

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών

Ειδίκευση : Διεθνείς Σχέσεις και Στρατηγικές Σπουδές



ΘΕΜΑ:

«Δράσεις για μια κοινή Μεταναστευτική Πολιτική,
με συνοδοιπόρο τον Frontex.
Περιπτωσιολογική μελέτη της Ελλάδας»

Τσερπέ Σοφία
Α.Μ. 1210Μ029

Επιβλέπουσα καθηγήτρια
Ε. Χειλά

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2012

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή

Κεφάλαιο 1^ο : Ο Διεθνής Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας (Frontex)

1.1 Η παρουσία του Frontex	3
1.2 Δομή και Χαρακτηριστικά του Οργανισμού.....	6
1.3 Οι κύριοι τομείς εφαρμογής των αρμοδιοτήτων του.....	10
1.4 Οι βασικότερες επιχειρησιακές δράσεις.....	17

Κεφάλαιο 2^ο : Η μετανάστευση ως φαινόμενο

2.1 Παράγοντες-αιτίες γέννησης του φαινομένου της μετανάστευσης.....	21
2.1.1. Ενδογενή αίτια.....	22
2.1.2 Εξωγενή αίτια.....	24
2.2 Η μετανάστευση στην Ευρώπη τις τελευταίες δεκαετίες.....	28

Κεφάλαιο 3^ο: Η Ευρωπαϊκή εμπειρία στη μετανάστευση Μεταναστευτική Πολιτική

3.1 Ανασκόπηση του φαινομένου της μετανάστευσης στην Ευρώπη, το θεσμικό πλαίσιο και η πρόκληση μιας ενιαίας μεταναστευτικής πολιτικής	31
3.2 Το ευρωπαϊκό πλαίσιο μετανάστευσης – έλλειψη εναρμόνισης μεταναστευτικών πολιτικών.....	44
3.3 Προσπάθειες για Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική.....	46
3.4 Οι προσδοκίες που διαψεύστηκαν.....	53
3.5 Ασφάλεια και Μετανάστευση.....	55

Κεφ. 4 : Μια περιπτώσιολογική μελέτη: Η Ελλάδα

4.1 Πώς αγγίζει το φαινόμενο της μετανάστευσης τη χώρα μας – αίτια.....	66
---	----

4.2 Νομοθετικό Πλαίσιο ενσωμάτωσης μεταναστών στην Ελλάδα.....	72
4.3 Συμμετοχή της Ελλάδας στην ανάπτυξη των προγραμμάτων και δράσεων του Frontex	85
4.4 Οι δυσκολίες αφομοίωσης των προγραμμάτων του Frontex στη χώρα μας – αντιμετώπιση.....	95

Επίλογος

Παράρτημα

Βιβλιογραφία

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα ατομική μεταπτυχιακή εργασία πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του μεταπτυχιακού προγράμματος 'Διεθνείς & Στρατηγικές Σπουδές' του Πάντειου Πανεπιστημίου.

Το θέμα της εργασίας αναφέρεται στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε, Frontex. Σήμερα, η Ε.Ε αποτελεί μια ενιαία αγορά είκοσι επτά (27) χωρών, η οποία περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς σύνορα, όπου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Πρωταρχικός σκοπός της παρούσης εργασίας είναι η παρουσίαση του φαινομένου της μετανάστευσης, ο εντοπισμός των διαστάσεων του φαινομένου στην Ε.Ε και ειδικότερα η επίπτωση του φαινομένου στη χώρα μας (δεδομένης της γεωγραφικής της θέσης, καθώς και της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής κατάστασής της). Επίσης η εξέταση της μεταναστευτικής πολιτικής που εφαρμόζει η χώρας μας, η εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων και πρόταση των αποτελεσματικότερων τρόπων αντιμετώπισης, σε συνεργασία με τον Frontex, για την επιτυχή μείωση των εισροών.

Πιο αναλυτικά, στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται αναφορά στον Frontex και στο θεσμικό πλαίσιο, μέσα στο οποίο αυτός δημιουργήθηκε. Γίνεται λεπτομερής αναφορά, στη δομή, στη παρουσία του, στα καθήκοντα του και στο ρόλο που διαδραματίζει στην μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, εστιάζουμε τη προσοχή μας στα αειθαλή και ιστορικά αίτια ανάπτυξης του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης και γίνεται τοπικός και χρονικός καθορισμός της εργασίας μας.

Στο τρίτο κεφάλαιο, γίνεται μια αναφορά στην Ευρωπαϊκή εμπειρία στη μεταναστευτική πολιτική, στο θεσμικό πλαίσιο της, στους λόγους που μας οδήγησαν στην ανάγκη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, στα

προβλήματα και θα αναλυθούν οι αιτίες για τους οποίους υπάρχει έλλειμμα και όχι κοινή πολιτική. Σ' αυτό το σημείο θα απαντηθεί το ερώτημα γιατί έχουμε ακόμα κοινή και όχι ενιαία, γιατί έχει αργήσει να υλοποιηθεί μια ενιαία και ποια είναι τα αίτια για αυτή την ολιγωρία. Τέλος, θα αναπτύξουμε το θεωρητικό πλαίσιο που έχουμε εισάγει την εργασία μας.

Στη συνέχεια στο τέταρτο κεφάλαιο αναφερόμαστε στην επίδραση του φαινομένου της μετανάστευσης στη χώρα μας, στο θεσμικό πλαίσιο της, στη παρουσία του Frontex, τις δράσεις του καθώς και για την θετική ή αρνητική του επίδραση στο έντονο φαινόμενο της μετανάστευσης. Είναι τα μέτρα που έχουν ληφθεί αρκετά; Είναι στάσιμα; Έχει βελτιωθεί η κατάσταση; Θα πρέπει να αλλάξει το νομοθετικό πλαίσιο στη χώρα μας; Οι ραγδαίες οικονομικές εξελίξεις στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια έχουν επηρεάσει την μεταναστευτική πολιτική;

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε στη συγκεκριμένη εργασία περιλαμβάνει βιβλιογραφική αναζήτηση σχετικών πηγών, αναζήτηση στοιχείων και άλλων πληροφοριών στο διαδίκτυο, καθώς και συνεντεύξεις από στελέχη του ίδιου του Οργανισμού με κάθε επιφύλαξη των στοιχείων καθώς ο Frontex, επικαλείται την εξαίρεση για λόγους δημόσιας ασφάλειας.

Κεφάλαιο 1 ° : Ο Διεθνής Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας (Frontex)

1.1 Η παρουσία του Frontex

Στόχος της κοινοτικής πολιτικής για τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε είναι η ολοκληρωμένη διαχείριση τους ώστε να εξασφαλίζεται ομοιόμορφος και υψηλού επιπέδου έλεγχος των προσώπων, καθώς και επιτήρηση ως προϋπόθεση για τη σύσταση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης¹. Το άρθρο 62 παρ.2 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας² επιτρέπει τη θέσπιση μέτρων που καθορίζουν τους κανόνες και τις λεπτομέρειες εφαρμογής που πρέπει να τηρούν τα κράτη μέλη για να πραγματοποιήσουν ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα. Εξάλλου το άρθρο 66 της ίδιας Συνθήκης προβλέπει ότι το συμβούλιο θεσπίζει μέτρα για τη διασφάλιση της συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών των διοικήσεων των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ αυτών των υπηρεσιών και της Επιτροπής.

Δεδομένου ότι τα κράτη-μέλη είναι αρμόδια για να θέσουν σε εφαρμογή, σε επιχειρησιακό επίπεδο, αυτούς τους κοινούς κανόνες, η κοινοτική πολιτική θα τύχει προφανώς αυξημένου συντονισμού των δραστηριοτήτων των κρατών μελών όσον αφορά τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων.

Στην ανακοίνωση με τίτλο 'Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κράτη-μέλη της Ε.Ε'³ της 7^{ης} Μαΐου 2002 η Επιτροπή προέβλεπε τη σύσταση ενός 'κοινού φορέα των ενασχολούμενων

¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26^{ης} Οκτωβρίου 2004 σχετικά με την σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ε.Ε.

² <http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/133216.htm>

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0873:FIN:EL:HTML>

με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων' επιφορτισμένου με τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κράτη-μέλη.

Η συνοριακή ασφάλεια είναι μια διαδικασία σε συνεχή εξέλιξη, με αφετηρία τα εθνικά συστήματα, υπό τον έλεγχο κάθε κράτους μέλους έως την επιχειρησιακή συνεργασία στα εξωτερικά σύνορα. Τα εθνικά συστήματα ασφάλειας των συνόρων συμπληρώνονται από ένα ενιαίο σύνολο αποτελεσματικών εργαλείων για τη διαχείριση πιθανών κινδύνων στα εξωτερικά σύνορα. Ο Διεθνής Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας (Frontex), δημιουργήθηκε ειδικά για την ενσωμάτωση των εθνικών συστημάτων ασφάλειας των συνόρων των κρατών μελών, σ' ένα πλαίσιο για την κοινή αντιμετώπιση όλων των απειλών που θα μπορούσαν να εμφανιστούν στα ή κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων των κράτη-μέλη της Ε.Ε.

Ο Διεθνής Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας (Frontex) στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ε.Ε, είναι ο 19^{ος} αποκεντρωμένος Οργανισμός της Ε.Ε, συστάθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) 2007/2004 Ε.ΕL 349/25-11-2004⁴, με έδρα τη Βαρσοβία στη Πολωνία.

Ο Frontex θεωρείται ο οργανισμός ο οποίος συντονίζει την όποια επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε στο τομέα της διαχείρισης, καθώς και των εξωτερικών συνόρων και επικουρεί συγκεκριμένα τα κράτη-μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση των κοινών προδιαγραφών, εκπαίδευσης, πραγματοποιεί τις αναλύσεις κινδύνου των σχετικών θεμάτων, παρακολουθεί επίσης τις όποιες εξελίξεις των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, επικουρεί τα κράτη-μέλη σε περιπτώσεις όπου απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα (π.χ πλήρη ανάπτυξη της μονάδας Ταχείας Επέμβασης (RABITs) για πρώτη φορά στα

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:EN:PDF>

βορειανατολικά σύνορα της Ελλάδος-Τουρκίας, χρονικής διάρκειας από 2-11-2010 έως 2-3-2011)⁵ και παρέχει στα κράτη-μέλη την αναγκαία στήριξη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού.⁶

Ο Frontex προωθεί ένα πρότυπο Ευρωπαϊκό μοντέλο, που κινείται σε 4 άξονες: ο πρώτος άξονας σχηματίζεται με την ανταλλαγή πληροφοριών και συνεργασίας ανάμεσα στα κράτη-μέλη, τη μετανάστευση και τον επαναπατρισμό. Ο δεύτερος αφορά τους συνοριακούς και τελωνειακούς ελέγχους συμπεριλαμβανόμενης της παρακολούθησης των συνοριακών ελέγχων και της ανάλυσης κινδύνου, ο τρίτος συνδέεται με την συνεργασία μεταξύ των αστυνομικών αρχών μεταξύ των χωρών και τέλος, ο τέταρτος άξονας αφορά τη συνεργασία των κρατών μελών με τις τρίτες χώρες, δια μέσου κοινών δραστηριοτήτων (συμφωνίες επανεισοδοχής).

Τα κύρια καθήκοντα και χαρακτηριστικά του Οργανισμού συνίστανται ως εξής⁷:

- Στο συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων
- Στην εκπόνηση ενός προτύπου κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων και την προετοιμασία των αναλύσεων των γενικών και ειδικών κινδύνων
- Στην παροχή συνδρομής στα κράτη μέλη για την επαγγελματική κατάρτιση των εθνικών συνοριακών φρουρών τους μέσω ανάπτυξης κοινών κανόνων επαγγελματικής κατάρτισης, παρέχοντας επίσης επαγγελματική κατάρτιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο στους εκπαιδευτές των εθνικών συνοριακών φρουρών, οργανώνοντας σεμινάρια και

⁵ Council Regulation establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), EC/562/2006, 15 March 2006, OJ L 105/1, 13.4.2006.

⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security, 2012

⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security, 2012

προσφέροντας συμπληρωματική επαγγελματική κατάρτιση στους υπαλλήλους των αρμόδιων διοικήσεων

- Στην παρακολούθηση της εξέλιξης της έρευνας στον τομέα του ελέγχου και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων
- Στη συνδρομή στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν μια κατάσταση που απαιτεί ενισχυμένη τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια στα εξωτερικά τους σύνορα
- Στην παροχή στα κράτη μέλη της αναγκαίας στήριξης για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού. Ο Οργανισμός μπορεί να χρησιμοποιήσει τους οικονομικούς πόρους της Κοινότητας που είναι διαθέσιμοι γι' αυτόν το σκοπό και οφείλει να καταρτίσει κατάσταση των ορθών πρακτικών απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών που βρίσκονται παράνομα στα κράτη μέλη.

Υπό την επιφύλαξη βέβαια των αρμοδιοτήτων του Οργανισμού, τα διάφορα κράτη μέλη δύνανται να συνεχίσουν απρόσκοπτα την όποια καθορισμένη συνεργασία σε επιχειρησιακό επίπεδο και με τα άλλα κράτη μέλη ή/και τις τρίτες χώρες στα εξωτερικά σύνορα και όταν αυτή η συνεργασία είναι συμπληρωματική της δράσης του Οργανισμού. Βέβαια τα κράτη μέλη ενημερώνουν αντίστοιχα τον Οργανισμό σχετικά με τις όποιες δραστηριότητες τους στα πλαίσια αυτής της συνεργασίας που δεν εμπίπτουν στο πλαίσιο του Οργανισμού.

1.2 Δομή και Χαρακτηριστικά του Οργανισμού

Ο Οργανισμός θεωρείται κοινοτικός και διαθέτει νομική προσωπικότητα. Σε κάθε κράτος μέλος, ο Οργανισμός διαθέτει την ευρύτερη δυνατή νομική ικανότητα που αναγνωρίζει η κάθε εθνική νομοθεσία στα νομικά πρόσωπα. Δύναται να κατέχει κινητή και ακίνητη περιουσία, ενώ έχει και την ικανότητα του διαδίκου. Ο Οργανισμός επίσης, είναι ανεξάρτητος σε ό,τι αφορά τα τεχνικά θέματα και

εκπροσωπείται από τον εκτελεστικό του διευθυντή. Ο Οργανισμός διαθέτει διοικητικό συμβούλιο το οποίο ορίζει τον εκτελεστικό διευθυντή, εκδίδει κάθε έτος μία γενική έκθεση και το πρόγραμμα εργασίας του, ορίζει την οργανωτική δομή του Οργανισμού και αποφασίζει την πολιτική του όσον αφορά το προσωπικό⁸.

Σχετικά με το διοικητικό συμβούλιο, αυτό αποτελείται από έναν εκπρόσωπο του κάθε κράτους μέλους και δύο εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Κάθε κράτος μέλος είναι εκείνο που διορίζει ένα συγκεκριμένο μέλος του διοικητικού συμβουλίου και ένα αναπληρωματικό του, ενώ η Επιτροπή είναι εκείνη η οποία διορίζει τα δύο μέλη και τους αναπληρωματικούς τους αντίστοιχα. Η διάρκεια βέβαια της θητείας τους είναι τετραετής με δυνατότητα εφάπαξ ανανέωσης. Το διοικητικό συμβούλιο εκλέγει τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρο με διετή θητεία άπαξ ανανεώσιμη. Στον οργανισμό ωστόσο μπορούν να μετάσχουν και χώρες που συμμετέχουν στην υλοποίηση, εφαρμογή και ανάπτυξη του κεκτημένου της Συνθήκης του Σένγκεν και κάθε μια από αυτές έχει έναν εκπρόσωπο και ένα αναπληρωματικό μέλος στο διοικητικό συμβούλιο αντίστοιχα⁹. Οι συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου συγκαλούνται από τον πρόεδρό της και διεξάγονται πέντε φορές το χρόνο. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία των μελών που έχουν δικαίωμα ψήφου.

Επιπλέον ο Οργανισμός διοικείται από τον εκτελεστικό διευθυντή, ο οποίος διορίζεται κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής και είναι απολύτως ανεξάρτητος κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Ο εκτελεστικός διευθυντής διορίζεται από το διοικητικό συμβούλιο με βάση τα προσόντα αλλά και την τεκμηριωμένη του ικανότητα σε θέματα διοίκησης και διαχείρισης, καθώς επίσης και την εμπειρία του στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Είναι επιφορτισμένος με την

⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security,

⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security,

κατάρτιση και εφαρμογή των αποφάσεων, των δραστηριοτήτων καθώς και των προγραμμάτων που εγκρίνει το διοικητικό συμβούλιο, λαμβάνει όλα τα μέτρα ώστε να διασφαλίσει την εύρυθμη λειτουργία του Οργανισμού και εκπονεί κάθε χρόνο σχέδιο προγράμματος εργασίας και έκθεση δραστηριοτήτων, τα οποία υποβάλλει στο διοικητικό συμβούλιο. Γίνεται μνεία ότι ο εκτελεστικός διευθυντής είναι υπόλογος για τις ενέργειες του στο διοικητικό συμβούλιο και δεν έχει δικαίωμα ψήφου, η θητεία του είναι πενταετής και δύναται να παραταθεί έως πέντε έτη.

Για να εξασφαλιστεί η πλήρης αυτονομία και ανεξαρτησία του ο Οργανισμός διαθέτει αυτόνομο προϋπολογισμό, τα έσοδα του προέρχονται από επιδότηση της Κοινότητας, δηλαδή τη συνεισφορά των χωρών οι οποίες συμμετέχουν στην υλοποίηση, στην εφαρμογή αλλά και στην ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν, από τα τέλη που εισπράττονται για τις παρεχόμενες υπηρεσίες καθώς και από τις εθελοντικές εισφορές των κρατών μελών. Ο οργανισμός ξεκίνησε μ' ένα προϋπολογισμό της τάξης των 6,2 εκατομμυρίων ευρώ ετησίως, αλλά σήμερα (2012) έχει εκτοξευτεί στα 84 εκατομμύρια ευρώ, καθώς αναλαμβάνει περισσότερες ευθύνες¹⁰ και απασχολεί 290 άτομα προσωπικό¹¹. Ο προϋπολογισμός είναι ισοσκελισμένος και εκτελείται από τον εκτελεστικό διευθυντή, ενώ το αρμόδιο για τον έλεγχο των λογαριασμών είναι το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Τέλος σχετικά με την επικοινωνία, ο Οργανισμός είναι εκείνος ο οποίος διασφαλίζει τη δημοσίευση της κάθε γενικής έκθεσης αλλά και φροντίζει ώστε το κοινό και κάθε άλλο ενδιαφερόμενο μέρος, να είναι σε θέση να λαμβάνουν ταχέως μια αντικειμενική, αξιόπιστη και κατανοητή πληροφόρηση σχετικά τις εργασίες του¹².

¹⁰

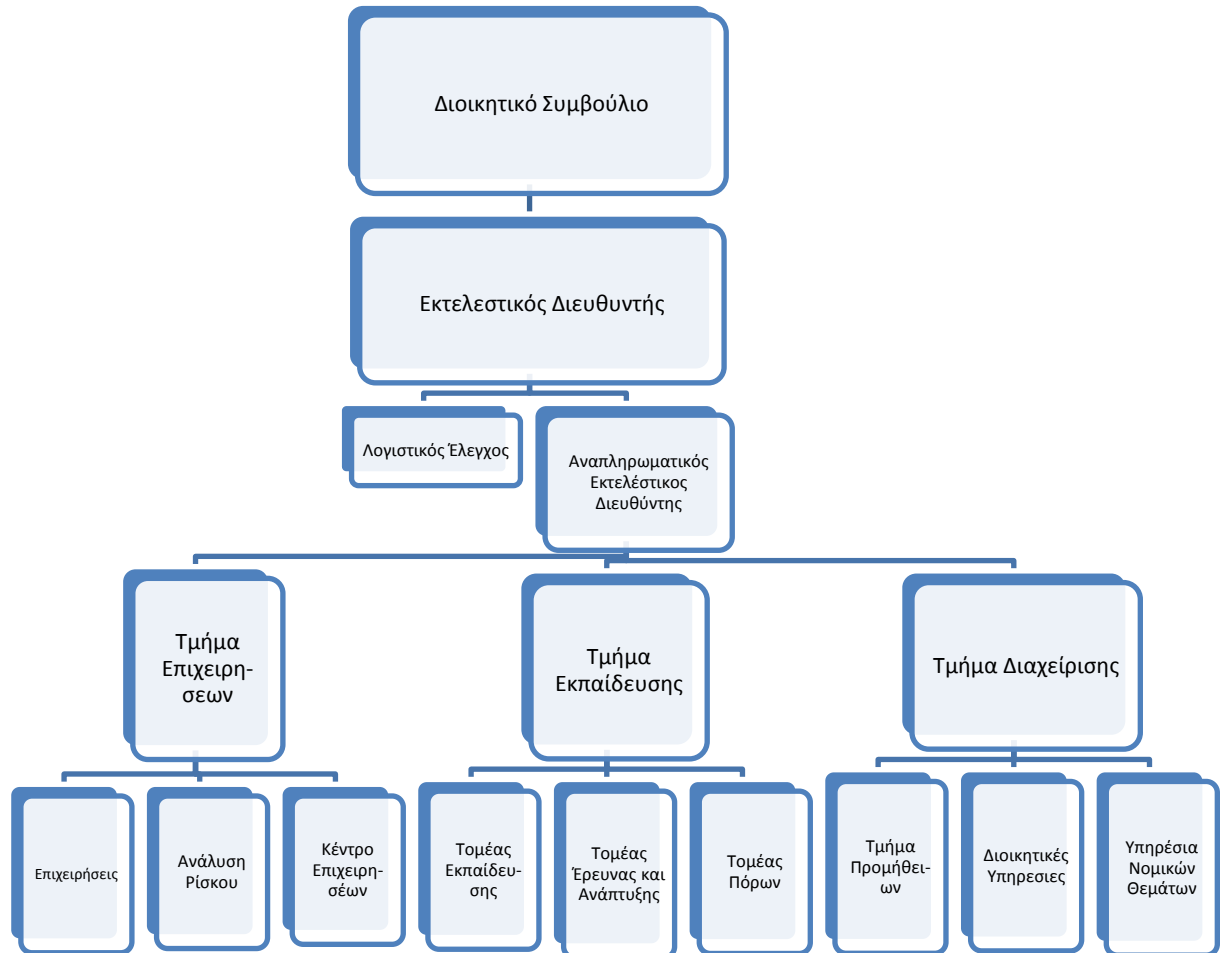
http://www.Frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Work_programme/2012/Frontex_pow_2012.pdf (Πίνακας 1)

¹¹ http://www.Frontex.europa.eu/assets/Media_centre/Frontex_Press_Pack.pdf

¹² Decision of the Management Board laying down practical arrangement regarding public access to the documents of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External

Πίνακας 1:

ΔΟΜΗ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ



ΠΗΓΗ : Frontex-Official Page (μεταφρασμένο)

1.3 Οι κύριοι τομείς εφαρμογής των αρμοδιοτήτων του.

1) Η Μονάδα Ανάλυσης Κινδύνου (RAU)

Όλες οι εργασίες του Frontex βασίζονται σε πληροφορίες. Ο Οργανισμός αναλύει τάσεις και ρεύματα όσον αφορά την παράνομη μετανάστευση και άλλων διασυνοριακών εγκληματικών δραστηριοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της εμπορίας ανθρώπων στα εξωτερικά σύνορα των χωρών της Ένωσης. Η RAU παρακολουθεί επίσης το παγκόσμιο περιβάλλον ασφαλείας, ειδικά εκείνων των πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών, τεχνολογικών, νομικών και περιβαλλοντικών παραγόντων που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την ασφάλεια των συνόρων. Τα κύρια καθήκοντά της είναι: να προσδιορίσει τις βασικές απειλές και τους κινδύνους για την ασφάλεια των συνόρων της Ε.Ε, να επισημάνει την ανάγκη για κοινές επιχειρήσεις σε επιλεγμένες περιοχές με κατάλληλη εκπαίδευση και/ή κατάλληλη τεχνολογία.

Ο Frontex βασίζει την ανάλυσή του σε μια μεγάλη ποικιλία πηγών, συμπεριλαμβανομένων των πληροφοριών που παρέχονται από τις αρχές των συνόρων των κρατών μελών και άλλων οργανισμών της Ε.Ε (όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Europol και της Eurostat), καθώς και ότι προβλέπεται από τρίτες χώρες εταίρους και διεθνείς Οργανισμούς. Στις εργασίες του χρησιμοποιεί επίσης «ανοικτές πηγές»: ακαδημαϊκές δημοσιεύσεις και οι πληροφορίες που παρέχονται από τις οργανώσεις φυλάκων και των μέσων μαζικής ενημέρωσης σε όλο τον κόσμο.

Οι εκθέσεις και άλλα αναλυτικά έγγραφα που ανέπτυξε η RAU αποσκοπούν στο να κρατήσει όλα τα κράτη μέλη, τις χώρες Σένγκεν, το Συμβούλιο και την Επιτροπή ενήμερα σχετικά με την τρέχουσα κατάσταση και τις τάσεις στην παράνομη μετανάστευση στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2) Επιχειρησιακή Μονάδα

“Συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκεται στο επίκεντρο της εντολής της Frontex.”

Οι κοινές επιχειρήσεις έχουν προγραμματιστεί εκ των προτέρων με βάση τα αποτελέσματα της ανάλυσης κινδύνου που παρέχεται από τη RAU. Όταν η ανάγκη για μια κοινή επιχείρηση είναι υπαρκτή, δημιουργείται ένα συγκεκριμένο περίγραμμα και διαμορφώνεται ένα επιχειρησιακό σχέδιο. Το σχέδιο ορίζει στοιχεία όπως οι κανόνες εμπλοκής και τον αριθμό των συνοριοφυλάκων οι οποίοι θα πρέπει να συμμετέχουν, καθώς και το είδος της απαιτούμενης εμπειρογνώσιας. Εκτός από συνοριοφύλακες, μπορεί να συνεπάγεται την παροχή εμπειρογνομένων όσον αφορά την ανίχνευση πλαστών εγγράφων ή κλεμμένων αυτοκινήτων, debriefers ή / και μετάφρασης.

Το επιχειρησιακό σχέδιο καθορίζει επίσης το ποσό και τις λεπτομέρειες του τεχνικού εξοπλισμού που απαιτείται για την εκτέλεση μιας πράξης, η οποία ποικίλλει ανάλογα με το αν λαμβάνει χώρα σε έναν αερολιμένα, κατά μήκος των χερσαίων συνόρων ή στη θάλασσα. Πρέπει να τονισθεί ότι ο ίδιος ο Frontex δεν έχει ιδιόκτητο τεχνικό εξοπλισμό για τον έλεγχο των συνόρων: αυτά διατίθενται από τα μεμονωμένα κράτη μέλη σε εθελοντική βάση. Ο εν λόγω εξοπλισμός είναι εισηγμένος στο κεντρικό μητρώο του διαθέσιμου τεχνικού εξοπλισμού (CRATE), στον οποίο τα κράτη μέλη τον διαθέτουν για τις ανάγκες μιας κοινής επιχείρησης μετά από αίτημα του Frontex για περιορισμένο χρονικό διάστημα.

Τα αποτελέσματα των κοινών επιχειρήσεων δε μπορούν να συνοψισθούν μόνο ποσοτικά. Υπάρχουν οφέλη όπως η ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών και πληροφοριών μεταξύ των κράτη-μέλη και η προώθηση της καθημερινής συνεργασίας μεταξύ των αρχών φύλαξης των εθνικών συνόρων.

3) Τμήμα Ανθρώπινου Δυναμικού

Η “RABIT” είναι η Μονάδα ταχείας επέμβασης (πάνω από 600 εξαιρετικά εξειδικευμένοι συνοριοφύλακες από διάφορες ευρωπαϊκές χώρες), με σκοπό την αποστολή τους σε επείγουσες και έκτακτες καταστάσεις που συμβαίνουν στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε». οι συνοριοφύλακες υφίστανται συνεπή εκπαίδευση και συμμετέχουν σε τακτικές ασκήσεις που βασίζονται σε ρεαλιστικά σενάρια, ώστε να είναι έτοιμοι να ανταποκριθούν σε μια ενδεχόμενη κρίση. Επειδή δεν είναι πάντοτε δυνατόν να προβλεφθεί κάθε πιθανή κρίση που μπορεί να παρουσιαστεί στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών, από τις των ενέργειες και το σχεδιασμό που γίνεται εκ των προτέρων ο Frontex συντονίζει ως εκ τούτου, επίσης, την επιχειρησιακή συνεργασία σε απρόβλεπτες καταστάσεις που μπορεί να προκύψουν στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Frontex διαχειρίζεται τους πόρους, τόσο τους ανθρώπινους όσο και τους τεχνικούς, που μπορούν να αναπτυχθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα για να βοηθήσει ένα κράτος μέλος, το οποίο μπορεί να βρεθεί σε μια τέτοια κατάσταση. Γίνεται μνεία ότι η ανάπτυξη¹³ τους έγινε για πρώτη φορά τον Οκτώβριο του 2010 στα Ελληνοτουρκικά σύνορα, στη περιοχή του Έβρου, ύστερα από πρόσκληση-αίτημα της ελληνικής κυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁴. Η δράση της θεωρήθηκε επιτυχημένη, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της ΕΛ.ΑΣ, επήλθε μείωση της παράνομης εισόδου στη περιοχή, ενώ αποδείχτηκε ωφέλιμη και στο υπόλοιπο της δράσης της στα ελληνοτουρκικά σύνορα. Η πρώτη, όμως, αξιολόγηση της δράσης της RABIT 2010 από το CEPS¹⁵ (The Centre of European Policy Studies) φέρνει στο φως κάποια «τρωτά» σημεία, με κυριότερο την αδυναμία

¹³ <http://www.Frontex.europa.eu/news/Frontex-executive-director-signs-decision-to-deploy-rabits-CJ88h2>

¹⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/130&type=HTML>

¹⁵ <http://www.ceps.eu/book/%25E2%2580%2598joint-operation-rabit-2010%25E2%2580%2599-%25E2%2580%2593-Frontex-assistance-greece%25E2%2580%2599s-border-turkey-revealing-deficiencies>

διάκρισης των αιτούντων άσυλο από τους παράτυπους μετανάστες. Επίσης, η είσοδος οικονομικών μεταναστών παρουσιάστηκε σχετικά αυξημένη σε άλλες περιοχές, όπου άρχισαν σταδιακά να δημιουργούνται «εναλλακτικοί δρόμοι» εισόδου στη χώρα, καταδεικνύοντας ότι η έλευση λαθρομεταναστών στην Ελλάδα και διαμέσου αυτής στην Ευρώπη δεν πρόκειται να παύσει.

Όπως επεσήμανε και ο εκτελεστικός διευθυντής της FRONTEX, Ilkka Laitinen, «η πρώτη δράση των RABIT είχε θεαματικά αποτελέσματα. Η παράτυπη, ωστόσο, μετανάστευση δεν μπορεί να ρυθμιστεί αποτελεσματικά με βραχυπρόθεσμες λύσεις»¹⁶.

4) Τμήμα Επιχειρησιακής Ανάπτυξης - Κέντρο Επιχειρήσεων

"Με την παροχή έγκαιρης προειδοποίησης, ο Frontex διευκολύνει την ταχεία και αποτελεσματική διαχείριση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης".

Ο συντονισμός των δράσεων απαιτεί μια κεντρική υπηρεσία όπου οι πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση σε όλους τους επιχειρησιακούς τομείς συλλέγονται ώστε να είναι εύκολα προσβάσιμες από όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς. Ο Frontex στοχεύει στη διασφάλιση της έγκαιρης, εξακριβωμένης και αξιόπιστης πληροφορίας για την κατάσταση στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε, όπου με την επίγνωση της κατάστασης θα διατηρείται μια βάση όλων των εισερχόμενων πληροφοριών. Με την παροχή έγκαιρης προειδοποίησης, το Κέντρο Επιχειρήσεων διευκολύνει την ταχεία και αποτελεσματική διαχείριση των καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.

¹⁶ http://emmedia.pspa.uoa.gr/resources/Publications/Metanastefsis_Epikaira/ME_2011_1.pdf

5) Τμήμα έρευνας και ανάπτυξης

Οι μελέτες που διεξάγονται από τον Frontex δημιουργούν ένα χάρτη πορείας για το πώς θα οικοδομηθεί μια μελλοντική ικανότητα και χρησιμεύει ως φόρουμ ανταλλαγής πληροφοριών για τους ειδικούς από διάφορους τομείς. Οι έρευνες του τμήματος αυτού του Frontex σχετίζονται με τις εξελίξεις των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων και διαδίδει τις πληροφορίες αυτές στα κράτη μέλη. Ο Frontex αποτελεί σύνδεσμο μεταξύ της ερευνητικής κοινότητας και των τελικών χρηστών. Αξιολογεί, επίσης, την ανάγκη για περαιτέρω έρευνα που σχετίζεται με την ασφάλεια των συνόρων και διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη των ερευνητικών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η έρευνα και τα πεδία ανάπτυξης της μονάδας του τμήματος είναι ιδιαίτερα ευρεία και περιλαμβάνουν: θαλάσσια και επίγεια επιτήρηση, συστήματα ανίχνευσης, τη χρήση βιομετρικών στοιχείων και ηλεκτρονικών εγγράφων ταυτότητας, συστήματα Διοίκησης, Ελέγχου, Επικοινωνιών, Η / Υ και πληροφοριών (C4I) και μεθοδολογία για τις μελέτες και τις αξιολογήσεις. Επίσης διοργανώνει σεμινάρια για τα κράτη μέλη και την Επιτροπή σχετικά με τις νέες διαδικασίες ή τεχνολογίες στη διαχείριση των συνόρων, όπως το σύστημα VIS, αυτόματους ελέγχους στα σύνορα, καθώς και το προγραμματισμένο σύστημα επιτήρησης της Ε.Ε, τοEUROSUR¹⁷.

