



**ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ**  
**Σχολή Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών**

**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης**  
**Π.Μ.Σ. Κράτος και Δημόσια Πολιτική**

# **ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**



**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Τσιάρας Θωμάς**

**ΑΜ: 11823**

**Επιβλέπων καθηγητής: Αντώνης Μακροδημήτρης**

**ΑΘΗΝΑ – ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2013**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	σελ. 3
Abstract.....	σελ. 4
1. Εισαγωγή: το φαινόμενο της μετανάστευσης.....	σελ. 5
2. Μεταναστευτική πολιτική σε ευρωπαϊκό επίπεδο.....	σελ. 9
2.1 Συνθήκη Άμστερνταμ και Ευρωπαϊκά Συμβούλια που ακολούθησαν...	σελ. 9
2.2 Πρόγραμμα της Χάγης και Ευρωπαϊκά Συμβούλια που ακολούθησαν..	σελ. 12
2.3 Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.....	σελ. 16
2.4 Συνθήκη της Λισαβόνας.....	σελ. 18
2.5 Πρόγραμμα της Στοκχόλμης.....	σελ. 20
3. Μεταναστευτική πολιτική σε εθνικό επίπεδο.....	σελ. 23
3.1 Η μετανάστευση στην Ελλάδα.....	σελ. 23
3.2 Η χορήγηση ιθαγένειας με το Ν. 3838/2010.....	σελ. 25
3.3 «Τεχνητό εμπόδιο» (φράκτης) στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα...	σελ. 29
3.4 Πολιτικές επαναπροώθησης: απέλαση και εθελοντική επιστροφή.....	σελ. 31
4. Μεταναστευτική πολιτική σε τοπικό επίπεδο.....	σελ. 35
4.1 Το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής.....	σελ. 35
4.2 Το δικαίωμα συμμετοχής μεταναστών στις δημοτικές εκλογές.....	σελ. 39
4.3 Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ).....	σελ. 43
5. Μετανάστευση και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.....	σελ. 46
5.1 Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.....	σελ. 46
5.2 Περιθώρια αλλαγής της μεταναστευτικής πολιτικής.....	σελ. 49
5.3 Η επόμενη μέρα για το μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα.....	σελ. 52
6. Συμπερασματικές σκέψεις.....	σελ. 56
Πηγές – Βιβλιογραφικές αναφορές.....	σελ. 59

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η μετανάστευση δεν αποτελεί μια εύκολη πραγματικότητα. Θέτει πρακτικά αλλά και ηθικά ζητήματα, ποικίλες και πρωτόγνωρες προκλήσεις, οι οποίες με το πέρασμα του χρόνου εντείνονται και ζητούν επιτακτικά πολιτικές και θεσμικές απαντήσεις. Στόχος της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει μια εικόνα του νομοθετικού πλαισίου και των πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό, εθνικό και τοπικό επίπεδο.

Όσον αφορά στο ευρωπαϊκό επίπεδο, η Συνθήκη της Λισαβόνας θεσπίζει κοινή μεταναστευτική πολιτική και κοινή πολιτική ασύλου με ουσιαστικότερη συνεισφορά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη λήψη των σχετικών αποφάσεων ενώ παράλληλα καθιστά νομικά δεσμευτικό τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ο οποίος περιλαμβάνει ορισμένα δικαιώματα που αφορούν στους αλλοδαπούς. Επίσης, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014) αποσκοπεί σε μια Ευρώπη υπευθυνότητας, αλληλεγγύης και συνεργασίας σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου και αναγνωρίζει ότι η μετανάστευση εργατικού δυναμικού προς μια περιοχή καθώς και η επιτυχημένη ένταξη των νομίμων διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών μπορεί να συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη.

Σε εθνικό επίπεδο, το ζήτημα της μετανάστευσης αποτελεί μείζον πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης. Η μεταναστευτική πολιτική στοχεύει αφενός στη δίκαιη μεταχείριση και την ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών στην ελληνική κοινωνία και αφετέρου στη μείωση του αριθμού των παράνομων μεταναστών. Στην εργασία εξετάζονται η χορήγηση ιθαγένειας με το Ν. 3838/2010, η κατασκευή του φράκτη στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα, η διοικητική απέλαση και το πρόγραμμα εθελοντικού επαναπατρισμού.

Όσον αφορά στο τοπικό επίπεδο, η τοπική κοινωνία –ως πρώτος τόπος υποδοχής και αποδοχής του μετανάστη– διαδραματίζει πρωτεύοντα ρόλο για τη διατήρηση και την εμπέδωση της κοινωνικής συνοχής, την ένταξη και την ομαλή συμβίωση γηγενούς και αλλοδαπού πληθυσμού. Για το λόγο αυτό, οι πολιτικές ένταξης πρέπει να σχεδιάζονται και να εφαρμόζονται με την ενεργό συμμετοχή των τοπικών αρχών. Σε τοπικό επίπεδο εντοπίζονται δύο σημαντικές πολιτικές: το δικαίωμα συμμετοχής στις δημοτικές εκλογές και η ίδρυση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) σε κάθε δήμο της χώρας.

Τέλος, εξετάζεται η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και τα περιθώρια που αφήνει για αλλαγή μεταναστευτικής πολιτικής και παρατίθενται ορισμένες σκέψεις σχετικά με την επόμενη μέρα για το μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα.

## **ABSTRACT**

Immigration is not an easy task. It raises both practical and moral issues, various and unprecedented challenges, which become more and more intense and seek for political and institutional solutions. This paper aims to present the legal framework and policies on immigration at European, national and local level.

As far as the European level is concerned, according to the Lisbon Treaty a common immigration and asylum policy is established and the European Parliament contributes more substantially to the decision-making on relevant topics. The Treaty also renders the Charter of Fundamental Rights of the EU, which includes certain rights relating to foreigners, legally binding. Furthermore, the Stockholm Programme (2010-2014) aims at the construction of a Europe of responsibility, solidarity and partnership regarding immigration and asylum issues and recognizes that labour immigration as well as the successful integration of legally residing third-country nationals could enhance economic development.

At national level, the issue of immigration provokes major political controversy. Immigration policy aims at the fair treatment and integration of legal immigrants on the one hand and at the reduction of the number of illegal immigrants on the other hand. This paper examines the granting of citizenship by virtue of the Law 3838/2010, the construction of a fence along the Greek-Turkish borders, administrative deportation and the voluntary repatriation programme.

Regarding the local level, the local community –as the first place of reception and acceptance of an immigrant– has a key role in maintaining and consolidating social cohesion, integration of immigrants and peaceful coexistence of native and foreign population. For this reason local authorities should actively participate in the drafting and implementation of integration policies. Two important policies can be identified at local level: the right to participate in municipal elections and the establishment of Councils on Immigrant Integration in every municipality in the country.

This paper also examines the concept of multilevel governance and in particular to what extent there could be a change in national immigration policy. Finally, I present certain reflections on the future of the immigration issue in Greece.

## **1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ**

*«Πριν από το 1914 η Γη ανήκε σε όλους τους ανθρώπους. Ο καθένας μπορούσε να πάει όπου επιθυμούσε και να παραμείνει όσο ήθελε. Δεν υπήρχαν προξενικές θεωρήσεις και άδειες εισόδου».*

*Stefan Zweig*

Ο όρος μετανάστευση αναφέρεται στη μόνιμη ή προσωρινή μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός ατόμου ή ενός κοινωνικού συνόλου. Κύρια αιτία της μετανάστευσης αποτελούσε ανέκαθεν η αναζήτηση καλύτερων συνθηκών ζωής, η οποία προκαλούσε τη μετακίνηση ατόμων ή ομάδων από χώρες χαμηλού βιοτικού επιπέδου σε χώρες που ήταν ανεπτυγμένες οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά. Ανάλογα με το καθεστώς εισόδου και παραμονής στη χώρα υποδοχής, η μετανάστευση διακρίνεται σε νόμιμη και παράνομη. Νόμιμοι μετανάστες είναι τα άτομα, τα οποία έχουν εισέλθει και παραμένουν νόμιμα στη χώρα, η παρουσία τους έχει καταγραφεί από τις αρμόδιες αρχές και είναι εφοδιασμένα με την απαιτούμενη άδεια παραμονής και εργασίας. Αντίθετα, παράνομοι μετανάστες είναι οι αλλοδαποί, οι οποίοι είτε εισήλθαν στη χώρα εξαρχής χωρίς νόμιμα ταξιδιωτικά έγγραφα και άδεια εισόδου –οπότε χαρακτηρίζονται ως λαθρομετανάστες– είτε εισήλθαν νόμιμα υπό κάποια ιδιότητα (τουρισμός, σπουδές, νόμιμη εργασία) αλλά στη συνέχεια παραμένουν στη χώρα πέραν των νόμιμων χρονικών περιθωρίων.

Μια άλλη μεγάλη κατηγορία μεταναστών είναι οι πρόσφυγες. Τα άτομα αυτά αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους ή συνήθους διαμονής τους (στην περίπτωση των ανιθαγενών) εξαιτίας δικαιολογημένου φόβου δίωξης για λόγους που σχετίζονται με τις πολιτικές τους πεποιθήσεις, τη θρησκεία τους, την εθνική ή τη φυλετική τους προέλευση ή με το ότι ανήκουν σε μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα. Για τους παραπάνω λόγους δικαιούνται άσυλο και διεθνή προστασία στη χώρα όπου καταφεύγουν. Επιπλέον, στην ευρύτερη έννοια των δικαιούχων διεθνούς προστασίας συμπεριλαμβάνονται και τα άτομα, τα οποία –χωρίς τον παραπάνω φόβο δίωξης– κινδυνεύουν να υποστούν σοβαρή βλάβη λόγω ενόπλων συρράξεων ή γενικευμένης βίας. Χαρακτηριστικό και των δύο περιπτώσεων είναι ότι οι πρόσφυγες δεν μπορούν να απολαύσουν προστασίας στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής τους (Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας, 2012).

Η μετανάστευση αποτελεί ένα σύνθετο οικονομικό και κοινωνικό φαινόμενο. Σε καθαρά οικονομικούς όρους το φαινόμενο συνίσταται στη χωρική μετακίνηση του παραγωγικού συντελεστή της εργασίας. Η μετακίνηση εργαζομένων από μια περιοχή σε μια άλλη επιφέρει σημαντικές μεταβολές στην αγορά εργασίας και των δύο περιοχών. Οι μετανάστες ως εργαζόμενοι στη χώρα προορισμού ανταγωνίζονται ευθέως τους ντόπιους εργαζόμενους και συμβάλλουν στην αύξηση της συνολικής προσφοράς εργασίας. Το γεγονός αυτό οδηγεί σε μείωση του κόστους εργασίας με αποτέλεσμα να επωφελούνται οι επιχειρήσεις της χώρας προορισμού. Παράλληλα, οι μετανάστες λειτουργούν ως καταναλωτές συμβάλλοντας στη γενικότερη άνοδο της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα που επέλεξαν να εγκατασταθούν. Από την άλλη πλευρά, καταναλώνουν δημόσια αγαθά και υπηρεσίες επιβαρύνοντας το κόστος λειτουργίας του δημόσιου τομέα (Ρερρές, 2010: 39).

Ωστόσο, η μετανάστευση δεν επιφέρει μόνο οικονομικές συνέπειες. Οι άνθρωποι είναι κάτι παραπάνω από ένας απλός συντελεστής παραγωγής. Συμμετέχουν στα κοινωνικά δρώμενα και αλληλεπιδρούν με τους γηγενείς σε ιδεολογικό και πολιτισμικό επίπεδο. Η μετανάστευση βοηθά στη διάδοση των ιδεών, στην αλληλοκατανόηση των λαών και στη σύγκλιση των πολιτισμών. Από την άλλη πλευρά όμως, η συμβίωση ανθρώπων με πολύ διαφορετικό πολιτιστικό υπόβαθρο και διαφορετικές επιδιώξεις οδηγεί συχνά σε κοινωνικές εντάσεις.

Το φαινόμενο της μετανάστευσης αποτέλεσε και συνεχίζει να αποτελεί ένα από τα πιο σοβαρά θέματα που προβληματίζουν τις σύγχρονες κοινωνίες. Συναρτάται άμεσα με πλήθος παραμέτρων που αφορούν τις κοινωνίες υποδοχής, τους θεσμούς αυτών και τις ιδιαιτερότητες των ίδιων των μεταναστών. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Παγκόσμιας Έκθεσης για τη Μετανάστευση, το έτος 2010 υπήρχαν 214 εκατομμύρια μετανάστες σε όλο τον κόσμο (International Organization for Migration, 2010: 115). Αυτό το μέγεθος αντιπροσωπεύει μια αύξηση σχεδόν 40 εκατομμυρίων κατά την πρώτη δεκαετία του 21<sup>ου</sup> αιώνα και έναν υπερδιπλάσιο αριθμό μεταναστών από το έτος 1980. Συγχρόνως, έχει γίνει αντιληπτό το πολύ υψηλό κόστος –οικονομικό και κοινωνικό– που συνεπάγονται οι αποτυχίες στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής. Έτσι, η αναζήτηση πολιτικών για την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών έχει καταστεί σημαντική προτεραιότητα σε όλες τις χώρες που υποδέχονται μεγάλο αριθμό μεταναστών.

Η μεταναστευτική πολιτική ορίζεται βάσει δύο αξόνων. Ο πρώτος αναφέρεται στη ρύθμιση της εισόδου, της διαμονής και της απασχόλησης των μεταναστών. Ο δεύτερος άξονας ορίζει τον τρόπο αντιμετώπισης των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών, αφορά δηλαδή τις πολιτικές κοινωνικής ένταξής τους στις χώρες υποδοχής. Πρόκειται για τις πολιτικές εκείνες που στοχεύουν στη σύγκλιση του μεταναστευτικού πληθυσμού μιας χώρας με τους πολίτες της κοινωνίας υποδοχής (Τζήκας, 2008: 10).

Είναι γνωστό ότι η Ελλάδα σήμερα αποτελεί βασική πύλη εισόδου για χιλιάδες μετανάστες και πρόσφυγες που εισέρχονται στη χώρα χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα. Δεδομένης της έλλειψης δυνατότητας νόμιμης εξόδου από τη χώρα, ένας σημαντικός αριθμός τους εγκλωβίζεται εντός της ελληνικής επικράτειας, όπου και παραμένει χωρίς καθεστώς νομιμότητας. Το γεγονός αυτό του εγκλωβισμού –σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση που διέρχεται σήμερα η Ελλάδα– αυξάνει τα φαινόμενα εξαθλίωσης και περιθωριοποίησης μεγάλης μάζας αλλοδαπών, δημιουργεί κοινωνικές εντάσεις και ένα αυξανόμενο κλίμα δυσαρέσκειας απέναντι στους ξένους γενικά καθώς και πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη ακραίων ρατσιστικών συμπεριφορών και εκδήλωση πράξεων βίας από εξτρεμιστικές ομάδες.

Εντούτοις, το πρόβλημα των μεταναστευτικών εισροών προς την Ελλάδα δεν αφορά μόνο την ίδια αλλά και την Ευρωπαϊκή Ένωση στο σύνολό της, καθώς σύμφωνα με στοιχεία της FRONTEX το 88% των αλλοδαπών που εισέρχονται παράνομα στην ΕΕ, εισέρχονται μέσω της Ελλάδας (Πολυδύναμο Κέντρο Προσφύγων, 2010). Η ΕΕ, λοιπόν, αναπτύσσει μια κοινή, ισορροπημένη και ολοκληρωμένη πολιτική μετανάστευσης έτσι ώστε αφενός να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες που παρέχει η νόμιμη μετανάστευση στις ευρωπαϊκές οικονομίες και κοινωνίες και αφετέρου να αντιμετωπισθούν επιτυχώς οι προκλήσεις της λαθρομετανάστευσης. Στόχος είναι να ληφθούν υπόψη οι ανάγκες και οι προτεραιότητες κάθε κράτους-μέλους και να ενθαρρυνθεί η ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών εκτός ΕΕ στις κοινωνίες υποδοχής τους. Επίσης, η Ένωση επιδιώκει να συνεργαστεί με τις χώρες από τις οποίες προέρχονται και διέρχονται οι μετανάστες έτσι ώστε να γίνει καλύτερη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης και να αναχαιτισθεί η λαθρομετανάστευση, να βελτιωθεί η σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης καθώς και να ενισχυθεί το κράτος δικαίου και να προαχθεί ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις χώρες αυτές.

Όπως προαναφέρθηκε, η παρούσα εργασία έχει ως στόχο να παρουσιάσει μια εικόνα του νομοθετικού πλαισίου και των πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό, εθνικό και τοπικό επίπεδο.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ελεύθερη κυκλοφορία εντός της ΕΕ καθώς και οι αυξανόμενες πιέσεις των μεταναστευτικών κυμάτων οδήγησαν την ΕΕ στη συνειδητοποίηση της ανάγκης για κοινοτική δράση. Έτσι, η εξέλιξη του ευρωπαϊκού δικαίου από τη δεκαετία του 1990 βασίζεται σε αυτές τις πολιτικές ανάγκες. Τα κυριότερα βήματα της πορείας της Ένωσης για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική είναι –πέραν της Συνθήκης του Άμστερνταμ που αποτέλεσε την αφετηρία– οι αποφάσεις που λήφθηκαν στο Τάμπερε της Φινλανδίας, το Πρόγραμμα της Χάγης, το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, η Συνθήκη της Λισαβόνας με την οποία κατέστη νομικά δεσμευτικός ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και σήμερα το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Ωστόσο, δεν πρέπει να παραγνωρίζονται οι αποφάσεις που λήφθηκαν στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια και συνέβαλαν ουσιαστικά στη δημιουργία πολιτικών.

Το τρίτο κεφάλαιο αφιερώνεται στις εθνικές πολιτικές για τη μετανάστευση. Η εθνική πολιτική ακολουθεί το διαχωρισμό που κάνει και η κοινοτική μεταναστευτική πολιτική μεταξύ των νόμιμων και των παράνομων μεταναστών. Κοινός τόπος των νόμων είναι η εφαρμογή της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης για τους πρώτους που προκύπτει από την αρχή της ίσης μεταχείρισης των κοινοτικών πολιτών και από την άλλη πλευρά η λήψη αποτρεπτικών μέτρων για την αντικανονική μετανάστευση. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάζονται η χορήγηση ιθαγένειας με το Ν. 3838/2010, η κατασκευή ενός «τεχνητού εμποδίου» στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα και οι πολιτικές επαναπροώθησης, δηλαδή η διοικητική απέλαση και το πρόγραμμα εθελοντικού επαναπατρισμού.

Το τέταρτο κεφάλαιο της εργασίας αναφέρεται στις τοπικές πολιτικές για τη μετανάστευση και ειδικότερα στο δικαίωμα συμμετοχής στις δημοτικές εκλογές και στην ίδρυση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) σε κάθε δήμο. Το τοπικό επίπεδο εμφανίζεται ως το πιο ενδεδειγμένο για την άσκηση πολιτικών που στοχεύουν στην ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής. Τέλος, το πέμπτο κεφάλαιο αφιερώνεται στην έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και τα περιθώρια που αφήνει για αλλαγή της μεταναστευτικής πολιτικής.



## **2. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ**

### **2.1 Συνθήκη Άμστερνταμ και Ευρωπαϊκά Συμβούλια που ακολούθησαν**

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως χώρος υποδοχής μεταναστών, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, βρίσκεται αντιμέτωπη με πολύπλοκα ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει και να διαχειριστεί. Με την αυξανόμενη μεταναστευτική κίνηση και στη συνέχεια με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων της ΕΕ, τα κράτη-μέλη της αντιλήφθηκαν την αδήριτη ανάγκη να συνεργαστούν στενά για τα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής, αφού η πολυπλοκότητα και η δυσκολία των συναφών θεμάτων δεν μπορούσε να αντιμετωπιστεί αποσπασματικά και αποκλειστικά σε εθνικό ή διακρατικό επίπεδο. Η κοινή ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης περιέχει τόσο μέτρα καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης όσο και μέτρα που αφορούν τη νόμιμη μετανάστευση στις χώρες-μέλη της ΕΕ. Η κυριότερη προσπάθεια στρέφεται στον τομέα της εναρμόνισης των πολιτικών των κρατών-μελών σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής και παραμονής των πολιτών τρίτων χωρών (Σαρρής, 2009: 62).

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (C 340/10.11.1997) αποτέλεσε την πρώτη ουσιαστική προσπάθεια για την ευρωπαϊκή διάσταση της μετανάστευσης δίνοντας το έναυσμα για να φτάσουμε στη σημερινή αποτύπωση των κανόνων του δευτερογενούς δικαίου. Με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ τον Μάιο του 1999 τα ζητήματα του ασύλου, της διάβασης των συνόρων και της μετανάστευσης μεταφέρθηκαν από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα και έγιναν κεντρικής σημασίας πολιτικά θέματα για την ΕΕ. Με αυτόν τον τρόπο, επισφραγίστηκε ο κοινοτικός χαρακτήρας αυτών των τομέων της πολιτικής. Κοινοτικός χαρακτήρας της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου σημαίνει ότι οι τομείς αυτοί ρυθμίζονται πλέον από νομική άποψη δεσμευτικά σε επίπεδο ΕΕ, στη βάση προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Σημαντικό βήμα για την εναρμόνιση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής έγινε τον Οκτώβριο του 1999 κατά τη διάρκεια της Ειδικής Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε της Φινλανδίας. Στα συμπεράσματα της Προεδρίας υπογραμμίστηκε η ανάγκη μιας σφαιρικής προσέγγισης της μετανάστευσης βάσει της οποίας θα αντιμετωπίζονται ζητήματα πολιτικής, ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ανάπτυξης στις χώρες και περιοχές καταγωγής και διέλευσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 1999).

Το Συμβούλιο υιοθέτησε την αρχή σύμφωνα με την οποία η κοινή πολιτική για το άσυλο και τη μετανάστευση θα πρέπει να περιλαμβάνει τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής-προέλευσης των μεταναστών ώστε να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα τόσο τα πολιτικά προβλήματα στις εν λόγω χώρες όσο και τα ζητήματα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η εταιρική σχέση με τις εν λόγω τρίτες χώρες θεωρήθηκε ότι θα συμβάλει αποφασιστικά στην επιτυχία των προληπτικών μέτρων.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε διαπιστώθηκε επίσης η ανάγκη μιας σθεναρότερης πολιτικής κοινωνικής ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών, η οποία θα έχει ως στόχο την παραχώρηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συγκρίσιμων με εκείνα των πολιτών της ΕΕ. Συγχρόνως πρέπει να προωθηθεί από τη μεριά της Ένωσης η άνευ διακρίσεων μεταχείριση στον οικονομικό, κοινωνικό και πολιτιστικό τομέα καθώς και η πρόβλεψη μέτρων κατά του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Η αναγνώριση της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης για τους υπηκόους τρίτων χωρών τίθεται κατ' αναλογία με την αρχή της ίσης μεταχείρισης που ισχύει για τους κοινοτικούς πολίτες (Σιταρόπουλος, 2004: 253). Ακόμη, στο Τάμπερε αποφασίστηκε η αναγνώριση ενός καθεστώτος διευρυμένων δικαιωμάτων για τους επί μακρόν διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.

Επιπλέον, ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην καθιέρωση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος χορήγησης ασύλου, το οποίο θα πρέπει να στηρίζεται στην εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης περί του Καθεστώτος των Προσφύγων του 1951. Σημαντική ήταν και η απόφαση για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης ιδίως με την καταπολέμηση εκείνων που ενέχονται στην εμπορία ανθρώπων και την οικονομική εκμετάλλευση των μεταναστών. Στο πλαίσιο αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να εντατικοποιηθούν τα μέτρα για την ανάπτυξη της κοινής πολιτικής θεωρήσεων της ΕΕ, την ενίσχυση της αστυνομικής συνεργασίας όσον αφορά στην εμπορία ανθρώπων, τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής σε όλα τα στάδια της κινητικότητας και τη διευκόλυνση του επαναπατρισμού.

