσερις βασικές κατηγορίες¹²:

- Τους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι εισέρχονται στο ευρωπαϊκό 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.
- Τους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι εισέρχονται μεν νόμιμα στο ευρωπαϊκό έδαφος, αλλά παραμένουν πέραν της λήξης των νόμιμων αδειών ή αλλάζουν το λόγο παραμονής τους χωρίς ειδική άδεια (π.χ. από σπουδαστές ή ερευνητές παραμένουν ως παράνομα εργαζόμενοι).
- Τους υπηκόους τρίτων χωρών που αν και έχουν νόμιμη άδεια παραμονής, εκπίπτουν της νομιμότητας αυτής για τυπικούς λόγους.
- Τους αιτούντες άσυλο σε μια ευρωπαϊκή χώρα, οι οποίοι παραμένουν αδικαιολόγητα σ' αυτήν και μετά τη διοικητική απόρριψη του αιτήματός τους.

Η διαχείριση του ζητήματος των μεταναστών που ήδη κατοικούν στη χώρα μας¹³, είναι ένα από τα κρισιμότερα ζητήματα της ιστορίας της νεώτερης Ελλάδας που καλείται να αντιμετωπίσει και να διαχειριστεί το ελληνικό κράτος, η κυβέρνηση και η ίδια η ελληνική κοινωνία. Αντικείμενο της μελέτης είναι να παρουσιάσει αρχικά την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο και σε δεύτερη φάση σε εθνικό επίπεδο, καθώς η Ελλάδα δεσμεύεται από τις Συνθήκες με τη μεταφορά του ευρωπαϊκού κεκτημένου στο εθνικό δίκαιο. Στο πρώτο μέρος καταγράφεται η κλιμάκωση αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης από την ΕΕ ξεκινώντας από τις **χώρες αποστολής**, εν συνεχεία στα **σύνορά της** και στο τέλος **στην ενδοχώρα της**. Στο δεύτερο μέρος αποτυπώνονται σε

¹² Τζένη Καβουνίδη, (2008), Αντώνης Κόντης, Θεόδωρος Λιανός, Ρωσσέτος Φακιάλας, «Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες - Πολιτικές - Προοπτικές», Τόμος Α', εκδόσεις ΙΜΕΠΟ, 299-300.

¹³ Θ. Παπαθεοδώρου, Ν. Κουλούρης, (2000), Ο οδηγός του μετανάστη. Δικαιώματα και υποχρεώσεις των μεταναστών στην Ελλάδα, ΙΣΤΑΜΕ- Α. Παπανδρέου, Αθήνα, 17-18.

πρώτη φάση τα αίτια που κάνουν την Ελλάδα ελκυστικό προορισμό των παράνομων μεταναστών και τα δεδομένα της ελληνικής πραγματικότητας, σε δεύτερο επίπεδο απεικονίζεται η ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού κεκτημένου μέσα στο εθνικό δίκαιο κατά τη διάρκεια της τελευταίας εικοσαετίας και σε τελική φάση δίνονται απαντήσεις σε σοβαρά ερωτήματα που αποτελούν «προκλήσεις» και άπτονται στο θέμα της παράνομης μετανάστευσης. Παρουσιάζονται δηλαδή τα κύρια εργαλεία πολιτικής για τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης, η επιστροφή των παράνομων μεταναστών και τα προγράμματα νομιμοποίησής τους. Γίνεται αντιληπτό μέσα από τη χάραξη των πολιτικών των κ-μ πάνω στο ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης, κατά πόσο τα ευρωπαϊκά κράτη θεωρούν αυτό το φαινόμενο ως ευρωπαϊκό ή εθνικό και τέλος διαφαίνεται ποια είναι η συμβολή της ΕΕ για τη διαχείριση του φαινομένου στην Ελλάδα.

ΜΕΡΟΣ Α: Η ΚΛΙΜΑΚΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΕ

Κεφάλαιο 1 : Η αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης στις χώρες αποστολής

Με τον όρο μεταναστευτική πολιτική εννοείται το σύνολο των μέτρων και των υιοθετημένων κοινωνικών πρακτικών που βασίζονται σε δύο αναγκαίους και συμπληρωματικούς άξονες. Ο πρώτος ρυθμίζει και ελέγχει την είσοδο, τη διαμονή και την απασχόληση των μη πολιτών μιας συγκεκριμένης κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων για ενθάρρυνση για επιστροφή ή προσωρινή διαμονή και για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης¹⁴. Ο δεύτερος αντιμετωπίζει τους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς σε εθνικό έδαφος. Με άλλα λόγια, ο δεύτερος άξονας αποτελεί τον άξονα της καθαρής κοινωνικής πολιτικής που διακρίνεται στις επιμέρους εθνικές πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης των μεταναστών, είτε αυτές αφορούν την εκπαιδευτική πολιτική, είτε τη στεγαστική πολιτική, είτε τις πολιτικές της κοινωνικής ασφάλισης, υγείας και πρόνοιας, είτε τις πολιτικές απασχόλησης που εφαρμόζονται στους νόμιμους πληθυσμούς οι οποίοι δεν διαθέτουν την εθνικότητα της χώρας στην οποία είναι εγκατεστημένοι¹⁵.

Ο παραπάνω ορισμός είναι πολυδιάστατος και καταδεικνύει τη μεγάλη σημασία που έχει η άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής, τόσο για την εξωτερική επιβεβαίωση της εθνικής κυριαρχίας ενός εθνικού κράτους, όσο και για την εσωτερική συνοχή μιας εθνικής κοινωνίας¹⁶. Φαίνεται ότι ο πρώτος άξονας αντιστοιχεί στην καθαρή “μεταναστευτική πολιτική” μιας χώρας και έχει χαρακτήρα περισσότερο “κατασταλτικό”, “αστυνομικό”, “αμυντικό” και “απωθητικό” και άρα αρνητικό ως προς το περιεχόμενό του (να μην εισέλθουν..., να μην εγκατασταθούν..., να μην νομιμοποιηθούν..., να επιστρέψουν στις χώρες τους...). Ο δεύτερος άξονας αντιστοιχεί στις λεγόμενες “πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης” που έχουν χαρακτήρα κατ’ αρχήν θετικό και τείνουν να δημιουργήσουν τις

¹⁴ Schnapper D., 1992, L’Europe des immigrés, essai sur les politiques d’immigration, Paris, éditions François Bourin:29.

¹⁵ Schnapper D., 1992, L’Europe des immigrés, essai sur les politiques d’immigration, Paris, éditions François Bourin: 29-30.

¹⁶ Μπάγκαβος Χρ. Παπαδοπούλου Δ.,(2003), *15 Μελέτες: Μεταναστευτικές Τάσεις Και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική*, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ:24-25.

νομικές και τυπικές προϋποθέσεις σύγκλισης των μεταναστευτικών πληθυσμών με τους πολίτες μιας κοινωνίας.

Οι άξονες όμως αυτοί δεν είναι σαφείς ούτε δεδομένοι, όσο και εάν δείχνουν ξεκάθαροι ως προς τους διακηρυγμένους στόχους τους. Διαφέρουν από χώρα σε χώρα, από ήπειρο σε ήπειρο και από καιρό σε καιρό ανάλογα με τις παγκόσμιες και επιμέρους πολιτικο-οικονομικές συνθήκες και ανάλογα με τις διακρατικές συμφωνίες που κατά καιρούς συνάπτονται ανάμεσα σε δυο ή και περισσότερες χώρες. Επίσης, από τον ορισμό της διαφαίνεται ότι δεν αποτελεί μια αυτόνομη πολιτική, αλλά αφορά ένα πλέγμα πολλών πολιτικών που σχετίζονται μεταξύ τους για την επίτευξη ενός στόχου. Ο σκοπός της μεταναστευτικής πολιτικής, που εφαρμόζει η Ένωση, τελεσφορεί συνδυαζόμενος με πολιτικές, οι οποίες αφορούν τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες, την παιδεία, την υγεία, τον πολιτισμό, το εμπόριο και άλλες αναπτυξιακές πολιτικές που εφαρμόζει η Ένωση προς τρίτες χώρες προκειμένου να προλάβει την εξέλιξη του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης. Όπως θα φανεί παρακάτω, χρησιμοποιώντας εργαλεία η ΕΕ άλλων πολιτικών όπως για παράδειγμα η παροχή εκπαιδευτικών προγραμμάτων σε λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, οι εμπορικές συμφωνίες με τρίτα κράτη, η απαίτηση σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε αυτές τις χώρες, **η ΕΕ επενδύει στην πρόληψη του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης δημιουργώντας προϋποθέσεις και κίνητρα για να παραμείνουν οι εν δυνάμει παράνομοι μετανάστες στις χώρες προέλευσής τους.**

1.1 Η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ ως συγκοινωνούν δοχείο με άλλες πολιτικές της ΕΕ για την πρόληψη του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης

Η φτώχεια και η εξαθλίωση, το εκρηκτικό πολιτικό σκηνικό (πόλεμοι), άλλα γεγονότα (πλημμύρες, σεισμοί) αποτελούν τα βασικά αίτια για την αύξηση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης από τις τρίτες χώρες στην ΕΕ. Η τελευταία έχει υιοθετήσει και εφαρμόζει μια πολιτική σύμφωνα με την οποία η καλύτερη επίλυση για την αντιμετώπιση αυτών των γενεσιουργών λόγων του φαινομένου επιτυγχάνεται μέσω της πρόληψης. Γι' αυτό το λόγο στον προϋπολογισμό της συμπεριλαμβάνει πόρους για αναπτυξιακή βοήθεια που έχουν ως σκοπό ουσιαστικά τη στήριξη των τρίτων χωρών στις στρατηγικές τους για τη μείωση της φτώχειας, ιδίως με την προώθηση της πρόσβασης των παιδιών στην πρωτοβάθμια

εκπαίδευση, την ενίσχυση των υγειονομικών συστημάτων στις πιο φτωχές χώρες, την πρόσβαση στο πόσιμο νερό για τους μειονεκτούντες πληθυσμούς, ή ακόμα τη στήριξη προγραμμάτων αύξησης των ικανοτήτων. Επίσης, προβλέπει πόρους για την προώθηση πρωτοβουλιών για τη δημοκρατία και την ορθή διακυβέρνηση σε χώρες που βρίσκονται σε εμπόλεμη κατάσταση, και τέλος, πόρους για παροχή οικονομικής βοήθειας σε περιπτώσεις ακραίων καιρικών φαινομένων με ανθρώπινες απώλειες και μεγάλες υλικές ζημιές.

Η Ένωση, από την επίτευξη της ευρωπαϊκής κοινής αντίληψης για την ανάπτυξη το 2005¹⁷, που επικεντρώθηκε στην εξάλειψη της φτώχειας στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης, ανέλαβε σημαντικές πρωτοβουλίες για να προωθήσει την ατζέντα της ανάπτυξης. Τον Δεκέμβριο 2007, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο¹⁸ κάλεσε την Επιτροπή να συντάξει έκθεση για την συνεισφορά της Ένωσης στους **Αναπτυξιακούς Στόχους της Χιλιετίας (ΑΣΧ)**¹⁹. Κατά τη σύνοδο κορυφής της χιλιετίας του 2000, η διεθνής κοινότητα ενέκρινε μία φιλόδοξη στρατηγική για την αντιμετώπιση των κυριότερων προκλήσεων των επόμενων δεκαετιών. Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων εξέδωσαν τη **δήλωση της χιλιετίας** αναλαμβάνοντας τη δέσμευση για τη μείωση της φτώχειας, την προστασία του κοινού μας περιβάλλοντος, την ειρήνη και την ασφάλεια, τη χρηστή διακυβέρνηση, τον εκδημοκρατισμό και τα ανθρώπινα δικαιώματα, την προστασία των πλέον ευάλωτων, τις ειδικές ανάγκες της Αφρικής και την ενίσχυση των Ηνωμένων Εθνών. Η δήλωση της χιλιετίας καθόρισε ένα πρότυπο για την υλοποίηση ενός κόσμου πιο ειρηνικού, ευημερούντος και δίκαιου για την κοινή ασφάλεια και τη συνολική εταιρική σχέση για την ανάπτυξη.

Η ΕΕ διαδραμάτισε ιθύνοντα ρόλο, όχι μόνο γιατί το 90% της αύξησης της υπεσχημένης βοήθειας προήλθε από ευρωπαϊκές χώρες, αλλά και γιατί η Ένωση είχε αναλάβει να μεταρρυθμίσει σε βάθος το σύστημα της ευρωπαϊκής βοήθειας. Πέραν της αρωγής, η ΕΕ αποφάσισε να εξασφαλίσει τη συνοχή των πολιτικών της όσον αφορά τους αναπτυξιακούς στόχους. Οι ευρωπαϊκές πολιτικές σε τομείς τόσο ποικίλους όσο το εμπόριο, η ασφάλεια, η

¹⁷ ΕΕ C 46, της 24.2.2006, σ.1.

¹⁸ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 14 Δεκεμβρίου 2007, συμπεράσματα παρ. 77.

¹⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, της 12ης Απριλίου 2005 - Επιτάχυνση της προόδου που σημειώνεται όσον αφορά την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας – Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, COM(2005) 132 τελικό/2. *Οι οκτώ αναπτυξιακοί στόχοι της χιλιετίας (ΑΣΧ), για τους οποίους καθορίστηκαν επακριβώς οι τομείς, είναι: (1) η μείωση της φτώχειας και της πείνας παγκοσμίως, (2) η εξασφάλιση πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης για όλους, (3) η προώθηση της ισότητας των φύλων, (4) η μείωση της παιδικής θνησιμότητας, (5) η βελτίωση της περιθάλψης της μητέρας, (6) η καταπολέμηση του ιού HIV/Aids και άλλων νόσων, (7) η διασφάλιση βιώσιμου περιβάλλοντος και (8) η συμμετοχή σε μια παγκόσμια εταιρική σχέση για την ανάπτυξη.*

μετανάστευση και το περιβάλλον, αναλύονται πλέον από την άποψη της επίδρασής τους στην ανάπτυξη και των ευκαιριών θετικής συμβολής τους στους ΑΣΧ .

Όσο αφορά συγκεκριμένα στην πρόληψη των μεταναστευτικών ρευμάτων προς την ΕΕ, η Επιτροπή πρότεινε προγράμματα «κατάρτισης προς εξαγωγή», βελτίωσης των δικαιωμάτων - ιδίως των κοινωνικών- των εργαζομένων που επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής τους, και συμφωνίες για την απασχόληση μεταξύ των κ-μ και των λιγότερα ανεπτυγμένων χωρών που θα παράσχουν τη δυνατότητα διαχείρισης των προσλήψεων προστατεύοντας ταυτόχρονα τους ευάλωτους τομείς. Τέλος, έπρεπε να διερευνηθούν διάφορα σχήματα ιθαγένειας, προς ενίσχυση των δεσμών των μεταναστών με τις χώρες υποδοχής και τις χώρες καταγωγής τους.

Η ΕΕ, επίσης, στέκεται αρωγός και συμπαραστάτης σε τρίτες χώρες, οι οποίες μπορεί να αντιμετωπίζουν ένα έκτακτο φαινόμενο, όπως μια πλημμύρα, ένα σεισμό, μια φωτιά. Στα πλαίσια της κοινωνικής ευαισθησίας που προσβύει, αλλά και με απώτερο σκοπό την πρόληψη φαινομένων όπως αυτό της παράνομης μετανάστευσης, η ΕΕ προσφέρει επισιτιστική βοήθεια, φάρμακα και είδη πρώτης ανάγκης προς αυτούς τους ανθρώπους. Προσπαθεί επιπλέον να δώσει κίνητρα στους πληγέντες, ώστε να παραμείνουν στην χώρα προέλευσης τους.

Παράλληλα, η ΕΕ δίνει ώθηση στην υλοποίηση ερευνητικών και εκπαιδευτικών προγραμμάτων σε τρίτες χώρες. Αυτή η προσπάθεια αποσκοπεί στο να δοθεί έμφαση στην παιδεία και την κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού σε αυτά τα κράτη, ενώ ταυτόχρονα δημιουργεί καμπάνιες που στόχο έχουν να αναδείξουν τα ανθρώπινα δικαιώματα και να προσπαθήσουν να εκδημοκρατίσουν τα λιγότερα ανεπτυγμένα κράτη.

Αξίζει να σημειωθεί, όμως, ότι η αδυναμία επίτευξης μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής στα πλαίσια της ΕΕ, μπορεί να επιτείνει το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι όταν εκλήθη η ΕΕ να λάβει μια θέση προς τον πόλεμο στο Ιράκ και το κάθε κ-μ ακολούθησε δικιά του πολιτική. Αυτή η αδυναμία λήψης μιας κοινής απόφασης δεν κατάφερε να αποτρέψει αυτό τον πόλεμο ή έστω να έχει ένα καίριο λόγο ως ενωμένη Ευρώπη στο παγκόσμιο σκηνικό, με συνέπεια να δημιουργηθούν πολλοί πρόσφυγες και παράνομοι μετανάστες που αναζήτησαν μια καλύτερη τύχη στην ΕΕ. Αυτό το έλλειμμα που παρουσιάζει η ΕΕ στην δημιουργία μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής, δεν δημιουργεί μετανάστες μόνο όταν δεν μπορεί να εμποδίσει ένα πόλεμο, όπως αυτόν στο Ιράκ, αλλά και

όταν αφήνει να δημιουργούνται έκρυθμες καταστάσεις και να επικρατεί πολιτική αναστάτωση σε αυτές τις χώρες.

Συμπερασματικά, σημειώνεται το γεγονός ότι για την αποτελεσματικότερη διαχείριση και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, η ΕΕ πρέπει σε κάθε πολιτική που διαμορφώνει να έχει ως γνώμονα και την μεταναστευτική πολιτική. Με άλλα λόγια η ΕΕ δεν πρέπει απλά να δημιουργήσει μια κοινή μεταναστευτική πολιτική που να τηρούν όλα τα κ-μ της, αλλά να θέσει αυτή την πολιτική ανάμεσα στις οριζόντιες πολιτικές της με βάση πρώτα την πρόληψη του φαινομένου και μετά τη διαχείρισή του.

1.2 Εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ με τρίτες χώρες

Μέρος μιας μακροχρόνιας διαδικασίας για την αντιμετώπιση των ευκαιριών και των προκλήσεων που παρουσιάζει η μετανάστευση αποτελεί το γεγονός ότι η ΕΕ στηρίζει τις αναπτυξιακές προσπάθειες των χωρών καταγωγής και διέλευσης των μεταναστών. **Οι εξωτερικές σχέσεις και οι διμερείς συμφωνίες της ΕΕ με τρίτες χώρες** είτε της Μεσογείου, είτε της Ασίας ή της Αφρικής²⁰ αποσκοπούν και αυτές υπό ευρεία έννοια στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Οικονομικές παροχές καθώς και διάφορα προγράμματα εκπαίδευσης της Ένωσης προς τρίτες χώρες προσπαθούν να δημιουργήσουν ισορροπίες μεταξύ της Δύσης και της Ανατολής και να δημιουργήσουν αφενός κίνητρα ώστε να μην υπάρχουν τόσο εκτεταμένα μεταναστευτικά ρεύματα και αφετέρου προϋποθέσεις παραμονής των εν δυνάμει μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους. Οι εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ συμβάλλουν **προληπτικά** στην αντιμετώπιση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης και ως γνωστόν η πρόληψη είναι η καλύτερη αντιμετώπιση κάθε προβλήματος.

Η ενσωμάτωση των θεμάτων που συνδέονται με τη μετανάστευση στην εξωτερική πολιτική της ΕΕ επικεντρώνεται σε 4 θεμελιώδεις αρχές²¹:

²⁰Καψάλη Α., (2004), «Η Ευρωμεσογειακή Συνεργασία (Euromed) και Η Μετανάστευση», Συνδικαλιστικό Συνέδριο της Τυνησίας 11-13/10/2004.

²¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 3ης Δεκεμβρίου 2002: Για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες [COM(2002) 703 τελικό -].

- Η ενσωμάτωση αυτών των θεμάτων στην εξωτερική δράση της Ένωσης σέβεται τη γενική συνοχή των εξωτερικών πολιτικών και δράσεων, και ενθαρρύνει τις τρίτες χώρες σε συνεργασία μάλλον, παρά τιμωρεί εκείνες που δεν επιθυμούν να συνεργαστούν.
- Μακροπρόθεσμα, η δραστηριότητα στον τομέα της μετανάστευσης επικεντρώνεται στους βαθύτερους λόγους των μεταναστευτικών ροών, με στόχο την εξάλειψη της φτώχειας, ενίσχυση των θεσμών και των ικανοτήτων και πρόληψη των συγκρούσεων.
- Τα θέματα που συνδέονται με τη μετανάστευση τυγχάνουν χειρισμών στο πλαίσιο των «εγγράφων εθνικής ή περιφερειακής στρατηγικής» που στηρίζονται στα προγράμματα βοήθειας της ΕΕ προς τρίτες χώρες.
- Οι πόροι χρησιμοποιούνται στη χρηματοδότηση ειδικών δράσεων στοχοθετημένων στο τομέα της μετανάστευσης, που συμπληρώνουν τις ενέργειες που χρηματοδοτούνται δυνάμει γενικότερων κονδυλίων του προϋπολογισμού.

Η ενσωμάτωση του προβληματισμού σχετικά με τη μετανάστευση στην εξωτερική πολιτική εν γένει και στις ευρωπαϊκές εξωτερικές πολιτικές και προγράμματα ειδικότερα αποτελεί σχετικά πρόσφατη τάση. Πράγματι, η μετανάστευση αποτελεί νέο πεδίο δράσεως για τα ευρωπαϊκά προγράμματα συνεργασίας και ανάπτυξης. Μετά το Τάμπερε, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άρχισε να ενσωματώνει διάφορα θέματα που σχετίζονται άμεσα με τη νόμιμη και παράνομη μετανάστευση στη μακροπρόθεσμη πολιτική συνεργασίας και στα προγράμματά της. Είχε προγραμματίσει την παροχή άμεσης και έμμεσης ευρωπαϊκής βοήθειας για τη στήριξη των προσπαθειών τρίτων χωρών να αντιμετωπίσουν θέματα νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης. Ορισμένα από αυτά τα προγράμματα, τα οποία αφορούσαν ειδικά τη διαχείριση των συνόρων, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, τη διαχείριση της μετανάστευσης, επιχείρησαν να συμβάλουν άμεσα στην ενίσχυση της ικανότητας διαχείρισης των μεταναστευτικών ρευμάτων από τρίτες χώρες. Η πλειονότητα αυτών των προγραμμάτων εφαρμόστηκε κατά την περίοδο 2002-2004. Χωρίς να γίνει περιγραφή των δραστηριοτήτων για κάθε χώρα ξεχωριστά, οι κύριοι περιφερειακοί προσανατολισμοί μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

Στην περιοχή της Μεσογείου, με το περιφερειακό πρόγραμμα MEDA²², η Επιτροπή εξέτασε τα γενικά θέματα καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένων των

²² Ο 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.

εγκληματικών δικτύων που συμμετέχουν στην παράνομη μετανάστευση και στην εμπορία ανθρώπων. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή εξέτασε τη σκοπιμότητα δημιουργίας κοινών ομάδων για τη διεξαγωγή αστυνομικών ερευνών μεταξύ των μεσογειακών εταίρων και, αν ήταν δυνατόν, μεταξύ των κ-μ και των μεσογειακών χωρών. 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. Οι διαβουλεύσεις που διεξάχθηκαν με τους μεσογειακούς εταίρους για την υλοποίηση του εν λόγω περιφερειακού προγράμματος ήταν πολύ εποικοδομητικές και εξετάστηκε το ενδεχόμενο πραγματοποίησης ενεργειών για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Αυτές κάλυπταν ιδίως την αστυνομική και δικαστική κατάρτιση και τη δημιουργία δικτύου συγκέντρωσης στοιχείων Euromed, καθώς και πολυκλαδική έρευνα για μεταναστευτικά φαινόμενα. Επιπλέον, στο πλαίσιο των διαφόρων περιφερειακών προγραμμάτων MEDA, η Επιτροπή εξέτασε πώς να εισαγάγει νέες ενέργειες σχετικά με την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Μία ενέργεια θα μπορούσε να αφορά την εξέταση της σκοπιμότητας δημιουργίας δικτύου μεταξύ των λιμένων της Νότιας Μεσογείου, για να διευκολυνθεί, μεταξύ άλλων, η ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τα ύποπτα σκάφη και την παράνομη μετανάστευση. Τέλος, αξίζει να δοθεί προσοχή στο θέμα της διέλευσης μεταναστών από τη Νοτιώς της Σαχάρας Αφρικής . Η Επιτροπή ανέλυσε τις κύριες αιτίες αυτής της μορφής μετανάστευσης για να κατανοήσει καλύτερα τις δυνάμεις που υποκινούν αυτό το φαινόμενο και τους τρόπους με τους οποίους θα μπορούσε ενδεχομένως να αντιμετωπιστεί.

Στα Δυτικά Βαλκάνια, το περιφερειακό πρόγραμμα CARDS²³ εστιαζόταν στην υποστήριξη της συμμετοχής της Αλβανίας, Βοσνίας και Ερζεγοβίνης, Κροατίας, Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας και Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας στη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης (ΔΣΣ) που αποτελούσε τον ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής της ΕΕ στην περιοχή. Σκοπός ήταν η προώθηση της περιφερειακής συνεργασίας μεταξύ άλλων στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων. Δεδομένου ότι επρόκειτο για γειτονική με την ΕΕ περιοχή και λαμβανομένων υπόψη των διαπερατών συνόρων της και της αδύνατης υποδομής της, η στήριξη της περιφερειακής συνεργασίας για τα θέματα της μετανάστευσης είχε ιδιαίτερη σημασία.

²³ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2666/2000 του Συμβουλίου, της 5ης Δεκεμβρίου 2000, για την παροχή βοήθειας στην Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, την Κροατία, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, για την κατάρτιση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1628/96 και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 3906/89 και (ΕΟΚ) αριθ. 1360/90 και των αποφάσεων 97/256/ΕΚ και 1999/311/ΕΚ.

Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στον έλεγχο στα σύνορα με τη Ρουμανία, στα διεθνή αεροδρόμια και στις παραθαλάσσιες περιοχές και τα λιμάνια, αλλά και στον έλεγχο στα βασικά σημεία της διέλευσης συνόρων, στην ανάπτυξη κατάλληλων κρατικών παραμεθόριων υπηρεσιών, στην ενίσχυση των ικανοτήτων της αστυνομίας και άλλων φορέων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο για την αντιμετώπιση του εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης, στον συντονισμό των αρχών ελέγχου των συνόρων, στις εθνικές αστυνομικές αρχές και τελωνειακές υπηρεσίες, στην ανταλλαγή πληροφοριών και στις κοινές έρευνες. Ο διεθνής συντονισμός ενισχύθηκε τόσο σε επίπεδο πρόληψης (π.χ. ανταλλαγές πληροφοριών) όσο και σε επίπεδο ανάδρασης (π.χ. κοινές έρευνες κατά της λαθρομετανάστευσης ή του επαναπατρισμού παράνομων μεταναστών).

Στην Ανατολική Ευρώπη και στην Κεντρική Ασία, το περιφερειακό πρόγραμμα TACIS²⁴ εστιαζόταν σε τρεις βασικούς τομείς: κατά πρώτον, στην ανάπτυξη συνολικού συστήματος διαχείρισης των συνόρων, της μετανάστευσης και της παραχώρησης ασύλου, για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, τη μείωση των ρευμάτων της (μεταξύ των μέτρων είναι η παροχή εξοπλισμού για τον έλεγχο των συνόρων και η κατάρτιση των φυλάκων των συνόρων, καθώς και η ικανότητα των χωρών εταίρων να διαχειριστούν τα θέματα της νόμιμης μετανάστευσης και της παραχώρησης ασύλου). Κατά δεύτερον, στην καταπολέμηση της διακίνησης ναρκωτικών με τη δημιουργία ενός συστήματος "φιλτραρίσματος" μεταξύ του Αφγανιστάν και γεωγραφικών περιοχών κατά μήκος του "δρόμου του μεταξιού". Κατά τρίτον, στην υιοθέτηση αποτελεσματικών μέτρων κατά της διαφθοράς στα κράτη εταίρους που αποσκοπούσε στη θέσπιση αποτελεσματικής νομοθεσίας και στην ανάπτυξη κατάλληλων πρακτικών στο δημόσιο τομέα και στην κοινωνία των πολιτών για μια βιώσιμη καταπολέμηση της διαφθοράς. Επιπλέον, το περιφερειακό πρόγραμμα συμπεριλάμβανε συνεργασία²⁵ για τη μετανάστευση και σχετικά θέματα, και ιδίως βελτίωση των ικανοτήτων διαχείρισης των συνόρων, δημιουργία σημείων διέλευσης στην περιοχή της κοιλάδας Ferghana όπου συναντώνται τα σύνορα τριών χωρών, με σκοπό την προώθηση του διασυνοριακού εμπορίου και της ομαλής διακίνησης ατόμων και

²⁴ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 99/2000 του Συμβουλίου, της 29ης Δεκεμβρίου 1999, για την παροχή βοήθειας στα κράτη εταίρους της Ανατολικής Ευρώπης και της Κεντρικής Ασίας.

²⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες - I. Μετανάστευση και ανάπτυξη - II. Έκθεση για την αποτελεσματικότητα των χρηματοδοτικών πόρων που διαθέτει η Επιτροπή για τον επαναπατρισμό των μεταναστών και των ατόμων των οποίων η αίτηση για άσυλο απορρίφθηκε, για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και για προγράμματα παραχώρησης ασύλου και μετανάστευσης σε τρίτες χώρες /* COM/2002/0703 τελικό */ ,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0703:EL:HTML>.

εμπορευμάτων, προώθηση διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ των σχετικών υπηρεσιών επιβολής της νομοθεσίας και των φυλάκων των συνόρων και των τελωνείων στην εν λόγω περιοχή, συνέχιση των μέτρων κατά των ναρκωτικών και καθιέρωση καθεστώτων καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες στο Καζακστάν και στο Ουζμπεκιστάν.

Στη Λατινική Αμερική, με βάση την πολιτική δήλωση της ΕΕ-Λατινικής Αμερικής και τη διάσκεψη κορυφής της Καραϊβικής που διεξήχθη στη Μαδρίτη τον Μάιο 2002, στην οποία τα κράτη των δύο περιοχών δεσμεύτηκαν να "διεξάγουν ολοκληρωμένη ανάλυση των διαφόρων θεμάτων που αφορούν τη μετανάστευση μεταξύ των περιοχών μας...", η Επιτροπή άρχισε να διερευνά τρόπους ανάπτυξης διαλόγου σχετικά με τη μετανάστευση μεταξύ των δύο περιοχών.

Όσον αφορά τις χώρες ΑΚΕ, η συμφωνία του Κοτονού, που υπεγράφη τον Ιούνιο 2000, περιείχε ειδικές διατάξεις για τη συνεργασία στον τομέα της μετανάστευσης και ιδίως για την πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Η συμφωνία του Κοτονού περιείχε επίσης τυποποιημένη ρήτρα επανεισδοχής, καθώς και τη δέσμευση για διαπραγμάτευση συμφωνιών επανεισδοχής, εάν το ζητήσει ένα από τα μέρη. Στο πλαίσιο των νόμιμα δεσμευτικών διακανονισμών του Κοτονού, είναι συνεπώς απόλυτα νόμιμο να ενσωματωθεί το θέμα της παράνομης μετανάστευσης ή τα προβλήματα στον τομέα της επανεισδοχής στην ημερήσια διάταξη του Πολιτικού Διαλόγου είτε ολόκληρης της ομάδας των κρατών ΑΚΕ είτε των ενδιαφερόμενων μεμονωμένων χωρών ΑΚΕ.

Συμπληρωματικά με αυτές τις περιφερειακές προσεγγίσεις της συνεργασίας στον τομέα της μετανάστευσης, αναπτύχθηκαν επίσης διάφορα προγράμματα συνεργασίας που σχετίζονται άμεσα με τη μετανάστευση σε εθνικό επίπεδο²⁶, και ιδίως με το Μαρόκο, τις Βαλκανικές Χώρες, τα Νέα Ανεξάρτητα Κράτη, την Κίνα, κλπ. Μια από τις σημαντικότερες συνεργασίες της ΕΕ που εφαρμόστηκε είναι η **Ευρωμεσογειακή Συνεργασία**.

²⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες - I. Μετανάστευση και ανάπτυξη - II. Έκθεση για την αποτελεσματικότητα των χρηματοδοτικών πόρων που διαθέτει η Επιτροπή για τον επαναπατρισμό των μεταναστών και των ατόμων των οποίων η αίτηση για άσυλο απορρίφθηκε, για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και για προγράμματα παραχώρησης ασύλου και μετανάστευσης σε τρίτες χώρες /* COM/2002/0703 τελικό */ ,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0703:EL:HTML>.

Σε ό,τι αφορά στην Ευρωμεσογειακή Συνεργασία, **από την ιδρυτική διακήρυξη της Βαρκελώνης στις 28-29 Νοεμβρίου 1995** προκύπτει ότι η πρωτοβουλία αυτή βασίζεται σε τρεις κεντρικούς άξονες και συμμετέχει η ΕΕ και δώδεκα τρίτες χώρες²⁷: α) στην πολιτική συνεργασία και στην συνεργασία για την κοινή ασφάλεια στην περιοχή, μέσα από τον καθορισμό ενός κοινού χώρου ειρήνης και σταθερότητας, β) στην οικονομική συνεργασία, μέσα από την εγκαθίδρυση μιας ζώνης ελεύθερου εμπορίου ανάμεσα στους εταίρους, με σκοπό την αμοιβαία ευημερία και γ) στην συνεργασία σε επίπεδο κοινωνικό και πολιτιστικό, μέσα από την αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων και την αμοιβαία κατανόηση των διαφορετικών πολιτισμών.

Μέχρι σήμερα σημαντικοί σταθμοί²⁸ στο ιδιαίτερο ζήτημα της μετανάστευσης αποτέλεσαν: α) η 4η Ευρωμεσογειακή Υπουργική Διάσκεψη της Μασσαλίας τον Νοέμβριο του 2000, β) η 5η Υπουργική Διάσκεψη της Βαλένθια τον Απρίλιο του 2002 και γ) η 6η Διάσκεψη των Υπουργών Εξωτερικών η οποία πραγματοποιήθηκε στην Νάπολη τον Δεκέμβρη του 2003. Στις συναντήσεις αυτές η συζήτηση επικεντρώθηκε στα ζητήματα της καταπολέμησης της "παράνομης" μετανάστευσης, της έκλειψης των αιτίων που προκαλούν τις μετακινήσεις των πληθυσμών καθώς επίσης και στην ομαλή κοινωνική ένταξη των μεταναστών από την Βόρειο Αφρική, οι οποίοι ήδη διαμένουν και εργάζονται σε χώρες-μέλη της Ε.Ε. Εκτός, όμως, από τις προτάσεις και τις σχετικές εξαγγελίες, καμία συγκεκριμένη εξέλιξη δεν έχει παρατηρηθεί στο θέμα αυτό.

Η **μετανάστευση** αποτελεί κεντρικό θέμα για την Ευρωμεσογειακή Συνεργασία διότι ο αριθμός των μεταναστών προς τις Ευρωπαϊκές χώρες συνεχώς αυξάνεται. Μέχρι τώρα κανένα σοβαρό πρόγραμμα δεν έχει τεθεί για την αντιμετώπιση της κατάστασης των προσφύγων στα σύνορα λόγω χάρη μεταξύ Μαρόκου και Ισπανίας. **Ο αρχικός στόχος της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης στη Βόρεια Αφρική για τη μείωση της μετανάστευσης προς την Ευρώπη έχει ακόμα πολύ δρόμο μέχρι να επιτευχθεί, καθώς οι πολιτικές και οικονομικές καταστάσεις στην περιοχή δεν είναι ευνοϊκές και τα αποτελέσματα της ΕΜΣ στους δύο αυτούς πυλώνες είναι πενιχρά.** Αυτό το κύμα μετανάστευσης έχει δημιουργήσει ένα κλίμα ρατσισμού και ξενοφοβίας σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες, ενώ έχει οδηγήσει τους μετανάστες σε κοινωνική απομόνωση. Σ' αυτό το

²⁷ Πρόκειται για την Αίγυπτο, την Αλγερία, το Μαρόκο, την Τυνησία, την Λιβύη, την Συρία, τον Λίβανο, την Ιορδανία, το Ισραήλ, την Τουρκία και δύο ακόμη χώρες, οι οποίες είναι πλέον μέλη της Ε.Ε., δηλαδή, την Κύπρο και την Μάλτα.

²⁸ Βλ. σχετικά υπ' αριθμό 108 Γνώμη της Ο.Κ.Ε. της 7ης Ιουλίου 2004.

σημείο γίνεται φανερό και η αντίφαση των ευρωπαϊκών εταίρων: Από τη μία μεριά, γίνονται προσπάθειες για την επίτευξη σταθερότητας και αλληλοκατανόησης μεταξύ των Ευρωμεσογειακών εταίρων και από την άλλη μεριά, η ΕΕ έχει τα σύνορα της πιο κλειστά από ποτέ. Οι ευρωπαϊκές χώρες επιδιώκουν να ανασχέσουν με αυστηρή πολιτική εισόδου τους μετανάστες αλλά την ίδια στιγμή έχουν ανάγκη από εργατικά χέρια. Από την άλλη μεριά οι Ευρωπαϊκές χώρες εφαρμόζουν μέτρα ανακοπής της μεταναστευτικής ροής και από την άλλη οι ΤΜΧ πιέζονται να υιοθετήσουν μέτρα φιλελεύθερης οικονομικής πολιτικής με τεράστιο οικονομικό και κοινωνικό κόστος για τις ΤΜΧ και συνεχίζουν τα κράτη μέλη της ΕΕ να έχουν προστατευτική πολιτική στα εισόδη αγροτικών εισαγωγών από τις ΤΜΧ, όπου έχουν και το συγκριτικό πλεονέκτημα. Από την άλλη μεριά, οι ευρωπαϊκοί εταίροι υιοθετούν πολιτικές προσαρμογής των μεταναστών και από την άλλη πολλές Ευρωπαϊκές χώρες δεν επιθυμούν να μεταβληθούν σε πολυπολιτισμικές κοινωνίες. Συνεπώς, μια προσεκτική ματιά στην πολιτική κατάσταση πολλών από τις Ευρωπαϊκές χώρες μπορεί να δείξει ότι μικρή πρόοδος έχει συντελεστεί σε αυτό το κομμάτι του τρίτου πυλώνα. Η ξеноφοβία αυξάνεται. Όλο και πιο πολλές επιθέσεις σε βάρος των μεταναστών εμφανίζονται στις κεντροευρωπαϊκές χώρες, που δέχονται και τον μεγαλύτερο όγκο μεταναστών από τις Αραβικές χώρες, ενώ, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η ενημέρωση των πολιτών των κρατών που συμμετέχουν στην ΕΜΣ είναι αρκετά ελλιπής, έως ανύπαρκτη, γεγονός το οποίο θα μπορούσε να συνεισφέρει στην κατανόηση των αρχών της και στην αύξηση της συνοχής και της ειρηνικής συνύπαρξης των λαών που την απαρτίζουν. Βέβαια, η Διακήρυξη της Βαρκελώνης και οι κατοπινές συμφωνίες έθεσαν τις βάσεις για τη μείωση των μεταναστευτικών πιέσεων, τη διαφθορά και τον έλεγχο των συνόρων.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της προσπάθειας είναι ο **Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (ΕΜΓΕΣ) – Έγγραφο Περιφερειακής Στρατηγικής (2007-2013) και Περιφερειακό Ενδεικτικό Πρόγραμμα (2007-2013) για την ευρωμεσογειακή εταιρική σχέση**²⁹. Με αυτό τον μηχανισμό η ΕΕ επιδιώκει να διατηρήσει και να ενισχύσει τη μεταρρυθμιστική διαδικασία στις μεσογειακές χώρες-εταίρους. Επιδιώκει επίσης να ευνοήσει το διάλογο υποστηρίζοντας τους εθνικούς πολιτικούς θεσμούς με τη συνεργασία που προσφέρουν οι διάφοροι μηχανισμοί. Στο πλαίσιο αυτό, το Περιφερειακό

²⁹ European Neighbourhood And Partnership Instrument (ENPI), Regional Strategy Paper (2007-2013) And Regional Indicative Programme (2007-2010) For The Euro-Mediterranean Partnership, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_en.pdf.

Πρόγραμμα προσδιορίζει τους τομείς προτεραιότητας που αντιπροσωπεύουν προστιθέμενη αξία χάρη στο συγκριτικό πλεονέκτημα που μπορούν να παράσχουν για την ενίσχυση της ευρωμεσογειακής εταιρικής σχέσης.

Η συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης, της ασφάλειας και της μετανάστευσης παρουσιάζει περιφερειακό ενδιαφέρον, με δραστηριότητες που περιλαμβάνουν:

- μέτρα οικοδόμησης της εμπιστοσύνης για την προώθηση της συνεργασίας στον τομέα της πολιτικής προστασίας, αφενός, και της εταιρικής σχέσης για την ειρήνη, αφετέρου. Ειδικότερα, το Έγγραφο Περιφερειακής Στρατηγικής προτείνει, για παράδειγμα, υποστήριξη για τη διαχείριση των κρίσεων και την εφαρμογή κώδικα δεοντολογίας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.
- παγίωση των αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί στο πλαίσιο των προηγούμενων προγραμμάτων και την εντατικοποίηση της συνεργασίας όσον αφορά τη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων μεταξύ χωρών καταγωγής, διαμετακόμισης και προορισμού.
- ανάπτυξη δικτύου ευρωμεσογειακών ιδρυμάτων και εξωτερικής πολιτικής³⁰ καθώς και του ινστιτούτου οικονομικών ερευνών.

³⁰European Neighbourhood Policy,
http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&task=view&id=85&Itemid=46&lang=en.

Κεφάλαιο 2: Ο έλεγχος της παράνομης μετανάστευσης στα σύνορα

Εφόσον η ΕΕ δεν απέτρεψε την αναχώρηση των παράνομων μεταναστών, τα κ-μ επιχειρούν να δημιουργήσουν ένα δίκτυο ασφαλείας προκειμένου να ελέγξουν τις παράνομες μεταναστευτικές ροές στα σύνορα. Για το λόγο αυτό η ΕΕ συνέστησε τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κ-μ (FRONTEX), και το ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR). Ουσιώδη ρόλο για την αποτροπή της παράνομης μετανάστευσης διαδραματίζει και η δημιουργία του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων, όπως θα διαφανεί παρακάτω. Τα κ-μ, επομένως, δεν μπορούν να αποτρέψουν την είσοδο των παράνομων μεταναστών. Αυτό που κάνουν είναι να επιτηρούν τα σύνορά τους προκειμένου να συλλαμβάνουν όσους εισέρχονται παράνομα. Δεν είναι τυχαίο ότι από τη στιγμή που η FRONTEX επιτηρεί στα ελληνικά σύνορα, ο αριθμός των παρανόμως εισερχομένων αυξήθηκε, καθώς η Ελλάδα δεν μπορεί να χρησιμοποιεί πλέον αθέμιτους τρόπους απομάκρυνσης για τους οποίους συγκέντρωσε στο παρελθόν τα πυρά των διεθνών οργανώσεων.

2.1 Η Διασυνοριακή Ακτοφυλακή (FRONTEX)

Σύμφωνα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, για την εξασφάλιση ενός ομοιόμορφου και υψηλού επιπέδου έλεγχου των προσώπων απαιτείται μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Στην επίτευξη αυτού του στόχου συνέβαλαν αποτελεσματικά οι συμφωνίες Σένγκεν. Σύμφωνα με αυτές δημιουργείται ένας ενιαίος χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, ο οποίος θα πρέπει να προστατεύεται μεταξύ άλλων και από την παράνομη είσοδο των μεταναστών. Ωστόσο, η αυξανόμενη μεταναστευτική πίεση στην πρώτη δεκαετία του 2000 δημιούργησε νέες ανάγκες που απαιτούσαν νέες ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση των κυμάτων μετανάστευσης. Δεδομένου συνεπώς ότι τα κ-μ είναι αρμόδια για να θέσουν σε εφαρμογή, σε επιχειρησιακό επίπεδο, αυτούς τις κοινές ρυθμίσεις, η ευρωπαϊκή πολιτική συνίσταται στον συντονισμό των δραστηριοτήτων των κ-μ όσον αφορά τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων³¹. Αυτό συμβαίνει γιατί φαίνεται ότι τα κράτη

³¹Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης/* COM/2002/0233 τελικό, http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=el&type_doc=CO Mfinal&an_doc=2002&nu_doc=233.

υποδοχής παράνομων μεταναστών προτιμούνται από τους τελευταίους ως χώρες διέλευσης και όχι ως χώρες παραμονής. Στόχος των περισσότερων παράνομων μεταναστών είναι η ενδοχώρα της Ένωσης. Αντιλαμβανόμενη τα νέα αυτά δεδομένα, η Επιτροπή πρότεινε τη σύσταση ενός «κοινού φορέα των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων» επιφορτισμένου με τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κ-μ με την ανακοίνωσή της³².

Απάντηση στην πρόσκληση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης³³ του 2003 για μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κ-μ της ΕΕ δίνει ο Κανονισμός³⁴ σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού (FRONTEX) για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κ-μ της ΕΕ. Αυτός ανταποκρίνεται στην απαίτηση βελτίωσης της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων³⁵ αφού θα διευκολύνει την εφαρμογή των ισχυόντων και μελλοντικών ευρωπαϊκών μέτρων.

Στα **κύρια καθήκοντα** του οργανισμού περιλαμβάνονται³⁶ ο συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κ-μ όσον αφορά στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Πρόκειται για μικτές επιχειρήσεις με τη συμμετοχή επιχειρησιακών μέσων και προσωπικού σε όλους τους τύπους συνόρων (χερσαία, θαλάσσια, εναέρια). Η εκπόνηση ενός προτύπου κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων και η προετοιμασία των αναλύσεων των γενικών και ειδικών κινδύνων. Η παροχή συνδρομής στα κ-μ για την επαγγελματική κατάρτιση των εθνικών συνοριακών φρουρών τους μέσω ανάπτυξης κοινών κανόνων επαγγελματικής κατάρτισης. Παρέχει 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 ενισχυμένης τεχνικής και επιχειρησιακής βοήθειας σε όσα κ-μ αντιμετωπίζουν έντονες πιέσεις στα εξωτερικά τους σύνορα και η

³² Ανακοίνωση COM/2002/233 για μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³³ Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, <http://www.inegsee.gr/equal/equal2/nomothesia/euro/THESSALONIKI.pdf>.

³⁴ Κανονισμός αριθ. 2007/2004/ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004.

³⁵ Νοούνται ως εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών τα χερσαία και θαλάσσια σύνορα των κρατών μελών, καθώς και τα αεροδρόμια και οι λιμένες τους, στα οποία εφαρμόζονται οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων από πρόσωπα.

³⁶ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:EL:PDF>.

παροχή στα κ-μ της αναγκαίας στήριξης για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού.

Η δημιουργία του οργανισμού διασφαλίζεται μέσω πόρων της Ένωσης, ενώ στις υποχρεώσεις του οργανισμού είναι και η κατάρτιση ορθών πρακτικών απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται παράνομα σε ευρωπαϊκό έδαφος. Η συνεργασία μέσω του FRONTEX δεν εμποδίζει τις διμερείς συνεργασίες μεταξύ των κ-μ ή/και με τρίτες χώρες, όταν αυτή η συνεργασία είναι συμπληρωματική της δράσης του οργανισμού. Τα κράτη μέλη ενημερώνουν τον οργανισμό σχετικά με τις δραστηριότητές τους στα πλαίσια αυτής της συνεργασίας που δεν εμπίπτουν στο πλαίσιο του οργανισμού.

Βασικά **χαρακτηριστικά**³⁷ του οργανισμού Frontex είναι ό,τι διαθέτει νομική προσωπικότητα και εκπροσωπείται από τον εκτελεστικό του διευθυντή, ο οποίος είναι απολύτως ανεξάρτητος κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Διαθέτει διοικητικό συμβούλιο³⁸ το οποίο έχει ως αρμοδιότητα τον ορισμό του εκτελεστικού διευθυντή, την έκδοση κάθε έτος μίας γενικής έκθεσης και του προγράμματος εργασίας του οργανισμού και τον ορισμό της οργανωτικής δομής του οργανισμού. Ο οργανισμός ανέλαβε τα καθήκοντά του από την 1η Μαΐου 2005 με **έδρα τη Βαρσοβία**³⁹. Σε αυτόν μπορούν να μετάσχουν χώρες⁴⁰ που συμμετέχουν στην υλοποίηση, εφαρμογή και ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν .

Ο οργανισμός εξελίσσεται συνέχεια. Όσο αφορά το συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κ-μ στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, διεξάγει κοινές επιχειρήσεις, χερσαίες, εναέριας και θαλάσσιες. Το 2006 ο οργανισμός δημιούργησε

³⁷ Κανονισμός αριθ. 2007/2004/ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004.

³⁸ Το διοικητικό συμβούλιο αποτελείται από ένα εκπρόσωπο κάθε κράτους μέλους και από δύο εκπροσώπους της Επιτροπής. Κάθε κράτος μέλος διορίζει ένα μέλος του διοικητικού συμβουλίου και ένα αναπληρωματικό του, ενώ η Επιτροπή διορίζει δύο μέλη και τους αναπληρωματικούς τους. Η διάρκεια της θητείας των μελών του συμβουλίου είναι τετραετής με δυνατότητα εφάπαξ ανανέωσης. Το διοικητικό συμβούλιο επιπρόσθετα θεσπίζει τον δημοσιονομικό κανονισμό που εφαρμόζει ο οργανισμός μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή και αναθέτει σε ανεξάρτητο εξωτερικό φορέα την αξιολόγηση της εφαρμογής του κανονισμού σύστασης του οργανισμού εντός τριών ετών μετά από την έναρξη λειτουργίας του οργανισμού και στη συνέχεια ανά πενταετία. Τέλος, λαμβάνει τα αποτελέσματα αυτής της αξιολόγησης και διατυπώνει συστάσεις

³⁹ Απόφαση 2005/358/ΕΚ του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 2005 σχετικά με τον ορισμό της έδρας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης [Επίσημη Εφημερίδα L 114 της 4.5.2005].

⁴⁰ Απόφαση 2007/511/ΕΚ του Συμβουλίου της 15ης Φεβρουαρίου 2007 για τη σύναψη, εξ ονόματος της Κοινότητας, ρύθμισης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Ισλανδίας και του Βασιλείου της Νορβηγίας, σχετικά με τις λεπτομέρειες της συμμετοχής αυτών των κρατών στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης [Επίσημη Εφημερίδα L 188 της 20.7.2007].

κεντρικό μητρώο του διαθέσιμου τεχνικού εξοπλισμού (CRATE)⁴¹, που προβλέπεται στο άρθρο 7 του κανονισμού, για τον έλεγχο και την επιτήρηση των συνόρων και το 2007 δημιούργησε το ευρωπαϊκό δίκτυο περιπολίας (ΕΔΠ)⁴². Όσο αφορά την πραγματοποίηση ανάλυσης κινδύνου, το 2007, ο FRONTEX συνδέθηκε με το δίκτυο ICONet⁴³, με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών με τα κ-μ σχετικά με την ανάλυση κινδύνου, την προετοιμασία κοινών επιχειρήσεων και τις επιστροφές⁴⁴. Επίσης, συμμετέχει στις συνεδριάσεις του CIREFI⁴⁵, «Κέντρου πληροφόρησης, συζήτησης και ανταλλαγής απόψεων σχετικά με τη διέλευση των συνόρων και τη μετανάστευση»⁴⁶, το οποίο συνεδριάζει τακτικά στο Συμβούλιο. Όσο αφορά την παρακολούθηση των εξελίξεων των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, ο FRONTEX μέχρι σήμερα έχει υλοποιήσει 6 σχέδια και 7 εργαστήρια/σεμινάρια για την έρευνα και την ανάπτυξη. Επίσης, αναλαμβάνει κοινές πτήσεις, οι οποίες προβλέπονται ως μέτρο απομάκρυνσης.

Για την αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα, και την ανάπτυξη των ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα, ο RABIT⁴⁷ (Συνοριακές Ομάδες Ταχείας Επέμβασης :Σ.Ο.Τ.Ε. – Rapid Border Intervention Teams), που άρχισε να ισχύει

⁴¹ 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. Μέχρι σήμερα η χρήση του εξοπλισμού για τον τελευταίο σκοπό είναι περιορισμένη (μία περίπτωση χρήσης εξοπλισμού ελέγχου συνόρων και μία περίπτωση χρήσης αεροσκάφους).

⁴² 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.

⁴³ Θεσπίστηκε με την απόφαση του Συμβουλίου, 2005/267/ΕΚ της 16ης Μαρτίου 2005, για την ίδρυση ασφαλούς ηλεκτρονικού δικτύου πληροφοριών και συντονισμού των υπηρεσιών διαχείρισης της μετανάστευσης των κρατών μελών {Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 083 της 01/04/2005 σ. 0048 – 0051} και λειτουργεί από το 2006.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Κέντρο πληροφόρησης, συζήτησης και ανταλλαγής απόψεων σχετικά με τη διέλευση των συνόρων και τη μετανάστευση, ΕΕ C 274, της 19/9/1996, 50.

⁴⁶ 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 πλαστών ή παραποιημένων ταξιδιωτικών εγγράφων και τη βελτίωση των πρακτικών επιστροφής. Μπορούν να πραγματοποιηθούν προφανείς συνεργασίες και οικονομίες κλίμακας μεταξύ των δραστηριοτήτων που καλύπτονται από το CIREFI, το ICONet και τον οργανισμό, όσον αφορά τη συγκέντρωση, ανάλυση και διάδοση πληροφοριών σχετικά με την παράνομη μετανάστευση.

⁴⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 836/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2007 για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων.

στις 20 Αυγούστου 2007, μετέβαλε ουσιαστικά⁴⁸ τις διατάξεις του κανονισμού για τη σύσταση του FRONTEX σχετικά με τη στήριξη στα κ-μ σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα.

Παρ' όλο που ο FRONTEX δραστηριοποιείται τα τελευταία χρόνια, από πολύ νωρίς εντοπίστηκαν ορισμένες αδυναμίες στην οργάνωση και τις δραστηριότητές του. Πρώτον, οι αρμοδιότητες του Οργανισμού επεκτείνονται σε πολλά επίπεδα γεγονός που, σε συνδυασμό με το χαμηλό προϋπολογισμό του, μπορεί να υποσκάψει την αποτελεσματικότητά του. Επίσης, οι διαστάσεις των επιχειρήσεων του και οι προσδοκίες των κ-μ και της Ε.Ε., δεν μπορούν πλέον να εγγυηθούν την ευέλικτη δομή της. **Δεύτερον,** οι κοινές επιχειρήσεις της FRONTEX πραγματοποιούνται σε ένα πολιτικό περιβάλλον και είναι προϊόν ανάλογων πιέσεων που ασκούνται από τα κ-μ που διαχειρίζονται τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Η εκάστοτε εσωτερική πολιτική σκηνή διαδραματίζει έναν ιδιαίτερο σημαντικό ρόλο (π.χ. περίπτωση Ισπανίας) και η FRONTEX θα πρέπει κάθε φορά να είναι ιδιαίτερα προσεκτική στην διαχείριση τέτοιων καταστάσεων. **Τρίτον,** συχνά ανακύπτουν ζητήματα που σχετίζονται με τον έλεγχο των δραστηριοτήτων του και τον σεβασμό κανόνων περί τα ανθρώπινα δικαιώματα. 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 της 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-refoulement⁴⁹ και της Συνθήκης της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων.

Ωστόσο, 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 κ-μ στη λειτουργία της, σε συνδυασμό με τη

⁴⁸ Παρέχει «ακανότητα ταχείας αντίδρασης» για την ενίσχυση των ανθρωπίνων πόρων σε κράτος μέλος που χρειάζεται βοήθεια. Η ομάδα RABIT αποτελείται από 500-600 συνοριοφύλακες. Το φθινόπωρο του 2007 πραγματοποιήθηκε μια άσκηση. Μέχρι σήμερα κανένα κράτος μέλος δεν έχει υποβάλει αίτημα για την ανάπτυξη ομάδας RABIT.

⁴⁹ Σύμφωνα 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.

διαθεσιμότητα τους να αποδεχτούν μια πιο ευρεία παρέμβαση της Ε.Ε. στο χώρο δραστηριοποίησης της FRONTEX, φανερώνουν πως η πορεία της συνολικά είναι θετική και μπορεί να εξελιχθεί τα επόμενα χρόνια.

2.2 Η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Επιτήρησης των Συνόρων (EUROSUR)

Το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή με τη συνεργασία του FRONTEX και λαμβάνοντας υπόψη τις αρμοδιότητες των κ-μ, τη μελέτη σκοπιμότητας για τη δημιουργία ενός μεσογειακού δικτύου παράκτιων περιπολιών (MEDSEA)⁵⁰ και την πείρα που αποκτήθηκε από κοινές επιχειρήσεις, να υποβάλει ανακοίνωση στο Συμβούλιο πριν από τα τέλη του 2006 προκειμένου να προσδιορίσει τα επιπλέον επιχειρησιακά μέτρα που μπορούν να ληφθούν βραχυπρόθεσμα, ώστε να αποκτήσει η Ένωση την αναγκαία ικανότητα για να συμβάλει στην πρόληψη και τη διαχείριση κρίσιμων καταστάσεων όσον αφορά τη μετανάστευση. Σε συνέχεια των εργασιών που διεξάγονται για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού δικτύου περιπολίας (EPN) σύμφωνα με τη μελέτη MEDSEA , η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση⁵¹ για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR), 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. Αυτό το σύστημα αναπτύσσεται σε τρεις παράλληλες φάσεις⁵²:

Στην πρώτη φάση αποσκοπεί στη διασύνδεση και στη ορθολογική οργάνωση υφιστάμενων συστημάτων και μηχανισμών επιτήρησης σε επίπεδο κ-μ. Για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, το σύστημα χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων για την αναβάθμιση και επέκταση των εθνικών συστημάτων επιτήρησης των συνόρων και για τη

⁵⁰ βλ: COM(2006) 733 τελικό ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ για την ενίσχυση της διαχείρισης των νότιων θαλάσσιων συνόρων της ΕΕ.

⁵¹ Εξέταση της δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων EUROSUR: COM (2008) 68 τελικό, 13.02.2008.

⁵² Εξέταση της δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR), MEMO/08/86, Βρυξέλλες, 13 Φεβρουαρίου 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/86&format=HTML&aged=0&language=EL&guiLanguage=en>.

δημιουργία εθνικών κέντρων συντονισμού. Εξασφαλίζει ένα ασφαλές ηλεκτρονικό δίκτυο επικοινωνίας, το οποίο θα επιτρέπει την ανταλλαγή δεδομένων και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων των κέντρων των κρατών μελών μεταξύ τους καθώς και με τον Οργανισμό FRONTEX. Χορηγεί οικονομική και υλικοτεχνική υποστήριξη σε επιλεγμένες γειτονικές τρίτες χώρες για να προωθηθεί η επιχειρησιακή συνεργασία με τα κ-μ σχετικά με την επιτήρηση των συνόρων.

Στη δεύτερη φάση στοχεύει στην καλύτερη χρήση των εργαλείων επιτήρησης σε επίπεδο ΕΕ. Γι' αυτό αξιοποιεί προγράμματα έρευνας και ανάπτυξης, για τη βελτίωση της τεχνικής απόδοσης των εργαλείων επιτήρησης⁵³. Επιχειρεί κοινή εφαρμογή των εργαλείων επιτήρησης στα εξωτερικά σύνορα των κ-μ και κοινή εικόνα μέσω των πληροφοριών ασφάλειας (intelligence) πριν από την άφιξη στα σύνορα⁵⁴.

Στην τρίτη φάση αποσκοπεί στη δημιουργία ενός κοινού περιβάλλοντος ανταλλαγής πληροφοριών για τον θαλάσσιο τομέα της Ε.Ε. Αυτή η φάση 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 τη δυνατότητα στις αρχές συνοριακού ελέγχου να επωφελούνται της συνδυασμένης χρήσης των διαφόρων αυτών συστημάτων. Σε αντίθεση με τις δύο προηγούμενες φάσεις που αφορούν τα εναέρια και χερσαία σύνορα, η τελευταία φάση ασχολείται μόνο με τα θαλάσσια σύνορα.

Ωστόσο εκτιμώντας την αυξανόμενη μεταναστευτική πίεση, η Επιτροπή προτείνει τη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου δικτύου ελέγχων των συνόρων κατ' αρχήν στη Μεσόγειο Θάλασσα, τον Νότιο Ατλαντικό Ωκεανό (Κανάριοι Νήσοι) και στη Μαύρη Θάλασσα επικεντρωμένο **στην εσωτερική ασφάλεια**. Σε μεταγενέστερο στάδιο, αυτό το ολοκληρωμένο δίκτυο των συστημάτων αναφοράς και επιτήρησης μπορεί να επεκταθεί στο σύνολο του θαλάσσιου τομέα της ΕΕ, καλύπτοντας όχι μόνο ζητήματα που αφορούν τον έλεγχο των συνόρων αλλά όλες τις θαλάσσιες δραστηριότητες, όπως η θαλάσσια ασφάλεια, η προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, ο έλεγχος της αλιείας και η τήρηση των κανόνων ναυσιπλοΐας.

⁵³ Για παράδειγμα ανιχνευτών, δορυφόρων, μη επανδρωμένων αεροσκαφών, κλπ.

⁵⁴ Μηχανισμός που στηρίζεται στις πληροφορίες που συλλέγουν τα τεχνικά μέσα επιτήρησης.

Συμπερασματικά, και σύμφωνα με το λίγο χρόνο λειτουργίας του, το EUROSUR συμβάλλει ουσιαστικά στην περαιτέρω σταδιακή θέση σε εφαρμογή του Κοινού Ευρωπαϊκού Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης των Συνόρων.

