

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου  
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών  
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Κοινό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών  
«Παγκόσμια Πολιτική Οικονομία»**

**«Αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης και συνέπειές  
της στην ελληνική και ευρωπαϊκή μεταναστευτική  
πολιτική.»**

**Τσιντώνης Ιωάννης**

Κόρινθος, Απρίλιος 2017

**University of Peloponnese  
Faculty of Social and Political Sciences  
Department of Political Studies and International Relations**

**Master Program in  
«Global Political Economy»**

**«Refugee crisis and the shaping of European and Greek  
immigration policy»**

**Tsintonis Ioannis**

**Corinth, April 2017**

*Αφιερώνεται στην οικογένειά μου*

### Ευχαριστίες

*Ευχαριστώ πολύ για τη συμβολή τους τόσο κατά τη διάρκεια των σπουδών μου όσο και κατά την εκπόνηση της παρούσας εργασίας, τον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Ρούσσο Σωτήριο, τους καθηγητές μου κατά τη διάρκεια των σπουδών μου στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα, καθώς και το διοικητικό προσωπικό της Γραμματείας και της Βιβλιοθήκης του Τμήματος.*

## **«Αντιμετώπιση της προσφυγικής κρίσης και συνέπειές της στην ελληνική και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική»**

**Σημαντικοί Όροι:** Ευρώπη, Ελλάδα, Μετανάστευση, Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική, Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική.

### **Περίληψη**

Το μεγαλύτερο προσφυγικό κύμα που γνώρισε η χώρα μας, οφείλεται σήμερα στο κύμα των Σύρων που μεταναστεύουν λόγω του εμφυλίου πολέμου στη πατρίδα τους. Η Ελλάδα αποτελεί ενδιάμεσο σταθμό στο δρόμο της μετανάστευσης, για όσους περνούν από την Τουρκία στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κάθε κράτος μέλος της ΕΕ χαράσσει τη δική του μεταναστευτική πολιτική, αλλά όλα τα κράτη μαζί θέτουν κοινούς στόχους και ανταλλάσσουν βέλτιστες πρακτικές αλλά και προτεινόμενες πολιτικές που αφορούν τη μετανάστευση, τη μετακίνηση των πολιτών και την παροχή ασύλου. Στην παρούσα εργασία παρατίθεται συνοπτικά το ιστορικό πλαίσιο και οι αποφάσεις μέσα από τις οποίες εδραιώθηκε και εξελίχθηκε η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, αναδεικνύοντας έτσι την ιδιαίτερη σημασία που αυτή κατέχει. Καταγράφονται επίσης οι στόχοι των πολιτικών που επιλέχθηκαν και εφαρμόστηκαν, καθώς και οι λόγοι και οι ανάγκες που οδήγησαν την Ένωση στην ανάληψη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών σε ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής. Στο δεύτερο μέρος της, παρουσιάζεται η ελληνική εθνική πολιτική για τη μετανάστευση. Τέλος, μέσα από τις δράσεις που έχουν λάβει χώρα τελευταία, η εργασία καταλήγει σε μια σύντομη παρουσίαση - σύγκριση που αφορά στη σύγκλιση ή διάσταση των ελληνικών πρακτικών σε σχέση με τις επιταγές της ΕΕ στο θέμα.



# «Refugee crisis and the shaping of European and Greek immigration policy»

**Keywords:** Europe, Greece, Immigration, European Immigration Policy, Greek Immigration Policy.

## Abstract

The largest refugee wave our country has ever experienced is an outcome of the Syrians who migrate due to the civil war in their homeland. Greece is a stopover for those who travel from Turkey to the European Union in terms of migration paths. Within the EU, each Member-State carries out its own immigration policy, but it is all countries together that set common goals and exchange best practices as well as proposed policies on immigration, citizens' movement and asylum practices. In this paper, it is briefly outlined the background and the decisions through which EU immigration policy has been established and evolved, thus demonstrating its particular importance. The objectives of the policies chosen and implemented are recorded, as well as the reasons that led the Union to take initiatives on immigration policy issues. In the second part, is presented briefly the Greek national immigration policy and the actions that have been taken by Greece in this particular field. Last, through the actions that have taken place in recent years, a brief presentation is provided- a comparison of the convergence (or not) of the Greek practices in relation to European imperatives on the issue.





## Περιεχόμενα

Περίληψη	5
Abstract	7
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Εισαγωγή</b>	
1.1 Εισαγωγή	11
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η Κοινή Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική.</b>	
2.1 Εισαγωγή	13
2.2 Θεσμικές εξελίξεις που επέφερε η συνθήκη της Λισαβόνας	17
2.3 Οι κατευθυντήριες γραμμές για την περίοδο 2014-2020	18
2.4 Η ευρωπαϊκή ατζέντα δράσης για τη μετανάστευση	19
2.5 Οδηγίες σχετικά με τη μετανάστευση και το άσυλο	23
2.6 Πρόσφατες νομοθετικές εξελίξεις	25
2.6.1 Νόμιμη μετανάστευση	25
2.6.2 Κοινωνική ένταξη	27
2.6.3 Παράτυπη μετανάστευση	27
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική</b>	
3.1 Οι μεταναστευτικές ροές στην Ελλάδα	29
3.2 Η Προσφυγική κρίση στο Αιγαίο (με νούμερα)	30
3.3 Η αντιμετώπισή της σε εθνικό επίπεδο	34
3.4 Οι επιπτώσεις στην Οικονομία και τον Τουρισμό της Ελλάδος	37

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Συμπεράσματα**

### 4.1 Συμπεράσματα

42

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

45

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### 1.1 Εισαγωγή

Ως συνέπεια του εμφυλίου πολέμου στην Συρία αλλά και νωρίτερα της Αραβικής Άνοιξης και των γενικότερων αναταραχών στη Μέση Ανατολή, το πλήθος των ανθρώπων που είναι διατεθειμένοι να ρισκάρουν την ίδια τους τη ζωή (ή και των ίδιων των οικογενειών τους) προκειμένου να περάσουν μέσω της Μεσογείου σε αναζήτηση καλύτερης τύχης στην Ευρώπη, ολοένα και αυξάνεται και μαζί του και ο κατ' αναλογία αριθμός των νεκρών. Η πρόσφατη προσφυγική κρίση ξεκίνησε το 2011, όταν χιλιάδες Τυνήσιοι άρχισαν να καταφτάνουν κατά κύματα στο ιταλικό νησάκι Λαμπεντούζα, τον κοντινότερό τους ευρωπαϊκό προορισμό. (The Guardian, 2011) Ακολούθησαν κύματα Λίβυων οι οποίοι προσπάθησαν να βρουν έξοδο κινδύνου από τη εμπόλεμη πατρίδα τους ενώ το μεγαλύτερο προσφυγικό κύμα που επηρέασε άμεσα και τη χώρα μας, οφείλεται σήμερα στο στους Σύριους που μεταναστεύουν λόγω του εκεί εμφυλίου πολέμου. Η Ελλάδα αποτελεί ενδιάμεσο σταθμό στο μονοπάτι της μετανάστευσης, για όσους περνούν από την Τουρκία με τελικό προορισμό την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στην ίδια περίπου μοίρα βρίσκονται και οι λοιπές χώρες που αποτελούν τρόπο τινά εμπροσθοφυλακή για την Ευρώπη στα νότια σύνορά της, όπως η Ιταλία και η Μάλτα.

Είναι σύνηθες, όποτε αναφερόμαστε στην Ευρωπαϊκή ενοποίηση, να γίνεται εστίαση στην οικονομική πλευρά της ολοκλήρωσης, αφήνοντας από έξω την ενδυνάμωση των σχέσεων ανάμεσα στους λαούς της που την αποτελούν. Όμως οι προσπάθειες δημιουργίας μιας ενιαίας αγοράς, με κοινό μάλιστα νόμισμα το ευρώ, οδήγησε στη δημιουργία ενός ευρύτερου διακρατικού συστήματος με στόχο την επικράτηση ενός κοινού αισθήματος σταθερότητας, ασφάλειας και ειρήνης, καθώς επίσης και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε ένα κράτος δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό, εντάσσονται οι ευρωπαϊκές πολιτικές που αφορούν στο ζήτημα της μετανάστευσης. (europa.eu)

Η μεταναστευτική πολιτική στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη κοινωνία έχει συνδεθεί τόσο με έννοιες θετικές όπως η αλληλεγγύη των λαών και τα ανθρώπινα δικαιώματα, όσο

και με αρνητικές όπως το ρατσισμό, την ξενοφοβία και την περιθωριοποίηση. Κάθε κράτος μέλος της ΕΕ χαράσσει τη δική του μεταναστευτική πολιτική, αλλά όλα τα κράτη μαζί θέτουν κοινούς στόχους και ανταλλάσσουν βέλτιστες πρακτικές αλλά και προτεινόμενες πολιτικές για τη μετανάστευση, τη μετακίνηση των πολιτών και την παροχή ασύλου, στις οποίες πρέπει αυτά να συμμορφώνονται.

Καθώς όλο και περισσότεροι άνθρωποι έρχονται στην Ευρώπη από το εξωτερικό, είτε για να αναζητήσουν ένα καλύτερο μέλλον, είτε για να ξεφύγουν από εμπόλεμες καταστάσεις, την καταδίωξη και τις φυσικές καταστροφές, η μετανάστευση αποτελεί πλέον ζήτημα υψίστης σημασίας στην πολιτική ατζέντα των περισσότερων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην ακόλουθη εργασία παραθέτονται συνοπτικά το ιστορικό πλαίσιο και οι σχετικές αποφάσεις μέσα από τις οποίες εδραιώθηκε και εξελίχθηκε δια μέσου των ετών η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, αποδεικνύοντας έτσι την ιδιαίτερη σημασία που έχει. Καταγράφονται οι στόχοι των πολιτικών που επιλέχθηκαν και εφαρμόστηκαν κατά περίπτωση, καθώς οι λόγοι που οδήγησαν την Ένωση στην ανάληψη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών σε ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής. Εν συνεχεία, παρατίθεται συνοπτικά η Ελληνική εθνική πολιτική για τη μετανάστευση και οι κινήσεις που έχουν γίνει από μέρος της χώρας μας. Μέσα από τις δράσεις που έχουν λάβει χώρα τα τελευταία χρόνια, η εργασία καταλήγει σε μια σύντομη παρουσίαση - σύγκριση που αφορά στη σύγκλιση ή διάσταση των ελληνικών πρακτικών που εφαρμόστηκαν σε σχέση με τις Ευρωπαϊκές επιταγές επί του θέματος.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### ΚΟΙΝΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

#### 2.1 Εισαγωγή

Οι παράγοντες που επιδρούν στην απόφαση ενός ατόμου να εγκαταλείψει την πατρίδα του συνδέονται με τρία δεδομένα: α) με την αναζήτηση εργασίας στην χώρα υποδοχής, β) με τους αρνητικούς παράγοντες που μπορεί να ισχύουν στην χώρα προέλευσης και οι οποίοι ωθούν στην εγκατάλειψή της (π.χ. πόλεμος, επικράτηση ολοκληρωτικών καθεστώτων), ή γ) με την ύπαρξη πληροφόρησης ως προς τα χαρακτηριστικά (εργασίας, διαβίωσης κ.λπ.) που ισχύουν στις χώρες προορισμού, (γεγονός που προϋποθέτει και την ύπαρξη δικτύων πληροφόρησης που μπορεί να απαρτίζονται από συγγενείς ή φίλους που μετανάστευσαν πρώτοι). Η διεθνής μετανάστευση αποτελεί μια κυρίαρχη παγκόσμια τάση η οποία τείνει να αφορά όλο και περισσότερα κράτη, (υπολογίζεται ότι περί τα 191 κράτη αποτελούν είτε χώρες προέλευσης, είτε διέλευσης, είτε υποδοχής μεταναστών, χωρίς να αποκλείεται η πιθανότητα ένα κράτος να εντάσσεται και στις τρεις κατηγορίες) (IOM 2003).

Σε γενικές γραμμές, μπορούμε να αναφέρουμε πως η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ έχει θέσει ως στόχο την καθιέρωση μιας ισορροπημένης προσέγγισης για την αποτελεσματική διαχείριση των νόμιμων και των παράνομων μεταναστευτικών ροών. Υπό αυτό το πλαίσιο, η σωστή διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων περιλαμβάνει επίσης την εξασφάλιση δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στα κράτη - μέλη, την ενίσχυση των μέτρων για την αποτελεσματική καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης καθώς και την ανάγκη προώθησης μιας εγγύτερης συνεργασίας με τις τρίτες χώρες σε όλους τους σχετικούς τομείς. Θεωρητικώς, βασικός στόχος της ΕΕ είναι η ανάπτυξη ενός ενιαίου-κοινού πλαισίου δικαιωμάτων αλλά και υποχρεώσεων για τους νομίμως διαβιούντες μετανάστες, σε τέτοιο βαθμό που να είναι συγκρίσιμο με εκείνο που απολαμβάνουν όλοι οι Ευρωπαίοι πολίτες.

Η νομική βάση στην οποία εδράζεται η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, αποτελείται από τα άρθρα 79 και 80 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και βασικός της στόχος είναι η καθιέρωση μιας αμοτερόπλευρης προσέγγισης έναντι της νόμιμης και της παράτυπης μετανάστευσης.

Οι αρμοδιότητές της εντοπίζονται στους ακόλουθους άξονες: νόμιμη μετανάστευση, καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης κοινωνική ένταξη των μεταναστών, και σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με τις χώρες προέλευσης.

