



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ & ΙΣΤΟΡΙΑΣ

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ & ΙΣΤΟΡΙΑ»**

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ

**ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΤΖΙΒΑ
ΑΜ: 1111Μ041**

Ο ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ:

1. Λέκτορας, Στέλλα Λαδή (Σύμβουλος Σπουδών)
2. Αναπληρωτής καθηγητής, Δημήτρης Χριστόπουλος
3. Καθηγητής, Γιάννης Βούλγαρης.

ΑΘΗΝΑ, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ, 2013

ABSTRACT :

The aim of this master's thesis is to develop a more inclusive framework for defining the impact of Europeanization on domestic policy making. For this reason we are concentrating on changing domestic opportunity structures, in order to explain the pressure of the EU on Greek immigration policy. Subsequently we examine how the Greek government has directed policy making along this specific path. In the theory of Europeanization the impact of the domestic mediating factors, play a key role, in order to evaluate the outcome of this. Based on the theories of historical institutionalism and Europeanization, we focus on the problem of a case study. Greece, as a member state of the EU, with a Europeanized immigration policy, due to endogenous factors, and because of its proximity with third countries has faced challenges and crucial issues, concerning the implementation and the management of its immigration policy, which have existed for approximately thirteen years now.

ABSTRACT.....	2
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ.....	3
ΜΕΡΟΣ 1ο : ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ.....	8
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο : ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	8
1.1 Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ.....	9
1.2 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ.....	9
1.3 ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ.....	11
1.4 Η ΑΦΟΡΜΗΣΗ.....	11
1.5 ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	12
1.6 Ο ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ.....	14
1.7 Η ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ.....	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο : Η ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ.....	16
2.1 ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΙΣΤΟΡΙΚΟΥ ΘΕΣΜΙΣΜΟΥ.....	16
2.1.1.Τα ελληνικά χαρακτηριστικά.....	17
2.2 ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ.....	18
2.3 ΟΙ ΠΡΟΣΑΡΜΟΣΤΙΚΕΣ ΠΙΕΣΕΙΣ.....	19
2.4 GOODNESS OF FIT.....	21
2.5 ΟΙ ΕΝΔΟΙΑΜΕΣΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ.....	21
2.5.1.Η ελληνική περίπτωση.....	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο : ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ.....	27
3.1 ΔΙΕΞΑΓΩΓΗ.....	27
3.2 ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ ΤΩΝ ΕΛΙΤ.....	28
3.3 ΑΝΑΛΥΣΗ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ.....	28
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 ^ο : ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	32
4.1 Η ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ.....	32
4.2 ΤΟΜΕΙΣ.....	33

4.2.1 Συμφωνίες και ανακοινώσεις.....	33
4.2.2 Νόμιμη μετανάστευση.....	34
4.2.3 Παράτυπη μετανάστευση	35
4.3 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ.....	35
4.4 ΦΟΡΕΙΣ.....	36
4.5 ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ.....	37
4.5.1 εθνική νομοθεσία.....	37
4.5.2 ευρωπαϊκή νομοθεσία.....	37
4.5.2.1 Τα κείμενα των τριών ιδρυτικών συνθηκών.....	38
ΜΕΡΟΣ 2ο : ΕΜΠΕΙΡΙΚΟ.....	39
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ^ο : Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	39
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 ^ο : Η ΕΡΕΥΝΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ.....	41
6.1 ΟΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΙΕΣΕΙΣ.....	41
6.2 ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	42
6.3 ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΠΙΕΣΗΣ	43
6.4 Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ	43
6.5 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΜΚΟ	44
6.6 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ.....	45
6.7 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ.....	45
6.8 ΕΝΔΟΙΑΜΕΣΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ.....	46
6.8.1 πολλαπλά σημεία veto.....	47
6.8.2 πολιτική θεσμική δυνατότητα.....	49
6.9 ΕΠΙ ΜΑΚΡΟΝ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΕΣ.....	51
6.10 ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ.....	52

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 ⁰ : ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ.....	54
7.1 ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	54
7.2 ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΕΙΑ.....	54
7.3 ΥΠΟΔΟΜΕΣ	55
7.3.1 Υπόθεση MSS.....	57
7.3.1.1 Δευτερογενείς μετακινήσεις.....	58
7.4 ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΥΝΔΙΑΛΛΑΓΕΣ.....	59
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8 ⁰ : ΚΟΙΝΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΥΛΟΥ.....	62
8.1 ΤΟ CEAS ΕΝΣΩΜΑΤΩΜΕΝΟ ΣΤΟ Ν.3907/2011.....	63
8.2 RECEPTION DIRECTIVE.....	64
8.2.1 Κέντρα πρώτης υποδοχής.....	64
8.2.2 Νομικό πλαίσιο.....	64
8.2.3 Τα γραφειοκρατικά κενά.....	65
8.2.4 Οι καθυστερήσεις.....	66
8.3 PROCEDURE DIRECTIVE.....	68
8.3.1 Κέντρα κράτησης.....	68
8.3.1.1 Το νομικό πλαίσιο.....	68
8.3.1.2 Συγκριτική ανάλυση.....	69
8.3.1.2.1 Κράτηση	69
8.3.1.2.2 Έλλειψη ενημέρωσης.....	70
8.3.1.2.3 Κέντρο κράτησης Αμυγδαλέζας.....	71
8.3.1.2.4 Κεντρό κράτησης Κομοτηνής.....	72
8.3.1.3 Η αντιμετώπιση απο την ηγεσία.....	73
8.3.2 Το ζήτημα της επανεισδοχής.....	76
8.3.2.1 Το νομικό πλαίσιο.....	76
8.3.2.2 Η εφαρμογή της οδηγίας 2008/115/EK.....	77
8.3.2.3 Το αποτέλεσμα.....	78
8.4 QUALIFICATION DIRECTIVE.....	81
8.4.1 Το νομικό πλαίσιο.....	82
8.4.2 Η διαχείριση της οδηγίας.....	83
8.4.3 Οι καθυστερήσεις.....	83
8.4.4 Υπηρεσία Ασύλου.....	84

8.4.4.1 Δομές.....	84
8.4.4.2 Το ζήτημα των διερμηνέων.....	85
8.4.5 Αρχή Προσφύγων.....	86
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9 ^ο : ΤΑ ΕΛΛΗΝΟΤΟΥΡΚΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ.....	88
9.1 ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ SCHENGEN.....	88
9.2 ΓΕΝΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ.....	89
9.3 ΥΠΟΔΟΜΕΣ.....	91
9.4 FRONTEX.....	92
9.4.1 Η θέση της ΕΕ.....	93
9.4.2 Η θέση της Ελλάδας.....	93
9.4.3 Το αποτέλεσμα.....	94
9.5 ΤΟ ΦΥΣΙΚΟ ΕΜΠΟΔΙΟ.....	94
9.5.1 Η θέση της ΕΕ.....	94
9.5.2 Η θέση της Ελλάδας.....	95
9.5.3 Το αποτέλεσμα.....	96
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10 ^ο ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΕΙΣ.....	99
10.1 ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	99
10.2 ΟΙ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	99
10.3 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ & ΤΟ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑΣ.....	99
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11 ^ο : Η ΕΚΒΑΣΗ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ.....	102
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12ο: ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	104
12.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	104
12.2 ΕΜΠΕΙΡΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	104
12.3 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	105

12. 4 ΒΑΣΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ.....	107
12. 5 Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΛΙΚΑ.....	108
12. 6. Η ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	109
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	111
1. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	111
2. ΑΓΓΛΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	115
3. ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ/JOURNALS.....	119
4. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ.....	126
5. ΑΝΑΦΟΡΕΣ/REPORTS.....	128
6. ΔΗΛΩΣΕΙΣ.....	132
7. ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΒΟΥΛΗΣ.....	133
8. WEBSITES.....	133
9. ΑΡΘΡΑ/ARTICLES.....	134
10. ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ.....	135
11. VIDEOS.....	136
12. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ.....	136
a. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	

ΜΕΡΟΣ 1ο : ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο : ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1 Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ

Η ενσωμάτωση μιας χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) δεν συντελείται απλώς με την υπογραφή της συνθήκης προσχώρησης, αλλά με την νομική αυτή πράξη ξεκινά μια μακρόχρονη και συχνά επίπονη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής, αν και το κύριο βάρος αυτής της προσαρμογής πέφτει αναπόφευκτα στο νέο μέλος (Τσούκαλης, στο Τσούκαλης, 1993). Η ένωση καλύπτει ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, έτσι ολοένα και περισσότερο εμπλέκεται στο πολιτικό σύστημα και στη κοινωνία γενικότερα (Τσούκαλης, στο Τσούκαλης, 1993). Ευρύτερα, η ευρωπαϊκή ενοποίηση δεν σημαίνει βεβαίως άρνηση των εθνικών συμφερόντων, συνεπάγεται όμως την αποδοχή μιας συλλογικής διαδικασίας που βαθμιαία οδηγεί στη σύζευξη εθνικών και ευρωπαϊκών συμφερόντων (Τσούκαλης, στο Τσούκαλης, 1993). Η ΕΕ έτσι διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη λειτουργία των κρατών-μελών, καθώς οι πολιτικές που παράγονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο επηρεάζουν και κατ' επέκταση διαμορφώνουν τις πολιτικές που κυριαρχούν σε επίπεδο κρατών –μελών της ΕΕ (Μαραβέγιας,2011:64). Η σχέση αυτή, είθισται πλέον να εκπροσωπείται από τη θεωρία του εξευρωπαϊσμού (Europeanization). Ο εξευρωπαϊσμός έχει κερδίσει ευρεία αποδοχή ανάμεσα στους μελετητές ως ένας νέος σύγχρονος όρος που υποδηλώνει την ποικιλία των αλλαγών στις ευρωπαϊκές πολιτικές και διεθνείς σχέσεις(Featherstone & Radaelli,2003:3). Σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, είναι μια έννοια πολυδιάστατη που αναγνωρίζει την αλληλεπίδραση του εθνικού και ευρωπαϊκού επιπέδου στη δημιουργία πολιτικής(Λαδή & Νταλάκου,2010:147). Από την άλλη πλευρά ωστόσο ο εξευρωπαϊσμός ως έννοια δεν αφορά μόνο το πώς η ΕΕ επιδρά στα εσωτερικά πολιτικά συστήματα, θεσπίζοντας νόμους και δημιουργώντας υποχρεώσεις αλλά και το πώς οι εθνικές κυβερνήσεις, επιδιώκουν να διαμορφώσουν την ατζέντα της ΕΕ στην ολότητα της, εμβάλλοντας τα συμφέροντα και τις προτιμήσεις τους στις κοινές πολιτικές και δράσεις(Featherstone & Παπαδημητρίου,2010:25-26), καθώς η πολιτική ενός κράτους –μέλους, ενδέχεται να επηρεάσει και να συμβάλει στην διαμόρφωση μιας κοινής πολιτικής της ΕΕ(Μαραβέγιας,2011:6) Ευρύτερα, ο εξευρωπαϊσμός αντικατοπτρίζει την εσωτερική αλλαγή που προκαλείται στο κράτος-μέλος, εξαιτίας της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης (Μαραβέγιας, 2011:45-46) και της επίδρασης των κρατών-μελών στην ΕΕ. Από την άποψη των μελετητών όπως για τον Radaelli (2003, σε Λαδή-Νταλάκου:2010) «ο εξευρωπαϊσμός αναφέρεται σε διαδικασίες α) δόμησης, β)διάχυσης, και

γ) θεσμοθέτησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, στυλ, πρακτικών, κοινών πιστεύω και νορμών που πρώτα ορίζονται και παγιώνονται κατά την δημιουργία πολιτικής της ΕΕ και μετά ενσωματώνονται στην λογική των εσωτερικών λόγων (discourse) ταυτοτήτων, πολιτικών δομών, και δημόσιων πολιτικών». Αυτή η ασυμμετρία στην ισχύ των δρώντων, διαφαίνεται και στη θεωρία του εξευρωπαϊσμού, από το γεγονός ότι ενώ υπάρχουν κράτη-μέλη που επιρεάζουν την πολιτική της ΕΕ ωστόσο παρατηρούμε και την αδυναμία ορισμένων κρατων- μελών να επιβάλλουν αλλαγές σε ευρωπαϊκό επίπεδο κατά συνέπεια ο εξευρωπαϊσμός επιδιώκει, να εξηγήσει την εσωτερική αλλαγή ως αποτέλεσμα πιέσεων που προκύπτουν από την συμμετοχή μια χώρας στην ΕΕ(Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:106).

1.2Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

Η παρούσα μελέτη επιδιώκει να χρησιμοποιήσει την ελληνική εμπειρία ως μελέτη περίπτωσης(Featherstone & Παπαδημητρίου,2010:53). Η αιτία της περιορισμένης επιρροής της Ελλάδας στην διαμόρφωση πολιτικής στην ΕΕ υπήρξε ο κακός συντονισμός (Στεφανου στο Τσούκαλης, 1993) .Η προσαρμογή της δικής μας χώρας σε μια ευρωπαϊκή πραγματικότητα που μεταλλάσσεται αδιάκοπα προκάλεσε μέχρι σήμερα πολλές τριβές, υπήρξε αργή και όχι ιδιαίτερα επιτυχημένη. Η Ελλάδα συνάντησε περισσότερες δυσκολίες από οποιαδήποτε άλλη χώρα –μέλος στην ουσιαστική ενσωμάτωση της στον ευρωπαϊκό κορμό, καθώς τη στιγμή που επεδίωκε να ενταχθεί στη ΕΕ, η προσπάθεια αυτή δεν εντύγγανε ευρείας αποδοχής και υποστήριξης από τις ελληνικές πολιτικές ελίτ (Τσούκαλης, στο Τσούκαλης, 1993). Παρόλα αυτά η Ελλάδα πετυχαίνει την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων προσχώρησης το 1979 και ως εκ τούτου τηρείται και θεωρείται στην ΕΕ ως πλήρες, θεσμικό μέλος τον Ιανουάριο του 1981 (Ioakimidis στο Featherstone K. & Kazamias G, 2001). Στα πρώτα χρόνια της ένταξης, ενώ η τότε κυβέρνηση της χώρας αποδεχόταν, μόνο σιωπηρά στη αρχή την πραγματικότητα της συμμετοχής της χώρας στην ευρωπαϊκή κοινότητα, στην πράξη ακολουθούσε μια πολιτική που αποτελούσε πλήρη άρνηση της ένταξης της (Τσούκαλης, στο Τσούκαλης, 1993). Και από την πλευρά των εταίρων μας, η ουσιαστική αποδοχή της Ελλάδας ως μέλους της Ένωσης υπήρξε προβληματική, καθώς περιγράφεται σαν το «μαύρο πρόβατο» της κοινότητας ή το κατεξοχήν παράδειγμα προς αποφυγήν για τις μελλοντικές διευρύνσεις με την ένταξη των νέων μελών (Τσούκαλης, στο Τσούκαλης, 1993). Η ένταξη συνεπάγεται μεγάλη σε έκταση και σε βαθμό προσαρμογή, ειδικά για την Ελλάδα, και αυτό γιατί η απόσταση είναι σημαντική (Τσούκαλης, στο Τσούκαλης, 1993), καθώς έως εκείνη την περίοδο η χώρα είχε υψώσει

προστατευτικά τείχη προς το εξωτερικό με περιορισμένο ανταγωνισμό και διάχυτη παρουσία του κράτους στη βάση όχι μιας συνεκτικής αναπτυξιακής πολιτικής αλλά κυρίως ως συνονθύλευμα αυθαιρέτων πράξεων ενός πελατειακού συστήματος (Τσούκαλης, στο Τσούκαλης, 1993). Συγκεκριμένα, η Ελλάδα επέδειξε μια αμφίσημη συμπεριφορά στο ευρωπαϊκό και στο εθνικό επίπεδο, αφού στο εσωτερικό κάθε απόπειρα προσαρμογής στα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα συναντούσε ισχυρές αντιδράσεις (Μαραβέγιας, 2011:311). Με άμεση συνέπεια, η πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων στη Ελλάδα (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:259) να οδηγήσει σε περιορισμένα και πενιχρά αποτελέσματα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής όπου τα τελευταία χρόνια το νομοθετικό πλαίσιο αλλάζει ανά τακτά χρονικά διαστήματα, με σκοπό τον πλήρη εξευρωπαϊσμό του μέσω παρεμβάσεων των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων. Έτσι, στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής σε εγχώριο επίπεδο, οι μεταρρυθμίσεις ενταθήκαν από το 2001 και εφ' εξής. Έως τότε τα θέματα μετανάστευσης ρυθμίζονταν από το νόμο Ν 1975/1991 ενώ προγενέστερα από το Ν 4310/1929 , αναθεωρημένος το 1948, ο οποίος αφορούσε κυρίως θέματα μεταναστευτικών εκροών (Τριανταφυλλίδου & Μαρούκης, 2010:99). Η μετανάστευση δεν είναι πρόβλημα, ουσιαστικά αποτελεί μια ακόμα πολιτική διάσταση ανάμεσα σε πολλές άλλες που συνθέτουν τις σύγχρονες κοινωνίες έτσι, οι πολιτικές που αναδιαμορφώνονται σε παγκόσμιο επίπεδο, γύρω από τα εθνικά σύνορα και τα ζητήματα που αφορούν στο πεδίο της εθνικής κυριαρχίας παραμένουν βασικές σταθερές (Αφουξενίδης, Σαρρής & Τσακηρίδη, 2012:11). Παράλληλα, η διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου από τους επίσημους φορείς της Πολιτείας ανέδειξε σοβαρά ελλείμματα στην λειτουργία του κοινωνικού κράτους (Ματσαγγάνης, 1999 στο Παπαθεοδώρου, 2007). Παρατηρήθηκε ότι η όξυνση μεταναστευτικής πίεσης συνέπεσε χρονικά με την υποχώρηση των αρχών της κοινωνικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης στις δυτικό-ευρωπαϊκές δημοκρατίες (Κοντιάδης 2001 στο Παπαθεοδώρου 2007), με την διεύρυνση των κοινωνικών ανισοτήτων, καθώς και με την εμφάνιση φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας (Ανθόπουλος 2000 στο Παπαθεοδώρου 2007). Έτσι, η μετανάστευση επηρέασε, την Ελλάδα και την Ευρώπη συμβάλλοντας αποφασιστικά στην διαμόρφωση της σε όλα τα επίπεδα. Η εμπειρία των τελευταίων χρόνων δείχνει τις τεράστιες δυσκολίες που αντιμετωπίζει η χώρα στην προσπάθεια της να προσαρμοσθεί σε ένα δυναμικό , έντονα ανταγωνιστικό και συνεχώς μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον, έτσι η συμμετοχή της Ελλάδας στο ευρωπαϊκό σύστημα λήψης αποφάσεων αλλά και η ανάγκη προσαρμογής της χώρας στις διεθνείς πολιτικοοικονομικές εξελίξεις , απαιτούν μια σύγχρονη και ευέλικτη

μεταναστευτική πολιτική την οποία προφανώς η Ελλάδα δεν διαθέτει ακόμα (Τσούκαλης, στο Τσούκαλης, 1993)

1.3 ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Συνολικά, η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αι. θα πρέπει να αναλυθεί υπό το πρίσμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Τριανταφυλλίδου & Μαρούκης, 2010: 29). Οι τέσσερις νόμοι-σταθμοί που καθόρισαν την μεταναστευτική πολιτική, στην ελληνική πραγματικότητα είναι οι εξής:

Ο νόμος 2910/2001, ψηφίστηκε σαν ένα μέσο καταπολέμησης της μη νόμιμης μετανάστευσης, προκειμένου να εξυπηρετήσει η μετανάστευση τις ανάγκες της ελληνικής αγοράς εργασίας αλλά και για να προστατευθεί η ελληνική κοινωνία από μια ανεξέλεγκτη κατάσταση μαζικής παρουσίας μεταναστών χωρίς χαρτιά, ενώ η κυβέρνηση υποστήριξε ότι ο νέος νόμος ανταποκρινόταν στις διεθνείς και ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της χώρας (Τριανταφυλλίδου & Μαρούκης, 2010: 106). Επιπλέον είχε διττό χαρακτήρα, με στόχο αφενός να προχωρήσει στην πραγματοποίηση ενός δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης για να αντιμετωπίσει το φαινόμενο της παράτυπης μετανάστευσης στη χώρα και για να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις ρύθμισης του φαινομένου, συμπεριλαμβάνοντας διατάξεις τόσο σε θέματα ελέγχου των συνόρων όσο και προϋποθέσεις για την είσοδο αλλοδαπών στην Ελλάδα (Τριανταφυλλίδου & Μαρούκης, 2010:108).

Ο νόμος 3386/2005, ρυθμίζει θέματα εισόδου, διαμονής και κοινωνικής ένταξης στη χώρα, των υπηκόων τρίτων χωρών (Τριανταφυλλίδου & Μαρούκης, 2010:112) καθορίζει το δικαίωμα και την διαδικασία της οικογενειακής επανένωσης, ενσωματώνοντας στην ελληνική έννομη τάξη τη σχετική οδηγία της ΕΕ (2003/86/EK) (Τριανταφυλλίδου & Μαρούκης, 2010: 115) Επιπλέον ενσωματώνει την οδηγία 2003/109/EK (σχετικά με το καθεστώς των επί μακρών διαμενόντων) (Τριανταφυλλίδου & Μαρούκης, 2010: 111)

Ο νόμος 3536/2007 εισήγαγε ένα νέο μικρότερο πρόγραμμα νομιμοποίησης που αφορούσε εκείνους που δεν είχαν μπορέσει να ανανεώσουν τις άδειες τους εμπρόθεσμα με τον 3386 ή που δεν είχαν συμπληρώσει τα απαραίτητα ένσημα και στοχεύει στην ορθολογιστική οργάνωση των αδειών διαμονής των αλλοδαπών (Τριανταφυλλίδου & Μαρούκης, 2010: 112)

Τέλος, ψηφίστηκε ο Ν3907/2011 για την «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, για τη μεταφορά στην ελληνική νομοθεσία των διατάξεων της οδηγίας 2008/115/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την

επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, και άλλες διατάξεις ». (EMN,2011:2) Οι διατάξεις της « Επιστροφής », όπως είχαν μεταφερθεί από το Νόμο 3907/2011, ισχύουν για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν παράτυπα στην ελληνική επικράτεια. (EMN,2011:9). Στο Ν.3907/2011 τροποποιούνται ορισμένες διατάξεις του ν. 3386/2005, που προβλέπει την έκδοση αδειών διαμονής για εξαιρετικούς ή ανθρωπιστικούς λόγους, στόχος αποτελεί η διαχείριση της παράτυπης ροής και εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών στη χώρα υπό συνθήκες που σέβονται την αξιοπρέπειά τους και τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες Πρώτης Υποδοχής (EMN,2011: 12).

1.4 Η ΑΦΟΡΜΗΣΗ

Η παρούσα εργασία, λοιπόν επιδίδεται στη ανάλυση του εξευρωπαϊσμού, που αποτελεί τη βάση αναφοράς με μελέτη περίπτωσης την μεταναστευτική πολιτική λαμβάνοντας αφορμηση από τις συνεχείς παρεμβάσεις της ΕΕ στη αναζήτηση λύσεων ως προς τη πάταξη του φαινομένου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα με αποτέλεσμα τον πλήρη εξευρωπαϊσμό τόσο σε επίπεδο διαχείρισης -τρανταχτό παράδειγμα αποτελεί η παρέμβαση της Frontex στα ελληνικά σύνορα, όσο και η προσπάθεια ενσωμάτωσης πολλών νομοθετικών ευρωπαϊκών ρυθμίσεων στα εκάστοτε ελληνικά μεταναστευτικά νομοθετικά πλαίσια την τελευταία εικοσαετία. Η έξαρση του φαινομένου καθιστά επιτακτική την ανάγκη αποτελεσματικής πολιτικής στο συγκεκριμένο τομέα. Ο εξευρωπαϊσμός της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ευρώπη φέρνει μαζί της μια θεμελιώδη πρόκληση για ένα από τα καθοριστικά χαρακτηριστικά του ευρωπαϊκού κράτους-έθνους: τις εξουσίες του αυτοπροσδιορισμού και την εξουσία πάνω σε έναν εδαφικά οριοθετημένο πληθυσμό (Joppke,1998 στο Koopmans R. & Statham P,2000).

1.5 ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η παρούσα εργασία διαρθρώνεται ως εξής:

Αρχικά θα πραγματοποιηθεί η επισκόπηση της βιβλιογραφίας του εξευρωπαϊσμού, εξετάζοντας όλες τις πτυχές του, καθώς η συμβολή του θεωρητικού πλαισίου, του εξευρωπαϊσμού, στην παρούσα εργασία είναι μείζονος σημασίας, λειτουργώντας με διφυή χαρακτήρα. Αφενός, μας επιτρέπει να οριοθετήσουμε το πλαίσιο εκείνο γύρω από το οποίο θα κινηθεί η εμπειρική έρευνα, στην συγκεκριμένη περίπτωση της μεταναστευτικής πολιτικής αναδεικνύοντας, τις πτυχές εκείνες που συνέβαλαν είτε στην εναρμόνιση και την σύγκλιση με την αντίστοιχη ευρωπαϊκή νομοθεσία είτε στην απόκλιση της από αυτήν και αφετέρου αναδεικνύεται, το ευρύ φάσμα του εξευρωπαϊσμού σε όλες τις πτυχές του

καθιστώντας κατανοητό ότι ο κλάδος αυτός των ευρωπαϊκών σπουδών είναι ταχέως αναπτυσσόμενος και εξελίξιμος. Καταρχάς θα πρέπει να γίνει ξεκάθαρο ότι στη παρούσα εργασία, στηρίζουμε την έννοια του εξευρωπαϊσμού στην θεωρία του ιστορικού θεσμισμού, όπου θα μας βοηθήσει να κατανοήσουμε καλύτερα το πλαίσιο, της μελέτη περίπτωσης . Επιπλέον, θα αναφερθούμε σε ορισμένες σταθερές οι οποίες αποτελούν ο ορισμός , οι διαστάσεις (*top-down* και *bottom-up* διάσταση) θα ακολουθησει η παράθεση των μηχανισμών που επιβάλλει η ΕΕ στα κράτη-μέλη για να ενσωματώσουν τις ευρωπαϊκές νομοθεσίες, το ρόλο που διαδραματίζουν οι ενδιάμεσοι παράγοντες σε εθνικό επίπεδο ως προς την εφαρμογή των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων και τέλος η έκβαση. Είναι το εργαλείο εκείνο το οποίο μας κατευθύνει αν οι ευρωπαϊκές νομοθεσίες και σε ποιό βαθμό εφαρμόζονται από τα κράτη-μέλη φυσικά πάντα με βάση αναφοράς το ζήτημα της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Θα ακολουθήσει η κριτική θεώρηση των παραπάνω δεδομένων και οι υποθέσεις εργασίας στις οποίες θα στηριχθεί η μετέπειτα έρευνα.

Στη συνέχεια θα αναφερθούμε στη μέθοδο που σκοπεύουμε να εφαρμόσουμε, με σκοπό την συλλογή των στοιχείων, με τα οποία θα τεκμηριώσουμε τις υποθέσεις εργασίας.

Έπειτα, θα ακολουθήσει το εμπειρικό κεφάλαιο. Μας εισάγει στο αντικείμενο της ερευνάς που πρόκειται να ακολουθήσει. Έτσι λοιπόν, θα αναφερθούμε σε ορισμένα στοιχεία που αφορούν στον εξευρωπαϊσμό της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Συγκεκριμένα, θα παραθέσουμε τους τομείς και τα χαρακτηριστικά που συναπαρτίζουν το υπό έρευνα πολιτικό πεδίο, τα χαρακτηριστικά και τους φορείς που εμπλέκονται, τι αποτελεί εθνική νομοθεσία και τι ευρωπαϊκή. Ο εξευρωπαϊσμός της Δημόσιας πολιτικής παίρνει διάφορες μορφές (Featherstone & Radaelli,2003:36). Έτσι, η εκτενής βιβλιογραφία αναφορικά με τη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού στο χώρο της δημόσιας πολιτικής (Μαραβέγιας, 2011:3) μας έχει δώσει τη δυνατότητα να συνάγουμε πολλά συμπεράσματα σε ανάλογα ζητήματα, ένα από αυτά η μεταναστευτική πολιτική. Το Δίκαιο Αλλοδαπών για την Ελλάδα, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον λόγω της έντασης του μεταναστευτικού φαινομένου τα τελευταία χρόνια, των συχνών μεταρρυθμιστικών εγχειρημάτων του Έλληνα νομοθέτη κατά την ίδια περίοδο, καθώς και λόγω της δυσκολίας διαμόρφωσης από την ελληνική πολιτεία μιας μακροπρόθεσμης και οργανωμένης μεταναστευτικής πολιτικής (Παπαθεοδώρου, 2007:16). Με αυτό τον τρόπο, η θεωρία βοηθά στην διάρθρωση μιας σαφούς εμπειρικής εξήγησης (Featherstone & Παπαδημητρίου,2010 :45)

Έτσι, οδηγούμαστε στα επόμενα κεφάλαια που διαρθρώνουν την εμπειρική ανάλυση και πραγματεύονται την βάση της έρευνας μας δηλαδή την δωδεκάχρονη πορεία της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής προς τον εξευρωπαϊσμό.

Τέλος, η εργασία θα ολοκληρωθεί με τα τελικά συμπεράσματα τα οποία θα περιλαμβάνουν μια συνολική αποτίμηση του ζητήματος.

1.6 Ο ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, θα οριοθετηθούν τα όρια του εξευρωπαϊσμού, εάν κατά πόσο και υπό ποιές προϋποθέσεις οι πολιτικές στρατηγικές των κρατών-μελών επηρεάζουν την πορεία της ευρωπαϊκής πολιτικής ή το αντίθετο ή αναδεικνύεται ως μια αμφίδρομη ανταλλαγή των πολιτικών στρατηγικών ΕΕ και κρατών-μελών. Ευρύτερος σκοπός της παρούσας εργασίας καθίσταται η ανάδειξη όλων των εκφάνσεων του εξευρωπαϊσμού, ενώ παράλληλα ανασύρονται συμπεράσματα για τις πολιτικές σχέσεις και συνδιαλλαγές που υφίστανται και δημιουργούνται μεταξύ ΕΕ και κρατών-μελών. Θα επιχειρηθεί, να αναδειχθεί ο ρόλος που διαδραματίζουν οι ενδιάμεσοι παράγοντες, κατά την εφαρμογή των ευρωπαϊκών οδηγιών σε εγχώριο επίπεδο, και ποια η έκβαση όλων αυτών. Από την άλλη πλευρά, σκοπός αποτελεί να καταδείξουμε τη σημασία του εξευρωπαϊσμού ως ένα από τους κεντρικούς πυλώνες της ευρωπαϊκής δημόσιας πολιτικής και να αξιολογήσουμε την επίδραση του στις εγχώριες δομές της συγκεκριμένης μελέτης περίπτωσης (Risse. Cowles & Caporaso, 2001 :21).

Τα παραπάνω ερωτήματα θα αναδείξουν περισσότερο την πορεία εξευρωπαϊσμού της Ελλάδας που είναι το κύριο θέμα της παρούσας εργασίας και πιο συγκεκριμένα στο θέμα της μεταναστευτικής πολιτικής που είναι ένα από τα προεξέχοντα εγχώρια ζητήματα που απασχολούν την ελληνική κυβέρνηση και την Ευρώπη γενικότερα. Απώτερος στόχος να χαρακτηρίσουμε τη διαδικασία και τις ρυθμίσεις του Εξευρωπαϊσμού της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα. (Featherstone & Kazamias, 2001:7). Η ασταθής και έκρυθμη οικονομική συνθήκη στην οποία βρίσκεται η χώρα επιτείνει την ανάγκη λήψης αποφάσεων στο συγκεκριμένο ζήτημα, καθώς κρίνεται ανεπαρκής στην διαχείριση του τεράστιου όγκου παράτυπων μεταναστών οι οποίοι παραμένουν στην χώρα.

1.7 Η ΧΡΗΣΙΜΟΤΗΤΑ

Η κύρια συμβολή της εργασίας στηρίζεται στη βάση του εξευρωπαϊσμού ως μέτρο προσέγγισης των πολιτικών των κρατών -μελών στα ευρωπαϊκά δεδομένα. Ειδικότερα, η συγκεκριμένη εργασία θα αναδείξει το ρόλο που διαδραμάτισαν οι ευρωπαϊκές πιέσεις για την πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:260) και σε τι αποτελέσματα οδήγησαν αυτές στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής. Ποία η μεταρρυθμιστική «δυνατότητα» της Ελλάδας, η οποία αποτελεί κριτική

περίπτωση, να προσαρμοσθεί και να πραγματοποιήσει μεταρρυθμίσεις στην κατεύθυνση που υποδεικνύει η ΕΕ; (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:260). Πόσο γρήγορη είναι η ελληνική προσαρμογή στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα και σε ποιο βαθμό καταφέραμε να χρησιμοποιήσουμε σωστά και ρεαλιστικά τα δικά μας εφόδια, περιλαμβανομένης και της ιδιότητας μας ως κράτους -μέλους της ΕΕ, (Τσούκαλης, στο Τσούκαλης, 1993) αφενος στην διαχείριση των αιτημάτων ασύλου και της περίπτωσης των συνόρων και αφετέρου στη πάταξη του φαινομένου της παράτυπης μετανάστευσης; Κοινός παρανομαστής σε όλα αυτά είναι η δυσλειτουργία του πολιτικού μας συστήματος , ένα τεράστιο και δυσκίνητο κράτος που δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά σε ένα σύγχρονο περιβάλλον, ένα πολωμένο πολιτικό σύστημα με μεγάλη εσωστρέφεια και μια κοινωνία ή έστω ένα σημαντικό τμήμα αυτής, που ανθίσταται σθεναρά σε οποιαδήποτε προσπάθεια αλλαγής. (Τσούκαλης, στο Τσούκαλης, 1993). Επιπλέον, στόχος στη παρούσα εργασία είναι να διερευνήσει και το ρόλο που διαδραμάτισαν οι πολιτικές ελίτ και συγκεκριμένα οι πολιτικοί αρμόδιοι φορείς, οι εργατικές ενώσεις καθώς και άλλοι κοινωνικοί φορείς, όπως μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) στη διαμόρφωση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής (Τριανταφυλλίδου & Μαρούκης, 2010: 98).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο Η ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Η ανάλυση της δημόσιας διοίκησης και δημόσιας πολιτικής έχει προσεγγισθεί από διάφορους επιστημονικούς κλάδους (Λαδή & Νταλάκου,2010:45) ένας από αυτούς και η πολιτική επιστήμη. Η πολιτική επιστήμη προσδίδει μια από τις πιο γόνιμες προσεγγίσεις καθώς η δημόσια διοίκηση είναι αναπόσπαστο μέρος του κράτους, και η δημοσια πολιτική, εν τέλει παρά την συμμετοχή πολλών φορέων, αποτελεί κρατική πολιτική,στη συγκεκριμένη εργασία μελετούμε την μεταναστευτική πολιτική. (Λαδή & Νταλάκου,2010: 45).

2.1 ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΙΣΤΟΡΙΚΟΥ ΘΕΣΜΙΣΜΟΥ

Στη παρούσα εργασία δανειζόμαστε, το θεωρητικό πλαίσιο του ιστορικού θεσμισμού (historical institutionalism). Η βιβλιογραφία του είναι αυξανόμενη και αρκετά ποικίλη. Σύμφωνα, με τον Olsen (1995 σε Featherstone & Kazamias, 2001) για να υπολογίσουμε τη διαδικασία της εγχώριας προσαρμογής στα ευρωπαϊκά δεδομένα, το θεωρητικό πλαίσιο του ιστορικού θεσμισμού είναι χρήσιμο εναρκτήριο σημείο, εξηγώντας παράλληλα τις νόρμες, τους κανόνες, και τα μοτίβο στην διαδικασία πολιτικής (Hall & Taylor 1996 σε Featherstone & Kazamias, 2001) Ο ιστορικός θεσμισμός είναι συνδεδεμένος με τη διεϊσδυση στους θεσμούς, η επίδραση των οποίων μεγαλώνει με το καιρό, αναπτύσσονται σε ένα πλαίσιο πολιτιστικό και προωθούν κίνητρα στους παίκτες για να ξανασκεφτούν τις στρατηγικές τους. Οι θεσμοί, λοιπόν, σύμφωνα με την ιστορική προσέγγιση ορίζονται ως οι «*τυπικές και άτυπες διαδικασίες, ρουτίνες, νόρμες και συμβάσεις που βρίσκονται εμπέδωμένες (embedded) στην οργανωτική δομή της πολιτείας ή της πολιτικής οικονομίας*» (Hall & Taylor 1996 στο Λαδή & Νταλάκου,2010). Μακροπρόθεσμα οι θεσμοί μπορούν να έχουν βαθιές επιδράσεις στους φορείς, προσαρμόζονται και μετά κλειδώνονται ως θεσμικές ρυθμίσεις(Checkel 1999:547 σε Featherstone & Kazamias, 2001). Εφαρμόζοντας τον ιστορικό θεσμισμό στην θεωρία του εξευρωπαϊσμού καθίσταται σαφές η χρονική στιγμή και και ο ρυθμός των θεσμικών μεταβολών. Στην συγκεκριμένη μελέτη περίπτωσης διαπιστώνουμε ότι ο ιστορικός θεσμισμός συνυφαίνεται με μια σειρά από έννοιες, χρήσιμες για να κατανοήσουμε τη λειτουργία του σε συνάρτηση με το ύπο έρευνα ζήτημα. Οι βασικοί όροι εδώ είναι η «*διαδοχική εξάρτηση*» (path depedence) τα «*κριτικά σταυροδρομια*» (critical junctures) και η «*αυξάνουσα απόδοση*» (increasing return) Είναι ευρέως κοινό, ότι οι πολιτικοί επιστήμονες περιγράφουν τις πολιτικές διαδικασίες με διάφορους όρους εκ των οποίων, ο πιο χρήσιμος για τη συγκεκριμένη εργασία είναι η «*διαδοχική εξάρτηση*» (path dependency). Η έννοια της διαδοχικής εξάρτησης χρησιμοποιείται γενικά όταν μεγάλες συνέπειες ίσως προκύψουν από

σχετικά μικρά ή ενδεχόμενα γεγονότα, συγκεκριμένες διαδρομές μόλις αρχίσουν να εφαρμόζονται, μπορούν να είναι κυριολεκτικά, αδύνατον να αντιστραφούν και συνεπώς η πολιτική ανάπτυξη συχνά διακόπτεται από «κριτικές στιγμές ή σταυροδρόμια» που σχηματίζουν τα βασικά στοιχεία της κοινωνικής ζωής (Collier and Collier 1991, Ikenberry 1994; Krasner 1989 σε Pierson P, 2000).

2.1.1 Τα ελληνικά χαρακτηριστικά

Όπως έχουμε ήδη αναφέρει η Ελλάδα, κυρίως μετά το 2000-1 ακολούθησε ένα μονοπάτι, και εδώ έγκειται η έννοια της διαδοχικής εξάρτησης -με μακροχρόνιες συνέπειες αυτό, της αλλαγής του νομικού μεταναστευτικού πλαισίου, με αποτέλεσμα την απαρχή περαιτέρω αλλαγών. Αποτελεί ένα μεγάλο γεγονός, που ελάβε χώρα τη στιγμή που η Ελλάδα βρισκόταν σε μια περίοδο οικονομικής ανάκαμψης και άσκησε διαχρονική επιρροή έως και σήμερα. Αυτή η περίοδος, αποτελεί κριτικό σταυροδρόμι για την ελληνική μεταναστευτική πολιτική, καθώς ακολούθησαν μια σειρά από συχνές και αλλεπάλληλες μεταρρυθμίσεις. Σε αυτή την περίπτωση η δεκαετία 2000-2013 αποτελεί μια ιστορική στιγμή με μακροχρόνιες συνέπειες για την Ελλάδα, ακολουθώντας το «μονοπάτι της αυξάνουσας απόδοσης» όπου με τη κάθε κίνηση σε αυτό το μονοπάτι, το κόστος της εξόδου σε μια πιθανή εναλλακτική αυξανόταν (Pierson,2000). Η δυναμική της αυξάνουσας απόδοσης μας βοηθά να κατανοήσουμε γιατί συγκεκριμένα μονοπάτια και πλευρές αυτών είναι κριτικές και γιατί η χρονική στιγμή συχνά έχει σημασία στην πολιτική (Pierson,2000). Με την αυξανόμενη απόδοση, οι φορείς έχουν δυνατά κίνητρα να επικεντρωθούν σε μια μοναδική εναλλακτική και να συνεχίσουν σε ένα συγκεκριμένο μονοπάτι, το οποίο «κλειδώνει» (Pierson, 2000) σ αυτήν την κατεύθυνση, καθώς οι θεσμοί μετά την δημιουργία τους εξελίσσονται και συχνά οδηγούν σε απρόβλεπτες συνέπειες, γεγονός που δυσχεραίνει ακόμα περισσότερο την μεταβολή τους (Λαδη& Νταλάκου,2010:68). Συγκεκριμένα η παρούσα εργασία μελετά την περίπτωση όπου «μεγάλα» γεγονότα με μακροχρόνιες συνέπειες, αν συμβούν τη σωστή στιγμή μπορούν να έχουν σημαντικές συνέπειες(Pierson P, 2000: 263) Αντίστοιχα το νομικό και θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, στο σύνολο διαμορφώθηκε ή «κλείδωσε», στα ευρωπαϊκά πρότυπα ως προς τα βασικά χαρακτηριστικά του, και δεχθηκε συχνές αλλαγές. Με αυτό το τρόπο, τίθεται το ζήτημα της διαμόρφωσης της μεταναστευτικής πολιτικής (Ζαβός,2005 στο Παπαθεοδώρου 2007) στο επίκεντρο των δημόσιων πολιτικών (Σπανού, 2005 στο Παπαθεοδώρου 2007).

2.2 ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ

Ήδη, από την δεκαετία του '90, η ΕΕ αρχίζει και διαμορφώνει ένα σύστημα (Μαραβέγιας, 2011:4) έρευνας γύρω από τα ζητήματα που αφορούν την ίδια και τα κράτη-μέλη. Το σύστημα αυτό ονομάστηκε εξευρωπαϊσμός (europeanization). Ο εξευρωπαϊσμός, στη παρούσα εργασία συνιστά το αρχικό σημείο του θεωρητικού μας πλαισίου (Cowles, Caropaso & Risse, 2001: 6) Στο παρόν κεφάλαιο θα ακολουθήσει η κύρια μελέτη της θεωρίας του εξευρωπαϊσμού, σε συνάρτηση με τη μελέτη περίπτωσης αυτής της μεταναστευτικής πολιτικής. Η βιβλιογραφία του εξευρωπαϊσμού είναι ευρεία και ποικίλη. Καλύπτει όλους τους τομείς των πολιτικών και της πολιτικής, κύριο συμπέρασμα της είναι ότι ο εξευρωπαϊσμός είναι μια διαδικασία (process) και δεν είναι μόνο ένα αποτέλεσμα (outcome) (Μαραβέγιας, 2011:6) Έτσι, η εννοιολογική προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού μας παραπέμπει στην αναγκαία αναζήτηση ορισμένων αναλυτικών και θεωρητικών εργαλείων χρήσιμων (Μαραβέγιας, 2011: 210) στην διεξαγωγή υποθέσεων εργασίας της παρούσας εργασίας. Κατά τη διάρκεια της μελέτης του εξευρωπαϊσμού έχουν δοθεί πολλοί ορισμοί. Εφαρμόζοντας τη θεωρία στη συγκεκριμένη μελέτη περίπτωσης διαπιστώνουμε ότι ο ορισμός των Dyson & Goetz, είναι αυτός που μπορεί να αποδώσει με τον καλύτερο τρόπο την έννοια του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής(2003:20 σε Featherstone & Παπαδημητρίου,2010)Έτσι, ο εξευρωπαϊσμός δηλώνει *“μια σύνθετη, διαδραστική «εκ των άνω»και «εκ των κάτω» διαδικασία,κατα την οποία η πολιτεία, η πολιτική και οι δημόσιες πολιτικές σε εθνικό επίπεδο διαμορφώνονται από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και κατα την οποία οι δρώντες στο εσωτερικό χρησιμοποιούν την τελευταία προκειμένου να διαμορφώσουν την εσωτερική κόνιστρα που μπορεί να προκαλέσει είτε συνέχεια είτε αλλαγή,καθως και να επιφέρει δυννητικώς ευμετάβλητα και απρόοπτα αποτελέσματα”*. Στην βιβλιογραφία της πολιτικής επιστήμης, ο εξευρωπαϊσμός ορίζεται συχνά με τέσσερις τρόπους: θεσμοί, πολιτικές δυνάμεις, κουλτούρες και πολιτικές, γιατί, θεωρούνται τυπικά οι πιο σημαντικοί στόχοι στην αλλαγή της διακυβέρνησης που επηρεάζει τα πολιτικά συστήματα (Knill & Lehmkuhl,1999 σε Featherstone & Kazamias, 2001). Ο Εξευρωπαϊσμός έχει καταστεί έτσι, ένας ολοένα δημοφιλέστερος όρος για αυτή την (Featherstone & Παπαδημητρίου,2010:54) εκ των άνω (top- down) σχέση ΕΕ και κρατών-μελών. Έτσι, η παρούσα διάσταση αναφέρεται στο βαθμό που η πολιτική ενός κράτους-μέλους επηρεάζεται και η πολιτική της προσαρμόζεται στους κανόνες, στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στις αρχές και στις αξίες της ΕΕ (Μαραβέγιας, 2011:6) Η Ελλάδα,

κατατάσσεται στην «top-down» διάσταση του εξευρωπαϊσμού, καθώς είναι υποχρεωμένη ως κράτος μέλος της ΕΕ, που δεν ασκεί ιδιαίτερη πολιτική πίεση, απέναντι στα άλλα κράτη να εφαρμόζει, ενσωματώνει και αφομοιώνει στην νομοθεσία της, τις ευρωπαϊκές πολιτικές, αντίστοιχα και στην μεταναστευτική πολιτική, την οποία ερευνούμε στη παρούσα μελέτη. Ως είθισται οι χώρες του ευρωπαϊκού νότου δέχονται μεταρρυθμιστικές αλλαγές από την ΕΕ και δεν τις επιβάλλουν, σε αντίθεση με τις δυτικοευρωπαϊκές σκανδιναβικές χώρες. Ενδιαφερόμαστε να κατανοήσουμε το αποτέλεσμα της αλλαγής, είτε υπάρχει συναίνεση είτε υπάρχει συνεχόμενη απόκλιση των εθνικών θεσμών (Cowles, Caporaso & Risse,2001:231) στην παρούσα μελέτη περίπτωσης. Ο πιο σημαντικός στόχος της παρούσας εργασίας είναι να αξιολογήσει συνολικά τους εγχώριους θεσμούς της μεταναστευτικής πολιτικής σε απόκριση του εξευρωπαϊσμού (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:231)

2.3 ΟΙ ΠΡΟΣΑΡΜΟΣΤΙΚΕΣ ΠΙΕΣΕΙΣ

Υποστηρίζεται ότι η επίδραση της ΕΕ στο εγχώριο πεδίο ποικίλλει ανάλογα με το επίπεδο της προσαρμοστικής πίεσης στους εγχώριους θεσμούς. Η κάθε χώρα ανταποκρίνεται διαφορετικά στις προσαρμοστικές πιέσεις, και αυτό καταδεικνύεται από το γεγονός της ποικιλίας των μηχανισμών συμμόρφωσης που εφαρμόζονται σε κάθε κράτος-μέλος. Το θεωρητικό πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού, στη παρούσα εργασία, εφαρμόζεται στην μεταναστευτική πολιτική γενικότερα, γιατί αυτό αποτελεί το κανάλι επικοινωνίας ανάμεσα στην ΕΕ και την εθνική πολιτική σφαίρα (Jordan, 2003). Δεν προκαλεί έκπληξη ότι τα κράτη-μέλη αντιμετωπίζουν πολύ διαφορετικούς βαθμούς προσαρμοστικών πιέσεων, όταν πρέπει να κατεβάσουν (download) τις ευρωπαϊκές πολιτικές, κανόνες και ρυθμίσεις μέσα στις εγχώριες θεσμικές δομές. Οι προσαρμοστικές πιέσεις που πηγάζουν από τον εξευρωπαϊσμό δεν οδηγούν απαραίτητα, όμως σε εγχώρια θεσμική αλλαγή. (Cowles, Caporaso & Risse, 2001: 226). Ο Knill (2001 σε Λαδής & Νταλακού, 2010) οριοθετεί τους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού από σκληρούς έως ήπιους. Η Ελλάδα συγκεκριμένα σε ότι αφορά την ανάλυση της μελέτης περίπτωσης, με όρους εξευρωπαϊσμού οριοθετείται στα πλαίσια της αλλαγής εθνικών δομών ευκαιριών (changing domestic opportunity structures) ως δεύτερος μηχανισμός συμμόρφωσης τοποθετείται κάπου στην μέση της κλίμακας, καθώς ο εξευρωπαϊσμός αφήνει σημαντική διακριτή ευχέρια στις χώρες για το πώς θα έπρεπε να προσαρμόσουν τις θεσμικές ρυθμίσεις (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:233) Περιγράφει

περιπτώσεις όπου οι Ευρωπαϊκές πολιτικές αλλάζουν την κατανομή της ισχύος μεταξύ των εθνικών φορέων και ως αποτέλεσμα λαμβάνουν χώρα κάποιες θεσμικές αλλαγές (Λαδή & Νταλάκου,2010:149). Με άλλα λόγια, οι φορείς αξιολογούν τα υπάρχοντα μοντέλα και αποφασίζουν πιο είναι το πιο πετυχημένο, μετα υιοθετούν το μοντέλο σε εθνικό επίπεδο, ο ίδιος παράγοντας εξηγεί και τις περιπτώσεις απόκλισης (Cowles, Caporaso & Risse,2001:233). Σε αυτό το σημείο παρεμβάλλεται και η δυναμική που ασκούν οι ΜΚΟ όπου δημιουργούν εκείνο το κατάλληλο πλαίσιο ώστε να εφαρμοστεί η βέλτιστη εκείνη πολιτική που σε εγχώριο επίπεδο θα έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Ο εξευρωπαϊσμός οδηγεί σε εθνική δομική αλλαγή γιατί υπάρχει μια λειτουργική ευρωπαϊκή πολιτεία που συνυπάρχει με τις εθνικές περιλαμβάνοντας την συλλογική ταυτοποίηση των κρατών- μελών, έτσι η εθνική προσαρμογή συμβαίνει ως αποτέλεσμα των πιέσεων του εξευρωπαϊσμού και τα εθνικά χαρακτηριστικά δίνουν τη θέση τους σε ένα κοινό υπερεθνικό χαρακτήρα, έτσι που σε διαφορετικούς τομείς το ξεθώριασμα του προηγούμενου, δημιουργεί σταδιακή εμφάνιση του δεύτερου (Cowles, Caporaso & Risse,2001:236). Ωστόσο, διάφοροι παράγοντες περιορίζουν ή διευκολύνουν την προσαρμογή στις πιέσεις του εξευρωπαϊσμού στις ευρωπαϊκές δομές, στους κανόνες και τις ρυθμίσεις που πηγάζουν από την ευρωπαϊκή επιτροπή καθώς η αλλαγή των εθνικών δομών πραγματοποιείται, πολλές φορές με αρκετά δυσχερείς τρόπους(Cowles, Caporaso & Risse,2001:236)

2.4 GOODNESS OF FIT

Η Borzel (1999 στο Radaelli, 2000) και οι Green, Cowles et al (2000 in Radaelli, 2000:16) έχουν εφιστήσει την προσοχή, στον όρο «goodness of fit» ή διαφορετικά «ευκολία του ταιριάσματος». Αναφέρεται στο βαθμό της θεσμικής προσαρμογής, ανάμεσα στο εθνικό επίπεδο και την ευρωπαϊκή πολιτική. Συγκεκριμένα στην μελέτη περίπτωσης φέρνουμε ως παραδειγμα την περίπτωση της Ελλάδας. Για να καταλάβουμε την επίδραση του εξευρωπαϊσμού, εξετάζουμε την ευκολία του ταιριάσματος, των εγχωριων θεσμων με τους ευρωπαϊκούς (Cowles, Caporaso & Risse,2001:23). Η ευκολία του ταιριάσματος (goodness of fit) είναι το δεύτερο χαρακτηριστικό του εξευρωπαϊσμού, μετά τις προσαρμοστικές πιέσεις που ασκεί η ΕΕ στις εθνικές θεσμικές ρυθμίσεις, κανόνες και πρακτικές. Αποτελεί το βαθμό και το μέτρο των προσαρμοστικών πιεσεων (adaptational pressures) και μας κατευθύνει να

καταλαβουμε κατα πόσο ευκολα ή δυσκολα μια εθνικη πολιτικη προσαρμόζεται στα ευρωπαϊκά δεδομενα. Όσο πιο πολλές οι προσαρμοστικες πιεσεις που ασκει η ΕΕ σε ενα κρατος-μέλος, τόσο πιο δυσκολη καταδεικνυεται η ευκολια του ταιριασματος. Ετσι, ο εξευρωπαϊσμός ασκεί ισχυρές προσαρμοστικές πιέσεις στις εθνικές δομές όταν οι εθνικές πολιτικές καταδικνούν το πολιτικό μη ταιρίασμα(policy misfit) με τις ευρωπαϊκές πολιτικές, και ασκώντας προσαρμοστικές πιέσεις στους εγχώριους θεσμούς, συγκεκριμένα στις πολιτικές και διοικητικές δομές (Cowles, Caporaso & Risse,2001:7)επιτυγχάνεται η αλλαγή. Όσο περισσότεροι ευρωπαϊκοί κανόνες και ρυθμίσεις τείνουν να προκαλούν αλλαγές στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο τόσο υψηλότερη η πίεση για προσαρμογή και τόσο πιο πιθανή η εθνική θεσμική αλλαγή. Ωστόσο, δυνατές κινήσεις στον εξευρωπαϊσμό καθώς και δυνατή προσαρμοστική πίεση δεν μεταφράζονται απαραίτητα σε εγχώρια δομική αλλαγή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Ελλάδα , που αντιπροσωπεύει μια περίπτωση κάθετου θεσμικού ταιριάσματος (Cowles ,Caporaso & Risse,2001: 222). Η εμπειρική μελέτη περίπτωσης διαβεβαιώνει όσα αναφέρθηκαν και αυτό γιατί η Ελλάδα, απλά αποφεύγει να κάνει οτιδήποτε στο να ανταποκριθεί στις ευρωπαϊκές επιταγές λόγω ελλείματος εφαρμογής (Cowles, Caporaso& Risse,2001:2).