2.3 Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων

Στα πλαίσια επίτευξης των στόχων της Ένωσης για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης στα σύνορα, **καθίσταται αναγκαίος ένας κοινοτικός μηχανισμός οικονομικής αλληλεγγύης** για την υποστήριξη των κ-μ. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται και η Απόφαση⁵⁵ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη **σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων**. Η Απόφαση αυτή αποτελεί μέρος του Προγράμματος-Πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών»⁵⁶. Το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων**, ουσιαστικά, αποτελεί έκφραση αλληλεγγύης προς τα κ-μ που εφαρμόζουν τις διατάξεις Σένγκεν για τα εξωτερικά σύνορα και έχει τέσσερις στόχους⁵⁷:

- την αποτελεσματική διοικητική οργάνωση, που αφορά κυρίως τα συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών, συλλογής στατιστικών στοιχείων, συντονισμού μεταξύ των συνοριοφυλάκων, μηχανισμών ελέγχου, επίβλεψης και καταγραφής των ατόμων που διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα,
- τη διαχείριση της ροής ατόμων και ειδικότερα την αποτελεσματική εξέταση των ευρωπαϊκών συστημάτων πληροφοριών (SIS) και την αποτελεσματικότερη συνεργασία στον τομέα της πλαστογράφησης εγγράφων,
- την ενιαία εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ,
- την αποτελεσματικότερη συνεργασία των προξενικών υπηρεσιών και την ενίσχυση της χρησιμοποίησης του δικτύου των υπαλλήλων σύνδεσης για τη μετανάστευση και την ίδρυση κοινών προξενικών υπηρεσιών.

⁵⁵ Απόφαση (ΕΚ) αριθ. 574/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Μαΐου 2007, σχετικά με τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την περίοδο 2007-2013, ως μέρους του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», ΕΕ L 144, της 6.6.2007.

⁵⁶ Εντάσσεται στην παράταση της εφαρμογής της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, που θεσπίστηκε από το σχέδιο δράσης της 14ης Ιουνίου 2002, το οποίο στηρίχτηκε σε ανακοίνωση της Επιτροπής της 7ης Μαΐου 2002.

⁵⁷ Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων με μια ματιά, http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=2195&Itemid=440.

Από το ταμείο μπορούν να χρηματοδοτηθούν⁵⁸ είτε **δράσεις εθνικής διάστασης** («εθνικές δράσεις») είτε **δράσεις διεθνικής ή ευρωπαϊκής διάστασης** («ευρωπαϊκές δράσεις»).

Οι εθνικές δράσεις μπορούν να εφαρμοστούν από τα κ-μ στο πλαίσιο πολυετούς προγραμματισμού σύμφωνα με κοινοτικές στρατηγικές κατευθύνσεις 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 Ταμείο 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,
- τους εξοπλισμούς και τα συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών,
- τις μελέτες και τα πειραματικά σχέδια όσον αφορά την εφαρμογή αποτελεσματικότερων πρακτικών.
- τη λήψη επειγόντων μέτρων,
- την ενιαία εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας όσον αφορά τα εξωτερικά σύνορα,
- την εφαρμογή εργαλείων στατιστικής,
- την ανταλλαγή πληροφοριών και την εγκαθίδρυση ορθών πρακτικών,

Τα σχέδια αυτά χρηματοδοτούνται από το Ταμείο κατά το ήμισυ -το πολύ- του συνολικού ποσού της δράσης εθνικής διάστασης⁵⁹. Κατ' εξαίρεση, εάν το σχέδιο εντάσσεται στο πλαίσιο των ειδικών δραστηριοτήτων των στρατηγικών κατευθύνσεων, το ανώτατο όριο είναι 75%. Στο τελευταίο ποσοστό ανέρχεται η ευρωπαϊκή συνεισφορά ανέρχεται στα κ-μ

⁵⁸ External Borders Fund , http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_solidarity_en.htm.

⁵⁹ Απόφαση (ΕΚ) αριθ. 574/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 2007 σχετικά με τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114571_el.htm.

που συμμετέχουν στο Ταμείο Συνοχής. Ο συνολικός προϋπολογισμός⁶⁰ του Ταμείου για την περίοδο 2007-2013 ανέρχεται σε 1.820 εκατ. €⁶¹.

ΤΑΜΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ						
ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΟΣΟ ΓΙΑ ΠΕΡΙΟΔΟ 2007-2013 : 1,820 εκατομμύρια €						
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
170,00	170,00	186,00	208,00	254,00	350,00	482,00

Πηγή: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_solidarity_en.htm

Οι ετήσιοι πόροι του Ταμείου κατανέμονται μεταξύ των κ-μ σύμφωνα με τα είδη των συνόρων (30% των πόρων του Ταμείου χορηγούνται για τα εξωτερικά επίγεια σύνορα, 35% για τα εξωτερικά θαλάσσια σύνορα, 20% για τα αεροδρόμια, 15% για τις προξενικές υπηρεσίες) 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 να φέρουν εις πέρας την αποστολή τους όσον αφορά τον έλεγχο και την εποπτεία των εξωτερικών συνόρων.

⁶⁰ http://ec.europa.eu/ellada/news/news/20081218borders_el.htm.

⁶¹ 1.543 εκατ. € κατανέμονται μεταξύ των κρατών μελών βάσει αντικειμενικών κριτηρίων που εκφράζουν την επιβάρυνση κάθε κράτους που απορρέει από τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και την πολιτική των θεωρήσεων για δράσεις στο πλαίσιο εθνικών προγραμμάτων·109 εκατ. € (6%) που διαχειρίζεται άμεσα η Επιτροπή και προορίζονται για κοινοτικές δράσεις·108 εκατ. € για το σύστημα διέλευσης του Καλίνινγκραντ που εφαρμόζει η Λιθουανία·60 εκατ. € για ειδικές δράσεις στα στρατηγικά σημεία των εξωτερικών συνόρων βάσει μελετών ανάλυσης των κινδύνων που διενεργεί η υπηρεσία FRONTEX

Κεφάλαιο 3: Η αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης στην ενδοχώρα της ΕΕ

Σε μια τελική φάση η ΕΕ, εφόσον δεν μπόρεσε σε πρώτο στάδιο να προλάβει το φαινόμενο, ούτε εν συνεχεία να αποτρέψει την είσοδο των παράνομων μεταναστών στα σύνορα, αναλαμβάνει δράση μέσω της θέσπισης ενός αυστηρού πλέγματος κανόνων που αποτελείται τόσο από πρωτογενές όσο και από παράγωγο δίκαιο. Παράλληλα διαπραγματεύεται και υπογράφει διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής και χρησιμοποιεί ως εργαλεία υλοποίησης της πολιτικής της το ταμείο επιστροφών και ειδικά προγράμματα αντιμετώπισης της λαθρομετανάστευσης, σεβόμενη πλήρως τα ανθρώπινα δικαιώματα.

3.1 Το Νομοθετικό Πλαίσιο

Το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης βρίσκεται αφενός στο πρωτογενές και αφετέρου στο παράγωγο δίκαιο. Παρά το γεγονός ότι η επιτακτική ανάγκη αντιμετώπισης του φαινομένου βρίσκεται τα τελευταία χρόνια στην κορυφή της ευρωπαϊκής ατζέντας, η πληθώρα δικαίου που έχει παραχθεί δεν βρίσκεται ακόμα στο επιθυμητό σημείο μιας ολοκληρωμένης πολιτικής αντιμετώπισης.

3.1.1 Το πρωτογενές δίκαιο

Κατά τη διάρκεια της εξελικτικής πορείας των Συνθηκών της ΕΕ διαφαίνεται και η πορεία προώθησης κοινής πολιτικής των κ-μ για τη μετανάστευση και ειδικότερα για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

Η σημασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων αντιλαμβανόταν διαφορετικά από τα κ-μ της ΕΕ. Για ορισμένα κ-μ, η έννοια αυτή θα έπρεπε να εφαρμόζεται μόνο στους πολίτες της ΕΕ, πράγμα που σήμαινε τη διατήρηση των ελέγχων στα σύνορα και το διαχωρισμό μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών και των υπηκόων τρίτων χωρών. Για άλλα κ-μ, θα έπρεπε η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων να ισχύει για όλους και, κατά συνέπεια, σήμαινε την κατάργηση αυτών των συνοριακών ελέγχων⁶². Επειδή δεν επιτεύχθηκε συμφωνία στο πλαίσιο

⁶² Παπακωνσταντής Μάρκος, (2010), πανεπιστημιακές σημειώσεις στο μάθημα «Οριζόντιες και Κάθετες Πολιτικές», Πάντειο Πανεπιστήμιο.

της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Στις 14 Ιουνίου 1985⁶³ υπογράφηκε μεταξύ των πέντε ιδρυτικών μελών (Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο και Κάτω Χώρες) η **πρώτη Συμφωνία Σένγκεν**, η οποία είχε ως στόχο τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα. Η **Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (ΣΕΣΣ)** υπογράφηκε στις 19 Ιουνίου 1990 και τέθηκε σε εφαρμογή το 1995 με αποτέλεσμα την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών που την είχαν υπογράψει, καθώς και τη δημιουργία ενιαίων εξωτερικών συνόρων, στα οποία οι έλεγχοι εισόδου στο Χώρο Σένγκεν πραγματοποιούνται με βάση τις ίδιες διαδικασίες⁶⁴. Με την ίδια Σύμβαση καθιερώθηκαν κοινοί κανόνες για την έκδοση θεωρήσεων, την παροχή ασύλου και τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα, ώστε να είναι εφικτή η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στο εσωτερικό του Χώρου Σένγκεν χωρίς παράλληλα να διαταράσσεται η δημόσια ασφάλεια. Οι συμφωνίες Σένγκεν ενσωματώθηκαν στο δίκαιο της ΕΕ δυνάμει του Πρωτοκόλλου που επισυνάφθηκε στη συνθήκη του Άμστερνταμ, το 1997.

Οι βασικές ρυθμίσεις των **Συμφωνιών Σένγκεν**⁶⁵ είναι:

- *άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα*, όπου η διέλευση των συνόρων μπορεί να γίνει σε οποιοδήποτε σημείο των συνόρων των συμβαλλόμενων μερών, χωρίς να πραγματοποιείται έλεγχος προσώπων, με μοναδική εξαίρεση την απειλή δημόσιας τάξης και εθνικής ασφάλειας⁶⁶
- *κοινή σειρά κανόνων που εφαρμόζονται σε άτομα που διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ*, σύμφωνα με τους οποίους η διέλευση εξωτερικών συνόρων επιτρέπεται μόνο από συγκεκριμένα σημεία συνοριακής διελεύσεως και μόνο κατά τη διάρκεια των καθορισμένων ωρών κυκλοφορίας⁶⁷

⁶³ Παπαγιάννης Δονάτος (2001), Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ Σάκκουλας, σελ 100-152 και Μουσούρου Α.Μ., (1993) Από τους Γκάστερμπάιτερ στο πνεύμα του Σένγκεν: Προβλήματα της Σύγχρονης Μετανάστευσης στην Ευρώπη, Κοινωνιολογική και Ανθρωπολογική Βιβλιοθήκη-Gutenberg, 30.

⁶⁴ Ο χώρος και η συνεργασία Σένγκεν, http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_el.htm.

⁶⁵ Κεκτημένο του Σένγκεν - Απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής της 27ης Οκτωβρίου 1998 σχετικά με πρόγραμμα δράσης για τη λήψη μέτρων καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 239 της 22/09/2000 σ. 0203 – 0204*.

⁶⁶ Βλ. Παπαγιάννης Δονάτος (2001), Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ Σάκκουλας, 104-106.

⁶⁷ Βλ. Παπαγιάννης Δονάτος (2001), Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ Σάκκουλας, 106-110.

- άσυλο⁶⁸
- εναρμόνιση των κανόνων σχετικά με τους όρους εισόδου και θεώρησης⁶⁹ διαβατηρίου για σύντομες διαμονές. Υπάρχουν τριών ειδών θεωρήσεις: α) **θεώρηση ταξιδιού**: για μία ή περισσότερες εισόδους που δεν ξεπερνούν τους 3 μήνες και **θεώρηση διελεύσεως**: πέρασμα από επικράτεια κ-μ με προορισμό τρίτο κράτος. Δεν υπερβαίνει τις 5 μέρες. β) **θεωρήσεις περιορισμένης εδαφικής ισχύος**: εκδίδονται από συγκεκριμένο κ-μ και ισχύουν για το εν λόγω κ-μ κατ' εξαίρεση από τον κανόνα που θέλει οι θεωρήσεις να εκδίδονται για όλα τα κ-μ της ΕΕ, γ) **μακράς διάρκειας**: είναι εθνικές και ισχύουν σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο για διαμονή άνω των 3 μηνών⁷⁰. Ωστόσο, σύμφωνα με νέο κανονισμό⁷¹ που εγκρίθηκε από το ΕΚ, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν στην ΕΕ με θεώρηση (βίζα) μακράς διαμονής μπορούν να τα επισκεφθούν τα περισσότερα κ-μ για διάστημα μέχρι και τριών μηνών σε κάθε εξάμηνο⁷², υπό τους ίδιους όρους με τους κατόχους άδειας παραμονής. Επιπλέον με νέα απόφαση⁷³ της Επιτροπής ρυθμίζονται θέματα ασφαλείας σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις, στηριζόμενη πάνω στον Κανονισμό(ΕΚ) αριθ. 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουλίου 2008, για το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (κανονισμός VIS).

⁶⁸Βλ. Παπαγιάννης Δανάτος (2001), Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ Σάκκουλας, 115-122.

⁶⁹Κεκτημένο του Σένγκεν - Απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής της 16ης Δεκεμβρίου 1998 σχετικά με την κατάρτιση εγχειριδίου των εγγράφων που επιδέχονται θεώρηση, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 239 της 22/09/2000 σ. 0207 – 0297.

⁷⁰ Παπακωνσταντής Μάρκος, (2010), πανεπιστημιακές σημειώσεις στο μάθημα «Οριζόντιες και Κάθετες Πολιτικές», Πάντειο Πανεπιστήμιο και Βλ. Παπαγιάννης Δανάτος (2001), Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ Σάκκουλας, 110-113.

⁷¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 265/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Μαρτίου 2010 για την τροποποίηση της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 όσον αφορά την κυκλοφορία των προσώπων με θεώρηση μακράς διάρκειας. *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 085 της 31/03/2010 σ. 0001 - 0004*. Ο νέος κανονισμός τέθηκε σε ισχύ στις 5 Απριλίου 2010 και παρέχει επαρκή εχέγγυα ασφαλείας για τα κ-μ.

⁷²http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/023-70124-067-03-11-902-20100308IPR70123-08-03-2010-2010-false/default_el.htm.

⁷³ 2010/260: Απόφαση της Επιτροπής, της 4ης Μαΐου 2010, για το σχέδιο ασφαλείας σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις. *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 112 της 05/05/2010 σ. 0025 – 0030*.

- ενισχυμένη αστυνομική συνεργασία (συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων διασυνοριακής παρακολούθησης και διασυνοριακής καταδίωξης)⁷⁴
- ενισχυμένη δικαστική συνεργασία μέσω ενός ταχύτερου συστήματος έκδοσης και καλύτερης μεταβίβασης της εκτέλεσης των δικαστικών αποφάσεων⁷⁵
- θέσπιση και ανάπτυξη του συστήματος πληροφόρησης Σένγκεν (*System Information Schengen- SIS*)⁷⁶.

Το θέμα των θεωρήσεων, στο οποίο έγινε αναφορά παραπάνω είναι ιδιαίτερα ουσιώδες γιατί μπορεί να χαρακτηριστεί ένας από τους βασικότερους λόγους δημιουργίας της παράνομης μετανάστευσης. Αυτό συμβαίνει είτε γιατί οι υπήκοοι τρίτων χωρών παραμένουν και μετά τη λήξη των θεωρήσεών τους σε ευρωπαϊκό έδαφος, είτε όσοι θέλουν πραγματικά να ταξιδέψουν για κάποιο χρονικό διάστημα στην Ένωση βρίσκονται μπροστά σε μια περιοριστική πολιτική που ακολουθούν τα κ-μ όσον αφορά την έκδοση θεωρήσεων, με αποτέλεσμα να διαλέγουν την παράνομη οδό.

Ως «αντισταθμιστικό» μέτρο που εγγυάται την ασφάλεια απέναντι στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στο ευρωπαϊκό έδαφος μπορεί να χαρακτηριστεί η βελτίωση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των αστυνομικών υπηρεσιών και των δικαστικών αρχών για τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας των κ-μ και ιδιαίτερα για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργήθηκε **το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS)**⁷⁷ με βάση το άρθρο 92 της Σύμβασης Εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν. Στόχο είχε την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών, το οποίο περιέχει πληροφορίες σχετικά με πρόσωπα και αντικείμενα. Με βάση το άρθρο 108 της Σύμβασης Εφαρμογής και προκειμένου να καταστεί δυνατή η ανταλλαγή μεταξύ των συμβαλλομένων μερών πρόσθετων ή συμπληρωματικών πληροφοριών σχετικά με τις καταχωρήσεις στο SIS, συστάθηκαν σε όλα τα κράτη Σένγκεν τα «Γραφεία SIRENE»⁷⁸. Μεταξύ των κυριότερων καθηκόντων τους περιλαμβάνεται η εισαγωγή

⁷⁴ Βλ. Παπαγιάννης Δονάτος (2001), Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ Σάκκουλας, 122-127.

⁷⁵ Βλ. Παπαγιάννης Δονάτος (2001), Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ Σάκκουλας, 140-144.

⁷⁶ Βλ. Παπαγιάννης Δονάτος (2001), Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ Σάκκουλας, 129-136.

⁷⁷ Λαμπροπούλου Ε., (2001), 'Οι συμφωνίες Σένγκεν και η εσωτερική ασφάλεια', ΠοινΔικ, 4/2001 και Λαμπροπούλου Ε., (2001), 'Εσωτερική Ασφάλεια και κοινωνία του ελέγχου', Κριτική.

⁷⁸ Η λέξη SIRENE σχηματίζεται από τα αρχικά των λέξεων Supplementary Information Request at the National Entry (αίτηση συμπληρωματικών πληροφοριών για εθνικές καταχωρήσεις) και αποκαλύπτει το κύριο έργο των «Γραφείων SIRENE».

«καταχωρήσεων» στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν και η εκτέλεση των προβλεπόμενων μέτρων. Τα «Γραφεία SIRENE» αποτελούν ενιαίο σημείο επαφής για όλες τις εθνικές αρχές επιβολής του νόμου που συμμετέχουν στο SIS και για την αστυνομική συνεργασία στο χώρο Σένγκεν και λειτουργούν επί 24ώρου βάσεως

Οι συνεχώς διευρυνόμενες ανάγκες και η εξέλιξη της τεχνολογίας επιβάλλουν τη δημιουργία νέου συστήματος. Σήμερα, το νέο αυτό σύστημα (SIS II) υποβάλλεται σε εκτεταμένους ελέγχους. Το Συμβούλιο εξέδωσε στις 6 Δεκεμβρίου 2001 εντολή⁷⁹ στην Επιτροπή να αναπτύξει το SIS II με δαπάνες οι οποίες βαρύνουν τον γενικό προϋπολογισμό της ΕΕ. Η εντολή αυτή τροποποιήθηκε το 2006, παρατείνοντας την περίοδο ισχύος τους έως την 31^η Δεκεμβρίου 2008. Η Επιτροπή δημοσίευσε στις 18 Δεκεμβρίου 2001 ανακοίνωση⁸⁰ που εξετάζει τις δυνατότητες υλοποίησης και ανάπτυξης του SIS II. Με τη δομή των μελετών και των συζητήσεων που πραγματοποιήθηκαν σχετικά με την αρχιτεκτονική και τις λειτουργίες του μελλοντικού συστήματος, η Επιτροπή υπέβαλε το 2005 τρεις προτάσεις νομοθετημάτων. Η πρώτη⁸¹ προσδιορίζει τις πτυχές 1ου πυλώνα σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του SIS II, η δεύτερη⁸² την πρόσβαση των υπηρεσιών που είναι επιφορτισμένες με την ταξινόμηση των οχημάτων στο SIS II και εγκρίθηκαν αυτές οι δύο προτάσεις στις 20 Δεκεμβρίου 2006. Τέλος, η τρίτη⁸³ προσδιορίζει τις πτυχές 3ου πυλώνα σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του SIS II και εκδόθηκε στις 12 Ιουνίου 2007.

Η άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα χάραξε το δρόμο για την υλοποίηση εναλλακτικών και λιγότερο επικίνδυνων προσεγγίσεων για τη μετάβαση από το SIS I+ στο SIS II. Κατόπιν αιτήσεων των κ-μ για διάθεση περισσότερου χρόνου για τη δοκιμή του συστήματος και για τήρηση λιγότερο επικίνδυνης στρατηγικής για τη μετάβαση από το παλιό στο καινούργιο σύστημα, η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις για ένα κανονισμό⁸⁴ και μία απόφαση⁸⁵ που καθορίζουν τα καθήκοντα και τις ευθύνες των διαφόρων μερών που συμμετέχουν στην προετοιμασία για μετάβαση στο SIS II. Οι προτάσεις αυτές εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο στις 24 Οκτωβρίου 2008.

⁷⁹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2424/2001 και Απόφαση 2001/886/ΔΕΥ.

⁸⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Η ανάπτυξη του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν II, COM(2001) 720.

⁸¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), L 381/4.


























⁸² Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1986/2006.

⁸³ Απόφαση 2007/533/ΔΕΥ.

⁸⁴ Κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 1104/2008.

⁸⁵ Απόφαση 2009/724/ΔΕΥ Της Επιτροπής.

Σήμερα τα κ-μ στα οποία ισχύει η Συμφωνία Σένγκεν είναι⁸⁶:

Ημερομηνία Ένταξης	Κράτος Μέλος
26 Μαρτίου 1995	 Βέλγιο  Γαλλία  Γερμανία  Λουξεμβούργο  Ολλανδία  Πορτογαλία  Ισπανία
26 Οκτωβρίου 1997	 Ιταλία
1 Δεκεμβρίου 1997	 Αυστρία
26 Μαρτίου 2000	 Ελλάδα ⁸⁷
25 Μαρτίου 2001	 Δανία  Φινλανδία  Ισλανδία  Νορβηγία  Σουηδία
21 Δεκεμβρίου 2007	 Τσεχία  Εσθονία  Ουγγαρία  Λετονία  Λιθουανία  Μάλτα  Πολωνία  Σλοβακία  Σλοβενία
12 Δεκεμβρίου 2008	 Ελβετία

Τα κ-μ της ΕΕ που εξακολουθούν να είναι εκτός της ζώνης Σένγκεν είναι το Ηνωμένο Βασίλειο⁸⁸ και η Ιρλανδία⁸⁹, που επέλεξαν να διατηρήσουν τους συνοριακούς ελέγχους με άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, ωστόσο έχουν εξουσιοδοτηθεί να εφαρμόζουν μερικές από τις διατάξεις σχετικά με την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις. Επίσης η Ελβετία αποφάσισε να ενταχθεί στη ζώνη Σένγκεν. Η Ελβετία⁹⁰ θα έχει το ίδιο καθεστώς συνδεδεμένης χώρας όπως η Νορβηγία και η Ισλανδία⁹¹ που επίσης δεν είναι μέλη της ΕΕ. Τα υπό ένταξη κράτη οφείλουν να έχουν αποδεχθεί πλήρως το κεκτημένο Σένγκεν κατά την ένταξή τους. Η είσοδός τους όμως στο χώρο προϋποθέτει⁹² ότι πληρούνται τα τεχνικά κριτήρια για τις ανταλλαγές πληροφοριών ασφάλειας μεταξύ των κ-μ και ότι είναι σε

⁸⁶http://el.wikipedia.org/wiki/Συμφωνία_Σένγκεν.

⁸⁷ Ενσωμάτωση στην εσωτερική νομοθεσία της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Προστασία του ατόμου από την αυτόματη επεξεργασία προσωπικών δεδομένων, με τον Ν.2068/1992 (ΦΕΚ Α'119/9.7.1992), Μεταφορά της Σύμβασης Schengen στην Εθνική Νομοθεσία (Νόμος υπ' αρ. 2514/27.06.1997, ΦΕΚ Α'140), Μεταφορά στην Εθνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΚ) για την προστασία των δεδομένων, με το Ν. 2472/1997, ΦΕΚ Α' 50 /10.4.1997, Εναρμόνιση της νομοθεσίας περί αλλοδαπών και τη μετανάστευσης με τα δεδομένα της ΕΕ (Νόμος 3386/2005, ΦΕΚ Α'212/23.8.2005 και μετέπειτα σχετικές τροποποιήσεις).

⁸⁸ Απόφαση του Συμβουλίου 2000/365/ΕΚ.

⁸⁹ Απόφαση του Συμβουλίου 2002/192/ΕΚ.

⁹⁰ Επίσημη Εφημερίδα L 53 της 27.2.2008.

⁹¹ Απόφαση 1999/439/ΕΚ του Συμβουλίου της 17^{ης} Μαΐου 1999 που υπογράφηκε στις 18 Μαΐου 1999, μεταξύ της Ισλανδίας, της Νορβηγίας και της ΕΕ.

⁹² Παπακωνσταντής Μάρκος, (2010), πανεπιστημιακές σημειώσεις στο μάθημα «Οριζόντιες και Κάθετες Πολιτικές», Πάντειο Πανεπιστήμιο.

θέση να διασφαλίσουν τα εξωτερικά τους σύνορα . Η Κύπρος δεν πληροί καμία από τις δύο προϋποθέσεις, ενώ η Βουλγαρία και η Ρουμανία τα κριτήρια ασφάλειας. Αν μέχρι το Μάρτιο του 2011 μπορέσουν να ανταποκριθούν σε αυτά τα κριτήρια τότε θα ενταχθούν στο χώρο Σένγκεν, διαφορετικά θα υπάρξει αναβολή.

Από το 1986 που υπογράφηκε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) είχε γίνει μνεία για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και κατ' επέκταση και της μετανάστευσης⁹³, καθώς έτσι μόνο θα επιτύγχανε ο στόχος της εσωτερικής αγοράς και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Λίγο αργότερα, στις αρχές της δεκαετίας του 90, η ΕΕ βρέθηκε αντιμέτωπη με αυξημένα κύματα μεταναστών λόγω της κατάρρευσης του ανατολικού μπλοκ. Ήταν συνεπώς επακόλουθο ότι με κάποιο τρόπο έπρεπε να επισημανθεί η κατάσταση και να ληφθούν μέτρα. Έτσι, στην **Συνθήκη του Μάαστριχτ**⁹⁴ το 1992, η οποία δημιουργούσε το οικοδόμημα της ΕΕ με τους τρεις πυλώνες, ενσωματώνεται στον τρίτο πυλώνα ένα νομικό και θεσμικό πλαίσιο για τη συνεργασία σε θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων.

Στο άρθρο Κ1, σημεία 1-6, οι ευρωπαίοι εταίροι συμφώνησαν ότι θεωρούν τομείς κοινού ενδιαφέροντος :

- Την πολιτική ασύλου
- Τους κανόνες που διέπουν τη διέλευση των προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα των κ-μ και την άσκηση των σχετικών ελέγχων
- Την πολιτική όσον αφορά τη μετανάστευση και τους υπηκόους τρίτων χωρών
- Τις προϋποθέσεις εισόδου και κυκλοφορίας των υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κ-μ
- Την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης , διαμονής και εργασίας υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κ-μ

Όσο αφορά το δικαίωμα στο άσυλο, η ομάδα ad hoc μετανάστευση προετοίμασε τη Συνθήκη του Δουβλίνου. Η τελευταία επιδίωκε την εξάλειψη του φαινομένου των «περιπλανώμενων προσφύγων» οι οποίοι αναζητούν το ευνοϊκότερο κράτος, ζητώντας άσυλο από χώρα σε χώρα ,καθώς όρισε ότι:

- Υπάρχει μια διαδικασία εξέτασης για κάθε αίτηση ασύλου

⁹³ *Σαρρής Νίκος*, (2008), Έρευνα- Μελέτη: Θεσμικό Πλαίσιο της Μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, κείμενα εργασίας 2008/18, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Μελετών,27-29.

⁹⁴ *Παπακωνσταντής Μάρκος*, (2010), πανεπιστημιακές σημειώσεις στο μάθημα «Οριζόντιες και Κάθετες Πολιτικές», Πάντειο Πανεπιστήμιο.

- Η διαδικασία αυτή θα διεξάγεται με ευθύνη ενός μόνο κ-μ.

Αναφορικά με την παράνομη μετανάστευση, οι ευρωπαίοι εταίροι υιοθέτησαν μία **σύσταση** σχετικά με την εκτέλεση μέτρων απομάκρυνσης και με τη διέλευση στο έδαφος άλλων κ-μ. Ωστόσο, κανένα από τα ψηφίσματα ή τις συστάσεις που υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο δεν ήταν νομικά δεσμευτικά, εκτός από τη Σύμβαση του Δουβλίνου. **Η ουσιαστική συνεισφορά που πρόσφερε η Συνθήκη του Μάαστριχτ ήταν ότι άνοιξε το δρόμο για την κοινοτικοποίηση των ζητημάτων που άπτονται της μετανάστευσης⁹⁵.**

Τα κ-μ 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. Η ευχέρεια αυτή άρχισε σταδιακά να περιορίζεται με τις ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν, σε συνέχεια ιδίως της **Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997)** που διαμόρφωσε το θεσμικό πλαίσιο του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης⁹⁶.

Εφόσον διαπιστώθηκαν αδυναμίες⁹⁷ του συστήματος συνεργασίας του τρίτου πυλώνα, όπως για παράδειγμα είναι η ασάφεια στόχων και η περιπλοκότητα των μεθόδων λήψης αποφάσεων, εισάγεται μια καινοτομία με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Τα θέματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων χάνουν το διακυβερνητικό χαρακτήρα τους και **«κοινοτικοποιούνται»⁹⁸**, μεταφέρονται δηλαδή στον πρώτο πυλώνα και εκεί θέματα μετανάστευσης, ασύλου και διέλευσης εξωτερικών συνόρων υπάγονται στα συνήθη ευρωπαϊκά νομικά μέσα και στη συνήθη κοινοτική νομοθεσία, παραχωρώντας στην Ένωση ευελιξία κινήσεως και βέλτιστης επίτευξης των στόχων της⁹⁹.

⁹⁵ Παπακωνσταντής Μάρκος, (2010), πανεπιστημιακές σημειώσεις στο μάθημα «Οριζόντιες και Κάθετες Πολιτικές», Πάντειο Πανεπιστήμιο.

⁹⁶ Παπαγιάννης, Δ. (2001), *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας, Δικαιοσύνης*, Αθήνα- Κομοτηνή: Α. Σάκκουλας και Περράκης, Στ. (2006), “Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας, Δικαιοσύνης στην Ε.Ε.” στο: *Στεφάνου, Τσινισιζέλη, Φατούρος, Χριστοδουλίδη (επιμ.)* (2006), Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές, τόμος Α΄, “Ενοποιητική Δυναμική, Δικαιοταξία, Διακυβέρνηση”, Αθήνα: ΕΠΕΕΣ / Ι. Σιδέρης, 2^η έκδ.: 383 επ.

⁹⁷ Παπακωνσταντής Μάρκος, (2010), πανεπιστημιακές σημειώσεις στο μάθημα «Οριζόντιες και Κάθετες Πολιτικές», Πάντειο Πανεπιστήμιο.

⁹⁸ Νικολόπουλος Γ., (2002), Κράτος, ποινική εξουσία και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Κριτική, 31.

⁹⁹ Παπασιώπη-Πασιά Ζ., (2007), *Βασικοί Νόμοι Δικαίου Καταστάσεως Αλλοδαπών*, Εκδόσεις Σάκκουλα :196.

Με βάση της Συνθήκης του Άμστερνταμ¹⁰⁰ ορίστηκαν στον τίτλο IV της ΣυνθΕΚ η εγκαθίδρυση ενός ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης¹⁰¹ και οι απαραίτητες νομικές βάσεις για την άσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων¹⁰². Επιπλέον εφαρμόζονται και οι διατάξεις του τίτλου VI της Συνθήκης για την ΕΕ περί αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικά θέματα¹⁰³.

Συγκεκριμένα, ως προς τη διέλευση των **εξωτερικών συνόρων**¹⁰⁴, η Συνθήκη καθορίζει τις τρίτες χώρες οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κ-μ, καθώς και τις τρίτες χώρες οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή.

Ως προς τη διέλευση των **εσωτερικών συνόρων**, το άρθρο 21 παρ. 1 της Σύμβασης εφαρμογής Σένγκεν που ενσωματώθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, όπως προαναφέρθηκε, προβλέπει ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαθέτουν τίτλο διαμονής ο οποίος έχει εκδοθεί από συμβαλλόμενο μέρος, καθώς και έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο, μπορούν να μετακινούνται ελεύθερα προς άλλα κ-μ και να διαμένουν σ' αυτά για χρονικό διάστημα έως τριών μηνών¹⁰⁵. Σημειωτέον ότι με την κοινή δράση 97/11/ΔΕΥ προβλέφθηκε η χορήγηση άδειας διαμονής ενιαίου τύπου στους υπηκόους τρίτων χωρών. Ήδη οι παραπάνω ρυθμίσεις ενσωματώθηκαν στον κοινοτικό κώδικα για το καθεστώς διέλευσης των συνόρων από πρόσωπα¹⁰⁶.

Η Συνθήκη αναφέρει ρητά ότι η Ένωση μπορεί να θεσπίζει μέτρα μεταναστευτικής πολιτικής που οδηγούν στη διαμόρφωση πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ τα οποία καλύπτουν δύο κυρίως τομείς¹⁰⁷:

- Τις προϋποθέσεις εισόδου-διαμονής με τις οποίες τα κ-μ χορηγούν θεωρήσεις και άδειες μακράς διαρκείας

¹⁰⁰ *Ιωακείμης Π.*, (1998), 'Η Συνθήκη Άμστερνταμ, νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα αποολοκλήρωσης', Θεμέλιο, 18-20.

¹⁰¹ *Τζένη Καβουνίδη*, (2008), *Αντώνης Κόντης, Θεόδωρος Λιανός, Ρωσσέτος Φακιάλας*, Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες - Πολιτικές - Προοπτικές, Τόμος Α', εκδόσεις ΙΜΕΠΟ, 303.

¹⁰² Άρθρα 62 και 63 ΣυνθΕΚ.

¹⁰³ Άρθρα 29, 30, 31 ΣυνθΕΕ.

¹⁰⁴ Κανονισμός αριθ. 539/2001/ΕΚ του Συμβουλίου.

¹⁰⁵ *Τζένη Καβουνίδη*, (2008), *Αντώνης Κόντης, Θεόδωρος Λιανός, Ρωσσέτος Φακιάλας*, Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες - Πολιτικές - Προοπτικές, Τόμος Α', εκδόσεις ΙΜΕΠΟ, 303-304.

¹⁰⁶ Κανονισμός (ΕΚ) 526/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

¹⁰⁷ *Παπακωνσταντής Μάρκος*, (2010), *πανεπιστημιακές σημειώσεις του μαθήματος 'Οριζόντιες και κάθετες πολιτικές'*, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

- Την παράνομη μετανάστευση και διαμονή, καθώς και τον επαναπατρισμό των «παράνομως διαμενόντων» στην ΕΕ

Η **Συνθήκη της Λισσαβόνας**¹⁰⁸ ορίζει σε συνέχεια της Συνθήκης του Άμστερνταμ την πλήρη «κοινοτικοποίηση» του θέματος της μετανάστευσης . Στο V Τίτλο με επικεφαλίδα «Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» περιλαμβάνονται 5 κεφάλαια. Μεταξύ αυτών είναι οι **γενικές διατάξεις** όπου τονίζεται η προσπάθεια της Ένωσης να θεσπίσει μέτρα πρόληψης και καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξеноφοβίας και το **Κεφάλαιο 2 όπου γίνεται χρήση του όρου «πολιτικές» στα θέματα της μετανάστευσης, του ασύλου και στην ελεύθερη κυκλοφορία**. Αυτές οι πολιτικές διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των εταίρων, συμπεριλαμβανομένου και του οικονομικού επιπέδου ,σύμφωνα με το άρθρο 80 της Συνθήκης..

Στο δεύτερο κεφάλαιο, επίσης, η συνθήκη προβλέπει με το άρθρο 79¹⁰⁹ ότι η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κ-μ καθώς και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την ενισχυμένη καταπολέμησή της. Για την επίτευξη των σκοπών των τελευταίων ζητημάτων, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, δηλαδή τη συναπόφαση, αλλά και με το παλιό καθεστώς, λαμβάνουν μέτρα για τους εξής τομείς¹¹⁰ :

- λαθρομετανάστευση και παράνομη διαμονή, καθώς και απομάκρυνση και επαναπατρισμός των παράνομως διαμενόντων,
- καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών.
- σύναψη συμφωνιών της Ένωσης με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κ-μ.

¹⁰⁸30.3.2010 Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 83/77.

¹⁰⁹ Πρώην άρθρο 63, σημεία 3 και 4, της ΣυνθΕΚ.

¹¹⁰<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:EL:PDF>.

3.1.2 Το παράγωγο δίκαιο

Για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών, ιδιαίτερος μετά την «κοινοτικοποίηση» του κεφαλαίου της μετανάστευσης, ο ευρωπαϊός νομοθέτης προέβει στην θέσπιση πλούσιου παράγωγου δικαίου προκειμένου αφενός να απαντήσει στις επιταγές των Συνθηκών και αφετέρου στις ανάγκες που δημιουργούσε η εξέλιξη του φαινομένου. Το παράγωγο δίκαιο αφορά τις ακόλουθες περιπτώσεις, α) **την επανοπροώθηση των παράνομων μεταναστών από τα κ-μ υποδοχής, β) τους μεταφορείς των παράνομων μεταναστών και γ) την επιβολή κυρώσεων στους εργοδότες που απασχολούν παράνομους μετανάστες:**

A) Για την επανοπροώθηση των παράνομων μεταναστών από τα κ-μ υποδοχής έχουν διατυπωθεί μια σειρά από δεσμευτικά μέσα:

- Οδηγία 2001/40/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Μαΐου 2001, σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών ¹¹¹

Σκοπός της παραπάνω οδηγίας είναι να καθιστά δυνατή την αναγνώριση απόφασης απομάκρυνσης που λαμβάνει μια αρμόδια αρχή κ-μ, "κράτος μέλος της απόφασης", κατά υπηκόου τρίτης χώρας ευρισκόμενου στο έδαφος άλλου κ-μ, "κράτος μέλος της εκτέλεσης". Κάθε απόφαση που λαμβάνεται εφαρμόζεται σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία του κ-μ της εκτέλεσης και σεβόμενη τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Η απομάκρυνση αφορά τις ακόλουθες περιπτώσεις¹¹²:

- Ο υπήκοος τρίτης χώρας αποτελεί αντικείμενο απόφασης απομάκρυνσης στηριζόμενης σε σοβαρή και παρούσα απειλή κατά της δημόσιας τάξης ή της εθνικής ασφάλειας και προστασίας¹¹³
- Ο υπήκοος τρίτης χώρας αποτελεί αντικείμενο απόφασης απομάκρυνσης στηριζόμενης στη μη τήρηση των εθνικών διατάξεων περί εισόδου ή διαμονής αλλοδαπών.

¹¹¹ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 149 της 02/06/2001 σ. 0034 – 0036.

¹¹² Παπαθεοδώρου Θεόδωρος, (2007), Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών: Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, Νομική Βιβλιοθήκη: 37-38.

¹¹³ Καταδίκη του υπηκόου τρίτης χώρας από το κράτος μέλος της απόφασης για αξιόποινη πράξη επισύρουσα στερητική της ελευθερίας ποινή ενός τουλάχιστον έτους, ύπαρξη σοβαρών λόγων να πιστευτεί ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει διαπράξει σοβαρές αξιόποινες πράξεις ή ύπαρξη πραγματικών ενδείξεων ότι προτίθεται να διαπράξει τέτοιες πράξεις στο έδαφος κράτους μέλους.

-Οδηγία 2003/110/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, όσον αφορά τη συνδρομή κατά τη διέλευση σε περίπτωση απομάκρυνσης διά της αεροπορικής οδού¹¹⁴

Αντικείμενο της οδηγίας είναι να καθορίσει τα μέτρα για παροχή συνδρομής μεταξύ των αρμοδίων αρχών των αερολιμένων διέλευσης των κρατών μελών στις απομακρύνσεις δια της αεροπορικής οδού μετά ή άνευ συνοδείας.

Η Οδηγία προβλέπει ότι το κ-μ το οποίο επιθυμεί την επιστροφή διά της αεροπορικής οδού ενός υπηκόου τρίτης χώρας εξετάζει εάν είναι δυνατή η χρήση απευθείας πτήσης προς τη χώρα προορισμού, διαφορετικά μπορεί να ζητήσει διέλευση¹¹⁵ διά της αεροπορικής οδού μέσω άλλου κράτους μέλους. Ωστόσο, το κ-μ προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση μπορεί να αρνηθεί τη διέλευση διά της αεροπορικής οδού, όταν:

- α) πρόκειται να ασκηθεί ποινική δίωξη λόγω αδικημάτων κατά του υπηκόου τρίτης χώρας στο κράτος μέλος προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία του κράτους 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 επικρατείας του κράτους μέλους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση,
- δ) η αιτούμενη συνδρομή δεν είναι δυνατή σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή για πρακτικούς λόγους, ή
- 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.

-2004/573/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, περί διοργάνωσης κοινών πτήσεων για την απομάκρυνση από το έδαφος δύο ή περισσότερων κρατών μελών, υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους έχουν εκδοθεί ατομικές αποφάσεις απομάκρυνσης¹¹⁶

Η Απόφαση προβλέπει ότι κάθε κ-μ καθορίζει την εθνική αρχή η οποία ευθύνεται για τη διοργάνωση των κοινών πτήσεων ή/και τη συμμετοχή σ' αυτές και διαβιβάζει τις σχετικές

¹¹⁴ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 321 της 06/12/2003 σ. 0026 - 0031

¹¹⁵ Αίτηση διέλευσης διά της αεροπορικής οδού δεν πρέπει καταρχήν να υποβάλλεται εάν το μέτρο απομάκρυνσης απαιτεί αλλαγή αερολιμένος εντός της επικρατείας του κράτους μέλους προς το οποίο απευθύνεται η αίτηση.

¹¹⁶ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 261 της 06/08/2004 σ. 0028 – 0035.

πληροφορίες στα άλλα κ-μ. Όταν ένα κ-μ αποφασίζει να διοργανώσει κοινή πτήση για την απομάκρυνση υπηκόων τρίτων χωρών στην οποία μπορούν να συμμετάσχουν άλλα κ-μ, πληροφορεί σχετικά τις εθνικές αρχές αυτών των κ-μ και λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα¹¹⁷ για την εξασφάλιση της ομαλής διεξαγωγής της κοινής πτήσης. Η διαδικασία έχει ως εξής:

Το συμμετέχον κ-μ ενημερώνει την εθνική αρχή του διοργανώνοντος κ-μ για την πρόθεσή του να συμμετάσχει στην κοινή πτήση, προσδιορίζοντας τον αριθμό των προς απομάκρυνση υπηκόων τρίτων χωρών και παρέχει επαρκή αριθμό συνοδείας για κάθε υπήκοο τρίτης χώρας προς απομάκρυνση. Εάν η συνοδεία παρέχεται μόνον από το διοργανώνον κ-μ, κάθε συμμετέχον κ-μ εξασφαλίζει την παρουσία δύο τουλάχιστον αντιπροσώπων επί του αεροσκάφους. Οι αντιπρόσωποι αυτοί, οι οποίοι έχουν το ίδιο καθεστώς με τους συνοδούς, είναι επιφορτισμένοι με την παράδοση των υπηκόων τρίτων χωρών, για τους οποίους είναι υπεύθυνοι, στις αρχές της χώρας προορισμού.

Το διοργανώνον κ-μ και κάθε συμμετέχον κ-μ αφενός εξασφαλίζουν ότι κάθε υπήκοος τρίτης χώρας και η συνοδεία διαθέτουν έγκυρα ταξιδιωτικά έγγραφα και κάθε άλλο απαραίτητο συμπληρωματικό έγγραφο, όπως θεωρήσεις εισόδου ή/και διέλευσης, πιστοποιητικά ή μητρώα και αφετέρου ενημερώνουν, το συντομότερο δυνατόν, τις διπλωματικές και προξενικές αρχές τους στις τρίτες χώρες διέλευσης και προορισμού για τις ρυθμίσεις σχετικά με την κοινή πτήση προκειμένου να λαμβάνουν την απαραίτητη βοήθεια.

-Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές¹¹⁸:

Η οδηγία προβλέπει τη χορήγηση άδειας παραμονής για θύματα εμπορίας ανθρώπων και προσφορά κινήτρων συνεργασίας με τις αρμόδιες αρχές εάν το κράτος αποφασίσει να επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής αυτής της οδηγίας, στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα

¹¹⁷ α) επιλέγει τον αερομεταφορέα και καθορίζει με τον επιλεγέντα αερομεταφορέα το συνολικό κόστος της κοινής πτήσης και αναλαμβάνει τις σχετικές συμβατικές υποχρεώσεις και εξασφαλίζει τη λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων για τη διεξαγωγή της κοινής πτήσης, συμπεριλαμβανομένης της παροχής της κατάλληλης βοήθειας στους υπηκόους των τρίτων χωρών και στη συνοδεία β) ζητεί και λαμβάνει από τις τρίτες χώρες διέλευσης και προορισμού, τις απαιτούμενες εγκρίσεις για την εκτέλεση της κοινής πτήσης γ) διεξαγάγει επαφές και προβαίνει στις απαιτούμενες ρυθμίσεις για τη διοργάνωση της κοινής πτήσης με τα συμμετέχοντα κράτη μέλη δ) καθορίζει τις επιχειρησιακές λεπτομέρειες και διαδικασίες και προσδιορίζει, σε συμφωνία με τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, τον αριθμό της συνοδείας που απαιτείται σε σχέση με τον αριθμό των προς απομάκρυνση υπηκόων τρίτων χωρών ε) συνάπτει όλες τις κατάλληλες χρηματοδοτικές συμφωνίες με τα συμμετέχοντα κράτη μέλη.

¹¹⁸ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 261 της 06/08/2004 σ. 0019 – 0023.

συνέργειας στη λαθρομετανάστευση. Οι ενδιαφερόμενοι υπήκοοι τρίτου κράτους πρέπει να ενημερώνονται για τη δυνατότητα απόκτησης του εν λόγω τίτλου παραμονής και να τους παρέχεται προθεσμία επίσκεψης καθώς και ιατρική περίθαλψη.

-Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008 , σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών¹¹⁹

Η οδηγία θεσπίζει τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες που καλούνται να εφαρμόσουν τα κ-μ για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, σεβόμενα τα θεμελιώδη δικαιώματα, ως γενικές αρχές του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων προστασίας των προσφύγων και των υποχρεώσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα. 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 εν λόγω οδηγία.

Τα κ-μ εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπηκόους τρίτης χώρας που διαμένουν παράνομα στο έδαφός τους. Αυτοί που διαμένουν παρανόμως στο έδαφος κράτους μέλους και διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής ή άλλη άδεια που τους 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. Στα κύρια σημεία της οδηγίας περιλαμβάνονται 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 οικιοθελώς, η διακριτική ευχέρεια των κρατών για την παροχή δωρεάν νομικής βοήθειας, η κράτηση «ως ύστατο μέτρο» των μη συνοδευόμενων ανηλίκων και των οικογενειών με ανήλικα και η παροχή δωρεάν υγειονομικής βοήθειας στο σύνολο των υπό απέλαση μεταναστών.

B) Για τους μεταφορείς των παράνομων μεταναστών ισχύουν τα εξής:

¹¹⁹ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 348 της 24/12/2008 σ. 0098 – 0107.

-Οδηγία 2001/51/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2001, για τη συμπλήρωση των διατάξεων του άρθρου 26 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985¹²⁰

Αντικείμενο της οδηγίας είναι η λήψη μέτρων προκειμένου να εξασφαλισθεί η υποχρέωση των μεταφορέων να επαναπροωθούν τους υπηκόους τρίτων χωρών, η οποία προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 26 παράγραφος 1 της Σύμβασης Σένγκεν. Πρώτον, αν απαγορευθεί η είσοδος στο έδαφος ενός εκ των συμβαλλομένων μερών σε αλλοδαπό, ο μεταφορέας που τον έφερε με εναέρια, θαλάσσια, 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. Δεύτερον, 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. Επίσης, τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να θεσπίσουν κυρώσεις κατά των μεταφορέων που διοχετεύουν από ένα τρίτο κράτος προς το έδαφός τους με εναέριες ή θαλάσσιες συγκοινωνίες αλλοδαπούς που δεν κατέχουν τα απαιτούμενα ταξιδιωτικά έγγραφα.

Η οδηγία ισχύει ακόμα 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 επαναφέρει στο κ-μ μέσω του οποίου διήλθε. Τα κ-μ λαμβάνουν 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 ποινές¹²¹ πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές. Αυτό δεν εμποδίζει πάντως τα κ-μ να θεσπίζουν ή να διατηρούν έναντι των μεταφορέων οι οποίοι δεν

¹²⁰ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 187 της 10/07/2001 σ. 0045 – 0046 και υπογράφηκε στο Λουξεμβούργο, 28 Ιουνίου 2001.

¹²¹ α) το ανώτατο όριο των εφαρμοστέων χρηματικών ποινών είναι τουλάχιστον 5000 EUR β) το κατώτατο όριο των εν λόγω ποινών είναι τουλάχιστον 3000 EUR γ) το ανώτατο όριο της κατ' αποκοπήν επιβληθείσας ποινής για κάθε παράβαση είναι τουλάχιστον 500000 EUR

εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις της οδηγίας άλλα μέτρα τα οποία επισύρουν ποινές άλλου είδους¹²².

-2002/946/ΔΕΥ: Απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2002, για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου για την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής¹²³

Αντικείμενο της συγκεκριμένης απόφασης-πλαίσιο είναι η προσέγγιση των εθνικών ποινικών κανόνων, δίνοντας αφενός, τον ακριβή ορισμό της εν λόγω παράβασης και των περιπτώσεων απαλλαγής για τον ορισμό της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής, αφετέρου, το ελάχιστο πλαίσιο ποινών, ευθύνης των νομικών προσώπων και δικαιοδοσίας. Αυτή η απόφαση-πλαίσιο συμπληρώνει την οδηγία 2002/90/ΕΚ, η οποία ορίζει τις παραβάσεις στην υποβοήθηση παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής, καθώς και τις επιβαλλόμενες ποινικές κυρώσεις¹²⁴.

Ως προς την ευθύνη των νομικών προσώπων, η απόφαση-πλαίσιο προβλέπει ότι το κάθε κ-μ πρέπει να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίζει **τη λογοδοσία τους για τις παραβάσεις** οι οποίες έχουν τελεστεί για λογαριασμό τους από οιοδήποτε πρόσωπο, το οποίο έδρασε είτε ατομικά είτε ως μέλος οργάνου του νομικού προσώπου, και το οποίο κατέχει στο νομικό αυτό πρόσωπο ηγετική θέση¹²⁵. Η ευθύνη του νομικού προσώπου δεν αποκλείει την ποινική δίωξη των φυσικών προσώπων που τυγχάνουν αυτουργοί, ηθικοί αυτουργοί ή συνεργοί στα αδικήματα. Το κάθε κ-μ οφείλει να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσει ότι ένα νομικό πρόσωπο το οποίο έχει κηρυχθεί υπεύθυνο υπόκειται σε αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές κυρώσεις, στις οποίες περιλαμβάνονται χρηματικές ποινές ή πρόστιμο και, ενδεχομένως, άλλες κυρώσεις¹²⁶.

-Οδηγία 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2002, για τον ορισμό της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής¹²⁷

Σκοπός της οδηγίας είναι να ορίσει τι θεωρείται διευκόλυνση της παράνομης μετανάστευσης,

¹²² Π.χ η ακινητοποίηση, η κατάσχεση ή η δήμευση του μέσου μεταφοράς, ή η προσωρινή αναστολή ή η αφαίρεση της άδειας εκμετάλλευσης.

¹²³ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 328 της 05/12/2002 σ. 0001 – 0003.

¹²⁴ δήμευση του μεταφορικού μέσου με το οποίο διεπράχθη το αδίκημα, απαγόρευση της απευθείας ή μέσω τρίτου προσώπου άσκησης της επαγγελματικής δραστηριότητας επ' ευκαιρία της οποίας διεπράχθη το αδίκημα, απέλαση.

¹²⁵ σε εξουσία εκπροσώπησης του νομικού προσώπου, σε εξουσία λήψης αποφάσεων για λογαριασμό του νομικού προσώπου, ή σε εξουσία άσκησης ελέγχου εντός του νομικού προσώπου..

¹²⁶ α) μέτρα αποκλεισμού από δημόσιες παροχές ή ενισχύσεις, β) μέτρα προσωρινής ή οριστικής απαγόρευσης της άσκησης εμπορικής δραστηριότητας, γ) επιβολή δικαστικής εποπτείας, δ) δικαστική απόφαση διάλυσης

¹²⁷ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 328 της 05/12/2002 σ. 0017 – 0018.

ώστε να καταστεί κατά συνέπεια πιο αποτελεσματική η λειτουργία της απόφασης-πλαίσιου 2002/946/ΔΕΥ, προκειμένου να προληφθεί το αδίκημα αυτό.

Η εν λόγω οδηγία τιμωρεί δύο περιπτώσεις, όποιον εκ προθέσεως 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 κ-μ δύνανται να αποφασίσουν την μη επιβολή κυρώσεων εφαρμόζοντας την εθνική τους νομοθεσία και πρακτική, εφόσον η συμπεριφορά αυτή αποσκοπεί στην παροχή ανθρωπιστικής βοήθειας στο συγκεκριμένο πρόσωπο.

-Οδηγία 2004/82/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με την υποχρέωση των μεταφορέων να κοινοποιούν τα στοιχεία των επιβατών¹²⁸

Η παρούσα οδηγία αποσκοπεί στη βελτίωση των συννοριακών ελέγχων και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης μέσω της εκ των προτέρων διαβίβασης στοιχείων σχετικά με επιβάτες από τους μεταφορείς στις αρμόδιες εθνικές αρχές. Για το σκοπό αυτό τα κ-μ λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να θεσπίσουν την υποχρέωση των μεταφορέων να διαβιβάζουν, έπειτα από σχετική αίτηση των αρχών των αρμόδιων για την άσκηση των ελέγχων των προσώπων στα εξωτερικά σύνορα, στο τέλος του ελέγχου εισιτηρίων, πληροφοριακά στοιχεία¹²⁹ σχετικά με τους επιβάτες που θα μεταφέρουν σε εγκεκριμένο σημείο διάβασης των συνόρων από το οποίο τα εν λόγω πρόσωπα θα εισέλθουν στο έδαφος κ-μ. Επίσης, τα κ-μ λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα¹³⁰ προκειμένου να επιβάλλουν κυρώσεις στους μεταφορείς οι οποίοι, εκ πταίσματος, δεν διαβιβάζουν δεδομένα ή διαβιβάζουν ελλιπή ή αναληθή δεδομένα. Αυτό δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να θεσπίζουν ή να διατηρούν έναντι

¹²⁸ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 261 της 06/08/2004 σ. 0024 – 0027.

¹²⁹ Ο αριθμός και το είδος του χρησιμοποιούμενου ταξιδιωτικού εγγράφου, η ιθαγένεια, το πλήρες ονοματεπώνυμο, η ημερομηνία γεννήσεως, το σημείο διάβασης των συνόρων κατά την είσοδο στο έδαφος των κρατών μελών, ο κωδικός μεταφοράς, η ώρα αναχώρησης και άφιξης της μεταφοράς, ο συνολικός αριθμός των επιβατών που μεταφέρονται με τη μεταφορά αυτή, το αρχικό σημείο επιβίβασης.

¹³⁰ α) το ανώτατο όριο των εφαρμοστέων χρηματικών ποινών είναι τουλάχιστον 5000 EUR β) το κατώτατο όριο των εν λόγω ποινών είναι τουλάχιστον 3000 EUR γ) το ανώτατο όριο της κατ' αποκοπήν επιβληθείσας ποινής για κάθε παράβαση είναι τουλάχιστον 500000 EUR.

των μεταφορέων οι οποίοι δεν εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις της οδηγίας άλλα μέτρα τα οποία επισύρουν ποινές άλλου είδους¹³¹.

-2005/687/EK: Απόφαση της Επιτροπής, της 29ης Σεπτεμβρίου 2005, για την τυποποιημένη μορφή των εκθέσεων σχετικά με τις δραστηριότητες των δικτύων των αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης και με την κατάσταση στη χώρα υποδοχής όσον αφορά θέματα σχετικά με την παράνομη μετανάστευση¹³²

Σύμφωνα με την Απόφαση, οι εκθέσεις¹³³ πρέπει να δίνουν τη δυνατότητα στην Επιτροπή να καταρτίζει την έκθεση αξιολόγησής της σχετικά με την κατάσταση που επικρατεί σε τρίτες χώρες στις οποίες είναι τοποθετημένοι οι αξιωματικοί σύνδεσμοι μετανάστευσης καθώς και την ετήσια έκθεσή της σχετικά με την ανάπτυξη κοινής πολιτικής για την παράνομη μετανάστευση, την παράνομη διακίνηση και την εμπορία ανθρώπων, τα εξωτερικά σύνορα και την επαναπροώθηση των παρανόμως διαμενόντων.

Η μορφή των εκθέσεων θα πρέπει επομένως να αντικατοπτρίζει αυτούς τους στόχους όσον αφορά τη φύση των πληροφοριών που θα πρέπει να περιλαμβάνονται. Η έκθεση πρέπει να έχει δύο μέρη: τις δραστηριότητες του δικτύου ILO και την κατάσταση στη χώρα υποδοχής όσον αφορά θέματα σχετικά με την παράνομη μετανάστευση. Επίσης, θα πρέπει να βασίζεται σε πραγματολογικά στοιχεία και αριθμούς, όποτε είναι δυνατό, και σε αξιόπιστες πηγές πληροφοριών.

Γ) Για τους εργοδότες που απασχολούν παράνομους μετανάστες ισχύει η πρόσφατη οδηγία:

-Οδηγία 2009/52/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2009 , σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών¹³⁴

Ένας από τους βασικούς παράγοντες έλξης της λαθρομετανάστευσης στην ΕΕ είναι η δυνατότητα εξεύρεσης εργασίας στην ΕΕ χωρίς να υπάρχει η απαιτούμενη άδεια νόμιμης εισόδου και διαμονής. Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται σε υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος, ανεξάρτητα από το αν έχουν δικαίωμα εργασίας στην

¹³¹ Π.χ η ακινητοποίηση, η κατάσχεση ή η δήμευση του μέσου μεταφοράς, ή η προσωρινή αναστολή ή η αφαίρεση της άδειας εκμετάλλευσης.

¹³² Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 264 της 08/10/2005 σ. 0008 – 0015

¹³³ Εκθέσεις οι οποίες απαιτούνται βάσει του άρθρου 6 παράγραφος 1 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 377/2004.

¹³⁴ Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 168 της 30/06/2009 σ. 0024 – 0032.

επικράτειά του. Επίσης, δεν αφορά πρόσωπα που διαθέτουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι βρίσκονται σε κατάσταση καλυπτόμενη από το κοινοτικό δίκαιο, όπως εκείνοι που απασχολούνται νόμιμα σε κάποιο κ-μ και αποσπώνται από έναν πάροχο υπηρεσίας σε άλλο κ-μ στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών.

Κατ' αρχάς, απαγορεύεται η απασχόληση των παράνομα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών στα κ-μ. Συνεπακόλουθα, οι εργοδότες έχουν μια διπλή υποχρέωση. Πρώτον, να αξιώνουν από τους υπηκόους τρίτων χωρών την κατοχή και παρουσίαση έγκυρης άδειας διαμονής ή άλλου τίτλου παραμονής για την ανάληψη απασχόλησης. Δεύτερον, να διατηρούν αντίγραφο ή καταγραφή της άδειας διαμονής ή άλλου τίτλου παραμονής στη διάθεση των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών, τουλάχιστον κατά τη διάρκεια της περιόδου απασχόλησης, με σκοπό πιθανή επιθεώρηση.

Τα κ-μ επιβάλλουν κυρώσεις¹³⁵ που εφαρμόζονται σε περίπτωση παραβάσεων της απαγόρευσης απασχόλησης παράνομα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι οι εργοδότες θα υπόκεινται και σε άλλα μέτρα¹³⁶, μεριμνούν ώστε η παράβαση της απαγόρευσης να αποτελεί, όταν διαπράττεται εκ προθέσεως, ποινικό αδίκημα και, τέλος, μεριμνούν για την ύπαρξη αποτελεσματικών μηχανισμών χάρη στους οποίους οι παράνομα απασχολούμενοι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να υποβάλουν καταγγελία κατά του εργοδότη τους, απευθείας ή μέσω τρίτων οριζόμενων από τα κράτη μέλη, όπως συνδικαλιστικών ενώσεων ή άλλων φορέων, ή αρμόδιας αρχής του κράτους μέλους, αν τούτο προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία.

¹³⁵ Χρηματικές κυρώσεις ύψους ανάλογου προς τον αριθμό των παράνομα απασχολούμενων υπηκόων τρίτων χωρών και πληρωμή των εξόδων επιστροφής παράνομα απασχολούμενων υπηκόων τρίτης χώρας στις περιπτώσεις που κινείται διαδικασία επιστροφής.

¹³⁶ α) μερικός ή πλήρης αποκλεισμός από το ευεργέτημα δημόσιων παροχών, ενισχύσεων ή επιδοτήσεων, συμπεριλαμβανομένων των κονδυλίων της ΕΕ που διαχειρίζονται τα κράτη μέλη, για διάστημα που μπορεί να ανέλθει έως τα πέντε έτη· β) αποκλεισμός από όλες τις δημόσιες συμβάσεις για διάστημα που μπορεί να ανέλθει έως τα πέντε έτη· γ) μερική ή ολική ανάκτηση δημόσιων παροχών, ενισχύσεων ή επιδοτήσεων που έχουν χορηγηθεί στον εργοδότη κατά το διάστημα έως και των δώδεκα μηνών πριν από τη διαπίστωση της παράνομης απασχόλησης· δ) προσωρινό ή οριστικό κλείσιμο εγκαταστάσεων που έχουν χρησιμεύσει για τη διάπραξη της παράβασης ή προσωρινή ή οριστική ανάκληση της άδειας άσκησης της εν λόγω δραστηριότητας, αν τούτο δικαιολογείται από τη σοβαρότητα της κατάστασης.