Ο Οργανισμός συμμετέχει ενεργά στην έρευνα για την ασφάλεια σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με τη συμμετοχή του στην ευρωπαϊκή ασφάλεια, την έρευνα και την καινοτομία Forum (ESRIF), καθώς και στην αξιολόγηση των ερευνητικών προτάσεων που υπέβαλε στην Ε.Ε πρόγραμμα-πλαίσιο 7, ο Frontex έχει την ευκαιρία να επηρεάσει την ευρωπαϊκή έρευνα, ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των συνοριακών αρχών.

17

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14579_en.htm

6) Τμήμα εκπαίδευσης

"Η ομοιότητα των καθημερινών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι συνοριοφύλακες που εργάζονται στα χερσαία, θαλάσσια και εναέρια σύνορα σε όλες τις χώρες της Ε.Ε - την παράνομη μετανάστευση, την εμπορία ανθρώπων, τη χρήση πλαστών εγγράφων, κλεμμένων αυτοκινήτων και πολλές άλλες προκλήσεις - δημιούργησαν την ανάγκη για κοινά προγράμματα σπουδών κατάρτισης". Η εύρυθμη λειτουργία Ολοκληρωμένου Συστήματος Διαχείρισης των Συνόρων και της συμμετοχής σε κοινές επιχειρήσεις που συντονίζονται από τον Frontex απαιτούν από τους συνοριοφύλακες να «μιλούν την ίδια γλώσσα»¹⁸: όχι μόνο κυριολεκτικά, αλλά και να μοιράζονται την ίδια επαγγελματικών γνώσεων και βέλτιστων πρακτικών. Η ομοιότητα των καθημερινών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι συνοριοφύλακες που εργάζονται στα χερσαία, θαλάσσια και εναέρια σύνορα σε όλες τις χώρες της Ε.Ε - την παράνομη μετανάστευση, η εμπορία ανθρώπων, τη χρήση πλαστών εγγράφων, κλεμμένων αυτοκινήτων και πολλές άλλες προκλήσεις - δημιουργούν την ανάγκη για κοινά προγράμματα σπουδών κατάρτισης.

Η μονάδα επιμόρφωσης αποσκοπεί στη βελτίωση του επαγγελματισμού των συνοριοφυλάκων των κρατών μελών, ενθαρρύνοντας και βοηθώντας τα να χρησιμοποιούν παρόμοιες μεθόδους, να εφαρμόζουν τους ίδιους κανόνες και να υποβάλλονται σε κοινή κατάρτιση για την επίτευξη της λειτουργικής «διαλειτουργικότητας», η οποία είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική συνεργασία. Μαζί με τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών, η μονάδα έχει σχεδιάσει ένα Κοινό Βασικό Πρόγραμμα, συντονίζει την εφαρμογή του και καταρτίζει τις βέλτιστες πρακτικές. Ο Frontex έχει επίσης δημιουργήσει ένα δίκτυο εθνικών εγκαταστάσεων εκπαίδευσης των συνοριακών φυλάκων και καθιέρωσε ένα δίκτυο από έντεκα ακαδημίες σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

¹⁸ http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=5746&Itemid=0&lang=

7) Τμήμα Εξωτερικών Σχέσεων

Ο Frontex επικεντρώνεται επίσης στην οικοδόμηση σχέσεων και επιχειρησιακής συνεργασίας με τις χώρες που βρίσκονται εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις συνδεδεμένες χώρες του Σένγκεν, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής πολιτικής εξωτερικών σχέσεων. Μέσα στο πλαίσιο της στρατηγικής Frontex είναι η δημιουργία ενός δικτύου συνεργασίας με τις χώρες που βρίσκονται εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συνεργασία αυτή μπορεί να πραγματοποιείται είτε βάσει μιας διμερούς συμφωνίας που υπάρχει ήδη μεταξύ ενός κράτους μέλους της Ε.Ε και μιας τρίτης χώρας, ή απευθείας μεταξύ του Frontex και των αρμόδιων αρχών του τελευταίου.

Αυτές οι συμφωνίες συνεργασίας παρέχουν το πλαίσιο για την ανάπτυξη της συνεργασίας σε διάφορους τομείς των δραστηριοτήτων που καλύπτονται από τον Frontex: από την ανταλλαγή πληροφοριών και ανάλυσης κινδύνου για την κατάρτιση, την έρευνα και την ανάπτυξη και την επιχειρησιακή συνεργασία. Οι σημερινές υποψήφιες χώρες της Ε.Ε έχουν ύψιστη προτεραιότητα, ακολουθούμενη από τις γειτονικές χώρες και άλλες που, σύμφωνα με αναλύσεις κινδύνου, θεωρούνται ως χώρες προέλευσης ή διέλευσης της παράνομης μετανάστευσης.

8) Τμήμα Συνεργασίας με άλλους Οργανισμούς

Ο Frontex ανταλλάσσει πληροφορίες και αναλύσεις με άλλες υπηρεσίες, όπως η Europol, για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, συνεργάζεται με την Interpol, το Γραφείο των Ηνωμένων Εθνών για τα Ναρκωτικά και το Έγκλημα (UNODC), το Γραφείο του Υπατου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR), το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ), καθώς και μια σειρά σχετικά όργανα της Ε.Ε και του Συμβουλίου.

Ο Frontex έχει ξεκινήσει και διατηρεί στενούς δεσμούς με το Διεθνή Οργανισμό για τις Μεταναστεύσεις (ΙΟΜ), τον ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR) και το Διεθνές Κέντρο για την Ανάπτυξη Μεταναστευτικής Πολιτικής (ICMPD) στον τομέα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, κυρίως στον τομέα της κατάρτισης, της έρευνας και δραστηριοτήτων

ανάπτυξης υποδομής για τους συνοριοφύλακες των κρατών μελών της Ε.Ε ή των τρίτων χωρών.

Η βελτίωση της ικανότητας εποπτείας των υπηρεσιών της Ε.Ε στα σύνορα και για τις επιχειρησιακές δραστηριότητες του Frontex (ιδίως στο θαλάσσιο τομέα) απαιτεί επίσης τη δημιουργία στενών εταιρικών σχέσεων με Οργανισμούς όπως η EMSA (Ευρωπαϊκού Ναυτιλιακού Οργανισμού), ΔΚΕ.Ε (Δορυφορικό Κέντρο Ευρωπαϊκής Ένωσης), ΚΥΕΑ (κοινοτική Υπηρεσία Ελέγχου της Αλιείας), καθώς και φορείς έρευνας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

1.4 Οι βασικότερες επιχειρησιακές δράσεις

Ο Οργανισμός μπορεί να αναλάβει δράση μόνο κατόπιν πρότασης κοινών επιχειρήσεων ή πιλοτικών προγραμμάτων από κάποιο κράτος-μέλος. Παρόλα αυτά, έχει τη δυνατότητα να αναπτύξει ανάλογες πρωτοβουλίες, πάντα σε συμφωνία με το εκάστοτε ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος. Το 2006 υπήρξε το πρώτο έτος επιχειρησιακής δράσης του Frontex, όπου όλα τα μέλη Σένγκεν και τα συνδεδεμένα κράτη (Ισλανδία, Νορβηγία) πήραν μέρος σε μια τουλάχιστον δραστηριότητά του, ανεξάρτητα από το είδος της¹⁹. Οι βασικότερες επιχειρησιακές δράσεις²⁰ που ανέλαβε ο Οργανισμός ήταν:

α) **Poseidon**²¹. Πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο-Ιούλιο του 2006 στη Μεσόγειο, στα θαλάσσια σύνορα μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας με σκοπό τον έλεγχο των συνόρων και την ανταλλαγή γνώσεων μεταξύ των συμμετεχόντων πρακτόρων. Συμμετείχαν ενεργά η Ελλάδα, η Ιταλία και,

¹⁹ <http://www.Frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations?year=2006®ion=&type=&host=> , Το 2006 διεξήχθησαν 5 θαλάσσιες, 2 χερσαίες και 3 εναέριες επιχειρήσεις

²⁰ <http://www.Frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations?year=®ion=&type=&host=>

²¹ <http://www.Frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations/89>

ως παρατηρητές, ο Frontex, η EUROPOL και εννέα ακόμα ευρωπαϊκά κράτη. Η Κοινή Επιχείρηση Poseidon διεξαγόταν τα προηγούμενα χρόνια τμηματικά σε 3 έως 4 φάσεις μηνιαίας διάρκειας. Δεδομένης όμως της αυξανόμενης μεταναστευτικής πίεσης, που καταγράφεται στην περιοχή του Έβρου από το 2010 αποφασίστηκε η επιχείρηση να διεξαχθεί χωρίς χρονικά κενά, με στόχο την αδιάλειπτη επιτήρηση των χερσαίων Ελληνοτουρκικών συνόρων από αυξημένες δυνάμεις²². Αυτή τη στιγμή, συνεχίζεται σε πλήρη ανάπτυξη στη χώρα μας η δράση του Poseidon 2011, κάτω από την ομπρέλα του οποίου εντάσσονται τα προγράμματα Attica- Poseidon Land- Poseidon Sea, για την ενίσχυση των προσπάθειών αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης.

β) **Amazon**. Επρόκειτο για κοινή επιχείρηση βασισμένη σε μια ανάλυση κινδύνου που στόχευε στη αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης προερχόμενης από τη Νότιο Αμερική. Έλαβε χώρα στα μεγάλα αεροδρόμια της Ε.Ε. όπου μια ομάδα ευρωπαίων ειδικών, εξειδικευμένων στον εντοπισμό πλαστών εγγράφων, συνέδραμαν τους τοπικούς πράκτορες.

γ) **Hera I** και **Hera II**. Ήταν η πρώτη φορά που ο FRONTEX δραστηριοποιήθηκε κατόπιν πρόσκλησης από κάποιο κράτος-μέλος, σε αυτή την περίπτωση της Ισπανίας, που τον Μάιο του 2006 ζήτησε επιχειρησιακή και τεχνική συνδρομή προκειμένου να αντιμετωπίσει την παράνομη μετανάστευση αφρικανών μεταναστών που έφταναν στις ακτές των Κανάριων Νήσων. Η πρώτη φάση συνίστατο στην ταυτοποίηση και επαναπατρισμό των μεταναστών, ενώ η δεύτερη σε κοινή επιχείρηση επιτήρησης της θαλάσσιας περιοχής μεταξύ της αφρικάνικης ακτής και των Καναρίων Νήσων.

²²http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=5164&Itemid=529&lang=&lang=

δ) **Nautilus I.** Αναπτύχθηκε κατόπιν πρωτοβουλίας της Μάλτας και αφορούσε στην ταυτοποίηση μεταναστών και σε κοινές θαλάσσιες περιπολίες στη Μεσόγειο θάλασσα, με τη συμμετοχή και της Ελλάδας²³.

Τα βασικότερα πιλοτικά προγράμματα που έχει αναλάβει ο Οργανισμός είναι αφενός το MEDSEA²⁴, που είχε ως αντικείμενο την μελέτη της βιωσιμότητας της ενίσχυσης του συνοριακού ελέγχου στη Μεσόγειο με κοινές περιπολίες ευρωπαϊκών και αφρικανικών κρατών, και αφετέρου το BORTEC²⁵, που εξέταζε τη πιθανότητα εγκατάστασης ενός συστήματος επιτήρησης των νότιων θαλάσσιων συνόρων βασισμένο σε μοντέρνες τεχνολογίες, το οποίο και θα εντάσσονταν σε ένα ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης.

²³http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=1846&Itemid=0&lang=

²⁴ <http://Frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations/4>

²⁵ <http://Frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations/18>

Κεφάλαιο 2 ° : Η μετανάστευση ως φαινόμενο

Το φαινόμενο της μετανάστευσης είναι τόσο παλιό όσο και η ιστορία της ανθρωπότητας. Μετανάστες υπήρχαν ανέκαθεν. Υπάρχουν και σήμερα και θα συνεχίσουν να υπάρχουν. Το διαχρονικό φαινόμενο της μετανάστευσης, έχει διεθνική και πολυδιάστατη φύση και το εύρος των οικονομικών, κοινωνικών, πολιτικών και πολιτισμικών αιτιών δημιουργίας και επιπτώσεων του το καθιστούν εξαιρετικά σύνθετο, ιδίως σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης²⁶.

Ο ορισμός της μετανάστευσης δεν αποτελεί εύκολο θέμα, διότι επηρεάζεται από διάφορους κοινωνικούς, πολιτικούς και ιδεολογικούς παράγοντες καθώς και θεωρητικές προσεγγίσεις.

Σύμφωνα με τον ορισμό του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ) μετανάστευση είναι η διαδικασία της μετακίνησης είτε διαπερνώντας διεθνή σύνορα είτε μέσα στην επικράτεια ενός κράτους και αφορά πρόσφυγες, εκτοπισμένα άτομα, ξεριζωμένα άτομα και οικονομικούς μετανάστες. Από τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι το κύριο χαρακτηριστικό της μετανάστευσης είναι η γεωγραφική κινητικότητα, αλλά το τι κάθε φορά ορίζεται σαν μετανάστευση εξαρτάται από τις υπάρχουσες συνθήκες, τους λεγόμενους παράγοντες 'προσέλκυσης(pull) ή 'απώθησης' (push)²⁷. Οι παράγοντες αυτοί, ήταν που καθόρισαν το είδος της μετανάστευσης στο πέρασμα των αιώνων. Στο δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα η κινητικότητα των μεταναστών, έγινε βάση των αναγκών των χωρών σε εργατικό δυναμικό των χωρών υποδοχής, διαμορφώνοντας μια πολιτική στηριζόμενη σε ' συμβάσεις εργασίας' ενώ αντίθετα η σημερινή πραγματικότητα, της παγκοσμιοποίησης και της δημογραφικής έκρηξης,

²⁶ Τσαούσης Δ. 'Η κοινωνία του ανθρώπου – Εισαγωγή στη Κοινωνιολογία', εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1991, σελ 238

²⁷ Borjas, George J.' 'The Economic Benefits from Immigration', The Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, No. 2. (Spring, 1995), pp. 3-22.

δημιουργεί τους παράγοντες απώθησης που καθορίζουν τις μεταναστευτικές διαδρομές.

Σήμερα στα πλαίσια της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας διευκολύνεται και ενθαρρύνεται η κινητικότητα όλων των παραγωγικών συντελεστών. Οι επιπτώσεις από την κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών είναι ιδιαίτερα σημαντικές.

2.1 Παράγοντες-αιτίες γέννησης του φαινομένου της μετανάστευσης.

Το πρόβλημα της μετανάστευσης είναι τεράστιο, πολύπλοκο και είναι ασφαλώς αντικείμενο κοινωνιολογικής έρευνας, αλλά και ιστορικής μελέτης. Αποτελεί κοινωνικό φαινόμενο, με ιδιαιτερότητες που εκδηλώνεται διαχρονικά και σε παγκόσμια κλίμακα. Τα αίτια της μετανάστευσης είναι πολύμορφα. Οι άνθρωποι μεταναστεύουν για πολλούς λόγους, εκ των οποίων, ο κυριότερος είναι για να αποφύγουν τους πιεστικούς παράγοντες της ζωής τους αναζητώντας καλύτερες συνθήκες διαβίωσης και κοινωνική ανεξαρτησία. Έρευνες δείχνουν ότι μεταναστεύουν για οικονομικούς, κοινωνικούς, πολιτικούς, θρησκευτικούς αλλά και για πολιτιστικούς λόγους.

Η μετανάστευση με το πέρασμα των χρόνων, γίνεται 'δύσκολη' καθώς στο σημερινό κόσμο, δεν υπάρχουν πλέον ανοιχτές περιοχές αλλά και η ύπαρξη εθνικών συνόρων ύψωσε φραγμούς και τείχη που εμποδίζουν τις μετακινήσεις των πληθυσμών. Η έκθεση Glyn Ford²⁸, η οποία έγινε εκ μέρους της εξεταστικής επιτροπής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, επισημαίνει ότι η συνεχιζόμενη ανισοροπία μεταξύ αναπτυγμένων και υπανάπτυκτων

²⁸http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/102/text1_en.htm# , *European Parliament: 12/1997*

χωρών, οι ζημιές στις σοδειές, η καταστροφή των φυσικών πηγών, οι συνεχιζόμενες ένοπλες συρράξεις ανά τον κόσμο και τα πολυάριθμα καταπιεστικά καθεστώτα, είναι παράγοντες που οδηγούν κάποιους να αναζητήσουν τη γη της επαγγελίας. Οι παράγοντες είναι πολλοί, οι οποίοι και μεταβάλλονται μέσα στο χρόνο, καθορίζοντας στην ουσία το είδος, τον τύπο και τη διάκριση μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης.

Ειδικότερα:

2.1.1. Ενδογενή αίτια

- Το περιβάλλον – δημογραφική έκρηξη: η γεωγραφική θέση εγκατάστασης των ανθρώπων έπαιξε ανέκαθεν μεγάλο ρόλο στη μετακίνησή τους, προκειμένου να ζουν σε μια περιοχή όπου θα ευνοούσε τη διαβίωσή τους. Παρατηρήθηκαν, μετακινήσεις και εγκαταστάσεις ολόκληρων λαών σε πιο εύφορα εδάφη, με καλύτερες καιρικές συνθήκες. Ισχυρό κίνητρο, παράλληλα υπήρξε η πληθυσμιακή πίεση, όπου σε ορισμένες περιοχές η έκταση της γης δεν ήταν αρκετή για να 'δεχτεί' το πληθυσμό.
- Οι φυσικές καταστροφές: ένας παράγοντας διαχρονικός και μη προβλέψιμος. Τα φυσικά φαινόμενα (πλημμύρες, ξηρασία κτλ) δημιουργούν συνθήκες μη διαβίωσης και εξαναγκάζουν τα άτομα να μετακινηθούν λόγω καταστροφής της εστίας τους ή καταστροφή των καλλιεργειών τους
- Το βιοτικό-κοινωνικοοικονομικό κριτήριο: εκατομμύρια άνθρωποι εγκαταλείπουν κάθε χρόνο τις εστίες στους με βασικό σκοπό μετακίνησης την επίτευξη ενός καλύτερου βιοτικού επιπέδου για εκείνους και τις οικογένειές τους, η φτώχεια, η πείνα, οι κακουχίες τους ωθούν στη μετακίνηση ώστε να καλύψουν τις όποιες ανάγκες τους. Οι καλύτερες ανέσεις, οι επιλογές στην εύρεση εργασίας και σπουδών

είναι εκείνα που τους ωθούν να πάρουν αυτή την απόφαση και να εγκαταλείψουν τη γη που γεννήθηκαν.

- Οι θρησκευτικές πεποιθήσεις: Ένα από τα χαρακτηριστικότερα παραδείγματα της ανθρώπινης ιστορίας είναι η καταδίωξη των αλλόθρησκων. Ο ρους της ιστορίας άλλαξε από την ανάγκη του ανθρώπου να επιβάλλει τις θρησκευτικές του πεποιθήσεις δια μέσου της εξαναγκαστικής οδού. Παραδείγματα είναι η δίωξη των Χριστιανών από τους Ρωμαίους, η αποίκηση στην Αμερική κτλ. Το θρησκευτικό κίνητρο, προκειμένου κάποιος να διατηρήσει την θρησκευτική του ελευθερία, συντέλεσε στη μετανάστευση των λαών.
- Πολιτικό καθεστώς: Οι ανώμαλες πολιτικές καταστάσεις (διδακτορίες – πραξικοπήματα) οι εσωτερικές συγκρούσεις (τοπικές και εμφύλιες συρράξεις), ανάγκασαν πολλούς να επιλέξουν τη μετανάστευση ως τρόπο διαφυγής. Η μετανάστευση με πολιτικά κίνητρα, δεν είναι ένα σημερινό φαινόμενο, συνέβαιναν από την αρχή της δόμησης της κοινωνίας σε πόλεις-κράτη, της ανάπτυξης των πρώτων αυτοκρατοριών και των ανελεύθερων καθεστώτων. Ήδη στην Π. Διαθήκη έχουμε την δίωξη των Εβραίων από την Αίγυπτο αναζητώντας τη Γη της Επαγγελίας, οι Τρώες μετά τη λήξη του Τρωικού πολέμου μετανάστευσαν στην Ιταλία και ίδρυσαν στη περιοχή του Λατίου, τη Ρώμη. Εν συνεχεία στο σύγχρονο κόσμο, έχουμε τις διώξεις που προκλήθηκαν από την ύπαρξη ανελεύθερων καθεστώτων τα οποία επικράτησαν στα Βαλκάνια, στην Α. Αμερική, Κίνα και στην Αφρική κυρίως.
- Κοινωνικός αποκλεισμός : Η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας είναι αλληλένδετες. Αν η φτώχεια είναι μια μορφή αποκλεισμού που συνδέεται περισσότερο με οικονομικούς δείκτες αντίθετα η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού, είναι ευρύτερη και έχει την ικανότητα εξέλιξης και μετάλλαξης. Διαχρονικά αποκτά μεγαλύτερες διαστάσεις, είναι μια δυναμική διαδικασία, συχνά προκύπτει από έλλειψη οικονομικών πόρων και οδηγεί σε καθυστέρηση

και αδυναμία, συμμετοχής σε κοινωνικές εκδηλώσεις, με απώτερο αρνητικό φαινόμενο την απώλεια ταυτότητας, προσδοκιών και κοινωνικής ταυτότητας, η οποία μπορεί να μεταφερθεί από γενεά σε γενεά.

- Κοινωνικοί λόγοι: Εκτός των παραπάνω, η μετανάστευση μπορεί να γίνεται για οικογενειακούς λόγους, για οικογενειακή επανένωση, για την ανεύρεση συντρόφου, δημιουργία οικογένειας και νέου περιβάλλοντος. Επιπλέον πολλοί είναι εκείνοι που μεταναστεύουν για να ακολουθήσουν σπουδές.
- Η μετανάστευση γίνεται επίσης και για οικογενειακούς λόγους, όταν οι γονείς θέλουν να ζήσουν κοντά στα παιδιά τους ή τα εγγόνια τους, για λόγους ανεύρεσης συντρόφου και την δημιουργία οικογένειας, ειδικά για τις γυναίκες, που επιθυμούν να ξεφύγουν από το συχνά στενό κοινωνικό και οικογενειακό περιβάλλον.

2.1.2 Εξωγενή αίτια

Εκτός όμως από τα παραπάνω, στη σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης των πάντων, όπου οι μετακινούμενοι διανύουν μεγαλύτερες από ποτέ άλλοτε κοινωνικοπολιτικές αποστάσεις, λόγω της τεχνολογικής προόδου, έτσι, τις διανυόμενες γεωγραφικές αποστάσεις, υπάρχουν και άλλοι λόγοι που μπορούν ν' αποτελέσουν κίνητρα φυγής.

Αυτοί είναι:

- Η εκβιομηχάνιση και μετακίνηση εργατικού δυναμικού στις σοσιαλιστικές χώρες. Μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, στην Ευρώπη η Γερμανία και στην Αμερική άρχισαν σιγά - σιγά να σχηματίζονται οι παγκόσμιες αγορές εργατικής δύναμης, που εξασφαλιζονταν από τα φτωχά και οικονομικά καθυστερημένα κράτη, σαν την Ελλάδα, Ισπανία, Τουρκία, ορισμένα κράτη της Ασίας κ.ά. Η δυνατότητα απορρόφησης όλων αυτών των μισθωτών εργατών από αλλού, δόθηκε

στις παραπάνω χώρες με την τεράστια οικονομικοτεχνική ανάπτυξη που χαρακτηρίζει τα μεταπολεμικά χρόνια. Η θεωρία της σύγχρονης²⁹ μετανάστευσης, έχει προσεγγίσει το φαινόμενο είτε ως συνάρτηση της βιομηχανικής ανάπτυξης είτε ως συνάρτηση της καπιταλιστικής βιομηχανικής ανάπτυξης. Η πρώτη προσέγγιση επισημαίνει το γεγονός των εκτεταμένων μετατοπίσεων εργατικού δυναμικού από τις αγροτικές περιοχές στις πόλεις, ενώ η δεύτερη επισημαίνει ότι η καπιταλιστική βιομηχανική ανάπτυξη έχει τη τάση συγκέντρωσης, όχι μόνο της ιδιοκτησίας και του κεφαλαίου, στα χέρια λιγότερων ανθρώπων αλλά και του ίδιου του πληθυσμού στις πόλεις και πως αυτή η συγκέντρωση είναι αποτέλεσμα του τρόπου παραγωγής και των οικονομικών διαδικασιών που συνδέονται με τον τρόπο αυτόν.

- **Ανεργία – εργασιακά αίτια:** Η αδυναμία εύρεσης εργασίας υπήρξε ανέκαθεν ένας σοβαρός λόγος μετακίνησης πληθυσμών, κατά κανόνα αποτελεί στη πράξη τη 'Λυδία Λίθο. Παρόλο που αυξήθηκαν οι θέσεις εργασίας κατά τη δεκαετία του '80, ολοένα και περισσότεροι άνθρωποι διαπιστώνουν συνεχώς ότι δεν μπορούν να βρουν δουλειά. Στο τέλος του 20^{ου} αιώνα, 140 εκατομμύρια ή το 2% του παγκόσμιου πληθυσμού, βρισκόταν σε διαφορετική περιοχή από εκείνη στην οποία γεννήθηκαν³⁰. Οι οικονομικές αναταραχές που προκλήθηκαν από την ανασυγκρότηση της βιομηχανίας σε ευρωπαϊκή κλίμακα³¹, άφησαν πολλούς με λίγες ελπίδες για να βρουν εργασία στο μέλλον. Έτσι, η ανεργία, ως επακόλουθο της καπιταλιστικής αναδιάρθρωσης και κρίσης, η οποία επιβάλλει κλείσιμο επιχειρήσεων, νέες μορφές απασχόλησης, υποκατάσταση εργασίας από μηχανές, δεν είναι δυνατόν να εξαλειφτεί, χωρίς το ξεπέραςμα αυτής της κρίσης. Η σημερινή οικονομική ύφεση, ιδιαίτερα, έχει τρομακτικές επιπτώσεις στις

²⁹ Χρησιμοποιούμε τον όρο 'σύγχρονη' προκειμένου να χαρακτηρίσουμε την μεταπολεμική μετανάστευση.

³⁰ Borjas, George J., *Journal of Economic Literature*, "The economic of Immigration", 1994, vol.32.4

³¹ Κατσορίδας Δημήτρης, 'Μετανάστευση, ανεργία, ρατσισμός' εργασία στο διαδίκτυο

δυνάμεις της αγοράς. Οι κοινωνίες των ευημερουσών χωρών αποτελούν πόλο έλξης, για τους πολίτες υποανάπτυκτων χωρών.

- Ο κλυδωνισμός του εθνικού κράτους: Η μετανάστευση ως πρόβλημα στη σημερινή διεθνοπολιτική συγκυρία συνδέεται άμεσα με την ασφάλεια και τη συνοχή του κράτους. Κατά τη σύγχρονη εποχή (κατά τον 19^ο και 20^ο αιώνα) ωριμάζει και εξαπλώνεται η έννοια του σύγχρονου εθνικού κράτους, το οποίο αποτελεί έναν ακόμα επιταχυντή της μερικής κρίσης του κράτους, η οποία είναι αποτέλεσμα της νεοφιλελεύθερης πολιτικής. Το βασικό χαρακτηριστικό του σύγχρονου κράτους-έθνους και οτιδήποτε συνδέεται με αυτό μπορεί να περιγραφεί με τους όρους "εδαφικό κράτος" και "εθνική κυριαρχία" είναι δηλαδή "το εδαφικό κράτος πάνω στο οποίο ο λαός που ζει στα όρια του, το έθνος, ασκεί την εθνική κυριαρχία". Η εξίσωση έθνος = κράτος = λαός αναμφίβολα συνέδεσε το έθνος με το έδαφος, εφόσον η δομή και ο ορισμός των κρατών ήταν πλέον ουσιαστικώς εδαφικά. Αυτή η εξίσωση σήμαινε επίσης μια πολλαπλότητα από εθνικά κράτη συγκροτημένα με αυτόν τον τρόπο και αυτό ήταν πράγματι απαραίτητη συνέπεια της λαϊκής αυτοδιάθεσης στα πρότυπα που έθετε η Γαλλική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του 1795: "κάθε λαός είναι ανεξάρτητος και κυρίαρχος, οποιοσδήποτε και αν είναι ο αριθμός των ατόμων που τον αποτελεί και η έκταση του εδάφους που κατέχει. Αυτή η κυριαρχία είναι αναπαλλοτριώτη"³². Η επικράτηση αυτής της έννοιας ως πραγματικότητα, δημιουργεί και την έννοια του 'πρόσφυγα'. Η δημιουργία κλειστών και ομοιογενών κρατών, που υπεράσπιζαν τα προνόμια τους ανά την υφήλιο, οδήγησε στη προκατάληψη εναντίον έτερων εθνικών, θρησκευτικών και ιδεολογικών μειονοτήτων που προσδοκούσαν να εγκατασταθούν μόνιμα σ' αυτές. Ωστόσο, η μετανάστευση και ο λεγόμενος "κρατικός πατριωτισμός" έχει διαφορετικές συνέπειες στον κοινωνικό σχηματισμό του

³² http://www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=765&Itemid=29

δυτικοευρωπαϊκού κράτους και του κράτους των ΗΠΑ αντίστοιχα. Αυτή η διαφορετικότητα έχει την αιτία της στη διαφορετική διαμόρφωση του κράτους-έθνους των δύο τύπων κοινωνικών σχηματισμών, όπως αυτοί συγκροτήθηκαν ιστορικά.

- Πολιτικές γειννίαςης – γείτονες : Ανέκαθεν ένα αίτιο μετανάστευσης ήταν οι πολιτικές εξελίξεις των γειτονικών χωρών, των χωρών υποδοχής. Το έλλειμμα δημοκρατίας, η ύπαρξη αυταρχικών καθεστώτων και η σημαντική υποβάθμιση της καθημερινότητας των πολιτών σε μια χώρα, τους οδηγεί σε μαζικές μετακινήσεις, αφού έχουν προχωρήσει ήδη σε εξεγέρσεις και εμφύλιες αναταραχές. Πρόσφατό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της Αραβικής Άνοιξης³³, όπου ο θάνατος ενός νεαρού Τυνησίου λειτούργησε ως trigger στην απελευθέρωση της συσσωρευμένης αγανάκτησης και οργής του αραβικού λαού κατά των αυταρχικών καθεστώτων που τον κυβερνούσαν τις τελευταίες δεκαετίες³⁴. Από τότε, ένα κύμα κοινωνικών εκρήξεων διαπέρασε το σύνολο των χωρών της Βόρειας Αφρικής και την πλειοψηφία των χωρών της Μέσης Ανατολής, που είχε ως αποτέλεσμα αρχικά σε πολιτικό επίπεδο την πτώση ορισμένων καθεστώτων, την προώθηση δημοκρατικών μεταρρυθμίσεων, τη συνέχιση των εξεργήσεων αλλά και επιδείνωση της κατάστασης ασφάλειας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, συρρίκνωση της οικονομίας και τέλος αύξηση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ρευμάτων προς τις γείτονες χώρες. Η Μεσόγειος Θάλασσα χαρακτηρίστηκε ως «το πιο θανατηφόρο θαλάσσιο πέρασμα για πρόσφυγες και μετανάστες το 2011», καθότι «περισσότερα από 1.500 άτομα πνίγηκαν ή χάθηκαν στην προσπάθεια τους να τη διασχίσουν και να φτάσουν στον ευρωπαϊκό νότο». Η Ελλάδα που συνιστά μια από τις κύριες πύλες εισόδου της Ε.Ε για τους

³³ Αφορμή στάθηκε η αυτοπυρπόληση του νεαρού Τυνησίου Muhammad Bouazizi στις 17 Δεκεμβρίου του 2010, όταν η αστυνομία του απαγόρευσε να πουλήσει χωρίς άδεια φρούτα και λαχανικά στους δρόμους της πόλης Sidi Bouzid της κεντρικής Τυνησίας.

³⁴ <http://www.geostrategy.gr/pdf/20120225%20PRESENTATION%20%20Arab%20Spring%20&%20Migration.pdf>

πρόσφυγες και τους μη νόμιμους μετανάστες, το 2011 κατέγραψε σημαντική αύξηση συλλήψεων από χώρες της Β. Αφρικής, και το Κέρας της Αφρικής. Το παραπάνω γεγονός πρέπει να αξιολογηθεί σε συνάρτηση με την πολιτική που ασκεί η Τουρκία, η οποία εφαρμόζει την ονομαζόμενη “Visa-Free Neighbourhood Policy”, σύμφωνα με την οποία οι πολίτες περισσότερων των 60 χωρών δεν υποχρεώνονται σε θεώρηση της βίζας, για να εισέλθουν στην Τουρκία. Με αυτό τον τρόπο, διευκολύνεται η μεταφορά Αράβων πολιτών με απευθείας πτήσεις προς την Κωνσταντινούπολη και εν συνεχεία μέσω των οδών λαθροδιακίνησης προς τον Έβρο και τα νησιά του ανατολικού Αιγαίου.