Εν προκειμένω, όσον αφορά στη νόμιμη μετανάστευση, η ΕΕ έχει την αρμοδιότητα να καθορίζει τις προϋποθέσεις τόσο της εισόδου όσο και της διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι εισέρχονται και διαμένουν νόμιμα στο έδαφος οιαδήποτε κράτους μέλους (μεταξύ άλλων και για σκοπούς οικογενειακής επανένωσης) ενώ τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να καθορίζουν τον επιτρεπόμενο αριθμό υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση εργασίας. Έχοντας ως στόχο την αποτελεσματική ένταξη των μεταναστών στην επικράτειά της, η ΕΕ μπορεί να παρέχει συγκεκριμένα κίνητρα καθώς και την ανάλογη υποστήριξη για τα όποια μέτρα μπορεί να ληφθούν από τα κράτη μέλη αναφορικά με την προώθηση ή ένταξη των υπηκόων από τρίτες χώρες που διαμένουν νόμιμα· ωστόσο, στη νομοθεσία της ΕΕ δεν υφίστανται συγκεκριμένες/ δεσμευτικές διατάξεις για την εναρμόνιση των εθνικών νόμων και κανονισμών.

Στο μείζον κεφάλαιο της καταπολέμησης της παράτυπης μετανάστευσης, η Ένωση απαιτείται να λαμβάνει αποτελεσματικές πολιτικές πρόληψης και δραστικά μέτρα περιστολής της παράτυπης μετανάστευσης, κυρίως μέσω μιας τελέσφορης, απαρεγκλίτως στο πλαίσιο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, πολιτικής επιστροφής. Για την υλοποίηση των ανωτέρω, η Ένωση έχει την αρμοδιότητα σύναψης συμφωνιών με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσής τους των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι δεν πληρούν (ή δεν πληρούν πλέον) τις προϋποθέσεις εισόδου, παρουσίας ή διαμονής σε οποιοδήποτε από τα κράτη μέλη.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας απαιτεί, οι πολιτικές μετανάστευσης να διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών μεταξύ των κρατών μελών (ανάμεσα σε άλλα και στο οικονομικό επίπεδο) (άρθρο 80 ΣΛΕΕ).

Ιστορικά, από το 2008 και εντεύθεν η ΕΕ έχει εγκρίνει μια σειρά καίριων οδηγιών οι οποίες αφορούν στη μετανάστευση ενώ αναμένεται και η αναθεώρηση άλλων σχετικών οδηγιών αλλά η πραγματοποίηση ελέγχων καταλληλότητας για την αξιολόγηση της ισχύουσας νομοθεσίας της ΕΕ αναφορικά με τη νόμιμη μετανάστευση. Ταυτόχρονα, σύμφωνα πάντα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, οι πολιτικές μετανάστευσης που αναπτύσσονται και υλοποιούνται πρέπει να διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών (άρθρο 80 της ΣΛΕΕ) και κατ' επέκταση, τα Κράτη - Μέλη πρέπει να ενημερώνονται επαρκώς ούτως ώστε η ενσωμάτωση των μεταναστών να καθίσταται αποτελεσματική, αλλά παράλληλα να αποφεύγεται η εκμετάλλευσή τους και η παράνομη εργασία τους.

Οι αρχές που διέπουν την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική εμπεριέχονται στο «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο» που υιοθετήθηκε το 2009 (μετά από τις σχετικές ανακοινώσεις της Επιτροπής για μια κοινή μεταναστευτική Πολιτική για την Ευρώπη : Αρχές, Ενέργειες και Μέσα για Ένα Σχέδιο Δράσης για το Άσυλο). Η λογική που διέπει αυτό το Σύμφωνο, βασίζεται στην αρχή ότι η οργάνωση των εισερχομένων μεταναστευτικών ροών θα πρέπει απαραίτητα να συνυπολογίζει την ικανότητα απορρόφησής τους από τα κράτη μέλη υπό όρους αγοράς εργασίας, υγείας, εκπαίδευσης, στέγασης αλλά και παροχής κοινωνικών υπηρεσιών με απώτερο σκοπό τη λυσιτελή αντιμετώπιση/ αποτροπή φαινομένων τόσο εκμετάλλευσης όσο και δημιουργίας εγκληματικών δικτύων. Στο σύμφωνο καταγράφονται οι δεσμεύσεις που η Ένωση αναλαμβάνει σχετικά με το θέμα:

- Οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης συνυπολογίζοντας όμως τις προτεραιότητες, τις ανάγκες αλλά και την ικανότητα υποδοχής όπως αυτά προσδιορίζονται από το κάθε κράτος μέλος.
- Αποτελεσματικός έλεγχος της παράνομης μετανάστευσης εξασφαλίζοντας ότι όλοι οι παράνομοι μετανάστες θα επιστρέψουν είτε στη χώρα προέλευσης, είτε στη χώρα διέλευσης.
- Ενίσχυση και αποτελεσματικότητα των ελέγχων των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ.
- Δημιουργία Ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου

- Δημιουργία μιας σαφούς και αμοιβαίας εμπιστοσύνης σχέσης με τις χώρες προέλευσης αλλά και διέλευσης προκειμένου αυτό να λειτουργήσει καταλυτικά στις συνέργειες μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Μια βασική διάκριση στην οποία στηρίζεται και αναπτύσσεται η όλη πολιτική της ΕΕ, είναι πως η μετανάστευση χωρίζεται σε νόμιμη και παράνομη. Η ΕΕ διατηρεί την αρμοδιότητα να καθορίζει όλες τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι εισέρχονται και διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος ακόμα και αν στόχος είναι η επανένωση της οικογένειας μέσω προγραμμάτων υποδοχής προσώπων που ανήκουν στον άμεσο οικογενειακό περιβάλλον του αρχικού μετανάστη και που σκοπός τους είναι η μετατροπή της υφιστάμενης μετανάστευσης σε μόνιμη εγκατάσταση, τόσο εκ μέρους των μεταναστών και των χωρών προέλευσης (οι οποίες πολλές φορές επιδιώκουν την αποτροπή ενδεχόμενης πιθανότητας επαναπατριsmού) όσο και από τη μεριά εκείνων των χωρών υποδοχής, που προωθούν και υλοποιούν πολιτικές συγκράτησης του μεταναστών στο έδαφός τους.

Από την άλλη, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να διατηρούν το δικαίωμα να καθορίζουν αυτά τα ίδια, τα ποσοστά εισόδου για άτομα που έρχονται από τρίτες χώρες με σκοπό να αναζητήσουν εργασία. Η ΕΕ έχει δε, την αρμοδιότητα σύναψης συμφωνιών με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή των μεταναστών-υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες προέλευσης ή διέλευσής τους.

Σύμφωνα με την ΕΕ παράνομος μετανάστης νοείται το άτομο εκείνο που έρχεται στο χώρο της ΕΕ χωρίς να διαθέτει την κατάλληλη άδεια ή θεώρηση διαβατηρίου ή το άτομο το οποίο μετά από νόμιμη είσοδο παρατείνει την παραμονή του και μετά τη λήξη της θεώρησης του διαβατηρίου του. Η ΕΕ απαιτείται να λαμβάνει μέτρα πρόληψης και περιστολής της παράνομης μετανάστευσης, κυρίως μέσω μιας αποτελεσματικής πολιτικής επιστροφής, που θα σέβεται πλήρως τα θεμελιώδη δικαιώματα. Παρακάτω θα αναπτύξουμε το ιστορικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ παρουσιάζοντας συνοπτικά τις κυριότερες Συνθήκες που σχετίζονται με το ζήτημα.



Στο πλαίσιο αυτό, η Ολοκληρωμένη Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική, όπως ανακοινώθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 4 Μαΐου 2011, προτείνει, ως πρώτο βήμα, την οικονομική ενίσχυση κρατών μελών που είναι πιο ευάλωτα σε μεταναστευτικές ροές, όπως για παράδειγμα η Ελλάδα, η Μάλτα και η Ιταλία. Αναγνωρίζοντας δε η ΕΕ την αδυναμία της να ανταποκριθεί επαρκώς σε αυτήν την απαραίτητη όσο και αναγκαία ενίσχυση, προωθεί τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού ταμείου αρωγής, που θα είναι ικανό να συγκεντρώνει συνεισφορές χορηγών, ιδιαιτέρως μέσα σε συνθήκες κρίσης (Οδηγία 248COM (2011), μέσα σε ένα πνεύμα αυξημένης αλληλεγγύης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η Ε.Ε. έχει επίσης δεσμευτεί για τη δημιουργία ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, βασικός πυλώνας του οποίου θα είναι η πλήρης εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης του 1951, και της οποίας θεματοφύλακας είναι η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ. Ωστόσο, και από την αποκτηθείσα εμπειρία διαπιστώνεται ανακολουθία μεταξύ των νόμων και της τελικής εφαρμογής τους και αυτό, λόγω των ιδιαιτεροτήτων των επιμέρους εθνικών νομοθεσιών των κρατών-μελών της ΕΕ. Σε γενικές συνεχίζει να εφαρμόζεται η κυρίαρχη λογική της συμφωνίας «Δουβλίνο II»: δηλαδή ότι ο κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να ζητήσει άσυλο μόνο στην χώρα από την οποία γίνεται η πρώτη είσοδος στην Ε.Ε., και η οποία έχει αναλάβει την υποχρέωση να εξετάσει και να ερευνήσει την αίτηση του αιτούντα ασύλου. Εκ των πραγμάτων όμως, χώρες γεωγραφικά ευάλωτες, όπως η Ελλάδα, διαμαρτύρονται πως είναι αποκλειστικά αυτές που κατακλύζονται από ολοένα και αυξανόμενες αιτήσεις χορήγησης ασύλου. Η Κομισιόν σε μια προσπάθεια διασκέδασης των προαναφερόμενων ανησυχιών ενθαρρύνει τις κυβερνήσεις των κρατών της Ε.Ε. να επεκτείνουν τις επιθεωρήσεις σε όλη την έκταση της Μεσογείου, από την Ισπανία έως και την Κύπρο.

## **2.2 Θεσμικές εξελίξεις που επέφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας**

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο 2009 εισήγαγε στις ευρωπαϊκές διαδικασίες την έννοια της συναπόφασης και τη λήψη αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία σε θέματα νόμιμης μετανάστευσης, καθώς επίσης και μια νέα νομική διαδικασία με στόχο την προώθηση των μέτρων ένταξης. Ως αποτέλεσμα, η συνήθης νομοθετική διαδικασία εφαρμόζεται στις πολιτικές τόσο για τη νόμιμη όσο και για την

παράτυπη μετανάστευση, καθιστώντας εκ παραλλήλου και το Κοινοβούλιο συννομοθέτη με την εξαίρεση, της περίπτωσης αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών, οπότε εκτάκτως, προσωρινά μέτρα λαμβάνονται μόνο από το Συμβούλιο, μετά από σχετική διαβούλευση με το Κοινοβούλιο (άρθρο 78, παρ. 3 της ΣΛΕΕ).

Τέλος, η Συνθήκη της Λισαβόνας αποσαφήνισε ότι η ΕΕ μοιράζεται τις αρμοδιότητές της στον τομέα αυτό με τα κράτη μέλη, και συγκεκριμένα σε ό,τι αφορά τον αριθμό των μεταναστών που επιτρέπεται να εισέλθουν νόμιμα σε κράτος μέλος με σκοπό την αναζήτηση εργασίας (άρθρο 79 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ). Όσον αφορά το ρόλο του Δικαστηρίου της ΕΕ, αυτό έχει πλέον πλήρη αρμοδιότητα στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου.

### **2.3 Οι κατευθυντήριες γραμμές για την περίοδο 2014-2020**

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, το οποίο εγκρίθηκε το Δεκέμβριο του 2009 («Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες») στη θέση προηγούμενων προγραμμάτων (του Τάμπερε (1999) και της Χάγης (2004)), έληξε το Δεκέμβριο του 2014. Το Μάρτιο 2014, η Επιτροπή εξέδωσε νέα ανακοίνωση με τίτλο «Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη: από τη θεωρία στην πράξη», αναφορικά με τα μελλοντικά της σχέδια με σκοπό να μπορέσουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να διαβουλευθούν στρατηγικής σημασίας κατευθυντήριες γραμμές τον Ιούνιο του 2014.

Σε συμφωνία με το άρθρο 68 της Συνθήκης ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη συνέχεια καθόρισε στα πορίσματά του (της 26ης και της 27ης Ιουνίου 2014), τις κατευθυντήριες γραμμές, στρατηγικού χαρακτήρα για τον νομοθετικό αλλά και τον επιχειρησιακό προγραμματισμό στο χώρο της ελευθερίας, της δικαιοσύνης και της ασφάλειας, που προγραμματίζονται να υλοποιηθούν κατά την περίοδο 2014-2020. Πρόκειται για κατευθυντήριες οδηγίες και όχι για ένα σταθερό/ άκαμπτο πρόγραμμα, οι οποίες έχουν ως στόχο τη μεταφορά, εφαρμογής και εδραίωση του ισχύοντος στην ΕΕ νομικού «οπλοστασίου». Οι οδηγίες αυτές, σε συμφωνία με την πολιτική της ΕΕ στον τομέα αυτό, τονίζουν τη σκοπιμότητα να εφαρμογής μιας σφαιρικής προσέγγισης, αξιοποιώντας όσο καλύτερα γίνεται τη νόμιμη μετανάστευση, παρέχοντας προστασία σε

όσους υπηκόους τρίτων χωρών την χρειάζονται, και τέλος καταπολεμώντας την παράτυπη μετανάστευση με κύριο «όπλο» την αποτελεσματική προστασία των συνόρων.

