

ΟΙ ΑΝΤΙΦΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Νίκος Σαρρής*

1. Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως χώρος υποδοχής μεταναστών, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, βρίσκεται αντιμέτωπη με πολύπλοκα ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει και να διαχειριστεί. Με την αυξανόμενη μεταναστευτική κίνηση και, στη συνέχεια, με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη μέλη της αντιλήφθηκαν την αδήριτη ανάγκη να συνεργαστούν στενά για τα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής, αφού η πολυπλοκότητα και η δυσκολία των συναφών θεμάτων δεν μπορούσε να αντιμετωπιστεί αποσπασματικά και αποκλειστικά σε εθνικό ή διακρατικό επίπεδο.

Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι να καταγράψει και να παρουσιάσει τα βασικά σημεία του νομοθετικού πλαισίου και των πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά και την πίεση που ασκήθηκε για ευρύτερες μεταρρυθμίσεις στις νομοθεσίες για τους αλλοδαπούς στα κράτη μέλη της ΕΕ ιδίως σε ό,τι αφορά την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου.

2. Μεταναστευτική πολιτική Ευρωπαϊκής Ένωσης

2.1. Η «κοινοτικοποίηση» της μεταναστευτικής πολιτικής

Η πολιτική μετανάστευσης αποτελεί σήμερα μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής. Η ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων

* Πολιτικός Επιστήμων-Νομικός, Ειδικός Λειτουργικός Επιστήμονας Γ' Βαθμίδας, Ινστιτούτο Πολιτικής Κοινωνιολογίας, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και οι αυξανόμενες πιέσεις των μεταναστευτικών κυμάτων οδήγησαν την ΕΕ στη συνειδητοποίηση της ανάγκης για κοινοτική δράση. Έτσι, η εξέλιξη του ευρωπαϊκού δικαίου στον τομέα αυτόν από τη δεκαετία του 1990 βασίζεται σε αυτές τις πολιτικές ανάγκες.

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

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ αποτέλεσε την πρώτη ουσιαστική προσπάθεια για την ευρωπαϊκή διάσταση της μετανάστευσης δίνοντας το έναυσμα για να φτάσουμε στη σημερινή αποτύπωση των κανόνων του δευτερογενούς δικαίου. Το ζήτημα της μετανάστευσης, ως ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετώπισε η ΕΕ, απασχόλησε τις διασκέψεις κορυφής, ιδιαίτερα στη δεκαετία του 2000. Χαρακτηριστικό είναι ότι στα συμπεράσματα της εκάστοτε προεδρίας υπάρχουν αναφορές για την κοινή αντιμετώπιση του ζητήματος, το συντονισμό της δράσης των κρατών μελών, την πρόοδο στον τομέα της ασφάλειας, την ύπαρξη κοινών θεσμών, κ.λπ. Η προσέγγισή μας, λοιπόν, γίνεται, αφενός, μέσα από την καταγραφή και ανάλυση των κρίσιμων αποφάσεων που λήφθηκαν για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική και, αφετέρου, από τις αποφάσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων που σηματοδοούν 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 αλλά και οι κανόνες του δευτερογενούς δικαίου της ΕΕ που συνέβαλαν ουσιαστικά στη δημιουργία εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών.

2.1.1. Συνθήκη Άμστερνταμ

Με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, τον Μάιο του 1999, τα ζητήματα του ασύλου, της διάβασης των συνόρων και της μετανάστευσης μεταφέρθηκαν από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα και έγιναν κεντρικής σημασίας πολιτικά θέματα για την ΕΕ. Με αυτόν τον τρόπο, επισφραγίστηκε ο κοινωτικός χαρακτήρας αυτών των τομέων της πολιτικής. Κοινοτικός χαρακτήρας

της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου σημαίνει ότι οι τομείς αυτοί ρυθμίζονται πλέον από νομική άποψη δεσμευτικά σε επίπεδο ΕΕ, στη βάση προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επιπλέον, με τη μεταφορά της θεματικής του Σένγκεν στο θεσμικό και νομικό πλαίσιο της ΕΕ (Πρωτόκολλο Σένγκεν) επήλθε μια μεγάλη αύξηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ 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, καταρχάς, θέματα σταδιακής κατάργησης των ελέγχων στα κοινά σύνορα των κρατών μελών, όπως και θέματα ασύλου και διαμονής αλλοδαπών τρίτων χωρών.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέπει τη σταδιακή οικοδόμηση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαίου 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 1η Μαΐου 2004). Επιπλέον, η συνθήκη προβλέπει να μην θιγούν οι αρμοδιότητες των κρατών μελών ως προς τη 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 (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σ. 196).

2. 1.2. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Τάμπερε

Σημαντικό βήμα για την εναρμόνιση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής έγινε τον Οκτώβριο του 1999 κατά τη διάρκεια της Ειδικής Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε της Φινλανδίας. Στα συμπεράσματα της Προεδρίας υπογραμμίστηκε η ανάγκη διερεύνησης των ζητημάτων που αναφέρονται σε σχέση με την πολιτική, τα ανθρώπινα δικαιώματα και την ανάπτυξη στις χώρες και τις περιφέρειες προέλευσης και διέλευσης. Το Συμβούλιο υιοθέτησε την αρχή σύμφωνα με την οποία η κοινή πολιτική για το άσυλο και τη μετανάστευση θα πρέπει να περιλαμβάνει τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής-προέλευσης των μεταναστών, ώστε να αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα τόσο τα πολιτικά προβλήματα στις εν λόγω χώρες όσο

και τα ζητήματα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η εταιρική σχέση με τις εν λόγω τρίτες χώρες θεωρήθηκε ότι θα συμβάλει σημαντικά στην επιτυχία των προληπτικών μέτρων.

