



**Οι**

**Οικονομικές, Πολιτικές και Νομικές Διαστάσεις  
της Παράνομης Μετανάστευσης στην Ε.Ε.**



*Επιβλέποντες Καθηγητές: Ευγενία Μπιτσάνη,*

*Θεόδωρος Τσέκος, Κωνσταντίνος Τσουντας*

*Ονοματεπώνυμο φοιτήτριας: Αγγελική Κόκκινου*

*Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου*

*Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»*

Καλαμάτα, Μάρτιος 2023

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**  
**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**  
**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ**  
**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**ΘΕΜΑ : Οι Οικονομικές, Πολιτικές και Νομικές Διαστάσεις της Παράνομης  
Μετανάστευσης στην Ε.Ε.**

***Ονοματεπώνυμο φοιτήτριας: Αγγελική Κόκκινου***

*Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία*

*Επιλέπουσα: Ευγενία Μπιτσάνη, α΄βαθμίδα*

Εγκρίθηκε από την τριμελή επιτροπή αξιολόγησης την 10/03/2023,

*Ευγενία Μπιτσάνη, Καθηγήτρια, επιβλέπουσα,*

*Θεόδωρος Τσέκος, Καθηγητής, μέλος ,*

*Κωνσταντίνος Τσουντας, Καθηγητής, μέλος*

**School of Management (Kalamata)**

**Department of Business and Organization Administration**

**POSTGRADUATE PROGRAM MSc-MPA:**

**PUBLIC ADMINISTRATION and LOCAL GOVERNMENT**

**Title: ' The Economic, Political and Legal dimensions of illegal  
immigration**

**in the European Union'**

**Angeliki Kokkinou, Postgraduate Student**

**Kalamata, March 2023**

## **ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Στην παρούσα διπλωματική εργασία, αναλύεται η Παράνομη Μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τα αποτελέσματα αυτής και η πραγματικότητα που έχει δημιουργήσει, καθώς και η αντιμετώπιση που χρήζει συνεχώς επικαιροποίησης από μέρους της Ε.Ε. . Στην παρούσα, περιγράφονται, τόσο οι τρόποι , μέσω των οποίων καταφθάνουν στον Ευρωπαϊκό χώρο υπήκοοι τρίτων χωρών, το πλήθος των ανθρώπων- με βάσει στατιστικά στοιχεία- που εισέρχονται μέσω των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων της Ε.Ε. την τελευταία δεκαπενταετία. Ακόμη, αναφέρονται ενδελεχώς και οι Συνθήκες και Οδηγίες που έχουν υπογραφεί/εκδοθεί στα πλαίσια της Ενωσιακής λειτουργίας και της αντιμετώπισης των μεταναστευτικών κυμάτων. Ακόμη περιγράφονται και οι οικονομικές συνέπειες που επιφέρει η παράνομη μετανάστευση στους κόλπους της Ένωσης αλλά και η αρωγή της τελευταίας στα κράτη-μέλη, που έρχονται αντιμέτωπα με την πρόκληση της μετανάστευσης.

Επίσης , επισημαίνεται και ο ρόλος της γειτονικής Τουρκίας, στην λαθραία εισχώρηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, υπηκόων τρίτων χωρών.

Λέξεις κλειδιά: #παράνομη #μετανάστευση #Ευρωπαϊκή #Ένωση

## **SUMMARY**

In this diplomatic work, Illegal Immigration in the European Union is analyzed, Also it deepens to illegal immigration's results and the reality it has created, as well as the ways of treatment that need constant updating by the E.U. . In this document, are described the ways through which third-country nationals arrive in the European area, the number of people - based on statistics - who have entered through the or sea borders of the E.U. the last fifteen years.

Furthermore, the Treaties and Directives that have been signed/issued in the context of the Union's operation and the treatment of migratory waves are also thoroughly mentioned. There are also described , the economic consequences brought about by illegal immigration within the Union, as well as the latter's assistance to the member states, which are facing with the challenge of immigration.

Also, the role of neighboring Turkey in the illegal entry of third country nationals into the European Union is highlighted.

**Key words: #illegal #immigration #European # Union**

## Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη/Summary.....	4
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ.....</b>	<b>8</b>
Εισαγωγή .....	8
Το Αντικείμενο/Σκοπός της έρευνας.....	11
Μεθοδολογία προσέγγισης του ερευνητικού αντικειμένου .....	12
Ορισμοί.....	12
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ Ε.Ε.....</b>	<b>20</b>
2.1 Αιτίες της παράνομης μετανάστευσης .....	27
2.2 Κατηγορίες Παράνομης Μετανάστευσης .....	30
2.3 Κατηγορίες Προσφύγων.....	32
2.5 Προσωρινή Μετανάστευση.....	39
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΤΗΣ Ε.Ε. ....</b>	<b>41</b>
3.1 Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική.....	43
3.2 Προστασία των αιτούντων άσυλο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	43
3.2.1 Ο Χώρος Schengen και οι Κανόνες που τη διέπουν.....	44
3.2.2 Το σύστημα πληροφόρησης Σένγκεν (SIS): «Αντισταθμιστικά» μέτρα .....	48
3.2.3 Το σύστημα πληροφόρησης Σένγκεν δεύτερης γενεάς (SIS II).....	49
3.2.4 Ενίσχυση της διαχείρισης του χώρου Σένγκεν.....	50
3.2.5 Κώδικας Θεώρησης «Σένγκεν» .....	51
3.3 Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του ανθρώπου (ΕΣΔΑ).....	53
3.3.1 Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	55
3.3.2 Περιεχόμενο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	58
3.4 Το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος .....	59
3.4.1 Θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού σε περίπτωση εκτάκτων καταστάσεων.....	60
3.5 Η Σύμβαση του Δουβλίνου (1990) .....	62
3.6 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992).....	63
3.7 Πολιτικές Πρακτικές (1999-2001) .....	64
3.8 Κανονισμός του «Δουβλίνου II» (2003) .....	65
3.9 Η προστασία των αιτούντων άσυλο σε διεθνές επίπεδο .....	67
3.10 Ο ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ .....	70
3.11 Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΟΘΔ).....	72
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ.....</b>	<b>75</b>
4.1 Πολιτική ασύλου .....	75

4.2 Ιστορική εξέλιξη του θεσμού του Ασύλου .....	75
4.3 Η νομική φύση του πολιτικού ασύλου .....	76
4.4 Οδηγίες της Ε.Ε. για τις Διαδικασίες Παροχής Ασύλου .....	78
4.5 Πρακτικές για την προστασία των αιτούντων άσυλο .....	81
4.6 Χορήγηση άδειας παραμονής .....	82
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....</b>	<b>83</b>
5.1 Διαχρονική εξέλιξη των σημαντικότερων νομικών & πολιτικών αποφάσεων .....	83
5.2 Κανονιστικό πλαίσιο .....	88
5.3 Προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων .....	91
5.4 Δυσκολίες που διαπιστώνονται στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων .....	93
5.6 Κώδικας συνόρων του Σένγκεν .....	95
5.6.1 Καινοτομία στη διαχείριση των συνόρων («έξυπνα σύνορα») .....	98
5.7 Οι κανονισμοί για την έρευνα και τη διάσωση παράνομων μεταναστών από τους συνοριακούς φύλακες.....	100
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΤΗΡΙΞΗ .....</b>	<b>102</b>
6.1 Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων .....	104
6.2 Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας .....	106
6.2.1 Κατάλογος κοινών δεικτών μέτρησης των ειδικών στόχων .....	106
6.3 Επιχειρησιακά Χρηματοδοτούμενα Προγράμματα .....	110
6.4 Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020 .....	111
6.5 Χρηματοδότηση 2014-2020 .....	112
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. ΜΕΤΡΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ .....</b>	<b>115</b>
7.1 Ευρωπαϊκός οργανισμός για τη διαχείριση στα εξωτερικά σύνορα (Frontex) ..	116
7.1.1 Δραστηριότητες της Frontex .....	120
7.1.2 Αδυναμίες της Frontex .....	122
7.2 Ευρωπόλ .....	124
7.3 Eurodac .....	125
7.4 Δίκτυο FIU.NET .....	125
7.5 Νέο σύστημα Επιτήρησης Συνόρων της ΕΕ (Eirosur) .....	126
7.6 Αποτελεσματικές και βιώσιμες πολιτικές επιστροφής.....	127
7.7 Διεθνής συνεργασία .....	127
7.8 Μέτρα πρόληψης, προστασίας, συνδρομής και επαναπατρισμού.....	128
7.8.1 Η ποινικοποίηση της παράνομης μετανάστευσης .....	129
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ .....</b>	<b>131</b>
8.1 Αιτήσεις για άσυλο .....	131
8.2 Αριθμός αιτήσεων για άσυλο (2009 – 2018) .....	131
8.2.1 Αιτήσεις για άσυλο ανά εθνικότητα (2009-2012).....	133
8.3 Αρνήσεις εισόδου στα εξωτερικά σύνορα .....	134
8.4 Εκτίμηση Μεταναστών Χωρίς Έγγραφα στην ΕΕ .....	135
8.5 Οι χώρες εισόδου .....	136
8.5.1 Οι συνέπειες της απελευθέρωσης θεωρήσεων στα Δυτικά Βαλκάνια .....	138
8.5.2 Ο ρόλος της Τουρκίας στη μεταναστευτική ροή προς την Ευρώπη .....	139
8.5.3 Συμφωνία Επανεισδοχής μεταξύ Ε.Ε.- Τουρκίας .....	140
8.5.5 Παραβιάσεις κοινοτικού δικαίου .....	142

8.6 Παράνομη Διαμονή Υπηκόων Τρίτων Χωρών στην ΕΕ.....	144
8.8 Γενικές Διαπιστώσεις.....	146
9.8.1 Επισκόπηση της Παράνομης Μετανάστευσης στα σύνορα (2009-2012) .....	157
8.9 Λόγοι άρνησης εισόδου .....	158
8.10 Χρήση Πλαστών Εγγράφων (2011-2012) .....	159
8.11 Επιστροφή πολιτών από τρίτες χώρες (2011-2012) .....	160
8.12 Συλληφθέντες μη νόμιμοι μετανάστες στην Ελλάδα.....	162
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9.ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ .....</b>	<b>164</b>
9.1 Απόφαση-πλαίσιο για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας	165
9.2 Υγειονομική Περίθαλψη.....	166
9.2.1 Υγειονομική Περίθαλψη σε «μετανάστες χωρίς έγγραφα» σύμφωνα με την NowHereLand .....	176
9.3 Εκπαίδευση .....	179
9.3.1 Πρακτικές εντοπισμού και αναφοράς.....	180
9.4 Δικαιοσύνη .....	181
9.5 Παράνομη Εργασία .....	182
9.5.1 Αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες .....	182
9.5.2 Οι επιπτώσεις της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου (GATT).....	183
9.5.3 Η επίσημη και ανεπίσημη αγορά εργασίας.....	184
9.5.3.1 Οι επιπτώσεις στην Αγορά Εργασίας .....	188
9.5.3.2 Η κρυφή οικονομία .....	189
9.5.4 Φτηνό εργατικό δυναμικό.....	190
9.5.5 Κυρώσεις σε εργοδότες.....	191
9.6 Κοινωνικές Επιπτώσεις.....	192
9.6.1 Εμπορία ανθρώπων.....	194
9.7 Λαθραία μεταφορά μεταναστών .....	200
9.7.1 Θάνατοι που προκλήθηκαν από την λαθραία μεταφορά μεταναστών .....	202
10.1 Ελληνική Νομοθεσία έως και 2019.....	207
<b>Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ ΕΙΝΑΙ ΑΡΚΕΤΑ ΠΛΟΥΣΙΑ. ΠΑΡΟΥΣΙΑΖΕΤΑΙ ΠΑΡΑΚΑΤΩ ΚΑΙ ΜΕ ΤΑ Π.Δ. Κ.ΛΠ. ΚΑΙ ΕΙΝΑΙ Η ΑΚΟΛΟΥΘΗ: .....</b>	<b>207</b>
<b>Νόμοι</b> .....	207
<b>Προεδρικά Διατάγματα</b> .....	208
<b>Αποφάσεις</b> .....	209
<b>Εγκύκλιοι</b> .....	213
<b>Οδηγίες Ευρωπαϊκής Ένωσης</b> .....	213
Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου. ....	214
<b>ΣΥΖΗΤΗΣΗ .....</b>	<b>225</b>

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ

---

### Εισαγωγή

---

Η ανθρώπινη ιστορία βρίθεται από σωρεία συνεχών μετακινήσεων των πληθυσμών και διαμόρφωσε την οικονομική, κοινωνική και πολιτική ιστορία της ανθρωπότητας. Οι λόγοι μετακινήσεις ποικίλουν, είτε για να αναβαθμίσουν το βιοτικό τους επίπεδο, να παράσχουν στην οικογένειά τους ευκαιρίας εξέλιξης και εύρεσης εργασίας, να γλυτώσουν από τη φτώχεια ή για να αποφύγουν διώξεις, την ανασφάλεια πολέμους. Η μετανάστευση και το άσυλο συνιστούν όλο και περισσότερο θέμα που προβληματίζει, καθώς η ενωσιακή πραγματικότητα εξελίσσεται σε περισσότερο πολυπολιτισμική και ποικιλόμορφη, γεγονός που συνιστά πρόκληση αλλά και πηγή πλουτισμού για την κοινωνία.

Η βιβλιογραφία για την παράνομη μετανάστευση αναπτύσσεται ως επί το πλείστον μετά το 1992 τόσο ως συνέπεια της μετακίνησης του πληθυσμού στην Ευρώπη ύστερα από την πτώση της Σοβιετικής Ένωσης και των καθεστώτων του σοσιαλισμού, όσο και από συμφωνίες των χωρών του ΟΟΣΑ για την απελευθέρωση των δασμών και του εμπορίου σε ευαίσθητους κλάδους της οικονομίας, όπως η κλωστοϋφαντουργία. Επίσης, έχουν γίνει γνωστές διατριβές για την παράνομη μετανάστευση στο παρελθόν, όπως οι εργασίες του Chiswick (1986) και του Ethier (1986) στις ΗΠΑ. Μεγάλο μέρος της βιβλιογραφίας αφορά τις στρατηγικές εκτίμησης του αριθμού παράνομων μεταναστών.

Ωστόσο, οι εκτιμήσεις για τον καθορισμό των παράνομων μεταναστών, είναι «υποθετικές εκτιμήσεις». Όταν το πολιτικό κλίμα είναι ασταθές, και κατά βάσει τη διάρκεια προεκλογικών περιόδων η παράνομη μετανάστευση 'εργαλειοποιείται' για την πρόκληση ξενοφοβικών συναισθημάτων. Το πρόβλημα επίσης συχνά υπερεκτιμάται ή υποτιμάται, είτε για να πανικοβάλλει είτε για να κατευνάσει το κοινό αίσθημα. Έτσι οι εκάστοτε κυβερνώντες αποσκοπούν στη συντήρηση της του πολιτικής ελέγχου της μετανάστευσης. Εν πάσει περιπτώσει, οι πρόχειρες εκτιμήσεις δεν δύνανται να αξιολογηθούν όπως οι προσπάθειες στατιστικής μέτρησης με τις διαδικασίες της επιστημονικής έρευνας.

Παράνομοι μετανάστες θεωρούνται οι άνθρωποι που εισέρχονται ή εργάζονται σε χώρες χωρίς νόμιμη άδεια έχουν χαρακτηριστεί ως παράνομοι ή λαθραίοι, χωρίς χαρτιά. Η συσχέτιση του όρου «παράνομος» με «εγκληματικός» τονίζεται από κάποιες Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) και ερευνητές<sup>1</sup>, δηλαδή ο όρος «παράνομοι μετανάστες» εκφράζει την ιδέα της εγκληματικότητας. Το 1994, η Διεθνής Διάσκεψη για τον Πληθυσμό και την Ανάπτυξη εγκαθίδρυσε τον όρο "χωρίς έγγραφα" (without papers), ο οποίος δε θεωρήθηκε επαρκής διότι

---

<sup>1</sup> Picum , Σκιορτίνο 2004: 17, Τριανταφυλλίδου 2009:2, Κολεβίνσκι 2004.



δε συμπεριλαμβάνει το συνολικό φάσμα των μεταναστών, καθώς ένα μεγάλο ποσοστό εισέρχεται στη χώρα υποδοχής νόμιμα αλλά αργότερα παραβιάζει τις προϋποθέσεις εισόδου και παραμονής, κυρίως για εύρεση εργασίας, με συνέπεια παραδείγματος χάριν στην Μπανγκόκ τον Απρίλιο του 1999 να εγκαθιδρυθεί ο όρος «παράτυποι». Επιπλοκές στην μετανάστευση μπορεί να προκύψουν σε διαφορετικά στάδια - έξοδος, μετακίνηση, είσοδο και επιστροφή - και μπορεί να διενεργούνται είτε κατά είτε από τον μετανάστη.

Κάθε μαζική μετανάστευση ανθρώπων από μέρος σε μέρος προκαλούσε και συνεχίζει να προκαλεί πάντοτε προβλήματα. Η Ε.Ε. τα τελευταία χρόνια δέχεται σωρηδόν μεγάλο αριθμό παράνομων μεταναστών και με σκοπό την ομαλή διαχείριση του προβλήματος, πολλά κράτη μέρη ανάλογα με τη γεωγραφική τους θέση, έχουν μετατραπεί σε χώρες υποδοχής και χώρες επιστροφής .

Ταυτόχρονα το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης έχει εξελιχθεί σε πεδίο σύγκρουσης, ιδιαιτέρως πολιτικής αλλά και κοινωνικής, τόσο λόγω των πολιτικών συγκρούσεων που εγείρει το μεταναστευτικό ζήτημα, όσο και λόγω της δυσκινησίας απορρόφησης των μεταναστών στο κοινωνικό σύνολο της χώρας υποδοχής. Στο ήδη διαταραγμένο ενίοτε τοπίο, προστίθενται και οι Μ.Κ.Ο. , οι οποίες με τη σειρά τους, συνιστούν μοχλό πίεσης στο πολιτικό τοπίο.

Το θέμα της μη νόμιμης μετανάστευσης λοιπόν εξελίσσεται διαχρονικά σε ένα μείζον πολιτικό ζήτημα για τα περισσότερα κράτη της Ε.Ε. με μεγάλη συμμετοχή των Αστυνομικών αρχών για την αντιμετώπιση, την εξάλειψη ή και την πρόληψή του. Στο πλαίσιο της πολιτικής για τη μη νόμιμη μετανάστευση, επιβάλλονται μέτρα, τα οποία επικαιροποιούνται ανάλογα με τις προκύπτουσες ανάγκες, τα οποία έχουν σχεδιαστεί και βασίζονται σε αναλύσεις κινδύνου, περιλαμβανομένου και του τρόπου δράσης των μη νόμιμα διερχόμενων αλλοδαπών στα σύνορα μίας χώρας της Ε.Ε.

Οι συλλογικές δράσεις που συντονίζει και υλοποιεί η Ε.Ε., αποβλέπουν στην αντιμετώπιση των μεταναστευτικών κυμάτων στα σημεία εισόδου των κρατών-μελών της της Ε.Ε., με τρόπο που να εξασφαλίζει τόσο τον απαιτούμενο έλεγχο των συνόρων στην μη νόμιμη μετανάστευση, όσο και την ανάγκη παροχής προστασίας στους παρανόμως εισερχόμενους ανθρώπους, ώστε να μην κατακερματίζονται οι συνθηκές διαβίωσης που επιβάλλει η νομική αντιμετώπιση της αξίας του ανθρώπου.

Οι Διεθνείς Συνθήκες και Κανονισμοί που ισχύουν για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες, καθώς και οι συμφωνίες για την ενοποίηση του γεωγραφικού χώρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δημιουργούν ένα σύνθετο και προβληματικό νομικό καθεστώς. Με την απορρόφηση των

παραπάνω στο εθνικό δίκαιο επιφορτίζονται τα κράτη-μέλη, ώστε να μπορούν παράλληλα να διαχειριστούν με επιτυχώς τις μεταναστευτικές ροές στα εθνικά τους σύνορα.

Για την διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης από τη χώρα μας, καθώς και από άλλα κράτη μέλη, επεξεργάστηκαν ολοκληρωμένα σχέδια δράσης (action plans), των οποίων η χρηματοδότηση αφού εγκρίθηκε, καταβλήθηκε από κοινοτικούς πόρους.

Οι συγκεκριμένες νομοθετικές πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν από τις αρμόδιες αρχές και συνίστανται, ειδικότερα για την Ελλάδα, στον εκσυγχρονισμό του συστήματος χώρας πρώτης Υποδοχής, την ίδρυση Κέντρων Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) και Προαναχωρησιακών Κέντρων Κράτησης Αλλοδαπών, τα Κέντρα Ταυτοποίησης Αλλοδαπών, την αναμόρφωση του εθνικού συστήματος ασύλου (Υπηρεσία Ασύλου και Αρχής Προσφυγών), τον εμπλουτισμό της πολιτικής των καταναγκαστικών και εκούσιων επαναπατρισμών υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους, καθώς και τις επιχειρησιακές δράσεις των Υπουργείων σχηματίζουν ένα σύγχρονο και αλληλένδετο σύστημα δράσεων, που στοχεύει στο μετριασμό της παρούσας συνθήκης και την όσο το δυνατόν εφικτή ομαλοποίησή της, με στόχο την ουσιαστική καταπολέμηση του μεταναστευτικού ζητήματος.

Οι μεταναστευτική ροή αυξάνεται και συγχέεται στην ενδοχώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιφέροντας προβληματισμό και πολλές φορές 'πονοκέφαλο' στις πολιτικές αρχές, τόσο των κρατών μελών όσο και της ίδιας της Ένωσης. Λόγου χάριν, εργαζόμενοι παράνομοι μετανάστες, αποτελούν σημαντικό ποσοστό εργατικού δυναμικού, το οποίο εκμεταλλεύονται με την ουσιαστική έννοια του όρου, οι εργοδότες τους. Ακόμη, σημαντική διάσταση του προβλήματος συνιστούν και οι μετανάστες που εισέρχονται παράνομα, η μεταφορά των οποίων διοργανώνεται από εγκληματικές ομάδες διακινητών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν, επίσης, οι κυβερνήτες πλοίων, αεροσκαφών, και οι οδηγοί λεωφορείων ή άλλων μέσων μεταφοράς, οι οποίοι μεταφέρουν λαθρομετανάστες χωρίς τα κατάλληλα ταξιδιωτικά έγγραφα.

Οι αεροπορικές και ναυτιλιακές εταιρείες, ταξιδιωτικά γραφεία που μεταφέρουν αλλοδαπούς, οι οποίοι δεν διαθέτουν νόμιμα έγγραφα, βρίσκονται επίσης στον κατάλογο των υπευθύνων. Συγχρόνως προστίθεται και κοινωνικό και οικονομικό κόστος λόγω της ανάγκης παροχής στους λαθρομετανάστες κατάλληλης στέγης, ιατρικής, υγειονομικής και φαρμακευτικής περίθαλψης, καθώς και των βασικών αναγκών διατροφής.

Η απώλεια εκατοντάδων λαθρομεταναστών ετησίως –ιδιαίτερα τους καλοκαιρινούς μήνες– ώθησε τους Ευρωπαίους ηγέτες σε επικαιροποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε. Στο πλαίσιο αυτό κρίθηκε από τα ευρωπαϊκά κράτη ότι λύση θα ήταν να παρέχουν στη Frontex πληροφορίες ώστε να εκκινήσει συντονισμένη και ενδεδειγμένη έρευνα και επιχείρηση διάσωσης

στην Μεσόγειο, από την Κύπρο έως την Ισπανία. Παράλληλα, η Ε.Ε. τόνισε ότι εγκαθιστά ένα νέο σύστημα επιτήρησης των συνόρων και μία ομάδα κρούσης της Μεσογείου για να ενισχύσει τις προσπάθειές της.

Οι μετανάστες που εισέρχονται στην Ε.Ε. παράνομα, μέσω χερσαίων και θαλάσσιων οδών, ή με τη χρήση πλαστών ταξιδιωτικών εγγράφων, πέφτουν συχνά θύματα εγκληματικών οργανώσεων. Αρκετές φορές, οι μετανάστες ακόμη και αν έχουν εισέλθει στον Ευρωπαϊκό χώρο, εξακολουθούν να εξαρτώνται από τους 'μεταφορείς' τους, . Αρκετές χιλιάδες μετανάστες είναι θύματα σωματεμπορίας στην Ε.Ε. ή διακινούνται εντός της Ε.Ε. ετησίως.

Στοχεύοντας στην αντιμετώπιση των δικτύων και των λαθρεμπόρων εμπορίας ανθρώπων, η Ε.Ε. εκδίδει αυστηρότερες οδηγίες για τον εμπλουτισμό των δράσεων κατά των εγκληματιών που εμπλέκονται στη διακίνηση ανθρώπων, σε συνδυασμό με την αποτελεσματικότερη βοήθεια στα θύματα. Για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης η Επιτροπή προέβη σε Πρόταση προς το Συμβούλιο για τη χορήγηση περιορισμένης διάρκειας άδειας παραμονής στα θύματα των δικτύων της λαθρομετανάστευσης (trafficking in human beings), που καταφεύγουν στις δημόσιες αρχές.

Η παράνομη μετανάστευση αποτελεί μείζον πανευρωπαϊκό πρόβλημα αποτελώντας ένα φαινόμενο υπερεθνικού χαρακτήρα, με συνέπειες που αφορά το σύνολο της ΕΕ. Χώρες όπως η Ιταλία, η Ελλάδα και η Κύπρος αντιμετωπίζουν πιο έντονα το φαινόμενο αυτό λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και της εγγύτητάς της με «καυτές ζώνες» όπως η Τουρκία, αλλά και περιοχές πείνας και ένδειας, όπως οι χώρες του Τρίτου Κόσμου (ως χώρες υποδοχής). Βέβαια, σύμφωνα με εκτιμήσεις, η Γερμανία είναι η χώρα με το μεγαλύτερο αριθμό παράνομων μεταναστών στο σύνολο των κρατών-μελών της ΕΕ που βρίσκεται αντιμέτωπη με το φαινόμενο αυτό.

### Το Αντικείμενο/Σκοπός της έρευνας

Αντικείμενο της έρευνας είναι η παράνομη μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και οι επιπτώσεις της στο νομικό, πολιτικό, και οικονομικό πλαίσιο λειτουργίας της. Το ζητούμενο στην έρευνα για την παράνομη μετανάστευση είναι η όσον το δυνατόν πληρέστερη καταγραφή και απεικόνιση της υφιστάμενης κατάστασης του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης.

Ο σκοπός της εκπόνησης της παρούσας είναι ο εντοπισμός των αλληλοσυσχετισμών που υπάρχουν στις πολιτικές των κρατών-μελών που εφαρμόζονται τόσο για την προστασία των πολιτών της ΕΕ που σχετίζονται καταρχήν με τη δημόσια υγεία και την εγκληματικότητα, καθώς

και για τους τρόπους και τις μεθόδους εντοπισμού και καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης.

Διερευνάται η πιθανή σχέση των αιτιωδών σχέσεων που επηρεάζουν την όξυνση του φαινομένου και η αναζήτηση των θετικών και αρνητικών επιπτώσεων της στους θεσμούς, στην οικονομία και την κοινωνία των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Διερευνώνται επίσης, τόσο τα εμφανή και «μη εμφανή» αρνητικά σημεία της παράνομης μετανάστευσης πολιτών από τρίτες χώρες, αλλά και τα εμφανή και «μη εμφανή» οφέλη από την διαιώνιση του φαινομένου αυτού που προκύπτουν σε μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα από τη «ελλιπή εφαρμογή» της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής μεταξύ των κρατών-μελών.

Τα συμπεράσματα που εξαγονται από την παρούσα εργασία επιβεβαιώνουν τις σοβαρές επιπτώσεις της παράνομης μετανάστευσης στις δομές των κοινωνικών. Οι επιπτώσεις της άλλοτε άπτονται πολιτικών και εθνικών κυριαρχιών μεταξύ των χωρών της ΕΕ αλλά κυρίως τρίτων χωρών που τα εξωτερικά τους σύνορα συνορεύουν με κράτος-μέλος, και άλλοτε άπτονται των ευρωπαϊκών στόχων σε μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα.

### **Μεθοδολογία προσέγγισης του ερευνητικού αντικειμένου**

---

Στην παρούσα παράγραφο περιγράφεται η μεθοδολογική προσέγγιση της διπλωματικής εργασίας για την ανάδειξη του ερευνητικού αντικειμένου. Η παρούσα περιλαμβάνει τη δευτερογενή έρευνα για το σχηματισμό υποθέσεων. Ακόμη, η ερευνητική προσέγγιση που χρησιμοποιήθηκε είναι η «διερευνητική» έρευνα (exploratory) με στόχους τη διερεύνηση, την περιγραφή, την πρόβλεψη και την επεξήγηση στο ερευνητικό αντικείμενο που αποτελούν το πλαίσιο στρατηγικής για την γέννηση ερωτήσεων για το πρόβλημα, αλλά και των απαντήσεων τους. Το ζητούμενο στη διερευνητική έρευνα είναι η καταγραφή των ποικίλων διαστάσεων της παράνομης μετανάστευσης, καθώς και η αναζήτηση και ο εντοπισμός των φαινομένων γενικών τάσεων, καθώς και των πιθανών σχέσεων μεταξύ των μεταβλητών του ερευνητικού αντικειμένου.

Η παρούσα τέλος, περιλαμβάνει και στοιχεία της «επεξηγηματικής» (explanatory) έρευνας που αποσκοπεί στην ανάδειξη των αιτιωδών σχέσεων μεταξύ των γεγονότων και της σημασίας αυτών.

### **Ορισμοί**

---

- **Αίτηση ασύλου:** αίτηση που υποβάλλει υπήκοος τρίτης χώρας εκτός Ε.Ε. ή ανιθαγενής ώστε να επίτευχθεί διεθνής προστασία από κράτος-μέλος της Ε.Ε., δυνάμει της Σύμβασης της

Γενεύης. Ως τέτοια τεκμαίρεται κάθε αίτηση παροχής οποιασδήποτε μορφής διεθνούς προστασίας εκτός εάν ο ενδιαφερόμενος αιτηθεί ρητά άλλου είδους προστασίας που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ξεχωριστής αίτησης. (Πηγή: Άρθρο 2 (θ), Οδηγία 2011/95/ΕΕ)

- **Αιτών (ο) άσυλο:** είναι ένα άτομο που αιτείται προστασία ως πρόσφυγας **ακόμα και αν δεν έχει επισήμως αναγνωριστεί**. Ως επί των πλείστων, ο όρος αποδίδεται και σε κάποιον ο οποίος αναμένει την απόδοση του χαρακτηρισμού 'πρόσφυγας'.
- **Αίτηση παροχής διεθνούς προστασίας:** η αίτηση παροχής προστασίας από κράτος μέλος που υποβάλλει υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής, ο οποίος μπορεί να λογιστεί ως διεκδίκηση καθεστώτος πρόσφυγα ή καθεστώτος επικουρικής προστασίας και ο οποίος δεν αιτείται ρητώς να του παρασχεθεί άλλη μορφή προστασίας, μη εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, δυνάμενη να ζητηθεί αυτοτελώς. (Πηγή: Άρθρο 2 (η) Οδηγία 2011/95/ΕΕ)
- **Απομάκρυνση:** Εκτέλεση της απόφασης επιστροφής με φυσική μεταφορά του πολίτη τρίτης χώρας εκτός της ελληνικής-Ευρωπαϊκής- επικράτειας.
- **Απόφαση επιστροφής:** Διοικητική πράξη με την οποία κηρύσσεται ή αναφέρεται ως παράνομη η παραμονή πολίτη τρίτης χώρας στην ελληνική επικράτεια και του επιβάλλεται η υποχρέωση επιστροφής.
- **Αποφαινόμενη αρχή για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα:** κάθε οιοδήποτε δικαστική ή διοικητική αρχή χώρας της ΕΕ αρμόδια να αποφανθεί σε πρώτο βαθμό ως προς την αίτηση.
- **Άρνηση εισόδου:**
  1. Οι αποφάσεις απόρριψης αιτημάτων χορήγησης θεώρησης εισόδου, που λαμβάνονται από τις διπλωματικές και προξενικές αρχές, χρήζουν αιτιολογίας. Ειδικής αιτιολογίας χρήζουν και οι περιπτώσεις που αναφέρονται στις ακόλουθες κατηγορίες πολιτών τρίτων χωρών και υπό την επιφύλαξη της συνδρομής λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας:
    - α. Πολίτες τρίτων χωρών, μέλη οικογένειας Έλληνα,
    - β. Πολίτες τρίτων χωρών, μέλη οικογένειας πολίτη άλλου κράτους – μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
    - γ. Πολίτες τρίτων χωρών, των οποίων η είσοδος, διαμονή, εγκατάσταση και απασχόληση στην Ελλάδα ζητείται κατ' εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ.

δ. Πολίτες τρίτων χωρών, που απασχολούνται σε επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλο κράτος – μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μετακινούνται στην Ελλάδα για την εκτέλεση εργασίας ή έργου, στο πλαίσιο σχετικής συμβατικής υποχρέωσης.

2. Οι ελληνικές αρχές ελέγχου μπορούν να απαγορεύσουν, αιτιολογημένα, την είσοδο στην Ελλάδα πολίτη τρίτης χώρας, εφόσον διαπιστώσουν ότι στο πρόσωπο αυτού συντρέχει μία, τουλάχιστον, από τις παρακάτω περιπτώσεις:

α) Δεν διαθέτει έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο ή έγγραφα που επιτρέπουν τη διέλευση των συνόρων, αναγνωρισμένο από την Ελλάδα.

β) Δεν διαθέτει έγκυρη θεώρηση, εφόσον απαιτείται σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθμ. 539/2001 του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 2001, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών

συνόρων των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή, εκτός εάν διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής.

γ) Δεν αιτιολογεί το σκοπό και τις συνθήκες της προβλεπόμενης παραμονής, δεν διαθέτει επαρκή μέσα διαβίωσης, τόσο για την προβλεπόμενη περίοδο παραμονής όσο και για την επιστροφή στη χώρα προέλευσης ή τη διέλευση προς τρίτη χώρα στην οποία η είσοδός του είναι εξασφαλισμένη, ή δεν μπορεί να εξασφαλίσει νομίμως τα μέσα αυτά.

δ) Είναι καταχωρισμένος/η στο Σύστημα Πληροφοριών SCHENGEN (SIS) ως ανεπιθύμητος/η.

ε) Θεωρείται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις ενός εκ των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως δε αν είναι καταχωρισμένος/η ως ανεπιθύμητος/η στις εθνικές βάσεις δεδομένων για τους οποίους υπάρχει απαγόρευση εισόδου σύμφωνα με το άρθρο 82 του ν. 3386/2005, όπως ισχύει.

στ) Το διαβατήριό ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο που κατέχει δεν εξασφαλίζει την επάνοδό του στη χώρα προέλευσης ή ιθαγένειάς του ή σε τρίτη χώρα.

ζ) Έρχεται με σκοπό να παραμείνει στην Ελλάδα για λόγο, ως προς τον οποίο απαιτείται η έκδοση άδειας διαμονής και δεν έχει την απαιτούμενη εθνική θεώρηση εισόδου.

η) Εμπλέκεται με οποιονδήποτε τρόπο σε παράνομη διακίνηση μεταναστών από οργανωμένη εγκληματική ομάδα, οπότε ανακαλείται η θεώρηση εισόδου που έχει

χορηγηθεί, ενώ ενημερώνεται και ο κατάλογος ανεπιθύμητων αλλοδαπών του άρθρου 82 του ν. 3386/2005, όπως ισχύει.

θ) Υπέβαλε πλαστό/ παραποιημένο ταξιδιωτικό έγγραφο.

ι) Υπέβαλε πλαστά ή παραποιημένα δικαιολογητικά ή υπάρχουν εύλογες αμφιβολίες ως προς την ακρίβεια του περιεχομένου των δικαιολογητικών εγγράφων που υποβλήθηκαν ή την αξιοπιστία των δηλώσεων του αιτούντα.

3. Σε περίπτωση συνδρομής μίας εκ των ανωτέρω περιπτώσεων επιδίδεται στον πολίτη τρίτης χώρας αιτιολογημένη απόφαση, η οποία αναφέρει τους συγκεκριμένους λόγους άρνησης και έχει τη μορφή τυποποιημένου εντύπου, (Ενιαίο έντυπο άρνησης εισόδου στα σύνορα) όπως προβλέπεται στον Κώδικα Συνόρων SCHENGEN (Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα) άρθρο 13 (2) και στο Παράρτημα V, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθμ. 610/2013).

4. Ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη μπορεί, με απόφασή του, να επιτρέπει στις ελεγχόμενες μεθοριακές διαβάσεις και στα προσωρινά σημεία διέλευσης προσώπων την είσοδο πολίτη τρίτης χώρας, παρά την ύπαρξη απαγορευτικού λόγου της προηγούμενης παραγράφου, εφόσον τούτο επιβάλλεται για σπουδαίους λόγους δημόσιου συμφέροντος ή ανωτέρας βίας ή διευκόλυνσης κίνησης ελληνικού πλοίου, η οποία δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί με άλλο τρόπο.

5. Πολίτης τρίτης χώρας, που έχει εισέλθει στην Ελλάδα από τη ζώνη διερχομένων και δεν του επιτρέπεται η είσοδος στη χώρα προορισμού, δεν γίνεται δεκτός για επανείσοδο, εάν δεν πληροί εκ νέου τις προϋποθέσεις του παρόντος, εφόσον κατά την επιστροφή του μεσολάβησε είσοδός του σε τρίτη, ενδιάμεση, χώρα.

6. Δεν απαγορεύεται η είσοδος στην Ελλάδα προσώπου που αποδεικνύεται ότι έχει την ελληνική ιθαγένεια ή την ιθαγένεια κράτους – μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αν ακόμη στερείται διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου

*ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 4251 Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις (ΦΕΚ 80/01-04-2014)*

- **Διαδικασία εισόδου και εξόδου:** Άρθρο 3 ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 4251 Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις (ΦΕΚ 80/01-04-2014).

*Σημεία εισόδου – εξόδου – Άσκηση ελέγχου εισόδου – εξόδου: Σε κάθε πρόσωπο επιτρέπεται να εισέρχεται στο ελληνικό έδαφος και να εξέρχεται από αυτό μόνον από τις ελεγχόμενες μεθοριακές διαβάσεις. Με απόφαση των Υπουργών Εξωτερικών, Οικονομικών, Εσωτερικών, Εθνικής Άμυνας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη και Ναυτιλίας και Αιγαίου καθορίζονται οι αερολιμένες, οι λιμένες και τα χερσαία σημεία στα σύνορα της χώρας, μέσω των οποίων επιτρέπεται η είσοδος προσώπων στο ελληνικό έδαφος και η έξοδος από αυτό, καθώς και το περιεχόμενο του κάθε μορφής ελέγχου, τα όργανα ελέγχου και η διαδικασία εφαρμογής των δικαστικών και διοικητικών πράξεων, που έχουν σχέση με την είσοδο και την έξοδο προσώπων από τη χώρα. Η επιτήρηση των χερσαίων και θαλασσίων συνόρων ενεργείται από τις αρμόδιες για το σκοπό αυτόν αστυνομικές και λιμενικές αρχές. Η είσοδος και η έξοδος εκτός των μεθοριακών διαβάσεων μπορεί να επιτραπεί κατά περίπτωση, για εξαιρετικούς λόγους, με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη που καθορίζει και τον τρόπο διενέργειας του ελέγχου. Για την εφαρμογή του Κώδικα αυτού δεν συνιστά είσοδο στο ελληνικό έδαφος η παραμονή πολίτη τρίτης χώρας, εν διελεύσει, στη ζώνη διερχομένων αερολιμένος ή λιμένος της χώρας με σκοπό να συνεχίσει το ταξίδι του στην αλλοδαπή, με το ίδιο ή άλλο αεροσκάφος ή πλοίο. Για την παραμονή στη ζώνη διερχομένων απαιτείται θεώρηση διέλευσης αεροδρομίου (VISA A) σε όσες περιπτώσεις και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπεται από το ενωσιακό κεκτημένο (Κοινοτικός Κώδικας Θεωρήσεων).*

- **Εγκαταστάσεις υποδοχής (Reception facilities):** αναφέρεται σε όλους τους τύπους εγκαταστάσεων που χρησιμοποιούνται για τους αιτούντες για διεθνή προστασία
- **Εκτοπισμένος στο εσωτερικό της χώρας του:** είναι ένα άτομο που αναγκάστηκε να καταφύγει από ένα μέρος της χώρας σε ένα άλλο. Η βασική διαφορά μεταξύ ενός εκτοπισμένου στο εσωτερικό της χώρας και ενός πρόσφυγα είναι ότι ο τελευταίος διέσχισε διεθνή σύνορα. Όπως και οι πρόσφυγες, οι εκτοπισμένοι στο εσωτερικό της χώρας φεύγουν λόγω προβλημάτων όπως ο πόλεμος, οι εθνικές εκκαθαρίσεις, η θρησκευτική καταδίωξη ή ο λιμός. Οι εκτοπισμένοι στο εσωτερικό της χώρας τους δεν στερούνται των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους. Αν και η κυβέρνησή τους είναι υποχρεωμένη να προστατεύει τα δικαιώματά τους, ένα από τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν είναι ότι η κυβέρνησή τους αδυνατεί ή δε θέλει να τους προστατέψει. Εκτιμάται ότι υπάρχουν 13,7 εκατομμύρια εκτοπισμένοι στο εσωτερικό της χώρας τους.
- **Εσωτερικά σύνορα:** κοινά χερσαία σύνορα των χωρών της ΕΕ (περιλαμβανομένων των ποτάμιων και λιμναίων), των αεροδρομίων (για τις εσωτερικές πτήσεις), καθώς και των



θαλάσσιων, ποτάμιων και λιμναίων λιμένων (για τις τακτικές συνδέσεις πορθμειακών γραμμών).

- **Έλεγχος των συνόρων:** δράσεις που πραγματοποιούνται στα σύνορα, με αποκλειστική πρόθεση τη διέλευση των συνόρων η οποία συνίσταται σε ελέγχους στα σύνορα και στην επιτήρηση των συνόρων.
- **Εξωτερικά σύνορα:** χερσαία σύνορα των χωρών της ΕΕ (περιλαμβανομένων και των ποτάμιων και λιμναίων) και θαλάσσια σύνορα των κρατών μελών, καθώς και των αεροδρομίων τους, ποτάμιων λιμένων, θαλάσσιων και λιμναίων λιμένων, εφόσον δεν βρίσκονται στα εσωτερικά σύνορα.
- **Ευάλωτα άτομα:** : καλούνται οι ανήλικοι, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι ηλικιωμένοι, οι εγκυμονούσες, οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα παιδιά και τα πρόσωπα που έχουν υποστεί βασανισμό, κακοποίηση ή διάφορες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή γενετήσιας βίας (Πηγή: Άρθρο 17, Οδηγία 2003/9/ΕΚ)
- **Ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων:** ο συνδυασμός μηχανισμών ελέγχου και εργαλείων,
- **Θύμα παράνομης διακίνησης μεταναστών:** Το φυσικό πρόσωπο, για το οποίο υπάρχουν βάσιμοι λόγοι ώστε να θεωρηθεί θύμα οποιουδήποτε από τα εγκλήματα που προβλέπονται στα άρθρα 29 παράγραφοι 5 και 6 και 30 του παρόντος, όταν τελούνται από εγκληματικές οργανώσεις, κατά το άρθρο 187 παρ. 1 του Π.Κ., πριν ασκηθεί η ποινική δίωξη για αυτό όσο και εκείνο σε βάρος του οποίου τελέστηκε κάποιο από τα παραπάνω εγκλήματα για τα οποία κινήθηκε η ποινική δίωξη, εφόσον αυτό έχει εισέλθει στη χώρα παράνομα
- **Θύμα εμπορίας ανθρώπων:** Το φυσικό πρόσωπο για το οποίο υπάρχουν βάσιμοι λόγοι, ώστε να θεωρηθεί θύμα οποιουδήποτε από τα εγκλήματα που προβλέπονται στα άρθρα 323, 323Α, 323Β, 339 παράγραφοι 1 και 4, 342 παράγραφοι 1 και 2, 348Α, 348Β, 349, 351 και 351Α του Π.Κ., πριν ασκηθεί η ποινική δίωξη για αυτό όσο και εκείνο σε βάρος του οποίου τελέστηκε κάποιο από τα παραπάνω εγκλήματα για τα οποία κινήθηκε η ποινική δίωξη, ανεξάρτητα από το εάν αυτό έχει εισέλθει στη χώρα νόμιμα ή παράνομα. Θύμα εμπορίας ανθρώπων, κατά το προηγούμενο εδάφιο, είναι το θύμα του εγκλήματος του άρθρου 336 του Ποινικού Κώδικα, όταν αυτό είναι ανήλικος. Ο χαρακτηρισμός «θύμα εμπορίας ανθρώπων» αποδίδεται με Πράξη του αρμόδιου Εισαγγελέα Πρωτοδικών, τόσο αμέσως μετά την κίνηση της ποινικής δίωξης για έγκλημα που προβλέπεται στα άρθρα 323, 323Α, 323Β, 339 παράγραφοι 1 και 4, 342 παράγραφοι 1 και 2, 348Α, 348Β, 349, 351 και 351Α του Π.Κ. όσο και πριν ασκηθεί ποινική δίωξη για κάποιο από αυτά τα αδικήματα. Στην τελευταία περίπτωση, για την έκδοση της εν

λόγω Πράξης απαιτείται έγγραφη γνωμοδότηση, που συντάσσεται από δύο επιστήμονες με ειδικότητα ψυχιάτρου, ψυχολόγου ή κοινωνικού λειτουργού, οι οποίοι υπηρετούν σε Υπηρεσία ή σε Μονάδα Προστασίας και Αρωγής των άρθρων 2, 3 και 4 του Π.Δ. 233/2003, όπως αυτό ισχύει, ή στην Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, ΜΚΟ ή στο ΔΟΜ ή σε Διεθνείς Οργανώσεις ή σε άλλους εξειδικευμένους και αναγνωρισμένους από το κράτος φορείς προστασίας και αρωγής, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 2, 3 και 4 του Π.Δ. 233/2003. Η Πράξη χαρακτηρισμού εκδίδεται ανεξαρτήτως εάν το θύμα συνεργάζεται με τις διωκτικές Αρχές, σε όσες περιπτώσεις ο ανωτέρω Εισαγγελέας κρίνει, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Εισαγγελέα Εφετών, ότι συντρέχουν οι όροι του άρθρου 1 παρ. 2 του Π.Δ. 233/2003 ή ότι το θύμα δεν συνεργάζεται εξαιτίας απειλών που στρέφονται κατά προσώπων της οικογένειάς του που βρίσκονται στην Ελλάδα ή στη χώρα της προέλευσής του ή οπουδήποτε αλλού και ότι, εάν αυτό δεν προστατευθεί ή εάν απομακρυνθεί από τη χώρα αντιμετωπίζουν άμεσο κίνδυνο τα προαναφερόμενα πρόσωπα. Η ανωτέρω διαδικασία εφαρμόζεται και για την περίπτωση χαρακτηρισμού προσώπου ως «θύματος παράνομης διακίνησης μεταναστών», όπως ορίζεται στην περίπτωση ιβ' του παρόντος άρθρου.

- **Μη συνοδευόμενος ανήλικος:** κάθε άτομο ηλικίας κάτω των 18 ετών που εισέρχεται στην επικράτεια χώρας της ΕΕ χωρίς να συνοδεύεται από ενήλικο άτομο.
- **Παράνομη παραμονή:** Παρουσία στην ελληνική επικράτεια πολίτη τρίτης χώρας που δεν πληροί, ή έχει πάψει να πληροί, τις προϋποθέσεις εισόδου, όπως ορίζονται στο άρθρο 5 παράγραφος 1 του Κανονισμού 562/2006 (Κώδικας Συνόρων του Σένγκεν) ή τις λοιπές προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής της κείμενης νομοθεσίας.
- ποικίλλει βάσει των ροών προσώπων προς την ΕΕ. Περιλαμβάνει μέτρα που λαμβάνονται στα προξενεία των κρατών μελών σε τρίτες χώρες, μέτρα συνεργασίας με γειτονικές τρίτες χώρες, μέτρα στα ίδια τα σύνορα και μέτρα που λαμβάνονται στο εσωτερικό του χώρου Σένγκεν.
- **Κέντρο φιλοξενίας:** καλείται κάθε χώρος που χρησιμοποιείται για την ομαδική στέγαση αιτούντων άσυλο. (Πηγή: Άρθρο 2 (ιβ), Οδηγία 2003/9/ΕΚ)
- **Μετανάστης:** Σε γενικές γραμμές είναι ένα άτομο που μετακινείται από έναν τόπο σε άλλο, είτε προσωρινά είτε μόνιμα, συνήθως για να βρει εργασία<sup>2</sup>.
- **«Παράτυπος μετανάστης» (irregular migrant):** Είναι κάποιος που δεν έχει νόμιμη άδεια εισόδου και παραμονής σε κάποια χώρα. Είναι πιθανό να έχει πέσει θύμα σωματεμπορίας και οι έμποροι να τον έχουν εφοδιάσει με πλαστά έγγραφα. Η Διεθνής Αμνηστία δεν χρησιμοποιεί

---

<sup>2</sup> <http://www.amnesty.org.gr/refugeesfaq>

τον όρο «λαθρομετανάστης», πιστεύοντας ότι ο όρος «λαθραίος» δεν είναι δόκιμος για έναν άνθρωπο. Επιπλέον, υποδηλώνει και εκφράζει την έννοια της εγκληματικότητας.

- **Πρόσφυγας: Φυσικό Πρόσωπο** που δεν είχε άλλη επιλογή παρά να φύγει από την πατρίδα του. Ο όρος πρόσφυγας αναφέρεται σε άτομο το οποίο βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του και έχει «δικαιολογημένο φόβο δίωξης εξαιτίας της φυλής, της θρησκείας, της εθνικότητας, της συμμετοχής του σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα ή των πολιτικών του πεποιθήσεων» (³ορισμός της Σύμβασης του 1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων) και γι' αυτό το λόγο δεν μπορεί ή δεν επιθυμεί να επιστρέψει στη χώρα του. **Πρόσφυγες** είναι επίσης, αυτοί που έχουν λάβει πολιτικό άσυλο και τους χορηγείται άδεια αορίστου παραμονής στη χώρα με πλήρη εργασιακά δικαιώματα

Σύμφωνα με τη Συνθήκη του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, που έχει υπογραφεί από 147 χώρες, πρόσφυγας είναι κάποιος που:

- βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του
- κινδυνεύει πραγματικά να υποστεί παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων του στη χώρα του εξαιτίας της ταυτότητάς του ή των πεποιθήσεών του.
- Δεν μπορεί ή δεν θέλει να επιστρέψει επειδή η κυβέρνησή του δεν μπορεί ή δεν θέλει να τον προστατέψει.
- **Συνοριακοί έλεγχοι:** οι έλεγχοι στα συνοριακά σημεία διέλευσης, προκειμένου να εξακριβωθεί ότι τα πρόσωπα, τα μέσα μεταφοράς τους και τα αντικείμενα που έχουν στην κατοχή τους δικαιούνται να εισέλθουν στην επικράτεια των χωρών της ΕΕ ή να την εγκαταλείψουν.
- **Συνοριοφύλακας:** δημόσιος υπάλληλος ο οποίος, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο υπηρετεί είτε σε συνοριακό σημείο διέλευσης είτε κατά μήκος των συνόρων ή σε άμεση εγγύτητα προς αυτά, και ο οποίος εκτελεί καθήκοντα ελέγχου των συνόρων.

---

<sup>3</sup> Σύμφωνα με την Σύμβαση της Γενεύης «Περί του καθεστώτος των Προσφύγων» που υιοθετήθηκε διεθνώς στις 28 Ιουλίου 1951 (κυρώθηκε από την Ελλάδα το 1959 και τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιουλίου 1967

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ Ε.Ε.

---

Στη σημερινή εποχή της παγκοσμιοποίησης, υπάρχουν αρκετές ιδεολογικές απόψεις για το «τέλος» του κράτους ή ενός κόσμου χωρίς σύνορα με τα κράτη-έθνη να ανήκουν πλέον στη «φαντασία» και με κυβερνήσεις που έχουν απωλέσει τη δύναμη τους<sup>4</sup>. Ωστόσο, δεν είναι εύκολο να μην αναγνωρίσουμε τις ποιοτικές αλλαγές που προκαλεί η τάση αλληλεπίδρασης και αλληλοκαθορισμού μεταξύ αυτόνομων κατ' αρχήν συστημάτων, που διαμορφώνουν σαφώς νέους και συχνά σύνθετους, όρους για τη λειτουργία του κράτους και αναδεικνύουν την ύπαρξη ενός «πλουραλισμού των πολιτικών δεσμών και κατευθύνσεων, συνδυαζόμενη με την αυξανόμενη ανικανότητα του κράτους να διατηρήσει μια και μοναδική πολιτική ταυτότητα ενόψει της παγκοσμιοποίησης. Αφενός, η παγκοσμιοποίηση μειώνει την ικανότητα του κράτους να παρέχει αγαθά στους πολίτες του, υποσκάπτοντας τη νομιμότητά του και την εμπιστοσύνη των πολιτών στην ιστορική του κληρονομιά. Αφετέρου, «η παγκοσμιοποίηση του πολιτισμού και των επικοινωνιών δημιουργεί νέες αντιλήψεις σχετικά με την κοινότητα, νέους τρόπους πολιτικής συμμετοχής και νέες μορφές ταυτότητας»<sup>5</sup>.

Οι οπαδοί της παγκοσμιοποίησης για την κατάργηση του κράτους-έθνους τείνουν να «σιγούν» και να αναδύεται πλέον ένα νέο φαινόμενο που επιχειρεί να οριοθετήσει με λεπτομέρειες τα οντολογικά όρια καθώς και τις επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης στη δομή του κράτους. Η «εθνική κυριαρχία» δέχεται σοβαρές ως προς την έκταση και την έντασή τους διαβρωτικές πιέσεις από εθνικούς και υπερεθνικούς παράγοντες, παρά ταύτα το βασικό ιστορικό, πολιτικό και οντολογικό της πλαίσιο υφίσταται να υπάρχει, με καταφανείς ωστόσο «εκπτώσεις», ενώ το νομικό της περιεχόμενο παραμένει εν πολλοίς αναλλοίωτο<sup>6</sup>. Η εμφάνιση των φαινομένων της «ανακλαστικής ανάδρασης»<sup>7</sup> απέναντι στις πιέσεις για «πολιτιστική ομογενοποίηση», εντείνονται από την εμφανή πλέον έξαρση του εθνικισμού σε πολλά μέρη του πλανήτη του εθνικισμού, από την δημιουργία νέων εθνικών κρατών, αλλά και τη δημιουργία αρχέγονων εθνικών συναισθημάτων.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα για την εσφαλμένη άποψη περί του «τέλους του κράτους». Η «αργόσυρτη πορεία για την ενοποίηση» δημιουργούσε σημαντικές υποχωρήσεις και αντιφάσεις. Τα εθνικά συμφέροντα πρωτίστως, αλλά και η ύπαρξη αυτών καθ' αυτών των ευρωπαϊκών εθνών, συνέτειναν στην συγκρότηση μιας κοινής πολιτικής κοινότητας και ενός «ευρωπαϊκού Δήμου». Το μεγαλύτερο ενοποιητικό εγχείρημα - με σαφή υπερεθνικά

---

<sup>4</sup> Βλ. ενδεικτικά Κ. Ohmae, *The End of the Nation State*, ό.π.

<sup>5</sup> D. Held/A. McGrew, ό.π., σ. 145

<sup>6</sup> Παπακωνσταντίνου, *Κράτος και διεθνές δίκαιο*, ό.π., σ. 136 επ.

<sup>7</sup> A. Giddens, *Ο Τρίτος Δρόμος*, ό.π., σ. 52 επ.

χαρακτηριστικά - στην εποχή της παγκοσμιοποίησης βρίσκεται συνεχώς αντιμέτωπο με τα επιμέρους εθνικά συμφέροντα και τις ιστορικές, και ιδεολογικές παγιώσεις που γεννά και αναπαράγει το εθνικό κράτος.

Τα διεθνή σύνορα παραδοσιακά έχουν καθοριστεί και οριοθετηθεί για την κατασκευή φραγμών από την ανθρώπινη αλληλεπίδραση, συμπεριλαμβανομένης της ροής των προσώπων, των αγαθών, των υπηρεσιών, και των ιδεών μεταξύ των χωρών. Οι Διασυνοριακές περιοχές έχουν παραδοσιακά αναπτύξει στο πλαίσιο περιορισμών εθνικές κυριαρχίες<sup>8</sup>. Ωστόσο, στην εποχή της παγκοσμιοποίησης και του αναδυόμενου υπερεθνικού χαρακτήρα, οι πολιτικές των συνόρων τείνουν να υποστηρίζουν τις συναλλαγές, διευκολύνει το πέρασμα, τη συνεργασία και την απελευθέρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων<sup>9</sup>.

Η παγκόσμια τάση της περιφερειοποίησης σε γενικές γραμμές και η συνέχιση της διεύρυνσης της Ε.Ε. ειδικότερα, συνέβαλαν στην αυξανόμενη σημασία των διασυνοριακών περιοχών [Cross Border Regions (CBRs)]<sup>10</sup> τα τελευταία χρόνια<sup>11</sup>. Η έννοια του περιφερειακού συστήματος καινοτομίας [regional innovation system concept (RIS)] είναι μια συστημική προσέγγιση της διάδοσης των καινοτομιών σε περιφερειακό επίπεδο, το οποίο χρησιμοποιείται ως ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για την ανάλυση πολύπλοκων καινοτομιών και για την καθοδήγηση της στρατηγικής υλοποίησης της περιφερειακής καινοτομίας<sup>12</sup>.

Από τα μέσα του 20ου αιώνα η διασυνοριακή περιφερειακή συνεργασία έχει καθιερωθεί με τη μορφή υπερεθνικών συμμαχιών, με στόχο τη μείωση των πολιτικών εμποδίων που δημιουργούνται κυρίως από τους εμπορικούς περιορισμούς, και προερχόμενος και από άλλους τομείς όπως η εκπαίδευση, η ευημερία, η μετανάστευση, η περιβαλλοντική προστασία, η

---

<sup>8</sup> Timothy, D. J. (1999). Cross-border partnership in tourism resource management: International parks along the US-Canada Border. *Journal of Sustainable Tourism*, 7(3-4), 182-205

<sup>9</sup> Gelbman, A., & Timothy, D. J. (2010). From hostile boundaries to tourist attractions. *Current Issues in Tourism*, 13(3), 239-259 / Newman, D. (2006). The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world. *Progress in Human Geography*, 30(2), 143-161.

<sup>10</sup> Ως διασυνοριακή περιοχή, ορίζεται μια περιοχή που αποτελείται από γειτονικά εδάφη που ανήκουν σε διαφορετικά έθνη, ανεξάρτητα από τις διαφορές τους όσον αφορά το μέγεθος, γεωγραφικές συνθήκες, ιστορία, πολιτισμό και κοινωνικο-οικονομικές συνθήκες, των οποίων η οικονομική και κοινωνική ζωή επηρεάζεται σημαντικά από την εγγύτητα σε ένα διεθνές σύνορο (Hansen 1981? Lundquist & Trippel, 2009,).

<sup>11</sup> Lundquist, K.-J., & Trippel, M. (in press). Distance, proximity and types of crossborder innovation systems: A conceptual analysis. *Regional Studies*.

<sup>12</sup> Asheim, B. T., & Coenen, L. (2006). Contextualising regional innovation systems in a globalising learning economy: On knowledge bases and institutional frameworks. *Journal of Technology Transfer*, 31, 163-173, Pinto, H., & Guerreiro, J. (2010). Innovation regional planning and latent dimensions: The case of the Algarve region. *Annals of Regional Science*, 44, 315-329.

οικονομική ανάπτυξη και ο τουρισμός<sup>13</sup>. Σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα των διασυνοριακών περιοχών χαρακτηρίζεται από μια σημαντική διασυνοριακή ροή των γνώσεων, τεχνογνωσίας και δεξιοτήτων από την ανθρώπινη κινητικότητα (δικτύωση μεταξύ των επιχειρήσεων, ακαδημαϊκές συνεργασίες, εταιρικές σχέσεις μεταξύ πανεπιστημίων και βιομηχανίας).

---

<sup>13</sup> Timothy, D. J., & Teye, V. B. (2004). Political boundaries and regional cooperation in tourism. In A. Lew, C. H. Michael, & A. M. Williams (Eds.), *A companion to tourism* (pp. 584–595). Malden, Mass: Oxford Blackwell.

Σύμφωνα με την UNESCO «Τα δικαιώματα του ανθρώπου δεν είναι ούτε μια νέα ηθική, ούτε μια λαϊκή θρησκεία. Είναι πολύ περισσότερο από μια κοινή σε όλους γλώσσα. Είναι οι απαιτήσεις που ο άνθρωπος της διανόησης ή της επιστήμης οφείλει να μελετήσει και να ενσωματώσει στις γνώσεις του, με τους δικούς του κανόνες και μεθόδους, είτε ασχολείται με τη φιλοσοφία, τις ανθρωπιστικές επιστήμες... είτε είναι κοινωνιολόγος ή νομικός. Τελικά τα δικαιώματα είναι ένας ειδικός κλάδος των κοινωνικών επιστημών που έχει ως αντικείμενο τη μελέτη των σχέσεων μεταξύ του ανθρώπου, σε συνάρτηση με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, με τον προσδιορισμό των δικαιωμάτων και των δυνάμεων, το σύνολο των οποίων είναι αναγκαίο για την ανάπτυξη της προσωπικότητας κάθε ανθρώπινου όντος»<sup>14</sup>.

Σύμφωνα με άλλο ορισμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου από τον Ούγγρο Καθηγητή Imre Szabo «συνιστούν μια έννοια του Συνταγματικού και του διεθνούς Δικαίου, με προορισμό την προστασία, κατά θεσμοποιημένο τρόπο, των δικαιωμάτων του ανθρώπινου όντος από τις υπερβάσεις της εξουσίας που διαπράττονται από τα όργανα του κράτους, και την προαγωγή της εγκαθίδρυσης ανθρώπινων συνθηκών διαβίωσης»<sup>15</sup>.

Φορέας των δικαιωμάτων είναι το φυσικό πρόσωπο, που αναγνωρίζεται από το Δίκαιο ως ικανό να φέρει την από το δικαίωμα απορρέουσα εξουσία ενώ τα δικαιώματα αναγνωρίζονται και στις ενώσεις προσώπων, τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου.

Οι προσπάθειες για τη διεθνοποίηση της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου πραγματοποιήθηκαν στο πρώτο τέταρτο του 20ου αιώνα στα πλαίσια των Διεθνών Οργανισμών (Κοινωνία των Εθνών και Διεθνή Οργάνωση Εργασίας). Μετά το 2ο παγκόσμιο πόλεμο «ωρίμασε» η Διεθνής αναγόρευση των δικαιωμάτων του ανθρώπου (Χάρτης Ηνωμένων Εθνών) και σχηματοποιήθηκε η πρώτη κωδικοποίησή τους σε οικουμενικό επίπεδο (Οικουμενική Διακήρυξη Των Δικαιωμάτων του ανθρώπου).

Η Ε.Ε. βασίζεται και ορίζεται από την προσήλωσή της στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών. Η αποδοχή των αρχών αυτών συνιστά το θεμέλιο και την προϋπόθεση για την ειρήνη, τη σταθερότητα και την ευημερία κάθε κοινωνίας. Η ΕΕ εξακολουθεί να αναπτύσσει και να διατηρεί μηχανισμούς, ικανούς να συμβάλλουν στην προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε εξωτερικό και εσωτερικό επίπεδο. Τέτοιοι μηχανισμοί είναι ο Οργανισμός των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων που παράσχει στα κράτη-μέλη βοήθεια σχετικά με

---

<sup>14</sup> Στέλλιος Ε. Περράκης, Διαστάσεις της Διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Εκδόσεις Σάκκουλα 1991

<sup>15</sup> Όπως παραπάνω

την κοινοτική νομοθεσία που σχετίζεται με τα ανθρώπινα δικαιώματα, όπως και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η Μ. Δραγώνα-Μονάχου περιγράφει τα ανθρώπινα δικαιώματα ως εξής:<sup>16</sup> «Ανθρώπινα» καθιερώθηκε στον αιώνα μας να λέγονται τα δικαιώματα που δικαιούται να έχει ο άνθρωπος ως άνθρωπος, με βάση την «ανθρωπότητά του» και μόνο. Τα ανθρώπινα δικαιώματα ανήκουν σε όλους τους ανθρώπους εξίσου δυνάμει της εγγενούς αξίας τους ως ανθρώπων και όχι των προσωπικών τους επιτευγμάτων. Αποτελούν το σύγχρονο ιδίωμα των λεγόμενων παλαιότερα «φυσικών δικαιωμάτων», των δικαιωμάτων δηλαδή που αρμόζουν στην ανθρώπινη φύση, «συνοδεύουν» την ανθρώπινη ύπαρξη, δόθηκαν από τη φύση στον άνθρωπο, απορρέουν από το φυσικό νόμο και αποτελούν θείκη δωρεά.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιπροσωπεύει έναν αρωγό για τα ζητήματα σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα και τη δημοκρατία, αφού συμβάλλει στην εφαρμογή πολιτικών στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μέσω ψηφισμάτων, αποστολών σε τρίτες χώρες, εκθέσεων για τα ανθρώπινα δικαιώματα κτλ. Μέσα στους κύριους στόχους έχει συγκαταλεχθεί η ενσωμάτωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην ανάπτυξη των εξωτερικών σχέσεων της Ε.Ε., μέσα από την εμπλοκή του στην αντιμετώπιση παραβιάσεων που λαμβάνουν χώρα σε τρίτα κράτη. Τέλος, σημαντική πτυχή των δραστηριοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι τα ψηφίσματα για συγκεκριμένες παραβιάσεις κατά ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε τρίτες χώρες και ειδικότερα για ατομικές περιπτώσεις. Οι αντιδράσεις των κυβερνήσεων μάλιστα, καταδεικνύουν ότι είναι ευαίσθητες στις επικρίσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>17</sup>.

Η Ε.Ε. για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ενίσχυσε τον διάλογο με τρίτες χώρες, όπως είναι η Κίνα, το Ιράν, η Ρωσία, κ.α., καθώς και με υποψήφια προς ένταξη χώρες της ΕΕ (ιδιαίτερα εκτενής διάλογος έγινε με τη Ρουμανία, Βουλγαρία και την Τουρκία). Το Ταμείο EIDHR – Ευρωπαϊκό μέσο για τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου διάθεσε συνολικό Προϋπολογισμό 1,1 δισεκατομμύρια ευρώ για το χρονικό διάστημα 2007-2013 με σκοπό να αποτελέσει ως χρηματοδοτικό μέσο εξωτερικής βοήθειας για την υποστήριξη έργων που προάγουν παγκοσμίως τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου.

Βασική πτυχή της πολιτικής των εξωτερικών σχέσεων της είναι η καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, ο σεβασμός της πολυμορφίας και η απαγόρευση των διακρίσεων. Ο

---

<sup>16</sup> Δραγώνα-Μονάχου Μ. Φιλοσοφία και ανθρώπινα δικαιώματα: Η φιλοσοφική προϊστορία και η ιστορία της έννοιας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη σύγχρονη προβληματική. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1986

<sup>17</sup> <http://www.europa.eu.int/comparl/afet/droi/default.htm>



ρατσισμός και η ξενοφοβία επιχειρείται να αντιμετωπιστεί από μία σειρά νομοθετικών πρωτοβουλιών κατά των διακρίσεων, οι οποίες απαγορεύουν τις άμεσες και έμμεσες διακρίσεις.

Οι κύριοι πολιτικοί στόχοι των κρατών – μελών της ΕΕ, εναρμονίζονται με τα προβλεπόμενα στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης («ΣΛΕΕ») σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Παράδειγμα αποτελεί η στρατηγική "Ευρώπη 2020" που σκοπό είχε την προώθηση της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, υιοθετώντας πολιτικές για την αύξηση των ποσοστών απασχόλησης στην Ευρώπη, αλλά και τη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Οι εν λόγω στόχοι της στρατηγικής "Ευρώπη 2020" «πρέπει να εφαρμόζονται παράλληλα, και ο η κάθε πολιτική δεν πρέπει να επιτυγχάνεται σε βάρος του άλλου»<sup>18</sup>. Οι προϋπολογισμοί για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών είναι αυξητικοί τα τελευταία έτη. Η παρουσία μεταναστών θεωρείται παγκόσμιο φαινόμενο και «πολύ συχνά» αντιμετωπίζεται ως «πρόβλημα», παρά ως μία ευκαιρία και ως ένα άνοιγμα σε άλλους πολιτισμούς και κουλτούρες. Οι μετανάστες αποτελούν σοβαρή πρόκληση για το στρωματοποιημένο - και συχνά άκαμπτο – κοινωνικό σύστημα. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» αναφέρθηκε αποκλειστικά στους «νόμιμους» μετανάστες, ως μία ξεχωριστή κατηγορία ατόμων από τους «παράνομους».

---

<sup>18</sup> [http://www.caritas.eu/sites/default/files/sr\\_ellinika.pdf](http://www.caritas.eu/sites/default/files/sr_ellinika.pdf)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Για πολλούς αιώνες εκατομμύρια άνθρωποι σε όλον τον πλανήτη εγκαταλείπουν τον τόπο καταγωγής τους και καταφεύγουν σε άλλες χώρες προς αναζήτηση ευμενέστερων όρων διαβίωσης, με τα αίτια να ποικίλουν. Ενδεικτικά, αναφέρονται : εμπόλεμες καταστάσεις, φτώχεια, εύρεση εργασίας, πολιτική & οικονομική κρίση κ.α. .

Το φαινόμενο φαίνεται να εντείνεται ιδιαίτερα ήδη από το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, καθώς παρατηρούνται μαζικές μετακινήσεις και τεράστια κύματα προσφύγων. Από την εποχή εκείνη βρισκόμαστε πλέον μπροστά σε μια σημαντικότερη διάκριση μεταξύ εκείνων που αναγκάζονται να εγκαταλείπουν τον τόπο τους για λόγους όχι ιδεολογικούς, αλλά οικονομικούς (είναι οι ονομαζόμενοι οικονομικοί μετανάστες) και των πολιτικών προσφύγων. Προκειμένου να ανταποκριθούν στην αντιμετώπιση των κυμάτων προσφύγων, αναπτύχθηκαν μέσα από τη συνεργασία των κρατών διεθνείς μηχανισμοί προστασίας αυτών των προσώπων, με την παράλληλη υιοθέτηση νομικών κειμένων, συμβατικού ή μη χαρακτήρα.

Ωστόσο, τα παγκόσμια δεδομένα δεν παύουν να μεταβάλλονται. Ήδη από τα τέλη του περασμένου αιώνα η ανθρωπότητα βιώνει κοσμοϊστορικές αλλαγές και γεγονότα τεράστιας σημασίας. Χαρακτηριστικά μπορούμε να αναφέρουμε την κατάρρευση των χωρών του λεγόμενου υπαρκτού σοσιαλισμού, τη διάλυση της πρώην Γιουγκοσλαβίας με τις συνέπειες που αυτή συνεπάγεται ενώ προσφάτως εν έτι 2022 ξέσπασε και ο πόλεμος μεταξύ Ουκρανίας-Ρωσίας –τα στατιστικά του οποίου δεν μπορούν να παρασχεθούν ακόμη-.

Από το 2001 ωστόσο, παρατηρείται μια απότομη στροφή στη μέχρι τότε αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος παγκοσμίως. Η διεθνής πολιτική συγκυρία, ιδιαίτερα, οι τρομοκρατικές επιθέσεις της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου στις ΗΠΑ και η συνακόλουθη αντιτρομοκρατική υστερία, που μεταξύ άλλων σαν συνέπεια είχε την έναρξη δυο πολέμων με το Ιράκ και το Αφγανιστάν στο όνομα της καταπολέμησης της τρομοκρατικής απειλής, μετέβαλε τις συνιστώσες του ζητήματος.

Ως αναπόφευκτη συνέπεια των γεγονότων που προαναφέραμε, δημιουργήθηκαν νέα και μαζικότερα κύματα των μεταναστών και προσφύγων κατευθυνόμενα προς τις χώρες της Ευρώπης. Μια από τις χώρες υποδοχής ήταν φυσικά και η Ελλάδα, λόγω της ιδιαίτερης γεωγραφικής της θέσης ανάμεσα σε τρεις ηπείρους. Τα νέα κύματα προσφύγων κατέδειξαν με τον πλέον εκφραστικό τρόπο την ανάγκη υιοθέτησης σύγχρονων κειμένων και δημιουργίας ενός πιο ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού συστήματος υποδοχής και προστασίας όσων από τους μετακινούμενους αλλοδαπούς το έχουν ανάγκη, καθώς οι ήδη υφιστάμενοι μηχανισμοί

προστασίας αποδεικνύονταν ανεπαρκείς και αναχρονιστικοί.

Ιδιαίτερα, αφενός, τροποποιήθηκε η σύνθεση του ιστού των μεταναστών. Επρόκειτο στην πλειοψηφία τους για ανθρώπους διαφορετικής κουλτούρας, θρησκείας και φυλής, προερχόμενους πλέον και από την Ασία και την Αφρική. Ως αποτέλεσμα, η ένταξή τους καθίστατο δυσχερέστερη, από ότι την προγενέστερη περίοδο, όπου η πλειοψηφία των μεταναστών, προερχόταν από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης<sup>19</sup>. Αφετέρου, η μετάδοση του αντιτρομοκρατικού κλίματος από τις ΗΠΑ στην Ευρώπη, οδήγησαν σε αύξηση της ισλαμοφοβίας, του ρατσισμού και της ξеноφοβίας, οδηγώντας σε ένα «κυνήγι μαγισσών». Αυτά τα φαινόμενα, προσέφεραν γόνιμο έδαφος για τη διατύπωση των θεωριών περί «σύγκρουσης πολιτισμών»<sup>20</sup>, δίνοντας τη δυνατότητα στους μετέχοντες στην πολιτική εξουσία να επενδύουν τη δράση τους με εθνικιστικούς και πολιτισμικούς όρους, τόσο σε εθνικό, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο<sup>21</sup> καθώς και με ισχυρά ερείσματα για να στηρίξουν περιοριστικές πολιτικές όσον αφορά στη μετανάστευση.

## 2.1 Αιτίες της παράνομης μετανάστευσης

Η πολιτική αστάθεια και οι στρατιωτικές συγκρούσεις οδήγησαν στην απώλεια ανθρώπινων ζωών και στη μετακίνηση εκατοντάδων χιλιάδων ανθρώπων, όχι μόνον από τις χώρες που συνδέονται άμεσα με τις αλλαγές, όπως η Τυνησία και η Λιβύη, αλλά επίσης από άλλες χώρες. Τα πρόσφατα ιστορικής διάστασης γεγονότα στη Νότια Μεσόγειο επιβεβαίωσαν την ανάγκη για ισχυρή και κοινή πολιτική της Ε.Ε. στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, καθώς και της κινητικότητας των υπηκόων τρίτων χωρών σε ένα ασφαλές περιβάλλον. Η έλλειψη επίσης οικονομικής σταθερότητας που παρατηρείται στην περιοχή, σε συνδυασμό με την επίσης συνεχιζόμενη πολιτική αστάθεια, δημιούργησε προοπτικές και προϋποθέσεις τόσο για μαζικές μετακινήσεις πληθυσμών, όσο και κατακόρυφη αύξηση παράνομης μετανάστευσης, η οποία επηρεάζει την Ε.Ε. Ως παράδειγμα, αναφέρεται η κρίση στον Λίβανο (Ιούλιος– Αύγουστος του 2006), κατά τη διάρκεια της οποίας η Κύπρος, η Ελλάδα και η Ιταλία χρησιμοποιήθηκαν σαν γέφυρα διάσωσης χιλιάδων πολιτών της Ε.Ε. και τρίτων χωρών που βρίσκονταν στην περιοχή των συγκρούσεων.

---

<sup>19</sup> Όπως η Αλβανία, η Βουλγαρία, η Ρουμανία. Απόρροια των μείζονων γεωπολιτικών αλλαγών του 1989, ήτοι της πτώσης της ΕΣΣΔ και του επακόλουθου τέλους του Ψυχρού Πολέμου. Απουσίαζαν οι φυλετικές, θρησκευτικές διαφορές με τους γηγενείς και η ένταξή τους ήταν σαφώς ευκολότερη.

<sup>20</sup> Huntington S., McNeil W., Γιανναράς Χ., Στοφορόπουλος Θ., Ζουράρις Κ. (2001), *Η σύγκρουση Ανατολής-Δύσης και η πρόκληση του Χάντινγκτον*, Εναλλακτικές Εκδόσεις, γ' συμπληρωμένη έκδοση, Σεπτέμβριος.

<sup>21</sup> Βεντούρα Λ.(2007), «Πολιτικός λόγος, κοινωνικές επιστήμες και μετανάστευση», στο Κοντιάδης Ξ., Παπαθεοδώρου Θ. (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής*, εκδ. Παπαζήση.

Η πλειοψηφία των ατόμων που εισέρχονται παράνομα σε χώρες της Ε.Ε. επιθυμούν να εγκατασταθούν σε ευρωπαϊκές χώρες, μέλη του Χώρου Σένγκεν. Για εκείνους που δεν πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις (για παράδειγμα, δεν έχουν βίζα ως εργάτες μετανάστες), αλλά εξακολουθεί να υπάρχει η ανάγκη να μεταναστεύσουν για οικονομικούς, κοινωνικούς ή άλλους λόγους, η παράτυπη μετανάστευση ίσως εμφανίζεται ως η μόνη επιλογή.

Σε πολλές περιπτώσεις, οι μετανάστες που προτίθενται να έρθουν στην Ευρώπη εισέρχονται στην Ε.Ε. με νόμιμους τρόπους ( ως τουρίστες ή φοιτητές), ενώ παραμένουν με τη βίζα ή άδεια εισόδου τους λήξει. Άλλοι, που δεν μπορούν να εισέλθουν με αυτό τον τρόπο, χρησιμοποιούν ιδιαίτερα επικίνδυνες οδούς σε μια προσπάθεια να φτάσουν στην Ευρώπη. Οι πιο συνηθισμένοι τρόποι παράτυπης μετανάστευσης προς την Ε.Ε. είναι είτε με πλωτά μέσα μέσω της Αδριατικής και της Μεσογείου είτε μέσω των ανατολικοευρωπαϊκών συνόρων, κρυμμένοι, για παράδειγμα, σε φορτηγά. Οι παράνομα εισερχόμενοι μετανάστες συχνά δεν έχουν πλήρη επίγνωση των κινδύνων και συνθηκών του ταξιδιού τους πριν από την αναχώρησή τους, ή της πραγματικότητας που θα αντικρίσουν κατά την άφιξή τους. Ορισμένοι είναι διατεθειμένοι να διακινδυνεύσουν να εισέλθουν παράνομα στην Ευρώπη, με την ελπίδα μιας καλύτερης ζωής.

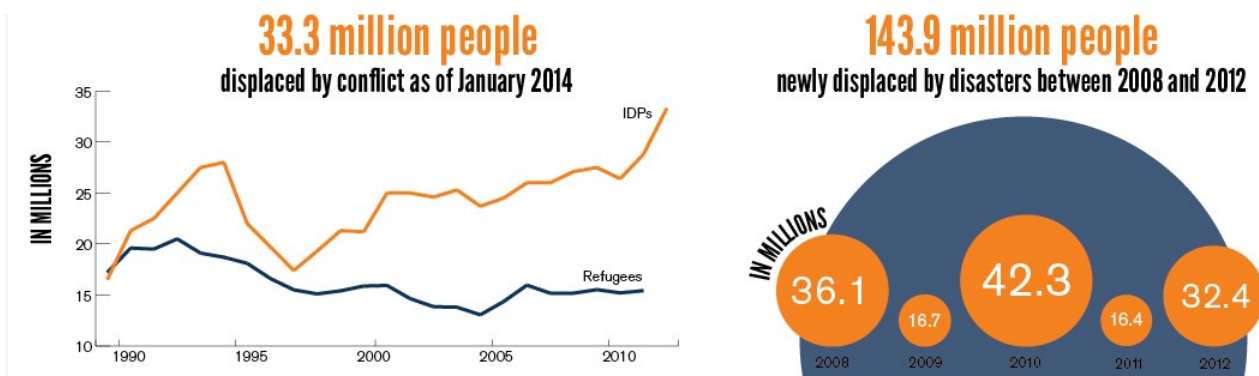
Τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. δίνουν ιδιαίτερη προσοχή στην παρεμπόδιση της παράτυπης μετανάστευσης και στην ενδυνάμωση των ελέγχων των συνόρων. Αυτό οδήγησε να χαρακτηριστεί η Ε.Ε. ως «Ευρώπη-Φρούριο», με γνώμονα ότι οι έλεγχοι είναι δυσανάλογοι της κατάστασης. Επιπλέον, πολλοί προβάλλουν το επιχείρημα ότι τέτοιου είδους έλεγχοι παρακωλύουν τη χορήγηση ασύλου σε αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες, οι οποίοι έχουν ανάγκη από διεθνή προστασία.

- ▶ Ένας σημαντικός λόγος της παράνομης μετανάστευσης είναι οι εσωτερικά εκτοπισμένοι. Μέχρι το τέλος του 2019, εκτοπίστηκαν 8,2 εκατομμύρια άνθρωποι, αριθμός κατά 1,6 εκατομμύρια μεγαλύτερος σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος. Σοκάρει το γεγονός ότι το 43% αυτών βρίσκονται στη Συρία, σύμφωνα με μια καινούργια έκθεση του Παρατηρητηρίου Εσωτερικού Εκτοπισμού (IDMC). Ο αριθμός αυτός αντιστοιχεί στη θεαματική αύξηση της τάξεως των 4,5 εκατομμυρίων σε σχέση με το 2015 και αποτελεί ρεκόρ για δεύτερη συνεχή χρονιά.
- ▶ Ο Ύπατος Αρμοστής του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Αντόνιο Γκουτέρες πρόσθεσε: «Αυτοί οι αριθμοί και η συνεχής τους ανοδική τάση θα πρέπει να μας ανησυχεί όλους. Έχουμε όλοι ευθύνη να δράσουμε για να σταματήσουμε αυτήν την τεράστια ταλαιπωρία. Η άμεση προστασία και η βοήθεια προς τους εσωτερικά εκτοπισμένους αποτελεί ανθρωπιστική επιταγή».

- Η Συρία παραμένει η χώρα με τη μεγαλύτερη και ταχύτερα εξελισσόμενη κρίση εκτοπισμού στον κόσμο με 9.500 άτομα (περίπου μία οικογένεια κάθε 60 δευτερόλεπτα) να μετακινούνται στο εσωτερικό της κάθε μέρα.
- Οι τρεις χώρες στις οποίες συναντάμε τα υψηλότερα επίπεδα εκτοπισμού είναι η Συρία, η Κεντροαφρικανική Δημοκρατία και η Λαϊκή Δημοκρατία του Κονγκό, οι οποίες μαζί συγκεντρώνουν το 67% των 8,2 εκατ. νέων εκτοπισμένων το 2019.

Πηγή: Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, UNHCR The UN Refugee Agency, <http://www.unhcr.gr/nea/artikel/97838e45811cda85261f1a3620507623/arithmos-rekor-333-e.html>

#### Global Figures



#### Conflict and violence-induced displacement

\* IDP data: IDMC, USCR, Refugee data: UNHCR, UNRWA, <http://www.internal-displacement.org/>

## 2.2 Κατηγορίες Παράνομης Μετανάστευσης

Η μετανάστευση, αν και πολύ παλιό φαινόμενο, πήρε στον 20ο αιώνα ιδιαίτερη σημασία, καθώς άλλαξε το status του ευρωκεντρικού μοντέλου, βασισμένο στο λίγο ως πολύ σε ένα ομοιογενές εθνικό κράτος. Ο Ravenstein (1889) ήταν από τους πρώτους που επιχείρησαν να ερμηνεύσουν την μετανάστευση διατυπώνοντας κάποιες αρχές οι οποίες αφορούσαν προβλήματα υπερπληθυσμού, δυσμενές νομικό πλαίσιο, υψηλή φορολογία και αρνητικό κοινωνικό περιβάλλον και θέτοντας ως κυρίαρχο κίνητρο τη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης και του βιοτικού επιπέδου.

Το τρομοκρατικό χτύπημα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 και η ταυτόχρονη έξαρση του ισλαμικού φονταμενταλισμού, δημιουργεί έντονο συναίσθημα ανασφάλειας στις δυτικές κοινωνίες αισθάνονται μπροστά στην πραγματικότητα της παράνομης μετανάστευσης. Οι μεταναστευτικές ροές αντιμετωπίζονται ολοένα και περισσότερο σαν δυνητικοί παράγοντες τροφοδοσίας «τρομοκρατικών» πυρήνων εντός της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ζητήματα αποσταθεροποίησης του κοινωνικού ιστού, απειλής του «κράτους πρόνοιας», ανεργίας, διατάραξης της κοινωνικής συνοχής συσχετίζονται με την αυξημένη παράνομη μετανάστευση και πολλές φορές «μεταφράζονται» σε πολιτικό επίπεδο μέσα από την ενίσχυση ξενοφοβικών κομμάτων.

Σχηματικά αναφέρεται η διάκριση σε μετανάστευση, από ανατολή σε δύση και από νότο σε βορρά. Υπάρχουν επίσης και οι ενδοκοινοτικές μετακινήσεις. Στην πρώτη περίπτωση εντάσσεται το κύμα που προήλθε από την αποαποικιοποίηση, αλλά και αυτό που οφείλεται σε πολιτικές διώξεις και στην καθεστωτική αλλαγή των ανατολικοευρωπαϊκών χωρών. Τα αίτια των εν λόγω μετακινήσεων είναι οικονομικά (οικονομική μετανάστευση), πολιτικά (π.χ. διώξεις αυταρχικών καθεστώτων) και πολιτιστικά. Στην δεύτερη περίπτωση (“νότου-βορρά”) τα αίτια είναι κυρίως οικονομικά (π.χ. η ανεργία, η φτώχεια και η πείνα της Αφρικανικής ηπείρου) ενώ στην τρίτη περίπτωση, ισχύουν οι ίδιες αιτίες, τουλάχιστον πριν την δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συνοψίζοντας, η βασικότερη αιτία της μετανάστευσης πρέπει να αναζητηθεί στην διαφορά οικονομικής, πολιτικής και πολιτιστικής ανάπτυξης ανάμεσα στις Ευρωπαϊκές μητροπόλεις και στις χώρες της “περιφέρειας” σε ένα αιώνα που χαρακτηρίστηκε από συνεχή διεθνοποίηση, τεχνολογικό εκσυγχρονισμό και διάδοση ιδεολογιών χειραφέτησης με αποτέλεσμα τις πολλαπλές κινητοποιήσεις των πληθυσμών.