Συμπερασματικά, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε τέθηκαν οι βάσεις για την ανάπτυξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής με στόχους που εντάσσονται σε μια διαδικασία προοδευτικής υλοποίησης (Παπαθεοδώρου, 2007: 33). Τα δύο κύρια ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ αποτελούν έκτοτε η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών και ο έλεγχος των μεταναστευτικών ροών.

Στο Λάκεν, τον Δεκέμβριο του 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε την προσήλωσή του στις πολιτικές κατευθύνσεις και τους στόχους του Τάμπερε. Επιπλέον, επισημάνθηκε το γεγονός της καθυστέρησης μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης καθώς και η περιορισμένη έκτασή της συγκριτικά με τους αρχικούς σχεδιασμούς (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2001).

Στη Σεβίλλη, τον Ιούνιο του 2002, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογράμμισε ότι είναι κεφαλαιώδους σημασίας για την ΕΕ και τα κράτη-μέλη της η διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων να γίνεται στα πλαίσια της τήρησης του δικαίου και σε συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης των ρευμάτων αυτών. Ακόμη, τα βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα μέτρα που λαμβάνονται θα πρέπει να επιδιώκουν την ορθή ισορροπία μεταξύ αφενός μιας πολιτικής για την ένταξη των νομίμως εγκατεστημένων μεταναστών και μιας πολιτικής στον τομέα του ασύλου που θα τηρεί τις διεθνείς συμβάσεις και αφετέρου μιας αποφασιστικής καταπολέμησης της λαθραίας μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2002).

Τη σημασία του μεταναστευτικού φαινομένου αναγνώρισε και η Ελληνική Προεδρία. Στη Θεσσαλονίκη, τον Ιούνιο του 2003, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλλει μια ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη στην Ευρώπη ώστε να χαρτογραφηθούν για ολόκληρη την ΕΕ τα δεδομένα των μεταναστευτικών κινήσεων και των πολιτικών και πρακτικών μετανάστευσης και ένταξης. Η έκθεση αυτή θα πρέπει να περιέχει ακριβή και αντικειμενική ανάλυση των προαναφερομένων θεμάτων και θα συμβάλλει στην ανάπτυξη και προώθηση πολιτικών πρωτοβουλιών για αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών κινήσεων στην Ευρώπη. Επίσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογράμμισε ότι είναι πολύ σημαντικό να διασφαλιστεί η συνέχεια και η συνοχή της κοινοτικής δράσης στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και κάλεσε την Επιτροπή να εξετάσει την ανάγκη δημιουργίας νέων θεσμικών μηχανισμών προκειμένου να ενισχυθεί η επιχειρησιακή συνεργασία για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων. Τέλος, κρίθηκε απαραίτητη η χάραξη μιας σφαιρικής και πολυδιάστατης μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία θα πρέπει να καλύπτει παράγοντες όπως η απασχόληση, η οικονομική συμμετοχή, η παιδεία και η εκμάθηση γλωσσών, η υγεία και οι κοινωνικές υπηρεσίες, τα ζητήματα στέγασης και οικισμού, ο πολιτισμός και η συμμετοχή στην κοινωνική ζωή (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2003).

## 2.2 Πρόγραμμα της Χάγης και Ευρωπαϊκά Συμβούλια που ακολούθησαν

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τη Σύνοδό του στις 4-5 Νοεμβρίου 2004 ενέκρινε το πολυετές Πρόγραμμα της Χάγης για την ενίσχυση της ΕΕ ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης αλλά και για να μπορέσει η Ένωση να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις νέες προκλήσεις που θα παρουσιαστούν (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2004). Στόχοι του Προγράμματος της Χάγης (C 53/3.3.2005) είναι να βελτιωθεί η κοινή ικανότητα της Ένωσης και των κρατών-μελών της να διασφαλίζουν θεμελιώδη δικαιώματα, στοιχειώδη δικονομικά εγγέγνα και πρόσβαση στη δικαιοσύνη, να παρέχουν προστασία σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης για τους Πρόσφυγες και με άλλες διεθνείς συνθήκες στα πρόσωπα που έχουν ανάγκη, να ρυθμίζουν τα μεταναστευτικά ρεύματα και να ελέγχουν τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης, να καταπολεμούν το οργανωμένο διασυνοριακό έγκλημα και να καταστέλλουν την τρομοκρατική απειλή, να αξιοποιούν το δυναμικό της Ευρωπόλ και της Eurojust, να προωθούν περαιτέρω την αμοιβαία αναγνώριση δικαστικών αποφάσεων και πιστοποιητικών όσον αφορά αστικά και ποινικά ζητήματα και να εξαλείφουν τα νομικά και δικαστικά εμπόδια στις διαφορές σε αστικά και οικογενειακά θέματα που έχουν διασυνοριακές συνέπειες.

Στις 10 Μαΐου 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε Ανακοίνωση σχετικά με το Πρόγραμμα της Χάγης [COM (2005) 184 τελικό] θέτοντας 10 ειδικές προτεραιότητες, στις οποίες θα πρέπει να επικεντρωθούν οι προσπάθειες της Ένωσης για τα επόμενα χρόνια. Οι προτεραιότητες που αφορούν θέματα μεταναστευτικής πολιτικής είναι:

- Η προώθηση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων για όλους τους πολίτες και η αναβάθμιση της ιθαγένειας της Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποδίδει ιδιαίτερη προσοχή στην προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού, την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών, την καταπολέμηση των διακρίσεων και την προστασία των προσωπικών δεδομένων. Στο πλαίσιο αυτό, δυνάμει του Κανονισμού 168/2007 του Συμβουλίου (L 53/22.2.2007), πραγματοποιήθηκε η μετατροπή του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας στον αυτοτελή Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Αποστολή του τελευταίου είναι να παρέχει στην Κοινότητα και στα κράτη-μέλη συμβουλές εμπειρογνομόνων σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα, προκειμένου να μην παραβιάζονται κατά τη λήψη μέτρων ή τον καθορισμό δράσεων.

- Η θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα ασύλου σύμφωνα με τις αξίες και την ανθρωπιστική παράδοση της ΕΕ. Πρέπει να ενισχυθεί η διοικητική συνεργασία μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών των κρατών-μελών και να διατεθούν πόροι στα κράτη-μέλη που θα τα βοηθήσουν στη διεκπεραίωση των αιτήσεων και την υποδοχή των υπηκόων τρίτων χωρών.
- Ο καθορισμός μιας ισορροπημένης προσέγγισης στη διαχείριση της νόμιμης και της παράνομης μετανάστευσης. Παρόλο που οι αποφάσεις σχετικά με τον αριθμό των μεταναστών από τρίτες χώρες που μπορούν να γίνουν δεκτοί σε κάθε κράτος-μέλος και να αναζητήσουν απασχόληση εξακολουθούν να υπάγονται στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών, ένας χώρος ελεύθερης κυκλοφορίας απαιτεί κοινή μεταναστευτική πολιτική, με κοινές διαδικασίες και κριτήρια εισδοχής, παροχή ασφαλούς νομικού καθεστώτος και ενός εγγυημένου συνόλου δικαιωμάτων ώστε να συμβάλλει στην ενσωμάτωση των προσώπων που γίνονται δεκτά. Όσον αφορά στην παράνομη μετανάστευση, το υψηλό ανθρώπινο, οικονομικό και κοινωνικό κόστος που αυτή έχει τόσο για τις χώρες υποδοχής όσο και για τις χώρες προέλευσης και διέλευσης αντιμετωπίζεται από την ΕΕ με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τις διαδικασίες επιστροφής, τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής και τον περαιτέρω συντονισμό για την καταπολέμηση της μεταφοράς λαθρομεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων.
- Η μεγιστοποίηση των θετικών επιπτώσεων της μετανάστευσης στην κοινωνία και την οικονομία. Πρέπει να αποφευχθεί η απομόνωση και ο κοινωνικός αποκλεισμός των μεταναστευτικών κοινοτήτων με την υιοθέτηση πολιτικών ενσωμάτωσης που θα συμβάλλουν στην κατανόηση και το διάλογο μεταξύ θρησκειών και πολιτισμών.
- Η ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων για μια ασφαλέστερη Ένωση. Σημαντικό βήμα αποτελεί η σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών της ΕΕ με τον Κανονισμό 2007/2004 του Συμβουλίου (L 349/25.11.2004). Ο συγκεκριμένος οργανισμός είναι υπεύθυνος για το συντονισμό και τη στήριξη των κρατών-μελών κατά την επιτήρηση και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Εξίσου σημαντική είναι η διαμόρφωση μιας αποτελεσματικής πολιτικής θεωρήσεων με την αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται και η χρήση βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων.

- Η ανάπτυξη και η εφαρμογή μιας στρατηγικής αντίληψης για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος σε επίπεδο ΕΕ. Μια από τις προτεραιότητες της στρατηγικής αυτής πρέπει να είναι η εντατικοποίηση της συνεργασίας με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς σχετικά με το θέμα αυτό.

Επιπροσθέτως, θεσπίστηκε σχέδιο δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης (C 198/12.8.2005) με σκοπό τη συγκεκριμενοποίηση των στόχων και των προτεραιοτήτων του Προγράμματος της Χάγης. Στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των συνόρων συνοπτικά προβλέπονται τα εξής μέτρα:

- Σύσταση έως το 2010 κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου με κοινή διαδικασία και κοινό καθεστώς για τους δικαιούχους ασύλου.
- Μέτρα που θα επιτρέψουν στους πολίτες των τρίτων χωρών να εργάζονται νόμιμα στην ΕΕ ανάλογα με τις ανάγκες της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας.
- Εγκαθίδρυση ενός ευρωπαϊκού οργάνου για την εγγύηση της επιτυχούς ένταξης των μεταναστών στην ευρωπαϊκή κοινωνία.
- Ενίσχυση της σύμπραξης με τρίτες χώρες με σκοπό τη βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης και την προστασία των προσφύγων, τη δημιουργία ικανότητας ελέγχου των συνόρων και την αντιμετώπιση των προβλημάτων επανεισδοχής.
- Δημιουργία μιας πολιτικής που να διευκολύνει την απέλαση των παράνομων μεταναστών και την επιστροφή στη χώρα προέλευσής τους.
- Λειτουργική εφαρμογή έως το 2007 του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν SIS II, ήτοι μιας βάσης δεδομένων που συγκεντρώνει πληροφορίες σχετικά με κλοπιμαία και καταζητούμενα πρόσωπα, για τα οποία υπάρχει ένταλμα σύλληψης.
- Δημιουργία Κοινοτικού Ταμείου για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων.
- Θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα των θεωρήσεων (Γιαννίκη, 2006).

Παρά το γεγονός ότι αναφέρεται σε πολιτικές για τη νόμιμη μετανάστευση, το Πρόγραμμα της Χάγης δεν προσδιορίζει τη μορφή και το μέγεθος αυτής της μετανάστευσης. Αν και βασικός στόχος φαίνεται να είναι η δημιουργία πλαισίου που θα εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις μιας «επιλεκτικής» νόμιμης εισόδου των μεταναστών στην ΕΕ, αυτό δεν φαίνεται να οδηγεί σε ένα ευρωπαϊκό μεταναστευτικό σύστημα ή σε μια αύξηση των ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης στα κράτη-μέλη (Κασίμης, 2007: 181).

Επί Βρετανικής Προεδρίας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 15-16 Δεκεμβρίου 2005 τόνισε ότι απαιτείται ισόρροπη, παγκόσμια και συνεκτική προσέγγιση του θέματος, η οποία να καλύπτει πολιτικές που να καταπολεμούν τη λαθρομετανάστευση και να αξιοποιούν τα οφέλη της νόμιμης μετανάστευσης. Υπενθύμισε ότι τα θέματα μετανάστευσης αποτελούν κεντρικό στοιχείο των σχέσεων της ΕΕ με πολλές τρίτες χώρες και σημείωσε ότι είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί η χορήγηση του κατάλληλου επιπέδου χρηματοδοτικών πόρων στις πολιτικές αυτές και ότι η Ένωση θα ενισχύσει το διάλογο και τη συνεργασία της για θέματα μετανάστευσης με όλες αυτές τις χώρες, με πνεύμα εταιρικής σχέσης και λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της κάθε ενδιαφερόμενης χώρας (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2005).

Στις 30/8/2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέστησε ειδικό Σώμα Επιτρόπων για θέματα μετανάστευσης υπό τον αρμόδιο επίτροπο F. Frattini. Μάλιστα, το Νοέμβριο του 2006 υπήρξε πρόταση του Frattini που αφορούσε στη χορήγηση «άδειας αναζήτησης εργασίας» που θα επιτρέπει σε εξειδικευμένους μόνο μετανάστες να πάρουν άδεια από οποιοδήποτε κράτος-μέλος για να απασχοληθούν οπουδήποτε στην ΕΕ. Η συγκεκριμένη πρόταση, ωστόσο, στερείται εξειδίκευσης (Σαρρής, 2009: 69).

Στη συνέχεια, εξ αφορμής μιας κρίσης που ξέσπασε στις σχέσεις μεταξύ Ρώμης και Βουκουρεστίου για τη μαζική απέλαση δεκάδων Ρουμάνων μεταναστών μετά τη δολοφονία Ιταλίδας από Ρουμάνο αθίγγανο, ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ζ. Μ. Μπαρόζο επεσήμανε στις 9 Νοεμβρίου 2007 την αναγκαιότητα ύπαρξης μιας κοινής συνεκτικής πολιτικής της ΕΕ στο θέμα της μετανάστευσης και ότι «είναι παράλογο να έχουμε 27 πολιτικές για τη μετανάστευση στην Ευρώπη». Ο κ. Μπαρόζο εκτίμησε ότι η πολιτική αυτή θα πρέπει να βρίσκεται στο μέσον ανάμεσα «στο να ανοίξουμε τις πόρτες σε όλους», πράγμα που χαρακτήρισε «ανεύθυνο», και σε μια στροφή στην εσωστρέφεια, την οποία χαρακτήρισε «ένδειξη ξενοφοβίας» (Ειδήσεις in.gr, 2007).

Επί Πορτογαλικής Προεδρίας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 14 Δεκεμβρίου 2007 διακήρυξε ότι η περαιτέρω ανάπτυξη συνολικής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση που να συμπληρώνει τις πολιτικές των κρατών-μελών παραμένει θεμελιώδης προτεραιότητα προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις και να αξιοποιηθούν οι ευκαιρίες που αντιπροσωπεύει η μετανάστευση για την Ένωση στη νέα εποχή της παγκοσμιοποίησης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2007).

### 2.3 Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις 15-16 Οκτωβρίου 2008, ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, το οποίο εκφράζει τη δέσμευση της ΕΕ και των κρατών-μελών της να εφαρμόσουν δίκαιη, αποτελεσματική και συνεκτική πολιτική για να αντιμετωπίσουν τα διακυβεύματα και τις ευκαιρίες που προσφέρουν οι μεταναστευτικές ροές. Το Σύμφωνο θεωρείται η βάση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής τόσο για την ΕΕ όσο και για τα μέλη της, χαρακτηριζόμενη από πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών και συνεργασίας με τις τρίτες χώρες. Η κοινή αυτή πολιτική πρέπει να βασίζεται στην καλή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, προς το συμφέρον όχι μόνο των χωρών υποδοχής αλλά και των χωρών καταγωγής και των ίδιων των μεταναστών (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2008).

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (έγγραφο 13440/08), η διεθνής μετανάστευση αποτελεί μια πραγματικότητα που θα διαγωνίζεται όσο διατηρούνται οι ανισότητες πλούτου και ανάπτυξης μεταξύ των διαφόρων περιοχών του κόσμου. Η διεθνής μετανάστευση μπορεί να αποτελέσει ευκαιρία, γιατί συνιστά παράγοντα ανθρώπινων και οικονομικών ανταλλαγών και επιτρέπει επίσης στους ανθρώπους να υλοποιήσουν τις φιλοδοξίες τους. Μπορεί να συμβάλλει αποφασιστικά στην οικονομική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών της που χρειάζονται μετανάστες λόγω της κατάστασης στις αγορές εργασίας τους ή για δημογραφικούς λόγους. Τέλος, αποφέρει πόρους στους μετανάστες και στις χώρες καταγωγής τους συμβάλλοντας έτσι στην ανάπτυξη των χωρών αυτών. Άλλωστε, η επιδίωξη μηδενικής μετανάστευσης αποτελεί μη ρεαλιστική αλλά και επικίνδυνη θέση.

Εντούτοις, η Ευρωπαϊκή Ένωση δε διαθέτει τα μέσα για να δεχθεί αξιοπρεπώς όλους τους μετανάστες που επιδιώκουν μια καλύτερη ζωή. Η μη ελεγχόμενη μετανάστευση μπορεί να διαταράξει τη συνοχή του κοινωνικού ιστού στις χώρες προορισμού. Συνεπώς, η οργάνωση της μετανάστευσης πρέπει να λαμβάνει υπόψη την ικανότητα υποδοχής των κρατών-μελών της ΕΕ από απόψεως αγοράς εργασίας, στέγασης και υγειονομικών, εκπαιδευτικών και κοινωνικών υπηρεσιών και να προστατεύει τους μετανάστες από τον κίνδυνο να πέσουν θύματα εκμετάλλευσης εγκληματικών δικτύων.



Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο θέτει 5 θεμελιώδεις δεσμεύσεις:

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

Πιο συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο αναφέρει ότι η νόμιμη μετανάστευση πρέπει να δηλώνει τη βούληση αμφοτέρων των πλευρών –τόσο του μετανάστη όσο και της χώρας υποδοχής– και να αποβλέπει σε αμοιβαίο όφελος. Υπενθυμίζει ότι εναπόκειται σε κάθε κράτος-μέλος να αποφασίζει τις προϋποθέσεις εισόδου των νόμιμων μεταναστών στο έδαφός του και να καθορίζει ενδεχομένως τον αριθμό τους. Η επιβολή ποσοτώσεων που μπορεί να προκύψει, θα μπορούσε να γίνει σε σύμπραξη με τις χώρες προέλευσης. Επιπλέον, τα κράτη-μέλη καλούνται να εφαρμόσουν μια επιλεκτική και συντονισμένη μεταναστευτική πολιτική, ιδίως σε συνάρτηση με τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας και λαμβανομένων υπόψη των πιθανών επιπτώσεων στα υπόλοιπα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, υπογραμμίζεται η σημασία της διαμόρφωσης μιας πολιτικής που να επιτρέπει την ίση μεταχείριση των μεταναστών και την αρμονική ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία της χώρας που τους υποδέχεται.

Από την άλλη πλευρά, δίνεται έμφαση στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης ιδίως εξασφαλίζοντας την επιστροφή των παράνομων μεταναστών στη χώρα καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσης. Το Σύμφωνο επισημαίνει ότι οι παράνομοι μετανάστες που βρίσκονται σε έδαφος κρατών-μελών οφείλουν να εγκαταλείψουν αυτό το έδαφος ενώ υπογραμμίζει ότι θα πρέπει να προτιμάται ο οικειοθελής επαναπατρισμός αλλά και να θεσπιστούν αποτρεπτικές και σημαντικές ποινές σε όσους εκμεταλλεύονται παράνομους μετανάστες, όπως για παράδειγμα οι εργοδότες.

## 2.4 Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας (C 306/17.12.2007) θεσπίζει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει σε όλα τα στάδια την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη-μέλη καθώς και την ενισχυμένη πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την καταπολέμησή της. Η Συνθήκη ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, τη χορήγηση από τα κράτη-μέλη θεωρήσεων και αδειών διαμονής μακράς διάρκειας, τον καθορισμό των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος-μέλος, τη λαθρομετανάστευση και την παράνομη διαμονή καθώς και την απομάκρυνση και τον επαναπατρισμό των παρανόμως διαμενόντων και τέλος, την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών.

Ακόμη, η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους-μέλους της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν μέτρα στήριξης της δράσης των κρατών-μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους. Τέλος, η Συνθήκη αναφέρει ότι δε θίγεται το δικαίωμα των κρατών-μελών να καθορίζουν τον όγκο των εισερχόμενων υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση εργασίας.

Επιπροσθέτως, η Συνθήκη της Λισαβόνας θεσπίζει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιονδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η αρχή της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 περί του Καθεστώτος των Προσφύγων. Οι κοινές διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του ασύλου πρέπει να είναι ταυτόχρονα δίκαιες και αποτελεσματικές και έχουν σκοπό να εξασφαλίσουν ένα υψηλό επίπεδο προστασίας γι' αυτούς που το χρειάζονται αλλά και να αποτρέψουν τις καταχρήσεις των εθνικών συστημάτων παροχής ασύλου.

Βασικό στοιχείο της κοινής πολιτικής ασύλου αποτελεί η θέσπιση κριτηρίων για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση κάθε αίτησης ασύλου που υποβάλλεται από υπήκοο τρίτης χώρας σε ένα κράτος-μέλος της ΕΕ. Το εν λόγω ζήτημα ρυθμίζεται με τον Κανονισμό 343/2003 του Συμβουλίου (L 50/25.2.2003), ο οποίος είναι γνωστός και ως «Δουβλίνο II». Ο Κανονισμός θέτει τη γενική αρχή ότι κάθε αίτηση ασύλου πρέπει να εξετάζεται από ένα μόνο κράτος-μέλος της ΕΕ. Μάλιστα, το κράτος αυτό είναι υποχρεωμένο να δέχεται εκ νέου τους αιτούντες του, οι οποίοι μπορεί να έχουν μετακινηθεί σε άλλη χώρα της Ένωσης χωρίς την άδεια των αρχών εκεί. Στόχος είναι η αποτροπή της κατάχρησης του συστήματος με την υποβολή περισσότερων αιτήσεων ασύλου από ένα μόνο άτομο, φαινόμενο που είναι γνωστό ως «asylum shopping» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Γενική Διεύθυνση Επικοινωνίας, 2007: 18).

Σύμφωνα με τον Κανονισμό 343/2003, τα κριτήρια για να αποφασιστεί ποιο κράτος-μέλος της ΕΕ είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου πρέπει να εφαρμόζονται με την ακόλουθη σειρά: η αρχή της ενότητας των οικογενειών (αρμόδιο το κράτος στο οποίο βρίσκεται νομίμως ένα μέλος της οικογένειας του αιτούντος), η έκδοση αδειών διαμονής ή θεωρήσεων (αρμόδιο το κράτος που έχει εκδώσει τίτλο διαμονής ή θεώρηση με την πιο πρόσφατη ημερομηνία λήξης), η παράνομη είσοδος ή παραμονή (αρμόδιο το κράτος στο οποίο ο αιτών εισήλθε παράνομα ή έμεινε παράνομα για μια περίοδο τουλάχιστον 5 μηνών), η νόμιμη είσοδος σε κράτος-μέλος της ΕΕ (εάν η αίτηση υποβάλλεται σε ένα κράτος της ΕΕ όπου ο αιτών δεν υπόκειται σε υποχρέωση θεώρησης, τότε αυτό το κράτος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης), η αίτηση στο χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένα (αρμόδιο το κράτος στο οποίο βρίσκεται ο αερολιμένας).

Τέλος, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας καθίσταται νομικά δεσμευτικός ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (C 303/14.12.2007), ο οποίος περιλαμβάνει ορισμένα δικαιώματα που αφορούν στους αλλοδαπούς. Τέτοια είναι η απαγόρευση της δουλείας, της αναγκαστικής ή υποχρεωτικής εργασίας και της εμπορίας ανθρώπων (άρθρο 5), η αναγνώριση του δικαιώματος ασύλου (άρθρο 18), η απαγόρευση ομαδικών απελάσεων καθώς και απομάκρυνσης, απέλασης ή έκδοσης αλλοδαπού προς κράτος όπου διατρέχει σοβαρό κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση (άρθρο 19), η απαγόρευση διακρίσεων λόγω φυλής, χρώματος, εθνικής καταγωγής ή και ιθαγένειας (άρθρο 21).

