

**ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH**

ΕΡΕΥΝΑ- ΜΕΛΕΤΗ

**ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ
ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ**

ΝΙΚΟΣ ΣΑΡΡΗΣ

Κείμενα Εργασίας 2008/18

Working Papers 2008/18

**ΚΕΙΜΕΝΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ
WORKING PAPERS**

**ΑΘΗΝΑ
ATHENS**

**ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH**

ΕΡΕΥΝΑ- ΜΕΛΕΤΗ

**ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ
ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ**

ΝΙΚΟΣ ΣΑΡΡΗΣ

Κείμενα Εργασίας 2008/18

Working Papers 2008/18

Στο πλαίσιο του ερευνητικού έργου με τίτλο «Αθήνα και Μετανάστευση: Εμείς και οι Άλλοι, οι Άλλοι και Εμείς 2005-2007», ΕΠΑΝ/Γ'ΚΠΣ, Μέτρο 3.3., Δράση 3.3.1.- Αριστεία σε Ερευνητικά Ινστιτούτα της ΓΓΕΤ, στη βάση της υπ' αριθμ 14123/Β1/3.3.1./4872/6-12-05 Απόφασης Ένταξης της σχετικής Πράξης με τίτλο «Αριστεία σε Ερευνητικά Ινστιτούτα ΓΓΕΤ (2^{ος} κύκλος στο ΕΠΑΝ, Μέτρο3.3. και με αριθμ. πρωτ. 22672 (ΦΟΡ) 1719/20-12-05.

© Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών

ISSN 1108-1732

Απαγορεύεται η ανατύπωση, η μετάφραση, η αντιγραφή, μερική ή ολική, η παρουσίαση και η προβολή του παρόντος από οποιοδήποτε οπτικοακουστικό μέσον χωρίς την έγγραφη άδεια του εκδότη και του συγγραφέα.

Υπεύθυνος έκδοσης : ΕΚΚΕ, Διεύθυνση Επιστημονικής Πληροφόρησης και Εκδόσεων

Οι απόψεις που εκφράζονται στην έκδοση αυτή είναι του συγγραφέα και μόνο και δεν εκφράζουν αναγκαστικά τις απόψεις του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

| | | |
|-----------|-------------------------------------------------------|-----------|
| A. | ΕΙΣΑΓΩΓΗ- ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΕΙΣ | 7 |
| B. | ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ..... | 11 |
| I. | Συνθήκη Άμστερνταμ | 12 |
| II. | Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Τάμπερε..... | 14 |
| III. | Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων | 14 |
| IV. | Ευρωπαϊκά Συμβούλια μετά το 2001 | 15 |
| V. | Πρόγραμμα της Χάγης..... | 17 |
| VI. | Αποτίμηση | 25 |
| Γ. | ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ | 27 |
| I. | Γενικά..... | 27 |
| II. | N. 1975/1991..... | 28 |
| III. | N. 2910/2001..... | 29 |
| IV. | N. 3386/2005..... | 31 |
| V. | N. 3536/2007..... | 36 |
| VI. | Αποτίμηση | 41 |
| Δ. | ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ | 45 |
| I. | Γενικά..... | 45 |
| II. | Κοινοτική Νομοθεσία..... | 46 |
| III. | Εθνική Νομοθεσία | 50 |
| IV. | Αποτίμηση | 57 |
| E. | ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ..... | 59 |
| | ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ | 61 |
| | ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ | 67 |

A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ- ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΑΠΟΣΑΦΗΝΙΣΕΙΣ

Η διεθνής μετακίνηση προσώπων περιλαμβάνει τρία διαδοχικά στάδια : την αποδημία από τη χώρα προέλευσης προς τη χώρα υποδοχής, την είσοδο και διαμονή στη χώρα υποδοχής , η οποία μπορεί να είναι προσωρινή ή μόνιμη , και την πιθανή επιστροφή/ παλιννόστηση στη χώρα καταγωγής. Σε κάθε στάδιο του μεταναστευτικού κύκλου επενεργούν διάφοροι παράγοντες, εθνικοί και υπερεθνικοί και προσδιορίζουν την τελική μορφή του. Κατά συνέπεια η σχετική πολιτική οφείλει να αναφέρεται και στα τρία στάδια.

Οι δυο κύριες μορφές της διεθνούς μετανάστευσης είναι οι οικονομικοί μετανάστες και οι πρόσφυγες. Το στοιχείο διαφοροποίησής τους είναι το αίτιο/ κίνητρο της διεθνούς κινητικότητας. Οι μεν οικονομικοί μετανάστες αποδημούν για βελτίωση της οικονομικής τους κατάστασης οι δε πρόσφυγες μετακινούνται εξαιτίας διώξεων ή άσκηση βίας.¹

Η Ελλάδα ως χώρα υποδοχής μεταναστών, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, βρίσκεται αντιμέτωπη με πολύπλοκα ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει και να διαχειριστεί τόσο σε εθνικό επίπεδο, όσο και σε ευρωπαϊκό, αφού τα τελευταία χρόνια η μεταναστευτική πολιτική είναι ένα από τα κύρια ζητήματα που απασχολεί την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στη χώρα μας η μεταναστευτική πολιτική πήρε διαστάσεις εθνικού προβλήματος λόγω της αθρόας έλευσης μεταναστών κυρίως από την Αλβανία αλλά και άλλες γειτονικές χώρες.

Οι λόγοι που συνέβαλαν στην μετατροπή της Ελλάδας από χώρα αποστολής μεταναστών που ήταν μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 σε χώρα υποδοχής μεταναστών είναι ποικίλοι: η γεωγραφική θέση της χώρας, η κατάρρευση των καθεστώτων του υπαρκτού σοσιαλισμού, αλλά και το γεγονός ότι ήταν το μοναδικό κράτος στη Βαλκανική χερσόνησο που ήταν μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης επισημαίνονται ως οι κυριότεροι.

Η χώρα μας βρέθηκε μάλλον απροετοίμαστη από άποψη θεσμικού πλαισίου για να αντιμετωπίσει και να διαχειριστεί τα πολύπλοκα ζητήματα της μετανάστευσης προκειμένου να επιτευχθεί η οικονομική τους και η κοινωνική τους ένταξη. Το πρόβλημα όμως αυτό δεν ήταν μόνο εθνικό αλλά απασχολούσε και άλλες χώρες ιδίως της ΕΕ.

Με την αυξανόμενη μεταναστευτική κίνηση και στην συνέχεια με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη μέλη της

¹ Α. Κόντης 2005, σελ. 16

αντιλήφθηκαν την αδήριτη ανάγκη να συνεργαστούν στενά για τα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής, αφού η πολυπλοκότητα και η δυσκολία των συναφών θεμάτων δεν μπορούσε να αντιμετωπιστεί αποσπασματικά και αποκλειστικά σε εθνικό ή διακρατικό επίπεδο .

Η παρούσα μελέτη σκοπό έχει να καταγράψει και να παρουσιάσει μια εικόνα του νομοθετικού πλαισίου και των πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Έμφαση δίνεται στο δεύτερο στάδιο του μεταναστευτικού κύκλου δηλαδή στην είσοδο και διαμονή στη χώρα υποδοχής των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο.

Η εργασία χωρίζεται σε τρία κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο αναλύεται η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και οι αυξανόμενες πιέσεις των μεταναστευτικών κυμάτων οδήγησαν την Ε.Ε. στην συνειδητοποίηση της ανάγκης για κοινοτική δράση. Έτσι η εξέλιξη του ευρωπαϊκού δικαίου από τη δεκαετία του '90 βασίζεται σε αυτές τις πολιτικές ανάγκες. Τα κυριότερα βήματα της πορείας της Ε.Ε. για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική είναι, πέραν της Συνθήκης του Άμστερνταμ που αποτέλεσε την αφετηρία, οι αποφάσεις που λήφθηκαν στο Τάμπερε της Φινλανδίας, ο Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων, το Πρόγραμμα της Χάγης χωρίς να παραγνωρίζονται και οι αποφάσεις που λήφθηκαν στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια και συνέβαλαν ουσιαστικά στη δημιουργία πολιτικών.

Το δεύτερο μέρος αυτής της εργασίας αφιερώνεται στο εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση που άρχισε να εφαρμόζεται τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια λόγω της αθρόας εισδοχής μεταναστών στη χώρα μας. Μέχρι σήμερα θεσπίστηκαν τέσσερις βασικοί νόμοι και δύο προεδρικά διατάγματα που ρυθμίζουν τα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου. Η εθνική πολιτική ακολουθεί το διαχωρισμό που κάνει και η κοινοτική μεταναστευτική πολιτική μεταξύ των νόμιμων και των παρανόμων μεταναστών. Κοινός τόπος των νόμων είναι ευνοϊκή μεταχείριση των πρώτων, η εφαρμογή της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης που προκύπτει από την αρχή της «ίσης μεταχείρισης» των κοινοτικών πολιτών, η αναγνώριση σε αυτούς προοπτικών ενσωμάτωσης στη χώρα καθώς και η λήψη αποτρεπτικών μέτρων για την αντικανονική μετανάστευση.

Τέλος το τρίτο μέρος της εργασίας αναφέρεται στην ευρωπαϊκή και ελληνική πολιτική ασύλου Ένα από τα βασικά στοιχεία της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου αποτελεί ο καθορισμός κριτηρίων και διαδικασιών, ώστε να ορισθεί το κράτος μέλος που είναι αρμόδιο να ελέγξει την αίτηση παροχής ασύλου από πολίτη τρίτης χώρας σε ένα κράτος μέλος. Στο εθνικό επίπεδο ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στα

προβλήματα που αντιμετωπίζουν από τις εθνικές αρχές οι αιτούντες άσυλο και τα ζητήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή του καθεστώτος της Συμβάσεως της Γενεύης αφού η χώρα μας εμφανίζεται να κατέχει τη τελευταία θέση σε ευρωπαϊκό επίπεδο στη χορήγηση ασύλου.

B. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Η πολιτική μετανάστευσης αποτελεί σήμερα μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής. Η ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και οι αυξανόμενες πιέσεις των μεταναστευτικών κυμάτων οδήγησαν την Ε.Ε. στην συνειδητοποίηση της ανάγκης για κοινοτική δράση. Έτσι η εξέλιξη του ευρωπαϊκού δικαίου από τη δεκαετία του '90 βασίζεται σε αυτές τις πολιτικές ανάγκες.

Μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '80, το χαμηλό επίπεδο ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και παγκοσμιοποίησης δεν ασκούσε πιέσεις στα κράτη- μέλη για να δημιουργήσουν μια κοινή πολιτική μετανάστευσης και ασύλου. Η Συνθήκη της Ρώμης περιλάμβανε μόνο θέματα εσωτερικής κινητικότητας προσώπων. Με τη μεταβολή όμως των εξωτερικών συνθηκών που προκλήθηκε κυρίως από την πτώση των κομμουνιστικών καθεστώτων στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη και το επακόλουθο της παγκοσμιοποίησης που δημιουργήθηκε μετά την κατάρρευση του κράτους πρόνοιας η Ευρωπαϊκή Ένωση οδηγείται σε σχετική προσαρμογή με εμβάθυνση της ενοποιητικής διαδικασίας.²

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) που προέβλεπε τη δημιουργία της Κοινής Αγοράς, δηλαδή ενός κοινοτικού χώρου με ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, υπηρεσιών, εμπορευμάτων και κεφαλαίων αποτέλεσε κομβικό σημείο για να ληφθούν οι πρώτες αποφάσεις σε κοινοτικό επίπεδο για την οικοδόμηση μιας κοινής πολιτικής μετανάστευσης. Τα πρώτα ανιχνευτικά βήματα έγιναν με την ίδρυση μιας ad hoc «Ομάδας Μετανάστευσης»(1986), η οποία καταγράφει στο ενεργητικό της το σχέδιο της Σύμβασης του Δουβλίνου (1990) , και μια «Ομάδα Εθνικών Συντονιστών» σε θέματα μετανάστευσης (1988). Παράλληλα η υπογραφή της Συνθήκης του Schengen (1985), ως εξω-κοινοτικής πρωτοβουλίας μεταξύ πέντε κρατών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας , για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών των κρατών- μελών στον Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο, σήμαινε την αφετηρία για την δημιουργία μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) τα ζητήματα θεωρήσεων (visa), ασύλου και μετανάστευσης ανακηρύσσονται σε «θέματα κοινού ενδιαφέροντος». Τα θέματα όμως αυτά εντάσσονται στον τρίτο πυλώνα και τη διακυβερνητική διαδικασία λήψης αποφάσεων που απαιτούνται ομόφωνες αποφάσεις. Εντούτοις αυτό αποτελεί

² Α. Κόντης 2007, σελ. 51

το πρώτο ουσιαστικό βήμα σε επίπεδο Συνθήκης στην πορεία κοινοτικοποίησης της πολιτικής μετανάστευσης, η οποία βασιζόταν μέχρι τότε στην αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών- μελών.

Η κοινή ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης περιέχει τόσο μέτρα καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης συνδεδεμένη με την πολιτική ασφάλειας και τη λήψη μέτρων κατά της τρομοκρατίας, όσο και μέτρα που αφορούν τη νόμιμη μετανάστευση στις χώρες μέλη της Ε.Ε. Η κυριότερη προσπάθεια στρέφεται στον τομέα της εναρμόνισης των πολιτικών των κρατών μελών σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής και παραμονής των πολιτών τρίτων χωρών.

Θα προσπαθήσουμε στη συνέχεια να αποτυπώσουμε τις εξελίξεις στο κοινοτικό επίπεδο ξεκινώντας από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ που αποτέλεσε την πρώτη ουσιαστική προσπάθεια για την ευρωπαϊκή διάσταση της μετανάστευσης και φτάνοντας στη σημερινή αποτύπωση των κανόνων του δευτερογενούς δικαίου. Αξίζει να σημειωθεί πάντως ότι το ζήτημα της μετανάστευσης, ως ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετώπισε η ΕΕ, απασχόλησε τις διασκέψεις κορυφής ιδιαίτερα στη δεκαετία του 2000. Είναι μάλιστα γεγονός ότι στα συμπεράσματα της εκάστοτε προεδρίας υπάρχουν αναφορές για την κοινή αντιμετώπιση του ζητήματος, τον συντονισμό της δράσης των κρατών μελών, την πρόοδο στον τομέα της ασφάλειας, την ύπαρξη κοινών θεσμών, κλπ. Η προσέγγιση μας λοιπόν γίνεται αφενός μέσα από τις κρίσιμες αποφάσεις που λήφθηκαν για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική και αφετέρου από τις αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων που αφορούν τις εξελίξεις γύρω από το ζήτημα αυτό.

Τα κυριότερα βήματα αυτής της πορείας για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική είναι πέραν της Συνθήκης του Άμστερνταμ, οι αποφάσεις που λήφθηκαν στο Τάμπερε της Φινλανδίας, ο Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων, το Πρόγραμμα της Χάγης χωρίς να παραγνωρίζονται και οι αποφάσεις που λήφθηκαν στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια και συνέβαλαν ουσιαστικά στη δημιουργία πολιτικών.

I. Συνθήκη Άμστερνταμ

Με την θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, τον Μάιο του 1999, τα ζητήματα του ασύλου, της διάβασης συνόρων και της μετανάστευσης μεταφέρθηκαν από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα και έγιναν κεντρικής σημασίας πολιτικά θέματα για την Ε.Ε. Με αυτόν τον τρόπο, επισφραγίστηκε ο κοινοτικός χαρακτήρας αυτών των τομέων της πολιτικής. Κοινοτικός χαρακτήρας της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου σημαίνει ότι οι τομείς αυτοί ρυθμίζονται πλέον από νομική άποψη δεσμευτικά, στη βάση προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο επίπεδο της

Ε.Ε. Επιπλέον με τη μεταφορά της θεματικής του Σένγκεν στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο της Ε.Ε. (Πρωτόκολλο Σένγκεν) επήλθε μια μεγάλη αύξηση των αρμοδιοτήτων της Ε.Ε. και συγχρόνως μια απώλεια αρμοδιοτήτων των επιμέρους κρατών- μελών στους συγκεκριμένους τομείς. Η Σύμβαση εφαρμογής των Συμφωνιών Σένγκεν αποτελεί κοινοτικό κεκτημένο αφού έχει ενσωματωθεί στη Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ) ως πρωτόκολλο αριθμός 2, ρυθμίζοντας, καταρχήν, θέματα σταδιακής κατάργησης των ελέγχων στα κοινά σύνορα των κρατών μελών , όπως και θέματα ασύλου και διαμονής αλλοδαπών τρίτων χωρών.

Πιο αναλυτικά η Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέπει την σταδιακή οικοδόμηση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαίου, όπως και την εναρμόνιση των πολιτικών των κρατών που συμμετέχουν στους τομείς του δικαίου, του ασύλου, της μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, εντός χρονικού πλαισίου πέντε ετών μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης (δηλαδή μέχρι την 1^η Μαΐου 2004). Επιπλέον η συνθήκη προβλέπει να μην θιγούν οι αρμοδιότητες των κρατών μελών ως προς την διατήρηση της δημόσιας τάξης και της προστασίας της εσωτερικής τους ασφάλειας. Επίσης το Συμβούλιο απέκτησε την εξουσία να λάβει, χωρίς χρονική δέσμευση, και άλλα μέτρα στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και της διαφύλαξης των δικαιωμάτων υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και μέτρα στους τομείς της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές υποθέσεις, της διοικητικής συνεργασίας και της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις.³

Αντίρροπος όμως κατεύθυνσης είναι η εισαγωγή του δικαιώματος εξαίρεσης (opt-out), δηλαδή η δυνατότητα μη συμμετοχής σε τμήμα ή στο σύνολο της Συνθήκης, την οποία διαθέτουν πλέον ορισμένες χώρες (Μεγάλη Βρετανία, Ιρλανδία, Δανία)⁴ η διατήρηση της ισχυρής θέσης του Συμβουλίου και οι περιορισμένες αρμοδιότητες της Επιτροπής και του Ευρωκοινοβουλίου, που θέτουν τα πραγματικά όρια και τις προκλήσεις του νέου θεσμικού πλαισίου. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ενισχύεται μεν η αρμοδιότητα της Επιτροπής , του ΔΕΚ και του Κοινοβουλίου αλλά αποφασίζεται μεταβατικό διάστημα πέντε ετών (1999-2004) κατά το οποίο η Επιτροπή και τα κράτη-μέλη διαθέτουν παράλληλα το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Αναντίρρητα μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Συνθήκη του Άμστερνταμ συνέβαλε αποφασιστικά στην εντατικοποίηση της διαδικασίας κοινοτικοποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής που διαρκεί μέχρι σήμερα.

³ Ζ. Παπασιώπη-Πασιά (2007) σελ.196

⁴ Π. Ιωακειμίδης (1998), σελ.101-103

II. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Τάμπερε

Σημαντικό βήμα για την εναρμόνιση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής έγινε τον Οκτώβριο του 1999 κατά την διάρκεια της Ειδικής Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο **Τάμπερε** της Φινλανδίας. Στα συμπεράσματα της Προεδρίας υπογραμμίστηκε η ανάγκη διερεύνησης των ζητημάτων που αναφέρονται σε σχέση με την πολιτική, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την ανάπτυξη στις χώρες και τις περιφέρειες προέλευσης και διέλευσης. Η εταιρική σχέση με τις εν λόγω τρίτες χώρες θα συμβάλει σημαντικά στην επιτυχία των προληπτικών μέτρων. Στο ίδιο συμβούλιο διαπιστώθηκε η ανάγκη μιας δυναμικής πολιτικής ενσωμάτωσης των πολιτών τρίτων χωρών που θα έχει στόχο την παραχώρηση δικαιωμάτων και καθηκόντων, συγκρίσιμων με εκείνα των πολιτών της Ε.Ε. Συγχρόνως, πρέπει να προωθηθεί η μη διάκριση στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή, καθώς και η επεξεργασία μέτρων καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Τότε επίσης εγκρίθηκε το πρώτο πολυετές πρόγραμμα το οποίο έθεσε προτεραιότητα στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης.

Επιπλέον ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος χορήγησης ασύλου, που θα πρέπει να στηρίζεται στην εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης περί του Καθεστώτος των Προσφύγων του 1951.

Σημαντική ήταν και η απόφαση του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, κυρίως με την λήψη μέτρων κατά των ατόμων που εισάγουν ή εκμεταλλεύονται οικονομικά τους μετανάστες. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την συνεργασία και την αμοιβαία τεχνική υποστήριξη των υπηρεσιών που διεξάγουν τους συνοριακούς ελέγχους στα κράτη μέλη της Ε.Ε.

III. Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Ο Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ε.Ε. που υιοθετήθηκε ως διακήρυξη στη σύνοδο κορυφής της Νίκαιας το Δεκέμβριο του 2000 καταγράφει τα θεμελιώδη δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών και όσων διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια της Ένωσης. Ο Χάρτης αποτελεί την πρώτη προσπάθεια των 15 τότε κρατών –μελών να υπάρξουν σε ενιαίο κείμενο θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία θα δέσμευαν πλέον σε κοινοτικό επίπεδο για το σεβασμό τους. Ο Χάρτης περιλαμβάνει σε τέσσερα άρθρα ορισμένα δικαιώματα που αφορούν στους αλλοδαπούς, όπως η απαγόρευση της δουλείας, η αναγκαστική ή υποχρεωτική εργασία και η εμπορία ανθρώπων (άρθρο 5),

η αναγνώριση του δικαιώματος του ασύλου (άρθρο 18), η απαγόρευση μαζικών απελάσεων και η απαγόρευση απομάκρυνσης, απέλασης ή έκδοσης αλλοδαπού προς κράτος που διαθέτει σοβαρό κίνδυνο να του επιβληθεί η ποινή του θανάτου ή να υποβληθεί σε βασανιστήρια ή άλλη απάνθρωπη ή εξευτελιστική ποινή ή μεταχείριση (άρθρο 19), η απαγόρευση διακρίσεων λόγω φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής και ιθαγένειας (άρθρο 21) κλπ.

Ο Χάρτης ενσωματώθηκε αρχικά ως πρωτόκολλο στη Συνθήκη της Νίκαιας με μη δεσμευτικό χαρακτήρα, έπειτα αποτέλεσε το μέρος II της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης, η οποία ψηφίστηκε στις 29 Οκτωβρίου 2004, αλλά δεν κυρώθηκε από τη Γαλλία και την Ολλανδία, για να αντικατασταθεί από τη μεταρρυθμιστική συνθήκη ή συνθήκη της Λισαβόνας η οποία υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007. Ο Χάρτης που αποτελεί μεν πρωτογενές δίκαιο, αλλά δεν έχει ενσωματωθεί στο κείμενο της Συνθήκης θα έχει δεσμευτικό χαρακτήρα για όλες τις χώρες πλην της Μ. Βρετανίας και της Πολωνίας, με την προϋπόθεση βέβαια ότι η Συνθήκη θα επικυρωθεί από τα κράτη- μέλη και θα ισχύσει από το 2009 σύμφωνα με το αρχικό σχέδιο, κάτι που δυσκολεύει μετά το αρνητικό δημοψήφισμα των Ιρλανδών.

