



Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Σχολή Ανθρωπιστικών Επιστημών
πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών
Τμήματος Μεσογειακών Σπουδών
“Διακυβέρνηση, Ανάπτυξη και Ασφάλεια στην Μεσόγειο”

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Η Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική στην Μεσόγειο. Προκλήσεις και Προοπτικές

της Ελπινίκης Κυρμπάση
(ΑΜ 4332014016)

επιβλέπων καθηγητής: κ Παναγιώτης Τσάκωνας

Ιούνιος 2016

ΔΗΛΩΣΗ ΜΗ ΛΟΓΟΚΛΟΠΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

Η εργασία που παραδίδω είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης έρευνας και δεν χρησιμοποιώ πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς αναφορές. Αναλαμβάνω όλες τις νομικές και διοικητικές συνέπειες που δύναμαι να αντιμετωπίσω σε περίπτωση που η εργασία μου αποδειχθεί ότι αποτελεί προϊόν λογοκλοπής, σύμφωνα με τον Κανονισμό του Ιδρύματος.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

A.-Εισαγωγή	2
B.- Περιγραφή του μεταναστευτικού φαινομένου.....	2
1) Μεταναστευτικές οδοί και ροές στην Μεσόγειο	3
2) Ο διάδρομος των δυτικών Βαλκανίων	10
Γ.- Η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Μεταναστευτικής Πολιτικής	16
1) Από τον Κανονισμό Δουβλίνο I έως το πρόγραμμα της Στοκχόλμης	16
α) η Θεσμική εξέλιξη της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για την μετανάστευση και το άσυλο.	17
β) η εξωτερίκευση της ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο και την μετανάστευση.....	22
γ) Αξιολόγηση της ευρωπαϊκής πολιτικής έως το πρόγραμμα της Στοκχόλμης	25
2) Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Μετανάστευση	27
α) βραχυπρόθεσμοι, μεσοπρόθεσμοι και μακροπρόθεσμοι στόχοι του προγράμματος.....	27
β) η διαχείριση της κρίσης μέσω ειδικών και έκτακτων Συνόδων	30
γ) η συνεργασία ΕΕ – Τουρκίας	32
δ) η εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Προγράμματος για την Μετανάστευση	34
ε) Αξιολόγηση της νέας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.....	44
Δ.- Προκλήσεις και προοπτικές της Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής	46
Ε.- Συμπέρασμα	49

A.- Εισαγωγή

Ενώ όλοι φοβόντουσαν ότι η αχίλλειος πτέρνα της ΕΕ θα ήταν η οικονομική κρίση, φαίνεται ότι την καρδιά του ευρωπαϊκού οράματος και μια από τις μεγαλύτερες επιτυχίες του, δηλαδή την δημιουργία ενός κοινού ασφαλούς ευρωπαϊκού χώρου με ελεύθερη διακίνηση ανθρώπων, απειλεί η μεταναστευτική κρίση, που κορυφώθηκε το 2015. Στην παρούσα εργασία θα γίνει η απόπειρα να περιγραφεί συνοπτικά η εξέλιξη της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, να σκιαγραφηθούν οι πρωτοβουλίες της ΕΕ εντός του Ευρωπαϊκού Προγράμματος για την Μετανάστευση συμπεριλαμβανομένης της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας και να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητά του, εξετάζοντας τις προκλήσεις που ανακύπτουν από την εφαρμογή του και τις πιθανές προοπτικές.

B.- Περιγραφή του μεταναστευτικού φαινομένου

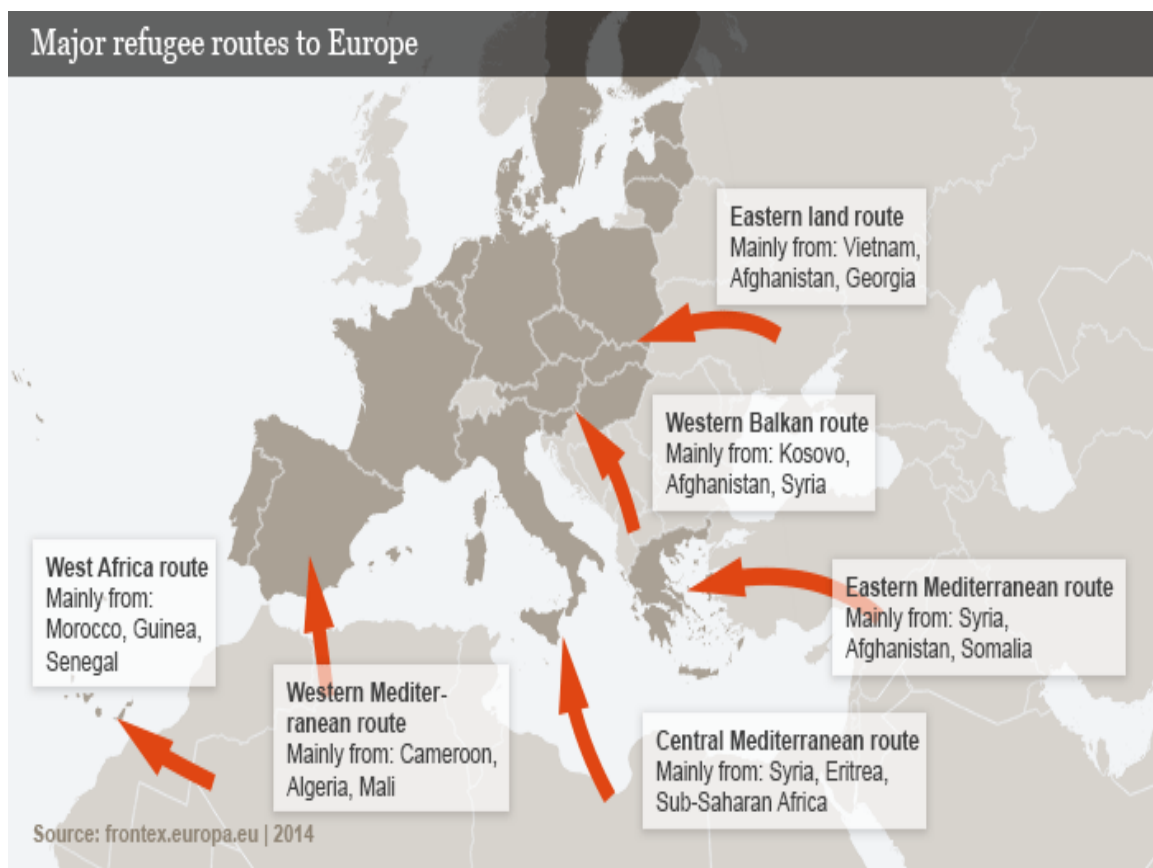
Η παράτυπη μετανάστευση, δηλαδή η είσοδος ανθρώπων με σκοπό την εγκατάσταση σε ένα κράτος χωρίς την τήρηση των απαραίτητων διαδικαστικών προϋποθέσεων και άδειας, που τίθενται από το κράτος υποδοχής ή την Ε.Ε. είναι ένα από τα φλέγοντα ζητήματα της εποχής μας, καθώς συνδέεται ευθέως με άλλες απειλές όπως η τρομοκρατία, το οργανωμένο έγκλημα, η διάδοση παράνομων όπλων κλπ. Η μετανάστευση μπορεί να είναι αποτέλεσμα ελεύθερης επιλογής των μετακινούμενων, πχ για οικονομικούς, επαγγελματικούς ή άλλους λόγους, ή χαρακτηρίζεται ως αναγκαστική, όταν αναφέρεται στις κινήσεις προσφύγων και εσωτερικά εκτοπισμένων πληθυσμών λόγω συγκρούσεων, φυσικών, περιβαλλοντικών, χημικών ή πυρηνικών καταστροφών, λιμού ή αναπτυξιακών έργων¹. Συνήθως ο διαχωρισμός γίνεται ανάμεσα σε οικονομικούς μετανάστες, οι όροι εισόδου και ο επιτρεπόμενος αριθμός των οποίων ορίζεται από το κάθε κράτος και σε δικαιούχους διεθνούς ή επικουρικής προστασίας (πρόσφυγες), οι οποίοι αντιμετωπίζουν φόβο δίωξης στην χώρα προέλευσης για συγκεκριμένους λόγους (φυλή, θρησκεία, πολιτικές πεποιθήσεις, συμμετοχή σε ειδική κοινωνική ομάδα, γενικευμένη πολεμική σύρραξη κλπ) και ως εκ τούτου

1 <http://www.forcedmigration.org/about/whatisfm>

έχουν δικαίωμα προστασίας στο κράτος υποδοχής κατά το διεθνές δίκαιο².

1) Μεταναστευτικές οδοί και ροές στην Μεσόγειο

Παρόλο που η μετανάστευση στον μεσογειακό χώρο και ειδικότερα προς την Ευρώπη είναι ένα ιστορικό φαινόμενο αιώνων, τα τελευταία χρόνια η έξαρση συνθηκών που οδηγούν σε μετανάστευση (πόλεμος, πολιτειακές ανατροπές, ερημοποίηση γης, κλπ) οδήγησε στην κατακόρυφη αύξηση των μεταναστευτικών ροών τόσο από την βόρεια Αφρική και την Μέση Ανατολή, όσο και από την Υποσαχάρια Αφρική, κυρίως των εισερχομένων από την θάλασσα. Οι μεταναστευτικές οδοί που χρησιμοποιούνται για να εισέλθουν στην Ε.Ε. είναι η οδός της δυτικής Αφρικής, της δυτικής Μεσογείου, της κεντρικής Μεσογείου, της Απουλίας και Καλαβρίας, της κυκλικής οδού από Αλβανία σε Ελλάδα, των δυτικών Βαλκανίων, της ανατολικής Μεσογείου και των ανατολικών συνόρων (ενν. της Ε.Ε.)³.



Εικόνα :1 οι μεταναστευτικές οδοί προς την ΕΕ (πηγή: FRONTEX)

² Για τον ορισμό του πρόσφυγα, βλ Σύμβαση της Γενεύης 1951 και Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης 1967
<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>

³ <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>

Ειδικότερα το 2014 εισήλθαν στην Ευρώπη από την Μεσόγειο περίπου 276.000 παράτυποι μετανάστες, καταγράφοντας άνοδο κατά 155% σε σχέση με το 2013, με πρώτες χώρες προέλευσης τις Συρία και Ερυθραία. Κύρια δίοδος είναι η κεντρική Μεσόγειος (Αφρική προς Σικελία, Απουλία και Καλαβρία) με 170.816 καταγεγραμμένους ανθρώπους και δευτερευόντως η ανατολική Μεσόγειος με 50.561 ανθρώπους⁴. Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε για τους Πρόσφυγες κατέγραψε ακόμα μεγαλύτερα νούμερα, προσδιορίζοντας τους παράτυπα εισερχόμενους στην ΕΕ των 28 κρατών για το 2012 σε 301.000, για το 2013 σε 396.000 και για το 2014 σε 570.000 καταγράφοντας αύξηση 44%.

Σημαντική είναι η διαπίστωση ότι η αύξηση του αριθμού μεταναστών εκτός από τις οικονομικές συνθήκες, οικολογικές καταστροφές, πείνα ή ασθένεια (π.χ. έξαρση του ιού Έμπολα) οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις ένοπλες συγκρούσεις, διεθνείς και μη, πολιτειακές ανατροπές, άνοδο του ισλαμιστικού φονταμενταλισμού, προσδίδοντας σε πολύ μεγάλο ποσοστό των παράτυπων μεταναστών την προσφυγική ιδιότητα⁵. Έτσι παγκοσμίως καταγράφεται ως πρώτο κράτος προέλευσης η Συρία, δεύτερο το Ιράκ και τρίτο το Αφγανιστάν. Για το 2014, η μέση αύξηση των αιτημάτων ασύλου στις 28 ευρωπαϊκές χώρες καταγράφεται στο 44%, ενώ σε απόλυτους αριθμούς η Γερμανία αποτελεί την πρώτη χώρα υποδοχής προσφύγων παγκοσμίως με 434.400 αιτήματα ασύλου, με δεύτερες τις ΗΠΑ, τρίτη την Τουρκία, τέταρτο την Ιταλία, πέμπτο την Γαλλία και έκτο την Σουηδία, η οποία όμως διαθέτει την υψηλότερη αναλογία προσφύγων προς τον αριθμό κατοίκων της. Λυπηρό γεγονός οι συνεχείς πνιγμοί στην Μεσόγειο, με καταγεγραμμένους πάνω από 3.500 νεκρούς στην θάλασσα για το 2014⁶.

Το 2015 εντάθηκαν περαιτέρω οι μεταναστευτικές ροές, καθώς διανύθηκε το έκτο έτος του Συριακού εμφυλίου, ώστε πια γίνεται αναφορά σε «μεταναστευτική κρίση». Επιπλέον οι μεταναστευτικές ροές μετακύλησαν από την κεντρική στην ανατολική Μεσόγειο. Ειδικότερα η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες αναφέρει ότι, από τον συνολικό αριθμό των 1.015.078 καταγεγραμμένων εισόδων στην ΕΕ από την θάλασσα για το 2015, στην Ελλάδα καταγράφηκαν οι 856.723, εκ των οποίων το 91% προέρχεται από τις 10 κορυφαίες χώρες προέλευσης προσφύγων⁷. Στην Ιταλία αντίστοιχα καταγράφηκαν 153.842 άνθρωποι, εκ των οποίων

4 Βλ. Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αναφέρεται στους εισερχόμενους μόνο δια θαλάσσης και έως τον Νοέμβριο. Συγχρόνως καταγράφεται αλλαγή στις μεθόδους εισόδου Βλ. Facts and Figures on the arrival of migrants in Europe <http://www.refworld.org/country...GRC..54b7901a4.0.html>.

5 Η παρατήρηση έχει να κάνει με τις υποχρεώσεις που δημιουργούνται στα κράτη υποδοχής και την απαγόρευση της επαναπροώθησης τους στο κράτος προέλευσης.

6 Για στατιστικά στοιχεία 2014 βλ. την Έκθεση της UNHCR Asylum Trends 2014 Levels and trends in Industrialized Countries <http://www.unhcr.org/551128679.html>.

7 Για στατιστικά στοιχεία για Ελλάδα Βλ. regional overview UNHCR με καθημερινή ενημέρωση για τον αριθμό εισερχομένων <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

μόνο το 45% προέρχεται από τις δέκα κορυφαίες χώρες προέλευσης προσφύγων^{8, 9}.

Η μετακύλιση των μεταναστευτικών ροών κατέστησαν τα δυτικά Βαλκάνια την βασική μεταναστευτική οδό για το έτος 2015, έως και την 9^η/3/2016 οπότε η πΓΔΜ έκλεισε τα σύνορά της με Ελλάδα. Ειδικότερα οι παράτυποι μετανάστες εισέρχονταν από τα νησιά του ανατολικού Αιγαίου και περνώντας τα σύνορα στην Ειδομένη διέσχιζαν την πΓΔΜ, Σερβία, Ουγγαρία και, όταν η Ουγγαρία έκλεισε τα σύνορά της με φράχτη, την Κροατία, Σλοβενία για να καταλήξουν στην Αυστρία, από όπου διαχέονταν στον ευρωπαϊκό χώρο¹⁰. Αντιθέτως χαμηλούς αριθμούς παράτυπων μεταναστών κατέγραψε η δίοδος της δυτικής Μεσογείου (από Μαρόκο σε Ισπανία) με καταγεγραμμένες εισόδους 7.164 ανθρώπων το 2015¹¹, όπως επίσης η χερσαία ανατολική δίοδος με 34.000 καταγραφές (από Τουρκία σε Βουλγαρία και Ελλάδα). Μεγάλο ήταν το κόστος σε ανθρώπινες ζωές γι' αυτούς που τολμούσαν την θαλάσσια διέλευση, αφού καταγράφηκαν τουλάχιστον 3.735 θάνατοι στην θάλασσα¹².

⁸ Παρομοίως για Ιταλία <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>

⁹ Μικρές διαφορές στους αριθμούς μεταξύ των εκθέσεων της UNHCR και της FRONTEX, η οποία κατέγραψε 885.386 εισόδους στην Ελλάδα και 153.946 εισόδους στην Σικελία, βλ. EASTERN MEDITERRANEAN ROUTE στο <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/> και CENTRAL MEDITERRANEAN ROUTE <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>

¹⁰ Στην περιοχή των δυτικών Βαλκανίων καταγράφηκαν 764.000 περιπτώσεις παράτυπων μεταναστών από την FRONTEX, αριθμός 16 φορές μεγαλύτερος από το 2014. Η μεγάλη αύξηση αποδίδεται αφενός στην αύξηση των εισερχόμενων στην Ελλάδα σε συνδυασμό με την χαλάρωση στους περιορισμούς visa Σένγκεν στις πέντε Βαλκανικές χώρες αλλά και την αύξηση αιτούντων άσυλο από το Κόσοβο και την Αλβανία Βλ FRONTEX, Western Balkan Route, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>

¹¹ Βλ. στατιστικά στοιχεία FRONTEX, Western European Route, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-mediterranean-route/>

¹² Βλ. ανακοίνωση UNHCR <https://www.unhcr.gr/nea/artikel/9de6359cb1f353584e1b6e4e4fe556a9/oi-thalassies-afixei.html>

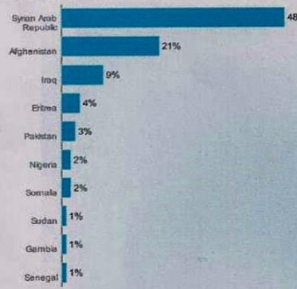


Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean
6 February 2016

<http://data.unhcr.org/mediterranean>

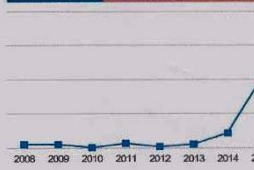
Increasing numbers of refugees and migrants take their chances aboard unseaworthy boats and dinghies in a desperate bid to reach Europe. The vast majority of those attempting this dangerous crossing are in need of international protection, fleeing war, violence and persecution in their country of origin. Every year these movements continue to exact a devastating toll on human life.

Top-10 nationalities of Mediterranean sea arrivals
Top-10 nationalities represent **90%** of the sea arrivals based on arrivals since 1 Jan 2015



Evolution - Mediterranean Sea

Sea arrivals | Dead/missing persons



73,442 arrivals by sea in 2016

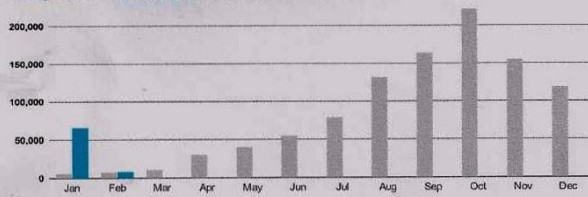
1,015,078 arrivals by sea in 2015

366 dead/missing in 2016

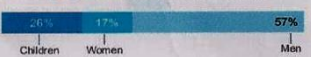
84% of arrivals come from the world's top 10 refugee-producing countries



Comparison of monthly Mediterranean sea arrivals



Demographics based on arrivals since 1 Jan 2015



*Serbia (AND KOSOVO): SRES/134 (1999)
The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations

Εικόνα 2 αναπαράσταση των μεταναστευτικών ροών για το 2016 (έως την 6/2) με αναφορά στις δέκα πρώτες εθνικότητες των παράτυπων μεταναστών. Επισημαίνεται η οδός των δυτικών Βαλκανίων, από Ελλάδα μέσω πΓΔΜ, Σερβίας, Κροατίας, Σλοβενίας σε Αυστρία και Γερμανία, όπως διαμορφώθηκε μετά την ανέγερση φράχτη από την Ουγγαρία και πριν το κλείσιμο των συνόρων της πΓΔΜ (πηγή: UNHCR)

NATIONALITY OF ARRIVALS TO GREECE, ITALY AND SPAIN

January 2015 – February 2016

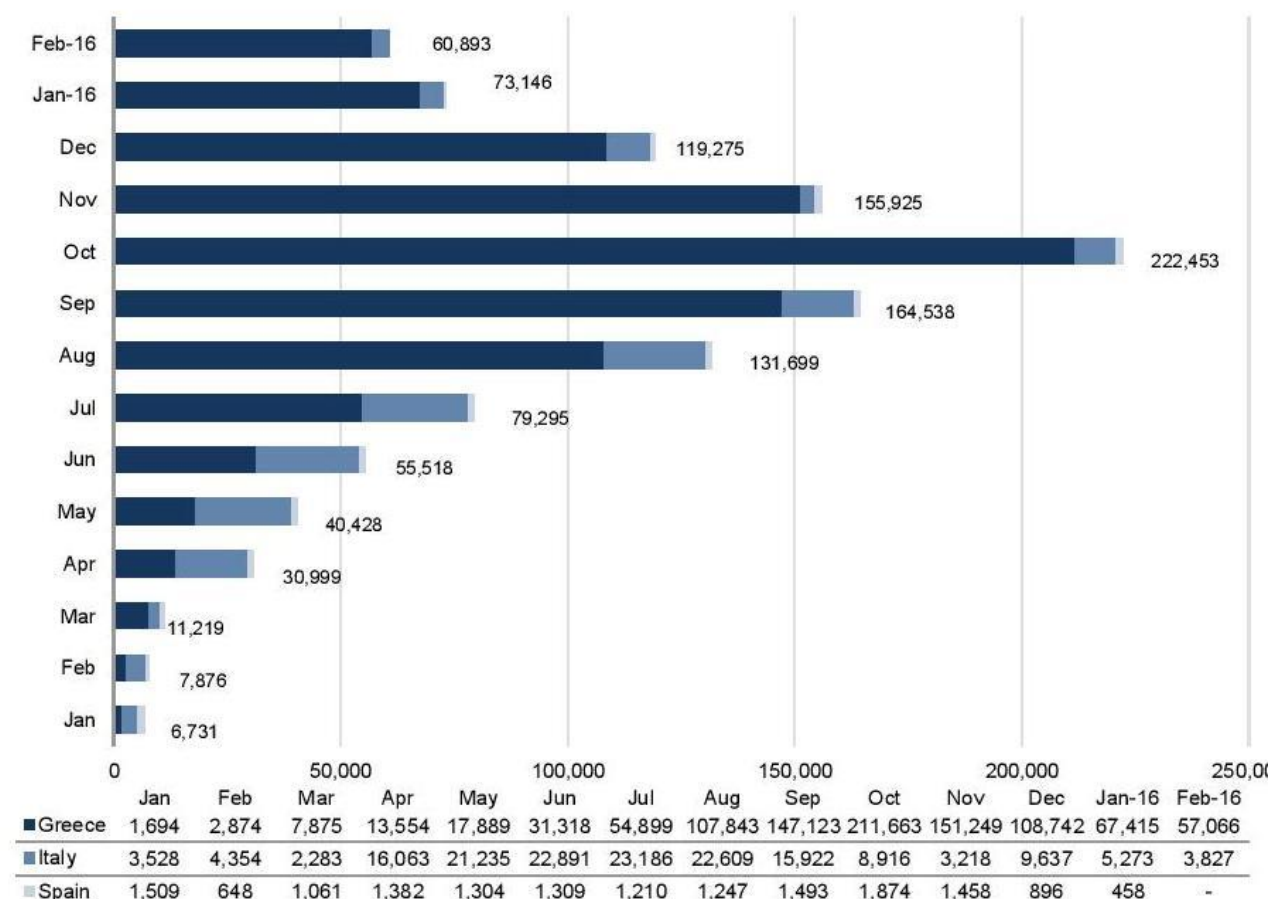
Based on Government data from January 2015 to February 2016

Total Arrivals in 2015 - Greece: **856,723** Italy: **153,842**

Total Arrivals in 2016 (as of 29 Feb, 2016) - Greece: **124,481** Italy: **9,100**

Top 8 nationalities of Mediterranean Sea arrivals: Afghanistan, Eritrea, Iraq, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Syria.

