

Αλφαβητάρι της Μετανάστευσης

Επιμέλεια: Έντα Γκέμη και Άννα Τριανταφυλλίδου

Με τη συμμετοχή της ερευνητικής ομάδας σε θέματα μετανάστευσης:
Δρ. Αγγελική Δημητριάδη, Δανάη Αγγελή, Δρ. Δημήτρης Σκλεπάρης, Μαρίνα Νικόλοβα
και Μικαέλα Μαρούφωφ

Ιούνιος 2015

ΚΕΙΜΕΝΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ Νο 64/2015

Copyright © 2015

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)¹

Λεωφ. Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα

Τηλ: (+30) 210 7257110-1, fax: (+30) 210 7257114,

e-mail: eliamep@eliamep.gr,

url: www.eliamep.gr

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Κείμενο Εργασίας Νο 64/2015

Αλφαβητάρι της Μετανάστευσης

Επιμέλεια: Έντα Γκέμη και Άννα Τριανταφυλλίδου

Με τη συμμετοχή της ερευνητικής ομάδας σε θέματα μετανάστευσης:

Δρ. Αγγελική Δημητριάδη, Δανάη Αγγελή, Δρ. Δημήτρης Σκλεπάρης,
Μαρίνα Νικόλοβα και Μικαέλα Μαρούφωφ

¹ Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του ιδρύματος, του διοικητικού συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

Συγγραφική Ομάδα:

Έντα Γκέμι, Πολιτικός Επιστήμων, Επικεφαλής της Ερευνητικής Ομάδας του ΕΛΙΑΜΕΠ σε θέματα Μετανάστευσης

Άννα Τριανταφυλλίδου, Κύρια Ερευνήτρια ΕΛΙΑΜΕΠ σε θέματα Μετανάστευσης, Καθηγήτρια στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο, στο Robert Schuman Centre for Advanced Studies και Διευθύντρια Προγράμματος Σπουδών με θέμα την Πολιτιστική Διαφορετικότητα, Επισκέπτρια Καθηγήτρια στο Κολλέγιο της Ευρώπης στην Μπρυζ του Βελγίου, Κύρια Ερευνήτρια ΕΛΙΑΜΕΠ. Σε άδεια χωρίς αποδοχές από το Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, όπου ήταν Επίκουρη Καθηγήτρια από το 2007 ως το 2010

Αγγελική Δημητριάδη, Δρ. Κοινωνικής Διοίκησης, Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια ΕΛΙΑΜΕΠ σε θέματα Μετανάστευσης

Δανάη Αγγελή, Μέλος της Ερευνητικής Ομάδας του ΕΛΙΑΜΕΠ σε θέματα Μετανάστευσης

Δημήτρης Σκλεπάρης, Δρ. Πολιτικών Επιστημών και Διεθνών Σχέσεων, Βοηθός Ερευνητής ΕΛΙΑΜΕΠ

Μαρίνα Νικόλοβα, Μέλος της Ερευνητικής Ομάδας του ΕΛΙΑΜΕΠ σε θέματα Μετανάστευσης

Μικαέλα Μαρούφωφ, Μέλος της Ερευνητικής Ομάδας του ΕΛΙΑΜΕΠ σε θέματα Μετανάστευσης

Περίληψη:

Σκοπός αυτού του αλφαβηταρίου είναι να συνεισφέρει στο δημόσιο διάλογο για τη μετανάστευση διαλευκάνοντας και διαχωρίζοντας κάποιες βασικές έννοιες και όρους που χρησιμοποιούνται ευρέως. Για την ερμηνεία τους η ερευνητική ομάδα στηρίχθηκε τόσο στο νομοθετικό πλαίσιο όσο και στο ευρύτερο κοινωνικό-πολιτικό υπόβαθρο στο οποίο αναπτύχθηκαν και χρησιμοποιούνται. Το αλφαβητάρι απευθύνεται τόσο σε φορείς, δημοσιογράφους και οργανώσεις που ασχολούνται με θέματα μετανάστευσης όσο και στο ευρύτερο κοινό.

Λέξεις Κλειδιά:

Ελλάδα, Μετανάστευση, Άσυλο, Πρόσφυγας, Δεύτερη Γενιά, Κοινωνική Ένταξη, Ιθαγένεια, Ρατσισμός

Περιεχόμενα

ΑΛΦΑΒΗΤΑΡΙ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ	4
Αιτών Άσυλο.....	4
Αναγκαστική Επιστροφή	4
Ασυνόδευτα Ανήλικα	4
Ασφάλεια	5
Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής	5
Δεύτερη Γενιά	6
Διακίνηση Μεταναστών.....	6
Διαδικασία της Βουδαπέστης (Budapest Process)	7
Διέλευση (Transit)	7
Εθελούσια Επιστροφή.....	8
Επιτροπές Ασύλου.....	8
Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (European Neighborhood Policy)	8
Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΑΣΟ)	9
Καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος	9
Κέντρα Κράτησης	10
Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (CEAS-Common European Asylum System)	10
Κοινωνία Πολιτών	11
Κοινωνική Ένταξη.....	11
Κτήση της Ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση	12
Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης	12
‘Λαθρομετανάστευση’	13
Μετανάστευση	13
Νόμιμη Μετανάστευση	13
Παράτυπη Μετανάστευση	14
Πρόσφυγας (Refugee)	14
Ρατσιστική Βία.....	15
Εμπορία Ανθρώπων (Trafficking).....	15
Υπατη Αρμοστέία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες	16
Υπηρεσία πρώτης υποδοχής	16
Υποβοηθούμενη Εθελούσια Επιστροφή και Επανένταξη	16
Frontex	17
ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ ΤΗΣ ΟΜΑΔΑΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΙΑΜΕΠ.....	18
Μετανάστευση στην Ελλάδα	18
Διακυβέρνηση της παράτυπης μετανάστευσης – Ερευνητικό πρόγραμμα IRMA	18
Κράτηση	18
Επισκόπηση και Αξιολόγηση Πολιτικής για την Παράτυπη Μετανάστευση και το Άσυλο 2008-2013	18
Παράτυπη Μετανάστευση και Άσυλο	18

Αλφαβητάρι της Μετανάστευσης

Αιτών Άσυλο

Αιτών άσυλο θεωρείται πρόσωπο που έχει εισέλθει στην ελληνική επικράτεια, με ή χωρίς τα απαραίτητα ταξιδιωτικά έγγραφα, και έχει καταθέσει αίτημα να αναγνωρισθεί ως δικαιούχος διεθνούς προστασίας, δηλαδή να αναγνωρισθεί ότι σε περίπτωση επιστροφής στη χώρα καταγωγής του κινδυνεύει. Βάσει του νόμου, η ιδιότητα του αιτούντος άσυλο αποδίδεται σε ένα πρόσωπο μόνο από τη στιγμή που το αίτημα έχει καταγραφεί. Τόσο σύμφωνα με το διεθνές όσο και το κοινοτικό και ελληνικό δίκαιο, η πρόσβαση στη δυνατότητα να αιτηθεί κάποιος άσυλο θα πρέπει να είναι ανοιχτή, με την έννοια ότι οποιαδήποτε στιγμή να μπορεί να καταγραφεί ένα αίτημα, εφόσον ο αλλοδαπός το επιθυμεί. Στην Ελλάδα, ωστόσο, λόγω έλλειψης υποδομών και προσωπικού, μόνο ένας μικρός αριθμός αιτημάτων καταγράφεται καθημερινά. Ως εκ τούτου, ο όρος συχνά χρησιμοποιείται στην καθομιλουμένη για να περιγράψει και όσους επιθυμούν να αιτηθούν άσυλο αλλά δεν έχει ακόμα καταγραφεί το αίτημά τους. Στα μάτια του νόμου, ωστόσο, τα πρόσωπα αυτά παραμένουν χωρίς καθεστώς στη χώρα καθώς η ιδιότητα αποδίδεται μόνο μετά την καταγραφή. Από τη στιγμή της καταγραφής και όσο το αίτημα εκκρεμεί, ο αλλοδαπός παραμένει νόμιμα στη χώρα. Αν το αίτημα γίνει δεκτό, ο αλλοδαπός αναγνωρίζεται ως πρόσφυγας ή δικαιούχος επικουρικής προστασίας, ενώ αν απορριφθεί, η ιδιότητα του αιτούντος παύει και ο αλλοδαπός συχνά καλείται να εγκαταλείψει τη χώρα.