Κεντρική ιδέα είναι η επικέντρωση στον διμερή και περιφερειακό διάλογο μεταξύ χωρών προέλευσης, διαμετακόμισης και προορισμού. Σκοπός του διαλόγου είναι η δυνατότητα σύναψης «εταιρικών σχέσεων κινητικότητας» με τρίτες χώρες, οι οποίες πέραν συμφωνιών επανεισδοχής, θα περιλαμβάνουν ένα ευρύτερο φάσμα μέτρων που όπως: αναπτυξιακή βοήθεια, διευκόλυνση χορήγησης προσωρινής θεώρησης, καθώς και μέτρα για την κυκλική μετανάστευση και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

## **2.4 Η Ευρωπαϊκή ατζέντα δράσης για τη μετανάστευση**

Στις 13 Μαΐου 2015, η Επιτροπή δημοσίευσε την Ευρωπαϊκή Ατζέντα δράσης για τη μετανάστευση θέτοντας με σαφήνεια τη μετανάστευση στο κέντρο των προτεραιοτήτων της, προτείνοντας άμεσα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης στη Μεσόγειο, καθώς και συγκεκριμένες δράσεις που πρέπει να αναληφθούν τα προσεχή έτη για την καλύτερη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων.

Σε μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη βάση, η Επιτροπή έχει προτείνει επίσης τέσσερις κατευθύνσεις για υλοποίηση μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα: Αρχικά τη μείωση των κινήτρων που προκαλούν την παράτυπη μετανάστευση· τόσο με την αποτελεσματική φύλαξη των συνόρων όσο και σώζοντας ζωές που κινδυνεύουν στην προσπάθεια διάσχισης των συνόρων. Επίσης ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής για τη χορήγηση ασύλου εφαρμόζοντας το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα για το άσυλο, αλλά εκ παραλλήλου αξιολόγηση και αναλόγως των πορισμάτων αναθεώρηση του κανονισμού του Δουβλίνου το 2016. Τέλος, εφαρμογή μιας καινούργιας πολιτικής νόμιμης μετανάστευσης με εκσυγχρονισμό του συστήματος παροχής της «μπλε κάρτας», θέτοντας νέες προτεραιότητες στις πολιτικές μετανάστευσης και βελτιστοποιώντας τα πλεονεκτήματα της μεταναστευτικής πολιτικής (π.χ. ταχύτερη και λιγότερο δαπανηρή αποστολή εμβασμάτων). Από τα ανωτέρω διαφαίνεται ότι η ουσιαστική ενσωμάτωση των μεταναστών θα επιτευχθεί διασφαλίζοντας την ίση μεταχείρισή τους. Έτσι τα μέτρα που προτείνονται δίνουν έμφαση στην ευκολότερη πρόσβαση στην εκπαίδευση, στην εργασία, στην εκμάθηση της γλώσσας και δια μέσου αυτών στην ολοκληρωμένη προσέγγιση με την κουλτούρα της χώρας υποδοχής.

Τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται για την επίτευξη αυτού του στόχου, εστιάζουν στον καλύτερο συντονισμό και ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των κρατών μελών. Ωστόσο, κεντρικά, η ΕΕ διατηρεί το συμπληρωματικό/συμβουλευτικό της ρόλο σε όλη αυτή τη διαδικασία, αφήνοντας το κάθε κράτος μέλος να χαράσσει και ακολουθεί τη δική του πολιτική.

Η αραβική επανάσταση της άνοιξης του 2011 λειτούργησε καταλυτικά για την εισροή μεταναστών προερχόμενων από τη νότια και ανατολική Μεσόγειο, με σκοπό την παράνομη είσοδο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ΕΕ έλαβε έκτακτα μέτρα για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου, ωστόσο η αντιμετώπιση του ανέδειξε και τα όρια των μέσων που διαθέτει η ΕΕ αναφορικά με τη μετανάστευση, καθώς και την ανάγκη για μεγαλύτερη αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών. Η Επιτροπή παρουσίασε ορισμένες πρωτοβουλίες με στόχο την ανάδειξη μιας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, πιο κατάλληλης για την αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων, η οποία θα πρέπει να σέβεται την ευρωπαϊκή παράδοση του ασύλου και της προστασίας, εμποδίζοντας όμως και την παράνομη διέλευση των συνόρων (Οδηγία COM(2011) 248).

Το σημαντικότερο βήμα για τη δημιουργία κοινού συστήματος ασύλου σημειώθηκε το 2010, σχεδόν ταυτόχρονα με τη σύσταση του Ταμείου για τους πρόσφυγες, με στόχο τη δημιουργία ενός ενιαίου κεντρικού φορέα που θα ασχολείται με το συντονισμό δράσεων σχετικά με την υποδοχή, την ένταξη και τον εθελούσιο επαναπατρισμό καθώς και τη χορήγηση ασύλου και τις μαζικές αφίξεις. Επίσης γίνεται διαχωρισμός ανάμεσα στους πρόσφυγες και στους εκτοπισθέντες, με τη διευκρίνιση πως ως εκτοπισθέντες νοούνται οι κάτοικοι «τρίτων» χωρών που δεν έφυγαν από τη χώρα καταγωγής τους με τη θέλησή τους αλλά υποχρεώθηκαν να την εγκαταλείψουν και οι εκεί επικρατούσες συνθήκες καθιστούν αδύνατη την επιστροφή τους» (Οδηγία 2004/83/EK).

Σύμφωνα με την Οδηγία 248, ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ πέραν του να είναι αποτελεσματικός οφείλει και να διατηρεί υψηλό επίπεδο ασφάλειας, ενώ εκ παραλλήλου έχει ως υποχρέωση να διευκολύνει τη διέλευση των προσώπων που πραγματικά δικαιούνται να εισέλθουν στην ΕΕ. Η επικρατούσα τάση της Επιτροπής οδηγεί στην ενίσχυση των υπαρχόντων κοινών κανόνων εξετάζοντας επιπλέον το ενδεχόμενο δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού συστήματος συνοριοφυλάκων. Επίσης, επιμένει την ανάγκη βελτίωσης της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών και της ανταλλαγής επιχειρησιακών πληροφοριών σε κάθε περίπτωση που αυτό απαιτείται από γεγονός στα

εξωτερικά σύνορα, ιδίως χάρη στο σύστημα EUROSUR. Επίσης, εξετάζεται η, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, υπό όρους δυνατότητα έκτακτης εισαγωγής εσωτερικών ελέγχων.

Τέλος, και με σκοπό την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης, η Επιτροπή επιμένει στην ανάγκη μιας ευρωπαϊκής πολιτικής επιστροφής στις χώρες προέλευσής τους των παράνομων μεταναστών που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας η οποία όμως οφείλει να είναι και ισορροπημένη αλλά και εξίσου αποτελεσματική. Η Επιτροπή θεωρεί απαραίτητο ότι όλα τα κράτη μέλη πρέπει να ακολουθούν κοινούς κανόνες και διαδικασίες στο εσωτερικό τους, όσον αφορά την επιστροφή των παρανόμων μεταναστών, καθώς επίσης και ότι πρέπει να υπάρχει έλεγχος και καταπολέμηση της εργασίας αυτών.

Η Επιτροπή προτείνει μια πιο οργανωμένη κινητικότητα/συνεργασία μεταξύ των διαφόρων ευρωπαϊκών υπηρεσιών: π.χ. μεταξύ Frontex και Europol, ή μεταξύ των εθνικών τελωνειακών και αστυνομικών αρχών. Επίσης με τη χρήση νέων τεχνολογιών η Επιτροπή προτείνει τη χρήση ενός ευρωπαϊκού συστήματος εισόδου/εξόδου που κυρίως θα επιτρέπει να είναι προσβάσιμα στις αρχές τα δεδομένα διέλευσης των συνόρων από υπηκόων τρίτων χωρών. Μελλοντικά ένα πρόγραμμα καταχώρησης ταξιδιωτών θα επιτρέπει την αυτοματοποίηση των συνοριακών ελέγχων για τα συχνά ταξιδεύοντα άτομα.

Ένα ακόμα εργαλείο σχετικά με τον έλεγχο/διαχείριση της κινητικότητας αποτελεί και η πολιτική θεωρήσεων. Επειδή ελλοχεύει πάντα το ενδεχόμενο κατάληξης του καθεστώτος ελευθέρωσης των θεωρήσεων, η Επιτροπή προτείνει την εισαγωγή μιας ρήτρας διασφάλισης που θα προβλέπει την επανεισαγωγή (προσωρινώς) της υποχρέωσης για θεώρηση για τους πολίτες τρίτης χώρας που κάνουν συχνή χρήση του συγκεκριμένου καθεστώτος.

Η Επιτροπή αναγνωρίζει επίσης ότι οι μετανάστες αποτελούν ανθρώπινο δυναμικό το οποίο κατά περίπτωση είναι απαραίτητο για την ΕΕ, π.χ. ως ενδεχόμενη λύση για την διαφαινόμενη έλλειψη εργαζομένων σε ορισμένους τομείς, αλλά ακόμα και ως υψηλού επιπέδου ειδικευσης ανθρώπινου δυναμικού. Επομένως, είναι σημαντικό να καθιερωθούν οι διαδικασίες εκείνες που θα επιτρέψουν την αναγνώριση των προσόντων τους και να καταστήσουν πιο εύκολες οι σχετικές διοικητικές διαδικασίες. Η Επιτροπή προκρίνει και υποστηρίζει το εγχείρημα της καθιέρωσης ενιαίας άδειας, η οποία θα επιτρέπει στους αλλοδαπούς να κατοικούν και να εργάζονται σε ένα κράτος μέλος. Για αυτό το λόγο έχει εκδοθεί σχετική οδηγία για την ευρωπαϊκή μπλε κάρτα με σκοπό τη

διευκόλυνση της πρόσληψης μεταναστών με υψηλό επίπεδο ειδίκευσης. Επιπλέον, παρουσίασε προτάσεις και για τους εποχιακούς εργάτες καθώς και για τις ενδο-επιχειρησιακές μεταθέσεις οι τυχάνει να συμβαίνει μεταξύ των κρατών μελών.

Τέλος, θεωρείται αυτονόητο ότι μια επιτυχημένη ένταξη μεταναστών στην ευρωπαϊκή κοινωνία οφείλει να ισορροπεί μεταξύ των δικαιωμάτων των μεταναστών και των νόμων καθώς και του πολιτισμού των χωρών υποδοχής. Για να επιτευχθεί μια επιτυχημένη ένταξη απαιτείται προσπάθεια και από τα δύο μέρη με σκοπό τη μέγιστη αξιοποίηση των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτιστικών πλεονεκτημάτων υπέρ των προερχομένων από τρίτες χώρες αλλά και των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Απορροια των ανωτέρω είναι η ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Υπηκόων Τρίτων Χωρών που προτάθηκε από την Επιτροπή τον Ιούλιο του 2011.

Κατά τα έτη 2015-2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη άμεσα σε τριπλασιασμό των διαθέσιμων πόρων για τις κοινές ευρωπαϊκές επιχειρήσεις στα εξωτερικά σύνορα: Τρίτων, Ποσειδών και Frontex. Τέλος, η Επιτροπή προτείνει να εξετασθεί, στο πλαίσιο της πολιτικής για την ασφάλεια και κοινή άμυνα, μια πιθανή επιχείρηση στη Μεσόγειο με ειδικό σκοπό την καταπολέμηση των δικτύων που συνιστούν οι διακινητές για τη διακίνηση παράτυπων μεταναστών.

Τελευταία, η βασική αντιμετώπιση του ζητήματος εντοπίζεται κυρίως στα προγράμματα συνοριακών ελέγχων, με κυριότερο το πρόγραμμα Τρίτων, το οποίο αντικατέστησε προηγούμενο Ιταλικό πρόγραμμα με την ονομασία Mare Nostrum. Η αντικατάσταση έγινε διότι το πρόγραμμα αντί για τους αρχικούς σκοπούς του παρατηρήθηκε ότι μπορεί να λειτουργούσε και ως ένας διάυλος-ταξί για τους πρόσφυγες και μετανάστες.

Συγκεκριμένα είχε παρατηρηθεί ότι λαθρέμποροι από τη Λιβύη συχνά προωθούσαν πρόσφυγες με σκάφη εφοδιασμένα με καύσιμα αρκετά λιγότερα από όσα απαιτούνταν για να φθάσουν στις Ιταλικές ακτές. Στο μέσο περίπου της διαδρομής καλούσαν για βοήθεια τα σκάφη της Ιταλικής Ακτοφυλακής, τα οποία ανταποκρινόμενα (ως όφειλαν) λειτουργούσαν εντέλει βοηθητικά στην παράνομη μεταφορά. Από τον ΟΗΕ υπολογίζεται ότι περί τους 163.000 μετανάστες είχαν περισυλλεγεί μέσω του Mare Nostrum έως και το 2014. Από την άλλη όμως η ΕΕ οδήγηθηκε σε περιορισμό των σωστικών μέσων που

διέθεταν τα σκάγη της, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να ανταποκριθεί αποτελεσματικά σε περιστατικά με πραγματική-υπαρκτή ανάγκη (reporter.gr, 2015).

## **2.5 Οδηγίες σχετικές με τη μετανάστευση και το άσυλο**

Από το 2008 και μετά έχουν εγκριθεί πολύ σημαντικές οδηγίες που αφορούν τη μετανάστευση και το άσυλο, οι οποίες παραθέτονται ακολούθως:

A) Η οδηγία 2009/50/EK αναφορικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών (με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης) εισήγαγε την «ευρωπαϊκή μπλε κάρτα». Πρόκειται για μια σχετικά άμεση διαδικασία για την έκδοση ειδικής άδειας για την παραμονή και την εργασίας υπό πιο ευνοϊκές και ελκυστικές συνθήκες χορήγησης ούτως ώστε οι υπήκοοι τρίτων χωρών να αναλάβουν απασχόληση προσφέροντας γνώσεις υψηλής ειδίκευσης σύμφωνα με τις ανάγκες της ΕΕ. Μολοταυτα, θεσμός της ευρωπαϊκής μπλε κάρτας δεν αγκαλάστηκε ευρέως από τα κράτη μέλη.