2.5 ΟΙ ΕΝΔΟΙΑΜΕΣΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Ένα μέρος του εξευρωπαϊσμού, εξετάζει τους εγχώριους θεσμικούς παράγοντες και την διευκόλυνση ή την παρεμπόδιση των στρατηγικών των φορεων στην δομική αλλαγή. (Cowles, Caporaso& Risse,2001:217) Εάν μια χώρα προσαρμόσει ή όχι τις εθνικές του δομές στα πρότυπα της ΕΕ θα εξαρτηθεί απο την παρουσία η την απουσία των ενδοιάμεσων παραγόντων (Cowles, Caporaso& Risse,2001:2). Ο αριθμός των ενδιαμέσων παραγόντων είναι ενδεχομένως αρκετά μεγάλος και απαιτεί απο μας να επιλέξουμε ποιούς θα συμπεριλάβουμε και ποιούς θα εξαιρέσουμε απο την ανάλυση μας (Cowles, Caporaso& Risse,2001:24). Επιλέγουμε να διατηρήσουμε μια αυστηρά θεσμική προσήλωση στην δημόσια ατζέντα, στα νομικά πλαίσια και τις σχέσεις κράτους-κοινωνίας (Cowles, Caporaso & Risse,2001:24). Θελουμε να καταλάβουμε τις συνθήκες υπο τις οποίες η εγχώρια θεσμική προσαρμογή συμβαίνει σε αντίδραση των πιέσεων του εξευρωπαϊσμού. (Cowles, Caporaso& Risse,2001:217). Ορισμένες χώρες βιώνουν την συντονισμένη αντίσταση στην αλλαγή

(Cowles, Caporaso & Risse, 2001:226), ανάμεσα τους και η Ελλάδα. Σε περιπτώσεις υψηλής προσαρμοστικής πίεσης η παρουσία ή απουσία των ενδιάμεσων παραγόντων (mediating factors) είναι κρίσιμη για τον βαθμό στο οποίο οι εγχώριες αλλαγές προσαρμόζονται στο πλαίσιο του Εξευρωπαϊσμού. (Cowles, Caporaso & Risse, 2001: 9). Κάθε χώρα θα έχει διαφορετικό πλαίσιο θεσμών και φορείς να μετριάζουν αυτές τις πιέσεις και το αποτέλεσμα των θεσμών. Η ολοκληρωτική συναίνεση θεωρείται απίθανη σε πολιτικό και θεσμικό επίπεδο αμφότερα. (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:18) και ο εξευρωπαϊσμός έτσι, προωθεί ένα γόνιμο έδαφος για την διεξοδικότερη ανάλυση των ενδοιαμέσων παραγόντων (mediating factors).

Αρχικά εξετάζουμε την περίπτωση των πολλαπλών σημείων βέτο και τον τρόπο που επέδρασαν στην εξέλιξη του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, καθώς όσο περισσότεροι φορείς εμπλέκονται στην διεκπεραίωση ζητήματων σχετικών με το εκάστοτε πεδίο πολιτικής σύμφωνα με την θεωρία του εξευρωπαϊσμού επιβραδύνονται αντίστοιχα και οι διαδικασίες σύγκλισης με την ευρωπαϊκή πολιτική. Η πολιτική θεσμική δυνατότητα (political institutional capacity) θεωρείται, ως ένας επίσης σημαντικός ενδιάμεσος παράγοντας στην παρούσα μελέτη περίπτωσης. Αναφέρεται στην ικανότητα των πολιτικών φορέων να επιβάλλουν ή να διαπραγματεύονται τις αλλαγές, πράγμα που εξαρτάται τόσο από τις πολιτικές συνδιαλλαγές, όσο και από τις υπάρχουσες δομές (Λαδη & Νταλάκου, 2010:151). Στη παρούσα μελέτη περίπτωσης θα επιχειρήσουμε να αποδείξουμε με ποιο τρόπο τα πολλαπλά σημεία βέτο θα επιρεάσουν την μεταναστευτική πολιτική σε επίπεδο δομών, κάτι που θα έχει άμεσο αντίκτυπο στην πολιτική θεσμική δυνατότητα της χώρας. Αντίστοιχα σε ένα δεύτερο επίπεδο, θα προσεγγίσουμε το ζήτημα των πολιτικών συνδιαλλαγών και διαπραγματεύσεων ανάμεσα σε ΕΕ και Ελλάδα. Πολλές φορές τα κρατικά μέλη συμβιβάζονται με τις ευρωπαϊκές πιέσεις μέσω της προσαρμογής των υφισταμένων διαδικασιών, πολιτικών και θεσμών, (Knill, 2001 σε Borzel, 2005), χωρίς όμως ουσιαστική τροποποίηση των υφισταμένων δομών και της λογικής της πολιτικής συμπεριφοράς (Bulmer & Lequesne, 2005) και χωρίς να αλλάζουν τα βασικά χαρακτηριστικά και τις υποκείμενες συλλογικές αντιλήψεις που συνδέονται με αυτά (Knill, 2001 σε Borzel, 2005), σε αυτό το πλαίσιο το επίπεδο αλλαγής κρίνεται χαμηλό.

Έτσι, θα σταθούμε σε τρεις περιπτώσεις-μεταναστευτικής πολιτικής στην σύγχρονη εκδοχή της, έχοντας ως βάση ευρωπαϊκές οδηγίες οι οποίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική μεταναστευτική νομοθεσία. Τα παραδείγματα που ακολουθούν σκοπεύουν στην διερεύνηση της ικανότητας της ελληνικής πολιτικής ηγεσίας ως προς την διαπραγμάτευση και την

κατανόηση του χειρισμού αυτών των θεσμικών αλλαγών της μεταναστευτικής πολιτικής υπό την επίδραση του εξευρωπαϊσμού μέσα από διάφορες διαδικασίες.

2. 5. 1 Η Ελληνική περίπτωση

Το 2001 η κυβέρνηση, έθεσε στο επίκεντρο τον εξορθολογισμό της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας, σύμφωνα με τις οδηγίες της Ε.Ε. Η Ελλάδα, ως γνωστόν, κύρωσε την συμφωνία Schengen από τη Βουλή των Ελλήνων με το Νόμο 2514/1997. Η μνεία στη συγκεκριμένη σύμβαση είναι μεγίστης σημασίας για την παρούσα μελέτη περίπτωσης καθώς σύμφωνα με ότι ορίζει το σύμφωνο αρ 30 § 1ε) *«αν ο αιτών άσυλο εισέρθει σε έδαφος των συμβαλλομένων μερών χωρίς να διαθέτει ένα ή περισσότερα έγγραφα επιτρέποντα την διέλευση των συνόρων υπεύθυνο είναι το κράτος- μέλος από τα εξωτερικά σύνορα του οποίου εισήρθε ο αιτών άσυλο στο έδαφος των συμβαλλομένων μερών»*. Επιπλέον, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 (κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ) στο άρθρο 10 παρ 1 -2 αναφέρει ότι *«Όταν διαπιστώνεται, βάσει αποδεικτικών στοιχείων ή των εμμέσων αποδείξεων..... ότι ο αιτών άσυλο διέβη παρανόμως, οδικώς, διά θαλάσσης ή δι' αέρος, τα σύνορα κράτους- μέλους προερχόμενος από τρίτη χώρα, αυτό το κράτος μέλος στο οποίο εισήλθε παρανόμως είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου Όταν ένα κράτος μέλος δεν μπορεί ή δεν μπορεί πλέον να θεωρηθεί υπεύθυνο και εφόσον διαπιστώνεται, βάσει των αποδεικτικών στοιχείων ή των έμμεσων αποδείξεων ότι ο αιτών άσυλο —ο οποίος εισήλθε στο έδαφος των κρατών μελών παρανόμως ή υπό συνθήκες που δεν είναι δυνατόν να εξακριβωθούν— κατά την υποβολή της αίτησής του ζούσε προηγουμένως για μια συνεχή περίοδο τουλάχιστον πέντε μηνών σε ένα κράτος- μέλος, αυτό το κράτος -μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου»*. Παρόλα αυτά στα χρόνια που ακολούθησαν η χρόνια έλλειψη άσκησης πολιτικής ασύλου που έχει ασκηθεί στην Ελλάδα, το γεγονός ότι πολλές υπηρεσίες, εμπλέκονταν στη διεκπεραίωση ζητημάτων σχετικών με την μεταναστευτική πολιτική και δεν συνεργάζονταν, η επιρροή της γραφειοκρατίας και η ανεπάρκεια στην ανταπόκριση των μεταρρυθμιστικών αλλαγών, που ορίζονταν από την ΕΕ γενικότερα οδήγησε στην συσσώρευση χιλιάδων μη εξετασμένων αιτήσεων. Έτσι, πολλοί ήταν οι πρόσφυγες αλλά και οι μετανάστες με το πρόσχημα του πρόσφυγα , που στην διάρκεια όλων αυτών των ετών κατέβαλαν αίτηση ασύλου στο ελληνικό κράτος χωρίς ωστόσο κάποιο αποτέλεσμα, τελώντας έτσι υπό μόνιμο καθεστώς ανοχής καθώς το κράτος είτε εθελουφλούσε μπροστά στη μαζική αυτή έξαρση αιτήσεων ασύλου είτε αδυνατούσε να ανταπεξέλθει λόγω εκτεταμένης γραφειοκρατίας, όπως αναφέραμε πριν. Στα χρόνια που ακολούθησαν οι

άνθρωποι αυτοί προσπάθησαν να διαφύγουν σε άλλη ευρωπαϊκή χώρα , όπου όταν συλλαμβάνονταν σύμφωνα με τις διατάξεις των οδηγιών η Ελλάδα είτε ως πρώτη χώρα στην οποία υπεβλήθη η αίτηση είτε ως πρώτη χώρα υποδοχής ήταν υποχρεωμένη να δεχτεί τους μετανάστες αυτούς πίσω. Το αποτέλεσμα ήταν η υπερσυσσώρευση του πληθυσμού αυτού στην ελληνική επικράτεια. Με την ανεπαρκή αυτή πολιτική η Ελλάδα δεν ήταν παράλληλα και σε θέση να γνωρίζει αν οι μάζες αυτές δικαιούνταν πολιτικού ασύλου ή ήταν μετανάστες που διήλθαν στην Ελλάδα παρατύπως. Στο πλαίσιο αυτό η Ελλάδα ενσωματώνει στον πιο πρόσφατο μεταναστευτικό νόμο μια σειρά ευρωπαϊκών οδηγιών για να εκτονώσει τη κατάσταση. Αυτές, προσφέρουν ακριβώς αυτήν την δυνατότητα. Όλες αυτές οι οδηγίες υπόκεινται σε ένα σύστημα, το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου. (European common asylum system) το οποίο έχει διφυή ρόλο. Αφενός περιλαμβάνει ένα πλαίσιο για την υποδοχή των προσφύγων(οδηγία 2003/9/EK), την εξέταση των αιτημάτων(2005/85/EK, 2003/109/EK) και αφετέρου την επιστροφή (2008/115/EK)των παράτυπων μεταναστών πίσω στη χώρα προέλευσης τους. Η διαδικασία ολοκληρώνεται με την θέσπιση των υπηρεσιών που θα αναγνωρίσουν τον αιτούντα άσυλο ως πρόσφυγα (2004/83/EK). Ωστόσο οι διαδικασίες δεν λειτούργησαν λόγω έλλειψης των απαραίτητων πόρων και οργάνωσης.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο η πολιτική ασύλου ακολουθείται από το κεκτημένο, ή αλλιώς κώδικα συνόρων Schengen 562, περιλαμβάνει μια σειρά από άρθρα τα οποία αφορούν την επιτήρηση των συνόρων και τους συνοριακούς ελέγχους. Ωστόσο , η κακοδιαχείριση του κεκτημένου και μια σειρά από άλλες αιτίες οδήγησαν την ελληνική κυβέρνηση να ζητήσει βοήθεια από την ΕΕ για την διαχείριση των μεταναστευτικών ροών στα σύνορα. Έτσι, ενσωματώνοντας, τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 ορίζεται η θέσπιση μηχανισμού σύστασης ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα, και η ελληνική κυβέρνηση συνεργάζεται με την Frontex. Ο Frontex συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων βοηθά τα κράτη μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση κοινών προδιαγραφών εκπαίδευσης· πραγματοποιεί αναλύσεις κινδύνου· παρακολουθεί τις εξελίξεις των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων· βοηθά τα κράτη μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα· και παρέχει στα κράτη μέλη την αναγκαία στήριξη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού (European Union, 2013). Ωστόσο αυτό που παρατηρούμε είναι ότι οι πλευρές αντιμετωπίζουν το αποτέλεσμα της συνεργασίας με διαφορετικό τρόπο. Στη παρούσα μελέτη κατανοούμε ότι αν και η ελληνική μεταναστευτική

πολιτική είναι από τις πιο εξευρωπαϊσμένες, ενσωματώνοντας τις ευρωπαϊκές οδηγίες στο νομοθετικό της πλαίσιο υφίσταται δυσχέρειες ως προς την εφαρμογή. Οι εφαρμογές υπέφεραν όπως διαπιστώσαμε αφενός από, σοβαρότατα προβλήματα ανεπαρκούς υποδομής (Τριανταφυλλίδου & Μαρούκης, 2010:108) και αφετέρου από αδύναμες πολιτικές συνδιαλλαγές ΕΕ-Ελλάδας. Το αποτέλεσμα θα είναι αδράνεια.

Όταν λέμε αδράνεια εννοούμε μια κατάσταση έλλειψης της αλλαγής, αυτό μπορεί να συμβεί απλά όταν μια χώρα βρίσκει ότι οι ευρωπαϊκές πολιτικές αρχιτεκτονικές επιλογές, μοντέλα, είναι μη συμβατά με την εγχώρια πρακτική, έτσι η αδράνεια ίσως πάρει τη μορφή καθυστέρησης ή αργοπορίας, στη μεταφορά των κατευθύνσεων, την εφαρμογή ως μετάλλαξη με επακόλουθο, την καθαρή αντίσταση στην αλλαγή που προκαλεί η Ευρώπη (Ladrech, 2000: 15). Μακροπρόθεσμα, ωστόσο η αδράνεια ενδέχεται να μην υφίσταται (οικονομικά και πολιτικά), κατά συνέπεια, κάποιος μπορεί να υποθέσει ότι οι μακρές περίοδοι αδρανείας μπορεί να προκαλέσουν κρίση και αιφνίδια αλλαγή (Olsen, 1995 in Ladrech, 2000:15). Στη παρούσα εργασία διαπιστώνουμε ότι η ελληνική μεταναστευτική πολιτική, στο ζήτημα, των επιστροφών αδρανεί καθώς ενώ έχει ψηφιστεί ο νόμος με ενσωματωμένη την αντίστοιχη ευρωπαϊκή οδηγία, η ρητορική των καθυστερήσεων παραμένει στην εφαρμογή καθώς όπως διαπιστώσαμε έχουν διαπραχτεί πολλές παραβιάσεις. Έτσι όταν η απόσταση, ανάμεσα στις πολιτικές της ΕΕ και τις εθνικές είναι μεγάλη, τα κράτη-μέλη θα βρουν πολύ δύσκολο, να εφαρμόσουν την ευρωπαϊκή πολιτική, και έτσι θα προκληθεί αδράνεια στο εθνικό επίπεδο, ενώ ο βαθμός της αλλαγής, θα είναι υψηλός, όταν οι προσαρμοστικές πιέσεις (Ladrech, 2000:21) ενταθούν. Προχωρώντας τη συζήτηση θα θέλαμε πρώτα απ' όλα να ξεκαθαρίσουμε ότι ο εξευρωπαϊσμός δεν είναι σύγκλιση. Η σύγκλιση, μπορεί να είναι επακόλουθο του Εξευρωπαϊσμού, όμως η σύγκλιση δεν είναι εξευρωπαϊσμός. Οι πολιτικές επιστήμες, έχουν διαπιστώσει σημαντική μεταβλητότητα (Ladrech, 2000 :6) και διακύμανση στο τρόπο με τον οποίο, εφαρμόζονται οι οδηγίες, ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Η Ελλάδα σταθερά, φημίζεται για την μη- συμμόρφωση με τις ευρωπαϊκές οδηγίες στη πολιτική στο πεδίο της μετανάστευσης.

Τέλος, τα προγράμματα νομιμοποίησης δεν έφεραν τα επιθυμητά αποτελέσματα, και αυτό γιατί αποτέλεσαν έναν επιπλέον πόλο έλξης για χιλιάδες μετανάστες. Έτσι το 2008 η ΕΕ εκδίδει το ευρωπαϊκό σύμφωνο για την μετανάστευση και το άσυλο με το οποίο αναστέλλεται οποιοδήποτε πρόγραμμα νομιμοποίησης στην Ελλάδα, αν και το συγκεκριμένο πεδίο πολιτικής αφορά καθαρά το κράτος- μέλος.

Έτσι, με βάση όλα τα παραπάνω δεδομένα ανακύπτουν οι κάτωθι υποθέσεις εργασίας:

Υ1α. Οι δεσμεύσεις σε επίπεδο ΕΕ παρέχουν ένα πόρο με την βοήθεια του οποίου οι δρώντες στο εσωτερικό, μπορούν να διαμορφώσουν το περιβάλλον τους, αναδιαρθρώνοντας συμφέροντα και ιδεές. Ωστόσο το αποτέλεσμα αυτής της διάδρασης ανάμεσα σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, θα ποικίλλει, ανάλογα με το είδος της κοινοτικής πίεσης και την διάρθρωση των συνθηκών στο εσωτερικό(Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:69).

Και

Υ1β. Οι επιδράσεις που ασκούν στο εσωτερικό οι πιέσεις που προέρχονται από την ΕΕ θα ποικίλλουν ανάλογα με το είδος του μηχανισμού δέσμευσης που εμπλέκεται στη διαδικασία. Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί θα καθορίσουν την φύση των αλλαγών στο εσωτερικό, στον βαθμό που διαθέτουν την δυνατότητα εξαναγκασμού(Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:69).

Υ2α. Σύμφωνα με τη θεωρία του εξευρωπαϊσμού η ΕΕ θα αποσκοπεί στην προώθηση της πολιτικής στα κράτη- μέλη εφαρμόζοντας την σε όλα τα επίπεδα λχ στην μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας. Ωστόσο, η έλλειψη συνεργασίας των εμπλεκόμενων φορέων θα δυσχεραίνει την εφαρμογή των ευρωπαϊκών οδηγιών, στο εσωτερικό.

Υ3α. Σύμφωνα με τη θεωρία του εξευρωπαϊσμού η ΕΕ αποσκοπεί στην προώθηση της πολιτικής της στα κράτη – μέλη με σκοπό να την υιοθετήσουν και να την εφαρμόσουν σε όλα τα επίπεδα λ.χ. στη μεταναστευτική πολιτική. Ωστόσο, οι αδύναμες εθνικές δομές, θα προκαλούν δυσχέρεια στην εφαρμογή.

Υ3β Η Ελλάδα κράτος-μέλος της ΕΕ συμβαδίζει με την ΕΕ σε ζητήματα που χρήζουν άμεσης ευρωπαϊκής αρωγής, π.χ. μεταναστευτική πολιτική. Παρόλο που η Ελλάδα ενσωματώνει τις ευρωπαϊκές οδηγίες στο νομικό μεταναστευτικό της πλαίσιο οι δυσχερείς πολιτικές διαπραγματεύσεις με την ΕΕ θα καθυστερούν την εφαρμογή τους .

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3⁰ : ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Σκοπός της επιστημονικής έρευνας είναι να δώσει απάντηση σε σημαντικά ερωτήματα με την εφαρμογή επιστημονικών μεθόδων (Φίλιας, 2000:17). Η ποιοτική οπτική στην έρευνα στοχεύει προς αυτή την κατεύθυνση και κατανοεί σε βάθος τα κοινωνικά φαινόμενα, προσλαμβάνοντας έτσι πλούσιες πληροφορίες για το θέμα το οποίο εξετάζουμε (Φίλιας, 2000: 290). Ένα χαρακτηριστικό λέγεται ποιοτικό όταν αφορά μια ιδιότητα των ατόμων του πληθυσμού, η οποία δεν εκφράζεται με μονάδα μέτρησης (Φίλιας, 2000: 290). Στη συγκεκριμένη εργασία αυτή η ιδιότητα αφορά την μετανάστευση. Στη παρούσα ενότητα παρατίθεται η μεθοδολογία που θα ακολουθήσουμε με σκοπό να διεξάγουμε έρευνα πάνω στον εξευρωπαϊσμό της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Οι προσεγγίσεις στην ποιοτική έρευνα ποικίλλουν, ωστόσο, για την αρτιότερη διεξαγωγή συμπερασμάτων της παρούσας εργασίας, η συνέντευξη και η σε βάθος μελέτη πρωτογενούς υλικού είναι αυτές που θα συμβάλουν προς αυτή την κατεύθυνση και θα μας βοηθήσουν να διερευνήσουμε τις υποθέσεις εργασίας.

3.1 ΔΙΕΞΑΓΩΓΗ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρακινήσει, να αναμορφώσει, και να αναπροσανατολίσει (Grawitz, 2006a:709-710) την έρευνα γύρω από την μελέτη περίπτωσης. Η έρευνα μας, περιλαμβάνει το συνδυασμό, μιας μεγάλης κλίμακας ερωτηματολογίου και συνέντευξης (Pettigrew,1992:172). Για αυτό το λόγο, θα υποβάλουμε ερωτήσεις στο άτομο και θα κάνουμε υποθέσεις με στόχο να συγκεντρώσουμε πληροφορίες και απαντήσεις (Grawitz , 2006b:16). Εάν επιχειρήσουμε να κατατάξουμε τον τύπο έρευνας που θα διεξαχθεί στην παρούσα εργασία θα διαπιστώσουμε ότι είναι διερευνητικός με ανάλυση ορισμένης περίπτωσης. Στη παρούσα εργασία ο τύπος έρευνας είναι οργανωμένος με έμφαση στην μελέτη μιας ειδικής περίπτωσης (case study) (Φίλιας, 2000:30) αυτής της μεταναστευτικής πολιτικής με βάση αναφοράς τη θεωρία του Εξευρωπαϊσμού. Στόχος είναι η αναζήτηση και όχι ο έλεγχος , καθώς δεν περιοριζόμαστε στον έλεγχο προϋπαρχουσών υποθέσεων αλλά κατευθυνόμαστε από τα χαρακτηριστικά του προς μελέτη αντικειμένου (Φίλιας, 2000:30).

3.2 ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ ΤΩΝ ΕΛΙΤ

Λίγοι είναι οι πολιτικοί επιστήμονες, που μελετούν τις ελίτ γιατί οι ελίτ είναι από την φύση τους δύσκολο να τις διεισδύσει κάποιος, καθώς εγκαθιδρύουν όρια που θέτουν τα μέλη τους εκτός της υπόλοιπης κοινωνίας (Hertz & Imber, 1995:viii). Ευρέως το ενδιαφέρον επικεντρώνεται σε αυτούς που κατέχουν θέσεις εξουσίας, σε αυτούς που βρίσκονται στη κεφαλή των στρατηγικών θέσεων στους ιδιωτικούς και δημόσιους οργανισμούς. (Pettigrew, 1992: 163). Το είδος ελίτ το οποίο θα αναπτύξουμε και θα μας απασχολήσει στη παρούσα εργασία αποτελούν οι πολιτικές και κοινοτικές ελίτ, συγκεκριμένα. Οι κοινοτικές και πολιτικές ελίτ έχουν συγκεντρώσει κατά πολύ την μεγαλύτερη προσοχή στις πολιτικές επιστήμες (Moysen & Wagstaffe, 1987, Scott 1990 in Hertz & Imber, 1995). Οι ερευνητές που έρχονται σε επαφή με ελίτ που έχουν δύναμη στις κοινότητες και την πολιτική (Hertz & Imber, 1995: 131) βρίσκονται πολλές φορές αντιμέτωποι με πολλές δυσκολίες. Ωστόσο, το πραγματικό πρόβλημα κατά την διεξαγωγή τέτοιων ερευνών επικεντρώνεται στο να διεισδύσει στην πολιτιστική τάξη επαρκώς και να εκθέσει τις πραγματικές ανησυχίες και απόψεις του. (Hertz & Imber, 1995:131). Οι πολιτικές ελίτ αντιμετωπίζουν τους εαυτούς τους ως πραγματικούς πολιτικούς παίκτες (Hertz & Imber, 1995:132). Η τεκμηρίωση των ερευνητικών μεθόδων που χρησιμοποιούνται στη μελέτη των ελίτ όπως στη παρούσα εργασία, διευκολύνει αυτό το είδος εργασίας (Hertz & Imber, 1995:133).

3.3 ΑΝΑΛΥΣΗ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ

Η χρήση της ποιοτικής συνέντευξης και όχι μια πιο δομημένη μορφής συνέντευξη ή ερωτηματολογίου (Mason J, 2009:91) οφείλεται στο γεγονός ότι τα δεδομένα που επιθυμούμε ενδέχεται να μην είναι διαθέσιμα σε οποιαδήποτε άλλη μορφή, έτσι ώστε ο μόνος τρόπος για να φθάσουμε σε αυτό που μας ενδιαφέρει είναι να ζητήσουμε από τους ανθρώπους τις προσωπικές τους αφηγήσεις (Mason J, 2009:96). Η ποιοτική συνέντευξη είναι πιο ελεύθερη, το χαρακτηριστικό της είναι ότι δεν μένει σε επιφανειακές διαπιστώσεις αλλά προχωρά σε βάθος αναλύσεις είναι ημιδομημένη ή χαλαρά δομημένη, έχει ανεπίσημο ύφος που μοιάζει με μια κουβέντα ή συζήτηση παρά με ένα σχήμα ερωτήσεων –απαντήσεων επίσημου χαρακτήρα (Mason J, 2009:90). Επίσης αναφέρεται σε μια συγκεκριμένη θεματική ή θεματοκεντρική προσεγγίση όπου ο ερευνητής δεν διαθέτει ένα δομημένο κατάλογο

ερωτήσεων αλλά έχει συνήθως ένα εύρος θεμάτων ή ζητημάτων που επιθυμεί να καλύψει (Mason J, 2009:90). Το ερωτηματολόγιο είναι το βασικό μέσο επικοινωνίας ανάμεσα στον συνεντευκτή και στον ερωτώμενο. Αποτελείται από μία σειρά ερωτήσεων πάνω στα προβλήματα που απαιτούν κάποια πληροφορία από τον ερωτώμενο (Φίλιας, 2000:145). Η παρούσα εργασία θα βασιστεί σε ανοιχτές ερωτήσεις. Στις συνεντεύξεις των ελίτ είθισται να εφαρμόζονται ερωτηματολόγια, όπου οι ανοιχτές ερωτήσεις βασίζονται σε ένα δομημένο κατά τα άλλα πλάνο συνέντευξης (Mason J, 2009:90). Η απάντηση δεν προβλέπεται ούτε προκαθορίζεται και ο ερωτώμενος είναι ελεύθερος να εκφραστεί όπως θέλει. Η συνέντευξη που θα διενεργηθεί θα είναι έμμεση. Επιπλέον στόχος μας αποτελεί να διερευνήσουμε την στάση (Φίλιας, 2000:148) τη γνώμη του ατόμου που ερωτάται, καθώς και τη πληροφορία. Η έρευνα μας για τις ελίτ έτσι, θα καλύψει ένα ευρύ φάσμα τρόπων κατανόησης της θέσης τους και των σχέσεων τους με τις άλλες τάξεις και τους διαφόρους οργανισμούς (Hertz & Imber, 1995:134).

Έτσι συνέντευξη μας παραχώρησε ο κ. Κοσμίδης Μ. στο Υπουργείο Εσωτερικών, από το τμήμα μεταναστευτικής πολιτικής, ο κ Μαυρομάτης Γ. στο τμήμα σχεδιασμού και η κ Κασνακούδη Σ. στο τμήμα νομοθετικού συντονισμού και έλεγχου. Εν συνεχεία ακολούθησαν συνεντεύξεις στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, στο τμήμα μετανάστευσης-διοικητικών μέτρων με τον κ Κωστάρη Μ., στο τμήμα συνοριακής φύλαξης με τον κ. Σούκουρη Α και στο τμήμα προσφύγων-πολιτικού ασύλου, με τον κ. Σταυρουλάκη Δ και την κ Τουρλουμούση Α. Επιπλέον, συνεντεύξεις μας παραχώρησαν εκπρόσωποι φορέων και οργανισμών που δραστηριοποιούνται στο τομέα της μετανάστευσης, όπως ο κ Στοφόρος Κ. από το Κέντρο ευρωπαϊκού και συνταγματικού Δικαίου, ο κ Έσδρας Δ., επικεφαλής της Ελληνικής Αποστολής του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ), η κ Οικονόμου Δ, υπεύθυνη δράσης της Διεθνούς Αμνηστίας – ελληνικό τμήμα, οι κ. Δημητριάδη Α, Μαρούφωφ Μ. και ο Χατζηπροκοπίου Π. από το Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ) η κ Παπαδοπούλου Α από τον Συνήγορο του Πολίτη, ο κ Τσιούκας Γρηγόριος, νομικός, ο κ Ζαβός Α από το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής και ο κ Χριστόπουλος Δ. από την Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

Επιπλέον η τεκμηρίωση της έρευνας μας ολοκληρώθηκε με μια πληθώρα από ελληνική και αγγλική βιβλιογραφία συναφή προς την θεωρία του εξευρωπαϊσμού και κατ' επεκταση με μια σειρά διοικητικών εγγράφων. Τα έγγραφα αυτά αποτελούν επιστημονικά περιοδικά, αναφορές και ετήσιες εκθέσεις όπως αυτές της Ευρωπαϊκής επιτροπής, της Frontex, της

Υπάτης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, των γιατρών χωρίς σύνορα., του Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, του Ευρωπαϊκού Μεταναστευτικού Δικτύου, από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, αναφορές από το *EUROPA* τον επίσημο δικτυακό τόπο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπόμνημα της Υπάτης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, αναφορές του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Καθοριστικό ρόλο στην ολοκλήρωση της έρευνας διαδραμάτισαν αναφορά της Διεθνούς οργανώσεως εργασίας (International Labour Organization, I.L.O) αλλά και αναφορές του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.) (*Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*). Επίσης, η έρευνα του Ευρωβαρομέτρου Special Eurobarometer 380, την οποία διεξήγαγε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θέτει ως στόχο να σφυγμομετρήσει τί σκέπτονται οι ευρωπαίοι πολίτες για το ευρωπαϊκό έργο σε σχέση με την μετανάστευση.

Επίσης οι δηλώσεις των επιτρόπων Barrot J, Malmstrom C, Cercone M. για την ευρωπαϊκή άποψη, και των πρώην υπουργών εσωτερικών Χρυσοχοϊδη Μ. και Παπουτσή Χ., για την ελληνική πλευρά με δελτία τύπου και δηλώσεις αντίστοιχα, μας παρέχουν μια πιο ξεκάθαρη εικόνα στο ζήτημα.

Η παράθεση άρθρων από την ευρωπαϊκή αλλά και ελληνική νομοθεσία κρίθηκε απαραίτητη για την τεκμηρίωση των υποθέσεων εργασίας

Τα πρακτικά βουλής, με τα όποια τεκμηριώνουμε τις υποθέσεις εργασίας αποτελούν μια άλλη σημαντική πηγη διοικητικών εγγραφών, καθώς μας δίνουν την δυνατότητα να κατανοήσουμε την κατάσταση που επικρατούσε στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα την τελευταία εικοσαετία, και πως αντιμετωπίστηκε το ζήτημα από τις εγχώριες αρχές.

Πληροφορίες λάβαμε από το δικτυακό τόπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Γενική Διεύθυνση, Εσωτερικών Υποθέσεων, σε ζητήματα σχετικά με το άσυλο τις παραβιάσεις που υφίστανται πολλές οδηγίες στην Ελλάδα και κυρώσεις ως επακόλουθο των παραβιάσεων, από την ιστοσελίδα του υπουργείου Προστασίας του Πολίτη.

Άρθρα εφημερίδων, όπως αυτά της Ελευθεροτυπίας και της Καθημερινής, αλλά και του ειδησεογραφικού πρακτορείου Reuters, συνέβαλαν στην τεκμηρίωση των υποθέσεων εργασίας.

Τα στατιστικά δεδομένα που μας δίνει η Υπάτη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε., ο ΟΟΣΑ και η Frontex, και το οπτικοακουστικό υλικό (videos) από την ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Γενική Διεύθυνση, Εσωτερικών Υποθέσεων με δηλώσεις της επιτρόπου κ.

Malmstrom C του πρώην υπουργού εσωτερικών της Βρετανίας κ. Clarke C, καθώς επίσης και οι δηλώσεις του εκπροσώπου Cercone M. σε συνέντευξη τύπου της επιτροπής στο δικτυακό τόπο Europe by satellite, μας δίνουν μια πληρέστερη και ολοκληρωμένη τεκμηρίωση της μελέτης περίπτωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο : ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

4.1 Η ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ.

Η Ευρώπη αντιμετωπίζει διαχρονικά πιέσεις από το μεταναστευτικό φαινόμενο, το ζήτημα έχει προκαλέσει ένα δημόσιο διάλογο που αφορά το ποιά πολιτική θα πρέπει να υιοθετηθεί με στόχο την αντιμετώπιση της μετανάστευσης και κυρίως αν είναι εφικτό, να υιοθετηθεί μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, οι χώρες που βρίσκονται στις πύλες εισόδου αντιμετωπίζουν μεγαλύτερες πιέσεις, γεγονός που τις οδηγεί στο να ασκούν πιέσεις στα λοιπά κράτη-μέλη προκειμένου να εξευρεθεί μια συλλογική λύση (Βοσκόπουλος: 2009, 219).

Οι ευρωπαίοι ηγέτες θεμελίωσαν την πολιτική τους στο πλαίσιο αλληλόδρασης και αλληλεξάρτησης, μεταξύ της μετανάστευσης, της απασχόλησης, και της ανάπτυξης και στην αναζήτηση των γενεσιουργών , αιτιών της παράτυπης μετανάστευσης (Βοσκόπουλος, 2009: 220). Η παρούσα μελέτη περίπτωσης με βάση τα παραπάνω καθίσταται ενδιαφέρουσα, για τα ελληνικά δεδομένα καθώς η Ελλάδα επί σειρά ετών υφίσταται έντονες μεταναστευτικές πιέσεις λόγω της γεωγραφικής της θέσης και του μεγάλου μήκους των χερσαίων και θαλασσιών συνόρων της. Καθώς οι πιέσεις αυτές εντάθηκαν περαιτέρω το 2009 και το 2010, πιθανόν λόγω της σταδιακής « σφράγισης» των οδών της δυτικής και της κεντρικής Μεσογείου, και λαμβάνοντας υπόψη και τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα θέματα ασύλου, η Ελλάδα προέβη σε σειρά μεταρρυθμίσεων της πολιτικής της για το άσυλο και τη μετανάστευση καθ' όλη τη διάρκεια του 2010 (EASO , 2011:19). Σε ένα ευρύτερο πλαίσιο παρατηρώντας κανείς προσεκτικά τα στατιστικά στοιχεία, θα διαπιστώσει ότι σταδιακά η Ελλάδα δεχόταν αύξηση των αριθμών αιτημάτων ασύλου. Χαρακτηριστικά, σύμφωνα με στοιχεία που δίνει ο ΟΟΣΑ(table A1.3, 2013) από το 2001 τα αιτήματα ασύλου στην Ελλάδα ήταν 5.499 ενώ το 2006, έφτασαν τα 12.267, και το 2008 η Ελλάδα δέχτηκε 19.884 αιτήματα ,ενώ μόλις πέρσι το 2012 ο αριθμός των αιτημάτων μειώθηκε σε 9.580. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία για τα αιτήματα ασύλου στην Ελλάδα για το πρώτο πεντάμηνο (Ιανουάριος-Μάιος) του 2013, ο αριθμός ανέρχεται σε 2.813.(UNHCR, Table 1: 2013).

Τα στοιχεία του πολιτικού Ευρωβαρομέτρου, σε ειδική έκδοση αναφέρουν τη γνώμη των ερωτηθέντων για το ζήτημα των αιτούντων άσυλο. Συγκεκριμένα το 89% των ερωτηθέντων

στην Ελλάδα θεωρεί ότι το ζήτημα πρέπει να διαμοιραστεί ανάμεσα στα κράτη- μέλη (Eurobarometer,2011:42). Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να εμβαθύνει περισσότερο και να ρίξει φως στην αστάθεια ανάμεσα στο βαθύ εξευρωπαϊσμό και στη επίδραση πάνω στις εθνικές διοικητικές δομές (Jordan, 2003). Η ανάλυση στηρίζεται σε μια λεπτομερή εμπειρική έρευνα του εξευρωπαϊσμού, μια διαδικασία μέσω της οποίας τα κράτη-μελή, προσαρμόζονται στη διαχείριση των ευρωπαϊκών οδηγιών σε μια συγκεκριμένη πολιτική σφαίρα, στην προκειμένη περίπτωση τη μεταναστευτική πολιτική (Jordan, 2003).

4.2 ΤΟΜΕΙΣ

Η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, σε ένα γενικότερο πλαίσιο, θα λέγαμε ότι δεν στηρίζεται πάνω στην άσκηση «σκληρών» γραμμών πολιτικής. Το συγκεκριμένο μοντέλο πολιτικής με όρους εξευρωπαϊσμού θα το ορίζαμε ως «θεσμική συμμόρφωση». Αναφέρεται σε εκείνες τις Ευρωπαϊκές πολιτικές που ξεκάθαρα περιγράφουν, ένα συγκεκριμένο θεσμικό μοντέλο που πρέπει να εισαχθεί στο εθνικό επίπεδο (Λαδής & Νταλάκου,2010: 148-149). Αντιθέτως, η άσκηση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής στα κράτη-μέλη βασίζεται σε ήπιους μηχανισμούς εξευρωπαϊσμού. Έτσι στα πλαίσια ευαισθητοποίησης για τις συνθήκες διαβίωσης που επικρατούν κυρίως σε τρίτες χώρες αλλά και ενημέρωσης των ευρωπαίων πολιτών σε θέματα μεταναστευτικής πολιτικής διοργανώνονται πολλές ημερίδες και εκδηλώσεις με συμμετοχή πολλών φορέων, και μεταναστευτικών οργανώσεων. Επίσης, σημαντική είναι η συνεισφορά των ΜΚΟ σε αυτό το τομέα.

Ειδικότερα τώρα, σε ότι αφορά το ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο, θα λέγαμε ότι άπτεται δυο αξόνων, την νόμιμη και την παράτυπη μετανάστευση. Η κάθε μια περιλαμβάνει μια σειρά οδηγιών οι οποίες συνδιαμορφώνουν μαζί με την εθνική νομοθεσία, την μεταναστευτική πολιτική κάθε κράτους-μέλους.

4.2.1 Οι συμφωνίες και οι ανακοινώσεις

Καταρχάς σε ότι αφορά το επίπεδο συμφώνων και ανακοινώσεων μεταναστευτικής πολιτικής, μπορούμε να πούμε, ότι, αν και υπάρχει πληθώρα θα αναφερθούμε στα πιο σημαντικά, ενδεικτικά.

- **Ευρωπαϊκό σύμφωνο για τη μετανάστευση και το Άσυλο,[13189/08 ASIM 68]:** ορίζει το πλαίσιο για την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, το πλαίσιο για την παράτυπη

μετανάστευση καθώς επίσης ορίζει ζητήματα για την βελτίωση των συνόρων (Eurogora, 2013b). Θέτει ως βασικό της στόχο τη συγκρότηση της Ευρώπης στα πλαίσια ενός ευρωπαϊκού κοινού συστήματος ασύλου, και την συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης των παράτυπων μεταναστών (Eurogora, 2013b).

- **Ανακοίνωση για την ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική [COM(2011)248]:** Αναφερόμαστε σε μια ανακοίνωση της επιτροπής με τίτλο «ανακοίνωση για την μετανάστευση» δημιουργήθηκε με εφόρμηση τα γεγονότα της Αραβικής Άνοιξης το 2011, καθώς προέκυψε σημαντική εισροή παράτυπα εισερχομένων μεταναστών από την Ν Μεσόγειο στην ΕΕ (Eurogora, 2013b). Πιο συγκεκριμένα αναφέρεται στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, αναφέρεται σε ζητήματα για την καλύτερη οργανωμένη κυνικότητα εντός των χωρών Schengen, θέτει ως βασικό στόχο τη θέσπιση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου εντός του 2012 και τέλος θέτει ως πρώτη σημασία το ζήτημα της επανεισδοχής (Eurogora, 2013b).

4.2.2 Νόμιμη μετανάστευση:

Είσοδο και παραμονή ξένων ερευνητών (2005/71/ΕΚ): ορίζει την είσοδο και διαμονή των εργαζομένων με ιδιαίτερα επαγγελματικά προσόντα (ευρωπαϊκή μπλέ κάρτα) τις προϋποθέσεις εισδοχής και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές την ανταλλαγή μαθητών την άμισθη πρακτική άσκηση, ή την εθελοντική υπηρεσία (Eurogora, 2013b).

Επί μακρόν διαμένοντες (2003/109/ΕΚ): Το άτομο που διαθέτει καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος προστατεύεται ιδιαίτερα από κάθε απόφαση απομάκρυνσής του. Η συμπεριφορά που δικαιολογεί απόφαση απομάκρυνσης πρέπει να αποτελεί πολύ σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια (Eurogora, 2013b). Σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν μια τέτοια απόφαση οικονομικοί λόγοι. Οι χώρες της ΕΕ δεσμεύονται να λάβουν υπόψη τους τα συγκεκριμένα στοιχεία πριν λάβουν απόφαση απομάκρυνσης ενός κατοίκου μακράς διάρκειας (ηλικία του ατόμου, διάρκεια της διαμονής κλπ.) (Eurogora, 2013b)

Οικογενειακή επανένωση (2003/86/ΕΚ): Η οδηγία αποσκοπεί στη θέσπιση κοινών κανόνων σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, ώστε να μπορούν τα μέλη των οικογενειών υπηκόων τρίτων χωρών που κατοικούν νόμιμα στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) να επανενώνονται στο κράτος- μέλος κατοικίας των εν λόγω υπηκόων. Στόχος

είναι η προστασία της οικογενειακής ενότητας και η διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών (Europa, 2013b).

4.2.3. Παράτυπη μετανάστευση:

Επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράτυπα διαμένοντες υπηκόους τρίτων

χωρών(2009/52/EK) Η οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη να απαγορεύσουν την απασχόληση των παράτυπα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Θεσπίζει ελάχιστα κοινά πρότυπα σχετικά με τις κυρώσεις κατά εργοδοτών που παραβαίνουν την απαγόρευση. Τα κράτη μέλη δύνανται να μην εφαρμόσουν την οδηγία σε παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, των οποίων η απέλαση έχει αναβληθεί και στους οποίους έχει χορηγηθεί άδεια εργασίας δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας (Europa, 2013b).

Ορισμός της υποβοήθησης της παράτυπης εισόδου, διέλευσης και διαμονής

(2002/90/EK): Η συγκεκριμένη οδηγία απαιτεί από τα κράτη- μέλη να επιβάλλει κυρώσεις σε όποιον εκ προθέσεως ή για κερδοσκοπικούς λόγους βοηθά πρόσωπο, το οποίο δεν είναι υπήκοος κράτους -μέλους, προκειμένου να εισέλθει ή να διέλθει από το έδαφος κράτους - μέλους, κατά παράβαση της νομοθεσίας του εν λόγω κράτους, ή να διαμείνει στο έδαφος του (Europa, 2013b).

4.3 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ

Πριν προχωρήσουμε στην κυρίως έρευνα της μελέτης περίπτωσης θα επισημάνουμε κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής (Sciortino 2000 στο Τριανταφυλλίδου, 2005). Αρχικά θα πρέπει να τονίσουμε ότι η μετανάστευση στην Ελλάδα κυρίως από πληθυσμό τρίτων χωρών αυξήθηκε την περίοδο μετά το 2001 όπου και για αυτό το λόγο αναμορφώθηκε το ελληνικό μεταναστευτικό νομοθετικό πλαίσιο. Ωστόσο, η αλυσιτελής πολιτική που ασκήθηκε και εφαρμόστηκε στα ζητήματα μετανάστευσης, οδήγησε στον «εγκιβωτισμό» χιλιάδων μεταναστών που έφτασαν στην Ελλάδα. Ήταν κυρίως πληθυσμός που εισήρθε παρατύπως. Δυο είναι οι βασικοί λόγοι στους οποίους στηρίζεται η παρούσα εργασία για να τεκμηριώσει τον παραπάνω ισχυρισμό. Αφενός η πολιτική ασύλου και αφετέρου η πολιτική που ασκήθηκε για την επίβλεψη των συνόρων.

Σε ότι αφορά την πολιτική ασύλου συγκεκριμένα, διαπιστώθηκαν λάθη και παραλήψεις που έγκεινται στην δημόσια διοίκηση και στη συνολική διαχείριση του ζητήματος από το κράτος. Η τακτική της Ελλάδας ήταν να εθελουφλεί μπροστά στο πρόβλημα, που αν και ενσωμάτωσε πληθώρα ευρωπαϊκών οδηγιών παρόλα αυτά αδυνατούσε να τις εφαρμόσει

λόγω ελλείμματος σε επίπεδο διοικητικό, με προεξέχον πρόβλημα το ζήτημα της γραφειοκρατίας.