IV. Ευρωπαϊκά Συμβούλια μετά το 2001

Στο Λάκεν τον Δεκέμβριο του 2001 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε τους κύριους στόχους και τις κατευθυντήριες γραμμές, όπως είχαν διατυπωθεί στο Τάμπερε. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε την Έκθεση της Επιτροπής του 2001 για μια «Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική για την Παράνομη Μετανάστευση» η οποία αποδίδει σημασία στη διαχείριση του προβλήματος και από τις ίδιες τις χώρες αποστολής. Επιπλέον επισημάνθηκε το γεγονός της καθυστέρησης μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης καθώς και η περιορισμένη έκτασή της συγκριτικά με τους αρχικούς σχεδιασμούς. Άλλωστε με την προοπτική της Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης άνοιξε μια καινούργια σελίδα της ΕΕ για να διαμορφωθεί ένα κοινό πλαίσιο δράσης.

Στη Σεβίλλη τον Ιούνιο του 2002 η Ισπανική Προεδρία προσπάθησε να συγκεκριμενοποιήσει το χρονοδιάγραμμα των κοινών δράσεων. Υπογραμμίστηκε εκ νέου ότι έχει αποφασιστική σημασία για τα κράτη μέλη να ελέγχονται τα ρεύματα των μεταναστών, τηρώντας το δίκαιο και σε συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και

διέλευσης των μεταναστών. Αποφασίστηκε ακόμη τα μεταναστευτικά ζητήματα και κυρίως εκείνα που αφορούν στην παράνομη μετανάστευση και την εξασφάλιση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. να αντιμετωπιστούν κατά προτεραιότητα στη συνέχεια.. Έτσι τα βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα μέτρα που λαμβάνονται θα πρέπει να επιδιώκουν την ορθή ισορροπία μεταξύ, αφενός, μιας πολιτικής για την ένταξη των νομίμως εγκαταστημένων μεταναστών και μιας πολιτικής στον τομέα του ασύλου η οποία θα τηρεί τις διεθνείς συμβάσεις, και, αφετέρου μιας αποφασιστικής καταπολέμησης της λαθραίας μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων.⁵ Είναι πάντως γεγονός ότι τα τρομοκρατικά χτυπήματα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 είχαν ήδη επηρεάσει την κατεύθυνση των μέτρων πολιτικής. Η νέα κατεύθυνση, που αποτελεί καμπή στη σχετική πορεία, επικεντρώνεται στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, στην εισαγωγή βιομετρικών στοιχείων καταγραφής των αιτούντων άσυλο, στη συγκρότηση συστημάτων πληροφόρησης και στην αυστηρή αστυνομική φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.

Τη σημασία του μεταναστευτικού φαινομένου και την αναγκαιότητα χάραξης κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής αναγνώρισε και η **Ελληνική Προεδρία** η οποία συμπεριέλαβε τη μετανάστευση ως μια κύρια προτεραιότητά της. Στη διάσκεψη κορυφής στη **Θεσσαλονίκη το 2003**, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συντάσσει ετήσια έκθεση για την μετανάστευση στην Ευρώπη. Η έκθεση θα πρέπει να περιλαμβάνει στοιχεία και πληροφορίες και να συμβάλει στην ανάπτυξη και προαγωγή πολιτικών πρωτοβουλιών για μια αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ευρώπη. Προτάθηκε ακόμη η δημιουργία μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας προστασίας των συνόρων για τον συνολικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, η οποία τέθηκε σε λειτουργία από το Μάιο του 2005. Τέλος υπογραμμίστηκε η ανάγκη μιας σφαιρικής πολιτικής για την μετανάστευση, η οποία θα περιλαμβάνει την ενσωμάτωση των μεταναστών στην αγορά εργασίας, την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας και τις κοινωνικές υπηρεσίες καθώς και τη σύνδεση των μεταναστών με τον κοινωνικό και πολιτιστικό περίγυρο.

Επί Ιταλικής προεδρίας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις **12/ 13 Δεκεμβρίου 2003** χαιρετίζει την απόφαση για τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα κοινά σύνορα, θεωρεί σε ότι ο Οργανισμός πρέπει να είναι σε επιχειρησιακή ετοιμότητα από τον Ιανουάριο 2005.

⁵ Συμπεράσματα της Προεδρίας – Σεβίλλη, 21 και 22 Ιουνίου 2002

Επιπλέον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εγκρίνει το πρόγραμμα μέτρων για την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης στα θαλάσσια σύνορα. Ακόμα επικροτεί τις προτάσεις της Επιτροπής για κανονισμούς του Συμβουλίου σχετικά με βιομετρικά αναγνωριστικά στοιχεία σε θεωρήσεις και άδειες διαμονής και καλεί την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για την εισαγωγή βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων στα διαβατήρια. Για το λόγο αυτό καλεί το Συμβούλιο να λάβει τις αναγκαίες αποφάσεις για ανάπτυξη του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις.⁶

Η μη επαρκής διαχείριση των μεταναστών που βρίσκονταν στις χώρες της Ε.Ε., η τρομοκρατία και ο πόλεμος στο Ιράκ συγκρότησαν ένα δυσμενές περιβάλλον για να προχωρήσουν τα θέματα που αφορούσαν κυρίως τις πολιτικές για την ένταξη των μεταναστών. Έτσι οι πενταετείς στόχοι που είχαν τεθεί στο Άμστερνταμ και στο Τάμπερε δεν επιτεύχθηκαν. Η πρόοδος υπήρξε περιορισμένη και αφορούσε κυρίως την απόφαση για την οικογενειακή συνένωση και την ελεύθερη μετακίνηση εντός Ε.Ε. για τους επί μακρόν διαμένοντες.⁷

Θα πρέπει ακόμη να προστεθούν οι επιφυλάξεις της Ε.Ε. που εμφανίζονται στη συμφωνία ένταξης των νέων χωρών κατά την τελευταία διεύρυνση με τις χώρες κυρίως της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Συγκεκριμένα συμφωνήθηκε 7ετής μεταβατική περίοδος που απαγορεύει τη εγκατάσταση για απασχόληση των υπηκόων των περισσότερων νέων μελών(με εξαίρεση την Κύπρο και τη Μάλτα). Η Σουηδία αρχικά και έπειτα από ένα έτος το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία δέχθηκαν για εργασία μετανάστες. Αυτό πάντως αποδεικνύει ότι τα κράτη- μέλη εμμένουν να διατηρήσουν τις εθνικές τους πολιτικές για τη μετανάστευση και αυτό παρεμποδίζει τη χάραξη Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής για τη Μετανάστευση.

V. Πρόγραμμα της Χάγης

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τη σύνοδο της 4/5 Νοεμβρίου 2004 ενέκρινε το πολυετές **πρόγραμμα της Χάγης** για την ενίσχυση της Ε.Ε. ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, το οποίο διαδέχθηκε το πρόγραμμα του Τάμπερε. Το βασικό κείμενο προετοιμάστηκε από την Επιτροπή θέτοντας δέκα προτεραιότητες για την επόμενη πενταετία. Το πρόγραμμα αυτό καθορίζει τους βασικούς στόχους της Ένωσης για την περίοδο 2005-2010 στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών

⁶ Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 12 και 13 Δεκεμβρίου 2003 , 5381/04 σελ 9

⁷ Χ. Κασίμης (2007) «Οι διαστάσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ευρώπη» στο Ξ. Κοντιάδης-Θ. Παπαθεοδώρου (επιμ) *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, σελ.179

υποθέσεων. Οι κυριότερες προτεραιότητες που αφορούν ειδικά θέματα μεταναστευτικής πολιτικής είναι:

α) Η προώθηση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων για όλους τους πολίτες και η αναβάθμιση της ιθαγένειας της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό ήδη πραγματοποιήθηκε η μετατροπή του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας στον αυτοτελή Οργανισμό θεμελιωδών δικαιωμάτων⁸.

β) Η δημιουργία κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου

γ) Η συντονισμένη διαχείριση της νόμιμης και της παράνομης μετανάστευσης

δ) Η αξιοποίηση των θετικών επιπτώσεων της μετανάστευσης και η ενσωμάτωση των μεταναστών

ε) Η ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων για μια ασφαλέστερη Ευρώπη. Για την καλύτερη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων δημιουργήθηκε με τον Κανονισμό 2007/2004 του Συμβουλίου ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τον συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα

στ) Ανάπτυξη και εφαρμογή μιας στρατηγικής αντίληψης για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος.⁹

Το Πρόγραμμα της Χάγης εντάσσει τη διαχείριση της μετανάστευσης στα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής. Παρά το γεγονός ότι αναφέρεται σε πολιτικές για τη νόμιμη μετανάστευση, εντούτοις δεν προσδιορίζει τη μορφή και το μέγεθος αυτής της μετανάστευσης. Αν και βασικός στόχος φαίνεται να είναι η δημιουργία πλαισίου που θα εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις μιας «επιλεκτικής» νόμιμης εισόδου των μεταναστών στην Ε.Ε., αυτό δεν φαίνεται να οδηγεί δεν φαίνεται να οδηγεί σε ένα ευρωπαϊκό μεταναστευτικό σύστημα ή σε μια αύξηση των ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης στα κράτη-μέλη.¹⁰

Η έγκριση του προγράμματος της Χάγης συνέπεσε με την προετοιμασία των προτάσεων της Επιτροπής για τις δημοσιονομικές προοπτικές 2007-2013, πράγμα που επέτρεψε την εξασφάλιση συνοχής μεταξύ των στόχων του προγράμματος της Χάγης και των δημοσιονομικών μέσων που είναι διαθέσιμα για τη χρονική περίοδο 2007-2013. Τον Απρίλιο 2005, η Επιτροπή υπέβαλε τρία προγράμματα-πλαίσια όπου εξετάζεται το είδος των πολιτικών και οικονομικών μέσων χάρη στα οποία μπορούν

⁸ Κανονισμός 168/2007 (L. 53/2007). Ο οργανισμός παρέχει στην Κοινότητα και στα κράτη-μέλη συμβουλές εμπειρογνομόνων σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα

⁹ Ζ. Παπασιώπη-Πασιά (2007) σελ.201

¹⁰ Χ. Κασίμης (2007) ό.π σελ. 181

να επιτυγχάνονται οι στόχοι της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης κατά τον αποτελεσματικότερο τρόπο.

Η Επιτροπή αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην εφαρμογή των διατάξεων καθώς και στους μηχανισμούς αξιολόγησης της εφαρμογής εκ μέρους των κρατών μελών. Λόγω της πολιτικής ευελιξίας όσον αφορά τη δικαιοσύνη, την ελευθερία και την ασφάλεια, ο προγραμματισμός των πολιτικών προτεραιοτήτων μπορεί ενίοτε να προωθείται ή να προσαρμόζεται μετά από μη αναμενόμενα γεγονότα, όπως οι τρομοκρατικές επιθέσεις στο Λονδίνο της 7ης Ιουλίου 2005, η φύση και η διάσταση των οποίων είναι συχνά διεθνείς. Για το λόγο αυτό, το σχέδιο δράσης θα πρέπει να είναι και ευέλικτο και προσαρμόσιμο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θεωρεί ότι έχει ιδιαίτερη σημασία η πρόβλεψη ενδιάμεσης εξέτασης του προγράμματος της Χάγης.

Επί της προεδρίας του Λουξεμβούργου το Ευρωπαϊκό **Συμβούλιο** στις 16/17 **Ιουνίου 2005** αποφασίζει ότι θα αξιολογήσει την πρόοδο που θα έχει επιτευχθεί κατά την σύνοδο του Δεκεμβρίου του 2005 και θα επανεξετάσει το σχέδιο δράσης καταπολέμησης της τρομοκρατίας με την παράνομη προσπάθεια σύνδεσης με την τρομοκρατία.¹¹

Μετά την υιοθέτηση του προγράμματος της Χάγης ακολουθεί το σχέδιο δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για την ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σε αυτό απαριθμούνται ιδιαίτερα επακριβή μέτρα που έχουν αποφασιστεί. Τα μέτρα αυτά, είτε πρόκειται για νομοθετικές προτάσεις, για συμβουλευτικά έγγραφα, όπως τα πράσινα βιβλία, ή ακόμα για εκθέσεις, έχουν ως στόχο την υλοποίηση των προτεραιοτήτων του προγράμματος της Χάγης, κατά συγκεκριμένο και αποτελεσματικό τρόπο.¹²

Επί Βρετανικής προεδρίας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 15/16 **Δεκεμβρίου 2005** σημειώνει την αυξανόμενη σημασία που παρουσιάζουν τα θέματα μετανάστευσης για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της και το γεγονός ότι πρόσφατες εξελίξεις προκαλούν την όλο και μεγαλύτερη ανησυχία του κοινού σε ορισμένα κράτη μέλη, τονίζει ότι απαιτείται ισόρροπη, παγκόσμια και συνεκτική προσέγγιση του θέματος, η οποία να καλύπτει πολιτικές που να καταπολεμούν τη λαθρομετανάστευση και, σε συνεργασία με τρίτες χώρες, να αξιοποιούν τα οφέλη της νόμιμης μετανάστευσης, υπενθυμίζει ότι τα θέματα μετανάστευσης αποτελούν

¹¹ Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 16 και 17 Ιουνίου 2005, 10255/1/05 σελ.6

¹² Σχέδιο δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για την ενίσχυση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση [Επίσημη Εφημερίδα C 198, 12.08.2005]

κεντρικό στοιχείο των σχέσεων της ΕΕ με πολλές τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένων, ιδίων, των περιοχών που γειτνιάζουν με την Ένωση, και συγκεκριμένα των ανατολικών, των νοτιοανατολικών περιοχών και της περιοχής της Μεσογείου και σημειώνει ότι είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί η χορήγηση του κατάλληλου επιπέδου χρηματοδοτικών πόρων στις πολιτικές αυτές και ότι η Ένωση θα ενισχύσει το διάλογο και τη συνεργασία της για θέματα μετανάστευσης, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης των επιστροφών, με όλες αυτές τις χώρες με πνεύμα εταιρικής σχέσης και λαμβάνοντας υπόψη της ιδιαιτερότητες της κάθε ενδιαφερόμενης χώρας. Επιπλέον το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκφράζει την ικανοποίησή του για την ανακοίνωση της Επιτροπής της 30ης Νοεμβρίου 2005 με τίτλο «*Δράσεις προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης: Πρώτες ενέργειες μετά την σύνοδο του Hampton Court*».¹³

Επί Αυστριακής προεδρίας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο **στις 15/16 Ιουνίου 2006** αναμένει την προσεχή έκθεση της Επιτροπής για τις μετά το Hampton Court ενέργειες στον τομέα της μετανάστευσης και της ασφάλειας, η οποία θα υποβληθεί κατά την σύνοδό του τον Δεκέμβριο του 2006. Η ανάπτυξη της **Παγκόσμιας Προσέγγισης της Μετανάστευσης** που είχε συμφωνηθεί τον Δεκέμβριο του 2005 συνιστά βασική προτεραιότητα για την Ένωση.¹⁴

Το Νομοθετικό **ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 6^{ης} Ιουλίου 2006** στο Στρασβούργο σχετικά με στρατηγικές και μέσα για την ένταξη των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (2006/2056(INI)) έχοντας λάβει υπόψη μεταξύ άλλων την σημασία της προσφάτως ιδρυθείσας ομάδας εθνικών σημείων επαφής και το γεγονός ότι ο αριθμός των μεταναστών εκτιμάται στα 40 εκατομμύρια, διαβιβάζει το ψήφισμα στο Συμβούλιο, την Επιτροπή και τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, ώστε να υπάρξει μία από κοινού δράση όλων των εμπλεκόμενων με τη μετανάστευση φορέων¹⁵. Πιο συγκεκριμένα μεταξύ άλλων:

Καλεί την Επιτροπή :

- να διασφαλίσει την αποτελεσματική εφαρμογή των υφισταμένων οδηγιών που σχετίζονται με την ένταξη, ήτοι την οδηγία 2003/86/EK του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, την οδηγία 2003/109/EK του Συμβουλίου, της 25^{ης} Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, την οδηγία

¹³ Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 15 και 16 Δεκεμβρίου 2005, 15914/1/05 σελ.2 και 9

¹⁴ Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 15 και 16 Ιουνίου 2006, 10633/1/06 σελ.4

¹⁵ Νομοθετικό Ψήφισμα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Στρασβούργο, 6 Ιουλίου 2006, 2006/2056(INI)

2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29^{ης} Ιουνίου 2000, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνικής καταγωγής και την οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27^{ης} Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση του γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία· επισημαίνει δε ότι πολλά κράτη μέλη υστερούν στην αποτελεσματική εφαρμογή των εν λόγω οδηγιών και ότι είναι ζωτικής σημασίας για την Επιτροπή να παρακολουθεί αυστηρότερα τόσο τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των οδηγιών που σχετίζονται με την ένταξη, όσο και την αποτελεσματικότητα των διοικητικών πρακτικών που εφαρμόζουν τη σχετική νομοθεσία στην καθημερινή ζωή των μεταναστών,

- να χρησιμοποιήσει επείγοντως το Ευρωπαϊκό Ταμείο για την ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών για την περίοδο 2007-2013 ακολουθώντας συγκεκριμένες αρχές, επικροτώντας παράλληλα την πρότασή της για τη δημιουργία του ανωτέρω Ταμείου,

- να δημιουργήσει μόνιμη ομάδα επαφής αποτελούμενη από εκπροσώπους των μεταναστών, εμπειρογνώμονες, ΜΚΟ και άλλους, η οποία θα συμβουλεύει την Επιτροπή για όλες τις πολιτικές που σχετίζονται με την ένταξη,

- να θεσπίσει αυστηρούς μηχανισμούς παρακολούθησης για την αξιολόγηση των προγραμμάτων ένταξης των κρατών μελών, μεταξύ άλλων με τη χρήση ανεξάρτητων εμπειρογνώμωνων, και να δρομολογήσει την εκπόνηση, ανά διετία, αυστηρής και χρηστικής έκθεσης σχετικά με τη μετανάστευση και την ένταξη, η οποία:

α) να εστιάζει σε αυστηρούς δείκτες που υπολογίζουν την απόδοση των κρατών μελών σε σχέση με τις κοινές βασικές αρχές όσον αφορά την ένταξη,

β) να καθιστά υποχρεωτική για όλα τα κράτη μέλη των υποβολή εκθέσεων με ακριβή και πλήρη στοιχεία· ελλείψει τέτοιων στοιχείων, πρέπει να αναπτύσσονται εναλλακτικά μέσα συγκέντρωσης δεδομένων σύμφωνα με τους δείκτες της έκθεσης,

γ) να ενισχύει τον ρόλο των εθνικών σημείων επαφής και τη συνεργασία τους με ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες,

δ) να θεωρεί ως πρότυπα την έκθεση για την ανθρώπινη ανάπτυξη του Προγράμματος Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών και τον Ευρωπαϊκό Δείκτη Ένταξης,

ε) να δίδεται στη δημοσιότητα κατά την ετήσια συνεδρίαση των υπουργών ένταξης της ΕΕ.

Καλεί το Συμβούλιο:

- να χρησιμοποιήσει τη ρήτρα «παρέκτασης», σύμφωνα με το άρθρο 67, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης, προκειμένου να δοθούν στο Κοινοβούλιο εξουσίες συναπόφασης σε θέματα ένταξης και νόμιμης μετανάστευσης, καθώς και ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο¹⁶, θεωρεί δε σημαντικό για τους βουλευτές του ΕΚ να διαθέτουν εξουσία συναπόφασης για την πολιτική ένταξης δεδομένου ότι εκφράζουν την πολιτική φωνή της ΕΕ και ως εκ τούτου εκφράζουν τις γνώμες τόσο των μεταναστών όσο και των πολιτών και μοιράζονται την ευθύνη για τη διαμόρφωση πολιτικής για την ένταξη στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ,

- να επανεξετάσει την πρόταση της Επιτροπής για εφαρμογή της ανοικτής μεθόδου συντονισμού στην πολιτική ένταξης υπό αυτό το πρίσμα, ζητεί τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ολόκληρη τη διαδικασία.

Καλεί τα κράτη μέλη:

- να ενθαρρύνουν την πολιτική συμμετοχή των μεταναστών και να αποθαρρύνουν την πολιτική και κοινωνική απομόνωσή τους· καλεί εν προκειμένω την Επιτροπή να προβεί σε νομική αναθεώρηση των υφισταμένων διατάξεων σχετικά με την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη στα διάφορα κράτη μέλη, καθώς και των πρακτικών που ακολουθούν σήμερα τα κράτη μέλη σε σχέση με το δικαίωμα των επί μακρόν διαμενόντων μεταναστών να ψηφίζουν στις τοπικές και δημοτικές εκλογές,

- προκειμένου ιδίως να αποτραπεί η πιθανή κακομεταχείριση των μεταναστριών, να τους παρέχουν εύκολα προσβάσιμες πληροφορίες, όσον αφορά τη νομοθεσία της χώρας υποδοχής σχετικά με την ισότητα των φύλων και τα δικαιώματα, αλλά και την προστασία του απορρέουν από αυτήν, συμπεριλαμβανομένων των διαθέσιμων νομικών και διοικητικών μέσων,

Ενθαρρύνει τα κράτη μέλη:

- να ενισχύσουν τη νομοθεσία για την καταπολέμηση των διακρίσεων και του ρατσισμού και να εφαρμόσουν στην πράξη την υφιστάμενη νομοθεσία, καθώς και να εξετάσουν κατάλληλη νομοθεσία θετικών δράσεων για τους μετανάστες σε όλους τους κατάλληλους τομείς χρησιμοποιώντας ως οδηγό τα κράτη μέλη, στα οποία οι θετικές δράσεις υπήρξαν επιτυχείς,

- να προβλέψουν μέτρα τα οποία σχετίζονται με την ένταξη και απευθύνονται σε πρόσφυγες κατά την φάση της υποδοχής, όπως γλωσσικά μαθήματα ή

¹⁶ Με την υφιστάμενη νομοθεσία, οι αποφάσεις του Συμβουλίου για την πολιτική στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης, πρέπει να λαμβάνονται με ομοφωνία.

δραστηριότητες εθελοντικής εργασίας, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η διαδικασία ένταξης τους πρόσφυγες αρχίζει στο στάδιο της υποδοχής.

Παράλληλα ενθαρρύνει τα πολιτικά κόμματα, τις συνδικαλιστικές ενώσεις και το σύνολο της κοινωνίας των πολιτών σε εθνικό επίπεδο να συμπεριλάβουν μετανάστες ως πλήρη μέλη σε όλα τα επίπεδα των αντίστοιχων δομών τους.

Τέλος, τονίζει τη σημασία της καθιέρωσης ετήσιων ακροάσεων για την ένταξη, με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των εθνικών κοινοβουλίων και της κοινωνίας των πολιτών, ιδίως ΜΚΟ και ενώσεων που εργάζονται με μετανάστες, προκειμένου να αξιολογείται η αποτελεσματικότητα των προσπαθειών ένταξης της Ένωσης και να αποτιμώνται οι εξελίξεις σχετικά με την ένταξη των μεταναστών σε επίπεδο κράτους μέλους.

Η κύρια προσπάθεια της Κοινότητας φαίνεται να επικεντρώνεται σήμερα σ' ένα συντονισμένο προληπτικό έλεγχο με κοινούς κανόνες. Στη κατεύθυνση αυτή, στις 30.8.2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέστησε ειδικό Σώμα Επιτρόπων για θέματα μετανάστευσης υπό τον αρμόδιο επίτροπο F. Frattini. Μάλιστα το Νοέμβριο του 2006 υπήρξε πρόταση του Frattini που αφορούσε στη χορήγηση «άδειας αναζήτησης εργασίας» που θα επιτρέπει σε εξειδικευμένους μόνο μετανάστες να πάρουν άδεια από οποιοδήποτε κράτος-μέλος για να απασχοληθούν οπουδήποτε στην Ε.Ε. Η συγκεκριμένη πρόταση φαίνεται να δημιουργεί νέα δεδομένα για μια επιλεκτική μεταναστευτική ευρωπαϊκή πολιτική, παρά το γεγονός ότι δεν έχει πλήρως εξειδικευτεί.