B) Η οδηγία για την «Ενιαία Άδεια Διαμονής και Εργασίας» (2011/98/EE) εισάγει μια κοινή σχετικά απλή διαδικασία προκειμένου οι υπήκοοι τρίτων χωρών να υποβάλλουν αίτηση για άδεια διαμονής και εργασίας με ομοιόμορφο-ενιαίο τρόπο σε κάθε κράτος μέλος, καθώς και να έχουν πρόσβαση σε μια κοινή σειρά δικαιωμάτων.

Γ) Η οδηγία 2014/36/EE, η οποία εγκρίθηκε το Φεβρουάριο του 2014, ρυθμίζει αναλυτικά και με ενιαίο τρόπο τους όρους εισόδου και παραμονής των υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την εποχιακή απασχόλησή τους. Οι διακινούμενοι εποχιακοί εργαζόμενοι εξασφαλίζουν το δικαίωμα να παραμείνουν νομίμως αλλά προσωρινά στην ΕΕ για μια περίοδο κυμαινόμενη από πέντε έως εννέα μήνες για να ασκήσουν εποχιακά επαγγέλματα, ενώ όσον αφορά τη κύρια διαμονή τους, αυτή παραμένει σε τρίτη χώρα.

Δ) Η οδηγία 2014/66/EE που εγκρίθηκε το Μάιο του 2014, αφορά τους όρους εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδεχόμενης ενδοεπιχειρησιακής μετάθεσης (για μια εταιρεία δηλαδή που δραστηριοποιείται σε περισσότερες από μία χώρες). Η οδηγία έθετε ως καταληκτική ημερομηνία εφαρμογής της από τα κράτη μέλη το Νοέμβριο του 2016, και καθιστούσε ευκολότερη την εκ μέρους των πολυεθνικών επιχειρήσεων μετεγκατάσταση (κυρίως) διευθυντικών στελεχών, αλλά και ειδικευμένων και ασκούμενων εργαζομένων στα παραρτήματά τους ανά την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ε) Όσον αφορά στο καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν για μεγάλο χρονικό διάστημα σε κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυτό ρυθμίζεται από την οδηγία του Συμβουλίου 2003/109/ΕΚ, όπως αυτή τροποποιήθηκε και ισχύει το 2011 ως προς την επέκταση του πεδίου της αναφορικά με τους πρόσφυγες και άλλους δικαιούχους διεθνούς προστασίας.

ΣΤ) Η Οδηγία 2003/86/ΕΚ ασχολείται με τις πρακτικές που πρέπει να ακολουθούνται αναφορικά με το αποκαλούμενο «δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης». Θεμέλιο της οδηγίας αυτής είναι οι διατάξεις του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ καθώς και της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Η οικογενειακή επανένωση θεωρείται ισχυρός λόγος για μια ομαλή ένταξη σε κάποιο κράτος μέλος. Βέβαια πρέπει να ισχύουν ορισμένες προϋποθέσεις: τουλάχιστον ένας χρόνος νόμιμης άδειας διαμονής και να υπάρχει η δυνατότητα για μόνιμη διαμονή. Από την οδηγία αυτή εξαιρούνται εν δυνάμει πρόσφυγες που αναμένουν ακόμα την οριστική απόφαση για την υπόθεσή τους. Κατόπιν εκθέσεως του 2008 σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας, διαπιστώθηκε ότι αυτή δεν εφαρμοζόταν σωστά από τα κράτη μέλη. Για να αντιμετωπιστεί αυτό, το 2011 δημοσιεύθηκε η αποκαλούμενη «πράσινη βίβλος», ανοίγοντας μια διαδικασία διαβουλεύσεων για τη σωστή υλοποίηση του θέματος.

Ε) Τέλος, η ΕΕ έχει εγκρίνει δύο θεμελιώδεις νομοθετικές πράξεις για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης:

- την λεγόμενη «Οδηγία Επιστροφής» (2008/115/ΕΚ) η οποία θέτει κοινά πρότυπα της ΕΕ καθώς και συγκεκριμένες διαδικασίες υλοποίησης της επιστροφής όσων μένουν παράνομα σε χώρες της ΕΕ όντας υπήκοοι τρίτων χωρών. Τα κράτη μέλη είχαν περιθώριο να ενσωματώσουν την οδηγία στην εθνική νομοθεσία τους μέχρι τις 24 Δεκεμβρίου 2010.
- Η οδηγία 2009/52/ΕΚ καθορίζει λεπτομερώς τις κυρώσεις και τα ενδεχόμενα μέτρα που πρέπει τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν κατά των εργοδοτών που παραβιάζουν την απαγόρευση απασχόλησης των παράνομα διαμενόντων σε κράτη μέλη της ΕΕ υπηκόων τρίτων χωρών.

Εκ παραλλήλου, και συμφωνία με την αποφασισμένη πολιτική της, η ΕΕ έρχεται σε επαφές και συνάπτει συμφωνίες επανεισδοχής τόσο με τις χώρες προέλευσης όσο και



διέλευσης των παράνομων μεταναστών με σκοπό την επιστροφή τους. Οι εν λόγω συμφωνίες προυποθέτουν αμοιβαίες δεσμεύσεις συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των τρίτων χωρών.

## **2.6 Πρόσφατες Νομοθετικές Εξελίξεις**

Στις προαναφερόμενες οδηγίες/ νομοθετήματα, προέκυψε η ανάγκη για καλύτερη ρύθμιση και προσαρμογή στις σύγχρονες καταστάσεις καθώς οι πρόσφατες εξελίξεις (αυξημένη κοινωνική πίεση, αυξημένες προσφυγικές ροές των τελευταίων ετών) απαιτούν από την ΕΕ καλύτερη ρύθμιση. Οι ρυθμίσεις αφορούν τόσο τη νόμιμη όσο και την παράνομη μετανάστευση και επιπροσθέτως δίνει έμφαση στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών στις χώρες υποδοχής.

### **2.6.1. Νόμιμη μετανάστευση**

Η οδηγία 2009/50/ΕΚ, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης, δημιούργησε τη λεγόμενη «μπλε κάρτα της ΕΕ», μια ταχεία διαδικασία για την έκδοση ειδικής άδειας παραμονής και εργασίας, με πιο ελκυστικές συνθήκες, ώστε οι υπήκοοι τρίτων χωρών να μπορούν να αναλάβουν απασχόληση υψηλής ειδίκευσης στα κράτη μέλη. Η πρώτη έκθεση για την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας δημοσιεύθηκε τον Μάιο του 2014. Τον Ιούνιο του 2016, η Επιτροπή πρότεινε την αναθεώρηση του ισχύοντος καθεστώτος που δεν λειτουργεί πραγματικά παρά μόνο σε πολύ λίγα κράτη μέλη· το έργο της αναθεώρησης αυτής συνεχίζεται στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Μεταναστευτική πολιτική»).

Η οδηγία 2011/98/ΕΕ (οδηγία για την ενιαία άδεια διαμονής και εργασίας) καθορίζει μια κοινή απλουστευμένη διαδικασία για υπηκόους τρίτων χωρών που υποβάλλουν αίτηση για άδεια διαμονής και εργασίας σε κράτος μέλος, καθώς και μια κοινή σειρά δικαιωμάτων για τους μετανάστες που διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος.

Η οδηγία 2014/36/ΕΕ, η οποία εγκρίθηκε τον Φεβρουάριο 2014, ορίζει τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την εποχιακή εργασία. Οι διακινούμενοι εποχιακοί εργαζόμενοι μπορούν να παραμείνουν νόμιμα και προσωρινά στην Ένωση για ανώτατη περίοδο από πέντε έως εννέα μηνών (ανάλογα με το κράτος μέλος) για να ασκήσουν δραστηριότητα που εξαρτάται από την εναλλαγή των εποχών, ενώ παράλληλα διατηρούν την κύρια κατοικία τους σε τρίτη χώρα. Η οδηγία αποσαφηνίζει επίσης τα δικαιώματα που μπορούν να ασκήσουν οι εν λόγω διακινούμενοι εργαζόμενοι.

Η οδηγία 2014/66/ΕΕ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο ενδοεταιρικής μετάθεσης εγκρίθηκε στις 15 Μαΐου 2014. Η προθεσμία για τη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας έληγε στις 29 Νοεμβρίου 2016· η εφαρμογή της θα καταστήσει ευκολότερη την εκ μέρους των επιχειρήσεων και πολυεθνικών προσωρινή μετάθεση των διευθυντικών στελεχών και των ειδικευμένων και ασκούμενων εργαζομένων τους στα υποκαταστήματα ή στις θυγατρικές τους που βρίσκονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η οδηγία (ΕΕ) 2016/801, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την έρευνα, τις σπουδές, την πρακτική άσκηση, την εθελοντική υπηρεσία, τις ανταλλαγές μαθητών ή τα εκπαιδευτικά προγράμματα και την απασχόληση των εσωτερικών άμισθων βοηθών (au pair) εγκρίθηκε στις 11 Μαΐου 2016 και πρέπει να έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών μέχρι τις 23 Μαΐου 2018. Αντικαθιστά τα προηγούμενα νομικά μέσα που κάλυπταν τους σπουδαστές και τους ερευνητές, διευρύνει το πεδίο και απλουστεύει την εφαρμογή τους.

Τέλος, το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν επί μακρόν στην Ευρωπαϊκή Ένωση εξακολουθεί να ρυθμίζεται από την οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, όπως αυτή τροποποιήθηκε το 2011 προς επέκταση του πεδίου εφαρμογής της σε πρόσφυγες και άλλους δικαιούχους διεθνούς προστασίας (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Μεταναστευτική πολιτική»).

## 2.6.2 Κοινωνική ένταξη

Όσον αφορά στο ευαίσθητο κομμάτι της κοινωνικής ένταξης, η οδηγία 2003/86/EK ρυθμίζει το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης. Μετά το συμπέρασμα, στο οποίο κατέληγε η έκθεση εφαρμογής του 2008, ότι η οδηγία δεν εφαρμοζόταν πλήρως και ορθά στα κράτη μέλη, η Επιτροπή δημοσίευσε, τον Απρίλιο του 2014, μια ανακοίνωση με την οποία προσέφερε καθοδήγηση στα κράτη μέλη για τον τρόπο εφαρμογής της.

Πιο συγκεκριμένα, πρέπει να αναφέρουμε πως η αρμοδιότητα της ΕΕ στο πεδίο αυτό είναι περιορισμένη. Στα υπάρχοντα μέσα περιλαμβάνονται το Ευρωπαϊκό Φόρουμ για τη Μετανάστευση (πρώην Ευρωπαϊκό Φόρουμ για την Ένταξη), ο Ιστότοπος για την Ένταξη και το δίκτυο εθνικών σημείων επαφής για την ένταξη. Τον Ιούλιο του 2011 η Επιτροπή ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Θεματολόγιο για την Ένταξη Υπηκόων Τρίτων Χωρών.

Πιο πρόσφατα, τον Ιούνιο του 2016, η Επιτροπή παρουσίασε ένα σχέδιο δράσης που περιλαμβάνει πλαίσιο ενεργειών και συγκεκριμένες πρωτοβουλίες με σκοπό να υποστηριχθούν τα κράτη μέλη για την ένταξη των περίπου 20 εκατομμυρίων υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στο έδαφος της Ένωσης (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Μεταναστευτική πολιτική»).

## 2.6.3 Παράτυπη μετανάστευση

Στο σημείο αυτό ίσως και να έχει παρουσιαστεί η μεγαλύτερη βελτίωση από πλευράς νομοθετημάτων καθώς η ΕΕ έχει εγκρίνει δύο μείζονες νομοθετικές πράξεις για την καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης:

1. Η λεγόμενη «δέσμη για την υποβοήθηση» περιλαμβάνει την οδηγία 2002/90/EK του Συμβουλίου, που διαμορφώνει έναν κοινό ορισμό του εγκλήματος της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής και την απόφαση πλαίσιο 2002/946/ΔΕΥ για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου εναντίον τέτοιων συμπεριφορών. Η δέσμη αυτή συμπληρώνεται με την οδηγία 2004/81/EK του Συμβουλίου, σχετικά με τον τίτλο παραμονής που

χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές (αναφορικά με την εμπορία ανθρώπων βλ. θεματολογικό δελτίο για τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις 5.12.6). Ακόμη, τον Μάιο του 2015, η Επιτροπή ενέκρινε το σχέδιο δράσης της ΕΕ για την καταπολέμηση της διακίνησης μεταναστών.

2. Η «Οδηγία Επιστροφής» (2008/115/ΕΚ) καθορίζει κοινά πρότυπα της ΕΕ καθώς και διαδικασίες για την επιστροφή παρατύπων διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Η πρώτη έκθεση για την εφαρμογή της εγκρίθηκε τον Μάρτιο του 2014. Στις 9 Σεπτεμβρίου 2015, η Επιτροπή δημοσίευσε ένα σχέδιο δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επιστροφή (COM(2015)0453) το οποίο ακολούθησε η έγκριση από το Συμβούλιο, τον Οκτώβριο του 2015, των συμπερασμάτων του για το μέλλον της πολιτικής για την επιστροφή.

Ακόμη, η οδηγία 2009/52/ΕΚ διευκρινίζει τις κυρώσεις και τα μέτρα που πρέπει να εφαρμόζονται στα κράτη μέλη κατά των εργοδοτών παράτυπα διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Η πρώτη έκθεση για την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας υποβλήθηκε στις 22 Μαΐου 2014 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Μεταναστευτική πολιτική»).

