

# Η πολιτική διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ελλάδα.

**Όλγα Γιώτη Παπαδάκη**

*Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Πάντειο Πανεπιστήμιο*

**Εκάτη Παπαδάκη**

*Manager, Health Advocacy Project, Manor Gardens Welfare Trust*

## Περίληψη

Οι διεθνείς μεταναστευτικές κινήσεις αποτελούν ένα εδραιωμένο χαρακτηριστικό της σύγχρονης οικονομικής και κοινωνικής ζωής με συνέπειες που μπορεί να είναι ταυτόχρονα θετικές και αρνητικές τόσο για τις χώρες υποδοχής όσο και για τις χώρες προέλευσης. Ο ρυθμός τους είναι υψηλός χωρίς να εμφανίζει σημαντικά σημεία ανακοπής ούτε ως συνέπεια της τρέχουσας οικονομικής κρίσης.

Αν και οι πληθυσμιακές μετακινήσεις είναι φαινόμενο τόσο παλιό όσο και η παρουσία του ανθρώπου στη γη, η σημερινή παγκοσμιοποιημένη πραγματικότητα υλοποιείται την αύξησή τους. Η αντίδραση της διεθνούς κοινότητας απέναντι στο φαινόμενο αυτό συνίσταται στην επιδίωξη μεγιστοποίησης των θετικών συνεπειών και τον εντοπισμό και έλεγχο των αρνητικών. Η επίτευξη αυτών των επιδιώξεων προϋποθέτει κοινή αντιμετώπιση και συνεργασία των εμπλεκόμενων μερών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως όλες οι ανεπτυγμένες χώρες, αποτελεί πεδίο προσέλκυσης μεταναστευτικών ροών που προέρχονται από χώρες με χαμηλότερο αναπτυξιακό επίπεδο, χαμηλότερο επίπεδο κοινωνικής προστασίας, και διαφορετικούς ρυθμούς δημογραφικής ευρωστίας. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η φυσική κίνηση του πληθυσμού είναι πολύ χαμηλή με παράλληλη αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης σε όλα τα Κράτη μέλη, - δεδομένα που συντελούν στην έμμεση προσέλκυση μεταναστών.

*Η παρούσα εργασία διερευνά*

- τις υπάρχουσες και διαφαινόμενες τάσεις των μεταναστευτικών ροών προς την ΕΕ,
- την ισχύουσα σήμερα μεταναστευτική πολιτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο,
- τον εντοπισμό των ανεπαρκειών πολιτικής ως προς την αξιοποίηση των θετικών συνεπειών των πληθυσμιακών μετακινήσεων τόσο για τις χώρες υποδοχής όσο και προέλευσης,
- την αποτροπή των αρνητικών συνεπειών όπως η περιορισμένη δυνατότητα ενσωμάτωσης τους στις χώρες υποδοχής
- Τέλος εξετάζεται η ιδιαίτερη περίπτωση της Ελλάδας ως χώρας υποδοχής και διέλευσης μεταναστών.

**Λέξεις κλειδιά :** Μετανάστευση, άσυλο , ενσωμάτωση, Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική

## 1. Εισαγωγή

Οι μετακινήσεις των πληθυσμών είναι αποτέλεσμα διαφορών: διαφορών στα δημογραφικά δεδομένα, διαφορών στο επίπεδο εισοδήματος και, διαφορών στο επίπεδο ανάπτυξης και εξασφάλισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Καθώς η ύπαρξη διαφορών είναι δεδομένη, και οι πληθυσμιακές μετακινήσεις είναι αναπόφευκτες. Αν οι προηγούμενοι αιώνες χαρακτηρίστηκαν από μαζικές πληθυσμιακές μετακινήσεις, στον 21ο αιώνα, που η εξέλιξη της τεχνολογίας επιτρέπει την ευκολότερη μετακίνηση και

παράλληλα την διατήρηση της επικοινωνίας με τον τόπο προέλευσης, οι μετακινήσεις αποτελούν βασικό χαρακτηριστικό. Οι παράγοντες που επιδρούν στην απόφαση αποδημίας συνδέονται με τρία δεδομένα:

- με την ζήτηση εργασίας στην χώρα υποδοχής,
- με τους αρνητικούς παράγοντες που ισχύουν στην χώρα προέλευσης και ωθούν σε εγκατάλειψή της,
- με την ύπαρξη πληροφόρησης ως προς τα χαρακτηριστικά που ισχύουν στις νέες χώρες, άρα και με την ύπαρξη δικτύων πληροφόρησης που μπορεί να απαρτίζονται από συγγενείς ή φίλους που μετανάστευσαν πρώτοι.

Η διεθνής μετανάστευση αποτελεί ένα κυρίαρχο χαρακτηριστικό που αφορά όλο και μεγαλύτερο αριθμό κρατών, με 191 κράτη να αποτελούν είτε χώρες προέλευσης, είτε διέλευσης, είτε υποδοχής μεταναστών, χωρίς να αποκλείεται η πιθανότητα να είναι και τα τρία ταυτόχρονα (IOM 2003).

Το φαινόμενο αυτό, αποτελεί πλέον ένα παγιωμένο χαρακτηριστικό της σύγχρονης οικονομικής και κοινωνικής ζωής που επιφέρει θετικές ή και αρνητικές συνέπειες. Οι θετικές αναφέρονται στην δυνατότητα συμβολής των μεταναστών στην ανάπτυξη της χώρας υποδοχής, αλλά και στην βελτίωση των συνθηκών στην χώρα προέλευσης. Η συμβολή της μετανάστευσης στην ανάπτυξη της χώρας προέλευσης γίνεται μέσω των μεταναστευτικών εμβασμάτων, και μέσω της διάδοσης των νέων γνώσεων που αποκτώνται στην χώρα εγκατάστασης. Τα συνολικά μεταναστευτικά εμβάσματα είναι περισσότερο σημαντικά από ότι η επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια: η Παγκόσμια Τράπεζα υπολόγισε για το 2006 ότι το συνολικό ύψος τους έφθασε τα 206 δις ενώ η αναπτυξιακή βοήθεια των χωρών του ΟΟΣΑ μόλις τα 104<sup>1</sup>. Παρά την υφιστάμενη σήμερα οικονομική κρίση, παραμένουν η δεύτερη σε μέγεθος οικονομική ροή προς τις αναπτυσσόμενες χώρες μετά τις άμεσες ξένες επενδύσεις (IOM 09/2010). Οι κοινωνικές επιδράσεις είναι επίσης σημαντικές, γιατί οι αποκτώμενες δεξιότητες και η τεχνογνωσία που μεταφέρεται στις οικογένειες των μεταναστών θα συμβάλλουν στην συνέχεια στην ανάπτυξη της χώρας τους. Η απόκτηση δεξιοτήτων θεωρείται ότι μπορεί να ισοσκελίσει την αρνητική συνέπεια της ενδεχόμενης 'απομύζησης εγκεφάλων' των χαμηλής ανάπτυξης χωρών από τις περισσότερο ανεπτυγμένες. Στις θετικές συνέπειες της μετανάστευσης πρέπει να υπολογιστεί η εξισορρόπηση των δημογραφικών πιέσεων για τις χώρες προέλευσης και η βελτίωση της σχέσης ενεργού - μη ενεργού πληθυσμού για τις χώρες υποδοχής. Οι ανεπτυγμένες χώρες αποτελούν την πρώτη επιλογή των μεταναστών, με το 75% του πληθυσμού τους να ζει σε χώρες υψηλού εισοδήματος. (UN DESA, 2009).

Οι ανεπτυγμένες χώρες παρουσιάζουν χαμηλή γεννητικότητα που έχει ως συνέπεια περιορισμό της διαθέσιμης εργατικής δύναμης, ενώ την ίδια περίοδο, ο ρυθμός μεταβολής του πληθυσμού των αναπτυσσόμενων χωρών παραμένει θετικός. Σύμφωνα με τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (IOM 07/2010), η εργατική δύναμη των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών αναμένεται να αυξηθεί από 2,5 δισεκατομμύρια άτομα το 2005 σε 3,6 το 2040, ενώ στις ανεπτυγμένες χώρες αναμένεται να παραμείνει σε περίπου 600 εκατομμύρια ως το 2050. Την ίδια περίοδο (τουλάχιστον ως το 2030), η απασχόληση αναμένεται να παραμείνει σταθερή σε κάποιες από τις αναπτυσσόμενες χώρες με αποτέλεσμα αυξημένη δημογραφική πίεση. Ένας πρόσθετος λόγος που θα συμβάλει στην αύξηση της ζήτησης για εργατικό δυναμικό στις ανεπτυγμένες χώρες είναι η αύξηση του μέσου όρου ζωής και οι επακόλουθες αυξημένες κοινωνικές ανάγκες του ηλικιωμένου πληθυσμού. Η αναλογία ηλικιωμένου πληθυσμού σε σχέση με τον ενεργό πληθυσμό

---

<sup>1</sup> Annuaire Suisse de politique de développement 'Migration et développement: un mariage arrangé'. Institut de Haute études internationales et du développement. Vol 27, No 2.

προβλέπεται να φθάσει στο 2:1 σε σχέση με την αναλογία 4:1 που ισχύει σήμερα για τα 27 κράτη -μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2009), και αντίστοιχο φαινόμενο παρατηρείται και σε άλλες βιομηχανοποιημένες χώρες όπως η Ρωσία, η Ιαπωνία και η Κορέα. Η ανεπάρκεια προσφοράς και η αυξημένη ζήτηση εργασίας τροφοδοτεί την μετανάστευση νόμιμη ή μη νόμιμη. Οι τάσεις που αφορούν την διεθνή μετανάστευση προβλέπεται ότι θα παραμείνουν αυξητικές. Εάν ο παγκόσμιος πληθυσμός των μεταναστών συνεχίσει να αυξάνεται με τον ρυθμό που παρουσίασε τα τελευταία 20 χρόνια, τότε ο αριθμός των ατόμων που ζουν έξω από την χώρα καταγωγής τους το 2050 θα φθάνει τα 405 εκατομμύρια, ενώ των εσωτερικών μεταναστών, τα 740 (IOM 07/2010).