Εξαιρετικά σημαντική υπήρξε επίσης η Απόφαση (ΕΚ) αριθ. 435/2007 του Συμβουλίου της 25ης Ιουνίου 2007 για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών, για την περίοδο 2007 έως 2013, ως μέρος του γενικού προγράμματος Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών. Η απόφαση αυτή προσδιορίζει τους στόχους του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών, τους κανόνες διαχείρισής, τη χρηματοδότηση και τα κριτήρια κατανομής της χρηματοδότησής του.

Το Ταμείο επιτρέπει τη χρηματοδότηση μέτρων που προορίζονται να εντάξουν τους υπηκόους τρίτων χωρών στις κοινωνίες υποδοχής. Αυτά τα μέτρα, που αφορούν κυρίως τους υπηκόους που έχουν αφιχθεί πρόσφατα σε κάποιο κράτος μέλος, έχουν είτε εθνική είτε διεθνική ή κοινοτική διάσταση («κοινοτικά μέτρα»). Τα εθνικά μέτρα τίθενται σε εφαρμογή από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο πολυετούς

προγραμματισμού σύμφωνα με τους κοινοτικούς στρατηγικούς προσανατολισμούς που αφορούν τους κανόνες παρέμβασης του Ταμείου (επιμερισμένη διαχείριση). Ο προϋπολογισμός που διατίθεται στα κοινοτικά μέτρα εκτελείται από την Επιτροπή (άμεση διαχείριση).

Η απόφαση αυτή εγγράφεται στο πλαίσιο των συστάσεων του προγράμματος της Χάγης και αποτελεί συνέχεια της ανακοίνωσης της Επιτροπής της 1ης Σεπτεμβρίου 2005 σχετικά με ένα κοινό πρόγραμμα για την ένταξη καθώς και πιλοτικά σχέδια και προπαρασκευαστικές δράσεις στον τομέα της ένταξης (πρόγραμμα INTI). Το συγκεκριμένο Ταμείο, με προϋπολογισμό 825 εκατ. ευρώ για την περίοδο 2007-2013, αποτελεί μέρος του γενικού προγράμματος «Αλληλεγγύη και διαχείριση των μεταναστευτικών ροών» που καταρτίστηκε με την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.¹⁷

Σε έκθεσή της για την Εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης για το 2006 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επισημαίνει ότι αν και σημειώθηκε σημαντική πρόοδος σε επίπεδο ΕΕ, η γενική εφαρμογή του προγράμματος ήταν μικρότερη από την αντίστοιχη το 2005. Αυτό οφείλεται κυρίως στην ανεπαρκή πρόοδο σε τομείς που συνδέονται κατά κύριο λόγο με τον τρίτο πυλώνα, όπως η πρόληψη και η καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, η αστυνομική και τελωνειακή συνεργασία, η διαχείριση των κρίσεων στους κόλπους της ΕΕ, και η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις. Όσον αφορά τις νομικές πράξεις του τίτλου IV της συνθήκης ΕΚ, και από άποψη κοινοποίησης των εθνικών μέτρων μεταφοράς, σχετική ήταν η πρόοδος που επετεύχθη από ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ-15 σε σύγκριση με την κατάσταση που είχε εξεταστεί στην έκθεση του προηγούμενου έτους. Γενικά τα κράτη μέλη της ΕΕ-10 σημείωσαν επίσης πρόοδο ως προς τη συμμόρφωσή τους προς την υποχρέωση κοινοποίησης. Αντίθετα, η κατάσταση παραμένει απογοητευτική ως προς τον αριθμό των κρατών μελών που δεν έχουν συμμορφωθεί με την προθεσμία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, καθώς και με τις σχετικές καθυστερήσεις, που συχνά υπερβαίνουν το ένα έτος ενώ μερικές φορές φθάνουν διάστημα μερικών ετών. Οι καθυστερημένες κοινοποιήσεις και η έλλειψη μεταφοράς των πράξεων σε εθνικό επίπεδο, οδηγούν σε "εικονικό" νομοθετικό πλαίσιο στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Εξάλλου, η μεταφορά από τα κράτη μέλη που εξετάστηκαν είναι συχνά ελλιπής ή μη ορθή.

¹⁷ [COM\(2005\) 123](#) τελικό

Η **Πορτογαλική προεδρία** του δευτέρου εξαμήνου του 2007 έθεσε ως προτεραιότητα της την μεταναστευτική πολιτική και διακήρυξε ότι θα προσπαθήσει να συμβάλει με αποφασιστικό τρόπο προς μια κοινή πολιτική έτσι ώστε να αποφευχθεί να υπάρχουν 27 διαφορετικές μεταναστευτικές πολιτικές. Επίσης ο πρόεδρος της Επιτροπής Μπαρόζο κάλεσε στις 9 Νοεμβρίου να υπάρξει μια κοινή συνεκτική πολιτική στο ζήτημα της μετανάστευσης, μετά τη κρίση που ξέσπασε στις σχέσεις Ρώμης και Βουκουρεστίου για την μαζική απέλαση δεκάδων Ρουμάνων από την Ιταλία. Ο Μπαρόζο εκτίμησε ότι η πολιτική αυτή θα βρίσκεται στον μέσον «ανάμεσα στο να ανοίξουμε τις πόρτες σε όλους», πράγμα που χαρακτήρισε «ανεύθυνο», και μια στροφή στην εσωστρέφεια, που χαρακτήρισε «ένδειξη ξενοφοβίας».¹⁸

Η **Γαλλία** που αναλαμβάνει την προεδρία το δεύτερο εξάμηνο του 2008 θέτει ως μια από τις βασικές δράσεις προτεραιότητας της το ζήτημα της μετανάστευσης. Το θέμα συνδέεται κυρίως με αυτό της ασφάλειας. Επιθυμία της Γαλλίας φαίνεται ότι είναι να σταματήσουν τα κράτη-μέλη της ΕΕ τις συλλογικές και μαζικές νομιμοποιήσεις των μεταναστών. Η βασική ιδέα είναι ότι η Ευρώπη οφείλει να ελέγξει τη μετανάστευση στο έδαφός της, σύμφωνα με τις δυνατότητες υποδοχής, τόσο αναφορικά με την αγορά εργασίας όσο και από πλευράς κοινωνικών δομών. Ως αντιστάθμισμα αυτού του είδους ελέγχου της μετανάστευσης, η Γαλλία προτείνει τη δημιουργία μιας «μπλε κάρτας» για τους μετανάστες απλής ή υψηλής ειδίκευσης, οι οποίοι και θα είναι καλοδεχούμενοι. Κατά το πρότυπο δηλαδή της «πράσινης κάρτας», η οποία δίνει σε έναν μετανάστη τη δυνατότητα εργασίας στις ΗΠΑ. Η Γαλλία θα προτείνει επίσης στα υπόλοιπα κράτη- μέλη της ΕΕ να διαμορφωθεί μια πολιτική για ένα κοινοτικό άσυλο, καθώς και να μπου οι βάσεις μιας «ευρωπαϊκής αστυνόμευσης στα εξωτερικά σύνορα» της ΕΕ.¹⁹

VI. Αποτίμηση

Τα τελευταία χρόνια η κοινωνική ένταξη των μεταναστών και της δεύτερης γενιάς μεταναστών αποτελεί, όλο και πιο επιτακτικά, ζήτημα της πολιτικής ατζέντας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των επιμέρους κρατών μελών που δέχονται σημαντικούς αριθμούς μεταναστών. Αυτό που είναι βέβαιο και φαίνεται να έχει γίνει αντιληπτό από όλους τους εμπλεκόμενους είτε σε εθνικό είτε σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η

¹⁸ Καθημερινή, 10/11/2007

¹⁹ Ζαν-Μαρί Κολομπανί «Τι περιμένει η ΕΕ από τον Σαρκοζί», ΤΟ ΒΗΜΑ 1 Ιουνίου 2008, σελ.44

κοινή διαπίστωση ότι η μετανάστευση δεν είναι ούτε εφήμερο ούτε πρόσκαιρο φαινόμενο. Αντίθετα θα απασχολήσει την Ευρώπη και τα κράτη της και στο μέλλον, αφού η μέχρι σήμερα αντιμετώπιση του ζητήματος φανερώνει τη δυσκολία του και τη διαπίστωση ότι η επιτυχής ένταξη των μεταναστών δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη.

Αν ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτικών νόμιμης μετανάστευσης είναι η διέξοδος για την αντιμετώπιση της παράνομης, τότε οι ανακολουθίες της πολιτικής της Ε.Ε. για τη νόμιμη μετανάστευση δεν συμβάλλουν στο στόχο της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και του ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης.

Οι παράγοντες που φαίνεται να δυσχεραίνουν μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική είναι²⁰ :

1. Η εμμονή για εφαρμογή εθνικών πολιτικών, αφού κάθε χώρα φαίνεται να χρειάζεται μετανάστες με διαφορετικά χαρακτηριστικά.

2. Η αμφισβήτηση της εκτίμησης των αναγκών για μεγάλο μέγεθος μετανάστευση, λόγω του δημογραφικού προβλήματος

3. Προβλήματα ένταξης των μεταναστών αλλά και προβλήματα που προκαλούνται από την κοινωνικο-επαγγελματική κινητικότητα των μεταναστών. Αποτέλεσμα αυτών των προβλημάτων είναι η δημιουργία νέων αναγκών σε ανειδίκευτο δυναμικό, ανάγκες που προκαλούν νέα ρεύματα μεταναστών με νέες αντιδράσεις των ντόπιων πληθυσμών.²¹

Η μεταναστευτική πολιτική, οι βίξεις και η συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών ασφαλείας των επιμέρους χωρών αποτελούν σήμερα αναπόσπαστο μέρος της τακτικής διεθνικής συνεργασίας στην Ευρώπη. Επειδή η καταπολέμηση της τρομοκρατίας έχει αναχθεί σε θέμα απόλυτης προτεραιότητας, τομείς όπως η δικαιοσύνη και η δημόσια ασφάλεια ίσως αποδειχθούν η νέα κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.²²

Είναι πάντως σημαντικό οι κυβερνήσεις των κρατών –μελών να συμβάλουν ουσιαστικά στην ενημέρωση και πληροφόρηση των πολιτών τους για τα οφέλη της μετανάστευσης κυρίως στον εργασιακό τομέα και να προσπαθήσουν να αποτρέψουν τα ζητήματα της ξеноφοβίας και του ρατσισμού που είναι έντονα στις εθνικές κοινωνίες.

²⁰ Χ. Κασίμης 2007, σελ. 183

²¹ Ρ. Φακιολάς 2005, σελ.45

²² Λ. Τσούκαλης, 2004, σελ.43

Γ. ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Ι. Γενικά

Στην Ελλάδα το νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση άρχισε να εφαρμόζεται τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια λόγω της αθρόας εισδοχής μεταναστών στη χώρα μας. Μέχρι σήμερα θεσπίστηκαν τέσσερις βασικοί νόμοι και δύο προεδρικά διατάγματα που ρυθμίζουν τα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου. Η εθνική πολιτική ακολουθεί το διαχωρισμό που κάνει και η κοινοτική μεταναστευτική πολιτική μεταξύ των νόμιμων και των παρανόμων μεταναστών. Κοινός τόπος των νόμων είναι ευνοϊκή μεταχείριση των πρώτων, η εφαρμογή της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης που προκύπτει από την αρχή της «ίσης μεταχείρισης» των κοινοτικών πολιτών²³, η αναγνώριση σε αυτούς προοπτικών ενσωμάτωσης στη χώρα καθώς και η λήψη αποτρεπτικών μέτρων για την αντικανονική μετανάστευση.

Τα νομοθετικά κείμενα της πρώτης περιόδου δηλαδή ο ν. 1975/1991 και τα π.δ 358/1997 και 359/1997 κινούνταν σε μια αποτρεπτική λογική και είχαν ως βασικό στόχο τη μείωση της δυσαναλογίας μεταξύ νόμιμων και αντικανονικών μεταναστών. Στη συνέχεια ο ν. 2910/2001 επιχείρησε να ρυθμίσει ζητήματα κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, ιδιαίτερα όσον αφορά την παιδεία, την υγεία, την οικογενειακή κατάσταση και την εργασία. Ο ν. 3386/2005 προσπάθησε να εξορθολογίσει το πλαίσιο εστιάζοντας στο τρίπτυχο νομιμότητα-δικαιώματα-κοινωνική ένταξη, λαμβανομένου υπόψη ότι η εθνική πολιτική υπαγορεύεται από τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς της «κοινοτικοποιημένης» πλέον μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε.²⁴ Τέλος ο νόμος 3536/2007 προσπαθεί να επιλύσει προβλήματα που εμφανίστηκαν κατά την εφαρμογή του προηγούμενου νόμου.

²³ Δ. Παπαγιάννης (2001), σελ.42

²⁴ Συγκεκριμένα έχουν εκδοθεί: ο Κανονισμός (ΕΚ) 1030/2002 του Συμβουλίου για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών (L. 157/2002), ο Κανονισμός (ΕΚ) 859/2003 για την κοινωνική ασφάλιση των υπηκόων τρίτων χωρών (L. 124/2003), η Οδηγία 2002/90/ΕΚ του Συμβουλίου για τον ορισμό της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής (L. 328/2002), η Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης (L. 124/2003), η Οδηγία 2003/109 /ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες (L. 16/2004), η Οδηγία 2004/81 /ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση, που συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές (L. 261/2004). βλ ενδεικτικά σε Παπασιώπη- Πασιά (2007) σελ. 202, Ξ. Κοντιάδη (2007) σελ.52

Π. Ν. 1975/1991

Στην τρίτη Ελληνική Δημοκρατία ο ν.1975/1991 υπήρξε το πρώτο νομοθετικό πλαίσιο που διείπε την είσοδο και παραμονή αλλοδαπών στην Ελλάδα. Ο νόμος αυτός ελάχιστα ανταποκρίθηκε στην πραγματικότητα που φιλοδοξούσε να ρυθμίσει, με αποτέλεσμα η πρακτική των οργάνων της Διοίκησης, σε πολλές περιπτώσεις να αποκλίνει από τις διατάξεις του. Ο νομοθέτης μάλλον αιφνιδιάστηκε από την αθρόα μεταναστευτική ροή και κρίθηκε ανεπαρκής να αντιμετωπίσει το ζήτημα με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός διαρκώς αυξανόμενου πληθυσμού παράνομα διαμενόντων αλλοδαπών στη χώρα.

Με τα δυο προεδρικά διατάγματα 358 και 359 του 1997 η πολιτεία προσπάθησε να καθιερώσει ένα σύστημα καταγραφής και ενσωμάτωσης του πληθυσμού των παράνομων αλλοδαπών. Τα προεδρικά αυτά διατάγματα στόχευαν στην νομιμοποίηση της παραμονής και της εργασίας του αλλοδαπού στην Ελλάδα, με την έκδοση της «πράσινης κάρτας». Πιο συγκεκριμένα η διαδικασία προέβλεπε δύο στάδια, ένα για την απόκτηση της κάρτας παραμονής (λευκή κάρτα) και στη συνέχεια ένα επόμενο στάδιο για την απόκτηση της κάρτας εργασίας (πράσινη κάρτα). Η προσπάθεια αυτή παρά το μεταβατικό χαρακτήρα που εμπεριείχε – καθότι αφορούσε μόνον όσους αποδεδειγμένα είχαν εισέλθει στη χώρα μέχρι το Νοέμβριο του 1997- έβγαλε στην επιφάνεια ένα μέρος των παράνομων αλλοδαπών. Παρά ταύτα όμως η έλλειψη προετοιμασίας της Δημόσιας Διοίκησης, η απουσία συντονισμού μεταξύ των συναρμοδίων υπουργείων Εργασίας, Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης και η ασάφεια αναφορικά με τις ευχέρειες που απορρέουν από την κατοχή της πράσινης κάρτας οδήγησαν τον μεγαλύτερο αριθμό όσων αλλοδαπών ήλπισαν στην απόκτηση της «πράσινης κάρτας» σε αποκλεισμό από τη σχετική διαδικασία, κατά το ένα ή το άλλο από τα πολλά στάδιά της.

Συμπερασματικά η πρώτη αυτή νομοθετική απόπειρα στο ζήτημα της μετανάστευσης κρίνεται αναποτελεσματική αφού ο κύριος στόχος είναι η καταπολέμηση της αντικανονικής μετανάστευσης και η διενέργεια «Μαζικών ελέγχων νομιμότητας» για τη συγκράτηση του μεταναστευτικού ρεύματος και την επαναπροώθηση των αντικανονικών μεταναστών.

III. Ν. 2910/2001

Ο νόμος 2910/2001, με μια δεκαετή χρονική απόσταση από την πρώτη νομοθετική προσπάθεια, επιχείρησε να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες που είχαν ήδη επισημανθεί υπό το καθεστώς λειτουργίας του ν. 1975/1991 και των προαναφερθέντων προεδρικών διαταγμάτων (πράσινη κάρτα).

Πιο συγκεκριμένα, ο νόμος αυτός επιχείρησε να ρυθμίσει ζητήματα που θα διευκόλυναν την ένταξη των μεταναστών, όπως η έκδοση κάρτας παραμονής και εργασίας, η επαγγελματική επιμόρφωση και η εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, η είσοδος στην αγορά εργασίας η κοινωνική πολιτική και η ένταξη στο εκπαιδευτικό σύστημα των παιδιών των μεταναστών.

Ο νόμος περί αλλοδαπών του 2001 περιέχει ρυθμίσεις που αφορούν τόσο τους νομίμους όσο και τους παρανόμους διαμένοντες αλλοδαπούς στην Ελλάδα. Έτσι, π.χ. μπορούν οι ανήλικοι αλλοδαποί να εγγραφούν σε δημόσια σχολεία ακόμη κι αν δεν έχει ρυθμιστεί η νομιμότητα του καθεστώτος των γονέων τους. Επιπλέον, οι αλλοδαποί που διαμένουν νομίμως στην Ελλάδα έχουν τα ίδια ασφαλιστικά δικαιώματα, όπως οι Έλληνες υπήκοοι. Στον Νόμο του 2001 ορίζεται ρητώς ότι οι ρατσιστικές και ξενοφοβικές πράξεις κατά αλλοδαπών διώκονται ποινικά.

Οι πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ελλάδα επί δεκαετίας κατά τα τελευταία δώδεκα χρόνια, μπορούν να υποβάλλουν αίτηση απόκτησης ελληνικής υπηκοότητας. Προϋπόθεση είναι μεταξύ άλλων η επαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας και της ελληνικής ιστορίας του και του πολιτισμού.

Η πλειοψηφία των μέτρων που εφαρμόζονται για τους μετανάστες που ζουν και εργάζονται στην Ελλάδα ισχύει και για τις κοινωνικά αδύνατες ομάδες. Παράλληλα ισχύει πρόγραμμα που συνέταξε το Υπουργείο Εργασίας για την απασχόληση και της επαγγελματική τους εκπαίδευση. Στα πλαίσια αυτού του προγράμματος, προσφέρονται τμήματα εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας και επαγγελματικής εκπαίδευσης.²⁵

Επιπλέον ο νόμος προβλέπει την ίδρυση του Ινστιτούτου μεταναστευτικής πολιτικής με αρμοδιότητα την εκπόνηση ερευνών και μελετών για τη στήριξη του σχεδιασμού και της εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής.

Κατά γενική διαπίστωση ο νόμος αυτός δεν απέδωσε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Ο αρχικός στόχος του ίδιου νόμου για την καταγραφή και

²⁵ I. Βαρβιτσιώτης, 2006, σελ. 90-91

νομιμοποίηση όλων των αλλοδαπών, μέσω της χορήγησης προσωρινής άδειας σε αυτούς δεν ολοκληρώθηκε. Η όλη διαδικασία, με κυρίαρχο γνώμονα τον εφοδιασμό των κατόχων προσωρινής άδειας με οριστική, ήταν εξαιρετικά γραφειοκρατική. Ο νόμος υποχρέωνε τους αλλοδαπούς σε εφοδιασμό με διπλές διακεκριμένες άδειες για το ίδιο χρονικό διάστημα (άδεια εργασίας και άδεια διαμονής) από διαφορετικές υπηρεσίες, υποβάλλοντας, μάλιστα δύο φορές όμοια δικαιολογητικά, πράγμα που είχε ως συνέπεια να λειτουργήσει εντελώς αποτρεπτικά, όχι μόνο στο πεδίο της νομιμοποίησης των αλλοδαπών, αλλά και της καταγραφής τους. Αυτό προκύπτει και από τις αλληπάλληλες νομοθετικές παρατάσεις των οικείων προθεσμιών, οι οποίες αντιμετώπισαν το πρόβλημα σε πολύ περιορισμένη κλίμακα.²⁶ Η πολύπλοκη και γραφειοκρατική δομή του νόμου, η έλλειψη σαφούς στόχου και κυρίως, η ελλειμματική αντιμετώπιση μεγάλου αριθμού ειδικών περιπτώσεων αλλοδαπών, δημιούργησε την ανάγκη αλληπάλληλων νομοθετικών παρεμβάσεων σε επίπεδο τροποποιήσεων και συμπληρώσεων που και αυτές όμως δεν εξομάλυναν στον προσδοκώμενο βαθμό τα προβλήματα εφαρμογής του.

Ο νόμος αυτός δημιούργησε τις συχνές παρεμβάσεις και παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ο οποίος λάμβανε όλο και περισσότερες αναφορές μεταναστών. Η έκθεση του 2005 του Συνηγόρου του Πολίτη παρουσιάζει τα σημαντικότερα από τα προβλήματα που ο νόμος του 2001 κληροδότησε στο νέο θεσμικό πλαίσιο. Πιο συγκεκριμένα επισημαίνονται²⁷ :

- Υπέρμετρες καθυστερήσεις για έκδοση αδειών διαμονής, την αρχική χορήγηση άδειας διαμονής για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα και τη χορήγηση θεώρησης εισόδου για οικογενειακή επανένωση
- Ασάφεια των ασφαλιστικών προϋποθέσεων (αριθμός ενσήμων) που απαιτούνται για την ανανέωση της άδειας εργασίας
- Παρεμπόδιση ή ακόμη και άρνηση καταχώρισης γάμων μεταξύ Ελλήνων και αλλοδαπών
- Άμεση απέλαση αλλοδαπού, εάν έχει παρέλθει η τριήμερη προθεσμία για την εξέταση της προσφυγής του κατά της σχετικής απόφασης

Ο ν. 2190/2001 τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από μια σειρά άλλων νόμων, όπως οι 3013/2002 (άρθρα 19-25), 3068/2002 (άρθρο 15), 3074/2002 (άρθρο 11), 3103/2003 (άρθρο 23), 3146/2003 (άρθρο 8), 3169/2003 (άρθρο 10), 3242/2004

²⁶ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια» σελ.3

²⁷ Ετήσια έκθεση 2005 – Συνήγορος του Πολίτη, Περίληψη, σελ.10

(άρθρο 25) και 3274/2004 (άρθρο 34).