Πολλοί πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο δυσκολεύονται ιδιαίτερα να φτάσουν στην Ε.Ε. και για το λόγο αυτό ταξιδεύουν μέσω των ίδιων επικίνδυνων οδών ως παράνομα εισερχόμενοι μετανάστες. Για μερικούς, αυτός είναι ο μοναδικός τρόπος για να ξεφύγουν από πολέμους ή

διώξεις. Παρόλο που οι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες συχνά χρησιμοποιούν τα ίδια μέσα για να εισέλθουν στην Ε.Ε., **οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες** έχουν συγκεκριμένες ανάγκες προστασίας.

Αναλυτικότερα:

Στο άρθρο 1 Α2 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων συναντούμε τον ορισμό της έννοιας «πρόσφυγας»: *Πάν πρόσωπο που για δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων, ευρίσκεται εκτός της χώρας ης οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύσει της προστασίας της χώρας ταύτης ή εάν μη έχουν υπηκοότητα τινά και ευρισκόμενο συνέπεια τοιούτων γεγονότων εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους αυτού διαμονής δεν δύναται ή λόγω του φόβου τούτου δεν επιθυμεί να επιστρέψει σ' αυτήν*".

Μάλιστα, ύστερα από το Πρωτόκολλο του 1967 και για όσες χώρες το έχουν επικυρώσει δεν ισχύει ο χρονικός και γεωγραφικός περιορισμός του άρθρου 1, με αποτέλεσμα να εμπίπτουν στην έννοια του πρόσφυγα όλοι οι πρόσφυγες, ανεξάρτητα από τη χώρα προέλευσης και την ημερομηνία κατά την οποία την εγκατέλειψαν.

- **Οικονομικοί παράνομοι μετανάστες**

Η Ε.Ε. πρέπει να εξασφαλίζει γρήγορη συνδρομή σε όλα τα πρόσωπα που έχουν ανάγκη – όπως έγινε ιδίως στα σύνορα Τυνησίας-Λιβύης – και να αποτελεί καταφύγιο για όσους χρειάζονται διεθνή προστασία. Ενώ η Ε.Ε. πρέπει να διατηρήσει και να παγιώσει την παράδοσή της χορήγησης ασύλου και προστασίας, θα πρέπει επίσης να προβλέψει τα κατάλληλα μέσα για την αποτροπή μμεγάλου αριθμού οικονομικών μμεταναστών που διέρχονται παράνομα τα σύνορα.

- **Παραμονή σε χώρες της ΕΕ μετά τη λήξη τη βίζας**

Σύμφωνα με τις ετήσιες εκθέσεις της Frontex, οι περισσότεροι από τους «παράνομους» μετανάστες διαμένουν στην Ε.Ε. παρανόμως, καθότι αν και έχουν εισέλθει με έγκυρη βίζα, παραμένουν και μετά τη λήξη της.

### **2.3 Κατηγορίες Προσφύγων**

Πέρα από τον ορισμό του άρθρου 1Α2 του Σύμβασης της Γενεύης που προαναφέρθηκε, στο διεθνές προσκήνιο αναφέρονται συχνά κάποιες υποκατηγορίες προσφύγων, που είναι συνοπτικά οι ακόλουθες:

2.3.1 De jure πρόσφυγες :Πρόκειται για εκείνους που χαρακτηρίζονται ως πρόσφυγες σύμφωνα με τη Συνθήκη της Γενεύης από τη στιγμή που θα έλθουν νόμιμα ή παράνομα σε μια χώρα και ζητήσουν πολιτικό άσυλο. Μετά την αναγνώρισή τους απολαμβάνουν όλων των δικαιωμάτων που προβλέπει η Σύμβαση για τους πολιτικούς πρόσφυγες.

2.3.2: Πρόσφυγες sur place :Πρόκειται για τα άτομα εκείνα που βρέθηκαν σε μια δεδομένη στιγμή σε μια χώρα εκτός της χώρας ιθαγένειάς τους, αλλά λόγω των γεγονότων που επακολούθησαν εν τω μεταξύ στη χώρα καταγωγής τους ή στη χώρα της προηγμένης συνήθους διαμονής, αδυνατούν πλέον να επιστρέψουν λόγω αιτιολογημένου φόβου δίωξης ή βασανισμού.

2.3.3: De facto πρόσφυγες: Πρόκειται για άτομα που δεν έχουν αναγνωρισθεί ως πρόσφυγες, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη Σύμβαση της Γενεύης, αλλά είτε το αίτημά τους έχει απορριφθεί από τις αρμόδιες αρχές, είτε από φόβο και έλλειψη εμπιστοσύνης σε κάθε θεσμοθετημένη εξουσία – δεν υπέβαλαν ακόμα αίτημα χορήγησης ασύλου ή –τέλος – εγκατέλειψαν τη χώρα τους όχι για τους λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 1 Α2 της Σύμβασης, αλλά λόγω π.χ. φυσικών καταστροφών.

2.3.4: Boat people: Είναι όσοι εγκαταλείπουν τη χώρα τους επιβιβαζόμενοι σε πλοία. Οι πρόσφυγες αυτοί αναγνωρίζονται από τις χώρες υποδοχής κατόπιν ειδικής εισήγησης της Ύπατης Αρμοστείας, ενώ το νομικό τους καθεστώς διαφέρει τόσο από εκείνο των άλλων προσφύγων όσο και από αυτό των αλλοδαπών, καθώς απολαμβάνουν επιπλέον δικαιώματα.

2.3.5: Πρόσφυγες in orbit : Πρόκειται για τα άτομα που περιφέρονται συνεχώς από χώρα σε χώρα, καθώς δεν καταφέρνουν σε καμιά χώρα να γίνουν δεκτά.

### ***Ρήτρες Υπαγωγής (Προϋποθέσεις κτήσεως της ιδιότητας του συμβατικού πρόσφυγα)***

#### **Κριτήριο 1ο : Δικαιολογημένος φόβος δίωξης**

Το κριτήριο αυτό αναλύεται περαιτέρω σε δυο στοιχεία: ένα υποκειμενικό (φόβος) κι ένα αντικείμενο (δικαιολογημένος). Το πρώτο από αυτά πρέπει να εξετάζεται με ιδιαίτερη προσοχή, καθώς συνδέεται άμεσα με την προσωπικότητα του πρόσφυγα και κάθε προσωπικότητα είναι μοναδική. Το δεύτερο στοιχείο λειτουργεί ως τροχοπέδη, έτσι ώστε να αποκλείονται όσοι ανατιολόγητα ή από υπερβολή εγκαταλείπουν την εστία τους. Αφού τονίσουμε πως δεν



απαιτείται δίωξη, αλλά αιτιολογημένος φόβος δίωξης, πρέπει να αναφέρουμε πως ο φόβος αυτός μπορεί να σχετίζεται με γεγονότα γνωστά στη διεθνή κοινότητα, ή και άγνωστα, οπότε απαιτείται σχετική απόδειξη του αιτούντα.

Κριτήριο 2ο : Η δίωξη να βασίζεται στη φυλή, θρησκεία, εθνικότητα κοινωνική τάξη ή πολιτικές πεποιθήσεις:

Ο όρος δίωξη – δεν προσδιορίζεται με ακρίβεια στη Σύμβαση της Γενεύης – αναφέρεται στην απουσία προστασίας από τη χώρα προέλευσης, από την οποία προκύπτει και ο αιτιολογημένος φόβος δίωξης και εμφανίζεται με ποικίλες και διαφοροποιούμενες μορφές. Σε κάθε περίπτωση, όμως, η δίωξη πρέπει να βασίζεται σε κάποια από τις ακόλουθες αιτίες (διαζευκτικά ή σωρευτικά): α) φυλή β) θρησκεία γ) εθνικότητα δ) κοινωνική τάξη ε) πολιτικές πεποιθήσεις.

Κριτήριο 3ο : Ο αιτών να βρίσκεται εκτός της χώρας της ιθαγένειας του ή αν είναι ανιθαγενής, εκτός της χώρας της τελευταίας αυτού διαμονής.

Ρητά τονίζεται στο άρθρο 1 Α2 της Σύμβασης ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την αναγνώριση κάποιου ως πρόσφυγας είναι να βρίσκεται εκτός της χώρας ιθαγένειάς του. Στο σημείο αυτό αναφερόμαστε τόσο στα άτομα που αναγκάστηκαν να φύγουν λόγω φόβου δίωξης όσο και σε εκείνους ήδη βρισκόμενους εκτός της χώρας ιθαγένειας τους, αλλά λόγω γεγονότων που μεσολάβησαν αρνούνται να επιστρέψουν από φόβο μήπως διωχθούν (πρόσφυγες sur place).

Σε ότι αφορά εκείνους που διατηρούν παράλληλα περισσότερες ιθαγένειες για να θεωρηθούν ως πρόσφυγες θα πρέπει να βρίσκονται εκτός των χωρών ιθαγένειάς τους και να αρνούνται να επιστρέψουν σε οποιαδήποτε απ' αυτές.

Μια ακόμη κατηγορία είναι όσοι έχουν απωλέσει την ιθαγένειά τους, για τους οποίους αρκεί να βρίσκονται εκτός της χώρας της τελευταίας συνήθως διαμονής. Σε αυτήν την περίπτωση εκείνο που ενδιαφέρει είναι ο *σύνδεσμος* ανάμεσα στην τελευταία συνήθη διαμονή και στην αρχική δίωξη κατά του συγκεκριμένου ατόμου.

Κριτήριο 4ο : Ο αιτών να μην μπορεί ή λόγω του φόβου αυτού να μην επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτή.

Απαραίτητη προϋπόθεση – σύμφωνα με το γράμμα της Σύμβασης – είναι ο αιτών να έχει πραγματική ανάγκη διεθνούς προστασίας, είτε διότι εμποδίζεται για λόγους αντικειμενικούς να επιστρέψει στη χώρα της ιθαγένειας του είτε διότι δεν επιθυμεί λόγω του φόβου δίωξης. Και στις δυο περιπτώσεις βρίσκεται εκτός της προστασίας του κράτους ιθαγενείας του.

*Ρήτρες Παύσης*

Στο άρθρο 1 Γ (1-6) της Σύμβασης του 1951 απαριθμούνται οι προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες παύει να υπάρχει σε κάποιον η ιδιότητα του πρόσφυγα και ως εκ τούτου παύει το εν λόγω άτομο να απολαμβάνει τα δικαιώματα που συνεπάγεται το ειδικό καθεστώς του πρόσφυγα. Οι λόγοι παύσης της προσφυγικής ιδιότητας είναι οι ακόλουθοι:

1. εκούσια χρήση της προστασίας της χώρας της οποίας είχε την ιθαγένεια
2. εκούσια επανάκτηση της ιθαγένειάς του, την οποία είχε απωλέσει
3. απόκτηση νέας ιθαγένειας και κατ' επέκταση υπαγωγή στην προστασία που του παρέχει η νέα χώρα, μια και πλέον δεν έχει ανάγκη διεθνούς προστασίας
4. εκούσια επάνοδος στη χώρα την οποία είχε εγκαταλείψει ή παρέμενε εκτός για λόγους δικαιολογημένου φόβου δίωξης
5. αδυναμία αποποίησης της προστασίας της χώρας της ιθαγένειάς του, διότι οι συνθήκες που τον οδήγησαν να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας έπαψαν να υπάρχουν.
6. Δυνατότητα επιστροφής στη χώρα της συνήθους διαμονής του, εφ' όσον ο πρόσφυγας δεν έχει ιθαγένεια διότι δεν υφίστανται πλέον οι προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες αναγνωρίστηκε ως πρόσφυγας.

#### *Ρήτρες Αποκλεισμού*

Ορισμένα άτομα αποκλείονται από το καθεστώς του πρόσφυγα, εάν πληρούν κάποια από τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

1. απολαμβάνουν ήδη προστασίας ή βοήθειας από τα Ηνωμένα Έθνη – από όργανα-οργανώσεις
2. δεν έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας διότι ήδη απολαμβάνουν ειδικό καθεστώς στη χώρα υποδοχής ως ημεδαποί π.χ. Κύπριοι
3. δεν αξίζουν να τύχουν διεθνούς προστασίας λόγω διάπραξης εγκλήματος κατά της ειρήνης, εγκλήματος πολέμου ή εγκλήματος κατά της ανθρωπότητας
4. είναι ένοχοι ενεργειών αντιθέτων προς τους σκοπούς και τις αρχές του ΟΗΕ.

#### *Η αρχή της μη επαναπροώθησης (NON REFOULEMENT)*

Ουδεμία συμβαλλόμενη χώρα θα απελαύνει ή θα επαναπροωθεί καθ' οιονδήποτε τρόπον, πρόσφυγες, εις τα σύνορα εδαφών ένθα η ζωή ή η ελευθερία αυτών απειλούνται δια λόγους

φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων. Το εκ της παρούσης διάταξης απορρέον ευεργέτημα δεν δύναται πάντως να επικαλείται πρόσφυξ όστις, δια σοβαράς αιτίας, θεωρείται επικίνδυνος εις την ασφάλειαν της χώρας ένθα ευρίσκεται ή όστις έχων τελεσιδίκως καταδικαστεί δι' ιδιαιτέρως σοβαρόν έγκλημα, αποτελεί κίνδυνον δια την χώραν.

Δεν μπορεί να συναχθεί ατομικό δικαίωμα του πρόσφυγα στην χορήγηση πολιτικού ασύλου, αλλά μόνον **δικαίωμα αίτησης χορήγησης**. Εφόσον, λοιπόν, επαφίεται στο εκάστοτε κράτος η απόφαση χορήγησης ή μη πολιτικού ασύλου, εύλογα αναρωτιέται κανείς πως προστατεύεται εκείνος που εκδιώχθηκε ή αναγκάστηκε να εγκαταλείψει τη χώρα του, αλλά δεν κατάφερε να αποκτήσει πολιτικό άσυλο στη χώρα υποδοχής.

**Στο άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης διατυπώνεται η αρχή της μη επαναπροώθησης ή non refoulement.** Πρόκειται για μια από τις βασικότερες αρχές του δικαίου των προσφύγων, που προστατεύεται μάλιστα από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συμβουλίου της Ευρώπης (άρθρο 3), ενώ υιοθετείται ρητά ή ερμηνευτικά και από τις υπόλοιπες Διεθνείς Συμβάσεις (π.χ. Σύμβαση κατά των βασανιστηρίων ή άλλων τρόπων σκληρής, Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, άρθρο 7, κ.α). Σύμφωνα με την αρχή αυτή, **απαγορεύεται η επαναπροώθηση ενός πρόσφυγα** σε χώρα όπου υπάρχει έστω και η υπόνοια πως αυτός θα διωχθεί, θα απειληθεί, βασανισθεί, ή κακοποιηθεί με οποιονδήποτε τρόπο (είτε πρόκειται για τη χώρα της καταγωγής του είτε για τη χώρα της συνήθους διαμονής του). *Η αρχή αυτή είναι ευρύτερη της έννοιας του ασύλου και καλύπτει και εκείνους ακόμη που δεν ζητούν άσυλο αλλά χρειάζεται να προστατευτούν από ενδεχόμενη δίωξη στη χώρα προέλευσής τους.*

Η αρχή της μη επαναπροώθησης θα πρέπει να γίνεται δεκτή σε κάθε περίπτωση. Ωστόσο το άρθρο 33 αναφέρει στη δεύτερη παράγραφο δυο εξαιρέσεις στην αρχή της μη απέλασης και της μη επαναπροώθησης. **Πρόκειται για τα άτομα που θεωρούνται επικίνδυνα για τη χώρα υποδοχής και για εκείνα που έχουν καταδικασθεί για ιδιαίτερα σοβαρά εγκλήματα.** Τα ζητήματα αυτά ερμηνεύονται σε σχέση με την συγκεκριμένη περίπτωση από κάθε συμβαλλόμενη χώρα κατά την κείμενη νομοθεσία της.

#### 2.4 Νόμιμη και Παράνομη Κυκλική Μετανάστευση

Η Ελλάδα παραμένει το κύριο σημείο εισόδου των παράνομων μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όμως όχι ως χώρα προορισμού. Η Ελλάδα αποτελεί τον πιο σημαντικό μεταβατικό σταθμό παράνομης μετανάστευσης προς την Ε.Ε.. Με τον όρο κυκλική μετανάστευση νοείται η γεωγραφική γειτνίαση μεταξύ χωρών προέλευσης και των χωρών υποδοχής. Η μετανάστευση η

ίδια εμπεριέχει μια κυκλικότητα. Οι αρμόδιοι για τη χάραξη πολιτικής σε Ευρωπαϊκό και Διεθνές επίπεδο συνηγορούν και προκρίνουν την νομοθέτηση πολιτικών μέτρων που προτρέπουν την κυκλική μετανάστευση από και προς τις χώρες προέλευσης και υποδοχής και υποστηρίζουν ότι οι πολιτικές αυτές δημιουργούν ένα αμοιβαίο για τις δύο εμπλεκόμενες χώρες αναπτυξιακό μοντέλο.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει ότι οι δύο κυριότερες μορφές κυκλικής μετανάστευσης που εμφανίζουν μεγαλύτερο ενδιαφέρον για την Κοινότητα είναι:

1. η κυκλική μετανάστευση υπηκόων τρίτης χώρας εγκατεστημένων εντός της Ε.Ε. Πρόκειται για επιχειρηματίες, άνδρες ή γυναίκες, υπηκόους τρίτης χώρας που εργάζονται στην Ε.Ε. και που επιθυμούν να ασκήσουν δραστηριότητα είτε στη χώρα καταγωγής τους, είτε σε άλλη τρίτη χώρα,
2. η κυκλική μετανάστευση υπηκόων τρίτης χώρας εγκατεστημένων εκτός της ΕΕ. Πρόκειται ιδίως για υπηκόους τρίτης χώρας που επιθυμούν να βρουν εποχική ή προσωρινή απασχόληση στην Ε.Ε. ή να σπουδάσουν πριν από την επιστροφή στην πατρίδα τους.

Μία τυπολογία της κυκλικής μετανάστευσης αποτελούμενη από 3 κύκλους.

*1. Εποχική νόμιμη οικονομική μετανάστευση (μετανάστες με βάση στη χώρα καταγωγής) – αυθόρμητη ή ρυθμισμένη*

Κυρίως στη γεωργία, ρυθμισμένη μέσω διακρατικών συμφωνιών μεταξύ συγκεκριμένων κρατών μελών και συγκεκριμένων χωρών καταγωγής και/ή με συγκεκριμένους τύπους αδειών. Μπορεί να πάρει τη μορφή οργανωμένων Προγραμμάτων (όπως μεταξύ Μαρόκο Ισπανίας) ή γενικών προβλέψεων διακρατικών συμφωνιών (όπως μεταξύ Αλβανίας και Ελλάδας). Η εποχική παραμονή δεν διαρκεί περισσότερο από έξι μήνες και κανονικά οι άδειες εργασίας ισχύουν για ένα τομέα και έναν εργοδότη. Μπορεί επίσης να λάβει χώρα βάσει ειδικών βραχυχρόνιων θεωρήσεων εισόδου.

*2. Εποχική νόμιμη οικονομική μετανάστευση (μετανάστες με βάση στη χώρα καταγωγής) – αυθόρμητη*

Άτομα υψηλής ειδίκευσης ή επιχειρηματίες. Μπορούν να κυκλοφορούν μεταξύ δύο χωρών έχοντας στην κατοχή τους άδεια παραμονής (αόριστης διάρκειας) ή ακόμα και διαβατήριο ή δελτίο ταυτότητας (π.χ. ομογενείς μετανάστες όπως οι Βορειοηπειρώτες στην Ελλάδα) που τους επιτρέπει να λειτουργούν με αυτό τον τρόπο. Έχουν την τάση να περνούν λίγες εβδομάδες ή μήνες σε κάθε χώρα (καταγωγής και προορισμού) είτε λόγω της φύσης της εργασίας τους (π.χ. ειδικοί πληροφοριακών συστημάτων, οικονομολόγοι) είτε επειδή είναι επιχειρηματίες που

αναπτύσσουν εμπορικές ή επιχειρηματικές δραστηριότητες μεταξύ των δύο χωρών ή επειδή έχουν δύο θέσεις εργασίας μερικής απασχόλησης, μία σε κάθε χώρα (π.χ. ο Ουκρανός γιατρός και ο Ουκρανός ακαδημαϊκός που απασχολούνται στην Ουκρανία και στην Πολωνία).

*Αυτή είναι πιθανότατα η κατηγορία της επαναλαμβανόμενης προσωρινής μετακίνησης που πλησιάζει περισσότερο σε αυτό που περιεγράφηκε ως κυκλική μετανάστευση στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τον Μάιο του 2007.*

### *3. Εποχική νόμιμη οικονομική μετανάστευση (μετανάστες με βάση στη χώρα προορισμού)-αυθόρμητη*

Από τα άτομα με χαμηλό ή μέσο επίπεδο εξειδίκευσης που είναι μακροπρόθεσμοι μετανάστες στη χώρα προορισμού αλλά δυσκολεύονται να βρουν εργασία σε συγκεκριμένη περίοδο (π.χ. λόγω της τρέχουσας οικονομικής κρίσης) ή υποαπασχολούνται (έχουν προσωρινή ή ασταθή εργασία). Αυτά τα άτομα κυκλοφορούν μεταξύ των χωρών καταγωγής και προορισμού προκειμένου να εκτελέσουν: οικιακές επισκευαστικές εργασίες, γεωργικές εργασίες.

### *4. Κυκλική ημι-νόμιμη οικονομική μετανάστευση (μετανάστες με βάση στη χώρα καταγωγής) – που μπορεί να ακολουθεί εποχικό πρότυπο ή όχι, όπου η παραμονή είναι νόμιμη και η εργασία παράτυπη.*

Αφορά μια σειρά τομέων απασχόλησης που περιλαμβάνουν τις κατασκευές, την οικιακή εργασία, τον τουρισμό και την εστίαση. Αυτός ο τύπος εποχικής μετανάστευσης τυπικά είναι νόμιμος, όσον αφορά την παραμονή του μετανάστη. Ο μετανάστης εισέρχεται διαζευκτικά με τουριστική θεώρηση εισόδου για την περιοχή Schengen, ειδική βραχυπρόθεσμη θεώρηση εισόδου έγκυρη σε συγκεκριμένο κράτος μέλος (π.χ. για τους Ουκρανούς στην Πολωνία), ειδική εθνική θεώρηση εισόδου (π.χ. για τους Ούγγρους ομογενείς Ουκρανούς πολίτες στην Ουγγαρία), ένα διασυνοριακό έγγραφο (π.χ. για τους Ουκρανούς στην Ουγγαρία). Ταυτόχρονα η εργασία είναι παράτυπη και η θεώρηση εισόδου δεν παρέχει το δικαίωμα στην εργασία.

Τα άτομα που εμπλέκονται είναι άνεργοι μμέσης ή υψηλής εξειδίκευσης και δεν επιβιώνουν στην χώρα καταγωγής και για ποικίλους λόγους δεν επιθυμούν να μεταναστεύσουν για μεγαλύτερες περιόδους. Εκμεταλλεύονται τα υπάρχοντα εθνικά δίκτυα και μεταναστεύουν κυκλικά. Εργάζονται στον τομέα της καθαριότητας και φροντίδας και στις κατασκευές και τη γεωργία.

### *5. Κυκλική ημι-νόμιμη οικονομική μετανάστευση (μετανάστες με βάση στη χώρα προορισμού) – αυθόρμητη*

Τα άτομα που εμπλέκονται έχουν χαμηλό ή μέσο επίπεδο ειδίκευσης, είναι μακροπρόθεσμοι μετανάστες στη χώρα προορισμού όμως δυσκολεύονται να βρουν εργασία σε συγκεκριμένη περίοδο ή υποαπασχολούνται ( προσωρινή ή ασταθής εργασία). Τα άτομα αυτά μεταναστεύουν κυκλικά μεταξύ των δύο χωρών προκειμένου να κάνουν μικρεμπόριο χωρία άδεια, αγοράζοντας αγαθά συνήθως από τη χώρα προορισμού και πουλώντας τα στη χώρα καταγωγής ή προσφέρουν άνευ νόμιμης άδειας μεταφορικές υπηρεσίες σε συμπατριώτες τους (μεταφέροντας τα υπάρχοντά τους από τη χώρα προορισμού στη χώρα καταγωγής).

Στην περίπτωση αυτή αλλά και στην παραπάνω, υπάρχει πιθανότητα είτε επιβολής προστίμου είτε δωροδοκίας τελωνιακών υπάλληλων στις εμπλεκόμενες χώρες (π.χ. Ιταλία και Μαρόκο ή Αλβανία και Ελλάδα).

### *6. Η παράτυπη κυκλική μετανάστευσή*

Ο μετανάστης εισέρχεται χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα και βρίσκει εργασία στην άτυπη αγορά εργασίας σε εποχιακές ή άλλες προσωρινές θέσεις στην γεωργία, την εστίαση, τον τουρισμό, την καθαριότητα και την ιδιωτική φροντίδα. Στους τομείς αυτούς οι γηγενείς εργαζόμενοι δουλεύουν επίσης συχνά παράτυπα<sup>22</sup>.

### **Ο ρόλος των πολιτικών για την προώθηση της κυκλικής μετανάστευσης**

Από τους έξι τύπους που προσδιορίστηκαν σχεδόν όλοι είναι αυθόρμητοι, προέρχονται από οικονομική αναγκαιότητα ή γίνονται δυνατοί λόγω του κοινωνικού κεφαλαίου των μεταναστών (π.χ. η εμπλοκή τους σε άτυπα δίκτυα και η γνώση και των δύο χωρών –προορισμού και καταγωγής).

Είναι νόμιμη στο βαθμό που οι μετανάστες διαθέτουν άδειες μακράς διάρκειας διαφόρων ειδών ή είναι ημι-νόμιμη όταν οι μετανάστες εκμεταλλεύονται συγκεκριμένες εθνικές πολιτικές που παρέχουν ειδικές θεωρήσεις εισόδου που καθιστούν μεν νόμιμη την παραμονή, όχι όμως και την εργασία ή όποια άλλη οικονομική δραστηριότητα.

Λίγοι από τους τύπους νόμιμης ή ημι-νόμιμης κυκλικής μετανάστευσης έχουν εποχικό χαρακτήρα. Φαίνεται να υπάρχει χώρος και δυνατότητα για κυκλικές μετακινήσεις και

---

22

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19714/METOIKOSGuideforPolicyMakersGREEK.pdf?sequence=5>

απασχόληση σε διάφορους τομείς που ανταποκρίνονται στις οικονομικές ανάγκες των μεταναστών.

Πιο σπάνια είναι η περίπτωση η κυκλικότητα να ενθαρρύνεται από την επιθυμία επαγγελματικής προόδου ή βελτίωσης της θέσης εργασίας στη χώρα καταγωγής ή προορισμού. Αυτοί είναι οι υψηλής εξειδίκευσης κυκλικοί μετανάστες.

Ο ρόλος των πολιτικών είναι κρίσιμος στην ελεύθερη κυκλοφορία των μεταναστών. Συνεπώς βλέπουμε ότι η κυκλικότητα είναι δυνατή όπου:

- οι μετανάστες έχουν στην κατοχή τους δελτία ταυτότητας ή άδειες παραμονής που τους επιτρέπουν κυκλοφορία και εργασία σε οποιαδήποτε από τις δύο χώρες
- οι μετανάστες έχουν πρόσβαση σε έγγραφα παραμονής που τους επιτρέπουν να ταξιδεύουν ελεύθερα ακόμη και αν αναγκάζονται να εργάζονται παράτυπα

Τα ευρήματα του προγράμματος ΜΕΤΟΙΚΟΣ δείχνουν ότι οι περισσότεροι κυκλικοί μετανάστες απασχολούνται σε θέσεις χαμηλής εξειδίκευσης και χαμηλών αποδοχών (αγροτικές εργασίες, κατασκευαστικές εργασίες, καθαριότητα ή φροντίδα, ως πλανόδιοι μικροπωλητές ή σε άλλου είδους μικρεμπόριο). Δεν αναπτύσσουν ιδιαίτερες δεξιότητες στην χώρα προορισμού. Αντιθέτως κάποιοι (π.χ. Ουκρανές γυναίκες στην Πολωνία) αντιμετωπίζουν σημαντική υποβάθμιση των δεξιοτήτων τους (de-skilling) καθώς είναι πιθανό να διαθέτουν πανεπιστημιακά πτυχία και να καταλήγουν να εργάζονται στα χωράφια ή στον τομέα της φροντίδας.

## 2.5 Προσωρινή Μετανάστευση

Πολιτικές και ακαδημαϊκές συζητήσεις σε θέματα προσωρινής μετανάστευσης, συχνά χαρακτηρίζονται από εννοιολογική σύγχυση. Ο Ruhs<sup>23</sup> προτείνει την τυπολογία της προσωρινής μετανάστευσης, η οποία περιλαμβάνει τέσσερις κατηγορίες:

### Τυπολογία της προσωρινής μετανάστευσης

1	Κανονιστικό πλαίσιο για την άδεια εγκατάστασης	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ποσόστωση</li><li>• Οικονομικά προσδιορισμένες άδειες εργασίας</li><li>• Διμερείς διακρατικές συμφωνίες</li></ul>
2	Πολιτικές επιλογής μεταναστών	<ul style="list-style-type: none"><li>• Απαιτούμενο επίπεδο δεξιοτήτων</li><li>• Τομέας οικονομίας</li></ul>
3	Παροχή δικαιωμάτων στους μετανάστες μετά την αποδοχή εγκατάστασης	<ul style="list-style-type: none"><li>• Διάρκεια της άδειας εργασίας</li><li>• Συνθήκες σε συνάρτηση με την άδεια εργασίας</li></ul>
4	Στόχοι των πολιτικών μετανάστευσης	<ul style="list-style-type: none"><li>• Μείωση της παράνομης μετανάστευσης</li></ul>

<sup>23</sup> Ruhs, Martin (2005), «Η δυναμική του προσωρινού μεταναστευτικού προγράμματος στην μελλοντική διεθνή μεταναστευτική πολιτική»

- Προώθηση των πολιτικών σχέσεων και των πολιτιστικών δεσμών και ανταλλαγών
- Κατάρτιση των μεταναστών

Όπως παρατηρείται από τα παραπάνω, οι ποικίλες μορφές μετακίνησης, είτε κυκλικής είτε προσωρινή, όχι μόνο δεν ακυρώνουν η μια την άλλη αλλά διαρκώς αλληλοκαλύπτονται. Η κυκλική μετανάστευση υποδηλώνει μια μπρος-πίσω κίνηση μεταξύ Ε.Ε. και χώρας προέλευσης, ενώ η προσωρινή αναφέρεται περισσότερο σε μια μονόδρομη κίνηση και στη συνέχεια περιορισμένη παραμονή στην Ε.Ε. Ωστόσο στην πράξη είναι αρκετά δύσκολο να είναι ευδιάκριτη η κυκλική μετανάστευση από την προσωρινή μετανάστευση.



### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΤΗΣ Ε.Ε.

Στη σημερινή Ευρώπη χωρίς εσωτερικά σύνορα, η διαχείριση της μετανάστευσης με συντονισμένη τρόπο είναι θέμα ύψιστης σημασίας. Από το 1999, η Ε.Ε. προσπαθεί να επιτύχει αυτή τη διαχείριση υπό την αιγίδα της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (σήμερα, βάσει της ΣΛΕΕ). Ωστόσο, η Επιτροπή κρίνει ότι τα μέχρι σήμερα επιτεύγματα δεν είναι επαρκή. Χρειάζεται μια πανευρωπαϊκή κοινή πολιτική ως πλαίσιο συνεκτικής δράσης. Ένα όραμα σχετικά με αυτή την πολιτική παρουσιάστηκε στην ανακοίνωση της Επιτροπής «Προς μια κοινή μεταναστευτική πολιτική» στις 5 Δεκεμβρίου 2007. Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιβεβαίωσε τη σημασία ανάπτυξης μιας κοινής πολιτικής και ζήτησε από την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις το 2008.

Η κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική παρέχει ένα ευέλικτο πλαίσιο που λαμβάνει υπόψη τις ειδικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), και τίθεται σε εφαρμογή με συνεργασία μεταξύ των χωρών της ΕΕ και των θεσμικών της οργάνων, προκειμένου να στηριχθεί η κοινή πολιτική στην ΕΕ. Η κοινή μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από σαφήνεια, διαφάνεια και δικαιοσύνη, και να στοχεύει προς την προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης.

Στόχος είναι η παροχή ασφάλειας στους πολίτες της με τον αποτελεσματικό έλεγχο των συνόρων της προκειμένου να υπάρχει μία αποτελεσματική αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Με μια κοινή πολιτική θεωρήσεων βασιζόμενη στη χρήση νέων τεχνολογιών και την ευρεία ανταλλαγή πληροφοριών, η είσοδος νόμιμων επισκεπτών στην επικράτεια της ΕΕ θα πρέπει να διευκολυνθεί και να ενισχυθεί η εσωτερική ασφάλεια.

Οι ρυθμίσεις για το «Χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης προκύπτουν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και τη συμβολή των πολυετών προγραμμάτων του Τάμπρε<sup>24</sup>, (1999-04), της Χάγης<sup>25</sup>, (2004-09) και της Στοκχόλμης<sup>26</sup> (2010-14) στις οποίες βασίζεται η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

#### *Διαχείριση της μετανάστευσης μέσω της συνεργασίας με τρίτες χώρες*

Μία σημαντική πτυχή της κοινής προσέγγισης της ΕΕ για τη μετανάστευση είναι ο διάλογος και οι εταιρικές σχέσεις με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης των παράνομων μεταναστών, με βάση την αλληλεγγύη και συνυπευθυνότητα.

<sup>24</sup> Tampere European Council, *Presidency Conclusions*, 15-26 October 1999

<sup>25</sup> Council of the European Union, *The Hague programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 16054/04 JAI 559, December 13 2004

<sup>26</sup> Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης – Μια ανοικτή και Ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες», ΕΕ C 115, 3.5.2010.

Μια βιώσιμη και αξιόπιστη πολιτική προσέγγιση για τη διαχείριση της μετανάστευσης απαιτεί εκτός από την ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών στον κοινωνικό ιστό, την αντιμετώπιση του ζητήματος της **παράνομης μετανάστευσης**. Η Ε.Ε. αντιμετωπίζει με συγκεκριμένα μέτρα εργοδότες που απασχολούν σε εργασίες άτομα με παράτυπη παραμονή στη χώρα, εφαρμόζει πρακτικές πολιτικής επιστροφής, σύμφωνα με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, καθώς και την δίωξη δικτύων και λαθρεμπόρων εμπορίας ανθρώπων που επωφελούνται από τα άτομα χωρίς έγγραφα.

Το 2008, εγκρίθηκε νομοθετικό πλαίσιο για την εφαρμογή και τη λειτουργία του **Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS)** με σκοπό τη διευκόλυνση των ελέγχων στα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων και την ανταλλαγή πληροφοριών για τις θεωρήσεις μεταξύ κρατών μελών. Η Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία νομικής βάσης που επιτρέπει στα κράτη μέλη να καταστήσουν υποχρεωτική τη χρήση βιομετρικών στοιχείων αναγνώρισης από τους αιτούντες θεώρηση καθώς και τη σύσταση νομικού πλαισίου για την οργάνωση των προξενικών γραφείων στα κράτη μέλη. Η κοινή προξενική εγκύκλιος αναδιατυπώθηκε, και προτάθηκε **ένας Κώδικας Θεωρήσεων** για την αύξηση της διαφάνειας, την εναρμόνιση των διαδικασιών και την ασφάλεια δικαίου.

Έγιναν διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνιών με σκοπό τη διευκόλυνση της θεώρησης των διαβατηρίων με τη Ρωσία, την Ουκρανία, τη Δημοκρατία της Μολδαβίας, την Αλβανία, τη Βοσνία και Ερζεγοβίνη, την πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, τη Σερβία και το Μαυροβούνιο.

Οι συμφωνίες αυτές, οι οποίες τέθηκαν σε ισχύ το 2007 και το 2008, απλούστευσαν τις διαδικασίες για τους πολίτες αυτών των χωρών που επιθυμούν να ταξιδέψουν στην Ε.Ε. για βραχυχρόνιες παραμονές. Πλήρης αμοιβαιότητα στον τομέα των θεωρήσεων επιτεύχθηκε με την Κόστα Ρίκα, το Ισραήλ, τη Μαλαισία, το Μεξικό, τη Νέα Ζηλανδία, τη Νικαράγουα, τον Παναμά, την Παραγουάη, την Σιγκαπούρη, την Ουρουγουάη και τη Βενεζουέλα, και σημειώθηκε επίσης πρόοδος με την Αυστραλία, το Μπρουνέι Νταρουσαλάμ, τον Καναδά και τις Ηνωμένες Πολιτείες. Για να καταστεί αυτό δυνατό, η ΕΕ και οι χώρες της χρειάστηκε να αναπτύξουν μια προσέγγιση τεσσάρων φάσεων με ελέγχους των προσώπων που ζητούν θεωρήσεις σε όλα τα στάδια ,να αποδεχθούν τις ενιαίες ευρωπαϊκές θεωρήσεις Σένγκεν, να χρησιμοποιούν τα κοινά προξενικά κέντρα για την έκδοση θεωρήσεων, να εξετάσουν την εφαρμογή μιας ηλεκτρονικής άδειας ταξιδιού για τους υπηκόους χωρών εκτός ΕΕ και να εξετάσουν πιο λεπτομερειακά τις διαδικασίες θεωρήσεων εισόδου, ειδικότερα όσον αφορά τις θεωρήσεις μακράς διαρκείας.

### 3.1 Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική

Η μετανάστευση σήμερα επηρεάζεται βαθιά από τις διαδικασίες της παγκοσμιοποίησης, καθώς οι τρόποι ζωής, οι καταναλωτικές συνήθειες, η φτώχεια, οι παραγωγικές δομές και τα πολιτικά συστήματα των αναπτυσσόμενων χωρών διαμορφώνονται από τις συνυφασμένες με αυτήν κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές διαδικασίες. Οι άνθρωποι ενημερώνονται περισσότερο για τις καλύτερες προοπτικές που ενδεχομένως τους παρέχουν οι ανεπτυγμένες χώρες. Η πληροφορία ταξιδεύει γρηγορότερα, η πληροφορική διευκολύνει την επικοινωνία, ενώ τα μέσα μεταφοράς είναι φθηνότερα και ταχύτερα απ' ό,τι στο πρόσφατο σχετικά παρελθόν. Επιπρόσθετα, η διάβρωση των εθνικών συνόρων έχει διευρύνει το πεδίο δράσης τοπικών ή διεθνικών παραγόντων αναφορικά με τη μη-νόμιμη μετανάστευση: από τοπικά ή διακρατικά δίκτυα παράνομης διακίνησης μεταναστών, ως τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και τους διεθνείς οργανισμούς.

Η παγκοσμιοποίηση υπήρξε το «must των τελευταίων δεκαετιών, καθώς η διαδεδομένη χρήση του όρου από ένα τεράστιο φάσμα φορέων, τον καθιστά συχνά ασαφή και κενό περιεχομένου.

### 3.2 Προστασία των αιτούντων άσυλο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στα πλαίσια της κοινοτικής συνεργασίας αλλά και της έξαρσης του φαινομένου της μετανάστευσης εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εμφανίζεται ως ανάγκη το ζήτημα της από κοινού αντιμετώπισης των αιτήσεων παροχής ασύλου και της ανάπτυξης μιας συντονισμένης και ενοποιημένης πολιτικής στο εν λόγω θέμα.

Ήδη λοιπόν, από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 τα κοινοτικά όργανα, με πρωτεργάτη την Επιτροπή δραστηριοποιούνται στην υιοθέτηση ομοιόμορφων κανόνων στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου, με αποτέλεσμα την υπογραφή αρχικά της Συμφωνίας του Schengen (1985) και της συμπληρωματικής αυτής Σύμβασης Εφαρμογής (1990), ύστερα της Σύμβασης του Δουβλίνου (1990) που μετά την τροποποίηση της αποτελεί πλέον τον Κανονισμό (ΕΚ) 343/2003 και τελικά της Συνθήκης του Μάαστριχ (1991), αλλά και σειράς άλλων τροποποιητικών πράξεων, κανονισμών, οδηγιών, προτάσεων και ψηφισμάτων.

Η δεσμευτικότητα του Κανονισμού αφενός και των οδηγιών αφετέρου, ιδίως από τη στιγμή που οι τελευταίες ενσωματώνονται μέσω νόμων ή Προεδρικών Διαταγμάτων στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών, οδηγούν στην εναρμόνιση σε μεγάλο βαθμό των σχετικών κανόνων των κρατών μελών, εκτοπίζοντας παράλληλα τους μέχρι τότε ισχύοντες εθνικούς κανόνες στα θέματα της μετανάστευσης και του ασύλου.

### 3.2.1 Ο Χώρος Schengen και οι Κανόνες που τη διέπουν

Ο χώρος Σένγκεν αποτελεί έδαφος όπου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Πρόκειται για μια Συμφωνία που υπογράφηκε αρχικά με πρωτοβουλία πέντε κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθιερώνοντας ένα καθεστώς κοινής αντιμετώπισης των συμβαλλομένων κρατών στα ζητήματα παροχής αδειών εισόδου και διαμονής στους υπηκόους τρίτων χωρών, με απώτερο σκοπό την προοδευτική κατάργηση των ελέγχων στις μετακινήσεις μεταξύ των κρατών – μελών.

Οι κανόνες Σένγκεν επιτρέπουν ωστόσο στις εθνικές αρχές να επαναφέρουν κατ' εξαίρεση και προσωρινά τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα σε περίπτωση σοβαρής απειλής της ασφάλειας. Από τις αρχές του 2012 έχουν ξεκινήσει συζητήσεις σχετικά με τη μεταρρύθμιση του συστήματος ώστε να αποτραπούν τυχόν αδυναμίες στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ και να αποφασιστεί συλλογικά σε επίπεδο ΕΕ πότε πρέπει να επαναφέρονται οι συνοριακοί έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα.

Με στόχο την εγγύηση της ασφάλειας σ' έναν χώρο χωρίς σύνορα, τα κράτη που ανήκουν στον χώρο Σένγκεν **έχουν αυξημένη αστυνομική συνεργασία**, ιδίως μέσω της καταδίωξης πέραν των συνόρων και της διασυνοριακής παρακολούθησης, καθώς και μέσω του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν.

Η «καταδίωξη πέραν των συνόρων» επιτρέπει στους αστυνομικούς ενός κράτους που ανήκει στον χώρο Σένγκεν και οι οποίοι καταλαμβάνουν επ' αυτοφώρω άτομα κατά τη διάπραξη σοβαρών αδικημάτων, να καταδιώξουν τους δράστες πέρα από τα σύνορα και να τους συλλάβουν στο έδαφος άλλου κράτους που ανήκει στον χώρο Σένγκεν. Αλληλένδετη με την «καταδίωξη πέραν των συνόρων», η «διασυνοριακή παρακολούθηση» επιτρέπει στους αστυνομικούς να διασχίζουν τα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν προκειμένου να συνεχίσουν την παρακολούθηση ατόμων ύποπτων για συμμετοχή σε σοβαρά αδικήματα.

#### Ιστορική Αναδρομή

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 άρχισε η συζήτηση σχετικά με τη σημασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Για ορισμένα κράτη μέλη, η έννοια αυτή θα έπρεπε να εφαρμόζεται μόνο στους πολίτες της Ε.Ε., πράγμα που σήμαινε τη διατήρηση των ελέγχων στα σύνορα και το διαχωρισμό μεταξύ των ευρωπαίων πολιτών και των υπηκόων τρίτων χωρών. Άλλα κράτη μέλη, αντίθετα, επιθυμούσαν την καθιέρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας για όλους

και συνεπώς την κατάργηση αυτών των συνοριακών ελέγχων. Επειδή δεν επιτεύχθηκε συμφωνία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Γαλλία, η Γερμανία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο και οι Κάτω Χώρες αποφάσισαν (1985) να δημιουργήσουν μεταξύ τους ένα χώρο χωρίς σύνορα, **το χώρο «Σένγκεν»**, από το όνομα της πόλης του Λουξεμβούργου στην οποία υπογράφηκαν οι πρώτες συμφωνίες. Μετά την υπογραφή της συνθήκης του Άμστερνταμ, αυτή η διακυβερνητική συνεργασία ενσωματώθηκε στο πλαίσιο της Ε.Ε. την 1η Μαΐου 1999.

Στις 14 Ιουνίου 1985 υπογράφηκε η πρώτη συμφωνία μεταξύ των πέντε ιδρυτικών μελών. Εκπονήθηκε σύμβαση που υπογράφηκε στις 19 Ιανουαρίου 1990. Αυτή άρχισε να ισχύει το 1995 και επέτρεψε την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των χωρών που την είχαν υπογράψει, ενώ δημιούργησε ενιαία εξωτερικά σύνορα, όπου πραγματοποιούνται έλεγχοι εισόδου στον χώρο Σένγκεν σύμφωνα με τις ίδιες διαδικασίες. Καθιερώθηκαν κοινοί κανόνες όσον αφορά την έκδοση θεώρησης, το δικαίωμα ασύλου και τον έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα που επιτρέπει την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στο εσωτερικό των χωρών που έχουν υπογράψει τη σύμβαση χωρίς να διαταράσσεται η δημόσια τάξη.

Ο χώρος Σένγκεν επεκτάθηκε σταδιακά σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη. Η Ιταλία υπέγραψε τις συμφωνίες στις 27 Νοεμβρίου 1990, η Ισπανία και η Πορτογαλία στις 25 Ιουνίου 1991, η Ελλάδα στις 6 Νοεμβρίου 1992, η Αυστρία στις 28 Απριλίου 1995 και η Δανία, η Φινλανδία και η Σουηδία στις 19 Δεκεμβρίου 1996. Η Τσεχική Δημοκρατία, η Εσθονία, η Λετονία, η Μάλτα, Πολωνία, η Σλοβενία και η Σλοβακία εντάχθηκαν στις 21 Δεκεμβρίου 2007 και η Ελβετία, συνδεδεμένη χώρα, στις 12 Δεκεμβρίου 2008. Η Βουλγαρία, η Κύπρος και η Ρουμανία δεν είναι ακόμη πλήρη μέλη του χώρου Σένγκεν.

Ένα πρωτόκολλο προσαρτημένο στη συνθήκη του Άμστερνταμ επέτρεψε την ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων που επέφερε το Σένγκεν στην Ε.Ε.. Ο χώρος Σένγκεν συναντά το νομικό και θεσμικό πλαίσιο της Ε.Ε. εντός του οποίου έχει κοινοβουλευτικό και δικαιοδοτικό έλεγχο. Ο στόχος της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, που εγγράφεται ήδη στην ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη του 1986, έχει επιτευχθεί και εγγυάται έναν δημοκρατικό κοινοβουλευτικό έλεγχο θέτοντας στη διάθεση των πολιτών δικαστικές προσφυγές όσον αφορά τα δικαιώματά τους

Για να επιτευχθεί αυτή η ενσωμάτωση έχουν ληφθεί διάφορες αποφάσεις από το Συμβούλιο της Ε.Ε.. Κατ' αρχάς, όπως προέβλεπε η συνθήκη του Άμστερνταμ, το Συμβούλιο αντικατέστησε την Εκτελεστική Επιτροπή που δημιουργήθηκε με τις συμφωνίες Σένγκεν. Με την απόφασή του 1999/307/ΕΚ της 1ης Μαΐου 1999, το Συμβούλιο καθόρισε τους τρόπους ενσωμάτωσης της Γραμματείας Σένγκεν στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου, ιδίως εκείνους που αφορούν το

απασχολούμενο από τη Γραμματεία Σένγκεν προσωπικό. Στη συνέχεια, δημιουργήθηκαν ομάδες εργασίας για να βοηθήσουν το Συμβούλιο στη διαχείριση των εργασιών.

Ένα από τα σημαντικότερα καθήκοντα του Συμβουλίου για την ενσωμάτωση του Σένγκεν ήταν να επιλέξει μεταξύ των διατάξεων και των μέτρων που έχουν ληφθεί από τα κράτη που υπέγραψαν τις διακυβερνητικές αυτές συμφωνίες, εκείνες που αποτελούν ένα πραγματικό κεκτημένο, δηλαδή σύνολο πράξεων που θα διατηρηθούν και θα επιτρέψουν τη συνέχιση της συνεργασίας που έχει αναληφθεί. Με τις αποφάσεις 1999/435/ΕΚ και 1999/436/ΕΚ του Συμβουλίου της 20ης Μαΐου του 1999 εκδόθηκε κατάλογος των στοιχείων που αποτελούν το κεκτημένο καθώς και ο ορισμός για το καθένα από αυτά της αντίστοιχης νομικής βάσης στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες. Το μεγαλύτερο μέρος των πράξεων αυτών έχουν δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα. Έκτοτε, η νομοθεσία Σένγκεν αναπτύχθηκε περαιτέρω. Για παράδειγμα, μερικά άρθρα της Σύμβασης Σένγκεν αντικαταστάθηκαν από νέους νόμους της Ε.Ε. (π.χ. Κώδικας συνόρων Σένγκεν).

Η Ισλανδία και η Νορβηγία συνδέθηκαν με την ανάπτυξη των συμφωνιών Σένγκεν από τις 19 Δεκεμβρίου 1996. Χωρίς να διαθέτουν δικαίωμα ψήφου στο πλαίσιο της εκτελεστικής επιτροπής Σένγκεν, οι χώρες αυτές είχαν γνωμοδοτική αρμοδιότητα. Προκειμένου να συνεχισθεί η σύνδεση αυτή, η συμφωνία σχετικά με τη σύνδεση της Ισλανδίας και της Νορβηγίας προς την υλοποίηση, την εφαρμογή και την ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν, βάσει της απόφασης 1999/439/ΕΚ του Συμβουλίου της 17<sup>ης</sup> Μαΐου 1999, υπογράφηκε στις 18 Μαΐου 1999, μεταξύ της Ισλανδίας, της Νορβηγίας και της ΕΕ. .

Στους τομείς του κεκτημένου Σένγκεν που εφαρμόζεται στην Ισλανδία και στη Νορβηγία, οι σχέσεις μεταξύ των δύο αυτών χωρών, ρυθμίζονται από συμφωνία που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο της 28ης Ιουνίου 1999 (Επίσημη Εφημερίδα L 15 της 20.1.2000). Η Ιρλανδία ζήτησε επίσης, τον Ιούνιο του 2000 να συμμετάσχει σε ορισμένες διατάξεις του κεκτημένου Σένγκεν, που καλύπτουν με μία μόνο εξαίρεση τις ίδιες διατάξεις της αίτησης που είχε υποβάλλει το έως τον Ιανουάριο 2020 κράτος-μέλος Ηνωμένο Βασίλειο. Το Συμβούλιο ενέκρινε την αίτηση αυτή, με την απόφαση 2002/192/ΕΚ της 28ης Φεβρουαρίου 2002. Η Επιτροπή είχε γνωμοδοτήσει σχετικά με τις δύο αιτήσεις επισημαίνοντας ότι η μερική συμμετοχή των δύο αυτών κρατών στο κεκτημένο του Σένγκεν δεν πρέπει να εμποδίσει τη συνοχή του συνόλου των διατάξεων που αποτελούν το ίδιο το κεκτημένο.

Η απόφαση 2000/777/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2000 προβλέπει την εφαρμογή των ρυθμίσεων του κεκτημένου Σένγκεν στα πέντε κράτη της Σκανδιναβικής Ένωσης Διαβατηρίων από την 25<sup>η</sup> Μαρτίου 2001.

Η Δανία, παρότι έχει υπογράψει τη σύμβαση του Σένγκεν, μπορεί να επιλέξει, στο πλαίσιο της ΕΕ, να εφαρμόσει ή όχι κάθε νέο μέτρο που στηρίζεται στον τίτλο IV της συνθήκης ΕΚ εντός του δικαίου της ΕΕ, ακόμα και αν αυτό μέτρο αποτελεί ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν. Ωστόσο, η Δανία δεσμεύεται από ορισμένα μέτρα όσον αφορά την κοινή πολιτική χορήγησης θεωρήσεων εισόδου.

Σύμφωνα με το πρωτόκολλο που προσαρτάται στη συνθήκη του Άμστερνταμ, η Ιρλανδία και το απερχόμενο πλέον Ηνωμένο Βασίλειο μπορούσαν να συμμετάσχουν στο σύνολο ή σε μέρος των διατάξεων του κεκτημένου του Σένγκεν έπειτα από ομόφωνη ψήφο του Συμβουλίου των κρατών που συμμετέχουν στις συμφωνίες και του κυβερνητικού εκπροσώπου του συγκεκριμένου κράτους μέλους.

Το Ηνωμένο Βασίλειο ζήτησε, τον Μάρτιο του 1999, να συνεργαστεί σε ορισμένες πτυχές του Σένγκεν: την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, την καταπολέμηση των ναρκωτικών και το σύστημα πληροφόρησης του Σένγκεν (SIS). Η απόφαση του Συμβουλίου 2000/365/ΕΚ που εγκρίνει την αίτηση του Ηνωμένου Βασιλείου εκδόθηκε στις 29 Μαΐου 2000.

Ύστερα από αξιολόγηση των προκαταρκτικών όρων σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας, το Συμβούλιο, με την απόφασή του 2004/926/ΕΚ της 22ης Δεκεμβρίου 2004, είχε συναινέσει στην εφαρμογή από το Ηνωμένο Βασίλειο των τμημάτων αυτών του κεκτημένου του Σένγκεν.

**Οι κύριοι κανόνες που υιοθετήθηκαν στο πλαίσιο Σένγκεν περιλαμβάνουν:**

- άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα·
- κοινή σειρά κανόνων που εφαρμόζονται σε άτομα που διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ·
- εναρμόνιση των κανόνων σχετικά με τους όρους εισόδου και θεώρησης διαβατηρίου για σύντομες διαμονές·
- ενισχυμένη αστυνομική συνεργασία (συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων διασυνοριακής παρακολούθησης και συνεχούς καταδίωξης)·
- ενισχυμένη δικαστική συνεργασία μέσω ενός ταχύτερου συστήματος έκδοσης και καλύτερης μεταβίβασης της εκτέλεσης των κατασταλτικών δικαστικών αποφάσεων·
- θέσπιση και ανάπτυξη του συστήματος πληροφόρησης Σένγκεν (SIS).

Στα πλαίσια της κοινοτικής συνεργασίας κρίνεται αναγκαία και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των συμβαλλόμενων κρατών, ώστε να εξασφαλίζεται τόσο η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης και η προστασία στοιχείων προσωπικού χαρακτήρα. Για τον σκοπό αυτό έχει δημιουργηθεί ένα δίκτυο τραπεζών πληροφοριών, το λεγόμενο **Σύστημα Πληροφοριών Schengen – SIS**.

Η προοδευτική επέκταση του χώρου Σένγκεν στο σύνολο των κρατών μελών της Ε.Ε. οδήγησε τρίτες χώρες που διατηρούν ιδιαίτερες σχέσεις με την Ε.Ε. να συμμετάσχουν στη συνεργασία Σένγκεν.

Προϋπόθεση για τη σύνδεση χωρών εκτός της ΕΕ με το κερτημένο του Σένγκεν είναι η σύναψη συμφωνίας για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μεταξύ των κρατών αυτών και της ΕΕ (όπως προβλέπεται από τη Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο για τις περιπτώσεις της Ιρλανδίας, της Νορβηγίας και του Λιχτενστάιν και από τη Συμφωνία για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων για την περίπτωση της Ελβετίας). Η συμμετοχή αυτή συνίσταται για τις εν λόγω χώρες στο να συμπεριληφθούν στο χώρο που συγκροτείται από την απουσία ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα, να εφαρμόζουν τις διατάξεις του κερτημένου του Σένγκεν και όλα τα κείμενα που αναφέρονται στη δημιουργία του και να συνεργάζονται στη λήψη αποφάσεων σχετικά με τα κείμενα «Schengen relevant».

Στην πράξη, η συνεργασία αυτή γίνεται με τη μορφή μεικτών επιτροπών που συνεδριάζουν στο περιθώριο των ομάδων εργασίας του Συμβουλίου της Ε.Ε. Σ' αυτές συμμετέχουν εκπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ε.Ε., της Επιτροπής και των κυβερνήσεων των τρίτων χωρών. Οι συνδεδεμένες χώρες συμμετέχουν στις συζητήσεις για την ανάπτυξη του κερτημένου Σένγκεν αλλά δεν συμμετέχουν στην ψηφοφορία. Έχουν καθορισθεί διαδικασίες για την κοινοποίηση και την αποδοχή μελλοντικών μέτρων ή πράξεων.

### **3.2.2 Το σύστημα πληροφόρησης Σένγκεν (SIS): «Αντισταθμιστικά» μέτρα**

Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) είναι μια βάση δεδομένων την οποία μοιράζονται οι μεθοριακές και μεταναστευτικές αρχές καθώς και οι αρχές επιβολής του νόμου των συμμετεχουσών χωρών, η οποία περιέχει πληροφορίες για πρόσωπα και απολεσθέντα ή κλεμμένα αντικείμενα. Στο SIS εφαρμόζονται ειδικοί αυστηροί κανόνες για την προστασία των δεδομένων. Πρόκειται για μέτρο που αντισταθμίζει το άνοιγμα των εσωτερικών συνόρων δυνάμει της Συμφωνίας του Σένγκεν, αλλά θεωρείται επίσης ως ζωτικός παράγοντας ασφαλείας



στην ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναπτύσσει επί του παρόντος δεύτερη γενιά του SIS, γνωστή ως «SIS II».

Με αυτή την οπτική, και προκειμένου να συνδυασθεί η ελευθερία με την ασφάλεια, η ελεύθερη κυκλοφορία συνοδεύεται από τα καλούμενα «αντισταθμιστικά» μέτρα. Πρόκειται για τη βελτίωση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ των αστυνομικών υπηρεσιών και των δικαστικών αρχών για τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας των κρατών μελών και ιδιαίτερα για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργήθηκε το **σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS)**. Το SIS είναι μια πολύπλοκη βάση δεδομένων που επιτρέπει σε αρμόδιες αρχές των κρατών Σένγκεν την ανταλλαγή δεδομένων αναφορικά με ορισμένες κατηγορίες προσώπων και αγαθών.

Στο πλαίσιο του μηχανισμού Σένγκεν, εκπονήθηκε ένα σύστημα πληροφοριών. Καθιστά δυνατό τον έλεγχο των εθνικών συνόρων και παρέχει τη δυνατότητα στις δικαστικές αρχές να αποκτούν πληροφορίες σχετικά με πρόσωπα ή αντικείμενα.

Τα κράτη μέλη τροφοδοτούν το σύστημα με πληροφορίες μέσω εθνικών δικτύων (N-SIS) που είναι συνδεδεμένα με ένα κεντρικό σύστημα (C-SIS). Αυτό το σύστημα πληροφοριών συμπληρώνει ένα δίκτυο γνωστό ως SIRENE (αίτηση συμπληρωματικών πληροφοριών για εθνικές καταχωρήσεις), το οποίο είναι η ανθρώπινη διεπαφή του SIS.

### **3.2.3 Το σύστημα πληροφόρησης Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II)**

Καθώς το SIS βρίσκεται σε επιχειρησιακή φάση από το 1995, αναπτύχθηκε και ένα νέο συστημα με βελτιωμένες λειτουργίες, βασισμένο σε νέες τεχνολογίες.

Το Συμβούλιο εξέδωσε στις 6 Δεκεμβρίου 2001 δύο νομοθετικά μέσα: τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2424/2001 και την απόφαση 2001/886/ΔΕΥ, με τα οποία ανατέθηκε στην Επιτροπή η ανάπτυξη του SIS II και προέβλεπε ότι οι δαπάνες σχετικά με την ανάπτυξη αυτή βαρύνουν τον γενικό προϋπολογισμό της Ε.Ε..

Η Επιτροπή παρουσίασε στη Μικτή Επιτροπή ανασκόπηση των κύριων εξελίξεων όσον αφορά την εφαρμογή του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν II (SIS II). Η έναρξη λειτουργίας του SIS II προγραμματίστηκε για το πρώτο τρίμηνο του 2013.

Η άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα χάραξε το δρόμο για την υλοποίηση εναλλακτικών και λιγότερο επικίνδυνων προσεγγίσεων για τη μετάβαση από το SIS1+ στο SIS II. Κατόπιν αιτήσεων των κρατών μελών για διάθεση περισσότερου χρόνου για τη δοκιμή του συστήματος και για τήρηση λιγότερο επικίνδυνης στρατηγικής για τη μετάβαση από το παλιό στο καινούργιο

σύστημα, η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις για ένα κανονισμό και μία απόφαση που καθορίζουν τα καθήκοντα και τις ευθύνες των διαφόρων μερών που συμμετέχουν στην προετοιμασία για μετάβαση στο SIS II (συμπεριλαμβανομένων των δοκιμών και όποιων περαιτέρω εργασιών ανάπτυξης που είναι αναγκαίες κατά το στάδιο αυτό).

### **3.2.4 Ενίσχυση της διαχείρισης του χώρου Σένγκεν**

Οι επαναστάσεις που ξέσπασαν στη νότια Μεσόγειο την άνοιξη του 2011 είχαν ως αποτέλεσμα σημαντική εισροή μεταναστών προς ορισμένα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Τα εν λόγω γεγονότα υπογράμμισαν την ανάγκη να καταστεί ο χώρος Σένγκεν, το έδαφος της Ε.Ε. όπου ασκείται η ελεύθερη κυκλοφορία ατόμων και το οποίο διαθέτει δυναμικό απόκρισης σε έκτακτες καταστάσεις.

Η Επιτροπή πρότεινε μέτρα με στόχο τη **διασφάλιση της συνεκτικής εφαρμογής των κανόνων του χώρου Σένγκεν από τα κράτη μέλη** και για τη διευκόλυνση της αντιμετώπισης εκτάκτων καταστάσεων στον χώρο ελεύθερης κυκλοφορίας, έναν μηχανισμό προσωρινής επαναφοράς ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ε.Ε.. Έχουν προβλεφθεί ορισμένα μέτρα συνδρομής προς κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν κρίσιμες καταστάσεις και διευκόλυνσης ώστε να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν οικονομική και έμπρακτη στήριξη μέσω των ταμείων της Ε.Ε. και να προσφύγουν στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης του Ασύλου ή στον οργανισμό Frontex ο οποίος μπορεί να παρατάξει ομάδες ταχείας επέμβασης στα εξωτερικά σύνορα, όπως και συμβαίνει και στη χώρα μας.

Η Επιτροπή πρότεινε την **ενίσχυση του μηχανισμού αξιολόγησης του Σένγκεν**. Χάρη στον εν λόγω μηχανισμό διασφαλίζεται ότι η σωστή εφαρμογή από τις χώρες της Ε.Ε. των κανόνων του χώρου Σένγκεν. Σύμφωνα με τη νέα προτεινόμενη προσέγγιση, η εποπτεία θα υλοποιείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω επισκέψεων που πραγματοποιούν ομάδες της Επιτροπής και των κρατών μελών. Οι εν λόγω επισκέψεις θα αποτελούσαν τη βάση για τη σύνταξη έκθεσης η οποία θα περιλάμβανε τα μέτρα που θα λάμβανε η εκάστοτε χώρα. Θεσπίστηκε διαδικασία παρακολούθησης με σκοπό τη διασφάλιση της εφαρμογής των συστάσεων ενώ η Επιτροπή υποβάλλει δύο φορές ετησίως **έκθεση για τη λειτουργία του χώρου Σένγκεν**. Η εν λόγω έκθεση αποτελεί τη βάση για την ενίσχυση αφενός της συνεργασίας στον χώρο Σένγκεν και αφετέρου της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, τα οποία υποχρεούνται να διασφαλίζουν την πραγματική εφαρμογή των κανόνων Σένγκεν.

Σε περίπτωση που η αξιολόγηση ενός κράτους μέλους αποκαλύψει σοβαρές ελλείψεις στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων ή τη διαδικασία επιστροφής των μεταναστών στις χώρες

καταγωγής τους, προτείνονται ειδικά μέτρα στήριξης. Εάν οι ελλείψεις εμφανίζονται επανειλημμένα, προτείνεται ως μέσο έσχατης ανάγκης ένας ευρωπαϊκός μηχανισμός με στόχο την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.

### 3.2.5 Κώδικας Θεώρησης «Σένγκεν»

Ο κώδικας θεωρήσεων της Ε.Ε. θεσπίζει τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις έκδοσης “θεωρήσεων Σένγκεν”.

Οι αρχές κράτους μέλους δεν μπορούν να αρνηθούν τη χορήγηση “θεώρησης Σένγκεν” σε αιτούντα παρά μόνον στην περίπτωση που μπορεί να αντιταχθεί σ’ αυτόν ένας από τους λόγους απόρριψης της αίτησης που απαριθμούνται στον κώδικα θεωρήσεων.

Οι αποφάσεις για μη χορήγηση ομοιόμορφης θεώρησης πρέπει να λαμβάνονται στο πλαίσιο του άρθρου 32<sup>27</sup> του Κώδικα θεωρήσεων, το οποίο εισάγει έναν κατάλογο συγκεκριμένων λόγων για μη χορήγηση και προβλέπει ότι η απορριπτική απόφαση πρέπει να αιτιολογείται μέσω του τυποποιημένου υποδείγματος που προβλέπεται στο παράρτημα VI του κώδικα αυτού.

Το Δικαστήριο διαπιστώνει, επίσης, ότι το σύστημα που καθιερώνει ο κώδικας θεωρήσεων προϋποθέτει εναρμόνιση των όρων χορήγησης των ομοιόμορφων θεωρήσεων, η οποία αποκλείει την ύπαρξη αποκλίσεων μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τον καθορισμό των λόγων απόρριψης των αιτήσεων για χορήγηση τέτοιων θεωρήσεων. Επισημαίνει, εξάλλου, ότι ο αναγόμενος στη διευκόλυνση των νόμιμων ταξιδιών σκοπός θα διακυβευόταν εάν ένα κράτος μέλος μπορούσε να αποφασίζει κατά το δοκούν να μη χορηγήσει θεώρηση σε αιτούντα που πληροί όλες τις καθοριζόμενες από τον κώδικα θεωρήσεων προϋποθέσεις χορήγησης, προσθέτοντας έναν λόγο απόρριψης σε εκείνους που απαριθμούνται στον κώδικα αυτόν, δεδομένου ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν έκρινε ότι ένας τέτοιος λόγος επιτρέπει να απαγορεύεται στους υπηκόους τρίτων κρατών να λάβουν ομοιόμορφη θεώρηση. Επιπλέον, η εφαρμογή μιας τέτοιας πρακτικής από ένα κράτος μέλος θα παρακινούσε τους αιτούντες θεώρηση να απευθύνονται, κατά προτεραιότητα, στα άλλα κράτη μέλη για τη λήψη ομοιόμορφης θεώρησης.

**Ο κώδικας θεωρήσεων αποσκοπεί, όμως, ακριβώς στην αποφυγή “άγρας θεωρήσεων”.** Ομοίως, ο σκοπός της αποφυγής της διαφορετικής μεταχείρισης των αιτούντων θεώρηση δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί εάν τα κριτήρια χορήγησης ομοιόμορφης θεώρησης μπορούσαν να διαφέρουν αναλόγως του κράτους μέλους στο οποίο υποβάλλεται η αίτηση θεώρησης.

---

<sup>27</sup> <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>

Εντούτοις, κατά την εξέταση αίτησης θεώρησης, οι εθνικές αρχές διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτίμησης όσον αφορά τους όρους εφαρμογής των λόγων αυτών και την αξιολόγηση των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών, προκειμένου να αποφανθούν κατά πόσον μπορεί να αντισταχθεί στον αιτούντα ένας από αυτούς τους λόγους απόρριψης της αίτησης.

Μια τέτοια εκτίμηση, συνεπάγεται αξιολογήσεις που βασίζονται, μεταξύ άλλων, στην προσωπικότητα του αιτούντος, στην ένταξή του στη χώρα όπου διαμένει, στην πολιτική, κοινωνική και οικονομική κατάσταση της τελευταίας, καθώς και στην ενδεχόμενη απειλή που θα συνιστούσε η έλευση του αιτούντος αυτού για τη δημόσια τάξη, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις ενός από τα κράτη μέλη. Τέτοιες σύνθετες αξιολογήσεις συνεπάγονται, μεταξύ άλλων, την εκπόνηση προγνώσεων σχετικά με την προβλέψιμη συμπεριφορά του αιτούντος. Ο κώδικας θεωρήσεων προβλέπει, επίσης ότι δεν χορηγείται θεώρηση εάν υπάρχουν εύλογες αμφιβολίες ως προς την πρόθεση του αιτούντος να εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών πριν από τη λήξη της ισχύος της ζητούμενης θεώρησης.

Το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι οι αρμόδιες αρχές, προκειμένου να κρίνουν κατά πόσον υποχρεούνται να χορηγήσουν θεώρηση, δεν απαιτείται να είναι βέβαιες ως προς την πρόθεση του αιτούντος να εγκαταλείψει ή να μην εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών πριν από τη λήξη της ισχύος της ζητούμενης θεώρησης. Αντιθέτως, καθήκον τους είναι να κρίνουν κατά πόσον υφίστανται εύλογες αμφιβολίες ως προς την πρόθεση αυτή. Οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να προβαίνουν σε εξατομικευμένη εξέταση της αίτησης θεώρησης κατά την οποία λαμβάνονται υπόψη, η γενική κατάσταση της χώρας διαμονής του αιτούντος και τα χαρακτηριστικά του ίδιου του αιτούντος, όπως, η οικογενειακή, κοινωνική και οικονομική κατάσταση, η ύπαρξη ενδεχομένως προγενέστερων νομίμων ή παρανόμων διαμονών σε ένα από τα κράτη μέλη, καθώς και οι δεσμοί του στη χώρα διαμονής και στα κράτη μέλη..

Τα προξενία της ΕΕ ως υπεύθυνα για τις θεωρήσεις των αδειών παραμονής αξιολογούν τη συμμόρφωση του αιτούντος με τις προϋποθέσεις εισόδου, τον κίνδυνο παράτυπης μετανάστευσης, την πρόθεση του αιτούντος να εγκαταλείψει το έδαφος του κράτους μέλους πριν από την η λήξη ισχύος της θεώρησης και τον κίνδυνο που ενδεχομένως να ελλοχεύει για την ασφάλεια ή δημόσια υγεία του κράτους μέλους. Ως εκ τούτου, ορισμένες αιτήσεις θεωρήσεων απορρίπτονται. Δεν υπάρχουν δεδομένα σχετικά με τους λόγους για την άρνηση αιτήσεων θεώρησης, αλλά το ποσοστό της συνολικής άρνησης θεώρησης που χρησιμοποιούνται από τις αρχές ελέγχου των συνόρων προκειμένου να καθορίζουν τις χώρες προέλευσης που παρουσιάζεται υψηλότερος κίνδυνος για παράνομη μετανάστευση<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Annual Risk Analysis 2014 frontex

### 3.3 Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του ανθρώπου (ΕΣΔΑ)

Στις αρχικές συνθήκες της ΕΕ δεν υπήρχε ρητή αναφορά στα ανθρώπινα δικαιώματα. Για πρώτη φορά έγινε αναφορά στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1996), αμβλύνοντας τα προβλήματα που δημιουργούσε η απουσία του και χαρακτηρίστηκε ως μέρος του δημοκρατικού ελλείμματος της Κοινότητας. Αργότερα, ύστερα από πολλές κοινοτικές πράξεις που αφορούσαν στα ανθρώπινα δικαιώματα, η συνεχής εξέλιξη της Ε.Ε. κατέστησε αναγκαία την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων στα πλαίσια του Κοινοτικού Δικαίου. Για το λόγο αυτό, στις 12 Απριλίου του 1989 ψηφίστηκε η Διακήρυξη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και Ελευθεριών<sup>29</sup>. Η διεθνής προστασία των Συνταγματικών δικαιωμάτων κατοχυρώθηκε με την υιοθέτηση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη σύνοδο Κορυφής στη Νίκαια της Γαλλίας το 2000.

Ο Χάρτης απετέλεσε ένα από τα σημαντικότερα βήματα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε διεθνές επίπεδο. Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ε.Ε., πριν από την υιοθέτηση του Χάρτη γίνονταν με βάση τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, που την ανήγαγε ως μέρος των γενικών αρχών δράσης της Ένωσης και του Κοινοτικού Δικαίου.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο υπερασπίζοντας τα ανθρώπινα δικαιώματα βασιζόταν καταρχήν στις Συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών καθώς και στις Διεθνείς Συμβάσεις τις οποίες τα κράτη μέλη έχουν υπογράψει. Παρά ταύτα, η εν λόγω ερμηνεία δημιουργούσε συχνά προβλήματα. Χαρακτηριστικά σημειώνεται: «Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου αντανακλούν τόσο τους περιορισμούς της Ευρωπαϊκής υπερεθνικότητας, όσο και την έλλειψη ουσιαστικού διαλόγου επί των αξιών. Το Δικαστήριο συχνά επιδίδεται σε δικαστικό ακτιβισμό και ασκεί ακόμη και κοινωνική πολιτική, σε περιπτώσεις που δεν υπάρχει κοινοτική νομοθεσία»<sup>30</sup>.

Το «σχέδιο» του Ευρωπαϊκού Συντάγματος που εκπονήθηκε από τη «Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης» είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με το ΧΘΔΕΕ, το οποίο δεν υιοθετήθηκε έως σήμερα από την Ε.Ε.<sup>31</sup>.

Για τους λόγους που αναφέρθηκαν προηγουμένως, τον Ιούνιο του 1999 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με 62 μέλη που διενεργήθηκε στην Κολωνία της Γερμανίας κρίθηκε αναγκαίο η εφαρμογή ενός καταλόγου θεμελιωδών δικαιωμάτων. Σημειώνεται ότι για πρώτη φορά, σε

---

<sup>29</sup> Dolores Morondo, 2003, "Europe and Human Rights" University of Urbino

<sup>30</sup> Amitai Etzioni, 2001, Political Unification-revisited, σελ. Xxxiv.

<sup>31</sup> Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, Συνταγματικά δικαιώματα γενικό μέρος τόμος γ' ημίτομος Ι, εκδόσεις Σάκκουλα 2005

επεξεργασία καταστατικού κειμένου της Ε.Ε. υπήρξαν Συνθήκες πλήρους δημοσιότητας και διαφάνειας.

Το 1948 ξεκίνησε η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Κίνησης (mouvement europeen)<sup>32</sup>, όπου τον Ιούνιο του 1949 υπέβαλε στην Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης. τη σύνταξη ενός σχεδίου Συμβάσεως των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Το 1950 το Συμβούλιο της Ευρώπης υιοθέτησε το σχέδιο Σύμβασης, ελαφρώς τροποποιημένο, για την Προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών. Η Σύμβαση που υπογράφηκε το καλοκαίρι το 1950 είναι εμπνευσμένη από την Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΟΔΔΑ) του 1948<sup>33</sup>, καθώς και από τις κοινές δημοκρατικές αρχές και παραδόσεις στα Δυτικοευρωπαϊκά κράτη.

Θεωρείται ότι η Ε.Σ.Δ.Α. υπήρξε αποτέλεσμα συμβιβασμού ανάμεσα στις προχωρημένες αντιλήψεις της Ευρωπαϊκής Κίνησης και της Συνέλευσης και στις συντηρητικές της Επιτροπής των Υπουργών, παρόλα αυτά θεσπίστηκε για πρώτη φορά και σε διεθνές επίπεδο, ο πρώτος δικαστικός μηχανισμός διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Απετέλεσε καινοτομία για τις διεθνείς Συμβάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων και για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπου δίνεται η δυνατότητα σε πολίτη (φυσικό πρόσωπο) που θεωρεί ότι έχουν παραβιαστεί τα δικαιώματά του από ένα κράτος μέλος, να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, όμως έως τότε παραδοσιακά μόνο τα κράτη θεωρούνταν υποκείμενα της διεθνούς νομοθεσίας.

Το 1961 υπεγράφη ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης<sup>34</sup>. Τα δικαιώματα που προστατεύει και οι ελευθερίες που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ αφήνουν περιθώρια να μην έχουν απόλυτο χαρακτήρα. Με άλλα λόγια, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο περιορισμών με τρεις μορφές: με τις επιφυλάξεις, με τις παρεκκλίσεις και τους περιορισμούς.

Η ΕΣΔΑ απετέλεσε το θεμέλιο λίθο για την εφαρμογή του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔΕΕ) που υιοθετήθηκε από το ευρωπαϊκό δίκαιο και συντέλεσε στην διαμόρφωση του

---

<sup>32</sup> Η Ευρωπαϊκή Κίνηση είναι μια διεθνής Μη Κυβερνητική Οργάνωση (ΜΚΟ) η οποία συμβάλλει στην καθιέρωση μιας ενοποιημένης, ομοσπονδιακής Ευρώπης, η οποία ιδρύθηκε για την υπεράσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών αρχών, ενημερώνοντας και κινητοποιώντας πολίτες και επηρεάζοντας τα κέντρα λήψης αποφάσεων σε κάθε επίπεδο της πανευρωπαϊκής κοινωνίας. Αποτελείται από 43 Εθνικά Συμβούλια και 22 διεθνείς οργανισμούς μέλη, αποτελώντας κατά συνέπεια τη μεγαλύτερη φιλοευρωπαϊκή κίνηση. Ιδρύθηκε το 1948 και ήταν από τότε στην πρώτη γραμμή υπεράσπισης της ευρύτερης δυνατής ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. <http://www.europeanmovement.org/>

<sup>33</sup> Το πλήρες κείμενο της ΟΔΔΑ παρατίθεται στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/grk.pdf>

<sup>34</sup> Ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης υπογράφηκε το 1961 και αποτελεί μία από τις Συνθήκες του Συμβουλίου της Ευρώπης που προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ειδικότερα, διασφαλίζει οικονομικά και κοινωνικά ανθρώπινα δικαιώματα. Ο ΕΚΧ διευρύνθηκε με τρία Πρωτόκολλα το 1988, το 1991 και το 1995. Το 1996 αναθεωρήθηκε και αντικατέστησε πλήρως τον πρώτο Χάρτη και τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1999. Το πλήρες κείμενο του αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη βρίσκεται στην ηλεκτρονική διεύθυνση: [http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/dlr/dlr.nsf/dmlcharter\\_gr/dmlcharter\\_gr?OpenDocument](http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/dlr/dlr.nsf/dmlcharter_gr/dmlcharter_gr?OpenDocument)

ψηφισμένου σχεδίου του ευρωπαϊκού Συντάγματος. Η επιρροή της ΕΣΔΑ τόσο για την κατάρτισή όσο και κατά την εφαρμογή του Χάρτη είναι καθοριστική: ο Χάρτης παραπέμπει στην ΕΣΔΑ με σκοπό να διευκρινιστούν κάποια ζητήματα<sup>35</sup>. Το άρθρο 6 παρ.2 της ΣυνθΕΕ<sup>36</sup> την χαρακτηρίζει ως το κυρίαρχο έρεισμα για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ως πηγές έμπνευσης του Χάρτη εκτός από την ΕΣΔΑ, υπήρξαν η εντολή της Κολωνίας, η νομολογία του ΔΕΚ, οι πηγές που αναφέρονται ήδη στο άρθρο 6 § 2 ΣυνθΕΕ, η διεθνής Σύμβαση των Δικαιωμάτων των παιδιών, ο Κανονισμός του διεθνούς ποινικού δικαστηρίου, οι Συνθήκες Σένγκεν<sup>37</sup> και Ευρωπόλ<sup>38</sup>.

Κατά πολλούς πιστεύεται ότι αποτελεί μέρος του ουσιαστικού Ευρωπαϊκού Συντάγματος<sup>39</sup>.

### 3.3.1 Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η συνεχής προσχώρηση νέων κρατών στην Ένωση, τα δυσλειτουργικά κενά της ΕΣΔΑ και οι προθέσεις για τη θέσπιση Συντάγματος «συνέθεσαν ένα πλαίσιο για το σχεδιασμό σε νέες βάσεις

<sup>35</sup>Βλ. νομολογία ΔΕΚ και συγκεκριμένα υποθέσεις C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e.a., ECR (1991) 1-4007, C-4/73, Nold, ECR (1974) 491, no. 12-14, C-44/79, Hauer, ECR (1979) 3727, C-234/85, Keller, ECR (1986) 2897, C-5/88 Wachauf, ECR (1989) 2609, ERT, ECR (1991).

<sup>36</sup> Άρθρο 6 ΣυνθΕΕ

1.«...Η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη.

2.Η Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως κατοχυρώνονται με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950, και όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου...».

<sup>37</sup> Η συμφωνία Σένγκεν, που υπογράφηκε στις 14 Ιουνίου 1985 μεταξύ της Γερμανίας, του Βελγίου, της Γαλλίας, του Λουξεμβούργου και των Κάτω Χωρών, απασκοπεί στην προοδευτική κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα και θεσπίζει καθεστώς ελεύθερης κυκλοφορίας όλων των υπηκόων των κρατών τα οποία την έχουν υπογράψει, των άλλων κρατών της Κοινότητας ή τρίτων χωρών. Η σύμβαση Σένγκεν συμπληρώνει τη συμφωνία και καθορίζει τις προϋποθέσεις εφαρμογής και τις εγγυήσεις για την εφαρμογή αυτής της ελεύθερης κυκλοφορίας. Μολοντί υπογράφηκε στις 19 Ιουνίου 1990 από τα εν λόγω πέντε κράτη μέλη, άρχισε να ισχύει από το 1995. Από το 1999 και μετά το κεκτημένο Σένγκεν ενσωματώθηκε στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δυνάμει του πρωτοκόλλου που επισυνάφθηκε στη συνθήκη του Άμστερνταμ.

<sup>38</sup> Η Ευρωπόλ είναι ο οργανισμός που ιδρύθηκε για να συνδράμει τα κράτη μέλη της ΕΕ στην πρόληψη και καταπολέμηση σοβαρών μορφών διεθνούς εγκληματικότητας, μόνο στην περίπτωση που η συγκεκριμένη εγκληματική πράξη συνδέεται με δομή οργανωμένου εγκλήματος και θίγει δύο τουλάχιστον κράτη μέλη. Σε πρακτικό επίπεδο, κύριο καθήκον της Ευρωπόλ είναι η διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και η παροχή αναλυτικών υπηρεσιών εμπειρογνομosύνης. Δεδομένου ότι η Ευρωπόλ χειρίζεται μεγάλο όγκο ευαίσθητων πληροφοριών προσωπικού χαρακτήρα, η σύμβαση Ευρωπόλ περιέχει διάφορες διατάξεις που απαιτούν από αυτήν να λαμβάνει υπόψη τα δικαιώματα του ατόμου όταν κάνει χρήση των πληροφοριών αυτών. Η σύμβαση προβλέπει επίσης την ίδρυση της Κοινής Εποπτικής Αρχής – μιας ανεξάρτητης αρχής επιφορτισμένης με τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Ευρωπόλ προς τις βασικές αρχές της προστασίας δεδομένων. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων εκπροσωπείται στην Κοινή Εποπτική Αρχή (ΚΕΑ) για την Ευρωπόλ, όπως επίσης στην Κοινή Εποπτική Αρχή για τα Τελωνεία που συνεδριάζουν στην έδρα του Συμβουλίου στις Βρυξέλλες, με δύο τακτικά και δύο αναπληρωματικά μέλη. Εκπροσωπείται επίσης στην Επιτροπή Προσφυγών που λειτουργεί στο πλαίσιο της ΚΕΑ Ευρωπόλ με ένα τακτικό και ένα αναπληρωματικό μέλος.

<sup>39</sup> Ελευθεριάδης Π., Η μετεξέλιξη της Ευρώπης και ο Χάρτης των δικαιωμάτων, Το Βήμα online, 19.11.2000 ([http://tovima.dolnet.gr/print\\_article.php?e=B&f=13117&m=B08&aa=1](http://tovima.dolnet.gr/print_article.php?e=B&f=13117&m=B08&aa=1))

της Ευρωπαϊκής ενοποίησης. Ο Χάρτης λειτούργησε σα μοχλός για τη νέα αρχιτεκτονική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα, έφερε το πολίτη στο επίκεντρο του Ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος και δημιούργησε τις προϋποθέσεις που θα τον καταστήσουν ενεργό υποκείμενο της συντελούμενης ιστορικής διεργασίας»<sup>40</sup>. Την κατάρτισή του ανέλαβε μία Συνέλευση με μεικτή σύνθεση και καινοτόμα στοιχεία ως προς την σύνθεσή του<sup>41</sup>, ενώ σημειώνεται ότι για πρώτη φορά επικράτησαν κατά την επεξεργασία ενός καταστατικού κειμένου της Ε.Ε. «συνθήκες πλήρους δημοσιότητας και διαφάνειας και προσέφερε ένα εξαιρετικό δείγμα γραφής για τη δημοκρατική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης»<sup>42</sup>.

Στόχος της Συνέλευσης ήταν η δημιουργία ενός εποικοδομητικού διαλόγου με βασικά χαρακτηριστικά τον πλουραλισμό, την ανταλλαγή διαφορετικών απόψεων και προσεγγίσεων, στο πλαίσιο του οποίου ήταν εφικτή μία εύρεση μίας κοινώς αποδεκτής λύσης που θα ικανοποιούσε τα αντικρουόμενα συμφέροντα και δε θα πρόσβαλε τη διαφορετικότητα των κρατών που θα υιοθετούσαν το Χάρτη. Ο Χάρτης εγκρίθηκε στη Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας (Δεκέμβριος του 2000). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται «ο ΧΘΔΕΕ, αν και υπολείπεται αισθητά από τις προσδοκίες των λαών της Ευρώπης, χαιρετίστηκε ως σημαντικό βήμα προόδου»<sup>43</sup>. Μεταξύ των θεμάτων που συζητήθηκαν ήταν και η αποφυγή δημιουργίας προβλημάτων που θα συντελούσε στην ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος των κρατών, διότι η διαπίστωση αποκλίσεων από διατάξεις του Συντάγματος για τα δικαιώματα του ανθρώπου, θα ετίθετο ζήτημα αναθεώρησης που θα συνεπάγονταν θεσμικές δυσκολίες, καθώς και τη μη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ (αρ.51 παρ.244).