Αναγκαστική Επιστροφή

Η αναγκαστική επιστροφή αναφέρεται στη διαδικασία υποχρεωτικής απομάκρυνσης ενός αλλοδαπού από τη χώρα υποδοχής είτε στη χώρα καταγωγής του, είτε σε χώρα διέλευσης σύμφωνα με κοινοτικές οδηγίες (π.χ. Κανονισμός Δουβλίνο), διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής, ή άλλες ρυθμίσεις ή σε άλλη τρίτη χώρα στην οποία ο αλλοδαπός γίνεται δεκτός. Σε διαδικασία αναγκαστικής επιστροφής υπόκεινται αλλοδαποί των οποίων η παραμονή στη χώρα έχει προηγουμένως κηρυχθεί παράνομη με έκδοση διοικητικής ή δικαστικής απόφασης ή πράξης. Αξίζει να σημειωθεί ότι σε κοινοτικό επίπεδο προτεραιοποιείται η οικειοθελής και όχι η αναγκαστική αναχώρηση του αλλοδαπού από τη χώρα. Για το σκοπό αυτό, τα Κράτη καλούνται να προβλέπουν διαδικασίες οικειοθελούς αναχώρησης και να αξιοποιούν για το σκοπό αυτό τα διαθέσιμα κοινοτικά κονδύλια του Ταμείου Επιστροφών. Στην Ελλάδα, η αναγκαστική επιστροφή προσώπων εκτελείται από την Ελληνική Αστυνομία.

Ασυνόδευτα Ανήλικα

Ασυνόδευτος ανήλικος θεωρείται αλλοδαπός ή πρόσωπο χωρίς ιθαγένεια, κάτω των 18 ετών, που εισέρχεται ή παραμένει στη χώρα χωρίς τη συνοδεία κάποιου γονέα ή συγγενικού προσώπου ή

άλλου προσώπου υπεύθυνου για τη φροντίδα του σύμφωνα με το νόμο ή το εθνικό δικαίο στη χώρα καταγωγής του. Συμπεριλαμβάνει όχι μόνο τα παιδιά που εισέρχονται στη χώρα χωρίς συνοδεία, αλλά και όσα εισήλθαν συνοδευόμενα και εγκαταλείφθηκαν στη συνέχεια. Τα ασυνόδευτα παιδιά θεωρούνται ιδιαίτερος ευάλωτα και ο νόμος προβλέπει ειδικές διαδικασίες υποδοχής και κοινωνικής φροντίδας. Στην Ελλάδα οι δομές φιλοξενίας ασυνόδευτων ανηλίκων είναι ελάχιστες και δεν επαρκούν με αποτέλεσμα σημαντικός αριθμός ανηλίκων να ζει στη χώρα χωρίς προστασία. Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι από νομικής άποψης, η ιδιότητα του ασυνόδευτου ανήλικου δεν συνεπάγεται αυτόματη νομιμοποίηση της παραμονής. Ο ανήλικος αλλοδαπός έχει καταρχήν τις ίδιες επιλογές για να αιτηθεί τη νομιμοποίησή του ή επιστροφή στη χώρα καταγωγής του όπως και ο ενήλικος αλλοδαπός. Ωστόσο, ο νόμος προβλέπει κάποιες δικλείδες ασφαλείας. Ειδικότερα, για την προάσπιση των συμφερόντων του ενημερώνεται και ορίζεται ως εκπρόσωπος ο αρμόδιος εισαγγελέας. Αν ο ανήλικος αλλοδαπός είναι άνω των 14 ετών, μπορεί να υποβάλει την αίτηση ασύλου μόνος του, ενώ αν είναι κάτω των 14 ετών η αίτηση γίνεται υποχρεωτικά δια του εκπροσώπου του. Επιπλέον, η απομάκρυνση του ανήλικου από τη χώρα είναι νόμιμη μόνο εφόσον εξυπηρετεί το βέλτιστο συμφέρον του παιδιού και εφόσον έχει διακριβωθεί ότι ο ανήλικος θα επιστραφεί στην οικογένειά του ή σε κατάλληλες εγκαταστάσεις υποδοχής στο κράτος επιστροφής.

Ασφάλεια

Η κλασική/διαχρονική προσέγγιση στην έννοια της ασφάλειας συσχετίζει την ασφάλεια με το κράτος και τη στρατιωτική δύναμη και δίνει έμφαση στην επιβίωση του κράτους. Με άλλα λόγια, η εθνική ασφάλεια ταυτίζεται με τη στρατιωτική ασφάλεια του κράτους απέναντι σε εξωτερικούς, κατά βάσει, εχθρούς-κράτη. Η διευρυμένη προσέγγιση στην έννοια της ασφάλειας, η οποία προέκυψε μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου και των γεωπολιτικών εξελίξεων που αυτό επέφερε, επέκτεινε την ατζέντα των θεμάτων ασφάλειας σε πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά ζητήματα, αλλά και στο ίδιο το άτομο (ανθρώπινη ασφάλεια). Η σύγχρονη έννοια της ανθρώπινης ασφάλειας ορίζεται ως η ικανοποίηση των βασικών υλικών αναγκών (όπως διατροφή, στέγη, εκπαίδευση, υγειονομική περίθαλψη) του ανθρώπου, καθώς και η διασφάλιση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, μέσω της προστασίας της από κάθε μορφή καταπίεσης και καταναγκασμού. Στην Ελλάδα, η μετανάστευση εισάγεται στην ατζέντα των θεμάτων ασφαλείας το 1991 με το νόμο 1975/1991, παράλληλα με τις μεγάλες μεταναστευτικές ροές από τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης και την Αλβανία.

Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής

Η Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Έχει ως καθ' ύλη αρμοδιότητα θέματα ιθαγένειας και κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και συγκροτείται από τη Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης και τη Διεύθυνση Ιθαγένειας. Η Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής παρέχει μεταξύ άλλων στοιχεία σχετικά με την επίκαιρη Ευρωπαϊκή και εθνική

νομοθεσία για τα θέματα μετανάστευσης, είναι αρμόδια για τις διαδικασίες έκδοσης και ανανέωσης αδειών διαμονής και κρατά στατιστικά σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση και την πολιτογράφηση².

Δεύτερη Γενιά

Όταν αναφερόμαστε στη δεύτερη γενιά μεταναστών εννοούμε τα παιδιά των μεταναστών που γεννήθηκαν στην Ελλάδα, αλλά και εκείνα τα οποία ήρθαν μαζί με τους γονείς τους σε μικρή ηλικία στην χώρα. Αντίθετα με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, στην Ελλάδα για πολλά έτη δεν υπήρχε ειδική ρύθμιση για την απόκτηση της ιθαγένειας από τα παιδιά της λεγόμενης «δεύτερης γενιάς», ενώ μέχρι σήμερα η κτήση της ιθαγένειας δεν είναι αυτόματη όπως σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού των διατάξεων της ελληνικής νομοθεσίας και ενόψει της αυξανόμενης ανάγκης ένταξης στην κοινωνία αλλοδαπών που είχαν γεννηθεί και μεγαλώσει στην Ελλάδα, προβλέφθηκε το 2010 (Ν. 3838/2010) ότι αλλοδαποί που γεννήθηκαν και ζουν στην Ελλάδα θα μπορούσαν υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις να αποκτήσουν την Ελληνική Ιθαγένεια. Ειδικότερα, ορίστηκε ότι ανήλικος αλλοδαπός που γεννιέται και ζει στην Ελλάδα από γονείς που διαμένουν μόνιμα και νόμιμα και οι δυο στη χώρα επί πέντε τουλάχιστον συνεχή έτη, αποκτά από τη γέννησή του την Ελληνική Ιθαγένεια. Επιπλέον, προβλέφθηκε ότι ανήλικος αλλοδαπός που έχει ολοκληρώσει επιτυχώς την παρακολούθηση έξι τουλάχιστον τάξεων ελληνικού σχολείου στην Ελλάδα και κατοικεί μόνιμα και νόμιμα στη χώρα δικαιούται να αποκτήσει την Ελληνική Ιθαγένεια από τη συμπλήρωση του εξαιτούς χρόνου φοίτησης. Η πρόβλεψη αυτή κρίθηκε ωστόσο εκ των υστέρων αντισυνταγματική από το Συμβούλιο της Επικρατείας (Απόφαση 460/2013) διχάζοντας την κοινή γνώμη. Το 2014, ο νέος Κώδικας Μετανάστευσης (Ν. 4251/2014) προέβλεψε ειδική «άδεια διαμονής δεύτερης γενιάς» πενταετούς διάρκειας. Στο πλαίσιο της συνεχιζόμενης κινητοποίησης για την κοινωνική ένταξη ενός ολοένα αυξανόμενου αριθμού αλλοδαπών παιδιών αναμένεται η ψήφιση νέων διατάξεων νόμου. Οργανώσεις που ασχολούνται ειδικά με τα ζητήματα των μεταναστών δεύτερης γενιάς είναι το Generation 2.0 και το ASANTE.