Σε ότι αφορά την πολιτική που ασκήθηκε στο ζήτημα των συνόρων, μπορούμε να πούμε ότι το θέμα χρήζει ιδιαίτερης προσοχής, και ιδιαίτερου ενδιαφέροντος. Προσοχής, γιατί οι ελληνικές αρχές βρέθηκαν αντιμέτωπες με ένα ανεξέλεγκτο κύμα μεταναστών το οποίο δεν μπορούσαν να διαχειριστούν, να συγκρατήσουν, να απωθήσουν και να ελέγξουν.

Επιπλέον το θέμα, χρήζει ενδιαφέροντος γιατί διαπιστώνουμε ότι δεν υπάρχει μια κοινή αντιμετώπιση αφενός στο αποτέλεσμα της συνεργασίας Frontex- ελληνικών αρχών και αφετέρου στη κατασκευή του φυσικού εμποδίου. Έτσι αναδεικνύονται οι εσωτερικές και βαθύτερες σχέσεις και πολιτικές συνδιαλλαγές ΕΕ-Ελλάδας.

Επιπλέον, το γεγονός ότι η Ελλάδα δεν συμμορφώνεται με τις υποδείξεις της ΕΕ και δεν εφαρμόζει τις οδηγίες με τον δέοντα τρόπο και το ότι επιβάλλονται σε αυτήν συνεχώς και επανειλημμένως κυρώσεις κατά μία έννοια την καθιστά αυτόματα σε μια περισσότερο μειονεκτική θέση απέναντι σε άλλα κράτη-μέλη.

Το αποτέλεσμα από όλα τα παραπάνω ήταν τελικά η ελληνική μεταναστευτική πολιτική να παραμείνει αδρανής και στάσιμη. Με δεδομένο ότι ενσωματώνει τις οδηγίες και ενώ θα έπρεπε θεωρητικά να εφαρμόζει στην συνέχεια τα περιεχόμενα των οδηγιών, στο εθνικό πλαίσιο, λόγω της χρόνιας δυσλειτουργίας του διοικητικού ελληνικού συστήματος που αδυνατούσε να εκσυγχρονιστεί και να ακολουθήσει τα ευρωπαϊκά δεδομένα, λόγω, γραφειοκρατίας και συνολικής έλλειψης οργάνωσης οδηγήθηκε τελικώς στον μη εξευρωπαϊσμό της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Μόνο σε περιορισμένο επίπεδο, μέσω μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) και με τη βοήθεια γηγενών μεσολαβητών, δεδομένου του πολύπλευρου χαρακτήρα της μετανάστευσης έχει αναπτυχθεί ένας διάλογος (Τριανταφυλλίδου,2005).

4.4 ΦΟΡΕΙΣ

Οι κύριοι φορείς που εμπλέκονται στο ζήτημα της μεταναστευτικής πολιτικής είναι το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, το οποίο έχει αναλάβει την διεκπεραίωση ζητημάτων που μπορεί να προκύπτουν από την παράτυπη μετανάστευση και ζητήματα άσυλου ενώ το Υπουργείο Εσωτερικών έχει αναλάβει ζητήματα σχετικά με την νόμιμη μετανάστευση. Αμφότερα πρέπει να εφαρμόζουν τους νόμους που προκύπτουν από τα αντίστοιχα νομοθετικά πλαίσια. Ένας άλλος σημαντικός νεοσυσταθείς φορέας είναι η Υπηρεσία Ασύλου που έχει αναλάβει ζητήματα σχετικά με το άσυλο και την εξέταση των αιτημάτων ασύλου. Τέλος σημαντική είναι η προσφορά πολλών μη κυβερνητικών

οργανώσεων (ΜΚΟ) στο τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής αφού έχουν αναπτύξει μεγάλη δραστηριότητα στο συγκεκριμένο τομέα πολιτικής.

Σημαντικό κρίνεται σε αυτό το σημείο να εξηγήσουμε τι αποτελεί εθνική και τι ευρωπαϊκή νομοθεσία καθώς η νομοθεσία αποτελεί τη βάση για να εφαρμοστεί η μετέπειτα πολιτική σε όλα τα πεδία.

4.5 ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Γενικότερα, το δίκαιο είναι σύνολο κανόνων, οι όποιοι ονομάζονται κανόνες δικαίου, οι γραπτοί κανόνες δικαίου καλούνται νόμοι, οι νόμοι ψηφίζονται από τα αρμόδια νομοθετικά όργανα του κράτους, οι κανόνες δικαίου-στη προκειμένη περίπτωση οι νόμοι- τίθενται πάντοτε από το κράτος (Ράικος, 2011:227) αυτοί οι κανόνες διέπουν τις σχέσεις μεταξύ του κράτους και των πολιτών (Ράικος, 2011:228) οι κανόνες δικαίου είναι υποχρεωτικοί υπό την έννοια ότι η τήρησή τους, δεν καταλείπεται στην συνείδηση ή την θέληση των προσώπων (Ράικος, 2011:229)

4.5.1 Εθνική νομοθεσία

Εσωτερικό δημόσιο δίκαιο, είναι το σύνολο των νομικών κανόνων που θεσπίζονται από τα αρμόδια όργανα κάθε κράτους και οι όποιοι ρυθμίζουν την οργάνωση και την άσκηση της εξουσίας αυτού καθώς και τις σχέσεις του με τους πολίτες του και τα άλλα πρόσωπα που κατοικούν στο έδαφος του (Ράικος, 2011:234) το συνταγματικό δίκαιο αποτελεί το θεμελιώδη κλάδο του εσωτερικού δημόσιου δικαίου, αυτό περιλαμβάνει τους θεμελιώδεις κανόνες οργάνωσης και άσκησης της κρατικής εξουσίας (Ράικος, 2011:235).

4.5.2 Ευρωπαϊκή νομοθεσία

Στο κοινοτικό δίκαιο οι γενικές αρχές του δικαίου προκύπτουν από το πνεύμα και το σύνολο του γραπτού κοινοτικού δικαίου καθώς και από τα δίκαια των κρατών μελών (Γεωργιάδου, 2000:120). Το κοινοτικό δίκαιο περιέχει στοιχεία τόσο του δημόσιου διεθνούς δικαίου όσο και του εσωτερικού δικαίου των κρατών-μελών, τοποθετείται μεταξύ των δυο αυτών έννομων τάξεων, ωστόσο διακρίνεται από αυτά τα δυο, παρουσιάζεται ως σύνολο αυτονόμων κανόνων δικαίου, αποκτώντας έτσι μια ομοιογένεια (Γεωργιάδου, 2000:128). Η αυτονομία του κοινοτικού δικαίου εξηγείται επίσης από την ύπαρξη μιας αυτόνομης κοινοτικής νομολογίας η οποία είναι δημιούργημα του Δικαστηρίου των ευρωπαϊκών

κοινοτήτων (Γεωργιάδου,2000 :129) το εν λόγω δίκαιο , είναι το σύνολο των νομικών διατάξεων που περιέχονται

- 1) Στις Συνθήκες που τροποποίησαν τις αναφερόμενες συνθήκες των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων.
- 2) Στα πρωτόκολλα και παραρτήματα των συνθηκών αυτών.
- 3) Στα κείμενα των διεθνών συμβάσεων που συνάπτονται βάσει των διατάξεων των ευρωπαϊκών κοινοτήτων.
- 4) Στους κανόνες δικαίου που θεσπίζονται από τα όργανα των εν λόγω κοινοτήτων με εξουσιοδότηση των τριών σχετικών συνθηκών.
- 5) Στα κείμενα των τριών ιδρυτικών συνθηκών (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ) (Γεωργιάδου, 2000:28).

4.5.2.1 Τα κείμενα των τριών ιδρυτικών συνθηκών.

Μετά την λήξη του δεύτερου παγκοσμίου πόλεμου έγινε αντιληπτό τόσο ότι η ύπαρξη των δυο τότε μεγάλων δυνάμεων, των ΗΠΑ και της Σοβιετικής Ένωσης, έθεσε σε δεύτερη μοίρα, την Ευρώπη, όσο και ότι ο καταμερισμός της Ευρώπης σε κλειστούς εθνικούς χώρους αποτελεί αιτία αντιθέσεων που οδηγεί σε εξασθένηση και πτώσης προόδου (Γεωργιάδου, 2000:29). Το πρώτο βήμα προς την ίδρυση των ευρωπαϊκών κοινοτήτων πραγματοποιήθηκε με την ΕΚΑΧ. Είναι η Ευρωπαϊκή κοινότητα άνθρακα και χάλυβα , που λέγεται και συνθήκη των Παρισίων, και υπογράφηκε από τα έξι ιδρυτικά κράτη-μέλη (Γάλλια, Γερμανία , Ιταλία, Ολλανδία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο) στις 18 Απριλίου 1951 (Γεωργιάδου, 2000:29). Με αυτό τον τρόπο οι αρχηγοί της Ευρώπης θεωρούσαν ότι θα αποφύγουν ένα τρίτο παγκόσμιο πόλεμο, αν χρησιμοποιούσαν την βαριά βιομηχανία και κυρίως του άνθρακα και του χάλυβα για ειρηνιστικούς σκοπούς (Γεωργιάδου, 2000:29). Ενω αργότερα στις 25 και 26 (αντίστοιχα) Μαρτίου 1957 υπογράφονται άλλες δυο συνθήκες η Ε.Ο.Κ (Ευρωπαϊκή οικονομική κοινότητα) που σήμερα λέγεται Ευρωπαϊκή κοινότητα και η ΕΚΑΕ: (λέγεται και ευρατόμ) ευρωπαϊκή κοινότητα ατομικής ενέργειας οι δυο τελευταίες λέγοντα και συνθήκες της Ρώμης (Γεωργιάδου,2000:27). Αυτές οι τρεις κοινότητες αποτελούν και το πρώτο από τους τρεις πυλώνες της ΕΕ. Οι υπόλοιποι δυο είναι ο πυλώνας που αφορούσε την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας, η οποία υπάγονταν στο τίτλο V της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (δεύτερος πυλώνας) και ο πυλώνας που αφορούσε την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, η οποία υπάγονταν στον τίτλο VI της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (τρίτος πυλώνας) (Europa, 2013a)

ΜΕΡΟΣ 2ο: ΕΜΠΕΙΡΙΚΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Στην παρούσα ενότητα, ακολουθεί η κυρίως έρευνα, της μελέτης περίπτωσης σε συνάρτηση με τη θεωρία τους εξευρωπαϊσμού. Χωρίζεται σε έξι κεφάλαια.

6ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Το έκτο κεφάλαιο, περιλαμβάνει όλα εκείνα τα οποία αναλύσαμε σε θεωρητικό επίπεδο για τον εξευρωπαϊσμό στα προηγούμενα κεφάλαια, αλλά πλέον σε εμπειρικό επίπεδο. Για να γίνει καλύτερα αντιληπτό εξειδικεύουμε στην εφαρμογή της οδηγίας των επί μακρών διαμενόντων και της οικογενειακής επανένωσης.

7ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Το έβδομο κεφάλαιο, αφορά την πολιτική ασύλου, τον τρόπο που εφαρμόστηκε όλα αυτά τα χρόνια το νομοθετικό πλαίσιο μέσα από την άσκηση πολιτικής πως διαχειρίστηκε το ζήτημα η πολιτική ηγεσία. Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο θέτουμε υπό εξέταση και έχουμε ως βάση το άρθρο 30 παρ 1 της συμφωνίας Schengen, το κώδικα συνόρων Schengen με την ρύθμιση 562/2006 και το άρθρο 10 παρ 1 του κανονισμού 343/2003.

8ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Στο όγδοο κεφάλαιο, αναλύουμε την περίπτωση του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, (Common European Asylum System-CEAS) το οποίο το χωρίζουμε σε τρία υποκεφάλαια. Το πρώτο υποκεφάλαιο αφορά τις συνθήκες υποδοχής των αιτούντων ασύλου, το δεύτερο αφορά τις συνθήκες κράτησης και επιστροφής των παράτυπων μεταναστών και το τρίτο αφορά την υπηρεσία ασύλου και την αρχή προσφύγων

9ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Το ένατο κεφάλαιο ασχολείται με την περίπτωση των συνόρων, πως διαχειριστήκαν το ζήτημα οι ελληνικές αρχές, ποιος ο ρόλος της Frontex, στο ζήτημα της αντιμετώπισης των μεταναστευτικών ροών στα ελληνοτουρκικά σύνορα, ποια η θέση των δυο πλευρών ΕΕ- Ελλάδας σχετικά με την περίπτωση του φυσικού εμποδίου, με βάση τη θεωρία του εξευρωπαϊσμού

10ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Το δέκατο κεφάλαιο, αφορμάται από την περίπτωση των νομιμοποιήσεων. Είναι δεδομένο ότι η πολιτική που ασκείται σε ότι αφορά τις νομιμοποιήσεις είναι καθαρά εθνική υποχρέωση. Ωστόσο στην παρούσα εργασία θα

αναλύσουμε πως διαχειριστήκαν το ζήτημα οι αρχές και ποιά η θέση της ΕΕ σε αυτό το πλαίσιο.

11ο ΚΕΦΑΛΑΙΟ :Το ενδέκατο κεφάλαιο περιλαμβάνει, τα συμπεράσματα από όλη την έρευνα που έχει προηγηθεί. Στην θεωρία του εξευρωπαϊσμού θεωρείται το τελευταίο στάδιο, όπου εξετάζουμε εάν το υπό εξέταση κράτος –μέλος , συνέκλινε , απέκλινε ή αδράνησε ως προς τις προσαρμοστικές διαδικασίες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο : Η ΕΡΕΥΝΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ

6.1 ΟΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΙΕΣΕΙΣ

Το πρώτο θέμα στο οποίο εστιάζουμε εδώ αφορά την φύση των πιέσεων στο επίπεδο της ΕΕ, (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:69). Το πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού, προσφέρεται για τη μελέτη, των εσωτερικών αντιδράσεων, σε εξωτερικές πιέσεις, για εναρμόνιση (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:69). Τα κράτη- μέλη αντιμετωπίζουν ποικίλους βαθμούς προσαρμοστικής πίεσης για την ενσωμάτωση των κανόνων και των ρυθμίσεων της ΕΕ. (Cowles,Caropraso& Risse,2001:234) Έτσι η γενική υπόθεση μπορεί να διατυπωθεί ως εξής:

Υ1α. Οι δεσμεύσεις σε επίπεδο ΕΕ παρέχουν ένα πόρο με την βοήθεια του οποίου οι δρώντες στο εσωτερικό, μπορούν να διαμορφώσουν το περιβάλλον τους, αναδιαρθρώνοντας συμφέροντα και ιδεές. Ωστόσο το αποτέλεσμα αυτής της διάδρασης ανάμεσα σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, θα ποικίλλει, ανάλογα με το είδος της κοινοτικής πίεσης και την διάρθρωση των συνθηκών στο εσωτερικό(Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:69).

Και

Υ1β. Οι επιδράσεις που ασκούν στο εσωτερικό οι πιέσεις που προέρχονται από την ΕΕ θα ποικίλλουν ανάλογα με το είδος του μηχανισμού δέσμευσης που εμπλέκεται στη διαδικασία. Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί θα καθορίσουν την φύση των αλλαγών στο εσωτερικό, στον βαθμό που διαθέτουν την δυνατότητα εξαναγκασμού(Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:69).

Οι δυο αυτές υποθέσεις υπογραμμίζουν τον απρόβλεπτο χαρακτήρα που έχει η διάδραση ανάμεσα στο εθνικό και το ευρωπαϊκό επίπεδο, τα αποτελέσματα της οποίας δεν είναι προκαθορισμένα, με ομοιόμορφο τρόπο. Το έργο μας εδώ είναι να επικυρώσουμε ή να καταρρίψουμε, αυτές τις γενικές υποθέσεις , εξειδικεύοντας τους παράγοντες που οδηγούν, στα αποτελέσματα τα οποία παρατηρούμε. Θα εστιάσουμε στην «εκ των άνω» επίδραση, της ΕΕ μια και αυτή είναι η πλέον συναφής, στην περίπτωση της Ελλάδας εν γένει και της μελέτης περίπτωσης ειδικότερα. (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:69). Στη σύγχρονη περίοδο, ο εξευρωπαϊσμός θεωρείται ως προσαρμογή στις δυτικές ευρωπαϊκές νόρμες, και

πρακτικές. (Featherstone & Kazamias, 2001:4). Έτσι η εγχώρια νομοθεσία είναι εύκολο συγκρητικά να αλλάξει και είναι πιο ευαίσθητη στις αλλαγές που προερχονται από τον Εξευρωπαϊσμό (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:25).

6.2 ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Στη περίπτωση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα παρατηρούμε ότι οι πιέσεις που ασκούνται ως προς την ενσωμάτωση των κανόνων είναι αυτής της κλίμακας καθώς με το μεταναστευτικό νομοθετικό πλαίσιο που έχει ορίσει η ΕΕ, η Ελλάδα εναρμονίστηκε πλήρως. Ωστόσο, «Σε κάθε περίπτωση, ανάλογα με το ποιά είναι η πολιτική κατεύθυνση, μιας χώρας, αυτό ενδεχομένως να επηρεάσει την ενσωμάτωση μιας οδηγίας στο βαθμό, που εκεί υπάρχουν δυναμικές ρυθμίσεις» (appendix v) αλλά κάτι τέτοιο δεν αφορά την Ελλάδα. «Από το 1999 και μετά την συνθήκη του Άμστερνταμ ξεκινά αυτό που λέμε κοινοτικοποίηση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, κατά συνέπεια η μεταναστευτική πολιτική, πάύει να είναι αρμοδιότητα, των κρατών-μελών, και η ΕΕ αρχίζει όλο και περισσότερο να παρεμβαίνει» (appendix xv). Στη παρούσα μελέτη περίπτωσης διαπιστώνουμε ότι ο Ν2910/2001 αποτελεί μια πρώτη προσέγγιση ουσιαστικής διαμόρφωσης του μεταναστευτικού νομικού πλαισίου, γιατί μέχρι το 2001 η Ελλάδα δεν είχε καμία πραγματική εμπειρία για την μετανάστευση (appendix v) «ακολουθώντας έτσι τις κατευθύνσεις, αλλά και τις πρακτικές, πολιτικές και μέτρα» (appendix xv). Συνοπτικά «Με τα τρία προγράμματα (Χάγη- Τάμπερε- Στοκχόλμη) και το σύμφωνο μετανάστευσης, σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε « η συνθήκη της Λισσαβόνας, όπου η νόμιμη μετανάστευση κοινοτικοποιείται ακόμα περισσότερο γιατί περνάμε σε διαδικασία συνομοθέτησης» (appendix v) «Το μόνο που δεν ορίζει η ΕΕ είναι ο όγκος εισδοχής μεταναστών στα κράτη-μέλη, καθώς αρμόδιο, για αυτό είναι μόνο το κράτος-μέλος.» (appendix xv) Ειδικότερα υπάρχουν πληθώρα οδηγιών που αφορούν και νόμιμη (μπλε κάρτες, σπουδαστές ή οδηγίες που έχουν ενταξιακό χαρακτήρα, οδηγία για την οικογενειακή επανένωση, και για τους επί μακρόν διαμένοντες), και παράτυπη μετανάστευση (οδηγία επιστροφών, εργοδότες) (appendix xv) Έτσι διαμορφώθηκε «μια νομοθεσία η οποία είναι σε μεγάλο βαθμό πια συνεκτική με σαφές και πλήρες σχέδιο μετανάστευσης. (appendix v). Πλέον, η μελλοντική κοινοτική πολιτική μετανάστευσης, εξετάζεται σε σχέση με την οικονομική κρίση αλλά βρίσκεται ακόμα ως προς την αναζήτηση, ευρωπαϊκά και εθνικά» (appendix v).

Όπως καταλαβαίνουμε σε αυτή την διαδικασία σημαντικό ρόλο παίζουν οι νόμοι. Οι νόμοι είναι συστήματα κανόνων που ενδοσχετίζονται, άρα είναι δύσκολο να εναλλάσσεις ένα μέρος χωρίς να αλλάξεις τα υπόλοιπα (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:25). Η ευρωπαϊκή νομοθεσία είναι δομική με την έννοια ότι προωθεί ένα πλαίσιο βασισμένη σε κανόνες που είναι δύσκολο να αλλάξουν (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:25) έτσι που τα κράτη –μέλη υποχρεούνται να το ενσωματώσουν ως έχουν. Αντίστοιχα και η Ελλάδα ως κράτος-μέλος της ΕΕ, υποχρεώνεται να ενσωματώσει τις ευρωπαϊκές οδηγίες στη νομοθεσία της. Έτσι, *«μέσα σε 10 χρόνια, διαμορφώθηκε ένα πολύ φιλελεύθερο νομικό πλαίσιο πολύ σαφές και αναλυτικό, παρά τα προβλήματα και τις καθυστερήσεις»* (appendix v).

6.3 ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΠΙΕΣΗΣ

Στόχος στη παρούσα υπόθεση εργασίας είναι να ορίσουμε το είδος της προσαρμοστικής πίεσης που ασκήθηκε στο εσωτερικό από την ΕΕ στο ζήτημα της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής οριοθετώντας την στον πιο μετριοπαθή και ενδιάμεσο μηχανισμό. Λέγοντας μηχανισμό πίεσης εννοούμε ότι η ΕΕ ορίζει ένα πλαίσιο το οποίο η Ελλάδα ως κράτος-μέλος είναι υποχρεωμένη να ακολουθήσει. Με όρους εξευρωπαϊσμού, ονομάζουμε το μηχανισμό αυτό «αλλαγή εθνικών δομών ευκαιριών» (changing domestic opportunity structures), με σκοπό να καταλάβουμε την επίδραση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στις εθνικές διαπραγματεύσεις και δομές (Borzell 1999, Knill 1998a, Knill & Lenschow 1998b, Lehmkuhl 1999b στο Knill & Lehmkuhl, 1999).

6.4 Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ

Στη περίπτωση που εξετάζουμε, η εφαρμογή των ευρωπαϊκών οδηγιών στην μεταναστευτική νομοθεσία, γίνεται μέσα από μια ανοιχτή διαδικασία διαβούλευσης, όπου καταρτίζεται ένα ετήσιο πρόγραμμα το οποίο στη συνέχεια δίνεται στην Ευρωπαϊκή επιτροπή. Εφόσον εγκριθεί, το πρόγραμμα, το οποίο ανατίθεται μέσω ανοιχτού διαγωνισμού, προσκαλούνται οι ενδιαφερόμενοι ώστε να καταθέσουν τις προτάσεις τους και αφού σταλούν τα χρήματα, υλοποιείται το εκάστοτε πρόγραμμα. (appendix viii). Από αυτό γίνεται σαφές ότι, η ΕΕ διαμοιράσει τη δύναμη ανάμεσα στους εγχώριους φορείς (Knill & Lehmkuhl, 1999) γιατί, δεν υπήρχε budget για να κάνει οτιδήποτε, οποιαδήποτε πολιτική ένταξης, στο πεδίο της μετανάστευσης υπάρχει σε αυτή τη χώρα, ουσιαστικά χρηματοδοτείται και οφείλεται αποκλειστικά, στο ευρωπαϊκό ταμείο ένταξης, το οποίο δημιουργήθηκε το 2007, με μια ευρωπαϊκή συμμετοχή 75% και μια ελληνική 25%. (Appendix viii). Με αυτό το τρόπο θέτει έτσι πίεση στις εθνικές κυβερνήσεις για αλλαγή των εθνικών δομών (Knill & Lehmkuhl,

1999) έτσι που «Τα ευρωπαϊκά προγράμματα υλοποιούνται από εγχώριες δυνάμεις, οι οποίοι λαμβάνουν τα χρήματα για να υλοποιήσουν τις δράσεις. Ουσιαστικά εγχώριοι παίκτες είναι, τους οποίους το ταμείο ένταξης δραστηριοποιεί» (appendix viii).

6. 5 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΜΚΟ

Πέρα ωστόσο, από το να ορίσουμε με άκαμπτους ορισμούς την επίδραση της Ευρώπης στις εθνικές δομές, συγκεκριμένα στη παρούσα μελέτη περίπτωσης την αλλαγή των εθνικών δομών ευκαιριών, στόχος αυτής της πολιτικής αποτελεί να ενδυναμώσουμε και να υποστηρίξουμε την ευρωπαϊκή αναμόρφωση μέσω του σχεδιασμού αλλαγής του εγχώριου πολιτικού κλίματος (Ingram & Sneider 1990, Knill& Lehmkhul,2000 στο Knill& Lehmkhul,1999). Οι εγχώριοι παίκτες που διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της μεταναστευτικής νομοθεσίας στα πρότυπα της ευρωπαϊκής είναι κυρίως οι ΜΚΟ. Η εγχώρια αλλαγή δεν είναι θέμα της ευρωπαϊκής προσαρμοστικής πίεσης αλλά πρέπει να αναλυθεί στο εύρος το οποίο οι ευρωπαϊκές πολιτικές εναλλάσσουν την στρατηγική θέση των εθνικών παικτών (Knill& Lehmkhul, 1999) με στόχο τη θεσμική συμμόρφωση με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, γιατί «το ταμείο είναι ένα κίνητρο, δημιουργεί μια «αγορά» που οι παίκτες μπορούν να δραστηριοποιηθούν, δημιουργεί ταυτόχρονα, και μια βιομηχανία ένταξης» (appendix viii). Για παράδειγμα, μέλος ΜΚΟ είπε «με τις νομοθετικές προτάσεις μας, για τα παιδιά των μεταναστών, που βρίσκονται στην Ελλάδα, διαμορφώθηκε ένα σχέδιο του κώδικα της ιθαγένειας, το 2009, το οποίο ήταν και η βάση, της νομοθετικής μεταρρύθμισης του 2010» (appendix xvii). Η ΕΕ αποτελεί τη βάση για τη μετέπειτα δραστηριότητα των εθνικών φορέων καθώς η δύναμη που ασκούν οι ελληνικές ΜΚΟ στην εφαρμογή του νομικού πλαισίου, μέσω πίεσης, είναι σημαντική ειδικά σε ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής αφού πολλοί είναι οι φορείς που έχουν ευαισθητοποιηθεί με το συγκεκριμένο ζήτημα και δραστηριοποιηθεί σε αυτό το τομέα «Η θεσμική πίεση επιτυγχάνεται είτε με πίεση στις κυβερνήσεις, με τη συλλογή υπογραφών, ή με επιστολή στην αρμόδια αρχή και με δημοσιεύσεις ή με εκθέσεις είτε με άμεσες θεσμικές παρεμβάσεις, ή άσκηση θεσμικής πίεσης» (appendix ix) Επίσης, πολλές ΜΚΟ δραστηριοποιούνται με προγράμματα σε ευρωπαϊκό και σε διεθνές επίπεδο,για παράδειγμα Αραβικές χώρες, τα Βαλκάνια, Αρμενία, απλώνεται παντού η δράση (appendix xiii)

6.6 Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, είναι ο θεματοφύλακας της έννομης τάξης πραγμάτων της ΕΕ (μαζί με το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο) (Βοσκόπουλος,2009:54) αποτελεί ένα όργανο το οποίο, δίνει μια γενική κατεύθυνση, και μετά τα κράτη -μέλη την ενσωματώνουν ως νόμο στην νομοθεσία και στην συνέχεια την εφαρμόζουν στη πράξη (Home Affairs: 2013e). Η Επιτροπή αποτελεί ένα σημαντικό πυλώνα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, ένα θεσμικό όργανο υπερεθνικής μορφής με νομοθετικές και εκτελεστικές εξουσίες-λειτουργεί ως εκτελεστικό όργανο και παράγει νομοθετικό έργο- ενώ έχει και το «δικαίωμα πρωτοβουλίας», το προνόμιο υποβολής προτάσεων για την υιοθέτηση συγκεκριμένων πολιτικών (Βοσκόπουλος,2009:54). Αποτελεί τον διαπραγματευτή συμφωνιών, προτείνει πολιτικές και καταθέτει προτάσεις οι οποίες μπορούν να ενσωματωθούν στο ευρωπαϊκό κεκτημένο(Βοσκόπουλος,2009:55). Οι επίτροποι είναι ένα σώμα τεχνοκρατών, που επιβλέπει την τήρηση των Συνθηκών και τις δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν οι χώρες- μέλη στα πλαίσια εφαρμογής των Συνθηκών που διέπουν την λειτουργία της ΕΕ (Βοσκόπουλος,2009:53).

Η μνεία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι σημαντική ώστε να κατανοήσουμε το αποτέλεσμα της προσαρμοστικής διαδικασίας της Ελλάδας με τις ευρωπαϊκές οδηγίες. Όσο πιο πολλές οι κυρώσεις, οι παραβιάσεις και οι καθυστερήσεις που εντοπίζει η Επιτροπή στα κράτη-μέλη κατά την εφαρμογή των οδηγιών, αυτό αποδεικνύει ότι αυτά δυσκολεύονται να συμμορφωθούν με τις ευρωπαϊκές οδηγίες.

6.7 Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

Στη παρούσα μελέτη περίπτωσης το θέμα το οποίο μας αφορά είναι η μεταρρυθμιστική δυνατότητα του συστήματος, ένα ρητά διατυπωμένο και κεντρικό θέμα στη βιβλιογραφία για τον εξευρωπαϊσμό. (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:70). Καθώς η Ελλάδα ως κράτος-μέλος της ΕΕ *«είναι υποχρεωμένη να ενσωματώνει τις οδηγίες αυτές, οι οποίες έχουν να κάνουν με διάφορες πτυχές της ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία την οποία βρίσκονται.»* (appendix x), σημαντικό επακόλουθο της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής μετά την ενσωμάτωση θεωρείται η εφαρμογή στην ελληνική περίπτωση και αυτό γιατί, ενώ *«έχουμε κάποια θετικά βήματα δυστυχώς δεν εφαρμόζονται, οι οδηγίες, της ΕΕ γιατί έχουν μπλοκαριστεί, ή αργούν οι διαδικασίες, οπότε τα θετικά στοιχεία που είχαμε από την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, φτάνουν στην Ελλάδα σαν απόρηχο»* (appendix xiii). Η εξήγηση αυτού του συνδυασμού της δυνατής δέσμευσης της ολοκλήρωσης και της φτωχής επίδοσης εναπόκειται σε πολύ καλά γνώστες πλευρές του πολιτικού

συστήματος, στις μακροχρόνιες δυσκολίες της εγχώριας πολιτικής διαχείρισης σε ένα κατακερματισμένο, πολυκομματικό σύστημα και μιας φτωχής διανομαρχιακής συνεργασίας που χαρακτηρίζει τη δημόσια διοίκηση και αυτό προέρχεται από τα βαθιά ριζωμένα χαρακτηριστικά (Featherstone & Kazamias, 2001:25) της ελληνικής πολιτικής.

Στην θεωρία του εξευρωπαϊσμού σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι ενδιάμεσοι παράγοντες. Είναι αυτοί που θα καθορίζουν το κατά πόσο ένα κράτος-μέλος, θα εφαρμόσει μια οδηγία επιτυχημένα ή όχι παρά τις πιέσεις που θα δεχτεί από την ΕΕ. Κάθε πεδίο πολιτικής διαφέρει ως προς τους ενδιάμεσους παράγοντες από τους οποίους θα επηρεαστεί, το ίδιο συμβαίνει και στην μεταναστευτική πολιτική.

6.8 ΕΝΔΙΑΜΕΣΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ

Στην παρούσα μελέτη περίπτωσης, στην ελληνική μεταναστευτική πολιτική διαπιστώνουμε ότι κυρίαρχο είναι το ζήτημα των πολλαπλών σημείων veto, και της πολιτικής θεσμικής δυνατότητας σε επίπεδο δομών αφενός και αφετέρου πολιτικών συνδιαλλαγών- το πως δηλαδή οι πολιτικοί φορείς επιβάλλουν και διαπραγματεύονται τις αλλαγές-. Θα προσπαθήσουμε λοιπόν μέσα από τα παραδείγματα που θα ακολουθήσουν να αποδείξουμε, πως τα πολλαπλά σημεία veto οδήγησαν σε αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας- δίνοντας έμφαση σε δυο παραμέτρους τις υπάρχουσες δομές αφενός και αφετέρου τις πολιτικές συνδιαλλαγές.

Αρχικά, σε ότι αφορά το τρόπο με τον οποίο έχει δομηθεί η μεταναστευτική πολιτική υποστηρίζουμε ότι όσο περισσότεροι είναι οι εμπλεκόμενοι φορείς για την διεκπεραίωση ζητημάτων σχετικών με την μεταναστευτική πολιτική τόσο περισσότερο θα προκύπτουν γραφειοκρατικά ζητήματα-κάτι που χαρακτηρίζει την αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας- με αποτέλεσμα την καθυστέρηση στην εφαρμογή των οδηγιών, με επερχόμενη αδράνεια στην διαδικασία εξευρωπαϊσμού. Σε ότι αφορά τις πολιτικές συνδιαλλαγές με βάση τα παραδείγματα που θα ακολουθήσουν εκτιμούμε ότι όσο πιο δύσκολες είναι οι πολιτικές συνδιαλλαγές -ανάμεσα σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο – τόσο περισσότερο δυσχερής θα είναι η διαπραγμάτευση και η τελική εφαρμογή των αλλαγών, έτσι που η αλλαγή στο εσωτερικό θα συμβαίνει με αργούς ρυθμούς.

Συμπερασματικά, υποστηρίζουμε ότι η έκβαση από τον τρόπο εφαρμογής των ευρωπαϊκών οδηγιών σε εθνικό πλαίσιο στην μελέτη περίπτωσης που εξετάζουμε, και με βάση τα παραπάνω, θα οδηγήσει σε αδράνεια, καθώς η Ελλάδα ενσωματώνει οδηγίες τις οποίες ωστόσο δεν εφαρμόζει δημιουργώντας καθυστέρηση στην διαδικασία εξευρωπαϊσμού.

6. 8.1 Πολλαπλά σημεία veto

Τα ευρήματα από την έως τώρα εμπειρική έρευνα εγείρουν ερωτήσεις για την ακριβή σχέση, ανάμεσα στον Εξευρωπαϊσμό, της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα, και ποιός ο ρόλος των εθνικών δομών (Jordan, 2003) σε αυτό το πλαίσιο. Εμβαθύνοντας έτσι, ακόμα περισσότερο στην εξέταση της μελέτης περίπτωσης, οδηγούμαστε στην παρακάτω υπόθεση εργασίας.

Υ2α Σύμφωνα με τη θεωρία του εξευρωπαϊσμού η ΕΕ θα αποσκοπεί στην προώθηση της πολιτικής στα κράτη- μέλη εφαρμόζοντας την σε όλα τα επίπεδα λχ στην μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας. Ωστόσο, η έλλειψη συνεργασίας των εμπλεκόμενων φορέων θα δυσχεραίνει την εφαρμογή των ευρωπαϊκών οδηγιών, στο εσωτερικό.

Στη παρούσα μελέτη περίπτωσης εξετάζουμε, τη συνιστάμενη των εμπλεκόμενων φορέων ή διαφορετικά τα πολλαπλά σημεία veto, όπου αποτελούν από τους πιο σημαντικούς παράγοντες παρεμπόδισης στη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού γιατί στην περίπτωση της Ελλάδας «*Η συνεργασία δεν ήταν καλή ανάμεσα στους φορείς και κάθε φορά, που αλλάζει κάτι στην μεταναστευτική νομοθεσία αλλάζουν και οι φορείς. Αυτό οφείλεται στο τρόπο με τον οποίο έχουν συγκροτηθεί οι νόμοι*» για παραδειγμα «*Όταν πρωτοπήκε ο νόμος 2910 λόγω των αλλαγών των κυβερνήσεων άλλαξαν και οι ρυθμίσεις, τα προβλήματα που προέκυψαν εντοπιστήκαν στην εγγραφή των αλλοδαπών μαθητών στο σχολείο -ανάλογα με το τι άδεια διαμονής, είχαν οι γονείς τους- δημιουργώντας περαιτέρω πρόβλημα.*» (appendix x).

Έτσι αν και ο εξευρωπαϊσμός ασκεί προσαρμοστική πίεση σε συστατικούς και βαθειά εμπειδωμένους εθνικούς θεσμούς τόσο περισσότερο καταδεικνύεται ότι χρειάζεται να προκαλέσει ολοκληρωτική αλλαγή (Borzel & Risse, 2000). Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως παρατηρούμε παρά τις ασκούμενες πιέσεις, η αλλαγή δεν γίνεται εφικτή. Η περίπτωση της Ελλάδας αποτελεί τρανταχτό παραδειγμα, γιατί η παρουσία των πολλαπλών σημείων veto ή διαφορετικά των πολλών πολιτικών παικτών στο θεσμικό οικοδόμημα θα τους ενδυναμώσει με ποικίλους τρόπους οδηγώντας σε αυξημένη αντίσταση στην αλλαγή (Börzel & Risse, 2000).

Βάσει θεωρίας παρατηρούμε ότι η ύπαρξη των πολλαπλών σημείων veto μπορεί να μπλοκάρει τις προσπάθειες για αναμόρφωση (Kerwer 1999a στο Knill C & Lehmkuhl D.1999). Στην ελληνική μεταναστευτική πολιτική έχουμε «Πολλούς φορείς, όπως ΟΑΕΔ, η Αστυνομία, το Υπουργείο Εσωτερικών, οι δήμοι, η περιφέρεια, η νομαρχία με την αλλαγή του Καλλικράτη, έχουμε αποκεντρωμένες διοικήσεις, και δήμους, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και τα προξενία, για την οικογενειακή επανένωση» (appendix x). Αν οι εγχώριες διαδικασίες, και θεσμοί θα οδηγηθούν στο πολιτικό και θεσμικό μη ταίριασμα (misfit) με τους ευρωπαϊκούς θα εξαρτάται από την παρουσία αυτών των πολλαπλών σημείων veto (Börzel & Risse, 2000). Εξετάζοντας την παρούσα μελέτη περίπτωσης και σύμφωνα με τον Tsebelis(1999 στο Radaelli, 2000) οι παίκτες veto περιορίζουν την ικανότητα του κράτους – μέλους να προσαρμοστεί με τις ευρωπαϊκές ρυθμίσεις (Radaelli ,2000) και αυτό γιατί « Πολλοί εμπλεκόμενοι φορείς δεν συνεργάζονται για ιδεολογικούς σκοπούς, ή για σκοπούς που θεωρούν ότι είναι ιδιαίτεροι για την υπηρεσία τους»(appendix x). Όμως, μόνο όταν όλες οι πλευρές της εθνικής πολιτικής ζωής θα έχουν εξευρωπαϊστεί εξ ολοκλήρου, θα εξευρωπαϊστεί η Ελλάδα. Στους περισσότερους τομείς πολιτικής των κρατων-μελών σχεδόν όλες οι εθνικές πολιτικές οδηγούνται από ένα στενά συνδεδεμένο πολιτικό σύνδεσμο με την ΕΕ ή την διεθνή νομοθεσία (Jordan, 2003) όμως, οι υπάρχουσες μελέτες υποστηρίζουν ότι οι εθνικές διοικητικές δομές της Ελλάδας κατά συνέπεια, και οι διαδικασίες που χρησιμοποιούνται για να εφαρμοστεί μια πολιτική παρεμβαίνουν και παραμένουν ανέπαφες και ανεπηρέαστες από την προσπάθεια εξευρωπαϊσμού της εθνικής πολιτικής (Jordan, 2003) «Για παραδειγμα, το ΙΚΑ δεν συνεργαζόταν με το υπουργείο Εσωτερικών, για τα ένσημα ή την ασφάλιση και ο ΟΓΑ με το Υπουργείο Οικονομικών για την έκδοση του ΑΦΜ. Δεν υπάρχει συνοχή, η κάθε μια εξετάζει το δικό της κομμάτι χωρίς να συνεργάζεται.» (appendix x) λχ, η Λειτουργία υπηρεσιών μιας στάσης, λειτουργεί μόνο στην Στερεά Ελλάδα, ενώ θα έπρεπε να είναι στην Αθήνα που βρίσκεται ο μεγάλος πληθυσμός, δεν υπάρχει ένας γενικός συντονισμός των φορέων, που ασχολούνται με θέματα, μετανάστευσης, αυτό έχει παρατηρηθεί, με αποτέλεσμα, να είναι διάσπαρτες, κι οι πληροφορίες και οι φορείς που ασχολούνται και ο ένας δεν ξέρει τι ακριβώς κάνει ο άλλος. (appendix x).

Έτσι, με δεδομένο πλέον ότι οι θεσμικοί είτε λειτουργικοί παίκτες veto , είναι πολλοί, διαπιστώσαμε ότι η ομοφωνία ώστε να εισαχθεί η αλλαγή δεν θα επιτευχτεί με αποτέλεσμα να φαλκιδεύεται κάθε προσπάθεια εγχώριας πολιτικής αλλαγής (Börzel. & Risse, 2000) Αυτό

ωστόσο μπορεί να συμβεί όχι μόνο λόγω έλλειψης συνεργασίας, αλλά και για λόγους κυριαρχίας . Αυτό θα συμβεί γιατί όσο μεγαλύτερη δύναμη είναι διασκορπισμένη στο πολιτικό σύστημα τόσο περισσότεροι φορείς θα έχουν γνώμη στη δημιουργία αποφάσεων στην πολιτική, με αποτέλεσμα να είναι πιο δύσκολο να ενθαρρυνθεί η γενική συναίνεση (Börzel & Risse 2000). *«Τώρα, το βλέπουμε με το υπουργείο Εσωτερικών και Εξωτερικών, για το ζήτημα του ποιος θα εισέρχεται στη χώρα, αλλά δεν εφαρμόζεται, γιατί το Υπουργείο Εξωτερικών θεωρεί εαυτόν ως θεσμοφύλακα. Επειδή υπάρχει μια τέτοια τεράστια δυσλειτουργία, σε μια από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, λόγω ιδεολογικών ή εγωιστικών λόγων δηλαδή, σε σχέση με το πως βλέπει ο καθένας το ρόλο του, από το 2011 εκκρεμούν τέτοια ζητήματα, ενώ έπρεπε να είχαν ολοκληρωθεί οι διαδικασίες σε διάρκεια ορισμένων μηνών».* (appendix x)

6. 8.2. Πολιτική θεσμική δυνατότητα

Η δική μας εκτίμηση, από την παράθεση των παραπάνω στοιχείων είναι ότι, η εμπλοκή και η ανάθεση καθηκόντων σε πολλούς φορείς, θα οδηγήσει βαθμιαία σε γραφειοκρατία γιατί η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ τους, θα αποτελεί την διελκυστίνδα για την διεκπεραίωση ζητημάτων συναφών με την μεταναστευτική πολιτική. Έτσι, θα προκύπτουν επερχόμενες καθυστερήσεις, με άμεσο επακόλουθο την αποδυνάμωση των διοικητικών δομών και την αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας. Από την άλλη πλευρά, οι δυσχερείς πολιτικές συνδιαλλαγές, ΕΕ-Ελλάδας, θα επιδρούν στο αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού , κύριο χαρακτηριστικό (Epstein& Mershon, 1996) στην εμπειρική έρευνα των πολιτικών επιστημών. Κάθε ένα από τα πεδία της πολιτικής επιστήμης έχει τις δικές του ανησυχίες και αμφιταλαντεύσεις (Epstein& Mershon, 1996), το ίδιο συμβαίνει και στην μεταναστευτική πολιτική. Οι αδυναμία στις πολιτικές συνδιαλλαγές, μπορεί να χαρακτηριστεί ως ανασταλτικός παράγοντας στην διαδικασία εξευρωπαϊσμού μιας πολιτικής γενικότερα αλλά και στη παρούσα μελέτη περίπτωση συγκεκριμένα, η παραπάνω θεωρία παρατηρούμε ότι εφαρμόζεται. Με βάση τα παραπάνω δημιουργούνται οι κάτωθι υποθέσεις εργασίας

Υ3α. Σύμφωνα με τη θεωρία του εξευρωπαϊσμού η ΕΕ αποσκοπεί στην προώθηση της πολιτικής της στα κράτη – μέλη με σκοπό να την υιοθετήσουν και να την εφαρμόσουν σε όλα τα επίπεδα λ.χ. στη μεταναστευτική πολιτική. Ωστόσο, οι αδύναμες εθνικές δομές, θα προκαλούν δυσχέρεια στην εφαρμογή .

Ένα άλλο ζήτημα με το οποίο, οι υποθέσεις εργασίας ασχολούνται, είναι με τις αντιδράσεις των δρώντων: πως οι ευρωπαϊκές πιέσεις επηρεάζουν το περιβάλλον τα συμφέροντα και την ιδεατή τους θέση (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010:70). Μέσα από την ιστορία της πολιτικής τους θεσμούς και την κουλτούρα, (Erstein& Mershon, 1996) και με τη βοήθεια των υποθέσεων εργασίας αναδεικνύονται οι δεσμεύσεις του κράτους- μέλους απέναντι στην ΕΕ και η ευρύτητα τους από «σκληρές » έως «ήπιες» . Αυτό ακολούθως, ασκεί επίδραση στο εσωτερικό των κρατών μελών.

Υ3β Η Ελλάδα κράτος-μέλος της ΕΕ συμβαδίζει με την ΕΕ σε ζητήματα που χρήζουν άμεσης ευρωπαϊκής αρωγής, π.χ. μεταναστευτική πολιτική. Παρόλο που η Ελλάδα ενσωματώνει τις ευρωπαϊκές οδηγίες στο νομικό μεταναστευτικό της πλαίσιο οι δυσχερείς πολιτικές διαπραγματεύσεις με την ΕΕ θα καθυστερούν την εφαρμογή τους .

Τεκμηριώνοντας την Υ3α διαπιστώνουμε ότι η Ελλάδα αντιμετωπίζει ένα μακροχρόνιο πρόβλημα με την γραφειοκρατία, το οποίο καθιστά τις δομές αδύναμες. Η επίδραση της γραφειοκρατίας στην περίπτωση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής απετέλεσε ανασταλτικό παράγοντα πολιτικού μη ταιριάσματος με την γενική κατεύθυνση που είχε ορίσει η ΕΕ, με άμεσο επακόλουθο την αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας. Γι αυτο το λόγο, παραθέτουμε δύο παραδείγματα Ευρωπαϊκών οδηγιών νόμιμης μετανάστευσης, για να διαπιστώσουμε την εφαρμογή σε εγχώριο επίπεδο

6.9 ΕΠΙ ΜΑΚΡΟΝ ΔΙΑΜΕΝΟΝΤΕΣ

Σε ανακοίνωση της ευρωπαϊκής επιτροπής, [2005:{SEC(2005) 1680}], αναφέρεται ότι σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, «μπορεί να υποχρεωθούν να παρακολουθήσουν μαθήματα γλώσσας». Μεταξύ των μέτρων που

συστήνονται, από την ΕΕ, σε διάφορους σχετικούς τομείς περιλαμβάνεται η ενίσχυση της ικανότητας εισαγωγής προγραμμάτων και δραστηριοτήτων για τους νόμιμους μετανάστες και τα άτομα που εξαρτώνται από αυτούς, καθώς και γλωσσικά μαθήματα και μαθήματα αγωγής του πολίτη με στόχο να διασφαλιστεί ότι οι μετανάστες θα κατανοήσουν και θα σεβαστούν τις κοινές ευρωπαϊκές και εθνικές αξίες και θα επωφεληθούν από αυτές. Έτσι σύμφωνα με ότι ορίζει το ελληνικό Προεδρικό Διάταγμα 150 (2006, ΦΕΚ Α' αρ.160) η επαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας από πολίτες ηλικίας 16 ετών και άνω αποδεικνύεται (...)με πιστοποιητικό ελληνομάθειας της Γενικής Γραμματείας Εκπαίδευσης Ενηλίκων του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Το ως άνω πιστοποιητικό χορηγείται, μετά από την υποχρεωτική παρακολούθηση τουλάχιστον εκατό (100) ωρών μαθημάτων ελληνικής γλώσσας και είκοσι πέντε (25) ωρών μαθημάτων ελληνικής ιστορίας και ελληνικού πολιτισμού στα Τμήματα Εκμάθησης Δ' Επιπέδου των Κέντρων Εκπαίδευσης Ενηλίκων και την επιτυχή ολοκλήρωση εξετάσεων που διενεργούνται από τον ίδιο φορέα για τον σκοπό αυτόν. *«Την έκδοση των πιστοποιητικών αυτών ανέλαβε το Πανεπιστήμιο Θεσ/νίκης, ωστόσο το τμήμα δεν λειτούργησε ποτέ, κυρίως για λόγους διαδικαστικούς, γραφειοκρατικούς, και οργανωτικούς, καθιστώντας έτσι ανέφικτη την έκδοση του»* (appendix x).

Προς πιστοποίηση παραπέμπουμε στην ανακοίνωση που εξέδωσε στις 27/03/2006 με αριθμό παραβίασης 2006/0232 σχετικά με την παραβίαση που υπέστη η συγκεκριμένη οδηγία στην Ελλάδα. (Home Affairs:2013b)

Στο τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής παρατηρούμε ότι η γραφειοκρατία αποτέλεσε παράγοντα ώστε η αλλαγή να γίνει με βραδείς ρυθμούς, αν όχι αδρανείς. Το κράτος δεν έχει αλλάξει πολύ, παρά το ότι ο εξευρωπαϊσμός έχει προκαλέσει πραγματική αλλαγή σε άλλους τομείς (Sotiropoulos, 2004). Όπως καταλαβαίνουμε, η βαθμιαία ολοκλήρωση των κρατών της νότιας Ευρώπης στην ΕΕ ίσως οδηγήσει ως ένα βαθμό σε σύγκλιση με τις γραφειοκρατικές δομές, αλλά η αλλαγή δεν θεωρείται «επαναστατική» (Sotiropoulos, 2004) κάτι που χαρακτηρίζει τη μελέτη περίπτωσης.

