

ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΡΑΚΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ
Π.Μ.Σ. ΣΠΟΥΔΕΣ ΝΟΤΙΟΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ



Οι Εξωτερικές Διαστάσεις της Μεταναστευτικής Πολιτικής
και Πολιτικής Ασύλου της Ε.Ε.

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΣ ΦΟΙΤΗΤΗΣ Π.Μ.Σ.

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:
ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΗΣ ΜΙΧΑΗΛ

ΞΑΝΘΗ, 2017

Περίληψη

Τα τελευταία χρόνια οι μεταναστευτικές ροές παγκοσμίως έχουν αυξηθεί τόσο σε ένταση όσο και στην σημασία που αποδίδεται στη διαχείριση τους και στην κατανόηση των λόγων που τις προκαλούν. Η Ε.Ε., οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά αποτελεί έναν από τους πιο επιθυμητούς προορισμούς ανθρώπων που αναζητούν ένα καλύτερο και ασφαλέστερο αύριο. Συνορεύοντας με μερικές από τις κυριότερες περιοχές προέλευσης μεταναστών και προσφύγων και έχοντας πολλές φορές ισχυρούς ιστορικούς, οικονομικούς και πολιτικούς δεσμούς με τις χώρες των περιοχών αυτών, η Ε.Ε. και οι πολιτικές της για μετανάστευση και το άσυλο σε συνεργασία τόσο με τα κράτη-μέλη της όσο και με τρίτες χώρες αποτελούν την πιο ολοκληρωμένη απάντηση, παρά τις πολλές ατέλειες και παραλείψεις τους, για τη διαχείριση και αντιμετώπιση του φαινομένου της μετανάστευσης, το οποίο στην ευρύτερη περιοχή της έχει λάβει δραματικές διαστάσεις από το 2011 και μετά, με την έκρηξη της «Αραβικής Άνοιξης» και την επακόλουθη αποσταθεροποίηση των αραβικών χωρών της Βόρειας Αφρικής και της Μέσης Ανατολής σε συνδυασμό με την χρονίζουσα παρόμοια κατάσταση πολλών χωρών της Υποσαχάριας Αφρικής.

Η παρούσα εργασία έχει ως σκοπό να παρουσιάσει στο πρώτο κεφάλαιο την εξέλιξη των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου της Ε.Ε. από τις απαρχές της ίδρυσής της μέχρι και σήμερα, τους λόγους και τις συνθήκες που καθόρισαν τους σκοπούς και την μορφή που αυτές έλαβαν και μια κριτική αποτίμηση των παραλείψεων και της αποτελεσματικότητάς τους ενώ το δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζει τις πολιτικές συνεργασίας με τρίτες χώρες που έχει υιοθετήσει η Ε.Ε., το πλαίσιο λειτουργίας τους και τις προτεραιότητές τους, τις περιοχές και χώρες στις οποίες κυρίως εστιάζει και τέλος την αποτίμηση της αποτελεσματικότητας και της ειλικρίνειας τους ως προς το κατά πόσο πραγματικά αντιμετωπίζουν τις βασικές αιτίες που προκαλούν την μετανάστευση και προστατεύουν και υποστηρίζουν τους πρόσφυγες, τους μετανάστες και τις χώρες προέλευσης ή τα συμφέροντα της ίδιας και των κρατών-μελών της καθώς και κάποιες προτάσεις για τη βελτίωση των όποιων ατελειών τους.

Πίνακας Περιεχομένων

1. Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε.: ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	1
1.1 Η Μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε.....	3
1.1.1 Η Μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. μέχρι το Μάαστριχτ.....	3
1.1.2 Από το Μάαστριχτ στην Χάγη.....	5
1.1.3 Από την Χάγη μέχρι σήμερα.....	14
1.2 Η Πολιτική Ασύλου της Ε.Ε.	22
1.3 Αποτίμηση των Πολιτικών Ασύλου και Μετανάστευσης της Ε.Ε..	33
2. ΟΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε.....	38
2.1 Η Παγκόσμια Προσέγγιση στην Μετανάστευση και Κινητικότητα.	41
2.1.1 Η Πορεία προς την ΠΠΜΚ.....	41
2.1.2 Προτεραιότητες και Πλαίσιο λειτουργίας της ΠΠΜΚ.....	43
2.1.3 Ευρωπαϊκές πολιτικές μετανάστευσης και Τρίτες χώρες	47
2.2 Αποτίμηση της ΠΠΜΚ και των λοιπών εξωτερικών πολιτικών της Ε.Ε. για την Μετανάστευση και το Άσυλο.	54
3. Βιβλιογραφία.....	62

1. Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε.: ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Εισαγωγή

Μέχρι την πτώση της Σοβιετικής Ένωσης και την μαζική έξοδο πληθυσμών από τις χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ, οι τελευταίες μεγάλες πληθυσμιακές ροές στην Ευρώπη εντοπίζονταν μεταξύ του τέλους του 2^{ου} Παγκοσμίου Πολέμου και της δεκαετίας του 1970, αρχικά με τον επαναπατρισμό αποίκων από τις πρώην αποικίες των ευρωπαϊκών χωρών ανά την υφήλιο¹ και στην συνέχεια με την μετακίνηση πληθυσμών από τις χώρες της Νότιας και Ανατολικής Ευρώπης προς τις ραγδαία ανοικοδομούμενες και αναπτυσσόμενες χώρες της Δυτικής Ευρώπης, με κοινό χαρακτηριστικό την αναζήτηση καλύτερων οικονομικών προοπτικών.² Παράλληλα, η ραγδαία εκβιομηχάνιση, η διεθνοποίηση της οικονομίας και η παρεμβατικότητα των κρατικών πολιτικών σε θέματα οικονομίας και εργασίας είχαν ως αποτέλεσμα την ύπαρξη οργανωμένων πολιτικών εισαγωγής εργατικού δυναμικού μέσω διακρατικών συμφωνιών, οι οποίες πολλές φορές είχαν προσωρινό χαρακτήρα.³

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας προς το Νότο και η συνακόλουθη αδυναμία φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της σε συνδυασμό με την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα οδήγησαν στην αύξηση της παράνομης μετανάστευσης από τις χώρες του Μαγκρέμπ ενώ η κατάρρευση της ΕΣΣΔ και του υπαρκτού σοσιαλισμού στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης είχε παρόμοια αποτελέσματα με την παράνομη είσοδο ή παραμονή μεγάλων αριθμών υπηκόων των χωρών αυτών στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, οι

¹ Philip Muus, "International migration and the European Union, Trends and Consequences", European Journal on Criminal Policy and Research 9: σ.σ. 31-49, 2001

² Μ. Χλέτσος, «Η Πολιτική Οικονομία της Μετανάστευσης», «Μετανάστες και Μετανάστευση», σ.20-21, 2002

³ Βεντούρα Λίνα, «Μετανάστευση και Έθνος: Μετασχηματισμοί στις Συλλογικότητες και τις Κοινωνικές Θέσεις», σ.49, 1994

εχθροπραξίες στην πρώην Γιουγκοσλαβία, Αφγανιστάν και Μέση Ανατολή είχαν ως αποτέλεσμα οι χώρες υποδοχής να βρεθούν αντιμέτωπες με πληθώρα αιτήσεων χορήγησης πολιτικού ασύλου από τους υπηκόους των χωρών αυτών.⁴

Σήμερα, η τάση των σύγχρονων μεταναστευτικών ρευμάτων στην Ευρώπη αναδεικνύει την μετακίνηση από την Ανατολική προς την Κεντρική Ευρώπη και από διάφορες Ασιατικές και Αφρικανικές χώρες προς την Κεντρική, και πάλι, Ευρώπη. Μια ενδιαφέρουσα όσο και σημαντική διαφοροποίηση στις μεταναστευτικές ροές, αισθητή ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, είναι η εμφάνιση νέων χωρών υποδοχής, αυτών της Νοτίου Ευρώπης, οι οποίες από χώρες προέλευσης που ήταν παραδοσιακά, γίνονται σταδιακά χώρες υποδοχής, δεχόμενες μετανάστες κυρίως από την Αφρική και Ασία, καθώς και την Ανατολική Ευρώπη,⁵ ενώ οι χώρες της Δυτικής και Βόρειας Ευρώπης οι οποίες παραδοσιακά υπήρξαν θετικές απέναντι στην υποδοχή και ενσωμάτωση υπηκόων τρίτων χωρών στις οικονομικές και κοινωνικές δομές τους είναι πλέον πολύ επιφυλακτικές ως προς την αποδοχή τους και προσπαθούν, πλέον, ενεργά να σταματήσουν ή έστω να περιορίσουν τις ροές μεταναστών και προσφύγων προς αυτές.

Την ίδια στιγμή, η αστάθεια και οι πολεμικές συγκρούσεις στην περιφέρεια της Ευρώπης, κυρίως στην Μέση Ανατολή, στη Βόρεια και στην Υποσαχάρια Αφρική έχουν οδηγήσει ένα τεράστιο κύμα ανθρώπων σε φυγή, οι οποίοι αναζητώντας πλέον όχι απλά καλύτερες συνθήκες ζωής αλλά την εξασφάλιση της σωματικής ακεραιότητας τόσο των ιδίων όσο και των οικογενειών τους έκαναν κατά εκατομμύρια το επικίνδυνο ταξίδι από τις χώρες τους μέχρι την Ελλάδα, την Ιταλία και την Μάλτα αφήνοντας χιλιάδες νεκρούς στα νερά της Μεσογείου και του Αιγαίου με εκατοντάδες χιλιάδες εξ' αυτών να παγιδεύονται σε κέντρα κράτησης στις παραπάνω χώρες και πολλά εκατομμύρια ακόμα να βρίσκονται σε χώρες της Μέσης Ανατολής όπως η Τουρκία, ο Λίβανος και η Ιορδανία δημιουργώντας μια άνευ προηγουμένου ανθρωπιστική κρίση με την Ε.Ε. και τις

⁴ Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, «Μετανάστευση και Άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Δικαιώματα του Ανθρώπου, Νο26/2005, σ.383-406

⁵ Μ. Χλέτσος, σ.σ.21-22

πολιτικές της για την μετανάστευση και το άσυλο στο επίκεντρο, τόσο για την προσπάθεια επίλυσής της όσο και για την ανεπάρκεια τους.

1.1 Η Μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε.

1.1.1 Η Μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. μέχρι το Μάαστριχτ

Απέναντι στις ολοένα αυξανόμενες προκλήσεις της παγκόσμιας μετανάστευσης η Ευρωπαϊκή Ένωση βρέθηκε θεσμικά και πολιτικά ανεπαρκής. Το χαμηλό επίπεδο ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η χρησιμότητα των μεταναστών για την οικονομία των κρατών-μελών σε συνδυασμό με την έλλειψη θεσμικών πρωτοβουλιών για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης καθώς η Συνθήκη της Ρώμης (1957) περιλάμβανε μόνο θέματα εσωτερικής κινητικότητας προσώπων ενώ και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (Ε.Ε.Π) που υπεγράφη το 1986 και αποτέλεσε κομβικό σημείο για να ληφθούν αποφάσεις σε κοινοτικό επίπεδο για θέματα κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, αφορούσε σε μεγάλο βαθμό την εσωτερική μετανάστευση με τη δημιουργία της Κοινής Αγοράς, ενός κοινοτικού χώρου με ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, υπηρεσιών, εμπορευμάτων και κεφαλαίων.

Παρόλα αυτά, η κατάργηση των εσωτερικών συνόρων που αυτό συνεπαγόταν είχε ως αποτέλεσμα την ίδρυση μιας ad hoc «Ομάδας Μετανάστευσης» (1986), η οποία κατέγραψε στο ενεργητικό της το σχέδιο της Σύμβασης του Δουβλίνου (1990) , και μια «Ομάδα Εθνικών Συντονιστών» σε θέματα μετανάστευσης (1988).⁶Την ίδια περίοδο υπεγράφη και η Συμφωνία **Schengen (Σένγκεν)**, η οποία άρχισε να ισχύει από το 1995, αρχικά μεταξύ πέντε κρατών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ολλανδία και Λουξεμβούργο) για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών των κρατών- μελών στον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο, στην οποία στην συνέχεια προσχώρησαν και τα περισσότερα κράτη-μέλη της Ένωσης.

⁶ «Προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης»
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_el.html

Με την υπογραφή της Σένγκεν καταργήθηκαν οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα, μεταφερόμενοι στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. με τρίτα κράτη χωρίς όμως, φυσικά, να καταργούνται τα σύνορα μεταξύ των κρατών ή η δυνατότητα διενέργειας ελέγχων σε αλλοδαπούς που βρίσκονται στο έδαφός τους, ενώ τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούν για λόγους δημόσιας τάξης ή ασφαλείας να επαναφέρουν για σύντομο χρονικό διάστημα τους ελέγχους στα σύνορά τους με άλλα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Επίσης, στο πλαίσιο της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών αποφασίστηκε η δημιουργία ενός πληροφοριακού συστήματος καταγραφής και ανταλλαγής πληροφοριών για καταζητούμενους και ανεπιθύμητους υπηκόους τρίτων χωρών, το οποίο ονομάστηκε Schengen Information System I (**SIS I**).

Το σύστημα αυτό, στο οποίο καταγράφονταν ατομικά δεδομένα ταυτοποίησης και πληροφορίες για το ποινικό μητρώο των καταγεγραμμένων χρησιμοποιήθηκε ως μια εκτεταμένη βάση δεδομένων επικουρική ως προς τις προσπάθειες των κρατών για αποτελεσματικότερο διασυνοριακό έλεγχο και εθνική ασφάλεια,⁷ το οποίο το 2006 με τον Κανονισμό ΕΚ 1987/2006 αναδιαμορφώθηκε στο Schengen Information System II (**SIS II**) από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Κοινοβούλιο αντικαθιστώντας το SIS I έχοντας ενισχυμένες δυνατότητες. Η οργάνωση του αποτελείται από ένα κεντρικό σύστημα πληροφοριών εγκατεστημένο στο Στρασβούργο το οποίο δέχεται πληροφορίες από επιμέρους εθνικά συστήματα τα οποία είναι συνδεδεμένα με αυτό και το ενημερώνουν συνεχώς διαχειριζόμενα και ελέγχοντας τα επιμέρους δεδομένα. Τέλος, κάθε κράτος-μέλος διατηρεί ένα γραφείο **SIRENE** το οποίο είναι υπεύθυνο για τη διαχείριση συμπληρωματικών πληροφοριών των καταχωρήσεων, ενώ οι καταχωρημένες πληροφορίες στο SIS II υπόκεινται στις διατάξεις προστασίας των προσωπικών δεδομένων σύμφωνα με την Οδηγία 95/46/ΕΚ και οι πολίτες έχουν το δικαίωμα πρόσβασης στα δεδομένα που τους αφορούν καταφεύγοντας στις αρμόδιες αρχές.⁸

⁷ "The Schengen Information System" <http://www.hri.org/docs/Schengen90/body4.html>

⁸ Κανονισμός 1987/2006 του Συμβουλίου (Δεκέμβριος 2006). «Σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II)», Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αρ. L 381/4, 28.12.2006

Την ίδια περίοδο, η πολιτική ασύλου αντιμετωπιζόταν απλώς ως ένα εξειδικευμένο μέρος της μεταναστευτικής πολιτικής και σε μεγάλο βαθμό καθοριζόταν από τις διεθνείς συμβάσεις που είχαν υπογραφεί παλαιότερα, συγκεκριμένα την Σύμβαση της Γενεύης «Για το Καθεστώς των Προσφύγων» (1951) και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης «Για την Νομική Κατάσταση των Προσφύγων» (1967). Με την υπογραφή της Σύμβασης του Δουβλίνου, η οποία μεταξύ άλλων καθόριζε το υπεύθυνο κράτος για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου που υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη-μέλη της Κοινότητας και τα κριτήρια στα οποία θα βασίζεται η απόφαση αυτή⁹ έγινε το πρώτο βήμα για την διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου, αν και όχι χωρίς μεγάλο αριθμό ατελειών, παραλείψεων και εξαιρετικά άνισο καταμερισμό βαρών και ευθυνών στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκριτικά με αυτών του κέντρου.¹⁰

Μέχρι την σύναψη της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992, η Schengen και η Ε.Ε.Π υπήρξαν οι δύο κύριοι εκφραστές της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες όμως είχαν διακυβερνητικό χαρακτήρα και απείχαν πόρρω από το να θεωρηθούν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης αφήνοντας υπεύθυνα για αυτό σε μεγάλο βαθμό τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., ενώ το ίδιο διακυβερνητικό καθεστώς ίσχυε και για την πολιτική ασύλου με τη διαφορά ότι οι διαδικασίες και οι αρμοδιότητες ως προς την τελευταία καθορίζονταν από την Σύμβαση του Δουβλίνου.

1.1.2 Από το Μάαστριχτ στην Χάγη

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) υπήρξε αναμφισβήτητα κομβική για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάτι που αποτυπώθηκε και στις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου της Ένωσης. Τα ζητήματα μετανάστευσης και πολιτικής εντάχθηκαν στον λεγόμενο τρίτο Πυλώνα της Κοινότητας, ο οποίος περιλάμβανε ζητήματα κοινού

⁹ *European Communities No. 40* (1991)

¹⁰ Susan Fratzke, «*Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System*», <http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system>

ενδιαφέροντος που αφορούν τον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων όπως το άσυλο, την μετανάστευση, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις κ.α.¹¹

Παρόλα αυτά, ο Γ' Πυλώνας είχε διακυβερνητικό χαρακτήρα, όπως και οι προηγούμενες σποραδικές προσπάθειες για την χάραξη κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, με αποτέλεσμα την παρακώλυση της ενωσιακής διαδικασίας από τα κράτη-μέλη και την προαγωγή των εθνικών τους πολιτικών και συμφερόντων με την χρήση του δικαιώματος της αρνησικυρίας. Έτσι, οι πρωτοβουλίες της εποχής περιορίστηκαν στην προσπάθεια εναρμόνισης των διάφορων πολιτικών περί υποδοχής και παραμονής υπηκόων «τρίτων» χωρών στην Ε.Ε., ενώ εξουσιοδοτήσεις για τη δημιουργία κοινών πολιτικών μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου προβλέφθηκαν αλλά δεν ενεργοποιήθηκαν ποτέ.¹²

Τα κενά και τις παραλείψεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ ήλθε να καλύψει σε αρκετά σημεία η Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997, η οποία σε μεγάλο βαθμό είναι μέχρι και σήμερα ο βασικός πυλώνας της μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε.¹³ Μέσω αυτής θεμελιώθηκε κοινοτική συντρέχουσα αρμοδιότητα στα θέματα ασύλου και μετανάστευσης, ενώ οι κανόνες που αφορούν ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών, το άσυλο, την μετανάστευση, τις θεωρήσεις, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις καθώς και τη διοικητική συνεργασία των κρατών-μελών στους τομείς αυτούς αποτέλεσαν πλέον αντικείμενο ξεχωριστού τίτλου (τίτλος IV) της ΣΕΚ, του επονομαζόμενου Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ).¹⁴ Με τον τρόπο αυτό όλα τα παραπάνω θέματα εντάχθηκαν στον πρώτο Πυλώνα ακολουθώντας συνεπώς την κοινοτική διαδικασία και απελευθερώθηκαν από τον σκόπελο της διακυβερνητικότητας.

¹¹ "EU Law, EU Treaties" http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_el.pdf σ.131 σ.131-132

¹² ο.π. Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, «Μετανάστευση και Άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Δικαιώματα του Ανθρώπου, Νο26/2005, σ.σ. 383-406

¹³ Boswell, Ch., "The External Dimension" of EU Immigration and Asylum Policy", International Affairs, 79/3, σ.σ. 619-638 (2003)

¹⁴ Π.Στάγκου – Ε.Σαχπεκίδου, «Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σ.36 (2000)

Συγκεκριμένα, εντός πέντε ετών από την έναρξη της Συνθήκης προβλεπόταν η θέσπιση μέτρων από το Συμβούλιο σχετικά με την μετανάστευση και το άσυλο, ενώ με την πάροδο των πέντε ετών εναπόκειται πλέον στην Επιτροπή η πρωτοβουλία για την λήψη παρεμφερών μέτρων. Αντίθετα, η προθεσμία αυτή δεν αφορούσε μέτρα σχετικά με την κατανομή των προσπαθειών και αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών-μελών για την υποδοχή προσφύγων, των προϋποθέσεων εισόδου και παραμονής μεταναστών καθώς και των δικαιωμάτων υπηκόων τρίτων χωρών,¹⁵ αφήνοντας μόνο την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις στο πλαίσιο του Γ' Πυλώνα.

Αναφορικά με την μεταναστευτική πολιτική, προβλεπόταν η λήψη μέτρων σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, για την παράνομη μετανάστευση και διαμονή, συμπεριλαμβανομένου και του επαναπατρισμού των παρανόμως διαμενόντων, οι διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη θα χορηγούσαν θεωρήσεις και άδειες μακράς διάρκειας και για τον καθορισμό των δικαιωμάτων και των προϋποθέσεων υπό τις οποίες νόμιμα διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών σε ένα κράτος-μέλος θα μπορούσαν να διαμένουν σε άλλα κράτη-μέλη.¹⁶ Ειδικότερα για την κοινοτική πολιτική στο θέμα χορήγησης visa η Συνθήκη αποτέλεσε σημαντική πρόοδο σε σχέση με την Συνθήκη Schengen, ενώ τα κράτη-μέλη έχουν το δικαίωμα να εισάγουν ή να διατηρούν στην μεταναστευτική πολιτική τους διατάξεις που να συμβιβάζονται με την Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Σχετικά με την Schengen, το Πρωτόκολλο αριθμ.2 που επισυνάπτεται στην Συνθήκη αποτελεί ενσωμάτωση του κεκτημένου του Schengen στις συνθήκες, τα κράτη-μέλη του οποίου εφεξής εντάσσουν την «στενότερη συνεργασία» τους για την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων εντός του νομικού και θεσμικού πλαισίου της Ε.Ε., ενσωματώνοντας τους προαναφερθέντες κανόνες είτε στον πρώτο είτε στον τρίτο πυλώνα για τη δημιουργία νομικής βάσης, στις οποίες βασίζεται κάθε νέα πρόταση σχετικά το δικαίωμα ασύλου, θεώρησης, ελέγχου εξωτερικών συνόρων και αστυνομικής

¹⁵ ΣΕΚ, Άρθρα 61,63 παρ.4 εδ. Γ', 67

¹⁶ ΣΕΕ, Άρθρο 62, παρ. 1,2,3

και τελωνειακής συνεργασίας, ενώ όλα τα παραπάνω εμπίπτουν πλέον στον έλεγχο του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.¹⁷

Τον Οκτώβριο του 1999 οι ευρωπαίοι ηγέτες συναντήθηκαν στο Τάμπερε της Φινλανδίας όπου και τέθηκαν οι προτεραιότητες της μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε. καθώς και οι μελλοντικές ενέργειες για την ενίσχυση του χώρου Ελευθερίας, Ασφαλείας και Δικαιοσύνης. Οι άξονες της μεταναστευτικής πολιτικής διευρύνθηκαν με την περίληψη ζητημάτων αναφορικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα και της ανάπτυξης των χωρών προέλευσης και διέλευσης μεταναστών. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την στενότερη συνεργασία με τις χώρες αυτές, ειδικά σε θέματα διασυνοριακής συνεργασίας και υλικοτεχνικής υποστήριξης των αρμόδιων υπηρεσιών τους καθώς και την ανάπτυξη μιας εταιρικής σχέσης μαζί τους με σκοπό την πρόληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.¹⁸ Τα ζητήματα αυτά είχαν απασχολήσει την ευρωπαϊκή ατζέντα και στο Άμστερνταμ αλλά και αργότερα, στην σύνοδο του Λάακεν.¹⁹

Παράλληλα, αποφασίστηκε η λήψη μέτρων για την οικονομική και κοινωνική ενσωμάτωση πολιτών τρίτων χωρών τόσο με την καταπολέμηση περιστατικών ρατσισμού και ξενοφοβίας όσο και με την παραχώρηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αντίστοιχων με εκείνων των πολιτών της Ε.Ε.²⁰ Επίσης, αποφασίστηκε η δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου και η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Παρόλα αυτά, τα μέτρα που αποφασιστήκαν αφορούσαν ως επί το πλείστον τους νεοεισερχόμενους μετανάστες αφήνοντας στο περιθώριο τους ήδη διαμένοντες στην Ε.Ε. μετανάστες.