Στο Συμβούλιο του Τάμπερε διαπιστώθηκε επίσης η ανάγκη μιας δυναμικής πολιτικής ενσωμάτωσης των πολιτών τρίτων χωρών που θα έχει στόχο την παραχώρηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, συγκρίσιμων με εκείνα των πολιτών της ΕΕ. Συγχρόνως πρέπει να προωθηθεί από τη μεριά της Ευρωπαϊκής Ένωσης η μη διάκριση στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή, καθώς και η επεξεργασία μέτρων καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Η αναγνώριση της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης για τους υπηκόους τρίτων χωρών τίθεται κατ' αναλογία με την αρχή της ίσης μεταχείρισης που ισχύει για τους κοινοτικούς πολίτες (Ν. Σιταρόπουλος, 2004, σ. 253) και εκκινεί τη διαδικασία σύγκλισης των νομικών καθεστώτων που διέπουν τις δύο αυτές κατηγορίες πολιτών.

Στο Τάμπερε αποφασίστηκε η αναγνώριση ενός καθεστώτος διευρυμένων δικαιωμάτων για τους επί μακρόν διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, όπως και να γίνουν μεταγενέστερες ρυθμίσεις σχετικά με την προστασία κατά της απέλασης και το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος. Επιπλέον εγκρίθηκε το πρώτο πολυετές πρόγραμμα το οποίο έθεσε προτεραιότητα στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης.

Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται, επίσης, 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 για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, κυρίως με τη λήψη μέτρων κατά των ατόμων που εισάγουν ή εκμεταλλεύονται οικονομικά τους μετανάστες. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τη συνεργασία και την αμοιβαία τεχνική υποστήριξη των υπηρεσιών που διεξάγουν τους συνοριακούς ελέγχους στα κράτη μέλη της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό το Συμβούλιο αποφάσισε να εντατικοποιηθούν τα μέτρα για την ανάπτυξη της κοινής πολιτικής θεωρήσεων της ΕΕ, την ενίσχυση της αστυνομικής συνεργασίας όσον αφορά στην εμπορία ανθρώπων, τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής σε όλα τα στάδια της κινητικότητας και τη διευκόλυνση του επαναπατριsmού.

Συμπερασματικά, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε τέθηκαν οι βάσεις για την ανάπτυξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής με στόχους που εντάσσονται σε μια διαδικασία προοδευτικής υλοποίησης (Παπαθεοδώρου, 2007, σ. 33). Τα δύο κύρια ζητήματα της κοινοτικοποιημένης μεταναστευτι-

κής πολιτικής της ΕΕ αποτελούν έκτοτε η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών και ο έλεγχος των μεταναστευτικών ροών.

2.1.3. Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων

Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ που υιοθετήθηκε ως διακήρυξη στη σύνοδο κορυφής της Νίκαιας το Δεκέμβριο του 2000 (C 364/18.12.2000) 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 κ.λπ. (άρθρο 21).

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 και η οποία, μετά το αρνητικό δημοψήφισμα στην Ιρλανδία τον Ιούνιο του 2008, δεν έχει ακόμη επικυρωθεί. Ο Χάρτης δεν αποτελεί μέρος της Συνθήκης, θεωρείται όμως πρωτογενές δικαιο με δεσμευτικό χαρακτήρα για όλες τις χώρες πλην της Μ. Βρετανίας και της Πολωνίας.

2.1.4. 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 περιορι-

ομένη έκτασή της συγκριτικά με τους αρχικούς σχεδιασμούς. Άλλωστε, με την προοπτική της Συνέλευσης για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης άνοιγε 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 ΕΕ 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 (Συμπεράσματα της Προεδρίας – Σεβίλλη, 21 και 22 Ιουνίου 2002). Είναι πάντως γεγονός ότι τα τρομοκρατικά χτυπήματα είχαν ήδη επηρεάσει την κατεύθυνση των μέτρων πολιτικής.

Τη σημασία του μεταναστευτικού φαινομένου και την αναγκαιότητα χάραξης κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής αναγνώρισε και η Ελληνική Προεδρία η οποία συμπεριέλαβε τη μετανάστευση ως μία 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 το συνολικό έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, η οποία τέθηκε σε λειτουργία από το Μάιο του 2005. Τέλος, υπογραμμίστηκε η ανάγκη μιας σφαιρικής πολιτικής για τη 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 δε ότι ο Οργανισμός πρέπει να είναι σε επιχειρησιακή ετοιμότητα από τον Ιανουά-

ριο 2005. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε το πρόγραμμα μέτρων για την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης στα θαλάσσια σύνορα και κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για την εισαγωγή βιομετρικών αναγνωριστικών στοιχείων στα διαβατήρια, επικροτώντας έτσι τις θέσεις της σχετικά με βιομετρικά στοιχεία σε θεωρήσεις και άδειες διαμονής. Τέλος, κάλεσε το Συμβούλιο να λάβει τις αναγκαίες αποφάσεις για ανάπτυξη του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 12 και 13 Δεκεμβρίου 2003, 5381/04, σ. 9).

Η μη επαρκής διαχείριση των προβλημάτων σε σχέση με τους μετανάστες που βρίσκονταν στις χώρες της ΕΕ, 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 ΕΕ για τους επί μακρόν διαμένοντες (Κασίμης, 2007, σ. 179).

Θα πρέπει ακόμη να προστεθούν οι επιφυλάξεις της ΕΕ 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 την εγκατάσταση για απασχόληση των υπηκόων των περισσότερων νέων μελών (με εξαίρεση την Κύπρο και τη Μάλτα). Η Σουηδία αρχικά και έπειτα από ένα έτος η Μ. Βρετανία 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.