3.2 Τα εργαλεία διαχείρισης της παράνομης μετανάστευσης από το Συμβούλιο του Τάμπερε ως το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Σημαντικό ρόλο στη διαχείριση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης και στον καθορισμό ενός πλαισίου πολιτικής διαδραμάτισαν τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια. Αυτά καθιέρωσαν πενταετή προγράμματα με στόχο την επίτευξη μιας κοινής πολιτικής για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Από αυτά τα προγράμματα, άλλα στέφθηκαν με επιτυχία, ενώ άλλα δεν είχαν τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε** (Οκτώβριος του 1999) υπογράμμισε την πρόθεσή του να μετατρέψει την ΕΕ σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Κάλεσε την Επιτροπή να καταρτίσει πίνακα ελέγχου των αποτελεσμάτων σχετικά με την επιτευχθείσα πρόοδο και την τήρηση των προθεσμιών¹³⁷ στον τομέα της παράνομης μετανάστευσης. Αυτός ο πίνακας, ο οποίος βρίσκεται σε λειτουργία από το 2000, ενημερώνεται σε εξαμηνιαία βάση και έχει τρεις στόχους: τη διασφάλιση της διαφάνειας έναντι των πολιτών, τη διατήρηση της δυναμικής που δημιούργησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε και την επισήμανση τυχόν καθυστερήσεων¹³⁸ στην εφαρμογή των πολιτικών.

Οι αποφάσεις που ελήφθησαν κατά το Συμβούλιο του Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου το 1999 κινήθηκαν προς τις εξής κατευθύνσεις: μία κοινή πολιτική Ασύλου και Μετανάστευσης της ΕΕ, ένα γνήσιο ευρωπαϊκό χώρο δικαιοσύνης, την καταπολέμηση του εγκλήματος στην ΕΕ και μια ισχυρότερη εξωτερική δράση. Για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης οι ευρωπαίοι ηγέτες συμφώνησαν να αναλάβουν δράσεις¹³⁹ καταρτίζοντας ένα σχέδιο δράσης για την παράνομη μετανάστευση¹⁴⁰ και για την επιστροφή¹⁴¹.

¹³⁷ Παπαθεοδώρου Θεόδωρος, (2007), Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών: Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, Νομική Βιβλιοθήκη: 30 επ.

¹³⁸ http://infoeuropa.sliven.bg/eu_fact_sheets/policies/freedom/article_7305_el.htm.

¹³⁹ <http://www.firststeps-project.eu/web/content.asp?lng=gr&parent=POLICY§ion=Immigration>.

¹⁴⁰ Στις 28 Φεβρουαρίου 2002, το Συμβούλιο Υπουργών της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθέτησε ένα περιεκτικό σχέδιο για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και του δουλεμπορίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

¹⁴¹ Στις 28 Νοεμβρίου 2002, το Συμβούλιο υιοθέτησε ένα πρόγραμμα Επιστροφής στη Δράση που πρότεινε την ανάπτυξη ενός αριθμού μικρών, μεσαίων και μακροπρόθεσμων μέτρων, συμπεριλαμβανομένων κοινών στο εύρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης μίνιμουμ στάνταρντ ή οδηγιών, στον τομέα των επιστρεφόντων παράνομων μεταναστών.

Στο **Λάκεν** τον Δεκέμβριο του **2001** το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε τους κύριους στόχους και τις κατευθυντήριες γραμμές, όπως είχαν διατυπωθεί στο Τάμπερε. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε την Έκθεση της Επιτροπής του 2001 για μια «Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική για την Παράνομη Μετανάστευση» η οποία αποδίδει σημασία στη διαχείριση του προβλήματος και από τις ίδιες τις χώρες αποστολής. Επιπλέον επισημάνθηκε το γεγονός της καθυστέρησης μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης καθώς και η περιορισμένη έκτασή της συγκριτικά με τους αρχικούς σχεδιασμούς. Άλλωστε με την προοπτική της Συνέλευσης για το μέλλον της ΕΕ άνοιξε μια καινούργια σελίδα ώστε να διαμορφωθεί ένα κοινό πλαίσιο δράσης στην Ένωση¹⁴².

Στη **Σεβίλλη** τον Ιούνιο του **2002** η Ισπανική Προεδρία προσπάθησε να συγκεκριμενοποιήσει το χρονοδιάγραμμα των κοινών δράσεων. Υπογραμμίστηκε εκ νέου ότι έχει αποφασιστική σημασία για τα κ-μ να ελέγχονται τα ρεύματα των μεταναστών, τηρώντας το δίκαιο και σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης των μεταναστών. Αποφασίστηκε ακόμη τα μεταναστευτικά ζητήματα και κυρίως εκείνα που αφορούν στην παράνομη μετανάστευση και την εξασφάλιση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. να αντιμετωπιστούν κατά προτεραιότητα στη συνέχεια.. Έτσι τα βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα μέτρα που ελήφθησαν επιδίωκαν την ορθή ισορροπία μεταξύ, αφενός, μιας πολιτικής για την ένταξη των νομίμως εγκαταστημένων μεταναστών και μιας πολιτικής στον τομέα του ασύλου η οποία θα τηρούσε τις διεθνείς συμβάσεις, και, αφετέρου μιας αποφασιστικής καταπολέμησης της λαθραίας μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων¹⁴³. Είναι πάντως γεγονός ότι τα τρομοκρατικά χτυπήματα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 είχαν ήδη επηρεάσει την κατεύθυνση των μέτρων πολιτικής. Η νέα κατεύθυνση επικεντρωνόταν στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, στην εισαγωγή βιομετρικών στοιχείων καταγραφής των αιτούντων άσυλο, στη συγκρότηση συστημάτων πληροφόρησης και στην αυστηρή αστυνομική φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.

Τη σημασία του μεταναστευτικού φαινομένου και την αναγκαιότητα χάραξης κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής αναγνώρισε και η **Ελληνική Προεδρία** η οποία συμπεριέλαβε τη μετανάστευση ως μια κύρια προτεραιότητά της. Στη διάσκεψη κορυφής στη **Θεσσαλονίκη** το **2003**, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συντάσσει ετήσια

¹⁴² *Σαρής Νίκος*, (2008), Έρευνα- Μελέτη Θεσμικό Πλαίσιο της Μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών: 15-17.

¹⁴³ Συμπεράσματα της Προεδρίας – Σεβίλλη, 21 και 22 Ιουνίου 2002 .

έκθεση για την μετανάστευση στην Ευρώπη. Η έκθεση θα πρέπει να περιλαμβάνει στοιχεία και πληροφορίες και να συμβάλει στην ανάπτυξη και προαγωγή πολιτικών πρωτοβουλιών για μια αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ευρώπη. Προτάθηκε ακόμη η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας προστασίας των συνόρων για τον συνολικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, η οποία τέθηκε σε λειτουργία από το Μάιο του 2005. Τέλος, υπογραμμίστηκε η ανάγκη μιας σφαιρικής πολιτικής για την μετανάστευση, η οποία θα περιελάμβανε την ενσωμάτωση των μεταναστών στην αγορά εργασίας, την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας και τις κοινωνικές υπηρεσίες καθώς και τη σύνδεση των μεταναστών με τον κοινωνικό και πολιτιστικό περίγυρο.

Επί **Ιταλικής προεδρίας** το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις **12/ 13 Δεκεμβρίου 2003** χαιρετίζει την απόφαση για τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα κοινά σύνορα, ο οποίος θα βρισκόταν σε επιχειρησιακή ετοιμότητα από τον Ιανουάριο 2005. Επιπλέον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το πρόγραμμα μέτρων για την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης στα θαλάσσια σύνορα. Ακόμα συμφώνησε με τις προτάσεις της Επιτροπής για κανονισμούς του Συμβουλίου σχετικά με βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία σε θεωρήσεις και άδειες διαμονής και κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για την εισαγωγή βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων στα διαβατήρια. Για το λόγο αυτό κάλεσε το Συμβούλιο να λάβει τις αναγκαίες αποφάσεις για ανάπτυξη του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις¹⁴⁴.

Η μη επαρκής διαχείριση των μεταναστών που βρίσκονταν στις χώρες της Ε.Ε., η τρομοκρατία και ο πόλεμος στο Ιράκ συγκρότησαν ένα δυσμενές περιβάλλον για να προχωρήσουν τα θέματα που αφορούσαν κυρίως τις πολιτικές για την ένταξη των μεταναστών. Έτσι οι πενταετείς στόχοι που είχαν τεθεί στο Άμστερνταμ και στο Τάμπερε δεν επιτεύχθηκαν. Θα πρέπει ακόμη να προστεθούν οι επιφυλάξεις της Ε.Ε. που εμφανίζονται στη συμφωνία ένταξης των νέων χωρών κατά την τελευταία διεύρυνση με τις χώρες κυρίως της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Συγκεκριμένα συμφωνήθηκε 7ετής μεταβατική περίοδος που απαγόρευε τη εγκατάσταση για απασχόληση των υπηκόων των περισσότερων νέων μελών (με εξαίρεση την Κύπρο και τη Μάλτα). Η Σουηδία αρχικά, και έπειτα από ένα έτος, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δέχθηκαν για εργασία μετανάστες. Αυτό πάντως αποδεικνύει ότι τα κ-μ εμμένουν να διατηρήσουν τις εθνικές τους πολιτικές για τη

¹⁴⁴ Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 12 και 13 Δεκεμβρίου 2003 , 5381/04 σελ 9.

μετανάστευση και αυτό παρεμποδίζει τη χάραξη Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής για τη Μετανάστευση.

Το πολυετές **πρόγραμμα της Χάγης**¹⁴⁵, που εγκρίθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 4ης και 5ης Νοεμβρίου 2004, αναφέρει τις 10 προτεραιότητες της Ένωσης για την ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης κατά την προσεχή πενταετία. Στην ουσία το πρόγραμμα αυτό εξυπηρετεί στην προετοιμασία του εδάφους για την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος¹⁴⁶.

Οι προτεραιότητες¹⁴⁷ του Προγράμματος αφορούν στην ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ιθαγένειας, στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, στον καθορισμό μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης, στη διαμόρφωση ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, στη θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα ασύλου, στη μεγιστοποίηση των θετικών συνεπειών της μετανάστευσης, στην επίτευξη ικανοποιητικής ισορροπίας μεταξύ της προστασίας του ιδιωτικού βίου και της ασφάλειας κατά τη διαβίβαση πληροφοριών, στη διαμόρφωση στρατηγικής αντίληψης σχετικά με το οργανωμένο έγκλημα, στην εγγύηση πραγματικού ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης και στην κατανομή των αρμοδιοτήτων και μέριμνα για την αλληλεγγύη.

Στο κεφάλαιο για την **καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης**, οι κυριότερες ενέργειες και τα μέτρα που τέθηκαν προς υλοποίηση αφορούσαν¹⁴⁸:

- Στο Πρόγραμμα-πλαίσιο «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» βάσει των νέων δημοσιονομικών προοπτικών,
- Στη δημιουργία ενός Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων Δημιουργία ενός Ταμείου Επιστροφής,

¹⁴⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 10ης Μαΐου 2005 -Το πρόγραμμα της Χάγης: δέκα προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης» [COM(2005) 184 τελικό – Επίσημη Εφημερίδα C 236, 24.9.2005].

¹⁴⁶ Παπακωνσταντής Μάρκος,(2010), πανεπιστημιακές σημειώσεις στο μάθημα « Οριζόντιες και Κάθετες Πολιτικές», Πάντειο Πανεπιστήμιο.

¹⁴⁷ Παπαθεοδώρου Θεόδωρος, (2007), Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών: Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, Νομική Βιβλιοθήκη: 34-36.

¹⁴⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 10ης Μαΐου 2005 -Το πρόγραμμα της Χάγης: δέκα προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης» [COM(2005) 184 τελικό – Επίσημη Εφημερίδα C 236, 24.9.2005].

- Στην έκδοση ενός ευρωπαϊκού κανονισμού-πλαισίου σχετικά με τη συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων για τη μετανάστευση και το άσυλο,
- Στην πράσινη Βίβλος για το μέλλον του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης,
- Στην πρόταση για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου της μετανάστευσης,
- Στη συμβολή στη διαχείριση των δικτύων συνδέσμων για θέματα μετανάστευσης στις σχετικές τρίτες χώρες,
- Στην ετήσια έκθεση για την κοινή πολιτική σχετικά με την παράνομη μετανάστευση,
- Στην έγκριση απόφασης της Επιτροπής για τη δημιουργία ενός ασφαλούς ηλεκτρονικού δικτύου πληροφόρησης για τις υπηρεσίες μετανάστευσης των κρατών μελών (ICONET),
- Στη σύναψη των ευρωπαϊκών συμφωνιών επανεισδοχής και διαχείρισης των υπαρχουσών συμφωνιών,
- Στην αναθεωρημένη έκδοση του εγγράφου αναφοράς του προγράμματος AENEAS για το 2006, 2004-2006,
- Στην πρόταση για νομοθετικές πράξεις στο πλαίσιο του SIS II,
- Στην πρόταση για τη δημιουργία ομάδων εθνικών εμπειρογνομόνων που θα επικουρούν τα κράτη μέλη στον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων στο πλαίσιο του Οργανισμού Διαχείρισης Συνόρων,
- Στην ένταξη των βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων στα ταξιδιωτικά έγγραφα, τις θεωρήσεις, τις άδειες διαμονής, τα διαβατήρια των πολιτών της ΕΕ και τα συστήματα πληροφόρησης,
- Στην ανακοίνωση για την αναβάθμιση των συνεργιών μεταξύ των συστημάτων SIS II, VIS και Eurodac,
- Στην πολιτική θεωρήσεων, περιλαμβανομένης της εκπόνησης συστήματος πληροφόρησης για τις θεωρήσεις (VIS).

Η συνολική αξιολόγηση¹⁴⁹ του Προγράμματος είναι μάλλον απογοητευτική με ποσοστό υλοποίησης μόλις 38%, σε σύγκριση με το 53% για το 2006. Επίσης, σε σύγκριση με το 2006, υψηλότερος αριθμός δράσεων είτε καθυστέρησαν είτε εγκαταλείφθηκαν τελείως. Η φθίνουσα υλοποίηση των στόχων που τέθηκαν κατά την έναρξη εφαρμογής του προγράμματος απέδειξε ότι επρόκειτο για ένα εγχείρημα με συγκεκριμένα όρια στις

¹⁴⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 2ας Ιουλίου 2008- Έκθεση για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης το 2007 COM(2008) 373 τελικό.

φιλοδοξίες και στις δυνατότητες της ΕΕ εκείνη τη χρονική στιγμή. Ωστόσο, σημαντικές εξελίξεις κατεγράφησαν συγκεκριμένα στη μεταναστευτική και συνοριακή πολιτική, καθώς και στη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις. Στο συγκεκριμένο, όμως, κεφάλαιο η πρόοδος στην πολιτική για τις θεωρήσεις εισόδου δε θεωρήθηκε επαρκής.

Επί της προεδρίας του Λουξεμβούργου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 16/17 Ιουνίου 2005 αποφάσισε ότι θα αξιολογήσει την πρόοδο που θα έχει επιτευχθεί κατά την σύνοδο του Δεκεμβρίου του 2005 και θα επανεξετάσει το σχέδιο δράσης καταπολέμησης της τρομοκρατίας με την παράνομη προσπάθεια σύνδεσης με την τρομοκρατία¹⁵⁰.

Επί Βρετανικής προεδρίας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 15/16 Δεκεμβρίου 2005 σημείωσε την αυξανόμενη σημασία που παρουσίαζαν τα θέματα μετανάστευσης για την ΕΕ και τα κ-μ της και το γεγονός ότι κάποιες εξελίξεις προκάλεσαν την όλο και μεγαλύτερη ανησυχία του κοινού σε ορισμένα κ-μ, τόνισε ότι απαιτείται ισόρροπη, παγκόσμια και συνεκτική προσέγγιση του θέματος, η οποία να καλύπτει πολιτικές που να καταπολεμούν τη λαθρομετανάστευση και, σε συνεργασία με τρίτες χώρες, να αξιοποιούν τα οφέλη της νόμιμης μετανάστευσης. Στη συνέχεια, υπενθύμισε ότι τα θέματα μετανάστευσης αποτελούν κεντρικό στοιχείο των σχέσεων της ΕΕ με πολλές τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένων, ιδίων, των περιοχών που γειτνιάζουν με την Ένωση, και συγκεκριμένα των ανατολικών, των νοτιοανατολικών περιοχών και της περιοχής της Μεσογείου και σημείωσε ότι είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί η χορήγηση του κατάλληλου επιπέδου χρηματοδοτικών πόρων στις πολιτικές αυτές και ότι η Ένωση θα ενίσχυε το διάλογο και τη συνεργασία της για θέματα μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης των επιστροφών, με όλες αυτές τις χώρες με πνεύμα εταιρικής σχέσης και λαμβάνοντας υπόψη της ιδιαιτερότητες της κάθε ενδιαφερόμενης χώρας. Επιπλέον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέφρασε την ικανοποίησή του για την ανακοίνωση της Επιτροπής της 30ης Νοεμβρίου 2005 με τίτλο «*Δράσεις προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης: Πρώτες ενέργειες μετά την σύνοδο του Hampton Court*»¹⁵¹.

Επί Αυστριακής προεδρίας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 15/16 Ιουνίου 2006 ανέμενε την προσεχή έκθεση της Επιτροπής για τις μετά το Hampton Court ενέργειες στον τομέα της μετανάστευσης και της ασφάλειας, η οποία θα υποβαλλόταν κατά την σύνοδό του τον

¹⁵⁰ Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 16 και 17 Ιουνίου 2005, 10255/1/05 σελ.6.

¹⁵¹ Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 15 και 16 Δεκεμβρίου 2005, 15914/1/05 σελ.2 και 9.

Δεκέμβριο του 2006. Η ανάπτυξη της **Παγκόσμιας Προσέγγισης της Μετανάστευσης** που είχε συμφωνηθεί τον Δεκέμβριο του 2005 συνιστά βασική προτεραιότητα για την Ένωση¹⁵².

Η **Πορτογαλική προεδρία** του δεύτερου εξαμήνου του 2007 έθεσε ως προτεραιότητα της την μεταναστευτική πολιτική και διακήρυξε ότι θα προσπαθήσει να συμβάλει με αποφασιστικό τρόπο προς μια κοινή πολιτική έτσι ώστε να αποφευχθεί να υπάρχουν 27 διαφορετικές μεταναστευτικές πολιτικές.

Η **Γαλλία** που ανέλαβε την προεδρία το δεύτερο εξάμηνο του 2008 θέτει ως μια από τις βασικές δράσεις προτεραιότητας της το ζήτημα της μετανάστευσης. Το θέμα συνδέεται κυρίως με αυτό της ασφάλειας. Επιθυμία της Γαλλίας φαίνεται ότι ήταν να σταματήσουν τα κ-μ της ΕΕ τις συλλογικές και μαζικές νομιμοποιήσεις των μεταναστών. Η βασική ιδέα ήταν ότι η Ευρώπη οφείλει να ελέγξει τη μετανάστευση στο έδαφός της, σύμφωνα με τις δυνατότητες υποδοχής, τόσο αναφορικά με την αγορά εργασίας όσο και από πλευράς κοινωνικών δομών. Η Γαλλία πρότεινε επίσης στα υπόλοιπα κ-μ της ΕΕ να διαμορφωθεί μια πολιτική για ένα ευρωπαϊκό άσυλο, καθώς και να μπουν οι βάσεις μιας «ευρωπαϊκής αστυνόμευσης στα εξωτερικά σύνορα» της ΕΕ¹⁵³, εξ αιτίας καθαρά πολιτικών εσωτερικών λόγων του Προέδρου Σαρκοζί.

Μετά από αυτή την γαλλική πρόταση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, προσηλωμένο στις αξίες που ενέπνευσαν οι κανόνες του διεθνούς δικαίου και ιδίως οι κανόνες που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα, την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και τα δικαιώματα των προσφύγων, αποφασίζει να προβεί στην επίσημη έγκριση του **Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο¹⁵⁴ στις 16 Οκτωβρίου 2008.**

Με αυτό το Σύμφωνο αναλαμβάνονται πέντε θεμελιώδεις δεσμεύσεις, οι οποίες θα συνεχίσουν να μετουσιώνονται σε συγκεκριμένα μέτρα, ιδίως στο πρόγραμμα που θα διαδεχθεί το 2010 το πρόγραμμα της Χάγης. Αυτές είναι οι εξής:

- οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις δυνατότητες υποδοχής κάθε κράτους μέλους, και ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης της ένταξης των νόμιμων μεταναστών,

¹⁵² Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 15 και 16 Ιουνίου 2006, 10633/1/06 σελ.4 .

¹⁵³ Ζαν-Μαρί Κολομπανί «Τι περιμένει η ΕΕ από τον Σαρκοζί», ΤΟ ΒΗΜΑ 1 Ιουνίου 2008, σελ.44 .

¹⁵⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2008, Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Ελληνική Δημοκρατία Υπουργείο Εσωτερικών, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Δεκέμβριος 2008.

- καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, εξασφαλίζοντας την επιστροφή των παράνομων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους ή στη χώρα διέλευσης,
- ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων,
- συγκρότηση της Ευρώπης ως ενιαίου χώρου ασύλου,
- δημιουργία σφαιρικής εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης ευνοώντας τη συνέργεια μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης

Όσον αφορά στην **καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης**, το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο δίνει έμφαση στην αποτελεσματική εφαρμογή τριών θεμελιωδών αρχών :

- στην αναγκαιότητα της ενίσχυσης της συνεργασίας των κ-μ και της Επιτροπής με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης προκειμένου να καταπολεμηθεί η λαθρομετανάστευση στο πλαίσιο της Σφαιρικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης,
- στην επιστροφή των παράνομων μεταναστών. Κάθε κ-μ δεσμεύεται να μεριμνήσει για την ουσιαστική εφαρμογή της αρχής αυτής, σεβόμενο το δίκαιο και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, δίνοντας προτεραιότητα στην εκούσια επιστροφή, και αναγνωρίζοντας τις αποφάσεις επιστροφής που εκδίδονται από άλλο κ-μ,
- όλα τα κράτη προέλευσης οφείλουν να δέχονται εκ νέου τους υπηκόους τους που βρίσκονται παρανόμως στο έδαφος άλλου κράτους.

Στη βάση των παραπάνω αρχών, τα κ-μ δεσμεύτηκαν στα εξής¹⁵⁵:

- να λαμβάνουν αποφάσεις νομιμοποίησης μόνον κατά περίπτωση και στο πλαίσιο των εθνικών νομοθεσιών, κυρίως για ανθρωπιστικούς ή οικονομικούς λόγους, και όχι γενικευμένα,
- να συνάψουν συμφωνίες επανεισδοχής, σε ευρωπαϊκό ή διμερές επίπεδο, με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης, ώστε να διαθέτουν τα νομικά μέσα προκειμένου να εξασφαλίζεται η απομάκρυνση παράνομων μεταναστών. Σύμφωνα με τους ευρωπαϊούς εταίρους, η αποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών συμφωνιών επανεισδοχής θα αξιολογείται, ενώ θα πρέπει να επανεξετάζονται οι διαπραγματευτικές εντολές που δεν απέφεραν συγκεκριμένα αποτελέσματα. Τα κ-μ και η Επιτροπή συνεργάζονται στενά κατά τη διαπραγμάτευση των μελλοντικών συμφωνιών επανεισδοχής σε ευρωπαϊκό επίπεδο,

¹⁵⁵ Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασύλο, Ελληνική Δημοκρατία Υπουργείο Εσωτερικών, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Δεκέμβριος 2008.

- να μεριμνούν για την πρόληψη των κινδύνων λαθρομετανάστευσης, στα πλαίσια των λεπτομερειών εφαρμογής των πολιτικών εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών ή, κατά περίπτωση, άλλων πολιτικών, συμπεριλαμβανομένων των λεπτομερειών εφαρμογής της ελεύθερης κυκλοφορίας,
- να αναπτύξουν τη συνεργασία μεταξύ των κ-μ όσον αφορά την οικειοθελή χρήση και όπου κρίνεται απαραίτητο, κοινών μηχανισμών για την απομάκρυνση των παράνομων μεταναστών (ταυτοποίηση βιομετρικών στοιχείων λαθρομεταναστών, κοινές πτήσεις, ...),
- να ενισχύσουν τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, στο πλαίσιο της Σφαιρικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης, με σκοπό την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, ειδικότερα δε να εφαρμοστεί από κοινού μια φιλόδοξη πολιτική στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας για την καταπολέμηση των διεθνών εγκληματικών δικτύων διακίνησης μεταναστών και εμπορίας ανθρώπων και να παρέχεται καλύτερη πληροφόρηση στις απειλούμενες κατηγορίες του πληθυσμού, ώστε να αποτρέπονται τα ανθρωπιστικά δράματα που προκύπτουν, ιδίως στη θάλασσα,
- να υιοθετήσουν μηχανισμούς παροχής κινήτρων και βοήθειας για τις εκούσιες επιστροφές και να αλληλοενημερώνονται σχετικά, προκειμένου να αποφεύγεται η καταχρηστική επιστροφή στην ΕΕ προσώπων που έχουν τύχει των βοηθημάτων αυτών,
- να λάβουν αυστηρά μέτρα, και προς το συμφέρον των μεταναστών, επιβάλλοντας αποτρεπτικές και αναλογικές κυρώσεις εναντίον εκείνων που εκμεταλλεύονται παράνομους αλλοδαπούς (εργοδότες, ...).

Το Σύμφωνο Μετανάστευσης συστηματοποιεί παλαιότερες πολιτικές της ΕΕ προσθέτοντας ελάχιστα νέα στοιχεία. Οι κυβερνήσεις των μελών δηλώνουν την βούλησή τους να συνεργαστούν μελλοντικά πιο στενά στους τομείς της οικονομικής μετανάστευσης, του ασύλου και της δικαιοδοσίας απελάσεων. Ειδικά οι χώρες της Νότιας Ευρώπης προσβλέπουν σε μείωση των βαρών που επιφέρει η λαθραία μετανάστευση. Είναι σημαντικό βεβαίως να τονιστεί ότι το Σύμφωνο για την μετανάστευση αποτελεί **μια δέσμευση αρχής¹⁵⁶ μόνο και δεν έχει νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα**. Δεν είναι τυχαίο άλλωστε, ότι το Βέλγιο παρά τη

¹⁵⁶ Παπακωνσταντής Μάρκος, (2010), πανεπιστημιακές σημειώσεις του μαθήματος 'Οριζόντιες και κάθετες πολιτικές', Πάντειο Πανεπιστήμιο.

ρητή απαγόρευση του Συμφώνου προέβη το τελευταίο τετράμηνο του 2009 σε γενική νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών.

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο¹⁵⁷ το 2009 και αποτελεί τον διάδοχο του Προγράμματος της Χάγης. Καθορίζει το πλαίσιο της αστυνομικής και τελωνειακής συνεργασίας, των υπηρεσιών διάσωσης, της συνεργασίας σε ποινικές και αστυνομικές υποθέσεις, της πολιτικής για το άσυλο, τη μετανάστευση και τις θεωρήσεις, για την περίοδο από το 2010 έως το 2014.

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης θέτει τις εξής προτεραιότητες: α) την προώθηση των δικαιωμάτων των πολιτών της Ευρώπης, β) τη βελτίωση της καθημερινότητας και της προστασίας των πολιτών και την αλληλεγγύη και εταιρική σχέση σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου.

Η ενδυνάμωση του νέου Χώρου Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, αποτυπώνεται από:

- τη συνεχή ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του,
- τη βαθμιαία ενίσχυση των επιχειρησιακών της δυνατοτήτων της ΕΕ στον τομέα της καταπολέμησης του οργανωμένου εγκλήματος και της παράνομης μετανάστευσης και
- τη διαρκή βελτίωση στον τομέα των πληροφοριών στο πλαίσιο καταπολέμησης της τρομοκρατίας.

Το κείμενο¹⁵⁸ διακρίνεται σε πέντε κεφάλαια. Το πρώτο δίδει έμφαση στην περαιτέρω προώθηση των δικαιωμάτων του Ευρωπαίου πολίτη. Το δεύτερο επιχειρεί να απλουστεύσει τη ζωή του πολίτη, επιδιώκοντας ουσιαστική εφαρμογή και προβολή του κοινοτικού κεκτημένου και των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που περιέχει. Το τρίτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην εσωτερική ασφάλεια της Ε.Ε. και στην συνεπαγόμενη προστασία του πολίτη. Το τέταρτο πραγματεύεται ζητήματα που αφορούν τη μετανάστευση και το άσυλο και το τελευταίο καταπιάνεται με την εξωτερική διάσταση του τομέα ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης, σε συνδυασμό με την εξωτερική πολιτική της Ε.Ε.

Στόχοι του Προγράμματος της Στοκχόλμης είναι:

¹⁵⁷ Βρυξέλλες, 10-11.12.2009.

¹⁵⁸ <http://www.mfa.gr/softlib/teliko%20stockholm%202.12.09.pdf>.

- η εμβάθυνση του ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης,
- η ενίσχυση της πολιτικής προστασίας,
- ο συνδυασμός της ασφάλειας και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων,
- η διασφάλιση της ορθής διαχείρισης της μετανάστευσης (τόσο για τις χώρες υποδοχής όσο και για τις χώρες προέλευσης των μεταναστών), και
- η αποτελεσματική διασυνοριακή καταπολέμηση του εγκλήματος.

Το τελικό κείμενο του Προγράμματος της Στοκχόλμης, το οποίο υιοθετήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 2009 πέραν του ότι κοινοτικοποιεί περαιτέρω τον Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ενισχύει και την θέση της Ελλάδας τόσο στο πλαίσιο της Ε.Ε., όσο και στις σχέσεις της με τις τρίτες χώρες, καθώς:

- Προβλέπεται η ίδρυση περιφερειακών γραφείων της FRONTEX .
- Υπάρχει ρητή αναφορά για την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων χορηγήσεως διεθνούς προστασίας και τη δημιουργία ευρωπαϊκών κοινών κέντρων διεκπεραιώσεως αιτημάτων διεθνούς προστασίας σε τρίτα κράτη, από τα οποία διέρχεται μεγάλος αριθμός παρανόμων μεταναστών.
- Υπάρχει ρητή αναφορά ύπαρξης μηχανισμού αξιολόγησης της εφαρμογής των Συμφωνιών Επανεισδοχής.
- Προβλέπεται εντατικοποίηση των προσπαθειών της Ε.Ε. για σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με το Αφγανιστάν, το Ιράκ και το Μπαγκλαντές.

Τέλος, περιλαμβάνεται ειδική παράγραφος περί των σχέσεων της Ε.Ε. με την Τουρκία σε θέματα καταπολεμήσεως της μεταναστεύσεως, με αναφορές σε κοινή ευθύνη, αλληλεγγύη και συνεργασία της γείτονος με όλα τα κ-μ και την υποχρέωση εφαρμογής των υφισταμένων Διμερών Πρωτοκόλλων Επανεισδοχής, μέχρι τη σύναψη σχετικής συμφωνίας με την Ε.Ε.

3.3 Οι Συμφωνίες Επανεισδοχής

Η ΕΕ έχει ήδη υπογράψει με αρκετές χώρες προέλευσης μεταναστών Συμφωνίες Επανεισδοχής¹⁵⁹. Μια Συμφωνία Επανεισδοχής προβλέπει την υποχρέωση για την τρίτη χώρα

¹⁵⁹ Η σύναψη Συμφωνιών Επανεισδοχής της ΕΕ με τρίτες χώρες προβλέπεται στη σφαιρική προσέγγιση για τη μετανάστευση της ΕΕ και περιλαμβάνεται στο υιοθετηθέν, επί γαλλικής Προεδρίας(2008), Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, ως αποτελεσματικό εργαλείο για την πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου το 2009, που

που την υπογράφει να «πάρει πίσω» τους μετανάστες, που προέρχονται από αυτήν, ή πέρασαν από τα εδάφη της και διαμένουν παράνομα σε μια χώρα μέλος της ΕΕ, εφόσον η ευρωπαϊκή χώρα το ζητήσει.

Οι χώρες που έχουν υπογράψει Συμφωνίες Επανεισδοχής¹⁶⁰ με την ΕΕ είναι :

- Συμφωνία¹⁶¹ μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της κυβέρνησης της ειδικής διοικητικής περιοχής Χονγκ Κονγκ της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας για την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα¹⁶².
- Συμφωνία¹⁶³ μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ειδικής Διοικητικής Περιφέρειας Μακάο της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας σχετικά με την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα¹⁶⁴.
- Συμφωνία¹⁶⁵ μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Αλβανίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια¹⁶⁶.
- Συμφωνία¹⁶⁷ μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Σοσιαλιστικής Δημοκρατίας της Σρι Λάνκα για την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα - Δηλώσεις¹⁶⁸.
- Συμφωνία¹⁶⁹ επανεισδοχής μεταξύ της Ρωσικής Ομοσπονδίας και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας - Κοινές δηλώσεις¹⁷⁰.
- Συμφωνία¹⁷¹ μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ουκρανίας σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων - Πρωτόκολλο - Δήλωση - Κοινές δηλώσεις¹⁷².

επιβεβαιώθηκαν με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Οκτωβρίου 2009, χαρακτηρίζουν τη συμφωνία Επανεισδοχής της ΕΕ, με τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης ως προτεραιότητα.

¹⁶⁰ <http://eur-lex.europa.eu/el/legis/20100501/chap191040.htm>.

¹⁶¹ *EE L 17 της 24.1.2004, σ. 25 έως 39.*

¹⁶² 2004/80/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2003, για τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της κυβέρνησης της ειδικής διοικητικής περιοχής Χονγκ Κονγκ της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας για την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα.

¹⁶³ *EE L 143 της 30.4.2004, σ. 99 έως 115.*

¹⁶⁴ 2004/424/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ειδικής Διοικητικής Περιφέρειας Μακάο της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας σχετικά με την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα.

¹⁶⁵ *EE L 124 της 17.5.2005, σ. 22 έως 40.*

¹⁶⁶ 2005/371/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου της 3ης Μαρτίου 2005 σχετικά με την υπογραφή συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Αλβανίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια.

¹⁶⁷ *EE L 124 της 17.5.2005, σ. 43 έως 60.*

¹⁶⁸ 2005/372/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου της 3ης Μαρτίου 2005 όσον αφορά τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Σοσιαλιστικής Δημοκρατίας της Σρι Λάνκα για την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα.

¹⁶⁹ *EE L 129 της 17.5.2007, σ. 40 έως 60.*

¹⁷⁰ 2007/341/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 19ης Απριλίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ρωσικής Ομοσπονδίας.

¹⁷¹ *EE L 332 της 18.12.2007, σ. 68 έως 76.*

¹⁷² 2007/840/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ουκρανίας σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων.

- Συμφωνία¹⁷³ μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια - Κοινές δηλώσεις¹⁷⁴.
- Συμφωνία¹⁷⁵ μεταξύ Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας του Μαυροβουνίου για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια¹⁷⁶.
- Συμφωνία¹⁷⁷ μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Σερβίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια¹⁷⁸.
- Συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια¹⁷⁹.

Ταυτόχρονα, συνεχίζονται οι διαπραγματεύσεις και με άλλες χώρες προέλευσης και διέλευσης σημαντικού αριθμού μεταναστών, όπως είναι το Μαρόκο, και η Τουρκία. Σημειώνεται, πως η Τουρκία, το Μαρόκο, η Αλβανία και η Αλγερία είναι σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, οι χώρες με την μεγαλύτερη αποστολή μεταναστών. Η ΕΕ αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στη σύναψη τέτοιων συμφωνιών, οι οποίες επηρεάζουν θετικά το πλέγμα σχέσεων με τις τρίτες χώρες. Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έλαβε εντολή διαπραγμάτευσης Συμφωνίας Επανεισδοχής με την Τουρκία το 2002, ο πρώτος γύρος διαπραγματεύσεων πραγματοποιήθηκε το 2005 και οι διαπραγματεύσεις σταμάτησαν το 2006. Κατά την επίσκεψη του Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του προεδρεύοντος Σουηδού Υπουργού Μετανάστευσης στην Άγκυρα¹⁸⁰, η Τουρκία δήλωσε πρόθυμη να συνεργαστεί. Έκτοτε, οι δύο πλευρές έχουν εντείνει τις επαφές τους και οι σχετικές διαπραγματεύσεις ευρίσκονται σε τελικό στάδιο. Όποτε υπογραφεί η Συμφωνία, θα απαιτηθεί χρόνος για την κύρωση και θέση σε ισχύ, καθώς και για τη σύναψη διμερούς εφαρμοστέου Πρωτοκόλλου και κυρίως θα απαιτηθεί χρονική περίοδος τουλάχιστον δύο-

¹⁷³ *EE L 334 της 19.12.2007, σ. 7 έως 24.*

¹⁷⁴ 2007/817/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια - Ανταλλαγή επιστολών.

¹⁷⁵ *EE L 334 της 19.12.2007, σ. 25 έως 25.*

¹⁷⁶ 2007/818/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας του Μαυροβουνίου προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια.

¹⁷⁷ *EE L 334 της 19.12.2007, σ. 45 έως 45.*

¹⁷⁸ 2007/819/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Σερβίας προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια.

¹⁷⁹ 2007/820/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007, για τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια.

¹⁸⁰ 5-6.11.2009.

τριών ετών από την έναρξη εφαρμογής της για να ισχύσει για τους υπηκόους τρίτων χωρών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός, ότι στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο γίνεται ειδική αναφορά στη σύναψη Συμφωνιών Επανεισδοχής.

Εκτός των Συμφωνιών Επανεισδοχής, που έχει υπογράψει η Ένωση και οι οποίες, βεβαίως εφαρμόζονται πλήρως και στην Ελλάδα, η χώρα μας έχει υπογράψει τέτοιες συμφωνίες σε διμερές επίπεδο με διάφορες χώρες. Μία από αυτές είναι και η Τουρκία, η οποία δεν εφαρμόζει τη συμφωνία με αποτέλεσμα να υπάρχουν πολλές δυσλειτουργίες και να εντείνονται τα προβλήματα μεταξύ των δυο χωρών λόγω της λαθρομετανάστευσης.. Η ΕΕ, συνεπώς, θα πρέπει στα πλαίσια του προενταξιακού σταδίου στο οποίο βρίσκεται η Τουρκία να πιέσει ώστε η τελευταία να τηρεί τη συμφωνία. Μέχρι τώρα δεν είχε μεγάλη συμβολή σε αυτό το τομέα, ωστόσο πρόσφατα στα πλαίσια των όρων ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ και συγκεκριμένα της αρχής της καλής γειτνίασης *«σημειώνει την περιορισμένη πρόοδο που έχει επιτευχθεί ως προς τη βελτίωση των διμερών σχέσεων Τουρκίας-Ελλάδας και καλεί τη Μεγάλη Εθνοσυνέλευση της Τουρκίας να αποσύρει την απειλή casus belli καθώς αναμένει από την τουρκική κυβέρνηση να τερματίσει τις συνεχιζόμενες παραβιάσεις του ελληνικού εναέριου χώρου»*¹⁸¹.

3.4 Το Ταμείο Επιστροφών

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής¹⁸² συστάθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών» για τη περίοδο 2008-2013.

Στόχος του Ταμείου είναι η στήριξη των προσπαθειών που καταβάλλουν τα κ-μ προκειμένου να βελτιωθεί η διαχείριση της επιστροφής σε όλες τις μορφές της, λαμβάνοντας υπόψη την ευρωπαϊκή νομοθεσία στον τομέα αυτό, την αρχή της αλληλεγγύης και τηρώντας πλήρως τα θεμελιώδη δικαιώματα. Υποκείμενοι δικαιωμάτων από το Ταμείο είναι όσοι χρήζουν

¹⁸¹ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10ης Φεβρουαρίου 2010 σχετικά με την έκθεση προόδου της Τουρκίας για το 2009, {P7_TA-PROV(2010)0025}, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010_0025+0+DOC+XML+V0//EL..

¹⁸² Απόφαση (ΕΚ) αριθ. 575/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23^{ης} Μαΐου 2007, για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής για την περίοδο 2008-2013, ως μέρους του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» και την κατάργηση της απόφασης (ΕΚ) 2004/904 του Συμβουλίου, ΕΕ L 144 , της 6.6.2007.

διεθνούς προστασίας -ή είναι υποψήφιοι γι' αυτή- ή προσωρινής προστασίας, καθώς και εκείνοι που διαμένουν παράνομα στην επικράτεια των κ-μ.

Μπορούν να χρηματοδοτηθούν από το Ταμείο¹⁸³ είτε δράσεις σε επίπεδο κ-μ είτε δράσεις διεθνικής ή ευρωπαϊκής διάστασης. Όσον αφορά τις εθνικές δράσεις, μπορούν να τύχουν συνδρομής του Ταμείου εκείνες οι οποίες έχουν ως στόχο την εγκαθίδρυση ολοκληρωμένης διαχείρισης των επιστροφών και τη συνδρομή των κ-μ κατά τη συνεργασία στο πλαίσιο των ολοκληρωμένων σχεδίων επιστροφής. Από τις δράσεις διεθνικής διάστασης ή κοινοτικού ενδιαφέροντος (κοινοτικές δράσεις) μπορούν να τύχουν της στήριξης του Ταμείου εκείνες που αφορούν:

- την εντατικοποίηση της κοινοτικής συνεργασίας κατά την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας και των ορθών πρακτικών·
- την κατάρτιση στατιστικών εργαλείων·
- τη διεξαγωγή διεθνικών εκστρατειών ευαισθητοποίησης·
- τη σύνταξη ενός εγχειριδίου ορθών πρακτικών όσον αφορά την επιστροφή·
- την ενίσχυση των κρατών μελών σε επείγουσες περιπτώσεις·
- την εφαρμογή πειραματικών σχεδίων και διεθνικών δικτύων οργανισμών που έχουν αναλάβει την ανταλλαγή πληροφοριών και την εγκαθίδρυση ορθών πρακτικών.

Στο πλαίσιο των προτεραιοτήτων και των στόχων που καθορίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση, το Ταμείο συμμετέχει μέσω παρεμβάσεων στη χρηματοδότηση των μη κερδοσκοπικών σχεδίων που στηρίζονται από δημόσιες ή εθνικές δράσεις. Η στήριξη των σχεδίων αυτών από το Ταμείο καλύπτει το πολύ μέχρι το ήμισυ του συνολικού ποσού της δράσης εθνικής διάστασης. Η κοινοτική συνεισφορά ανέρχεται το πολύ στο 75 %, για τα κ-μ που υπάγονται στο Ταμείο Συνοχής ή όταν το σχέδιο εντάσσεται στις ειδικές προτεραιότητες στο πλαίσιο των στρατηγικών κατευθύνσεων.

Το ποσό που έχει διατεθεί για τους σκοπούς του Ταμείου είναι 676 εκατ. ευρώ και καλύπτει την περίοδο 2008-2013.

¹⁸³http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114570_el.htm.

ΤΑΜΕΙΟ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ						
ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΟΣΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2008-2013: 676 εκατομμύρια €						
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	56,00	67,00	83,00	114,00	163,00	193,00

Πηγή: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_solidarity_en.htm

3.5 Τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα

Η αποτελεσματική διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου συνιστά αναμφισβήτητα μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις της ΕΕ. Η αντιμετώπιση και η διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης απαιτούν δαπάνες για την ολοκλήρωση μιας σειράς ενεργειών. Για να επιτευχθεί αυτή η διαχείριση χρειάζονται κάποια εργαλεία. Τέτοια είναι τα ευρωπαϊκά προγράμματα, τα οποία με τις χρηματοδοτικές τους δράσεις προσπαθούν να βελτιώσουν τις συνθήκες διαβίωσης των μεταναστών, να δημιουργήσουν εργασιακά κίνητρα στις χώρες προέλευσης για την παραμονή τους εκεί και να βελτιώσουν τα συστήματα καταμέτρησης του όγκου του παράνομου πληθυσμού που εισέρχεται στην Ένωση.

Το 2003 η Επιτροπή πρότεινε ένα νέο ειδικό μέσο, το πρόγραμμα AENEAS¹⁸⁴, το οποίο προοριζόταν να διαδεχθεί τις προπαρασκευαστικές δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν το διάστημα μεταξύ 2001 και 2003, με σκοπό να βοηθηθούν οι τρίτες χώρες στις προσπάθειές τους για καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Το μέσο αυτό, που εγκρίθηκε το 2004 με τη διαδικασία της συναπόφασης, δημιουργήθηκε για να καλύψει την περίοδο 2004-2008 και έλαβε συνολικό προϋπολογισμό 250 εκατ. ευρώ¹⁸⁵. Στο πλαίσιο αυτό, ως περισσότερο καινοτόμο πτυχή του θεωρήθηκε το γεγονός ότι εκπονήθηκε ένα κείμενο προγραμματισμού, όπου εντοπίζονται με ενδεικτικό τρόπο οι προτεραιότητες που προβλέπονται για τις παρεμβάσεις κατά τα τρία πρώτα χρόνια του προγράμματος (2004-2006). Το κείμενο αυτό, το οποίο εκπονήθηκε αφού ελήφθησαν υπόψη τα έγγραφα εθνικής

¹⁸⁴ Η ονομασία “Aeneas” λήφθηκε από τον ήρωα της Αινιάδας του Βιργιλίου

¹⁸⁵ 30 εκατ. ευρώ για το 2004, 45 εκατ. ευρώ για το 2005, 45 εκατ. ευρώ για το 2006, 60 εκατ. ευρώ για το 2007 και 70 εκατ. ευρώ για το 2008 (ενδεικτική ετήσια κατανομή).

και περιφερειακής στρατηγικής και τα ενδεικτικά προγράμματα, συμβάλλει στη βελτίωση της συνέπειας και της συνεργασίας τόσο από τα γεωγραφικά όσο και τα θεματικά μέσα.

Στα τέλη του 2006 ολοκληρώθηκε η διάρκεια εκτέλεσης του προγράμματος AENEAS και δημιουργήθηκε ένα νέο θεματικό πρόγραμμα το οποίο, μεταξύ άλλων, συνεχίζει τις δραστηριότητες του προγράμματος AENEAS στο πλαίσιο των δημοσιονομικών προοπτικών 2007-2013.

Το νέο θεματικό πρόγραμμα «Aeneas 2007-2013»¹⁸⁶ επιδιώκει να στηρίξει τις τρίτες χώρες στις προσπάθειές τους να εξασφαλίσουν καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων¹⁸⁷. Με μια «προϊκα» 380.000.000 ευρώ καλύπτει την περίοδο 2007-2013, γεγονός το οποίο συνεπάγεται ετήσια μέση κατανομή 54,5 εκατ. ευρώ ετησίως.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-13
47,955	51,392	51,309	53,444	56,775	57,869	62,589	381,333

Πηγή: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/253>

Η σημαντική αύξηση πόρων από τα 40 εκατομμύρια ετησίως που προβλεπόταν κατά μέσο όρο στο πλαίσιο της περιόδου 2004-2006, σε 380 εκατομμύρια δίνει αναμφίβολα μεγαλύτερη δυνατότητα στα κ-μ στο να ασκήσουν αποτελεσματικότερες πολιτικές και εργαλεία διαχείρισης των ροών.

Τα τρία τέταρτα της διαθέσιμης κατανομής προορίζονται για τη χρηματοδότηση δράσεων που συνδέονται με μια συγκεκριμένη μεταναστευτική οδό ή υποπεριφέρεια, και συγκεκριμένα:

Νότια διαδρομή μετανάστευσης (καθώς και τη Βόρεια Αφρική και την υποσαχάρια Αφρική)	70
Ανατολική οδός μετανάστευσης (συμπεριλαμβανομένης της Ανατολικής Ευρώπης, της Ρωσίας και της Κεντρικής Ασίας)	50
Μέση Ανατολή και χώρες του Κόλπου (συμπεριλαμβανομένων των χωρών της Ανατολικής Μεσογείου ΕΠΓ, το Ιράν και το Ιράκ)	5
Νότια Ασία	16
Λατινική Αμερική και Καραϊβική	16

¹⁸⁶ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/migrations/projects_en.htm

¹⁸⁷ Κανονισμός 1905/2006, ο οποίος εκδόθηκε στις 18 Δεκεμβρίου 2006 για τη δημιουργία νέου θεματικού προγράμματος “Aeneas 2007-2013”

Πηγή: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/253>

Εκτός από τις πρωτοβουλίες σχετικά με τις μεταναστευτικές διαδρομές, 28 εκατομμύρια ευρώ θα αφιερωθούν σε πέντε ειδικές πρωτοβουλίες, οι οποίες θα αφορούν τους ακόλουθους τομείς:

Μετανάστευση και Ανάπτυξη	10 εκ.
Η μετανάστευση εργατικού δυναμικού	8 εκ.
Το άσυλο και την προστασία των προσφύγων	4 εκ.
Λαθραίας διακίνησης και της εμπορίας ανθρώπων	3 εκ.
Παράνομη μετανάστευση	3 εκ.

Πηγή: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/253>

Τελευταίο, αλλά όχι λιγότερο σημαντικό, η κατανομή των 20 εκατ. ευρώ, παραμένει ως αποθεματικό για τη χρηματοδότηση των λεγόμενων «Ειδικών μέτρων». Το αποθεματικό αυτό μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση επεμβάσεων σε τρίτες χώρες, σε περίπτωση που τα ανθρώπινα δικαιώματα, η ζωή και η ασφάλεια των εμπλεκόμενων μεταναστών ή η ασφάλεια των συνόρων και η δημόσια τάξη της ίδιας της χώρας, πλήττεται ή τίθεται σε κίνδυνο.

Η δράση του νέου θεματικού προγράμματος θα συμπληρώσει τις πρωτοβουλίες για την μετανάστευση και το άσυλο που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Μέσου Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης, του Μέσου Συνεργασίας για την Ανάπτυξη και το Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Ανάπτυξη¹⁸⁸.

Θεματικά μιλώντας, το πρόγραμμα θα περιλαμβάνει τους εξής τομείς δραστηριότητας¹⁸⁹:

- στήριξη των δεσμών μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης, ιδίως με την ενθάρρυνση της συμβολής των μελών της διασποράς στην ανάπτυξη της χώρας καταγωγής τους ,
- διευκόλυνση της μεταφοράς κεφαλαίων των μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους,
- στήριξη της εθελοντικής επιστροφής και της επανένταξης των μεταναστών στις χώρες προέλευσης,

¹⁸⁸ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/253>.

¹⁸⁹ <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lng1=el,es&lang=&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=421209:cs&page=&hwords=null>

- προώθηση της ορθής διαχείρισης της μετανάστευσης εργατικού δυναμικού, παρέχοντας πληροφορίες για τη νόμιμη μετανάστευση και τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής στο έδαφος των κ-μ της ΕΕ,
- παροχή πληροφοριών σχετικά με τις ευκαιρίες μετανάστευσης του εργατικού δυναμικού, τις τρέχουσες ανάγκες των κ-μ και τα προσόντα των υποψηφίων για μετανάστευση,
- υποστήριξη πριν από την αναχώρηση της κατάρτισης των υποψηφίων νόμιμων μεταναστών και
- ενθάρρυνση του καθορισμού και της εφαρμογής νομοθετικών πλαισίων για μετανάστες εργαζόμενους στις τρίτες χώρες

Στις δράσεις του προγράμματος AENEAS προκειμένου να προληφθεί η παράνομη μετανάστευση γίνεται προώθηση για τον εκσυγχρονισμό του εξοπλισμού των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και ενίσχυση της εκπαίδευσης του προσωπικού που ασχολείται με την επιτήρηση των συνόρων. Στόχος είναι η αύξηση της ικανότητάς τους για την ανίχνευση πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων και ο εντοπισμός προσώπων που δεν δικαιούνται να διασχίσουν τα σύνορα.

Το ερευνητικό πρόγραμμα CLANDESTINO¹⁹⁰ απαντά στην ανάγκη για αξιόπιστα και συστηματικά στοιχεία που απαιτεί ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτικής σχετικά με την παράνομη μετανάστευση.

Το CLANDESTINO στοχεύει¹⁹¹

- να διερευνήσει δεδομένα και εκτιμήσεις σχετικά με την παράνομη μετανάστευση (αποθέματα και ροές) σε επιλεγμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.),
- να προβεί στην συγκριτική ανάλυση των παραπάνω ευρημάτων,
- να συζητήσει ζητήματα ηθικής και μεθοδολογίας που προκύπτουν στην συλλογή, επεξεργασία και αξιοποίηση των δεδομένων και εκτιμήσεων,
- να προτείνει μία νέα μέθοδο για την αξιολόγηση και ταξινόμηση δεδομένων και εκτιμήσεων σχετικά με την ανεπίσημη μετανάστευση στην Ε.Ε.

Το πρόγραμμα θα επιτελέσει τους παραπάνω στόχους σε δώδεκα επιλεγμένες χώρες της Ε.Ε. (Ελλάδα, Ιταλία, Γαλλία, Ισπανία για την περιοχή της Νότιας Ευρώπης, Ολλανδία, Ηνωμένο

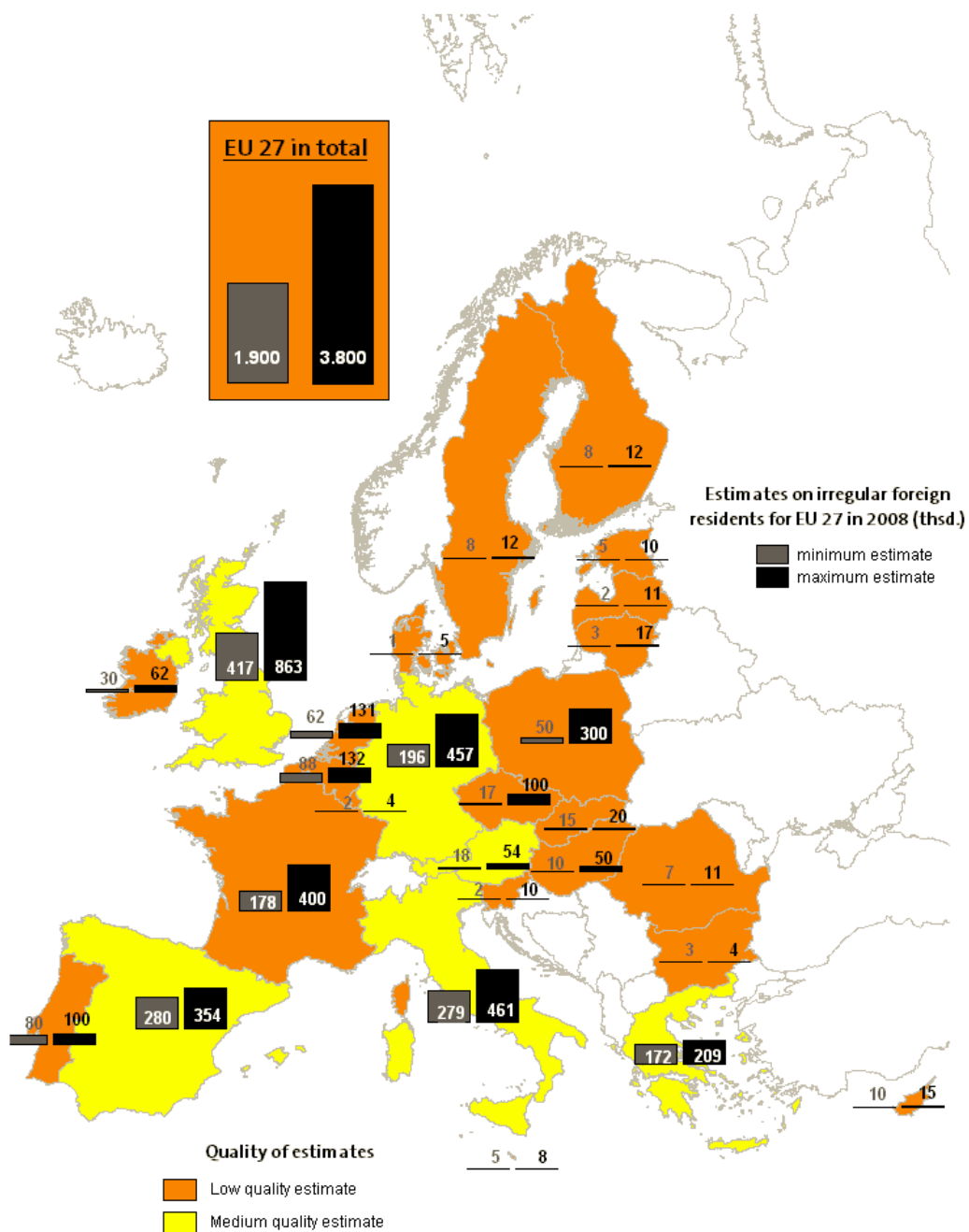
¹⁹⁰ http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/03/clandestino-final-report_-november 2009.pdf.

¹⁹¹ http://clandestino.eliamep.gr/wpcontent/uploads/2009/10/clandestino_classificationreport_qualityofestimates.pdf.

Βασίλειο, Γερμανία και Αυστρία για την Δυτική και Κεντρική Ευρώπη· Πολωνία, Ουγγαρία, Σλοβακία και Τσεχία για την Κεντρο-Ανατολική Ευρώπη) και σε τρεις χώρες διέλευσης μεταναστών στην περιφέρεια της Ε.Ε. (Τουρκία, Ουκρανία και Μαρόκο).

Το CLANDESTINO δημιούργησε μία βάση δεδομένων¹⁹² στην οποία περιλαμβάνονται και αξιολογούνται (ως χαμηλής, μέτριας και υψηλής ποιότητας) οι εκτιμήσεις και τα δεδομένα της ανεπίσημης μετανάστευσης στην ΕΕ για τις 12 προαναφερόμενες χώρες. Η καινοτομία της βάσης δεδομένων συνίσταται στον τρόπο δόμησης της και στην προσεγμένη ταξινόμηση των εκτιμήσεων για την μη-νόμιμη μετανάστευση με βάση την αξιοπιστία τους. Τα ποσοτικά στοιχεία συνοδεύονται από υποστηρικτικό υλικό σχετικά τόσο με ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος όσο και με την ειδικότερη κατάσταση της μη-νόμιμης μετανάστευσης στην κάθε χώρα που εξετάζεται. Επιπλέον, η βάση δεδομένων παρέχει αθροιστικές εκτιμήσεις για το σύνολο των χωρών της Ε.Ε. για τα έτη 2002, 2005 και 2008.

¹⁹² <http://irregular-migration.hwwi.net>.



Πηγή:

http://irregularmigration.hwwi.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.2.Policy_Briefs_EN/ComparativePolicyBrief_SizeOfIrregularMigration_Clandestino_Nov09_2.pdf

Οι όροι παράτυπη (χωρίς νόμιμο καθεστώς), μη-καταγεγραμμένη (χωρίς χαρτιά) και ανεπίσημη (χωρίς άδεια για είσοδο, διαμονή ή εργασία) μετανάστευση υποδηλώνουν διαφορετικές πλευρές του φαινομένου της μη-νόμιμης μετανάστευσης. Όλοι αυτοί οι όροι

είναι αποδεκτοί και χρησιμοποιούνται από την ερευνητική ομάδα του CLANDESTINO ως συνώνυμοι. Ο όρος παράνομος/η είναι αποδεκτός από την ερευνητική ομάδα όταν αναφέρεται σε μια κατάσταση (για παράδειγμα, παράνομη εργασία ή παράνομη είσοδος) και όχι όταν αναφέρεται σε άτομα (παράνομος/η μετανάστης/τρια).

Στο πλαίσιο αυτού του προγράμματος, ως **μη-νόμιμοι ή ανεπίσημοι διαμείνοντες** ορίζονται αυτοί που μένουν στην επικράτεια της χώρας χωρίς νόμιμο καθεστώς διαμονής και των οποίων η παρουσία, εφόσον διαπιστωθεί από τις αρχές, υπόκειται σε διακοπή μέσα από διαδικασίες επαναπροώθησης ή απέλασης. **Μη-νόμιμοι εισελθόντες** είναι τα άτομα που διασχίζουν ένα διεθνές σύνορο χωρίς τα απαραίτητα έγκυρα έγγραφα από την ξηρά, την θάλασσα ή άλλο σημείο εισόδου¹⁹³. Το ανθρώπινο τράφικινγκ αν και σχετίζεται με την μη-νόμιμη μετανάστευση είναι ένα φαινόμενο που χρήζει ξεχωριστής διερεύνησης και για αυτό δεν εξετάζεται από το πρόγραμμα CLANDESTINO. Η έρευνα του CLANDESTINO ασχολείται με το ζήτημα του ασύλου μόνο στον βαθμό που αυτό σχετίζεται με την ανεπίσημη μετανάστευση.

Το **ερευνητικό πρόγραμμα FRIM**¹⁹⁴ συνιστά μία Ευρωπαϊκή έρευνα σχετικά με τους παράτυπους μετανάστες και την πρόσβασή τους σε θεμελιώδη δικαιώματα. Η έρευνα καλύπτει τα 27 κ-μ της ΕΕ και ένα ευρύ φάσμα ζητημάτων που περιλαμβάνει τις συνθήκες εργασίας και διαβίωσης και την πρόσβαση στην εκπαίδευση, την υγεία και την κατοικία.

Οι παράνομοι μετανάστες αντιμετωπίζουν εμπόδια σχετικά με την πρόσβασή στα θεμελιώδη δικαιώματα τους. Το καθεστώς τους δεν είναι νόμιμο και έτσι είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι στην εκμετάλλευση και τις διακρίσεις σε σημαντικούς τομείς της κοινωνικής ζωής. Οι παράνομοι μετανάστες αντιμετωπίζουν τυπικά εμπόδια στην άσκηση και την απόλαυση των δικαιωμάτων τους, ενώ ορισμένα δικαιώματα (πχ. η πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας πέρα από τα επείγοντα περιστατικά) αφορούν αποκλειστικά τους νόμιμους κατοίκους μίας χώρας. Παρόλα αυτά, ακόμη συχνότερα, ο φόβος δίωξης είναι εκείνος που αποθαρρύνει τους παράνομους μετανάστες στην προσέγγιση των δημοσίων υπηρεσιών (σχολείων, ιατρικών εγκαταστάσεων κτλ.) ή των δικαστηρίων επειδή φοβούνται πως θα εντοπιστούν από τις αρχές και κατά συνέπεια θα απομακρυνθούν από την χώρα. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα άτομα που έχουν επείγουσα ανάγκη ιατρικής φροντίδας να μην την αναζητούν και άτομα που έχουν

¹⁹³ <http://clandestino.eliamep.gr/category/irregular-migration-ethics-in-research>.