Είναι σίγουρο ότι το ξέσπασμα της Αραβικής Άνοιξης, προκάλεσε domino αναταραχών και το βάρος τώρα μετατοπίστηκε στη Μ. Ανατολή και συγκεκριμένα στο τρίγωνο Συρία-Ισραήλ-Κύπρος. Οι αναταραχές στη Συρία, η ανάμειξη της Ρωσίας και της Κίνας στη Συρία, το Παλαιστινιακό, καθώς και η κόντρα Τουρκίας-Ισραήλ, υπό την μόνιμη ‘διακριτική’ παρουσία των γερμανογαλλικών και αγγλοαμερικανικών συμφερόντων, θα οδηγήσει σε συνεχή πυροδότηση των εξεγέρσεων και αναταραχών, συνεπώς και της αύξησης της μετανάστευσης.

2.2 Η μετανάστευση στην Ευρώπη τις τελευταίες δεκαετίες

Τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηρίζονται πλέον ως *de facto*³⁵ χώρες υποδοχής μεταναστών, ενώ παλαιότερα (πριν τον Β΄ Π.Π) η ίδια η Ευρώπη αποτελούσε περιοχή αποστολής μεταναστών. Παρότι το χαρακτηριστικό των ευρωπαϊκών χωρών ήταν η ομογένεια του πληθυσμού πλέον βιώνουν μεγάλες διαφοροποιήσεις στον εγχώριο πληθυσμό. Μετά τον Β΄ Π.Π η Ευρώπη μετατρέπεται σε χώρο υποδοχής μεταναστευτικών εισροών από χώρες εκτός Ευρώπης, σχετίζονταν κυρίως με το

³⁵ http://www.antigone.gr/en/library/files/selected_publications/eu/international_migration.pdf

αποικιοκρατικό παρελθόν των χωρών προορισμού (η εκμετάλλευση των χωρών του τρίτου κόσμου, έκανε ανέφικτη την επιβίωση των λαϊκών μαζών στις χώρες αυτές), ιδιαίτερα στη περίπτωση της Βρετανίας, της Γαλλίας, του Βελγίου και της Ολλανδίας³⁶. Οι μετανάστες που προέρχονταν από πρώην αποικίες συναντούσαν μια ανοιχτή πολιτική προς τη μετανάστευση εργασίας και απολάμβαναν ειδικά δικαιώματα. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1950 ως και τις αρχές της δεκαετίας του 1970 υπάρχει στη Δ. Ευρώπη μια αυξημένη ζήτηση εργατικού δυναμικού. Στις επόμενες δεκαετίες, οι πηγές μετανάστευσης αλλάζουν, καθώς αυξάνεται η μετανάστευση από τις χώρες της Ασίας, της Αφρικής και της Μ. Ανατολής προς την Ευρώπη. Έτσι, έχουμε σταθεροποίηση της τάσης και μόνιμης εγκατάστασης των μεταναστών, με αποτέλεσμα να διαφοροποιείται ο χάρτης της Ευρώπης μετά την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού.

Στις αρχές της δεκαετίας του '90, όταν τα πρώτα μεγάλα μεταναστευτικά κύματα, έφταναν στη ύψλη των χωρών της Ν.Α Ευρώπης, τα κράτη-μέλη της Ευρώπης άλλαξαν τον τρόπο αντιμετώπισης του φαινομένου της μετανάστευσης, από τις εθνικές-μεμονωμένες προσπάθειες αντιμετώπισης του, προσπάθησαν να εφαρμόσουν κοινά δομικά χαρακτηριστικά. Η μετανάστευση έχει αναδειχτεί πλέον σε τομέα πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία καλείται να αντιμετωπίσει ζητήματα όπως η δημογραφική παρακμή, το συνταξιοδοτικό, τη νόμιμη/παράνομη μετανάστευση, δια μέσου της προσπάθειας που κάνουν τα διακυβερνητικά όργανα της Ένωσης ώστε να διαμορφώσουν μια ενιαία ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, στην κατεύθυνση της θωράκισης του ευρωπαϊκού κεκτημένου, όπου θα συνυπάρχουν οι θεμελιώδεις αξίες και αρχές.

Οι άξονες πάνω στους οποίους αναπτύσσεται η μεταναστευτική πολιτική των χωρών, διακρίνεται σε δύο κατευθύνσεις: σε αυτόν του εξωτερικού ελέγχου της μετανάστευσης στα σύνορα, που αφορά στις διαδικασίες επιλογής και υποδοχής των μεταναστών που μελλοντικά θα

³⁶ Συλλογικό Έργο, «Η μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη» (Εκδόσεις Κριτική, 2009), σελ. 28

εισέλθουν στο κράτος μέλος και σ' αυτό της ενσωμάτωσης όσων ήδη βρίσκονται στην επικράτεια τους. Ο Frontex αποτελεί εργαλείο του πρώτου άξονα, που αφορά την είσοδο και παραμονή των παράνομων μεταναστών³⁷.

³⁷ Ο όρος παράνομη μετανάστευση χρησιμοποιείται όταν πολίτες γ' χωρών εισέρχονται στο κοινοτικό έδαφος υπό το καθεστώς των τριών παρακάτω περιπτώσεων: α) χωρίς να διαθέτουν τις απαραίτητες νομικές διατυπώσεις, β) με νόμιμο τρόπο αλλά παραμένουν εν συνεχεία στο κοινοτικό έδαφος παράνομα και γ) απορρίπτικό αίτημα ασύλου και παραμονή στη χώρα κατάθεσης του. Εκτός από την λέξη 'παράνομη', αρκετοί ερευνητές αναφέρονται στην ίδια κατηγορία με τους όρους : μη νόμιμοι, ανεπιθύμητοι και παράτυποι.

Κεφάλαιο 3 ° : Η Ευρωπαϊκή εμπειρία στη μετανάστευση

Μεταναστευτική Πολιτική

3.1 Ανασκόπηση του φαινομένου της μετανάστευσης στην Ευρώπη, το θεσμικό πλαίσιο και η πρόκληση μιας ενιαίας μεταναστευτικής πολιτικής

Τα πρώτα μεταναστευτικά ρεύματα προς τις ευρωπαϊκές χώρες καταγράφονται τη δεκαετία του 1960. Μέχρι και την πρώτη πετρελαϊκή κρίση (1973) οι χώρες της Βόρειες Ευρώπης δέχονταν μεγάλο αριθμό ανειδίκευτων εργατών από τις μεσογειακές χώρες. Τη δεκαετία του 1980 η κατάσταση άρχισε και πάλι να αλλάζει. Η παγκόσμια οικονομική ολοκλήρωση μέσω των διεθνών συμφωνιών (GATT-GATS), η παγκοσμιοποίηση του κεφαλαίου και της εργασίας και η ραγδαία ανάπτυξη των δικτύων μεταφορών και επικοινωνιών συνέβαλαν στην εμφάνιση νέων τύπων μεταναστευτικών ρευμάτων. Παράλληλα, η γεωπολιτική μεταμόρφωση της Ευρώπης μετά το 1989 δημιούργησε ένα πιο ρευστό και δυναμικό περιβάλλον. Τα κλειστά σύνορα που χώριζαν τις χώρες της Ανατολικής από τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης ξαφνικά άνοιξαν και πολλοί πολίτες αντιμετώπιζαν με την αποδόμηση του συστήματος παραγωγής και του κοινωνικού κράτους στις χώρες καταγωγής τους, άρχισαν να αναζητούν ευκαιρίες εργασίας και μια καλύτερη ζωή στη Δυτική και Νότια Ευρώπη.

Οι αλλαγές αυτές έχουν οδηγήσει στην –αν όχι ρητή σίγουρα σιωπηρή– αναθεώρηση της διακηρυγμένης πολιτικής της μηδενικής μετανάστευσης στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Τόσο τα πιο ευέλικτα και ανοικτά στην παγκοσμιοποίηση μεταναστευτικά καθεστώτα της Βρετανίας και της Ιρλανδίας όσο και τα περισσότερο προστατευτικά καθεστώτα χωρών όπως η Γερμανία και η Ολλανδία εισήγαγαν νέες

δυνατότητες νόμιμης, προσωρινής μετανάστευσης και θέσπισαν νέα μέσα ελέγχου. Οι πολιτικές αυτές συνδιαμόρφωσαν τις ιδιαίτερες μορφές μετανάστευσης και τις συνθήκες διαβίωσης των μεταναστών σε κάθε χώρα ενώ η αποτελεσματικότητά τους όσον αφορά τον έλεγχο των επιπέδων της μετανάστευσης υπήρξε σε μεγάλο βαθμό αμφίβολη.

Οι κυβερνήσεις της Νότιας Ευρώπης αποδείχθηκαν ιδιαίτερα ανέτοιμες να διαχειριστούν την εισροή μεταναστών. Βρέθηκαν αντιμέτωπες με σημαντικές και απροσδόκητες προκλήσεις, στις οποίες απάντησαν με δειλά βήματα. Αρχικά με προγράμματα νομιμοποίησης των παράνομων οικονομικών μεταναστών και στη συνέχεια με προσπάθειες να πετύχουν την οικονομική και πολιτισμική ενσωμάτωση τους.

Η αλλαγή του αιώνα συνοδεύτηκε από νέες εξελίξεις στο εσωτερικό της Ε.Ε και τη διεθνή σκηνή. Το ενδιαφέρον είναι ότι τόσο η Επιτροπή όσο και ορισμένα κράτη μέλη της Ε.Ε έχουν κάνει μια σημαντική στροφή στην πολιτική τους όσον αφορά την προσέλκυση εξειδικευμένων και ανειδίκευτων εργαζομένων από τρίτες χώρες. Αυτή η μεταβολή αντανακλά τις εντεινόμενες ανησυχίες για τον κίνδυνο έλλειψης εργατικού δυναμικού και της γενικότερης βιωσιμότητας του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Παρ' όλα αυτά, τα τελευταία 10-15 χρόνια η Ιταλία υποδέχθηκε περισσότερους από 2,5 εκατομμύρια μετανάστες, η Ισπανία άλλους τόσους και η Ελλάδα σχεδόν 1,5 εκατομμύριο.

Μια δεύτερη αλλαγή οφείλεται στις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 στις ΗΠΑ. Μια άμεση συνέπεια ήταν η ανάδειξη των σχετιζομένων με τη μετανάστευση ανησυχιών για την εθνική ασφάλεια σε επείγουσα προτεραιότητα. Ο φόβος, δικαιολογημένος ή όχι, ότι η παράνομη μετανάστευση προσλαμβάνει ανεξέλεγκτες διαστάσεις, περιέπλεξε ακόμη περισσότερο το σχετικό διάλογο, ότι η μετανάστευση, αν όχι η ίδια η παγκοσμιοποίηση συνοδεύεται από τον κρυφό κίνδυνο της τρομοκρατίας και άρα συνιστά απειλή για την εθνική ασφάλεια. Οι νέες τρομοκρατικές επιθέσεις στη Μαδρίτη (2003) και στο Λονδίνο (2005), ήρθαν να επικυρώσουν εμμέσως την αντίληψη ότι οι μετανάστες αποτελούν

δυνάμει “απειλή” για την ευημερία και τη συνοχή των δυτικών κοινωνιών³⁸.

Η σύνθετη και δυναμική εικόνα των παλαιών και νέων μεταναστευτικών ρευμάτων στην Ευρώπη θα πρέπει να αναλυθεί και υπό το πρίσμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το χαρακτηριστικό της διεύρυνσης των συνόρων της, εγείρει μια σειρά από ζητήματα ταυτότητας, που σχετίζονται τόσο με την έννοια της ευρωπαϊκής όσο και με τις εθνικές ταυτότητες των κρατών μελών και των μειονοτήτων στο εσωτερικό τους. Η διαδικασία οικοδόμησης της Ε.Ε ανοίγει το έδαφος για μια τριπολική ταυτότητα, όπου οι υφιστάμενες μορφές συλλογικού προσδιορισμού θα πρέπει να επανεξεταστούν και να ορισθούν εκ νέου. Στο πεδίο αυτό αναδεικνύεται η συνύπαρξη τριών επιπέδων ταυτότητας και διακυβέρνησης : το υπερεθνικό ή ευρωπαϊκό, η εθνική ταυτότητα κάθε κράτους μέλους και το τοπικό-περιφερειακό πλαίσιο, που περιλαμβάνει και τις κοινότητες των μεταναστών. Η διαδικασία εξευρωπαϊσμού επηρεάζει τις κοινότητες των μεταναστών και τις μειονότητες της Ευρώπης και άμεσα αλλά και μέσω των καναλιών των επιμέρους εθνικών κρατών.

Αν και από τα μέσα της δεκαετίας του '80, αρχίζει και τυπικά η συνεργασία των κρατών μελών για θέματα μετανάστευσης, η μεταναστευτική πολιτική ως διακριτή πολιτική της Ε.Ε, εισάγεται πρώτα και κύρια με τη **Συνθήκη Σένγκεν**³⁹ (1985) που προέβλεπε τη δημιουργία κοινών εξωτερικών συνόρων – το σύμφωνο δεν έχει εφαρμογή σε Μ. Βρετανία, Ιρλανδία, ενώ η Δανία έχει διατηρήσει ένα ειδικό καθεστώς σύνδεσης πάνω στο θέμα των συνόρων και των θεωρήσεων εισόδου (visa). Η Συνθήκη, οι κανόνες που θεσπίστηκαν βάσει των κειμένων αυτών, καθώς και οι συναφείς συμφωνίες αποτελούν αυτό που ονομάζουμε ‘Κεκτημένο Σένγκεν’. Μεταξύ των κυριότερων μέτρων που υιοθετήθηκαν από τα κράτη μέλη είναι τα εξής:

³⁸ Συλλογικό Έργο, «Η μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη» (Εκδόσεις Κριτική, 2009), σελ. 33

³⁹[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):EL:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):EL:HTML)

- Η κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα και η μεταφορά των ελέγχων αυτών στα εξωτερικά σύνορα.
- Κοινός καθορισμός των όρων διέλευσης των εξωτερικών συνόρων
- Εναρμόνιση των όρων εισόδου και θεώρησης για τις σύντομες διαμονές
- Καθορισμός του ρόλου των φορέων στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης
- Καθορισμός κανόνων σχετικά με το ποιο κράτος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης του πολιτικού ασύλου.
- Καθιέρωση δικαιώματος παρακολούθησης και δίωξης από το ένα κράτος μέλος στο άλλο
- Δημιουργία ενός συστήματος πληροφόρησης Σένγκεν (SIS) για την ανταλλαγή δεδομένων, που προβλέπει το συντονισμό μεταξύ των υπηρεσιών της αστυνομίας, τελωνείων και δικαιοσύνης.

Στη συνέχεια με την υπογραφή της **Σύμβασης του Δουβλίνου**⁴⁰ (1990) εντάθηκαν οι περιορισμοί στη κινητικότητα των μη ευρωπαίων μέσα στην Ε.Ε. Η σύμβαση του Δουβλίνου, τέθηκε σε ισχύ 7 χρόνια αργότερα από την υπογραφή της, καθώς υπήρξαν προβλήματα στη πρακτική εφαρμογή της από τα κράτη μέλη. Από τη στιγμή που τέθηκε σε ισχύ, αντικατέστησε τη Συνθήκη Σένγκεν ως προς τις διατάξεις της που αναφέρονται στην εξέταση παροχής ασύλου. Η Σύμβαση, αποβλέπει να διασφαλίσει δύο πράγματα: αφ' ενός ότι θα υπάρχει μόνο μια αίτηση εξέτασης πολιτικού ασύλου και αφ' ετέρου ότι η διαδικασία αυτή θα διεξάγεται με την ευθύνη ενός μόνο κράτους μέλους. Με αυτό τον τρόπο, επιδιώκεται η εξάλειψη του φαινομένου των 'περιπλανώμενων προσφύγων'

⁴⁰http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E4317264-DB27-42FE-873E1ECCACABB045/0/GRE_CONV.pdf
(2012)

(refugees in orbit), οι οποίοι έχοντας ήδη μια απορριπτική απόφαση, εισέρχονται σε νέο κράτος και υποβάλλουν ξανά αίτημα χορήγησης πολιτικού ασύλου⁴¹.

Ακολουθώντας δημιουργήθηκε η κοινή αγορά με τη **Συνθήκη του Μάαστριχτ** (ΣΕΕ,1992), Η ΣΕΕ στηρίχτηκε σε τρεις πυλώνες: ο πρώτος ανήκει στο κοινοτικό σύστημα, σύμφωνα με το οποίο η Κοινότητα έχει την αρμοδιότητα να παίρνει αποφάσεις και να θεσπίζει νόμους, ενώ ο δεύτερος και ο τρίτος ανήκουν στη διακυβερνητική συνεργασία. Ο δεύτερος πυλώνας υπό την ονομασία *‘Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας’ (ΚΕΠΠΑ)*, περιλαμβάνει στόχους σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας υπό όλες τις μορφές της, διατήρηση της ειρήνης και ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας. Η πολιτική ασύλου και μετανάστευσης ανήκουν στον 3^ο πυλώνα *‘Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία των κρατών μελών σε ποινικά θέματα’*. Επιπρόσθετα, η ΣΕΕ βασίζεται στις τέσσερις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες, μεταξύ αυτών η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, η οποία ρυθμίζεται στον τίτλο III του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΕΚ⁴².

Με τη **Συνθήκη του Άμστερνταμ** (ΣΑ), ενσωματώνονται οι πολιτικές μετανάστευσης στη Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας υπό τον τίτλο IV *“Θεωρήσεις Εισόδου, Άσυλο, Μετανάστευση και άλλες πολιτικές που σχετίζονται με την ελεύθερη κυκλοφορία ατόμων”*⁴³ τροποποιώντας παράλληλα και την ΣΕ.Ε δηλώνοντας (άρθρ.2) ότι ένας από τους στόχους της ΈΕ είναι

« Η Ένωση έχει σκοπό να προάγει την ειρήνη, τις αξίες της και την ευημερία των λαών της. Η Ένωση παρέχει στους πολίτες της χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο

⁴¹<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/95/57&format=HTML&aged=0&language=EL&guiLanguage=en>

⁴² Πλιάκος Α, «Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης II: Περί Ελευθεριών » (Εκδόσεις ΟΠΑ, 2006)

⁴³ http://portal.tee.gr/portal/page/portal/PROFESSIONAL_ISSUES/isotimies/Tab5688698/3.pdf

εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας⁴⁴ ”.

Η ΣΑ περιλαμβάνει ουσιαστικές προτάσεις για τις 'θεσμικές βάσεις' των πολιτικών που αφορούν τη μετανάστευση⁴⁵, με ουσιαστικότερη αλλαγή ότι η πολιτική ασύλου και μετανάστευσης που υπαγόταν με την ΣΕ.Ε στο 3^ο πυλώνα (διακυβερνητικό), 'κοινοτικοποιήθηκε', μεταπήδησε δηλαδή στο 1^ο πυλώνα και τέθηκε έτσι κάτω από την ομπρέλα των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας. Στην ολλανδική πρωτεύουσα, ερρίφθη τελικά ο κύβος ώστε να μιλάμε πλέον για την υπερεθνική διάσταση του συγκεκριμένου φαινομένου, απαιτώντας πλέον ειδική πλειοψηφία στη λήψη αποφάσεων και κατά αυτό τον τρόπο η Ε.Ε απέδειξε ότι ήταν έτοιμη να διαβεί τον δικό της Ρουβικώνα. Ως τότε το σύστημα λήψης αποφάσεων, για τη μεταναστευτική πολιτική, στηριζόταν στην ομοφωνία, βάση της αρχής της διακυβερνητικής συνεργασίας. Έτσι, όλα τα κράτη μέλη δεν αντιμετώπιζαν το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης στον ίδιο βαθμό και δεν ήταν εφικτή η σύγκλιση των απόψεων τους.

Με τον τρόπο αυτό, μια αρμοδιότητα που προηγουμένως άνηκε στο πεδίο κοινού ενδιαφέροντος των κρατών μελών, μετατρέπεται σε στόχο πολιτικής της Ε.Ε. Παρ' όλα αυτά η ΣΑ διασφαλίζει την ισορροπία ανάμεσα στη σφαίρα αρμοδιοτήτων των κρατών μελών και την υπερεθνική διακυβέρνηση, βάζοντας όρια στη δικαιοδοσία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ΕΔ) στις πολιτικές μετανάστευσης, τα οποία δεν υφίστανται σε άλλους τομείς.

Στο πλαίσιο αυτό , λήφθηκαν μέτρα στους ακόλουθους τομείς:

- Για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής

⁴⁴ <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>

⁴⁵ Μούση Ν (2001): Ευρωπαϊκή ένωση –Δίκαιο- Οικονομία-Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση, σ 15-16

- Μέτρα για τη παράνομη μετανάστευση και παράνομη διαμονή, συμπεριλαμβανομένου των μέτρων για τον επαναπατρισμό παρανόμως διαμενόντων και
- Μέτρα που θα καθορίζουν τις προϋποθέσεις μετακίνησης νομίμων διαμενόντων χωρών σ' ένα κράτος μέλος, σε άλλο κράτος μέλος.

Επιπρόσθετα η Συνθήκη του Άμστερνταμ, έφερε αλλαγές και στον 2^ο πυλώνα της ΕΕ, όπου τον ενισχύει με νέους θεσμούς, όπως την ίδρυση του αξιώματος του Υπατου Εκπροσώπου της Ένωσης για την ΚΕΠΠΑ, καθώς δίνει και τη δυνατότητα στην Ένωση να λαμβάνει και να εφαρμόζει αποφάσεις σχετικές με αποστολές ανθρωπιστικού χαρακτήρα εκκένωσης εδαφών, διατήρηση της ειρήνης και ένοπλης επέμβασης για την αντιμετώπιση κρίσεων, συμπεριλαμβανόμενης της αποκατάστασης της ειρήνης.

Στα συμπεράσματα του **Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βιέννης**⁴⁶ (11/12-12-1998), αναφέρεται η επιδίωξη του Συμβουλίου να συνεχίσει το έργο του όσον αφορά τη διαμόρφωση μιας στρατηγικής μετανάστευσης, στο σύστημα EURODAC και στις διατάξεις για τους πολίτες γ' χωρών. Στο πλαίσιο αυτό ιδρύθηκε μια Ομάδα Υψηλού Επιπέδου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (High level working group on Immigration and Asylum - HLWG⁴⁷)

Ξετυλίγοντας το μίτο της σύγχρονης, Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής οδηγούμαστε στο 1999 και στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Τάμπερε**⁴⁸ της Φινλανδίας. Σε μια σειρά συμπερασμάτων, συμφωνήθηκαν τα κύρια σημεία - θεμέλια μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής ασύλου, η οποία θα

⁴⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/91412.pdf

⁴⁷ http://www.migrationpolicy.org/files/vanselm_chap8.pdf

⁴⁸ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/el/ec/91400.pdf

διατρέχει οριζόντια τους τρεις πυλώνες της Ε.Ε στις σχέσεις της με τις τρίτες χώρες, με κύριο στόχο την κάλυψη των αναγκών των προσφύγων, την ενσωμάτωση τους στην ευρωπαϊκή κοινωνία και παράλληλα την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της διεθνούς ανθρώπινης εμπορίας. Παράλληλα τονίστηκε, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, πρέπει να εξασφαλίσει τη δίκαιη μεταχείριση πολιτών τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια της, να καταπολεμήσει τις διακρίσεις, να λάβει μέτρα κατά της ξενοφοβίας και του ρατσισμού και να αναπτυχθεί ροή συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών.

Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο** που συνεδρίασε **στο Λάακεν** της Φινλανδίας το 2001, διαπίστωσε ότι δεν είχε επιτευχθεί σημαντική πρόοδος ως προς την υλοποίηση των στόχων του Τάμπερε. Τον επόμενο χρόνο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, στον απόηχο των τρομοκρατικών χτυπημάτων της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, στα συμπεράσματα γινόταν σαφής δήλωση για επίσπευση στην εφαρμογή των στόχων του Τάμπερε και κάλεσε τις επόμενες Προεδρίες να εξακολουθήσουν να δίνουν προνομιακή θέση στα ζητήματα της μετανάστευσης. Έδωσε στο Συμβούλιο, συγκεκριμένες οδηγίες⁴⁹ για την υιοθέτηση μέτρων κατά της λαθρομετανάστευσης, μεταξύ των οποίων ήταν και η επίσπευση σύναψης συμφωνιών επανεισδοχής, η έγκριση προγραμμάτων επαναπατριισμού. Επιπλέον, υπενθύμισε την ανάγκη μείωσης των αιτιών των μεταναστευτικών ρευμάτων. Προς τη κατεύθυνση αυτή, προέκρινε την ανάπτυξη μιας στρατηγικής βασισμένης στη σύσφιξη των εμπορικών και οικονομικών σχέσεων με τις χώρες αποστολής μεταναστών, στη παροχή αναπτυξιακής σ' αυτές βοήθειας και στη πρόληψη των μεταξύ τους συγκρούσεων. Σ' αυτό το πλαίσιο, ζήτησε τη συμπερίληψη ρήτρας για τη κοινή διαχείριση μεταναστατευτικών ροών και την υποχρέωση επανεισδοχής σε κάθε μορφή μελλοντικής συμφωνίας συνεργασίας που θα συνάψουν τα κράτη μέλη της Ε.Ε με τρίτες χώρες.

⁴⁹ Πρόγραμμα NICE της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, Είσοδος στον Ενιαίο Ευρωπαϊκό

Το 2003 στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης**⁵⁰, υπό την ελληνική προεδρία, συνεδριάζουν τα κράτη μέλη και αποφασίζουν την ίδρυση μιας ειδικής υπηρεσίας η οποία θα επιφορτιστεί με την φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε (Frontex). Τον ίδιο χρόνο, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, επιδιώκοντας την επιτάχυνση της 'κοινοτικοποίησης' οι Ευρωπαίοι, υιοθετούν το 'Πρόγραμμα της Χάγης'⁵¹ (2005-2010) με τις εξής προτεραιότητες:

- διευκόλυνση νόμιμης μετανάστευσης, καταπολέμησης της "μαύρης εργασίας" και έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης,
- η μεταναστευτική πολιτική γίνεται ατζέντα των εξωτερικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
- ενσωμάτωση των πολιτών των γ' χωρών και
- κοινό σύστημα απόδοσης ασύλου για την Ευρωπαϊκή Ένωση
- καταπολέμηση οργανωμένου διασυνοριακού εγκλήματος και καταστολή της τρομοκρατικής απειλής
- αξιοποίηση της Europol και Eurojust

Η πρόοδος που έχει σημειωθεί προς την κατεύθυνση της κοινής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου είναι απτή, χρειάζονται ωστόσο περαιτέρω βήματα. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, έχοντας την πεποίθηση ότι είναι αναγκαία μια συνεκτική προσέγγιση για να ενταχθεί η διαχείριση της μετανάστευσης στους πρωταρχικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεωρεί ότι ήλθε η ώρα να δοθεί νέα ώθηση, με πνεύμα κοινής ευθύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, αλλά και σε σύμπραξη με τις τρίτες χώρες, για τη χάραξη κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο που να λαμβάνει υπόψη ταυτόχρονα το συλλογικό συμφέρον της

⁵⁰ <http://www.eu2003.gr/gr/articles/2003/6/20/3121/>

⁵¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EL:PDF>

Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις ιδιαιτερότητες κάθε κράτους μέλους, στο σημείο αυτό σταθμός στη πορεία προς μια κοινή μεταναστευτική πολιτική στην Ε.Ε αποτελεί η έγκριση του **Ευρωπαϊκού Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο**⁵², στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών τον Οκτώβριο του 2008. Με πρωτοβουλία της Γαλλικής Προεδρίας, οι ηγέτες των κρατών μελών, αναγνώρισαν ότι η συνοχή της Ε.Ε, απειλείται από την μη ελεγχόμενη μετανάστευση. Έχοντας επίγνωση ότι η πλήρης εφαρμογή του Συμφώνου ενδέχεται να απαιτήσει, σε ορισμένους τομείς, αλλαγές στο νομικό πλαίσιο και ιδίως στις βάσεις των συνθηκών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναλαμβάνει πέντε θεμελιώδεις δεσμεύσεις, οι οποίες θα συνεχίσουν να μετουσιώνονται σε συγκεκριμένα μέτρα, ιδίως στο πρόγραμμα που θα διαδεχθεί το 2010 το πρόγραμμα της Χάγης:

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

⁵²http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0038_el.htm

Σε συνέχεια των προγραμμάτων του Τάμπερε και της Χάγης, το 2009 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, προχώρησε στη ψήφιση του **Προγράμματος της Στοκχόλμης**⁵³ για την περίοδο 2010-2014, το οποίο χωρίς να αποκλίνει από το πνεύμα των προηγούμενων προσπαθειών διαχείρισης της μετανάστευσης και υπό το φως των διατάξεων της Συνθήκης της Λισαβόνας (ΣυνΛ), ενισχύει ακόμα παραπέρα τις προσπάθειες. Το τέταρτο κεφάλαιο του τελικού κειμένου, διαπραγματεύεται ζητήματα που αφορούν το άσυλο και τη μετανάστευση. Στόχοι του προγράμματος είναι:

- μηχανισμός αξιολόγησης συμφωνιών επανεισοχής, προβλέπεται η εντατικοποίηση των προσπαθειών της Ε.Ε για σύναψη συμφωνιών επανεισοχής με το Αφγανιστάν, το Ιράκ και το Μπανγκλαντές.
- δημιουργία υποδομών στις τρίτες χώρες για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών, υπό την καθοδήγηση της Ε.Ε
- λειτουργία νέων συστημάτων ελέγχου των συνόρων
- διάλογος με τρίτες χώρες για αποφυγή των ανθρωπιστικών τραγωδιών της παράνομης μετανάστευσης (λόγω επικινδυνότητας μεθόδων μετανάστευσης)
- τέλος, περιλαμβάνεται ειδική παράγραφος περί σχέσεων της Τουρκίας με την Ε.Ε, σε θέματα καταπολέμησης της μετανάστευσης και της εφαρμογής των Διμερών Πρωτοκόλλων

Ύστερα από το Συμβούλιο του 2009 και μετά από μια μακρά διαδικασία διαπραγματεύσεων και επικυρώσεων έφτασε η ώρα της εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβόνας. Η **Συνθήκη της Λισαβόνας**⁵⁴ είναι η τελευταία μεγάλη Συνθήκη αυτής της γενιάς και οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις της Συνθήκης της Λισαβόνας έχουν μεγάλη δυναμική. Αν

⁵³http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/j10034_el.htm

⁵⁴ <http://www.espa.gr/el/Pages/DictionaryFS.aspx?item=425>

και πρόκειται για μια τροποποιητική Συνθήκη που στερείται ενός μεγαλεπήβολου «περιτυλίγματος», η Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνει τις σημαντικότερες καινοτομίες της Συνταγματικής Συνθήκης και μπορεί να καταστήσει την Ε.Ε (περισσότερο) αποτελεσματική και δημοκρατική. Εκτός των άλλων μεταρρυθμίσεων, η χρήση της συναπόφασης⁵⁵ και της ειδικής πλειοψηφίας (QMV)⁵⁶ σε τομείς πολιτικής όπως το άσυλο, της αστυνομικής συνεργασίας και της παράνομης μετανάστευσης συμβάλλουν σε μια ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των παγκόσμιων προκλήσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ιδιαίτερη σημασία, στη Συνθήκη της Λισαβόνας στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, έχει η θέση του Υπατού Εκπρόσωπου για θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας⁵⁷ και οι προβλεπόμενες ρήτρες αμοιβαίας συνδρομής⁵⁸ και αλληλεγγύης⁵⁹. Η ρήτρα αλληλεγγύης, προβλέπει ότι σε περίπτωση τρομοκρατικής επίθεσης κατά ενός κράτους μέλους ή φυσικής ή άλλης καταστροφής, η Ένωση δύναται να δράσει σε « πνεύμα αλληλεγγύης». Παρόμοια, θα μπορεί να δρα και σε έντονες μεταναστευτικές ροές, προκειμένου να συνδράμει σε μια έκτακτη ανάγκη αντιμετώπισης τους από τα σύνορα ενός κράτους μέλους της⁶⁰. Στα πλαίσια της ΚΕΠΠΑ, αναπτύχθηκε και η ΕΠΠΑ (Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας).

Ως και σήμερα η διαχείριση της μετανάστευσης στην Ε.Ε είναι στοχευμένη στη παρεμπόδιση των ανεπιθύμητων μεταναστών μέσω της

⁵⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/codecision_procedure_el.htm

⁵⁶ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/qualified_majority_el.htm

⁵⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0009_el.htm

⁵⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/mutual_defence_el.htm

⁵⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/solidarity_clause_el.htm

⁶⁰ Συγκεκριμένα, στο άρθρο 42.1 της νέας Συνθήκης, γίνεται αναφορά στη χρήση στρατιωτικών και μη στρατιωτικών μέσων από την Ένωση «σε αποστολές εκτός της Ένωσης προκειμένου να διασφαλίσει τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών».

πολιτικής θεώρησης εισόδου (VISA), την κατάρτιση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν (SIS) και την τήρηση δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο (EURODAC). Ενώ η συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών και τεχνογνωσίας στο τομέα του ελέγχου των συνόρων επιβεβαιώνει ότι αποτελεί τον πιο επιτυχημένο τομέα μεταναστευτικής πολιτικής, εντούτοις ο έλεγχος των συνόρων είναι μόνο ένας κρίσιμος τομέας της μεταναστευτικής πολιτικής, ο οποίος δεν μπορεί να επισκιάσει τα φλέγοντα προβλήματα και τις προκλήσεις που θέτει η συνολική διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης και της ένταξης των μεταναστών, που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι ευρωπαϊκές κοινωνίες.