2.1.5. Πρόγραμμα της Χάγης

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τη σύνοδο της 4/5 Νοεμβρίου 2004 ενέκρινε το πολυετές πρόγραμμα της Χάγης για την ενίσχυση της ΕΕ ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, το οποίο διαδέχθηκε το πρόγραμμα του Τάμπερε. Το πρόγραμμα αυτό καθορίζει τους βασικούς στόχους της Ένωσης για την περίοδο 2005-2010 στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων. Οι 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 Παρατηρητη-

ρίου των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας στον αυτοτελή Οργανισμό θεμελιωδών δικαιωμάτων.¹

- 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) Η ανάπτυξη και η εφαρμογή μιας στρατηγικής αντίληψης για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος. (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σ. 201).

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 ΕΕ, αυτό δεν φαίνεται να οδηγεί σε ένα ευρωπαϊκό μεταναστευτικό σύστημα ή σε μια αύξηση των ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης στα κράτη μέλη (Κασίμης, 2007, σ. 181).

2.1.6. Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια μετά το Πρόγραμμα 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 τη σύνοδο του Δεκεμβρίου του 2005 και θα επανεξετάσει το σχέδιο δράσης καταπολέμησης της τρομοκρατίας και την πιθανή σύνδεση της τελευταίας με την παράνομη μετανάστευση (Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 16 και 17 Ιουνίου 2005, 10255/1/05 σ. 6).

Επί Βρετανικής προεδρίας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 15/16 Δεκεμβρίου 2005, 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 μετανάστευ-

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

σης αποτελούν κεντρικό στοιχείο των σχέσεων της ΕΕ με πολλές τρίτες χώρες, συμπεριλαμβανομένων, ιδίως, των περιοχών που γειτνιάζουν με την Ένωση, 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 τις ιδιαιτερότητες της κάθε ενδιαφερόμενης χώρας. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκφράζει την ικανοποίησή του για την ανακοίνωση της Επιτροπής της 30ής Νοεμβρίου 2005 με τίτλο «*Δράσεις προτεραιότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της μετανάστευσης: Πρώτες ενέργειες μετά τη σύνοδο του Hampton Court*» (Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 15 και 16 Δεκεμβρίου 2005, 15914/1/05 σ. 2 και 9).

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 τη σύνοδό του το Δεκέμβριο του 2006. Η ανάπτυξη της Παγκόσμιας Προσέγγισης της Μετανάστευσης που είχε συμφωνηθεί το Δεκέμβριο του 2005 συνιστά βασική προτεραιότητα για την Ένωση (Συμπεράσματα της Προεδρίας – Βρυξέλλες, 15 και 16 Ιουνίου 2006, 10633/1/06 σ. 4).

Η κύρια προσπάθεια της Κοινότητας φαίνεται να επικεντρώνεται σήμερα σ' ένα συντονισμένο προληπτικό έλεγχο με κοινούς κανόνες. Στην 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 ΕΕ. Η συγκεκριμένη πρόταση φαίνεται να δημιουργεί νέα δεδομένα για μια επιλεκτική μεταναστευτική ευρωπαϊκή πολιτική, παρά το γεγονός ότι δεν έχει πλήρως εξειδικευτεί.

Η Πορτογαλική προεδρία του δευτέρου εξαμήνου του 2007 διακήρυξε ότι προτεραιότητα για την ΕΕ πρέπει να είναι η θέσπιση μιας κοινής πολιτικής, έτσι ώστε να αποφευχθεί να υπάρχουν 27 διαφορετικές μεταναστευτικές πολιτικές. Η προεδρία δεσμεύτηκε να συμβάλει με αποφασιστικό τρόπο προς αυτή την κατεύθυνση. Στη συνέχεια, και εξ αφορμής μιας κρίσης που ξέσπασε στις σχέσεις Ρώμης και Βουκουρεστίου σχετικά με τη μαζική απέλαση δεκάδων Ρουμάνων από την Ιταλία, ο πρόεδρος της Επιτροπής X. M. Μπαρόζο επισήμανε στις 9 Νοεμβρίου την αναγκαιότητα ύπαρξης κοινής συνεκτικής

πολιτικής στο ζήτημα της μετανάστευσης. Ο Μπαρόζο εκτίμησε ότι η πολιτική αυτή θα βρίσκεται στο μέσον «ανάμεσα στο να ανοίξουμε τις πόρτες σε όλους», πράγμα που χαρακτήρισε «ανεύθυνο», και μια στροφή στην εσωστρέφεια, που χαρακτήρισε «ένδειξη ξενοφοβίας» (*Καθημερινή*, 10/11/2007).

Η Γαλλική προεδρία αναλαμβάνοντας το δεύτερο εξάμηνο του 2008 έθεσε ως μία από τις βασικές δράσεις προτεραιότητάς 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 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 πρότεινε τη δημιουργία μιας «μπλε κάρτας» για τους μετανάστες απλής ή υψηλής ειδίκευσης, οι οποίοι και θα είναι καλοδεχούμενοι. Η Γαλλία τάσσεται υπέρ της διαμόρφωσης πολιτικής για ένα κοινοτικό άσυλο, καθώς και της ύπαρξης μιας «ευρωπαϊκής αστυνόμευσης στα εξωτερικά σύνορα» της ΕΕ (Ζαν-Μαρί Κολομπανί, *ΤΟ ΒΗΜΑ*, 1 Ιουνίου 2008, σ. 44).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Οκτωβρίου 2008 ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο (Έγγραφο 13440/08), το οποίο εκφράζει τη δέσμευση της ΕΕ και των κρατών μελών της να εφαρμόσουν δίκαιη, αποτελεσματική και συνεκτική πολιτική για να αντιμετωπίσουν τα διακυβεύματα και τις ευκαιρίες που προσφέρουν οι μεταναστεύσεις αυτές. Το Σύμφωνο θεωρείται η βάση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής τόσο για την ΕΕ όσο και για τα μέλη της, χαρακτηριζόμενη από πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών και συνεργασίας με τις τρίτες χώρες. (Συμπεράσματα της Προεδρίας- Βρυξέλλες 15-16 Οκτωβρίου 2008, σ. 8, 13440/08).