## 2.5 Πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τη σύνοδό του στις 10-11 Δεκεμβρίου 2009 υιοθέτησε το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης κρίνοντας ότι προτεραιότητα για τα χρόνια που έρχονται θα είναι η επικέντρωση της προσοχής στα συμφέροντα και τις ανάγκες των πολιτών και άλλων προσώπων για τα οποία έχει ευθύνη η ΕΕ. Το ζητούμενο θα είναι να εξασφαλιστεί ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών και παράλληλα να κατοχυρωθεί η ασφάλεια στην Ευρώπη. Είναι εξαιρετικά σημαντικό αφενός τα μέτρα επιβολής του νόμου και αφετέρου τα μέτρα διαφύλαξης των ατομικών δικαιωμάτων, του κράτους δικαίου και των κανόνων διεθνούς προστασίας να οδεύουν προς την ίδια κατεύθυνση και να αλληλοενισχύονται (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2009).

Το πολυετές Πρόγραμμα της Στοκχόλμης αντικαθιστά το αντίστοιχο της Χάγης και καθορίζει τις προτεραιότητες της ΕΕ για τον χώρο δικαιοσύνης, ελευθερίας και ασφάλειας για την περίοδο 2010-2014. Το κείμενο διακρίνεται σε πέντε κεφάλαια. Το πρώτο δίνει έμφαση στην περαιτέρω προώθηση των δικαιωμάτων του ευρωπαϊού πολίτη. Το δεύτερο επιχειρεί να απλουστεύσει τη ζωή του πολίτη επιδιώκοντας ουσιαστική εφαρμογή και προβολή των ωφελειών του κοινοτικού κεκτημένου και των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που περιέχει. Το τρίτο κεφάλαιο επικεντρώνεται στην εσωτερική ασφάλεια της Ένωσης που θα στοχεύει στην προστασία του πολίτη. Το τέταρτο πραγματεύεται ζητήματα που αφορούν τη μετανάστευση και το άσυλο. Τέλος, το πέμπτο κεφάλαιο καταπιάνεται με την εξωτερική διάσταση του τομέα ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης σε συνδυασμό με την εξωτερική πολιτική της ΕΕ (Κούρταλης, 2009).

Συγκεκριμένα, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης επικεντρώνεται στις εξής βασικές προτεραιότητες:

- Προαγωγή της ιθαγένειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων.
- Μια Ευρώπη του δικαίου και της δικαιοσύνης.
- Μια Ευρώπη που προστατεύει.
- Πρόσβαση στην Ευρώπη εντός μιας παγκοσμιοποιημένης υφής.
- Μια Ευρώπη ευθύνης, αλληλεγγύης και σύμπραξης σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου.
- Ο ρόλος της Ευρώπης σε μια παγκοσμιοποιημένη υφήλιο – η εξωτερική διάσταση της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Όσον αφορά στα θέματα μετανάστευσης και ασύλου, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (C 115/4.5.2010) τονίζει ότι θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι μακροπρόθεσμες συνέπειες της μετανάστευσης σχετικά με την αγορά εργασίας και την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών. Επιπλέον, αναγνωρίζει την ανάγκη συνοχής μεταξύ της πολιτικής μετανάστευσης και άλλων τομέων πολιτικής –όπως η πολιτική εμπορίου, απασχόλησης, υγείας και εκπαίδευσης– σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης δίνει έμφαση στις αρχές που περιλαμβάνονται στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων, συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου και δημιουργία σφαιρικής εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης) ενώ υπογραμμίζει την ανάγκη η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ να αποτελέσει αναπόσπαστο τμήμα της εξωτερικής της πολιτικής.

Στοχεύοντας στην περαιτέρω διασύνδεση της μετανάστευσης με την ανάπτυξη, προτείνονται επίσης μέτρα για την ασφαλή και χαμηλού κόστους μεταφορά εμβασμάτων, για την ενεργότερη συνεργασία με ομάδες της διασποράς καθώς και για τη διερεύνηση του ρόλου της κυκλικής μετανάστευσης. Ως προς τη νόμιμη μετανάστευση, αναγνωρίζει ότι η μετανάστευση εργατικού δυναμικού προς μια περιοχή καθώς και η επιτυχημένη ένταξη των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών μπορεί να συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη. Εξίσου σημαντική προτεραιότητα παραμένει η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, της παράνομης μεταφοράς μεταναστών και η προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων.

Ως προς το άσυλο, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης χαρακτηρίζει την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EYΥΑ) ως σημαντικό εργαλείο για την ανάπτυξη και εφαρμογή ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ). Καταληκτικά, σχετικά με την εξωτερική διάσταση του ασύλου τονίζεται η ανάγκη στενής συνεργασίας με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (UNHCR) και με άλλους αρμόδιους φορείς, η περαιτέρω ανάπτυξη και επέκταση της ιδέας των Προγραμμάτων Περιφερειακής Προστασίας ενώ δίνεται έμφαση στην ενθάρρυνση της εθελοντικής συμμετοχής των κρατών-μελών στο κοινό πρόγραμμα επανεγκατάστασης της Ένωσης (Υπουργείο Εξωτερικών, 2011).

Στις 20 Απριλίου 2010, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε Ανακοίνωση σχετικά με την εφαρμογή του Προγράμματος της Στοκχόλμης [COM (2010) 171 τελικό], στην οποία μεταξύ άλλων αναφέρει ότι η μετανάστευση μπορεί να διαδραματίσει πολύτιμο ρόλο στην αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος της Ευρώπης και στη διασφάλιση μακροχρόνιων ικανοποιητικών οικονομικών επιδόσεων της Ένωσης. Επιπροσθέτως, επιδίωξη της ΕΕ θα πρέπει να είναι η επίτευξη ενιαίου επιπέδου δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τους νόμιμους μετανάστες, συγκρίσιμου με εκείνο που απολαμβάνουν οι ευρωπαίοι πολίτες. Η παγίωση των δικαιωμάτων αυτών σε έναν κώδικα μετανάστευσης και η θέσπιση κοινών κανόνων για την αποτελεσματική διαχείριση της οικογενειακής επανένωσης είναι ουσιώδεις προκειμένου να ωφεληθούν πλήρως όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη από τα θετικά αποτελέσματα της νόμιμης μετανάστευσης και να ενισχυθεί παράλληλα η ανταγωνιστικότητα της Ένωσης.

Η ΕΕ θα συνεχίσει τις προσπάθειές της για ένταξη των μεταναστών και διαφύλαξη των δικαιωμάτων τους επισημαίνοντας παράλληλα και τη δική τους ευθύνη όσον αφορά την ένταξή τους στις κοινωνίες στις οποίες ζουν. Εξίσου σημαντική είναι η μείωση της παράνομης μετανάστευσης ενώ δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στην κατάσταση των ασυνόδευτων παιδιών. Τέλος, θα πρέπει να δημιουργηθεί μια πραγματική εταιρική σχέση με τις τρίτες χώρες καταγωγής και διέλευσης και να ενσωματωθούν όλα τα θέματα που αφορούν τη μετανάστευση σε ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο δράσης.

Συνοψίζοντας, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης αποσκοπεί σε μια Ευρώπη υπευθυνότητας, αλληλεγγύης και συνεργασίας σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου. Η αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων είναι μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ένωση. Η μετανάστευση μπορεί να παίζει πολύτιμο ρόλο, όχι μόνο στο να εξασφαλίσει τις υψηλές οικονομικές επιδόσεις της ΕΕ σε μακροπρόθεσμη βάση, αλλά και στο να βοηθήσει την Ευρώπη να λύσει το πρόβλημα της δημογραφικής παρακμής της. Η χάραξη κοινής πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου αποτελεί ύψιστη προτεραιότητα. Εφαρμόζοντας κοινή προσέγγιση με βάση την αλληλεγγύη, η ΕΕ θα προσπαθήσει να αντιμετωπίσει τα δίκτυα παράνομης μετανάστευσης, να εξασφαλίσει την επιτυχή ένταξη των νόμιμων μεταναστών και να εκπληρώσει την υποχρέωσή της όσον αφορά στην παροχή ασύλου στα θύματα διώξεων (Barrot – Ask – Billstrom, 2009).

### **3. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ**

#### **3.1 Η μετανάστευση στην Ελλάδα**

Η Ελλάδα, η οποία για έναν σχεδόν αιώνα υπήρξε χώρα εντατικής παραγωγής μεταναστευτικών ροών προς τις χώρες με μεγαλύτερη ευημερία και περισσότερες ευκαιρίες από αυτήν (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3838/2010), από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έχει μετατραπεί σε χώρα υποδοχής μεταναστών. Μάλιστα, εμφανίζεται να έχει τον μεγαλύτερο –αναλογικά– αριθμό μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3386/2005). Αυτό δε σημαίνει ότι έπαψε να στέλνει μετανάστες στο εξωτερικό αλλά ότι η εισροή των μεταναστών υπερβαίνει σε σημαντικό βαθμό την αποδημία των Ελλήνων. Κατά συνέπεια, αν και κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 η Ελλάδα ήταν ακόμη μια από τις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ, υποδέχθηκε το υψηλότερο ποσοστό μεταναστών σε σύγκριση με το μέγεθος του εργατικού δυναμικού της (Kasimis – Kassimi, 2004).

Κύρια αιτία της ξαφνικής εισροής μεγάλου αριθμού μεταναστών στην Ελλάδα αποτέλεσε η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη στα τέλη της δεκαετίας του 1980. Η γεωγραφική εγγύτητα της Ελλάδας με την Αλβανία, τη Βουλγαρία –με τις οποίες έχει κοινά σύνορα– και τη Ρουμανία συνέβαλλε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 στην υποδοχή πολλών μεταναστών από τις χώρες αυτές (Cavounidis, 2002). Μολονότι στην αρχή η Ελλάδα συνιστούσε «προθάλαμο» για τη μετάβαση σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σταδιακά μετατράπηκε σε μόνιμο προορισμό των μεταναστών (Maroukis, 2009: 5).

Πέρα από την ιδιαίτερη γεωγραφική θέση της Ελλάδας, παράγοντα προσέλκυσης μεταναστών αποτέλεσε και η επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, η οποία σε συνδυασμό με την άνοδο του βιοτικού και εκπαιδευτικού επιπέδου του ντόπιου πληθυσμού, απομάκρυνε κυρίως τους νέους από τις ανειδίκευτες και χαμηλά αμειβόμενες θέσεις εργασίας. Παράλληλα, η εποχικότητα ορισμένων κλάδων της οικονομίας –όπως η γεωργία και ο τουρισμός– δημιούργησε πρόσθετες ανάγκες εργατικού δυναμικού στην αγορά εργασίας (Kasimis – Kassimi, 2004). Έτσι, μέσα σε μια δεκαετία η Ελλάδα γνώρισε ένα πρωτόγνωρο κύμα μετανάστευσης, αφού το 1991 ο αριθμός των αλλοδαπών που κατοικούσαν στη χώρα ανερχόταν στα 167.276 άτομα ενώ το 2001 άγγιζε τα 797.093 (Μπάγκαβος – Παπαδοπούλου, 2003: 161).

Εν συνεχεία, από τις αρχές του 2000 και μέχρι σήμερα, στο μεταναστευτικό κύμα προστέθηκε ανεξέλεγκτη εισροή παράνομων μεταναστών από χώρες της Ασίας και της Αφρικής (Χαλιάπα, 2009). Αν και έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες υπολογισμού των μεταναστών που διαμένουν σήμερα στη χώρα, ο πραγματικός αριθμός τους παραμένει άγνωστος. Ο υπολογισμός γίνεται κατά προσέγγιση σύμφωνα με το δυναμισμό του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης (Κολοβός, 2012). Καταμέτρηση που έγινε το Σεπτέμβριο του 2011 από τη Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών έδειξε ότι οι νόμιμοι μετανάστες ανέρχονταν σε 621.178 ενώ ο αριθμός των παράνομων μεταναστών εκτιμάται ότι ανερχόταν στους 450.000 περίπου το 2011 (Γερμανός, 2011). Σύμφωνα με εκτιμήσεις του ερευνητή του Ελληνικού Ιδρύματος Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Δρ. Θάνου Μαρούκη, το 2011 ο αριθμός των παράνομων μεταναστών στην Ελλάδα ανερχόταν σε 390.000 (Maroukis, 2012: 4).

Έτσι, υπολογίζεται ότι σήμερα στην Ελλάδα διαμένουν 1-1,2 εκατομμύρια μετανάστες που αντιστοιχούν στο 10% του πληθυσμού της χώρας και αντιπροσωπεύουν το 12%-14% του εργατικού της δυναμικού (Τριανταφυλλίδου, 2010: 122). Με βάση αυτά τα δεδομένα, η Ελλάδα κατέχει μια από τις υψηλότερες θέσεις στην Ευρώπη σε αναλογία αλλοδαπών που διαβιούν στο έδαφός της (Ρεπρές, 2010: 74). Υπό αυτές τις συνθήκες, η μετανάστευση αναδεικνύεται σε κρίσιμο πεδίο πολιτικής, αφού αποτελεί βασικό παράγοντα που διαμορφώνει τους όρους οικονομικής ανάπτυξης, δημογραφικής επέκτασης, διαχείρισης της αγοράς εργασίας, κοινωνικής ένταξης ή ανάπτυξης φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού και ανάδειξης φαινομένων πολυπολιτισμικής συγκρότησης της κοινωνίας (Γεωργαράκης, 2009: 36).

Η εθνική μεταναστευτική πολιτική ακολουθεί το διαχωρισμό που κάνει και η κοινοτική πολιτική μεταξύ των νόμιμων και των παράνομων μεταναστών. Κοινός τόπος των νόμων είναι η εφαρμογή της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης για τους πρώτους που προκύπτει από την αρχή της ίσης μεταχείρισης των κοινοτικών πολιτών (Παπαγιάννης, 2001: 42) και από την άλλη πλευρά η λήψη αποτρεπτικών μέτρων για την αντικανονική μετανάστευση. Στο πλαίσιο αυτό εξετάζονται παρακάτω η χορήγηση ιθαγένειας με το Ν. 3838/2010, ο φράκτης στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα, η διοικητική απέλαση και το πρόγραμμα εθελοντικού επαναπατρισμού.



### 3.2 Η χορήγηση ιθαγένειας με το Ν. 3838/2010

Ως ιθαγένεια ορίζεται ο δημοσίου δικαίου δεσμός που υπάρχει ανάμεσα στο άτομο και το κράτος και με τον οποίο το άτομο γίνεται μέλος του λαού. Η έννοια της ιθαγένειας διακρίνεται από αυτήν της εθνικότητας, που είναι η ιδιότητα του ατόμου ως μέλους ενός έθνους. Η ιθαγένεια ρυθμίζεται από κανόνες δικαίου και το κράτος έχει την αποκλειστική εξουσία καθορισμού των προϋποθέσεων κτήσης και απώλειας αυτής. Επιπροσθέτως, η ιθαγένεια διακρίνεται σε αρχική (αυτή που αποκτάται από το άτομο με τη γέννησή του) και επίκτητη (αυτή που αποκτάται μεταγενέστερα).

Υπάρχουν δύο βασικά συστήματα που υιοθετούνται από τα κράτη για την απονομή της αρχικής ιθαγένειας. Το πρώτο είναι το δίκαιο του αίματος (*jus sanguinis*), το οποίο βασίζεται στο κριτήριο της καταγωγής. Έτσι, το άτομο αποκτά την ιθαγένεια του πατέρα του ή –υπό όρους– της μητέρας του. Το δεύτερο σύστημα είναι το δίκαιο του εδάφους (*jus soli*), όπου κριτήριο αποτελεί ο τόπος γέννησης του ατόμου. Έτσι, το άτομο αποκτά την ιθαγένεια του κράτους, στην επικράτεια του οποίου γεννήθηκε. Τα περισσότερα κράτη εφαρμόζουν το δίκαιο του αίματος ενώ το δίκαιο του εδάφους χρησιμοποιείται κυρίως στα αγγλοσαξονικά κράτη. Γενικότερα όμως παρατηρούνται περιπτώσεις όπου ενώ εφαρμόζεται το ένα από τα δύο συστήματα απονομής της ιθαγένειας, συχνά υιοθετούνται στοιχεία και από το άλλο σύστημα. Η ρύθμιση της ιθαγένειας συνήθως εναπόκειται στην αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη, γεγονός που επιτρέπει στο εν λόγω ζήτημα να αποτελεί αντικείμενο της κυβερνητικής πολιτικής.

Η ιθαγένεια συνεπάγεται δικαιώματα και υποχρεώσεις για το άτομο που την αποκτά. Συνήθως, όσο πιο δημοκρατικό είναι ένα κράτος τόσο περισσότερα δικαιώματα αναγνωρίζει στους πολίτες του. Η διεθνής εμπειρία σχετικά με τη ρύθμιση της ιθαγένειας επιτρέπει τον καθορισμό ορισμένων βασικών δικαιωμάτων όπως το δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια του κράτους, το δικαίωμα προστασίας από τη δράση άλλων κρατών, πολιτικά δικαιώματα αλλά και κοινωνικά και ατομικά, με τα δύο τελευταία να ισχύουν και για τους αλλοδαπούς. Όσον αφορά στις υποχρεώσεις, σε αυτές συμπεριλαμβάνονται η συμμόρφωση με τους κανόνες δικαίου, η αποχή από πράξεις βλαβερές για το κράτος και οι φορολογικές εισφορές προς το κράτος, αν και η μόνη υποχρέωση που συνδέεται άρρηκτα με την ιθαγένεια είναι η στρατολογική, καθώς τις υπόλοιπες υποχρεώσεις έχουν και οι αλλοδαποί.

Στο ελληνικό Σύνταγμα η απόκτηση και η απώλεια της ιθαγένειας ρυθμίζονται από το άρθρο 4§3, στο οποίο αναφέρεται πως «Έλληνες πολίτες είναι όσοι έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος. Επιτρέπεται να αφαιρεθεί η ελληνική ιθαγένεια μόνο σε περίπτωση που κάποιος απέκτησε εκούσια άλλη ιθαγένεια ή που ανέλαβε σε ξένη χώρα υπηρεσία αντίθετη προς τα εθνικά συμφέροντα, με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία που προβλέπει ειδικότερα ο νόμος». Με αυτόν τον τρόπο δίνεται η εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να ορίζει τα προσόντα για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας ενώ ταυτόχρονα καθορίζονται περιοριστικά οι περιπτώσεις, στις οποίες συντρέχει λόγος αφαίρεσής της.

Η μετατροπή της Ελλάδας από χώρα παραγωγής μεταναστευτικών ροών σε χώρα υποδοχής μεταναστών κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες έφερε στο προσκήνιο το ζήτημα της χορήγησης ιθαγένειας σε μετανάστες με στόχο την ενσωμάτωσή τους στην ελληνική κοινωνία. Η νομοθεσία που ίσχυε πριν το Ν. 3838/2010 δημιουργούσε στους νόμιμους μετανάστες συνθήκες ανασφάλειας με ορατό τον κίνδυνο να απολέσουν τη νομιμότητα της παραμονής τους ανά πάσα στιγμή και να αναγκαστούν να ζήσουν υπό τους ίδιους όρους με τους λαθρομετανάστες. Η παρατεταμένη αυτή ανασφάλεια και το κλίμα αβεβαιότητας –που ήταν μεγαλύτερο για τα παιδιά των νόμιμων μεταναστών– είχαν άμεσο αρνητικό αντίκτυπο στην κοινωνική συνοχή και φυσικά στην οικονομία της χώρας (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3838/2010).

Παράλληλα, το καθεστώς πριν το Ν. 3838/2010 χαρακτηρίστηκε από την ύπαρξη δημοκρατικού κενού με τα αιτήματα να επικεντρώνονται στον εξορθολογισμό του θεσμικού πλαισίου, στη διευκόλυνση της πρόσβασης στην ιθαγένεια των νόμιμων μεταναστών καθώς και στην εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας σε ολόκληρη την διαδικασία απονομής της ιθαγένειας. Λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες που διαμορφώθηκαν, τα προβλήματα και τους κινδύνους που απέρρεαν από το προϊσχύον σύστημα απονομής της ελληνικής ιθαγένειας, έγινε κατανοητό πως υπήρχε επιτακτική ανάγκη για τον σχεδιασμό του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου, το οποίο θα έθετε ισχυρές βάσεις για την ομαλή ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών και των παιδιών τους στην ελληνική κοινωνία. Ο Ν. 3838/2010 κλήθηκε να καλύψει την ανάγκη αυτή απονέμοντας την ελληνική ιθαγένεια στους μετανάστες μετά από εξατομικευμένη και διεξοδική κρίση.

Οι βασικές μεταβολές του Ν. 3838/2010 (ΦΕΚ Α' 49/24.3.2010) σχετικά με την απονομή ιθαγένειας αφορούν στους εξής τομείς:

- Καθιέρωση νέων τρόπων απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας.
- Τροποποίηση των προϋποθέσεων πολιτογράφησης.
- Τροποποίηση στα δικαιολογητικά της πολιτογράφησης.
- Τροποποίηση στη διαδικασία της πολιτογράφησης.
- Καθιέρωση υποχρέωσης αιτιολόγησης της απόφασης επί αίτησης πολιτογράφησης.
- Σύσταση Επιτροπής Πολιτογράφησης σε κάθε Περιφέρεια.
- Διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου Ιθαγένειας.
- Καθιέρωση προθεσμιών για όλα τα στάδια της διαδικασίας μετά από την αίτηση πολιτογράφησης.

Πιο συγκεκριμένα, επιβεβαιώνεται ως βασικός τρόπος κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας το δικαίο του αίματος (*jus sanguinis*), βάσει του οποίου το άτομο αποκτά αυτοδικαίως την ελληνική ιθαγένεια με τη γέννησή του από Έλληνα ή Ελληνίδα. Ταυτόχρονα όμως υιοθετούνται και στοιχεία από το δικαίο του εδάφους (*jus soli*). Ο Ν. 3838/2010 εισάγει νέο τρόπο απόκτησης της ιθαγένειας από τέκνο αλλοδαπών με δήλωση και αίτηση αυτών. Αυτό συμβαίνει είτε λόγω γέννησης του τέκνου στην Ελλάδα από γονείς που διαμένουν και οι δύο μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα επί τουλάχιστον 5 συνεχή έτη (η λεγόμενη «δεύτερη γενιά») είτε λόγω φοίτησης σε ελληνικό σχολείο με την επιτυχή παρακολούθηση τουλάχιστον 6 τάξεων και ταυτόχρονα τη νόμιμη και μόνιμη διαμονή στην χώρα.

Επιπλέον, εισάγονται προϋποθέσεις με αντικειμενικό και τυπικό χαρακτήρα για την πολιτογράφηση. Πιο συγκεκριμένα, μειώθηκε η χρονική προϋπόθεση για τους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς από τα 10 έτη νόμιμης και μόνιμης διαμονής κατά την τελευταία 12ετία στα 7 έτη νόμιμης και συνεχούς διαμονής στην χώρα πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης, προσεγγίζοντας τον αντίστοιχο ευρωπαϊκό μέσο όρο. Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις που προβλέπονται για την πολιτογράφηση είναι η επαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας, η ομαλή ένταξη στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας καθώς και η δυνατότητα ενεργούς και ουσιαστικής συμμετοχής στην πολιτική ζωή. Για τη συνδρομή των προϋποθέσεων και για τη συνεκτίμηση άλλων επιμέρους στοιχείων γνωμοδοτεί η Επιτροπή Πολιτογράφησης.