Το γεγονός ότι οι ρυθμοί των μεταναστευτικών ρευμάτων είναι υψηλοί, όπως και το ότι οι σχετικές προβλέψεις αναμένουν ότι θα συνεχίσουν να αυξάνονται, αναγκάζει σε λήψη μέτρων για την διαχείρισή τους. Παρότι θεωρητικά οι πολιτικές που μπορεί να υιοθετηθούν, είναι δυνατόν να κινούνται σε μεγάλο φάσμα πιθανών επιλογών, δηλαδή από την προσπάθεια πλήρους αποτροπής της μετανάστευσης ως τον έλεγχο του αριθμού και την άσκηση πολιτικών για την ενσωμάτωση των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής, στην πραγματικότητα η αποτροπή της μετανάστευσης δεν είναι εφικτή. Αντίθετα είναι περισσότερο ρεαλιστική η αποδοχή του φαινομένου και του ότι η διεθνείς μεταναστευτικές κινήσεις αποτελούν ένα συντελεστή ανάπτυξης για τις χώρες προέλευσης, αλλά και για τις χώρες υποδοχής εφόσον ισχύσουν ορισμένες προϋποθέσεις.

## **2. Μεταναστευτικές ροές προς την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ελλάδα**

Κατά την δεκαετία 2000-2010 η Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσίασε πληθυσμιακή αύξηση περίπου 2 εκατομμυρίων ατόμων ετησίως και το 80% από την αύξηση αυτή προήλθε από την διεθνή μετανάστευση. Το γεγονός αυτό σηματοδότησε μια σημαντική αλλαγή, δεδομένου ότι ως τα μέσα της δεκαετίας του '80 η Ευρώπη παρουσίαζε μεγαλύτερο ποσοστό αποδημίας από ότι προσέλκυσης μεταναστών<sup>2</sup>.

Περισσότερα από 30 εκατομμύρια (6,4%) από τους κατοίκους της ΕΕ-27 είναι πολίτες μιας άλλης χώρας από την χώρα στην οποία κατοικούν. Από αυτούς το 4% προέρχονται από χώρα μη μέλος της Ένωσης (Eurostat). Οι πολίτες των χωρών της ΕΕ και του ΕΟΧ είναι λίγο ως πολύ ελεύθεροι να μετακινούνται στις ευρωπαϊκές χώρες με κάποιους περιορισμούς (που ισχύουν έως το 2013) για τους πολίτες της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας. Οι πρώτες πέντε χώρες προορισμού των μεταναστών είναι η Γερμανία, Γαλλία, Ην. Βασίλειο, Ισπανία, και Ιταλία (UNDESA 2009). Έως το 2000 οι κύριοι λόγοι εισόδου στις χώρες μέλη της Ένωσης ήταν λόγοι επανένωσης της οικογένειας ή δημιουργίας οικογένειας, η αναζήτηση πολιτικού ασύλου, και η επιστροφή εθνικών μειονοτήτων στον τόπο καταγωγής. Από το 2000 και έπειτα ο κύριος λόγος εισόδου είναι η αναζήτηση εργασίας, και το ρεύμα που δημιουργήθηκε κατευθύνθηκε αρχικά στην Ιταλία και την Ισπανία (IOM 07/ 2010).

Η μετανάστευση προς την Ελλάδα ξεκίνησε κατά την δεκαετία του '80 αλλά ήταν περιορισμένη ως προς τον όγκο των μεταναστών και νόμιμη ως προς την μορφή της. Η πλειοψηφία των εισερχομένων προήρχετο από την Αφρική και την Ασία. Κατά την δεκαετία του '90, μετά την κατάρρευση του 'ανατολικού μπλοκ' η Ελλάδα άρχισε να δέχεται μεγάλο όγκο ατόμων προερχομένων από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη που ακολουθήθηκαν από μεγάλο αριθμό υπηκόων της Αλβανίας (IOM 2008), κάνοντας έτσι την Ελλάδα την χώρα με το υψηλότερο ποσοστό μεταναστών ως προς το εργατικό της

---

<sup>2</sup> Background paper WMR 2010. The future of European Migration: Policy options for the European Union and its member States

δυναμικό στην ΕΕ. Για το 2008 το ποσοστό των ατόμων ξένης υπηκοότητας με μόνιμη διαμονή στην Ελλάδα ήταν 5,25%, και οι επικρατέστερες υπηκοότητες ήταν η Αλβανική, Ουκρανική, Γεωργιανή, Πακιστανική, Ρωσική, Αιγυπτιακή, Μολδαβική και Ινδική (Ετήσια έκθεση της Ελλάδας 2008).

Από το μέσον της δεκαετίας του '90 η αύξηση των μεταναστευτικών ροών προς την Ελλάδα την έκαναν πρώτη ως προς την αύξηση του ποσοστού εισερχομένων σε όλη την Ευρώπη, με μεγάλο ποσοστό παράνομα εισερχομένων. Οι λόγοι που την έκαναν ελκυστική για μεγάλο αριθμό μεταναστών συνδέονται με την γεωγραφική της θέση, το διάτρητο των συνόρων της και την βελτίωση του βιοτικού της επιπέδου. Η προετοιμασία των Ολυμπιακών αγώνων λειτούργησε ως επιπρόσθετος ελκυστικός παράγων. Το 2007 στον συνολικό αριθμό των 11.192.849 κατοίκων της χώρας, οι 678.268 ήταν νόμιμα διαμένοντες αλλοδαποί, ενώ ο αριθμός των παράνομα εισελθόντων υπολογίστηκε σε 280.000 (Clandestino 2009)

Από το 2007 η Ελλάδα αναδεικνύεται και ως μια από τις πλέον σημαντικές χώρες προορισμού των αιτούντων πολιτικό άσυλο. Οι 5 επικρατέστερες υπηκοότητες των αιτούντων πολιτικό άσυλο στην χώρα για το 2008 έγιναν από άτομα προερχόμενα από το Πακιστάν, το Ιράκ, το Μπαγκλαντές, την Γεωργία και το Αφγανιστάν (Ετήσια έκθεση της Ελλάδας 2008).

### 3. Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική

Οι μετακινήσεις ατόμων στο εσωτερικό της Ένωσης υπάγονται στις αρμοδιότητες του λεγόμενου τρίτου πυλώνα της Συνθήκης του Μάαστριχτ δηλαδή του τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Οι δραστηριότητες στο πλαίσιο του βρισκόταν εκτός του κοινοτικού συστήματος λήψεων αποφάσεων και περιοριζόταν σε απλή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών.

Η μεταγενέστερη Συνθήκη του Άμστερνταμ μετέτρεψε τις πολιτικές αυτού του τομέα σε θεμελιώδη στόχο της Ένωσης προβλέποντας την ανάπτυξη της ως χώρου 'Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης' (άρθρο 2) και επίσης 'κοινοτικοποίησε' τα θέματα του ασύλου, της μετανάστευσης, των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και της δικαστικής συνεργασίας σε αστικά θέματα. Προκείμενου να πραγματοποιηθούν χωρίς καθυστερήσεις οι προβλέψεις αυτές, η Συνθήκη επέβαλε ένα πενταετές χρονοδιάγραμμα για την υιοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (1999) προσδιόρισε μια σειρά από πολιτικές προτεραιότητες οι οποίες αναφέρονται στους τομείς της Ελευθερίας της Ασφάλειας και της Δικαιοσύνης, και που τα θα έπρεπε να εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη. Μεταξύ αυτών αναφέρονται η *ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σύμφωνα με το κεκτημένο του Σέγκεν*<sup>3</sup>, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η κατάργηση των διακρίσεων κάθε μορφής.

Πέντε χρόνια μετά την καταγραφή των προτεραιοτήτων πολιτικής στο Τάμπερε, το 2004, η Επιτροπή έθεσε τις μελλοντικές κατευθυντήριες γραμμές σε σχέση με την ενίσχυση

---

<sup>3</sup> Η Συνθήκη Σένγκεν υπεγράφη αρχικώς από την Γαλλία, την Δυτική Γερμανία και τις χώρες της Μπενελούξ το 1985 και η εφαρμογή της άρχισε το 1995. Με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ η συνθήκη υιοθετήθηκε και από τα μέλη της τότε Κοινότητας με την εξαίρεση της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Δύο ακόμη χώρες μη μέλη (η Νορβηγία και η Ισλανδία) προσεχώρησαν στον χώρο Σένγκεν την ίδια περίοδο. Σήμερα στον χώρο αυτό υπάγονται 25 χώρες μεταξύ αυτών και η Ελβετία (από το 2008, όπως και κάποια από τα μικρά κράτη της Ευρώπης (Μονακό, Βατικανό και Σαν Μαρίνο. Το Λιχτενστάιν αναμένεται να έχει πλήρη προσχώρηση στον χώρο Σένγκεν στο τέλος του 2011). Ορισμένα από τα νέα κράτη μέλη της Ένωσης δεν έχουν ακόμη ενταχθεί σε αυτόν (Βουλγαρία, Ρουμανία και Κύπρος). Μετά την εφαρμογή του σχετικού κώδικα τα συμμετέχοντα κράτη οφείλουν να αποσύρουν κάθε εμπόδιο της ελεύθερης κυκλοφορίας στα εσωτερικά σύνορα. Οι πολίτες χωρών που δεν έχουν υπογράψει την Συνθήκη μπορούν να ταξιδέψουν σε οποια χώρα επιλέξουν για περίοδο 90 ημερών υπό την προϋπόθεση ότι πληροί τους προβλεπόμενους όρους.

του χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, και για την εφαρμογή τους, υιοθέτησε το πρόγραμμα της Χάγης. Μεταξύ των προβλέψεων του προγράμματος είναι και η ρύθμιση των μεταναστευτικών ροών της Ένωσης και η εμβάθυνση της συνεργασίας για την μετανάστευση και τον έλεγχο των συνόρων. Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής αποφασίστηκαν κοινές δράσεις για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Η ίδρυση του οργανισμού *Frontex*<sup>4</sup>, του *Eurosur*<sup>5</sup>, και η απόφαση για σταδιακή διαμόρφωση του κοινού Ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου έως το 2010 συγκαταλέγονται σε αυτές.

