



ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ ΜΕΛΕΤΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ & ΔΙΑΣΠΟΡΑΣ  
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης & Δημόσιας Διοίκησης  
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών



ΕΛΕΝΗ-ΑΝΔΡΙΑΝΗ ΣΑΜΠΑΤΑΚΟΥ

# ΕΡΜΗΝΕΥΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

*Νομοθετική, Θεσμική, Επιχειρησιακή Εξέλιξη.  
Δρώντες, Δομές και Διάδραση.*



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ

Σειρά Ειδικών Μελετών της Μετανάστευσης & Διασποράς **№ 5**





ΕΡΜΗΝΕΥΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ  
ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

*Νομοθετική, Θεσμική, Επιχειρησιακή Εξέλιξη.  
Δρώντες, Δομές και Διάδραση*

*Απαγορεύεται η μερική ή ολική  
αναδημοσίευση του έργου αυτού, καθώς  
και η αναπαραγωγή του με οποιοδήποτε μέσο  
χωρίς σχετική άδεια του εκδότη.*

ISBN: 978-960-02-2437-5

Copyright © Εκδόσεις ΠΑΠΑΖΗΣΗ ΑΕΒΕ

Νικηταρά 2, 106 78 Αθήνα.

Τηλ.: 210-38.22.496, 210-38.38.020 - fax: 210-38.09.150

site: [www.papazisi.gr](http://www.papazisi.gr)

e-mail: [papazisi@otenet.gr](mailto:papazisi@otenet.gr)

Φωτοστοιχειοθεσία - Φιλμ - Μοντάζ:

ΑΦΟΙ ΦΡΑΓΚΟΥΔΗ Ο.Ε.

Σταδίου 60, 105 64 Αθήνα

τηλ.: 210-32.27.323 - fax: 210-32.24.548

e-mail: [gfragoud@otenet.gr](mailto:gfragoud@otenet.gr)

**ΕΡΜΗΝΕΥΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΞΕΛΙΞΗ  
ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

*Νομοθετική, Θεσμική, Επιχειρησιακή Εξέλιξη.  
Δρώντες, Δομές και Διάδραση*

**Ελένη-Ανδριανή Σαρπατάκου**



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΠΑΠΑΖΗΣΗ  
ΑΘΗΝΑ 2010



*Στην «παλαιά» οικογένεια*





## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Κατάλογος πινάκων.....	15
Κατάλογος σχημάτων.....	17
Ακρόνυμα.....	19
Προλογικό Σημείωμα,..... <i>Αντώνιος Κόντης</i>	21
Προλογικό Σημείωμα,..... <i>Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου</i>	25
Εισαγωγή.....	35

### ΜΕΡΟΣ Α΄

#### ΤΑ ΟΡΙΑ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΠΟΧΗ

<b>1. Άνθρωποι εν κινήσει: Το φαινόμενο της μετανά- νάστευσης...</b> .....	47
1.1 Προσδιορισμός του φαινομένου: ορισμοί και α- ριθμοί. ....	48
1.2 Αναγωγή στα γενεσιουργά αίτια της μετανάστευσης ...	56
1.3 Αναλύοντας τον καμβά της σύγχρονης μετανά- στευσης. ....	76
1.4 Συνέπειες της μετανάστευσης.....	87
<b>2. Η Μεταναστευτική Πολιτική</b> .....	99
2.1 Η πολιτική ρύθμισης και ελέγχου της μετανά- στευσης.....	100
2.2 Η πολιτική ενσωμάτωσης.....	118

2.3 Οι δύο όψεις της μεταναστευτικής πολιτικής ..	130
<b>3. Η διεθνής μετανάστευση ως δοκιμασία του σύγχρονου εθνικού κράτους .....</b>	<b>135</b>
3.1 Η εθνική κυριαρχία και η διεθνής μετανάστευση	136
3.2 Η ιδιότητα του πολίτη και η διεθνής μετανάστευση .....	157
3.3 Καταληκτικές παρατηρήσεις .....	175

### ΜΕΡΟΣ Β΄

#### ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΕ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ: ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΡΦΟΥΜΕΝΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

<b>4. Η μετριοπαθής κατάληξη των προσπαθειών της διεθνούς κοινότητας... ..</b>	<b>181</b>
4.1 Η οικουμενική προσέγγιση της διαχείρισης της διεθνούς μετανάστευσης .....	182
4.2 Η περιφερειακή προσέγγιση της διαχείρισης της διεθνούς μετανάστευσης .....	194
4.3 Η διμερής προσέγγιση της διαχείρισης της διεθνούς μετανάστευσης .....	200
4.4 Καταληκτικές παρατηρήσεις .....	206
<b>5. ...και η δυναμική της περιφερειακής ενοποίησης: η περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης .....</b>	<b>213</b>
5.1. Από τη Ρώμη στο Μάαστριχ: από την τελωνειακή στην πολιτική ένωση .....	214
5.2. Από την Οικονομική και Πολιτική Ένωση στη Συνθήκη του Άμστερνταμ .....	219
5.3. Η Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική στη μετα-Άμστερνταμ εποχή .....	225