¹⁹⁴ <http://www.eliamep.gr/frim>.

πέσει θύματα σοβαρών παραβιάσεων να μην επιδιώκουν την απονομή δικαιοσύνης. Επίσης, η νομοθεσία μπορεί να ποινικοποιεί διάφορα υποστηρικτικά μέτρα που προέρχονται από ιδιώτες όπως, παραδείγματος χάριν, την προσφορά στέγης σε παράτυπους μετανάστες, ακόμη και όταν αυτή προσφέρεται σε καθαρά ανθρωπιστική βάση.

Ο σκοπός αυτού του προγράμματος είναι να εξετάσει τις σημαντικότερες πτυχές της κοινωνικής κατάστασης των παράτυπων μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση προκειμένου να αξιολογηθεί σε ποιο βαθμό τα θεμελιώδη δικαιώματά τους γίνονται σεβαστά και προστατεύονται. Μερικά από τα ζητήματα που εξετάζονται είναι η υγεία, η στέγαση, η εκπαίδευση, η κοινωνική πρόνοια, η εργασιακή κατάσταση και οι δίκαιες συνθήκες εργασίας καθώς επίσης και η πρόσβαση σε μέσα αντιμετώπισης των παραβιάσεων και της εκμετάλλευσης.

Από το πρόγραμμα θα προκύψουν:

- *Μία συγκριτική έκθεση σχετικά με την κατάσταση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των παράτυπων μεταναστών στην ΕΕ.*
- *Πέντε θεματικά κείμενα σχετικά με: τις καταστάσεις ‘παρατεταμένης εκκρεμότητας’ που αφορούν παράτυπους μετανάστες των οποίων η απομάκρυνσή δεν είναι δυνατή, την επισκόπηση και ανάλυση πρακτικών που χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη της ΕΕ για την ανίχνευση των παράτυπων μεταναστών οι οποίες στην πραγματικότητα εμποδίζουν την άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, την επισκόπηση και την ανάλυση επιλεγμένων παραδειγμάτων καλών πρακτικών σχετικά με τη νομοθεσία και τις πρακτικές της διοίκησης σε επιλεγμένα κράτη εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης, μια μελέτη περιπτώσεων σχετικά με την κατάσταση της υγειονομικής περίθαλψης των παράτυπων μεταναστών σε 10 κράτη μέλη της ΕΕ (Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία, Ιρλανδία, Πολωνία, Ισπανία, Σουηδία) και τέλος μία μελέτη περιπτώσεων σχετικά με την κατάσταση των παράτυπων μεταναστών που εργάζονται σε οικιακές εργασίες στα 10 κράτη μέλη που αναφέρθηκαν παραπάνω.*

Τα ευρήματα της έρευνας αυτής θα προσφέρουν στους φορείς χάραξης πολιτικής μία σταθερή επιστημονική βάση με την οποία θα μπορέσουν να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες ούτως ώστε να διασφαλιστεί η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των παράτυπων μεταναστών. Εξετάζοντας τις προβληματικές καταστάσεις και τεκμηριώνοντας

καλές πρακτικές το πρόγραμμα έχει επίσης στόχο να προσφέρει στους εμπλεκόμενους φορείς πρακτικά εργαλεία προκειμένου να προωθήσουν τα δικαιώματα των παράνομων μεταναστών.

Απολογισμός της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής

Η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση διαπνέεται κατ' αρχάς από την προσήλωση στην ιδέα της ελευθερίας, **με βάση τα ανθρώπινα δικαιώματα**, τους δημοκρατικούς θεσμούς και το κράτος δικαίου. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο αναδύεται και το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας σε όλη την ΕΕ, υπό συνθήκες ασφάλειας και δικαιοσύνης για όλους **και η προσπάθεια για τη δημιουργία πολιτικής για τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης.**

Η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για την παράνομη μετανάστευση προκύπτει ως μια ανάγκη εξαιτίας

- **του υπερεθνικού χαρακτήρα του φαινομένου της μετανάστευσης.** Η είσοδος, η παραμονή και η γεωγραφική κινητικότητα των πολιτών τρίτων χωρών στα κ-μ της Ε.Ε. δεν μπορούν να ρυθμιστούν μόνο από εθνικές πολιτικές. Ουσιαστικά η αποτελεσματικότητα μιας εθνικής πολιτικής μετανάστευσης συναρτάται σε σημαντικό βαθμό με τις πολιτικές που ασκούνται στα υπόλοιπα κ-μ. Η αλληλεξάρτηση αυτή είναι ιδιαίτερα εμφανής στην περίπτωση των παράνομων μεταναστών και των αιτούντων πολιτικό άσυλο, όπου η αυστηρότητα ή η ελαστικότητα των σχετικών θεσμικών ρυθμίσεων μπορούν να δημιουργήσουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με το μόνιμο- προσωρινό και νόμιμο-παράνομο χαρακτήρα της μετανάστευσης. Το γεγονός αυτό δυσχεραίνει τη ρύθμιση της μετανάστευσης αφού προσδίδει ένα διαφορετικό χαρακτήρα στα διάφορα κ-μ, στο βαθμό που κάποια από αυτά τείνουν να αποτελέσουν εστίες μόνιμης εγκατάστασης, κάποια παρουσιάζονται ως εστίες διακίνησης και άλλα ως εστίες παροχής ασύλου.
- **των πολιτικών για προώθηση της ελεύθερης διακίνησης των πολιτών στο εσωτερικό της Ε.Ε..** Για την επίτευξη αυτής της ελεύθερης διακίνησης χωρίς προβλήματα, επιβάλλονται διαδικασίες ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., καθώς υπάρχει η δυνατότητα μετακίνησης πολιτών τρίτων χωρών από ένα κ-μ σ' ένα άλλο, ελάχιστοι κανόνες υποδοχής προσφύγων και παροχής πολιτικού ασύλου καθώς και η λήψη μέτρων για περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης και επαναπατρισμό των παράνομων μεταναστών.

Η ΕΕ, κατά την προσπάθεια αντιμετώπισης του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης και της δημιουργίας μια κοινής πολιτικής πάνω σε αυτό τον τομέα, **διαβαθμίζει το πλαίσιο**

πολιτικής που θα ακολουθήσει. Ξεκινά με γνώμονα την πρόληψη του φαινομένου μέσω των εξωτερικών σχέσεων που αναπτύσσει με τρίτες χώρες. Με αυτό τον τρόπο, χρησιμοποιώντας προγράμματα και πόρους για τη δημιουργία κίνητρων παραμονής στις χώρες προέλευσης, προσπαθεί να μειώσει τουλάχιστον τους πιθανά μελλοντικούς μετανάστες που θα εισέλθουν παράνομα στην Ένωση. Μέχρι τώρα, η έκβαση αυτής της προσπάθειας δεν είναι ιδιαίτερα αποτελεσματική. Σε αυτό συντελούν αφενός οι σχετικά χαμηλές πιστώσεις για τέτοιου είδους προγράμματα προς τρίτες χώρες και αφετέρου, το πολιτικό σκηνικό την Ένωσης που αποτελεί πόλο έλξης για τους μετανάστες, αφού παρέχει δημοκρατία, ειρήνη και περισσότερες ευκαιρίες για εργασία(νόμιμη ή παράνομη).

Στη συνέχεια, η ΕΕ ακολουθεί το βήμα της αποτροπής της εισόδου στα σύνορα μέσω της δημιουργίας ευρωπαϊκών οργανισμών για τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στα εξωτερικά σύνορα. Τέτοιοι οργανισμοί είναι ο FRONTEX και ο EUROSUR, οι οποίοι αρχικά δεν θεωρήθηκαν ιδιαίτερος αποδοτικοί, αλλά τα τελευταία χρόνια έχουν σημειώσει σημαντική εξέλιξη και έχουν συνδράμει στην μείωση εισδοχής των παράνομων μεταναστών σύμφωνα με στατιστικές ή τουλάχιστον στην μη διευκόλυνσή τους και αποθάρρυνσή τους κατά την είσοδο.

Σε τελική φάση, τα φαινόμενο αντιμετωπίζεται από την Ένωση μέσα στα κ-μ με νομοθεσία, την τήρηση των συμφωνιών επανεισδοχής και την πραγμάτωση ευρωπαϊκών προγραμμάτων, κάποια από τα οποία χρηματοδοτούνται και από τα ευρωπαϊκά ταμεία. Τα νομοθετικά κείμενα που υπάρχουν, ιδιαίτερα με τα το Άμστερνταμ, όπου τα θέμα τα μετανάστευσης «κοινοτικοποιήθηκαν», θέτουν με τις διατάξεις τους την θέση της ΕΕ απέναντι στην παράνομη μετανάστευση. Μετά και από το Συμβούλιο του Τάμπερε δημιουργήθηκε και πλούσιο παράγωγο δίκαιο. Από αυτό, ξεχωρίζουν δύο από τις τελευταίες οδηγίες, οι οποίες έχουν ως στόχο από την Επιτροπή την εφαρμογή κοινών κανόνων μεταναστευτικής πολιτικής. Αυτές είναι η οδηγία 2008/115/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κ-μ για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και η οδηγία 2009/52/EK, σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών. Αρχικά, η πρώτη αποσκοπεί στην ενοποίηση των κανόνων και των διαδικασιών κράτησης και απέλασης των παρανόμως εισερχομένων αλλοδαπών και απαγορεύει στα κ-μ να παραβιάζουν τους ελάχιστους κοινούς κανόνες που θέτει, χωρίς όμως να τα εμποδίζει να διατηρήσουν κάποιες ευνοϊκότερες ρυθμίσεις. Ενώ η δεύτερη για πρώτη

φορά προβλέπει αυστηρές ποινές για τους εργοδότες των παράνομων μεταναστών, μιας και η εξεύρεση εργασίας αποτελεί το σύνθημα κίνητρο των μεταναστών για την είσοδο τους στην ενδοχώρα της ΕΕ και συνεπώς αποτελεί, αν τηρηθεί, ένα μεγάλο πλήγμα της παράνομης εργασίας των παράτυπων μεταναστών.

Τα πλαίσια πολιτικών που ακολουθήθηκαν μέσα από το Συμβούλιο του Τάμπερε ήταν η πρώτη ώθηση για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, το Πρόγραμμα της Χάγης που ακολούθησε δεν κρίθηκε επιτυχές, ενώ μένει να κριθεί το αποτέλεσμα του προγράμματος της Στοκχόλμης που αποτελεί την εξέλιξη του προγράμματος της Χάγης. Όσο αφορά το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο έγινε μεγάλος λόγος. Στο θέμα της παράνομης μετανάστευσης βασική αρχή που πρεσβεύει είναι οι νομιμοποιήσεις να γίνονται κατά περίπτωση και όχι γενικευμένα. Ωστόσο, τρωτό του σημείο συνιστά η μη δεσμευτικότητα που το διακρίνει, που δεν είναι δηλαδή νομικά δεσμευτικό. Επίσης, σημαντική μέριμνα της ΕΕ είναι οι συμφωνίες επανεισδοχής και η τήρησή τους από τις τρίτες χώρες.

Ωστόσο, το σημαντικότερο πρόβλημα που υπάρχει στην δημιουργία μιας ενιαίας μεταναστευτικής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ συνίσταται στις διαφορετικές πολιτικές που ασκούν τα κ-μ για τους μετανάστες που σχετίζονται και με τα διαφορετικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Η πολιτική της Ένωσης ισορροπεί ανάμεσα σε αντιφατικές πολιτικές και προτάσεις που εκτείνονται σε όλο το φάσμα: από την ενίσχυση του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων («Ευρώπη φρούριο»), τις μαζικές απελάσεις παράνομων μεταναστών και ακόμη και κυρώσεων στις χώρες προέλευσης μεταναστών μέχρι τις πολιτικές διαχείρισης και ελέγχου μεταναστευτικών αναγκών και ροών, κοινωνικής και οικονομικής ένταξης και καταπολέμησης των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί ότι η Ένωση, παρά τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει στη «κατανόηση» του φαινομένου στο σύνολό της, **οφείλει όχι μόνο να πραγματώσει μια κοινή πολιτική με βραχυπρόθεσμους στόχους στα θέματα της παράνομης μετανάστευσης, αλλά να αναγνωρίσει αυτή την πολιτική ως οριζόντια και προληπτικά πριν την προώθηση άλλων πολιτικών της να μεριμνά για τη διαχείριση και αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού.**

ΜΕΡΟΣ Β: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΩΣ ΧΩΡΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Κεφάλαιο 1: Ελλάδα πύλη εισόδου στην ΕΕ

Η Ελλάδα βρίσκεται εδώ και δύο περίπου δεκαετίες αντιμέτωπη με τα πολύπλοκα ζητήματα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, ζητήματα που χαρακτηρίζουν όλες τις χώρες υποδοχής. Ο σχεδιασμός αποτελεσματικών πολιτικών για την αντιμετώπιση και διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης και η αποφυγή των προβλημάτων που συχνά τη συνοδεύουν αποτελεί μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που γνωρίζει σήμερα η Ελλάδα. Για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση και διαχείρισή της πρέπει να επισημανθεί ότι η παράνομη μετανάστευση αποτελεί μια κατάσταση με διαφορετικά γενεσιουργά αίτια και δεν συνιστά ένα ομοιόμορφο φαινόμενο¹⁹⁵. Λαμβάνει διάφορες μορφές όπως η είσοδος στη χώρα χωρίς έγγραφα, η είσοδος με πλαστά έγγραφα, η νόμιμη είσοδος, αλλά ανεπίσημη διαμονή ή/και εργασία (π.χ. είσοδο με τουριστική βίζα και διαμονή πέραν της λήξεώς της), η νόμιμη διαμονή και εργασία, που εν συνεχεία καταλήγει σε παράνομη για τυπικούς επί το πλείστον λόγους(με τη λήξη των αδειών διαμονής, λόγω αδυναμίας ανανέωσής τους) και η νόμιμη παραμονή κατά τη διάρκεια αίτησης για άσυλο, αλλά εν συνεχεία παράνομη διαμονή ύστερα από την απόρριψη του αιτήματος.

1.1 Τα αίτια δημιουργίας της παράνομης μετανάστευσης

Μέχρι την 10ετία του 1970, η λαθρομετανάστευση στην Ελλάδα υπήρξε φαινόμενο σποραδικό και σχεδόν άγνωστο. Στην 10ετία του 1980 ζητούν πολιτικό άσυλο στην Ελλάδα χιλιάδες πρόσφυγες από την Τουρκία, την Πολωνία, το Ιράν, τις χώρες της Μέσης Ανατολής και την Αιθιοπία¹⁹⁶, σαν αποτέλεσμα πολεμικών συγκρούσεων και εσωτερικών ταραχών. Κατά την περίοδο αυτή, φαίνεται να εξαντλείται και η δυνατότητα της χώρας μας να δέχεται

¹⁹⁵Κανελλόπουλος, Κ., Γρέγου, Μ. & Πετραλιάς, Αθ. (2006). Παράνομοι μετανάστες στην Ελλάδα: κρατικές πολιτικές, τα χαρακτηριστικά και η κοινωνική τους θέση, Αθήνα: ΚΕΠΕ, 13.

¹⁹⁶ Fakiolas, R. and King, R. 1996. "Emigration, Return, Immigration : A review and evaluation of Greece's post-war experience of International Migration" *International Journal of Population Geography*, 2, pp. 171 – 190.

μετανάστες για μόνιμη εγκατάσταση και καθώς απορρίπτεται η πλειονότητα των αιτημάτων αρχίζει να εμφανίζεται πλέον χαρακτηριστικά το φαινόμενο της λαθρομετανάστευσης.

Με την έναρξη της 10ετίας του 1990¹⁹⁷ το πρόβλημα της λαθρομετανάστευσης πήρε εκρηκτικές διαστάσεις για την Ελλάδα, όπως άλλωστε για πολλές χώρες της Ε.Ε. μετά τις σεισμικές εξελίξεις της Ευρώπης του 1989 που προκάλεσε η κατάρρευση του ανατολικού μπλοκ, σε συνδυασμό με τις εξελίξεις στην Μέση και Εγγύς Ανατολή¹⁹⁸.

Ιδιαίτερα έντονη, από το 1991 υπήρξε η αύξηση της λαθρομετανάστευσης από τον Αλβανία¹⁹⁹ με την κατάρρευση του κομμουνιστικού καθεστώτος του Αλία λόγω της άμεσης γειτνιάσεως με την χώρα μας, ενώ δεχόμασταν λαθρομετανάστες και από τις πρώην ανατολικές χώρες (Πολωνία, Ρουμάνια, Βουλγαρία), τις πρώην χώρες της Σοβιετικής Ένωσης²⁰⁰, από Ασιατικές χώρες (Ιρακ, Πακιστάν, Συρία, Φιλιππίνες κ.λ.π), τις Αφρικανικές χώρες (Αίγυπτος, Νιγηρία κ.λ.π), Β. Ιράκ και Τουρκία.

Πέρα από αυτά τα ιστορικά γεγονότα που έδωσαν το έναυσμα, κύρια αιτία έλξης των λαθρομεταναστών στην Ελλάδα είναι η **γεωπολιτική της θέση** ως σταυροδρόμι των τριών Ηπείρων. Το εκτεταμένο και ιδιόμορφο των χερσαίων και θαλασσίων συνόρων της (χερσαία 1248 χλμ με Αλβανία, 246,7 χλμ. Θαλάσσια σύνορα, 1280 νησιά και 3000 νησίδες), καθιστά δυσχερές τον έλεγχο, αν όχι, αδύνατο. Επιπλέον, είναι η μοναδική βαλκανική χώρα, μέλος της Ε.Ε., γεγονός που εξασφαλίζει ένα **σταθερό οικονομικό περιβάλλον, οικονομική ανάπτυξη καθώς και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων**. Σε αντίθεση με τα υπόλοιπα Βαλκάνια όπου παρατηρούνται σποραδικές εξάρσεις εθνικισμών και συγκρούσεις, η Ελλάδα απολαμβάνει ένα σταθερό πολιτικό περιβάλλον, εγγύηση για το εισόδημα των μεταναστών. Με δεδομένο το ότι τα μεταναστευτικά ρεύματα ακολουθούν ιστορικά και κοινωνιολογικά την αρχή της "αναζήτησης καλύτερων συνθηκών ζωής και ασφάλειας" είναι

¹⁹⁷ Ν. Πετρόπουλος, (1990), Πρόγραμμα ερευνών Αποδημίας-Παλιννόστησης του ελληνικού πληθυσμού, ΓΓΑΕ, σ. 90.

¹⁹⁸ Βλ. σχετικά τα ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΤΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ «Παράνομη μετανάστευση και διακίνηση ανθρώπων: Οι πολλαπλές όψεις μιας κρυμμένης πραγματικότητας», 2-3/12/2006, Ιωάννινα, ΚΕΝΤΡΟ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΘΥΜΑΤΩΝ ΚΑΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ, και ιδιαίτερα τις εισηγήσεις των Οικονόμου Ελ., «Οργανωμένο έγκλημα και παράνομη μετανάστευση – Αντιμετώπιση Ασυνόδευτων Ανηλίκων», Χαλκιάς Αθ., «Δράσεις της Ελληνικής Αστυνομίας στο θέμα Εμπορίας Ανθρώπων», 2/12/2006.

¹⁹⁹ Cavounidis, J. 2004. "Migration to Greece from the Balkans", *South – Eastern Europe Journal of Economics*, 2, pp. 35 – 59.

²⁰⁰ Μ. Τζωρτζοπούλου, Μ. Στογιάνοβα, (1/11/05), «Θεματική Βάση για τη Μετανάστευση: Η αναζήτηση των πηγών για τη μελέτη του φαινομένου της μετανάστευσης», Εισήγηση στην Ημερίδα: Κόμβος Δευτερογενούς Επεξεργασίας: μια Ερευνητική Υποδομή για τις Κοινωνικές Επιστήμες, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, Αθήνα, 54-57.

φανερό ότι η Ελλάδα όχι μόνο αποτέλεσε, αλλά θα αποτελεί για το μέλλον σημαντικό πόλο έλξης λαθρομεταναστών.

Αν η οικονομική και πολιτική σταθερότητα συνηγορούν υπέρ της δημιουργίας των παράνομων μεταναστών, **το δαιδαλώδες και γραφειοκρατικό σύστημα παροχής ασύλου** δημιουργεί ακόμα περισσότερους. Αυτό συμβαίνει γιατί η ισχύουσα διαδικασία παροχής ασύλου είναι πολύ χρονοβόρα με αποτέλεσμα να χρησιμοποιείται από τους αιτούντες προκειμένου να διασφαλίσουν τη νομιμότητα της διαμονής τους.

Στους δύο όρους, ‘παράνομοι μετανάστες’ και ‘πρόσφυγες’, υπάρχει σύγχυση. Τα μέσα ενημέρωσης μοιάζουν να χρησιμοποιούν τους δύο όρους εναλλακτικά και με αρκετή σύγχυση. Μάλιστα, ο όρος ‘λαθρομετανάστες’ μοιάζει να χρησιμοποιείται περισσότερο με σκοπό να υποδηλώσει την παρανομία, ενώ ο όρος ‘πρόσφυγες’ με σκοπό να υπογραμμίσει την εξαθλίωση. Στην πραγματικότητα όμως, οι караβιές που φτάνουν από τα τουρκικά παράλια και από ξηράς στον Έβρο είναι μικτές και περιλαμβάνουν τόσο άτομα που εγκαταλείπουν τη χώρα τους με σκοπό την αναζήτηση εργασίας και μιας καλύτερης τύχης όσο και άτομα που φεύγουν για λόγους ασφαλείας και επιβίωσης. Η σύγχρονη έρευνα αναγνωρίζει ότι τα όρια ανάμεσα στην εθελούσια και εξαναγκασμένη μετανάστευση είναι δυσδιάκριτα και μάλλον ρευστά, καθώς τις περισσότερες φορές πρόκειται για ένα συνδυασμό παραγόντων²⁰¹. Για τα άτομα που διώκονται στη χώρα τους πάντως, είναι σαφές ότι ο μόνος ίσως δρόμος για να την εγκαταλείψουν και να βρουν ασφάλεια σε άλλη χώρα είναι να διαφύγουν παράνομα. Άλλωστε η *Σύμβαση της Γενεύης για την Προστασία των Προσφύγων* (1951) ορίζει ότι τα άτομα που διώκονται δεν πρέπει να τιμωρούνται για το γεγονός ότι εισήλθαν παράνομα στη χώρα, αλλά να τους δίνεται η δυνατότητα να έχουν πρόσβαση και να υποβάλουν αίτηση για άσυλο, ώστε να ακουστεί πρώτα το αίτημά τους²⁰².

Ο βασικός λόγος, πάντως, που πολλοί πρόσφυγες επιλέγουν να μην καταθέσουν αίτηση ασύλου στην Ελλάδα και προτιμούν να παραμείνουν χωρίς έγγραφα, με ότι ανασφάλεια αυτό συνεπάγεται, προκειμένου να μπορέσουν να ζητήσουν άσυλο σε άλλη ευρωπαϊκή χώρα στο

²⁰¹ Για τη συζήτηση της σχέσης forced/voluntary migration, βλ. ενδεικτικά Loescher 1993, Turton 2003.

²⁰² Convention relating to the Status of Refugees (1951), Article 31 (1): “The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.”

εγγύς μέλλον²⁰³, είναι η περιοριστική και προβληματική πολιτική ασύλου στην Ελλάδα, που δεν ενθαρρύνει ούτε εγγυάται την προστασία και υποδοχή των προσφύγων. Το αποδεικνύουν περίτρανα το εξαιρετικά χαμηλό ποσοστό αναγνώρισης των αιτημάτων ασύλου και η χρονοβόρα διαδικασία έκδοσης της απόφασης. Ενδεικτικά,

ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΑΣΥΛΟΥ

ΕΤΟΣ	2006	2007	2008	2009
ΑΙΤΗΜΑΤΑ	12.267	25.113	19.884	12.727
ΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ	64	140	358	36
ΑΝΘΡΩΠΙΣΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ	129	75	38	26
ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ	-	-	17	102

Πηγή: <http://www.astynomia.gr/images/stories/2010/300110meta6.pdf>.

Άλλο λόγος αύξησης των μεταναστευτικών ροών προς την Ελλάδα και την Ευρώπη μπορεί να συνιστά ένα **περιβαλλοντικό φαινόμενο**, όπως για παράδειγμα οι πρόσφατες πλημμύρες στο Πακιστάν, που είχαν ως αποτέλεσμα δεκάδες χιλιάδες άτομα να χάσουν τα σπίτια τους. Δεδομένου ότι η Ελλάδα αποτελεί τη μεγαλύτερη πύλη εισόδου προς την ΕΕ, γίνεται κατανοητό ότι βραχυπρόθεσμα αναμένουν να κατευθυνθούν προς την Ελλάδα με τελικό προορισμό την Ευρώπη αρκετές χιλιάδες μεταναστών και προσφύγων.

1.2 Η πορεία της λαθρομετανάστευσης

Το μεγαλύτερο μέρος των μεταναστών περνούν τα σύνορα παράνομα, μόνοι τους ή με τη χρήση ‘οδηγών’ (smugglers). Οι υπόλοιποι περνούν τα σύνορα με τουριστική βίζα, αλλά παραμένουν πέραν της λήξεώς της. Αξίζει να σημειωθεί ότι στα ελληνικά οι όροι ‘λαθρέμπορος’, ‘διακινητής’, ‘δουλέμπορος’ χρησιμοποιούνται τόσο για το ‘smuggler’ όσο και για το ‘trafficker’, χωρίς αυτό να είναι όμως ακριβές. Η παράνομη διάβαση των συνόρων

²⁰³ Η Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990 και η Κοινοτική Οδηγία Δουβλίνο II (2003) ορίζουν ότι το αίτημα για άσυλο θα πρέπει να εξετάζεται στην πρώτη χώρα όπου κατετέθη και από όπου πέρασε αποδεδειγμένα ο αιτών, ακόμα και παράνομα.

με τη χρήση ‘οδηγών’, το λεγόμενο ‘human smuggling’, δεν είναι το ίδιο με το ‘trafficking’ και οι ‘οδηγοί’ διαφέρουν από τους λαθρεμπόρους και τους δουλεμπόρους²⁰⁴.

Είναι σημαντικό να γίνει αυτός ο διαχωρισμός, προκειμένου να αποφεύγονται παρανοήσεις των αιτιών και των συνεπειών του φαινομένου. Η ακριβής έννοια του smuggling και του trafficking²⁰⁵ και η διαφορά τους ορίζονται από τα δύο Πρωτόκολλα του ΟΗΕ, γνωστά και ως Πρωτόκολλα του Παλέρμω, που συμπληρώνουν τη Σύμβαση του ΟΗΕ ενάντια στο Διεθνικό Οργανωμένο Έγκλημα (2000), από το ‘Πρωτόκολλο ενάντια στη λαθραία μεταφορά μεταναστών διά ξηράς, αέρος και θαλάσσης’ και από το ‘Πρωτόκολλο για την Πρόληψη, την Καταστολή και την Δίωξη της Εμπορίας Προσώπων, ιδίως Γυναικών και Παιδιών’²⁰⁶.

Σύμφωνα με τα Πρωτόκολλα αυτά, λαθραία μεταφορά μεταναστών (smuggling) είναι η παροχή της οργάνωσης της παράνομης εισόδου στη χώρα ενός υπηκόου τρίτης χώρας με στόχο οικονομικές ή υλικές απολαβές, χωρίς εξαναγκασμό και περαιτέρω εκμετάλλευση του προσώπου μετά την άφιξη. Το κύριο χαρακτηριστικό λοιπόν είναι ότι ο μετανάστης έχει συγκατατεθεί ο ίδιος στην παροχή της ‘υπηρεσίας’ των ‘οδηγών’ και στο αντίτιμο που θα πληρώσει και επίσης ότι η ‘υπηρεσία’ περιορίζεται στη μετάβαση και είσοδο στη χώρα. Αντίθετα, εμπορία προσώπων (trafficking) είναι η διακίνηση προσώπων με στόχο την εκμετάλλευση (εξαναγκασμένη εργασία, παροχή υπηρεσιών, αφαίρεση ανθρωπίνων οργάνων, σεξουαλική εκμετάλλευση κ.λπ.) με τη χρήση απειλής ή βίας ή άλλων μεθόδων εξαναγκασμού, με εξαπάτηση κ.λπ.²⁰⁷ Με άλλα λόγια, τα πρόσωπα που πέφτουν θύματα εμπορίας προσώπων ούτε έχουν γνώση και ούτε έχουν δώσει τη συγκατάθεσή τους στην επικείμενη επιχείρηση, της οποίας κύριος στόχος είναι η εκμετάλλευση²⁰⁸.

Η παρατήρηση αυτή σε καμία περίπτωση βέβαια δεν δικαιολογεί ούτε απενοχοποιεί την παράνομη επιχείρηση και το επαίσχυντο της πράξης των ‘οδηγών’, οι οποίοι αποκομίζουν

²⁰⁴ Kyle, D. and Koslowski, R. (επιμ.) (2001), *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 47.

²⁰⁵ Graycar A., (2004): “Trafficking in Human Beings”, στο *Freilich J. D.*, (2004), *Migration, Cluture Conflict and Crime*, Ashgate, U.K., pp. 23-42.

²⁰⁶ Το Πρωτόκολλο για τη λαθραία μεταφορά μεταναστών τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2004, ενώ το Πρωτόκολλο για την εμπορία προσώπων τέθηκε σε ισχύ το 2003. Η Ελλάδα έχει υπογράψει και τα δύο πρωτόκολλα το 2000, αλλά δεν τα έχει ακόμα κυρώσει, http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_signatures.html.

²⁰⁷ Για τους ακριβείς ορισμούς, βλ. άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τη λαθραία μεταφορά μεταναστών και άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για την εμπορία προσώπων.

²⁰⁸ Bhabha, J. (2005), “Trafficking, smuggling and human rights, ”*MPI Migration Information Source*, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=294>.

κέρδη από την απόγνωση των ανθρώπων για φυγή. Ούτε βέβαια παραβλέπει την οικονομική εξαθλίωση στην οποία υπόκεινται οι μετανάστες και οι οικογένειές τους προκειμένου να πληρώσουν το ταξίδι, με τίμημα συχνά την ίδια τους τη ζωή. Είναι σημαντικό όμως να τονιστεί ότι, όπως έχουν καταδείξει επιτόπιες έρευνες σε διάφορες χώρες, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, η χρήση ‘οδηγών’ στην πορεία του ταξιδιού γίνεται συχνά αποδεκτή από τους μετανάστες ως αναγκαίο κακό, ως παροχή ‘υπηρεσίας’, αν και παράνομη, αλλά όχι ως εκμετάλλευση. Για τους πρόσφυγες, οι ‘οδηγοί’ μπορεί να είναι στα μάτια τους ακόμα και ‘σωτήρες’, που τους μεταφέρουν έξω από τη χώρα και προς την ασφάλεια της Ευρώπης²⁰⁹.

Οι διαδρομές που ακολουθούνται για την είσοδο στην Ελλάδα και κατ’ επέκταση και για την Ευρώπη είναι κατά κανόνα οι εξής: Οι περισσότεροι μετανάστες από τη Μέση Ανατολή και την Ασία περνούν από την Τουρκία. Οι παραμεθόριες πόλεις της νοτιοανατολικής Τουρκίας (κυρίως Βαν, Άγρι και Χάκκαρι) αποτελούν σημεία στάσης και συνάντησης για την εύρεση ‘οδηγών’ που θα τους μεταφέρουν έως τη Κωνσταντινούπολη ή κατευθείαν στις παράκτιες πόλεις (Σμύρνη, Άδανα, Μπόντρουμ κ.λπ.). Οι περισσότεροι μετανάστες διαμένουν στην Τουρκία για ένα μεταβατικό διάστημα, συχνά αρκετών μηνών, πριν περάσουν στην Ελλάδα. Η Κωνσταντινούπολη αποτελεί κομβικό σημείο στο δρόμο προς την Ευρώπη. Από την Κωνσταντινούπολη οι μετανάστες αναζητούν ‘οδηγούς’ που οργανώνουν το πέρασμα των συνόρων από ξηράς, μέσω του Έβρου.

Ο Έβρος αποτελεί σήμερα το πιο προσφιλές πέρασμα²¹⁰ για τα κυκλώματα δουλεμπόρων, που βλέπουν διαρκώς να κλείνουν οι θαλάσσιες δίοδοι της χώρας από το Αιγαίο, απ’ όπου κυρίως περνούσε ο μεγάλος όγκος των μεταναστών. Η ισχυροποίηση της παρουσίας του ευρωπαϊκού οργανισμού αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης Frontex περιόρισε τη δράση κυκλωμάτων δουλεμπόρων που έστελναν τους αλλοδαπούς με σαπιοκάραβα να φτάσουν στα ελληνικά παράλια, διακινδυνεύοντας τις περισσότερες φορές τις ζωές τους. Επίσης, το τίμημα είναι φτηνό, 300-400 ευρώ, καθώς η επικινδυνότητα του να διασχίσεις τον

²⁰⁹ Papadopoulou, A. (2004), “Smuggling into Europe: transit migrants in Greece”, *Journal of Refugee Studies* 17 (2): 169-186, Antonopoulos, G. and Winterdyk, J. (2006), “The smuggling of migrants in Greece; an examination of its social organisation”, *European Journal of Criminology* 3 (4): 439-461.

²¹⁰ Βυθούλκας Δ., «Φθηνό το πέρασμα, αλλά ακριβό το τίμημα», Το ΒΗΜΑ, 3/7/2010, <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=46&ct=1&artId=307932&dt=03/07/2010>.

ποταμό, κολυμπώντας στα σκοτεινά νερά είναι πολύ μεγαλύτερη από την «πολυτελή» εναλλακτική της βάρκας προς τα νησιά του Αιγαίου.

Ο Έβρος αποτελεί πλέον μια «μαύρη τρύπα» και αυτό το εκμεταλλεύονται οι σύγχρονοι δουλέμποροι με αποτέλεσμα από τις αρχές του έτους έως σήμερα **ο αριθμός των συλλήψεων μη νόμιμων μεταναστών σε σχέση με πέρσι να έχει δεκαπλασιαστεί**. Από τα στατιστικά στοιχεία που διατηρεί η αστυνομική διεύθυνση περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης καταγράφεται σε σχέση με πέρσι αύξηση των συλλήψεων σε όλο τον Έβρο κατά 313,8% τον μήνα Μάιο, 398,8% τον Ιούνιο και 388,6% τον Ιούλιο. Η αύξηση των ελέγχων και των συλλήψεων ανάγκασε τους δουλεμπόρους να αλλάξουν πρακτική. Ενώ στο παρελθόν περνούσαν τον ποταμό μαζί με τους πρόσφυγες και τους μετανάστες και τους άφηναν σε κάποιο σημείο της Εθνικής οδού, αναμένοντας τα φορτηγά των Ελλήνων συνεργών τους, τα οποία θα τους μετέφεραν στη Θεσσαλονίκη ή στην Αθήνα, πλέον εγκαταλείπουν τους μετανάστες στην όχθη της τουρκικής πλευράς²¹¹ κυρίως τις νυχτερινές ώρες, τους υποδεικνύουν το σημείο από το οποίο θα περάσουν κολυμπώντας στη χώρα μας λέγοντάς τους ότι είναι αβαθή τα νερά και τους λένε να κολυμπήσουν για να φθάσουν απέναντι²¹².

Τους καλοκαιρινούς μήνες ο εναλλακτικός δρόμος είναι αυτός της θάλασσας, από τα τουρκικά παράλια προς τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου και τις Κυκλάδες. Χρησιμοποιώντας ταχύπλοα σκάφη, οι 'οδηγοί' επιβιβάζονται στο σκάφος μαζί με τους μετανάστες, και, αφού εξηγήσουν σε κάποιον τον τρόπο χρήσης του σκάφους, μπαίνουν σε

²¹¹ *Καρατζιού Ντίνα*, (2010), *Αόρατη Ζωή, λαθραίος θάνατος*, Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 5.9.2010. Καθημερινά περνάνε τον Έβρο από 150-400 άτομα. Πολλοί είναι όμως αυτοί που δεν τα καταφέρνουν και πνίγονται. Τα πτώματα βρίσκονται σε ομαδικό τάφο έξω από το χωριό Σιδερό, σε μια δυσπρόσιτη περιοχή. Μονάχα μια πινακίδα, τρυπημένη από πολλούς πυροβολισμούς, γράφει ότι πρόκειται για «νεκροταφείο λαθρομεταναστών». Δεν γίνεται αμέσως κατανοητό ότι πρόκειται για έναν ομαδικό τάφο. Μετά από προσεκτικότερη εξέταση μπορεί κανείς να δει τους μεγάλους λάκκους που ανασκάφηκαν από τις μπουλντόζες και ότι καθένας μπορεί να περιέχει έως και δέκα πτώματα. Το γεγονός αποκαλύφθηκε κατά την έρευνα του διεθνικού δικτύου Welcome to Europe (Καλώς ήλθατε στην Ευρώπη) για τον εντοπισμό του τάφου ενός μετανάστη που σκοτώθηκε στα σύνορα στις 25 Ιουνίου και που η γυναίκα και τα παιδιά του αναζητούσαν, βρισκόμενοι σήμερα σε συνθήκες σχετικής ασφάλειας. Το γεγονός ότι η τοπική αρχή διέταξε την εκταφή του πτώματος και την ταφή του σύμφωνα με το μουσουλμανικό τελετουργικό, δεν αναιρεί ότι οι νεκροί μετανάστες έχουν ταφεί σε ομαδικό τάφο. Πρόκειται για κατάφωρη ασέβεια προς τους νεκρούς και ως προς τους συγγενείς τους. Επίσης, η εκταφή των νεκρών ώστε να θαφτούν με έναν αξιοπρεπή τρόπο δεν είναι πλέον εφικτή. Η ύπαρξη αυτού του ομαδικού τάφου στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ επιβεβαιώνει την εικόνα της μόνιμης και διαρκούς ταπεινώσης και υποβάθμισης της ζωής των προσφύγων. Πρόκειται για την άσκηση συστηματικής βίας με σκοπό να σταματήσει τη διέλευση των συνόρων από τους πρόσφυγες και τους μετανάστες, μια βιαιότητα που οδηγεί στο θάνατο ακριβώς εκείνους που αναζητούν προστασία. Ακόμα και μετά το θάνατό τους, οι άνθρωποι αυτοί παραμένουν άνθρωποι δεύτερης κατηγορίας οι οποίοι καθώς φαίνεται δεν αξίζουν μία ταφή που να αρμόζει στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια.

²¹² *O' Brien, L.* (2003), *The experience of asylum seekers entering Greece*, Master's Thesis (MA) in Refugee Studies, University of East London.

δεύτερο σκάφος και τους εγκαταλείπουν στα μισά της διαδρομής. Σε άλλες περιπτώσεις δεν επιβιβάζονται καν. Συχνά εξαναγκάζουν τους μετανάστες να πέσουν στη θάλασσα για να διαφύγουν οι ίδιοι τη σύλληψη. Η εγκατάλειψη του σκάφους συνιστά πρακτική προκειμένου να εξαναγκάσουν το ελληνικό λιμενικό να κάνει έρευνα και διάσωση. Το κόστος μεταφοράς ανάλογα με το σκάφος και την περίπτωση κυμαίνεται από \$200 μέχρι \$1.000. Όσοι δεν μπορούν να πληρώσουν το κόστος ενός 'οδηγού' χρησιμοποιούν μόνοι τους φουσκωτά και κωπήλατες βάρκες.

1.3 Οι εκτιμήσεις σχετικά με τον αριθμό των παράνομων μεταναστών

Ο υπολογισμός του αριθμού των μεταναστών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά δύσκολος²¹³. Όσοι διαμένουν παράνομα δεν έχουν κανένα κίνητρο να εμφανισθούν και να καταμετρηθούν, εκτός των περιπτώσεων των προγραμμάτων νομιμοποίησης. Όμως και σ' αυτές τις περιπτώσεις, η εκ των υστέρων καταμέτρηση δεν είναι ακριβής²¹⁴ δεδομένου ότι πολλοί παράνομοι μετανάστες προτιμούν για διάφορους λόγους να παραμένουν σε καθεστώς παρανομίας, φοβούμενοι τη σύλληψη. Εν τούτοις, όπως έχει λεχθεί, οι παράνομοι μετανάστες μπορεί να μην εμφανίζονται, αλλά αφήνουν ίχνη από τα οποία είναι δυνατόν να αντληθούν πληροφορίες για τον αριθμό τους. Κατά καιρούς έχουν γίνει διάφορες προσπάθειες εκτίμησης των παράνομων μεταναστών. Η πρώτη, χρονικά προσπάθεια²¹⁵ έλαβε χώρα το 1995. Από τα αποτελέσματα αυτής της έρευνας και επί τη βάση ορισμένων συστηματικών υποθέσεων προέκυψε το συμπέρασμα ότι ο αριθμός των παρανόμων μεταναστών στην Ελλάδα κατά το 1995 ήταν 471.000.

Πιο πρόσφατη είναι η προσπάθεια καταγραφής του 2006²¹⁶, όπου χρησιμοποιούνται όλες οι διαθέσιμες πηγές στατιστικών στοιχείων, δηλ. η απογραφή του 2001, τα τρία προγράμματα νομιμοποίησης, οι συλλήψεις και οι απελάσεις παρανόμων μεταναστών, οι αρνήσεις εισόδου

²¹³ Θεόδωρος Π. Λιανός, Κώστας Κανελλόπουλος, Μαρία Γρέγου, Έντα Γκέμι, Παναγιώτα Παπακωνσταντίνου, (2008), Εκτίμηση Του Όγκου Των Αλλοδαπών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα", Πρόγραμμα χρηματοδοτικής και τεχνικής βοήθεια προς τρίτες χώρες στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου - AENEAS", ΙΜΕΠΟ, 79.

²¹⁴ Ζωγραφάκης Στ., Κόντης Αντ., Μητράκος Θ., (2009), "Τα βήματα των μεταναστών στην ελληνική οικονομία", ΙΜΕΠΟ:18.

²¹⁵ Lianos, T., A. Sarris and L. Katseli (1996) "Illegal Immigration and Local Labor Markets: The Case of Northern Greece" *International Migration*, v. 34, pp. 449-484.

²¹⁶ Βλ. Κανελλόπουλος, Κ., Μ. Γρέγου και Αθ. Πετραλιάς (2006) , Παράνομοι Μετανάστες στην Ελλάδα, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

σε αλλοδαπούς, οι απορρίψεις αιτήσεων ασύλου, οι Έρευνες Εργατικού Δυναμικού και τα στοιχεία ασφαλισμένων στο ΙΚΑ, ΟΓΑ και ΤΕΒΕ. Επί τη βάση αυτών των στοιχείων και ορισμένων υποθέσεων καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι ο συνολικός αριθμός των παρανόμων μεταναστών κατά το 2004 είναι περίπου 300.000.

Μια ακόμη εκτίμηση²¹⁷ του αριθμού των παρανόμων μεταναστών, που χρησιμοποιεί στοιχεία της απογραφής του 2001, των προγραμμάτων νομιμοποίησης και της Στατιστικής Υπηρεσίας, καταλήγει σε τρεις διαφορετικές εκτιμήσεις του αριθμού των παρανόμων μεταβλητών κατά το 2004. Σύμφωνα με την πρώτη εκτίμηση ο αριθμός των παρανόμων μεταναστών ήταν μεταξύ 295 και 335 χιλ. Σύμφωνα με τη δεύτερη εκτίμηση ήταν 227.000. και σύμφωνα με την Τρίτη μεταξύ 272.000 και 312.000. Ανεξαρτήτως του αν οι εκτιμήσεις αυτές είναι κοντά στα πραγματικά μεγέθη, η μελέτη αυτή παρουσιάζει την αδυναμία ότι αποδέχεται ως σωστή την εκτίμηση της ΕΣΥΕ ότι το απόθεμα των μεταναστών (νομίμων και παρανόμων) κατά το 2004 ήταν μεταξύ 890 και 930 χιλ. ατόμων και κατά το 2001 μεταξύ 775.000 και 815.000 ατόμων.

Παρακάτω απεικονίζονται, όσο είναι δυνατόν, τα δεδομένα της μη νόμιμης μετανάστευσης όπως προκύπτουν από το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, το Λιμεναρχείο και την Ελληνική Αστυνομία. Ο παρακάτω πίνακας²¹⁸ παρουσιάζει τον αριθμό των συλληφθέντων λαθρομεταναστών κατά τα έτη 2001-2007 και κατά χώρα προέλευσης. Ο αριθμός αυτός ποικίλλει και χρονικά και κατά χώρα.

²¹⁷ Στ. Ζωγραφάκη, Α. Κόντη και Θ. Μητράκου, (2007), Ιχνηλατώντας τα Βήματα των Μεταναστών στην Ελληνική Οικονομία, ΙΜΕΠΟ, 2007, 41.

²¹⁸ Στον Πίνακα αυτό εμφανίζονται οι χώρες από τις οποίες προέρχονται οι περισσότεροι λαθρομετανάστες για κάθε έτος. Στο σύνολο όμως περιλαμβάνονται οι λαθρομετανάστες απ' όλες τις χώρες. Για τον λόγο αυτό το σύνολο κάθε στήλης είναι μεγαλύτερο από το άθροισμα των λαθρομεταναστών των χωρών που εμφανίζονται στον πίνακα. Για το 2007 εμφανίζονται τα στοιχεία των πρώτων εννέα μηνών που είναι διαθέσιμα και μια ακόμη στήλη στην οποία οι αριθμοί είναι αυξημένοι κατά το ένα τρίτο ώστε να αντιστοιχούν στο δωδεκάμηνο.

Πίνακας 1
Συλληφθέντες Δαθρομετανάστες από Αστυνομικές και Λιμενικές Αρχές,
2001 – 2007

Χώρες	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 έως 30.9.07	2007 καθ' υπολογισμό
Αλβανία	173957	36827	35789	31637	52132	57466	53424	71232
Ιράκ	8379	8455	1402	988	1064	8157	8829	11772
Αφγανιστάν	2358	2234	1391	1802	1771	5260	7303	9737
Ιράν	2313	1383	736				440	586
Πακιστάν	1843	918		687	1019	3350	1560	2080
Ρουμανία	5025	517	775	951	195	1791		
Βουλγαρία	1469	1262	1889	1553	1649	1657		
Μολδαβία	732							
ΠΓΔΜ	1112	722	1088	711	993			
Μπαγκλαντές	2424	471				1824	498	664
Γεωργία				527	796	1708	1028	1371
Σομαλία			934			2618	2329	3105
Παλαιστίνη			785	738	799	2847	3518	4691
Ινδία		728						
Σύνολο	219598	58230	51031	44987	66351	95239	83553	111404

Πηγή: Γενική Γραμματεία Δημόσιας Τάξης

Ο επόμενος πίνακας ²¹⁹ παρουσιάζει τα ίδια στοιχεία, όπως ο παραπάνω, αλλά κατά τον τόπο της σύλληψης, δηλ στα σύνορα, χερσαία και θαλάσσια, και στο εσωτερικό της χώρας. Όπως φαίνεται, η αύξηση των συλλήψεων μετά το 2004 παρατηρείται και στις τρεις στήλες του πίνακα. Οι περισσότερες συλλήψεις γίνονται στα χερσαία σύνορα σε ποσοστό 58%, ενώ στα θαλάσσια σύνορα οι συλλήψεις είναι 10% και στην ενδοχώρα 32% του συνόλου ²²⁰.

²¹⁹ Τα σύνολα περιλαμβάνουν τα στοιχεία της περιόδου 1.1 – 30.9 για το 2007. Το σύνολο των συλληφθέντων στα χερσαία σύνορα είναι μικρότερο από τους συλληφθέντες Αλβανούς του Πίνακα 1. Αυτό οφείλεται σε δύο λόγους. Στον αριθμό των συλληφθέντων Αλβανών περιλαμβάνονται, πρώτον, και οι συλληφθέντες στην ενδοχώρα και δεύτερον, οι συλληφθέντες στα θαλάσσια σύνορα.

²²⁰ *Futo, P. and T. Tass* (2001) "Apprehension Statistics from Border Guards of Central and Eastern Europe – A resource of measuring Illegal Migration", *Widgren, J.* (1994) "Multilateral Cooperation to combat trafficking in Migrants and the role of international Organizations" IOM Seminar on Migration 26-28 October 1994, Geneva..., *Heckmann, F. Wunderlich*,(2000), Transatlantic Workshop on Human Smuggling. A Conference Report , *Georgetown Immigration Law Journal*, vol 15, pp 167-182.

Πίνακας 2
Συλληφθέντες Λαθρομετανάστες στα Σύνορα και στην Ενδοχώρα
2002 – 2007

Έτος	Χερσαία Σύνορα	Θαλάσσια Σύνορα	Ενδοχώρα	Σύνολο
2001	-	-	-	-
2002	38051	4331	15848	58230
2003	28358	4098	18575	51031
2004	23221	5926	15840	44987
2005	37867	4974	23510	66351
2005	53556	9049	32634	95239
2007(1.1-30.9)	51376	11773	20404	83553
2007	68501	15697	20205	111404
Σύνολο(9 Μηνών)	232429	40151	126811	399391
Ποσοστό	58%	10%	32%	

Πηγή: Γενική Γραμματεία Δημόσιας Τάξης

Το Λιμενικό Σώμα καλείται καθημερινά να αποτρέψει τόσο την παράνομη είσοδο μεταναστών όσο και την έξοδό τους προς την Ευρώπη. Στο πλαίσιο αυτό, το 2009, σε 595 περιστατικά συνελήφθησαν 10165 μετανάστες που επιχείρησαν να εισέλθουν παράνομα στη χώρα, 186 διακινητές, ενώ κατασχέθηκαν 10 πλοία, 159 λέμβοι και 3 οχήματα που χρησιμοποιήθηκαν. Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται τα παραπάνω στοιχεία ανά Λιμενική Αρχή.

ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ - ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ							
ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ - ΚΑΤΑΣΧΕΘΕΝΤΑ ΠΛΟΙΑ - ΛΕΜΒΟΙ - ΟΧΗΜΑΤΑ							
ΚΑΤΑ ΔΙΜΕΝΙΚΗ ΑΡΧΗ - ΕΤΟΣ 2009							
Α/Α	ΔΙΜΕΝΙΚΗ ΑΡΧΗ	ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ	ΛΑΘΡ/ΣΤΕΣ	ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ	ΠΛΟΙΑ	ΛΕΜΒΟΙ	ΟΧΗΜΑΤΑ
1	ΜΥΤΙΑΙΝΗΣ	83	3361	223		60	1
2	ΣΑΜΟΥ	50	3854	218		58	
3	ΛΕΡΟΥ	2	671	32		7	
4	ΚΑΡΑΘΑΣΙΟΥ	1	138	26			
5	ΣΥΜΗΣ	2	17	2			
6	ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	3	50	1			
7	ΧΙΟΥ	7	541	22	1	10	
8	ΠΑΤΜΟΥ	9	1111	37		18	
9	ΚΩ	3	113	14		4	
10	ΡΟΔΟΥ	2	9	2	1		
11	ΠΥΘΑΓΟΡΕΙΟ	2	9	4		1	
12	ΚΕΡΑΤΣΙΝΙΟΥ		14	1			1
13	ΠΑΛΩΜΑΡΙΟΥ	1		1		1	
14	ΑΓΙΟΚΑΜΠΟΥ	2		1	1		
15	ΧΑΝΙΩΝ	2	43	1	1		
16	ΕΛΕΥΣΙΝΑΣ		3	1			
17	ΒΟΛΟΣ	8	54	3	3		1
18	ΡΕΘΥΜΝΟΥ	4	50	1	1		
19	ΠΕΥΚΙ	2	43	1	1		
20	ΘΗΡΑ		39	1			
21	ΚΑΡΑΛΙΣΚΗΟΥΡΙΣΗ	1	40	1	1		
22	ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗ	2	3	1			
23	ΦΟΥΡΝΟΙ		2	1			
	ΣΥΝΟΛΟ	186	10165	595	10	159	3

Η συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών που επιχειρούν να εισέλθουν παράνομα στην Ελλάδα προέρχεται από τα Τουρκικά παράλια όπως αποτυπώνεται στον πίνακα που ακολουθεί.

ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΟΣ ΑΠΟ ΤΟΥΡΚΙΑ

ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ - ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ ΚΑΤΑΣΧΕΘΕΝΤΑ ΣΚΑΦΗ - ΟΧΗΜΑΤΑ

ΕΤΗ 2001 - 2009

ΕΤΟΣ	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ	6.741	3.911	2.234	2.319	2.429	2341	3721	15001	10066
ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ	62	44	61	40	64	91	173	217	182
ΚΑΤΑΣΧΕΘΕΝΤΑ ΣΚΑΦΗ	53	67	42	55	56	61	156	174	165
ΚΑΤΑΣΧΕΘΕΝΤΑ ΟΧΗΜΑΤΑ	--	--	--	--	09	03	02	03	02

Από το 2006 πάγια τακτική των πολυεθνικών κυκλωμάτων διακίνησης είναι η μετατροπή των αστυνομικών επιχειρήσεων αποτροπής παράνομης εισόδου των μεταναστών σε επιχειρήσεις διάσωσης στη θάλασσα (π.χ. βύθιση λέμβου).

ΔΙΑΣΩΣΕΙΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

ΕΤΗ 2007 - 2009

ΕΤΟΣ	2007	2008	2009
ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ	2068	7757	4000
ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ	147	375	152

Σημαντικό είναι το έργο του λιμενικού σώματος και στην αποτροπή της εξόδου μεταναστών προς την Ευρώπη. Σχετικά στοιχεία παρουσιάζονται στο παρακάτω πίνακα.

ΑΠΟΤΕΙΡΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΕΞΟΔΟΥ

ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ - ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ

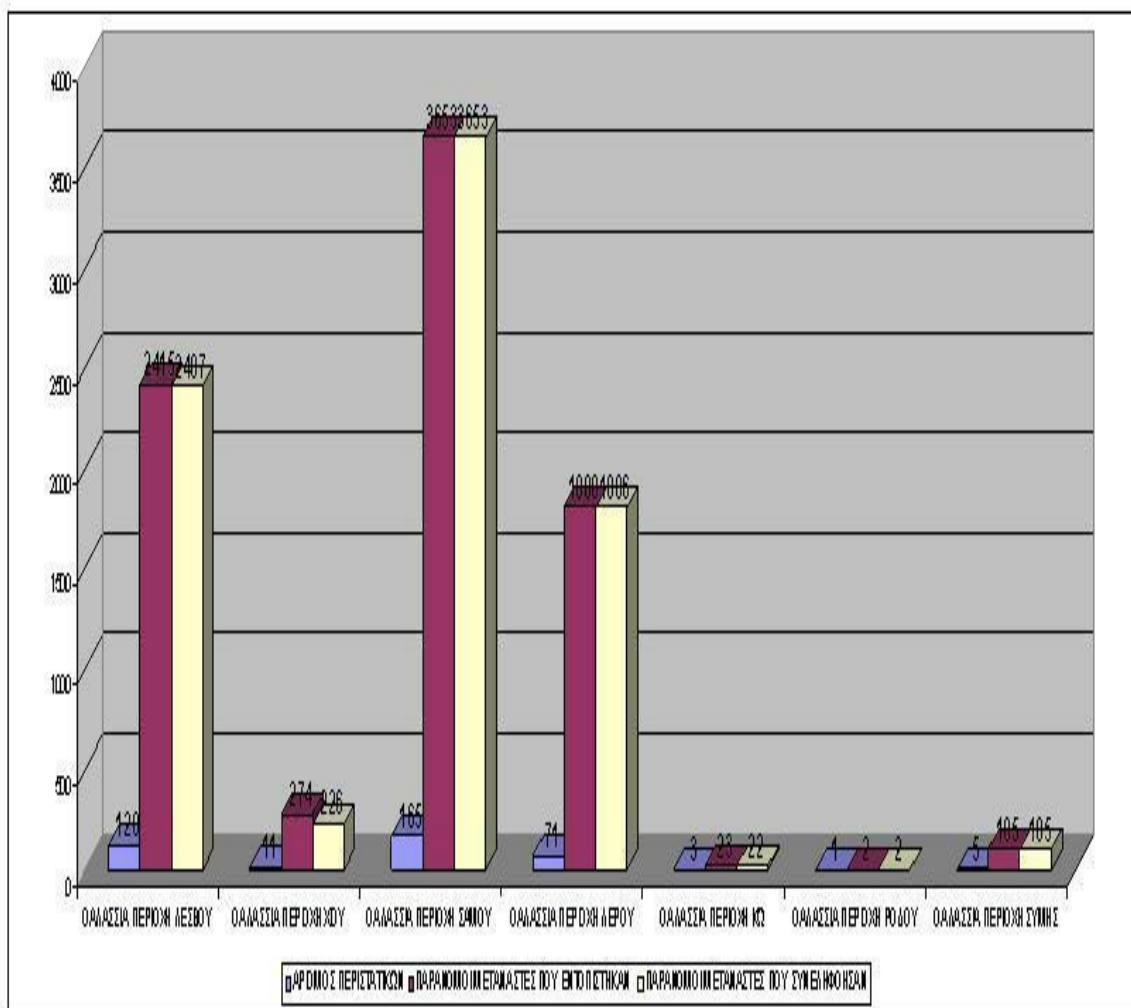
ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ - ΚΑΤΑΣΧΕΘΕΝΤΑ ΟΧΗΜΑΤΑ - ΣΚΑΦΗ

ΕΤΗ 2001 - 2009

ΕΤΟΣ	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ	349	1128	464	681	815	1084	1634	2483	2593
ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ	78	139	69	90	123	203	239	336	368
ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ [ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ]	59	119	110	200	299	313	511	397	726
ΚΑΤΑΣΧΕΘΕΝΤΑ ΟΧΗΜΑΤΑ	60	111	60	73	87	147	171	269	280
ΚΑΤΑΣΧΕΘΕΝΤΑ ΣΚΑΦΗ	---	---	---	---	---	---	---	01	---

Ειδικότερα στο πλαίσιο της επιχείρησης «Ποσειδών», που πραγματοποιείται σε συνεργασία με τον FRONTEX μέσω του ΛΣ, συντονίστηκαν επιχειρήσεις μεγάλης κλίμακας. Συγκεκριμένα σε 376 περιστατικά συνελήφθησαν 8221 μετανάστες που επιχείρησαν να εισέλθουν παράνομα στην χώρα καθώς και 104 διακινητές.

Περιστατικά εντοπισμού παράνομων μεταναστών που συντονίστηκαν σε επιχειρησιακό επίπεδο στις θαλάσσιες περιοχές Λέσβου, Χίου, Σάμου, Λέρου, Κω, Ρόδου, Σύμης :



Στον παρακάτω πίνακα καταγράφονται οι συλληφθέντες λαθρομετανάστες για παράνομη είσοδο και παραμονή από τις αστυνομικές και λιμενικές αρχές κατά το 2009. Όπως διαφαίνεται, η ελληνοαλβανική μεθόριος και τα ελληνοτουρκικά θαλάσσια σύνορα είναι οι κυριότερες πύλες παράνομης μετανάστευσης.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΩΝ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΓΙΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΟ & ΠΑΡΑΜΟΝΗ ΑΠΟ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ & ΛΙΜΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΕΤΟΣ 2009	
ΕΛΛΗΝΟ-ΑΛΒΑΝΙΚΗ ΜΕΘΩΡΙΟ	38.164
ΕΛΛΗΝΟ-ΣΚΟΠΙΑΝΗ ΜΕΘΩΡΙΟ	2.355
ΕΛΛΗΝΟ-ΒΟΥΛΓΑΡΙΚΗ ΜΕΘΩΡΙΟ	1.258
ΕΛΛΗΝΟ-ΤΟΥΡΚΙΚΑ ΧΕΡΣΑΙΑ ΣΥΝΟΡΑ	8.787
ΕΛΛΗΝΟ-ΤΟΥΡΚΙΚΑ ΘΑΛΑΣΣΙΑ ΣΥΝΟΡΑ	27.685
ΚΡΗΤΗ	2.859
ΛΟΙΠΗ ΧΩΡΑ	45.037
ΣΥΝΟΛΟ	126.145

Πηγή: <http://www.astynomia.gr/images/stories/2010/300110meta2.pdf>

Το 2009 σε σχέση με το 2008 μειώθηκαν όλοι οι δείκτες που αφορούν την παράνομη είσοδο και παραμονή ανθρώπων από τρίτες χώρες στην Ε.Ε. Οι συλλήψεις που αφορούν όσους συλλαμβάνονται την ώρα που προσπαθούν να μπουν στην Ευρώπη και σχετίζεται κυρίως με τις συλλήψεις στις θαλάσσιες οδούς μειώθηκαν κατά 33%. Οι αρνήσεις εισόδου στην Ε.Ε. δηλαδή οι συλλήψεις στα χερσαία σύνορα, μειώθηκαν κατά 7%. Οι συλλήψεις όσων έφθασαν στην Ε.Ε. με αεροπλάνο διά της νομίμου οδού με προσωρινές βίζες, αλλά παρέμειναν μετά τη λήξη της βίζας σημείωσαν μείωση 16%. Οι συλλήψεις όσων οι αιτήσεις ασύλου απορρίφθηκαν και στη συνέχεια κυκλοφορούσαν παράνομοι στην Ευρώπη, μειώθηκαν κατά 19%.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της FRONTEX²²¹, ενώ ο συνολικός αριθμός των ανθρώπων που κυκλοφορούν χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα στην Ευρώπη φαίνεται να μειώνεται, το ποσοστό όσων εισέρχονται από την Ελλάδα αυξάνεται. Ενώ το 2008 από την Ελλάδα είχε εισέλθει το 75% των αλλοδαπών που μπήκαν παράνομα στην Ε.Ε., το 2009 το ποσοστό όσων μπήκαν από την Ελλάδα αυξήθηκε στο 88%. Αυτό δεν σημαίνει ότι αυξήθηκε ο αριθμός όσων μπαίνουν από την Ελλάδα, μάλιστα και οι αριθμοί επιδεικνύουν μείωση. Σημαίνει ότι όλες οι άλλες δίοδοι έχουν ερμητικά κλείσει και όλοι προσπαθούν πλέον να μπουν από την Ελλάδα.