Παρά την κινητικότητα σε θέματα μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου που σημειώθηκε στο Τάμπερε, η βούληση των κρατών-μελών να διατηρήσουν για τα ίδια το

¹⁷ ΣΕΚ, Άρθρο 68

¹⁸ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15-16 Οκτωβρίου 1999 http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-99-0002_el.htm?locale=en

¹⁹ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν 14-15 Δεκεμβρίου 2001 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/68835.pdf

²⁰ COM/2008/0359, "A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools" <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF>

δικαίωμα διαμόρφωσης μεταναστευτικής πολιτικής και τα αντικρουόμενα μεταξύ τους συμφέροντα είχαν ως αποτέλεσμα την μικρή εφαρμογή των αποφάσεων του Τάμπερε και έθεσαν εμπόδια στην εξέλιξη της μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε. Η σημασία, ωστόσο, χάραξης και εφαρμογής μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής έγινε φανερή και στην Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας το 2001, όπου και υπεγράφη η ομώνυμη Συνθήκη η οποία τέθηκε σε ισχύ από το 2003, στην οποία μεταξύ άλλων ενσωματώθηκε ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. αποτελώντας πρωτογενές δίκαιο, χωρίς όμως να είναι και δεσμευτικός για τα κράτη-μέλη.

Ο Χάρτης καταγράφει τα θεμελιώδη δικαιώματα και των ευρωπαϊκών πολιτών αλλά και όσων διαμένουν νόμιμα εντός της ευρωπαϊκής επικράτειας, κάνοντας λόγο μεταξύ άλλων για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, την απαγόρευση βασανιστηρίων και των απάνθρωπων ή εξευτελιστικών ποινών ή μεταχείρισης, την απαγόρευση της δουλείας και της αναγκαστικής εργασίας, το δικαίωμα στην ελευθερία και την ασφάλεια, το δικαίωμα στο άσυλο, την αρχή της μη επαναπροώθησης, την απαγόρευση διακρίσεων και το σεβασμό της γλωσσικής, πολιτιστικής και θρησκευτικής πολυμορφίας.²¹ Ταυτόχρονα, η ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τη διαδικασία της συναπόφασης είχε αντίκτυπο και στα ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου περαιτέρω επεκτείνοντας το πλαίσιο που είχε συμφωνηθεί στο Άμστερνταμ.²²

Για μία ακόμη φορά, όμως, οι διακηρύξεις και οι προσδοκίες που αυτές δημιούργησαν δεν επιβεβαιώθηκαν στο μέλλον. Η Συνθήκη της Νίκαιας δεν άγγιξε τις διατάξεις του Άμστερνταμ περί μεταναστευτικής πολιτικής και ασύλου, κάτι που σημειώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάακεν το 2001 όπου και επαναβεβαιώθηκε η προσήλωση του Συμβουλίου στις πολιτικές κατευθύνσεις και στόχους του Τάμπερε αλλά διαπιστώθηκε πως η πρόοδος που σημειώθηκε ήταν μικρή και πως νέες ωθήσεις και προσανατολισμοί ήταν αναγκαίοι,²³ επισημαίνοντας την

²¹ «Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ» <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A133501>

²² ΣΕΚ, Άρθρο 251

²³ «Συμπεράσματα της Προεδρίας», Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν 14-15 Δεκεμβρίου 2001

σημασία της ταχείας μεταφοράς και ενσωμάτωσης των αποφάσεων της Επιτροπής στα εθνικά δίκαια και την επικύρωση των συμβάσεων χωρίς καθυστερήσεις.

Σύμφωνα με το Συμβούλιο, για τη δημιουργία μια πραγματικά κοινής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου είναι αναγκαία η ενσωμάτωση της πολιτικής των μεταναστευτικών ροών στην εξωτερική πολιτική της Ε.Ε., η ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών για το άσυλο, την μετανάστευση και τις χώρες καταγωγής, η κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας και η θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της διαδικασίας περί ασύλου, υποδοχής και επανένωσης των οικογενειών.²⁴

Ζητήθηκε, επίσης, από την Επιτροπή και το Συμβούλιο, ο καθορισμός μηχανισμών συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών που είναι υπεύθυνες για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων καθώς και η διερεύνηση της δυνατότητας δημιουργίας μιας υπηρεσίας ή μηχανισμού κοινού ελέγχου των εξωτερικών συνόρων για την καλύτερη διαχείριση του ελέγχου τους,²⁵ ενώ σε ότι αφορά την πολιτική ασύλου η Επιτροπή κλήθηκε να υποβάλλει προτάσεις για τη βελτίωση των διαδικασιών ασύλου και του Κανονισμού Δουβλίνο Ι.²⁶

Η προσπάθειες περαιτέρω βελτίωσης των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου συνεχίστηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης το 2002, στο οποίο δηλώθηκε η βούληση της επίστευσης της εφαρμογής των συμπερασμάτων του Τάμπερε, αναγνωρίστηκε η ανάγκη να δοθεί προνομιακή θέση στο ζήτημα της μετανάστευσης και έδωσε συγκεκριμένες οδηγίες στο Συμβούλιο για την λήψη μέτρων καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης, υπενθύμισε την ανάγκη μείωσης των αιτιών που προκαλούν τα μεταναστευτικά ρεύματα και ζήτησε την συμπερίληψη ρήτρας για την κοινή διαχείριση μεταναστευτικών ροών και την υποχρέωση επανεισδοχής σε κάθε μορφής μελλοντική συνεργασία μεταξύ της Ε.Ε. και τρίτων χωρών.²⁷

²⁴ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν 14-15 Δεκεμβρίου 2001, παρ. 40

²⁵ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν 14-15 Δεκεμβρίου 2001, παρ. 42

²⁶ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν 14-15 Δεκεμβρίου 2001, παρ. 41

²⁷ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, 21-22 Ιουνίου 2002, κεφάλαιο III

Η αναγνώριση της σπουδαιότητας των ζητημάτων της μετανάστευσης και του ασύλου εκ μέρους του Συμβουλίου συνεχίστηκε και στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια της Κοπεγχάγης και Θεσσαλονίκης το 2002 και 2003 αντίστοιχα, χωρίς όμως χειροπιαστά αποτελέσματα. Αντίθετα, το 2003 μετά από επανεξέταση της Σύμβασης του Δουβλίνου για τα κριτήρια και τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους, το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου υπηκόου τρίτης χώρας, ψηφίσθηκε και υιοθετήθηκε ο κανονισμός ΕΚ 343/2003 ο οποίος έμεινε γνωστός και ως Δουβλίνο II και ο οποίος ορίζει τις υποχρεώσεις που έχουν μεταξύ τους τα κράτη-μέλη καθιστώντας υπεύθυνο το καθένα απέναντι στα υπόλοιπα για τη δράση του σχετικά με την είσοδο και τη διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών.²⁸

Λίγο μετά, τον Οκτώβριο του 2004, με απόφαση του Συμβουλίου ιδρύθηκε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γνωστός και ως Frontex, με αποστολή να συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, να επικουρεί τα κράτη-μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση κοινών προδιαγραφών εκπαίδευσης, να πραγματοποιεί αναλύσεις κινδύνου, να παρακολουθεί τις εξελίξεις των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, να επικουρεί τα κράτη-μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα· και να παρέχει στα κράτη-μέλη την αναγκαία στήριξη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατριsmού.²⁹

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/72641.pdf

²⁸ «Κανονισμός «ΔΟΥΒΛΙΝΟ II»»

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A133153>

²⁹ «Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32004R2007>

Από τα παραπάνω διαφαίνεται πως ο ρόλος του Frontex, αν και σημαντικός, είναι συμπληρωματικός ως προς τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, ο οποίος παραμένει κυρίως υπό τον έλεγχο των κρατών-μελών. Ταυτόχρονα με την οργάνωση του Frontex, η Επιτροπή πρότεινε μέτρα για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης όπως η εισαγωγή βιομετρικών στοιχείων στα διαβατήρια,³⁰ στα πλαίσια των οποίων το 2013 υιοθετήθηκε απόφαση για τη δημιουργία ενός μηχανισμού «έξυπνων συνόρων» αποτελούμενου από προτάσεις για ένα σύστημα «εισόδου-εξόδου»³¹, για ένα πρόγραμμα καταχωρισμένων ταξιδιωτών και με γενικότερες τροποποιήσεις της Schengen με σκοπό τη βελτίωση των συνοριακών ελέγχων για υπηκόους τρίτων χωρών που ταξιδεύουν στην Ε.Ε.³²

Την ίδια περίοδο με την ίδρυση της Frontex, συγκεκριμένα το Νοέμβριο του 2004 στην σύνοδο των Βρυξελλών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε ένα νέο πρόγραμμα για τη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις βασισμένο στο προηγούμενο πρόγραμμα του Τάμπερε, το επονομαζόμενο και ως «πρόγραμμα της Χάγης», το οποίο έθεσε τις προτεραιότητες της Ε.Ε. για την επόμενη πενταετία (2005-2010). Το πρόγραμμα της Χάγης άπτεται όλων των πτυχών των πολιτικών σχετικά με το χώρο Ασφάλειας, Ελευθερίας και Δικαιοσύνης εστιάζοντας ιδιαίτερος στα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης, διαχείρισης εξωτερικών συνόρων και της ένταξης των μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες.³³ Οι προτεραιότητές του προγράμματος σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου είναι οι εξής:

³⁰“Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R2252>

³¹ “COM/2013/95, REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union” http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v12.pdf

³² “Com/2013/97, REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Registered Traveler Programme” http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v14.pdf

³³“COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT, The Hague Programme” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0184>

- Η μετατροπή του Ευρωπαϊκού Παρατηρητήριου φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας στον αυτοτελή Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο πλαίσιο της προώθησης του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων για όλους τους πολίτες και της αναβάθμισης της ιθαγένειας της Ένωσης.
- Η δημιουργία κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου.
- Η συντονισμένη διαχείριση νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης
- Η ενσωμάτωση των μεταναστών και η αξιοποίηση των θετικών επιπτώσεων της μετανάστευσης.
- Η ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, στο πλαίσιο της οποίας δημιουργήθηκε η Frontex.
- Ανάπτυξη και εφαρμογή μιας στρατηγικής αντίληψης για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος.³⁴

Οι πρωτοβουλίες αυτές ήταν απαραίτητες από την πραγματικότητα της εποχής, καθώς ο αριθμός των μεταναστών στα κράτη-μέλη το 2004 ήταν μεγαλύτερος από ότι το 1990³⁵ καθιστώντας πλέον επιτακτική τη διαχείριση της κατάστασης, ειδικότερα πάνω στο θέμα της νόμιμης μετανάστευσης και της αποτελεσματικότερης φύλαξης των συνόρων.³⁶ Μια καινοτομία του Προγράμματος της Χάγης ήταν η ένταξη της μεταναστευτικής πολιτικής στο ευρύτερο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής αν και αυτό δεν είχε πρακτικά αποτελέσματα ως προς την προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης ή της δημιουργίας μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, ενώ ο στόχος της ήταν περιορισμένος σε μια επιλεκτική μορφή μετανάστευσης.³⁷

Στην προσπάθεια της να ενισχύσει τις ανωτέρω πολιτικές, το 2006 συστάθηκε ειδικό σώμα Επιτρόπων για θέματα μετανάστευσης, με στόχο την χορήγηση της επονομαζόμενης «άδειας αναζήτησης εργασίας» για την προσέλκυση εξειδικευμένων

³⁴ Ο.π.

³⁵ "European Economy Economic Papers: Labor Migration Patterns in Europe: Recent Trends, Future Challenges" http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication644_en.pdf σ.8, Πίνακας 2

³⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αρ. 2007/2004 του Συμβουλίου, 26.10.2004

³⁷ Σαρρής Ν. (2012). «Η Συμβολή των Συμβουλιών ένταξης μεταναστών στην προοπτική ένταξης μεταναστών στην Ελλάδα», στο: Α. Αφουξενίδης, Ν. Σαρρής & Ο. Τσακιρίδη (επιμ.), «Η ένταξη των μεταναστών: Αντιλήψεις, πρακτικές και πολιτικές», Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, σ.39

μεταναστών για εργασία σε κράτη-μέλη ενώ συστάθηκε και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης υπηκόων «τρίτων» χωρών με την απόφαση 2007/435/EK με σκοπό την στήριξη των κρατών-μελών στην προσπάθειά τους να εντάξουν τους μετανάστες στο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο των χωρών τους, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα ισότιμους όρους διαμονής ανεξάρτητα από το οικονομικό, θρησκευτικό, γλωσσικό κτλ. υπόβαθρό τους, χρηματοδοτούμενο κατά 75% από πόρους της Ε.Ε. και κατά 25% από εθνικούς πόρους.³⁸

1.1.3 Από την Χάγη μέχρι σήμερα

Πέντε χρόνια μετά την υιοθέτηση του Προγράμματος της Χάγης, το 2009, τέθηκε σε εφαρμογή η Συνθήκη της Λισαβόνας (**ΣΛΕ.Ε.**), η οποία ως η Συνθήκη για την λειτουργία της Ε.Ε. αναπόφευκτα περιλάμβανε διατάξεις ως προς τη διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος ανταποκρινόμενη σε μια από τις πλέον σημαντικές σύγχρονες προκλήσεις. Πιο συγκεκριμένα, τα άρθρα 78 και 79 της ΣΛΕ.Ε. άπτονται της μεταναστευτικής πολιτικής ορίζοντας σε ενωσιακό επίπεδο πρωτογενούς δικαίου την ανάπτυξη μιας κοινής πολιτικής στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης.

Συγκεκριμένα, στο άρθρο 78 ΣΛΕ.Ε. αναφέρονται ο τομέας ασύλου, η επικουρική προστασία και η προσωρινή προστασία όσων χρήζουν διεθνούς προστασίας, βάση της εφαρμογής της αρχής της μη επαναπροώθησης, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 79 ΣΛΕ.Ε. η Ε.Ε. στοχεύει στην διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής η οποία θα προάγει και θα διασφαλίζει την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, την αποτελεσματικότερη πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης, την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και τη δίκαιη μεταχείριση των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών στα εδάφη της.³⁹

³⁸ Απόφαση αρ. 2007/435/EK του Συμβουλίου (Ιουν. 2007). «Για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007-2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αρ. L 168/18, 28.6.2007.

³⁹ «Συνθήκη της Λισαβόνας-για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αρ. C 306/01, 17.12.2007

Για την εφαρμογή των ανωτέρω, η Ε.Ε. παρουσίασε το 2009 το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, ένα οδικό χάρτη για τη δημιουργία ενός χώρου δικαιοσύνης, ασφάλειας και ελευθερίας σκοπεύοντας να εξασφαλίσει την ασφάλεια της Ευρώπης εξυπηρετώντας παράλληλα τα συμφέροντα των πολιτών της, τιθέμενο σε εφαρμογή για την περίοδο 2010-2014.⁴⁰

Η βάση για το πρόγραμμα ήταν τα προηγηθέντα προγράμματα του Τάμπερε και της Χάγης αντικαθιστώντας τα και είχε ως δεδηλωμένο στόχο την σύνδεση της μεταναστευτικής πολιτικής με την εξωτερική πολιτική της Ε.Ε., αναβαθμίζοντας παράλληλα τις αρχές της Σφαιρικής Προσέγγισης της Μετανάστευσης καθώς και του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο,⁴¹ δίνοντας έμφαση σε θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες επιδιώκοντας ταυτόχρονα την προστασία ευαίσθητων κοινωνικών ομάδων από τη ξеноφοβία και τον ρατσισμό και παρέχοντας σε υπηκόους τρίτων χωρών με δεσμούς συγγένειας με πολίτες της Ε.Ε. να μετακινούνται ελεύθερα εντός της Ε.Ε.

Με βάση το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο, η Ε.Ε. επιδιώκει να αναπτύξει μια πλήρης και ευέλικτη μεταναστευτική πολιτική με σκοπό τον έλεγχο και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και τη δημιουργία μιας λειτουργικής πολιτικής επιστροφής στις χώρες προέλευσης μεταναστών συνεργαζόμενη μαζί τους αλλά και με χώρες διέλευσης τους. Βάση της αρχής της αλληλεγγύης, η οποία αποτελεί συστατικό στοιχείο του Προγράμματος της Στοκχόλμης, η Ε.Ε. επιδιώκει τη διαμόρφωση μιας εσωτερικής στρατηγικής ασφαλείας συνδεδεμένης με αυτήν της εξωτερικής ασφαλείας, έχοντας ως στόχο αφενός την αναζήτηση αποτελεσματικών λύσεων για την αύξηση της συνοχής ανάμεσα στην μεταναστευτική και τις λοιπές πολιτικές εξετάζοντας τις μακροχρόνιες συνέπειες της μετανάστευσης στην αγορά εργασίας και στην κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών, αφετέρου την καλύτερη διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων και την στενότερη και αποτελεσματικότερη

⁴⁰ «Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης» <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0034>

⁴¹ Σημείωμα της Προεδρίας προς το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο», 24.9.2008.

αστυνομική και δικαστική συνεργασία, αντιμετωπίζοντας έτσι ταυτόχρονα και το «εσωτερικό» μεταναστευτικό ζήτημα, την προστασία ευάλωτων ομάδων όπως των ασυνόδευτων ανηλίκων αλλά και τις διάφορες μορφές διασυνοριακού εγκλήματος που συνδέονται με αυτό (π.χ. την εμπορία ανθρώπων), κάτι που επιδιώκεται μέσω της ενίσχυσης της Frontex, το σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (**VIS**) και την εισαγωγή του SIS II.⁴² Για να φέρει εις πέρας αυτές τις επιδιώξεις του Συμφώνου η Ε.Ε. δεσμεύεται για τα παρακάτω:

- *Την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης με τρόπο που να συνυπολογίζει τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και την ικανότητα υποδοχής όπως προσδιορίζεται από το κάθε Κράτος-μέλος.*
- *Τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης βεβαιώνοντας πως οι παράνομοι μετανάστες επιστρέφουν στην χώρα προέλευσης ή στην χώρα διέλευσης.*
- *Να καταστήσει περισσότερο αποτελεσματικούς τους ελέγχους των εξωτερικών συνόρων.*
- *Τη δημιουργία μιας Ευρώπης του ασύλου.*
- *Τη δημιουργία μιας κατανοητής εταιρικής σχέσης με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης προκειμένου να υποβοηθήσει τις συνέργειες μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.*

Παρά το σταδιακά όλο και αυξανόμενο ενδιαφέρον των ευρωπαϊκών θεσμών για το ζήτημα της μετανάστευσης, ιδιαίτερα από την δεκαετία του 1990 και μετά, η Ε.Ε. βρέθηκε απροετοίμαστη στο κύμα προσφύγων και μεταναστών που κατέκλυσαν τις χώρες της Νοτιοανατολικής Μεσογείου από το ξεκίνημα της λεγόμενης «Αραβικής Άνοιξης» το 2010, κυρίως μετά το ξέσπασμα του Συριακού εμφυλίου πολέμου και της εμφάνισης του Ισλαμικού Χαλιφάτου (ISIS) στην Μέση Ανατολή. Πάνω από 5,5 εκατομμύρια άνθρωποι εγκατέλειψαν μόνο την Συρία, με την συντριπτική πλειοψηφία τους να βρίσκονται ακόμα σε γειτονικές χώρες.⁴³

⁴² «Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης» <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0034>

⁴³ «Syria Regional Refugee Response» <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

Ταυτόχρονα, πρόσφυγες από άλλες χώρες (όπως το Ιράκ) αλλά και μεγάλοι αριθμοί μεταναστών από την Υποσαχάρια Αφρική, τις χώρες του Μαγκρέμπ, το Πακιστάν, Αφγανιστάν, κτλ. κατέφθασαν κυρίως μέσω των θαλάσσιων οδών στην Ελλάδα, την Ιταλία και την Μάλτα εκμεταλλευόμενοι το χάος που επικράτησε στις ανεπαρκείς και απροετοίμαστες εθνικές και ευρωπαϊκές υπηρεσίες και θεσμούς σχετικές με τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.⁴⁴

Το γεγονός αυτό οδήγησε σύντομα στη δημιουργία ενός ad hoc διαδρόμου πρόσβασης στις χώρες τις βόρειας Ευρώπης (κυρίως τη Γερμανία και την Σουηδία) που ξεκινούσε από τα σύνορα Ελλάδας-FYROM στη Γευγελή και συνέχιζε διαμέσου των δυτικών Βαλκανικών χωρών καταλήγοντας στην Ουγγαρία και την Αυστρία.⁴⁵ Η ροή αυτή συνεχίστηκε απρόσκοπτα μέχρι το τέλος του 2015, όταν οι παραπάνω χώρες ανακοίνωσαν πως κλείνουν τα σύνορά τους με την Ελλάδα παγιδεύοντας με αυτό τον τρόπο δεκάδες χιλιάδες πρόσφυγες στην ελληνική επικράτεια⁴⁶, η πλειοψηφία των οποίων διαχείμασε τελικά στο αυτοσχέδιο καταυλισμό της Ειδομένης πριν μεταφερθούν σε «κέντρα φιλοξενίας» ανά την επικράτεια. Την ίδια στιγμή, συνεχίζονταν απρόσκοπτα οι αφίξεις προσφύγων και μεταναστών στην Ελλάδα κυρίως μέσω της Τουρκίας, με τα νούμερα τους να κυμαίνονται μεταξύ 10.000 στο αποκορύφωμά τους στα μέσα Οκτωβρίου 2015 και 2.000 τον Μάρτιο του 2016.⁴⁷