Οι στόχοι θα επιτευχθούν με την ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ των κρατών της Ε.Ε και των χωρών προέλευσης και διακίνησης μετακινούμενων πληθυσμών με σκοπό την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη δημιουργία κοινού συστήματος ασύλου, που θα στηρίζεται στη Σύμβαση της Γενεύης και μιας πολιτικής ενσωμάτωσης και εξασφάλισης δίκαιης και ίσης μεταχείρισης με τους ευρωπαίους πολίτες με έμφαση στην ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων και την καταπολέμηση του εγκλήματος. Συνισταμένη των παραπάνω στόχων, παραμένει και η προσπάθεια της Ένωσης για μια ‘ κοινή’ εκπροσώπηση σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας.

3.2 Το Ευρωπαϊκό πλαίσιο μετανάστευσης – έλλειψη εναρμόνισης μεταναστευτικών πολιτικών

Είναι γεγονός ότι η πολιτική για την ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων, η πολιτική θεώρησης διαβατηρίων, οι κανόνες που διέπουν τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε, τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών και η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, η μεταναστευτική πολιτική γενικότερα αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της συνολικής Ευρωπαϊκής προσέγγισης.

Σήμερα, η διαχείριση των μεταναστευτικών εισροών, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και η ανάπτυξη ενός βέλτιστου προτύπου ενσωμάτωσης με παράλληλο σεβασμό της ποικιλότητας και πολυπολιτισμικής ιδιαιτερότητας αποτελούν μείζονες προκλήσεις που απαιτούν την δέσμευση όλων των εμπλεκομένων παραγόντων. Το σημαντικότερο πρόβλημα ως προς την δημιουργία μιας ενιαίας μεταναστευτικής πολιτικής σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης συνίσταται στις διαφορετικές πολιτικές που ασκούν τα κράτη μέλη για τους μετανάστες που σχετίζονται και με τα διαφορετικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Εξάλλου όπως φαίνεται και στις τελευταίες Συνόδους Κορυφής, η πολιτική της Ένωσης αμφιταλαντεύεται ανάμεσα σε διαφορετικές πολιτικές και σε ορισμένες περιπτώσεις αντιφατικές προτάσεις που εκτείνονται σε όλο το φάσμα: από την ενίσχυση του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων («Ευρώπη φρούριο»), τις μαζικές απελάσεις παράνομων μεταναστών και ακόμη επιβολής κυρώσεων στις χώρες προέλευσης μεταναστών (προτάσεις Βρετανίας, Ισπανίας, Ολλανδίας) μέχρι τις πολιτικές διαχείρισης και ελέγχου μεταναστευτικών αναγκών και ροών, κοινωνικής και οικονομικής ένταξης και καταπολέμησης των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας (Σύνοδος του Τάμπερε, 1999). Έτσι στην πραγματικότητα το σύγχρονο πλαίσιο για την μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μένει σε γενικόλογες κατευθύνσεις και διακηρύξεις ενώ επανακαθορίζεται από τις διαφορετικές πολιτικές των κρατών μελών, οι οποίες είναι και αυτές αντιφατικές και αποσπασματικές. Ωστόσο, η διερεύνηση «καλών μεθόδων» από τις διάφορες χώρες, ιδιαίτερα από τις χώρες του Ευρωπαϊκού νότου, συνιστά σημαντική βάση άντλησης εμπειριών και διαμόρφωσης μιας σύγχρονης πολιτικής μετανάστευσης για την Ευρώπη.

Παρά ταύτα το κύριο ρεύμα στην βιβλιογραφία των τελευταίων 20 χρόνων τείνει να δίνει έμφαση στη σύγκλιση των εθνικών πολιτικών. Ωστόσο, κατά την δεκαετία του '90 έχει γίνει φανερό ότι αποκλίνουσες εθνικές πρακτικές εμφανίζονται όσον αφορά στη μετανάστευση, στην ένταξη των μεταναστών και στην πολιτογράφηση. Έτσι, δεν εκπλήσσει το

γεγονός ότι τα σημερινά επιτεύγματα της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα αυτό είναι σχεδόν μηδενικά, αποτελούμενα κυρίως από οίονοι νομικά κείμενα που περιγράφουν γενικές παραμέτρους πολιτικής για την Ένωση. Δεν μπορούμε λοιπόν να μιλήσουμε προς το παρόν για εναρμόνιση ή συντονισμό πολιτικών. Πράγματι, το χαρακτηριστικό πολλών ευρωπαϊκών πολιτικών τα τελευταία χρόνια φαίνεται να είναι ο βραχυπρόθεσμος και συγκυριακός χαρακτήρας ο οποίος ελάχιστα λαμβάνει υπόψη προηγούμενες αποτυχημένες ή επιτυχημένες πολιτικές καθώς και τις εν εξελίξει ανάγκες στην αγορά εργασίας. Η παρατηρούμενη απόκλιση πολιτικών μέτρων στην Ευρωπαϊκή ήπειρο συνοδεύεται εξάλλου και από ξεκάθαρα αποκλίνοντα μεταναστευτικά πρότυπα:

- **Η αναζήτηση ασύλου** στη Νότια Ευρώπη, είναι σχετικά επουσιώδης και φαίνεται να επικεντρώνεται τα τελευταία χρόνια στην Μ. Βρετανία, την Ολλανδία, στην Γερμανία και την Σουηδία. Εξάλλου, στη Νότια Ευρώπη διαπιστώνεται και ο χαμηλότερος αριθμός αναγνωρίσεων των αιτήσεων χορήγησης πολιτικού ασύλου.
- **Η οικογενειακή μετανάστευση** είναι η σπουδαιότερη μορφή μετανάστευσης στη Βόρεια Ευρώπη, μαζί με την αναζήτηση ασύλου. Η οικογενειακή επανένωση αποτελεί ωστόσο πρόσφατη νομική πρόβλεψη στη Νότια Ευρώπη, με την Ιταλία να έχει μεγάλους αριθμούς.
- **Η εποχιακή μετανάστευση εξειδικευμένου προσωπικού** καθίσταται ολοένα και πιο σημαντική για τις περισσότερες χώρες της Βόρειας Ευρώπης. Αυτή η μορφή πρόσληψης επεκτάθηκε σε όλη την Ευρώπη εκτός από τη Νότια, όπου με την πρόσφατη εξαίρεση της Πορτογαλίας, είναι σχεδόν αδύνατο να προσληφθεί εξειδικευμένο προσωπικό.
- **Οι εποχιακοί εργάτες** είναι ένας τομέας, μικρής σημασίας για το μεγαλύτερο μέρος της Ευρώπης με εξαίρεση στην Νότια Ευρώπη και τον τομέα της γεωργίας ο οποίος δεν είναι σε θέση, λόγω μικρής

κλίμακας των παραγωγικών μονάδων και χαμηλής παραγωγικότητας να απασχολήσει επαρκή αριθμό εργατών έτοιμων να δεχθούν τόσο χαμηλές αμοιβές. Γίνεται μνεία, ότι οι χώρες της Νότιας Ευρώπης, έχουν συνάψει διμερείς συμφωνίες, οι οποίες όμως στη πράξη κρίνονται ανεφάρμοστες, λόγω του μεγάλου όγκου της παράνομης μετανάστευσης που δέχονται οι χώρες αυτές.

Τα ανωτέρω συνηγορούν με την αρχική διαπίστωση της ελλιπούς εναρμόνισης και των αυξανόμενων αποκλίσεων ανάμεσα στις ασκούμενες πολιτικές για την μετανάστευση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.3 Προσπάθειες για Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική

Αποτελεί γεγονός πως η κοινή Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να παρέχει ένα ευέλικτο πλαίσιο, το οποίο θα λαμβάνει υπόψη του τις όποιες ειδικές συνθήκες οι οποίες επικρατούν σε κάθε ένα κράτος μέλος και φυσικά τίθεται σε εφαρμογή με τη συνεργασία μεταξύ των Κρατών Μελών αλλά και των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁶¹. Στόχος τους είναι βέβαια, να διασφαλίσουν ότι η νόμιμη αυτή μετανάστευση θα είναι ικανή να συμβάλλει στην κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της Κοινότητας, οι ενέργειες των κρατών μελών θα είναι συντονισμένες, η συνεργασία με τις τρίτες χώρες θα αναπτύσσεται περαιτέρω και η λαθρομετανάστευση και η εμπορία ανθρώπων θα αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά⁶².

Επιπρόσθετα, η κοινή μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από σαφήνεια, διαφάνεια και δικαιοσύνη και να στοχεύει προς την προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης εντός των χωρών της Ε.Ε.

⁶¹ Ευρωπαϊκή Ένωση, *Στοιχεία Μεταναστευτικής Πολιτικής και Ελέγχου*, 2008

⁶² Πατινώτης Ν., «*Εξάρτηση και Μετανάστευση*» (Εκδόσεις: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2002), σελ.60

Επιπλέον, θα πρέπει να κατοχυρωθεί η όποια δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων γυναικών τρίτων χωρών οι οποίες διαμένουν νόμιμα στην Κοινότητα. Με σκοπό την πρακτική εφαρμογή αυτών των αρχών, η Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και τα κράτη μέλη οφείλουν να πράττουν τα εξής⁶³:

- *Να ορίσουν σαφείς και διαφανείς κανόνες για την είσοδο και διαμονή στην Κοινότητα*
- *Να παρέχουν πληροφορίες στους εν δυνάμει μετανάστες και αιτούντες και, ειδικότερα, σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κατοίκων της Κοινότητας*
- *Να παρέχουν επίσης υποστήριξη και βοήθεια για τη συμμόρφωση με τις προϋποθέσεις εισόδου και παραμονής τόσο σε χώρες προέλευσης όσο και σε χώρες προορισμού της Ένωσης*
- *Να εργαστούν προς μια ευέλικτη πολιτική θεωρήσεων που θα ισχύει σε ολόκληρη την Ευρώπη και τα κράτη μέλη*

Τα παραπάνω θα πρέπει να έρχονται σε μια αντιστοίχιση των δεξιοτήτων και των αναγκών⁶⁴. Σε συνάρτηση με την Συνθήκη της Λισσαβόνας, η προώθηση της όποιας οικονομικής μετανάστευσης θα πρέπει ουσιαστικά να εδράζεται σε αξιολόγηση των αγορών εργασίας της Κοινότητας με βάση τις σχετικές ανάγκες. Η πρόοδος βέβαια σε όλα τα επίπεδα δεξιοτήτων και σε όλους τους τομείς, είναι αναγκαίο να εξετάζεται σε σχέση με την οικονομία της γνώσης και την οικονομική ανάπτυξη. Παράλληλα, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και η αρχή της κοινοτικής προτίμησης, το δικαίωμα των κρατών μελών με σκοπό να ορίσουν τον όγκο των εισερχόμενων μεταναστών αλλά και τα δικαιώματα των μεταναστών.

⁶³ Τσουκαλά Αν., «Μετανάστευση και Εγκληματικότητα στην Ευρώπη» (Εκδόσεις: Σακκουλάς Αντώνης, 2003), σελ.56

⁶⁴ Πατινιώτης Ν., «Εξάρτηση και Μετανάστευση» (Εκδόσεις: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2002), σελ.67

Πρακτικά, αυτό συνεπάγεται τα ακόλουθα για την Κοινότητα και τα κράτη μέλη⁶⁵:

- Σημαντική αξιολόγηση των τρεχουσών, μεσοπρόθεσμων και μελλοντικών (ως το 2020) αναγκών της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας από την πλευρά των αναγκών σε δεξιότητες·
- Την σχετική ανάπτυξη εθνικών «χαρακτηριστικών (προφίλ) μετανάστευσης» που θα αποτελούνται από πληροφορίες σχετικά με τις συνθήκες της αγοράς εργασίας και τις διαθέσιμες δεξιότητες, καθώς και τη συλλογή ολοκληρωμένων και συγκρίσιμων δεδομένων για τη μετανάστευση·
- Την όποια ανάπτυξη εργαλείων και πολιτικών που στοχεύουν στην αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης, την υποστήριξη μηχανισμών για την αναγνώριση τίτλων αλλοδαπής και την οργάνωση της κατάρτισης στις χώρες προέλευσης·
- Την σχετική αξιολόγηση των προοπτικών επιχειρηματικότητας του παρόντος και του μέλλοντος μεταξύ των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένου του νομοθετικού και επιχειρησιακού πλαισίου ίδρυσης, καθώς και την ανάπτυξη μέτρων στήριξης
- Την σχετική προώθηση μέτρων αύξησης της απασχόλησης μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών εστιάζοντας ιδιαίτερα στις γυναίκες, και την παροχή εναλλακτικών λύσεων αντί της λαθρομετανάστευσης.

Επίσης, η προσπάθεια για κοινή μεταναστευτική πολιτική στην Κοινότητα, θα πρέπει να συγχέεται με την ένταξη η οποία θα αποτελεί το κλειδί της επιτυχημένης μετανάστευσης, εστιάζοντας στα εξής σημεία⁶⁶:

⁶⁵ Πατινιώτης Ν., «Εξάρτηση και Μετανάστευση» (Εκδόσεις: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2002), σελ.68

⁶⁶ Πατινιώτης Ν., «Εξάρτηση και Μετανάστευση» (Εκδόσεις: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 2002), σελ.72

- Θα πρέπει να προωθείται η ένταξη ως «αμφίδρομη διαδικασία», σύμφωνα με τις κοινές βασικές αρχές για την ένταξη. Η συμμετοχή των μεταναστών θα πρέπει να ενισχυθεί ενώ θα πρέπει να αναπτυχθούν η κοινωνική συνοχή και οι προσεγγίσεις για την πολυμορφία στις κοινωνίες υποδοχής. Για τον σκοπό αυτόν, η Ε.Ε και τα κράτη μέλη οφείλουν:
- Να ενισχύσουν το ευρωπαϊκό πλαίσιο ένταξης
- Να υποστηρίξουν τη διαχείριση της πολυμορφίας και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των πολιτικών ένταξης στα κράτη μέλη
- Να προωθήσουν προγράμματα ένταξης που θα απευθύνονται στις νέες αφίξεις μεταναστών
- Να διασφαλίσουν ίσες ευκαιρίες εξέλιξης στην αγορά εργασίας για τους νόμιμους εργαζομένους από τρίτες χώρες
- Να θέσουν σε εφαρμογή προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης με ίσους όρους για τους μετανάστες και για τους υπηκόους της Ε.Ε
- Να αναπτύξουν μέσα αύξησης της συμμετοχής των μεταναστών στην κοινωνία·
- Να επανεξετάσουν την Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης·
- Να συνεχίσουν να εφαρμόζουν την πολιτική ασύλου της Ε.Ε, εξελίσσοντας ταυτόχρονα τα μέτρα περαιτέρω, ιδιαίτερα μέσω του σχεδίου πολιτικής για το άσυλο.

Είναι εξίσου σημαντικό και εντός της προσπάθειας για εφαρμογή ενιαίας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, να υπάρχει αλληλεγγύη, δηλαδή συντονισμός μεταξύ των κρατών μελών και συνεργασία με τις τρίτες χώρες με σκοπό την διαφάνεια και την επίτευξη εμπιστοσύνης. Στη βάση βέβαια της κοινής αυτής μεταναστευτικής πολιτικής, θα πρέπει να

βρίσκονται όλες οι αρχές της αλληλεγγύης, αμοιβαίας εμπιστοσύνης, διαφάνειας, ευθύνης και κοινής προσπάθειας μεταξύ της Κοινότητας αλλά και των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να επιδιώξουν τα εξής⁶⁷:

- *Να βελτιώσουν την ανταλλαγή πληροφοριών για τη θέσπιση συντονισμένων προσεγγίσεων, όπου απαιτείται*
- *Να αναπτύξουν μηχανισμούς παρακολούθησης των επιπτώσεων των εθνικών μέσων ώστε να επιτευχθεί συνεκτικότητα στο εσωτερικό της Κοινότητας*
- *Να θεσμοθετήσουν διαλειτουργικά συστήματα για την πιο αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης*
- *Να μεριμνήσουν για τη συνεπή κοινοποίηση των πολιτικών μετανάστευσης της Κοινότητας τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό*

Επιπλέον θα πρέπει να υπάρχει μια αποδοτική και συνεκτική χρήση των διαθέσιμων μέσων τα οποία θα αναφέρονται⁶⁸:

- Στο όνομα της αλληλεγγύης, οι ειδικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα εξωτερικά σύνορα ορισμένων κρατών μελών θα πρέπει να ληφθούν υπόψη στο οικονομικό πλαίσιο. Υπό αυτό το πρίσμα, η Ε.Ε και τα κράτη μέλη οφείλουν:
- Θα συμπληρώνουν τους εθνικούς πόρους με τη χρήση του γενικού προγράμματος για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση μεταναστευτικών ροών (2007-2013)

⁶⁷ Ευρωπαϊκή Ένωση, *Στοιχεία Μεταναστευτικής Πολιτικής και Ελέγχου*, 2008

⁶⁸ Ευρωπαϊκή Ένωση, *Στοιχεία Μεταναστευτικής Πολιτικής και Ελέγχου*, 2008

- Θα στηρίζουν την εφαρμογή εθνικών πολιτικών και τη δυνατότητα να αντιδρούν σε ad hoc καταστάσεις με τους μηχανισμούς του παραπάνω προγράμματος·
- Θα προβαίνουν σε συνεχείς αξιολογήσεις σχετικά με την κατανομή των πόρων προς κράτη μέλη μέσω του προγράμματος και να τροποποιούν αυτές τις κατανομές όταν είναι απαραίτητο
- Θα εξελίσσουν περαιτέρω τη διαχείριση των δραστηριοτήτων που χρηματοδοτούνται τόσο από κοινοτικούς όσο και από εθνικούς πόρους με σκοπό την πρόληψη συντρεχουσών ενεργειών.

Σχετικά με τη συνεργασία με τρίτες χώρες, η μετανάστευση θα πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των εξωτερικών πολιτικών της Κοινότητας. Η συνεργασία για όλες τις πλευρές των θεμάτων μετανάστευσης θα πρέπει να ενθαρρύνεται στις εταιρικές σχέσεις με τρίτες χώρες. Για τον σκοπό αυτόν, η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη οφείλουν να πραγματοποιούν τα εξής⁶⁹:

- Να στηρίζουν την ανάπτυξη των συστημάτων μετανάστευσης και ασύλου των τρίτων χωρών καθώς και τα νομοθετικά πλαίσια
- Να ενισχύσουν τη συνεργασία και τη δημιουργία υποδομών στις χώρες με τις οποίες υπάρχει εταιρική σχέση και να αναπτύξουν εταιρικές σχέσεις κινητικότητας όσον αφορά τη μετανάστευση του εργατικού δυναμικού
- Να χρησιμοποιήσουν τα μέσα άσκησης πολιτικής που αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της «Συνολικής προσέγγισης της μετανάστευσης» και, ειδικότερα, να ενισχύσουν τη συνεργασία με (εν δυνάμει) υποψήφιες για ένταξη χώρες και να εξασφαλίσουν τη διαθεσιμότητα και αποτελεσματική χρήση των χρηματοδοτικών μέσων που απαιτούνται για την εφαρμογή αυτού του πλαισίου

⁶⁹ Ευρωπαϊκή Ένωση, *Στοιχεία Μεταναστευτικής Πολιτικής και Ελέγχου*, 2008

- Να συνεργαστούν με τους αφρικανούς εταίρους για την εφαρμογή της «Διαδικασίας του Ραμπάτ» του 2006 και της εταιρικής σχέσης Ε.Ε-Αφρικής για τη μετανάστευση, την κινητικότητα και την απασχόληση
- Να ενισχύσουν τη συνεργασία με τις χώρες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας, με τη Λατινική Αμερική και την Καραϊβική καθώς και με την Ασία προκειμένου να επιτευχθεί αμοιβαία κατανόηση των μεταναστευτικών προκλήσεων
- Να αναπτύξουν τα νομικά και επιχειρησιακά μέσα για τη δημιουργία ευκαιριών κυκλικής μετανάστευσης και να συνεργαστούν με τις χώρες προέλευσης σχετικά με τη λαθρομετανάστευση
- Να ενσωματώσουν διατάξεις σχετικά με την κοινωνική ασφάλιση στις συμφωνίες σύνδεσης με τρίτες χώρες.

Τέλος σχετικά με την ασφάλεια, θα πρέπει ο αγώνας να χαρακτηρίζεται ως αποτελεσματικός κατά της λαθρομετανάστευσης. Βέβαια μια πολιτική θεωρήσεων εισόδου που εξυπηρετεί τα συμφέροντα της Ευρώπης και των εταίρων της Κοινότητας, θα πρέπει να είναι μια κοινή πολιτική θεωρήσεων καθώς και η είσοδος νόμιμων επισκεπτών στην επικράτεια της Κοινότητας η οποία θα πρέπει να διευκολυνθεί και να ενισχυθεί η όποια εσωτερική ασφάλεια. Αυτή η πολιτική θεωρήσεων θα πρέπει επίσης να βασίζεται στη χρήση των νέων τεχνολογιών και στην ευρεία ανταλλαγή των πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών. Με σκοπό βέβαια να καταστεί αυτό δυνατό, η Κοινότητα σε συνδυασμό με τα κράτη μέλη οφείλουν να επιτελούν τα εξής⁷⁰:

- *Να αναπτύξουν μια προσέγγιση τεσσάρων φάσεων με ελέγχους των προσώπων που ζητούν θεωρήσεις σε όλα τα στάδια*

⁷⁰ Τσουκαλά Αν., «Μετανάστευση και Εγκληματικότητα στην Ευρώπη» (Εκδόσεις: Σακκουλάς Αντώνης, 2003), σελ.75

- *Να αποδεχθούν τις ενιαίες Ευρωπαϊκές Θεωρήσεις Σένγκεν*
- *Να χρησιμοποιούν τα κοινά προξενικά κέντρα για την έκδοση θεωρήσεων*
- *Να εξετάσουν την εφαρμογή μιας ηλεκτρονικής άδειας ταξιδιού για τους υπηκόους τρίτων χωρών*
- *Να εξετάσουν πιο λεπτομερειακά τις διαδικασίες θεωρήσεων εισόδου, ειδικότερα όσον αφορά τις θεωρήσεις μακράς διάρκειας.*

3.4 Οι προσδοκίες που διαψεύσθηκαν

Με το όραμα της Ολοκλήρωσης, ύστερα από το Συμβούλιο στο Τάμπερε (1999), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άρχισε να επεξεργάζεται μια στρατηγική για τη μεταναστευτική πολιτική, στηριζόμενη πάνω σε δύο άξονες: α) την υιοθέτηση ενός κοινού νομοθετικού πλαισίου και β) την ανάπτυξη μιας ανοικτής μεθόδου συντονισμού. Απώτερος στόχος της στρατηγικής αυτής ήταν να μπορέσει να διαχειριστεί σε όλα τα επίπεδα τις μεταναστευτικές ροές αλλά και να αφήσει περιθώρια ανάπτυξης εθνικών πρωτοβουλιών στη χάραξη της μεταναστευτικής πολιτικής. Η εναρμόνιση αυτή, με γενικότερα μέτρα πολιτικής που θα αφορούσαν όλες τις χώρες, θα περιόριζαν τις πρωτοβουλίες των κρατών μελών. Αυτό που είναι βέβαιο και φαίνεται να έχει γίνει αντιληπτό από όλους τους εμπλεκόμενους είτε σε εθνικό είτε σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η κοινή διαπίστωση ότι η μετανάστευση δεν είναι ούτε εφήμερο ούτε πρόσκαιρο φαινόμενο.

Παρά τις προσπάθειες θεσμικής κατοχύρωσης ενός πλαισίου μέσω του οποίου θα ασκείται η μεταναστευτική πολιτική, η αποσπασματικότητα, η αναντιστοιχία εκφρασμένης πολιτικής βούλησης και εφαρμοζόμενων πρακτικών, η γραφειοκρατία και η έλλειψη συντονισμού ‘καλών’ πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών, έρχονται σε αντίθεση με τις αρχές

θεμελίωσης ενός κοινού θεσμικού πλαισίου. Αν ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτικών νόμιμης μετανάστευσης είναι η διέξοδος για την αντιμετώπιση της παράνομης, τότε οι ανακολουθίες της πολιτικής της Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση δεν συμβάλλουν στο στόχο της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και του ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης.

Οι παράγοντες που φαίνεται να δυσχεραίνουν μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική είναι οι κάτωθι :

1. Η εμμονή των κρατών μελών να θέλουν να διατηρήσουν την εφαρμογή των εθνικών τους πολιτικών, πιστεύοντας ότι οι εθνικές ανάγκες διαχείρισης των εισροών μεταναστών δεν αντικατοπτρίζονται στην ευρωπαϊκή σκακιέρα.
2. Η έλλειψη μακροπρόθεσμης μελέτης ένταξης μεταναστών ως λύση του δημογραφικού προβλήματος
3. Η έλλειψη επίσης προγράμματος – θεσμικού πλαισίου ένταξης των μεταναστών, δημιουργεί προβλήματα από την κοινωνικοοικονομική κινητικότητα των μεταναστών. Αποτέλεσμα αυτών των προβλημάτων είναι η δημιουργία νέων αναγκών σε ανειδίκευτο δυναμικό, ανάγκες που προκαλούν νέα ρεύματα μεταναστών με νέες αντιδράσεις των ντόπιων πληθυσμών.

Σ' αυτό το σημείο, ένας σημαντικός παράγοντας για τη διαμόρφωση της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, είναι και η διαμόρφωση της ' κοινής γνώμης' , το πώς αισθάνονται οι Ευρωπαίοι πολίτες για τους μετανάστες. Ως τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι ευρωπαίοι πολίτες, θεωρούσαν ανεπιθύμητους τους παράνομους, αιτούντες άσυλο μετανάστες, εν συνεχεία και για μια δεκαετία σχεδόν, το κλίμα άλλαξε και πολλές χώρες προχώρησαν σε νομιμοποιήσεις παράνομων μεταναστών, προωθώντας την οικονομική και παραγωγική τους οικονομία, ενώ βελτίωναν παράλληλα και την δημογραφική ισορροπία των χωρών τους. Όλα αυτά, ως τις αρχές του 2000, όταν είχαμε και την έξαρση των τρομοκρατικών επιθέσεων, όπου

η γενναιόδωρη πολιτογράφηση, έδωσε τη θέση της σε εθνικιστικές συμπεριφορές, σε ιδεολογικές θρησκοληψίες, στη καχυποψία και γενικότερα σε εχθρικά αισθήματα σε κάθε τι που είχε διασυνδέσεις με τις αραβικές και κεντροαφρικανικές χώρες. Οι κυβερνήσεις των κρατών – μελών οφείλουν να συμβάλουν ουσιαστικά στην ενημέρωση και πληροφόρηση των πολιτών τους για τα οφέλη της μετανάστευσης κυρίως στον εργασιακό τομέα και να προσπαθήσουν να αποτρέψουν τα ζητήματα της ξеноφοβίας και του ρατσισμού που είναι έντονα στις εθνικές κοινωνίες.

3.5 Ασφάλεια και Μετανάστευση

Όπως είδαμε, το τέλος του Β' Π.Π δεν έφερε μαζί του την πολυπόθητη εξάλειψη των απειλών για τα έθνη – κράτη, αντίθετα η αυγή της πυρηνικής εποχής, έφερε τα έθνη – κράτη αντιμέτωπα με νέες απειλές. Πλήθος μη συμβατικών απειλών, άρχισε να κάνει την εμφάνιση του στη διεθνή σκηνή, με αποτέλεσμα η έννοια της ασφάλειας να αποδυναμώνεται και να γίνεται πιο περίπλοκη. Μία από αυτές τις μη συμβατικές απειλές, που το κράτος εκλαμβάνει ως απειλή είναι αυτό της μετανάστευσης και συγκεκριμένα της παράνομης. Η σύνδεση της ασφάλειας και της μετανάστευσης, είναι ιδιαίτερα προβληματική, επειδή είναι υποκειμενική. Εξαρτάται από αυτούς που καθορίζουν τους όρους αυτής της σχέσης και από εκείνους που ωφελούνται από τον καθορισμό των όρων αυτών.

Η έννοια της μετανάστευσης ως παράμετρος της ασφάλειας δεν χρησιμοποιούνταν ανέκαθεν. Ήταν κατά τη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα, όταν εμφανίστηκε η ανάγκη να κατανοηθούν οι μετακινήσεις των πληθυσμών. Η άνοδος της βιομηχανικής εποχής, η εκμηδένιση των αποστάσεων (σιδηροδρομικό δίκτυο), η μετακίνηση στα αστικά κέντρα για εύρεση εργασίας, άλλαξε ριζικά τους κανόνες της μετανάστευσης. Ως τότε η έννοια της ασφάλειας, σχετιζόταν με την στρατιωτική απειλή κατά ενός έθνους κράτους. Ήταν με το τέλος του Ψυχρού Πολέμου (Ψ.Π) και την

κατάρρευση του διπολισμού, όταν ο όρος «ασφάλεια» άρχισε να χρησιμοποιείται και να περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα από διάφορες προκλήσεις, κινδύνους, απειλές και εντάσεις⁷¹. Στο πλαίσιο αυτό, οι δεσμοί μεταξύ της μετανάστευσης και της ασφάλειας άρχισαν να σχηματίζονται και πολλοί διεθνολόγοι, άρχισαν να μελετούν τους δεσμούς μεταξύ της μετανάστευσης και της ασφάλειας.

Η κατάρρευση του διπολικού συστήματος και οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, οδήγησαν σε μια επαναξιολόγηση της έννοιας της διεθνούς ασφάλειας και του εθνικού συμφέροντος, με αποτέλεσμα την ενσωμάτωση νέων δεδομένων ως προσδιοριστικών παραγόντων⁷². Πέρα από τις παραδοσιακές μελέτες περί στρατιωτικής ισχύος, τώρα πλέον περιλαμβάνονταν ένα ευρύ φάσμα θεμάτων, όπως: το περιβάλλον, οι μεταναστευτικές ροές, η αύξηση του πληθυσμού, οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η φτώχεια, η διεθνής εγκληματικότητα κ.α.⁷³ Η αλλαγή αυτή της αντίληψης «διεύρυνσης» της έννοιας της διεθνούς ασφάλειας, δεν έμεινε μόνο σε ακαδημαϊκό επίπεδο, αλλά αντανάκλαται και στο πλαίσιο Διεθνών Οργανισμών (Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών – Έκθεση για την Ανθρώπινη Ανάπτυξη των Ην. Εθνών⁷⁴). Το τέλος του Ψ.Π και οι μεγάλες αλλαγές που ακολούθησαν, έδωσαν το έναυσμα για νέες μαζικές μετακινήσεις πληθυσμών σε ολόκληρη την υδρόγειο. Αυτή η ανεξέλεγκτη μαζική μετανάστευση προκάλεσε το ενδιαφέρον, όχι μόνο για ανθρωπιστικούς λόγους αλλά και επειδή θα μπορούσε να απειλήσει τη σταθερότητα της χώρας υποδοχής

⁷¹ Collinson, S. 'Migration and Security in the Mediterranean: a complex relationship' in King, R., Lazaridis, G. and Tsardanidis, C. (eds.) *Eldorado or fortress? migration in Southern Europe*. Basingstoke; Macmillan, 1999 p. 303

⁷² Huysmans, J. and Squire, V. 2010. 'Migration and security' in Dunn Cavelty, M. and Mauer, V. (eds.) *The Routledge handbook of security studies*. London; Routledge, 2010, p.169

⁷³ Lohrmann, R. Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threats to Peace?. *International Migration*, 38(4), 2000 p. 5 & 17

⁷⁴ *Human Development Report, 1994*. New York, Oxford, United Nations Development Program; Oxford University Press.

και της διεθνούς ασφάλειας⁷⁵. Η διεθνής μετανάστευση άρχισε σταδιακά να αναγνωρίζεται ως απειλή για τις εσωτερικές πολιτικές – δομές, ενός κράτους (εργασία – υγεία – διαχείριση συνόρων) αλλά και θέματα που αφορούσαν την πολιτιστική ομοιογένεια, τη συλλογική ταυτότητα, τις ηθικές αξίες⁷⁶. Η σύνδεση αυτή της μετανάστευσης με την διεθνή ασφάλεια, έγινε γνωστή στην βιβλιογραφία διεθνών σχέσεων, ως ‘πλέγμα μετανάστευσης – ασφάλειας’⁷⁷, όπου μπορούσε να μελετηθεί είτε από μια παραδοσιακή όψη, όπου η ασφάλεια είναι κατανοητή ως μια αξία που πρέπει να επιτευχθεί, είτε η ασφάλεια πρέπει να γίνει αντιληπτή μέσω εννοιών όπως: της τεχνολογίας, της γνώσης και της οικονομίας⁷⁸.

Μεταξύ των παραδοσιακών προσεγγίσεων για την έννοια της ασφάλειας, η θεωρία του νεορεαλισμού ‘ξεχωρίζει’ ως η πιο ευρεία χρησιμοποιημένη θεωρία. Ο νεορεαλισμός προσδιορίζει την ασφάλεια υπό το πρίσμα της κρατικής επιβίωσης⁷⁹, οι απειλές μπορούν να είναι μόνο στρατιωτικής φύσεως και μόνο μεταξύ δύο κρατών σε σύγκρουση. Υπό αυτό το πλαίσιο, η μελέτη ‘πλέγμα μετανάστευσης – ασφάλειας’ κρίνεται ανεπαρκής, η μετανάστευση συγκαταλέγεται στις ‘χαμηλές πολιτικές’ ως ήσσονος σημασίας⁸⁰. Εντούτοις, το 1991 ο Walt προσπαθεί να διευρύνει την ανάλυση της ασφάλειας μέσω του νεορεαλισμού και γράφει ότι η ‘οι μεταναστευτικές ροές επηρεάζουν την εθνική ασφάλεια’ οπότε τα κράτη

⁷⁵ Loescher, G. *Refugee movements and international security*. London; Brassey's.1992, p.3 & Widgren, J. 1990. International Migration and Regional Stability. *International Affairs*, 66(4), p. 749

⁷⁶ Faist, T.,The Migration-Security nexus. International migration and security before and after 9/11. *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 4/03*, Malmo University, 2004, p.3

⁷⁷ Ο.π 72

⁷⁸ Huysmans, J. and Squire, V. ‘Migration and security’ in Dunn Cavelty, M. and Mauer, V. (eds.) *The Routledge handbook of security studies*. London; Routledge, 2010, p.170

⁷⁹ Waltz, K. N. 1979. *Theory of international politics*. Boston, MA; McGraw-Hill.