Σημαντική είναι και η μείωση του παραβόλου από το ποσό των 1.500 ευρώ στα 700 ευρώ για την αίτηση πολιτογράφησης και στα 200 ευρώ για την επανυποβολή της αίτησης. Επίσης, εισάγεται για πρώτη φορά η υποχρέωση αιτιολόγησης των αποφάσεων του Υπουργού Εσωτερικών επί αιτημάτων πολιτογράφησης, σύμφωνα με την πρακτική της πλειοψηφίας των κρατών-μελών της ΕΕ και την αρχή του κράτους δικαίου, με στόχο την αποφυγή αδιαφανών και πελατειακών πρακτικών κατά την απονομή της ιθαγένειας. Η υποχρέωση αιτιολόγησης αφορά τόσο τη θετική απόφαση για τη μείωση του κινδύνου διαφθοράς όσο και την αρνητική για τον περιορισμό των αυθαιρεσιών, καθιστώντας την πολιτογράφηση ελέγξιμη και δίνοντας ταυτόχρονα το δικαίωμα στον ενδιαφερόμενο να προσφύγει στη δικαιοσύνη κατά της απόφασης.

Ακόμη, ιδρύεται Επιτροπή Πολιτογράφησης σε κάθε Περιφέρεια με αποτέλεσμα να επισπεύδεται η όλη διαδικασία και να αποκεντρώνεται ο θεσμός της πολιτογράφησης, ο οποίος στο προϊσχύον πλαίσιο τελούσε υπό τον αποκλειστικό έλεγχο του κεντρικού κράτους. Σημαντικές κρίνονται και οι ρυθμίσεις σχετικά με τις χρονικές προθεσμίες που εισάγονται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας μετά την αίτηση πολιτογράφησης, σύμφωνα με τις επιταγές της αρχής του κράτους δικαίου και με σκοπό τον εξορθολογισμό της διαδικασίας, την ευελιξία και την ταχύτητα διεκπεραίωσης των υποθέσεων. Τέλος, θεσπίζεται χωριστή διαδικασία πολιτογράφησης για τους ομογενείς κατόχους Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς (Ε.Δ.Τ.Ο.) με στόχο να επισπευσθεί η διεκπεραίωση των υποθέσεών τους.

Εντούτοις, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε πρόσφατα ότι η πολιτογράφηση που προβλέπει ο Ν. 3838/2010 γίνεται με βάση αμιγώς τυπικές προϋποθέσεις (χρόνος νόμιμης διαμονής του αιτούντος αλλοδαπού ή της οικογενείας του, φοίτηση σε ελληνικό σχολείο επί ορισμένο χρόνο, ανυπαρξία καταδίκης για ορισμένα σοβαρά ποινικά αδικήματα) και χωρίς εξατομικευμένη κρίση (Παπαδάκου, 2012). Προβλέπεται, δηλαδή, η χορήγηση ιθαγένειας χωρίς να εξετάζεται αν υπάρχουν πραγματικοί δεσμοί του αλλοδαπού που υποβάλει την αίτηση πολιτογράφησης με το ελληνικό έθνος. Κατόπιν τούτου, ανεστάλη οποιαδήποτε διαδικασία για τη χορήγηση της ελληνικής ιθαγένειας (υποβολή νέων αιτημάτων, εξέταση φακέλου, δημοσίευση απόφασης, ορκωμοσία κλπ) και σύντομα αναμένεται νέα νομοθετική ρύθμιση, η οποία θα εισάγει πιο αυστηρό καθεστώς για τη χορήγηση ιθαγένειας (Νικολακόπουλος, 2012).

### 3.3 «Τεχνητό εμπόδιο» (φράκτης) στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα

Η πρόταση για την κατασκευή ενός «τεχνητού εμποδίου» (φράκτη) στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα στην περιοχή του Έβρου διατυπώθηκε στις αρχές του 2011. Συνάντησε όμως αρκετές αντιδράσεις από κόμματα και οργανώσεις στην Ελλάδα ενώ αντιμετωπίστηκε με καχυποψία και από την τουρκική κυβέρνηση. Στόχος της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη ήταν το «τεχνητό εμπόδιο» για τους λαθρομετανάστες να χρηματοδοτηθεί από το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων της ΕΕ. Αυτό τελικά δεν έγινε εφικτό και η Επίτροπος Εσωτερικών Υποθέσεων, Σεσίλια Μάλμστρομ, δημοσιοποίησε καθυστερημένα την απόφαση της Κομισιόν να μην υποστηρίξει την κατασκευή του φράκτη με κονδύλια της ΕΕ «γιατί η ενέργεια αυτή δε συνιστά από μόνη της λύση στο πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης στην περιοχή» (Τελίδης, 2012). Έτσι, επιλέχθηκε να χρηματοδοτηθεί από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Το συγκεκριμένο σημείο αποτελεί βασική πύλη εισόδου λαθρομεταναστών. Το 2011 ο αριθμός των λαθρομεταναστών που πέρασαν τα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα ξεπέρασε τις 55.000, που σημαίνει αύξηση της τάξης του 17% σε σύγκριση με το 2010. Η τάση αυτή συνεχίστηκε και το 2012. Το πρώτο τρίμηνο καταγράφηκε αύξηση που ξεπερνάει το 30% σε σύγκριση με το 2011, καθώς πέρασαν στο ελληνικό έδαφος 7.646 παράνομοι μετανάστες (Τσίγγανας, 2012). Σκοπός, λοιπόν, της δημιουργίας του φράκτη ήταν η μείωση της εισόδου λαθρομεταναστών μέσω των χερσαίων ελληνοτουρκικών συνόρων στην περιοχή του Έβρου. Μάλιστα, σύμφωνα με τις τοπικές αρχές, ακόμη και η είδηση για τη δημιουργία του φράκτη συνέβαλε στη μείωση της μεταναστευτικής ροής από το συγκεκριμένο σημείο (Καθημερινή, 2012).

Ταυτόχρονα, η Ελλάδα έστειλε το μήνυμα σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και σε ολόκληρο τον κόσμο ότι δεν αποτελεί «ξέφραγο αμπέλι» αλλά είναι απολύτως συνεπής στις υποχρεώσεις της για τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ. Επιπροσθέτως, η συντριπτική πλειοψηφία της κοινής γνώμης τάχθηκε υπέρ της κατασκευής του «τεχνητού εμποδίου» (φράκτη) στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα σύμφωνα με δημοσκοπήσεις που δημοσιεύτηκαν στις 16/1/2011. Μάλιστα, κατά τη δημοσκόπηση της Marc για το Έθνος, 8 στους 10 απάντησαν ότι συμφωνούν ή μάλλον συμφωνούν με την κατασκευή του φράκτη στον Έβρο (Τσούτσιας, 2011). Άρα συνάγεται ότι το συγκεκριμένο μέτρο είχε την ευρεία συναίνεση των Ελλήνων πολιτών.

Ωστόσο, η κατασκευή του φράκτη στον Έβρο έχει δεχθεί έντονη κριτική από πολλές πλευρές. Η Διεθνής Αμνηστία αποκήρυξε τα σχέδια της ελληνικής κυβέρνησης επικαλούμενη παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ο ειδικός της οργάνωσης, Βόλφγκανγκ Γκρεντζ, δήλωσε στην εφημερίδα Frankfurter Rundschau πως η Ευρωπαϊκή Ένωση μετεξελίσσεται σε νήσο πλουσίων, η οποία θωρακίζεται από ανθρώπους που δραπετεύουν από φτώχεια και διώξεις (Καθημερινή, 2011). Αρνητική κριτική έχει λάβει επίσης ο φράκτης από εκπροσώπους διαφόρων πολιτικών κομμάτων. Χαρακτηριστική είναι η ανακοίνωση των Οικολόγων Πράσινων, όπου ο φράκτης του Έβρου αναφέρεται ως «ελληνικό τείχος του αίσχους» (Ελευθεροτυπία, 2011).

Επιπλέον, η υπεύθυνη του τομέα Ενημέρωσης του γραφείου Ελλάδας της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Καίτη Κεχαγιόγλου, υπογράμμισε ότι «κάθε κράτος έχει το δικαίωμα να ελέγχει τα σύνορά του αλλά με το να χτίζουμε τείχη σπάνια δίνουμε ριζική λύση στα προβλήματα» (Ημερησία, 2011). Τέλος, ο Πρόεδρος της Επιτροπής Μετανάστευσης της Συνέλευσης του Συμβουλίου της Ευρώπης, Τζιάκομο Σαντίνι, σχολίασε αρνητικά τον φράκτη δηλώνοντας ότι «η τοποθέτηση του φράκτη στα σύνορα Ελλάδος-Τουρκίας δεν πρόκειται να δώσει λύση στο πρόβλημα της αθρόας εισόδου μεταναστών από τον Έβρο» (Council of Europe, 2012).

Η Ελλάδα δεν είναι η πρώτη χώρα στη Νότια Ευρώπη που κατέφυγε στην κατασκευή τειχών για τον έλεγχο της μη νόμιμης μετανάστευσης. Φράκτες παρόμοιους με αυτόν του Έβρου έχει κατασκευάσει και η Ισπανία γύρω από τις ισπανικές πόλεις Θέουτα και Μελίγια, οι οποίες βρίσκονται στο γεωγραφικό χώρο του Μαρόκου. Το χτίσιμο των φρακτών αυτών το 2005 ήταν σημαντικό για τον έλεγχο της παράνομης εισόδου πολιτών τρίτων χωρών αλλά βραχυπρόθεσμα –το 2006– είχε οδηγήσει σε δραματική αύξηση των εισροών στα Κανάρια νησιά. Οι αφίξεις μειώθηκαν μόνο όταν η Ισπανία κατόρθωσε να εξασφαλίσει τη συνεργασία των χωρών προέλευσης και διέλευσης (Τριανταφυλλίδου, 2011). Έτσι, κατά μία άποψη ο φράκτης του Έβρου θα έχει ως αποτέλεσμα το κύμα των παράνομων μεταναστευτικών ροών να μεταφερθεί σε άλλες περιοχές όπως για παράδειγμα μέσα από τα νησιά του Αιγαίου. Η Ελλάδα, λοιπόν, για να διαχειριστεί καλύτερα τις εισροές μη νόμιμων μεταναστών, θα πρέπει να επιτύχει τη συνεργασία της Τουρκίας είτε μέσω διμερών συμφωνιών είτε μέσω ευρωπαϊκών πιέσεων. Εξάλλου τα ελληνοτουρκικά σύνορα είναι εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.

### 3.4 Πολιτικές επαναπροώθησης: απέλαση και εθελοντική επιστροφή

Η απέλαση συνιστά δικαίωμα των κρατών, το οποίο εδράζεται στον πυρήνα της κυριαρχίας τους. Η επιβολή του μέτρου αυτού όμως είναι αναγκαίο να συμμορφώνεται με διατάξεις διεθνών συμβάσεων που έχουν κυρωθεί από την Ελλάδα. Το άρθρο 3 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου απαγορεύει τα βασανιστήρια και την απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Κατά συνέπεια, απαγορεύεται η απέλαση αλλοδαπού σε χώρα όπου θα υποστεί παρόμοια μεταχείριση (Μακαρώνης, 2010: 28). Επιπροσθέτως, σύμφωνα με το άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου για τους Πρόσφυγες, καμία χώρα δεν επιτρέπεται να απελαύνει ή να επαναπροωθεί με οποιονδήποτε τρόπο πρόσφυγες σε εδάφη, όπου η ζωή ή η ελευθερία τους απειλούνται για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων. Τέλος, η απέλαση πρέπει να συνιστά ένα όλως εξαιρετικό μέτρο, να επιβάλλεται με απολύτως εξατομικευμένο τρόπο, να αιτιολογείται και να διέπεται από την αρχή της αναλογικότητας, αφού είναι επαχθές για τον διοικούμενο-αλλοδαπό (Ομάδα Νομικών για τα Δικαιώματα Μεταναστών και Προσφύγων, 2007).

Οι προϋποθέσεις και η διαδικασία διοικητικής απέλασης ρυθμίζονται από το Ν. 3386/2005 (ΦΕΚ Α' 212/23.8.2005). Στο άρθρο 76 ορίζεται ότι η διοικητική απέλαση αλλοδαπού επιτρέπεται εφόσον:

- Έχει καταδικασθεί τελεσίδικα σε ποινή στερητική της ελευθερίας τουλάχιστον ενός έτους ή –ανεξαρτήτως ποινής– για εγκλήματα προσβολής του πολιτεύματος, προδοσίας της Χώρας, εγκλήματα σχετικά με την εμπορία και διακίνηση ναρκωτικών, τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, την προώθηση λαθρομεταναστών στο εσωτερικό της Χώρας ή τη διευκόλυνση της μεταφοράς ή προώθησής τους ή της εξασφάλισης καταλύματος σε αυτούς για απόκρυψη καθώς και άλλες κατηγορίες εγκλημάτων.
- Έχει παραβιάσει τις διατάξεις του νόμου αυτού.
- Η παρουσία του στο ελληνικό έδαφος είναι επικίνδυνη για τη δημόσια τάξη ή την ασφάλεια της Χώρας.
- Η παρουσία του στο ελληνικό έδαφος είναι επικίνδυνη για τη δημόσια υγεία και αρνείται να συμμορφωθεί προς τα μέτρα που καθορίζονται από τις ιατρικές αρχές για την προστασία της, αν και του έχει παρασχεθεί η απαραίτητη πληροφόρηση.

Η διοικητική απέλαση διατάσσεται με απόφαση του οικείου Αστυνομικού Διευθυντή, αφού προηγουμένως δοθεί στον αλλοδαπό προθεσμία τουλάχιστον 48 ωρών για να υποβάλει τις αντιρρήσεις του. Εφόσον ο αλλοδαπός κρίνεται ύποπτος φυγής ή επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη, διατάσσεται η προσωρινή κράτησή του μέχρι την εκτέλεση της απέλασης. Επιπλέον, ο αλλοδαπός πρέπει να πληροφορείται στη γλώσσα που κατανοεί τους λόγους της κράτησής του και να διευκολύνεται η επικοινωνία με τον πληρεξούσιο δικηγόρο του. Σύμφωνα με το άρθρο 79, απαγορεύεται η απέλαση εφόσον ο αλλοδαπός είναι ανήλικος και οι γονείς ή τα πρόσωπα που έχουν την επιμέλειά του διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα, είναι γονέας ημεδαπού ανηλίκου και έχει την επιμέλεια ή την υποχρέωση διατροφής, έχει υπερβεί το 80ό έτος της ηλικίας του, έχει αναγνωριστεί ως πρόσφυγας ή έχει ζητήσει την παροχή ασύλου ενώ από την απέλαση προστατεύονται και οι έγκυες γυναίκες κατά τη διάρκεια της κύησης και για έξι μήνες μετά τον τοκετό.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 80 του Ν. 3386/2005, η δαπάνη απέλασης καθώς και τα έξοδα διατροφής καταλογίζονται στον αλλοδαπό και αν δεν διαθέτει το αναγκαίο χρηματικό ποσό, αυτό καταβάλλεται από το Δημόσιο κατά το μέρος που δεν καλύπτεται από τον υπόχρεο. Πάντως, η απέλαση πολύ συχνά καθίσταται ανέφικτη (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3838/2010) ενώ οι περισσότεροι πλαστογραφούν το χαρτί διοικητικής απέλασης με το οποίο τους εφοδιάζουν οι ελληνικές αρχές –ώστε εντός μηνός να εγκαταλείψουν την Ελλάδα– και στη συνέχεια το χρησιμοποιούν ως άτυπη άδεια παραμονής επ' άπειρον (Καθημερινή, 2009).

Για τη διευκόλυνση της διαδικασίας απέλασης, τα κράτη συνάπτουν συμφωνίες επανεισδοχής με χώρες προέλευσης και διέλευσης. Με αυτές τις συμφωνίες επιδιώκεται αφενός η μείωση του παράνομου μεταναστευτικού αποθέματος στις χώρες υποδοχής και αφετέρου η άσκηση πίεσης στις χώρες διέλευσης και προέλευσης για να μειώσουν ή και να αποτρέψουν τη διαίωνιση της παράνομης διεθνούς μετακίνησης προσώπων (Κόντης, 2011). Η Ελλάδα έχει συνάψει διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής με την Αλβανία, τη Βουλγαρία, την Κίνα, την Κροατία, την Αίγυπτο, τη Γαλλία, την Ιταλία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, το Πακιστάν, την Πολωνία, τη Ρουμανία, τη Ρωσία, τη Σλοβενία, την Ελβετία, την Ουκρανία και την Τουρκία. Επίσης, ως κράτος-μέλος της ΕΕ, η Ελλάδα είναι συμβαλλόμενο μέρος στις συμφωνίες επανεισδοχής που έχει συνάψει η Ένωση (Chindea – Majkowska-Tomkin – Mattila – Pastor, 2008: 49).



Η συμφωνία επανεισδοχής που υπέγραψε η Ελλάδα με την Τουρκία το 2002 αφορά σε Έλληνες και Τούρκους πολίτες που εισέρχονται παρανόμως στη γείτονα καθώς και ομοιοτρόπως αφικνούμενους υπηκόους τρίτων χωρών και περιγράφει τις διαδικασίες επανεισδοχής τους (υποβολή αιτήσεως επαναπροώθησης ή διέλευσης, εμπρόθεσμη απάντηση από την χώρα στην οποία απευθύνεται η αίτηση, εκτέλεση της επανεισδοχής ή διέλευσης). Η διμερής αυτή συμφωνία επαναπροώθησης διήλθε σχεδόν μια δεκαετία αδράνειας για να ενεργοποιηθεί και πάλι τον Μάιο του 2010 μέσω Κοινών Δηλώσεων που πραγματοποιήθηκαν κατά τη συνάντηση των Πρωθυπουργών των δύο χωρών στην Αθήνα στο πλαίσιο της πρώτης Συνόδου του νεοϊδρυθέντος Ανωτάτου Συμβουλίου Συνεργασίας Ελλάδας-Τουρκίας (Δρίτσα – Κυτίδου – Μπουσίου – Χιονάτου, 2011: 9).

Τα φτωχά αποτελέσματα της εν λόγω συμφωνίας επιβεβαιώνονται και από τα διαθέσιμα στοιχεία της Ελληνικής Αστυνομίας. Σύμφωνα με αυτά, από το 2006 μέχρι και το 2010 η Ελλάδα υπέβαλε αιτήματα για την επανεισδοχή 62.816 αλλοδαπών, η Τουρκία ενέκρινε τα αφορώντα τους 7.359, εκ των οποίων τελικώς επαναπροωθήθηκαν μόλις 1.281 (Ελληνική Αστυνομία, 2011). Αυτό συμβαίνει γιατί μεγάλο μέρος των παράνομων μεταναστών που εισέρχονται σήμερα στην Ελλάδα μέσω Τουρκίας, προέρχεται από χώρες όπως το Πακιστάν ή το Αφγανιστάν, με τις οποίες η Τουρκία δεν έχει υπογράψει διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής. Κατά συνέπεια, απορρίπτει τα ελληνικά αιτήματα για επανεισδοχή των ατόμων αυτών φοβούμενη μην μετατραπεί σε «καταυλισμό προσφύγων», όπως έχει δηλώσει και ο Τούρκος Υπουργός Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, Εγκεμέν Μπαγίς (ΣΚΑΪ, 2009).

Επιπροσθέτως, η Ελλάδα προωθεί την εθελοντική επιστροφή αλλοδαπών στις χώρες καταγωγής τους σε συνεργασία με σχετικούς φορείς όπως η Ύπατη Αρμοστέα των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR) και ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (IOM), του οποίου η χώρα μας αποτελεί ιδρυτικό μέλος. Σύμφωνα με το άρθρο 13§2 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου «καθένας έχει το δικαίωμα να εγκαταλείπει οποιαδήποτε χώρα, ακόμη και τη δική του, και να επιστρέφει σε αυτήν». Έτσι, αναγνωρίζεται ως θεμελιώδες το δικαίωμα της επιστροφής στη χώρα καταγωγής για όλους τους ανθρώπους χωρίς διακρίσεις (Ντόνα, 2011: 11). Το πρόγραμμα εθελοντικού επαναπατρισμού χρηματοδοτείται κατά 75% από ευρωπαϊκούς πόρους και κατά 25% από εθνικούς πόρους.

Το πρόγραμμα αφορά στους υπηκόους τρίτων χωρών που δεν πληρούν τους όρους εισόδου και παραμονής στη χώρα, όσους έχουν υποβάλει αίτημα για άσυλο και είτε δεν έχει ληφθεί ακόμη τελική απόφαση σχετικά με το αίτημά τους είτε αυτό έχει απορριφθεί και όσους βρίσκονται υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας αλλά ωστόσο επιθυμούν να επιστρέψουν στη χώρα τους. Οι παραπάνω μπορούν να απευθυνθούν στην Ελληνική Αποστολή του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης, η οποία αναλαμβάνει όλες τις νόμιμες διαδικασίες για τη διευκόλυνση της ασφαλούς και αξιοπρεπούς επιστροφής στη χώρα καταγωγής τους και ειδικότερα: την καταγραφή και ταυτοποίηση όσων επιθυμούν να επιστρέψουν στις χώρες καταγωγής τους, την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων, την έκδοση εισιτηρίων, την παροχή οικονομικού βοηθήματος (περίπου 300 € για επανένταξη στη χώρα τους), τη συνοδεία στο αεροδρόμιο κατά την αναχώρηση από την Ελλάδα και υποδοχή τόσο στη χώρα διέλευσης όσο και στον τελικό προορισμό, ήτοι τη χώρα επιστροφής (Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης – Αποστολή Ελλάδας, 2011). Από τον Μάιο του 2010 έως τον Ιούνιο του 2012 εγκατέλειψαν εθελοντικά την Ελλάδα και επαναπατρίστηκαν περίπου 4.500 μετανάστες ενώ ο επικεφαλής της Ελληνικής Αποστολής του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης, Δανιήλ Εσδράς, έχει δηλώσει ότι η γραφειοκρατία δημιουργεί τεράστια προβλήματα στην υλοποίηση του προγράμματος εθελοντικού επαναπατρισμού (Μποζανίνου, 2012).

Στις δράσεις για την απομάκρυνση των παράνομων μεταναστών εντάσσεται και η επιχείρηση-σκούπα υπό την ονομασία «Ξένιος Ζευς», η οποία ξεκίνησε τον Αύγουστο του 2012. Σύμφωνα με δελτίο τύπου της Ελληνικής Αστυνομίας, από την έναρξη της επιχείρησης μέχρι τις 30/12/2012 συνελήφθησαν 4.145 αλλοδαποί γιατί δεν πληρούσαν τις νόμιμες προϋποθέσεις παραμονής στη χώρα (Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας, 2012). Οι μετανάστες που συλλαμβάνονται για παράνομη είσοδο στη χώρα μεταφέρονται στη συνέχεια σε κέντρα φιλοξενίας μέχρι να επαναπροωθηθούν στις χώρες προέλευσής τους. Η παραμονή τους εκεί μπορεί να διαρκέσει μέχρι και ένα έτος ενώ έχει επισημανθεί από πολλούς φορείς –εγχώριους και διεθνείς– ότι οι συνθήκες διαβίωσης στα κέντρα αυτά είναι πολύ άσχημες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί έκθεση των Γιατρών Χωρίς Σύνορα, η οποία αναφέρει ότι το 63% των προβλημάτων υγείας των κρατούμενων μεταναστών στον Έβρο οφείλεται στις απάνθρωπες συνθήκες διαβίωσης και υγιεινής (Γιατροί Χωρίς Σύνορα, 2011).