2.2. Το παράγωγο δίκαιο της μεταναστευτικής πολιτικής

2.2.1. Μεταναστευτική πολιτική

Οι κανόνες του δευτερογενούς δικαίου της ΕΕ που διέπουν τα μεταναστευτικά ζητήματα λαμβάνουν τη μορφή Οδηγιών, Κανονισμών, Αποφάσεων ή και Νομοθετικών Ψηφισμάτων και στοχεύουν στη διαμόρφωση ενιαίων πολιτικών πρακτικών, κυρίως στους τομείς του ελέγχου των μεταναστευτικών ροών και της ένταξης των νομίμων μεταναστών.

Από τις κανονιστικές αυτές ρυθμίσεις που διαμορφώνουν το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο πρέπει να αναφέρουμε, με χρονολογική σειρά έκδοσης τα εξής:

- 1) Οδηγία 2001/40/ΕΚ του Συμβουλίου σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών, η οποία θεσμοθετεί κοινές διαδικασίες που συμβάλλουν στον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών και στη διασφάλιση της νομιμότητας εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη.
- 2) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1030/2002, για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών, με στόχο να αποτρέπεται η παραποίηση και πλαστογράφηση τους.
- 3) Απόφαση-πλαίσιο (2002/946/ΔΕΥ) του Συμβουλίου, για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου για την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής. Αυτή η απόφαση πλαίσιο στοχεύει να προωθήσει στα κράτη μέλη κοινές νομοθετικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση της υποβοήθησης, τόσο από φυσικά όσο και νομικά πρόσωπα, της παράνομης μετανάστευσης και να διευρύνει την αστυνομική και δικαστική συνεργασία στις ποινικές υποθέσεις.
- 4) Οδηγία 2003/86/ΕΚ, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, η οποία αναγνωρίζει ότι η οικογενειακή επανένωση αποτελεί απαραίτητο στοιχείο, προκειμένου να καταστεί δυνατή η οικογενειακή ζωή και να διευκολυνθεί η ενσωμάτωση των αλλοδαπών στις κοινωνίες των κρατών μελών.
- 5) Οδηγία 2003/109/ΕΚ, σχετικά με το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων. Σύμφωνα με την οδηγία αυτή τα κράτη μέλη παρέχουν το καθεστώς αυτό στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν στην επικράτειά τους νόμιμα και αδιάλειπτα κατά τα πέντε τελευταία έτη πριν την υποβολή της σχετικής αίτησης. Το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος εξομοιώνει τον υπήκοο τρίτης χώρας με τους ημεδαπούς πολίτες της ΕΕ όσον αφορά την αρχή της ίσης μεταχείρισης, μολονότι τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν τα δικαιώματα των τρίτων επικαλούμενα λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας ή δημόσιας υγείας.
- 6) Οδηγία 2004/81/ΕΚ, σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών – θύματα εμπορίας ανθρώπων. Η οδηγία αυτή αποσκοπεί στη διαμόρφωση κοινών κανόνων που θα επιτρέπουν στα θύματα να ανακτήσουν την ανεξαρτησία τους από τα δίκτυα εκμετάλλευσης και να μπορούν να παραμένουν νόμιμα για ορισμένο χρονικό διάστημα στα κράτη μέλη της ΕΕ εφόσον το επιθυμούν. Η διαμόρφωση ενός καθεστώτος προστασίας και η υπαγωγή των θυμάτων σε ένα περιβάλλον ασφάλειας συμβάλλει στην καταπολέμηση των παράνομων δικτύων, αλλά και στην ένταξή τους στις χώρες υποδοχής.

- 7) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ.2007/2004 του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2004 σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης- Frontex. Ο στόχος του οργανισμού αυτού είναι η προστασία των εξωτερικών συνόρων και έχει ιδιαίτερη σημασία γιατί η Ελλάδα εμφανίζεται να διεκδικεί την έδρα του συντονισμού των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων ιδιαίτερα μετά την υιοθέτηση του Συμφώνου Μετανάστευσης και Ασύλου τον Οκτώβριο του 2008.
- 8) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 562/2006, σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα. Ο Κανονισμός μετά τη θέσπιση του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν επιβεβαιώνει την αρχή της μη διενέργειας συνοριακών ελέγχων σε πρόσωπα κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και θεσπίζει τους κανόνες ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης. Το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας αναγνωρίζεται και στους υπηκόους τρίτων χωρών εφόσον υπάρχουν συμφωνίες που έχουν συναφθεί μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών.
- 9) Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 6ης Ιουλίου 2006 στο Στρασβούργο σχετικά με τις στρατηγικές και τα μέσα για την ένταξη των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (2006/2056(INI)). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έχοντας λάβει υπόψη τη σημασία της 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 φορέων.
- 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/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, την οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25ης Νοεμβρίου 2003, σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες, την οδηγία 2000/43/ΕΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής και την οδηγία 2000/78/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης 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 αποτε-

λεσματική εφαρμογή των εν λόγω οδηγιών και ότι η Επιτροπή πρέπει 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 επειγόντως 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 εμπειρογνομώνων, και να δρομολογήσει την εκπόνηση, ανά διετία, 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 το 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 Συμβούλιο.²

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

- 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 τη φάση της υποδοχής, όπως γλωσσικά μαθήματα ή δραστηριότητες εθελοντικής εργασίας, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η διαδικασία ένταξης για 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 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.

10) 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». 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).