Μολονότι ο Νόμος επέφερε έναν αριθμό βελτιώσεων, εντούτοις κατακρίθηκε στο ότι επαναλαμβάνει την προηγούμενη νομοθεσία.²⁸ Έτσι, την συγκεκριμένη χρονική περίοδο υπήρξε αναγκαία η μεταρρύθμιση του νομοθετικού πλαισίου για τη μετανάστευση, ενώ η εισαγωγή του δικαίου του εδάφους με το Νόμο 3284/2004 περί Δικαίου Ελληνικής Ιθαγένειας υποδεικνύει ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση.²⁹

IV. Ν. 3386/2005

Με το νόμο 3386/2005 ρυθμίζονται θέματα που αφορούν κυρίως στις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα, στα θέματα απέλασης, στην κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, σε λειτουργικά θέματα για την καλύτερη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή των διατάξεων καθώς επίσης δίνεται η δυνατότητα νόμιμης τακτοποίησης της διαμονής στην Ελλάδα όσων π.χ έχουν λήξει οι άδειες διαμονής τους, ή όσων εισήλθαν πέραν των διατάξεων του προηγούμενου ν. 2910/01 και παραμένουν μη νόμιμα στη χώρα, εφόσον βεβαίως πληρούν τις ειδικότερες προϋποθέσεις του νέου νόμου.

Οι βασικοί άξονες στους οποίους κινείται ο νόμος 3386/2005 για την καθιέρωση μεταναστευτικής πολιτικής, σύμφωνα και με την υπ' αριθμ. 26 εγκύκλιο της διεύθυνσης αλλοδαπών και μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης είναι οι παρακάτω:

- Ο συντονισμός και παρακολούθηση της μεταναστευτικής πολιτικής στη χώρα μας από Διυπουργική επιτροπή αποτελούμενη από τους συναρμόδιους με αυτό το θέμα Υπουργείων
- Ο προγραμματισμός της εισόδου μεταναστών στην Ελληνική Επικράτεια, λαμβάνοντας υπόψη τα δεδομένα και τις ανάγκες της κοινωνικής και οικονομικής ζωής της χώρας
- Η αποφυγή περιστατικών και ανεξέλεγκτων αλλαγών του καθεστώτος με το οποίο εγκαθίσταται νομίμως ο υπήκοος τρίτης χώρας στην Ελλάδα
- Η διασφάλιση των όρων εργασίας των αλλοδαπών που έρχονται στην Ελλάδα, προκειμένου να εργαστούν υπό συνθήκες που αρμόζουν σε ένα σύγχρονο κράτος δικαίου.

²⁸ Τ. Παπαδοπούλου, 2002, σελ.513

²⁹ Α. Zavos, 2006, page. 15

- Η καθιέρωση κινήτρων για την προσέλκυση ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα
- Η εισαγωγή ενός συγχρόνου καθεστώτος κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.
- Η θεσμοθέτηση των κατάλληλων εγγυήσεων για την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων της ελληνικής έννομης τάξης, ώστε να αποφευχθούν φαινόμενα παράνομης εισόδου και εξόδου αλλοδαπών στη χώρα
- Η διασφάλιση πρόσφορων συνθηκών για την ακώλυτη άσκηση των κάθε είδους δικαιωμάτων των αλλοδαπών και κυρίως αυτών που κατοχυρώνονται στο άρθρο 5 του Συντάγματός μας δηλαδή την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς τους, την ελεύθερη συμμετοχή τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας υπό καθεστώς κοινωνικής δικαιοσύνης και το σεβασμό των πολιτισμικών και θρησκευτικών τους ιδιαιτεροτήτων.

Τα καινοτόμα στοιχεία του νόμου 3386/05 σε σχέση με το ν. 2910/01 είναι τα εξής:

α) Η δημιουργία Διυπουργικού Οργάνου που αποτελείται από οκτώ μέλη και συνέρχεται τουλάχιστον δυο φορές το χρόνο. Έργο της Διυπουργικής αυτής Επιτροπής είναι η επεξεργασία θεμάτων μετανάστευσης, η έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών με σκοπό τον συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων και η εισήγηση μέτρων θεσμικού και τεχνικού χαρακτήρα προς την κατεύθυνση αποτελεσματικής αντιμετώπισης των σχετικών προβλημάτων. Το Διυπουργικό όργανο επικουρείται από Ειδική Επιτροπή αποτελούμενη από τεχνοκράτες, εμπειρογνώμονες και στελέχη των Υπουργείων, η οποία συνέρχεται μια φορά το τρίμηνο και έργο της είναι η προετοιμασία των θεμάτων που εξετάζονται και η εισήγηση των κατάλληλων μέτρων (άρθρο 3).

β) Ενοποίηση της άδειας διαμονής και εργασίας σε μια πράξη, η οποία εκδίδεται από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας. Η Περιφέρεια έχει τη δυνατότητα να καλέσει τον υπήκοο τρίτης χώρας για συνέντευξη ενώπιον της Επιτροπής Μετανάστευσης, ενώ η τελευταία παρέχει τη γνώμη της για κάθε περίπτωση που της ζητηθεί από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.

γ) Απλούστευση της διαδικασίας υποβολής της αίτησης για χορήγηση άδειας διαμονής για το συγκεκριμένο σκοπό που εισέρχεται ο αλλοδαπός στη χώρα.

δ) Δημιουργία δομής στο Δήμο για την παροχή πληροφόρησης στον αλλοδαπό προς αποφυγή ταλαιπωρίας τόσο των ιδίων, όσο και των Υπηρεσιών.

ε) Εξορθολογισμός του συστήματος μετακλήσεων αλλοδαπών για εργασία στην Ελλάδα, με την ενδυνάμωση και ουσιαστική ενεργοποίηση των Περιφερειακών Επιτροπών Μετανάστευσης, που θα καθορίζουν τις ανάγκες του εργατικού δυναμικού

σε επίπεδο Περιφέρειας και αναλυτικά για κάθε νομό της Χώρας, σε συνάρτηση με την προσφορά και ζήτηση της εργασίας ανά κατηγορίες ειδικοτήτων και πάντοτε, βεβαίως σε συνάρτηση με το υπάρχον αντίστοιχο ημεδαπό και αλλοδαπό εργατικό δυναμικό.

στ) Εξορθολογισμός των χορηγούμενων τύπων αδειών διαμονής και μείωση των αντίστοιχων κατηγοριών. Πλήρης οριοθέτηση των περιπτώσεων στις οποίες χορηγείται άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, ώστε να αποφευχθεί η κατάχρηση.

ζ) Πρόβλεψη βασικών αρχών για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών στην Ελληνική κοινωνία, με τη συνδρομή συγκεκριμένων κριτηρίων και εφαρμογή ολοκληρωμένου προγράμματος δράσης για το σκοπό αυτό.

η) Πρόβλεψη βασικών αρχών για την απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα και καθορισμός κριτηρίων για την χορήγησή του.

θ) Καθιέρωση σαφών προϋποθέσεων για τη διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης.

ι) Διευκόλυνση της άσκησης ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας και πραγματοποίησης μεγάλων επενδύσεων, από πλευράς χορήγησης άδειας διαμονής.

ια) Εντατικοποίηση των ελέγχων, προς την κατεύθυνση του περιορισμού της εισόδου και διαμονής παράνομων αλλοδαπών στη Χώρα.

ιβ) Εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με το ισχύον ευρωπαϊκό δίκαιο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη με Έκθεσή του, κατά τη διάρκεια της συζήτησης του σχετικού νομοσχεδίου, έθεσε το ζήτημα των πρόσφορων δικαιολογητικών που αποδεικνύουν την παραμονή των ενδιαφερομένων στην Ελλάδα πριν τις 31/12/2004, ενώ με έγγραφό του από τον Οκτώβριο 2005 έθεσε μια σειρά θεμάτων και προβληματισμών που αφορούσαν την εφαρμογή των εν λόγω ρυθμίσεων. Παρ' όλη την παράταση της προθεσμίας υπαγωγής στις δύο διαδικασίες νομιμοποίησης που δόθηκε έως τις 28/2/2006, εκτιμάται ότι μια σειρά προβλημάτων χρήζουν περαιτέρω ρύθμισης, ενώ παράλληλα η μέχρι σήμερα συμμετοχή των αλλοδαπών στο πρόγραμμα αρχικής νομιμοποίησης (άρθρο 91 § 11) δεν φαίνεται να είναι η αρχικώς αναμενόμενη.

Κατά την άποψη του Συνηγόρου του Πολίτη, κάποιες διορθωτικές αλλαγές, θα συνέβαλλαν πιθανώς στην ενίσχυση της συμμετοχής στα προγράμματα

νομιμοποίησης. Πιο συγκεκριμένα προτείνει τα παρακάτω:

α) αποδεικτικό στοιχείο διαμονής πριν τις 31/12/2004 στην Ελλάδα να αποτελεί κάθε χρονολογημένο δημόσιο έγγραφο από το οποίο προκύπτει συναλλαγή του ενδιαφερόμενου με την Διοίκηση,

β) στο πρόγραμμα αρχικής νομιμοποίησης (άρθρο 91 § 11) να μπορεί να υπαχθεί κάθε αλλοδαπός κάτοχος άδειας διαμονής, η οποία έληξε ή θα λήξει χωρίς να ανανεωθεί μέχρι το τέλος της προθεσμίας νομιμοποίησης,

γ) να μην απαιτείται η εξαγορά των 150 ενσήμων για την υπαγωγή στην εν λόγω διαδικασία για ειδικές κατηγορίες αλλοδαπών με ιδιαίτερα ισχυρό δεσμό με την Χώρα. Τέτοιες ομάδες αλλοδαπού πληθυσμού είναι: i) οι ενηλικιωθέντες στην Ελλάδα, ιδίως αυτοί που έλαβαν ελληνική παιδεία, ii) τα μέλη οικογένειας ημεδαπού, ομογενούς ή πολίτη Ε.Ε. (σύζυγοι, ενήλικα τέκνα, χήρες – οι, γονείς), iii) οι σύζυγοι νομίμως διαμενόντων αλλοδαπών στη Χώρα. Ειδικά για τα μέλη οικογένειας ημεδαπού ή πολίτη Ε.Ε. κρίνεται εύλογο να μην ζητείται ούτε το σχετικό παράβολο, βάσει των κοινοτικών και εθνικών διατάξεων που ρυθμίζουν τη χορήγηση άδειας διαμονής σε αυτούς.

δ) να προβλεφθεί ειδική διαδικασία νομιμοποίησης διαμονής των ομογενών που διαμένουν παράνομα στη Χώρα, χωρίς εξαγορά ενσήμων και καταβολή παραβόλων, η οποία συγχρόνως θα τους επιτρέπει να καταθέσουν αίτηση απόκτησης ελληνικής ιθαγένειας ή δελτίου ομογενούς ευρισκόμενοι στην Ελλάδα.

Οι προτάσεις αυτές εκτιμάται ότι θα συμβάλουν στη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου διαμονής αλλοδαπών και στην ομαλότερη δυνατή ένταξη των «παρανόμων» αλλοδαπών που ζουν στην Ελλάδα, ενώ παράλληλα θα επιτρέψουν στις υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα το πρόγραμμα νομιμοποίησης του ν. 3386/2005.³⁰

Ο «μεταναστευτικός» νόμος 3386/2005 βάζει τα θεμέλια για μια νέα στρατηγική αναφορικά με τους μετανάστες που διαμένουν στη χώρα. Συγκεκριμένα, προβλέπει το **«Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης»**, το οποίο θα τεθεί σε εφαρμογή από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία και φορείς και το οποίο θα διευκολύνει και θα προωθεί την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, αναγνωρίζοντας ταυτόχρονα τη διαφορετικότητα και την πολιτισμική τους ιδιαιτερότητα. Σύμφωνα με το νόμο, σκοπός της κοινωνικής ένταξης είναι η χορήγηση δικαιωμάτων στους υπηκόους

³⁰ Έγγραφο του βοηθού Συνηγόρου του Πολίτη (Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου), κ. Α. Τάκη, με τίτλο «Διαδικασία νομιμοποίησης διαμονής αλλοδαπών (άρθρο 91 ν. 3386/2005)», 2 Ιανουαρίου 2006.

τρίτων χωρών, που αφενός θα διασφαλίζουν την ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας και αφετέρου θα εξασφαλίζουν το σεβασμό των αξιών της ελληνικής κοινωνίας.

Στο πλαίσιο του προγράμματος θα υλοποιηθούν δράσεις και μέτρα που στοχεύουν στην επιτυχή ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική κοινωνία. Ανάμεσα στους τομείς όπου σύμφωνα με το νόμο θα αναπτυχθούν δράσεις και μέτρα είναι: α) η εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας και η πιστοποίηση της γνώσης της, β) η απόκτηση γνώσεων για την ιστορία, τον πολιτισμό και τον τρόπο ζωής της ελληνικής κοινωνίας, γ) η ένταξη στην ελληνική αγορά εργασίας και δ) η ενεργός κοινωνική συμμετοχή.

Το Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης απευθύνεται, σύμφωνα με το νόμο, στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στη χώρα και εργάζονται όχι υπό προσωρινό καθεστώς, καθώς και στα μέλη των οικογενειών τους. Σημαντικό είναι ότι προβλέπεται ακόμα η συμμετοχή στις δράσεις του προγράμματος υπηκόων τρίτων χωρών δεύτερης και τρίτης γενιάς που έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα, όπως επίσης και των προσφύγων και των ατόμων που τελούν υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας.

Η πρόβλεψη για το Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης και ο καθορισμός των βασικών του κατευθύνσεων αποτελούν σημαντικό βήμα στην αντιμετώπιση της μεγάλης πρόκλησης που συνδέεται με τη μετανάστευση. Πριν την εφαρμογή του όμως, απαιτείται η προσεκτική εξειδίκευση εκείνων των πολιτικών, μέτρων και δράσεων που θα αναπτυχθούν στους διάφορους τομείς οι οποίοι θεωρούνται κρίσιμοι για την επιτυχή κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών.³¹

Ο νόμος 3386/2005 απλοποιεί σημαντικά τη διαδικασία χορήγησης άδειας διαμονής και ενσωματώνει έγκαιρα τις σχετικές κοινοτικές Οδηγίες, αναπαράγοντας ωστόσο αρκετές από τις δυσλειτουργίες του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου. Οι μεταβατικές διατάξεις του μεταναστευτικού νόμου καθόρισαν δυο διακριτές διαδικασίες νομιμοποίησης για τους αλλοδαπούς που διαμένουν παράνομα στη χώρα, οι οποίες έχουν ως συνέπεια:

α) δυσμενέστερη μεταχείριση (αριθμός απαιτούμενων ενσήμων, λόγοι ανανέωσης άδειας) των αλλοδαπών που διέμεναν μεγαλύτερο διάστημα στην Ελλάδα σε σχέση με αυτούς που εισήλθαν πιο πρόσφατα

β) αποκλεισμό μεγάλου αριθμού μεταναστών λόγω του περιορισμένου αριθμού δικαιολογητικών που γίνονται αποδεκτά για τη διαδικασία υπαγωγής στην

³¹ Ι.ΜΕ.ΠΟ., 2006, σελ.8

αρχική νομιμοποίηση, και

γ) ιδιαίτερα υψηλό κόστος (εξαγορά ενσήμων, παράβολο) για τον μέσο οικονομικό μετανάστη

Από τα αναφερθέντα συνάγεται ότι ο νόμος 3386/2005 είχε αρκετά θετικά στοιχεία, παρουσίασε όμως και σημαντικά μειονεκτήματα, με σημαντικότερο όλων την υπερβολικά μεγάλη καθυστέρηση στην έκδοση αδειών παραμονής, αφού τις περισσότερες φορές δίνονται εκ των υστέρων με αποτέλεσμα η διαδικασία να είναι μάλλον ατελέσφορη. Αυτό επισημαίνεται και από τις οργανώσεις των μεταναστών αλλά και από την ίδια τη δημόσια διοίκηση. Η εξάλειψη αυτών των γραφειοκρατικών προβλημάτων, τα οποία σχετίζονται κυρίως με τη μετάβαση από το προϊσχύσαν νομικό καθεστώς (ν. 2910/01) στο νέο, οδήγησαν την Κυβέρνηση να εισάγει τροποποιήσεις στο νόμο.

V. N. 3536/2007

Η Κυβερνητική Επιτροπή στη συνεδρίαση της 28^{ης} Νοεμβρίου 2006 αποφάσισε να φέρει στη Βουλή προς ψήφιση νέο νομοσχέδιο, με το οποίο δίνεται η δυνατότητα στους μετανάστες να καταθέσουν νέες αιτήσεις νομιμοποίησης, διευρύνοντας ταυτόχρονα και τα δικαιολογητικά τα οποία απαιτούνται για τη χορήγηση κάρτας διαμονής. Στόχος του συγκεκριμένου νομοσχεδίου κατά δήλωση του αρμοδίου υπουργού Εσωτερικών είναι η εξάλειψη των γραφειοκρατικών αγκυλώσεων που αναδείχθηκαν κατά την εφαρμογή του ν.3386/2005, η μέγιστη δυνατή διευκόλυνση των αλλοδαπών κατά τη διαμονή τους στην Ελλάδα και η ουσιαστική προώθηση της κοινωνικής τους ένταξης.

Ο νέος αυτός μεταναστευτικός νόμος προσπαθεί να επιλύσει προβλήματα που εμφανίστηκαν κατά την εφαρμογή του ν.3386/2005 καθώς όπως αναφέρει και η αιτιολογική έκθεση η μετανάστευση είναι ένα δυναμικό φαινόμενο και, κατά την πορεία εξέλιξης του, διαπερνά οριζόντια όλη την ελληνική νομοθεσία με ποικίλες κοινωνικές προεκτάσεις³². Στόχος του νέου νόμου είναι ο συντονισμός όλων των υπηρεσιών του Κράτους με τις οποίες συναλλάσσεται ο υπήκοος τρίτης χώρας και η ενιαία αντιμετώπιση της Διοίκησης προς το συναλλασσόμενο. Το βασικό επιδιωκόμενο αποτέλεσμα είναι η απλούστευση και η επιτάχυνση των διαδικασιών για τη χορήγηση και ανανέωση των αδειών διαμονής και κατά συνέπεια η ομαλότερη ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

³² Αιτιολογική έκθεση του ν. 3536/2007

Πιο συγκεκριμένα με το νόμο διευρύνεται το δικαίωμα νομιμοποίησης σε ειδικές κατηγορίες υπηκόων τρίτων χωρών που διέμεναν στη χώρα μας ως τις 31 Δεκεμβρίου 2004, με βάση δικαιολογητικά τα οποία αποδεικνύουν την προηγούμενη διαμονή τους. Τα δικαιολογητικά αυτά είναι :

- Βεβαίωση εγγραφής τέκνου στα δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα, εφόσον γράφτηκε πριν από τις 31/12/2004 και συνεχίζει να φοιτά ως την έναρξη ισχύος του νέου νόμου
- Ληξιαρχική πράξη γέννησης τέκνου ή γάμου στην Ελλάδα
- Απορριπτική απόφαση του γενικού γραμματέα της Περιφέρειας για ανανέωση της άδειας διαμονής, με εξαίρεση τις απορριπτικές αποφάσεις για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, εφόσον η σχετική αίτηση υποβλήθηκε ως τις 31/12/2004

Στη ρύθμιση αυτή υπάγονται, για τη χορήγηση αυτοτελούς άδειας διαμονής, και οι σύζυγοι των ανωτέρω υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και τα ανήλικα τέκνα τους, υπό τον όρο ότι συμβιώνουν με τους γονείς τους. Ταυτόχρονα, επανεξετάζονται και οι αιτήσεις για τη χορήγηση άδειας διαμονής που είχαν κατατεθεί εκπρόθεσμα και έληξαν μετά την 1^η Ιανουαρίου 2006, εφόσον πληρούνται οι σχετικές προϋποθέσεις. Στις περιπτώσεις αυτές όμως καταβάλλεται πρόστιμο ίσο με το 1/3 του προβλεπόμενου παραβόλου για κάθε μήνα καθυστέρησης.

Με τον ίδιο νόμο ρυθμίζονται και τα εξής:

Πρώτον, κατά την πρώτη ανανέωση των αδειών διαμονής, βάσει του Ν.3386/2005, παρέχεται σε μεταβατικό επίπεδο τον υπήκοο τρίτης χώρας το δικαίωμα εξαγοράς του συνόλου των ενσήμων που του λείπουν, εφάπαξ και χωρίς προσαυξήσεις.

Δεύτερον, μειώνονται τα πρόστιμα (από 1.500-3.000 σε 250-500 ευρώ) που επιβάλλονται στους αλλοδαπούς που δεν ενημερώνουν τις αρμόδιες αρχές για τις μεταβολές της προσωπικής τους κατάστασης (π.χ. μεταβολή εργοδότη ή απασχόλησης) ή που δεν αναχωρούν από τη χώρα με τη λήξη της άδειας διαμονής τους, αν δεν έχουν υποβάλει αίτηση ανανέωσης.

Τρίτον, εισάγεται η υποχρέωση υποβολής αίτησης για την ανανέωση της άδειας διαμονής σε χρονικό διάστημα δύο μηνών πριν από τη λήξη της.

Τέταρτον, θεσμοθετείται η δυνατότητα εξαγοράς αριθμού ημερών ασφάλισης ως και το 20% του απαιτούμενου αριθμού.

Τέλος, καταργείται η υποχρέωση εξέτασης των μεταναστών που ζητούν την

υπαγωγή τους στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος από την Επιτροπή Μετανάστευσης της οικείας περιφέρειας ως προς τη γνώση της γλώσσας καθώς και στοιχείων της ελληνικής Ιστορίας και του ελληνικού πολιτισμού και προβλέπεται η φοίτησή τους σε κέντρα εκπαίδευσης³³.

Ο ν.3536/2007 δημοσιεύτηκε στις 23 Φεβρουαρίου. Για την καλύτερη εφαρμογή του νόμου το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης εξέδωσε την υπ' αριθ. 30 εγκύκλιο της 17/ 4/2007 για να παράσχει σχετικές οδηγίες στη διοίκηση για την καλύτερη εφαρμογή των διατάξεων του. Η εγκύκλιος αυτή προβαίνει σε μια κατ' άρθρο ερμηνεία των διατάξεων του νόμου.

Επίσης με την υπ' αριθ. 53/2007 εγκύκλιο της 9^{ης} Αυγούστου το Υπουργείο Εσωτερικών προβαίνει σε μια περαιτέρω παροχή διευκρινίσεων για την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 3386/05, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τις διατάξεις του ν.3536/2007. Στόχος αυτής της εγκυκλίου είναι μια συνοπτική κωδικοποίηση των βασικών μεταβολών που επιφέρει ο ν. 3536/07, σε συνδυασμό με τις διατάξεις που ρυθμίζουν σε μεταβατικό επίπεδο τις συγκεκριμένες μεταβολές καθώς και θεμάτων που έχουν ρυθμιστεί με προγενέστερες εγκυκλίους και σχετικά έγγραφα, προκειμένου να χρησιμοποιηθεί ως εύχρηστος οδηγός για την άμεση αντιμετώπιση όσο το δυνατόν περισσότερων ζητημάτων .

Σημαντική θεωρείται ακόμη η έκδοση της Κ.Υ.Α. 13096/07, με την οποία καθίσταται δυνατή η υπαγωγή στις ρυθμίσεις του ν. 3386/2005 υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διέμεναν, νομίμως, στο παρελθόν, στην Ελλάδα για λόγους οικογενειακής επανένωσης και αναχώρησαν, αποδεδειγμένα, από την Χώρα για να φοιτήσουν σε Α.Ε.Ι. χώρας του εξωτερικού, από το οποίο και αποφοίτησαν, ή για την εκπλήρωση των στρατιωτικών τους υποχρεώσεων, εφόσον τους έχει χορηγηθεί εθνική θεώρηση εισόδου³⁴.