Το πρόγραμμα της Χάγης ακολουθήθηκε από το πρόγραμμα της Στοκχόλμης σχετικά με την υιοθέτηση προτεραιοτήτων στους τομείς της Δικαιοσύνης, της Ελευθερίας και της Ασφάλειας για την περίοδο 2010-2014. Το πρόγραμμα υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις Βρυξέλλες ( 10-11/12/2009) υπό την επίδραση της έναρξης ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας την 1/12/2009. Οι προβλέψεις του σε ότι αφορά την πρόσβαση στον ευρωπαϊκό χώρο είναι ότι η Ένωση θα πρέπει να συνεχίσει να διευκολύνει την νόμιμη μετανάστευση στην επικράτεια των κρατών μελών και ταυτόχρονα να λαμβάνει μέτρα για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος. Για την επίτευξη αυτών των επιλογών θα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος του *Frontex* και του *Eurosur*. Επιπλέον γίνεται αναφορά στην έναρξη λειτουργίας του συστήματος πληροφοριών Σέγκεν<sup>6</sup> (SIS II) και στην σταδιακή λειτουργία του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις<sup>7</sup> (VIS.)

Οι αρχές που διέπουν την μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης περιλαμβάνονται στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την μετανάστευση και το άσυλο που υιοθετήθηκε το 2009<sup>8</sup> (μετά από τις ανακοινώσεις της Επιτροπής για *Μια κοινή μεταναστευτική Πολιτική για την Ευρώπη : αρχές, ενέργειες και μέσα*<sup>9</sup> και για *Ένα Σχέδιο δράσης για το Άσυλο*<sup>10</sup>). Η λογική που διέπει το Σύμφωνο, βασίζεται στην άποψη ότι η οργάνωση των εισερχομένων μεταναστευτικών ροών θα πρέπει να συνυπολογίζει την ικανότητα απορρόφησης τους από τα κράτη μέλη σε όρους αγοράς εργασίας, στέγασης, υγείας, εκπαίδευσης και παροχής κοινωνικών υπηρεσιών ώστε να αποτραπούν φαινόμενα εκμετάλλευσης και δημιουργίας εγκληματικών δικτύων. Οι δεσμεύσεις που η Ένωση αναλαμβάνει και καταγράφονται στο Σύμφωνο είναι

---

<sup>4</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αρ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26/10/2004 σχετικά με την σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο οργανισμός *Frontex* έχει ως κύριο στόχο, το να διευκολύνει και να καθιστά αποτελεσματικότερη την εφαρμογή ενεστώτων και μελλοντικών κοινοτικών μέτρων για την διαχείριση των εξωτερικών συνόρων<sup>1</sup>, ενώ η ευθύνη και ο έλεγχος για την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων βαρύνει τα κράτη μέλη. Ο οργανισμός επικουρεί τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν καταστάσεις που απαιτούν αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά τους σύνορα

<sup>5</sup> COM (2008) 68 final. Το ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης συνόρων (*Eurosur*) έχει ως κύριο στόχο την αποτροπή της παράνομης διέλευσης των συνόρων, την μείωση του αριθμού των λαθρομεταναστών που χάνουν την ζωή τους στον θάλασσα, την αύξηση της εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ μέσω της πρόληψης του διασυνοριακού εγκλήματος

<sup>6</sup> Το σύστημα πληροφοριών Σέγκεν δημιουργήθηκε ως αντισταθμιστικό μέτρο στην κατάργηση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων και αποτελεί κοινή βάση δεδομένων για την επιβολή του νόμου

<sup>7</sup> Στόχος του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις είναι να βελτιώνει την εφαρμογή της κοινής πολιτικής στον τομέα των θεωρήσεων, της προξενικής συνεργασίας και της διαβούλευσης με τις κεντρικές αρχές. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 767/2008

<sup>8</sup> COM (2009)266 final

<sup>9</sup> COM/2008/0359 final. Η ανακοίνωση καταγράφει δέκα αρχές που καλύπτουν το ευρύ φάσμα των μεταναστευτικών πολιτικών και ομαδοποιούνται ως εξής: Ενημερία και μετανάστευση (σαφείς κανόνες και ισότιμοι όροι, αντιστοιχία δεξιοτήτων και αναγκών, ένταξη ως κλειδί για επιτυχή μετανάστευση), Αλληλεγγύη και μετανάστευση (Διαφάνεια-εμπιστοσύνη-συνεργασία, αποτελεσματική και συνεκτική χρήση των διαθέσιμων μέσων, σύμπραξη με τις τρίτες χώρες) και τέλος Ασφάλεια και μετανάστευση (Πολιτική θεωρήσεων που εξυπηρετεί τα συμφέροντα της Ευρώπης, ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων, εντατικοποίηση των ενεργειών για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης με μηδενική ανοχή απέναντι στην εμπορία ανθρώπων, αποτελεσματικές πολιτικές επιστροφής προσφύγων)

<sup>10</sup> COM (2008)360 final

- να οργανώσει την νόμιμη μετανάστευση κατά τρόπο που συνυπολογίζει τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και την ικανότητα υποδοχής όπως προσδιορίζεται από το κάθε Κράτος μέλος.
- να ελέγχει την παράνομη μετανάστευση ελέγχοντας ότι οι παράνομοι μετανάστες επιστρέφουν στην χώρα προέλευσης ή στην χώρα διέλευσης.
- να καταστήσει περισσότερο αποτελεσματικούς τους ελέγχους των εξωτερικών συνόρων
- να δημιουργήσει την Ευρώπη του ασύλου, και
- να δημιουργήσει μια κατανοητή εταιρική σχέση με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης προκειμένου να υποβοηθηθεί τις συνέργειες μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

### 3.1. Ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου

Η σταδιακή διαμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου(ΚΕΣΑ), ξεκίνησε μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ. Κατά την πρώτη φάση λειτουργίας του (1999-2005) το ΚΕΣΑ αποσκοπούσε στην εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου των κρατών μελών ως προς την θέσπιση κοινών ελαχίστων προδιαγραφών σε τομείς όπως οι συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, οι διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για να θεωρηθεί ότι ένα άτομο έχει ανάγκη πολιτικής προστασίας και ο καθορισμός του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης. Συγχρόνως προβλέπεται ότι οι νομικές πράξεις πρέπει να συμπληρώνονται από μηχανισμούς έμπρακτης συνεργασίας όπως ανταλλαγή πληροφοριών, κοινή κατάρτιση κ.ά.

Ο καθορισμός του υπεύθυνου κράτους βασίστηκε στην Σύμβαση του Δουβλίνου. Η Σύμβαση, είχε υπογραφεί στο Δουβλίνο το 1990 και άρχισε να ισχύει από το 1997 με την συμμετοχή και των 15 τότε κρατών μελών αλλά και της Νορβηγίας και της Ισλανδίας που είχαν συνυπογράψει την Συνθήκη Σένγκεν. Η Σύμβαση εδραίωσε ένα σύστημα καθορισμού του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο να εξετάσει την αίτηση ασύλου που μπορεί να υποβληθεί από πολίτες τρίτου κράτους. Σκοπός του συστήματος αυτού είναι το να αποκλείσει την δυνατότητα, πολλαπλών αιτήσεων ασύλου που καθιστά πιθανή η ελεύθερη κυκλοφορία στον χώρο Σένγκεν. Η Σύμβαση του Δουβλίνου ήταν ένα κείμενο διεθνούς δικαίου το οποίο είχαν συνυπογράψει τα κράτη μέλη χωρίς όμως να αποτελεί τμήμα του Κοινοτικού κεκτημένου. Στην συνέχεια η Κοινότητα υιοθέτησε τον Κανονισμό 343/2003 του Συμβουλίου που αντικατέστησε την προσφυγή στην Σύμβαση του Δουβλίνου, και που αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής ασύλου της Ευρώπης σήμερα. Ο κανονισμός (που έγινε γνωστός και ως Δουβλίνο 2) τηρεί τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 και τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τον Χάρτη Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παράλληλα με τον καθορισμό του υπεύθυνου κράτους ισχύει ένα σύστημα αντιπαραβολής δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή του συστήματος του Δουβλίνου. Το σύστημα που ονομάστηκε Eurodac<sup>11</sup> αποσκοπεί στο να διαπιστώνει την ταυτότητα των αιτούντων άσυλο και των ατόμων που συλλαμβάνονται για παράνομη διέλευση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.

Η βασική λογική πίσω από τις διατάξεις του κανονισμού είναι ότι μόνον ένα κράτος μπορεί να εξετάσει την αίτηση ασύλου, και προσδιορίζονται με ακρίβεια τα κριτήρια βάσει των οποίων καθορίζεται το ποιο κράτος είναι υπεύθυνο να εξετάσει την υποβαλλόμενη αίτηση.

<sup>11</sup> EC (2000) 2725

Η δεύτερη φάση του ΚΕΣΑ χαρακτηρίστηκε από την υιοθέτηση του προγράμματος 'Αλληλεγγύη και διαχείριση μεταναστευτικών ροών'<sup>12</sup> το οποίο αναφέρεται στην περίοδο 2007-13 και καλύπτει τους τομείς ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, επαναπροώθησης των παρανόμως διαμενόντων στην Ένωση πολιτών τρίτων κρατών, την ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών και την παροχή ασύλου. Η εφαρμογή του προγράμματος επαφίεται στην λειτουργία τεσσάρων νέων Ταμείων που η περίοδος λειτουργίας τους αναφέρεται στην περίοδο ισχύος του προγράμματος δηλαδή ως το 2013. Πρόκειται για το *Ταμείο Εξωτερικών συνόρων*<sup>13</sup>, το *Ταμείο Προσφύγων*<sup>14</sup>, το *Ταμείο Ενσωμάτωσης υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ένωση*<sup>15</sup>, και το *Ταμείο επαναπροώθησης (ή επιστροφής)*<sup>16</sup> των παρανόμως διαμενόντων.