Figure 1. Arrivals to each country by month



Εικόνα 3: ο αριθμός παράτυπα εισερχομένων ανά μήνα σε Ελλάδα, Ιταλία και Ισπανία μεταξύ 1/2015-2/2016 (πηγή: UNHCR – Europe Refugees and Migrants Emergency Response)

Φυσικά ο αυξημένος αριθμός αφίξεων οδήγησε σε αύξηση αιτημάτων ασύλου, ώστε ο συνολικός αριθμός αιτήσεων ασύλου για τα 29 Ευρωπαϊκά κράτη ανήλθε από 714.300 για το 2014

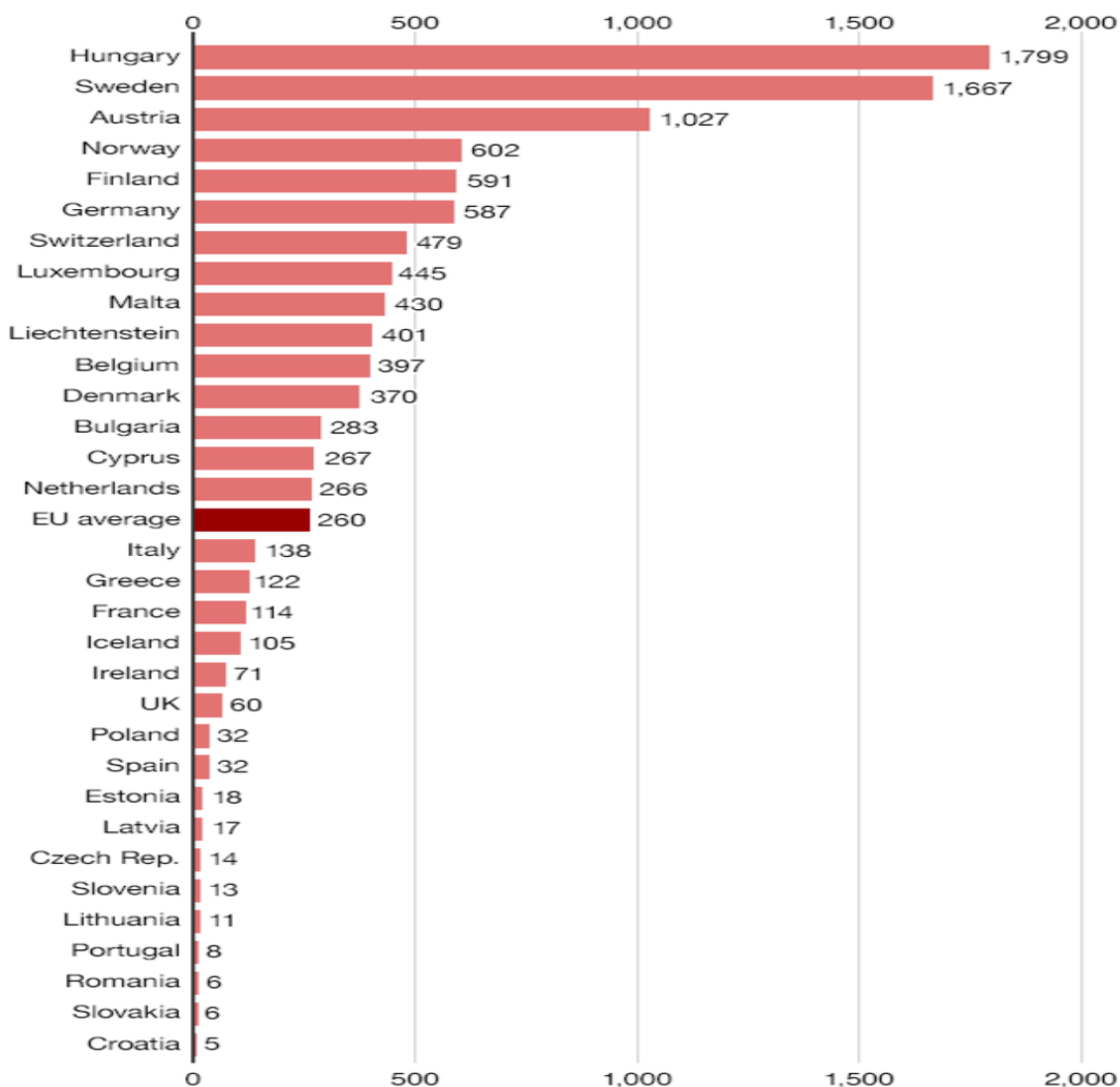
σε 1.349.638 για το 2015. Ως χώρες προέλευσης των αιτούντων καταγράφηκαν πρώτη η Συρία, δεύτερες τα δυτικά Βαλκάνια, τρίτο το Ιράκ και τέταρτο το Αφγανιστάν ¹³. Για το πρώτο εξάμηνο του 2015, σε συνολικό αριθμό περίπου 600.000 αιτήσεων ασύλου, ποσοστό πάνω από το 50% των αιτήσεων καταγράφηκαν στην Γερμανία (305.800 αιτήσεις) με δεύτερη την Σουηδία (56.000 αιτήματα), τρίτη την Ιταλία (48.300 αιτήματα) και τέταρτη την Γαλλία (36.100 αιτήματα)¹⁴. Εν συγκρίσει με τις λοιπές ευρωπαϊκές χώρες, η Ελλάδα παρότι κατέγραψε μεγάλες αυξήσεις, εξακολουθεί να έχει μικρό αριθμό αιτημάτων ασύλου, κατώτερο από τον μέσο όρο στα κράτη της ΕΕ, ανερχόμενα από 4.816 αιτήματα το 2013, σε 9.432 αιτήματα το 2014 και σε 13.197 αιτήματα το 2015 ¹⁵. Επομένως είναι χώρα πρώτης εισόδου και διέλευσης, αλλά όχι τελικού προορισμού.

¹³ Βλ. έκθεση EASO Latest Asylum trends 2015 – Overview στην ιστοσελίδα <https://easo.europa.eu>. Ως προς τις χώρες προέλευσης προσφύγων αναφέρεται ότι αιτήσεις ασύλου από χώρες όπως το Κόσοβο και η Αλβανία (συμπεριλαμβάνονται στα δυτικά Βαλκάνια), συνήθως απορρίπτονται, σε αντίθεση με τα άλλα τρία κράτη τα οποία μπορούμε πάλι να χαρακτηρίσουμε ως επί της ουσίας τα τρία πρώτα κράτη προέλευσης αναγνωρισμένων προσφύγων

¹⁴ Βλ. Eurostat Press Release 163/2015, 18 September 2015 στην ιστοσελίδα <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6996925/3-18092015-BP-EN.pdf/b0377f79-f06d-4263-aa5b-cc9b4f6a838f>

¹⁵ Στατιστικά στοιχεία της υπηρεσίας Ασύλου http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2016/01/Greek-Asylum-Service-statistical-data-2015_gr.pdf

Asylum applications per 100,000 local population, 2015



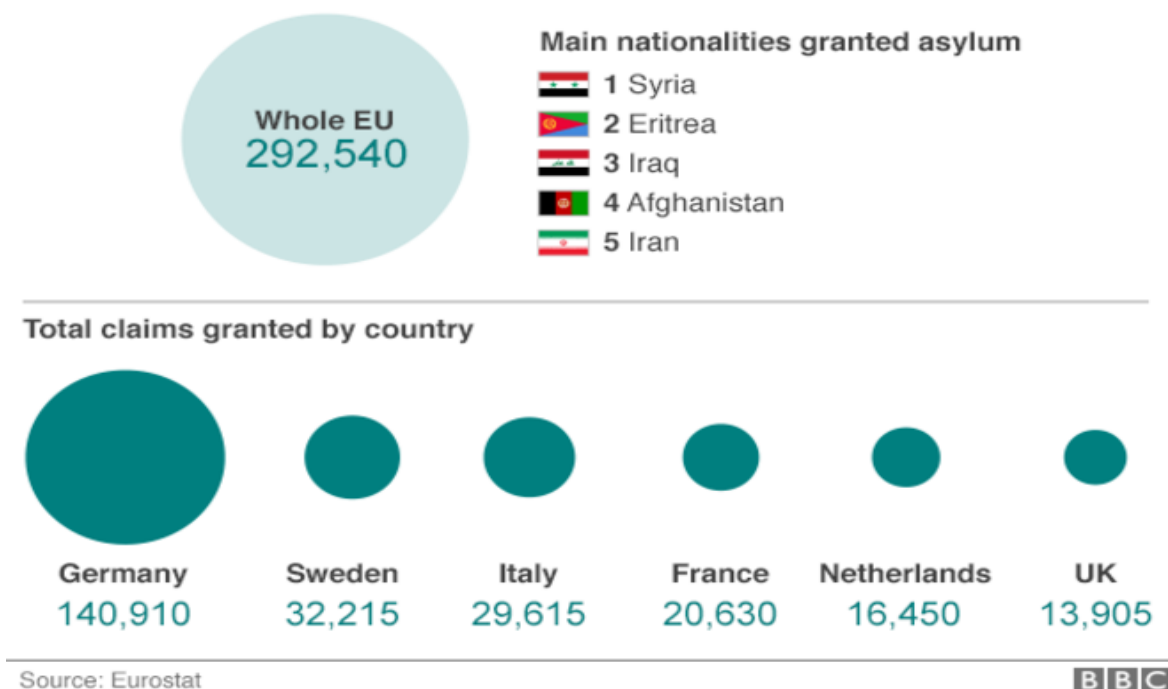
Source: Eurostat

BBC

Εικόνα 4: αναλογία αιτούντων άσυλο προς 100.000 πληθυσμού κάθε χώρας. Παρατηρείται ότι και αναλογικά ως προς τον πληθυσμό η Ελλάδα δέχτηκε μικρότερο αριθμό αιτημάτων από το μέσο ευρωπαϊκό όρο. (Πηγή: BBC)

Ως προς την αναγνώριση δικαιώματος διεθνούς προστασίας στους παράτυπα εισερχόμενους, το έτος 2015 έγιναν δεκτά 292.540 αιτήματα ασύλου, ενώ παρατηρείται ότι διαφοροποιούνται σε κάποιο βαθμό τα κράτη, οι κάτοικοι των οποίων χαρακτηρίζονται δικαιούχοι διεθνούς προστασίας, σε σχέση με τα κράτη προέλευσης των αιτούντων, με πρώτη την Συρία, δεύτερη την Ερυθραία τρίτο το Ιράκ και τέταρτο το Αφγανιστάν.

Asylum applications approved 2015



Εικόνα 5: αριθμός αποφάσεων που χορήγησαν διεθνή προστασία ανά κράτος για το 2015 και οι βασικές χώρες προέλευσης δικαιούχων διεθνούς προστασίας (πηγή: BBC)

Είναι λοιπόν σαφές, ότι η Ευρώπη δέχεται συνεχώς διογκούμενο όγκο προσφύγων, που έχει φτάσει στα υψηλότερα νούμερα από την βαλκανική κρίση το 1992, ενώ τον τελευταίο χρόνο η Ελλάδα αποτέλεσε την βασική πύλη εισόδου των παράτυπων μεταναστών στον χώρο Σένγκεν μέσω της μεταναστευτικής οδού Τουρκία– Ελλάδα – δυτικά Βαλκάνια προς τις χώρες τελικής υποδοχής.

2) Ο διάδρομος των δυτικών Βαλκανίων

Ο διάδρομος των δυτικών Βαλκανίων απετέλεσε τον βασικό άξονα διοχέτευσης μεταναστευτικής ροής στην δυτική Ευρώπη. Επειδή υποστηρίζεται, ότι οι διάφορες εθνικές πολιτικές των κρατών της περιοχής οδήγησαν στην επιλογή αυτής της πορείας από τους μετανάστες, θα γίνει προσπάθεια να παρουσιαστούν συνοπτικά αυτοί οι χειρισμοί.

Πληθώρα εταίρων θεωρούν την ελληνική διαχείριση ελλιπή και της αποδίδουν την κορύφωση του προβλήματος. Αυτή η άποψη παραγνωρίζει την συμβολή παραγόντων όπως η όξυνση του πολέμου στην Συρία που διανύει τον έκτο χρόνο, η κόπωση των προσφύγων, που πλέον απογοητεύτηκαν ότι θα επιστρέψουν στην χώρα τους και η πιο επιτυχής καταστολή των παράνομων εισόδων από την Ιταλία, που οδήγησε στην μετακύλιση των μεταναστευτικών ροών¹⁶.

¹⁶ Πχ. την διενέργεια επιστροφών βάσει διμερούς συνθήκης με την Λιβύη, επιχειρήσεις φύλαξης συνόρων όπως πχ

Παρόλα αυτά όντως χειρισμοί της ελληνικής πλευράς συνέβαλλαν στην μεγέθυνση του προβλήματος.

Συγκεκριμένα, ενώ η κυβέρνηση Σαμαρά (6/2012 έως 1/2015) αντιμετώπισε την κατάσταση κατασταλτικά, με λιγότερη προσοχή ως προς την προστασία ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών και περισσότερη ως προς την αναχαίτιση των μεταναστευτικών ροών¹⁷, αποφεύγοντας την χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων στους πρόσφυγες προκειμένου να εμποδίζεται η προώθησή τους στην Ευρώπη, η επόμενη κυβέρνηση Τσίπρα άλλαξε άρδην πολιτική ως προς την μετανάστευση. Ειδικότερα, αποφασίστηκε το κλείσιμο του προαναχωρησιακού κέντρου Αμυγδαλέζας αφού διαπιστώθηκαν οι άθλιες συνθήκες του, ενώ πλέον οι παράτυποι μετανάστες δεν κρατούνταν^{18 19}, όμως δεν παρασχέθηκαν στους παράτυπους μετανάστες επαρκείς δομές φιλοξενίας ούτε οργανώθηκε κατάλληλο σύστημα διαχείρισης των ανθρώπων που συνέρρεαν στην ηπειρωτική χώρα από τα νησιά.²⁰ Επιπλέον σταμάτησε η επιχείρηση «Ξένιος Δίας», που αναγνώριζε και απέλυσε παράτυπους μετανάστες.

Η μη επαναπροώθηση και μη κράτηση των μεταναστών, η διεύρυνση των επιχειρήσεων έρευνας και διάσωσης από την FRONTEX, η χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων από την 14/4/2015 και υπηρεσιακών σημειωμάτων θεωρείται από πολλούς, ότι απετέλεσε “open door policy”, που συνέβαλε στην ραγδαία αύξηση των παράτυπων μεταναστών και διευκόλυε την προώθησή τους στον διάδρομο των δυτικών Βαλκανίων. Την κατάσταση υποδαύλιζε η Τουρκία, η οποία κατά το

TRITON, MARE NOSTRUM κλπ. Άλλωστε η επικινδυνότητα της διέλευσης από Λιβύη στην Ιταλία κατέστησε το Αιγαίο προτιμότερη λύση.

¹⁷ Η Ελλάδα ανήγειρε τείχος στον Έβρο, κατηγορήθηκε για επαναπροωθήσεις (push backs) παράτυπων μεταναστών στην Τουρκία, ενώ οι περιπολίες στην θάλασσα πρωταρχικό σκοπό είχαν την καταστολή και όχι την διάσωση. Η διοικητική κράτηση χρησιμοποιήθηκε ως αποθαρρυντικό μέσο για τους υποψήφιους αιτούντες άσυλο και η χώρα καταδικάστηκε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων για τις συνθήκες κράτησης και διαδικασία αναγνώρισης διεθνούς προστασίας βλ. Duncan Breen – Abuses at Europe’s borders σελ 21 Refugee Studies Centre , *Destination: Europe*, January 2016, FMR Issue 51, στην σελίδα <http://www.refworld.org/docid/56b265355322.html>. Επίσης βλ. Έκθεση UNHCR “Η παγίδα «ΔΟΥΒΛΙΝΟ II», Μεταφορές αιτούντων άσυλο προς την Ελλάδα”, αλλά και: Δανάη Αγγελή-Άννα Τριανταφυλλίδου: Είναι η αδιάκριτη κράτηση των παράτυπων μεταναστών αποτελεσματική συγκριτικά με το κόστος της; Η περίπτωση του προαναχωρησιακού κέντρου της Αμυγδαλέζας, ΕΛΙΑΜΕΠ http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CC0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.eliamep.gr%2Fwpcontent%2Fuploads%2F2014%2F05%2FPolicy_brief_the_case_study_of_Amygdaleza_GR.pdf&ei=uXTGVLWQBtjcauqegYgF&usq=AFQjCNEmhOnE6soYZ7PC98lhChHIUvSLwg

¹⁸ Ανακοίνωση για το κλείσιμο του κέντρου κράτησης μετά την αυτοκτονία κρατούμενου αλλοδαπού https://www.google.gr/search?newwindow=1&q=%CE%BA%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CE%BD%CE%B5%CE%B9+%CE%B7+%CE%B1%CE%BC%CF%85%CE%B3%CE%B4%CE%B1%CE%BB%CE%B5%CE%B6%CE%B1&oq=%CE%BA%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CE%BD%CE%B5%CE%B9+%CE%B7+%CE%B1%CE%BC%CF%85%CE%B3%CE%B4%CE%B1%CE%BB%CE%B5%CE%B6%CE%B1&gs_l=serp.3...3834.12325.0.12539.58.31.3.0.0.0.263.4081.1j14j7.22.0.csbs%2Cf%3D1%2Csma%3D10%2Csrs%3D20.2..0...1.1.64.serp.3.6.17.2444.sHRf1bXlaBs

¹⁹ Οι συλληφθέντες παράτυποι μετανάστες αφήνονταν ελεύθεροι από τα κατά τόπους αστυνομικά τμήματα με υπηρεσιακό σημείωμα που τους επέτασσε να αφήσουν την ελληνική επικράτεια εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος

²⁰ Η πρώτη νέα ανοιχτή δομή φιλοξενίας με ανθρώπινες συνθήκες αρχίζει να λειτουργεί την 16/8/2015 με 700 θέσεις φιλοξενίας, ελάχιστες για τα κύματα αφίξεων βλ. άρθρο «Χρειαζόμαστε πολλούς Ελαιώνες ακόμα», Ελληνικό Κέντρο Προσφύγων, <http://www.refugees.gr/epikairoτητα/469-2015-09-08-11-49-03>

2015 είχε αισθητά περιορίσει τον αριθμό συλλήψεων διακινητών ενώ ποτέ δεν εφάρμοσε την διμερή συμφωνία επανεισδοχής παράτυπων μεταναστών²¹. Η Ελλάδα κατηγορήθηκε ότι αρνείται να αντιμετωπίσει το πρόβλημα, επιλέγοντας να το προωθήσει στα άλλα κράτη και ότι εργαλειοποίησε το μεταναστευτικό συνδέοντάς το με την διαπραγματεύσή της με την ΕΕ, προκειμένου να ασκήσει πίεση στους εταίρους για την αποδοχή των προτάσεών της στα πλαίσια της διαχείρισης της οικονομικής κρίσης²². Όταν η κατάσταση παροξύνθηκε σε εκρηκτικό βαθμό, κυρίως στις τοπικές κοινωνίες των νησιών, ο πρωθυπουργός δήλωσε ότι η χώρα αδυνατεί να διαχειριστεί την κρίση και ζήτησε την 7/8/2015 οικονομική βοήθεια για την διαχείριση του θέματος. Εντωμεταξύ τον Φεβρουάριο 2016 διαπιστώθηκε η αδυναμία ορθής διαχείρισης των συνόρων και καταγραφής των εισερχομένων από την Ελλάδα, ύστερα από την αξιολόγηση της εφαρμογής του κεκτημένου Σένγκεν στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της²³. Όμως από το φθινόπωρο 2015 ξεκινά να τροποποιείται η ελληνική πολιτική ως προς την μεταναστευτική κρίση. Ήδη από την 20^η/3/2016 προβλέπεται ότι όλοι οι παράτυπα εισερχόμενοι θα επιστρέφονται στην Τουρκία, ενώ κανείς δεν αφήνεται ελεύθερος μετά την παράνομη είσοδό του.

Την κατάσταση στα δυτικά Βαλκάνια όμως συνδιαμόρφωσαν και οι τακτικές άλλων χωρών, μελών της ΕΕ και μη. Η πΓΔΜ τροποποιώντας την νομοθεσία περί ασύλου τον Ιούνιο 2015 επέτρεψε την νόμιμη διέλευση από την επικράτειά της για 3 μέρες προκειμένου να διοχετεύονται τάχιστα οι μετανάστες στα γειτονικά κράτη μεταβιβάζοντας το πρόβλημα περαιτέρω. Η Ουγγαρία, που δεχόταν το συντριπτικό αριθμό των παράτυπα εισερχομένων κατασκεύασε φράχτη αρχικά στα ουγγροσερβικά σύνορα τον Σεπτέμβριο 2015, ώστε οι ροές μετακύλησαν στην Κροατία, και αργότερα, τον Οκτώβριο 2015 στα ουγγροκροατικά σύνορα. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την μετακύλιση των ροών στην Σλοβενία, η οποία επίσης προχώρησε σε έγερση φράχτη στα σύνορα με

²¹ Για πολλούς η κλιμάκωση της μεταναστευτικής κρίσης αποδίδεται στην αγαστή συνεργασία Ελλάδας Τουρκίας, που με την ανοχή τους και την έλλειψη ελέγχων, η κάθε μία για τους λόγους της, διευκόλυναν την παράτυπη είσοδο στην Ε.Ε. βλ. Victor Gaetan :An Aegean Alliance, Greece, Turkey, and Migration Cooperation, Foreign Affairs, 29/9/2015

²² Ατυχή σχόλια κυβερνητικών στελεχών επέτειναν τις εντυπώσεις, όπως η δήλωση του υπουργού εξωτερικών Ν. Κοτζιά τον Μάρτιο 2015 «εάν καταρρεύσει η Ελλάδα, η Ευρώπη θα γεμίσει παράνομους μετανάστες και τζιχαντιστές» ενώ ο υπουργός Εθνικής Άμυνας Π. Καμμένος δήλωσε τον Απρίλιο «αν {η Ελλάδα} εκδιωχθεί ή αναγκαστεί να βγει από την ευρωζώνη, κύματα μεταναστών χωρίς χαρτιά, συμπεριλαμβανομένων ριζοσπαστικών στοιχείων, θα ξεχυθούν από την Τουρκία, οδεύοντας προς την καρδιά της Δύσης». Αντίστοιχα η Υπουργός Μεταναστευτικής Πολιτικής Τασία Χριστοδουλίδου, όταν ρωτήθηκε για την φιλοξενία των μεταναστών, δήλωσε ότι δεν υπάρχουν πλέον μετανάστες, και διευκρίνισε ότι «κανείς μετανάστης δεν είναι άστεγος, τα άτομα που βλέπουμε το πρωί στις πλατείες είναι εκεί επειδή λιάζονται» Βλ συνέντευξη στο κανάλι ΣΚΑΙ <http://www.skai.gr/news/greece/article/279383/hristodouloupoulou-oloi-einai-prosfuges-kai-ta-proina-tous-vlepourme-epeidi-liazodai/>, ενώ υπολόγιζε παρά τις αντίθετες απόψεις διεθνών οργανισμών ότι το 2015 θα εισέλθουν στην Ελλάδα 100.000 άνθρωποι, το 1/10 τελικά από τους εισελθόντες. Αργότερα σε συνεδρίαση της ΚΕΔΕ σε ερώτηση του δημάρχου Αθηναίων κ. Καμίνη, ο οποίος ζητούσε στήριξη του Δήμου για δομές φιλοξενίας, απάντησε « δεν ξέρω που πάνε οι μετανάστες, εξαφανίζονται»

²³Είχε διαπιστωθεί καταγραφή του 8% των εισερχομένων στα ελληνικά νησιά. Η Επιτροπή έκανε συστάσεις στην Ελλάδα προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις, ώστε αναπτύχθηκε έντονη συζήτηση για την πιθανότητα επαναφοράς των συνοριακών ελέγχων κατά το άρθρο 26 Κώδικα Συνόρων Σένγκεν. Η υπουργός εσωτερικών Αυστρίας μίλησε ανοιχτά για αποκλεισμό της Ελλάδας από την ζώνη Σένγκεν και το Visegrad Group μετά από την σύνοδό του ανέφερε την ανάγκη «κεναλλακτικού σχεδίου». Ήδη από τον Ιανουάριο 2016 το ποσοστό αυξήθηκε σε 78% .

την Κροατία, ενώ στο τέλος του Νοεμβρίου 2015 η Αυστρία κατασκευάζει φράχτη στα σύνορα με την Σλοβενία και η πΓΔΜ στα σύνορα με Ελλάδα²⁴.

Ήδη τον Αύγουστο 2015 η Γερμανία, ενεργώντας με πραγματικό πνεύμα αλληλεγγύης για να αποσυμφορήσει την κατάσταση, προχωρεί σε επίσημη αναστολή του Κανονισμού του Δουβλίνου προσωρινά ως προς τους Σύρους με αποτέλεσμα την άφιξη χιλιάδων ανθρώπων καθημερινά στην Γερμανία χωρίς να γίνεται διαλογή στα σύνορα, ώστε εισέρχονται και άνθρωποι άλλων εθνικοτήτων. Παρά την καλή διάθεση της Γερμανίας, γρήγορα το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας υπερχειλίζει και την 13/9/2015 μετά την κατακραυγή στο εσωτερικό της χώρας η Γερμανία επαναφέρει προσωρινά τους ελέγχους στα σύνορα με Αυστρία, όπως αργότερα κάνουν και οι Αυστρία, Σλοβακία, Ολλανδία, Γαλλία, Δανία και Σουηδία, η οποία επίσης συμφωνεί σε αυστηρότερο νόμο για το άσυλο την 23/10.

Στην αρχή του 2016 η Αυστρία περιορίζει τον αριθμό αιτημάτων ασύλου που θα δεχθεί σε 37500 για το 2016 και συνολικά σε 127500 αιτήσεις έως το 2019. Η πΓΔΜ επιτρέπει την είσοδο στον διάδρομο των δυτικών Βαλκανίων μόνο σε παράτυπους μετανάστες συγκεκριμένων εθνικοτήτων (πχ Σύρων, Ιρακινών) που επιθυμούν να αιτηθούν διεθνή προστασία σε Αυστρία ή Γερμανία και αφού τα έγγραφά τους έχουν σφραγιστεί με την χώρα προορισμού²⁵ ²⁶. Οι λοιποί εγκλωβισμένοι παράτυποι μετανάστες κλείνουν τα σύνορα στην ελληνική πλευρά εμποδίζοντας την διέλευση προσώπων, οχημάτων και τρένων, προκαλώντας την επέμβαση αστυνομικών δυνάμεων.

Πλέον την 9η/3/2016 κλείνει ολοκληρωτικά τα σύνορά της και η πΓΔΜ. Δεκάδες χιλιάδες παράτυποι μετανάστες εγκλωβίζονται στην Ελλάδα, οι οποίοι αντιδρούν στις προσπάθειες μεταγωγής τους σε κλειστές δομές φιλοξενίας, επικαλούμενοι τις άθλιες συνθήκες τους και διαδηλώνουν επιθυμώντας την συνέχιση του ταξιδιού τους, ενώ το αντίβαρο, το σύστημα μετεγκατάστασης, δεν φαίνεται να λειτουργεί. Στην Ειδομένη παραμένουν περίπου 13.000 παράτυποι μετανάστες σε αυτοσχέδιους καταυλισμούς σε άθλιες συνθήκες ενώ την στήριξη των μεταναστών αναλαμβάνουν κατά κύριο λόγο ανθρωπιστικές οργανώσεις και εθελοντές επί τόπου. Κατά προσέγγιση υπολογίζεται ότι εγκλωβίστηκαν στην Ελλάδα άνω των 50.000 παράτυπων μεταναστών. Πλέον ο διάδρομος των δυτικών Βαλκανίων έχει κλείσει.