#### **4. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ**

##### **4.1 Το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής**

Όπως προαναφέρθηκε, τα τελευταία 20 χρόνια έχει επέλθει μια σημαντική και έντονη αλλαγή στη χώρα μας όσον αφορά στις μεταναστευτικές εισροές: η Ελλάδα δεν αποτελεί πλέον μια χώρα απλής διέλευσης μεταναστών αλλά χώρα μόνιμης παραμονής τους. Η διάσταση της νέας αυτής πραγματικότητας είναι διττή. Οι μετανάστες 1<sup>ης</sup> γενιάς θεωρούν την παραμονή των ιδίων και των οικογενειών τους στην Ελλάδα πλέον μόνιμη, ένα αίσθημα που ισχυροποιείται και εδραιώνεται με το πέρασμα του χρόνου μέσα από τη συμμετοχή των ιδίων ή/και των παιδιών τους στην εργασία, το ασφαλιστικό και εκπαιδευτικό σύστημα, το σύστημα υγείας κ.ο.κ. Οι μετανάστες της μιάμισης ή 2<sup>ης</sup> γενιάς (παιδιά μεταναστών που ήρθαν σε πολύ μικρή ηλικία στην Ελλάδα ακολουθώντας τους γονείς τους ή που έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα) ουσιαστικά είναι ήδη ενταγμένοι, μιλούν άριστα την ελληνική γλώσσα και σε πολλές περιπτώσεις η Ελλάδα είναι η πρώτη ή/και η μοναδική πατρίδα που έχουν γνωρίσει. Για αυτούς, ειδικότερα, το «σύνδρομο του ξένου» που αναγκάζονται να βιώνουν πολλές φορές μέσα στην κοινωνία είναι πολύ πιο στρεσογόνο και ψυχοφθόρο.

Η διαχείριση της νέας πραγματικότητας απαιτεί συγκεκριμένες στρατηγικές, ορθολογικές και μακροπρόθεσμες. Εξάλλου η ιστορία της μετανάστευσης σε άλλες χώρες –με πολύ μεγαλύτερη εμπειρία από την Ελλάδα– έχει αποδείξει ότι η στρατηγική της πολιτικής και κοινωνικής περιθωριοποίησης των μεταναστών λειτουργεί κατά των δημοκρατικών θεσμών της χώρας υποδοχής και υπονομεύει ανεπανόρθωτα την κοινωνική συνοχή, περιορίζει τις δημιουργικές δυνάμεις και υποθάλλει την γκετοποίηση, προκαλεί αδυσώπητες εθνοφυλετικές συγκρούσεις και έχει ως συνέπεια την κοινωνική αποσταθεροποίηση. Αντίθετα, έχει επανειλημμένα τονιστεί η θετική συμβολή των μεταναστών στην οικονομική και δημογραφική ανάπτυξη των χωρών και αναγνωρίζεται ότι μπορεί να προκύψουν μεγάλα οφέλη από τη μετανάστευση για τις χώρες υποδοχής που τη διαχειρίζονται με επιτυχία. Οι μετανάστες βοηθούν στη διατήρηση ενός σταθερού, οικονομικά ενεργού πληθυσμού, ο οποίος θα μπορεί να συμβάλλει στη συντήρηση του μη ενεργού πληθυσμού (Δημοπούλου, 2010: 20). Γι' αυτό η διαμόρφωση αποτελεσματικών πολιτικών για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών απασχολεί πολύ σοβαρά όλες τις χώρες, οι οποίες υποδέχονται σημαντικούς αριθμούς μεταναστών.

Ως κοινωνική ένταξη ή ενσωμάτωση –οι δύο όροι συνήθως χρησιμοποιούνται χωρίς διάκριση για να εξηγήσουν ακριβώς την ίδια διαδικασία– ορίζεται η διαδικασία εκείνη, η οποία διασφαλίζει ότι όσοι απειλούνται από τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού αποκτούν τις απαραίτητες ευκαιρίες για μεγαλύτερη συμμετοχή στη λήψη των αποφάσεων που επηρεάζουν τη ζωή τους και πρόσβαση στα θεμελιώδη δικαιώματά τους (Τζήκας, 2008: 15-19). Ο αντικειμενικός στόχος, στην εκπλήρωση του οποίου αποσκοπεί η κοινωνική ένταξη, είναι η κοινωνική συνοχή. Η Ελλάδα, ως ευρωπαϊκό κράτος δικαίου, έχει την υποχρέωση απέναντι στους πολίτες της να εγγυάται την κοινωνική συνοχή (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3838/2010). Κατά συνέπεια, η εντατική προώθηση της κοινωνικής ένταξης των νόμιμων μεταναστών αποτελεί θεμελιώδη προτεραιότητα της μεταναστευτικής πολιτικής.

Η κοινωνική ένταξη μπορεί να ιδωθεί τόσο ως μια διαδικασία όσο και ως ένα τελικό αποτέλεσμα, μια κατάσταση (Böhning, 1995). Ως διαδικασία χαρακτηρίζει τη δυναμική πορεία προς μια επιθυμητή κατάσταση και ως κατάσταση χαρακτηρίζει την απουσία διακρίσεων μεταξύ συγκρίσιμων ομάδων –ως προς ηλικία, φύλο, εκπαίδευση– ημεδαπών και αλλοδαπών στη χώρα υποδοχής (Κόντης, 2001: 190). Επομένως, επιτυχής ένταξη μεταναστών σημαίνει ισότιμη συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας υποδοχής με ταυτόχρονο αλληλοσεβασμό των διαφορετικών πολιτιστικών προτύπων. Αξίζει επίσης να σημειωθεί το γεγονός ότι η ένταξη δε σταματά ούτε ολοκληρώνεται στην πρώτη γενιά αλλά συνεχίζεται στη δεύτερη και τρίτη γενιά (Χαλιάπα, 2009: 36).

Οι μετανάστες που μετακινούνται σε μια νέα κοινωνία, μεταβάλλουν σταδιακά τα εθνικά τους χαρακτηριστικά και αποτελούν μια ομάδα με διαφορετική πολιτισμική ταυτότητα. Στην πορεία όμως οι ομάδες αυτές, αν και δεν αποκλείονται κοινωνικά, παραμένουν σε μια κοινωνική απόσταση από τους γηγενείς κατοίκους (Warner, 1998). Επιπλέον, η κοινωνική ένταξη δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί στον ίδιο βαθμό σε όλες τις μεταναστευτικές ομάδες. Οι πιο σημαντικοί παράγοντες που επιδρούν στη διαδικασία ένταξης των μεταναστών σε μια κοινωνία υποδοχής είναι: το πολιτικό σύστημα της χώρας υποδοχής, τα κοινωνικά δίκτυα των μεταναστών, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μεταναστών και οι συνθήκες κατά τις οποίες λαμβάνει χώρα η μετανάστευση (Bloch, 2002: 80).

Η ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής αποτελεί μια δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής, βασικοί άξονες της οποίας είναι αφενός η δέσμευση της κοινωνίας υποδοχής να υποδεχτεί τους μετανάστες, να σέβεται τα δικαιώματα και τον πολιτισμό τους και να τους ενημερώνει για τις υποχρεώσεις τους και αφετέρου η προθυμία των ίδιων των μεταναστών να ενταχθούν και να σέβονται τους κανόνες και τις αξίες της νέας τους κοινωνίας. Εντούτοις, πλήθος εκθέσεων, μελετών και διαχρονικών ερευνών αποκαλύπτουν ότι στην πραγματικότητα οι κοινωνίες υποδοχής επιδεικνύουν διαχρονικά ρατσιστικές στάσεις και συμπεριφορές απέναντι στους μετανάστες, οι οποίοι παραμένουν θεσμικά και κοινωνικά αποκλεισμένοι, χωρίς καμία δυνατότητα ή προοπτική αξιοπρεπούς διαβίωσης και ισότιμης μεταχείρισης και δεν καταφέρνουν να ενταχθούν. Μέχρι σήμερα, λοιπόν, η εκπλήρωση των στόχων της ένταξης των μεταναστών παραμένει ανεπιτυχής (Βαρουξή – Σαρρή, 2012: 20-21).

Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών είναι πολλές φορές δύσκολη καθώς οι ομάδες μεταναστών μεταφέρουν μαζί τους ήθη, έθιμα, πεποιθήσεις και αξίες. Όλα τα παραπάνω επηρεάζουν την προσαρμογή τους στη νέα πραγματικότητα που καλούνται να αντιμετωπίσουν και επομένως την παραμονή τους στη χώρα υποδοχής. Έτσι, ενώ οι μετανάστες από τις χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ ενσωματώθηκαν ομαλά στην ελληνική κοινωνία, δεν προβλέπεται να συμβεί το ίδιο με τους προερχόμενους από χώρες της Ασίας και της Αφρικής μετανάστες, οι οποίοι στη συντριπτική πλειοψηφία τους είναι μουσουλμάνοι. Όπως έχει δείξει η παρουσία αυτών των λαών σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, δεν ενσωματώνονται σε άλλες κοινωνίες λόγω της ισχυρής πολιτισμικής και θρησκευτικής τους ιδιαιτερότητας (Κατσανέβας, 2012).

Η ραγδαία αύξηση του αριθμού των μεταναστών στην Ελλάδα κατά τα τελευταία χρόνια έχει ενεργοποιήσει αμυντικούς ανακλαστικούς μηχανισμούς που σχετίζονται με τη συγκρότηση της εθνικής ταυτότητας και τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής πολιτικής κουλτούρας ενώ η όξυνση των εσωτερικών πολιτικών και κοινωνικών προβλημάτων, τα οποία συνδέονται κυρίως με την οικονομία και την αγορά εργασίας, έχουν δημιουργήσει μια γενική αίσθηση φόβου, ανασφάλειας και προσωπικής ή συλλογικής απειλής από τους μετανάστες. Με άλλα λόγια, οι «ξένοι» αποτελούν ένα προνομιακό πεδίο εξωτερίκευσης και προβολής της επιθετικότητας που γεννούν η οικονομική και κοινωνική ανασφάλεια και η απουσία ορατών μέσων αντιμετώπισής τους (Δραγώνα, 2007).

Μέσα σε αυτό το ιδιαίτερα ξενοφοβικό περιβάλλον, η πλειονότητα των μεταναστών βιώνει πολλαπλές διακρίσεις και αποκλεισμούς τόσο στο πλαίσιο της ιδιωτικής συναναστροφής όσο και στο πλαίσιο της δημόσιας συνδιαλλαγής. Ωστόσο, η προώθηση της ισότητας και η καταπολέμηση των διακρίσεων αποτελεί θεμελιώδες βήμα της διαδικασίας ένταξης. Σύμφωνα με τις Κοινές Βασικές Αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την πολιτική ένταξης των μεταναστών (Council of the European Union, 2004: 21), η πρόσβαση των μεταναστών σε φορείς καθώς και σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, σε ίση βάση με τους πολίτες των κρατών-μελών και χωρίς διακρίσεις, είναι ζωτικής σημασίας για μια καλύτερη ένταξη. Στην Ελλάδα, πάντως, προβλήματα διακριτικής μεταχείρισης των μεταναστών αναδεικνύονται σε όλους τους τομείς της δημόσιας και ιδιωτικής, οικονομικής, κοινωνικής, πολιτικής και πολιτιστικής τους ζωής ενώ παράλληλα το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης και την καταπολέμηση των διακρίσεων παρουσιάζει σοβαρές αδυναμίες ως προς την εμβέλεια, την πληρότητα και την αποτελεσματικότητά του.

Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικός ο ρόλος που καλείται να διαδραματίσει η τοπική κοινωνία και η τοπική αυτοδιοίκηση, ως πρώτος τόπος υποδοχής και αποδοχής του μετανάστη, για τη διατήρηση και την εμπέδωση της κοινωνικής συνοχής, την ένταξη και την ομαλή συμβίωση γηγενούς και αλλοδαπού πληθυσμού. Η κοινωνική ένταξη είναι πιο ουσιαστική σε τοπικό επίπεδο, γιατί τα προβλήματα και οι ανάγκες των μεταναστών ποικίλουν από τόπο σε τόπο. Σύμφωνα και με Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη Υπηκόων Τρίτων Χωρών [COM (2011) 455 τελικό], οι πολιτικές ένταξης πρέπει να σχεδιάζονται και να εφαρμόζονται με την ενεργό συμμετοχή των τοπικών αρχών, οι οποίες είναι υπεύθυνες για ευρύ φάσμα υπηρεσιών και δραστηριοτήτων και παίζουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της αλληλεπίδρασης μεταξύ των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής.

Εν κατακλείδι, σε τοπικό επίπεδο εντοπίζονται δύο σημαντικές πολιτικές που στοχεύουν στην ένταξη των μεταναστών: το δικαίωμα συμμετοχής στις εκλογές για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και η ίδρυση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών σε κάθε δήμο. Αν και η κοινωνική ένταξη είναι μια σύνθετη διαδικασία που επηρεάζεται από πολλούς παράγοντες, οι συγκεκριμένες δράσεις συμβάλλουν αναμφίβολα προς αυτή την κατεύθυνση.

## 4.2 Το δικαίωμα συμμετοχής μεταναστών στις δημοτικές εκλογές

Το δικαίωμα συμμετοχής στις δημοτικές εκλογές για ορισμένες κατηγορίες μεταναστών θεσπίστηκε με το Ν. 3838/2010. Ο νόμος αυτός απέβλεπε στην εναρμόνιση της εθνικής μας νομοθεσίας με τη Σύμβαση για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε Τοπικό Επίπεδο (Συμβούλιο της Ευρώπης, 1992) καθώς και με το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (C 115/4.5.2010), το οποίο μεταξύ άλλων επισημαίνει ότι «η Ένωση πρέπει να διασφαλίσει δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών-μελών της. Μια πιο ενεργητική πολιτική ενσωμάτωσης πρέπει να έχει ως στόχο να τους αναγνωρίσει δικαιώματα και υποχρεώσεις αντίστοιχα με εκείνα των πολιτών της Ένωσης» και ότι «οι πολίτες της Ένωσης έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στις δημοτικές εκλογές του κράτους-μέλους κατοικίας τους».

Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 14 του Ν. 3838/2010 (ΦΕΚ Α' 49/24.3.2010) όρισε ότι ομογενείς και λοιποί αλλοδαποί υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να συμμετέχουν στις εκλογές της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με δικαίωμα ψήφου εφόσον έχουν συμπληρώσει το δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας τους, δεν έχουν καταδικαστεί τελεσίδικα για έγκλημα που συνεπάγεται την αποστέρηση των πολιτικών δικαιωμάτων και εντάσσονται σε μία από τις ακόλουθες κατηγορίες νομίμως διαμενόντων στη Χώρα αλλοδαπών:

- Είναι κάτοχοι Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς ή τίτλου διαμονής ως μέλη οικογένειας κατόχου τέτοιου Δελτίου και έχουν συμπληρώσει, από την υποβολή της αίτησης για την απόκτηση του Δελτίου ή του τίτλου αντίστοιχα, πενταετή συνεχή και νόμιμη διαμονή στη Χώρα.
- Είναι κάτοχοι άδειας διαμονής αόριστης διάρκειας ή δεκαετούς διάρκειας.
- Έχουν υπαχθεί στο καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων.
- Είναι κάτοχοι «δελτίων μόνιμης διαμονής» ως μέλη οικογένειας Έλληνα πολίτη ή πολίτη κράτους-μέλους της ΕΕ καθώς και δελτίων ή αδειών παραμονής ως μέλη οικογένειας Έλληνα πολίτη ή πολίτη κράτους-μέλους της ΕΕ, έχοντας διανύσει πέντε συνεχή έτη νόμιμης διαμονής στη Χώρα.
- Είναι γονείς ανήλικων Ελλήνων πολιτών και έχουν συμπληρώσει πενταετή συνεχή και νόμιμη διαμονή στη Χώρα.

- Έχουν αναγνωρισθεί ως πολιτικοί πρόσφυγες ή έχουν υπαχθεί στο καθεστώς επικουρικής προστασίας ή προστασίας για ανθρωπιστικούς λόγους, των μελών της οικογένειάς τους συμπεριλαμβανομένων, εφόσον έχουν συμπληρώσει συνεχή πενταετή και νόμιμη διαμονή στη Χώρα από την υποβολή του σχετικού αιτήματος.
- Είναι κάτοχοι ταξιδιωτικών εγγράφων ή ειδικού δελτίου που έχουν χορηγηθεί από ημεδαπή αρχή σύμφωνα με τις διατάξεις της Διεθνούς Σύμβασης της Νέας Υόρκης περί του Καθεστώτος των Ανηθαγενών, η οποία έχει κυρωθεί από την Ελλάδα με το Ν. 139/1975 (ΦΕΚ Α' 176/25.8.1975), έχοντας συμπληρώσει πενταετή συνεχή και νόμιμη διαμονή στη Χώρα από την αίτηση χορήγησης των παραπάνω τίτλων.
- Έχουν τίτλο παραμονής ως ομογενείς και έχουν συμπληρώσει από τη χορήγησή του πενταετή συνεχή και νόμιμη διαμονή στη Χώρα, η οποία πιστοποιείται κατόπιν σχετικής βεβαίωσης της αρχής που τον εξέδωσε.

Παράλληλα, το άρθρο 17 του Ν. 3838/2010 όρισε το δικαίωμα του εκλέγεσθαι: «Εκλογείς εγγεγραμμένοι στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους του άρθρου 15 του παρόντος, που κατά την ημέρα διενέργειας των εκλογών έχουν συμπληρώσει το εικοστό πρώτο έτος της ηλικίας τους, μπορούν να εκλεγούν δημοτικοί σύμβουλοι, σύμβουλοι δημοτικών διαμερισμάτων και τοπικοί σύμβουλοι, με την πρόσθετη προϋπόθεση ότι διαθέτουν επαρκή γνώση της Ελληνικής γλώσσας για την άσκηση των καθηκόντων τους».

Τα άρθρα 15 και 16 του Ν. 3838/2010 ρύθμιζαν ζητήματα σχετικά με την αίτηση εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους και με την άσκηση του δικαιώματος του εκλέγειν των ανωτέρω προσώπων ενώ τα άρθρα 18 και 19 ρύθμιζαν ζητήματα σχετικά με τη σύνταξη και τήρηση των ειδικών εκλογικών καταλόγων, όπου εγγράφονται οι εκλογείς που ανήκουν στην ειδική αυτή κατηγορία. Στη συνέχεια, το άρθρο 20 παρέπεμπε στη νομοθεσία περί εκλογής βουλευτών καθώς και στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων για θέματα που αφορούν στα όρια ηλικίας, τη στέρηση του δικαιώματος του εκλέγειν, τα κωλύματα, τα ασυμβίβαστα και τους λοιπούς περιορισμούς του δικαιώματος του εκλέγεσθαι και για κάθε άλλο ζήτημα που αφορά στην εκλογική διαδικασία και δεν ρυθμιζόταν από τα υπόλοιπα άρθρα του νόμου. Τέλος, το άρθρο 21 εξουσιοδοτούσε τον Υπουργό Εσωτερικών για τη ρύθμιση λεπτομερειακών θεμάτων και για την παράταση της προθεσμίας εγγραφής στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους.



Η επέκταση αυτή του δικαιώματος ψήφου σε αλλοδαπούς στηρίζεται στο άρθρο 5 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη». Φορέας του ως άνω δικαιώματος είναι κάθε φυσικό πρόσωπο, άρα και οι αλλοδαποί και οι ανιθαγενείς (Εκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για το Ν. 3838/2010). Επιπροσθέτως, αν και στην περίπτωση των βουλευτικών εκλογών το ισχύον Ελληνικό Σύνταγμα απαγορεύει την απονομή δικαιώματος ψήφου στους μετανάστες συνδέοντας το δικαίωμα ψήφου με την ελληνική ιθαγένεια (άρθρο 51§3), στην περίπτωση των αυτοδιοικητικών εκλογών η αντίστοιχη συνταγματική διάταξη (άρθρο 102§2) κάνει λόγο μόνο για εκλογή των αρχών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης «με καθολική και μυστική ψηφοφορία». Αυτό συμβαίνει διότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν ως αρμοδιότητα τη διοίκηση των τοπικών μόνο υποθέσεων (άρθρο 102§1). Λόγο για τις τοπικές αυτές υποθέσεις μπορούν να έχουν όσοι αποδεδειγμένως είναι μέλη των τοπικών κοινωνιών, ανεξαρτήτως του αν διαθέτουν ή όχι την ελληνική ιθαγένεια, επομένως και οι αλλοδαποί.

Η απονομή του δικαιώματος συμμετοχής μεταναστών στις δημοτικές εκλογές μπορεί να χαρακτηριστεί ως μεταφορά πολιτικής, αφού και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες υπάρχει η δυνατότητα συμμετοχής στις τοπικές εκλογές από τους πολίτες τρίτων χωρών. Πρόκειται για τις Δανία, Φινλανδία, Ιρλανδία, Ολλανδία, Νορβηγία, Πορτογαλία, Σλοβακία, Ισπανία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Λιθουανία και Ελβετία. Σε ορισμένες χώρες το δικαίωμα ψήφου είχε παραχωρηθεί πριν πολλές δεκαετίες (π.χ. το 1976 στη Σουηδία και το 1981 στη Δανία) ενώ σε άλλες χώρες παραχωρήθηκε πρόσφατα. Σε όλα τα κράτη οι πολίτες από τρίτες χώρες πρέπει να πληρούν ειδικές προϋποθέσεις για να αποκτήσουν δικαίωμα συμμετοχής στις τοπικές εκλογές ως ψηφοφόροι ή υποψήφιοι. Γενικά ως προϋποθέσεις τίθενται η νόμιμη παρουσία τους στη χώρα για κάποιο ελάχιστο χρονικό διάστημα (συνήθως μία πενταετία) και η εγγραφή τους στους εκλογικούς καταλόγους. Τέλος, σε πέντε χώρες –ήτοι το Βέλγιο, την Εσθονία, την Ουγγαρία, το Λουξεμβούργο και τη Σλοβενία– οι μετανάστες από τρίτες χώρες απολαμβάνουν περιορισμένα δικαιώματα ψήφου, δηλαδή διαθέτουν το δικαίωμα του εκλέγειν αλλά όχι του εκλέγεσθαι στις τοπικές εκλογές (Groenendijk, 2008 – Μπαντέλλας, 2011: 27-28).

Ουσιαστικά με το Ν. 3838/2010 αποσυνδέθηκε το δικαίωμα του εκλέγειν –καθώς και το δικαίωμα του εκλέγεσθαι– από την ιθαγένεια όχι μόνο για όσους είναι πολίτες της ΕΕ αλλά και για συγκεκριμένες κατηγορίες αλλοδαπών με κριτήριο τον τύπο της άδειας που κατέχουν. Η επέκταση αυτή του δικαιώματος ψήφου ήταν άκρως σημαντική, αφού για πρώτη φορά εμπλουτίστηκε η δημόσια σφαίρα με ανθρώπους και γνώμες, οι οποίες ήταν αόρατες προηγουμένως. Το κύριο μέλημα πλέον ήταν ότι έχει λόγο στους θεσμούς πολιτικής αντιπροσώπευσης οποιοσδήποτε επηρεάζεται από τις αποφάσεις που λαμβάνονται στους θεσμούς αυτούς. Με άλλα λόγια, δεν είχε σημασία πλέον ο τόπος καταγωγής ή γέννησης αλλά ο τόπος/δήμος στον οποίο κατοικεί κάποιος, γεγονός που τον καθιστά άξιο πολιτικής συμμετοχής.

Η πολιτική συμμετοχή των κατηγοριών των ομογενών και λοιπών αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στη χώρα, στις τοπικές εκλογές αποτελεί την πλέον ενεργητική μορφή ένταξης. Συντελεί καθοριστικά στην άρση των αποκλεισμών και της περιχαράκωσης σε γκέτο, σηματοδοτεί την ουσιαστική κοινωνική ώσμωση μεταξύ των μεταναστών και των τοπικών κοινωνιών υποδοχής και αναδεικνύει τον πρωτοποριακό ρόλο της αυτοδιοίκησης στην υλοποίηση ενός προτύπου κοινωνίας δημοκρατικής και ανοιχτής στη διαφορά. Επίσης, διασφαλίζει σε μακροπρόθεσμη βάση την ομαλή συμβίωση με τους νόμιμους και μακροχρόνια διαμένοντες μετανάστες και τα παιδιά τους (Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3838/2010). Τέλος, η συμμετοχή στις δημοτικές εκλογές αναδεικνύεται ως καίριος ενδιάμεσος σταθμός στη δυναμική ενταξιακή πορεία του αλλοδαπού από το καθεστώς του απλού μετανάστη προς αυτό του πολίτη ή αλλιώς ένα δοκιμαστικό προστάδιο της ιθαγένειας.