Οι κύριοι στόχοι του ΚΕΣΑ είναι το :

- Να βεβαιώσει την πρόσβαση των ατόμων που χρήζουν προστασίας. Οι έλεγχοι των συνόρων δεν πρέπει να καταλήγουν σε περιορισμένη δυνατότητα πρόσβασης και προστασίας των ατόμων που την χρειάζονται.
- Να προνοεί για μια ενιαία διαδικασία ασύλου για λόγους αποτελεσματικότητας, ταχύτητας, ποιότητας και δικαιοσύνης.
- Να παρέχει ενιαίο καθεστώς προστασίας για τους αιτούντες άσυλο ή δευτερεύουσα προστασία- αν και επιτρέποντας αιτιολογημένες διαφορές στην αντιμετώπιση
- Να συνοπολογίζει τις διαφορές των φύλων και των ειδικών αναγκών των ευπαθών ομάδων,
- Να αυξήσει την συνεργασία σε πρακτικά θέματα.
- Να καθορίσει τις αρμοδιότητες και να στηρίζει την αλληλεγγύη μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών
- Να βεβαιώνει την συνοχή μεταξύ του κοινού συστήματος ασύλου και των άλλων πολιτικών που έχουν κάποιες επιπτώσεις στην διεθνή προστασία (όπως οι έλεγχοι στα σύνορα, η μάχη κατά της παράνομης μετανάστευσης και η πολιτική επαναπροώθησης των παράνομων μεταναστών), και τέλος
- Να σέβεται τις διεθνείς συνθήκες και ιδιαίτερος την Σύμβαση της Γενεύης του 1951.

Η στρατηγική για την επίτευξη αυτών των στόχων βασίζεται σε τρεις πυλώνες που είναι η *νομοθετική εναρμόνιση* που θα οδηγήσει σε καλύτερα κοινά πρότυπα, η *προώθηση της συνεργασίας* των φορέων των κρατών μελών που είναι επιφορτισμένοι με την εξέταση των αιτήσεων ασύλου, και η *ενίσχυση της αλληλεγγύης* και της υπευθυνότητας. Στο πλαίσιο της νομοθετικής εναρμόνισης κύρια μέσα είναι οι Οδηγίες που αφορούν τις συνθήκες υποδοχής, τις διαδικασίες ασύλου, και τις προϋποθέσεις παροχής ασύλου<sup>17</sup> ώστε να υπάρχει ευθυγράμμιση μεταξύ διεθνών και ευρωπαϊκών κριτηρίων. Για την προώθηση της συνεργασίας δημιουργήθηκε η *Ευρωπαϊκή υπηρεσία στήριξης ασύλου*<sup>18</sup> προκειμένου να

<sup>12</sup> COM(2005) 123

<sup>13</sup> Απόφαση 574/2007/EC του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την δημιουργία Ταμείου εξωτερικών συνόρων για την περίοδο 2007-13

<sup>14</sup> Απόφαση 573/2007/EC του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την δημιουργία Ταμείου Προσφύγων για την περίοδο 2008-13

<sup>15</sup> Απόφαση 435/2007/EC του Συμβουλίου για την δημιουργία Ταμείου ενσωμάτωσης των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών για την περίοδο 2007-13

<sup>16</sup> Απόφαση 575/2007/ EC του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την δημιουργία Ταμείου επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων κρατών, για την περίοδο 2008-13

<sup>17</sup> Οδηγία 2004/83/EK του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004 για 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. Οδηγία 2003/9/EK του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003 σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, Οδηγία 2005/85 του Συμβουλίου της 1/ Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

<sup>18</sup> Κανονισμός (ΕΥ) Νο 439/2010.

βοηθήσει στην βελτίωση της εφαρμογής του ΚΕΣΑ- αν και δεν διαθέτει αποφασιστικές αρμοδιότητες οι οποίες παραμένουν στην δικαιοδοσία του αρμόδιου κράτους. Η αλληλεγγύη και η δίκαιη κατανομή των αρμοδιοτήτων είναι αρχή καταγεγραμμένη στην Συνθήκη για την Λειτουργία της Ένωσης. Η κατανομή αρμοδιοτήτων σε μια πολιτική στην οποία υπάρχουν πολλά εμπλεκόμενα μέρη, έχει δυο όψεις όπου η μία αφορά την ανάληψη ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών (που διέπεται από το σύστημα του Δουβλίνου) και η άλλη αναφέρεται στις σχέσεις της Ένωσης με τρίτες χώρες. Το ΚΕΣΑ προβλέπει δημιουργία εταιρικής σχέσης και συνεργασία με τρίτες χώρες με σκοπό την διαχείριση των εισερχομένων ροών των αιτούντων άσυλο ή προσωρινή προστασία. Η ανάληψη ευθύνης από την πλευρά της Ένωσης στις σχέσεις με τρίτες χώρες εκδηλώνεται με επέκταση των προγραμμάτων περιφερειακής προστασίας σε άλλες περιφέρειες, με την εγκαθίδρυση ενός ευρωπαϊκού προγράμματος εθελοντικής επανεγκατάστασης και με την ενίσχυση της προσβασιμότητας της Ένωσης.

#### **4. Κριτικές προσεγγίσεις στην Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική και την Πολιτική Ασύλου**

##### *4.1.Ενιαίο σύστημα ασύλου*

Στο πλαίσιο της δημιουργίας ενιαίου συστήματος ασύλου προβλέπεται ότι η Ένωση πρέπει να διευκολύνει την νόμιμη πρόσβαση στην επικράτεια των κρατών μελών αλλά παράλληλα να λαμβάνει μέτρα για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και του διασποριακού εγκλήματος. Η πρόβλεψη όσον αφορά την παράνομη είσοδο είναι ότι 'Όταν διαπιστώνεται, βάσει αποδεικτικών στοιχείων ή των εμμέσων αποδείξεων ...ότι ο αιτών άσυλο διέβη παράνομα, οδικώς, διά θαλάσσης ή δι' αέρος, τα σύνορα κράτους μέλους προερχόμενος από τρίτη χώρα, αυτό το κράτος μέλος στο οποίο εισήλθε παράνομα είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου'<sup>19</sup>. Η επιλογή αυτή έχει ως συνέπεια επιβάρυνση των χωρών που βρίσκονται στην περίμετρο της Ένωσης γεγονός που τείνει να επιδεινώνεται καθώς μεγάλο μέρος των αιτούντων άσυλο εισέρχεται παράνομα στην Ένωση και ασφαλώς η πρώτη χώρα εισόδου βρίσκεται στα εξωτερικά της σύνορα (ECRE 2008). Επιπλέον το κόστος για την αντιμετώπιση της διαδικασίας ασύλου δεν είναι το ίδιο για όλες τις χώρες. Αν και ο συνολικός αριθμός των αιτήσεων ασύλου στην Ευρώπη είναι σχετικά χαμηλός (το 2007 η Ευρώπη φιλοξενούσε μόνον το 14% των προσφύγων) και το συνολικό κόστος για την αντιμετώπισή του είναι επίσης σχετικά χαμηλό, (για το 2007 υπολογίστηκε χαμηλότερο από ότι ξοδεύτηκε από τους πολίτες του Ην. Βασιλείου για ζώα και ζωοτροφές- European Parliament study 2010), το βάρος που προξενεί δεν είναι ισορροπο σε όλα τα κράτη. Η σχετική μελέτη του Κοινοβουλίου αποδεικνύει ότι το μερίδιο ορισμένων κρατών στο κόστος για την πολιτική ασύλου είναι ως και χίλιες φορές υψηλότερο σε σχέση με το ΑΕΠ τους από ότι ισχύει για άλλα κράτη. Ως παράδειγμα η ίδια μελέτη αναφέρει την Μάλτα σε σχέση με την Πορτογαλία το 2007.

Το σύστημα που η Σύμβαση και ο Κανονισμός του Δουβλίνου εισήγαγαν, βασίζεται στην υπόθεση ότι μόνον ένα κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για τον πλήρη έλεγχο μιας αιτήσεως ασύλου. Η λογική αυτή αποδέχεται ότι τα κράτη αντιμετωπίζουν το θέμα με όμοιο τρόπο, αν και στην πράξη αποδεικνύεται ότι αυτό δεν συμβαίνει. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους πρόσφυγες και εξόριστους<sup>20</sup> διαπιστώνει (ECRE 2007) ότι σε ορισμένα

<sup>19</sup> Regulation No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers.

<sup>20</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου, άρθρο 10 παράγραφος 1.



κράτη παρατηρούνται πολλές αποκλίσεις από το πνεύμα αλληλεγγύης και προστασίας που διέπει την ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου (δημιουργία της Ευρώπης του ασύλου). Επιπλέον παρατηρείται απροθυμία ορισμένων κρατών στο να παράσχουν πρόσβαση σε διαδικασία ασύλου απόμων που έχουν μεταφερθεί στο έδαφός τους βάσει του συστήματος του Δουβλίνου και σε πολλές περιπτώσεις εφαρμόζουν πολιτική κράτησης τους κ.ά. Συγκεκριμένα τα κύρια προβλήματα με τον Κανονισμό του Δουβλίνου εντοπίζονται:

- στην υπόθεση ίδιου επιπέδου δικαιοσύνης σε όλα τα κράτη και στο ότι τα κράτη μέλη δεν είναι πάντα σύμφωνα σε ότι τις αφορά τις περιστάσεις υπό τις οποίες πρέπει να εφαρμόζονται ορισμένες διατάξεις του Κανονισμού.
- στην ανισότητα των αιτημάτων και των αναγνωρίσεων μεταξύ των κρατών μελών
- στην μη ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος προσφυγής κατά απόφασης μετακίνησης σε άλλο κράτος.
- στον μη συνοπολογισμό ότι οι αιτούντες είναι πιθανόν να έχουν λόγους προτίμησης κάποιου συγκεκριμένου κράτους εξ αιτίας παρουσίας μελών της κοινότητάς τους, καλύτερης γνώσης της γλώσσας κ.ά.
- στο ότι ο κανονισμός του Δουβλίνου δεν εφαρμόζεται στους αιτούντες (ή δικαιούχους) επικουρική προστασία