Διακίνηση Μεταναστών

Η διακίνηση μεταναστών ορίζεται ως η «επίτευξη της παράνομης εισόδου ενός προσώπου σε ένα κράτος μέρος, του οποίου το πρόσωπο αυτό δεν είναι υπήκοος ή μόνιμος κάτοικος, με σκοπό την απόκτηση, αμέσως ή εμμέσως, οικονομικού ή άλλου οφέλους» (Ν. 3875/2010)³. Ως παράνομη είσοδος νοείται η διέλευση των συνόρων χωρίς συμμόρφωση προς τις απαραίτητες προϋποθέσεις νόμιμης εισόδου που θέτει το κράτος υποδοχής. Η διακίνηση μεταναστών επιτυγχάνεται μέσα από τη χρήση πλαστών ή παραποιημένων εγγράφων, αντικατάστασης διαβατηρίων, ψεύτικων θεωρήσεων εισόδου, πλαστών αδειών παραμονής, αλλαγής αδειών επιβίβασης σε περιοχές ελέγχου, είσοδο και έξοδο από τη χώρα χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα ή/και ταξιδιωτικά έγγραφα. Οι διαδρομές και οι

²Περισσότερες πληροφορίες για το έργο της είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα του Υπουργείου: http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/

³Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε: http://www.criminal.law.duth.gr/images/n_3875.2010.pdf

τρόποι μεταφοράς ποικίλουν, αλλά το κύριο χαρακτηριστικό είναι η χρηματική συναλλαγή μεταξύ μετανάστη και διακινητή και η εθελοντική συμμετοχή του μετανάστη στη διαδικασία. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η διακίνηση αλλοδαπών είναι διαφορετική νομική έννοια από την εμπορία ανθρώπων (trafficking) αν και κάποιες φορές συμπίπτουν επί της πράξεως ως προς τη χρήση ιδίων οδών και μεθόδων μεταφοράς. Συνεπώς, μια κατάσταση μπορεί να ξεκινήσει ως παράνομη διακίνηση ανθρώπων, αλλά να εξελιχθεί κατά την διάρκεια της μετακίνησης ή μετά την άφιξη του μετανάστη στον τόπο προορισμού σε κατάσταση εμπορίας ανθρώπων.

Διαδικασία της Βουδαπέστης (Budapest Process)

Η Διαδικασία της Βουδαπέστης είναι ένα συμβουλευτικό φόρουμ που αποτελείται από 50+ κυβερνήσεις⁴ και περισσότερους από 10 διεθνείς οργανισμούς⁵ και έχει ως στόχο την ανάπτυξη ολοκληρωμένων και βιώσιμων συστημάτων για την ομαλή μετανάστευση. Αν και στην αρχή της λειτουργίας της, στις αρχές της δεκαετίας του '90, η διαδικασία της Βουδαπέστης προβλέφθηκε ως εργαλείο ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών, με τη διεύρυνση της ΕΕ εξελίχθηκε σε ένα ευρύτερο Ευρώ-ασιατικό φόρουμ για τη βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης.⁶ Σήμερα, αποτελεί για την Ευρώπη και τις Ανατολικές χώρες ένα από τα παλαιότερα και μεγαλύτερης διάρκειας πλαίσια συνεργασίας σχετικά με τη μετανάστευση.

Διέλευση (Transit)

Με τον όρο διέλευση (γνωστό και ως «πράνζιτ») νοείται το φυσικό «πέρασμα» του μετανάστη από ενδιάμεσες χώρες, μετά την αναχώρηση του από τη χώρα προέλευσης και πριν την άφιξη του στην τελική χώρα προορισμού. Η διέλευση αφορά συνήθως στην παράνομη είσοδο και παράτυπη διαμονή του μετανάστη στις ενδιάμεσες χώρες. Η διάρκεια της διέλευσης μπορεί να αφορά λίγες εβδομάδες, μήνες, αλλά κάποιες φορές και χρόνια. Η ολοκλήρωση της διέλευσης πραγματώνεται όταν ο μετανάστης θεωρήσει ότι έφθασε στον τελικό προορισμό του. Παρατηρείται όμως συχνά στην πράξη κάποιοι μετανάστες να θεωρούν ότι είναι σε «πράνζιτ» (σε διέλευση) αν και έχουν παραμείνει σε μια χώρα για μεγάλο χρονικό διάστημα και δεν έχουν δυνατότητα να προχωρήσουν παραπέρα προς τον τελικό (σύμφωνα με τα σχέδια ή τις επιθυμίες τους) προορισμό.

⁴Συγκεκριμένα, συμμετέχουν οι κυβερνήσεις των εξής χωρών: Αλβανία, Αρμενία, Αυστρία, Αζερμπαϊτζάν, Λευκορωσία, Βέλγιο, Βοσνία-Ερζεγοβίνη, Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Τσεχική Δημοκρατία, Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Γεωργία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία, Καζακστάν, Κιργιστάν, Λετονία, Λιχτενστάιν, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Μάλτα, Μολδαβία, Μαυροβούνιο, Ολλανδία, Νορβηγία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ρωσική Ομοσπονδία, Σερβία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ισπανία, Σουηδία, Ελβετία, Τατζικιστάν, Τουρκία, Τουρκμενιστάν, Ουκρανία, Ηνωμένο Βασίλειο και Ουζμπεκιστάν και πιο πρόσφατα του Αφγανιστάν, του Ιράκ και του Πακιστάν. Επιπλέον, οι ακόλουθες χώρες έχουν καθεστώς παρατηρητή: Αυστραλία, Μπαγκλαντές, Καναδάς, Κίνα, Ινδία, Ιράν και ΗΠΑ.

⁵Συγκεκριμένα συμμετέχουν οι: ΟΣΕΠ, Εκτελεστική Επιτροπή της CIS, Συμβούλιο της Ευρώπης, Eurasec, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Eurorol, Frontex, ILO, INTERPOL, ΔΟΜ, MARRI, SELEC, UNHCR και UNODC.