Παρόλο που οι διατάξεις του αφήνουν περιθώρια ερμηνειών προς διαφορετικές κατευθύνσεις, είναι «δυνατό να γίνονται στην πράξη αντικείμενο επίκλησης και αξιοποίησης σαν να επρόκειτο ουσιαστικά για κανόνες δικαίου»<sup>45</sup>. Τα εθνικά όργανα καλούνται να εφαρμόσουν στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους, τους κανόνες του κοινοτικού Δικαίου (αρ.51 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ46). Το άρθρο

---

<sup>40</sup> Γιώργος Παπαδημητρίου, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Παπαζήση 2002

<sup>41</sup> Αποτελούνταν από έναν αντιπρόσωπο του αρχηγού του κράτους ή του Πρωθυπουργού κάθε χώρας, από δύο εκπροσώπους κάθε Εθνικού Κοινοβουλίου, από δεκάξι εκπροσώπους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και από έναν εκπρόσωπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

<sup>42</sup> Γεώργιος Παπαδημητρίου, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Παπαζήση 2002, σελ. 63

<sup>43</sup> Γεώργιος Παπαδημητρίου, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Παπαζήση 2002, σελ. 64

<sup>44</sup> Άρθρο 51 Πεδίο εφαρμογής. 2. Ο παρών Χάρτης δεν διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης πέραν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και δεν θεσπίζει νέες αρμοδιότητες και καθήκοντα για την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα όπως ορίζονται στις Συνθήκες.

<sup>45</sup> Γεώργιος Παπαδημητρίου, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Παπαζήση 2002, σελ. 80

<sup>46</sup> Άρθρο 51. Πεδίο εφαρμογής . 1.Οι διατάξεις του παρόντος Χάρτη απευθύνονται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης, τηρουμένης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι ανωτέρω σέβονται τα δικαιώματα, τηρούν τις αρχές και προάγουν την εφαρμογή τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους και εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως της απονέμονται από τις Συνθήκες.



22<sup>47</sup> αναφέρεται στην πολιτιστική θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία και κατ' επέκταση στην προστασία των μειονοτήτων της ΕΕ. Το άρθρο 21 παρ.1<sup>48</sup> απαγορεύει ρητά τις διακρίσεις σε όσους φέρουν την ιδιότητα μέλους εθνικής μειονότητας.

Όσον αφορά στο ζήτημα του δικαιώματος ασύλου, διαπιστώνεται ατελής ρύθμιση (άρθρο 18 ΧΘΔΕΕ<sup>49</sup>). Ειδικότερα, ο Χάρτης εμπεριέχει καταρχήν τις υποχρεώσεις των κρατών-μελών όπως προκύπτουν από την Σύμβαση της Γενεύης (1949)<sup>50</sup> περί προστασίας των προσφύγων, και επιπλέον κατοχυρώνει πραγματικό δικαίωμα ασύλου. Το κενό διαπιστώνεται στο εξής: Το δικαίωμα στο άσυλο απαιτεί τη δυνατότητα νόμιμης διαμονής στη χώρα υποδοχής που όμως δεν είναι κατοχυρωμένο σε νομοθετικές ρυθμίσεις στα πλαίσια της διεθνούς προστασίας των προσφύγων. Δεν διευκρινίζεται σαφώς αν το δικαίωμα ασύλου του πρόσφυγα είναι αντικειμενική αρχή ή υποκειμενικό δικαίωμα «δεκτικό ενδίκου μέσου», αλλά το πιο σημαντικό θέμα είναι στο κατά πόσο το «δικαίωμα» αυτό έχει πραγματικό και άμεσο αποτέλεσμα στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών-μελών της ΕΕ και μπορεί να αντιταχθεί στην εθνική νομοθεσία<sup>51</sup>.

Ο Χάρτης αποτέλεσε την πρώτη κατοχυρωμένη προστασία μιας σειράς θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ε.Ε., παρά το γεγονός ότι δεν υπήρξε πλήρης σε ορισμένα θέματα που άπτονται το πεδίο εφαρμογής του. Κατοχύρωσε τις εγγυήσεις της ΕΣΔΑ ως ελάχιστο κατώτατο όριο προστασίας<sup>52</sup> και από την πληθώρα των υπόλοιπων προσφερόμενων δικαιωμάτων επέλεξε να συμπεριλάβει στο Χάρτη όσα η ίδια έκρινε αυξημένης σημασίας όπου προέβλεψαν ορισμούς για αυτό (αρθρ. 52 παρ.3 ΧΘΔΕΕ)<sup>53</sup>.

<sup>47</sup> Άρθρο 22, Πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία. Η Ένωση σέβεται την πολιτιστική, θρησκευτική και γλωσσική πολυμορφία.

<sup>48</sup> Άρθρο 21, Απαγόρευση διακρίσεων. 1. Απαγορεύεται κάθε διάκριση ιδίως λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετικών χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών φρονημάτων ή κάθε άλλης γνώμης, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, γέννησης, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.

<sup>49</sup> Άρθρο 18

Δικαίωμα ασύλου

Το δικαίωμα ασύλου διασφαλίζεται τηρουμένων των κανόνων της Σύμβασης της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και του Πρωτοκόλλου της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων και σύμφωνα με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής οριζόμενες ως «οι Συνθήκες»).

<sup>50</sup> Το πλήρες κείμενο της Σύμβασης παρατίθεται στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.icrc.org/ihl.nsf/385ec082b509e76c41256739003e636d/6756482d86146898c125641e004aa3c5>

<sup>51</sup> Ξενοφών Α. Γιαταγάνας, Η ενσωμάτωση του ΧΘΔΕΕ στις Συνθήκες, εκδόσεις Σάκκουλα 2003, σελ. 13

<sup>52</sup> Άρθρο 53 ΧΘΔΕΕ

Επίπεδο προστασίας

Καμία διάταξη του παρόντος Χάρτη δεν πρέπει να ερμηνεύεται ως περιορίζουσα ή θίγουσα τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες που αναγνωρίζονται στα αντίστοιχα πεδία εφαρμογής από το δίκαιο της Ένωσης, το διεθνές δίκαιο καθώς και από τις διεθνείς συμβάσεις, στις οποίες είναι μέρη η Ένωση, ή όλα τα κράτη μέλη, και ιδίως από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Υπεράσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, καθώς και από το Σύνταγμα κάθε κράτους μέλους της.

<sup>53</sup> Άρθρο 52

### 3.3.2 Περιεχόμενο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων Της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Προοίμιο ΧΘΔΕΕ:

«Οι λαοί της Ευρώπης, εγκαθιδρύοντας μεταξύ τους μία διαρκώς στενότερη ένωση, αποφάσισαν να μοιραστούν ένα ειρηνικό μέλλον θεμελιωμένο σε κοινές αξίες.

Η Ένωση, έχοντας επίγνωση της πνευματικής και ηθικής κληρονομιάς της, εδράζεται στις αδιαίρετες και οικουμενικές αξίες της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, της ελευθερίας, της ισότητας και της αλληλεγγύης· ερείδεται στις αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Η Ένωση τοποθετεί τον άνθρωπο στην καρδιά της δράσης της, καθιερώνοντας την ιθαγένεια της Ένωσης και δημιουργώντας ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Η Ένωση συμβάλλει στη διαφύλαξη και την ανάπτυξη αυτών των κοινών αξιών, σεβόμενη την πολυμορφία των πολιτισμών και των παραδόσεων των λαών της Ευρώπης καθώς και την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της και την οργάνωση της δημόσιας εξουσίας τους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Επιδιώκει να προαγάγει ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη και εγγυάται την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, των εμπορευμάτων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων καθώς και την ελευθερία εγκατάστασης. Προς τον σκοπό αυτόν, είναι αναγκαίο να ενισχυθεί η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, υπό το πρίσμα της εξέλιξης της κοινωνίας, της κοινωνικής προόδου και των επιστημονικών και τεχνολογικών εξελίξεων, καθιστώντας τα πιο αντιληπτά σε ένα Χάρτη.

Ο παρών Χάρτης επιβεβαιώνει, σεβόμενος τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα της Ένωσης, καθώς και την αρχή της επικουρικότητας, τα δικαιώματα που απορρέουν ιδίως από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις και τις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, τους Κοινωνικούς Χάρτες που έχουν υιοθετηθεί από την Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης καθώς και από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Εν προκειμένω, ο Χάρτης θα ερμηνεύεται από τα δικαστήρια της Ένωσης και των κρατών μελών, λαμβανομένων δεόντως υπόψη των εξηγήσεων που καταρτίστηκαν υπό την εποπτεία του Προεδρείου της Συνέλευσης που συνέταξε τον Χάρτη και αναπροσαρμόστηκαν υπ' ευθύνη του Προεδρείου της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης.

Η απόλαυση των δικαιωμάτων αυτών συνεπάγεται ευθύνες και καθήκοντα έναντι τόσο των τρίτων όσο και της ανθρώπινης κοινότητας και των μελλοντικών γενεών....».

---

Εμβέλεια και ερμηνεία των δικαιωμάτων και των αρχών

3. « ...Η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το δίκαιο της Ένωσης να παρέχει ευρύτερη προστασία».

Η ενσωμάτωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο κυρίως κείμενο του Συντάγματος ικανοποίησε το αίτημα για ενίσχυση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ένωση, μέσω της συνταγματικής κατοχύρωσής τους. Είναι πολύ σημαντικό ότι ο Χάρτης απέκτησε νομική ισχύ, ξεφεύγοντας από το επίπεδο της απλής πολιτικής διακήρυξης. Ο Χάρτης αποτέλεσε έναν ενιαίο και συνεκτικό κατάλογο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που συνοψίζονται στους εξής τομείς:

Αξιοπρέπεια (αρ. 1 έως 5)

Ελευθερίες (αρ. 6 έως 19)

Ισότητα (αρ. 20 έως 26)

Αλληλεγγύη (αρ. 27 έως 38)

Δικαιώματα πολιτών (αρ. 39 έως 46)

Δικαιοσύνη (αρ. 47 έως 50)

Οι ενότητες αυτές αντιστοιχούν σε έξι αρχές-αξίες οι οποίες συνιστούν τα βάρη του ευρωπαϊκού θεσμικού και πολιτικού πολιτισμού.

Το περιεχόμενο του Χάρτη είναι ευρύτερο από το περιεχόμενο της ΕΣΔΑ, –η σχέση των δύο κειμένων επισημάνθηκε ακριβώς παραπάνω– η οποία περιορίζεται στα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, ενώ ο Χάρτης συμπεριλαμβάνει και άλλους τομείς, όπως είναι τα κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων και η προστασία των προσωπικών δεδομένων.

### **3.4 Το Σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος**

Η ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων είναι θεμελιώδης αρχή που κατοχυρώνεται από τις Συνθήκες για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Υλοποιείται μέσω του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χωρίς εσωτερικά σύνορα.

Η άρση των εσωτερικών συνόρων απαιτεί ενισχυμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης καθώς και οργανωμένη είσοδο και διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών, ακόμη και μέσα από κοινή πολιτική για το άσυλο και τη μετανάστευση.

Η ιδέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των ατόμων προέκυψε με την υπογραφή της Συμφωνίας του Σένγκεν<sup>54</sup> το 1985 και την Σύμβαση του Σένγκεν που ακολούθησε το 1990, με την οποία ξεκίνησε η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων μεταξύ των συμμετεχουσών χωρών. Η συνεργασία του

<sup>54</sup> Η συμφωνία Σένγκεν πήρε το όνομά της από ένα μικρό χωριό του Λουξεμβούργου που βρίσκεται στα σύνορα με τη Γερμανία και τη Γαλλία.

Σένγκεν, καθώς εντάσσονταν στο νομικό και θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ, επεκτάθηκε σταδιακά ώστε να συμπεριλάβει τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ καθώς και κάποιες τρίτες χώρες.

Οι χώρες που έχουν υπογράψει τη συμφωνία κατήγγησαν τα εσωτερικά σύνορα, αντικαθιστώντας τα με ενιαία εξωτερικά σύνορα. Εντός του χώρου αυτού εφαρμόζονται κοινοί κανόνες και διαδικασίες όσον αφορά τις θεωρήσεις για διαμονές σύντομης διάρκειας, τις αιτήσεις ασύλου και τους ελέγχους στα σύνορα. Ταυτόχρονα, για τη διασφάλιση της ασφάλειας εντός του χώρου Σένγκεν, ενισχύθηκαν η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των αστυνομικών υπηρεσιών και των δικαστικών αρχών. Η συνεργασία Σένγκεν ενσωματώθηκε στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, το 1997. Ωστόσο, δεν είναι όλες οι χώρες που συμμετέχουν στη συνεργασία Σένγκεν μέλη του χώρου Σένγκεν, είτε γιατί δεν επιθυμούν την κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα με τις υπόλοιπες χώρες του χώρου αυτού είτε γιατί δεν πληρούν ακόμα τους απαιτούμενους όρους για την εφαρμογή του κεκτημένου του Σένγκεν.

#### **3.4.1 Θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού σε περίπτωση εκτάκτων καταστάσεων**

Στον κώδικα συνόρων Σένγκεν προβλέπεται η δυνατότητα για ένα κράτος μέλος να επαναφέρει ελέγχους στα εσωτερικά σύνορά του σε περίπτωση **σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια**.

Ωστόσο, πρόκειται για απόφαση που λαμβάνεται αποκλειστικά σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, οι ανθρώπινες και οικονομικές επιπτώσεις μιας τέτοιας απόφασης, η οποία αφορά το σύνολο των ατόμων που ζουν στον χώρο Σένγκεν, δεν περιορίζονται μόνο στο εν λόγω κράτος μέλος.

Προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη τα συμφέροντα ολόκληρης της Ένωσης, η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση ενός **ευρωπαϊκού μηχανισμού** που θα δίνει τη δυνατότητα να λαμβάνεται η απόφαση από την ΕΕ και όχι μονομερώς από ένα μόνο κράτος μέλος.

Η απόφαση επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ενός κράτους μέλους θα λαμβάνεται από την Επιτροπή, **θα μπορεί να ανανεωθεί για διαστήματα 30 ημερών το ανώτατο και, κατ' αρχήν, θα έχει ανώτατη διάρκεια 6 μήνες**. Πρέπει να αφορά μέτρο έσχατης ανάγκης, όταν τα λοιπά μέτρα αποδείχθηκαν αναποτελεσματικά. Η απόφαση θα λαμβάνεται μόνο όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει **σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια**. Ενδέχεται επίσης να αφορά:

- **βραχυπρόθεσμη** κατάσταση εξόχως τοπικού χαρακτήρα (σημαντικές αθλητικές διοργανώσεις, πολιτικές συναντήσεις υψηλού επιπέδου, τρομοκρατικές επιθέσεις, για παράδειγμα).

- κατάσταση που έχει **ευρύτερες και μακροχρόνιες επιπτώσεις**, ιδίως σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος υστερεί σοβαρά στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων του.

Σε καταστάσεις επείγουσας ανάγκης, οι χώρες της ΕΕ θα διατηρούν εντούτοις τη δυνατότητα να **επαναφέρουν μονομερώς** ελέγχους στα εσωτερικά σύνορά τους για περιορισμένο χρονικό διάστημα 5 ημερών.

Ωστόσο, σε περίπτωση επαναφοράς των ελέγχων, η εν λόγω χώρα ή χώρες πρέπει να διασφαλίζουν στους ευρωπαίους πολίτες και στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στον χώρο Σένγκεν το **δικαίωμα να κυκλοφορούν και να διαμένουν** ελεύθερα στην επικράτεια της ΕΕ. Παρόλα αυτά, οι πολίτες θα μπορούν να εισέλθουν στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους επιδεικνύοντας απλώς το διαβατήριό, το δελτίο ταυτότητάς τους ή ταξιδιωτικό έγγραφο.

Στον κώδικα συνόρων Σένγκεν προβλέπεται η δυνατότητα για ένα κράτος μέλος να επαναφέρει ελέγχους στα εσωτερικά σύνορά του σε περίπτωση **σοβαρής απειλής για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια**.

Ωστόσο, πρόκειται για απόφαση που λαμβάνεται αποκλειστικά σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, οι ανθρώπινες και οικονομικές επιπτώσεις μιας τέτοιας απόφασης, η οποία αφορά το σύνολο των ατόμων που ζουν στον χώρο Σένγκεν, δεν περιορίζονται μόνο στο εν λόγω κράτος μέλος.

Προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη τα συμφέροντα ολόκληρης της Ένωσης, η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση ενός **ευρωπαϊκού μηχανισμού** που θα δίνει τη δυνατότητα να λαμβάνεται η απόφαση από την ΕΕ και όχι μονομερώς από ένα μόνο κράτος μέλος.

Η απόφαση επαναφοράς των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα ενός κράτους μέλους θα λαμβάνεται από την Επιτροπή, **θα μπορεί να ανανεωθεί για διαστήματα 30 ημερών το ανώτατο** και, κατ' αρχήν, θα έχει ανώτατη διάρκεια **6 μήνες**. Πρέπει να αφορά μέτρο έσχατης ανάγκης, όταν τα λοιπά μέτρα αποδείχθηκαν αναποτελεσματικά. Η απόφαση θα λαμβάνεται μόνο όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει **σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια**. Ενδέχεται επίσης να αφορά:

- **βραχυπρόθεσμη** κατάσταση εξόχως τοπικού χαρακτήρα (σημαντικές αθλητικές διοργανώσεις, πολιτικές συναντήσεις υψηλού επιπέδου, τρομοκρατικές επιθέσεις, για παράδειγμα).
- κατάσταση που έχει **ευρύτερες και μακροχρόνιες επιπτώσεις**, ιδίως σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος υστερεί σοβαρά στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων του.

Σε καταστάσεις επείγουσας ανάγκης, οι χώρες της ΕΕ θα διατηρούν εντούτοις τη δυνατότητα να **επαναφέρουν μονομερώς** ελέγχους στα εσωτερικά σύνορά τους για περιορισμένο χρονικό διάστημα 5 ημερών.

Ωστόσο, σε περίπτωση επαναφοράς των ελέγχων, η εν λόγω χώρα ή χώρες πρέπει να διασφαλίζουν στους ευρωπαίους πολίτες και στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στον χώρο Σένγκεν το **δικαίωμα να κυκλοφορούν και να διαμένουν** ελεύθερα στην επικράτεια της ΕΕ. Παρόλα αυτά, οι πολίτες θα μπορούν να εισέλθουν στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους επιδεικνύοντας απλώς το διαβατήριο, το δελτίο ταυτότητάς τους ή ταξιδιωτικό έγγραφο.

### **3.5 Η Σύμβαση του Δουβλίνου (1990)**

Μία από τις βασικές αρχές που προβλέπονται από τη Συμφωνία Schengen για την παροχή πολιτικού ασύλου είναι και η εξέταση κάθε αίτησης από ένα μόνο κράτος. Τίθεται, επομένως, στο σημείο αυτό το ζήτημα του τρόπου καθορισμού του υπεύθυνου κράτους, στο οποίο δίνει την απάντηση η Σύμβαση του Δουβλίνου του 1990. Στη Σύμβαση αυτή περιέχονται διατάξεις παρόμοιες με εκείνες της Συνθήκης Schengen, ενώ τονίζεται για άλλη μια φορά η ανάγκη αρμονικής συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφορίας.

Το σύστημα καθορισμού του υπεύθυνου για την εξέταση της αίτησης ασύλου κράτους είναι μάλλον περίπλοκο και για το λόγο αυτό προβλέπεται από τη Σύμβαση πως η εξέταση οφείλει να περατώνεται κατά το δυνατόν έγκαιρα. Η συνθήκη βαρύνει αρχικά το πρώτο κράτος στο οποίο εμφανίζεται ο αιτών, ενώ προβλέπεται μια Επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους όλων των συμβαλλόμενων κρατών με αποστολή την ερμηνεία σημεία της Σύμβασης που θεωρούνται αμφιλεγόμενα. Η αρμοδιότητα των διακυβερνητικών οργάνων στη διαδικασία της εξέτασης παραμερίζεται.

Από τις σπουδαιότερες επιτυχίες αυτής της Σύμβασης είναι η διευκόλυνση και η διαφύλαξη μιας σημαντικής κατηγορίας προσφύγων, των ονομαζόμενων in orbit ή σε τροχιά, δηλαδή εκείνων που μετακινούνται από χώρα σε χώρα της Ένωσης χωρίς να καταφέρνουν να αποκτήσουν άσυλο σε κάποια απ' αυτές.

### 3.6 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992)

Η έννοια της «Ευρώπης των πολιτών» οικοδομήθηκε σταδιακά με την κατοχύρωση πλέον από τις Συνθήκες: η ευρωπαϊκή ιθαγένεια συμπληρώνει, χωρίς να αντικαθιστά, την εθνική ιθαγένεια<sup>55</sup>. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, κατέστη νομικώς δεσμευτικός, με την κωδικοποίηση των ατομικών δικαιωμάτων σε ένα ενιαίο κείμενο βάσει ορισμένων βασικών αρχών:, όπως η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, οι θεμελιώδεις ελευθερίες, η ισότητα, η αλληλεγγύη, η ιδιότητα του πολίτη και η δικαιοσύνη.

Ως Ευρώπη των Πολιτών σημαίνει το "άνοιγμα των συνόρων" σε ένα "χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα", στον οποίο διασφαλίζεται η ελευθερία κίνησης, η εξάλειψη συνοριακών ελέγχων, οι διακρίσεις, οι περιορισμοί και οι αποκλεισμοί μεταξύ των πολιτών της ΕΕ. Αυτό δεν ισχύει για τους πολίτες τρίτων χωρών ή όπου υπάρχουν υποψίες για παραβατικές συμπεριφορές.

Στο άρθρο 8 της Συνθήκης Maastricht που υπογράφηκε το 1992, γίνεται πλέον λόγος για την "ιθαγένεια της Ένωσης" με σημαντική νομική δεσμευτικότητα και δικαστικές εγγυήσεις. Τα επιμέρους δικαιώματα του πολίτη εντάχθηκαν στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο με αρμόδιο όργανο ελέγχου για την τήρηση του, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Επίσης, το άρθρο 100Γ περιλαμβάνει κάποιες διατάξεις που αναφέρονται στο ζήτημα της μετανάστευσης από ορισμένες χώρες του τρίτου κόσμου και αναφέρεται σε ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης, οδηγώντας στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997 μέσω της οποίας γίνεται οργανωμένη αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ρεύματος με την κοινοτικοποίηση θεμάτων πολιτικού ασύλου, θεωρήσεις αδειών κτλ σηματοδοτώντας συγχρόνως και το πέρασμα από την οικονομική στην πολιτική ένωση των χωρών μελών της ΕΕ).

Οι υπήκοοι των κρατών αυτών – που περιλαμβάνονται σε έναν κατάλογο και είναι κατά κύριο λόγο χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης και της πρώην Γιουγκοσλαβίας – οφείλουν να διαθέτουν άδεια εισόδου, προκειμένου να περνούν τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών. Μάλιστα προβλέπεται σε περιπτώσεις εκτάκτου ανάγκης τα κράτη να γίνονται (με απόφαση της Επιτροπής) πιο ελαστικά στην παροχή αδειών. Σε μια άλλη σειρά διατάξεων σχετικών με τη Συνεργασία στους Τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων δίνεται η δυνατότητα στο Συμβούλιο να επεξεργάζεται και να διαμορφώνει κοινές θέσεις των κρατών – μελών σε θέματα μετανάστευσης πολιτικής.

---

<sup>55</sup> <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=theme2.html>

### 3.7 Πολιτικές Πρακτικές (1999-2001)

Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ταμπερέ της Φιλανδίας το 1999, η Ε.Ε. υιοθετεί ορισμένες βασικές αρχές σε σχέση με την μετανάστευση και τη δημιουργία και ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης του μεταναστευτικού δυναμικού. Τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να εξαλείψουν την παράνομη μετανάστευση στη ρίζα της για να στεφθεί με επιτυχία η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών **σε στενή συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης**. Το συνολικό σχέδιο καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης λαμβάνει υπόψη διάφορα στοιχεία, δηλαδή την ύπαρξη διαφορετικών μορφών παράνομης διανομής και ειδικών αναγκών των εν δυνάμει τρωτών ομάδων. Ακόμη, συμπεριλαμβάνει την δυνατότητα να ενισχυθεί η συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Ιδίως, οι υποψήφιοι προς προσχώρηση χώρες έχουν υποχρέωση πλήρους μεταφοράς του κεκτημένου του Schengen. Η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών προϋποθέτει λοιπόν, μεταξύ άλλων, να ληφθούν υπόψη ορισμένα στοιχεία σχετικά με την **εξωτερική κοινοτική πολιτική**. Επίσης, σημειώνεται η ύπαρξη συνόλου διατάξεων σχετικά με την έκδοση θεώρησης, τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, την σωματεμπορία, την παράνομη απασχόληση που πρέπει να εφαρμοστούν σωστά/ Τέλος, για να συμβάλουν στην συνεκτική εφαρμογή των νομικών διατάξεων στον τομέα της δικαστικής συνεργασίας, είναι απαραίτητο τα κράτη μέλη να προβλέπουν κοινούς ορισμούς των ποινικών πράξεων καθώς και κατάλληλες κυρώσεις.

Τον Νοέμβριο του 2001 η Επιτροπή παρουσίασε την Ανακοίνωση «για μία Κοινή Πολιτική για την Παράνομη Μετανάστευση»<sup>15</sup>, η οποία αποτέλεσε και τη βάση για το Πρόγραμμα Δράσης που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laaken το 2001. Η Ανακοίνωση στο πρώτο μέρος εντοπίζει το όλο πρόβλημα στις χώρες προέλευσης και προσπαθεί να τονίσει τη σημασία της ευρύτερης δομικής ανάπτυξης αυτών των χωρών (πολιτική ειρήνης, οικονομική ανάπτυξη, πολιτική σταθερότητας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων). Στο δεύτερο μέρος προχωρά σε ένα σύνολο εξειδικευμένων θεμάτων. Έτσι στο ζήτημα της πολιτικής θεωρήσεων αφενός δίνεται έμφαση στη βελτίωση της ασφάλειας των θεωρήσεων (με την καθιέρωση θεώρησης ενιαίου τύπου), αφετέρου προτείνεται η βελτίωση των διοικητικών δομών των σχετικών με τις θεωρήσεις αυτές. Τέλος, προτείνονται οι αναγκαίες αλλαγές στις νομοθεσίες των κρατών – μελών για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της «παράνομης διακίνησης» (smuggling) και «εμπορίας» (trafficking) ανθρώπων σε συνάρτησης με πιο συνεκτικές πολιτικές επανεισδοχής και επιστροφής των λαθρομεταναστών.

Η στροφή είναι σαφής στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης ανάμεσα στο Συμβούλιο του Tampere και στο τελευταίο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης. Η έμφαση



μεταβαίνει από την προώθηση της συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης και την ενίσχυση αυτών προς την ολοένα και περισσότερο εκφραζόμενη ανάγκη λήψης άμεσων μέτρων για τη φύλαξη των συνόρων και τον επανακαθορισμό της στάσης της Ε.Ε. απέναντι σε τρίτες χώρες που δεν καταβάλλουν προσπάθειες για τον περιορισμό του φαινομένου.

Παρ' όλες τις σημαντικές προσπάθειες, από πλευράς Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλων διεθνών οργανισμών, για μία ενιαία αντιμετώπιση του φαινομένου της μετανάστευσης, αυτές οι προσπάθειες προσκρούουν στις εξουσίες των εθνικών κρατών και έχουν το μειονέκτημα να είναι απομακρυσμένες από την τοπική κοινωνία. Πηγή, (Μπάγκαβος και Παπαδοπούλου 2003: 115).

### **3.8 Κανονισμός του «Δουβλίνου II» (2003)**

Ο κανονισμός του Δουβλίνου II (ΕΚ 343/2003) αντικατέστησε τη σύμβαση του Δουβλίνου του 1990 η οποία όριζε τα κριτήρια για τον προσδιορισμό του αρμόδιου κράτους όσον αφορά την εξέταση αίτησης ασύλου. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ εφαρμόζουν τον κανονισμό καθώς και η Νορβηγία, η Ισλανδία, η Ελβετία και το Λιχτενστάιν. Ο κανονισμός αποσκοπεί στον προσδιορισμό, το συντομότερο δυνατό, του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου και στην αποτροπή της κατάχρησης των διαδικασιών ασύλου.

Ο κανονισμός θέτει την αρχή ότι **ένα μόνο κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου**. Στόχος είναι η αποφυγή της αποστολής των αιτούντων άσυλο από τη μια χώρα στην άλλη, αλλά επίσης η αποτροπή της κατάχρησης του συστήματος με την υποβολή περισσότερων αιτήσεων ασύλου από ένα μόνο άτομο. Επομένως, ορίζονται **αντικειμενικά και ιεραρχημένα κριτήρια**, προκειμένου να προσφέρουν τη δυνατότητα προσδιορισμού, για κάθε αιτούντα άσυλο, του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο.

Η πολιτική διαχείρισης ασύλου λαμβάνει υπόψη όλες τις σχετικές πλευρές και επιτρέπει στην Ε.Ε. και στα κράτη μέλη της να διαχειριστούν το άσυλο, τη μετανάστευση και την κινητικότητα των υπηκόων τρίτων χωρών σε ένα ασφαλές περιβάλλον.

#### **Κριτήρια**

Τα κριτήρια για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με τη σειρά παρουσίασής τους. Θα εφαρμόζονται ανάλογα με την κατάσταση που επικρατεί κατά τη στιγμή που ο αιτών το άσυλο υπέβαλε για πρώτη φορά την αίτησή του σε κράτος μέλος.

- **Αρχή της ενότητας των οικογενειών**

Εάν ο αιτών άσυλο είναι ασυνόδευτος ανήλικος, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησής του είναι το κράτος μέλος στο οποίο ευρίσκεται νομίμως ένα μέλος της οικογένειάς του, εφόσον αυτό είναι προς το συμφέρον του ανηλίκου. Εάν δεν υπάρχει μέλος της οικογένειας, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης είναι το κράτος μέλος στο οποίο ο ανήλικος υπέβαλε την αίτησή του για άσυλο.

Για τους ενήλικους, εάν ένας συγγενής του αιτούντος κατέχει άδεια παραμονής σε κράτος μέλος ως πρόσφυγας ή εάν η αίτηση του εν λόγω ατόμου τελεί βρίσκεται στο στάδιο της εξέτασης, αυτό το κράτος μέλος ευθύνεται για την αίτηση ασύλου με την προϋπόθεση ότι το επιθυμεί ο ενδιαφερόμενος.

Επιπλέον, οι αιτήσεις ασύλου που υποβάλλονται ταυτόχρονα ή σε παραπλήσιες ημερομηνίες από περισσότερα μέλη μιας οικογενείας μπορούν να εξετάζονται από κοινού.

- **Έκδοση αδειών διαμονής ή θεωρήσεων**

Το κράτος μέλος που χορήγησε στον αιτούντα ισχύοντα τίτλο διαμονής ή έγκυρη θεώρηση θα είναι υπεύθυνο για την αίτηση ασύλου. Εάν ο αιτών είναι κάτοχος περισσότερων αδειών ή θεωρήσεων που εκδόθηκαν από διαφορετικά κράτη μέλη, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου θα είναι το κράτος που εξέδωσε το έγγραφο με την απώτερη ημερομηνία λήξεως ισχύος.

Οι ίδιοι κανόνες ισχύουν εάν ο αιτών άσυλο είναι κάτοχος ενός ή περισσότερων τίτλων διαμονής που έχουν λήξει για διάστημα μικρότερο από πριν από δύο έτη ή μίας ή περισσότερων θεωρήσεων που έχουν λήξει για διάστημα μικρότερο από πριν από έξι μήνες, αλλά εφόσον ο αιτών άσυλο δεν έχει εγκαταλείψει το έδαφος των κρατών μελών.

- **Παράνομη είσοδος ή διαμονή σε κράτος μέλος**

Εάν ο αιτών εισχώρησε παράνομα τα σύνορα ενός κράτους μέλους, το τελευταίο θα είναι υπεύθυνο εξέτασης της αίτησης ασύλου. Η ευθύνη αυτή παύει να υφίσταται δώδεκα μήνες μετά την ημερομηνία κατά την οποία έλαβε χώρα η παράνομη διάβαση των συνόρων.

Όταν ο αιτών άσυλο διέμεινε σε κράτος μέλος για μία συνεχή περίοδο τουλάχιστον πέντε μηνών πριν υποβάλει την αίτησή του, το κράτος μέλος αυτό είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης. Εάν ο αιτών άσυλο διέμεινε για διάστημα τουλάχιστον πέντε μηνών σε περισσότερα κράτη μέλη, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου είναι το κράτος μέλος της τελευταίας διαμονής.

- **Νόμιμη είσοδος σε κράτος μέλος**

Εάν υπήκοος τρίτης χώρας υποβάλλει αίτημα παροχής ασύλου σε κράτος μέλος όπου δεν εμπίπτει σε αντίστοιχη υποχρέωση, υπεύθυνο είναι το κράτος μέλος υποβολής της αίτησης.

- **Αίτηση στο χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένα**

Εάν υπήκοος τρίτης χώρας υποβάλλει αίτηση ασύλου στο χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένα κράτους μέλους, αυτό το κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης.

- **Εξαιρέσεις**

Εάν δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί το κράτος μέλος το οποίο είναι υπεύθυνο βάσει των κριτηρίων που απαριθμούνται, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης είναι **το πρώτο κράτος μέλος** στο οποίο υποβλήθηκε η αίτηση ασύλου.

Υστερα από αίτηση ενός άλλου κράτους μέλους, κάθε κράτος μέλος μπορεί να δεχθεί να διαπραγματευθεί μια αίτηση ασύλου για την οποία δεν είναι υπεύθυνο, για **λόγους ανθρωπιστικούς** και βάσει, εν μέρει, οικογενειακών ή πολιτισμικών κριτηρίων, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι συναινούν.

- **Αναδοχή του αιτούντος άσυλο**

Το κράτος μέλος που έχει προσδιοριστεί ως υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου πρέπει **να αναδεχτεί τον αιτούντα και να εξετάσει την αίτηση**. Εάν ένα κράτος μέλος στο οποίο έχει υποβληθεί αίτηση ασύλου θεωρεί ότι άλλη χώρα της ΕΕ είναι υπεύθυνη, μπορεί να απευθύνει προς αυτήν αίτημα αναδοχής της αίτησης.

### **3.9 Η προστασία των αιτούντων άσυλο σε διεθνές επίπεδο**

Το 1957 στη Ρώμη, αμέσως μετά την ίδρυση της Ε.Ο.Κ., στην ατζέντα των θεμάτων που απασχολούσαν τις χώρες μέλη συμπεριλήφθηκε και το ζήτημα της «ελεύθερης κυκλοφορίας των μισθωτών εργαζομένων». Ο όρος μετανάστευση δεν χρησιμοποιήθηκε μιας και λόγω των κομμουνιστικών κρατών και της κλειστής μορφής τους μέχρι τότε οι χώρες συζητούσαν για πολιτικό άσυλο και μόνο.

Η πετρελαϊκή κρίση και η κρίση του κράτους πρόνοιας καθώς και των μορφών απασχόλησης και εργασίας σε συνδυασμό με την αυξημένη ανεργία σε όλη τη δεκαετία του 1970, δημιούργησαν εκρηκτικά προβλήματα σε περιοχές με, ήδη, εγκαταστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς και οδήγησαν στην σκλήρυνση της μεταναστευτικής πολιτικής.

Τα σχετικά με το άσυλο και τους πρόσφυγες ζητήματα γνώρισαν κατά τις τελευταίες δεκαετίες σημαντικές εξελίξεις. Σ' αυτό συνετέλεσε σε μεγάλο βαθμό η νομοθετική ανάπτυξη στο διεθνές και Ευρωπαϊκό επίπεδο πολιτικής, που επιχειρεί να απαντήσει στις εκολλαπτόμενες προκλήσεις που εμφανίζονται μαζί με τα κύματα προσφύγων και αιτούντων άσυλο.

Σε αυτόν τον τομέα εντυπωσιακή εμφανίζεται η παρουσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που προωθεί αρχικά με τη Συνθήκη του Δουβλίνου, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και στη συνέχεια με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ για Ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου, -που μετά τη σύνοδο κορυφής του Tampere- φιλοδοξεί να δημιουργήσει έναν κοινό κώδικα συμπεριφοράς για τους εταίρους της Ε.Ε. απέναντι στους πρόσφυγες και στο άσυλο. Τα σημαντικότερα από τα νομικά κείμενα, συμβατικά και μη, που αποδεικνύουν το ενδιαφέρον της διεθνούς κοινότητας για τη διαμόρφωση συστηματικού πλαισίου και κοινής πολιτικής στο ζήτημα του πολιτικού ασύλου είναι τα ακόλουθα:

#### 1. Η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1948)

Το άρθρο 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ορίζει πως κάθε άτομο που καταδιώκεται έχει δικαίωμα να ζητά άσυλο και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες. Θα πρέπει βέβαια και στο σημείο αυτό να διευκρινίσουμε πως παρά το όσα αναφέρονται στο παραπάνω άρθρο το δικαίωμα του ασύλου είναι δικαίωμα του κράτους και η χορήγησή του συνιστά μια μονομερή προστατευτική πράξη του κράτους και ένα φυσικό προνόμιο της κυριαρχίας του.

#### 2. Η Σύμβαση της Γενεύης περί του Νομικού Καθεστώτος των Προσφύγων (1951) και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης (1967)

Πρόκειται ίσως για τα δυο σημαντικότερα νομικά κείμενα που αναφέρονται μεν ρητά στους πρόσφυγες αλλά συνδέονται άμεσα με το θεσμό του πολιτικού ασύλου (εξάλλου οι δυο αυτές έννοιες είναι αλληλένδετες). Ήδη στο άρθρο 1 Α 2 της Σύμβασης της Γενεύης βρίσκουμε τον ορισμό της έννοιας του πρόσφυγα, ενώ στη συνέχεια η Σύμβαση αναφέρει τις ρήτρες υπαγωγής, παύσης και αποκλεισμού, αλλά και τα σχετικά με την προσωπική κατάσταση των προσφύγων και το νομικό καθεστώς του πρόσφυγα και την αρχή της μη επαναπροώθησης.

Ο συντονισμός της πολιτικής θεώρησης επιτυγχάνεται σε δυο διαδοχικά στάδια και πάντοτε σύμφωνα με τα οριζόμενα στη Σύμβαση της Γενεύης. Για την παροχή πολιτικού ασύλου ακολουθούνται κάποιες βασικές αρχές που έχουν τεθεί, με κυριότερες:

- α) την τήρηση της αρχής του άρθρου 33 της Σύμβασης του 1951 για τη μη επαναπροώθηση
- β) την εξέταση κάθε αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε οποιοδήποτε από τα κράτη – μέλη
- γ) τον ορισμό του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση μιας αίτησης και την επεξεργασία αυτής αποκλειστικά και μόνον από το συγκεκριμένο κράτος.

#### 3. Το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ΔΣΑΠΔ, 1966)

Το ΔΣΑΠΔ υιοθετήθηκε το 1966 από την Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, αλλά επικυρώθηκε από την Ελλάδα μόλις το 1997 (Ν2462/1997). Το σημαντικότερο ίσως άρθρο του είναι το 7ο , με το οποίο απαγορεύεται ρητά να υποβληθεί οποιοσδήποτε σε βασανιστήρια ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία.

#### 4. Διακήρυξη για το εδαφικό άσυλο (1967)

Πρόκειται για ένα ακόμα κείμενο μη συμβατικού χαρακτήρα που υιοθετήθηκε από την Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ και χαράσσει μια γενική πολιτική που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη σε σχετικά με το εδαφικό άσυλο ζητήματα. Στόχος της Διακήρυξης είναι η ανάπτυξη ενός συστηματικού πλαισίου επεξεργασίας των σχετικών με το άσυλο θεμάτων και η πραγματοποίηση διεθνούς συνεργασίας και σύγκλισης στον τομέα αυτόν. Στα πλαίσια του αρ. 14 της ΟΔΔΑ τονίζει για άλλη μια φορά πως η χορήγηση ασύλου εναπόκειται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια του κράτους υποδοχής, ενώ εισάγει άλλες σημαντικές ρυθμίσεις , όπως αυτή του αρ. 1 παρ. 1 που αποκλείει από το δικαίωμα αναζήτησης ασύλου τους εγκληματίες κατά της ειρήνης και της ανθρωπότητας , του αρ. 4 που αναφέρεται σε όσους δραστηριοποιούνται κατά των σκοπών του ΟΗΕ, αλλά και του αρ. 2 παρ. 2 που προβλέπει το πνεύμα διεθνούς αλληλεγγύης που απαιτείται στις σχέσεις μεταξύ των κρατών.

#### 5. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Πολλά από τα άρθρα της Σύμβασης αυτής αγγίζουν ζητήματα σχετικά με την αντιμετώπιση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, με σημαντικότερα τα ακόλουθα :

- Άρθρο 3: Δεν χωρεί έκδοσις αλλοδαπού εάν η αξιόποινος πράξις, δι' ην αιτείται η έκδοσις, θεωρείται υπό του ετέρου μέρους, ως πολιτική τοιαύτην ή ως πράξις συναφής προς τοιαύτην παράβασην. Μάλιστα θεωρείται πως η προστασία που παρέχει το άρθρο 3 ΕυρΣΔΑ είναι ευρύτερη της προστασίας που παρέχουν τα άρθρα 32 και 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων.
- Άρθρο 5: Παν πρόσωπο έχει δικαίωμα εις την ελευθερία και την ασφάλεια ουδείς επιτρέπεται να στερηθεί της ελευθερίας του ειμή εις ακολούθους περιπτώσεις και συμφώνως προς την νόμιμον διαδικασίαν: εάν πρόκειται περί νόμιμου συλλήψεως ή κρατήσεως ατόμου επί σκοπώ όπως εμποδισθή από τον να εισέλθει παρανόμως εν τη χώρα ή εναντίον του οποίου εκκρεμεί διαδικασία απελάσεως ή εκδόσεως.

- Άρθρο 8: Το άρθρο αυτό κατοχυρώνει το δικαίωμα στον σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής. Το παραπάνω άρθρο είναι υψίστης σημασίας, εάν κάποιος έχει ήδη χαρακτηριστεί ως πρόσφυγας, διότι δυνάμει του αρθρ. 8, επανασυνδέεται με μέλη της οικογενείας του.
- Άρθρο 13: Το άρθρο του οποίου τα δικαιώματα και οι ελευθερίες παραβιάστηκαν έχει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, έστω κι αν η παραβίαση διαπράχθηκε από πρόσωπα που ενεργούσαν κατά την εκτέλεση των δημοσίων καθηκόντων τους. Χαρακτηρίζεται ως μια από τις σοβαρότερες εγγυήσεις στην προστασία των προσφύγων, διότι προσπαθεί να προστατεύσει τον αλλοδαπό πρόσφυγα παρέχοντας του τη δυνατότητα να προβλέπει τις συνέπειες που θα έχει μια απόφαση απέλασής του και τον κίνδυνο που τον αναμένει να βασανιστεί ή να εκτεθεί σε κακή μεταχείριση κατά παράβαση του άρθρου 3 ΕυρΣΔΑ.
- Άρθρο 50: Το άρθρο αυτό προβλέπει την επιδίκαση δικαίας ικανοποίησης στο αδικηθέν μέρος, όταν το ΕυρΔΔΑ κρίνει ότι το συμβαλλόμενο κράτος παραβίασε διάταξη της Σύμβασης , υπό τον όρο ότι το εσωτερικό δίκαιο δεν επιτρέπει την πλήρη επανόρθωση των συνεπειών της απόφασης αυτής.

### **3.10 Ο ρόλος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ**

Η Ύπατη Αρμοστεία αποτελεί βοηθητικό όργανο της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε., εξουσιοδοτημένο από το Πρωτόκολλο του 1967 να φροντίζει για το συντονισμό των ανθρωπιστικών ενεργειών του ΟΗΕ και των συμβαλλομένων κρατών για τους πρόσφυγες (United National High Commissioner for Refugees).

Το έργο της Ύπατης Αρμοστείας είναι ανθρωπιστικό και κοινωνικό και δεν φέρει πολιτικό χαρακτήρα. Παρά το ότι τα άρθρα 35 και 36 της Σύμβασης της Γενεύης δεν της αφήνουν πολλά περιθώρια δράσης, τα Πορίσματα της (μέσω του Υπάτου Αρμοστή, που λογοδοτεί απ' ευθείας στον Γενικό Γραμματέα) κατευθύνουν σε σημαντικό βαθμό την πολιτική που ακολουθούν τα κράτη στα σχετικά με τους πρόσφυγες και το άσυλο ζητήματα. Αποστολή της Ύπατης Αρμοστείας είναι η αναζήτηση μακροπρόθεσμων λύσεων στα προβλήματα των προσφύγων, με στόχο να επιτευχθεί είτε ο άμεσος και ομαλός επαναπατρισμός τους, είτε ή μετεγκατάστασή τους ή τέλος η καθ' όλα ενσωμάτωσή τους στις χώρες που τους παρέχουν άσυλο. Επεμβαίνει όμως και σε καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης, παρέχοντας μέσω των εκπροσώπων και συνεργατών της υλική βοήθεια.

Μεταξύ αυτών που απολαμβάνουν της φροντίδας των οργάνων της Ύπατης Αρμοστείας περιλαμβάνονται και οι ανιθαγενείς, οι εσωτερικά εντοπισμένοι, αλλά και όσοι επαναπατρίζονται (πρώην πρόσφυγες). Αξίζει να σημειώσουμε πως για τους παλαιστίνιους πρόσφυγες προβλέπεται ειδικό καθεστώς μέριμνας, με τη δραστηριοποίηση της Υπηρεσία Αρωγής και Έργων (UNRWA) για τους παλαιστίνιους πρόσφυγες στην εγγύς ανατολή, που ιδρύθηκε ήδη από το 1948.

#### *Συνεργασία και ενημέρωση της Ύπατης Αρμοστείας*

Κάθε χώρα-μέλος της ΕΕ δεσμεύεται από τις διεθνείς επιταγές της Σύμβασης της Γενεύης, που περιλαμβάνονται στα άρθρα 32 και 33. Στα πλαίσια των υποχρεώσεων αυτών αναπτύσσεται συνεργασία ανάμεσα στα αρμόδια όργανα των εθνικών κρατών και την Ύπατη Αρμοστεία, με σκοπό τη διευκόλυνση της τελευταίας να επιβλέπει την εφαρμογή της Σύμβασης από τα κράτη.

Τα συμβαλλόμενα κράτη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να συνεργάζονται με το Γραφείο του Υπάτου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, παρέχοντας πληροφορίες και στατιστικά στοιχεία σε θέματα όπως η κατάσταση των προσφύγων, ο αριθμός των αιτήσεων παροχής ασύλου, η Εφαρμογή της Σύμβασης και οι τυχόν επιφυλάξεις που έχουν διατυπωθεί και τα σχετικά νομικά κείμενα που κατά τόπους υιοθετούνται. Πρέπει, βέβαια, να τονίσουμε πως η εν λόγω συνεργασία επαφίεται στην καλή θέληση κάθε κράτους, καθώς του άρθρο 35 της Σύμβασης είναι ένα από τα σημεία για τα οποία μπορούν να διατυπωθούν επιφυλάξεις. Μέσα από αυτή τη συνεργασία η Ύπατη Αρμοστεία εποπτεύει την εφαρμογή της Σύμβασης, ενώ παράλληλα παρέχεται η δυνατότητα στα συμβαλλόμενα κράτη να ενημερώνονται για τις σχετικές εξελίξεις.

#### *Πορίσματα της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες και τους αιτούνται άσυλο*

Η Σύμβαση του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967 δεν ρυθμίζουν τον τρόπο με τον οποίο θα απονεμηθεί στον αιτούντα η ιδιότητα του πρόσφυγα. Αυτό επαφίεται στην εσωτερική νομοθεσία κάθε χώρας. Ωστόσο, και χάρη της ύπαρξης μιας κάποιας ομοιομορφίας στην αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, η Εκτελεστική Επιτροπή για το Πρόγραμμα του Ύπατου Αρμοστή – που έχει συμβουλευτικό ρόλο – εκδίδει κάθε χρόνο Πορίσματα, που δεν διαθέτουν βέβαια απόλυτη δεσμευτικότητα, αλλά χαρακτηρίζονται εξαιρετικά χρήσιμα, διαμορφώνοντας ορισμένες βασικές προϋποθέσεις που θα πρέπει να τηρούνται από τα κράτη κατά την εξέταση της αίτησης του πρόσφυγα. Κάποια από αυτά είναι επιγραμματικά και τα ακόλουθα :

· Πόρισμα αρ. 8 (1977): Καθορισμός του Καθεστώτος του Πρόσφυγα. Βασικά στοιχεία του τα ακόλουθα: 1) Σεβασμός της αρχής του NON-REFOULEMENT από τους αρμοδίους υπαλλήλους, 2)

Παροχή στον αιτούντα των απαραίτητων οδηγιών και διευκολύνσεων, όπως για παράδειγμα διερμηνέα, συνήγορο και επαφή με έναν αρμόδιο υπάλληλο της Ύπατης Αρμοστείας. Νεότερα πορίσματα με αναφορά στο ίδιο ζήτημα τα: αρ. 22 (1981), αρ. 82 (1997), αρ. 85 (1998).

- Πόρισμα αρ. 12 (1978): Υπερεδαφικό αποτέλεσμα του καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα.
- Πόρισμα αρ. 15 (1979): Πρόσφυγες χωρίς χώρα ασύλου. Απαγορεύεται στα ίσα κράτη η απόρριψη μονομιάς μιας αίτησης με μόνο αιτιολογία την μη τήρηση μιας τυπικής προϋπόθεσης ή το ότι θα μπορούσε να ζητήσει άσυλο ο εν λόγω πρόσφυγας σε κάποια άλλη χώρα.
- Πόρισμα αρ. 19 (1980): Προσωρινό άσυλο. Σε περίπτωση μαζικής άφιξης ατόμων αιτούντων άσυλο, με εφαρμογή της αρχής της μη επαναπροώθησης, εμφανίζεται ως ανάγκη η παροχή προσωρινού ασύλου για την κάλυψη άμεσων αναγκών.
- Πόρισμα αρ. 23 (1981): Διάσωση αιτούντων που κινδυνεύουν στη θάλασσα . Σύμφωνα με την αρχή της Διεθνούς Αλληλεγγύης τα πρόσωπα που διασώζονται στη θάλασσα οδηγούνται στο επόμενο λιμάνι προορισμού και τα κράτη παρέχουν κάθε δυνατή προσπάθεια διευκόλυνσης.
- Πόρισμα αρ. 29 (1982): Καθορισμός του καθεστώτος του πρόσφυγα και ιδίως ως προς το ρόλο του Υπάτου Αρμοστή στις εθνικές διαδικασίες καθορισμού του καθεστώτος τους πρόσφυγα (σε συνέχεια προηγούμενων αποφάσεων της Επιτροπής για τη διεθνή Προστασία)
- Πόρισμα αρ. 30 (1983): Το πρόβλημα των προφανώς αβάσιμων ή καταχρηστικών αιτήσεων για το καθεστώς του πρόσφυγα ή (παροχής) ασύλου. Προτείνεται η εξέταση με ταχύρρυθμες διαδικασίες (N2452/1996)]
- Πόρισμα αρ. 47 (1987) και 59 (1989): Παιδιά πρόσφυγες και ασυνόδευτοι ανήλικοι. Συνίσταται στα κράτη να λαμβάνουν ειδική μέριμνα για την ασφάλεια, κοινωνική πρόνοια και μελλοντική ανάπτυξη των ατόμων που ανήκουν σε αυτές τις κατηγορίες, δεδομένων των ιδιαίτερων αναγκών τους.
- Πόρισμα αρ. 64 (1990): Οι γυναίκες αιτούντες άσυλο. Επειδή συχνά παρατηρείται πως αντιμετωπίζουν διαφορετικές συνθήκες δίωξης, απαιτείται η ανάπτυξη κατάλληλων οδηγιών και η ίση μεταχείριση με τους άνδρες πρόσφυγες.

### **3.11 Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (ΟΘΔ)**

Τον Δεκέμβριο του 2003, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αποφάσισαν να διευρύνουν το υφιστάμενο Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας (EUMC) και να επεκτείνουν την εντολή του, ώστε να



καταστεί Οργανισμός Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Σκοπός του Οργανισμού θα είναι να παρέχει συνδρομή σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα στα συναφή θεσμικά όργανα, υπηρεσίες, φορείς, κράτη-μέλη και σχετικά με τη σωστή εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ. Ο Οργανισμός με πλήρη ανεξαρτησία θα συλλέγει και θα αξιολογεί στοιχεία σχετικά με τον αντίκτυπο των ενωσιακών μέτρων στα θεμελιώδη δικαιώματα.

Με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. [168/2007](#) του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2007 θεσπίζεται ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων με σκοπό την διεύρυνση της εντολής του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας (EUMC). Στόχος του εν λόγω οργανισμού, που είναι λειτουργικός από την 1η Μαρτίου 2007, είναι να παρέχει στα κοινοτικά θεσμικά όργανα καθώς και στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) αρωγή και εμπειρογνωμοσύνη σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Στόχος του οργανισμού αυτού είναι να παρέχει στα θεσμικά όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας, καθώς και στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) αρωγή και εμπειρογνωμοσύνη σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα κατά την υλοποίηση της κοινοτικής νομοθεσίας. Ο οργανισμός έχει σκοπό να συμβάλει στον απόλυτο σεβασμό των εν λόγω δικαιωμάτων από τα θεσμικά όργανα, τους οργανισμούς και τα κράτη μέλη.

Ο οργανισμός συλλέγει δεδομένα σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα στους τομείς αρμοδιότητας της Κοινότητας που απαριθμούνται στο πολυετές πρόγραμμα-πλαίσιο της. Επιπλέον, ο οργανισμός είναι ανοιχτός στη συμμετοχή υποψηφίων χωρών. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να αποφασίσει να προσκαλέσει χώρες που έχουν συνάψει συμφωνία σταθεροποίησης και σύνδεσης με την Ε.Ε. να συμμετάσχουν στις εργασίες του οργανισμού. Έτσι, διευκολύνεται η σταδιακή ευθυγράμμιση της νομοθεσίας των χωρών αυτών με το κοινοτικό δίκαιο και να υποστηρίζονται οι προσπάθειές τους προς την κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Το πολυετές πρόγραμμα-πλαίσιο πενταετούς διάρκειας καθορίζει τους θεματικούς τομείς στους οποίους επικεντρώνεται η δράση του οργανισμού. Οι τομείς αυτοί περιλαμβάνουν την καταπολέμηση του ρατσισμού, της ξενοφοβίας και τις συναφείς μορφές μισαλλοδοξίας.

Τα καθήκοντα του οργανισμού πρέπει να εκτελούνται στο πλαίσιο θεματικών τομέων. Περιλαμβάνουν:

- τη συλλογή, την ανάλυση, τη διάδοση και την αξιολόγηση, με απόλυτη ανεξαρτησία, κατάλληλων, αντικειμενικών αξιόπιστων και συγκρίσιμων στοιχείων και δεδομένων σχετικά με τον συγκεκριμένο αντίκτυπο που έχουν στα θεμελιώδη δικαιώματα τα μέτρα που λαμβάνει η ΕΕ, καθώς και με τις ορθές πρακτικές στον τομέα του σεβασμού και της προαγωγής των θεμελιωδών δικαιωμάτων

- την εκπόνηση, σε συνεργασία με την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, προτύπων για τη βελτίωση της συγκρισιμότητας, της αντικειμενικότητας και της αξιοπιστίας των δεδομένων σε ευρωπαϊκών επίπεδο
- την πραγματοποίηση επιστημονικών ερευνών και μελετών, προπαρασκευαστικών μελετών και μελετών σκοπιμότητας
- τη σύνταξη και τη δημοσίευση συμπερασμάτων και γνώμών σχετικά με συγκεκριμένα θέματα, και σχετικά με την εξέλιξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της υλοποίησης των πολιτικών, με αποδέκτες τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη, όταν κάνουν χρήση της κοινοτικής νομοθεσίας
- τη δημοσίευση ετήσιας έκθεσης σχετικά με θέματα που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα που απορρέουν από τους τομείς δράσης του οργανισμού
- τη δημοσίευση θεματικών εκθέσεων με βάση τις αναλύσεις του οργανισμού
- τη δημοσίευση ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων
- τη χάραξη επικοινωνιακής στρατηγικής και ενθάρρυνση του διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών για την ευαισθητοποίηση του κοινού σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Ο οργανισμός συντονίζει τη δράση του και θέτει σε εφαρμογή ένα δίκτυο συνεργασίας με την κοινωνία των πολιτών («πλατφόρμα θεμελιωδών δικαιωμάτων») στο οποίο συμμετέχουν οι διάφοροι παράγοντες που δραστηριοποιούνται στον τομέα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Σκοπός του δικτύου είναι η ανταλλαγή πληροφοριών, η αμοιβαία διάθεση γνώσεων και η εξασφάλιση της συνεργασίας μεταξύ του οργανισμού και των συμμετεχόντων.

Ο οργανισμός συνάπτει επίσης στενές θεσμικές σχέσεις σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, κυρίως με το Συμβούλιο της Ευρώπης, τον Οργανισμό για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΟΣΑ), τους αρμόδιους κοινοτικούς οργανισμούς καθώς και τις κυβερνητικές οργανώσεις και τα δημόσια όργανα, συμπεριλαμβανομένων των εθνικών οργανισμών για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Στόχος είναι η συνεργασία και η αποφυγή της επικάλυψης έργου.

Ο προϋπολογισμός του οργανισμού ανήλθε στα 15 εκατ. ευρώ κατά το 2008 , σε 22 εκατ. ευρώ το 2013 σε 26 εκατ. ευρώ το 2018.

Πηγή: [http://www.no-discrimination.ombudsman.gov.cy/sites/default/files/book\\_arxi\\_diakriseon\\_2012\\_gr.pdf](http://www.no-discrimination.ombudsman.gov.cy/sites/default/files/book_arxi_diakriseon_2012_gr.pdf)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ

---

### 4.1 Πολιτική ασύλου

Τα κράτη μέλη της Ε.Ε. αναγνωρίζουν την ανάγκη συνεργασίας σε θέματα ασύλου, ώστε να ανταποκριθούν στις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν και να παρέχουν προστασία σε άτομα που την έχουν ανάγκη. Έτσι, συμφωνήθηκε μια πρώτη σειρά δεσμευτικών νόμων που καθορίζουν τα ελάχιστα κριτήρια, κατά την πρώτη φάση εργασιών για ένα κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (μεταξύ 1999 και 2005). Ο απώτερος στόχος σε επίπεδο Ε.Ε. είναι να διασφαλιστεί την ισότιμη προστασία των προσφύγων σε όλα τα κράτη-μέλη.

### 4.2 Ιστορική εξέλιξη του θεσμού του Ασύλου

Κατά τους χρόνους της Γαλλικής Επανάστασης – οπότε και η αναγκαιότητά του είναι μεγάλη δεδομένης αφενός της έκδοσης όσων κατοίκων γειτονικών κρατών αγωνίζονται κατά τα πρώτα χρόνια υπέρ της ελευθερίας και αφετέρου της παροχής πολιτικού ασύλου από γειτονικές χώρες σε όσους Γάλλους αγωνιστές εκδιώχθηκαν από την πατρίδα τους – εκκινεί η διαμόρφωση του θεσμού του πολιτικού ασύλου.

Δεδομένης της θεσμοποίησης του πολιτικού εγκλήματος αρχικά στον Γαλλικό Π.Κ. του 1810 και στον Βαυαρικό του 1813, κατοχυρώνεται στο Γαλλικό Συνταγματικό Χάρτη του 1830 (αρ-69) μια ευνοϊκότερη αντιμετώπιση του πολιτικού εγκληματία, μέσω του θεσμού του πολιτικού ασύλου. Η διεθνής νομοθετική κατοχύρωση εγκαινιάζεται με ανταλλαγή δήλωσης μεταξύ Γαλλίας και Ελβετίας Δίνοντας δυνατότητα χορήγησης πολιτικού ασύλου τους πολιτικούς εγκληματίες. Στην ελληνική πραγματικότητα, η νομοθετική κατοχύρωση του πολιτικού ασύλου συναντάται σε εμβρυακή ακόμα κατάσταση για πρώτη φορά στο αρ. 21 του Συντάγματος της Τροιζίνας: Εις την Ελληνική Επικράτειαν, ούτε πωλείται ούτε αγοράζεται άνθρωπος. Αργυρώνητος δε ή δούλος παντός γένους και πάσης θρησκείας, καθώς πατήσσει το Ελληνικόν Έδαφος, είναι ελεύθερος και από τον δεσπότην αυτόν καταζητήτος.

Η διεθνής κινητοποίηση υπέρ των προσφύγων άρχισε μόλις κατά τη δεκαετία του 1920. Το 1921, ο Νορβηγός Φριντγιόφ Νάνσεν διορίστηκε από την Κοινωνία των Εθνών (ΚτΕ) Ύπατος Αρμοστής, υπεύθυνος για τους πρόσφυγες και επινόησε το λεγόμενο διαβατήριο της ΚτΕ (ή Διαβατήριο Νάνσεν), ένα είδος άδειας ταξιδιού που επέτρεπε στον κάτοχό της να περνά πιο ελεύθερα τα εθνικά σύνορα των κρατών. Μετά το θάνατο του Νάνσεν (1930) η προστασία των προσφύγων ανατέθηκε στο Διεθνές Γραφείο Νάνσεν για τους Πρόσφυγες (Nansen International Office for refugees) αλλά η υπηρεσία αυτή ελάχιστα προσέφερε ως τη λήξη της εντολής της το 1938.

Ανάμεσα σε άλλους οργανισμούς βοήθησε προς τους πρόσφυγες που συστάθηκαν κατά καιρούς περιλαμβάνονται: η Διακρατική Επιτροπή για τους Πρόσφυγες (1938-1947), ο Οργανισμός Περίθαλψης και Επαναπατρισμού Προσφύγων του ΟΗΕ (1947-1952) και η Υπηρεσία του Υπάτου Αρμοστή του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, που συστάθηκε το 1950. Το 1951 ιδρύθηκε η Διακρατική Επιτροπή για τη Μετανάστευση στην Ευρώπη, που μετονομάστηκε το 1980 σε Διακρατική Επιτροπή Μεταναστεύσεων. Έχουν Επίσης συσταθεί πολλές μη κρατικές και εθελοντικές υπηρεσίες σε διάφορα σημεία του κόσμου με σκοπό των συντονισμό της αποκατάστασης των προσφύγων.



#### 4.3 Η νομική φύση του πολιτικού ασύλου

Οι απόψεις δίστανται με το αν από τα νομοθετικά κείμενα που αναφέρονται στο θεσμό του πολιτικού ασύλου μπορεί να συναχθεί ατομικό δικαίωμα του αλλοδαπού για χορήγηση σε αυτόν του πολιτικού ασύλου.

1. Κατά την κρατούσα άποψη δεν γεννάται ούτε κατοχυρώνεται δικαίωμα του αλλοδαπού στο πολιτικό άσυλο. Παρά το ότι η παροχή ασύλου είναι σύνηθες φαινόμενο στις μέρες μας, αυτό δεν αποτελεί ούτε κανόνα του διεθνούς εθιμικού δικαίου ούτε γενική αρχή δικαίου αναγνωρισμένη από τα πολιτισμένα κράτη (αρ. 38 του καταστατικού του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης). Συγκεκριμένα, η διάταξη του αρ. 5 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος 1975/86 αναφέρεται απλώς στην απαγόρευση έκδοσης του αλλοδαπού αγωνιστή.

Επιπρόσθετα, από τη Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το εδαφικό άσυλο (1977) προέκυψε ότι η χορήγηση ασύλου για την πλειοψηφία των κρατών παραμένει κυριαρχικό τους δικαίωμα. Το δικαίωμα του κράτους να παράσχει πολιτικό άσυλο προϋποθέτει μόνο τη φυσική άσκηση της εδαφικής κυριαρχίας και δεν απαιτεί περαιτέρω αιτιολογία.

2. Αντίθετη άποψη έχουν υποστηρίξει τόσο ο Δ. Τσάτσος , ο οποίος μάλιστα χαρακτήρισε τη διατύπωση του αρ. 5 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος 1975/86 ως ατυχή όσο και ο Α. Ν. Λοβέρδος , ο οποίος υποστηρίζει την ύπαρξη ατομικού δικαιώματος ασύλου στο ελληνικό Σύνταγμα με μια σειρά επιχειρημάτων όπως π.χ. η δυνατότητα του αλλοδαπού να ασκήσει κατά της αρνητικής εκτελεστής πράξης του Υπουργού Δημοσίας Τάξης το ένδικο μέσο της αίτησης ακύρωσης..

Είναι γεγονός πως γι' αυτήν την ερμηνευτική διαμάχη δίνει έρεισμα το άρθρο 14 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου , όπου αναφέρεται πως κάθε άτομο που καταδιώκεται έχει το δικαίωμα να ζητά και να του παρέχεται άσυλο σε άλλες χώρες. Κατά την κρατούσα ερμηνεία, το άρθρο 14 μόνο δεν δημιουργεί υποχρέωση του κράτους υποδοχής να παράσχει άσυλο.

Το Διεθνές Δίκαιο, λοιπόν, δεν αφήνει καμιά αμφιβολία στο ότι το δικαίωμα ασύλου είναι δικαίωμα του κράτους και ότι η χορήγηση ασύλου συνιστά μια μονομερή προστατευτική πράξη του κράτους και ένα φυσικό προνόμιο της κυριαρχίας του. Κατά συνέπεια, ο αιτών άσυλο δεν μπορεί να αποκτήσει την χορήγησή του βάσει ατομικού δικαιώματος, προστατεύεται όμως από το άρθρο 33 της Σύμβασης που κατοχυρώνει την αρχή της μη επαναπροώθησης (NON-REFOULEMENT) στην χώρα όπου απειλείται η ζωή του.

Επιπλέον, τα κράτη-μέλη στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δεσμεύονται και από το άρθρο 3 της Σύμβασης που απαγορεύει τα βασανιστήρια και την απάνθρωπη και εξευτελιστική μεταχείριση. Σύμφωνα με την νομολογία των οργάνων της Σύμβασης η απέλαση ατόμου από κράτος-μέλος στη Σύμβαση σε χώρα όπου το άτομο θα υποστεί παρόμοια μεταχείριση θεωρείται παράβαση του ανωτέρω άρθρου.

Στο Διεθνές Δίκαιο αναγνωρίζεται ακόμη ότι ο καθορισμός του καθεστώτος του πρόσφυγα αποτελεί δηλωτική και όχι δημιουργική πράξη. Δεν γίνεται κανείς πρόσφυγας εξαιτίας της αναγνώρισης, αλλά αναγνωρίζεται ως πρόσφυγας επειδή είναι.

#### 4.4 Οδηγίες της Ε.Ε. για τις Διαδικασίες Παροχής Ασύλου

Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ<sup>56</sup>)

Εξαιτίας του σημαντικού αριθμού αιτήσεων χορήγησης ασύλου που λαμβάνουν κάθε χρόνο ορισμένα κράτη μέλη λόγω της γεωγραφικής τους θέσης ή για άλλους λόγους, και κυρίως των προβλημάτων που δημιουργούνται από αυτές, το 1999 αναζητήθηκε μια κοινή λύση για την αντιμετώπισή τους στο πλαίσιο της αλληλεγγύη με τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ)<sup>57</sup> και την ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου σχετικά με το άσυλο. Τα εν λόγω μέτρα στόχευαν στην εναρμόνιση των κανόνων που αφορούσαν την αίτηση ασύλου κατά το βαθμό που θα μειώνονταν οι δευτερεύουσες μετακινήσεις των αιτούντων άσυλο με δίκαιη κατανομή μεταξύ των κρατών μελών.

Η πρώτη φάση της (1999-2005) στόχευε στην εναρμόνιση των νομικών πλαισίων των κρατών μελών σχετικά με το άσυλο με βάση κοινούς ελάχιστους κανόνες, ενώ οι στόχοι για τη δεύτερη φάση από το Πρόγραμμα της Χάγης. Στις 17-06-2008 η ΕΕ ανακοίνωσε το σχέδιο δράσης για την ολοκλήρωση της δεύτερης φάσης της δημιουργίας του ΚΕΣΑ με τους εξής στόχους:

- «εξασφάλιση της πρόσβασης σε άσυλο για όλους όσους το χρειάζονται·
- πρόβλεψη μιας κοινής διαδικασίας ασύλου·
- συνεκτίμηση των θεμάτων που αφορούν το φύλο και τη θέση των ευάλωτων ομάδων·
- ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών σε πρακτικά ζητήματα·
- πρόβλεψη κανόνων που καθορίζουν τις αρμοδιότητες των κρατών μελών, και μηχανισμών υποστήριξης της αλληλεγγύης·
- διασφάλιση της συνέπειας μεταξύ της πολιτικής ασύλου και των άλλων πολιτικών σχετικά με τη διεθνή προστασία».

έχουν επιτευχθεί δύο άλλες συμφωνίες σχετικά με το ΚΕΣΑ. Αφορούν την οδηγία για τη μακρά διαμονή και τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για Θέματα Ασύλου (ΕΥΥΑ) η

---

<sup>56</sup> [http://www.yptp.gr/images/stories//2014/prokhrukseis14/08032014-gr\\_ceas\\_brochure.pdf](http://www.yptp.gr/images/stories//2014/prokhrukseis14/08032014-gr_ceas_brochure.pdf)

<sup>57</sup> Η ΕΕ ξεκίνησε τις εργασίες της μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ το 1999 και σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε στις 15-16 Οκτωβρίου 1999.

οποία άρχισε να λειτουργεί την άνοιξη του 2011. Εξάλλου, το Συμβούλιο έλαβε χωρίς συζήτηση (σημείο «Α») απόφαση με την οποία καθορίζονται κοινές ενωσιακές προτεραιότητες επανεγκατάστασης για το 2013, καθώς και νέοι κανόνες για την ενωσιακή χρηματοδότηση των δράσεων επανεγκατάστασης που υλοποιούν τα κράτη μέλη.

Ως αποτέλεσμα του χαμηλού επιπέδου ομοιομορφίας στους κανόνες και των διαφορετικών πρακτικών σε εθνικό επίπεδο, οι αποφάσεις σχετικά με το άσυλο στην Ε.Ε. λαμβάνονται χωρίς συνέπεια και οι πιθανότητες χορήγησης προστασίας ποικίλλουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών.

Το νομικό πλαίσιο για θέματα διαδικασιών χορήγησης ασύλου καθορίζονταν στην Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 που όριζε τους ελάχιστους κανόνες για τις διαδικασίες χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα, προκειμένου να μειώσει τις ανισότητες μεταξύ των εθνικών διαδικασιών εξέτασης και να εξασφαλίσει την ποιότητα της λήψης αποφάσεων στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Η προηγούμενη οδηγία είχε κανόνες που ήταν συχνά πολύ ασαφείς και εμφανίζονταν παρεκκλίσεις που επέτρεπαν στα κράτη μέλη να διατηρούν τους δικούς τους κανόνες, ακόμη και αν δεν πληρούσαν τα βασικά συμφωνημένα πρότυπα.

Το 2013 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της 26-06-2013 εξέδωσε την **Οδηγία 2013/32/ΕΕ** σχετικά με κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας με στόχο την εξασφάλιση καλύτερων και εναρμονισμένων προτύπων στις συνθήκες υποδοχής σε όλη την Ένωση. Θεσπίστηκαν για πρώτη φορά λεπτομερείς κοινοί κανόνες για την κράτηση των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, εξασφαλίζοντας την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Ειδικότερα, η οδηγία:

- «περιλαμβάνει εξαντλητικό κατάλογο των λόγων κράτησης, γεγονός που αποτρέπει τις αυθαίρετες πρακτικές κράτησης
- περιορίζει την κράτηση ευάλωτων ατόμων, ιδίως ανηλίκων
- περιλαμβάνει σημαντικές νομικές εγγυήσεις, όπως η πρόσβαση σε δωρεάν νομική συνδρομή και η έγγραφη πληροφόρηση κατά την άσκηση προσφυγής κατά διαταγής κράτησης,
- εισάγει ειδικές συνθήκες υποδοχής στις εγκαταστάσεις κράτησης, όπως η πρόσβαση σε καθαρό αέρα και η επικοινωνία με δικηγόρους, ΜΚΟ και μέλη της οικογένειας

Οι χώρες της ΕΕ είναι υποχρεωμένες να εφαρμόζουν την εν λόγω οδηγία στις διαδικασίες επεξεργασίας των αιτήσεων ασύλου βάσει της σύμβασης της Γενεύης. Εάν, στο πλαίσιο των

διαδικασιών ασύλου, οι χώρες της ΕΕ εξετάζουν επίσης τα προσόντα του αιτούντος για οποιαδήποτε άλλη μορφή διεθνούς προστασίας, οφείλουν να εφαρμόζουν την παρούσα οδηγία στο σύνολο της διαδικασίας. Επιπροσθέτως, δύνανται να την εφαρμόσουν στις διαδικασίες για την έκδοση αποφάσεων όσον αφορά αιτήσεις παροχής οποιασδήποτε άλλης μορφής διεθνούς προστασίας.

Μια αίτηση ασύλου δεν δύναται να απορριφθεί εκ μόνου του γεγονότος ότι δεν υποβλήθηκε το ταχύτερο δυνατόν. Επιπλέον, οι χώρες της ΕΕ εγγυώνται ότι οι αιτήσεις εξετάζονται σε ατομική βάση, αντικειμενικά και αμερόληπτα.

Οι χώρες της ΕΕ δύνανται να επιβάλλουν στους αιτούντες άσυλο υποχρεώσεις συνεργασίας με τις εθνικές αρχές. Ειδικότερα, δύνανται να προβλέπουν ότι οι αιτούντες άσυλο πρέπει:

- να αναφέρονται στις αρμόδιες αρχές ή να παρουσιάζονται αυτοπροσώπως ενώπιόν τους·
- να υποβάλουν την αίτησή τους αυτοπροσώπως και/ή σε συγκεκριμένο τόπο·
- να παραδίδουν τα έγγραφα που έχουν στη κατοχή τους και σχετίζονται με την εξέταση της αίτησης, όπως τα διαβατήριά τους.

Οι χώρες της ΕΕ δύνανται να εφαρμόζουν την έννοια της ασφαλούς τρίτης χώρας αποκλειστικά όταν οι αρμόδιες αρχές έχουν τη βεβαιότητα ότι σε αυτή τη χώρα εκτός ΕΕ:

- οι αιτούντες δεν έχουν τίποτα να φοβηθούν ούτε για τη ζωή τους ούτε για την ελευθερία τους λόγω της φυλής τους, της θρησκείας τους, της εθνικότητάς τους, της ειδικής κοινωνικής ομάδας στην οποία ανήκουν ή των πολιτικών τους πεποιθήσεων·
- η αρχή της μη επαναπροώθησης τηρείται σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης·
- η απαγόρευση, που προβλέπεται από το διεθνές δίκαιο, της λήψης μέτρων απομάκρυνσης αντίθετων προς την απαγόρευση των βασανιστηρίων και της βίαιης, απάνθρωπης ή υποτιμητικής μεταχείρισης, γίνεται εκεί σεβαστή·
- υφίσταται η δυνατότητα να ζητηθεί το καθεστώς σε περίπτωση που ο αιτών αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας και, του χορηγηθεί προστασία σύμφωνα με τη σύμβαση της Γενεύης.

Η Διεθνής Αμνηστία είναι αντίθετη στις έννοιες της «ασφαλούς χώρας καταγωγής», της «ασφαλούς τρίτης χώρας», της «επικουρικής προστασίας» που προβλέπονται από κοινοτικές οδηγίες και τα εφαρμοστικά τους διατάγματα στην Ελλάδα. Η Διεθνής Αμνηστία θεωρεί ότι η εισαγωγή τέτοιων εννοιών και οι νομικές και πραγματικές συνέπειες υλοποίησης και εφαρμογής



τους υπονομεύουν ευθέως το καθεστώς προστασίας που προσφέρεται στους πρόσφυγες, όπως προβλέπεται από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και ισχύει σήμερα. Η οργάνωσή μας αφενός μεν πιστεύει στην αρχή της εξατομικευμένης εξέτασης κάθε αίτησης ενός προσώπου που ζητά άσυλο σε οποιαδήποτε χώρα και αφετέρου εκτιμά ότι δεν υπάρχει, εκ προοιμίου, καμιά ασφαλής χώρα στο πλανήτη στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ειδικότερα των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων.

#### **4.5 Πρακτικές για την προστασία των αιτούντων άσυλο**

##### **1. Προστασία μέσω του Συμβουλίου της Ευρώπης**

α) Ψήφισμα για τις στοιχειώδεις Εγγυήσεις των Διαδικασιών Εξέτασης Αιτήσεων Ασύλου. Με το ψήφισμα αυτό κατοχυρώνονται ορισμένα θεμελιώδη δικαιώματα των αιτούντων άσυλο στις διαδικασίες εξέτασης:

- το δικαίωμα πραγματικής δυνατότητας υποβολής της αίτησης όσο το δυνατό γρηγορότερα.
- Το δικαίωμα παραμονής στο κράτος εισόδου μέχρις ότου εκδοθεί η απόφαση επί της αίτησης
- Το δικαίωμα άσκησης ειδικού μέσου και της δυνατότητας παραμονής στο έδαφος του κράτους έως ότου εκδοθεί και αυτή η απόφαση

β) Μια σειρά σημαντικών Συστάσεων που έχουν εκδοθεί από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης:

- Σύσταση Νο 94, 5 του 1994 για την άφιξη ατόμων αιτούντων άσυλο στα ευρωπαϊκά αεροδρόμια
- Σύσταση 1234 του 1994 , όπου δίνονται διευκρινήσεις για την έννοια προδήλως αβάσιμες αιτήσεις ασύλου.
- Σύσταση 1237 του 1995, για την κατάσταση ατόμων των οποίων η αίτηση απορρίφθηκε.

##### **2. Προστασία μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΚ)**

α) Ψήφισμα της 21ης Σεπτεμβρίου 1992, με το οποίο τίθεται το ζήτημα της συμβατότητας των κριτηρίων με τη Σύμβαση της Γενεύης. Προβλέπονται, επίσης, βασικά δικαιώματα των προσφύγων στις ευρωπαϊκές διαδικασίες ασύλου:

- Το δικαίωμα της διεξοδικής και αμερόληπτης πρώτης ακρόασης
- Το δικαίωμα έφεσης και μη απέλασης όσο εκκρεμεί η απόφαση

- Το δικαίωμα πρόσβασης στον Ύπατο Αρμοστή του ΟΗΕ.

### 3. Προστασία μέσω των οργάνων της ΕΣΔΑ – Νομολογία ΕΕΔΑ και ΕΔΔΑ

Παρά το ότι το δικαίωμα ασύλου δεν αποτελεί δικαίωμα προστατευόμενο από τις διατάξεις της ΕΣΔΑ, έχει γίνει δεκτό πως η απέλαση αλλοδαπού πραγματοποιείται υπό προϋποθέσεις τέτοιες, ώστε να μη θίγεται το άρθρο 3 της εν λόγω σύμβασης. Προβλέπεται, κατά τον τρόπο αυτό, ένα είδος έμμεσης προστασίας των προσφύγων. Εξάλλου, πρέπει να τονίσουμε πως οι αποφάσεις τόσο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ) όσο και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) είναι απόλυτα δεσμευτικές για τα κράτη – μέλη. Ως εκ τούτου πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στη νομολογία των οργάνων αυτών, καθώς τα τελευταία χρόνια όλο και περισσότεροι αλλοδαποί καταφεύγουν στην προστασία του άρθρου 3 ΕΣΔΑ, αφενός λόγω της έλλειψης αποτελεσματικού μηχανισμού ελέγχου στα πλαίσια της Σύμβασης της Γενεύης και αφετέρου διότι η προστασία μέσω της ΕΣΔΑ έχει αποδειχθεί ως ιδιαίτερος αποτελεσματική.

#### 4.6 Χορήγηση άδειας παραμονής

Χορηγείται άδεια παραμονής για θύματα και μάρτυρες ρατσιστικής βίας εφόσον έχει διαταχθεί προκαταρκτική εξέταση ή έχει ασκηθεί ποινική δίωξη και μέχρι να τεθεί η υπόθεση στο αρχείο ή να τελεσιδικήσει. Προβλέπεται ότι "εάν υποβάλλονται σε θεραπευτική αγωγή, η άδεια διαμονής εξακολουθεί να χορηγείται για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η θεραπεία τους. Η διάρκεια της αρχικής άδειας διαμονής είναι ετήσια, παρέχει δικαίωμα εξαρτημένης εργασίας παροχής υπηρεσιών ή έργου και μπορεί να ανανεώνεται κάθε φορά μέχρι δύο έτη εφόσον πληρούνται οι ίδιες προϋποθέσεις". Στην ίδια κατηγορία εμπίπτουν και τα θύματα σωματεμπορίας "εφόσον υφίσταται σχετική πράξη χαρακτηρισμού από τον εισαγγελέα Πρωτοδικών".

Επίσης, άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους παρέχεται σε μετανάστες, που είναι θύματα ενδοοικογενειακής βίας, απασχολήθηκαν με καταχρηστικούς όρους, πάσχοντες με σοβαρά προβλήματα υγείας, για όσους απορρίπτεται η αίτηση για διεθνή προστασία, αλλά η υπόθεσή τους παραπέμπεται στο υπουργείο Εσωτερικών και για γονείς ανήλικων ημεδαπών.

Χορηγείται άδεια παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους σε ανήλικους που χρήζουν προστατευτικών μέτρων και φιλοξενούνται από ιδρύματα ή άλλα νομικά πρόσωπα κοινωφελούς σκοπού, σε ανήλικους που η επιμέλεια με δικαστική απόφαση έχει ανατεθεί σε οικογένεια Ελλήνων ή αλλοδαπών. Το ίδιο συμβαίνει για θύματα εργατικών ατυχημάτων και λοιπών ατυχημάτων που καλύπτονται από την εκάστοτε νομοθεσία των χωρών της Ε.Ε.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

---

### 5.1 Διαχρονική εξέλιξη των σημαντικότερων νομικών & πολιτικών αποφάσεων

- **Σύμβαση της Γενεύης:** η σύμβαση υπεγράφη το 1951, και τροποποιήθηκε το 1967 από το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης ως προς το καθεστώς του πρόσφυγα. Σύμφωνα με το άρθρο 78 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πολιτική της ΕΕ για το άσυλο πρέπει να συνάδει με τη σύμβαση της Γενεύης. Στο άρθ. 33 της Σύμβασης της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων, απαγορεύεται η επαναπροώθηση ενός πρόσφυγα σε χώρα όπου υπάρχει έστω και η υπόνοια ότι αυτός θα διωχθεί, απειληθεί, βασανιστεί ή κακοποιηθεί με οποιονδήποτε τρόπο.
- **Σύμβαση Σένγκεν (1985):** Ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων, άσυλο και μετανάστευση. Κατάργηση των εσωτερικών συνόρων, αντικαθιστώντας τα με ενιαία εξωτερικά σύνορα. Εντός του χώρου αυτού εφαρμόζονται κοινοί κανόνες και διαδικασίες όσον αφορά τις θεωρήσεις για διαμονές σύντομης διάρκειας, τις αιτήσεις ασύλου και τους ελέγχους στα σύνορα. Ταυτόχρονα, για τη διασφάλιση της ασφάλειας εντός του χώρου Σένγκεν, ενισχύθηκαν η συνεργασία και ο συντονισμός μεταξύ των αστυνομικών υπηρεσιών και των δικαστικών αρχών. Η συνεργασία Σένγκεν ενσωματώθηκε στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, το 1997.
- Το 1991, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ταμπερέ ζήτησε την κατάστρωση κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου της Ε.Ε, η οποία να περιλαμβάνει, ειδικότερα την καθιέρωση κοινού ευρωπαϊκού καθεστώτος για το άσυλο, με μακροπρόθεσμη κατάληξη της θέσης της κοινής διαδικασίας για το άσυλο και ομοιόμορφου καθεστώτος που να ισχύει σε ολόκληρη την Κοινότητα για τα πρόσωπα στα οποία χορηγείται άσυλο.
- **Συνθήκη Άμστερνταμ (1999):** Τέθηκε σε ισχύ το 1999 και εφαρμόστηκαν στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα πολιτικές που αφορούν το έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, το άσυλο, τα δικαιώματα υπηκόων τρίτων χωρών και την διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Με τη συνθήκη του Άμστερνταμ καθιερώθηκε η αρμοδιότητα της Κοινότητας στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης.
- Έμφαση έχει δοθεί στην καταπολέμηση των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στα πλαίσια του προγράμματος EQUAL, ενώ έχει συσταθεί ήδη από το 1998 η Ομάδα Εργασίας υψηλού επιπέδου για το άσυλο και τη μετανάστευση, που αποστολή της έχει την επεξεργασία ζητημάτων παροχής ασύλου στα πλαίσια της συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τρίτες χώρες.