5.4. Θεμελιώδεις παράμετροι της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής .....	235
i. Επικουρικότητα και Αναλογικότητα .....	235
ii. Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού .....	237
iii. Διαδικασία συναπόφασης (άρ. 251 ΣΕΚ) ....	243
iv. Αλληλεγγύη-Εταιρική σχέση .....	245
5.5 Καταληκτικές παρατηρήσεις .....	246

### ΜΕΡΟΣ Γ'

#### ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΕ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ: ΤΟ ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

<b>6. Θεωρητικές και πρακτικές συνιστώσες της ερευνητικής διαδρομής .....</b>	<b>253</b>
6.1 Διεθνής Δημόσια Πολιτική και Διεθνή Δημόσια Αγαθά .....	258
6.2 Το θεωρητικό πλαίσιο του Φιλελεύθερου Διακυβερνητισμού .....	275
6.3. Η Νέα Θεσμική προσέγγιση .....	288
6.3.1 Ο Ορθολογικός ΝεοΘεσμισμός .....	294
6.3.2 Ο Κοινωνιολογικός ΝεοΘεσμισμός .....	302
6.3.3 Η Θεωρία της Κοινωνικής Κατασκευής ..	308
6.4 Προτεινόμενο θεωρητικό πλαίσιο ανάλυσης της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής: Θεωρία και πρακτική εφαρμογή. ....	322

### ΜΕΡΟΣ Δ'

#### ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΕΞΕΛΙΞΗΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ 1991-2009

<b>7. Η εξέλιξη της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής κατά θεματικό άξονα (1991-2009)</b> .....	341
7.1. Είσοδος, παραμονή και εργασία νόμιμων οικονομικών μεταναστών .....	342
7.1.1 Το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση	344
7.1.2 Το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών .....	362
7.1.3 Οικονομική μετανάστευση .....	380
7.1.4 Ειδικές ρυθμίσεις νόμιμης μετανάστευσης συγκεκριμένων ομάδων υπηκόων τρίτων χωρών .....	405
α. Ερευνητές .....	406
β. Σπουδαστές, μαθητές, άμισθοι ασκούμενοι, εθελοντές .....	410
7.2. Καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης ..	414
7.2.1 «Βασικά συνοδευτικά μέτρα» .....	417
7.2.1.1 Η καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης και της εμπορίας ανθρώπων .....	418
7.2.1.2 Η καταπολέμηση της παράνομης εργασίας .....	429
7.2.1.3 Η ευθύνη των μεταφορέων .....	432
7.2.2 Η Πολιτική Επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών .....	450
7.2.2.1 Το νομικό πλαίσιο των απελάσεων: αποφάσεις, διαδικασίες, συνεργασίες και ελάχιστες κοινές προδιαγραφές .....	451
7.2.2.2 Προγράμματα επιστροφής, συμφωνίες επανεισδοχής και η εξωτερική διάσταση του ΧΕΑΔ .....	461

7.2.2.3 Χρηματοδοτικά μέσα της Πολιτικής Επιστροφής .....	476
7.2.3 Αυτόνομες, αλλά συνδεδεμένες: Πολιτική Θεωρήσεων, Πολιτική Διαχείρισης Συνόρων και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης .....	479
7.3. Δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών: πολιτική ενσωμάτωσης .....	498
7.3.1 Η θεμελίωση της πολιτικής για την ενσωμάτωση .....	499
7.3.2 Διαστάσεις της σημερινής πολιτικής της Ε.Ε. για την ενσωμάτωση .....	506
7.3.2.1 Πολιτική κατά των διακρίσεων εις βάρος υπηκόων τρίτων χωρών .....	506
7.3.2.2 Νόμιμη μετανάστευση και ενσωμάτωση .....	510
7.3.2.3 Κοινωνική ασφάλιση .....	514
7.3.2.4 Νομική-πολιτική ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών .....	516
7.3.3 Η πολιτική ενσωμάτωσης στα επιλεγμένα κράτη της Ε.Ε .....	518
7.3.4 Η πολιτική ενσωμάτωσης και οι μη κρατικοί θεσμοί .....	529
7.4. Καταληκτικές παρατηρήσεις .....	536
Παράρτημα κεφαλαίου .....	538
<b>8. Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής. Εφαρμογή και όρια του προτεινόμενου θεωρητικού πλαισίου ανάλυσης .....</b>	<b>543</b>
8.1 Υπερεθνικοί θεσμοί της Ε.Ε .....	543
8.1.1 Ευρωπαϊκή Επιτροπή .....	543