Αντιμέτωπη με μια πρωτόγνωρη και ραγδαίως επιδεινούμενη κατάσταση, με τα σύνορα μιας ευρωπαϊκής χώρας κλειστά από τους γείτονες της, εταίρους της στην Ε.Ε. να απειλούν ανοικτά για επέκταση αυτού του μέτρου και σε άλλες χώρες της Ε.Ε. και μη με κίνδυνο την εκ των πραγμάτων κατάργηση της Συνθήκης Schengen, ενός από τα βασικότερα ευρωπαϊκά κεκτημένα και πυλώνα της κοινής ευρωπαϊκής οικονομίας και ενοποίησης και τις συνθήκες διαβίωσης των προσφύγων και μεταναστών να προκαλούν

⁴⁴ “UNHCR Operational Portal: Mediterranean Situation” <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

⁴⁵ “The Guardian: Balkan Countries on refugee routes adopt more pragmatic tactics” <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/09/balkan-countries-refugee-route-more-pragmatic-tactics>

⁴⁶ “The Wall Street Journal: Balkan Countries completely seal off Migrant trail as Part of EU Plan” <http://www.wsj.com/articles/macedonia-completely-closes-border-with-greece-to-migrants-1457521754>

⁴⁷ “UNHCR Operational Portal: Mediterranean Situation” <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=502>

παγκόσμια κατακραυγή, η Ε.Ε. ήλθε εσπευσμένα –και εν πολλοίς σε πανικό- σε συμφωνία με την Τουρκία για τον περιορισμό των μεταναστευτικών ροών από τα παράλια της προς την Ελλάδα.⁴⁸

Η συμφωνία Ε.Ε. – Τουρκίας υπογράφηκε στις 18 Μαρτίου 2016 και αποτελεί την τελευταία και πιθανόν πιο σημαντική πτυχή της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής διότι είχε –και έχει- άμεσα εφαρμογή και ορατά αποτελέσματα. Η συμφωνία έχει ως δεδηλωμένο σκοπό τον περιορισμό της παράτυπης μετανάστευσης από την Τουρκία προς την Ελλάδα και την εξάρθρωση των δικτύων διακινητών με την παροχή εναλλακτικών λύσεων στους πρόσφυγες και μετανάστες. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, συμφωνήθηκαν τα εξής σημεία δράσης:

- Όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά μέσω Τουρκίας από τις 20 Μαρτίου 2016 και έπειτα θα επιστρέφονται σε αυτήν, κάτι που θα συμβαίνει σε πλήρη συμφωνία με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, άρα με αποκλεισμό κάθε είδους ομαδικών απελάσεων. Όλοι οι μετανάστες θα προστατεύονται σύμφωνα με τα σχετικά διεθνή πρότυπα και τηρουμένης της αρχής της μη επαναπροώθησης. Πρόκειται για προσωρινό και έκτακτο μέτρο που είναι απαραίτητο προκειμένου να σταματήσει ο ανθρώπινος πόνος και να αποκατασταθεί η δημόσια τάξη. Οι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά θα καταγράφονται δεόντως και τυχόν αιτήσεις ασύλου θα διεκπεραιώνονται ατομικά από τις ελληνικές αρχές δυνάμει της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR). Οι μετανάστες που δεν αιτούνται άσυλο ή η αίτηση των οποίων κρίνεται αβάσιμη ή απαράδεκτη βάσει της ως άνω οδηγίας θα επιστρέφονται στην Τουρκία. Η Τουρκία και η Ελλάδα, με τη συνδρομή των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ε.Ε., θα λάβουν τα αναγκαία μέτρα και θα συνάπτουν εφόσον απαιτείται διμερείς διακανονισμούς, περιλαμβανομένης και της παρουσίας τούρκων αξιωματούχων στα ελληνικά νησιά και Ελλήνων

⁴⁸“MPI: The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal” <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>

αξιωματούχων στην Τουρκία από τις 20 Μαρτίου 2016, για να εξασφαλίζεται η επικοινωνία και ως εκ τούτου να διευκολύνεται η απρόσκοπτη εφαρμογή των εν λόγω διακανονισμών ενώ η Ε.Ε. θα καλύψει τις δαπάνες των επιχειρήσεων επιστροφής παράτυπων μεταναστών.

- Για κάθε επιστροφή Σύρου στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στην Ε.Ε., λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων τρωτότητας του ΟΗΕ. Θα συσταθεί μηχανισμός, με τη συνδρομή της Επιτροπής, των οργανισμών της Ε.Ε. και άλλων κρατών-μελών, συμπεριλαμβανομένης και της UNHCR, ο οποίος θα διασφαλίζει ότι η αρχή αυτή θα εφαρμόζεται από την ίδια ημέρα από την οποία αρχίζουν οι επιστροφές. Θα δοθεί προτεραιότητα στους μετανάστες που δεν έχουν προηγουμένως εισέλθει ή επιχειρήσει να εισέλθουν παρατύπως στην Ε.Ε., η οποία από την πλευρά της θα υλοποιήσει αυτή την επανεγκατάσταση, κατ' αρχήν, με τήρηση των δεσμεύσεων που έχουν λάβει τα κράτη-μέλη στο πλαίσιο των συμπερασμάτων των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών-μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου στις 20 Ιουλίου 2015, σύμφωνα με τις οποίες παραμένουν 18.000 θέσεις επανεγκατάστασης. Τυχόν περαιτέρω ανάγκες επανεγκατάστασης θα υλοποιούνται μέσω παρόμοιου εθελοντικού διακανονισμού έως του ανώτατου ορίου 54.000 πρόσθετων ατόμων. Τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου επικροτούν την πρόθεση της Επιτροπής να προτείνει τροποποίηση στην απόφαση περί μετεγκατάστασης της 22ας Σεπτεμβρίου 2015, ώστε τυχόν δεσμεύσεις μετεγκατάστασης που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο του εν λόγω διακανονισμού να συμψηφίζονται με μη διατεθείσες θέσεις δυνάμει της απόφασης. Εφόσον οι διακανονισμοί αυτοί δεν επιτύχουν τον στόχο του τερματισμού της παράτυπης μετανάστευσης και ο αριθμός των επιστροφών πλησιάσει τους αριθμούς που προβλέπονται ανωτέρω, ο μηχανισμός αυτός θα επανεξεταστεί. Εφόσον ο αριθμός των επιστροφών υπερβεί τους αριθμούς που προβλέπονται ανωτέρω, ο μηχανισμός αυτός θα καταργηθεί.
- Η Τουρκία θα λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα με σκοπό να αποτρέψει το άνοιγμα νέων θαλάσσιων ή χερσαίων οδών παράνομης μετανάστευσης από την Τουρκία

προς την Ε.Ε. και θα συνεργασθεί εν προκειμένω με τις γειτονικές χώρες καθώς και με την Ε.Ε..

- Όταν τείνουν να σταματήσουν οι παράτυπες διελύσεις μεταξύ Τουρκίας και Ε.Ε. ή, τουλάχιστον μειωθούν σε σημαντικό βαθμό και κατά διατηρήσιμο τρόπο, θα ενεργοποιηθεί το εθελοντικό πρόγραμμα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους. Τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. θα συνεισφέρουν στο πρόγραμμα εθελοντικά.
- Η εφαρμογή του χάρτη πορείας για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων θα επισπευσθεί σε όλα τα συμμετέχοντα κράτη-μέλη προκειμένου να αρθούν οι υποχρεώσεις θεώρησης για τους τούρκους πολίτες το αργότερο έως τα τέλη Ιουνίου του 2016, με την προϋπόθεση ότι θα έχουν εκπληρωθεί όλα τα κριτήρια. Προς τούτο, η Τουρκία θα προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για να ανταποκριθεί στις εναπομένουσες απαιτήσεις ούτως ώστε να μπορέσει η Επιτροπή, μετά την απαιτούμενη αξιολόγηση της συμμόρφωσης προς τα κριτήρια, να υποβάλει κατάλληλη πρόταση έως τα τέλη Απριλίου, βάσει της οποίας θα λάβουν τελική απόφαση το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.
- Η Ε.Ε., σε στενή συνεργασία με την Τουρκία, θα επισπεύσει περαιτέρω την εκταμίευση των 3 δισεκατομμυρίων ευρώ που είχαν αρχικά εγκριθεί στο πλαίσιο της διευκόλυνσης για τους πρόσφυγες στην Τουρκία και θα εξασφαλίσει την χρηματοδότηση περαιτέρω έργων για τα πρόσωπα που τελούν υπό προσωρινή προστασία και έχουν εντοπισθεί με ταχεία συμβολή της Τουρκίας πριν από το τέλος του Μαρτίου. Ένας πρώτος κατάλογος συγκεκριμένων σχεδίων για τους πρόσφυγες, ιδίως στους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης, των υποδομών, της διατροφής και άλλων εξόδων διαβίωσης, που μπορούν να χρηματοδοτηθούν ταχέως από τη διευκόλυνση, θα καταρτισθεί από κοινού, εντός μίας εβδομάδας. Όταν θα έχουν σχεδόν εξαντληθεί οι πόροι αυτοί και υπό την προϋπόθεση ότι οι ανωτέρω δεσμεύσεις έχουν εκπληρωθεί, η Ε.Ε. θα κινητοποιήσει συμπληρωματική χρηματοδότηση της διευκόλυνσης ύψους 3 δισεκατομμυρίων ευρώ μέχρι το τέλος του 2018.
- Η Ε.Ε. και η Τουρκία σημείωσαν με ικανοποίηση τις διεξαγόμενες εργασίες για την αναβάθμιση της τελωνειακής ένωσης.

- Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Τουρκία επιβεβαίωσαν τη δέσμευσή τους για νέα ενεργοποίηση της ενταξιακής διαδικασίας όπως ορίζεται στην κοινή τους δήλωση της 29ης Νοεμβρίου 2015. Εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για το άνοιγμα του Κεφαλαίου 17 στις 14 Δεκεμβρίου 2015 και αποφάσισαν ως επόμενο βήμα να ανοίξουν το κεφάλαιο 33 κατά τη διάρκεια της ολλανδικής Προεδρίας. Σημείωσαν με ικανοποίηση ότι η Επιτροπή θα υποβάλει σχετική πρόταση τον Απρίλιο. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες για το άνοιγμα άλλων κεφαλαίων θα συνεχιστούν με ταχύτερο ρυθμό, χωρίς να επηρεάζονται οι θέσεις των κρατών-μελών σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες.
- Η Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη της θα συνεργασθούν με την Τουρκία σε κάθε κοινή προσπάθεια βελτίωσης των ανθρωπιστικών συνθηκών στο εσωτερικό της Συρίας, ιδίως σε ορισμένες περιοχές κοντά στα τουρκικά σύνορα, η οποία θα έδινε την δυνατότητα στον τοπικό πληθυσμό και τους πρόσφυγες να ζήσουν σε ασφαλέστερες περιοχές.⁴⁹

Η συμφωνία μεταξύ Ε.Ε. και Τουρκίας παραμένει ακόμα σε ισχύ, παρά τα όσα έχουν λεχθεί κατά καιρούς για την επικείμενη κατάρρευσή της, και θεωρείται τόσο επιτυχημένη που γίνεται λόγος για αντίστοιχες συμφωνίες με άλλες γειτονικές χώρες.⁵⁰ Πράγματι, τα στατιστικά στοιχεία που έχουν δοθεί στη δημοσιότητα δείχνουν πως από το διάστημα που μπήκε σε εφαρμογή μέχρι και σήμερα, τόσο οι αφίξεις προσφύγων και μεταναστών δια θαλάσσης και ξηράς από την Τουρκία, όσο και οι θάνατοι των ανωτέρω έχουν μειωθεί κατά πολύ, ενώ έχουν αυξηθεί οι αιτήσεις ασύλου και οι επιστροφές μεταναστών στην Τουρκία.⁵¹ Παράλυτα, μια προσεκτικότερη μελέτη των στατιστικών στοιχείων δείχνει πως η μείωση του αριθμού των αφίξεων και θανάτων μεταναστών και προσφύγων παρατηρούνταν ήδη πριν την εφαρμογή της συμφωνίας ενώ υπάρχουν και νομικά και ηθικά προσκόμματα για τον τρόπο που επισυνάφθηκε η συμφωνία με μια

⁴⁹ “European Council, Council of the European Union: EU-Turkey Statement, 18 March 2016”

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

⁵⁰ “Yahoo News: Merkel: We need migrant deals with African states like EU-Turkey Pact”

<https://www.yahoo.com/news/merkel-migrant-deals-egypt-tunisia-eu-turkey-pact-131426375.html>

⁵¹ “Management of the Migration Crisis in Greece since October 2015, Implementation of the EU-Turkey Statement since 20 March 2016” https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/presentation_en.pdf

Πίνακες B1, B2, B3, B4

χώρα και ένα καθεστώς που ολισθαίνουν όλο και περισσότερο στον αυταρχισμό και τον περιορισμό των προσωπικών ελευθεριών και ανθρωπίνων δικαιωμάτων όπως η Τουρκία του Ταγίπ Ερντογάν.⁵²

1.2 Η Πολιτική Ασύλου της Ε.Ε.

Σύμφωνα με την Σύμβαση της Γενεύης της 28.4.1951 «Για το Καθεστώς των Προσφύγων» και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης της 31.1.1967 «Για τη Νομική Κατάσταση των Προσφύγων», οι μετανάστες που αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν την χώρα τους για λόγους τοπικών πολέμων, οικολογικών καταστροφών ή λιμών και να αναζητήσουν καλύτερες και ασφαλέστερες συνθήκες διαβίωσης αποκαλούνται πρόσφυγες. Συγκεκριμένα, *«πρόσφυγας θεωρείται το άτομο που εξαιτίας δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων βρίσκεται εκτός της χώρας υπηκοότητάς και δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύει προστασίας της χώρας ταύτης.»*⁵³ ενώ ο πρόσφυγας που υποβάλλει αίτημα για άσυλο χαρακτηρίζεται ως *«αιτών άσυλο»* και ορίζεται ως *«το άτομο που επιδιώκει να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας από μια χώρα και αναμένει την απόφαση σχετικά με την αίτησή του για το καθεστώς του πρόσφυγα δυνάμει των σχετικών διεθνών και εθνικών μέσων.»*⁵⁴

Τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., ως μέλη της Σύμβασης της Γενεύης, είχαν ως βάση των εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών και πολιτικών ασύλου τους τις προαναφερθείσες διατάξεις, κάτι που συνεχίστηκε με τα πρώτα βήματα προς τη διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής Μετανάστευσης και Ασύλου. Από την πρώτη στιγμή, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Ασύλου συνδέθηκε με τη λογική του ελέγχου και διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών. Η τελευταία μάλιστα υπήρξε προαπαιτούμενο για τη θέση σε

⁵² “Fact Check: Did the EU-Turkey Deal bring down the number of migrants and of border deaths?” <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>

⁵³ Σύμβαση σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων, Ηνωμένα Έθνη, 1951, Άρθρ 1

⁵⁴ *International Migration Law Glossary on Migration*, IOM, Geneva, 2004

ισχύ της ενιαίας αγοράς και της ελεύθερης κυκλοφορίας ατόμων.⁵⁵ Στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, που είχε ως στόχο την εγκαθίδρυση «ενός ενιαίου χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα όπου διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία ατόμων, αγαθών και κεφαλαίου», εμφανίστηκαν τα πρώτα ψήγματα αυτών των πολιτικών. Το πρώτο αυτό βήμα προς τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου χωρίς σύνορα εσκεμμένα δεν συμπεριελάμβανε κάποια μνεία σχετικά με τους πρόσφυγες, διότι αντιμετώπιζονταν κυρίως ως πρόσκομμα στην περαιτέρω ευρωπαϊκή ενοποίηση και εναρμόνιση. Η Ε.Ε.Π. υπήρξε μια κρίσιμη στιγμή για την προστασία των προσφύγων στην Ε.Ε. και η αποφυγή ένταξης μέτρων προσφυγικής προστασίας σ' αυτήν οδήγησε σταδιακά στην τρέχουσα αποστροφή της Ε.Ε. προς πολιτικές για την προστασία των προσφύγων.⁵⁶

Παρομοίως, η Συνθήκη για την εγκαθίδρυση της Οικονομικής Κοινότητας δεν περιλάμβανε κάποια ειδική αναφορά για τη διαχείριση προσφυγικών ζητημάτων εντός της κοινότητας παρά μόνο κάποια μέτρα συνεργασίας σε μεταναστευτικά ζητήματα, καθλώνοντας την κοινοτική πρακτική στο πεδίο του ασύλου σε απραξία. Ενδεικτικό των τάσεων της δεκαετίας του 1980 σχετικά με την έκταση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας σε μεταναστευτικά ζητήματα υπηκόων τρίτων χωρών είναι η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου η οποία επιβεβαίωσε την αναρμοδιότητα της Επιτροπής στη συλλογή πληροφοριών σχετικά με το μεταναστευτικό φαινόμενο τρίτων χωρών απ' τα κράτη-μέλη⁵⁷.

Δύο χρόνια πριν την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, τέθηκαν σε ισχύ οι πρώτες πράξεις που αφορούν αμιγώς ζητήματα ασύλου, γνωστά ως ψήφισμα του Λονδίνου, που υπήρξαν καθοριστικά για την πολιτική ασύλου τα επόμενα χρόνια. Το πρώτο ψήφισμα, σχετικά με τις προδήλως αβάσιμες αιτήσεις ασύλου, παρέχει μια πληθώρα περιπτώσεων για να κριθεί μια αίτηση ασύλου ως προδήλως αβάσιμη, με κυριότερη τη διέλευση του ατόμου από ασφαλή τρίτη χώρα πριν από την είσοδο σε κράτος-μέλος, το δεύτερο ψήφισμα παρείχε ένα κοινό ορισμό της «ασφαλούς τρίτης

⁵⁵ I.Krzemińska, "The Common European Asylum System", European Center of Human Rights, 2011, σ.3

⁵⁶ E. Guild, "The Europeanisation of Europe's Asylum Policy", Oxford University Press, 2006, σ.634

⁵⁷ "Judgment of the Court of 9 July 1987 - Federal Republic of Germany and others v Commission of the European Communities - Migration policy - Competence of the Community. - Joined cases 281, 283, 284, 285 and 287/85" <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0281>

χώρας”, ενώ το τρίτο προσδιορίζει τις «ασφαλείς χώρες καταγωγής». Τα ψηφίσματα των συμφωνιών του Λονδίνου αποσκοπούσαν από κοινού στον αποκλεισμό των αιτούντων άσυλο από τα διοικητικά συστήματα αξιολόγησης αιτήσεων ασύλου των κρατών-μελών, αποδεδειγμένα τα κράτη-μέλη από την επί της ουσίας εξέταση των αιτήσεων.⁵⁸

Η συνθήκη του Μάαστριχτ εισήγαγε την έννοια ενός ευρωπαϊκού οικοδομήματος που βασίζεται σε τρεις πυλώνες και για πρώτη φορά η μετανάστευση και η πολιτική ασύλου αντιμετωπίστηκαν ως ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος συγκαταλεγόμενα στον τρίτο κοινοτικό πυλώνα, αυτόν της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων.⁵⁹ Λόγω της θέσης του ζητήματος ασύλου στον τρίτο διακυβερνητικό πυλώνα υπήρξε μικρή πρόοδος τα επόμενα χρόνια σε κοινοτικό επίπεδο στο πεδίο του ασύλου, με τις επιμέρους εθνικές πολιτικές που συνέδεαν τη μετανάστευση με το έλλειμμα ασφαλείας που δημιουργούσε η ελεύθερη κυκλοφορία ατόμων να εφαρμόζονται πάνω σε ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης. Η αποτυχία αυτή συμπερίληψης προσφυγικών ζητημάτων ως κεντρικό μέρος του ευρωπαϊκού οικοδομήματος δεν ήταν παράλειψη, ούτε τυχαίο, από μία οικονομική οντότητα που στόχευε στην οικονομική ολοκλήρωση και την ενιαία αγορά αλλά μια συνειδητή και πρακτική επιλογή που θα διασφάλιζε το ευρωπαϊκό κεκτημένο από εξωτερικούς «κινδύνους».⁶⁰

Η Σύμβαση του Δουβλίνου (1990) είχε ως στόχο τη διαχείριση των προσφυγικών ροών εντός της Κοινότητας, κυρίως με τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους υπεύθυνου για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου⁶¹. Κύριος στόχος της Σύμβασης ήταν η καταπολέμηση του φαινομένου «*asylum shopping*», την κατάθεση δηλαδή πανομοιότυπων αιτήσεων ασύλου ανάμεσα στα κράτη-μέλη. Η συνθήκη προέβλεπε την επιστροφή των αιτούντων άσυλο στην πρώτη ευρωπαϊκή χώρα εισόδου, βαραινώντας με την εξέταση της αιτήσεως ασύλου το πρώτο κράτος-μέλος στο οποίο είχε εισέλθει ο

⁵⁸ *Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, The Council, Conclusions of the Meeting of the Ministers responsible for Immigration, 1992*

⁵⁹ *Ο.π., E. Guild, 2006, σ.634*

⁶⁰ *Ο.π.,σ.σ. 632-633*

⁶¹ *Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in one of the Member States of the European Communities, 15.6.1990*

αιτών άσυλο, είτε με την έκδοση visa διέλευσης, με τη νομική παρουσία ενός κοντινού μέλους οικογένειας, ή ελλείπει αυτών, την πρώτη φυσική επαφή με το έδαφος, δεσμεύοντας έτσι τα κράτη-μέλη με την επανεισδοχή αιτούντων άσυλο σύμφωνα με το καθεστώς του Δουβλίνου, στη βάση της αρχής της αμοιβαιότητας στην αναγνώριση και εφαρμογή των κανόνων.⁶²

Οι Συμφωνίες Σένγκεν (1990) υπήρξαν ένα καθοριστικότατο βήμα στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με στόχο τη διασφάλιση ενιαίου χώρου ελεύθερης κυκλοφορίας ατόμων. Όπως ήταν φυσικό, το εγχείρημα συνδέθηκε και πάλι με ζητήματα ασφάλειας, που απέρρεαν απ' τη ανάπτυξη διεθνούς τρομοκρατίας και διασυνοριακού εγκλήματος, άρρηκτα συνδεδεμένα με τη μετανάστευση. Τα κράτη είχαν ως στόχο τον έλεγχο της εισόδου και διαμονής αλλοδαπών στο ευρωπαϊκό έδαφος με την αυστηρότερη επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων σε αντιδιαστολή με ένα χώρο ελεύθερης διέλευσης χωρίς εσωτερικά σύνορα. Για τον λόγο αυτό, την αρχική διακήρυξη ελεύθερης κυκλοφορίας διαδέχτηκαν προβλέψεις διορθωτικών μέτρων με στόχο τη μετρίαση του ελλείμματος ασφαλείας που απέρρεε. απ' την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, επηρεάζοντας έτσι αρνητικά τις όποιες προοπτικές για ελαστικότερες πολιτικές σε θέματα ασύλου και μετανάστευσης.⁶³

Μέχρι την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, η πολιτική ασύλου παρέμενε στον διακυβερνητικό πυλώνα, δίνοντας στις εθνικές πολιτικές των κρατών-μελών τον πρώτο λόγο στη διαχείριση των μεταναστευτικών ζητημάτων καθιστώντας τις όποιες κοινές ευρωπαϊκές πολιτικές λειψές και αναποτελεσματικές. Με την υπογραφή της Συνθήκης τα ζητήματα του ασύλου μεταφέρθηκαν από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα έχοντας ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη κοινών πολιτικών για το άσυλο και την επακόλουθη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ).⁶⁴