²⁴ Για περισσότερες πληροφορίες ως προς την διαμόρφωση της πορείας των μεταναστών στον διάδρομο των δυτικών Βαλκανίων, βλ. σελ. 19 της έκθεσης RISK Analysis for 2016, FRONTEX, προσβάσιμη στο http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf. Ενδιαφέρουσες πληροφορίες για τις αντιδράσεις των κρατών Βλ. The Balkan Migrant Crisis, an Introduction, ACAPS; MAPAction, 25 Karas, Tania: Refugees Unwelcome: Border closures and Freezing Temperatures, 25/1/2016, Integrated Regional Information Networks, in www.refworld.com (πρόσβαση 5 Φεβρ. 2016)

²⁶ Η αρχή ότι επιτρέπεται η άρνηση εισόδου σε πρόσωπα που δεν επιθυμούν να αιτηθούν διεθνή προστασία έγινε κατ' αρχήν αποδεκτή στην συνάντηση κορυφής των ηγετών σχετικά με την μεταναστευτική οδό των δυτικών Βαλκανίων, σελ. 7, στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the follow-up to the Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/communication_-_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf

Γενικά παρατηρείται ότι οι εθνικές πολιτικές των εμπλεκόμενων χωρών αντιμετώπισαν αποσπασματικά και μεμονωμένα τα συμπτώματα και όχι την αιτία, συνεισφέροντας τελικά στην γιγάντωση του προβλήματος. Ειδικότερα οι αντιδράσεις τους εντός του 2015 εξελίσσονται σε τρεις φάσεις: από απαντητική προσέγγιση, όπου μεμονωμένα κράτη έχουν απλώς εμβλωματικές αντιδράσεις για την παρεμπόδιση της εισόδου ή την προώθηση του προβλήματος στο επόμενο κράτος, χωρίς να επιδεικνύουν διάθεση συνεργασίας και αλληλεγγύης, αργότερα μετά την προβολή πολύνεκρων ατυχημάτων στην Μεσόγειο και του δράματος των μεταναστών αυξάνει η υποστήριξη από κάποιες χώρες, όπως πχ η Γερμανία, που ανοίγει τα σύνορά της, ενώ το τελευταίο τρίμηνο του έτους, όταν το σύστημα κοινωνικών παροχών των κρατών τελικού προορισμού έχει υπερχειλίσει και λαμβάνει χώρα το τρομοκρατικό χτύπημα στην Γαλλία²⁷, παρατηρείται μεταστροφή της κοινής γνώμης και οι εθνικές πολιτικές σκληραίνουν εφαρμόζοντας έντονα κατασταλτικά μέτρα, όπως ο έλεγχος συνόρων, ανέγερση φραχτών, ενώ ανησυχητική είναι η άνοδος της δημοφιλίας ακροδεξιών – ρατσιστικών κομμάτων²⁸.

²⁷ ο αναπληρωτής υπουργός Προστασίας του Πολίτη Νίκος Τόσκας επιβεβαίωσε ότι ένας από τους δράστες στο Παρίσι εισήλθε στην Ε.Ε. από την Λέρο τον Οκτώβρη 2015, όπου και ταυτοποιήθηκε.

²⁸ Βλ. The Balkan Migrant Crisis, an Introduction, ο.π.π.

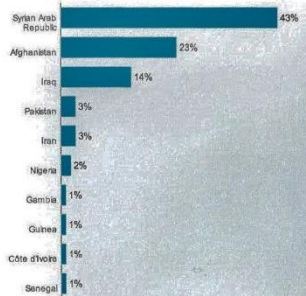


Εικόνα 6 : σημαίνουν τα σημεία που επανήλθαν οι προσωρινοί έλεγχοι συνόρων και η διάρκειά τους, η ανέγερση φραγτών και οι χερσαίες και θαλάσσιες οδοί μετανάστευσης (πηγή: FRONTEX, Risk Analysis for 2016)

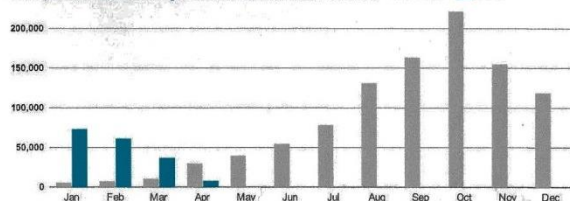
Increasing numbers of refugees and migrants take their chances aboard unseaworthy boats and dinghies in a desperate bid to reach Europe. The vast majority of those attempting this dangerous crossing are in need of international protection, fleeing war, violence and persecution in their country of origin. Every year these movements continue to exact a devastating toll on human life.

Top-10 nationalities of Mediterranean sea arrivals

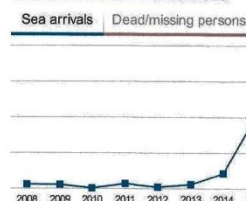
Top-10 nationalities represent **92%** of the sea arrivals based on arrivals since 1 Jan 2016



Comparison of monthly Mediterranean sea arrivals



Evolution - Mediterranean Sea

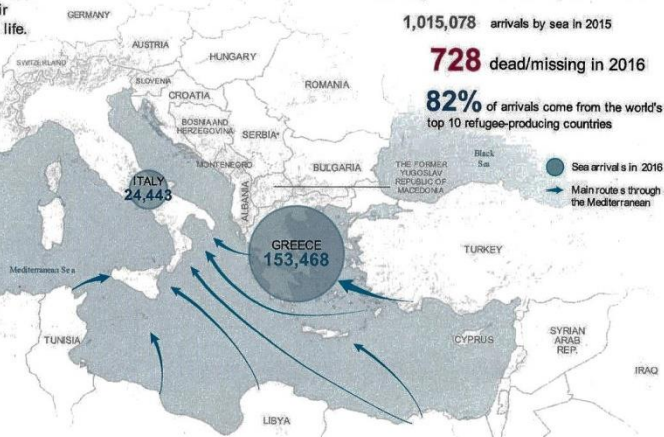


178,814 arrivals by sea in 2016

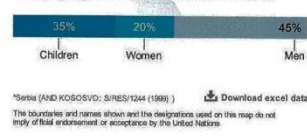
1,015,078 arrivals by sea in 2015

728 dead/missing in 2016

82% of arrivals come from the world's top 10 refugee-producing countries



Demographics based on arrivals since 1 Jan 2016



Εικόνα 7: μετά το κλείσιμο των συνόρων της πΓΔΜ ο διάδρομος των δυτικών Βαλκανίων δεν καταγράφεται (17/4/2016) αν και η Ελλάδα είναι ακόμα η βασική πύλη εισόδου στην ΕΕ. (πηγή: UNHCR)

Γ.- Η εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Μεταναστευτικής Πολιτικής

Δεδομένων των ραγδαίων αλλαγών στην αντιμετώπιση του μεταναστευτικού εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα τελευταία δύο χρόνια, θα επιχειρηθεί να εξεταστεί η Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική στην εξέλιξή της σε δύο μέρη, αρχικά από συστάσεώς της έως τον Νοέμβριο 2014 και κατόπιν, στα πλαίσια του νέου Ευρωπαϊκού Προγράμματος για την Μετανάστευση (European Agenda on Migration) υπό την αναδιοργανωμένη Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων.

1) Από τον Κανονισμό Δουβλίνο Ι έως το πρόγραμμα της Στοκχόλμης

Η σύγκλιση των επιμέρους πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ χαρακτηρίζεται από αργή εξέλιξη και σθεναρή αντίσταση των κρατών-μελών. Γενικότερα, η κοινή Ευρωπαϊκή πολιτική για την μετανάστευση και το άσυλο εξετάζεται υπό το πρίσμα δύο διαστάσεων, που συγχρόνως φανερώνουν το πνεύμα του σχεδιασμού της: Η πρώτη διάσταση αφορά στην θεσμική εξέλιξη της

κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο, όπου η μετανάστευση εξελίσσεται από εθνικό ζήτημα αρχικά, σε αντικείμενο διακυβερνητικών συνεργασιών κατόπιν και πλέον σε αντικείμενο κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής. Συγχρόνως η διαχείρισή της μετανάστευσης, ξεκινώντας από αποσπασματική αντιμετώπιση με σκοπό την αποτροπή της, οδεύει προς μία σφαιρική προσέγγιση, όπου επιχειρείται να αντιμετωπιστεί συνολικά το φαινόμενο τόσο με αποτρεπτικές όσο και με θετικές δράσεις, όπου οι προσπάθειες δεν περιορίζονται στην αποτροπή και τον έλεγχο της παράτυπης μετανάστευσης αλλά εκτείνονται στην πρόληψή της, στην ενίσχυση των χωρών προέλευσης και την εξάλειψη των αιτιών της, καθώς και την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Η δεύτερη διάσταση αφορά στην «εξωτερίκευση» της ευρωπαϊκής πολιτικής, η οποία με τη σειρά της χωρίζεται σε δύο υποκατηγορίες και προσεγγίσεις του προβλήματος, εκείνες της «ασφάλειας» και της «ανάπτυξης» των χωρών προέλευσης²⁹.

α) η θεσμική εξέλιξη της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για την μετανάστευση και το άσυλο.

Αρχικά η Ε.Ε. από την σύστασή της και για δεκαετίες δεν συμμετείχε στην διαμόρφωση των κρατικών πολιτικών για το θέμα αυτό, που θεωρούνταν εθνικό ζήτημα της κάθε χώρας. Ακολούθως, κατά την περίοδο 1990 -1999 η αύξηση μεταναστευτικών ροών από την ανατολική Ευρώπη λόγω της κατάρρευσης του ανατολικού μπλοκ σε συνδυασμό με την πρόοδο της ευρωπαϊκής ενοποίησης έφερε μια αλλαγή στην νοοτροπία μη επέμβασης στις εθνικές πολιτικές εκ μέρους της Ε.Ε. και η μετανάστευση έγινε αντικείμενο διακυβερνητικών συνεργασιών. Ειδικότερα με την υπογραφή της Συνθήκης του Σένγκεν και του Κανονισμού του Δουβλίνου 1997 (Δουβλίνο I) επιχειρήθηκε να τεθεί κοινή βάση στον μηχανισμό ελέγχου των συνόρων και της επιστροφής των παράτυπα εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών³⁰.

Από το 1999 έως σήμερα σταδιακά οι μεταναστευτικές πολιτικές κοινοτικοποιούνται. Με την χρήση πενταετών προγραμμάτων στόχος γίνεται μια κοινή σφαιρική πολιτική για το άσυλο και την μετανάστευση. Η Ευρωπαϊκή πολιτική για την μετανάστευση και το άσυλο ξεκίνησε θέτοντας τις ελάχιστες προδιαγραφές στα πλαίσια της Συνθήκης του Άμστερνταμ, όπου τα μέρη καθόρισαν ως προτεραιότητα την ασφάλεια και τον έλεγχο των συνόρων³¹. Τον Οκτώβριο του 1999 με τα

29 Π. Τσάκωνας et al, «Παράνομη Μετανάστευση στη Μεσόγειο» στο Μ. Δαμανάκης et al (επιμ.), *Νέα Μετανάστευση Από και Προς την Ελλάδα*, Πανεπιστήμιο Κρήτης, ΚΕΜΕ, 2014, σελ. 241

³⁰ Η σύμβαση όριζε αρμόδιο για την εξέταση του αιτήματος ασύλου το πρώτο κράτος όπου ο αιτών εισήλθε παράνομα, με τα υπόλοιπα κράτη να έχουν το δικαίωμα επιστροφής του αλλοδαπού στην πρώτη χώρα εισόδου. Κατά τον χρόνο υπογραφής της συνθήκης από την Ελλάδα κανείς δεν φανταζόταν την τεράστια μεταναστευτική πίεση που η ΕΕ θα υφίστατο στο μέλλον και η Ελλάδα ανέλαβε οικειοθελώς μια υποχρέωση που οδήγησε στον εγκλωβισμό εκατομμυρίων αλλοδαπών στην επικράτειά της. Βλ. το κείμενο του κανονισμού [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:41997A0819(01))

³¹ Βλ. κείμενο της Συνθήκης του Άμστερνταμ http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_en.pdf

συμπεράσματα του Τάμπερε, ξεκίνησε ο καθορισμός της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής του τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, με βασικές προτεραιότητες την κοινή ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου και μετανάστευσης, την δημιουργία πραγματικού ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης την καταπολέμηση του εγκλήματος σε όλο το έδαφος της ένωσης και η λήψη δραστικότερων μέτρων εκτός ΕΕ³². Δυστυχώς τα συμπεράσματα του Τάμπερε παρέμειναν περισσότερο ευχολόγιο, αφού ήδη στο Συμβούλιο του Λάακεν το 2001 διαπιστώθηκε ότι «παρά το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, τον κανονισμό Eurodac και την οδηγία περί προσωρινής προστασίας, η πρόοδος που σημειώθηκε δεν ήταν τόσο ταχεία και ουσιαστική όσο προβλεπόταν. Επομένως πρέπει να αναπτυχθεί μια νέα προσέγγιση»³³.

Το 2003 θεσπίστηκε ο κανονισμός Δουβλίνο ΙΙ, που επαναδιατύπωσε τα κριτήρια βάσει των οποίων αποκτά ένα κράτος την αρμοδιότητα εξέτασης του αιτήματος ασύλου³⁴. Σε συνδυασμό με την αύξηση των μεταναστευτικών ροών και την ανυπαρξία κατάλληλων και επαρκών δομών για την διαχείρισή τους, άρχισαν να διαμορφώνονται οι προϋποθέσεις του εγκλωβισμού αλλοδαπών παράτυπων μεταναστών στην Ελλάδα σε άθλιες συνθήκες³⁵.

Ως απάντηση στο τρομοκρατικό χτύπημα της 11/9/2001 στις ΗΠΑ, η ΕΕ εκτόνησε το πρόγραμμα της Χάγης, εφαρμοζόμενο την περίοδο 2005 – 2010, που έθεσε ως προτεραιότητες την διευκόλυνση της νόμιμης μετανάστευσης, την καταπολέμηση της «μαύρης εργασίας», τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης και την ενσωμάτωση των μεταναστών. Σημαντικό είναι, ότι έβαλε τις βάσεις για ένα κοινό σύστημα απόδοσης ασύλου στην ΕΕ. Συγχρόνως η μεταναστευτική πολιτική εντάσσεται στην ατζέντα των Εξωτερικών Υποθέσεων της ΕΕ, αφού λαμβάνεται υπόψη μια «παγκόσμια προσέγγιση της μετανάστευσης». Το πρόγραμμα είχε μια μακροπρόθεσμη πολιτική και το λεπτομερές σχέδιο δράσης που εκπονήθηκε, επέτρεψε την επίτευξη κάποιων από τους στόχους σε μεγαλύτερο βαθμό από τα συμπεράσματα του Τάμπερε³⁶. Κατόπιν το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για την Μετανάστευση και το Άσυλο του 2008 έθεσε ως προτεραιότητες την οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης, την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων, την συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου

³² Βλ. Factsheet #3.1- Tampere, kickstart to the E.U.'s Policy for justice and home affairs στην σελίδα http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf

³³ Βλ. σελ. 11, Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν <http://www.consilium.europa.eu/el/european-council/conclusions/>

³⁴ ο βασικός όρος επιστροφής του αλλοδαπού στην πρώτη χώρα εισόδου για την κατάθεση αιτήματος ασύλου ή τον επαναπατρισμό, εξακολούθησε να ισχύει, με μικρές παρεμβάσεις Βλ. κείμενο Κανονισμού «Δουβλίνο ΙΙ» <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:133153>

³⁵ Για τις άθλιες συνθήκες κράτησης των αλλοδαπών, την έλλειψη υποδομών, την παραβίαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τις παράνομες επαναπροωθήσεις, η έκθεση της Ύπατης Αρμοστείας Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες « Η παγίδα «ΔΟΥΒΛΙΝΟ ΙΙ», Μεταφορές αιτούντων άσυλο προς την Ελλάδα» <https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/General/.../DublinIItrap-1.doc>,

³⁶ Βλ. Έκθεση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 10/6/2009, «Αξιολόγηση του προγράμματος της Χάγης και Σχέδιο Δράσης, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2009\)0263_/com_com\(2009\)0263_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0263_/com_com(2009)0263_el.pdf).

και την δημιουργία στενής συνεργασίας με τις τρίτες χώρες³⁷.

Την θεσμική πρόοδο της μεταναστευτικής πολιτικής στην ΕΕ προώθησε η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2009 και καθιέρωσε την αρχή της Αλληλεγγύης (άρθρο 80 της συνθήκης) σύμφωνα με την οποία, οι πολιτικές μετανάστευσης πρέπει να διέπονται από την αρχή της αλληλεγγύης και της δίκαιης κατανομής ευθυνών, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών επιπτώσεών της μεταξύ των κρατών-μελών. Οι θεσμικές εξελίξεις της συνθήκης ήταν η εισαγωγή της διαδικασίας της συναπόφασης και της λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία όπως επίσης και μια νέα νομική βάση για τα μέτρα ενσωμάτωσης³⁸.

Το 2009 με το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης επιδιώχθηκε για πρώτη φορά μια πλήρης σφαιρική προσέγγιση και μια συνολική μεταναστευτική πολιτική. Το πρόγραμμα αποσκοπούσε στην «δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης» μέσω της ανάπτυξης εσωτερικής στρατηγικής ασφάλειας για την Ε.Ε., που επιδίωκε πολιτικές πρόληψης της παράνομης μετανάστευσης, ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες, ρύθμισης της νόμιμης μετανάστευσης, την οργάνωση νομικού πλαισίου για την αναγνώριση διεθνούς προστασίας, την επανένωση οικογενειών και αφετέρου στόχευε στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος και τρομοκρατίας, την ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων, ενίσχυση οργανισμών/κοινοτικών υπηρεσιών όπως η FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, την χρήση νέων τεχνολογιών στον έλεγχο των συνόρων, τις επιστροφές παράνομων μεταναστών, την συνεργασία μεταξύ κρατών-μελών, στήριξη των χωρών, που φέρουν το μεγαλύτερο βάρος και σύσφιξη της συνεργασίας με τρίτες χώρες. Σημαντικό είναι, ότι προβλεπόταν η τήρηση ενιαίας πολιτικής εξωτερικών σχέσεων της Ε.Ε.³⁹. Στο πρόγραμμα της Στοκχόλμης υπογραμμίστηκε η ανάγκη σύστασης Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ) και προβλεπόταν η δημιουργία μελλοντικής υπηρεσίας υποστήριξης για το Άσυλο, η οποία συγκροτήθηκε το 2011(EASO).

Αξιολογώντας την εφαρμογή του Προγράμματος της Στοκχόλμης, προκύπτει, ότι αποτελεί μια σφαιρική φιλόδοξη πολιτική, της οποίας η εφαρμογή επιδιώχθηκε μεν από τα κράτη μέλη, όμως η πρόοδος ήταν άνιση μεταξύ τους⁴⁰. Έτσι ενώ πχ έγιναν βήματα για την εναρμόνιση των

³⁷ Βλ. κείμενο συμφώνου <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Aj10038>

³⁸ Πλέον η συνήθης νομοθετική διαδικασία εφαρμόζεται τόσο στην νόμιμη όσο και στην παράνομη μετανάστευση, καθιστώντας το Κοινοβούλιο συννομοθέτη σε ίση βάση με το Συμβούλιο. Σε περίπτωση αιφνίδιας εισροής υπηκόων τρίτων χωρών τα προσωρινά μέτρα λαμβάνονται μόνο από το Συμβούλιο, κατόπιν διαβούλευσης με το Κοινοβούλιο (άρθρο 78, παρ. 3 της Συνθήκης ΣΛΕΕ) βλ. σελ. Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html

³⁹ Βλ. κείμενο προγράμματος <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=URISERV:j10034&from=EL>

⁴⁰ Βλ. Την έκθεση για την αξιολόγηση του προγράμματος, «Synthesis Report contributing to evaluation of the Stockholm Programme 2010-2013 from the EMN - A Descriptive Analysis of the Impacts of the Stockholm Programme 2010-2013» European Migration Network, Μάιος 2014, προσβάσιμο στο http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/emn_descriptive_analysis_stockholm_2010_to_2013

εθνικών νομοθεσιών σε θέματα ασύλου, την διευκόλυνση εμβασμάτων των μεταναστών, δημιουργήθηκε τη Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO), ειδικά στην προσπάθεια στήριξης των νότιων Ευρωπαϊκών χωρών που έφεραν το μεγαλύτερο βάρος της μετανάστευσης έγιναν πολύ λίγα βήματα ενώ πολλές χώρες δεν μετείχαν⁴¹.

Ειδικά όσον αφορά στο σύστημα χορήγησης πολιτικού ασύλου, η ΕΕ ήδη από το 1999 η ΕΕ κατέβαλε προσπάθειες για τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου (ΚΕΣΑ) έως το τέλος του 2012⁴². Βασικό σημείο του κοινού συστήματος είναι η εναρμόνιση των προτύπων προστασίας και υποδοχής στην ΕΕ, προκειμένου τα άτομα, που ζητούν άσυλο, να έχουν τις ίδιες ευκαιρίες για διεθνή προστασία σε όλη την Ένωση, δεδομένου ότι ο τρόπος χορήγησης ή ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα διέφερε σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο λόγω των ιδιαίτερων θεσμικών και διοικητικών παραδόσεων κάθε κράτους. Νέα νομοθετικά κείμενα εκπονήθηκαν για τους 4 πυλώνες του Τάμπερε, που αφορούν στην υποδοχή, τις διαδικασίες εξέτασης, τον ορισμό δικαιούχου διεθνούς προστασίας και τον νέο κανονισμό Δουβλίνο III⁴³, που αποτελούν όχι πλέον ελάχιστες αλλά κοινές προδιαγραφές, εναρμονίζοντας τις νομοθεσίες των κρατών κατά τα ανωτέρω.

Βεβαίως σε αυτό το σημείο πρέπει να υπογραμμιστεί ότι ο Κανονισμός του Δουβλίνου, που όρισε το πνεύμα της πολιτικής ασύλου από το 1997 δημιούργησε ένα πεδίο αντιπαράθεσης ανάμεσα στα κράτη μέλη της ΕΕ., καθώς αποσκοπούσε στην παρεμπόδιση της διάχυσης των μεταναστευτικών κυμάτων προς το εσωτερικό της Ευρώπης και τα κράτη τελικού προορισμού όπως π.χ. η Γερμανία, οι σκανδιναβικές χώρες, η Ολλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο, κλπ., και τον περιορισμό τους στις χώρες πρώτης εισόδου, εν προκειμένω στην Ιταλία, Ελλάδα και Ισπανία, οι οποίες καλούνταν να φιλοξενήσουν μόνες τους τους αυξανόμενους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Έτσι χιλιάδες παράτυποι μετανάστες εγκλωβίστηκαν ή επιστράφηκαν στις χώρες πρώτης εισόδου μπλοκάροντας τις υπηρεσίες ασύλου και τις υπάρχουσες -ελάχιστες- κοινωνικές δομές με αποτέλεσμα την εξαθλίωση χιλιάδων ανθρώπων⁴⁴. Για τον παρατεταμένο χρόνο και τις άθλιες συνθήκες κράτησης των αιτούντων άσυλο, ακόμα και ανηλίκων, στην Ελλάδα, με την διαδικασία για την χορήγηση ασύλου να καθυστερεί χρονίως η Ελλάδα διασύρθηκε στο εξωτερικό και μάλιστα καταδικάστηκε κατ' επανάληψη^{45 46}. Η νομολογία, που έκρινε, ότι η Ελλάδα δεν εφαρμόζε ένα

⁴¹ Οππ σελ. 11

⁴² Σε εφαρμογή αυτού δημιουργήθηκε η νέα Υπηρεσία Ασύλου στην Ελλάδα δυνάμει του ν. 3907/2011

⁴³ Κανονισμός 604/2013. Προσδιορίζει το κράτος που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EL:PDF>

⁴⁴ Θυμίζουμε την απεργία πείνας εγκλωβισμένων Σύρων στην πλατεία Συντάγματος τον Νοέμβριο 2014 με αίτημα την χορήγηση ταξιδιωτικών εγγράφων

⁴⁵ Οι άθλιες συνθήκες κράτησης θεωρήθηκαν ως ένα “κίνητρο” να συνεργαστούν οι μετανάστες για την οικειοθελή αποχώρησή τους. Βλ Έκθεση ΕΛΙΑΜΕΠ, Δανάη Αγγελή, Άννα Τριανταφυλλίδου: Είναι η αδιάκριτη κράτηση των παράτυπων μεταναστών αποτελεσματική συγκριτικά με το κόστος της; Η περίπτωση του προαναχωρησιακού κέντρου της Αμυγδαλέζας

⁴⁶ Απόφαση σταθμός στην ευρωπαϊκή πολιτική των επιστροφών στάθηκε η υπόθεση M.S.S. v. Belgium του

«δίκαιο και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου», με συνέπεια μακρόχρονη αβεβαιότητα για τους αιτούντες άσυλο και ότι οι συνθήκες διαβίωσης και κράτησης των αιτούντων άσυλο ήταν ανεπαρκείς, οδήγησε τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη να αναστείλουν την εφαρμογή του σχετικού άρθρου και να μην προβαίνουν σε επιστροφές μεταναστών στην Ελλάδα, έως και σήμερα⁴⁷. Η αναστολή των επιστροφών προς την Ελλάδα κάθε άλλο παρά έλυσε το πρόβλημα, αφού δεν προσέφερε παρά μια προσωρινή ανακούφιση στην Ελλάδα ενώ στην πραγματικότητα υπογράμμισε την επιθυμία των εταίρων να διατηρηθεί κατά βάση η δυσανάλογη κατανομή ευθυνών.