8.1.2 Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο .....	554
8.1.3 Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων .....	559
8.2 Διακυβερνητικοί θεσμοί της Ε.Ε. ....	563
8.2.1 Το Συμβούλιο των Υπουργών ΔΕΥ .....	563
8.2.1.1 Οι εθνικές αντιπροσωπείες των κρα- τών μελών της Ε.Ε. υπό το πρίσμα των επλεγμένων περιπτώσεων με- λέτης .....	565
8.2.1.2 Η Προεδρία του Συμβουλίου της Ε.Ε.	590
8.2.1.3 Η Γενική Διεύθυνση «Η» της Γενι- κής Γραμματείας του Συμβουλίου των Υπουργών .....	593
8.2.2 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο .....	597
8.3 Μη κρατικοί θεσμοί .....	602
<i>Σε κοινοτικό επίπεδο</i> .....	602
8.3.1 Οι συμβουλευτικοί θεσμοί της Ε.Ε. ....	602
<i>i. ΕΟΚΕ</i> .....	602
<i>ii. Επιτροπή των Περιφερειών</i> .....	608
8.3.2 Κοινωνικοί εταίροι: Business Europe & ETUC .....	611
8.3.3 Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις .....	615
8.3.4 Συμβουλευτικές Ομάδες Εργασίας .....	628
<i>Σε εθνικό επίπεδο</i> .....	
8.3.5 Τοπική/περιφερειακή αυτοδιοίκηση .....	632
8.3.6 Κοινωνικοί Εταίροι .....	632
8.3.7 Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις .....	635
8.4 Οι εξωτερικοί παράγοντες .....	640
8.5 Καταληκτικές παρατηρήσεις .....	643
Συμπεράσματα .....	645
Παράρτημα .....	655
Βιβλιογραφία .....	657

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

- 1.Ι. Εγκατεστημένος αλλοδαπός πληθυσμός σε κράτη μέλη της Ε.Κ./Ε.Ε. (σε χιλ. και ποσοστά % επί του συνολικού πληθυσμού) ..... 51
- 1.ΙΙ. Εισερχόμενα μεταναστευτικά ρεύματα στα κράτη μέλη της Ε.Κ./Ε.Ε. (σε χιλ.) ..... 52
- 1.ΙΙΙ. Οι τρεις κυριότερες χώρες προέλευσης εισερχομένων μεταναστευτικών ρευμάτων από τρίτες χώρες σε επιλεγμένες χώρες της Ε.Κ./Ε.Ε. (σε χιλιάδες) ..... 53
- 1.ΙV. Οι τρεις κυριότερες χώρες προέλευσης εγκατεστημένων υπηκόων τρίτων χωρών σε επιλεγμένες χώρες της Ε.Κ./Ε.Ε. (σε χιλιάδες) ..... 54
1. V. Ταξινόμηση θεωρητικών μοντέλων ερμηνείας της μετανάστευσης ..... 73
1. VI. Διεθνείς ενδοεπιχειρησιακές μετακινήσεις σε επιλεγμένες χώρες, 1995-2001 (%) ..... 78
1. VII. I Πιθανές συνέπειες για τους συλλογικούς δρώντες από τη διεθνή μετανάστευση... ..... 95
1. VII. II Πιθανές συνέπειες για τα άτομα από τη διεθνή μετανάστευση ..... 95
2. I. Ληφθέντα μέτρα σε εθνικό επίπεδο για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης αλλοδαπών σε επιλεγμένα ευρωπαϊκά κράτη ..... 105
2. II. Κύρια προγράμματα νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών σε επιλεγμένες ευρωπαϊκές χώρες (σε χιλιάδες) ..... 117
2. III. Συνοπτική παρουσίαση των προτύπων ενσωμάτωσης ..... 126
3. I. Απόκτηση εθνικότητας («πολιτογράφηση») σε επιλεγμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (σε χιλιάδες



	και ποσοστά % επί του συνολικού πληθυσμού) ..	164
4.I.	Άλλα Πρότυπα τη ΔΟΕ, που αφορούν και στους μετανάστες εργαζόμενους .....	186
4.II.	Διεθνή κείμενα του ΟΗΕ που αφορούν και στους μετανάστες .....	189
4.III.	Περιφερειακοί σχηματισμοί με αποκλειστικό ή παράλληλο ενδιαφέρον για τη μετανάστευση	196
4.IV.	Διμερείς συμφωνίες κρατών με αντικείμενο τη μετανάστευση .....	204
4.V.	Προοπτικές εγκαθίδρυσης διεθνούς ρυθμιστικού πλαισίου για τη μετανάστευση .....	209
5.I.	Η μετανάστευση στα κείμενα συνθηκών .....	223
5.II.	Διαφορές ανάμεσα στην ΑΜΣ και στην παραδοσιακή ήπια μορφή δικαίου .....	239
5.III.	Ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές για τη μετανάστευση .....	242
6.I.	Βασικά γνωρίσματα τριών νεοθεσμικών προσεγγίσεων .....	321
7. I.	Σύγκριση εθνικής πολιτικής διαχείρισης οικονομικής μετανάστευσης κατά την υποβολή της πρότασης Οδηγίας του Συμβουλίου [COM(2001)386, 11.7.2001] .....	384
7.II.	Συνοπτική καταγραφή απαντήσεων σε Πράσινη Βίβλο για την οικονομική μετανάστευση [COM(2004)811] .....	391
7.III.	Συγκριτική παράθεση προγραμμάτων προσέλκυσης ΥΤΧ υψηλής ειδίκευσης σε Γερμανία και Ην. Βασίλειο .....	402
8.I.	Μεταναστευτική νομοθεσία της Γερμανίας ..	573
8.II.	Μεταναστευτική και συναφής με μεταναστευτικά ζητήματα νομοθεσία της Ελλάδας .....	580
8.III.	Μεταναστευτική νομοθεσία του Ην. Βασιλείου	590