⁶Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: <https://www.budapestprocess.org/>

Εθελούσια Επιστροφή

Η εθελούσια επιστροφή αναφέρεται στη διαδικασία οικειοθελούς απομάκρυνσης ενός αλλοδαπού από τη χώρα. Στον αντίποδα βρίσκεται η αναγκαστική απομάκρυνση του αλλοδαπού από τη χώρα. Η εθελούσια επιστροφή δεν διέπεται από σαφές νομοθετικό πλαίσιο στην ελληνική έννομη τάξη. Ειδικότερα, στο πλαίσιο ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου, οι ελληνικές αρχές τάσσουν σε κάθε μετανάστη που συλλαμβάνεται για παράνομη είσοδο ή παραμονή στη χώρα προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης από τη χώρα. Αν η προθεσμία παρέλθει άπρακτη, ο αλλοδαπός υποβάλλεται σε διαδικασία αναγκαστικής απομάκρυνσης. Ωστόσο, σε οποιοδήποτε χρονικό σημείο μπορεί ο αλλοδαπός να προσέλθει ενώπιον των αρχών και να αιτηθεί την οικειοθελή απομάκρυνσή του από τη χώρα, είτε με δικά του έξοδα είτε μέσω της οικονομικής στήριξης των ελληνικών αρχών. Στην Ελλάδα, συστηματικά προγράμματα εθελουσίων επιστροφών ξεκίνησαν με τη στήριξη του Ταμείου Επιστροφών το 2010, ενώ σημαντική θεωρείται η αρωγή που προσφέρει ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης. Επί του παρόντος προβλέπονται οι ακόλουθοι τρόποι εθελούσιας απομάκρυνσης από τη χώρα: η ανεξάρτητη οικειοθελής επιστροφή προσώπων στη χώρα καταγωγής, διέλευσης ή σε κάποια άλλη τρίτη χώρα στην οποία επιθυμεί να επιστραφεί ο αλλοδαπός και στην οποία γίνεται δεκτός και η υποστηριζόμενη επιστροφή του αλλοδαπού και όπου συχνά δίνεται κάποιο οικονομικό βοήθημα με σκοπό την επανένταξη του στη χώρα καταγωγής.

Επιτροπές Ασύλου

Η εξέταση των αιτημάτων ασύλου στην Ελλάδα διενεργείται κατά βάση από τις διοικητικές αρχές. Επί του παρόντος υπάρχουν δύο συστήματα εξέτασης αιτημάτων ασύλου, η Υπηρεσία Ασύλου που μαζί με την Αρχή Προσφυγών θεσπίστηκαν με το νόμο 3907/2011 και ξεκίνησαν επίσημα τη λειτουργία τους τον Ιούνιο του 2013. Προγενέστερες αιτήσεις παραμένουν στην αρμοδιότητα της ελληνικής αστυνομίας και στις μεταβατικές επιτροπές του Προεδρικού Διατάγματος. 114/2010. Η Υπηρεσία Ασύλου στελεχώνεται από δημοσίους υπαλλήλους ή πρόσωπα που προσλαμβάνονται με συμβάσεις, και εξετάζει σε πρώτο βαθμό τα αιτήματα ασύλου. Σε περίπτωση που το αίτημα απορριφθεί, ο αλλοδαπός έχει δικαίωμα να προσφύγει κατά της απόφασης. Η Αρχή Προσφυγών αποτελείται από τριμελείς ανεξάρτητες επιτροπές που εξετάζουν σε δεύτερο βαθμό το αίτημα. Σε περίπτωση απόρριψης, ο αιτών μπορεί να προσφύγει στις δικαστικές αρχές.

Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (European Neighborhood Policy)

Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ) αναπτύχθηκε το 2004 με σκοπό τη χάραξη νέων διαχωριστικών γραμμών μεταξύ της διευρυμένης ΕΕ και των γειτόνων της και την ενίσχυση της ευημερίας, της σταθερότητας και της ασφάλειας όλων των εμπλεκόμενων χωρών. Μέσω της ΕΠΓ, η ΕΕ προσφέρει στους γείτονές της προνομιακή σχέση επί της βάσεως της αμοιβαίας δέσμευσης στις κοινές αξίες της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, του κράτους δικαίου, της χρηστής διακυβέρνησης, των αρχών της οικονομίας της αγοράς, και της βιώσιμης ανάπτυξης. Η ΕΠΓ περιλαμβάνει πολιτική και οικονομική συνεργασία καθώς και αυξημένη κινητικότητα και επαφές μεταξύ των κατοίκων των ενδιαφερόμενων χωρών. Η πολιτική αυτή εφαρμόζεται σε 16 γειτονικές της ΕΕ χώρες. Συγκεκριμένα η

ΕΠΓ εφαρμόζεται στο Αζερμπαϊτζάν, την Αρμενία, τη Γεωργία, τη Λευκορωσία, τη Μολδαβία και την Ουκρανία που συμμετέχουν στην Ανατολική Εταιρική Σχέση (ΑΕΣ), η οποία εγκαινιάστηκε το 2009, και στην Αίγυπτο, την Αλβανία, την Αλγερία, την Ιορδανία, το Ισραήλ, το Λίβανο, τη Λιβύη (που τελεί υπό καθεστώς παρατηρητή), το Μαρόκο, την Παλαιστίνη, τη Συρία (η συμμετοχή της οποίας έχει ανασταλεί λόγω του εμφυλίου πολέμου) και την Τυνησία οι οποίες συμμετέχουν στην Ένωση για τη Μεσόγειο (ΕγΜ) που ξεκίνησε το 2008.⁷

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (ΕΑΣΟ)

Η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο είναι μια υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δημιουργήθηκε το 2011 με σκοπό να βοηθήσει τα κράτη μέλη στην ενιαία εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου για το άσυλο και για να ενισχύσει και να διευκολύνει την πρακτική συνεργασία μεταξύ τους. Στις αρμοδιότητές της εμπίπτει μεταξύ άλλων να παρέχει στήριξη σε χώρες μέλη της ΕΕ που υφίστανται ιδιαίτερες μεταναστευτικές πιέσεις, μέσα από τη δημιουργία ενός συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης (early warning system), την κατάρτιση των εθνικών υπηρεσιών ασύλου, το συντονισμό ομάδων εμπειρογνομόνων για την πιο αποτελεσματική διαχείριση των αιτήσεων ασύλου και τη δημιουργία κατάλληλων διαδικασιών και υποδομών υποδοχής και φιλοξενίας των αιτούντων άσυλο⁸.

Καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος

Το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος αφορά στους πολίτες τρίτων χωρών οι οποίοι αποκτούν τη συγκεκριμένη ιδιότητα βάση των Άρθρων 4 και 7 της Οδηγίας ΕΚ/2003/109 του Συμβουλίου για το Καθεστώς Υπηκόων Τρίτων Χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες⁹. Στην κείμενη νομοθεσία (Ν. 4251/2014) έχουν ενσωματωθεί συγκεκριμένες διατάξεις (Άρθρα 89 έως 107) βάσει των οποίων εναρμονίζεται η ελληνική νομοθεσία αφενός με την ως άνω ευρωπαϊκή οδηγία και αφετέρου με τις διατάξεις 2011/51/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου με τις οποίες επεκτείνεται το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2003/109/ΕΚ και στους δικαιούχους διεθνούς προστασίας¹⁰. Το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος συνεπάγεται τη χορήγηση άδειας διαμονής πενταετούς διάρκειας, παρέχει αυξημένα δικαιώματα και εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση με τους ημεδαπούς σε σειρά πεδίων της κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Δίνει, επιπλέον, τη δυνατότητα στους δικαιούχους να κάνουν χρήση του δικαιώματος της κινητικότητας και να μεταβούν σε άλλα κράτη - μέλη της Ε.Ε.. Σύμφωνα με τα στοιχεία της βάσης δεδομένων αδειών διαμονής του Υπουργείου Εσωτερικών, για το

⁷Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε:

http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.4.html

⁸Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: <https://easo.europa.eu>

⁹ Council Directive 2003/109/EC (Long-Term Residents Directive): <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=en>

¹⁰ Βλέπε Αιτιολογική Έκθεση Σ.Ν. 4251/2014 στο: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/k-koinent-eis.pdf>

διάστημα Ιούνιος 2014 – Απρίλιος 2015, 10.851 μετανάστες έχουν αποκτήσει την άδεια διαμονής του επί μακρόν διαμένοντος¹¹.