Για τη χορήγηση άδειας διαμονής υποβάλλονται τα εξής δικαιολογητικά:

- α) Αίτηση εις διπλούν, που συνοδεύεται από τρεις φωτογραφίες.
- β) Ακριβές φωτοαντίγραφο ισχύοντος διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου, με τη σχετική θεώρηση εισόδου.
- γ) Πιστοποιητικό υγείας από Ελληνικό κρατικό νοσηλευτικό ίδρυμα που θα βεβαιώνει ότι δεν πάσχει από νόσημα, το οποίο, σύμφωνα με τα διεθνή δεδομένα μπορεί να αποτελέσει κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.

³³ Δ. Νικολακόπουλος, Το Βήμα, Τετάρτη 29 Νοεμβρίου 2006, σελ. Α15.

³⁴ Βλ. Αριθμ. οικ. 13096/2007, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, Αρ. Φύλλου 1263, 24 Ιουλίου 2007

δ) Παράβολο, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 92 του ν. 3386/2005.

ε) Ακριβές φωτοαντίγραφο πτυχίου Α.Ε.Ι. εξωτερικού ή βεβαίωση των αρμοδίων αρχών της χώρας προέλευσης του υπηκόου τρίτης χώρας από την οποία να προκύπτει η εκπλήρωση των στρατιωτικών του υποχρεώσεων.

στ) Ακριβές φωτοαντίγραφο προηγούμενης άδειας διαμονής.

ζ) Ακριβές φωτοαντίγραφο των αδειών διαμονής των γονέων ή βεβαιώσεων ότι έχουν καταθέσει εμπρόθεσμα πλήρη δικαιολογητικά για την ανανέωση τους.

η) Βεβαίωση ασφαλιστικού φορέα για την κάλυψη εξόδων νοσηλείας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης ή βεβαίωση ότι έχει υποβληθεί αίτηση σε ασφαλιστικό φορέα για την κάλυψη εξόδων νοσηλείας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης ή αντίγραφο βιβλιαρίου υγείας.

Η ανωτέρω άδεια διαμονής παρέχει πρόσβαση στην μισθωτή απασχόληση και έχει ετήσια ισχύ. Περαιτέρω ανανέωσή της, μπορεί να γίνει για έναν από τους λόγους που προβλέπονται στο ν. 3386/2005, χωρίς να απαιτείται, προς τούτο, νέα εθνική θεώρηση εισόδου.

Πολλές από τις διατάξεις που περιλαμβάνει ο νέος νόμος εμπεριέχουν μια σειρά προτάσεων που ο Συνήγορος του Πολίτη είχε υποβάλει στο Υπουργείο Εσωτερικών αποβλέποντας στη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου. Ενδεικτικά αναφέρονται³⁵ :

- η κατάργηση της υποχρέωσης προσκόμισης σύμβασης εργασίας για ορισμένα επαγγέλματα,
- η διασφάλιση της δυνατότητας εξαγοράς ενός ποσοστού ενσήμων, προκειμένου να διευκολύνεται η ανανέωση της άδειας διαμονής για εργασία,
- η κατάργηση του παραβόλου για τους ανήλικους αλλοδαπούς ,
- η διευθέτηση της διαμονής αυτών που στερούνται χωρίς δική τους υπαιτιότητα διαβατήριο,
- η «ευλυγισία» των χρονικών περιορισμών όσον αφορά την κατάθεση αίτησης και την απομάκρυνση από τη Χώρα μετά τη διακοπή της νόμιμης διαμονής,
- η μείωση προστίμων που επιβάλλονται σε βάρος αλλοδαπών λόγω

³⁵ Έγγραφο με Αρ. Πρωτ. 315 της 6^{ης} Φεβρουαρίου 2007 του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον Υπουργό Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης

παράλειψης εκπλήρωσης υποχρεώσεών τους,

- η δυνατότητα της διοίκησης να επικαλείται λόγους δημόσιας τάξης για να ανακαλέσει τη νόμιμη διαμονή.

Εντούτοις παρά τα θετικά στοιχεία που επισημαίνονται ο Συνήγορος του Πολίτη υποδεικνύει ορισμένες παραλείψεις οι κυριότερες των οποίων είναι ότι αφενός ο νόμος εξακολουθεί να καταλείπει εκτός πλαισίου νομιμότητας τους αιτούντες άσυλο και αφετέρου, σε ορισμένες περιπτώσεις, επανακάμπτει σε ανάλογες ή παρόμοιες επιλογές του ν. 2190/01, εγκαταλείποντας λειτουργικές και επιτυχείς ρυθμίσεις του ν. 3386/2005.³⁶

Επιπλέον εξακολουθούν να παρουσιάζονται σοβαρά προβλήματα, τα οποία οφείλονται στις ανεπάρκειες των Δήμων και Περιφερειών και στη μη υλοποίηση του ηλεκτρονικού μητρώου αλλοδαπών. Λόγω των παραπάνω ελλείψεων, η έκδοση των αδειών καθυστερεί πέρα από κάθε εύλογο χρονικό όριο, με αποτέλεσμα οι μετανάστες να αδυνατούν να ταξιδέψουν στο εξωτερικό και στις χώρες προέλευσής τους. Θα πρέπει ακόμα να επισημανθεί ότι στη σύνθεση της Εθνικής Επιτροπής για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών θα έπρεπε να είχαν περιληφθεί και εκπρόσωποι των ίδιων των μεταναστών, καθώς η παρουσία τους θα συνιστούσε απτή απόδειξη σεβασμού και ουσιαστικού ενδιαφέροντος για τους μετανάστες ως πρόσωπα και φορείς δικαιωμάτων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει να παρέχεται το δικαίωμα εισόδου στη χώρα ύστερα από ταξίδι στην αλλοδαπή με μόνη προϋπόθεση την ύπαρξη βεβαίωσης ότι έχει κατατεθεί αίτημα χορήγησης άδειας διαμονής – δικαίωμα που σήμερα παρέχεται μόνο κατά τις περιόδους των εορτών. Επισημαίνει επίσης ότι για την έκδοση άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία, η προϋπόθεση της προσκόμισης της σύμβασης εργασίας αποκλείει μετανάστες που είναι άνεργοι κατά τον χρόνο ανανέωσης της άδειας. Επίσης ότι ο αριθμός των απαιτούμενων ενσήμων είναι υψηλός για τη φύση των σχέσεων εργασίας που αναπτύσσουν οι μετανάστες στην Ελλάδα. Επιπλέον για τη χορήγηση και την ανανέωση της άδειας για οικογενειακή επανένωση το ποσόν των «επαρκών πόρων» που απαιτείται είναι υψηλό. Τέλος, σοβαρά προβλήματα στην ανανέωση των αδειών διαμονής προκύπτουν από την απαγόρευση να απασχολούνται οι αλλοδαποί σε άλλη δραστηριότητα από εκείνη που προβλέπεται στην άδεια που κατέχουν, καθώς και από την απουσία πρόβλεψης για τυχόν μεταβολή της δραστηριότητας που ασκεί ο ενδιαφερόμενος.

Οι ρυθμίσεις του ν. 3536/2007 περιόρισαν τον αριθμό αυτών που θα μπορούσαν να ζητήσουν άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, διαδικασία που

³⁶ Βλ. Έγγραφο Συνηγόρου Πολίτη., ό.π. σελ.2

επιτρέπει και την εκτίμηση του δεσμού του αλλοδαπού με τη χώρα. Η προϋπόθεση της κατοχής θεώρησης εισόδου, έστω κι αν αυτή έχει λήξει, αποκλείει από τη ρύθμιση αλλοδαπούς, οι οποίοι έχουν αναπτύξει ιδιαίτερα ισχυρό δεσμό με τη χώρα, (π.χ. μετανάστες δεύτερης γενιάς που δεν διαθέτουν θεώρηση εισόδου ή άδεια διαμονής). Για το λόγο αυτό απαιτείται να καθοριστεί μια λειτουργική και αποτελεσματική διαδικασία μέσω της οποίας θα παρέχεται άδεια διαμονής με βασική προϋπόθεση τον ισχυρό δεσμό του αλλοδαπού με τη χώρα.

Στον ν.3536/2007 περιγράφεται για πρώτη φορά το πλαίσιο της επίκλησης των λόγων δημόσιας τάξης προκειμένου να ανακληθεί η άδεια διαμονής αλλοδαπού. Σχετικά, οι κοινοτικές Οδηγίες, η εθνική και η ευρωπαϊκή νομολογία θέτουν ως προϋπόθεση τη στάθμιση αφενός του κινδύνου για τη δημόσια τάξη και αφετέρου του δεσμού που έχει ο ενδιαφερόμενος με τη χώρα υποδοχής. Ωστόσο, η διοίκηση θεωρεί οποιοδήποτε στοιχείο κινδύνου για τη δημόσια τάξη λόγο ικανό προκειμένου να ανακληθεί η νόμιμη διαμονή, ανεξάρτητα από τον δεσμό του ενδιαφερόμενου με τη χώρα. Το ζήτημα αυτό εγείρει ερωτηματικά σχετικά με την επαρκή προστασία της προσωπικής ελευθερίας των ενδιαφερομένων. Επίσης δεν έχει ακόμα διευθετηθεί το ζήτημα των αλλοδαπών που εντάχθηκαν σε πρόγραμμα νομιμοποίησης της διαμονής τους και εις βάρος τους εκκρεμεί δικαστική απέλαση για λόγους παράνομης εισόδου, διαμονής και εργασίας.

Ο ν. 3536/2007 συμπληρώνεται επίσης από το ν. 3613/2007 που αφορά Ρύθμιση Θεμάτων Μεταναστευτικής Πολιτικής και αναφέρεται στα ζητήματα εσωτερικής ασφάλειας που προκύπτουν από τη χρήση βιομετρικών μεθόδων ταυτοποίησης των αιτούντων άσυλο και τη χρήση chips στα διαβατήρια τους για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των εισερχομένων στα σύνορα του κράτους.

VI. Αποτίμηση

Οι μετανάστες είναι μια ευπαθής πληθυσμιακή ομάδα που χρήζει ιδιαίτερης μεταχείρισης στις σύγχρονες συνταγματικές δημοκρατίες καθώς τελούν σε καθεστώς περιορισμένης προσβασιμότητας σε επιμέρους δικαιώματα, εξαιτίας διαφόρων κατηγοριών προσκομμάτων διοικητικού, γεωγραφικού, επικοινωνιακού ή κοινωνικο-πολιτισμικού τύπου.³⁷ Για τους μετανάστες υφίσταται ένα ακόμη ζήτημα: στερούνται της ίδιας της ιδιότητας του πολίτη.

³⁷ P. Melvyn, Report on Obstacles to Access to Social Protection in Europe, *Council of Europe 2000*, σελ. 19 επ

Το θεσμικό πλαίσιο για τα ζητήματα μετανάστευσης στη χώρα μας αναπτύχθηκε τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια και στηρίζεται σε τέσσερις βασικούς νόμους και ορισμένα προεδρικά διατάγματα. Αξιοσημείωτο είναι, ότι εναρμονίζεται πλέον με τις βασικές αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορούν την κοινή πολιτική μετανάστευσης. Πιο συγκεκριμένα τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα ενσωμάτωσε στο εθνικό δίκαιο μια σειρά κοινοτικών οδηγιών. Αρχικά το Π.Δ. 131/2006 ενσωμάτωσε στην ελληνική νομοθεσία την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελληνική επικράτεια. Επιπλέον σημαντική υπήρξε η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, που έγινε με το Π.Δ. 150/2006. Επίσης το Π.Δ. 106/2007 ενσωματώνει στην ελληνική νομοθεσία την Οδηγία 2004/38/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών.

Εύλογα θα περίμενε κανείς να περιληφθεί στην πρόσφατη πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος ειδική διάταξη για την προστασία των δικαιωμάτων τους. Ελπίζουμε η αναθεωρητική Βουλή να αποφασίσει την συμπερίληψη διάταξης που θα επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη να ερμηνεύει διασταλτικά όλα τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα. Αυτό θα συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατικής αρχής και του κοινωνικού κράτους δικαίου. Πάντως ο νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας που ψηφίστηκε (Ν.3463/2006 ΦΕΚ Α' 114/8.6.2006) καθιερώνει σε ειδικό άρθρο (214 ΔΚΚ) την υποχρέωση των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να διαβουλεύονται με ενδιαφερόμενες ομάδες -στις οποίες προφανώς συγκαταλέγονται και οι αλλοδαποί- όποτε εκπονούνται προγράμματα δράσης , εκδίδονται κανονιστικές πράξεις, ή λαμβάνονται αποφάσεις «γενικού ενδιαφέροντος». Αυτό τουλάχιστον είναι μια θετική εξέλιξη εάν εφαρμοστεί στην πράξη γιατί ενισχύει το θεσμό συμμετοχής του πολίτη και την ευρύτερη κοινωνική ένταξη των μεταναστών.

Τα ζητήματα που άπτονται της μετανάστευσης είναι πολύπλοκα. Πρέπει να προσμετρηθούν όλες οι πτυχές: η υποδοχή των προσφύγων, η χορήγηση ασύλου, η είσοδος για λόγους οικογενειακής επανένωσης, η οικονομική μετανάστευση, η προσωρινή παραμονή εργατικού δυναμικού, η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, της παράνομης διακίνησης και της εμπορίας ανθρώπων, καθώς και τα μέτρα επαναπατρισμού, οι συμφωνίες επανεισδοχής και η διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων.

Ιδιαίτερα για τη χώρα μας, μπορούμε να πούμε ότι με την αναθεώρηση του Συντάγματος που ολοκληρώθηκε πρόσφατα, μπορούσε να διευρυνθεί η προστασία των αλλοδαπών μέσω των ατομικών και των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η ανάγκη διασφάλισης του καθεστώτος και η διευκόλυνση της ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία αποτελεί θεμελιώδες αίτημα για κάθε σύγχρονη δημοκρατική πολιτεία. Η ικανοποίησή του πρέπει να συγκεντρώσει γι' αυτό ευρύτερη συναίνεση και να πραγματοποιηθεί χωρίς καθυστέρηση. Πρόκειται για μια τομή που με τη δυναμική της θα προσδιορίσει σημαντικά τη διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στη χώρα μας. Είναι πάντως θετικό στοιχείο ότι υφίσταται πλέον κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια (σχετική νομοθεσία: ν. 3386/2005 (ΦΕΚ Α' 212) όπως τροποποιήθηκε με το ν.3448/2006 (ΦΕΚ Α' 57), το ν. 3536/2007 (ΦΕΚ Α' 42) και το ν. 3613/2007 (ΦΕΚ Α' 263)). Η κωδικοποίηση αυτή οριοθετεί το αχανές μέχρι πρόσφατα νομοθετικό πλαίσιο και θέτει τους στόχους για μια συνοπτικότερη, λειτουργικότερη και αποτελεσματικότερη νομοθεσία στον τομέα της μετανάστευσης. Επίσης σημαντικό είναι ότι στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών (www.ypes.gr) υπάρχει ειδική ενότητα για τα ζητήματα των αλλοδαπών.

Δ. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΣΥΛΟΥ

Ι. Γενικά

Σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, αναφορικά με τους πρόσφυγες, και το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, «πρόσφυγας θεωρείται το άτομο που λόγω δικαιολογημένου φόβου διώξεως για λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε ορισμένη κοινωνική ομάδα, ή λόγω των πολιτικών του πεποιθήσεων, βρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την ιθαγένεια και δεν μπορεί – ή εξαιτίας αυτού του φόβου δεν επιθυμεί – να απολαμβάνει την προστασία της χώρας αυτής...». Από τη χρονική στιγμή της υποβολής αιτήματος και μέχρι την οριστική απόφαση για αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας από τη χώρα ασύλου το άτομο χαρακτηρίζεται «αιτών άσυλο».

Οι πρόσφυγες μπορούν να κατηγοριοποιηθούν με διάφορα κριτήρια. Αν τεθεί ως κριτήριο ο φορέας αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας, διακρίνονται σε «πρόσφυγες της Σύμβασης», όταν αναγνωρίζονται από το κράτος υποδοχής σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, και σε «πρόσφυγες εντολής» όταν αναγνωρίζονται από την Ύπατη Αρμοστεία σε περιπτώσεις διαφωνίας της με την απόφαση του κράτους υποδοχής βάσει των αρχών της και των αποφάσεων του ΟΗΕ ή σε χώρες που δεν είναι μέλη της Σύμβασης της Γενεύης. Εκείνοι που διώκονται εξαιτίας γεγονότων που συνέβησαν στη χώρα προέλευσης μετά την αναχώρησή τους από αυτήν και αδυνατούν αντικειμενικά να επιστρέψουν στην πατρίδα τους ονομάζονται «επί τόπου πρόσφυγες». Τέλος, σημαντική κατηγορία είναι οι «de facto πρόσφυγες», οι οποίοι δεν καλύπτονται, με τη στενή έννοια του όρου, από τη Σύμβαση της Γενεύης, αλλά η πραγματική τους κατάσταση τους εντάσσει στην κατηγορία των προσφύγων.³⁸ Συνήθη αίτια είναι οι τοπικοί πόλεμοι, οι οικολογικές συνθήκες, ο λιμός, δηλαδή αίτια τα οποία συμβαίνουν στη χώρα προέλευσης, αλλά και η απορριφθείσα αίτηση ή μη υποβληθείσα αίτηση ασύλου, δηλαδή αίτια που δημιουργούνται στη χώρα υποδοχής. Πολλές χώρες θεσμοθέτησαν γι' αυτήν την κατηγορία ένα εναλλακτικό καθεστώς προστασίας, γνωστότερο ως «ανθρωπιστικό καθεστώς», που διέπεται από το χαρακτηριστικό της προσωρινότητας, το οποίο μπορεί μεν να προσφέρει γρήγορη επίλυση προβλημάτων σε ορισμένες κατηγορίες προσφύγων, αλλά ενέχει τον κίνδυνο της αποδυνάμωσης της προσφυγικής ιδιότητας κατά τη σύμβαση της Γενεύης και του καθορισμού του χρόνου παραμονής από τη χώρα υποδοχής.

³⁸ Α. Κόντης 2007, σελ. 16- 17

Στην Ελλάδα, η πλειονότητα των προσφύγων ανήκει στους «πρόσφυγες της Σύμβασης» και στους «de facto πρόσφυγες». Οι τελευταίοι απολαμβάνουν ένα ασθενές, αβέβαιο και προσωρινό καθεστώς προστασίας το οποίο προέκυψε ως λύση ανάγκης για την αντιμετώπιση του μαζικού προσφυγικού ρεύματος από τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη τη δεκαετία του '90 και το οποίο εφαρμόζουν πλέον οι περισσότερες χώρες της Ε.Ε. Στην Ελλάδα διαμένει επίσης ένας άγνωστος αριθμός αιτούντων άσυλο με απορριφθείσα αίτηση ασύλου στο πλαίσιο μιας ευρέως αποδεκτής ανοχής από την ελληνική πολιτεία.

II. Κοινοτική Νομοθεσία

Το ζήτημα του ασύλου αντιμετωπίζεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση στον πυλώνα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και συνδέεται με την προσπάθεια της Ε.Ε. για την αντιμετώπιση της διασυνοριακής εγκληματικότητας όπου απαιτείται η διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ των εθνικών δικαστηρίων, των αστυνομικών δυνάμεων, των τελωνειακών αρχών και των υπηρεσιών μετανάστευσης όλων των χωρών της Ε.Ε.

Τον Οκτώβριο 1999, κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να εγκαθιδρύσουν ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, που θα βασιζόταν στην πλήρη εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων, συμπληρούμενης από το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, και να εξασφαλίσουν ότι κανείς δεν θα αποπέμπεται ή θα κινδυνεύει να διωχθεί και πάλι, να επιβεβαιώσουν δηλαδή εκ νέου την αρχή της μη επαναπροώθησης. Η θέσπιση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου περιλαμβάνει, βραχυπρόθεσμα, την προσέγγιση των διατάξεων σχετικά με την αναγνώριση και το περιεχόμενο του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Θετικό προς αυτή την κατεύθυνση μέτρο αποτέλεσε και η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες (06.10.2000) και η σύσταση μιας ομάδας Υψηλού Επιπέδου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο (High Level Working Group on Immigration and Asylum).

Ένα από τα βασικά στοιχεία της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου αποτελεί ο καθορισμός κριτηρίων και διαδικασιών, ώστε να ορισθεί το κράτος μέλος που είναι αρμόδιο να ελέγξει την αίτηση παροχής ασύλου από πολίτη τρίτης χώρας σε ένα κράτος μέλος. Το ζήτημα ρυθμίζεται στον κανονισμό του Δουβλίνου I I (αρ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18^{ης} Φεβρουαρίου 2003). Στόχος του κανονισμού είναι

να αποκλείσει την δυνατότητα πολλαπλής υποβολής αίτησης και να επιτρέπεται σε κάθε αιτούντα μόνο μια διαδικασία ασύλου εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αποτελεσματική εφαρμογή του κανονισμού αυτού μπορεί να εξασφαλιστεί μέσω της δημιουργίας συστήματος σύγκρισης των ψηφιακών δακτυλικών αποτυπωμάτων (Eurodac) όλων των αιτούντων άσυλο, από ηλικίας 14 ετών³⁹.

Το 2003 εγκρίθηκε η οδηγία που ορίζει τη χορήγηση επαρκών και συγκρίσιμων όρων διαβίωσης για άτομα που αιτούνται άσυλο σε οποιοδήποτε κράτος-μέλος με διορία για την εναρμόνισή της με τα εθνικά δίκαια που έληξε το Φεβρουάριο 2005. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μεταξύ άλλων οργανισμών, κάνει συχνές επισκέψεις και συντάσσει εκθέσεις με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στα κέντρα διοικητικής κράτησης που υπάρχουν σε όλες τις χώρες της Ε.Ε. και την εναρμόνιση των εθνικών δικαίων με την παραπάνω οδηγία.

Στη σύνοδο κορυφής των Βρυξελλών το Δεκέμβριο του 2003 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επισημαίνει την πρόοδο που έχει επιτευχθεί στις διαπραγματεύσεις για έγκριση των οδηγιών του Συμβουλίου για το δικαίωμα και τις διαδικασίες ασύλου. Ακόμη, σημειώνει τα πολιτικά εμπόδια που εξακολουθούν να υπάρχουν και καθυστερούν την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων, ενώ επιβεβαιώνει τη σημασία μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο.

Επιπλέον το Συμβούλιο ενέκρινε επισήμως την οδηγία περί ελάχιστων κανόνων για να αναγνωριστούν οι πολίτες από τρίτες χώρες ή τα άτομα χωρίς υπηκοότητα ως πρόσφυγες ή ως πρόσωπα που χρήζουν επικουρικής προστασίας και το περιεχόμενο της χορηγούμενης προστασίας.⁴⁰ Η οδηγία αυτή θα εφαρμόζεται για κάθε αίτηση που υποβάλλεται στα σύνορα καθώς και στην επικράτεια ενός κράτους μέλους. Επιπλέον, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να υιοθετήσουν ή να διατηρήσουν τις ευνοϊκότερες διατάξεις.