6. 10 ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΕΠΑΝΕΝΩΣΗ

Μια άλλη περίπτωση που δεν εφαρμόζει σωστά, την ευρωπαϊκή οδηγία, είναι για την οικογενειακή επανένωση. Σύμφωνα με την ευρωπαϊκή οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης «Το αίτημα πρέπει να εξετάζεται εντός έξι μηνών το

μέγιστο από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης»(Eurogora ,2003)*επειδή οι ελληνικές υπηρεσίες καθυστερούν και υπάρχουν οργανωτικά προβλήματα, σε όλες τις εμπλεκόμενες σε αυτήν διαδικασία υπηρεσίες η διαδικασία διήρκησε 3-5 χρόνια»* (appendix x).

Έτσι στις 12/12/2006 και αριθμό παραβίασης 2005/0938, η Ευρωπαϊκή επιτροπή πιστοποιεί την παραβίαση για την Ελλάδα (Home Affairs:2013b) Αλλά και εκτός των ελληνικών συνόρων η κατάσταση στο συγκεκριμένο ζήτημα παραμένει στάσιμη, καθώς σύμφωνα με έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις 8.10.2008. Τα κράτη μέλη έπρεπε να έχουν ολοκληρώσει τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό τους δίκαιο μέχρι τις 3 Οκτωβρίου 2005. Οι υπάλληλοι της Επιτροπής συνέδραμαν τα κράτη μέλη σε αυτό το εγχείρημα μέσω τακτικών συνεδριάσεων με εθνικούς εμπειρογνώμονες. Μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς, κινήθηκαν διαδικασίες παράβασης κατά 19 κρατών μελών για μη κοινοποίηση μέτρων μεταφοράς. Στη συνέχεια, σύμφωνα με το άρθρο 226 της συνθήκης, η Επιτροπή απηύθυνε δέκα αιτιολογημένες γνώμες. Ως προς τέσσερα κράτη μέλη ελήφθησαν αποφάσεις για παραπομπή τους ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, εκ των οποίων τρία απεσύρθησαν ενώ για μία εξεδόθη απόφαση. Για παραδειγμα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση για την παραβίαση της οδηγίας με αριθμό(2005/1000) στις 4/7/2006 για το Λουξεμβούργο. (Home Affairs:2013b) Έτσι από τα 24 κράτη μέλη που δεσμεύει η οδηγία, μόνο αυτό, ευρίσκεται σήμερα υπό διαδικασία μεταφοράς ενώ ένα , η Ισπανία, δεν έχει ακόμα εισαγάγει τυπική ρητή μνηεία (ρήτρα εναρμόνισης) στην εθνική του νομοθεσία. (Commission of the European Communities, 2008: COM(2008) 610 final).

Ως παραδειγμα στην παρούσα μελέτη χρησιμοποιούμε την μεταναστευτική πολιτική, όπου σε αυτή την περίπτωση, η Ελλάδα δεν προσαρμόστηκε θετικά στο ευρωπαϊκό μοντέλο. Όπως υποστηρίζουν οι Knill & Lehmkuhl (1999 στο Radaelli, 2000) στην περίπτωση της μεταναστευτικής πολιτικής η ευκολία του ταιριάσματος δεν αξιολογείται ως θετική, καθώς ο μηχανισμός πυροδοτήθηκε όπως διαπιστώσαμε από τα παραπάνω από αρνητική ολοκλήρωση, καθώς οι αδύναμες διοικητικές δομές- λόγω γραφειοκρατίας- καθιστούσαν ανέφικτη την εφαρμογή των ευρωπαϊκών οδηγιών, έτσι η αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας καθυστέρησε την σύγκλιση με τις ευρωπαϊκές οδηγίες, στην προκειμένη περίπτωση εξετάσαμε την πολιτική που ασκήθηκε στο ζήτημα για τους επί μακρόν διαμένοντες και την εφαρμογή της οδηγίας για την οικογενειακή επανένωση. Με αυτό εννοούμε ότι συνολικά η Ελλάδα δεν εφάρμοσε σωστά τις οδηγίες, με επακόλουθο καθυστερήσεις ως προς την εφαρμογή των οδηγιών και σε πολλές περιπτώσεις υπήρξαν

παραβιάσεις. Σε αυτό το πλαίσιο η θεσμική συμμόρφωση της Ελλάδας παρά τις προσαρμοστικές πιέσεις που δέχθηκε από την ΕΕ, -κατά συνέπεια και η ευκολία του ταιριάσματος της εθνικής πολιτικής με την ευρωπαϊκή- κρίνεται προβληματική. Υποστηρίζουμε ότι παρά το γεγονός της ολοκληρωτικής μετάλλαξης της εθνικής πολιτικής, που υπέστη την επίδραση του εξευρωπαϊσμού (Jordan, 2003) η έκβαση θα είναι αδράνεια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7⁰ : ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ

Κύριος στόχος της παρούσας εργασίας είναι βάσει θεωρίας του εξευρωπαϊσμού να διερευνήσουμε την ελληνική μεταναστευτική πολιτική συνολικά. Στο παρόν κεφάλαιο θα επικεντρωθούμε στην πολιτική ασύλου που ασκήθηκε στην Ελλάδα, βάσει ευρωπαϊκών οδηγιών.

7.1 ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η Ελλάδα δεσμεύεται από δυο ευρωπαϊκές οδηγίες τις οποίες έχει ενσωματώσει στην εθνική νομοθεσία- το Δουβλίνο II και το Schengen «το κριτήριο τίθεται ως προς το άρθρο 10 παρ 1 της ευρωπαϊκής οδηγίας του Δουβλίνο II» (appendix xvi) «και από την άλλη πλευρά έχουμε το Schengen με το αρ 30 παρ 1ε.» (appendix iii) Όπως αναφέραμε και νωρίτερα σε προηγούμενο κεφάλαιο ο συγκεκριμένος κανονισμός και το σύμφωνο αποτελούν ένα σύστημα το οποίο, προβλέπει ότι η πρώτη χώρα εισόδου στην ΕΕ είναι και η αρμόδια για να εξετάσει το αίτημα ασύλου του ατόμου που εισέρχεται, αλλά και γενικότερα είναι υπεύθυνη για το άτομο αυτό, με άμεσο αποτέλεσμα *«Οι δυο αυτές συνθήκες να λειτουργούν ανασταλτικά και ως προς την αποτροπή αλλά και ως προς την απομάκρυνση των μεταναστών εκτός των συνόρων, έτσι βάσει οδηγιών της ΕΕ υποχρεωνόμαστε να τους δεχτούμε εντός των συνόρων»* (appendix iii).

7.2 ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΕΙΑ

Το πιο σημαντικό πεδίο πολιτικής το οποίο έχει δεχτεί μεγάλη επίδραση από ζητήματα γραφειοκρατίας είναι η πολιτική ασύλου. Η πολιτική ασύλου στην Ελλάδα παρά το γεγονός ότι είναι καθ' όλα εξευρωπαϊσμένη, με ένα σύγχρονο μεταναστευτικό πλαίσιο πάσχει ως προς την εφαρμογή και τη λειτουργία, λόγω εγχώριων παθογενειών που έχουν βαθιά ριζωμένες αιτίες, στο διοικητικό ελληνικό σύστημα.

Σύμφωνα με την θεωρία του εξευρωπαϊσμού οι αδύναμες διοικητικές δομές λόγω γραφειοκρατίας και ανεπάρκειας υποδομών θα οδηγούν σε καθυστερήσεις, με αποτέλεσμα την αδράνεια στην διαδικασία εξευρωπαϊσμού. Εφαρμόζοντας τον παραπάνω ισχυρισμό στην πολιτική ασύλου και τεκμηριώνοντας την Υ3α παρατηρούμε ότι

7.3 ΥΠΟΔΟΜΕΣ

«Γεγονός είναι ότι δεν έχουμε τις υποδομές (appendix x) «το πρόβλημα, έγκειται στο τρόπο με τον οποίο λειτουργούν οι δημόσιες υπηρεσίες εδώ και χρόνια, καθώς η Ελλάδα αντιμετωπίζει σοβαρά ζητήματα σε αυτό το τομέα.»(Clarke C, 2013). «Υπάρχουν κάποιες δυσχέρειες που οφείλονται στην καθυστέρηση των αρμόδιων φορέων, να εφαρμόσουν μια ενσωματωμένη οδηγία. Μια ή δυο επιστολές, λήφθηκαν όπου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ζητούσε διευκρινήσεις, για την ενσωμάτωση μιας οδηγίας» (appendix v).Επιπλέον,

«Το 2009, βρέθηκαν να λιμνάζουν στο Υπουργείο σαράντα οκτώ χιλιάδες αιτήματα χορήγησης ασύλου, τα οποία πήγαιναν έως και δέκα χρόνια πίσω. Αυτό σημαίνει ότι σαράντα οκτώ χιλιάδες αλλοδαποί κυκλοφορούσαν ελεύθερα αναμένοντας την εξέταση του αιτήματός τους» (Πρακτικά Βουλής,2012b). «Στη πραγματικότητα αυτό που συμβαίνει είναι ότι εκκρεμούν 50-80.000 αιτήσεις ασύλου, υπήρξαν χρονιές που έχουν δώσει άσυλο μόνο σε δύο ή τρία άτομα» (appendix x).

«Από τους κυριότερους λόγους που δεν εφαρμόζονταν οι νόμοι είναι ότι σκοπίμως ή μερικές φορές από αβελτηρία, οι εκάστοτε κυβερνήσεις παραμελούν τους τομείς των νομοσχεδίων, οι οποίοι αναφέρονται στις υποδομές και την οργάνωση των υπηρεσιών.» (Πρακτικά Βουλής, 2011).Έτσι «το σύστημα κατέρρευσε, επειδή οι ελληνικές αρχές δεν έδωσαν την πρέπουσα έμφαση στην καλή λειτουργία της μεταναστευτικής πολιτικής»(Πρακτικά Βουλής, 2012c) Για παράδειγμα, «Ένα μεγάλο μπλοκάρισμα υπάρχει , στο θέμα της άδειας διαμονής, γιατί «στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, υπάρχει ένα μόνο άτομο, που ελέγχει το σύστημα σε σχέση με το Schengen, για να δει αν υπάρχει κατηγορία εις βάρος του ατόμου, ώστε να του δοθεί η άδεια διαμονής για όλες τις αιτήσεις και για όλα τα ζητήματα.» (appendix x) το αποτέλεσμα ήταν το 58% των μεταναστών να κατέχει πλαστές άδειες διαμονής (Frontex Q3,2012 :65)

Ελλείπει υποδομών και πληθώρας των αιτούντων άσυλο, λοιπόν, δημιουργηθήκαν μια σειρά από προβλήματα στην διαδικασία καθώς ενώ «θεωρητικά θα έπρεπε να τα έχει εφαρμόσει, όπως το να χορηγείται γρήγορα το πολιτικό άσυλο, δεν γίνεται» (appendix xiii). Σύμφωνα με όσα αναφέρει στην εγκύκλιο του (ΔΙΣΚΠΟ/Φ.18/10991) , το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης το Δελτίο αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού (γνωστό και ως “Ροζ Κάρτα”), βάσει του Π.Δ. 114/2010 και ειδικότερα του άρθρου 10, παρ.1, στ.δ΄, χορηγείται στους αιτούντες άσυλο αλλοδαπούς από την αρμόδια αρχή παραλαβής της αίτησης ασύλου, αμέσως μετά τον καθορισμό ημερομηνίας λήψης συνέντευξης. Το δελτίο ανανεώνεται για διάρκεια μέχρι έξι μηνών κατά την κανονική διαδικασία, στις δε περιπτώσεις της ταχύρρυθμης διαδικασίας μέχρι τριών μηνών, έως την

έκδοση οριστικής απόφασης επί της αίτησης παροχής διεθνούς προστασίας. Ωστόσο « Οι αρμόδιες υπηρεσίες υποστελεχωμένες και απαξιωμένες ολιγορούσαν, διότι ούτε συγκεκριμένες οδηγίες υπήρχαν προκειμένου να αποδίδεται ή όχι η προσφυγική ιδιότητα στους αιτούντες, αλλά και η δυνατότητα να εξεταστεί εν τοις πράγμασι το αίτημα του ασύλου από τις αρμόδιες αρχές ήταν ανύπαρκτη. Κι όσο ο όγκος των αιτούντων αυξανόταν, τόσο αυξανόταν και η δυστοκία απόκρισης. (Πρακτικά Βουλής, 2011).

Σημειώνεται, ότι οι κάτοχοι του ειδικού δελτίου αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού, εφόσον αυτό είναι σε ισχύ, δεν δύναται να απελαθούν και διαμένουν στην χώρα μας με καθεστώς “υπό ανοχή“ (δεν είναι μόνιμα διαμένοντες στη χώρα μας -το αίτημά τους για χορήγηση ασύλου είναι υπό εξέταση, δεν έχει εκδοθεί σχετική απόφαση επί αυτού που να τους καθιστά μόνιμα διαμένοντες σ’ αυτή). Το ειδικό δελτίο αιτήσαντος άσυλο αλλοδαπού (ροζ κάρτα) δεν αποτελεί άδεια διαμονής. Όπως όμως εξηγήσαμε παραπάνω οι διαδικασίες της εξέτασης των αιτημάτων είναι χρονοβόρες, και ως αποτέλεσμα στο διάστημα μακρών διαδικασιών, οι παρατυπως εισελθόντες οικονομικοί μετανάστες, μπορεί να θεωρηθούν αδικώς ως «νόμιμοι» πολιτικοί πρόσφυγες. (ΕΟΚΕ, 2013:3) Έτσι το 2010 άρχισε να αναμορφώνεται η νομοθεσία για το άσυλο, με καινούριο νόμο. (Home Affairs ,2013a).

Η πρώτη ετήσια έκθεση για την κατάσταση του ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και Έκθεση Πεπραγμένων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο για το έτος 2011 περιέχει πλήρη περιγραφή της κατάστασης. Το άσυλο αντιμετωπίστηκε μέχρι σήμερα ως ένα ζήτημα ήσσονος σημασίας. Αυτό συνέβη, λόγω των αυξημένων καθυστερήσεων, μετά την αναμόρφωση των διαδικασιών ασύλου, το 2009 καθώς η κυβέρνηση κατήργησε το σύστημα προσφυγής στο άσυλο (OECD, 2012:234)- και μετέφερε, τον καθορισμό του καθεστώτος στην τοπική αστυνομία, η οποία με τη σειρά της αποθάρρυνε την υποβολή αιτήσεων. Σύμφωνα με αναφορά του ΟΟΣΑ(2011: 284) όντως εν όψει των ανεπαρκών εγκαταστάσεων υποδοχής, και της περιορισμένης πρόσβασης στο άσυλο, καθώς και την επακόλουθη απόσυρση της Ύπατης Αρμοστείας από τη βοήθεια στη διαδικασία, (OECD, 2012:234) και «ακριβώς γιατί αναγνωρίζουν, ότι το σύστημα ασύλου στην Ελλάδα είναι ανεπαρκές » (appendix ix) ένας αριθμός ευρωπαϊκών χωρών, σταμάτησε, την επιστροφή των αιτούντων άσυλο, στην Ελλάδα, υπό την σύμβαση του Δουβλίνου II (OECD, 2012:234). Οι κύριες χώρες προέλευσης, αιτούντων άσυλο το 2010 ήταν από Πακιστάν, Γεωργία και Μπαγκλαντές (OECD, 2012:234).

7.3.1 Υπόθεση MSS

Είναι γνωστή η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) στην υπόθεση MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας, της 21ης Ιανουαρίου 2011, γιατί έτσι αναδύθηκαν οι αδυναμίες του συστήματος ασύλου της Ελλάδας και ανάγκασε τα κράτη μέλη να αναστείλουν την μεταφορά αιτούντων στην Ελλάδα δυνάμει του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙ (EASO, 2011: 11). Συγκεκριμένα αναφερόμαστε στην απόφαση του ΕΔΔΑ, (No 521, Προσφυγή υπ'αρ. 30696/09, 2011) όπου ένας Αφγανός αρχές του 2008 μέσω του Ιράν και της Τουρκίας, εισήλθε στο έδαφος της ΕΕ από την Ελλάδα όπου και ελήφθησαν τα δακτυλικά του αποτυπώματα στην Μυτιλήνη, και αφού πέρασε από την Γαλλία, ο προσφεύγων έφτασε στο Βέλγιο. Παρουσιάστηκε στο Γραφείο Αλλοδαπών χωρίς έγγραφα αποδεικτικά της ταυτότητάς του και κατέθεσε αίτηση ασύλου. Η εξέταση και η σύγκριση των δακτυλικών αποτυπωμάτων έδειξαν, με βάση την έκθεση Eurodac ότι ο προσφεύγων είχε καταγραφεί στην Ελλάδα. Το Γραφείο Αλλοδαπών με αίτησή του ζήτησε από τις Ελληνικές Αρχές να αναλάβουν την αίτηση ασύλου σύμφωνα με το άρθρο 10 §1 του Κανονισμού αρ. 343/2003 (Κανονισμός «Δουβλίνου», κατωτέρω παράγραφοι 65-82). Και έτσι τον επαναπροώθησαν. Στις 2 Απριλίου 2009, η Ύπατη Αρμοστεία έστειλε στον Βέλγο Υπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής και Ασύλου επιστολή με την οποία κατήγγειλε τις ελλείψεις της διαδικασίας ασύλου και τις συνθήκες υποδοχής αυτών που ζητούν άσυλο στην Ελλάδα και με την οποία συνιστούσε την αναστολή των προωθήσεων στην Ελλάδα (ΕΔΔΑ, 2010) « *Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Ελλάδα δεν εκπλήρωνε τις υποχρεώσεις της, στους αιτούντες άσυλο, σύμφωνα με τα διεθνή standards και σύμφωνα με τους νόμους που η ίδια έχει υιοθετήσει, προσφέροντας τους αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης*» (appendix x). Στις 19/9/2008 η Ευρωπαϊκή επιτροπή ανακοινώνει ότι η Ελλάδα παραβίασε τον κανονισμό 343/2003 με αριθ. παραβίασης 2006/2217 (Home Affairs ,2013b)

Με αφορμή, λοιπόν, την υπόθεση MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας, κρίνεται απαραίτητο να αναφερθούμε στις δευτερογενείς μετακινήσεις, η μνεία σε αυτό το ζήτημα θα αναδείξει ακόμα περισσότερο τη αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας της ελληνικής κυβέρνησης.

7.3.1.1 Δευτερογενείς μετακινήσεις

Το πρώτο μισό του 2012 ένα σημαντικό ρεύμα μεταναστών χρησιμοποιούσε πλαστά έγγραφα προκειμένου να φύγει αεροπορικώς από την Ελλάδα σε άλλη χώρα του Schengen.

Κατά τους πρώτους έξι μήνες του 2012 σχεδόν 500 μετανάστες εντοπίστηκαν στις πτήσεις μεταξύ Ελλάδας και άλλων κρατών Schengen, είτε κατά την έξοδο από ελληνικά αεροδρόμια ή κατά την άφιξη ως επί το πλείστον στη Γερμανία και, σε μικρότερο βαθμό, Ιταλία. (Frontex, Q4,2012:37) Πολλοί ήταν οι μετανάστες που υπέβαλλαν αίτημα ασύλου, στην Ελλάδα αλλά στην πορεία είτε δεν παρέμειναν, να εξεταστεί είτε απογοητεύθηκαν, λόγω των δυσμενών συνθηκών που επικρατούν στις διαδικασίες, « ήταν πάντα και εξακολουθούν να είναι, η Ελλάδα θα θεωρείται πάντα ως τόπος διάβασης, για να περάσει, ο μετανάστης απαρατήρητος και να μπορέσει να μεταβεί σε άλλες χώρες. » (appendix xv). Είναι γεγονός ότι οι μετανάστες τρίτων χωρών καθ' οδόν από την Ελλάδα σε άλλα κράτη μέλη (δευτερογενείς μετακινήσεις) είναι μακράν οι πιο πολλοί δεδομένου ότι σχεδόν 7 στις 10 παράτυπες διελεύσεις των συνόρων στα κοινά και περιφερειακά σύνορα συνδέονται με τους Αφγανούς, Αλγερινούς, Πακιστανούς, Μαροκινούς, Σομαλούς, Παλαιστίνιους και Τυνήσιους (κατά φθίνουσα σειρά) (Frontex Q1, 2012:23) « ενώ άλλοι μετανάστες χωρίς χαρτιά, γνωρίζουν την νομοθεσία και τα προβλήματα που ενδεχομένως πρόκειται να αντιμετωπίσουν, εάν υποβάλλουν αίτημα ασύλου εδώ, και επιλεγούν να μην το κάνουν αυτό, προσπαθώντας να μεταβούν σε μια άλλη χώρα, για να κάνουν εκεί το αίτημα ασύλου» (appendix x) Μεγάλος αριθμός μεταναστών εισέρχονταν από την Τουρκία στην Ελλάδα και χρησιμοποιούσαν πλαστά έγγραφα για να μεταβούν αεροπορικώς σε άλλα κράτη-μέλη που ανήκουν στο Schengen, λόγω κυρίως της έλλειψης και απουσίας συστηματικών ελέγχων στα σύνορα (Frontex, Q1,2013:6) ωστόσο, οι μετανάστες αυτοί υποχρεούνταν να επιστρέψουν στην Ελλάδα, γιατί η ΕΕ «θεωρεί ως δεδομένο, ότι σε κάθε κράτος –μέλος το σύστημα ασύλου, είναι το ίδιο εξίσου λειτουργικό, και αποτελεσματικό»(appendix ix).

Στη παρούσα περίπτωση όπως αποδείξαμε οι πολιτικοί φορείς αντιμετωπίζουν αδυναμία ως προς την εφαρμογή των αλλαγών λόγω των υπαρχουσών αδύναμων διοικητικών δομών, και μια άλλη παράμετρος εδράζεται στο τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζαν το ζήτημα οι πολιτικοί δρώντες στη πολιτική ασύλου καθώς δεν έδωσαν την δέουσα βαρύτητα που χρειαζόταν. Η ευρωπαϊκή επιτροπή έρχεται τώρα ανά τακτά χρονικά διαστήματα για να διαπιστώσει πως εξελίσσεται η κατάσταση και αν οι παραβιάσεις συνεχίζουν (Home Affairs :2013b). Προς τεκμηρίωση των υποθέσεων εργασίας μια άλλη παράμετρος που εξετάζουμε στην πολιτική ασύλου είναι αυτή των πολιτικών συνδιαλλαγών. Η αδυναμία των πολιτικών παικτών να συμπορευτούν με την ΕΕ, στο ζήτημα του ασύλου θα οδηγήσει σε καθυστέρηση

και επερχόμενη αδράνεια στην εφαρμογή των ευρωπαϊκών οδηγιών από την ελληνική κυβέρνηση. Έτσι οδηγούμαστε στην τεκμηρίωση της Υ3β.

7.4 ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΥΝΔΙΑΛΛΑΓΕΣ

Βάσει της Υ3β διαπιστώνουμε ότι η Ελλάδα αντιμετωπίζει ένα πρόβλημα ως προς τη διαπραγμάτευση με την ΕΕ. Η Ελληνική πλευρά υποστηρίζει ότι η επαναδιαπραγμάτευση είναι στοιχείο *sine qua non* (απαραίτητο) με την Ευρωπαϊκή Ένωση σήμερα. με τρόπο αξιόπιστο και πειστικό (Πρακτικά Βουλής, 2012c) ωστόσο *«το κομμάτι της διαπραγμάτευσης, θα καθυστερήσει την υιοθέτηση μιας οδηγίας»*(appendix v) και αυτό τεκμηριώνεται με βάση τα παρακάτω στοιχεία.

Πιο συγκεκριμένα, μέσα από επιχορηγήσεις (solid funds) η Ελλάδα έλαβε χρήματα για να διαμορφώσει πλήρως την πολιτική ασύλου και σε πρακτικό επίπεδο και τώρα βρίσκεται σε συνεχείς συναντήσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Home Affairs:2013a). Όπως διαπιστώσαμε από τα προηγούμενα παραδείγματα η Ελλάδα αντιμετωπίζει ένα μακροχρόνιο πρόβλημα με τη γραφειοκρατία ενώ χαρακτηριστική είναι η έλλειψη συνεργασίας ανάμεσα στους αρμόδιους φορείς μεταναστευτικής πολιτικής.

Η κα. Malmstrom, (2013, interview on «On the front line») σε σχετική ερώτηση-ειδικά για την Ελλάδα- αναφέρει τα εξής *« Έχω βρεθεί πολλές φορές στην Ελλάδα και έχω δει ανθρώπους να υποφέρουν, την ανικανότητα της ελληνικής κοινωνίας να αντιμετωπίσει αυτές τις εισροές και δεν θα έπρεπε να υπάρχουν συνθήκες σαν αυτές. Φυσικά χρηματοδοτήσαμε το σύστημα και επίσης βοηθήσαμε τις ελληνικές αρχές να εγκαθιδρύσουν ένα ολόκληρο σχέδιο συστήματος ασύλου και το σύστημα για τη φύλαξη συνόρων γιατί στην πραγματικότητα ποτέ δεν υπήρξε. Εκπαιδεύουμε σωματοφύλακες, τους δίνουμε ανθρωπιστική βοήθεια είναι όλη η Ευρώπη σε αυτό, είτε χρηματικά, είτε με βοήθεια από διεθνή πρακτορεία/οργανισμούς, μα φυσικά η μεγαλύτερη ευθύνη είναι της Ελλάδας.»* και συνεχίζει ο κ Clarke C (2013, interview on «On the front line») λέγοντας *«Το ελληνικό σύστημα πρέπει να πάρει την ευθύνη, έχουν το δικαίωμα να ζητούν –και είναι πολύ λογικό- οποιαδήποτε βοήθεια μπορούν να λάβουν από την ΕΕ αλλά το αρχικό σημείο θα πρέπει να είναι η ελληνική κυβέρνηση και το ελληνικό σύστημα σε επίπεδο λειτουργικό, επίσημο και οργανωτικό, το μοναδικό και πιο σημαντικό ζήτημα, είναι να πάρει μια γρήγορη απόφαση στην υπόθεση ασύλου, γιατί οι αιτούντες χρειάζονται γρήγορες και σαφείς αποφάσεις για το ποιος δικαιούται ασύλου και ποιος όχι».*

Από το 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε κατ' επανάληψη απευθύνει στην Ελλάδα έγγραφες οχλήσεις και αιτιολογημένες γνώμες στις οποίες επισήμαινε την παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει η Ελλάδα για το άσυλο (EASO , 2011:17) Επίσης, στις 3 Νοεμβρίου 2009, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απηύθυνε έγγραφο όχλησης στην Ελλάδα, όπου μεταξύ άλλων θιγεί το θέμα της πρόσβασης στη διαδικασία ασύλου, του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και της μεταχείρισης των ασυνόδευτων ανηλίκων αιτούντων άσυλο (Barrot, 2009) Συμπληρωματικό έγγραφο οχλήσεως απεστάλη τον Ιούνιο 2010 (FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, 2011) Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα ανανέωσε το σχέδιο δράσης (action plan) του 2010 γιατί δεν συμβιβαζόταν με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, και διαμορφώθηκε ένας νέος νόμος και παρόλο που δίνεται μια ευκαιρία στην Ελλάδα γιατί προσπαθεί να συμμορφωθεί και η Ευρωπαϊκή επιτροπή περιμένει να δει κάποιο αποτέλεσμα, ωστόσο καμία πρόοδος δεν έχει γίνει καθώς ακόμα οι οδηγίες δεν εφαρμόζονται όπως θα έπρεπε να είχαν εφαρμοστεί.(Home Affairs, 2013b).

Η Ελληνική πλευρά υποστηρίζει , ότι η λύση τίθεται ως προς το *μηχανισμό διαμοιρασμού βαρών*. (appendix xiv), *«αλλά οι άλλες χώρες πάνω σε αυτή τη βάση , δεν δέχονται τον καταμερισμό του βάρους»*. (appendix iii). *Έτσι το «βάρος», της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου , πέφτει στις χώρες που βρίσκονται στα σύνορα της ΕΕ, οπότε δημιουργεί προφανώς και κάποιες συνθήκες ανισότητας στην ΕΕ, καθώς οι χώρες που βρίσκονται κοντά στα σύνορα, επωμίζονται τους μεγάλους αριθμούς.»* (appendix ix). *«Το μοναδικό ζήτημα στην ΕΕ σε σχέση με το διαμοιρασμό βαρών «εν είδει πλός» τίθεται στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης eurema που εφαρμόζει η Μάλτα, όπου ορίζει ότι τα κράτη μέλη που το εφαρμόζουν, σε εθελοντική βάση θα μοιράζονται μετανάστες από τους διεθνούς προστασίας δικαιούχους»* (appendix xiv/xii)και άρα οι όροι θα πρέπει να επαναδιαπραγματευθούν.

Εν ολίγοις, οι πολιτικές συνδιαλλαγές κρίνονται δυσχερείς, κάτι που δηλώνει αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας, ως προς την διαχείριση του ζητήματος γιατί όπως διαπιστώνουμε , δεν υπάρχει μια κοινή «πλεύση», αντιμετώπιση και συμπόρευση στο τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζουν τα ζητήματα πολιτικής ασύλου. Με αυτό, εννοούμε ότι ο ένας επιρρίπτει ευθύνες στον άλλο, πιο συγκεκριμένα διαπιστώνουμε ότι η Ελλάδα, καταδεικνύει την ΕΕ ως υπεύθυνη για την τροπή και την έκταση που έχει πάρει το ζήτημα στη περίπτωση

ασύλου γιατί θεωρεί ότι η ΕΕ δεν δέχεται το καταμερισμό του βάρους εξέτασης των αιτημάτων με αποτέλεσμα η Ελλάδα να φέρει το βάρος της εξέτασης των αιτημάτων αυτών ως χωρά-σύνορο της ΕΕ με τις τρίτες χώρες. Αντιθέτως η ΕΕ θεωρεί ότι από την πλευρά της βοήθησε όσο περισσότερο μπορούσε την Ελλάδα ως προς τον τρόπο αντιμετώπισης του ζητήματος και τώρα είναι σειρά της Ελλάδας να χειριστεί το ζήτημα. Όπως διαπιστώνουμε, το αποτέλεσμα στην επίδραση του εξευρωπαϊσμού θα εξαρτάται από τους ενδιάμεσους παράγοντες, και κατά συνέπεια το αποτέλεσμα στον εξευρωπαϊσμό, θα είναι αδράνεια παρά σύγκλιση, γιατί (Radaelli, 2000) οι ενδιάμεσοι παράγοντες αντιστέκονται όπως είδαμε σθεναρά στην αλλαγή. Η έννοια της ευκολίας του ταιριάσματος χρήζει περαιτέρω έρευνας, καθώς η ιδέα της προσαρμοστικής πίεσης, και της ευκολίας του ταιριάσματος αναδεικνύονται ακόμα περισσότερο (Radaelli, 2000) από την ανάλυση του ευρωπαϊκού κοινού συστήματος ασύλου που ακολουθεί.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8^ο : ΚΟΙΝΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΣΥΛΟΥ

Σύμφωνα με τον Mjoset(1997, σε Featherstone & Kazamias, 2001) ο εξευρωπαϊσμός έχει πάρει διαφορετικές διαστάσεις μέσα στη σύγχρονη ιστορία. Τα διαφορετικά ιστορικά νοήματα του τι συνιστά την Ευρώπη και ποιοί είναι οι Ευρωπαίοι, καταδεικνύει τη χρήση του εξευρωπαϊσμού ως βάση της διάκρισης των κοινωνικών και, πολιτιστικών ταυτοτήτων και ενδιαφερόντων σε μια ευρεία γεωγραφική περιοχή (Featherstone & Kazamias, 2001:4). Εννοείται, ότι διαφορετικά πράγματα εξαρτώνται από το εάν η εθνική νομοθεσία είναι ήδη στη γραμμή με την ευρωπαϊκή πολιτική, εάν αυτή η νομοθεσία ξεχωρίζει ριζικά από την ευρωπαϊκή νόρμα ή εάν δεν υπάρχει καθόλου (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:18). Η ελληνική περίπτωση κατατάσσεται στην δεύτερη περίπτωση. Σε αυτό, ρόλο διατέλεσε και ο τρόπος αντιμετώπισης του ζητήματος από τους εγχώριους φορείς. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση που ακολουθεί στο επόμενο παράδειγμα.

Το πιο σημαντικό μέτρο για την διαμόρφωση στην πολιτική ασύλου είναι το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου (Home affairs, 2013a) και το οποίο αποτελείται από τρεις πυλώνες ή directives (reception/ procedure/ qualification directives) (Home affairs: 2013a). Το συγκεκριμένο σύστημα θέτει ξεκάθαρους κανόνες στην διαδικασία λήψης, εξέτασης αιτημάτων ασύλου, με συγκεκριμένες ρυθμίσεις ώστε να διασφαλίσει ότι καθένας που επιθυμεί να αιτηθεί ασύλου, μπορεί να το κάνει γρήγορα και αποτελεσματικά, με διαδικασίες γρηγορότερες, και αποτελεσματικότερες, κανονικά η διαδικασία δεν πρέπει να διαρκέσει πάνω από 6 (έξι) μήνες. (European commission, 2013) *«Τυπικά η Ελλάδα πληροί τις προϋποθέσεις, της ΕΕ ως προς την ενσωμάτωση, για το ενιαίο σύστημα ασύλου.»* (appendix i). Είναι ένας νέος μεταναστευτικός νόμος που προσαρμόστηκε στις 16 Ιουνίου 2011 (OECD, 2012: 232). Η παραπάνω ρύθμιση, ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία *«αλλά σε αυτό το κομμάτι βοήθησε πολύ η Ύπατη Αρμοστεία, έκανε πολύ lobbying, για την ενσωμάτωση τους.»* (appendix i).

Σχετίζεται με την υποδοχή των μεταναστών, την μεταχείριση (treatment), την πρώτη αξιολόγηση (first state), την διεργασία (processing) και διεκπεραίωση, και τέλος την ταυτοποίηση (identity) και στην περίπτωση που πρέπει να επιστραφούν ή δικαιούνται να αιτηθούν ασύλου ορίζεται κάτω από ποιές κατηγορίες και με ποιά στοιχεία θα γίνει αυτή η επιλογή. Είναι σε ισχύ, από το 2011 και αποσυνδράμει το VIS(visa information system) και το Eurodac (dactyloscopy system), τα δυο τεχνολογικά μέσα και στηρίζει την εφαρμογή του Δουβλίνου II»(appendix i)

Αναλυτικότερα

Το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου χωρίζεται σε τρία στάδια. Εάν προσεγγίσουμε τα στάδια αυτά διαμέσου ευρωπαϊκών οδηγιών, θα διαπιστώσουμε ότι:

Στο κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου ανήκουν, καταρχάς η οδηγία 2003/9/EK(2003,L 31/18) σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη,

Ακολουθεί η οδηγία 2005/85/EK(2005, L 326), δυνάμει της 2003/109/EK(2003, L16/44) των οποίων « *Στόχος είναι η θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών για τις διαδικασίες διά των οποίων τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα*». για την διαδικασία επιχορήγησης και απόσυρσης των προσφύγων, αναφορικά με την κατάσταση των μεταναστών τρίτων χωρών, που μένουν μακροπρόθεσμα στην Ελλάδα (Home affairs:2013 b) Στη συνέχεια ακολουθεί η οδηγία 2008/115/EK,(2008, L 348/98) σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρατύπως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών

Το τελευταίο στάδιο βάσει οδηγιών αποτελεί η οδηγία 2004/83/EK(2004, L 251), για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους »

8.1 ΤΟ CEAS ΕΝΣΩΜΑΤΩΜΕΝΟ ΣΤΟ Ν.3907/2011

Η τελική αναπροσαρμογή του CEAS έγινε στις 12/6/2013, όπου ενσωματώθηκαν νέοι νόμοι συγκεκριμένα, η οδηγία 2013/33/EE για τα reception,(Home affairs, 2013f) η οδηγία 2013/32/EE για τα procedure (θα ισχύουν μετά τις 21/6/2015) (Home affairs, 2013g) και η οδηγία 2011/95/EE για τα qualification (τίθεται σε εφαρμογή μετά 21/12/2015) (Home affairs, 2013h). Εμείς θα επιχειρήσουμε να αναλύσουμε το συγκεκριμένο σύστημα στην ελληνική πρακτική, βάσει των ισχυουσών οδηγιών. Για την καλύτερη κατανόηση του θα χωριστεί σε τρεις υποπεριπτώσεις, κέντρα πρώτης υποδοχής, κέντρα κράτησης με το ζήτημα των επιστροφών, και Υπηρεσία Ασύλου με Αρχή Προσφύγων. Εάν προσεγγίσουμε το ζήτημα με μια αντιστοιχία υποπεριπτώσεων-directives, θα λέγαμε ότι τα κέντρα πρώτης

υποδοχής απαντούν στα reception directives, τα ζητήματα των κέντρων κράτησης και των επιστροφών αντιστοιχούν στα procedure directives, ενώ το ζήτημα της Υπηρεσίας Ασύλου και Αρχής Προσφύγων το προσεγγίζουμε με τα qualification directives.

8.2 RECEPTION DIRECTIVE

8.2.1 Κέντρα πρώτης υποδοχής

Θα ακολουθήσει, αρχικά η εξέταση της οδηγίας 2003/9/EK (*Official Journal of the European Union*, 2003: L 31/18), η οποία αναφέρεται στα reception directives, σε ότι αφορά, δηλαδή την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στην Ελλάδα. Στη περίπτωση αυτή θα εξετάσουμε την προσαρμογή της οδηγίας στο Ν3907/2011- Είναι ένας νέος εθνικός μεταναστευτικός νόμος με σκοπό να διευθετήσει τις παράτυπες μεταναστευτικές ροές- συγκριτικά, αναζητώντας τα άρθρα εκείνα της νομοθεσίας στα οποία απαντά η συγκεκριμένη οδηγία και τι περιλαμβάνει. Στόχος αποτελεί να οδηγηθούμε, στο καίριο θέμα της εργασίας στον τρόπο με τον οποίο χειρίστηκαν το ζήτημα οι αρχές σε επίπεδο δομών, και πως αυτό ανταποκρίνεται στα ευρωπαϊκά δεδομένα καθώς και τη θέση της ΕΕ στο ζήτημα.

8.2.2 Νομικό πλαίσιο

Σύμφωνα, λοιπόν με ότι ορίζει η ΕΕ, στην οδηγία 2003/9/EK (*Official Journal of the European Union*, 2003: L 31/18) το κράτος μέλος που θα υποδεχτεί τους αιτούντες άσυλο θα πρέπει να διαθέτει τα ελάχιστα εκείνα standards ώστε να διεκπεραιωθεί η διαδικασία πιο γρήγορα και πιο αποτελεσματικά. Οι ελάχιστες εκείνες απαιτήσεις που θα πρέπει ένα κράτος μέλος να διαθέτει ώστε να διεκπεραιωθεί η διαδικασία πιο αποτελεσματικά, σχετικά μόνο με την υποδοχή των αιτούντων είναι τα ακόλουθα. Το κράτος θα πρέπει να παρέχει επαρκή ενημέρωση στον αιτούντα σχετικά με όλα τα ζητήματα που τον αφορούν. Αναφέρεται επίσης στην μαθητεία των ανηλίκων, την επαγγελματική κατάρτιση τους την απασχόληση τους για όσο διάστημα θα παραμένουν σε αυτά τα κέντρα πρώτης υποδοχής. Επίσης καθορίζει τις ιατρικές εξετάσεις των αιτούντων που θα πρέπει να γίνουν. Ορίζει επιπλέον, γενικούς κανόνες για τις υλικές συνθήκες υποδοχής και την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, διατάξεις σχετικές με άτομα που χρήζουν ειδικών αναγκών (*Official Journal of the European Union*, 2003/9/EC: L 31/18)

Συγκριτικά παραθέτουμε τα άρθρα εκείνα της νομοθεσίας 3907/2011, ώστε να διαπιστώσουμε που εντοπίζεται η συγκεκριμένη οδηγία. Τα άρθρα λοιπόν που μας ενδιαφέρουν στην παρούσα περίπτωση είναι τα 6 έως και 10. Περιλαμβάνει ρυθμίσεις

σχετικά με την ίδρυση, τις διαδικασίες, την οργάνωση, τη λειτουργία, το προϋπολογισμό, τη στελέχωση, τη διοίκηση και την διάρθρωση αυτών των κέντρων πρώτης υποδοχής.

8.2.3 Τα γραφειοκρατικά κενά

Στη παρούσα εργασία ο εξευρωπαϊσμός στοχεύει να μεταφέρει τις ευρωπαϊκές πολιτικές, στις εγχώριες πολιτικές (Featherstone & Kazamias, 2001:5) Ενδιαφερόμαστε , για πολιτικές, νομικές και διοικητικές δομές, που παρεμβαίνουν και μεταφέρουν πολιτικές και την επίδραση του εξευρωπαϊσμού στα εθνικά νομικά συστήματα (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:5). « *Ημαστε υποχρεωμένοι να ενσωματώσουμε το συγκεκριμένο σύστημα, όμως όπως σε όλα τα πράγματα η εφαρμογή καθυστερεί.* ». (appendix i). Για παραδειγμα «*σχετικά με τη στελέχωση των νέων υπηρεσιών, κυρίως με επιτυχόντες του ΑΣΕΠ. Γιατι, όλοι οι διοριστέοι πρέπει να τοποθετούνται σε θέσεις, για τις οποίες έχουν εκδηλώσει ενδιαφέρον. Δεν είναι όμως δυνατόν το κράτος που προκηρύσσει αυτές τις θέσεις, να εμπαιίζει και να χρησιμοποιεί τους επιτυχόντες, λέγοντας πως πλέον δεν πρόκειται να τους διορίσει εκεί όπου πέτυχαν, αλλά ότι θα έχει τη δυνατότητα να τους μεταφέρει σε άσχετες υπηρεσίες. Και δεν θα είναι μόνο άσχετες οι υπηρεσίες, αλλά και άγνωστες*». (Πρακτικά Βουλής, 2011)

Εξερευνούμε, τον εξευρωπαϊσμό των εγχώριων δομών, σε συνάρτηση με τα διοικητικά στυλ και τις δομές, (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:135). Οι ευρωπαϊκές ρυθμιστικές πολιτικές συχνά υπονοούν, συγκεκριμένες θεσμικές προϋποθέσεις για την επιτυχημένη εγχώρια εφαρμογή. (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:135) Στη συγκεκριμένη περίπτωση κάτι τέτοιο δεν ισχύει λόγω και άλλων αιτιών «*Στο πρόσφατο παρελθόν σε πάρα πολλές των περιπτώσεων κρατούνταν στη Σάμο εκατοντάδες τέτοιοι άνθρωποι, που θα έπρεπε να προωθηθούν, κυρίως στην Αθήνα και αλλού για τα περαιτέρω, για τον απλούστατο λόγο ότι δεν υπήρχαν τα χρήματα για να πληρωθούν τα εισιτήριά τους, να μεταφερθούν στον Πειραιά με τα καράβια. Με δυο λόγια, η χώρα δεν έχει πια άλλη χωρητικότητα, δεν έχει ούτε το απαιτούμενο μέγεθος, δεν έχει ούτε τις διοικητικές δομές, ούτε την οικονομική δυναμική που χρειάζεται για να απορροφήσει ομαλά αυτήν την πλημμυρίδα που την κατακλύζει, Δεν γίνεται καμία αναφορά σε διαδικασία εντοπισμού των ανηλίκων, αλλά και διαχωρισμού των διαφόρων κατηγοριών αλλοδαπών που εισέρχονται στη χώρα*» (Πρακτικά Βουλής, 2011).

Αυτό που συνδέεται με το πολιτικό πρόβλημα, στη παρόν παραδειγμα, είναι να εξετάσουμε τις διακριτές δομές της κυβέρνησης, σε επίπεδο νομικό και πολιτικό, σχηματοποιώντας την διάδραση ανάμεσα στους παίκτες, και στα δίκτυα πολιτικής ή αλλιώς τα δίκτυα μεταφοράς

πολιτικών, με βάση τη δημιουργία των ευρωπαϊκών κανόνων (Cowles et al, 2001: 3 στο Bache, 2003) Αρχικά, λοιπόν σε ότι αφορά τη στελέχωση των νέων υπηρεσιών, κυρίως με επιτυχόντες του ΑΣΕΠ, κρίνουμε ότι στο πλαίσιο των μετατάξεων και της γενικότερης ύφεσης το κράτος αντιμετωπίζει το ζήτημα με προχειρότητα. Καθώς απ' ότι διαπιστώνουμε το κράτος, προκειμένου να θέσει σε εφαρμογή την οδηγία προτίθεται να στελεχώσει αυτές τις υπηρεσίες με υπαλλήλους που δεν έχουν καμία συνάφεια με αυτά τα κέντρα, αφενός σε επίπεδο εκπαίδευσης και αφετέρου ενδιαφέροντος, καθώς ούτε κατάλληλα καταρτισμένοι είναι αλλά ούτε και οι ίδιοι έδειξαν ενδιαφέρον εξ' αρχής για τις θέσεις που διατίθενται. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι το γεγονός ότι οι υπάλληλοι δεν θα είναι κατάλληλα καταρτισμένοι σε σχέση με το αντικείμενο ενδεχομένως θα οδηγήσει σε καθυστερήσεις, δεδομένου ότι θα χρειαστούν ένα χρονικό περιθώριο μέχρι να προσαρμοστούν στις νέες συνθήκες και να αναλάβουν τα καινούρια τους καθήκοντα. Αυτό περιλαμβάνει γνώση της μεταναστευτικής νομοθεσίας έως και αντιμετώπιση πιο πρακτικών ζητημάτων, σε 'ότι αφορά την διαδικασία υποδοχής. Το αποτέλεσμα από τα παραπάνω δεδομένα θα οδηγήσει σε αδράνεια της εφαρμογής των ευρωπαϊκών οδηγιών

Σε ένα δεύτερο επίπεδο διαπιστώσαμε ότι ελλείπει χρημάτων και κεφαλαίου του κράτους καθώς επίσης και διοικητικής υποστήριξης σχετικά με τα ζητήματα που μπορεί να προκύψουν, η κυβέρνηση δεν διεκπεραιώνει τις διαδικασίες και δεν θέτει σε εφαρμογή με το δέοντα τρόπο τις ευρωπαϊκές οδηγίες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός, ότι δεν υπάρχουν χρήματα για τη μεταφορά των μεταναστών όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο με αποτέλεσμα από τη στιγμή που δεν υπάρχουν οι δομές, να δημιουργούνται προβλήματα και καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση της διαδικασίας. Με βάση τα δεδομένα αυτά γίνεται σαφές με όρους εξευρωπαϊσμού ότι το αποτέλεσμα από την διεκπεραίωση της διαδικασίας θα είναι και σε αυτή την περίπτωση αδράνεια.

Τεκμηριώνοντας την Υ3α, διαπιστώνουμε ότι η αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας είναι φανερή και στα δυο παραδείγματα που αναφέραμε παραπάνω. Ο βαθμός εξευρωπαϊσμού σε ότι αφορά τα reception directives θεωρείται αδύναμος και η εφαρμογή ανεπαρκής.

8.2.4 Οι καθυστερήσεις

«Επί τρία χρόνια, τρεις διαδοχικές κυβερνήσεις ψάχνουν να βρουν χώρους, ώστε να φτιάξουν τα κέντρα πρώτης υποδοχής γιατί πολύ απλά δεν υπάρχει καμία παρόμοια διαδικασία που να

λειτουργεί αποτελεσματικά. Ακόμη όμως και σήμερα, δεν γνωρίζουμε ποια είναι αυτά τα κέντρα, ενώ σε ότι αφορά την επιλογή χώρου αυτήν τη στιγμή, δεν υπάρχει επίσημη απάντηση. Θα τελειώσουμε πρώτα με τη Σάμο και τη Χίο και μετά θα υπάρξει συζήτηση με τη Μυτιλήνη, θα υπάρξει συζήτηση και με τη Ρόδο για το πού πρέπει να εγκατασταθούν, δεν γνωρίζουμε πόσα θα είναι, πού ακριβώς θα βρίσκονται και από πότε θα αρχίσουν να λειτουργούν (Πρακτικά Βουλής, 2011)

Οι καθυστερήσεις είναι ένα άλλο χαρακτηριστικό στο συγκεκριμένο πεδίο και αυτό γιατί, με βάση τα παραπάνω τέθηκε από τη υπηρεσία πρώτης υποδοχής «αίτημα εξαίρεσης από το ενιαίο πρόγραμμα προμηθειών έως το τέλος του 2016 κατατέθη στις 4 Σεπτεμβρίου με υπογραφή, του διευθυντή Παναγιώτη Νίκα και λέει ότι: «Ο προγραμματισμός λειτουργίας των δεκατεσσάρων κέντρων πρώτης υποδοχής, της υπηρεσίας μας, έχει προϋπολογιστεί και αναμένεται να έχει ολοκληρωθεί έως τις 31-12-2016». Βεβαίως η ενιαία επιτροπή προμηθειών το απέρριψε και έδωσε εξαίρεση μέχρι το τέλος του 2013 (Πρακτικά Βουλής 2012c)

Έτσι η Ελλάδα «έχει επιδοθεί σ' έναν αγώνα δρόμου, έτσι ώστε να λειτουργήσουν τα πρώτα δεκατέσσερα κέντρα πρώτης υποδοχής μεταναστών, ως την προκαθορισμένη προθεσμία (Πρακτικά Βουλής, 2012b)

Εξετάζοντας τα ποικίλα μοτίβα πολιτικής (Knill & Lehmkuhl, 1999) στην ελληνική περίπτωση αυτό που παρατηρούμε δίνοντας έμφαση στην περίπτωση των κέντρων υποδοχής, είναι η αντίσταση των εθνικών παραγόντων (Van Waarden 1995 στο Knill & Lehmkuhl, 1999) Όπως διαπιστώσαμε τα κέντρα υποδοχής υστερούν σε επίπεδο υποδομών, καθώς δεν έχουν βρεθεί ακόμα οι χώροι για τη στέγαση αυτών των κέντρων, το νομοθετικό πλαίσιο θεωρείται ημιτελές καθώς δεν έχει κοινοποιηθεί ακόμα πού ακριβώς θα βρίσκονται και από πότε θα αρχίσουν να λειτουργούν, με αποτέλεσμα η δημιουργία κέντρων υποδοχής μεταναστών, που έχει εξαγγελθεί, να παραμένει κενό γράμμα (Δάμα, 2013b).