Κέντρα Κράτησης

Κέντρα κράτησης είναι ειδικοί χώροι όπου διαμένουν έγκλειστοι οι αλλοδαποί των οποίων επίκειται η απέλαση από τη χώρα. Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η κράτηση αυτή είναι διοικητικής και όχι ποινικής φύσεως. Σκοπός συνεπώς δεν είναι ο κολασμός ή η αναμόρφωση του αλλοδαπού συνεπεία κάποιας αξιόποινης πράξης, αλλά η επίσπευση και διευκόλυνση της διαδικασίας επιστροφής στη χώρα καταγωγής. Ως χώροι κράτησης νοούνται ειδικά διαμορφωμένοι χώροι, που αντανακλούν το μη κολάσιμο χαρακτήρα του μέτρου στέρησης της ελευθερίας, όπως τα λεγόμενα προαναχωρησιακά κέντρα και οι ειδικοί χώροι φύλαξης αλλοδαπών. Στην Ελλάδα η χρήση της κράτησης υπήρξε ανέκαθεν εκτεταμένη. Το διάστημα 2012-2013 η συνολική χωρητικότητα των διαφόρων χώρων κράτησης ήταν περίπου 7.000 θέσεις. Υπήρξαν συχνές καταγγελίες, ωστόσο, για παρατεταμένη κράτηση σε ακατάλληλους χώρους, όπως αστυνομικά τμήματα. Θα πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι σύμφωνα με το νόμο η κράτηση θα πρέπει να χρησιμοποιείται ως εξαιρετικό μέτρο και η επιβολή της να πληροί κάποιες πολύ αυστηρές προϋποθέσεις για να είναι νόμιμη. Ειδικότερα, η κράτηση επιτρέπεται μόνο εφόσον έχουν εξαντληθεί όλες οι λιγότερο επαχθείς εναλλακτικές και πρέπει να διαρκεί μόνο για το απολύτως απαραίτητο διάστημα. Σε περίπτωση που η επιστροφή του παράνομα διαμένοντος αλλοδαπού δεν είναι άμεσα εφικτή, η συνέχιση της κράτησης του στερείται νομικής βάσης.

Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (CEAS-Common European Asylum System)

Το ΚΕΣΑ αναφέρεται στην πολιτική εναρμόνισης των εθνικών συστημάτων ασύλου με απώτερο σκοπό να εξασφαλίσει την αποτελεσματική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αλλά και να αποτρέψει τον κίνδυνο κατάχρησης του συστήματος ασύλου εξαιτίας ενδεχόμενων διαφορών ανάμεσα στα Κράτη-Μέλη (asylum shopping). Για το σκοπό αυτό, το ΚΕΣΑ προβλέπει την υιοθέτηση κοινών πρακτικών εξέτασης αιτημάτων ασύλου ανάμεσα στα Κράτη-μέλη τις χώρες-μέλη, διαδικασιών κράτησης και απέλασης αλλά και ελάχιστων κριτηρίων παροχής προστασίας σε όσους πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις.

Συνολικά πέντε δομές διαμορφώνουν το ΚΕΣΑ

1. Η **αναθεωρημένη οδηγία για τις διαδικασίες ασύλου (2013/32/ΕΕ)** στοχεύει σε αποφάσεις για χορήγηση ασύλου οι οποίες θα είναι δικαιότερες, ταχύτερες και θα διέπονται από καλύτερη ποιότητα. Οι αιτούντες ασύλου με ειδικές ανάγκες θα λαμβάνουν την αναγκαία υποστήριξη

¹¹

http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/general_directorate_migration/diefthinsi_metanastefikis_politikhs/

για να εξηγήσουν το αίτημά τους και θα υπάρχει μεγαλύτερη προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων και των θυμάτων βασανιστηρίων.

2. Η **αναθεωρημένη οδηγία για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο (2013/33/ΕΕ)** που θέτει κάποιες ελάχιστες προδιαγραφές για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο (π.χ. στέγαση) και που προβλέπει ότι οι συνθήκες θα πρέπει να είναι ανθρώπινες και τα θεμελιώδη δικαιώματά να γίνονται πλήρως σεβαστά. Η οδηγία επίσης προβλέπει ότι η κράτηση αυτών των ανθρώπων θα εφαρμόζεται μόνο ως έσχατη λύση.
3. Η **αναθεωρημένη οδηγία για την αναγνώριση (2011/95/ΕΕ)** διευκρινίζει τους λόγους για τη χορήγηση διεθνούς προστασίας και ως εκ τούτου καθιστά τις αποφάσεις για το άσυλο πιο ισχυρές. Επίσης, θα βελτιώσει την πρόσβαση των δικαιούχων σε μέτρα ένταξης.
4. Ο **αναθεωρημένος κανονισμός του Δουβλίνου** (λεγόμενος και Δουβλίνο III) ενισχύει την προστασία των αιτούντων ασύλου κατά τη διάρκεια της διαδικασίας καθορισμού του κράτους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησής τους. Παράλληλα, δημιουργεί ένα σύστημα για την έγκαιρη ανίχνευση προβλημάτων στα εθνικά συστήματα ασύλου ή υποδοχής και αντιμετωπίζει τις αιτίες που προκαλούν αυτά τα προβλήματα πριν εξελιχθούν σε κρίσεις μεγάλης κλίμακας.
5. Ο **αναθεωρημένος κανονισμός EURODAC** που επιτρέπει στις υπηρεσίες επιβολής του νόμου από όλη την Ένωση να έχουν, σε αυστηρά συγκεκριμένες περιπτώσεις, πρόσβαση στη βάση δεδομένων των δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούμενων ασύλου.

Κοινωνία Πολιτών

Η έννοια της κοινωνίας πολιτών, ή αλλιώς τρίτος τομέας, διαφοροποιείται από το κράτος (πρώτος τομέας) και από τον ιδιωτικό τομέα (δεύτερος τομέας). Την κοινωνία πολιτών απαρτίζουν οργανωμένες ομάδες που επιδιώκουν συλλογικά την πραγμάτωση ενός σκοπού, οι οποίες διακρίνονται στους παραδοσιακούς θεσμούς κοινωνικής εκπροσώπησης (πχ. συνδικάτα εργαζομένων) και στις σύγχρονες μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ). Οι φορείς της κοινωνίας πολιτών είναι ανεξάρτητοι από το κράτος, παρέχουν υπηρεσίες χωρίς να επιδιώκουν το κέρδος και στηρίζονται σημαντικά στην εθελοντική συμμετοχή. Σύμφωνα με εκτιμήσεις, στην Ελλάδα υπάρχουν περισσότερες από 120 ΜΚΟ και σύλλογοι/οργανώσεις μεταναστών, οι οποίες παρέχουν, μεταξύ άλλων, κοινωνικές, νομικές και ιατρικές υπηρεσίες σε μετανάστες ή/και πρόσφυγες.

Κοινωνική Ένταξη

Η κοινωνική ένταξη είναι μια δυναμική, συνεχής και πολυδιάστατη διαδικασία που αφορά τόσο τον γηγενή πληθυσμό, όσο και τους μετανάστες που ζουν στην Ελλάδα. Συντελείται σε τρία επίπεδα: το θεσμικό, το συλλογικό και το ατομικό. Η επιτυχή έκβασή της προϋποθέτει διπλή και αμφίδρομη προσαρμογή αφενός του μετανάστη στις νέες συνθήκες της ζωής του και αφετέρου της ελληνικής κοινωνίας στην έλευση και εγκατάσταση ανθρώπων από άλλες χώρες. Στο πλαίσιο αυτό, είναι

απαραίτητο να γίνονται σεβαστά τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα των τελευταίων έτσι ώστε να διευκολύνεται η ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική, πολιτική και πολιτιστική ζωή. Η κοινωνική ένταξη διαφέρει από την κοινωνική αφομοίωση. Η ένταξη προϋποθέτει ότι οι μετανάστες φέρουν στην κοινωνία εγκατάστασης τις παραδόσεις τους και τα ήθη τους και προσαρμόζουν αυτά στις νέες συνθήκες, αλλάζοντας παράλληλα και την χώρα της εγκατάστασης τους. Αντίθετα η αφομοίωση προϋποθέτει ότι οι μετανάστες εγκαταλείπουν εντελώς την ταυτότητά τους και αφομοιώνονται πλήρως στην κοινωνία της χώρας υποδοχής. Η διαχείρισή της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην Ελλάδα υπάγεται στην αρμοδιότητα της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Κτήση της Ελληνικής Ιθαγένειας με πολιτογράφηση

Η ιθαγένεια είναι ο νομικός δεσμός ενός προσώπου με το Ελληνικό κράτος και αποκτάται είτε από τη γέννηση, είτε μέσα από τη διαδικασία της πολιτογράφησης. Η απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση (Ν. 3838/2010) αποτελεί μια διοικητική πράξη που απαιτεί αφενός τη βούληση του πολίτη τρίτης χώρας να γίνει Έλληνας πολίτης και αφετέρου τη βούληση του Ελληνικού κράτους να δεχτεί το συγκεκριμένο πρόσωπο ως πολίτη του. Στους ενήλικες μετανάστες επιτρέπεται η πρόσβαση στη διαδικασία πολιτογράφησης μεταξύ άλλων μετά από νόμιμη 10ετή παραμονή στην Ελλάδα στο διάστημα της τελευταίας 12ετίας πριν από τη υποβολή της αίτησης και εφόσον πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται η γνώση της Ελληνική γλώσσας και ιστορίας και η ομαλή ένταξη στην οικονομική και κοινωνική ζωή. Για τη συνδρομή των προϋποθέσεων γνωμοδοτεί η Επιτροπή Πολιτογράφησης μετά από συνέντευξη. Η Διεύθυνση Ιθαγένειας της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης είναι ο αρμόδιος φορέας για τη διαχείριση της διαδικασίας πολιτογράφησης¹².

Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης

Τον Μάρτιο του 2014 ψηφίστηκε ο Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/14). Ο Κώδικας Μετανάστευσης συγκεντρώνει και κωδικοποιεί την υπάρχουσα νομοθεσία περί μετανάστευσης που δημιουργήθηκε σταδιακά από τις αρχές τις δεκαετίας του 1990. Επιπλέον, ενσωματώνει την ορθή εφαρμογή της κοινοτικής οδηγίας σχετικά με το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος, καθιερώνει αλλαγές στη διαδικασία της μετάκλησης αλλοδαπών, ο σχεδιασμός της οποίας θα γίνεται πλέον σε κεντρικό επίπεδο με βάση τις ανάγκες της αγοράς εργασίας στο σύνολο της χώρας, ενώ υπάρχει πρόβλεψη και για το καθεστώς παραμονής των δεύτερης γενιάς μεταναστών μετά την ενηλικίωσή τους¹³.

¹² Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τους τρόπους κτήσης της ιθαγένειας και τις διαδικασίες βλέπε: http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/diefthinsi_ithageneias/

¹³ Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: http://www.synigoros.gr/resources/docs/n4251_2014.pdf

‘Λαθρομετανάστευση’

Ο όρος ‘λαθρομετανάστευση’ χρησιμοποιείται αδόκιμα προκειμένου να περιγράψει πρόσωπα που διαμένουν ή εισήλθαν στον ελληνικό χώρο χωρίς τα απαραίτητα νομιμοποιητικά έγγραφα. Θεωρείται αδόκιμος τόσο από νομική όσο και πολιτική άποψη, καθώς είναι αρνητικά φορτισμένος και συνδέει αδιάρρηκτα την ιδιότητα του μετανάστη με ποινικά κολάσιμη πράξη. Κάποιες πρώτες αναφορές του όρου βρίσκουμε στον ελληνικό τύπο τη δεκαετία του 1920, με αναφορά στους Έλληνες που μετανάστευαν στην Αμερική, ενώ στην ελληνική καθομιλουμένη εισήλθε πιο δυναμικά τη δεκαετία του 1990. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο όρος δεν απαντάται πουθενά στην ελληνική νομοθεσία, η οποία κάνει λόγο για παράνομη είσοδο και παραμονή στη χώρα. Πιο ορθός θεωρείται ο όρος ο παράτυπος μετανάστης, καθώς συνδέει την ιδιότητα με την έλλειψη νομίμων διατυπώσεων και όχι με ποινικά κολάσιμη πράξη.

Μετανάστευση

Σύμφωνα με το **Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης** (EMN), ο ορισμός της μετανάστευσης περιλαμβάνει τη μεταβολή του τόπου διαμονής ενός προσώπου είτε σε άλλο κράτος (διεθνής μετανάστευση), είτε εντός ενός κράτους (εσωτερική μετανάστευση) για διάστημα περισσότερο από ένα χρόνο ανεξαρτήτως αιτιών, εθελοντικής ή μη μετακίνησης, μέσων που χρησιμοποιούνται για την πραγμάτωσή της και νόμιμης ή παράτυπης διέλευσης. Σε επίπεδο Ε.Ε. η μετανάστευση αποτελεί μια πράξη η οποία σχετίζεται με τη μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός προσώπου (που προηγουμένως διέμενε είτε σε άλλο κράτος-μέλος, είτε σε τρίτη χώρα) στην επικράτεια ενός κράτος-μέλους για ένα διάστημα όχι μικρότερο των 12 μηνών¹⁴.

Στην Ελλάδα, η απογραφή του 2011 έδειξε ότι 713.000 πολίτες τρίτων χωρών (μετανάστες) και 199.000 πολίτες της Ε.Ε. είναι εγκατεστημένοι στη χώρα, αποτελώντας έτσι το 6,5% και 1,8% αντίστοιχα του συνολικού πληθυσμού της χώρας¹⁵. Η μεγαλύτερη ομάδα μεταναστών είναι η Αλβανική (480.000), ενώ ακολουθούν με μικρότερα ποσοστά οι Βούλγαροι (75.000), Ρουμάνοι (46.000), Πακιστανοί (34.000), Γεωργιανοί (27.000) και Ουκρανοί (17.000). Ανάλογα με τον τρόπο εισόδου στη χώρα και το καθεστώς διαμονής η μετανάστευση διακρίνεται σε νόμιμη και παράτυπη.

Νόμιμη Μετανάστευση

Νόμιμη μετανάστευση αφορά στις μετακινήσεις προσώπων που έχουν εισέλθει και διαμένουν στην Ελλάδα ακολουθώντας νόμιμους τρόπους και μέσα όπως αυτά προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία¹⁶. Οι νόμιμα διαμένοντες μετανάστες διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: (1) πολίτες κρατών-

¹⁴Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary/index_m_en.htm

¹⁵Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε Τριανταφυλλίδου 2014: http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/10/Migration-in-Greece-Recent-Developments-2014_2.pdf

¹⁶Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary/index_m_en.htm

μελών της Ε.Ε. και (2) πολίτες τρίτων χωρών. Για την πρώτη κατηγορία η είσοδος και η παραμονή στην Ελλάδα ρυθμίζεται από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηκόων της ΕΕ οι οποίοι απολαμβάνουν του δικαιώματος της ελεύθερης μετακίνησης και εγκατάστασης στην Ελλάδα. Αντιθέτως, για τη δεύτερη κατηγορία απαιτείται ειδική διαδικασία εισόδου και παραμονής στη χώρα, η οποία ρυθμίζεται από ειδικό νομοθετικό πλαίσιο που κωδικοποίησε πρόσφατα ο Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (Ν. 4251/2014)¹⁷. Στατιστικά στοιχεία για τη νόμιμη μετανάστευση στην Ελλάδα κρατούνται από τις αρμόδιες αρχές του Υπουργείου Εσωτερικών που είναι αρμόδιο για την έκδοση των νόμιμων αδειών διαμονής. Σύμφωνα με τα υπάρχοντα στοιχεία, ο αριθμός των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα ανέρχεται σε 515.242 ¹⁸.

Παράτυπη Μετανάστευση

Το **Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης** (EMN) αναγνωρίζοντας ότι δεν υπάρχει ένας καθολικά αποδεκτός ορισμός, οριοθετεί την έννοια της παράτυπης μετανάστευσης ως την είσοδο, τη διαμονή ή/και την εργασία χωρίς την προαπαιτούμενη άδεια ή/και τα απαραίτητα έγγραφα που προβλέπονται από τους εθνικούς κανονισμούς που διαχειρίζονται τις μεταναστευτικές ροές¹⁹. Στην κείμενη νομοθεσία²⁰ η παράτυπη μετανάστευση²¹ ορίζεται ως «η παρουσία στην ελληνική επικράτεια πολίτη τρίτης χώρας που δεν πληροί, ή έχει πάψει να πληροί, τις προϋποθέσεις εισόδου, όπως ορίζονται στο άρθρο 5 παράγραφος 1 του Κανονισμού 562/2006 (Κώδικας Συνόρων του Σένγκεν) ή τις λοιπές προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής ή διαμονής της κείμενης νομοθεσίας»²². Τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα έχει αναδειχθεί ως μια από τις κύριες πύλες εισόδου και διέλευσης παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη. Συγκεκριμένα, ο μεγαλύτερος όγκος των αφίξεων για το διάστημα 2009-2012 έχει εντοπιστεί στα χερσαία Ελληνοτουρκικά σύνορα, ενώ την περίοδο 2013-2015 έχει παρατηρηθεί αύξηση στις αφίξεις από τα θαλάσσια σύνορα με την Τουρκία²³ με τους Σύριους πρόσφυγες να αποτελούν την πλειονότητα.