Η ΕΕ, ταυτόχρονα, συνεχίζει τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής με χώρες καταγωγής και διέλευσης για τους σκοπούς επιστροφής παράτυπων μεταναστών και συνεργάζεται με αυτές τις χώρες για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. Οι εν λόγω συμφωνίες προβλέπουν αμοιβαίες δεσμεύσεις συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των εταίρων της τρίτων χωρών.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

#### 3.1 Οι μεταναστευτικές Ροές στην Ελλάδα

Με βάση τα στοιχεία των τελευταίων απογραφών, αποδεικνύεται πως η Ελλάδα μετά τα τέλη της δεκαετίας του 80 μετατρέπεται από χώρα εξόδου σε χώρα εισόδου: Οι αλλοδαποί ανέρχονται στην απογραφή του 1981 σε 180.000 άτομα (εκ των οποίων 63% από τις πλέον ανεπτυγμένες χώρες αποτελώντας λιγότερο από το 2% του συνολικού πληθυσμού). Μια δεκαετία αργότερα, στην απογραφή του 1991, ο πληθυσμός τους δεν μεταβάλλεται σημαντικά, αν και οι προερχόμενοι από τις πλέον ανεπτυγμένες χώρες αποτελούν λιγότερο από το 50% του συνόλου. Στην απογραφή του 2001 όμως ο αριθμός τους υπερ-τετραπλασιάζεται<sup>2</sup>, καθώς καταγράφονται πλέον 762.000 άτομα μη έχοντα την ελληνική υπηκοότητα (7% του πληθυσμού της χώρας μας που εγγίζει πλέον τα 11 εκ.), ενώ το 2011, στην τελευταία απογραφή, ο πληθυσμός τους ανέρχεται πλέον στις 912.000, αυξημένος κατά 150 χιλ. σε σχέση με το 2001. Η Ελλάδα δεν αποτελεί την εξαίρεση στη λεκάνη της Μεσογείου. Όλες οι νότιο-ευρωπαϊκές χώρες που παραδοσιακά εξήγαγαν μετανάστες, σήμερα έχουν μετατραπεί σε χώρες υποδοχής κατά τα τελευταία τουλάχιστον 30 έτη.

Οι λόγοι που οδήγησαν τις μάζες αυτές πως τις μεσογειακές χώρες, και που συνεχίζονται έως και σήμερα να οδηγούν μετανάστες στα νότια σύνορα της Ευρώπης, είναι οι εξής: α) η οικονομική και πολιτική κατάσταση των χωρών προέλευσης και η ζήτηση σε εργατικό δυναμικό ενός άδηλου τομέα της οικονομίας που αναπαραγόταν διευρυμένα μέχρι την ανάδυση της πρόσφατης κρίσης, και β) φυσικά, η γεωγραφική εγγύτητα τους με τις χώρες προέλευσης (ως και της σχετικής ευκολίας πρόσβασης λόγω της δυσκολίας φύλαξης των θαλασσίων τους συνόρων).

Όπως ήταν αναμενόμενο, η κινητικότητα αυτή των μεταναστευτικών ρευμάτων επιφέρει αλλοιώσεις και μεταλλάξεις στις δημογραφικές εξελίξεις της χώρας. Στα θετικά θα πρέπει να καταλογιστούν οι εξής συνέπειες της κινητικότητας αυτής: η μαζική είσοδος νεαρού πληθυσμού, ενεργού και εργατικού ως επι το πλείστο, συνέτεινε εκτός των άλλων

στην επιβράδυνση της γήρανσης του πληθυσμού της Ελλάδας, σε αύξηση της γεννητικότητάς του και στην τόνωση της δημογραφικής δυναμικότητάς του. Η αύξηση του πληθυσμού της Ελλάδας την περίοδο 1991-2011 αποδίδεται σχεδόν αποκλειστικά σε αυτές τις εισροές.

Μετά και τις τελευταίες εξελίξεις στην περιοχή και εξαιτίας της έκρυθμης κατάστασης σε μια σειρά χωρών γύρω από τη Μεσόγειο και την ενδοχώρα της (Μέση Ανατολή και Βόρειος Αφρική), οι εισροές μεταναστών και προσφύγων προς την Ελλάδα συνεχίζονται ενώ παράλληλα η Ελλάδα βιώνει μια βαθιά οικονομική κρίση και παρουσιάζει αποθαρρυντικά υψηλά ποσοστά ανεργίας. Παρά το κλίμα αβεβαιότητας όμως, τα ρεύματα δεν δείχνουν να ανακόπτονται. Τα μεγάλα ρεύματα προκαλούνται από τις συγκρούσεις στην ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής. Η μεγάλη πλειοψηφία των παρατύπων εισερχομένων προέρχεται την τελευταία δεκαετία όλο και περισσότερο από τις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της Ασίας αρχικά, της Αφρικής δε στη συνέχεια, καθώς οι συγκρούσεις κυρίως στη ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής (και, δευτερευόντως σε κάποιες άλλες αφρικανικές, μη μεσογειακές χώρες) δημιούργησαν νέα μαζικά ρεύματα φυγής.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονιστεί πως το σύνολο σχεδόν των εισερχομένων αλλοδαπών την τελευταία περίοδο στην Ελλάδα (πρόσφυγες ή/και οικονομικοί μετανάστες) δεν είχε/έχει στόχο να εγκατασταθεί στη χώρα μας, αλλά να μετακινηθεί σε σύντομο χρονικό διάστημα σε κάποια από τις πιο ανεπτυγμένες χώρες της Ε.Ε. (χώρες τις κεντρικής και βόρειας Ευρώπης) και αυτό αποτυπώνεται στο πολύ μικρό ποσοστό των εισερχομένων που καταθέτουν αίτηση ασύλου στη χώρα μας.

### **3.2 Η Προσφυγική Κρίση στο Αιγαίο**

Όσον αφορά ειδικότερα τις μεταναστευτικές ροές της τελευταίας δεκαετίας, το διάστημα 2006-2015 βάσει των στοιχείων του Υπουργείου Εσωτερικών<sup>1</sup> εισήλθαν παρανόμως στη χώρα μας πάνω από 1,8 εκατομμυρίων άτομα (εκ των οποίων 50% σχεδόν το τελευταίο έτος) ενώ την ίδια περίοδο απελάθηκαν 175 χιλ. (οι περισσότεροι εκ των οποίων ήταν Αλβανικής υπηκοότητας). Η κατανομή των εισερχομένων διαφοροποιείται

<sup>1</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, <http://www.ypes.gr/el/> τελ.πρόσβαση 36/04/2017

σημαντικά στις δύο υποπεριόδους με την πρώτη (2006-11), οι προερχόμενοι από άλλη Ευρωπαϊκή χώρα (κυρίως την Αλβανία) να αποτελούν το 50% σχεδόν των παρατύπων εισερχομένων, που στο μεγαλύτερο τμήμα τους είναι οικονομικοί μετανάστες, ενώ τη δεύτερη περίοδο (2012-15), οι υπήκοοι τριών χωρών (Συρίας, Ιράκ και Αφγανιστάν) όπου συνεχίζουν να μαίνονται οι συγκρούσεις αποτελούν σχεδόν το >80 % του συνόλου και στη τεράστια πλειοψηφία τους αποτελούνται από άτομα που εγκατέλειψαν τις χώρες αυτές έχοντας δικαιολογημένο λόγο δίωξης (Κοτζαμάνης – Καρκούλη, 2016).

Τα τελευταία τέσσερα χρόνια, η ποιότητα και η ποσότητα των ροών στην Ελλάδα διαφοροποιείται: εκτός του ότι οι εισερχόμενοι στη χώρα μας την περίοδο αυτή αποτελούν το 50% των εισερχομένων την δεκαετία 2006-2015, το 90% σχεδόν των αφιχθέντων εισήλθε από τα θαλάσσια σύνορα, σε αντίθεση με τα προηγούμενα έτη όπου η κύρια πύλη εισόδου ήταν τα χερσαία σύνορα. Για την μεταστροφή αυτή, μπορούμε να πούμε πως δικαιολογείται από το γεγονός πως αφενός δεν έχουμε την ίδια εισροή Αλβανών, και αφετέρου από το ότι με τη δημιουργία του φράκτη στον Έβρο, μπλοκάρονται οι ροές από την πλευρά της Τουρκίας (Κοτζαμάνης – Καρκούλη, 2016). Έτσι, οι όποιοι πρόσφυγες και οικονομικοί μετανάστες αναγκάζονται να «επιλέξουν» την θαλάσσια οδό.

Όσον αφορά τα στοιχεία που έχουμε για την ίδια περίοδο (2006-2015), αξίζει να αναφέρουμε πως μόνο ένα μικρό τμήμα των παρατύπων εισερχομένων αιτήθηκαν ασύλου στη χώρα μας. Το ποσοστό κυμαίνεται από 8-19%, ενώ το τελευταίο έτος (2015), έτος μαζικής εισόδου (991 χιλ. άτομα), το σύνολο σχεδόν (98,5%) των ατόμων που εισήλθαν στη χώρα μας απέφυγε να αιτηθεί ασύλου σε αυτήν (Κοτζαμάνης – Καρκούλη, 2016). Αντίστοιχα, η ηλικιακή κατανομή των αιτούντων δεν διαφοροποιείται σημαντικά αυτής των εισερχομένων, σε αντίθεση με την κατανομή τους ανά υπηκοότητα : το ειδικό βάρος των αιτούντων Σύριων, Ιρακινών και Αφγανών είναι πολύ χαμηλότερο συγκρινόμενο με το αντίστοιχο βάρος τους στους εισερχόμενους, σε αντίθεση με τους υπηκόους από το Πακιστάν ή ακόμη τις «λοιπές» χώρες. Ταυτόχρονα, ο αριθμός ανά έτος των θετικών απαντήσεων στις αιτήσεις ασύλου παρουσιάζει σημαντικές διακυμάνσεις καθώς κυμαίνονται από 40 έως 4000, και εξίσου σημαντικές διακυμάνσεις παρουσιάζει και το % των θετικών απαντήσεων (από 0,2- 42%) επί του συνόλου των αιτημάτων.

Η Ελλάδα αποτελεί πια την κύρια οδό διέλευσης για τους πληθυσμούς αυτούς. Την εξεταζόμενη περίοδο (ειδικότερα τη περίοδο 2007-2015, καθώς για το 2006 δεν διαθέτουμε στοιχεία) οι παρατύπων εισερχόμενοι στην ΕΕ αγγίζουν τα 3,0 εκατομ. εκ των

οποίων το 58,4% μέσω της Ελλάδας. Οι πληθυσμοί αυτοί ξεκινούν από χώρες που βρίσκονται στα νότια σύνορα της ΕΕ και ως εκ τούτου, η Ισπανία, η Ιταλία και η Ελλάδα υπήρξαν οι κύριες πύλες εισόδου και η δια θαλάσσης οδός φαίνεται να είναι πια η προτιμώμενη. Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να σημειωθεί και το μέγεθος της επίδρασης που έχει στις τοπικές (κυρίως νησιωτικές) κοινωνίες, μια τόσο μεγάλη μαζική προσέλευση μεταναστών και προσφύγων εν μέσω της υψηλής τουριστικής περιόδου.

Όσον αφορά στις διαδρομές διέλευσης, αυτές δεν παραμένουν σταθερές με μεγάλες μεταβολές να συναντώνται κατά τα μετά το 2005 έτη. Όπως αναφέραμε και προηγουμένα, οι δυσκολίες διέλευσης των συνόρων (πχ φράκτης Έβρου) αποτελεί μία από τις αιτίες αλλαγής στην διαδρομή διέλευσης. Ωστόσο, οι μεταβολές αυτές αποδίδονται κυρίως στην διαφοροποιημένη ένταση των εξόδων από τις χώρες τροφοδότες / χώρες πρώτης εγκατάστασης των παρατύπως εισερχομένων πριν την είσοδο σε μια από τις χώρες του ευρωπαϊκού νότου.

Πιο συγκεκριμένα, οι Κοτζαμάνης – Καρκούλη (2016) εντοπίζουν μια δεκάδα διαδρομών που ακολουθούνται από τους προερχόμενους από την Ασία και την Αφρική στην προσπάθειά τους να εισέλθουν στην ΕΕ. Από όλες αυτές τις διαδρομές αυτές, την πιο δημοφιλή κατά την τελευταία δεκαετία αποτέλεσε η κεντρική και η ανατολική Μεσογειακή οδός, με την πρώτη να χρησιμοποιείται από όσους συγκεντρώνονται σε χώρες όπως η Τυνησία και η Λιβύη και επιθυμούν να περάσουν στην ΕΕ μέσω της Μάλτας και της Ιταλίας. Η δε δεύτερη οδός, που επηρεάζει άμεσα τη χώρα μας, αφορά στους προερχόμενους κυρίως από την ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής (διερχόμενους από την Τουρκία) πρόσφυγες και οικονομικούς μετανάστες, με πρώτη πύλη εισόδου στην Ευρώπη την Ελλάδα. Ανάμεσα στους δύο δρόμους αυτούς, και όσον αφορά την εξεταζόμενη περίοδο, φαίνεται ξεκάθαρα πως υπάρχει μια τάση από την κεντρική προς την ανατολική Μεσογειακή διαδρομή με αποτέλεσμα η Ελλάδα να αναδειχθεί προοδευτικά ως η κύρια πύλη εισόδου στην ΕΕ.