Κοινός στόχος όλων των παραπάνω αναφερθέντων κανόνων του δευτερογενούς δικαίου είναι να συμβάλουν στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στον τομέα της μετανάστευσης μέσω της προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών, με την ταυτόχρονη υπέρβαση των εθνικών περιορισμών και ιδιαιτεροτήτων. Το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση διέπεται από μια αντιφατική λογική: ενώ από τη μια πλευρά επιχειρεί τη συγκράτηση των μεταναστευτικών ροών και αποτρέπει την παράνομη μετανάστευση, από την άλλη πλευρά κατοχυρώνει τα δικαιώματα των νόμιμων μεταναστών και αποσκοπεί στη δίκαιη μεταχείρισή τους (Παπαθεοδώρου, 2007, σ. 46). Παράλληλα, ενώ διαμορφώνεται κοινή μεταναστευτική πολιτική, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν μέτρα τα οποία θα βασίζονται στα κριτήρια που ορίζονται από τις οδηγίες.

2.2.2. Η πολιτική ασύλου

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

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 ΙΙ (αρ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003). Στόχος του κανονισμού είναι να αποκλείσει τη δυνατότητα πολλαπλής

υποβολής αίτησης και να επιτρέπεται σε κάθε αιτούντα μόνο μία 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 ετών³.

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. Η οδηγία αυτή είχε στόχο να εξασφαλίσει την πρόβλεψη ώστε φτωχοί αιτούντες άσυλο να απολαμβάνουν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας χορήγησης ασύλου σε όλα τα κράτη μέλη επαρκών και συγκρίσιμων όρων ζωής (μεταξύ άλλων κατοικία, πρόσβαση στην εκπαίδευση και την αγορά εργασίας, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη κ.λπ.).⁴ Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως και άλλοι διεθνείς οργανισμοί, κάνει συχνές επισκέψεις και συντάσσει εκθέσεις με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στα κέντρα διοικητικής κράτησης που υπάρχουν σε όλες τις χώρες της ΕΕ και την εναρμόνιση των εθνικών δικαίων με την παραπάνω οδηγία.

Στη σύνοδο κορυφής των Βρυξελλών, το Δεκέμβριο του 2003, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επισήμανε την πρόοδο που έχει επιτευχθεί στις διαπραγματεύσεις για έγκριση των οδηγιών του Συμβουλίου για το δικαίωμα και τις διαδικασίες ασύλου. Ακόμη, σημείωσε τα πολιτικά εμπόδια που εξακολουθούν να υπάρχουν και καθυστερούν την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων, ενώ επιβεβαίωσε 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 (Οδηγία 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου). Η οδηγία αυτή έχει ως στόχο τον καθορισμό των προδιαγραφών που πρέπει να πληρούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών και οι άπατριδες για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα ή του ατόμου που, για διάφορους λόγους, έχει ανάγκη διεθνούς προστασίας, καθώς και το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας. Οι διατάξεις αυτής της οδηγίας εγκρίθηκαν σφόδρα από την την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυ-

3. Κανονισμός 2725/2000 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2000 και κανονισμός αριθ. 407/2002 του Συμβουλίου της 28ης 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.

4. Οδηγία 2003/9/ΕΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιανουαρίου 2003.

γες (UNHCR), η οποία θεωρεί ότι 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). Οι διεθνείς οργανισμοί, σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, δεν μπορούν να εξομοιώνονται με το κράτος (Βαρβιτσιώτης, 2006, σ. 41).

Σήμερα, όλες οι αιτήσεις ασύλου αξιολογούνται και διεκπεραιώνονται κατά τον ίδιο τρόπο σε ολόκληρη την ΕΕ, ώστε να αποτρέπει το φαινόμενο της «αναζήτησης χώρας ασύλου» από τους αιτούντες («asylum shopping»)⁵.

Σημαντικό βήμα για τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου αποτέλεσε η Πράσινη Βίβλος, της 6ης Ιουνίου 2007, σχετικά με το μέλλον του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου [COM (2007) 301 τελικό]. Η Επιτροπή με την Πράσινη Βίβλο έχει ως στόχο να προβεί σε ευρεία διαβούλευση, τα αποτελέσματα της οποίας θα πρέπει να οδηγήσουν στη δημοσίευση ενός προγράμματος δράσης. Έχοντας ήδη επεξεργαστεί την έννοια των ευρωπαϊκών περιφερειακών προγραμμάτων προστασίας, σκοπός των οποίων είναι η παροχή μεγαλύτερης προστασίας στους πρόσφυγες καθώς και η πρόταση σε αυτούς βιώσιμων λύσεων στην περιφέρεια προέλευσης και διέλευσης, η Επιτροπή εξετάζει τον τρόπο χορήγησης σφαιρικής χρηματοδοτικής ενίσχυσης στις δράσεις επανεγκατάστασης που πραγματοποιούν τα κράτη μέλη.

Το σχέδιο δράσης προβλέπει την επέκταση του πεδίου εφαρμογής πρακτικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και αναφέρει ιδίως τη θέσπιση κοινών κατευθυντήριων γραμμών όσον αφορά την ερμηνεία και την εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου σε θέματα ασύλου, τη βελτίωση της πύλης όσον αφορά τις πληροφορίες της χώρας προέλευσης και την αύξηση του αριθμού ατόμων που συμμετέχουν στην ανταλλαγή ορθών πρακτικών. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στο γεγονός της σύνδεσης της Επιτροπής με τράπεζες δεδομένων σχετικά με τη μετανάστευση και την ένταξη των προσφύγων. Ίσως η σύσταση ευρωπαϊκού γραφείου στήριξης να μπορούσε να συντονίζει τη διακίνηση των ομάδων αυτών. Το σχετικό με το πρόγραμμα της Χάγης σχέδιο δράσης προβλέπει την έγκριση προτάσεων που αφορούν τη θέσπιση καθεστώτος ασύλου από σήμερα μέχρι το 2010. Η Επιτροπή μέσω της Πράσινης Βίβλου κρίνει ότι πρέπει πλέον να προτείνει αρκετά νωρίς νέα μέτρα ώστε αυτά να εγκριθούν μέχρι την εν λόγω προθεσμία.

5. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Τύπου και Επικοινωνίας, «Πώς λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση», σ. 17, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο 2006.