Εντούτοις, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε πρόσφατα ότι το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι επιφυλάσσεται μόνο στους Έλληνες πολίτες και δεν μπορεί να επεκταθεί και στους μη έχοντες την ιδιότητα αυτή χωρίς αναθεώρηση της σχετικής διάταξης του Συντάγματος (Παπαδάκου, 2012). Με άλλα λόγια, η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος νοείται ως λειτουργήμα απαραίτητο για την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας. Ο Ν. 3838/2010 θα πρέπει –αναγκαστικά πλέον– να αντικατασταθεί με άλλο νομοθέτημα, το οποίο θα είναι συμβατό με την απόφαση του ΣτΕ. Συμπεραίνεται, λοιπόν, ότι οι μετανάστες δεν έχουν πια το δικαίωμα συμμετοχής σε επόμενες εκλογικές αναμετρήσεις για την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

### 4.3 Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ)

Με το Ν. 3852/2010 (Πρόγραμμα Καλλικράτης) ανατέθηκε –μεταξύ άλλων– στους δήμους της χώρας η ενεργός προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών που διαμένουν στην επικράτειά τους. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 78 του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010) προβλέπεται ότι σε κάθε δήμο συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, συμβούλιο ένταξης μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) αποτελούνται από 5 έως 11 μέλη, τα οποία ορίζονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο και τα οποία μπορεί να είναι: α) δημοτικοί σύμβουλοι, β) εκπρόσωποι φορέων μεταναστών –εφόσον η έδρα αυτών ή παραρτήματος βρίσκεται εντός των διοικητικών ορίων του οικείου δήμου– ή εκπρόσωποι που επιλέγονται από την κοινότητα των μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στον οικείο δήμο και γ) εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων, οι οποίοι αναπτύσσουν εντός της διοικητικής περιφέρειας του οικείου δήμου δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών. Πρόεδρος στο ΣΕΜ ορίζεται ένας εκ των δημοτικών συμβούλων μελών του ενώ οι αλλοδαποί που έχουν εκλεγεί δημοτικοί σύμβουλοι ορίζονται υποχρεωτικά ως μέλη των ΣΕΜ. Επιπλέον, επισημαίνεται ότι η συμμετοχή στα εν λόγω συμβούλια είναι τιμητική και άμισθη.

Επιπροσθέτως, το άρθρο 78 του Ν. 3852/2010 ορίζει το έργο των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών. Αυτό είναι:

- Η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, οι οποίοι κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου, ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή με δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή.
- Η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και, εν γένει, την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν ιδίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες.
- Η διοργάνωση, σε συνεργασία με τον οικείο δήμο, εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι η ίδρυση ΣΕΜ είναι υποχρεωτική για κάθε δήμο της χώρας όπου διαμένει νομίμως αλλοδαπός πληθυσμός.

Κεντρικός στόχος των Συμβουλιών Ένταξης Μεταναστών είναι η ενθάρρυνση και προώθηση της ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής, κυρίως μέσω της συμμετοχής τους στην τοπική δημόσια ζωή. Ειδικότερα, η δράση των ΣΕΜ –ως συμβουλευτικών οργάνων του δήμου– οφείλει να στοχεύει στην εξέταση όλων των ζητημάτων που προκύπτουν κατά τη διαδικασία της ένταξης των μεταναστών, μέσω της συμμετοχής των ιδίων αλλά και του γηγενούς πληθυσμού στις διαδικασίες λειτουργίας τους. Μέσω των ΣΕΜ διευκολύνονται οι σχέσεις των μεταναστών με τη δημοτική αρχή και τους τοπικούς θεσμικούς φορείς, επιτυγχάνεται η ευαισθητοποίηση του γηγενούς πληθυσμού και προωθείται η καταπολέμηση των διακρίσεων και των φαινομένων ξеноφοβίας, τα οποία ενδεχομένως προκύπτουν από τις διαφορές στη νοοτροπία, την κουλτούρα, τη θρησκεία και γενικότερα τις καταβολές των μεταναστών και του γηγενούς πληθυσμού. Με αυτόν τον τρόπο, ενισχύεται η αλληλεπίδραση μεταξύ μεταναστών και γηγενούς πληθυσμού και η μεταξύ τους ειρηνική συνύπαρξη.

Οι τομείς παρέμβασης των Συμβουλιών Ένταξης Μεταναστών θα πρέπει να καλύπτουν όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων των μεταναστών. Συνεπώς, κρίνεται σκόπιμο οι εισηγήσεις των ΣΕΜ προς το δημοτικό συμβούλιο να κινούνται γύρω από τους εξής άξονες: εργασία (ασφαλιστικά θέματα, ζητήματα ανανέωσης αδειών διαμονής, ένσημα, καταπολέμηση αδήλωτης εργασίας), υγεία (περίθαλψη, εργατικά ατυχήματα), στέγαση, εκπαίδευση, εκμάθηση της γλώσσας (ενισχυτική διδασκαλία, τμήματα ενηλίκων), ιατροφαρμακευτικές υπηρεσίες και υπηρεσίες φροντίδας (βρεφονηπιακοί σταθμοί), πολιτιστικές δραστηριότητες και συμμετοχή στα κοινά. Ενδεικτικές δράσεις και παρεμβάσεις που μπορούν να συμπεριλαμβάνονται στον ετήσιο προγραμματισμό των ΣΕΜ είναι:

- Η οργάνωση σε δημοτικό επίπεδο γραφείου παροχής υπηρεσιών υποδοχής, διαπολιτισμικής μεσολάβησης καθώς και νομικής και διοικητικής αρωγής και μεσολάβησης.
- Η διοργάνωση προγραμμάτων εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας τόσο για μαθητές όσο και για ενήλικες μετανάστες.
- Ο διαρκής διάλογος του ΣΕΜ με τις οργανωμένες μεταναστευτικές κοινότητες καθώς και η ενθάρρυνση των αλλοδαπών να εγγραφούν σε αυτές ώστε να μετέχουν με θεσμοθετημένο τρόπο στο δημόσιο διάλογο.

- Η διοργάνωση και καθιέρωση διαδικασιών διαρκούς διαλόγου και αλληλεπίδρασης μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών κατοίκων (διάλογος στο σχολικό περιβάλλον, στρογγυλές τράπεζες, δημόσιες εκδηλώσεις).
- Η οργάνωση διαπολιτισμικών και αθλητικών εκδηλώσεων, εκθέσεων, φεστιβάλ με τη συμμετοχή τόσο ημεδαπών όσο και μεταναστών.
- Η παραγωγή και διανομή έντυπου ενημερωτικού υλικού για όλες τις δράσεις προώθησης της ένταξης που πραγματοποιούνται στο δήμο καθώς και για άλλα σημαντικά ζητήματα, τα οποία απασχολούν αλλοδαπούς και γηγενείς κατοίκους.

Αξίζει να σημειωθεί ότι για την υλοποίηση των παραπάνω υπάρχει η δυνατότητα αξιοποίησης των κτιρίων των δήμων, τα οποία πλέον δεν χρησιμοποιούνται λόγω της μετάβασης από τους καποδιστριακούς στους καλλικρατικούς δήμους.

Είναι φυσικό να μην μπορεί να γίνει ολοκληρωμένη αποτίμηση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών αυτή τη στιγμή καθώς αποτελούν μια σχετικά νέα μεταρρύθμιση, ιδιαίτερα αν σκεφτούμε ότι στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες έχουν ιδρυθεί ΣΕΜ ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Κατά συνέπεια, οι περισσότεροι δήμοι που έχουν συστήσει ΣΕΜ δεν παρουσιάζουν ακόμη κάποιο μεγάλο έργο. Παρόλα αυτά, υπάρχουν και παραδείγματα δήμων, οι οποίοι παρά το πρώιμο της μεταρρύθμισης έχουν επιδείξει έντονη ενεργοποίηση και κινητοποίηση. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του δήμου Κορυδαλλού, στον οποίο είχε ήδη δημιουργηθεί ένα δημοτικό συμβούλιο μεταναστών ως άτυπος θεσμός και ο οποίος δραστηριοποιείται στα εξής:

- Συνεργασία με ΜΚΟ και μεταναστευτικές ομάδες.
- Αναδιάρθρωση του Γραφείου Αλλοδαπών.
- Φεστιβάλ εθνικών κοινοτήτων.
- Γενική συνέλευση μεταναστών μέσω ηλεκτρονικού μητρώου.

Εν κατακλείδι, τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών αποτελούν έναν σημαντικό θεσμό για τη διατήρηση και εμπέδωση της κοινωνικής συνοχής των πόλεων, οι οποίες γίνονται όλο και περισσότερο διαπολιτισμικές. Προάγουν σε τοπικό επίπεδο την έννοια του «συμπολίτη» αντί του «αλλοδαπού» καθώς και την ομαλή συμβίωση γηγενούς και αλλοδαπού πληθυσμού. Τέλος, συμβάλλουν στην αντιπροσώπευση των μεταναστών σε μη στερεοτυπικούς ρόλους και στην πολιτιστική αναγνώριση και αποδοχή διαφορετικών ομάδων πολιτών που συνυπάρχουν ως κάτοικοι στα όρια του δήμου.

## **5. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ**

### **5.1 Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης**

Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών (C 211/4.9.2009), με την έννοια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εννοείται η συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών-μελών και των τοπικών περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στη χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ. Με άλλα λόγια, ως πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ορίζεται εκείνο το σύστημα διακυβέρνησης, το οποίο περιλαμβάνει τις τοπικές αρχές στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών. Εντούτοις, η έννοια αυτή δεν συνοψίζεται στη μεταφορά ευρωπαϊκών ή εθνικών στόχων σε τοπική ή περιφερειακή δράση αλλά πρέπει να γίνεται επίσης αντιληπτή ως μια διαδικασία ενσωμάτωσης των στόχων των τοπικών και περιφερειακών αρχών στις στρατηγικές της Ένωσης.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εισήχθη στο λεξικό της ΕΕ ως μια μορφή χρηστής διακυβέρνησης, η οποία βελτιώνει τη νομιμότητα της Ένωσης. Η νομιμότητα της ΕΕ έγκειται στην αποτελεσματικότητα, στη διαφάνεια, στη συμμετοχή και στη λογοδοσία. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ενισχύει όλες αυτές τις αρχές και εγγυάται τη διασύνδεσή τους (Van den Brande, 2009: 7). Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής των Περιφερειών, εάν ο τρόπος διακυβέρνησης της ΕΕ διασφαλίζει τη συνεργασία μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας για την υλοποίηση της κοινοτικής ατζέντας και την αντιμετώπιση των παγκόσμιων προκλήσεων, τότε αυτή θα είναι ισχυρή, τα θεσμικά της όργανα θα διαθέτουν νομιμότητα, οι πολιτικές της θα είναι αποτελεσματικές και οι πολίτες της θα νιώθουν ότι συμμετέχουν και θα ενδιαφέρονται.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν είναι μια ουτοπία ή απλώς ένα μοντέλο, είναι ένας τρόπος να καταστεί η κοινοτική μέθοδος πιο αποτελεσματική, να αναπτυχθεί μια κουλτούρα διοργανικής συνεργασίας και να τονωθεί η συμμετοχή στην ευρωπαϊκή διαδικασία (Van den Brande, 2009: 6). Τονίζει την εξασθένιση της διάκρισης μεταξύ εγχώριας και διεθνούς πολιτικής και αναδεικνύει την ανάγκη συνεργασίας μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης. Επιπλέον, οι μονομερείς ή «εκ των άνω» αποφάσεις δεν είναι πλέον αποδεκτές στη δημοκρατία μας. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνδέεται με τη συμμετοχική δημοκρατία, αφού προωθεί τη συμμετοχή των περιφερειών, των πόλεων και τελικά του πολίτη.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης και στηρίζεται σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων παραγόντων. Ενέχει μια εγκάρσια διάσταση, η οποία προϋποθέτει καλύτερο συντονισμό και συνεργασία μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, και μια οριζόντια διάσταση, η οποία επιβάλλει τη συνεκτική υλοποίηση των τομεακών πολιτικών. Μέσω μιας σφαιρικής προσέγγισης επιτυγχάνει την από κοινού συμμετοχή των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης στη διατύπωση των κοινοτικών πολιτικών και της κοινοτικής νομοθεσίας με τη χρήση διάφορων μηχανισμών (διαβούλευση, αναλύσεις εδαφικού αντικτύπου κτλ) και εγγυάται την αποτελεσματικότητα των κοινών πολιτικών.

Ο συντονισμός της δράσης των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας είναι αναγκαίος για τη βελτίωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και για την υλοποίηση των κοινοτικών στρατηγικών. Οι ευρωπαϊκές –όπως άλλωστε και οι παγκόσμιες– στρατηγικές μπορούν να επιτυγχάνονται μόνο ως μέρος μιας συντονισμένης δράσης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων εξουσίας. Επιπροσθέτως, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προϋποθέτει αμοιβαία πίστη μεταξύ όλων των επιπέδων εξουσίας για την επίτευξη των κοινών στόχων. Το θεσμικό πλαίσιο είναι θεμελιώδους σημασίας αλλά δεν αρκεί για την εξασφάλιση χρηστής διακυβέρνησης. Αντιθέτως, η καλή συνεργασία μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων πολιτικής εξουσίας είναι απαραίτητη. Πρόκειται για μια συνεργασία βασισμένη στην εμπιστοσύνη και όχι στην αντιπαράθεση των διάφορων πηγών πολιτικής και δημοκρατικής νομιμότητας.

Η υλοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης βασίζεται στο σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, με την οποία αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας και διασφαλίζεται ότι οι πολιτικές χαράσσονται και υλοποιούνται στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο. Η αρχή της επικουρικότητας ορίζει ότι η ΕΕ δεν μπορεί να παρεμβαίνει σε τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα παρά μόνο εφόσον η δράση της είναι πιο αποτελεσματική από την αντίστοιχη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι έννοιες άρρηκτα συνδεδεμένες: η μία αφορά τις αρμοδιότητες των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας και η άλλη δίνει έμφαση στη διαδραστικότητά τους.

Εκτός όμως από την αρχή της επικουρικότητας, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στηρίζεται και στην τοπική και περιφερειακή διακυβέρνηση καθώς και στη διαδικασία αποκέντρωσης στα κράτη-μέλη. Παράλληλα, εγγυάται την πολιτική βούληση σεβασμού της αυτονομίας των περιφερειακών και τοπικών αρχών και της συμμετοχής τους στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων. Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής των Περιφερειών, αν και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι σημαντική για τη χρηστή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, οι προϋποθέσεις της χρηστής διακυβέρνησης εξαρτώνται στην πραγματικότητα από τα ίδια τα κράτη-μέλη. Παρότι στην Ευρώπη παρατηρείται μια σαφής τάση προς αποκέντρωση, οι προϋποθέσεις της από κοινού διακυβέρνησης δεν πληρούνται εξ ολοκλήρου. Οι αρχές και οι μηχανισμοί διαβούλευσης, συντονισμού, συνεργασίας και αξιολόγησης που διακηρύσσονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο πρέπει να εφαρμόζονται πρωτίστως στο εσωτερικό των κρατών-μελών.

Η προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης περιγράφεται από τους Hooghe και Marks ως εξής: η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτελεί διαδικασία δημιουργίας ενός συστήματος διακυβέρνησης, στο οποίο η εξουσία και η επιρροή στη χάραξη πολιτικής διαμοιράζονται σε πολλαπλά επίπεδα διακυβέρνησης (υποεθνικό, εθνικό, υπερεθνικό). Ενώ οι εθνικές κυβερνήσεις είναι ισχυροί συμμετέχοντες στη χάραξη πολιτικής της ΕΕ, ο έλεγχος έχει ξεφύγει από αυτές προς υπερεθνικούς θεσμούς. Τα κράτη έχουν χάσει ένα μέρος του προηγούμενου εξουσιαστικού ελέγχου τους πάνω στα άτομα στα αντίστοιχα εδάφη τους. Εν ολίγοις, το επίπεδο άσκησης πολιτικού ελέγχου έχει αλλάξει. Η εθνική κυριαρχία των κρατών-μελών διαβρώνεται στην ΕΕ από τη συλλογική λήψη αποφάσεων μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και από τον αυτόνομο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Δικαστηρίου της ΕΕ και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (Hooghe – Marks, 2001: 2).

Εν κατακλείδι, η Επιτροπή των Περιφερειών αντιλαμβάνεται την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως μια αρχή που συνίσταται στη συντονισμένη δράση των κρατών-μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας καθώς και τη σύμπραξη που γίνεται πράξη χάρη σε μια λειτουργική και θεσμοποιημένη συνεργασία, με στόχο την υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ. Με άλλα λόγια, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές αναδεικνύονται σε ζωτικούς παράγοντες της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.



## 5.2 Περιθώρια αλλαγής της μεταναστευτικής πολιτικής

Μετά τον ορισμό της έννοιας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης κρίνεται σκόπιμη η διερεύνηση των περιθωρίων που αφήνει για αλλαγή της μεταναστευτικής πολιτικής. Καταρχάς πρέπει να σημειωθεί ότι η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί πεδίο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αφού αναλαμβάνεται συντονισμένη δράση σε ευρωπαϊκό, εθνικό και τοπικό επίπεδο, η οποία στηρίζεται στην εταιρική σχέση και στην αρχή της επικουρικότητας. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της ένταξης των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής.

Σύμφωνα με Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη Υπηκόων Τρίτων Χωρών [COM (2011) 455 τελικό], έστω και αν τα μέτρα ένταξης αποτελούν κυρίως έργο των τοπικών αρχών, η στενή συνεργασία μεταξύ των διαφόρων βαθμίδων διακυβέρνησης διαδραματίζει σημαντικό ρόλο κατά το συντονισμό της παροχής, της χρηματοδότησης και της αξιολόγησης των υπηρεσιών. Η αποτελεσματική ένταξη μπορεί να υλοποιηθεί μόνο από κοινού στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης που συνδέει όλο το φάσμα των ενδιαφερομένων μερών, στα οποία ανήκουν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, τα κράτη-μέλη και οι εθνικοί, περιφερειακοί και τοπικοί φορείς. Η ΕΕ μπορεί να αποτελέσει το πλαίσιο για την παρακολούθηση, συγκριτική αξιολόγηση και ανταλλαγή των ορθών πρακτικών μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης αλλά και για τη δημιουργία κινήτρων προώθησης των καλών τοπικών και περιφερειακών προτύπων. Επιπροσθέτως, η Ανακοίνωση της Επιτροπής επισημαίνει ότι ο συντονισμός και η παρακολούθηση των εξελίξεων της πολιτικής στο πλαίσιο των υφιστάμενων πλαισίων πολιτικής μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, καθώς και σε στενή συνεργασία με τα κράτη-μέλη, μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των πολιτικών ένταξης.

Στην Ελλάδα το ζήτημα της μετανάστευσης αποτελεί μείζον πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης. Έχουν διατυπωθεί ποικίλες προτάσεις για αλλαγή της μεταναστευτικής πολιτικής προς διάφορες κατευθύνσεις. Ορισμένες από αυτές δεν είναι εφικτές λόγω αντικειμενικών δυσκολιών. Για παράδειγμα, μαζικές απελάσεις δεν μπορούν εύκολα να υλοποιηθούν λόγω περιορισμένων συμφωνιών επανεισδοχής με άλλες χώρες, απουσίας ή απροθυμίας των διπλωματικών αρχών της χώρας προέλευσης για ταυτοποίηση ατόμων στη διαδικασία της απέλασης ή εξαιτίας άλλων διοικητικών προβλημάτων.

Ωστόσο, κάποιες άλλες προτάσεις δεν μπορούν να πραγματοποιηθούν λόγω της συμμετοχής της Ελλάδας στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και του πλαισίου που δημιουργεί η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Για παράδειγμα, η χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων στους υπηκόους τρίτων χωρών που επιθυμούν να εγκαταλείψουν την Ελλάδα και να μεταβούν σε άλλες χώρες αποτελεί μια πρόταση, η οποία έχει προβληθεί κατά καιρούς από ένα ευρύτατο ιδεολογικό φάσμα της πολιτικής σκηνής. Όσο ελκυστική και αν φαντάζει όμως, δεν υφίσταται δυνατότητα υλοποίησής της –στη γενικότητα με την οποία προβάλλεται– εντός του ισχύοντος νομικού πλαισίου δεδομένου ότι βασική προϋπόθεση για την έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων είναι η καταρχήν χορήγηση από το κράτος κάποιας μορφής νόμιμου καθεστώτος παραμονής σε ατομική βάση.

Ταξιδιωτικά έγγραφα για νόμιμη έξοδο από τη χώρα μπορούν να δοθούν μόνο στους αναγνωρισμένους πρόσφυγες και με προϋποθέσεις στους δικαιούχους επικουρικής προστασίας καθώς και στους μετανάστες με νόμιμη άδεια παραμονής (και πάλι, σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, χωρίς να γεννούν αυτόματα δικαίωμα εγκατάστασης στη χώρα επιλογής τους). Δικαίωμα μετακίνησης και εγκατάστασης στα κράτη-μέλη της ΕΕ έχουν υπήκοοι τρίτων χωρών που ζουν νόμιμα στη χώρα για χρόνια και είναι κάτοχοι άδειας παραμονής «επί μακρόν διαμένοντος» καθώς και πρόσωπα σε εξαιρετικές ατομικές περιπτώσεις οικογενειακής επανένωσης. Συνεπώς, η ενδεχόμενη επιλογή της χορήγησης άδειας παραμονής –και στη συνέχεια ταξιδιωτικών εγγράφων– με απώτερο στόχο την αναχώρησή τους από τη χώρα δεν θα μπορούσε να γίνει μονομερώς από την Ελλάδα μέσα στο ισχύον ευρωπαϊκό πλαίσιο χωρίς προηγούμενες διαπραγματεύσεις σε επίπεδο ΕΕ (Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας, 2012: 13-14).

Ακόμη, ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης, κ. Δένδιας, υποστήριξε για την προσεχή τροποποίηση του Κανονισμού «Δουβλίνο II» ότι το κείμενο της νέας συνθήκης διατηρεί το στοιχείο ευθύνης για την πρώτη χώρα εισδοχής μεταναστών και δεν περιέχει κανένα επωφελές αντάλλαγμα για την Ελλάδα (ΣΚΑΪ, 2012). Μόνη διέξοδος για τον Υπουργό ίσως είναι η δημιουργία ενός κοινού μετώπου των χωρών του ευρωπαϊκού Νότου ώστε να διαμορφωθεί ένα ισχυρό μπλοκ κατά της νέας Συνθήκης. Φαίνεται, λοιπόν, ότι το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θέτει περιορισμούς στη δυνατότητα αλλαγής μεταναστευτικής πολιτικής από τα κράτη-μέλη. Πρόκειται για τη διάβρωση της εθνικής κυριαρχίας, στην οποία αναφέρθηκαν οι Hooghe και Marks (Hooghe – Marks, 2001: 2).