Οι ενδιάμεσοι παράγοντες θεωρούνται μεγάλης σημασίας καθώς αποτελούν τα κανάλια επικοινωνίας ανάμεσα στο εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο (Andrew J, 2003). Έτσι, που το αποτέλεσμα της εφαρμογής θα εξαρτάται από τη φύση των αντιστοιχών εθνικών διοικητικών δομών και διαδικασιών (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:135). Στη παρούσα μελέτη περίπτωσης και τεκμηριώνοντας την Υ3α, διαπιστώσαμε συνολικά ότι η εφαρμογή των διαδικασιών περι υποδοχής, σε εθνικό επίπεδο απέτυχε καθώς σύμφωνα με ανακοίνωση της

Ευρωπαϊκής επιτροπής, στις 06.05.2008 δυνάμει της οδηγίας 2003/9/ΕΚ με αριθμό παραβίασης 2005/0314 η Ελλάδα προέβη σε παραβίαση της οδηγίας (Home Affairs:2013b).

8.3 PROCEDURE DIRECTIVE

Το παρόν κεφάλαιο θα χωριστεί σε δυο υποπεριπτώσεις τα κέντρα κράτησης και το ζήτημα των επιστροφών και τα δυο ανήκουν στα procedure directives, το δεύτερο στάδιο του CEAS.

8.3.1 Κέντρα κράτησης

Αναφορικά με τη θεωρία του εξευρωπαϊσμού και συγκεκριμένα αυτή για την «ευκολία του ταιριασματος» (goodness of fit) μπορούμε να πούμε ότι αναπόφευκτα σε ορισμένες περιπτώσεις η διαδικασία εξευρωπαϊσμού της εγχώριας πολιτικής θα οδηγήσει σε πολιτικό και θεσμικό μη ταιριασμα όταν οι εθνικές πρακτικές βρίσκονται σε διαφωνία με τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις. Το μη ταιριασμα αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση ώστε να εξεταστεί η εφαρμογή της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού (Cowles, Caporaso & Risse, 2001 :135) Το παραδειγμα που ακολουθεί αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση. Στη παρουσία υποπερίπτωση των κεντρών κράτησης εξετάζουμε, την εφαρμογή του πρώτου μέρους του δεύτερου σταδίου του CEAS -αυτό του procedure directive, αναφορικά προς την διαδικασία εξευρωπαϊσμού- στη νομοθεσία 3907/2011.

8.3.1.1 Το νομικό πλαίσιο

Ακολουθεί το νομικό πλαίσιο, της οδηγίας 2005/85/ΕΚ, συγκριτικά προς το Ν3907/2011. Θα εξετάσουμε τι ορίζει η οδηγία, τι ορίζει ο νόμος ώστε να διαπιστώσουμε τα άρθρα του νόμου που αναφέρονται στις οδηγίες και τι περιλαμβάνουν. Ενώ στη συνέχεια θα εξετάσουμε αν αυτά που ορίζονται στη νομοθεσία εφαρμόζονται στη πράξη. Αυτό θα επιτευχθεί μέσα από μια συγκριτική ανάλυση των άρθρων και των συνθηκών που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στα κέντρα κράτησης, για να οδηγηθούμε στο τελικό συμπέρασμα του εξευρωπαϊσμού της μεταναστευτικής πολιτικής.

Σύμφωνα με ότι ορίζει η οδηγία 2005/85/ΕΚ, (*Official Journal of the European Union*, 2005: L 326) Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών για τις

διαδικασίες διά των οποίων τα κράτη -μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα. Αυτές οι ελάχιστες προδιαγραφές που ένα κράτος μέλος θα πρέπει να έχει συνολικά είναι οι εγγυήσεις που πρέπει να δοθούν στον αιτούντα από το κράτος –μέλος, μεταξύ αυτών να έχουν διερμηνέα και να ενημερώνονται για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους κατά τη διαδικασία. Να τους κοινοποιείται σε εύλογο χρόνο η απόφαση της αποφαινόμενης αρχής για την αίτηση ασύλου Να ενημερώνονται σχετικά με το αποτέλεσμα της απόφασης της αποφαινόμενης αρχής σε γλώσσα που ευλόγως θεωρείται ότι κατανοούν. Να τους δίνεται το δικαίωμα νομικής συνδρομής και εκπροσώπησης , και ορίζονται και οι εγγυήσεις για τους ασυνόδευτους ανήλικους. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν την ταχύτερη δυνατή ολοκλήρωση της διαδικασίας αυτής. Συγκριτικά αντιπαραβάλλοντας το Ν3907/2011. Παρατηρούμε ότι τα άρθρα που θα μας απασχολήσουν στην παρούσα μελέτη περίπτωσης και στα οποία βρίσκεται ενσωματωμένη η οδηγία είναι τα αρθ. 30 ,31 και 32.

8.3.1.2 Συγκριτική Ανάλυση

Αν και υπάρχει πληθώρα στοιχείων, σχετικά με τις συνθήκες κράτησης, εμείς θα σταθούμε σε δυο περιπτώσεις, καθώς στόχος δεν αποτελεί να αναδείξουμε το θέμα από την κοινωνική του πλευρά. Σκοπός μας είναι να εξετάσουμε αρχικά τι αναφέρει η νομοθεσία, τι η οδηγία σε κάθε περίπτωση και αντίστοιχα αναφέρουμε τι συμβαίνει στην πραγματικότητα έτσι ώστε να διαπιστώσουμε το επίπεδο πολιτικής θεσμικής δυνατότητας της κυβέρνησης από άποψη χειρισμού, δόμων και συνολικής οργάνωσης, με απώτερο στόχο να διαπιστώσουμε το επίπεδο εξευρωπαϊσμού στο συγκεκριμένο πεδίο. Στην συνέχεια θα ακολουθήσουν ενδεικτικά δυο παραδείγματα ώστε να χρησιμοποιηθούν συμπληρωματικά, στην ανάλυση που θα ακολουθήσει.

8.3.1.2.1 Κράτηση

Σύμφωνα με την νομοθεσία στο αρθ 29 (ΦΕΚ Α-7/26.01.2011) ορίζεται ότι «*Ο υπήκοος τρίτης χώρας, απολύεται αμέσως εάν διαπιστωθεί ότι η κράτησή του δεν είναι νόμιμη.* » ενώ το αρθ. 30 (ΦΕΚ Α-7/26.01.2011) ορίζει ότι «*το μέτρο της κράτησης εφαρμόζεται όταν: α) υπάρχει κίνδυνος διαφυγής ή β) ο υπήκοος τρίτης χώρας αποφεύγει ή παρεμποδίζει την προετοιμασία της επιστροφής ή τη διαδικασία απομάκρυνσης ή γ) συντρέχουν λόγοι εθνικής ασφάλειας. Η κράτηση επιβάλλεται και διατηρείται για το απολύτως αναγκαίο χρονικό διάστημα διεκπεραίωσης της διαδικασίας απομάκρυνσης, η οποία εξελίσσεται και εκτελείται με τη δέουσα επιμέλεια. Σε κάθε περίπτωση, για την επιβολή ή τη συνέχιση του μέτρου της κράτησης λαμβάνεται υπόψη η διαθεσιμότητα κατάλληλων χώρων κράτησης και η δυνατότητα*

εξασφάλισης αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης για τους κρατουμένους» ενώ η οδηγία στο αρθ 18 παρ 1-2 αναφέρει «Τα κράτη μέλη δεν υποβάλλουν σε κράτηση ένα πρόσωπο για το λόγο και μόνο ότι ζητεί άσυλο. Όταν υποβάλλουν έναν αιτούντα άσυλο σε κράτηση, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να υπάρχει η δυνατότητα ταχείας δικαστικής επανεξέτασης.»

Στην πραγματικότητα, «Η πρακτική της Ελλάδας, είναι να συλλαμβάνει και να θέτει υπό κράτηση, συστηματικά και παρατεταμένα, παράτυπους μετανάστες και αιτούντες άσυλο. Κατ' αρχάς, οι συλλήψεις γίνονται συστηματικά και αδιάκριτα, χωρίς δηλαδή να εξετάζονται οι ανάγκες και τα ζητήματα που μπορεί να προκύπτουν από το κάθε ένα παράτυπο μετανάστη, ο οποίος εισέρχεται στην Ελλάδα (μπορεί να μιλάμε για ένα οικονομικό μετανάστη, θύμα βασανιστηρίων, ανήλικο, θύμα trafficking, αιτούντες άσυλο) Είναι διαφορετικές αυτές οι κατηγορίες παρόλα αυτά, αυτό είναι κάτι που παρακάμπτει τελείως η ελληνική πρακτική» (appendix ix).

8.3.1.2.2 Έλλειψη ενημέρωσης

Σύμφωνα με ότι ορίζει η νομοθεσία στο αρθ. 1 παρ 2γ (ΦΕΚ Α-7/26.01.2011) το κράτος είναι υπεύθυνο για «την ενημέρωση των αιτούντων διεθνή προστασία για τη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων, καθώς και για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στο πλαίσιο αυτής» ακολούθως και η οδηγία αναφέρει στο αρθ 10 παρ 1 ότι οι μετανάστες πρέπει «Να ενημερώνονται, σε γλώσσα την οποία ευλόγως θεωρείται ότι κατανοούν, για τη διαδικασία που ακολουθείται και για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους κατά τη διαδικασία καθώς και για τις τυχόν συνέπειες της μη συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις τους και της μη συνεργασίας με τις αρχές να ενημερώνονται ως προς τις προθεσμίες καθώς και ως προς τα μέσα που έχουν στη διάθεσή τους»

Στην πραγματικότητα, «Δεν εξετάζονται οι ανάγκες και τα ζητήματα που μπορεί να προκύπτουν από το κάθε ένα παράτυπο μετανάστη, ο οποίος εισέρχεται στην Ελλάδα» (appendix ix). Στα κέντρα κράτησης οι πληροφορίες είτε δεν παρέχονται, είτε είναι ανεπαρκείς σε ότι αφορά το νομικό καθεστώς και τα δικαιώματά των κρατούντων, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να υποβάλουν αίτηση για άσυλο ή να ασκηθεί έφεση κατά της κράτησής τους σε ένα δικαστήριο, ενώ οι μετανάστες δεν ενημερώνονται σχετικά με το σύστημα κράτησης και τη διάρκεια της κράτησης. (MSF,2011:15) Δεν υπάρχουν διερμηνείς στα κέντρα κράτησης (MSF,2011:15) ενώ ο έλεγχος κατά την άφιξη κρίνεται

αναποτελεσματικός(MSF, 2011:15).Ένα άλλο ζήτημα σχετικά με τη κράτηση των μεταναστών στα κέντρα αυτά τίθεται στο ζήτημα των *«διερμηνέων, και ελλείπει ενημέρωσης, οι άνθρωποι που βρίσκονται υπό κράτηση, δεν γνωρίζουν τα δικαιώματά τους στο άσυλο»* (appendix ix) Αντίθετα λοιπόν με ότι ορίζει το νομικό πλαίσιο του 3907 αρθ. 9 παρ 4 (ΦΕΚ Α-7/26.01.2011) στο οποίο ανακλύπει ότι *«συνάπτονται συμβάσεις παροχής υπηρεσιών με διερμηνείς, οι οποίοι διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα και επιλέγονται από σχετικό κατάλογο που καταρτίζει η Κεντρική Υπηρεσία, σύμφωνα με τον Κανονισμό Λειτουργίας της»* και το αρθ 10 παρ 1β(*Official Journal of the European Union* ,2005: L 326)στην οδηγία αντίστοιχα ορίζει ότι *«Να τους παρέχονται υπηρεσίες διερμηνέα, όταν αυτό είναι απαραίτητο»* .

Στην συνέχεια θα ακολουθήσουν δυο χαρακτηριστικά παραδείγματα , όπου με βάση και τα παραπάνω θα οδηγηθούμε στο τελικό συμπέρασμα του επιπέδου πολιτικής θεσμικής δυνατότητας της ελληνικής κυβέρνησης τεκμηριώνοντας παράλληλα την Υ3α.

8.3.1.2.3 Κέντρο κράτησης Αμυδαλέζας

Περισσότερα από 50 από τους 1.620 μετανάστες στο κέντρο κράτησης στην Αμυδαλέζα, κοντά στην Αθήνα, συνελήφθησαν κατά τη διάρκεια συγκρούσεων, στις 10 Αυγούστου 2013. Η αστυνομία ανέφερε ότι δέκα μετανάστες είχαν διαφύγει. Η Ελλάδα έχει από καιρό επικριθεί από οργανώσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων για τις κακές συνθήκες στα κέντρα υποδοχής, (Reuters,2013) Θάνατοι και απόπειρες αυτοκτονίας σημειώνονται εδώ και ένα χρόνο στα κέντρα κράτησης και τα κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων, Τρεις απόπειρες καταγγέλθηκαν μόνο στο κέντρο της Αμυδαλέζας. (Δάμα Γ, 2013α) -όπου στοιβάζονται χιλιάδες μετανάστες για τον απλό λόγο ότι η χωρητικότητα των κέντρων κράτησης είναι περιορισμένη, ενώ η κράτηση διαρκεί για χρονικά διαστήματα έως και 18 μήνες. (Triandafyllidou & Ambrosini,2011:272). Ενώ σύμφωνα με ότι ορίζει η νομοθεσία στο αρθ. 30(ΦΕΚ Α-7/26.01.2011) *«Το ανώτατο όριο κράτησης δεν μπορεί να υπερβαίνει το εξάμηνο, κατά παρέκκλιση για περιορισμένο μόνο χρόνο που δεν υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες, στις περιπτώσεις επειδή: α) ο υπήκοος της τρίτης χώρας αρνείται να συνεργασθεί ή β) καθυστερεί η λήψη των αναγκαίων εγγράφων από τρίτες χώρες»* Η κράτηση συνέβαλε στην επιδείνωση της ψυχικής υγείας τους.(MSF, 2011:19) Υποφέρουν από τα συμπτώματα άγχους, κατάθλιψης και διαταραχής μετά-τραυματικού στρες, φόβου και πανικού (MSF, 2011:19)

8. 3. 1.2.4. Κέντρο κράτησης Κομοτηνής

Στις 23 Νοεμβρίου 2012 η Ελληνική αστυνομία έριξε δακρυγόνα σε δεκάδες μετανάστες και μεταλλικά αντικείμενα κατά τη διάρκεια μιας διαμαρτυρίας σε ένα κέντρο κράτησης στη βορειοανατολική πόλη της Κομοτηνής. Οι συγκρούσεις ξέσπασαν από μετανάστες που διαμαρτύρονταν για τις συνθήκες διαβίωσής τους, φωνάζοντας συνθήματα (Reuters,2012) *«Μας κρατάνε εδώ γιατί δεν έχουμε χαρτιά. Και μας συμπεριφέρονται σαν να είμαστε δολοφόνοι»*, δηλώνει ένας από τους απεργούς πείνας σε ηχογραφημένο μήνυμα που δημοσιοποίησε η ΚΕΕΡΦΑ, κατήγγειλαν επίσης την αστυνομία και άλλα πρόσωπα του κέντρου κράτησης για εξευτελιστική συμπεριφορά(Δάμα Γ, 2013b).*«Οι συνθήκες στους χώρους κράτησης στην Ελλάδα, είναι υποτυπώδεις. Σε πολλές περιπτώσεις, οι συνθήκες ισοδυναμούν με εξευτελιστική και απάνθρωπη μεταχείριση»* (appendix ix) *«Οι εισερχόμενοι παρατύπως στην ελληνική επικράτεια αλλοδαποί, εξακολουθούν να αντιμετωπίζονται ως εγκληματίες»* (Πρακτικά Βουλής, 2011) Η Αστυνομία ωστόσο τους μεταφέρει αδιακρίτως, αν και αρκετοί χρήζουν προστασίας με βάση το Διεθνές Δίκαιο. Επίσης, ανάμεσά τους στοιβάζονται όσοι για γραφειοκρατικούς λόγους έχασαν το δικαίωμα νομιμοποίησης(Δάμα Γ, 2013b). Είναι γεγονός ότι και η κράτηση κοστίζει πάρα πολύ σε υλικό και ανθρώπινο δυναμικό (αστυνομικοί, κόστος διαχείρισης των κέντρων) (Triandafyllidou & Ambrosini, 2011:272).

Στην παρούσα υποπερίπτωση εξετάσαμε τα κέντρα κράτησης. Αυτό που διαπιστώσαμε είναι την αδυναμία της ελληνικής κυβέρνησης να χειριστεί το ζήτημα από άποψη υποδομών, και στελέχωσης . Βασικό χαρακτηριστικό στην μελέτη του εξευρωπαϊσμού ειδικά σε ότι αφορά τους ενδιαμέσους παράγοντες και συγκριμένα την πολιτική θεσμική δυνατότητα , είναι ότι η ικανότητα της κυβέρνησης να μπορέσει να διαχειριστεί τις αλλαγές, κάτι το οποίο θα εξαρτάται και από τις υπάρχουσες δομές. Από τη στιγμή λοιπόν, που οι δομές κρίνονται ανεπαρκείς κατ'επέκταση η εφαρμογή των οδηγιών στην ελληνική πρακτική θα αδρανεύει. *«Είναι γεγονός ότι, η επί μακρόν ανυπαρξία ουσιαστικής μεταναστευτικής πολιτικής ευθύνεται για την έκταση και τις συνέπειες του φαινομένου, που καταμετρά σήμερα η ελληνική πολιτεία και υφίσταται κυρίως η ελληνική κοινωνία.»*(Πρακτικά Βουλής, 2012c). Τα κέντρα κράτησης δημιουργήθηκαν με την προϋπόθεση ότι αφού ο αιτών άσυλο, περάσει από την διαδικασία υποδοχής που αναλύσαμε παραπάνω σε περίπτωση που προσπαθήσει να διαφύγει ή να μεταβεί σε άλλη ευρωπαϊκή χώρα ή αποτελέσει εθνικό κίνδυνο ή εφόσον με τα τις

διαδικασίες του processing διαπιστωθεί ότι δεν δικαιούται διεθνούς προστασίας και εμποδίζει τις διαδικασίες επιστροφής να διαμείνει εκεί.

Παρόλα αυτά όπως διαπιστώσαμε η ελληνική κυβέρνηση προβαίνει σε κακοδιαχείριση της οδηγίας κάτι που αποδείξαμε βάσει των παραπάνω δεδομένων. Με όρους εξευρωπαϊσμού η αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας στη συγκεκριμένη περίπτωση που εξετάσαμε θα οδηγήσει σε αδράνεια και καθυστέρηση της εφαρμογής της οδηγίας σε εθνικό επίπεδο. Διαπιστώνουμε οι πολιτικοί φορείς και δρώντες αδυνατούν να δεχτούν τις αλλαγές στην νομοθεσία και αντιστέκονται στην αλλαγή. Είναι γεγονός ότι οι συνθήκες στα κέντρα κράτησης για τους μετανάστες δεν ανταποκρίνονται στα εθνικά και διεθνή πρότυπα (MSF,2011:9) Ο νόμος έχει ψηφιστεί από το 2011 με ενσωματωμένες τις οδηγίες που εξετάζουμε παρόλα αυτά οι εθνικοί πολιτικοί δρώντες δεν εφαρμόζουν τις αλλαγές καθυστερώντας την διαδικασία εξευρωπαϊσμού

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα θα εξετάσουμε το δεύτερο στάδιο στην πολιτικής θεσμικής δυνατότητας που είναι οι πολιτικές διαπραγματεύσεις στο εσωτερικό ώστε να έχουμε μια πιο ολοκληρωμένη άποψη επί του ζητήματος.

Στη συνέχεια θα ακολουθήσουν οι πολιτικές συνδιαλλαγές Ελλάδας –ΕΕ για τα ζητήματα των κέντρων κράτησης , καθώς σύμφωνα με τη θεωρία του εξευρωπαϊσμού όσο πιο δύσκολες είναι οι συνδιαλλαγές ανάμεσα στο εσωτερικό και εξωτερικό επίπεδο, τόσο πιο δυσχερείς θα καθίστανται και οι αλλαγές σε εθνικό επίπεδο.

8.3.1.3 Η αντιμετώπιση από την ηγεσία

Η ελληνική πλευρά υποστηρίζει *«Τα κέντρα κράτησης μεταναστών δημιουργήθηκαν με την συγχρηματοδότηση της ΕΕ. Το μέτρο εφαρμόζεται , βρίσκεται σε εξέλιξη και θα ολοκληρωθεί εντός του 2013.Οι περιοχές όπου έχουν χτιστεί αυτά τα κέντρα είναι, Αμυδαλέζα , Κόρινθο, Ξάνθη, Κομοτηνή, Παρανέστη Δράμας, Φυλάκιο Έβρου»*(appendix vi) Ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη παρουσίασε το σχεδιασμό της ελληνικής κυβέρνησης, τονίζοντας ότι οι χώροι φιλοξενίας θα λειτουργούν με απόλυτο σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα και βάσει των ευρωπαϊκών προδιαγραφών, λέγοντας χαρακτηριστικά: *«Η συντεταγμένη Πολιτεία είναι εδώ για να υπερασπίσει τα δικαιώματα όλων των πολιτών ανεξαρτήτως υπηκοότητας, φυλής, θρησκείας, αρκεί να βρίσκονται νόμιμα στη χώρα αυτή. (Χρυσοχοϊδης, 2012)Ωστόσο « Τα κέντρα υποδοχής ,έχουν ένα μεγάλο κόστος. Είναι πολύ δύσκολο όλα αυτά τα λόγια να γίνουν πράξη. Και γι' αυτό χρειαζόμαστε τη βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και όχι μόνο*

πρέπει να αλλάξουμε το Δουβλίνο II, αλλά πρέπει να διεκδικήσουμε, να έχουμε τη βοήθεια της Ευρώπης για την αντιμετώπιση και τη διαχείριση των παράτυπων μεταναστών στη χώρα»
(Πρακτικά Βουλής,2011)

Η ευρωπαϊκή πλευρά υποστηρίζει, ότι το ανθρώπινο δυναμικό και τα τεχνικά μέσα έχουν επιδοτηθεί σημαντικά στην Ελλάδα από το 2008, λαμβάνοντας σημαντικές συνεισφορές από την ευρωπαϊκό ταμείο προσφύγων και το ευρωπαϊκό ταμείο συνόρων, βελτιώνοντας μεταξύ άλλων, τις εγκαταστάσεις υποδοχής /επιτήρησης, για τους παράτυπους μετανάστες. (Triandafyllidou & Ambrosini,2011). Σύμφωνα με το νέο νόμο η εφαρμογή των μέτρων, όπως τα κέντρα κράτησης, για τους νέο-αφιχθέντες παράτυπους μετανάστες που έπρεπε να δημιουργηθούν και να αποκεντρώσουν τα γραφεία ασύλου, λόγω έλλειψης προϋπολογισμού (budget) στην Ελλάδα, αναβλήθηκαν, για αργότερα (Home Affairs:2013b) και έτσι σύμφωνα με αναφορά του οργανισμού θεμελιωδών δικαιωμάτων, (FRA ,2011:6 στο Triandafyllidou & Ambrosini,2011) η Ελλάδα έλαβε 2,2 εκ ευρώ και 4,9 εκ. ευρώ ως άμεση συνεισφορά για την ενίσχυση των χώρων υποδοχής, το 2008, και το 2009, ενώ 9,8 εκ. δόθηκαν από το ευρωπαϊκό ταμείο προσφύγων, ως άμεση συνεισφορά, για να καλύψει τις επείγουσες ανάγκες στα κέντρα κράτησης και για να αναπτύξουν το νέο σύστημα ασύλου, για τη διαδικασία υποβολής αιτήσεων. Αυτό που συμβαίνει στη πραγματικότητα είναι ότι σε ότι αφορά τη διαδικασία λήψης και υποδοχής (reception directives) έχουν υποστεί παραβιάσεις. Οι μετανάστες ζουν σε χειριστες συνθήκες καθώς πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο διαμένουν μαζί στα κέντρα κράτησης (Home Affairs:2013b). Η παραβίαση εναπόκειται στο γεγονός ότι οι διαμένοντες στα κέντρα κράτησης δεν ζουν με τις προϋποθέσεις που ορίζει η ΕΕ και τα κέντρα κράτησης δεν λειτουργούν σωστά.(Home Affairs:2013b) αντίθετα με ότι ορίζει ο Ν3907/2011 αρθ13 (ΦΕΚ Α-7/26.01.2011) παρ 3 τα κέντρα αυτά α) «να τελούν υπό αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης». Έτσι, η Ελλάδα παρέβη τη συγκεκριμένη ρύθμιση σύμφωνα με ανακοίνωση της ευρωπαϊκής επιτροπής στις 28/6/2010 με αριθμό παραβίασης 2009/4104 (Home Affairs, 2013b)

Τα τελευταία χρόνια, μπορούμε να παρατηρήσουμε τις αυξανόμενες προσπάθειες να καλύψουμε το ερευνητικό έλλειμμα με ένα αυξανόμενο αριθμό μελετών, ξεκάθαρα για το ζήτημα του εξευρωπαϊσμού των εθνικών θεσμών, στο πλαίσιο εκείνο το οποίο η εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών υπονοεί προσαρμογή, στους εθνικούς θεσμούς, στα κυρίαρχα

στυλ και τις δομές σε ένα συγκεκριμένο πολιτικό τομέα(Knill & Lehmkuhl, 1999)και πιο συγκεκριμένα στο ζήτημα της παρούσας εργασίας. Στην περίπτωση των κέντρων κράτησης διαπιστώνουμε και εδώ ότι η Ελλάδα απέτυχε ως προς την εφαρμογή και διεκπεραίωση του συγκεκριμένου μέτρου , καθώς η κράτηση δεν ανταποκρινόταν στις προϋποθέσεις που όριζε η ΕΕ και τα κέντρα κράτησης δεν λειτούργησαν σωστά. Εκτενεστέρα, εδώ παρατηρούμε την απόκλιση της Ελλάδας ως προς τον τρόπο που χειρίστηκε το ζήτημα και από άποψη δομών, καθώς οι εγκαταστάσεις κρίνονται ακατάλληλες για την κράτηση αυτών των ανθρώπων και απο άποψη πολιτικών συνδιαλλαγών ανάμεσα σε εθνικό επίπεδο, καθώς οι εγχώριοι παίκτες δεν κατάφεραν να επιβάλλουν τις αλλαγές που η ΕΕ όριζε, σε εθνικό πλέον επίπεδο. Σε ότι αφορά τις πολιτικές διαπραγματεύσεις ΕΕ-Ελλάδας διαπιστώνουμε ότι υπάρχει ολοφάνερη απόκλιση ως προς τις απόψεις. Η Ελλάδα αφενός τονίζει την ανάγκη για βοήθεια από την ΕΕ, από την άλλη πλευρά η ΕΕ υποστηρίζει ότι ήδη έχει επιδοτηθεί σημαντικά το συγκεκριμένο μέτρο, ελλείψει χρημάτων και προϋπολογισμού και παρόλα αυτά οι παραβιάσεις συνεχίζονται.

Στην συνεχεια, κρίνεται απαραίτητο για την τεκμηρίωση των *Υ3α* και *Υ3β*, και συμπληρωματικά προς τα κέντρα κράτησης, βάσει της εξέτασης του N3907/2011 και δυνάμει της ευρωπαϊκής οδηγίας 2008/115/ΕΚ στην παρούσα εργασία, να εξετάσουμε τη πολιτική που ασκήθηκε στο ζήτημα των επιστροφών, ώστε να διαμορφώσουμε μια πιο ολοκληρωμένη άποψη.

8.3.2 Το ζήτημα της επανεισδοχής

Λαμβάνοντας υπόψιν το ρόλο των ευρωπαϊκών μοντέλων, σε συγκεκριμένες «πολιτικές» περιοχές εστιάζουμε την προσοχή μας στην προσαρμογή με την ΕΕ στη συγκεκριμένη μελέτη περίπτωσης. Όπως υποστηρίζουν οι Knill & Lehmkuhl(1999:3 στο Radaelli, 2000:16) *«τα κράτη-μέλη πρέπει να φέρουν τις εθνικές ρυθμίσεις σε προσαρμογή με το ευρωπαϊκό μοντέλο»*. Η έρευνα, λοιπόν εστιάζεται στην θεσμική προσαρμογή της Ελλάδας στα ευρωπαϊκά δεδομένα, ειδικότερα στην μεταναστευτική πολιτική. Το παραδειγμα που ακολουθεί καταδεικνύει ότι όχι μόνο οι εθνικές ρυθμίσεις δεν προσαρμόστηκαν με το ευρωπαϊκό μοντέλο, αλλά σε πολλές περιπτώσεις η διαδικασία εξευρωπαϊσμού του συγκεκριμένου πεδίου που θα εξετάσουμε αδράνησε, λόγω πολλών παραγόντων. Στη παρούσα υποπερίπτωση των επιστροφών εξετάζουμε, την εφαρμογή του δευτερου μερους του δευτερου σταδιου του CEAS -αυτό του procedure directive, αναφορικά προς την διαδικασία εξευρωπαϊσμού- στη νομοθεσία 3907/2011.

Ακολουθεί το νομικό πλαίσιο, της οδηγίας 2008/115/EK, συγκριτικά προς το N3907/2011. Θα εξετάσουμε τι ορίζει η οδηγία, τι ορίζει ο νόμος ώστε να διαπιστώσουμε τα άρθρα του νόμου που αναφέρονται στην οδηγία και τι περιλαμβάνουν. Ενώ στη συνέχεια θα εξετάσουμε αν αυτά που ορίζονται στη νομοθεσία εφαρμόζονται στη πράξη, μέσα από μια παράθεση στοιχείων, δυνάμει των άρθρων της νομοθεσίας.

8.3.2.1 Το Νομικό πλαίσιο

Γενικότερα, η ευρωπαϊκή οδηγία 2008/115/EK(L 348/98) παρέχει ένα πλήρες πλαίσιο σε ότι αφορά την επιστροφή των παράτυπα διαμενόντων στο εκάστοτε ευρωπαϊκό κράτος –μέλος. Συμφώνα με ότι ορίζει (2008/115/EK , L 348/98) *«Η παρούσα οδηγία θεσπίζει τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρατύπως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, σύμφωνα με τα θεμελιώδη δικαιώματα, ως γενικές αρχές του κοινοτικού και του διεθνούς δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των υποχρεώσεων προστασίας των προσφύγων και των υποχρεώσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα»* Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στους παρατύπως διαμένοντες στο έδαφος κράτους μέλους υπηκόους τρίτης χώρας. Η επιστροφή γίνεται είτε με οικειοθελή συμμόρφωσή του προς την υποχρέωση επιστροφής είτε αναγκαστικά. Αντίστοιχα και η Ελλάδα ενσωμάτωσε στη νομοθεσία 3907/2011 την παρούσα οδηγία. Πιο συγκεκριμένα η νομοθεσία (ΦΕΚ Α-7/26.01.2011) αναφέρει ότι σκοπός είναι *«η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/EK «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρατύπως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών»* Το Κεφάλαιο Δ, της νομοθεσίας , απαντά στην οδηγία καθώς τα άρθρα 34 -39 αφορούν την ρύθμιση θεμάτων επανεισδοχής.

8.3.2.2 Η εφαρμογή της οδηγίας 2008/ 115/EK

Καταρχάς θα πρέπει να τονίσουμε ότι η πολιτική ασύλου και η άσκηση πολιτικής για την παράτυπη μετανάστευση αποτελούν δυο διαφορετικούς τομείς μεταναστευτικής πολιτικής που ωστόσο στο βάθος συνδέονται καθώς αν δεν έχεις ένα καλό σύστημα ασύλου δεν μπορείς να ξέρεις αν ο μετανάστης είναι παράτυπος ή όχι (Home Affairs, 2013e). Έτσι στο ζήτημα της παράτυπης μετανάστευσης πρέπει να ξέρεις ποιός πρέπει να μείνει, ώστε να καταπολεμηθεί, έτσι η Ελλάδα οφείλει να εξετάσει αν ο μετανάστης είναι υπό άσυλο ή αν υπόκειται στην οδηγία 2008/115/EK του N 3907/2011 (Home Affairs, 2013e). *«Τι σημαίνει αυτό; Όλοι αυτοί που έρχονται, στην Ελλάδα, εάν δεν μούν κάτω από ένα ανθρωπιστικό*

καθεστώς, (πρόσφυγες ειδικές κατηγορίες, παιδιά)οι υπόλοιποι θα παραμείνουν παράτυποι. Αρά αυτοί οι άνθρωποι ή θα επιστρέψουν στην πατρίδα τους εθελοντικά, ή θα τους απελάσουν» (appendix ii). Στη περίπτωση που εξετάζουμε, αν τελικά οριστεί η απόφαση και το αίτημα των αιτούντων «απορριφτεί πρέπει να φύγουν πίσω στη χώρα τους, με ένα καθορισμένο χρονικό περιθώριο. Οι περισσότεροι δεν φεύγουν, παρ'όλο που έχουν πάρει εντολή να φύγουν» (appendix x). Υπό αυτές τις συνθήκες η Ελλάδα ενσωμάτωσε την οδηγία περί επιστροφών, 2008/ 115/EK αναφέρεται στις επιστροφές των παράτυπα διαμενόντων στην Ελλάδα μεταναστών πίσω στις πατρίδες τους, περιέχει όρους επαναπατρισμού (Home Affairs, 2013e). Αυτό που ισχύει και εφαρμόζεται σήμερα σε νομικό καθεστώς σχετικά με τις επαναπροωθήσεις, βασίζεται πάνω στο ευρωπαϊκό ταμείο επιστροφών και εφ' εξής ως προς την διεκπεραίωση της διαδικασίας υπεύθυνη είναι η αστυνομία και ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΔΟΜ) «Υπάρχει ένα ευρωπαϊκό ταμείο επιστροφών, το οποίο παρέχει κάποια χρήματα που δίνονται στις χώρες –μέλη της ΕΕ, προκειμένου να βοηθήσουν οικονομικά, τους μετανάστες που πρέπει να γυρίσουν πίσω. Το ταμείο επιστροφών αφορά και απελάσεις και εθελοντικές επιστροφές»(appendix ii). Ένας από τους πιο σημαντικούς φορείς που διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην εφαρμογή του νόμου είναι ο ΔΟΜ καθώς είναι ο καθ' ύλην αρμόδιος φορέας για τη συγκεκριμένη ρύθμιση. Τις μεν απελάσεις τις έχει αναλάβει η ελληνική αστυνομία, τις δε εθελοντικές επιστροφές τις κάνει ο ΔΟΜ. Σύμφωνα με τον επικεφαλής του ΔΟΜ Ελλάδας (appendix ii) «Κάθε μέρα πραγματοποιούνται εγγραφές για το πρόγραμμα εθελοντικών επαναπατρισμών, έτσι δηλώνοντας την πραγματική του ταυτότητα διότι είναι σύνηθες να μην δίνουν την πραγματική τους ταυτότητα, εκδίδεται το ταξιδιωτικό τους έγγραφο, εφόσον γίνεται η ταυτοποίηση, μετά ενημερώνονται, προγραμματίζονται τα γκρουπ, και επιστρέφουν πίσω λαμβάνοντας και 300 ευρώ»(appendix ii).

Ωστόσο πολλοί είναι οι μετανάστες που αποχωρούν από την Ελλάδα και για άλλους λόγους «Το ζήτημα των ναζιστικών επιθέσεων, είναι κάτι το οποίο έχει λάβει εξαιρετικά ανησυχητικές διαστάσεις, ειδικά το τελευταίο χρόνο μέχρι και δολοφονίες μεταναστών. Είναι γεγονός ότι, η ακραία και ρατσιστική ρητορική, επηρεάζει, ένα μέρος, του κόσμου»(appendix ix).

8.3.2.3 Το αποτέλεσμα

«Μέσω του ΔΟΜ και με τη χορηγία της ΕΕ έχουν γίνει προσπάθειες να επαναπατριστούν κάποιοι από αυτούς ο αριθμός όμως δεν μπορεί να είναι και πολύ μεγάλος γιατί η διαδικασία αυτή κοστίζει πάρα πολύ, γραφειοκρατικά και οικονομικά η διαδικασία είναι δύσκολη. Έτσι η

Ελλάδα πρέπει να συνεργαστεί με τις πρεσβείες για να τους επιστρέψει» (Appendix x) «Η ελλιπής, όμως, συνεργασία της Ελλάδας με τις γειτνιαζουσες χώρες,» (appendix iii) με συγκεκριμένες χώρες και τις πρεσβείες τους, για την έκδοση των εγγραφών όπως Πακιστάν και Νιγηρία, δημιουργεί πρόβλημα και επομένως ενώ θέλουν να τους επιστρέψουν δεν γνωρίζουν που. Αυτοί είναι οι μη απελάσιμοι.»(appendix x) «Γιατί η απέλαση δεν είναι εύκολη διαδικασία, πρέπει να ξέρεις από που είναι, οπότε μέχρι να βρεθεί αυτό μένουν στο κέντρο κράτησης(appendix ii) Αν και υπεύθυνος από το αρχηγείο της ελληνικής αστυνομίας διατείνεται ότι «δεν δύναται να εκτιμηθεί ακόμα ασφαλώς το αποτέλεσμα της εφαρμογής, καθώς έχει εφαρμοστεί το τελευταίο ένα χρόνο» (appendix vi).

Συνολικά για το τρίτο τρίμηνο του 2011 έγιναν 3.639 επιστροφές, συγκριτικά πολύ λιγότερες με χώρες όπως Αγγλία ή Γαλλία, και όλες ήταν αναγκαστικές και όχι οικιοθελείς (Frontex, Q3,2011:26). Ενώ, το τέταρτο τρίμηνο του 2012 λόγω της επερχόμενης επιχείρησης, «Ξένιος Ζεϋς» ο αριθμός των αποτελεσματικών επιστροφών, αυξήθηκε, συγκεκριμένα εθνικοτήτων που προηγουμένως είχαν συνδεθεί με έλεγχοι παράτυπης διέλευσης συνόρων (Frontex Q4, 2012:5). Το ίδιο και ο υπεύθυνος από το αρχηγείο της ελληνικής αστυνομίας υποστηρίζει (appendix vi) ότι «Το ποσοστό των αλλοδαπών που έχουν επιστραφεί αυξήθηκε και ανέρχεται στο 28%. Οι λόγοι είναι η επιχείρηση Ξένιος Ζεϋς , και η οικονομική κρίση»

Μια νέα τάση μεταξύ των μεταναστών από την Ελλάδα έχει παρατηρηθεί πρόσφατα: η εκούσια επιστροφή στην Τουρκία, είτε μέσω των νόμιμων καναλιών ή παράτυπα προσπαθώντας να διασχίσουν τα Ελληνοτουρκικά σύνορα. Είναι κυρίως Σύριοι και σε μικρότερο βαθμό, Σομαλοί, Ιρακινοί και Αιγύπτιοι. Και επιστρέφουν στην Τουρκία είτε για να βοηθήσουν τους μετανάστες καθώς πολλοί από αυτούς που περιμένουν στην Ελλάδα για μεγάλο χρονικό διάστημα έχουν έλλειψη χρημάτων είτε για να βρουν μια άλλη διαδρομή ώστε να φτάσουν στον τελικό προορισμό τους. (Frontex, Q4, 2012:19)

Σκοπός είναι να εξετάσουμε το επίπεδο πολιτικής θεσμικής δυνατότητας της ελληνικής κυβέρνησης ως προς το να ανταποκριθεί στην εφαρμογή της νομοθεσίας, δίνοντας έμφαση στις υποδομές και στις πολιτικές συνδιαλλαγές, τεκμηριώνοντας παράλληλα τις υποθέσεις εργασίας. Σύμφωνα με τη θεωρία του εξευρωπαϊσμού οι κατάλληλες δομές είναι αυτές που θα φέρουν πιο κοντά ένα κράτος μέλος στην σύγκλιση με τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις Αντίστοιχα, η ύπαρξη των καταλλήλων πολιτικών συνδιαλλαγών σε εθνικό επίπεδο αλλά και ευρύτερα με τις άλλες χώρες θα διευκολύνουν την αλλαγή στο εσωτερικό έτσι που το

κράτος μέλος θα οδηγηθεί πιο γρήγορα στις διαδικασίες εξευρωπαϊσμού. Στην περίπτωση των επιστροφών ωστόσο παρατηρούμε να ισχύει το αντίθετο.

«Υπάρχει de facto μη απελασιμότητα για μεγάλο αριθμό από αυτούς τους ανθρώπους, εάν δεν ακολουθηθούν ορισμένες διαδικασίες, δεν είναι δυνατόν να απελαθούν. Αυτό απαιτεί συμφωνίες επανεισδοχής με όλες τις χώρες προέλευσης, που να εφαρμόζονται. Απαιτεί συστηματική διπλωματική πίεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τις τρίτες χώρες, προκειμένου να συνεχίσουν να συνεργάζονται. Απαιτεί οικονομικά κίνητρα. Όλα αυτά όμως σήμερα δεν υπάρχουν. Επομένως μιλούμε για συσσώρευση ανθρώπων σε κλειστές δομές. Από εκεί όμως δεν θα υπάρχει διαφυγή ούτε για τους ίδιους ούτε για τη χώρα μας» (Πρακτικά Βουλής, 2012c).

Γι αυτο το λόγο, *«η Ευρωπαϊκή Ένωση να κινηθεί ταχύτερα για την πλήρη εφαρμογή της συμφωνίας με την Τουρκία για την επαναπροώθηση παράτυπων μεταναστών που εισέρχονται στη ζώνη Σένγκεν από αυτήν. (Χρυσοχοϊδης, 2012b). και άλλες τρίτες χώρες (Πρακτικά Βουλής, 2012c) «και αυτό γιατί πρέπει να ασκηθούν ακόμα ισχυρότερες διπλωματικές πιέσεις, η οποία με την απρόθυμη και περιορισμένη συνεργασία της καθιστά το πρόβλημα της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα ακόμα μεγαλύτερο. 180.000 αιτήματα επιστροφών που κατέθεσε η Ελλάδα στην Τουρκία, η γειτονική χώρα αποδέχθηκε μόνο τα 11.000, ενώ τελικά ολοκληρώθηκαν μόνο τα 3.000. Σήμερα, με τις περισσότερες Ασιατικές και Αφρικανικές χώρες απ' όπου προέρχονται οι μετανάστες αυτοί, δεν υπάρχουν σχετικές συμφωνίες επανεισδοχής» (Πρακτικά Βουλής, 2012c).*

Έτσι, θα πρέπει στις συμφωνίες που υπογράφει η Ευρωπαϊκή Ένωση με τρίτες χώρες να προβλέπονται συγκεκριμένες υποχρεώσεις των χωρών αυτών, να δέχονται πίσω τους υπηκόους τους που εισέρχονται παράτυπα στο ευρωπαϊκό έδαφος. Να ξέρουν δηλαδή ότι θα έχουν συγκεκριμένες συνέπειες έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε περίπτωση που δεν το κάνουν» (Χρυσοχοϊδης, 2012b).

Η ρύθμιση 2008/115/EK είναι ακόμα υπό εξέταση λόγω των παραβιάσεων, καθώς το ζήτημα ακόμα βρίσκεται υπό εξέταση (Home Affairs, 2013b) Επιπλέον, στις 27.01.2011 με αριθμό παραβίασης 2011/0096 η Ευρωπαϊκή επιτροπή, ανακοινώνει ότι η Ελλάδα, παραβιάζει την οδηγία 2008/115/EK για τα κοινά standards και τις διαδικασίες των κρατών-μελών για την επιστροφή των παράτυπα διαμενόντων μεταναστών τρίτων χωρών (Home Affairs, 2013b)

Προς επιβεβαίωση των υποθέσεων Υ3α και Υ3β διαπιστώνουμε ότι, στην Ελλάδα, ο τρόπος άσκησης της πολιτικής ασύλου έχει οδηγήσει σε αδιέξοδο και δημιουργεί ένα φαύλο κύκλο στην άσκηση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Σε ότι αφορά αρχικά τις δομές, όπως εξετάσαμε, υφίσταται δεκαετίες η καθυστέρηση της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου των αιτούντων που βρίσκονται στην Ελλάδα υπό καθεστώς ανοχής.

Από τα νέα στοιχεία, διαπιστώνουμε τώρα ότι όταν εξετάζεται το αίτημα τους και διαπιστώνεται βάσει στοιχείων ότι πρέπει οι παράτυποι μετανάστες να επιστραφούν τελικά, δεν επιστρέφονται. Δυο είναι οι βασικοί οι λόγοι της μη εφαρμογής της οδηγίας λόγω απουσίας συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης και λόγω έλλειψης χρημάτων Έτσι παραμένουν και τελούν στην Ελλάδα όχι πια υπό καθεστώς ανοχής αλλά υπό καθεστώς παρανομίας.

Σε ότι αφορά το επίπεδο των πολιτικών διαπραγματεύσεων με την ΕΕ η Ελλάδα διατείνεται ότι χρειάζεται την βοήθεια της ΕΕ για να αντιμετωπίσει το ζήτημα παρόλο που δέχθηκε οικονομική βοήθεια, από το ταμείο επιστροφών.

Και σε αυτήν την περίπτωση διαπιστώνουμε ότι ο τρόπος εφαρμογής της συγκεκριμένης οδηγίας, χαρακτηρίζεται από αδράνεια. Σε επίπεδο αρχικά δομών, διαπιστώσαμε ότι ούτε χρήματα διέθετε η Ελλάδα για να στηρίξει την εφαρμογή της οδηγίας σε εθνικό πλαίσιο αλλά και η αδυναμία της Ελληνικής κυβέρνησης να επιτύχει κάποιο βαθμό συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης δυσχέραινε ακόμα περισσότερο την ήδη τεταμένη υπάρχουσα κατάσταση. Σε αυτό το πλαίσιο η Ελλάδα με την αρωγή της ΕΕ κατάφερε να επιστρέψει ένα ορισμένο πληθυσμό. Ωστόσο το αποτέλεσμα, από την εφαρμογή της οδηγίας θα τεθεί μακροπρόθεσμα, πλέον. Και σ αυτή την περίπτωση, διαπιστώνουμε την αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας

Καθώς ούτε και εδώ η Ελλάδα μπόρεσε να ανταποκριθεί στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις και επομένως ο βαθμός εξευρωπαϊσμού κρίνεται και εδώ χαμηλός.

Παρακάτω, θα ακολουθησει η εξέταση του τελευταίου σταδίου του CEAS. Σκοπός μας είναι μελετήσουμε πως οι δυο αρμόδιες υπηρεσίες χειρίστηκαν το ζήτημα.

Έτσι σκόπιμο κρίνεται να εξετάσουμε το τελευταίο στάδιο του CEAS, αυτό που αφορά τελικά του ποιος φορέας θα πιστοποιεί και θα χορηγεί την προστασία ασύλου στους αιτούντες.

8. 4 QUALIFICATION DIRECTIVE

Θα ακολουθήσει, αρχικά η εξέταση της οδηγίας 2004 /83/EK, (*Official Journal of the European Union, L 304*) η οποία αναφέρεται στα qualification directives- αποτελεί το τελευταίο στάδιο του CEAS - σε ότι αφορά, δηλαδή «τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους». Στη περίπτωση αυτή θα εξετάσουμε την προσαρμογή της οδηγίας στο N3907/2011 συγκριτικά, αναζητώντας τα άρθρα εκείνα της νομοθεσίας στα οποία απαντά η συγκεκριμένη οδηγία και τι περιλαμβάνει. Στόχος αποτελεί να οδηγηθούμε, στο καίριο θέμα της εργασίας στον τρόπο με τον οποίο χειρίστηκαν το ζήτημα οι αρχές σε επίπεδο δομών, και πως αυτό ανταποκρίνεται στα ευρωπαϊκά δεδομένα καθώς και τη θέση της ΕΕ στο ζήτημα.

8.4.1 Το νομικό πλαίσιο

Σύμφωνα με ότι ορίζει η οδηγία (*Official Journal of the European Union, 2004:L 304*) «Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι η θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους και ο καθορισμός του περιεχομένου της παρεχόμενης προστασίας». Τη διαδικασία αυτή της αναγνώρισης την αναλαμβάνει σε πρώτο βαθμό η Υπηρεσία Ασύλου και σε δεύτερο η Αρχή Προσφύγων, καθώς προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή του τελευταίου σταδίου του CEAS αποτελεί η προϋπαρξη αυτών των δυο υπηρεσιών. Αντίστοιχα τα άρθρα που μας αφορούν στη νομοθεσία 3907/2011 είναι οι διατάξεις του άρθρου 1 και του άρθρου 3 παρ.1,2,5 και 6-8.

Στόχος στις παρούσες υποπεριπτώσεις είναι να εξετάσουμε αν αυτά που ορίζονται στη νομοθεσία εφαρμόζονται στη πράξη. Αυτό θα επιτευχθεί μέσα από μια παράθεση στοιχείων αναφορικά προς τα άρθρα και τις συνθήκες που επικρατήσαν, για να οδηγηθούμε στο τελικό συμπέρασμα του εξευρωπαϊσμού της μεταναστευτικής πολιτικής.