Έτσι προέκυψε ότι το σύστημα του Δουβλίνου παρουσίαζε κάποιες επιπτώσεις που δεν είχαν προβλεφθεί και που αφορούν αφενός τα κράτη που βρίσκονται σε εξωτερικά σύνορα τα οποία επιβαρύνονται σημαντικά, αλλά και τους ίδιους τους αιτούντες οι οποίοι δεν αντιμετωπίζουν τις ίδιες συνθήκες σε όλα τα κράτη. Η διαπίστωση των δυσλειτουργιών ώθησε την Επιτροπή στο να κάνει προτάσεις για την αναθεώρηση του συστήματος του Δουβλίνου.<sup>21</sup> Και αναφέρονται στην αναθεώρηση του Κανονισμού 343/2003 και την αναθεώρηση και των λοιπών στοιχείων του συστήματος του Δουβλίνου.<sup>22</sup>

Κύριος στόχος των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων είναι η αύξηση της αποτελεσματικότητας και η εξασφάλιση υψηλότερων επιπέδων προστασίας για τα άτομα τα οποία επικαλούνται την διαδικασία του Δουβλίνου. Οι προτάσεις αφορούν την επέκταση της ισχύος του κανονισμού και την συνεκτικότητά του με το ευρωπαϊκό κεκτημένο στον τομέα του ασύλου, την αποσαφήνιση της παύσης αρμοδιότητας ενός κράτους, και τέλος την μεταφορά αιτούντων και την διοχέτευση πληροφοριών πριν την μετακίνηση. Ακόμη προστίθενται νομικές διασφαλίσεις για τους αιτούντες άσυλο και υιοθετούνται ρήτρες για την διασφάλιση της ενότητας της οικογένειας τους ενώ εισάγονται ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν τους ασυνόδευτους ανήλικους. Τέλος εισάγεται μια νέα διαδικασία η οποία αφορά τα κράτη μέλη που έχουν περιορισμένη ικανότητα υποδοχής και απορρόφησης και για τα οποία η διαδικασία του Δουβλίνου καταλήγει στο να τα επιβαρύνει επί πλέον. Η διαδικασία αυτή επιτρέπει την αναστολή της μεταφοράς απόμων προς το αρμόδιο για την εκδίκαση της υποθέσεως τους κράτος.

Η άποψη που εξέφρασε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>23</sup> σε σχέση με τις προτάσεις της Επιτροπής για την βελτίωση του συστήματος του Δουβλίνου είναι ότι κάθε μηχανισμός καθορισμού αρμοδιοτήτων θα παραμένει ανεπαρκής εάν δεν βασίζεται σε κοινά πρότυπα προστασίας μεταξύ των μελών στα οποία εκτείνεται. Ακόμη πιστεύει ότι εφόσον εξακολουθεί να μην υπάρχει ένα κοινό ουσιαστικό σύστημα ασύλου οι διαδικασίες που προβλέπει το σύστημα του Δουβλίνου θα εξακολουθούν να είναι άδικες τόσο για τους αιτούντες άσυλο όσο και για ορισμένα κράτη και ζητά από την Επιτροπή να προβλέψει έναν δεσμευτικό μηχανισμό για να σταματήσει τις μεταφορές αιτούντων άσυλο προς

<sup>21</sup> Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους πρόσφυγες και εξόριστους (European Council on Refugees and Exiles-ECRE) είναι ένα δίκτυο 76 οργανώσεων βοήθειας για πρόσφυγες από 30 χώρες.

<sup>22</sup> COM/2008/0820 final.

<sup>23</sup> COM/2008/825, COM/2008/815, EC/2004/83, EC/2005/85.

κράτη μέλη τα οποία δεν εγγυώνται πλήρη και δίκαιο έλεγχο των αιτημάτων τους όπως και το να πάρει σοβαρά μέτρα εις βάρος αυτών των κρατών.

Η αξιολόγηση των άλλων δυο όψεων της πολιτικής για την μετανάστευση και το άσυλο, δηλαδή της νόμιμης και της παράνομης μετανάστευσης ακολουθούν διαφορετικές προσεγγίσεις.

#### 4.2. Πολιτικές ενσωμάτωσης νόμιμων μεταναστών

Η νόμιμη μετανάστευση πρέπει να υποστηρίζεται από πολιτικές ενσωμάτωσης ασκούμενες σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών ώστε τελικώς να μην υπάρχει διαφορά στην ενσωμάτωση των εισερχομένων μεταναστών από των γηγενών πολιτών στις κοινωνίες υποδοχής. Το Συμβούλιο Εσωτερικών Υποθέσεων υιοθέτησε τις *Κοινές Βασικές Αρχές*<sup>24</sup> οι οποίες αποτελούν το πλαίσιο ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών και η θέσπιση του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων των Πολιτών, που υιοθετήθηκε το 2001, αποτέλεσε σημείο αναφοράς εφόσον οι διατάξεις του είναι εφαρμοστέες σε όλα τα πρόσωπα ανεξαρτήτως εθνικότητας. Επιπλέον η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση το 1997 έφερε ως κεντρικά θέματα την ένταξη των ομάδων που μειονεκτούν, των εθνικών μειονοτήτων, και την καταπολέμηση των διακρίσεων. Η ΕΕ έχει αποκτήσει σημαντικό θεσμικό οπλοστάσιο προκειμένου να προωθηί τα σχετικά θέματα.<sup>25</sup>

Η ευθυγράμμιση των Εθνικών πολιτικών ενσωμάτωσης ακολουθεί το ευρύτερο πλαίσιο της Πολιτικής αυτής στο επίπεδο της Ένωσης με κύριο σημείο αναφοράς τις Κοινές Βασικές Αρχές. Σύμφωνα με τις διαπιστώσεις που καταγράφονται στην Τρίτη Έκθεση για την Μετανάστευση και την Ενσωμάτωση<sup>26</sup> τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει διάφορα μέτρα για την ενίσχυση της διαδικασίας ενσωμάτωσης. Προκειμένου να προωθήσουν την ενσωμάτωση στην αγορά εργασίας, τα κράτη προωθούν πρωτίστως την εκμάθηση της γλώσσας τους, ενώ ορισμένα κράτη έχουν δημιουργήσει προγράμματα κοινωνικής ενσωμάτωσης ή εστιάζουν σε ειδικές εκπαιδευτικές απαιτήσεις. Περιορισμένα παραμένουν τα μέτρα για την πρόσβαση πρωτοβουλιών αλληλεπίδρασης μεταξύ μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής, όπως και τα μέτρα για την ενίσχυση διάλογου, για την κατανόηση και αποδοχή των διαφορετικών θρησκευτικών πεποιθήσεων και ακόμη για την ενίσχυση της συμμετοχής στην διαχείριση των τοπικών υποθέσεων.

Ένα άλλο σημείο αναφοράς για τον υπολογισμό της προόδου που επιτυγχάνεται ως προς την μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης είναι οι προβλέψεις που καταγράφονται στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο και ο βαθμός υλοποίησής τους. Η δέσμευση της Ένωσης για την νόμιμη μετανάστευση είναι το να την οργανώσει κατά τρόπο που συνυπολογίζει τις ανάγκες και τις δυνατότητες των κρατών μελών. Η πρώτη ετήσια έκθεση για την Μετανάστευση και το Άσυλο<sup>27</sup>, χαιρετίζει ως θετική την υιοθέτηση της *μπλε κάρτας*<sup>28</sup> αναφορικά με τη νόμιμη μετανάστευση, η οποία αποσκοπεί στην προσέλκυση εργαζομένων υψηλής εξειδίκευσης και προτείνει την ενίσχυση της συνεργασίας με τρίτες χώρες ώστε να υπάρξει βελτίωση στο επίπεδο του συνδυασμού αναγκών και δεξιοτήτων. Με βάση την λογική αυτή τα κράτη οφείλουν να επιδιώξουν την

<sup>24</sup> INI (2008) 2262,2/7/2008 Parliament 'Evaluation of the Dublin system'(Own initiative report)

<sup>25</sup> Council document 14615/04 of 19 November 2004.

<sup>26</sup> Directive 2000/43/EC of June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, and Directive 2000/78/EC of November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.

<sup>27</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Third annual report on Migration and Integration COM (2007) 512 final.

<sup>28</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First annual report on Immigration and Asylum (2009) SEC(2010) 535.

μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της μπλε κάρτας ενώ το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο πρέπει να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες της Συνθήκης της Λισσαβόνας για την επίτευξη συμφωνίας για την υιοθέτηση κοινής άδειας εισόδου και των βασικών κοινωνικο-οικονομικών δικαιωμάτων των εισερχομένων εργαζομένων.

Στην πραγματικότητα όμως η μέτρηση της αποτελεσματικότητας μιας πολιτικής ενσωμάτωσης μειονοτήτων πρέπει να βασιστεί και σε κριτήρια που δεν μπορούν να αξιολογηθούν μόνον με την έκταση και το είδος της νομοθεσίας που έχει θεσπιστεί, αλλά από επιπτώσεις της σε παραμέτρους συχνά άυλες. Έτσι, αν πχ η έννοια της *Εθνότητας* ορίζεται με βάση την αίσθηση του ανήκειν που διακατέχει τους μετέχοντες σε αυτή, τότε η έρευνα θα πρέπει να επικεντρωθεί στο ποια είναι η αντίστοιχη αίσθηση ανήκειν που διαθέτουν οι δεύτερης ή τρίτης γενιάς μετανάστες όπως και η αποδοχή της κυριαρχίας του κράτους στο οποίο εγκαθίστανται. Με δεδομένο ότι στόχος της πολιτικής ενσωμάτωσης είναι η δημιουργία ωσμοτικών τάσεων και τελικώς, της δημιουργίας ενός νέου συνεκτικού συνόλου, τότε η επιτυχία αυτής της πολιτικής μπορεί να κριθεί με βάση τον βαθμό αποδοχής του νέου κοινωνικού περιβάλλοντος από μετανάστες - αν όχι πρώτης, τότε δεύτερης γενιάς. Η επίτευξη παρόμοιου αποτελέσματος ωστόσο δεν είναι δεδομένη. Έτσι είναι δυνατό να γειρώνται ερωτήματα όπως γιατί είναι συνήθης η ύπαρξη διακριτής δομής 'κοινότητας μέσα στην κοινότητα' που δεν φαίνεται να διαγράφεται εύκολα από τις αναμενόμενες ωσμοτικές τάσεις ιδιαίτερα στα άτομα χαμηλού εισοδήματος. Οι απαντήσεις σε ερωτήματα αυτού του τύπου ξεφεύγουν από τα όρια της παρούσας εργασίας, θέτουν ωστόσο ένα πλαίσιο αμφισβήτησης της επιτυχίας των σχετικών πολιτικών ενσωμάτωσης.