⁸⁰ Bourbeau, P. Migration and Security: Securitization theory and its refinement. *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association*. Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California,2006,p 6

δρώντες θα πρέπει να την περιορίσουν⁸¹. Αναδυόμενες από την οπτική αυτή, οι 'στρατηγικές ανάλυσης' περιλαμβάνουν εκτιμήσεις για το πώς το μεταναστευτικό ζήτημα, οι δημογραφικές αλλαγές επηρεάζουν την ασφάλεια και κατ' επέκταση τις εθνικές μεταναστευτικές πολιτικές. Με τη σειρά τους, οι εκτιμήσεις αυτές, γέννησαν συζητήσεις σχετικά με τα αν κράτη δρώντες είναι σε θέση να ελέγξουν τις ανεπιθύμητες επιπτώσεις της μετανάστευσης στην εθνική τους περιφέρεια⁸². Ωστόσο, ο Walt δε κατάφερε να προσφέρει μια καλύτερη κατανόηση της σχέσης μετανάστευσης-ασφάλειας, αφού η μετανάστευση παρέμενε ένα εσωτερικό θέμα, εκτός πεδίου διεθνούς πολιτικής⁸³ και επιπλέον δεν έδωσε σημασία στους μη κρατικούς δρώντες, οι οποίοι μπορούσαν να συμμετέχουν ενεργά στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Επιπλέον, αγνόησε τα φαινόμενα βίας, κοινωνικού αποκλεισμού και ανισότητας που η σχέση μετανάστευσης – ασφάλειας μπορεί να προκαλέσει.

Από την άλλη πλευρά, στις αρχές της δεκαετίας του '90 έχουμε μια νέα προσέγγιση του νεορεαλισμού και της σχέσης μετανάστευσης – ασφάλειας' με την εισαγωγή του 'κοινωνικού τομέα' που εκφράζει την άποψη ότι οι κοινωνικές πτυχές (οικονομικές – θρησκευτικές κ.α) μπορούν να απειλήσουν την κρατική ασφάλεια και κυριαρχία. Η νέα αυτή προσέγγιση έγινε από μια μικρή ομάδα επιστημόνων που εργαζόταν στο Copenhagen Peace and Research Institute (COPRI), απ' όπου τελικά έλαβε και το όνομα της⁸⁴. Σύμφωνα με την Σχολή της Κοπεγχάγης, μεγάλες κοινωνικές ομάδες που διατηρούν συλλογικές μνήμες και αξίες,

⁸¹ Adamson, F. B. Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, 31(1), 2005, 165-199.

⁸² Cornelius, W. A., Martin, P. L. and Hollifield, J. F. 1994. *Controlling immigration: a global perspective*. Stanford, CA; Stanford University Press.

⁸³ Bourbeau, P. Migration and Security: Securitization theory and its refinement. *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association*. Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California. 2006, p.7

⁸⁴ Τζιφάκης Ν., Η κατασκευή της Ασφάλειας στις Διεθνείς Σχέσεις, Αγορά χωρίς σύνορα, τομ. 10, 2004, σελ 94

θεμελιώδεις διεθνείς αρχές (όπως το απαραβίαστο των συνόρων), που αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τον τόπο τους για να επιβιώσουν, αποτελούν 'αντικείμενα αναφοράς της ασφάλειας'. Σ' αυτό το σημείο, γίνεται μνεία ότι η συγκεκριμένη προσέγγιση, δεν επιδιώκει να υποδείξει ποια ζητήματα 'πρέπει' να εκλαμβάνονται ως 'ζητήματα ασφάλειας'. Στόχος τους, όπως ο B. Buzan και O. Waever, υποστηρίζουν, είναι η ερμηνεία του τρόπου με τον οποίο κάποια θέματα ανάγονται σε θέματα ασφάλειας⁸⁵. Η ασφάλεια λοιπόν, δεν είναι παρά μια κοινωνική κατασκευή η οποία εξελίσσεται σε ζήτημα ασφάλειας, ανάλογα με το πώς προβάλλεται από τα Μ.Μ.Ε ή πώς χρησιμοποιείται λόγω των διάφορων πολιτικών σκοπιμοτήτων.

Η αναγωγή, του μεταναστευτικού φαινομένου σε ζήτημα ασφάλειας (securitization), δύναται να κατασκευάσει μια πολιτική συμπεριφορά προς την πολιτική εξουσία, υπό τη μορφή διατήρησης της εθνικής ταυτότητας. Αυτό συμβαίνει, μέσα από τη διάχυση της ξενοφοβίας και την ιχυροποίηση της αντίθεσης 'εμείς - άλλοι', κατασκευάζοντας μια αίσθηση της ανασφάλειας⁸⁶, όπου μέσα από το ψυχολογικό αντίκτυπο, η κοινή γνώμη θα συναινέσει. Η αναγωγή του θέματος, όπως είναι η παράνομη μετανάστευση σε ζήτημα ασφάλειας, πραγματοποιείται με μια κίνηση ασφάλειας (securitization move), η οποία θα μπορούσε να έχει και τη μορφή μιας πολιτικής ομιλίας⁸⁷, όπου η εθνική ταυτότητα παρουσιάζεται ως απειλούμενη και ως εκ τούτου χρειάζεται η νομιμοποίηση της χρήσης των απαραίτητων μέτρων για την καταπολέμηση της.

Στη συνέχεια, σύμφωνα με την Σχολή της Κοπεγχάγης, μολονότι η ασφάλεια είναι προτιμότερη από την ανασφάλεια, ο στόχος είναι η 'επαναφορά' του ζητήματος που είχε αναχθεί σε θέμα ασφάλειας στη

⁸⁵ Τζιφάκης Ν., Η κατασκευή της Ασφάλειας στις Διεθνείς Σχέσεις, Αγορά χωρίς σύνορα, τομ. 10, 2004, σελ 95

⁸⁶ Huysmans J. The politics of Insecurity, p. 47

⁸⁷ Ο.π 15, σελ 96

σφαίρα της διαδικασίας καθημερινής πολιτικής (desecuritization)⁸⁸. Και εδώ, αναπαράγονται οι ίδιες αδυναμίες με την προσέγγιση των νεορεαλιστών αφού υπάρχει μια διαχωριστική γραμμή μεταξύ της εξωτερικής και εσωτερικής ασφάλειας⁸⁹.

Ταυτόχρονα, η 'διεύρυνση της συζήτησης' περί ασφάλειας, γέννησε την έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας, που επικεντρωνόταν στην ασφάλεια του ατόμου και όχι του κράτους⁹⁰. Η νέα αυτή έννοια, διεύρυνε τις όψεις της ασφάλειας και για πρώτη φορά έκανε λόγο για προστασία των ανθρώπινων μετακινούμενων μαζών και των κρατών. Με την θεωρία αυτή, η μετακίνηση γίνεται απόρροια της ασφάλειας και ξεφεύγει από τις παραδοσιακές προσεγγίσεις των νεορεαλιστών. Από την άποψη αυτή, νομιμοποιεί διακρίσεις και τεχνικές αποκλεισμού, ενώ δίνει το έναυσμα για εντατικοποιήσεις ελέγχων⁹¹. Η προσέγγιση αυτή, υποστηρίζει ότι ένας άνθρωπος, δε μπορεί να αντιμετωπίσει μόνο απειλές άσκησης κάποιας μορφής βίας εναντίον του, αλλά να συμπεριλάβει απειλές όπως η πείνα, οι ασθένειες, οι φυσικές καταστροφές καθώς αυτές σκοτώνουν περισσότερους ανθρώπους ετησίως απ' ότι όλοι πόλεμοι, οι γενοκτονίες και η τρομοκρατία μαζί. Η έννοια της 'ανθρώπινης ασφάλειας' μπορεί να είναι μια ηθική προσέγγιση του φαινομένου, μια κοινή στάση, χωρίς ενιαίο θεωρητικό πλαίσιο, αλλά και ως πολιτική προσέγγιση αποτυγχάνει καθώς αντιλαμβάνεται τον μετανάστη ως αδύναμο και θύμα (ευάλωτο θέμα) και δεν αναλύει περαιτέρω τους εταίρους λογούς μετανάστευσης⁹².

⁸⁸ Ο.π 15, σελ 97

⁸⁹ Bigo, D. 'The Mobius Ribbon of Internal and External Security(ies)' in Albert, M., Jacobson, D. and Lapid, Y. (eds.) *Identities, borders, orders: rethinking international relations theory*. Minneapolis, MN; University of Minnesota Press, 2001

⁹⁰ Thomas, C. and Wilkin, P. 1999. *Globalization, human security, and the African experience*. Boulder, CO; Lynne Rienner Publishers.

⁹¹ Squire, V. *The exclusionary politics of asylum*. Basingstoke; Palgrave Macmillan.2009

⁹² Nyers, P. 2003. *Object Cosmopolitanism: the politics of protection in the anti-deportation movement*. *Third World Quarterly*, 24(6), 2003 p. 1081

Αυτό που ενώνει τις παραδοσιακές προσεγγίσεις, της σχέσης μεταξύ 'μετανάστευσης - ασφάλειας' και τις μεταγενέστερες, είναι ότι αντιλαμβάνονται την μετανάστευση όχι σαν πρόβλημα ασφάλειας την ίδια, αλλά ως κοινωνικό κατασκεύασμα⁹³ των διαφορετικών κοινωνιών, χωρίς να επεξεργάζονται περαιτέρω τους λόγους, τις διαδικασίες, τους φορείς που εμπλέκονται στη κατασκευή αυτή της απειλής. Ένα άλλο επίσης κοινό σημείο είναι ότι η βάση ανάλυσης παραμένει το κράτος, δηλαδή εξετάζουν ένα μόνο επίπεδο ανάλυσης κάτι που οι μεταγενέστερες θεωρίες δεν αναγνωρίζουν, αλλά μελετούν σε διαφορετικά επίπεδα (άτομο - κράτος - δ. σύστημα)

Στις μέρες μας, κυριαρχεί μια θεώρηση των διεθνών σχέσεων, επικεντρωμένη στην αντιπαράθεση μεταξύ των πολιτισμών (σύμφωνα με την ανάλυση του S. Huntington, 1993) όπου σε πρώτο πλάνο βρίσκεται η αντιπαράθεση Δύσης - Ισλάμ. Η διεθνής ασφάλεια πρέπει να κατανοηθεί και να νομιμοποιηθεί μέσω αμυντικών και στρατιωτικών στρατηγικών επιλογών. Στο σημείο αυτό, η δυναμική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, τα τελευταία 50 χρόνια μέσω της επέκτασης των γεωγραφικών συνόρων της αλλά και θέτοντας άλλα κριτήρια όπως το κοινωνικό κεκτημένο, κριτήρια πολιτισμού και ασφάλειας, θέτει την εμφάνιση των ορίων της απέναντι στον εξωτερικό κόσμο. Οι ιδρυτές της 'Ευρωπαϊκής Οικογένειας' ονειρεύτηκαν έναν γίγαντα οικονομικών διαστάσεων στην αρχή και εν συνεχεία την 'κατάκτηση' μέσω του Κοινοτικού Κεκτημένου, των γειτόνων - ινδιάνων, δηλ των Αράβων, θεμελιώνοντας το όνειρο αυτό σε κριτήρια θρησκευτικά, εθνοτικά που διαχώριζαν το 'εμείς' από 'αυτούς'. Σήμερα, το να είναι κανείς Ευρωπαίος πολίτης, συνεπάγεται την αποδοχή του προηγούμενου αξιώματος, καθώς η πολιτιστική ενότητα εναποτίθεται σε μια κληρονομιά που διακηρύσσεται ως κοινή, δεν συνεπάγεται όμως την ασφάλεια που

⁹³ Weiner, M. 1992. Security, Stability, and International Migration. *International Security*, 17(3),1992, p. 103

είναι ίσως η κατεξοχήν έννοια που θα μπορούσε να επιβεβαιωθεί η ύπαρξη των πολιτιστικών συνόρων και η Ευρωπαϊκή ταυτότητα.

Η μεταψυχροπολεμική περίοδος, έκανε σταδιακά σαφές ότι στο νέο γεωπολιτικό σκηνικό ανακλύπουν προβλήματα τα οποία δεν μπορούν να προσεγγισθούν, πόσο μάλλον να επιλυθούν από μεμονωμένα κράτη. Η μεταβαλλόμενη φύση των συγκρούσεων, χαρακτηρίζεται από την υποχώρηση της παλαιάς ατζέντας ασφάλειας και από την ανάδυση νέων προκλήσεων ασφάλειας, που οφείλονται στην αδυναμία των κρατών να διασφαλίσουν την τάξη στην επικράτεια τους, στους τρόπους με τους οποίους η εσωτερική αστάθεια και βία μπορεί να μεταπηδήσει σε διεθνές επίπεδο. Στην νέα ατζέντα αυτή περιλαμβάνεται και το φαινόμενο της μετανάστευσης, το πρόβλημα της δημογραφίας, η τρομοκρατία και η οικονομική κρίση.

Στο νέο διεθνές περιβάλλον η μετανάστευση εντάσσεται στα ζητήματα 'υψηλής πολιτικής' της διεθνούς ασφαλείας, για τους εξής λόγους:

Πρώτον, το φαινόμενο της μετανάστευσης δε μπορεί να αναλυθεί μόνο μέσω οικονομικών όρων, αλλά ως αποτέλεσμα μετακίνησης ανθρώπων λόγω πολέμων, πολιτικών και θρησκευτικών διώξεων (Σομαλία, Λιβερία, Τσετσενία, Ρουάντα). Οι επιπτώσεις στην διεθνή ασφάλεια, της μετανάστευσης, εκδηλώνεται σε τρία επίπεδα: α) οι μεταναστευτικές ροές, θεωρούνται ως απειλή από τις αναπτυσσόμενες χώρες για την οικονομική ευημερία τους, β) η μετακίνηση των μαζών, δημιουργεί εντάσεις στην χώρα υποδοχής και γ) οι ακανόνιστες ροές των μεταναστευτικών ρευμάτων, έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην ανθρώπινη ασφάλεια και αξιοπρέπεια των μεταναστών⁹⁴.

⁹⁴ Lohrmann R. & Guerra S., *Migrants, Refugees and Insecurity in International Relations*, στο Jose V. Cipurut, *Of Fears and Foes: Security and insecurity in an evolving global political economy*, Praeger, 2000, σελ 143

Δεύτερον, οι περισσότερες θεωρίες των διεθνών σχέσεων έχουν ως βασική αρχή τους τη κρατική κυριαρχία και την εδαφική ακεραιότητα, δεν έχουν όμως όλα τα κράτη τη δυνατότητα ή την πολιτική βούληση να εμποδίσουν τα μεταναστευτικά ρεύματα⁹⁵.

Τρίτον, η επίδραση της μετανάστευσης στην κοινή γνώμη των χωρών υποδοχής, είναι συνήθως δυσανάλογη της διαμόρφωσης πολιτικής⁹⁶. Η αντίληψη της, ως απειλής οδηγεί σε αλλαγές της εξωτερικής πολιτικής και επιδρά στην εθνική ασφάλεια.

Τέταρτον, η διασύνδεση της μετανάστευσης με την τρομοκρατία. Ανάμεσα στα εκατομμύρια των μεταναστών, υπάρχουν πιθανότητες να υπάρχουν άτομα – μέλη τρομοκρατικών ομάδων.

Επιπλέον, στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφέρουμε τον τρόπο που η ασφάλεια προσδιορίζεται από τρεις αλληλοεξαρτώμενους παράγοντες: α) τις στρατιωτικές ικανότητες και την χρήση αυτών, προκειμένου ένα κράτος να διαφυλάξει την ασφάλεια και την εθνική του κυριαρχία από εξωτερικές απειλές, β) την ασφάλεια του καθεστώτος, δηλαδή κατά πόσο η κυβέρνηση και οι κοινωνικές δομές είναι σταθερές και γ) η δομική ασφάλεια, που αναφέρεται στην ικανότητα του κράτους να προστατεύει τη ποιότητα ζωής των πολιτών του. Ένα κράτος είναι ισχυρό όταν και οι τρεις παραπάνω διαστάσεις είναι ισχυρές και ανασφαλές όταν οι διαστάσεις αυτές διαβρώνονται. Η μετανάστευση, επηρεάζει τον παράγοντα της δομικής ασφάλειας, λόγω ξενοφοβικών τάσεων του γηγενή πληθυσμού ενάντια στον 'ξένο'. Δημιουργείται με αυτό τον τρόπο ένα δίλημμα ασφάλειας, υπό τις εξής αντιλήψεις : α) του κοινωνικού αντίκτυπου (εγκληματικότητα), β) ανασφάλεια μελλοντικών προθέσεων των μεταναστών (εδαφικών αξιώσεων)

⁹⁵ Sassen S, *Loosing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, N.Y, Columbia Un. Press, 1996, p.68

⁹⁶ Weiner M, *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*, N.Y, Harper Collins College Publishers,1995, p. 45-74

γ) κατανόηση της διαφορετικότητας τους και δ) η αναρχία που μπορεί να προκληθεί από την αθρόα και ανεξέλεγκτη μετανάστευση⁹⁷.

Εν κατακλείδι, σύμφωνα με τον M. Dillon, η διαλεκτική περί ασφάλειας (security discourses), έχει ως κύριο στόχο την εξασφάλιση πρακτικών ασφάλειας, δηλαδή το δικαίωμα των πολιτικών ηγεσιών να αποτελούν τους μοναδικούς υπεύθυνους για τον ορισμό, τη στοχοποίηση και τη διαχείριση της απειλής, γι' αυτό το λόγο κρίνεται και ως υποκειμενική.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, οι διαμορφωτές της πολιτικής της Ε.Ε και σε συνδυασμό με τις ασύμμετρες απειλές που παρουσιάστηκαν τις τελευταίες δεκαετίες (επιδείνωση αραβο-ισραηλινών σχέσεων με επίκεντρο την Παλαιστίνη, τα τρομοκρατικά χτυπήματα στην Νέα Υόρκη, Λονδίνο και Μαδρίτη, τον πόλεμο στο Ιράκ το 2003) αφομοιώνουν τις παραπάνω προσεγγίσεις (παραδοσιακές και μη), συνειδητοποιώντας παράλληλα και την ανασφάλεια που υπάρχει, επιχείρησαν, όπως και υπόλοιποι μεγάλοι Δ. Οργανισμοί (NATO) να επανακαθορίσουν την προσέγγιση για την διεθνή ασφάλεια, μέσω της περαιτέρω θεσμοποίησης (Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας – ΕΠΓ⁹⁸, ACER⁹⁹) και ίδρυσης νέων οργάνων (ΟΑΣΕ¹⁰⁰ - Frontex). Η Ε.Ε επεξεργάζεται τη λεγόμενη ‘ολική προσέγγιση’ της ασφάλειας, η οποία περιλαμβάνει μια σειρά από παραμέτρους, εκτός δηλ την άσκηση ή απειλή βίας, αλλά περιλαμβάνει την περιβαλλοντική, πολιτιστική, οικονομική, πολιτική και δημοκρατική παράμετρο. Προκειμένου να τα επιτευχθεί η αντιμετώπιση της μετανάστευσης, η Ε.Ε δημιουργεί ένα ‘τείχος’, κατασκευάζει την εκάστοτε χρονικά απειλή και προκειμένου να

⁹⁷ Ladic S. The immigration debate: Immigration phobia and the security dilemma, Harvard International Review, vol 28 n. 3, 2006, σελ 72

⁹⁸ http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/framework/article_7239_el.htm

⁹⁹ http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/acer/index_el.htm

¹⁰⁰ <http://www.osce.org/>

αντιμετωπίζει κατά τρόπο αποτελεσματικό δημιουργεί συμπληρωματικές πολιτικές – δομές, όπως είναι και ο Frontex και εν συνεχεία μεταφέρει τις πολιτικές αυτές μέσω νομοθετικών πράξεων στις εθνικές έννομες τάξεις. Παρά ταύτα, η προσκόλληση της Ε.Ε σε αυστηρά μεθοδολογικά κριτήρια, δε βοηθάει την ‘επιχειρησιακή’ εξέλιξη της αντιμετώπισης της μετανάστευσης.

Κεφάλαιο 4 °: Μια περιπτώσιολογική μελέτη: Η Ελλάδα

4.1 Πώς αγγίζει το φαινόμενο της μετανάστευσης τη χώρα μας – αίτια

Το μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα, αποτελεί μια πραγματικότητα των τελευταίων είκοσι ετών. Μια πραγματικότητα με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, ζωντανή και συνεχώς μεταλλασσόμενη, η οποία σηματοδοτεί μείζονες αλλαγές στην ελληνική κοινωνία, οι οποίες επηρεάζουν την σύνθεση του πληθυσμού, τις κοινωνικές αντιλήψεις, την αγορά εργασίας και το πολιτισμικό της μωσαϊκό. Πολλές μελέτες, έχουν εκπονηθεί τα τελευταία χρόνια τόσο από Έλληνες ερευνητές, όσο και από ξένους, σχετικά με τη μετανάστευση στην Ελλάδα, είτε επικεντρώνοντας το ερευνητικό τους έργο στην ελληνική πραγματικότητα είτε σε σύγκριση με εκείνες των γειτονικών χωρών (κυρίως Ισπανίας-Ιταλίας-Πορτογαλίας) οι οποίες λόγω ιστορίας, γεωγραφικής θέσης και πολιτικών συνθηκών έχουν κληθεί να διαχειριστούν το φαινόμενο της μετανάστευσης δεκαετίες πριν από την Ελλάδα.

Μολονότι η Ελλάδα, είναι πλέον χώρα εισροής μεταναστών, όπως και οι υπόλοιπες χώρες της Ε.Ε, μετά από 20 περίπου χρόνια εμπειρίας εξακολουθεί ο χειρισμός της μεταναστευτικής της πολιτικής να χαρακτηρίζεται από μια σχετική υστέρηση, εμφανιζόμενη πάντα ως αντίδραση στα γεγονότα παρά ως μια κατευθυντήρια δύναμη. Η χρονική αυτή υστέρηση εκδήλωσης των κατευθυντηρίων κατευθύνσεων, μπορεί να είναι συνέπεια της αργής εξέλιξης του φαινομένου. Ειδικά το μεταναστευτικό φαινόμενο παρουσιάστηκε με ιδιαίτερη ένταση στις αρχές της δεκαετίας του '90. Η κατάρρευση των καθεστώτων του πρώην ανατολικού μπλοκ, ο θρησκευτικός ολοκληρωτισμός σε συνδυασμό με τη τεράστια κρίση την οποία διέρχονταν πολλές χώρες της Ασίας και της Αφρικής, δημιούργησαν ένα κύμα μετανάστευσης, το οποίο είχε σκοπό να

διέλθει σε ευρωπαϊκό έδαφος¹⁰¹. Τα πρώτα χρόνια τα κύματα περιλάμβαναν μετανάστες ελληνικής εθνοτικής καταγωγής, όπως οι Ρωσοπόντιοι παλινοστούντες και οι Βορειοηπειρώτες μετανάστες. Σε μικρότερο βαθμό, εξακολούθησε και ο επαναπατρισμός Ελλήνων μεταναστών από τη Δυτική Ευρώπη, τις ΗΠΑ και την Αυστραλία. Σύμφωνα με εκτιμήσεις στοιχείων της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας, το 2020 το 13.3% του συνολικού πληθυσμού της χώρας θα αποτελείται από μετανάστες, ο δε αριθμός αυτός εκτιμάται ότι θα ανέρχεται σε περίπου 1,52 εκατ¹⁰².

Πριν όμως η Ελλάδα, ενταχθεί στις χώρες υποδοχής μεταναστών, εξαιτίας της ισχνής ανάπτυξης που σημείωνε επί πολλές δεκαετίες, όχι μόνο δε προσέλκυε μετανάστες αλλά αντιθέτως, ωθούσε στη αποδημία σημαντικό ποσοστό πληθυσμού της. Την περίοδο 1945-1973 μετανάστευσαν ένα εκατομμύριο Έλληνες, οι μισοί εκ των οποίων εγκαταστάθηκαν σε χώρες της Βόρειας Ευρώπης, ενώ οι υπόλοιποι στην Αμερική, τον Καναδά και την Αυστραλία. Μέχρι τα μέσα του 19ου αιώνα, περίπου πέντε ήταν τα εκατομμύρια των Ελλήνων μεταναστών.¹⁰³

Η ΕΛΛΑΔΑ ΩΣ ΧΩΡΑ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Κατηγορίες μετανάστευσης Ελλήνων προς το εξωτερικό :

1. Εργατική Μετάναστευση¹⁰⁴

¹⁰¹ http://www.migrants.gr/files/1/migrants_files/RESOURCE_57.pdf

¹⁰² Άρθρο, 'Οι μετανάστες έδωσαν ώθηση στην οικονομία', Το Βήμα, 23/9/2005

¹⁰³ Rossettos Fakiolas, "Italy and Greece: from Emigrants to Immigrants", στο Robin Cohen, The Cambridge Survey of World Migration, Cambridge University Press, 1995, σελ. 313-315.

¹⁰⁴ Jürgen Zander, "Ausländer in Deutschland – Einführung in die Probleme", στο Heiner Geißler, Ausländer in Deutschland – Für eine gemeinsame Zukunft, Band I : Entwicklungen und Prognosen, Günter Olzog Verlag München-Wien, 1982, σελ.14-17.

- 1900-1920 – προς τις Η.Π.Α. και τον Καναδά κυρίως
- 1960-1974 – προς τη Γερμανία κυρίως

2. Μετανάστευση λόγω πολιτικών φρονημάτων

Αναπτύχθηκε κυρίως μεταξύ των δεκαετιών 1950-1960, όπου λόγω του έντονου αντικομμουνιστικού κλίματος λόγω Εμφυλίου, πολλοί αριστεροί υποχρεώθηκαν να εγκαταλείψουν τα πατρίνα εδάφη και να μεταναστεύσουν σε χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ

3. Μετανάστευση για οικονομικούς – εμπορικούς λόγους και λόγω ανεργίας.

Η μετανάστευση αυτής της κατηγορίας, υπήρξε ανέκαθεν και ταλαντεύεται ανάλογα με τη πίεση που δημιουργεί η προσφορά και η ζήτηση στο εργασιακό χώρο και η δυνατότητα απορρόφησης αυτής¹⁰⁵.

Η ΕΛΛΑΔΑ ΩΣ ΧΩΡΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Κατηγορίες μεταναστών από τα τέλη της δεκαετίας του '70 , κυρίως όμως από τις αρχές της δεκαετίας του '90¹⁰⁶ :

1. ΝΟΜΙΜΟΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ

- **Έλληνες ομογενείς** (με ελληνική καταγωγή)

¹⁰⁵ Μουσσούρου Λουκία Μ., Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1991, σελ. 37-38.

¹⁰⁶ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕ.Ε- ΑΔΕΔΥ, Αναλυτικό γλωσσάριο για την ανασφάλεια στην αγορά εργασίας, τον κοινοτικό αποκλεισμό και την παραβατικότητα των νέων στην Ευρώπη, τόμος 1, Αθήνα 2003, σελ. 62.

- **Ρωσοπόντιοι** (άτομα ελληνικής καταγωγής που διέμεναν στη Ρωσία)
- **Άλλες περιπτώσεις** (Έλληνες προερχόμενοι από τη Τουρκία, την Αίγυπτο και την Κύπρο κυρίως, που υποχρεώθηκαν να επιστρέψουν λόγω διωγμών και διακρίσεων)
- **Άτομα ξένης καταγωγής που εγκαταστάθηκαν για επαγγελματικούς λόγους**

2. Παράνομοι μετανάστες - λαθρομετανάστες

Είναι η κατηγορία αυτή, που περιλαμβάνει άτομα που εισήλθαν στην ελληνική επικράτεια χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις ή εισήλθαν νόμιμα και παρέμειναν περισσότερο από το επιτρεπόμενο χρονικό διάστημα. Επίσης είναι και εκείνα τα άτομα που ενώ υπήρξαν νόμιμα, στη πορεία απώλεσαν την ιδιότητα αυτή.

3. Πρόσφυγες

Σύμφωνα με το άρθρ. 1Α της Σύμβασης της Γενεύης¹⁰⁷ ως πρόσφυγας χαρακτηρίζεται «το πρόσωπο που βρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγενείας του εξαιτίας κινδύνου που διατρέχει η ζωή, η ελευθερία ή η προσωπική του ασφάλεια, προερχομένου από μια κατάσταση δίωξης για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής ομάδας ή πολιτικών πεποιθήσεων»¹⁰⁸.

¹⁰⁷ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>

¹⁰⁸ Η Σύμβαση της Γενεύης, δεν αναφέρεται σε άτομα που εγκαταλείπουν τις πατρογονικές εστίες λόγω περιβαλλοντολογικών καταστροφών, παρόλο που τα τελευταία χρόνια, παρατηρούνται μεγάλα προσφυγικά ρεύματα εξαιτίας τέτοιων καταστάσεων.

Οι λόγοι που κάνουν αυτές τις κατηγορίες μεταναστών να επιλέγουν την Ελλάδα ως χώρα προορισμού ποικίλουν. Πληθώρα ειδικών παραγόντων έχουν διαμορφώσει το ζήτημα των μεταναστευτικών ρευμάτων προς την Ελλάδα. Στην Ελλάδα, η μετανάστευση υπήρξε ιδιαίτερης έντασης για τρεις κυρίως λόγους. Οι δύο πρώτοι σχετίζονται με την γεωγραφική θέση της χώρας, με χερσαία (εκτεταμένα χερσαία σύνορα συνολικά 1.181 χλμ) και θαλάσσια σύνορα (μεγάλο μήκος ακτών 15.201 χλμ) που φυλάγονται δύσκολα και δημιουργούν προϋποθέσεις ευκολότερης πρόσβασης. Επιπλέον, η Ελλάδα βρισκόμενη στο σταυροδρόμι τριών ηπείρων, της Ευρώπης, της Ασίας και της Αφρικής, αλλά και με κοινά σύνορα με χώρες που είχαν καθεστώτα του υπαρκτού σοσιαλισμού τα οποία κατέρρευσαν, θεωρείται συχνά ως πέρασμα σε άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες. Ο τρίτος λόγος σχετίζεται με συνθήκες που διαμορφώθηκαν στην ελληνική αγορά εύρεσης εργασίας. Η ύπαρξη σχετικά μεγάλου αγροτικού τομέα, μεγάλου αριθμού μικρομεσαίων επιχειρήσεων αλλά και παραοικονομίας, ευνόησαν την ευκολότερη απορρόφηση της παράνομης μεταναστευτικής εργασίας. Ως λόγος υφίσταται και η «αλυσιδωτή μετανάστευση»¹⁰⁹, κατά την οποία η αρχική εγκατάσταση μιας ομάδας μεταναστών σε μια χώρα ή περιοχή, λειτουργεί ως πόλος έλξης για τους ομοεθνείς του. Η ζήτηση για εργασία χαμηλής ειδίκευσης, αποτελεί επίσης βασικό παράγοντα έλξης των μεταναστευτικών ροών στη χώρα¹¹⁰, καθώς οι Έλληνες εργαζόμενοι δεν ήταν διατιθέμενοι να απασχοληθούν σε 'κατώτερες' εργασίες τις οποίες ανέλαβαν μετανάστες ανεξαρτήτως μορφωτικού επιπέδου, προκειμένου να κερδίσουν χρήματα και να αποστείλουν εμβάσματα στις οικογένειες τους. Οι ολοένα αυξανόμενες μορφωτικές επιτεύξεις και επαγγελματικές επιδιώξεις των νεότερων κυρίως ηλικιών, σε συνδυασμό με τη παρουσία του οικογενειακού 'δικτύου ασφαλείας' οδηγούν σε κενό ορισμένους κλάδους

¹⁰⁹ Λουκία Μ. Μουσοπούρου, Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1991, σελ. 43.

¹¹⁰ Έρευνα για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών, Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική Πληροφορική, Αθήνα 2003, σελ.19.

εργασίας, όπου η ζήτηση για ανειδίκευτη και με χαμηλή αμοιβή εργασία, ικανοποιήθηκε εύκολα από την μεγάλη προσφορά εργασίας των αλλοδαπών.

Στους ανωτέρω λόγους θα μπορούσαν να προστεθούν και οι κάτωθι¹¹¹:

α) Θρησκευτική συγγένεια, καθώς μεγάλο ποσοστό μεταναστών προέρχεται από όμορες ορθόδοξες χώρες

β) Δημογραφική κάμψη¹¹², η Ελλάδα όπως όλες οι αναπτυγμένες χώρες, αντιμετωπίζει πρόβλημα υπογεννητικότητας, είναι μια χώρα γηράσκουσα¹¹³. Με δεδομένο ότι τα υιοθετημένα κατά καιρούς κίνητρα αντιστροφής αυτού του φαινομένου έχουν αποδειχθεί ανεπαρκή, φαίνεται ότι υπάρχει η τάση να προσελκύει μετανάστες.

Στο σημείο αυτό, η ελληνική κοινωνία, κλήθηκε να διαχειριστεί ξαφνικά ένα μεγάλο αριθμό αλλοδαπού πληθυσμού, χωρίς να έχει προηγούμενη εμπειρία στον σχεδιασμό πολιτικών μεταναστευτικών ροών και έχοντας ως εργαλείο, έναν βραδυκίνητο κρατικό μηχανισμό. Επιπροσθέτως, η πίεση των αναγκών της προσαρμογής της οικονομίας στα κριτήρια της ΟΝΕ δυσκόλεψε αυτήν την κατάσταση (διογκούμενη ανεργία, διαρθρωτικές αλλαγές).