⁶² N. El-Enany, "The common European Asylum System", *European Migration Network*, 2007

⁶³ C. Teitgen-Colly, "The European Union and Asylum: An Illusion of Protection", *Kluwer Law International*, 2006, σ. 15

⁶⁴ European Commission, "Towards a Common Asylum Procedure and a Uniform Status, Valid Throughout the Union, for Persons Granted Asylum", (COM (2000) 755)

Παρά το ότι η προτεραιότητα των κρατικών πολιτικών πάνω στη διαχείριση των μεταναστευτικών ζητημάτων συνεχίστηκε, η Συνθήκη του Άμστερνταμ εισήγαγε ένα για πρώτη φορά ένα θεσμικό πλαίσιο στο τέταρτο μέρος της με τίτλο «Άσυλο και Μετανάστευση», με την Κοινότητα να λαμβάνει πλέον ενεργότερο ρόλο στις ακολουθούμενες πολιτικές ασύλου, εγκαινιάζοντας έτσι την μετάβαση στην κοινοτικοποίηση της πολιτικής ασύλου και την αντιμετώπιση της υπό το πρίσμα των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, σε σύμπνοια με την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, κάτι που γίνεται πολύ εναργές στο άρθρο 63 το οποίο διακηρύσσει ότι «*οι πολιτικές ασύλου θα είναι σε συμφωνία με τη Σύμβαση της Γενεύης 1951*» της οποίας προτάσσει την πλήρη και ολοκληρωτική εφαρμογή.⁶⁵

Σημαντικός ήταν επίσης ο ενεργότερος ρόλος που επεφύλασσε για το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων το οποίο μπορεί πλέον να επιλαμβάνεται υποθέσεων ασύλου, όταν τίθενται ως προδικαστικά ερωτήματα από κράτη-μέλη. Παρόλαυτα, η υποβόσκουσα λογική του εδαφικού αποκλεισμού των προσφύγων στη βάση της εθνικής κυριαρχίας δεν εγκαταλείφθηκε και η πολιτική ασύλου παρέμενε συνδεδεμένη με την κατασκευή ενός ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου, χωρίς συνοριακούς ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα, που υπαγόρευε την άρνηση εισόδου σε άτομα που αναζητούσαν διεθνή προστασία και την περιθωριοποίηση των προσφυγικών ζητημάτων.⁶⁶

Το Συνέδριο του Τάμπερε υπήρξε μια από τις σημαντικότερες προσπάθειες της Ε.Ε. για τη διαμόρφωση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής ασύλου, με κύριους στόχους την εξασφάλιση από την Ε.Ε. πως κανένας πρόσφυγας δεν θα αποπέμπεται ή θα εκδιώκεται, επαναφέροντας με τον τρόπο αυτό την *Αρχή της Μη Επαναπροώθησης* των προσφύγων και την ευρύτερη επανεξέταση επαναπροσέγγιση των κριτηρίων και των διαδικασιών που ακολουθούνται εντός της Ε.Ε. για τον καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση μιας αίτησης ασύλου, κοινές προδιαγραφές για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες χορήγησης ασύλου,

⁶⁵ Ο.π., *I.Krzemińska*, 2011, σ.6

⁶⁶ Ο.π., 2011, σ.7

κοινές ελάχιστες συνθήκες υποδοχής αιτούντων άσυλο και κοινή προσέγγιση στη θέσπιση κριτηρίων για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα.⁶⁷

Δύο χρόνια μετά, το 2003, το Συμβούλιο υιοθέτησε την **Οδηγία Ελάχιστων Απαιτήσεων για την Υποδοχή Αιτούντων Άσυλο**, με στόχο τη διασφάλιση εγγυήσεων για τους αιτούντες άσυλο στο κράτος υποδοχής. Η οδηγία ρυθμίζει ζητήματα διαμονής, ελεύθερης μετακίνησης, συνθήκες κράτησης, εκπαίδευση ανηλίκων, απασχόλησης, ιατρικών εξετάσεων κ.α., συνθέτοντας ένα μίνιμουμ επίπεδο προστασίας για τα άτομα που βρίσκονται εν αναμονή απόφασης επί αίτησης ασύλου. Παρόλαυτα, οι προβλέψεις για επαρκείς συνθήκες υποδοχής αιτούντων άσυλο συνδέθηκαν με την ανάλυση του κόστους υλοποίησης και διατυπώθηκαν επιχειρήματα σχετικά με το βάρος που αυτές συνιστούν για τα κράτη. 68

Με βάση αυτά τα κριτήρια, τέθηκε σε ισχύ ένα σύστημα καθορισμού του υπευθύνου για την εξέταση ασύλου κράτους βασισμένο πάνω στην αναθεωρημένη Σύμβαση του Δουβλίνου, **το Δουβλίνο II**, «με στόχο την αποφυγή της αποστολής των αιτούντων άσυλο από τη μια χώρα στην άλλη, αλλά και την αποτροπή της κατάχρησης του συστήματος με την υποβολή περισσότερων αιτήσεων ασύλου από ένα μόνο άτομο».⁶⁹ Ο Κανονισμός Δουβλίνο II προσδιορίζει αντικειμενικά και ιεραρχημένα κριτήρια, προκειμένου να προσδιοριστεί το αρμόδιο για την αξιολόγηση του αιτήματος κράτους εισάγοντας την αρχή του ενός μόνου κράτους υπεύθυνου για την εξέταση της αίτησης με τα εξής κριτήρια:

- *Υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου ορίζεται το κράτος όπου ο αιτών άσυλο κατέθεσε το αίτημα του, ή σε περίπτωση που εισήλθε παράνομα, υπεύθυνο είναι το κράτος πρώτης εισόδου.*

⁶⁷ Tampere European Council, Presidency Conclusions, 15-19 October 1999

⁶⁸ Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, Κεφάλαιο II

⁶⁹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 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

- Σε περίπτωση ύπαρξης μέλους της οικογένειας σε κράτος-μέλος, τότε το τελευταίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης, στη βάση της αρχής της οικογενειακής ενότητας.⁷⁰

Προς αρωγή του ανωτέρω κανονισμού δημιουργήθηκε το σύστημα **Eurodac**, το οποίο επιτρέπει την εξακρίβωση της ταυτότητας των αιτούντων άσυλο και των ατόμων που συλλαμβάνονται για παράνομη διάβαση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. με την αντιπαραβολή των δακτυλικών αποτυπωμάτων τους, καθιστώντας έτσι δυνατή τη διαπίστωση της ταυτότητας των αιτούντων άσυλο που δεν διέθεταν εκουσίως ή ακουσίως τα προσωπικά τους έγγραφα.⁷¹

Το 2004 το Συμβούλιο εξέδωσε την **Οδηγία για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ως προσφύγων**, με στόχο τη θέση σε ισχύ ομοιόμορφων κριτηρίων για τα παραπάνω, υιοθετώντας τον ορισμό του πρόσφυγα της Σύμβασης της Γενεύης. Επίσης, η προβλέπεται ένα εναλλακτικό καθεστώς διεθνούς προστασίας, αυτό της επικουρικής προστασίας, για όσους δεν εμπίπτουν στον ορισμό του πρόσφυγα αλλά υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να πιστεύεται ότι εάν επέστρεφαν στη χώρα καταγωγής τους θα αντιμετώπιζαν πραγματικό κίνδυνο να υποστούν σοβαρή βλάβη.⁷² Η οδηγία αυτή υπήρξε το τελευταίο κομμάτι της πρώτης φάσης λειτουργίας της ΚΕΣΑ που σε γενικές γραμμές αποσκοπούσε στην εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου των κρατών-μελών ως προς την θέσπιση κοινών ελάχιστων προδιαγραφών σε τομείς όπως οι συνθήκες υποδοχής των αιτούντων άσυλο, οι διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων ασύλου, οι προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για να θεωρηθεί ότι ένα άτομο έχει ανάγκη πολιτικής προστασίας και ο καθορισμός του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης.

⁷⁰ “Κανονισμός «Δουβλίνο II»” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:I33153>

⁷¹ “Σύστημα «Eurodac»” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3AI33081>

⁷² Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απατρίδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους

Η δεύτερη φάση του ΚΕΣΑ χαρακτηρίστηκε από την υιοθέτηση του προγράμματος «**Αλληλεγγύη και διαχείριση μεταναστευτικών ροών**», το οποίο αναφέρεται στην περίοδο 2007-2013 και καλύπτει τους τομείς ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, επαναπροώθησης των παρανόμως διαμενόντων στην Ένωση πολιτών τρίτων κρατών, την ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών και την παροχή ασύλου.⁷³

Η εφαρμογή του προγράμματος εξαρτήθηκε από την λειτουργία τεσσάρων νέων Ταμείων, τα οποία θα είχαν διάρκεια μέχρι το τέλος του προγράμματος το 2013. Τα Ταμεία αυτά ήταν το **Ταμείο Εξωτερικών συνόρων**, το **Ταμείο Προσφύγων**, το **Ταμείο Ενσωμάτωσης υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ένωση**, και το **Ταμείο επαναπροώθησης των παρανόμως διαμενόντων**.

Οι κύριοι στόχοι της δεύτερης φάσης του ΚΕΣΑ ήταν :

- *Να βεβαιώσει την πρόσβαση των ατόμων που χρήζουν προστασίας, των οποίων η πρόσβαση και προστασία δεν πρέπει να περιορίζονται από τους ελέγχους των συνόρων.*
- *Η ύπαρξη μιας ενιαίας διαδικασίας ασύλου για λόγους αποτελεσματικότητας, ταχύτητας, ποιότητας και δικαιοσύνης.*
- *Η παροχή ενιαίου καθεστώτος προστασίας για τους αιτούντες άσυλο ή δευτερεύουσα προστασία.*
- *Να συνυπολογίζει τις διαφορές των φύλων και των ειδικών αναγκών των ευπαθών ομάδων.*
- *Να αυξήσει την συνεργασία σε πρακτικά θέματα.*
- *Να καθορίσει τις αρμοδιότητες και να στηρίζει την αλληλεγγύη μεταξύ κρατών-μελών και τρίτων χωρών.*
- *Να βεβαιώνει την συνοχή μεταξύ του κοινού συστήματος ασύλου και των άλλων πολιτικών που έχουν κάποιες επιπτώσεις στην διεθνή προστασία (όπως οι*

⁷³“Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework program on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013 {SEC(2005) 435} /* COM/2005/0123 final /* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0123>

έλεγχοι στα σύνορα, η μάχη κατά της παράνομης μετανάστευσης και η πολιτική επαναπροώθησης των παράνομων μεταναστών).

- Ο σεβασμός των διεθνών συνθηκών και ιδιαίτερος της Σύμβασης της Γενεύης του 1951.⁷⁴

Η επίτευξη αυτών των στόχων βασίζεται σε τρεις πυλώνες:

- Τη *νομοθετική εναρμόνιση*, που θα οδηγήσει σε καλύτερα κοινά πρότυπα με κύρια μέσα τις Οδηγίες που αφορούν τις συνθήκες υποδοχής, τις διαδικασίες ασύλου, και τις προϋποθέσεις παροχής ασύλου για να υπάρχει ευθυγράμμιση μεταξύ διεθνών και ευρωπαϊκών κριτηρίων.
- Την *προώθηση της συνεργασίας* των φορέων των κρατών-μελών που είναι επιφορτισμένοι με την εξέταση των αιτήσεων ασύλου μέσω της δημιουργίας της *Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Στήριξης Ασύλου*, με έδρα την Μάλτα.
- Την *ενίσχυση της αλληλεγγύης* και της υπευθυνότητας κριτηρίων, οι οποίες είναι άλλωστε αρχές καταγεγραμμένες στην Συνθήκη για την Λειτουργία της Ένωσης.

Παράλληλα με τις παραπάνω πολιτικές, το 2006 ιδρύθηκε ο «*Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*» (**FRONTEX**), ως κύριος φορέας υλοποίησης της εξωτερικής πτυχής της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασύλου για τη διαφύλαξη των ευρωπαϊκών συνόρων συντονίζοντας την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων, στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, την καθιέρωση κοινών προδιαγραφών και πρωτοκόλλων εκπαίδευσης και λειτουργίας και συνδρομή των κρατών-μελών με

⁷⁴ “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament establishing a framework program on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013 {SEC(2005) 435} /* COM/2005/0123 final */” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0123>

τεχνική και επιχειρησιακή υποστήριξη, ενώ για την επίτευξη αυτών των σκοπών μπορεί να επιδιώξει την συνεργασία με την EUROPOL.⁷⁵

Το 2007 υιοθετήθηκε η «Πράσινη Βίβλος» σχετικά με το μέλλον του ΚΕΣΑ, προτείνοντας την αύξηση των δυνατοτήτων υποβολής αίτησης ασύλου και τη βελτίωση των μέτρων νομικής προστασίας κατά την υποβολή της αίτησης με σκοπό τον προσδιορισμό του πλέον ενδεδειγμένου τρόπου εισδοχής μεταναστών στην Ε.Ε. προς την αποφυγή αύξησης του αριθμού υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται παράνομα στην Ένωση λόγω απουσίας σαφώς καθορισμένων κριτηρίων για την εισδοχή τους.⁷⁶

Το 2009, η Συνθήκη της Λισαβόνας διεύρυνε σημαντικά τις αρμοδιότητες της Ε.Ε. στο πεδίο του ασύλου και σε θέματα μετανάστευσης. Η Ένωση μπορεί πλέον να νομοθετεί, υιοθετώντας ενιαία πρότυπα πολιτικών ασύλου, σε αντίθεση με τις προβλεπόμενες απ' τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, «ελάχιστες προδιαγραφές», ενώ παύουν, πλέον, να υφίστανται οι περιορισμοί της Συνθήκης του Άμστερνταμ σχετικά με την αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου επί του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, η οποία εμπόδιζε την υποβολή ενώπιον του Δικαστηρίου προδικαστικών ερωτημάτων, εάν αυτά δεν είχαν τεθεί απ' το ανώτατο δικαστήριο του ενδιαφερόμενου κράτους. Τέλος, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποκτά πλέον ισχύ ευρωπαϊκής συνθήκης στην Ευρωπαϊκή δικαιοπραξία, ανάγοντας τα δικαιώματα που εγγυάται σε πρωτογενές ευρωπαϊκό δίκαιο.⁷⁷

Οι τελευταίες σημαντικές εξελίξεις στο σύστημα ασύλου και προστασίας της Ε.Ε. ήταν αρχικά η έγκριση του Κανονισμού «**Δουβλίνο III**», το 2013, το οποίο σε γενικές γραμμές στηρίχθηκε στους δύο προγενέστερους κανονισμούς σε ότι αφορά τις αρχές

⁷⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής συνεργασίας στα Εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

⁷⁶ Πράσινη Βίβλος, της 6ης Ιουνίου 2007, σχετικά με το μέλλον του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου [COM(2007) 301

⁷⁷ "The Lisbon European Reform Treaty Impact on Asylum and Immigration Policy"
<https://www.migrationwatchuk.org/Briefingpaper/document/82>

του και κυρίως ξεκαθάρισε τις ευθύνες και τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη-μέλη σε θέματα ασύλου και μετανάστευσης. Σε ότι αφορά τις προϋποθέσεις παροχής ασύλου, στις προηγούμενες διατάξεις προστέθηκαν εξαιρέσεις από την μεταφορά αιτούντων άσυλο προς το κράτος-μέλος εισόδου από άλλο κράτος-μέλος αν το άτομο αυτό έχει οικογένεια που διαμένει σε άλλο κράτος-μέλος, βρίσκεται σε ευάλωτη κατάσταση (ασθένεια, ασυνόδευτοι ανήλικοι, κτλ.). Επίσης, τα κράτη-μέλη θα μπορούν να μην επιστρέφουν αιτούντες άσυλο σε άλλο κράτος-μέλος εφόσον θεωρούν πως εκεί θα βρεθεί αντιμέτωπο με απάνθρωπες και εξευτελιστικές πρακτικές, όπως για παράδειγμα στην Ελλάδα που καταδικάστηκε για τέτοιες από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, χωρίς πλέον να χρειάζεται να περιμένουν δικαστική απόφαση για αυτό, ενώ τέλος δημιουργήθηκε ένας μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης με σκοπό τον έλεγχο και την βελτίωση των εθνικών μηχανισμών ασύλου από την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ασύλου.⁷⁸

Τέλος, ευρισκόμενη αντιμέτωπη με μια πρωτοφανή ροή προσφύγων και μεταναστών τόσο από γειτονικές χώρες όσο και από χώρες της Ασίας και της Αφρικής, η οποία επέφερε βαθιές ρωγμές στις σχέσεις μεταξύ των κρατών-μελών για τον τρόπο διαχείρισής τους και κατέδειξε την ανεπάρκεια και τον άδικο καταμερισμό ευθυνών και βαρών στα διάφορα κράτη-μέλη, κυρίως αυτών που αποτελούν κράτη εισόδου, η Επιτροπή τον Μάιο του 2016 πρότεινε την μεταρρύθμιση του ΚΕΣΑ με σκοπό τη δημιουργία μιας πιο δίκαιης και ανθρωπιστικής πολιτικής που να λειτουργεί εξίσου ικανοποιητικά σε περιόδους μεταναστευτικής «νηνεμίας» αλλά και σε περιόδους υψηλών ροών. Για να επιτύχει αυτά, η Επιτροπή πρότεινε τα εξής:

- Την μεταρρύθμιση του Κανονισμού του Δουβλίνου αντικαθιστώντας τον με μια νεότερη έκδοση με πιο δίκαιο, αποδοτικό και βιώσιμο σύστημα για την κατανομή των αιτήσεων ασύλου μεταξύ των κρατών-μελών.
- Προσαρμογή και ενίσχυση του Συστήματος Eurodac με ένα νέο κανονισμό για την λειτουργία του και επέκταση της εντολής του στην αντιμετώπιση της

⁷⁸“The Dublin III Regulation” <http://ceciliawikstrom.eu/en/politics/migration-and-asylum/the-dublin-iii-regulation/>

παράνομης μετανάστευσης και στη διευκόλυνση των επιστροφών παράνομων μεταναστών, καθώς και συνολικά για την υποστήριξη της πρακτικής εφαρμογής του αναθεωρημένου συστήματος του Δουβλίνου.

- Την μετατροπή της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Ασύλου σε μια πλήρως οργανωμένη ευρωπαϊκή υπηρεσία με ενισχυμένες αρμοδιότητες και με αντικείμενο και αποστολή την αντιμετώπιση τυχόν διαρθρωτικών αδυναμιών που προκύπτουν κατά την εφαρμογή της πολιτικής ασύλου της Ε.Ε.
- Την μεγαλύτερη εναρμόνιση του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου μεταξύ των κρατών-μελών με τη δημιουργία ενός νέου, κοινού, κανονισμού για τη διαδικασία ασύλου, ενός νέου κανονισμού σχετικά με τις συνθήκες πρώτης υποδοχής και τη δημιουργία ενός νέου κανονισμού για την αποδοχή προσφύγων και μεταναστών ώστε να μειωθούν οι διαφορές στην ποσοστά αναγνώρισης μεταξύ των κρατών-μελών, να αποθαρρυνθούν δευτερογενείς μετακινήσεις και να εξασφαλισθούν κοινές αποτελεσματικές διαδικαστικές εγγυήσεις για τους αιτούντες άσυλο.⁷⁹

1.3 Αποτίμηση των Πολιτικών Ασύλου και Μετανάστευσης της Ε.Ε.

Το ζήτημα της μετανάστευσης και του ασύλου ξεκίνησε να απασχολεί την Ε.Ε. κυρίως από τη δεκαετία του 1990 και μετά, όταν με την πτώση της ΕΣΣΔ εκατομμύρια άτομα από τις πρώην σοσιαλιστικές χώρες κατέφθασαν σωρηδόν σε ευρωπαϊκές χώρες. Παρόλαυτα, η μετανάστευση πληθυσμών δεν είναι ένα παροδικό φαινόμενο, κάτι που αποδείχθηκε τα επόμενα χρόνια με την συνεχή αύξηση των προσφύγων και μεταναστών προς την Ε.Ε. στην προσπάθεια τους είτε να αποφύγουν διώξεις και κακομεταχείριση στις χώρες τους είτε να αναζητήσουν μια καλύτερη ζωή σε μια πολύ ισχυρότερη οικονομία με πολύ καλύτερες συνθήκες ζωής για τους ίδιους και τις οικογένειές τους.

⁷⁹“The Common European Asylum System (CEAS)” https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_the_common_european_asylum_system_en.pdf

Αντιμέτωπη με τις συνεχείς μεταναστευτικές ροές η Ε.Ε. αναγκάστηκε εκ των πραγμάτων να δημιουργήσει πολιτικές και νομοθεσία για τη διαχείριση του ζητήματος τόσο της νόμιμης μετανάστευσης όσο και της παράνομης. Σε γενικές γραμμές, παρά τις αλλεπάλληλες και όλο και πιο συνεκτικά και ευρεία προγράμματα και αποφάσεις των θεσμών της Ένωσης, η εναρμόνιση και αποτελεσματικότητα των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου παραμένουν περιορισμένες και εν πολλοίς άδικες. Στην πλειοψηφία τους, οι όποιες νομοθετικές και πολιτικές πρωτοβουλίες αφορούν κυρίως την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης με κατασταλτικά μέτρα όπως ο περισσότερος έλεγχος των εξωτερικών συνόρων και η σύνδεση της μετανάστευσης με την εσωτερική ασφάλεια και δικαιοσύνη, ειδικότερα από τις τρομοκρατικές επιθέσεις που ξεκίνησαν το 2001 με την 11^η Σεπτεμβρίου και εντάθηκαν σε συχνότητα και ένταση με την εμφάνιση του ISIS στην Μέση Ανατολή και την ένταξη σε αυτόν μεταναστών 2^{ης} και 3^{ης} γενιάς σε ευρωπαϊκές χώρες οι οποίοι στην συνέχεια ενεπλάκησαν σε τρομοκρατικές επιθέσεις μέσα στην Ε.Ε., έχοντας ως αποτέλεσμα όλο και περισσότερες χώρες να σκληρύνουν την στάση τους στο θέμα της μετανάστευσης και να εστιάζουν κυρίως στην παράνομη και όχι στη νόμιμη πλευρά της.