Μια άλλη προσέγγιση σε σχέση με την αξιολόγηση της μεταναστευτικής πολιτικής είναι η συμβολή της στην δημιουργία εισοδήματος στις χώρες όπου εγκαθίστανται οι μετανάστες. Η εργασία είναι συντελεστής της παραγωγής και η αύξηση της προσφερόμενης ποσότητας του συμβάλλει στην παραγωγή πλούτου- αν και η συμβολή ειδικευμένου και ανειδίκευτου ανθρώπινου δυναμικού δεν είναι ισάξια (C. Dustmann, I. Preston 2004). Η ευρωπαϊκή επιλογή μιας διαδικασίας μπλε κάρτας που αφορά τους υψηλής εξειδίκευσης εργαζόμενους είναι σύμφωνη με την επιλογή της στροφής προς την 'έξυπνη ανάπτυξη' όπως καταγράφεται στην στρατηγική που ονομάστηκε 'Ευρώπη 2020'. Η Ένωση διαπιστώνει ότι η συμβολή στην ανάπτυξη είναι υψηλότερη όσο υψηλότερο είναι το επίπεδο εκπαίδευσης των εργαζομένων της, επομένως επιδιώκει το ίδιο και για τους νεοεισερχομένους στα κράτη μέλη.

Το γεγονός ότι η επίδραση της εξειδικευμένης εργασίας στην ανάπτυξη αναμένεται να είναι υψηλότερη από ότι της ανειδίκευτης δεν σημαίνει ότι η εργασία των μη ειδικευμένων μεταναστών δεν έχει αναπτυξιακές επιρροές. Η αξιολόγησή της ωστόσο δεν είναι εύκολη και αυτό δεν συνδέεται μόνο με την ανεπάρκεια δεδομένων. Η επίδραση της μετανάστευσης στην δημιουργία πλούτου και ευημερίας πρέπει να μετρηθεί χωριστά για τρεις ομάδες πληθυσμού: τους ίδιους τους μετανάστες, τον πληθυσμό στις χώρες προέλευσης, και τον πληθυσμό που ήταν ήδη εγκατεστημένος πριν την έλευση των μεταναστών στις χώρες υποδοχής (House of Lords 2007-8). Η άμεσα επωφελούμενη ομάδα είναι αυτή των ίδιων των μεταναστών διότι κατευθύνονται σε χώρες με υψηλότερο αναπτυξιακό επίπεδο και άρα απολαμβάνουν υψηλότερους μισθούς. Άλλη ομάδα η οποία επίσης επωφελείται, είναι οι οικογένειες των μεταναστών και ενδεχομένως και η χώρα προέλευσης συνολικά. Η συμβολή της εργασίας των μεταναστών στην χώρα προορισμού μπορεί να μετρηθεί με κριτήριο το συνολικό παραγόμενο εισόδημα, το κατά κεφαλήν εισόδημα αναφερόμενο σε όλους τους κατοίκους της χώρας, και το κατά κεφαλήν εισόδημα των προγενέστερων κατοίκων της χώρας δηλαδή πριν την έλευση των μεταναστών. Επίσης η συμβολή αυτή πρέπει να αξιολογείται σε διαφορετικές χρονικές περιόδους δηλαδή βραχυχρόνια και μακροχρόνια. Η χρήση του δείκτη του ΑΕΠ που έχει συνολικά παραχθεί

πριν και μετά την συμμετοχή της μετανάστευσης στην αγορά εργασίας δεν είναι επαρκής για την αξιολόγηση της συμβολής της στην αύξησή του, γιατί δεν υπολογίζει την αύξηση του πληθυσμού ως συνέπεια της μετανάστευσης, επομένως ο δείκτης του κκΑΕΠ είναι περισσότερο πρόσφορος. Η επίπτωση της μετανάστευσης στον πληθυσμό που ήταν εγκατεστημένος στην χώρα υποδοχής πριν από την έλευση των μεταναστών δεν είναι συνολικά θετική για όλες τις κατηγορίες εργαζομένων. Έτσι η μαζική προσέλευση νέου μη ειδικευμένου δυναμικού στην αγορά εργασίας μπορεί να έχει ως συνέπεια τον περιορισμό στο επίπεδο του μισθού που απολαμβάνουν οι γηγενείς εργαζόμενοι καθώς πρέπει πλέον να ανταγωνιστούν με τους νεοεισερχόμενους με αποτέλεσμα βραχυχρόνια αύξηση του οφέλους που απολαμβάνουν οι εργοδότες (G. Borjas 1995). Το αποτέλεσμα αυτό προφανώς δεν ισχύει εάν οι μετανάστες καλύπτουν θέσεις εργασίας για τις οποίες δεν υπάρχει ζήτηση στις χώρες υποδοχής. Μακροχρόνια, η αύξηση του περιθωρίου κέρδους της εργοδοσίας ως συνέπεια της εισροής νέου δυναμικού στην αγορά εργασίας είναι πιθανό να προσελκύσει επενδύσεις και άρα νέα αύξηση της ζήτησης για εργατικά χέρια που θα επαναφέρει το ύψος των μισθών σε προγενέστερα επίπεδα, με τελικό αποτέλεσμα επέκταση της οικονομίας χωρίς απαραίτητα βελτίωση στο ύψος των μισθών (House of Lords 2007-8). Εάν αυτό το σενάριο ισχύσει, η επέκταση της οικονομίας θα έχει ως συνέπεια την αύξηση της φορολογητέας ύλης (υπό την προϋπόθεση ότι η εργασία των μεταναστών δεν είναι 'μαύρη') και την πιθανότητα επέκτασης των κοινωνικών παροχών του κράτους που μπορεί να βελτιώνουν το επίπεδο διαβίωσης των εργαζομένων ακόμη και χωρίς αύξηση των μισθών.

#### *4.3. Αντιμετώπιση της μη νόμιμης μετανάστευσης*

Όπως αναφέρθηκε ήδη, τα μεταναστευτικά ρεύματα τροφοδοτούνται από την ασυμμετρία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας, η οποία θα συνεχίσει να υφίσταται και να αυξάνεται μεταξύ χωρών με διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης και διαφορετικά δημογραφικά δεδομένα. Ακόμη οι συνέπειες της κλιματικής αλλαγής θα κινητοποιήσουν πρόσθετα μεταναστευτικά ρεύματα από τα οποία ένα μέρος θα κατευθυνθεί έξω από τα όρια της χώρας του. Επομένως αναδεικνύεται ως θέμα υψηλής προτεραιότητας η δημιουργία ικανοτήτων διαχείρισης και θεσμικής ρύθμισης της μετανάστευσης. Το γεγονός όμως ότι μαζί με την νόμιμη εξακολουθεί να υπάρχει και μη νόμιμη μετανάστευση επιβάλλει την λήψη πρόσθετων μέτρων.

Η δημιουργία αποτρεπτικών μηχανισμών της παράνομης μετανάστευσης, μαζί με την δημιουργία μηχανισμών καταπολέμησης της υποβοηθούμενης μετανάστευσης και των δικτύων εμπορίας ανθρώπων είναι ένα τμήμα της σχετικής πολιτικής. Το άλλο τμήμα της αναφέρεται στην δημιουργία δεσμών συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης των μεταναστευτικών ροών.

Η Ευρωπαϊκή πολιτική για την καταπολέμηση της μη νόμιμης μετανάστευσης βασίζεται στις ακόλουθες αρχές<sup>29</sup>:

- συνεργασία με τρίτες χώρες,
- ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων,
- καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων,
- καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης και
- βελτίωση του συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών.

---

<sup>29</sup> Communication from the Commission of 19 July 2006 on policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals COM 2006/402 final.

Ο οργανισμός Frontex οφείλει να καθιερώσει κοινές επιχειρήσεις με τρίτες χώρες και τα σχετικά προγράμματα δράσης θα πρέπει να ενισχύονται από τα δίκτυα των Αξιοματικών Συνδέσμων Μετανάστευσης (ΑΣΜ). Τα δίκτυα ΑΣΜ απαρτίζονται από εκπροσώπους των κρατών μελών<sup>30</sup> που τοποθετούνται από την υπηρεσία τους στο εξωτερικό με σκοπό την ανάπτυξη και διατήρηση επαφών με τις αρχές της χώρας υποδοχής προκειμένου να συμβάλλουν στην πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

Η επιστροφή των παρανόμως εισελθόντων παραμένει ουσιαστικό μέρος της διαχείρισης της μετανάστευσης και τα κράτη μέλη οργανώνουν και εφαρμόζουν προγράμματα εκουσίας ή ακούσιας επιστροφής τα οποία χρηματοδοτούνται από το Ταμείο επαναπροώθησης και περιλαμβάνουν και προγραμματισμό κοινών πτήσεων. Η επιστροφή ενός ατόμου στον τόπο καταγωγής του οφείλει να ακολουθήσει κάποιες συγκεκριμένες διαδικασίες οι οποίες είναι διεθνώς συμφωνημένες. Καταρχήν απαιτείται βεβαιότητα για την εθνικότητα του αλλοδαπού γεγονός το οποίο σπάνια συμβαίνει γιατί η μεγάλη πλειοψηφία δεν διαθέτει ταξιδιωτικά έγγραφα ή, και αν διαθέτει, τα αποκρύπτει ώστε να αποφύγει την επαναπροώθηση. Επομένως αυτό που πρέπει να συμβεί είναι να οδηγηθεί συνοδευόμενος ο μετανάστης στο κοντινότερο προξενείο της (πιθανολογούμενης) ως χώρας του και να αναγνωρισθεί από αυτήν ως πολίτης της. Μετά από την αναγνώριση πρέπει να εκδοθεί είτε από την χώρα του, είτε από την χώρα υποδοχής νέο ταξιδιωτικό έγγραφο που να του επιτρέπει να ταξιδέψει. Η διαδικασία αυτή είναι χρονοβόρα, και κυρίως συνεπάγεται υψηλό κόστος.