- **Συμβούλιο Ταμπερέ (1999):** Αποφασίστηκε η συνεργασία με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών, κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, δίκαιη μεταχείριση υπηκόων τρίτων χωρών και πλαίσιο νόμιμης μετανάστευσης αλλά και λήψη μέτρων κατά της παράνομης.
- Το Δεκέμβριο του 2000 θεσπίστηκε πανηγυρικά ο Χάρτης των Θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα άρθρα 18 και 19 του οποίου κατοχυρώνουν το δικαίωμα ασύλου και προβλέπουν την παροχή προστασίας σε περίπτωση απέλασης ή έκδοσης.  
Εν τω μεταξύ, με Απόφαση του Συμβουλίου, συστήνεται το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, ένα Ταμείο οικονομικής αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών για τα μέτρα που λαμβάνουν στον τομέα του ασύλου.
- **Συμβούλιο Λάακεν (2001):** Διαπιστώθηκε ότι οι στόχοι του Τάμπερε δεν υλοποιήθηκαν <sup>[13]</sup> και συμφωνήθηκε να ενισχυθεί η συνεργασία των χωρών για το μεταναστευτικό ζήτημα.
- **Συμβούλιο Σεβίλλης (2002):** Συζητήθηκε τα προγράμματα επαναπατριsmού / επανεισδοχής παράνομων μεταναστών αλλά και η φύλαξη των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>1</sup>
- **Συμβούλιο Θεσσαλονίκης (2003):** Πρότασης δημιουργίας της Ευρωπαϊκής δύναμης FRONTEX (ειδική δύναμη φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης).
- **Συμβούλιο Βρυξελλών (2003):** Πρόγραμμα Χάγης 2005-2010 με τις εξής προτεραιότητες: α) διευκόλυνση νόμιμης μετανάστευσης, καταπολέμησης της "μαύρης εργασίας" και έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης, β) η μεταναστευτική πολιτική γίνεται ατζέντα των εξωτερικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γ) ενσωμάτωση μεταναστών και δ) κοινό σύστημα απόδοσης ασύλου για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το «Πρόγραμμα της Χάγης» καλύπτει όλες τις πτυχές των πολιτικών στους τομείς της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης και περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τα θεμελιώδη δικαιώματα και την ιθαγένεια, την ένταξη, την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, την δικαστική και αστυνομική συνεργασία και το αστικό δίκαιο.
- **Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (ΕΔΜ):** θεσπίστηκε το 2003, αρχικά ως προπαρασκευαστική δράση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, έχοντας σκοπό την παροχή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στα κράτη-μέλη αντικειμενικών, αξιόπιστων, συγκρίσιμων, επικαιροποιημένων και ενημερωμένων δεδομένων για τη μετανάστευση και το άσυλο, ώστε να στηριχτεί η χάραξη της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κατ' επέκταση των οικείων εθνικών πολιτικών στους τομείς αυτούς. Ακολούθως, το Συμβούλιο της ΕΕ, το 2008, με την υπ' αριθμ. 381/2008/ΕΚ Απόφαση, ίδρυσε το ΕΔΜ, ως μόνιμη πλέον δομή, η οποία θα

λειτουργεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τη συμμετοχή των κρατών-μελών με σκοπό την επίτευξη των ανωτέρω στόχων.

- **Το 2004 δημιουργήθηκε η FRONTEX (Ευρωπαϊκή δύναμη φύλαξη των συνόρων) με σκοπό τον περιορισμό της μετανάστευσης**
- **Συμβούλιο Βρυξελλών (2005):** Σφαιρική αντιμετώπιση μετανάστευσης με συνεργασία χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού.
- **Συμβούλιο Βρυξελλών (2007):** Ίδρυση *Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης* υπηκόων τρίτων χωρών για την περίοδο 2007-2013.
- **Πράσινη Βίβλος, της 6ης Ιουνίου 2007, σχετικά με το μέλλον του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου**

*Η Επιτροπή με την παρούσα Πράσινη Βίβλο έχει ως στόχο να προβεί σε ευρεία διαβούλευση τα αποτελέσματα της οποίας θα πρέπει να οδηγήσουν στη δημοσίευση ενός προγράμματος δράσης.*

*Αντιμετώπιση των αιτήσεων ασύλου*

**Η Επιτροπή προτείνει:**

- την αύξηση των δυνατοτήτων υποβολής αίτησης ασύλου. Υπό την προοπτική αυτή, προτείνει βελτίωση των μέτρων νομικής προστασίας κατά την υποβολή της αίτησης στα σύνορα·
- τη μεγαλύτερη εναρμόνιση ορισμένων εθνικών κανόνων που αφορούν τους τομείς που δεν καλύπτονται ή καλύπτονται ελάχιστα από τις διατάξεις του πρώτου σταδίου, ιδιαίτερα την ποιότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, την αξιολόγηση των υποβαλλόμενων δικαιολογητικών από μέρους των αιτούντων άσυλο και των διαδικασιών προσφυγής·
- την επαναξιολόγηση του περιεχομένου ορισμένων διαδικασιών μηχανισμών που έχουν εκπονηθεί κατά το πρώτο στάδιο εναρμόνισης, όπως οι έννοιες της βεβαίας χώρας προέλευσης, βεβαίας τρίτης χώρας και βεβαίας τρίτης ευρωπαϊκής χώρας.

**Όροι υποδοχής των αιτούντων άσυλο**

*Η Επιτροπή προτείνει τον ενδεχόμενο περιορισμό της εξουσίας αξιολόγησης που παρέχουν οι σημερινές διατάξεις της οδηγίας 2003/9/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη. Μεταξύ των τομέων στους οποίους μπορεί να μειωθεί η εξουσία αυτή περιλαμβάνεται η πρόσβαση των*

αιτούντων άσυλο στην αγορά εργασίας καθώς και η μορφή και το επίπεδο υλικών συνθηκών υποδοχής των οποίων τυγχάνουν οι αιτούντες άσυλο.

#### **Παροχή της προστασίας**

Η Επιτροπή διερωτάται σχετικά με τα προβλεπόμενα πρότυπα για τη θέσπιση «ενιαίου καθεστώτος».

Μεταξύ των διαφόρων δυνατοτήτων, η Επιτροπή προτείνει:

- τη μεγαλύτερη εναρμόνιση των κριτηρίων επιλεξιμότητας,
- τη διασαφήνιση των εννοιών που χρησιμοποιούνται για τον ορισμό των λόγων προστασίας,
- την προσέγγιση των δικαιωμάτων και πλεονεκτημάτων που συνδέονται με τη χορηγούμενη προστασία, ειδικότερα εκείνων που αφορούν την άδεια διαμονής, την κοινωνική ασφάλιση και την υγειονομική περίθαλψη, την εκπαίδευση και την απασχόληση,
- τη χορήγηση ενιαίου ομοιόμορφου καθεστώτος. Το καθεστώς θα χορηγείται σε κάθε άτομο που μπορεί να τύχει του καθεστώτος του πρόσφυγα ή της επικουρικής προστασίας,
- την εναρμόνιση του καθεστώτος που χορηγείται στα πρόσωπα που δεν μπορούν να τύχουν διεθνούς προστασίας όπως αυτή ορίζεται στις πράξεις του πρώτου σταδίου, αλλά τυγχάνουν προστασίας κατά της απομάκρυνσης σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο,
- τη θέσπιση συστήματος αμοιβαίας αναγνώρισης των εθνικών αποφάσεων σχετικά με το άσυλο.

#### **Κατάλληλη αντιμετώπιση ευάλωτων ατόμων**

Η Επιτροπή παρατηρεί σημαντικές ελλείψεις όσον αφορά τους εθνικούς ορισμούς και διαδικασίες για τον προσδιορισμό της κατηγορίας των πλέον ευάλωτων αιτούντων άσυλο. Κρίνει ότι απαιτείται μια πιο εμπειριστατωμένη δράση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και τούτο σε όλα τα στάδια της διαδικασίας αξιολόγησης των αιτήσεων ασύλου. Συνιστά την εστίαση ιδίως σε θέματα όπως ο ακριβέστερος ορισμός της έννοιας της επαρκούς ιατρικής και ψυχολογικής βοήθειας και παροχής συμβουλών.

Επίσης, η Επιτροπή προτείνει τη θέσπιση, σε επίπεδο Ένωσης:

- *ευρωπαϊκών προγραμμάτων κατάρτισης για επαγγελματίες (του υγειονομικού και εκπαιδευτικού τομέα, ψυχολόγων, διερμηνέων, δικηγόρων, κοινωνικών λειτουργών, ΜΚΟ κ.λπ.),*
  - *μέσων διάδοσης των αποτελεσματικότερων πρακτικών,*
  - *ενδεχομένως κοινών κανόνων όσον αφορά τα προσόντα καθώς και ενός μηχανισμού παρακολούθησης που θα παρέχει τη δυνατότητα βελτίωσης της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στα πλέον ευάλωτα άτομα.*
- **Συμβούλιο Βρυξελλών (2008):** Έγκριση του *Ευρωπαϊκού Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο*: α) οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης βάση δυνατοτήτων κάθε κράτους-μέλους (σε επίπεδο αγοράς εργασίας, στέγασης και κοινωνικών υπηρεσιών κ.α.) και την ενθάρρυνση ενσωμάτωσης, β) καταπολέμηση παράνομης μετανάστευσης - επαναπατριsmός, γ) ενίσχυση φύλαξης συνόρων και δ) η Ευρώπη συγκροτείται ως χώρα ασύλου.
  - **Συνθήκη της Λισσαβόνας (2009).** Ανταποκρίνεται στην ανάγκη αλλαγής της δομής και του τρόπου λειτουργίας της ΕΕ. Οι διαδοχικές διευρύνσεις της ΕΕ έφτασαν σε 27 τον αριθμό των κρατών μελών της. Ήταν, λοιπόν, αναγκαίο να προσαρμοστεί αναλόγως και η λειτουργία των θεσμικών οργάνων και οι τρόποι λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η συνθήκη της Λισσαβόνας: 1. μεταρρυθμίζει τα θεσμικά όργανα και βελτιώνει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ, 2. ενισχύει τη δημοκρατική διάσταση της ΕΕ, 3. μεταρρυθμίζει τις εσωτερικές πολιτικές της ΕΕ. 4. ενισχύει την εξωτερική πολιτική της ΕΕ. Μία από τις σημαντικότερες αλλαγές αφορά τον ευρωπαϊκό χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Πράγματι, η συνθήκη της Λισσαβόνας ενισχύει τις αρμοδιότητες της ΕΕ όσον αφορά:
    - τον έλεγχο στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση·
    - τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις·
    - τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις·
    - την αστυνομική συνεργασία.

Η υιοθέτηση και θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας, προσέθεσε στη φαρέτρα των διαπραγματευτών, ακράδαντα νομικά επιχειρήματα βάσει των άρθρων 67 παρ.2 και 80 της Συνθήκης της Λισσαβόνας για τη Λειτουργία της Ε.Ε. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 67 παρ 2, διαβλέπεται ότι η Ε.Ε. «...αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η οποία βασίζεται στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών...», ενώ το άρθρο 80 προβλέπει ότι: «Οι πολιτικές της Ένωσης που προβλέπονται στο παρόν κεφάλαιο και η εφαρμογή τους διέπονται από την αρχή

της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών, μεταξύ άλλων και στο οικονομικό επίπεδο. Όποτε απαιτείται, οι πράξεις της Ένωσης που θεσπίζονται βάσει του παρόντος κεφαλαίου περιέχουν κατάλληλα μέτρα για την εφαρμογή της εν λόγω αρχής.»

- **Συμβούλιο Βρυξελλών (2009):** Ψήφιση του *Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010-2014)*: α) μηχανισμός αξιολόγησης συμφωνιών επανεισδοχής, β) συμφωνίες επανεισδοχής με χώρες όπως [Αφγανιστάν](#) ή [Ιράκ](#), γ) χρηματοδότηση για υποδομές σε τρίτες χώρες για διαχείριση της παράνομης μετανάστευσης και δ) διάλογος με τρίτες χώρες για αποφυγής των ανθρωπιστικών τραγωδιών της παράνομης μετανάστευσης (λόγω επικινδυνότητα μεθόδων μετανάστευσης).

## 5.2 Κανονιστικό πλαίσιο

- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2725/2000: Θεσπίζεται το νομικό καθεστώς του Eurodac για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου. Πρόκειται σε γενικές γραμμές για ένα σύστημα αντιπαραβολής δακτυλικών αποτυπωμάτων.
- Οδηγία 2001/55/ΕΚ: προβλέπει την παροχή προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων, ενώ τον Οκτώβριο του 2001 εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το πρόγραμμα ARGO, με στόχο την κάλυψη της ζωτικής ανάγκης για ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών – μελών.
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 168/2007 του Συμβουλίου, της 15ης Φεβρουαρίου 2007, για την ίδρυση Οργανισμού Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 810/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009 για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων).
- Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων και μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ κρατών μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών της υποδοχής αυτών των ατόμων.
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 (Δουβλίνο II) του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς προσδιορισμού του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.



- Κανονισμός ΕΚ/2007/2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (FRONTEX)
- Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2005 σχετικά με τις στοιχειώδεις προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες χορηγείται και ανακαλείται το καθεστώς του πρόσφυγα στα κράτη μέλη
- 2005/71/ΕΚ του Συμβουλίου της 12<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2005 «σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής για σκοπούς επιστημονικής έρευνας», σε αλλοδαπό ερευνητή, υπήκοο τρίτης χώρας
- Αποφάσεις 2006/616/ΕΚ και 2006/617/ΕΚ του Συμβουλίου της 24ης Ιουλίου 2006 για τη σύναψη του πρωτοκόλλου κατά της λαθραίας μεταφοράς μεταναστών διά ξηράς, αέρος και θαλάσσης, το οποίο συμπληρώνει τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του διακρατικού οργανωμένου εγκλήματος.
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα και τη θέσπιση κοινών κανόνων σχετικά με την προσωρινή επαναφορά των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα σε εξαιρετικές περιστάσεις (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)
- Με την απόφαση αριθ. 573/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου(2) συστάθηκε το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων**, με την απόφαση αριθ. 575/2007/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής και με την απόφαση 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου συστάθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών». Οι εν λόγω αποφάσεις προβλέπουν διαφορετικά ποσοστά συγχρηματοδότησης από την Ένωση για δράσεις που υποστηρίζονται από τα Ταμεία.
- Οδηγία 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών
- Απόφαση-Πλαίσιο 2008/913/ΔΕ του Συμβουλίου της 28ης Νοεμβρίου 2008 για την καταπολέμηση ορισμένων μορφών και εκδηλώσεων ρατσισμού και ξеноφοβίας μέσω του ποινικού δικαίου.

- Οδηγία 2009/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 2009 σχετικά με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών.
- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 439/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2010, για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο. Ο κανονισμός συμβάλλει στη δημιουργία του ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΕΕΣΑ). Προβλέπει την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο για την ενίσχυση την πρακτικής συνεργασίας σε θέματα ασύλου, μέσω της διευκόλυνσης της ανταλλαγής πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

*Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο συμβάλλει στην υλοποίηση του ΕΕΣΑ, ιδίως μέσω του συντονισμού της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών σχετικά με την εφαρμογή μηχανισμών του κεκτημένου της Ένωσης στον τομέα του ασύλου. Για τον σκοπό αυτό, η Υπηρεσία μπορεί να δημιουργήσει βάσεις δεδομένων που αφορούν τους μηχανισμούς σχετικά με το άσυλο σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Επιπλέον, συλλέγει πληροφορίες σχετικά με την εξέταση των αιτήσεων ασύλου καθώς και τις εθνικές νομοθεσίες των χωρών της ΕΕ και τις εξελίξεις που παρουσιάζουν στον τομέα του ασύλου.*

*Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο συντονίζει την αποστολή για περιορισμένο χρονικό διάστημα μιας ή περισσότερων ομάδων υποστήριξης για το άσυλο στην επικράτεια ενός ή περισσότερων κρατών της ΕΕ που απευθύνουν σχετικό αίτημα, επειδή υφίστανται ιδιαίτερες πιέσεις. Οι ομάδες αυτές παρέχουν τεχνική συνδρομή, ιδίως όσον αφορά τις υπηρεσίες διερμηνείας, πληροφορίες όσον αφορά τις χώρες καταγωγής και την τεχνογνωσία τους όσον αφορά την εξέταση και τη διαχείριση των φακέλων ασύλου.*

*Η Υπηρεσία συγκροτεί δύναμη επέμβασης για το άσυλο που απαρτίζεται από εμπειρογνώμονες και με βάση την οποία δημιουργούνται οι ομάδες, ενώ καταρτίζει και κατάλογο διερμηνέων. Τα κράτη της ΕΕ διαθέτουν εμπειρογνώμονες των εθνικών τους δυνάμεων επέμβασης και συμμετέχουν στον εντοπισμό των διερμηνέων. Επιπλέον, πρέπει να καταρτιστεί επιχειρησιακό σχέδιο.*

*Κάθε κράτος της ΕΕ ορίζει ένα εθνικό σημείο επαφής που αναλαμβάνει την επικοινωνία σχετικά με τα θέματα που αφορούν τις ομάδες υποστήριξης για το άσυλο. Ένας ή περισσότεροι ειδικοί της Υπηρεσίας διορίζονται για να ενεργούν ως σημεία επαφής της*

*Ένωσης, υπεύθυνα για τον συντονισμό. Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο παίρνει τη μορφή ρυθμιστικού φορέα.*

- Απόφαση 2010/762/ΕΕ των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών συνερχόμενων στα πλαίσια του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 2010, για τον καθορισμό της έδρας της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Στήριξης Ασύλου
- Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 6ης Φεβρουαρίου 2013 σχετικά με την πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 573/2007/ΕΚ, της απόφασης αριθ. 575/2007/ΕΚ και της απόφασης 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου, με σκοπό την αύξηση του ποσοστού συγχρηματοδότησης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών όσον αφορά ορισμένες διατάξεις που σχετίζονται με τη δημοσιονομική διαχείριση για ορισμένα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν ή επηρεάζονται με σοβαρές δυσχέρειες σε σχέση με την χρηματοοικονομική τους σταθερότητα
- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 515/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για τη θέσπιση, στο πλαίσιο του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, του μέσου χρηματοδοτικής στήριξης στον τομέα των εξωτερικών συνόρων και των θεωρήσεων και την κατάργηση της απόφασης αριθ. 574/2007/ΕΚ

### **5.3 Προσωρινή προστασία σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων**

Η **Οδηγία [2001/55/ΕΚ](#) του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 2001**, θέσπισε έκτακτο μηχανισμό σε περίπτωση που καταφθάνουν μαζικά στην Ε.Ε. υπήκοοι ξένων χωρών οι οποίοι δεν μπορούν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους, κυρίως λόγω πολέμου, βιαιοπραγιών ή παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η νομοθεσία θεσπίζει **άμεση και προσωρινή προστασία** για τα εν λόγω εκτοπισθέντα πρόσωπα και εξασφαλίζει ισορροπία μεταξύ των προσπαθειών υποδοχής που καταβάλλουν τα κράτη μέλη και των συνεπειών της εν λόγω υποδοχής.

Η προσωρινή προστασία εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη όταν το Συμβούλιο εγκρίνει, μετά από πρόταση της Επιτροπής, απόφαση η οποία διαπιστώνει την **μαζική εισροή εκτοπισθέντων** στην ΕΕ και καθορίζει τις ομάδες των προσώπων στα οποία θα εφαρμοστεί η προστασία. Η διάρκεια της προσωρινής προστασίας είναι ετήσια με δυνατότητα παράτασης για δύο χρόνια κατά ανώτατο όριο. Μπορεί επίσης να τερματιστεί όταν το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, κρίνει ότι η κατάσταση στη χώρα προέλευσης επιτρέπει τον ασφαλή και μόνιμο επαναπατρισμό των εκτοπισθέντων.

Τα κράτη μέλη οφείλουν να **βεβαιώνονται για τη θέληση** των εκτοπισθέντων να γίνουν δεκτοί στην επικράτειά τους.

Δύνανται να **εξαιρεθούν από το ευεργέτημα της προσωρινής προστασίας** πρόσωπα ύποπτα για εγκλήματα κατά της ειρήνης, εγκλήματα πολέμου, εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας, για σοβαρό έγκλημα που δεν είναι πολιτικό, για πράξεις που αντιβαίνουν στους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών, καθώς και πρόσωπα που θεωρούνται επικίνδυνα για την εθνική ασφάλεια του κράτους υποδοχής.

Τα κράτη μέλη οφείλουν να παράσχουν στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας έγκυρη **άδεια διαμονής** καθ' όλη τη διάρκεια της προστασίας. Οι εκτοπισθέντες ενδέχεται να πρέπει να διαθέτουν διευκολύνσεις για την απόκτηση των απαραίτητων θεωρήσεων, βάσει διατυπώσεων και κόστους, μειωμένων στο ελάχιστο.

Στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας παρέχονται τα κάτωθι:

- δικαίωμα να ασκούν μισθωτή ή ανεξάρτητη δραστηριότητα, να συμμετέχουν σε εκπαιδευτικά προγράμματα για ενήλικες, σε επαγγελματική κατάρτιση και σε πρακτική άσκηση εντός επιχειρήσεων·
- δικαίωμα πρόσβασης σε κατάλληλο κατάλυμα·
- δικαίωμα να λαμβάνουν την απαραίτητη υποστήριξη σε θέματα κοινωνικής βοήθειας και διαβίωσης, όταν δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους, καθώς και σε θέματα ιατρικής περίθαλψης·
- δικαίωμα για τα παιδιά κάτω των 18 ετών να έχουν πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα, με τους όρους που ισχύουν για τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής.

Όταν τα μέλη της ίδιας οικογένειας έχουν χωριστεί και απολαμβάνουν προσωρινής προστασίας σε διαφορετικά κράτη μέλη ή όταν ορισμένα μέλη της οικογένειας δεν βρίσκονται ακόμα στην επικράτεια της Ε.Ε., τους δίνεται η δυνατότητα **οικογενειακής επανένωσης** σε ένα και το αυτό κράτος μέλος.

Οι **ασυνόδευτοι ανήλικοι** ανατίθενται σε ενήλικες συγγενείς τους, σε οικογένεια υποδοχής, σε κέντρα υποδοχής για ανηλίκους ή στο άτομο που ανέλαβε τη φροντίδα τους κατά τη φυγή από τη χώρα προέλευσής τους. Τίθενται υπό κηδεμονία ή εκπροσωπούνται από οργάνωση.

Πρέπει να δίνεται στους δικαιούχους προσωρινής προστασίας η δυνατότητα να υποβάλουν **αίτηση ασύλου**. Το κράτος μέλος που υποδέχτηκε το πρόσωπο είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης. Ωστόσο, τα κράτη μέλη δύνανται να αποφασίσουν ότι ένας δικαιούχος προσωρινής προστασίας δεν μπορεί ταυτόχρονα να λάβει καθεστώς αιτούντος ασύλου. Αυτό

επιτρέπει στις χώρες να μετριάσουν το συνεπαγόμενο βάρος για το σύστημα ασύλου τους όσο διαρκεί η προσωρινή προστασία, μεταθέτοντας χρονικά την εξέταση των αιτήσεων.

Εάν τα κράτη μέλη δεν αποφασίσουν διαφορετικά, το πρόσωπο που απολαμβάνει προσωρινής προστασίας σε ένα κράτος μέλος και διαμένει άνευ αδείας στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους, υποχρεούται να επιστρέψει στο κράτος μέλος που του χορήγησε την προστασία.

Μόλις εκπνεύσει η περίοδος προσωρινής προστασίας ή κατά τη διάρκειά της, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για να καταστήσουν εφικτό τον **εκούσιο επαναπατρισμό** των ατόμων που απολαμβάνουν προσωρινής προστασίας. Σε περιπτώσεις **αναγκαστικού επαναπατρισμού**, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι ο επαναπατρισμός πραγματοποιείται στα πλαίσια σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και βεβαιώνονται ότι δεν συντρέχουν επιτακτικοί ανθρωπιστικοί λόγοι που καθιστούν αδύνατο τον επαναπατρισμό.

Τα πρόσωπα που δεν μπορούν να ταξιδέψουν λόγω της κατάστασης της υγείας τους, δεν αναγκάζονται να επαναπατριστούν όσο δεν παρουσιάζεται βελτίωση της υγείας τους. Οι οικογένειες με ανήλικα τέκνα που φοιτούν στο σχολείο δύνανται να λάβουν άδεια παραμονής ωστόσο ολοκληρωθεί το σχολικό έτος.

Τα μέτρα που προβλέπονται στην οδηγία υποστηρίζονται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες. Εάν ο αριθμός των εκτοπισθέντων υπερβαίνει τις δυνατότητες υποδοχής που δηλώνουν τα κράτη μέλη, το Συμβούλιο λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα, συγκεκριμένα παρέχοντας συμπληρωματική ενίσχυση στα εν λόγω κράτη μέλη.

#### **5.4 Δυσκολίες που διαπιστώνονται στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων**

Η Επιτροπή διαπιστώνει μια σειρά από προβλήματα :

- Τα δεδομένα που περιλαμβάνονται στο ταξιδιωτικό έγγραφο γνωστοποιούνται μεν σύμφωνα με την οδηγία της Ε.Ε. σχετικά με την υποχρέωση των μεταφορέων να κοινοποιούν τα δεδομένα που αφορούν τους επιβάτες, κατόπιν αιτήματος των υπηρεσιών ελέγχου των συνόρων του κράτους μέλους προορισμού, αλλά δεν εμποδίζουν τον ενδιαφερόμενο να φθάσει στο μεθοριακό σημείο διέλευσης του εν λόγω κράτους,
- με εξαίρεση του υπηκόου τρίτων χωρών που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού σχετικά με την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία, το Ευρωπαϊκό Δίκαιο δεν επιτρέπει την απλούστευση των ελέγχων των ταξιδιωτών που μεταβαίνουν συχνά στο [χώρο Σένγκεν](#), ιδίως αυτών που είναι κάτοχοι θεώρησης πολλαπλών εισόδων,

- καθώς οι ημερομηνίες εισόδων και εξόδων των υπηκόων τρίτων χωρών από τα εξωτερικά σύνορα δεν καταχωρούνται, δεν είναι δυνατό να εντοπίζονται με συστηματικό τρόπο όσοι υπερβαίνουν τη διάρκεια της επιτρεπόμενης διαμονής,
- οι υπηρεσίες ελέγχου των συνόρων δεν δύνανται να καθορίζουν κατά περίπτωση τη διάρκεια της παραμονής, ιδίως λόγω πρακτικών δυσκολιών, για παράδειγμα σε περίπτωση δυσανάγνωστων σφραγίδων που τίθενται στα ταξιδιωτικά έγγραφα.

- **5.5 Στρατηγική ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων**

Στο πλαίσιο της χάραξης στρατηγικής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, η Επιτροπή πρότεινε να διαρθρωθεί η μελέτη γύρω από τέσσερις πυλώνες.

*Ένα ειδικό καθεστώς υπέρ των ταξιδιωτών καλής πίστης.*

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που παρουσιάζουν χαμηλό κίνδυνο («ταξιδιώτες καλής πίστης») θα μπορούσαν να αποκτήσουν το καθεστώς του «καταχωρημένου ταξιδιώτη». Το καθεστώς αυτό, που θα τους επέτρεπε να υπόκεινται σε απλουστευμένο έλεγχο κατά την άφιξή τους στο κράτος μέλος προορισμού, θα αποκτάται σε εκούσια βάση και μετά την ολοκλήρωση μιας διαδικασίας εξέτασης που θα πραγματοποιείται στα προξενεία ή στα μελλοντικά κοινά κέντρα για τις αιτήσεις θεώρησης. Θα χορηγείται βάσει κριτηρίων ελέγχου που θα είναι κοινά για όλα τα κράτη μέλη (τήρηση της επιτρεπόμενης διάρκειας παραμονής στην ΕΕ, απόδειξη επαρκών μέσων διαβίωσης και κατοχή βιομετρικού διαβατηρίου).

*Αυτόματες θύρες*

Οι ταξιδιώτες καλής πίστης και οι υπήκοοι της Ε.Ε. που διαθέτουν ηλεκτρονικό διαβατήριο θα μπορούσαν να υπόκεινται σε αυτόματο έλεγχο κατά την άφιξή τους, μέσω ενός συστήματος που θα συγκρίνει τα βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία του ταξιδιώτη αφενός με τα βιομετρικά δεδομένα που είναι ενσωματωμένα τα ταξιδιωτικά έγγραφα ή σε μια βάση δεδομένων αφετέρου.

Όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών, τα χρησιμοποιούμενα βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία θα είναι πανομοιότυπα με αυτά που χρησιμοποιούνται από τους δικαιούχους της θεώρησης (ψηφιακή εικόνα και δακτυλικά αποτυπώματα).

*Σύστημα καταχώρισης εισόδου/εξόδου*

Ένα σύστημα καταγράφει αυτόματα τον τόπο και την ημερομηνία εισόδου και εξόδου των υπηκόων των κρατών μελών που γίνονται δεκτοί για σύντομη παραμονή, ανεξάρτητα από το αν

υπόκεινται σε θεώρηση. Το σύστημα αυτό θα λειτουργήσει βάσει της ίδιας τεχνικής πλατφόρμας με αυτή που ισχύει για το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν και το σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS). Εκτός από την υπέρβαση παραμονής, παρέχει δεδομένα και αριθμητικά στοιχεία για τις μεταναστευτικές ροές. Λειτουργεί κατά τη στιγμή έναρξης **της λειτουργίας του VIS** για να κάνει χρήση των δεδομένων που θα έχουν συγκεντρωθεί από το εν λόγω VIS. Όσον αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών που δεν υπόκεινται σε θεώρηση, τα βιομετρικά τους δεδομένα πρέπει να καταχωρηθούν κατά την πρώτη είσοδό τους σε ένα κράτος μέλος.

#### *Ηλεκτρονικό σύστημα άδειας ταξιδιού (ETA)*

Το σύστημα αυτό θα επιτρέπει να εξακριβώνεται αν ένας υπήκοος τρίτης χώρας που δεν υπόκειται σε θεώρηση πληροί τις προϋποθέσεις εισόδου, πριν αρχίσει το ταξίδι του με προορισμό ένα κράτος μέλος. Το σύστημα θα τροφοδοτείται από δεδομένα που περιλαμβάνονται στις αιτήσεις που θα έχουν υποβληθεί ηλεκτρονικώς. Τα δεδομένα αυτά θα επιτρέπουν την αναγνώριση του ταξιδιώτη καθώς και τα στοιχεία που αφορούν το διαβατήριό και το ταξίδι. Η Επιτροπή αναφέρει ότι έχει πρόθεση να εκπονήσει μελέτη για τη σκοπιμότητα ενός τέτοιου συστήματος το 2008 και ότι θα υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο το 2009.

#### **5.6 Κώδικας συνόρων του Σένγκεν**

**Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. [562/2006](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)**

Ο κανονισμός επιχειρεί την αναμόρφωση του υφιστάμενου κεκτημένου σε θέματα συνοριακού ελέγχου. Στόχος του είναι η παγίωση και ανάπτυξη της νομοθετικής πτυχής της πολιτικής ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, διευκρινίζοντας τους κανόνες σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων. Ο κανονισμός εφαρμόζεται σε όλα τα πρόσωπα που διέρχονται τα εσωτερικά ή εξωτερικά σύνορα μίας χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

#### *Τα εξωτερικά σύνορα*

- Η διέλευση των εξωτερικών συνόρων επιτρέπεται σε **συνοριακά σημεία διέλευσης** και κατά τη διάρκεια καθορισμένων ωρών λειτουργίας.

- Κατά τη διέλευση από ένα σημείο εξωτερικών συνόρων, οι πολίτες της Ε.Ε. και οι λοιποί δικαιούχοι του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας εντός της ΕΕ (όπως τα μέλη της οικογένειας ενός πολίτη της ΕΕ) υπόκεινται σε **στοιχειώδη έλεγχο**. Ο ελάχιστος αυτός έλεγχος διεξάγεται για να εξακριβωθεί η ταυτότητά τους βάσει των ταξιδιωτικών τους εγγράφων και συνίσταται σε απλή και ταχεία εξακρίβωση της ισχύος των εγγράφων και της παρουσίας ενδείξεων παραποίησης ή πλαστογράφησης.
- Οι υπήκοοι τρίτων χωρών υποβάλλονται σε διεξοδικό έλεγχο που περιλαμβάνει την εξακρίβωση των προϋποθέσεων εισόδου καθώς και, ενδεχομένως, των εγγράφων που επιτρέπουν τη διαμονή, συμπεριλαμβανομένης της εξακρίβωσης **στο σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS)**, και την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας.
- Κατά την είσοδο και την έξοδο των υπηκόων τρίτων χωρών τίθεται συστηματικά σφραγίδα **στα** ταξιδιωτικά τους έγγραφα. Εάν τα ταξιδιωτικά έγγραφα δεν φέρουν σφραγίδα εισόδου, μπορεί να θεωρηθεί ότι ο κάτοχός του δεν πληροί ή δεν πληροί πλέον τις προϋποθέσεις διαμονής. Εντούτοις, οι υπήκοοι τρίτων χωρών δύνανται να παράσχουν κάθε αξιόπιστο μέσο, από το οποίο να συνάγεται ότι έχουν τηρηθεί οι όροι όσον αφορά τη διάρκεια βραχείας παραμονής, όπως μεταφορικό τίτλο ή δικαιολογητικά της παρουσίας του εκτός του εδάφους των χωρών της ΕΕ.
- Ο έλεγχος στα σύνορα διενεργείται από τους συνοριοφύλακες. Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, οφείλουν να σέβονται πλήρως την ανθρώπινη αξιοπρέπεια και δεν έχουν δικαίωμα να κάνουν καμία διάκριση εις βάρος προσώπων λόγω φύλου, φυλετικής ή καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.
- Οι χώρες της ΕΕ διαθέτουν κατάλληλο και επαρκές σε αριθμό προσωπικό ώστε να εξασφαλίζουν ενιαίο και υψηλού επιπέδου έλεγχο στα εξωτερικά τους σύνορα. Μεριμνούν ώστε το σώμα των συνοριοφυλάκων να αποτελείται από εξειδικευμένους και δεόντως καταρτισμένους επαγγελματίες. Οι χώρες της ΕΕ αλληλοβοηθούνται για την αποτελεσματική εφαρμογή του ελέγχου των συνόρων. Η επιχειρησιακή συνεργασία συντονίζεται από τον ευρωπαϊκό οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των χωρών της ΕΕ ([FRONTEX](#)).

*Τα εσωτερικά σύνορα*



- Επιτρέπεται η διέλευση των εσωτερικών συνόρων σε οποιοδήποτε άτομο σε οποιοδήποτε σημείο διέλευσης **χωρίς συνοριακούς ελέγχους**, ανεξαρτήτως ιθαγένειας. Η αστυνομία μπορεί να ασκήσει ελέγχους στις παραμεθόριες περιοχές, κατά τον ίδιο τρόπο που τους ασκεί στην υπόλοιπη επικράτεια, αρκεί η άσκησή τους να μην έχει ισοδύναμο αποτέλεσμα με τους συνοριακούς ελέγχους.
- Οι χώρες της Ε.Ε. πρέπει να άρουν κάθε εμπόδιο στην ομαλή ροή της κυκλοφορίας σε οδικά σημεία διέλευσης. Όταν υφίσταται σοβαρή απειλή για τη δημόσια τάξη ή την εσωτερική ασφάλεια, μία χώρα της Ε.Ε. μπορεί εκτάκτως να επαναφέρει τον έλεγχο στα εσωτερικά του σύνορα, για περιορισμένη περίοδο. Όταν προτίθεται να επαναφέρει τον έλεγχο αυτό, ενημερώνει το συντομότερο δυνατό τις άλλες χώρες της Ε.Ε. και την Επιτροπή. Πρέπει επίσης να ενημερωθεί σχετικά και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
- Οι χώρες της Ε.Ε. και η Επιτροπή προβαίνουν σε διαβουλεύσεις, τουλάχιστον δεκαπέντε ημέρες πριν από την προβλεπόμενη ημερομηνία επαναφοράς του ελέγχου, ούτως ώστε να οργανώσουν αμοιβαία συνεργασία και να εξετάσουν την αναλογικότητα των μέτρων σε σχέση με τα γεγονότα εξαιτίας των οποίων επαναφέρεται ο έλεγχος αυτός. Η απόφαση επαναφοράς του ελέγχου των εσωτερικών συνόρων λαμβάνεται υπό συνθήκες διαφάνειας και με πλήρη ενημέρωση του κοινού, εκτός αν επιτακτικοί λόγοι ασφάλειας δεν το επιτρέπουν.
- Κατ' εξαίρεση, όταν το απαιτούν η δημόσια τάξη ή η εσωτερική ασφάλεια, η ενδιαφερόμενη χώρα της ΕΕ μπορεί να επαναφέρει αμέσως τον έλεγχο στα εσωτερικά της σύνορα. Κοινοποιεί στη συνέχεια την απόφασή του στις άλλες χώρες και στην Επιτροπή.

### **Εξωτερικά σύνορα της ΕΕ**

Μια επιστολή από οκτώ ηγέτες νότιων κράτη μελών της Ε.Ε. (συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας) προς την Προεδρία της Ε.Ε. το 2006, αναφέρει ότι η παράνομη μετανάστευση αφορά το σύνολο της Ένωσης και όχι μόνο τις χώρες στα εξωτερικά σύνορα της<sup>58</sup>. Η άποψή τους επιβεβαιώθηκε από τον Γερμανό Υπουργό του εσωτερικού το 2007, ο οποίος δήλωσε ότι «οι πολίτες αναμένουν αποτελεσματική επιβολή στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μόνο συλλογικά μπορούμε να καταπολεμήσουμε αποτελεσματικά την παράνομη μετανάστευση».

Ο αριθμός του ελέγχου των επιβατών είναι ένας δείκτης του όγκου των ελέγχων όπου πρέπει να εκτελέσουν οι συνοριακοί φύλακες, σε σχέση με τον αριθμό των συνοριοφυλάκων. Οι πολίτες

---

<sup>58</sup> Cuschieri, M.A. (2007): "Europe's Migration Policy Towards the Mediterranean," ZEI Discussion Paper C168.

της Ε.Ε. χρήζουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας μεταξύ των κρατών μελών και υπόκεινται σε ελάχιστους ελέγχους, ενώ οι υπήκοοι τρίτων χωρών υπόκεινται σε διεξοδικούς ελέγχους, όπως ορίζεται από τον κώδικα συνόρων του Σένγκεν. Ως εκ τούτου, η φύση και η έκταση της ροής των επιβατών καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό το σχεδιασμό και την κατανομή των πόρων για τους συνοριακούς ελέγχους.

Τα δεδομένα για τον αριθμό των ταξιδιωτών αποδεικνύονται χρήσιμα για την ανάλυση δεικτών της παράνομης μετανάστευσης. Οι διαφορές στους δείκτες άρνησης εισόδου σε σχέση με την ταξιδιωτική κίνηση, μπορούν να βοηθήσουν στην εύρεση των κατάλληλων μέτρων και σταδιακά στην μπορεί να βοηθήσει στον εντοπισμό των βέλτιστων πρακτικών και τελικά να εξασφαλιστεί ότι οι έλεγχοι που διενεργούνται στα σύνορα σύμφωνα με τον κώδικα Συνόρων Σένγκεν [Border Crossing Points (BCPs)]<sup>59</sup> είναι εναρμονισμένοι σε όλη την ΕΕ.

#### **5.6.1 Καινοτομία στη διαχείριση των συνόρων («έξυπνα σύνορα»)**

Η άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα του χώρου Σένγκεν των χωρών της Ε.Ε. επέτρεψε στους πολίτες να ταξιδεύουν από την Ιβηρική χερσόνησο στις βαλτικές χώρες και από την Ελλάδα στη Φινλανδία χωρίς να πρέπει να υποβληθούν σε συνοριακούς ελέγχους. Το γεγονός αυτό ωφελεί δυνητικά πάνω από 300 εκατομμύρια ευρωπαίους πολίτες.<sup>60</sup>, και συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη εμπιστεύονται την ικανότητα αλλήλων να φυλάσσουν αποτελεσματικά τα εξωτερικά σύνορα για λογαριασμό της ΕΕ και να εκδίδουν θεωρήσεις που ισχύουν σε ολόκληρο τον χώρο Σένγκεν.

Η ακεραιότητα των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τον χώρο Σένγκεν. Κάθε χρόνο, πραγματοποιούνται στα εξωτερικά σύνορα περίπου 700 εκατομμύρια διελεύσεις μέσω ξηράς, θαλάσσης και αέρος. Περίπου το ένα τρίτο αυτών των διελεύσεων των συνόρων πραγματοποιούνται από υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι αποτελούν αντικείμενο ενδελεχών ελέγχων στο συνοριακό σημείο διέλευσης<sup>61</sup>. Η προώθηση ταχείας και ασφαλούς

---

<sup>59</sup> Κώδικα Συνόρων SCHENGEN (Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 2006 για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα) άρθρο 13 (2) και στο Παράρτημα V, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθμ. 610/2013).

<sup>60</sup> The total population of the 25 Schengen Member States is 411,310,500 (Estimation: Eurostat 2009).

<sup>61</sup> Τα στοιχεία βασίζονται σε στατιστικές του ταμείου εξωτερικών συνόρων και σε δεδομένα από μία επιχείρηση συγκέντρωσης δεδομένων που διενεργήθηκε σε όλα τα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων μεταξύ 31ης Αυγούστου και 6ης Σεπτεμβρίου 2009., [ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ, διαβιβαστικό σημείωμα, Βρυξέλλες, 28 Οκτωβρίου 2011]

διέλευσης στα σύνορα αποτελεί κοινό μέλημα για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της και δεν υπάρχει αμφιβολία ότι οι διελεύσεις των συνόρων θα συνεχίσουν να αυξάνονται σημαντικά, ιδίως στα αεροδρόμια.

Σύμφωνα με το πιθανότερο σενάριο, το Eurocontrol προέβλεψε ότι ο αριθμός των διελεύσεων στα εναέρια σύνορα θα αυξηθεί από 400 εκατομμύρια το 2009 σε 720 εκατομμύρια το 2030. Τούτο σημαίνει ότι στα ευρωπαϊκά αεροδρόμια, θα πρέπει να ελεγχθούν το 2030 720 εκατομμύρια ταξιδιώτες. **Η σημαντικότερη αυτή αύξηση δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί με την πρόσληψη και μόνον πρόσθετων συνοριοφυλάκων.**

Πρέπει επίσης να εξεταστεί η ανάπτυξη των πολιτικών της Ένωσης για τις θεωρήσεις και οι σχέσεις με τις τρίτες χώρες. Κατά τα πρόσφατα έτη, η Ένωση ήρε επιτυχώς την υποχρέωση θεώρησης για τους υπηκόους ορισμένων τρίτων χωρών, συνήψε πολλές διμερείς και πολυμερείς συμφωνίες διευκόλυνσης των θεωρήσεων και εκσυγχρόνισε το κεκτημένο, προβλέποντας, ιδίως περισσότερο εκτεταμένη χρήση των θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων. Η ελευθέρωση του καθεστώτος των θεωρήσεων για τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων συνοδεύτηκε από ένα σύστημα παρακολούθησης με την υποστήριξη του FRONTEX και της Ευρωπόλ, το οποίο επιτρέπει να συγκεντρώνονται στατιστικά στοιχεία για τις ταξιδιωτικές ροές και να αξιολογούνται τυχόν κίνδυνοι κατάχρησης. Οι προσπάθειες αυτές συμβάλλουν στη σημαντική βελτίωση της πρόσβασης στο έδαφος της Ένωσης για μεγάλες ομάδες ταξιδιωτών αλλά, μέχρι τώρα, δεν έχουν συνδυαστεί με προσπάθειες για την απλούστευση της πραγματικής διέλευσης των συνόρων γι' αυτές τις ομάδες ατόμων.

Τούτο δημιουργεί πολλά ερωτήματα:

- κατά πόσον η ανάπτυξη της ενωσιακής πολιτικής στον τομέα των συνοριακών ελέγχων είναι, σήμερα, σε θέση να υποστηρίξει τη δράση της στον τομέα των θεωρήσεων·
- κατά πόσον τα κράτη μέλη έχουν την ικανότητα να διαχειρίζονται την αύξηση των ταξιδιωτικών ροών που θα προκύψει απ' αυτές τις προσπάθειες χωρίς να αυξηθεί η χρονική διάρκεια αναμονής στα σύνορα· και
- κατά πόσον χρειάζεται η Ένωση να βελτιώσει τα εργαλεία τα οποία διαθέτει για να συγκεντρώνει λεπτομερέστερα στοιχεία για τις ταξιδιωτικές ροές προς και από τον χώρο Σένγκεν.
- Υπάρχουν ιδίως δύο προκλήσεις: πώς να ελεγχτούν αποτελεσματικότερα οι ταξιδιωτικές ροές και οι μετακινήσεις υπηκόων τρίτων χωρών που διέρχονται από τα εξωτερικά

σύνορα του χώρου Σένγκεν στο σύνολό του, στο πλαίσιο μιας σφαιρικής προσέγγισης της συνολικής διακυβέρνησης του χώρου Σένγκεν, και πώς να διασφαλιστεί με ταχεία και απλή διαδικασία η διέλευση των συνόρων για τον αυξανόμενο αριθμό τακτικών ταξιδιωτών που αποτελούν τη μεγάλη πλειοψηφία των ατόμων που διέρχονται από τα σύνορα, δηλ. αυτών που πληρούν όλες τις προϋποθέσεις εισόδου.

- Στο πλαίσιο των ισχυόντων κανόνων:
  - Διενεργούνται οι ίδιοι έλεγχοι στους υπηκόους τρίτων χωρών που εισέρχονται στο χώρο Σένγκεν, ανεξάρτητα από το επίπεδο κινδύνου που αντιπροσωπεύει ο καθένας από αυτούς, π.χ. υπέρβαση της διάρκειας της επιτρεπόμενης παραμονής.
  - Δεν υπάρχει κανένα μέσο καταχώρισης των συνοριακών διελεύσεων των ταξιδιωτών. Η επιτρεπόμενη παραμονή υπολογίζεται βάσει των σφραγίδων στο διαβατήριο ή στα ταξιδιωτικά έγγραφα του ταξιδιώτη και οι ημερομηνίες εισόδου και εξόδου δεν αποτελούν αντικείμενο κεντρικής καταχώρισης.

Κατά συνέπεια, οι καθυστερήσεις κατά τη διέλευση των συνόρων μπορούν να είναι μεγάλες και συχνά δεν υπάρχουν πληροφορίες σχετικά με τα άτομα που υπερβαίνουν τον εγκεκριμένο χρόνο παραμονής. Πρόκειται για πραγματικό πρόβλημα, καθώς τα άτομα που υπερβαίνουν τον εγκεκριμένο χρόνο παραμονής είναι η κύρια πηγή παράνομης μετανάστευσης στην Ε.Ε..

Το γεγονός ότι όλοι οι υπήκοοι τρίτων χωρών πρέπει να υποστούν τους ίδιους συνοριακούς ελέγχους, ανεξάρτητα από το επίπεδο κινδύνου που αντιπροσωπεύουν ή από το πόσο συχνά ταξιδεύουν, μαρτυρεί ότι η χρήση των συνοριοφυλάκων δεν είναι αποτελεσματική. Η επιδίωξη να αυξηθεί η ασφάλεια και να επιταχυνθεί η ταξιδιωτική ροή απλά και μόνο με την αύξηση του αριθμού των συνοριοφυλάκων δεν αποτελεί βιώσιμη επιλογή για πολλά κράτη μέλη που προσπαθούν να μειώσουν τις δημοσιονομικές ελλείψεις τους.

### **5.7 Οι κανονισμοί για την έρευνα και τη διάσωση παράνομων μεταναστών από τους συνοριακούς φύλακες**

Οι συνοριακοί φύλακες που συμμετέχουν σε θαλάσσιες επιχειρήσεις του ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (Frontex) χρειάζεται να **συνδυάζουν την ανάγκη για ασφάλεια και το καθήκον να προστατεύει η Αστυνομία τα ανθρώπινα δικαιώματα. Δυνάμει της άγραφης συμφωνίας** Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, οι συνοριοφύλακες των επιχειρήσεων Frontex έχουν ρητή εντολή να διασώζουν ζωές. Οι κανόνες που διέπουν τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης και την αποβίβαση των μεταναστών καλύπτουν μόνο τις δράσεις που συντονίζονται από τον Frontex. Με τον τρόπο αυτό, αποφεύγεται οποιαδήποτε

σύγχυση λόγω διαφορετικών ερμηνειών του διεθνές δικαίου και των πρακτικών από τα κράτη μέλη της ΕΕ. Το «επιχειρησιακό σχέδιο» του Frontex σχετικά με τις συντονισμένες επιχειρήσεις επιτήρησης των συνόρων περιλαμβάνει διαδικασίες με στόχο να εντοπίζονται και να λαμβάνουν βοήθεια τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας, οι χωρίς κηδεμόνα ανήλικοι και άλλες ευπαθείς ομάδες. Μόνο αφότου ταυτοποιηθούν οι μετανάστες, λαμβάνονται καταναγκαστικά μέτρα. Να σημειωθεί ότι οι κανόνες που διέπουν τον εντοπισμό των ευάλωτων ατόμων είναι υποχρεωτικοί, ενώ αυτοί που αφορούν την επιβολή μέτρων είναι προαιρετικοί.

Ακόμη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενίσχυσε την αρχή της «μη επαναπροώθησης», σύμφωνα με την οποία οι μετανάστες δεν θα πρέπει να υποχρεώνονται να επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής τους ή σε οποιαδήποτε άλλη χώρα όπου θα μπορούσαν να υποστούν διώξεις, βασανιστήρια ή άλλες σοβαρές βλάβες. Οι φύλακες των συνόρων που εξετάζουν το ενδεχόμενο μεταφοράς των συλληφθέντων ή διασωζόμενων ατόμων σε τρίτη χώρα θα πρέπει να ακολουθούν ορισμένες διαδικασίες (π.χ. ταυτοποίηση, προσωπική αξιολόγηση, πληροφορίες σχετικά με τον τόπο αποβίβασης, κλπ).

Τέλος, οι πρακτικές «επαναπροώθησης» των μεταναστών στην ανοικτή θάλασσα απαγορεύονται. Οι συνοριοφύλακες μπορούν μόνο να προειδοποιούν και να διατάζουν ένα σκάφος να μην εισέλθει στα χωρικά ύδατα του κράτους μέλους. Ο πλοίαρχος και το πλήρωμα δεν πρέπει να αντιμετωπίζουν ποινικές κυρώσεις επειδή έσωσαν άτομα που βρίσκονταν σε κίνδυνο στη θάλασσα και τα μετέφεραν σε ασφαλές μέρος.

Πηγή: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

<http://www.europarl.gr/el/news-events/news/news2014/april/napril14.html>

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΤΗΡΙΞΗ

---

Στο όνομα της κοινής ευθύνης, και της αλληλεγγύης, δεδομένου ότι οι τρίτες χώρες και οι χώρες πρώτου ασύλου δέχονται έναν σημαντικά μεγαλύτερο αριθμό προσφύγων, η Ε.Ε. χορηγεί μεγαλύτερη οικονομική στήριξη για την ενίσχυση της παροχής προστασίας.

Παραδείγματος χάριν σύμφωνα με το νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 6ης Φεβρουαρίου 2013 σχετικά με την πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της απόφασης αριθ. 573/2007/ΕΚ, της απόφασης αριθ. 575/2007/ΕΚ και της απόφασης 2007/435/ΕΚ του Συμβουλίου, αυξάνεται το ποσοστό συγχρηματοδότησης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών όσον αφορά ορισμένες διατάξεις που σχετίζονται με τη δημοσιονομική διαχείριση για ορισμένα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν ή επαπειλούνται με σοβαρές δυσχέρειες σε σχέση με την χρηματοοικονομική τους σταθερότητα.

Ορισμένα κράτη μέλη, της Νότιας Μεσογείου όπως η Ιταλία, η Μάλτα, η Ελλάδα, η Βουλγαρία και η Κύπρος εκτίθενται αμεσότερα στις μαζικές αφίξεις παράνομων μεταναστών και, σε περιορισμένο βαθμό, ατόμων που χρειάζονται διεθνή προστασία και απαιτεί αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το γεγονός, επιβεβαιώνεται ετησίως με τις συνεχείς μεταναστατευτικές ροές, οι οποίες παρουσιάζουν τεράστια αύξηση σε σχέση με τα παραπάνω έτη λόγω των εμπόλεμων καταστάσεων που συμβαίνουν σε χώρες τις Ασίας αλλά και της Αφρικής. Ακόμη, ο πόλεμος Ουκρανίας-Ρωσίας, έχει 'ανακατέψει την τράπουλα' στις μεταναστευτικές-προσφυγικές ροές, των προηγούμενων ετών, καθιστώντας την διάκριση πρόσφυγα/ μετανάστη που εκτέθηκε παραπάνω, ακόμη δυσχερέστερη.

Επιπλέον, η άνευ προηγουμένου παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και ύφεση της οικονομίας έχουν πλήξει σοβαρά την οικονομική ανάπτυξη και τη χρηματοοικονομική σταθερότητα προκαλώντας έντονη υποβάθμιση των χρηματοπιστωτικών, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών σε αρκετά κράτη μέλη. Ορισμένα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν ή επαπειλούνται με σοβαρές δυσχέρειες, ιδιαίτερα όσον αφορά την χρηματοπιστωτική και οικονομική σταθερότητα, οι οποίες έχουν ή δύναται να έχουν ως αποτέλεσμα να επιδεινώνεται η κατάστασή τους από άποψη ελλείμματος και χρέους και να απειλείται η οικονομική τους ανάπτυξη, συνθήκες που εντείνονται από το διεθνές οικονομικό και χρηματοπιστωτικό περιβάλλον. Λαμβάνοντας υπόψη τις εξαιρετικές περιστάσεις, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής

Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής, τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1311/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ώστε να καταστεί δυνατή η αύξηση του ποσοστού συγχρηματοδότησης στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής για κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσχέρειες σε σχέση με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα. Η ως άνω πρακτική κρίθηκε αναγκαία και συνεχίζει να εφαρμόζεται έως και σήμερα. Τα εν λόγω κράτη μέλη πρέπει να υποστηρίζονται και στο πλαίσιο των τεσσάρων Ταμείων που συστάθηκαν ως μέρος του γενικού προγράμματος για την Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, συγκεκριμένα του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επιστροφής, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσφύγων και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών («τα Ταμεία»).

Τα Ταμεία αποτελούν βασικά εργαλεία για την παροχή βοήθειας στα κράτη μέλη προκειμένου να αντιμετωπίσουν σημαντικές προκλήσεις στον τομέα της μετανάστευσης, του ασύλου και των εξωτερικών συνόρων, όπως η ανάπτυξη μιας συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής της Ένωσης για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και της κοινωνικής συνοχής στην Ένωση και τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου. Προκειμένου να διευκολυνθεί η διαχείριση της χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της μετανάστευσης, του ασύλου και των εξωτερικών συνόρων και για να βελτιωθεί η διαθεσιμότητα παρόμοιας χρηματοδότησης για τα κράτη μέλη ώστε να υλοποιήσουν τα ετήσια προγράμματά τους στο πλαίσιο των Ταμείων, είναι αναγκαίο, σε λαμβάνοντας υπόψη την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 αλλά και την τρέχουσα περίοδο 2021-2027 (της οποίας τα αποτελέσματα θα κριθούν επίσης σε βάθος) να εξασφαλιστεί μια αύξηση στο ποσοστό συγχρηματοδότησης από την Ένωση στο πλαίσιο των Ταμείων, κατά ένα ποσό που αντιστοιχεί σε 20 ποσοστιαίες μονάδες πάνω από τα ισχύοντα ποσοστά συγχρηματοδότησης, για τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσχέρειες σε σχέση με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα.

ΤΑΜΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ ΣΥΝΟΡΩΝ ΜΕΓΑΛΟΙ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ		ΤΑΜΕΙΟ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ ΚΥΡΙΟΙ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ	
Ισπανία	94,4 εκατ. ευρώ	Ηνωμένο Βασίλειο	16,9 εκατ. ευρώ
Ιταλία	59,8 εκατ. ευρώ	Ελλάδα	<b>12,8 εκατ. ευρώ</b>
Λιθουανία	55,4 εκατ. ευρώ	Γαλλία	12,3 εκατ. ευρώ
Ελλάδα	<b>50,7 εκατ. ευρώ</b>	Ιταλία	12,8 εκατ. ευρώ
ΜΕΣΑΙΟΙ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ (3%-7 %)		Ισπανία	10,7 εκατ. ευρώ
Γαλλία	30,3 εκατ. ευρώ	Γερμανία	7,8 εκατ. ευρώ
Γερμανία	24,5 εκατ. ευρώ	ΜΕΣΑΙΟΙ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ	
Πολωνία	23,8 εκατ. ευρώ	Βέλγιο	6,1 εκατ. ευρώ
Μάλτα	22,8 εκατ. ευρώ	Κάτο Χώρες	5,8 εκατ. ευρώ
Ουγγαρία	19,4 εκατ. ευρώ	Πολωνία	3,7 εκατ. ευρώ
Φινλανδία	16,4 εκατ. ευρώ	ΔΟΨΟΙ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ (ποσοστό χαμηλότερο του 3%)	
Σλοβενία	16,1 εκατ. ευρώ		
ΜΙΚΡΟΙ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ (0,03%-2%)			
Κάτο Χώρες	9,8 εκατ. ευρώ		
Πορτογαλία	9,3 εκατ. ευρώ		
Εσθονία	8,8 εκατ. ευρώ		
Κύπρος	7,5 εκατ. ευρώ		
Τσεχική Δημοκρατία	5,6 εκατ. ευρώ		
Βέλγιο	5,2 εκατ. ευρώ		
Λιθουανία	5,3 εκατ. ευρώ		
Αυστρία	4,5 εκατ. ευρώ		
Σουηδία	4,1 εκατ. ευρώ		
Σλοβακία	3,4 εκατ. ευρώ		
Δανία	2,1 εκατ. ευρώ		
Λουξεμβούργο	0,14 εκατ. ευρώ		

Πηγή: Ευρωπαϊκή

Επιτροπή<sup>62</sup>

### 6.1 Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων συστάθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών Ροών» για τις περιόδους 2007-2013, και συνεχίστηκε για τα έτη 2014-2020 και 2021-2027.

Στόχος του Ταμείου είναι η αρωγή των κρατών-μελών για την επίτευξη υψηλού και ομοιόμορφου επιπέδου ελέγχου προσώπων και επιτήρησης των εξωτερικών τους συνόρων, στο πλαίσιο κοινών κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Δράσεις που υποστηρίζονται από το παραπάνω Ταμείο είναι οι ακόλουθες:

- Εφαρμογή ενός Κοινού Συστήματος Διαχείρισης των Συνόρων –που αξιοποιεί τους διαθέσιμους πόρους για να ελέγχονται και να παρακολουθούνται τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ
- Διαχείριση της Κίνησης στα Εξωτερικά Σύνορα –για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής διαχείρισης των ανθρώπων που διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα
- Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου- προώθηση της εναρμόνισης της τεχνολογίας και της εκπαίδευσης των συνοριοφυλάκων των Κρατών Μελών και διευκόλυνση της ανταλλαγής συνοριοφυλάκων μεταξύ των κρατών μελών
- Εκπαίδευση στην παροχή Προξενικών υπηρεσιών από τα Κράτη μέλη

<sup>62</sup> Com (2011) 857 τελικό, 9.12.2011, και Com (2011) 858 τελικό, 9.12.2011.



Το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων εφαρμόζεται ομοίως όπως το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες:

Αποκεντρωμένες Δράσεις: οι χώρες που επωφελούνται υιοθετούν μια πολυετή στρατηγική με ετήσια προγράμματα σχετικά με την αξιοποίηση των πόρων που διανέμονται ετησίως. Η Επιτροπή εγκρίνει το ετήσιο πρόγραμμα κάθε κράτους μέλους (1<sup>η</sup> Μαρτίου) και διαθέτει το 50% για προ-χρηματοδότηση ενώ το υπόλοιπο πληρωμών θα εξαρτηθεί από την εξέλιξη της εφαρμογής.

Η Επιτροπή δημοσιεύει ετήσια προγράμματα εργασίας για κάθε υπό-πρόγραμμα μετά από την πρόσκληση υποβολής προτάσεων και προσκλήσεων.

Ο συνολικός προϋπολογισμός διαιρείται στα ακόλουθα στάδια:

- 1.533 εκατομμύρια ευρώ που διανέμονται για δράσεις των εθνικών προγραμμάτων (π.χ έλεγχος εξωτερικών συνόρων και πολιτική χορήγησης visa)
- 109 εκατομμύρια (6% των συνολικών ετησίων πόρων κάθε χρόνο) για ανοιχτές προσκλήσεις
- 108 εκατομμύρια ευρώ για το ζήτημα της διέλευσης του Καλινγκράντ που εφαρμόζονται από τη Λιθουανία
- 70 εκατομμύρια (10 εκατομμύρια ευρώ κάθε χρόνο) για συγκεκριμένες δράσεις που αντιμετωπίζουν τις αδυναμίες σε στρατηγικά σημεία των εξωτερικών συνόρων

Οι διεθνείς οργανισμοί, οι ιδιωτικοί φορείς και οι Μη-Κυβερνητικοί Οργανισμοί που είναι καταγεγραμμένοι στις 23 χώρες της Συνθήκης Σένγκεν (Ιρλανδία, Ρουμανία και Βουλγαρία δεν συμμετέχουν στο Ταμείο) μπορούν να συμμετέχουν στα έργα ως εταίροι. Οι χώρες που συσχετίζονται με την υλοποίηση, την εφαρμογή και την ανάπτυξη του καθεστώτος Σένγκεν επίσης συμμετέχουν (Νορβηγία, Ισλανδία, Ελβετία και Λιχτενστάιν, υποκείμενες σε ειδικές συμφωνίες).

## 6.2 Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας

Η διασφάλιση υψηλού επιπέδου ασφαλείας, δικαιοσύνης και ελεύθερης έκφρασης συνιστά στοίχημα για την Ε.Ε. σύμφωνα με το άρθρο 67 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) θα πρέπει να επιτευχθεί, μεταξύ άλλων, με τη θέσπιση κοινών μέτρων για τη διέλευση των προσώπων από τα εσωτερικά σύνορα και για τους συνοριακούς ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα και με την κοινή πολιτική θεωρήσεων στο πλαίσιο ενός συγκλίνοντος πολυεπίπεδου συστήματος, που καθιστά δυνατή την ανταλλαγή δεδομένων και την πλήρη επίγνωση της κατάστασης και που αποσκοπεί στη διευκόλυνση της νόμιμης διακίνησης και την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης.

Το Ταμείο λαμβάνει ιδιαιτέρως υπόψη του τα κράτη μέλη τα οποία αντιμετωπίζουν δυσανάλογες επιβαρύνσεις από τις μεταναστευτικές ροές εξαιτίας της γεωγραφικής τους θέσης.

Προκειμένου να συμβάλλουν στην επίτευξη του γενικού στόχου του Ταμείου, τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι τα εθνικά τους προγράμματα ανταποκρίνονται στους ειδικούς στόχους του μέσου και ότι η κατανομή των πόρων μεταξύ των στόχων είναι ανάλογη των προκλήσεων και αναγκών και εξασφαλίζει ότι οι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν. Στις περιπτώσεις που ένα εθνικό πρόγραμμα δεν ανταποκρίνεται σε έναν από τους ειδικούς στόχους ή η χρηματοδότηση υπολείπεται των ελαχίστων ποσοστών για ορισμένους στόχους των εθνικών προγραμμάτων, που καθορίζονται στον παρόντα κανονισμό, το ενεχόμενο κράτος μέλος θα πρέπει να παρέχει αιτιολόγηση στο πλαίσιο του προγράμματος. Για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων του Ταμείου, θα πρέπει να καθοριστούν κοινοί δείκτες σε σχέση με κάθε ειδικό στόχο του μέσου. Η μέτρηση των αποτελεσμάτων των ειδικών στόχων με την έννοια των κοινών δεικτών δεν καθιστά υποχρεωτική την εφαρμογή δράσεων που συνδέονται με τους δείκτες αυτούς.

### 6.2.1 Κατάλογος κοινών δεικτών μέτρησης των ειδικών στόχων

- α) για τη στήριξη μιας κοινής πολιτικής θεωρήσεων εισόδου για τη διευκόλυνση της νόμιμης κυκλοφορίας, τη διασφάλιση ίσης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών και την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης
  - ι) Αριθμός των δραστηριοτήτων προξενικής συνεργασίας που έχουν αναπτυχθεί με τη βοήθεια του μέσου.

Για τους σκοπούς των ετήσιων εκθέσεων εφαρμογής, όπως αναφέρονται στο άρθρο 54 του κανονισμού (ΕΕ) ο εν λόγω δείκτης αναλύεται περαιτέρω σε υποκατηγορίες όπως:

- συνεγκαταστάσεις
  - κοινά κέντρα υποβολής αιτήσεων,
  - αντιπροσωπείες,
  - άλλοι.
- ii) Αριθμός εκπαιδευθέντων υπαλλήλων και αριθμός μαθημάτων επιμόρφωσης σχετικά με πτυχές της κοινής πολιτικής θεωρήσεων με τη βοήθεια του μέσου
- iii) Αριθμός εξειδικευμένων θέσεων σε τρίτες χώρες με την υποστήριξη του μέσου  
Για τους σκοπούς των ετήσιων εκθέσεων εφαρμογής, όπως αναφέρονται στο άρθρο 54 του κανονισμού (ΕΕ), ο εν λόγω δείκτης αναλύεται περαιτέρω σε υποκατηγορίες όπως:
- αξιωματικοί-σύνδεσμοι μετανάστευσης,
  - άλλοι.
- iv) Ποσοστό και αριθμός των προξενείων που δημιουργήθηκαν ή αναβαθμίστηκαν με τη βοήθεια του μέσου επί του συνολικού αριθμού προξενείων
- β) για τη στήριξη της διαχείρισης των συνόρων, μέσω και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των κρατών μελών και του Οργανισμού Frontex, για να εξασφαλιστεί, αφενός, ένα υψηλό επίπεδο προστασίας των εξωτερικών συνόρων, μεταξύ άλλων μέσω της αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης, και, αφετέρου, η ομαλή διέλευση των εξωτερικών συνόρων, σύμφωνα με το κεκτημένο του Σένγκεν.
- i) Αριθμός εκπαιδευθέντων υπαλλήλων και αριθμός μαθημάτων επιμόρφωσης σχετικά με πτυχές της διαχείρισης των συνόρων με τη βοήθεια του μέσου
- ii) Αριθμός υποδομών για τον έλεγχο των συνόρων (έλεγχοι και επιτήρηση) και μέσα που δημιουργήθηκαν ή αναβαθμίστηκαν με τη βοήθεια του μέσου  
Για τους σκοπούς των ετήσιων εκθέσεων εφαρμογής, όπως αναφέρονται στο άρθρο 54 του κανονισμού (ΕΕ), ο εν λόγω δείκτης αναλύεται περαιτέρω σε υποκατηγορίες όπως:
- υποδομές,
  - στόλος (εναέρια, χερσαία, θαλάσσια σύνορα),
  - εξοπλισμός,
  - άλλα.

iii) Αριθμός σημείων διέλευσης στα εξωτερικά σύνορα μέσω πυλών ABC με την υποστήριξη του μέσου επί του συνολικού αριθμού των σημείων διέλευσης συνόρων

iv) Αριθμός των υποδομών επιτήρησης των εθνικών συνόρων που δημιουργήθηκαν/αναπτύχθηκαν περαιτέρω στο πλαίσιο του Eurossur

Για τους σκοπούς των ετήσιων εκθέσεων εφαρμογής, όπως αναφέρονται στο άρθρο 54 του κανονισμού (Ε.Ε.), ο εν λόγω δείκτης αναλύεται περαιτέρω σε υποκατηγορίες όπως:

- Εθνικά Κέντρα Συντονισμού,
- Περιφερειακά Κέντρα Συντονισμού,
- Τοπικά Κέντρα Συντονισμού,
- άλλοι τύποι κέντρων συντονισμού.

v) Αριθμός συμβάντων που αναφέρθηκαν από τα κράτη μέλη στην Ευρωπαϊκή Εικόνα Κατάστασης

Για τους σκοπούς των ετήσιων εκθέσεων εφαρμογής, όπως αναφέρονται στο άρθρο 54 του κανονισμού (Ε.Ε.) αριθ. 514/2014, ο εν λόγω δείκτης αναλύεται περαιτέρω σε υποκατηγορίες όπως:

- παράνομη μετανάστευση, συμπεριλαμβανομένων συμβάντων που σχετίζονται με τη θέση σε κίνδυνο της ζωής μεταναστών,
- διασυνοριακό έγκλημα,
- καταστάσεις κρίσης.

## Άρθρο 6

Πόροι για επιλέξιμες δράσεις στα κράτη μέλη

1. Ενδεικτικά, χορηγείται στα κράτη μέλη ποσό 1 551 εκατ. EUR ως ακολούθως:

α) ποσό 1 276 εκατ. ευρώ, όπως αναφέρεται στο παράρτημα I'

β) ποσό 147 εκατ. ευρώ, με βάση τα αποτελέσματα του μηχανισμού που αναφέρονται στο άρθρο 7'

γ) στο πλαίσιο της ενδιάμεσης επανεξέτασης όπως αναφέρεται στο άρθρο 8 και για την περίοδο

από το οικονομικό έτος 2018, ποσό 128 εκατ. ευρώ, το υπόλοιπο των διαθεσίμων πιστώσεων βάσει του παρόντος άρθρου ή άλλο ποσό, όπως ορίζεται σύμφωνα με την παράγραφο 4, βάσει των αποτελεσμάτων της ανάλυσης κινδύνου και της ενδιάμεσης επανεξέτασης.

2. Κάθε κράτος μέλος κατανέμει τα βασικά ποσά για τα εθνικά προγράμματα που αναφέρονται στο παράρτημα Ι ως ακολούθως:

- α) τουλάχιστον 10 % για δράσεις που σχετίζονται με το άρθρο 9 παράγραφος 2 στοιχείο α)·
- β) τουλάχιστον 25 % για δράσεις που σχετίζονται με το άρθρο 9 παράγραφος 2 στοιχείο β)·
- γ) τουλάχιστον 5 % για δράσεις που σχετίζονται με το άρθρο 9 παράγραφος 2 στοιχεία γ), δ), ε) και στ).

**Ποσά που αποτελούν τη βάση των εθνικών προγραμμάτων των κρατών μελών (σε EUR)**

Κράτος μέλος/συνδεδεμένο κράτος	Ελάχιστο ποσό	Καθορισμένο μερίδιο κατανεμόμενο με βάση τον μέσο όρο 2016-2018	% 2016-2018 μαζί με την Κροατία	ΣΥΝΟΛΟ
AT	5 000 000	9 162 727	0,828 %	14 162 727
BE	5 000 000	12 519 321	1,131 %	17 519 321
BG	5 000 000	35 366 130	3,196 %	40 366 130
CH	5 000 000	13 920 284	1,258 %	18 920 284
CY	15 000 000	19 507 030	1,763 %	34 507 030
CZ	5 000 000	9 381 484	0,848 %	14 381 484
DE	5 000 000	46 753 437	4,225 %	51 753 437
DK	5 000 000	5 322 133	0,481 %	10 322 133
EE	5 000 000	16 781 752	1,516 %	21 781 752
ES	5 000 000	190 366 875	17,201 %	195 366 875
FI	5 000 000	31 934 528	2,886 %	36 934 528
FR	5 000 000	79 999 342	7,229 %	84 999 342
GR	5 000 000	161 814 388	14,621 %	166 814 388
HR	4 285 714	31 324 057	2,830 %	35 609 771
HU	5 000 000	35 829 197	3,237 %	40 829 197
IE				
IS	5 000 000	326 980	0,030 %	5 326 980
IT	5 000 000	151 306 897	13,672 %	156 306 897
LI	5 000 000	0	0,000 %	5 000 000
LT	5 000 000	19 704 873	1,780 %	24 704 873

LU	5 000 000	400 129	0,036 %	5 400 129
LV	5 000 000	10 521 704	0,951 %	15 521 704
MT	15 000 000	38 098 597	3,442 %	53 098 597
NL	5 000 000	25 609 543	2,314 %	30 609 543
NO	5 000 000	9 317 819	0,842 %	14 317 819
PL	5 000 000	44 113 133	3,986 %	49 113 133
PT	5 000 000	13 900 023	1,256 %	18 900 023
RO	5 000 000	56 151 568	5,074 %	61 151 568
SE	5 000 000	6 518 706	0,589 %	11 518 706
SI	5 000 000	25 669 103	2,319 %	30 669 103
SK	5 000 000	5 092 525	0,460 %	10 092 525
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>169 285 714</b>	<b>1 106 714 286</b>	<b>100,00 %</b>	<b>1 276 000 000</b>

Οι δράσεις που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του μέσου εφαρμόζονται με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Ειδικότερα, οι δράσεις θα συμμορφώνονται με τις διατάξεις του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη νομοθεσία της Ένωσης για την προστασία των δεδομένων, την Ευρωπαϊκή σύμβαση για την Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΑΔ), την αρχή της δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών, με σεβασμό του δικαιώματος ασύλου και διεθνούς προστασίας και της αρχής της μη επαναπροώθησης, καθώς και των διεθνών υποχρεώσεων της Ένωσης και των κρατών μελών που απορρέουν από την προσχώρησή τους σε διεθνείς πράξεις τις οποίες έχουν υπογράψει, όπως η σύμβαση της Γενεύης σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων της 28ης Ιουλίου 1951, όπως αυτή συμπληρώθηκε από το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31ης Ιανουαρίου 1967. Συγκεκριμένα, εφόσον είναι δυνατό, τα κράτη μέλη εστιάζουν στον εντοπισμό, την αρωγή και την κατεύθυνση στις υπηρεσίες προστασίας ευάλωτων ατόμων, ιδίως παιδιών και ασυνόδευτων ανήλικων.

### 6.3 Επιχειρησιακά Χρηματοδοτούμενα Προγράμματα

Το διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο για τα ανθρώπινα δικαιώματα υποχρεώνουν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. εγγυώνται τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όλων των προσώπων που βρίσκονται εντός της επικράτειάς τους, συμπεριλαμβανομένων των παράτυπων μεταναστών. Παρότι τα κράτη μέλη δεν έχουν καμία υποχρέωση να επεκτείνουν στους παράτυπους μετανάστες το σύστημα κοινωνικών παροχών τους, οφείλουν να διασφαλίζουν τον σεβασμό των

βασικών ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών αυτών. Αυτά περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων τη πρόσβαση σε:

- στις απαραίτητες υπηρεσίες υγείας, δηλαδή τις υπηρεσίες επείγουσας και βασικής υγειονομικής περίθαλψης, όπως είναι η δυνατότητα εξέτασης από γιατρό και η παροχή των απαραίτητων φαρμάκων,
- στις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης για τις εγκύους και για τα παιδιά και επιπλέον για αυτά την πρόσβαση στην παιδεία σε ισότιμη βάση με τους ημεδαπούς,
- στη δικαιοσύνη – μέσω μηχανισμού που επιτρέπει σε άτομα να υποβάλλουν καταγγελίες και να δικαιώνονται, π.χ. λαμβάνοντας αποζημίωση συνεπεία εργατικού ατυχήματος.

Που συνεπάγεται σημαντικό κόστος.

- Για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης εκπονήθηκαν ολοκληρωμένα σχέδια δράσης (action plans), των οποίων η **χρηματοδότηση εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση**. Ενδεικτικά αναφέρεται για την Ελλάδα η αναβάθμιση του συστήματος Πρώτης Υποδοχής, τη δημιουργία Κέντρων Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) και Προαναχωρησιακών Κέντρων Κράτησης Αλλοδαπών, τα Κέντρα Ταυτοποίησης Αλλοδαπών, την αναμόρφωση του εθνικού συστήματος ασύλου (Υπηρεσία Ασύλου και Αρχής Προσφυγών), η ενίσχυση της πολιτικής των αναγκαστικών και εθελούσιων επιστροφών υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους, καθώς και τις επιχειρησιακές δράσεις των Υπουργείων για την άμβλυση της υπάρχουσας κατάστασης και τη σταδιακή εξομάλυνση της, με στόχο την ουσιαστική διαχείριση και την αποτελεσματική και οριστική αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος.

#### **6.4 Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020**

Κατά τη συμφωνία στην οποία κατέληξε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, οι μέγιστες δυνατές δαπάνες για την Ευρωπαϊκή Ένωση των 28 κρατών μελών ανέρχονται σε 959,99 δισεκατομμύρια ευρώ σε αναλήψεις υποχρεώσεων, οι οποίες αντιστοιχούν σε 1,0% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος της ΕΕ (ΑΕΕ). Επομένως το ανώτατο όριο των συνολικών δαπανών μειώθηκε κατά 3.5% σε πραγματικούς όρους, σε σύγκριση με το τρέχον ΠΔΠ (2007-2013). Το συνολικό ανώτατο όριο πληρωμών καθορίστηκε σε 908,40 δισεκατομμύρια ευρώ, σε σύγκριση με τα 942,78 δισεκατομμύρια ευρώ του ΠΔΠ 2007-2013.

Παρά τη μείωση κατά 34,4 δισεκατομμύρια ευρώ του ανώτατου ορίου των συνολικών δαπανών σε αναλήψεις υποχρεώσεων και κατά 35,2 δισεκατομμύρια ευρώ σε πληρωμές, οι ηγέτες της ΕΕ

συμφώνησαν σημαντική αύξηση των οικονομικών μέσων για δαπάνες προσανατολισμένες στο μέλλον, όπως στην Έρευνα/Ανάπτυξη/Καινοτομία (R&D&I), στην αντιμετώπιση των λεγόμενων νέων προκλήσεων (ιδιαίτερα κλιματική αλλαγή και ενέργεια) και τη μετανάστευση.

**Στις Εσωτερικές Υποθέσεις**, τα Ταμεία περιορίστηκαν σε δύο<sup>63</sup>:

1. Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, Ασύλου και Μετανάστευσης
2. Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας (home affairs)

Αναφορικά με τον τομέα 3 («Ασφάλεια και ιθαγένεια»), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε σχετικά με όριο δαπανών ύψους 15,69 δισεκατομμυρίων ευρώ. Τα μέτρα στον τομέα αυτό περιλαμβάνουν ειδικότερα δράσεις σε σχέση με το άσυλο και τη μετανάστευση και πρωτοβουλίες στους τομείς των εξωτερικών συνόρων και της εσωτερικής ασφάλειας.

### 6.5 Χρηματοδότηση 2014-2020

- ➡ Η Ευρωπαϊκή Ένωση χρηματοδότησε τις Εσωτερικές Υποθέσεις για την περίοδο 2014—2020 με το ποσό των €6,9 εκ. (σε τρέχουσες τιμές), σημειώνοντας αύξηση της τάξεως του 30% σε σχέση με την περίοδο 2007-2013<sup>64</sup> ενώ αύξηση παρατηρήθηκε και στο τρέχον Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, το οποίο αναμένεται να αυξηθεί σύμφωνα με τις τρέχουσες ανάγκες και εξελίξεις εν ευθέτω χρόνω.

Home affairs Funds 2014-2020	€ million (current prices)
Asylum, Migration and Integration Fund	3,137
shared management (national programmes)	2,752
centralised management (Union actions, actions in and in relation to third-countries, emergency assistance, EMN, TA of the COM)	385
Internal Security Fund	3,764
Internal Security Fund - Borders and Visa	2,760
shared management (national programmes)	1,551
Special Transit Scheme (Lithuania)	154
IT systems (Smart Borders Package)	791
centralised management (Union actions, actions in and in	264

<sup>63</sup> Τα δύο νέα ταμεία αντικατέστησαν τα τρία παλιότερα: το «Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων», το «Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών» και το «Ευρωπαϊκό Ταμείο Επαναπατρισμών».

<sup>64</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index_en.htm)



Home affairs Funds 2014-2020	€ million (current prices)
relation to third-countries, emergency assistance, EMN, TA of the COM)	
Internal Security Fund – Police	1,004
shared management (national programmes)	662
centralised management (Union actions, actions in and in relation to third-countries, emergency assistance, EMN, TA of the COM)	342
<b>Total</b> <a href="http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/index_en.htm">http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/mapping-funds/index_en.htm</a>	<b>6,901</b>

- Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει επενδύσει, από το 2007 ως το 2013, 1.820 εκατομμύρια ευρώ στο Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων (External Borders Fund – EBF).
- Ο προϋπολογισμός του EUROSUR, υπολογίστηκε στα €244 εκ.65 για την περίοδο 2014 – 2020.

<sup>65</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-578\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-578_en.htm)

	Νέο ΠΔΠ 2014-20	Προηγούμενο ΠΔΠ 2007-13	Σύγκριση ΠΔΠ 2014-2020 σε σχέση με το ΠΔΠ 2007-2013	
Πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων	εκατ. €	εκατ. €	€	%
1. Έξυπνη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς	450.763	446.310	+4,5δισ	+1,0%
1α. Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση	125.614	91.495	+34,1δισ	+37,3%
1β. Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή	325.149	354.815	-29,7δισ	-8,4%
2. Βιώσιμη ανάπτυξη: Φυσικοί πόροι	373.179	420.682	-47,5δισ	-11,3%
3. Ασφάλεια και ιθαγένεια	15.686	12.366	+3,3δισ	+26,8%
4. Η Ευρώπη στον κόσμο	58.704	56.815	+1,9δισ	+3,3%
5. Διοίκηση	61.629	57.082	+4,5δισ	+8%
6. Αντισταθμίσεις	27	n/a	+0,027δισ	n/a
<b>Συνολικές πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων</b>	<b>959.988</b>	<b>994.176</b>	<b>-35,2δισ</b>	<b>-3,5%</b>
<i>ως ποσοστό του ΑΕΕ</i>	<i>1,00%</i>	<i>1,12%</i>		
<b>Σύνολο πιστώσεων πληρωμών</b>	<b>908.400</b>	<b>942.778</b>	<b>-34,4δισ</b>	<b>-3,7%</b>
<i>ως ποσοστό του ΑΕΕ</i>	<i>0,95%</i>	<i>1,06%</i>		
Αποθεματικό έκτακτης βοήθειας	1960	1.697	+0,3δισ	15,5%
Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση	1050	3.573	-2,5δισ	-70,6%
Ταμείο Αλληλεγγύης	3500	7.146	-3,6δισ	-51,0%
Μηχανισμός Ευελιξίας	3300	1.429	+1,9δισ	+130,9%
ΕΤΑ	26.984	26.826	+0,2δισ	+0,6%
<b>Σύνολο εκτός του ΠΔΠ</b>	<b>36.794</b>	<b>40.670</b>	<b>-3,9δισ</b>	<b>-9,5%</b>
<i>ως ποσοστό του ΑΕΕ</i>	<i>0,04%</i>	<i>0,05%</i>		
<b>Σύνολο ΠΔΠ + Εκτός</b>	<b>996.782</b>	<b>1.035.031</b>	<b>-38,2δισ</b>	<b>-3,7%</b>
<i>ως ποσοστό του ΑΕΕ</i>	<i>1,04%</i>	<i>1,17%</i>		

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. ΜΕΤΡΑ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

---

Πριν γίνει αναφορά στα μέτρα καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, θα αναφερθούμε προηγουμένως στις μεθόδους μέτρησης της παρανομίας. Η μέτρηση της παράνομης μετανάστευσης από την Ε.Ε. πραγματοποιείται με ένα ευρύ φάσμα στατιστικών και μη μεθόδων. Από την επισκόπηση της βιβλιογραφίας για τη μέτρηση των παράνομων μεταναστών, καθώς και για τις μεθόδους εκτίμησης προκύπτει ότι για πρώτη φορά πραγματοποιήθηκε το 1999 από την εργασία του καθηγητή G. Tapinos<sup>66</sup> (1999) που βασίστηκε στην μελέτη των Delaunay και Tapinos (1998). Από τις μελέτες αυτές τονίζεται η πολυπλοκότητα του φαινομένου της παράτυπης μετανάστευσης, όπου προσδιορίζεται η κατάστασή της σε τρία επίπεδα: την παράνομη είσοδο, την παράνομη διαμονή και την παράνομη απασχόληση.

Στις μελέτες αυτές επίσης παρουσιάζεται μία τυπολογία των μεθόδων μέτρησης της παράνομης μετανάστευσης που έχουν που έχουν χρησιμοποιηθεί στο παρελθόν. Οι άμεσες μετρήσεις (direct estimates) είναι εκείνες που στηρίζονται σε στατιστικά διοικητικών αρχών (administrative statistics) όπως για παράδειγμα οι αρνήσεις παροχής άδειας εισόδου, οι συλλήψεις παράνομων μεταναστών κλπ, καθώς και στατιστικές δειγματοληψίες;- έρευνες (surveys). Οι έμμεσες μετρήσεις (indirect statistics) είναι αυτές που προέρχονται από α) τις συγκρίσεις διαφόρων στοιχείων-πηγών, β) από εξαγωγή συμπερασμάτων από δευτερογενείς πηγές (γεννήσεις-θάνατοι, εγκλήματα κοινού ποινικού δικαίου, οι εγγραφές στα σχολεία κλπ), γ) στατιστικά δεδομένα από επίσημες πηγές. Τονίζεται, στο πλαίσιο της μελέτης αυτής, η ανάγκη χρησιμοποίησης επιστημονικών μεθόδων ως οι πλέον αξιόπιστες, η μη παροδικότητα του φαινομένου και η συνεχής αύξηση του λόγω της αυξανόμενης παγκοσμιοποίησης.

---

<sup>66</sup> Georges Tapinos, καθηγητής Institut d'études politiques de Paris, σύμβουλος του ΟΟΣΑ

Υιοθετείται από πολλούς αναλυτές, η άποψη ότι η παράνομη μετανάστευση έχει πλέον μονιμότερο χαρακτήρα. Ενδεικτικά αναφέρεται ο Papademetriou (2006)<sup>67</sup>, ο οποίος κρίνει ότι η παράνομη μετανάστευση πρέπει να αντιμετωπίζεται προς το όφελος όλων των πολιτών της Ε.Ε. παρά πώς να την αποτρέπουμε.