Ενόψει αυτής της δυσαναλογίας στα βάρη και για να ενισχυθούν οι προσπάθειες των κρατών-μελών στον τομέα της υποδοχής προσφύγων, η ΕΕ δημιούργησε το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες, που κατά την περίοδο 2008-2013 διέθεσε 630 εκατ. ευρώ σε εθνικές και ευρωπαϊκές δράσεις για την ενίσχυση των κρατών μελών στον τομέα της υποδοχής προσφύγων, ιδίως αυτά, των οποίων τα μέσα υποδοχής και συστήματα ασύλου υφίστανται μεγάλη πίεση λόγω όγκου αφίξεων. Επιπλέον η Ε.Ε. κατά το διάστημα 2007-2013 διέθεσε 1.856 εκατ. ευρώ για δράσεις σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο με στόχο τη διαχείριση συνοριακών ελέγχων, την διευκόλυνση θεωρήσεων για νόμιμα ταξίδια και την καταπολέμηση της παράνομης διέλευσης συνόρων⁴⁸.

Στον απόηχο του τρομερού θαλάσσιου δυστυχήματος στα ανοιχτά της Λαμπεντούζα, όπου ένα σκάφος με 500 άτομα από την Ερυθραία, έπιασε φωτιά και βυθίστηκε στέλνοντας στον θάνατο περίπου 350 ανθρώπους, εκδίδεται το από 14/4/2014 ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που ορίζει, ότι “Στόχος της ευρωπαϊκής πολιτικής στο πεδίο των εξωτερικών συνόρων της ένωσης, είναι να διασφαλιστεί ο αποτελεσματικός έλεγχος της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων, συνεισφέροντας συγχρόνως για την διασφάλιση της προστασίας και της διάσωσης ζώων”⁴⁹, εμφανίζοντας για πρώτη φορά από την επιδείνωση της μεταναστευτικής κρίσης την διάσωση της ανθρώπινης ζωής ως παράμετρο στην χάραξη ευρωπαϊκής πολιτικής. Έτσι συγκροτείται η Ομάδα

Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων το 2011, όπου το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Ελλάδα δεν διέθετε αποτελεσματικό σύστημα ασύλου σε λειτουργία, ώστε κρατώντας τον Αφγανό αιτούντα, M.S.S., σε εξευτελιστικές συνθήκες, οι οποίες συνεχίστηκαν και μετά την απελευθέρωσή του, η Ελλάδα είχε παραβιάσει την ΕΣΔΑ., ενώ επίσης είχε παραβιαστεί το δικαίωμα του M.S.S. σε ένα αποτελεσματικό μέσο προσφυγής. Στο ίδιο πνεύμα και η απόφαση NS v. UK http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2012.049.01.0008.01.ELL

⁴⁷ <http://www.w2eu.info/dublin2.en.html>

⁴⁸ Βλ. ποσά χρηματοδότησης στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Συνόρων και Ασφάλειας http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/el/border_and_security_el.pdf

⁴⁹ Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τη θέσπιση κανόνων για την επιτήρηση των εξωτερικών θαλάσσιων συνόρων στο πλαίσιο της επιχειρησιακής συνεργασίας που συντονίζεται από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (COM(2013)0197 – C7-0098/2013 – 2013/0106(COD)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0418>

Εργασίας για την Μεσόγειο, (Task Force Mediterranean)⁵⁰. Όμως κρίνεται ότι η TFM δεν προσέφερε τελικά πολλά, αφού θεωρείται ότι παρουσίασε με διαφορετικό περιτύλιγμα τα ίδια εργαλεία και τελικά της έλειπε ο μακρόχρονος σχεδιασμός^{51 52}.

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης έληξε τον Δεκέμβριο του 2014.

β) η εξωτερική πολιτική της ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο και την μετανάστευση

Εξετάζοντας την Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική κατά την εξέλιξή της, παρατηρείται ότι σύντομα η ΕΕ αναγνώρισε την αδυναμία των παραδοσιακών μέσων ελέγχου των συνόρων, ώστε επιχείρησε να συνδέσει τον έλεγχό τους με την συμμετοχή τρίτων χωρών για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, της διακίνησης ανθρώπων και την επαναπροώθηση παράτυπων μεταναστών, προσεγγίζοντας το θέμα από την σκοπιά της ασφάλειας. Παράλληλα η Ε.Ε. επιδίωξε την πρόληψη του φαινομένου, αντιμετωπίζοντας με θετικά μέτρα τις αιτίες της μετανάστευσης στα κράτη προέλευσης των μεταναστών και παρέχοντας αναπτυξιακή βοήθεια, προσεγγίζοντας το ζήτημα από την πλευρά της ανάπτυξης⁵³. Έτσι η ΕΕ προσπάθησε από νωρίς να εξωτερικεύσει την μεταναστευτική πολιτική της, εμπλέκοντας ενεργά τις τρίτες χώρες, περιλαμβάνοντας τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά μέτρα.

Ήδη στα συμπεράσματα του συμβουλίου του Τάμπερε το 1999 γίνεται μνεία στις σχέσεις με τις χώρες προέλευσης και η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης συνδέθηκε με τα εξωτερικά εργαλεία που είχε στην διάθεσή της η ΕΕ., ενώ υπογραμμίστηκε η εξωτερική διάσταση της πολιτικής για την μετανάστευση και το άσυλο. Στο Συμβούλιο της Σεβίλλης το 2002, η

⁵⁰ Η ομάδα εργασίας εντόπισε πέντε κύριους τομείς δράσης: την συνεργασία με τρίτες χώρες, την περιφερειακή προστασία επανεγκατάστασης και ενίσχυση των νόμιμων οδών στην Ευρώπη, την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, του λαθρεμπορίου και του οργανωμένου εγκλήματος, την ενίσχυση επιτήρησης των θαλάσσιων συνόρων και την προστασία της ζωής των μεταναστών και τέλος την βοήθεια και αλληλεγγύη προς τα κράτη-μέλη με υψηλές μεταναστευτικές πιέσεις, βλ. την από 22/5/2014 έκθεση εφαρμογής με τα αποτελέσματα των δράσεων από την Επιτροπή COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the work of the Task Force Mediterranean http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131204_communication_on_the_work_of_the_task_force_mediterranean_en.pdf

⁵¹ Βλ. Sarah Wolff, Migration and Refugee Governance in the Mediterranean : Europe and International Organisations in Crossroads, IAI Working Papers, Οκτώβριος 2015

⁵² Περιλαμβάνει στα έργα της δράσεις που ήταν ήδη αντικείμενο του προγράμματος της Στοκχόλμης, όπως συμφωνίες συνεργασίας με την Τυνησία και το Μαρόκο, η συμφωνία επανεισδοχής με την Τουρκία, το δίκτυο επικοινωνιών Seahorse, προγράμματα ασφαλούς επιστροφής παράτυπων μεταναστών, δράσεις κατά της παράνομης διακίνησης ανθρώπων, λαθρεμπορίας και οργανωμένου εγκλήματος, ενισχυμένες περιπολίες στα θαλάσσια σύνορα για έλεγχο των συνόρων και έρευνα και διάσωση με συμμετοχή δυνάμεων από διάφορα κράτη μέλη (προγράμματα Aeneas and Hermes, Poseidon Sea) ή και μόνο από ένα κράτος μέλος (π.χ. Η Ιταλία με το Mare Nostrum) με συντονισμό των δυνάμεων των κρατών μελών, διοργάνωση και εποπτεία της Frontex και χρήση των τεχνολογικών μέσων του Eurosur Βλ. Έκθεση της Επιτροπής Commission Staff Working Document, Implementation for the Communication on the Task Force for Migration προσβάσιμη στο http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/com_swd%282014%290173_/com_swd%282014%290173_en.pdf

⁵³ βλ. σελ. 246 επ. Παναγιώτης Τσάκωνας, Δημήτρης Ξενάκης, Τριαντάφυλλος Καρατράντος : Παράνομη Μετανάστευση στην Μεσόγειο, επισκοπώντας και αποτιμώντας την ευρωπαϊκή πολιτική

Επιτροπή εισήγαγε την υποχρεωτική ρήτρα της επαναπροώθησης των παράνομων μεταναστών σε κάθε μελλοντική συνεργασία της Ε.Ε. με τρίτες χώρες. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκτός από την προώθηση δράσεων για την οικονομική ευημερία των τρίτων χωρών και την εξάλειψη συγκρούσεων, ώστε να εξαλειφθεί η αιτία της μετανάστευσης, ζήτησε να ενσωματωθεί η μεταναστευτική πολιτική στις σχέσεις της Ένωσης με τις τρίτες χώρες, επιμένοντας σε ρήτρα για την κοινή μεταχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων και την υποχρεωτική επανεισδοχή σε περίπτωση παράνομης μετανάστευσης⁵⁴.

Η μετακίνηση της μεταναστευτικής πολιτικής από την ατζέντα των Εσωτερικών Υποθέσεων σε αυτήν της Εξωτερικής Πολιτικής συντελέστηκε, όπως προαναφέρθηκε, στο Πρόγραμμα της Χάγης, που αναγνώριζε ότι το άσυλο και η μετανάστευση είναι από την φύση του διεθνή ζητήματα. Το 2003 στο Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης τέθηκε η βάση για την δημιουργία της ειδικής Ευρωπαϊκής Δύναμης FRONTEX, του «Ευρωπαϊκού Οργανισμού για την διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της ΕΕ», με σκοπό την φύλαξη των συνόρων, που συστήθηκε το 2004⁵⁵. Το ενδιαφέρον είναι ότι η νέα αυτή υπηρεσία, η οποία κατά καιρούς αντιμετώπισε δριμύτατη κριτική για την λειτουργία της, παρουσίασε από την αρχή έναν υψηλό βαθμό θεσμοποίησης, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη δεν επέλεξαν απλώς μια διακρατική συνεργασία, αλλά μέσω πολιτικής διεργασίας δημιούργησαν μια κοινή υπηρεσία, απαντώντας στην ανάγκη για στενή συνεργασία, γρήγορη ανταπόκριση και λήψη αποφάσεων στο ζήτημα του μεταναστευτικού⁵⁶. Επιπλέον υιοθετήθηκε ο Κώδικας Συνόρων του Schengen, η κοινοτική νομοθεσία που ρυθμίζει την διασυνοριακή κίνηση προσώπων και διαχειρίζεται τα εσωτερικά σύνορα της Ευρώπης και δημιουργήθηκε το Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων το 2007.

Με την Συνθήκη της Λισσαβόνας δίνεται η δυνατότητα στην Ένωση να συνάψει συμφωνίες με τρίτες μεσογειακές χώρες για την επαναπροώθηση υπηκόων τους που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής στα κράτη μέλη. Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης προωθεί περαιτέρω τις συνεργασίες με τρίτες χώρες αξιοποιώντας όλα τα υπάρχοντα εργαλεία. Ειδικότερα η «Σφαιρική Προσέγγιση του θέματος της Μετανάστευσης και της Κινητικότητας» (GAMM) που εγκρίθηκε το 2011 από την Επιτροπή καθορίζει ένα γενικό πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ ΕΕ και τρίτων χωρών στον τομέα της μετανάστευσης, που πάλι στηρίζεται σε τέσσερις πυλώνες: την νόμιμη μετανάστευση και την κινητικότητα, την παράνομη μετανάστευση και εμπορία ανθρώπων,

⁵⁴ Βλ. σελ. 10 Συμπεράσματα Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης 2002, <http://www.consilium.europa.eu/el/european-council/conclusions/pdf-1993->

⁵⁵ Για την δημιουργία του βλ. κανονισμό του Συμβουλίου Νο 2007/2004 http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/frontex_regulation_en.pdf

⁵⁶ Sarah Leonard, The creation of FRONTEX and the politics of institutionalisation in the EU external borders Policy, Journal of Contemporary European Research, 2009 προσβάσιμο στο http://scholar.google.gr/scholar_url?url=http://jcer.net/index.php/jcer/article/download/239/164&hl=el&sa=X&scisig=AAGBfm1lq5nhJ0unjhSMhCZ_NocgmZwb1A&nossl=1&oi=scholar&ved=0ahUKEwiEpLuLp_3KAhUBXSwKHYp-ALgQgAMIGigBMAA

τη διεθνή προστασία και την πολιτική ασύλου, καθώς και τη μεγιστοποίηση του αντίκτυπου των μεταναστεύσεων και της κινητικότητας επί της ανάπτυξης.

Η καινοτομία είναι η πρόβλεψη δυνατότητας περιφερειακού και διμερή διαλόγου μεταξύ χωρών προέλευσης, διαμετακόμισης και προορισμού. Η υλοποίηση της πολιτικής επιχειρήθηκε μέσω περιφερειακών εργαλείων όπως η Ευρωμεσογειακή Συνεργασία⁵⁷, η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας⁵⁸ και οι Συμφωνίες Κινητικότητας με τις τρίτες χώρες. Οι τελευταίες υπήρξαν το βασικό εργαλείο της σφαιρικής προσέγγισης και μπορούσαν να περιλαμβάνουν εκτός από συμφωνίες επανεισδοχής, ένα ευρύτερο φάσμα μέτρων, που κυμαίνονται από την αναπτυξιακή βοήθεια έως τη διευκόλυνση χορήγησης προσωρινής θεώρησης, καθώς και μέτρα για την κυκλική μετανάστευση και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης⁵⁹. Μέχρι την λήξη του προγράμματος της Στοκχόλμης υπογράφηκαν 7 συμφωνίες κινητικότητας⁶⁰.

Άλλωστε και στο επιχειρησιακό επίπεδο υπάρχει κινητικότητα, αφού με την επιχείρηση TRITON, η FRONTEX αναλαμβάνει την έρευνα και διάσωση στα νότια της Ιταλίας σε αντικατάσταση της πολυδάπανης ιταλικής επιχείρησης MARE NOSTRUM, δηλώνεται όμως ότι πρωταρχικός σκοπός της νέας επιχείρησης είναι η διαχείριση συνόρων⁶¹, ενώ συνεχίζεται η επιχείρηση POSEIDON στο Αιγαίο. Συγχρόνως ψηφίστηκε ο κανονισμός για τον τρόπο πραγματοποίησης των θαλάσσιων επιχειρήσεων στα σύνορα που συντονίζονται από την FRONTEX τον Απρίλιο 2014, που αφορά ειδικότερα τον τρόπο σύλληψης, έρευνας, διάσωσης και επιβίβασης, με ειδική μνεία στην αρχή της μη επαναπροώθησης των προσφύγων⁶².

Παράλληλα, για πρώτη φορά μετά την Σύμβαση της Λισαβόνας το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο άνοιξε τον Δεκέμβριο 2013 θεματική συζήτηση για την διαμόρφωση μιας νέας εξελιγμένης πολιτικής ασφάλειας και άμυνας. Εντοπίστηκαν τρία πεδία, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της ΚΠΑΑ, η προώθηση της ανάπτυξης αμυντικών δυνατοτήτων και η ισχυροποίηση της

⁵⁷ Ειδικά στα πλαίσια της Ευρωμεσογειακής Συνεργασίας το 2006 καθιερώθηκαν τρεις τομείς δράσης: η διευκόλυνση της νόμιμης μετανάστευσης, η προώθηση της ανάπτυξης στις χώρες αποστολής και η καταπολέμηση της μετανάστευσης

⁵⁸ όπου με την ανάπτυξη διμερών σχέσεων και κίνητρο χρηματοδότηση, αναπτυξιακά προγράμματα, ελάφρυνση δασμολογίου ή άλλες ωφέλειες, προωθούνται οι εσωτερικές μεταρρυθμίσεις, η χρηστή διακυβέρνηση, εσωτερική ασφάλεια του τρίτου κράτους σε σύνδεση με την μεταναστευτική πολιτική

⁵⁹ Βλ. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html

⁶⁰ Από την συμφωνία κινητικότητας με Μολδαβίας το 2008, έως το 2013 είχαν υπογραφεί ακόμα πέντε με την Αρμενία, το Αζερμπαϊτζάν, το Πράσινο Ακρωτήριο, την Γεωργία, το Μαρόκο και το 2014 με την Τυνησία, ενώ ξεκίνησαν οι συνομιλίες με την Ιορδανία βλ. σελ. 7 της έκθεσης Synthesis Report contributing to evaluation of the Stockholm Programme 2010-2013 του European Migration Network, Μάιος 2014, προσβάσιμο στο http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/emn_descriptive_analysis_stockholm_2010_to_2013

⁶¹ Το κόστος για την επιχείρηση TRITON υπολογίζεται σε 3 εκ. μηνιαίως σε αντίθεση με την επιχείρηση MARE NOSTRUM που κόστιζε 9 εκ. μηνιαίως. Βλ. <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/855-operation-mare-nostrum-to-end-frontex-triton-operation-will-not-ensure-rescue-at-sea-of-migrants-in-international-waters.html>

⁶² Η επίτροπος Malmström χαιρέτισε τους νέους κανόνες, που σκοπό έχουν την αποτροπή θανάτων στην θάλασσα και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-131_en.htm

αμυντικής βιομηχανίας της ΕΕ. Στην πρώτη θεματική προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αναδυόμενες προκλήσεις ασφάλειας τόσο στην εσωτερική όσο και εξωτερική διάστασή της, το Συμβούλιο ζήτησε την εκπόνηση ευρωπαϊκής στρατηγικής θαλάσσιας ασφάλειας, την αύξηση της συνέργειας μεταξύ φορέων ΚΠΑΑ και δρώντων ελευθερίας/ασφάλειας/δικαιοσύνης για την αντιμετώπιση οριζόντιων θεμάτων όπως η παράνομη μετανάστευση, το οργανωμένο έγκλημα και η τρομοκρατία, αλλά και την στήριξη προς τρίτες χώρες για την καλύτερη διαχείριση των συνόρων τους, υπογραμμίζοντας με αυτόν τον τρόπο την παράνομη μετανάστευση ως πρόκληση ασφαλείας και συνδέοντάς την ευθέως με άλλες προκλήσεις⁶³. Στο ίδιο πνεύμα και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης την 17-18/11/2014 επισημαίνει την σύνδεση εσωτερικής και εσωτερικής διάστασης της ασφάλειας και υπογραμμίζει ότι το εξελισσόμενο ευρωπαϊκό περιβάλλον ασφαλείας περιέχει παλαιές και νέες προκλήσεις ασφάλειας, οι οποίες απαιτούν την εξέλιξη και ενίσχυση της ΚΠΑΑ. Το συμβούλιο ανέθεσε στην Ύπατη Εκπρόσωπο για θέματα Εξωτερική Πολιτικής την εκπόνηση σχετικής έκθεσης⁶⁴.

γ) Αξιολόγηση της ευρωπαϊκής πολιτικής έως το πρόγραμμα της Στοκχόλμης.

Αξιολογώντας την πρόοδο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής παρατηρούνται τρία βασικά σημεία: α) η μετανάστευση αντιμετωπίζεται ως απειλή αφού βασικός στόχος της ΕΕ στον βραχυπρόθεσμο σχεδιασμό ήταν η αποτροπή και η διαχείριση των συνόρων β) σε μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό η ΕΕ με διάφορα πολιτικά εργαλεία επιδίωξε να «εξωτερικοποιήσει» το μεταναστευτικό ζήτημα προσπαθώντας να θεσμοποιήσει την συνεργασία με τρίτες χώρες και να βοηθήσει στην ανάπτυξή τους ώστε να εξαλειφθούν οι λόγοι μετανάστευσης και γ) η διαφορετική στάση απέναντι στο μεταναστευτικό ζήτημα μεταξύ κεντρικών και βόρειων ευρωπαϊκών χωρών από την μια και των χωρών του ευρωπαϊκού νότου από την άλλη εμπόδισε την σύγκλιση των εθνικών πολιτικών και οδήγησε στην άνιση εφαρμογή των εκάστοτε προγραμμάτων.

Ειδικότερα από την περαιτέρω αποτίμηση της ευρωπαϊκής πολιτικής έως την λήξη του προγράμματος τη Στοκχόλμης προκύπτει ότι για την ΕΕ ήταν σημαντικότερη η ασφάλεια από την προστασία των προσφύγων. Η ευρωπαϊκή πολιτική επικεντρώνεται στον συνοριακό έλεγχο και την αποτροπή εισόδου, γεγονός κατανοητό, δεδομένου ότι η μετανάστευση αποτελεί μείζον θέμα ασφαλείας συνδεδεμένο και με την τρομοκρατία και εγκληματικότητα, η δε θαλάσσια ασφάλεια και ασφάλεια των συνόρων είναι δομικά στοιχεία της ευρωπαϊκής ασφαλείας και εμπεριέχονται στις προκλήσεις, στις οποίες πρέπει να ανταποκριθεί η Κοινή Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας⁶⁵. Προς

⁶³ Βλ. σελ.4 Συμπεράσματα ΕΣ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf

⁶⁴ Βλ. Council conclusions on CSDP στο <http://www.consilium.europa.eu/el/meetings/fac/2014/11/17-18/>

⁶⁵ Βλ. Σελ. 9 της έκθεσης Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and

το τέλος του προγράμματος της Στοκχόλμης όμως, λόγω των συχνών πολύνεκρων ατυχημάτων στην θάλασσα και υπό την πίεση της κοινής γνώμης παρατηρείται μια στροφή στην έρευνα και διάσωση.

Επιπλέον ήταν εμφανής η περιορισμένη αποτελεσματικότητα της κατασταλτικής πολιτικής, αφού πρακτικές όπως η ανέγερση τοίχων και οι αυξημένες περιπολίες απλώς μετακύλησαν τις μεταναστευτικές οδούς, ώθησαν τους υποψηφίους μετανάστες στην επιλογή πιο επικίνδυνων οδών, τους έστρεψε στην χρήση επαγγελματιών διακινητών επεκτείνοντας την δράση εγκληματικών οργανώσεων και οδήγησε στην αλλαγή του *modus operandi* των διακινητών⁶⁶ ⁶⁷. Κύριο αποτέλεσμα της κατασταλτικής πολιτικής ήταν όχι η αποτροπή, αφού εναλλακτικές βρέθηκαν, αλλά η κατακόρυφη αύξηση των θανάτων στην θάλασσα, καθιστώντας την δήλωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για “την προστασία και την διάσωση ζωών” ευφημιστικού χαρακτήρα⁶⁸. Άλλωστε, αν σκεφτεί κανείς ότι το 2012 μόνο το 40% των παράνομων μεταναστών είχε εισέλθει από την θάλασσα, πολλοί ήγειραν αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητά αυτής της πολιτικής.

Περαιτέρω την αύξηση των μεταναστευτικών ροών δεν εμπόδισαν ούτε τα φιλόδοξα προγράμματα και η συνεργασία με τις χώρες προέλευσης, τα οποία κυρίως βοήθησαν στην ορθότερη διαχείριση στον τομέα των επιστροφών, της νόμιμης μετανάστευσης, της θεώρησης *visa* κλπ. Όμως η επιγενόμενη αύξηση των μεταναστευτικών ροών απέδειξε ότι γεγονότα όπως περιφερειακές συγκρούσεις, πολιτειακές ανατροπές, λιμοί ξεπερνάνε την δυνατότητα παρέμβασης της ΕΕ και καταδεικνύουν ότι η μετανάστευση είναι μια ιστορική πραγματικότητα την οποία η ΕΕ μπορεί να διαχειριστεί αλλά όχι να σταματήσει.

Ένα βασικό πρόβλημα για την διαχείριση του μεταναστευτικού από την ΕΕ είναι, ότι στην καρδιά της ευρωπαϊκής πολιτικής για την μετανάστευση ενυπάρχει μια σύγκρουση στην αντιμετώπιση του θέματος μεταξύ κεντρικών και βόρειων ευρωπαϊκών χωρών από την μια και των χωρών του ευρωπαϊκού νότου από την άλλη. Επί της αρχής τα βόρεια και κεντρικά κράτη μέλη επιθυμούν τον περιορισμό των παράτυπων μεταναστών στην χώρα πρώτης εισόδου, ενώ πάγιο αίτημα των νότιων ευρωπαϊκών κρατών απετέλεσε η αλληλεγγύη και η ίση κατανομή των βαρών. Τα διαφορετικά εθνικά συμφέροντα των κρατών-μελών εμπόδισαν την έγκαιρη ανάπτυξη

Defence Policy, 15/10/2013

⁶⁶ Έτσι έγινε στην Ισπανία μετά την ανέγερση των τοίχων στις Θεούτα και Μελίλα, ενώ και οι έλεγχοι στα στενά της Σικελίας οδήγησαν στην επιλογή της Λαμπεντούζα ως σημείο εισόδου, όπου την 3/10/2013 είχαμε την προαναφερθείσα τραγωδία. Το ίδιο συνέβη ύστερα από την ανέγερση του τείχους του Έβρου, όταν οι ροές μετακινήθηκαν στο Αιγαίο με τα γνώστά πολύνεκρα συχνότατα ναυάγια.

⁶⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έκθεση Facts and Figures of migrants in Europe
<http://www.refworld.org/country,...GRC,,54b7901a4,0.html>

⁶⁸ Έτσι αναφέρθηκε “το παράδοξο της προστασίας μέσω της παρεμπόδισης” σελ. 5, Dimitriadi, *Managing the Maritime Bordes of Europe*

πολιτικών που θα οδηγούσαν σε υπερεθνικούς θεσμούς και σε διαχείριση του ζητήματος σε πνεύμα αλληλεγγύης⁶⁹.

2) Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα (Ατζέντα) για την Μετανάστευση

Παρόλο που εκ πρώτης όψεως έγιναν βήματα σύγκλισης των νομοθεσιών, θεσμοποίησης διαδικασιών και οργάνων, στήριξης και σε χρηματοδότηση αλλά και σε επιχειρησιακό επίπεδο των πληττομένων κυρίως νοτίων Ευρωπαϊκών, το φαινόμενο της μετανάστευσης διογκώνεται με τέτοιους ρυθμούς, που η πρόοδος καθίσταται πλήρως ανεπαρκής. Η μεταναστευτική κρίση ασκεί πρωτόγνωρες πιέσεις στην ΕΕ τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο, απειλώντας κυρίως και εκτός άλλων την ασφάλεια του ευρωπαϊκού χώρου αλλά και την κοινωνική συνοχή των κρατών μελών. Ο νέος πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κ. Ζαν-Κλοντ Γιούνκερ επιδιώκοντας να απαντήσει στις ανάγκες των καιρών ονομάζει την μετανάστευση ως μια από τις δέκα προτεραιότητες της Επιτροπής την 15^η/7/2014 και αναδιοργανώνει το χαρτοφυλάκιο των εσωτερικών υποθέσεων δημιουργώντας Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων, ορίζοντας επίτροπο ειδικά για την μετανάστευση τον κ. Δημήτρη Αβραμόπουλο⁷⁰. Το σημείο καμπής έρχεται με την ανακοίνωση και εκπόνηση ενός νέου προγράμματος. Το νέο πρωτοποριακό πρόγραμμα επιχειρεί βαθιές τομές, επιδιώκοντας όχι μόνο την ολοκληρωμένη προσέγγιση της μετανάστευσης αλλά και την αλλαγή του πνεύματος της γενικότερης αντιμετώπισης του μεταναστευτικού. Έτσι εκτός από τις διαστάσεις ασφάλειας που επιχειρεί να θωρακίσει (πχ με την δημιουργία ευρωπαϊκού σώματος ακτοφυλακής), νέα εργαλεία σε πνεύμα αλληλεγγύης στοχεύουν στην δικαιότερη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών μελών (προγράμματα μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο), ενώ επιδιώκεται ενεργά η προώθηση της νόμιμης μετανάστευσης προκειμένου να καμφθεί η παράνομη, προστατεύοντας συγχρόνως τους έχοντες δικαίωμα διεθνούς προστασίας προτού ακόμα κάνουν το απονενοημένο ταξίδι προς τις ευρωπαϊκές ακτές (προγράμματα επανεγκατάστασης από τρίτες χώρες σε κράτη μέλη).

α) βραχυπρόθεσμοι, μεσοπρόθεσμοι και μακροπρόθεσμοι στόχοι του προγράμματος

Την 20^η Απριλίου 2015 η Επιτροπή αναγγέλλει ότι θα εκπονήσει ένα νέο πρόγραμμα για την ολοκληρωμένη προσέγγιση της μετανάστευσης. Συγχρόνως δημοσιοποιεί ένα Σχέδιο Δράσης 10

⁶⁹ « Problem of the logic of diversity», βλ. Σελ 260, Sarah Wolff: Border Management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges,

⁷⁰ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-984_el.htm

σημείων για την λήψη άμεσων μέτρων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η ενίσχυση των επιχειρήσεων TRITON, POSEIDON SEA, η αποστολή στην Ιταλία και Ελλάδα ομάδων από το EASO για την από κοινού διαχείριση αιτημάτων ασύλου, η διερεύνηση ενός μηχανισμού μετεγκατάστασης αιτούντων άσυλο, η δακτυλοσλόπηση όλων των εισερχομένων παράτυπα, καθώς και προγράμματα επανεισδοχής παράτυπων μεταναστών⁷¹. Εντωμεταξύ το ειδικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μετά από έκτακτη συνεδρίαση αναγνωρίζει ότι «the situation in the Mediterranean is a tragedy» και ανακοινώνει τέσσερα μέτρα για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης: την ενδυνάμωση της ευρωπαϊκής παρουσίας στην θάλασσα, την δίωξη των διακινητών σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, την αναχαίτιση των παράνομων μεταναστευτικών ροών και την ενίσχυση της εσωτερικής αλληλεγγύης και ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών⁷². Η δήλωση αποτελεί μια παραδοχή της αποτυχίας της μέχρι εκείνης της στιγμής Ευρωπαϊκής πολιτικής, ή τουλάχιστον της ελλιπούς αποτελεσματικότητάς της. Στο τρίτο μέτρο, όπως εξειδικεύεται στην ανακοίνωση του Ειδικού Συμβουλίου, περιλαμβάνεται η στενότερη συνεργασία με χώρες όπως η Τουρκία στον έλεγχο των συνόρων και η χρήση όλων των ευρωπαϊκών εργαλείων, όπως η αναθέρμανση των διαδικασιών ένταξης, προκειμένου να εξασφαλιστεί η επιστροφή παράτυπων μεταναστών στις τρίτες χώρες, προκαταλαμβάνοντας το περιεχόμενο της επικείμενης συμφωνίας με την Τουρκία.

Κατόπιν η Επιτροπή ανακοινώνει την 13^η/5/2015 το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Μετανάστευση (European Agenda on Migration), το οποίο προτείνει βραχυπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες δράσεις για την καλύτερη σφαιρική διαχείριση της μετανάστευσης και την 27^η/5/2015 υιοθετεί το πρώτο πακέτο μέτρων για την εφαρμογή της⁷³.

Στους βραχυπρόθεσμους στόχους της ατζέντας περιλαμβάνονται οι άμεσες δράσεις για να εμποδιστεί η απώλεια ανθρώπινων ζώων στην θάλασσα, με πρόσθετη χρηματοδότηση της FRONTEX για πιο εκτεταμένες επιχειρήσεις έρευνας και διάσωσης⁷⁴, αλλά και την εξασφάλιση νόμιμων οδών μετανάστευσης μέσω προγραμμάτων μετεγκατάστασης στην ΕΕ, έως και προγράμματα περιφερειακής προστασίας και ανάπτυξης για την στήριξη των μελών στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, που αποτελούν χώρες πρώτης εισόδου. Επιπροσθέτως η ΕΕ σκοπεύει να εντείνει την ανάμιξη της EUROPOL για την εξάρθρωση των δικτύων παράνομης διακίνησης εκκινώντας

⁷¹ Βλ. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_el.htm

⁷² Βλ. Δήλωση του Ειδικού Συμβουλίου της 23/4/2015 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

⁷³ Βλ. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS
A EUROPEAN AGENDA ON MIGRATION στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0240>

⁷⁴ Εκτός από έρευνα και διάσωση επιτάθηκαν οι έλεγχοι των συνόρων με περιπολίες, διαθέτοντας περισσότερο προσωπικό και σκάφη, ενώ αναλήφθηκε πρωτοβουλία για κοινές επιχειρήσεις με τρίτα κράτη στα κοινά σύνορα, όπως πχ με την πΓΔΜ στα κοινά σύνορα με την Ελλάδα. Ειδικά στην Ειδομένη προβλέφθηκε η συνεισφορά υπαλλήλων της FRONTEX στην καταγραφή των μεταναστών, βλ. σελ. 9 στην έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the follow-up to the Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route

κοινές επιχειρήσεις ασφάλειας και άμυνας⁷⁵.

Στην Ατζέντα προβλέπεται ένα νέο σχήμα, το Κομβικό Σημείο (Hot Spot), που θα αποτελεί σταθμό στα σημεία εισόδου για την λειτουργία Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, όπου με την συνεργασία των EUROPOL, FRONTEX και EASO θα επιτυγχάνεται η γρήγορη ταυτοποίηση, δακτυλοσκόπηση με άμεση καταχώριση των εισερχόμενων μεταναστών στον EURODAC μέσω ειδικών συσκευών. Συγχρόνως οι άνω υπηρεσίες θα συνεισφέρουν στην συλλογή πληροφοριών, έρευνα και εξάρθρωση των δικτύων παράνομης διακίνησης. Ειδικότερα για την Ελλάδα προβλέφθηκαν πέντε hot spots στην Λέσβο, Λέρο, Κω, Χίο, Σάμο και έξι στην Ιταλία. Άλλος ένας νεωτερισμός, που όμως δεν προβλέπεται για την περίπτωση της Ελλάδας, είναι ένα πιλοτικό κέντρο πολλαπλών χρήσεων για την παροχή πληροφοριών, τοπική προστασία και δυνατότητα επανεγκατάστασης για όσους το χρειάζονται, που προβλέπεται να λειτουργήσει εκτός Ευρωπαϊκού εδάφους, στο Αγκαντέζ της Νιγηρίας, την λειτουργία του οποίου θα έχει ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης⁷⁶.

Ως μεσοπρόθεσμη προτεραιότητα της Ε.Ε. τίθεται η δημιουργία και ανάπτυξη δομικών δράσεων που θα ξεπεράσουν τον χαρακτήρα της αντιμετώπισης κρίσης και επείγοντος και θα βοηθήσουν την ΕΕ να διαχειριστεί όλες τις πλευρές της μετανάστευσης σε τέσσερις πυλώνες: 1) μείωση των δημιουργών αιτιών της μετανάστευσης στα εκτός ΕΕ κράτη, εξαρθρώνοντας τα παράνομα δίκτυα διακίνησης και εφαρμόζοντας καλύτερες πολιτικές επιστροφής⁷⁷, 2) διαχείριση συνόρων - διάσωση ζωών και εξασφάλιση των εξωτερικών συνόρων, που περιλαμβάνει μεταξύ άλλων ένα ταμείο (Internal Security Fund) και την δημιουργία προτύπου για την διαχείριση των συνόρων της Ένωσης, σε πλαίσιο αλληλεγγύης με τα κράτη-μέλη που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα 3) ενδυνάμωση της κοινής πολιτικής ασύλου, επιδεικνύοντας αλληλεγγύη προς τους δικαιούχους διεθνούς προστασίας αλλά και τα κράτη-μέλη, με ειδική μνεία ότι πρέπει να ελέγχεται συνεχώς η πλήρης εφαρμογή των κοινών κανόνων, ενώ προβλέπεται και η αξιολόγηση του κανονισμού του Δουβλίνου εντός του 2016 προκειμένου να προσδιοριστεί αν θα χρειαστεί

⁷⁵ Όπως πχ η κοινή επιχείρηση KOSTANA 2015 στα σύνορα Σερβίας και πΓΔΜ με την συμμετοχή 7 χωρών που οδήγησε στην εξάρθρωση σπείρας παράνομης διακίνησης μεταναστών και την σύλληψη 23 ατόμων βλ. Σελ 10 ο.π.π.

⁷⁶ Υπάρχει τάση για εξωτερική ανάθεση «outsourcing» της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, ως προς την καταγραφή και την ταυτοποίηση, η οποία κατά πολλούς οφείλει να λαμβάνει χώρα εκτός Ευρωπαϊκού εδάφους με την συγκρότηση αντιστοίχων κέντρων διαλογής σε τρίτα κράτη, όπως περίπου είναι η τακτική των ΗΠΑ. Έτσι θεωρείται ότι δεν θα δημιουργείται δυναμική για μεταναστευτική ροή προς το εσωτερικό της ΕΕ. Τέτοιον σχεδιασμό φαίνεται να κάνει η ΕΕ, που ανακοίνωσε ήδη την δημιουργία κέντρου διεκπεραίωσης/καταγραφής για μετανάστες από την Αφρική στο Αγκαντέζ της Νιγηρίας βλ. Sebastian Elischer: The EU's Migration Diversion, Outsourcing the Refugee Crisis. Foreign Affairs, 15/9/2015. Στο ίδιο πνεύμα κινείται το πρόγραμμα επανεγκατάστασης από την Τουρκία. Για την κριτική αυτής της τακτικής γίνεται λόγος αργότερα.

⁷⁷ Βλ πρόταση για την πολιτική επιστροφών, κύριο εργαλείο είναι η έκδοση ευρωπαϊκού ταξιδιωτικού εγγράφου προκειμένου να γίνεται δυνατή η επιστροφή στις χώρες προέλευσης ατόμων χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals , 15/12/2015, European Commission, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/european_travel_document_for_the_return_of_illegally_staying_third-country_nationals_en.pdf

τροποποίησή του και 4) ανάπτυξη νέας πολιτικής νόμιμης μετανάστευσης με προσέλκυση των νέων εργαζομένων που η ΕΕ χρειάζεται, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η δημογραφική πρόκληση της Ευρώπης.

Ως μακροπρόθεσμοι στόχοι της ατζέντας ορίζονται α) η ολοκλήρωση του κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, β) η διαχείριση των ευρωπαϊκών συνόρων να καταστεί κοινή ευθύνη ενώ θα εξεταστεί η δημιουργία Ευρωπαϊκού Συστήματος Συνοριακών Φρουρών (European System of Border Guards) καθώς και γ) ένα νέο μοντέλο νόμιμης μετανάστευσης. Τέλος, σημαντικό είναι, ότι στο παράρτημα του προγράμματος προβλέπεται ένα Ευρωπαϊκό Σύστημα α) μετεγκατάστασης, για την κατανομή μεταξύ των κρατών-μελών ανθρώπων δικαιούμενων διεθνούς προστασίας και β) επανεγκατάστασης, για την μεταφορά δικαιούχων διεθνούς προστασίας από τρίτα κράτη σε κράτος μέλος βάσει ειδικών κανόνων και ποσοστώσεων.

β) η διαχείριση της κρίσης μέσω ειδικών και έκτακτων συνόδων

Το καλοκαίρι του 2015 οι αφίξεις στην Ελλάδα αυξάνονται εκθετικά, φέρνοντας εκ νέου την Ε.Ε. αντιμέτωπη με την αργή εφαρμογή της πολιτικής της, αφού ο χρονοβόρος τρόπος λήψης αποφάσεων, και ακόμα περισσότερο, υλοποίησής τους σε συνδυασμό με την ανοργάνωτη έως ανύπαρκτη πολιτική της Ελλάδας στον τομέα της πρώτης υποδοχής των παράτυπων μεταναστών παροξύνει τα προβλήματα. Την κατάσταση επιχειρεί να ελέγξει η ΕΕ με ειδικές συνόδους τόσο Ειδικών Ευρωπαϊκών Συμβουλίων αλλά και αρχηγών κρατών.

Την 28/4/2015 παρουσιάζεται η νέα Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ασφάλεια για το 2015-2020, η οποία υπογραμμίζει την αλληλεξάρτηση εσωτερικής και εξωτερικής ασφάλειας και ορίζει τρεις προτεραιότητες: την τρομοκρατία/ρίζοσπαστικοποίηση, το οργανωμένο έγκλημα και το έγκλημα στον κυβερνοχώρο. Με το οργανωμένο έγκλημα συνδέει –μεταξύ άλλων- την παράνομη διακίνηση και την εμπορία ανθρώπων⁷⁸.

Σε συνάρτηση με τα ανωτέρω, το Ειδικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων της 18/5/2016 αναγνωρίζοντας τις σαρωτικές αλλαγές στο περιβάλλον ασφαλείας τα τελευταία χρόνια, προσδιορίζει τον ρόλο της ΕΕ στα πλαίσια της ολοκληρωμένης προσέγγισης για την αποτροπή και διαχείριση κρίσεων και αντιμετώπιση των αιτιών τους σε διεθνές και περιφερειακό επίπεδο⁷⁹. Σε αυτήν την συνεδρίαση και στο πεδίο της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της

⁷⁸ Το νέο θεματολόγιο σκοπεύει στην διευκόλυνση ανταλλαγής πληροφοριών και την ενίσχυση επιχειρησιακής συνεργασίας βλ. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4867_en.htm

⁷⁹ Βλ. Council conclusions on CSDP, Foreign Affairs Council, 18-5-2015, διαθέσιμα στο <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/18-council-conclusions-csdp/>

ΚΠΑΑ μεταξύ άλλων εγκρίνεται η στρατιωτική επιχείρηση EUNAVFOR MED στην κεντρική νότια Μεσόγειο⁸⁰.

Ακολουθώντας την 26η/6/2015 το ίδιο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε ένα καινοτόμο σχέδιο μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης 60.000 ανθρώπων, σε εθελοντική πάντα βάση για τα κράτη, η στήριξη της ΕΕ για την δημιουργία χώρων πρώτης υποδοχής στα κράτη εισόδου⁸¹. Συγχρόνως υπογραμμίζοντας την ανάγκη επιτυχημένων πολιτικών επιστροφών/επανεισδοχών/επανεξέταξης αποφασίζεται η προώθηση συμφωνιών με τρίτες χώρες επί της αρχής «περισσότερα για περισσότερα»⁸².

Τον Σεπτέμβριο 2015 σε εκτέλεση των προβλέψεων του προγράμματος το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων αποφασίζει κατά πλειοψηφία μεταξύ άλλων την δημιουργία του προσωρινού και εξαιρετικού μηχανισμού μετεγκατάστασης 40.000 ανθρώπων εντός διετίας από την Ελλάδα και Ιταλία, προκειμένου να ξεκινήσει η αποσυμφόρησή τους, πάλι επί εθελοντικής βάσης για τα κράτη τελικής υποδοχής⁸³. Προβλέπεται οικονομική ενίσχυση των συμμετεχόντων κρατών € 6.000 ανά άνθρωπο, ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δανία δεν συμμετέχουν.⁸⁴ Συγχρόνως συμφωνείται επί της αρχής μετεγκατάσταση 120.000 ανθρώπων και ένα σχέδιο μόνιμου μηχανισμού μετεγκατάστασης υποχρεωτικού χαρακτήρα, οι λεπτομέρειες των οποίων θα αποφασιστούν σε μεταγενέστερο χρόνο⁸⁵. Την 14/9/2015 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει την λίστα των κρατών προέλευσης που θεωρούνται ασφαλή, μεταξύ των οποίων όλες οι χώρες του διαδρόμου των Δυτικών Βαλκανίων και η Τουρκία⁸⁶.

Περαιτέρω σε άτυπη σύνοδο κορυφής συναντώνται οι αρχηγοί κρατών την 23^η Σεπτεμβρίου 2015, όπου αποφασίζεται η στήριξη τρίτων χωρών που φιλοξενούν πρόσφυγες, όπως η Τουρκία, Ιορδανία, Λίβανος, ενώ δηλώθηκε ότι «the current chaos at our external borders must end», η

⁸⁰ Η επιχείρηση έχει σκοπό να χτυπήσει την επαγγελματική παράνομη διακίνηση ανθρώπων στην περιοχή και να εξαρθρώσει τα δίκτυα των μεταφορέων διασώζοντας συγχρόνως ζωές στην θάλασσα βλ. απόφαση ΕΣ (CSFR) 2015/778 προσβάσιμη στο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0778&qid=1435825940768&from=EN>. Επίσης για την επιχείρηση http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/index_en.htm

⁸¹ Αποφασίζεται η επανεγκατάσταση αρχικά 40.000 ανθρώπων από την Ιταλία και την Ελλάδα, προσωρινά και κατ'εξάιρεση και αργότερα 20.000 ακόμα εκτοπισμένων χριζόντων διεθνούς προστασίας βλ. συμπεράσματα <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/>

⁸² Βλ. ενημέρωση του Ντ. Τασκ προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τα αποτελέσματα του Ειδικού Συμβουλίου <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/08-tusk-report-european-parliament/>

⁸³ Στην απόφαση της 20/7/2015 είχε συμφωνηθεί με συναίνεση η μετεγκατάσταση 32.256 ανθρώπων με υποχρέωση να ληφθεί απόφαση και για τους λοιπούς 7.744 έως το τέλος 2015 και υιοθετήθηκε τον Σεπτέμβριο μετά την γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/>

⁸⁴ http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2015/9/40802202338_en_63578633520000000.pdf

⁸⁵ Βλ. <http://www.eu2015lu.eu/en/actualites/articles-actualite/2015/09/14-conseil-jai-extra/>

⁸⁶ Ασφαλείς θεωρούνται οι χώρες με δημοκρατικό καθεστώς όπου οι πολίτες δεν αντιμετωπίζουν διώξεις, φόβο βασανιστηρίων και δεν υπάρχει ένοπλη σύρραξη, ώστε κατ'επέκταση, μπορούν να γίνουν με ασφάλεια επιστροφές παράτυπων μεταναστών. Τέτοιες θεωρούνται όλες οι υπό ένταξη στην ΕΕ χώρες και προτείνεται η εξέταση αιτημάτων ασύλου από ανθρώπους προερχόμενους από αυτές να γίνεται «ταχύρρυθμα» μολονότι πάλι οφείλει να εξεταστεί χωριστά η κάθε περίπτωση http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_el.pdf. Σημειωτέον ότι κάθε χώρα που εξετάζει αίτημα ασύλου έχει και εθνική λίστα ασφαλών τρίτων χωρών.

σωστή διαχείριση και έλεγχος των συνόρων είναι κοινή ευθύνη και δεν μπορεί το βάρος να φέρουν μόνες τους η Ελλάδα και Ιταλία. Για τον λόγο αυτό αποφασίστηκε η συνεργασία προκειμένου τα “hot spots” να λειτουργήσουν έως τον Νοέμβριο 2015⁸⁷.

Εντωμεταξύ για να αντιμετωπιστεί το μεταναστευτικό κύμα που διοχετεύεται στην ΕΕ μέσω των δυτικών Βαλκανίων οργανωμένα συναντώνται ύστερα από πρόσκληση του προέδρου της Κομισιόν κ. Γιουνκέρ, αρχηγοί κρατών μελών της ΕΕ και τρίτων χωρών την 25/10/2015 με θέμα την μεταναστευτική οδό των δυτικών Βαλκανίων. Στην συνάντηση πήραν μέρος οι ηγέτες της Αλβανίας, Αυστρίας, Βουλγαρίας, Κροατίας, πΓΔΜ, Γερμανίας, Ελλάδας, Ουγγαρίας, Ρουμανίας, Σερβίας και Σλοβενίας. Ως αποτέλεσμα δημοσιοποιείται το Πρόγραμμα Δράσης 17 σημείων, με σκοπό να βελτιωθεί η συνεργασία στην διαχείριση της εισροής προσφύγων. Ειδικότερα συμφωνήθηκε να εφαρμοστούν επιχειρησιακά μέτρα που αφορούν : στην μόνιμη ανταλλαγή πληροφοριών, περιορισμό των δευτερογενών μετακινήσεων, υποστήριξη προσφύγων και παροχή καταλυμάτων και χώρων ανάπαυσης κοινή διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τον έλεγχο συνόρων, αντιμετώπιση παράνομης διακίνησης και εμπορίας, πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των προσφύγων και παρακολούθηση σε εβδομαδιαία βάση της εφαρμογής των μέτρων⁸⁸.

Στα πλαίσια της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Προγράμματος (Ατζέντας) για την Μετανάστευση, έλαβε χώρα η σύνοδος της Βαλέττα στις 11-12 Νοεμβρίου 2015 μεταξύ Ευρωπαίων και Αφρικανών αρχηγών κρατών όπου ο σχεδιασμός και οι προβλεπόμενες δράσεις κινήθηκαν τόσο σε επίπεδο θεσμικού σχεδιασμού όσο και στην εξωτερίκευση της ευρωπαϊκής πολιτικής, προβλέποντας μέτρα κατασταλτικά (όπως πχ . επίταση των ελέγχων και διάσωσης στα σύνορα) αλλά και προληπτικά, με την καταπολέμηση των αιτιών της μετανάστευσης στις χώρες προέλευσης, ενώ αποφασίστηκε η δημιουργία καταπιστευματικού ταμείου έκτακτης ανάγκης από την ΕΕ για την Αφρική⁸⁹.

Παράλληλα, το NATO συμφώνησε την 11^η/2/2016 να στηρίξει την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης στο Αιγαίο με επιχειρήσεις συγκέντρωσης πληροφοριών, αναγνώρισης και παρατήρησης όχι όμως με αναχαίτιση ή επαναπροώθηση των σκαφών των μεταναστών, δημιουργώντας μια άμεση σύνδεση με την FRONTEX⁹⁰.