Παράλληλα, η πολιτική ηγεσία αντιμετώπισε το φαινόμενο ως έκτακτο και παροδικό αποκομμένο από ευρύτερες κοινωνικό-οικονομικές ανακατατάξεις¹¹⁴ και μετά από τα πρώτα χρόνια και αφού το φαινόμενο εντεινόταν ολοένα, η κοινωνία και η πολιτεία αναγκάστηκαν να συνειδητοποιήσουν ότι στη πραγματικότητα η μετανάστευση, χρήζει ενός

¹¹¹ Βγενόπουλος Κ.Γ (επιμ) ΕΚΕΜ, Πρόσφυγες και Μετανάστες στην Ελληνική Αγορά Εργασίας, εκδ. Παπαζήση, 1988, σελ 20

¹¹² Βερέμης Θ., Άρθρο 'Η πρόκληση των μεταναστών' Καθημερινή, 20/11/2005

¹¹³ Συλλογικό έργο 'Η Ελλάδα της μετανάστευσης', ΚΕΜΟ, εκδ. Κριτική, σελ.18

¹¹⁴ http://www.migrants.gr/files/1/migrants_files/RESOURCE_57.pdf

θεσμικού πλαισίου. Οι πρώτες προσπάθειες στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής, είχαν τον χαρακτήρα δειλών μάλλον βημάτων και κατευθυνόταν στο περιορισμό της παράνομης – κατά βάση – μετανάστευσης. Η μεγάλη ένταση του φαινομένου¹¹⁵, η ασταθής πολιτική κατάσταση στα βόρεια σύνορα μας που δημιούργησε ένα ανεξέλεγκτο ρεύμα μεταναστών, οι αυξημένοι δείκτες ανεργίας, η μετακίνηση στα μεγάλα αστικά κέντρα, το αίσθημα ανασφάλειας, η κατά καιρούς ένταση των ανοιχτών εθνικών θεμάτων και οι εν γένει σημαντικές ανακατατάξεις και αναστατώσεις του κοινωνικού ιστού, έγιναν το έναυσμα για τη διαμόρφωση ενός εν γένει θεσμικού πλαισίου.

4.2 Νομοθετικό Πλαίσιο ενσωμάτωσης μεταναστών στην Ελλάδα:

Το Νομοθετικό πλαίσιο που περιβάλλει τις ρυθμίσεις των αλλοδαπών και προσφύγων, διέπεται εκτός από τους ειδικούς ρυθμιστικούς νόμους και από ένα πλέγμα διατάξεων Ευρωπαϊκού και Διεθνούς δικαίου. Συνοπτικά αναφέρονται: η Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για τους πρόσφυγες (ν.δ 3989/1959), η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Εγκαταστάσεως (ν.δ 4429/1964), το Πρωτόκολλο της Ν.Υ του 1967 (α.ν 389/1968), το Σύνταγμα της Ελλάδος, η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η ΕΣΔΑ, ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης (ν. 1426/1984), η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), η Συνθήκη Schengen, η Συνθήκη της Λισσαβόνας (2009) η οποία τροποποίησε προγενέστερη προσπάθεια της Ε.Ε, το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα¹¹⁶. Η εθνική πολιτική ακολουθεί το διαχωρισμό που ακολουθεί και η κοινοτική μεταναστευτική πολιτική, μεταξύ παράνομων και νόμιμων μεταναστών. Η επιρροή της Ε.Ε είναι αδιαμφισβήτητη, αποτυπώνεται δε αυξητικά στους

¹¹⁵ Κολοβός Γ., « Το κουτί της Πανδώρας» Εκδ Πέλασγος, 2003,σελ 330

¹¹⁶ Μοσχοπούλου Α., Η παρουσίαση της εγκληματικότητας των μεταναστών στον ελληνικό ημερήσιο τύπο. Η κρίσιμη δεκαετία 1990-1999, Διδακτορική Διατριβή, 2003

N.1975/1991, N. 2910/2001, N. 3386/2005 και μπορεί να μην αναφέρεται ρητά στον N.1975/1991, αλλά το περιοριστικό πνεύμα του εκφράζει το γενικότερο κλίμα επιδίωξης μηδενικής μετανάστευσης που επικρατούσε τότε στην Ευρώπη. Είναι δε, άμεσα συνδεδεμένο με τις δεσμεύσεις της χώρας στην προοπτική πλήρους εφαρμογής της Συνθήκης Schengen¹¹⁷. Κοινή συνισταμένη και των δύο, είναι η ευνοϊκή μεταχείριση των δεύτερων σύμφωνα με την αρχή της 'ίσης μεταχείρισης' των πολιτών που διαβιούν στις χώρες κράτη μέλη της Ε.Ε¹¹⁸, παράλληλα λαμβάνονται μέτρα για την προοπτική ενσωμάτωσης αυτών στις χώρες υποδοχής και η λήψη αποτρεπτικών μέτρων για την μη-κανονική μετανάστευση.

Αρχικό νομοθετικό καθεστώς (N. 3275/25 & N. 4310/29)

Η πρώτη προσπάθεια ρύθμισης, κατά την περίοδο μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '90, πριν την έναρξη των μαζικών εισροών, τοποθετείται το 1925 ' Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι' ο οποίος διήρκεσε μέχρι το 1929. Ο Νόμος αυτός αντικαταστάθηκε εν συνεχεία με τον 4310/1929 ' Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου, διαβατηρίων, απελάσεων και εκτοπίσεων' όπου ρύθμιζε τα πρώτα θέματα αλλοδαπών στην Ελλάδα. Ο Νόμος αυτός ίσχυσε για 60 περίπου χρόνια και βάσει αυτού ρυθμιζονταν ορισμένες υποχρεώσεις των αλλοδαπών έναντι του κράτους, αλλά δεν είχε τη δυνατότητα να ρυθμίζει τη μαζική μετανάστευση¹¹⁹.

¹¹⁷ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι διατάξεις του άρθρου 5 της Σύμβασης Σένγκεν εμπεριέχονται με την ίδια διατύπωση στον ν. 1975/1991, Γεωργούλας Στρ. ' Το νομικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής' στο Κ. Κασιμάτη (επιμ) Πολιτικές Μετανάστευσης και Στρατηγικές Ένταξης, Εκδ. Gutenberg,2003, σελ 102

¹¹⁸ Παπαγιάννης Δ., Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα,2001, σελ. 42

¹¹⁹ Καψάλης Α., 'Ο Ν. 3386/2005: Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση'. Περιοδικό Ενημέρωση, Εκδ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕ.Ε, τεύχος 104, σελ.20

Μεταγενέστερες νομοθετικές πράξεις

Η χάραξη της ελληνικής μεταναστατευτικής πολιτικής, για να φτάσει στο σημερινό σημείο πέρασε από διάφορα στάδια, ως πρώιμο στάδιο αυτής της εξέλιξης χαρακτηρίζεται η δεκαετία 1991-2001. Τα νομοθετικά κείμενα εκείνης της περιόδου (π.δ 358/1997 και π.δ 359/1997), αν και η μετανάστευση αποτελούσε αναμφισβήτητο γεγονός, κινούνταν σε μια αποτρεπτική λογική και είχαν ως κεντρικό στόχο τη μείωση της δικλείδας μεταξύ νόμιμων και παράνομων μεταναστών. Εν συνεχεία, ο Ν. 2910/2001 επιχείρησε να ρυθμίσει ζητήματα κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, όσον αφορά τα εργασιακά ζητήματα, την υγεία, την κοινωνική επανένωση και θέματα παιδείας. Περίοδος ενηλικίωσης θεωρείται η πενταετία 2001-2005, καθώς για πρώτη φορά αναγνωρίστηκε η μακροχρόνια διάσταση της μετανάστευσης και ψηφίστηκε ένας ολοκληρωμένος νόμος για τα θέματα που άπτονται σ' αυτή. Ο Ν. 3386/2005 προσπάθησε να εξορθολογήσει, το μεταναστευτικό πλαίσιο ρίχνοντας το βάρος στο τρίπτυχο κοινωνική ένταξη-νομιμότητα-δικαιώματα, λαμβάνοντας υπόψη ότι η εθνική πολιτική εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινωνικοποιημένης' πλέον μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε¹²⁰, σύμφωνα με τους Κανονισμούς και τις Οδηγίες των Ευρωπαϊκών Κοινοτικών Οργάνων.

Τέλος, από το 2005 μέχρι σήμερα, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική βρίσκεται στη φάση της ωρίμανσης, διότι καλείται να υιοθετηθεί

¹²⁰ Παπασιώπη-Πασιά Ζ., Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών, Εκδ.Σάκκουλα, 2007, σελ 202 & Συγκεκριμένα: Κανονισμός (ΕΚ) 1030/2002 του Συμβουλίου για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών (L. 157/2002), ο Κανονισμός (ΕΚ) 859/2003 για την κοινωνική ασφάλιση των υπηκόων τρίτων χωρών (L. 124/2003), η Οδηγία 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου για τον ορισμό της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής (L. 328/2002), η Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (L. 124/2003), η Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (L. 16/2004), η Οδηγία 2004/81/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, που συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές (L. 261/2004).

τις κατάλληλες πολιτικές τόσο ως προς τη διαχείριση των διαφορετικών ειδών μετανάστευσης, όσο και ως προς το θέμα της ένταξης αυτών¹²¹. Από το 2009, η ελληνική πολιτεία, με την τελευταία τροποποίηση του βασικού νομοθετικού πλαισίου για τη μετανάστευση (Ν.3386/2005), εισήγαγε αυστηρότερες διατάξεις σε βάρος των διακινητών και των παράνομων μεταναστών (Ν.3772/2009) και ευνοϊκότερες ρυθμίσεις που αφορούν την οικογενειακή επανένωση των νόμιμων μεταναστών (Ν. 3801/09). Αρχές του 2011 με τον Ν. 3907/2011 περί "Ίδρυσης Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής", ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία η κοινοτική οδηγία 2008/115/ΕΚ¹²² 'σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίας στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων γ' χωρών'

➤ **N. 1975/1991**

Μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του '90, τα θέματα της μετανάστευσης όπως είδαμε καθορίζονταν από τον Ν. 4310/1929. Ο συγκεκριμένος νόμος, ο οποίος είχε θεσπιστεί για τη ρύθμιση των θεμάτων που αφορούσαν στους πρόσφυγες της Μ. Ασίας, εκ των πραγμάτων αποδείχθηκε ανεπαρκής για τον έλεγχο της μαζικής εισροής των παρανόμων στη συντριπτική τους πλειοψηφία μεταναστών¹²³. Η ελληνική πολιτεία στη προσπάθεια της να αντιμετωπίσει το φαινόμενο αυτό, εισήγαγε τον Ν. 1975/1991 με τίτλο 'Είσοδος, έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης προσφύγων και άλλες διατάξεις'. Κυριότερος στόχος του ήταν ο καθορισμός των προϋποθέσεων εισόδου και παραμονής των μεταναστών στην Ελλάδα,

¹²¹ Τριανταφυλλίδου Α & Μουρούκης Θ, Η μετανάστευση στην Ελλάδα τον 21^ο αιώνα, Εκδ. Κριτική, 2010, σελ 98.

¹²² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:EL:PDF>

¹²³ Μπάγκαβος Χ & Καψάλης Α, 'Μετανάστευση και παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες στην Ελλάδα', σειρά 29μελέτες, Εκδ ΙΝΕ/ΓΣΕ.Ε-ΑΔΕΔΥ, 2007, σελ 70

προβλέποντας παράλληλα την άμεση απέλαση όσων διέμεναν χωρίς τις απαραίτητες νόμιμες διατυπώσεις¹²⁴. Ο νόμος αυτός ελάχιστα ανταποκρίθηκε στη πραγματικότητα που φιλοδοξούσε να ρυθμίσει, με αποτέλεσμα πολλές φορές να αποκλίνει από τις διατάξεις του και να δυσχεραίνει την εφαρμογή του από τα όργανα της Δίοικησης. Το αποτέλεσμα ήταν ένας διαρκώς αυξανόμενος πληθυσμός παράνομων μεταναστών διαμενόντων στη χώρα¹²⁵. Εν συνεχεία με τα δύο π.δ 358/1997 και 359/1997, η Πολιτεία προσπάθησε να καταγράψει και να ενσωματώσει ένα μέρος του παράνομου πληθυσμού, με την έκδοση της 'πράσινης κάρτας'¹²⁶. Η προσπάθεια αυτή παρά τον μεταβατικό χαρακτήρα της, έβγαλε στην επιφάνεια ένα μέρος των παράνομων αλλοδαπών που είχαν εισέλθει παράνομα ως τον Νοέμβριο του 1997, ενώ η απουσία συντονισμού των υπουργείων Εργασίας, Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης και η ασάφεια αναφορικά με τις ευχέρειες που απορρέουν από την κατοχή της πράσινης κάρτας οδήγησαν τον μεγαλύτερο αριθμό αλλοδαπών σε αποκλεισμό από τη σχετική διαδικασία.

Συμπερασματικά η πρώτη αυτή απόπειρα, κρίνεται αναποτελεσματική¹²⁷, καθώς το γράμμα του νόμου, παραμένει κενό αφού η εφαρμογή του προσκρούει σε κοινωνικές αγκυλώσεις, ιδεολογικές και μη, οι οποίες μεταφράζονται σε αδυναμία των υπηρεσιών να εφαρμόσουν τις διατάξεις του¹²⁸.

¹²⁴ Ομοίως με 21

¹²⁵ http://www.diapolis.auth.gr/diapolis_files/drasi10/4.%20metanasteytiki%20politiki.pdf

¹²⁶ 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)

¹²⁷ Σκούρτσου Ε, Βρατσάλης Κ & Γκόβαρης Χ, Μετανάστευσης στην Ελλάδα και Εκπαίδευση. Αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης. Προκλήσεις και Προοπτικές Βελτίωσης, Αθήνα (ΙΜΕΠΟ) 2004, Μαράτου-Αλιπράντη Λ. & Γκαζόν Ε, Μετανάστευση και υγεία-πρόνοια, Αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης. Προκλήσεις και Προοπτικές Βελτίωσης, Αθήνα (ΕΚΚΕΜ), 2005, σελ 12

¹²⁸ Κούρτοβικ Ι., 'Μετανάστες: Ανάμεσα στο Δίκαιο και στη Νομιμότητα' Εκδ. Ελληνικά Γράμματα, 2001, σελ 163-198.

➤ **N. 2910/2001**

Παρά τον έντονο αποτρεπτικό χαρακτήρα των μέτρων για τη μετανάστευση που επέβαλε ο Ν.1975/1991, οι παράνομες μεταναστευτικές ροές προς την Ελλάδα συνέχισαν να αυξάνονται με γεωμετρική πρόοδο σε όλη τη δεκαετία του 1990. Τα δέκα χρόνια που μεσολαμβάνουν, μεταξύ των δύο αυτών νομοθετικών πρωτοβουλιών στον τομέα της μετανάστευσης είναι καθοριστικά: οι διαστάσεις του ζητήματος γίνονται περισσότερο ορατές τόσο σε εθνική όσο και σε παγκόσμια κλίμακα, νέες προτάσεις κατατίθενται και δοκιμάζονται σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, ενώ τα εθνικά νομοθετικά συστήματα διηθίζονται μέσα από τους δείκτες της συνεχώς μεταβαλλόμενης πραγματικότητας¹²⁹. Η ανάγκη να αντιμετωπιστεί το θέμα της μετανάστευσης με μια πιο σύγχρονη αντίληψη η οποία θα αναγνωρίζει τη συμβολή των μεταναστών στις δομές της κοινωνίας, γινόταν όλο και πιο ορατή. Έτσι με τον Ν. 2910/2001 'Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις' επιχειρήθηκε να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες του Ν.1975/1991 και των προαναφερθέντων Π.Δ.

Πιο συγκεκριμένα ο νόμος αυτός επιχείρησε¹³⁰:

- Μείωση από 15 σε 2 έτη του απαιτούμενου χρόνου μόνιμης διαμονής του αλλοδαπού για την απόκτηση δικαιώματος στην οικογενειακή επανένωση
- Πρόσβαση των ανήλικων αλλοδαπών στη δημόσια εκπαίδευση (εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας¹³¹ - άρθρ 39-40-58)

¹²⁹ Έκθεση Γ.Γ ΟΗΕ, Department of Economics and Social Affairs, Population Division, ' Replacement Migration: Is it a solution to declining and ageing populations?' ESA/P/WP.160, 2000, Νικολάου Σ. & Στεργίου Λ., 'Προβληματισμοί Μεταναστευτικής Πολιτικής στην Ελλάδα και στην Ευρώπη', τετράδια εργασίας, 2006

¹³⁰ Ομοίως με 21, σελ 74-80

- Ρύθμιση των θεμάτων πολιτογράφησης των μεταναστών που ζούσαν στη χώρα
- Κατοχύρωση δικαιώματος πρόσβασης των αλλοδαπών στο σύστημα δικαιοσύνης και κοινωνικής προστασίας (η επαγγελματική επιμόρφωση-ασφαλιστική κάλυψη)
- Ρύθμιση των θεμάτων που θα διευκόλυναν την ένταξη και εργασία των αλλοδαπών (έκδοση κάρτας παραμονής και εργασίας)
- Ορίζεται ρητά ότι οι ρατσιστικές και ξενοφοβικές πράξεις κατά των αλλοδαπών διώκονται ποινικά
- Μεταφορά του χαρτοφυλακίου της μεταναστευτικής πολιτικής από το Υπ. Δημόσιας Τάξης στο Υπ. Εσωτερικών, Δημόσιας Δίοικησης & Αποκέντρωσης
- Ίδρυση Ινστιτούτου μεταναστευτικής πολιτικής, το οποίο θα είναι αρμόδιο για την εκπόνηση ερευνών και μελετών σχετικά με τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής

Κατά γενική ομολογία, ο Ν. 2910/2001 δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η διαδικασία της νομιμοποίησης μέσω καταγραφής των παρανόμων αλλοδαπών, αποδείχθηκε εξαιρετικά γραφειοκρατική (κατάθεση δικαιολογητικών σε διαφορετικές υπηρεσίες), αυτό προκύπτει και από τις συνεχόμενες χρονικές παρατάσεις προθεσμιών¹³². Η γραφειοκρατία, η έλλειψη σαφούς στόχου αλλά κυρίως η ελλειμματική αντιμετώπιση μεγάλου αριθμού ειδικών περιπτώσεων που δε προβλέπονταν και οδήγησαν σε αλλεπάλληλες νομοθετικές παρεμβάσεις, τον έκαναν βραδυκίνητο.

¹³¹ Βαρβιτσιώτης Ι., *Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρώπης*, Κοινοβουλευτική Ομάδα του ΕΛΚ-ΕΔ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2006, σελ. 90-91

¹³² Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια» σελ.3

Ο Ν. 2910/2001, λόγω της βραδυκινησίας του, δέχτηκε και πολλές παρεμβάσεις-παρατηρήσεις από τον Συνήγορο του Πολίτη, ο οποίος λάμβανε συνεχώς αναφορές από μετανάστες. Σύμφωνα με την Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη¹³³ παρουσιάζονται τα σημαντικότερα προβλήματα του νόμου και επισημαίνονται τα παρακάτω:

- Παρεμπόδιση σύναψης γάμων μεταξύ Ελλήνων και αλλοδαπών
- Ασάφεια ως προς τις ασφαλιστικές προϋποθέσεις που απαιτούνται για την ανανέωση άδειας εργασίας (αριθμός ενσήμων)
- Αναιτιολόγητες καθυστερήσεις για την έκδοση αδειών διαμονής, εργασίας, χορήγηση θεώρησης εισόδου κτλ
- Άμεση κίνηση διαδικασιών απέλασης, εάν έχει παρέλθει η τριήμερη προθεσμία για την εξέταση προσφυγής του.

Εντούτοις, μολονότι επέφερε έναν μεγάλο αριθμό βελτιώσεων, στην υφιστάμενη νομοθεσία, κατακρίθηκε ότι επαναλαμβάνει τη προηγούμενη νομοθεσία¹³⁴. Έτσι ο Ν. 2190/2001 στο πέρασμα των ετών, τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από μια σειρά άλλων νόμων, όπως οι: 3013/2002 (άρθρα 19-25), 3068/2002 (άρθρο 15), 3074/2002 (άρθρο 11), 3103/2003 (άρθρο 23), 314(άρθρο 10), 3242/2004 (άρθρο 6/2003 (άρθρο 8), 3169/2003 25) και 3274/2004 (άρθρο 34).

➤ **Ν. 3386/2005**

Με στόχο την κάλυψη των κενών που δημιουργήθηκαν κατά τη διαδικασία εφαρμογής της προηγούμενης νομοθετικής πρωτοβουλίας, εισήχθη στην ελληνική νομοθεσία ο Ν. 3386/2005 με τίτλο: ‘ Εισοδος,

¹³³ Ετήσια έκθεση 2005 – Συνήγορος του Πολίτη , Περίληψη , σελ.10

¹³⁴ Παπαδόπουλος Τ., Θεσμικές Καινοτομίες στην Μεταχείριση των Μεταναστών, 2002, σελ.513

διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική επικράτεια’.

“VII. Με το παρόν σχέδιο νόμου επιχειρείται χάραξη και εφαρμογή μιας σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία λαμβάνει υπόψη της, εκτός από το συμφέρον της χώρας, και τις σύγχρονες τάσεις που αναπτύσσονται στους κόλπους της Ε.Ε.¹³⁵”

Οι βασικοί άξονες που κινείται ο νέος νόμος, σύμφωνα με την υπ’ αριθμ. 26 Εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης, είναι οι κάτωθι:

- Ενοποίηση των αδειών εργασίας και διαμονής σ’ ένα έγγραφο, με σκοπό την μείωση της γραφειοκρατίας στη διαδικασία έκδοσης εγγράφων
- Συντονισμός και παρακολούθηση της μεταναστευτικής πολιτικής από Διυπουργική επιτροπή
- Πραγματοποίηση καμπάνιας νομιμοποίησης των παράτυπων μεταναστών
- Η ενσωμάτωση της κοινοτικής οδηγίας (2003/86) περί οικογενειακής επανένωσης των μεταναστών¹³⁶
- Η ενσωμάτωση της κοινοτικής οδηγίας (2003/109)¹³⁷ για τη χορήγηση καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος αλλοδαπού¹³⁸

¹³⁵ Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου “Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια”, 22.6.2005, σελ. 2

¹³⁶ Περίπου 37.000 άδειες οικογενειακής επανένωσης παραχωρήθηκαν το 2006, το 2007 σχεδόν 55.000 και το 2008 λιγότερες από 20.000, Triandafyllidou A. & Lazarescu D., The impact of recent global economic crisis on migration. Preliminary insights from the South Eastern Borders of the EU (Greece), Carim Analytic and Synthetic Notes 2009/40. European University Institute, Robert Schuman Center for Advanced Studies, 2009, p.5

¹³⁷ Κουκιάδης Ι., ‘Οι προσανατολισμοί της Ε.Ε, στη μεταναστευτική πολιτική: Μετέωρο βήμα ανάμεσα στη ξενοφοβία και την πολυπολιτισμική κοινωνία’ 2005, Εκδ ΙΝΕ/ΓΣΕ.Ε-ΑΔΕΔΥ

¹³⁸ Καψάλης Α., ‘Αδήλωτη Απασχόληση και Νομιμοποίηση των Μεταναστών, σειρά 27 Μελέτες, σελ 1-441, Εκδ ΙΝΕ/ΓΣΕ.Ε-ΑΔΕΔΥ, σελ 210-220

- Προγραμματισμός εισόδου μεταναστών στην Ελληνική επικράτεια, λαμβάνοντας υπόψη τα εκάστοτε δεδομένα της κοινωνικής και οικονομικής ζωής της χώρας.
- Επιβολή βαρύτερων ποινικών, οικονομικών και διοικητικών κυρώσεων σε όσους παρέχουν υπηρεσίες σε παρανόμως διαμένοντες στην Ελλάδα υπηκόους τρίτων χωρών¹³⁹.
- Επίσης, για πρώτη φορά, σε ελληνικό μεταναστευτικό νόμο, γινόταν λόγος για διασφάλιση πρόσφορων συνθηκών για την ακώλυτη άσκηση των κάθε είδους δικαιωμάτων των αλλοδαπών, όπως αυτά κατοχυρώνονται στο άρθρ. 5 του Ελληνικού Συντάγματος¹⁴⁰.

Σε σχέση με τον Ν. 2910/01 ο Ν. 3386/05 εισήγαγε καινοτόμα στοιχεία όπως:

- Ενοποίηση της άδειας διαμονής και εργασίας, σ' ένα έντυπο, η οποία εκδίδεται από τον Γ.Γ Περιφέρειας.
- Απλούστευση της διαδικασίας υποβολής της αίτησης για χορήγηση άδειας διαμονής
- Ανάπτυξη δομών για παροχή πληροφόρησης προς τους αλλοδαπούς, προς αποφυγή ταλαιπωρίας των ίδιων όσο και των Υπηρεσιών.
- Δημιουργία Διυπουργικού Οργάνου που συνέρχεται δυο φορές το χρόνο, με έργο την επεξεργασία των θεμάτων μετανάστευσης, την έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών με σκοπό το συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων. Το όργανο αυτό επικουρείται από τεχνοκράτες, εμπειρογνώμονες και στελέχη Υπουργείων, όπου εξετάζουν την εισήγηση των κατάλληλων μέτρων (άρθρ. 3)

¹³⁹ ΥΠ.ΕΣ 'Ετήσια έκθεση πολιτικής 2009', <http://emn.ypes.gr/studies.aspx> p.16

¹⁴⁰ Το άρθρο 5 του Συντάγματος μας, κάνει λόγο για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας τους, την ελεύθερη συμμετοχή στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, υπό το καθεστώς της δικαιοσύνης και το σεβασμό των πολιτισμικών και θρησκευτικών τους ιδιαιτεροτήτων.

- Εξορθολογισμός των τύπων των χορηγούμενων αδειών διαμονής και μείωση των κατηγοριών, για να αποφευχθεί η κατάχρηση.
- Πρόβλεψη βασικών αρχών για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών στην Ελληνική κοινωνία και πρόβλεψη βασικών αρχών για την απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας.
- Διευκόλυνση άσκησης ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας
- Εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την ισχύουσα ευρωπαϊκή νομοθεσία.

Μετά από 10 και πλέον έτη διαρκών μεταναστευτικών ροών και ελλειπούς αντιμετώπισης αυτών – η επιλογή αυτή από κάποιους έχει χαρακτηριστεί ως συνειδητή στρατηγική¹⁴¹ - ο 'μεταναστευτικός' Ν. 3386/2005 βάζει τα θεμέλια για μια νέα στρατηγική, προβλέποντας ένα **«Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης»**, το οποίο θα τεθεί σε εφαρμογή από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία και φορείς και το οποίο θα διευκολύνει και θα προωθεί την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, αναγνωρίζοντας ταυτόχρονα τη διαφορετικότητα και την πολιτισμική τους ιδιαιτερότητα.

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι ο Ν. 3386/2005 είχε αρκετά θετικά στοιχεία και βάσεις. Παρουσίασε όμως κάποια μειονεκτήματα, με κυριότερο την καθυστέρηση – υπερβολική τις περισσότερες φορές- ως προς την έκδοση αδειών παραμονής. Για να εξαλειφθούν αυτές οι γραφειοκρατικές δυσκαμψίες, η ελληνική πολιτεία προχώρησε σε τροποποιήσεις του νόμου αυτού.

➤ **N. 3536/2007**

Η πρώτη τροποποίηση έγινε από την Κυβερνητική Επιτροπή στις 28 Νοεμβρίου 2006, σε συνεδρίαση της Βουλής, όπου εισήλθε για ψήφιση

¹⁴¹ Baldwin-Edwards, Immigration into Greece, 1990-2003: A southern European Paradigm?, p.12

ένα νέο νομοσχέδιο με τίτλο ‘Ειδικές Ρυθμίσεις θεμάτων Μεταναστευτικής Πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης’. Με το νέο αυτό νόμο, δίνεται η δυνατότητα στους μετανάστες να καταθέσουν αιτήσεις νομιμοποίησης και διευκολύνονται στην εξαγορά του 20% των ενσήμων που απαιτούνται από τον νόμο προκειμένου να ανανεώσουν την άδεια παραμονής τους. Στόχος του ήταν, να προσπαθήσει να επιλύσει τα προβλήματα που εμφανίστηκαν κατά την εφαρμογή του Ν. 3386/2005 η εξάλειψη των γραφειοκρατικών αγκυλώσεων και η διευκόλυνση των αλλοδαπών στην ένταξη και διαμονή τους στην Ελλάδα. Βασικό επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, είναι η απλούστευση και η επιτάχυνση των διαδικασιών. Αναφέρεται¹⁴² ότι το φαινόμενο της μετανάστευσης είναι ένα δυναμικό φαινόμενο και η πορεία της εξέλιξης του, διαπερνά ολόκληρη την ελληνική νομοθεσία με ποικίλες κοινωνικές προεκτάσεις.

Ο Ν. 3536/2007 δημοσιεύτηκε στις 23/2/2007 και για την καλύτερη εφαρμογή του, το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης εξέδωσε την υπ’ αριθ. 30 εγκύκλιο της 17/4/2007 & την υπ’ αριθμ 53/2007 της 9/8/2007, οι οποίες προβαίνουν σε σχετικές οδηγίες στη διοίκηση για την καλύτερη εφαρμογή των διατάξεων του. Σημαντική θεωρείται ακόμη η έκδοση της Κ.Υ.Α.¹⁴³ 13096/07¹⁴⁴.

Στον Ν. 3536/2007, οι ρυθμίσεις του, περιόρισαν τον αριθμό αυτών που θα μπορούσαν να ζητήσουν άδεια διαμονής και περιγράφεται για πρώτη φορά το πλαίσιο της επίκλησης των λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας, προκειμένου να ανακληθεί η άδεια διαμονής αλλοδαπού. Ο Ν. 3536/2007 συμπληρώνεται επίσης από τον Ν. 3613/2007 που αφορά

¹⁴² Αιτιολογική έκθεση του ν. 3536/2007

¹⁴³ Αριθμ. οικ. 13096/2007, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Αρ. Φύλλου 1263, 24 Ιουλίου 2007

¹⁴⁴ Καθίσταται δυνατή η υπαγωγή στις ρυθμίσεις του ν. 3386/2005 υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διέμεναν, νομίμως, στο παρελθόν, στην Ελλάδα για λόγους οικογενειακής επανένωσης και αναχώρησαν, αποδεδειγμένα, από την Χώρα για να φοιτήσουν σε Α.Ε.Ι. χώρας του εξωτερικού, από το οποίο και αποφοίτησαν, ή για την εκπλήρωση των στρατιωτικών τους υποχρεώσεων, εφόσον τους έχει χορηγηθεί εθνική θεώρηση εισόδου

Ύψιση Θεμάτων Μεταναστευτικής Πολιτικής' και αναφέρεται στα ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας που προκύπτουν από τη χρήση βιομετρικών μεθόδων ταυτοποίησης των αιτούντων άσυλο και τη χρήση chips στα διαβατήρια τους για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των εισερχομένων στα σύνορα του κράτους.

➤ **N. 3838/2010**

Ο νέος Ν. 3838/2010 υπό τον τίτλο ' Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις', γίνονται τροποποιήσεις του κώδικα ελληνικής ιθαγένειας (Ν. 3284/2004)¹⁴⁵ , ως προς την απόδοση αυτής, η αρχή του δικαίου του αίματος (jus sanguinis). Όπως προβλέπει ο νέος νόμος, την ελληνική ιθαγένεια αποκτούν με τη γέννηση τους στην Ελλάδα και τα παιδιά από αλλοδαπούς γονείς, εφόσον και οι δυο διαμένουν στη χώρα νόμιμα και μόνιμα επί πέντε τουλάχιστον έτη¹⁴⁶. Η κυριότερη διαφοροποίηση του νόμου αυτού, είναι πως αναγνωρίζει την ελληνική ιθαγένεια λόγω γέννησης ή φοίτησης σε σχολείο στην Ελλάδα¹⁴⁷. Επιπρόσθετα πρωτοποριακός είναι ο νόμος, ως προς τη μείωση του χρόνου παραμονής στην χώρα από τα 10 χρόνια στα 7 χρόνια, για εκείνους που επιθυμούν την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση, όπως και η αναγνώριση του εκλογικού δικαιώματος και του εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές. Έχει αποδειχθεί, ότι νομιμοποιώντας έναν μετανάστη, του δίνεις κίνητρο παραγωγικότητας και ο ίδιος, νοιώθοντας ότι αποτελεί μέρος του συνόλου, αποκτώντας την ιθαγένεια, αλλάζει πλήρως τη στάση του απέναντι στο κράτος και στις δομές του.

¹⁴⁵ Με τον Ν.3284/2004 αναγνωριζόταν η ελληνική ιθαγένεια στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) με τη γέννηση (τέκνο) β) με αναγνώριση (ανήλικος αλλοδαπός που γεννήθηκε χωρίς γάμο και αναγνωρίζεται ως τέκνο Έλληνα, γ) με υιοθεσία δ) με κατάταξη στις ειδικές ένοπλες δυνάμεις (για ομογενείς αλλοδαπούς και τα τέκνα αυτών) ε) με πολιτογράφηση (αλλοδαπού που διαμένει νόμιμα 10 έτη τη τελευταία 12ετία στην Ελλάδα κτλ)

¹⁴⁶ Εγκύκλιος αριθμ. 8 Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

¹⁴⁷ Νόμος 3838/24.3.2010

Δεδομένου ότι στόχος μας δεν είναι η λεπτομερής εξέταση της νομοθεσίας και αναγνωρίζοντας τις προσπάθειες που γίνονται προς την κατεύθυνση της ελεγχόμενης μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης των αλλοδαπών, περιοριζόμαστε στο να διαπιστώσουμε ότι ο δρόμος προς τη δίκαιη και ισότιμη μεταχείριση των μεταναστών, είναι δύσκολος και μακρύς, όχι όμως απροσπέλαστος, γι' αυτό και η συνεχής προσπάθεια βελτίωσης των όρων υποδοχής, τόσο σε πολιτικό, όσο και σε κοινωνικό επίπεδο κρίνεται εντελώς απαραίτητη.