Η προστασία της ακεραιότητας του χώρου Σένγκεν είναι απαραίτητη. Συνεπώς, η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων θα πρέπει να βελτιωθεί και η ανάπτυξη πολιτικών σχετικών με τους συνοριακούς ελέγχους θα πρέπει να είναι ευθυγραμμισμένη με αυτές των τελωνειακών ελέγχων και την πρόληψη απειλών. Πρακτικά, η Ε.Ε. και οι χώρες της οφείλουν:

- να ενισχύσουν την επιχειρησιακή διάσταση του ευρωπαϊκού οργανισμού εξωτερικών συνόρων (Frontex)·
- να αναπτύξουν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για τη διαχείριση των συνόρων με βάση τη βελτιωμένη χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής
- να εξακολουθήσουν να αναπτύσσουν το ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR)·
- να συνεργάζονται με χώρες εκτός Ε.Ε. για να αναπτύξουν τη διαχείριση των συνόρων στις αντίστοιχες χώρες προέλευσης και διέλευσης·
- να παρέχουν οικονομική στήριξη για την ανάπτυξη του ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού συστήματος διαχείρισης συνόρων·

### **7.1 Ευρωπαϊκός οργανισμός για τη διαχείριση στα εξωτερικά σύνορα (Frontex)**

Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRONTEX) είναι ο 19ος αποκεντρωμένος οργανισμός της Ε.Ε., ο οποίος ιδρύθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου (26.10.2004, DO L 349/25.11.2004). Επίσημα άρχισε να λειτουργεί την 1η Μαΐου 2005, αν και στην πράξη η επιχειρησιακή του δράση ξεκίνησε την 1η Οκτωβρίου του 2005, οπότε και εγκαταστάθηκε στη Βαρσοβία (Πολωνία).

Ο κανονισμός παρέχει στα συμμετέχοντα στις κοινές επιχειρήσεις κράτη-μέλη, σαφείς επικαιροποιημένους και υποχρεωτικούς κανόνες που θα εφαρμόζονται κατά τη διεξαγωγή αυτών των επιχειρήσεων. Το γεγονός αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, παρέχοντας παράλληλα την απαιτούμενη νομική σαφήνεια κατά τη διεξαγωγή των επιχειρήσεων στα εξωτερικά θαλάσσια σύνορα και απόλυτα συμβατό με το Διεθνές

---

<sup>67</sup> Papademetriou, D. (2006) "Perspectives on Managing International Migration Better" στο Managing Migration: The Greek, UK and International Contexts, IMEPO, Athens

Δίκαιο και τα Ανθρώπινα Δικαιώματα. Παρόλο που τα κράτη μέλη έχουν την αρμοδιότητα του ελέγχου και της εποπτείας των εξωτερικών συνόρων<sup>68</sup>, ο οργανισμός διευκολύνει την εφαρμογή των ισχυόντων και μελλοντικών μέτρων σε επίπεδο ΕΕ, σχετικών με τη διαχείριση αυτών των συνόρων.

**Η FRONTEX είναι το βασικό εργαλείο για την ανάπτυξη σε πραγματικό επίπεδο της ατζέντας της Ε.Ε. που αφορά στη διαχείριση των συνόρων.** Ο βασικός της στόχος είναι, όπως περιγράφεται στο άρθ. 1 του Κανονισμού 2007/2004 «η ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.». Αποτελεί μια στρατηγική της που αποβλέπει σε μια «ολοκληρωμένη και παγκόσμια» απάντηση στις προκλήσεις που παράγονται από το φαινόμενο της μετανάστευσης στα κοινά εξωτερικά σύνορα. Ιδρύθηκε για να προωθήσει την αλληλεγγύη και την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών, όπως και την κατανομή του οικονομικού βάρους της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

Ο ιδρυτικός Κανονισμός της FRONTEX 2007/2004, ξεκινά με τη διακήρυξη πως «η ευθύνη για τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων βαρύνει τα κράτη-μέλη». Επιπλέον στο αρθ. 1.2 προβλέπεται πως «καίτοι την ευθύνη για τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων φέρουν τα κράτη-μέλη, ο Οργανισμός διευκολύνει και καθιστά αποτελεσματικότερη την εφαρμογή των ενεστώτων και μελλοντικών κοινοτικών μέτρων για τη διαχείριση τους». Είναι φανερό πως, κατά τη διαδικασία δημιουργίας της FRONTEX, τα κράτη-μέλη ενδιαφέρονταν ιδιαιτέρως να καταστήσουν σαφές πως η αρμοδιότητα στο πεδίο των εξωτερικών συνόρων θα παρέμενε υπό την κυριαρχία του κράτους.

Ειδικότερα, οι αρμοδιότητες της FRONTEX περιγράφονται ως εξής:

- ο συντονισμός της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, με τις δραστηριότητες της να είναι συμπληρωματικές αυτών που αναλαμβάνουν οι αρμόδιες Εθνικές Υπηρεσίες. Η ανωτέρω συνεργασία πραγματοποιείται με κοινές επιχειρήσεις ελέγχου των εξωτερικών συνόρων και με πιλοτικά προγράμματα, τα οποία στοχεύουν στην εξέταση της αποτελεσματικότητας τόσο της εκάστοτε μεθόδου που ακολουθείται, όσο και των τεχνικών μέσων που χρησιμοποιούνται.

---

<sup>68</sup> Ως εξωτερικά σύνορα νοούνται τα χερσαία και θαλάσσια σύνορα των κρατών μελών, τα αεροδρόμια και οι λιμένες τους, στα οποία εφαρμόζονται οι διατάξεις του δικαίου της ΕΕ σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων από πρόσωπα.

- στην εκπόνηση ενός προτύπου κοινής και ολοκληρωμένης αξιολόγησης των κινδύνων και την προετοιμασία των αναλύσεων των γενικών και ειδικών κινδύνων·
- επικουρεί τα κράτη-μέλη στην εκπαίδευση των συνοριακών αστυνομικών, με την καθιέρωση, μεταξύ άλλων, κοινών προδιαγραφών εκπαίδευσης που αποβλέπουν στη βελτίωση της απόδοσης των υπευθύνων για τα εξωτερικά σύνορα Υπηρεσιών. Ακόμα παρέχει τη δυνατότητα παρακολούθησης σεμιναρίων και επιμορφωτικών προγραμμάτων.
- κέντρο των δραστηριοτήτων της αποτελούν οι αναλύσεις κινδύνου, οι οποίες παρέχουν την απαραίτητη βάση για τις επιχειρησιακές δράσεις του Οργανισμού, την ανάπτυξη κοινών προδιαγραφών εκπαίδευσης και το σχεδιασμό των κοινών επιχειρήσεων μέσω ενός κοινού υποδείγματος ολοκληρωμένης ανάλυσης κινδύνου.
- παρακολουθεί τις εξελίξεις των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων (π.χ. συστήματα ασφαλείας, τεχνολογίες εντοπισμού) με σκοπό να τις μεταφέρει στα κράτη μέλη.
- συνδράμει τα κράτη-μέλη όποτε χρειάζεται ενισχυμένη επιχειρησιακή και τεχνική αρωγή στα σύνορα. Η φύση των εξαιρετικών αυτών περιπτώσεων αποτέλεσε σημείο τριβής ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Κοινοβούλιο κατά τη διαδικασία ψήφισης του Κανονισμού. Χωρίς αμφιβολία, η FRONTEX μπορεί να συνδράμει στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων με ειδικούς και τεχνική υποστήριξη.
- παρέχει στα κράτη-μέλη την αναγκαία υποστήριξη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού<sup>4</sup>. Η αρμοδιότητα αυτή υπήρξε μέχρι τώρα η πιο αμφισβητούμενη μια και σχετίζεται με τα ανθρώπινα δικαιώματα, την αύξηση του αριθμού των επαναπατρισμών και την ουσιαστική έλλειψη κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής σε θέματα ασύλου και μετανάστευσης. Για το λόγο αυτό η συνδρομή της FRONTEX περιορίστηκε στην απολύτως απαραίτητη, όπως είναι η τεχνική βοήθεια ή η αναγνώριση των καλύτερων μεθόδων επαναπατρισμού. Στην πράξη οι επιχειρήσεις αυτές πραγματοποιήθηκαν πολύ λίγες φορές.
- παρέχει ενισχυμένη τεχνική και επιχειρησιακή βοήθεια στα εξωτερικά τους σύνορα. Συνδράμει στην αποστολή ομάδων ταχείας επέμβασης στα σύνορα (RABIT) στα κράτη μέλη σε κατάσταση επείγουσας και εξαιρετικής πίεσης, η οποία οφείλεται, για παράδειγμα, σε μαζική εισροή παράνομων μεταναστών.

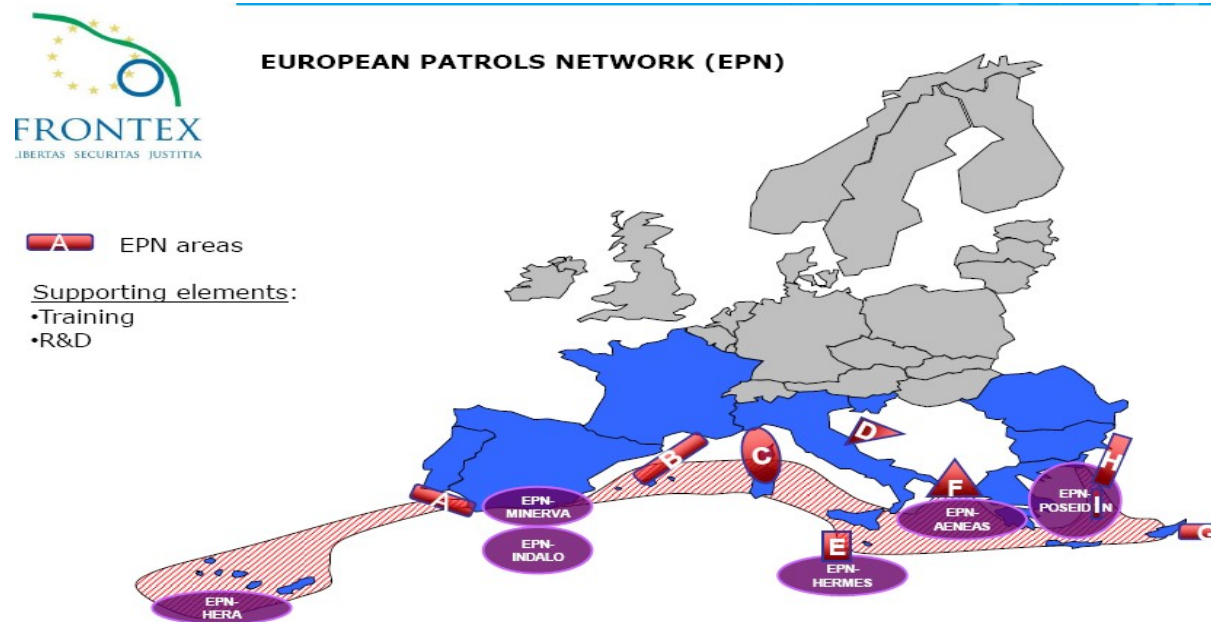
Στον οργανισμό μπορούν να μετάσχουν χώρες που συμμετέχουν στην υλοποίηση, εφαρμογή και ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν και κάθε μια από αυτές διορίζει έναν εκπρόσωπο και ένα αναπληρωματικό μέλος στο διοικητικό συμβούλιο. Τα έσοδα του οργανισμού προέρχονται από επιδότηση της Ε.Ε., συνεισφορά των συμμετεχουσών χωρών, τέλη που εισπράττονται για παρεχόμενες υπηρεσίες, και από εθελοντικές εισφορές κρατών μελών.

Σχετικά με τη συνεργασία με άλλες ανάλογες Υπηρεσίες, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιθυμούσε αρχικά να υπάρχει συνεργασία σε οριζόντιο επίπεδο μεταξύ της FRONTEX, της EUROPOL, των τελωνειακών υπηρεσιών και άλλων ανάλογων διεθνών οργανισμών όπως [CEPOL](#), [OLAF](#), για την τελωνειακή συνεργασία και τη συνεργασία όσον αφορά τους φυτοϋγειονομικούς και κτηνιατρικούς ελέγχους, με σκοπό την προώθηση της γενικής συνοχής. Κάτι τέτοιο όμως δεν κατέστη δυνατό και πρακτικά η συνεργασία περιορίζεται σε ανταλλαγή επιχειρησιακών πληροφοριών, γεγονός που μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τις δραστηριότητες συντονισμού της επιχειρησιακής συνεργασίας της FRONTEX, ιδιαίτερα σε ότι αφορά την συλλογή πληροφοριών για την ανάλυση κινδύνων.

Πρόκειται για έναν ανεξάρτητο επαγγελματικό οργανισμό που οι ρίζες της δημιουργίας του εντοπίζονται στη Συμφωνία Σένγκεν (Schengen<sup>1</sup>) του 1985 σχετικά με την κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών-μελών. Η Συμφωνία Σένγκεν αποτέλεσε το πρώτο βήμα για τη θέσπιση μιας κοινής ευρωπαϊκής εξωτερικής πολιτικής σε σχέση με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, που διευρύνθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), η οποία και ενσωμάτωσε το κεκτημένο Σένγκεν μετατρέποντας το σε βασικό στοιχείο για τον προσδιορισμό και την προστασία του χώρου «Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαίου» εντός της Ε.Ε. <sup>2</sup>Ήταν όμως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (2001) που ζήτησε από την Επιτροπή της Ε.Ε. βασιζόμενο στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε (1999) όπου γινόταν αναφορά στη διαμόρφωση «κοινής μεταναστευτικής πολιτικής» και στην «αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», να «προσδιορίσει τους μηχανισμούς συνεργασίας μεταξύ των επιφορτισμένων με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων Υπηρεσιών, και να μελετήσει τις συνθήκες κάτω από τις οποίες θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός ή κοινές υπηρεσίες για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων», δίνοντας έτσι την απαραίτητη ώθηση για την ίδρυση της FRONTEX τρία χρόνια μετά.

Η νομική βάση του Οργανισμού εντοπίζεται στις προβλέψεις της Συνταγματικής Συνθήκης της Ε.Ε. του 2004 και συγκεκριμένα στα άρθρα 62.2α και 66, από την οποία προκύπτει πως τα κράτη-μέλη διατηρούν την ευθύνη της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων κατά την ανάπτυξη κοινών επιχειρήσεων ή

πυλοτικών προγραμμάτων<sup>3</sup>. Παρόλα αυτά η FRONTEX μπορεί να επιβλέπει τις δράσεις των κρατών-μελών. Σύμφωνα με Ανακοίνωση της Επιτροπής<sup>69</sup>, αναγνωρίζεται η ανάγκη ενίσχυσης της διαχείρισης των θαλάσσιων εξωτερικών συνόρων, ενώ τίθενται τα επιχειρησιακά μέτρα για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, όπως: η μεγιστοποίηση ικανότητας του FRONTEX, η εγκαθίδρυση δικτύου παράκτιων περιπολιών, το ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης συνόρων, η μεγιστοποίηση της χρησιμοποίησης των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών μέσων.



### 7.1.1 Δραστηριότητες της Frontex

Ο Οργανισμός μπορεί να αναλάβει δράση μόνο κατόπιν πρότασης κοινών επιχειρήσεων ή πυλοτικών προγραμμάτων από κάποιο κράτος-μέλος. Παρόλα αυτά, έχει τη δυνατότητα να αναπτύξει ανάλογες πρωτοβουλίες, πάντα σε συμφωνία με το εκάστοτε ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος. Το 2006 υπήρξε το

<sup>69</sup> Com(2006) 733 τελικό, 30.11.2006, «Για την ενίσχυση της διαχείρισης των νότιων θαλάσσιων συνόρων της Ε.Ε.».



πρώτο έτος επιχειρησιακής δράσης της FRONTEX, όπου όλα τα μέλη Schengen και τα συνδεδεμένα κράτη (Ισλανδία, Νορβηγία) πήραν μέρος σε μια τουλάχιστον δραστηριότητά της, ανεξάρτητα από το είδος της. Οι βασικότερες επιχειρησιακές δράσεις που ανέλαβε ο Οργανισμός ήταν:

**α) Poseidon.** Πραγματοποιήθηκε τον Ιούνιο-Ιούλιο του 2006 στη Μεσόγειο, στα θαλάσσια σύνορα μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας με σκοπό τον έλεγχο των συνόρων και την ανταλλαγή γνώσεων μεταξύ των συμμετεχόντων πρακτόρων. Συμμετείχαν ενεργά η Ελλάδα, η Ιταλία και, ως απλοί θεατές, η FRONTEX, η EUROPOL και 9 ακόμα ευρωπαϊκά κράτη.

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

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

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

Στο τέλος του 2006, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο<sup>70</sup>, καταλήγει ότι κατά τη διάρκεια του 2007, θα πρέπει να ενισχυθεί η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και συνεπώς, η επιχειρησιακή ικανότητα του FRONTEX. Για αυτόν το λόγο, το Συμβούλιο ζητάει από το Frontex να συστήσει μαζί με τα κράτη - μέλη της Μεσογείου ένα μόνιμο Μεσογειακό Δίκτυο Περιπολίας των Ακτών (MEDSEA) στα νότια θαλάσσια σύνορα. Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Περιπολιών (European Border Patrols Network), λειτουργεί από το 2007 <sup>71</sup>.

Τα βασικότερα πιλοτικά προγράμματα που έχει αναλάβει ο Οργανισμός είναι αφενός το MEDSEA, που είχε ως αντικείμενο την μελέτη της βιωσιμότητας της ενίσχυσης του συνοριακού ελέγχου στη Μεσόγειο με κοινές περιπολίες ευρωπαϊκών και αφρικανικών κρατών, και αφετέρου το BORTEC, που εξέταζε

---

<sup>70</sup> Συμπεράσματα Προεδρίας, 14-15 Δεκεμβρίου 2006.

<sup>71</sup> "European Patrols Network, Press Release", Frontex, 24/5/2007, διαθέσιμο στο [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news\\_releases/art25.html](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art25.html)

τη πιθανότητα εγκατάστασης ενός συστήματος επιτήρησης των νότιων θαλάσσιων συνόρων βασισμένο σε μοντέρνες τεχνολογίες, το οποίο και θα εντάσσονταν σε ένα ευρωπαϊκό σύστημα επιτήρησης.

### 7.1.2 Αδυναμίες της Frontex

Εντοπίστηκαν ορισμένα προβλήματα στην οργάνωση και τις δραστηριότητές της.

**α)** Οι αρμοδιότητες του Οργανισμού επεκτείνονται σε πολλά επίπεδα γεγονός που, σε συνδυασμό με το χαμηλό προϋπολογισμό του, μπορεί να υποσκάψει την αποτελεσματικότητά του. Επίσης, οι διαστάσεις των επιχειρήσεων του και οι προσδοκίες των κρατών-μελών και της Ε.Ε., δεν μπορούν πλέον να εγγυηθούν την ευέλικτη δομή της.

**β)** Οι κοινές επιχειρήσεις της FRONTEX πραγματοποιούνται σε ένα πολιτικό περιβάλλον και είναι προϊόν ανάλογων πιέσεων που ασκούνται από τα κράτη-μέλη που διαχειρίζονται τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. Η εκάστοτε εσωτερική πολιτική σκηνή διαδραματίζει έναν ιδιαίτερο σημαντικό ρόλο (π.χ. περίπτωση Ισπανίας) και η FRONTEX θα πρέπει κάθε φορά να είναι ιδιαίτερα προσεκτική στην διαχείριση τέτοιων καταστάσεων.

**γ)** Ωστόσο, τα σημαντικότερα μειονεκτήματα του Οργανισμού επικεντρώνονται σε ζητήματα που σχετίζονται με τον έλεγχο της δημοκρατικότητας των δραστηριοτήτων του, οι οποίες εγείρουν και ερωτηματικά ανθρωπιστικής φύσης. Ως προς το πρώτο υπογραμμίζουμε πως, καθώς ο Οργανισμός λογοδοτεί μόνο στο Συμβούλιο και την Επιτροπή, το γεγονός πως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στερείται δυνατότητας ελέγχου των δράσεων που αναλαμβάνει, όπως και πρόσβασης στα αρχεία του Οργανισμού, υπονομεύει την απαίτηση για διαφάνεια στη λειτουργία του, και μάλιστα σε ζητήματα που σχετίζονται με την άσκηση κρατικής εξουσίας.

Επιπλέον, η πρακτική που ακολουθείται στις επιχειρήσεις της FRONTEX, όπου πραγματοποιείται απώθηση των εν δυνάμει μεταναστών στα χωρικά ύδατα τρίτων χωρών βάσει διμερών συμφωνιών, χαρακτηρίζοντας τους με αυτό τον τρόπο ως «παράνομους μετανάστες» πριν καν εισέλθουν σε κοινοτικό έδαφος, προκαλεί αμφιβολίες ως προς την τήρηση της αρχής του non-refoulement<sup>6</sup> και της Συνθήκης της Γενεύης για το καθεστώς των προσφύγων.

## ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία πως η δημιουργία της FRONTEX αποτέλεσε ένα πολύ σημαντικό βήμα για την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων. Η εμπιστοσύνη που επιδεικνύουν τα κράτη-μέλη στη λειτουργία της, σε συνδυασμό με τη διαθεσιμότητα τους να αποδεχτούν μια πιο ευρεία παρέμβαση της Ε.Ε. στο χώρο δραστηριοποίησης της FRONTEX, φανερώνουν την αξιοπιστία που γεννά ο θεσμός.

Στόχος της πολιτικής της ΕΕ για τα εξωτερικά σύνορα είναι η ολοκληρωμένη διαχείρισή τους ώστε να εξασφαλίζεται ομοιόμορφος και υψηλού επιπέδου έλεγχος των προσώπων και επιτήρηση ως προϋπόθεση για τη σύσταση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Πρόσφατα επικαιροποιήθηκαν νέοι κανόνες για τους φύλακες των συνόρων που συμμετέχουν σε θαλάσσιες επιχειρήσεις του ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (Frontex) όσον αφορά στον τρόπο συμπεριφοράς τους προς τους μετανάστες. Ο εν λόγω κανονισμός, που έχει ήδη συμφωνηθεί ανεπίσημα μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, αναμένεται να τεθεί σε ισχύ πριν από το καλοκαίρι.

Από το 2015 επιτρέπεται στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Frontex να πραγματοποιεί πιο **αποτελεσματικές επιχειρήσεις και να αποτρέπει θανάτους στη θάλασσα.**

Οι φύλακες των συνόρων που συμμετέχουν σε επιχειρήσεις του Frontex έχουν σαφές καθήκον να σώζουν ζωές. Οι κανόνες που διέπουν τις επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης και την αποβίβαση των μεταναστών καλύπτουν μόνο τις δράσεις που συντονίζονται από τον Frontex. Με τον τρόπο αυτό, αποφεύγεται οποιαδήποτε σύγχυση λόγω διαφορετικών ερμηνειών του διεθνές δικαίου και των πρακτικών από τα κράτη μέλη της ΕΕ.

Το «επιχειρησιακό σχέδιο» του Frontex σχετικά με τις συντονισμένες επιχειρήσεις επιτήρησης των συνόρων περιλαμβάνει διαδικασίες με στόχο να εντοπίζονται και να λαμβάνουν βοήθεια τα άτομα που χρήζουν διεθνούς προστασίας, τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι και άλλες ευάλωτες ομάδες. Μόνο αφότου ταυτοποιηθούν οι μετανάστες, είναι δυνατό να ληφθούν καταναγκαστικά μέτρα. Να σημειωθεί ότι οι κανόνες που διέπουν τον εντοπισμό των ευάλωτων ατόμων είναι υποχρεωτικοί, ενώ αυτοί που αφορούν την επιβολή μέτρων είναι προαιρετικοί.

### Χρήσιμες πληροφορίες

- ➡ Οι φύλακες των συνόρων που εξετάζουν το ενδεχόμενο μεταφοράς των συλληφθέντων ή διασωζόμενων ατόμων σε τρίτη χώρα θα πρέπει να ακολουθούν ορισμένες διαδικασίες (π.χ. ταυτοποίηση, προσωπική αξιολόγηση, πληροφορίες σχετικά με τον τόπο αποβίβασης, κλπ).

- ➔ Οι πρακτικές «επαναπροώθησης» των μεταναστών στην ανοικτή θάλασσα απαγορεύονται. Οι συνοριοφύλακες μπορούν μόνο να προειδοποιούν και να διατάζουν ένα σκάφος να μην εισέλθει στα χωρικά ύδατα ενός κράτους μέλους.
- ➔ Ο πλοίαρχος και το πλήρωμα δεν αντιμετωπίζουν ποινικές κυρώσεις επειδή έσωσαν άτομα που βρίσκονταν σε κίνδυνο στη θάλασσα και τα μετέφεραν σε ασφαλές μέρος.
- ➔ Η ελληνοτουρκική μεθόριος είναι ένα από τα κύρια σημεία εισόδου της άτακτης μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση μετά το ιταλικό νησί Λαμπεντούζα.
- ➔ Έπειτα από την ενίσχυση των επιχειρήσεων ελέγχου στα χερσαία σύνορα και την οικοδόμηση ενός τείχους, οι μετανάστες στράφηκαν στη θάλασσα. Το 2020, η Frontex αναχαίτισε 10.427 μετανάστες στη θάλασσα.
- ➔ Από το Σεπτέμβριο του 2012 ως το Μάιο του 2014, τουλάχιστον 18 πλεούμενα ναυάγησαν, 191 άνθρωποι σκοτώθηκαν και 33 θεωρούνται αγνοούμενοι. Τα περισσότερα από τα θύματα έρχονταν από τη Συρία, το Αφγανιστάν, τη Σομαλία ή την Ερυθραία.

## 7.2 Ευρωπόλ

Ευρωπόλ: Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης αρμόδιος για την επιβολή του νόμου. Επιφορτισμένη με την παροχή υποστήριξης στα κράτη μέλη με σκοπό την πρόληψη την καταπολέμηση κάθε μορφής σοβαρής διεθνούς εγκληματικότητας και τρομοκρατίας. Ο ρόλος της είναι να συμβάλλει στην προσπάθεια για μια ασφαλέστερη Ευρώπη προς όφελος όλων των πολιτών της ΕΕ με την υποστήριξη των ευρωπαϊκών αρχών επιβολής του νόμου μέσω της ανταλλαγής και ανάλυσης εμπιστευτικών πληροφοριών για την εγκληματικότητα.

Το 2017, η Ευρωπόλ παρείχε επιχειρησιακή υποστήριξη σε περισσότερες από 13.500 διασυνοριακές υποθέσεις-αύξηση άνω του 17% έναντι του 2016.

Πηγή: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/el\\_europolreviewgreek.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/el_europolreviewgreek.pdf)

### 7.3 Eurodac

Το Eurodac είναι μια μεγάλη βάση δεδομένων των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο και των παράνομων μεταναστών που εντοπίζονται εντός της Ε.Ε. Η βάση δεδομένων που βοηθά την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου σχετικά με το χειρισμό αιτήσεων ασύλου. Δημιουργήθηκε βάσει ειδικών κανονισμών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων των εγγυήσεων προστασίας των δεδομένων. Επιβλέπει την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στη βάση δεδομένων (κεντρική μονάδα) και τη διαβίβασή τους στα κράτη μέλη. Οι αρχές προστασίας δεδομένων των κρατών μελών έλεγχο της επεξεργασίας των δεδομένων από τις εθνικές αρχές, καθώς και τη διαβίβαση των στοιχείων αυτών σε η κεντρική μονάδα.

<https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Supervision/Eurodac>

### 7.4 Δίκτυο FIU.NET

Οι εγκληματικές δραστηριότητες συμμοριών οργανωμένου εγκλήματος, όπως η διακίνηση ναρκωτικών, οι κλοπές αυτοκινήτων, οι ληστείες και τα εγκλήματα υψηλής τεχνολογίας όπως η κλοπή ταυτότητας, αποτελούν σοβαρές απειλές για την Ε.Ε. Όπως τα οικονομικά εγκλήματα (απάτες, παραποίηση, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) οι απειλές αυτές παράγουν σημαντικά κέρδη και βλάπτουν την οικονομία της ΕΕ. Ενθαρρύνθηκε η δημιουργία εθνικών υπηρεσιών ανάκτησης περιουσιακών στοιχείων για την ταχύτερη ανίχνευση των κεφαλαίων σε ολόκληρη την ΕΕ και προωθήθηκε η εφαρμογή προσέγγισης βάσει πληροφοριών με σκοπό την αντιμετώπιση αυτών των απειλών. Σχετικά με τη νομιμοποίηση από άνομες δραστηριότητες δημιουργήθηκε το δίκτυο FIU.NET. Αυτό το αποκεντρωμένο δίκτυο ηλεκτρονικών υπολογιστών συνδέει τις μονάδες χρηματοοικονομικών πληροφοριών της Ε.Ε. και τους ενισχύει στην αλληλοπληροφόρηση στοιχείων χρηματοοικονομικού περιεχομένου. Ένα νέο μέσο για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος δίνει τη δυνατότητα περαιτέρω συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών.

### 7.5 Νέο σύστημα Επιτήρησης Συνόρων της ΕΕ (Eirosur)

Τον Δεκέμβριο του 2013 η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε σε λειτουργία το Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων (με την ονομασία Eurosur). Μέσω αυτού του συστήματος επικοινωνίας μπορούν οι χώρες μέλη της ΕΕ να λαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με ύποπτες κινήσεις στα εξωτερικά σύνορα και στη θάλασσα. Στην επιτήρηση αυτή συμμετέχει και η Συνοριακή Υπηρεσία παρακολούθησης συνόρων της ΕΕ - Frontex.

Σκοπός είναι η επίγνωση της κατάστασης και η ικανότητα αντίδρασης των κρατών μελών και του Οργανισμού κατά την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος στα εξωτερικά χερσαία και θαλάσσια σύνορα.

Η σύσταση του βασίζεται στο άρθρο 77 παράγραφος 2 στοιχείο δ) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), σύμφωνα με την οποία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα που αφορούν οποιοδήποτε μέτρο που είναι αναγκαίο για την προοδευτική δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων.

Το νέο Ευρωπαϊκό Σύστημα Επιτήρησης των Συνόρων Eurosur θα επιτρέπει στις αρχές των κρατών μελών της ΕΕ να ασκούν μια πιο αποτελεσματική δράση κατά των ναρκωτικών και κατά του λαθρεμπορίου προσφύγων. Επιπλέον με τη βοήθεια αυτού του συστήματος θα διασώζονται όσοι πρόσφυγες εκτίθενται σε κίνδυνο και δη με τον πιο τάχιστο και αποτελεσματικό τρόπο.

Ο Οργανισμός συνεργάζεται στενά με το **Δορυφορικό Κέντρο της ΕΕ**, την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ελέγχου της Αλιείας και τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Ασφάλειας της Ναυσιπλοΐας προκειμένου να εξυπηρετεί την κοινή εφαρμογή εργαλείων επιτήρησης, καθώς και με την Ευρωπόλ για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με το διασυνοριακό έγκλημα..

Τα κράτη Σένγκεν έχουν δεσμευτεί να τηρούν κοινά πρότυπα για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Το νέο σύστημα παρακολούθησης συνόρων της ΕΕ το Eurosur έκανε έναρξη με τη συμμετοχή 18 κρατών, τα οποία βρίσκονται στα νότια και ανατολικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ομού και αυτής της Νορβηγίας, που συνδέεται μέσω διακρατικής συμφωνίας με το Σένγκεν. Τα υπόλοιπα ΕΕ κράτη μαζί με τα ενταχθέντα λοιπά κράτη στη συμφωνία του Σένγκεν θα ενταχθούν στο νέο Σύστημα παρακολούθησης συνόρων της ΕΕ το Δεκέμβρη του 2014<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0873\\_com\\_com\(2011\)0873\\_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0873_com_com(2011)0873_el.pdf)

### 7.6 Αποτελεσματικές και βιώσιμες πολιτικές επιστροφής

Οι πολιτικές επιστροφής αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των πολιτικών μετανάστευσης.

Η μαζική νομιμοποίηση των λαθρομεταναστών δεν πρέπει να ενθαρρύνεται· ωστόσο, η δυνατότητα νομιμοποίησης ατόμων δεν πρέπει να παρεμποδίζεται.

Συνεπώς, η ΕΕ και οι χώρες της οφείλουν:

- να διασφαλίσουν ότι οι αποφάσεις που αφορούν την επιστροφή αναγνωρίζονται αμοιβαία στην ΕΕ και να προαγάγουν τη συνεργασία μεταξύ των χωρών της ΕΕ στην εκτέλεση αυτών των αποφάσεων·
- να εξασφαλίσουν ότι έχει ενσωματωθεί η οδηγία σχετικά με τους κοινούς κανόνες για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων χωρών εκτός ΕΕ και ότι εφαρμόζεται από τη στιγμή που τίθεται σε ισχύ·
- να αναπτύξουν μέσα εντοπισμού προσώπων που έχουν επαναπατριστεί χωρίς να διαθέτουν έγγραφα ταυτότητας και να εξετάσουν αν μια ευρωπαϊκή άδεια διέλευσης (*laissez-passer*) μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση των μεταναστών χωρίς έγγραφα ταυτότητας οι οποίοι επιστρέφουν·
- να ενθαρρύνουν την υλοποίηση συμφωνιών επανεισδοχής από χώρες εκτός ΕΕ·
- να καθιερώσουν μια κοινή ευρωπαϊκή προσέγγιση στην νομιμοποίηση λαθρομεταναστών.

### 7.7 Διεθνής συνεργασία

Τα κράτη μέλη εργάζονται για την ενίσχυση των συνόρων τους και έχουν το δικαίωμα να αρνούνται την είσοδο σε άτομα που συμμετέχουν σε λαθραία μεταφορά μεταναστών.

Οι χώρες που διαθέτουν κοινά σύνορα ή βρίσκονται σε δρομολόγια που χρησιμοποιούνται από τους επιδιδόμενους στη λαθραία μεταφορά μεταναστών είναι υποχρεωμένες να **ανταλλάσσουν ορισμένες πληροφορίες** σχετικά με τον τόπο επιβίβασης και προορισμού των επιδιδόμενων στη λαθραία μεταφορά μεταναστών, τα δρομολόγια και τα μέσα μεταφοράς που χρησιμοποιούνται, τις μεθόδους απόκρυψης των μεταναστών, κλπ.

Οι υπάλληλοι των υπηρεσιών μετανάστευσης και οι λοιποί αρμόδιοι υπάλληλοι **πρέπει να είναι καταρτισμένοι** όσον αφορά την πρόληψη της λαθραίας μεταφοράς των μεταναστών, την ανθρώπινη μεταχείριση των μεταναστών και το σεβασμό των δικαιωμάτων τους. Για το σκοπό αυτό, τα κράτη συνεργάζονται μεταξύ τους και με διεθνείς οργανισμούς, με μη κυβερνητικές οργανώσεις και άλλες αρμόδιες οργανώσεις καθώς και με άλλους παράγοντες της κοινωνίας των πολιτών, προκειμένου να εξασφαλίζουν κατάλληλη κατάρτιση.

Παράλληλα, τα κράτη που κατέχουν την εμπειρογνώμοσύνη και διαθέτουν τους απαραίτητους τεχνικούς πόρους **παρέχουν τη βοήθειά τους στις χώρες καταγωγής ή διέλευσης** μεταναστών.

### **7.8 Μέτρα πρόληψης, προστασίας, συνδρομής και επαναπατριsmού**

Κάθε κράτος θέτει σε εφαρμογή **εκστρατείες πληροφόρησης** με σκοπό την ευαισθητοποίηση του κοινού. Προωθεί μεταξύ άλλων προγράμματα ανάπτυξης και συνεργασίας σε εθνικό, περιφερειακό και διεθνές επίπεδο προκειμένου να **καταπολεμήσει τις βαθιές κοινωνικοοικονομικές αιτίες** αυτής της παράνομης διακίνησης, που είναι κυρίως η υποανάπτυξη και η φτώχεια.

Άλλωστε, τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίσουν τις απαραίτητες διατάξεις για την **προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών** οι οποίοι πέφτουν θύματα λαθραίας μεταφοράς, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες ανάγκες των γυναικών και των παιδιών. Τα κράτη μέλη οφείλουν να παρέχουν την ενδεδειγμένη προστασία κατά οποιασδήποτε μορφής βίας θα μπορούσε να ασκηθεί στους μετανάστες και κατάλληλη συνδρομή στους μετανάστες των οποίων η ζωή και η ασφάλεια διατρέχουν κίνδυνο, λόγω του ότι αποτέλεσαν αντικείμενο λαθραίας μεταφοράς.

Τέλος, και με την επιφύλαξη κάθε δικαιώματος που αναγνωρίζεται από τον νόμο του κράτους υποδοχής στα άτομα που αποτέλεσαν αντικείμενο λαθραίας μεταφοράς, τα συμβαλλόμενα στο πρωτόκολλο κράτη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να **διευκολύνουν την επιστροφή** των υπηκόων τους και των ατόμων που δικαιούνται να διαμένουν στην επικράτειά τους και τα οποία έχουν πέσει θύματα μιας τέτοιας παράνομης μεταφοράς. Τα κράτη πρέπει να λάβουν



όλα τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να οργανώσουν την εν λόγω επιστροφή με τρόπο συντονισμένο και λαμβάνοντας δεόντως υπόψη την ασφάλεια και την αξιοπρέπεια του ατόμου.

### **7.8.1 Η ποινικοποίηση της παράνομης μετανάστευσης**

Ως μέθοδο ελέγχου των διεθνών μετακινήσεων στο πλαίσιο της πολιτικής της «διαχείρισης της μετανάστευσης» είναι η ποινικοποίηση της παράνομης εισόδου και διαμονής των μεταναστών που σαφώς υποθάλλει τις αναγνωρισμένες αρχές του διεθνούς δικαίου, προκαλώντας πολλές ανθρώπινες τραγωδίες τις περισσότερες φορές και μη επιτυγχάνοντας τον πραγματικό σκοπό του ελέγχου.

Ο έλεγχος των συνόρων πραγματοποιείται για λόγους προστασίας της ασφάλειας των πολιτών και της δημόσια υγείας και αρνείται την είσοδο και την παραμονή ατόμων από τρίτες χώρες όταν δεν πληρούν τις προϋποθέσεις. Εντούτοις, παραμένει το δικαίωμα κάθε ανθρώπου να ζητά πολιτικό άσυλο ως αναφαίρετο δικαίωμα στο πλαίσιο των διεθνών δεσμευτικών συμφωνιών. Η αρχή της «μη επαναπρόωθησης» είναι η προστασία των ανθρώπων από την απομάκρυνση τους σε μία χώρα όπου απειλείται η ζωή τους ή η προσωπική τους ασφάλεια. Με άλλα λόγια, η «εξαναγκασμένη» επιστροφή τους στη χώρα προέλευσης ισοδυναμεί σε προσωπική τραγωδία ή οικονομική εξαθλίωση.

Όσοι δεν μπορέσουν να τακτοποιήσουν το καθεστώς της διαμονής τους στη χώρα υποδοχής-διαμονής, ζουν καθημερινά με φόβο για την ενδεχόμενη σύλληψή τους από τις αστυνομικές αρχές και εν συνεχεία για την απέλασή τους. Σημειώνεται ότι είναι αρκετοί οι παράνομοι μετανάστες που ζουν για πολλά χρόνια στη χώρα υποδοχής και είναι γονείς παιδιών που φοιτούν σε σχολεία.

Κυβερνήσεις κρατών-μελών προβλέπουν ποσοστώσεις για τον εκτιμώμενο αριθμό παράνομων μεταναστών οι οποίοι αναζητούνται και απομακρύνονται με ταχύρρυθμες διαδικασίες. Η ποινικοποίηση της απόπειρας εισόδου σε μια χώρα αντιφάσκει με το δικαίωμα ασύλου. Τα άτομα που είναι θύματα διακίνησης ανθρώπων δεν αντιμετωπίζονται ή δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως «εγκληματίες» που εισήλθαν παράνομα σε μία χώρα, αφού ισχύουν

κριτήρια για την προστασία των προσώπων που είναι θύματα της εμπορίας ανθρώπων<sup>73</sup>. Η Διεθνής Σύμβαση του 1990 για την Προστασία των Δικαιωμάτων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Μελών των Οικογενειών τους προβλέπει την κράτησή τους σε διαφορετικούς χώρους από κοινούς κατάδικους ή υπόδικους που παραβίασαν διατάξεις της μεταναστευτικής νομοθεσίας<sup>74</sup>, διότι η εξίσωσή τους με παράνομους διακινητές εμπορίας ανθρώπων και με όσους άλλους εκμεταλλεύονται την παράτυπη κατάσταση που βρίσκονται δεν είναι συμβατή με την πραγματικότητα.

---

<sup>73</sup> <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?docid=479dee062>, Πρωτόκολλο κατά της λαθραίας διακίνησης μεταναστών από ξηράς, θαλάσσης και αέρος που συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του Διασυνοριακού Οργανωμένου Εγκλήματος

<sup>74</sup> <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?docid=3ae6b3980>, Άρθρο 17 παρ. 3 της Σύμβασης

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8. ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

### 8.1 Αιτήσεις για άσυλο

- ➔ Το 2018 ο αριθμός των αιτήσεων για άσυλο σε χώρες της ΕΕ ανήλθε σε 222.635, σημειώνοντας αύξηση της τάξεως του 13% περίπου σε σχέση με το προηγούμενο έτος.
- ➔ Η Σουηδία είναι η χώρα με το μεγαλύτερο αριθμό αιτήσεων για χορήγηση ασύλου. Το 2018 συγκέντρωσε το 16,3% των συνολικών αιτήσεων στην ΕΕ και ακολούθησε η Γαλλία με 13,0% και η Μεγ Βρετανία με 12,5% το ίδιο έτος.
- ➔ Κατά μέσο όρο, οι αρνήσεις αιτήσεων θεώρησης C ανήλθε στο 4,8% των αιτήσεων το 2018 (έναντι 5,5% το 2017).

#### Αιτήσεις για άσυλο σε χώρες της ΕΕ (2009-2018)

Έτος	Αιτήσεις	Ετήσια μεταβολή
2009	313.645	-
2010	380.450	21,30%
2011	406.585	6,87%
2012	424.180	4,33%
2013	421.470	-0,64%
2014	344.800	-18,19%
2015	276.675	-19,76%
2016	234.675	-15,18%
2017	197.410	-15,88%
2018	222.635	12,78%

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων Eurostat

### 8.2 Αριθμός αιτήσεων για άσυλο (2009 – 2018)

Χώρα	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ΕΕ (27 χώρες)	313.645	380.450	406.585	424.180	421.470	344.800	276.675	234.675	197.410	222.635
Νορβηγία	8.375	10.160	10.845	14.770	17.480	16.020	7.950	5.400	5.320	:
Ισλανδία	:	:	:	:	:	:	:	85	40	:
Σουηδία	12.840	11.220	16.285	23.500	33.015	31.355	23.160	17.530	24.320	36.205
Γαλλία	22.375	30.905	38.745	47.290	51.085	59.770	58.545	49.735	30.750	29.160

Οι οικονομικές, πολιτικές και νομικές διαστάσεις της Παράνομης μετανάστευσης στην Ε.Ε.

Μεγ. Βρετανία	46.015	71.160	80.315	71.365	103.080	60.045	40.625	30.840	28.320	27.905
Ελλάδα	2.950	1.530	3.085	5.500	5.665	8.180	4.470	9.050	12.265	25.115
Γερμανία	98.645	94.775	78.565	88.285	71.125	50.565	35.605	28.915	21.030	19.165
Ιταλία	13.100	18.450	15.195	17.400	16.015	13.705	9.630	9.345	10.350	14.055
Αυστρία	13.805	20.130	18.285	30.125	39.355	32.360	24.635	22.460	13.350	11.920
Βέλγιο	21.965	35.780	42.690	24.505	18.800	13.585	12.400	12.575	8.870	11.575
Ελβετία	39.885	44.510	17.705	19.405	24.430	19.545	13.475	9.350	9.315	9.525
Πολωνία	3.425	3.060	4.660	4.480	5.170	6.810	7.925	5.240	4.225	7.205
Ισπανία	4.935	8.405	7.925	9.490	6.310	5.765	5.365	5.050	5.295	7.195
Ολλανδία	45.215	39.275	43.895	32.580	18.665	13.400	9.780	12.345	14.465	7.100
Κύπρος	225	790	650	1.620	950	4.405	9.675	7.715	4.540	6.780
Ιρλανδία	4.625	7.725	10.940	10.325	11.635	7.485	4.265	4.305	4.240	3.935
Ουγγαρία	7.120	11.500	7.800	9.555	6.410	2.400	1.600	1.610	2.115	3.420
Σλοβακία	505	1.320	1.555	8.150	9.745	10.300	11.395	3.550	2.850	2.640
Δανία	5.700	6.530	10.345	12.510	5.945	4.390	3.235	2.280	1.960	2.225
Δημοκρατία της Τσεχίας	4.085	7.355	8.790	18.095	8.485	11.400	5.300	3.590	2.730	1.585
Φιλανδία	1.270	3.105	3.170	1.650	3.445	3.090	3.575	3.595	2.275	1.405
Μάλτα	160	255	160	155	350	455	995	1.165	1.270	1.380
Βουλγαρία	835	1.350	1.755	2.430	2.890	1.320	985	700	500	815
Ρουμανία	1.235	1.665	1.365	2.280	1.000	885	545	485	380	660
Λουξεμβούργο	1.710	2.930	625	685	1.040	1.550	1.575	800	525	425
Σλοβενία	335	745	9.245	1.510	650	1.050	1.090	1.550	500	370
Πορτογαλία	355	305	225	235	245	115	115	115	130	225
Λιθουανία	160	145	305	425	365	395	165	100	145	125
Λάτβια	35	20	5	15	25	5	5	20	10	35
Εσθονία	25	25	5	10	10	15	10	10	5	15

Πηγή: Eurostat

## 8.2.1 Αιτήσεις για άσυλο ανά εθνικότητα (2009-2012)

### Applications for asylum

Applications for international protection reported by Member State and top ten nationalities

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
<b>Top Ten Nationalities</b>						
Afghanistan	24 699	21 552	29 672	27 630	10	-6.9
Syria	4 421	4 488	8 180	22 424	8.2	174
Russian Federation	15 063	13 059	12 936	16 350	6.0	26
Serbia	4 819	15 460	12 416	15 940	5.9	28
Pakistan	8 358	7 129	12 335	15 417	5.7	25
Not specified	8 906	6 906	8 962	14 321	5.3	60
Somalia	19 529	15 348	13 266	14 279	5.2	7.6
Iran	7 950	9 691	11 263	12 085	4.4	7.3
Iraq	17 601	15 037	14 799	10 872	4.0	-27
Eritrea	7 910	6 897	9 193	10 264	3.8	12
Others	100 558	88 313	121 032	112 626	41	-6.9
<b>Total</b>	<b>219 814</b>	<b>203 880</b>	<b>254 054</b>	<b>272 208</b>		<b>7.1</b>

### 8.3 Αρνήσεις εισόδου στα εξωτερικά σύνορα

#### Αρνήσεις εισόδου στα εξωτερικά σύνορα (2013-2018)

Χώρα/Ετος	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ισπανία	510.010	387.015	290.045	227.655	199.830	192.775
Πολωνία	16.850	26.890	23.015	20.225	29.705	40.385
Μεγ. Βρετανία	23.640	20.460	16.365	14.720	13.300	13.435
Γαλλία	16.695	14.280	9.840	11.100	11.310	11.745
Ουγγαρία	5.530	7.700	10.475	11.790	9.240	11.055
Κροατία	:	:	:	:	:	10.015
Ελλάδα	2.055	3.000	3.805	11.160	9.415	:
Σλοβενία	7.565	7.895	7.845	7.970	7.665	4.780
Ιταλία	6.405	3.700	4.215	8.635	7.350	7.370
Γερμανία	7.215	2.980	3.550	3.365	3.820	3.845
Ρουμανία	8.920	4.595	4.750	3.620	3.340	3.410
Βουλγαρία	4.060	3.030	3.070	2.810	3.070	2.550
Ολλανδία	3.160	2.500	2.935	3.500	2.560	1.990
Βέλγιο	1.170	2.055	1.855	2.730	2.390	1.535
Λιθουανία	2.210	1.750	1.965	2.215	2.215	2.865
Ιρλανδία	5.260	3.560	2.790	2.545	2.205	1.935
Εστονία	2.325	915	1.665	2.205	1.915	1.400
Λάτβια	875	670	815	1.230	1.820	2.050
Φιλανδία	1.775	1.300	1.185	1.420	1.640	1.735
Πορτογαλία	3.600	2.565	2.060	1.795	1.240	810
Ελβετία	910	1.130	1.150	990	905	:
Σλοβακία	1.540	855	840	595	595	435
Κύπρος	895	670	685	575	545	430
Αυστρία	2.715	645	400	445	245	360
Μάλτα	120	140	130	80	200	300
Δημ της Τσεχίας	255	380	330	360	190	310
Νορβηγία	410	80	140	150	175	235
Σουηδία	55	35	90	155	155	180
Δανία	70	60	80	115	95	140
Λιχενστάιν	30	25	25	10	30	35
Λουξεμβούργο	5	0	:	0	5	0
Ισλανδία	5	5	:	:	:	:

\* άτομα

Πηγή: Eurostat

#### 8.4 Εκτίμηση Μεταναστών Χωρίς Έγγραφα στην ΕΕ

Εκτίμηση Μεταναστών Χωρίς Έγγραφα στην ΕΕ			
Χώρα	Από	Εως	Ποσοστό επί του πληθυσμού
Αυστρία	40.000	100.000	0,9
Βέλγιο	90.000	150.000	1,2
Βουλγαρία	-	-	10%-15%
Γαλλία	300.000	500.000	0,70%
Γερμανία	500.000	1.500.000	ΜΔ
Δανία	1.000	5.000	
Δημοκρατία της Τσεχίας	15.000	300.000	1,90%
Ελλάδα	150.000	400.000	2,50%
Εσθονία	5.000	10.000	0,60%
Ιρλανδία	9.000	20.000	0,40%
Ισπανία	150.000	700.000	1,00%
Ιταλία	200.000	1.000.000	1,00%
Κύπρος	40.000		5,60%
Λάτβια	-	-	-
Λιθουανία	-	-	-
Λουξεμβούργο	-	-	0,90%
Μάλτα	-	-	-
Μεγ. Βρετανία	110.000	430.000	1,20%
Ολλανδία	60.000	225.000	0,4%-1,4%
Ουγγαρία	30.000	150.000	1,50%
Πολωνία	45.000	50.000	0,10%
Πορτογαλία	30.000	200.000	1,10%
Ρουμανία	-	-	-
Σλοβακία	15.000	20.000	-
Σλοβενία	-	-	-
Σουηδία	15.000	80.000	0,50%
Φιλανδία	-	-	-
<b>Σύνολο</b>	<b>1.805.000</b>	<b>5.840.000</b>	

### 8.5 Οι χώρες εισόδου

Η παράνομη μετανάστευση αποτελεί μείζον πανευρωπαϊκό πρόβλημα με συνέπειες που αφορά το σύνολο της ΕΕ. Ορισμένες χώρες αντιμετωπίζουν πιο έντονα το φαινόμενο αυτό λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και της εγγύτητάς της με «καυτές ζώνες» όπως η Τουρκία, αλλά και περιοχές πείνας και ένδειας, όπως οι χώρες του Τρίτου Κόσμου.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει βρει λύσεις για την απροσδόκητη ροή των παράνομων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο/προστασία στην επικράτεια των κρατών μελών, σε συνθήκες απάνθρωπες και ταπεινωτικές, που ενσωματώνουν τα κοινωνικοοικονομικά και πολιτικά προβλήματα τα οποία βιώνουν οι πληθυσμοί, ενώ οι χώρες της νότιας Ευρώπης αποτελούν την πύλη εισόδου τους, δηλαδή η Μάλτα, η Ισπανία, η Ελλάδα, Κύπρος και η Ιταλία, οι οποίες «συμμαχούν» μεταξύ τους για το θέμα της παράνομης μετανάστευσης.

- Το 2011, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπίστωσε ότι το 90% όλων των άτυπων εισόδων στην Ευρώπη, συντελείται δια μέσου των ελληνικών συνόρων<sup>75</sup>.
- Σύμφωνα με στοιχεία της FRONTEX, η Ελλάδα είναι η κύρια πύλη εισόδου των μεταναστών χωρίς νόμιμα έγγραφα και των αιτούντων άσυλο από την Αφρική και την Ασία.
- Το 2019 σύμφωνα με την Frontex 9 στους 10 μετανάστες που εισήλθαν παράνομα στην Ευρώπη, εισήλθαν μέσω της Ελλάδος. Πολλοί μετανάστες που εισέρχονται στην Ελλάδα, ξαναφεύγουν μετά από χρονικό διάστημα. Ωστόσο, οι πολιτικές εξελίξεις στην Λιβύη και την Τυνησία το 2011, επανέφεραν την μετανάστευση προς την Ευρώπη μέσω της Ιταλίας (κυρίως μέσω της νήσου Λαμπεντούζα).
- Οι επαναστάσεις στη Βόρειο Αφρική (Αίγυπτο, Τυνησία, Λιβύη, Υεμένη, Συρία)<sup>76</sup> αποτέλεσαν πηγή νέων μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών, οδηγώντας σε ανθρωπιστική κρίση πρωτίστως την Ιταλία και τη Μάλτα, και την Ελλάδα<sup>77</sup>.
- Το 2011 αυξήθηκε περαιτέρω η μετανάστευση. Συγκεκριμένα σύμφωνα με την Frontex, τους πρώτους 9 μήνες του 2011 πέρασαν τα σύνορα 112.844 μετανάστες έναντι 76.697 την αντίστοιχη περίοδο του 2010.
- Η Ελλάδα, από το 2007 αποτελεί αυτό που ονομάζεται «πύλη εισόδου για τους παράτυπους μετανάστες»<sup>78</sup>, ούσα υπεύθυνη για όλο και μεγαλύτερο αριθμό εισόδου, ήτοι: 75% για το

---

<sup>75</sup> International Organization for Migration IOM Office in Greece

<sup>76</sup> Abdelfattah D.(2011), “*Impact of Arab Revolts on Migration*”, CARIM Analytic and Synthetic Notes, 2011/68.

<sup>77</sup> “*Greece measures Arab Spring immigration impact*” (2011), Euractiv, 22 Noovember, διαθέσιμο στο <http://www.euractiv.com/justice/greece-measures-arab-spring-immigration-impact-news-509109>



2008, και 90% για το 2009 αντίστοιχα. Υπό την επίδραση της επιχείρησης «Ποσειδών» στα θαλάσσια σύνορα της Ελλάδας, παρατηρείται μετά το 2008, μια σταδιακή μετατόπιση της παράτυπης μετανάστευσης από τη θάλασσα στην ξηρά. Το εν λόγω φαινόμενο, συνοδεύεται από μια ραγδαία αύξηση της παράτυπης μετανάστευσης στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα την υπόψη περίοδο.

➔ Οι περισσότεροι από τους μετανάστες εισέρχονται στην Ευρώπη μέσω διεθνών αεροδρομίων. Οι αριθμοί αποτυπώνουν το σύνολο των διελεύσεων στην Ευρώπη από όλες τις πιθανές διόδους, καθώς και τις τρεις πρώτες χώρες από τις οποίες προήλθαν οι παράνομοι μετανάστες.

- Μέσω δυτικών Βαλκανίων: Από Αφγανιστάν, Κόσοβο και Πακιστάν.
- Μέσω δυτικής Μεσογείου: Αλγερινοί, αδιευκρίνιστης εθνικότητας, Μαροκινοί
- Μέσω κεντρικής Μεσογείου: Σομαλοί, Τυνησίοι, από την Ερυθραία
- Από τα ανατολικά σύνορα (χερσαία διέλευση): Γεωργιανοί, Σομαλοί και Αφγανοί
- Κυκλική πορεία από Αλβανία και Ελλάδα: Αλβανοί, Σκοπιανοί, Κοσοβάροι
- Πορεία ανατολικής Μεσογείου: Αφγανοί, Σύροι και από Μπανγκλαντές
- Μέσω Απούλια – Καλαβρίας: Αφγανοί, Πακιστανοί και από Μπανγκλαντές
- Από την Ανατολική Μεσόγειο η μεγαλύτερη εισροή

➔ Με βάση τα στοιχεία των συλλήψεων, εκτιμάται ότι κάθε χρόνο 350.000 παράνομοι μετανάστες εισέρχονται στην Ελλάδα, ενώ τα ποσοστά αναμένεται να αυξηθούν .

➔ Η Ελλάδα, λόγω της γεωγραφικής της θέσης, βρίσκεται στην πρώτη γραμμή για τους μετανάστες που επιθυμούν να εισέλθουν στις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Διαθέτει 1.170 χιλιόμετρα χερσαίων συνόρων και 18.400 χιλιόμετρα θαλάσσιων συνόρων, συμπεριλαμβανομένων των νησιών πλησίον της Τουρκίας. Η Ελλάδα συνορεύει με πολλές χώρες των οποίων οι κάτοικοι συχνά μεταναστεύουν. Οι παράνομοι οικονομικοί μετανάστες έρχονται στη χώρα και είτε παραμένουν μονίμως είτε προσωρινά μέχρι να καταφέρουν να μεταφερθούν σε κάποια άλλη Ευρωπαϊκή χώρα. Η Ελλάδα - όπως και άλλες χώρες της Μεσογείου, Μάλτα, Βουλγαρία, Ιταλία και Ισπανία- αποτελεί «πύλη» για τους αιτούντες άσυλο και τους μετανάστες που προέρχονται από τη Μέση Ανατολή ή τη Νότιο Ασία και περνούν

---

<sup>78</sup> Kantouris C., Fraser S., Hacaoglu S. (2010), "Greece: Europe's gateway for illegal immigration", The Washington Post, November 4.

μέσω της Τουρκίας στην ΕΕ. Οι Αφρικανοί φτάνουν στη χώρα από τη θαλάσσια οδό μέσω της Αιγύπτου.

- ➔ Σύμφωνα με την Ανάλυση Κινδύνου της Frontex, η Ελλάδα αριθμεί το 75% των συλλήψεων για παράνομη είσοδο συνόρων στην ΕΕ.
- ➔ Το 2009, στα ελληνικά χερσαία σύνορα με την Αλβανία και τη Βόρεια Μακεδονία οι συλλήψεις για παράνομη είσοδο συνόρων έφθασαν στο 34% του συνόλου της ΕΕ, ενώ και στο Αιγαίο το ποσοστό άγγιξε το 21 %. Τα στοιχεία των συλλήψεων που έγιναν από τις αστυνομικές και τις λιμενικές αρχές δείχνουν ότι, παρά την οικονομική κρίση, παρατηρήθηκε έξαρση παράνομων μεταναστών στη χώρα το 2010 σε σχέση με το 2009. Ειδικότερα, το 2009 συνελήφθησαν 126.125 παράνομοι μετανάστες ενώ ο αριθμός τους έφτασε τους 132.524 το 2010. Η πτώση των Σοσιαλιστικών καθεστώτων στην ανατολική Ευρώπη το 1989, δημιούργησε το πρώτο κύμα οικονομικής μετανάστευσης με προορισμό την Ελλάδα (με μετανάστες κυρίως από την Αλβανία, Βουλγαρία και Ρουμανία) διαμέσου των βόρειων συνόρων και στην συνέχεια προστέθηκαν μετανάστες από χώρες της Αφρικής και της Ασίας. Κατά την δεκαετία 2000 - 2010 η Ελλάδα έγινε πόλος έλξης εκατοντάδων χιλιάδων μεταναστών όχι μόνο από τις πρώην σοσιαλιστικές χώρες αλλά από ολόκληρο τον κόσμο με αποτέλεσμα περίπου το 7% του πληθυσμού της χώρας να είναι μετανάστες από χώρες εκτός ΕΕ.

Η συσσώρευση μεγάλου πλήθους μεταναστών, κυριολεκτικά πρωτόγνωρη για τον γηγενή Ελληνικό πληθυσμό, άφευκτα δημιούργησε ένα μείζον πολιτικό ζήτημα με τελείως διαφορετικές αναλυτικές προσεγγίσεις και προτάσεις επίλυσης από το κάθε ελληνικό πολιτικό κόμμα. Επίσης, η Ελλάδα από το διάστημα 2005-2010 χαρακτηρίστηκε ως κύρια-είσοδος μετανάστευσης στην Ευρώπη (συγκεκριμένα χαρακτηρίζεται η Ελλάδα ως "η πύλη της Ευρώπης για παράνομη μετανάστευση") παρότι επιχειρείται μείωση της έλευσης από τις διόδους μέσω μεταναστευτικών φρακτών (Ισπανία), στην Ελλάδα παραμένει το μείζον ζήτημα, τίτλο που διατηρεί έως και σήμερα με μικρή απόσταση από τη γειτονική Ιταλία.

#### **8.5.1 Οι συνέπειες της απελευθέρωσης θεωρήσεων στα Δυτικά Βαλκάνια**

Η ανάγκη για συνεχή επαγρύπνηση στους τομείς ανταλλαγής δεδομένων και επικοινωνίας και στενότερης συνεργασίας, τόσο σε επίπεδο φορέων των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων, αλλά και σε επίπεδο της ευρύτερης περιοχής και της ΕΕ, αποτελεί αναγκαία συνθήκη ύστερα από την απελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων για τα Δυτικά Βαλκάνια προκειμένου να αποτραπεί η κατάχρηση του συστήματος ασύλου των κρατών μελών της ΕΕ από ορισμένους υπηκόους, που προέρχονται από τις χώρες αυτές.

Στα Δυτικά Βαλκάνια, η απελευθέρωση της βίζας αφορά σε πολίτες των χωρών: Σερβία, Μαυροβούνιο, Βοσνία-Ερζεγοβίνη και Αλβανία.

Οι αρνήσεις εισόδου χορηγούνται στους υπηκόους των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων χώρες, που αντιπροσώπευαν το 18% του συνόλου των αρνήσεων στην ΕΕ το 2012, ενώ το ποσοστό αυτό ήταν μόνο 9% το 2010, δηλαδή πριν από την ελευθέρωση των θεωρήσεων. Έτσι, η απελευθέρωση των θεωρήσεων βίζα οδήγησε σε περισσότερους επιβάτες να πρέπει να ελέγχονται στα σύνορα, αυξάνοντας έτσι τις ευθύνες των αρχών ελέγχου των συνόρων.

Το 2013, υπήρχαν περίπου 9.800 ανιχνεύσεις μεταναστών που εισήλθαν παράνομα στην ΕΕ ή σε χώρο Σένγκεν με πλαστά διαβατήρια, διπλάσιος αριθμός σε σύγκριση με το 2012.

Σύμφωνα με τον Κώδικα Συνόρων του Σένγκεν, η ΕΕ μπορεί να αρνηθεί την είσοδο σε υπηκόους τρίτων χωρών ή αν έχουν πλαστογραφημένα έγγραφα που φθάνουν στα εξωτερικά συνόρων, εφόσον δεν πληρούν όλες τις προϋποθέσεις εισόδου. Οι αρνήσεις εισόδου αυξήθηκαν κατά 11% μεταξύ 2017 και 2018 και ανήλθαν σε 128 902. Ενώ οι περισσότεροι αρνήσεις εισόδου έχουν αναφερθεί από τα χερσαία και εναέρια σύνορα, σύμφωνα με την κατανομή των επιβατών ροών, η μακροπρόθεσμη τάση είναι η αύξηση αρνήσεων εισόδου από τα χερσαία σύνορα. Σε επίπεδο ΕΕ, οι Ρώσοι την πρώτη θέση άρνησης εισόδου, ακολουθούμενοι από τους Ουκρανούς και τους Αλβανούς.

Το 2017, υπήρχαν περίπου 9.800 ανιχνεύσεις των μεταναστών που χρησιμοποιούν πλαστά έγγραφα για να εισέλθουν παράνομα στην ΕΕ ή χώρο Σένγκεν.

Πηγή: Frontex · annual risk analysis 2014

### **8.5.2 Ο ρόλος της Τουρκίας στη μεταναστευτική ροή προς την Ευρώπη**

Η Άγκυρα εφαρμόζει την ονομαζόμενη “Visa-Free Neighbourhood Policy”, σύμφωνα με την οποία οι πολίτες περισσότερων των 60 χωρών δεν υποχρεώνονται σε θεώρηση της βίζας για να εισέλθουν στην Τουρκία. Το γεγονός αυτό συνιστά ένα σοβαρό γεωπολιτικό παράγοντα που λειτουργεί καταλυτικά στην αύξηση των μεταναστευτικών ρευμάτων προς την Ευρώπη, κυρίως μέσω της Ελλάδας.

Επίσης, το Μάρτιο του 2011, η Τουρκία, το Ιράν, η Συρία και το Ιράκ συμφώνησαν στην έκδοση κοινής βίζας και έτσι οι πολίτες αυτών των χωρών μπορούν να ταξιδεύουν ελεύθερα και στις τέσσερις χώρες.

Η Visa-Free Neighbourhood Policy της Άγκυρας αφενός συνιστά ισχυρή ένδειξη ότι η Τουρκία επαναπροσδιορίζει την εξωτερική της πολιτική σε περιφερειακό επίπεδο και αφετέρου δημιουργεί σοβαρά προβλήματα αναφορικά με την ευρωπαϊκή της πορεία. Στην παρούσα φάση, διαφαίνεται εμμέσως πλην σαφώς ότι η Άγκυρα αντιλαμβάνεται τις ελάχιστες πιθανότητες ένταξής της στην ΕΕ και

εκούσια προβαίνει σε ενέργειες, οι οποίες της προσδίδουν έναν ιδιαίτερο ρόλο σε περιφερειακό επίπεδο, αλλά συγχρόνως την απομακρύνουν περαιτέρω από τους κόλπους της ΕΕ<sup>79</sup>.

Στο σημείο αυτό, αναφέρεται το γεγονός ότι η Τουρκία, προσπαθεί να παγιώσει τις θέσεις της, περί γκρίζων ζωνών στο Αιγαίο μέσω του Frontex. Από την πλευρά της, ως μέσο πίεσης προς την Ε.Ε., χρησιμοποιεί το ζήτημα της ενεργοποίησης της Συμφωνίας Επαναπροώθησης, την οποία συνδέει αποτελεσματικά, με τη συμμετοχή της στις επιχειρήσεις του οργανισμού.

### **8.5.3 Συμφωνία Επανεισδοχής μεταξύ Ε.Ε.- Τουρκίας**

Από το 2011 η Τουρκία αρνείται να εφαρμόσει τη συμφωνία επανεισδοχής προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια σε κράτος μέλος της Ε.Ε., καθώς εγείρει ζήτημα απελευθέρωσης εκ μέρους της Ε.Ε. των θεωρήσεων για τους Τούρκους υπηκόους. Με την σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ωστόσο, αξιώνεται από την Τουρκία να τηρήσει τις δεσμεύσεις της και να εφαρμόσει χωρίς καμία επιπλέον καθυστέρηση την κύρωση της συμφωνίας επανεισδοχής. Επιπλέον, ζητείται από την Τουρκία και η εφαρμογή, χωρίς κανέναν περιορισμό, των υφιστάμενων διμερών συμφωνιών (μεταξύ των οποίων και με την Ελλάδα) πριν από την έναρξη ισχύος της συμφωνίας επανεισδοχής.

Η συμφωνία επανεισδοχής μεταξύ της ΕΕ και της Τουρκίας συνδέεται με το ζήτημα της αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης με την ενταξιακή πορεία της εν λόγω χώρας. Ωστόσο, η Τουρκία, αρνείται πεισματικά την επαναπροώθηση σε αυτήν, των λαθρομεταναστών, που εισέρχονται στα ελληνικά-ευρωπαϊκά σύνορα, ενώ οικ ολίγες φορές, δημιουργείται η υπόνοια "αρωγής" των μεταναστών από τις τουρκικές αρχές, προκειμένου να καταφύγουν στην Ευρώπη, μέσω της Ελλάδας.

### **8.5.4 Μεταναστευτικό: Μοχλός πίεσης και επιθετικότητας της Τουρκίας κατά της Ελλάδος και της Ε.Ε.**

Από τις αρχές του 21<sup>ου</sup> αιώνα και ενώ το μεταναστευτικό πρόβλημα εντείνεται διαρκώς, η Τουρκία με μεθοδικότητα και με χρονική συχνότητα φαίνεται να εκμεταλλεύεται τις περιστάσεις και να τις χρησιμοποιεί ως μοχλό πίεσης και επιθετικότητας κατά της Ελλάδας και της Ε.Ε. .

Συγκεκριμένα, πλήθος μεταναστών καταφθάνουν από το Τουρκικό έδαφος στο Ελληνικό, με ελάχιστες επανεισδοχές. Η γειτονική χώρα, εισπράττει πολλά κονδύλια από την Ε.Ε. για το μεταναστευτικό αλλά συγχρόνως δημιουργεί τεράστια προσκόμματα στην Ε.Ε. και στην Ελλάδα.

---

<sup>79</sup> Πηγή: Βασίλης Γιαννακόπουλος, Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, «Νέα μεταναστευτικά ρεύματα προς την Ευρώπη», 11 Ιουνίου 2011

Χαρακτηριστικές περιπτώσεις στα έτη 2015-2019, κατά τα οποία χιλιάδες άνθρωποι-θύματα των σύγχρονων δουλεμπόρων που έχουν ως 'έδρες' τη Σμύρνη, την Κωνσταντινούπολη και την Αλικαρνασσό – εφόσον καταφέρουν, καταφθάνουν στα νησιά του Αιγαίου.

Η Ελλάδα, δημιουργεί Κέντρα Υποδοχής (Hotspots) σε Λέσβο, Σάμο, Χίο, Κω, Λέρο και προσωρινούς καταυλισμούς σε πολλά άλλα νησιά (Ρόδο, Σύμη). Σύντομα, αυτοί θα κορεστούν λόγω του υπερπληθυσμού των μεταναστών μέχρι την αποσυμφόρησή τους μετά το 2021, όπου μεταφέρθηκαν και στην ενδοχώρα αλλά και σε κράτη-μέλη της Ε.Ε.

Σύγχρονοι δουλέμποροι, όπως έχουν χαρακτηριστεί, εγκαταλείπουν μετανάστες στα χωρικά ύδατα της Ελλάδας και τουρκικοί ακταιωροί τους συνοδεύουν και τους αφήνουν, λίγα μίλια από τις Ελληνικές ακτές.

Η εργαλειοποίηση του μεταναστευτικού ζητήματος, από τη γειτονική Τουρκία, κορυφώθηκε με την επιθετικού τύπου ενέργεια κατά της Ελλάδος στις 28/02/2020. Την ώρα που εξελισσόταν το πρώτο κύμα πανδημίας του covid19 στην Ευρώπη και σε όλο τον κόσμο, η Τουρκική κυβέρνηση Ρ.Τ. Ερντογάν, αποφασίζει μονομερώς και παρανόμως να 'ανοίξει' τα σύνορα της Τουρκίας με την Ελλάδα –κατά μήκος του ποταμού Έβρου- και να διοχετεύσει χιλιάδες μετανάστες στην Ελλάδα και κατ'επέκτασιν στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Κατά μήκος του ποταμού Έβρου και ιδιαίτερα στην περιοχή των Καστανιών, εκτυλίχθηκαν, το πρώτο δεκαήμερο του Μαρτίου 2020, σκηνές που θύμιζαν πεδίο μάχης. Αφενός, το τουρκικό κράτος ωθούσε μετανάστες προς την Ελλάδα και αφετέρου η ψύχραιμη και σθεναρή στάση του ελληνικού στρατού και της αστυνομίας σε συνεργασία με του Έλληνες κατοίκους της περιοχής απέτρεψε τη μαζική εισβολή.

Σημαντικό ρόλο στην αντιμετώπιση του ανωτέρω προβλήματος, υπήρξε ο φράκτης, κατά μήκος του Έβρου, του οποίου η κατασκευή εκκίνησε την άνοιξη του 2012. Με κυβερνητική απόφαση των Ιανουάριο 2023, ο Φράκτης, θα ενισχυθεί με υλικά και θα επεκταθεί σε μήκος κατά 27 χιλιόμετρα τουλάχιστον.

### 8.5.5 Παραβιάσεις κοινοτικού δικαίου

Όσο αφορά τα προβλήματα εφαρμογής, το πρώτο και κύριο ζήτημα που τίθεται είναι η πλημμελής συμμόρφωση της Ελλάδας προς την ενωσιακή νομοθεσία. Κύρια χαρακτηριστικά του εν λόγω ελλείμματος, αποτελούν πρωτίστως οι καθυστερήσεις ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου, που παρατηρούνται στην πλειοψηφία των κοινοτικών πράξεων και δευτερευόντως οι προσφυγές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο ΔΕΚ, και οι καταδίκες. Εξάλλου, δεν είναι τυχαία η κατάταξη της Ελλάδας στις τελευταίες θέσεις μεταξύ των 27 ως προς τον ρυθμό ενσωμάτωσης και τον αριθμό παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου.

Διαπιστώνεται επίσης, η δυσκολία απορρόφησης της ευρωπαϊκής χρηματοδοτικής συνδρομής<sup>80</sup>. Ιδιαίτερα, τη χρονική περίοδο 2017-2018 η Ελλάδα, δεν απορρόφησε περισσότερα από 25 εκατ. ευρώ εξαιτίας της μη υποβολής προτάσεων στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επιπροσθέτως, σημειώνεται η μηδενική απορρόφηση του Λιμενικού, αρμόδιου για την επιτήρηση των θαλάσσιων συνόρων. Κύρια αιτία, η ανυπαρξία του τμήματος προμηθειών μετά την κατάργηση του Υπουργείου Ναυτιλίας<sup>81</sup>.

Το μεγαλύτερο ίσως πρόβλημα εφαρμογής των ευρωπαϊκών πολιτικών στην Ελλάδα, πρόβλημα που εκθέτει τη χώρα και δυσχεραίνει τις διαπραγματεύσεις, αποτελεί η αεναής καταστρατήγηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η μη συμμόρφωση δηλαδή, με τα πρότυπα του ευρωπαϊκού αλλά και του διεθνούς δικαίου<sup>82</sup> το οποίο δεσμεύει την Ε.Ε., στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, που τείνει να καταστεί το κύριο χαρακτηριστικό της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας.

Η αθρόα εισροή παράνομων μεταναστών στην Ελλάδα και μέσω αυτής σε άλλες χώρες της Ε.Ε., λόγω της αδυναμίας διαχείρισης του φαινομένου, που συνεπάγεται τη μη τήρηση του κοινοτικού δικαίου, οδήγησε σε ένα συνεχές ράπισμα της χώρας την υπόψη περίοδο. Καταιγισμός εκθέσεων Διεθνών Οργανισμών<sup>83</sup> για τα δικαιώματα του ανθρώπου, εκθέσεων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων ων ουκ έστι αριθμός<sup>84</sup>, εκθέσεων υπηρεσιών της Ε.Ε.<sup>85</sup>, καθώς και συνεχείς καταδίκες από το Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για τις άθλιες συνθήκες κράτησης, και την εν γένει κακομεταχείριση των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, συνθέτουν την εικόνα της χώρας διεθνώς.

---

<sup>80</sup> Ανακοίνωση σχετικά με δημοσιεύματα που προβάλλουν κριτική για την Ελλάδα αναφορικά με την απορρόφηση κοινοτικών κονδυλίων για τους μετανάστες (2018), Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Δελτίο Τύπου, 9 Μαρτίου

<sup>81</sup> Σουλιώτης Γ., (2018), «Τα χαμένα κονδύλια για τη μετανάστευση», Η Καθημερινή, 18/12/2018.

<sup>82</sup> Ενδεικτικά αναφέρεται ότι η Ελλάδα, δεν έχει επικυρώσει τη Διεθνή Σύμβαση του ΟΗΕ για την Προστασία των Δικαιωμάτων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Οικογενειών τους (1990), δεν έχει επικυρώσει τις Συμβάσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας αρ. 97 για τους Μετανάστες Εργαζομένους» (1949), και αρ. 143 Για τη Μετανάστευση σε παράνομες συνθήκες και την προώθηση της ισότητας ευκαιριών και μεταχείρισης των μεταναστών εργαζομένων, (1975).

<sup>83</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασαβιστηρίων και της Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (2011), Δημόσια Δήλωση σχετικά με την Ελλάδα. Στρασβούργο, 15 Μαρτίου

<sup>84</sup> Βλ. ενδεικτικά, «Εγκλωβισμένοι σε μια περιστρεφόμενη πόρτα» (2008), HRW, Νοέμβριος. «No refuge. Migrants in Greece.» (2009), Human Rights Watch, 9 October. «The Dublin II Trap. Transfers of Asylum Seekers to Greece» (2010), Amnesty International.

<sup>85</sup> «Coping with a fundamental rights emergency. The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner» (2011), FRA, Thematic Situation Report, Vienna.

Από τα παραπάνω, συνάγεται ότι τα τελευταία χρόνια, καταβάλλονται πραγματικά φιλότιμες προσπάθειες από την Ελλάδα. Ωστόσο, κάποιες από τις πρωτοβουλίες, συνιστούν σπασμωδικές κινήσεις που λαμβάνονται υπό την πίεση της Ε.Ε. Σε ορισμένες περιπτώσεις, πρόκειται για ασυντόνιστες και αποσπασματικές πολιτικές διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου που αποδεικνύονται πριν καν εφαρμοστούν αδιέξοδες. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αποτελεί η κατασκευή του συνοριακού φράχτη, όπου βάσει των διαθέσιμων δεδομένων από πρότερη εφαρμογή του μέτρου σε άλλες χώρες εταίρους, αποτελεί ένα εκ προοιμίου αναποτελεσματικό μέτρο.

Οι πρόσφατες εξελίξεις σε ένα διαρκώς μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον, δεν αφήνουν ανεπηρέαστη την παραγωγή της πολιτικής διαδικασίας. Η επιρροή που ασκεί η προϊούσα παγκόσμια οικονομική κρίση στην παραγωγή πολιτικής για την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης έχει διπλή ανάγνωση. Οι αρνητικές συνέπειες για το σχεδιασμό, τις διαπραγματεύσεις και την υλοποίηση λόγω του κολοσσιαίου χρέους που καθιστούν τη χώρα αναξιόπιστη, συνιστούν τη μια όψη του νομίσματος. Στην άλλη, βρίσκεται η «ευκαιρία» στον τομέα της διαπραγμάτευσης. Η αδυναμία αντιμετώπισης του προβλήματος, λόγω του χρέους, συνιστά ένα πολύ δυνατό διαπραγματευτικό χαρτί, ένα πρόσθετο μέσο άσκησης πίεσης προς την Ε.Ε., για τη χώρα.

Με την έκτακτη και επείγουσα πίεση που υφίστατο η χώρα μας, πληρούνται οι προϋποθέσεις του Κανονισμού για την ενεργοποίηση του μηχανισμού της Ομάδας RABIT, τον Νοέμβριο του 2010<sup>86</sup>. Κατά τη διάρκεια της παραμονής της μέχρι και τον Μάρτιο 2011, σημειώνεται αισθητή μείωση ανίχνευσης των παράτυπων μεταναστών, που κυμαίνεται από 44% στην αρχή της λειτουργίας της αποστολής<sup>87</sup> έως και 75% στο τέλος της επιχείρησης<sup>88</sup>, σύμφωνα με επίσημα στοιχεία του οργανισμού. Η κατάσταση ωστόσο, δεν παρέμεινε αμετάβλητη. Με το πέρας της αποστολής της RABIT, ο αριθμός των ανιχνεύσεων στα ελληνοτουρκικά σύνορα, επανήλθε στα πρότερα επίπεδα. Έτσι, στην έκθεση Απριλίου-Ιουνίου, παρουσιάζεται εποχιακή αύξηση των ανιχνεύσεων σε πολύ υψηλό επίπεδο συγκριτικά με πριν από ένα χρόνο (Q2 2010). Σύμφωνα με την έκθεση: *«Αναμφισβήτητα, αυτό το τμήμα των συνόρων είναι παγκοσμίως καθιερωμένο, ως σημείο παράνομης εισόδου οιονεί μεταναστών και δικτύων διευκόλυνσης»*<sup>89</sup>.

Ακολούθως, νέα στοιχεία, που είδαν το φως της δημοσιότητας τη 16<sup>η</sup> Νοεμβρίου 2011, υποδεικνύουν ότι ο αριθμός των παράτυπων μεταναστών στα χερσαία ελληνοτουρκικά σύνορα, σημείωσε ραγδαία

---

<sup>86</sup> Άρθρο 1, Κανονισμού 836/2007, «...σε αιτούν κράτος μέλος που αντιμετωπίζει κατάσταση επείγουσας και εξαιρετικής πίεσης, ιδίως στην περίπτωση αφίξεως σε ορισμένα σημεία των εξωτερικών συνόρων μεγάλου αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών που επιχειρούν να εισέλθουν παράνομα στο έδαφός του»

<sup>87</sup> Parzyszek M., "Frontex estimates illegal border crossings on the greek turkish border have diminished by 44% by the end of November", Press Release, 30 November 2010.

<sup>88</sup> FRONTEX (2011), RABIT Operation 2010. Evaluation Report, p. 8.

<sup>89</sup> FRAN Quarterly Issue 2, April-June 2011, p.5.

αύξηση, που υπολογίζεται σε 300 λαθρομετανάστες την ημέρα. Το ποσοστό αυτό παρουσιάζει αύξηση της τάξεως του 20% σε σχέση με τον Οκτώβριο του 2010<sup>90</sup>!

### 8.6 Παράνομη Διαμονή Υπηκόων Τρίτων Χωρών στην ΕΕ

- ➡ Η μετανάστευση σε παγκόσμιο επίπεδο ανέρχεται σε 17 εκατομμύρια ανθρώπους (δηλαδή μετανάστες και πρόσφυγες) σε όλο τον κόσμο και περίπου 20-30 εκατομμύρια παράνομους μετανάστες (χωρίς χαρτιά)<sup>91, 92</sup>
- ➡ Η φύση της παράνομης μετανάστευσης στην ΕΕ, ένα φαινόμενο που είναι δύσκολο να ποσοτικοποιηθεί. Ωστόσο, ορισμένοι δείκτες παρέχουν στοιχεία για την κατάσταση: το 2016, ο αριθμός των παράνομα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών που συλλαμβάνονται στην ΕΕ ανήλθε σε περίπου 570.000. Η ενασχόληση σταθερά και αποτελεσματικά με την παράνομη μετανάστευση αποτελεί προϋπόθεση για μια αξιόπιστη πολιτική μετανάστευσης<sup>93</sup>.
- ➡ Ένα μέρος των μεταναστών που διαμένουν παράνομα σε κράτος-μέλος της ΕΕ δεν είναι οικονομικοί μετανάστες αλλά αποτελούν μέλη οικογενειών που δεν επιζητούν να ενταχθούν στην αγορά εργασίας. Τα συγκεκριμένα άτομα θεωρούνται ως παράνομοι μετανάστες διότι δεν μπόρεσαν να πάρουν άδεια εισόδου είτε διότι αυτή έχει λήξει είτε για άλλους λόγους (π.χ. οικονομικούς). Ο ακριβής αριθμός αυτών των ατόμων καθώς και η χώρα προέλευσης δεν είναι εύκολο να εκτιμηθεί. Μπορεί όμως να υποτεθεί ευλόγως ότι ο αριθμός τους είναι μάλλον μικρός, δεδομένου ότι οι μμετανάστες από αφρικανικές και ασιατικές χώρες δεν συνοδεύονται συνήθως από μέλη των οικογενειών τους.
- ➡ Σύμφωνα με το πρόγραμμα Clandestino που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το 2020 υπολογίζεται ότι διέμεναν στην ΕΕ 1,9 έως 3,8 εκατομμύρια παράνομοι μετανάστες.
- ➡ Η Μεσόγειος Θάλασσα είναι μία από τις κύριες οδούς των παράνομων μεταναστών που έρχονται στην ΕΕ, αντιπροσωπεύοντας 100.000-120.000 μετανάστες που διασχίζουν αυτή η θαλάσσια στα σύνορα της ΕΕ κάθε έτος<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> "FRONTEX : Αυξάνεται ανησυχητικά η λαθρομετανάστευση" (2011), EurActiv.gr, Πέμπτη 17/11.

<sup>91</sup> Caulford P, Vali Y. Providing health care to medically uninsured immigrants and refugees. Can Med Assoc J 2006;174(9):1253-4.

<sup>92</sup> Zimmerman C, Kiss L, Hossain M. Migration and health: a framework for 21st century policy-making. PLoS Med 2011;8(5):e1001034.

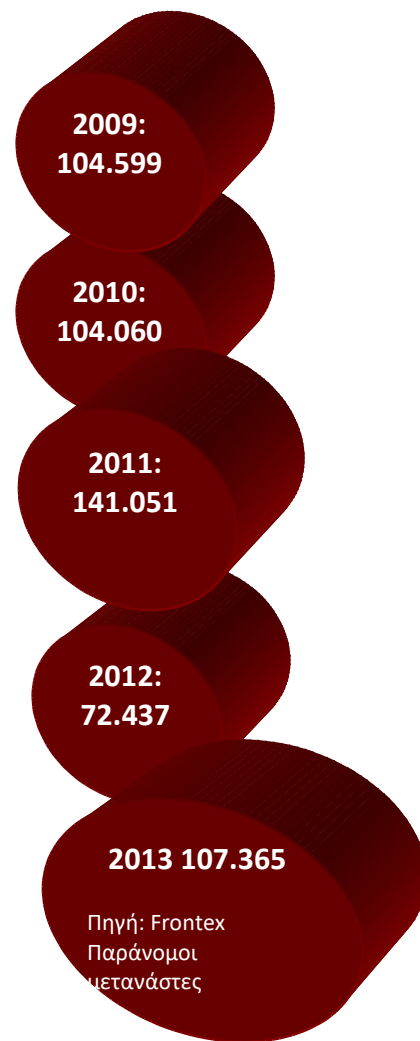
<sup>93</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/irregular-immigration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/irregular-immigration/index_en.htm)

<sup>94</sup> Baldwin-Edwards, M. (2005): "Migration in the Middle East and Mediterranean," Study prepared for the Global Commission on International Migration, available online: [http://www.mmo.gr/pdf/news/Migration in the Middle East and Mediterranean.pdf](http://www.mmo.gr/pdf/news/Migration%20in%20the%20Middle%20East%20and%20Mediterranean.pdf).