⁸⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23-pec-remarks/>

⁸⁸ Μεταξύ άλλων, η Ελλάδα αναλαμβάνει την υποχρέωση να παράσχει 30.000 θέσεις προσωρινής στέγασης έως το τέλος του έτους, να ενισχύσει μαζί με την Αλβανία και πΓΔΜ τον έλεγχο των συνόρων και να δεχθεί την βοήθεια της FRONTEX στην καταγραφή τους εντός Ελλάδας. Βλ. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5904_en.htm

⁸⁹ βλ. Καθορίστηκαν 5 τομείς για την ανάπτυξη 16 δράσεων έως το τέλος του 2016 με συνεργασία και τρίτων χωρών προέλευσης, μεταξύ των οποίων και τις επιστροφές, επανεισδοχές και επανένταξη με την κατάρτιση συμφωνιών, έναρξη διμερών διαλόγων για ταυτοποίηση και έκδοση εγγράφων βλ. Action Plan της Valletta Summit στο <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

⁹⁰ Βλ. http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm

γ) Η συνεργασία ΕΕ – Τουρκίας

Στον απόηχο του πολύνεκρου τρομοκρατικού χτυπήματος ισλαμιστών στο Παρίσι εντάθηκαν οι πιέσεις για την εύρεση λύσης στο μεταναστευτικό. Η ΕΕ κατανοεί, ότι ειδικά στην μεταναστευτική κρίση του 2015 οποιοσδήποτε σχεδιασμός για την διαχείριση ή αναχαίτιση των μεταναστευτικών ροών είναι άγονος χωρίς την σύμπραξη της Τουρκίας, δια της οποίας προωθείται το συντριπτικό ποσοστό εισερχομένων παράτυπων μεταναστών στην ΕΕ και η οποία χρησιμοποίησε το προσφυγικό ως μοχλό πολιτικής πίεσης προς την ΕΕ, επιβαρύνοντας την Ελλάδα με ροές που δεν μπορούσε να διαχειριστεί⁹¹. Η Ε.Ε. κατά συνήθη κοινοτική πρακτική αλλά και σύμφωνα με τις ληφθείσες αποφάσεις των οργάνων της επιχειρεί να εξασφαλίσει την βοήθεια της Τουρκίας παραχωρώντας σημαντικά οικονομικά και πολιτικά κίνητρα. Έτσι τον Νοέμβριο 2015 μετά την σύνοδο κορυφής ΕΕ και Τουρκίας αποφασίζεται να αναβιώσει η διαδικασία προσχώρησης της Τουρκίας στην Ε.Ε. με αντάλλαγμα την ενεργοποίηση ενός Σχεδίου Δράσης (Action Plan) για την διαχείριση των μεταναστευτικών ροών από την Συρία⁹² ⁹³. Στο σχέδιο προβλέπεται η οικονομική ενίσχυση ύψους 3 δις ευρώ προς την Τουρκία για την στήριξη των Σύρων προσφύγων, που φιλοξενούνται στο έδαφός της, όπου περιλαμβάνεται η δημιουργία 6 νέων προσφυγικών καταυλισμών στα σύνορα με την Συρία, αλλά και για την αντιμετώπιση του κόστους αυστηρότερης αστυνόμευσης των συνόρων. Συγχρόνως η Τουρκία ανέλαβε την υποχρέωση παρεμπόδισης των μη δικαιούχων διεθνούς προστασίας να περάσουν τα σύνορα και την υποχρέωση επανεισδοχής και επαναπατρισμού τους προς τα κράτη προέλευσής. Η Τουρκία δέχτηκε να εφαρμοστεί από τον Ιούνιο 2016 η συμφωνία επανεισδοχής ΕΕ-Τουρκίας του 2014, ενώ σε αντάλλαγμα εξασφάλισε την άρση θεωρήσεων εισόδου για τους Τούρκους πολίτες στην ζώνη Σένγκεν έως τον Οκτώβριο 2016⁹⁴.

Στην από 7/3/2016 κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Εξωτερικών Υποθέσεων ύστερα από συνάντηση με τον Τούρκο ομόλογό του επαναδιατυπώνονται οι έξι αρχές της περαιτέρω ανάπτυξης της ευρωτουρκικής συνεργασίας⁹⁵. Ακολούθως και σε εκτέλεση των

⁹¹ Βλ. Γιώργος Βοσκόπουλος: Οι πολιτικές της προσφυγικής κρίσης Η ΕΕ, η Ελλάδα και ο τουρκικός παράγων, 24/03/2016 Foreign Affairs, Hellenic edition

⁹² Βλ. Δήλωση για την συνάντηση <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>

⁹³ Βλ. fact sheet, EU – Turkey joint Action Plan, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm

⁹⁴ Η συμφωνία επανεισδοχής μεταξύ Ε.Ε. και Τουρκίας είχε υπογραφεί ήδη το 2014 αλλά η Τουρκία δεν την εφάρμοζε στην ουσία, μη δεχόμενη τις επιστροφές, όπως άλλωστε έκανε με την αντίστοιχη διμερή συμφωνία που είχε υπογράψει με την Ελλάδα το 2003. Για το κείμενο της συμφωνίας ΕΕ – Τουρκίας βλ. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:22014A0507(01))

⁹⁵ Δηλαδή η επιστροφή στην Τουρκία όσων εισέρχονται παράτυπα στην Ελλάδα, η μετεγκατάσταση ενός Σύρου από Τουρκία στην ΕΕ για κάθε επιστρεφόμενο Σύρο, η εσπευσμένη εφαρμογή του οδικού χάρτη για την άρση θεωρήσεων εισόδου, η επίτευξη διάθεσης και η αύξηση της συμφωνηθείσας χρηματοδότησης στην Τουρκία, η

ανωτέρω συνήλθε εκ νέου το ειδικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με τον Τούρκο ομόλογό του στις Βρυξέλλες την 18/3/2016, όπου δηλώθηκε ότι «προκειμένου να εξαρθρωθεί το επιχειρηματικό μοντέλο των διακινητών και να προσφερθεί στους μετανάστες μια εναλλακτική λύση ώστε να μη βάζουν σε κίνδυνο τη ζωή τους, η ΕΕ και η Τουρκία αποφάσισαν σήμερα να δώσουν τέλος στην παράτυπη μετανάστευση από την Τουρκία προς την ΕΕ» και εξαγγέλλονται τα νέα μέτρα : από την 20^η/3/2016 όλοι οι παράτυποι μετανάστες που φτάνουν στην Ελλάδα μέσω των νησιών της θα επιστρέφονται στην Τουρκία, ενώ εξασφαλίζεται η παρουσία Ελλήνων και Τούρκων αξιωματούχων στο έδαφος της Τουρκίας και της Ελλάδας αντίστοιχα προς διευκόλυνση της εφαρμογής των συμφωνηθέντων. Για κάθε Σύρο που θα επιστρέφεται από την Ελλάδα στην Τουρκία, ένας Σύρος θα μετεγκαθίσταται από την Τουρκία στην ΕΕ. στις θέσεις μετεγκατάστασης που αποδέχτηκαν τα κράτη μέλη τον Ιούλιο 2015, ενώ στο μέλλον θα εξεταστεί η ανάγκη τροποποίησης του μηχανισμού μετεγκατάστασης εφόσον είναι απαραίτητο. Η Τουρκία επαναδεσμεύεται να αποτρέψει το άνοιγμα νέων οδών μετανάστευσης. Όταν τείνουν να σταματήσουν οι παράτυπες διελεύσεις μεταξύ Τουρκίας και ΕΕ ή, τουλάχιστον μειωθούν σημαντικά θα ενεργοποιηθεί το εθελοντικό πρόγραμμα εισδοχής για ανθρωπιστικούς λόγους, όπου τα κράτη-μέλη συνεισφέρουν εθελοντικά. Σε αντάλλαγμα των ανωτέρω επισπεύδεται η διάθεση της χρηματικής βοήθειας των 3 δις ευρώ προς την Τουρκία και η εφαρμογή του χάρτη πορείας για την ελευθέρωση του καθεστώτος θεώρησης για τους Τούρκους πολίτες έως τον Ιούνιο 2016, εφόσον αξιολογηθεί η συμμόρφωση της Τουρκίας με τα κριτήρια από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η πρόταση της τελευταίας εγκριθεί από το Κοινοβούλιο και Συμβούλιο. Ήδη την 14/12/2015 άνοιξε το Κεφάλαιο 17 των διαπραγματεύσεων για την ένταξη της Τουρκίας στην ΕΕ, ενώ έως τον Ιούνιο 2016 θα ανοίξει το Κεφάλαιο 33⁹⁶. Τέλος, η ΕΕ θα συνεργασθεί με την Τουρκία για την βελτίωση των ανθρωπιστικών συνθηκών στο εσωτερικό της Συρίας.

δ) η εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Προγράμματος για την μετανάστευση

Για να αξιολογηθεί το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Μετανάστευση, πρέπει να ελεγχθεί κατά πόσο προχωρά η εφαρμογή του. Παρότι δεν έχει παρέλθει ούτε έτος ακόμα από την έναρξη της εφαρμογής του, είναι δυνατόν να εντοπιστούν τάσεις και προοπτικές.

Είναι σαφές ότι αυξήθηκε κατακόρυφα η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση. Στον προϋπολογισμό 2016 της ΕΕ διατίθενται 4 δις ευρώ προς κράτη-μέλη και τρίτες χώρες για την αντιμετώπιση της

προετοιμασία για το άνοιγμα νέων κεφαλαίων στις διαπραγματεύσεις για την προσχώρηση της Τουρκίας και η συνεργασία για την βελτίωση των ανθρωπιστικών συνθηκών εντός του εδάφους της Συρίας βλ. την έκθεση του προέδρου Γιουνκέρ στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Managing the refugee crisis, στο http://ec.europa.eu/priorities/publications/managing-refugee-crisis-president-junckers-presentation-european-council-17-18-march_el

⁹⁶ Βλ. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

μεταναστευτικής κρίσης⁹⁷. Η Ελλάδα έλαβε για το 2015 € 181.000.000 έκτακτη χρηματοδότηση ενώ προβλέπονται 267.000.000 έκτακτης χρηματοδότησης για το 2016, εκτός από τα € 509.000.000 που έχουν προγραμματιστεί για τα έτη 2014-2020 στο εθνικό πρόγραμμά της, όλα μέσω των Asylum Migration and Integration Fund (AMIF) and the Internal Security Fund (ISF). Η FRONTEX διαθέτει για το 2016 € 66,500.000 για μεταφορές/επιστροφές και η EASO € 1.900.000 για στήριξη στις πληττόμενες από μεγάλο αριθμό αιτούντων άσυλο χώρες⁹⁸. Μετά την δημιουργία ενός νέου μέσου στήριξης έκτακτης ανάγκης, που θα έχει διαθέσιμα € 700.000.000 για την έκτακτη χρηματοδοτική στήριξη κρατών μελών την επόμενη τριετία, τροποποιήθηκε ο προϋπολογισμός 2016 προκειμένου να διατεθούν μέσω του νέου εργαλείου € 100.000.000 σε αναλήψεις υποχρεώσεων και € 80.200.000 σε πληρωμές για την έκτακτη στήριξη της Ελλάδας και άλλων κρατών που πλήγονται από την μεταναστευτική κρίση⁹⁹. Από τους πόρους που απελευθερώθηκαν € 80.000.000 θα διατεθούν για την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των προσφύγων στην Ελλάδα¹⁰⁰.

Επιπλέον η Ελλάδα, Σερβία, Σλοβενία, Κροατία ενεργοποίησαν τον ευρωπαϊκό μηχανισμό πολιτικής προστασίας τον Σεπτέμβριο 2015 ζητώντας υλικό για την αντιμετώπιση ανθρωπιστικού επειγόντος. Δεκαεννέα κράτη-μέλη ανταποκρίθηκαν.

Ακολουθώς και όσον αφορά τα κομβικά σημεία, από τα συμφωνηθέντα έντεκα στην Ιταλία και την Ελλάδα, λειτουργούν ήδη τα οκτώ, ενώ σημαντικές καθυστερήσεις έχουν υπάρξει και από τις δύο χώρες ως προς την παράδοσή τους.

⁹⁷ <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-annual-budget/2016/>

⁹⁸ Βλ. European Commission Fact Sheet, EU – Turkey agreement

⁹⁹ Βλ. <http://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-annual-budget/amending-budgets-2016/>

¹⁰⁰ Ενδιαφέρον είναι ότι την χρηματοδότηση θα λάβει όχι το ελληνικό κράτος απευθείας αλλά οι εταίροι ανθρωπιστικής βοήθειας της ΕΕ, όπως UNHCR, Διεθνής Ομοσπονδία Ερυθρού Σταυρού, Save the Children και λοιποί 5 οργανισμοί βλ. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1447_en.htm

8 Operational Hotspots

Near 100% fingerprinting rate in fully operational Hotspots



Italy committed to set up six Hotspots



Greece committed to set up five Hotspots

- OPERATIONAL
- WORKS ONGOING
- PLANS FOR THE REFURBISHMENT STILL MISSING

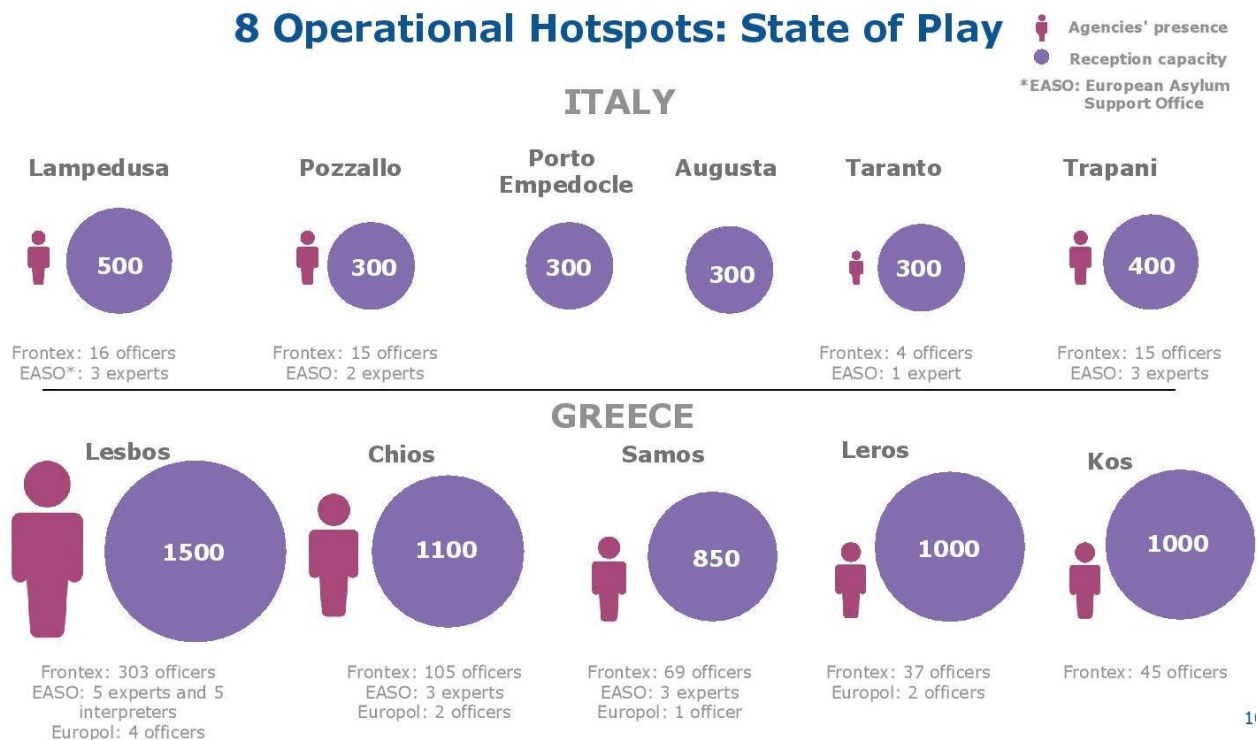
Εικόνα 8: τα σημεία λειτουργίας κομβικών σημείων (hot spots) στην Ιταλία και Ελλάδα και το σημείο αποπεράτωσής τους τον Απρίλιο 2016 (πηγή: έκθεση Managing the refugee Crisis, European Commission)

Ειδικότερα στην Ελλάδα από τα πέντε κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης (hot spots, άλλως KYT) που προβλέπονταν, αυτό της Λέσβου λειτουργούσε από τον Οκτώβριο 2015 ενώ τον Μάρτιο 2016 παραδόθηκαν τα κέντρα της Σάμου Χίου και Λέρου, παρόλο που λειτουργούν με σοβαρές ελλείψεις και μόνο ύστερα από την βοήθεια του Ελληνικού Στρατού. Το κέντρο στην Κω είναι υπό κατασκευή ενώ είναι έντονες οι αντιδράσεις της τοπικής κοινωνίας. Αν και η αρχική πρόβλεψη ήταν να λειτουργήσουν τα KYT ως ανοιχτές δομές φιλοξενίας για την υποδοχή, καταγραφή και ολιγοήμερη παραμονή των παράτυπων μεταναστών, μετατράπηκαν μετά την συμφωνία του Μαρτίου 2016 σε κλειστά κέντρα κράτησης με πρόβλεψη για δυνατότητα παραμονής των μεταναστών σε αυτά από 3 έως και 25 ημέρες¹⁰¹. Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, που είχε υποστηρικτικό θεσμοθετημένο ρόλο στα KYT και η ΜΚΟ «Γιατροί Χωρίς Σύνορα» αποχώρησαν καταγγέλλοντας την αλλαγή του χαρακτήρα τους¹⁰².

¹⁰¹ Ν.4375/3.4.2016. Μολονότι ο νόμος προβλέπει ότι πέραν των KYT, οι δομές φιλοξενίας είναι ανοιχτές, στην πραγματικότητα κανείς παράτυπος μετανάστης δεν αφήνεται πλέον ελεύθερος με υπηρεσιακό σημείωμα στην Ελλάδα. Όλοι οι εισερχόμενοι κρατούνται έως την επιστροφή τους αν δεν αιτηθούν άσυλο. Οι αιτούντες κρατούνται έως την εξέταση του αιτήματός τους, στην περίπτωση δε απόρριψης του αιτήματος παραδίδονται στην αστυνομία για άμεση επιστροφή.

¹⁰² Βλ. δήλωση UNHCR <http://www.unhcr.org/56f10d049.html>

Ήδη έχουν τοποθετηθεί αξιωματικοί της FRONTEX και υπάλληλοι του Ευρωπαϊκού Γραφείου Υποστήριξης Ασύλου (EASO) στα κέντρα υποδοχής. Η EUROPOL έχει παρουσία εκτός από τα KYT και στο περιφερειακό γραφείο του Πειραιά με 11 άτομα, ενώ αναμένονται περισσότερες ομάδες ειδικών. Επιπλέον παραδόθηκε απαραίτητος εξοπλισμός για δακτυλοσκόπηση και καταγραφή ενώ το ποσοστό καταγραφής και ταυτοποίησης στα KYT αγγίζει το 100% ¹⁰³.



Εικόνα 9: αναφέρεται η χωρητικότητα κάθε KYT (Hot Spot) που ήδη λειτουργεί και ο αριθμός των αξιωματούχων των FRONTEX, EASO και EUROPOL που ήδη τοποθετήθηκαν (πηγή: έκθεση Managing the refugee crisis, European Commission)

Γενικότερα ο ρόλος της FRONTEX έχει αναβαθμιστεί, αφού εκτός από την παρουσία στα KYT ξεκίνησε την επιχείρηση POSEIDON Rapid Intervention στο Αιγαίο με μεγαλύτερο αριθμό σκαφών και ανθρώπων, ενώ σε αντίθεση με την προηγούμενη επιχείρηση POSEIDON SEA που έληξε την 31^η/12/2015, δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στους ελέγχους ασφαλείας¹⁰⁴. Συγχρόνως εντατικοποιείται η συνεργασία NATO και FRONTEX για την φύλαξη των συνόρων, με αναφερόμενο ποσοστό αντίληψης απόπλων από τα παράλια της Τουρκίας 80 με 90%¹⁰⁵.

¹⁰³ Βλ. Annex 4, first report on relocation and resettlement, Communication from the Commission http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_3_en.pdf

¹⁰⁴ <http://frontex.europa.eu/news/frontex-and-greece-agree-on-operational-plan-for-poseidon-rapid-intervention-yiSxga>

¹⁰⁵ Βλ. την από 20/4/2016 έκθεση της Επιτροπής για την πρόοδο στην εφαρμογή της Συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0231&from=en> και

Παράλληλα από τον Ιούνιο 2015 εξελίσσεται η επιχείρηση EUVANFOR MAD στην νότια κεντρική Μεσόγειο¹⁰⁶. Επιπλέον η FRONTEX έχει σημαντικό ρόλο στην διοργάνωση και εκτέλεση μεταφορών των επιστρεφόμενων παράτυπων μεταναστών στην Τουρκία. Από την αρχή του 2015, πραγματοποιήθηκαν 16.131 υποχρεωτικές επιστροφές και 3.460 εθελοντικές επιστροφές οικονομικών μεταναστών άνευ δικαιώματος παροχής διεθνούς προστασίας στην Ευρώπη.

Έως τον Φεβρουάριο 2016 η Ελλάδα διαθέτει συνολικά 17.628 θέσεις φιλοξενίας για παράτυπους μετανάστες, έναντι των 50.000 που είχε αναλάβει να οργανώσει, ενώ η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. ανέλαβε να παράσχει ένα δίκτυο 20.000 θέσεων για αιτούντες άσυλο¹⁰⁷. Σημαντική προσπάθεια γίνεται να μεταφερθούν οι ήδη υπάρχοντες παράτυποι μετανάστες από τα νησιά στην ηπειρωτική χώρα στις δομές φιλοξενίας, όμως οι περισσότεροι αρνούνται την μεταφορά με αποτέλεσμα την ύπαρξη αυτοσχέδιων καταυλισμών στην Ειδομένη, το λιμάνι του Πειραιά και αλλού.

<http://frontex.europa.eu/news/frontex-and-nato-to-cooperate-in-the-aegean-sea-nZMSYr>

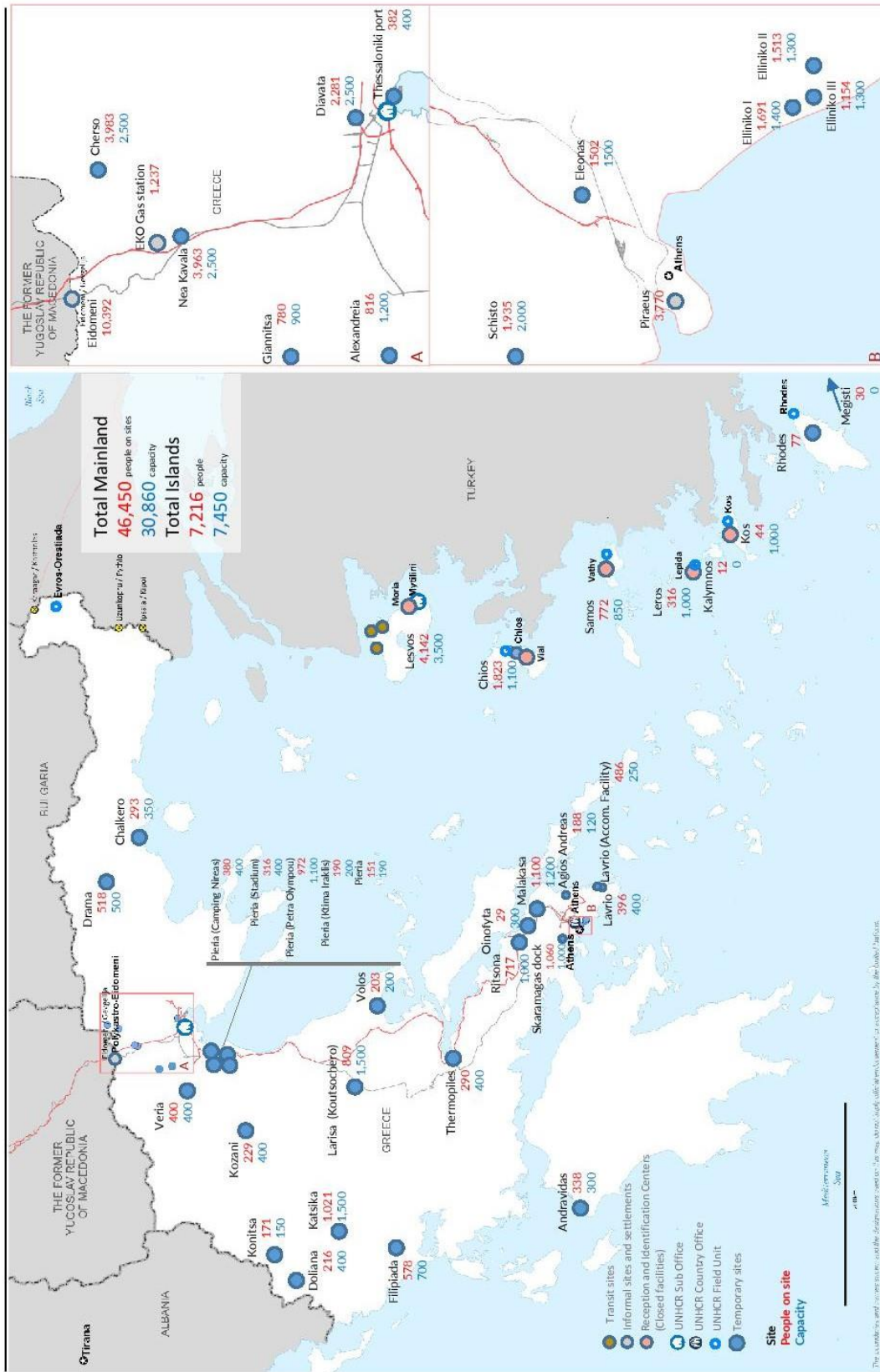
¹⁰⁶ Από τον Οκτώβριο 2015 έχει περάσει σε δεύτερο επίπεδο με την δυνατότητα των δυνάμεων να σταματούν και να επιβιβάζονται για έλεγχο παράνομης διακίνησης σε σκάφη στα διεθνή ύδατα

http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf

¹⁰⁷ Βλ. Implementing the European Agenda on Migration: Commission Reports on progress in Greece, Italy and the western Balkans

Europe Refugee Emergency

Daily map indicating capacity and occupancy (Governmental figures)
As of 15 April 2016 08:00 a.m. EET



Εικόνα 10: Χάρτης χώρων κέντρων φιλοξενίας με αναφορά φιλοξενουμένων και χωρητικότητας στην Ελλάδα την 15/4/2016. Το UNHCR υπολογίζει 30.860 θέσεις φιλοξενίας στην ηπειρωτική χώρα και 7.450 στα νησιά. (πηγή: UNHCR)

Ως προς την Τουρκία, προβλέπεται η διάθεση ποσού € 2 δις για την διετία 2016-2017, ενώ οι πρώτες πράξεις ήδη υπογράφηκαν¹⁰⁸. Έχουν εγκατασταθεί οι πρώτοι αξιωματικοί ως σύνδεσμοί τόσο στην Ελλάδα όσο και την Τουρκία ενώ η τελευταία εντατικοποιεί τις διώξεις για την εξάρθρωση των δικτύων παράνομης διακίνησης. Όσοι εισήλθαν παράτυπα μετά την 20^η/3/2016 από την Ελλάδα στην Τουρκία και δεν αιτούνται άσυλο θα επιστρέφονται άμεσα. Οι αιτούντες θα επιστρέφονται αφού ολοκληρωθεί η εξέταση του προσωπικού αιτήματος ασύλου τους, εφόσον απορριφθεί¹⁰⁹. Τα έξοδα των επιστροφών έχει αναλάβει η ΕΕ με επιδότηση ύψους € 280.000.000. Επιπλέον επιστράφηκαν δυνάμει της διμερούς συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ Τουρκίας και Ελλάδας 1292 παράτυποι μετανάστες από την Ελλάδα στην Τουρκία¹¹⁰. Από τον Ιούνιο 2016 θα ενεργοποιηθεί η συμφωνία επιστροφών ΕΕ-Τουρκίας. Περαιτέρω η Τουρκία δήλωσε ότι στους Σύρους που επιστρέφουν από τα ελληνικά νησιά θα χορηγείται άλλως ανανεώνεται διεθνής προστασία, ενώ όλοι οι επιστρέφοντες παράτυποι μετανάστες θα έχουν πρόσβαση στην διαδικασία χορήγησης ασύλου.