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΣΧΗΜΑΤΩΝ

1.1. Καθοριστικοί παράγοντες της μετανάστευσης στη χώρα προορισμού και προέλευσης και παρεμβαλλόμενα εμπόδια .....	58
1.2. Νεοκλασική μακροοικονομική ερμηνεία της μετανάστευσης .....	60
1.3. Η παγκόσμια μεταναστευτική «επιχείρηση» .....	85
1.4. Αναδιανομή πλούτου λόγω οικονομικών μεταναστών ..	90
2.1. Οριοθέτηση Εσωτερικού-Εξωτερικού Ελέγχου ....	111
2.2. Τυπολογία των προτύπων συμμετοχής .....	124
2.3. Οι μεταβλητές που καθορίζουν την επιτυχία της Πολιτικής της Ενσωμάτωσης .....	128
3.1. Διλήμματα ελέγχου .....	149
3.2 «Πύλες» εισόδου .....	168
5.1. Κριτήρια προσδιορισμού συνιστώσων της Ευρωπαϊκής Μεταναστευτικής Στρατηγικής .....	226
5.2. Οι συνιστώσες της Ευρωπαϊκής Μεταναστευτικής Στρατηγικής .....	226
5.3. Δομή εργασιών ΣΔΕΥ στην προ-Άμστερνταμ και στη μετά-Άμστερνταμ εποχή (θεματικό πεδίο μετανάστευσης, ασύλου και εξωτερικών συνόρων) .....	228
6.1. Τρίγωνο δημόσιας συμμετοχής .....	268
6.2. Το πολιτικό γίνεσθαι της διαδικασίας παραγωγής της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής (Ανεξάρτητες Μεταβλητές - Εξαρτημένη Μεταβλητή) .....	329
6.3. Βρόγχος ανάδρασης μεταβλητών (ανεξάρτητων-εξαρτημένης) .....	331
7.1. Συγκριτική παράθεση επιδόσεων: μέσοι όροι Ε.Ε.-15 και Γερμανίας .....	522
7.2. Συνολική επισκόπηση δεικτών ενσωμάτωσης για τη Γερμανία .....	522

- 7.3. Συγκριτική παράθεση επιδόσεων: μέσοι όροι Ε.Ε.-15 και Ελλάδα ..... 525
- 7.4. Συνολική επισκόπηση δεικτών ενσωμάτωσης για την Ελλάδα ..... 526
- 7.5 Συγκριτική παράθεση επιδόσεων: μέσοι όροι Ε.Ε.-15 και Ην. Βασίλειο ..... 527
- 7.6. Συνολική επισκόπηση δεικτών ενσωμάτωσης για το Ην. Βασίλειο ..... 528

## **Ακρόνυμα-Συντομογραφίες**

AHIG	Ad hoc immigration group
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
CCME	Churches' Commission for Migrants in Europe
EJML	European Journal of Migration and Law
ENAR	European Network Against Racism
ETUC	European Trade Union Confederation
GISTI	Group for Information and Support of Immigrant Workers
HoL	House of Lords
IATA	International Air Transport Association
ILPA	Immigration Law Practitioners' Association
IMRev	International Migration Review
IO	International Organization
IRU	International Railway Union
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEMS	Journal of Ethnic and Migration Studies
JEPP	Journal of European Public Policy
MNS	Migration News Sheet
MPG	Migration Policy Group
SCIFA	Strategic Committee for immigration, Frontiers and Asylum
TUC	Trade Union Congress
ΑΜΣ	Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού
άρ.	άρθρο
ΓΔ	Γενική Διεύθυνση
ΔΕΑ	Δικαιοσύνη, Ασφάλεια και Ελευθερία
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΥ	Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις

ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΔΑ	Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΕΔΑΠ	Ελληνική Ένωση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΟΚΕ	Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΕΣ	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
ΕτΠ	Επιτροπή των Περιφερειών
ΚΕ	Κοινό Εγχειρίδιο
ΚΚΣ	Κοινοτικός Κώδικας Συνόρων
ΚΠΕ	Κοινή Προξενική Εγκύκλιος
ΟΚΕΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή Ελλάδας
σημ.	σημείο
ΣΑμ	Συνθήκη Άμστερνταμ
ΣΔΕΥ	Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΥΤΧ	Υπήκοος/οι Τρίτης/ων Χώρας/Χωρών
ΧΕΑΔ	Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης
ΧΚΑΕ	Χώρες Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης

## **ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΤΟΥ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΥ ΥΠΕΥΘΥΝΟΥ ΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ**

Μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ (1991) η μετανάστευση συνιστά αναπόσπαστο ζήτημα των κοινοτικών πολιτικών και του πολιτικού λόγου. Συνεχίζει, βέβαια, να συγκεντρώνει το ερευνητικό ενδιαφέρον πολλών κοινωνικών και ανθρωπιστικών επιστημών τόσο ως ένα σημαντικό, και διαρκώς μεταβαλλόμενο, κοινωνικό φαινόμενο, όσο και ως ένα *par excellence* δια- και διεπιστημονικό ερευνητικό αντικείμενο λόγω της πολυδιάστατης φύσης του αναφορικά με τις μορφές, τα αίτια, τις επιδράσεις και τις πολιτικές ποιοτικού και ποσοτικού επηρεασμού του.

Το τολμηρό εγχείρημα της μελέτης της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής επιχειρεί με επιτυχία η συγγραφέας συνδυάζοντας γνώσεις και μεθόδους της Πολιτικής, Νομικής και Οικονομικής Επιστήμης. Αντικείμενο της μελέτης της είναι η ερμηνεία της μορφής, του περιεχομένου και του ρυθμού εξέλιξης της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής, μέσα από τον εντοπισμό των καθοριστικών παραγόντων τους, προκειμένου να αιτιολογηθεί το σαφές προβάδισμα της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής έναντι λοιπών διεθνών συνεργασιών με αντικείμενο τη διαχείριση της μετανάστευσης σε παγκόσμιο, περιφερειακό ή διμερές επίπεδο, και η εκτίμηση της προοπτικής της, αλλά και της προοπτι-

κής των λοιπών διεθνών συνεργασιών. Ερευνητικά αντικείμενα της μελέτης αποτελούν:

Πώς μπορεί να επιτευχθεί η πιο συμφέρουσα για όλους τους εμπλεκόμενους διαχείριση της διεθνούς μετανάστευσης στη σύγχρονη εποχή;

Ποια θα ήταν η μορφή και το περιεχόμενο ενός βιώσιμου και αποτελεσματικού πλαισίου διαχείρισης της διεθνούς μετανάστευσης;

Πώς ερμηνεύεται η σταδιακή ανάδυση ενός υπερεθνικού πλαισίου διαχείρισης της μετανάστευσης -έστω για συγκεκριμένα ζητήματα, αδιάφορο ως προς τη φύση των προϊόντων του (φιλελεύθερου ή περιοριστικού χαρακτήρα)- σε περιφερειακό επίπεδο, και δη στην Ε.Ε., δηλαδή πώς ερμηνεύεται η παραγωγή ενός περιφερειακού δημοσίου αγαθού, του οποίου η αναγκαιότητα είναι παραδεκτή και σε παγκόσμιο επίπεδο;

Ποιος είναι ο ρόλος των κρατικών και μη κρατικών δρώντων και δομών, καθώς και της διάδρασης (interaction) των αναδράσεών τους (feedback) στην εν λόγω εξέλιξη;

Ακρως ενδιαφέροντα είναι τα ευρήματα της συγγραφείας τόσο για το εξεταζόμενο όσο και για συναφή ερευνητικά αντικείμενα.

Η μορφή, το περιεχόμενο και ο ρυθμός που λαμβάνει η εξέλιξη της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και κυρίως μετά τη Σύνοδο του Τάμπερε συνιστούν ένα *saut qualitatif* συγκριτικά με τη μετα-Μάαστριχ περίοδο, καθώς για τα περισσότερα από τα θέματα που είχαν συζητηθεί τη μετα-Μάαστριχ περίοδο πραγματοποιείται επαναδιαπραγμάτευσή τους εκ του μηδενός, και καθιέρωση δεσμευτικού νομικού πλαισίου. Συ-

νεπώς, παρά τις ενίοτε βάσιμες επικρίσεις για τη συνολική αξία των υιοθετηθέντων νομοθετημάτων, η έρευνα καταδεικνύει σαφώς ότι η δέσμευση σε κοινοτικό επίπεδο, επιτρέπει να αναφερόμαστε σε κοινοτικοποίηση των εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών, διαφορετικού βέβαια βαθμού σε καθένα από τα θεματικά πεδία τους. Υπό αυτό το πρίσμα εκτιμάται ότι η Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική θα συνεχίσει να αναπτύσσεται, εδραιώνοντας έτσι το αντίστοιχο πλαίσιο διαχείρισης της μετανάστευσης, με διαφορετική ωστόσο μορφή και ρυθμό στα τρία θεματικά πεδία της -οικονομική μετανάστευση, καταπολέμηση παράνομης μετανάστευσης, ενσωμάτωση-, με σημείο αναφοράς της εξέλιξης τις προτεραιότητες των κρατών μελών. Η ολοένα συχνότερη συνεργασία των κρατών μελών της Κοινότητας εντός πλαισίων παράλληλων με το κοινοτικό πλαίσιο και η διασύνδεσή τους με την εξωτερική πολιτική της Ε.Ε. θα φέρουν σημαντικό μερίδιο ευθύνης επ' αυτού.