²²¹ <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&ct=1&artid=337985&dt=16/06/2010>, Εφημερίδα « το Βήμα», ανακοίνωση του αναπληρωτή διευθυντή του Οργανισμού Frontex , κ. Αρίας Φερνάντες, 16/6/2010.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΩΝ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΓΙΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΟ & ΠΑΡΑΜΟΝΗ, ΚΑΘΩΣ & ΔΙΑΚΙΝΗΤΩΝ ΑΠΟ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ & ΛΙΜΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ		
ΕΤΟΣ	ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ	ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ
2006	95.239	994
2007	112.364	1.421
2008	146.337	2.211
2009	126.145	1.716

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΩΝ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΓΙΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΟ & ΠΑΡΑΜΟΝΗ, ΚΑΘΩΣ & ΔΙΑΚΙΝΗΤΩΝ ΑΠΟ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ		
ΕΤΟΣ	ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ	ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ
2006	91.783	911
2007	103.124	1.225
2008	131.023	1.968
2009	115.980	1.530

Πηγή: <http://www.astynomia.gr/images/stories/2010/300110meta1.pdf>

Σύμφωνα με στοιχεία της Frontex²²², το α' τετράμηνο του 2010 στα χερσαία σύνορα συνελήφθησαν 3.500 άνθρωποι και στα θαλάσσια 2.900 άνθρωποι. Τη στροφή από τις θαλάσσιες στις χερσαίες οδούς εισόδου στην Ε.Ε. αποδεικνύουν και στοιχεία του υπ. Προστασίας του Πολίτη. Σύμφωνα με αυτά, το α' τετράμηνο του 2010, στο Β. Αιγαίο ο αριθμός των συλλήψεων μειώθηκε κατά 50% (από 3.986 σε 1.955), στο Νότιο Αιγαίο μειώθηκαν κατά 65% (από 2.818 σε 981). Στα χερσαία σύνορα οι συλλήψεις και συγκεκριμένα στην Ανατολική Μακεδονία και Θράκη αυξήθηκαν κατά 167% (από 2.416 σε 6.459). Αντίστοιχα, στην Ήπειρο ενώ πέρσι είχαν συλληφθεί το α' τετράμηνο 5.616, φέτος την αντίστοιχη περίοδο συνελήφθησαν 7.889.

Από αυτούς του αριθμούς συμπεραίνεται ότι η Ελλάδα παραμένει χώρα υποδοχής μεγάλου και δυσανάλογο προς αυτή όγκου παράνομων μεταναστών. Επίσης, διαφαίνεται μια στροφή από τις θαλάσσιες στις χερσαίες οδούς εισόδου κατά τα τελευταία χρόνια. Σε αυτό συμβάλλουν καθοριστικά οι επιχειρήσεις της Frontex καθώς και η αυστηρότερη νομοθεσία, δεδομένα που δημιουργούν φόβο στους μεταφορείς και γι' αυτό προτιμούν τις χερσαίες μεταφορές. Ωστόσο το φαινόμενο παραμένει οξύ, γεγονός που καταδεικνύει ότι τόσο οι πρακτικές της ΕΕ όσο και της Ελλάδας πρέπει να γίνουν πιο δραστικές και πιο αποτέλεσμα

²²² <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&ct=1&artid=337985&dt=16/06/2010>, Εφημερίδα « το Βήμα», ανακοίνωση του αναπληρωτή διευθυντή του Οργανισμού Frontex , κ. Αρίας Φερνάντες, 16/6/2010.

Κεφάλαιο 2: Το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης από τη σκοπιά του έλληνα νομοθέτη

Η απότομη και ραγδαία αύξηση των μεταναστευτικών ρευμάτων, που σημειώθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '90, επέβαλε τη δημιουργία ενός εξελισσόμενου νομοθετικού πλαισίου και ενός διοικητικού μηχανισμού. Το ελληνικό κράτος έχει υιοθετήσει και εφαρμόζει ένα νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση, το οποίο χαρακτηρίστηκε αρχικά από ελλείμματα λόγω της έλλειψης εμπειρίας σε θέματα υποδοχής μεταναστών. Στη συνέχεια κατέληξε σε μια νομοθετική ρύθμιση, η οποία όμως παρουσιάζει και αυτή κάποια κενά που πηγάζουν από την αδυναμία εκπόνησης μιας αποτελεσματικής πολιτικής για τους παράνομους μετανάστες λόγω του συνεχώς διευρυνόμενου όγκου του φαινομένου. Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται τα πρώτα βήματα του εθνικού νομοθετικού πλαισίου για τη μετανάστευση, έως σήμερα.

2.1 Η διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης τα τελευταία 20 χρόνια

Στην Ελλάδα το νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση άρχισε να δημιουργείται και να εφαρμόζεται τα τελευταία είκοσι χρόνια λόγω της αθρόας εισδοχής μεταναστών στη χώρα μας²²³. Μέχρι σήμερα θεσπίστηκαν τέσσερις βασικοί νόμοι και δύο προεδρικά διατάγματα που ρυθμίζουν τα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου. Η εθνική πολιτική ακολουθεί το διαχωρισμό που κάνει και η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική μεταξύ των νόμιμων και των παρανόμων μεταναστών. Κοινός τόπος των νόμων είναι η ευνοϊκή μεταχείριση των πρώτων, η εφαρμογή της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης που προκύπτει από την αρχή της «ίσης μεταχείρισης» των κοινοτικών πολιτών²²⁴, η εκπόνηση πολιτικών ένταξης στη χώρα. Για τους δεύτερους, ο έλληνας νομοθέτης μέσω των νόμων δημιουργεί ένα ασφυκτικό πλαίσιο παραμονής των μεταναστών προκειμένου αφενός να τους εξωθήσει στην έξοδο από τη χώρα και αφετέρου να περάσει ένα μήνυμα στους εν δυνάμει μετανάστες ότι η χώρα δεν αποτελεί την βέλτιστη επιλογή για τους παράνομους μετανάστες.

²²³ Σαρρής Νίκος, (2008), Έρευνα-Μελέτη: Θεσμικό πλαίσιο της Μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκά επίπεδο, κείμενο εργασίας 2008/18, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών: 29.

²²⁴ Παπαγιάννης Δ., (2001), Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα :42.

Μια πρώτη συνολική ρύθμιση της λαθρομετανάστευσης έλαβε χώρα με τον ν. 1975/1991²²⁵, που αντικατέστησε τον παλαιότερο ν. 4310/1929, όπως αυτός είχε τροποποιηθεί εν τω μεταξύ με τον ν. 1941/1991²²⁶ και εναρμόνισε την ελληνική νομοθεσία με την νομοθεσία της τότε ΕΟΚ προσπαθώντας να θέσει όρια στην παράνομη μετανάστευση. Τα βασικά ζητήματα που ρύθμιζε ο νόμος αυτός ήταν²²⁷: οι συντοριακοί έλεγχοι, οι συνθήκες εισόδου, παραμονής, εργασίας και εξόδου των αλλοδαπών, οι διαδικασίες απέλασης και τα κριτήρια εξέτασης αιτήσεων ασύλου. Τη βασική ευθύνη εφαρμογής του νόμου την είχε το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης. **Η λογική του νόμου αντανακλούσε την γενικότερη ευρωπαϊκή πολιτική της «Ευρώπης Φρούριο».** Αποτέλεσμα του νόμου αυτού ήταν οι μαζικές απελάσεις και η εμφάνιση ανησυχητικών φαινομένων ξενοφοβίας²²⁸.

Ο ν. 1975/1991 ήταν καθαρά προληπτικός. Πρόκειται για μια αστυνομικού χαρακτήρα προσέγγιση, στόχος της οποίας είναι να εμποδίσει και να αποθαρρύνει τους αλλοδαπούς τρίτων χωρών να έρθουν για εγκατάσταση στην Ελλάδα, ή να τους οδηγήσει στην αναχώρηση από αυτήν. Προέβλεπε φυλάκιση και χρηματική ποινή για πράξεις “εμπορίας” και δήμευση των χρησιμοποιηθέντων οχημάτων²²⁹. Επιβαρυντικές περιστάσεις συνιστούσαν η υποτροπή, η κατ’ επάγγελμα τέλεση, ο σκοπός πορισμού οφέλους και η τέλεση από συγκεκριμένες κατηγορίες προσώπων. Η απασχόληση και η διευκόλυνση εισόδου παράνομων μεταναστών τιμωρούνταν επίσης (άρθρο 33 ν. 1975/1991). Ο νόμος ήταν επίσης εχθρικός στο δικαίωμα προσφυγής κατά της διοικητικής απέλασης ή της μη χορήγησης άδειας παραμονής, όπως και στο δικαίωμα της προσωπικής ελευθερίας, αφού οι ύποπτοι φυγής και οι επικίνδυνοι για τη δημόσια ασφάλεια μπορούσαν να κρατηθούν επί μακρόν χωρίς επαρκή δικαστική προστασία, πράγμα που συνιστούσε παραβίαση του άρθρου 5 της ΕΣΔΑ. Τέλος, και ο πρόσφυγας δεν ήταν απολύτως προστατευμένος από την κράτηση, αν και κατ’ αρχήν ο νόμος ήταν σύμφωνος με το άρθρο 31 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951²³⁰.

²²⁵ ΦΕΚ 184, τ. Α’

²²⁶ *Αμιτζής Γαβριήλ, Λαζαρίδη Γαβριέλλα*, (2001), ‘Νομικές και Κοινωνικοπολιτικές Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα’, Εκδ: Παπαζήσης: 37-39.

²²⁷ Έρευνα – Μελέτη για την εκπόνηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος «για τους Μετανάστες στην Ελλάδα», Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού - Πάντειο Πανεπιστήμιο, http://www.uehr.panteion.gr/siteView_2/pdf/metanastes_main.pdf.

²²⁸ *Αμίτσης Γ. και Γ. Λαζαρίδη*, 2001, «Οι πολιτικές ρυθμίσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα», στο Αμίτσης Γ. και Γ. Λαζαρίδη (επιμ.), *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Παπαζήσης, Αθήνα.σελ. 23-68.

²²⁹ *Lazaridis G.*, 1996, «Immigration to Greece: a critical evaluation of Greek policy», *New Community*, Vol.22, No 2, σελ 335-348.

²³⁰ Βλ. *Δημητράτος, Ν.* (2005), “Ποινικές και εγκληματολογικές διαστάσεις στο ζήτημα της εγκληματικότητας αλλοδαπών και της λαθρομετανάστευσης”, *Ποινικά Χρονικά* (8): 687, *Σιδέρης, Δ.* (1999), “Η προστασία των προσφύγων στην Ελλάδα υπό το φως των νεότερων εξελίξεων”, *Νομικό Βήμα* 47 (5):728 επ., *Σπυράκος, Δ.*

Ωστόσο, ο υπερβολικά μεγάλος αριθμός υπηρεσιών (υπουργεία, αστυνομικές υπηρεσίες, ΟΑΕΔ κ.α.), που εμπλέκονται, καθιστά τον έλεγχο και το χειρισμό της εισόδου και της παραμονής αλλοδαπών μια πραγματικά δαιδαλώδη κατάσταση. Στο συγκεκριμένο νόμο προβλέπονται μια σειρά από ιδιαίτερα περίπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες, τόσο για την απόκτηση της προσωρινής άδειας, όσο και για την άδεια παραμονής, καθώς κάθε μια από αυτές απαιτεί μια ατελείωτη σειρά από δικαιολογητικά, τα οποία, ως επί το πλείστον, εμπλέκουν πολλές υπηρεσίες.

Η απαγόρευση εισόδου, χωρίς την προαπαιτούμενη προσωρινή άδεια εργασίας (ισχύος ενός έτους), που εκδίδεται από το ελληνικό προξενείο της χώρας αναχώρησης και η οποία προβλεπόταν από τον προηγούμενο νόμο (1929), παραμένει και συμπληρώνεται από μια σειρά απαγορεύσεων, που απευθύνονται στους μη-νόμιμα διαμένοντες στο ελληνικό έδαφος αλλοδαπούς. Ουσιαστικά, ο νόμος παραχωρεί πλήρως τη διαχείριση της μετανάστευσης στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Ενδεικτικά, ο νομοθέτης προβλέπει τη δημιουργία ειδικών ομάδων για τη «δίωξη παράνομων αλλοδαπών» και για την «απέλασή» τους. Αυτή η πρώτη προσέγγιση, η οποία ευθυγραμμίζεται με την αντίστοιχη της ΕΕ, καθρεφτίζει μια αμυντική στάση απέναντι στη μεταναστευτικό φαινόμενο.

Με δύο Π.Δ 358 και 359 του 1997 η πολιτεία προσπάθησε να καθιερώσει ένα σύστημα καταγραφής και ενσωμάτωσης του πληθυσμού των παράνομων αλλοδαπών²³¹. Τα προεδρικά αυτά διατάγματα στόχευαν στην νομιμοποίηση της παραμονής και της εργασίας του αλλοδαπού στην Ελλάδα, θέτοντας ως προαπαιτούμενο την έκδοση της «πράσινης κάρτας»²³². Με αυτό τον τρόπο έγινε προσπάθεια να αντιμετωπιστεί μέρος των προβλημάτων της παράνομης μετανάστευσης, όπως η παράνομη εργασία, το παραεμπόριο κ.α.

(1992), “Ο Νόμος 1975/1991 περί αλλοδαπών και το Σύνταγμα”, στο: *Χλέπας, Ν. - Σπυράκος, Δ., Ο Ν. 1975/1991 περί αλλοδαπών και το Σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας / Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου, Σταύρου, Στ. (1992), “Ο νόμος 1975/1991 για τον έλεγχο των αλλοδαπών κάτω από το πρίσμα των διεθνών συμβάσεων για τα δικαιώματα του ανθρώπου, του πρόσφυγα και του μετανάστη”, *Νομικό Βήμα* 40 (5): 959-968, *Χαραλαμπίκης, Αρ.* (2003), “Οι πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις στο χώρο του Ποινικού Δικαίου”, *Ποινικά Χρονικά* (10): 865-877, *Χλέπας, Ν.* (1992), “Ο νέος νόμος περί αλλοδαπών” στο: *Χλέπας, Ν. - Σπυράκος, Δ., Ο Ν. 1975/1991 περί αλλοδαπών και το Σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας / Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου.

²³¹ *Σαρής Νίκος*, (2008), Έρευνα-Μελέτη: Θεσμικό πλαίσιο της Μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, κείμενο εργασίας 2008/18, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών: 30.

²³² Συγκεκριμένα η διαδικασία προέβλεπε δύο στάδια, ένα για την απόκτηση της κάρτας παραμονής (λευκή κάρτα) και στη συνέχεια ένα επόμενο στάδιο για την απόκτηση της κάρτας εργασίας (πράσινη κάρτα).

Τόσο η έκταση, αλλά και ο πολύπλοκος χαρακτήρας του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ελλάδα, όσο και η αναγκαιότητα κατάρτισης ενός βραχυπρόθεσμου και μακροπρόθεσμου σχεδιασμού μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής δεν γίνονται κατανοητά. Τα προβλεπόμενα αστυνομικά μέτρα και ο γραφειοκρατικός μηχανισμός αυτής της πολιτικής αποδείχθηκαν αναποτελεσματικά²³³. Δεν επέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, δηλαδή την αναχώρηση των μεταναστών, αλλά ούτε και την αποτροπή της εισόδου νέων μεταναστών, αναγκάζοντας το κράτος να υιοθετήσει το Πρώτο Πρόγραμμα Νομιμοποίησης με τα π.δ. του 1997. Για τις διαδικασίες νομιμοποίησης θα γίνει λόγος εκτεταμένα σε επόμενο κεφάλαιο.

Μόλις ένα χρόνο μετά την εφαρμογή του Πρώτου Προγράμματος Νομιμοποίησης ακολουθεί, η εφαρμογή του μέτρου περί «μαζικού ελέγχου νομιμότητας», το οποίο βαπτίζεται από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης ως «επιχείρηση σκούπα»²³⁴. Αυτό έχει ως στόχο την «εκκαθάριση» της χώρας από τους παράνομα διαμένοντες μετανάστες και ως αποτέλεσμα τη σύλληψη και την απέλαση δεκάδων χιλιάδων αλλοδαπών, σύμφωνα με τη λογική της «μηδενικής ανοχής»²³⁵. Οι επιχειρήσεις απέλασης συνεχίστηκαν. Μέχρι το 2001 περισσότεροι από δύο εκατομμύρια μη-νόμιμα διαμένοντες στη χώρα αλλοδαποί απελάθηκαν²³⁶.

Στη συνέχεια, ο νόμος 2910/2001²³⁷ («είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια - κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις²³⁸»), με μια δεκαετή χρονική απόσταση από την πρώτη νομοθετική προσπάθεια, επιχειρήσε να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες που είχαν ήδη επισημανθεί υπό το καθεστώς λειτουργίας του ν.

²³³ Φακιολάς Ρ., 1998, «Μετανάστευση», *Επετηρίδα Εργασίας 1998*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Επιμέλεια Ξ. Πετρινιώτη - Γ.Φ. Κουκουλές, σελ 19-34.

²³⁴ Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ, Έργο Ξένιος Δίας: Οι διαστάσεις της ξενοφοβίας και η προώθηση πολυπολιτισμικών προτύπων. Πρόγραμμα Equal.

²³⁵ Βλ. Γ. Μαρνέλλος, Κ. Κυριακόπουλος, στο http://archive.enet.gr/1999/05/30/on_line/keimena/fpage/fpage.htm.

²³⁶ Baldwin Edwards. M.,(2004) «Albanian emigration and the greek labor market: economic symbiosis and social ambiguity», στο *South East Europe Review*,.

²³⁷ Χατζή Χρύσα,(2004), «Ο αλλοδαπός ως υποκείμενο δικαιωμάτων στην ελληνική έννομη τάξη», σειρά Μελετών Κέντρο Ερευνών Μειονοτικών Ομάδων(ΚΕΜΟ) 'Η Ελλάδα της Μετανάστευσης: Κοινωνική Συνοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη', Εκδόσεις Κριτική: 234.

²³⁸ ΦΕΚ 91, τ. Α΄

1975/1991 και των προαναφερθέντων προεδρικών διαταγμάτων. Βασικά σημεία του Νόμου αποτελούν τα εξής²³⁹:

- Ανατίθεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ο συντονισμός της μεταναστευτικής πολιτικής.
- Συνίσταται σε κάθε περιφερειακή διεύθυνση αλλοδαπών και μετανάστευσης τριμελής Επιτροπή Μετανάστευσης που γνωμοδοτεί κατόπιν συνεντεύξεων με τον ενδιαφερόμενο, για την χορήγηση ή ανανέωση της άδειας παραμονής.
- Καθορίζεται η διαδικασία χορήγησης άδειας για την παροχή εξαρτημένης εργασίας σε αλλοδαπό. Η χορήγηση άδειας εργασίας αποτελεί προϋπόθεση για την άδεια εισόδου και την άδεια παραμονής. Γι' αυτό τον λόγο, η ισχύς της σύμβασης για την απασχόληση του αλλοδαπού τελεί υπό την αναβλητική αίρεση της χορήγησης της άδειας παραμονής.
- Αυστηροποιήθηκαν οι ποινές, προβλέφθηκε κάθειρξη σε περίπτωση κινδύνου προσώπων και πρόκλησης θανάτου (άρθρο 55). Η δήμευση ήταν δυνατή με τον νέο νόμο και όταν ο κύριος του μεταφορικού μέσου δεν συμμετείχε στο έγκλημα, γνώριζε όμως γι' αυτό²⁴⁰.

Ο ν.2910/2001 εκτός από τη θέσπιση ενός **δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης**, εισήγαγε μια νέα σειρά μέτρων, όπως είναι: η αποσαφήνιση των ορισμών (διάκριση μετανάστη/πρόσφυγα), η ίδρυση των πρώτων αρμόδιων φορέων /υπηρεσιών αποκλειστικά για θέματα μετανάστευσης, η καθιέρωση εισόδου των αλλοδαπών εργαζομένων, ύστερα από υποβολή αίτησης στο ελληνικό προξενείο της χώρας τους και η μείωση της ελάχιστης διάρκειας παραμονής ως προϋπόθεση για την απόκτηση της άδειας αόριστης διάρκειας, σε συνδυασμό με τη συνδρομή του ΟΑΕΔ. Τέλος, ξενοφοβικές, ή ρατσιστικές συμπεριφορές/πράξεις θεωρούνται για πρώτη φορά ποινικά αδικήματα.

Αξιολογώντας το νόμο κρίνεται ότι παραμένει ελλιπής σε ό,τι αφορά βασικά δικαιώματα, ενώ θέτει επίσης πολλούς περιοριστικούς όρους και απαγορευτικές προϋποθέσεις. Ακόμα και στην περίπτωση της θέσπισης του δικαιώματος των αλλοδαπών παιδιών στη δημόσια

²³⁹ Καμάλης Α., Κατσορίδας Δ.,(2004), Σύνοψη του νομικού καθεστώτος παραμονής και εργασίας των μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα, Ενημέρωση, Τεύχος 104, Έκδοση Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ, Μάρτιος.

²⁴⁰ Παπαθεοδώρου Θεόδωρος, (2007), Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών: Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, Νομική Βιβλιοθήκη: 60 επ.

εκπαίδευση, θέτει ως όρο την προσκόμιση συγκεκριμένων εγγράφων, που οι γονείς δεν είναι πάντα σε θέση να διαθέσουν, με αποτέλεσμα να αποκλείονται αρκετά παιδιά αλλοδαπών από τα σχολεία της χώρας. Η σύνταξη του εν λόγω κειμένου καθρεφτίζει την τάση να αποθαρρυνθεί η προσπάθεια των αλλοδαπών στη διαδικασία νομιμοποίησής τους (που επικυρώνεται με την απόκτηση της άδειας εργασίας ενός έτους), η οποία αφενός μοιάζει με λαβύρινθο και αφετέρου είναι ιδιαίτερα ακριβή²⁴¹.

Ο νόμος 3386/2005²⁴² με τίτλο «είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια» ψηφίστηκε στις 23 Αυγούστου 2005. Ορίζει τις νέες προϋποθέσεις για την απόκτηση άδειας παραμονής καθώς και βέλτιστες πρακτικές για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Στην εισηγητική Έκθεση του Νόμου αναφέρεται ότι μέσω αυτού επιδιώκεται η κάλυψη των κενών και τονίζονται μεταξύ άλλων οι εξής επιδιώξεις²⁴³:

- η ανάληψη μιας «στρατηγικής πρωτοβουλίας ως προς την διαχείριση της μεταναστευτικής ροής»,
- η θεσμοθέτηση των κατάλληλων εγγυήσεων «ώστε να αποφευχθούν τα φαινόμενα ανεξέλεγκτης εισόδου και εξόδου αλλοδαπών στην Χώρα», μέσα από την εντατικοποίηση των ελέγχων,
- η χορήγηση της δυνατότητας οριστικής καταγραφής των παρανόμως διαμενόντων του χρόνιου σχετικού προβλήματος και
- η πρόβλεψη βασικών αρχών για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών.

2.2 Ο Νόμος 3386/2005 με τις τροποποιήσεις του

Όπως προαναφέρθηκε, τα νομοθετικά κείμενα της πρώτης περιόδου, δηλαδή ο Ν. 1975/1991 και τα Π.Δ. 358/1997 και 359/1997 κινούνταν σε μια αποτρεπτική λογική και είχαν ως βασικό στόχο τη μείωση της δυσαναλογίας μεταξύ νόμιμων και παράνομων μεταναστών. Στη συνέχεια ο Ν. 2910/2001 επιχείρησε να ρυθμίσει ζητήματα κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, ιδιαίτερα όσον αφορά την παιδεία, την υγεία, την οικογενειακή κατάσταση και

²⁴¹ Η τιμή της άδειας εργασίας ξεκινάει από τα 147 ευρώ ανά αίτηση, και ανεβαίνει ανάλογα με τον τύπο άδειας για τον οποίο κατατίθεται η αίτηση.

²⁴² ΦΕΚ 212 Α/23.8.05.

²⁴³ Καυάλης Α., (2004), Ο Νόμος 3386/2005: Το «νέο» θεσμικό πλαίσιο για την μετανάστευση, Ενημέρωση, Τεύχος 104, Έκδοση Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ, Μάρτιος, 51.

την εργασία. Ο Ν. 3386/2005, ο οποίος εξακολουθεί να ισχύει με μικρές κατά καιρούς αλλαγές, προσπάθησε να εξορθολογήσει το πλαίσιο εστιάζοντας στο τρίπτυχο νομιμότητα-δικαιώματα-κοινωνική ένταξη, λαμβανομένου υπόψη ότι η εθνική πολιτική εναρμονίζεται με τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς της «κοινοτικοποιημένης» πλέον μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε και έδωσε έμφαση στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Αυτός ο κεντρικός νόμος που ρυθμίζει τα θέματα μετανάστευσης (νόμιμης και παράνομης) τροποποιήθηκε με τους νόμους: Ν. 3448/2006²⁴⁴, Ν. 3536/2007²⁴⁵, Ν. 3613/2007²⁴⁶, Ν.3731/2008²⁴⁷, Ν.3772/2009²⁴⁸, Ν.3801/2009²⁴⁹, οι οποίοι συμπλήρωσαν και τροποποίησαν διατάξεις του κυρίως νομοθετήματος.

Οι βασικοί άξονες στους οποίους κινήθηκε ο Ν.3386/2005 για την καθιέρωση μεταναστευτικής πολιτικής, είναι ο συντονισμός και η παρακολούθηση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα από Διυπουργική επιτροπή αποτελούμενη από τα συναρμόδια Υπουργεία, ο προγραμματισμός της εισόδου μεταναστών στην Ελληνική Επικράτεια, λαμβάνοντας υπόψη τα δεδομένα και τις ανάγκες της κοινωνικής και οικονομικής ζωής της χώρας, η διασφάλιση των όρων εργασίας των αλλοδαπών που έρχονται στην Ελλάδα, προκειμένου να εργαστούν υπό συνθήκες που αρμόζουν σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου, η εισαγωγή ενός συγχρόνου καθεστώτος κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και η θεσμοθέτηση των κατάλληλων εγγυήσεων για την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων της ελληνικής έννομης τάξης, ώστε να αποφευχθούν φαινόμενα παράνομης εισόδου και εξόδου αλλοδαπών στην Ελλάδα.

Με τα άρθρα 9 έως 64 του Ν.3386/05, καθορίζονται οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις χορήγησης τίτλων διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών για διάφορους λόγους. Για την πρόληψη της εισόδου και διαμονής των αλλοδαπών η Ελλάδα, ο έλληνας νομοθέτης σχεδίασε και εφαρμόζει δέσμη μέτρων πρόληψης και καταστολής της λαθρομετανάστευσης, τα οποία οργανώνονται σε τέσσερα επίπεδα από την πολιτεία:

Πρώτον, εγκαθιστά τον πρώτο έλεγχο με την έκδοση θεωρήσεων στα προξενικά σημεία.

Δεύτερον, συνεργάζεται με τρίτες χώρες, ιδίως με χώρες καταγωγής και διέλευσης

²⁴⁴ ΦΕΚ Α' 57.

²⁴⁵ ΦΕΚ Α' 42.

²⁴⁶ ΦΕΚ Α' 263.

²⁴⁷ ΦΕΚ Α' 263.

²⁴⁸ ΦΕΚ Α' 112.

²⁴⁹ ΦΕΚ Α' 163.

μεταναστών που σκοπό έχει να συνάψει μια σειρά από α) συμφωνίες με γειτονικές χώρες καταγωγής και διέλευσης μεταναστών σε θέματα συλλογής πληροφοριών, εκπαίδευσεων, β) με γειτονικές χώρες για συνεργασία στη διαχείριση των κοινών συνόρων, με σκοπό την βελτίωση της ασφάλειας. Διεξάγει κοινές (ταυτόχρονες) επιχειρήσεις για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος και τέλος με τη σύναψη συμφωνιών Αστυνομικής συνεργασίας ή επανεισδοχής.

Τρίτον, λαμβάνει μέτρα για τα εξωτερικά σύνορα. Για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων αρμόδια είναι η ελληνική αστυνομία και οι τελωνειακές αρχές. Η ελληνική αστυνομία είναι αρμόδια για τον έλεγχο των προσώπων που διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα, μέσω των νομοθετημένων συνοριακών σημείων (χερσαία, θαλάσσια και εναέρια σύνορα- σύνολο 100) και οι τελωνειακές αρχές για τον έλεγχο των προσώπων, αποσκευών, αγαθών και μέσων μεταφοράς, τον εντοπισμό παράνομης διακίνησης ναρκωτικών ουσιών κλπ. Επίσης, η Ελληνική Αστυνομία είναι αρμόδια για την επιτήρηση των χερσαίων συνόρων. Σε ότι αφορά την επιτήρηση των θαλασσιών συνόρων αρμόδιο είναι το Λιμενικό Σώμα²⁵⁰ (Λ.Σ.).

Τέταρτον, διενεργούνται αυστηροί έλεγχοι από τα τμήματα συνοριακής φύλαξης, τα τμήματα αλλοδαπών και τις λοιπές αστυνομικές υπηρεσίες, για τον εντοπισμό και σύλληψη παράνομων μεταναστών και διακινητών.

Ο Ν.3386/05, επίσης, στο άρθρο 79 **απαγορεύει την απέλαση ανηλίκων**, όταν οι γονείς ή τα πρόσωπα που έχουν την επιμέλειά του διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα και όταν έχουν επιβληθεί αναμορφωτικά μέτρα με απόφαση του Δικαστηρίου Ανηλίκων. Στην περίπτωση υπηκόων τρίτων χωρών που είναι ασυνόδευτοι ανήλικοι ή θύματα εμπορίας ανθρώπων, οι αρμόδιες Εισαγγελικές ή Αστυνομικές Αρχές λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για να προσδιορίσουν την ταυτότητα και την ιθαγένειά τους και να θεμελιώσουν το γεγονός ότι δεν συνοδεύονται. Επίσης, καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για το ταχύτερο δυνατό

²⁵⁰ Οι Υπηρεσίες του Λ.Σ ασχολούνται – καθημερινά και σε 24ωρη βάση – με τον έλεγχο και την επιτήρηση των θαλασσιών συνόρων της χώρας, δίδοντας έμφαση στην αποτροπή της παράνομης εισόδου σε αυτήν (κατά συνέπεια και στον ενιαίο χώρο SCHENGEN), αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών, ενεργοποιώντας το έμψυχο δυναμικό τους και τα διαθέσιμα επιχειρησιακά μέσα, καθώς και αξιοποιώντας κατάλληλα σχετικές πληροφορίες. Τα μέτρα εθνικού σχεδιασμού του Λ.Σ. αφορούν αφενός στην αποτροπή της εισόδου παρανόμων μεταναστών στη χώρα από μη θεσμοθετημένα σημεία εισόδου και αφετέρου στον εντοπισμό και τη σύλληψη των αλλοδαπών που επιτυγχάνουν να εισέλθουν παράνομα δια θαλάσσης στην Ελλάδα, την προσαγωγή τους ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων και, τέλος, την παράδοσή τους στις οικείες αστυνομικές Αρχές, για περαιτέρω ενέργειες (διοικητική απέλαση κλπ.).

εντοπισμό της οικογένειάς τους και λαμβάνουν αμέσως τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίσουν τη νομική τους εκπροσώπηση και, εφόσον χρειάζεται, την εκπροσώπησή τους στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας. Η ανωτέρω διαδικασία τηρείται σε κάθε περίπτωση, ακόμη και όταν ο ασυνόδευτος ανήλικος δεν αιτείται την χορήγηση πολιτικού ασύλου, κατ' εφαρμογή του άρθρου 19 του Π.Δ. 220/07. Ο Εισαγγελέας Ανηλίκων ή ο κατά τόπον αρμόδιος Εισαγγελέας Πρωτοδικών, σε κάθε περίπτωση αναλαμβάνει χρέη Ειδικού Προσωρινού Επιτρόπου του ανηλίκου, ώστε να εξασφαλίζεται η αναγκαία εκπροσώπησή του. Όταν δε, μετά από επισταμένη έρευνα δεν ανευρίσκονται στη χώρα μας οι γονείς τους ή τα πρόσωπα που έχουν την επιμέλειά τους από την αρμόδια Υπηρεσία Αλλοδαπών, ενημερώνεται η INTERPOL για την αναζήτησή τους στη χώρα τους. Μετά την τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας, εκδίδονται σε βάρος τους αποφάσεις απέλασης με κράτηση. Πάντοτε κρατούνται σε ειδικά διαμορφωμένους χώρους και όχι μαζί με άλλους ενήλικους, βάσει του ειδικού καθεστώτος φιλοξενίας και προστασίας. Το τελευταίο δεν εφαρμόζεται στην πράξη αφού η Ύπατη Αρμοστεία διαπίστωσε την παρουσία παιδιών σε κέντρα με μεγάλο υπερπληθυσμό κρατουμένων που κρατούνταν μαζί με ενήλικες²⁵¹. Λόγω της έλλειψης πρόσβασης σε υπηρεσίες παιδικής μέριμνας και άλλων υποστηρικτικών υπηρεσιών, πολλά παιδιά που βρίσκονται υπό κράτηση ακολουθούν τις συμβουλές διακινητών ή εμπόρων ανθρώπων. Αυτό το άρθρο του νόμου αποτελεί μια πρωτοβουλία της Ελλάδας, η οποία αντιμετώπιζε τέτοιο πρόβλημα από νωρίς και στη συνέχεια ακολούθησε την ενσωμάτωση αυτής της ρύθμισης και η ΕΕ με το άρθρο 10 της οδηγίας 2008/115/ΕΚ. **Είναι έκδηλο ότι η ΕΕ επηρεάζεται από τα ζητήματα που προκύπτουν και προσπαθεί με τα ευρωπαϊκά μέσα να δημιουργήσει μια κοινή διαχείριση και αντιμετώπιση του φαινομένου.**

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 83 παρ.1 αυτού του νόμου, η παράνομη είσοδος και έξοδος τιμωρούνται με φυλάκιση, που επιβαρύνεται αν ο αλλοδαπός καταζητείται ή είναι οφειλέτης του Δημοσίου ή υπότροπος. Ο εισαγγελέας μπορεί να απόσχει από τη δίωξη, αλλά και να ανακαλέσει την αποχή, αν ο αλλοδαπός έχει παραμείνει στη χώρα μέχρι και ένα έτος από την παράνομη είσοδό του σύμφωνα με το άρθρο 83. **Άλλη μια καινοτομία που αναδεικνύει τη σοβαρότητα της κατάστασης της Ελλάδας έναντι των άλλων κ-μ της ΕΕ είναι το γεγονός ότι ήταν η πρώτη χώρα που συμπεριέλαβε στη νομοθεσία της διάταξη που ποινικοποιεί την σύμπραξη και την διευκόλυνση των μεταφορέων στην είσοδο προς την Ελλάδα, καθώς προέβλεψε και ποινές προς τους εργοδότες των παράνομων μεταναστών. Όλα**

²⁵¹ Εκθέσεις από τη υλοποίηση του Προγράμματος ΑΙΓΕΑΣ για το 2008-2009 στη Λέσβο, Σάμο, Χίο και Έβρο και εκθέσεις του Επισυννοριακού Παρατηρητή της Υ.Α. στις ίδιες περιοχές για την ίδια περίοδο.

αυτά προτού εκδοθούν ανάλογες οδηγίες από την ΕΕ. Στα άρθρα 84 έως 88, συγκεκριμένα, του Ν.3386/05 προβλέπονται βαρύτατες, ποινικές, οικονομικές και διοικητικές κυρώσεις σε βάρος ιδιωτών, υπαλλήλων, νομικών προσώπων, οργανισμών, συμβολαιογράφων και μεταφορέων που παρέχουν υπηρεσίες σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα, καθώς επίσης σε βάρος των εργοδοτών που απασχολούν αλλοδαπούς χωρίς νόμιμα έγγραφα ή σε αυτούς που παρέχουν κατάλυμα. **Συγκεκριμένα**, σύμφωνα με το άρθρο 87 παρ. 5-8, με φυλάκιση τιμωρούνται η διευκόλυνση εισόδου και διαμονής, καθώς και παραβάσεις σχετικά με το κύρος ταξιδιωτικών εγγράφων. Επιπλέον, η μεταφορά και η πρόθεση μεταφοράς τιμωρούνται αυστηρά και η έφεση του καταδικασμένου μεταφορέα δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 1, 2. Σε ό,τι αφορά τα άρθρα 84-88 ίσως η τιμωρία του παροχέα υπηρεσιών και του αλλοδαπού (με εξαίρεση φυσικά της παροχής υπηρεσιών υγείας) και το διοικητικό πρόστιμο στον παροχέα, είναι υπερβολικά αυστηρά μέτρα. Πάντως, η σκληρή τιμωρία της προώθησης σε πορνεία αλλοδαπού, ειδικά ανηλικού, όπως και η θεώρηση αυτών των εγκλημάτων ως πάντοτε αυτοφώρων, είναι απολύτως νομιμοποιημένες, όπως επίσης ορθή και πρόσφορη φαίνεται και η θέσπιση αρμοδιότητας του Γ.Γ. της Περιφέρειας να “κλείνει” επί μακρόν καταστήματα και κέντρα διασκέδασης που χρησιμοποιήθηκαν στο έγκλημα, στο βαθμό που αυτό συνεισφέρει στην πρόληψη ανάπτυξης του Οργανωμένου Εγκλήματος. Αυτονόητα ορθή είναι ασφαλώς και η χορήγηση αδειών παραμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων²⁵² σύμφωνα με τα άρθρα 46-52. **Η ανάγκη της Ελλάδας να λάβει πρώτη μέτρα για τέτοιες νομοθετικές διατάξεις, οι οποίες προηγούνται ανάλογες της ΕΕ, καταδεικνύει ότι η Ελλάδα ως συνοριοφύλακας της Ένωσης αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα, ούσα στην πρώτη γραμμή της ευρωπαϊκής ζώνης απόκρουσης των μεταναστευτικών ρευμάτων . Συνεπώς μπορεί να απαιτήσει και από την ΕΕ να υιοθετήσει η τελευταία εφάμιλλες διατάξεις με σκοπό την επίτευξη πιο αποτελεσματικής διαχείρισης του φαινομένου και προσπάθεια χάραξης μιας κοινής αντιμετώπισης.**

Όσον αφορά συγκεκριμένα στην απέλαση υπάρχουν δύο είδη, η **δικαστική** και η **διοικητική απέλαση**. Ένα διαρκές πρόβλημα στην ποινική μεταχείριση των αλλοδαπών δημιουργείται από τη **δικαστική απέλαση**. Η τελευταία είναι δυνητική, αφορά σε περιπτώσεις πλημμελημάτων και κακουργημάτων, εξετάζεται ενδελεχώς όταν ο κατηγορούμενος είναι ανήλικος και δεν επιβάλλεται όταν ο αλλοδαπός είναι νόμιμος και καταδικάστηκε σε

²⁵² Παπαθεοδώρου, Θ. (2005), “Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τους μετανάστες: μεταξύ νομιμότητας, αυστηρότητας και ελέγχου”, *Ποινική Δικαιοσύνη* (10): 1189-1192.

φυλάκιση κάτω των **τριών μηνών** σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ.1α'-γ'ΠΚ. Η απέλαση θεωρείται από την κρατούσα γνώμη ως μέτρο ασφαλείας που συνιστά νόμιμο τίτλο της κράτησης μέχρι την υλοποίησή της²⁵³, αν και κάποιος τη θεωρούν παρεπόμενη ποινή²⁵⁴.

Ενόψει των ευρωεκλογών και των ευρωπαϊκών συνθηκών που επικρατούσαν, η Ελλάδα το 2009 **στηριζόμενη στην** οδηγία 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κ-μ για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και συγκεκριμένα στο άρθρο 15 της οδηγίας που αναφέρεται στην κράτηση των υπό απέλαση αλλοδαπών, προέβει **στο νόμο 3772/2009**. Συγκεκριμένα με το άρθρο 48, παρ.2 του ν.3772/2009, τροποποιήθηκε η παράγραφος 3 το άρθρο 76 του Ν. 3386/05 **και πλέον το όριο κράτησης των υπό απέλαση αλλοδαπών, δεν μπορεί να υπερβαίνει του έξι (6) μήνες αντί τριών (3) μηνών που προέβλεπε το προηγούμενο καθεστώς**. Επί πλέον προβλέπει παράταση της κράτησης σε περίπτωση που η απέλαση καθυστερεί επειδή αυτός αρνείται να συνεργαστεί ή καθυστερεί η λήψη των αναγκαίων για την απέλασή του εγγράφων από τη χώρα καταγωγής ή προέλευσής του και η κράτηση του αλλοδαπού είναι δυνατόν να παραταθεί για περιορισμένο χρόνο, που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα (12) μήνες. Παράλληλα, παρέχεται η δυνατότητα παράτασης έως και 12 μήνες του χρόνου κράτησης των προαναφερόμενων αλλοδαπών, σε περίπτωση που η απέλαση καθυστερεί επειδή αυτοί αρνούνται να συνεργαστούν ή καθυστερεί η λήψη των αναγκαίων για την απέλαση εγγράφων από τη χώρα καταγωγής ή προέλευσής τους. Επίσης, προβλέπονται βαρύτατες, ποινικές, οικονομικές και διοικητικές κυρώσεις σε βάρος ιδιωτών, υπαλλήλων, νομικών προσώπων, οργανισμών, συμβολαιογράφων και μεταφορέων που παρέχουν υπηρεσίες σε υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα, καθώς επίσης σε βάρος των εργοδοτών που απασχολούν αλλοδαπούς χωρίς νόμιμα έγγραφα ή σε αυτούς που παρέχουν κατάλυμα. Ειδικότερα σε βάρος των μεταφορέων, που διευκολύνουν με οποιονδήποτε τρόπο την είσοδο υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου, θεσπίστηκαν πλέον αυστηρές κυρώσεις κακουργηματικού χαρακτήρα, η έφεση να μην έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα, παράλληλα προβλέπεται δήμευση των περιουσιακών στοιχείων και άρση του απορρήτου. **Ωστόσο, η κριτική για το νόμο αυτό ήταν βαρύτατη, αφού**

²⁵³ Πεπόνης, Γρ. (2001), "Η κράτηση στη φυλακή των υπό δικαστικήν απέλασιν τελούντων αλλοδαπών", *Ποινικά Χρονικά* (1): 95.

²⁵⁴ Κοσμάτος, Κ. (2000), "Παρατηρήσεις σε ΑΠ 1419/1998", *Ποινική Δικαιοσύνη* (11): 1097, Φυτράκης, Ε. (2001), "Περιμένοντας την απέλαση: το άρ. 74 παρ. 4 ΠΚ", *Ποινικά Χρονικά* (7):585-586.

κατηγορήθηκε η ελληνική κυβέρνηση ότι με το νόμο αυτό προσπαθεί να ενσωματώσει μέρος της οδηγίας και όχι την οδηγία.

Επί ανέφικτων απελάσεων, δεν υπήρχε αρχικά δυνατότητα εφαρμογής υπέρ του κρατουμένου του θεσμού της απόλυσης και προσωρινής διαμονής, επειδή αυτός προβλεπόταν **αποκλειστικά για τη διοικητική απέλαση**²⁵⁵ και η τυχόν εφαρμογή της θα έπληττε τη διάκριση των εξουσιών²⁵⁶. Με κοινές υπουργικές αποφάσεις²⁵⁷ προβλέφθηκε όμως τέτοια λύση και για τη δικαστική απέλαση. Επί εκτιθεισών ποινών προβλέπεται ήδη υποχρεωτικά αναστολή απέλασης με βούλευμα, όταν αυτή αποδεικνύεται ανέφικτη, σύμφωνα με το άρθρο 99 παρ. 5 ΠΚ, όπως αυτό προστέθηκε με τον ν. 3090/2002. Όμως, η λύση αυτή δεν ικανοποιεί στις περιπτώσεις της υπό όρων απόλυσης.

Η διοικητική απέλαση διατάσσεται έπειτα από απόφαση του αρμόδιου Αστυνομικού Διευθυντή, σε τρεις περιπτώσεις: όταν ο αλλοδαπός έχει καταδικασθεί και έχει στερηθεί την ελευθερία του για τουλάχιστον ένα χρόνο, ή ανεξάρτητα από την ποινή, στις περιπτώσεις που έχει διαπράξει κάποια εγκλήματα που αναφέρονται στον μεταναστευτικό νόμο· όταν η παρουσία του αλλοδαπού στη χώρα αποτελεί κίνδυνο για την εθνική ασφάλεια, τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια υγεία· και όταν ο αλλοδαπός έχει παραβεί τις διατάξεις της ισχύουσας μεταναστευτικής νομοθεσίας. Ειδική μνεία γίνεται στον τρέχοντα μεταναστευτικό νόμο σχετικά με όσους είναι εγγεγραμμένοι στον κατάλογο των ανεπιθύμητων αλλοδαπών (ΕΚΑΝΑ). Από τη στιγμή που εγγράφονται εκεί, είναι υποχρεωμένοι να εγκαταλείψουν τη χώρα στα πλαίσια μιας χρονικής προθεσμίας που ορίζεται από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης. Ειδάλλως απελούνται. Στον αλλοδαπό δίνεται μία περίοδος σαράντα οκτώ ωρών τουλάχιστον για να υποβάλει τους λόγους του ενάντια στην απόφαση διοικητικής απέλασης. Του δίνονται επίσης πέντε εργάσιμες ημέρες για να προσφύγει κατά της απόφασης της αστυνομίας στο Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, ο οποίος πρέπει να αποφασίσει μέσα σε τρεις ημέρες από την προσφυγή. Η πράξη της έφεσης έχει το νομικό αποτέλεσμα της αναστολής της απόφασης απέλασης. Ωστόσο εκφράζονται επιφυλάξεις για

²⁵⁵ Βλ. Παπαθεοδώρου Θεόδωρος, (2007), Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών: Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, Νομική Βιβλιοθήκη: 60 επ. (Η διοικητική απέλαση είναι πράξη της διοίκησης , η οποία διατάσσεται με απόφαση του οικείου Αστυνομικού Διευθυντή(άρθρ. 76παρ.2), αφού προηγουμένως δοθεί στον αλλοδαπό προθεσμία τουλάχιστον 48 ωρών για να υποβάλει τις αντιρρήσεις του).

²⁵⁶ Πεπόνης, Γρ. (2001), “Η κράτηση στη φυλακή των υπό δικαστικήν απέλασιν τελούντων αλλοδαπών”, *Ποινικά Χρονικά* (1):95.

²⁵⁷ Για τον καθορισμό των λεπτομερειών για την εκτέλεση διοικητικών και δικαστικών αποφάσεων απέλασης αλλοδαπών, εκδόθηκε η υπ’ Αριθμ. 4000/4/46-α’ Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΦΕΚ Β’ 1535/27.7.2009).

το εάν οι σύντομες αυτές προθεσμίες καθιστούν την άσκηση προσφυγής αποτελεσματική²⁵⁸ και σημειώνεται ότι ο νόμος δεν προβλέπει την ενημέρωση του αλλοδαπού σχετικά με τους λόγους της απέλασής του σε γλώσσα που εκείνος κατανοεί.

Αντιπροσωπευτικό δείγμα της προβληματικής αυτής είναι η διατήρηση του εγκλεισμού του απολυθέντος αλλοδαπού με σκοπό την υλοποίηση της απέλασης, που στη συνέχεια αποδεικνύεται αδύνατη λόγω της κατάστασης στη χώρα προέλευσης ή λόγω εκκρεμοδικίας συνεπεία ασκηθείσης εφέσεως, ενώ παράλληλα έχει επιβληθεί στον αλλοδαπό και απαγόρευση εξόδου από τη χώρα. Όσο η απέλαση δεν αναστέλλεται, ο αλλοδαπός στερείται της ελευθερίας του κατά τρόπο που οδηγεί ευθέως στη στοιχειοθέτηση του εγκλήματος της κατακράτησης και μάλιστα της παρά το Σύνταγμα σύμφωνα με τα άρθρα 325, 326 ΠΚ, αφού ο νόμος ορίζει ρητά ότι η απέλαση εκτελείται αμέσως μετά την απόλυση και, όταν είναι αδύνατη, ο κρατούμενος τίθεται υπό δοκιμασία εν ελευθερία σύμφωνα με τα άρθρα 74 παρ. 1δ', 105 παρ. 4β ΠΚ. Εξάλλου, η διατήρηση της κράτησης είναι δυσανάλογο μέτρο, αν αποσκοπεί στην εξασφάλιση της απαγόρευσης εξόδου, η δε διάταξη της παραμονής των υπό απέλαση στη φυλακή (άρθρο 74 παρ. 4 ΠΚ), που καθεαυτήν συνάδει προς το άρθρο 5 παρ. 3 του Συντάγματος και δεν σχετίζεται με το άρθρο 6 του Συντάγματος, που ρυθμίζει ειδικά θέματα κράτησης, έχει τεχνικό χαρακτήρα και δεν δικαιολογεί την επ' αόριστο κράτηση²⁵⁹.

Με αυτό το νόμο εκσυγχρονίστηκε ο θεσμός της διοικητικής απέλασης, αν και οι ομαδικές απελάσεις δεν απαγορεύθηκαν ρητά, πράγμα που βρίσκεται σε δυσαρμονία με το άρθρο 4 του 4ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Περαιτέρω, δεν αντιμετωπίζονται τα προβλήματα με τη λειτουργία του Εθνικού Καταλόγου Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών (ΕΚΑΝΑ)²⁶⁰, ενώ ρητά

²⁵⁸ Skordas, A., (2002), "The new immigration law in Greece: Modernization on the wrong track", *European Journal of Migration and Law*, 4(1): 23-48.

²⁵⁹ Συμεωνίδου-Καστανίδου, Ε. (2003), "Η δικαστική απέλαση των αλλοδαπών", σε: *Μελέτες ουσιαστικού ποινικού δικαίου*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη: 173-174, Κούρτοβικ, Ι. (2000), "Παρατηρήσεις σε ΓνωμΕισΑΠ 6/2000", *Ποινική Δικαιοσύνη* (11):1102 επ.

²⁶⁰ Ο υπήκοος τρίτης χώρας, το όνομα του οποίου εγγράφεται στον ΕΚΑΝΑ που τηρεί το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, είναι υποχρεωμένος να εγκαταλείψει τη χώρα μέσα σε προθεσμία που ορίζεται κάθε φορά από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης. Αν δεν συμμορφωθεί με την υποχρέωση αυτή, απελαύνεται άμεσα (άρθ. 82 παρ.2). Η εγγραφή του αλλοδαπού στον εν λόγω κατάλογο έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπεται σε αυτόν η είσοδος στη χώρα. Αν επανεισέλθει παράνομα και συλληφθεί, ο ν. 3386/2005 προβλέπει ποινή φυλάκισης τουλάχιστον τριών μηνών και χρηματική ποινή τριών έως δέκα χιλιάδων ευρώ, ενώ η άσκηση ένδικων μέσων δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα (άρθ.82 παρ. 4). Ο αλλοδαπός στον οποίο δεν επιτρέπεται η είσοδος στη χώρα, επειδή είναι εγγεγραμμένος στον ΕΚΑΝΑ, οφείλει να αναχωρήσει αμέσως, διαφορετικά επαναπροωθείται στη χώρα προέλευσης ή σε τρίτη χώρα, όπου μπορεί να του επιτραπεί η είσοδος, με ευθύνη και δαπάνες του ίδιου ή εκείνου που τον μετέφερε. Στην τελευταία περίπτωση, ο μεταφορέας οφείλει να καλύψει κάθε δαπάνη που απαιτείται μέχρι την αναχώρηση του αλλοδαπού από τη χώρα, ενώ αν δεν εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του, προβλέπεται σε βάρος του πρόστιμο τριών έως δεκαπέντε χιλιάδων ευρώ (άρθ. 82 παρ. 3).

τιμωρείται η επανείσοδος του ανεπιθύμητου, χωρίς να χορηγείται ανασταλτικό αποτέλεσμα στην έφεσή του²⁶¹ (άρθρα 76-82).

Επίσης, βαρύνουσα σημασία πρέπει να αποδοθεί, σε ό,τι αφορά **τη μεταχείριση των αλλοδαπών**, στη νομοθεσία κατά των διακρίσεων. Στην Ελλάδα η απαγόρευση των διακρίσεων περιέχεται κυρίως στο άρθρο 5 παρ. 2 του Συντάγματος²⁶². Ο ν. 3304/2005, που ενσωμάτωσε τις Οδηγίες για την ίση μεταχείριση αδιακρίτως φυλής αφενός και στο χώρο της απασχόλησης αφετέρου (2000/43/EK και 2000/78/EK, αντιστοίχως), καθιερώνει το μοντέλο της ατομικής ευθύνης σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, επιχειρώντας εμμέσως να συμβάλει και στην αποδόμηση κοινωνικών στερεοτύπων²⁶³. Επίσης, η Ελλάδα μετέφερε στο εθνικό δίκαιο την Οδηγία 2004/82/EK του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με **την υποχρέωση των μεταφορέων να κοινοποιούν τα στοιχεία των επιβατών με το Π.Δ. 53/2008**²⁶⁴. Επίσης, σε ό,τι αφορά την έρευνα και διάσωση, η Ελλάδα με το Π.Δ. 97/2009²⁶⁵ κύρωσε τις τροποποιήσεις του 2004 της Διεθνούς Σύμβασης για τη Ναυτική Έρευνα και Διάσωση²⁶⁶, το 1979.

²⁶¹ Παπαθεοδώρου, Θ. (2005), “Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τους μετανάστες: μεταξύ νομιμότητας, αυστηρότητας και ελέγχου”, *Ποινική Δικαιοσύνη* (10): 1191.

²⁶² Βλ. Αντωνίου, Θ. (1997), “Ενδικο βοηθήματα δημοσίου δικαίου κατά των ρατσιστικών επιθέσεων και διακρίσεων – Μια συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 5 § 2 του Συντάγματος”, *Νομικό Βήμα* 45 (6):897 επ, Χλέπας, Ν. (1992), “Ο νέος νόμος περί αλλοδαπών” στο: Χλέπας, Ν. - Σπυράκος, Δ., Ο Ν. 1975/1991 περί αλλοδαπών και το Σύνταγμα, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας / Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου:18.

²⁶³ Barry Eilís, B.L. (2004), “Strategic Enforcement – From Concept to Practice”, στο: *Strategic Enforcement and the EC Equal Treatment Directives*, Report of the 6th Experts’ Meeting, hosted by the Irish Equality Authority (4-5.3.2004):7 επ.

²⁶⁴ ΦΕΚ 84, τ. Α΄.

²⁶⁵ ΦΕΚ 124, τ. Α΄.

²⁶⁶ Αυτές υιοθετήθηκαν με την υπ’ αριθμ. MSC. 155 (78)/20.5.2004 απόφαση της Επιτροπής Ναυτικής Ασφάλειας (MSC) του Διεθνούς Ναυτιλιακού Οργανισμού (IMO).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και η ανάπτυξη ενός βέλτιστου προτύπου ενσωμάτωσης με παράλληλο σεβασμό της πολυπολιτισμικής ιδιαιτερότητας αποτελούν μείζονες προκλήσεις που απαιτούν τη συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων παραγόντων σε αυτή την προσπάθεια. Βασικό ερώτημα είναι το κατά πόσο τα προγράμματα νομιμοποίησης και οι διαδικασίες επιστροφής που ακολουθήθηκαν κατά τα τελευταία χρόνια απάντησαν ικανοποιητικά σε αυτά τα κεφάλαια, αν το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης αποτελεί εθνικό ή ευρωπαϊκό ζήτημα και κατά πόσο έχει συμβάλει η ΕΕ στην αντιμετώπιση και διαχείριση του φαινομένου στην Ελλάδα.

3.1 Η επιστροφή ή νομιμοποίηση συνιστά λύση στο ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης;

Για τη διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης, τόσο η Ελλάδα, όσο και όλες οι χώρες υποδοχής μεταναστών χρησιμοποιούν δύο εργαλεία: την επιστροφή και τη νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών. Ανάλογα με το που αποσκοπούν οι πολιτικές των εκάστοτε κυβερνήσεων των κ-μ, δηλαδή αν προτιμούν μια «Ευρώπη-φρούριο» ή μια πιο «ελαστική Ευρώπη» σεβόμενη τα ανθρώπινα δικαιώματα των παράνομων μεταναστών διαλέγουν και το ανάλογο εργαλείο άσκησης πολιτικής. Για την πρώτη περίπτωση επιλέγουν την απέλαση για τη διαχείριση του φαινομένου, ενώ στη δεύτερη περίπτωση επιδιώκουν τη δημιουργία προγραμμάτων νομιμοποίησης ως λύση στο πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης. Σε αυτή την ενότητα θα εξεταστεί η αποτελεσματικότητα του κάθε μέσου ως εργαλείο άσκησης πολιτικής αντιμετώπισης και διαχείρισης της μετανάστευσης στην Ελλάδα,. Ωστόσο, τα γενικά γνωρίσματα αυτών των εργαλείων δεν διαφέρουν σημαντικά κατά τη χρήσης τους από τα άλλα κ-μ της Ένωσης.

3.1.1 Επιστροφή – Συμφωνίες Επανεισδοχής

Ενώ σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες η επιστροφή των μεταναστών αποτελεί σημαντικό κομμάτι μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής, στην Ελλάδα μια τέτοια πρακτική είναι

μάλλον περιορισμένη. Ερευνητές, ειδικοί σε θέματα μετανάστευσης και μη κυβερνητικές οργανώσεις έχουν επισημάνει την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική, η οποία οφείλει να ενσωματώνει και την ενθάρρυνση της εθελουσίας επιστροφής. Σε αυτή την κατεύθυνση, πολλές χώρες υποδοχής έχουν χρηματοδοτήσει προγράμματα εθελουσίας επιστροφής, ενώ στην Ελλάδα τα προγράμματα επιστροφής που στοχεύουν στην αποκαλούμενη εθελουσία επιστροφή παραμένουν υποτυπώδη.

Κατ' αρχάς βέβαια, θα πρέπει να προσδιοριστούν σαφώς όλες οι όροι που σχετίζονται με την επιστροφή²⁶⁷: **Η εθελουσία επιστροφή** είναι το αποτέλεσμα μιας ατομικής επιλογής ενός μετανάστη να επιστρέψει στην πατρίδα του. Το Ελληνικό κράτος δεν προσφέρει κάποια συγκεκριμένα κίνητρα για εθελουσία επιστροφή, ενώ και η ισχύουσα νομοθεσία δεν ρυθμίζει την εθελουσία επιστροφή. Έτσι λοιπόν, η επιστροφή σε εθελουσία βάση φαίνεται να περιλαμβάνει κυρίως τις περιπτώσεις υπηκόων τρίτων χωρών που επιστρέφουν από μόνοι τους στις χώρες καταγωγής τους, καθώς και κάποια περιορισμένα προγράμματα που την ενθαρρύνουν και εφαρμόζονται από μη κυβερνητικές οργανώσεις και ιδιαίτερα από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης.

Όταν χρησιμοποιείται ο όρος *επιστροφή* συνήθως εννοείται η **αναγκαστική επιστροφή** και αφορά υπηκόους τρίτων χωρών που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για νόμιμη παραμονή στη χώρα. Ο όρος χρησιμοποιείται για να δηλώσει τη διαδικασία της *απέλασης*, δικαστικής και διοικητικής, και αναφέρεται είτε στην ατομική αναχώρηση ή στην μεταφορά εκτός συνόρων ενός υπηκόου τρίτης χώρας για τον οποίο έχει εκδοθεί απόφαση απέλασης. Ωστόσο, τόσο η διαδικασία της απέλασης όσο και το κόστος της λειτουργούν αποτρεπτικά ως μέθοδος πολιτικής αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης.

Σε αυτά τα πλαίσια, με τον όρο **απόφαση απέλασης** εννοείται η δικαστική ή διοικητική απόφαση, η οποία επιβεβαιώνει την είσοδο στη χώρα ενός υπηκόου τρίτης χώρας χωρίς τις απαραίτητες νόμιμες και τυπικές προϋποθέσεις. Ο όρος χρησιμοποιείται επίσης αναφορικά με τον τερματισμό της νόμιμης παραμονής σε περιπτώσεις που έχει διαπραχθεί κάποιο αδίκημα. Η *διαταγή απέλασης* που ακολουθεί την απόφαση απέλασης, αναφέρεται σε μία διοικητική πράξη και εκδίδεται αφού οριστικοποιηθεί η απόφαση απέλασης και πληρούνται οι

²⁶⁷ Κωνσταντίνος Ν. Κανελλόπουλος και Μαρία Τζ. Γρέγου, (2006), Επιστροφή Μεταναστών από την Ελλάδα: Η ελληνική συμβολή στην 3η Ερευνητική Μελέτη του EMN για την Επιστροφή Μεταναστών, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), 9-11.

απαραίτητες προϋποθέσεις για την εφαρμογή της. Από την πράξη αυτή διατάσσεται η απομάκρυνση του αλλοδαπού. Το νομοθετικό πλαίσιο που ισχύει για αυτές τις διαδικασίες αναλύεται στο κεφάλαιο για την υφιστάμενη ελληνική νομοθεσία.

Η **κράτηση** προβλέπεται ανάμεσα στη σύλληψη και την απομάκρυνση του αλλοδαπού. Η κράτηση είναι προσωρινή μέχρι να εκδοθεί η απόφαση απέλασης και από τη στιγμή εκείνη δεν μπορεί να υπερβεί το χρονικό διάστημα των τριών μηνών. Η δικαστική απόφαση απέλασης ισοδυναμεί ταυτόχρονα με διαταγή κράτησης. Στην περίπτωση της διοικητικής απόφασης απέλασης, η διαταγή κράτησης εκδίδεται για περιπτώσεις αλλοδαπών που θεωρούνται επικίνδυνοι για τη δημόσια τάξη, ασφάλεια και υγεία, ή είναι ύποπτοι φυγής. Στην περίπτωση αυτή, οι αλλοδαποί έχουν το δικαίωμα να εφεσιβάλουν κατά της διαταγής κράτησης ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, ο αλλοδαπός αφήνεται ελεύθερος και του δίνεται μια προθεσμία, συνήθως ενός μηνός, για να εγκαταλείψει τη χώρα.

Όσον αφορά στην **απέλαση στα σύνορα ή την άρνηση εισόδου**, πρόκειται για πράξη που λαμβάνει χώρα στα νόμιμα σημεία εισόδου και απαγορεύει την είσοδο στην Ελληνική επικράτεια σε όσους αλλοδαπούς δεν πληρούν τις προϋποθέσεις της ΕΕ (Συνθήκη για την Εφαρμογή της Συμφωνίας Σένγκεν, άρθρο 5) ή τους όρους εισόδου που θέτει η εθνική νομοθεσία. Στην περίπτωση αυτή, ο αλλοδαπός πληροφορείται τους λόγους για την άρνηση εισόδου και έχει το δικαίωμα διοικητικής έφεσης, η οποία όμως δεν αναστέλλει την απέλαση στα σύνορα. Η άρνηση εισόδου δεν αναφέρεται στην απέλαση ή όποιο άλλο είδος επιστροφής, εφόσον δεν θεωρείται ότι ο αλλοδαπός έχει εισέλθει στην ελληνική επικράτεια κι επομένως δεν καταγράφεται στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών ούτε και υπόκειται σε άλλες κυρώσεις εκτός και αν έχει διαπράξει αξιόποινες πράξεις.