Ο συνδυασμός της αύξησης της έντασης των ροών και η προτίμηση του Μεσογειακού δρόμου που περνά από τη χώρα μας, δημιούργησε σημαντικά προβλήματα στην Ελλάδα. Ιστορικά, η Ελλάδα, από τις αρχές του 1990 μεταβάλλεται σε χώρα εισόδου και οι μη έχοντες ελληνική υπηκοότητα κάτοικοί της αποτελούν στην τελευταία απογραφή το 10% περίπου του συνολικού πληθυσμού της. Οι παρανόμως εισερχόμενοι μέχρι και τα μέσα-τέλη της δεκαετίας του 2000 προέρχονται στην πλειοψηφία τους από τις πρώην



σοσιαλιστικές χώρες (κυρίως από την Αλβανία), είναι οικονομικοί μετανάστες, δεν έχουν βασικά στόχο να μετακινηθούν σε κάποια άλλη χώρα της ΕΕ και σε αυτούς οφείλονται και οι υψηλοί ρυθμοί μεγέθυνσης της.

Η αλλαγή επέρχεται κατά τα τελευταία χρόνια του 2000, όταν και η Ελλάδα εισέρχεται σε φάση ύφεσης, με την ανεργία να αγγίζει εξωφρενικά επίπεδα και να μην δείχνει σημάδια βελτίωσης, με την οικονομική δραστηριότητα να συρρικνώνεται, τους μισθούς να κατρακυλάνε και ως εκ τούτου, τις ανάγκες σε εργατικό δυναμικό που συντηρούσαν την εργασία από μετανάστες, να εξαλείφονται. Παρά τις παραπάνω εξελίξεις στο εσωτερικό της χώρας όμως, οι ροές συνεχίζουν να υφίστανται, εξ' αιτίας αφενός μεν της μέχρι το 2011 σταθεροποίησης του αριθμού των από την Αλβανία προερχομένων (50-70 χιλ. ετησίως), αφετέρου δε της άφιξης όλο και περισσότερων ατόμων από την ευρύτερη περιοχή της Μέσης Ανατολής (αρχής γενομένης με τους Αφγανούς). Για την τελευταία ομάδα, πρέπει να πούμε πως ο προφανής στόχος τους ήταν να φτάσουν στον τελικό τους προορισμό (άλλη χώρα της ΕΕ) περνώντας από την χώρα μας. Και αυτό συνέβαινε μέχρι και τα τέλη του 2014: η ένταση των ροών ήταν περιορισμένη και διαχειρίσιμη και ενδεχομένως ένα μεγάλο τμήμα των παρανόμως εισερχομένων να πέτυχε τον στόχο της διέλευσης του (Κοτζαμάνης – Καρκούλη, 2016).

Η μεγάλη αλλαγή έρχεται το 2015, όταν οι εισοδοί πολλαπλασιάζονται (από 77,0 το 2014 σε 912,0). Το 93% περνά από τα θαλάσσια σύνορα και 500 άτομα περίπου χάνουν την ζωή τους στην προσπάθεια αυτή (Κοτζαμάνης – Καρκούλη, 2016). Εάν το σύνολο σχεδόν των αφιχθέντων το 2015 (όπως και τμήμα των παρανόμως εισερχομένων των προηγούμενων ετών) επιτυγχάνει μέσω της βαλκανικής οδού να εγκαταλείψει την Ελλάδα μέχρι και το κλείσιμο των συνόρων με την πΓΔΜ, η διαχείριση των μαζικών αυτών ροών που συνεχίζονται -εάν και μικρότερη ένταση- και το πρώτο τρίμηνο του 2016 θέτει προβλήματα γενικότερα στην κοινωνία αλλά και στον τουρισμό.

Τα προβλήματα αυτά εντείνονται αφενός από την ανεπαρκή διαχείριση των ροών από την πλευρά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης που δεν είναι σε θέση να ανταποκριθεί και δεν διαθέτει την απαιτούμενη εμπειρία από την διαχείριση τέτοιας έντασης και μορφής ροών. Πιο συγκεκριμένα, ο συντονισμός είναι ανεπαρκής και οι διαθέσιμοι πόροι, όπως και η βοήθεια από τρίτες χώρες, ανύπαρκτη. Η επιδείνωση της κατάστασης έρχεται με το μονομερές κλείσιμο των συνόρων γειτονικών χωρών και την επακόλουθη αδυναμία εξόδου

από την χώρα 50.000 περίπου παρατύπως εισελθόντων που έχουν συγκεντρωθεί σήμερα κυρίως στα σύνορα με την πΓΔΜ και στον Πειραιά.

Παράλληλα, προκύπτουν εύλογα τα παρακάτω ερωτήματα που αφορούν τις γείτονες χώρες της Ελλάδας: α) κατά πόσον η Τουρκία από την οποία προέρχονται οι προαναφερθείσες ροές προς τη χώρα μας, μετά την πρόσφατη συμφωνία με την Ε.Ε θα μπορέσει -και θα θελήσει- να τις μηδενίσει (ή ακόμη να τις μειώσει σημαντικά); και β) κατά πόσον μια σειρά χωρών της ΕΕ θα δεχθούν-και πόσους- από τους μέχρι τώρα αφιχθέντες (ή ακόμη από αυτούς που θα αφιχθούν στο άμεσο μέλλον);

Εξετάζοντας δε, τον βασικό παράγοντα παραγωγής των ρευμάτων αυτών, που είναι οι συγκρούσεις στην περιοχή προέλευσης, βλέπουμε πως δυστυχώς, η κατάσταση στις κύριες μέχρι σήμερα χώρες- τροφοδότες των ρευμάτων αυτών προς την Ευρώπη, δεν έχει εξομαλυνθεί, ενώ σημαντικές εστίες συγκρούσεων εξακολουθούν να υφίστανται και σε χώρες εκτός της ευρύτερης περιοχής της Μέσης Ανατολής (κυρίως στην Αφρική).

Ο πληθυσμός των χωρών πέρα, θα πρέπει να σημειώσουμε πως αυξάνεται με γοργούς ρυθμούς και πως η μεγάλη πλειοψηφία του αποτελείται από νεαρά άτομα (κάτω των 45 ετών) φτάνοντας σήμερα τα 200 εκατομμύρια, αριθμός που αυξάνεται εάν εντάξουμε και το βόρειο τμήμα του Πακιστάν σε αυτό. Ακόμη, οι κύριοι δρόμοι εισόδου στην ΕΕ παραμένουν ίδιοι, όπως τους αναλύσαμε παραπάνω (Μεσογειακή κεντρική και ανατολική διαδρομή). Ως εκ τούτου, η χώρα μας λόγω της γεωγραφικής της θέσης (σύνορο ανατολικής διαδρομής) είναι και θα παραμείνει μια πύλη εισόδου προσφύγων και οικονομικών μεταναστών που στοχεύουν να εγκατασταθούν στις πλέον ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ τα επόμενα έτη.

### **3.3 Η Αντιμετώπιση της σε Εθνικό Επίπεδο**

Ως μεταναστευτική πολιτική ενός κράτους ορίζεται ως το σύνολο των μέτρων και των υιοθετημένων κοινωνικών πρακτικών που:

- Ρυθμίζουν και ελέγχουν την είσοδο, τη διαμονή και την απασχόληση των μη πολιτών μιας συγκεκριμένης κοινωνίας.

- Αντιμετωπίζουν τους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς σε εθνικό έδαφος (Παπαδοπούλου, 2006).

Οι δύο άξονες στους οποίους βασίζεται μια μεταναστευτική πολιτική είναι ο κατασταλτικός και ο ένταξης. Ο πρώτος αφορά στην καθαρή μεταναστευτική πολιτική μιας χώρας και έχει χαρακτήρα περισσότερο «κατασταλτικό», «αστυνομικό», «αμυντικό» και «απωθητικό» και άρα αρνητικό ως προς το περιεχόμενό του ενώ αντίθετα ο δεύτερος άξονας αφορά στις «πολιτικές ένταξης» και ενσωμάτωσης με πρόσημο θετικό. Ο στόχος τους είναι να δημιουργήσουν τις νομικές και τυπικές προϋποθέσεις σύγκλισης των μεταναστευτικών πληθυσμών με τους πολίτες μιας κοινωνίας (Παπαδοπούλου, 2006).

Ο νέος Νόμος 4375/2016 για το Προσφυγικό, Μεταναστευτικό και Άσυλο<sup>2</sup> του 2016, στοχεύει στην αναμόρφωση του συστήματος διεθνούς προστασίας, υποδοχής, καταγραφής και ταυτοποίησης των νεοεισερχομένων πολιτών τρίτων χωρών καθώς και του συστήματος υποδοχής και φιλοξενίας των αιτούντων διεθνούς προστασίας σύμφωνα με το διεθνές και ενωσιακό δίκαιο. Με βάση τον νέο νόμο, προωθείται η πλήρης ενσωμάτωση της αναθεωρημένης Ευρωπαϊκής Οδηγίας 2013/32 για τις κοινές ευρωπαϊκές διαδικασίες στην χορήγηση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας σε όσους την αιτούνται (μέρος της οδηγίας είχε ενσωματωθεί με το Προεδρικό Διάταγμα 113/2013).

Μια από τις βασικές αλλαγές του νόμου είναι η επιτάχυνση της διαδικασίας εξέτασης αιτημάτων διεθνούς προστασίας, προκειμένου να μην υπερβαίνει τις 14 ημέρες. Ειδικότερα, οι διατάξεις προβλέπουν :

- Την ενίσχυση οργάνωση και στελέχωση και ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας της Υπηρεσίας Ασύλου. Η Υπηρεσία Ασύλου, συγκροτείται ως αυτοτελής Υπηρεσία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης η οποία λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης, με αρμοδιότητα σε όλη την χώρα, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό. Έχει ως αποστολή την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ασύλου. Η Υπηρεσία Ασύλου συγκροτείται από την Κεντρική Υπηρεσία Ασύλου και τις Περιφερειακές Υπηρεσίες Ασύλου με Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου στην Αττική, τη Θεσσαλονίκη, τη Θράκη, την Ήπειρο, τη Θεσσαλία, τη Δυτική Ελλάδα, την Κρήτη, τη Λέσβο, τη Χίο, τη Σάμο, τη Λέρο και τη Ρόδο.

<sup>2</sup> Ν. 4375/2016 για το Προσφυγικό, Μεταναστευτικό και Άσυλο <https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/nomos-4375-2016-phek-51-a-3-4-2016.html> , τ.ε.λ. προσπέλαση 26/04/2017

- Τη θεσμική αναβάθμιση ως προς τις εγγυήσεις ανεξάρτητης λειτουργίας της Αρχής Προσφυγών με την τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου που διέπει την λειτουργία της Αρχής Προσφυγών και ενίσχυση της ανεξαρτησίας του δευτεροβάθμιου οργάνου κρίσης των αιτήσεων διεθνούς προστασίας, όσο και η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια της Αρχής,
- Την κατάργηση της «Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής» (μετονομασία των Hotspot) και την ίδρυση και λειτουργία αυτοτελούς Υπηρεσίας με τίτλο «Υπηρεσία Υποδοχής και Ταυτοποίησης» (Υ.Π.Υ.Τ), η οποία υπάγεται στη Γενική Γραμματεία Υποδοχής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Η Δομή προβλέπει και Περιφερειακές Υπηρεσίες της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης οι οποίες είναι:
  - τα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.),
  - οι Κινητές Μονάδες Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Μ.Υ.Τ.),
  - οι ανοικτές Δομές Προσωρινής Υποδοχής πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών (stateless persons), οι οποίοι έχουν αιτηθεί διεθνή προστασία,
  - οι ανοικτές Δομές Προσωρινής Φιλοξενίας πολιτών τρίτων χωρών ή ανιθαγενών
- Τροποποιήσεις του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου του υπάρχοντος συστήματος διεθνούς προστασίας, χορήγησης καθεστώτος για λόγους ανθρωπιστικούς σε αιτούντες διεθνούς προστασίας των οποίων οι αιτήσεις εκκρεμούν για διάστημα πέραν της πενταετίας. Το ανώτερο χρονικό διάστημα που θα μπορεί να εξετάζεται ένα αίτημα ασύλου θα είναι 6 μήνες και εάν η απόφαση των επιτροπών είναι θετική τότε θα δίνεται άδεια παραμονής στην Ελλάδα για τρία χρόνια. Για ανθρωπιστικού λόγους θα χορηγηθούν άδειες διαμονής σε όσους μετανάστες έχουν υποβάλει αίτηση για άσυλο εδώ και πέντε χρόνια και δεν έχουν λάβει απάντηση την στιγμή που εκκρεμούν χιλιάδες αιτήσεις στις υπηρεσίες ασύλου ακόμα και για επτά χρόνια.
- Τη Σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και τη μετονομασία της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής σε Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής,

- Την 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 των καθεστώτος διεθνούς προστασίας,
- Την πρόσβαση στην απασχόληση των αναγνωρισμένων από την ελληνική πολιτεία ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, των αιτούντων διεθνή προστασία και των προσώπων στους οποίους έχει χορηγηθεί καθεστώς παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους στην Ελλάδα,
- Την κάλυψη δαπανών μεταφοράς μεταναστών και προσφύγων εντός των ορίων της ελληνικής επικράτειας,
- Τη ρύθμιση ζητημάτων και αρμοδιοτήτων των Αρχών συντονισμού, διαχείρισης και εφαρμογής των προγραμμάτων του Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και του Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας, και άλλων πόρων, και σχετικές ρυθμίσεις εφαρμογής αυτών.

Παρατηρούμε λοιπόν μια –έστω και καθυστερημένη- εναρμόνιση της Εθνικής Πολιτικής Μετανάστευσης με αυτήν της ΕΕ. Παρακάτω θα αναφέρουμε συνοπτικά τις επιπτώσεις που είχε η έως σήμερα διαχείριση για την Ελληνική οικονομία και κυρίως τον τουρισμό.