3. Αποτίμηση

Η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ μπορεί να ταξινομηθεί σε τρεις περιόδους. Στην πρώτη περίοδο, μέχρι το 1997, προτεραιότητα αποτελεί η φύλαξη των συνόρων. Στη δεύτερη περίοδο 1997-2004 υπάρχει σαφής προσπάθεια ένταξης των μεταναστών. Στην τρίτη περίοδο δηλαδή από το 2004 και μετά η ΕΕ προσανατολίζεται προς μια μορφή επιλεκτικής μετανάστευσης, όμοια με την αμερικάνικη πολιτική. Η επιλεκτική μετανάστευση προάγεται με δύο οδηγίες: αυτή για τη χορήγηση «μπλε κάρτας» ανάλογη με την «πράσινη» των ΗΠΑ, και το σχέδιο οδηγίας για την απέλαση, γνωστή και ως οδηγία ντροπής για την απομάκρυνση παράνομων μεταναστών.

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. Κοινή διαπίστωση όλων των εμπλεκόμενων φορέων είτε σε εθνικό είτε σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι 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.

Το νομικό πλαίσιο της ΕΕ στοχεύει στην κοινή αναγνώριση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στους αλλοδαπούς και τη δημιουργία κοινών μηχανισμών που θα ελέγχουν τη δίκαιη εφαρμογή τους. Επιδιώκει την υποχρέωση σεβασμού των δικαιωμάτων από όλα τα κράτη μέλη, αν και δίνει μεγάλη ευελιξία στις εθνικές νομοθεσίες να προσδιορίσουν επιμέρους ζητήματα που άπτονται της μεταναστευτικής πολιτικής. Πάντως, το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο εστιάζει στη διαφάνεια σχετικά με την είσοδο, διαμονή και εργασία των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη της ΕΕ, με την επισήμανση όμως ότι η διάρκεια της διαμονής των αλλοδαπών διαφοροποιεί τα δικαιώματά τους.

Επειδή η ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών μελών της ΕΕ προϋποθέτει την πρόσβασή τους στην απασχόληση και η τελευταία, ενδεχομένως, εγείρει ζητήματα ξеноφοβίας, ότι δηλαδή θα αυξηθεί η ανεργία των ίδιων των πολιτών της ΕΕ, αφού οι μετανάστες θα καταλάβουν τις θέσεις εργασίας τους, θα πρέπει να αναδειχθεί η συμβολή των μεταναστών στην οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας των κρατών μελών της. Σύμφωνα με μελέτες (Βγενόπουλος, 2001· Bauman, 1999· Κασίμης, 2005) η εισροή μεταναστών αυξάνει την ευελιξία των αγορών

στην Ευρώπη με την προσφορά εργατικού δυναμικού σε τομείς από όπου έχει αποσυρθεί το ημεδαπό εργατικό δυναμικό. Οι μετανάστες απασχολούνται κυρίως σε επικίνδυνους τομείς απασχόλησης, στην αδήλωτη ή άτυπη εργασία χαμηλών απολαβών καθώς και σε εργασιακά πεδία του κοινωνικού αποκλεισμού. Επιπρόσθετα, οι μετανάστες με υψηλή μόρφωση και εξειδίκευση απασχολούνται συχνά σε τομείς ξένους ως προς τις δεξιότητές τους και αμείβονται χαμηλότερα. Για το λόγο αυτόν, μια από τις σημαντικές προτεραιότητες της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ πρέπει να είναι η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων. Απαιτείται λοιπόν η συνεργασία της ΕΕ και των κρατών μελών ώστε να καταστεί ευκολότερη η πρόσβαση των αλλοδαπών στην αγορά εργασίας, με απώτερο στόχο τη μείωση της ανεργίας των αλλοδαπών ως προς τους ημεδαπούς πολίτες έως το 2010 και η εξασφάλιση συνθηκών ομαλής πρόσβασης των αλλοδαπών στην απασχόληση (Παπαθεοδώρου, 2007, σ. 50).

Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο που υιοθετήθηκε από τη σύνοδο κορυφής τον Οκτώβριο 2008 ολοκληρώνει μια πολυετή προσπάθεια των ηγετών της ΕΕ να διαμορφώσουν μια νέα πραγματικότητα όσον αφορά στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο, στο Σύμφωνο αυτό φαίνεται να προάγεται η προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, με τον ευρωπαϊκό οργανισμό Frontex για τη διασυνοριακή συνεργασία να έχει πολλά να επιτελέσει.

Η πρόσφατη υιοθέτηση (Νοέμβριος 2008) από το Ευρωκοινοβούλιο του σχεδίου χορήγησης «μπλε κάρτας» για την προσέλκυση εξειδικευμένων μεταναστών από τρίτες χώρες για νόμιμη απασχόληση σε εργασιακούς τομείς στα κράτη μέλη της ΕΕ όπου καταγράφεται έλλειψη πεπειραμένου προσωπικού, κινείται στα πρότυπα της αμερικανικής «πράσινης κάρτας» και υιοθετεί μια μορφή επιλεκτικής μετανάστευσης. Η πολιτική αυτή, γαλλικής προέλευσης, υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με μεγάλη πλειοψηφία, μολονότι Βρετανία και Ιρλανδία αποφάσισαν να μην υιοθετήσουν το εν λόγω σχέδιο χορήγησης «μπλε κάρτας». Για την υποβολή αίτησης για τη χορήγηση «μπλε κάρτας» ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει να έχει βρει εργασιακή σχέση σε κράτος μέλος της ΕΕ και να έχει τουλάχιστον πενταετή προϋπηρεσία στον τομέα τον οποίο πρόκειται να απασχοληθεί ή να έχει σχετικό πτυχίο πανεπιστημίου, το οποίο να αναγνωρίζεται από το κράτος μέλος όπου επιθυμεί να εργαστεί.