Ο όρος **επαναπροώθηση** χρησιμοποιείται κυρίως στους λειτουργικούς κανονισμούς ή προγράμματα και άλλα διοικητικά έγγραφα των αρχών που έχουν την ευθύνη για τον έλεγχο των συνόρων (Αστυνομία, Συνοριοφυλακή, Ακτοφυλακή). Αναφέρεται στην άμεση απομάκρυνση των αλλοδαπών εκτός συνόρων, κατά την απόπειρά τους να εισέλθουν παράνομα στην ελληνική επικράτεια ή χωρικά ύδατα, ακόμη και αν η παράνομη αυτή είσοδος έχει προσωρινά επιτευχθεί. Η διαδικασία αυτή προβλέπεται επίσης από τον Νόμο 3386/2005 στο άρθρο 83, παρ.2.

Η επανεισδοχή αφορά την αποδοχή παράνομων μεταναστών που επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής τους ή στη χώρα από την οποία εισήλθαν στην Ελλάδα. Η επανεισδοχή ρυθμίζεται στη βάση των αντίστοιχων διμερών συμφωνιών ή συμφωνιών Αστυνομικής Συνεργασίας.

Η **ζώνη διέλευσης** είναι μια ειδική περιοχή στα αεροδρόμια και τα λιμάνια της χώρας για τους αλλοδαπούς επιβάτες που περιμένουν για να ταξιδέψουν από μία τρίτη χώρα σε μια άλλη μέσω Ελλάδας. Η περιοχή αυτή δεν θεωρείται Ελληνικό έδαφος σύμφωνα με την νομοθεσία περί μετανάστευσης, με εξαίρεση την περίπτωση των αιτήσεων για άσυλο, οι οποίες μπορούν να υποβληθούν εκεί. Οι αλλοδαποί που εισέρχονται στην περιοχή αυτή δεν υπόκεινται σε έλεγχο διαβατηρίων, εκτός της περίπτωσης που έχουν θεώρηση τύπου Α (βίζα διέλευσης αεροδρομίου), η οποία προβλέπεται για υπηκόους συγκεκριμένων τρίτων χωρών σύμφωνα με την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Στην περίπτωση που ο αλλοδαπός δεν έχει αυτού του είδους θεώρηση, δεν του/της επιτρέπεται να εισέλθει ή να διέλθει και απομακρύνεται σύμφωνα με τις προβλέψεις του νόμου σχετικά με την άρνηση εισόδου.

Μολονότι η επιστροφή των μεταναστών διακρίνεται όπως επισημάνθηκε και παραπάνω σε εθελουσία και αναγκαστική, η Ελληνική νομοθεσία δεν ρυθμίζει σαφώς την εθελουσία επιστροφή μεταναστών, ενώ παρέχει ένα περιεκτικό και εξευρωπαϊσμένο πλαίσιο αναφορικά με την αναγκαστική επιστροφή. Μια αξιοσημείωτη νομοθετική πρόβλεψη σχετικά με την εθελουσία επιστροφή, είναι ότι οι παράνομοι μετανάστες που επιθυμούν να εγκαταλείψουν τη χώρα οικιοθελώς, μπορούν να το κάνουν χωρίς διοικητικές κυρώσεις, εκτός της επιβολής ενός οικονομικού προστίμου. Η κύρια αρχή της νομοθεσίας σχετικά με την αναγκαστική επιστροφή είναι ότι οποιοσδήποτε αλλοδαπός εισέρχεται ή κατοικεί παράνομα στην Ελλάδα οφείλει να εγκαταλείψει τη χώρα, είτε οικιοθελώς ή αναγκαστικά. Η νομοθεσία ενσωματώνει επίσης τις συνήθεις εξαιρέσεις, όπως οι αιτούντες άσυλο, οι πρόσφυγες, οι έγκυες γυναίκες, οι ηλικιωμένοι κ.ά.

Επιπλέον, η Ελλάδα έχει υπογράψει αρκετές συμφωνίες επανεισδοχής και αστυνομικής συνεργασίας με τρίτες χώρες, που ρυθμίζουν την επιστροφή μεταναστών, ενώ υπάρχουν επίσης διμερείς συμφωνίες ανάμεσα στην Ελλάδα και γειτονικές χώρες, οι οποίες ρυθμίζουν την είσοδο εποχικών οικονομικών μεταναστών για μια περίοδο έως και έξι μηνών.

Οι Χώρες με τις οποίες η Ελλάδα έχει υπογράψει **Συμφωνίες Επανεισδοχής** είναι οι ακόλουθες:

- Βοσνία Ερζεγοβίνη (δεν έχει κυρωθεί),
- Βουλγαρία (Ν.2406/96 ΦΕΚ Α΄102/4-6-96),
- Γαλλία (Ν.2917/01ΦΕΚ Α΄115/11-6-01),
- Ελβετία (δεν έχει κυρωθεί),
- Ιταλία (Ν.2875/00 ΦΕΚ Α΄246/7-11-00),
- Κροατία (Ν.2350/95 ΦΕΚ Α΄225/1-11-95),
- Λετονία (Ν. 2861/00 ΦΕΚ Α΄255/16-11-00),
- Λιθουανία (Ν. 2911/01 ΦΕΚ Α΄93/9-5-01),
- Ουγγαρία (Ν.3321/05 ΦΕΚ Α΄53/1-3-05),
- Πολωνία (Ν.2384/96 ΦΕΚ Α΄41/7-3-96),
- Ρουμανία (Ν. 2301/93 ΦΕΚ Α΄70/12-4-95),
- Σλοβενία (Ν.2353/95 ΦΕΚ Α΄229/6-11-95) και
- Τουρκία (Ν3030/02 ΦΕΚ Α΄163/15-7-02).
- Επίσης, βρίσκεται στο στάδιο των διαβουλεύσεων για τη σύναψη συμφωνιών με την Ρωσία, το Πακιστάν, την Αλβανία, το Ιράκ, την Μολδαβία, τη Νιγηρία και την Σερβία.²⁶⁸

Σχετικό είναι το ζήτημα των “πρωτοκόλλων επανεισδοχής”, που καθορίζουν τις αμοιβαίες υποχρεώσεις των συμβαλλομένων μερών, καθώς και τις λεπτομερείς διοικητικές και επιχειρησιακές διαδικασίες για τη διευκόλυνση της διέλευσης και επιστροφής των παράνομων υπηκόων τρίτων χωρών από το αιτούν κράτος, μέσω του κράτους διέλευσης, στο κράτος καταγωγής. Γίνεται επισήμανση της υποχρέωσης δηλαδή επανεισδοχής των παράνομων υπηκόων τρίτων χωρών από την αιτούσα χώρα στις χώρες διέλευσης και άμεσης προώθησής τους στις χώρες καταγωγής τους. Εκτός από τα πρωτόκολλα επανεισδοχής με χώρες της Δυτικής Ευρώπης, όπως αυτό που υπογράφηκε στις 28.8.2006 με την Ελβετία, παρόμοια πρωτόκολλα έχουν συναφθεί και με γειτονικές χώρες, όπως αυτό μεταξύ Ελλάδας και Βουλγαρίας²⁶⁹. Το αντίστοιχο Ελληνοτουρκικό Πρωτόκολλο Επανεισδοχής παραμένει

²⁶⁸ Τα σχετικά στοιχεία παρασχέθηκαν από τη Διεύθυνση Διεθνούς Αστυνομικής συνεργασίας του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας.

²⁶⁹ Η ελληνοβουλγαρική συμφωνία και το πρωτόκολλο για την υλοποίησή της υπογράφηκαν στην Αθήνα στις 15.12.1995, κυρώθηκαν με τον ν. 2406/1996 (ΦΕΚ Α΄ 102) και τέθηκαν σε ισχύ στις 7.9.1998.

ουσιαστικά ανενεργό²⁷⁰ λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης για την εφαρμογή του εκ μέρους της Τουρκίας. Οι δυσκολίες συνδέονται με μια ευρύτερη διένεξη μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας, καθώς το ζήτημα της ευθύνης των κρατών για τα θέματα της Έρευνας και Διάσωσης στη Θάλασσα (Search & Rescue – SAR), πέραν του ανθρωπιστικού χαρακτήρα του, έχει άμεση σχέση και με το Διεθνές Δίκαιο της Θάλασσας²⁷¹, το οποίο ορίζει ακριβώς τις ευθύνες τόσο του πλοιάρχου όσο και των εμπλεκόμενων κρατών. Έτσι, ειδικότερα για το Αιγαίο Πέλαγος, έχει οριστεί από την Ελλάδα με βάση τη σύμβαση SAR ότι η ελληνική περιοχή ευθύνης για την έρευνα και διάσωση συμπίπτει με την περιοχή ευθύνης στο πλαίσιο του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας (ICAO), γνωστή ως FIR Αθηνών. Η Τουρκία ισχυρίζεται αντίθετα ότι εμπίπτει στη δική της ευθύνη έρευνας και διάσωσης τμήμα της περιοχής που περιλαμβάνεται στο FIR Αθηνών.

Όσο δεν επιλύεται αυτή η διένεξη μεταξύ των δύο όμορων κρατών, η κατάσταση θα δημιουργεί μείζον πρόβλημα και στην Ελλάδα και στην ΕΕ αναφορικά με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της. Όπως παρατηρείται και στον επόμενο πίνακα, η Τουρκία δεν δέχεται πίσω παρά ελάχιστους παράνομους μετανάστες με αποτέλεσμα να παραμένει ανεφάρμοστη η συμφωνία. Προς την επίλυση αυτής της κατάστασης, σημαντική ώθηση μπορεί να δώσει η ΕΕ. Υπό την προοπτική ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ, η Ένωση μπορεί να αναγκάσει την τελευταία να συμμορφωθεί ώστε κάποια στιγμή να πληροί τα πολιτικά κριτήρια της Κοπεγχάγης και να ενταχτεί στην ΕΕ. Από την άλλη όμως, η Ελλάδα υπέγραψε πριν από λίγο καιρό²⁷² συμφωνία με την Τουρκία για την ετήσια επανοπρόωθηση σε αυτήν μόλις 1000 λαθρομεταναστών την ώρα που οι εκτιμήσεις δείχνουν ότι ετησίως τουλάχιστον 50-60.000 παράνομοι μετανάστες έρχονται από την Τουρκία. Αυτό δημιουργεί δύο προβλήματα. Πρώτον, ο αριθμός που θα επιστρέφεται στην Τουρκία είναι πολύ μικρός σε σχέση με τον αριθμό που έρχεται από αυτή και δεύτερον με αυτό τον τρόπο, αν η Τουρκία τηρήσει αυτή την ελάχιστη απαίτηση της Ελλάδας, θα δείξει στην ΕΕ ότι εφαρμόζει την αρχή

²⁷⁰ Αρχικά υπογράφηκε στην Άγκυρα στις 20.1.2000 η Συμφωνία μεταξύ των Κυβερνήσεων Ελλάδας και Τουρκίας για την καταπολέμηση του εγκλήματος, ιδιαίτερα της τρομοκρατίας, του οργανωμένου εγκλήματος, της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών και της παράνομης μετανάστευσης. Στη συνέχεια, στις 8.11.2001, υπογράφηκε στην Αθήνα το Πρωτόκολλο για την εφαρμογή του άρ. 8 της Συμφωνίας, που κυρώθηκε με τον ν. 3030/2002 (ΦΕΚ Α' 163). Τα δύο συμβαλλόμενα μέρη έχουν δεσμευθεί ότι το Πρωτόκολλο θα αξιολογείται τουλάχιστον κατ' έτος. Σημειώνεται ότι η Τουρκία κατηγόρησε πρόσφατα την Ελλάδα, παρουσιάζοντας και φωτογραφικό και μαγνητοσκοπημένο υλικό, ότι σε δύο περιπτώσεις ελληνικές αρχές εγκατέλειψαν στις τουρκικές ακτές λαθρομετανάστες. Βλ. *Τα Νέα* 29.9.2006.

²⁷¹ Βλ. διεθνείς συμβάσεις UNCLOS 1982, SOLAS 1974, SAR 1979, καθώς και τις προσθήκες στις δύο τελευταίες συμβάσεις.

²⁷² Στις 14 Μαΐου 2010, <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&artid=331686&ct=32&dt=14/05/2010>.

της καλής γειτνίασης και ακολουθεί τα κριτήρια της Κοπεγχάγης για να ενταχτεί στην Ένωση, χωρίς στην ουσία να έχει λύσει τα προβλήματα του φαινομένου.²⁷³.

ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΑΙΤΗΜΑΤΑ ΕΠΑΝΕΙΣΔΟΧΗΣ				
ΕΤΟΣ	ΑΙΤΗΜΑΤΑ ΕΠΑΝΕΙΣΔΟΧΗΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	ΑΠΟΔΕΧΘΕΝΤΕΣ	ΠΑΡΑΔΟΘΕΝΤΕΣ
2006	239	2.251	456	127
2007	491	7.728	1.452	423
2008	1.527	26.516	3.020	230
2009	879	16.123	974	283
ΣΥΝΟΛΟ	3.136	52.618	5.902	1.063

ΤΟΥΡΚΙΚΑ ΑΙΤΗΜΑΤΑ ΕΠΑΝΕΙΣΔΟΧΗΣ				
ΕΤΟΣ	ΑΙΤΗΜΑΤΑ ΕΠΑΝΕΙΣΔΟΧΗΣ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	ΑΠΟΔΕΧΘΕΝΤΕΣ	ΠΑΡΑΔΟΘΕΝΤΕΣ
2006	5	125	0	0
2007	18	1.133	0	0
2008	25	1.382	0	0
2009	24	1.978	0	0
ΣΥΝΟΛΟ	72	4.618	0	0

Πηγή: <http://www.astynomia.gr/images/stories/2010/300110meta30.pdf>

Οι συμφωνίες Επανεισδοχής ουσιαστικά με τρίτες χώρες, τόσο στο επίπεδο της ΕΕ όσο και διμερώς, συνιστούν ένα κρίσιμο εργαλείο για τη χώρα μας, στην πρόληψη και αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Με βάση αυτό απαιτείται, παράλληλα με τη συνέχιση των επιδιώξεων της Ελλάδας για τη διεύρυνσή του με τη σύναψη συμφωνιών των χωρών αποστολής με την ΕΕ, **η επιδίωξη δημιουργίας δικού της εκτενούς πλέγματος Συμφωνιών Επανεισδοχής. Στόχο της ελληνικής πλευράς θα πρέπει να αποτελέσουν οι κύριες χώρες καταγωγής και διέλευσης, ακολουθώντας στην προσπάθεια αυτή το σχετικό επιτυχημένο παράδειγμα άλλων ευρωπαϊκών κρατών²⁷⁴**. Η επιτυχία στον τομέα αυτό θα προσδώσει αυτονομία κινήσεων και θα παρακάμψει τα προβλήματα με τη τουρκική πλευρά, προσφέροντας στην Ελλάδα **«απεξάρτηση» από τη Τουρκία και ταυτόχρονα άσκηση έμμεσης πίεσης στην Άγκυρα προκειμένου να συνεργαστεί**.

²⁷³ Σχετικά με την Τουρκία τίθεται το ερώτημα αν εκπληρώνει η χώρα αυτή (χώρα κυρίως διέλευσης αλλά και προέλευσης των κούρδικής καταγωγής υπηκόων της) τα πολιτικά κριτήρια της Κοπεγχάγης και ειδικότερα το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε σχέση με τη διαδικασία χορήγησης ασύλου, πλήρη αποδοχή του κεκτημένου του Σένγκεν, όπως αυτό αναφέρεται στο άρθρο 8 του Πρωτοκόλλου για την ενσωμάτωση του Σένγκεν.

²⁷⁴ Παράδειγμα αποτελεί η Ισπανία, η οποία προσέγγισε διμερώς τις χώρες καταγωγής και διέλευσης της Δυτικής Αφρικής, παρακάμπτοντας, εν μέρει τουλάχιστον, το Μαρόκο και παραβλέποντας τις μακροχρόνιες προσπάθειες της ΕΕ να συνάψει Συμφωνίες Επανεισδοχής, πέτυχε σημαντικότερη μείωση των λαθρομεταναστευτικών ροών.

Συμπερασματικά, λοιπόν, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες ο πολιτικός διάλογος και η πολιτική για την επιστροφή των μεταναστών έχουν προ πολλού κυριαρχήσει στην ημερήσια διάταξη. Αυτό συμβαίνει γιατί η επιστροφή των μεταναστών είναι σημαντικό κομμάτι κάθε ολοκληρωμένης πολιτικής για τη μετανάστευση. **Επιπλέον, η επιστροφή των μεταναστών θεωρείται από τις χώρες υποδοχής ως εναλλακτική και διαρκής λύση στο ακανθώδες ζήτημα της παραμονής των μεταναστών.** Πρόσφατα, χώρες προορισμού που αισθάνθηκαν «υπερφορτωμένες», άλλαξαν την πολιτική τους απέναντι στην επιστροφή και αύξησαν τον αριθμό των προγραμμάτων εθελουσίας επιστροφής. Σε αυτό το πνεύμα, πολλές χώρες υποδοχής χρηματοδοτούν προγράμματα εθελουσίας επιστροφής, βασιζόμενες σε στοιχεία που δείχνουν ότι αυτά είναι οικονομικότερα (και περισσότερο αποδεκτά σε πολιτικό επίπεδο) από τις αναγκαστικές απομακρύνσεις ή ακόμη και τα προγράμματα ενσωμάτωσης²⁷⁵.

Λαμβάνοντας υπόψη την νομοθεσία που έχει θεσπιστεί από τη στιγμή που η Ελλάδα μετατράπηκε από χώρα εξαγωγής σε χώρα εισαγωγής μεταναστών, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι το κύριο εργαλείο της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής στο πρόβλημα που δημιουργεί η παράνομη διαμονή μεταναστών στη χώρα είναι η νομιμοποίηση των υφιστάμενων παράνομων μεταναστών. Ταυτόχρονα, η μεταναστευτική πολιτική έχει εστιάσει στον έλεγχο των συνόρων και την απέλαση των παράνομων μεταναστών. **Επομένως, η πολιτική έχει συστηματικά διορθωτικό χαρακτήρα αντί προληπτικό, εστιάζει περισσότερο σε βραχυπρόθεσμη παρά σε μακροπρόθεσμη συνολική και επομένως βιώσιμη αντιμετώπιση που θα λάμβανε υπόψη τις κύριες διαστάσεις της μετανάστευσης.** Επιπλέον, η πρόσφατη νομοθεσία μοιάζει να έχει ως προτεραιότητα την ενσωμάτωση των μεταναστών στην Ελληνική κοινωνία, αντί να ενθαρρύνει την εθελουσία επιστροφή στην πατρίδα τους. Η προσέγγιση αυτή μοιάζει λογική, μέχρι ενός σημείου, για οικονομικούς λόγους και για την ευκολότερη ενσωμάτωση των μεταναστών. Από την άλλη πλευρά, αξίζει να σημειωθεί ότι οι ερευνητές που ασχολούνται με την μετανάστευση και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις τονίζουν την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική, η οποία θα όφειλε να συμπεριλάβει και μια πολιτική ενθάρρυνσης της εθελουσίας επιστροφής²⁷⁶.

²⁷⁵ Κωνσταντίνος Ν. Κανελλόπουλος και Μαρία Τζ. Γρέγου, (2006), Επιστροφή Μεταναστών από την Ελλάδα: Η ελληνική συμβολή στην 3η Ερευνητική Μελέτη του EMN για την Επιστροφή Μεταναστών, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).

²⁷⁶ *Paradimitriou* (2004), “Migration Management Fundamentals” paper presented at conference organized by IMERO, *Λαμπριανίδης Α. και Α. Λυμπεράκη* (2001), Αλβανοί μετανάστες στη Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη και *Nicholson Beryl* (2004), “Migrants as agents of development: Albanian return

3.1.2 Προγράμματα νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών

Με τα π.δ. 358 και 359 του 1997 εγκαινιάστηκε το **Πρώτο Πρόγραμμα Νομιμοποίησης** των παράνομων μεταναστών, το οποίο προέβλεπε, κατ' αρχήν, την απογραφή και, σε δεύτερο στάδιο, τη –μερική– νομιμοποίησή τους. Η πρώτη φάση (απογραφή) που εφαρμόστηκε με το π.δ 358/1997, στόχευε στην «απογραφή των αλλοδαπών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα και που εργάζονται, ή ψάχνουν για εργασία», μέσω των αιτήσεων που κατατίθενται στον ΟΑΕΔ²⁷⁷. Κατά τη διάρκεια της φάσης αυτής 370.000 παράνομοι αλλοδαποί καταθέσαν αίτηση για προσωρινή άδεια παραμονής²⁷⁸ (λευκή κάρτα, ισχύος τριών μηνών), από τους οποίους οι 213.000 έλαβαν την προσωρινή άδεια παραμονής και συνέχισαν τη διαδικασία νομιμοποίησής τους, περνώντας στη δεύτερη φάση. Σε αυτήν, είχαν την δυνατότητα, με τη συμπλήρωση των απαιτούμενων ημερών εργασίας (συνήθως με τον προαπαιτούμενο αριθμό ενσήμων) να αποκτήσουν την πολυπόθητη «πράσινη κάρτα», η ισχύς της οποίας, ανάλογα με την περίπτωση, κυμαίνονταν από ένα έως τρία χρόνια. Με αυτήν τη διαδικασία, μόνον το 40% των αλλοδαπών που συμμετείχαν στο Πρώτο Πρόγραμμα Νομιμοποίησης νομιμοποιήθηκαν (με την απόκτηση μόνο λευκής, ή λευκής και στη συνέχεια πράσινης κάρτας). Αν και φιλόδοξο στο σχεδιασμό του, το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης είχε πολλές πρακτικές και διοικητικές αδυναμίες²⁷⁹ στην εφαρμογή του, οι οποίες εμπόδισαν πολλούς από τους μετανάστες να καταθέσουν εμπρόθεσμα τις αιτήσεις τους και να

migrants and micro-enterprise”, in D. Pop, Ed. *New Patterns of Labour Migration in Central and Eastern Europe*. Cluj Napoca, Romania: AMM Editura: 94-110, *Labrianidis Lois and Brikena Kazazi* (2006), “Albanian Return-Migrants from Greece and Italy, Their impact upon spatial disparities within Albania”, *European Urban and Regional Studies* 13(1): 59-74, SAGE Publications.

²⁷⁷ Φακιολάς Ρ., 1998, «Μετανάστευση», *Επετηρίδα Εργασίας 1998*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Επιμέλεια Ξ. Πετρινώτη - Γ.Φ. Κουκουλές, σελ 19-34.

²⁷⁸ Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ, Έργο Ξένιος Δίας: Οι διαστάσεις της ξενοφοβίας και η προώθηση πολυπολιτισμικών προτύπων. Πρόγραμμα Equal.

²⁷⁹ Ως κυριότερες σημειώνουμε την αδυναμία των ελληνικών νοσοκομείων να εξετάσουν τους χιλιάδες μετανάστες που έπρεπε να προσκομίσουν πιστοποιητικά καλής υγείας για να νομιμοποιηθούν καθώς και την αδυναμία της αρμόδιας υπηρεσίας του υπουργείου Δικαιοσύνης να εκδώσει βεβαιώσεις ποινικού μητρώου για την Ελλάδα για όλους τους μετανάστες που υπέβαλλαν αίτηση. Επιπλέον τα γραφεία του ΟΑΕΔ που παραλάμβαναν και διεκπεραίωναν τις αιτήσεις υπέφεραν από έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού. Ακόμα και όταν προσλήφθηκε μεγάλος αριθμός εποχιακών υπαλλήλων, οι τελευταίοι υστερούσαν σε επαγγελματική κατάρτιση για να αντεπεξέλθουν στον σύνθετο ρόλο τους. Εξάλλου η διαδικασία κρίσης των αιτήσεων και λήψης των σχετικών αποφάσεων από τις αρμόδιες κατά τόπους επιτροπές επηρεαζόταν σημαντικά από την προσωπική ιδεολογία και τις προκαταλήψεις του κάθε υπαλλήλου περί ‘εθνικής καθαρότητας’ ή ‘χρησιμότητας’ των μεταναστών. Επίσης σημαντικό ρόλο έπαιζε και ο τοπικός συσχετισμός οικονομικών (συμφέροντα τοπικών εργοδοτών που ζητούσαν να καλύψουν κενές θέσεις εργασίας) και πολιτικών (κομματική διαπλοκή) δυνάμεων. Δεν έλειπαν δυστυχώς και αρκετά περιστατικά διαφθοράς και χρηματισμού των αρμόδιων δημόσιων υπαλλήλων.

αποκτήσουν τελικά την πράσινη κάρτα²⁸⁰. Παρ'όλα αυτά το πρόγραμμα αυτό συνέβαλλε σημαντικά στην 'ομαλοποίηση' του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ελλάδα. Τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν έγιναν η αφετηρία για αρκετές μελέτες των χαρακτηριστικών του μεταναστευτικού πληθυσμού και για μια πρώτη συγκεκριμένη εκτίμηση των μεταναστευτικών ροών και αποθεμάτων²⁸¹.

Στη συνέχεια, ο νόμος 2910/2001 («είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια - κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις») ανοίγει το δρόμο για το **Δεύτερο Πρόγραμμα Νομιμοποίησης** και αποτελεί σταθμό στη θεσμοθέτηση μιας νομοθεσίας για τη μετανάστευση. Ο νόμος αυτός είχε διττό στόχο. Αφενός, να προχωρήσει, όπως προαναφέρθηκε, στην πραγματοποίηση ενός δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης για να αντιμετωπίσει βραχυπρόθεσμα το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης στη χώρα. Αφετέρου να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για μια μεσοπρόθεσμη τουλάχιστον ρύθμιση του φαινομένου, συμπεριλαμβάνοντας στις διατάξεις του τόσο θέματα ελέγχου των συνόρων, όσο και τις προϋποθέσεις για την είσοδο αλλοδαπών στην Ελλάδα με σκοπό την εργασία ή τις σπουδές καθώς τελικά και θέματα πολιτογράφησης αλλοδαπών που κατοικούν στη χώρα²⁸².

Περίπου 370.000 μετανάστες υπέβαλλαν τα χαρτιά τους στα πλαίσια του νέου αυτού προγράμματος νομιμοποίησης. Μόνο στην Αττική κατατέθηκαν 153.282 αιτήσεις εκ των οποίων οι 80000 αφορούσαν αιτούντες αλβανικής υπηκοότητας²⁸³. Αν και η εφαρμογή του προγράμματος είχε σχεδιαστεί αποκεντρωτικά – μέσω των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης – τελικά υπέφερε από σοβαρότατα προβλήματα ανεπαρκούς υποδομής και προετοιμασίας, όπως άλλωστε και εκείνη του πρώτου προγράμματος. Τα αρμόδια γραφεία παραλαβής και επεξεργασίας των αιτήσεων ήταν ελάχιστα και με πολύ μικρό αριθμό υπαλλήλων σε σχέση με τον όγκο των αιτήσεων – ιδιαίτερα στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας. Ο νόμος αναθεωρήθηκε το 2002, μετά από παρέμβαση μεταξύ άλλων και του Συνηγόρου του

²⁸⁰ Psimmenos, I. και Kassimati, K. (2003), «Immigration control pathways: organisational culture and work values of Greek welfare officers», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, **29**(2), 337 –71. [DOI: 10.1080/1369183032000079639].

²⁸¹ Καβουνίδη, Τζ. 2002, *Χαρακτηριστικά μεταναστών: το ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998*, Εκδ. Σάκκουλα, 27.

²⁸² Φακιολάς, Ρ., 2002, «Η νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών στην Ελλάδα», *Επετηρίδα Εργασίας 2002*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, σελ.41-51.

²⁸³ Tzivilivakis, K., (2005), «Chronology of events. A brief timeline of policy affecting hundreds of thousands of immigrants in Greece», *Athens News*, special issue on immigration, 39-41.

Πολίτη²⁸⁴, και οι προθεσμίες υποβολής αιτήσεων και δικαιολογητικών επιμηκύνθηκαν. Η ανεπάρκεια όμως των διοικητικών δομών για την εφαρμογή του προγράμματος συνεχίστηκε καθώς άδειες διαμονής και εργασίας δίνονταν συνήθως για ένα μόνον χρόνο²⁸⁵. Λίγο δηλαδή μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας απόκτησης της άδειας, ο μετανάστης καλούνταν να υποβάλλει εκ νέου τα χαρτιά του/της για την ανανέωση της. Μπροστά στο πρόβλημα αυτό, τον Ιανουάριο του 2004 η κυβέρνηση αποφάσισε να χορηγεί άδειες διαμονής για δύο συνεχή χρόνια (νόμος 3202/2004) ελαφρύνοντας έτσι τον φόρτο εργασίας για την δημόσια διοίκηση και διευκολύνοντας τους μετανάστες.

Ο νόμος 2910/2001 καθόριζε μια περίπλοκη διοικητική διαδικασία για τη χορήγηση άδειας διαμονής με σκοπό την εργασία ή τις σπουδές. Όσον αφορά στην εξαρτημένη εργασία, η ρύθμιση των μεταναστευτικών εισροών βασιζόταν στον προγραμματισμό από τον ΟΑΕΔ των αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας στο τελευταίο τρίμηνο κάθε έτους (άρθρο 19). Η διαδικασία που προέβλεπε ο νόμος είναι με συντομία η εξής: Ο ΟΑΕΔ διαπιστώνει την ανάγκη εργατικών χεριών σε συγκεκριμένους τομείς και περιοχές και αποστέλλει τα σχετικά στοιχεία στις ελληνικές προξενικές αρχές (γραφεία εργασίας που θα συσταθούν εκεί). Οι εκεί αλλοδαποί εκδηλώνουν το ενδιαφέρον τους με αίτηση τους στις προξενικές αρχές και εγγράφονται σε σχετικούς καταλόγους. Παράλληλα, οι έλληνες εργοδότες εκδηλώνουν και αυτοί τον ενδιαφέρον τους για να προσλάβουν αλλοδαπούς εργαζόμενους με αίτηση τους στη νομαρχία. Ο εργοδότης επιλέγει ονομαστικά από τις καταστάσεις των ενδιαφερομένων που στο μεταξύ έχουν αποστείλει οι προξενικές αρχές. Η νομαρχία υπό ορισμένες προϋποθέσεις εκδίδει και αποστέλλει την άδεια εργασίας για το συγκεκριμένο αλλοδαπό στη χώρα προέλευσής του/της. Τότε ο/η αλλοδαπός παίρνει θεώρηση εισόδου (visa) και με την άφιξη του/της στην Ελλάδα υποβάλλει νέα σειρά δικαιολογητικών για να λάβει την άδεια διαμονής.

Παρόμοια ήταν η διαδικασία για την λήψη άδειας διαμονής με σκοπό τις σπουδές. Το υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων καθόριζε κάθε χρόνο τον αριθμό αλλοδαπών σπουδαστών κατά σχολή και κλάδο που μπορούν να εισέλθουν στην Ελλάδα για σπουδές. Οι ενδιαφερόμενοι έκαναν αίτηση για θεώρηση εισόδου στα κατά τόπους προξενεία και ακολουθούσαν μια διαδικασία παρόμοια με αυτήν που περιγράψαμε πιο πάνω.

²⁸⁴ Ειδική έκθεση σχετικά με τον νόμο 2910/2001, που κοινοποιήθηκε στον αρμόδιο υπουργό τον Δεκέμβριο του 2001, <http://www.synigoros.gr/porismata.htm#>.

²⁸⁵ Μπάγκαβος Χρ., Παπαδοπούλου Δ., 2003, *Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική*, σειρά μελέτες 15, εκδόσεις ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Αθήνα, 87.

Αν και η διαδικασία στις δύο περιπτώσεις διέφερε ως προς τα συγκεκριμένα δικαιολογητικά που οι ενδιαφερόμενοι έπρεπε να προσκομίσουν, η λογική της ήταν ίδια. Είναι προφανές ότι η παραπάνω διαδικασία αν και απόλυτα λογική, στηριζόταν σε μια σειρά διοικητικών πράξεων που είναι χρονοβόρες και πολυδάπανες για όλους (ελληνικό δημόσιο, προξενικές αρχές, έλληνας εργοδότης και αλλοδαπός εργαζόμενος). Επιπλέον ο συντονισμός της όλης διαδικασίας ήταν ανέφικτος γιατί στηρίζεται σε μια σειρά από παραδοχές (ότι όλα τα βήματα θα πραγματοποιηθούν σωστά και σε σύντομο χρόνο) που δεν είναι ρεαλιστικές. **Ο νόμος έδινε έμφαση στον νομότυπο χαρακτήρα της διαδικασίας και παραμελούσε την ουσία:** τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας, τη σημασία πλήρωσης κενών θέσεων σε ικανό χρόνο για να διατηρηθεί η βιωσιμότητα και ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και τέλος το γεγονός ότι πολλοί από τους μετανάστες, πιεζόμενοι από την ανέχεια ή την πολιτική καταπίεση, θα προσπαθήσουν να μεταναστεύσουν παράνομα.

Πράγματι αν και η κατάσταση είχε βελτιωθεί σταδιακά από το 2001, η έκδοση αδειών διαμονής εξακολουθούσε να καθυστερεί για πολλούς μήνες. Στην πράξη οι αλλοδαποί πολλές φορές λάμβαναν την άδεια τους αφού η διάρκεια ισχύος της έχει ήδη λήξει. Κατέθεταν δηλαδή την αίτηση για ανανέωση της είτε μόλις τη λάμβαναν είτε πριν ακόμα την πάρουν στα χέρια τους. Η κατάσταση αυτή οδηγούσε σε αθέλητη παρανομία πολλών αλλοδαπών που επιθυμούσαν και πληρούσαν τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής αφού στην ουσία κυκλοφορούσαν συνεχώς με μόνο στοιχείο την απόδειξη αίτησης έκδοσης ή ανανέωσης της άδειας διαμονής τους και όχι την ίδια την άδεια διαμονής. Επιπλέον η κατάσταση αυτή συγκρούσαν στους κανόνες της δίκαιης δημόσιας διοίκησης αφού οι αλλοδαποί κατέβαλαν ένα αρκετά υψηλό παράβολο (145 Ευρώ) για την έκδοση/ανανέωση της άδειας τους, την οποία στην ουσία δεν 'απολάμβαναν' ποτέ λόγω των τεράστιων αυτών καθυστερήσεων.

Πολιτικές διαχείρισης της μεταναστευτικής εργασίας όπως αυτή είναι τελείως αναποτελεσματικές στο ελληνικό περιβάλλον. Σε οικονομίες όπως η ελληνική, όπου η απασχόληση μεταναστών γίνεται σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις, μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις και νοικοκυριά, η συνάντηση προσφοράς και ζήτησης γινόταν μέσα από τα κοινωνικά δίκτυα και τις προσωπικές γνωριμίες. Ήταν λοιπόν σχεδόν αδύνατο για τους μετανάστες και για τους ενδιαφερόμενους εργοδότες τους να ακολουθήσουν τη νόμιμη διαδικασία που περιγράφηκε παραπάνω. Το αποτέλεσμα ήταν ότι τα άτυπα δίκτυα μεταναστευσης συνέχισαν τη δράση τους, οι μετανάστες συνέχισαν να έρχονται στην Ελλάδα εν πολλοίς παράνομα, αυτοί που έμεναν ήδη στη χώρα, συνέχισαν να ζουν και εργάζονται

εδώ με ή χωρίς ανανεωμένες άδειες και τελικά οι αρμόδιες κρατικές αρχές δεν ήξεραν από που να ξεκινήσουν για να ελέγξουν την μετανάστευση.

Παράλληλα με την προσπάθεια νομιμοποίησης των μεταναστών το 2001, και τις παραπάνω ρυθμίσεις, εκπονήθηκε ένα τριετές σχέδιο δράσης για την κοινωνική τους ένταξη (2002-2005) με τη στήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το σχέδιο αυτό περιελάμβανε μέτρα για την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας, την παροχή περίθαλψης και υγείας και γενικά την εφαρμογή μέτρων για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξеноφοβία στην ελληνική κοινωνία ²⁸⁶. Δυστυχώς, τα περισσότερα από αυτά τα μέτρα παρέμειναν μόνο στα χαρτιά.

Ο νόμος 3386/2005 με τίτλο «είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια» που ψηφίστηκε στις 23 Αυγούστου 2005, ήρθε να αποκαταστήσει τα προβλήματα του δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης. Προανήγγειλε ένα **τρίτο πρόγραμμα νομιμοποίησης** και όρισε τις νέες προϋποθέσεις²⁸⁷ για την απόκτηση άδειας παραμονής. Σύμφωνα με το νόμο και υπό την προϋπόθεση ότι δεν αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας, η άδεια παραχωρήθηκε σε αλλοδαπούς τρίτων χωρών, που διέμεναν στην Ελλάδα μέχρι και τις 31 Δεκεμβρίου 2004 και οι οποίοι διέθεταν ένα από τα παρακάτω αποδεικτικά στοιχεία της –συνεχούς– παρουσίας τους στην χώρα μέχρι τη συγκεκριμένη ημερομηνία:

- α)** την προσκόμιση ενός εγγράφου εισόδου στη χώρα (βίζα),
- β)** την ημερομηνία κατάθεσης αίτησης άδειας παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους,
- γ)** την προσκόμιση αριθμού φορολογικού μητρώου (Α.Φ.Μ.),
- δ)** ένα έγγραφο ασφαλιστικού ταμείου, που να βεβαιώνει συνεισφορά του αιτούντος στο ταμείο που να αντιστοιχεί σε 150 μέρες εργασίας,
- ε)** ένα έγγραφο στο οποίο να αναγράφεται η ημερομηνία απόρριψης της αίτησης πολιτικού ασύλου.

Οι αλλοδαποί που κατείχαν ένα από τα παραπάνω δικαιολογητικά όφειλαν να παρουσιαστούν στις αρμόδιες δημοτικές υπηρεσίες της κατοικίας διαμονής τους, από την 1η Οκτωβρίου

²⁸⁶ βλ. http://www.ypergka.gr/index_gr.html.

²⁸⁷ Καγάλης Α., (2004), Ο Νόμος 3386/2005: Το «νέο» θεσμικό πλαίσιο για την μετανάστευση, Ενημέρωση, Τεύχος 104, Έκδοση Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ, 38.

μέχρι και τις 31 Δεκεμβρίου 2005²⁸⁸, προκειμένου να καταθέσουν την αίτηση νομιμοποίησής τους. Η άδεια παραμονής που τους προσκομίστηκε, η οποία ίσχυε για ένα χρόνο, είχε και την αξία άδειας εργασίας. Επίσης, μια ατομική άδεια παραμονής εκδιδόταν σε κάθε παιδί 14 χρονών και άνω, καθώς και στον/στη σύζυγο του αιτούντος/της αιτούσας, εφόσον διέμενε μαζί της/του στην Ελλάδα. Τέλος, τα παιδιά κάτω των 14 ετών συνδέονταν στην άδεια παραμονής του αιτούντος γονέα.

Ο νόμος απέκλειε εξαρχής από το δικαίωμα στη νομιμοποίηση όσους διέμεναν χρόνια στην Ελλάδα αλλά δεν κατείχαν τα απαραίτητα δικαιολογητικά (διαβατήριο, ταυτότητα) και στη χώρα προέλευσης των οποίων δεν υπήρχε ελληνικό προξενείο ή πρεσβεία. Έτσι, φωτογράφιζε τους αλλοδαπούς τους οποίους, ανάλογα με τη χώρα προέλευσής τους, θα εντάσσονταν ή θα αποκλείονταν από τη διαδικασία νομιμοποίησης. Επίσης, αποκλείονταν από τη διαδικασία όσοι εισήλθαν στη χώρα μετά τις 31 Δεκεμβρίου του 2004.

Ο νόμος 3386/2005 παρουσίασε σαφείς βελτιώσεις σε σχέση με τον προηγούμενο: απλοποιημένες διαδικασίες, αποκέντρωση στο επίπεδο των υπηρεσιών, μείωση των πολλαπλών μετακινήσεων από μια υπηρεσία στην άλλη (η αίτηση κατατίθεται πλέον στο Δήμο διαμονής του αιτούντος και όχι στη Νομαρχία), κ.ά. Ωστόσο, παρέμεινε εξαιρετικά αυστηρός ως προς τις προϋποθέσεις νομιμοποίησης. Αξίζει να σημειωθεί ότι, λίγο πριν τη λήξη της ημερομηνίας υποβολής των αιτήσεων, στις αρχές του Δεκεμβρίου, μόλις 20.000 – από το μισό εκατομμύριο που αναμενόταν – είχε αιτηθεί αδειάς²⁸⁹. Οι καταθέσεις αιτήσεων παρέμειναν λιγότερες από τις προσδοκώμενες, παρόλο που η ημερομηνία υποβολής αιτήσεων νομιμοποίησης είχε παραταθεί ήδη δύο φορές από την αρχική ημερομηνία, που ήταν η 31η Οκτωβρίου του 2006. Για αυτό το λόγο, ο υπουργός Εσωτερικών δεν είχε αποκλείσει και τροπολογίες του νόμου «*εάν αυτό κριθεί αναγκαίο*», έτσι ώστε η νομιμοποίηση να γινόταν πιο προσιτή σε περισσότερους αλλοδαπούς. Ο νόμος 3536/2007 με το άρθρο 18 ήρθε να καλύψει αυτή την ανάγκη. Εισηγήσε ένα νέο μικρότερο πρόγραμμα νομιμοποίησης²⁹⁰ που αφορούσε εκείνους που δεν είχαν μπορέσει να ανανεώσουν τις άδειες τους εμπρόθεσμα με τον 3386 ή που δεν είχαν συμπληρώσει τα απαραίτητα ένσημα.

²⁸⁸ Στις 31 Δεκεμβρίου έχει οριστεί η αρχική ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης νομιμοποίησης.

Έκτοτε, έχουν δοθεί παρατάσεις.

²⁸⁹ Ελευθεροτυπία: 10/12/2005.

²⁹⁰ Έληξε στις 30 Σεπτεμβρίου 2007.

Ο νόμος 3586/2006, συνεπώς, αποτέλεσε κατευθυντήρια γραμμή μιας ρυθμιστικής πολιτικής²⁹¹, η οποία ωστόσο δε συνοδεύτηκε από μέτρα για οικονομική, πολιτική, κοινωνική και πολιτισμική ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Δεκαπέντε χρόνια μετά το πρώτο μεταναστευτικό κύμα, η διαπίστωση αυτή είναι ανησυχητική, εφόσον οι νομοθετικές αυτές ρυθμίσεις υποδηλώνουν μια μόνο βραχυπρόθεσμη ανάλυση του μεταναστευτικού φαινομένου. Σε αντίθεση με τη μακροχρόνια εμπειρία άλλων δυτικών χωρών σε θέματα μετανάστευσης, και όχι μια ολοκληρωμένη κριτική στρατηγική για την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου.

Αυτά τα προγράμματα νομιμοποίησης **βρήκαν πολλούς θιασώτες αλλά και πολλούς επικριτές**. Το νομοθετικό πλαίσιο τόσο της Ελλάδας, όσο και όλων των χωρών υποδοχής παρουσιάζει τη νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών ως βασικό εργαλείο πολιτικής απέναντι στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Το εγχείρημα των νομιμοποιήσεων δεν είναι πάντα εύκολο, καθόσον ναι μεν, καλύπτει τις ανάγκες των μεταναστών να ζουν νόμιμα, αλλά από την άλλη τους προξενεί και φόβο. Ιδιαίτερα στο πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης της Ελλάδας έγινε αντιληπτό αυτό, γιατί πολλοί ήταν οι μετανάστες που φοβόντουσαν να κάνουν τα χαρτιά τους μήπως και μετά ακολουθήσουν μαζικές απελάσεις.

Γενικά, η πρακτική των νομιμοποιήσεων έχει επανειλημμένως καταδικαστεί από την ΕΕ, με πρόσφατα παραδείγματα, πρώτον, το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 28/9/2006 σχετικά με την κοινή πολιτική μετανάστευσης της ΕΕ, όπου τονιζόταν ότι «η μαζική νομιμοποίηση των παρανόμων μεταναστών δεν αποτελεί λύση μακροπρόθεσμα, δεδομένου ότι με ένα τέτοιο μέτρο δεν επιλύονται τα πραγματικά βαθύτερα προβλήματα» και δεύτερον, το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο, το οποίο υπεγράφη στα μέσα Οκτωβρίου 2008, και τονίζει ότι οι εκ των υστέρων νομιμοποιήσεις δεν θα πρέπει να είναι γενικευμένες, αλλά θα πρέπει να γίνονται μόνον κατόπιν εξέτασης κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης. Επομένως, και μόνο εξ αυτού, κάθε σκέψη για μαζική εκ των υστέρων νομιμοποίηση μεταναστών καθίσταται άτοπη. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο επισημαίνει, ακόμη, ότι η νόμιμη μετανάστευση θα πρέπει να λαμβάνει υπ' όψιν της τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις χωρητικότητες υποδοχής που

²⁹¹ Καψάλης Α., 2005, "Ο Νόμος 3386/2005: το "νέο" θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση", *Ενημέρωση*, ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, αρ. 123, σελ. 2-13.

καθορίζονται από κάθε κ-μ. Για να εφαρμοστεί και να υλοποιηθεί λοιπόν η πρακτική των νομιμοποιήσεων θα πρέπει πρώτα να έχουν λυθεί όλα αυτά τα ζητήματα.

Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη η άποψη²⁹² ότι μετά τη νομιμοποίηση δεν επιτυγχάνεται η κοινωνική ένταξη όλων των μεταναστών το ίδιο εύκολα και το ίδιο γρήγορα. Εξαρτάται από πολλούς παράγοντες όπως είναι οι εθνοτικές, θρησκευτικές και πολιτισμικές καταβολές τους, οι οποίες μερικές φορές είναι τόσο διαφορετικές που μπορούν να ενέχουν «προκλήσεις» για την δημόσια τάξη, την εθνική ασφάλεια ή την συνοχή της ελληνικής κοινωνίας. Υπάρχει τέλος η άποψη, ότι τέτοιου είδους πρακτικές όπως είναι οι νομιμοποιήσεις, επιβραβεύουν δύο παραβάσεις του νόμου, μία του μετανάστη που εισήλθε παράνομα στην χώρα και μία του εργοδότη που τον χρησιμοποίησε. Δίνουν επίσης κίνητρο και σε άλλους μετανάστες να εισέλθουν με κάθε τρόπο στην χώρα με την ελπίδα ότι κάποια στιγμή και εκείνοι θα νομιμοποιηθούν. Αυτοί οι λόγοι οδηγούν τον ελληνικό λαό να ζητά με ποσοστό 72,3 % **την άμεση απέλαση των παρανόμων μεταναστών από την χώρα μας**²⁹³.

Από την άλλη πλευρά, υπάρχει η γνώμη ότι οι οικονομικοί μετανάστες αποτελούν πλέον ένα μεγάλο κομμάτι της σύγχρονης ελληνικής κοινωνίας που, όπως δείχνουν οι δείκτες και οι αριθμοί, έχουν βοηθήσει σημαντικά στην ανάπτυξή της. Σε αυτό έχουν συμβάλει οι διαδικασίες νομιμοποίησης με τις οποίες εμφανίστηκε ένας αριθμός παράνομων μεταναστών που μέχρι τότε ήταν αφανής. Με τη νομιμοποίηση, το κράτος γνωρίζει τον πληθυσμό των παράνομων μεταναστών καθώς και τα χαρακτηριστικά του και μπορεί να διαμορφώσει ανάλογα με αυτά αναπτυξιακές πολιτικές διαρθρωτικού και περιφερειακού τύπου. Για την καλύτερη όμως λειτουργία των διαδικασιών νομιμοποίησης πρέπει να λαμβάνονται ουσιαστικά μετρά για να αντιμετωπίζονται οι κωλυσιεργίες τους, καθώς βασικός λόγος που τα πρώτα προγράμματα νομιμοποίησης χαρακτηρίστηκαν ανεπιτυχή ήταν τα γραφειοκρατικά προβλήματα που δημιουργήθηκαν και έμειναν απροσπέλαστα.

Κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί αρκετές απόψεις από πολλούς που υποστηρίζουν ότι οι μετανάστες τούς «έκλεψαν» την εργασία, καθώς δέχονταν να δουλέψουν με μικρότερα ημερομίσθια και οι εργοδότες προτιμούσαν εκείνους. Αντίθετα, υπάρχουν και εκείνοι που υπενθυμίζουν ότι είναι μύθος η άποψη πως οι μετανάστες αυξάνουν την ανεργία. Όπως υποστηρίζει η έρευνα «Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη

²⁹² Γιάννης Κολοβός, άρθρο στην Ελεύθερη Ώρα, 17/05/2009.

²⁹³ Σύμφωνα με δημοσκόπηση του «Πρώτου Θέματος», στις 22/03/2009.

διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν»²⁹⁴, οι μετανάστες συμβάλουν κατά 1,3-1,5% στην ετήσια ανάπτυξη του ΑΕΠ. Οι μετανάστες συμβάλουν στην οικονομία μέσω τριών παραμέτρων: τους μακροοικονομικούς δείκτες, την απασχόληση και τις δημόσιες δαπάνες.

Η νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών οδηγεί σε θετικά αποτελέσματα τόσο για τον ίδιο το μετανάστη όσο και για το κράτος. Ο μετανάστης μπορεί να κινηθεί ελεύθερα και σε άλλες χώρες, να δουλέψει νόμιμα και να διαβιώνει σε ένα περιβάλλον που σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματά του. Το κράτος αποκομίζει φόρους από το εισόδημα του μετανάστη, ασκεί πολιτικές αναπτυξιακές, διαχειρίζεται καλύτερα προβλήματα κοινωνικής και οικονομικής φύσεως, όπως είναι η εγκληματικότητα και η παραοικονομία, λύνει το συνταξιοδοτικό και ασφαλιστικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι περισσότερες χώρες της δυτικής Ευρώπης, καθώς οι μετανάστες είναι μεσαίας ή μικρής ηλικίας και έτσι συμβάλουν με τις εισφορές τους στη βελτίωση των ασφαλιστικών εσόδων και ειδικά όσο αφορά στην Ελλάδα και στις άλλες χώρες υποδοχής βοηθάει στην δικαιότερη κατανομή των μεταναστών, αφού πολλοί είναι αυτοί οι παράνομοι μετανάστες που κινούνται πλέον νόμιμα σε άλλες χώρες, οι οποίες έχουν ελάχιστη ως μηδενική μετανάστευση.

3.2 Το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης συνιστά ευρωπαϊκό ή εθνικό ζήτημα;

Τις δύο τελευταίες δεκαετίες σημειώνονται σημαντικές μετακινήσεις πληθυσμών εντός και πέραν των ορίων της ευρωπαϊκής ηπείρου. Αυξάνεται σταθερά ο αριθμός των Ευρωπαίων που μεταναστεύουν από ανατολικά προς δυτικά, ενώ τα κράτη μέλη της Ε.Ε. υποδέχονται όλο και περισσότερους μετανάστες από ολόκληρο τον κόσμο. Όλα τα κ-μ, ανεξάρτητα από τη γεωγραφική θέση, τον πληθυσμό και τη μεταναστευτική τους ιστορία υφίστανται μετακινήσεις πληθυσμών που έχουν αλλάξει την Ε.Ε. δημογραφικά, κοινωνικά και, το εξίσου σημαντικό, πολιτικά. Η μετανάστευση είναι η κύρια συνιστώσα της δημογραφικής ανάπτυξης της Ε.Ε. και είναι δεδομένο ότι θα έχει μεγάλες και μακροπρόθεσμες συνέπειες τόσο για το κοινωνικοπολιτισμικό τοπίο της Ευρώπης όσο και για τις αγορές εργασίας και τις οικονομίες

²⁹⁴Η έρευνα έγινε από τον κ. Κόντη (επίκουρου καθηγητή του Πανεπιστημίου Αθηνών) και την κ. Ζωγραφάκη (λέκτορα Πανεπιστημίου Πατρών).

της ηπείρου. Μια από τις βασικότερες πύλες εισόδου στην ΕΕ είναι η Ελλάδα., η οποία σύμφωνα με τις εκτιμήσεις υποδέχθηκε το 75 % του συνολικού ποσοστού των παράνομων μεταναστών που εισέρχονται στην Ευρώπη το 2008 και το 88% το 2009²⁹⁵. Σύμφωνα με τον διευθυντή του οργανισμό Frontex, κ. Αρίας Φερνάντεζ, «δεν σημαίνει ότι αυξήθηκε ο αριθμός όσων μπαίνουν από την Ελλάδα, μάλιστα και οι αριθμοί επιδεικνύουν μείωση. Σημαίνει ότι όλες οι άλλες δίοδοι έχουν ερμητικά κλείσει και όλοι προσπαθούν πλέον να μπουν από την Ελλάδα». Γι' αυτό το λόγο, το φαινόμενο της μετανάστευσης θα πρέπει να αντιμετωπιστεί σε δυο επίπεδα²⁹⁶ από την πλευρά της Ελλάδας. Το πρώτο είναι ο δραστικός περιορισμός των νεοεισερχομένων μεταναστών με εθνικά και ευρωπαϊκά μέσα. Το δεύτερο επίπεδο είναι η διαχείριση του ζητήματος των μεταναστών που ήδη έχουν εισέλθει και κατοικούν στη χώρα μας. **Η Ελλάδα, συνεπώς, αποτελεί έναν από τους βασικότερους συνοριοφύλακες της ΕΕ και γι' αυτό οφείλει να αναδείξει το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης στον πυρήνα της πολιτικής της, αφού, ναι μεν, αυτό το φαινόμενο αποτελεί μείζον εθνικό ζήτημα, αλλά παράλληλα συνιστά εφάμιλλης σημασίας ευρωπαϊκό ζήτημα.**

Στο πλαίσιο της ΕΕ, η παράνομη μετανάστευση αντιμετωπίζεται σαν κοινό ευρωπαϊκό πρόβλημα και η Ελλάδα προωθεί την περαιτέρω ανάδειξη του αποσκοπώντας στη λήψη των απαραίτητων ευρωπαϊκών μέτρων αλληλεγγύης και κατανομής ευθυνών, στην επαρκή χρηματοδότηση και στην επίτευξη των εθνικών επιδιώξεων και στόχων της υπό το πρίσμα του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και του Προγράμματος της Στοκχόλμης.

Η επίτευξη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, ωστόσο, στο επίπεδο της Ένωσης δεν αποτελεί μια εύκολη υπόθεση για τέσσερις κυρίως λόγους²⁹⁷. Πρώτον, τα θέματα μετανάστευσης εμπεριέχουν μια έντονη διάσταση εσωτερικής ασφάλειας και δικαιοσύνης, τομείς όπου τα κ-μ επιδεικνύουν μια χαρακτηριστική ευαισθησία και δεν είναι διατεθειμένα να εκχωρήσουν στην ΕΕ. **Δεύτερον,** κάθε ευρωπαίος εταίρος αντιλαμβάνεται διαφορετικά το μεταναστευτικό φαινόμενο επηρεασμένος αφενός από τα πολιτικοϊστορικά, δημογραφικά, κοινωνικά και οικονομικά του χαρακτηριστικά, αφετέρου από την εκάστοτε συγκυρία. **Τρίτον,** είναι κοινά αποδεκτό ότι ενώ η εισροή μεταναστών έχει θετικές επιπτώσεις στην κάλυψη του δημογραφικού, του ασφαλιστικού και του ελλείμματος σε εργατικό δυναμικό,

²⁹⁵ <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&ct=1&artid=338080&dt=17/06/2010>.

²⁹⁶ Καλεντερίδης Σάββας, (2009), «Μετανάστευση, η επόμενη μέρα», περιοδικό ΕΠΙΚΑΙΡΑ, τεύχος 11.

²⁹⁷ Παπακωνσταντής Μάρκος, (2008), άρθρο στον Κόσμο του Επενδυτή, Σάββατο 5-Κυριακή 6 Ιουλίου 2008, σελ. 48.

κυριαρχεί μια έντονη ανησυχία των ευρωπαϊών πολιτών σχετικά με το μέλλον των δικών τους θέσεων εργασίας και με την αύξηση της εγκληματικότητας που έχει συνδεθεί με τους μετανάστες. **Τέταρτον**, σε κάποια κράτη εμφανίζεται αυξημένος αριθμός μεταναστών (Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα, Μεγάλη Βρετανία) και σε κάποια άλλα μηδενικός (Βαλτικές χώρες, Πολωνία, Βουλγαρία). Τα κράτη που βρίσκονται στα σύνορα της Ένωσης δέχονται δυσανάλογη μεταναστευτική πίεση από αυτά που βρίσκονται στην ενδοχώρα. Είναι συνεπώς αναμενόμενο να μην επιδεικνύουν όλα τα κ-μ την ίδια σπουδή προκειμένου να προκριθεί το θέμα της μετανάστευσης επί των υπολοίπων σημαντικών θεμάτων της κοινοτικής ατζέντας.

Περαιτέρω όξυνση του προβλήματος της παράνομης μετανάστευσης στην Ελλάδα δημιουργεί **ο Κανονισμός του Δουβλίνου II**²⁹⁸. Σύμφωνα με αυτόν, τα κ-μ οφείλουν να προσδιορίσουν το κ-μ που είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου που υποβλήθηκε εντός της επικράτειάς τους, στη βάση αντικειμενικών και ιεραρχημένων κριτηρίων. Το σύστημα αποσκοπεί στην αποφυγή του φαινομένου της αναζήτησης του ευνοϊκότερου κράτους υποδοχής (asylum shopping) και, συγχρόνως, στην παροχή εγγύησης ότι η περίπτωση κάθε αιτούντος άσυλο θα εξετάζεται από ένα και μόνο κ-μ. Θεωρητικά αυτή η ρύθμιση είναι σωστή, για την Ελλάδα όμως αποτελεί πηγή προβλημάτων. Αυτό συμβαίνει γιατί οι περισσότεροι παράνομοι μετανάστες και πρόσφυγες που έρχονται στην Ελλάδα, επιθυμούν να μεταβούν σε μία άλλη ευρωπαϊκή χώρα, σε μία χώρα η οποία θα τους προσφέρει την πιθανότητα μιας καλύτερης οικονομικής εξέλιξης. Ωστόσο με βάση αυτόν Κανονισμό εγκλωβίζονται στην Ελλάδα. Αυτό το πρόβλημα που υφίσταται η Ελλάδα, πολύ περισσότερο από οποιαδήποτε άλλη χώρα σε σχέση με τον πληθυσμό της (πολύ περισσότερο από ό,τι η Ισπανία, η Γαλλία, η Ιταλία, η Κύπρος και η Μάλτα), δεν το αντιλαμβάνονται οι χώρες που δεν έχουν θαλάσσια σύνορα στη Μεσόγειο.

Γι' αυτό μέρη της Ελλάδας πρέπει να είναι η εύρεση αρωγών και συμπαραστατών, οι οποίοι να έχουν το ίδιο πρόβλημα, ώστε να μπορέσουν όλοι μαζί να το «επιβάλλουν» στο κεντρικό άξονα πολιτικής της Ένωσης. Παρακάτω, γίνεται μια σύγκριση των πολιτικών των κ-μ της ΕΕ ανάλογα με τη μεταναστευτική εμπειρία του καθενός για να φανεί η θέση των κ-μ ξεχωριστά στην Ένωση.

²⁹⁸ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς προσδιορισμού του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

Στο σχεδιάγραμμα που ακολουθεί συγκρίνονται οι θέσεις των κ-μ της ΕΕ λαμβάνοντας υπόψη τους εξής παράγοντες: Τις σχέσεις μεταξύ χωρών προέλευσης και υποδοχής (π.χ. αποικιοκρατία), το μεταναστευτικό παρελθόν κάθε χώρας (μετατροπή στο πρόσφατο ή απώτερο παρελθόν σε χώρα υποδοχής από χώρα προέλευσης, εμπειρία στη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου και πολιτικές ενσωμάτωσης), το μέγεθος του μεταναστευτικού πληθυσμού (απόλυτο και σχετικό ως ποσοστό του συνολικού πληθυσμού) και τους παράγοντες που έχουν πυροδοτήσει τις μεταναστευτικές ροές (γεωπολιτικές αλλαγές, πολιτικοί και οικονομικοί παράγοντες).²⁹⁹ **Με αυτό τον τρόπο αποτυπώνεται η ευρωπαϊκή θέση απέναντι στη μετανάστευση και κατά πόσο η αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης αφορά όλα τα κ-μ της ΕΕ.**

Πίνακας 1: Τυπολογία των χωρών με βάση τη μεταναστευτική τους εμπειρία

Κατηγορία	Τύπος μεταναστευτικού προτύπου	Κράτος - μέλος Ε.Ε.
Παραδοσιακές χώρες υποδοχής	<ul style="list-style-type: none"> • Μακρά μεταναστευτική ιστορία • Έντονο μεταναστευτικό στοιχείο • Αρχικά οικονομική μετανάστευση, την οποία διαδέχθηκε η οικογενειακή επανένωση • Σήμερα: καλοδεχούμενοι είναι μόνο οι μετανάστες υψηλής εξειδίκευσης. Περιορισμένα προγράμματα για εργαζόμενους χαμηλής εξειδίκευσης σε συγκεκριμένους κλάδους • Προηγμένες πολιτικές ενσωμάτωσης και σχετικά φιλελεύθερες πολιτικές πολιτογράφησης • Ο δημόσιος διάλογος για τη μετανάστευση είναι πολιτικοποιημένος και επικεντρώνεται κυρίως στο δίλημμα μεταξύ πολυπολιτισμικότητας και αφομοίωσης 	Αυστρία, Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ολλανδία, Λουξεμβούργο, Σουηδία, Βρετανία
Νέες χώρες υποδοχής	<ul style="list-style-type: none"> • Χώρες στη γεωγραφική περιφέρεια της Ευρώπης • Μετάβαση από την αποδημία στη 	Ελλάδα, Ιταλία, Πορτογαλία, Ισπανία, Ιρλανδία και Φιλανδία

²⁹⁹ Τριανταφυλλίδου, Α. και Γρόπα, Ρ.,(2009), Η μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη, Αθήνα: Κριτική, Κεφάλαιο 27.