Στην συνέχεια θα ακολουθήσει η παράθεση στοιχείων -βάσει αναφορών- του πως χειρίστηκε το ζήτημα η Ελληνική αστυνομία και εφήρμοσε την συγκεκριμένη οδηγία. Με αυτό τον τρόπο θα οδηγηθούμε στο τελικό συμπέρασμα του εξευρωπαϊσμού της μεταναστευτικής πολιτικής τεκμηριώνοντας τις υποθέσεις εργασίας.

8.4.2 Η διαχείριση της οδηγίας

Με βάση τη μελέτη της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (2007:9) σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας στα κράτη-μέλη, στην Ελλάδα η διάταξη αυτή δεν είχε τον ίδιο αντίκτυπο σε επίπεδο νομικής πρακτικής, δεδομένου ότι είχε στη Γαλλία και στην Γερμανία, ενώ δεν οδήγησε, η παρούσα οδηγία σε αύξηση της αναγνώρισης περισσότερων αιτημάτων (UNHCR, 2007:9) Είναι γεγονός ότι *«Δεν υπάρχει συγκροτημένη μια υπηρεσία που να λειτουργεί αποτελεσματικά, και να δίνει τα αναγκαία φίλτρα»* (appendix x)

Στην Ελλάδα, μελετήθηκαν 305 πρωτοβάθμιες αποφάσεις που λαμβάνονται από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, -σχετικά με τους αιτούντες από το Σουδάν, Ιράκ, το Αφγανιστάν, τη Σομαλία και τη Σρι Λάνκα –και ήταν όλες αρνητικές. (UNHCR, 2007:31) Καμία από αυτές τις αποφάσεις που περιέχονται δεν αναφέρει τα πραγματικά περιστατικά και καμία δεν περιείχε καμία λεπτομερειακή νομική αιτιολόγηση (UNHCR, 2007:13) αλλά περιείχε μια τυποποιημένη παράγραφο που ανέφερε ότι *« ο αιτών εγκατέλειψε τη χώρα του για να βρει μια θέση εργασίας και για να βελτιώσει τις συνθήκες διαβίωσης»*.

Με μια δεύτερη ανασκόπηση στις αποφάσεις που ανακοίνωνε το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, διαπιστώσαμε ότι η περίληψη των πραγματικών περιστατικών συνήθως δεν υπερβαίνει τις δύο γραμμές, και η αρνητική απόφαση ανακοινωνόταν σε τυποποιημένη μορφή (UNHCR, 2007:32). Ως αποτέλεσμα, δεν ήταν μόνο αδύνατο να συμπεράνουμε αν εφαρμόστηκε η οδηγία από την Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, αλλά δεν ήταν δυνατό να συμπεράνουμε, από τις αποφάσεις που ανακοινώνονταν , αν ο νόμος εφαρμόστηκε(UNHCR, 2007:32) Επίσης, 294 από τους πρώτους φακέλους δεν περιείχαν τις απαντήσεις των αιτούντων σε συγκεκριμένες ερωτήσεις που τέθηκαν από συνεντεύξεις των αστυνομικών (Interviews are conducted by police officers-Article 2.3 of the Presidential Decree 61/1999, στο UNHCR, 2007:32-33)

Ως αποτέλεσμα, η έρευνα δεν ήταν σε θέση να διακρίνει νομική πρακτική στην Ελλάδα (UNHCR, 2007:33) Η συνολική αναγνώριση τόσο για το καθεστώς του πρόσφυγα και την

επικουρική προστασία στην Ελλάδα ήταν 1,22%. Αυτό είναι εξαιρετικά χαμηλό σε σύγκριση με άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Η Ελλάδα δεν είχε θέσει σε εφαρμογή την οδηγία στην εθνική νομοθεσία. η εικόνα σε σχέση με την άμεση εφαρμογή της οδηγίας για την αναγνώριση στην Ελλάδα είναι ασαφής. Λόγω του γεγονότος ότι οι περισσότερες γραπτές αποφάσεις από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στερούνται νομικής ανάλυσης, δεν κατέστη δυνατόν να βρεθεί αξιολόγηση των αποφάσεων ασύλου (UNHCR, 2007:32) Έτσι, η Ελλάδα αποτελεί μια εκ των χωρών χωρίς σαφή αλλαγή (ECRE, 2008:60)

8.4.3 Οι καθυστερήσεις

Οι καθυστερήσεις στο συγκεκριμένο πεδίο αποτελέσαν χαρακτηριστικό φαινόμενο.

Τεκμηριώνοντας λοιπόν την Υ3α διαπιστώνουμε ότι «η βραδύτητα των διαδικασιών χορήγησης ασύλου σε ανθρώπους, που προέρχονται από χώρες στις οποίες κινδυνεύει η ζωή τους και τα εξωφρενικά χαμηλά ποσοστά θετικών απαντήσεων γύρω στο ένα τοις χιλίοις (1%), συνθέτουμε μία εικόνα παραβίασης κάθε διεθνούς σύμβασης δικαιωμάτων που έχει υπογράψει η Ελλάδα» (Πρακτικά Βουλής, 2012c)

«Η κυβέρνηση κατέθεσε τροπολογία για να αναβάλλει για μία ακόμα φορά, τη στελέχωση και την έναρξη λειτουργίας των Υπηρεσιών Ασύλου. Χαρακτηριστικά δινόταν παράταση «έως τις 31 Μαρτίου 2013 για την προθεσμία έναρξης λειτουργίας της Υπηρεσίας Ασύλου και της Αρχής Προσφύγων» (Πρακτικά Βουλής, 2012c)

Είναι γεγονός ότι η καθυστέρηση της λειτουργίας των υπηρεσιών από χρόνο σε χρόνο, επειδή δεν μπορεί η Ελλάδα να στελεχώσει την υπηρεσία και δεν έχει πια τις υποδομές, προκαλεί την ευρωπαϊκή δυσαρέσκεια. Συγκεκριμένα ο Γερμανός Υπουργός έκανε δηλώσεις εναντίον της Ελλάδας γιατί, όπως λέει, η Ελλάδα δεν είναι ικανή και έτοιμη να συγκροτήσει μια Υπηρεσία Ασύλου (Πρακτικά Βουλής, 2012b) Το ίδιο ακριβώς ισχύει με τις Υπηρεσίες Προσφύγων. (Πρακτικά Βουλής, 2012b)

Και όντως η λειτουργία της υπηρεσίας παρατάθηκε, με ημερομηνία έναρξης λειτουργίας 7 Ιουνίου 2013. Σε ένα ευρύτερο πλαίσιο οι πιθανότητες ενός ατόμου να του χορηγηθεί άσυλο εξακολουθούν να διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με το χώρα. Για παράδειγμα, το 2008, οι Ιρακινοί δεν αναγνωρίστηκαν ως πρόσφυγες στην Ελλάδα, - με 0% στην Ελλάδα (UNHCR, 2009) ενώ στη Γερμανία, 91% των Ιρακινών αιτούντων άσυλο απέκτησαν τελικά το καθεστώς του πρόσφυγα, (UNHCR & ECRE, 2012) Η συγκεκριμένη οδηγία σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή επιτροπή στις 16/10/2008 υπέστη παραβίαση από την Ελλάδα με αριθμό παραβίασης 2006/0864. (Home Affairs, 2013b)

8. 4.4.Υπηρεσία Ασύλου

Η Υπηρεσία Ασύλου θεσπίστηκε με τον νόμο 3907/2011 και αποτελεί την πρώτη αυτόνομη δομή της χώρας που ασχολείται με την εξέταση των αιτημάτων ασύλου, και ευρύτερα διεθνούς προστασίας. Τα άρθρα της νομοθεσίας που απαντά η συγκεκριμένη υπηρεσία είναι τα άρθρα 1-2(ΦΕΚ Α-7/26.01.2011) ορίζει ότι η υπηρεσία αυτή «έχει ως αποστολή την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ασύλου και των λοιπών μορφών διεθνούς προστασίας των αλλοδαπών και ανιθαγενών, καθώς και τη συμβολή στο σχεδιασμό και τη διαμόρφωση της πολιτικής ασύλου» για τα αιτήματα ασύλου που υποβάλλονται στη Ελλάδα.(Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, 2013b)

8.4.4.1 Δομές

Στόχος αποτέλεσε «να απλοποιηθούν οι διαδικασίες χορήγησης ασύλου. Η νέα Υπηρεσία Ασύλου, ήταν επιτακτικό αίτημα όλων των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων της χώρας, προκειμένου να κερδηθεί στην πράξη το στοίχημα της οριστικής απαγκίστρωσης από το προβληματικό και αναποτελεσματικό καθεστώς του παρελθόντος»(Πρακτικά Βουλής, 2012c). Καθώς «η Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας ήταν απολύτως αναρμόδια και δεν διέθετε προσωπικό για τη διαχείριση προσφύγων και γενικότερα παράτυπων μεταναστών σε καταυλισμούς (Πρακτικά Βουλής, 2012c) αλλά και πάλι οι οργανικές θέσεις που προβλέπονται δεν επαρκούν. Θα υπάρξουν φαινόμενα, όπως αυτά που υπάρχουν καθημερινά στις Διευθύνσεις μετανάστευσης της χώρας, δηλαδή συρροή εκατοντάδων αιτήσεων καθημερινά, τεράστιες καθυστερήσεις και, βέβαια, ανθρώπους που στερούνται της προσωπικής τους ελευθερίας, περιμένοντας το κατάλληλο χαρτί , και όλα αυτά με ενάμιση εκατομμύριο παράτυπους μετανάστες που έχουν προστεθεί στην Ελλάδα (Πρακτικά Βουλής, 2011)

8.4.4.2 Το ζήτημα των διερμηνέων

Σύμφωνα με ότι ορίζει η νομοθεσία 3907/2011(ΦΕΚ Α-7/26.01.2011) αρθ 2 παρ 6«Τα Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις παροχής υπηρεσιών με διερμηνείς, οι οποίοι διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα και επιλέγονται από σχετικό κατάλογο που καταρτίζει η Κεντρική Υπηρεσία, σύμφωνα με τον Κανονισμό Λειτουργίας της. Οι διερμηνείς αποζημιώνονται με δελτίο παροχής υπηρεσιών ή με ωριαία αποζημίωση.»

Το άρθρο επικροτήθηκε από το Κοινοβούλιο, επίσης, καθώς θεωρείται μείζονος σημασίας χαρακτηριστικά αναφέρθηκε, « Αυτή η Υπηρεσία Ασύλου, η οποία εδώ και καιρό έπρεπε να έχει ιδρυθεί θα πρέπει να λειτουργήσει σωστά, με νομικούς, με μεταφραστές» (Πρακτικά Βουλής, 2012c). Ωστόσο ανάμεσα στους μετανάστες κυκλοφορούν ομάδες νέων ανθρώπων διαφόρων εθνοτήτων με αμάνικες μαύρες μπλούζες. Στο πίσω μέρος τους είναι γραμμένη η λέξη «Διερμηνέας» στα ελληνικά και σε μία ή δύο ξένες γλώσσες. Από κάτω βρίσκεται το λογότυπο της ΜΚΟ «Μετάδραση», που εξαιτίας των διαχρονικών, τρομακτικών κενών στις κρατικές υπηρεσίες διερμηνείας, έχει αναλάβει κεντρικό υποστηρικτικό ρόλο στον τομέα αυτό στα πρώτα βήματα της νέας Υπηρεσίας. (Παλαιολόγου, 2013). Η ανεπάρκεια των υπηρεσιών διερμηνείας ήταν ο βασικός λόγος για την ίδρυση της «Μετάδρασης» στα τέλη του 2009 (Παλαιολόγου, 2013). «Η κατάσταση ήταν ιδιαίτερα άσχημη εκτός Αττικής, όπου απλά δεν υπήρχαν διερμηνείς, με αποτέλεσμα οι αστυνομικές Αρχές υπό πίεση για να προχωρήσουν τις συνεντεύξεις, να αναζητούν βοήθεια από αλλοδαπούς που ζούσαν στην περιοχή» δηλώνει η κ. Παππά, αντιπρόεδρος της «Μετάδρασης» ενώ «όπου υπάρχει κενό, αναπτύσσεται η διαφθορά: διάφορα κυκλώματα δικηγόρων και διερμηνέων εκμεταλλεύονται τους ανθρώπους που έχουν ανάγκη». «οι διερμηνείς μας εργάζονται δωρεάν» (Παλαιολόγου, 2013) Ο λόγος είναι ότι για μία ακόμα φορά τα αρμόδια υπουργεία -για πολλά χρόνια ήταν το Υγείας, τώρα η ευθύνη έχει μεταβιβαστεί στο Εργασίας- έχουν καθυστερήσει να μεταφέρουν τα απαιτούμενα κονδύλια από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων. Σε ότι αφορά την διαχείριση των κονδυλίων «Πολλά χρήματα πηγαίνουν αναξιοποίητα, ενώ πολλές ΜΚΟ αναλαμβάνουν τα προγράμματα και τα ολοκληρώνουν χωρίς να έχουν λάβει ούτε ένα ευρώ» λέει η αντιπρόεδρος της «Μετάδρασης», είναι συμπτώματα ενός κράτους υπό κατάρρευση, που δεν μπορούσε να ελέγξει αυτά που ξόδευε, ούτε να καλύψει βασικές ανάγκες όσων βρίσκονται υπό τη δικαιοδοσία του. (Παλαιολόγου, 2013)

Εν μέσω κρίσης, έχει επιδεινωθεί η παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Έτσι «ως προς το κρίσιμο θέμα των διερμηνέων στην παράγραφο 4 του άρθρου 1 και τα παραπάνω στοιχεία Είναι προφανές ότι χωρίς αξιόπιστες και επαρκείς υπηρεσίες διερμηνείας, η όλη διαδικασία ακυρώνεται στην πράξη». (Πρακτικά Βουλής, 2012c)

Στην πραγματικότητα, η εξέταση περίπου 25.000 εκκρεμών αιτήσεων παραμένει στην αρμοδιότητα της αστυνομίας, σύμφωνα με τους εκπροσώπους της Υπάτης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, οι οποίοι μίλησαν σε συνέντευξη Τύπου,(Δαμα, 2013a) ενώ η υπηρεσία ασύλου έπρεπε ήδη να βρίσκεται σε λειτουργία - καθώς δεν είναι καινούρια ρύθμιση, έπρεπε να είχε γίνει από το 2005- κάτι τέτοιο δεν έγινε , γιατί υπάρχει έλλειψη σε προσωπικό και υλικό. (Home Affairs, 2013c),

8.4.5 Αρχή Προσφύγων

Στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη έχει συσταθεί επίσης και λειτουργεί με τον ίδιο νόμο η Αρχή Προσφυγών. Η Αρχή Προσφυγών υπάγεται απευθείας στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. Στην Αρχή λειτουργούν μία ή περισσότερες τριμελείς επιτροπές Προσφυγών, που συγκροτούνται, ανάλογα με τον αριθμό των προσφύγων που υποβάλλονται με απόφαση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη. Με την ίδια απόφαση καθορίζεται η τοπική τους αρμοδιότητα. Εξετάζει σε δεύτερο βαθμό αιτήματα διεθνούς προστασίας που απορρίφθηκαν σε πρώτο βαθμό (Υπουργείο προστασίας του πολίτη, 2013a) Το αρθ 3 (ΦΕΚ Α-7/26.01.2011) της νομοθεσίας ορίζει ότι« Στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη συνιστάται Αρχή Προσφυγών, η οποία εξετάζει τις προσφυγές αιτούντων για διεθνή προστασία κατά αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου». «Με τη σύσταση αυτής της υπηρεσίας δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για ταχεία, αντικειμενική και δίκαιη επανεξέταση των απορριπτικών αποφάσεων υπηρεσίας ασύλου» (Πρακτικά Βουλής, 2011).

Στην πραγματικότητα έπρεπε η αρχή αυτή να συσταθεί από το 2011,(Πρακτικά Βουλής 2012c). Προς το παρόν και μέχρι την ανάληψη των καθηκόντων της υπηρεσίας ασύλου, σε δεύτερο βαθμό, τα αιτήματα εξετάζονται από ειδικές τριμελείς επιτροπές. Η όλη διαδικασία και στους δύο βαθμούς διέπεται από το Προεδρικό Διάταγμα 114 της 22ας Νοεμβρίου 2010 (Αρ. Φύλλου ΦΕΚ 195) καθώς για να εξεταστούν σε δεύτερο βαθμό τα αιτήματα από την Αρχή Προσφύγων, πρέπει να λειτουργεί άρτια η υπηρεσία Ασύλου ,(Υπουργείο Προστασίας του Πολιτη, 2013b)

Η κ Malmstrom διατείνεται ότι « Το κοινό Ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου δεν θα βελτιώσει την κατάσταση στην Ελλάδα καθώς θα πρέπει να οικοδομήσει το σύστημα από την αρχή και άρα το συγκεκριμένο μέτρο δεν θα επηρεάσει την Ελλάδα» (Malmstrom, 2013)

Όπως διαπιστώνουμε και παραπάνω η Ελλάδα αντιμετωπίζει ένα μακροχρόνιο πρόβλημα στο ζήτημα των υποδομών της. Έτσι τεκμηριώνοντας τη Υ3α, διαπιστώνουμε ότι λόγω καθυστερήσεων καθώς δεν διέθετε τους πόρους και τις υποδομές, η δημιουργία Υπηρεσίας Ασύλου αναβαλλόταν συνεχώς κάτι που δυσανασχετούσε την ΕΕ. Και εδώ κρίνουμε ότι η αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας της Ελλάδας στο ζήτημα της ίδρυσης και στελέχωσης των υπηρεσιών, -ως παραδειγμα παραθέσαμε το ζήτημα των διερμηνέων , όπου όπως διαπιστώνουμε η Ελλάδα σε καμία περίπτωση δεν ακολούθησε και δεν εφάρμοσε την ευρωπαϊκή οδηγία-θα οδηγεί σε αδράνεια την διαδικασία εξευρωπαϊσμού. Ενώ η Υπηρεσία Άσυλου και η Αρχή Προσφύγων θεωρητικά έπρεπε να λειτουργούν άρτια από την αρχή της λειτουργίας τους αυτό που συμβαίνει στην πραγματικότητα είναι ότι και μετά την λειτουργία τους υπάρχουν ελλείψεις, και καθυστερήσεις και συνεχίζεται να αντιμετωπίζεται το όλο ζήτημα με προχειρότητα. Έτσι κρίνουμε ότι η αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας είναι σαφής κατά συνέπεια και μετά την ύπαρξη της υπηρεσίας ο βαθμός εξευρωπαϊσμού και εδώ κρίνεται χαμηλός, τουλάχιστον σε αρχικό στάδιο.

Εκτός όμως από το θέμα της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου των αιτούντων που εξετάσαμε, συγκεκριμένα αναλύσαμε το άρθρο 30 παρ 1 του Schengen σε συνδυασμό με το άρθρο 10 παρ1 του κανονισμού 343(Δουβλίνο II) και την εφαρμογή του στην Ελληνική πρακτική. Το Schengen επηρεάζει σε σημαντικά θέματα και για έναν ακόμα λόγο. Λόγω των κοινών συνόρων, με άλλα κράτη-μέλη στοχεύει στην παύση της παράτυπης μετανάστευσης με την προϋπόθεση να υπάρχει καλή φύλαξη στα σύνορα. (Home Affairs, 2013d). Έτσι σημαντική κρίνεται η εφαρμογή του κώδικα συνόρων Schengen με την ρύθμιση 562/2006. Είναι το πιο σημαντικό για την Ευρώπη γενικότερα. (Home Affairs, 2013d)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9^ο : ΤΑ ΕΛΛΗΝΟΤΟΥΡΚΙΚΑ ΣΥΝΟΡΑ

9.1 ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ SCHENGEN

Το κεκτημένο Schengen ή κώδικας συνόρων αποτελεί μια συμπληρωματική ρύθμιση στην ήδη υπάρχουσα αυτή του Schengen και αφορά στις προϋποθέσεις εισόδου και εξόδου των ευρωπαϊών πολιτών στις χώρες που συναπαρτίζουν την Ευρώπη. Επιπλέον περιέχει ρυθμίσεις και προϋποθέσεις εισόδου και εξόδου για τους πολίτες τρίτων χωρών οι οποίοι επιθυμούν να περάσουν τα ευρωπαϊκά σύνορα. Στη παρούσα μελέτη περίπτωσης θα επικεντρωθούμε σε συγκεκριμένα άρθρα της ρύθμισης αυτής ώστε να τεκμηριώσουμε τις υποθέσεις εργασίας. Τα άρθρα που μας ενδιαφέρουν, συγκεκριμένα είναι το άρθρο 5 το οποίο αναφέρεται στις προϋποθέσεις εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών. Το συγκεκριμένο άρθρο (*Official Journal of the European Union*, 2006:L 105) ανάμεσα σε άλλα ορίζει ότι «οι υπήκοοι τρίτων χωρών οφείλουν να πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις εισόδου: α) να διαθέτουν έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο ή έγγραφο που επιτρέπουν τη διέλευση των συνόρων β) να διαθέτουν έγκυρη θεώρηση . Η εξακρίβωση ότι το συγκεκριμένο πρόσωπο διαθέτει έγκυρη θεώρηση,» είναι πολύ σημαντική ενώ στο άρθρο 7 παρ. 3 (*Official Journal of the European Union*, 2006:L 105) ορίζεται ότι «Κατά την είσοδο και την έξοδο, οι υπήκοοι τρίτων χωρών υποβάλλονται σε διεξοδικό έλεγχο» Στο άρθρο 10 παρ 1(*Official Journal of the European Union* , 2006: L 105) α) ορίζεται ότι «Τα ταξιδιωτικά έγγραφα των υπηκόων τρίτων χωρών σφραγίζονται συστηματικά κατά την είσοδο και την έξοδο. Ειδικότερα, σφραγίδα εισόδου ή εξόδου τοποθετείται: α) στα έγγραφα των υπηκόων τρίτων χωρών που επιτρέπουν τη διέλευση των συνόρων, τα οποία φέρουν ισχύουσα θεώρηση ενώ στο παράρτημα νι για το συγκεκριμένο άρθρο διευκρινίζεται ότι «Τα ειδικά χαρακτηριστικά αυτών των σφραγίδων καθορίζονται στην απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής Σένγκεν SCH/COM-EX (94) 16 αναθ. και SCH/Gem-Handb (93) 15 (CONFIDENTIAL)» Παρόλα αυτά η Ελλάδα έρχεται πρώτη στο σύνολο της ΕΕ με το 67% των μεταναστών να κατέχουν πλαστές σφραγίδες στις θεωρήσεις τους συνολικά (Annex Table 10:q1,2013 :55). Στο άρθρο 12 παρ 1 (*Official Journal of the European Union*, 2006: L 105) του κεκτημένου -το οποίο είναι και το πιο σημαντικό για την παρούσα μελέτη , γιατί γεφυρώνει, ουσιαστικά, την πολιτική ασύλου με την άσκηση πολιτικής για την παράτυπη μετανάστευση- ορίζεται ότι «Η επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων έχει ως κύριο σκοπό να εμποδίσει τη μη επιτρεπόμενη διέλευση των συνόρων, να καταπολεμήσει τη διασυνοριακή εγκληματικότητα και να εφαρμόσει ή να λάβει μέτρα κατά των ατόμων που διήλθαν τα σύνορα παρατύπως». Πάνω σε αυτή τη βάση σκόπιμο κρίνεται να εξετάσουμε την περίπτωση των συνόρων. Έτσι, αναλύοντας το συγκεκριμένο θέμα και τον τρόπο με τον

οποίο ασκήθηκε η πολιτική στο συγκεκριμένο πεδίο, θα τεκμηριώσουμε ακόμα περισσότερο τις υποθέσεις εργασίας. Η περίπτωση των ελληνοτουρκικών συνόρων θα αναδείξει το επίπεδο πολιτικής θεσμικής δυνατότητας της ελληνικής κυβέρνησης την ικανότητα της να διαπραγματευτεί τις αλλαγές και τις πολιτικές συνδιαλλαγές της με την ΕΕ.

9.2 ΓΕΝΙΚΗ ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

Κρίνεται απαραίτητο να παραθέσουμε ορισμένα στοιχεία για την παράτυπη μεταναστευτική ροή που εντοπίζεται στα ελληνοτουρκικά σύνορα, τα τελευταία τέσσερα χρόνια. Έχοντας αυτό ως βάση, εισαγωγικά, θα κατανοήσουμε πάνω σε ποια συνθήκη στηριχτήκαν οι πολιτικές συνδιαλλαγές και διαπραγματεύσεις της Ελλάδας με την ΕΕ για το συγκεκριμένο ζήτημα.

Το 2010 το αδιαμφισβήτητο, σημείο αιχμής για την παράτυπη διέλευση συνόρων, ήταν τα ελληνοτουρκικά σύνορα, όπου Αφγανοί και Ιρακινοί, στη πλειοψηφία τους, ανιχνεύτηκαν να περνούν τα σύνορα (Frontex, Q1, 2011:5) Ταξιδεύουν δια ξηράς στην Ελλάδα συχνά με τη βοήθεια των διαμεσολαβητών και την κατοχή πλαστών εγγράφων (Frontex, Q3, 2011:5). Σύμφωνα με την αναφορά του ΟΟΣΑ(2012:114) τα ελληνοτουρκικά σύνορα ήταν το κύριο σημείο της παράτυπης εισόδου στην ΕΕ το 2010.

- Στην Ελλάδα, οι Αλβανοί συνέχισαν να εντοπίζονται ως η εθνότητα με τα υψηλότερα επίπεδα κατοχής πλαστών εγγράφων με στόχο την παράτυπη διέλευση των συνόρων και την παράτυπη παραμονή (Frontex Q1, 2013:12) Οι Αλβανοί ήταν η δεύτερη πιο κοινή ανιχνεύσιμη ιθαγένεια σχετικά με τη κατοχή πλαστών εγγράφων για την είσοδο στα εξωτερικά σύνορα (Frontex, Q1, 2013 :6) Σε αυτή την περίπτωση χρησιμοποιούσαν πλαστές ελληνικές σφραγίδες για την διέλευση των συνόρων στα χερσαία σύνορά τους με την Ελλάδα προκειμένου να επεκτείνουν τις περιόδους διαμονής.(Frontex, Q1, 2013:32) Σε 83 % οι Αλβανοί στην Ελλάδα (Annex Table 9. Document fraud in Frontex, Q1, 2013 :54) είχαν επίσης εντοπιστεί να κατέχουν πλαστά έγγραφα ενώ εντοπιστήκαν να χρησιμοποιούν πλαστά και παραποιημένα ελληνικά ή ιταλικά δελτία ταυτότητας με στόχο την είσοδο στο Ηνωμένο Βασίλειο , μερικές φορές και μέσω της Ιρλανδίας.(Frontex, Q1, 2013:6)

Για ένα σύντομο χρονικό διάστημα στα τέλη του 2010, πολλοί Αλγερινοί μετανάστες άρχισαν να παίρνουν χαμηλού κόστους πτήσεις προς Κωνσταντινούπολη και από εκεί διέσχισαν τα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα. Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων αναφέρει τα εξής στη θεματική του έκθεση , (2011:23) για την παράτυπη μετανάστευση στην Ελλάδα «*Το 2010, ποσοστό 90 % του συνόλου των παράτυπα εισερχομένων από το σύνολο των εξωτερικών χερσαίων και θαλασσίων συνόρων της ΕΕ εντοπίστηκε στα ελληνικά εξωτερικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα*». Επίσης και ο ΟΟΣΑ(2012:236) πιστοποιεί τα παραπάνω στοιχεία καθώς, το 2010 σύμφωνα με επίσημα αρχεία, γύρω στους 133.000 μετανάστες συνελήφθησαν παράνομα κατά την είσοδο τους στην Ελλάδα από τα σύνορα(από στεριά και θάλασσα)

Το 1ο τρίμηνο του 2011 τα ελληνικά χερσαία σύνορα με την Τουρκία αποτελούσαν ακόμη το ήμισυ του συνόλου των παράνομων διελεύσεων των συνόρων σε επίπεδο ΕΕ, (Frontex,Q1 ,2011:5). Σύμφωνα με την τριμηνιαία αναφορά της Frontex (Q1,2011:5) αν και οι ανιχνεύσεις της παράτυπης διέλευσης σε αυτό το τμήμα των συνόρων μειώθηκε 60% σε ένα ευρύ φάσμα εθνικοτήτων, κυρίως Αφγανοί και Αλγερινοί- καθώς μεγάλο μέρος της μείωσης της παράνομης μεταναστευτικής πίεσης στην Ελλάδα, μπορεί να αποδοθεί στο συνδυασμό της αύξησης των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων στη περιοχή (RABIT 2010) και στις κακές καιρικές συνθήκες. (Q1,2011:5) -, ήταν το πρώτο τρίμηνο του 2011 (Ιανουάριος - Μάρτιος) που η Ελλάδα-μαζί με την Ιταλία σημείωσε το ποιο υψηλό ποσοστό ανάμεσα στα κράτη-μελή της ΕΕ στο θέμα της διέλευσης συνόρων παράτυπα στην ΕΕ.(Frontex Q1,2011:5) Το 2011 περισσότερο από το 75 % της παράτυπης διέλευσης συνόρων εντοπίστηκε στην Ελλάδα, σε επίπεδο ΕΕ(Frontex, Q4,2011:11) Η Αφγανική κυβέρνηση παραδέχτηκε ότι γύρω στους 50,000 Αφγανούς περνούν παράτυπα στην Ελλάδα (Frontex, Q4, 2011). Η πίεση στα ελληνοτουρκικά σύνορα συνεχίστηκε καθ' όλη τη διάρκεια του 2011, όπως διαπιστώνεται από τις εκθέσεις του Frontex (Frontex, FRAN Quarterly στο EASO , 2011: 16)

Το 2012 πραγματοποιήθηκαν 22.093 έλεγχοι παράτυπης διέλευσης συνόρων, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που θεωρητικά είναι χαμηλότεροι από το αναμενόμενο δεδομένου των προηγούμενων αναφορών, αυτό το αποτέλεσμα συνέπεσε λόγω των αυξημένων ελέγχων στην Ελλάδα, καθώς οι έλεγχοι στα σύνορα διπλασιάστηκαν σχεδόν αποκλειστικά στην Ελλάδα, επίσης διπλασιάστηκαν οι επιστροφές (Frontex,Q3, 2012:12) Αυτή η ροή συνεχίζεται κατά τη διάρκεια του πρώτου τριμήνου του 2012 καθιστώντας τους Αλγερινούς τη τρίτη πιο-ανιχνεύσιμη εθνικότητα τόσο στη γραμμή αυτή και στην ΕΕ, ως σύνολο

(Frontex, Q1, 2012:6). Ενώ οι έλεγχοι της παράτυπης διέλευσης των συνόρων στο 2ο τρίμηνο του 2012 ήταν χαμηλότερες πιθανότατα λόγω του τέλους της Αραβικής Άνοιξης και η κυκλική μετανάστευση Αλβανών μεταναστών, κρίθηκε χαμηλότερη (Frontex, Q2, 2012:12.)

Το 1ο τρίμηνο 2013 σε σύγκριση με το αντίστοιχη περίοδο του 2012, οι περισσότερες ανιχνεύσεις ήταν δευτερογενείς μετακινήσεις από το Αφγανιστάν, το Πακιστάν και την Αλγερία που εισήλθαν αρχικά στην Ελλάδα. (Frontex Q1, 2013:6) Ωστόσο, σύμφωνα με τα δεδομένα που ανταλλάσσονται από το FRAN (Frontex Risk Analysis Unit) και το WB-RAN (Western Balkans Risk Analysis Network), το 1ο τρίμηνο του 2013 οι ανιχνεύσεις της παράτυπης διέλευσης των συνόρων στην πραγματικότητα αυξήθηκαν κατά 29% (σε 8 500) σε σύγκριση με την ίδια περίοδο το 2012, με περίπου τα 2/3 των ανιχνεύσεων να είναι μετανάστες που θεωρείται ότι έχουν εισέλθει πρώτα από την Ελλάδα (Frontex Q1, 2013:6) Οι Αλβανοί συνέχισαν να διαθέτουν ιδιαίτερα μεγάλα ποσοστά παράτυπης μετανάστευσης. Για παράδειγμα, με περισσότερα από 1 000 ανιχνεύσεις που ήταν οι πιο συχνά ανιχνεύσιμοι μετανάστες που διέρχονται παράτυπα τα εξωτερικά χερσαία σύνορα, σχεδόν αποκλειστικά και μόνο στην Ελλάδα, αλλά με μια σταθερή τάση. (Frontex Q1, 2013:6) *στο Πακιστάν, όπου έχει και αυτό μια πολιτική, τους διώχνει, να πηγαίνουν αλλού, για να φέρνουν μέσα συνάλλαγμα.* [Πρακτικά Βουλής, 2012c)

9.3 ΥΠΟΔΟΜΕΣ

Οι εισροές αυξήθηκαν αλλά και «*θα συνεχίζουν να αυξάνονται λόγω αδυναμίας πολιτικής θεσμικής δυνατότητας*» (appendix xi). και αυτό γιατί «*Η φύλαξη συνόρων κρίνεται κακή και δύσκολη, φύλαξη δεν υπήρχε, αφενός και αφετέρου οι εργοδότες χρειάζονταν ανθρώπους να δουλέψουν με φτηνά μεροκάματα, υπό μια έννοια και το κράτος έκανε τα στραβά μάτια, δηλαδή τους εξυπηρετούσε. Μέχρι και το 2001 ήταν ένα παραμελημένο θέμα, στη λογική ότι θα λυθεί μόνο του όπως έγινε και στην οικονομία*» (appendix xv). «*Το 2001-2004, που είχαμε τη μεγάλη μεταναστευτική ροή, ήταν ευπρόσδεκτοι γιατί αποτελούσαν φθηνό εργατικό δυναμικό με αδήλωτη εργασία και εκμετάλλευση από ιδιωτικούς φορείς, μετά το 2004 έπεσαν σε δυσμένεια, λόγω οικονομικής κρίσης*» (appendix x). Είναι γεγονός ότι το 65% των μεταναστών στην Ελλάδα, κατείχαν πλαστά ένσημα (Frontex, Q3, 2012:65) ενώ για το τέταρτο τρίμηνο του 2012 το ποσοστό ανέρχεται το 75% (Frontex, Q4, 2012:57) προκειμένου να παρατείνουν την άδεια διαμονής τους στην Ελλάδα (I.L.O, 2011:52)

Με βάση τα παραπάνω η προσαρμογή κρίνεται αδύναμη. Με δεδομένο το γεγονός ότι, οι υποδομές σε επίπεδο διαχείρισης της μεταναστευτικής πολιτικής δεν είναι σταθερές σε συνδυασμό με την αποσύνθεση της πολιτικής συνεκτικότητας στη αντιμετώπιση του παρόντος ζητήματος, κομίζει και άλλες συνέπειες, όπως στη συγκεκριμένη περίπτωση την αδήλωτη εργασία παράτυπων αλλοδαπών.

Το επόμενο στάδιο για να αναδείξουμε το επίπεδο πολιτικής θεσμικής δυνατότητας είναι οι πολιτικές συνδιαλλαγές σε επίπεδο ΕΕ-Ελλάδας και σε δεύτερο στάδιο θα ερευνήσουμε τη διαπραγμάτευση των αλλαγών σε εθνικό επίπεδο, ώστε να διαμορφώσουμε μια ολοκληρωμένη άποψη επάνω στο ζήτημα. Με βάση τα παραπάνω στοιχείά θα ακολουθησει η μνεία στην Frontex και τη περίπτωση του φυσικού εμποδίου, αντιπαραθέτοντας την ευρωπαϊκή και την ελληνική, αντίστοιχα πλευρά, για το συγκεκριμένο ζήτημα με στόχο να οδηγηθούμε στο τελικό συμπέρασμα των πολιτικών συνδιαλλαγών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, δεδομένης της αδυναμίας πολιτικής θεσμικής δυνατότητας σε εθνικό πλαίσιο, όπως αποδείξαμε και παραπάνω

9.4 FRONTEX

. «Ορίστηκε ως οδηγία 2007/2004 για τη σύσταση ευρωπαϊκού οργάνου της διαχείρισης της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών μαζί με τις επελεθούσες τροποποιήσεις-(appendix xi).

Σύμφωνα με τους Carrera & Guild (2010:1) στις 24 Οκτωβρίου του 2010 η Ελληνική κυβέρνηση, έστειλε, μια επείγουσα κλήση, στις Βρυξέλλες για επιτήρηση, στον έλεγχο των εξωτερικών εδαφικών συνόρων, με την Τουρκία, «εν όψει, μιας εξαιρετικά τεραστίας εισροής παράνομων μεταναστών». Μια μέρα μετά το αίτημα της Ελλάδας, ο κ Πkka Laitinen, ειδικός διευθυντής της Frontex (του ευρωπαϊκού μηχανισμού, για τη διαχείριση, της επιχειρησιακής συνεργασίας, στα ευρωπαϊκά εξωτερικά σύνορα της Βαρσοβίας) ανακοίνωσε την πρόθεση του να στηρίζει την Ελλάδα αυξάνοντας «τους ελέγχους και τα επίπεδα επιτήρησης, στα εκτεταμένα σύνορα της Ελλάδας με τη Τουρκία» (Carrera & Guild, 2010:1)

Το αίτημα από την Ελλάδα ακολουθήθηκε από μια δήλωση, της κ Malmström C.

(MEMO/10/516, στο Carrera & Guild, 2010) *., « Η κατάσταση στα εδαφικά σύνορα της Ελλάδας με τη Τουρκία είναι όλο και πιο ανησυχητική, Οι ροές των ανθρώπων που περνούν τα σύνορα παράνομα έχουν φτάσει σε ανησυχητικά ποσοστά, και η Ελλάδα πρόδηλα, δεν είναι ικανή να αντιμετωπίσει την κατάσταση μόνη της . Είμαι ανήσυχη για την ανθρωπιστική κατάσταση, Πιστεύω ότι η κατάλληλη βοήθεια, θα δοθεί σε όλα τα άτομα που περνούν τα*

σύνορα , και το αίτημα για διεθνή προστασία θα ληφθεί υπόψιν με απόλυτη συμμόρφωση με τα ευρωπαϊκά και διεθνή standards»

9.4.1 Η θέση της ΕΕ

Σύμφωνα με την αναφορά της Ευρωπαϊκής επιτροπής (European commission, 2011 MEMO-11-130) η συντονισμένη επιχείρηση, «Ποσειδών» που έχει ξεκινήσει αμέσως μετά το τέλος της επιχείρησης «RABIT» διασφαλίζει την συνέχεια στην αποτελεσματικότητα ελέγχου των ελληνoturκικών συνόρων, , όπως επίσης και στην παρεμπόδιση της παράτυπης μετανάστευσης στην ανατολική μεσογειακή περιοχή. Θα είναι μια μόνιμη επιχείρηση που θα καλύψει την περίοδο του 2011» European commission, 2011 MEMO-11-130)

Ωστόσο, αν και η συνεργασία με την Frontex κρίνεται ως επιτυχημένη, και θεωρητικά εξετάζεται θετικά, και η συνεργασία με την Ελλάδα έχει γίνει μακροπρόθεσμη (Home affairs,2013d) , η Ελληνική πλευρά αντίκειται αυτής της άποψης.

9.4.2 Η θέση της Ελλάδας

Η ελληνική πλευρά υποστηρίζει «Η Frontex συνέβαλε με υλικοτεχνικά μέσα, και ήρθε για να επιβλέπει την ελληνική αστυνομία, δεν γίνεται καταμερισμός βαρών». (appendix xi). «Υπ' αυτή την οπτική είναι σαφές ότι οι διαδικασίες ελέγχου των εξωτερικών συνόρων καθορίζονται κατά μείζονα λόγο με βάση τα όσα αποφασίζονται στα αρμόδια όργανα της ΕΕ» (appendix xi). « Η Frontex έχει βοηθήσει, αλλά το πρόβλημα παραμένει μεγάλο, Είναι πανεύκολο το πέρασμα, δεν εμποδίζεται, όσα σκάφη και αν διαθέτεις, όση βοήθεια και αν σου παρέχει η Frontex. Μόνο το περιορίζεις, Σύμφωνα με τις καταγγελίες των κατοίκων της περιοχής, η μόνη δουλειά της Frontex είναι να τους καταγράφει, ούτως ώστε όταν βρεθούν οπουδήποτε στην Ευρωπαϊκή Ένωση -αν κατορθώσουν να πάνε στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είτε από μόνοι τους είτε με συμφωνία από την Ελλάδα- να ξέρει πού να τους επιστρέψει πίσω. Αυτή είναι η δουλειά που γίνεται από την Frontex και τίποτα άλλο, Μπορεί η Frontex να είναι μια προσπάθεια, αλλά δεν φαίνεται να είναι αποτελεσματική αν μετρήσουμε τα αποτελέσματά της. Μπορεί, επίσης, να μετέθεσε το πρόβλημα γεωγραφικά, αλλά, δυστυχώς, δεν το έλυσε.» (Πρακτικά Βουλής,2011) Επιπλέον, «Η φύλαξη των συνόρων με την Frontex δρα ένας αστυνομικός φορέας, που είναι αρκετά προβληματικός από την άποψη του δημοκρατικού ελέγχου του » (appendix xvi).η κατανομή του βάρους στη υποστήριξη των μεταναστών σε οικονομικό και σε τεχνικό επίπεδο στη σχέση Ελλάδας- ΕΕ είναι δυσανάλογη. Η Ελλάδα είναι εκείνη που επωμίζεται την ευθύνη για την διαχείριση του φαινομένου.(appendix xiv)

9.4.3 το αποτέλεσμα

Αυτό που παρατηρούμε στη συγκεκριμένη περίπτωση σε ένα ευρύτερο πλαίσιο βάσει των παραπάνω δεδομένων, τεκμηριώνοντας την υπόθεση Υ3α και Υ3β όπως και στην πολιτική ασύλου, είναι ολοφάνερη η αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας αφενός σε επίπεδο δομών και αφετέρου πολιτικών συνδιαλλαγών ανάμεσα σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς παρατηρούμε την διάσταση των απόψεων ανάμεσα σε Ελλάδα και Ευρώπη στο πως αντιμετωπίζουν το ζήτημα. Καταρχάς, το γεγονός ότι με την ίδια την ανοχή του κράτους πολλοί εργοδότες, εκμεταλλεύονταν παράτυπους μετανάστες με αδήλωτη εργασία, φαλκιδεύοντας και υπονομεύοντας τον ίδιο τον νομό είναι δηλωτικό των σαθρών θεμελίων του κρατικού συστήματος και της γενικότερης αδυναμίας πολιτικής θεσμικής δυνατότητας από την οποία διέπεται το κράτος. Χαρακτηριστική είναι η εκ διαμέτρου αντίθεση των απόψεων, στο ζήτημα της Frontex, και στις παροχές που έχει λάβει η Ελλάδα από το συγκεκριμένο φορέα. Συγκεκριμένα η ΕΕ είναι ευχαριστημένη με την συνεργασία και υποστηρίζει ότι η όλη διαδικασία και συνεργασία κρίνεται ως επιτυχημένη και θα συνεχιστεί για τα επόμενα χρόνια. Από την άλλη, η Ελληνική πλευρά διατείνεται ότι η Frontex βρίσκεται στα ελληνοτουρκικά σύνορα μόνο για ίδιον και προσωπικό όφελος καθώς ο μόνος στόχος της είναι να καταγράφει τα άτομα που εισέρχονται στα ευρωπαϊκά σύνορα ώστε εάν και εφόσον συλληφθούν σε άλλο κράτος- μέλος της ΕΕ να ξέρουν που να τους επιστρέψουν πίσω, δυνάμει οδηγίας Δουβλίνο II.

9.5 ΤΟ ΦΥΣΙΚΟ ΕΜΠΟΔΙΟ

Η περίπτωση του φυσικού εμποδίου που εφαρμόστηκε στα σύνορα του Εύρου ως μέτρο για την πάταξη του φαινομένου της παράτυπης μετανάστευσης, εξετάζεται συμπληρωματικά στην τεκμηρίωση των υποθέσεων. Δυνάμει της περίπτωσης του φυσικού εμποδίου, αρχικά θα συγκρίνουμε τις πολιτικές συνδιαλλαγές σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και στη συνέχεια θα εξετάσουμε τις πολιτικές διαπραγματεύσεις στο εσωτερικό, με βάσει το πως αντιμετωπίζει η κάθε πλευρά(κυβέρνηση- αντιπολίτευση) το ζήτημα του φράχτη στο Έβρο, ώστε να έχουμε μια πιο διεκπεραιωμένη και ολοκληρωμένη άποψη επάνω στο ζήτημα.

9.5.1 Η Θέση της ΕΕ

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καταρχάς απέρριψε το αίτημα των ελληνικών αρχών να συγχρηματοδοτήσει τη δημιουργία φράγματος κατά μήκος των ελληνοτουρκικών συνόρων στον Έβρο. Ο κ. Cergone M. εκπρόσωπος της επιτροπής για θέματα μετανάστευσης κα.

Malmstrom C. απάντησε στις 7/2/2012 «*Η επιτροπή έλαβε αίτημα από τις ελληνικές αρχές, για τη χρηματοδότηση της κατασκευής του φράκτη, το οποίο η επιτροπή αποφάσισε να μην επανεξετάσει, καθώς θεωρείται μάταιο. Τέτοιου είδους μέτρα είναι βραχυπρόθεσμα και δεν συμβάλλουν στην καταπολέμηση του προβλήματος της παράτυπης μετανάστευσης.*» (Cercone, 2012). Τόνισε δε ότι η Ελλάδα χρειάζεται μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες μεταρρυθμίσεις για την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και αιτήσεων ασύλου. Καταλήγοντας, υπενθύμισε ότι η Επιτροπή έχει συμβάλλει στη φύλαξη των ελληνοτουρκικών συνόρων στον Έβρο, παρέχοντας 215 εκατ. ευρώ, την περίοδο 2007-2010. Ενώ το 2012 η Ελλάδα επρόκειτο να λάβει άλλα 90 εκατ. ευρώ, στο πλαίσιο των τεσσάρων κοινοτικών προγραμμάτων για τη διαχείριση των συνόρων.

8.5.2 Η θέση της Ελλάδας

Με αφορμή τις δηλώσεις του Εκπροσώπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σχετικά με το φράκτη στον Έβρο, ο τέως υπουργός Προστασίας του Πολίτη, κ. Παπουτσής Χ., προσάπτει στην ευρωπαϊκή επιτροπή υποκρισία και διγλωσσία για την αντιμετώπιση της παράτυπης μετανάστευσης, καθώς αρνείται την αναθεώρηση του Δουβλίνο II ,ενώ όπως υποστηρίζει ο ίδιος πιέζουν ασφυκτικά και απειλούν με τιμωρία την Ελλάδα για τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, και όταν λαμβάνονται μέτρα και προχωρούν τα έργα, κρατούν αποστάσεις και λοιδορούν. Επίσης δήλωσε ότι «*Ο Κανονισμός του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων επιτρέπει χωρίς αμφιβολία, τη χρηματοδότηση της κατασκευής του φράκτη στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα στον Έβρο, για την ανακοπή των μεταναστευτικών ροών προς την Ελλάδα και την Ευρώπη. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ποτέ δεν αρνήθηκε αυτή τη νομική βάση του ελληνικού αιτήματος. Προέβαλλε, όμως, διαρκώς, επιφυλάξεις και στην πράξη, καθυστέρησε την έγκριση της χρηματοδότησης για το 2011 του συνολικού προγράμματος διαχείρισης των ελληνικών συνόρων. Έτσι, η Ελληνική κυβέρνηση, στις 6 Σεπτεμβρίου, αποφάσισε να χρηματοδοτήσει την κατασκευή του φράκτη από το εθνικό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.*» (Παπουτσής, 2012)

Η αντιπολίτευση διατείνεται ότι «*η απόφαση για τη δημιουργία του φράκτη στα σύνορα αποτελεί σπασμωδική κίνηση και ένα απλό ημίμετρο που δεν θα προσφέρει ουσιαστικά αποτελέσματα λόγω του μικρού του μήκους, των δωδεκάμισι χιλιομέτρων*», (Πρακτικά Βουλής, 2011) «*Ο φράκτης ή όπως αλλιώς θέλει κάποιος να τον ονομάσει, λειτουργεί ως φράγμα. Το φράγμα εκτρέπει τη ροή του ύδατος. Ο φράκτης θα εκτρέψει τις παράτυπες μεταναστευτικές*

ροές, είτε στο ποτάμι, στον Έβρο, στην υδάτινη μάζα του Έβρου πλέον είτε στο Αιγαίο.»
(Πρακτικά Βουλής,2011)

Όπως καταλαβαίνουμε το φυσικό εμπόδιο δεν αποτελεί αποτελεσματικό μέτρο γιατί «έτσι παρατηρείται γεωγραφική μεταβολή, στις ροές και τα κανάλια, μέσα από τα οποία, οι μετανάστες έρχονται στην Ευρώπη » (appendix xvi). « αυτού του είδους μέτρα, προφανώς δεν λύνουν το πρόβλημα της παράτυπης μετανάστευσης, δεν αποτελεί ένα ουσιαστικό μέτρο, απλά το μετατοπίζουν, καθώς παρουσιάστηκε μετατόπιση μεταναστευτικών ροών, από τα βόρεια στα νησιά. » (appendix ix) Ένα άλλο πολύ σημαντικό ζήτημα σε σχέση με το φυσικό εμπόδιο που πρέπει να θίξουμε στην παρούσα μελέτη αφορά « την παραβίαση κατά αρχάς για το δικαίωμα στο άσυλο, το οποίο προβλέπεται στην Διεθνή Σύμβαση της Γενεύης και στην Χάρτα Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ » (appendix ix)

9.5.3 Το αποτέλεσμα

Στη θεωρία του εξευρωπαϊσμού σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι ενδιάμεσοι παράγοντες είναι αυτοί από τους οποίους θα εξαρτηθεί κατά πόσο μια ευρωπαϊκή ρύθμιση θα προωθηθεί και εφαρμοστεί στην εγχώρια πολιτική. Στη παρούσα μελέτη σημαντικό ρόλο με τέτοιο τρόπο διαδραματίζουν , όπως διαπιστώνουμε, οι πολιτικές διαπραγματεύσεις σε επίπεδο ΕΕ-Ελλάδας αλλά και εθνικά ανάμεσα στους εθνικούς δρώντες, με αποτέλεσμα στην καθυστέρηση της εφαρμογής της οδηγίας. Συμπερασματικά όπως διαπιστώνουμε το μέτρο του φυσικού εμποδίου που εφαρμόστηκε για την πάταξη της παράτυπης μετανάστευσης στα ελληνοτουρκικά σύνορα απετέλεσε το σημείο αιχμής ανάμεσα σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο Πιο συγκεκριμένα η Ευρωπαϊκή επιτροπή θεωρεί ότι αυτό το μέτρο δεν αποτελεί λύση και η Ελλάδα χρειάζεται μακροπρόθεσμα μέτρα ώστε να δοθεί η οριστική άρση στο ζήτημα της διέλευσης των παράτυπων μεταναστών διάμεσου των συνόρων. Αντιθέτως η Ελλάδα αποδίδει την ευθύνη στην ΕΕ, για την καθυστέρηση της κατασκευής του συγκεκριμένου έργου , καθώς η κυβέρνηση θεωρεί ότι καταβάλλει προσπάθειες για να συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις της ΕΕ, παρόλα αυτά η ΕΕ εμποδίζει και αναστέλλει αυτές τις προσπάθειες της Ελλάδας, περιπαίζοντας την. Τεκμηριώνοντας την Υ3β διαπιστώνουμε ότι η αδυναμία της πολιτικής ηγεσίας να μπορέσει να διαπραγματευτεί τις αλλαγές, με την ΕΕ, αλλά και εθνικά, θα οδηγήσει σε καθυστέρηση των διαδικασιών εξευρωπαϊσμού της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής , προκαλώντας αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας, οδηγώντας σε αδράνεια παρά σε σύγκλιση. . Με αυτό εννοούμε ότι δεν υπάρχει μια κοινή «πλεύση», η Ελλάδα ρίχνει το βάρος στην ΕΕ, καθώς θεωρεί ότι η ΕΕ εμποδίζει τις

εργασίες για το φράγμα, ενώ η ΕΕ δεν θεωρεί του φράκτη αποτελεσματικό μέτρο. Από την άλλη πλευρά η διάσταση των απόψεων ανάμεσα σε επίπεδο κυβέρνησης και αντιπολίτευσης, φαίνεται ξεκάθαρα από το γεγονός ότι η μεν κυβέρνηση προσπαθεί και αγωνίζεται να συμμορφωθεί με ό,τι ορίζει η ΕΕ ενώ από την άλλη πλευρά η αντιπολίτευση αντίκειται αυτής της στάσης και θεωρεί ότι η κατασκευή του φυσικού εμποδίου αποτελεί ένα απλό ημίμετρο στη διαδικασία εξευρωπαϊσμού και δεν θεωρεί ότι είναι λύση .