Πρόσφυγας (Refugee)

Πρόσφυγας είναι πρόσωπο που αναγκάστηκε να εγκαταλείψει τη πατρίδα του και δεν μπορεί να επιστρέψει σε αυτή από φόβο. Η έννοια του πρόσφυγα ορίζεται από τη Σύμβαση του 1951 για το

¹⁷Βλέπε: http://www.synigoros.gr/resources/docs/n4251_2014.pdf

¹⁸

http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/general_directorate_migration/diefthinsi_metanastefikis_politik_hs/

¹⁹http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary/index_i_en.htm

²⁰Βλέπε Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης : http://www.synigoros.gr/resources/docs/n4251_2014.pdf

²¹Παρά το γεγονός ότι η κείμενη νομοθεσία υιοθετεί τον όρο «παράνομη παραμονή», η παρούσα προσέγγιση επιλέγει την χρήση του όρου 'παράτυπη μετανάστευση' σε μια προσπάθεια 'ουδετεροποίησης' της αρνητικά επιφορτισμένης έννοια της διέλευσης των συνόρων.

²²Ν. 4251/2014, σελ. 1304

²³Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε Τριανταφυλλίδου 2014 στο http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/10/Migration-in-Greece-Recent-Developments-2014_2.pdf

Καθεστώς των Προσφύγων ως πρόσωπο που από «δικαιολογημένο φόβο δίωξης εξαιτίας της φυλής, της θρησκείας, της εθνικότητας, της συμμετοχής του σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα ή των πολιτικών του πεποιθήσεων» δεν μπορεί ή δεν επιθυμεί να επιστρέψει στη χώρα του. Ο πρόσφυγας δικαιούται προστασία από μια εξαναγκαστική επιστροφή στη χώρα καταγωγής του (αρχή της μη επαναπροώθησης). Επιπλέον ο πρόσφυγας δικαιούται προστασία από δίωξη για παράνομη είσοδο, (καθώς συχνά αναγκάζεται να διαφύγει και να εισέλθει με παράτυπα μέσα), ενώ στους πρόσφυγες παραχωρούνται ταξιδιωτικά έγγραφα (προσφυγικό διαβατήριο) και πρόσβαση σε μια μακρόχρονη εγκατάσταση εφόσον δεν μπορούν και δεν επιθυμούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους.

Ρατσιστική Βία

Η ρατσιστική βία ορίζεται ως εγκληματική πράξη εις βάρος προσώπων, τα οποία επιλέγονται, όχι ως άτομα, αλλά ως «φορείς» ενός ή περισσοτέρων από τα ακόλουθα στοχοποιούμενα χαρακτηριστικά: φυλή, εθνική, εθνοτική, θρησκευτική ή γενεολογική προέλευση, χρώμα, σεξουαλικός προσανατολισμός, ταυτότητα φύλου, ή αναπηρία. Είναι δηλαδή πράξη που τελείται από μίσος για ένα από τα ως άνω χαρακτηριστικά (ά.10, Ν. 4285/2014)²⁴. Η ρατσιστική βία μπορεί να είναι φυσική/σωματική, αλλά και λεκτική (πχ. απειλές, εκφοβισμός, εξύβριση), ενώ μπορεί να στρέφεται και κατά υλικών αγαθών, τα οποία ανήκουν στο πρόσωπο ή την ομάδα που στοχοποιείται. Αξίζει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι δεν υπάρχει ένας κοινός νομικός ορισμός της ρατσιστικής βίας. Σύμφωνα με την Ελληνική έννομη τάξη, η τέλεση μιας εγκληματικής πράξης με ρατσιστικό κίνητρο συνιστά επιβαρυντική περίπτωση και συνεκτιμάται από το δικαστήριο κατά την επιμέτρηση της ποινής. Τα περιστατικά ρατσιστικής βίας καταγράφονται από τις Υπηρεσίες Αντιμετώπισης Ρατσιστικής Βίας της Ελληνικής Αστυνομίας, αλλά και από το Δίκτυο Καταγραφής Περιστατικών Ρατσιστικής Βίας, μιας πρωτοβουλίας που αριθμεί 30 και πλέον φορείς της κοινωνίας πολιτών²⁵.

Εμπορία Ανθρώπων (Trafficking)

Ο επίσημος ορισμός της εμπορίας ανθρώπων αντλείται διεθνώς από το Πρωτόκολλο για την Αποτροπή, την Καταστολή και την Τιμωρία της Παράνομης Διακίνησης Προσώπων με Σκοπό τη Σεξουαλική και Οικονομική Εκμετάλλευση, ιδιαίτερα των γυναικών και των παιδιών (γνωστό και ως Πρωτόκολλο Παλέρμιο). Το Πρωτόκολλο συμπληρώνει τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών Ενάντια στο Υπερεθνικό Οργανωμένο Έγκλημα (μαζί με το Πρωτόκολλο Ενάντια στη Λαθρεμπορία των Μεταναστών Μέσω Ξηράς, Αέρα και Θάλασσας). Η Ευρωπαϊκή Οδηγία 2011/36/ΕΕ που ορίζει την εμπορία υιοθετεί σχεδόν αυτούσιο τον ορισμό του Πρωτοκόλλου του Παλέρμιο. Η εμπορία αφορά στη στρατολόγηση και μεταφορά ανθρώπων (κυρίως από μια χώρα σε άλλη, αν και στοιχείο της μεταφοράς και διέλευσης συνόρων δεν είναι απαραίτητο για να διαπραχθεί το έγκλημα της

²⁴Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: <https://nomoi.info/%CE%A6%CE%95%CE%9A-%CE%91-191-2014-%CF%83%CE%B5%CE%BB-1.html>

²⁵Για περισσότερες πληροφορίες βλέπε: <http://www.unhcr.gr/1againstracism/category/δίκτυο-καταγραφής-ρατσιστικής-βίας/>

εμπορίας) με σκοπό την εκμετάλλευσή τους για σεξουαλικούς ή οικονομικούς λόγους (π.χ. την επαιτεία, την εργασιακή). Ιδιαίτερα αμφιλεγόμενο στοιχείο στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο αποτελεί η συναίνεση του θύματος. Ειδικότερα, στην ελληνική έννομη τάξη γίνεται καταρχήν αποδεκτό ότι η τέλεση του εγκλήματος της εμπορίας ανθρώπων προϋποθέτει τη χρήση βίας, απειλής ή άλλου εξαναγκαστικού μέσου ή την κατάχρηση εξουσίας. Ωστόσο, γίνεται αποδεκτό ότι η εμπορία ανθρώπων στοιχειοθετείται και όταν για να πετύχει το στόχο του, ο δράστης που αποσπά τη συναίνεση του θύματος με χρήση απατηλών μέσων ή εκμεταλλεζόμενος την ευάλωτη θέση του. Επί της πράξεως, ωστόσο, η διαχωριστική γραμμή μεταξύ της ύπαρξης συναίνεσης ή μη δεν είναι πάντα ευδιάκριτη. Τα θύματα μπορεί να είναι γυναίκες, παιδιά, αλλά και άνδρες. Αν και πολλά από τα θύματα προέρχονται από χώρες εκτός ΕΕ, τα τελευταία χρόνια παρουσιάζεται αύξηση στην εσωτερική εμπορία, δηλαδή πολιτών της ΕΕ που αποτελούν αντικείμενο εμπορίας εντός των συνόρων της ΕΕ. Για την περίοδο 2010-2012, η Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία, κατέγραψε 30.146 θύματα με τα 2/3 σχεδόν να προέρχονται από Κράτη-Μέλη της Ε.Ε.

Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

Η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ δημιουργήθηκε μετά το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου. Αρχικός σκοπός της ήταν να βοηθήσει τους περίπου ένα εκατομμύριο Ευρωπαίους που είχαν εκτοπιστεί εξαιτίας του πολέμου. Καθώς ο αριθμός των εκτοπισθέντων ανά τον κόσμο αυξανόταν, η Ύπατη Αρμοστεία παρέτεινε τη λειτουργία της και πλέον λειτουργεί άνευ χρονικού περιορισμού. Στην Ελλάδα, το Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας άνοιξε το Μάρτιο του 1952 και κύρια αρμοδιότητά του είναι να μεριμνά για το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφύγων συμπεριλαμβανομένων των αιτούντων άσυλο στη χώρα. Ο ρόλος του είναι κυρίως συντονιστικός ενώ σε περιόδους κρίσης έχει κατ'εξαιρεση αναλάβει και επιχειρησιακή δράση. Συνεργάζεται με τις κρατικές αρχές ασκώντας συμβουλευτικό ρόλο, καθώς και με τις ΜΚΟ και λοιπές οργανώσεις, ενώ αναλαμβάνει και στηρίζει δράσεις για την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης.

Υπηρεσία πρώτης υποδοχής

Η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής συστάθηκε με το Ν. 3907/2011 και διαχειρίζεται τα κέντρα πρώτης υποδοχής (ΚΕ.Π.Υ.) και τις κινητές μονάδες πρώτης υποδοχής που υλοποιούν διαδικασίες πρώτης υποδοχής εντός των ορίων της τοπικής τους δικαιοδοσίας στους παράτυπα εισερχόμενους μετανάστες. Οι διαδικασίες πρώτης υποδοχής περιλαμβάνουν την εξακρίβωση της ταυτότητας και της ιθαγένειας των παράνομα εισερχόμενων, την καταγραφή τους, τον ιατρικό έλεγχο και την παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, αλλά και υπηρεσιών ψυχοκοινωνικής υποστήριξης εάν κριθεί αναγκαίο, και τέλος την υπεύθυνη ενημέρωση σε σχέση με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εισερχομένων. Με την ολοκλήρωση των διαδικασιών πρώτης υποδοχής, οι υπήκοοι τρίτων χωρών παραπέμπονται στις αρμόδιες υπηρεσίες για την περαιτέρω διαχείρισή τους.

Υποβοηθούμενη Εθελούσια Επιστροφή και Επανάταξη

Η υποβοηθούμενη εθελούσια επιστροφή αφορά πρόσωπα τα οποία δεν επιθυμούν να παραμείνουν στη χώρα υποδοχής και οικειοθελώς αποφασίζουν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους,

χωρίς ωστόσο, να διαθέτουν τους πόρους/μέσα για να το κάνουν. Στην περίπτωση αυτή, η επιστροφή τους επικουρείται οικονομικά από το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ) μέσω κονδυλίων της ΕΕ ή απευθείας από τα κράτη-μέλη, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις παρέχεται κοινωνικο-οικονομική βοήθεια επανένταξης ώστε να διασφαλιστεί η αυτοσυντήρησή τους και η συμβολή τους στην τοπική κοινωνία. Οι ωφελούμενοι των προγραμμάτων αυτών περιλαμβάνουν 1) απορριφθέντες αιτούντες άσυλο, 2) θύματα παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, 3) μετανάστες χωρίς δυνατότητα νόμιμης μετακίνησης, και 4) ευάλωτες ομάδες, όπως ασυνόδευτα ανήλικα, πρόσωπα που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα υγείας.²⁶

Frontex

Ο Ευρωπαϊκός οργανισμός Frontex δημιουργήθηκε το 2004 για να συμβάλει στην καλύτερη επιχειρησιακή συνεργασία για τη διαχείριση και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε.. Τα καθήκοντά του περιλαμβάνουν 1) το συντονισμό της επιχειρησιακής συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων· 2) τη συνδρομή στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων· 3) την εκπόνηση αναλύσεων κινδύνου· 4) την παρακολούθηση των εξελίξεων στην έρευνα σε θέματα ελέγχου και εποπτείας των εξωτερικών συνόρων· 5) την παροχή συνδρομής στα κράτη-μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή παρουσία στα εξωτερικά σύνορα· 6) και την παροχή στα κράτη-μέλη της αναγκαίας στήριξης για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επιστροφής. Η παρουσία της Frontex στην Ελλάδα είναι συνεχής από το 2006 και έχει ενισχυθεί σημαντικά από το 2010 με τη σύσταση του Επιχειρησιακού Γραφείου του οργανισμού στον Πειραιά. Σε επιχειρησιακό επίπεδο, οι πιο γνωστές δράσεις είναι η Επιχείρηση Poseidon (Sea) για τη διαφύλαξη των ελληνοτουρκικών θαλάσσιων συνόρων και η ανάπτυξη των Ομάδων Ταχείας Μεθοριακής Επέμβασης (RABIT) στα Ελληνοτουρκικά σύνορα του Έβρου.²⁷

²⁶Περισσότερες πληροφορίες για τα προγράμματα του ΔΟΜ είναι διαθέσιμες στο σύνδεσμο <http://greece.iom.int/el>

²⁷Περισσότερες πληροφορίες για τη δράση της Frontex είναι διαθέσιμες στον σύνδεσμο: <http://frontex.europa.eu>

Σχετικές Μελέτες της Ομάδας Μετανάστευσης του ΕΛΙΑΜΕΠ

Περισσότερες πληροφορίες, στατιστικά στοιχεία και κριτική αξιολόγηση της ελληνικής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο μπορείτε να βρείτε στις ακόλουθες μελέτες της Ομάδας Μετανάστευσης του ΕΛΙΑΜΕΠ:

Μετανάστευση στην Ελλάδα

Άννα Τριανταφυλλίδου (2014) 'Migration in Greece. Recent Developments in 2014'. Report prepared for the OECD Network of International Migration Experts, Paris, 6-8 October 2014. Διαθέσιμο από: http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/10/Migration-in-Greece-Recent-Developments-2014_2.pdf

Διακυβέρνηση της παράτυπης μετανάστευσης – Ερευνητικό πρόγραμμα IRMA

Μελέτες περίπτωσης για τις χώρες: Αλβανία, Αφγανιστάν, Γεωργία, Ουκρανία και Πακιστάν. Διαθέσιμες στο: <http://irma.eliamep.gr/publications/case-studies/>

Κράτηση

“Είναι η αδιάκριτη κράτηση των παράτυπων μεταναστών αποτελεσματική συγκριτικά με το κόστος της; Η περίπτωση του προαναχωρησιακού κέντρου της Αμυδαλέζας”, Πρόγραμμα ΜΙΔΑΣ, Μάιος 2014, διαθέσιμη στο: http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/05/Policy_brief_the_case_study_of_Amygdaleza_GR.pdf

Η κράτηση ως τιμωρία

Μπορεί η επ' αόριστον κράτηση να αποτελέσει βιώσιμη πολιτική για την διαχείριση της παράτυπης μετανάστευσης;, Πρόγραμμα ΜΙΔΑΣ, Απρίλιος 2014, διαθέσιμη στο: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/04/Polic-brief-Detention-in-Greece-1.pdf>

Επισκόπηση και Αξιολόγηση Πολιτικής για την Παράτυπη Μετανάστευση και το Άσυλο 2008-2013

“Αξιολογώντας τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας των πολιτικών ελέγχου της παράτυπης μετανάστευσης στην Ελλάδα”, Πρόγραμμα ΜΙΔΑΣ, Νοέμβριος 2014, διαθέσιμη στο <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/11/MIDAS-REPORT-GR-1.pdf>

Παράτυπη Μετανάστευση και Άσυλο

“Αξιολογώντας τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας: Παράτυπη Μετανάστευση και Διαχείριση Ασύλου σε ένα Ευμετάβλητο Γεωπολιτικό Πλαίσιο”, Πρόγραμμα ΜΙΔΑΣ, Οκτώβριος 2014, διαθέσιμο στο <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/11/MIDAS-Policy-Paper-GR.pdf>