Ένα άλλο πρόβλημα, το οποίο συναντάται σε πολλές εκφάνσεις της Ένωσης, είναι τα διαφορετικά συμφέροντα και πολιτικές των επιμέρους κρατών-μελών, τα οποία είναι πολλές φορές διαμετρικά αντίθετα και έτσι δύσκολα μπορούν να συγκεραστούν. Σε γενικές γραμμές, οι χώρες της Ε.Ε. μπορούν να χωριστούν σε τρία «μπλοκ» πάνω σε αυτό το ζήτημα:

- **Τις χώρες της Βόρειας Ευρώπης**, όπως η Σουηδία, η Γερμανία, η Μ. Βρετανία κτλ., οι οποίες αποτελούν παραδοσιακά χώρες υποδοχής μεταναστών λόγω της υψηλής οικονομικής τους ανάπτυξης και των πολιτικών ενσωμάτωσης και ένταξης που ακολουθούν. Στην Σουηδία για παράδειγμα, το 21% του πληθυσμού είναι αλλοδαπής καταγωγής, ενώ οι αιτούντες άσυλο λαμβάνουν δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, στέγαση, οικονομικό βοήθημα ενώ υποχρεούνται να παρακολουθούν μαθήματα εκμάθησης της γλώσσας για την

ευκολότερη ένταξή τους.⁸⁰ Στην Γερμανία, μια χώρα που από τη δεκαετία του 1950 αποτελεί παραδοσιακό προορισμό μεταναστών για αναζήτηση εργασίας και της οποίας ο μεταναστευτικός νόμος επιτρέπει σε μετανάστες που πληρούν τα κριτήρια της γλώσσας, εισοδήματος και συνταγματικής πίστης να υποβάλλουν αίτημα πολιτογράφησης⁸¹, η Ομοσπονδιακή κυβέρνηση της χώρας αποφάσισε το 2016 να ανοίξει τα σύνορά της και να δεχτεί περίπου ένα εκατομμύριο πρόσφυγες και μετανάστες από την Μέση ανατολή και την Αφρική, μια απόφαση όμως που δέχτηκε δριμεία κριτική από δεξιά και ακροδεξιά κόμματα και οργανώσεις και που πιθανόν να έχει αντίκτυπο στις επερχόμενες εκλογές.⁸² Το πιο δραματικό παράδειγμα της αλλαγής πολιτικής και προσέγγισης στο ζήτημα της μετανάστευσης από τις χώρες αυτές, όμως, δεν είναι άλλο παρά αυτό της Μ. Βρετανίας, τις οποίες οι πολίτες στο πρόσφατο δημοψήφισμα σχετικά με την διατήρηση της συμμετοχής της χώρας στην Ένωση απάντησαν αρνητικά με έναν από τους βασικότερους λόγους να είναι τόσο το ζήτημα της νόμιμης μετανάστευσης από τις χώρες της Ε.Ε. (κυρίως από την Ανατολική Ευρώπη) όσο και αυτό της παράνομης και των προσφύγων από την Μέση Ανατολή και την Αφρική.⁸³

- **Τις χώρες της Κεντρικής Ευρώπης και της Βαλτικής**, οι οποίες χαρακτηρίζονται από πολιτικές αποτροπής μόνιμης εγκατάστασης μεταναστών στην επικράτειά τους⁸⁴, μικρά ποσοστά αλλοδαπών με άδεια παραμονής σε αυτές, την σύναψη συμφωνιών με γειτονικές και μη χώρες για την επιστροφή υπηκόων τους σε αυτές και την συνεχή ανάληψη πρωτοβουλιών για τον έλεγχο των εξωτερικών τους συνόρων τόσο στο πλαίσιο ένταξής τους στην Ε.Ε. όσο και

⁸⁰ <http://arc.eppgroup.eu/Activities/docs/immigration-policy-el.pdf> σ.σ. 81-87

⁸¹ Ο.π., σ.σ. 62-66

⁸² “The Telegraph: Angela Merkel remains defiant on liberal refugee policy despite voters turning to anti-migrant party” <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/angela-merkel/12193425/Angela-Merkel-remains-defiant-on-liberal-refugee-policy-despite-voters-turning-to-anti-migrant-party.html>

⁸³ “Independent: Why did people really vote for Brexit? If we don't face the psychological reasons, we 'll never bring Britain together” <http://www.independent.co.uk/voices/brexit-eu-referendum-why-did-people-vote-leave-immigration-nhs-a7104071.html>

⁸⁴ <http://arc.eppgroup.eu/Activities/docs/immigration-policy-el.pdf> σ.103

μετά.⁸⁵ Ενδεικτική της αντιμετώπισης τους του ζητήματος της μετανάστευσης ήταν η στάση τους το 2015 όταν υπήρξε μια άνευ προηγουμένου όξυνση των ροών μεταναστών και προσφύγων μέσω της λεγόμενης «βαλκανικής οδού» από την Ελλάδα προς τις κεντρικές και δυτικές χώρες της Ε.Ε., όταν με πυρήνα τις χώρες του *Vizegrad Group* (Ουγγαρία, Τσεχία, Πολωνία και Σλοβακία) και σε συνεργασία με τις χώρες της πρώην Γιουγκοσλαβίας και την Αυστρία ανακοίνωσαν πως αρνούνται να δεχτούν τις ποσοτώσεις μεταφοράς και εγκατάστασης προσφύγων που πρότεινε η Επιτροπή⁸⁶ και έκλεισαν τα σύνορά τους, επαναφέροντας τους ελέγχους τους σε αυτά σηκώνοντας φράχτες για την παρεμπόδιση εισόδου μεταναστών και προσφύγων στα εδάφη τους⁸⁷, θέτοντας έτσι σε κίνδυνο ακόμα και την ίδια την Συνθήκη Σένγκεν.

- Τέλος, **τις χώρες της Νότιας Ευρώπης**, οι οποίες παραδοσιακά υπήρξαν χώρες αποστολής μεταναστών και μόνο από τη δεκαετία του 1990 και μετά, λόγω της γεωγραφικής θέσης τους, έγιναν χώρες υποδοχής. Από την έναρξη της «Αραβικής Άνοιξης» και μετά, τόσο η Ελλάδα όσο και η Ιταλία και η Μάλτα κατακλείστηκαν από πρόσφυγες και μετανάστες, οι οποίοι το 2015 έφθασαν σχεδόν το ένα εκατομμύριο,⁸⁸ δημιουργώντας τεράστια προβλήματα στη διαχείριση αυτών των ροών και προκαλώντας ακόμα περισσότερη πίεση στις ήδη δοκιμαζόμενες οικονομίες τους. Την κατάσταση αυτή επιδεινώνει η νομοθεσία της Ε.Ε. σχετικά με τις διαδικασίες ασύλου, ο Κανονισμός Δουβλίνο III, ο οποίος υποχρεώνει τις χώρες εισόδου να χειριστούν τις διαδικασίες ασύλου των αιτούντων ακόμα και αν οι τελευταίοι αιτούνται άσυλο για κάποια άλλη χώρα της Ε.Ε., κατά τη διάρκεια της οποίας ο αιτών πρέπει να παραμείνει στην χώρα εισόδου, ενώ όσοι βρεθούν διαμένοντες παρανόμως σε άλλη χώρα εκτός τις

⁸⁵ Elson, A. (Fall, 1997). «*Baltic State Membership in the European Union: Developing a Common Asylum and Immigration Policy*», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 5/1 (Symposium: The Public's Health in the Global Era: Challenges, Responses, and Responsibilities), σ.σ. 317-340.

⁸⁶ «Many countries say no to immigration quotas» <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/many-eu-countries-say-no-to-immigration-quotas/>

⁸⁷ «*Visegrad Group Migration Policy and the Balkans: Cooperation expected to continue in 2017*» <http://www.balkananalysis.com/blog/2017/01/21/visegrad-group-migration-policy-and-the-balkans-cooperation-expected-to-continue-in-2017/>

⁸⁸ «*710000 migrants entered EU in first nine months of 2015*» <http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>

χώρας εισόδου χωρίς να τους έχει χορηγηθεί άσυλο ή άδεια παραμονής επιστρέφονται στην πρώτη, μια νομοθεσία που επιμερίζει τα βάρη στις χώρες εισόδου της Νότιας Ευρώπης ενώ οι χώρες του Βορρά μπορούν να επιλέξουν ποιους αιτούντες άσυλο και μετανάστες θέλουν να απορροφήσουν και ποιους όχι, δημιουργώντας έτσι τριγμούς στις σχέσεις μεταξύ των χωρών του Βορρά και του Νότου και διευκολύνοντας την άνοδο ευρωσκεπτικιστικών κομμάτων και ομάδων σε αυτές.

Οι διαφορές μεταξύ των συμφερόντων και πολιτικών μεταξύ αυτών των ομάδων είναι εμφανείς και απίθανο να συμβιβαστούν, δημιουργώντας έτσι εκ των πραγμάτων μια κατάσταση κατά την οποία είναι αδύνατο να υπάρξει κάποιο είδος κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής και νομοθεσίας που να μπορέσει να ικανοποιήσει τους πάντες, γεγονός που καθιστά επιφυλακτικούς από την μια πλευρά την Ε.Ε. να κινήσει τις διαδικασίες για τη δημιουργία τους, γνωρίζοντας πως τα κράτη-μέλη που θα θεωρούν πως αδικούνται θα την μπλοκάρουν και τα κράτη-μέλη από την άλλη, που ακριβώς για να αποφύγουν οτιδήποτε θα αντιτίθεται στα συμφέροντά τους είναι αποφασισμένα να μην επιτρέψουν μια πιο συνεκτική και ενιαία ευρωπαϊκή πολιτική πάνω στην μετανάστευση.⁸⁹

Προβληματική είναι επίσης η αντιμετώπιση της νόμιμης μετανάστευσης, καθώς παρότι οι νομοθετικές πρωτοβουλίες της Ε.Ε. για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν στα εδάφη της αναγνωρίζουν κάποια ελάχιστα δικαιώματα και υποχρεώσεις προς αυτούς, τείνουν να καθιερώσουν ένα χάσμα ανάμεσά τους και στους πολίτες της Ε.Ε., ουσιαστικά επιτυγχάνοντας το αντίθετο από αυτό που επιδιώκουν, ενώ η ευχέρεια των κρατών-μελών να εφαρμόσουν τις εθνικές πολιτικές τους, το δημογραφικό πρόβλημα που υφίσταται στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες και οι συνακόλουθες αντιδράσεις που προκύπτουν από τον συγκερασμό των παραπάνω με ιδεολογικά και πολιτισμικά κριτήρια και φοβίες εντείνουν ακόμα περισσότερο την κατάσταση.⁹⁰

⁸⁹ Βλέπε υπ.86

⁹⁰ “*Why Europe is conflicted over immigration*” <https://www.stratfor.com/analysis/why-europe-conflicted-over-immigration>

Για να μπορέσει η Ένωση να αντιμετωπίσει το φλέγον ζήτημα της μετανάστευσης σε μια περιοχή που γειτνιάζει με ασταθείς και οικονομικά καχεκτικές χώρες οι οποίες εν πολλοίς συνδέονται με το φαινόμενο της ισλαμικής τρομοκρατίας που απειλεί ευθέως πλέον την Ε.Ε. και τα κεκτημένα της, είναι απαραίτητο να υπάρξει ένα τολμηρό και μακρόπνοο σχέδιο που να στηρίζεται σε ρεαλιστικές εκτιμήσεις της κατάστασης. Η μεταναστευτική πολιτική πρέπει να πάψει να είναι δέσμια των επιμέρους εθνικών πολιτικών των κρατών-μελών και να ενταχθεί στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης, με την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων με τις γειτονικές της χώρες, που σε μεγάλο βαθμό είναι χώρες προέλευσης μεταναστών και την παροχή οικονομικής βοήθειας σε αυτές με σκοπό την σταθεροποίηση και ανάπτυξή τους ώστε η παραμονή σε αυτές να είναι επιθυμητή, ενώ για τους ήδη υπάρχοντες μετανάστες και πρόσφυγες στα εδάφη της είναι απαραίτητο να γίνουν βήματα πλήρους ένταξης στο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτισμικό πλαίσιο των χωρών στις οποίες ζούνε και να αποφευχθούν πολιτικές που οδήγησαν στην εκ των πραγμάτων υποβάθμισή τους σε πολίτες τρίτης κατηγορίας, οι οποίοι γκετοποιημένοι σε περιοχές στις οποίες κατοικούσαν μόνο συμπατριώτες τους δεν έγιναν ποτέ κοινωνοί των αξιών και των προνομίων της Ευρώπης και της Δύσης. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο πως σχεδόν όλοι οι τρομοκράτες που αιματοκύλισαν τις ευρωπαϊκές πόλεις τα τελευταία χρόνια ήταν δεύτερης και τρίτης γενιάς μετανάστες, οι οποίοι αποκλεισμένοι από τα προνόμια των συνομηλίκων τους έγιναν εύκολα έρμια της προπαγάνδας των φανατικών ισλαμιστών εναντίων της «κακής και διεφθαρμένης Δύσης»...

2. ΟΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΣΥΛΟΥ ΤΗΣ Ε.Ε.

Εισαγωγή

Οι προσπάθειες της Ένωσης για εντονότερη παρουσία στη διεθνή σκηνή ως διακριτός φορέας μπορούν να εντοπιστούν στην Συνθήκη του Μάαστριχτ στην οποία και πήρε ένα προγραμματικό χαρακτήρα τόσο στην Αναπτυξιακή Πολιτική της όσο και στην

Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ)⁹¹, με την υλοποίηση αυτού του στόχου να εστιάζεται στην βαθύτερη και μεγαλύτερη συνεργασία με τρίτα κράτη σε τομείς όπως του εμπορίου, οικονομίας και εξωτερικής πολιτικής. Ταυτόχρονα, το Μάαστριχτ έφερε τον τομέα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) σε κοινοτικό επίπεδο με την εγκαθίδρυση του διακυβερνητικού τρίτου πυλώνα στον οποίο και ανατέθηκαν τα θέματα της ΔΕΥ⁹² στα οποία συμπεριλήφθηκαν η μετανάστευση και το άσυλο μεταξύ άλλων.

Με την Συνθήκη του Άμστερνταμ, οι αρμοδιότητες της Ε.Ε. σχετικά με το άσυλο και την μετανάστευση κοινοτικοποιήθηκαν περαιτέρω, ενσωματώθηκε το κεκτημένο της Schengen στην έννομη τάξη της Ε.Ε. και εισήχθη σαν διακριτός τομέας πολιτικής ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ)⁹³, ο οποίος πολύ γρήγορα ανέπτυξε μια ισχυρότατη εξωτερική διάσταση καθώς η ανάπτυξη ανασφαλειών σχετικά με την κοινωνική ασφάλεια στο εσωτερικό των χωρών μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου οδήγησε στην όλο και μεγαλύτερη σύνδεση της εξωτερικής ασφάλειας με αυτήν της εσωτερικής.⁹⁴

Οι πολιτικές της Ε.Ε. για την μετανάστευση και το άσυλο αποτελούν ένα εξαιρετικό παράδειγμα των εξωτερικών διαστάσεων που έχει η ΧΕΑΔ, καθώς οι εσωτερικές πολιτικές της Ένωσης που σχετίζονται με αυτές, όπως οι θεωρήσεις VISA και οι συνοριακοί έλεγχοι παράγουν αποτελέσματα πολύ πέρα από την έννομη τάξη της Ε.Ε. ενώ η συνεργασία με τρίτα κράτη σε θέματα μετανάστευσης έχει πλέον ενσωματωθεί στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της Ε.Ε.⁹⁵, με τις αποφάσεις που πάρθηκαν στο Συνέδριο του Τάμπερε και στο επακόλουθο Πρόγραμμα της Χάγης⁹⁶ να καλούν για αυτό, ειδικότερα για την πρόληψη και τον έλεγχο των ανεπιθύμητων

91 Άρθρο Β της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), τώρα Άρθρ. 2 της ΣΛΕΕ

92 Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law* (Harlow, Longman, 2000), σ. 16

93 Henderson, K., *The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged Europe*, (Hampshire, Palgrave MacMillan, 2005), σ.111

94 Walker, N. (Ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice* (2004), σ. 20.

95 Lavenex, S., *Shifting Up and Out, The Foreign Policy of European Immigration Control*, 20 West European Politics 2, σ.σ. 329-350.

96 *The Hague Program: Strengthening freedom, security and justice in the European Union*
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016054%202004%20INIT>

μεταναστευτικών ροών, το οποίο είναι εμφανές από την σημασία που δίνει η Ένωση σε θέματα μετανάστευσης που σχετίζονται με τους άμεσους γείτονες της και τις εξωτερικές σχέσεις μαζί τους.

Τα επακόλουθα χρόνια και στα συμβούλια που ακολούθησαν οι προτάσεις αυτές επαναλήφθηκαν χωρίς όμως κάποιο απόδοτικό αποτέλεσμα μέχρι το 2005 και την καθιέρωση μιας νέας πολιτικής, της επονομαζόμενης Παγκόσμιας Προσέγγισης για την Μετανάστευση και Κινητικότητα (ΠΠΜΚ) η οποία εστίαζε στην συνεργασία με τρίτες χώρες για τη νόμιμη μετανάστευση, υποστήριξη για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την προώθηση της διεθνούς προστασίας και την μεγιστοποίηση της οικονομικής ανάπτυξης από την μετανάστευση.⁹⁷ Η ΠΠΜΚ παραμένει μέχρι σήμερα το βασικό πλαίσιο των εξωτερικών διαστάσεων της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης της Ε.Ε.

Από το 2012 και μετά, η Ε.Ε. βρίσκεται αντιμέτωπη με μια εξαιρετικά πολύπλοκη και επικίνδυνη κατάσταση στον τομέα της μετανάστευσης και ασύλου, καθώς ο συνδυασμός της οικονομικής στασιμότητας και υπογεννητικότητας που αντιμετωπίζουν πολλά κράτη-μέλη, η ενίσχυση ή εμφάνιση τρομοκρατικών οργανώσεων που πραγματοποιούν επιθέσεις σε ευρωπαϊκές χώρες με αποτέλεσμα τη δημιουργία κλίματος φόβου και ανασφάλειας στο εσωτερικό τους και η αποσταθεροποίηση των γειτονικών χωρών μετά την έκρηξη της «Αραβικής Άνοιξης», την καταστρεπτική παρουσία του ISIS στην Μέση Ανατολή και του εμφυλίου πολέμου στην Συρία που οδήγησαν εκατομμύρια ανθρώπους να καταφύγουν προς την Ευρώπη αναδεικνύοντας τις αδυναμίες των πολιτικών διαχείρισης της μετανάστευσης και των διαδικασιών ασύλου αλλά και τα εγγενή προβλήματα που προκαλούν στην προσπάθεια δημιουργίας κοινών πολιτικών για αυτά τα θέματα τα διαφορετικά συμφέροντα των 27 κρατών-μελών τόσο στις εσωτερικές όσο και στις εξωτερικές πολιτικές τους.

⁹⁷ “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *The Global Approach to Migration and Mobility* /* COM/2011/0743 final */” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743>

Όλα αυτά είχαν ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση ημιμέτρων που δεν είναι ικανά να προσφέρουν λύσεις, είναι σε πολλές περιπτώσεις άδικα και έχουν βοηθήσει στην άνοδο του ευρωσκεπτικισμού σε πολλές χώρες και την αμφισβήτηση της σημασίας και της ικανότητας της Ε.Ε., με τα πλέον δραματικά παραδείγματα να είναι η de facto χρήση της Ελλάδας και της Ιταλίας ως χώρες κράτησης προσφύγων και μεταναστών και η απόφαση των πολιτών της Μ. Βρετανίας να εγκαταλείψουν την Ένωση στο δημοψήφισμα του καλοκαιριού του 2016 με το θέμα της μετανάστευσης να είναι ένα από τα δύο σημαντικότερα στην ατζέντα, κάνοντας την ανάγκη για μια νέα προσέγγιση στη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου εκ των ων ουκ άνευ, με ιδιαίτερη έμφαση στις εξωτερικές διαστάσεις τους, καθότι στην πλειοψηφία τους οι λόγοι που οδήγησαν στις μεταναστευτικές αυτές ροές βρίσκονται εκτός της Ε.Ε.

2.1 Η Παγκόσμια Προσέγγιση στην Μετανάστευση και Κινητικότητα

2.1.1 Η Πορεία προς την ΠΠΜΚ

Μέχρι την Συνθήκη του Άμστερνταμ, τα κράτη-μέλη συνεργάζονταν με χώρες εκτός της Ε.Ε. στη βάση διακυβερνητικών συνεργασιών, όπως η Διαδικασία της Βουδαπέστης που δημιουργήθηκε το 1991 από 26 ευρωπαϊκές χώρες (κυρίως της Ε.Ε. και της Κεντρικής Ευρώπης με επικεφαλής τη Γερμανία) με σκοπό την προώθηση μιας κοινής ατζέντας για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.⁹⁸ Γενικότερα, οι πρώτες αυτές προσπάθειες στις αρχές της δεκαετίας του 1990 επικεντρώνονταν στην οικοδόμηση μιας ζώνης σταθερότητας και ελέγχου κατά μήκος των συνόρων της Δυτικής Ευρώπης με αυτά των κρατών του πρώην Ανατολικού μπλοκ, μια προσέγγιση που αποκαλέστηκε «*cordon sanitaire*»⁹⁹ και αφορούσε δύο τομείς: τη διαχείριση των συνόρων (συμπεριλαμβανομένης της αστυνόμευσης και της καταπολέμησης των παράνομων ροών) και την πολιτική ασύλου. Η συνεργασία αυτή διευκολύνθηκε από τις ευρωπαϊκές φιλοδοξίες των χωρών εκτός Ε.Ε., οι οποίες με σκοπό την ένταξή τους

⁹⁸“About the Budapest Process” <https://www.budapestprocess.org/about>

⁹⁹ Sandra Lavenex, *Safe Third Countries*, Budapest: CEU Press, 1999; Heather Grabbe, “The sharp edges of Europe” *International Affairs*, τόμος 76, τεύχος 3, σ.σ. 519 – 538, 2000

στην Ε.Ε. ήταν πρόθυμες να αφομοιώσουν και να εφαρμόσουν προτάσεις της Ένωσης, με αποτέλεσμα χώρες οι οποίες ήταν χώρες αποστολής μεταναστών να υιοθετήσουν τις περιοριστικές και αποτρεπτικές νοοτροπίες και προσεγγίσεις των μεταναστευτικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ε.Ε. την περίοδο εκείνη.¹⁰⁰

Με την σταδιακή εξέλιξη της Ένωσης από μια οικονομική σε μια πολιτική ένωση και την καθιέρωση ενός ανοιχτού χώρου κυκλοφορίας εντός Ε.Ε. με την Συνθήκη Schengen, κάτι που οδήγησε σε φόβους για ανεξέλεγκτες ροές μεταναστών και προσφύγων στις χώρες της συμφωνίας, έγινε σαφές πως έπρεπε να υπάρξει μια κοινοτική προσέγγιση στο ζήτημα της μετανάστευσης, το οποίο έγινε ιδιαίτερα σαφές στα συμπεράσματα της Συνόδου του Τάμπερε, όπου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε να γίνουν σεβαστές οι αρχές της δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών και δήλωσε ότι «Το νομικό καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών θα πρέπει να προσεγγιστεί με εκείνο των υπηκόων των κρατών-μελών», κάτι που δεν ήταν σαφές μέχρι τότε.¹⁰¹

Τα παραπάνω, σε συνδυασμό με την όλο και μεγαλύτερη ενασχόληση της Επιτροπής με τα θέματα της μετανάστευσης, ειδικά μετά το 2000 και τη δημιουργία της Γενικής Διεύθυνσης Δικαιοσύνης και Εσωτερικών υποθέσεων, βάση των συμπερασμάτων του Τάμπερε και την σταδιακή αλλαγή της προσέγγισης των θεμάτων αυτών πέρα από το ζήτημα της ασφάλειας αλλά και ως ζήτημα πρόσβασης σε δικαιώματα, κάτι που εξελίχθηκε ακόμα περισσότερο με την εισαγωγή στη Συνθήκη της Λισαβόνας της νομικής βάσης για τη δράση της Ε.Ε. στον τομέα της μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της νόμιμης μετανάστευσης και της ένταξης. Τέλος, οι ανάγκες που έχουν δημιουργηθεί με την έλλειψη εργατικών χεριών και την χρόνια υπογεννητικότητα που χαρακτηρίζει την πλειοψηφία των ευρωπαϊκών χωρών είχαν ως αποτέλεσμα τα κράτη-μέλη να γίνουν πιο δεκτικά σε κοινοτικές προσεγγίσεις πάνω σε ζητήματα μετανάστευσης.