### **3.4 Οι Επιπτώσεις στην Οικονομία και τον Τουρισμό της Ελλάδας**

Είναι εξαιρετικά αποκαλυπτική του μεγέθους των αρνητικών επιδράσεων που υφίστανται τα νησιά του ανατολικού Αιγαίου, ιδίως τα νησιά Κως, Λέσβος, Χίος και Σάμος, η σχετική έρευνα του υπουργείου Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, σύμφωνα με την οποία, ενδεικτικά, μόνο για το νησί της Κω, από τις ακυρώσεις των κρατήσεων και των προ-κρατήσεων για την τουριστική περίοδο του 2016 αλλά και άλλες χαμένες τουριστικές δαπάνες οι οικονομικές υπολογίζεται ότι ανέρχονται σε 18 εκατ. ευρώ.

Αναλυτικά οι επιπτώσεις, όπως αναφέρονται στην έκθεση<sup>3</sup>, είναι οι ακόλουθες:

A) Ακυρώσεις διανυκτερεύσεων σε κάθε είδος/τύπο τουριστικού καταλύματος: ειδικά για την Κω οι εν λόγω ακυρώσεις ανέρχονται στις 178.000 περίπου, αριθμός που αντιστοιχεί σε αύξηση ακυρώσεων κατά 400% σε σχέση με την ίδια περίοδο του 2014. Αντίστοιχα για τη Λέσβο και τη Λέρο αγγίζουν το 30%.

B) Συρρίκνωση της ενεργής τουριστικής περιόδου: στα περισσότερα τουριστικά καταλύματα η τάση διακοπής της λειτουργίας τους κατά τουλάχιστον δύο μήνες, συγκριτικά με αντίστοιχες προγενέστερες τουριστικές περιόδους, είναι κυρίαρχη.

Γ) Εμφανίζονται απώλειες στον συνολικό κύκλο εργασιών με αποτέλεσμα τη μείωση της μέσης κατά κεφαλήν δαπάνης ανά διανυκτέρευση κάθε τουρίστα. Ειδικά για την Κω οι απώλειες εκτιμάται ότι ξεπερνούν τα 7 εκατ. ευρώ.

Δ) Ο ρυθμός των κρατήσεων για την τουριστική περίοδο του 2015 και των προκρατήσεων για το 2016 έχει μειωθεί δραματικά. Εξετάζοντας πάλι την Κω, ρυθμός κρατήσεων παρουσιάζει μείωση έως και 58% σε σχέση με το 2014, ενώ ο ρυθμός προ-κρατήσεων παρουσιάζει μείωση έως και 60%.

Ε) Ολοένα και περισσότερο πραγματοποιούνται ακυρώσεις συνεδρίων καθώς και προσεγγίσεων κρουαζιερόπλοιων: Στην περίπτωση της Λέσβου κατά το 2015 ακυρώθηκαν συνολικά επτά αφίξεις κρουαζιερόπλοιων συνολικού δυναμικού περί τους 6.000 επιβαίνοντες.

ΣΤ) Παρατηρούνται επίσης ακυρώσεις πτήσεων από το εξωτερικό. Στην Κω για παράδειγμα παρατηρούνται συνεχείς ακυρώσεις πτήσεων από χώρες όπως η Ιταλία και το Ισραήλ.

Από άλλη δημοσιογραφική πηγή, ρεπορτάζ με τον τίτλο «Ο τουρισμός πληρώνει το προσφυγικό»<sup>4</sup>, αναδεικνύονται οι διαστάσεις που λαμβάνουν οι επιπτώσεις για τον τουρισμό σε νησιά του ανατολικού Αιγαίου εξαιτίας της αδυναμίας που επέδειξε ο κρατικός μηχανισμός να διαχειρισθεί το ζήτημα των υψηλών μεταναστευτικών ροών.

Πρωτογενή στοιχεία μπορούν να αντληθούν από την επιστολή που απέστειλε προς τον υπουργό Οικονομικών Γιώργο Χουλιαράκη και τον υπουργό Οικονομίας, Υποδομών,

<sup>3</sup> Έθνος, «Οι επιπτώσεις στον τουρισμό» 23/09/2015, [http://www.ethnos.gr/oikonomia/arthro/oi\\_epiptoseis\\_ston\\_tourismo-64255078/](http://www.ethnos.gr/oikonomia/arthro/oi_epiptoseis_ston_tourismo-64255078/), τελ.προσπέλαση 26/04/2017

<sup>4</sup> Η Καθημερινή, «Ο τουρισμός πληρώνει το προσφυγικό» <http://www.kathimerini.gr/830946/article/epikairothta/ellada/o-toyrismos-plhrwnei-to-prosfygiko> τελ.προσπέλαση 26/04/2017

Ναυτιλίας και Τουρισμού Νίκο Χριστοδουλάκη ο πρόεδρος της Ένωσης Ξενοδόχων Λέσβου, Περικλής Αντωνίου, στην οποία περιγράφονται λεπτομερώς τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο τουρισμός του νησιού, επισημαίνοντας χαρακτηριστικά ότι αρκετές εποχικές ξενοδοχειακές μονάδες έκλεισαν έως και 45 ημέρες νωρίτερα, ενώ και άλλες ετήσιας λειτουργίας συρρικνώνουν τις δραστηριότητές τους.

Σύμφωνα με τον ίδιο<sup>5</sup>: «η πτώση των διανυκτερεύσεων και του τζίρου στις μονάδες του νησιού κυμαίνεται κοντά στο 30% ενώ ταυτόχρονα, αεροπορικές εταιρείες ακυρώνουν πτήσεις και ξένοι ταξιδιωτικοί Οργανισμοί θέτουν εκτός των προγραμμάτων τους τη Λέσβο. Αναλυτικά, η ολλανδική Sundio αποφάσισε να μην πραγματοποιήσει την προγραμματισμένη τρίτη πτήση της στο νησί από τις 3 Ιουλίου έως το τέλος της σεζόν. Σε ό,τι αφορά τις άλλες δύο πτήσεις, τις σταματά στις 15 Οκτωβρίου αντί στις 29 Οκτωβρίου. Αβέβαιη θεωρεί η Ένωση την παρουσία της για το 2016. Η εταιρεία Corendon που είχε προγραμματίσει από την Ολλανδία τρεις πτήσεις εβδομαδιαίως για όλη τη σεζόν του 2015 τις μοιράζει, πλέον, σε προορισμούς της Ελλάδας και της Τουρκίας. Για το 2016 αποφάσισε από τώρα να περιορίσει τις πτήσεις σε δύο. Η εταιρεία charter Transavia, την οποία χρησιμοποιούν οι Ολλανδοί ταξιδιωτικοί τουριστικοί οργανισμοί συμπληρωματικά με τις δικές τους, αποφάσισε να σταματήσει τις πτήσεις στις 3 αντί στις 29 Οκτωβρίου. Η Thomas Cook από το τέλος Αυγούστου πετάει με χαμηλές πληρότητες ενώ ο ταξιδιωτικός Οργανισμός Ving από τη Σουηδία λόγω έλλειψης ζήτησης άλλαξε το 212 θέσεων αεροπλάνο με άλλο 140 θέσεων. Επίσης, η Spies Δανίας άλλαξε για το 2016 το 212 θέσεων αεροπλάνο 212 σε άλλο 189 θέσεων. Ο Τουριστικός Οργανισμός Brava Suntours Δανίας έφερε δύο αεροπλάνα εβδομαδιαίως στο νησί και λόγω χαμηλής πληρότητας από τα μέσα Αυγούστου απέσυρε το ένα από την περασμένη Παρασκευή. Επίσης, Οργανισμός από τη Φινλανδία θα μειώσει κατά δύο εβδομάδες το πρόγραμμά του για το 2016 στο νησί, ενώ Οργανισμός από τη Τσεχία το ακύρωσε τελείως».

Σε ό,τι αφορά την κρουαζιέρα μέχρι στιγμής λόγω της κακής κατάστασης του λιμανιού (από τη μόνιμη παρουσία μεταναστών σε αυτό) έχουν ακυρωθεί αρκετές προσεγγίσεις πλοίων. Η οικονομική ζημιά μεγάλη σε αυτόν τον τομέα αν αναλογιστεί κανείς ότι η δαπάνη ανά άφιξη μέσω της κρουαζιέρας ανέρχεται στα 60 ευρώ. Η Ένωση

---

<sup>5</sup> Η Καθημερινή, «Ο τουρισμός πληρώνει το προσφυγικό»  
<http://www.kathimerini.gr/830946/article/epikairothta/ellada/o-toyrismos-plhrwnei-to-prosfygiko>  
τελ.προσπέλαση 26/042017

Ξενοδόχων ζητεί από τους συναρμόδιους υπουργούς να λάβουν συγκριμένα μέτρα οικονομικού/φορολογικού χαρακτήρα για τη στήριξη του νησιού. Από την ίδια δημοσιογραφική πηγή για την περίπτωση της Κω η οικεία Ένωση Ξενοδόχων αναφέρει: «στο νησί έχουν καταγραφεί 170.000 ακυρώσεις για τη φετινή σεζόν οι οποίες συνιστούν απώλειες 7 εκατ. ευρώ στον τζίρο των ξενοδοχείων. Επιπλέον το κλείσιμο των ξενοδοχείων από μία έως τρεις εβδομάδες νωρίτερα στο δίμηνο Σεπτεμβρίου - Οκτωβρίου θα οδηγήσει σε μείωση των θέσεων εργασίας τουλάχιστον κατά 30%. Σύμφωνα με την Ένωση λόγω του μεταναστευτικού ζητήματος έχουν χαθεί συνέδρια ενώ παρατηρείται πτώση και στις προσεγγίσεις κρουαζιερόπλοιων. Ακυρώσεις για τη σεζόν του 2016 καταγράφονται και στην Κω, ενώ ξένοι τουριστικοί οργανισμοί ζητούν μειώσεις των τιμών στα ήδη υπογεγραμμένα συμβόλαια»<sup>6</sup>.

Από τα στοιχεία του Υπουργείου Ναυτιλίας για το 2015 προκύπτει ότι μόνο από τη Λέσβο πέρασαν 510.000 πρόσφυγες και μετανάστες. Το 2016, η τάση δεν μειώθηκε<sup>7</sup>. Παρόλο λοιπόν που αυτά τα ακριτικά νησιά αντιμετώπισαν εξαιρετικά πρωτόγνωρες καταστάσεις, με έναν κρατικό μηχανισμό ανεπαρκή στο να διαχειριστεί αυτή την κρίση, η πλειοψηφία των ντόπιων, γεμάτοι ανθρωπιά, δείχνουν να αγκαλιάζουν και να στηρίζουν τους πρόσφυγες παντοιοτρόπως. Χαρακτηριστικά:<sup>8</sup> «οι πλημμελώς οργανωμένοι χώροι φιλοξενίας, οδήγησαν τους μετανάστες στο να καταλάβουν αυθαίρετα ακόμα και ιδιωτικούς χώρους προκαλώντας φθορές και τους ιδιοκτήτες να σιωπούν και να υπομένουν με ευαισθησία και κατανόηση».

Παρόλα αυτά το γεγονός πως τα ξένα μέσα ενημέρωσης μεταδίδουν στις χώρες τους εικόνες απόγνωσης είτε από τα σημεία διάσωσης, είτε από τους χώρους φιλοξενίας. Αποθαρρυντικά δημοσιεύματα όπως αυτό της γερμανικής BILD με τίτλο “Λέσβος, νησί των νεκρών προσφύγων<sup>9</sup>” αποτρέπουν τους ευρωπαίους τουρίστες να επισκεφθούν τα

---

<sup>6</sup> Η Καθημερινή, «Ο τουρισμός πληρώνει το προσφυγικό»  
<http://www.kathimerini.gr/830946/article/epikairothta/ellada/o-toyrismos-plhrwnei-to-prosfygiko>  
τελ.προσπέλαση 26/042017

<sup>7</sup> LimnosFm100.gr «Ο Χ. Αθανασίου για τις επιπτώσεις στον τουρισμό των νησιών από το προσφυγικό» <http://www.limnosfm100.gr/limnos/item/18997-o-x-athanasiou-gia-tis-epiptoseis-ston-tourismo-ton-nision-apo-to-prosfygiko.html#sthash.JgVnUv0U.dpuf> , τελ.προσπέλαση 26/042017

<sup>8</sup> LimnosFm100.gr «Ο Χ. Αθανασίου για τις επιπτώσεις στον τουρισμό των νησιών από το προσφυγικό» <http://www.limnosfm100.gr/limnos/item/18997-o-x-athanasiou-gia-tis-epiptoseis-ston-tourismo-ton-nision-apo-to-prosfygiko.html#sthash.JgVnUv0U.dpuf> , τελ.προσπέλαση 26/042017

<sup>9</sup> Πρώτο Θέμα «Bild: «Λέσβος, το νησί των νεκρών προσφύγων»»  
<http://www.protothema.gr/world/article/555643/bild-lesvos-to-nisi-ton-nekron-prosfugon/>  
τελ.προσπέλαση 26/042017



νησιά του ανατολικού Αιγαίου, καθιστώντας τα νησιά αυτά «μη ελκυστικούς» για προορισμούς. Κατά το δημοσίευμα, μόνο στη Λέσβο οι επιπτώσεις υπολογίζονται ως εξής:

- Ακυρώσεις κρατήσεων σε τουριστικά καταλύματα έως και 80%.
- Περιορισμένος έως μηδενικός αριθμός πτήσεων τσάρτερ και κρουαζιερόπλοιων στο νησί.
- Κάποιες επιχειρήσεις τουριστικού ενδιαφέροντος εξετάζουν σοβαρά το ενδεχόμενο να αναστείλουν τη λειτουργία τους ελλείψει ικανού αριθμού προκρατήσεων.