Από την πλευρά των δρώντων, οι υπερεθνικοί κοινοτικοί θεσμοί έχουν ασπαστεί μια πραγματιστική, προσεκτική και εστιασμένη προσέγγιση επιμέρους πτυχών κάθε φορά με απώτερο στόχο πάντα τη συνολική ανάπτυξη της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής, ενώ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εμπλέκεται ολοένα περισσότερο στην επίσπευση της εξέλιξης σε συγκεκριμένα μεταναστευτικά ζητήματα. Οι κυβερνήσεις συνεχίζουν να περιφρουρούν ζηλότυπα τα κυριαρχικά προνόμιά τους, αλλά πλέον η λογική της κοινοτικής συνεργασίας έχει υπεισέλθει ανεπιστρεπτί στις Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων. Οι Μη Κρατικές Οργανώσεις ανέρχονται δυναμικά ως υπολογίσιμοι συνεργάτες σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο, κατά τη διαμόρφωση και εφαρμογή της



Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής, λαμβάνονται ωστόσο υπόψη κυρίως όταν προσκαλούνται, παρά κατόπιν ιδίων πρωτοβουλιών. Μέσα από τη μελέτη της διαπραγμάτευσης και υιοθέτησης δεκάδων νομοθετημάτων, επιχειρησιακών σχεδίων δράσης, προγραμμάτων, αποδεικνύεται ότι οι απρόβλεπτες συμμαχίες ετερογενών δρώντων έχουν καθορίσει και θα καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό τη μελλοντική εξέλιξη της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής.

Υπό ένα ευρύτερο πρίσμα, η συγγραφέας συμβάλλει στη συζήτηση περί σύγχρονων διεθνών δημοσίων αγαθών και ανάληψης συλλογικής δράσης με στόχο την παραγωγή τους, μέσω της θεώρησης της διαχείρισης της διεθνούς μετανάστευσης ως σύγχρονου διεθνούς δημοσίου αγαθού, και εν προκειμένω της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής ως περιφερειακού δημοσίου αγαθού και επιτυγχάνει ένα διττό στόχο: εντάσσει, πρώτον, τη διαχείριση της διεθνούς μετανάστευσης στην ομάδα των ζητημάτων παγκοσμίου ενδιαφέροντος (όπως η προστασία του περιβάλλοντος), υπενθυμίζοντας τις αναλογίες κατά τη διαμόρφωση των αντίστοιχων πολιτικών και απομακρύνοντας τον κίνδυνο εγκλωβισμού σε μια περιπτώσιολογική μελέτη, και ως εκ τούτου επιτρέπει, δεύτερον, την εφαρμογή της επιλεγείσας μεθόδου και σε άλλα ζητήματα παγκοσμίου ενδιαφέροντος.

ΑΝΤΩΝΗΣ ΚΟΝΤΗΣ

*Αν. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών  
Διευθυντής του Εργαστηρίου Μελέτης  
της Μετανάστευσης και Διασποράς*

## ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Η παρούσα εργασία της Δρ Ελένης-Ανδριανής Σαμπατάκου καλύπτει ένα σημαντικό κενό στην ελληνική βιβλιογραφία για τις ευρωπαϊκές πολιτικές. Εντάσσοντας την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική σε ένα θεωρητικό πλαίσιο συμβάλλει στον ακαδημαϊκό διάλογο για τη διαμόρφωση των ευρωπαϊκών πολιτικών και τον εξευρωπαϊσμό των εθνικών πολιτικών. Από την άλλη πλευρά η κα Σαμπατάκου προβαίνει σε μια διεισδυτική ανάλυση της εξέλιξης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και ειδικότερα των θεσμικών, νομοθετικών και επιχειρησιακών της πτυχών από το 1991 έως σήμερα. Οι επισημάνσεις της κας Σαμπατάκου μπορούν εξάλλου να διευκολύνουν τους διαμορφωτές πολιτικής και τους εφαρμοστές του δικαίου στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής καθώς το φαινόμενο αποκτά νέες διαστάσεις στα πλαίσια της παγκόσμιας οικονομικής ύφεσης και απαιτεί σταθερές, ώριμες και υπεύθυνες επιλογές από τα κέντρα λήψης των σχετικών αποφάσεων.

Η συζήτηση για το ζήτημα της μετανάστευσης εντάθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο τα τελευταία χρόνια, καθώς το φαινόμενο των μαζικών μετακινήσεων πληθυσμών μέσω μεταναστευτικών οδών από την Αφρική και την Ασία προς τη Μεσόγειο και την Ευρώπη είναι σε έξαρση. Πρόκειται για έναν τομέα ευρωπαϊκής πολιτικής που βρίσκεται σε εξέλιξη και αφορά στον τρόπο με τον οποίο η Ένωση και τα

κράτη μέλη θα διαχειρισθούν υπεύθυνα, αλλά και με ευελιξία τις μεταναστευτικές ροές που συνεχώς αυξάνονται, κινούνται στα εξωτερικά σύνορα της Ευρώπης με στόχο τη νόμιμη ή και την παράνομη είσοδο στο ευρωπαϊκό έδαφος.