Η οδηγία 2004/83 προβλέπει ότι κάθε υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του και αρνείται να επιστρέψει σε αυτήν επειδή φοβάται ότι θα υποστεί δίωξη λόγω της φυλής, της θρησκείας, της εθνικότητας των πολιτικών του φρονημάτων ή λόγω του ότι ανήκει σε κάποια κοινωνική ομάδα, μπορεί να υποβάλει αίτηση για καθεστώς πρόσφυγα. Οι απάτριδες μπορούν να έχουν πρόσβαση στο ίδιο καθεστώς. Οι αιτούντες που δεν πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για να τους αναγνωρισθεί το καθεστώς του πρόσφυγα μπορούν να

³⁹ Κανονισμός 2725/2000 του Συμβουλίου της 14^{ης} Δεκεμβρίου 2000 και κανονισμός αριθ. 407/2002 του Συμβουλίου της 28^{ης} Οκτωβρίου 2002 περί έκδοσης ορισμένων διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού αριθ. 2725/2000 περί ίδρυσης του Eurodac για τη σύγκριση δακτυλικών αποτυπωμάτων με σκοπό την αποτελεσματική εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου.

⁴⁰ Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004

ζητήσουν επικουρική προστασία. Σύμφωνα με την οδηγία, τα κράτη μέλη επιτρέπουν το καθεστώς που παρέχεται με την επικουρική προστασία στον αιτούντα διεθνή προστασία που βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του και που δεν μπορεί να επιστρέψει σε αυτήν λόγω του βάσιμου φόβου του ότι θα υποστεί τις ακόλουθες μορφές σοβαρής και αδικαιολόγητης βλάβης:

- βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση·
- θανατική ποινή ή εκτέλεση·
- απειλή κατά της ζωής, ως αποτέλεσμα βίας που ασκείται αδιακρίτως υπό συνθήκες εσωτερικής ή διεθνούς ένοπλης σύγκρουσης.

Κατά γενικό κανόνα, τα μέλη της οικογενείας του αιτούντος θα επωφελούνται της ίδιας προστασίας με εκείνον.

Προκειμένου να αξιολογήσουν ορθώς το φόβο του αιτούντος, τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη:

- το σύνολο των συναφών στοιχείων που σχετίζονται με τη χώρα καταγωγής, κατά τη στιγμή που λαμβάνεται η σχετική με την αίτηση απόφαση, συμπεριλαμβανομένων και των νόμων και κανονιστικών ρυθμίσεων της χώρας καταγωγής, καθώς και του τρόπου με τον οποίο εφαρμόζονται·
- την ύπαρξη εύλογης πιθανότητας ο αιτών να έχει διωχθεί·
- το γεγονός ότι ο αιτών έχει ήδη υποστεί διώξεις, απειλές ή σοβαρή βλάβη·
- την ατομική του κατάσταση (το προσωπικό ιστορικό του, την ηλικία του, το φύλο του κ.τ.λ.)·
- κάθε δραστηριότητα του αιτούντος από τη στιγμή της αναχώρησής του από τη χώρα καταγωγής του.

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να λαμβάνουν υπ' όψιν τους την προέλευση της απειλής. Στην περίπτωση αυτή, η απειλή θα πρέπει να προέρχεται είτε από το κράτος, είτε από κόμματα ή οργανώσεις που ελέγχουν το κράτος, είτε τέλος από μη κρατικούς παράγοντες, εφόσον το κράτος αδυνατεί ή είναι απρόθυμο να παράσχει ουσιαστική προστασία.⁴¹ «Κρατική» προστασία είναι επίσης δυνατόν να παρέχεται από πολιτικά κόμματα ή οργανώσεις συμπεριλαμβανομένων και των διεθνών οργανισμών οι οποίοι ελέγχουν μια περιφέρεια ή σημαντική έκταση της επικράτειας.

Οι πρόσφυγες είναι δυνατόν να χάσουν το καθεστώς του πρόσφυγα σε ορισμένες περιπτώσεις (απόκτηση νέας εθνικότητας, επιστροφή οικειοθελώς στη

⁴¹ Βλέπε οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 29^{ης} Απριλίου 2004

χώρα καταγωγής τους κ.λπ.). Σε κάθε περίπτωση, το κράτος μέλος είναι εκείνο που οφείλει να αποδείξει ότι ο πρόσφυγας δεν πληροί πλέον τις απαραίτητες προϋποθέσεις για διεθνή προστασία.

Το καθεστώς του πρόσφυγα, καθώς και το καθεστώς της επικουρικής προστασίας, είναι δυνατόν να απορρίπτονται για άτομα που έχουν διαπράξει:

- ένα έγκλημα πολέμου, κατά της ανθρωπότητας ή κατά της ειρήνης·
- ένα σοβαρό έγκλημα του κοινού δικαίου·
- πράξεις που αντιστρατεύονται τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών.

Σε κάθε περίπτωση, τα κράτη μέλη οφείλουν να εγγυηθούν στον αιτούντα ένα μέσο προσφυγής κατά μιας απόφασης που αποκλείει τη διεθνή προστασία.

Η επικουρική προστασία θα αναγνωρίζεται για το άτομο που δεν μπορεί να επιστρέψει στη χώρα καταγωγής του επειδή φοβάται ότι θα αποτελέσει αντικείμενο βασανισμών, θα του επιβληθεί θανατική ποινή ή θα υποστεί απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση. Η επικουρική προστασία θα μπορέσει να παύσει εάν οι συνθήκες στη χώρα καταγωγής του παύσουν να επικρατούν ή εξελιχθούν ούτως ώστε να μη χρειάζεται πλέον προστασία.

Τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να εγγυηθούν ιδιαίτερη προσοχή σε ορισμένες κατηγορίες ατόμων (ανήλικους, ασυνόδευτους ανήλικους, ανάπηρους, ηλικιωμένους, γυναίκες σε ενδιαφέρουσα, γονείς μόνοι συνοδευόμενοι από ανήλικα παιδιά ή τα άτομα που έχουν υποστεί βασανισμούς, βιασμό ή άλλες σοβαρές μορφές ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας).

Με την οδηγία 2004/83/EK, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εγγυηθούν σε όσους εμπίπτουν στο καθεστώς του πρόσφυγα ή στο καθεστώς επικουρικής προστασίας μια σειρά δικαιωμάτων, όπως, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα της μη επαναπροώθησης, το δικαίωμα ενημέρωσης σε μια γλώσσα την οποία κατανοούν τα άτομα που εμπίπτουν στο εν λόγω καθεστώς, το δικαίωμα τίτλου διαμονής τουλάχιστον τριετούς και με δυνατότητα ανανέωσης για τους πρόσφυγες και τουλάχιστον ενός έτους με δυνατότητα ανανέωσης για όσους λαμβάνουν επικουρική προστασία, το δικαίωμα κυκλοφορίας εντός της χώρας που αναγνώρισε το καθεστώς και το δικαίωμα να ταξιδεύουν εκτός της χώρας αυτής.

Οι διατάξεις αυτής της οδηγίας επικρίθηκαν σφόδρα από την UNHCR, η οποία θεωρεί δεν θα πρέπει να εξομοιώνεται η προστασία που παρέχεται από ένα κράτος με την προστασία των κομμάτων ή οργανώσεων και διεθνών οργανισμών, οι

οποίοι κυριαρχούν σε ένα κράτος ή σε σημαντικά τμήματα της επικράτειάς του (άρθρο 7 παρ .1 της οδηγίας).⁴²

Σήμερα, όλες οι αιτήσεις ασύλου αξιολογούνται και διεκπεραιώνονται κατά τον ίδιο τρόπο σε ολόκληρη την Ε.Ε., ώστε να αποτρέπεται το φαινόμενο της «αναζήτησης χώρας ασύλου» από τους αιτούντες («asylum shopping»)⁴³.

III. Εθνική Νομοθεσία

Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες διέπεται κατά βάση από το Π.Δ. 61/1999 το οποίο αναγνωρίζεται τόσο από την Ύπατη Αρμοστεία όσο και από άλλες ειδικές οργανώσεις όπως την Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, το Συνήγορο του Πολίτη και τη Διεθνή Αμνηστία. Το νομοθετικό πλαίσιο διαμορφώθηκε κατά τη δεκαετία 1991-2001 και εξασφαλίζει στον αιτούντα άσυλο μια δίκαιη και ορθή διαδικασία, ενώ συνεχώς εναρμονίζεται με τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁴⁴

Μεγάλη πρακτική σημασία έχουν και οι διατάξεις του Π.Δ. 189/1998 που αφορά την επαγγελματική δραστηριότητα και αποκατάσταση των προσφύγων, των αιτούντων άσυλο, καθώς και προσώπων που επιτρέπεται να παραμένουν προσωρινά στην Ελλάδα για ανθρωπιστικούς λόγους. Θα πρέπει επίσης να αναφερθούν οι διατάξεις του ν. 2646/1998 σχετικά με το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας, ενώ ειδικά για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο έχει εκδοθεί μια σειρά σημαντικών εθνικών ρυθμίσεων: Συγκεκριμένα, το Π.Δ. 266/1999 (που αργότερα τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το Π.Δ. 80/2002) ρύθμισε ζητήματα σχετικά με τη «διοικητική υπαγωγή και λειτουργία του υφιστάμενου στο Λαύριο Αττικής Κέντρου Προσφύγων» και την «κοινωνική προστασία των αναγνωρισμένων προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και των παραμενόντων για ανθρωπιστικούς λόγους». Επιπλέον, το Π.Δ. 366/2002 ρύθμισε ζητήματα σχετικά με την «ίδρυση Κέντρου Προσωρινής Διαμονής Αιτούντων άσυλο Αλλοδαπών Προσφύγων στην Αθήνα», ενώ άλλα Κέντρα Υποδοχής λειτούργησαν σύμφωνα με Ευρωπαϊκές ρυθμίσεις που αφορούσαν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων και πιο πρόσφατα παρατάθηκε πρόγραμμα στέγασης

⁴² Ι. Βαρβιτσιώτης, 2006, σελ 41

⁴³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Τύπου και Επικοινωνίας, «Πως Λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση», σελ. 17, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο 2006

⁴⁴ Ε. Σπαθανά, 2004, σελ.81

των αιτούντων άσυλο σύμφωνα με σχετική υπουργική απόφαση (Υπουργείο Πρόνοιας).⁴⁵

Μολονότι υπήρξε μία ρυθμιστική κινητικότητα για τα ζητήματα προσφύγων το Ελληνικό κράτος έχει καθυστερήσει να εναρμονίσει την εσωτερική του νομοθεσία με την οδηγία 2003/9 του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη – μέλη» αν και η παραπάνω οδηγία προσανατολίζεται σ' έναν ελάχιστο κοινό παρονομαστή και φαίνεται να διέπεται από περιοριστικό πνεύμα.

Η Ελλάδα αναγνωρίζει μόνο το προσφυγικό καθεστώς που προβλέπεται στη Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης. Κατά τα τελευταία χρόνια ο αριθμός των αιτήσεων για άσυλο παρουσιάζει αυξομειούμενες τάσεις αλλά τα ποσοστά και ο απόλυτος αριθμός των αναγνωρίσεων είναι εξαιρετικά χαμηλά και βαίνουν μειούμενα. Η Ελλάδα έχει το χαμηλότερο ποσοστό αποδοχής των αιτούντων άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το 2007 ενέκρινε μόνο το 0.04% των αιτούντων, 0.05% το 2006 και αναγνώρισε μόνο 39 πρόσφυγες 2005 και 11 το 2004.⁴⁶

Σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει η Σύμβαση του Δουβλίνου, το πρώτο κράτος – μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο οποίο ο αιτών άσυλο εισέρχεται είναι εκείνο που εξετάζει την αίτηση. Επειδή η Ελλάδα λόγω της γεωγραφικής της θέσης αποτελεί ενδιάμεσο σταθμό για πρόσφυγες, συχνά εξετάζοντας την αίτηση ασύλου και απορρίπτοντάς την παραβιάζει τα δικαιώματα των ανωτέρω προσώπων. Σύμφωνα με τον Bjarte Vandvik, Γενικό Γραμματέα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες και τους Εξόριστους (ECRE) η Ελλάδα δεν αποτελεί ασφαλή προορισμό για τα άτομα που χρήζουν προστασίας.⁴⁷

Στην περίπτωση που αλλοδαπός υποβάλλει αίτημα ασύλου οι αρχές είναι υποχρεωμένες να μην τον απομακρύνουν από τη χώρα έως ότου κριθεί το αίτημα ασύλου καθώς και να διασφαλίζουν την πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου. Στην πράξη οι ελληνικές αρχές σπάνια δέχονται αιτήματα που υποβάλλονται στα σύνορα, με αποτέλεσμα ποσοστό μεγαλύτερο από το 90% των αιτούντων άσυλο να εισέρχεται παράνομα στην Ελλάδα από την Τουρκία και να υποβάλλει αίτημα όχι στα σημεία εισόδου αλλά εντός της Ελληνικής επικράτειας.⁴⁸ Από τον Οκτώβριο του 2003 τέθηκε σε εφαρμογή η διμερής συμφωνία μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας σχετικά με την επιστροφή αλλοδαπών που εισήλθαν παράνομα στην Ελλάδα προερχόμενοι από

⁴⁵ Ν. Χλέπας, 2005, σελ. 78

⁴⁶ Βλέπε την Έκθεση για την Ελλάδα του ECRE – Δελτίο τύπου 3 Απριλίου 2008

⁴⁷ *ibid*

⁴⁸ Διαπιστώσεις της Έκθεσης του ECRE για Ελλάδα – 2003: www.ecre.org

την Τουρκία με αποτέλεσμα να διατυπωθούν αρκετές ανησυχίες ως προς τις πραγματικές δυνατότητες πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου στην Ελλάδα.⁴⁹

Στο ποσοστό των αιτούντων άσυλο που υποβάλλει αίτημα σε νόμιμο σημείο εισόδου (αερολιμένα ή λιμένα) εφαρμόζεται η ταχύρρυθμη διαδικασία και οι αιτούντες οδηγούνται σε επιτηρούμενους χώρους μέχρις ότου ληφθεί σχετική απόφαση ή μέχρις ότου παρέλθει η δεκαπενθήμερη προθεσμία που θέτει ο νόμος, οπότε ο αλλοδαπός πρέπει να αφηθεί να εισέλθει στην Ελληνική επικράτεια.⁵⁰

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Π.Δ. 61/1999, ο αιτών άσυλο μπορεί να ζητήσει να του παραχωρηθεί χρόνος προκειμένου να προετοιμαστεί για τη συνέντευξη ή / και να συμβουλευτεί δικηγόρο. Εκπρόσωπος της Ύπατης Αρμοστείας ή αντιπρόσωπός του νόμιμα εξουσιοδοτημένος επιτρέπεται να επισκέπτονται αιτούντες άσυλο που κρατούνται ή βρίσκονται σε ειδικούς χώρους των σημείων εισόδου, ενώ ιδιαίτερος χώρος πρέπει να παραχωρείται προκειμένου να διασφαλίζεται η εμπιστευτικότητα της επικοινωνίας. Σοβαρά προβλήματα ανακύπτουν ως προς την αξιόπιστη μετάφραση κατά τη διάρκεια της συνέντευξης, ιδίως σε παραμεθόριες περιοχές όπου σπανίζουν οι μεταφραστές των γλωσσών που μιλούν οι αιτούντες άσυλο.⁵¹

Στην Ελλάδα δεν προβλέπεται απόρριψη αιτήματος ασύλου για λόγους τυπικούς και χωρίς να εξεταστεί η ουσία του αιτήματος. Όλα τα υποβληθέντα αιτήματα εξετάζονται επί της ουσίας, είτε σύμφωνα με την κανονική είτε σύμφωνα με την ταχεία διαδικασία. Ωστόσο στην περίπτωση όπου διαφανεί ότι ένα άλλο κράτος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου, σύμφωνα με τα κριτήρια της Σύμβασης του Δουβλίνου, οι Ελληνικές αρχές ζητούν από αυτό το κράτος να αναλάβει τον αιτούντα. Εάν το εν λόγω κράτος αποδεχθεί την ευθύνη του, τότε ο αιτών άσυλο εφοδιάζεται με ειδικό *laissez passer* και μεταφέρεται σε αυτό το κράτος. Αντιστρόφως και η Ελλάδα είναι υποχρεωμένη να εξετάζει αιτήματα ασύλου για τα οποία εκείνη είναι υπεύθυνη, σύμφωνα με τη Σύμβαση του Δουβλίνου.

Σύμφωνα με το νόμο η συνέντευξη του αρμοδίου κρατικού οργάνου με τον αιτούντα άσυλο θα πρέπει να γίνει εντός τριών μηνών από την υποβολή του αιτήματος. Μετά την εν λόγω συνέντευξη με την παρουσία διερμηνέα ο αιτών εφοδιάζεται με ειδικό δελτίο ταυτότητας αιτήσαντος άσυλο (ροζ κάρτα). Λόγω, όμως, των ελλείψεων προσωπικού και διερμηνέων συχνά παραβιάζεται η τήρηση της τρίμηνης προθεσμίας. Οι αναβολές είναι συχνό φαινόμενο με αποτέλεσμα πολλοί αιτούντες να στερούνται δικαιωμάτων που συνδέονται με τη χορήγηση της «ροζ

⁴⁹ N. Sitaropoulos – A. Skordas, 2004, σελ. 25 επ.

⁵⁰ Άρθρο 25, παρ. 3 του νόμου 1975/1991 περί Αλλοδαπών, όπως τροποποιήθηκε με το ν.2452/1996.

⁵¹ N. Χλέπας, 2005, σελ. 87-88

κάρτας» και ιδίως την άδεια να εργάζονται κατά το διάστημα της, συχνά πολύμηνες, αναμονής που σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να υπερβαίνει και το έτος.

Αυτό που παρατηρείται στην Ελλάδα είναι ότι η μεν νομοθετική διάσταση συμπορεύεται τις περισσότερες φορές με εκείνη άλλων κρατών, η δε επιχειρησιακή διάσταση υπολείπεται εμφανώς. Εμφανίζονται τεράστιες αδυναμίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στην εφαρμογή του Διεθνούς Προσφυγικού Δικαίου και της πρόθεσης των ελληνικών κυβερνήσεων να αποτρέψουν νέα προσφυγικά κύματα προς την Ελλάδα, η οποία χρησιμοποιείται, τουλάχιστον μέχρι την εισαγωγή των βιομετρικών μεθόδων ταυτοποίησης των αιτούντων άσυλο, ως χώρα πέρασμα (ενδιάμεσος σταθμός) για μετάβαση προσφύγων προς άλλες χώρες της Ε.Ε. Επανελημμένα ειδικές οργανώσεις όπως η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, η Διεθνής Αμνηστία, ο Συνήγορος του Πολίτη έχουν στηλιτεύσει αυτή τη συμπεριφορά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης στις ετήσιες εκθέσεις τους ως κραυγαλέα απόκλιση μεταξύ περιεχομένου και εφαρμογής της σχετικής πολιτικής.⁵²

Ως προς την πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου επιβάλλονται από τη διοίκηση προσκόμματα που αντίκεινται σε θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα.⁵³ Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπιστώνει ότι η πρόσβαση στο άσυλο και οι συνθήκες κράτησης των παράνομων αλλοδαπών μεταξύ των οποίων και οι αιτούντες άσυλο συνεχίζουν να παραμένουν οι πιο προβληματικοί τομείς του ασύλου. Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε αναφορές σχετικά με καθυστερήσεις στην παραλαβή αιτημάτων ασύλου από τις αρμόδιες αρχές, επαναπροωθήσεις που πραγματοποιούνται στα σημεία εισόδου και ζητήματα πλημμελούς διερμηνείας και ενημέρωσης του αιτούντος κυρίως στα σημεία εισόδου. Διερευνήθηκαν επίσης αναφορές σχετικά με αστυνομικούς που βιαιοπράγησαν εις βάρος αιτούντων άσυλο αλλοδαπών κατά την υποβολή της σχετικής αίτησης.⁵⁴

Στις διαπιστώσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ανήκουν τα εξής:

- Δεν εφαρμόζονται οι ανακλήσεις αποφάσεων σύμφωνα με τις οποίες έχει διακοπεί η εξέταση ενός αιτήματος και, ως εκ τούτου, η Αρχή διαμεσολάβησε εκ νέου προκειμένου να ανακληθούν οι σχετικές αποφάσεις διακοπής και να εξεταστούν οι αιτήσεις κατ' ουσίαν.

- Εξακολουθούν να κρίνονται κατά περίπτωση οι υποθέσεις των αιτούντων άσυλο, οι οποίοι, αφού παραιτήθηκαν από τη διαδικασία ασύλου προκειμένου να υπαχθούν στις μεταβατικές διατάξεις του ν. 3386/2005, όταν διαπίστωσαν ότι δεν

⁵² Ν. Χλέπας, 2005, σελ. 68

⁵³ Ε.Ε.Δ.Α., 2004, σελ. 23

⁵⁴ Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2007, Περίληψη, σελ. 20

πληρούσαν τις προϋποθέσεις για τη νομιμοποίησή τους, ζήτησαν να επανέλθουν στο προγενέστερο καθεστώς του αιτούντος άσυλο.

Για τους λόγους αυτούς ο Συνήγορος προτείνει να εκδοθεί από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Τάξης ενημερωτικό φυλλάδιο, σε έξι γλώσσες σχετικά με τη διαδικασία ασύλου ώστε να ενημερώνονται οι ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί. Ως προς τη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων ασύλου, τα προβλήματα αφορούν τη μη επιλογή της ενδεδειγμένης (ταχύρρυθμης ή κανονικής) διαδικασίας για την εξέταση του αιτήματος, στον ανεπαρκή αριθμό των διερμηνέων, στον τρόπο διεξαγωγής των συνεντεύξεων, στη γενικόλογη και τυποποιημένη αιτιολογία των αποφάσεων καθώς και στις καθυστερήσεις στην εξέταση των αιτημάτων σε πρώτο και κυρίως, σε δεύτερο βαθμό. Τέλος, γενικευμένα φαινόμενα αποτελούν η έκδοση απόφασης απέλασης πριν από την υποβολή αιτήματος ασύλου, η προσωρινή κράτηση μετά την υποβολή του αιτήματος και έως την εξέταση του αιτήματος σε πρώτο βαθμό, καθώς και η εξάντληση του τριμήνου της κράτησης ακόμη και σε περιπτώσεις ανέφικτων απελάσεων κυρίως στις παραμεθόριες περιοχές.