### 8.7 Παράνομη Διέλευση Υπηκόων Τρίτων Χωρών στην ΕΕ

- ➔ Η Frontex, η συνοριακή υπηρεσία της ΕΕ, αναφέρει ότι η πλειονότητα των ανθρώπων που διαμένουν παράνομα στην Ευρώπη έχουν φτάσει με αεροπλάνο με έγκυρη ταξιδιωτική βίζα και απλά συνεχίζουν να διαμένουν και μετά τη λήξη της βίζας τους. Αλλά η Frontex εκτιμά ότι τουλάχιστον 72.000 άνθρωποι έχουν εισέλθει παρανόμως στην ΕΕ από ξηράς και θάλασσας το 2012, οπότε ο ακριβής αριθμός μπορεί να είναι υψηλότερος.
- ➔ Σύμφωνα με την έκθεση της Frontex «Annual Risk Analysis 2013», το 51% των μεταναστών που εισήλθαν παράνομα στην Ευρώπη από ξηράς και θάλασσας ακολουθούν μία πορεία από την ανατολική Μεσόγειο, με αρκετούς να περνούν από την Ελλάδα, προτού συνεχίσουν στα δυτικά Βαλκάνια από τη στεριά ή μέσω ακτοπλοϊκών γραμμών προς την Ιταλία. Ενώ οι αποκαλύψεις για την παράνομη διέλευση συνόρων παρουσιάζει πτώση στην περιοχή της δυτικής Μεσογείου - μεταξύ Αφρικής και Ισπανίας- οι απόπειρες εισροών μεταναστών μέσω της περιοχής της κεντρικής Μεσογείου, συμπεριλαμβανομένης της Ιταλίας, παρουσίασαν αύξηση το 2012, σύμφωνα με την έκθεση. Πολλοί από τους πρόσφυγες αυτούς επιχειρούν να μεταναστεύσουν σε άλλες χώρες προκειμένου να ξεφύγουν από τη βία και τη φτώχεια σε χώρες όπως η Συρία και η Λιβύη.
- ➔ Η παράνομη διέλευση κατά μήκος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ αυξήθηκε αισθητά μεταξύ 2012 και 2013 (από 72.437 στις 107 365, σημειώνοντας ετήσια αύξηση της τάξης του 48,2%).
- ➔ Ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεταβολής της παράνομης διέλευσης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ από υπηκόους τρίτων χωρών διαμορφώθηκε σε 8,6% για το χρονικό διάστημα 2009-2013.



## 8.8 Γενικές Διαπιστώσεις

- ➔ Η παράνομη μετανάστευση εμφανίζεται στις χώρες υποδοχής οι οποίες δείχνουν να αδυνατούν να αποδεχτούν άλλους μετανάστες. Τα στατιστικά στοιχεία για την παράνομη μετανάστευση αποτελούν εκτιμήσεις των αστυνομικών αρχών των χωρών και βασίζονται στον αριθμό των συλλήψεων και των απελάσεων των μεταναστών, για τον λόγο αυτό συχνά δεν αντικατοπτρίζουν το πραγματικό μέγεθος της παράνομης μετανάστευσης.
- ➔ Εμπειρικά στοιχεία, σύμφωνα με Chiuri et al. (2007)<sup>95</sup> για το φαινόμενο της δείχνουν ότι μεταξύ των παράνομων μεταναστών στην Ιταλία περίπου 23% εξέφρασαν την πρόθεση να προχωρήσουν σε άλλη χώρα της Ευρώπης.
- ➔ Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σήμερα υπάρχουν τουλάχιστον 4,5 εκατομμύρια παράνομοι μετανάστες στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αριθμός ο οποίος αυξάνεται κατά 500.000 ως 700.000 κάθε χρόνο.
- ➔ Υπολογίζεται ότι 3,4 εκατομμύρια παράνομοι μετανάστες βρίσκονται σήμερα στη Γερμανία, την Ισπανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία και την Ιταλία. Οι περισσότεροι προέρχονται από το Ιράν, το Ιράκ, τη Συρία, την Τουρκία, το Αφγανιστάν και την Κίνα, αλλά και από χώρες της Αφρικής, της Ασίας, της πρώην Σοβιετικής Ένωσης και χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Περίπου το 40% των παράνομων μεταναστών απελαύνονται στις χώρες καταγωγής τους ή επαναπροωθούνται στη χώρα μέσω της οποίας εισήλθαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Συχνά πρόκειται για παράνομους οικονομικούς μετανάστες, οι οποίοι αναζητούν μια καλύτερη ζωή σε δημοκρατικό έδαφος. Πολλοί ζητούν πολιτικό άσυλο, όμως οι χορηγίες πολιτικού ασύλου παραμένουν σε χαμηλά ποσοστά. Αυτό συμβαίνει όχι μόνο στην Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και στην Ελλάδα, η οποία θεωρείται ως το «ιδανικό πέρασμα» για τους μετανάστες που επιθυμούν να εισέλθουν στην ΕΕ καθώς η χώρα αποτελεί το σταυροδρόμι τριών ηπείρων.
- ➔ Το συχνότερο φαινόμενο που ανιχνεύτηκε το 2019 ήταν η χρήση πλαστών εγγράφων για τη διέλευση συνόρων, εφευρίσκοντας ιστορίες για ταξιδιωτικούς λόγους προκειμένου να παρατείνουν την παραμονή τους σε χώρες-μέλη Σένγκεν. Αυτό το είδος της απάτης συνδέθηκε με τους Ουκρανούς υπηκόους που εντοπίστηκαν στα χερσαία σύνορα της Πολωνίας και της Ουκρανίας και ήταν ενδεικτική της κυκλικής μετανάστευσης<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> Cuschieri, M.A. (2007): "Europe's Migration Policy Towards the Mediterranean," ZEI Discussion Paper C168.

<sup>96</sup> Η κυκλική μετανάστευση αποτελεί ζήτημα γεωγραφικής γεινιάσης μεταξύ χωρών προέλευσης και των χωρών υποδοχής. Για παράδειγμα, ο τύπος αυτός της μετανάστευσης στην Ελλάδα αναπτύχθηκε χωροταξικά στις περιοχές κυρίως των συνόρων της Ελλάδα με την Αλβανία και τη Βουλγαρία. Αυτές οι μετακινήσεις διατηρήθηκαν παράνομες

- ➔ Το 2013 επέστρεψαν στις τρίτες χώρες 159.000 άτομα που διέμεναν παράνομα σε κράτη – μέλη της ΕΕ, ενώ το 2012 η Μεγ. Βρετανία και η Ελλάδα εμφάνισαν τον μεγαλύτερο αριθμό επαναπροώθησης ατόμων στις χώρες τους, σύμφωνα με την Ανάλυση Κινδύνου 2014 της Frontex.
- ➔ Πλαστές ιταλικές ταυτότητες βρέθηκαν σε Αλβανούς Υπηκόους, οι οποίοι εντοπίστηκαν προκειμένου να εισχωρήσουν στο Ηνωμένο Βασίλειο. Κατά τη Frontex ο Αλβανικός πληθυσμός το 2012 απεδείχθη στατιστικά ότι φέρει πολλά πλαστά έγγραφα. Το 2013, οι ανιχνεύσεις των Αλβανών μειώθηκαν στις μισές.
- ➔ Πληθυσμοί της Ασίας και της Αφρικής αιτούνται πολιτικό άσυλο εξαιτίας του πολέμου και της φτώχειας στις χώρες καταγωγής τους. Την τελευταία εικοσαετία, ο αριθμός των αιτημάτων πολιτικού ασύλου αυξάνεται, και ειδικότερα από μετανάστες από το Πακιστάν, το Αφγανιστάν, τη Γεωργία, το Μπαγκλαντές και το Ιράκ.
- ➔ Η πλειονότητα των παράνομων οικονομικών μεταναστών έρχεται στην Ελλάδα νόμιμα και στη συνέχεια παραβιάζουν τη διάρκεια της βίζας τους. Άλλοι έρχονται στη χώρα με πλαστά έγγραφα. Πολλοί ζητούν τη βοήθεια διακινητών/δουλεμπόρων. Οι κύριες δίοδοι των παράνομων μεταναστών για να εισέλθουν στην Ελλάδα είναι είτε μέσω της χερσαίας διάβασης των Ελληνο Τουρκικών συνόρων, είτε μέσω της θάλασσας στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου. Η διάβαση του ποταμού Έβρου στα Ελληνοτουρκικά σύνορα αποτελεί μια ιδιαιτέρως επικίνδυνη δίοδο και πολλοί έχουν πνιγεί στην προσπάθειά τους να διασχίσουν το ποτάμι. Στην περιοχή αυτή υπάρχει επίσης ένα μεθοριακό ναρκοπέδιο με κακή σηματοδότηση.
- ➔ Πολλοί έρχονται από την Τουρκία στην Ελλάδα με πλοία. Για εκείνους που δεν μπορούν να πληρώσουν τα χρήματα που απαιτούνται για το ταξίδι, η επιλογή είναι να νοικιάσουν ένα μικρό φουσκωτό ή βάρκα, ή να κρυφτούν ως λαθρεπιβάτες σε πλοία. Όμως και η θαλάσσια δίοδος είναι πολύ επικίνδυνη. Πολλοί έχουν πνιγεί στην προσπάθειά τους να φτάσουν στην Ελλάδα. Εκείνοι που καταφέρνουν να εισέλθουν στη χώρα και στη συνέχεια επιθυμούν να προωθηθούν στη Δυτική Ευρώπη συχνά απευθύνονται σε διακινητές, δηλαδή χρησιμοποιούν πλαστά διαβατήρια στα αεροπλάνα, ή κρύβονται σε φορτηγά που διασχίζουν την Αλβανία, ή κρύβονται στα πλοία που αναχωρούν από το λιμάνι της Πάτρας προς την Ιταλία. Εντούτοις, το γεγονός ότι η Ελλάδα αποτελεί χώρα υποδοχής μεγάλου αριθμού μεταναστών και αιτούντων άσυλο δεν δικαιολογεί την καταχρηστική συμπεριφορά της χώρας έναντι των παράνομων μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων των παιδιών και δυνητικών προσφύγων.

- ➔ Οι παράνομοι μετανάστες συχνά δεν έχουν την ευκαιρία να ζητήσουν προστασία όταν βρεθούν στα χέρια των Ελληνικών αρχών κοντά στα σύνορα της χώρας με την Τουρκία. Οι αστυνομικές αρχές στη βόρεια περιοχή του Έβρου αλλά και εντός και γύρω από τα ελληνικά νησιά που βρίσκονται πλησίον της Τουρκίας δεν διαχωρίζει εκείνους που ζητούν άσυλο από τους λοιπούς παράνομους μετανάστες. Στις αιτήσεις ασύλου, η Ελλάδα απαντά θετικά σε ποσοστό μικρότερο του 1 %. Οι πρόσφυγες συχνά μεταχειρίζονται ως παράνομοι μετανάστες που προορίζονται για κράτηση και απέλαση. Σε ελάχιστες μόνο περιπτώσεις τους χορηγεί την αιτούμενη διεθνή προστασία. Ακόμη όμως και στην περίπτωση που χορηγήσει άσυλο, οι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες δεν έχουν πολλές ευκαιρίες ενσωμάτωσης στην ελληνική κοινωνία.
- ➔ Η μετανάστευση αποτελεί ζήτημα προτεραιότητας για την ΕΕ και αν αναπτυχθεί ορθά μπορεί να αποτελέσει παράγοντα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης για όλα τα κράτη-μέλη. Οι μεταναστευτικές ροές πρέπει να διαχειριστούν υπό την παραδοχή ότι η ΕΕ χρειάζεται μετανάστες προκειμένου να αντιμετωπίσει τις οικονομικές και δημογραφικές της ανάγκες. Πρέπει να ληφθούν μέτρα για την ελεγχόμενη αποδοχή και ενσωμάτωση των μεταναστών. Οι μεταναστευτικές πολιτικές πρέπει να ενταχθούν στο ευρύτερο πλαίσιο της απασχόλησης. Σήμερα, η παράμετρος αυτή σχεδόν αγνοείται από τη μεταναστευτική πολιτική, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο.

#### Πολίτες τρίτων χωρών που διατάχθηκαν σε φύγουν από χώρες της ΕΕ (2008-2013)

Χώρα	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ελλάδα	146.335	126.140	132.525	88.820	84.705	:
Γαλλία	97.515	88.565	76.590	83.440	77.600	84.890
Μεγ. Βρετανία	69.840	69.745	53.700	54.150	49.365	57.195
Βέλγιο	28.545	24.035	22.865	36.885	50.890	47.465
Ισπανία	82.940	103.010	78.920	73.220	60.880	32.915
Ολλανδία	33.200	35.575	29.870	29.500	27.265	32.435
Γερμανία	11.985	14.595	19.190	17.550	20.000	25.380
Ιταλία	68.175	53.440	46.955	29.505	29.345	23.945
Σουηδία	12.555	17.820	20.205	17.600	19.905	14.695
Νορβηγία	:	:	:	15.855	14.680	14.245
Αυστρία	8.870	10.625	11.050	8.520	8.160	10.085
Πολωνία	8.145	11.875	10.700	7.750	7.995	9.215
Ουγγαρία	4.205	4.850	5.515	6.935	7.450	5.940
Πορτογαλία	8.185	10.295	9.425	8.570	8.565	5.450
Βουλγαρία	1.405	1.465	1.705	1.355	2.050	5.260
Κροατία	:	:	:	:	:	4.355
Φιλανδία	1.775	3.125	3.835	4.685	4.300	4.330
Κύπρος	3.355	3.205	2.845	3.205	3.110	4.130
Ελβετία	:	:	:	:	3.460	3.320
Δανία	:	:	:	2.170	3.295	3.110

Οι οικονομικές, πολιτικές και νομικές διαστάσεις της Παράνομης μετανάστευσης στην Ε.Ε.

Μάλτα	3.015	1.690	245	1.730	2.255	2.435
Δημοκρατία της Τσεχίας	3.770	3.805	2.915	2.520	2.375	2.405
Ρουμανία	3.695	5.125	3.435	3.095	3.015	2.245
Ιρλανδία	1.285	1.615	1.495	1.805	2.065	2.145
Λάτβια	265	220	210	1.060	2.070	2.080
Λιθουανία	910	1.210	1.345	1.765	1.910	1.770
Σλοβενία	1.555	1.065	3.415	4.410	2.055	1.040
Λουξεμβούργο	:	185	150	:	1.945	1.015
Εσθονία	185	150	110	480	580	600
Σλοβακία	1.655	1.180	870	580	490	545
Λιχτενστάιν	15	30	10	10	10	10
Ισλανδία	30	30	:	:	:	:
Σύνολο	603.380	594.640	540.095	507.170	501.790	404.650

*Πηγή: Eurostat*

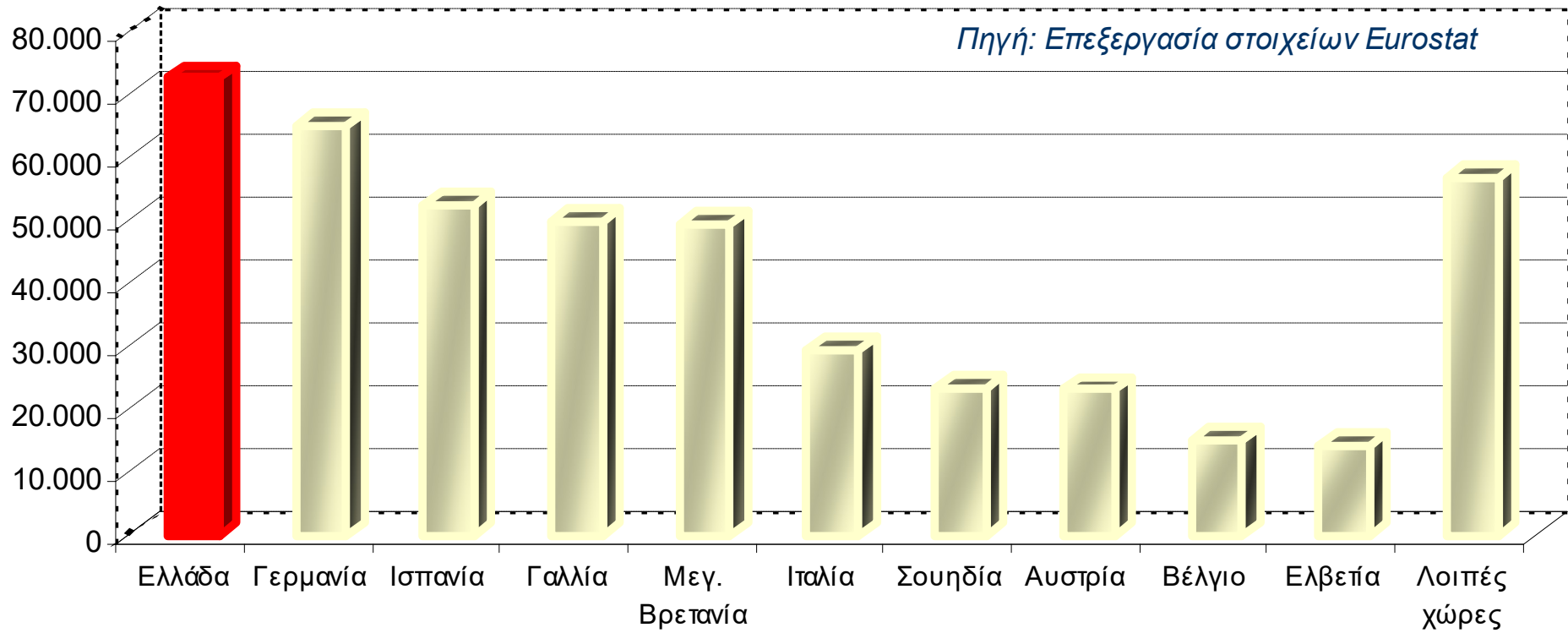
**Πολίτες Τρίτων Χωρών που βρέθηκαν να βρίσκονται παράνομα σε χώρα της ΕΕ (2008-2013)**

Χώρα	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Κροατία	:	:	:	:	:	4.150
Ολλανδία	7.505	7.565	7.580	6.145	:	:
Ισλανδία	10	30	:	:	:	:
Ελλάδα	106.715	108.315	115.630	88.840	72.420	:
Γερμανία	53.695	49.555	50.250	56.345	64.815	86.305
Ισπανία	92.730	90.500	70.315	68.825	52.485	46.195
Γαλλία	111.690	76.355	56.220	57.975	49.760	48.965
Μεγ. Βρετανία	69.840	69.745	53.700	54.150	49.365	57.195
Ιταλία	68.175	53.440	46.955	29.505	29.345	23.945
Σουηδία	440	22.230	27.460	20.765	23.205	24.400
Αυστρία	14.500	17.145	15.220	20.080	23.135	25.960
Βέλγιο	13.800	13.710	12.115	13.550	15.085	15.075
Ελβετία	:	11.740	12.020	12.630	14.170	15.045
Πορτογαλία	28.605	11.130	10.085	9.230	9.110	5.155
Πολωνία	5.430	4.520	4.005	6.875	8.140	9.280
Κύπρος	7.000	8.030	8.005	8.230	7.840	7.015
Ουγγαρία	1.875	2.305	3.255	3.810	6.420	8.255
Φιλανδία	5.375	6.660	3.755	3.305	3.620	3.365
Δημοκρατία της Τσεχίας	3.335	3.955	2.655	3.085	3.315	3.695
Νορβηγία	770	1.600	:	1.925	2.760	3.205
Μάλτα	3.015	1.690	245	1.730	2.255	2.435
Ρουμανία	3.790	4.365	3.525	3.365	2.145	2.400
Λιθουανία	910	1.495	1.345	1.895	2.080	1.910
Βουλγαρία	1.415	1.465	1.705	1.355	2.050	5.260
Ιρλανδία	3.185	5.035	4.325	2.470	2.035	1.465
Σλοβενία	1.555	1.065	3.415	4.350	1.555	1.040
Σλοβακία	2.320	1.715	1.440	1.145	1.395	1.025
Εσθονία	1.050	860	860	1.020	905	910
Δανία	610	640	665	400	630	395
Λουξεμβούργο	:	260	215	265	350	260
Λετονία	310	245	195	130	205	175
Λιχενστάιν	15	5	5	:	0	5
<b>Σύνολο</b>	<b>609.665</b>	<b>577.370</b>	<b>517.165</b>	<b>483.395</b>	<b>450.595</b>	<b>404.485</b>

: Μη διαθέσιμα

Πηγή: Eurostat

### Πολίτες Τρίτων Χωρών που βρέθηκαν να ζουν παράνομα σε χώρες της ΕΕ (2008-2013)



**Αριθμός ταξιδιωτών στα εξωτερικά σύνορα και αιτήσεις για έκδοση βίζας (ενδεικτικά) (2007-2011)**

<b>Αυστρία</b>		
	<b>Αριθμός ταξιδιωτών στα εξωτερικά σύνορα (εκ)</b>	<b>Αιτήσεις για θεώρησης βίζας</b>
2007	8,5	428.372
2008	19	395.135
2009	18	337.941
2010	8,8	305.228
2011	9,2	302.894
<b>Βουλγαρία</b>		
	<b>Αριθμός ταξιδιωτών στα εξωτερικά σύνορα (εκ)</b>	<b>Αιτήσεις για θεώρησης βίζας</b>
2007	13,9	
2008	17	
2009	13,7	603.134
2010	14	
2011	8,7	733.670
<b>Δημοκρατία της Τσεχίας</b>		
	<b>Αριθμός ταξιδιωτών στα εξωτερικά σύνορα (εκ)</b>	<b>Αιτήσεις για θεώρησης βίζας</b>
2007		708.834
2008		647.970
2009	6 κατά μέσο όρο	490.010
2010		560.026
2011		589.092
<b>Εσθονία</b>		
	<b>Αριθμός ταξιδιωτών στα εξωτερικά σύνορα (εκ)</b>	<b>Αιτήσεις για θεώρησης βίζας</b>
2007	14,3	113.169
2008	6,4	99.198
2009	7,2	96.051
2010	6,6	120.804
2011	7,4	149.612
<b>Ιταλία</b>		
	<b>Αριθμός ταξιδιωτών στα εξωτερικά σύνορα (εκ)</b>	<b>Αιτήσεις για θεώρησης βίζας</b>
2007		
2008		
2009	44.014.581	1.475.057
2010		
2011	44.211.810	1.804.094

Πηγή: EX-POST EVALUATION REPORT ON THE RESULTS AND IMPACTS OF ACTIONS CO-FINANCED BY THE EXTERNAL BORDERS FUND ANNUAL PROGRAMMES 2007 TO 2010

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund/national-actions/docs/ebf\\_report\\_bg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/external-borders-fund/national-actions/docs/ebf_report_bg_en.pdf)



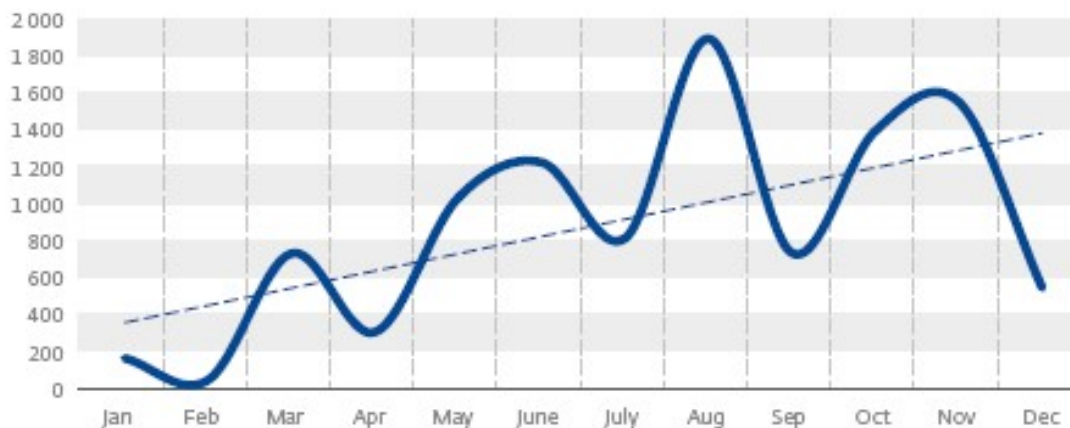
**Διεθνείς Μετανάστες\* στην Ευρώπη (% επί του πληθυσμού)**

Χώρα	2005	2010	Ποσοστιαία μεταβολή
Iceland	7,61	11,70	53,83%
Italy	5,29	7,53	42,29%
Ireland	14,85	19,71	32,73%
Spain	10,56	13,69	29,72%
Malta	2,89	3,73	29,21%
Finland	3,27	4,21	28,77%
Cyprus	11,25	13,98	24,24%
Norway	8,02	9,93	23,87%
Portugal	7,27	8,69	19,49%
Greece	8,79	10,16	15,55%
Sweden	12,33	13,93	12,99%
Denmark	7,77	8,72	12,29%
Hungary	3,30	3,68	11,48%
Austria	14,05	15,62	11,13%
Bulgaria	1,34	1,45	7,84%
Croatia	14,89	15,84	6,41%
United Kingdom	9,66	10,28	6,35%
Belgium	8,42	8,93	6,05%
Romania	0,63	0,66	4,72%
Slovak Republic	2,32	2,42	4,65%
Germany	12,85	13,16	2,37%
Luxembourg	33,58	34,17	1,77%
Liechtenstein	34,20	34,71	1,50%
Switzerland	22,32	22,53	0,95%
France	10,25	10,28	0,25%
Poland	2,16	2,17	0,20%
Netherlands	10,63	10,55	-0,79%
Czech Republic	4,44	4,33	-2,56%
Slovenia	8,36	8,00	-4,35%
Moldova	12,24	11,46	-6,36%
Estonia	14,88	13,70	-7,93%
Lithuania	4,98	4,16	-16,40%
Bosnia and Herzegovina	0,91	0,72	-20,25%
Serbia	9,07	7,21	-20,52%

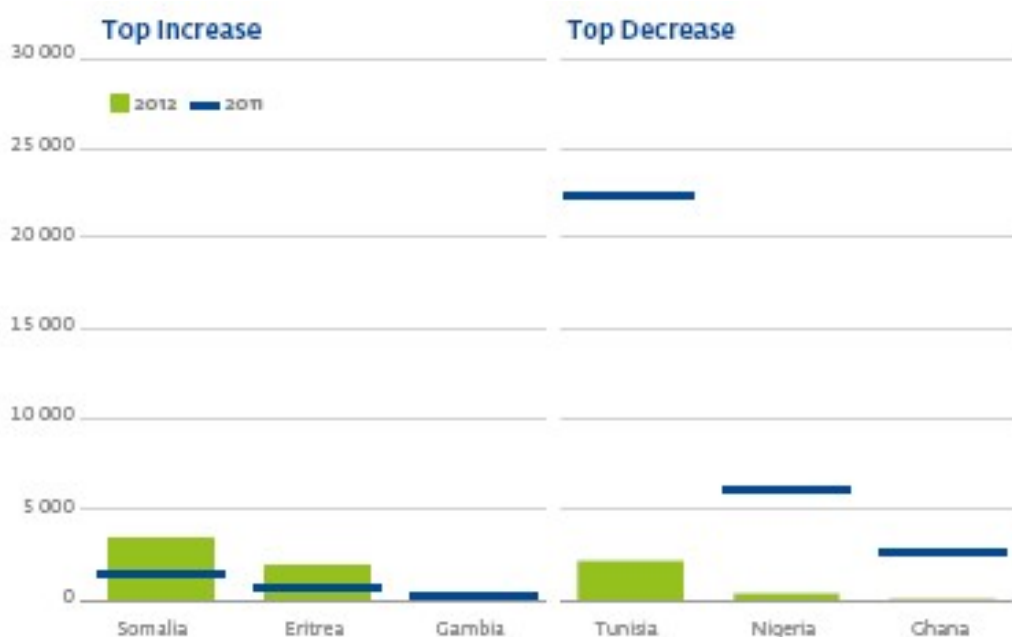
\* είναι ο αριθμός των ανθρώπων που έχουν γεννηθεί σε χώρα άλλη από εκείνη στην οποία ζουν. Περιλαμβάνει επίσης τους πρόσφυγες. Τα δεδομένα που χρησιμοποιήθηκαν για την εκτίμηση της διεθνούς απόθεμα των μεταναστών σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή που λαμβάνεται κυρίως από απογραφές πληθυσμού.



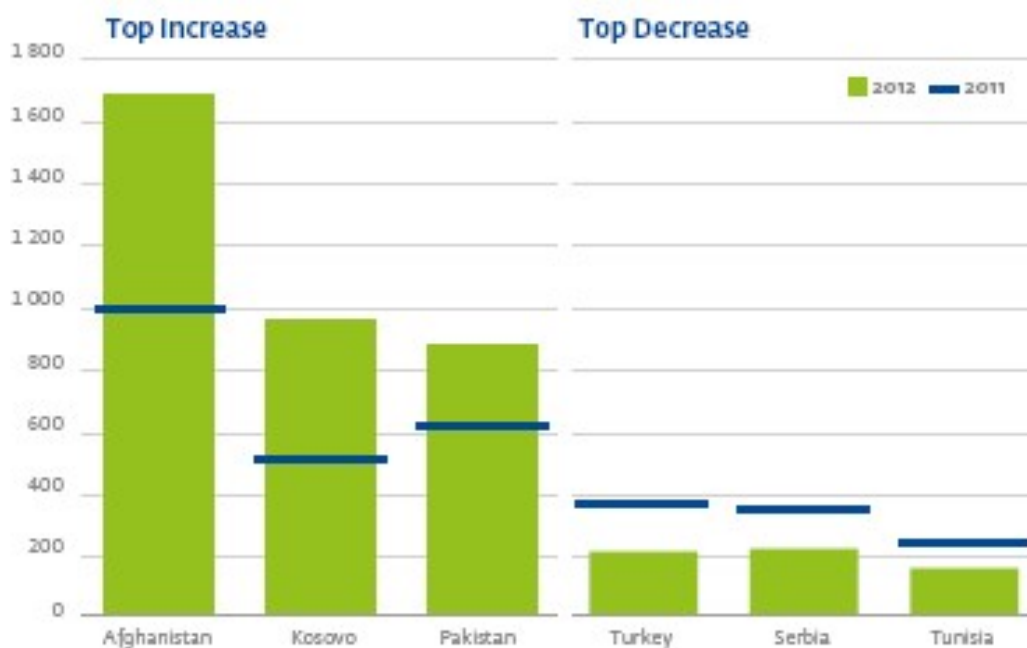
**Σταθερή αύξηση ανιχνεύσεων παράνομης μετανάστευσης  
στην Κεντρική Μεσόγειο  
που αναχωρούν από την Λιβύη (2012)**



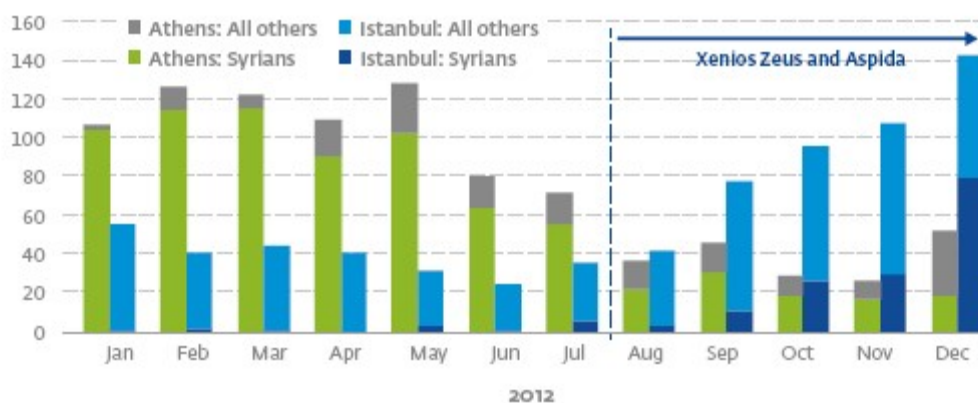
Source: FRAN data as of 12 February 2013



Source: FRAN data as of 12 February 2013



Source: FRAN data as of 12 February 2013



Source: EDF-RAN data as of 12 February 2013

### 9.8.1 Επισκόπηση της Παράνομης Μετανάστευσης στα σύνορα (2009-2012)

FRAN indicator	2009	2010	2011	2012	% change on prev. year
Illegal entries between BCPs	104 599	104 060	141 051	72 437	-49
Clandestine entries at BCPs	296	242	282	605	115
Facilitators	9 171	8 629	6 957	7 720	11
Illegal stay	412 125	353 077	350 948	344 928	-1.7
Refusals of entry <sup>2</sup>	113 029	108 651	118 111	115 305	-2.4
Applications for asylum <sup>2</sup>	219 814	203 880	254 054	272 208	7.1
Persons using fraudulent documents	:	:	5 288	7 888	49
Return decisions issued <sup>2</sup>	:	:	231 385	269 949	17
Effective returns	:	:	149 045	159 490	7.0
<b>Other indicators</b>	<b>11 203 043</b>	<b>10 241 000</b>	<b>11 842 761</b>	<b>13 510 250</b>	<b>14</b>
Issued visas					

(source: European Commission)

Source: FRAN data as of 12 February 2013

<sup>1</sup> EDF-RAN data as of 12 February 2013

<sup>2</sup> For France, only asylum applications at the external borders are reported, not inland applications. For the Netherlands, inland asylum applications in Q3 and Q4 2012 are not available at this moment.

<sup>3</sup> Data on decisions are not available for France, Ireland, Luxembourg, the Netherlands and Sweden.

## 8.9 Λόγοι άρνησης εισόδου

### Reasons for refusals of entry

Reasons for refusals of entry reported by Member State at the external borders

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year	Highest share
<b>All Borders</b>							
							<b>Nationality</b>
C) No valid visa	36 447	31 241	29 866	35 451	29	19	Georgia (21%)
E) No justification	29 736	25 987	25 933	25 306	21	-2.4	Ukraine (35%)
H) Alert issued	7 556	12 627	20 243	15 691	13	-22	Albania (38%)
Reason not available	17 862	14 798	12 861	11 127	9.2	-13	United States (15%)
G) No subsistence	7 105	8 576	11 624	11 015	9.2	-5.2	Albania (27%)
A) No valid document	5 960	4 767	7 810	7 538	6.3	-3.5	Morocco (23%)
F) Over 3 month stay	2 010	5 589	5 482	5 364	4.5	-2.2	Serbia (25%)
B) False document	3 099	2 908	2 799	3 764	3.1	34	Albania (29%)
I) Threat	2 329	2 561	2 835	3 270	2.7	15	Croatia (28%)
D) False visa	1 599	1 715	1 818	1 837	1.5	1.0	Ukraine (11%)
<b>Total all borders</b>	<b>113 703</b>	<b>110 769</b>	<b>121 271</b>	<b>120 363</b>		<b>-0.7</b>	
<b>Land Border</b>							
							<b>Nationality</b>
C) No valid visa	24 990	19 668	18 495	25 054	37	35	Georgia (29%)
E) No justification	12 240	11 523	9 429	11 849	17	26	Ukraine (72%)
H) Alert issued	5 167	8 901	13 767	11 258	17	-18	Albania (35%)
G) No subsistence	5 121	5 298	7 695	7 486	11	-2.7	Albania (32%)
F) Over 3 month stay	1 149	4 633	4 577	4 518	6.7	-1.3	Serbia (29%)
A) No valid document	1 962	1 747	3 514	3 498	5.2	-0.5	Morocco (48%)
I) Threat	1 625	1 752	2 095	2 073	3.1	-1.1	Croatia (43%)
B) False document	170	420	382	1 407	2.1	268	Albania (75%)
D) False visa	326	410	505	640	0.9	27	Ukraine (30%)
Reason not available	54	3	1	0	0	-100	Moldova
<b>Total land borders</b>	<b>52 804</b>	<b>54 355</b>	<b>60 460</b>	<b>67 783</b>		<b>12</b>	
<b>Air Border</b>							
							<b>Nationality</b>
E) No justification	17 230	14 352	15 880	12 807	28	-19	Albania (7.9%)
Reason not available	17 050	14 127	12 362	10 713	23	-13	United States (15%)
C) No valid visa	10 268	8 854	9 184	8 651	19	-5.8	Russian Fed. (9.6%)
G) No subsistence	1 933	3 190	3 482	3 297	7.2	-5.3	Albania (9.3%)
H) Alert issued	2 002	2 973	3 354	2 697	5.9	-20	Albania (29%)
A) No valid document	2 292	2 175	2 324	2 612	5.7	12	Unknown (38%)
B) False document	2 754	2 373	2 311	2 239	4.9	-3.1	Unknown (18%)
D) False visa	1 211	1 266	1 190	1 126	2.4	-5.4	Nigeria (8.4%)
I) Threat	649	790	709	1 121	2.4	58	Suriname (13%)
F) Over 3 month stay	828	917	879	834	1.8	-5.1	United States (13%)
<b>Total air borders</b>	<b>56 217</b>	<b>51 017</b>	<b>51 675</b>	<b>46 097</b>		<b>-11</b>	
<b>Sea Border</b>							
							<b>Nationality</b>
C) No valid visa	1 189	2 719	2 187	1 746	27	-20	Philippines (35%)
H) Alert issued	387	753	3 122	1 736	27	-44	Albania (75%)
A) No valid document	1 706	845	1 972	1 428	22	-28	Russian Fed. (32%)
E) No justification	266	112	624	650	10	4.2	Albania (52%)
Reason not available	758	668	498	414	6.4	-17	Albania (14%)
G) No subsistence	51	88	447	232	3.6	-48	Albania (78%)
B) False document	175	115	106	118	1.8	11	Unknown (42%)
I) Threat	55	19	31	76	1.2	145	Albania (78%)
D) False visa	62	39	123	71	1.1	-42	Morocco (54%)
F) Over 3 month stay	33	39	26	12	0.2	-54	Turkey (50%)
<b>Total sea borders</b>	<b>4 682</b>	<b>5 397</b>	<b>9 136</b>	<b>6 483</b>		<b>-29</b>	

## 8.10 Χρήση Πλαστών Εγγράφων (2011-2012)

### Persons using fraudulent documents

Detections on entry from third countries to EU or Schengen area by Member State, border type or nationality

	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
<b>Border Type</b>				
Air	3 651	4 411	56	21
Land	1 281	3 072	39	140
Sea	356	405	5.1	14
<b>Top Ten nationalities</b>				
Albania	155	2 110	27	1 261
Syria	83	486	6.2	486
Morocco	496	397	5.0	-20
Ukraine	437	284	3.6	-35
Nigeria	244	276	3.5	13
Pakistan	134	262	3.3	96
Iran	199	243	3.1	22
Afghanistan	90	202	2.6	124
Turkey	228	199	2.5	-13
Unknown	370	189	2.4	-49
Others	2 852	3 240	41	14
<b>Total</b>	<b>5 288</b>	<b>7 888</b>		<b>49</b>

### Fraudulent documents

Detections of fraudulent documents on entry from third countries to EU or Schengen area by country of issuance and type of documents

	2011	2012	Share of total	% change on prev. year	Highest share
<b>Country of issuance</b>					<b>Type of document</b>
Greece	276	2 135	23	674	Stamps (78%)
Italy	812	986	11	21	Residence permits (28%)
France	586	689	7.5	18	Passports (35%)
Spain	614	487	5.3	-21	Residence permits (35%)
Germany	352	434	4.7	23	Residence permits (35%)
Albania	54	362	3.9	570	Stamps (94%)
Belgium	307	249	2.7	-19	Residence permits (45%)
Turkey	203	247	2.7	22	Passports (63%)
Poland	462	233	2.5	-50	Stamps (84%)
United Kingdom	143	231	2.5	62	Passports (88%)
Others	3 175	3 144	34	-1.0	Passports (68%)
<b>Type of document</b>					<b>Type of fraud</b>
Passports	2 742	3 177	35	16	Forged (42%)
Stamps	927	2 675	29	189	Counterfeit (93%)
Residence Permits	1 234	1 372	15	11	Counterfeit (46%)
ID Cards	994	944	10	-5.0	Counterfeit (51%)
Visa	736	762	8.3	3.5	Counterfeit (53%)
Other	351	267	2.9	-24	Counterfeit (68%)
<b>Total</b>	<b>6 984</b>	<b>9 197</b>		<b>32</b>	

## 8.11 Επιστροφή πολιτών από τρίτες χώρες (2011-2012)

### Effective returns

People effectively returned to third countries by Member State and top ten nationalities

	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
<b>Top Ten Nationalities</b>				
Albania	12 699	13 168	8.3	3.7
Pakistan	6 253	10 492	6.6	68
India	7 667	8 927	5.6	16
Morocco	6 905	7 697	4.8	11
Ukraine	6 500	7 630	4.8	17
Serbia	4 948	7 494	4.7	51
Russian Federation	6 221	6 869	4.3	10
Tunisia	8 623	6 402	4.0	-26
China	5 145	5 256	3.3	2.2
Brazil	6 064	4 921	3.1	-19
Others	78 020	80 634	51	3.4
<b>Total</b>	<b>149 045</b>	<b>159 490</b>		<b>7.0</b>

### Return decisions issued

Decisions issued by Member State and top ten nationalities

	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
<b>Top Ten Nationalities</b>				
Pakistan	26 604	24 707	9.2	-7.1
Afghanistan	27 274	23 147	8.6	-15
Morocco	11 184	15 436	5.7	38
Albania	8 210	15 356	5.7	87
Bangladesh	7 895	13 987	5.2	77
Algeria	12 336	13 771	5.1	12
India	8 817	10 628	3.9	21
Tunisia	5 160	10 410	3.9	102
Nigeria	7 357	9 345	3.5	27
Ukraine	8 453	9 255	3.4	9.5
Others	108 095	123 907	46	15
<b>Total</b>	<b>231 385</b>	<b>269 949</b>		<b>17</b>



### Effective returns by type of return

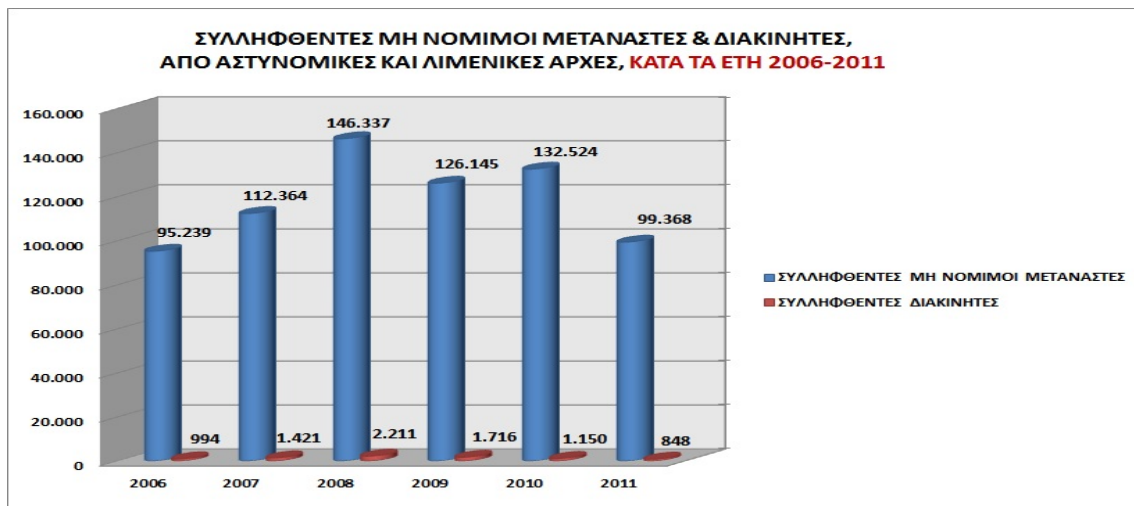
People effectively returned to third countries by type of return and top ten nationalities

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
<b>TYPE OF RETURN<sup>1</sup></b>						
Forced	:	:	80 809	82 630	52	23
Enforced by Member State	26 233	23 091	69 982	70 781	86	1.1
Not specified	3 307	10 213	9 527	10 115	12	6.2
Enforced by Joint Operation	3 307	10 213	1 300	1 734	2.1	33
Voluntary	:	:	57 170	65 562	41	15
Others	21 234	22 426	32 140	36 394	56	13
IOM-assisted	6 769	6 408	13 908	15 422	24	11
Not specified	5 163	9 882	11 122	13 746	21	24
Not specified	:	:	11 066	11 298	7.1	2.1
<b>Total</b>	:	:	<b>149 045</b>	<b>159 490</b>		<b>7.0</b>
<b>TOP TEN NATIONALITIES</b>						
<b>Forced</b>						
Albania	:	:	12 232	11 963	14	-2.2
Pakistan	:	:	3 938	7 192	8.7	83
Tunisia	:	:	7 279	5 224	6.3	-28
India	:	:	2 866	3 421	4.1	19
Afghanistan	:	:	3 180	3 393	4.1	6.7
Morocco	:	:	2 852	3 312	4.0	16
Bangladesh	:	:	1 781	3 180	3.8	79
Serbia	:	:	2 668	2 930	3.5	9.8
Nigeria	:	:	3 112	2 725	3.3	-12
Algeria	:	:	2 072	2 535	3.1	22
Others	:	:	38 829	36 755	44	-5.3
<b>Total Forced Returns</b>	:	:	<b>80 809</b>	<b>82 630</b>		<b>2.3</b>
<b>Voluntary</b>						
Ukraine	:	:	4 716	6 068	9.3	29
Russian Federation	:	:	4 944	5 515	8.4	12
India	:	:	4 763	5 449	8.3	14
Serbia	:	:	2 265	4 539	6.9	100
Pakistan	:	:	2 230	3 066	4.7	37
China	:	:	2 850	2 701	4.1	-5.2
Brazil	:	:	3 177	2 697	4.1	-15
RYROM	:	:	1 742	2 145	3.3	23
Iraq	:	:	2 206	2 069	3.2	-6.2
Nigeria	:	:	1 956	1 639	2.5	-16
Others	:	:	26 321	29 674	45	13
<b>Total Voluntary Returns</b>	:	:	<b>57 170</b>	<b>65 562</b>		<b>15</b>

The figures for type of return for 2009 and 2010 only include countries reporting historical data.

## 8.12 Συλληφθέντες μη νόμιμοι μετανάστες στην Ελλάδα

Πηγή: Ελληνική Αστυνομία



Πηγή: Ελληνική Αστυνομία

### Ελλάδα: Συλληφθέντες στα σύνορα και στην ενδοχώρα (2002-2008)

Έτος	Χερσαία σύνορα	Θαλάσσια σύνορα	Ενδοχώρα	Σύνολο
2001	-	6.864	-	-
2002	38.051	4.331	15.848	58.230
2003	28.358	4.098	18.575	51.031
2004	23.221	5.926	15.840	44.987
2005	37.867	4.974	23.510	66.351
2006	53.556	9.049	32.634	95.239
2007	63.529	19.882	28.953	112.364
2008	58.968	33.981	53.388	146.337
<b>Σύνολο</b>	<b>303.550</b>	<b>82.241</b>	<b>188.748</b>	<b>574.439</b>
<b>Ποσοστό</b>	<b>52,9%</b>	<b>14,3%</b>	<b>32,8%</b>	

Πηγή: Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη και Υπουργείο Θαλασσίων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας

### Ελλάδα: Συλληφθέντες προς απέλαση και απελαθέντες (2001-2008)

Έτος	Συλληφθέντες προς απέλαση	Απελαθέντες	Ποσοστό	Διαφορά*
2001	20.734	13.242	63,9%	7.492
2002	29.598	11.778	39,8%	17.820
2003	29.527	14.222	48,2%	15.305
2004	29.769	15.168	51,0%	14.601
2005	40.599	20.461	50,4%	20.138
2006	43.159	17.650	48,9%	25.509
2007	58.602	17.077	29,14%	41.525

<b>2008</b>	81.741	20.555	25,14%	61.186
<b>Σύνολο</b>	<b>333.729</b>	<b>130.153</b>	<b>39%</b>	<b>203.576</b>

\* Η διαφορά αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι πολλοί συλληφθέντες επιχειρούν να αποφύγουν την απέλαση με ποικίλους τρόπους, π.χ. ζητώντας πολιτικό άσυλο.

Πηγή: Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη

---

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9.ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Οι συνέπειες της παράνομης μετανάστευσης που επηρεάζουν τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., συνοψίζονται στα πιο κάτω:

1. Θάνατοι
2. Αύξηση της εγκληματικότητας και της νεανικής παραβατικότητας·
3. Εμπορία ανθρώπων
4. Αύξηση των ναρκωτικών·
5. Δημιουργία προβλημάτων στην εθνική ασφάλεια και τη δημόσια τάξη·
6. Δημιουργία οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων·
7. Δημιουργία προβλημάτων στην παιδεία·
8. Δημιουργία δημογραφικών και εθνολογικών προβλημάτων·
9. Δημιουργία προβλημάτων στην εργοδότηση και αύξηση της ανεργίας·
10. Δημιουργία ελλειμμάτων στον κρατικό προϋπολογισμό·
11. Εκδήλωση ρατσιστικής συμπεριφοράς, κ.α.

Επίσης, ένας άλλος εξίσου σημαντικός παράγοντας, που οι συνέπειές του λαμβάνονται υπόψη από την ΕΕ, είναι οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, μέσω της παράνομης μετανάστευσης και της λαθρομετανάστευσης σε σχέση με την εμπορία προσώπων, το σωματεμπόριο και άλλα συναφή διασυνοριακά εγκλήματα.

Ως αποτέλεσμα των πολέμων, της πείνας, της φτώχειας, τις πολιτικές ή θρησκευτικές διώξεις, οι φυσικές καταστροφές, οι ένοπλες συγκρούσεις και πολλές άλλες αιτίες, χιλιάδες άνθρωποι ταξιδεύουν με μη αξιόπλοα σκάφη για να βρουν καλύτερες συνθήκες διαβίωσης. Οι βάρκες στις οποίες κινούνται οι μετανάστες δεν είναι κατάλληλα επανδρωμένο και εξοπλισμένο για τη μεταφορά επιβατών. Οι διαδρομές θα μπορούσε να είναι αρκετές ώρες ή ημέρες και σε πολύ δύσκολες επικίνδυνες συνθήκες. Γενικά, οι μετανάστες μεταφέρονται δια θαλάσσης ταξιδεύουν χωρίς έγγραφα, στοιβάζονται σε αντίξοες συνθήκες στη θάλασσα και συχνά οδηγούνται σε θάνατο.

Συνεχείς συστάσεις πραγματοποιούνται από το **Διεθνή Οργανισμό Ναυτιλίας** (International Maritime Organization) προς τα κράτη να λάβουν μέτρα για να αποφεύγουν τις μη ασφαλείς πρακτικές που συνδέονται με τη διακίνηση ή μεταφορά των μεταναστών από τη θάλασσα, σύμφωνα με το εθνικό και το διεθνές δίκαιο (εγκύκλιο MSC/Circ.896.Rev.1 IMO)

### 9.1 Απόφαση-πλαίσιο για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επαναλαμβάνει την πεποίθησή του ότι η υλοποίηση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης απαιτεί ακόμη πιο προχωρημένη δέσμευση εκ μέρους των ευρωπαϊκών και εθνικών θεσμικών οργάνων για την προώθηση του κατά το δυνατόν υψηλότερου επιπέδου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η καταπολέμηση των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας αποτελεί πρωταρχικής σημασίας συνιστώσα της πολιτικής ένταξης που αναφέρεται στη ρατσιστική βία και το ρατσιστικό έγκλημα. Ορισμένες ομάδες μεταναστών και εθνοτικών μειονοτήτων εξακολουθούν να είναι ιδιαίτερα ευάλωτες στο να αποτελέσουν θύματα ρατσισμού και ξενοφοβίας – τόσο στα χέρια του ευρέος κοινού όσο και στα χέρια δημόσιων λειτουργιών, περιλαμβανομένης της αστυνομίας.

Ο στόχος της απόφασης 2008/913/ΔΕ του Συμβουλίου της 28ης Νοεμβρίου 2008 για την καταπολέμηση ορισμένων μορφών και εκδηλώσεων ρατσισμού και ξενοφοβίας μέσω του ποινικού δικαίου, είναι να διασφαλιστεί ότι ο ρατσισμός και η ξενοφοβία επισύρουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές ποινικές κυρώσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Σκοπός της είναι επίσης να βελτιωθεί και να ενθαρρυνθεί η δικαστική συνεργασία σε αυτόν τον τομέα.

Η απόφαση-πλαίσιο προβλέπει στην προσέγγιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών, που αφορούν τα αδικήματα ρατσισμού και ξενοφοβίας. Οι ρατσιστικές και ξενοφοβικές συμπεριφορές πρέπει να αποτελούν αδίκημα σε όλα τα κράτη μέλη και να τιμωρούνται με αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές ποινικές κυρώσεις το ανώτατο όριο των οποίων είναι ένα έως τρία έτη τουλάχιστον στέρησης της ελευθερίας.

Τιμωρούνται ως ποινικά αδικήματα ορισμένες πράξεις που διαπράττονται για λόγους ρατσισμού ή ξενοφοβίας, όπως:

- η δημόσια υποκίνηση βίας ή μίσους που στρέφεται κατά ομάδας ατόμων ή μέλους ομάδας που προσδιορίζεται βάσει της φυλής, του χρώματος, των γενεαλογικών καταβολών, της θρησκείας ή της πίστης, ή της εθνικής ή εθνοτικής καταγωγής
- η διάδοση, με κάθε μέσο, γραπτού υλικού, εικόνων ή άλλων στοιχείων που εκφράζουν ρατσισμό ή ξενοφοβία
- η δημόσια υπεράσπιση, η άρνηση ή η χονδροειδής υποτίμηση της σοβαρότητας εγκλημάτων γενοκτονίας, εγκλημάτων κατά της ανθρωπότητας ή εγκλημάτων πολέμου, όπως ορίζονται από τον οργανισμό του διεθνούς ποινικού δικαστηρίου (άρθρα 6, 7 και 8) και εγκλημάτων τα οποία ορίζονται στο καταστατικό του διεθνούς στρατοδικείου όταν η συμπεριφορά εκδηλώνεται κατά τρόπο που

είναι πιθανόν να υποκινήσει βία ή μίσος στρεφόμενο κατά μιας τέτοιας ομάδας ή μέλους μιας τέτοιας ομάδας.

Η υποκίνηση, η εκ προθέσεως συμμετοχή ή η προτροπή στη διάπραξη των προαναφερόμενων πράξεων συνεπάγονται επίσης κυρώσεις. Για τις πράξεις που απαριθμούνται στο Άρθρο 1, τα κράτη μέλη θα πρέπει να επιβάλουν:

- αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις
- ποινές το ανώτατο όριο των οποίων είναι ένα έως τρία έτη τουλάχιστον στέρησης της ελευθερίας.

Σε κάθε περίπτωση, ο ρατσισμός ή η ξενοφοβία ως κίνητρο ενός αδικήματος, θεωρούνται επιβαρυντικές περιστάσεις ή εναλλακτικά, τα κίνητρα αυτά λαμβάνονται υπόψη κατά την επιμέτρηση της ποινής για τον καθορισμό των κυρώσεων που θα επιβληθούν.

Όσον αφορά τα νομικά πρόσωπα, οι κυρώσεις θα πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές και θα πρέπει να περιλαμβάνουν χρηματικές ποινές ή και πρόστιμα. Επιπλέον, τα νομικά πρόσωπα μπορούν να τιμωρούνται με κυρώσεις όπως:

- μέτρα αποκλεισμού από δημόσιες παροχές ή ενισχύσεις
- μέτρα προσωρινής ή μόνιμης απαγόρευσης άσκησης εμπορικής δραστηριότητας
- επιβολή δικαστικής εποπτείας
- δικαστική εκκαθάριση.

Η έναρξη έρευνας και η άσκηση δίωξης ρατσιστικών ή ξενοφοβικών αδικημάτων δεν πρέπει να εξαρτώνται από αναφορά ή καταγγελία ενός θύματος.

Πηγή:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/l33178\\_e1.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33178_e1.htm)

## 9.2 Υγειονομική Περίθαλψη

Οι μετανάστες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν μία από τις κατηγορίες των ευάλωτων ομάδων στις οποίες δίδεται ιδιαίτερη προσοχή από όλα τα κράτη μέλη, που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Σύμφωνα με στοιχεία της ΕΕ, οι μετανάστες εκτός ΕΕ αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο της φτώχειας ή του κοινωνικού αποκλεισμού σε ποσοστό περίπου 40% και αντιπροσωπεύουν το 6% του πληθυσμού που διατρέχει κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού

<sup>97</sup>. Ιδιαίτερα οι μετανάστες χωρίς έγγραφα, εκτίθενται σε υψηλούς κινδύνους τόσο για την ίδια τους την υγεία όσο και τη δημόσια υγεία. Οι παράνομοι μετανάστες αντιμετωπίζουν πολλούς φραγμούς στην πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας εξαιτίας των δύσκολων συνθηκών διαβίωσης και των συνθηκών εργασίας, καθώς και των περιορισμών από την ισχύουσα νομοθεσία ανά κράτος-μέλος.

Παράλληλα, το δικαίωμα στην υγειονομική περίθαλψη έχει αναγνωριστεί ως ανθρώπινο δικαίωμα από διεθνείς Οργανισμούς<sup>98</sup>. Ο Γενικός Γραμματέας του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, Kofi Annan δηλώνει ότι «Η υγεία δεν θα πρέπει να αποτελεί μόνο μια ευχή αλλά ένα ανθρώπινο δικαίωμα, το οποίο θα πρέπει να επιδιώκουμε να το κατακτήσουμε». Πολλοί άλλοι ακόμη Διεθνείς Οργανισμοί, περιλαμβάνουν ως ουσιαστικό στοιχείο των καταστατικών τους, το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Το 1950 ψηφίστηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης η «Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου» που συμπληρώθηκε μετά με δώδεκα πρωτόκολλα και χαρακτηρίζεται ως πληρέστερο από τα υπάρχοντα σύμφωνα για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων διότι προβλέπει μηχανισμούς προστασίας των ανθρωπίνων, την Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων<sup>99</sup>. Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας αναγνώρισε για πρώτη φορά την άμεση συσχέτιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της υγείας και μέσω διακηρύξεων και άλλων διατάξεων την κατοχύρωσε επίσημα. Το Διεθνές Συμβούλιο Νοσηλευτών είναι υποστηρικτής της Παγκόσμιας Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και ανέπτυξε τη Χάρτα των δικαιωμάτων υγείας, καλύπτοντας μεγάλες περιοχές όπου τα ανθρώπινα δικαιώματα επηρεάζουν την υγεία των πληθυσμών.

Η ΚάρITAS Ευρώπης (ΚΕ) είναι ένα δημόσια κοινωνικό δίκτυο οργανώσεων στην Ευρωπαϊκή ήπειρο με 49 μέλη που δραστηριοποιείται σε θέματα που αφορούν στην φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, τη διεθνή συνεργασία, τις επείγουσες ανθρωπιστικές παρεμβάσεις, την ανάπτυξη και θέματα μετανάστευσης και ασύλου, εξαιτίας της έξαρσης της μετανάστευσης (νόμιμης και παράνομης). Δημιουργήθηκε με σκοπό την παροχή βοήθειας σε μετανάστες σε αντικανονική κατάσταση οι οποίοι ως ιδιαίτερα ευάλωτοι, αντιμετωπίζουν καθημερινά παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όταν πρόκειται για πρόσβαση πρωτίστως στο δικαίωμα της υγείας, αλλά και της μόρφωσης, της κατοικίας, της εργασίας.

---

<sup>97</sup> Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την απασχόληση και την κοινωνική αλληλεγγύη — Progress (2007–2013), <file:///C:/Users/Synergates/Downloads/KEBB11001ELC.pdf>

<sup>98</sup> IPIICUM (2007). Access to Health Care for Undocumented Migrants in Europe. to public health

<sup>99</sup> Ρουσοπούλου Ε. Διεθνής προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Εκδόσεις Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα, 1981

Στους παρόχους υγειονομικής περίθαλψης, πρακτικά, παρατηρείται το παράδοξο να ενεργούν σε σχέση με τις ισχύουσες νομικές και οικονομικές ρυθμίσεις, οι οποίες παραβιάζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Η ανάπτυξη και εφαρμογή πολιτικών για την υγεία κυρίως σε ότι αφορά τις ευπαθείς ομάδες και συγκεκριμένα τους παράνομους μετανάστες μπορεί να είναι ένα δύσκολο έργο για τις κυβερνήσεις της ΕΕ. Πράγματι, το δικαίωμα των μεταναστών να οικειοποιηθούν υπηρεσίες υγείας γίνεται όλο και πιο αμφιλεγόμενο σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες που έχουν αναβιώσει ακροδεξιά κόμματα τα οποία συχνά έχουν την ευρέως διαδεδομένη πεποίθηση ότι η παροχή κοινωνικής πρόνοιας προσελκύει μετανάστες στην Ευρώπη<sup>100</sup>.

Οι παράτυποι μετανάστες, οι οποίοι κατά κανόνα δεν επιτρέπεται να εργάζονται, πρέπει συχνά να πληρώνουν για ιατρικές υπηρεσίες που παρέχονται δωρεάν στους υπηκόους του εκάστοτε κράτους μέλους, περιλαμβανομένων των υπηρεσιών επείγουσας υγειονομικής περίθαλψης. Ακόμη και ιδιαίτερα ευάλωτες ομάδες, όπως είναι οι έγκυοι και τα παιδιά, ενδέχεται να αποκλείονται από την άσκηση του δικαιώματος της δωρεάν θεραπευτικής αγωγής σε ισότιμη βάση με τους ημεδαπούς. Ακόμα και στις περιπτώσεις που οι παράτυποι μετανάστες δικαιούνται δωρεάν θεραπευτική αγωγή από τη σχετική νομοθεσία, ενδέχεται και πάλι η άσκηση του δικαιώματος αυτού να εξαρτάται από διοικητικές προϋποθέσεις που δυσχεραίνουν στην πράξη την πρόσβασή στην υγειονομική περίθαλψη, όπως είναι η υποχρέωση να προσκομίσουν αποδεικτικό μόνιμης κατοικίας.

Οι παράτυποι μετανάστες πρέπει να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες επείγουσας υγειονομικής περίθαλψης σε ισότιμη βάση με τους υπηκόους του εκάστοτε κράτους υποδοχή και να συμμετέχουν ή να απαλλάσσονται από τις σχετικές υγειονομικές δαπάνες με βάση τους ίδιους κανόνες. Σύμφωνα με το άρθρο 24 της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα του παιδιού και το άρθρο 12 της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με την κατάργηση των κάθε μορφής διακρίσεων σε βάρος των γυναικών, οι έγκυοι πρέπει να έχουν δωρεάν προγεννητική, περιγεννητική και μεταγεννητική περίθαλψη, ενώ τα παιδιά πρέπει να δικαιούνται ιατροφαρμακευτική κάλυψη σε ισότιμη βάση με τους υπηκόους του εκάστοτε κράτους υποδοχής, περιλαμβανομένων των εμβολιασμών.

Σύμφωνα με την Οδηγία 2003/9/ΕΚ ορίζονται οι ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη στον τομέα της εκπαίδευσης, της στέγης και της υγείας.

Σύμφωνα με το άρθρο 9 της οδηγίας 2003/9/ΕΚ τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να απαιτήσουν από τον αιτούντα άσυλο να προβεί σε ιατρικές εξετάσεις για λόγους δημόσιας υγείας. Στο άρθρο 13 τα

---

<sup>100</sup> Romero-Ortuno R. Access to health care for illegal immigrants in the EU: should we be concerned. *European Journal of Health Law* 2004;11:245–72



κράτη-μέλη πρέπει να μεριμνούν για την τήρηση των γενικών κανόνων για τη λήψη μέτρων που να εξασφαλίζουν στους αιτούντες άσυλο βιοτικό επίπεδο κατάλληλο από απόψεως υγείας και ικανό να διασφαλίζει τη συντήρησή τους. Ωστόσο, στο ίδιο άρθρο αναφέρεται ότι τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από τους αιτούντες άσυλο να καλύπτουν πλήρως ή εν μέρει το κόστος των υλικών συνθηκών υποδοχής και της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, όταν οι αιτούντες άσυλο διαθέτουν επαρκείς πόρους. Στο άρθρο 15 που αφορά στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, τα κράτη μέλη «μεριμνούν ώστε να λαμβάνουν οι αιτούντες άσυλο την απαραίτητη ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, η οποία περιλαμβάνει, τουλάχιστον, τις πρώτες βοήθειες και την αναγκαία θεραπεία ασθενείας. Ιδιαίτερη μνεία γίνεται για τα άτομα με ειδικές ανάγκες, όπου τα κράτη μέλη «παρέχουν την απαραίτητη ιατρική ή άλλη συνδρομή».

Η συγκεκριμένη οδηγία αποτυγχάνει να γίνει σαφής σχετικά με το θέμα της πρόσβασης στην υγεία από παράνομους μετανάστες<sup>101</sup>.

Οι παράνομοι μετανάστες και όσοι δεν έχουν άσυλο, έχουν πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη σε περιπτώσεις έκτακτων αναγκών και συνήθως σε περιπτώσεις μεταδοτικών ασθενειών. Το εύρος της υγειονομικής περίθαλψης διαφέρει από κράτος-μέλος της ΕΕ.

Για παράδειγμα στην Γερμανία, σύμφωνα με την Νομοθεσία αυτές οι ομάδες έχουν την ίδια μεταχείριση με τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες. Στην πράξη, ωστόσο, η ιατροφαρμακευτική κάλυψη περιορίζεται σε υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης, επειδή οι δαπάνες για την επείγουσα ιατροφαρμακευτική περίθαλψη είναι εμπιστευτικές ενώ η παροχή φροντίδα σε περιπτώσεις μη έκτακτης ανάγκης δεν είναι. Σε περίπτωση που οι παράνομοι μετανάστες λαμβάνουν υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης που δεν θεωρούνται ως «επείγουσα ανάγκη», οι ίδιοι οι μετανάστες πρέπει να επικοινωνήσουν με το γραφείο κοινωνικής πρόνοιας του οποίου το προσωπικό υποχρεούται στη συνέχεια να αναφέρει τους μετανάστες αυτούς στην αστυνομία.

Στη Σουηδία, παρόλο οι γιατροί υποχρεούνται να παρέχουν φροντίδα σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, σε παράνομους μετανάστες, οι υπηρεσίες αυτές δεν παρέχονται δωρεάν.

Στην Ελλάδα οι παράνομοι μετανάστες υποχρεούνται να καταβάλουν το κόστος των εργαστηριακών εξετάσεων.

Στην Ιρλανδία, η πρόσβαση σε ιατρικές υπηρεσίες σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης δεν παρέχεται χωρίς κόστος, το οποίο καθορίζεται από τη διακριτική ευχέρεια του παρόχου.

---

<sup>101</sup> [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/80377/EuroObserver8\\_2.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/80377/EuroObserver8_2.pdf)

Στην Ουγγαρία, οι παράνομοι μετανάστες θα πρέπει να καλύψουν τα ιατροφαρμακευτικά έξοδα (δεν δικαιούνται ασφάλιση), αλλά εάν ο μετανάστης δεν είναι σε θέση να πληρώσει τα εν λόγω έξοδα, τότε αυτά είναι επιλέξιμα και επιστρέφονται από την πολιτεία στον πάροχο.

Στην Πολωνία, οι υπηρεσίες που παρέχονται για λόγους έκτακτης ανάγκης στους παράνομους μετανάστες εκτός νοσοκομείων είναι δωρεάν, ωστόσο τα νοσοκομεία μπορούν να ζητήσουν το κόστος κάλυψης των εξόδων σε περίπτωση επείγουσας θεραπείας αλλά παραμένει ασαφές το εάν και κατά πόσο η κάλυψη της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης εφαρμόζεται σε παράνομους μετανάστες.

Στο Βέλγιο, οι μετανάστες σε παράτυπη κατάσταση μπορεί να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης μέσω αίτησης στο πρόγραμμα «Επείγουσα ιατρική βοήθεια» στο γραφείο κοινωνικής πρόνοιας (Centre d'aide δημόσια sociale, CPAS / Openbaar centrum voor maatschappelijk, OCMW). Θα πρέπει να αποδείξουν ότι ζουν στην περιοχή όπου εφαρμόζεται το πρόγραμμα και διαθέτουν επαρκή οικονομικά μέσα να πληρώσουν για αυτήν την υγειονομική περίθαλψη.

Στη Γαλλία, οι μετανάστες σε παράτυπη κατάσταση μπορούν να έχουν πρόσβαση σε όλες τις βασικές υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης στο πλαίσιο ενός διοικητικού συστήματος κρατικής ιατρικής βοήθειας (Aide médicale d'État, AME), εφόσον έχουν αποδεδειγμένα διαμείνει στη Γαλλία για περισσότερο από τρεις μήνες, υπάρχει αστυνομική ταυτότητα και διεύθυνση και φαίνεται ότι δεν έχουν επαρκείς οικονομικούς πόρους. Αν ένα άτομο δεν έχει αποκτήσει τύχει το έγγραφο της κρατικής ιατρικής βοήθειας (AME), τότε μπορεί να έχει πρόσβαση στην υπηρεσία της επείγουσας και της βασικής υγειονομική περίθαλψης (Permanences d'Accès aux Soins de Santé, PASS), σε κάθε νοσοκομείο. Μέχρι πρόσφατα, η πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη στο πλαίσιο του συστήματος AME χορηγούνταν δωρεάν σε άτομα που κέρδιζαν λιγότερα από € 634 το μήνα, αλλά με ένα ετήσιο κόστος €30, προκαλώντας σημαντικές αντιδράσεις από τις ΜΚΟ που εργάζονταν σε αυτό τον τομέα.

Στην Ιταλία, οι μετανάστες σε παράτυπη κατάσταση πρέπει να αναφέρουν εγγράφως ότι δεν μπορούν να αντέξουν οικονομικά να πληρώσουν προκειμένου να έχουν πρόσβαση «επείγουσα» ή «βασική» ιατροφαρμακευτική φροντίδα δωρεάν. Για την πρόσβαση αυτή, ο παράνομος μετανάστης πρέπει να λάβει έναν προσωρινό κωδικό (Stranieri Temporaneamente presenti, STP) που ισχύει για 6 μήνες με δυνατότητα ανανέωσης και καλύπτει επίσης και προληπτική φροντίδα.

Στην Ισπανία, οι μετανάστες που διαμένουν παράτυπα απολαμβάνουν πλήρη πρόσβαση σε όλες τις υπηρεσίες που παρέχονται από το δημόσιο σύστημα υγείας σύστημα υπό τις ίδιες συνθήκες όπως οι πολίτες της, οι οποίοι λαμβάνουν μια ατομική κάρτα υγείας, με ισχύ 2 χρόνια. Η κάρτα αυτή δίδεται από τα τοπικά ληξιαρχεία και απαιτεί την ύπαρξη ενός έγκυρου αποδεικτικού ταυτότητας και την

επιβεβαίωση κατοικίας / διεύθυνσης. Ωστόσο για τα παιδιά και τις εγκύους δεν ισχύουν οι απαιτήσεις αυτές.

**Πρόσβαση παράτυπων μεταναστών στην υγεία σύμφωνα με το Νόμο, έρευνα σε 10 κράτη - μέλη της ΕΕ πριν από την Πανδημία Covid19**

	Πρόσβαση σε έκτακτη ιατροφαρμακευτική περίθαλψη	Πρόσβαση σε μη έκτακτη ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, με υποχρέωση ωστόσο να αναφερθεί στις αστυνομικές αρχές	Πρόσβαση σε μη έκτακτη ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, δωρεάν
Βέλγιο			X
Γαλλία			X
Γερμανία		X	
Ελλάδα	X		
Ουγγαρία	X		
Ιρλανδία	X		
Ιταλία			X
Πολωνία	X		
Ισπανία			X

Με τον όρο «δωρεάν» δεν αποκλείεται η πληρωμή σε συμβολική ή μειωμένη τιμή.

Πηγή: FRA Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States, 2017

Ένα από τα βασικά θέματα που εξετάζονται στα θέματα της υγειονομικής περίθαλψης, νόμιμων και μη νόμιμων μεταναστών είναι η χώρα προέλευσης αυτών και η χώρα προορισμού. Η συνήθης σύνθεση της μετανάστευσης ανά χώρα προέλευσης σε χώρα προορισμού της ΕΕ είναι ως εξής<sup>102</sup>:

- Μαρόκο: προς Ισπανία, Βέλγιο, Γαλλία και Ιταλία
- Ουκρανία: προς Δημ. Της Τσεχίας, Ισπανία και Πορτογαλία
- Κίνα: προς Ισπανία και Μεγ. Βρετανία
- Βολιβία: προς Ισπανία
- Αλβανία: προς Ελλάδα και Ιταλία
- Τουρκία: προς Γερμανία, Αυστρία, Γαλλία και Ολλανδία
- Βραζιλία: προς Ισπανία
- Ρωσία: προς Φιλανδία και Λάτβια
- Ρουμανία: προς Ιταλία και Ισπανία

Άλλα θέματα που εξετάζονται στις πολιτικές υγειονομικής περίθαλψης είναι:

<sup>102</sup> [http://www.irsr.eu/issue01/03\\_Nagy\\_p.61-72.pdf](http://www.irsr.eu/issue01/03_Nagy_p.61-72.pdf)

- Ηλικία. Το 2018 για παράδειγμα, από τα 1,8 εκατομμύρια άνθρωποι πολίτες τρίτων χωρών που εγκαταστάθηκαν στην Ε.Ε., το 50% εξ αυτών ήταν μικρότεροι των 30 ετών.
- Η συγκέντρωση των μεταναστών: Οι υποδομές όπου συγκεντρώνονται. Εάν ζουν σε συνθήκες όπου ζουν πολλοί άνθρωποι μαζί, συμβάλει στην εξάπλωση λοιμώξεων ή πρόκληση δηλητηρίασης από μόλυβδο που έχει καταγραφεί μεταξύ των παιδιών των μεταναστών που ζουν σε κακή ποιότητας στέγη<sup>103</sup>
- Εργατικά ατυχήματα. Οι μετανάστες τείνουν συνήθως να εκτελούν εργασίες με υψηλό βαθμό κινδύνου εργασιακών ατυχημάτων, όπως π.χ. στον τομέα των κατασκευών και στη γεωργία<sup>104</sup>
- Μολυσματικές ασθένειες και εμβολιασμός. Όταν η κάλυψη προγραμμάτων εμβολιασμού σε παιδιά κυρίως είναι μικρή από τις χώρες προέλευσης, πρέπει να ελεγχτούν σε μεγάλο βαθμό από την ΕΕ.
- Γυναίκες και Μητρότητα: Παρά την ευαισθητοποίηση που σχετίζεται με την εξάπλωση της μετανάστευσης και οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν από την ΕΕ, ένας μεγάλος αριθμός των γυναικών μεταναστών είναι περιθωριοποιημένες, και αντιμετωπίζουν δύο ειδών διακρίσεις: α) από οικονομική άποψη καθώς είναι συχνότερα θύματα εκμετάλλευσης, και β) λόγω φύλου και εθνικότητας στην χώρα υποδοχής.
- Ψυχική υγεία. Η ψυχολογική υγεία τους μπορεί να επηρεαστεί από τη διαδικασία της μετανάστευσης αφού αφήνουν την οικογένεια και την πατρίδα, και ζουν σε μια άγνωστη χώρα με άλλη κουλτούρα και άγνωστη γλώσσα.

Λόγω του παράτυπου καθεστώτος τους οι μετανάστες είναι ευάλωτοι σε κρούσματα εκμετάλλευσης και κακοποίησης στον χώρο εργασίας. Επιπλέον αντιμετωπίζουν συχνά νομικούς και πρακτικούς φραγμούς στην προσπάθειά τους να αποκτήσουν πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες όπως είναι η υγειονομική περίθαλψη, η εκπαίδευση και η δικαιοσύνη.

Στην Ισπανία, οι παράτυποι μετανάστες έχουν δυνατότητα πρόσβασης στο εθνικό σύστημα υγείας, όπως όλοι οι πολίτες της χώρας. Στην χώρα αυτή, οι παράτυποι μετανάστες μπορούν να αποκτήσουν ατομική κάρτα υγείας με ισχύ 2 έτη. Η κάρτα εκδίδεται μετά από εγγραφή στο μητρώο της περιοχής (η οποία απαιτεί την επίδειξη του ισχύοντος δελτίου ταυτότητας και την επιβεβαίωση της διεύθυνσης). Τα παιδιά, οι έγκυες γυναίκες και ειδικές ομάδες κινδύνου απαλλάσσονται από οι απαιτήσεις αυτές.

Στην Ιταλία ιατρός ασκούμενος δήλωσε: ότι 3-5% των ασθενών που προέρχονται από τις ομάδες των παράνομων μεταναστών υποφέρουν από ψυχολογικές ασθένειες και συνδέονται άμεσα από την παράνομη διαμονή τους στη χώρα, οι οποίοι υποφέρουν από άγχος, πονοκέφαλο, αϋπνία<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> de Jong, J. and R. WessenbeeK (1997) Migration and Health in Netherlands. In A. Huismann,

<sup>104</sup> Bollini, P. and H. Siem (1995) No real progress towards equity: Health of migrants and ethnic minorities on the eve of the year 2000. *Social Science Medicine*, 41(6): 819–828.

Οι απαιτήσεις πρόσβασης στις υπηρεσίες δημόσια υγείας, διαφέρουν από χώρα σε χώρα και σχετίζεται με τον τύπο του συστήματος υγείας, όπως η ιθαγένεια, η κατοικία, η συμμετοχή σε ασφαλιστικό σύστημα, το φάσμα των υπηρεσιών υγείας με ή χωρίς χρέωση. Σε γενικές γραμμές, από 10 κράτη μέλη της ΕΕ που εξετάστηκαν, τα πέντε λειτουργούν με βάση το σύστημα ασφάλισης υγείας (Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ουγγαρία, Πολωνία), τέσσερις έχουν εθνικά συστήματα υγείας που βασίζονται στη φορολογία (Ιρλανδία, Ιταλία, Ισπανία, Σουηδία), ενώ ένα (Ελλάδα) βασίζεται στο ασφαλιστικό και φορολογικό σύστημα<sup>106, 107</sup>. Έξι από τις 10 χώρες που μελετήθηκαν από την FRA European Union For Fundamental Right (όλες εκτός από την Ουγγαρία, Ιρλανδία, Πολωνία, Σουηδία) έχουν θεσπίσει ρητώς νομικές διατάξεις σχετικά με την πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη για τους μετανάστες σε «παράτυπη κατάσταση»<sup>108</sup>

*Συχνή αδυναμία πρόσβασης παράνομων μεταναστών στις ελάχιστες υπηρεσίες υγείας, αναφέρει ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ*

Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (FRA) εκτιμά ότι υπάρχει συχνή αδυναμία πρόσβασης παράνομων μεταναστών στην υγειονομική περίθαλψη.

➡ Δύο έως τέσσερα εκατομμύρια μετανάστες διαμένουν «παράτυπα» στην Ευρώπη.

Λόγω των αντίξων συνθηκών διαβίωσης και εργασίας αντιμετωπίζουν, συχνά, αυξημένο κίνδυνο υγείας. Παράλληλα, η πρόσβασή τους στην υγειονομική περίθαλψη είναι περιορισμένη, λόγω νομικών, οικονομικών και πρακτικών εμποδίων. Ο αποκλεισμός των παράνομων μεταναστών από την υγειονομική περίθαλψη θέτει σε κίνδυνο τη ζωή και την ευημερία τους, αυξάνει το κόστος μιας μελλοντικής επείγουσας θεραπευτικής αγωγής και, σε περίπτωση μολυσματικών ασθενειών που δεν

---

<sup>105</sup> *Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States, FRA/ Τα θεμελιώδη δικαιώματα των μεταναστών που διαμένουν παράτυπα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, FRA*

<sup>106</sup> European Union Agency for Fundamental Rights. Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States. European Union Agency for Fundamental Rights; 2011 (<http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2018-fundamental-rights-for-irregular-migrants-healthcare EN.pdf> accessed 21 October 2011).

<sup>107</sup> European Observatory on Health Systems and Policies, Health System in Transition – HiT country profiles, available at: [www.euro.who.int/en/home/projects/observatory/publications/health-system-profiles-hits/full-list-of-hits](http://www.euro.who.int/en/home/projects/observatory/publications/health-system-profiles-hits/full-list-of-hits).

<sup>108</sup> Germany, Asylbewerberleistungsgesetz, BGBl. I S. 2022 (5 August 1997), Section 1; Greece, Law on Entry, residence and social integration of third-country nationals in the Hellenic Territory, No. 3386/2005 (23 August 2005), Article 84 (1); Italy, Legislative Decree 1998/286 (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286), as amended, Article 35.3; France, Code de l'action sociale et des familles, Articles L251-1, L254-1; Spain, Ley Organica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en Espana y su integracion social (11 January 2000) Article 12; Belgium, Loi organique des CPAS (8 juillet 1976) Article 57.

τίθενται υπό ιατρική παρακολούθηση, εγκυμονεί κινδύνους για την υγεία του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου.

«Το δικαίωμα στην υγειονομική περίθαλψη διασφαλίζεται υπό το διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι σχετικοί κανόνες ισχύουν για όλους, το δε καθεστώς μετανάστευσης του εμφανιζόμενου ως δικαιούχου δεν αποτελεί λόγο εξαίρεσης. Οι σχετικές δεσμεύσεις δεν υποχρεώνουν τα κράτη μέλη της ΕΕ να διασφαλίζουν στους παράνομους μετανάστες πρόσβαση σε όλες τις υπηρεσίες υγείας επί ίσοις όροις με τους υπηκόους τους, θέτουν, ωστόσο, κάποιες ελάχιστες απαιτήσεις. Οι εν λόγω απαιτήσεις πρέπει να περιλαμβάνουν, τουλάχιστον, πρόσβαση στην αναγκαία ιατρική περίθαλψη για όλους, ισότιμη πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη για τα παιδιά και προγεννητική και μεταγεννητική περίθαλψη για τις μητέρες», σχολίασε ο διευθυντής του FRA, κ. Morten Kjaerum.

Και τα 10 κράτη μέλη της ΕΕ που περιλήφθηκαν στη μελέτη παρέχουν στους παράνομους μετανάστες πρόσβαση σε επείγουσα υγειονομική περίθαλψη. Παρόλα αυτά, η έκθεση εντοπίζει αρκετά εμπόδια:

- ➔ Οι παράνομοι μετανάστες – οι οποίοι συνήθως δεν επιτρέπεται να εργάζονται – ενδέχεται να πρέπει να πληρώσουν για ιατρική περίθαλψη, η οποία παρέχεται στους υπηκόους της χώρας δωρεάν. Μόνο πέντε κράτη μέλη παρέχουν δωρεάν πρώτες βοήθειες στους παράνομους μετανάστες που δεν έχουν οικονομικούς πόρους (Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία και Ισπανία).
- ➔ Μόνο τέσσερα κράτη μέλη τους παρέχουν πρόσβαση σε περίθαλψη πέραν της επείγουσας, είτε δωρεάν είτε με μειωμένη χρέωση (Βέλγιο, Γαλλία, Ιταλία και Ισπανία).
- ➔ Το εμπόδιο του κόστους επηρεάζει επίσης τις ευάλωτες ομάδες:
- ➔ Όλα τα υπό μελέτη κράτη μέλη επιτρέπουν στις εγκύους την πρόσβαση σε περίθαλψη κατά τον τοκετό. Ωστόσο, σε ορισμένα κράτη μέλη οι σχετικές υπηρεσίες ενδέχεται να χρεωθούν. Τέσσερα κράτη μέλη χορηγούν εντελώς δωρεάν πρόσβαση σε προγεννητική και μεταγεννητική περίθαλψη (Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία).
- ➔ Μόνο σε δύο από τα υπό μελέτη κράτη μέλη τα παιδιά που προέρχονται από οικογένειες παράνομων μεταναστών δικαιούνται διά 2 του νόμου να λαμβάνουν δωρεάν υγειονομική περίθαλψη σε ισότιμη βάση με τους υπηκόους (Ισπανία και Ελλάδα).
- ➔ Ο κίνδυνος της πιθανής απέλασης αποθαρρύνει τους παράνομους μετανάστες από το να αξιώσουν ακόμα και επείγουσα υγειονομική περίθαλψη. Σε ορισμένα κράτη μέλη, εφαρμόζονται πολιτικές ή τακτικές αναφοράς των παράνομων μεταναστών στις αρμόδιες για τη μετανάστευση αρχές κατά την πρόσβαση τους σε υγειονομική περίθαλψη.

- ➡ Η πρόσβαση των παράνομων μεταναστών στην υγειονομική περίθαλψη, μολονότι θεωρητικώς τουλάχιστον παρέχεται δωρεάν, δυσχεραίνεται από διοικητικές απαιτήσεις, όπως είναι η υποχρέωση προσκόμισης αποδεικτικού μόνιμης κατοικίας.

Η έκθεση συστήνει τη λήψη ορισμένων μέτρων για τη βελτίωση της κατάστασης:

1. Η πρόσβαση στην αναγκαία υγειονομική περίθαλψη πρέπει να παρέχεται σε παράνομους μετανάστες και υπηκόους επί ίσοις όροις. Η εφαρμογή αυτής της αρχής στην πράξη συνεπάγεται την εφαρμογή των ίδιων κανόνων όσον αφορά τις πληρωμές και τις απαλλαγές από δαπάνες υγειονομικής περίθαλψης. Οι διοικητικές προϋποθέσεις, όπως η προσκόμιση αποδεικτικού διαμονής, πρέπει να επανεξεταστούν.
2. Δεν πρέπει να επιβάλλεται στις υγειονομικές αρχές η υποχρέωση αναφοράς παράνομων μεταναστών στις αρμόδιες για τη μετανάστευση αρχές, ενώ ανάλογες πρακτικές πρέπει να εγκαταλειφθούν.
3. Οι έγκυες γυναίκες που διαμένουν παράτυπα στην Ευρώπη πρέπει να έχουν δωρεάν πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας για την προγεννητική και μεταγεννητική περίθαλψη, καθώς και για την περίθαλψη κατά τον τοκετό.
4. Τα παιδιά που προέρχονται από οικογένειες παράνομων μεταναστών πρέπει να έχουν ισότιμη πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη με τους υπηκόους, περιλαμβανομένων των εμβολιασμών.
5. Στα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης που ήδη παρέχουν πρόσβαση σε παράνομους μετανάστες πρέπει να αναληφθούν πρωτοβουλίες ευαισθητοποίησης του ιατρικού προσωπικού, των ιδρυμάτων και των ίδιων των μεταναστών σχετικά με τα δικαιώματα των παράνομων μεταναστών.
6. Απαραίτητη είναι και η παροχή στήριξης στις μη κυβερνητικές οργανώσεις, καθώς συμβάλλουν καθοριστικά στη διευκόλυνση της πρόσβασης των παράνομων μεταναστών στην υγειονομική περίθαλψη.