Περίπου το 1/3 του συνόλου των υπηκόων τρίτων χωρών (μεταναστών, αιτούντων άσυλο και προσφύγων) που κατοικούν σήμερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και υπολογίζονται γύρω στα 20 εκατομμύρια άτομα, ακολούθησαν τα τελευταία 20 χρόνια αυτές τις μεταναστευτικές ροές.

Το βασικό χαρακτηριστικό των σύγχρονων μαζικών μεταναστευτικών ροών προς την Ευρώπη είναι ότι είναι μεικτές. Περιλαμβάνουν τις περισσότερες φορές άτομα χωρίς επίσημα αποδεικτικά στοιχεία της καταγωγής τους, τα οποία επιθυμούν να εισέλθουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση είτε ως μετανάστες, για να εξασφαλίσουν μια πιο άνετη οικονομικά ζωή, είτε ως αιτούντες άσυλο, θύματα δηλαδή ιδίως πολιτικών ή φυλετικών διωγμών ή εμπόλεμων καταστάσεων, που ζητούν να καταστούν πολιτικοί πρόσφυγες και να εξασφαλίσουν την προστασία κάποιου κράτους μέλους της Ε.Ε., προκειμένου να επιβιώσουν, καθώς παρά τη θέλησή τους δεν μπορούν να έχουν την προστασία της χώρας καταγωγής τους.

Βασικό ζητούμενο αποτελεί η προστασία για όλους των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σύμφωνα με τις διεθνείς, ευρωπαϊκές και εθνικές νομικές δεσμεύσεις, καθώς και η ομαλή νόμιμη ένταξή τους<sup>1</sup> σε μια Ευρώπη των πολιτών, εντός ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

---

1. Κόντης, Α. (επιμ.) *Ζητήματα κοινωνικής ένταξης μεταναστών*, Αθήνα, Παπαζήσης, 2009. Επίσης Francesca Froy και Sylvain Giguère (επιμ.) / Γιώργος Οδ. Τσομπάνογλου (επιμ.) *Από τη Μετανάστευση στην Ενσωμάτωση*, ΟΟΣΑ-ΙΜΕΠΟ, Αθήνα, 2009.

Η Κοινή Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική απέκτησε τα τελευταία χρόνια μια νέα δυναμική, ενταγμένη σε ένα πιο μακροπρόθεσμο όραμα, που αφενός πρέπει να σέβεται τα δικαιώματα του κάθε ανθρώπου και την ανάγκη του για αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης, ενώ παράλληλα πρέπει να διαχειρίζεται την αυξημένη κινητικότητα λόγω και της παγκοσμιοποίησης, δίνοντας έμφαση στην κοινωνική, οικονομική και πολιτισμική πρόοδο. Για την επίτευξη αυτών των στόχων αναγκαία είναι πλέον η σφαιρική προσέγγιση στη διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής<sup>2</sup>. Η Κοινή Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική θα βασίζεται εφεξής σε κοινές θεμελιώδεις αρχές που αναφέρονται σε τρεις ουσιώδεις έννοιες, στην ευημερία, στην αλληλεγγύη και στην ασφάλεια.

Η έκδοση του έργου της κας Σαμπατάκου βρίσκεται στο κέντρο της επικαιρότητας και για τον λόγο ότι συμπίπτει με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβόνας την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2009. Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθ. ΛΕΕ) ακολουθώντας τη Συνταγματική Συνθήκη, καθιερώνει τους όρους κοινή πολιτική ασύλου και κοινή μεταναστευτική πολιτική και προβλέπει την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, με λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και με συναπόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στους τομείς του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ) και εκεί όπου δεν είχε εφαρμογή έως σήμερα.

Επισημαίνεται ότι οι νέες θεσμικές διευθετήσεις κατέ-

---

2. Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η. «Προς μία σφαιρική μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Ξενάκης, Δ., Πελαγίδης, Θ. (επιμ.) *Παρεμβάσεις για την Ευρώπη*, Αθήνα, Παπαζήσης, 2009, σ.81 επ..

στησαν δυνατές μετά τη αποτυχημένη προσπάθεια της Ολλανδικής προεδρίας το 2004 για μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία<sup>3</sup> και αφού προηγουμένως επιτράπη στο Ην. Βασίλειο η δυνατότητα αυτοεξαίρεσης του (opt-out) από τις ρυθμίσεις σε συνέχεια αντίστοιχου πρωτοκόλλου που ίσχυσε μετά τη ενσωμάτωση του κекτημένου Σένγκεν<sup>4</sup>.