Στη χώρα μας η αίτηση χορήγησης ασύλου, καθώς και η προσφυγή για τη μη ικανοποίησή της, διέπεται από το άρθρο 20, παρ. 2, Συντ. που κατοχυρώνει δικαίωμα ακρόασης με όλες τις προδιαγραφές που αρμόζουν σε μια πολιτεία με καθεστώς κράτους δικαίου (άρθρο 25, παρ. 1, προτ. 1, Συντ.). Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται όχι μόνο για Έλληνες πολίτες, αλλά και για τους αλλοδαπούς και τους πρόσφυγες. Αν η αίτηση και η προσφυγή απορριφθούν, οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να ασκήσουν το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας (άρθρο 20, παρ. 1) ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με αίτηση ακύρωσης και αίτηση αναστολής. Η άσκηση του δικαιώματος αυτού επιβάλλεται να συγκεντρώνει τις προδιαγραφές μιας δικαιοκρατούμενης πολιτείας (άρθρο 25, παρ. 1, προτ. 1, Συντ.) και της δίκαιης δίκης (άρθρο 6 ΕΣΔΑ). Τα εν λόγω δικαιώματα, τόσο σε διοικητικό όσο και σε δικαστικό πεδίο (αίτηση χορήγησης ασύλου και προσφυγή – αίτηση ακύρωσης και αίτηση αναστολής), πρέπει να ρυθμίζονται με τρόπο που να διασφαλίζει την ανεμπόδιστη προστασία τους. Με την επίκληση και αξιοποίηση αυτού του ορισμού διαφοροποιούνται αισθητά οι όροι με τους οποίους ρυθμίζονται και ασκούνται στην πράξη τόσο το δικαίωμα ακρόασης όσο και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας.⁵⁵

Σημαντική για την χορήγηση ασύλου και τη διαδικασία που οδηγεί σ' αυτήν είναι η διάταξη του άρθρου 28, παρ. 1, Συντ., που ρυθμίζει τις σχέσεις εσωτερικού και διεθνούς δικαίου. Με την επίκλησή της όλα τα συμβατικά κείμενα του Ο.Η.Ε. που προστατεύουν τους πρόσφυγες και έμμεσα η ΕΣΔΑ συμβάλλουν στη

⁵⁵ Γ. Παπαδημητρίου, 2005, σελ. 468-9

διαμόρφωση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου. Η λειτουργία των κανόνων του διεθνούς δικαίου είναι σημαντική για το νομικό καθεστώς των προσφύγων και ειδικότερα για την άσκηση των διοικητικών και ενδίκων μέσων που προβλέπει η νομοθεσία μας για τη χορήγηση ασύλου.⁵⁶

Το ειδικό καθεστώς που διέπει τους πρόσφυγες επιβάλλει την παροχή αποτελεσματικής προστασίας σε όσους ζητούν να υπαχθούν στο εν λόγω καθεστώς. Η αποτελεσματική εξέταση των αιτημάτων παροχής πολιτικού ασύλου προϋποθέτει ποιοτικά αποδοτική Διοίκηση. Η Διοίκηση είναι αποδοτική μόνο εφόσον ικανοποιεί σύνθετα ποιοτικά κριτήρια και όχι όταν απλά επιτυγχάνει ποσοτικούς στόχους ιδιωτικοοικονομικής διάστασης.⁵⁷

Η σχετική προστασία παρέχεται κατά κύριο λόγο από τη Διοίκηση, ενώ η δικαιοσύνη αποσκοπεί στον εξωτερικό έλεγχο της διοικητικής δράσης. Η οργάνωση και λειτουργία του συστήματος αποτελεσματικής προστασίας των αιτούντων άσυλο πρέπει να ικανοποιεί ορισμένες αρχές που έχουν προβληθεί από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Από την επισκόπηση της νομολογίας του Συμβουλίου Επικρατείας⁵⁸ προκύπτει ότι από την πλευρά του αιτούντα το άσυλο για την απόδειξη των κρίσιμων ισχυρισμών ή γεγονότων εκ μέρους του ενδιαφερομένου δεν υπάρχει ορισμένη τυπική διαδικασία. Από την πλευρά της Διοίκησης, η Διοίκηση αποφαινεται με βάση όλα τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή της, η ίδια δε οφείλει να εξηγήσει το λόγο για τον οποίο δεν δέχεται την αποδεικτική ισχύ των στοιχείων που προσκόμισε ο ενδιαφερόμενος.⁵⁹

Από τις υποθέσεις που οδηγήθηκαν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την εφαρμογή του καθεστώτος της Συμβάσεως της Γενεύης μπορούν να επισημανθούν τα παρακάτω:

α) το ποσοστό των υποθέσεων που εκδικάστηκαν στις οποίες έχουν διαπιστωθεί πλημμέλειες της Διοίκησης παρουσιάζεται ιδιαίτερα υψηλό⁶⁰. Στις περισσότερες από αυτές τις αποφάσεις είχε ασκηθεί είτε προσφυγή είτε αίτηση για εξ' υπ' αρχής εξέταση της υπόθεσης. Τα στοιχεία φανερώνουν ότι στην περίπτωση των υποθέσεων που απασχόλησαν το δικαστήριο τα όσα ισχυρίστηκαν οι ενδιαφερόμενοι

⁵⁶ Γ. Παπαδημητρίου, *ibid.*

⁵⁷ R.Dahrendorf, 2003, www.project-syndicate.org και ΤΑ ΝΕΑ (Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ),

Βαθμολογώντας τις Υπηρεσίες

⁵⁸ Α. Ράντος, 1998, σελ. 71

⁵⁹ Δ. Μακρής, 2005, σελ. 453-4

⁶⁰ Υπολογίζονται οι δημοσιευθείσες αποφάσεις για υποθέσεις οι οποίες εκδικάστηκαν μέχρι τον Ιούνιο του 2005 (πρόκειται συνολικά για 18 υποθέσεις – για 12 από αυτές εκδόθηκαν ακυρωτικές αποφάσεις).

δεν έτυχαν της δέουσας εξετάσεως εκ μέρους της Διοίκησης. Συμπερασματικά από τη νομολογία τεκμηριώνεται ότι η υπάρχουσα κατάσταση εξέτασης των σχετικών αιτημάτων δεν επιτυγχάνει γνήσια τον σκοπό να δοθεί η δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους να ακουστούν και να εξεταστούν ουσιαστικά οι ισχυρισμοί τους. Άρα, η διοικητική δράση δεν είναι αποδοτική με την έννοια της ικανοποίησης εκείνων των ποιοτικών κριτηρίων που καθορίζουν την αποστολή της σε πεδίο διεθνούς ενδιαφέροντος.

β) Το προηγούμενο αποτέλεσμα είναι συνέπεια της συγκεκριμένης οργάνωσης της διαδικασίας και της λειτουργίας της Διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, τα όργανα που ασχολούνται με τις σχετικές υποθέσεις είναι ενταγμένα στη διοικητική μονάδα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, δεν διαθέτουν δε όλα την απαιτούμενη εξειδίκευση και νοοτροπία ούτε αντίστοιχη οργανωμένη πληροφόρηση,⁶¹ αλλά και η γνωμοδοτική επιτροπή η συγκρότηση της οποίας περιλαμβάνει την παρουσία ορισμένων προσώπων που έχουν τις γνώσεις, την εμπειρία και την επαγγελματική συνείδηση που είναι αναγκαίες δεν έχει καθήκοντα αποφασιστικής φύσης στις περιπτώσεις επανεξέτασης των υποθέσεων.⁶² Πρέπει ακόμη να επισημανθεί ότι η Διοίκηση όταν έχει ενώπιόν της αλλοδαπό μόνο που διατείνεται ότι διώκεται στη χώρα του, δεν δρα πάντα σύμφωνα με το σύγχρονο επίπεδο πολιτισμού, αλλά ενεργεί με σχετική υστέρηση.

γ) Τα αποτελέσματα από τη λειτουργία του συστήματος δεν έχουν εκείνα τα ποιοτικά χαρακτηριστικά που πρέπει να έχουν και προσδοκούνται ενόψει και της διεθνούς πτυχής των υποθέσεων.⁶³

Για τους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω θα πρέπει να επανασχεδιαστεί το σύστημα στο πλαίσιο της Διοίκησης με τα εξής σταθερά κριτήρια: 1) Στο όργανο που εξετάζει ή επανεξετάζει τις υποθέσεις ασύλου θα πρέπει να μετέχουν πρόσωπα που έχουν εμπειρία, γνώσεις και επαγγελματική συνείδηση. 2) Η εξέταση των υποθέσεων σε δεύτερο βαθμό πρέπει να ανατίθεται σε πρόσωπα ή διοικητικές μονάδες που δεν είχαν λάβει μέρος στην αρχική εξέτασή τους. 3) Στο συλλογικό όργανο που θα επανεξετάσει τις υποθέσεις θα πρέπει να αξιοποιηθούν το κύρος και οι ικανότητες της Έπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, του Νομικού Συμβουλίου των Κράτους, ανεξαρτήτων αρχών και ιδίως του Συνηγόρου του Πολίτη ή σχετικών φορέων, όπως είναι η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Στο όργανο αυτό θα μπορούσαν να συμμετάσχουν πρόσωπα από μη

⁶¹ Μ. Σταυροπούλου, 2004, σελ. 890 επ.

⁶² Μ. Σταυροπούλου, σελ. 893

⁶³ Δ. Μακρής, 2005, σελ. 462

κρατικές οργανώσεις, που έχουν αναπτύξει σχετική δράση για το συγκεκριμένο ζήτημα.

Η σχετική διαδικασία πρέπει να ενσωματώσει εκείνα τα ποιοτικά χαρακτηριστικά που είναι πρόσφορα για να διασφαλιστεί η γνήσια και επιμελής έρευνα των υποθέσεων και επιπλέον για να διαμορφωθεί η πραγματική κατάσταση σύμφωνα με το περιεχόμενο των σχετικών δικαιωμάτων.⁶⁴

Η εκδοχή περί ανάθεσης του δεύτερου βαθμού ουσιαστικής κρίσης σε δικαστικό όργανο πρέπει να λάβει υπόψη ότι το δικαστικό σύστημα είναι σημαντικά βεβαρημένο και η επίλυση των διαφορών αυτών θα γίνει είτε με χρονική καθυστέρηση είτε σε βάρος της επίλυσεως άλλων διαφορών. Τα δικαστήρια δεν μπορούν να έχουν γνώση των ειδικών κανόνων της συνέντευξης ούτε μπορούν να τη διεξάγουν τα ίδια με τον ευέλικτο τρόπο που απαιτείται προκειμένου να είναι χρήσιμη. Η μεταφορά της αρμοδιότητας στα δικαστήρια μπορεί αφενός να εξασφαλίζει την ουσιαστική κρίση από τη δικαστική αρχή, τελικώς όμως συνεπάγεται επιμήκυνση του χρόνου επίλυσης της διαφοράς στην περίπτωση κατά την οποία ασκηθούν ένδικα μέσα και οδηγηθεί η υπόθεση και ενώπιον δικαστηρίου άλλου βαθμού.⁶⁵

IV. Αποτίμηση

Η πολιτική ασύλου προσδιορίζεται από κανόνες διεθνούς δικαίου και διεθνών υποχρεώσεων, από ηθικούς κανόνες και πολιτικές σκοπιμότητες της χώρας υποδοχής. Η τελευταία αποφασίζει σε τελικό βαθμό και εξατομικευμένα για την αναγνώριση ή την απόρριψη της αίτησης ασύλου βάσει του κυριαρχικού της δικαιώματος να καθορίζει ποιος θα εισέρχεται και θα διαμένει στην επικράτειά της, σύμφωνα με πάγια αρχή του διεθνούς δικαίου. Στην περίπτωση του ασύλου θα πρέπει να απαντηθεί το ερώτημα ποια είναι η σχέση που διέπει τον αλλοδαπό με την πολιτεία υποδοχής. Το έθνος – κράτος διατηρεί κατ' αποκλειστικό τρόπο την αρμοδιότητα αναγνώρισης της ιδιότητας του πολίτη σε ξένους. Με την είσοδο του πρόσφυγα στην πολιτεία υποδοχής γεννιέται μια ατελής πολιτειότητα που ορίζεται με πολιτειακούς και όχι εθνικούς όρους.⁶⁶

Σήμερα οι βασικές χώρες υποδοχής προσφύγων δεν είναι προφανώς διατεθειμένες να μεταβάλλουν την «ιδιότητα του ξένου» σε «ιδιότητα του πολίτη»

⁶⁴ Δ. Μακρής, 2005, σελ. 463-465

⁶⁵ Δ. Μακρής, 2005, σελ. 463 και Μ. Σταυροπούλου, 2004, σελ. 896-897 και 900 επ.

⁶⁶ Γ. Κοντογιώργης, 2003, σελ. 43

(citizenship), ούτε ως ατελή πολιτειότητα και επιδιώκουν τη διακοπή της σχετικής διαδικασίας πριν αυτή ξεκινήσει με την απόρριψη της αίτησης ασύλου και με την πρόθεσή τους να ιδρύσουν κέντρα υποδοχής αιτούντων άσυλο σε τρίτες χώρες. Η απότομη αύξηση των αιτούντων άσυλο στην Ε.Ε. τα τελευταία 25 χρόνια συνοδεύεται από τη σταδιακή εγκαθίδρυση ενός κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος για το άσυλο και προσπάθειες για σύμμετρη κατανομή των σχετικών βαρών. Η ολοκλήρωση όμως της πολιτικής ασύλου σχετίζεται αρνητικά με το ποσοστό αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας.⁶⁷

Στη χώρα μας πολλά από τα σημερινά προβλήματα θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν σε ικανοποιητικό βαθμό μέσα από τη βελτίωση της νομοθεσίας, των διαδικασιών και της οργάνωσης για τα ζητήματα που αφορούν στην υποδοχή των αιτούντων άσυλο. Η αναμόρφωση και η συστηματοποίηση του «καθεστώτος ανθρωπιστικής προστασίας» θα μπορούσε να συμβάλει στην αποσυμφόρηση των διαδικασιών ασύλου, αλλά και στην επίλυση αρκετών κοινωνικών και νομικών προβλημάτων. Η υλοποίηση των διαδικασιών του ασύλου πρέπει επίσης να διευκολυνθεί με την επιστράτευση του απαιτούμενου εκπαιδευτικού προσωπικού, την επακόλουθη χρονική σύντμηση των διαδικασιών στην πράξη και τη δημιουργία αισθήματος ασφάλειας και πιστής τήρησης των κανόνων σε όλους τους εμπλεκόμενους. Σημαντικό ρόλο μπορεί να παίξουν οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι εθελοντές, οι οργανώσεις προσφύγων, καθώς και η άμεση εκπροσώπηση των αιτούντων άσυλο σε συλλογικά όργανα. Η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι η συμβολή όλων των παραπάνω θα ενισχύσει ουσιαστικά τη διαφάνεια και την πληροφόρηση καθώς και την αποτελεσματική επίλυση διοικητικών, κοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων.

⁶⁷ Α. Κόντης, 2005, σελ. 71

E. ANTI ΕΠΙΛΟΓΟΥ

Η ποιοτική και ποσοτική σύνθεση των εισερχόμενων οικονομικών μεταναστών και η χορήγηση της προσφυγικής ιδιότητας, παρά την ένταξη της πολιτικής της μετανάστευσης και ασύλου στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, θα παραμείνουν στα κράτη – μέλη. Αυτά θα διαθέτουν ικανοποιητικούς βαθμούς ελευθερίας για τον επηρεασμό των μεταναστευτικών εισροών, ενώ η προσφερόμενη προστιθέμενη αξία της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντοπίζεται κυρίως στους τομείς της καταπολέμησης της παράνομης εισόδου μεταναστών, της θεσμικής κατάστασης (ανθρώπινα και εργασιακά δικαιώματα) των μεταναστών στη χώρα υποδοχής, της διαμόρφωσης και χρηματοδότησης της πολιτικής ενσωμάτωσης και της σύναψης συμφωνιών με χώρες προέλευσης για ζητήματα επανεισοχής, επαναπατρισμού και αναπτυξιακής βοήθειας.

Μετά την τρομοκρατική επίθεση στις Η.Π.Α. το 2001 η πολιτική μετανάστευσης και ασύλου προσλαμβάνει πιο έντονα και τη διάσταση της εσωτερικής ασφάλειας και γίνεται περισσότερο περιοριστική. Παρατηρούμε λοιπόν ότι τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής πολιτικής όσο και σε επίπεδο εθνικής πολιτικής υπάρχουν μέτρα που στοχεύουν περισσότερο στον τομέα προστασίας των εξωτερικών συνόρων και της ασφάλειας και λιγότερο στην ζητήματα ένταξης και νομιμοποίησης των μεταναστών. Αντίφαση εκδηλώνεται μεταξύ των πολιτικών διακηρύξεων των κρατών – μελών με τη γενική αρχή ότι η Ε.Ε. δεν είναι χώρος υποδοχής μεταναστών. Στις τελευταίες συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου παρατηρείται μια στροφή προς το ζήτημα της παράνομης μετανάστευσης. Τονίζεται χαρακτηριστικά ότι η Ευρώπη οφείλει να ελέγξει τη μετανάστευση στο έδαφός της, σύμφωνα με τις δυνατότητες υποδοχής, τόσο αναφορικά με την αγορά εργασίας όσο και από πλευράς κοινωνικών δομών. Βέβαια από την άλλη μεριά Σουηδία, Μ. Βρετανία και Ιρλανδία χαλάρωσαν τους περιορισμούς μέσα σε ένα έτος από τη διεύρυνση και δέχτηκαν εργατικό δυναμικό από τα νεοεισελθόντα στην Ε.Ε. κράτη- μέλη, πολύ πριν το πέρας της επταετούς μεταβατικής περιόδου που είχε συμφωνηθεί .

Καθίσταται λοιπόν σαφές ότι παρά την όποια πρόοδο σε ευρωπαϊκό επίπεδο για κοινή πολιτική μετανάστευσης και παρά το γεγονός ότι με την Νέα Συνθήκη προβλέπεται η ουσιαστική συνεισφορά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με τη διαδικασία συναπόφασης στη λήψη των σχετικών αποφάσεων, τα κράτη – μέλη παραμένουν κυρίαρχα στο να προσδιορίζουν ad hoc τις περιπτώσεις που θα δεχθούν μετανάστες στο έδαφός τους , αφού φαίνεται ότι η εφαρμογή εθνικών πολιτικών είναι προτιμητέα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αμίτσης Γ. – Λαζαρίδης Γ. (επιμ.), (2001), *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διατάξεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Βαρβιτσιώτης Ι., (2006), *Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρώπης*, Κοινοβουλευτική Ομάδα του ΕΛΚ-ΕΔ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
- Βρέλλης Σ.Β., (2003), *Δίκαιο Αλλοδαπών. Τα αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη
- Γεωργακόπουλος Κ., (2002), *Το μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
- Διβάνη Λ., (2000), *Μειονότητες στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Καστανιώτη
- Δώδος, Δ. κ.α, (1996), «Ξενοφοβία και Ρατσισμός στην Ελλάδα 1988-1992. Μια συγκριτική προσέγγιση και ορισμένες υποθέσεις με βάση τα δεδομένα του Ευρωβαρόμετρου» στο *Διαστάσεις κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα*, εκδ. ΕΚΚΕ
- Dahrendorf R., (2003), “When are Public Services Successful?” Project Syndicate / Institute for Human Services, www.project-syndicate.org και ΤΑ ΝΕΑ (Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ), 3-4 Ιανουαρίου 2004, *Βαθμολογώντας τις Υπηρεσίες*
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), (2004), *Παρατηρήσεις της ΕΕΔΑ επί του σχεδίου της πρώτης έκθεσης της Ελληνικής δημοκρατίας για το διεθνές σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα*
- Εμκε-Πουλοπούλου Η., (2007), *Η Μεταναστευτική Πρόκληση*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2007), Έκθεση για την Εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης για το 2006, COM(2007) 373 τελικό, 3.7.2007
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Τύπου και Επικοινωνίας, (2006), *Πως Λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση*, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο
- Zavos A., (2006), “Migration Management as a Political Necessity”, in IMEPO, *Managing Migration: The Greek, EU, and International Contexts*
- Ι.ΜΕ.ΠΟ., (2006), *Πολιτικές Ένταξης των Μεταναστών: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία*
- Ιωακειμίδης Π., (2001), *Η Συνθήκη της Νίκαιας*, Εκδόσεις Θεμέλιο
- Ιωακειμίδης Π., (1998), *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ*, Εκδόσεις Θεμέλιο

- Καρύδης Β., (1996), *Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Καψάλης Α.- Λινάρδος-Ρυλμόν Π. (επιμ.), (2005), *Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα των μεταναστών*, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ
- Κόντης Α.- Πετράκου Η.- Τάτσης Ν.- Χλέπας Ν.(επιμ.), (2005), *Ευρωπαϊκή και ελληνική πολιτική ασύλου. Κέντρα υποδοχής προσφύγων και αιτούντες άσυλο με απορριφθείσα αίτηση στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Κοντιάδης Ξ.- Παπαθεοδώρου Θ. (επιμ), (2007), *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Κοντογιώργης Γ., (2003), *Πολίτης και Πόλις. Έννοια και Τυπολογία της «Πολιτειότητας»*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Κτιστάκης Γ. (επιμ.), (2001), *Μετανάστες, Ρατσισμός, Ξενοφοβία. Από τη θεωρία στην πράξη*, Εκδόσεις Α. Σάκκουλα
- Κτιστάκης Γ. (επιμ.), (1998), *Μετανάστες, Ρατσισμός, Ξενοφοβία. Ελληνικές και ευρωπαϊκές εμπειρίες διακρίσεων*, Εκδόσεις Α. Σάκκουλα
- Μακρής Δ., (2005), *Η Αποτελεσματικότητα της Διοικητικής Εξετάσεως Αιτημάτων Παροχής Πολιτικού ασύλου – Αξιολόγηση της Ποιοτικής Δράσεων της Διοικήσεως σε Αντικείμενο Διεθνούς Ενδιαφέροντος*, σε *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών 2004*, Εκδόσεις Α. Σάκκουλα
- Μαρβάκης Α.- Παρσάνογλου Δ.-Παύλου Μ. (επιμ), (2001), *Μετανάστες στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα
- Melvyn P.,(2000), «Report on Obstacles to Access to Social Protection in Europe», *Council of Europe*
- Μιχαλοπούλου Α. – Τσάρτας Π., κ.α.,(1998), *Μακεδονία και Βαλκάνια. Ξενοφοβία και Ανάπτυξη*, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια
- Μουσούρου Λ.,(1991), *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα*,
- Μπάγκαβος Χ.- Παπαδοπούλου Δ., (2003), *Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική*, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα,
- Νάσκου- Περράκη Α., (1999), *Περί Ασύλου και Προσφύγων*, Εκδόσεις Α. Σάκκουλα
- Νικολακόπουλος Δ., *Το Βήμα*, Τετάρτη 29 Νοεμβρίου 2006.