*Ο Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων δημοσιεύει: «Παράνομοι μετανάστες: πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη σε 10 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης». (Οκτώβριος 2011): European Union Agency for Fundamental Rights, For [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)<sup>109</sup>*

---

<sup>109</sup> Η παρούσα έκθεση αφορά ειδικά τους παράνομους μετανάστες, δηλαδή άτομα που δεν είναι υπήκοοι κάποιου κράτους μέλους αλλά διαμένουν σε κάποιο κράτος μέλος χωρίς θεώρηση (βίζα) ή άδεια παραμονής. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε σε 21 πόλεις 10 κρατών μελών της ΕΕ: Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Ουγγαρία, Πολωνία και Σουηδία. Οι εν λόγω πόλεις επιλέχθηκαν με σκοπό να απεικονιστεί όλο το εύρος των

### 9.2.1 Υγειονομική Περίθαλψη σε «μετανάστες χωρίς έγγραφα» σύμφωνα με την NowHereLand

Σύμφωνα με την «NowHereLand<sup>110</sup>», εκτιμάται ότι 1-4% του συνολικού πληθυσμού στην Ευρώπη είναι μετανάστες χωρίς έγγραφα (undocumented migrants, UDM) και αντιμετωπίζουν εξαιρετικά επισφαλείς και απειλητικές συνθήκες διαβίωσης για την υγεία τους.

Οι χώρες υποδοχής μπορούν να χωριστούν σε τρεις κατηγορίες ανάλογα από την υγειονομική περίθαλψη που προσφέρεται στους μετανάστες χωρίς έγγραφα.: 1. Μη προσβάσιμες (π.χ. Γερμανία), 2. Με μερική πρόσβαση (Ην. Βασίλειο) και 3. Με πλήρη πρόσβαση (π.χ. Ισπανία)<sup>111</sup>.

Κάθε χρόνο στην ΕΕ και σε γειτονικές χώρες ο ιός της ανθρώπινης ανοσολογικής ανεπάρκειας (HIV) εντοπίζεται σε περισσότερα από 50.000 άτομα. Παρότι υπάρχει αποτελεσματική θεραπευτική αγωγή κατά της λοίμωξης από τον ιό HIV, δεν υπάρχει ακόμη θεραπεία ούτε προληπτικό εμβόλιο. Για τον λόγο αυτό, η πολιτική της ΕΕ επικεντρώνεται στην πρόληψη και τη στήριξη των ατόμων που πάσχουν από HIV/AIDS. Το 2010 το 49% των νέων κρουσμάτων του HIV στην ΕΕ εκδηλώθηκαν σε μετανάστες που είχαν γεννηθεί εκτός της χώρας διαμονής τους. Σύμφωνα με μελέτες, σε τουλάχιστον 16 χώρες της ΕΕ, οι μετανάστες που προέρχονται από χώρες με ευρεία εξάπλωση του HIV προσβάλλονται σε δυσανάλογα μεγάλο βαθμό από τον ιό HIV/AIDS. Οι περιθωριοποιημένες πληθυσμιακές ομάδες, όπως οι μετανάστες, τα εκδιδόμενα άτομα και οι εθνικές μειονότητες, είναι ανάμεσα στις πλέον ευάλωτες και δυσπρόσιτες πληθυσμιακές ομάδες στην Ευρώπη. Διατρέχουν επίσης υψηλό κίνδυνο προσβολής από HIV ή άλλες σεξουαλικά μεταδιδόμενες ασθένειες. Δύο σχέδια της ΕΕ που χρηματοδοτούνται από το **Πρόγραμμα για τη Δημόσια Υγεία** εξειδικεύονται σε υψηλού επιπέδου πρόληψη, θεραπευτική αγωγή και φροντίδα αυτών των ομάδων: Correlation II και BORDERNetwork<sup>112</sup>.

---

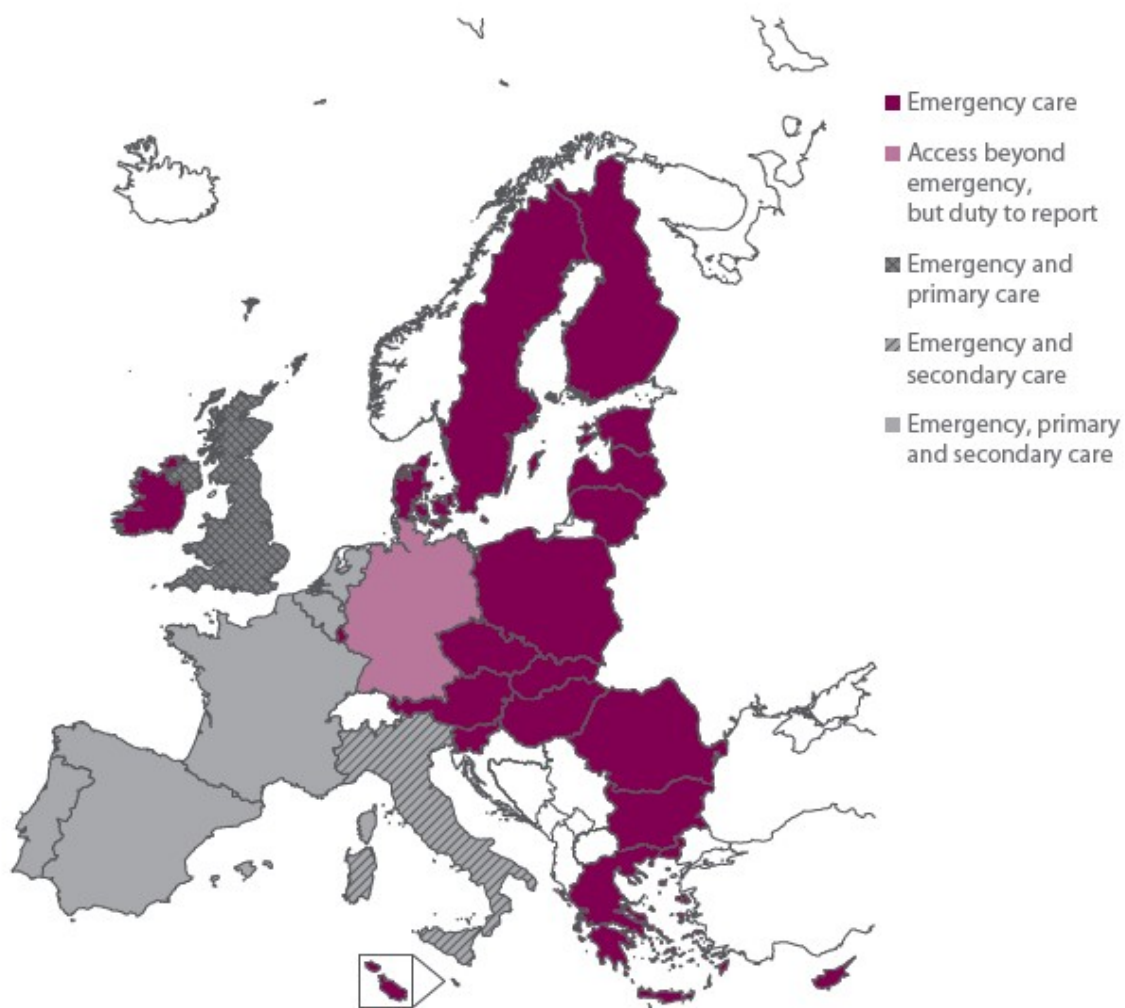
γεωγραφικών περιοχών, των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης και των νομικών διατάξεων που ρυθμίζουν την πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη των παράνομων μεταναστών σε ολόκληρη την Ευρώπη.

<sup>110</sup> <http://www.nowhereland.info>

<sup>111</sup> Straímayr C, et al. Coping with legal restrictions of access to mental health care for irregular migrants in Europe- results from the PROMO Study. Psychiatr Prax 2011;38(S01):OP45\_EL.

<sup>112</sup> [http://ec.europa.eu/health/highlights/2012/28/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/health/highlights/2012/28/index_el.htm)





Source: FRA, 2011, based on national legislation

## Free healthcare entitlements for irregular migrant children

Country	Same access as nationals	Same access as nationals for some services	Similar to nationals for unaccompanied minors	Access beyond emergency care for some categories	Emergency care only
Austria				Formally tolerated children	
Belgium			✓		
Bulgaria					✓
Cyprus			✓		
Czech Republic				Formally tolerated children	
Denmark		✓			
Estonia				Children in schools	
Finland					✓
France			✓		
Germany				Tolerated children*	
Greece	✓				
Hungary					✓
Ireland					✓
Italy			✓		
Latvia					✓
Lithuania			✓		
Luxembourg			✓	Failed asylum seekers	
Malta					✓
Netherlands		✓			
Poland				Children in schools	
Portugal	✓				
Romania	✓				
Slovakia					✓
Slovenia					✓
Spain	✓				
Sweden				Failed asylum seekers	
United Kingdom			✓		

Note: \* Although legally entitled to healthcare, children not provided with a toleration to stay risk being reported to immigration law enforcement.

Source: FRA, 2011, based on information from PICUM and HUMA Network<sup>408</sup>

### **9.3 Εκπαίδευση**

Τα παιδιά παράτυπων μεταναστών ενδέχεται να μη μπορούν να εγγραφούν στη δωρεάν πρωτοβάθμια εκπαίδευση επειδή αδυνατούν να προσκομίσουν τα επίσημα έγγραφα που απαιτούνται, όπως είναι η έγκυρη άδεια παραμονής, η ληξιαρχική πράξη γέννησης ή το ιατρικό ιστορικό. Σύμφωνα με το άρθρο 28 της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα του παιδιού, όλα τα παιδιά πρέπει να έχουν δωρεάν πρόσβαση στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση.

### Key human rights provisions on education

Instrument	Main provision	Ratification	Applicability to irregular migrants
UDHR, Article 26(1)	"everyone has the right to education"	Not applicable	Yes
ICERD, Article 5(e-v)	"right to education and training"	All EU Member States	Yes <sup>1</sup>
ICESCR, Article 13(1, 2), 14	"right of everyone to education"	All EU Member States <sup>2</sup>	Yes <sup>3</sup>
CRC, Article 28(1), 29(1)	"right of the child to education" "primary education compulsory and available free to all"	All EU Member States <sup>4</sup>	Yes <sup>5</sup>
ICRMW, Article 30	"basic right of access to education on the basis of equality of treatment with nationals"	No EU Member States	Yes
UNESCO Convention against discrimination in Education, Article 3	"no discrimination in the admission of pupils to educational institutions"; "give foreign nationals resident within their territory the same access to education as that given to their own nationals"	All EU Member States <sup>6</sup> except Austria, Belgium, Estonia, Greece, Ireland and Lithuania	Yes <sup>7</sup>
ECHR, Protocol I, Article 2	"no person shall be denied the right to education"	All EU Member States	Yes
Revised ESC, Article 17(2)	"free primary and secondary education"	All EU Member States <sup>8</sup> except Czech Republic, Denmark, Germany, Greece, Latvia, Luxembourg, Poland, Spain and the UK	No, according to appendix <sup>9</sup>

Notes: <sup>1</sup> UN, CERD (2004) General Recommendation No. 30: Discrimination Against Non-Citizens, 10 January 2004, paragraph 30, whereby State Parties should "ensure that public educational institutions are open to non-citizens and children of undocumented immigrants residing in [their] territory".

<sup>2</sup> Belgium made the following interpretative declaration to the ICESCR: "With respect to article 2, paragraph 2, the Belgian Government interprets non-discrimination as to national origin as not necessarily implying an obligation on States automatically to guarantee to foreigners the same rights as to their nationals. The term should be understood to refer to the elimination of any arbitrary behaviour but not of differences in treatment based on objective and reasonable considerations, in conformity with the principles prevailing in democratic societies".

<sup>3</sup> CESCR (1999) General Comment No. 13: The right to education (Article 13), 8 December 1999, paragraph 34 as well as Committee on the Rights of the Child (2005) General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2009, paragraphs 41-43.

<sup>4</sup> Belgium made the following interpretative declaration to the CRC: "With regard to article 2, paragraph 1, according to the interpretation of the Belgian Government non-discrimination on grounds of national origin does not necessarily imply the obligation for States automatically to guarantee foreigners the same rights as their nationals. This concept should be understood as designed to rule out all arbitrary conduct but not differences in treatment based on objective and reasonable considerations, in accordance with the principles prevailing in democratic societies".

<sup>5</sup> The CRC is applicable to all children "without discrimination of any kind irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status" (bold added). The Committee on the Rights of the Child has stressed that the rights protected under the CRC, if not explicitly stated otherwise, apply to all children regardless of their status. Committee on the Rights of the Child (2005) General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1 September 2009.

<sup>6</sup> Bulgaria, Cyprus, Latvia, Spain and the United Kingdom have accepted the Convention, which has the same legal effect as ratification.

<sup>7</sup> 'Same access' for foreign nationals does not necessarily mean free of charge: according to the debate in the Working Party, the Convention foresees full equality of treatment for primary education but not for secondary education; UNESCO (2005) Commentary on the Convention Against Discrimination in Education, France, UNESCO, available at: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001412/141286e.pdf>; see note 5 to Table 6, footnote 251 and note 7 to Table 7.

<sup>8</sup> The Revised European Social Charter allows State Parties to select the articles by which they will be bound, Bulgaria has not signed up to Article 17(1) and Cyprus has not signed up to Articles 17(1) and 17(2).

<sup>9</sup> The scope of the Social Charter is limited to "foreigners only in so far as they are nationals of other Parties lawfully resident or working regularly within the territory of the Party concerned". In two cases, the European Committee of Social Rights made exceptions relating to children and where compatibility with the CRC was an issue; see note 5 to Table 6, footnote 251 and note 7 to Table 7.

Source: FRA, 2011

#### 9.3.1 Πρακτικές εντοπισμού και αναφοράς

Αν και τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να ελέγχουν ποιοι εισέρχονται και παραμένουν στην επικράτειά τους, οφείλουν να σέβονται ορισμένα βασικά ανθρώπινα δικαιώματα κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας περί μετανάστευσης. Στα μέτρα ελέγχου που εφαρμόζουν ορισμένα κράτη μέλη συγκαταλέγεται η σύλληψη παράτυπων μεταναστών σε νοσοκομεία και σχολεία ή σε περιοχές πέριξ αυτών. Επίσης, κάποιοι δημόσιοι φορείς ορισμένων κρατών μελών, όπως είναι τα δικαστήρια και οι

πάροχοι υπηρεσιών υγείας και εκπαίδευσης, υποχρεούνται να αναφέρουν ή κατά πάγια πρακτική αναφέρουν στις μεταναστευτικές αρχές τους παράτυπους μετανάστες που έρχονται σε επαφή με τις υπηρεσίες τους. Αυτές οι πραγματικές ή πιθανές πρακτικές εντοπισμού και σύλληψης ενδέχεται να αποτρέπουν τους παράτυπους μετανάστες από τη διεκδίκηση βασικών τους δικαιωμάτων κάτω από το φόβο της απέλασης.

#### 9.4 Δικαιοσύνη

Οι παράτυποι μετανάστες που υφίστανται σωματική κακοποίηση ή τραυματισμό στον χώρο εργασίας ή δεν πληρώνονται για την εργασία που παρέχουν αντιμετωπίζουν αρκετά εμπόδια στη διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους ενώπιον των δικαστηρίων, με αποτέλεσμα ο νόμος να λειτουργεί λιγότερο αποτρεπτικά για τους εργοδότες και οι παράτυποι μετανάστες να καθίστανται πιο ευάλωτοι σε κρούσματα εκμετάλλευσης. Οι μετανάστες που απασχολούνται ως οικιακό προσωπικό είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι σε κρούσματα κακοποίησης και εκμετάλλευσης, καθόσον ο συγκεκριμένος τομέας απασχόλησης τυγχάνει συνήθως πιο περιορισμένης κανονιστικής ρύθμισης σε σχέση με άλλους τομείς απασχόλησης. Συχνά οι εργοδότες δεν παρέχουν χρόνους ανάπαυσης, διακοπές μετ' αποδοχών και αναρρωτικές άδειες μετ' αποδοχών, ακόμη και εάν προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία.

Η Διεθνής Αμνηστία εξακολουθεί να ανησυχεί βαθύτατα ότι η πρόσβαση σε δωρεάν, ανεξάρτητη και ικανή νομική συνδρομή δεν θα διατίθεται στους αιτούντες άσυλο σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ασύλου. Αντιθέτως, το διάταγμα διατηρεί το υπάρχον καθεστώς, σύμφωνα με το οποίο δωρεάν νομική συνδρομή είναι διαθέσιμη μόνο στους αιτούντες άσυλο που καταθέτουν προσφυγή (αίτηση ακύρωσης) στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Να σημειωθεί ότι η παροχή νομικής βοήθειας για τέτοιες αιτήσεις δεν διασφαλίζεται ως δικαίωμα, αλλά υπόκειται σε απόφαση του αρμόδιου για την υπόθεση Συμβούλου της Επικρατείας. Επιπλέον, η πρόσβαση σε δωρεάν νομική συνδρομή παρεμποδίζεται περαιτέρω εξαιτίας του γεγονότος ότι οι δικηγόροι συνήθως είναι απρόθυμοι να εμφανίζονται στους καταλόγους δωρεάν νομικής συνδρομής που τηρούνται στους Δικηγορικούς Συλλόγους λόγω της μακράς διάρκειας των διαδικασιών του Συμβουλίου της Επικρατείας και των καθυστερήσεων στην καταβολή των οφειλόμενων αμοιβών. Επιπροσθέτως, η ακυρωτική διαδικασία είναι δαπανηρή, γεγονός που καθιστά απίθανο να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν τα έξοδά της αιτούντες άσυλο που δεν λαμβάνουν νομική βοήθεια.

## 9.5 Παράνομη Εργασία

### Ορισμοί

«Η κινητικότητα της εργασίας» [labour mobility] ή «μετανάστευση εργατικού δυναμικού», αναφέρεται στην ελευθερία των εργαζομένων να ασκήσουν το επάγγελμά τους, όπου υπάρχουν ευκαιρίες. Οι εργαζόμενοι μπορούν να αναφέρονται ως διακινούμενοι εργαζόμενοι ή μετανάστες, ως προσωρινοί (ξένοι) εργαζόμενοι ή προσωρινοί μετανάστες. Όταν αυτή η «κινητικότητα» περιλαμβάνει τη διέλευση των εθνικών συνόρων, η μετανάστευση αυτή παίρνει ένα χαρακτήρα της προσωρινής ή μόνιμης μετανάστευσης. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι εργαζόμενοι συνήθως αναφέρονται ως μη-μόνιμοι ή προσωρινοί ξένοι εργαζόμενοι. Ωστόσο, σε ορισμένες χώρες οι διαχωριστικές γραμμές μεταξύ των «μεταναστών» και των «αλλοδαπών εργαζομένων» οι οποίοι μπορούν να έχουν όλα τα δικαιώματα των ιθαγενών εργαζομένων, δεν είναι ευδιάκριτο (Anderson, 2010<sup>113</sup>). Ωστόσο, σε πολλές χώρες, υπάρχει επίσης ένα σοβαρό φαινόμενο παράτυπων / παράνομων / μεταναστών, δηλαδή άτομα που εισέρχονται σε μια χώρα χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα και τις άδειες.<sup>114</sup>

### 9.5.1 Αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες

Αρκετοί είναι εκείνοι που τάσσονται υπέρ της ελεύθερης μετακίνησης που την θεωρούν «αναμφισβήτητη πρόοδο». Πρόσφατα ο πρώην Πρόεδρος της Γαλλίας<sup>115</sup>, θεωρεί την μηδενική μετανάστευση ψευδαίσθηση και εκτιμά πως «είναι φανερό, πως η συνθήκη Σένγκεν I πρέπει να ανασταλεί αμέσως και να αντικατασταθεί από τη Σένγκεν II, στην οποία οι χώρες μέλη δεν θα μπορούν να ενταχθούν παρά μόνο αφού προηγουμένως έχουν υιοθετήσει μια κοινή πολιτική για τη μετανάστευση». Η παγκοσμιοποίηση έχει οδηγήσει σε μια δραματική επέκταση των κινήσεων κεφαλαίων και των ροών εργασίας που υπόκειται σε σημαντικούς περιορισμούς. Από το 1980, πολλές **αναπτυγμένες χώρες** έχουν δηλώσει «μηδενική μετανάστευση» ως μια πολιτική ελέγχου των συνόρων και έχουν εφαρμόσει περιοριστικά μέτρα και πολύπλοκα συστήματα θεώρησης ώστε να απαγορεύσουν την πρόσβαση σε ξένους στις αγορές εργασίας τους. Οι **αναπτυσσόμενες χώρες** επωφελούνται από την «αφθονία» προσφοράς εργασίας και αντισταθμίζουν το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών τους. Εν τω μεταξύ, δεν έχουν τη δυνατότητα να διαμαρτυρηθούν επειδή η μεταναστευτική πολιτική θεωρείται ως ένα μέρος της εθνικής κυριαρχίας των ανεπτυγμένων χωρών.

---

<sup>113</sup> Anderson, B. (2010). Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers. *Work, Employment and Society*, 24(2), 300e317.

<sup>114</sup> Anderson, B., & Ruhs, M. (2010). Researching illegality and labour migration, population. *Space Place*, 16, 175-179.

<sup>115</sup> Νικολά Σαρκοζί., άρθρο στη γερμανική Welt και το γαλλικό Le Point, Μάιος 2014

Εκτός αυτού, δεν μπορούν να ακολουθήσουν οποιαδήποτε πολιτική αντεκδίκησης, δεδομένου ότι αυτό θα μπορούσε να επηρεάσει την τουριστική βιομηχανία τους<sup>116, 117</sup>.

### 9.5.2 Οι επιπτώσεις της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου (GATT)

Η Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου (GATT) τέθηκε σε ισχύ το 1947 με συμβαλλόμενα μέρη κράτη-μέλη της ΕΕ λόγω της κοινής τους πολιτικής συμμετείχαν στις εργασίες της GATT. Η GATT είχε την ευθύνη της επιτήρησης του διεθνούς εμπορίου προϊόντων και υπηρεσιών και κυρίως την ελευθέρωσή του με τη μείωση - μέσω διαπραγματεύσεων - των δασμολογικών εμποδίων.

Η θέσπιση του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) το 1995 διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη της σημερινής παγκοσμιοποίησης με σοβαρές επιπτώσεις κυρίως στα εισοδήματα σε όσους απασχολούνται στον πρωτογενή τομέα<sup>118</sup>. Οι αναπτυσσόμενες χώρες είχαν την ευκαιρία να συζητήσουν τη μεταναστευτική πολιτική των ανεπτυγμένων χωρών, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας και να χρησιμοποιούν κοινούς κανόνες.

Μελέτες που έχουν γίνει σχετικά με τις οικονομικές επιπτώσεις της απελευθέρωσης (Liberalization of mode 4) έδειξαν ότι θα μπορούσε να δημιουργηθούν συνολικά κέρδη που κυμαίνονται από 150 εκ. USD έως 300 εκ. USD ετησίως<sup>119 120</sup>.

Επιπλέον, όπως τονίζεται από την Παγκόσμια Τράπεζα (2004)<sup>121</sup> και τον ΟΟΣΑ (2004)<sup>122</sup>, **η προσωρινή μετανάστευση** μπορεί να αποτελέσει ένα χρήσιμο υποκατάστατο της μόνιμης μετανάστευσης προς τη χώρα φιλοξενίας. Έχει σχεδόν **τα ίδια πλεονεκτήματα με τη μόνιμη μετανάστευση**, όπως η αντιμετώπιση των ελλείψεων εργατικού δυναμικού και η διευκόλυνση των δημογραφικών πιέσεων. Επιπλέον, παρουσιάζει χαμηλότερο κοινωνικό κόστος αφού στην προσωρινή μετανάστευση δεν τίθεται ζήτημα για κοινωνική ενσωμάτωση και χρήση των προγραμμάτων κοινωνικής ασφάλισης.

---

<sup>116</sup> The effect of mode 4 liberalization on illegal immigration Mohamed Hedi Bchir United Nation Economic Commission for Africa, Ethiopia Accepted 17 January 2008

<sup>117</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52003DC0716>, «Συνεπώς, η προσέγγιση της Κοινότητας σε διεθνές επίπεδο είναι να διατηρήσει την πολιτική της που προωθεί την αειφορία του τουρισμού ως αντικείμενου του εμπορίου και της συνδρομής προς τις αναπτυσσόμενες χώρες. Επιδιώκει ενισχυμένη συνεργασία με φορείς του ΟΗΕ και άλλους διεθνείς οργανισμούς για τον αειφόρο τουρισμό, όσον αφορά τόσο τον παγκόσμιο χαρακτήρα του όσο και στην Ευρώπη».

<sup>118</sup> <http://www.tovima.gr/relatedarticles/article/?aid=86686>

<sup>119</sup> Walmsley, T.L., Winters, L.A., 2002. An analysis of the removal of restrictions on the temporary movements of natural persons. CEPR Discussion Paper No. 3719.

<sup>120</sup> Whalley, J., 2003. Assessing the benefits to developing countries of liberalization in services trade. NBER Working Paper Series 10181 December 2003.

<sup>121</sup> Walmsley, T.L., Winters, L.A., 2002. An analysis of the removal of restrictions on the temporary movements of natural persons. CEPR Discussion Paper No. 3719.

<sup>122</sup> OECD, 2004. Service providers on the move: the economic impact of mode 4. OECD working paper TP/TC/WP(2002)12/final.

Οι σημαντικότερες δεσμεύσεις σχετικά με τους κανόνες πραγματοποιήθηκαν στον Γύρο της Ουρουγουάης (1986-1994) υπό την αιγίδα του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) με μεγάλη ωστόσο καθυστέρηση. Οι λόγοι για την καθυστέρηση υπήρξαν πολλοί, αλλά οι πιο σημαντικοί ήταν η θέση των ανεπτυγμένων χωρών που θεώρησαν ότι η αναθεώρηση των κανόνων και των πειθαρχιών της GATT<sup>123</sup>, θα λειτουργούσε ως νέα πύλη εισόδου της παράνομης μετανάστευσης.

Όπως ορίζεται από Schiff (2004)<sup>124</sup>, η παράνομη μετανάστευση προέρχεται από δύο πηγές: 1) από την παράνομη είσοδο και 2) από την υπέρβαση της διάρκειας παραμονής των ανθρώπων που διασχίζουν τα σύνορα αρχικά νόμιμα, αλλά στη συνέχεια συνεχίζουν να βρίσκονται στη χώρα σε παράτυπη πλέον κατάσταση. Η απελευθέρωση του Διεθνούς Εμπορίου μπορεί να ενισχύσει αυτό το πρόβλημα εξαιτίας τη ύπαρξης εποχιακών απασχολουμένων.

Η βιβλιογραφία που εστιάζει στην εξεύρεση μηχανισμών που εμποδίζουν τον μετασχηματισμό των προσωρινών μεταναστών σε μόνιμους μετανάστες είναι πλούσια. Οι Amin και Mattoo (2006) πρότειναν έναν μηχανισμό που εμπλέκουν τις χώρες προέλευσης και τις χώρες υποδοχής και συνίσταται στη συμμετοχή της χώρας προέλευσης στις διαδικασίες ελέγχου συνόρων. Αυτός ο μηχανισμός εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση με τις νότιες μεσογειακές χώρες που γειτνιάζουν γεωγραφικά<sup>125</sup>.

### 9.5.3 Η επίσημη και ανεπίσημη αγορά εργασίας

Το Τμήμα Πληθυσμού του ΟΗΕ υπολόγισε ότι ο πληθυσμός που κατοικεί εκτός των χωρών καταγωγής τους, ανέρχονται σε 213.900.000 το 2010<sup>126</sup>, περίπου το 3,1% του παγκόσμιου πληθυσμού.

Οι μετανάστες στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελούν ένα σημαντικό - και αυξανόμενο - ποσοστό του πληθυσμού της. το 4,0% πληθυσμού ήταν πολίτες χωρών εκτός της ΕΕ το 2009<sup>127</sup>.

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (International Labour Organization) εκτιμά ότι ο αριθμός των εργαζόμενων μεταναστών είναι περίπου 105 εκατομμύρια παγκοσμίως<sup>128</sup> και κατανέμεται ως εξής:

---

<sup>123</sup> Στον Γύρο της Ουρουγουάης, εκτός από την αναθεώρηση των κανόνων της GATT, υπήρξε και επεξεργασία πολυμερών πειθαρχιών για τα «νέα θέματα» όπως τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας και θέματα που αφορούσαν στην γεωργία και κλωστοϋφαντουργία, των οποίων οι εμπορικές συναλλαγές αποτελούσαν μέχρι τότε αντικείμενο «ειδικών κανόνων».

<sup>124</sup> Schiff, M., 2004. When migrants overstay their legal welcome: a proposed solution to the guest-worker program. IZA Discussion Paper No. 1401. November 2004.

<sup>125</sup> The effect of mode 4 liberalization on illegal immigration

Mohamed Hedi Bchir United Nation Economic Commission for Africa, Ethiopia Accepted 17 January 2008

<sup>126</sup> United Nations. (2009). Trends in international migrant stock: The 2008 revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev. 2008). Department of Economic and Social Affairs, Population Division

<sup>127</sup> Vasileva K. Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States. Eurostat Statistics in focus 2010, 45.

<sup>128</sup> International Labour Organization. (2010). International labour migration: A rightsbased approach. Geneva, CH: ILO.



Αφρική - 8,3%, Ασία / Μέση Ανατολή - 29%, Ευρώπη / Ρωσία - 33%, Λατινική Αμερική / Καραϊβική - 2,9%, Βόρεια Αμερική - 23,8%, και Ωκεανία - 3,4%<sup>129</sup>.

Κατά τη χρονική περίοδο 2000-2005, οι πιο ανεπτυγμένες περιοχές του κόσμου συγκέντρωσαν κατά 'εκτίμηση 2,6 εκατομμύρια μετανάστες ετησίως από τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, ή 13,1 εκατ. για όλη την περίοδο. Η Βόρεια Αμερική συγκέντρωσε από την καθαρή μετανάστευση: 1,4 εκατομμύρια μετανάστες ετησίως ή αλλιώς 4,2 ανά 1000 κατοίκους ετησίως και ακολούθησε η Ευρώπη, με 1,5 μετανάστες ανά 1000 ετησίως<sup>130</sup>.

Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας έχει αναγνωρίσει ότι η διεθνής μετανάστευση είναι ολοένα και πιο σημαντική στη σημερινή παγκόσμια οικονομία και προτείνει ότι «όλες οι χώρες σήμερα πλήττονται από τη διεθνή μετανάστευση, είτε ως χώρα καταγωγής, διέλευσης ή προορισμού<sup>131</sup>. Μέχρι σήμερα, μια σειρά από ψηφίσματα, συμβάσεις και πολιτικές δηλώσεις έχουν υιοθετηθεί από τη διεθνή κοινότητα για την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων μεταναστών, οι οποίοι παραμένουν συχνά ευάλωτοι στην εκμετάλλευση, ειδικά αν είναι προσωρινοί μετανάστες. Ακόμη πιο ευάλωτοι είναι οι παράνομοι μετανάστες.

Η Παγκόσμια Επιτροπή για τη Διεθνή Μετανάστευση, που συστάθηκε από τον Γενικό Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών το 2003, σημειώνει στην έκθεσή της ότι: «Σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, η πλειονότητα των χωρών έχουν εξελιχθεί σε δύο τύπους αγοράς εργασίας: την επίσημη αγορά εργασίας με ρυθμιζόμενους και ελεγχόμενους μισθούς, ωράριο εργασίας και οι λοιπούς όρους εργασίας και την άτυπη αγορά εργασίας που κυριαρχούν οι περιστασιακοί εργαζόμενοι που δεν προστατεύονται. Σε ορισμένα μέρη του κόσμου και σε ορισμένους τομείς της οικονομίας, όπως η γεωργία, οι κατασκευές, οι ξενοδοχειακές και επισιτιστικές υπηρεσίες, καθώς και την αγορά του σεξ, βασίζονται σε σημαντικό βαθμό από τους μετανάστες με το παράνομο καθεστώς, οι οποίοι είναι διατεθειμένοι να εργαστούν σε δύσκολες, επικίνδυνες και βρώμικες θέσεις εργασίας με λίγη ασφάλεια και χαμηλούς μισθούς»<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> International Labour Organization. (2006, June). Facts on labour migration. Geneva, CH: ILO.

<sup>130</sup> World Tourism Organization. (2009). Tourism and migration: Exploring the relationship between two global phenomena. Madrid, Spain: World Tourism Organization.

<sup>131</sup> International Labour Organization. (2004). Report of the committee on migrant workers. 92nd Session. Geneva, CH: ILO. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>

<sup>132</sup> Παγκόσμια Επιτροπή για τη Διεθνή Μετανάστευση, 2005, σ. 36.132).

**Εκτίμηση της παράνομης μετανάστευσης  
σε χώρες του ΟΟΣΑ**

Σύμφωνα με τη ΔΟΕ<sup>133</sup> (Wickramasekera, 2000), οι παρατυπίες στην μετανάστευση μπορεί να ανακύπτουν σε διάφορα σημεία (αναχώρηση, διέλευση, είσοδο και επιστροφή), και μπορούν να διαπράττονται κατά του μετανάστη ή από τον μετανάστη<sup>134</sup>». Στον διπλανό πίνακα παρουσιάζονται εκτιμήσεις για την παράνομη μετανάστευση σε επιλεγμένες χώρες του ΟΟΣΑ και το ποσοστό τους στον πληθυσμό. Ωστόσο, ο Koser (2009)<sup>135</sup> δήλωσε ότι η πολυπλοκότητα και η ασάφεια της έννοιας των παράτυπων μεταναστών, έχει επιπτώσεις στην συλλογή και στην ανάλυση των δεδομένων.

Χώρα	Αριθμός	% επί του πληθυσμού	Έτος
Αυστραλία	46.500	0,2	2006
Ελλάδα	200.000	2,7	2005
Ιταλία	500.000	1,2	2006
Ιαπωνία	200.800	0,2	2007
Κορέα	210.492	0,4	2007
Ολλανδία	74.300	0,8	2005
Πορτογαλία	93.000	1,0	2004
Ισπανία	412.500	0,8	2007
Ελβετία	80.000	1,2,	2004
ΗΠΑ	11.500.000	3,9	2007

Πηγή: LO (2010b), *International labour migration: A rights-based approach, Overview and analysis, "Labour migration in a globalising world", ILO, Geneva, p. 33.*

Ορισμένες κατηγορίες παράτυπων μεταναστών αποδεικνύονται ιδιαίτερα ευάλωτες. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση όσων, κυρίως γυναικών, απασχολούνται ως οικιακό προσωπικό. Το ενδεχόμενο να υποστούν διακρίσεις λόγω της καταγωγής ή της εθνικότητάς τους ή να καταστούν θύματα σεξουαλικής βίας είναι υπαρκτό. Η αδυναμία άσκησης βασικών δικαιωμάτων από ορισμένες ομάδες παράτυπων μεταναστών συνεπάγεται ιδιαίτερος επαχθείς συνέπειες: λόγου χάρη, ο αποκλεισμός από την υγειονομική περίθαλψη και την παιδεία μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την υγεία των παιδιών και να υπονομεύσει τη μελλοντική τους εξέλιξη.

Σύμφωνα με την Οδηγία 2009/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 2009, για τις ελάχιστες προδιαγραφές κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόων τρίτων χωρών, ΕΕ 2009, L 168, σελ. 24-32, (Εργοδότες Οδηγία για επιβολή κυρώσεων) και στο πλαίσιο της υποχρέωσης των κρατών μελών να προβλέπουν αποτελεσματικούς μηχανισμούς μέσω των οποίων παράτυποι μετανάστες τρίτων χωρών μπορούν να υποβάλουν καταγγελία κατά των εργοδοτών τους. Η οδηγία (2009) ενθαρρύνει τις συνδικαλιστικές οργανώσεις ή ΜΚΟ να βοηθήσουν τους μετανάστες σε αντικανονική κατάσταση για τις διαδικασίες των καταγγελιών διαδικασίες (άρθρο 13).

<sup>133</sup> Wickramasekera, P. (2000). Asian labour migration: issues and challenges in an era of globalization. In Report and conclusions: ILO Asia-Pacific regional symposium for trade union organizations on migrant workers. 6e8 December 1999, Kuala Lumpur, Malaysia. Bangkok: ILO, International Labour Office, Bureau of Workers Activities.

<sup>134</sup> <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>

<sup>135</sup> Koser, K. (2009). Dimensions and dynamics of irregular migration. *Population, Space and Place*, 16(3), 181-193

Στη Γερμανία, συνδικαλιστική οργάνωση προσφέρει νομική βοήθεια σε μετανάστες που βρίσκονται σε παράτυπη κατάσταση για καταγγελίες προς τους εργοδότες και εκπροσωπούνται από δικηγόρο ενώπιον του δικαστηρίου.

*Πηγές: Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States, FRA/Τα θεμελιώδη δικαιώματα των μεταναστών που διαμένουν παράτυπα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, FRA.*

Όταν εμφανίζεται η ευκαιρία για να πάρει άδεια παραμονής ο μετανάστης, οι περισσότεροι από εκείνους που πληρούν τα κριτήρια, είναι πρόθυμοι να υποβάλουν αίτηση. Στην πραγματικότητα, τα πλεονεκτήματα της παράνομης μετανάστευσης τείνουν κυρίως να είναι στην πλευρά του εργοδότη. Ο εργοδότης θα επωφεληθεί από το παράνομο καθεστώς του μετανάστη ο οποίος είναι απελπισμένος για εργασία και ως εκ τούτου, είναι διατεθειμένος να αποδεχθεί χαμηλή αμοιβή, συνήθως κάτω από τα τοπικά πρότυπα. Η μίσθωση ενός παράνομου εργαζόμενου φέρνει επίσης στον εργοδότη το πλεονέκτημα να πληρώνει λιγότερο σε εργοδοτικές εισφορές και άλλες εισφορές κοινωνικής πρόνοιας. Η επισφαλής κατάσταση του παράνομου μετανάστη και η χαμηλή διαπραγματευτική ισχύς του απέναντι στον εργοδότη, τον καθιστά ιδιαίτερα ευάλωτο στις μεροληπτικές πρακτικές, με τη μορφή των επιπλέον ωρών εργασίας και η μη καταβολή των διαφόρων προμηθειών, ή ακόμα και των μισθών.

Συχνά εμφανίζεται η τάση να ταυτίζονται οι όροι της παράνομης μετανάστευσης και της παραοικονομίας και να επικρατεί η άποψη ότι για να εξαλειφθεί η παραοικονομία στην αγορά αγοράς είναι να πραγματοποιηθεί έλεγχος των μεταναστευτικών ρευμάτων, που είναι ωστόσο παραπλανητική. Για πολλούς παράνομους μετανάστες, η παραοικονομία είναι το μόνο μέσο για την εξεύρεση εργασίας. Η παραοικονομία υπάρχει λόγω της υφιστάμενης θεσμικής και κοινωνικής ακαμψίας. Ορισμένες χώρες, όπως στη Νότια Ευρώπη, εμφανίζονται πιο ανεκτικοί στα θέματα της παράνομης εργασίας, από π.χ. οι Σκανδιναβικές χώρες. Παρ' όλα αυτά, είναι αλήθεια ότι η ύπαρξη της παραοικονομίας αυξάνει τις ευκαιρίες για απασχόληση των παράνομων μεταναστών, ιδίως εάν τα δίκτυα διακίνησης που λειτουργούν είναι πάρα πολλά.

Το φάσμα της παράνομης μετανάστευσης και της παραοικονομίας είναι ευρύ. Εκτός από εκείνους που εισέρχονται παράνομα σε ξένη χώρα, υπάρχουν πολλοί μετανάστες που εισέρχονται σε μια χώρα απολύτως νόμιμα, αλλά παρατείνουν την βίζα τους ή αδυνατούν να ανανεώσουν τις άδειες παραμονής τους. Επίσης, σε αυτή την ομάδα εντάσσονται και οι εποχιακοί εργαζόμενοι οι οποίοι αδυνατούν να επιστρέψουν στην πατρίδα τους, όταν οι συμβάσεις τους λήγουν και απορριφθούν οι αιτήσεις τους για

άσυλο. Με άλλα λόγια, ο αντίκτυπος στην αγορά εργασίας και στην λεγόμενη «παραοικονομία» εξαρτάται εν πολλοίς από το βαθμό ανοχής της κάθε χώρας.

**Η εκτίμηση του μεγέθους της παράνομης μετανάστευσης θα μπορούσε να γίνει στο πλαίσιο μέτρησης της παραοικονομίας μίας χώρας ως υποπροϊόν της παραοικονομίας.**

Η διάρκεια παραμονής παίζει εξίσου καθοριστικό ρόλο. Ένας μετανάστης μπορεί να είναι νόμιμος σήμερα και την επόμενη να είναι παράνομος. Για πολλούς μετανάστες, η παρανομία μπορεί να είναι μόνο μια προσωρινή κατάσταση έως ότου νομιμοποιησει την παραμονή του.

### 9.5.3.1 Οι επιπτώσεις στην Αγορά Εργασίας

Στο καθιερωμένο μοντέλο της αγοράς εργασίας, η επίπτωση της μετανάστευσης, νόμιμη ή παράνομη, εξαρτάται από την φύση της διαδικασίας της μετανάστευσης και ο βαθμός στον οποίο μετανάστες συμπληρώνουν ή υποκαθιστούν τους ημεδαπούς και το αντίστροφο. Σε περιπτώσεις έλλειψης εργατικού δυναμικού σε μερικούς τομείς της οικονομίας, η μετανάστευση ως εξωγενής παράγοντας είναι πιθανό να προκαλέσει ανταγωνισμό με την υπάρχουσα προσφορά εργασίας. Σύμφωνα με τη θεωρία της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας, οι μισθοί και τα ημερομίσθια μειώνονται εφόσον η προσφορά εργασίας αυξάνεται<sup>136</sup>.

Η μείωση των μισθών στον πρωτογενή τομέα προκαλεί αύξηση της ζήτησης εργασίας, ενώ η πτώση των μισθών στον δευτερογενή τομέα προκαλεί μείωση της προσφοράς εργασίας με αποτέλεσμα την θετική επίδραση στην απασχόληση αλλοδαπών<sup>137</sup>.

Τα βραχυπρόθεσμα οφέλη της παράνομης μετανάστευσης στην οικονομία, προάγουν την ανταγωνιστικότητα και την παραγωγικότητα. Εντούτοις, οι μετανάστες εν γένει αποτελούν πηγή έντασης ειδικά αν αποτελούν βάρος στους πόρους της κοινότητας, ή αν δημιουργούν ανταγωνισμό στις δουλειές ή αν δεν ενταχθούν στις κοινωνικές δομές, και συνεπώς φαίνεται ότι προκαλούν τις κοινωνικές νόρμες<sup>138</sup>. Ωστόσο, αμφίβολα παραμένουν τα αναμενόμενα μακροπρόθεσμα οφέλη από την παράνομη μετανάστευση. Το εργατικό δυναμικό που βρίσκεται σε παράνομη κατάσταση έχουν συνήθως χαμηλή μόρφωση και εργασιακή εμπειρία (στην πλειοψηφία τους είναι νεαρής ηλικίας) απασχολούνται ως ανειδίκευτοι εργάτες με χαμηλά ημερομίσθια σε εργασίες που χαρακτηρίζονται ως εντάσεως εργασίας. Αυτό θεωρείται ότι αναστέλλει την τεχνολογική ανάπτυξη, την καινοτομία, τη βελτίωση και την αναβάθμιση των συστημάτων παραγωγής που αποτελούν σημαντικούς παράγοντες

---

<sup>136</sup> *Continuous Reporting System on Migration*, ΟΟΣΑ, 1999, σελ. 235.

<sup>137</sup> LAYARD, R., NICKELL, S. and JACKMAN, R. (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.

<sup>138</sup> Rogers, A., Anderson, B., & Clark, N. (2009). Recession, vulnerable workers and immigration. Retrieved April 12, 2010, from COMPAS Web site: <<http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/Labour%20Mrkt%20and%20Recession%20Full%20Report.pdf>>.

για την οικονομική ανάπτυξη. Επιπλέον, προστίθεται ως ένα αρνητικό μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα η καθυστέρηση στη βελτίωση και αναθεώρηση του «Ιάκαμπτου νομοθετικού πλαισίου της αγοράς εργασίας» και να επηρεάσει τη στάση των πολιτών έναντι συγκεκριμένων επαγγελματιών<sup>139</sup>.

### 9.5.3.2 Η κρυφή οικονομία

Η δομή της αγοράς εργασίας και η κρυφή οικονομία αποτελούνται από τον εργοδότη και τον εργαζόμενο. Η κρυφή οικονομία αποτελεί τη μόνο οδό για τους ξένους που βρίσκονται σε παράνομη κατάσταση. Η παράνομη εργασία από αλλοδαπούς είναι δύο σημεία που συγκλίνουν: α) η παράνομη μετανάστευση και β) η κρυφή οικονομία η οποία συνδέεται με αλλαγές στην αγορά εργασίας αλλά δεν μπορεί να μειωθεί από την εργασία των μεταναστών σε παράνομη κατάσταση<sup>140</sup>.

Οι εργασίες που πραγματοποιούνται από αλλοδαπούς σε παράτυπη κατάσταση εντάσσονται στη συνολική δυναμική της αγοράς εργασίας, ανεξάρτητα από τη δυναμική της διεθνούς μετανάστευσης. Ο αριθμός των εμβασμάτων από τους παράνομους μετανάστες της ΕΕ προς τις οικογένειές του είναι σημαντικός. Στην Ευρω-Αφρικανική Διάσκεψη για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη στο Ραμπάτ το 2006 δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στα εμβάσματα. Συμπτωματικά, το θέμα συνέπεσε με τη μείωση της άμεσης βοήθειας ανάπτυξης και της αυξανόμενης ζήτησης από την Ευρώπη να αυξήσουν τα μέτρα ασφαλείας για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης<sup>141</sup>. Με βάση τα στοιχεία του ισοζυγίου πληρωμών από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Παγκόσμια Τράπεζα υπολόγισε ότι το 2005 τα εμβάσματα που αποστάλθηκαν σε αναπτυσσόμενες χώρες έφτασαν τα 167 δισεκατομμύρια δολάρια τουλάχιστον, με βάση τα οικονομετρικά μοντέλα και τα αποδεικτικά στοιχεία<sup>142</sup>. Οι στατιστικές αυτές είναι εξαιρετικά μεταβλητές, διότι 87 χώρες δεν αναφέρουν τα εμβάσματα προς το ΔΝΤ για τα στατιστικά στοιχεία του ισοζυγίου πληρωμών

Για τη μεταφορά των εμβασμάτων υπάρχει μία ποικιλία από ανεπίσημα κανάλια και ανταγωνίζονται με τις παραδοσιακές μεθόδους μεταφοράς χρημάτων (π.χ. Moneygram ή Western Union). Πολλοί Αφρικανοί επιλέγουν να μη στέλνουν χρήματα μέσω των συμβατικών τρόπων μεταφοράς για πολλούς λόγους, όπως για παράδειγμα λόγω γλώσσας, νομικού καθεστώτος της χώρας τους ή λόγω έλλειψης τυπικών τραπεζικών υποδομών στον τόπο της μετανάστευσης. Για παράδειγμα, η Τράπεζα της Γκάνας έχει αναγνωρίσει τα εμβάσματα ως ζωτική πηγή ξένου συναλλάγματος και έχει επιχειρήσει να

---

<sup>139</sup> Κανελλόπουλος, Κ., Μ. Γρέγου και Αθ. Πετραλιάς (2006), Παράνομοι Μετανάστες στην Ελλάδα, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

<sup>140</sup> MOULIER-BOUTANG, Y. (1991), "Dynamique des migrations internationales et économie souterraine : comparaison internationale et perspectives européennes", in *Espaces et travail clandestin*, Montagné-Vilette (S.), Paris, Masson, pp. 113-121.

<sup>141</sup> De Haas H. International migration, remittances and development: myths and facts. *Third World Quarterly* 2005;26(1):1269–84.

<sup>142</sup> World Bank. *Global economic prospects. economic implications of remittances and migration 2006*. Washington, DC: World Bank; 2006.

συγκεντρώσει στατιστικά στοιχεία σχετικά με τον όγκο της από αναγνωρισμένες τράπεζες και οργανισμούς. Η Τράπεζα της Γκάνας αναφέρει μια ακόμα υψηλότερη ροή των επίσημων εμβασμάτων από την Παγκόσμια Τράπεζα και το ΔΝΤ. Για το 2003, η Τράπεζα της Γκάνας εκτιμά ότι πάνω από \$ 1 δις εισπράχθηκαν μέσω των ιδιωτικών μεταβιβάσεων από 3 εκατομμύρια πολίτες της Γκανά που ζουν στο εξωτερικό και αυτό αντιπροσωπεύει το 13,3% του ΑΕΠ της χώρας<sup>143</sup>. Η Τράπεζα της Γκάνας εκτιμάται ότι μόνο το 5% των πολιτών της Γκανά έχει τραπεζικούς λογαριασμούς σε μεγάλες εμπορικές τράπεζες.

Μια μελέτη δείχνει ότι οι Τράπεζες της Σενεγάλης ελέγχουν μόνο το 27% των χρημάτων στη Σενεγάλη και ότι μόνο το 6% του πληθυσμού χρησιμοποιεί το επίσημο τραπεζικό σύστημα<sup>144</sup>. Εάν κάποιος θεωρεί ότι η οικονομική αναταραχή που προκαλείται από την πολιτική αστάθεια, τους εμφύλιους πολέμους και τη βία σε αρκετές χώρες της Δυτικής Αφρικής κατά την τελευταία δεκαετία, όπως στη Λιβερία και την Ακτή του Ελεφαντοστού, είναι λογικό να υποθέσει κανείς ότι η άτυπη δραστηριότητα μεταφοράς εμβασμάτων είναι ο μόνος τρόπος για να εξασφαλιστεί η μεταφορά συναλλάγματος ή εμπορευμάτων στις χώρες αυτές. Ως άτυπα κανάλια ή μεθόδους για την αποστολή εμβασμάτων θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν το χέρι με χέρι παράδοση/courier, την αποστολή μέσω μεταναστών και μικρο-οικονομικών ιδρυμάτων. Οι μετανάστες μπορούν ακόμη και να επιλέξουν να στείλουν αγαθά και όχι χρήματα. Επίσης, θα μπορούσε να τοποθετήσει τα εμβάσματα σε άλλες οικονομικές δραστηριότητες και η μεταβίβαση χρημάτων να υπαχθεί σε άλλες επιχειρήσεις ή εμπορικές δραστηριότητες. Αυτές οι ανεπίσημες πρακτικές εμβασμάτων αποτελούν μέρος της κρυφής οικονομίας και ως εκ τούτου παρακάμπτουν τους κανονισμούς του κράτους.

#### 9.5.4 Φτηνό εργατικό δυναμικό

Οι παράνομοι μετανάστες υπάρχουν στο εργατικό δυναμικό πολλών χωρών, που αποδίδεται σε μια σειρά κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών παραγόντων όπου πολλές χώρες δεν αναζητούν να απελάσουν ή να τιμωρήσουν τους παράνομους μετανάστες. Οι παράνομοι μετανάστες συχνά προσλαμβάνονται από βιομηχανίες, ως φροντιστές για βρέφη και ηλικιωμένους και ως οικιακοί βοηθοί. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, οι Αρχές συνειδητά αγνοούν για την παρουσία τέτοιων μεταναστών και εξοικονομούν πόρους από το κόστος επιβολής (enforcement cost)<sup>145</sup>.

Με άλλα λόγια το σύνολο των δαπανών εκτέλεσης των πολιτικών αμνηστίας είναι πιθανό να είναι πολύ χαμηλότερο από το όφελος που προκύπτει μέσω της παροχής εργασίας σε τομείς κοινωνικής πρόνοιας.

---

<sup>143</sup> Addison, E.K.Y., "The Macroeconomic Impact of Remittances", Intergovernmental Group of Twenty-Four 2004; Addison, available at <http://www.g24.org?>.

<sup>144</sup> Ndir N. Les banques commerciales sénégalaises peuvent-elles répondre efficacement aux besoins de financement d'une économie en développement? Paris: Université René Descartes; 2001.

<sup>145</sup> Hillman, A.L., Weiss, W., 1999. A theory of permissible illegal migration. European Journal of Political Economy 15 (4), 585–604.

Για παράδειγμα, στην Ιταλία και τη Γαλλία ο πληθυσμός αναγνωρίζει την παρουσία παράνομων μεταναστών και τις υπηρεσίες που παρέχουν.

Η συνεχιζόμενη ορατή παρουσία των παράνομων μεταναστών, καθώς και η συνεχής αύξησή τους υποδηλώνουν τις «ατέλειες» επιβολής. Η παράνομη μετανάστευση δεν είναι μια ακούσια συνέπεια της χαλαρότητας στην εφαρμογή. Οι αδυναμίες των Αρχών για επιβολή της τήρησης της επιτρέπει την τομεακή συγκράτηση των παράνομων μεταναστών<sup>146</sup>.

### 9.5.5 Κυρώσεις σε εργοδότες

Οδηγία 2009/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18<sup>ης</sup> Ιουνίου 2009 σχετικά «με την επιβολή ελάχιστων προτύπων όσον αφορά τις κυρώσεις και τα μέτρα κατά των εργοδοτών που απασχολούν παράνομα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών».

Σκοπός της Οδηγίας είναι η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και προβλέπει κοινά πρότυπα όσον αφορά τις κυρώσεις και άλλα μέτρα (αποκλεισμός από το ευεργέτημα δημοσίων παροχών, κλπ), αλλά και ποινικές κυρώσεις κατά εργοδοτών που απασχολούν τους εν λόγω υπηκόους, σε πιο σοβαρές περιπτώσεις. Τα κράτη μέλη μπορούν να μην εφαρμόσουν την εν λόγω οδηγία στις περιπτώσεις παράνομων μεταναστών των οποίων η απέλαση έχει αναβληθεί και χορηγηθεί άδεια εργασίας δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας.

Σύμφωνα με την Οδηγία οι εργοδότες υποχρεούνται να ζητούν τα νομιμοποιητικά έγγραφα παραμονής των αλλοδαπών που προτίθεται να προσλάβουν (άδεια διαμονής ή άλλο τίτλο παραμονής).

Σε περίπτωση που ο εργοδότης είναι ιδιώτης ο οποίος προσλαμβάνει υπήκοο τρίτης χώρας για ιδιωτικούς σκοπούς, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν απλοποιημένη διαδικασία κοινοποίησης. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να μην απαιτούν κοινοποίηση στην περίπτωση που ο εργαζόμενος διαθέτει καθεστώς μακράς παραμονής».

Οι κυρώσεις που προβλέπονται είναι μεταξύ άλλων χρηματικές κυρώσεις για κάθε παράνομα απασχολούμενο υπήκοο τρίτης χώρας, καθώς και πληρωμή των εξόδων επιστροφής των παράνομα απασχολούμενων υπηκόων τρίτης χώρας. Ωστόσο, οι υπήκοοι τρίτων χωρών πρέπει να έχουν ενημέρωση σχετικά με τα δικαιώματά τους, πριν να εκτελεστεί η απόφαση επιστροφής τους.

Τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν ότι οι εργοδότες θα υπόκεινται εξίσου, εφόσον επιβάλλεται, και σε **άλλα μέτρα**, όπως:

---

<sup>146</sup> A theory of permissible illegal immigration Arye L. Hillman a,b, Avi Weiss a, σελ. 601

- «σε μερικό ή πλήρη αποκλεισμό από το ευεργέτημα δημόσιων παροχών, συμπεριλαμβανομένων των κονδυλίων της ΕΕ, για διάστημα που μπορεί να ανέλθει έως τα πέντε έτη·
- σε αποκλεισμό από όλες τις δημόσιες συμβάσεις, που μπορεί να ανέλθει έως τα πέντε έτη·
- σε ανάκτηση δημόσιων παροχών που έχουν χορηγηθεί κατά το διάστημα έως και των δώδεκα μηνών πριν από τη διαπίστωση της παράνομης απασχόλησης·
- σε προσωρινό ή οριστικό κλείσιμο των εγκαταστάσεων».

Η παράβαση από πρόθεση αποτελεί **ποινικό αδίκημα** όταν ο εργοδότης: επιμένει να μη συμμορφώνεται, απασχολεί σημαντικό αριθμό παράνομα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, απασχολεί τα εν λόγω άτομα με ιδιαίτερα καταχρηστικούς όρους εργασίας, απασχολεί θύματα εμπορίας ανθρώπων, απασχολεί παράνομα ανηλίκους.

Η ηθική αυτουργία και η συνέργεια στην ως άνω συμπεριφορά πρέπει επίσης να τιμωρούνται ως ποινικά αδικήματα. Οι ποινικές κυρώσεις μπορεί να συνοδεύονται από άλλα μέτρα, συμπεριλαμβανομένης της δημοσίευσης της δικαστικής απόφασης. Τα **νομικά πρόσωπα** μπορούν επίσης να υπέχουν ευθύνη.

Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι παράνομα απασχολούμενοι υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν το δικαίωμα να υποβάλλουν κατά του εργοδότη τους καταγγελίες απευθείας ή με τη μεσολάβηση τρίτων. Επιπλέον, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν υποστεί εξαιρετικά καταχρηστικές συνθήκες εργασίας μπορούν να λάβουν άδειες διαμονής για όσο χρονικό διάστημα διαρκούν οι διαδικασίες που τους αφορούν, υπό καθεστώς παρόμοιο με το εφαρμοστέο στην οδηγία οδηγία 2004/81/ΕΚ σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές.

### 9.6 Κοινωνικές Επιπτώσεις

Η μετανάστευση είναι ένα περίπλοκο φαινόμενο που έχει επακόλουθα τόσο στις χώρες προέλευσης, όσο και στις χώρες διέλευσης και προορισμού. Το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης επιφέρει σημαντικές κοινωνικές επιπτώσεις. Για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, απαιτείται σφαιρική προσέγγιση που θα επιτρέπει να ληφθούν υπόψη άλλα θεμελιώδη θέματα όπως:

- η σωματεμπορία
- η οικονομική εκμετάλλευση των μεταναστών
- η συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης,
- η ευθύνη του μεταφορέα,
- η πολιτική επανεισδοχής και επιστροφής

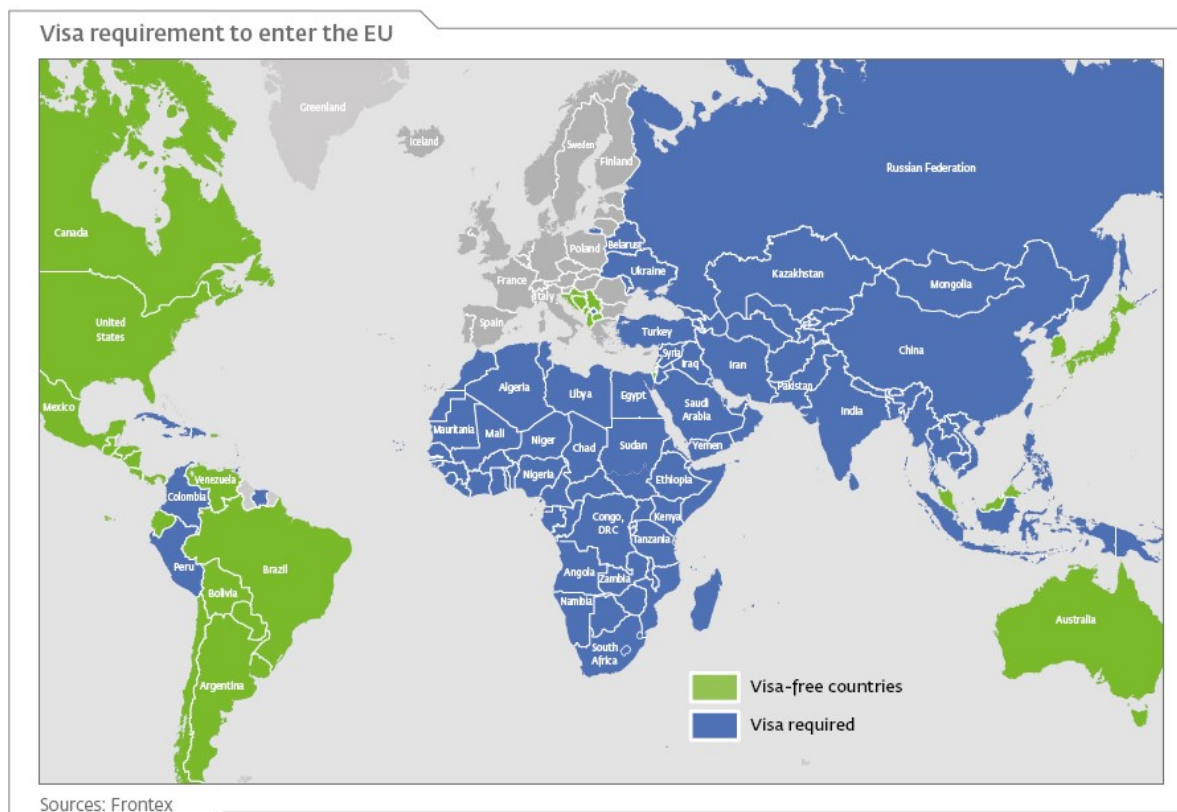


Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πραγματοποιεί συνεχείς εκθέσεις προς το Συμβούλιο για διαπραγματεύσεις με χώρες που εμφανίζουν προβατικές συμπεριφορές μέσω σύναψης συμφωνιών σταθεροποίησης και σύνδεσης, όπως για παράδειγμα η Αλβανία που είναι πηγή και χώρα διέλευσης παράνομης διακίνησης ανθρώπων.

- ➔ Η ΕΕ προσανατολίζεται στην κατάσχεση των παράνομων κερδών που απορρέουν από εγκληματικές δραστηριότητες που σχετίζονται με την παράνομη μετανάστευση,
- ➔ Το ζήτημα των επιπτώσεων της παράνομης μετανάστευσης στους μισθούς και την απασχόληση των πιο ευάλωτων εργαζομένων της κοινωνίας είναι εξαιρετικά λεπτό. Ένα σοβαρό κοινωνικό ανθρωπιστικό πρόβλημα που προκύπτει από τους παράνομους μετανάστες με αυτούς που διαφεύγουν τη σύλληψη., είναι ότι οι άνθρωποι αυτοί γίνονται, πολλές φορές, αντικείμενο της εκμετάλλευσης. Ζουν περιθωριοποιημένοι, μακριά από το κοινωνικό σύνολο, χωρίς τις δυνατότητες να αναδείξουν τις δικές τους πολιτισμικές αξίες και εργάζονται σε άσχημες και ανθυγιεινές εργασίες. Το ζήτημα του ανταγωνισμού στην αγορά εργασίας θα πρέπει να συνδεθεί με το κοινωνικό κόστος της παράνομης μετανάστευσης<sup>147</sup>.
- ➔ Η εξαιρετική πολυμορφία της παράνομης μετανάστευσης αποτελείται από ποικίλες ανθρωπιστικές ή ποινικές πτυχές. Καθίσταται επίσης ότι δύσκολο να εκτιμηθεί ο αριθμός των παράνομων μεταναστών με ακρίβεια.
- ➔ Πολυάριθμες εκτιμήσεις έχουν γίνει για τον αριθμό των παράνομων μεταναστών, οι οποίες ωστόσο είναι απλώς «υποθετικές εκτιμήσεις». Εάν το πολιτικό κλίμα είναι ρευστό, θα μπορούσε να υπερεκτιμηθεί σκόπιμα, συνήθως κατά τη διάρκεια των εκλογών ή για την πρόκληση ξενοφοβικών συμφερόντων. Θα μπορούσαν επίσης να παραμορφωθεί για να κατευνάσει το κοινό και να διατηρήσει την αξιοπιστία της πολιτικής ελέγχου της μετανάστευσης. Σε κάθε περίπτωση, όπως πρόχειρες εκτιμήσεις δεν μπορούν να εξομοιωθούν με τα δύσκολα, και ατελή, προσπάθειες σε στατιστική μέτρηση χρησιμοποιώντας τις διαδικασίες της επιστημονικής έρευνας.
- ➔ Η εξεύρεση χώρων προσωρινής κράτησης των παράτυπων μεταναστών οι οποίες να εξασφαλίζουν ανθρώπινες συνθήκες διαβίωσης, είναι επίσης ένα ζήτημα που αφορά στις υποδομές. Συμπληρωματικά, προστίθεται ένας ακόμη σοβαρός λόγος που εντείνει το θέμα των υποδομών, κυρίως για χώρες οι οποίες στηρίζουν την οικονομία τους στην τουριστική βιομηχανία, όπως π.χ. η Ελλάδα.

---

<sup>147</sup> [http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/190/Illegal\\_immigrants\\_and\\_the\\_labour\\_market.html](http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/190/Illegal_immigrants_and_the_labour_market.html)



Over 100 nationalities require a visa to enter the EU, covering more than 80% of non-EU population of the world

Πηγή: Frontex, Annual Risk Analysis 2013

### 9.6.1 Εμπορία ανθρώπων

Το σύγχρονο δουλεμπόριο αποτελεί μια ειδική μορφή παραβίασης θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ταυτόχρονα αποτελεί μια ευμετάβλητη και δύσκολα ελεγχόμενη μορφή διεθνικού οργανωμένου εγκλήματος.

Η εμπορία ανθρώπων θεωρείται ως ένα από τα σοβαρότερα ποινικά αδικήματα παγκοσμίως. Συνιστά παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και είναι μια σύγχρονη μορφή δουλείας. **Υπολογίζεται ότι πάνω από 700.000 άτομα το χρόνο, εκ των οποίων πάνω από 100.000 μόνο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, πέφτουν θύματα εμπορίας ανθρώπων. Η εμπορία ανθρώπων είναι η τρίτη μεγαλύτερη πηγή χρημάτων από οργανωμένο έγκλημα, μετά τα όπλα και τα ναρκωτικά<sup>148</sup>.**

Η επιδείνωση της κατάστασης όσον αφορά την εμπορία ανθρώπων στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι στενά συνδεδεμένη με τις εκάστοτε οικονομικές και κοινωνικές κρίσεις που διέρχονται ορισμένες χώρες και περιοχές. Οι άνθρωποι αυτοί είναι συχνά φτωχοί, άνεργοι, αμόρφωτοι ή αντιμετωπίζουν προκαταλήψεις από τον περίγυρό τους. Έτσι, κάποιοι τους υπόσχονται θέσεις εργασίας ή γενικώς μια

148

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20061121STO00123+0+DOC+XML+V0//EL>

καλύτερη ζωή και στη συνέχεια τους εκμεταλλεύονται, προκειμένου να κερδοσκοπήσουν οι ίδιοι. Τα θύματα συνήθως μεταφέρονται παράνομα ή με πλαστά έγγραφα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στη συνέχεια είναι υποχρεωμένα να εργαστούν σε οίκους ανοχής ή σε νυχτερινά κέντρα, να ζητιανέψουν, κλπ.

Όταν το σωματεμπόριο παρουσίασε ύφεση την δεκαετία του 1980, τα ανήλικα παιδιά της ΝΑ Ασίας και της Ανατολικής Ευρώπης προωθήθηκαν στην αγορά της Δύσης και εκτόξευσαν τον τζίρο σε πρωτοφανή επίπεδα. Το οργανωμένο έγκλημα και η αδυσώπητη λογική της αγοράς, διαστρεβλώνει τους νόμους προσφοράς και ζήτησης φτηνού και ευέλικτου εργατικού δυναμικού. Η προστιθέμενη αξία της σύγχρονης δουλειάς είναι ότι τα θύματα σεξουαλικής ή εργατικής εκμετάλλευσης δεν κοστίζουν τίποτα καθώς τους έχει αφαιρεθεί το διαβατήριο, κακοποιούνται, απειλούνται τόσο τα ίδια όσο και οι οικογένειές τους.

Ολοένα και μεγαλύτερος αριθμός από το εργατικό δυναμικό που καταφθάνει παράνομα δια θαλάσσης, καταλήγει σε αποθήκες καταναγκαστικής εργασίας στις μητροπόλεις της Δύσης. Είτε με απαγωγές, είτε με απατηλά μέσα, εξαπατούν απεγνωσμένους ανθρώπους που το όνειρο τους να απελευθερωθούν από την ανέχεια μετατρέπεται στον χειρότερο εφιάλτη. Σύμφωνα με στοιχεία Διεθνών Οργανισμών, το 71% των κοριτσιών θυμάτων έχει υποστεί σωματική βία, και το 89% θέλουν να ξεφύγουν αλλά δεν μπορούν να το πραγματοποιήσουν γιατί φοβούνται. Ταυτόχρονα το AIDS θερίζει και το σεξ χωρίς προφυλακτικό απλώς βρίσκεται ψηλότερα στον τιμοκατάλογο των προσφερόμενων υπηρεσιών.

Οι διεθνείς οργανισμοί συγκαλούν διαδοχικές διασκέψεις εμπειρογνομώνων για την αντιμετώπιση σύγχρονων μορφών δουλειάς. Εκπονούνται εθνικά σχέδια δράσης και θεσπίζονται νέοι φιλόδοξοι νόμοι για την αρωγή των θυμάτων.

Η εμπορία ανθρώπων έχει μεταλλαχτεί τα τελευταία χρόνια. Από μια περίοδο πρωτόγονης συμπεριφοράς τη δεκαετία του 1990, περάσαμε σε μια φάση ορθολογικής διαχείρισης του trafficking από το οργανωμένο έγκλημα. Ενώ στο παρελθόν το πρόβλημα ήταν η βάνουση κακοποίηση θυμάτων τα οποία εξαναγκάζονται σε πορνεία και εργασία, τώρα ολοένα και περισσότερο το ζητούμενο είναι η υπεράσπιση των εργατικών τους δικαιωμάτων και της αξιοπρεπούς τους διαβίωσης. Στην προσπάθεια του να προχωρήσει ένα βήμα μπροστά από τους κατασταλτικούς και προνοιακούς μηχανισμούς της πολιτείας και των ΜΚΟ, το οργανωμένο έγκλημα επιδιώκει την παροχή πιο αποτελεσματικής «προστασίας» στα θύματα. Δεν στηρίζει πλέον την άντληση των κερδών του αποκλειστικά στη συστηματική κακοποίηση των θυμάτων. Αντίθετα επιδιώκει τη «διαχείριση» των θυμάτων προσφέροντας τους λίγα χρήματα, ένα ρεπό, μια προοπτική «απελευθέρωσης», με

αντάλλαγμα τη στρατολόγηση νέων θυμάτων. Το λεγόμενο «χαμογελαστό trafficking<sup>149</sup>» αναφέρεται σε μια διαδικασία ισοπέδωσης της αξιοπρέπειας του θύματος που σταδιακά παύει να ελπίζει και να διεκδικεί την σωτηρία του. Μερικά ευρώ την ημέρα και ένα ρεπό, συχνά αρκούν ώστε το θύμα να μην επιδιώξει την απελευθέρωση και συνεργασία του με τις αρχές.

Οι προσπάθειες ποινικοποίησης της εμπορίας ανθρώπων εμφανίστηκαν πολύ αργότερα απ' ό,τι στις περιπτώσεις ναρκωτικών και όπλων. Σήμερα ακόμη η διεθνής δικαστική και αστυνομική συνεργασία παρουσιάζει προβλήματα, γεγονός που διευκολύνει την εμπορία ανθρώπων.

Η ύπαρξη νομικών εμποδίων για τη συνεργασία των δικαστικών αρχών στην πάταξη του οργανωμένου εγκλήματος, που σχετίζονται με το «αποδεκτό των αποδεικτικών στοιχείων» αποτελεί εμπόδιο για την πάταξη της εμπορίας ανθρώπων. Τα θύματα εμπορίας, όταν κληθούν ενώπιον του δικαστηρίου ως μάρτυρες κατά των εγκληματικών οργανώσεων, συχνά είναι απρόθυμα ή μη διαθέσιμα, μη επιβεβαιώνοντας έτσι τις αρχικές τους μαρτυρίες στα δικαστήρια.

Η νέα οδηγία που ενέκρινε η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) θεσπίζει ελάχιστους κοινούς κανόνες για τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων στον τομέα της εμπορίας ανθρώπων. Η **Οδηγία 2011/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Απριλίου 2011 για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων της**. Η νέα νομοθεσία, λοιπόν, καλύπτει ένα μεγαλύτερο εύρος περιπτώσεων "εκμετάλλευσης" συγκριτικά με την απόφαση-πλαίσιο του 2002 (την οποία και θα αντικαταστήσει), επεκτείνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την παροχή προστασίας σε περισσότερα θύματα. Το κείμενο, στο οποίο συμφώνησαν οι αντιπρόσωποι του ΕΚ και του Συμβουλίου, θεσπίζει τους ελάχιστους κανόνες σχετικά με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων στον τομέα της εμπορίας ανθρώπων και εισαγάγει κοινές διατάξεις που θα ενισχύσουν την πρόληψη του εγκλήματος και την προστασία των θυμάτων.

Τιμωρούνται η πρόσληψη, μεταφορά, διακίνηση, στέγαση ή υποδοχή προσώπων, συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής ή της μεταβίβασης εξουσίας επί των προσώπων αυτών, **με σκοπό την εκμετάλλευση**. Η εκμετάλλευση περιλαμβάνει, τουλάχιστον:

- την εκμετάλλευση της εκπόρνευσης άλλων ή άλλες μορφές σεξουαλικής εκμετάλλευσης·

<sup>149</sup> Ο επίσημος ορισμός του trafficking αντίκειται διεθνώς από το «*Πρωτόκολλο των Ηνωμένων Εθνών για την Αποτροπή Καταστολή και τη Τιμωρία της Παράνομης Διακίνησης Προσώπων με σκοπό τη Σεξουαλική και Οικονομική Εκμετάλλευση ιδιαίτερα Γυναικών και Παιδιών*» και αφορά τη στρατολόγηση, μεταφορά, μετακίνηση, εγκατάσταση, ή παραλαβή προσώπων, μέσω απειλής, ή χρήσης βίας, ή άλλων μορφών εξαναγκασμού, της απαγωγής, του δόλου, της εξαπάτησης, της κατάχρησης της δύναμης, της κατάχρησης μιας τρωτής ή ευάλωτης θέσης, της προσφοράς ή της αποδοχής οικονομικού ή άλλου οφέλους για την επίτευξη της σύμφωνης γνώμης ενός προσώπου το οποίο ασκεί έλεγχο ή εξουσία επί άλλου προσώπου για το σκοπό της εκμετάλλευσης. Η εκμετάλλευση περιλαμβάνει, την εκμετάλλευση της πορνείας ή άλλες μορφές σεξουαλικής εκμετάλλευσης, την εξαναγκαστική εργασία, ή παροχή υπηρεσιών, τη διαμόρφωση συνθηκών σκλαβιάς, ή τη λήψη σωματικών οργάνων. Ο ορισμός αυτός είναι γνωστός ως «Πρωτόκολλο του Palermo» (2000) ή «Πρωτόκολλο του Trafficking».

- την καταναγκαστική παροχή εργασίας ή υπηρεσιών (συμπεριλαμβανομένης της επαιτείας, της δουλείας ή άλλων πρακτικών παρεμφερών προς τη δουλεία, της οικιακής δουλείας, της εκμετάλλευσης εγκληματικών δραστηριοτήτων ή της αφαίρεσης οργάνων).

Με βάση τη νέα οδηγία τα αδικήματα θα τιμωρούνται με ποινή φυλάκισης το ανώτατο όριο της οποίας ανέρχεται σε τουλάχιστον πέντε έτη και σε τουλάχιστον δέκα έτη όταν το αδίκημα διεπράχθη υπό συγκεκριμένες επιβαρυντικές περιστάσεις. Οι επιβαρυντικές περιστάσεις αφορούν περιπτώσεις όπου υπήρξε εκμετάλλευση παιδιών, εμπλοκή εγκληματικών οργανώσεων ή περιπτώσεις όπου το αδίκημα διεπράχθη με τη χρήση σοβαρής βίας ή έθεσε σε κίνδυνο τη ζωή του θύματος. Βάσει της οδηγίας, θα τιμωρείται επίσης η υποκίνηση, η υποβοήθηση, η συνεργία ή η απόπειρα διάπραξης αδικήματος. Στις περιπτώσεις των αδικημάτων όπου υπάρχει εμπλοκή νομικού προσώπου οι κυρώσεις θα περιλαμβάνουν χρηματικές ποινές ή πρόστιμα, και, ενδεχομένως, άλλες κυρώσεις, όπως αποκλεισμός από δημόσιες παροχές ή ενισχύσεις και οριστικό κλείσιμο των εγκαταστάσεων. Τα κράτη μέλη θα λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα ώστε να διασφαλίσουν ότι οι αρμόδιες αρχές τους έχουν τη δυνατότητα να προβαίνουν σε κατασχέσεις και δημεύσεις των οργάνων και προϊόντων που προέρχονται από αυτά τα αδικήματα. Τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται επίσης να κάνουν χρήση αυτών των δημευθέντων οργάνων και προϊόντων για τη στήριξη της συνδρομής προς τα θύματα και της προστασίας τους, περιλαμβανομένης και της αποζημίωσης των θυμάτων.

#### Trafficking στην Ευρώπη

Ετος	Καταδίκες	Θύματα
2007	1.941	-
2008	1.721	8.981
2009	1.733	14.650

Τα μέτρα συνδρομής και στήριξης των	2010	1.850	8.548
θυμάτων θα περιλαμβάνουν την παροχή	2011	1.601	10.185
στέγης, υλική βοήθεια καθώς και	2012	1.818	11.905
ιατρική	2013	2.684	10.374

[http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/2014/Trafficking\\_in\\_Persons\\_Report\\_June\\_2014.pdf](http://www.ungift.org/doc/knowledgehub/resource-centre/2014/Trafficking_in_Persons_Report_June_2014.pdf)

συμπεριλαμβανομένης και της ψυχολογικής βοήθειας. Οι νομικές συμβουλές και η νομική εκπροσώπηση πρέπει να παρέχονται δωρεάν, τουλάχιστον για τα θύματα τα οποία δεν διαθέτουν επαρκείς οικονομικούς πόρους. Τα θύματα εμπορίας ανθρώπων θα πρέπει επίσης να έχουν πρόσβαση σε προγράμματα προστασίας μαρτύρων, καθώς και σε προγράμματα αποζημίωσης. Η συνδρομή και στήριξη στα θύματα πρέπει να παρέχεται πριν, κατά τη διάρκεια και για κατάλληλο χρονικό διάστημα μετά το πέρας της ποινικής διαδικασίας, ανεξάρτητα από την προθυμία τους να προσέλθουν ως μάρτυρες. Η μη άσκηση δίωξης και η μη επιβολή κυρώσεων σε θύματα εμπορίας ανθρώπων, αναφέρεται ρητά στο κείμενο της εν λόγω οδηγίας. Προκειμένου να καταστεί αποτελεσματικότερη η πρόληψη και η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων αποθαρρύνοντας τη ζήτηση, τα κράτη μέλη πρέπει να "εξετάσουν το ενδεχόμενο ποινικοποίησης της χρήσης υπηρεσιών" που παρέχονται από θύμα εμπορίας, με την επιβολή κυρώσεων σε εκείνους που χρησιμοποιούν οποιαδήποτε υπηρεσία παρέχεται από θύμα εμπορίας, γνωρίζοντας ότι πρόκειται για θύμα εμπορίας. Εκατοντάδες χιλιάδες άνθρωποι πέφτουν θύματα εμπορίας κάθε χρόνο, εντός και εκτός της ΕΕ.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της UNGIFT (ΟΗΕ – Παγκόσμια Πρωτοβουλία για την Καταπολέμηση του Trafficking) το 43% των θυμάτων εξωθούνται στην πορνεία, ενώ ένα μεγάλο ποσοστό οδηγείται ως φθηνό εργατικό προσωπικό σε μεγάλες βιομηχανίες τροφίμων, ποτών και υφαντουργίας στις αναπτυσσόμενες χώρες.

- ➡ Τα θύματα εμπορίας ανθρώπων ανήλθαν σε 10.374 το 2013.



### 9.7 Λαθραία μεταφορά μεταναστών

Οι αποφάσεις 2006/616/ΕΚ και 2006/617/ΕΚ του Συμβουλίου της 24ης Ιουλίου 2006 για τη σύναψη του πρωτοκόλλου κατά της λαθραίας μεταφοράς μεταναστών διά ξηράς, αέρος και θαλάσσης, συμπλήρωσαν τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του διακρατικού οργανωμένου εγκλήματος.

Το πρωτόκολλο της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά του διακρατικού οργανωμένου εγκλήματος έχει ως στόχο την πρόληψη και την καταπολέμηση της λαθραίας μεταφοράς μεταναστών καθώς και τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών σε αυτόν τον τομέα.

Τα υπογράφοντα κράτη αποδίδουν τον χαρακτηρισμό **ποινικό αδίκημα** στις ακόλουθες πράξεις, όταν αυτές τελούνται **με σκοπό οικονομικό ή υλικό όφελος**:

- τη λαθραία μεταφορά μεταναστών, δηλαδή το γεγονός της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου ατόμου σε κράτος του οποίου δεν είναι ούτε κάτοικος ούτε υπήκοος·
- την κατασκευή ψευδών ταξιδιωτικών εγγράφων ή εγγράφων ταυτότητας·
- τη χρήση εγγράφων ταυτότητας από άλλο άτομο πλην του δικαιούχου·
- την απόκτηση και την έκδοση πλαστών εγγράφων·
- τη δυνατότητα κάποιου να διαμένει σε κράτος μέλος χωρίς να πληροί τις απαραίτητες προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής.

Η θέση σε κίνδυνο της ασφάλειας ή της ζωής των μεταναστών καθώς και η απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείρισή τους πρέπει να θεωρούνται **επιβαρυντικές περιστάσεις**. Επίσης, οι μετανάστες-θύματα μεταφοράς **δεν υπόκεινται σε ποινικές διώξεις**.

Το πρωτόκολλο ισχύει για την πρόληψη, τις έρευνες και τις διώξεις σε σχέση με τα εν λόγω αδικήματα, εφόσον αυτά έχουν **διασυνοριακό χαρακτήρα** και εμπλέκεται σε αυτά **οργανωμένη εγκληματική ομάδα**. Επίσης, δίνει έμφαση στην προστασία των δικαιωμάτων των θυμάτων των εν λόγω αδικημάτων.

#### **Μέτρα καταπολέμησης της λαθραίας μεταφοράς μεταναστών διά θαλάσσης**

Όταν ένα κράτος υποψιάζεται ότι ένα σκάφος **χωρίς ιθαγένεια** επιδίδεται σε παράνομη μεταφορά μεταναστών, μπορεί να επιβιβασθεί στο σκάφος και να το επισκεφθεί.

Όταν ένα κράτος υποψιάζεται ότι ένα σκάφος **καταχωρημένο στην αλλοδαπή** επιδίδεται σε λαθραία μεταφορά μεταναστών, ειδοποιεί το κράτος της σημαίας και του ζητεί επιβεβαίωση της καταχώρισης. Αυτή η αίτηση πρέπει να εξετάζεται το συντομότερο δυνατό. Εάν οι αμφιβολίες αποδειχθούν δικαιολογημένες, το αιτούν κράτος μπορεί να επιβιβασθεί και να ελέγξει το σκάφος, έπειτα να λάβει τα απαραίτητα μέτρα κατά του σκάφους, των προσώπων και του φορτίου. Επίσης, πρέπει να φροντίσει



για την ασφάλεια και την ανθρώπινη μεταχείριση των επιβαινόντων. Με εξαίρεση τις περιπτώσεις επικείμενου κινδύνου, δεν μπορεί να λαμβάνεται καμία απόφαση χωρίς την **προηγούμενη εξουσιοδότηση του κράτους της σημαίας**.

Μόνον τα σκάφη που βρίσκονται **στην υπηρεσία του κράτους** είναι εξουσιοδοτημένα να λαμβάνουν μέτρα επιβίβασης και επιθεώρησης.