Γενικότερα το σύστημα επανεισδοχών σε τρίτα κράτη δυνάμει διμερών συμφωνιών δεν λειτουργεί ακόμη ως επιθυμείται, αφού άλλες συμφωνίες (όπως πχ με το Πακιστάν ή την Αλβανία) λειτουργούν ικανοποιητικά, άλλες όχι.

Ως προς την μετεγκατάσταση δικαιούχων διεθνούς προστασίας από την Ελλάδα και Ιταλία σε άλλα κράτη-μέλη προχωρεί με βραδύτατους ρυθμούς. Οι πρώτοι πρόσφυγες από την Ελλάδα μετεγκαθίστανται την 4η/11/2015 με την μεταφορά 6 οικογενειών στο Λουξεμβούργο¹¹¹, ενώ μέσα στο επόμενο δίμηνο 75 άνθρωποι μετεγκαθίστανται από την Ελλάδα¹¹² αστείος αριθμός αν συγκριθεί με τις ημερήσιες αφίξεις ατόμων στα νησιά τον ίδιο μήνα. Πολλά κράτη αρνήθηκαν να

¹⁰⁸ βλ. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf.

¹⁰⁹ Ήδη αιτήματα απορρίπτονται στην βάση της προηγούμενης χορήγησης ασύλου από τρίτη χώρα (Τουρκία) ή εισόδου από τρίτη χώρα η οποία κρίνεται ασφαλής.

¹¹⁰ Οι πρώτες 180 επιστροφές έγιναν την 4/4/2016 από την Χίο και Λέσβο, 66 και 136 ατόμων αντίστοιχα προς την Τουρκία με την υποστήριξη 180 συνοδών αξιωματικών FRONTEX. Κατά την Ελλάδα οι επιστρέφοντες δεν έκαναν αίτηση ασύλου. Οι επιστροφές στηλιτεύτηκαν έντονα από διεθνείς οργανισμούς, οι οποίοι κατέγραψαν παραβάσεις στα δικαιώματα των μεταναστών (έλλειψη πληροφόρησης, δεν καταγράφηκε η επιθυμία για αίτηση ασύλου κλπ) βλ. EU/Turkey: First deportation Riddled with Abuse, Human Rights Watch

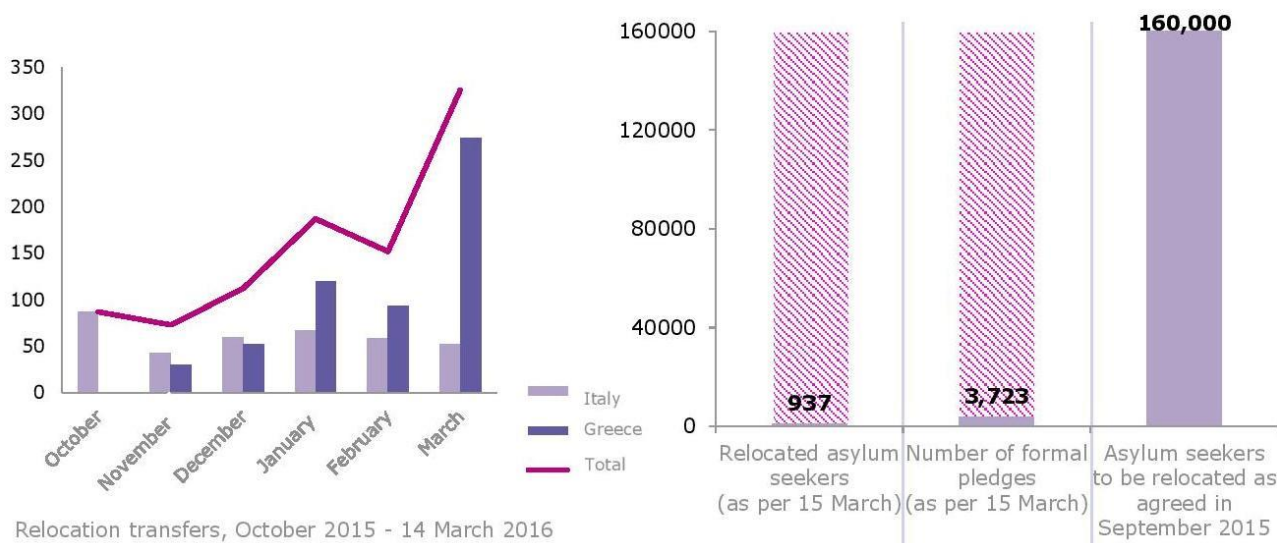
¹¹¹ Στην αναχώρηση δόθηκε μεγάλη δημοσιότητα, έγινε παρουσία του Έλληνα πρωθυπουργού κ. Τσίπρα, του προέδρου της Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κ. Schulz και άλλων, προκειμένου να καταδειχθεί η στήριξη των θεσμών στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης <https://www.unhcr.gr/nea/artikel/8e267e17b353d44391b1aae0458b1eaa/i-proti-omada-aitoy.html?L=0prosfyga.html%3Fcid%3D724%26did%3D784%26sechash%3Da1fac816>

¹¹² Σελ 8 της έκθεσης προόδου για την εφαρμογή των Hot spots στην Ελλάδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/communication_-_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf

συμμετάσχουν στον προσωρινό μηχανισμό ή να δηλώσουν υποχρεωτικές ποσοστώσεις¹¹³. Έτσι ο αριθμός των προς μετεγκατάσταση δικαιούχων διεθνούς προστασίας από 40.000, που είχε συμφωνηθεί την 26/6, γίνεται 32.256 την 20/7, ενώ και στην συμφωνία της 22/9 για μετεγκατάσταση ακόμα 120.000, εκ των οποίων 50.400 από την Ελλάδα, η Τσεχία και η Σλοβακία αντιδρούν¹¹⁴. Έως την 15/3/2016 καταγράφονται 937 μετεγκαταστάσεις¹¹⁵

Relocation - Progress so far

Slow implementation rate but first signs of a positive trend: the pace of relocation has increased in the first weeks of March, but is still insufficient



Εικόνα 11: απεικόνιση του ρυθμού πραγματοποίησης μετεγκαταστάσεων ανά μήνα και συνολική καταγραφή των πραγματοποιηθεισών μετεγκαταστάσεων σε σχέση με την συμφωνία του Σεπτεμβρίου 2015 (πηγή: Managing the refugee crisis, European Commission)

¹¹³ Για τα κράτη και τις προσφερόμενες θέσεις μετεγκατάστασης Βλ. Implementing the European Agenda on Migration: Commission Reports on progress in Greece, Italy and the western Balkans <http://reliefweb.int/report/greece/implementing-european-agenda-migration-commission-reports-progress-greece-italy-and> Τα περισσότερα κράτη ζητούν συστηματικές συνεντεύξεις για λόγους ασφαλείας με τους δικαιούχους βλ. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration Greece - State of Play Report

¹¹⁴ Βλ. αρθρ. 4 της απόφασης (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου, της 22ας/9/ 2015.

¹¹⁵ Μικρή άνοδος του ρυθμού σημειώνεται τον Μάρτιο 2016. Βλ. Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Managing the Refugee Crisis

Relocation – Progress to date

State of Play as per 15 March

		Austria	Belgium	Bulgaria	Croatia	Cyprus	Czech Republic	Estonia	Finland	France	Germany
Italy	Formal pledges		30	90		15	10	8	150	200	10
	Relocations		24						96	41	20
Greece	Formal pledges			160		65	20	23	170	570	40
	Relocations			2		6			77	242	37
		Hungary	Iceland	Ireland	Latvia	Liechtenstein	Lithuania	Luxembourg	Malta	Netherlands	Norway
Italy	Formal pledges			20	20			30	17	50	
	Relocations								15	50	
Greece	Formal pledges			40	26		80	70	6	150	
	Relocations			10	6		6	30	6	48	
		Poland	Portugal	Romania	Slovakia	Slovenia	Spain	Sweden	Switzerland	Total	
Italy	Formal pledges	35	388	260		10	50	50	30	1,473	
	Relocations		65				18	39		368	
Greece	Formal pledges	65	330	255		30	150			2,250	
	Relocations		84	15						569	

Εικόνα 12: πραγματοποιηθείσες μετεγκαταστάσεις από Ελλάδα και Ιταλία σε σύγκριση με την αναληφθείσα υποχρέωση ανά κράτος (πηγή: Managing the refugee crisis, European Commission)

Αντιστοίχως με βραδύτητα κινείται και η διαδικασία επανεγκατάστασης προσφύγων από την Τουρκία. Από 22.504 προσφερόμενες θέσεις πληρώθηκαν 4.555 ενώ το σχέδιο δράσης με Τουρκία ρητώς αναφέρει ότι θα προτιμώνται όσοι δεν επιχείρησαν παράνομη είσοδο στην ΕΕ.

Resettlement – Progress to date

State of Play as of 15 March

	Austria	Belgium	Bulgaria	Croatia	Cyprus	Czech Republic	Denmark	Estonia	Finland	France	Germany
Pledges for resettlement	1,900	1,100	50	150	69	400	1,000	20	293	2,375	1,600
Persons resettled by 15 March	1,395	212				52				15	

	Greece	Hungary	Iceland	Ireland	Italy	Latvia	Liechtenstein	Lithuania	Luxembourg	Malta	Netherlands
Pledges for resettlement	354	0	50	520	1,989	50	20	70	30	14	1,000
Persons resettled by 15 March				251	96		20				231

	Norway	Poland	Portugal	Romania	Slovakia	Slovenia	Spain	Sweden	Switzerland	United Kingdom	Total
Pledges for resettlement	3,500	900	191	80	100	20	1,449	491	519	2,200	22,504
Persons resettled by 15 March	6								413	1,864	4,555

Εικόνα 13: πραγματοποιηθείσες επανεγκαταστάσεις σε σχέση με την αναληφθείσα υποχρέωση ανά κράτος (πηγή: Managing the refugee crisis, European Commission)

Την 21/6/2016 συμφωνήθηκε μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Συμβουλίου και Κοινοβουλίου το κείμενο για τον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής. Το νέο Σώμα δεν θα λειτουργεί απλώς υποστηρικτικά όπως η FRONTEX αλλά μπορεί να αναλάβει δράση σε περιπτώσεις ανάγκης λειτουργώντας ως δίχτυ ασφαλείας. Η κίνηση αυτή έχει τεράστια ουσιαστική αλλά και συμβολική σημασία, αφού καθιστά τα εξωτερικά σύνορα της Ελλάδας ή Ιταλίας κοινά ευρωπαϊκά σύνορα προασπιζόμενα από όλα τα συμμετέχοντα κράτη.

Συμπερασματικά συνάγεται ότι επισπεύδεται η εφαρμογή του προγράμματος, όμως τα αποτελέσματα είναι άνισα. Διατίθεται άμεσα η υψηλή χρηματοδότηση που αποφασίστηκε και ανταποκρίνεται ικανοποιητικά ο ευρωπαϊκός μηχανισμός ως προς την αστυνόμευση των συνόρων, τις επιστροφές και την έρευνα και διάσωση. Επίσης η οργάνωση των χώρων πρώτης υποδοχής, των διαδικασιών ταυτοποίησης και καταγραφής και του συστήματος ασύλου προχωρά με έντονους ρυθμούς. Την γρήγορη ανταπόκριση επιβραδύνει η συμμόρφωση της Ιταλίας και Ελλάδας που

καταγράφουν καθυστερήσεις στην παράδοση της υποδομής. Ειδικότερα στην Ελλάδα ο διοικητικός μηχανισμός και κυρίως η υπηρεσία ασύλου ακόμα δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις ώστε ζητείται η ενίσχυσή τους με προσωπικό από την ΕΕ. Οι συνθήκες για τους μετανάστες παραμένουν απάνθρωπες ενώ μεγάλο βάρος για την περίθαλψή τους έχουν αναλάβει διεθνείς οργανώσεις και ΜΚΟ. Τα προγράμματα επανεγκατάστασης και κυρίως μετεγκατάστασης εφαρμόζονται με ιδιαίτερη βραδύτητα και απροθυμία. Πολλά κράτη αντιδρούν και είτε δεν προσφέρουν θέσεις, είτε ζητούν μακροχρόνιες διαδικασίες ελέγχου ασφαλείας για τους υποψήφιους, ενώ δεν καλύπτονται ούτε οι προσφερόμενες θέσεις.

ε) Αξιολόγηση της νέας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής

Από τα ανωτέρω, προκύπτει ότι η ΕΕ επιδιώκει να επιβάλει μια κοινή ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική σε όλα τα κράτη-μέλη και να τα συσπειρώσει σε μια συντονισμένη κεντρικά διαχείριση. Το Πρόγραμμα για την Μετανάστευση, σε επίπεδο στοχοθεσίας επιζητά την καθολική αντιμετώπιση του φαινομένου, στηρίζοντας τα κράτη προέλευσης, διανέμοντας ισότιμα τα βάρη στα κράτη-μέλη, επιλέγοντας θετικές δράσεις, προστατεύοντας τους πρόσφυγες, παράλληλα με τον έλεγχο συνόρων και τις επιχειρησιακές δράσεις. Επί της αρχής, το εργαλείο της μετεγκατάστασης θεωρείται ένα βήμα στην σωστή κατεύθυνση, αφού μπορεί να ανακουφίσει τα υπέρμετρα πληττόμενα κράτη και να διαμοιράσει τα βάρη με δίκαιο και ισότιμο τρόπο στα κράτη-μέλη, ενώ αντικαθιστά επί της ουσίας τον Κανονισμό Δουβλίνο III, του οποίου η αποτυχία στην διαχείριση των μεταναστευτικών ροών έχει αποδειχτεί¹¹⁶. Άλλωστε εξαιρετικής σημασίας είναι το εργαλείο επανεγκατάστασης από την Τουρκία και η προοπτική ανάπτυξης ενός συστήματος εθελοντικών εισδοχών για ανθρωπιστικούς λόγους, που θα προσφέρουν μια νόμιμη οδό διέλευσης, κάτι που οι διεθνείς ανθρωπιστικές οργανώσεις ζητούσαν επί χρόνια.

Συγχρόνως το νέο θεματολόγιο ασφάλειας, που συνδέει την παράνομη μετανάστευση με την τρομοκρατία, προέταξε την ασφάλεια του ευρωπαϊκού χώρου. Χαρακτηριστικό είναι, ότι η ΕΕ αλλάζει ολοκληρωτικά στάση σε σχέση με τις πολιτικές που έλαβαν χώρα το 2015 και ανέχονταν άνοιγμα των συνόρων και επιλεκτική αναστολή του κανονισμού Δουβλίνο III επί τη βάση ανθρωπιστικών επιχειρημάτων. Πλέον επιτάσσεται η ολοκληρωτική διακοπή των μεταναστευτικών ροών και παροχή νόμιμης οδού μετανάστευσης, ενώ εντατικοποιείται η φύλαξη των θαλάσσιων συνόρων και η καταγραφή/ταυτοποίηση μεταναστών. Η μεταστροφή αυτή μπορεί αφενός να αποδοθεί στο γεγονός ότι οι μεταναστευτικές ροές αυξάνονταν εκθετικά, οπότε η προηγούμενη

¹¹⁶ Βλ. Sergio Carrera, To adopt refugee quotas or not? That is the question, και Sergio Carrera, Elspeth Guild: Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU, CEPS Commentary

διαχείριση θεωρήθηκε ανεπιτυχής, αφετέρου στα τρομοκρατικά χτυπήματα στις Βρυξέλλες και το Παρίσι, που κατέστησαν την ασφάλεια του ευρωπαϊκού χώρου απόλυτη προτεραιότητα, έναντι της οποίας φαίνεται να υποχωρούν οι φωνές για προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των παράτυπων μεταναστών.

Σε εναρμόνιση με αυτήν την αντίληψη, η νέα συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας επιβάλλει την επιστροφή όλων των παράτυπων μεταναστών στην Τουρκία, βασιζόμενη στην παραδοχή ότι, εάν καταστεί αδύνατη η εγκατάσταση στην ΕΕ μέσω παράνομης εισόδου στον ευρωπαϊκό χώρο και προσφερθεί παράλληλα νόμιμη εναλλακτική, τουλάχιστον όσον αφορά στους Σύρους πρόσφυγες (το μεγαλύτερο ποσοστό των παράτυπα εισερχομένων στην Ελλάδα), θα διακοπεί η επαγγελματική παράνομη διακίνηση, η ανεξέλεγκτη είσοδος ανθρώπων και οι θάνατοι στην θάλασσα. Επί της αρχής, το σχέδιο να διακοπεί η παράνομη είσοδος ενώ προσφέρεται νόμιμη εναλλακτική αξιολογείται θετικά.

Τα προβλήματα ανακύπτουν στην εφαρμογή των ανωτέρω, αφού η πρόοδος των δράσεων είναι άνιση. Ακόμα και στον τομέα της πρώτης υποδοχής και της φύλαξης συνόρων που έχουν γίνει πολλά βήματα, υπάρχουν βασικές ελλείψεις. Οι υποδομές υποδοχής ακόμα δεν λειτουργούν καλά και πρέπει να οργανωθούν ταχύτατα στα κράτη πρώτης υποδοχής αλλά και μετεγκατάστασης, και να στελεχωθούν επαρκώς όλες οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες συμπεριλαμβανομένων των αρχών που συμμετέχουν στην φύλαξη των συνόρων. Οι υπηρεσίες υποδοχής πρέπει να εξασφαλίζουν την αξιόπιστη καταγραφή, την συντομότερη δυνατή κράτηση των εισερχομένων, τις ανθρώπινες συνθήκες κράτησης ή φιλοξενίας τους. Συγχρόνως πρέπει να οργανωθεί και το σύστημα ασύλου εξασφαλίζοντας την εξατομικευμένη εξέταση κάθε αίτησης¹¹⁷. Κατά την επιστροφή των μεταναστών πρέπει να διαφυλάσσονται τα δικαιώματά τους. Η Ε.Ε. με την κατάλληλη χρηματοδότηση και παρακολούθηση των δράσεων έχει και την τεχνογνωσία και την διάθεση, όπως φαίνεται μέχρι στιγμής, να στηρίζει την ορθότερη οργάνωση του συστήματος υποδοχής και ασύλου.

Η βασική αδυναμία του προγράμματος εστιάζεται στην απροθυμία μετεγκαταστάσεων και επανεγκαταστάσεων, που στην ουσία το ακυρώνει, αφού η επιτυχία προϋποθέτει την παροχή νόμιμων οδών μετανάστευσης. Άλλη μια φορά η εφαρμογή του προγράμματος συγκρούεται με τις μεμονωμένες πολιτικές κρατών-μελών, τις οργανωτικές αδυναμίες τους και την έλλειψη αλληλεγγύης. Άμεσα πρέπει να εντατικοποιηθεί η εφαρμογή των αποφάσεων για μετεγκατάσταση και επανεγκατάσταση και να βρεθούν τρόποι πίεσης της ΕΕ προς τα κράτη-μέλη προκειμένου να αναλάβουν ή να εκπληρώσουν τις δεσμεύσεις τους.

Ουσιώδης για την επιτυχία του προγράμματος κρίνεται η δημιουργία Ευρωπαϊκού

¹¹⁷ Πρέπει να γίνεται ουσιαστικός έλεγχος κάθε αιτήματος ενώ δεν επιτρέπεται η μαζική και ταχύρρυθμη απόρριψη, την οποία η ΕΕ επιθυμεί ώστε να έχει η διαδικασία επιστροφών νομιμοφανή αιτιολόγηση

Συνοριακού και Λιμενικού Σώματος (European Border and Coast Guards) για την οποία ήδη λήφθηκαν οι αποφάσεις και πρέπει τώρα ταχύτατα να προχωρήσει η εφαρμογή τους ώστε εντός των ημερών το νέο Σώμα να αναλάβει δράση στα σύνορα, όχι απλώς ως FRONTEX με αυξημένες αρμοδιότητες, αλλά ως ένας οργανισμός που θα καταστήσει τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ κοινή υπόθεση. Παράλληλα η ανάγκη τροποποίησης του κανονισμού Δουβλίνο ΙΙΙ αξιολογείται εντός του 2016 και κρίνεται απαραίτητη η αντικατάστασή του με ένα υποχρεωτικό μηχανισμό μετεγκατάστασης των προσφύγων στον ευρωπαϊκό χώρο.

Το σημαντικότερο είναι ότι η Τουρκία πλέον κατέστη στρατηγικός εταίρος για την διαχείριση της κρίσης σε μια συμφωνία που αλλάζει άρδην το τοπίο. Η ΕΕ προκειμένου να διαφυλάξει τον χώρο Σένγκεν φέρεται να «δωροδόκησε» την Τουρκία, προκειμένου να λειτουργήσει ως ουδέτερη ζώνη. Πολλοί κρίνουν την συμφωνία συμφέρουσα για την τελευταία, αλλά όχι για την ΕΕ, η οποία εξαναγκάστηκε να δεχθεί τις απαιτήσεις της Τουρκίας¹¹⁸. Η συμφωνία στηλιτεύεται ως ασύμβατη με το διεθνές δίκαιο και τα αναγνωρισμένα από την ΕΕ ανθρώπινα δικαιώματα¹¹⁹. Η Τουρκία κατά πολλούς δεν είναι ασφαλής τρίτη χώρα, ή τουλάχιστον δεν μπορεί να κριθεί εκ προοιμίου ως τέτοια, ώστε να επιστρέφονται μαζί οι πρόσφυγες^{120 121}. Επιπλέον υποστηρίζεται, ότι η Τουρκία εξακολουθεί να μην έχει κίνητρο να εμποδίσει την παράνομη διακίνηση ανθρώπων και προκαταλαμβάνεται η αποτυχία της συμφωνίας¹²². Τις αμφιβολίες εντείνει το γεγονός, ότι και στο παρελθόν η Τουρκία δεν υπήρξε αξιόπιστος συνομιλητής, αφού δεν τήρησε και παλαιότερες συμφωνίες, όπως πχ. η συμφωνία επανεισδοχής με την ΕΕ, ενώ οι πολιτικές εντάσεις στο εσωτερικό της χώρας στέλνουν δυσοίωνα μηνύματα. Άλλωστε υπάρχει και το ακανθώδες θέμα της Κύπρου που δυσχεραίνει τις διαπραγματεύσεις για την εισδοχή της Τουρκίας. Σε κάθε περίπτωση είναι βέβαιο ότι η Τουρκία θα εργαλειοποιήσει την συμφωνία αλλά και την παρουσία του ΝΑΤΟ στην περιοχή για να προωθήσει την ατζέντα της, όπως πχ το θέμα των γκρίζων ζωνών.

Καθώς η Τουρκία κρίνεται άκρως αναξιόπιστος ομιλητής, τα προγράμματα επανεγκατάστασης, τα οποία κρίνονται απαραίτητα για την κατοχύρωση νομίμων οδών μετανάστευσης και την κάμψη της παράνομης μετανάστευσης, μπορούν να λειτουργήσουν σε

¹¹⁸ Βλ. Γιώργος Βοσκόπουλος ο.π.π.

¹¹⁹ Για τα νομικά ζητήματα που ανακύπτουν βλ. Sergio Carrera, Elspeth Guild: EU-Turkey plan for handling refugees is fraught with legal and procedural challenges, 10/3/2016 Ceps Commentary

¹²⁰ Για τις συνθήκες γενικά στην Τουρκία βλ. World Report 2016-Turkey, Human Rights Watch <http://www.refworld.org/docid/56bd991615.html>

¹²¹ Άλλωστε ΜΚΟ κατήγγειλαν τις συνθήκες των μαζικών επιστροφών EU-Turkey: Mass, fast-track returns threaten rights, Human Rights Watch, <http://www.refworld.org/docid/56e2f8bf4.html>

¹²² Για τους λόγους που η λειτουργία δεν θα συμφωνήσει βλ. Megan Greene, R. Daniel Kelemen, EU-Turkey's Lousy deal, 29/3/2016, Foreign Affairs. Επιπλέον οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι ο όρος να μετεγκαθίσταται ένας Σύρος από την Τουρκία για κάθε Σύρο που επιστρέφεται από Ελλάδα, καθιστά την διακίνηση επιθυμητή

συνεργασία με τρίτες χώρες πιο αξιόπιστες, όπως ο Λίβανος ή η Αίγυπτος, που επίσης φιλοξενούν τεράστιους αριθμούς μεταναστών.