Συνολικά, έχοντας ως βάση την θεωρία του εξευρωπαϊσμού και τις Υ3α και Υ3β μέσα από τη μελέτη περίπτωσης διαπιστώνουμε συγκεκριμένα, ότι η Ελλάδα λειτουργικά σε επίπεδο υποδομών αν και της έχει παρασχεθεί η κατάλληλη βοήθεια από την ΕΕ , σε επίπεδο ευρωπαϊκών οδηγιών αρχικά, δεν μπόρεσε παρόλα αυτά να ανταπεξέλθει , καθώς ο αριθμός των μεταναστών που εισέρχονται παράτυπα στην Ελλάδα είναι τεράστιος και τα μεγάλα χερσαία σύνορα της χώρας καθιστούν δυσχερέστερη ακόμα περισσότερο την κατάσταση. Αν και «τα μέτρα που λήφθηκαν είναι γνωστά, (appendix xiv). Επειδή, «ο αριθμός αυτών είναι τεράστιος, (appendix x) δεν γίνεται σωστή χρήση, όταν έχεις μαζικά φαινόμενα.» (appendix xv) γιατί «τα τεράστια σύνορα και η δυσκολία ελέγχου των συνόρων συμβάλλουν σε αυτή την κατεύθυνση» (appendix iii). «Το φαινόμενο, της παράτυπης μετανάστευσης, στην Ελλάδα υποκινείται από το κριτήριο της θέλησης. Η Ελλάδα έχει να αντιπαλέψει ροές παρανομών μεταναστών οι οποίοι εγκαταλείπουν την χώρα προέλευσης για οποιοδήποτε λόγο και με οποιοδήποτε τρόπο ακόμα και παράτυπο, κυρίως των ανατολικών χώρων όπου οι κοινωνικές οικονομικές και πολιτικές συγκυρίες κρίνονται ιδιαίτερα επισφαλείς» (appendix xi) γιατί, «Η Ελλάδα ακόμα και μέσα στην κρίση, έχει επίπεδα ευημερίας για αυτούς που έρχονται από τρίτες χώρες» (appendix xv). Από την άλλη μεριά με βάση τις τρέχουσες συνθήκες « η οικονομική κρίση σταμάτησε τις εισροές , ακόμα και ο φόβος της Χρυσής Αυγής έχει παίξει ρόλο» (appendix xv). «Καθώς η Ελλάδα λοιπόν, βρίσκεται στα σύνορα της Ευρώπης, όσοι θέλουν να πάνε στην Ευρώπη , περνούν από την Ελλάδα αναγκαστικά,. Οι μετανάστες έρχονται στην Ελλάδα γιατί τη θεωρούν ως πύλη εισόδου, στο χώρο Schengen, Αυτό λειτούργησε ενθαρρυντικά, για την μετανάστευση στην Ελλάδα δεδομένου της μετακίνησης χωρίς ελέγχους και το ευρώ λειτούργησε έτσι» (appendix xv) «Το ότι η Ελλάδα είναι κομμάτι της ΕΕ παίζει ρόλο αν ωστόσο έβγαине από το Schengen, ενδεχομένως να μειώνονταν τα ζητήματα της αλλά αυτό θα είχε συνέπειες για τους Έλληνες πολίτες και όχι για τους μετανάστες.» (appendix xv)..Ο κ Clarke(interview on «On the front line», 2013) υποστηρίζει ότι «εάν δεν μπορέσει να διεξάγει και να αναλάβει την ευθύνη με τον δέοντα τρόπο η Ελλάδα θα πρέπει να αποχωρήσει από το Schengen»

Συνολικά, στη παρούσα μελέτη περίπτωση διαπιστώνουμε ότι αν και οι ιδέες και τα επιχειρήματα των πολιτικών παικτών δεν επηρεάζουν το ρόλο της δύναμης της ΕΕ- ως προς την ενσωμάτωση των οδηγιών- , ίσως επηρεάσουν στο πώς οι παίκτες αντιλαμβάνονται (Liberatore 1995 στο Töller 2004) την αλλαγή στο εσωτερικό , κάτι το οποίο θα προκαλέσει καθυστέρηση . Όπως υποστηρίζει ο Radaelli(2000, 34 στο Jones ,2006) η ΕΕ είναι καλύτερα κατανοητή ως αρένα. Έτσι το ζήτημα τίθεται ως προς τις διαπραγματεύσεις βάσει των δομών των κρατών και της δύναμης τους.(Cirtautas & Schimmelfennig 2010)

Παρακάτω , παρατίθεται συμπληρωματικά, η περίπτωση των νομιμοποιήσεων. Το συγκεκριμένο ζήτημα εναπόκειται αποκλειστικά και είναι αρμοδιότητα και δικαιοδοσία κάθε κράτους μέλους, χωρίς η ΕΕ να σχετίζεται με αυτό το θέμα. Παρόλα αυτά εμείς το εξετάζουμε ώστε να διαπιστώσουμε , πώς διαχειρίστηκε η κυβέρνηση το ζήτημα και ποιά η θέση της ΕΕ, τελικά σε αυτό.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10⁰: ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΕΙΣ

10.1 ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Συνοπτικά « Το ιστορικό των νομιμοποιήσεων ξεκινά το 1998 με το προεδρικό διάταγμα 348/1998, το 2001 με το Ν.2910/ 2001 αρθ.66 §1, το 2005 με το Ν3386/2005 αρθ.91 §11, το 2007 με το Ν 3536 αρθ.18 §4 (Ο 3536 αποτελεί συμπλήρωμα του 3386) και την ίδια χρονιά με κοινή υπουργική απόφαση (ΚΥΑ) ακολούθησαν μικρής κλίμακας νομιμοποιήσεις με το 11702/2007.» (appendix iv). «Από τις ευρωπαϊκές οδηγίες ορίζονται οι διαδικασίες νομιμοποίησης, στις οποίες ενταχθήκαν όσοι έλαβαν κάποιο χαρτί, ότι βρίσκονται νόμιμα» (appendix x). «Οι οδηγίες ενσωματώθηκαν με προεδρικά διατάγματα, νόμους, και κοινοτικό δίκαιο, και υπάρχει προθεσμία ως προς την ενσωμάτωση τους». (appendix iv)

10.2 ΟΙ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, «Οι νομιμοποιήσεις κατάφεραν να αποσυμπιέσουν την κατάσταση στην μεταναστευτική πολιτική, με συστηματικές ρυθμίσεις, σύμφωνα με το συναινετικό πρότυπο.» (appendix iv). Έτσι η Ελλάδα δρώντας σύμφωνα με «το Ευρωπαϊκό μοντέλο, στόχευσε να εξομαλύνει την κατάσταση» (appendix iv). Η πρακτική αυτή ωστόσο, μπορεί να ήταν κατασταλτικό μέτρο αλλά μόνο προσωρινά και όχι μακροπρόθεσμα. «Παρόλα αυτά η Ελλάδα για να είναι τυπική στις υποχρεώσεις της, προχώρησε σε διαδικασίες νομιμοποίησης, για να εντάξει όλο αυτό τον πληθυσμό που ήρθε στην χώρα» (appendix x). , και το κράτος οδηγήθηκε σε αλληπάλλληλα προγράμματα νομιμοποιήσεων. «Συγκεκριμένα στο Ν3386/2005 αρθ.44 §2, η προϋπόθεση της νομιμοποίησης, αναφέρεται ως «οιονεί διαδικασία νομιμοποιήσεων».« Αυτό σημαίνει ότι ο μετανάστης, για να νομιμοποιηθεί, πρέπει ως βασική προϋπόθεση, να έχει τον κύκλο των βιωματικών σχέσεων στην Ελλάδα.» (appendix iv) «και το 2007 έγινε και η τελευταία».

10.3 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ & ΤΟ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΘΕΣΜΙΚΗΣ ΔΥΝΑΤΟΤΗΤΑΣ

Πάρα το γεγονός ότι το ζήτημα των νομιμοποιήσεων είναι όντως καθαρά εθνική πολιτική, λόγω της αδυναμίας της κυβέρνησης να διαπραγματευτεί το ζήτημα από μόνη της, παρενέβη η ΕΕ ώστε να δώσει μια λύση. Αυτό έγινε με «το σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο του 2008 (appendix iii) -που παρέχει πλέον στην ΕΕ, ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο,

στρατηγική και πολιτικής φιλοσοφίας για τη μετανάστευση, για όλες τις πτυχές του μεταναστευτικού φαινομένου» (appendix v). –ένα από αυτά και το θέμα των νομιμοποιήσεων Έτσι το Σύμφωνο λειτούργησε ως ανάχωμα σε τυχόν επερχόμενες νομιμοποιήσεις. (appendix iv). Ωστόσο «απαγορεύοντας τη μαζική νομιμοποίηση των παρόντων μεταναστών τους υποχρεώνει να διαμένουν στην Ελλάδα είτε υπό καθεστώς παρανομίας» (appendix iii). είτε κρατούνται υπό την διαδικασία αιτούντων άσυλο» (appendix x) Το συγκεκριμένο μέτρο αποδείχτηκε ως απαραίτητο καθώς «ένα πρόγραμμα νομιμοποίησης μπορεί να διογκώσει, τις παράτυπες εισροές, με το προσδόκιμο και άλλου κόσμου, να εισέρθει παράνομα στην χώρα. Αυτό έχει παρατηρηθεί, σε όλη την ΕΕ. Οι νομιμοποιήσεις αποτελούν παράγοντα έλξης της παράτυπης μετανάστευσης. (appendix v). «γι αυτό και δεν χρησιμοποιείται, ως εργαλείο που μπορεί, και πρέπει να επιλέγεται και αυτό αποτελεί ενδοκοινοτική γραμμή.» (appendix v). καθώς «στην Ελλάδα από το 2001-2007 ήταν που ήρθε το μεγάλο κύμα, μεταναστών, στην πλειονότητα τους μπήκαν παράνομα στην Ελλάδα» (appendix x) έτσι σύμφωνα με ότι ορίζει «Προς τούτο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφωνεί να λαμβάνονται αποφάσεις νομιμοποίησης μόνον κατά περίπτωση όπου θα «θεσπιστεί μια διαδικασία, με προϋποθέσεις, κάτω από τις οποίες ένας μετανάστης θα μπορούσε να νομιμοποιηθεί» (appendix vii) και όχι γενικές, στο πλαίσιο των εθνικών νομοθεσιών, για ανθρωπιστικούς ή οικονομικούς λόγους».

Η μελέτη της θεσμικής προσαρμογής στις ευρωπαϊκές πιέσεις, είναι από τα σημαντικότερα πεδία μελέτης στη θεωρία του εξευρωπαϊσμού, ενώ η επίδραση που άσκησε η ΕΕ στις εγχώριες πολιτικές έχει γενικά χρησιμοποιηθεί σε διαφορετικές έρευνες της συγκεκριμένης θεωρίας. Σύμφωνα με το Ladrech (1994, στο Bache, 2003) ο εξευρωπαϊσμός είναι μια διαδικασία που επαναπροσδιορίζει την κατεύθυνση και τη μορφή της πολιτικής στο επίπεδο που η ευρωπαϊκή πολιτική, γίνεται μέρος της οργανωτικής λογικής της εθνικής πολιτικής. Στη συγκεκριμένη μελέτη περίπτωσης από τα έως τώρα παραδείγματα διαπιστώσαμε ότι κάτι τέτοιο δεν ισχύει και δεν εφαρμόζεται. Το μέτρο που εξετάσαμε, διαπιστώσαμε ότι δεν αποτέλεσε λύση. Τεκμηριώνοντας τις υποθέσεις εργασίας Y3α & Y3β. Η Ελλάδα στο πλαίσιο της ένταξης της στην ΕΕ ως κράτος μέλος προχώρησε σε μια σειρά νομιμοποιήσεων. Οι νομιμοποιήσεις εφαρμόστηκαν ως μέτρο ώστε να αποσυμπιεστεί η ήδη δύσκολη συνθήκη στην οποία βρισκόταν η Ελλάδα με το πληθυσμό αυτόν που εισήρθε παράτυπα. Ωστόσο λόγω αφενός της αδυναμίας της ελληνικής κυβέρνησης να διαχειριστεί το ζήτημα των συνόρων, όπως εξετάσαμε παραπάνω και αφετέρου το γεγονός ότι η σειρά, αυτή των νομιμοποιήσεων λειτούργησαν ως πόλος έλξης για επιπλέον χιλιάδες νέους μετανάστες που ήρθαν, επίσης, παράτυπα, με την προσδοκία να νομιμοποιηθούν, η κατάσταση κατέστη

δυσχερέστερη . Αυτές οι ροές ολοένα και αυξάνονταν, αδύναμη μπροστά σε αυτή την κατάσταση η Ελλάδα , αναλαμβάνει η ΕΕ, παρά το γεγονός ότι δεν αποτελεί δική της δικαιοδοσία και δίνει την κατασταλτική λύση καθώς απαγορεύει με το σύμφωνο για την μετανάστευση και το άσυλο , επερχόμενες νομιμοποιήσεις , αν και αυτό το πεδίο πολιτικής, όπως αναφέραμε , θεωρείται εθνική αρμοδιότητα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11⁰ : Η ΕΚΒΑΣΗ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Η θεωρία του εξευρωπαϊσμού αναφέρεται σε μια δυναμική διαδικασία, έτσι, η επίδραση του (Bruno , Jacquot & Madlin, 2006:521) θα εξαρτηθεί από την έκβαση. Στη παρούσα μελέτη εξετάσαμε την επίδραση του εξευρωπαϊσμού στην ελληνική μεταναστευτική πολιτική, αυτό που διαπιστώσαμε από τα παραπάνω δεδομένα είναι ότι σε όλες τις περιπτώσεις εναπόκειται το στοιχείο της καθυστέρησης στην εφαρμογή ή της μη-συμμόρφωσης με τις ευρωπαϊκές οδηγίες. Τα πρόσφατα ιστορικής διάστασης γεγονότα στη Νότια Μεσόγειο επιβεβαίωσαν την ανάγκη για ισχυρή και κοινή πολιτική της ΕΕ στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου. Σήμερα επιβάλλεται περισσότερο από ποτέ η επίτευξη ουσιαστικής προόδου στη νομοθεσία, στην επιχειρησιακή συνεργασία και στις σχέσεις μας με τρίτες χώρες. Ορισμένα κράτη- μέλη, ανάμεσα τους και η Ελλάδα, όπου εκτίθενται στις μαζικές αφίξεις παράτυπων μεταναστών και, σε περιορισμένο βαθμό, ατόμων που χρειάζονται διεθνή προστασία. Αυτό δεν είναι μόνο εθνικό πρόβλημα, αλλά χρειάζεται επίσης αντιμετώπιση σε επίπεδο ΕΕ και απαιτεί πραγματική αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011, COM(2011) 248)

Ωστόσο, όπως υποστηρίζει και ο Abella (2008 στο OECD, 2012) η δυσκολία της ρύθμισης της παράτυπης μετανάστευσης παραμένει μια πρόκληση, για την Ελλάδα. συνήθως η ενίσχυση των μέτρων στη «μάχη» για την παράτυπη μετανάστευση, είναι γενικά περιορισμένη για τη χώρα προορισμού, καθώς οι χώρες προέλευσης, είναι διστακτικές στο να θέσουν περιορισμούς κατά την έξοδο των δικών τους πολιτών. Η επιλογή της στρατηγικής δημιουργίας μιας Ευρώπης φρούριο δεν είναι εφικτή, ρεαλιστική και υπό μια έννοια μη επιθυμητή . Απαιτείται μια ολοκληρωμένη στρατηγική με βάση τις αντικειμενικές ανάγκες της Ένωσης στα πεδία της απασχόλησης, και ανεργίας αλλά και το ουμανιστικό υπόβαθρο , του ευρωπαϊκού οικοδομήματος (Βοσκόπουλος: 2009,219).

Συνολικά από τα παραπάνω συνδυαστικά με τις υποθέσεις εργασίας , τις περιπτώσεις που εξετάσαμε και από την θεωρία του εξευρωπαϊσμού, διαπιστώσαμε ότι ο κοινός παρανομαστής σε ότι αφορά την έκβαση είναι η αδράνεια. Η κύρια αιτία είναι ότι οι ενδιάμεσοι παράγοντες είναι αυτοί οι οποίοι καθυστερούν τις αλλαγές στο εσωτερικό, εκ των οποίων εστιάσαμε σε τρεις. Συγκεκριμένα αυτό που επιχειρήσαμε να αποδείξουμε αρχικά είναι ότι η απουσία συνεργασίας ανάμεσα στα πολλαπλά σημεία veto, συγκεκριμένα

οι αρμόδιοι φορείς θα οδηγήσουν σε αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας, στο πλαίσιο των υποδομών, το οποίο το διαπιστώσαμε στην περίπτωση με την οδηγία των επί μακρόν διαμέλλοντος και της οικογενειακής επανένωσης. Σε δεύτερο επίπεδο, επιχειρήσαμε να αποδείξουμε ότι οι αδύναμες δομές θα καθυστερήσουν τις αλλαγές κάτι το οποίο διαπιστώσαμε σε όλες τις περιπτώσεις που μελετήσαμε, σε τρίτο επίπεδο ότι οι αδύναμες δομές θα επιφέρουν και άλλες συνέπειες. Κάτι τέτοιο διαπιστώσαμε στη περίπτωση των συνόρων και των νομιμοποιήσεων, ενώ τέλος σε ότι αφορά τις πολιτικές διαπραγματεύσεις και συνδιαλλαγές, προσπαθήσαμε να αποδείξουμε ότι η απουσία αποτελεσματικής διαπραγμάτευσης στο εσωτερικό και οι αδύναμες πολιτικές συνδιαλλαγές στο πλαίσιο ΕΕ-Ελλάδας, θα δημιουργήσουν επερχόμενες καθυστερήσεις Αυτό που διαπιστώσαμε σε όλες τις περιπτώσεις, είναι ότι η Ελλάδα αντιμετωπίζει μια δυσκολία αρχικά να διαπραγματευτεί τις αλλαγές που έρχονται στο εσωτερικό, κάτι που δηλώνει άμεσα αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας και το οποίο έχει ως άμεσο αποτέλεσμα να αντιμετωπίζει δυσχέρεια σε επίπεδο συνδιαλλαγών με την ΕΕ.

Η ΕΕ οφείλει να λειτουργεί ως μια γέφυρα, διαπολιτισμικού και διαθρησκευτικού διαλόγου οικοδομώντας γέφυρες συνεργασίας. Εν κατακλείδι το φαινόμενο της μετανάστευσης θα πρέπει να αντιμετωπιστεί με βάση μια σειρά ποιοτικούς άξονες όπως οι μεταβαλλόμενες ανάγκες της ΕΕ, ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων η ευρωπαϊκή ουμανιστική παράδοση, άλλα και η διαμόρφωση ενός ρεαλιστικού, και υλοποιήσιμου σχεδίου με βάση τις ανάγκες της Ένωσης, και της αντικειμενικής ικανότητας απορρόφησης μεταναστών, μια στρατηγική που θα εξισορροπεί τα παραπάνω με βέλτιστο τρόπο θα αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα φαινόμενα ξενοφοβίας και ρατσισμού ενώ παράλληλα θα δώσει την ευκαιρία ουσιαστικής βελτίωσης, των συνθηκών διαβίωσης των μεταναστών. (Βοσκόπουλος: 2009, 220- 221)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 12^ο ΕΠΙΛΟΓΟΣ

12.1 ΘΕΩΡΗΤΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Γενικότερα όπως διαπιστώσαμε, ο εξευρωπαϊσμός δεν είναι ένα στατικό φαινόμενο αντίθετα πηγάζει από διαμάχες διαπραγματεύσεις, μίμηση, διάδοση και διάδραση μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών δρώντων (Radaelli, 2004:34 στο Μαραβέγιας, 2011) στο πεδίο της ευρωπαϊκής αρένας (Goetz, 2002:4 στο Μαραβέγιας, 2011) Ο εξευρωπαϊσμός αντιπροσωπεύει μια διαδικασία σημαντικής εγχωρίας αλλαγής μέσα στο κράτος. (Featherstone & Kazamias, 2001:3) Έτσι, η πρόκληση του εξευρωπαϊσμού αναμένεται πιο σκληρή (Featherstone & Kazamias, 2001:2) γιατί όποιο και αν είναι το επίπεδο της προσαρμοστικής πίεσης από την ΕΕ, κάθε χώρα θα έχει διαφορετικό πλαίσιο θεσμών και φορείς να μετριάσουν αυτές τις πιέσεις και το αποτέλεσμα των θεσμών (Cowles, Caporaso & Risse, 2001:230) Για ορισμένους μελετητές οι εσωτερικοί δρώντες δεν είναι απλά οι αποδέκτες που θα εφαρμόσουν παθητικά τα αποφασισθέντα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά οι εγχώριοι και ευρωπαϊκοί θεσμοί εμπλέκονται και αλληλεπιδρούν με παίκτες που λειτουργούν τόσο σε κάθετα οριζόντια δίκτυα και θεσμικές διευθετήσεις, καθστώντας έτσι τον εξευρωπαϊσμό τόσο αιτία όσο και αποτέλεσμα (cause and effect) για δράση και αλλαγή (Featherstone & Kazamias 2001:1) Ορισμένες φορές αυτές οι πιέσεις θα διευκολυνθούν ή θα παρεμποδιστούν ή ίσως να ενθαρρύνουν την αποσπασματική προσαρμογή (Cowles, Caporaso & Risse, 2001: 18) ή και να αποκλίνουν ολοκληρωτικά..

12.2 ΕΜΠΕΙΡΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Σε εθνικό επίπεδο, οι αντιθέσεις και οι φιλοδοξίες είναι γενικά μεγαλύτερες από ότι ανάμεσα σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, ενώ το κράτος έχει επιδείξει σημαντικά ελαστικά και διακριτά χαρακτηριστικά της κρατικής παράδοσης και της πολιτικής κουλτούρας παρά της πιέσεις στην ΕΕ. (Featherstone & Kazamias, 2001:2) Όταν η Ελλάδα έγινε μέλος της ΕΕ το 1981, υπήρχε μικρή πιθανότητα να προβλέψουμε το μέγεθος της δέσμευσης (Featherstone & Kazamias, 2001:3). Η παρούσα εργασία παρουσιάζει τη μελέτη για την επίδραση της ΕΕ στην Ελλάδα ως κράτος-μέλος της Νοτίου Ευρώπης, παρουσιάζει τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού, αποτυπώνοντας τις ποικίλλες επιδράσεις των ευρωπαϊκών υποχρεώσεων στους κρατικούς θεσμούς, και τους τρόπους της διακυβέρνησης. Επικεντρωθήκαμε έτσι στο προσαρμοστικό στοιχείο στις διακριτές θεσμικές ρυθμίσεις του κράτους. (Featherstone & Kazamias, 2001:1) Ειδικότερα, καταγράψαμε την πορεία εξευρωπαϊσμού της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, εντοπίζοντας τις δυσκολίες και τα διλήμματα στα οποία

προσक्रούουν οι πρωτοβουλίες για την συντονισμένη αντιμετώπιση, του μεταναστευτικού φαινομένου (Νικολακόπουλου-Στεφάνου, 2008: 298 στο Καβουνίδη T et al, 2008).

Κεντρική, επιδίωξη στο επίπεδο της Ένωσης, αποτέλεσε η σύγκλιση, των εθνικών πολιτικών στα κυρίαρχα ζητήματα της νόμιμης και της παράτυπης μετανάστευσης, την διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και της πολιτικής ασύλου (Νικολακόπουλου-Στεφάνου, 2008: 298 στο Καβουνίδη T et al, 2008).

12.3 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Σήμερα που διανύουμε τη δεύτερη δεκαετία του 21ου αιώνα, η μεταναστευτική πολιτική γίνεται καλύτερα αντιληπτή στα πλαίσια της λογικής ενός αλληλοεξαρτώμενου πλανήτη. Πολύ απλά, δεν υπάρχει περίπτωση –ούτε ιστορικό προηγούμενο– να υπάρξει ένας και μοναδικός «αυτόχθονος» πληθυσμός σε ένα πληθυσμιακά «ενιαίο» και ομοιογενές έθνος κράτος.

Πρώτον, θα πρέπει να είναι απόλυτα κατανοητό ότι ο σεβασμός των δικαιωμάτων των μεταναστών σε συνάρτηση με την άρτια εφαρμογή της πολιτικής ασύλου κρίνεται απαραίτητη, για την συνολική συνοχή, καθώς σε περίπτωση που πλατιά στρώματα μεταναστευτικών πληθυσμών παραμένουν περιθωριοποιημένα για μεγάλο χρονικό διάστημα, δημιουργούνται ιδιαίτερα αρνητικές συνθήκες για τις χώρες στις οποίες διαμένουν, δυσκολεύοντας την όποια πολιτική διαχείριση σε εθνικό επίπεδο. (Αφουξενίδης, στο Αφουξενίδης, Σαρρής & Τσακηρίδη, 2012)

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, η εναρμόνιση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, η άρτια συνεργασία των ελληνικών αρχών και του οργανισμού Frontex, στον τομέα της καταπολέμησης της παράτυπης μετανάστευσης, στα ελληνοτουρκικά σύνορα, κρίνεται απαραίτητη. (Council of The European Union, 13189/08 ASIM 68) Επιπρόσθετα κρίνουμε απαραίτητο ότι για να καταπολεμηθεί η παράτυπη μετανάστευση θα πρέπει να καλυτερεύσουν και να βελτιωθούν οι συνθήκες διαβίωσης στις χώρες προέλευσης των μεταναστών

Σε ένα τρίτο επίπεδο, σε περιπτώσεις που δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις καλό θα ήταν να τεθούν σε εφαρμογή και να τηρηθούν, τάχιστα, οι συμφωνίες επανεισδοχής με τις χώρες προέλευσης, μέσω άσκησης πίεσης σε περίπτωση που αρνούνται να συνεργαστούν. Επιπλέον, σε πρακτικό επίπεδο, κρίνεται απαραίτητο, να αναπτυχθεί η συνεργασία μεταξύ

των κρατών-μελών και η ανάπτυξη κοινών μηχανισμών για την απομάκρυνση και επαναπροώθηση των παράτυπων μεταναστών στις χώρες προέλευσης (Council of The European Union , 13189/08 ASIM 68). Ευρύτερα, σε ότι αφορά τα δυο αυτά ζητήματα, εκτός όλων των υπολοίπων προγραμμάτων, επιτακτικής σημασίας είναι η αποτελεσματική και εκτεταμένη αξιοποίηση του κοινοτικού προγράμματος «Καλύτερη Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών» (2007-2013), το οποίο χρηματοδοτείται από τέσσερα ειδικά ταμεία: το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, το Ταμείο Επιστροφής και το Ταμείο Ένταξης. (Council of The European Union , 13189/08 ASIM 68)

Τέταρτον, πρέπει να τονίσουμε ότι, η ένταξη είναι μια δυναμική, διαδικασία προσαρμογής (Council Document 14615/04). Η ένταξη , λοιπόν της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής στα εθνικά δεδομένα, θα πρέπει να βασιστεί σε επίπεδο νοοτροπίας, και μιας νέας λογικής αντιμετώπισης της μεταναστευτικής πολιτικής συνολικά, βασικός άξονας της οποίας να είναι η δέσμευση της κοινωνίας υποδοχής, ως ευρωπαϊκής χώρας ,πλέον, να υποδεχτεί τους μετανάστες, να σέβεται τα δικαιώματα και τον πολιτισμό τους και να τους ενημερώνει για τις υποχρεώσεις τους (European Commission, COM (2011) 455 final)ενω επίσης, θα ήταν πολύ καλύτερα αν άλλαζε εντελώς η φιλοσοφία της «αντιμετώπισης» του μεταναστευτικού θέματος, και να τη θέσουμε πλέον στη λογική της παγκόσμιας κινητικότητας ανθρώπων, κεφαλαίου και εμπορικών συναλλαγών.(Αφουξενίδης, 2012) από την οποία διέπεται σήμερα η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, καθώς μέχρι σήμερα οι μετανάστες στην Ελλάδα ,σε ένα μικρό βαθμό αντιμετώπιζονταν με μια μικρή δυσπιστία έως και ξενοφοβία.

Σε ένα πέμπτο επίπεδο, ακόμα όμως και αν ενσωματωθούν οι ευρωπαϊκές οδηγίες -που θεωρητικά θα φέρουν τα επιθυμητά αποτελέσματα – αν δεν τις εφαρμόσουν οι φορείς κατά την διαδικασία δεν θα αποτελέσουν ποτέ σοβαρή επιλογή. Αυτό που θα οδηγήσει στην αλλαγή θα είναι ο χειρισμός των διαφόρων δυνάμεων σε σχέση με την δύναμη που τους δίνεται κατά την άσκηση της διαδικασίας (Bressers & O'Toole, 1998). Μέσα από την άσκηση των μηχανισμών πολιτικής και των πολιτικών δικτύων διαπιστώσαμε πόσο σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν στην εφαρμογή, και το αποτέλεσμα κυρίως στο πεδίο που αφορά την δημόσια πολιτική (Bressers & O'Toole, 1998). Οι μηχανισμοί άσκησης πολιτικής και τα πολιτικά δίκτυα που θα πρέπει να εφαρμοστούν στην παρούσα μελέτη περίπτωσης θα πρέπει ως επί των πλείστων να ασκήσουν μακροπρόθεσμη και αποτελεσματική επιρροή . Αυτό θα επιτευχτεί αναπτύσσοντας το μοτίβο διάδρασης και επικοινωνίας (Bressers & O'Toole, 1998) κυρίως, στο τρόπο με τον οποίο οι αρμοδιότητες είναι κατανομημένες

ανάμεσα στους παίκτες. (Bressers & O'Toole, 1998). Ο Benson(1982:148 στο Λαδή & Νταλάκου, 2010) ορίζει τον όρο «δίκτυα » ως ομαδοποιήσεις οργανώσεων που συνδέονται μεταξύ τους μέσω σχέσεων αλληλεξάρτησης» Τα δίκτυα πολιτικής, λοιπόν, θεωρούνται μεγίστης σημασίας στη μεταναστευτική πολιτική. Αυτά είναι που θα δώσουν έπειτα τη συνοχή και την συνεκτικότητα ώστε να έρθουν οι επόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις (Bressers & O'Toole, 1998) και να τελειοποιηθεί το πλαίσιο. Έτσι η άρτια συνεργασία των πολλών φορέων που εμπλέκονται σε ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής και κατ' επέκταση, η αποτελεσματική εφαρμογή των νομοθετικών ρυθμίσεων κρίνεται απαραίτητη, ώστε να ευοδωθούν οι επόμενες . Στενές σχέσεις και συνεργασία Υπουργείου , φορέων , ΜΚΟ, οργανώσεων μεταναστών και υπηρεσιών , θα δώσουν το δυνατό βαθμό συνοχής προς μια επιτυχημένη εφαρμογή άσκησης πολιτικής ώστε η πολιτική αυτή, να είναι μακροπρόθεσμη και αποτελεσματική. Στόχος θα αποτελέσει τα μέσα και οι μηχανισμοί πολιτικής που θα χρησιμοποιηθούν να μπορούν να διαρκέσουν στο μέλλον και να αποτελέσουν ένα στέρεο υπόστρωμα ώστε όταν θα χρειαστεί η Ελλάδα να εφαρμόσει νέες ευρωπαϊκές οδηγίες αυτό να γίνει πιο άμεσα και ευέλικτα.

12. 4 ΒΑΣΙΚΟ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Μέσα από την μελέτη της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής διαπιστώσαμε ότι παρά το γεγονός ότι είναι διαμορφωμένη στο σύνολο της στα ευρωπαϊκά πρότυπα, με ενσωματωμένες όλες τις ευρωπαϊκές οδηγίες, η εφαρμογή αυτών κρίνεται ελλειμματική. Οι καθυστερήσεις που προκλήθηκαν ανέστειλαν τον ουσιαστικό εξευρωπαϊσμό της μεταναστευτικής πολιτικής, κάτι που φαίνεται εν παραδείγματι στην ρύθμιση περί οικογενειακής επανένωσης και των επί μακρών διαμενόντων. Πιο συγκεκριμένα , οι πολλαπλοί εμπλεκόμενοι φορείς και η απουσία συνεργασίας μεταξύ τους δημιουργούν συγχυση ως προς την διεκπεραίωση ζητημάτων σχετικών με τη μετανάστευση. Το πεδίο μεταναστευτικής πολιτικής που φαίνεται ξεκάθαρα η παραπάνω διαπίστωση είναι η πολιτική ασύλου. Στη πολιτική ασύλου το γεγονός ότι εμπλέκονταν έως σήμερα πολλοί φορείς στο συγκεκριμένο πεδίο ανέδειξε γραφειοκρατικά ζητήματα τα οποία δημιουργούσαν επερχόμενες καθυστερήσεις, καθιστώντας την χορήγηση πολιτικού ασύλου στην Ελλάδα αναποτελεσματική έως και ανέφικτη. Με το καιρό ωστόσο η κακή εφαρμογή της πολιτικής ασύλου συνδέθηκε με το ζήτημα της παράτυπης μετανάστευσης, και αυτό γιατί η απουσία αποτελεσματικής πολιτικής , με το πέρασμα του χρόνου κατέστησε πολλούς παράτυπους μετανάστες ως «νόμιμους» πολιτικούς πρόσφυγες.

Παράλληλα η αδυναμία της κυβέρνησης να ανταπεξέλθει όλο αυτό το χρονικό διάστημα στον αποτελεσματικό χειρισμό της παράτυπης μετανάστευσης , και στον εντοπισμό των μεταναστών που εισέρχονται των συνόρων μη νόμιμα, κυρίως αφενός λόγω των μεγάλων ανοιχτών χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων- πιο συγκεκριμένα αναφερόμαστε στα ελληνοτουρκικά σύνορα- κατέστησε ανέφικτη την πάταξη της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα. Το γεγονός δε ότι δεν υπάρχει κοινή πλεύση, συμπόρευση και αντιμετώπιση στο ζήτημα, ανάμεσα στο εθνικό και το ευρωπαϊκό επίπεδο, καθιστά την συνεργασία της Ελλάδας με την ΕΕ , αμφιλεγόμενη.

Με όρους εξευρωπαϊσμού θα λέγαμε ότι η επίδραση των πολλαπλών σημείων βέτο θα επιφέρει αδυναμία πολιτικής θεσμικής δυνατότητας στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία εκφράζεται μέσα από τις αδύναμες δομές του διοικητικού συστήματος και τις δυσχερείς πολιτικές συνδιαλλαγές ανάμεσα σε ΕΕ-Ελλάδα, με μοναδικό αποτέλεσμα, την αδράνεια και την καθυστέρηση του εξευρωπαϊσμού της.

12. 5 Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΛΙΚΑ

Συμπερασματικά, θα λέγαμε ότι η Ελλάδα επωμίζεται τα τελευταία χρόνια το δικό της μερίδιο από το μεταναστευτικό φαινόμενο καθώς η πίεση που δέχεται καθημερινά η χώρα μας από τον δυσανάλογα μεγάλο αριθμό μεταναστών που επιχειρούν να διασχίσουν τα επίγεια και κυρίως τα θαλάσσια σύνορά μας (Βαρουξή, 2008:9) είναι ευρέως αποδεκτή . Με αφορμή, την ελληνική περίπτωση , που εξετάσαμε διαπιστώσαμε ότι οι εθνικοί δρώντες είναι αυτοί που διαδραμάτισαν τον καθοριστικό ρόλο στην μη εφαρμογή των ευρωπαϊκών οδηγιών σε εγχώριο επίπεδο προκαλώντας αδράνεια, στην διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής, σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Στην ελληνική περίπτωση , μια τετοια διασταση, δηλαδή, η αλληλοδιαδραση των ευρωπαϊκών εθνικών, και υποεθνικών παικτων ή καλύτερα η απουσια της θα μπορούσε να εξετασται, ως μια απο τις αιτιες για την υστερηση επιδρασης του ευρωπαϊκου στο εσωτερικό ως στοιχειο αλλαγής πολιτικής(Μαραβέγιας, 2011 :301-302). Θα λέγαμε, ωστόσο, ότι είναι εξαιρετικά δύσκολο για μια χώρα να αντιμετωπίσει το περίπλοκο θέμα που προκύπτει από τη μετανάστευση. (Αφουξενίδης, στο Αφουξενίδης., Σαρρής.& Τσακηρίδη, 2012) , καθώς η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζεται ιδιαίτερα ανεπαρκής και αναποτελεσματική στη διαχείριση των ζητημάτων του μεταναστευτικού πληθυσμού, καθώς και να ελέγξει και να διαχειριστεί την παράτυπη μετανάστευση (Βαρουξή & Σαρρής στο Αφουξενίδης., Σαρρής.& Τσακηρίδη, 2012) Αποτελεί κοινή πεποίθηση ότι συχνά η συνεργασία με τη δημόσια διοίκηση, τόσο σε τοπικό

επίπεδο όσο και σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης είναι αδύνατη και έχει να κάνει κυρίως με μια εγγενή οργανωτική δυσκολία της διοίκησης να διαχειριστεί τα θέματα των μεταναστών. (Βαρουξή, 2008,29). Σε ορισμένες περιπτώσεις, η άγνοια του αντικειμένου της αρμοδιότητάς τους, λόγω ελλιπούς κατάρτισης, μη εξοικείωσης με το μεταναστευτικό φαινόμενο και εκπαιδευτικών ελλειμμάτων του παρελθόντος, θεωρείται ως μια βασική έλλειψη στο πλαίσιο της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. (Βαρουξή, 2008,30) Έτσι καταλαβαίνουμε ότι, η διαχείριση που περιλαμβάνει τη χορήγηση πολιτικού ασύλου –πρέπει να σέβεται τις κοινές και δικαιοκρατικές αρχές , καθώς και τα ζητήματα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης θα πρέπει να τεθούν στο πλαίσιο της αλληλεγγύης και του επιμερισμού των βαρών (Νικολακοπούλου-Στεφάνου: 2008,298 στο Καβουνίδη T et al, 2008),με προαπαιτούμενο την εξασφάλιση ουσιαστικής προστασίας των υπηκόων τρίτων χωρών με τα απαραίτητα μέτρα που ορίζει η ΕΕ και μέσω ορθολογικής διαχείρισης εφαρμόζοντας αποτελεσματικά τη κατάλληλη πολιτική (Νικολακοπούλου –Στεφάνου: 2008,298 στο Καβουνίδη T et al, 2008). Όλα τα παραπάνω σε συνδυασμό με τις δυσχερείς πολιτικές συνδιαλλαγές σε εθνικό-ευρωπαϊκό επίπεδο θα οδηγήσουν βαθμιαία στην αδράνεια του ουσιαστικού εξευρωπαϊσμού της μεταναστευτικής πολιτικής.

12. 6. Η ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Για δεκαετίες, οι μελέτες του εξευρωπαϊσμού επικεντρώνονταν κυρίως στο ζήτημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Παρατηρούμε σε όλα αυτά τα χρόνια μια βαθμιαία και αυξανόμενη βιβλιογραφία σχετικά με την top-down και bottom-up διάσταση του εξευρωπαϊσμού , δηλαδή ποια η επίδραση που ασκεί η ευρωπαϊκή πολιτική στα κράτη-μέλη και αντίστροφα ποια η επιρροή των κρατών –μελών και ποια τα χαρακτηριστικά αυτών κατά την μεταφορά των εθνικών τους πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ευρέως έχει εξεταστεί επίσης η επιρροή που ασκούν οι ενδιάμεσοι παράγοντες κατά την μεταφορά των ευρωπαϊκών πολιτικών στο εθνικό επίπεδο ,κυρίως σε ότι αφορά την εφαρμογή και σε τρίτο επίπεδο ποια η έκβαση όλων αυτών. Ποιος ο ρόλος που διαδραμάτισε ο εξευρωπαϊσμός στη διαμόρφωση των συλλογικών ταυτοτήτων. Επίσης έχει εξεταστεί διεξοδικά το επίπεδο των προσαρμοστικών πιέσεων ή το επίπεδο ευκολίας ενός κράτους -μέλους να προσαρμοστεί με τις ευρωπαϊκές οδηγίες. Ένα άλλο πεδίο σε θεωρητικό επίπεδο είναι ποιος ο ρόλος και η επιρροή των πολιτικών δικτύων και ποια είναι εκείνα τα κανάλια επικοινωνίας κατά την μεταφορά των ευρωπαϊκών πολιτικών στα εθνικά δεδομένα και στην θεωρία του εξευρωπαϊσμού, πως ο εξευρωπαϊσμός έχει επηρεάσει τα διάφορα πεδία πολιτικής κυρίως

ποιος ο ρόλος που διαδραμάτισε στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής. Πολύ πιο πρόσφατα υπήρξε ένα ενδιαφέρον σε σχέση με την επίδραση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στις εθνικές πολιτικές διαδικασίες των κρατών-μελών και ευρύτερα πως επηρεάζει τα υποψήφια κράτη-μέλη και χώρες εκτός ΕΕ ή στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης . Πλέον το κριτήριο τίθεται ως προς συγκεκριμένα πεδία πολιτικής. Αφού προηγουμένως έχουν αναλυθεί εκτενώς και διεξοδικά οι διαστάσεις του εξευρωπαϊσμού πάνω στις οποίες έχει θεμελιωθεί η θεωρία του σε όλο του το φάσμα, η έρευνα πλέον θα πρέπει να είναι στοχευμένη σε συγκεκριμένα πεδία. Το επίκεντρο θα πρέπει να δοθεί στην αντιμετώπιση «σκληρών» περιπτώσεων αντίστασης στην διαδικασία εξευρωπαϊσμού όπου υπάρχει έντονη αλληλεπίδραση με πολιτικούς δρώντες και παίκτες που θεωρούνται ιδιαίτερα δυνατοί γιατί από αυτούς εξαρτάται η εφαρμογή και η επιβολή των ευρωπαϊκών πολιτικών στις αντίστοιχες εθνικές. Εν παραδείγματι και ενδεικτικά θεωρούμε ότι ένα τέτοιο πεδίο θα μπορούσε να είναι η δημόσια διοίκηση. Πως σε κράτη με βαθιά ριζωμένη γραφειοκρατία, κύριο χαρακτηριστικό αδράνειας στη διαδικασία εξευρωπαϊσμού μπορεί να ασκήσει πίεση η ΕΕ με συγκεκριμένα μέτρα και να φέρει την αλλαγή. Πως δηλαδή θα μπορούσε να αντιμετωπίσει πολιτικούς δρώντες και παίκτες που αντιστέκονται σθεναρά σε οποιαδήποτε διαδικασία εξευρωπαϊσμού, που παρόλα αυτά η πολιτική τους διέπεται από ήπιο μηχανισμό πίεσης.

Αντίστοιχα σε ένα πιο πρακτικό επίπεδο, η έρευνα εφ' εξής κρίνεται αναγκαίο να επικεντρωθεί στο ζήτημα εξέτασης πολιτικής ασύλου εν όψει της νεοϊδρυθείσας, υπηρεσίας ασύλου στην Αθήνα και στο αποτέλεσμα της λειτουργίας της. Καθώς θεωρείται πανάκεια για τις χρόνιες καθυστερήσεις που δημιουργηθήκαν, στα ζητήματα εξέτασης των αιτήσεων, καθώς επίσης στην εξεύρεση των εργαλείων και των μεσών ώστε το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου να γίνει πιο λειτουργικό στην Ελλάδα. Από το ζήτημα των κέντρων πρώτης υποδοχής , κέντρα κράτησης, έως το ζήτημα της επανεισδοχής, θα μπορούσε να εξεταστεί σε επίπεδο συνεργασίας της Ελλάδας με τις χώρες προέλευσης . Η έρευνα επίσης θα μπορούσε να επικεντρωθεί στο θέμα των ρατσιστικών επιθέσεων σε μετανάστες, κάτι το οποίο αποτελεί συχνό φαινόμενο. Τέλος ενδιαφέρον θα είχε να εξεταστεί η πορεία της συνεργασίας Frontex και ελληνικής αστυνομίας, καθώς οι απόψεις δίστανται ανάμεσα στις δυο πλευρές.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Axt H.J «Αποτελεσματική διοίκηση ως προϋπόθεση συνεπούς, ευρωπαϊκής πολιτικής» στο Τσουκαλής Λ.(1993)(επιμ) *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής*, Στεφάνου et al (κειμ.),Αθήνα, Παπαζήση
- Ανθοπουλος Χ.(2000) *Προστασία κατά του ρατσισμού και ελευθερία της πληροφόρησης*, Αθήνα, Παπαζήσης στο Παπαθεοδώρου Θ.(2007) *Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών, Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Αφουξενίδης Α.«τάσεις και προοπτικές της μετανάστευσης σε διεθνές επίπεδο» στο Αφουξενίδης Α.,Σαρρής Ν.& Τσακηρίδη Ο(2012),(επιμ) *Ένταξη των Μεταναστών: αντιληψεις, πολιτικές, πρακτικές*, Αθήνα:ΕΚΚΕ available at <http://issuu.com/alinardis/docs/> accessed at 23/10/12:11.
- Αφουξενίδης Α.,Σαρρής Ν.& Τσακηρίδη Ο(2012),(επιμ) *Ένταξη των Μεταναστών: αντιληψεις, πολιτικές, πρακτικές*, Αθήνα:ΕΚΚΕ available at <http://issuu.com/alinardis/docs/> accessed at 23/10/12:11.
- Βαρουξή Χ.,(2008), «Μεταναστευτική πολιτική και δημόσια διοίκηση. Μια ανθρωποδικαιωματική προσέγγιση κοινωνικών φορέων και οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών», Κείμενα Εργασίας 2008/17, Αθήνα, ΕΚΚΕ available at <http://www.ekke.gr/publications/wp/wp17.pdf> ,[accessed at 8/7/2013.] : 9, 29, 30
- Βαρουξή Χ & Σαρρής Ν«Μετανάστευση και ένταξη: προκλήσεις και διακρίσεις» στο Αφουξενίδης Α.,Σαρρής Ν.& Τσακηρίδη Ο(2012),(επιμ) *Ένταξη των Μεταναστών: αντιληψεις, πολιτικές, πρακτικές*, Αθήνα:ΕΚΚΕ available at <http://issuu.com/alinardis/docs/> accessed at 23/10/12:11
- Benson J.K.(1982)«A framework for policy analysis» στο Λαδής Σ. & Νταλάκου Β(2010),*Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Αθήνα, Παπαζήση
- Βοσκόπουλος Γ.Α.(2009) *Ευρωπαϊκή Ένωση Θεσμοί, πολιτικές, προκλήσεις, πολιτικές, προκλήσεις, προβληματισμοί: Θεσσαλονίκη,Επίκεντρο: 53, 54, 55, 219,220-221.*
- Burgess R.G.(1984)« In the field : An introduction to field research, London;» Allen and Unwin σε Mason J. (2009)*Η διεξαγωγή της ποιοτικής έρευνας*, Δημητριάδου Ε.(μτφρ) 8η εκδ, Κυριαζή Ν(επιμ) Αθήνα:Ελληνικά γράμματα
- Γεωργιάδου Α.Ν.(2000) *Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Ι, (Α')*,τίτλος Ι, Σακκουλά, Αθήνα-Θεσ/νίκη :27, 28, 29, 120, 128, 129.