- Νικολακοπούλου –Στεφάνου Η., (2007), «Οι Πολιτικές Μετανάστευσης και Ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» στο Ν. Μαραβέγιας- Μ. Τσινισιζέλης (επιμ) *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση*, Εκδόσεις Θεμέλιο
- Παπαγιάννης Δ., (2001), *Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα
- Παπαδημητρίου Γ., (2005), «Το Δικαίωμα στην Αποτελεσματική Προσφυγή σε Περίπτωση Άρνησης Χορήγησης Πολιτικού Ασύλου», σε *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών 2004*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα
- Παπαδοπούλου Τ., (2002), *Θεσμικές Καινοτομίες στην Μεταχείριση των Μεταναστών*, ΤοΣ, 4
- Παπαθεοδώρου Θ., (2007), *Νομικό Καθεστώς αλλοδαπών. Ελληνική και Ευρωπαϊκή νομοθεσία*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Παπαθεοδώρου Θ., (2007), «Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής : οι θεσμικές εκκρεμότητες» στο Κοντιάδης Ξ.- Παπαθεοδώρου Θ.(επιμ), *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Εκδόσεις Παπαζήση
- Παπαθεοδώρου Θ., (2005), « Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τους μετανάστες : μεταξύ νομιμότητας, αυστηρότητας και ελέγχου» *ΠοινΔικ 2005*, σελ. 1185επ.
- Παπασιώπη-Πασιά Ζ., (2007), *Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Παπασιώπη-Πασιά Ζ., (2007), *Βασικοί Νόμοι Δικαίου Καταστάσεως Αλλοδαπών*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Παύλου Μ.- Χριστόπουλος Δ. (επιμ.), (2004) , *Η Ελλάδα της μετανάστευσης, Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, ΚΕΜΟ, Εκδόσεις Κριτική
- Περράκης Σ., (2006) , « Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας, Δικαιοσύνης στην Ε.Ε.», στο Κ. Στεφάνου – Μ. Τσινισιζέλης- Α. Φατούρος- Θ. Χριστοδουλίδης (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές*, τόμ. Α, *Ενοποιητική Δυναμική , Δικαιοταξία, Διακυβέρνηση*, εκδόσεις ΕΠΕΕΣ-Ι. Σιδέρης
- Περράκης Σ.- Μάστακας Π., (2005), *Μετανάστευση. Νομοθετική Πολιτική Διεθνών Οργανισμών(Ηνωμένα Έθνη-ΕΕ- Συμβούλιο της Ευρώπης κ.ά.)* , Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα

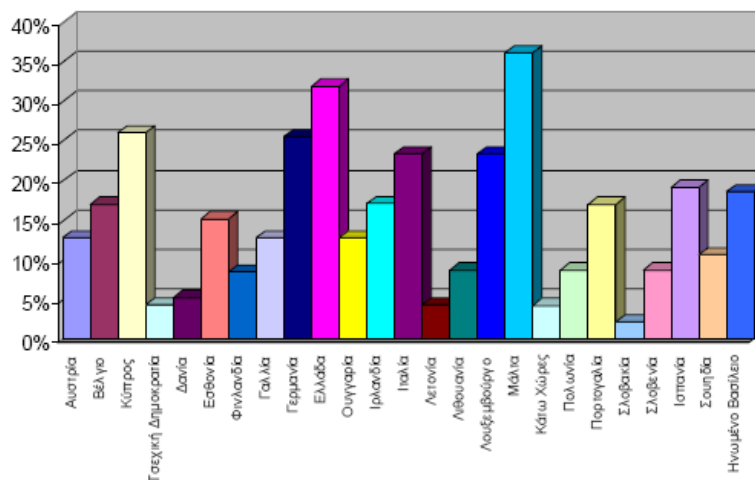
- Ράντος Α., (1998), «Ο Έλεγχος της Νομιμότητας Πράξεων των Διοικητικών Αρχών που Αφορούν Πρόσφυγες από το Συμβούλιο της Επικρατείας», σε Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, *Η Προστασία των Προσφύγων στην Ελλάδα υπό το Φως των Νεότερων Εξελίξεων*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα
- Sitaropoulos N. – Skordas A., (2004), «Why Greece is not a safe host country for refugees», *International Journal of Refugees Law*, Vol. 16, No 1, 25-52
- Σπαθανά Ε., (2004), *Νομική Συνδρομή σε Πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα*, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες
- Σταυροπούλου Μ., (2004), «Ο Δεύτερος Βαθμός Κρίσης επί Αιτημάτων Παροχής Ασύλου σε Πρόσφυγες: Νομικοί Προβληματισμοί», στον Τιμητικό Τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας *75 Χρόνια*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Συνήγορος του Πολίτη, (2008), *Ετήσια Έκθεση 2007, Περίληψη*, Εθνικό Τυπογραφείο
- Συνήγορος του Πολίτη, (2007), *Ετήσια Έκθεση 2006, Περίληψη*, Εθνικό Τυπογραφείο
- Συνήγορος του Πολίτη, (2006), *Ετήσια Έκθεση 2005, Περίληψη*, Εθνικό Τυπογραφείο
- Τσακιστράκη Χ- Γρηγορίου Ν., (2005), «Δίκαιο και Ετερότητα» στο *Θεσμοί της Ελληνικής Κοινωνίας*, τεύχος 22, Εκδόσεις Α. Σάκκουλα
- Τσάτσος Δ., (2005), *Τα μεγάλα θεσμικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Σαββάλα
- Τσουκαλά Α., (2001), *Μετανάστευση και Εγκληματικότητα στην Ευρώπη*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Τσούκαλης Λ., (2004), *Ποια Ευρώπη;*, Εκδόσεις Ποταμός
- Φακιολάς Ρ., (2005), «Η επιδίωξη κοινής πολιτικής μετανάστευσης στη Ε.Ε.» στο *Τάσεις : Ετήσια Οικονομική Επισκόπηση*
- Χατζής Ν., (2007), *Αλλοδαποί*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Χλέπας Ν., (2006), «Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας: Μια πρώτη ανάγνωση» στην *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, Ιούνιος- Ιούλιος 2006, σ.305-311
- Χλέπας Ν., (2005), «Το Νομικό Πλαίσιο για την Υποδοχή των Αιτούντων Άσυλο» στο *Ευρωπαϊκή και Ελληνική Πολιτική Ασύλου*, Εκδόσεις Παπαζήση

ΕΚΘΕΣΕΙΣ – ΕΓΓΡΑΦΑ

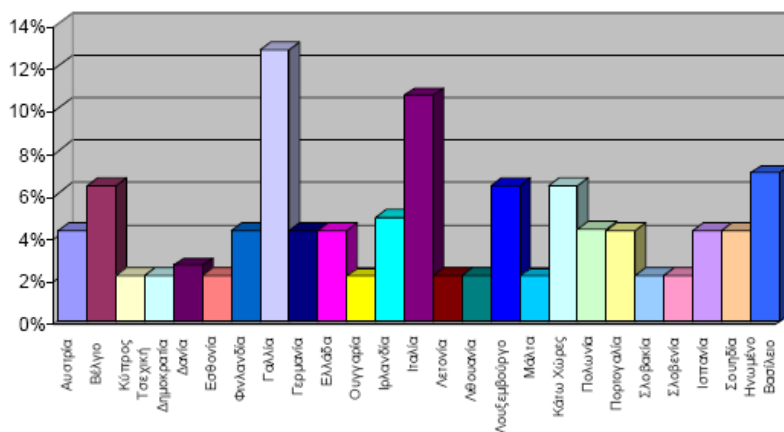
- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», Αθήνα 2005
- Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», Κώδικας Νομικού Βήματος, Αθήνα 2007, σελ. 362-363
- Έγγραφο του βοηθού Συνηγόρου του Πολίτη (Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου), κ. Α. Τάκη, με τίτλο «Διαδικασία νομιμοποίησης διαμονής αλλοδαπών (άρθρο 91 ν. 3386/2005)», 2 Ιανουαρίου 2006.
- Έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη κ. Γ. Καμίνη σχετικά με το σχέδιο νόμου «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής», 6 Φεβρουαρίου 2007.
- Εγκύκλιος 53/2007 Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 9 Αυγούστου 2007
- Εγκύκλιος 30/2007 Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 17 Απριλίου 2007
- European Council on Refugees and Exiles, *Spotlight on Greece- EU asylum lottery under fire*, Press Release, 3 April 2008
- European Council on Refugees and Exiles, Ετήσια Έκθεση για την Ελλάδα 2003, www.ecre.org
- Νομοθετικό Ψήφισμα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Στρασβούργο, 6 Ιουλίου 2006, 2006/2056(INI)
- Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 15 και 16 Ιουνίου 2006, 10633/1/06
- Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 15 και 16 Δεκεμβρίου 2005, 15914/1/05
- Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 16 και 17 Ιουνίου 2005, 10255/1/05
- Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 12 και 13 Δεκεμβρίου 2003, 5381/04
- Συμπεράσματα της Προεδρίας – Σεβίλλη, 21 και 22 Ιουνίου 2002

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

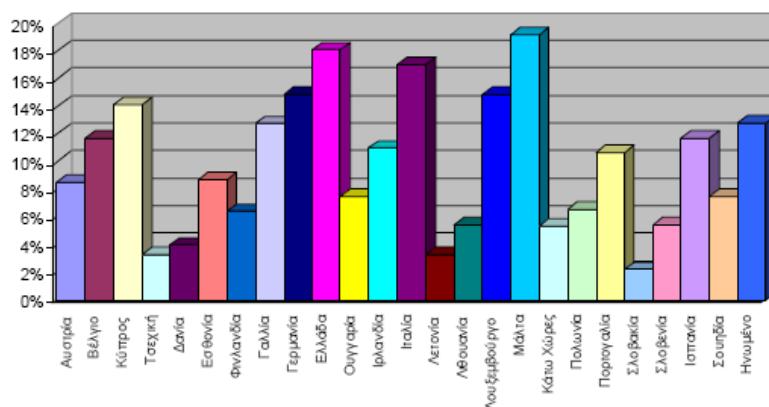
Μη κοινοποίηση των εθνικών μέτρων στην Επιτροπή



Μη συμμόρφωση/μη ορθή εφαρμογή



Ενοποιημένα στοιχεία μη εφαρμογής εκ μέρους των κρατών μελών



Πηγή: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Έκθεση για την εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης για το 2006

Δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογενείας τους

Η Ένωση εκδίδει οδηγία σχετικά με το δικαίωμα των Ευρωπαίων πολιτών να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα σε όλη την Ένωση, συγκεντρώνοντας τις πράξεις που βρίσκονται διάσπαρτες στο περίπλοκο νομοθετικό σύστημα βάσει του οποίου διευθετείτο μέχρι σήμερα το ζήτημα. Μεταξύ άλλων, τα καινούργια μέτρα στοχεύουν: στη διευκόλυνση της άσκησης του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης, στον περιορισμό στο ελάχιστο των αναγκαίων διοικητικών διατυπώσεων, στον καλύτερο προσδιορισμό του καθεστώτος των μελών της οικογενείας τους, στην οριοθέτηση της δυνατότητας άρνησης ή τερματισμού της διαμονής.

ΠΡΑΞΗ

Οδηγία 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004 σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών της οικογενείας τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΚ , 68/360/ΕΟΚ , 72/194/ΕΟΚ , 73/148/ΕΟΚ , 75/34/ΕΟΚ , 75/35/ΕΟΚ , 90/364/ΕΟΚ , 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ .

ΣΥΝΟΨΗ

Η οδηγία συγκεντρώνει σε ένα μόνο κείμενο το περίπλοκο νομοθετικό σύστημα που ισχύει στον τομέα του δικαιώματος εισόδου και διαμονής των πολιτών της Ένωσης και το οποίο διέπεται από δύο κανονισμούς και εννέα οδηγίες . Η απλούστευση αυτή θα βοηθήσει όχι μόνο τους πολίτες, αλλά και τις εθνικές αρχές στην εφαρμογή των προαναφερθέντων δικαιωμάτων. Εξάλλου, η οδηγία αποσκοπεί στην όσο το δυνατόν μεγαλύτερη απλούστευση των διατυπώσεων που είναι αναγκαίες για την άσκηση του δικαιώματος διαμονής των πολιτών της ΕΕ και των μελών της οικογενείας τους.

Γενικές διατάξεις

Η παρούσα οδηγία αποσκοπεί στη ρύθμιση:

- ο των όρων άσκησης του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της ΕΕ * και των μελών της οικογενείας τους * .
- ο του δικαιώματος μόνιμης διαμονής·

- ο των περιορισμών που μπορούν να τεθούν στα προαναφερθέντα δικαιώματα για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας.

Δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής μέχρι τρεις μήνες

Κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα να αναχωρεί από το έδαφος ενός κράτους μέλους προκειμένου να μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος, εφόσον φέρει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο. Σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί να του επιβληθεί καμία θεώρηση εξόδου ή εισόδου. Εάν ο πολίτης της Ένωσης δεν έχει τα απαιτούμενα ταξιδιωτικά έγγραφα, το κράτος μέλος υποδοχής παρέχει στο πρόσωπο αυτό κάθε διευκόλυνση για την απόκτηση ή λήψη των αναγκαίων εγγράφων.

Τα μέλη της οικογενείας που δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους απολαύουν δικαιωμάτων ιδίων με εκείνα του πολίτη που συνοδεύουν. Μπορεί να τους επιβληθεί μόνο η υποχρέωση της θεώρησης σύντομης διαμονής σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 539/2001. Ο τίτλος διαμονής ισοδυναμεί με θεώρηση σύντομης διαμονής.

Για διαμονή που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες, το μόνο που απαιτείται από τον πολίτη της Ένωσης είναι να έχει στην κατοχή του έγγραφο ταυτότητας ή έγκυρο διαβατήριο. Το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να απαιτήσει από τον ενδιαφερόμενο να γνωστοποιήσει την παρουσία του στην επικράτειά του, εντός εύλογης προθεσμίας που δεν δημιουργεί διακρίσεις.

Δικαίωμα διαμονής για χρονικό διάστημα άνω των τριών μηνών

Το δικαίωμα διαμονής του πολίτη για χρονικό διάστημα άνω των τριών μηνών ισχύει εφόσον:

- είτε ασκεί οικονομική δραστηριότητα ως μισθωτός ή μη μισθωτός εργαζόμενος·
- είτε διαθέτει επαρκείς πόρους και ασφάλιση ασθενείας ούτως ώστε να μην επιβαρύνει κατά τη διάρκεια της διαμονής του το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη δεν δύνανται να προσδιορίζουν το ύψος των πόρων που τα ίδια θεωρούν επαρκείς, πρέπει όμως να λάβουν υπόψη τους την προσωπική κατάσταση του ενδιαφερομένου·
- είτε παρακολουθεί κατάρτιση ως σπουδαστής και διαθέτει επαρκείς πόρους και ασφάλεια ασθένειας ώστε να μην καταστεί κατά την παραμονή του βάρος για την κοινωνική πρόνοια του κράτους μέλους υποδοχής·
- είτε είναι μέλος της οικογενείας πολίτη της Ένωσης που εμπίπτει σε μια από τις προαναφερθείσες κατηγορίες.

Το δελτίο διαμονής για τους πολίτες της Ένωσης καταργείται. Ωστόσο, τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν από τους πολίτες να παρουσιάζονται προς εγγραφή στις αρμόδιες υπηρεσίες εντός προθεσμίας που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες από την άφιξή τους. Η βεβαίωση εγγραφής χορηγείται αμέσως, βάσει προσκόμισης:

- ισχύοντος δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου·
- απόδειξης ότι πληρούνται οι παραπάνω όροι (βλ. άρθρο 8 της οδηγίας για τα απαιτούμενα αποδεικτικά στοιχεία για κάθε κατηγορία πολιτών). Οι πολίτες της Ένωσης που παρακολουθούν μαθήματα κατάρτισης πρέπει να αποδείξουν με δήλωση ή με οποιοδήποτε άλλο μέσο της επιλογής τους ότι διαθέτουν επαρκείς πόρους για τον εαυτό τους και για τα μέλη της οικογενείας τους ώστε να μην καταστούν κατά την παραμονή τους βάρος για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής. Τούτο αρκεί να αποδείξει ότι πληρούν τους όρους περί επαρκών πόρων.

Τα μέλη της οικογενείας πολίτη της Ένωσης που δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους οφείλουν να ζητούν «δελτίο διαμονής μέλους της οικογενείας ενός πολίτη της Ένωσης», το οποίο ισχύει για τουλάχιστον πέντε έτη από την ημερομηνία χορήγησής του.

Ο θάνατος του πολίτη της Ένωσης ή η αναχώρησή του από την επικράτεια του κράτους μέλους υποδοχής, καθώς και το διαζύγιο, η ακύρωση του γάμου ή η λήξη της εταιρικής σχέσης δεν θίγουν το δικαίωμα διαμονής των μελών της οικογενείας του τα οποία δεν έχουν την ιθαγένεια του κράτους μέλους, υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

Δικαίωμα μόνιμης διαμονής

Κάθε πολίτης της Ένωσης αποκτά το δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο κράτος μέλος υποδοχής εφόσον έχει διαμείνει νομίμως και επί συνεχές διάστημα πέντε ετών στο έδαφος του εν λόγω κράτους μέλους και εφόσον δεν έχει ληφθεί κατά αυτού κάποιο μέτρο απέλασης.

Το δικαίωμα μόνιμης διαμονής δεν υπόκειται πλέον σε κανέναν όρο. Ο ίδιος κανόνας ισχύει και για τα μέλη της οικογενείας που δεν έχουν την ιθαγένεια κράτους μέλους και τα οποία έχουν διαμείνει επί πέντε έτη με πολίτη της Ένωσης. Αποκτηθέν δικαίωμα μόνιμης διαμονής χάνεται σε περίπτωση απουσίας από το κράτος μέλος υποδοχής για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τα δύο συναπτά έτη.

Στους πολίτες της Ένωσης που υποβάλλουν αίτηση χορηγείται έγγραφο που βεβαιώνει το δικαίωμα μόνιμης διαμονής τους. Τα κράτη μέλη χορηγούν στα μέλη των οικογενειών τους που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών άδεια μόνιμης διαμονής απεριόριστης διάρκειας που ανανεώνεται δικαιωματικά κάθε τέσσερα έτη. Η άδεια αυτή χορηγείται εντός έξι μηνών από την υποβολή της σχετικής αίτησης. Το

αδιάκοπο της κατοικίας μπορεί να αποδειχθεί με οποιοδήποτε αποδεικτικό μέσο που ισχύει στο κράτος μέλος υποδοχής.

Διατάξεις κοινές για το δικαίωμα διαμονής και το δικαίωμα μόνιμης διαμονής

Κάθε πολίτης της Ένωσης που έχει δικαίωμα διαμονής ή δικαίωμα μόνιμης διαμονής, καθώς και τα μέλη της οικογενείας του, απολαύει ίσης μεταχείρισης σε σύγκριση με τους ημεδαπούς στον τομέα εφαρμογής της Συνθήκης. Ωστόσο, το κράτος μέλος υποδοχής δεν είναι υποχρεωμένο να χορηγεί δικαίωμα παροχών κοινωνικής πρόνοιας, παρά μόνο στα πρόσωπα που είναι μισθωτοί ή μη μισθωτοί εργαζόμενοι και στα μέλη των οικογενειών τους. Τα κράτη μέλη επίσης δεν είναι υποχρεωμένα να χορηγήσουν στα άτομα αυτά ενισχύσεις για σπουδές ούτε για επαγγελματική κατάρτιση υπό μορφή υποτροφιών ή δανείων πριν από την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης διαμονής. Τα μέλη των οικογενειών τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, έχουν δικαίωμα να ασκήσουν μισθωτή ή μη μισθωτή οικονομική δραστηριότητα.

Περιορισμός του δικαιώματος εισόδου και διαμονής για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας

Ο πολίτης της Ένωσης ή μέλος της οικογενείας του μπορεί να απομακρυνθεί από την επικράτεια κράτους μέλους για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας. Η απόφαση δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να στηρίζεται σε οικονομικούς λόγους. Όλα τα μέτρα που αναφέρονται στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή πρέπει να θεμελιώνονται με βάση την προσωπική συμπεριφορά του ατόμου. Η ύπαρξη ποινικών καταδικών δεν μπορεί αυτόματα να δικαιολογήσει τη λήψη του μέτρου αυτού.

Η προσωπική συμπεριφορά πρέπει να συνιστά άμεση χρονικά και αρκούντως σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος του κράτους. Η λήξη ισχύος του εγγράφου που επέτρεψε την είσοδο στη χώρα υποδοχής δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο απομάκρυνσης από την επικράτεια.

Σε κάθε περίπτωση, πριν από τη λήψη απόφασης απομάκρυνσης του ενδιαφερομένου από την επικράτειά του, το κράτος μέλος υποδοχής οφείλει να αξιολογήσει ορισμένα στοιχεία όπως τη διάρκεια διαμονής του στην επικράτειά του, την ηλικία, την κατάσταση της υγείας του, την οικογενειακή και οικονομική του κατάσταση, την κοινωνική και πολιτιστική ένταξή του στο κράτος μέλος υποδοχής και τους δεσμούς του με τη χώρα καταγωγής. Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπου συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας, θα πρέπει να λαμβάνονται μέτρα

απέλασης κατά πολίτη της Ένωσης ο οποίος διέμενε στο κράτος μέλος υποδοχής κατά τη διάρκεια των έξι προηγούμενων ετών ή είναι ανήλικος.

Κάθε απόφαση περί άρνησης εισόδου ή απομάκρυνσης από την επικράτεια κράτους μέλους πρέπει να κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο. Πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να αναφέρει τα μέσα προσφυγής και τις προθεσμίες που πρέπει να τηρηθούν. Εκτός από περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης, η προθεσμία για την εγκατάλειψη της επικράτειας δεν μπορεί να είναι μικρότερη του ενός μηνός από την ημερομηνία κοινοποίησης.

Σε καμία περίπτωση δεν είναι δυνατόν να ληφθεί το μέτρο της ισόβιας απαγόρευσης εισόδου στην επικράτεια του κράτους μέλους. Ο ενδιαφερόμενος δεν δύναται να υποβάλει αίτηση επανεξέτασης της κατάστασής του πριν περάσουν τρία έτη. Επιπλέον, η παρούσα οδηγία προβλέπει σειρά διαδικαστικών εγγυήσεων. Ειδικότερα οι ενδιαφερόμενοι έχουν στη διάθεσή τους τα δικαστικά και ενδεχομένως διοικητικά μέσα παροχής έννομης προστασίας στο κράτος μέλος υποδοχής.

Τελικές διατάξεις

Τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να αρνηθούν, να τερματίσουν ή να ανακαλέσουν οποιοδήποτε δικαίωμα αναγνωριζόμενο από την παρούσα οδηγία, σε περίπτωση κατάχρησης δικαιώματος ή σε περίπτωση απάτης, όπως π.χ. σε περίπτωση εικονικού γάμου (λευκός γάμος).

Η οδηγία εφαρμόζεται με την επιφύλαξη ευνοϊκότερων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων.

Από 30 Απριλίου 2006, καταργούνται τα άρθρα 10 και 11 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 , η οδηγία 64/221/ΕΚ , η οδηγία 68/360/ΕΚ , η οδηγία 72/194/ΕΟΚ, η οδηγία 73/148/ΕΟΚ , η οδηγία 75/34/ΕΟΚ , η οδηγία 75/35/ΕΟΚ, η οδηγία 90/364/ΕΟΚ , η οδηγία 90/365/ΕΟΚ , η οδηγία 93/96/ΕΟΚ . Ο κανονισμός αριθ. 635/2006 της Επιτροπής, της 25ης Απριλίου 2006, καταργεί επίσης τον κανονισμό αριθ. 1251/70 λόγω της αντικατάστασης του περιεχομένου του από τις νέες διατάξεις της παρούσας οδηγίας.

Ο κανονισμός της Επιτροπής αριθ. 1251/70 καταργήθηκε από την Επιτροπή.

Το αργότερο μέχρι τις 30 Απριλίου 2008, η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας, καθώς και, ενδεχομένως, κάθε νέα πρόταση.

Λέξεις-κλειδιά της πράξης

- Πολίτης της Ένωσης: κάθε πρόσωπο το οποίο έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους.
- Μέλος της οικογένειας: ο (η) σύζυγος· ο (η) σύντροφος της συμβίωσης, αν η νομοθεσία του κράτους μέλους υποδοχής αναγνωρίζει την καταχωρισμένη συμβίωση ως ισοδύναμη προς το γάμο· οι απευθείας κατιόντες οι οποίοι είναι κάτω των 21 ετών ή είναι συντηρούμενα μέλη, καθώς και εκείνοι του (της) συζύγου ή του (της) συντρόφου όπως καθορίζεται παραπάνω· οι απευθείας συντηρούμενοι ανιόντες, καθώς και εκείνοι του (της) συζύγου ή του (της) συντρόφου.

ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

| Πράξη | Έναρξη ισχύος | Προθεσμία για μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών | Επίσημη Εφημερίδα |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Οδηγία <u>2004/38/EK</u> [έγκριση: συναπόφαση <u>COD/2001/0111</u>] | 30.4.04 | 30.4.2006 | EE L 158 της 30.4.2004 |

Ημερομηνία τελευταίας τροποποίησης: 1.8.2007