4.3 Συμμετοχή της Ελλάδας στην ανάπτυξη των προγραμμάτων και δράσεων του Frontex.

Όσον αφορά την Ελλάδα, μελέτη του ΟΗΕ περί πληθυσμιακών τάσεων στον ελλαδικό χώρο, εκτιμά τον πληθυσμό της χώρας το 2015 σε 14,2 εκατομμύρια, εκ των οποίων τα 3,5 περίπου εκατομμύρια, θα προέρχονται από χώρες μη κράτη μέλη της Ε.Ε¹⁴⁸. Είναι σαφές, σε συνάρτηση με τη παραπάνω μελέτη ότι η χώρα μας στερείται εθνικής πολιτικής διαχείρισης του φαινομένου της λαθρομετανάστευσης και οι όποιες προσπάθειες των τελευταίων χρόνων κρίνονται αποσπασματικές.

Αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός πως η διεθνής μετανάστευση, συνεχώς αυξάνεται σε πεδία και περιπλοκότητα και έχει σοβαρή επίδραση, τόσο στην Ε.Ε ως θεσμό, όσο και στα κράτη μέλη ξεχωριστά¹⁴⁹. Με τα περισσότερα κράτη μέλη να έχουν επιστρέψει στο δόγμα της μηδενικής μετανάστευσης¹⁵⁰ και να προσπαθούν μέσω νομοθετικών μέτρων και επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα τους, η Ελλάδα προσπαθεί να υπερπηδήσει την δυσαρμονία μεταξύ της πολιτικής ρητορείας και της νομοθετικής – διοικητικής πρακτικής, ώστε να κινηθεί προς την εφαρμογή

¹⁴⁸ Ντόκος Θ.Π., Η ωρολογιακή βόμβα της μετανάστευσης

¹⁴⁹ Πατινώτης Ν. ' Εξάρτηση και Μετανάστευση' Εκδ ΕΚΚΕ, 2002, σελ 85

¹⁵⁰ <http://euractiv.gr/thesmika-themata/%C2%ABkatarreei%C2%BB-i-synthiki-schengen>. Την επανεισαγωγή συνοριακών ελέγχων στα λιμάνια και τα αεροδρόμια της χώρας, όπως επίσης και στα χερσαία σύνορα με τη Γερμανία και την γέφυρα με την Σουηδία αποφάσισε χθες η Δανία (11.5.2012).

μιας σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής. Στο σημείο αυτό, η Ελλάδα συνεπικουρείται από τον Frontex, όπου μπορεί να προσφέρει ένα συνεπή και επαρκή τρόπο για να απαντήσει στις προκλήσεις αλλά και στις ευκαιρίες που συνδέονται άμεσα με τη μετανάστευση¹⁵¹, όπως ορίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η περιεκτική αυτή προσέγγιση από μέρους της Κοινότητας και του Frontex, μπορεί να περιλαμβάνει όλα τα στάδια της μετανάστευσης και φυσικά καλύπτει τις πολιτικές με σκοπό την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης αλλά και του ανθρώπινου δουλεμπορίου. Βασίζεται στις γενικές αρχές της επικουρικότητας¹⁵², της αναλογικότητας¹⁵³, αλληλεγγύης και σεβασμού για το εθνικό νομικό πλαίσιο, τη Σύμβαση της Γενεύης, καθώς και στις σχετικές εθνικές διαδικασίες ασύλου.

Τα τελευταία χρόνια οι ελληνικές αρχές και ο Frontex έχουν συνεργαστεί για τη δημιουργία μηχανισμού κατάλληλου για την ανίχνευση της παράνομης μετανάστευσης στα χερσαία και υδάτινα σύνορα, καθώς και στις πτήσεις επαναπατριισμού.

Όπως έχουμε ήδη αναφέρει ο Frontex, ιδρύθηκε το 2005 και οι πρώτες επιχειρήσεις του ξεκίνησαν το αμέσως επόμενο έτος. Το 2006 και το 2007, διεξήχθησαν 28 συνολικά επιχειρήσεις σε θαλάσσια και χερσαία σύνορα, 2 επιχειρήσεις που κάλυπταν συνδυασμό συνόρων και εφαρμόστηκαν 10 πιλοτικά σχέδια για να συμπληρωθούν οι κοινές επιχειρήσεις. Η Ελλάδα συμμετείχε στις περισσότερες επιχειρήσεις, αρχικά με την αποστολή εμπειρογνώμων και την ανάπτυξη εξοπλισμού¹⁵⁴. Από το 2007 ως το 2009 ‘έτρεχε’ τμηματικά και με μηνιαία διάρκεια ένα εκτεταμένο δίκτυο περιπολιών στο Αιγαίο Πέλαγος, το λεγόμενο ‘Poseidon

¹⁵¹ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ‘Μια κοινή μεταναστευτική πολιτική για την Ευρώπη: αρχές, ενέργειες και μέσα’ Βρυξέλλες, 17.6.2008

¹⁵² http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity_el.htm

¹⁵³ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/proportionality_el.htm

¹⁵⁴ MEMO/08/84 Βρυξέλλες 13.2.2008, σελ.1

Project'¹⁵⁵ , η αθρόα όμως συνεχιζόμενη είσοδος κατά μήκος των ελληνοτουρκικών συνόρων που παρατηρήθηκε στα τέλη του 2009, οδήγησε στην αναβάθμιση και επέκταση του προγράμματος και αυτή τη στιγμή το 'Poseidon Project' είναι η μεγαλύτερη επιχείρηση που έχει οργανώσει ο Frontex στην σύντομη ιστορία του.

➤ **Poseidon Regional Programme (PRP) 2010**

Στις 22-10-2010, στο πλαίσιο των 'Ετήσιων Διμερών Συζητήσεων' (Annual Bilateral Talks), υπό την αιγίδα του Οργανισμού για τον συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για τον καθορισμό των κοινών ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, η Ελλάδα συμφώνησε να φιλοξενήσει την κοινή ευρωπαϊκή επιχείρηση Poseidon, σε μόνιμη βάση¹⁵⁶. Στόχος της Poseidon, είναι η συνεχόμενη παρουσία των δυνάμεων του Frontex κατά μήκος των Ελληνοτουρκικών και Βουλγαροτουρκικών συνόρων. Εστιάζεται στην υποστήριξη των ελληνικών αρχών, στις ικανότητες επιτήρησης (εναέρια και θαλάσσια μέσα), στον εντοπισμό των παράνομων μεταναστών και την αρωγή για την απόκτηση ταξιδιωτικών εγγράφων όσον αφορά τους μετανάστες που πρόκειται να επαναπατριστούν. Σκοπός της επίσης είναι να ενδυναμώσει την συνεργασία μεταξύ των ελληνικών αρχών και των Πρεσβειών των τρίτων χωρών. Η επιχείρηση, περιλαμβάνει πλήθος εμπειρογνομόνων και αξιωματικούς από 16 κράτη μέλη της Ε.Ε¹⁵⁷, οι οποίοι έχουν εγκατασταθεί στην Αθήνα (RCO), στην ευρύτερη περιοχή του Έβρου και στα νησιά Σάμος και Χίος. Η επιχείρηση συντονίζεται από το

¹⁵⁵http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=5164&Itemid=529&lang=&lang=

¹⁵⁶http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=5164&Itemid=529&lang=&lang=

¹⁵⁷ <http://foss.Frontex.europa.eu/tabid/775/Default.aspx>

Διεθνές Συντονιστικό Κέντρο (ICC) με έδρα τους Κήπους του Έβρου και τα Τοπικά Συντονιστικά Κέντρα (LCC's) στην έδρα των αστυνομικών διευθύνσεων Αλεξανδρούπολης και Ορεστιάδας. Η επιχείρηση ξεκίνησε με προϋπολογισμό 730,000 ευρώ¹⁵⁸, επικεφαλής της επιχείρησης από την μεριά της Ελλάδας, είναι ο Γενικός Διευθυντής Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης. Όσον αφορά τα τεχνικά μέσα υποστήριξης του έργου της, περιλαμβάνεται εξοπλισμός από το κεντρικό μητρώο του διαθέσιμου τεχνικού εξοπλισμού (CRATE)¹⁵⁹ όπως: αεροσκάφη, ελικόπτερα, κινητές μονάδες ραντάρ, οχήματα, θερμικές κάμερες και κινητοί ανιχνευτές.

Το 'Poseidon Regional Programme (PRP)' περιλαμβάνει τα α) Poseidon Land Project β) Poseidon Sea Project και γ) ATTICA Project. Τα δύο πρώτα επιχειρησιακά βρίσκονται κάτω από την ομπρέλα του 'Poseidon Regional Programme' και δραστηριοποιούνται στα σύνορα κυρίως, με πλήρη συνεργασία των ελληνικών αστυνομικών και λιμενικών αρχών, ενώ το ATTICA Project δραστηριοποιείται στον κυρίως ελλαδικό χώρο.

- **ATTICA 2012**

Το πρόγραμμα ATTICA¹⁶⁰ δημιουργήθηκε τον Οκτώβριο του 2009 στην Δ/ση Αλλοδαπών Αττικής, ως πιλοτικό πρόγραμμα στην αρχή – το πρώτο πρόγραμμα αυτού του είδους για τον Frontex – και ακολούθησαν παρατάσεις του χρονοδιαγράμματος του και τα επόμενα χρόνια¹⁶¹. Οι δραστηριότητες του προγράμματος είναι σε άμεση συνάρτηση με εκείνες των άλλων δύο προγραμμάτων (σε περίπτωση ανάγκης σε κάποιο νησί,

¹⁵⁸ <https://foss.Frontex.europa.eu/tabid/37/Default.aspx>

¹⁵⁹ Σύμφωνα με το άρθρ. 7 του Κανονισμού του FRONTEX, δημιουργείται κεντρικό μητρώο διαθέσιμου τεχνικού εξοπλισμού, το μετά από αίτημα κράτους μέλους, τα κράτη μέλη εκουσίως προτίθενται να διαθέσουν.

¹⁶⁰ <https://foss.Frontex.europa.eu/tabid/37/Default.aspx>

¹⁶¹ Το πρόγραμμα, έχει χρονοδιάγραμμα ως τον Μάρτιο του 2013 αλλά έχει ήδη αποφασισθεί η παράταση του για ολόκληρο το 2013 (προσωπικά στοιχεία)

εμπειρογνώμονες του γραφείου μετακινούνται άμεσα) και η επικοινωνία είναι καθημερινή. Οι δραστηριότητες του, είναι προσηλωμένες κυρίως στα Ελληνοτουρκικά σύνορα, εντούτοις όμως διαχειρίζεται και συντονίζει όλη την υπόλοιπη Ελληνική επικράτεια. Κύριος στόχος είναι η υποστήριξη των ελληνικών αστυνομικών αρχών στη διαχείριση των μεταναστατευτικών ροών από τη στιγμή της σύλληψης των μεταναστών ως την στιγμή του επαναπατρισμού τους, στη χώρα καταγωγής τους. Για να επιτευχθεί ο παραπάνω στόχος έχει ως αρμοδιότητες προς εκπλήρωση τις κάτωθι¹⁶²:

- ✓ Διαχείριση του αριθμού των παράνομων μεταναστών από τις Αστυνομικές Διευθύνσεις της Περιφέρειας στην Αττική
- ✓ Διαχείριση, ανάπτυξη και εφαρμογή της ροής πληροφοριών μεταξύ του γραφείου και των υπόλοιπων αρχών
- ✓ Ανάπτυξη σχέσεων με τις Διπλωματικές Αρχές των τρίτων χωρών στη χώρα μας, σε συνεργασία με το Υπουργείο Εξωτερικών (επισκέψεις – καθημερινές τηλεφωνικές συνομιλίες)
- ✓ Έναρξη επαφών με Διπλωματικές Αρχές τρίτων χωρών στο εξωτερικό (καθώς δεν υπάρχει μόνιμη αντιπροσώπευση στη χώρα μας)
- ✓ Συντονισμός των ελλήνων και ξένων διερμηνέων, αφηνημερωτών και screeners (διαδικασία αναγνώρισης)
- ✓ Πραγματοποιεί συνεντεύξεις ταυτοποίησης υπηκοότητας των παράνομων μεταναστών
- ✓ Καθημερινή συνεργασία με τα ειδικά κέντρα κράτησης και τα αστυνομικά τμήματα της Αττικής
- ✓ Συντονίζει/συμμετέχει και πραγματοποιεί Κοινές Ευρωπαϊκές Επιχειρήσεις (Joint Return Operations) και Εθνικές Πτήσεις (National Charters)

¹⁶² Προσωπικές πληροφορίες

- ✓ Τέλος, διοργανώνει εκπαιδεύσεις αστυνομικού προσωπικού σύμφωνα με τα πρότυπα του Frontex, για όλες τις δράσεις το οποίο αυτό συμμετάσχει.

Η λειτουργία του *ATTICA Project* κρίνεται ως απόλυτα επιτυχημένη, από τις ετήσιες αναφορές του Οργανισμού και αποτελεί ένα πρότυπο προγράμματος για εφαρμογή του και σε άλλες χώρες.

- **Rapid Border Intervention Teams (RABITs)**

Η επιχείρηση '*Joint Operation RABIT 2010*' αποτελεί σταθμό στην εξάχρονη πορεία του Frontex και αναπτύχθηκε για πρώτη φορά στα Ελληνοτουρκικά σύνορα. Στα τέλη του 2010, τα σύνορα μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας αποτελούσαν την κύρια μεταναστευτική οδό για την είσοδο στην Ε.Ε, με 47,000 παράνομους μετανάστες να συλλαμβάνονται στην περιοχή του Έβρου.¹⁶³ Η αύξηση του αριθμού είχε ξεκινήσει τον Μάρτιο του 2010, με αποκορύφωμα τον Οκτώβριο της ίδιας χρονιάς, όπου περίπου 350 παράνομοι μετανάστες περνούσαν τα σύνορα¹⁶⁴. Για τέσσερις μήνες, από τις 2 Νοεμβρίου 2010 ως τις 2 Μαρτίου 2011 και σε συνεργασία με τις άλλες δύο επιχειρήσεις (*Joint Operation Poseidon Land and Project Attica*) ο Frontex σύμφωνα με το καταστατικό του (*Regulation EC 863/2007*) και υπό την καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ανταποκρίθηκε στο αίτημα της Ελληνικής πολιτικής ηγεσίας, για την ανάπτυξη των Ομάδων Ταχείας Επέμβασης¹⁶⁵. Στις 24.10.2010 ο τότε Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, έστειλε επίσημο αίτημα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και σε 5 μέρες, αναπτύχθηκαν στην περιοχή οι

¹⁶³ http://www.Frontex.europa.eu/assets/Media_centre/Frontex_Press_Pack.pdf

¹⁶⁴ Ομοίως με 13

¹⁶⁵ http://www.Frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf , RABIT Operation 2010 Evaluation Report

πρώτοι 175 ειδικοί και εμπειρογνώμονες, από σύνολο 576 ατόμων από 26 κράτη μέλη¹⁶⁶, ως το τέλος της επιχείρησης.

Στο τέλος της επιχείρησης, το ποσοστό της παράνομης εισόδου, είχε μειωθεί κατά 76%¹⁶⁷ σε σχέση με την έναρξη, ενώ οι συλλήψεις κυμαίνονταν περίπου στα 58 άτομα σε όλη την περιοχή του Έβρου. Την ίδια στιγμή, η ταυτοποίηση υπηκοότητας και η καταγραφή των λαθρομεταναστών έφτασε στο 90% (από 40%), με αποτέλεσμα να υπάρχει μεγάλη διευκόλυνση στη μετέπειτα διαχείριση τους.

Ο αντίκτυπος της επιχείρησης, ήταν βραχυπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα θετικός για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών, σε όλους τους τομείς. Τα αποτελέσματα όλων των κοινών επιχειρήσεων δε μπορούν να συνοψισθούν μόνο ποσοτικά.

- ✓ Μείωσε τον αριθμό της παράνομης εισόδου των μεταναστών
- ✓ Βελτίωσε τις τεχνικές, μετέφερε τεχνογνωσία μέσω της συνεργασίας διαφορετικών ειδικών από τα κράτη μέλη
- ✓ Άσκησε πίεση στην Τουρκία και στην Ελλάδα, προκειμένου η πρώτη να αναλάβει τις ευθύνες της σχετικά με το Πρωτόκολλο Επανεισοχής (2002)¹⁶⁸
- ✓ Υπό το πρίσμα της αλληλεγγύης τα κράτη μέλη συνεργάστηκαν άμεσα προκειμένου να φέρουν εις πέρας μια αποστολή, αφήνοντας σημαντική παρακαταθήκη για επιχειρήσεις τέτοιου είδους στο μέλλον.

¹⁶⁶ http://www.Frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf, RABIT Operation 2010 Evaluation Report

¹⁶⁷ http://www.Frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf, RABIT Operation 2010 Evaluation Report

¹⁶⁸ Baldwin-Edwards M, "Migration between Greece and Turkey: from the 'exchange of populations' to non-recognition of borders", South East Europe Review (SEER),2006, στο: <http://www.ceeol.com>

- ✓ Η Ελλάδα, ανέλαβε σχέδιο δράσης σχετικά με την επέκταση – αναμόρφωση των ειδικών κέντρων κράτησης, διαμόρφωσε εκ νέου σχέδιο επιτήρησης των συνόρων και έγινε αποδέκτης νέων τεχνικών και εφαρμογών από ειδικούς των κρατών μελών, μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών, σχετικά με την έρευνα, ανάπτυξη και κατάρτιση σχεδίων

Για τον Frontex και τα κράτη μέλη, επίσης ο αντίκτυπος ήταν σημαντικός. Ο Frontex κατάφερε να φέρει εις πέρας την αποστολή άμεσα και με επιτυχία, βάση των στατιστικών δεδομένων και σε βάθος χρόνου θα χρησιμοποιήσει την εμπειρία αυτή και σε άλλους γεωγραφικούς προορισμούς. Επίσης ο Frontex, με περισσότερους από 100 δημοσιογράφους να καλύπτουν την επιχείρηση σε όλη την Ευρώπη, δέχτηκε θετικές κριτικές καταφέροντας να μειώσει την αρνητική κριτική – για έλλειψη δημοκρατικών διαδικασιών – που τον ακολουθούσε τα τελευταία χρόνια¹⁶⁹. Τα κράτη – μέλη, ανέπτυξαν υπό το πνεύμα συνεργασίας μια νέα πλατφόρμα συνεργασίας στο τομέα της παράνομης μετανάστευσης. Από την άλλη μεριά τα κράτη μέλη – αλλά και ολόκληρη η Ευρώπη – είδαν άμεσα μέσω των απεσταλμένων τους τα προβλήματα που υπήρχαν στην περιοχή του Έβρου και τις δυσκολίες που αντιμετώπιζε η Ελλάδα και οι απόψεις αυτές μεταφέρθηκαν στις εθνικές κοινωνίες των κρατών μελών και κατ'επέκταση και στα εθνικά τους Κοινοβούλια¹⁷⁰.

➤ **Frontex Operational Office (FOO)**

Στον Κανονισμό¹⁷¹ περί ιδρύσεως του Frontex και συγκεκριμένα στο άρθρο 16, γίνεται μνεία ότι μπορούν να συσταθούν παραρτήματα του Οργανισμού όταν κρίνεται απαραίτητο για το συμφέρον των

¹⁶⁹ Sergio Carrera , CEPS Working Document No. 261/March 2007

¹⁷⁰ http://www.Frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fer_rabit_2010_screen_v6.pdf

¹⁷¹ http://www.Frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Frontex_regulation_en.pdf

δραστηριοτήτων του. Στις 4.2.2010 στη Μαδρίτη αποφασίσθηκε στο Διοικητικό Συμβούλιο του Οργανισμού η σύσταση ενός γραφείου – παραρτήματος του Οργανισμού για πρώτη φορά, στην Ελλάδα, στον Πειραιά, όπου θα επιτηρεί όλη την Ανατολική Μεσόγειο. Το νέο αυτό εγχείρημα, ξεκίνησε σε πιλοτική βάση τον Οκτώβριο της ίδιας χρονιάς, με βάση το κέντρο επιχειρήσεων του Λιμενικού Σώματος στο λιμάνι του Πειραιά. Το νέο εγχείρημα έχει τις εξής αρμοδιότητες:

- ✓ Συνεισφορά στη προετοιμασία, εφαρμογή και εκτίμηση των Κοινών Επιχειρήσεων που υπάρχουν στο πεδίο που δραστηριοποιείται:
 - Rabbit 2010 (ολοκληρώθηκε)
 - Poseidon Regional Programme
 - α) Poseidon Sea
 - β) Poseidon Land
 - γ) Attica Project
 - Hermes 2011
 - Aeneas 2011
 - Neptune 2011
- ✓ Συνεργασία με όλα τα κράτη μέλη που συμμετέχουν
- ✓ Συνεργασία και ενημέρωση με άλλους οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στο τομέα της λαθρομετανάστευσης καθώς και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
- ✓ Άμεση δραστηριοποίηση στην εφαρμογή των προγραμμάτων
- ✓ Υποστήριξη του Αρχηγείου της Ελληνικής Αστυνομίας, σε θέματα ανάλυσης, στατιστικών, πληροφοριών από ολόκληρη την Ανατολική Μεσόγειο.

- ✓ Προωθεί ένα νέο επίπεδο συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, του Οργανισμού αλλά και των Ελληνικών Αρχών σε θέματα συλλογής πληροφοριών και εφαρμογής τους.
- ✓ Άμεση και καθημερινή ενημέρωση του Frontex στην έδρα του Οργανισμού στη Πολωνία

Στο τέλος του 2011, η αξιολόγηση του εγχειρήματος κρίθηκε ικανοποιητική και πήρε παράταση ως τον Φεβρουάριο του 2013.

Η μέχρι σήμερα πορεία του Οργανισμού, δείχνει ότι κατά κύριο λόγο δε καταρτίζει μεμονωμένα προγράμματα για τα κράτη μέλη, αλλά εστιάζει – βάσει αξιολόγησης κινδύνου – τις δραστηριότητες του, στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας του σ' ένα σύνολο κοινών επιχειρήσεων, στις οποίες δύναται το κάθε κράτος μέλος να συμμετάσχει. Γι' αυτό το λόγο η ύπαρξη του Attica Project και η δραστηριοποίηση του Frontex Operational Office (FOO), ως μεμονωμένα πρόγραμμα και ως περιφερειακός βραχίονας/ κέντρο αντίστοιχα, μόνο ως θετικά μπορούν να κριθούν και επιπλέον ως απόδειξη πόσο η Επιτροπή εκτιμά και σκιαγραφεί μια μακροπρόθεσμη προοπτική για την επίλυση του μεταναστατευτικού προβλήματος – αν όχι επίλυση τουλάχιστον βελτίωση.

4.4 Οι δυσκολίες αφομοίωσης των προγραμμάτων του Frontex στη χώρα μας – αντιμετώπιση

Αίφνης, το θέμα των λαθρομεταναστών, το τελευταίο χρονικό διάστημα έχει γίνει πάλι επίκαιρο στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης¹⁷², με δηλώσεις Υπουργών, πολιτών και πάντως υπευθύνου που ασχολείται με τη 'κουρτίνα' της λαθρομετανάστευσης, αλλά δε θέλει καν να δει τι βρίσκεται πίσω της. Η Ελλάδα κατά την δημοσιονομική περίοδο 2007-2013, καλείται αθροιστικά να αξιοποιήσει περίπου 322 εκατ. ευρώ από τα τέσσερα ταμεία – περισσότερα από 180 εκατομμύρια ευρώ από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (ΤΕ.Ε), 86 εκατομμύρια ευρώ από το Ταμείο Επιστροφής, 35 εκατομμύρια ευρώ από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες III (ΕΤΠ) και 21 εκατομμύρια ευρώ από το Ταμείο Ένταξης των Υπηκόων Τρίτων Χωρών (ΤΕ) - κονδύλια, τα οποία όπως διαμηνύει και διαβεβαιώνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παραμένουν σε μεγάλο βαθμό αναξιοποίητα¹⁷³. Για το 2013 η κατανομή των κονδυλίων για την Ελλάδα ανέρχεται συνολικά σε 85 εκατ. ευρώ στο πλαίσιο των τεσσάρων Ταμείων του Γενικού Προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών»¹⁷⁴. Πώς όμως η Ελλάδα, ενώ είναι αποδέκτης τόσο μεγάλων κονδυλίων, που χρόνο με το χρόνο αυξάνονται γεωμετρικά και ενώ έχει την άμεση συμπαράσταση και συνεισφορά του Frontex, πολλές περιοχές της – κυρίως το κέντρο των Αθηνών – αντιμετωπίζει τεράστιο πρόβλημα 'γκειοποίησης' φαίνεται ότι ακόμα και σήμερα, κινείται σπασμωδικά και χωρίς μακροπρόθεσμο συνεκτικό πλάνο αντιμετώπισης της αθρόας μετανάστευσης; Ποία είναι τα αίτια που δεν μπορεί να

¹⁷² Επιχείρηση Ξένιος Ζευς σε εξέλιξη, από αρχές Αυγούστου 2012

¹⁷³ http://www.presscode.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=13337&Itemid=472&lang=el

¹⁷⁴ Τα παραπάνω στοιχεία προκύπτουν από την απάντηση της Επιτροπής Εσωτερικών Υποθέσεων κα. Σ. Μάλμστρομ, έπειτα από σχετικό κοινοβουλευτικό έλεγχο που άσκησε ο ευρωβουλευτής της Ν.Δ. κ. Γ. Παπανικολάου.

διαχειριστεί στο έπακρο τις δυνατότητες του μοναδικού εργαλείου, που υπάρχει αυτή τη στιγμή στον Ευρωπαϊκό χώρο, με τις δυνατότητες του Frontex;

Η στρατηγική διαχείρισης των συνόρων στη πράξη εγείρει μια σειρά ερωτημάτων, τα οποία έχουν να κάνουν με τη φύση του ίδιου του Οργανισμού – τα οποία δεν εξετάζονται στη παρούσα εργασία- αλλά και της χώρας στην οποία φιλοξενείται. Όσο αποτελεσματική κι αν είναι η φύλαξη των συνόρων, είναι μόνο ένα μέρος του πάζλ, τα κατασταλτικά μέτρα, οι φράχτες και τα τείχη έχουν αποδείξει στο παρελθόν ότι είναι προσωρινά μέτρα και δεν βοηθούν στην οργανωμένη αντιμετώπιση του προβλήματος.

Όπως και σε άλλα πεδία πολιτικής, η μικροπολιτική αντιμετώπιση της μετανάστευσης, από τους εθνικούς κυβερνητικούς παράγοντες, επιβεβαιώνεται πάνω στον Οργανισμό. Από την αρχή οι εκάστοτε πολιτικοί προσπάθησαν να επωφεληθούν από τις δράσεις του Οργανισμού για δική τους προβολή και παρουσίασαν τις δράσεις αυτές όχι κοινές ευρωπαϊκές αλλά σχεδιασμένες εκ των έσω. Αποδείχτηκε ότι ήταν απρόθυμοι να απολέσουν την κυριαρχία τους, με αποτέλεσμα να υπάρχει δυσαρμονία ανάμεσα στη πολιτική ηγεσία και τις δράσεις του Οργανισμού, που ενώ είχαν εγκριθεί στην ουσία δε μπορούσαν να υλοποιηθούν άμεσα. Επιπλέον, οι αποφάσεις περί μεταναστευτικής πολιτικής που καταρτίζονται σε εθνικό επίπεδο, επηρεάζουν σε άμεση συνάρτηση, αποφάσεις και σε άλλους τομείς, όπως η ενεργειακή πολιτική, η εμπορική πολιτική, γι' αυτό και πολλές φορές ο Οργανισμός δέχεται εθνικές πιέσεις για τα προγράμματα του. Η πολιτική αντίδραση πρέπει να είναι ευέλικτη και όσο το δυνατόν συνεκτική και μακρόπνοα δυνατή. Η πολιτική βούληση, να είναι κοινή και διατεθειμένη να απεμπολήσει κάποιες από τις χρόνιες 'παθολογίες' της διαχείρισης κρίσιμων καταστάσεων (εξαγγελίες δράσεων για τον κατευνασμό της κοινής γνώμης, χωρίς σχεδιασμό) και να

μην χρησιμοποιεί το αίσθημα κοινής ασφάλειας των πολιτών της, της ξενοφοβίας και ρατσισμού κατά το δοκούν.

Οι διαδικασίες συνοριακής φύλαξης είναι καταρχήν μια περιοχική αστυνόμευση όπου τα συμφέροντα ασφάλειας πρέπει να πληρούνται ταυτόχρονα με τις δεσμεύσεις των κρατών μελών στο τομέα της διεθνούς προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Με άλλα λόγια η ελευθερία είναι σε ισορροπία με την ασφάλεια, αλλά η ασφάλεια έρχεται πρώτα. Το κράτος μέλος έχει δικαίωμα να προστατεύσει τα σύνορα του και να απαγορεύσει την είσοδο σε άτομα που δεν έχουν νόμιμα ταξιδιωτικά έγγραφα. Σύμφωνα όμως με τη Συνθήκη της Γενεύης¹⁷⁵ για τους πρόσφυγες, απαγορεύονται οι συνοριοφύλακες των κρατών μελών της Ένωσης να είναι σε θέση να αναχαιτίζουν αλλά και να εκτοπίζουν άτομα χωρίς προηγουμένως να εξετάζουν αν χρήζουν προστασίας (ως προς την τήρηση της αρχής του non-refoulement)¹⁷⁶. Επιπλέον, τα άτομα αυτά πρέπει να μεταφέρονται στο πρώτο σίγουρο λιμάνι της Ε.Ε και όχι σε τρίτες χώρες, όπου καταπατώνται τα ανθρώπινα δικαιώματα. Πολλές φορές όμως ο Οργανισμός έχει επικριθεί από ΜΚΟ¹⁷⁷ και πολίτες ότι ανάμεσα σε εκείνους που απαγορεύουν την είσοδο, υπάρχουν άτομα που δικαιούνται άσυλο και ουσιαστικά δεν γίνεται σωστή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών¹⁷⁸. Ο Frontex, δε μπορεί να αποτελεί 'αποδιοπομπαίο τράγο' για πολιτικές της πολιτικής ηγεσίας και ούτε να καλύπτει τις αδυναμίες και τα λάθη χειρισμού της, να χαρακτηρίζεται ως 'γραμματειακή υποστήριξη' των 'ανθρωπιστών' ευρωπαίων, οι οποίοι δε θέλουν να γεμίσουν τις πόλεις τους με 'μελαμψούς' λαθρομετανάστες¹⁷⁹. Η ξεκάθαρη προβολή των λειτουργιών

¹⁷⁵ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>

¹⁷⁶ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>, article 33

¹⁷⁷ <http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/ngo-raises-serious-concerns-about-eu-border-agency/>

¹⁷⁸ <http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/ngo-raises-serious-concerns-about-eu-border-agency/>

¹⁷⁹ <http://thesecretrealtruth.blogspot.com/2012/04/Frontex.html>

του, των στόχων και μεθόδων του, θα μειώσει την αντίδραση της κοινής γνώμης. Ο μετασχηματισμός του δημόσιου λόγου, είναι κρίσιμο συστατικό της κοινωνικής μεταβολής, θα μειώσει τις εντάσεις και τα φαινόμενα διακρίσεων και αποκλεισμού κατά των μεταναστών.

Η μέθοδος των μαζικών προς απέλαση συλλήψεων, ενώ προσωρινά μπορεί να ελαχιστοποιεί το πρόβλημα, εντούτοις μακροπρόθεσμα οδηγείται σε τέλμα, καθώς υπάρχουν δύο προβληματικά σημεία. Το πρώτο είναι η έλλειψη χώρων κράτησης. Λόγω υπερσυγκέντρωσης υπάρχει αδυναμία περαιτέρω κράτησης τους και αφήνονται ελεύθεροι με προθεσμία 30 ημερών για να εγκαταλείψουν την χώρα¹⁸⁰, γνωρίζοντας τις συνθήκες αυτές, οι μετανάστες θα συνεχίσουν να εισέρχονται αφού θα γνωρίζουν ότι το χρονικό διάστημα κράτησης τους θα είναι ελάχιστο. Το δεύτερο σημείο είναι ότι όπως έχει αποδειχτεί στη πράξη, η διαδικασία επιστροφής, αποδεικνύεται ανέφικτη, ελλείπει των απαραίτητων εγγράφων ταυτοποίησης τους, για την αεροπορική μεταφορά τους, με υπαιτιότητα δική τους αλλά και των Προξενικών Αρχών των χωρών τους στη χώρα μας¹⁸¹. Ενώ ο Οργανισμός, πρόθυμα, μέσω της καταγραφής και ταυτοποίησης των στοιχείων των μεταναστών, δίνει τη κατεύθυνση ως προς την ολοκλήρωση της διαδικασίας επιστροφής, εντούτοις παρατηρείται μια ολιγωρία από μεριά της πολιτικής ηγεσίας για συνεργασία και πίεση των διπλωματικών αρχών. Επιπρόσθετα, πολλάκις ο Οργανισμός έχει επισημάνει την αναγκαιότητα κατασκευής Ειδικών Χώρων Κράτησης, ως μέσο πίεσης των μεταναστευτικών ροών¹⁸². Μόνο πρόσφατα οι εξαγγελίες για νέους χώρους κράτησης έγιναν πραγματικότητα, σίγουρα με προχειρότητα, αλλά εν αναμονή αν αυτές οι πολιτικές κινήσεις θα έχουν μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα ή αν έγιναν για το θεαθήναι της κοινής γνώμης.