Στο πλαίσιο της πολιτικής αποτροπής της παράνομης μετανάστευσης πραγματοποιούνται διαπραγματεύσεις συμφωνίας επανεισοδοχής μεταξύ ΕΕ και τρίτων χωρών. Ο περιορισμός της λαθρομετανάστευσης, αν και περιλαμβάνει ένα σκέλος ελέγχου και καταστολής, δεν μπορεί να έχει σοβαρά αποτελέσματα εάν δεν επιδιώκει τον περιορισμό των αιτίων που την δημιουργούν. Οι παράγοντες αυτοί δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν χωρίς την έμπρακτη συμμετοχή των ανεπτυγμένων κρατών. Στο επίπεδο της Ένωσης η αντιμετώπιση των γενεσιουργών αιτίων της μετανάστευσης ανήκει στο πεδίο δράσης της *Εξωτερικής της πολιτικής*. Πράγματι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης τον Ιούνιο του 2002, δεχόμενο ότι οι εξωτερικές πολιτικές της Ένωσης μεταξύ των οποίων και η αναπτυξιακή πολιτική μπορούν να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση παραγόντων που υποβοηθούν την αύξηση των μεταναστευτικών ροών, ζήτησε να ενταχθεί η μεταναστευτική πολιτική στις σχέσεις της Ένωσης με τρίτες χώρες. Η ενσωμάτωση θεμάτων μετανάστευσης στην εξωτερική πολιτική βασίζεται σε 4 αρχές<sup>31</sup>:

- Σεβασμός της συνοχής των εξωτερικών πολιτικών και δράσεων και ενθάρρυνση των τρίτων χωρών σε συνεργασία παρά επιβολή κυρώσεων σε εκείνες που δεν επιθυμούν να συνεργαστούν.
- Επικέντρωση στις γενεσιουργούς αιτίες των μεταναστευτικών ροών με εξάλειψη της φτώχειας, ενίσχυση των θεσμών και των ικανοτήτων και επίσης με πρόληψη των συγκρούσεων.
- Σύνδεση των θεμάτων μετανάστευσης με τα προγράμματα βοήθειας της ΕΕ προς τρίτες χώρες
- Πρόσθετοι πόροι θα πρέπει να διοχετευθούν σε ειδικές στοχοθετημένες δράσεις στον τομέα της μετανάστευσης, παράλληλα με την χρηματοδότηση άλλων ενεργειών.

<sup>30</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 377/2004 του Συμβουλίου, της 19ης Φεβρουαρίου 2004, για τη δημιουργία δικτύου αξιοματικών συνδέσμων μετανάστευσης.

<sup>31</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 3ης Δεκεμβρίου 2002 για την ενσωμάτωση των θεμάτων της μετανάστευσης στις σχέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις τρίτες χώρες [COM(2002) 703 τελικό.

Η ένταξη των θεμάτων μετανάστευσης στην εξωτερική πολιτική της Ένωσης κινείται προς την σωστή κατεύθυνση χωρίς όμως να εγγυάται ότι οι δράσεις εξωτερικής πολιτικής θα είναι σε θέση να ανακόψουν το φαινόμενο.

## **5. Ελλάδα ως χώρα υποδοχής μεταναστευτικών ρευμάτων και αιτήσεων ασύλου**

Οι στατιστικές τάσεις σχετικά με την μετανάστευση αποτυπώνονται σε ετήσια βάση από το Εθνικό σημείο Επαφής του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης. Το *Ελληνικό Σημείο Επαφής* είναι η Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Σύμφωνα με την έκθεση του 2010<sup>32</sup> αλλά και με ότι είναι κοινώς αποδεκτό, η Ελλάδα έχει δεχθεί κατά τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια μεγάλο αριθμό μεταναστών για τον οποίο δεν υπάρχουν αξιόπιστα στοιχεία. Το 2008 εισήλθαν νόμιμα στην χώρα 49.035 άτομα και εξήλθαν 29.087, ενώ οι μόνιμα διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών ήταν 588.775 εκ των οποίων το 69,48% ήταν αλβανικής καταγωγής και αποτελούσαν το 3,65% του μόνιμου πληθυσμού της χώρας. Οι αιτήσεις ασύλου που υπεβλήθησαν στην χώρα το 2008 ήταν 19.884 ελαφρώς μειωμένες σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο. Τον ίδιο χρόνο ελήφθησαν 22.618 τελικές αποφάσεις αιτημάτων προστασίας εκ των οποίων οι 430 ήταν θετικές δηλαδή ποσοστό 1,9% ενώ οι 22.188 δηλαδή ποσοστό 98,10% ήταν αρνητικές. Η Ελλάδα καθώς βρίσκεται στην περίμετρο της Ένωσης και είναι η πιο κοντινή προς εμπόλεμες ζώνες έχει να αντιμετωπίσει μεγαλύτερο βάρος ως προς την εξέταση αιτήσεων ασύλου. Στην πράξη όμως δεν ανταποκρίνεται καθόλου σε αυτή την υποχρέωση δίνοντας λαβή για εκθέσεις ιδιαίτερα αρνητικές.

Οι ανεπάρκειες του Ελληνικού μηχανισμού εξέτασης αιτημάτων ασύλου εντοπίζονται στο πολύ μεγάλο ποσοστό απόρριψης των σχετικών αιτήσεων, τις καθυστερήσεις στην εξέταση των αιτημάτων και κυρίως στις συνθήκες υποδοχής και αντιμετώπισης των ατόμων που ζητούν άσυλο. Έκθεση ανεξάρτητης Οργάνωσης ανθρωπίνων δικαιωμάτων χαρακτηρίζει την χώρα 'άνικανη να εκπληρώσει τις σύγχρονες απαιτήσεις της διαδικασίας ασύλου' (Pro Asyl 2008) και περιγράφει συνεντεύξεις των αιτούντων άσυλο χωρίς την παρουσία διερμηνέα (!), απαγόρευση πρόσβασης τους σε κεντρικές αρχές μετανάστευσης και ασύλου, παραμονή των ατόμων που έχουν επιστρέψει στην Ελλάδα μέσω της διαδικασίας του Δουβλίνου σε κατάσταση πλήρους ανέχειας και χωρίς στέγη, ενώ το σύστημα υποδοχής δεν παρέχει εχέγγυα αξιοπρεπούς διαβίωσης έως ότου εκδικαστεί το αίτημά τους. Συνέπεια των ανεπαρειών αυτών ήταν η απόφαση παραπομπής της χώρας στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (Goldirova R.) Οι ανεπάρκειες του ελληνικού συστήματος εκδίκασης των αιτημάτων ασύλου ήταν δυνατόν να οφείλονται σε διάφορες αιτίες, σημαντική όμως μεταξύ αυτών ήταν η παραχώρηση της δικαιοδοσίας όλων των διαδικασιών που συνδέονται με την είσοδο και την διαμονή αλλοδαπών αλλά και την εκδίκαση των σχετικών αποφάσεων, αποκλειστικά στο πρώην Υπουργείο Δημοσίας Τάξεως - νων Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη (P.Papadimitriou, I. Papageorgiou 2005). Το γεγονός ότι η μόνη υπηρεσία, που ήταν αρμόδια για τον χειρισμό των θεμάτων ασύλου ήταν η Ελληνική αστυνομία χωρίς την συμμετοχή κάποιου ανεξάρτητου ελεγκτικού σώματος, είτε κάποιας άλλης κυβερνητικής υπηρεσίας εννόησε την ανάπτυξη φαινομένων υπέρβασης εξουσίας, ανεπαρκούς εμπλοκής ή κατανόησης του προβλήματος. Η διαπίστωση των ανεπαρειών αυτών σε συνδυασμό με την αύξηση των ατόμων που επιστρέφουν στην χώρα ως συνέπεια των προβλέψεων του συστήματος του Δουβλίνου, και

---

<sup>32</sup> Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης 2010 Έτήσια Έκθεση της Ελλάδος σχετικά με την Μετανάστευση έτος αναφοράς 2008'

τις αυξανόμενες αρνητικές κριτικές από τους ευρωπαίους εταίρους, ανάγκασε σε αναμόρφωση του ελληνικού συστήματος ασύλου. Οι σχετικές συζητήσεις ξεκίνησαν από τον Οκτώβριο του 2009 και κύριο ζητούμενο ήταν η δημιουργία μιας αρχής ασύλου ανεξάρτητης από την Ελληνική αστυνομία αν και πάλι υπαγόμενης στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. Δύο νέες νομοθετικές ρυθμίσεις<sup>33</sup> αναφέρονται στην ενσωμάτωση των σχετικών Ευρωπαϊκών οδηγιών. Η νέα υπηρεσία ασύλου είναι ανεξάρτητη και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό. Στο ίδιο υπουργείο συνιστάται υπηρεσία πρώτης υποδοχής η οποία αναλαμβάνει την εξακρίβωση της ταυτότητας και της ιθαγένειας των υπηκόων τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται να εισέρχονται παράνομα στην χώρα. Στις σχετικές διαδικασίες περιλαμβάνεται ιατρικός έλεγχος και ενημέρωση ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Στην συνέχεια ακολουθεί διαχωρισμός των αιτούντων άσυλο από τους μη δικαιούμενους για τους οποίους ακολουθεί διαδικασία επανεισοχής στην χώρα από την οποία πέρασαν στην Ελλάδα (εφόσον έχει υπογραφεί σχετική συμφωνία) είτε απέλασης είτε επιστροφής στην χώρα καταγωγής. Πρόγραμμα εθελοντικής επιστροφής το οποίο χρηματοδοτείται κατά 75% από τους πόρους του Ταμείου Επιστροφής και 25% από ελληνικούς πόρους προβλέπει την εθελούσια επιστροφή μεταναστών οι οποίοι εφοδιάζονται με τα αναγκαία ταξιδιωτικά έγγραφα και το ποσό των 300 Ευρώ προκειμένου να επιστρέψουν στις πατρίδες τους.