Τιμές μεταφοράς		
Από	Προς	Τιμή
Αλβανία, Κόσοβο, ΠΓΔΜ, Βουλγαρία	Ελλάδα	150-600 \$ ΗΠΑ
Ιράκ, Ιράν, Πακιστάν, Αφγανιστάν	Ελλάδα	3000-7000 \$ ΗΠΑ
Ινσταμπούλ	Αθήνα	2000-2500 \$ ΗΠΑ
Μικρά Ασία	κάποιο ελληνικό νησί στο Αιγαίο	500-2000 \$ ΗΠΑ
Ελληνο-Τουρκικά σύνορα (ποταμός Έβρος)	Αθήνα ή Πάτρα	800-1200 \$ ΗΠΑ
Ελληνο-Αλβανικά σύνορα (Θεσπρωτία)	Ελλάδα (ενδοχώρα)	500-1000 \$ ΗΠΑ
Πάτρα	Ιταλία (Μπάρι, Πρίντιζι, Ανκόνα) ή Ιταλία μέσω Αλβανίας	1000-2000 \$ ΗΠΑ

*Πηγή: Antonopoulos G. A., Winterdyk, J. (2006)*

9.7.1 Θάνατοι που προκλήθηκαν από την λαθραία μεταφορά μεταναστών

Region	Approx. Date of Distress Incident	Vessels' Place of Departure	Presumed/ Declared Destination	Location of Distress Incident	Approx. No. Passengers	Nationality, Age and Sex (where known)	Outcome	Approx. No. Missing/ Dead
Mediterranean	18.01.2011	Greece	Italy	Off Corfu Island, Greece	More than 250	Mainly Afghanistan (who had been living in Greece)	Passengers claimed that their vessel had been hit by a cargo ship. 230 survivors transferred to Corfu Island.	Approx. 33 dead
	15.03.2011	Libya	Italy or Malta	International waters en route to Italy	1,800	Mainly Morocco	Vessel provided with fuel and food by Italian authorities, but only in international waters. Vessel eventually taken to Morocco.	None
	22.03.2011	Igouminitsa, Greece	Italy	28 nautical miles west of Paxoi Island, Greece	113	Unknown	People traveling on an unseaworthy vessel towards Italy issued distress calls. A search and rescue team was immediately dispatched to the area. 3 passengers fell into the sea during the rescue operation.	3 missing
	25.03.2011	Tripoli, Libya	Italy	Off the coast of Libya	72	47 Ethiopia, 7 Nigeria, 7 Eritrea, 6 Ghana, 5 Sudan; 50 men, 20 women, 2 children	Vessel came into distress shortly after departure but allegedly was unassisted despite SOS signals. It washed up on a western Libyan beach on 10 March, where survivors were arrested by Libyan authorities.	61 dead

Region	Approx. Date of Distress Incident	Vessels' Place of Departure	Presumed/ Declared Destination	Location of Distress Incident	Approx. No. Passengers	Nationality, Age and Sex (where known)	Outcome	Approx. No. Missing/ Dead
	27.03.2011	Libya	Italy	70 nautical miles from Lampedusa, Italy	250-350	Tunisia, Somalia, Ethiopia and Eritrea. Approx. 10 children and 20 women.	The vessel was in distress. Passengers were initially assisted by the Canadian warship taking part in a mission by NATO. However the vessel ran into distress once again soon after this assistance was provided. Italian coastguards intercepted.	None
	29.03.2011	Libya	Malta	7 nautical miles west of Gozo, Malta	281	Eritrea; 70 women 26 children	Vessel intercepted and assisted by Maltese authorities.	None
	06.04.2011	Zuwarah, Libya	Italy	Approx 40 miles off Lampedusa, Italy, in Maltese waters	Over 200 (perhaps over 250)	Possibly Tunisia, Eritrea, Somalia	Maltese authorities led rescue operations with the assistance of the Italian coastguard. 48 individuals were rescued. 3 more survivors were rescued by private fishing boats.	Approx 130 missing, 20 drowned
	14.04.2011	Libya	Italy	Pantelleria, Italy	250	Unknown	Boat ran aground and passengers were rescued by Italian Coastguard scuba divers.	2 dead
	19.04.2011	Unknown	Italy	Lampedusa, Italy	50	Tunisia	The vessel landed in Lampedusa after being stranded for 4 days due to bad weather conditions.	None
	19.04.2011	Tripoli, Libya	Italy	Near Lampedusa, Italy	Approx. 760	Bangladesh, Mali, Nigeria and Pakistan; 62 women, 17 children.	The Italian coastguard intervened to tow the vessel to safety.	None

Region	Approx. Date of Distress Incident	Vessels' Place of Departure	Presumed/ Declared Destination	Location of Distress Incident	Approx. No. Passengers	Nationality, Age and Sex (where known)	Outcome	Approx. No. Missing/ Dead
	05.05.2011	Nador, Morocco	Spain	Off the coast of Montril/ Adra (Almeria), Spain	Approx. 53	Sub-Saharan Africa	Approx. 30 people rescued by the Spanish coastguard.	4 dead, over 18 missing
	06.05.2011	Tripoli, Libya	Europe	Off the coast of Libya	Approx 600-700	Unknown	This report is based on eyewitness accounts from arrivals in Lampedusa, Italy and appear unconfirmed	At least 16 dead, others missing
	08.05.2011	Libya	Reportedly Malta	Ran aground Lampedusa, Italy	528	Migrants from Sub-Saharan Africa/Asia living in Libya	Italian coastguard, some local fisherman, rescued passengers as their boat ran aground on the Lampedusa.	None
	12.05.2011	Tripoli, Libya	Italy	90 nautical miles from Lampedusa, Italy	220	Unknown	All the passengers were rescued.	None
	19.05.2011	West of Tripoli, Libya	Italy	Several miles off the coast of Italy	Approx. 500	Africa; at least 30 women.	Vessel had suspected engine problem. Persons were transferred onto Italian coastguard and custom patrol boats and brought to Lampedusa.	None
	31.05.2011	Libya	Lampedusa, Italy	20 nautical miles from Kerkennah Islands, Tunisia	700-800	West Africa, Pakistan, Bangladesh	Tunisian coast guard responded to rescue call, saving at least 580 people.	200-270 missing
	31.07.2011	Libya	Italy	1 mile from Lampedusa, Italy	296-297	Sub-Saharan Africa, including up to 50 Somalis	Italian authorities responded to the vessel in distress and escorted it to Lampedusa	25-26 dead

Region	Approx. Date of Distress Incident	Vessels' Place of Departure	Presumed/ Declared Destination	Location of Distress Incident	Approx. No. Passengers	Nationality, Age and Sex (where known)	Outcome	Approx. No. Missing/ Dead
	04.08.2011	Unknown	Italy	90 miles south of Lampedusa, Italy	374	Unknown	Persons rescued by Italian authorities, but alleged contact by other authorities prior to rescue.	20-30 dead
	15.08.2011	Unknown	Unknown	Malta's search and rescue area, South of Lampedusa, Italy	334	Unknown	Italian Navy sought disembarkation in Malta, which was refused. Persons disembarked in Italy.	Unknown
	16.08.2011	Unknown	Unknown	Off the coast of Kos Island, Greece	40	Unknown	Individuals disembarked in Kos, Greece, following a search-and-rescue operation.	Unknown
	22.08.2011	Tunisia	Italy	Italian waters	Approx. 100	Tunisia	The vessel in distress was intercepted by a petrol tanker that handed the passengers over to an Italian Navy ship. Seven individuals transferred to Lampedusa due to ill health, remaining returned to Tunisia.	None
	24.08.2011	Unknown	Spain	2.5 miles off the coast of Fuerteventura, Spain	28	North Africa. Approx. 1/3 of the passengers were minors.	Rescued by Spanish authorities after distress call made by individual on the boat to a friend on the mainland, who alerted the National Guard.	None
	08.10.2011	Morocco	Spain	Close to Motril/Ada, Spain	54 (2 boats)	Morocco, Sub-Saharan Africa; some minors	Vessel identified and rescued by Spanish authorities.	None
Selected Distress at Sea Incidents involving Refugees and Migrants in 2011, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)								

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10. ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟ/ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ

Η κρίση του μεταναστευτικού/ προσφυγικού στην Ελλάδα ξέσπασε ως αποτέλεσμα του πολέμου στη Συρία, ωστόσο, συνδέθηκε και με τις μεταναστευτικές ροές που παρατηρούνται τα τελευταία χρόνια από τις χώρες της Μέσης Ανατολής και της βόρειας Αφρικής προς την Ευρώπη.

Οι μεγάλοι αριθμοί των προσφύγων και των μεταναστών προκάλεσαν μια σειρά αντιδράσεων αφενός μεν στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφετέρου στις χώρες υποδοχής. Σύμφωνα με την Eurostat<sup>150</sup>, το 2015 οι 28 χώρες-μέλη της ΕΕ έδωσαν άσυλο σε 252.230 περιπτώσεις από τις οποίες περίπου τα δύο τρίτα αφορούσαν πρόσφυγες και στους υπόλοιπους δόθηκε καθεστώς ανθρωπιστικής ή επικουρικής προστασίας.

Κοντά στο 1.255.600 άνθρωποι από το Ιράκ, τη Συρία και το Αφγανιστάν ζήτησαν διεθνή προστασία, κυρίως από Γερμανία, Ουγγαρία και Σουηδία. Ο μεγαλύτερος αριθμός των αιτούντων άσυλο ζήτησε προστασία από τη Γερμανία, όπου 441.800 άνθρωποι κατέθεσαν τα χαρτιά τους, γεγονός που αντιστοιχεί στο 35% του συνόλου και ακολουθεί η Ουγγαρία με 174.400 (14%), η Σουηδία (156.100, 12%), η Αυστρία (85.500, 7%), η Ιταλία (83.200, 7%) και η Γαλλία (70.600, 6%).

Το 2015, 11.500 πολίτες τρίτων χωρών ζήτησαν άσυλο από την Ελλάδα αριθμός αυξημένος κατά 50% σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Το ναυάγιο της Λαμπεντούζα<sup>151</sup>, στις 19/4/2015, αποτέλεσε το ορόσημο για την ευρωπαϊκή κινητοποίηση και την αλλαγής στις πολιτικές αντιμετώπισης του προσφυγικού ζητήματος τόσο για την ΕΕ συνολικά όσο και για τις χώρες υποδοχής. Συνολικά η Ελλάδα συντάχθηκε με τις επιλογές της Ευρώπης αποτελώντας παράδειγμα προασπίζοντας την ενότητα της ΕΕ. Η ίδια η προσφυγική κρίση στο εσωτερικό της ΕΕ προκάλεσε αντιδράσεις και ανέδειξε τα πολιτικά όρια των θεσμών της ΕΕ και της ικανότητάς της να λειτουργήσει με ενιαία πολιτική βούληση. Η διαφοροποίηση της πολιτικής των κρατών του Βίσεγκραντ<sup>152</sup> απεικονίζει τη γενικότερη άνοδο του εθνικισμού και του λαϊκισμού στην Ευρωπαϊκή ήπειρο. Οι πολιτικές της ΕΕ που ακολουθήθηκαν υπό το πρίσμα αυτό επηρέασαν καθοριστικά τον τρόπο αντιμετώπισης της κρίσης από την ελληνική κυβέρνηση αλλά και επηρεάστηκαν από την στάση της ελληνικής κυβέρνησης η οποία επιχείρησε να αναδείξει τον πανευρωπαϊκό και παγκόσμιο χαρακτήρα του ζητήματος, ζητώντας μεταξύ άλλων τη λήψη άμεσων μέτρων στις χώρες αφετηρίας των προσφύγων και μεταναστών και δεύτερον στις χώρες που αποτελούν πύλη εισόδου στην ΕΕ όπως η Τουρκία και η Λιβύη. Επιπλέον η ελληνική κυβέρνηση είχε να αντιμετωπίσει την ανθρωπιστική κρίση καθώς καθημερινά υπήρχαν απώλειες

<sup>150</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6996925/3-18092015-BP-EN.pdf/b0377f79-f06d4263-aa5b-cc9b4f6a838f>

<sup>151</sup> <http://www.euro2day.gr/news/world/article/1325290/ektakth-synodo-koryfhs-meta-thn-tragodia-sthlampe.html> Πρόσβαση 22/8/2016

<sup>152</sup> Μετά τη διάσπαση της Τσεχοσλοβακίας το 1993 περιλαμβάνει τέσσερις χώρες, δεδομένου ότι τόσο η Τσεχική Δημοκρατία όσο και η Σλοβακική Δημοκρατία, που προέκυψαν από αυτή, αποτελούν μέλη της. <http://eurovoc.europa.eu/drupal/?q=it/request&view=pt&termuri=http://eurovoc.europa.eu/208206&language=el>

ανθρώπινων ζωνών. Ταυτόχρονα είχε να διαχειρισθεί την κατάσταση στο εσωτερικό της χώρας, η οποία δοκιμάζεται από την οικονομική κρίση. Επιπρόσθετα είχε να αντιμετωπίσει τις αντιδράσεις από τις τοπικές κοινωνίες, οι οποίες επιβαρύνονταν ιδιαίτερα από τις συνεχείς ροές μεταναστών και προσφύγων καθώς και τους ιδεολογικούς της αντιπάλους αλλά και τη διάχυση στην κοινωνία του λαϊκισμού και του εθνικισμού.

### 10.1 Ελληνική Νομοθεσία έως και 2019

Η νομοθεσία της Ελλάδας σχετικά με το μεταναστευτικό και προσφυγικό ζήτημα είναι αρκετά πλούσια.

Παρουσιάζεται παρακάτω και με τα Π.Δ. κ.λπ. και είναι η ακόλουθη:

#### Νόμοι

- Νόμος 3907/2011. Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις.
- Νόμος 4251/2014. Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις
- Νόμος 4375/2016. Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφύγων, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις
- Νόμος 4399/2016 Τροποποίηση ν. 4375/2016 (αρ.86)
- Νόμος 4485/2017 Τροποποίηση του ν. 4375/2016 (Α' 51)
- Νόμος υπ' αριθμ. 4531/2018 (Α' 5/04/2018, αρ. φ. 62)
  - I) Κύρωση της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη και την Καταπολέμηση της Βίας κατά των γυναικών και της Ενδοοικογενειακής Βίας και προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας,
  - II) Ενσωμάτωση της 2005/214/ΔΕΥ απόφασης-πλαίσιο, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση-πλαίσιο 2009/299/ΔΕΥ, σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης επί χρηματικών ποινών και III) Άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και λοιπές διατάξεις.
- Νόμος 4540/2018 (Α' 22/05/2018, αρ.φ. 91). Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιατύπωση, L 180/96/29.6.2013) και άλλες διατάξεις – Τροποποίηση του ν. 4251/2014 (Α'

80) για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2014/66/ΕΕ της 15ης Μαΐου 2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταίρικής μετάθεσης – Τροποποίηση διαδικασιών ασύλου και άλλες διατάξεις.

- Νόμος 4554/2018 (Α' 18/07/2018, αρ.φ. 130). Επιτροπεία ασυνόδευτων ανηλίκων και άλλες διατάξεις
- Νόμος 4604/2019 (Α' 26/03/2019, αρ. φ. 50). Προώθηση της ουσιαστικής ισότητας των φύλων, πρόληψη και καταπολέμηση της έμφυλης βίας
- Νόμος 4609/2019 (Α' 03/05/2019, αρ. φ. 67). Ρυθμίσεις Μέριμνας Προσωπικού Ενόπλων Δυνάμεων, Στρατολογίας, Στρατιωτικής Δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις

### **Προεδρικά Διατάγματα**

- Προεδρικό Διάταγμα 122/2017 (ΦΕΚ Α' – 149 – 10.10.2017). «Οργανισμός Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής»
- Προεδρικό Διάταγμα 23/2016 (ΦΕΚ Α'-208- 4.11.2016). «Ανασύσταση και μετονομασία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, ανασύσταση του Υπουργείου Τουρισμού, **σύσταση Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής** και Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, μετονομασία Υπουργείων Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.»
- Προεδρικό διάταγμα 24/2015 (ΦΕΚ Α-20-27.01.2015). «Σύσταση και μετονομασία Υπουργείων, μεταφορά της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων.»
- Προεδρικό Διάταγμα 141/2013 (ΦΕΚ Α-226-21.10.2013). «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 (L 337) σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση και το καθεστώς των αλλοδαπών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας (αναδιατύπωση)»
- Προεδρικό Διάταγμα 133/2013 (ΦΕΚ Α-198-25.09.2013)  
Τροποποίηση διατάξεων του ν. 3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ “σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις” (Α' 7) και του π.δ. 104/2012 « Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη” (Α' 104)».  
Προεδρικό διάταγμα 113/2013 (ΦΕΚ Α'-146-14.06.2013). «Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου



επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005) και άλλες διατάξεις»

- Προεδρικό Διάταγμα 104/2012 (ΦΕΚ Α-172-05.09.2012). Οργάνωση και Λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη
- Προεδρικό Διάταγμα 116/2012 (ΦΕΚ Α-201-19.10.2012). Τροποποίηση π.δ. 114/2010 «Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα» (L 326/13.12.2005)».
- Προεδρικό Διάταγμα 220/2007 (ΦΕΚ Α-251-13.11.2007). Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (ΕΕL 31/6.2.2003).
- Προεδρικό Διάταγμα 189/1998 (ΦΕΚ Α-140-25.06.1998). Προϋποθέσεις και διαδικασία παροχής άδειας εργασίας ή άλλης βοήθειας για επαγγελματική αποκατάσταση των αναγνωρισμένων από την πολιτεία ως προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και των προσωρινά διαμενόντων για λόγους ανθρωπιστικούς

#### **Αποφάσεις**

- Απόφαση Αριθμ. Δ11/οικ.26945/1074 & Αριθμ. οικ.13411 (ΦΕΚ Β" – 2399 – 19.06.2019). Μητρώο Κέντρων Φιλοξενίας Ασυνόδευτων Ανηλίκων και **Περιορισμός κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία**
- Απόφαση Αριθμ. 1265 (ΦΕΚ Β" – 1018 – 26.03.2019). Ανάθεση αρμοδιοτήτων στον Υφυπουργό Μεταναστευτικής Πολιτικής, Άγγελο Τόλκα.
- Απόφαση Αριθμ. 1293 (ΦΕΚ Β" – 931 – 19.03.2019). Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και δικαιώματος υπογραφής «Με εντολή Υπουργού» στον Γενικό (Διοικητικό) Γραμματέα του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, στον Τομεακό Γραμματέα Μεταναστευτικής Πολιτικής και σε άλλα όργανα διοίκησης του Υπουργείου.
- Απόφαση Αριθμ. 3651 (ΦΕΚ Β " – 528 – 21.02.2019). Τροποποίηση της οικ.12205/16-8-2016 κοινής υπουργικής απόφασης «Παροχή νομικής συνδρομής σε αιτούντες διεθνή προστασία» .
- Απόφαση αριθμ. 8038/23/22-πζ/ (ΦΕΚ Β" – 5906 – 31.12.2018). Παράταση λειτουργίας Προαναχωρησιακών Κέντρων Κράτησης Αλλοδαπών

- Απόφαση υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής. Παραχώρηση στην Υπηρεσία Ασύλου τμήματος προς χρήση στον ισόγειο όροφο του κτιρίου «Κεράνης»
- Απόφαση αριθμ. οικ. 22099/18 (ΦΕΚ Β'' – 5131 – 16.11.2018)  
Τροποποίηση της με αριθμ. πρωτ. οικ. 16654/5-10-2017 απόφασης της Διευθύντριας της Υπηρεσίας Ασύλου σχετικά με την τοπική αρμοδιότητα του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Αττικής για αιτήσεις που υποβάλλονται από υπηκόους των χωρών της Υποσαχάριας Αφρικής
- Απόφαση αριθμ. οικ. 7586/18 (ΦΕΚ Β'' – 4794 – 26.10.2018). Λειτουργία Μητρώου Ελληνικών και Ξένων Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων που δραστηριοποιούνται σε θέματα διεθνούς προστασίας, μετανάστευσης και κοινωνική ένταξης.
- Απόφαση αριθμ. οικ. 18984 (ΦΕΚ Β'' – 4427 – 05.10.2018). Περιορισμός κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία
- Κοινή Υπουργική Απόφαση αριθμ. 47094 (ΦΕΚ Β'' – 3678 – 28.08.2018). Καθορισμός απαιτούμενων δικαιολογητικών και διαδικασία για τη χορήγηση εθνικής θεώρησης εισόδου μακράς διάρκειας (VISA-τύπου D) σε πολίτες τρίτων χωρών ή ανιθαγενών στο πλαίσιο **οικογενειακής επανένωσής τους με πρόσφυγες**
- Απόφαση για την τροποποίηση των στοιχείων ταυτότητας των αιτούντων διεθνούς προστασίας (ΦΕΚ Β'' – 3598 – 23.08.2018)
- Απόφαση 7001/9/37-νγ'(1.) και απόφαση (2.) αριθμ. οικ. 8269 (ΦΕΚ Β' - 1366 – 20.04.2018)
  1. Προσωρινή είσοδος – έξοδος ατόμων από τους λιμένες Καλύμνου, Πέτρας Λέσβου, Καρλοβασιού Σάμου και από τους αερολιμένες Χίου και Καρπάθου.
  2. Περιορισμός κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία
- Απόφαση 8061/18-4-2018 Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΦΕΚ τ. Υ.Ο.Δ.Α. – 220-18.04.2018). Διορισμός Διευθυντή Υπηρεσίας Ασύλου με θητεία τριών (3) ετών
- Απόφαση αριθμ. οικ. 3385 (ΦΕΚ Β'' – 417 – 14.02.2018). Κανονισμός λειτουργίας Υπηρεσίας Ασύλου
- Απόφαση αριθμ. οικ. 3153 και οικ. 3028 (ΦΕΚ Β'' – 310 – 2.02.2018). Α. Τροποποίηση των στοιχείων ταυτότητας των αιτούντων διεθνή προστασία και Β. Έναρξη λειτουργίας του Ανεξάρτητου Κλιμακίου Ασύλου Ιωαννίνων
- Απόφαση αριθμ. οικ. 868 (ΦΕΚ Β'' – 201 – 30.01.2018). Διάρκεια ισχύος δελτίων αιτούντων διεθνή προστασία
- Απόφαση αριθμ. οικ. 16654 (ΦΕΚ Β'' – 3614 – 12.10.2017). Έναρξη λειτουργίας των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου Πειραιά και Αλίμου.
- Απόφαση αριθμ. οικ. 14715 (ΦΕΚ Β'' – 3370 – 27.09.2017). "Ίδρυση Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου στην περιφέρεια Αττικής

- Απόφαση αριθμ. οικ. 14720 (ΦΕΚ Β" – 3264 – 18.09.2017). Διάρκεια ισχύος δελτίων αιτούντων διεθνή προστασία
- Απόφαση αριθμ. οικ. 12634 (ΦΕΚ Β" – 2476 – 19.07.2017). Έναρξη λειτουργίας του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Κρήτης και καθορισμός αρμοδιοτήτων των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου Αττικής και Κρήτης.
- Απόφαση αριθμ. οικ. 10624 (ΦΕΚ Β" – 2089 – 17.06.2017). Τροποποίηση του «Κανονισμού λειτουργίας Υπηρεσίας Ασύλου» (ΦΕΚ Β' 2034) – Τήρηση Μητρώου Διερχομένων στην Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου.
- Απόφαση αριθμ. οικ. 10464 (ΦΕΚ Β" – 1977 – 7.06.2017). Περιορισμός κυκλοφορίας των αιτούντων διεθνή προστασία
- Αποφάσεις αριθμ. οικ. 9778 και 9807/2017 (ΦΕΚ Β" – 1936 – 2.06.2017). Έναρξη λειτουργίας Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου, Καθορισμός αρμοδιοτήτων Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου, Ίδρυση Αυτοτελών Κλιμακίων Ασύλου, Αρμοδιότητες Αυτοτελών Κλιμακίων Ασύλου και Καθορισμός τύπου υπηρεσιακών σφραγίδων της Κεντρικής Υπηρεσίας Ασύλου, καθώς και των Περιφερειακών Υπηρεσιών της Υπηρεσίας Ασύλου.
- Απόφαση αριθμ. οικ. 4199/2017 (ΦΕΚ Β" -881 -16.03.2017). Ίδρυση Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου Εξέτασης Αιτήσεων Διεθνούς Προστασίας Υψηλών Αλβανίας και Γεωργίας – Αρμοδιότητες Αυτοτελών Κλιμακίων Ασύλου – Διάρκεια ισχύος δελτίων αιτούντων διεθνή προστασία.
- Απόφαση αριθμ. οικ. 2380/2017 (ΦΕΚ Β" – 393 – 10.02.2017). Διάρκεια ισχύος δελτίων αιτούντων διεθνή προστασία
- Απόφαση αριθμ. οικ. 22511/2016 (ΦΕΚ Β" – 4399 – 30.12.2016). Ίδρυση Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου εξέτασης αιτήσεων διεθνούς προστασίας υπηκόων Πακιστάν.
- Απόφαση αριθμ. οικ. 20580/2016 (ΦΕΚ Β" – 4022 – 15.12.2016). Ίδρυση Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου Κρήτης
- Απόφαση αριθμ. οικ. 18739/2016 (ΦΕΚ Β " – 3876 – 23.11.2016). Ίδρυση Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου για την ταχεία εξέταση αιτήσεων διεθνούς προστασίας
- Απόφαση αριθμ. οικ. 13257/2016 (ΦΕΚ Β' - 3455 – 26.10.2016). Εφαρμογή των διατάξεων της παραγράφου 4 του άρθρου 60 του Ν. 4375/2016 (Α" 51)
- Απόφαση αριθμ. οικ. 16755/2016 (ΦΕΚ Β " – 3444 – 25.10.2016). Απόφαση καθιέρωσης υπερωριακής εργασίας νυχτερινής, Κυριακών και εξαιρεσίμων ημερών στο προσωπικό της Υπηρεσίας Ασύλου του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης
- Απόφαση αριθμ. οικ. 15998/2016 (ΦΕΚ Β' - 3417 – 24.10.2016). Ίδρυση ΑΚΑ Πειραιά

- Απόφαση αριθμ. οικ. 16077/2016 (ΦΕΚ Β' - 3413 - 24.10.2016). Έναρξη λειτουργίας του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Δυτικής Ελλάδας και καθορισμός τοπικής αρμοδιότητας και έδρας των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου Αττικής, Θεσσαλονίκης, Θράκης, Λέσβου, Σάμου, Ρόδου, Θράκης και Δυτικής Ελλάδας.
- Απόφαση αριθμ. οικ. 14159/2016 (ΦΕΚ Β' - 3165 - 3.10.2016). Διάρκεια ισχύος δελτίων αιτούντων διεθνή προστασία
- Απόφαση αριθμ. οικ. 12205/2016 (ΦΕΚ Β'' - 2864 - 9.09.2016). Παροχή νομικής συνδρομής σε αιτούντες διεθνή προστασία
- Απόφαση αριθμ. οικ. 11643/2016 (ΦΕΚ'' Β - 11643 - 4.08.2016). Ίδρυση Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου Πειραιά
- Απόφαση αριθμ. οικ. 11303/2016 (ΦΕΚ'' Β - 2335 - 28.07.2016). Ίδρυση Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου Κορίνθου
- Απόφαση αριθμ. οικ. 8097/2016 (ΦΕΚ'' Β - 1542 - 31.05.2016). Διάρκεια ισχύος δελτίων αιτούντων διεθνή προστασία
- Απόφαση αριθμ. οικ. 6517/2016 (ΦΕΚ' Β - 1415 - 19.05.2016). Έναρξη λειτουργίας του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Θράκης και καθορισμός τοπικής αρμοδιότητας και έδρας των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου Αττικής, Θεσσαλονίκης, Λέσβου, Σάμου και Ρόδου
- Απόφαση αριθμ. οικ. 3246/2016 (ΦΕΚ' Β - 666 - 11.03.2016). Ίδρυση Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου Λέρου
- Απόφαση αριθμ. οικ. 2106/2016 (ΦΕΚ Β' - 507 - 29.02.2016). Ίδρυση Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου Χίου
- Κοινή Υπουργική Απόφαση αρ.1982/2016 (ΦΕΚ Β'-335-16.02.2016). Διαπίστωση ανηλικότητας των αιτούντων διεθνή προστασία
- Απόφαση αριθμ. οικ. 19 (ΦΕΚ Β-21-14.01.2016). Έναρξη λειτουργίας του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Σάμου και καθορισμός τοπικής αρμοδιότητας και έδρας των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου Αττικής, Θεσσαλονίκης, Ν. Έβρου, Β. Έβρου, Λέσβου, Σάμου και Ρόδου.
- Απόφαση αριθμ. ΔΙΔΑΔ/Φ. 70Α/7Α/31784 (ΦΕΚ Β 2496 - 19.11.2015). Καθορισμός ωραρίου εισόδου κοινού στα περιφερειακά Γραφεία Ασύλου της Υπηρεσίας Ασύλου
- Απόφαση αριθμ. οικ. 11294 (ΦΕΚ Β - 2225 - 15.10.2015). Ίδρυση Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου αρμόδιου για τη μετεγκατάσταση αιτούντων διεθνή προστασία
- Απόφαση αριθμ. οικ. 6794 (ΦΕΚ Β-1411-08.07.2015). Έναρξη λειτουργίας του Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου Θεσσαλονίκης και καθορισμός τοπικής αρμοδιότητας των Περιφερειακών Γραφείων Ασύλου Αττικής, Θεσσαλονίκης, Ρόδου, Λέσβου, Ν. Έβρου και Β. Έβρου, καθώς και των Αυτοτελών Κλιμακίων Ασύλου Αμυγδαλέζας και Πάτρας.

- Απόφαση αριθμ. 3931 (ΦΕΚ Β-878-19.05.2015). Διεύρυνση αρμοδιοτήτων του Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου Θεσσαλονίκης.
- Απόφαση αριθμ. Υ166 (ΦΕΚ Β-568-08.04.2015). Ανάθεση αρμοδιοτήτων στην Αναπληρώτρια Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Αναστασία Χριστοδουλοπούλου.
- Απόφαση οικ. 328/2015 (ΦΕΚ Β-105-20.01.2015). Αρμοδιότητες Αυτοτελών Κλιμακίων Υπηρεσίας Ασύλου
- Κοινή Υπουργική Απόφαση οικ.10566/2014 (ΦΕΚ Β-3223-02.12.2014). Διαδικασία χορήγησης ταξιδιωτικών εγγράφων σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας, καθώς και στους αιτούντες διεθνή προστασία
- Απόφαση οικ.9839/2014 (ΦΕΚ Β-3125-20.11.2014). Κατάργηση Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου Ιάσμου Κομοτηνής – Ίδρυση Αυτοτελούς Κλιμακίου Ασύλου στην Ξάνθη
- Απόφαση οικ.8248/2014 (ΦΕΚ Β-2635-03.10.2014). Διάρκεια ισχύος δελτίων αιτούντων διεθνή προστασία
- Κοινή Υπουργική Απόφαση 7315/2014 (ΦΕΚ Β-2461-16.09.2014). Διαδικασία χορήγησης Α.Δ.Ε.Τ. στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας
- Υπουργική Απόφαση οικ. 6416/2014 (ΦΕΚ Β-2034-25.07.2014). Κανονισμός Λειτουργίας Υπηρεσίας Ασύλου

#### **Εγκύκλιοι**

- Εγκύκλιος – 16.01.2019. Διαχείριση αιτήσεων διεθνούς προστασίας μελών οικογένειας
- Εγκύκλιος – 25.10.2018. Σχετικά με την αλλαγή στοιχείων αιτούντων διεθνή προστασία
- Εγκύκλιος – 13.02.2018. Σχετικά με την απόδοση ΑΜΚΑ σε δικαιούχους διεθνούς προστασίας και αιτούντες άσυλο
- Εγκύκλιος αρ.1 – 26.1.2018. Διάπραξη σοβαρού εγκλήματος και οι συνέπειές της στη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, καθώς και στη χορήγηση άδειας διαμονής ενιαίου τύπου

#### **Οδηγίες Ευρωπαϊκής Ένωσης**

- Οδηγία 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, η οποία αναδιατυπώνει την Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004.

- Οδηγία 2011/51/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαΐου 2011 που τροποποιεί την οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου επεκτείνοντας το πεδίο εφαρμογής της και στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας.

#### **Κανονισμός Δουβλίνο**

- [Κανονισμός Δουβλίνο II](#)
- [Κανονισμός Δουβλίνο III](#)

#### **Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων 1951**

#### **Συμφωνία και Σύμβαση Σένγκεν**

#### **Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου**

#### **Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου<sup>153</sup>.**

---

<sup>153</sup> <http://www.unhcr.gr/prostasia/nomiki-prostasia/o-nomos-stin-ellada/nomothesia-gia-to-asylo.html>

<http://www.synigoros.gr/?i=foreigner.el.prosfiges-nomo8esia>

[http://asylo.gov.gr/?page\\_id=141](http://asylo.gov.gr/?page_id=141)

[http://www.yptp.gr/images/stories//2014/prokhrukseis14/08032014-gr\\_ceas\\_brochure.pdf](http://www.yptp.gr/images/stories//2014/prokhrukseis14/08032014-gr_ceas_brochure.pdf)

## 10.2 Στοιχεία εισόδου Προσφύγων/ Μεταναστών στα Νησιά του Ανατολικού Αιγαίου

Με βάση τα απογραφικά στοιχεία που διατηρούνται στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη τα μέρη που δέχθηκαν μεγάλο κύμα προσφύγων και μεταναστών ήταν τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου.

Συγκεκριμένα τα νησιά της Λέσβου, της Χίου και της Σάμου δέχθηκαν συνολικά 18.221 πρόσφυγες/μετανάστες για το 2016 (Πίνακας α και Γράφημα α1).

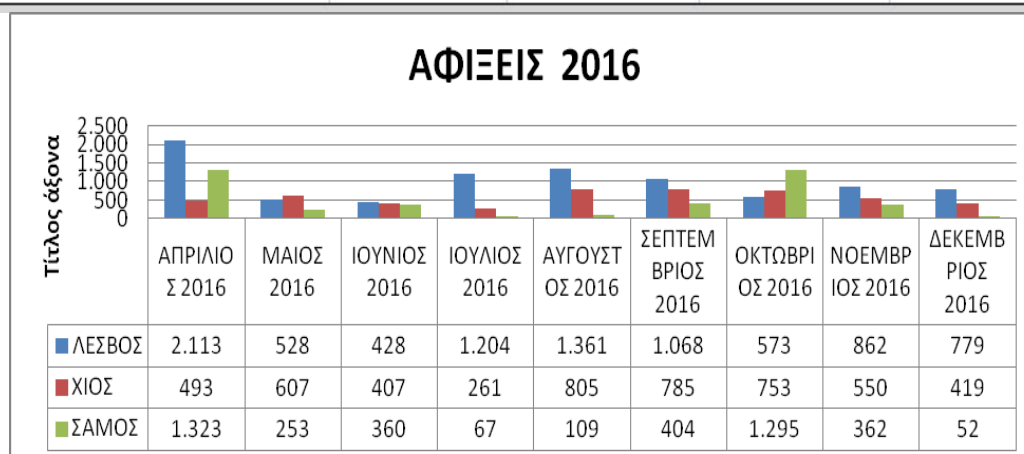
Για το 2017 τα ίδια νησιά συνολικά 24.203 πρόσφυγες/μετανάστες (Πίνακας β και Γράφημα β1).

Για το έτος 2018 δέχθηκαν συνολικά 25.507 πρόσφυγες /μετανάστες (Πίνακας γ και Γράφημα γ1).

Πίνακας α και Γράφημα α1

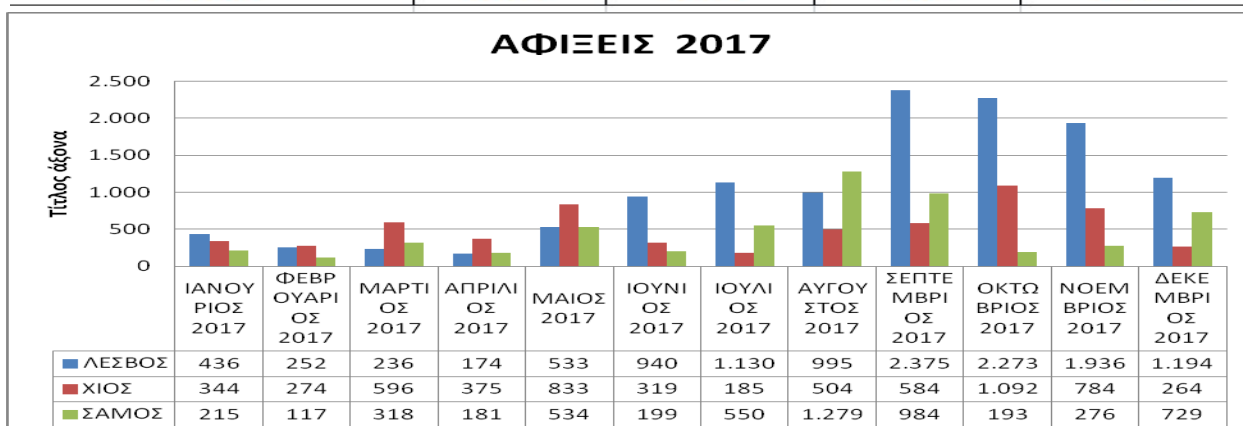
### ΑΦΙΞΕΙΣ

2016				
	ΛΕΣΒΟΣ	ΧΙΟΣ	ΣΑΜΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2016	2.113	493	1.323	3.929
ΜΑΙΟΣ 2016	528	607	253	1.388
ΙΟΥΝΙΟΣ 2016	428	407	360	1.195
ΙΟΥΛΙΟΣ 2016	1.204	261	67	1.532
ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2016	1.361	805	109	2.275
ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2016	1.068	785	404	2.257
ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2016	573	753	1.295	2.621
ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2016	862	550	362	1.774
ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2016	779	419	52	1.250
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>8.916</b>	<b>5.080</b>	<b>4.225</b>	<b>18.221</b>



Πίνακας β και Γράφημα β1

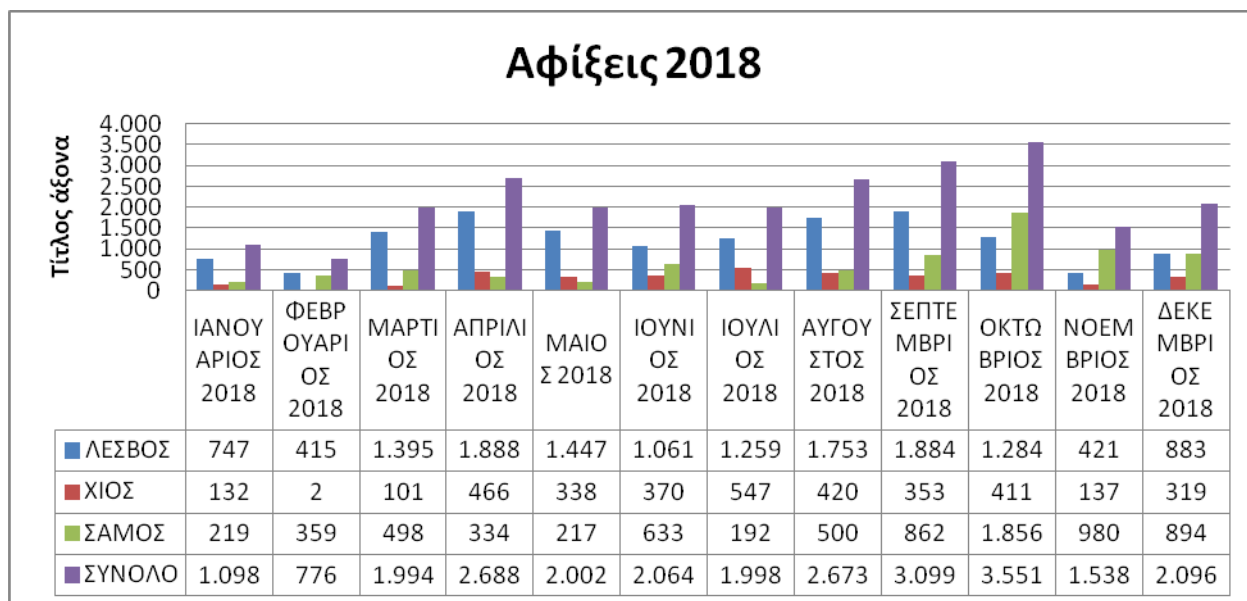
2017				
	ΛΕΣΒΟΣ	ΧΙΟΣ	ΣΑΜΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΙΑΝΟΥΡΙΟΣ 2017	436	344	215	995
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2017	252	274	117	643
ΜΑΡΤΙΟΣ 2017	236	596	318	1.150
ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2017	174	375	181	730
ΜΑΙΟΣ 2017	533	833	534	1.900
ΙΟΥΝΙΟΣ 2017	940	319	199	1.458
ΙΟΥΛΙΟΣ 2017	1.130	185	550	1.865
ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2017	995	504	1.279	2.778
ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2017	2.375	584	984	3.943
ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2017	2.273	1.092	193	3.558
ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2017	1.936	784	276	2.996
ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2017	1.194	264	729	2.187
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>12.474</b>	<b>6.154</b>	<b>5.575</b>	<b>24.203</b>



Πίνακας γ και Γράφημα γ1

2018				
	ΛΕΣΒΟΣ	ΧΙΟΣ	ΣΑΜΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2018	747	132	219	1.098
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018	415	2	359	776
ΜΑΡΤΙΟΣ 2018	1.395	101	498	1.994
ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2018	1.888	466	334	2.688
ΜΑΙΟΣ 2018	1.447	338	217	2.002
ΙΟΥΝΙΟΣ 2018	1.061	370	633	2.064
ΙΟΥΛΙΟΣ 2018	1.259	547	192	1.998
ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2018	1.753	420	500	2.673
ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2018	1.884	353	862	3.099
ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2018	1.284	411	1.856	3.551
ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2018	421	137	980	1.538
ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2018	883	319	894	2.096
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>14.437</b>	<b>3.596</b>	<b>7.544</b>	<b>25.577</b>





### 10.3 Στοιχεία φιλοξενίας Προσφύγων/ Μεταναστών στα Νησιά του Ανατολικού Αιγαίου

Με βάση τα απογραφικά στοιχεία που διατηρούνται στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου που φιλοξένησαν το μεγάλο ποσοστό προσφύγων και μεταναστών ήταν η Λέσβος, η Χίος και η Σάμος φιλοξένησαν συνολικά 72.284 πρόσφυγες/μετανάστες για το 2016 (Πίνακας δ και Γράφημα δ1).

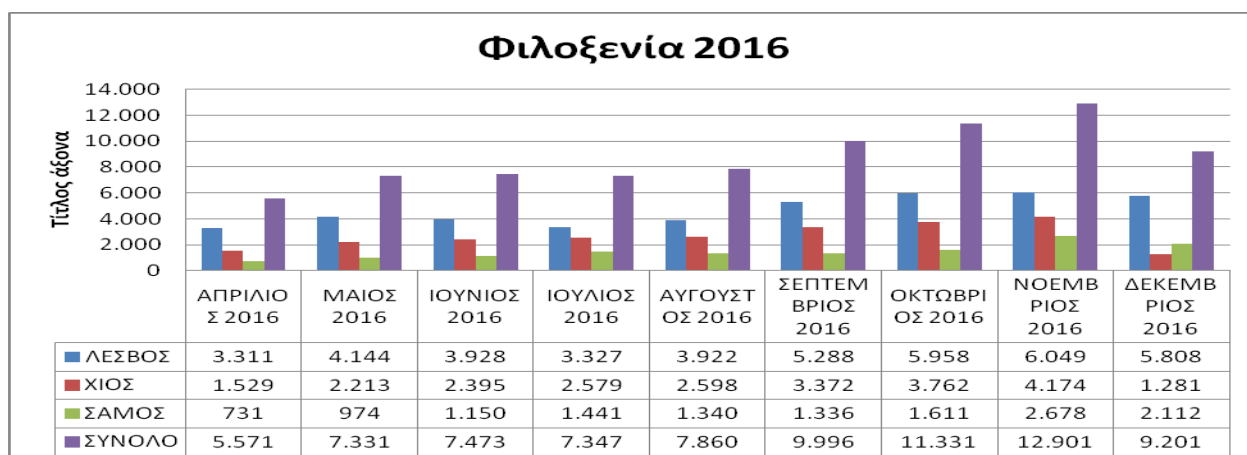
Για το 2017 τα ίδια νησιά φιλοξένησαν συνολικά 106.872 πρόσφυγες/μετανάστες (Πίνακας ε και Γράφημα ε1).

Για το έτος 2018 φιλοξένησαν συνολικά 25.507 πρόσφυγες /μετανάστες (Πίνακας στ και Γράφημα στ1).

Έως τον Ιανουάριο του 2019 φιλοξένησαν συνολικά 12.478 πρόσφυγες /μετανάστες (Πίνακας ζ και Γράφημα ζ1).

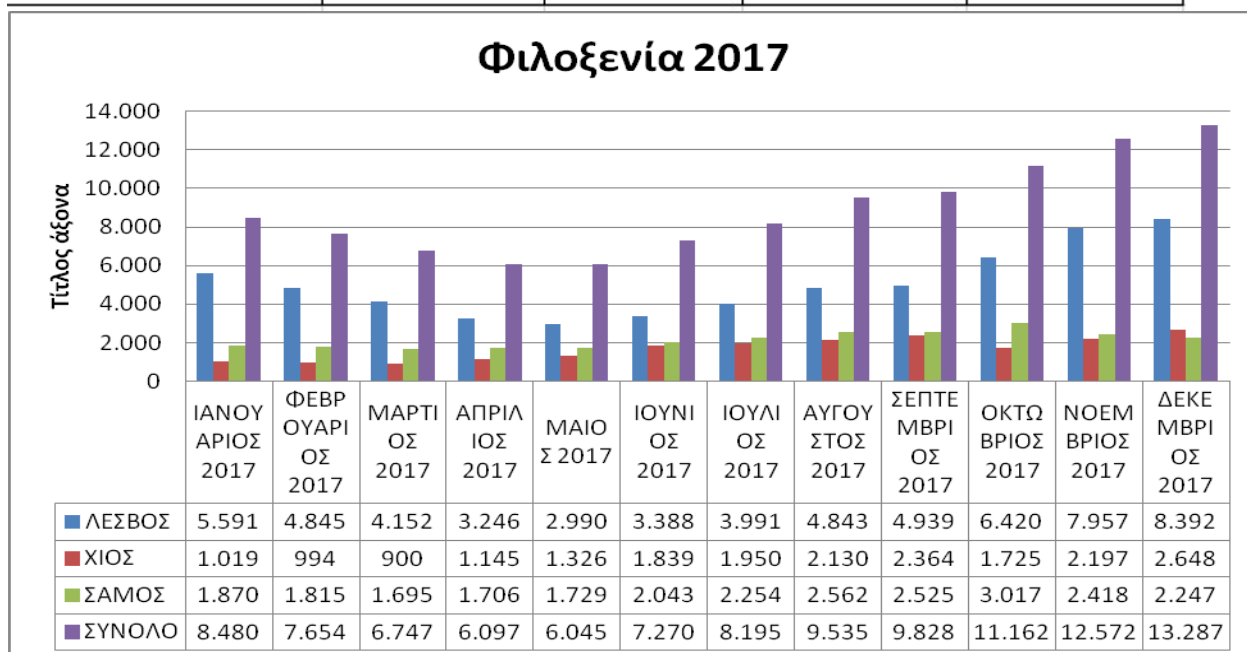
Πίνακας δ και Γράφημα δ1

<b>ΦΙΛΟΞΕΝΙΑ</b>				
<b>2016</b>				
	ΛΕΣΒΟΣ	ΧΙΟΣ	ΣΑΜΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
<b>ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2016</b>	3.311	1.529	731	<b>5.571</b>
<b>ΜΑΙΟΣ 2016</b>	4.144	2.213	974	<b>7.331</b>
<b>ΙΟΥΝΙΟΣ 2016</b>	3.928	2.395	1.150	<b>7.473</b>
<b>ΙΟΥΛΙΟΣ 2016</b>	3.327	2.579	1.441	<b>7.347</b>
<b>ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2016</b>	3.922	2.598	1.340	<b>7.860</b>
<b>ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2016</b>	5.288	3.372	1.336	<b>9.996</b>
<b>ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2016</b>	5.958	3.762	1.611	<b>11.331</b>
<b>ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2016</b>	6.049	4.174	2.678	<b>12.901</b>
<b>ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2016</b>	5.808	1.281	2.112	<b>9.201</b>



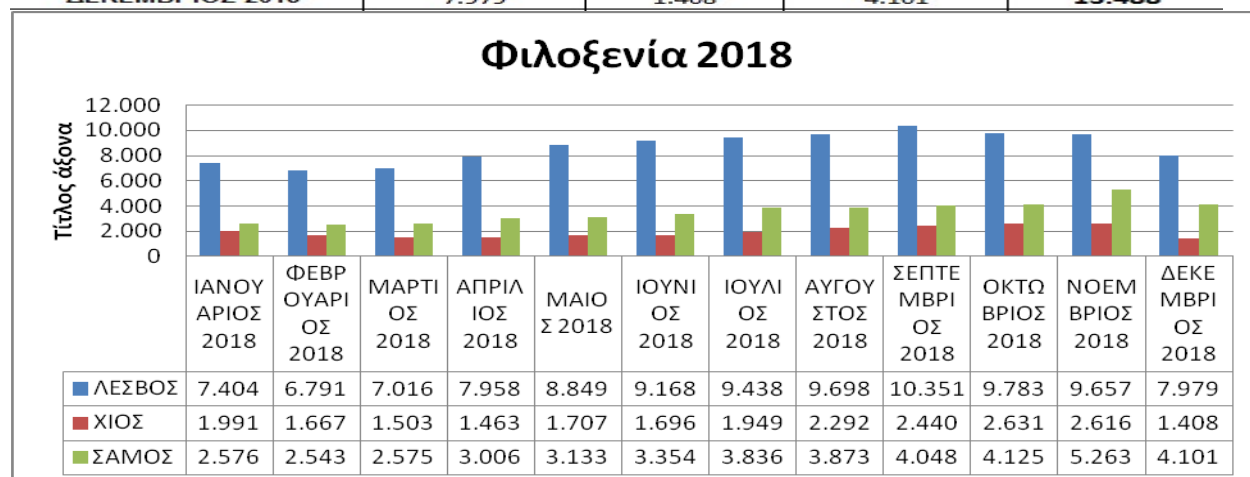
Πίνακας ε και Γράφημα ε1

2017				
	ΛΕΣΒΟΣ	ΧΙΟΣ	ΣΑΜΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2017	5.591	1.019	1.870	<b>8.480</b>
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2017	4.845	994	1.815	<b>7.654</b>
ΜΑΡΤΙΟΣ 2017	4.152	900	1.695	<b>6.747</b>
ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2017	3.246	1.145	1.706	<b>6.097</b>
ΜΑΙΟΣ 2017	2.990	1.326	1.729	<b>6.045</b>
ΙΟΥΝΙΟΣ 2017	3.388	1.839	2.043	<b>7.270</b>
ΙΟΥΛΙΟΣ 2017	3.991	1.950	2.254	<b>8.195</b>
ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2017	4.843	2.130	2.562	<b>9.535</b>
ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2017	4.939	2.364	2.525	<b>9.828</b>
ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2017	6.420	1.725	3.017	<b>11.162</b>
ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2017	7.957	2.197	2.418	<b>12.572</b>
ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2017	8.392	2.648	2.247	<b>13.287</b>



Πίνακας στ και Γράφημα στ1

2018				
	ΛΕΣΒΟΣ	ΧΙΟΣ	ΣΑΜΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
<b>ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2018</b>	7.404	1.991	2.576	<b>11.971</b>
<b>ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018</b>	6.791	1.667	2.543	<b>11.001</b>
<b>ΜΑΡΤΙΟΣ 2018</b>	7.016	1.503	2.575	<b>11.094</b>
<b>ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2018</b>	7.958	1.463	3.006	<b>12.427</b>
<b>ΜΑΙΟΣ 2018</b>	8.849	1.707	3.133	<b>13.689</b>
<b>ΙΟΥΝΙΟΣ 2018</b>	9.168	1.696	3.354	<b>14.218</b>
<b>ΙΟΥΛΙΟΣ 2018</b>	9.438	1.949	3.836	<b>15.223</b>
<b>ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2018</b>	9.698	2.292	3.873	<b>15.863</b>
<b>ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2018</b>	10.351	2.440	4.048	<b>16.839</b>
<b>ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2018</b>	9.783	2.631	4.125	<b>16.539</b>
<b>ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2018</b>	9.657	2.616	5.263	<b>17.536</b>
<b>ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2018</b>	7.979	1.408	4.101	<b>13.488</b>



Πίνακας ζ

2019				
	ΛΕΣΒΟΣ	ΧΙΟΣ	ΣΑΜΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
<b>ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2019</b>	6.950	1.519	3.936	<b>12.405</b>
<b>ΕΩΣ 14 ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΥ 2019</b>	<b>7.044</b>	<b>1.442</b>	<b>3.992</b>	<b>12.478</b>
<b>ΕΩΣ 14 ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΥ 2018</b>	<b>7.367</b>	<b>1.892</b>	<b>2.765</b>	<b>12.024</b>

#### 10.4 Στοιχεία αναχωρήσεων Προσφύγων/Μεταναστών στα Νησιά του Ανατολικού Αιγαίου

Με βάση τα απογραφικά στοιχεία που διατηρούνται στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη τα μέρη που δέχθηκαν μεγάλο κύμα προσφύγων και μεταναστών ήταν τα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου.

Συγκεκριμένα από τα νησιά της Λέσβου, της Χίου και της Σάμου αναχώρησαν συνολικά 25.806 πρόσφυγες/μετανάστες για το 2018, ενώ μέχρι και τον μισό μήνα Ιανουάριο του 2019 οι πρόσφυγες/μετανάστες που αναχώρησαν από τα νησιά είναι 789 (Πίνακες η, η1 και η2 - Γράφημα η1).

Πίνακας η και η1 - Γράφημα η1


2018				
	ΛΕΣΒΟΣ	ΧΙΟΣ	ΣΑΜΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2018	1.383	554	383	<b>2.320</b>
ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2018	380	266	420	<b>1.066</b>
ΜΑΡΤΙΟΣ 2018	515	257	171	<b>943</b>
ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2018	1.372	410	177	<b>1.959</b>
ΜΑΙΟΣ 2018	961	331	223	<b>1.515</b>
ΙΟΥΝΙΟΣ 2018	840	291	333	<b>1.464</b>
ΙΟΥΛΙΟΣ 2018	945	498	282	<b>1.725</b>
ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ 2018	1.204	487	334	<b>2.025</b>
ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2018	2.279	325	427	<b>3.031</b>
ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2018	1.603	562	679	<b>2.844</b>
ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2018	1.587	794	950	<b>3.331</b>
ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2018	2.119	374	1.090	<b>3.583</b>
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>15.188</b>	<b>5.149</b>	<b>5.469</b>	<b>25.806</b>



Πίνακας η1

ΑΝΑΧΩΡΗΣΕΙΣ ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2019				
	ΛΕΣΒΟΣ	ΧΙΟΣ	ΣΑΜΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ
1-Ιαν	2	0	0	<b>2</b>
2-Ιαν	14	7	0	<b>21</b>
3-Ιαν	16	5	2	<b>23</b>
4-Ιαν	9	2	0	<b>11</b>
5-Ιαν	2	0	0	<b>2</b>
6-Ιαν	3	1	3	<b>7</b>
7-Ιαν	58	8	5	<b>71</b>
8-Ιαν	21	12	0	<b>33</b>
9-Ιαν	21	0	0	<b>21</b>
10-Ιαν	290	127	0	<b>417</b>
11-Ιαν	5	6	64	<b>75</b>
12-Ιαν	3	0	0	<b>3</b>
13-Ιαν	1	0	0	<b>1</b>
14-Ιαν	26	6	70	<b>102</b>
ΣΥΝΟΛΟ	471	174	144	789

Πίνακας η2



Αθήνα, 15/1/2019

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**  
**ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ**  
**ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΥΝΟΡΩΝ,**  
**ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ (Ε.Σ.Κ.Ε.Σ.Μ.Α.)**  
**ΕΙΚΟΝΑ ΤΗΣ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΝΗΣΩΝ ΑΝΑΤ. ΑΙΓΑΙΟΥ ΤΗΣ 14/01/2019**

ΠΕΡΙΟΧΗ	ΛΕΣΒΟΣ		ΧΙΟΣ		ΣΑΜΟΣ		ΛΕΡΟΣ		ΚΩΣ		ΛΟΙΠΑ ΝΗΣΙΑ**		ΣΥΝΟΛΟ	
	ΔΙΑΜ.	ΧΩΡ.	ΔΙΑΜ.	ΧΩΡ.	ΔΙΑΜ.	ΧΩΡ.	ΔΙΑΜ.	ΧΩΡ.	ΔΙΑΜ.	ΧΩΡ.	ΔΙΑΜ.	ΧΩΡ.	ΔΙΑΜ.	ΧΩΡ.
Κ.Υ.Τ.	4985	3100	1157	1014	3731	648	956	860	794	816			11623	6438
ΛΟΙΠΕΣ ΔΟΜΕΣ*	1209						125	120					1334	
ΧΩΡΟΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΛ.ΑΣ.	39	210							62	500			101	710
Π.ΚΕ.Κ. ΚΡΑΤΗΤΗΡΙΑ Α.Τ.	3		8		10		7		1		12		41	
ΥΠΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ	589	726	262	284	233	252	106	116	156	189	46	44	1392	1611
ΕΚΚΑ	136	159	15	18	18	18							169	195
ΛΟΙΠΕΣ Μ.Κ.Ο.***	83	100											83	
ΑΤΥΠΕΣ ΔΟΜΕΣ****	0		0		0		0		0		0		0	
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΣΤΟ ΝΗΣΙ</b>	<b>7044</b>		<b>1442</b>		<b>3992</b>		<b>1194</b>		<b>1013</b>		<b>58</b>		<b>14743</b>	
ΝΕΕΣ ΑΦΙΞΕΙΣ	74		0		63		0		0		49 (Φαρμακονήσι)		186	
ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ ΣΤΗΝ ΕΝΔΟΧΩΡΑ	26		6		70		0		5		0		107	
ΕΠΙΣΤΡΟΦΕΣ ΒΑΣΕΙ ΚΟΙΝΗΣ ΔΗΛΩΣΗΣ	0		0		0		0		0		0		0	
ΕΘΕΛΟΥΣΙΕΣ ΔΟΜ	0		0		0		0		1		0		1	
<b>ΣΥΝΟΛΟ ΕΠΙΣΤΡΟΦΩΝ</b>	<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		<b>0</b>		<b>1</b>		<b>0</b>		<b>1</b>	

\*ΛΕΣΒΟΣ: ΚΑΡΑ ΤΕΠΕ, ΛΕΡΟΣ: ΠΙΚΛΙΑ

\*\*Οι παραμείνοντες στις δομές που λειτουργούν υπό το σχήμα της Υπατης Αρμοστείας και στα κρατητήρια Α.Τ. αφορούν στη νήσο Ρόδο.

\*\*\*Ο αριθμός που αναφέρεται στις λοιπές Μ.Κ.Ο. της Λέσβου, αφορά οργανώσεις που δεν υπάρχουν στον συντονισμό της Υπατης Αρμοστείας.

\*\*\*\* Πρόκειται για δομές δυναμικού χαρακτήρα, οι οποίες καλύπτουν έκτακτες και προσωρινές ανάγκες.

#### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11. ΤΑΣΕΙΣ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

- Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση του FRONTEX (Annual Risk Analysis 2011), μελλοντικά ο αριθμός των ατόμων που θα διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ αναμένεται να αυξηθεί περαιτέρω λόγω:
  - Της αυξανόμενης ανθρώπινης κινητικότητας που παρατηρείται σε παγκόσμιο επίπεδο.
  - Της πολιτικής που ακολουθείται με τη μη δέσμευση θεώρησης της βίζας από την Τουρκία (Visa-Free Neighbourhood Policy).
- Η FRONTEX εκτιμά ότι τα σημεία από τα οποία θα σημειωθούν οι περισσότερες παράνομοι είσοδοι προς την ΕΕ είναι τα παράλια της Μεσογείου και τα χερσαία σύνορα Ελλάδας-Τουρκίας
- Ο αυστηρός έλεγχος, μέσο με το οποίο Ευρωπαϊκή Ένωση προσπαθεί να αντιμετωπίσει την παράνομη οικονομική μετανάστευση, δεν μπορεί να είναι η λύση στο ζήτημα, καθόσον αντιμετωπίζει τις συνέπειες και όχι τις αιτίες που το προκαλούν. Η λύση πρέπει να αναζητηθεί στην προαγωγή της ειρήνης και της πολιτικής σταθερότητας, στο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών αρχών, στην οικοδόμηση της οικονομικής, της κοινωνικής και της περιβαλλοντικής ανάπτυξης στις χώρες καταγωγής των μεταναστών.
- Η καταστολή στη χώρα υποδοχής καθίσταται προβληματική και χωρίς βιώσιμο αποτέλεσμα.
- Στις ευάλωτες ομάδες συγκαταλέγονται αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες και παράνομοι μετανάστες. Ο ευάλωτος χαρακτήρας των ομάδων αυτών καταφάνεται από την απουσία αντίδρασης «από την κορυφή προς τη βάση» εκ μέρους των αρχών ποινικής δικαιοσύνης – από την αστυνομία έως το

δικαστικό σώμα – στο πρόβλημα της ρατσιστικής βίας και των ρατσιστικών εγκλημάτων στην πλειοψηφία των κρατών μελών. Όπως καταδεικνύεται από την μη επαρκή συλλογή επίσημων δεδομένων σχετικά με το φαινόμενο της ρατσιστικής βίας και των ρατσιστικών εγκλημάτων, τα θύματα τυγχάνουν ανεπαρκούς αντιμετώπισης από τα συστήματα ποινικής δικαιοσύνης σε μεγάλο μέρος της ΕΕ. Έως ότου υπάρξουν αλλαγές, οι ΜΚΟ θα εξακολουθήσουν να καλύπτουν κάποια από τα κενά όσον αφορά την παροχή τόσο δεδομένων όσο και υπηρεσιών σε αρκετά κράτη μέλη<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας – Ετήσια Έκθεση 2006

- Πρώτη προτεραιότητας αποτελεί η αναθεώρηση της **Συνθήκης Δουβλίνο II** που προβλέπει στην επαναπροώθηση των μεταναστών στη χώρα υποδοχής. Η συμφωνία αυτή, η οποία εγκλωβίζει τους μετανάστες στο σημείο εισόδου τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπου μεταβάλλει ορισμένες χώρες (π.χ. Ελλάδα) από χώρα διέλευσης χιλιάδων μεταναστών σε τελικό προορισμό τους.
- Σε σχέση με τις οδηγίες 2008/115/ΕΚ και 2009/52/ΕΚ, η παράνομη μετανάστευση εργατικού δυναμικού μπορεί να μειωθεί όχι μόνον μέσω αποτελεσματικών ελέγχων, αλλά επίσης μέσω της καλύτερης παροχής νόμιμων δυνατοτήτων μετανάστευσης<sup>155</sup>.
- Οι αναπτυσσόμενες χώρες επωφελούνται από την «αφθονία» προσφοράς εργασίας και αντισταθμίζουν το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών τους

Σύμφωνα την ετήσια έκθεση κινδύνου της Frontex 2014, το έτος 2013 χαρακτηρίζεται από τρία φαινόμενα:

1. μεγάλη αύξηση της παράνομης διέλευσης των συνόρων από Σύριους στη διαδρομή της Ανατολικής Μεσογείου και στην Κεντρική Μεσόγειο
2. μια σταθερή μεταναστευτική ροή που αναχωρούν από τη Βόρεια Αφρική (Λιβύη και Αίγυπτο), θέτοντας τη ζωή τους σε κίνδυνο για να διασχίσουν τη Μεσόγειο Θάλασσα
3. μια απότομη αύξηση, ως επί το πλείστον την περίοδο Ιανουαρίου-Ιουνίου, παράνομης μετανάστευσης στη γραμμή των Δυτικών Βαλκανίων.

- Οι μετανάστες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν μία από τις κατηγορίες των ευάλωτων ομάδων στις οποίες δίδεται ιδιαίτερη προσοχή από όλα τα κράτη μέλη, που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.
- Οι παράνομοι μετανάστες αντιμετωπίζουν πολλούς φραγμούς στην πρόσβαση σε υπηρεσίες. υγείας εξαιτίας των δύσκολων συνθηκών διαβίωσης και των συνθηκών εργασίας, καθώς και των περιορισμών από την ισχύουσα νομοθεσία ανά κράτος-μέλος.
- Στους παρόχους υγειονομικής περίθαλψης, πρακτικά, παρατηρείται το παράδοξο να ενεργούν σε σχέση με τις ισχύουσες νομικές και οικονομικές ρυθμίσεις, οι οποίες παραβιάζουν το δικαίωμα για ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Οι παράνομοι μετανάστες και όσοι δεν έχουν άσυλο, έχουν πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη σε περιπτώσεις έκτακτων αναγκών και συνήθως σε περιπτώσεις μεταδοτικών ασθενειών. Το εύρος της υγειονομικής περίθαλψης διαφέρει από κράτος-μέλος της ΕΕ.

<sup>155</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0040&format=XML&language=EL>

- Οι αυστηρότεροι έλεγχοι στα σύνορα και τα μέτρα επιβολής σε όσους παραβαίνουν το εργατικό δίκαιο βρέθηκαν να έχουν παρόμοιο βαθμό αποτελεσματικότητας σε σχέση με την πολιτική απελάσεων.



## Συζήτηση

Το ζήτημα της μετανάστευσης είναι πολύ σημαντικό. Σαν φαινόμενο έχει πολλές διαστάσεις που εκ φύσεως έχει σχέση με πολλά επίπεδα αλλά και τομείς της κάθε κοινωνίας – κράτους που δέχεται ή αποστέλει. Κάθε χώρα υιοθετεί πολιτικές που έχουν σκοπό την αντιμετώπιση και διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος. Οι πολιτικές και τα μέτρα και οι στρατηγικές καθορίζονται από διάφορους παράγοντες και χαρακτηριστικά κάθε χώρας. Σχετικά με τους παράγοντες μπορούμε να αναφέρουμε την εξοικείωση και την εμπειρία κάθε κράτους απέναντι σε άλλους λαούς διαφορετικούς με άλλα έθιμα και συνήθειες. Το βαθμό προσαρμοστικότητας και της ευελιξίας στην αντιμετώπιση τους καθώς και την οικονομική δύναμη που έχει η χώρα υποδοχής αλλά κάτω από ποια δεδομένα, μπορεί να γίνει αποδεκτή η συμβίωση.

Με την οικονομική κρίση, τους πολέμους η ανάγκη για μετανάστευση είναι όλο και πιο συχνή σε παγκόσμιο επίπεδο. Αυτό γέννησε και την ανάγκη για την αντιμετώπιση της μέσα από κρατικές παρεμβάσεις. Η Ευρώπη μέσα από το κοινοβούλιο της Ε.Ε. έχει εκδώσει διάφορες κοινοτικές οδηγίες για να διευκολυνθεί η διαμόρφωση των πολιτικών τάσεων μέσα από τις θεσμικές αρχές σε κοινοτικό πάντα επίπεδο και απορροφούν την μεταναστευτική πολιτική.

Με την παρούσα εργασία έγινε προσπάθεια να καταγραφούν συνολικά οι νομοθεσίες που αφορούν το ζήτημα. Με αυτό τον τρόπο μπορεί κάποιος να μελετήσει σε βάθος το φαινόμενο μέσα από την πορεία του στη νομοθεσία και να έχει σφαιρική και ολοκληρωμένη εικόνα για αυτό.

Η συνεργασία των κρατών είναι η πιο σημαντική και απαραίτητη προϋπόθεση στις μεταναστευτικές πολιτικές στοχεύοντας στην ουσιαστική μέριμνα για την ζωή και την αξία της ανθρώπινης ύπαρξης, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες τόσο του κάθε κράτους ξεχωριστά αλλά και των πολιτών του.

Οι διαστάσεις, όπως προαναφέρθηκε, του φαινομένου της μετανάστευσης είναι πολλές. Μια από αυτές και σημαντική είναι η οικονομική διάσταση. Είναι σημαντικό να μελετηθεί η οικονομική πολιτική της Ε.Ε. στην οποία ανήκει η χώρα μας. Μέσα από τις αναφορές μας κατανοούμε τις επιπτώσεις της μετανάστευσης στην οικονομία ενός κράτους, θετικές και αρνητικές. Αυτό είναι και το σημαντικό θέμα που πρέπει να εστιάσουμε τη προσοχή μας. Με την παράνομη μετανάστευση έπεται παράνομη εργασία και συνεπώς οικονομικά ελλείματα. Όμως υπάρχει και η πλευρά της κοινωνικής ένταξης και συμμετοχής των μεταναστών στην αγορά εργασίας, με τη σειρά της μεγιστοποιεί την θετική τους συμβολή στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας υποδοχής. Με την ένταξη αυτή πραγματοποιείται πολλών παραγόντων και κυρίως της μεταναστευτικής πολιτικής που ακολουθεί η χώρα στην οποία εγκαθίσταται ο μετανάστης, αλλά και των ατομικών χαρακτηριστικών του (εκπαίδευση, εξειδίκευση, οικογενειακή κατάσταση, ηλικία, φύλο, γνώση της γλώσσας στη χώρα υποδοχής), του τρόπου εισόδου του στη χώρα (νόμιμη ή μη μετανάστευση) κ.ά. Εξίσου σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι συνθήκες

κάτω από τις οποίες έχει μεγαλώσει και κοινωνικοποιηθεί ο μετανάστης στη χώρα αποστολής και τελικά η προσωπικότητά του αλλά και οι συνθήκες που επικρατούν στην αγορά εργασίας στη χώρα υποδοχής και οι μεταναστευτικές στρατηγικές που έχει υιοθετήσει η συγκεκριμένη.

Με την καταγραφή του μεταναστευτικού φαινομένου μέσα από τις επίσημες μελέτες και πηγές υπάρχει η ελπίδα πως θα βοηθήσει στην ολοένα και εντονότερη συζήτηση των τελευταίων ετών σχετικά με την ανάγκη μιας ενιαίας και ταυτόχρονα κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση.

Η μελέτη βασίζεται τόσο στο ευρωπαϊκό, όσο και στο εθνικό, ιστορικό και δημογραφικό υπόβαθρο των μεταναστεύσεων και των μεταναστευτικών πολιτικών σε ευρωπαϊκή κλίμακα.

Οι προτάσεις οι οποίες διατυπώνονται βασίζονται σε ορισμένες θεμελιώδεις αρχές στις οποίες η μελέτη καταλήγει και δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση μονόδρομο στην εφαρμογή και χάραξη των πολιτικών για τη μετανάστευση. Ωστόσο, η σοβαρή παρέκκλιση από αυτές θα έρχονταν, κατά τη γνώμη μας, σε αντίθεση με τις βασικές συνιστώσες που μέχρι σήμερα οριοθετούν ένα ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο. Η μελέτη αυτή συνδεδεμένη με την ευρωπαϊκή προοπτική της χώρας επιχειρεί να συμβάλει στη διεύρυνση των γνώσεων του συνδικαλιστικού κινήματος, στη διαμόρφωση προτάσεων και στην ενίσχυση της επιχειρηματολογίας του, σχετικά με τα ζητήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όπως και στο παρελθόν, η μελέτη αυτή θέτει στη διάθεση των συνδικάτων, της επιστημονικής κοινότητας και των πολιτών ευρύτερα, επεξεργασίες που συντελούν στο γόνιμο διάλογο και προβληματισμό για τα σύγχρονα προβλήματα της εργασίας στο νέο διεθνές και ευρωπαϊκό περιβάλλον που διαμορφώνεται, εκτός των άλλων.

Το πρόβλημα κρίνεται ότι πρέπει να αντιμετωπισθεί έχοντας υπόψη 3 βασικά στοιχεία:

(1) Την αποφυγή της κάθε μορφής κοινωνικής υποβάθμισης και περιθωριοποίησης των μεταναστών, διότι η ενέργεια αυτή συμβάλλει στην ομαλοποίηση της κοινωνικής συμβίωσης και στην εξάλειψη παραγόντων ρατσισμού, ανομίας και εγκληματογέννησης. με την εφαρμογή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη διατήρηση σε όλες τις περιπτώσεις και όλων των σταδίων ελέγχου της μετανάστευσης, της δημοκρατικής νομιμότητας και ευαισθησίας, καθώς και αυτών που κατοχυρώνουν και αναβαθμίζουν την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, θα πρέπει να αποτελούν γνώμονα των οποιονδήποτε αποφάσεων και ενεργειών.

(2) Την αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων τεχνικών μέσων και οικονομικών πόρων με σκοπό την ενσωμάτωση των μεταναστών στις τοπικές κοινότητες, ώστε το οικονομικό και κοινωνικό κόστος να είναι όσο το δυνατό λιγότερο και να υπερκαλύπτεται από το αντίστοιχο όφελος.

(3) Την αξιοποίηση υποδοχής των μεταναστών και θετική ένταξη στις κοινωνικές δομές του κράτους, ώστε να αποτελέσουν πόλο δυναμικής ανάπτυξης και να αποφευχθεί έτσι πάση θυσία η δημιουργία «γκέτο» μεταναστών

Είναι σημαντικό να εκτιμώνται τα βασικά σημεία της πολιτικής που θα εφαρμόζεται για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα και της μείωσης των αρνητικών κοινωνικών και ψυχολογικών επιπτώσεων της λαθρομετανάστευσης. Τα σημεία αυτά πρέπει να έχουν τις εξής κατευθύνσεις:

- Η πολιτική απέναντι στις χώρες αποστολής μεταναστών εκ μέρους των ανεπτυγμένων χωρών πρέπει να είναι τέτοια, ώστε να συμβάλει στην οικονομική τους ανάπτυξη και στη δημοκρατική τους μετεξέλιξη, προκειμένου να δημιουργούνται συνθήκες που θα κρατήσουν τους πολίτες αυτών των χωρών στις εστίες τους. Η επιζητούμενη «στεγανοποίηση» των συνόρων είναι, με βάση τα ιστορικά δεδομένα, αδύνατη για οποιαδήποτε δημοκρατική χώρα.
- Η ενεργοποίηση των φορέων που ανήκουν στην περιφερειακή πολιτική του κράτους που υποδέχεται (Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης) για να συμβάλλουν σε όποιες προσπάθειες της κεντρικής κυβέρνησης για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών και την αποπεριθωριοποίησή τους (εκπαίδευση, υγεία κλπ.).
- Η δημιουργία ενώσεων μεταναστών, η οποία μπορεί να προσφέρει σημαντική βοήθεια στον έγκυρο διάλογο μεταξύ των αρχών και των μεταναστών, στην εμβάθυνση και μελέτη των προβλημάτων και στον αυτοέλεγχο των ίδιων των μεταναστών. Μέσα από αυτές μπορεί να γίνει ευκολότερα η διαδικασία της κοινωνικής ενσωμάτωσης τους στην κοινωνία της χώρας προορισμού.
- Προτείνεται η νομιμοποίηση των μεταναστών που βρίσκονται σε παράνομη κατάσταση.
- Επίσης να εξασφαλιστεί η πρόσβαση των μεταναστών στις υπηρεσίες πρωτοβάθμιας περίθαλψης, που θα πρέπει απαραίτητως να περιλαμβάνουν μηχανισμούς πρόληψης και ελέγχου των λοιμώξεων. Κρίνεται ως βασική προϋπόθεση να αναπτυχθεί ένα δίκτυο Ιατρικών Κέντρων Υποδοχής Μεταναστών, στοχεύοντας στον ακριβή εντοπισμό κάθε σημαντικής, ακόμα και παλαιάς, σωματικής ή ψυχικής νόσου ή ανικανότητας, ανεξάρτητα από το status του μετανάστη ή τη χώρα προέλευσής του.

Η μετανάστευση θεωρείται ένα αναπόσπαστο χαρακτηριστικό της διεθνούς οικονομίας, και μελλοντικά θα αποτελεί σημαντική στρατηγική οικονομικής ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας ειδικά στην Ε.Ε., γιατί οι πιο πολλές χώρες-μέλη της αντιμετωπίζουν οικονομικές και δημογραφικές προκλήσεις που προέρχονται από τη γήρανση των πληθυσμών τους. Για να αποτελέσει στρατηγική ανάπτυξης για την Ελλάδα, πρωταρχικά πρέπει να τεθούν υπό έλεγχο οι μεταναστευτικές ροές και να προσαρμοστεί η μετανάστευση στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, ώστε να γίνει αξιοποίησή τους προς όφελος της εθνικής οικονομίας.

## Ξένη Βιβλιογραφία

1. A Giddens, Ο Τρίτος Δρόμος, ό.π., σ. 52 επ
2. Addison, E.K.Y., “The Macroeconomic Impact of Remittances”, Intergovernmental Group of Twenty-Four 2004; Addison, available at <http://www.g24.org?>.
3. Amitai Etzioni, 2001, Political Unification-revisited, σελ. Xxxiv
4. Anderson, B. (2010). Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers. *Work, Employment and Society*, 24(2), 300-317.
5. Anderson, B., & Ruhs, M. (2010). Researching illegality and labour migration, *population. Space Place*, 16, 175-179
6. Antonopoulos G. A., Winterdyk, J. (2006)
7. Asheim, B. T., & Coenen, L. (2006). Contextualising regional innovation systems in a globalising learning economy: On knowledge bases and institutional frameworks. *Journal of Technology Transfer*, 31, 163–173,
8. Baldwin-Edwards, M. (2005): “Migration in the Middle East and Mediterranean,” Study prepared for the Global Commission on International Migration, available online: [http://www.mmo.gr/pdf/news/Migration in the Middle East and Mediterranean.pdf](http://www.mmo.gr/pdf/news/Migration%20in%20the%20Middle%20East%20and%20Mediterranean.pdf)
9. Baldwin-Edwards, M. and Kraler, A. (eds.) (2009). REGINE, Regularisations in Europe. Vienna: ICMPPD. [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/studies/docs/regine\\_report\\_january\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/regine_report_january_2009_en.pdf) (14-01-2010). Caulford P, Vali Y. Providing health care to medically uninsured immigrants and refugees. *Can Med Assoc J* 2006;174(9):1253–4.
10. Continuous Reporting System on Migration, ΟΟΣΑ, σελ. 235
11. Cuschieri, M.A. (2007): “Europe’s Migration Policy Towards the Mediterranean,” ZEI Discussion Paper C168.
12. D. Held/A. McGrew, ό.π., σ. 145
13. De Haas H. International migration, remittances and development: myths and facts. *Third World Quarterly* 2005;26(1):1269–84. De Jong, J. and R. WesenbeeK (1997) Migration and Health in Netherlands. In A. Huismann
14. Dolores Morondo, 2003, “Europe and Human Rights” University of Urbino
15. Eur-lex.europa.eu
16. European Union Agency for Fundamental Rights. Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States. European Union Agency for Fundamental Rights; 2011 ([http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2011-fundamental-rights-for-irregular-migrants-healthcare EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2011-fundamental-rights-for-irregular-migrants-healthcare%20EN.pdf) accessed 21 October 2011)
17. Eurostat
18. FRA, Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States / Τα θεμελιώδη δικαιώματα των μεταναστών που διαμένουν παράτυπα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, FRA
19. FRONTEX
20. Gelbman, A., & Timothy, D. J. (2010). From hostile boundaries to tourist attractions. *Current Issues in Tourism*, 13(3), 239–259
21. Global Commission on International Migration. (2005). Migration in an interconnected world: New directions for action. Geneva, CH: GCIM.
22. Hillman, A.L., Weiss, W., 1999. A theory of permissible illegal migration. *European Journal of Political Economy* 15 (4), 585–604.
23. Hicks, J. R. (1932) *The Theory of Wages*, Macmillan

24. International Labour Organization. (2004). Report of the committee on migrant workers. 92nd Session. Geneva, CH: ILO
25. International Labour Organization. (2006, June). Facts on labour migration. Geneva, CH: ILO
26. International Labour Organization. (2010b). International labour migration: A rightsbased approach. Geneva, CH: ILO
27. K. Ohmae, The End of the Nation State, ό.π.
28. Koser, K. (2009). Dimensions and dynamics of irregular migration. *Population, Space and Place*, 16(3), 181-193
29. LAYARD, R., NICKELL, S. and JACKMAN, R. (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
30. Lundquist, K.-J., & Trippel, M. (in press). Distance, proximity and types of crossborder innovation systems: A conceptual analysis. *Regional Studies*.
31. Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States, FRA
32. Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States, FRA
33. MOULIER-BOUTANG, Y. (1991), “Dynamique des migrations internationales et économie souterraine : comparaison internationale et perspectives européennes”, in *Espaces et travail clandestin*, Montagné-Vilette (S.), Paris, Masson, pp. 113-121.
34. Ndir N. Les banques commerciales sénégalaises peuvent-elles répondre efficacement aux besoins de financement d’une économie en développement Paris: Université René Descartes; 2001.
35. Newman, D. (2006). The lines that continue to separate us: borders in our ‘borderless’ world. *Progress in Human Geography*, 30(2), 143–161.
36. OECD, 2004. Service providers on the move: the economic impact of mode 4. OECD working paper TP/TC/WP(2002)12/final.
37. Papademetriou, D. (2006) “Perspectives on Managing International Migration Better” στο *Managing Migration: The Greek, UK and International Contexts*, IMEPO, Athens
38. PICUM (2007). Access to Health Care for Undocumented Migrants in Europe. [http://www.picum.org/article/reports\(20-01-2010\)](http://www.picum.org/article/reports(20-01-2010)).
39. Picum , Σκιορτίνο 2004: 17, Τριανταφυλλίδου 2009: 2, Κολεβίνσκι 2004.
40. Pinto, H., & Guerreiro, J. (2010). Innovation regional planning and latent dimensions: The case of the Algarve region. *Annals of Regional Science*, 44, 315–329.
41. Rogers, A., Anderson, B., & Clark, N. (2009). Recession, vulnerable workers and immigration. Retrieved April 12, 2010, from COMPAS Web site: <<http://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/pdfs/Labour%20Mrkt%20and%20Recession%20Full%20Report.pdf>>.
42. Romero-Ortuno R. Access to health care for illegal immigrants in the EU: should we be concerned? *European Journal of Health Law* 2004;11:245–72
43. Ruhs, Martin (2005), «Η δυναμική του προσωρινού μεταναστευτικού προγράμματος στην μελλοντική διεθνή μεταναστευτική πολιτική»
44. Schiff, M., 2004. When migrants overstay their legal welcome: a proposed solution to the guest-worker program. IZA Discussion Paper No. 1401. November 2004
45. Straímayr C, et al. Coping with legal restrictions of access to mental health care for irregular migrants in Europe-results from the PROMO Study. *Psychiatr Prax* 2011;38(S01):OP45\_EL.
46. Tapinos, G. (1999) “Clandestine Immigration: Economic and Political Issues” Sopemi, Trends in International Migration Annual Report

47. Timothy, D. J. (1999). Cross-border partnership in tourism resource management: International parks along the US-Canada Border. *Journal of Sustainable Tourism*, 7(3-4), 182-205
48. Tony Evans, 2001, University of Southampton, «The Politics of Human Rights-A Global Perspective», Pluto Press,σελ. 27
49. UNGIFT
50. UNHCR, Selected Distress at Sea Incidents involving Refugees and Migrants in 2011, United Nations High Commissioner for Refugees
51. United Nations. (2009). Trends in international migrant stock: The 2008 revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev. 2008). Department of Economic and Social Affairs, Population Division
52. UNRWA
53. USCR
54. Vasileva K. Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the nationals of the EU Member States. *Eurostat Statistics in focus* 2010, 45.
55. Walmsley, T.L., Winters, L.A., 2002. An analysis of the removal of restrictions on the temporary movements of natural persons. CEPR Discussion Paper No. 3719.
56. Whalley, J., 2003. Assessing the benefits to developing countries of liberalization in services trade. NBER Working Paper Series 10181 December 2003.
57. Wickramasekera, P. (2000). Asian labour migration: issues and challenges in an era of globalization. In Report and conclusions: ILO Asia-Pacific regional symposium for trade union organizations on migrant workers. 6e8 December 1999, Kuala Lumpur, Malaysia. Bangkok: ILO, International Labour Office, Bureau of Workers Activities
58. World Bank. Global economic prospects. economic implications of remittances and migration 2006. Washington, DC: World Bank; 2006.
59. World Tourism Organization. (2009). Tourism and migration: Exploring the relationship between two global phenomena. Madrid, Spain: World Tourism Organization
60. Worldbank, 2004. Labor mobility and the WTO: liberalizing temporary movement. *Global Economic Prospect 2004 Chapter 4*
61. Zimmerman C, Kiss L, Hossain M. Migration and health: a framework for 21st century policy-making. *PLoS Med* 2011;8(5):e1001034.

## Ελληνική Βιβλιογραφία

1. Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος, Συνταγματικά δικαιώματα γενικό μέρος τόμος γ' ημίτομος Ι, εκδόσεις Σάκουλα 2005
2. Γεώργιος Παπαδημητρίου, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Παπαζήση 2002, σελ. 63
3. Γεώργιος Παπαδημητρίου, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Παπαζήση 2002, σελ. 64
4. Γιώργος Παπαδημητρίου, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδόσεις Παπαζήση 2002
5. Διεθνής Οργανισμός Ναυτιλίας (International Maritime Organization)
6. Δραγώνα-Μονάχου Μ. Φιλοσοφία και ανθρώπινα δικαιώματα: Η φιλοσοφική προϊστορία και η ιστορία της έννοιας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στη σύγχρονη προβληματική. Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1986
7. Ελευθεριάδης Π., Η μετεξέλιξη της Ευρώπης και ο Χάρτης των δικαιωμάτων, Το Βήμα online, 19.11.2000 ([http://tovima.dolnet.gr/print\\_article.php?e=B&f=13117&m=B08&aa=1](http://tovima.dolnet.gr/print_article.php?e=B&f=13117&m=B08&aa=1))

8. Ελληνική Αστυνομία
9. Ευθυμιάτου - Πουλάκου, Α. (2000) ΕΡΓΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ. Αθήνα «INTERBOOKS»
10. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
11. Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας – Ετήσια Έκθεση 2006
12. Κανελλόπουλος, Κ., Μ. Γρέγου και Αθ. Πετραλιάς (2006) , Παράνομοι Μετανάστες στην Ελλάδα, ΚΕΠΕ, Αθήνα.
13. Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, ΟΗΕ
14. Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων «Παράνομοι μετανάστες: πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη σε 10 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης». (Οκτώβριος 2011): European Union Agency for Fundamental Rights, For [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)
15. Παπακωνσταντίνου, Κράτος και διεθνές δίκαιο, ό.π., σ. 136 επ.
16. Παρατηρητήριο Εσωτερικού Εκτοπισμού (IDMC)
17. Ρουσοπούλου Ε. Διεθνής προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Εκδόσεις Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα, 1981
18. Στέλλιος Ε. Περράκης, Διαστάσεις της Διεθνούς προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, Εκδόσεις Σάκκουλα 1991
19. Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, UNHCR The UN Refugee Agency
20. Υπουργείο Εσωτερικών Ελλάδος

### Συνδέσεις (Links)

1. <http://www.internal-displacement.org>
2. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20061121STO00123+0+DOC+XML+V0//EL>
3. [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/80377/EuroObserver8\\_2.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/80377/EuroObserver8_2.pdf)
4. [http://www.irsr.eu/issue01/03\\_Nagy\\_p.61-72.pdf](http://www.irsr.eu/issue01/03_Nagy_p.61-72.pdf)
5. <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf>
6. <http://www.icrc.org/ihl.nsf/385ec082b509e76c41256739003e636d/6756482d86146898c125641e004aa3c5>
7. <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=theme2.html>
8. [http://www.yptp.gr/images/stories//2014/prokhrukseis14/08032014-gr\\_ceas\\_brochure.pdf](http://www.yptp.gr/images/stories//2014/prokhrukseis14/08032014-gr_ceas_brochure.pdf)
9. <http://www.europeanmovement.org>
10. <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/grk.pdf>
11. [http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/dlr/dlr.nsf/dmlcharter\\_gr/dmlcharter\\_gr?OpenDocument](http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/dlr/dlr.nsf/dmlcharter_gr/dmlcharter_gr?OpenDocument)
12. <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/19714/METOIKOSGuideforPolicyMakersGREEK.pdf?sequence=5>
13. <http://www.europa.eu.int/comparl/afet/droi/default.htm>
14. <http://www.minagric.gr/index.php/el/the-ministry-2/agricultural-policy/koinotseseis/dienorgan/1233-pagkorganemp>
15. <http://www.tovima.gr/relatedarticles/article/?aid=86686>

16. <http://www.nowhereland.info>
17. Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την απασχόληση και την κοινωνική αλληλεγγύη — Progress (2007–2013), file:///C:/Users/Synergates/Downloads/KEBB11001ELC.pdf
18. [http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID\\_ITEMS=32859/](http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=32859/)  
[http://www.caritas.eu/sites/default/files/sr\\_ellinika.pdf](http://www.caritas.eu/sites/default/files/sr_ellinika.pdf)
19. <http://www.refworld.org/cgi-bin/teaxis/vtx/rwmain?docid=479dee062>, Πρωτόκολλο κατά της λαθραίας διακίνησης μεταναστών από ξηράς, θαλάσσης και αέρος που συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά του Διασυνοριακού Οργανωμένου Εγκλήματος
20. <http://www.refworld.org/cgi-bin/teaxis/vtx/rwmain?docid=3ae6b3980>, Άρθρο 17 παρ. 3 της Σύμβασης