Συναφώς για την κατάσταση των ξενοδοχειακών καταλυμάτων αναφέρεται ότι πολλά από αυτά λειτουργούν σχεδόν αποκλειστικά με φιλοξενίες εθελοντών, γραφείων διάφορων ΜΚΟ, στελέχη των σωμάτων ασφαλείας που ενισχύουν την αστυνόμευση στα νησιά καθώς και με πρόσφυγες - μετανάστες, βρίσκοντας έτσι μια νέα πηγή εσόδων<sup>10</sup>.

Έχοντας παρουσιάσει την εικόνα του προσφυγικού ζητήματος στην Ελλάδα, τις μεταναστευτικές ροές με στατιστικά στοιχεία, τις επιπτώσεις που αυτές οι ροές έχουν κυρίως στη νησιωτική Ελλάδα, και τη σχετική νομοθεσία από μέρους της ΕΕ και της Ελλάδας, θα περάσουμε σε μερικά συμπεράσματα που αφορούν κυρίως στις προσκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η ΕΕ και η Ελλάδα ειδικότερα σήμερα.

---

<sup>10</sup> LimnosFm100.gr «Ο Χ. Αθανασίου για τις επιπτώσεις στον τουρισμό των νησιών από το προσφυγικό» <http://www.limnosfm100.gr/limnos/item/18997-o-x-athanasiou-gia-tis-epiptoseis-ston-tourismo-ton-nision-apo-to-prosfygiko.html#sthash.JgVnUv0U.dpuf> , τ.ε.λ.προσπέλαση 26/042017

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4**

### **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

#### **4.1 Συμπεράσματα**

Το βασικό ερώτημα που προκύπτει από τα παραπάνω, είναι το ποιές θα πρέπει να είναι οι πολιτικές που θα υιοθετηθούν με στόχο την ενσωμάτωση όσων θα εγκατασταθούν για μικρότερο ή μεγαλύτερο χρονικό διάστημα στην Ελλάδα, λαμβάνοντας υπόψη και το προφίλ των πληθυσμών αυτών που διαφοροποιείται αυτού της μεγάλης πλειοψηφίας των προ της κρίσης εισερχομένων οικονομικών μεταναστών.

Σημαντικό ρόλο παίζει η πολιτική της ΕΕ ως προς το μεταναστευτικό (ανοικτά ή κλειστά σύνορα, σχέση με Τουρκία κ.λπ.) Το μεταναστευτικό ζήτημα απασχολεί την Ευρώπη εδώ και δεκαετίες γι' αυτό έχει ήδη προχωρήσει στην υιοθέτηση συγκεκριμένων πολιτικών για το θέμα και ωθεί τα κράτη μέλη να τις εφαρμόσουν.

Στην παρούσα εργασία μελετήθηκε λοιπόν μια δυναμική διαδικασία ως προς την ακολουθούμενη για το ζήτημα πολιτική που έχει σίγουρα επιβραδύνσεις, αλλά γές στρατηγικής και προσαρμογής στις εξελισσόμενες καταστάσεις (π.χ. η διαχείριση των ροών μετά την αραβική άνοιξη).

Βασική αρχή της ΕΕ είναι η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης ενισχύοντας παράλληλα τις διαδικασίες νόμιμης μετανάστευσης. Αν δεν υπάρξει ουσιαστική αντιμετώπιση της πρώτης, η δεύτερη θα αποτυγχάνει να εφαρμοστεί, καθώς η παράνομη μετανάστευση έχει πολλαπλές σχέσεις με την εγκληματικότητα, την παραοικονομία κ.α.

Πρέπει επίσης να γίνει κατανοητό πως οι μετανάστες και οι πρόσφυγες δεν είναι το κατ' εξοχήν πρόβλημα. Η αδυναμία αποτελεσματικής διαχείρισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους στην προσπάθειά τους για ένα καλύτερο μέλλον είναι το πρόβλημα. Η φιλοσοφία/οπτική της συντήρησης της τάξης και της ασφάλειας σε μια κοινωνία καθώς και η αντιμετώπιση των μεταναστών ως ουσιαστικού κινδύνου διαταραχής αυτής της τάξης, αναπαράγει στερεότυπες αντιλήψεις με αρνητικές επιπτώσεις.

Επιπλέον καμιά πολιτική και δράση δεν θα μπορέσει να αποφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα εφόσον τα κράτη μέλη δεν συνεργάζονται με σκοπό την ανάπτυξη και εδραίωση της ευρωπαϊκής συνεργασίας. Χρειάζεται μακροχρόνιος κοινός σχεδιασμός και όχι περιστασιακές δράσεις - «παυσίπονα» - που στηρίζονται πολλές φορές σε μεμονωμένες προσπάθειες συμμόρφωσης με διεθνείς συνθήκες και αποφάσεις. Αφού συνειδητοποιηθούν τα οφέλη που θα αποκομίσουν από την επίτευξη των συνεργασιών, οφείλουν να λάβουν μέτρα σε εθνικό επίπεδο, προκειμένου να συμβάλουν στην επίτευξη των ευρωπαϊκών στόχων ανάπτυξης. Η διαδικασία όπως έχει επιδείξει η εμπειρία σε άλλες ευρωπαϊκές πολιτικές σαφώς δεν είναι εύκολη συχνά και λόγω υφέρπουσας αντιδικίας μεταξύ εθνικού κράτους και ΕΕ.

Από τις πολιτικές που θα εφαρμόσει η Ενωμένη Ευρώπη αναφορικά με την διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης θα κριθούν πολλά: η ταυτότητα της Ευρώπης ως χώρου σεβασμού και εγγύησης των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ασφάλεια στον ευρωπαϊκό χώρο καθώς και η δυνατότητα αποτελεσματικής διαχείρισης των κοινών συνόρων, αλλά και η πρόσβαση των ευρωπαϊκών αγορών στο εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό των χωρών προέλευσης μεταναστών που μπορεί να εγγυηθεί τη συνέχιση της οικονομικής ανάπτυξης της Ευρώπης. Καθίσταται σαφές ότι η αντιμετώπιση των προκλήσεων που θέτει η μεταναστευτική κρίση είναι για την Ευρώπη ζωτικής προτεραιότητας.

Εν προκειμένω, ίσως παίζει ελάχιστο ρόλο η εσωτερική κατάσταση στην Ελλάδα (π.χ. η οικονομική κρίση, η ανεργία κ.α.) η οποία έτσι και αλλιώς δεν αναμένεται να βελτιωθεί ουσιαστικά τα αμέσως επόμενα έτη. Ως εκ τούτου, είναι εξαιρετικά πιθανό ένα ποσοστό όσων μεταναστών εισήλθαν μέχρι σήμερα στη χώρα μας, και που θα συνεχίσουν να εισέρχονται πιθανότατα και τα επόμενα χρόνια, να παραμείνει εντός της επικράτειάς της, ενώ αναμένεται ένα μεγάλο τμήμα είτε να απορροφηθεί προοδευτικά από τις άλλες χώρες της ΕΕ είτε να επαναπατρισθεί.

Υπάρχουν εκτιμήσεις που αναφέρονται σε 100.000 άτομα που θα εγκατασταθούν στην Ελλάδα μέχρι τα τέλη της δεκαετίας αυτής. Συνολικά, μιλάμε για ένα νούμερο της τάξης των 250.000 ατόμων έως τις αρχές του 2020, αποτελώντας το 1/4 με 1/5 του συνόλου των αλλοδαπών στην Ελλάδα και το 2%- 2,5% του συνολικού της πληθυσμού, ένα ποσοστό ουσιαστικά χαμηλό.

Η απάντηση στο ερώτημα της βέλτιστης πολιτικής αντιμετώπισης του φαινομένου, δεν είναι ακόμη ξεκάθαρη και αυτό γιατί ενώ τα προηγούμενα χρόνια η ένταξη των μεταναστών γινόταν ουσιαστικά χωρίς ανυπέρβλητες δυσκολίες (για πολλούς και διαφορετικούς λόγους, όπως ίσως ότι στο παρελθόν η έλλειψη ουσιαστικών πολιτικών ενσωμάτωσης να μην γινόταν φανερή και η σημασία τους να υποβαθμιζόταν), σήμερα το παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον είναι διαφορετικό και η ανάγκη για πολιτικές ενσωμάτωσης σε όλα τα επίπεδα, είναι κάτι παραπάνω από απαραίτητη καθώς οι νεοεισέρχομενοι πληθυσμοί δεν ζητούν τα ίδια με τα προηγούμενα ρεύματα και οι ανάγκες τους είναι διαφοροποιημένες.

Ένα αποτελεσματικό σχέδιο ένταξης λοιπόν, θα πρέπει να εφαρμοστεί το συντομότερο δυνατόν σε συνεργασία ευρωπαϊκών και εθνικών αρχών και αυτό να περιλαμβάνει όλα τα επίπεδα της κοινωνίας (εκπαίδευση, οικονομία κ.α.) Η εποχή κατά την οποία η ενσωμάτωση αποτελούσε ευγενή έννοια ανθρωπισμού έχει ξεπεραστεί και σήμερα είναι θέμα πολιτικού ρεαλισμού η ύπαρξη συντονισμένη δράσης και ουσιαστικής μέριμνας για την ένταξη των πληθυσμών αυτών στις χώρες παραμονής τους.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Europa.eu, [https://europa.eu/european-union/topics/human-rights\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en) (Πρόσβαση 24 Απριλίου 2017)

International Organization for Migration- IOM Office in Greece. Ανακτήθηκε από <http://greece.iom.int/el> (Πρόσβαση 24 Απριλίου 2017)

LimnosFm100.gr «Ο Χ. Αθανασίου για τις επιπτώσεις στον τουρισμό των νησιών από το προσφυγικό» <http://www.limnosfm100.gr/limnos/item/18997-o-x-athanasiou-gia-tis-epiptoseis-ston-tourismo-ton-nision-apo-to-prosfygiko.html#sthash.JgVnUv0U.dpuf> , (Πρόσβαση 26 Απριλίου 2017)

The Guardian (2011, Φεβ. 13) «Italy seeks EU help to cope with Tunisian influx» <https://www.theguardian.com/world/2011/feb/13/italy-tunisia-state-of-emergency>

www.reporter.gr Ανακτήθηκε από: <http://www.reporter.gr/Diethnh/Diethneis-Eidhseis/259245-H-moiraiia-metanasteytikh-politikh-ths-EE> (Πρόσβαση 24 Απριλίου 2017)

Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση - Μεταναστευτική πολιτική, [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.3.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html) (Πρόσβαση 24 Απριλίου 2017)

Άρθρα 78-79-80, παρ. 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ανακτήθηκε από <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (Πρόσβαση 24 Απριλίου 2017)

Έθνος, (2015, Σεπ. 23) «Οι επιπτώσεις στον τουρισμό», [http://www.ethnos.gr/oikonomia/arthro/oi\\_epiptoseis\\_ston\\_tourismo-64255078/](http://www.ethnos.gr/oikonomia/arthro/oi_epiptoseis_ston_tourismo-64255078/) (Πρόσβαση 26 Απριλίου 2017)

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, Μεταναστευτική πολιτική»  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.12.3.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html) (Πρόσβαση 24 Απριλίου 2017)

Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την μετανάστευση και το άσυλο. Ανακτήθηκε από: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:j10038> (Πρόσβαση 24 Απριλίου 2017)

Η Καθημερινή, «Ο τουρισμός πληρώνει το προσφυγικό»  
<http://www.kathimerini.gr/830946/article/epikairothta/ellada/o-toyrismos-plhrwnei-to-prosfygiko> (Πρόσβαση 26 Απριλίου 2017)

Κανονισμός (ΕΚ) αρ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26.10.2004

Κοτζαμάνης, Β. – Καρκούλη, Α. (2016) «Οι μεταναστευτικές εισροές στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία: ένταση και βασικά χαρακτηριστικά των παρατύπων εισερχομένων ως και των αιτούντων άσυλο» Εργαστήριο Δημογραφικών και Κοινωνικών Αναλύσεων, <http://www.tovima.gr/files/1/2016/04/metanaroes.pdf> (Πρόσβαση 26 Απριλίου 2017)

Κοντιάδης, Ξ & Παπαθεοδώρου Θ. (επιμ.) (2007) «Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής», Εκδόσεις Παπαζήση: Αθήνα

Ν. 4375/2016 για το Προσφυγικό, Μεταναστευτικό και Άσυλο <https://www.e-nomothesia.gr/kat-allodapoi/prosphuges-politiko-asulo/nomos-4375-2016-phek-51-a-3-4-2016.html> , (Πρόσβαση 26 Απριλίου 2017)

Οδηγία COM (2011) 248 ) Ανακτήθηκε από: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:52011DC0248> (Πρόσβαση 24 Απριλίου 2017)

Όλες οι Οδηγίες της ΕΕ για τη μετανάστευση και το άσυλο ανακτήθηκαν από την επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:32008L0115> (Πρόσβαση 24 Απριλίου 2017)

Παπαδοπούλου, Δ. (2016) «Η επίδραση της νόμιμης διαμονής στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην Ελλάδα» Κοινωνική Συνοχή & ανάπτυξη, Πάντειος

Πρώτο Θέμα «Bild: «Λέσβος, το νησί των νεκρών προσφύγων»»

<http://www.protothema.gr/world/article/555643/bild-lesvos-to-nisi-ton-nekron-prosfugon-/> (Πρόσβαση 26 Απριλίου 2017)

Τριανταφυλλίδου Άννα (2005) «Ελληνική μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και κατευθύνσεις» ΕΛΙΑΜΕΠ: Αθήνα

Υπουργείο Εσωτερικών, <http://www.ypes.gr/el/> (Πρόσβαση 26 Απριλίου 2017)