¹⁸⁰ ΥΠ.ΕΣ ' Ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2009' Αθήνα,2010, σελ 21, <http://emn.ypes.gr/studies.aspx>

¹⁸¹ ΥΠ.ΕΣ ' Ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2009' Αθήνα,2010, σελ 43, <http://emn.ypes.gr/studies.aspx>

¹⁸² Πηγή από Attica Project

Εμπόδιο στις δραστηριότητες του Οργανισμού, είναι και ο βραδυκίνητος κρατικός μηχανισμός. Η εξαιρετικά γραφειοκρατική αντίληψη και η έλλειψη κατάλληλων ατόμων σε καίριες θέσεις, δυσχεραίνει την άμεση λήψη αποφάσεων αλλά και το σχεδιασμό δράσεων / προτάσεων με μακροπρόθεσμη προοπτική. Το καινοφανές φαινόμενο του brain drain που έχει αρχίσει να υφίσταται η χώρα μας – απόρροια της οικονομικής κρίσης και της ανεργίας – ωθεί το δημιουργικό κομμάτι των νέων ανθρώπων στην αποχώρηση, με αποτέλεσμα την αδράνεια και την σθεναρή αντίσταση σε κάθε μεταβολή. Πρέπει να ληφθεί μέριμνα, ώστε το ανθρώπινο δυναμικό που έρχεται σε επικοινωνία με τις τεράστιες μάζες των παράνομων μεταναστών, να είναι επαρκώς ενημερωμένο για το πώς θα τους διαχειριστεί, από τη γλώσσα (διάλεκτοι), τις θρησκευτικές ιδιαιτερότητες (θρησκευτικά απαγορευμένες τροφές – ώρες προσευχής), τα δικαιώματά τους (ενημέρωση για την Διεθνή & Ευρωπαϊκή νομοθεσία), την αναγνώριση των εγγράφων τους, την επαλήθευση της αξιοπιστίας τους (ταυτοποίηση), την δυνατότητα παροχής πρώτων βοηθειών και πλήθος άλλων λεπτομερειών, που ο Οργανισμός μέσω των εκπαιδεύσεων του προσφέρει και της μονάδας επιμόρφωσης του. Η εύρυθμη λειτουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, απαιτεί οι άμεσα εμπλεκόμενοι να «μιλούν την ίδια γλώσσα» και να μοιράζονται τις ίδιες επαγγελματικές γνώσεις. Από την μεριά των ελληνικών αρχών δεν υπάρχει μια ουσιαστική ενασχόληση με το θέμα, παρά μια τυπική θα λέγαμε καλύτερα (ελάχιστα εκπαιδευμένοι σε θέματα ταυτοποίησης, συμμετοχής σε θέματα επαναπατρισμού από αέρος, έλλειψη μόνιμης ακαδημίας εκπαίδευσης, εκπαιδευτών σε θέματα νομοθεσίας, έλλειψη ερευνητικής κοινότητας) με αποτέλεσμα και οι ήδη εκπαιδευμένοι να επωμίζονται όλο το βάρος αλλά και να μην είναι εφικτή η επίτευξη της λειτουργικής «διαλειτουργικότητας». Σημαντική πρόοδος στον τομέα αυτό, θα ήταν η καλύτερη απορρόφηση των κοινοτικών κονδυλίων, καθώς μακροπρόθεσμα – όταν κάποια στιγμή ο Frontex σταματήσει να συνεπικουρεί το έργο της Ελλάδας απέναντι στην

λαθρομετανάστευση – η ‘δέξαμενή’ του ανθρώπινου δυναμικού θα υπάρξει ως βάση για να συνεχιστεί η συνεισφορά και οι πρακτικές του.

Όπως είδαμε παραπάνω, η δημόσια συζήτηση για τη μεταναστευτική νομοθεσία και εφαρμογή της ανέδειξε την ενίοτε, δραματική έλλειψη τεχνογνωσίας της πολιτικής ηγεσίας και διοίκησης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα: α) η εξαιρετικά κακή και αργή πολλές φορές ενσωμάτωση Κοινοτικών Οδηγιών, όπως της 2003/109/ΕΚ¹⁸³ για τους μακροχρόνια διαμένοντες παρά τις διαδοχικές βελτιώσεις των προβληματικών προσχεδίων και των παρεμβάσεων θεσμικών φορέων και της κοινωνίας των πολιτών¹⁸⁴ β) η χρησιμοποίηση ως βασικό εγχειρίδιο μεταναστευτικής πολιτικής του Ν.3386/2005, ο οποίος θεσπίστηκε σε περίοδο ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας περιλαμβάνοντας ευνοϊκές για τη μετανάστευση διατάξεις, η σταδιακή εκ των υστέρων τροποποίηση του με εγκυκλίους και προσθέσεις των αρχικών μη υιοθετημένων προτάσεων από τον Συνήγορο του Πολίτη και Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Επιπλέον, η μη ‘από – αστυνομικοποίηση’ της διαδικασίας στο καθεστώς χορήγησης πολιτικού ασύλου, με τη δημιουργία μιας νέας αξιόπιστης υπηρεσίας ασύλου και πρώτης υποδοχής, επιβραδύνει σημαντικά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα από τις συνεντεύξεις – ταυτοποιήσεις υπηκοότητας, που είναι η άμεση επιστροφή στη χώρα καταγωγής τους. Μόνο το 2011 η Ελλάδα δέχτηκε 9.310 αιτήσεις ασύλου, όπου εξετάστηκαν συνολικά οι 8.670, εκ των οποίων εγκρίθηκαν οι 180 και απερρίφθησαν οι 8.490¹⁸⁵, ενώ εκκρεμούν από παλαιότερα έτη 45.000 αιτήσεις περίπου. Αν και στη παρούσα εργασία δεν εξετάζονται οι πολιτικές ασύλου της χώρας, αξίζει να τονιστεί ότι η χώρα μας έχει υπογράψει τον Κανονισμό 343/2002 ή αλλιώς ‘Δουβλίνο ΙΙ’ σύμφωνα με τον οποίο αρμόδια χώρα εξέτασης του ασύλου ενός μετανάστη που θα ζητήσει άσυλο σε Ευρωπαϊκή χώρα, είναι η χώρα

¹⁸³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:EL:PDF>

¹⁸⁴ Παύλου Μ., Μετανάστες, Ε.Ε και κοινωνία των πολιτών στην Ελλάδα: η εμπειρία του Εθνικού Διαλόγου για τη Μετανάστευση, European Migration Dialogue, Ελιαμεπ, 30.3.2006

¹⁸⁵ <http://olympia.gr/2012/03/23/9-310>, από <http://eurostat.eu>

κατά την οποία έχει εισέλθει πρώτη φορά, με αποτέλεσμα οι χώρες που βρίσκονται σε νευραλγικό σημείο των εξωτερικών συνόρων της Ευρώπης να δέχονται και τη μεγαλύτερη πίεση¹⁸⁶. Η πολιτική ηγεσία, πρέπει να κινήσει τις λιμνάζουσες διαδικασίες ασύλου και να καταστρωθεί επικείμενο νομοσχέδιο για την χορήγηση της ελληνικής ιθαγένειας, «με τους όρους, κανόνες και αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου» ενώ παράλληλα να προχωρήσει στην αντικατάσταση του ‘απαρχαιωμένου’ Ν. 3386/2005.

Σημαντικό εργαλείο διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, το οποίο χρησιμοποιείται ευρέως από τις υπόλοιπες χώρες (Ιταλία – Λιβυή, Ισπανία – Μαρόκο)¹⁸⁷, όχι όμως από την Ελλάδα, είναι η σύναψη συμφωνιών συνεργασίας με τις χώρες αποστολής μεταναστών. Αυτό συμβαίνει γιατί απουσιάζει ένα σύστημα οργανωμένης νόμιμης μετανάστευσης, όπου θα επιτρέπεται να εργάζονται εποχικά οι μετανάστες. Ο Frontex επικεντρώνεται μέσω του τμήματος ‘ εξωτερικών σχέσεων’ στην οικοδόμηση σχέσεων με χώρες εκτός Ε.Ε, είτε μέσω διμερών συμφωνιών είτε απευθείας μεταξύ Frontex και αρμόδιων αρχών του τελευταίου, από την ανταλλαγή πληροφοριών ως την επιχειρησιακή συνεργασία. Ο τομέας αυτός στην Ελλάδα, στην παρούσα χρονική στιγμή της βαθιάς οικονομικής κρίσης δεν αποδίδει, καθώς η χώρα προσπαθεί να αντιμετωπίσει κυρίως τα ‘εσωτερικά μέτωπα’ . Η συνεργασία ωστόσο, στο μέλλον, θα μπορούσε να ήταν πιο αποδοτική, αν υπήρχε η πρόβλεψη για παροχή αναπτυξιακής βοήθειας¹⁸⁸ στις χώρες αυτές, όπως με επιτυχία έπραξε η Ισπανία με το Μαρόκο (παροχή στεγαστικών δανείων ή

¹⁸⁶ Τον Απρίλιο του 2011, μετά από έκθεση της γαλλίδας σοσιαλίστριας ευρωβουλευτού Σιλβί Γκιγιόμ, ψηφίστηκε από την Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, οδηγία η οποία συνιστά στα κράτη μέλη να μην εφαρμόζουν την αρχή της επαναπροώθησης των αιτούντων άσυλο.

¹⁸⁷ Coralluzzo V, Italy and the Mediterranean: Relations with the Maghreb countries, Modern Italy, vol 13,N.2, 2008,p.126

¹⁸⁸ Zincone G, Citizenship Policy Making in Mediterranean EU state: Italy, Eudo Citizenship Observatory, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced studies,2010,p.6

επιχειρηματικών δανείων) ή Ιταλία με τη Λιβυή (αναπτυξιακά δάνεια)¹⁸⁹ με αντίκρισμα την ουσιαστική συμβολή τους στον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης από την αφρικανική ήπειρο. Έτσι, σε συνδυασμό και με την ενίσχυση των μέτρων φύλαξης των συνόρων τους από τις δυνάμεις του Frontex, οι δύο χώρες σημείωσαν, σε βάθος χρόνου, μια θεαματική μείωση του ποσοστού των παράνομων μεταναστών¹⁹⁰. Το πάζλ με τις δυσκολίες, στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών προς την Ελλάδα, συμπληρώνεται από τα εμπόδια που θέτει η γειτονική Τουρκία. Με ενδιαμέσο σταθμό την Κωνσταντινούπολη και καθοδηγούμενοι από διακινητές επιχειρούν με κίνδυνο της ζωής τους να περάσουν παράνομα στη χώρα μας, είτε δια θαλάσσης είτε από ξηράς¹⁹¹. Η εν γένει στάση της Τουρκίας, πανθομολογούμενος, παίζει ρόλο κλειδί στη προσπάθεια της χώρας μας να ελέγξει τις μεταναστευτικές ροές και παρά το γεγονός ότι από το 2002, υπάρχει Πρωτόκολλο Επανεισδοχής που έχει υπογραφεί και από τα δύο μέρη, εντούτοις η Τουρκία δε δείχνει προθυμία να εφαρμόσει. Από τα 72.581 αιτήματα επανεισδοχής που έχει ζητήσει η Ελλάδα, η Τουρκία αποδέχτηκε τα 8.416 και τελικά παραδόθηκαν μόνο οι 2.453, αν και υπήρχαν συντριπτικά αποδεικτικά στοιχεία της παράνομης διέλευσης των μεταναστών μέσω Τουρκίας (θεωρήσεις επί διαβατηρίων)¹⁹². Τον Μάιο του 2012¹⁹³, ο FRONTEX, μετά από πολύμηνες προσεγγίσεις κατάφερε να υπογράψει με τη Τουρκία ένα «πρακτικό συμφωνίας που ρυθμίζει τις βασικές γραμμές συνεργασίας που θα αναπτυχθεί για την παρεμπόδιση της άτακτης μετανάστευσης». Μπορεί να μην είναι συμφωνία - πλαίσιο, όπως έχει υπογράψει με τρίτες χώρες, όπου τις δεσμεύει για

¹⁸⁹ Τριανταφυλλίδου Α & Μουρούκης Θ., 'Η μετανάστευση στην Ελλάδα τον 21^ο αιώνα' Εκδ Κριτική, Αθήνα, 2010, σελ 448

¹⁹⁰ Hein de Haas, The myth of Invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe' Third world quarterly, vol 29, n.7, p.1305

¹⁹¹ Παπαδοπούλου – Κούρκουλα Α, ' Λαθρομετάναστευση: Μύθοι και Πραγματικότητες', στο Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες- Προοπτικές – Πολιτικές', Τόμος Α, Εκδ ΙΜΕΠΟ, Αθήνα, σελ 334

¹⁹² ΥΠ.ΕΣ ' Ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2009' Αθήνα, 2010, σελ 18, <http://emn.ypes.gr/studies.aspx>

¹⁹³ <http://www.anixneuseis.gr/?p=39828>

συγκεκριμένες πράξεις, αλλά είναι μια κίνηση για ανάπτυξη συνεργασίας όσον αφορά, κυρίως, ανταλλαγή τεχνογνωσίας και πληροφοριών για δράση κυκλωμάτων και μεταναστευτικές ροές. Στον αντίποδα η Ελλάδα, καίτοι σήμερα αποτελεί την κυριότερη πύλη εισόδου των παράνομων μεταναστών στην Ε.Ε, δεν κινείται δραστικά ώστε να πιέσει την Τουρκία να τηρήσει τα συμφωνηθέντα από το 2002, όπου η είσοδος των μεταναστών από τα κοινά μας σύνορα, θεωρείται μια από τις κυριότερες αιτίες διόγκωσης της ανεξέλεγκτης παράνομης μετανάστευσης προς τη χώρα μας. Η κατασκευή του τείχους, οι περιπολίες με τη συμμετοχή των ενόπλων δυνάμεων και του Frontex, δεν αποτελεί πανάκεια για τον περιορισμό της ανεπιθύμητης μετανάστευσης.

Τέλος, εξίσου σημαντικό των δυσκολιών που αντιμετωπίζει ο Frontex, είναι η έλλειψη του εθνικού υλικοτεχνικού εξοπλισμού ή η απαρχαίωση του. Όπως αναφέραμε τα κράτη μέλη, έχουν δημιουργήσει ένα κεντρικό μητρώο του διαθέσιμου τεχνικού εξοπλισμού (CRATE), αλλά παρ' όλα αυτά λόγω της μεγάλης έκτασης των προγραμμάτων κρίνεται ανεπαρκής. Πρέπει να κατανοηθεί ότι ο τεχνικός εξοπλισμός αυτός, είναι προσωρινά διαθέσιμος και μόνο για να χρησιμοποιηθεί για κοινές επιχειρήσεις. Σ' αυτό το τομέα, φαίνεται η κωλυσιεργία των αρχών για την απορρόφηση των κονδυλίων όπου παραμένουν 'παρκαρισμένα' στη γραφειοκρατική μηχανή, στραγγαλίζοντας στα γρανάζια της την οποιαδήποτε δυνατότητα, χρησιμοποίησης τους προκειμένου να αποκτήσουμε πολλαπλασιαστικό όφελος για την αντιμετώπιση του ανεξέλεγκτου μεταναστευτικού ρεύματος.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί ότι ο Frontex δεν αντικαθιστά τις εθνικές αρχές – εθνικά συστήματα διαχείρισης των συνόρων ενός κράτους μέλους, αλλά αντίθετα τα συμπληρώνει και παρέχει προστιθέμενη αξία σ' αυτά, ο ρόλος του είναι συμβουλευτικός και υποστηρικτικός στις εθνικές δομές αντιμετώπισης της διαχείρισης των συνόρων.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, μια σημαντική παρατήρηση που προκύπτει είναι ότι ο Frontex πολλές φορές αποτελεί τον κυματοθραύστη μεταξύ της εθνικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και των ευρωπαϊκών επιταγών διαχείρισης των συνόρων της Ε.Ε. Πρέπει να υπενθυμίσουμε όμως, ότι ο Frontex, έχει περιορισμένες αρμοδιότητες και ότι η ευθύνη για την επιχειρησιακή δράση εξακολουθεί να βαρύνει σε μεγάλο βαθμό τα κράτη μέλη. Ο Frontex δεν έχει μονοπώλιο στη προστασία των συνόρων και δεν είναι παντοδύναμος. Είναι ένας συντονιστής της επιχειρησιακής συνεργασίας στα οποία τα κράτη μέλη δείχνουν τη δική τους βούληση.

Επίλογος

Εν κατακλείδι, αυτό που ουσιαστικά υποστηρίζει η παρούσα εργασία, είναι ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα, όσο και αν η ύπαρξη συνοριακών ελέγχων στα εξωτερικά της σύνορα, κρίνεται αναγκαία για να εξασφαλίσει και να διασφαλίσει έναν ασφαλή ευρωπαϊκό χώρο, δε χρειάζεται να περάσει στο άλλο άκρο. Στη δημιουργία δηλαδή ενός χώρου περιφραγμένου, απομονωμένου, μιας Ευρώπης 'φρούριο'. Ορθώς η Ευρώπη προχωράει στη θεσμική ολοκλήρωση, για να διασφαλίσει το Κοινοτικό Κεκτημένο, αλλά οι μετανάστες δεν είναι 'ένας στρατός που μας απειλεί'. Απαιτείται μια υπεύθυνη στάση, όχι μόνο από τα κράτη μέλη, αλλά και από τους ίδιους τους πολίτες αυτών, προκειμένου να αποφεύγονται ρατσιστικά και εθνικιστικά φαινόμενα μεγάλης εντάσεως. Στο σημείο αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι με τους σωστούς πολιτικούς χειρισμούς η μετανάστευση δεν αποτελεί πρόβλημα για την εθνική ασφάλεια, την οποία προωθούν με τόσο σθένος οι κυβερνήσεις, αν πρώτα δε διασφαλιστεί η ανθρώπινη ασφάλεια όλων όσων κατοικούν σ' ένα κράτος αλλά και τα ανθρώπινα δικαιώματα όλων των 'πολιτών του κόσμου'. Η ελευθερία από το φόβο και η αλληλεγγύη, θα δημιουργήσει έναν χώρο ειρήνης και ευημερίας.

Στο ίδιο μήκος κύματος, θα πρέπει να κινηθεί και η Ελλάδα, με κύριες συλλογές, την υπεύθυνη πολιτική βούληση, την διεθνή και ελληνική νομοθεσία καθώς και την βοήθεια του Frontex, ώστε να προχωρήσει στην εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων.

Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία πως η γέννηση του Frontex, αποτέλεσε ένα πολύ σημαντικό εργαλείο της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε, για την αποτελεσματική διαχείριση των συνόρων της και παρήγαγε πλήθος 'βέλτιστων πρακτικών' για το μέλλον. Η εμπιστοσύνη που επιδεικνύουν τα κράτη-μέλη στη λειτουργία του, σε συνδυασμό με τη διαθεσιμότητα τους να αποδεχτούν μια πιο ευρεία

παρέμβαση της Ε.Ε. στο χώρο δραστηριοποίησης του Frontex, φανερώνουν πως το αποτέλεσμα της αξιολόγησης της συνολικής προσφοράς του Οργανισμού είναι μάλλον θετικό και ενδεχομένως θα επιταχύνει την περαιτέρω εξέλιξη του.

Για να είναι αποτελεσματική η δράση του και τα αποτελέσματα του θεμιτά, θα πρέπει η μεγιστοποίηση των ικανοτήτων του να βασίζεται σε ένα σαφές, δημοκρατικό και διαφανές πλαίσιο. Επειδή οι πολιτικές του Οργανισμού παρεμβαίνουν σ' ένα ευρύτερο πλαίσιο πολιτικών όπου η Ε.Ε έχει κοινά συμφέροντα, η Ε.Ε οφείλει να διασφαλίσει τη σωστή τήρηση της νομοθεσίας ώστε η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων να συμβαδίζει με την νομοθεσία της Ε.Ε σχετικά με τη διευκόλυνση των εξωτερικών συνόρων. Ο Οργανισμός έχει καθήκον να εξασφαλίζει ότι όλες οι ενέργειες που συντονίζει είναι συνεπείς με την ορθή εφαρμογή του Δίκαιου της Ε.Ε και στηρίζεται στις αρχές του κράτους δικαίου.

Τέλος, δεν θα πρέπει να είναι συνένοχος σε συμβιβασμούς κρατών μελών και εθνικών μικροπολιτικών, όσον αφορά την εφαρμογή της αποστολής του. Δεν θα πρέπει να γίνεται όχημα πολιτικών σκοπιμοτήτων και εκλογικών πελατειών από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών.

Ελληνική Βιβλιογραφία

- Βαρβιτσιώτης Ι., Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρώπης, Κοινοβουλευτική Ομάδα του ΕΛΚ-ΕΔ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2006,
- Βγενόπουλος Κ.Γ (επιμ) ΕΚΕΜ, Πρόσφυγες και Μετανάστες στην Ελληνική Αγορά Εργασίας, εκδ. Παπαζήση, 1988,
- Καψάλης Α., 'Ο Ν. 3386/2005: Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση'. Περιοδικό Ενημέρωση, Εκδ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, τεύχος 104,
- Καψάλης Α., 'Αδήλωτη Απασχόληση και Νομιμοποίηση των Μεταναστών, σειρά 27 Μελέτες, Εκδ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ,
- Κολοβός Γ., 2003, « Το κουτί της Πανδώρας» Εκδόσεις: Πέλασγος
- Κουκιάδης Ι., 'Οι προσανατολισμοί της ΕΕ, στη μεταναστευτική πολιτική: Μετέωρο βήμα ανάμεσα στη ξеноφοβία και την πολυπολιτισμική κοινωνία' 2005, Εκδ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ
- Κούρτοβικ Ι., 'Μετανάστες: Ανάμεσα στο Δίκαιο και στη Νομιμότητα' Εκδ. Ελληνικά Γράμματα, 2001,
- Παπαγιάννης Δ., Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2001,
- Παπαδόπουλος Τ., Θεσμικές Καινοτομίες στην Μεταχείριση των Μεταναστών, 2002,
- Παπασιώπη-Πασιά Ζ., Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών, Εκδ.Σάκκουλα, 2007,
- Πατινιώτης Ν., 2002. «Εξάρτηση και Μετανάστευση». Εκδόσεις: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
- Πετρινώτη Ξ., 2003. «Η Μετανάστευση προς την Ελλάδα». Εκδόσεις: Οδυσσέας
- Μοσχοπούλου Α., Η παρουσίαση της εγκληματικότητας των μεταναστών στον ελληνικό ημερήσιο τύπο. Η κρίσιμη δεκαετία 1990-1999, Διδακτορική Διατριβή, 2003
- Μπάγκαβος Χ & Καψάλης Α, 'Μετανάστευση και παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες στην Ελλάδα', σειρά 29 μελέτες, Εκδ ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2007,
- Μούση Ν (2001): Ευρωπαϊκή ένωση –Δίκαιο- Οικονομία-Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση,
- Μουσούρου Α., 2003. «Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη». Εκδόσεις: Gutenberg
- Παπαδοπούλου – Κούρκουλα Α, ' Λαθρομεταναστευση: Μύθοι και Πραγματικότητες', στο Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες- Προοπτικές – Πολιτικές', Τόμος Α, Εκδ ΙΜΕΠΟ, Αθήνα,
- Πλιάκος Α, «Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης ΙΙ: Περί Ελευθεριών » (Εκδόσεις ΟΠΑ, 2006)
- Σκούρτσου Ε, Βρατσάλης Κ & Γκόβαρης Χ, Μετανάστευσης στην Ελλάδα και Εκπαίδευση. Αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης. Προκλήσεις και Προοπτικές Βελτίωσης, Αθήνα (ΙΜΕΠΟ) 2004, Μαράτου-Αλιπράντη Λ. & Γκαζόν Ε, Μετανάστευση και υγεία-

- πρόνοια, Αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης. Προκλήσεις και Προοπτικές Βελτίωσης, Αθήνα (ΕΚΚΕΜ), 2005,
- Τριανταφυλλίδου Α & Μουρούκης Θ, Η μετανάστευση στην Ελλάδα τον 21^ο αιώνα, Εκδ. Κριτική, 2010,
 - Τζιφάκης Ν., Η κατασκευή της Ασφάλειας στις Διεθνείς Σχέσεις, Αγορά χωρίς σύνορα, τομ. 10, 2004,
 - Τσαούσης Δ. 'Η κοινωνία του ανθρώπου - Εισαγωγή στη Κοινωνιολογία', εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1991,
 - Τσουκαλά Αν., 2003. «Μετανάστευση και Εγκληματικότητα στην Ευρώπη». Εκδόσεις: Σακκουλάς Αντώνης
 - Συλλογικό Έργο, 2004, ΚΕΜΟ « Η Ελλάδα της μετανάστευσης». Εκδόσεις: Κριτική
 - Συλλογικό Έργο, 2009, « Η μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη ». Εκδόσεις: Κριτική
 - Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενωσης (2007/C 303/01)
 - Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, Βρυξέλλες, 24 Σεπτεμβρίου 2008, (13440/08)
 - Άρθρο, 'Μετανάστευση, ανεργία, ρατσισμός' Κατσορίδας Δημήτρης, εργασία στο διαδίκτυο
 - Άρθρο, Ντόκος Θ.Π., Η ωρολογιακή βόμβα της μετανάστευσης
 - Άρθρο, Μετανάστες, ΕΕ και κοινωνία των πολιτών στην Ελλάδα: η εμπειρία του Εθνικού Διαλόγου για τη Μετανάστευση, Παύλου Μ., European Migration Dialogue, Ελιαμεπ, 30.3.2006
 - Άρθρο, « Επικίνδυνες τουρκικές προκλήσεις στο Αιγαίο» της Αντωνίου Δ. στη Καθημερινή, Κυριακή 28 Μαρτίου 2010,
 - Άρθρο, 'Οι μετανάστες έδωσαν ώθηση στην οικονομία', Το Βήμα, 23/9/2005
 - Άρθρο 'Η πρόκληση των μεταναστών' Βερέμης Θ., Καθημερινή, 20/11/2005
 - Έρευνα για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών, Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική Πληροφορική, Αθήνα 2003,
 - Έκθεση Γ.Γ ΟΗΕ, Department of Economics and Social Affairs, Population Division, ' Replacement Migration: Is it a solution to declining and ageing populations?' ESA/P/WP.160, 2000, Νικολάου Σ. & Στεργίου Λ., 'Προβληματισμοί Μεταναστευτικής Πολιτικής στην Ελλάδα και στην Ευρώπη', τετράδια εργασίας, 2006
 - Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια»
 - Ετήσια έκθεση 2005 – Συνήγορος του Πολίτη , Περίληψη
 - Ετήσια Έκθεση Πολιτικής 2009', ΥΠ.ΕΣ, Αθήνα, 2010,
 - Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Αριθμ. οικ. 13096/2007, Αρ. Φύλλου 1263

Διεθνής Βιβλιογραφία

- Adamson, F. B. Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, 31(1), 2005,
- Baldwin-Edwards, M. 1998, «Κρατικές πολιτικές για τη μετανάστευση: συγκριτική ανάλυση στο Ευρωπαϊκό Νότο». Εκδόσεις: Πάντειου Παν/μιου
- Baldwin-Edwards, Immigration into Greece, 1990-2003: A southern European Paradigm?,
- Baldwin-Edwards M, "Migration between Greece and Turkey: from the 'exchange of populations' to non-recognition of borders", *South East Europe Review (SEER)*,2006,
- Bigo, D. 'The Mobius Ribbon of Internal and External Security(ies)' in Albert, M., Jacobson, D. and Lapid, Y. (eds.) *Identities, borders, orders: rethinking international relations theory*. Minneapolis, MN; University of Minnesota Press, 2001
- Borjas, George J.' The Economic Benefits from Immigration', *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 2. (Spring, 1995),
- Borjas, George J., *Journal of Economic Literature*, "The economic of Immigration", 1994, vol.32.4
- Bourbeau, P. Migration and Security: Securitization theory and its refinement. *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association*. Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California,2006,
- Coralluzzo V, Italy and the Mediterranean: Relations with the Maghreb countries, *Modern Italy*, vol 13,N.2, 2008,
- Collinson, S. 'Migration and Security in the Mediterranean: a complex relationship' in King, R., Lazaridis, G. and Tsardanidis, C. (eds.) *Eldorado or fortress? migration in Southern Europe*. Basingstoke; Macmillan,1999
- Cornelius, W. A., Martin, P. L. and Hollifield, J. F. 1994. *Controlling immigration: a global perspective*. Stanford, CA; Stanford University Press.
- Faist, T.,The Migration-Security nexus. International migration and security before and after 9/11. *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 4/03*, Malmo University, 2004,
- Hein de Haas, The myth of Invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe' *Third world quarterly*, vol 29, n.7
- Huysmans, J. and Squire, V. 'Migration and security' in Dunn Cavelt, M. and Mauer, V. (eds.) *The Routledge handbook of security studies*. London; Routledge, 2010,
- Huysmans J. The politics of Insecurity,
- Jürgen Zander, "Ausländer in Deutschland – Einführung in die Probleme", στο Heiner Geißler, *Ausländer in Deutschland – Für eine gemeinsame Zukunft*, Band I : Entwicklungen und Prognosen, Günter Olzog Verlag München-Wien, 1982,

- Ladic S. The immigration debate: Immigration phobia and the security dilemma, *Harvard International Review*, vol 28 n. 3, 2006,
- Lohrmann, R. Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threats to Peace?. *International Migration*, 38(4),2000
- Lohrmann R. & Guerra S., Migrants, Refugees and Insecurity in International Relations, στο Jose V. Ciprut, Of Fears and Foes: Security and insecurity in an evolving global political economy, Praeger, 2000,
- Loescher, G. *Refugee movements and international security*. London; Brassey's.1992, p.3 & Widgren, J. 1990. International Migration and Regional Stability. *International Affairs*, 66(4),
- Nyers, P. 2003. Abject Cosmopolitanism: the politics of protection in the anti-deportation movement. *Third World Quarterly*, 24(6), 2003
- Rossetos Fakiolas, “Italy and Greece: from Emigrants to Immigrants”, στο Robin Cohen, *The Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge University Press, 1995,
- Sassen S, *Loosing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, N.Y, Columbia Un. Press, 1996,
- Squire, V. *The exclusionary politics of asylum*. Basingstoke; Palgrave Macmillan.2009
- Thomas, C. and Wilkin, P. 1999. *Globalization, human security, and the African experience*. Boulder, CO; Lynne Rienner Publishers.
- Waltz, K. N. 1979. *Theory of international politics*. Boston, MA; McGraw-Hill.
- Weiner, M. 1992. Security, Stability, and International Migration. *International Security*, 17(3),1992,
- Weiner M, *The global migration crisis: Challenge to states and to human rights*, N.Y, Harper Collins College Publishers,1995,
- Zincone G, *Citizenship Policy Making in Mediterranean EU state: Italy*, Eudo Citizenship Observatory,European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced studies,2010
- Ευρωπαϊκή Ένωση, Στοιχεία Μεταναστευτικής Πολιτικής και Ελέγχου, 2008
- Memo/07/188 Brussels, 14.05.2007
- Memo/08/84 Brussels, 13.02.2008
- Memo/10/45 Brussels, 24.02.2010
- Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
- Frontex, 2009 « Best Practices for the the removal of illegally present third-country nationals by air» Warsaw
- Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing FRONTEX, Brussels,24.02.2010

- Article, Sergio Carrera , CEPS Working Document No. 261/March 2007
- Human Development Report, 1994. New York, Oxford, United Nations Development Program; Oxford University Press.

Διαδικτυακές αναφορές

- <http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/133216.htm>
- <http://europa.eu/rapid>
- <http://europa.eu/agencies>
- <http://circa.europa.eu/irc/opoce/>
- <http://europa.eu/legislation>
- <https://foss.frontex.europa.eu/>
- <http://www.frontex.europa.eu>
- <http://emmedia.pspa.uoa.gr>
- www.apodimos.com « Μετανάστευση – Λαθρομετανάστευση και Εθνική Ασφάλεια » του Λάγγαρη Π.
- <http://portal.tee.gr> (Συνθήκη Άμστερνταμ)
- <http://www.kemo.gr> (Κέντρο Ερευνών Μειονοτικών Ομάδων)
- <http://www.migrant.gr> (Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών)
- <http://www.hlhr.gr> (Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη)
- <http://www.astynomia.gr>
- <http://www.diplomatia.gr>
- <http://www.imepo.gr> (Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής)
- <http://www.mfa.gr> (Υπουργείο Εξωτερικών)
- <http://www.eliamer.gr> (Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής)
- <http://www.ekeme.gr> (Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών)
- <http://www.ekem.gr> (Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών)
- <http://www.theseis.com>
- <http://www.geostrategy.gr>
- <http://www.antigone.gr>
- <http://www.echr.coe.int>
- <http://portal.tee.gr>
- <http://www.consilium.europa.eu>
- <http://www.migrationpolicy.org>
- <http://www.eu2003.gr>
- <http://www.espa.gr>
- <http://www.migrants.gr>
- <http://www.unhcr.org>
- <http://www.diapolis.auth.gr>
- <http://euractiv.gr>
- <http://www.theparliament.com>
- <http://thesecretrealtruth.blogspot.com>
- <http://www.anixneuseis.gr>
- <http://www.osce.org/>