Παρά το γεγονός ότι η χώρα έχει κάποια μεγαλύτερη επιβάρυνση λόγω της γεωγραφικής της θέσης και της ισχύος του συστήματος του Δουβλίνου, το μεγαλύτερο πρόβλημα ως προς την αθρόα εισροή μεταναστών (και δη ανειδίκευτων) δεν προέρχεται από τους αιτούντες άσυλο καθώς ο συνολικός αριθμός των αιτήσεων ασύλου για το 2005 ήταν 9.050 και για το 2010 ήταν 10.273<sup>34</sup>. Αντίθετα ο αριθμός των συλληφθέντων παράνομων μεταναστών στα ελληνοτουρκικά χερσαία σύνορα το 2010 ήταν 47.088 και μόνον για τους τρεις πρώτους μήνες του 2011 ήταν 5840.

Για την αντιμετώπιση του φαινομένου η χώρα επιδιώκει την ενίσχυση του Frontex με πόρους και επιχειρησιακά μέσα ώστε να μπορεί να ανταποκρίνεται στον ρόλο του. Το Διοικητικό Συμβούλιο του Frontex αποφάσισε την ίδρυση επιχειρησιακού γραφείου στον Πειραιά (η λειτουργία του ξεκίνησε την 1/10/2010). Εκτός από την δραστηριοποίηση του Frontex στην Ελλάδα, η χώρα αποφάσισε επίσης να ζητήσει επίσημα την ανάπτυξη Ομάδων ταχείας επέμβασης<sup>35</sup> και αυτή είναι η πρώτη φορά που ζητήθηκε παρόμοια παρέμβαση. Η ανάπτυξη της δύναμης έγινε στο Έβρο με την συμμετοχή 26 Κρατών μελών. Η πρώτη μεγάλη επιχείρηση που συντόνισε ο Frontex είναι η επιχείρηση *Ποσειδών* και αφορά τα θαλάσσια Ελληνο-τουρκικά σύνορα και τα χερσαία Ελληνο-αλβανικά, Ελληνο-τουρκικά και Ελληνο-βουλγαρικά σύνορα με την συμμετοχή πλωτών και εναέριων μέσων, τεχνικό εξοπλισμό και την συμμετοχή αξιωματούχων από κράτη μέλη της Ένωσης και του χώρου Σέγκεν. Άλλη μεγάλη επιχείρηση είναι η επιχείρηση *Ερμής* που ξεκίνησε τον Φεβρουάριο του 2011 μετά από αίτημα της Ιταλίας και τον κίνδυνο αθρόων αφίξεων σε αυτήν μετά την εξέγερση στην Λιβύη. Για τον ίδιο λόγο η επιχείρηση Ποσειδών επεκτάθηκε ώστε να συμπεριλάβει και την Κρήτη.

Η παράνομη μετανάστευση δεν είναι ένα φαινόμενο που μπορεί να αντιμετωπιστεί μόνον με αστυνομικού τύπου μέτρα ή με μέτρα απέλασης. Έτσι, παράλληλα με τα όποια θεμιτά μέτρα φύλαξης των συνόρων από εθνικές αρχές επικουρούμενες από τον Frontex όπως προαναφέρθηκε, είναι απαραίτητη η ενίσχυση των εξωτερικών παρεμβάσεων της

<sup>33</sup> Προεδρικό Διάταγμα 114/2010 (ΦΕΚ Α-195) και Νόμος 3907/2011 .

<sup>34</sup> [http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo\\_content&perform=view&id=3474&Itemid=465&lang](http://www.yptp.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=3474&Itemid=465&lang)

<sup>35</sup> Regulation No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the tasks and powers of guest officers.

Ένωσης γιατί οι περισσότεροι αλλοδαποί προέρχονται από χώρες στις οποίες υπάρχει πόλεμος, γενικευμένη βία και μαζική παραβίαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Οι αρνητικές συνθήκες που επικρατούν στις χώρες προέλευσης είναι αναπόφευκτο να ωθήσουν σε έξοδο ένα τμήμα από τον πληθυσμό τους- ενδεχομένως το περισσότερο δυναμικό, καθώς το καθεστώς παρανομίας σε συνδυασμό με τις αναμενόμενες κακουχίες του ταξιδιού αποτρέπουν από το όλο εγχείρημα τα λιγότερο δυναμικά άτομα. Παρά τις πιθανολογούμενες ικανότητες των εισερχομένων παρανόμων μεταναστών, δεν είναι δυνατή η αξιοποίηση τους ούτε η απορρόφηση από κοινωνίες οι οποίες έχουν αρχίσει να αισθάνονται απειλούμενες από τα συνεχή κύματα ατόμων για τα οποία δεν υπάρχει ούτε πληροφόρηση ούτε έλεγχος. Σχετική έρευνα (Transatlantic Trends 2010) αποδεικνύει ότι η πλειοψηφία των ερωτώμενων ανησυχεί για την αύξηση της παράνομης μετανάστευσης αλλά όχι για την αύξηση της νόμιμης. Για την Ευρώπη τα σχετικά ποσοστά κυμαίνονται στο 67% των πολιτών που ανησυχούν για την αύξηση της παράνομης μετανάστευσης και στο 72% των πολιτών που δεν ανησυχούν για την αύξηση της νόμιμης. Το εύρημα αυτό μπορεί να απενοχοποιήσει τους ευρωπαίους πολίτες από την κατηγορία της ρατσιστικής αντιμετώπισης των ξένων, καθώς δεν είναι η καταγωγή που ενοχλεί όσο η έλλειψη νομιμότητας.

Οποσδήποτε, ανεκτική ή όχι ανεκτική μια κοινωνική ομάδα δεν μπορεί να υποδεχθεί πολύ μεγάλο όγκο μεταναστευτικών ροών χωρίς να κινδυνεύσει να διαταράξει την κοινωνική της συνοχή, την επάρκεια των συστημάτων υγείας, παιδείας και κοινωνικών υπηρεσιών εν γένει, αλλά και την οικονομική της αποδοτικότητα καθώς η απορρόφηση μεγάλου αριθμού ατόμων στην αγορά εργασίας καθίσταται αδύνατη από ένα σημείο και έπειτα. Οπότε ο έλεγχος της μετανάστευσης παραμένει αναπόφευκτος και δεν μπορεί παρά να συνεχίσει να κινείται προς τις ακόλουθες κατευθύνσεις:

- προς την κατεύθυνση του καθορισμού των προϋποθέσεων εισόδου, παραμονής και νόμιμης εργασίας,
- την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης, της επαναπροώθησης των παρανόμως εισερχομένων, της πάταξης δικτύων παράνομης μεταφοράς και της αυστηρής τιμωρίας των απασχολούντων παράνομους μετανάστες,
- προς την κατεύθυνση της συνεργασίας με τρίτες χώρες για την επαναπροώθηση των παρανόμως εισερχομένων, και
- Τέλος είναι ιδιαίτερα σημαντική η προσπάθεια βελτίωσης των συνθηκών που επικρατούν στις χώρες προέλευσης μέσω δράσεων που υπάγονται στην σφαίρα της εξωτερικής πολιτικής.

Η αίτηση ασύλου προφανώς δεν πρέπει να συνοπολογίζεται στην διαδικασία ελέγχου των εισερχομένων ρευμάτων.

## **Βιβλιογραφία**

- Borjas George J. 1995 'The economic benefits from Immigration' Journal of economic perspectives Volume 9 Number 2 .
- Commission européenne 2009 Rapport 2009 sur le vieillissement démographique : projections économiques et budgétaires pour les Etats membres de l'UE-27 (2008-2060), Commission européenne, Direction générale des Affaires économiques et financières.



- Dustmann Christian and Ian Preston 'Is Immigration good or bad for the economy?' Centre for research and analysis of migration University College London Discussion paper series CDP No 06/2004.
- ECRE 'Sharing responsibility for refugee protection in Europe: Dublin reconsidered' (March 2008).
- ECRE 'The Dublin regulation: ten recommendation for reform' (March 2007).
- European Commission Ανεπίσημη μετανάστευση στην Ελλάδα, Ερευνητικό πρόγραμμα Clandestino 2009.
- European Parliament Directorate General for Internal Policies 'What system of burden-sharing between member states for reception of asylum seekers?' Study 2010
- Eurostat yearbook 2010.
- Goldirova Renata 'Greece under fire over refugee treatment' euobserver.com 03/04/2008.
- House of Lords Committee on Economic Affairs 1st Report of session 2007-8 (σ.22).
- International Organization for Migration (2003). World Migration 2003. Geneva.
- International Organization for Migration (09/2010) Migration and the Millennium development goals.
- International Organization for Migration ( 07/2010 ) World Migration Report The future of Migration.
- International Organization for Migration (2008) Migration in Greece. A country profile 2008.
- Pro Asyl 'The situation in Greece is out of control' Research into the asylum seekers in Greece (2008) carried out by Karl Kopp, Pro Asyl's Director of European Affairs.
- Panayiotis N.Papadimitriou and Ioannis F. Papageorgiou 'The new Dubliners': implementation of European Council Regulation 343/1003 (Dublin II) by Greek authorities' Journal of Refugee Studies Vol. 18, No 3.
- Transatlantic trends. Immigration Key finding 2010 (σ.21).
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs Human Development Report 2009.'Overcoming barriers: Human mobility and development', UNDP, New York.
- Υπουργείο Εσωτερικών, αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης - Ευρωπαϊκό Δίκτυο μετανάστευσης, Ετήσια έκθεση της Ελλάδας σχετικά με την μετανάστευση, έτος αναφοράς 2008.