Εντούτοις, μπορεί να υποστηριχθεί και η αντίθετη άποψη. Το ευρωπαϊκό πλαίσιο αφήνει την ευχέρεια σε κάθε κράτος-μέλος να αποφασίζει τις προϋποθέσεις εισόδου των νόμιμων μεταναστών στο έδαφός του και να καθορίζει ενδεχομένως τον αριθμό τους. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της χορήγησης ιθαγένειας· η μόνη αρμόδια για τον καθορισμό των προϋποθέσεων απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας είναι η Ελλάδα. Επίσης, η χώρα μας προέβη στην κατασκευή ενός «τεχνητού εμποδίου» (φράκτη) στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα στην περιοχή του Έβρου με στόχο τη μείωση της εισροής λαθρομεταναστών από το συγκεκριμένο σημείο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν υποστήριξε με κονδύλια την κατασκευή του φράκτη· παρόλα αυτά, η Ελλάδα δεν υφίστατο κάποιον περιορισμό στο να υλοποιήσει τη συγκεκριμένη πολιτική. Κατά συνέπεια, μπορεί να θεωρηθεί ότι το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θέτει στα κράτη ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις –όπως είναι για παράδειγμα ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ– και δεν περιορίζει τη δυνατότητα ανάληψης εθνικών πολιτικών ούτε επιφέρει διάβρωση της εθνικής κυριαρχίας.

Επιπλέον, αν η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης οριστεί πιο ευρέως και συμπεριλάβει το διεθνές επίπεδο, σημαίνει τη συνεργασία μεταξύ κρατών, διεθνών οργανισμών και μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) στο ζήτημα της μετανάστευσης. Στο πλαίσιο αυτό, είναι πιο εύκολη η σύναψη διακρατικών συμφωνιών επανεισδοχής, με τις οποίες επιδιώκεται αφενός η μείωση του παράνομου μεταναστευτικού αποθέματος στις χώρες υποδοχής και αφετέρου η άσκηση πίεσης στις χώρες διέλευσης και προέλευσης για να μειώσουν ή και να αποτρέψουν τη διαίωνιση της παράνομης διεθνούς μετακίνησης προσώπων (Κόντης, 2011). Μάλιστα, όπως προαναφέρθηκε, η Ευρωπαϊκή Ένωση επιδιώκει να συνεργαστεί με τις χώρες από τις οποίες προέρχονται και διέρχονται οι μετανάστες έτσι ώστε να γίνει καλύτερη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης και να αναχαιτισθεί η λαθρομετανάστευση, να βελτιωθεί η σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης καθώς και να ενισχυθεί το κράτος δικαίου και να προαχθεί ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις χώρες αυτές. Επομένως, μπορεί να υποστηριχθεί ότι το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όχι μόνο δεν θέτει περιορισμούς στα κράτη αλλά αντίθετα τα επικουρεί και προωθεί πιο αποτελεσματικές και αποδοτικές λύσεις μέσω της πολυεπίπεδης συνεργασίας.

### 5.3 Η επόμενη μέρα για το μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι υπάρχουν περιθώρια για αλλαγή της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Ωστόσο, η αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος προϋποθέτει, καταρχήν, αναγνώριση της συνθετότητας των προβλημάτων και παραδοχή ότι δεν υπάρχουν εύκολες και γρήγορες λύσεις. Κανένα μέτρο από μόνο του δεν μπορεί να αποτελέσει «λύση». Αυτό που χρειάζεται είναι μια δέσμη αλληλοσυμπληρούμενων μέτρων που θα προσεγγίζουν διαφορετικά θέματα και θα απευθύνονται σε διαφορετικές κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών ανάλογα με την πραγματική τους κατάσταση, όπως για παράδειγμα:

- Παροχή ασύλου στους πρόσφυγες καθώς και στους λοιπούς δικαιούχους διεθνούς προστασίας μέσω της απρόσκοπτης πρόσβασης στο άσυλο και μιας δίκαιης και αποτελεσματικής διαδικασίας.
- Λήψη μέτρων για τη διευκόλυνση της κοινωνικής ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα.
- Ενθάρρυνση των επιστροφών των μεταναστών στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης μέσω της παροχής κινήτρων, το κόστος των οποίων καλύπτουν σε μεγάλο βαθμό τα ευρωπαϊκά κονδύλια. Όπως προαναφέρθηκε, μέσα από το πρόγραμμα εθελοντικού επαναπατρισμού δίνεται η ευκαιρία αξιοπρεπούς αναχώρησης για χιλιάδες άτομα που θα προτιμήσουν την επιστροφή από τον εγκλωβισμό στον οποίο έχουν περιέλθει.
- Στην περίπτωση υλοποίησης αναγκαστικών επιστροφών –για όσους αλλοδαπούς δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας ή στερούνται της δυνατότητας νόμιμης παραμονής (μόνιμης ή προσωρινής) βάσει άλλων διατάξεων– διασφάλιση ότι δεν επιστρέφονται σε χώρα όπου κινδυνεύουν να υποστούν βασανιστήρια, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση καθώς και ότι δεν ανήκουν σε ευάλωτες ομάδες.
- Εξασφάλιση της ελεύθερης μετακίνησης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα.
- Άσκηση δυναμικής πολιτικής της Ελλάδας σε επίπεδο ΕΕ για διαπραγμάτευση μέτρων με στόχο την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών και τον καταμερισμό βαρών και ευθυνών. Αυτό, βέβαια, προϋποθέτει σημαντικές βελτιώσεις από την Ελλάδα στους τομείς του ασύλου και της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, συμπεριλαμβανομένων των συνθηκών κράτησης και υποδοχής.

Επιπροσθέτως, από όσα η εμπειρία έχει καταδείξει, κανένα μέτρο ελέγχου στα σύνορα δεν είναι αρκετό από μόνο του για να ανακόψει τις μετακινήσεις φτωχών ή απελπισμένων ανθρώπων που αναζητούν μια καλύτερη ζωή ή ένα ασφαλές καταφύγιο. Οι μεταναστευτικές ροές αποτελούν μια παγκόσμια πραγματικότητα, η οποία σχετίζεται με ζητήματα υπανάπτυξης, φτώχειας, περιβαλλοντικών καταστροφών, διώξεων και ενόπλων συρράξεων. Οι συμφωνίες στήριξης των χωρών που παράγουν μεταναστευτικά ρεύματα ή οι συμφωνίες επανεισδοχής με όμορες χώρες ή χώρες προέλευσης (διμερείς ή σε επίπεδο ΕΕ) μπορούν να περιορίσουν τις ροές, όχι όμως να τις εξαλείψουν. Εξάλλου στην Ελλάδα, δεν είναι δυνατό να σφραγιστούν σύνορα μήκους 15.000 χιλιομέτρων· απλά θα αλλάξουν οι δρόμοι διέλευσης. Για παράδειγμα, η κατασκευή του «φράκτη» στον Έβρο κατά πάσα πιθανότητα θα έχει ως αποτέλεσμα το κύμα των παράνομων μεταναστευτικών ροών να μεταφερθεί νοτιότερα από το ποτάμι ή μέσα από τα νησιά του βορειοανατολικού Αιγαίου.

Αντί για «σφράγισμα» των συνόρων και αδιάκριτο αποκλεισμό, θα πρέπει να χαραχθεί μια πολιτική διαχείρισης των αφίξεων καθώς και μέτρα αυστηρότερου ελέγχου των συνόρων, με παράλληλη όμως θέσπιση μηχανισμών που θα λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες αυτών που χρειάζονται διεθνή προστασία. Κάτι τέτοιο απαιτεί τόσο διαπραγματεύσεις με όμορες χώρες (για περιορισμό της παράτυπης εισόδου μεταναστών αλλά χωρίς να διακυβεύεται το δικαίωμα πρόσβασης στο άσυλο) όσο και δημιουργία συνθηκών πρώτης υποδοχής στην Ελλάδα τέτοιων που να επιτρέπουν ταυτοποίηση, εξακρίβωση προφίλ και αναγκών των νεοεισερχομένων (π.χ. αιτούντες άσυλο, ευάλωτες ομάδες με ιδιαίτερες ανάγκες κλπ) με σκοπό την περαιτέρω μεταχείριση ανάλογα με την κάθε περίπτωση (Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας, 2012: 11-12).

Ακόμη, είναι γεγονός ότι το τελευταίο χρονικό διάστημα παρατηρείται μια επικίνδυνη έξαρση φαινομένων ρατσιστικής βίας κατά των αλλοδαπών με μοναδικό κριτήριο το χρώμα του δέρματός τους ή τη χώρα προέλευσης. Από τη στιγμή που η έλλειψη ανοχής –για υποκειμενικούς ή αντικειμενικούς λόγους– μετατρέπεται σε εκδήλωση βίαιης συμπεριφοράς, τίθενται σοβαρά ζητήματα· όχι μόνο από πλευράς ποινικού δικαίου (εγκληματική πράξη με ρατσιστικά κίνητρα) αλλά και λόγω του ότι το διακύβευμα εν προκειμένω είναι το κράτος δικαίου και η δημοκρατική ομαλότητα.

Η Πολιτεία οφείλει να αντιδράσει άμεσα, με δεδομένο μάλιστα το γεγονός ότι τα περιστατικά βίαιων ρατσιστικών επιθέσεων σπάνια καταγγέλλονται από τα θύματα και οι ένοχοι συνήθως παραμένουν ασύλληπτοι. Τα μέτρα αντίδρασης πρέπει να στοχεύουν τόσο στην αποτελεσματική κύρωση των πράξεων ρατσιστικής βίας (π.χ. αποτελεσματική διερεύνηση από πλευράς αστυνομίας, δίωξη και παραδειγματική τιμωρία από πλευράς δικαιοσύνης) όσο και σε πολιτικές που θα δημιουργούν προϋποθέσεις βελτίωσης του κλίματος ασφάλειας και προώθησης της κοινωνικής συνοχής (πάταξη των κυκλωμάτων, μέτρα αναβάθμισης των βεβαρημένων περιοχών, μέτρα κοινωνικής πολιτικής για τον περιορισμό της περιθωριοποίησης κλπ).

Η Ελλάδα σήμερα καλείται να «ισορροπήσει» ανάμεσα στα ευρωπαϊκά πρότυπα και τις ευρωπαϊκές και διεθνείς συμβάσεις που έχει κυρώσει περί διαχείρισης του μεταναστευτικού ζητήματος και σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αφενός και στην ανάγκη περιφρούρησης του ίδιου του κράτους και των πολιτών έναντι των παράνομων μεταναστών και των προβλημάτων που δημιουργούνται αφετέρου. Οι συνθήκες μεταχείρισης των μεταναστών θα πρέπει να είναι απόλυτα εναρμονισμένες με τις επιταγές και τα πρότυπα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης και να εξασφαλίζουν το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Από την άλλη πλευρά, όμως, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι η μη ελεγχόμενη μετανάστευση μπορεί να διαταράξει τη συνοχή του κοινωνικού ιστού στις χώρες προορισμού. Η Ελλάδα έχει εισέλθει στον κύκλο των ανεπτυγμένων κρατών και αποτελεί ελκυστικό προορισμό για μετανάστες και αιτούντες άσυλο είτε ως χώρα διέλευσης είτε ως τελικός προορισμός· η μελλοντική ελληνική κοινωνία κατά πάσα πιθανότητα θα παραμείνει πολυπολιτισμική και πολυεθνική.

Συνεπώς, είναι αναγκαία η διαμόρφωση μιας συγκροτημένης και ρεαλιστικής μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία θα συμφιλιώνει την κοινωνία υποδοχής και το μετανάστη και θα αναδεικνύει τα αμοιβαία και πολύπλευρα οφέλη της μετανάστευσης, όπως αρμόζει στις σύγχρονες ευρωπαϊκές κοινωνίες. Μια στρατηγική πολιτική που θα βοηθά το μετανάστη να ανταποκριθεί στις προσδοκίες της χώρας υποδοχής, διατηρώντας παράλληλα τα κοινωνικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά που αφορούν την προσωπική του σφαίρα, είναι ικανή να συμβάλει στην επιτυχημένη ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, να εγγυηθεί την κοινωνική συνύπαρξη και την κοινωνική συνοχή και να διασφαλίσει μακροπρόθεσμα την κοινωνική ειρήνη.

Με άλλα λόγια, η επόμενη μέρα για το μεταναστευτικό ζήτημα στην Ελλάδα θα πρέπει να επικεντρώνει στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Αυτή προϋποθέτει πολιτική μέριμνα και δράση, κατά μείζονα λόγο σε τοπικό επίπεδο, θεσμικό συντονισμό και στήριξη σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς και ενεργοποίηση της ίδιας της κοινωνικής ομάδας των μεταναστών. Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών συνεπάγεται το σεβασμό των αρχών της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ίσης μεταχείρισης, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου. Η απόλαυση δικαιωμάτων όπως η πρόσβαση στην εκπαίδευση, στην υγεία και στην εργασία, η πρόσβαση σε κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα και υπηρεσίες πρόνοιας, η διασφάλιση της ελευθερίας έκφρασης και της θρησκευτικής ελευθερίας, η κατοχύρωση πολιτικών δικαιωμάτων και η ισότιμη κοινωνική συμμετοχή αποτελούν συστατικά στοιχεία κάθε ενταξιακής διαδικασίας.

Θετική εξέλιξη αποτελεί η δημιουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) σε κάθε δήμο με απώτερο σκοπό την ουσιαστική ένταξη των μεταναστών και την κοινωνική συνοχή. Όμως πόσο εύκολο είναι να «περάσουν» στην ελληνική κοινωνία μεταρρυθμίσεις που βασίζονται στην εξωστρέφεια και τον φιλελευθερισμό σε μια περίοδο οικονομικής κρίσης, έξαρσης της εγκληματικότητας και ξеноφοβίας;

Εν κατακλείδι, η αντιμετώπιση της μεταναστευτικής πρόκλησης θα εξαρτηθεί από την αντίληψη που θα υιοθετήσει η ελληνική πολιτεία σχετικά με το ρόλο της μετανάστευσης και τη συμβολή της στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας. Αν η μετανάστευση γίνει αντιληπτή ως πρόβλημα προς διαχείριση, είναι αναπόφευκτη η εφαρμογή ενός αυστηρού νομοθετικού πλαισίου που θα επιτείνει τον κοινωνικό έλεγχο των μεταναστών και θα αναγνωρίζει περιορισμένα δικαιώματα στο πρόσωπό τους. Αντίθετα, αν η μετανάστευση γίνει αντιληπτή ως συνθετικό στοιχείο της εξέλιξης της ελληνικής κοινωνίας, τότε ο στόχος της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στον κοινωνικό σχηματισμό αποτελεί βασική προτεραιότητα (Τζήκας, 2008: 86).

Το ζητούμενο είναι μια μεταναστευτική πολιτική που ενδυναμώνει περισσότερο τη βαθιά δημοκρατική μας παράδοση και την ιστορική παράδοση σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και που αποδεικνύει την ωριμότητα της ελληνικής κοινωνίας και τη δυνατότητά της να σχεδιάζει ένα μέλλον, το οποίο δεν θα αποκλείει κανέναν άνθρωπο που σέβεται την έννομη τάξη.

## 6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ

Σήμερα που διανύουμε τη δεύτερη δεκαετία του 21<sup>ου</sup> αιώνα, η μετανάστευση γίνεται καλύτερα αντιληπτή στο πλαίσιο της λογικής ενός αλληλεξαρτώμενου πλανήτη. Πολύ απλά, δεν υπάρχει περίπτωση –ούτε ιστορικό προηγούμενο– να υπάρξει ένας και μοναδικός «αυτόχθων» πληθυσμός σε ένα πληθυσμιακά «ενιαίο» και ομοιογενές κράτος για διάφορους λόγους αλλά κυρίως εξαιτίας των μεγάλων οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων που παράγει η παγκοσμιοποίηση και οι νέες οικονομικές συνθήκες. Μάλιστα, σύμφωνα με εκτιμήσεις της Παγκόσμιας Έκθεσης για τη Μετανάστευση, εάν οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί συνεχίσουν να αυξάνονται με τον ίδιο ρυθμό όπως τα τελευταία 20 έτη, το σύνολο των μεταναστών παγκοσμίως μέχρι το 2050 θα μπορούσε να φτάσει τα 405 εκατομμύρια (International Organization for Migration, 2010: 3).

Συχνοί λόγοι που οδηγούν τους ανθρώπους σε άλλες πατρίδες είναι η απουσία δικαιωμάτων και ελευθεριών όπως η προσωπική ελευθερία και ασφάλεια, η ανθρώπινη φτώχεια, η βία, οι πολιτικές διώξεις, ο κοινωνικός και οικονομικός αποκλεισμός, η ανισότητα των ευκαιριών και οι φυλετικές διακρίσεις. Άρα τα ανθρώπινα δικαιώματα αποτελούν κεντρικές έννοιες της μεταναστευτικής διαδικασίας. Για το λόγο αυτό, τα κράτη πρέπει να εξασφαλίσουν ότι τόσο οι μεταναστευτικές τους πολιτικές και οι πολιτικές ασύλου όσο και η εσωτερική νομοθεσία και πρακτική τους είναι συμβατές με τις αρχές του διεθνούς δικαίου σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει την εξισορρόπηση του κυριαρχικού τους δικαιώματος να καθορίζουν τη μεταναστευτική πολιτική, με το σεβασμό και την προστασία των δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών όλων των ατόμων που βρίσκονται στην επικράτειά τους ανεξάρτητα από το νομικό τους καθεστώς.

Θα πρέπει να είναι απόλυτα κατανοητό ότι ο σεβασμός των δικαιωμάτων των μεταναστών και η σταδιακή τους ενσωμάτωση συνεισφέρει στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. 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. Ακόμη, η απόδοση δικαιωμάτων δεν αποτελεί εθνική επιλογή ανά περίπτωση. Τα βασικά δικαιώματα των μεταναστών –ανεξάρτητα από το εάν είναι νόμιμοι ή παράνομοι– προστατεύονται από τη διεθνή νομοθεσία.



Επιπροσθέτως, θα ήταν καλό να αλλάξει εντελώς η φιλοσοφία της αντιμετώπισης του μεταναστευτικού θέματος. Για παράδειγμα, αντί να συζητάμε για «μετανάστες» και για διάφορα «διαχειριστικά» θέματα αυτών των πληθυσμών, θα μπορούσαμε να αντικαταστήσουμε όλο αυτό το εννοιολογικό σύνολο με μια άλλη κατηγορία που θα συμπεριλαμβάνει τη λογική της παγκόσμιας κινητικότητας ανθρώπων, κεφαλαίου και εμπορικών συναλλαγών. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να γίνει κοινά αποδεκτό ότι σήμερα υπάρχει ως κατάσταση ένα παγκόσμιο καθεστώς γενικής κινητικότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, η έννοια των «ανθρωπίνων δικαιωμάτων» θα μπορούσε να αποκτήσει μια ισχυρότερη πολιτική διάσταση σε παγκόσμιο επίπεδο, η οποία θα συμπεριλαμβάνει βασικά δικαιώματα και υποχρεώσεις των μετακινούμενων πληθυσμών. Οι πληθυσμοί αυτοί δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως παθητικοί αποδέκτες βοήθειας από δωρητές (είτε αυτοί είναι ΜΚΟ, φιλανθρωπικές οργανώσεις ή και κινήματα συμπαράστασης) αλλά ως ενεργά υποκείμενα της παγκόσμιας κοινωνίας πολιτών.

Σε γενικές γραμμές μπορεί, λοιπόν, να σημειωθεί ότι η μετανάστευση αποτελεί ένα φαινόμενο με ρίζες στο παρελθόν αλλά με νέα χαρακτηριστικά. Τα σύνορα των εθνών-κρατών είναι τελικά διάτρητα και η αντίληψη ότι μπορεί να αντιμετωπιστεί το θέμα αυτό μόνο με πολιτικές «εκ των άνω» (όπως αυτές που αφορούν στην προστασία των συνόρων) είναι παρωχημένες. Η κινητικότητα αποτελεί κεντρικό συστατικό στοιχείο της παγκόσμιας κοινότητας. Κατά συνέπεια, η συστηματική μελέτη, η ενσωμάτωση πληθυσμών σε τοπικό και υπέρ-τοπικό επίπεδο και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελούν σχεδόν μονόδρομο στη διαμόρφωση των όποιων εθνικών και υπερεθνικών μεταναστευτικών πολιτικών.

Επιπλέον, οι μετανάστες προκαλούν παραδοσιακά την εχθρότητα των γηγενών κατοίκων της χώρας υποδοχής, οι οποίοι τους κατηγορούν ότι παίρνουν τις δουλειές τους και ότι υποβαθμίζουν τον πολιτισμό τους (Δημοπούλου, 2010: 152). Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντική η ανάδειξη της συμβολής των μεταναστών στην οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης και στην ανταγωνιστικότητα της οικονομίας των κρατών-μελών της. Οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών θα πρέπει να συμβάλλουν ουσιαστικά στην ενημέρωση και πληροφόρηση των πολιτών τους για τα οφέλη της μετανάστευσης κυρίως στον εργασιακό τομέα και να προσπαθήσουν να αποτρέψουν τα ζητήματα της ξενοφοβίας και του ρατσισμού, τα οποία είναι έντονα στις εθνικές κοινωνίες (Σαρρής, 2009: 81).

Παρά την όποια πρόοδο σε ευρωπαϊκό επίπεδο για κοινή πολιτική μετανάστευσης και παρά το γεγονός ότι με τη Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπεται η ουσιαστική συνεισφορά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τη διαδικασία συναπόφασης στη λήψη των σχετικών αποφάσεων, το ευρωπαϊκό πλαίσιο δίνει μεγάλη ευελιξία στις εθνικές νομοθεσίες να προσδιορίσουν επιμέρους ζητήματα που άπτονται της μεταναστευτικής πολιτικής. Η ποιοτική και ποσοτική σύνθεση των εισερχόμενων οικονομικών μεταναστών παραμένει στα κράτη-μέλη, αφού –όπως προαναφέρθηκε– το άρθρο 79 της ΣΛΕΕ επισημαίνει ότι δεν θίγεται το δικαίωμα των κρατών-μελών να καθορίζουν τον όγκο των εισερχόμενων υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση εργασίας. Η προσφερόμενη προστιθέμενη αξία της ΕΕ εντοπίζεται κυρίως στους τομείς της καταπολέμησης της παράνομης εισόδου μεταναστών, της θεσμικής κατάστασης (ανθρώπινα και εργασιακά δικαιώματα) των μεταναστών στη χώρα υποδοχής, της διαμόρφωσης και χρηματοδότησης της πολιτικής ενσωμάτωσης και της σύναψης συμφωνιών με χώρες προέλευσης για ζητήματα επανεισδοχής, επαναπατρισμού και αναπτυξιακής βοήθειας. Καθίσταται, λοιπόν, σαφές ότι τα κράτη-μέλη παραμένουν κυρίαρχα στο να προσδιορίζουν ad hoc τις περιπτώσεις που θα δεχθούν μετανάστες στο έδαφός τους, αφού φαίνεται ότι η εφαρμογή εθνικών πολιτικών είναι προτιμητέα.

Η μετανάστευση δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί ως ένα ζήτημα που αφορά τα κράτη-μέλη της ΕΕ μεμονωμένα αλλά ως ένα ζήτημα εξελικτικό και άμεσα συνδεδεμένο με την πορεία της ΕΕ (Τζήκας, 2008: 86). Η αποτελεσματικότητα της μεταναστευτικής πολιτικής μπορεί να διασφαλιστεί μόνο εφόσον στη διαμόρφωσή της συμμετέχουν, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, οι περιφερειακές και τοπικές αρχές και συνεργάζονται στενά και με ενεργό τρόπο οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Δε γίνεται οι πολιτικές να σχεδιάζονται σε υπερεθνικό και εθνικό επίπεδο τη στιγμή που οι μετανάστες εντάσσονται στις τοπικές κοινωνίες.

Εν κατακλείδι, κοινή διαπίστωση όλων των εμπλεκόμενων φορέων είτε σε εθνικό είτε σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι ότι η μετανάστευση δεν αποτελεί ούτε εφήμερο ούτε πρόσκαιρο φαινόμενο. Αντίθετα, θα απασχολήσει την Ευρώπη και τα κράτη της και στο μέλλον, αφού η μέχρι σήμερα αντιμετώπιση του ζητήματος φανερώνει τη δυσκολία του και τη διαπίστωση ότι η επιτυχής κοινωνική ένταξη των μεταναστών δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη.