Από την άλλη μεριά, έχουν διατυπωθεί σοβαρές ενστάσεις και διαμαρτυρίες για το Σύμφωνο Μετανάστευσης και Ασύλου, αφού από φορείς μεταναστών, ΜΚΟ, και επιστημονικούς συλλόγους έχει καταγγελθεί ως εργαλείο

αντιμεταναστευτικής πολιτικής, και ως συνέχεια του σχεδίου οδηγίας για την απέλαση. Είναι πάντως αναμφισβήτητο, ότι παρά το γεγονός ότι δεν μπορεί ακόμη να αξιολογηθεί η χρησιμότητα ή μη του Συμφώνου, ζητήματα όπως η ρητή απαγόρευση μαζικών νομιμοποιήσεων, η οδηγία ντροπής για τη βίαιη απομάκρυνση και επιστροφή παράνομων μεταναστών, όταν δεν είναι χρήσιμοι, η ουσιαστική κατάργηση του δικαιώματος στην οικογενειακή επανένωση, αποτελούν στοιχεία ενός ξενοφοβικού μετώπου.

Η ΕΕ οφείλει να αναπτύξει στρατηγικές και πολιτικές ένταξης των μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών μελών της με βασικό απώτερο στόχο την απόκτηση της ιθαγένειας του κράτους μέλους όπου διαμένουν για μεγάλο χρονικό διάστημα. Για το λόγο αυτόν, χρειάζεται η σύνδεση της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ με άλλες κοινοτικές και εθνικές πολιτικές και προγράμματα δράσης. Η εφαρμογή κοινής μεταναστευτικής πολιτικής απαιτεί το συντονισμό των επιμέρους δράσεων με τη συμμετοχή των ίδιων των κρατών μελών. Ως εκ τούτου πρέπει να υπάρχει ενημέρωση από τα τελευταία για τις μεταναστευτικές ροές και τις συνέπειες που επιφέρει η νόμιμη και η παράνομη μετανάστευση στο κοινωνικό, πολιτιστικό οικονομικό και πολιτικό επίπεδο.

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

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

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 (Κασίμης, 2007, σ. 183). Αποτέλεσμα αυτών των προβλημάτων είναι η δημιουργία νέων αναγκών σε ανειδίκευτο δυναμικό, ανάγκες που προκαλούν νέα ρεύματα μεταναστών με νέες αντιδράσεις των ντόπιων πληθυσμών (Φακιολάς, 2005, σ. 45).

Η πρόσφατη υιοθέτηση του σχεδίου χορήγησης της «μπλε κάρτας» παρά το γεγονός ότι αποτελεί μια κοινή πολιτική, με την εξαίρεση της Βρετανίας και Ιρλανδίας, ενδυναμώνει το επιχειρήμα ότι τα κράτη μέλη θα διατηρήσουν

και θα εφαρμόζουν τις δικές τους πολιτικές στον τομέα της μετανάστευσης και θα αποφασίζουν πόσες «μπλε κάρτες» θα χορηγούν ανά έτος.

Η μεταναστευτική πολιτική, οι βίζες 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 (Τσοούκαλης, 2004, σελ.43).

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 ξενοφοβίας και του ρατσισμού που είναι έντονα στις εθνικές κοινωνίες.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αμίτσης Γ. και Λαζαρίδης Γ. (επιμ.), 2001, *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διατάξεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Βαρβιτσιώτης Ι., 2006, *Η μεταναστευτική πολιτική της Ευρώπης*, Κοινοβουλευτική Ομάδα του ΕΛΚ-ΕΔ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
- Βγενόπουλος Κ. (επιμ.), 2001, *Πρόσφυγες και μετανάστες στην ελληνική αγορά εργασίας*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Βρέλλης Σ.Β., 2003, *Δίκαιο αλλοδαπών. Τα αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα*, Αθήνα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Γεωργακόπουλος Κ., 2002, *Το μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα*, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.
- Διβάνη Λ., 2000, *Μειονότητες στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδόσεις Καστανιώτη.
- Δώδος Δ. κ.ά, 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*, Αθήνα, εκδ. ΕΚΚΕ.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Τύπου και Επικοινωνίας, 2006, *Πώς λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση*, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο.
- Ι.ΜΕ.Π.Ο., 2006, *Πολιτικές ένταξης των μεταναστών: Η ευρωπαϊκή εμπειρία*.
- Καψάλης Α. και Λινάρδος-Ρυλμόν Π. (επιμ.), 2005, *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