Δ.- προκλήσεις και προοπτικές της Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής

Η ΕΕ αντιμετώπισε πολλές κρίσεις στο παρελθόν, από τις οποίες πάντα έβγαινε δυνατότερη¹²³. Ανησυχίες δημιουργούνται αυτήν την περίοδο, δεδομένου ότι η ΕΕ ήδη αντιμετώπισε την οικονομική κρίση, που μολονότι οδήγησε στην θωράκιση του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος, άφησε να διαφανούν εγγενείς αδυναμίες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. δημοψήφισμα της Μεγάλης Βρετανίας με ενδεχόμενο BREXIT δίνει φωνή στους ευρωσκεπτικιστές και επιχειρήματα σε όσους επιθυμούν μια υποχώρηση των ευρωπαϊκών θεσμών και της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έναντι των εθνικών κυβερνήσεων.

Πάθη δημιούργησε και η μεταναστευτική κρίση, όπου οι αποφάσεις της ΕΕ συγκρούονται με οικονομικά, κοινωνικά προβλήματα και βασικές αντιλήψεις εθνικής ταυτότητας των κρατών-μελών υποδαυλίζοντας τον εθνικισμό και τον ευρωσκεπτικισμό. Η κακή διαχείριση του μεταναστευτικού από την Ελλάδα έδωσε επιπλέον επιχειρήματα στα κράτη που θέλουν να περιχαρακωθούν σε μία εθνική αντιμετώπιση του ζητήματος. Τελευταία σε πολλά κράτη κέρδισαν σε λαοφιλία και αναδείχθηκαν στην εξουσία κόμματα με εθνικιστικό-αντιευρωπαϊκό λόγο (ακροδεξιά στα περισσότερα κράτη, αν και υπάρχουν και αριστερά κόμματα με τέτοια ρητορική). Οι ευρωπαϊκοί λαοί, που δοκιμάστηκαν εκτεταμένα με την οικονομική κρίση, αντιμετώπιζονται τώρα με απειλές ασφάλειας τρομοκρατικής φύσης και βλέποντας την ΕΕ αδύναμη να διαχειριστεί στο μεταναστευτικό, αντιδρούν. Η δυσκολία έγκειται στο ότι το ευρωπαϊκό όραμα γεννήθηκε μεταπολεμικά από την ελίτ, δηλαδή ισχυρούς Ευρωπαίους ηγέτες που είδαν την ασφάλεια και την ευημερία της Ευρώπης μέσα από την δημιουργία κοινού χώρου, επομένως δεν υπήρξε αρχικά αίτημα των λαών. Ενώ οι Ευρωπαίοι πολίτες υποστήριζαν το ευρωπαϊκό όραμα σε περιόδους ευημερίας φαίνεται να το αποκηρύσσουν στις δυσκολίες, κυρίως εφόσον ο λαϊκισμός εκφράζεται καλύτερα μέσα από εθνικιστικές κορώνες παρά από την ανάπτυξη ευρωπαϊκής συνείδησης.

Η μεγαλύτερη πρόκληση της ΕΕ είναι να πείσει τις κυβερνήσεις αλλά και τους λαούς να προσεταιριστούν μια ευρωπαϊκή πολιτική αλληλεγγύης και να συναινέσουν στην εκχώρηση εθνικών εξουσιών στα ευρωπαϊκά όργανα, προκειμένου να επιτευχθεί μια ολοκληρωμένη και σφαιρική αντιμετώπιση του ζητήματος. Για να λειτουργήσει το νέο μεταναστευτικό πρόγραμμα πρέπει να γίνει κτήμα των εθνικών κυβερνήσεων, οι οποίες θα συμμορφωθούν και θα αναλάβουν δεσμεύσεις κυρίως ως προς τα εργαλεία της μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης. Άλλωστε

¹²³ Βλ. Stewart Patrick: An Ever-Looser Union. Can Europe Survive Its Current Crises?, 29/3/2016, Foreign Affairs

επείγει η εκπόνηση νέου κανονισμού σε αντικατάσταση του Δουβλίνου III και η δημιουργία ευρωπαϊκού συνοριακού και λιμενικού σώματος. Η διαχείριση συνόρων και μεταναστευτικών ροών πρέπει να αποτελέσει κοινή ευθύνη και δράση. Η ΕΕ πρέπει να βρει τους μοχλούς πίεσης και τα κίνητρα να συσπειρώσει τα κράτη-μέλη για την από κοινού εφαρμογή του προγράμματος.

Πρόκληση επίσης είναι και η ορθή εφαρμογή της συμφωνίας με την Τουρκία, η επιτυχία της οποίας εξαρτάται πρωτίστως από την δέσμευση της τελευταίας, η οποία αμφισβητείται. Επιπλέον η ΕΕ δεν πρέπει, παρασυρόμενη από την επιθυμία της να κάμψει τις μεταναστευτικές ροές, να δεχθεί εκπτώσεις ως προς την εφαρμογή του ευρωπαϊκού κεκτημένου στην Τουρκία στην διαδικασία των διαπραγματεύσεων εισδοχής, αλλοιώνοντας αυτόν τον χαρακτήρα της που αποτελεί το μεγαλύτερο επίτευγμά της. Βέβαια με την κυβέρνηση του Κόμματος Δικαιοσύνης και Ανάπτυξης στην Τουρκία, υπό την σκιά του προέδρου Ερντογάν και με τις γνωστές τακτικές του αλλά και τις πολιτικές εντάσεις στην χώρα αμφισβητείται βάσιμα κατά πόσο οι μεταρρυθμίσεις που τελικά θα κάνει η τουρκική κυβέρνηση θα είναι στο πνεύμα της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Έπειτα αγκάθι στις διαπραγματεύσεις αποτελεί και το θέμα της Κυπριακής Δημοκρατίας. Χωρίς όμως την επίλυση των ανωτέρω είναι αδύνατο να εφαρμοστεί ορθά η συμφωνία.

Άλλωστε γενικότερα απαιτείται η δέσμευση των τρίτων χωρών, να εργαστούν για την εφαρμογή των συνθηκών, προκειμένου να καμφθούν οι μεταναστευτικές ροές.

Πρόκληση επίσης είναι για την ΕΕ να διατηρήσει εντός του νέου τεταμένου περιβάλλοντος ασφάλειας την πίστη της στην εφαρμογή των ανθρωπιστικών αξιών που την χαρακτηρίζουν και να μην δεχτεί εκπτώσεις όπως προαναφέρθηκε, στην προστασία την ανθρώπινης ζωής, ελευθερίας και αξιοπρέπειας, κυρίως κατά την διαδικασία ασύλου, επιστροφών αλλά και την ενσωμάτωση στην κοινωνία των μεταναστών.

Περαιτέρω κρίνεται υπεραπλουστευμένη η πεποίθηση που θεωρεί την συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας «πανάκεια» και πιστεύει ότι θα σταματήσουν οι παράνομες εισοδοι στην ΕΕ. Το μέγεθος της Μεσογείου και η ύπαρξη πληθώρας δυνατοτήτων προσέγγισης των ευρωπαϊκών ακτών, καθιστά την εξονυχιστική φύλαξή τους αδύνατη, αφού δημιουργούνται μαύρες τρύπες, μέσω των οποίων προωθούνται οι παράνομοι μετανάστες. Ελλοχεύει ο βάσιμος κίνδυνος να μετακυλήσουν απλώς οι μεταναστευτικές ροές σε άλλες διόδους αυξάνοντας τους θανάτους στην Μεσόγειο¹²⁴. Πρόκλησή είναι η πρόληψη αυτής της μετακύλισης.

Τέλος, σημαντική πρόκληση για την ευημερία και ασφάλεια της ΕΕ είναι η ενσωμάτωση των εκατομμυρίων μεταναστών, παλαιών και νέων, στον κοινωνικό ιστό και την επαγγελματική ζωή της χώρας υποδοχής τους. Αυτό το θέμα δεν αντιμετωπίστηκε με την πρέπουσα σημασία στο

¹²⁴ πιθανολογείται ότι οι εγκλωβισμένοι μετανάστες στην Ελλάδα θα προσπαθήσουν να προωθηθούν μέσω Αλβανίας και Ιταλίας στα κράτη προορισμού με την Αυστρία να σχεδιάζει ήδη την έγερση φράχτη στα ιταλοαυστριακά σύνορα

παρελθόν, όμως στο τελευταίο πρόγραμμα για την μετανάστευση υπάρχουν πιο εκτεταμένες προβλέψεις, με σκοπό την εξασφάλιση της ομαλότητας και της κοινωνικής ειρήνης. Εάν η ΕΕ αποτύχει σε αυτόν τον τομέα, η ύπαρξη πληθυσμών μη ενταγμένων στην κοινωνική, οικονομική, εργασιακή και πολιτική ζωή του τόπου, θα δημιουργήσει εστίες αναταραχών και θρησκευτικού εξτρεμισμού στο μέλλον¹²⁵.

Κατά τα παραπάνω οι προοπτικές της ΕΕ είναι δύο: Μπορεί να υποχωρήσει στις εθνικές πιέσεις με χαλάρωση των ευρωπαϊκών θεσμών και της δέσμευσης στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αφήνοντας τα κράτη μέλη τελικά να διαχειριστούν αυτόνομα το θέμα. Όμως η μεταναστευτική κρίση δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί μεμονωμένα, ενώ οι φυγόκεντρες δυνάμεις που αναπτύσσονται, αν αφεθούν να κυριαρχήσουν, θα καταστρέψουν το ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Η άλλη προοπτική είναι η ισχυροποίηση των ευρωπαϊκών θεσμών και η άσκηση έντονης πίεσης από την ΕΕ στα κράτη-μέλη να εφαρμόσουν το πρόγραμμα, επιτρέποντας βεβαίως διορθωτικές τροποποιήσεις, όπου κρίνεται απαραίτητο. Μόνο με συλλογική προσπάθεια, αλληλεγγύη και «περισσότερη Ευρώπη» θα αντιμετωπιστεί το πρόβλημα. Η ΕΕ είναι, παρόλα τα ελαττώματα και τις ελλείψεις της, ένα επίτευγμα, ένας χώρος δημοκρατίας και προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, που πρέπει να διαφυλαχθεί πάση θυσία. Οι αντιδράσεις της ΕΕ το τελευταίο εξάμηνο και η αλλαγή της πολιτικής της δείχνουν ότι έχει αντιληφθεί το διακύβευμα και διατίθεται να πιέσει ανελαστικά για την εφαρμογή τελικά του προγράμματος. Μένει να δούμε αν θα το πετύχει.

Δ.- Συμπέρασμα

Η μεταναστευτική κρίση του 2015, η χειρότερη μετά τον βαλκανικό πόλεμο του 1992, αποτελεί μια μεγάλη δοκιμασία για την Ε.Ε. αφού φαίνεται να έχει επηρεάσει την απόλυτη βάση της, δηλαδή την ελεύθερη διακίνηση ανθρώπων στην επικράτειά της. Η Ε.Ε. δεν μπόρεσε να διαχειριστεί το μεταναστευτικό ικανοποιητικά, αφού ενεργούσε αντιδραστικά και όχι προληπτικά, εμβλασματικά, με χαρακτηριστική αργοπορία παρόλες τις προειδοποιήσεις για την αύξηση των μεταναστευτικών ροών. Άλλωστε η ΕΕ για πολλά χρόνια δεν μπορούσε να περάσει στον σχεδιασμό της μια αλλαγή προοπτικής, που θα οδηγούσε στην ισότιμη κατανομή των βαρών, αλλά επέμενε στο πνεύμα του Κανονισμού του Δουβλίνου και την ανάθεση της διαχείρισης στα κράτη πρώτης εισόδου. Η αδυναμία διαχείρισης του ζητήματος δημιούργησε εντάσεις στο εσωτερικό της ΕΕ. Μπλοκ κρατών συσπειρώθηκαν με σαφώς αντικρουόμενες απόψεις ως προς την αντιμετώπιση της κρίσης και την ανάληψη ευθυνών. Το πρόσφατο Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Μετανάστευση, ένα πρωτοποριακό και φιλόδοξο πρόγραμμα για σφαιρική αντιμετώπιση του

¹²⁵ Σημειώνεται ότι πολλοί δράστες τρομοκρατικών επιθέσεων ήταν μετανάστες δεύτερης γενιάς, κάτοικοι ευρωπαϊκών χωρών.

φαινομένου και δικαιότερη κατανομή των βαρών προσκρούει στις αντίθετες εθνικές πολιτικές των κρατών-μελών και δημιουργούνται αμφιβολίες ως προς την επιτυχημένη εφαρμογή του. Με την συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας η ΕΕ επιχειρεί την άμεση και πλήρη καταστολή των παράνομων εισόδων, όμως αμφισβητείται η δυνατότητα εφαρμογής της συμφωνίας και η λειτουργία της ως «πανάκεια» του μεταναστευτικού. Τα πρώτα θύματα των νέων εξελίξεων είναι οι εγκλωβισμένοι στην Ελλάδα παράτυποι μετανάστες, οι οποίοι διαβιούν σε απάνθρωπες συνθήκες.

Για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης απαιτείται περισσότερη Ευρώπη, δηλαδή περισσότερος Ευρωπαϊκός προσανατολισμός, κεντρικός σχεδιασμός, κοινή πολιτική και εφαρμογή της, συνεργασία μεταξύ των κρατών, αλληλεγγύη, ανάληψη των βαρών ισότιμα από τους εταίρους και συμμόρφωσή τους στις κοινές πολιτικές. Είναι σημαντικό να αντιμετωπιστεί το μεταναστευτικό ως κοινή ευθύνη. Η εσωστρέφεια και ο ευρωσκεπτικισμός θα επιβαρύνουν μόνο την κατάσταση, αφού η μεταναστευτική κρίση ξεπερνά τις δυνάμεις των μεμονωμένων κρατών και λύση θα επιτευχθεί μόνο σε συλλογικό επίπεδο. Η ΕΕ με τα αποφασιστικά μέτρα που πήρε τον τελευταίο καιρό, παρά τις καθυστερήσεις και ελλείψεις, φαίνεται ότι προτίθεται να εξαντλήσει όλα τα μέσα για την αντιμετώπιση του ζητήματος.

Έτσι άμεσα θα πρέπει

- να ξεκινήσει άμεσα να επιχειρεί η Ευρωπαϊκή Συνοριοφυλακή και Ακτοφυλακή για την φύλαξη και διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ, τα οποία καθίστανται κοινή ευθύνη των εταίρων

- να εκσυγχρονιστεί το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου με κατάργηση του Κανονισμού του Δουβλίνου και αντικατάστασή του με υποχρεωτικό Ευρωπαϊκό μηχανισμό μετεγκατάστασης και επανεγκατάστασης,

- να εξελιχτεί η δημιουργία νόμιμων διόδων μετανάστευσης και να εξεταστεί η δημιουργία κέντρων διαχείρισης, καταγραφής και ταυτοποίησης μεταναστών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας εκτός ευρωπαϊκού εδάφους κυρίως σε συνεργάσιμα τρίτα κράτη, όπως πχ. ο Λίβανος

- να ελέγχεται η ορθή εφαρμογή της συμφωνίας με την Τουρκία ως προς την εφαρμογή του ευρωπαϊκού κεκτημένου αλλά και την προστασία θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών

- να επιδιωχθεί με εξαιρετικές πιέσεις προς τις τρίτες χώρες η πλήρης συμμόρφωση με τις υφιστάμενες συμφωνίες επανεισδοχής και η υπογραφή νέων συμφωνιών, όπου δεν υπάρχουν

- τέλος, να εκπονήσει η Ελλάδα επιτέλους εθνικό σχέδιο αντιμετώπισης της μεταναστευτικής κρίσης ενόψει του εγκλωβισμού μεγάλου αριθμού παράτυπων μεταναστών στο εσωτερικό της.

Βιβλιογραφία/Αρθρογραφία

Δ. Αγγελή – Α. Δημητριάδη: - Αξιολογώντας την σχέση κόστους αποτελεσματικότητας των πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα, MIDAS Report, Migration and Detention Assessment , (ΕΛΙΑΜΕΠ) Οκτώβριος 2014 προσβάσιμο στο <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/11/MIDAS-REPORT-GR-1.pdf>

- Είναι η αδιάκριτη κράτηση των παράτυπων μεταναστών αποτελεσματική συγκριτικά με το κόστος της; Η περίπτωση του προαναχωρησιακού κέντρου της Αμυγδαλέζας http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CC0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.eliamep.gr%2Fwpcontent%2Fuploads%2F2014%2F05%2FPolicy_brief_the_case_study_of_Amygdaleza_GR.pdf&ei=uXTGVLWQBtjcauqegYgF&usg=AFQjCNEmhOnE6soYZ7PC98lhChHIUvSLwg

Γιώργος Βοσκόπουλος: Οι πολιτικές της προσφυγικής κρίσης Η ΕΕ, η Ελλάδα και ο τουρκικός παράγων, 24/03/2016 Foreign Affairs, Hellenic edition

Χρήστος Μπαξεβάνης: Η Ε.Ε. σε προσφυγική κατάσταση έκτακτης ανάγκης. 10 +1 προτάσεις για το μεταναστευτικό, Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, τεύχος 34-35, Μάρτιος Οκτώβριος 2015

Γιάννης Παπαγεωργίου, ο Κανονισμός Δουβλίνο 3 (604/2013) και οι επιπτώσεις του στην προστασία των αιτούντων στην Ελλάδα

http://www.google.gr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&ved=0CF0QFjAH&url=http%3A%2F%2Fi-oanniskapodistrias.org.gr%2Fdata%2Fdocuments%2FDublin3.ppt&ei=LN3EVJbVF4L4aK3bgaAG&usg=AFQjCNH4O4XrEpmYUCSYzRkyF_irgQerOA

Παναγιώτης Τσάκωνας, Δημήτρης Ξενάκης, Τριαντάφυλλος Καρατράντος : Παράνομη Μετανάστευση στην Μεσόγειο, επισκοπώντας και αποτιμώντας την ευρωπαϊκή πολιτική

Martin Baldwin – Edwards: Migration in the Middle East and the Mediterranean (January 2005, Mediterranean Migration Observatory)

Sergio Carrera:

- The Eu's Dialogue on Migration, Mobility and Security with the Southern Mediterranean under scrutiny, Filling the Gaps in the Global Approach to Migration (CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, June 2011)
- To adopt refugee quotas or not? That is the question, 2/10/2015 CEPS Commentary, https://www.ceps.eu/system/files/SCarreraRefugeeQuotas_0.pdf

Sergio Carrera and Leonhard den Hertog: A European Border and Coast Guard: What's in a name? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 88 / March 2016

<https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-what%E2%80%99s-name>

Sergio Carrera, Elspeth Guild:

- Irregular migration, trafficking and smuggling of Human Beings: Policy dilemmas in the EU, 22/2/2016 CEPS Publications
- Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU, 1/10/2015, CEPS Commentary <https://www.ceps.eu/publications/can-new-refugee-relocation-system-work-perils-dublin-logic-and-flawed-reception>
- EU-Turkey plan for handling refugees is fraught with legal and procedural challenges, 10/3/2016 Ceps Commentary στο <https://www.ceps.eu/publications/eu-turkey-plan-handling-refugees-fraught-legal-and-procedural-challenges>

Sergio Carrera, Daniel Gros: No need for walls to equitably distribute the refugees, Σεπτέμβριος 2015 , CEPS Commentary

Elizabeth Collett, The development of EU Policy on immigration and asylum, Rethinking coordination and leadership, Policy Brief Series, Research from Migration Policy Institute Europe Μάρτιος 2015, (προσβάσιμο στην διεύθυνση <http://www.migrationpolicy.org/research/development-eu-policy-immigration-and-asylum-rethinking-coordination-and-leadership>)

Angeliki Dimitriadi: *Managing the Maritime Borders of Europe* (ELIAMEP, Working Paper, June 2014)

Sebastian Elischer: The EU's Migration Diversion, Outsourcing the Refugee Crisis, Foreign Affairs, 15/9/2015

Victor Gaetan :An Aegean Alliance, Greece, Turkey, and Migration Cooperation Foreign Affairs, 29/9/2015

Megan Greene, R. Daniel Kelemen: Europe's Lousy Deal With Turkey, 29/3/2016, Foreign Affairs,

Megan Greene: Europe's closed door policy, 22/2/2016, Foreign Affairs

Elsbeth Guild, Cathryn Costello, Madeline Garlick and Violeta Moreno – Lax: The 2015 Refugee Crisis in the European Union, CEPS Policy Brief, No 332, Σεπτέμβριος 2015

Elsbeth Guild, Evelien Brouwer, Kees Groenendijk and Sergio Carrera: What is happening to the Schengen borders? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 86, Δεκέμβριος 2015

Tania Karas: Refugees Unwelcome: Border closures and Freezing Temperatures, 25/1/2016, Integrated Regional Information Networks, in www.refworld.com (πρόσβαση 5 Φεβρ. 2016)

Sarah Leonard, The creation of FRONTEX and the politics of institutionalisation in the EU external borders Policy, Journal of Contemporary European Research, 2009 πρόσβαση στο

http://scholar.google.gr/scholar_url?url=http://jcer.net/index.php/jcer/article/download/239/164&hl=el&sa=X&scisig=AAGBfm1lq5nhJ0unjhSMhCZ_NocgmZwb1A&nossl=1&oi=scholarr&ved=0ahUKEwiEpLuLp_3KAhUBXSwKHYp-ALgQgAMIGigBMAA

Dereck Lutterbeck: “Policing Migration in the Mediterranean”, *Mediterranean Politics*, March 2006

Roderock Parkes :Integrating EU defence and migration policies in the Mediterranean, No 125 Working Paper, FRIDE, Νοέμβριος 2014

Stewart Patrick:An Ever-Looser Union.Can Europe Survive Its Current Crises?, 29/3/2016, Foreign Affairs

Refugee Studies Centre : *Destination: Europe*, Ιανουάριος 2016, τεύχος 51 του περιοδικού Forced Migration Review (συλλογή άρθρων), προσβάσιμο στην διεύθυνση <http://www.refworld.org/docid/56b265355322.html> (πρόσβαση 6/2/2016]

Shahira Samy: Irregular Migration in the South Eastern Mediterranean: Socio-Political Perspectives (CARIM-AS 2008/69)

Nina Sorensen, :“Mediterranean Transit Migration”,
http://kms2.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/EINIRAS/26216/ipublicationdocument_singledocument/13A41696-155D-48EF-AB18-81EC71E66FD8/en/mediterranean_transit_migration_web.pdf#page=27

Fabrizio Tassinari, Hans Lucht : Fortress Europe, Behind the Continent's Migrant Crisis 29/4/2015 Foreign Affairs

Viljar Veebel, Raul Markus:Europe's Refugee Crisis in 2015 and Security Threats from the Baltic Perspective Journal of Politics and Law Vol 8 No 4, Οκτώβριος 2015

Sarah Wolff,:

- “Border management in the Mediterranean: internal, external and ethical challenges”, Cambridge Review of International Affairs, 2008
- Migration and Refugee Governance in the Mediterranean : Europe and International Organisations in Crossroads, IAI Working Papers, Οκτώβριος 2015

Ιστοσελίδες (εκθέσεις, επίσημες ιστοσελίδες οργάνων, στατιστικές)

Υπηρεσία Ασύλου :

- http://www.minocp.gov.gr/asylo.php?option=ozo_content&perform=view&id=3779&Itemid=465&lang=&lang=

Ευρωπαϊκή Επιτροπή:

- Μετανάστευση και Άσυλο, http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/el/migration_el.pdf
- Σύνορα και Ασφάλεια http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/el/border_and_security_el.pdf
- Facts and Figures of migrants in Europe
<http://www.refworld.org/country,,,GRC,,54b7901a4,0.html>

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο:

- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά το 2013, από τον πρόεδρο του ΕΣ, Herman van Rompuy, <http://www.consilium.europa.eu/el/documents-publications/publications/2014/european-council-2013/>
- Η παρουσίαση του προέδρου Juncker στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο την 17-18 Μαρτίου 2016 Managing the refugee crisis, http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/migration-state-play-17-march-final-presentation_en.pdf
- <http://www.consilium.europa.eu/el/european-council/conclusions/>

ΥΠΙΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ Ο.Η.Ε. για τους ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ (UNHCR)

- ΕΤΗΣΙΑ ΈΚΘΕΣΗ : UNHCR- ASYLUM TRENDS 2014 Levels and Trends in Industrialized Countries 2014, <http://www.unhcr.org/551128679.html>
- Η παγίδα «ΔΟΥΒΛΙΝΟ II», Μεταφορές αιτούντων άσυλο προς την Ελλάδα <https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/General/.../DublinIItrap-1.doc>

Balkan Migrant Crisis Analysis Project, ACAPS and MapAction: The Balkan Migrant Crisis- An Introduction

European Asylum Support Office (EASO)

- Latest Asylum trends 2015 – Overview <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/LatestAsylumTrends2015.pdf> (πρόσβαση την 6 Φεβρουαρίου 2016)

European External Action Service (EEAS):

- About CSDP, http://www.eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/index_en.htm

EUROPEAN MIGRATION NETWORK:

- Synthesis Report contributing to evaluation of the Stockholm Program 2010-2013 from the EMN - A Descriptive Analysis of the Impacts of the Stockholm Program 2010-2013, Μάιος 2014, προσβάσιμο στο http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2013/emn_descriptive_analysis_stockholm_2010_to_2013_final_22may2014.pdf

FRONTEX, European Union Agency:

- <http://frontex.europa.eu/>

Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/>

- EU/Greece: Share Responsibility for asylum Seekers, Refworld, (Ιανουάριος 2016)
- Is Turkey safe for refugees? (Μάρτιος 2016)
- EU/Greece: first Turkey deportations riddled with abuse (19 Απριλίου 2016)

Migration and Home Affairs:

- http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm

NATO:

- http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127981.htm

Task Force Mediterranean:

- http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131204_communication_on_the_work_of_the_task_force_mediterranean_en.pdf
- http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/com_swd%282014%290173_/com_swd%282014%290173_en.pdf