100 Heather Grabbe, "How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity", *Journal of European Public Policy*. Νούμερο 8, σ.σ. 1013-1031, 2001

¹⁰¹"Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions"

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm παρ. III

Οι παραπάνω εξελίξεις έφεραν αλλαγές στις εσωτερικές προσεγγίσεις της Ε.Ε. για τη μεταναστευτική πολιτική, με την εισαγωγή ενός ευρύτερου φάσματος θεμάτων για συζήτηση με εταίρους, όπως η ένταξη και τα δικαιώματα των μεταναστών, ενώ διάφορες εξελίξεις παγκοσμίως όπως η πληθυσμιακή έκρηξη στις χώρες του τρίτου κόσμου, η παγκόσμια κινητικότητα και πρωτοβουλίες για τη διαχείριση τους σε διεθνές επίπεδο όπως ο Παγκόσμιος Διάλογος για την Μετανάστευση (2001) και η Πρωτοβουλία της Βέρνης (2001-2005) με την απότοκη «*Διεθνή ατζέντα για τη Διαχείριση της Μετανάστευσης*»¹⁰² είχαν ως αποτέλεσμα την ανάδειξη της σημασίας των εξωτερικών σχέσεων και συνεργασιών με τρίτες χώρες και φορείς πάνω σε ζητήματα μετανάστευσης, η οποία με την σειρά της οδήγησε το 2005 στην υιοθέτηση μιας νέας πολιτικής, της Παγκόσμιας Προσέγγισης για την Μετανάστευση και Κινητικότητα.

2.1.2 Προτεραιότητες και Πλαίσιο λειτουργίας της ΠΠΜΚ

Η ΠΠΜΚ αποτελεί, αρχικά από το 2005 με την Παγκόσμια Προσέγγιση στην Μετανάστευση (ΠΠΜ) και στην συνέχεια με την αναθεωρημένη Παγκόσμια Προσέγγιση στην Μετανάστευση και Κινητικότητα, το γενικό πλαίσιο των εξωτερικών διαστάσεων της πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου της Ε.Ε., καθορίζοντας το πώς η Ε.Ε. διεξάγει διάλογο και συνεργάζεται με χώρες εκτός της Ε.Ε., με βάση σαφώς καθορισμένες προτεραιότητες και ενσωματωμένη στη συνολική εξωτερική δράση της Ε.Ε., συμπεριλαμβανομένης της συνεργασίας για ανάπτυξη πολιτική σχεδιάστηκε με βάση το γεγονός πως η μετανάστευση είναι ένα φαινόμενο που δεν περιορίζεται από τα σύνορα των επιμέρους χωρών και πως η διεθνής συνεργασία είναι απαραίτητη για την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτιών που την προκαλούν, με τους βασικούς στόχους της γύρω από τους οποίους εδράζονται οι πολιτικές και η μεθοδολογία της ΠΠΜΚ να είναι οι παρακάτω:

¹⁰² “*International Agenda for Migration Management: Common understandings and effective practices for a planned, balanced and comprehensive approach to the management of migration*”
<http://www.refworld.org/pdfid/46949e762.pdf>

- Την καλύτερη οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, καθώς και την προώθηση και διαχείριση της κινητικότητας.
- Την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, και την εξάλειψη της εμπορίας ανθρώπων.
- Την μεγιστοποίηση του αναπτυξιακού αντίκτυπου της μετανάστευσης και της κινητικότητας.
- Την προώθηση της διεθνούς προστασίας και ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης του ασύλου.
- Ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η ΠΠΜΚ υλοποιείται μέσω διαφόρων πολιτικών μέσων, όπως οι διμερείς και περιφερειακοί διάλογοι και σχέδια δράσης, νομικές πράξεις όπως η διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων και συμφωνίες επανεισδοχής, την στήριξη σε επιχειρησιακό επίπεδο καθώς και την παροχή υποστήριξης σε προγράμματα και έργα τρίτων χωρών ή διεθνών οργανισμών και οι δραστηριότητές της εστιάστηκαν αρχικά στην Αφρική και την Μεσόγειο που θεωρήθηκαν οι κύριες περιοχές προέλευσης μεταναστών.¹⁰³

Το 2013 κατατέθηκαν με την ανακοίνωση «*Η μεγιστοποίηση του αναπτυξιακού αντίκτυπου της μετανάστευσης*» προτάσεις σχετικά με το πώς η Ε.Ε. μπορεί να υιοθετήσει μια πιο φιλόδοξη προσέγγιση σε αυτόν τον τομέα στο πλαίσιο τόσο της αναπτυξιακής πολιτικής της Ε.Ε. Προτάθηκε μια διευρυμένη προσέγγιση, η οποία θα δίνει μεγαλύτερη προσοχή στις ροές στα νότια σύνορα της Ε.Ε., αποτελεσματικότερη ενσωμάτωση της μετανάστευσης στην εθνική ανάπτυξη, σχεδιασμό για τη μείωση της φτώχειας, καθώς και την ένταξη των προσφύγων και άλλων εκτοπισμένων ατόμων στο μακροπρόθεσμο σχεδιασμό της ανάπτυξης, η οποία και υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο στις 23 Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους.¹⁰⁴ Η ΠΠΜΚ εκ των πραγμάτων αφορούσε και αφορά συγκεκριμένες ομάδες κρατών οι οποίες λόγω της γεωγραφικής τους θέσης ή

¹⁰³ “Global Approach to Migration and Mobility” https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en

¹⁰⁴ “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Maximizing the Development Impact of Migration” https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-maximising-the-development-impact-of-migration_en_11.pdf

των ιστορικών και οικονομικών τους σχέσεων με την Ε.Ε. έχουν βαρύνουσα σημασία και θέση στις εξωτερικές συνεργασίες και σχεδιασμούς της Ένωσης.

Για την οικοδόμηση μιας εξωτερικής διάστασης της πολιτικής για τη μετανάστευση θεωρήθηκε ότι μερικές βασικές αρχές έπρεπε να εκπονηθούν και η Ε.Ε. επεδίωξε να το κάνει μέσω διαλόγου για τη μετανάστευση με κράτη μη μέλη της Ε.Ε., ο οποίος έχει διαφορετική μορφή μεταξύ των υποψηφίων χωρών στην Νοτιοανατολικής Ευρώπης, όπως η Κροατία ή η ΠΓΔΜ και τα κράτη της Μέσης Ανατολή ή του Μαγκρέμπ. Οι υποψήφιας χώρες πρέπει να προσαρμοστούν στο κεκτημένο της Ε.Ε. για την μετανάστευση και το άσυλο ως προϋπόθεση για την ένταξη, ενώ οι σχέσεις με τα κράτη της Μέσης Ανατολής και της Βόρειας Αφρικής είναι διαφορετικές. Μέσω διαλόγου επιδιώκεται να δοθεί ένα πολιτικό στοιχείο στη διεθνή μετανάστευση με την προώθηση διαύλων επικοινωνίας και συζήτησης για τη μετανάστευση μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών εκτός της. Μπορεί, επίσης, να την εντάξει στο πλαίσιο ευρύτερων συζητήσεων για το εμπόριο, την οικονομική βοήθεια, την ανάπτυξη και την ασφάλεια, οι οποίες με τη σειρά τους εντάσσονται σε ευρύτερες σχέσεις και συζητήσεις.

Η ΠΠΜΚ υποστηρίζεται στην λειτουργία της από μια σειρά αποφάσεων και εγγράφων της Ε.Ε. που σχετίζονται με την μεταναστευτική πολιτική και το άσυλο, όπως το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο του 2008 για την συνέχιση της ανάπτυξης μιας κοινής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου, σε πνεύμα αμοιβαίας ευθύνης και της αλληλεγγύης μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. και της εταιρικής σχέσης με τρίτες χώρες¹⁰⁵, το πρόγραμμα της Στοκχόλμης, που εγκρίθηκε τον Δεκέμβριο του 2009 και με το οποίο καθορίζονται οι προτεραιότητες της Ε.Ε. για τους τομείς της δικαιοσύνης, της ελευθερίας και της ασφάλειας για την περίοδο 2010-2014 εστιάζοντας, μεταξύ άλλων, στην ανάπτυξη ενός κοινού χώρου προστασίας και αλληλεγγύης και στην ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης στον τομέα του ασύλου¹⁰⁶ και διάφορες

¹⁰⁵“European Pact on Immigration and Asylum” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0038>

¹⁰⁶“The Stockholm Programme” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Ajl0034>

ανακοινώσεις της Επιτροπής σχετικά με την μετανάστευση, την κινητικότητα και τη διεθνή προστασία.¹⁰⁷

Επίσης, μέσω της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας της (ΕΠΓ), η Ε.Ε. συνεργάζεται με τους νότιους και ανατολικούς γείτονές της για να επιτευχθεί όσο το δυνατόν στενότερη πολιτική σύνδεση και οικονομική ολοκλήρωση βασιζόμενη σε κοινά συμφέροντα και αξίες, όπως η δημοκρατία, το κράτος δικαίου, και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι τρίτες-χώρες εταίροι συμφωνούν με την Ε.Ε. για ένα σχέδιο δράσης ΕΠΓ δεσμευόμενοι για τη προστασία και προώθηση της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του κράτος δικαίου, κτλ., με αντάλλαγμα την παροχή οικονομικής βοήθειας, πρόσβασης στην Κοινή Αγορά και στην ίδια την Ε.Ε. καθώς και υποστήριξη πολιτικής και τεχνικής φύσεως. Με την κινητικότητα των ανθρώπων να αποτελεί βασική προϋπόθεση για την προώθηση του εμπορίου και των επενδύσεων, τις πολιτιστικές ανταλλαγές και την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη στη σύγχρονη κοινωνία, η Ε.Ε. προωθεί την σύναψη μιας σειράς συμφωνιών με γειτονικές χώρες με σκοπό να καταστήσει την κινητικότητα και την πρόσβαση σε θεωρήσεις Σένγκεν ευκολότερη, ταχύτερη και φθηνότερη, καταπολεμώντας ταυτόχρονα τη διαφθορά, το οργανωμένο έγκλημα και τη διακίνηση ανθρώπων μέσω της συνεργασίας των αστυνομικών και δικαστικών δυνάμεων της Ε.Ε. και των τρίτων χωρών και την μεταρρύθμιση των νομικών συστημάτων των τρίτων χωρών με σκοπό την προώθηση του κράτους δικαίου και της δίκαιης αντιμετώπισης των πολιτών από τη Δικαιοσύνη. Με

¹⁰⁷ “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *Communication on migration* COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *Communication on migration* /* COM/2011/0248 final */” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2011:0248:FIN> και “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries* COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS *A dialogue for migration, mobility and security with the southern Mediterranean countries* /* COM/2011/0292 final */” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2011:0292:FIN>

τον χώρο ΔΕΥ να περιλαμβάνει τα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου, τα οποία τις περισσότερες φορές πηγάζουν από αιτίες οικονομικής και κοινωνικής φύσεως, είναι εύκολο να αντιληφθεί κανείς πως η ΕΠΓ συνδέεται εμμέσως πλην σαφώς με τις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου της Ε.Ε. σχετικά με τρίτες χώρες.¹⁰⁸

Τέλος, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ασύλου (ΕΥΑ), η οποία ιδρύθηκε με σκοπό την ενίσχυση και βελτίωση της υλοποίησης του ΚΕΣΑ και την υποστήριξη και συντονισμό των κρατών-μελών σε ζητήματα ασύλου και υποδοχής παίζει σημαντικό ρόλο στην εφαρμογή της ΠΠΜΚ σε συνεργασία με τρίτες χώρες προσφέροντας τεχνική υποστήριξη σε ζητήματα ασύλου και υποδοχής, ανταλλάσσοντας πληροφορίες, διευκολύνοντας και συντονίζοντας την επικοινωνία και συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών και τρίτων χωρών¹⁰⁹ και προωθώντας προγράμματα αποκατάστασης και ανοικοδόμησης με σκοπό την προστασία των προσφύγων και δείχνοντας αλληλεγγύη στα κράτη που τους φιλοξενούν,¹¹⁰ με ιδιαίτερη έμφαση σε γειτονικές χώρες που αποτελούν σημαντικές περιοχές προέλευσης και διέλευσης προσφύγων και μεταναστών.

2.1.3 Ευρωπαϊκές πολιτικές μετανάστευσης και Τρίτες χώρες

Σε γενικές γραμμές, οι χώρες που σχετίζονται περισσότερο με τις ευρωπαϊκές πολιτικές μετανάστευσης μπορούν να χωριστούν σε πέντε ομάδες με κοινά χαρακτηριστικά, γεωγραφική θέση και θεσμούς. Αυτές είναι πρώτον, οι χώρες της Δυτικής Ευρώπης που δεν είναι μέλη της Ε.Ε., όπως η Νορβηγία και η Ελβετία, δεύτερον τα νέα μέλη της Ε.Ε. από την Ανατολική και Κεντρική Ευρώπη, τρίτον οι Βαλκανικές χώρες και η Τουρκία, τέταρτον οι χώρες που δεν επίκειται να εισέλθουν

¹⁰⁸ “European Neighborhood Policy” https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en

¹⁰⁹ “Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32010R0439> Άρθ. 7 και Άρθ. 49

¹¹⁰ “Decision No 281/2012/EU of the European Parliament and of the Council of 29 March 2012 amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General program ‘Solidarity and Management of Migration Flows’” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32012D0281>

στην Ε.Ε. μακροπρόθεσμα, όπως η Ρωσία, η Ουκρανία ή το Μαρόκο και τέλος οι χώρες της ομάδας του ΑΚΕ (Ομάδα των χωρών της Αφρικής, Καραϊβικής και του Ειρηνικού), οι οποίες μετά την Συμφωνία του Κοτονού έχουν εισέλθει στην σφαίρα των ευρωπαϊκών πολιτικών μετανάστευσης και συνεργασιών.¹¹¹

1. Δυτικοευρωπαϊκές χώρες μη μέλη της Ε.Ε.: Η πρώτη ομάδα των χωρών που επηρεάζεται από τις πολιτικές της Ε.Ε. για την μετανάστευση είναι τα Δυτικοευρωπαϊκά κράτη εκτός της Ε.Ε. με συνεχόμενα σύνορα προς την Ε.Ε., όπως η Νορβηγία και η Ελβετία και τα οποία μπορούν να θεωρηθούν οιονεί μέλη της Ε.Ε. βάση των στενών οικονομικών και θεσμικών σχέσεων τους με την Ένωση¹¹², κάτι που υποστηρίζεται επίσης από τους ισχυρούς ιστορικούς, πολιτιστικούς, οικονομικούς και πολιτικούς δεσμούς τους με τα κράτη-μέλη της Ε.Ε.. Αυτή η έντονη ενσωμάτωση ισχύει και για τον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής, παρότι και οι δύο χώρες έχουν ακολουθήσει αντίθετες πολιτικές σχετικά με τους κανόνες που αφορούν την ελευθερία διακίνησης προσώπων από την Ε.Ε. και τρίτες χώρες προς αυτές, με τις δύο χώρες να δέχονται το πλήρες άνοιγμα των συνόρων και τις αγορές εργασίας τους προς τους πολίτες της Ε.Ε. μόνο μετά από έντονες πιέσεις της τελευταίας ενώ σε ότι αφορά την αποδοχή των πολιτικών για κατοίκους τρίτων κρατών μόνο η Νορβηγία, στα πλαίσια της Nordic Passport Union υιοθέτησε μέρος τους.¹¹³ Και οι δύο χώρες, παρά τις διαφορές στο βαθμό της δέσμευσής τους προς τους ευρωπαϊκούς κανόνες, έχουν έλθει σε παρόμοιο βαθμό σύγκλισης προς αυτούς συνεργαζόμενες στενά με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και υιοθετώντας τους κανόνες τους. Στην περίπτωση τους, οι στενοί οικονομικοί και πολιτικοί δεσμοί με την Ε.Ε. και η γεωγραφική εγγύτητα ανάγκασαν τις χώρες αυτές να ακολουθήσουν τους κανόνες της Ένωσης, καθώς θεωρήθηκαν πολύ πιο πλήρεις ως προς την φύλαξη των συνόρων και η όλο και μεγαλύτερη εξάρτηση από την κοινή αγορά

¹¹¹ Ο.π. υπ. 103

¹¹² "The Major Bilateral Agreements Switzerland-EU"

https://www.eda.admin.ch/dam/dea/en/documents/folien/Folien-Abkommen_en.pdf

¹¹³ Brochmann, Grete and Lavenex, Sandra (2002) "Neither in Nor Out: The Impact of EU Asylum and Immigration Policies on Norway and Switzerland", στο S. Lavenex and E. M. Uçarer (eds) "Migration and the Externalities of European Integration", σ.σ. 55–73

της Ε.Ε. και η ελευθερία μετακίνησης των κατοίκων της έφεραν εκ των πραγμάτων αλλαγές στις εσωτερικές πολιτικές μετανάστευσης τους.¹¹⁴

2. Τα νέα κράτη-μέλη: Η δεύτερη ομάδα των χωρών που εξαρτώνται από το καθεστώς μετανάστευσης της Ε.Ε. αποτελείται από τα νέα κράτη-μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, ένα κεντρικό χαρακτηριστικό των χωρών αυτών είναι ότι ως πρώην κομμουνιστικά κράτη δεν διαθέτουν τη «δυτική» πολιτική, οικονομική, νομική και διοικητική παράδοση της εποχής μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο που διαμόρφωσε σε μεγάλο βαθμό τις σύγχρονες προσεγγίσεις προς τους αιτούντες άσυλο και τους μετανάστες στη Δυτική Ευρώπη, καθιστώντας έτσι τις εσωτερικές πολιτικές τους και τις ευρωπαϊκές πολιτικές και νομοθεσίες σε μεγάλο βαθμό ασύμβατες.¹¹⁵ Καθώς η ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού κεκτημένου, και στην μετανάστευση, ήταν υποχρεωτική για την ένταξή τους στην Ε.Ε., η εφαρμογή της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής ήταν αναμενόμενη, ενώ η ραγδαία μεταβολή τους από χώρες αποστολής μεταναστών σε χώρες υποδοχής και διέλευσης, σε συνδυασμό με τις σαρωτικές πολιτικές και οικονομικές αλλαγές που αυτές επέφεραν, οι πολιτικές και η νομοθεσία τους σχετικά με την μετανάστευση και το άσυλο ακολούθησαν τις υποδείξεις των γειτονικών τους χωρών της Ε.Ε. και της Επιτροπής, ακόμα και αν αυτές τους έφεραν σε σύγκρουση με τις γειτονικές χώρες μη μέλη της Ε.Ε. όπως η Ρωσία ή η Ουκρανία.¹¹⁶ Το 2009, με τη «*Διαδικασία της Πράγας*», τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. από το πρώην ανατολικό μπλοκ διακήρυξαν τη «*Δημιουργία εταιρικών σχέσεων μετανάστευσης*» (ΔΣΜ) υιοθετώντας την κοινή δήλωση ΔΣΜ για τις αρχές και τις πρωτοβουλίες για την προώθηση στενών εταιρικών σχέσεων μετανάστευσης. Επιπλέον, τα συμμετέχοντα κράτη συμφώνησαν να το πράξουν μέσω μιας συνεκτικής, ισορροπημένης και ρεαλιστικής προσέγγισης που να σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών και των μελών των

¹¹⁴ Fischer, Andreas, Nicolet, Sarah and Sciarini, Pascal (2002) “*Europeanisation of a Non-EU Country: The Case of Swiss Immigration Policy*”, *West European Politics* 25(4): σ.σ. 143–70

¹¹⁵ Castles, Stephen and Miller, Mark J. (2003) “*The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*”. New York: Guilford Press

¹¹⁶ Lavenex, Sandra (2001) “*The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*”. Aldershot: Ashgate

οικογενειών τους, καθώς και των προσφύγων σε συνεργασία με τα κράτη της Κεντρικής Ασίας, της Ρωσίας, της Τουρκίας και άλλων κρατών της Ανατολικής Ευρώπης με βάση τις προγραμματικές αρχές της ΠΠΜΚ, έχοντας πλέον ενσωματωθεί πλήρως στο κεκτημένο της Ε.Ε..¹¹⁷

3. **Οι Βαλκανικές χώρες και η Τουρκία:** Οι χώρες αυτές αποτελούν τη δεύτερη ομάδα χωρών που σχετίζονται με τις πολιτικές μετανάστευσης της Ε.Ε. και η εντατικοποίηση των σχέσεων της με αυτές, καθώς και η αυξανόμενη έμφαση στην προσπάθεια ανάπτυξης κοινών πολιτικών μετανάστευσης έχουν οδηγήσει σε ακόμα μεγαλύτερη συνεργασία στον τομέα αυτό, με την προσαρμογή στο κοινοτικό κεκτημένο στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης να έχει γίνει αναπόσπαστο μέρος στην προετοιμασία της Τουρκίας για ένταξη στην Ε.Ε..¹¹⁸ Όπως και με τις υποψήφιες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, η συνεργασία αυτή προκαλεί την σύγκλιση στους τομείς της πολιτικής ασύλου, της παράνομης μετανάστευσης και της πολιτικής θεωρήσεων, η οποία οδηγεί σε μια συνολική αναθεώρηση της παραδοσιακής προσέγγισης της Τουρκίας στους τομείς αυτούς. Επιπλέον, η Τουρκία ήταν ανέκαθεν μια χώρα της αποστολής ή διέλευσης μεταναστών με αποτέλεσμα αυτή η σύγκλιση να έχει σημαντικά πολιτικά και κοινωνικά κόστη. Παρόλαυτα, στο πλαίσιο της ένταξης της χώρας στην Ε.Ε. και την συνεχώς αυξανόμενη εξάρτηση της από την κοινή αγορά, η Τουρκία προχώρησε στην μεγαλύτερη ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού κεκτημένου στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, ενώ η συμφωνία της 18^{ης} Μαρτίου 2016 αποτελεί χαρακτηριστική της σύνδεσης των πολιτικών μετανάστευσης μιας τρίτης χώρας με αυτές της Ε.Ε., με τη δεύτερη να χρηματοδοτεί την Τουρκία για την διαχείριση των προσφύγων στο έδαφός της, την συνεργασία μαζί της για τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης και την σύνδεση των παραπάνω με το περεταίρω άνοιγμα της ελεύθερης διακίνησης τούρκων πολιτών στην Ε.Ε. και της σταδιακής ένταξης της χώρας στην Ένωση.