### ΠΗΓΕΣ – ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

**Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3386/2005** με τίτλο «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», διαθέσιμο στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/E-IPIKOI-eis.pdf>, Αθήνα, 22/6/2005

**Αιτιολογική Έκθεση Ν. 3838/2010** με τίτλο «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις», στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/S-METAGEN-EIS.pdf>, Αθήνα, 26/2/2010

**Αρχηγείο Ελληνικής Αστυνομίας (2012)**, *Αποτελέσματα αστυνομικών ελέγχων στο κέντρο της Αθήνας, στο πλαίσιο της επιχείρησης «Ξένιος Ζευς»* (δελτίο τύπου), στο [http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo\\_content&perform=view&id=23510&Itemid=1012](http://www.astynomia.gr/index.php?option=ozo_content&perform=view&id=23510&Itemid=1012), Αθήνα, 31/12/2012

**Βαρουξή Χρ. – Σαρρής Ν. (2012)**, «Μετανάστευση και ένταξη: προκλήσεις και διακρίσεις» στο Αλ. Αφουξενίδης – Ν. Σαρρής – Όλγα Τσακηρίδη (επιμέλεια), *Ένταξη των μεταναστών: αντιλήψεις, πολιτικές, πρακτικές*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα, διαθέσιμο στο [http://www2.ekke.gr/open\\_books/EntaxiMetanaston.pdf](http://www2.ekke.gr/open_books/EntaxiMetanaston.pdf)

**Barrot J. – Ask B. – Billstrom T. (2009)**, «Ευρώπη της Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας», [http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_world\\_2\\_13/12/2009\\_383328](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_world_2_13/12/2009_383328), *Καθημερινή*, 13/12/2009

**Γερμανός Α. (2011)**, «Η ανθρωπογεωγραφία της νέας μετανάστευσης», άρθρο διαθέσιμο στο <http://www.citypress.gr/freesunday/index.html?action=article&article=1986>, *Free Sunday*, 1/10/2011

**Γεωργαράκης Ν. (2009)**, «Η μεταναστευτική πολιτική: στάσεις και αντιστάσεις στην ελληνική διοίκηση» στο Χρ. Βαρουξή – Ν. Σαρρής – Αμ. Φραγκίσκου (επιμέλεια), *Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα, [http://www2.ekke.gr/open\\_books/EKKE\\_BOOK\\_10.pdf](http://www2.ekke.gr/open_books/EKKE_BOOK_10.pdf)

**Γιαννίκη Έλ. (2006)**, «Το Πρόγραμμα της Χάγης και ο τομέας της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) – Ποιο το μέλλον του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης;», *Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών*, 16/3/2006, στο [http://www.ekem.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=211](http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=211)

**Γιατροί Χωρίς Σύνορα (2011)**, «Οι άθλιες συνθήκες στα κέντρα κράτησης υπεύθυνες για το 63% των προβλημάτων υγείας των μεταναστών», 15/6/2011, διαθέσιμο στο <http://www.msf.gr/magazine/oi-athlies-synthikes-sta-kentra-kratisis-ypreythynes-gia-63-ton-problimaton-ygeias-ton>

**Δημοπούλου Β. (2010)**, *Οι προοπτικές κοινωνικής ενσωμάτωσης διαφορετικών μεταναστευτικών ομάδων στη Μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας*, διαθέσιμο στο <http://estia.hua.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/1047/1/dimopoulou.pdf>

**Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης – Αποστολή Ελλάδα (2011)**, *Ενημερωτική Εκστρατεία για τη δυνατότητα εθελοντικής επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους*, στο [www.yptp.gr/images/stories/2011/AVR%20Project%20Leaflet.pdf](http://www.yptp.gr/images/stories/2011/AVR%20Project%20Leaflet.pdf)

**Δραγώνα Θ. (2007)**, «Έλληνες έφηβοι και εθνικός εαυτός: ανάμεσα στην ανατροπή και την εξασφάλιση του οικείου» στο Π. Καφετζής – Θ. Μαλούτας – Ι. Τσίγκανου (επιμ.), *Πολιτική, κοινωνία, πολίτες: Ανάλυση δεδομένων της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα

**Δρίτσα Μ. – Κυτίδου Όλγα – Μπουσίου Αλ. – Χιονάτου Ευ. (2011)**, «Επικαιρότητα: Συμφωνίες Επανεισδοχής και η επισφαλής εφαρμογή τους», *Μετανάστευσης Επίκαιρα*, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και της Διασποράς, τεύχος 2, Ιούνιος 2011, [emedia.pspa.uoa.gr/resources/Publications/Metanastefsis\\_Epikaira/ME\\_2011\\_2.pdf](http://emedia.pspa.uoa.gr/resources/Publications/Metanastefsis_Epikaira/ME_2011_2.pdf)

**Ειδήσεις in.gr (2007)**, «Απελάσεις Ρουμάνων στην Ιταλία – “Μπούμερανγκ” η ξενοφοβία για την πολιτική ομάδα της Ακροδεξιάς στην Ευρωβουλή», 10/11/2007, στο <http://archive.in.gr/news/reviews/article.asp?lngReviewID=830577&lngItemID=847882>

**Ελευθεροτυπία (2011)**, «Κυβερνητική επιμονή για τον φράκτη και νέες βολές στην Κομισιόν», 4/1/2011, διαθέσιμο στο <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=238164>

**Ελληνική Αστυνομία (2011)**, «Πίνακες ελληνικών και τουρκικών αιτημάτων επανεισδοχής κατά τα έτη 2006 έως και 2010», διαθέσιμο στο [www.astynomia.gr/images/stories/2011/statistics2011/0102aithm-epan2006-2010.pdf](http://www.astynomia.gr/images/stories/2011/statistics2011/0102aithm-epan2006-2010.pdf)

**Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής για το Ν. 3838/2010** με τίτλο «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις», Αθήνα, 8/3/2010, στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/s-ithagen-epis.pdf>

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή [COM (2005) 184 τελικό]**, *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Το Πρόγραμμα της Χάγης: Δέκα προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία*, Βρυξέλλες, 10/5/2005, στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:el:HTML>

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή [COM (2010) 171 τελικό]**, *Για ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών της Ευρώπης – Σχέδιο δράσης για την εφαρμογή του Προγράμματος της Στοκχόλμης*, Βρυξέλλες, 20/4/2010, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EL:PDF>

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή [COM (2011) 455 τελικό]**, *Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υψηλότεων Τρίτων Χωρών*, Βρυξέλλες, 20/7/2011, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:EL:PDF>

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Γενική Διεύθυνση Επικοινωνίας (2007)**, *Πώς λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση*, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, στο [http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu\\_glance/68/el.pdf](http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/68/el.pdf)

**Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1999)**, *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Τάμπερε, 15-16 Οκτωβρίου 1999, διαθέσιμο στο [http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/%CE%A4AMPERE\\_1999\\_EL.pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/%CE%A4AMPERE_1999_EL.pdf)

**Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2001)**, *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Λάκεν, 14-15 Δεκεμβρίου 2001, στο [http://www.parliament.cy/parliamentgr/101/conclusion\\_laaken.pdf](http://www.parliament.cy/parliamentgr/101/conclusion_laaken.pdf)

**Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2002)**, *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Σεβίλλη, 21-22 Ιουνίου 2002, διαθέσιμο στο <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/el/ec/72641.doc>

**Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2003)**, *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Θεσσαλονίκη, 19-20 Ιουνίου 2003, διαθέσιμο στο [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-03-3\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3_el.htm)

**Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2004)**, *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 4-5 Νοεμβρίου 2004, διαθέσιμο στο [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-04-5\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-04-5_el.htm)

**Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2005)**, *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 15-16 Δεκεμβρίου 2005, διαθέσιμο στο [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-05-4\\_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-05-4_el.htm)

**Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2007)**, *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 14 Δεκ. 2007, στο [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/el/ec/97689.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/97689.pdf)

**Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2008)**, *Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 15-16 Οκτ. 2008, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/el/ec/103437.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/103437.pdf)

- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2009)**, *Συμπεράσματα*, Βρυξέλλες, 10-11 Δεκεμβρίου 2009, στο [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/el/ec/111890.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/111890.pdf)
- Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (έγγραφο 13440/08)**, στο <http://register.consilium.europa.eu/pdf/el/08/st13/st13440.el08.pdf>, Βρυξέλλες, 24/9/2008
- Ημερησία (2011)**, «Αντιδράσεις στον Έβρο για το ρατσιστικό φράχτη», 4/1/2011, στο <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26510&subid=2&pubid=88785148>
- Καθημερινή (2009)**, «Ωρολογιακή βόμβα οι λαθρομετανάστες», 10/5/2009, διαθέσιμο στο [http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_ell\\_100084\\_10/05/2009\\_314189](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_100084_10/05/2009_314189)
- Καθημερινή (2011)**, «Τείχος στον Έβρο για την αποτροπή εισόδου αλλοδαπών», 4/1/2011, [http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_politics\\_2\\_04/01/2011\\_427497](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_politics_2_04/01/2011_427497)
- Καθημερινή (2012)**, «Έως τις 15 Δεκεμβρίου η παράδοση του φράχτη», 1/12/2012, διαθέσιμο στο [http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_ell\\_2\\_01/12/2012\\_503561](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_2_01/12/2012_503561)
- Κανονισμός 168/2007 του Συμβουλίου (L 53/2007)** για την ίδρυση Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμος στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:053:0001:0014:EL:PDF>, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 22/2/2007
- Κανονισμός 2007/2004 του Συμβουλίου (L 349/2004)** σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0001:EL:PDF>, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 25/11/2004
- Κανονισμός 343/2003 του Συμβουλίου (L 50/2003)** για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος-μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 25/2/2003, διαθέσιμος στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EL:PDF>
- Κασίμης Χ. (2007)**, «Οι διαστάσεις του μεταναστευτικού φαινομένου και οι αντιφάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής» στο Ξ. Κοντιάδης – Θ. Παπαθεοδώρου (επιμέλεια), *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα
- Κατσανέβας Θ. (2012)**, «Οι λαθρομετανάστες βοσνιοποιούν την Ελλάδα», 20/10/2012, διαθέσιμο στο <http://freepen.gr/?p=8640>

**Κολοβός Γ. (2012)**, «Γιατί δεν θα επιλυθεί το μεταναστευτικό πρόβλημα της Ελλάδος!», *Research Institute for European and American Studies*, 31/3/2012, διαθέσιμο στο <http://www.rieas.gr/images/Kolovos1.pdf>

**Κόντης Αντ. (2001)**, «Οικονομική ενσωμάτωση των μεταναστών στη χώρα υποδοχής» στο Γ. Αμίτσης – Γ. Λαζαρίδη (επιμέλεια), *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα

**Κόντης Αντ. (2011)**, «Προλογικό Σημείωμα», *Μετανάστευσης Επίκαιρα*, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και της Διασποράς, τεύχος 2, Ιούνιος 2011, διαθέσιμο στο [emedia.psra.uoa.gr/resources/Publications/Metanastefsis\\_Epikaira/ME\\_2011\\_2.pdf](http://emedia.psra.uoa.gr/resources/Publications/Metanastefsis_Epikaira/ME_2011_2.pdf)

**Κούρταλης Στ. (2009)**, «Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Ο νέος χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην ΕΕ», *Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών*, στο [http://www.ekem.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=986:2009-12-14-14-46-41&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68](http://www.ekem.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=986:2009-12-14-14-46-41&catid=15:2008-05-12-11-28-15&Itemid=68), 14/12/2009

**Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών (C 211/2009)**, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4/9/2009, στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:EL:PDF>

**Μακαρόνης Ν. (2010)**, *Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο – Η θέση τους στο Διεθνές, Ευρωπαϊκό και Ελληνικό περιβάλλον*, Κομοτηνή, 10 Ιανουαρίου 2010, διαθέσιμο στο <http://utopia.duth.gr/~nikomakas/files/xrhsima/ergasiasyntIV.doc>

**Μπάγκαβος Χρ. – Παπαδοπούλου Δ. (2003)**, *Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική*, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, διαθέσιμο στο [http://www.inegsee.gr/sitefiles/studies/MELETH\\_15.pdf](http://www.inegsee.gr/sitefiles/studies/MELETH_15.pdf)

**Μπαντέλλας Αστ. (2011)**, *Μεταναστευτική πολιτική και «Έθνος»*, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, [http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies\\_esta/T4/029/10297.pdf](http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T4/029/10297.pdf)

**Μποζανίνου Τ. (2012)**, «Η ελληνική γραφειοκρατία εμποδίζει τη μείωση του αριθμού των μεταναστών – Ανεπίτρεπτες καθυστερήσεις στην υλοποίηση του προγράμματος εθελοντικού επαναπατρισμού», στο <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=460303>, *Το Βήμα*, 1/6/2012

**Νικολακόπουλος Δ. (2012)**, «Οι αλλαγές στο νόμο για την ιθαγένεια – Τι δείχνουν τα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών για τον νόμο Ραγκούση», *Το Βήμα*, 14/11/2012, διαθέσιμο στο <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=483908>

- Ντόνα Αικ. (2011)**, *Πολιτικές εθελούσιων επιστροφών μεταναστών – Καλές πρακτικές στην ΕΕ και διδάγματα για την Ελλάδα*, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Σεπτέμβριος 2011, στο [http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies\\_esta/T4/029/10221.pdf](http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T4/029/10221.pdf)
- N. 3386/2005 (ΦΕΚ Α' 212/23.8.2005)** με τίτλο «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια»
- N. 3838/2010 (ΦΕΚ Α' 49/24.3.2010)** με τίτλο «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις»
- N. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010)** με τίτλο «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»
- Ομάδα Νομικών για τα Δικαιώματα Μεταναστών και Προσφύγων (2007)**, *Υπόμνημα σχετικά με την απέλαση και την κράτηση αλλοδαπών*, Θεσσαλονίκη, 19/1/2007, στο <http://nomikoimetanastes.wordpress.com/2007/11/28/ΥΠΟΜΝΗΜΑ-ΣΧΕΤΙΚΑ-ΜΕ-ΤΗΝ-ΑΠΕΛΑΣΗ-ΚΑΙ-ΤΗ/>
- Παπαγιάννης Δ. (2001)**, *Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
- Παπαδάκου Γ. (2012)**, «ΣτΕ: Αντισυνταγματικός ο νόμος Ραγκούση για την ιθαγένεια», *Το Βήμα*, 13/11/2012, διαθέσιμο στο <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=483806>
- Παπαθεοδώρου Θ. (2007)**, *Νομικό καθεστώς αλλοδαπών. Ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Πολυδύναμο Κέντρο Προσφύγων (2010)**, «Προσδοκίες και πραγματικότητα σε σχέση με τη Συνθήκη του Δουβλίνου II», *Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός – Τομέας Κοινωνικής Πρόνοιας*, 6/8/2010, διαθέσιμο στο <http://eespolydynamo.wordpress.com/2010/08/06/>
- Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (C 115/2010)**: μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:el:PDF>, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 4/5/2010
- Πρόγραμμα της Χάγης (C 53/2005)**: ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στο [http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/HAGUE\\_PROG\\_05.pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/HAGUE_PROG_05.pdf), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 3/3/2005



- Ρεπρές Κ. (2010)**, *Γκετοποίηση τμήματος του ιστορικού κέντρου της Αθήνας και οι συνέπειες του φαινομένου στον τουρισμό της πόλης*, Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων, Αθήνα, [http://kipoka.files.wordpress.com/2011/03/itep\\_athens2010.pdf](http://kipoka.files.wordpress.com/2011/03/itep_athens2010.pdf)
- Σαρρής Ν. (2009)**, «Οι αντιφατικές διαστάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση» στο Χρ. Βαρουζή – Ν. Σαρρής – Αμ. Φραγκίσκου (επιμέλεια), *Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα, [http://www2.ekke.gr/open\\_books/EKKE\\_BOOK\\_10.pdf](http://www2.ekke.gr/open_books/EKKE_BOOK_10.pdf)
- Σιταρόπουλος Ν. (2004)**, «Η εξέλιξη της αρχής της “δίκαιης μεταχείρισης” των αλλοδαπών εργαζομένων στο υπό εξέλιξη ευρωπαϊκό δίκαιο» στο Μ. Παύλου – Δ. Χριστόπουλος (επιμέλεια), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης*, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
- ΣΚΑΪ (2009)**, «Η Τουρκία δε θα γίνει καταυλισμός προσφύγων», 27/6/2009, στο [www.skai.gr/news/world/article/122741/HTουρκίαδεθαγίνεικαταυλισμόςπροσφύγων/](http://www.skai.gr/news/world/article/122741/HTουρκίαδεθαγίνεικαταυλισμόςπροσφύγων/)
- ΣΚΑΪ (2012)**, «Δένδιας: Χειρότερη η Συνθήκη Δουβλίνο ΙΙΙ για την Ελλάδα», 28 Αυγούστου 2012, στο <http://www.skai.gr/news/politics/article/211208/dendias-heirotteri-i-sunthiki-douvlino-iii-gia-tin-ellada/>
- Συμβούλιο της Ευρώπης (1992)**, *Σύμβαση για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε Τοπικό Επίπεδο*, Στρασβούργο, 5 Φεβρουαρίου 1992, διαθέσιμη στο <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>
- Συνθήκη της Λισαβόνας (C 306/2007)** για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EL:PDF>, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 17/12/2007
- Συνθήκη του Άμστερνταμ (C 340/1997)** που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διαθέσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/el/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 10/11/1997
- Σχέδιο δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης (C 198/2005)** για την ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, διαθέσιμο στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:198:0001:0022:EL:PDF>, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 12/8/2005

- Τελίδης Χρ. (2012)**, «Φράχτης – μακέτα στον Έβρο», *Έθνος*, 7/4/2012, διαθέσιμο στο <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22767&subid=2&pubid=63641444>
- Τζήκας Κ. (2008)**, *Οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στο ελληνικό μοντέλο κοινωνικής προστασίας*, Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Αθήνα, Νοέμβριος 2008, στο [http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies\\_esta/T2/029/10143.pdf](http://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T2/029/10143.pdf)
- Τριανταφυλλίδου Α. (2010)**, «Είκοσι χρόνια Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής» στο Α. Τριανταφυλλίδου – Θ. Μαρούκης (επιμέλεια), *Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα*, εκδόσεις Κριτική, Αθήνα
- Τριανταφυλλίδου Α. (2011)**, «Οι φράχτες της Ευρώπης», *Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής*, 13/1/2011, <http://blogs.eliamer.gr/triandafyllidou/i-frachtes-tis-enropis/>
- Τσίγγανας Θ. (2012)**, «Αυξάνεται συνεχώς η ροή μεταναστών μέσω Έβρου – Βασική πύλη εισόδου παραμένουν τα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα», *Καθημερινή*, 4/5/2012, στο [http://news.kathimerini.gr/4dcgi/\\_w\\_articles\\_ell\\_100090\\_04/05/2012\\_480956](http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_ell_100090_04/05/2012_480956)
- Τσούτσιας Π. (2011)**, «Πολιτική πυγμής για λαθρομετανάστες», *Έθνος*, 16/1/2011, διαθέσιμο στο <http://www.ethnos.gr/article.asp?catid=22767&subid=2&pubid=50916950>
- Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες – Γραφείο Ελλάδας (2012)**, *Συμβολή στο διάλογο για το μεταναστευτικό και το άσυλο*, Μάιος 2012, διαθέσιμο στο [http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/News/2012/positions/2012\\_Migration\\_\\_\\_Asylum\\_\\_GR.pdf](http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/News/2012/positions/2012_Migration___Asylum__GR.pdf)
- Υπουργείο Εξωτερικών (2011)**, *Ευρωπαϊκός Χώρος Δικαιοσύνης, Ελευθερίας, Ασφάλειας: Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014)*, τελευταία ενημέρωση 1/4/2011, στο <http://www.mfa.gr/exoteriki-politiki/i-ellada-stin-ee/europaikos-horos-dikaiosinis-eleutherias-kai-asfaleias.html?page=3>
- Χαλιάπα Α. (2009)**, *Η ενσωμάτωση των μεταναστών στην Ελλάδα – Η προβληματική της δεύτερης γενιάς* (διδακτορική διατριβή), Αθήνα, Σεπτέμβριος 2009, διαθέσιμο στο [http://estia.hua.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/1050/1/Haliapa\\_Anastasia\\_Ph.d.pdf](http://estia.hua.gr:8080/dspace/bitstream/123456789/1050/1/Haliapa_Anastasia_Ph.d.pdf)
- Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (C 303/2007)**, στο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:FULL:EL:PDF>, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 14/12/2007

**Bloch Al. (2002)**, *The Migration and Settlement of Refugees in Britain*, published by Palgrave Macmillan, New York

**Böhning W.R. (1995)**, «Labour market integration in Western and Northern Europe: which way are we heading?» in W.R. Böhning – R. Zegers de Beijl, *The integration of migrant workers in the labour market: Policies and their impact*, International Migration Papers 8, International Labour Office, Employment Department, Geneva, available on <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp08e.pdf>

**Cavounidis J. (2002)**, «Migration in Southern Europe and the Case of Greece», *International Migration*, volume 40, issue 1, March 2002, pages 45-70, available on <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2435.00185/pdf>

**Chindea Al. – Majkowska-Tomkin M. – Mattila H. – Pastor Is. (2008)**, *Migration in Greece: A Country Profile*, International Organization for Migration, October 2008, available on [http://publications.iom.int/bookstore/free/Greece\\_Profile2008.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/Greece_Profile2008.pdf)

**Council of Europe (2012)**, «Giacomo Santini: Greece's anti-immigration fence will not solve anything», *Parliamentary Assembly*, 9 February 2012, available on <http://www.humanrightseurope.org/2012/02/giacomo-santini-greece's-anti-immigration-wall-“will-not-solve-anything”/>

**Council of the European Union (2004)**, *Justice and Home Affairs* (document 14615/04), 2618th Council Meeting, Brussels, 19 November 2004, available on [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf)

**Groenendijk K. (2008)**, *Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn*, Transatlantic Council on Migration, April 2008, available on <http://www.migrationpolicy.org/transatlantic/docs/Groenendijk-FINAL.pdf>

**Hooghe L. – Marks G. (2001)**, *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers Inc, Lanham

**International Organization for Migration (2010)**, *World Migration Report 2010 – The Future of Migration: Building Capacities for Change*, Geneva, Switzerland, available on [http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR\\_2010\\_ENGLISH.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf)

**Kasimis Ch. – Kassimi Chr. (2004)**, «Greece: A History of Migration», *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, June 2004, available on <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=228>

**Maroukis Th. (2009)**, *Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and trends across Europe*, CLANDESTINO project, July 2009, available on [http://irregular-migration.net/typo3\\_upload/groups/31/4.Background\\_Information/4.4.Country\\_Reports/Greece\\_CountryReport\\_Clandestino\\_Nov09\\_2.pdf](http://irregular-migration.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.4.Country_Reports/Greece_CountryReport_Clandestino_Nov09_2.pdf)

**Maroukis Th. (2012)**, *The number of irregular migrants in Greece at the end of 2010 and 2011*, ELIAMEP Briefing Notes, June 2012, available on [http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/06/Briefing-Notes\\_21\\_June-2012\\_Thanos-Maroukis.pdf](http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/06/Briefing-Notes_21_June-2012_Thanos-Maroukis.pdf)

**Van den Brande L. (2009)**, «The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance: Building Europe in Partnership» in Committee of the Regions, *Towards Multi-Level Governance in Europe?*, The Cahiers of the CoR, Volume I, available on <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/documents/9c22a4af-920c-4cbc-9139-07aeb86675a7.pdf>

**Warner R.S. (1998)**, «Immigration and Religious Communities in the United States» in R.S. Warner – J.G. Witter (eds), *Gatherings in Diaspora: Religious Communities and the New Immigration*, Temple University Press, Philadelphia