- Dyson K.& Goetz K.(2003) «Living with Europe : Power , constraint and contestation» στο Featherstone K.& Παπαδημητρίου Δ.(2010). *Τα Όρια του Εξευρωπαϊσμού, Δημόσια Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*, Αθήνα :Οκτώ.
- Διαμαντούρος Ν. «Τα διλλήματα του εκσυγχρονισμού» , στο Τσουκαλης Λ.(1993)(επιμ) *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής* Στεφάνου et al (κειμ.),Αθηνά, Παπαζήση
- Ζαβός Α,« Ζητήματα στρατηγικής και προτάσεις για τις πολιτικές αντιμετώπισης της μεταναστευσης στην Ελλάδα » στο Καψαλης & Λυναρδάτος-Ρύλμον(2005)(επιμ) *Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα Μεταναστών*, Αθήνα:Μελέτες.(ΙΝΕ,ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ)
- Featherstone K.& Παπαδημητρίου Δ.(2010). *Τα Όρια του Εξευρωπαϊσμού,Δημόσια Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*, Αθήνα,Οκτώ:25-26, 45, 53,54, 69,70, 106, 259, 260
- Goetz, K. (2002) «Four worlds of Europeanisation» Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Turin στο Μαραβέγιας Ν(επιμ)(2011) *Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χωρο*, (Ανδρέου Γ. et al)(κειμ) Αθηνά, Νομική Βιβλιοθηκη
- Grawitz M.(2006a) *Méthodes des Sciences Sociales* 1η εκδ(Α τομ),Κατερέλος Ι.Δ.(επιμ),Αστερίου Ε(μτφρ),Αθήνα,Οδυσσέας:709-710.
- Grawitz M.(2006b) *Méthodes des Sciences Sociales* εκδ(Β τομ),Κατερέλος Ι.Δ.(επιμ),Αστερίου Ε(μτφρ),Αθήνα,Οδυσσέας:16
- Hall P. & Taylor R.(1996) «political science and the three institutionalisms, political studies XLIV : 936-57» στο Λαδής Σ. & Νταλάκου Β(2010),*Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής* ,Αθήνα : Παπαζήση
- Ιωακειμίδης Π. «η ελληνική διοικηση και η διαμόρφωση της ελληνικής πολιτικής» στο Τσουκαλης Λ.(1993)(επιμ) “*Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής*” Στεφάνου et al (κειμ.),Αθηνά, Παπαζήση.
- Javeau C(2000) *Η έρευνα με ερωτηματολόγιο, το εγχειρίδιο του καλού ερευνητή*, Τζαννονέ-Τζώρτζη Κ.(επιμ/μτφρ), 2η εκδ, Αθήνα:Γιώργος Δαρδάνος:105,55
- Knill C(2001) *The Europeanization of National Administrations*, Cambridge : Cambridge university press στο Λαδής Σ. & Νταλάκου Β(2010),*Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής* ,Αθήνα : Παπαζήση
- Καλφόπουλος Θ. Κ.(2003)(επιμ.),*Η Ποιοτική Παράδοση στις Κοινωνικές Επιστήμες*, Μιχαλάκης Α.(μτφρ)Αστρινάκης Α et al.(κειμ),Αθήνα:Νήσος:18.

- Καψαλης & Λυναρδάτος-Ρύλμον(2005)(επιμ) *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα μεταναστών*,Αθήνα:Μελέτες,(INE,ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ)
- Κοντιάδης Ξ.& Παπαθεοδώρου Θ(2007)(επιμ) *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Κασίμης Χ. et al(κειμ),Αθήνα :Παπαζήση:178.
- Κοντιάδης Ξ.(2001)*Μεταμορφώσεις του Κοινωνικού Κράτους στην Εποχή της Παγκοσμιοποίησης*,Αθήνα:Παπαζήσης:271.
- Λαδή Σ. & Νταλάκου Β(2010),*Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής* ,Αθήνα, Παπαζήση:45, 68, 147, 149, 151, 152.
- Λαμπριάς Π. «Μια τυπολογία για το ελληνικό πολιτικό σύστημα» στο Τσουκαλης Λ.(1993)(επιμ) “*Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής*” Στεφάνου et al (κειμ.),Αθηνά, Παπαζήση
- Mason J. (2009)*Η διεξαγωγή της Ποιοτικής Έρευνας*, Δημητριάδου Ε.(μτφρ) 8η εκδ, Κυριαζή Ν(επιμ) Αθήνα: Ελληνικά γράμματα:25, 90, 91, 92, 96, 98, 307.
- Μαραβέγιας Ν(επιμ)(2011) *Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο*, (Ανδρέου Γ. et al)(κειμ) Αθηνά, Νομική Βιβλιοθήκη:3, 6, 64, 301-302, 311.
- Μαραβέγιας Ν.& Τσινισιζέλης Μ. Ι(1991)(επιμ) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Θεωρία και Πολιτική*, Αθηνά: Θεμέλιο
- Ματσαγγάνης Μ «Τα διλήμματα της μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους» στο Παπαθεοδώρου Θ.(2007) *Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών, Ελληνική και Ευρωπαϊκή νομοθεσία*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Mavrodi G.(2005)*Europeanizing” national immigration policy. The case of Greece*, centre of Migration Citizenship and development, University of Bielefeld, Arbeitspapiere στο Τριανταφυλλιδου Α. & Μαρούκης Θ.(2010)(επιμ) *Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα*, Αθήνα,Κριτική.
- Μωυσίδης Α,& Παπαδοπούλου Δ.Β. (2011)(επιμ) *Η Κοινωνική Ενσωμάτωση των Μεταναστών στην Ελλάδα, εργασία, εκπαίδευση, ταυτότητες*, Ρόμπολης Σ et al(κειμ), Αθήνα: Κριτική
- Νικολακόπουλου-Στεφάνου, Η. (2008), «Ελληνικές και ευρωπαϊκές προτεραιότητες πολιτικής για τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης», στο Καβουνιδη Τ et al,(2008) *Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές*, εκδόσεις ΙΜΕΠΟ, Αθήνα Τόμος Α’ :298-313.
- Παπαθεοδώρου Θ.(2007) *Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών, Ελληνική και Ευρωπαϊκή νομοθεσία*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη:16

- Pro Asyl(2007)«The truth may be bitter but it must be told: The situation of refugees in the Aegean and the practices of the greek coast guard » στο Τριανταφυλλίδου Α. & Μαρούκης Θ.(2010)(επιμ) *Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα*, Αθήνα, Κριτική: 98, 99, 106, 108, 111, 112, 115
- Psimmenos I.& Kasimati K.(2002)«Albanian and polish workers life stories :migration paths, tactics and identities in Greece» στο Τριανταφυλλίδου Α. & Μαρούκης Θ.(2010)(επιμ) *Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα*, Αθήνα,Κριτική.
- Radaelli C.(2003) «The Europeanization of Public Policy » στο Λαδής Σ. & Νταλάκου Β(2010),*Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Αθήνα : Παπαζήση
- Radaelli C(2003)«The Europeanization of Public Policies» στο Μαραβέγιας Ν(επιμ)(2011) *Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χωρο*, (Ανδρέου Γ. et al)(κειμ) Αθίνα, Νομική Βιβλιοθήκη
- Ράικος Α.Γ.(2011) *Γενική Πολιτειολογία – Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο & Οργανωτικό Μέρος I*, 4η εκδ., Νομική βιβλιοθήκη,Αθίνα:4, 23, 227, 228, 229,235
- Ρόμπολης Σ. ,*Οικονομία, αγορά εργασίας και μεταναστευση* στο Καψαλής & Λυναρδάτος-Ρύλμον(2005)(επιμ) *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα μεταναστών*,Αθίνα: (INE,ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ)
- Sciortino, G. (2000) «Toward a political sociology of entry policies: conceptual problems and theoretical proposals», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26, 2, 213-28 στο Τριανταφυλλίδου Α(2005) *Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις*, (pdf) Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Αθήνα available at <http://www.eliamep.gr/old/eliamep/files/TRIAND.pdf>, accessed at 25/6/2013.
- Σπανού Κ(2005)*Η Πραγματικότητα των Δικαιωμάτων*, Αθήνα:Σαββαλας:117 στο Παπαθεοδώρου Θ.(2007) *Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών, Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- Στεφάνου Κ «ο Συντονισμός της Ευρωπαϊκής Πολιτικής στην Ελλάδα» στο Τσουκαλής Α.(1993)(επιμ) *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής*, Στεφάνου et al (κειμ.),Αθίνα, Παπαζήση.
- Τριανταφυλλίδου Α. & Μαρούκης Θ.(2010)(επιμ) *Η Μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα*, Αθήνα,Κριτική:108
- Τριανταφυλλίδου Α(2005) *Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις*,(pdf) Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής

(ΕΛΙΑΜΕΠ), Αθήνα available at <http://www.eliamep.gr/old/eliamep/files/TRIAND.pdf>, accessed at 25/6/2013.

- Τσουκαλης Λ.(1993)(επιμ) *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής*, Στεφάνου et al (κειμ.),Αθηνά, Παπαζήση
- ΦίλιαςΒ(2000)(γεν εποπ)*Εισαγωγή στην Μεθοδολογία και τις Τεχνικές των Κοινωνικών Ερευνων*,2η εκδ.,Αθήνα:Gutenberg:17,30, 48, 72,74 ,79, 145,148,154, 135-136 , 138-139, 290, 363,369,
- Wallace N. «Η Ελλάδα στην ευρωπαϊκή πολιτική συνεργασία απο τη σκοπιά των εταίρων» στο Τσουκαλης Λ.(1993)(επιμ) *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα: Η πρόκληση της προσαρμογής*, Στεφάνου et al (κειμ.),Αθηνά, Παπαζήση

2. ΑΓΓΛΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Benz A & Klaus H. G(1996) «The German Public Sector: National priorities and the international reform agenda» in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell university press
- Boudon, (1972)« Les methods en sociologie, coll Que sais-je?», Paris, P.U.F, 1334, 1969:126 in Javeau C(2000) *Η έρευνα με Ερωτηματολόγιο, το εγχειρίδιο του καλού ερευνητή*, 2η εκδ,Τζαννονέ-Τζώρτζη Κ.(επιμ/μτφρ), Αθήνα:Γιώργος Δαρδάνος.
- Bulmer & Lequesne (ed)(2005) *The Member States of the European Union*, Borzel et al.(κειμ)Oxford: Oxford university press:46,58.
- Bulmer S &Burch M(1998): «Organizing for Europe :Whitehall the British state and European Union», public administration 76(Winter):601-28 in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London ,Portland, OR: Frank Cass
- Checkel J.(1999)«Social construction and integration» *journal of European public policy* 6/4:545-60 in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Portland, OR: Frank Cass
- Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London: Cornell university press:2,5, 6, 7, 9, 18, 21,23, 24,25, 26, 135, 217, 222, 226,230, 231, 233, 234, 236.
- DiMaggioP.J. & Powell W.W.(1991) «The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields» in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse

- T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London: Cornell university press.
- Featherstone K & Radaelli C.M.(2003)*The Politics of Europeanization*, Oxford : Oxford University Press:3, 36, 45-46.
 - Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Portland, OR: Frank Cass:1, 2, 3, 4,5, 7, 25
 - Featherstone K(1998)«Europeanization and the centre periphery: the case of Greece n the 1990s», *south European society and politics* 3/1:23-39 in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London,Portland, OR: Frank Cass
 - Hall P & Taylor R(1996) «Political science and the three new institutionalisms» *political studies*,44/5:936-57 in Koopmans R. & Statham P.(2000)(ed) *Challenging Immigration and Ethics Relations Politics, Comparative European Perspectives*, New York: Oxford University press
 - Hall P & Taylor R.(1996) «political science and the three new institutionalisms» political studies 44:934-57 in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London,Portland,OR: Frank Cass
 - Hall P.A. & Taylor R.C.R.(1996) «political science and the three new institutionalisms» *political studies* 44,5:936-957 in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell university press.
 - Hay C.& Wincott D.(1998)«Structure, Agency, and Historical institutionalism» *Political studies* 46/5:951-7 in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Portland,OR: Frank Cass
 - Hertz R. & Imber J.B.(eds)(1995)*Studying elites using qualitative methods* Thousand oaks ,London, New Delhi, sage publications: viii, 131, 132, 133, 134.
 - Immergut E.M.(1992)*Health Politics :Interest and Institutions in Western Europe*, Cambridge, UK: Cambridge university press. in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London: Cornell university press.
 - Janowitz M.(1978) *The last half century: Societal change and politics in America* Chicago, University of Chicago Press in Powell W. W. & DiMaggio P.J.(1991)(eds) *The New Institutionalism of Organizational Analysis*, Scott W.R.et al (texts)U.S.A, University of Chicago Press.

- Joppke C(ed)(1998)*Challenge to the nation-state: immigration in western Europe and north America*, Oxford: Oxford University Press in Koopmans R. & Statham P.(2000)(ed) *Challenging Immigration and Ethics Relations Politics, Comparative European Perspectives*, New York: Oxford University press
- Kitschelt. H.P.(1986)«Political opportunity structures and political protest: Anti-nuclear movements in four democracies» *British journal of political science* 16:57-85 in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Knill C& Lehmkuhl(1999)«How Europe matters different mechanism of Europeanization» , EIoP papers 3/7 in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Portland, OR: Frank Cass
- Knill C (2001)«The transportation of national administrations in Europe. Patterns of change and persistence» in Bulmer & Lequesne (ed)(2005) *The Member States of the European Union*, Borzel et al.(κείμε)Oxford: Oxford University Press.
- Kohler-Koch B(1996)«The strengthen of weakness: the transformation of governance in the EU» in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell university press.
- Koopmans R. & Statham P.(2000)(ed) *Challenging Immigration and Ethics Relations Politics, Comparative European Perspectives*, New York: Oxford University press.
- Krasner S.D.(1988) «Sovereignty: an institutional perspective» *comparative politics studies* 21:66-94 in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Ladrech R(1994) «Europeanization of domestic politics and institutions, the case of France», *journal of common market studies* 32:69-98 in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Portland,OR: Frank Cass
- March J.G. & Olsen J.P.(1989)«Rediscovering institutions» New York: free press in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell university press.
- March J & Olsen J(1984)«The new institutionalism: organizational factors in political life», *American political science Review*, 78/3:734-49 in Koopmans R. & Statham P.(2000)(ed) *Challenging Immigration and Ethics Relations Politics, Comparative European Perspectives*, New York: Oxford University press

- Mayntz R & Scharpf F. W.(1995)«Der Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus» in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell university press.
- Mjoset L(1997) «The historical meanings of Europeanization» Arena Working paper 24 Oslo:university of Oslo in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London,Portland,OR: Frank Cass
- Mouzelis N(1997)«Ο συνήγορος του πολίτη και χαμένη ευκαιρία»(the ombudsman and the missed opportunity)to vima 27 April in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Portland,OR: Frank Cass
- Moyser G.& Wagstaffe M.(eds)(1987) «Research methods for elites studies» in Hertz R. & Imber J.B.(eds)(1995) *Studying elites using qualitative methods*, Thousand Oaks ,London, New Delhi, Sage Publications.
- Olsen J.(1995a)«European challenges of the nation-state» Oslo: arena working paper :14 in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London,Portland,OR: Frank Cass
- Olsen J.P.(1995b)«Europeanization and national –states Dynamics». Working paper:9, march, Olso:Arena.,in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell university press.
- Rometsch R. & Wessels W(eds) (1996)*The European union and member states: towards institutional fusion?* Manchester: Manchester University Press in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London, Portland, OR: Frank Cass
- Rometsch D. & Wessels W(1996)(eds)*The European union and the member states: towards institutional fusion?* New York: Manchester University Press in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell university press.
- Schmidt V(1997b)«European integration and democracy: the differences among member states», *journal of European public* 4/1,:128-45 in Featherstone K. & Kazamias G.(2001)(ed) *Europeanization and the Southern Periphery*, London,Portland,OR: Frank Cass
- Scott J.(ed)(1990) «The sociology of elites» Hants, UK: Edward Elgar in Hertz R. & Imber J.B.(eds)(1995) *Studying elites using qualitative methods*, Thousand Oaks ,London, New Delhi, Sage Publications.

- Thelen K. & Sven S.(1992) « Historical institutionalism in comparative Politics» σε Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell university press.
- Tsebelis G.(1995)«Decision making in political system :veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism» *British journal of political science* 25,3:289-325 in Cowles G.C, Caporaso J. & Risse T.(2001)(ed) *Transforming Europe , Europeanization and domestic change*, Ithaca and London: Cornell university press.

3. ΠΕΡΙΟΔΙΚΑ/ JOYRNALS

- Bache I(2003) «Europeanization: A Governance Approach» (Paper to be presented at the EUSA 8th International Biennial Conference) Archive of European Integration, Available through <http://aei.pitt.edu/1722/1/Bache.pdf> database[Accessed 21 June 2013]
- Börzel, T. (1999) «Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain», *Journal of Common Market Studies*, 39(4), December: 573-96 in Radaelli C. A. (2000) «Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change», *European Integration online papers*[e-journal] 4, (8) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> database [Accessed 21 June 2013].
- Börzel, T. A. (1999) «*The Domestic Impact of Europe. Institutional Adaptation in Germany and Spain*». PhD thesis, European University Institute, Florence in Knill C & Lehmkhul D.(1999) «How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization» *European Integration online papers* [e-journal]3,(7) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> database [Accessed 21 June 2013].
- Börzel T. A. & Risse T. (2000) «When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change,» *European Integration online papers*[e-journal] 4, (15) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> database [Accessed 21 June 2013]
- Borzel T.A. (2002)« Pace –Setting, Foot-Dragging and Fence –Sitting : Member State Responses to Europeanization.» *Journal of Common Market Studies* [e-journal] 40, (2), 193-214, Available through: Panteion University Library, website: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00351/pdf> [Accessed 21 June 2013]
- Bressers H & O’ Toole L.(1998) «The selection of policy instruments: a network based perspective» *Journal of Public. Policy.*, [e-journal] 18, 3, 213-239, Cambridge

University Press available at <http://www.jstor.org/stable/4007661> ,[accessed at 26/9/2013]

- Bruno I, Jacquot S & Mandin L.(2006)« Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming and the open method of co-ordination . . . toolbox or Pandora's box?» *Journal of European Public Policy* [e-journal] 13:(4), 519–536, Available through: <http://www.tandf.co.uk/journals/doi/10.1080/13501760600693895> [Accessed 21 June 2013]
- Carrera S. and Guild E.(2010) «*Joint Operation RABIT 2010' – FRONTEX Assistance to Greece's Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System*» available at http://aei.pitt.edu/15186/1/No_34_Carrera_%26_Guild_on_RABIT_2010.pdf , [accessed at 28/6/2013.].
- Collier R& Collier D.(1991) *Shaping the Political arena , critical junctures , the labor movements and regime dynamics in Latin America*, Princeton, NJ Princeton University Press & Ikenberry J (1994)*History's Heavy Hand : institutions and the politics of state* , University of Pennsylvania, Typescript, & Krasner S (1989)*Sovereignty: an institutional perspective in the elusive state , international and comparative perspectives* ed James A. Caporaso, Newbury, Park CA, sage: 69-96 in Pierson P(2000)«increasing returns, path dependency and the study of politics» *the American political science review* (e-journal)94,2: 251-267 available through <http://www.jstor.org/stable/2586011> database (accessed 12 december 2012
- Cirtautas, A. M.& Schimmelfennig, F(2010) 'Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance', *Europe-Asia Studies*, 62: 3, 421 — 441 This article was downloaded by: [ETH-Bibliothek] available at http://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/10_EuropeAsia_EuropeanisationBeforeAfterAccession.pdfhttp://www.eup.ethz.ch/people/schimmelfennig/publications/10_EuropeAsia_EuropeanisationBeforeAfterAccession.pdf [Accessed 21 June 2013].
- Coppieters B et al.(2004) *Europeanisation and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery (introduction)*, Academia press: Gent , available at http://www.belspo.be/belspo/organisation/Publ/pub_ostc/WM/rS10303_en.pdf[Accessed 21 June 2013].

- Epstein L. & Mershon C. "Measuring Political Preferences." *American Journal of Political Science*, Vol. 40, 1996, 261-294 available at <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic134510.files/EpsteinMershon.pdf> [Accessed 21 June 2013]
- Exadactylos T. & Radaelli C. M. (2009) *Research Design in European Studies: The Case of Europeanization*, *Journal of Common Market Studies*[e-journal] 47.(3) 507–530, Available at http://socialsciences.exeter.ac.uk/politics/recent_articles/pdfs/raedelli.pdf [Accessed 21 June 2013]
- FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, 2011 «Coping with a fundamental rights emergency: The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner», thematic situation report in [Triandafyllidou A. ; Ambrosini M\(2011\) Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping serving the Labour Market](#) [European Journal of Migration and Law](#), [13\(3\)](#): 251 – 273 available at http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24734/EMIL_013_03_251-274_TriandafyllidouAndAmbrosini2011.pdf?sequence=1 accessed at 8/9/2013
- Gourevitch C « Politics in Hard Times» (Ithaca NY, Cornell University Press, 1986) & Collier and Collier, «Shaping the Political Arena» & Stephen Krasner, «Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics», *Comparative Politics*, 16, 2 (1984), 223-46 in Hall P. & Taylor R.(1996)« Political science and the three new institutionalisms» *political studies*, 44,5:936-957(e-journal) available through <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x> database (accessed 12 december 2012)
- Hall P. & Taylor R.(1996) «Political science and the three new institutionalisms» *political studies*, 44,5:936-957(e-journal) available through <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x> database (accessed 12 december 2012)
- Haverland M.(2005)« Does the EU cause domestic developments? The problem of case selection in Europeanization research», *European Integration online papers*[e-journal] 9, (2) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-002a.htm> database [Accessed 21 June 2013]

- Ingram, H & Schneider, A. (1990) «Improving Implementation Through Framing Smarter Statues» in Knill C & Lehmkuhl D.(1999) «How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization», *European Integration online papers*[e-journal]3,(7) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> database [Accessed 21 June 2013].
- Knill, C& Lehmkuhl, D(2000) «‘An Alternative Route of European Integration: The Community’s Railway Policies» West European Policy 23 (1) *European integration on line papers EIoP* 2(3) (1998) <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-003.htm> in Knill C & Lehmkuhl D.(1999) «How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization», *European Integration online papers*[e-journal]3,(7) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> database [Accessed 21 June 2013].
- Ioakimidis P. C. (2000) «The Europeanization of Greece: An Overall Assessment», *South European Society and Politics*, 5 (2) 73-94 Available through: Panteion University Library, website: <http://dx.doi.org/10.1080/13608740508539603> database [Accessed 12 December 2012].
- Jordan A. (2003) «The Europeanization of National Government and Policy: A Departmental Perspective», *British Journal of Political Science*, [e-journal] 33,(2) available through: <http://www.jstor.org/page/info/about/policies/terms.jsp> database [Accessed 21 June 2013].
- Kerwer, D. (1999a). «Going through the motions: the modest impact of Europe on Italian transport» in Knill C & Lehmkuhl D.(1999) «How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization», *European Integration online papers*[e-journal]3,(7) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> database [Accessed 21 June 2013].
- Knill, C. (1998a) «European Policies: The Impact of National Administrative Traditions» in Knill C & Lehmkuhl D.(1999) «How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization» *European Integration online papers* [e-journal]3,(7) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> database [Accessed 21 June 2013].
- Knill C. & Lenschow A. (1998b) «coping with Europe the impact of British and German administration on the implementation of EU environmental policy» *journal of European public policy* 5(4) 595-14 in Knill C & Lehmkuhl D.(1999) «How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization» *European Integration online papers* [e-journal]3,(7) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> database [Accessed 21 June 2013].

- Knill, C. and . Lehmkuhl D. (1999)« How European matters: different mechanisms of Europeanization,» *European Integration online Papers* (EIoP) (3), 7
<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> στο Radaelli C. A. (2000)« Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change», *European Integration online papers*[e-journal] 4, (8) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> database [Accessed 21 June 2013].
- Knill C & Lehmkuhl D.(1999) «How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization», *European Integration online papers*[e-journal]3,(7) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> database [Accessed 21 June 2013].
- _____(2002) «The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms», *European Journal of Political Research* [e-journal] 41, (2): 255–280 Available through: Panteion University Library, website <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.00012> database [Accessed 21 June 2013].
- Korpi W. (2003) «Welfare-State Regress in Western Europe :Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization» , *Annual Reviews*[e-journal] Available through: http://www.ata.boun.edu.tr/scanneddocuments/Course_Material/ATA_582/korpi%20welfare%20state%20regress.pdf?name=Course_Material/ATA_582/first%20week/charles%20Otilly.pdf., [Accessed 21 June 2013]
- Ladrech R. (2001) «Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis, School of Politics, International Relations and the Environment (SPIRE» Keele University , Available through: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00403> [Accessed 21 June 2013]
- Lehmkuhl, D. (1999b) «The Importance of Small Differences. The Impact of European Integration On Road Haulage Associations in Germany and the Netherlands» The Hague: Thela Thesis in Knill C & Lehmkuhl D.(1999) «How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization» *European Integration online papers* [e-journal]3,(7) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> database [Accessed 21 June 2013].
- Liberatore A (1995),« Arguments, Assumptions and the Choice of Policy Instruments. The case of the debate on the CO2/energy tax in the European Community» in Töller A. E.(2004) «The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results», *European Integration online papers*[e-journal] 8,

(9) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-009a.htm> database [Accessed 21 June 2013]

- Mayntz R (2002) «Akteure –Mechanismen –Modelle Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen» Campus Verlag :Frankfurt/New York available through http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_42.pdf database (accessed 12 december 2012).
- Michaels R. & Jansen N.(2006)«Private Law Beyond the State? Europeanization, Globalization, Privatization » ,Duke Law School Research Paper No. 137, available through SSRN: <http://ssrn.com/abstract=956948> [Accessed 21 June 2013]
- Olsen .J. P. (2002).« The Many Faces of Europeanization», *Journal of Common Market Studies*[e-journal] 40, (5), 921-952, Available through: Panteion University Library, website: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00403>[Accessed 21 June 2013]
- Olsen, J.P. (1995) «Europeanization and nation-state dynamics», Oslo: Arena working paper
στο Radaelli C. A. (2000) «Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change», *European Integration online papers*[e-journal] 4, (8) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> database [Accessed 21 June 2013].
- Peters B.G., Pierre J. & King D.S.«The politics of path dependency : political conflict in historical institutionalism» *southern political science association* 67,4: 1275-1300 (e-journal) available through <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x> database (accessed 12 december 2012).
- Pettigrew A(1992) «On studing managerial elites» ,13,special issue :fundamental themes in strategy process research:163-182(e-journal) available through (<http://www.jstor.org/stable/2486371>) accessed at 14 December 2012.
- Pierson P(2000) «Increasing returns, path dependency and the study of politics» *the American political science review* (e-journal)94,2: 251-267 available through <http://www.jstor.org/stable/2586011> database (accessed 12 december 2012)
- Radaelli C. M. (2000) «Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change», *European Integration online papers*[e-journal] 4, (8) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm> database [Accessed 21 June 2013].
- Schimmelfennig F. (2007) «Europeanization beyond Europe, Living Reviews in European Governance», [e-journal] 2, (1) available through <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-1> [Accessed 21 June 2013]

- Radaelli, C. M. (2000). «Policy transfer in the European Union. Governance» 13 (1): 25-43. Στο Jones A.(2006)« Narrative-Based Production of State Spaces for International Region Building: Europeanization and the Mediterranean, *Annals of the Association of American Geographers*», 96(2):.415-43, *Taylor & Francis, Ltd. on behalf of the Association of American Geographers* available at : <http://www.jstor.org/stable/3694054> [Accessed: 21/06/2013]
- Sotiropoulos D. (2004) «Democratization, Administrative Reform and the State in Greece, Italy, Portugal and Spain: Is There a ‘model’ of South European Bureaucracy? » The Hellenic Observatory The European Institute The London School of Economics and Political Science available at <http://eprints.lse.ac.uk/5682/1/Sotiropoulos17.pdf> accessed at 21/9/2013.
- Steinmo S «what is historical institutionalism? » in Porta P.P. and Keating M.(eds)(2008), «Approaches in the Social Sciences»,Cambridge UK: Cambridge University Press available through <http://spot.colorado.edu/~steinmo/HI.pdf> database (accessed at 12 December 2012)
- Töller A. E.(2004)« The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results», *European Integration online papers*[e-journal] 8, (9) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-009a.htm> database [Accessed 21 June 2013]
- Triandafyllidou A. ; Ambrosini M(2011) «Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping serving the Labour Market European» *Journal of Migration and Law*, 13, (3): 251 – 273 available at http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/24734/EMIL_013_03_251-274_TriandafyllidouAndAmbrosini2011.pdf?sequence=1 ,[accessed at 8/9/2013.]
- Van Waarden, F. (1995) «National Regulatory Styles. A Conceptual Scheme and the Institutional Foundations of Styles» in Knill C & Lehmkhul D.(1999) «How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization,» *European Integration online papers*[e-journal]3,(7) Available through: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm> database [Accessed 21 June 2013].

4. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

- *Convention Applying The Schengen Agreement of 14 June 1985 Between The Government of The States of The Benelux Economic Union , The Federal Republic of Germany and The French Republic , on The Gradual Abolition of Checks at Their Common Borders* available at http://www.ucc.ie/social_policy/Schengen-agreement_io.pdf, accessed at 23/6/2013
- Council of The European Union , *European Pact on Immigration and Asylum*, 13189/08 ASIM 68, Brussels, 24 September 2008, available at <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf> accessed at 23/6/2013
- Council Directive 2005/85/EC, *on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, of 1 December 2005, Official Journal of the European Union L 326 13.12.2005
- Council Directive 2003/9/EC, *laying down minimum standards for the reception of asylum seekers* of 27 January 2003 Journal of the European Union, L 31/18 6.2.2003
- Council Directive 2004/83/EC *on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted* of 29 April 2004, Official Journal of the European Union L 304 , 30/09/2004: 0012 – 0023
- Council Directive 2003/109/EC, *concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*, of 25 November 2003, Official Journal of the European Union L16/44, 23.1.2004
- 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* of 26 October 2004 Official Journal of the European Union L 349 25.11.2004
- Council Regulation (EC) No 343/2003 , *establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national*, of 18 February 2003, Official Journal of the European Union L 50, 25.2.2003

- Council Directive 2003/86/EC, *on the right to family reunification*, of 22 September 2003, Official Journal of the European Union L 251, 3.10.2003
- Directive 2008/115/EC of The European Parliament and of the Council, *on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals* of 16 December 2008 Official Journal of the European Union L 348/98 24.12.2008
- Ν. 3907/2011 (ΦΕΚ Α-7/26.01.2011): "Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη - μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις"
- Προεδρικό διάταγμα υπ' αριθμόν 114 *Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005) στο Εγκύκλιος(ΔΙΣΚΠΟ/Φ.18/10991) ,Κώδικας διοικητικής διαδικασίας, Ταυτότητες, Αλλοδαποί στην Ελλάδα Απόδειξη των στοιχείων ταυτότητας αλλοδαπών πολιτών που αιτούνται άσυλο.*
- Προεδρικό διάταγμα 150/2006: "Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες", ΦΕΚ Α' αρ.160/31 Ιουλίου 2006.
- Regulation (EC) No 562/2006 of The European Parliament and of the Council, establishing a Community Code *on the rules governing the movement of persons across borders, (Schengen Borders Code)* of 15 March 2006, Official Journal of the European Union L 105 13.4.2006

5. ΑΝΑΦΟΡΕΣ/REPORTS

- Abella, M. (2008), “Challenges to Governance of Labour Migration in Asia Pacific”, paper presented at PECC-ABAC Conference on International Labor Mobility, Seoul, Korea in OECD (2012), *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing.
http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en accessed at 23/7/2013
- Commission of the European Communities (2008) *Report from the Commission to the European Parliament & the Council on the Application of Directive 2003/86/EC on the Right of Family Reunification*, COM(2008) 610 final Brussels, available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF> accessed at 7/7/2013
- Council of the European Union (2004) 14615/04 (Presse 321) Press Release 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs Available at
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf accessed at 4/8/2013
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2005) *Σχέδιο πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση {SEC(2005) 1680}*, available at [http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/COM\(2005\)669_EL.pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/COM(2005)669_EL.pdf) accessed at 3/6/2013
- Europa , 2011 *Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border* ,available at http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-130_en.htm?locale=EN accessed at 03/07/2013
- European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, FRAN Quarterly(2011) *Risk Analysis Unit*, Frontex reference number: 12592 Issue 1, January–March 2011 Warsaw available at
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2011.pdf at 25/9/2013.
- _____,(2012) *Risk Analysis Unit, Frontex reference number: 10365*, Issue 1 • January–March 2012 Warsaw available at
http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2012.pdf accessed at 25/9/2013.
- _____ (2012), *Risk Analysis Unit, Frontex reference number 16022* Issue 2 • April–June 2012 Warsaw available at

http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf
accessed at 7/7/2013

- _____ (2012) *Risk Analysis Unit*, Frontex reference number: 107 Issue 3, July–September 2011 Warsaw available at http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2011.pdf accessed at 25/9/2013,
- _____ (2012) *Risk Analysis Unit*, Frontex reference number: 6273 issue 4 • October–December 2011 Warsaw available at http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2011.pdf at 25/9/2013.
- _____ (2013), *Risk Analysis Unit*, Frontex reference number: 374, Issue 3, July–September 2012, Warsaw available at http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q3_2012.pdf Accessed at 19/9/2013.
- _____ (2013) *Risk Analysis Unit Frontex reference number: 6257/2013* issue 4 • October–December 2012 Warsaw available at http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2012.pdf accessed at 22/9/2013.
- _____ (2013) *Risk Analysis Unit Frontex reference number: 11099/2013* Issue 1 • January–March 2013 Warsaw available at http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/2013-09-frontex-ran-q1-2013.pdf accessed at 25/9/2013
- European Commission (2011) COM(2011) 455 final «*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*» {SEC(2011) 957 final} available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:EN:PDF> accessed at 4/8/2013.
- _____ (2011) Frontex and the RABIT operation at the Greek-Turkish border MEMO/11/130, available at [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-11-130_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-130_en.htm) accessed at 25/7/2013

- _____ (2012) Special Eurobarometer 380 Awareness of Home Affairs, report available at http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_380_en.pdf accessed 20 /7/2013.:42
- _____, (2013), *A Common European Asylum System* available at [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-532_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-532_en.htm), accessed at 01/08/2013)
- Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,(ΕΔΔΑ) (2010) Τμήμα Ευρείας Συνθεσης *Υπόθεση M.S.S. Κατά Βελγίου και Ελλάδας Νο 521 (Προσφυγή υπ'αρ. 30696/09)* Απόφαση, available at <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fb219ab2> accessed at 1/10/2013
- Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο,(2012) Ετήσια έκθεση για την κατάσταση του ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και έκθεση πεπραγμένων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο για το έτος 2011, Λουξεμβούργο, ISBN 978-92-95079-19-9, doi:10.2847/22081 Available at <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EL.pdf> accessed at 12/6/2013 accessed at 23/8/2013: 19.
- European Migration Network (2011) Annual Policy Report Final Report (English version) available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annualpolicy/2011/gr_20120426_apr2011_en_version_final_en.pdf accessed at 25 /8/2013
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011) *Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική & Κοινωνική Επιτροπή & την Επιτροπή των Περιφερειών*, COM(2011) 248 τελικό *Ανακοίνωση για τη μετανάστευση*, Βρυξέλλες available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/248_act_part1_v3_el.pdf accessed at 10/8/2013
- Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) 2013 η παράνομη μετανάστευση δια θαλάσσης στην ευρωμεσογειακή περιοχή, Γκόλφας Π & Mallia S (εισηγ),Βρυξέλλες)
- FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, 2011«*Coping with a fundamental rights emergency: The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*», thematic situation report available at http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1500-Greek-border-situation-report2011_EN.pdf accessed at 22/8/2013
- Frontex, FRAN Quarterly, ό.α. στο Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο,(2012) Ετήσια έκθεση για την κατάσταση του ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και έκθεση πεπραγμένων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο για το έτος

2011, ISBN 978-92-95079-19-9, doi:10.2847/22081 Available at <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EL.pdf> accessed at 12/6/2013 accessed at 23/8/2013.

- International Labour Office (I.L.O) *Report on the High Level Mission to Greece* (Athens, 19-23 September 2011) available at http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/missionreport/wcms_170433.pdf accessed at 13/9/2013.
- Medecins sans frontiers(2010)*Migrants in detentions , lives on hold*, Greece , June 2010(report)available at http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/archivio/msf_grecia_2010.pdf, accessed at 20/8/2013
- OECD (2011), *International Migration Outlook 2011*, OECD Publishing. DOI :10.1787/migr_outlook-2011-en accessed at 23/7/2013
- _____(2012), *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en accessed at 23/7/2013
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)(2007), *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, available at: <http://www.refworld.org/docid/473050632.html> [accessed 8 October 2013]
- _____ (2009) comments on the European Commission’s proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, available through <http://www.refworld.org/pdfid/4c503db52.pdf> ,[accessed at 4/9/2013.]
- UN High Commissioner for Refugees UNHCR & The European Council on Refugees & Exiles (ECRE) (2012) Directive on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted available at <http://www.unhcr.org/4a9d13839.pdf> accessed at 4/9/2013
- Υπόμνημα της Έπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες προς την Έπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα για τη σύνταξη ανακεφαλαιωτικής έκθεσης – Παγκόσμια περιοδική ανασκόπηση: Ελλάδα:2 <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4cd8f2ec2.pdf> at EASO 2011

6. ΔΗΛΩΣΕΙΣ/STATEMENTS

- Barrot J. (2009) (Parliamentary questions (2009), Answer given by Mr Barrot on behalf of the Commission, available at <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-5426&language=EN> accessed at 02/07/13 στο Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο,(2012) Ετήσια έκθεση για την κατάσταση του ασύλου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και έκθεση πεπραγμένων της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο για το έτος 2011, Λουξεμβούργο, ISBN 978-92-95079-19-9, doi:10.2847/22081 Available at <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EL.pdf> accessed at 12/6/2013 ,[accessed at 23/8/2013.
- Malmström C(2010), European Commissioner in charge of Home Affairs on the request of , *the Greek government to get assistance via Rapid Border Intervention Teams at the land border between Greece and Turkey*, MEMO/10/516, Brussels, 24 October 2010 στο Carrera S. and Guild E.(2010) ‘Joint Operation RABIT 2010’ – FRONTEX Assistance to Greece’s Border with Turkey: Revealing the Deficiencies of Europe’s Dublin Asylum System available at http://aei.pitt.edu/15186/1/No_34_Carrera_%26_Guild_on_RABIT_2010.pdf ,[accessed at 28/6/2013.
- Παπουτσής Χ (2012), *Δήλωση του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη Χρήστου Παπουτσή, στις 07-02-2012: σχετικά με το φράχτη στον Έβρο, με αφορμή τις σημερινές δηλώσεις του Εκπροσώπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Michele Cercone*, available at http://www.ypes-dt.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=4080&Itemid=529&lang=EN&lang=GR,[accessed at 4/8/2013)
- Χρυσοχοϊδης Μ (2012a) *Συνάντηση της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και της φυσικής ηγεσίας της ΕΛ.ΑΣ. με εκπροσώπους μεταναστευτικών οργανώσεων*(Δελτίο τύπου) available through <http://government.gov.gr/2012/04/10/29082/> ,[accessed at 4/9/2013.]
- _____ (2012b) *Στήριξη από Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Φρόντεξ και Ευρωπαϊκό Γραφείο Ασύλου στην ελληνική πολιτική για την παράνομη μετανάστευση* (Δελτίο τύπου) available through <http://government.gov.gr/2012/04/26/29441/> ,[accessed at 4/9/2013.

7. ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΒΟΥΛΗΣ

- Πρακτικά Βουλής, (2011) « Συζήτηση επί των άρθρων και της τροπολογίας του σχεδίου νόμου(...) της οδηγίας 2008/115», Σύνοδος Β΄ **Συνεδρίαση ΝΒ΄**, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- _____ (2012a) «Σχετικά με την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης μέσω του επιχειρησιακού σχεδίου "Ξένιος Ζευς"», Σύνοδος Α΄ **Συνεδρίαση ΙΔ΄**, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- _____ (2012b) «Προς τον Πρωθυπουργό: σχετικά με την αντιμετώπιση του προβλήματος της λαθρομετανάστευσης , Σύνοδος Γ΄ **Συνεδρίαση ΟΣΤ΄**, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- _____ (2012c) «Συζήτηση επί της αρχής, Ρύθμιση θεμάτων συμβάσεων που αφορούν κέντρα πρώτης υποδοχής και εγκαταστάσεων κράτησης(...)», Σύνοδος Α΄ **Συνεδρίαση ΛΣΤ΄**, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.

8. WEBSITES

- Europa (2003) Οδηγία [2003/86/EK](#) , σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, available at http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33118_el.htm accessed at 28/06/2003
- _____ (2013a) Πυλώνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης Available at (http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_pillars_el.htm) accessed at 2/8/2013.
- _____ (2013b) Ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων, άσυλο και μετανάστευση available at (http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/index_el.htm) accessed at 2/8/2013.
- Home Affairs (2013a) Common European Asylum System, available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/index_en.htm, accessed at 3/4/2013.
- _____ (2013b) *Browse infringements of EU Home Affairs law*, available at <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and->

[monitoring/infringements by policy immigration and integration en.htm](#) accessed at 3/6/2013

- _____ (2013c) common European asylum system, available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm accessed at 06/03/2013.
- _____ (2013d) , Schengen, Borders & Visas available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm, accessed at 06/03/2013
- Home Affairs(2013e) immigration, available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm accessed at 06/03/2013)
- _____ (2013f) Reception conditions, available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/reception-conditions/index_en.htm accessed at 29/7/2013
- _____ (2013g) Asylum procedures, available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/common-procedures/index_en.htm accessed at 29/7/2013
- _____ (2013h) Who qualifies for international protection?, available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/refugee-status/index_en.htm accessed at 29/7/2013.
- European Union(2013) European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (Frontex) available at http://europa.eu/about.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_en.htm accessed at 7/9/2013.
- Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (2013a) Το δικαίωμα προσφυγής στο άσυλο , δεύτερος βαθμός available through http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=3466&Itemid=465%20&lang=&lang=&lang=&lang=&lang= accessed at 4/9/2013
- _____ (2013b)Υπηρεσια Ασυλου , available through http://www.minocp.gov.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=3779&Itemid=465&lang=&lang= accessed at 4/9/2013

9. ΑΡΘΡΑ /ARTICLES

- Δάμα Γ.(2013a) *Άνοιξε τις πόρτες της η νέα υπηρεσία ασύλου*, Ελευθεροτυπία, Published at 5 Ιουλίου 2013, available at <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=373036> accessed at 4/9/2013
- Δάμα Γ, (2013b) *Αργός θάνατος για τους μετανάστες*, (Ελευθεροτυπία, enet.gr,)available at <http://www.enet.gr/?i=news.el.ellada&id=378578> accessed at 25/8/2013]
- Παλαιολογού Γ.(2013) *Εθελοντές διερμηνείς στην Υπηρεσία Ασύλου, Η μη κυβερνητική οργάνωση «Μετάδραση» καλύπτει τα κενά στη νέα υπηρεσία, για να μην καλυφθούν από «επιτήδειους»*, published at 27-07-13 , «Καθημερινή», available through http://news.kathimerini.gr/4dcgi/w_articles_ell_2_27/07/2013_528133 accessed at 4/9/2013,]
- Reuters(2012)*Greek police clash with migrants at detention centre* 23rd November 2012, available at <http://www.reuters.com/article/2012/11/23/us-greece-migrants-protest-idUSBRE8AM0KA20121123> accessed at 11/08/2013.
- Reuters (2013) *Immigrants in Greek detention center clash with police*, 11th August, 2013,available at <http://www.reuters.com/article/2013/08/11/us-greece-immigrants-idUSBRE97A06B20130811> accessed at 11/08/2013.

10. ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

- European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, FRAN Quarterly (2013) *Risk Analysis Unit Frontex reference number: 11099/2013*, Issue 1 • January–March 2013 Warsaw , Annex Table 10. Document fraud in frontex, Q1,2013 :55 available at http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/2013-09-frontex-ran-q1-2013.pdf accessed at 25/9/2013.
- _____ (2013) *Risk Analysis Unit Frontex reference number: 11099/2013*, Issue 1 • January–March 2013 Warsaw, Annex Table 9. Document fraud in Frontex, Q1, 2013 :54 available at

http://www.statewatch.org/observatories_files/frontex_observatory/2013-09-frontex-ran-q1-2013.pdf accessed at 25/9/2013

- OECD, 2013, *International migration policies and data*, *Inflows of asylum seekers*, available at [http://www.oecd.org/els/mig/A3\(e\)_IMO2013_PAC.xls](http://www.oecd.org/els/mig/A3(e)_IMO2013_PAC.xls) accessed at 05/07/2013
- UNHCR, 2013, Table 1. New asylum applications lodged in selected countries in Europe, North America, Oceania and Asia, 2013, available at <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>, accessed at 05/07/2013.

11. VIDEOS

- Cercone M,(2012), Daily Commission press briefing of 07/02/2012, *Cercone's Statement about the Greek request on building the fence of the greek-turkish borders*, (video) (from 10:10 to 16:35) available at http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=psdBtTx8N7I accessed at 4/8/2013, Europe by satellite
- Clarke C. (2013) A Common European Asylum System, interview on «On the front line» a programme by the Euronews channel: This time on a Common European Asylum System.(video) Published on May 15, 2013:Home affairs. accessed at 11/08/2013 available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/videos/index_en.htm#0801262489c0db00/c accessed at 4/8/2013.
- Malmstrom C (2013) A Common European Asylum System, interview on «On the front line» a programme by the Euronews channel: This time on a Common European Asylum System.(video) Published on May 15, 2013:Home affairs, accessed at 11/08/2013 available at http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/multimedia/videos/index_en.htm#0801262489c0db00/c accessed at 4/8/2013.

12. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ (APPENDIX)

- I. Δημητριάδη Α.(2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. , στο Ελληνικό ίδρυμα ευρωπαϊκής & εξωτερικής πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Αθήνα στις 22 Φεβρουαρίου 2013.
- II. Έσδρας Δ.(2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. , στο Διεθνή οργανισμό μετανάστευσης-ελληνικό τμήμα, Αθήνα στις 6 Μαρτίου 2013.
- III. Ζαβός Α. (2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ, στο Ινστιτούτο μεταναστευτικής πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ), Αθήνα στις 14 Φεβρουαρίου 2013.
- IV. Κασνακουδη Σ.(2013)Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. ,στο Υπουργείο εσωτερικών , τμήμα νομοθετικού Συντονισμού & Ελεγχου, Αθήνα στις 22 Μαρτίου 2013.
- V. Κοσμίδης Μ. (2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ, στο Υπουργείο Εσωτερικών γενική διεύθυνση μεταναστευτικής πολιτικής τμήμα μεταναστευτικής πολιτικής, Αθήνα , στις 21 Φεβρουαρίου 2013 .
- VI. Κωσταρης Μ. (2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. στο υπουργείο Δημόσιας Τάξης & προστασίας του πολίτη, αρχηγείο ελληνικής αστυνομίας , διεύθυνση αλλοδαπών, τμήμα Μετανάστευσης-Διοικητικών Μέτρων, Αθήνα στις 13 Μαρτίου 2013.
- VII. Μαρούφωφ Μ.(2013)Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. , στο Ελληνικό ίδρυμα ευρωπαϊκής & εξωτερικής πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Αθήνα στις 22 Φεβρουαρίου 2013.
- VIII. Μαυρομάτης Γ(2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. στο υπουργείο εσωτερικών γενική διεύθυνση μεταναστευτικής πολιτικής & κοινωνικής ένταξης τμήμα σχεδιασμού, Αθήνα στις 27 Φεβρουαρίου 2013.
- IX. Οικονόμου Δ.(2013)Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. , στο Γραφείο της Διεθνούς Αμνηστίας-ελληνικό τμήμα, Αθήνα, στις 5 Απριλίου 2013.
- X. Παπαδοπούλου Α. (2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. , στο γραφείο του Συνηγόρου του πολίτη, Αθήνα στις 18 Φεβρουαρίου 2013.

- XI. Σουκουρης Α. (2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης & προστασίας του πολίτη, αρχηγείο ελληνικής αστυνομίας , διεύθυνση αλλοδαπών, τμήμα Συνοριακής Φύλαξης Αθήνα στις 13 Μαρτίου 2013.
- XII. Σταυρουλάκης Δ.(2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης & προστασίας του πολίτη, αρχηγείο ελληνικής αστυνομίας τμήμα Προσφυγών-Πολιτικού Ασύλου , διεύθυνση αλλοδαπών, Αθήνα στις 13 Μαρτίου 2013
- XIII. Στοφόρος Κ. (2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. , στο Κέντρο ευρωπαϊκού συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα στις 27 Μαρτίου 2013.
- XIV. Τουρλουμούση Α(2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης & προστασίας του πολίτη, αρχηγείο ελληνικής αστυνομίας , διεύθυνση αλλοδαπών, τμήμα Προσφυγών-Πολιτικού Ασύλου Αθήνα στις 13 Μαρτίου 2013.
- XV. Τσιούκας Γ. (2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. (Τηλεφωνική επικοινωνία) στις 12 Μαρτίου 2013.
- XVI. Χατζηπροκοπίου Π. .(2013) Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. , στο Ελληνικό ίδρυμα ευρωπαϊκής & εξωτερικής πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Αθήνα στις 22 Φεβρουαρίου 2013.
- XVII. Χριστόπουλος Δ.(2013)Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, συνέντευξη με Τζίβα Χ. , στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα στις 5 Μαρτίου 2013.