- Κολομπανί Ζ-Μ., 2008, «Τι περιμένει η ΕΕ από τον Σαρκοζί», *Το Βήμα*, 1 Ιουνίου, σ. 44.
- Κόντης Α.- Πετράκου Η.- Τάτσης Ν. και Χλέπας Ν. (επιμ.), 2005, *Ευρωπαϊκή και ελληνική πολιτική ασύλου. Κέντρα υποδοχής προσφύγων και αιτούντες άσυλο με απορριφθείσα αίτηση στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Κοντιάδης Ξ. και Παπαθεοδώρου Θ. (επιμ.), 2007, *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Κυσιτάκις Γ. (επιμ.), 2001, *Μετανάστες, ρατσισμός, ξενοφοβία. Από τη θεωρία στην πράξη*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Α. Σάκκουλα.
- Κυσιτάκις Γ. (επιμ.), 1998, *Μετανάστες, ρατσισμός, ξενοφοβία. Ελληνικές και ευρωπαϊκές εμπειρίες διακρίσεων*, Αθήνα-Κομοτηνή, 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*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Α. Σάκκουλα.
- Μαρβάκης Α., Παρσάνογλου Δ., και Παύλου Μ. (επιμ.), 2001, *Μετανάστες στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- Μπάγκαβος Χ. και Παπαδοπούλου Δ., 2003, *Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Μιχαλοπούλου Α., Τσάρτας Π., κ.ά., 1998, *Μακεδονία και Βαλκάνια. Ξενοφοβία και ανάπτυξη*, Αθήνα, εκδόσεις Αλεξάνδρεια.
- Νικολακόπουλος Δ., 2006, *Το Βήμα*, Τετάρτη 29 Νοεμβρίου, σ.12.
- Νικολακοπούλου και Στεφάνου Η., 2007, «Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» στο Ν. Μαραβέγιας και Μ. Τσινιτσιζέλης (επιμ.) *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, εκδόσεις Θεμέλιο.
- Παπαγιάννης Δ., 2001, *Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Παπαδημητρίου Γ., 2005, «Το δικαίωμα στην αποτελεσματική προσφυγή σε περίπτωση άρνησης χορήγησης πολιτικού ασύλου», σε *Επετηρίδα Δικαίου Προσφύγων και Αλλοδαπών 2004*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Παπαδοπούλου Τ., 2002, *Θεσμικές καινοτομίες στη μεταχείριση των μεταναστών*, ΤοΣ, 4.
- Παπαθεοδώρου Θ., 2007, *Νομικό καθεστώς αλλοδαπών. Ελληνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία*, Αθήνα, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.
- Παπαθεοδώρου Θ., 2007, «Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής : Οι θεσμικές εκκρεμότητες» στο Κοντιάδης Ξ. και Παπαθεοδώρου Θ. (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Παπαθεοδώρου Θ., 2005, «Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τους μετανάστες: Μεταξύ νομιμότητας, αυστηρότητας και ελέγχου», *ΠοινΔικ* 2005, σ. 1185επ.
- Παπασιώπη-Πασιά Ζ., 2007, *Δίκαιο καταστάσεως αλλοδαπών*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.

- Παπασιώπη-Πασιά Ζ., 2007, *Βασικοί νόμοι δικαίου καταστάσεως αλλοδαπών*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.
- Παύλου Μ.- Χριστόπουλος Δ. (επιμ.)(2004), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης, κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, ΚΕΜΟ, Αθήνα, εκδόσεις Κριτική.
- Περράκης Σ., 2006, «Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας, δικαιοσύνης στην ΕΕ», στο Κ. Στεφάνου, Μ. Τσιονιζέλης, Α. Φατούρος και Θ. Χριστοδουλίδης (επιμ.), *Εισαγωγή στις ευρωπαϊκές σπουδές*, τόμ. Α, *Ενοποιητική δυναμική, δικαιοταξία, διακυβέρνηση*, Αθήνα, εκδόσεις ΕΠΕΕΣ-Ι. Σιδέρης.
- Περράκης Σ. και Μάστακας Π., 2005, *Μετανάστευση. Νομοθετική πολιτική διεθνών οργανισμών (Ηνωμένα Έθνη-ΕΕ- Συμβούλιο της Ευρώπης κ.ά.)*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Πουλοπούλου Έμκε Η., 2007, *Η μεταναστευτική πρόκληση*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.
- Σταυρόπουλος Ν., 2004, «Η εξέλιξη της αρχής της “δίκαιης μεταχείρισης” των αλλοδαπών εργαζομένων στο υπό εξέλιξη ευρωπαϊκό δίκαιο», στο Μ. Παύλου και Δ. Χριστόπουλος (επιμ.), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης*, Αθήνα, εκδόσεις ΚΕΜΟ, Κριτική.
- Σταυροπούλου Μ., 2004, «Ο δεύτερος βαθμός κρίσης επί αιτημάτων παροχής ασύλου σε πρόσφυγες: Νομικοί Προβληματισμοί», στον τιμητικό τόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας *75 Χρόνια*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2008, *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 15 και 16 Οκτωβρίου 2008- Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 16 Οκτωβρίου 2008, 14368/08.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2007, *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 14 Δεκεμβρίου 2007- Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2007, 16616/07.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2006, *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 15 και 16 Ιουνίου 2006- Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 17 Ιουνίου 2006, 10633/1/06.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005, *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 15 και 16 Δεκεμβρίου 2005 -Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 17 Δεκεμβρίου, 15914/1/05.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005, *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 16 και 17 Ιουνίου 2005 -Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 18 Ιουνίου, 10255/1/05.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2004, *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 16 και 17 Δεκεμβρίου 2004 -Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 1 Φεβρουαρίου 2005, 16238/1/04.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2004, *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 17 και 18 Ιουνίου 2004 -Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 18 Ιουνίου, 10679/04.

- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2003, *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών 12 και 13 Δεκεμβρίου 2003 - Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Βρυξέλλες, 5 Φεβρουαρίου, 5381/04.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2002), *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Σεβίλλης 21 και 22 Ιουνίου 2002-Συμπεράσματα της Προεδρίας*, Σεβίλλη, 22 Ιουνίου.
- Τσακιστράκη Χ. και Γρηγορίου Ν., 2005, «Δίκαιο και Ετερότητα» στο *Θεσμοί της Ελληνικής Κοινωνίας*, τεύχος 22, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Α. Σάκκουλα.
- Τσοούκαλης Λ., 2004, *Ποια Ευρώπη?*, Αθήνα, εκδόσεις Ποταμός.
- Φακιολάς Ρ., 2005, «Η επιδίωξη κοινής πολιτικής μετανάστευσης στη ΕΕ», στο *Τάσεις: Ετήσια Οικονομική Επισκόπηση*
- Χατζής Ν., 2007, *Αλλοδαποί*, Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.

Ξενόγλωσση

- Bauman Z., 1999, *Le coût humain de la mondialisation*, Paris, Hachette.
- Council of the European Union, 2008, *Brussels European Council 19/20 June 2008. Presidency Conclusions*, Brussels, 21 June 2008, 11018/08.
- Council of the European Union, 2007, *Brussels European Council 21/22 June 2007. Presidency Conclusions*, Brussels, 23 June 2007, 11177/07.
- Zavos A., 2006, «Migration management as a political necessity», στο IMEPO, *Managing migration: The Greek, EU, and International Contexts*.