	<p>μετανάστευση στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές της δεκαετίας του 1990</p> <ul style="list-style-type: none"> • Εγκατάσταση μεγάλων μεταναστευτικών πληθυσμών σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα • Ad hoc χάραξη της μεταναστευτικής πολιτικής (με κύριο χαρακτηριστικό, στις χώρες της Νότιας Ευρώπης, τα διαδοχικά προγράμματα νομιμοποίησης) • Περιορισμένες και επιφυλακτικές πολιτικές ενσωμάτωσης • Ο δημόσιος διάλογος για τη μετανάστευση επικεντρώνεται στα θέματα του ελέγχου, της εγκληματικότητας και των φόβων περί απώλειας της εθνικής πολιτισμικής ομοιομορφίας. 	
Χώρες σε μετάβαση	<ul style="list-style-type: none"> • Πρώην κομμουνιστικά κράτη της Κεντρικής Ευρώπης • Χώρες που συνδυάζουν την αποστολή και υποδοχή μεταναστών. Λειτουργούν επίσης ως χώρες μετάβασης για τους μετανάστες • Σε καλό δρόμο όσον αφορά την οικονομική και πολιτική τους μετάβαση στον καπιταλισμό και τη δημοκρατία • Μικροί πληθυσμοί νόμιμων μεταναστών, εν δυνάμει αύξηση της παράνομης μετανάστευσης από την Ανατολική Ευρώπη και τρίτες χώρες • Ανύπαρκτες πολιτικές ενσωμάτωσης. Ο δημόσιος διάλογος για τη μετανάστευση είναι πολύ περιορισμένος 	Τσεχία, Ουγγαρία και Πολωνία
Μικρές νησιωτικές χώρες	<ul style="list-style-type: none"> • Πολύ μικρές νησιωτικές χώρες, που δέχονται όλο και μεγαλύτερη πίεση από τη μετανάστευση και τις αιτήσεις ασύλου • Ad hoc χάραξη της μεταναστευτικής πολιτικής και πολύ περιορισμένες πολιτικές ενσωμάτωσης • Εξακολουθούν να βιώνουν φαινόμενα αποδημίας • Ο δημόσιος διάλογος για τη μετανάστευση επικεντρώνεται στους φόβους περί “πλημμυρίδας” αλλοδαπών 	Κύπρος και Μάλτα
Μη μεταναστευτικές χώρες	<ul style="list-style-type: none"> • Πολύ χαμηλά επίπεδα νέας μετανάστευσης, νόμιμης και μη • Σημαντικές μεταβολές πληθυσμού και σχηματισμός μειονοτήτων κατά τη δεκαετία του 1990, που οφείλονται στην πρόσφατη κρατική συγκρότησή τους και το εθνικό ξεκαθάρισμα (Brubakers 1996) 	Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία, Σλοβενία και Σλοβακία

Πηγή: Τριανταφυλλίδου, Α. και Γρώπα, Ρ.,(2009), Η μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη, Αθήνα: Κριτική, Κεφάλαιο 27.

Συμπερασματικά, αν και καταγράφεται αύξηση της εισροής αλλοδαπών – κατά την διάρκεια της δεκαετίας του 1990 – τόσο στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες όσο και στην Ελλάδα, εμφανίζονται επίσης και σημαντικές διαφορές. Οι σημαντικότερες πηγές της αύξησης των μεταναστευτικών εισροών στην Δυτική Ευρώπη είναι οι αιτούντες άσυλο και η συνένωση οικογενειών (περίπου το 50% των εισροών), ενώ στην Ελλάδα κυριαρχεί η έλευση οικονομικών μεταναστών. Ο αριθμός των αιτούντων άσυλο είναι σχετικά μικρός και ο αριθμός των μελών των οικογενειών των νόμιμων μεταναστών σχεδόν ανύπαρκτος, λόγω της καθυστερημένης νομοθετικής ρύθμισης του ζητήματος. (Αναμφισβήτητα υπάρχουν αρκετά μέλη οικογενειών που ήλθαν με τους παράνομους μετανάστες). Η Ελλάδα έχει το υψηλότερο ποσοστό (με εξαίρεση το Λουξεμβούργο) μεταναστευτικού πληθυσμού (περίπου το 7 – 7.5%), το υψηλότερο ποσοστό παράνομων μεταναστών και έως τις πρόσφατες ρυθμίσεις (Π.Δ. του 1997 και Ν. 2910/2001), το χαμηλότερο ποσοστό αποθεμάτων νόμιμων μεταναστών. Η Ελλάδα παρουσιάζει μαζί με τις άλλες Νοτιοευρωπαϊκές χώρες μια ιδιοτυπία ως προς την ηλικιακή διάρθρωση του αλλοδαπού πληθυσμού: Κυριαρχούν οι ομάδες «εργάσιμης ηλικίας» (25 – 34 ετών, 35 – 44 ετών και λιγότερο 15-24 ετών), ενώ υποαντιπροσωπεύονται οι μεγάλες ηλικίες. Αυτό εξηγείται πρώτα από το γεγονός ότι οι εισροές αφορούν κατά κύριο λόγο οικονομικούς μετανάστες (όχι αιτούντες άσυλο και μέλη οικογενειών) και δεύτερον από την δημογραφική δομή των (οικονομικά υποανάπτυκτων) χωρών προέλευσης. Τέλος, σημαντική διαφορά είναι η πολύ μεγάλη συγκέντρωση των χωρών προέλευσης των μεταναστευτικών ροών στην Ελλάδα. Τα στοιχεία από την πρώτη νομιμοποίηση δείχνουν ότι το 76% των αιτήσεων για λευκή κάρτα το 1998 κατατέθηκαν από μετανάστες από τρεις όμορες χώρες: Αλβανία 65%, Βουλγαρία 6.7% , Ρουμανία 4,5%.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά δικαιολογούν τόσο τη συμπεριφορά των ίδιων των μεταναστών όσο και τις ανάγκες σε πολιτικές που να ανταποκρίνονται στα ιδιαίτερα αυτά γνωρίσματα. Η Ελλάδα, με βάση αυτά τα χαρακτηριστικά, μπορεί να βρει συνοδοιπόρους στον αγώνα της να καταστήσει σαφές στην ΕΕ την ανάγκη μιας κοινής πολιτικής αντιμετώπισης του φαινομένου τις Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία. Επίσης, σχετικά εύκολα μπορεί να πείσει την Κύπρο και την Μάλτα. Με τις υπόλοιπες χώρες, ωστόσο, δεν υπάρχει ταύτιση μεταναστευτικών εμπειριών με αποτέλεσμα, να μεν, να έχουν γίνει αρκετά βήματα από την πλευρά της ΕΕ για την αντιμετώπιση του φαινομένου, αλλά να υπάρχει μεγάλη δυσκολία για την επίτευξη μια κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής στα θέματα της διαχείρισης και αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης.

3.3 Η μέχρι τώρα συμβολή της ΕΕ για την αποτροπή-αντιμετώπιση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης στην Ελλάδα

Παρά το γεγονός της μη ύπαρξης κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, η ΕΕ έχει σταθεί αρωγός στην Ελλάδα με μια σειρά από πρωτοβουλίες και προγράμματα που έχει αναλάβει συνειδητοποιώντας ως ένα βαθμό το μέγεθος του προβλήματος που αντιμετωπίζει η Ελλάδα ως φύλακας των συνόρων της.

Στις 13 Ιουνίου 2002 το Συμβούλιο της ΕΕ εξέδωσε **απόφαση³⁰⁰ σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος δράσης “ARGO” για τη διοικητική συνεργασία στους τομείς των εξωτερικών συνόρων, των θεωρήσεων, του ασύλου και της μετανάστευσης**. Το εν λόγω πρόγραμμα δράσης κάλυπτε την περίοδο 2002 έως 2006.

Ο βασικός στόχος του προγράμματος δράσης ARGO³⁰¹ ήταν η προώθηση της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών που είχαν αρμοδιότητα για την εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων στους τομείς που προβλέπονται στις διατάξεις των άρθρων 62 και 63 της συνθήκης ΕΚ.

Οι γενικοί στόχοι όπως ορίζονται στο άρθρο 3 της απόφασης ARGO ήταν η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών για την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων, με ιδιαίτερη προσοχή στην αξιοποίηση των πόρων και στις συντονισμένες και ομοιογενείς πρακτικές, η προώθηση της ενιαίας εφαρμογής του ευρωπαϊκού δικαίου ώστε να εναρμονίζονταν οι αποφάσεις που λαμβάνονταν από τις εθνικές υπηρεσίες των κ-μ, αποφεύγοντας κατά τον τρόπο αυτό δυσλειτουργίες που μπορούσαν να δυσχεράνουν την προοδευτική δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, η βελτίωση της συνολικής αποτελεσματικότητας των εθνικών υπηρεσιών στην εκτέλεση του έργου τους κατά την εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων, η ενθάρρυνση της διαφάνειας των δράσεων που αναλάμβαν οι εθνικές υπηρεσίες, με την ενίσχυση των σχέσεων μεταξύ των υπηρεσιών αυτών και των αρμοδίων κυβερνητικών και μη κυβερνητικών οργανισμών, εθνικών και διεθνών.

³⁰⁰ Απόφαση Συμβουλίου αριθ. 2002/463/ΕΚ (ΕΕ L 161 της 19.6.2002).

³⁰¹ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/argo/doc/annual_work_programme_2004_el.pdf.

Το εν λόγω πρόγραμμα δράσης αποσκοπούσε επίσης στην ενίσχυση μιας αμοιβαίας κατανόησης μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών και στην ανάπτυξη μιας κοινής εργασιακής μεθοδολογίας που θα διευκόλυνε τις απαραίτητες διμερείς επαφές μεταξύ τους.

Η ΕΕ, επίσης, λαμβάνοντας υπόψη την αναγκαιότητα για την προστασία των κ-μ της από τη λαθρομετανάστευση και κάθε μορφή διασυνοριακού εγκλήματος ίδρυσε το Κέντρο Χερσαίων Συνόρων με έδρα τη Γερμανία, το Κέντρο Εναέριων Συνόρων με έδρα την Ιταλία και δυο **Ευρωπαϊκά Κέντρα Θαλασσίων Συνόρων**, μετά από Ελληνοϊσπανική πρόταση, με έδρες αντίστοιχα την Ελλάδα³⁰² και την Ισπανία.

Οι αρμοδιότητες των εν λόγω Κέντρων Θαλασσίων Συνόρων είναι ο σχεδιασμός – οργάνωση – συντονισμός κοινών επιχειρήσεων σε θαλάσσιες περιοχές των Ευρωπαϊκών Χωρών, η αξιολόγηση και αναφορά περί των διεξαγόμενων επιχειρήσεων στα Ευρωπαϊκά Όργανα, ο προσδιορισμός σημείων επικινδυνότητας (Focal points), σε συγκεκριμένες θαλάσσιες περιοχές, και η βελτίωση χρήσης ανταλλαγής ηλεκτρονικών δεδομένων μεταξύ των αρμοδίων Αρχών για τους ελέγχους προσώπων και την επιτήρηση των θαλασσίων περιοχών.

Τα Κέντρα αυτά λειτουργούν στα Επιτελεία των αντιστοίχων Ελληνικών³⁰³ και Ισπανικών Αρχών, αρμοδίων για θέματα λαθρομετανάστευσης και υποστηρίζονται από το κατάλληλο προσωπικό (Επιτελείς Αξιωματικούς -Γραμματεία). Με σκοπό τον αποτελεσματικότερο συντονισμό της επιχειρησιακής δράσεως των δύο Κέντρων, λειτουργεί επίσης Συντονιστική Επιτροπή (Coordination Committee), αποτελούμενη από τους Διευθυντές των δύο Κέντρων, Εμπειρογνώμονες των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και λοιπών Ευρωπαϊκών Οργάνων. Το κόστος σύστασης και λειτουργίας των δύο Κέντρων, οι δραστηριότητες των οποίων συγχρηματοδοτούνται εν μέρει από κοινοτικά κονδύλια (Πρόγραμμα ARGO), βαρύνει κάθε μια από τις δύο χώρες..

Η επιχειρησιακή λειτουργία του Ευρωπαϊκού Κέντρου Θαλασσίων Συνόρων στην Ελλάδα επιτυγχάνει δύο Στρατηγικούς Στόχους της εξωτερικής πολιτικής της χώρας:

- Προσδίδει στην Ελλάδα ηγετικό ρόλο στην διαμορφούμενη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με τα θαλάσσια σύνορα της.

³⁰² Αριθμ. πρωτ. 13779/03 FRONT 145/20-10-03 έγγραφο Συμβουλίου Ε.Ε. και τα συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 16-17/10/2003.

³⁰³ Από το 2003, είχε ιδρυθεί στο Αρχηγείο Λ.Σ στον Πειραιά το Ευρωπαϊκό Κέντρο Θαλασσίων Συνόρων, υπεύθυνο για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Ενισχύει την διαπραγματευτική μας θέση σε θέματα δικαίου της θαλάσσης.

Τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει σημαντικά βήματα σε θεσμικό επίπεδο για την ανάπτυξη πολιτικών της θαλάσσιας επιτήρησης στο πλαίσιο της ΕΕ. Συγκεκριμένα, ο ευρωπαϊκός **οργανισμός FRONTEX**, που ιδρύθηκε το 2004 και λειτουργεί από το 2005 με έδρα τη Βαρσοβία, παίρνει πρωτοβουλίες ενίσχυσης της επιχειρησιακής συνεργασίας των κρατών μελών Ε.Ε. που δραστηριοποιούνται για τη φύλαξη των ευρωπαϊκών εξωτερικών συνόρων. Είναι αναμενόμενο λοιπόν ο οργανισμός να συνδράμει την Ελλάδα που αποτελεί τον φύλακα των ευρωπαϊκών συνόρων.

Η Σάμος και η Μυτιλήνη αποτελούν μόνιμη έδρα των πλωτών δυνάμεων της Frontex που περιπολούν στο Αιγαίο³⁰⁴, ενώ βάση για τις εναέριας δυνάμεις αποτελεί η Κως και συνεπικουρεί η Σάμος. Οι περιπολίες είναι νυχτερινές. Αρχίζουν γύρω στις 10 το βράδυ και είναι συνεχείς μέχρι τις 8 το πρωί. Στη διάρκεια της νύχτας, αλλάζουν πέντε βάρδιες. Τα εναέρια μέσα ξεκινούν τις αναγνωριστικές περιπολίες τους από την Κω. Σε μικρά νησιά, όπως το Αγαθονήσι, τα πλωτά κλιμάκια μένουν στα νησιά, αλλά αλλάζουν κάθε εβδομάδα. Βασικό μέλημα, στη βάση της στρατιωτικής λογικής, είναι η εξοικονόμηση δυνάμεων για τα πληρώματα. Για τον ίδιο λόγο και ανά δίμηνο αλλάζουν τα κράτη που στέλνουν πληρώματα. Αυτή τη στιγμή, εκτός από τους Λιθουανούς και τους Λεττονούς στο Αγαθονήσι, υπάρχουν Φινλανδοί και Ιταλοί στη Σάμο.

Μόνιμο είναι στα νησιά το προσωπικό των 25 εμπειρογνομόνων που ανακρίνουν τους αλλοδαπούς. Κύριο μέλημά τους είναι να μαθαίνουν τις λεπτομέρειες του ταξιδιού μέχρι την Ελλάδα **και να προσδιορίζουν γρήγορα την ταυτότητά τους**. Αυτό αφορά την άμεση εξακρίβωση εθνικότητας και την ταχεία αναγνώριση θυμάτων διακίνησης ανθρώπων, κυρίως γυναίκες και παιδιά, με απώτερο στόχο την απόκτηση πληροφοριών που θα διευκολύνουν τον προσδιορισμό και τη δίωξη διακινητών. Δεν είναι τυχαίο ότι ένας από τους στόχους της Frontex είναι η ανάπτυξη προσωπικού που θα αποτελείται από ειδικούς στην ανάκριση, γλωσσομαθείς, οι οποίοι στη συνέχεια θα μπορούν με τα προσόντα τους να απορροφηθούν στον ιδιωτικό τομέα. **Η επιχείρηση «Ποσειδών» της Frontex**, με προϋπολογισμό μεγαλύτερο από 10 εκατ. ευρώ, πραγματοποιείται για τέταρτη συνεχόμενη χρονιά στο Αιγαίο³⁰⁵, με τη συμμετοχή 22 κρατών και δεκάδων περιπολικών σκαφών, αεροσκαφών, κινητών μονάδων επιτήρησης, εμπειρογνομόνων και διερμηνέων. Ο προϋπολογισμός του

³⁰⁴ http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_100006_12/06/2010_404299.

³⁰⁵ http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_1_12/06/2010_404301.

Ευρωπαϊκού Οργανισμού Επιτήρησης Εξωτερικών Συνόρων έχει γνωρίσει θεαματική αύξηση (από 6 εκατ. ευρώ το 2005 σε 88,8 εκατ. ευρώ το 2009 και 87,9 εκατ. το 2010).

Ωστόσο, καθώς ο **FRONTEX** ως μοναδικό μέλημα έχει ακριβώς την αστυνόμευση του ευρωπαϊκού χώρου και μάλλον αδιαφορεί για τα εθνικά όρια των κ-μ, προέβη σε ένα **σημαντικό σφάλμα** για τα κυριαρχικά δικαιώματα της Ελλάδας: στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων που έχουν ξεκινήσει από το 2002 για την επίτευξη συμφωνίας επανεισδοχής Ε. Ε. - Τουρκίας, δεν δίστασε να διαγράψει τον ορισμό «συνορεύουσες περιοχές» ή έστω «κοινά σύνορα της ΕΕ» (τον οποίο περιλαμβάνει σε άλλες συμφωνίες επανεισδοχής) προκειμένου να ικανοποιηθεί η Τουρκία από τη «δεδηλωμένη» ασάφεια των εξωτερικών συνόρων της Ε. Ε. και δεν έθεσε σαφείς δεσμεύσεις στη γείτονα όσον αφορά τις υποχρεώσεις επανεισδοχής, παρά τη γενναία χρηματοδότηση από την Ενωμένη Ευρώπη.

Πρόσφατη εξέλιξη που αφορά την Ελλάδα άμεσα σε σχέση με τον FRONTEX είναι ότι από τη 1 Οκτώβρη του 2010 μπαίνει σε λειτουργία **το παράρτημα του Frontex στον Πειραιά**³⁰⁶, σύμφωνα με το άρθρο 16 του Κανονισμού 2007/2004 που δίνει τη δυνατότητα στο Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού να αποφασίζει την ίδρυση παραρτημάτων του, κατόπιν σχετικής αξιολόγησης. **Η επιλογή της Ελλάδας ως χώρας για την εγκαθίδρυση του παραρτήματος θωρακίζει ακόμα περισσότερο τα εξωτερικά σύνορα της και αποτελεί αναγνώριση του όγκου του προβλήματος, ενώ και οι Ευρωπαίοι εταίροι θα έχουν πλέον την ίδια εικόνα για το μέγεθος του προβλήματος της παράνομης μετανάστευσης και για τις προσπάθειες που καταβάλλει η ελληνική πλευρά για την αντιμετώπισή του.** Η ζώνη ευθύνης του παραρτήματος 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 («**Poseidon**»³⁰⁷, «**Saturn**»³⁰⁸ και «**Hermes**») που διεξάγουν τα κ-μ στα ελληνοτουρκικά, βουλγαροτουρκικά, ελληνοαλβανικά σύνορα και την ανατολική Μεσόγειο. Η «Poseidon» διεξάγεται με έδρα την Ελλάδα συνεχώς από το 2006 και αφορά στην επιτήρηση με εναέρια/πλωτά μέσα στην περιοχή του Αιγαίου και της ανατολικής Μεσογείου. Η «Saturn» αφορά τον έλεγχο των χερσαίων συνόρων. Η «Hermes» με έδρα την Ιταλία ελέγχει την κεντρική Μεσόγειο. Βασική επιδίωξή του είναι η αυξημένη επιχειρησιακή συνεργασία των αρμοδίων Αρχών των κρατών μελών της Ε.Ε., η διευκόλυνση της

³⁰⁶ <http://news.ert.gr/el/oikonomia/eidiseis/39106-parartima-tis-frontex-stin-ellada>.

³⁰⁷ <http://www.skai.gr/news/finance/article/44189>.

³⁰⁸ http://tasosnastos.blogspot.com/2010/07/blog-post_5390.html.

επιχειρησιακής συνεργασίας με γειτονικές τρίτες χώρες και, εν τέλει, η ενίσχυση της αναγνωρισιμότητας του Οργανισμού και των υπηρεσιών που προσφέρει στην περιφέρεια αυτή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ήδη από το 2008, η ανάγκη αποκέντρωσης των δράσεων του Οργανισμού ήταν εμφανής. Οι διαστάσεις του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης στη Νοτιοανατολική Μεσόγειο, και ειδικότερα, στα εξωτερικά ευρωπαϊκά σύνορα της Ελλάδας, επέβαλλαν την επείγουσα λήψη απόφασης και, ουσιαστικά, υποδείκνυαν το χώρο που θα έπρεπε να τοποθετηθεί το πρώτο Παράρτημα του FRONTEX. Για την αντικειμενική αξιολόγηση του ζητήματος, ο Οργανισμός ανέθεσε το 2008 στην Deloitte τη διεξαγωγή μελέτης σκοπιμότητας, η οποία μετά από σειρά ημερίδων, διεξοδικών συζητήσεων και συνεντεύξεων, υπέβαλλε στον Οργανισμό το πόρισμα της, πάνω στο οποίο συντάχθηκε η εισήγηση του FRONTEX στο Δ.Σ. και οδήγησε στην απόφαση της Μαδρίτης της 4ης Φεβρουαρίου 2010. Παράλληλα με τα παραπάνω, η Ελλάδα με συντονισμένες διπλωματικές και άλλες ενέργειες προς τους εταίρους της στην ΕΕ, μερίμνησε για τη διαμόρφωση θετικού περιβάλλοντος για τη φιλοξενία του Παραρτήματος στον Πειραιά, χρησιμοποιώντας ως βασικό πλεονέκτημα την άμεση διαθεσιμότητα κατάλληλου χώρου για τα γραφεία του στο Αρχηγείο του Λιμενικού Σώματος. Αξίζει να σημειωθεί, επίσης, ότι το Παράρτημα θα απολαμβάνει πλήρη αυτοτέλεια και ανεξαρτησία από τις αρμόδιες Αρχές των κ-μ, αφού έχει το χαρακτήρα ευρωπαϊκού οργανισμού άμεσα υπαγόμενου στα κεντρικά γραφεία του FRONTEX στη Βαρσοβία, τα οποία διατηρούν πλήρως την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων.

Επίσης, μια σημαντική κοινή ευρωπαϊκή δράση προωθείται με το **πilotικό πρόγραμμα θαλάσσιας επιτήρησης BLUEMASSMED³⁰⁹** με χρηματοδότηση της ΕΕ. Στο πρόγραμμα συμμετέχουν η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία, η Ελλάδα και η Πορτογαλία. Το Bluemassmed αποτελεί μια πρωτοποριακή πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με στόχο την ενίσχυση της συνεργασίας για τη θαλάσσια επιτήρηση στη Μεσόγειο Θάλασσα. Η Γαλλία, η Ελλάδα, η Ιταλία, η Μάλτα, η Πορτογαλία και η Ισπανία αποφάσισαν να συνεργαστούν για το συγκεκριμένο έργο για την ενίσχυση των κοινών δράσεών τους κατά της παράνομης διακίνησης, της παράνομης μετανάστευσης και της ρύπανσης του περιβάλλοντος.

³⁰⁹http://www.bluemassmed.net/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=56.

Τέλος, αρωγός στις ριζοσπαστικές αλλαγές του καθεστώτος κράτησης και μεταχείρισης των αλλοδαπών που εισέρχονται ή ζουν παράνομα στη χώρα, το οποίο προωθείται από το πρόσφατο ελληνικό σχέδιο δράσης³¹⁰ θα είναι η ΕΕ. Συγκεκριμένα, ιδρύονται **Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ)**, τα οποία θα αντικαταστήσουν τους Ειδικούς Χώρους Παραμονής Αλλοδαπών (ΕΧΠΑ), των οποίων οι συνθήκες κράτησης εξέθεσαν συχνά διεθνώς τη χώρα³¹¹, και θα χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων. Τα κονδύλια αυτά θα ελέγχει το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη.

Στα νέα κέντρα θα οδηγούνται υποχρεωτικά όλοι οι παράνομοι μετανάστες, όχι μόνο όσοι συλλαμβάνονται στα σύνορα, αλλά και εκείνοι που εντοπίζονται στην ενδοχώρα, προκειμένου να περάσουν από τη διαδικασία της καταγραφής και του διαχωρισμού. Τα στοιχεία των αλλοδαπών θα καταγράφονται, οι ίδιοι θα δακτυλοσκοπούνται υποχρεωτικά, ενώ θα περνούν από ιατρικές εξετάσεις και θα τους προσφέρονται οι απαραίτητες ιατρικές φροντίδες. Μόλις διαπιστωθεί το νομικό καθεστώς τους (π.χ. εάν είναι ανήλικοι ή χρήζουν προσφυγικής προστασίας), θα κατατάσσονται σε κατηγορίες και στη συνέχεια θα αποφασίζεται η περαιτέρω τύχη τους (απέλαση ή ενεργοποίηση της διεθνούς προστασίας).

Για να συμβούν όλα αυτά, θα αναστέλλεται η άσκηση ποινικής δίωξης κατά του αλλοδαπού μέχρι να ολοκληρωθεί η διαδικασία καταγραφής του στα ΚΕΠΥ και να προσδιοριστεί το καθεστώς που θα τον διέπει. Όλοι οι αλλοδαποί που θα φιλοξενοούνται στα νέα ΚΕΠΥ, θα τελούν υπό καθεστώς προσωρινής, ολιγοήμερης κράτησης, η οποία θεωρητικά δεν θα ξεπερνά τις 15 ημέρες (αντί του εξαμήνου που ισχύει σήμερα ως ανώτατο όριο). Προτείνεται να υπάρξει νομοθετική ρύθμιση η οποία να επιτρέπει στον τοπικό αστυνομικό διευθυντή να αποφασίζει διοικητικά την επιβολή της κράτησής του αλλοδαπού. Στον ίδιο βαθμό θα πρέπει να προβλεφθεί και μικρότερη σχετικά ευθύνη των αστυνομικών-φυλάκων σε σχέση με τις αυστηρές ποινικές ευθύνες που ισχύουν για την απόδραση ενός ποινικού κρατουμένου. Παράλληλα, οι κρατούμενοι-αλλοδαποί θα μπορούν να ασκούν ελεύθερα όλα ή σχεδόν όλα τα δικαιώματα της επικοινωνίας με φίλους, συγγενείς, δικηγόρους και διερμηνείς, ενώ θα δικαιούνται και μικρή άδεια απουσίας.

Τα κέντρα νέου τύπου έρχονται να συμπληρώσουν τον άκρως ελλειμματικό χάρτη προστασίας και παροχής βοήθειας στους αλλοδαπούς που, σε συνδυασμό με την πλήρη

³¹⁰ http://www.yptp.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3200&Itemid=439.

³¹¹ Χρήστος Ζέρβας, «Τομές στην υποδοχή Μεταναστών», *Ελευθεροτυπία*, 14—4-2010, <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=151160>.

αποδόμηση των διαδικασιών παροχής πολιτικού ασύλου, έχουν οδηγήσει την Ελλάδα εκτός διεθνούς νομιμότητας. Θα ιδρυθούν 11 νέα ΚΕΠΥ σε Σάμο, Λέσβο, Χίο, Έβρο, Δωδεκάνησα, Αθήνα, Πάτρα, Ηγουμενίτσα, Θεσσαλονίκη, Βόλο και Κρήτη. Για όλα αυτά τα κέντρα, καθώς και για τα ειδικά κέντρα όπου θα παραπέμπονται για περαιτέρω κράτηση οι αλλοδαποί των οποίων η απέλαση είναι εφικτή, θα καταρτιστεί ειδικό πλαίσιο λειτουργίας και ένας φορέας διαχείρισης. Επίσης, ιδρύεται κεντρική υπηρεσία που συντονίζει τη λειτουργία τους, θα διοικείται από διευθυντή ο οποίος δεν θα προέρχεται από την περιφέρεια στην οποία ανήκει το κέντρο. Ο διευθυντής θα έχει υπερεξουσίες, δηλαδή θα εγκρίνει την εισήγηση της επιτροπής διαχωρισμού, θα εκτελεί τις αποφάσεις, θα έχει τον έλεγχο των εισερχομένων-εξερχομένων. Η λειτουργία του κέντρου θα αξιολογείται από την ειδική επιτροπή, στην οποία θα μετέχουν εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κρατικών τοπικών φορέων, ΜΚΟ και ομάδων πολιτών που ασχολούνται με το θέμα.

Σύμφωνα με το άρθρο 28 παράγραφος 10γ του Νόμου 3613/2007, το Υπουργείο Εσωτερικών (Διεύθυνση Οικονομικών του Αρχηγείου Ελληνικής Αστυνομίας) σε συνεργασία με εκπροσώπους των Υπουργείων Εξωτερικών (Διεύθυνση Δικαιοσύνης/ Εσωτερικών Υποθέσεων και Schengen και Διεύθυνση Μηχανογράφησης Τηλεπικοινωνιών και Πληροφορικής) και Εμπορικής Ναυτιλίας, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής (Εθνικό Κέντρο Θαλασσίων Συνόρων και Διεύθυνση Οικονομικών) ορίζεται ως **Υπεύθυνη Αρχή για την εφαρμογή της απόφασης υπ' αριθμ. 574/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου από 23 Μαΐου 2007, για τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων** για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών». Αυτή η υπεύθυνη αρχή σχεδιάζει τα ετήσια προγράμματα μέσω των οποίων υλοποιείται η χρηματοδότηση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων και τα αξιολογεί με κάποιους γενικούς δείκτες που έχει ως ώρας, αλλά κατά το άμεσο μέλλον θα τους συγκεκριμενοποιήσει. Από τα ετήσια προγράμματα³¹² διαφαίνεται ότι το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων χρηματοδοτεί την Ελλάδα για **την αγορά του απαραίτητου εξοπλισμού** για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση και διαχείριση της μετανάστευσης τόσο στα χερσαία, όσο και στα θαλάσσια και εναέρια σύνορα.

³¹² <http://www.astynomia.gr/images/stories/2009/DIAFOR09/etisio%20programma%202009.pdf>.

Απολογισμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής

Χωρίς αμφιβολία η Ελλάδα αποτελεί πόλο έλξης των παράνομων μεταναστών τα τελευταία 20 χρόνια εξ αιτίας μια σειράς πλεονεκτημάτων που διαθέτει και έχουν αναλυθεί σε προηγούμενα κεφάλαια. Ο όγκος των λαθρομεταναστών είναι δυσανάλογος με τον πληθυσμό της Ελλάδας και γι' αυτό ανακύπτουν πολλά προβλήματα. Ουσιαστική επιδίωξη της Ελλάδας πρέπει να είναι η εγκαθίδρυση του ζητήματος της παράνομης μετανάστευσης στην κορυφή της ευρωπαϊκής ατζέντας και στην αναζήτηση συμμάχων σε αυτή την προσπάθειά της.

Στην Ελλάδα υπήρξε κατά τη διάρκεια όλων αυτών των χρόνων και δημιουργείται συνεχώς μια πλούσια νομοθεσία που προσπαθεί να αποτρέψει και να αντιμετωπίσει αυτό το φαινόμενο. Δεν είναι τυχαίο ότι στη νομοθεσία της Ελλάδας ορίζονται πρωτοπόρες διατάξεις σε σύγκριση με την υπόλοιπη Ευρώπη στα θέματα της παράνομης μετανάστευσης, αφού λόγω γεωγραφικής θέσης βρίσκεται στην πρώτη ζώνη αντιμετώπισης των προβλημάτων που ανακύπτουν από το φαινόμενο. Επειδή όμως το ζήτημα δεν είναι μόνο εθνικό, αλλά και ευρωπαϊκό, η έλλειψη μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για την διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης αποτελεί τροχοπέδη για την επίτευξη των εθνικών στόχων. Θα ήταν ωστόσο άδικο να χαρακτηριστεί η ευρωπαϊκή συμβολή επουσιώδης. Απλά δεν βρίσκεται στο επιθυμητό αποτέλεσμα. Στην Ελλάδα έχουν εφαρμοστεί μια σειρά από προγράμματα νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών, τα οποία αποτελούν και το πιο προσφιλέσ εργαλείο πολιτικής της χώρας για την επίλυση του ζητήματος. Από αυτά άλλα δεν ευδοκίμησαν και άλλα έφτασαν ως ένα μόνο σημείο υλοποίησης των στόχων τους. Αν δεν υπήρχαν χρονοβόρες διαδικασίες και γραφειοκρατικά εμπόδια, καθώς και ιδιαιτέρως αυστηρές προϋποθέσεις νομιμοποίησης, τα αποτελέσματα θα ήταν μάλλον πιο επιτυχή.

Εναλλακτικό μέσο αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης αποτελούν οι συμφωνίες επανεισδοχής και οι απελάσεις. Η διαπραγμάτευση, ή σύναψη και η εφαρμογή διμερών Συμφωνιών Επανεισδοχής αυξάνει το πολιτικό βάρος της Ελλάδας προς τις χώρες αυτές, ενισχύει την αξιοπιστία της, εξυπηρετεί πρακτικά τα συμφέροντα και τις επιδιώξεις της, αναδεικνύει τον ρόλο της στην καταπολέμηση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης, βελτιώνει την εικόνα της διεθνώς και παρέχει δυνατότητα καλύτερης και στοχευμένης αξιοποίησης της αναπτυξιακής βοήθειας που χορηγεί, σε συνδυασμό με την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση, προσδίδοντάς της προστιθέμενη και πολλαπλή αξία, καθώς και αναγνωσιμότητα. Η Ελλάδα έχει υπογράψει αρκετές συμφωνίες επανεισδοχής, ωστόσο

αντιμετωπίζει πρόβλημα μη τήρησης της συμφωνίας από την Τουρκία, η οποία αποτελεί τη γέφυρα από την οποία περνάνε πάρα πολλοί μετανάστες που εισέρχονται παράνομα στην Ελλάδα. Λύση στο πρόβλημα αυτό θα ήταν αφενός η πιο δραστική πίεση της ΕΕ στην Τουρκία να τηρεί την συμφωνία στα πλαίσια της καλής γειτνίασης με την Ελλάδα και αφετέρου η σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής της Ελλάδας απευθείας με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών ώστε να απεμπλακεί από την εξάρτησή της από την Τουρκία. Ωστόσο, η διαδικασία των απελάσεων και το κόστος της λειτουργούν αποτρεπτικά για τη διαχείριση και αντιμετώπιση του φαινομένου. Προτιμότερο μέσο για την αντιμετώπιση του φαινομένου είναι η ενθάρρυνση της πολιτικής της εθελούσιας απομάκρυνσης, η οποία στην Ελλάδα υστερεί σημαντικά σε σχέση με άλλες χώρες υποδοχής. Από το 2010, ωστόσο, ο εθελοντικός επαναπατρισμός μεταναστών (παράνομα ή νόμιμα διαμενόντων) εφαρμόζεται και στην Ελλάδα υπό την αιγίδα του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) και με χρηματοδότηση του ελληνικού κράτους και της ΕΕ. Το πρόγραμμα λειτουργεί στην Ευρώπη από το 2007. Στην Ελλάδα άργησε εξαιτίας της γραφειοκρατίας. Σύμφωνα με αυτό, ο ενδιαφερόμενος³¹³ προσέρχεται οικειοθελώς στο γραφείο του ΔΟΜ, εγγράφεται στο πρόγραμμα, δακτυλοσκοπείται από την Αστυνομία και ταυτοποιείται από την πρεσβεία της χώρας του ώστε να του χορηγηθεί ταξιδιωτικό έγγραφο. Ο ΔΟΜ φροντίζει για την έκδοση του εισιτηρίου, του χορηγεί ένα οικονομικό βοήθημα (300 ευρώ) και τον συνοδεύει στο αεροδρόμιο κατά την αναχώρησή του³¹⁴. Γενικά πάντως, η πολιτική που ακολουθείται δεν έχει προληπτικό χαρακτήρα, με αποτέλεσμα να υπάρχει έλλειμμα **σε μακροπρόθεσμες λύσεις για την διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης και να δίνεται έμφαση σε βραχυπρόθεσμους στόχους που όμως δεν καταλήγουν σε μια ουσιαστική επίλυση του ζητήματος.**

³¹³ Ο λόγος που κάποιοι ενδιαφέρονται να γυρίσει πίσω είναι ότι υπάρχουν υπήκοοι τρίτων χωρών που δεν έχουν κανένα νόμιμο έγγραφο, βρίσκονται σε απόγνωση και ενδεχομένως έχουν αποπειραθεί ανεπιτυχώς να μεταβούν σε κάποια άλλη ευρωπαϊκή χώρα, άλλοι που θέλουν να επιστρέψουν επειδή οι συνθήκες στις πατρίδες τους έχουν αλλάξει και ορισμένοι που θέλουν να επιστρέψουν για σοβαρούς προσωπικούς λόγους.

³¹⁴ Παπαδόπουλος Γιάννης (27/09/10), Βοηθάμε τον μετανάστη να αποχωρήσει με αξιοπρέπεια (συνεντευξιαζόμενος ο Δανιήλ Ασδράς, αρχηγός της αποστολής του ΔΟΜ στην Ελλάδα), Τα ΝΕΑ, <http://www.inews.gr/27/-20-erotiseis--voithae-tous-etanastes-na-apochorisoun-e-axioprepeia.htm>.

Συμπεράσματα- Προτάσεις

Συμπερασματικά, επισημαίνεται από την παραπάνω μελέτη ότι το ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης αποτελεί προβληματικό φαινόμενο όχι μόνο για τη χώρα υποδοχής, αλλά και για τους ίδιους τους μετανάστες. Για τη χώρα υποδοχής, από τη μια, η παράνομη μετανάστευση δε συνιστά απειλή, θέτει όμως προκλήσεις στον τομέα της ασφάλειας και του συνοριακού ελέγχου, της πολιτικής υποδοχής και της διαχείρισης των μεταναστεύσεων με τρόπο οργανωμένο και διάφανο. Όσο περισσότερο λαθραία είναι η μετανάστευση, τόσο δυσκολότερο είναι για τη χώρα υποδοχής να έχει συνολική εποπτεία του πληθυσμού, των αναγκών του και των κινδύνων που πιθανόν εγκυμονούνται. Επιπλέον, **η ύπαρξη παράνομης μετανάστευσης σε μια χώρα της ΕΕ αφορά όλη την Ένωση ως σύνολο και όχι μόνο τη χώρα αυτή μεμονωμένα.** Από την άλλη, για τους ίδιους τους μετανάστες η κατάσταση αυτή εγκυμονεί κινδύνους ασφάλειας, θέτοντας σε κίνδυνο τη ζωή, την ακεραιότητα και τα θεμελιώδη δικαιώματά τους. Επιπλέον, οι μετανάστες βρίσκονται για μεγάλο διάστημα σε μια κατάσταση αβεβαιότητας, νομικής ανυποστασίας και κοινωνικού αποκλεισμού, επιβιώνοντας χάρη στον προσωπικό τους αγώνα και τη συνδρομή φίλων και φορέων αρωγής. Πρόκειται για ένα εργατικό δυναμικό αδήλωτο, διωκόμενα άτομα χωρίς καμία προστασία και, συνολικά, για ένα πληθυσμό ‘αόρατο’ από τα στατιστικά στοιχεία, που γίνεται ορατός μόνο στο επόμενο πρόγραμμα νομιμοποίησης. Αυτό σημαίνει όμως ότι η ομαλή εγκατάσταση και ένταξή τους αναβάλλεται για όσο διαρκεί η αναμονή.

Επιλογές για την αντιμετώπιση του φαινομένου μπορούν να υπάρξουν τόσο από ευρωπαϊκή πλευρά όσο και από την εθνική. Όσον αφορά την Ένωση οι επιλογές είναι δύο: **Η πρώτη** είναι να κλείσει τα σύνορα και τις πόρτες της στους μετανάστες, περιορίζοντας μ’ αυτόν τον τρόπο και τα ατομικά και δημοκρατικά δικαιώματα των πολιτών της με μια σειρά αστυνομικά μέτρα (π.χ. συνεχείς έλεγχοι ταυτοτήτων και διακίνησης). **Η δεύτερη** επιλογή της Ευρώπης είναι να διαχειριστεί έξυπνα τις ανθρώπινες ροές των μεταναστών προκειμένου να εκμεταλλευτεί τη μετανάστευση για να αποφύγει τη δημογραφική συρρίκνωση, να σώσει τα ασφαλιστικά της συστήματα από την αναπόφευκτη κατάρρευση, και να δημιουργήσει μια πιο ανταγωνιστική οικονομία και πιο ανοικτή και πλουραλιστική κοινωνία, ανεκτική προς το διαφορετικό.

Η Ευρώπη γνωρίζει πως για να διατηρήσει την οικονομική της ισχύ στο ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον, θα πρέπει να σταματήσει τη γήρανση και το δημογραφικό της κατήφορο και να δεχθεί «νέο αίμα» από μετανάστες, όπως κάνει συστηματικά εδώ και δεκαετίες η Αμερική. Αυτή είναι και η «λύση» που πρότεινε το 2000 μια σχετική έκθεση του ΟΗΕ: «Αν οι ανεπτυγμένες χώρες θέλουν να διατηρήσουν τη σημερινή αναλογία ενεργού προς γηράσκοντα πληθυσμό, πρέπει είτε ν' αυξήσουν κατά μια τουλάχιστον δεκαετία το όριο συνταξιοδότησης (σ.σ. δηλαδή από τα 65 στα 75 χρόνια), είτε ν' αυξήσουν τον όγκο των εργαζομένων, υποδεχόμενες μεταναστευτικά ρεύματα πολύ μεγαλύτερα από αυτά που έχουν καταγραφεί ποτέ στην ιστορία». Η συγκεκριμένη έκθεση του ΟΗΕ πρότεινε μάλιστα και αριθμούς: ως το 2025 η Ευρωπαϊκή Ένωση θα χρειαστεί 153 εκατομμύρια μετανάστες μόνο και μόνο για να διατηρήσει το εργατικό της δυναμικό σταθερό! Ως το έτος 2050 η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να δεχτεί τουλάχιστον 350 εκατομμύρια μετανάστες απλά και μόνο για να μπορέσει να διατηρήσει τη θέση της στην παγκόσμια οικονομική και γεωπολιτική σκακιέρα.

Αναμφίβολα η Ευρώπη χρειάζεται τους μετανάστες, **μέσα από τη νόμιμη οδό όμως**. Οι Ευρωπαίοι έχουν υψηλό μέσο όρο ζωής και κάνουν όλο και λιγότερα παιδιά. Δίχως τη μετανάστευση, ο πληθυσμός της Ε.Ε. των 27 κ-μ θα κατακυλήσει από τα 450 εκατομμύρια κατοίκους, που αριθμεί σήμερα, σε λιγότερα από 400 εκατομμύρια κατοίκους, και μάλιστα ηλικιωμένους κατά το 1/3, μέχρι το 2050. Πρέπει να σημειωθεί πως οι δημογραφικά φθίνουσες και γηράσκουσες κοινωνίες έχουν την τάση να καθλώνονται στη στασιμότητα και οι οικονομίες τους να συρρικνώνονται. Αυτή θα είναι και η μοίρα μιας Ευρώπης χωρίς μετανάστες. Όπως ανέφερε χαρακτηριστικά ο πρώην Γενικός Γραμματέας του ΟΗΕ Κόφι Ανάν: «Στον 21ο αιώνα οι μετανάστες χρειάζονται την Ευρώπη. Αλλά και η Ευρώπη τους έχει ανάγκη. Μια κλειστή Ευρώπη θα είναι πιο φτωχή, πιο αδύναμη και ηλικιωμένη. Μια ανοικτή Ευρώπη θα είναι πιο δίκαιη, πιο πλούσια, πιο δυνατή και νεότερη. Υπό την προϋπόθεση ότι θα διαχειριστεί με επιτυχία τη μετανάστευση». Εξάλλου και η πολιτική που ακολούθησε ως τώρα για τη δημιουργία μιας «Ευρώπης-φρούριο» δεν απέδωσε.

Για να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα το φαινόμενο της μετανάστευσης σημαντική ώθηση πρέπει να δοθεί στην **πρόληψη**, παρέχοντας η Ένωση σε τρίτες χώρες αξιόλογη αναπτυξιακή βοήθεια ώστε να υπάρχουν τα κίνητρα για τους μετανάστες να παραμείνουν στις χώρες προέλευσης. Μέχρι τώρα δεν έχει ευδοκιμήσει ιδιαίτερα αυτή η προσπάθεια της

Ένωσης και γι' αυτό πρέπει να ενταθεί. Ωστόσο, παρά την πρόληψη, είναι ανέφικτη η πιθανότητα μηδενικής παράνομης μετανάστευσης. Συνεπώς, επιβάλλεται μια κοινή πολιτική εκ μέρους των κ-μ για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Δεν μπορούν όλα τα κ-μ υποστηρίξουν μια Ένωση δικαίου, που σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα, χωρίς να το αποδεικνύουν και στην πράξη. Οφείλουν να ακολουθήσουν μια πιο ελαστική νομοθεσία στο θέμα παροχής ασύλου, καθώς και στα κριτήρια νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών. Κατά αυτό τον τρόπο θα μπορούν να κινούνται οι παράνομοι μετανάστες- που θα έχουν πλέον νομιμοποιηθεί- σε όλα τα κ-μ και με τη σειρά της η Ένωση να τους χρησιμοποιεί για αναπτυξιακούς και διαρθρωτικούς λόγους, καταλήγοντας σε μια αμφίδρομη συμφέρουσα σχέση μεταξύ ΕΕ και μεταναστών.

Όσο αφορά την Ελλάδα, κύριο μέλημά της θα πρέπει να είναι να θέσει την παράνομη μετανάστευση στο κέντρο της πολιτικής της ΕΕ. Εξάλλου από τα πρόσφατα αποτελέσματα του FRONTEX διαπιστώνεται ότι το 80% των παράνομων μεταναστών που εισέρχονται πλέον στην Ένωση χρησιμοποιούν την Ελλάδα. Είναι συνεπώς αναγκαία η λήψη αυστηρότερων μέτρων και πιο εντατικών ελέγχων στα σύνορα της Ελλάδας ώστε να μη θεωρείται εύκολη πρόσβαση για τους παράνομους μετανάστες. Επιπλέον πρέπει να μεριμνήσει ώστε να τηρούνται οι συμφωνίες επανεισδοχής που υπογράφει με τις τρίτες χώρες και ειδικότερα να μην εξαρτάται από την Τουρκία. Ως μια λύση με μεσοπρόθεσμα αποτελέσματα θα μπορούσε να χαρακτηριστεί η σύναψη διμερών συμφωνιών της Ελλάδας με τις χώρες προέλευσης των παράνομων μεταναστών. Με αυτές τις συμφωνίες η Ελλάδα θα μπορούσε να ορίσει έναν αριθμό παράνομων μεταναστών που μπορεί να δεχτεί και να ενσωματώσει στην ελληνική κοινωνία αλλά με υποχρέωση των χωρών προέλευσης να αγοράζουν αποκλειστικά από την Ελλάδα , για παράδειγμα, αγροτικά προϊόντα (καπνό, βαμβάκι, λάδι). Συγχρόνως, η Ελλάδα ως δημοκρατική χώρα οφείλει να απολέσει τα στοιχεία ρατσισμού και ξενοφοβίας από τα οποία διακατέχεται μέσω των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας και διάφορων οργανώσεων. Η λαθρομετανάστευση δεν αντιμετωπίζεται μόνο με ενισχυμένους συνοριακούς ελέγχους και τη δίωξη των 'οδηγών'. Οφείλει να αποτελεί μέρος μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης και διαχείρισης της μετανάστευσης και να ισορροπεί μεταξύ ελέγχου και προστασίας. Όσο απαραίτητη είναι η αύξηση των συνοριοφυλάκων και η ενίσχυση του λιμενικού σώματος, **άλλο τόσο είναι και η διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων όλων των μεταναστών**, ανεξαρτήτως νομικού καθεστώτος και η πρόσβαση των προσφύγων στο σύστημα ασύλου. Όσο αναγκαία

είναι η συνεργασία μεταξύ ευρωπαϊκών και μεσογειακών ακτοφυλακών και κρατικών αρχών, άλλο τόσο είναι και η βελτίωση της υποδομής για την υποδοχή των νεοαφιχθέντων, στην Ελλάδα και στις άλλες χώρες υποδοχής. **Τα σύμφωνα επαναπροώθησης είναι απαραίτητα και πρέπει να τηρούνται, αλλά η επιστροφή πρέπει πάντα να γίνεται ανθρώπινα.**

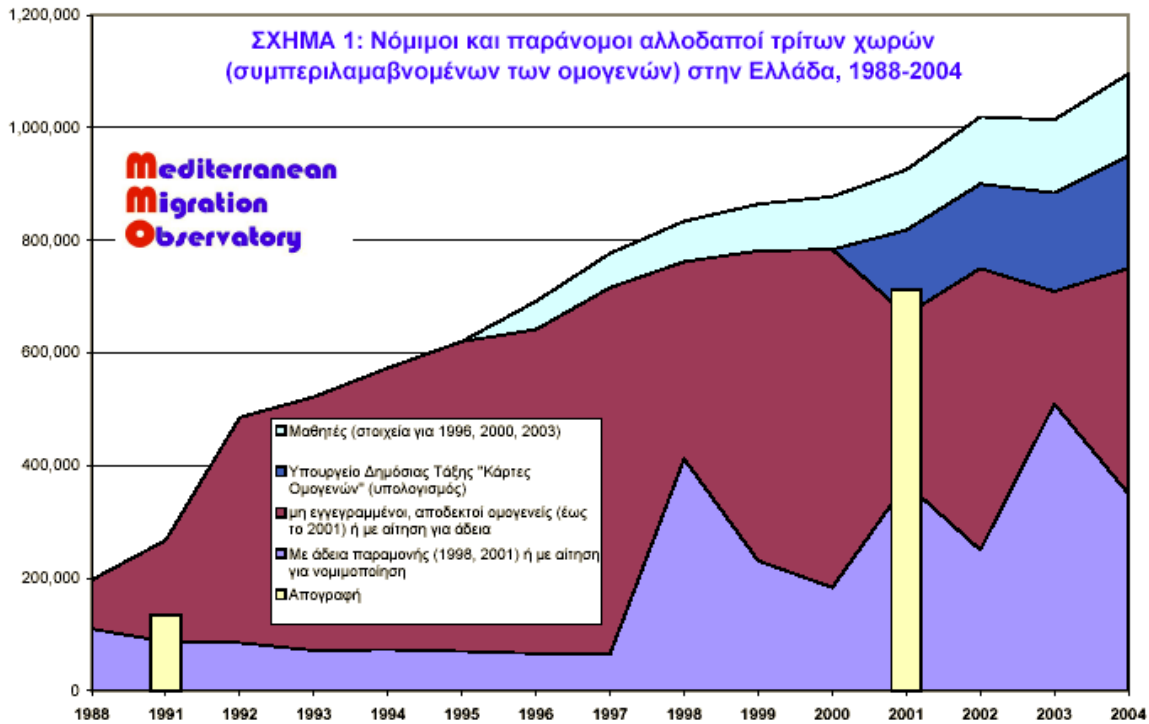
Επιπλέον, τα μέτρα ελέγχου της «παράνομης» μετανάστευσης και η πολιτική «αποτροπής» των Ελληνικών αρχών στα σύνορα πρέπει να εφαρμόζονται με τέτοιο τρόπο ώστε να αποκλείεται κάθε ενδεχόμενο έκθεσης της ανθρώπινης ζωής σε κίνδυνο, για όλους ανεξαιρέτα τους αλλοδαπούς. Απαιτείται δημιουργία δομών υποδοχής στα βασικά σημεία εισόδου όπου καταφθάνουν πρόσφυγες και παράνομοι μετανάστες, στα πρότυπα άλλων ευρωπαϊκών χωρών, ενημέρωση των νεο-αφιχθέντων για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, με διερμηνείς (στελέχωση αστυνομίας, λιμενικού, νομαρχιών) και δωρεάν κρατική νομική συνδρομή, επαρκής στελέχωση των αρχών με εξειδικευμένο προσωπικό και καταρτισμένο στα ζητήματα ασύλου, εμπορίας ανθρώπων και αντιμετώπισης ανηλίκων. Επιπρόσθετα απαιτείται ιδιαίτερη προστασία και φροντίδα για τους αιτούντες άσυλο, τα θύματα βασανιστηρίων, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, με προώθησή τους στις προβλεπόμενες από το νόμο ειδικές μονάδες υποδοχής και φιλοξενίας. Ειδικότερα για τους ασυνόδευτους ανήλικους, ουσιαστική ενεργοποίηση και ενίσχυση του θεσμού της επιτροπείας και άμεση προώθησή τους στα ειδικά κέντρα φιλοξενίας ανηλίκων με ενίσχυσή τους σε εξειδικευμένο προσωπικό και παρεχόμενες υπηρεσίες. Για την επίτευξη των σκοπών αυτών θα είναι χρήσιμο να αξιοποιηθεί και να μεταδοθεί και σε άλλα σημεία εισόδου η εμπειρία από τις καλές πρακτικές που υιοθετήθηκαν κατά την υλοποίηση Προγραμμάτων με ευρωπαϊκά κονδύλια. Τα κέντρα κράτησης δεν πρέπει να λειτουργούν σαν φυλακή, αλλά να παρέχουν δωρεάν επιμορφωτικά προγράμματα καθώς και εκμάθηση της ελληνικής και αγγλικής γλώσσας ώστε να γίνει πιο ομαλή η ένταξή τους.

Τέλος, για να μπορέσει η Ελλάδα να ελέγχει τον πληθυσμό της, να παρέχει κοινωνικά δικαιώματα, να μειώσει τα επίπεδα εγκληματικότητας και παραοικονομίας, οφείλει να εφαρμόζει στο τομέα του ασύλου και της νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών πιο επιεική κριτήρια. Με αυτή την πολιτική, θα υπήρχε ένα είδος ποσόστωσης αφού σημαντικός αριθμός θα κινούταν και προς άλλες χώρες, οι οποίες έχουν ελάχιστα ποσοστά μεταναστών, και κατ' αυτό τον τρόπο θα επιτυγχανόταν μια πιο δίκαιη κατανομή του

πληθυσμού. Επίσης, με αυτή την τακτική θα μπορούσε να δοθεί έμφαση σε αναπτυξιακές πολιτικές που θα παρέχουν νόμιμη εργασία στους μετανάστες και θα αξιοποιούν την υπαίθρο λύνοντας διαρθρωτικά και περιφερειακά προβλήματα της χώρας, αλλά και κοινωνικά όπως είναι η εγκατάσταση σε ένα μέρος –γκέτο- πολλών μεταναστών, αποφεύγοντας έτσι και άλλα προβλήματα, όπως εγκληματικότητα και ξеноφοβία. Η δημιουργία όμως ενός νέου προγράμματος νομιμοποίησης δεν πρέπει να είναι επιπόλαια με βραχυπρόθεσμους στόχους, αλλά πρέπει να αποσκοπεί σε μακροπρόθεσμη λύση. Αυτό θα επιτευχθεί αν απλοποιηθούν οι γραφειοκρατικές διαδικασίες, αν δημιουργηθούν συνθήκες τέτοιες ώστε να μπορεί η ενσωμάτωση να γίνει όσο το δυνατόν ευκολότερα, δηλαδή να υπάρχουν κίνητρα αναπτυξιακά που να παρέχουν εργασία στους μετανάστες σε περιοχές που χρειάζεται εργατικό δυναμικό και επιμορφωτικά προγράμματα που να διευκολύνουν την ένταξή τους στο κοινωνικό σύνολο και εφόσον γίνουν πιο ελαστικά τα κριτήρια για τη νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών. Ωστόσο στην φάση που διανύει αυτή την περίοδο η Ελλάδα εξ αιτίας της οικονομικής κρίσης είναι δύσκολα εφαρμόσιμη μια τέτοια πολιτική χωρίς την χρηματοδότηση ειδικών προγραμμάτων για την επίλυση αυτού του ζητήματος από την ΕΕ. Η Ένωση οφείλει ωστόσο να συμβάλλει αποτελεσματικά σε αυτή την προσπάθεια, όχι για να λύσει το πρόβλημα της Ελλάδας, αλλά γιατί με αυτό τον τρόπο συμβάλλει στην επίλυση ενός ευρωπαϊκού προβλήματος.

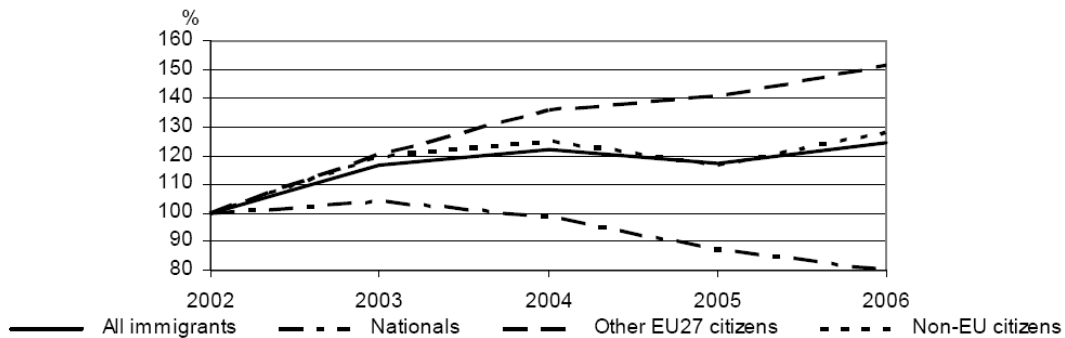
Εν τέλει, δεν πρέπει να αμελείται το γεγονός από τους πολίτες της ΕΕ ότι όχι μόνο οι μετανάστες έχουν ανάγκη την Ευρώπη, αλλά και η Ευρώπη χρειάζεται τους μετανάστες, με τη νόμιμη οδό, όμως. Γι' αυτό χρειάζεται ενίσχυση της πρόληψης της παράνομης μεταναστευσης και της απόκρουσής της στα σύνορα, αλλά εφόσον καταφέρουν και εισέλθουν παράνομα οι μετανάστες πρέπει να υπάρχει μια επιείκεια, κατευθυνόμενη σε μια αμοιβαία σχέση δημιουργικότητας και αποτελεσματικότητας, η οποία να παρέχει αφενός στους μετανάστες καλύτερες συνθήκες ζωής, αφετέρου στην Ένωση εργατικό δυναμικό. Μα πάνω από όλα απαιτείται και από τις δύο πλευρές **σεβασμός**. Η μεν Ένωση οφείλει να σέβεται και να προστατεύει τα δικαιώματα των μεταναστών καθώς και την αξιοπρέπειά τους με στόχο την ενσωμάτωση και όχι την αφομοίωσή τους, οι δε μετανάστες να εκτιμούν και να σέβονται τις παροχές που εκλαμβάνουν από τα κ-μ της Ένωσης και να ζουν και να δουλεύουν ανταποδοτικά προς αυτές τις παροχές.

Παράρτημα



Μελέτη για λογαριασμό του Ι.Μ.Ε.Π.Ο., Μεσογειακό Παρατηρητήριο Μετανάστευσης Ι.Α.Π.Α.Δ. Πάντειο Πανεπιστήμιο, ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Αναλυτική μελέτη για τα διαθέσιμα στοιχεία και προτάσεις για τη συμμόρφωση με τα standards της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νοέμβριος 2004, σελ. 12.