¹¹⁷ “The Prague Process” <http://www.icmpd.org/index.php?id=1557>

¹¹⁸ Kirisci, Kemal (2002) “Immigration and Asylum Issues in EU–Turkish Relations: Assessing EU’s Impact on Turkish Policy and Practice”, στο S. Lavenex and E. M. Uçarer (eds) “Migration and the Externalities of European Integration”, σ.σ. 125–42. Lanham, MD: Lexington Books

Αντίστοιχες εξελίξεις υπήρξαν και στις χώρες της πρώην Γιουγκοσλαβίας που έχουν υπογράψει Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης με την Ε.Ε., οι οποίες περιλαμβάνουν τους δικούς τους Τίτλους Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, οι οποίοι εκτός από τα ζητήματα της παράνομης μετανάστευσης και της επανεισδοχής, προβλέπουν και μια διαρκή και δυναμική συνεργασία σχετικά με τις θεωρήσεις, τον έλεγχο των συνόρων, το άσυλο και τη μετανάστευση, ενώ παρομοίως με την στρατηγική απέναντι στις χώρες της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης και την Τουρκία, λαμβάνουν τεχνική και διοικητική συνδρομή για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τη νομοθεσία και πρακτικές την εκπαίδευση του προσωπικού, καθώς και της ασφάλειας των ταξιδιωτικών εγγράφων και τον εντοπισμό πλαστών εγγράφων. Όπως και οι χώρες της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης, οι χώρες των Βαλκανίων, στο πλαίσιο των προσπαθειών τους για ένταξη στην Ε.Ε. είναι ιδιαίτερα πρόθυμες να υιοθετήσουν τους κανόνες της Ε.Ε. παρά την ασυμβατότητά τους με την εθνική τους νομοθεσία και θεσμούς.¹¹⁹

4. **Οι χώρες του Μαγκρέμπ και τις Ανατολικής Ευρώπης:** Η τέταρτη ομάδα χωρών που συνδέεται με τις πολιτικές μετανάστευσης της Ε.Ε. περιλαμβάνει τις χώρες του Μαγκρέμπ και της Ανατολικής Ευρώπης. Παρά το γεγονός ότι στερούνται την προοπτική ένταξης στην Ε.Ε., οι χώρες αυτές έχουν ιστορικούς δεσμούς κυρίως με τα Νότια και τα Κεντροανατολικά κράτη-μέλη, ενώ η γεωγραφική τους εγγύτητα καθώς και η σημασία τους ως περιοχή προέλευσης και διέλευσης των μεταναστών ώθησαν την Ε.Ε. να εστιάσει περισσότερο στην μετανάστευση στην εξωτερική πολιτική της απέναντι στις χώρες αυτές. Σε αντίθεση με τη συνολική στρατηγική «εξευρωπαϊσμού» που επιδιώκεται προς τις υποψήφιες χώρες, η συνεργασία μεταξύ της Ε.Ε. και των γειτονικών χωρών είναι αρκετά περιστασιακή και εδράζεται κυρίως στα βραχυπρόθεσμα συμφέροντα και των δύο πλευρών. Σε ότι αφορά τις χώρες της Μεσογείου, μια θεσμοθετημένη συνεργασία ξεκίνησε με Διάσκεψη της Βαρκελώνης του 1995 και επικεντρώνεται στις πιο περιορισμένες πτυχές της επανεισδοχής και των συνοριακών ελέγχων με στόχο την αποτροπή και τη διακοπή της παράτυπης μετανάστευσης και της

¹¹⁹ Βλ. Lavenex, Sandra, 2002

παράνομης διακίνησης ανθρώπων.¹²⁰ Ωστόσο, αυτή η πολυμερής προσέγγιση που ευνοεί μονόπλευρα τα συμφέροντα της Ε.Ε., όπως για παράδειγμα η Σύνοδος της Σεβίλλης, που περιείχε την υποχρέωση των χωρών της Αφρικής να αποδεχτούν πίσω παράνομους μετανάστες, είχε μικρή επιτυχία και σε μια προσπάθεια να ξεπεραστεί το αδιέξοδο δρομολογήθηκαν πιο τοπικές πρωτοβουλίες σε διμερές ή περιφερειακό επίπεδο, όπως η Ευρώ-Αφρικανική Σύνοδος στην Ραμπάτ το 2006, με σκοπό την ένταξη της ανάπτυξης και των Αφρικανικών χωρών στις εξωτερικές διαστάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε., στην οποία στην συνέχεια προσχώρησαν άλλες χώρες που εμπλέκονται στις ροές εκ της Αφρικής¹²¹ και της Ευρώ-Αφρικανικής Συνόδου Μετανάστευσης και Ανάπτυξης στην Τρίπολη, επίσης το 2006, όπου για πρώτη φορά η Ε.Ε. και οι αφρικανικές χώρες κατέληξαν σε ένα κοινό πλάνο για την αποτροπή της διακίνησης ανθρώπων και η αναγνώριση της φτώχειας και την υπανάπτυξης ως πρωταρχικές αιτίες για την μετανάστευση.¹²² Αντίστοιχες πολιτικές ακολουθούνται και για τις Ανατολικοευρωπαϊκές χώρες όπως η Ρωσία και η Ουκρανία, με τα θέματα ΔΕΥ να αντανακλώνται αρχικά στις Κοινές Στρατηγικές και τα αντίστοιχα σχέδια δράσης απέναντι στην Ρωσία και την Ουκρανία,¹²³ αν και οι αντιπαραθέσεις που προκλήθηκαν με την εφαρμογή θεωρήσεων για τους Ρώσους πολίτες που ταξίδευαν μέσω Λιθουανίας προς το Καλίνινγκραντ¹²⁴ και οι απόψεις πολλών στην Ουκρανία πως ο χώρος Σένγκεν ουσιαστικά ήταν ένα νέο, βελούδινο «Σιδηρούν Παραπέτασμα»¹²⁵ έκαναν φανερά τα διαφορετικά συμφέροντα των κρατών της Ε.Ε. και των γειτόνων τους.

¹²⁰ “Barcelona Convention for the protection of the Mediterranean” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A128084>

¹²¹ “Euro-African Dialogue on Migration and Development (Rabat Process)” <https://www.iom.int/euro-african-dialogue-migration-and-development-rabat-process>

¹²² “Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment” https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/action-plan-migration-mobility-empl-9eas-2007_en.pdf

¹²³ “EU Action Plan on Common Action for the Russian Federation on Combating Organized Crime” στο OJ 2000/C106/5 της 13.4.2000 και “EU Action Plan on JHA in Ukraine” της 10.12.2001, στο OJ 2003/C 77/01 της 29.3.2003.

¹²⁴ Moshes, Arkady (2003) “Kaliningrad: Challenges between Russia and Europe”, στο I. Kempe (ed.) “Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. Eastern Europe: Challenges of a Pan-European Policy”, σ.σ. 177–94. Opladen: Leske und Budrich

¹²⁵ “The Washington Post: Security Curtain raised along EU’s New Eastern Front” https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/07/31/security-curtain-raised-along-eus-new-eastern-front/72773c9e-e8c7-481b-82e3-80766dcf988e/?utm_term=.f73458b8b9a7

Αντιμέτωπη με τα προβλήματα αυτά, η Ε.Ε. ανακοίνωσε το 2003 την πρωτοβουλία «*Ευρύτερη Ευρώπη*» με σκοπό την ενίσχυση των σχέσεων με τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και της αποφυγής διαχωριστικών γραμμών στην Ευρώπη με τη δημιουργία μιας ζώνης οικονομικής και πολιτικής συνεργασίας, προσφέροντας στις χώρες αυτές την ευκαιρία να συμμετέχουν στην Κοινή Αγορά με σκοπό την περαιτέρω ενσωμάτωσή και φιλελευθεροποίηση των οικονομιών τους, αναμένοντας ως αντάλλαγμα την όλο και μεγαλύτερη σύγκλιση των θεσμών και των δομών τους με αυτούς του κεκτημένου της Ε.Ε.¹²⁶ Τέλος, το 2012, με την εφαρμογή της ΠΠΜΚ, υπογράφηκαν εταιρικές σχέσεις κινητικότητας με τη Μολδαβία, την Λευκορωσία, την Αρμενία και τη Γεωργία καθώς και συμφωνίες επανεισδοχής για υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν διέλθει ή προέρχονται από αυτές τις χώρες.¹²⁷

5. **Οι χώρες Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού:** Η πέμπτη και τελευταία ομάδα των χωρών που σχετίζονται με τις πολιτικές μετανάστευσης της Ε.Ε. αποτελείται από τις χώρες Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού (**ΑΚΕ**). Μετά από σχεδόν 25 χρόνια οικονομικής και αναπτυξιακής συνεργασίας στο πλαίσιο της Σύμβασης του Λομέ¹²⁸, η Ε.Ε. και οι χώρες ΑΚΕ μπήκαν σε ένα νέο είδος εταιρικής σχέσης που καθορίζεται με τη συμφωνία του Κοτονού του Ιουνίου 2000, η οποία υπερβαίνει σε σημαντικούς βαθμό τις προηγούμενες συνθήκες και περιλαμβάνει εκτεταμένους κανόνες για την επανεισδοχή και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, καθώς και πολιτικές και πρακτικές για τη δίκαιη μεταχείριση των ξένων υπηκόων, για την ενσωμάτωσή τους και κατά των διακρίσεων, καθώς και προσπάθειες για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης με μέτρα κατά των βασικών αιτιών της, όπως η ένδεια, οι

¹²⁶“COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT *Wider Europe — Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors*” https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf

¹²⁷ “*The Global Approach to Migration and Mobility*” https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en

¹²⁸ “*The Cotonou Agreement: From Lomé I to IV*” http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/lome_history_en.htm

άσχημες συνθήκες διαβίωσης κτλ.¹²⁹ Η ευαισθησία των κανόνων αυτών αντικατοπτρίζεται στις αμφιλεγόμενες διαπραγματεύσεις για τη συμφωνία, όπου οι χώρες ΑΚΕ αντιτάχθηκαν με επιτυχία στην πρόθεση της Ε.Ε. να συμπεριληφθεί η υποχρέωση επανεισδοχής όχι μόνο για τους δικούς τους υπηκόους που διαμένουν παράνομα σε ένα κράτος-μέλος, αλλά και για υπηκόους τρίτων χωρών. Η συνεργασία σε θέματα μετανάστευσης με τις χώρες αυτές συνδέεται στενά με οικονομικούς και πολιτικούς στόχους με αντάλλαγμα την αποδοχή εκ μέρους τους αντιδημοτικών πρακτικών ΔΕΥ.¹³⁰ Η Συμφωνία Κοτονού αναθεωρήθηκε πρώτα το 2004 και στην συνέχεια το 2010, με την περαιτέρω ενσωμάτωση χωρών και των θεσμών τους στην Συμφωνία, την μεγαλύτερη έμφαση σε θέματα ασφάλειας και ανάπτυξης και την προσπάθεια καταπολέμησης του HIV-AIDS, εξασφάλισης επαρκής τροφής για τους πληθυσμούς των χωρών ΑΚΕ και της οικονομικής και εμπορικής ανάπτυξης, όλα θέματα έμμεσα ή άμεσα συνδεδεμένα με τους τομείς της μετανάστευσης και του ασύλου.¹³¹

2.2 Αποτίμηση της ΠΠΜΚ και των λοιπών εξωτερικών πολιτικών της Ε.Ε. για την Μετανάστευση και το Άσυλο.

Η συνεργασία με τρίτες χώρες και οργανισμούς σε ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου έχει τα πλεονεκτήματά της σχετικά με την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και κοινών δεσμεύσεων από τις χώρες προέλευσης και υποδοχής. Παρόλαυτα, υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες κατά πόσο οι πολιτικές που

¹²⁹ “ACP – The Cotonou Agreement” http://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en

¹³⁰ “Aenas Program: Program for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum” http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-aeneas-programme-projects-funded-2004-2006_en_7.pdf

¹³¹ “The Cotonou Agreement” http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/mn3012634_en.pdf

εφαρμόζονται επηρεάζουν θετικά τις τρίτες χώρες και τους μετανάστες, ιδίως εκείνους που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας, με την προσέγγιση της Ε.Ε. να είναι σε πολύ μεγάλο βαθμό «Ευρωκεντρική» και να ωφελεί μόνο την ίδια και τα κράτη μέλη της. Ως αποτέλεσμα της όλο και μεγαλύτερης ενσωμάτωσης και κοινοτικοποίησης, η ανάγκη για σύγκλιση των πολιτικών και των νομοθεσιών των κρατών-μελών σε θέματα ελέγχου της μετανάστευσης έχει καταστεί εμφανής, με το κοινό σημείο σύγκλισης να είναι η στιγμή που οι μετανάστες εκφράζουν την επιθυμία τους να μεταναστεύσουν.

Αυτό έχει ως αποτέλεσμα οι πρώτες δράσεις εξωτερικής συνεργασίας σε επίπεδο ΔΕΥ να επικεντρώνονται στην εξεύρεση τρόπων για τον έλεγχο της μετανάστευσης πριν οι μετανάστες να διασχίσουν τα σύνορα της Ε.Ε., με την προσέγγιση της τελευταίας να είναι εξαιρετικά μονομερής, ευνοώντας πολιτικές για τον έλεγχο και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης μέσω αντί πολιτικών που να συνδέουν την ανάπτυξη με την μετανάστευση. Η υπερβολική αυτή έμφαση στον έλεγχο παραμελεί σημαντικές πτυχές, όπως η προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης ή ανθρωπιστικά ζητήματα όπως μετανάστες που χρήζουν διεθνούς προστασίας, ενώ παράλληλα παραβλέπει τις ανάγκες των χωρών προέλευσης οι οποίες μαστίζονται από ανισότητες, ένδεια και έλλειψη υποδομών.¹³² Παρά τις διακηρύξεις της Ε.Ε. τα τελευταία χρόνια για μεγαλύτερη έμφαση στο κομμάτι της ανάπτυξης και οικονομικής βοήθειας, οι πολιτικές της παραμένουν σε μεγάλο βαθμό δέσμιες της «αστυνομικής/προστατευτικής» προσέγγισης που χαρακτήριζαν τις απαρχές τους.

Οι κοινές επιχειρήσεις ελέγχου των συνόρων ήταν αρκετά επιτυχείς στην μείωση του αριθμού των παράνομων μεταναστών, ωστόσο οι ολοένα και πιο περιοριστικές πολιτικές μετανάστευσης στην Ευρώπη έχουν απλώς ως αποτέλεσμα οι μετανάστες να αναζητούν εναλλακτικές και συχνά πιο επικίνδυνες διαδρομές για να εισέλθουν στην Ευρώπη με αποτέλεσμα αντί για την επίλυση του ζητήματος της παράνομης μετανάστευσης οι αυστηρότεροι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. έχουν απλώς ως αποτέλεσμα την μεταφορά των ευθυνών και των προβλημάτων σε γειτονικές χώρες,

¹³² Lavenex, Sandra και Uçarer, Emek, “*The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies*”, *Cooperation and Conflict*, τόμος 39, νούμερο 4, σ.σ. 417-443, 2004

κάτι προβληματικό καθώς οι άνθρωποι που έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας διατρέχουν τον κίνδυνο να στερηθούν του δικαιώματος αυτού¹³³, όπως για παράδειγμα των αιτούντων άσυλο οι οποίοι επιστρέφονται στις χώρες καταγωγής τους της με αποτέλεσμα την μη εφαρμογή του δικαιώματος της μη επαναπροώθησης των μεταναστών και προσφύγων σε κίνδυνο.¹³⁴

Επίσης, η επικέντρωση των πολιτικών μετανάστευσης της Ε.Ε. στην ασφάλεια και αστυνόμευση, ειδικά σε σχέση με την Υποσαχάρια Αφρική έχει αποδειχθεί αντιπαραγωγική, τόσο από την άποψη της αύξησης του οικονομικού κόστους όσο και του σωματικού κινδύνου καθώς αναγκάζει τους μετανάστες να αναζητήσουν εναλλακτικές διαδρομές εισόδου, με αποτέλεσμα οι περιοριστικές πολιτικές της Ε.Ε. να έχουν αυξήσει τον αριθμό των μεταναστών που επιχειρούν να εισέλθουν παράνομα στην Ε.Ε., παρότι ο αριθμός των μεταναστών που επιθυμούν να εισέλθουν σε αυτήν έχει παραμείνει ο ίδιος, καθώς πολλοί παράνομοι μετανάστες δεν γνωρίζουν τους «κανονικούς» τρόπους εισόδου στην Ε.Ε. και ως εκ τούτου εισέρχονται σε αυτή παράνομα.¹³⁵ Στερώντας τη νόμιμη πρόσβαση στην επικράτειά της, η Ε.Ε. συμβάλλει στην οικονομική και κοινωνική ανασφάλεια και αστάθεια στην περιοχή, αντί να προωθή την ανάπτυξη όπως ισχυρίζεται επίσημα πως πράττει, με την αστάθεια και τις παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων να αυξάνονται όσο όλο και περισσότερες χώρες εισάγουν και εφαρμόζουν μηχανισμούς ελέγχου στα σύνορά τους.¹³⁶ Επίσης, οι πολιτικές αποκλεισμού για τους μετανάστες από την Υποσαχάρια Αφρική μπορούν να ιδωθούν ως ρατσιστικές καθώς αυτοί αντιμετωπίζονται ως ακατάλληλοι για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια λόγω της καταγωγής τους. Αυτός ο συστηματικός ρατσισμός ενισχύεται περαιτέρω από την τεχνολογία ελέγχου της μετανάστευσης που είναι αρκετά αποτελεσματική στο να σταματάει ανεπιθύμητους μετανάστες, με αποτέλεσμα οι

¹³³ Rodier, Clair “*Analysis of the external dimension of the EU’s asylum and immigration policies - summary and recommendations for the European Parliament*” The European Parliament, Policy Department, 2006

¹³⁴ Lindström, Channe, “*European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?*” Social Policy & Administration, τόμος 39, νούμερο 6, σ.σ. 587-605, 2005

¹³⁵ Dover, Robert, “*Towards a Common EU Immigration Policy: A Securitization Too Far.*” European Integration, τόμος 30, νούμερο 1, σ.σ. 113-130, 2008

¹³⁶ Ο.π., Rodier, Clair, 2006

υποθέσεις αυτές να έχουν εκπληρωθεί, με την αύξηση τόσο του αριθμού των μεταναστών από την Υποσαχάρια Αφρική που προσπαθούν να εισέλθουν στην Ε.Ε. με μη ασφαλή και παράνομα μέσα όσο και των ακροδεξιών στην Ε.Ε., καθώς βλέπουν τα επιχειρήματά τους για την εισβολή ξένων και το επακόλουθο χάος να επιβεβαιώνονται.¹³⁷ Επίσης, υπάρχει ο υπαρκτός κίνδυνος να θεωρηθεί η μετανάστευση ένα ζήτημα που μπορεί να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο μιας τεχνικής διαχείρισης και να λυθεί εύκολα με τεχνολογικές λύσεις, αντί να γίνουν κατανοητές και να αντιμετωπιστούν οι κοινωνικές και οικονομικές αιτίες που την προκαλούν καθώς και τα υπέρ και τα κατά της.¹³⁸

Σε ότι αφορά την Ευρωκεντρική προσέγγιση των πολιτικών της Ένωσης, η πρώτη και κύρια πτυχή της εμφανίζεται στην πολιτική επανεισδοχής της Ε.Ε., στην οποία οι συμβαλλόμενοι, τόσο η Ε.Ε. όσο και τα τρίτα κράτη, δεσμεύονται αμοιβαία με την υποχρέωση επανεισδοχής, καταδεικνύοντας την υποκρισία της Ε.Ε., διότι, προφανώς, είναι εξαιρετικά απίθανο ένα κράτος-μέλος της Ε.Ε. να πρέπει ποτέ να δεχθεί εκ νέου κάποιο λαθρομετανάστη από μια τρίτη χώρα, με αυτό να είναι ο κύριος λόγος για τον οποίο η Ε.Ε. δυσκολεύεται να πείσει τρίτες χώρες να υπογράψουν αυτές τις συμφωνίες. Επίσης, η υποκρισία της Ε.Ε. αποδεικνύεται περαιτέρω από το γεγονός ότι ενώ φέρεται να εφαρμόζει την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το κάνει μόνο σε σχέση με τους πολίτες της παραμελώντας εκείνα των υπηκόων τρίτων χωρών, με τις χώρες προέλευσης να βρίσκουν αυτά τα δύο μέτρα και δύο σταθμά ως το μεγαλύτερο εμπόδιο για συνεννόηση.¹³⁹

Επιπλέον, δεν φαίνεται να δίνεται πολύ σημασία στα κριτήρια επιλογής των χωρών με τις οποίες η Ε.Ε. διαπραγματεύεται συμφωνίες επανεισδοχής, με την Ε.Ε. να πρέπει, κανονικά, να εξετάζει την εφαρμογή και προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην χώρας με την οποία διαπραγματεύεται μια συμφωνία επανεισδοχής, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ασφαλής επιστροφή των παλιννοστούντων, κάτι που

¹³⁷ Ο.π., Dover Robert, 2008

¹³⁸ Van Munster, Rens, "The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice." Political Science publications, νούμερο 12, University of Southern Denmark, 2005.

¹³⁹ Ο.π., Dover Robert, 2008

δεν είναι σχεδόν ποτέ στο προσκήνιο και που μπορεί να έχει σοβαρές συνέπειες για τα άτομα που είναι επιστρέφονται από την Ε.Ε., με ευθύνη της τελευταίας και των κρατών-μελών της καθώς το γεγονός ότι πολλές τρίτες χώρες έχουν κάκιστες επιδόσεις στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων θέτει τις ζωές των μεταναστών που επιστρέφουν στις χώρες καταγωγής τους σε κίνδυνο, χωρίς, ωστόσο, το γεγονός αυτό να έχει ληφθεί πραγματικά υπόψη από την Ε.Ε. κατά την υπογραφή συμφωνιών επανεισδοχής.¹⁴⁰ Η πρόσφατη συμφωνία επανεισδοχής με την Τουρκία είναι ένα τέτοιο παράδειγμα, όπου η ανάγκη για μια γρήγορη λύση στο πιεστικό πρόβλημα δεκάδων χιλιάδων μεταναστών να περνούν τα σύνορά της παράτυπα οδήγησε στην αναβάθμιση της Τουρκίας σε κρίσιμο εταίρο στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και χώρα επανεισδοχής, παρά τις έκδηλες παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην χώρα, την φίμωση των ΜΜΕ και την όλο και αυξανόμενη αυταρχικότητα της κυβέρνησης Ερντογάν, ενώ δεν ζητήθηκε από το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να συναινέσει ούτε δόθηκε στο ευρωπαϊκό Δικαστήριο η δυνατότητα να γνωμοδοτήσει πάνω στην συμφωνία, με προφανή κόσμη για τις βασικές ευρωπαϊκές αρχές και αξίες.¹⁴¹

Ταυτόχρονα με τις αμιγώς μεταναστευτικές πολιτικές, το ζήτημα της μετανάστευσης αποκτά όλο και μεγαλύτερη σημασία και ρόλο στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας, αλλά ενώ τα σχέδια δράσης της ΕΠΓ αντικατοπτρίζουν τα συμφέροντα και των δύο μερών σε άλλους τομείς, αυτό δεν συμβαίνει για αυτά της μετανάστευσης. Η Ε.Ε. επικεντρώνεται αποκλειστικά στα δικά της συμφέροντα, τα οποία περιλαμβάνουν μέτρα για τον περιορισμό των ανεπιθύμητων μεταναστευτικών ρευμάτων, και δέχεται μόνο μετανάστες υψηλής ειδίκευσης ως εργασία, ενώ πολλές χώρες που συνεργάζονται με την Ε.Ε. είναι υποχρεωμένες (μέσω της λεγόμενης «αρχής της αιρεσιμότητας») να αναπτύξουν ένα σύστημα διαχείρισης για την πρόληψη ή την διακοπή των μεταναστευτικών ροών. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η ΕΠΓ να γίνεται αντιληπτή ως ένα σύστημα ανταλλαγών με το οποίο η Ε.Ε. παραχωρεί στους εταίρους της πρόσβαση στην εσωτερική της αγορά και στα προγράμματά της σε αντάλλαγμα με την

¹⁴⁰ Lindström, Channe, ο.π., 2005, σ.σ. 587-605 και Rodier, Clair, ο.π., 2006.

¹⁴¹“*Fact Check: Did the EU-Turkey Deal bring down the number of migrants and of border deaths?*”
<https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>

συμμόρφωση προς τα αιτήματά της, τα οποία έχουν πάντα στόχο τη διασφάλιση της ασφάλειας στην περιοχή προς όφελος της. Ως εκ τούτου, εάν τα σχέδια δράσης περιλαμβάνουν ρήτρες αιρεσιμότητας και θέτουν τα συμφέροντα της Ε.Ε. πάνω από αυτά των γειτονικών τους χωρών, υπάρχουν βάσιμοι λόγοι όχι μόνο να αμφισβητηθεί ο τρόπος με τον οποίο η ισότητα και ο διάλογος εφαρμόζονται από την Ε.Ε. αλλά και να υποστηριχτεί πως οι περιοριστικές πολιτικές μετανάστευσης και ρήτρες αιρεσιμότητας που χρησιμοποιεί η Ε.Ε. στις συμφωνίες της με άλλες χώρες μπορούν να βλάψουν πραγματικά την εικόνα της σε περιφερειακό ή και παγκόσμιο επίπεδο, καθώς η ακεραιότητα και η τιμή της Ένωσης θα υπονομευτούν σοβαρά εάν συνεχίσει να ενεργεί αποκλειστικά προς το συμφέρον της, αντί να βοηθάει τις χώρες που έχουν ανάγκη.¹⁴²

Τέλος, υπάρχει μια αντίφαση μεταξύ της εθνικής κυριαρχίας των κρατών και στη δυνατότητα επιλογής των μεταναστών που επιθυμούν να εισέλθουν στα εδάφη τους και στην ευθύνη των ανεπτυγμένων χωρών προς τις αναπτυσσόμενες χώρες σε ότι αφορά τα ανθρώπινα δικαιώματα. Ορισμένες πτυχές των πολιτικών της μετανάστευσης της Ε.Ε. έρχονται σε αντίθεση με τη Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς σύμφωνα με τις διεθνείς διακηρύξεις, η Ε.Ε. υποχρεούται να υποστηρίζει τους έχοντες ανάγκη στις περιοχές καταγωγής τους ή να τους επιτρέψει την πρόσβαση στα κράτη-μέλη της Ε.Ε.. Τοποθετώντας την ευθύνη για τη διαχείριση του ζητήματος στα ίδια τα κράτη από όπου προέρχεται ο κίνδυνος, η Ε.Ε. παραμελεί τις ευθύνες της έναντι των τρίτων χωρών και των πληγέντων υπηκόων τους, με χαρακτηριστικό παράδειγμα μεταβίβασης ευθύνης μιας πολιτικής και μάλιστα σε επίπεδο εξωτερίκευσης της είναι η περίπτωση των συμφωνιών επανεισδοχής.

Τέλος, οι προσπάθειες τις Ε.Ε. για συνεργασία με τρίτες χώρες είναι εκ των πραγμάτων δύσκολες, καθώς ενώ η Ένωση δίνει έμφαση στη θεμελιώδη αξία του κράτους δικαίου που έχει ως στόχο να προωθήσει και να προστατεύσει, σε ζητήματα μετανάστευσης υπάρχει έλλειψη κοινών προτύπων και εγγυήσεων μεταξύ των

¹⁴² Wolff, Sarah, “*Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges*” Cambridge Review of International Affairs, τόμος 21, νούμερο 2, σ.σ. 253-271, 2008

συμβαλλομένων, με αποτέλεσμα τη σύγκρουση μεταξύ της πολιτικής ανάγκης και του κράτους δικαίου στις προσπάθειες σύγκλισης και συνεργασίας.¹⁴³

Παρά το γεγονός πως οι πολιτικές της Ε.Ε. έχουν εμπλουτιστεί και βελτιωθεί με την πάροδο των χρόνων, οι σύγχρονες εξελίξεις είναι αμείλικτες και δεν υπάρχει πολυτέλεια χρόνου για ημίμετρα ή για σχέσεις συνεργασίας με τρίτες χώρες οι οποίες, ένεκα της τάσης της Ε.Ε. να δίνει προτεραιότητα στα συμφέροντά της και όχι στους λόγους που οδηγούν στους υπηκόους τους στην φυγή από τις χώρες αυτές ή να τις εκλαμβάνει ως ισότιμους εταίρους στη διαπραγμάτευση, είναι πολύ επιφυλακτικές, αν όχι κάθεται αρνητικές, να αποδεχτούν και να εφαρμόσουν τις πολιτικές, τη νομοθεσία και τις επιταγές της Ε.Ε. παρά τα όποια ανταλλάγματα. Για να μπορέσει, λοιπόν, να αντιμετωπίσει αρχικά τις βραχυπρόθεσμες προκλήσεις στα σύνορα και στο εσωτερικό της και στην συνέχεια να βασιστεί πάνω στα αποτελέσματα των παραπάνω για πιο ολοκληρωμένες και μακροπρόθεσμες λύσεις, η Ε.Ε. είναι απαραίτητο να προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις που να μπορούν να τις υποστηρίξουν, όπως οι παρακάτω:

- **Ισχυρότερη Ηγεσία:** Η Ε.Ε. είναι απαραίτητο να έχει μια φανερή και ενισχυμένη παρουσία τόσο σε επίπεδο εσωτερικής πολιτικής για την καθοδήγηση και τον έλεγχο των κρατών-μελών της και των αντικρουόμενων συμφερόντων και πολιτικών τους ώστε οι κοινοτικές πολιτικές να εξυπηρετούν το κοινό συμφέρον της Ένωσης και τις αρχές και αξίες στις οποίες βασίζεται η λειτουργία της, όσο και σε επίπεδο εξωτερικών σχέσεων με τη δυνατότητα άσκησης διπλωματίας και εξωτερικής πολιτικής με τρίτες χώρες χωρίς να χρειάζεται να καταφεύγει σε διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες που να υποβαθμίζουν την αρμοδιότητά της ως διακριτή πολιτική και νομική οντότητα.
- **Μεγαλύτερος Συντονισμός:** Η δημιουργία, από την Επιτροπή, ενός ευέλικτου, κατανοητού και συνεκτικού πλαισίου μηχανισμών συντονισμού για όλους τους τομείς που αφορούν την μετανάστευση όπως η κινητικότητα, η μετανάστευση ή η εργασία με αυτούς του ασύλου και της αντιμετώπισης των ανθρωπιστικών

¹⁴³ Rijpma, Jorrit και Cremona, Marise “*The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law*” EUI Working Papers. LAW. European University Institute, 2007.

κρίσεων και να θέσει ρεαλιστικούς και κοινά αποδεκτούς στόχους ώστε οι διάφοροι θεσμοί και τα κράτη-μέλη της να έχουν την θέληση να συνεργαστούν για την πραγματοποίησή τους, ενώ σε τεχνικό επίπεδο, οι επιμέρους επιτροπές και οι υπηρεσίες που διαχειρίζονται τα θέματα ΔΕΥ και εξωτερικής πολιτικής θα ήταν καλό να συνεργάζονται πιο στενά και να συναντώνται ανά τακτά χρονικά διαστήματα ώστε να υπάρχει καλύτερος συντονισμός μεταξύ τους σε πρώτο επίπεδο, και στην συνέχεια να συνεργάζονται με τις αντίστοιχες κρατικές υπηρεσίες των κρατών-μελών που αντιμετωπίζουν ανάλογα προβλήματα.

- **Αυξημένοι Πόροι:** Οι υπηρεσίες και οι θεσμοί που διαχειρίζονται τα θέματα μετανάστευσης και εξωτερικής πολιτικής χρειάζονται επείγοντως περισσότερους πόρους, τόσο οικονομικούς όσο και ανθρώπινους, ώστε να μπορέσουν να διαχειριστούν τις επείγουσες συνθήκες που έχουν δημιουργηθεί την τελευταία δεκαετία και έχουν κορυφωθεί από το 2014 και μετά. Δεν είναι τυχαίο πως οι ανάγκες της Ελλάδας και της Ιταλίας για εξειδικευμένο προσωπικό από την FRONTEX ή την EYA δεν έχουν καλυφθεί ακόμα λόγω ελλείψεων.
- **Έλεγχος και Αξιολόγηση:** Μέχρι τώρα, οι περισσότερες από τις πολιτικές και νομοθετικές πρωτοβουλίες τυγχάνουν αποδοχής και υποστήριξης από την Επιτροπή αλλά συναντούν προσκόμματα στην πρακτική εφαρμογή τους στο πεδίο. Είναι απαραίτητο να γίνει κατανοητό σε όλα τα συμβαλλόμενα μέρη πως οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής και η εφαρμογή τους δεν αποτελούν αντικείμενο καλής θέλησης εκ μέρους τους αλλά υποχρέωση. Παράλληλα, η Επιτροπή και οι υπόλοιποι ευρωπαϊκοί θεσμοί πρέπει να είναι έτοιμοι να αναθεωρήσουν τον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζουν και εφαρμόζουν τις πολιτικές τους για να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τις μελλοντικές εξελίξεις.
- **Μεγαλύτερη Σύγκλιση:** Παρά το γεγονός πως με κάθε συνθήκη και συμφωνία η Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη της έρχονταν σε όλο και μεγαλύτερη σύγκλιση στις πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου, οι τελευταίες εξελίξεις έχουν δείξει πως πέρα από τις ελλείψεις που προϋπήρχαν στην συνεργασία και εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών διάφορα κράτη-μέλη είναι πλέον εναργώς αντίθετα και αρνητικά απέναντι στην Ε.Ε. και τις πρωτοβουλίες της. Είναι απαραίτητο, τόσο για πρακτικούς λόγους όσο και για λόγους γοήτρου και αρχής οι νομοθετικές και

πολιτικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής και των υπολοίπων ευρωπαϊκών οργάνων να γίνουν απολύτως σεβαστά από τα κράτη-μέλη. Το ίδιο πρέπει να γίνει σαφές και στις τρίτες χώρες-εταίρους της Ε.Ε. οι οποίες συνδέονται με συμφωνίες με την Ένωση επωφελούμενες ποικιλοτρόπως αλλά εφαρμόζοντας τις επιμέρους και επιλεκτικά ενώ διατηρούν αυτούσιες τις εθνικές πολιτικές και νομοθεσίες τους που πολλές φορές είναι διαμετρικά αντίθετες τόσο με αυτές της Ε.Ε. όσο και με τη διεθνή νομοθεσία και αρχές.

Η ανάπτυξη των μελλοντικών πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου της Ε.Ε. και η εφαρμογή τους στο πλαίσιο συμφωνιών με τρίτες χώρες είναι μια ιδιαίτερη δύσκολη και περίπλοκη διαδικασία, με τον χρόνο και την πραγματικότητα να πιέζουν για γρήγορες αποφάσεις και τα αποκλίνοντα συμφέροντα των συμβαλλομένων μερών να κάνουν την πιθανότητα πολιτικών συμβιβασμών, που τόσες φορές στο παρελθόν έχουν πραγματοποιηθεί στο εσωτερικό της Ε.Ε., πολύ πιθανή. Παρόλαυτα, οι περίοδοι κρίσης είναι και ευκαιρία για το πάρσιμο τολμηρών και καινοτόμων αποφάσεων, με τα κράτη τόσο εντός όσο και εκτός της Ε.Ε. να πιέζονται από τις περιστάσεις και να είναι πιο πρόθυμα να τις αποδεχτούν και να τις υποστηρίξουν.

3. Βιβλιογραφία

- «Συνθήκη της Λισαβώνας-για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής

Κοινότητας», <i>Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης</i> αρ. C 306/01, 17.12.2007	17
• Boswell, Ch., "The External Dimension" of EU Immigration and Asylum Policy", <i>International Affairs</i> , 79/3, (2003).....	9
• Brochmann, Grete and Lavenex, Sandra (2002) "Neither in Nor Out: The Impact of EU Asylum and Immigration Policies on Norway and Switzerland", στο S. Lavenex and E. M. Uçarer (eds) "Migration and the Externalities of European Integration"	50
• C.Teitgen-Colly, " <i>The European Union and Asylum: An Illusion of Protection</i> ", Kluwer Law International,2006,.....	28
• Castles, Stephen and Miller, Mark J. (2003) "The Age of Migration: International.....	50
• COM/2008/0359 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF	11
• COM/2013/95, REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v12.pdf	15
• Com/2013/97, REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Registered Traveler Programme http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v14.pdf	15
• COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT, The Hague Programme http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0184	15
• Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in one of the Member States of the European Communities, 15.6.1990.....	27

• Dover, Robert, " <i>Towards a Common EU Immigration Policy: A Securitization Too Far.</i> " European Integration, τόμος 30, νούμερο 157	
• E. Guild, " <i>The Europeanisation of Europe's Asylum Policy</i> ", Oxford University Press, 2006.....	25
• Elson, A. (Fall, 1997). "Baltic State Membership in the European Union: Developing a Common Asylum and Immigration Policy", Indiana Journal of Global Legal Studies, 5/1 (Symposium: The Public's Health in the Global Era: Challenges, Responses, and Responsibilities).....	38
• EU Action Plan on Common Action for the Russian Federation on Combating Organized Crime στο OJ 2000/C106/5 της 13.4.2000 ...	54
• EU Action Plan on JHA in Ukraine της 10.12.2001, στο OJ 2003/C 77/01 της 29.3.2003.....	54
• European Commission, "Towards a Common Asylum Procedure and a Uniform Status, Valid	28
• European Communities No. 40 (1991).....	8
• Fischer, Andreas, Nicolet, Sarah and Sciarini, Pascal (2002) «Europeanisation of a Non-EU Country: The Case of Swiss Immigration Policy», West European Politics 25(4).....	50
• Heather Grabbe, «How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity», Journal of European Public Policy. Νούμερο 8	44
• Henderson, K., «The Area of Freedom, Security and Justice in the Enlarged	41
• http://arc.eppgroup.eu/Activities/docs/immigration-policy-el.pdf	37
• http://ceciliawikstrom.eu/en/politics/migration-and-asylum/the-dublin-iii-regulation/	34
• http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=502	20
• http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php	19
• http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php	19
• http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/lome_history_en.htm	55

• http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication644_en.pdf	16
• http://ec.europa.eu/europeaid/regions/african-caribbean-and-pacific-acp-region/cotonou-agreement_en	55
• http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-aeneas-programme-projects-funded-2004-2006_en_7.pdf	55
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32004R2007	14
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0034	17
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0034 «Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης»	18
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3AI28084	53
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3AI33081	30
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3AI33153	14
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3AI33501	12
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:33153	30
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743	42
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R2252	14
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32012D0281	49
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0123	31, 32

• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0281	26
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32010R0439	48
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2011:0248:FIN	47
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2011:0292:FIN	47
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Ajl0034	47
• http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0038	47
• http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_el.pdf	9
• http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_el.html	6
• http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk	38
• http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016054%202004%20INIT	41
• http://www.balkananalysis.com/blog/2017/01/21/visegrad-group-migration-policy-and-the-balkans-cooperation-expected-to-continue-in-2017/	38
• http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/	24
• http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/many-eu-countries-say-no-to-immigration-quotas/	38
• http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/mn3012634_en.pdf	55
• http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm	44
• http://www.hri.org/docs/Schengen90/body4.html	7

• http://www.icmpd.org/index.php?id=1557	51
• http://www.independent.co.uk/voices/brexit-eu-referendum-why-did-people-vote-leave-immigration-nhs-a7104071.html	37
• http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal	20
• http://www.refworld.org/pdfid/46949e762.pdf	45
• http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/angela-merkel/12193425/Angela-Merkel-remains-defiant-on-liberal-refugee-policy-despite-voters-turning-to-anti-migrant-party.html	37
• http://www.wsj.com/articles/macedonia-completely-closes-border-with-greece-to-migrants-1457521754	20
• https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/action-plan-migration-mobility-empl-9eas-2007_en.pdf	53
• https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-maximising-the-development-impact-of-migration_en_11.pdf	46
• https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_the_common_european_asylum_system_en.pdf	35
• https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160928/presentation_en.pdf	24
• https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en	46, 54
• https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en	48
• https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf	54
• https://www.budapestprocess.org/about	43
• https://www.eda.admin.ch/dam/dea/en/documents/folien/Folien-Abkommen_en.pdf	49
• https://www.iom.int/euro-african-dialogue-migration-and-development-rabat-process	53

• https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu	24, 59
• https://www.migrationwatchuk.org/Briefingpaper/document/82	34
• https://www.stratfor.com/analysis/why-europe-conflicted-over-immigration	39
• https://www.theguardian.com/world/2015/sep/09/balkan-countries-refugee-route-more-pragmatic-tactics	20
• https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/07/31/security-curtain-raised-along-eus-new-eastern-front/72773c9e-e8c7-481b-82e3-80766dcf988e/?utm_term=.f73458b8b9a7	54
• https://www.yahoo.com/news/merkel-migrant-deals-egypt-tunisia-eu-turkey-pact-131426375.html	24
• I.Krzemińska, « <i>The Common European Asylum System</i> », European Center of Human Rights, 2011	25
• International Migration Law Glossary on Migration, IOM, Geneva, 2004	25
• Kirisci, Kemal (2002) «Immigration and Asylum Issues in EU–Turkish Relations: Assessing EU’s Impact on Turkish Policy and Practice», στο S. Lavenex and E. M. Uçarer (eds) «Migration and the Externalities of European Integration»	51
• Lavenex, S., «Shifting Up and Out, The Foreign Policy of European Immigration Control», 20.....	41
• Lavenex, Sandra (2001) «The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human	51
• Lavenex, Sandra και Uçarer, Emek, « <i>The External Dimension of Europeanization: The Case of Immigration Policies</i> », Cooperation and Conflict, τόμος 39, νούμερο 4	56
• Lindström, Channe, « <i>European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice?</i> » Social Policy & Administration, τόμος 39, νούμερο 6	57

• Moshes, Arkady (2003) «Kaliningrad: Challenges between Russia and Europe», στο I. Kempe (ed.) «Prospects and Risks Beyond EU Enlargement. Eastern Europe: Challenges of a Pan-European Policy»	54
• N. El-Enany, « <i>The common European Asylum System</i> », European Migration Network,2007	27
• Peers, S., EU Justice and Home Affairs Law (Harlow, Longman, 2000)	41
• Philip Muus, « <i>International migration and the European Union, Trends and Consequences</i> », European Journal on Criminal Policy and Research 9, 2001	4
• <i>Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum</i> , The Council, Conclusions of the Meeting of the Ministers responsible for Immigration,1992	26
• Rijpma, Jorrit και Cremona, Marise « <i>The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law</i> » EUI Working Papers. LAW. European University Institute, 2007	61
• Rodier, Clair « <i>Analysis of the external dimension of the EU's asylum and immigration policies - summary and recommendations for the European Parliament</i> » The European Parliament, Policy Department, 2006	57
• Sandra Lavenex, Safe Third Countries, Budapest: CEU Press, 1999; Heather Grabbe, «The sharp edges of Europe» International Affairs, τόμος 76, τεύχος 3.....	43
• Susan Fratzke, «Not Adding Up: The Fading Promise of Europe's Dublin System», http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system	8
• Tampere European Council, Presidency Conclusions,15-19 October 1999	29
• Van Munster, Rens, « <i>The EU and the Management of Immigration Risk in the Area of Freedom, Security and Justice.</i> » Political Science publications, νόμepo 12, University of Southern Denmark, 2005....	58

• Walker, N. (Ed.), «Europe’s Area of Freedom, Security and Justice» (2004)	41
• Wolff, Sarah, «Border Management in the Mediterranean: Internal, External and Ethical Challenges» Cambridge Review of International Affairs, τόμος 21, νούμερο 2	60
• Απόφαση αρ. 2007/435/EK του Συμβουλίου (Ιουν. 2007). «Για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών, για την περίοδο 2007-2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αρ. L 168/18, 28.6.2007	17
• Άρθρο Β της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), τώρα Άρθρ. 2 της ΣΛΕΕ	41
• Βεντούρα Λίνα, «Μετανάστευση και Έθνος: Μετασχηματισμοί στις Συλλογικότητες και τις κοινωνικές θέσεις»,σ.49 , 1994	4
• Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου, «Μετανάστευση και Άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Δικαιώματα του Ανθρώπου, Νο26/2005,	5
• Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004	33
• Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003	30
• Κανονισμός 1987/2006 του Συμβουλίου (Δεκέμβριος 2006). «Σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II)», Επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης , αρ. L 381/4, 28.12.2006	7
• Μ. Χλέτσος, «Η Πολιτική Οικονομία της Μετανάστευσης», «Μετανάστες και Μετανάστευση»,2002	4
• Οδηγία 2003/9/EK του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη, Κεφάλαιο II	29
• Οδηγία 2004/83/EK του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004	31

• Π.Στάγκου – Ε.Σαχπεκίδου, «Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης»,(2000).....	9
• Πράσινη Βίβλος, της 6ης Ιουνίου 2007, σχετικά με το μέλλον του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου [COM(2007) 301	33
• Σαρρής Ν. (2012). « <i>Η Συμβολή των Συμβουλιών ένταξης μεταναστών στην προοπτική ένταξης μεταναστών στην Ελλάδα</i> », στο: Α. Αφουξενίδης, Ν. Σαρρής & Ο. Τσακίριδη (επιμ.), « <i>Η ένταξη των μεταναστών: Αντιλήψεις, πρακτικές και πολιτικές</i> », Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.....	16
• Σημείωμα της Προεδρίας προς το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, « <i>Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο</i> », 24.9.2008.	18
• Σύμβαση σχετικά με το Καθεστώς των Προσφύγων, Ηνωμένα Έθνη,1951	25
• Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, 21-22 Ιουνίου 2002, κεφάλαιο III	13
• Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν 14-15 Δεκεμβρίου 2001 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/68835.pdf	11
• Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε 15-16 Οκτωβρίου 1999 http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-99-0002_el.htm?locale=en	11