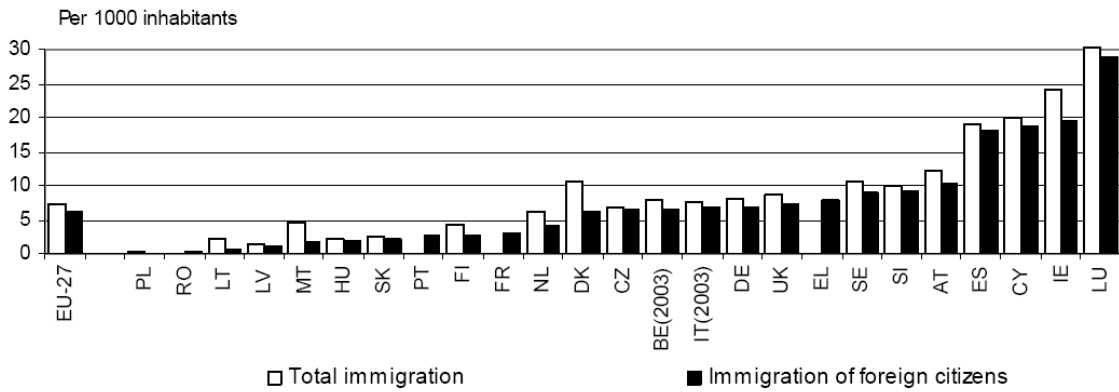
Figure 1. Relative change in immigration by citizenship group, EU-27. 2002=100%



Source: Eurostat estimates

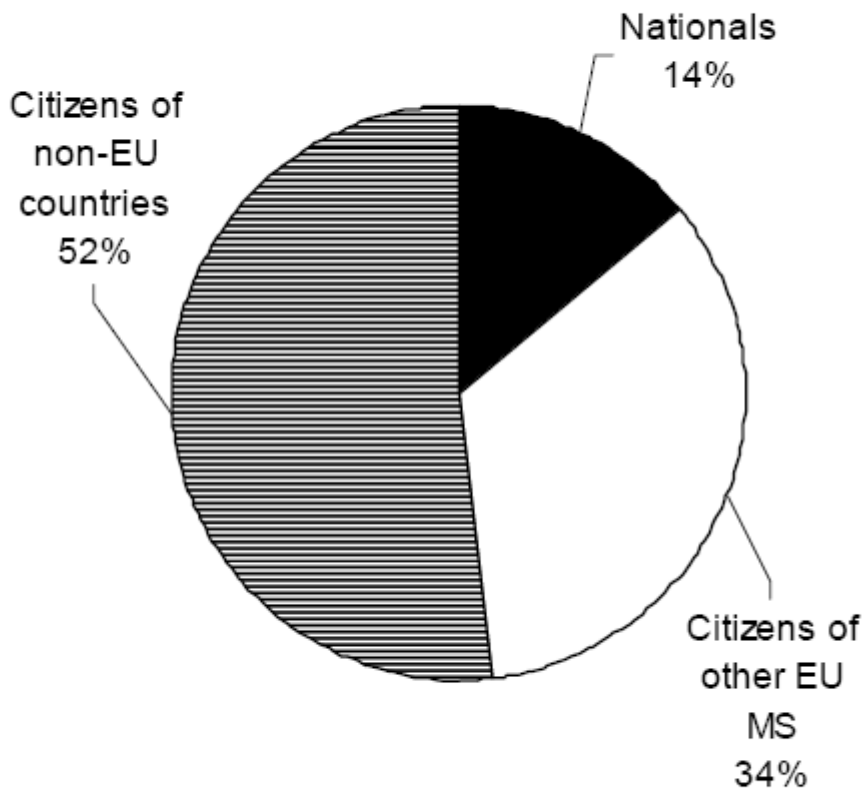


Figure 2. Immigration per 1000 inhabitants, EU-27 (1), 2006



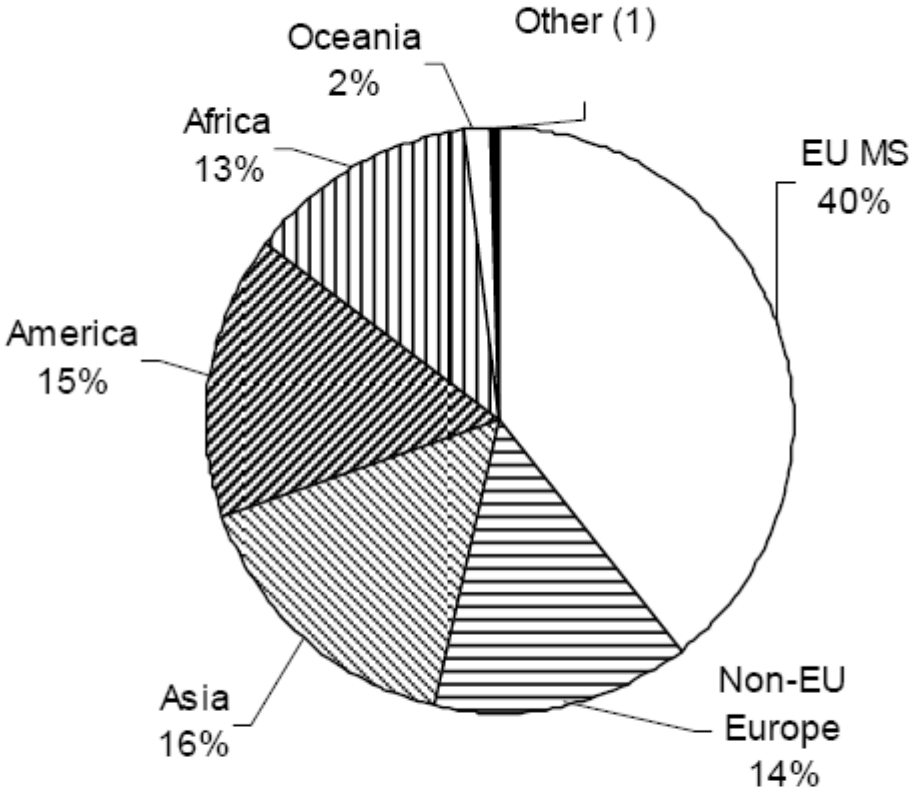
Source: Eurostat, Migration Statistics

Figure 3. Immigrants by citizenship group, EU-27, 2006



Source: Eurostat, Migration Statistics

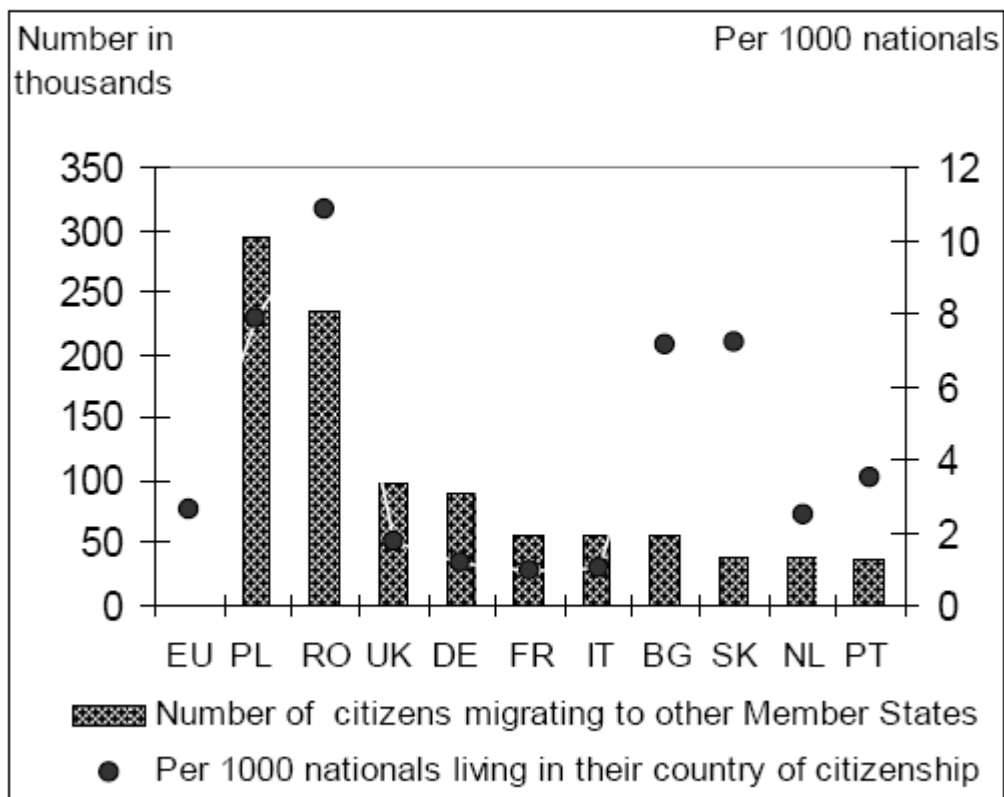
Figure 4. Foreign immigrants by the location of the country of citizenship, EU-27, 2006



Source: Eurostat, Migration Statistics

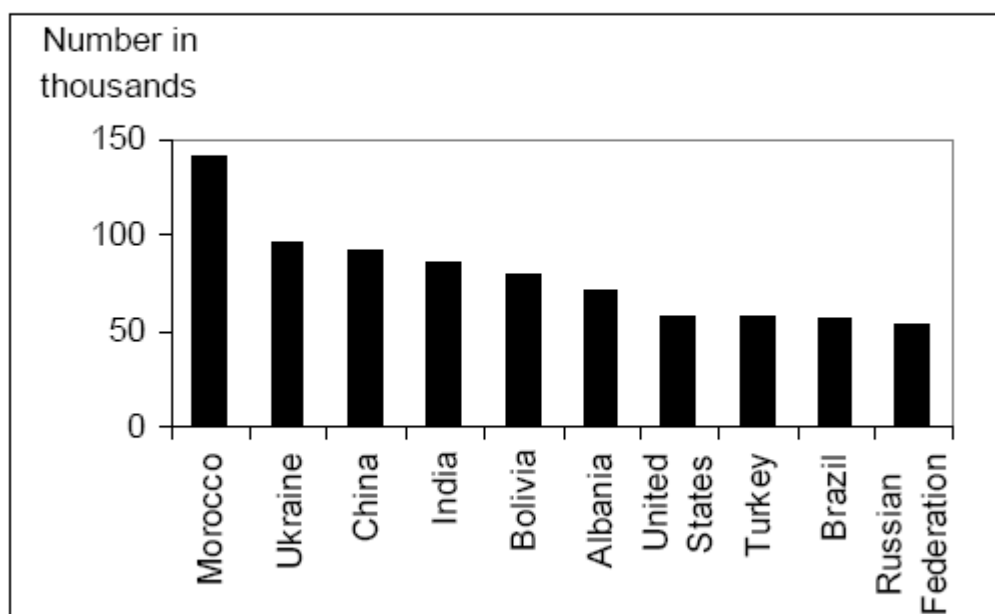
(1) Less than 0.5%, including stateless and unknown citizenship.

Figure 5. Ten most numerous citizenships of non-national EU immigrants, EU-27, 2006



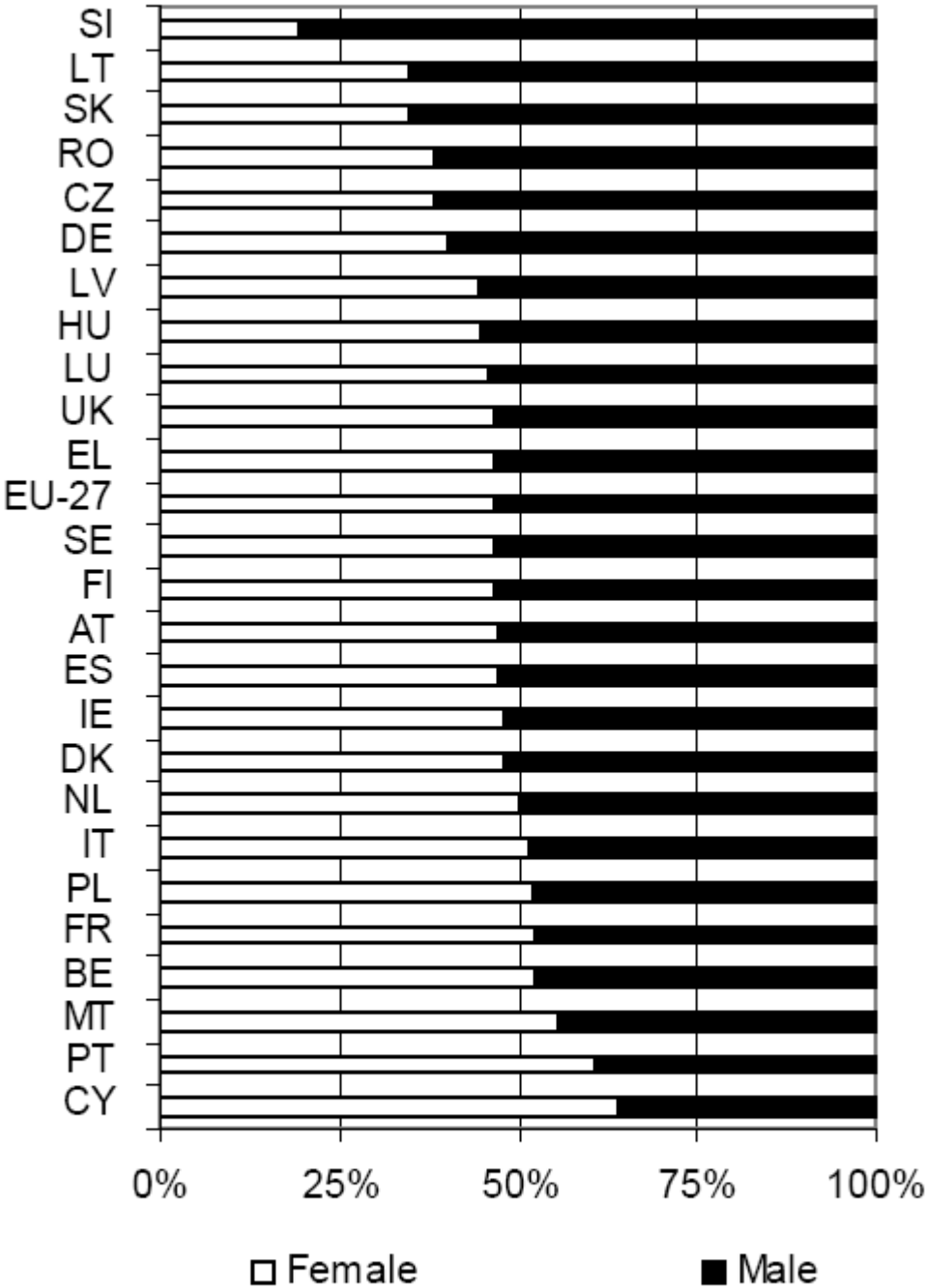
Source: Eurostat estimate

Figure 6. Ten most numerous citizenships of non-EU immigrants, EU-27, 2006



Source: Eurostat estimate

Figure 7: Proportion of male and female foreign immigrants, 2006 (1)



(1) BE and IT (2003); BG and EE data unavailable

Source: Eurostat, Migration Statistics

ΑΠΟΤΕΙΡΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΕΞΟΔΟΥ						
ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ - ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ						
ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ - ΚΑΤΑΣΧΕΘΕΝΤΑ ΟΧΗΜΑΤΑ - ΣΚΑΦΗ						
ΚΑΤΑ ΛΙΜΕΝΙΚΗ ΑΡΧΗ - ΕΤΟΣ 2009						
Α/Α	ΛΙΜΕΝΙΚΗ ΑΡΧΗ	ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ	ΛΑΘΡ/ΣΤΕΣ	ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ	ΟΧΗΜΑΤΑ	ΣΚΑΦΗ
1	ΠΑΤΡΑΣ	192	1291	409	135	
2	ΗΓΟΥΜΕΝΙΤΣΑΣ	170	1231	300	141	
3	ΧΑΛΚΙΔΑΣ	1	6	1	1	
4	ΚΟΡΙΝΘΟΥ	1	30	3	1	
5	ΝΑΥΠΑΛΙΟΥ		4	1		
6	ΚΕΡΚΥΡΑΣ	3	24	8	2	
7	ΣΑΜΗΣ	1	5	3		
8	ΑΙΓΙΟΥ		2	1		
9						
10						
11						
12						
13						
14						
	ΣΥΝΟΛΟ	368	2593	726	280	0

ΑΠΟΤΕΙΡΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΕΞΟΔΟΥ

ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ - ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ

ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ - ΚΑΤΑΣΧΕΘΕΝΤΑ ΟΧΗΜΑΤΑ - ΣΚΑΦΗ

ΕΤΗ 2001 - 2009

ΕΤΟΣ	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ	349	1128	464	681	815	1084	1634	2483	2593
ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΔΙΑΚΙΝΗΤΕΣ	78	139	69	90	123	203	239	336	368
ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ [ΑΡΙΘΜΟΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΩΝ]	59	119	110	200	299	313	511	397	726
ΚΑΤΑΣΧΕΘΕΝΤΑ ΟΧΗΜΑΤΑ	60	111	60	73	87	147	171	269	280
ΚΑΤΑΣΧΕΘΕΝΤΑ ΣΚΑΦΗ	---	---	---	---	---	---	---	01	---

ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΕΣΤΡΑΦΗΣΑΝ ΑΠΟ ΙΤΑΛΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ															
	2007					2008					2009				
	ΠΑΤΡΑ	ΗΓΟΥΜΕΝΙΤΣΑ	ΚΕΡΚΥΡΑ	ΚΟΡΙΝΘΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ	ΠΑΤΡΑ	ΗΓΟΥΜΕΝΙΤΣΑ	ΚΕΡΚΥΡΑ	ΚΟΡΙΝΘΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ	ΠΑΤΡΑ	ΗΓΟΥΜΕΝΙΤΣΑ	ΚΕΡΚΥΡΑ	ΚΟΡΙΝΘΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ	48	129			177	312	172			484	214	120			334
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ	73	98			171	201	95	1		297	159	98			257
ΜΑΡΤΙΟΣ	172	157			329	202	148	1		351	200	99	3	3	305
ΑΠΡΙΛΙΟΣ	63	271			334	158	173			331	84	58	4		146
ΜΑΙΟΣ	48	116			164	125	140			265	64	101	6		171
ΙΟΥΝΙΟΣ	125	100			225	197	139			336	101	225	1	18	345
ΙΟΥΛΙΟΣ	111	168			279	254	172			426	69	113	30		212
ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ	86	263	8		357	290	282	4		576	102	209	5		316
ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ	104	295	4		403	232	304			536	156	115	5		276
ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ	202	316			518	308	308			616	93	131	4	21	249
ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ	160	274			434	257	205			462	76	189	3		268
ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ	175	182	3		360	255	83			338	114	153	2		269
ΣΥΝΟΛΟ	1367	2369	15	0	3751	2791	2221	6	0	5018	1432	1611	63	42	3148

**ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΩΝ ΔΙΑΚΙΝΗΤΩΝ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ
ΑΝΑ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΑ, ΑΠΟ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ & ΛΙΜΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΕΤΟΣ 2009**

A/A	ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ	ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΑΠΟ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ	ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΑΠΟ ΛΙΜΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ	ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ
1	ΑΛΒΑΝΙΑ	552	1	553
2	ΕΛΛΑΔΑ	355	1	356
3	ΤΟΥΡΚΙΑ	48	123	171
4	ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	117		117
5	ΙΡΑΚ	101	5	106
6	ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	40	8	48
7	ΓΕΩΡΓΙΑ	42	2	44
8	ΡΟΥΜΑΝΙΑ	37		37
9	ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΗ	27	5	32
10	ΠΑΚΙΣΤΑΝ	29	2	31
11	ΣΥΡΙΑ	23	3	26
12	ΜΑΡΟΚΟ	12	4	16
13	ΑΙΓΥΠΤΟΣ	12	4	16
14	ΙΡΑΝ	11	3	14
15	ΟΥΚΡΑΝΙΑ	2	12	14
16	ΣΟΜΑΛΙΑ	11	3	14
17	ΚΙΝΑ	13		13
18	ΓΕΡΜΑΝΙΑ	10		10
19	ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ	8		8
20	ΣΕΡΒΙΑ	7		7
21	ΑΡΜΕΝΙΑ	6		6
22	ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ	4	2	6
23	Π.Γ.Δ.Μ.	5		5
24	ΣΟΥΔΑΝ	5		5
25	ΠΟΛΩΝΙΑ	5		5
26	ΛΙΒΑΝΟΣ		4	4
27	ΜΟΛΔΑΒΙΑ	3	1	4
28	ΟΛΛΑΝΔΙΑ	3	1	4
29	ΜΠΑΓΚΛΑΝΤΕΣ	4		4
30	ΣΟΥΗΔΙΑ	4		4
31	ΓΑΛΛΙΑ	3		3
32	ΙΤΑΛΙΑ	3		3
33	ΡΩΣΙΑ	3		3
34	ΑΛΓΕΡΙΑ	1	1	2
35	ΒΕΛΓΙΟ	2		2
36	ΕΛΒΕΤΙΑ	2		2
37	ΜΥΑΝΜΑΡ	2		2
38	ΟΥΓΓΑΡΙΑ	2		2
39	ΕΡΥΘΡΑΙΑ	2		2
40	ΑΥΣΤΡΙΑ	1		1
41	ΓΚΑΝΑ	1		1
42	ΕΣΘΟΝΙΑ	1		1
43	ΙΟΡΔΑΝΙΑ	1		1
44	ΚΑΜΕΡΟΥΝ	1		1
45	ΚΑΝΑΔΑΣ	1		1
46	ΛΕΥΚΟΡΩΣΙΑ	1		1
47	ΟΥΖΜΠΕΚΙΣΤΑΝ	1		1
48	ΣΑΟΥΔΙΚΗ ΑΡΑΒΙΑ		1	1
49	ΦΙΝΛΑΝΔΙΑ	1		1
50	ΚΑΖΑΚΕΤΑΝ	1		1
51	ΜΑΥΡΙΤΑΝΙΑ	1		1
52	ΣΙΕΡΑ ΛΕΟΝΕ	1		1
53	ΣΕΝΕΓΑΛΗ	1		1
54	TANZANIA	1		1
	ΣΥΝΟΛΟ	1.530	186	1.716

Πηγή: <http://www.astynomia.gr/images/stories/2010/300110meta30.pdf>

**ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΓΙΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΟ & ΠΑΡΑΜΟΝΗ
ΑΝΑ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΑ, ΑΠΟ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ & ΛΙΜΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΕΤΟΣ 2009**

A/A	ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ	ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΑΠΟ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ	ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΕΣ ΑΠΟ ΛΙΜΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ	ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ
1	ΑΛΒΑΝΙΑ	63.563		63.563
2	ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	13.780	4.048	17.828
3	ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΗ	8.591	2.172	10.763
4	ΣΟΜΑΛΙΑ	5.394	2.316	7.710
5	ΙΡΑΚ	7.446	216	7.662
6	ΠΑΚΙΣΤΑΝ	4.734	120	4.854
7	ΓΕΩΡΓΙΑ	2.514	8	2.522
8	ΕΡΥΘΡΑΙΑ	1.064	422	1.486
9	ΜΥΑΝΜΑΡ	1.452	6	1.458
10	ΜΠΑΓΚΚΑΝΤΕΣ	1.403	40	1.443
11	ΛΙΒΑΝΟΣ	606	341	947
12	ΙΡΑΝ	432	75	507
13	ΤΟΥΡΚΙΑ	400	102	502
14	ΣΥΡΙΑ	411	29	440
15	ΚΙΝΑ	428		428
16	ΙΝΔΙΑ	342	6	348
17	ΑΛΓΕΡΙΑ	310	19	329
18	ΑΓΝΟΣΤΟΣ	292		292
19	ΑΙΓΥΠΤΟΣ	212	56	268
20	ΣΟΥΔΑΝ	217	37	254
21	ΡΩΣΙΑ	233		233
22	ΜΑΡΟΚΟ	219	3	222
23	Π.Γ.Δ.Μ.	213		213
24	ΝΙΓΗΡΙΑ	190	5	195
25	ΣΡΙ ΛΑΝΚΑ	132	55	187
26	ΜΟΛΔΑΒΙΑ	158	4	162
27	ΑΡΜΕΝΙΑ	157	1	158
28	ΟΥΚΡΑΝΙΑ	154		154
29	ΤΥΝΗΣΙΑ	85	2	87
30	ΡΟΥΑΝΤΑ	42	41	83
31	ΦΙΛΙΠΠΙΝΕΣ	72	4	76
32	ΣΕΝΕΓΑΛΗ	72	3	75
33	ΛΕΥΚΟΡΩΣΙΑ	59		59
34	ΣΕΡΒΙΑ	57		57
35	ΑΙΘΙΟΠΙΑ	55		55
36	ΓΚΑΝΑ	53		53
37	ΚΟΥΥΦΟΠΕΔΙΟ	46		46
38	ΓΟΥΙΝΕΑ	42	1	43
39	ΜΑΥΡΙΤΑΝΙΑ	36	3	39
40	ΙΝΔΟΝΗΣΙΑ	23		23
41	ΛΙΒΥΗ	5	16	21
42	ΟΥΖΜΠΕΚΙΣΤΑΝ	21		21
43	ΑΚΤΗ ΕΛΕΦΑΝΤΟΣΤΟΥ	20		20
44	ΚΟΝΓΚΟ	15	5	20
45	ΓΙΟΥΓΚΟΛΑΒΙΑ (ΠΡΩΗΝ)	19		19
46	ΚΑΖΑΚΕΣΤΑΝ	17		17
47	ΔΟΜΙΝΙΚΑΝΙΚΗ ΔΗΜ.	14		14
48	ΣΙΕΡΑ ΛΕΟΝΕ	11	2	13
49	ΓΚΑΜΠΙΑ	12		12
50	ΒΡΑΖΙΛΙΑ	11		11
51	ΧΟΝΓΚ ΚΟΝΓΚ	11		11
52	ΙΣΗΜΕΡΙΝΟΣ	9		9
53	ΜΠΟΥΡΓΚΙΝΑ ΦΑΣΟ	9		9
54	ΑΖΕΡΜΠΑΪΤΖΑΝ	8		8
55	ΚΕΝΥΑ	8		8
56	ΚΡΟΑΤΙΑ	8		8
57	ΚΑΜΕΡΟΥΝ	5	2	7
58	ΙΟΡΔΑΝΙΑ	6		6
59	ΜΕΞΙΚΟ	6		6
60	ΗΠΑ	5		5
61	TANZANIA	5		5
62	ΒΟΣΝΙΑ ΕΡΖΕΓΟΒΙΝΗ	4		4
63	ΗΝΩΜΕΝΟ ΒΑΣΙΛΕΙΟ	4		4
64	ΚΑΝΑΔΑΣ	4		4
65	ΜΑΛΔΙΣΙΑ	4		4
66	ΝΟΤΙΟΣ ΑΦΡΙΚΗ	4		4
67	ΧΙΛΗ	4		4
68	ΚΑΜΠΟΤΖΗ	3		3
69	ΚΟΛΟΜΒΙΑ	3		3
70	ΝΕΠΑΛ	2	1	3
71	ΝΙΓΗΡΑ	3		3
72	ΟΥΓΚΑΝΤΑ	3		3
73	ΤΑΤΖΙΚΙΣΤΑΝ	3		3
74	ΒΕΝΕΖΟΥΕΛΑ	2		2
75	ΒΙΕΤΝΑΜ	0	2	2
76	ΔΥΤΙΚΗ ΣΑΧΑΡΑ	1	1	2
77	ΙΣΡΑΗΛ	2		2
78	ΚΙΡΓΚΙΣΤΑΝ	2		2
79	ΜΑΛΙ	2		2
80	ΠΑΡΑΓΟΥΑΗ	2		2
81	ΠΟΡΤΟ ΡΙΚΟ	2		2
82	ΠΡΑΣΙΝΟ ΑΚΡΩΤΗΡΙ	2		2
83	ΣΕΡΒΙΑ ΜΑΥΡΟΒΟΥΝΙΟ	2		2
84	ΑΓΙΟΣ ΔΟΜΙΝΙΚΟΣ	0	1	1
85	ΓΟΥΙΑΝΑ	1		1
86	ΚΙΡΙΜΠΑΤΙ	1		1
87	ΚΟΜΟΡΕΣ	1		1
88	ΛΙΒΕΡΙΑ	1		1
89	ΜΠΟΥΡΟΥΝΤΙ	1		1
90	ΝΟΤΙΟΣ ΚΟΡΕΑ	1		1
91	ΠΕΡΟΥ	1		1
92	ΤΟΝΓΚΟ	1		1



Βιβλιογραφία

Ελληνική

Αμτζής Γαβριήλ, Λαζαρίδη Γαβριέλλα,(2001), ‘Νομικές και Κοινωνικοπολιτικές Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα’, Εκδ: Παπαζήσης.

Αμίτσης Γ. και Γ. Λαζαρίδη, 2001, «Οι πολιτικές ρύθμισης της μετανάστευσης στην Ελλάδα», στο Αμίτσης Γ. και Γ. Λαζαρίδη (επιμ.), *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Παπαζήσης.

Αντωνίου, Θ. (1997), “Ενδικο βοηθήματα δημοσίου δικαίου κατά των ρατσιστικών επιθέσεων και διακρίσεων – Μια συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 5 § 2 του Συντάγματος”, *Νομικό Βήμα* 45 (6).

Βαγενά-Παλαιολόγου Ευαγγελία ,(2008), *Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες - Πολιτικές Προοπτικές Τόμος Β΄*, (Επιμέλεια: Τζένη Καβουνίδη, Βασίλης Καρύδης, Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Μ.-Γ. Αίλυ Στυλιανούδη), ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΙΜΕΠΟ.

Δημητράτος, Ν. (2005), “Ποινικές και εγκληματολογικές διαστάσεις στο ζήτημα της εγκληματικότητας αλλοδαπών και της λαθρομετανάστευσης”, *Ποινικά Χρονικά* (8).

Έρευνα – Μελέτη για την εκπόνηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος «για τους Μετανάστες στην Ελλάδα», Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού - Πάντειο Πανεπιστήμιο, http://www.uehr.panteion.gr/siteView_2/pdf/metanastes_main.pdf.

Ζέρβας Χρήστος, «Τομές στην υποδοχή Μεταναστών», *Ελευθεροτυπία*, 14—4-2010.

Ζωγραφάκης Στ., Κόντης Αντ., Μητράκος Θ., (2009), ‘Τα βήματα των μεταναστών στην ελληνική οικονομία’, ΙΜΕΠΟ.

Ζωγραφάκη Στ., Κόντη Α. και Μητράκου Θ., (2007), *Ιχνηλατώντας τα Βήματα των Μεταναστών στην Ελληνική Οικονομία*, ΙΜΕΠΟ, 2007.

Ιωακείμίδης Π.,(1998), ‘Η Συνθήκη Αμστερνταμ, νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα αποολοκλήρωσης’, Θεμέλιο.

Καβουνίδη Τζένη,(2008), *Κόντης Αντώνης, Λιανός Θεόδωρος, Φακιάλας Ρωσσέτος* , *Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες - Πολιτικές – Προοπτικές*, Τόμος Α΄, εκδόσεις ΙΜΕΠΟ.

Καβουνίδη, Τζ. 2002, *Χαρακτηριστικά μεταναστών: το ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998*, Εκδ. Σάκκουλα.

Κανελλόπουλος, Κ., Γρέγου, Μ. & Πετραλιάς, Αθ. (2006). *Παράνομοι μετανάστες στην Ελλάδα: κρατικές πολιτικές, τα χαρακτηριστικά και η κοινωνική τους θέση*, Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Κανελλόπουλος Κ. και Γρέγου Μ.,(2006), Επιστροφή Μεταναστών από την Ελλάδα: Η ελληνική συμβολή στην 3η Ερευνητική Μελέτη του EMN για την Επιστροφή Μεταναστών, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).

Καλεντερίδης Σάββας,(2009), «Μετανάστευση, η επόμενη μέρα», περιοδικό ΕΠΙΚΑΙΡΑ, τεύχος 11.

Καρύδης, Β. (1996) Λαθρομετανάστευση, εγκληματικότητα και αντεγκληματική πολιτική, Αθήνα: Σάκκουλας.

Καρύδης, Β.,(1996), “Λαθρομετανάστευση, εγκληματικότητα και αντεγκληματική πολιτική”, στο: Κουράκης, Ν. (επιμ.), *Μνήμη ΙΙ* (Ι. Δασκαλόπουλου, Κ. Σταμάτη, Χρ. Μπάκα), τόμος Γ΄, Αθήνα: Τομέας Ποινικών Επιστημών Τμήματος Νομικής Πανεπιστημίου Αθηνών.

Καμάλης Απόστολος,(2007), ‘Αδήλωτη Απασχόληση και «Νομιμοποίηση» των μεταναστών: Η πρόκληση της Μεταναστευτικής Πολιτικής’, ΙΝΕ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Καμάλης Α., Κατσορίδας Δ.,(2004), Σύνοψη του νομικού καθεστώτος παραμονής και εργασίας των μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα, Ενημέρωση, Τεύχος 104, Έκδοση Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ, Μάρτιος.

Καμάλης Α., (2004), Ο Νόμος 3386/2005: Το «νέο» θεσμικό πλαίσιο για την μετανάστευση, Ενημέρωση, Τεύχος 104, Έκδοση Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ, Μάρτιος.

Καμάλη Α., (2004), «Η Ευρωμεσογειακή Συνεργασία (Euromed) και Η Μετανάστευση», Συνδικαλιστικό Συνέδριο της Τυνησίας 11-13/10/2004.

Κοσμάτος, Κ. (2000), “Παρατηρήσεις σε ΑΠ 1419/1998”, *Ποινική Δικαιοσύνη* (11): 1097, Φυτράκης, Ε. (2001), “Περιμένοντας την απέλαση: το άρ. 74 παρ. 4 ΠΚ”, *Ποινικά Χρονικά* (7).

Κούρτοβικ, Ι. (2000), “Παρατηρήσεις σε ΓνωμΕισΑΠ 6/2000”, *Ποινική Δικαιοσύνη* (11).

Κτιστάκης, Γ., (επιμ.), (2001): Μετανάστες, ρατσισμός, ξενοφοβία. Από τη θεωρία στην πράξη, Α. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή.

Λαμπριανίδης Α. και Α. Λυμπεράκη (2001), Αλβανοί μετανάστες στη Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη και Nicholson Beryl (2004), “Migrants as agents of development: Albanian return migrants and micro-enterprise”, in D. Pop, Ed. *New Patterns of Labour Migration in Central and Eastern Europe*. Cluj Napoca, Romania: AMM Editura: 94-110.

Λαμπροπούλου Ε., (2001), ‘Οι συμφωνίες Σένγκεν και η εσωτερική ασφάλεια’, *ΠοινΔικ*, 4/2001.

Λαμπροπούλου Ε., (2001), ‘Εσωτερική Ασφάλεια και κοινωνία του ελέγχου’, *Κριτική*.

Λιανός Θεόδωρος, Κανελλόπουλος Κώστας, Γρέγου Μαρία, Γκέμι Έντα, Παπακωνσταντίνου Παναγιώτα, (2008), Εκτίμηση Του Όγκου Των Αλλοδαπών που διαμένουν παράνομα στην

Ελλάδα”, Πρόγραμμα χρηματοδοτικής και τεχνικής βοήθεια προς τρίτες χώρες στους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου - AENEAS“, ΙΜΕΠΟ.

Μουσούρου Α.Μ.,(1991), Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη ,Κοινωνική και Ανθρωπολογική Βιβλιοθήκη-Gutenberg.

Μουσούρου Α.Μ.,(1993) Από τους Γκάστερμπάιτερ στο πνεύμα του Σένγκεν: Προβλήματα της Σύγχρονης Μετανάστευσης στην Ευρώπη, Κοινωνιολογική και Ανθρωπολογική Βιβλιοθήκη- Gutenberg.

Μπάγκαβος Χρ., Παπαδοπούλου Δ., 2003, *Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική*, σειρά μελέτες 15, εκδόσεις ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Αθήνα.

Νικολόπουλος Γ., (2002),Κράτος, ποινική εξουσία και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Κριτική.
Παπαγιάννης Δονάτος (2001), Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ Σάκκουλας.

Παπαθεοδώρου Θ., Κουλούρης Ν., (2000), Ο οδηγός του μετανάστη. Δικαιώματα και υποχρεώσεις των μεταναστών στην Ελλάδα, ΙΣΤΑΜΕ- Α. Παπανδρέου, Αθήνα.

Παπαθεοδώρου, Θ. (2003), “Μεταναστευτική πολιτική και ασφάλεια των δικαιωμάτων”, στο: Μαγγανάς, Α. (επιμ.), *Δικαιώματα του Ανθρώπου, Έγκλημα - Αντεγκληματική Πολιτική*, Τιμητικός Τόμος Α. Γιωτοπούλου-Μαραγκοπούλου, τ. Β΄, Αθήνα-Βρυξέλλες: Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Κοινωνιολογίας, Τομέας Εγκληματολογίας.

Παπαθεοδώρου, Θ. (2005), “Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τους μετανάστες: μεταξύ νομιμότητας, αυστηρότητας και ελέγχου”, *Ποινική Δικαιοσύνη* (10).

Παπαθεοδώρου Θεόδωρος, (2007), Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών: Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, Νομική Βιβλιοθήκη.

Παπακωνσταντής Μάρκος, (2010), Πανεπιστημιακές σημειώσεις στο μάθημα « Οριζόντιες και Κάθετες Πολιτικές», Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Παπακωνσταντής Μάρκος, (2008), άρθρο στον Κόσμο του Επενδυτή, Σάββατο 5-Κυριακή 6 Ιουλίου 2008, σελ. 48.

Παπασιώπη-Πασιά Ζ., (2007), *Βασικοί Νόμοι Δικαίου Καταστάσεως Αλλοδαπών*, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Παπαχαράλαμπος Χαράλαμπος,(2008), Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες - Πολιτικές – Προοπτικές ,Τόμος Β΄ ,Επιμέλεια έκδοσης: *Τζένη Καβουνίδη, Βασίλης Καρύδης, Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Μ. Α. Αίλυ Στυλιανούδη*, ΙΜΕΠΟ.

Πεπόνης, Γρ. (2001), “Η κράτηση στη φυλακή των υπό δικαστικήν απέλασιν τελούντων αλλοδαπών”, *Ποινικά Χρονικά* (1).

Πετρόπουλος Ν., (1990), Πρόγραμμα ερευνών Αποδημίας-Παλινοστήσης του ελληνικού πληθυσμού, ΓΓΑΕ.

Ράικος Αθ.,(2002), *Συνταγματικό Δίκαιο- Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας.

Σαρρής Νίκος, (2008), Έρευνα- Μελέτη: Θεσμικό Πλαίσιο της Μετανάστευσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, κείμενα εργασίας 2008/18, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Μελετών.

Σιδέρης, Δ. (1999), “Η προστασία των προσφύγων στην Ελλάδα υπό το φως των νεώτερων εξελίξεων”, *Νομικό Βήμα* 47 (5).

Σπυράκος, Δ. (1992), “Ο Νόμος 1975/1991 περί αλλοδαπών και το Σύνταγμα”, στο: *Χλέπας, Ν. - Σπυράκος, Δ., Ο Ν. 1975/1991 περί αλλοδαπών και το Σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας / Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου.

Σταύρου, Στ. (1992), “Ο νόμος 1975/1991 για τον έλεγχο των αλλοδαπών κάτω από το πρίσμα των διεθνών συμβάσεων για τα δικαιώματα του ανθρώπου, του πρόσφυγα και του μετανάστη”, *Νομικό Βήμα* 40 (5).

Συμεωνίδου-Καστανίδου, Ε. (2003), “Η δικαστική απέλαση των αλλοδαπών”, σε: *Μελέτες ουσιαστικού ποινικού δικαίου*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Συμεωνίδου-Καστανίδου, Ε. (2005), “Μετανάστες: Τι σημαίνει η εμπλοκή τους σε ποινικό αδίκημα”, *Ποινική Δικαιοσύνη* (8-9).

Τριανταφυλλίδου, Α. και Γρώπα, Ρ.,(2009), *Η μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη*, Αθήνα: Κριτική, Κεφάλαιο 27.

Τζωρτζοπούλου Μ., Στογιάνοβα Μ., (1/11/05), «Θεματική Βάση για τη Μετανάστευση: Η αναζήτηση των πηγών για τη μελέτη του φαινομένου της μετανάστευσης», Εισήγηση στην Ημερίδα: Κόμβος Δευτερογενούς Επεξεργασίας: μια Ερευνητική Υποδομή για τις Κοινωνικές Επιστήμες, Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, Αθήνα.

Φακιολάς Ρ., 1998, «Μετανάστευση», *Επετηρίδα Εργασίας 1998*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Επιμέλεια Ξ. Πετρινώτη - Γ.Φ. Κουκουλές, σελ 19-34.

Χαραλαμπάκης, Αρ. (2003), “Οι πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις στο χώρο του Ποινικού Δικαίου”, *Ποινικά Χρονικά* (10).

Χατζή Χρύσα,(2004),”Ο αλλοδαπός ως υποκείμενο δικαιωμάτων στην ελληνική έννομη τάξη”, σειρά Μελετών Κέντρο Ερευνών Μειονοτικών Ομάδων(ΚΕΜΟ) ‘Η Ελλάδα της Μετανάστευσης: Κοινωνική Συνοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη’, Εκδόσεις Κριτική.

Χλέπας, Ν. (1992), “Ο νέος νόμος περί αλλοδαπών” στο: *Χλέπας, Ν. - Σπυράκος, Δ., Ο Ν. 1975/1991 περί αλλοδαπών και το Σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Σάκκουλας / Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου.

Ξένη

Antonopoulos, G. and Winterdyk, J. (2006), “The smuggling of migrants in Greece; an examination of its social organisation”, *European Journal of Criminology* 3 (4).

Baldwin Edwards. M.,(2004) «Albanian emigration and the greek labor market: economic symbiosis and social ambiguity», στο *South East Europe Review*.

Baldwin Edwards,(2001) *M*, «Εγκληματικότητα και μετανάστευση: Μύθοι και πραγματικότητες», Αστυνομική Επιθεώρηση, Ιούλιος/Αύγουστος.

Barry Eilis, B.L. (2004), “Strategic Enforcement – From Concept to Practice”, στο: *Strategic Enforcement and the EC Equal Treatment Directives*, Report of the 6th Experts’ Meeting, hosted by the Irish Equality Authority (4-5.3.2004).

Bhabha, J. (2005), “Trafficking, smuggling and human rights, ”*MPI Migration Information Source*, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=294>

Bovenkirk F., (1993): “Crime in the Multi-ethnic Society: A View from Europe”, *Crime, Law and Social Change*, Vol. 19.

Cavounidis, J. 2004. “Migration to Greece from the Balkans”, *South – Eastern Europe Journal of Economics*, 2.

Fakiolas, R. and King, R. 1996. “Emigration, Return, Immigration : A review and evaluation of Greece’s post-war experience of International Migration” *International Journal of Population Geography*, 2,.

Favell, A. (1998) *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. Basingstoke: Macmillan.

Futo, P. and T. Tass (2001) “Apprehension Statistics from Border Guards of Central and Eastern Europe – A resource of measuring Illegal Migration”, 2001.

Graycar A., (2004): “Trafficking in Human Beings”, στο *Freilich J. D.,* (2004), *Migration, Cluture Conflict and Crime*”, Ashgate, U.K..

Heckmann, F. Wunderlich,(2000), *Transatlantic Workshop on Human Smuggling. A Conference Report* , *Georgetown Immigration Law Journal*, vol 15.

Içduygu, A. and Toktas, S. (2002), “How do smuggling and trafficking operate via irregular border crossings in the Middle East?” *International Migration* 40.

Klaus J. Bade, (2003), *Migration in European History*, Blackwell Publishing.

Kyle, D. and Koslowski, R. (επιμ.) (2001), *Global Human Smuggling: Comparative Perspectives*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

Labrianidis Lois and Brikena Kazazi (2006), “Albanian Return-Migrants from Greece and Italy, Their impact upon spatial disparities within Albania”, *European Urban and Regional Studies* 13(1): 59-74, SAGE Publications.

Lazaridis G., 1996, «Immigration to Greece: a critical evaluation of Greek policy», *New Community*, Vol.22, No 2, σελ 335-348.

Lianos, T., A. Sarris and L. Katseli (1996) “Illegal Immigration and Local Labor Markets: The Case of Northern Greece” *International Migration*, v. 34.

Martin, D. (1997), “Οι φυλετικές διακρίσεις και το κοινοτικό δίκαιο”, *Νομικό Βήμα* 45 (6).

O’ Brien, L. (2003), *The experience of asylum seekers entering Greece*, Master’s Thesis (MA) in Refugee Studies, University of East London.

Papadopoulou, A. (2004), “Smuggling into Europe: transit migrants in Greece ”, *Journal of Refugee Studies* 17 (2).

Papademitriou (2004), “Migration Management Fundamentals” paper presented at conference organized by IMEPO.

Psimmenos, I. και Kassimati, K. (2003), «Immigration control pathways: organisational culture and work values of Greek welfare officers», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, **29**(2), 337 –71. [DOI: 10.1080/1369183032000079639].

Schnapper D., 1992, *L’Europe des immigrés, essai sur les politiques d’immigration*, Paris, éditions François Bourin

Skordas, A., (2002), “The new immigration law in Greece: Modernization on the wrong track”, *European Journal of Migration and Law*, 4(1): 23-48.

Tzivilakis, K.,(2005), «Chronology of events. A brief timeline of policy affecting hundreds of thousands of immigrants in Greece», *Athens News*, special issue on immigration.

Widgren, J. (1994) “Multilateral Cooperation to combat trafficking in Migrants and the role of international Organizations” IOM Seminar on Migration 26-28 October 1994, Geneva.

Διαδίκτυο

- Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. www.ypes.gr
- Υπουργείο Εξωτερικών www.mfa.gr
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης www.ypakp.gr
- Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης www.mohaw.gr
- Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη www.yptp.gr
- Συνήγορος του Πολίτη www.synigoros.gr
- Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΙΜΕΠΟ) www.imepo.gr
- Ύπατη Αρμοσθεία του ΟΗΕ τους Πρόσφυγες, Γραφείο Ελλάδος www.unhcr.gr
- Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (GCR) www.gcr.gr
- Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου www.nchr.gr
- Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολίτικης, www.eliamep.gr/category/migration.
- European Neighbourhood Policy, http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&task=view&id=85&Itemid=46&lang=en.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης/* COM/2002/0233 τελικό, http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=el&type_doc=COMfinal&an_doc=2002&nu_doc=233.
- Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, <http://www.inegsee.gr/equal/equal2/nomothesia/euro/THESSALONIKI.pdf>.
- <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:EL:PDF>.
- http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/023-70124-067-03-11-902-20100308IPR70123-08-03-2010-2010-false/default_el.htm.
- <http://news.ert.gr/el/oikonomia/eidiseis/39106-parartima-tis-frontex-stin-ellada>.
- <http://www.skai.gr/news/finance/article/44189>.
- http://tasosnastos.blogspot.com/2010/07/blog-post_5390.html.
- Εξέταση της δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR), **MEMO/08/86**, Βρυξέλλες, 13 Φεβρουαρίου 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/86&format=HTML&aged=0&language=EL&guiLanguage=en>.
- Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων με μια ματιά, http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=2195&Itemid=440.
- [External Borders Fund](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_solidarity_en.htm) , http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_solidarity_en.htm.
- http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114571_el.htm.
- http://ec.europa.eu/ellada/news/news/20081218borders_el.htm.
- http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_solidarity_en.htm.

- Ο χώρος και η συνεργασία Σένγκεν,
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_el.htm.
- http://el.wikipedia.org/wiki/Συμφωνία_Σένγκεν
- http://infoeuropa.sliven.bg/eu_fact_sheets/policies/freedom/article_7305_el.htm.
- <http://www.firststepsproject.eu/web/content.asp?lng=gr&parent=POLICY§ion=Immigration>.
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10ης Φεβρουαρίου 2010 σχετικά με την έκθεση προόδου της Τουρκίας για το 2009, {P7_TAPROV(2010)0025}, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010_0025+0+DOC+XML+V0//EL .
- http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114570_el.htm.
- http://ec.europa.eu/europeaid/projects/migrations/projects_en.htm.
- <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/253>.
- <http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/03/clandestino-final-report-november-2009.pdf>.
- http://clandestino.eliamep.gr/wpcontent/uploads/2009/10/clandestino_classificationreport_qualityofestimates.pdf.
- <http://irregular-migration.hwwi.net>.
- <http://clandestino.eliamep.gr/category/irregular-migration-ethics-in-research>.
- <http://www.eliamep.gr/frim>.
- http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_signatures.html.
- <http://www.astynomia.gr/images/stories/2010/300110meta2.pdf>
- http://archive.enet.gr/1999/05/30/on_line/keimena/fpage/fpage.htm.
- [edam.gr/images/EDAM_DOCS/metaklisi-allodapou.doc](http://www.edam.gr/images/EDAM_DOCS/metaklisi-allodapou.doc).
- <http://www.tvxs.gr/v9179>.
- <http://www.amnesty.gr/reports/greece2002/default.asp>
- http://www.greekhelsinki.gr/bhr/greek/articles_2002/pr_24_09_02d.doc.
- http://www.antigone.gr/en/library/files/reports_on_greece/2009/national%20report%202009.pdf.
- <http://www.enet.gr/?i=issue.el.home&date=28/05/2009&id=48632>.
- <http://www.tovima.gr/default.asp?pid=2&ct=1&artid=338080&dt=17/06/2010>.
- http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/argo/doc/annual_work_programme_2004_el.pdf.
- http://news.kathimerini.gr/4dcgi/w_articles_ell_100006_12/06/2010_404299
- http://news.kathimerini.gr/4dcgi/w_articles_ell_1_12/06/2010_404301.
- <http://news.ert.gr/el/oikonomia/eidiseis/39106-parartima-tis-frontex-stin-ellada>.
- <http://www.skai.gr/news/finance/article/44189>.
- http://tasosnastos.blogspot.com/2010/07/blog-post_5390.html.
- http://www.bluemassmed.net/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=56.
- http://www.ytp.gr/index.php?option=ozo_content&lang=&perform=view&id=3200&Itemid=439.

Πηγές- Νομοθεσία

- *Ευρωπαϊκή*

2004/80/EK: Απόφαση του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2003, για τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της κυβέρνησης της ειδικής διοικητικής περιοχής Χονγκ Κονγκ της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας για την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα. *EE L 143 της 30.4.2004.*

2004/424/EK: Απόφαση του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ειδικής Διοικητικής Περιφέρειας Μακάο της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας σχετικά με την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα.
EE L 124 της 17.5.2005.

2005/371/EK: Απόφαση του Συμβουλίου της 3ης Μαρτίου 2005 σχετικά με την υπογραφή συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Αλβανίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια. *EE L 124 της 17.5.2005.*

2005/372/EK: Απόφαση του Συμβουλίου της 3ης Μαρτίου 2005 όσον αφορά τη σύναψη συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Σοσιαλιστικής Δημοκρατίας της Σρι Λάνκα για την επανεισδοχή ατόμων που διαμένουν παράνομα. *EE L 129 της 17.5.2007.*

2007/341/EK: Απόφαση του Συμβουλίου, της 19ης Απριλίου 2007 , για τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ρωσικής Ομοσπονδίας.
EE L 332 της 18.12.2007.

2007/840/EK: Απόφαση του Συμβουλίου, της 29ης Νοεμβρίου 2007 , για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ουκρανίας σχετικά με την απλούστευση της έκδοσης θεωρήσεων. *EE L 334 της 19.12.2007.*

2007/817/EK: Απόφαση του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007 , για τη σύναψη της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια - Ανταλλαγή επιστολών.
EE L 334 της 19.12.200.

2007/818/EK: Απόφαση του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007 , για τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας του Μαυροβουνίου προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια. *EE L 334 της 19.12.2007.*

2007/819/EK: Απόφαση του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007 , για τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Σερβίας προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια.

2007/820/EK: Απόφαση του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 2007 , για τη σύναψη της συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια.

Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10ης Φεβρουαρίου 2010 σχετικά με την έκθεση προόδου της Τουρκίας για το 2009, {P7_TA-PROV(2010)0025}, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-20100025+0+DOC+XML+V0//EL>.

2666/2000/EK: Κανονισμός του Συμβουλίου, της 5ης Δεκεμβρίου 2000, για την παροχή βοήθειας στην Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, την Κροατία, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. [1628/96](#) και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. [3906/89](#) και (ΕΟΚ) αριθ. 1360/90 και των αποφάσεων 97/256/ΕΚ και 1999/311/ΕΚ.

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης/*
COM/2002/0233
τελικό, http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=el&type_doc=COMfinal&an_doc=2002&nu_doc=233.

Ανακοίνωση COM/2002/233 για μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης, <http://www.inegsee.gr/equal/equal2/nomothesia/euro/THESSALONIKI.pdf>.

2007/2004/EK: Κανονισμός του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού οργανισμού Frontex.

2007/2004/EK: Κανονισμός του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:EL:PDF>.

2005/358/EK: Απόφαση του Συμβουλίου της 26ης Απριλίου 2005 σχετικά με τον ορισμό της έδρας του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης [Επίσημη Εφημερίδα L 114 της 4.5.2005].

1488/96/EK: Κανονισμός 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.

2007/511/EK: Απόφαση του Συμβουλίου της 15ης Φεβρουαρίου 2007 για τη σύναψη, εξ ονόματος της Κοινότητας, ρύθμισης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Δημοκρατίας της Ισλανδίας και του Βασιλείου της Νορβηγίας, σχετικά με τις λεπτομέρειες της συμμετοχής αυτών των κρατών στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης [Επίσημη Εφημερίδα L 188 της 20.7.2007].

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών - Έκθεση για την

αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX {COM(2008) 67 τελικό - SEC(2008) 148 - SEC(2008) 149 - SEC(2008) 150}.

2005/267/EK: Απόφαση του Συμβουλίου της 16ης Μαρτίου 2005, για την ίδρυση ασφαλούς ηλεκτρονικού δικτύου πληροφοριών και συντονισμού των υπηρεσιών διαχείρισης της μετανάστευσης των κρατών μελών {Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 083 της 01/04/2005 σ. 0048 – 0051}.

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 3ης Δεκεμβρίου 2002: Για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες [COM(2002) 703 τελικό -].

1488/96/EK: Ο κανονισμός 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.

2666/2000/EK: Κανονισμός του Συμβουλίου, της 5ης Δεκεμβρίου 2000, για την παροχή βοήθειας στην Αλβανία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, την Κροατία, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. [1628/96](#) και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. [3906/89](#) και (ΕΟΚ) αριθ. 1360/90 και των αποφάσεων 97/256/EK και 1999/311/EK.

99/2000/EK: Κανονισμός του Συμβουλίου, της 29ης Δεκεμβρίου 1999, για την παροχή βοήθειας στα κράτη εταίρους της Ανατολικής Ευρώπης και της Κεντρικής Ασίας.

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες - I. Μετανάστευση και ανάπτυξη - II. Έκθεση για την αποτελεσματικότητα των χρηματοδοτικών πόρων που διαθέτει η Επιτροπή για τον επαναπατρισμό των μεταναστών και των ατόμων των οποίων η αίτηση για άσυλο απορρίφθηκε, για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και για προγράμματα παραχώρησης ασύλου και μετανάστευσης σε τρίτες χώρες /* COM/2002/0703 τελικό */ ,

<http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0703:EL:HTML>.

Έρευνα – Μελέτη για την εκπόνηση του Επιχειρησιακού Προγράμματος «για τους Μετανάστες στην Ελλάδα», Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού - Πάντειο Πανεπιστήμιο, http://www.uehr.panteion.gr/siteView_2/pdf/metanastes_main.pdf.

836/2007/EK: Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2007 για τη θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. [2007/2004](#) του Συμβουλίου όσον αφορά τον εν λόγω μηχανισμό για τη ρύθμιση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των προσκεκλημένων υπαλλήλων.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για την ενίσχυση της διαχείρισης των νότιων θαλάσσιων συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, COM(2006) 733 τελικό .

Εξέταση της δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων EUROSUR: COM (2008) 68 τελικό, 13.02.2008.

574/2007/EK: Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Μαΐου 2007, σχετικά με τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την περίοδο 2007-2013, ως μέρους του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», ΕΕ L 144, της 6.6.2007.

574/2007/EK: Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Μαΐου 2007 σχετικά με τη σύσταση του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρους του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114571_el.htm.

Κεκτημένο του Σένγκεν - Απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής της 27ης Οκτωβρίου 1998 σχετικά με πρόγραμμα δράσης για τη λήψη μέτρων καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης, *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 239 της 22/09/2000 σ. 0203 – 0204*.

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Η ανάπτυξη του συστήματος πληροφοριών Σενγκεν II, COM(2001) 720.

Κανονισμός 343/2003, σήμερα μιλάμε για τον Κανονισμό του Δουβλίνου.

99/2000/EK: Κανονισμός του Συμβουλίου, της 29ης Δεκεμβρίου 1999, για την παροχή βοήθειας στα κράτη εταίρους της Ανατολικής Ευρώπης και της Κεντρικής Ασίας.

COM/2002/0703 τελικό : Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες - I. Μετανάστευση και ανάπτυξη - II. Έκθεση για την αποτελεσματικότητα των χρηματοδοτικών πόρων που διαθέτει η Επιτροπή για τον επαναπατρισμό των μεταναστών και των ατόμων των οποίων η αίτηση για άσυλο απορρίφθηκε, για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και για προγράμματα παραχώρησης ασύλου και μετανάστευσης σε τρίτες χώρες .

1986/2006/EK: Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 2006 , σχετικά με την πρόσβαση στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) των υπηρεσιών των κρατών μελών που είναι υπεύθυνες για την έκδοση αδειών κυκλοφορίας οχημάτων . *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 381 της 28/12/2006 σ. 0001 – 0003*.

1987/2006/EK: Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), L 381/4.

2007/533/ΔΕΥ: Απόφαση του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 2007 , σχετικά με την εγκατάσταση, τη λειτουργία και τη χρήση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II).

1104/2008/EK: Κανονισμός του Συμβουλίου της 24^{ης} Οκτωβρίου 2008 σχετικά με τη μετάβαση από το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS 1+) στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II).

2009/724/ΔΕΥ :Απόφαση Της Επιτροπής της 17ης Σεπτεμβρίου 2009 για τον καθορισμό της ημερομηνίας ολοκλήρωσης της μετάβασης από το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS I+) στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II).

265/2010/EK: Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Μαρτίου 2010 για την τροποποίηση της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 562/2006 όσον αφορά την κυκλοφορία των προσώπων με θεώρηση μακράς διαρκείας. *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 085 της 31/03/2010 σ. 0001 - 0004.*

2010/260: Απόφαση της Επιτροπής, της 4ης Μαΐου 2010 , για το σχέδιο ασφαλείας σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις . *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 112 της 05/05/2010 σ. 0025 – 0030.*

2007/472/EK: Απόφαση του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 2007 για τροποποίηση της απόφασης της εκτελεστικής επιτροπής η οποία συγκροτήθηκε δυνάμει της σύμβασης Σένγκεν του 1990, σχετικά με την τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού για τις δαπάνες εγκατάστασης και λειτουργίας της δομής τεχνικής υποστήριξης του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (C.SIS)

1999/439/EK: Απόφαση του Συμβουλίου της 17^{ης} Μαΐου 1999 που υπογράφηκε στις 18 Μαΐου 1999, μεταξύ της Ισλανδίας, της Νορβηγίας και της ΕΕ.

539/2001/EK : Κανονισμός του Συμβουλίου για τη σύναψη εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας σχετικά με τη σύνδεση της τελευταίας προς την υλοποίηση, την εφαρμογή και την ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν.

2001/40/EK : Οδηγία του Συμβουλίου, της 28ης Μαΐου 2001, σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών.

2001/51/EK : Οδηγία του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 2001, για τη συμπλήρωση των διατάξεων του άρθρου 26 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985.

2002/946/ΔΕΥ: Απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2002, για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου για την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής.

2002/90/EK : Οδηγία του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2002, για τον ορισμό της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής.

2003/110/EK : Οδηγία του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, όσον αφορά τη συνδρομή κατά τη διέλευση σε περίπτωση απομάκρυνσης διά της αεροπορικής οδού.

2004/573/EK: Απόφαση του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, περί διοργάνωσης κοινών πτήσεων για την απομάκρυνση από το έδαφος δύο ή περισσότερων κρατών μελών, υπηκόων τρίτων χωρών για τους οποίους έχουν εκδοθεί ατομικές αποφάσεις απομάκρυνσης.

2004/81/EK : Οδηγία του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές.

2004/82/EK : Οδηγία του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με την υποχρέωση των μεταφορέων να κοινοποιούν τα στοιχεία των επιβατών.

2005/687/EK: Απόφαση της Επιτροπής, της 29ης Σεπτεμβρίου 2005, για την τυποποιημένη μορφή των εκθέσεων σχετικά με τις δραστηριότητες των δικτύων των αξιωματικών συνδέσμων μετανάστευσης και με την κατάσταση στη χώρα υποδοχής όσον αφορά θέματα σχετικά με την παράνομη μετανάστευση.

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

2009/52/EK : Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2009 , σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 10ης Μαΐου 2005 -Το πρόγραμμα της Χάγης: δέκα προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης» [COM(2005) 184 τελικό – Επίσημη Εφημερίδα C 236, 24.9.2005].

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 2ας Ιουλίου 2008- Έκθεση για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης το 2007 COM(2008) 373 τελικό.

Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2008, Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Ελληνική Δημοκρατία Υπουργείο Εσωτερικών, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, Δεκέμβριος 2008.

575/2007/EK: Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23^{ης} Μαΐου 2007, για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής για την περίοδο 2008-2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» και την κατάργηση της απόφασης (ΕΚ) 2004/904 του Συμβουλίου, ΕΕ L 144 , της 6.6.2007.

Κανονισμός 1905/2006, ο οποίος εκδόθηκε στις 18 Δεκεμβρίου 2006 για τη δημιουργία νέου θεματικού προγράμματος “Aeneas 2007-2013”.

2004/80/EK : Οδηγία του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την αποζημίωση των θυμάτων εγκληματικών πράξεων , *Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 261 της 06/08/2004*.

2002/463/EK : Απόφαση Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση προγράμματος δράσης “ARGO” για τη διοικητική συνεργασία στους τομείς των εξωτερικών συνόρων, των θεωρήσεων, του ασύλου και της μετανάστευσης(ΕΕ L 161 της 19.6.2002).

Συμπεράσματα της Προεδρίας – Σεβίλλη, 21 και 22 Ιουνίου 2002 .

Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 15 και 16 Ιουνίου 2006, 10633/1/06.

Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 15 και 16 Δεκεμβρίου 2005, 15914/1/05.

Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 16 και 17 Ιουνίου 2005, 10255/1/05.

Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 12 και 13 Δεκεμβρίου 2003, 5381/04.

Συμπεράσματα της Προεδρίας – Σεβίλλη, 21 και 22 Ιουνίου 2002.

- *Ελληνική*

Ν. 1975/1991 : Είσοδος – έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ 184, τ. Α΄).

Ν. 2452/1996: Ρύθμιση θεμάτων προσφύγων κατά τροποποίηση των διατάξεων του Ν. 1975/1991 και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ 283, τ. Α΄).

Ν. 2910/2001: Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια - κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις ,(ΦΕΚ 91, τ. Α΄).

Ν. 3386/2005: Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια, (Φ.Ε.Κ. 212 Α΄/23.8.05).

Ν. 3536/2007: Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», (ΦΕΚ 42/Α΄/23.2.2007).

Ν. 3801/2009: Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, ΦΕΚ Α΄ 163.

Π.Δ. 53/2008, ΦΕΚ 84, τ. Α΄.

Π.Δ. 97/2009, ΦΕΚ 124, τ. Α΄.

Ν. 2406/96: Συμφωνία Επανεισδοχής Ελλάδας- Βουλγαρίας, (ΦΕΚ Α΄102/4-6-96).

Ν. 2917/01: Συμφωνία Επανεισδοχής Ελλάδας- Γαλλίας, (ΦΕΚ Α΄115/11-6-01).

Ν.2875/00: Συμφωνία Επανεισδοχής Ελλάδας- Ιταλίας, (ΦΕΚ Α΄246/7-11-00).

Ν.2350/95: Συμφωνία Επανεισδοχής Ελλάδας- Κροατίας, (ΦΕΚ Α΄225/1-11-95).

Ν. 2861/00: Συμφωνία Επανεισδοχής Ελλάδας- Λετονίας, (ΦΕΚ Α΄255/16-11-00).

Ν. 2911/01: Συμφωνία Επανεισδοχής Ελλάδας-Λιθουανίας, (ΦΕΚ Α΄93/9-5-01).

N.3321/05: Συμφωνία Επανεισδοχής Ελλάδας- Ουγγαρίας, (ΦΕΚ Α΄53/1-3-05).

N.2384/96: Συμφωνία Επανεισδοχής Ελλάδας- Πολωνίας, (ΦΕΚ Α΄41/7-3-96).

N. 2301/93: Συμφωνία Επανεισδοχής Ελλάδας- Ρουμανίας, (ΦΕΚ Α΄70/12-4-95).

N.2353/95: Συμφωνία Επανεισδοχής Ελλάδας- Σλοβενίας, (ΦΕΚ Α΄229/6-11-95).

N.3030/02: Συμφωνία Επανεισδοχής Ελλάδας- Τουρκίας, (ΦΕΚ Α΄163/15-7-02).