Στη Συνθ. ΛΕΕ σχετικά με τα θέματα της ευρωπαϊκής δικαιοσύνης, το ΔΕΚ έχει πλέον αρμοδιότητα σχετικά με τον έλεγχο της εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου στα ζητήματα ΧΕΑΔ καθώς και για την ορθή ενσωμάτωση και εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου σύμφωνα και με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος είναι πλέον κείμενο ισότιμης αξίας με τις Συνθήκες της Ε.Ε. και άρα νομικά δεσμευτικός για όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. πλην του Ην. Βασιλείου, της Πολωνίας και της Τσεχίας. Επιπλέον η επικείμενη προσχώρηση της Ευρωπαϊκή Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) πέραν του πολιτικού συμβολισμού, συμπληρώνει το σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην έννομη τάξη της Ε.Ε., έχοντας βέβαια υπόψη ότι θα πρέπει να ορισθεί σαφής διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ του ΔΕΚ και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Αναμένεται πάντως ότι η προσχώρηση θα ευνοήσει την αρμονική ανάπτυξη της νομολογίας αυτών των δύο δικαστηρίων.

---

3. Στεφάνου, Κ., Καταπόδη, Γ. *Οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες μετά την Αναθεώρηση της Λισσαβώνας*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Σάκκουλας, 2008.

4. Με τη Δήλωση αριθ. 22 εξάλλου το Ην. Βασίλειο εξασφάλισε ότι κατά τη θέσπιση μέτρων για την κοινωνική ασφάλιση υπηκόων τρίτων χωρών θα λαμβάνεται δεόντως υπόψη το κόστος εφαρμογής αυτών των μέτρων.

Μέχρι τη θέσπιση των τροποποιήσεων της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και τη μετονομασία της σε Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθ. ΛΕΕ) οι αρμοδιότητες της Ένωσης αναφορικά με την υλοποίηση του Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (ΧΕΑΔ)<sup>5</sup> είχαν αναπτυχθεί δυναμικά με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν, καθώς και με την πολιτική ώθηση που είχε δοθεί κυρίως στα θέματα ασύλου από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια, ιδίως του Τάμπερε (Οκτώβριος 1999) και Χάγης (Νοέμβριος 2004) και των αντίστοιχων Προγραμμάτων Δράσης<sup>6</sup> έως το 2010, ενώ επί Σουηδικής προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθετήθηκε το Δεκέμβριο 209 και το Πρόγραμμα Δράσης της Στοκχόλμης για την περίοδο 2010-2014. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης αναφέρεται στους τομείς της ευρωπαϊκής δικαιοσύνης, της αστυνομίας, της τελωνειακής συνεργασίας, του ασύλου, της μετανάστευσης και των θεωρήσεων<sup>7</sup>, και προτείνει μια Ευρώπη ανοικτή και ασφαλή που υπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες. Για την περίο-

---

5. Περράκης, Στ. «Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση» στους Στεφάνου, Κ., Τσινιτζέλη, Μ., Φατούρο, Α., Χριστοδουλίδη, Θ. (επιμ) *Εισαγωγή στις ευρωπαϊκές σπουδές*, τόμος α', Αθήνα, ΕΠΕΕΣ/Σιδέρης, 2η έκδοση 2006, σ.383 επ.. Βλ. επίσης Παπαγιάννης, Δ. *Ο Χώρος της Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Σάκκουλας, 2008. Ας σημειωθεί ότι σήμερα με τη Συνθ. ΛΕΕ η συνεργασία Σένγκεν επιβεβαιώνεται ως ο πυρήνας του ΧΕΑΔ.

6. Για την εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης βλ. αναλυτικότερα Νικολόπουλος, Γ. *Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως φορέας αντεγκληματικής πολιτικής*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008.

7. COM(2009) 262 τελικό της 10.6.2009, Πρόταση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 2.12.2009 (17024/09) και Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Δεκεμβρίου 2009.

δο έως το 2014 πρέπει να οδηγηθούμε στην οικοδόμηση μιας Ευρώπης των πολιτών, εντός ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, καθώς και αλληλεγγύης, εμπιστοσύνης και επικοινωνίας<sup>8</sup>.

Το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο ήταν ήδη εκτενές<sup>9</sup> στο πεδίο του ασύλου, με πιο πρόσφατη την Οδηγία 2008/115 της 16.12.2008 για τις κοινές προδιαγραφές και διαδικασίες των κρατών μελών σχετικά με την επιστροφή των παρانونώς διαμενόντων στο έδαφος της Ε.Ε. υπηκόων τρίτων χωρών, στο βαθμό βέβαια που δε γίνονται επαναπροωθηθείσες ατόμων που χρήζουν διεθνούς προστασίας καθώς κινδυνεύει η ζωή και η αξιοπρέπειά τους<sup>10</sup>. Ως προς το πεδίο

- 
8. Ας σημειωθεί ότι το σχετικό Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του Οκτωβρίου 2009 είναι σαφώς πιο φιλόδοξο από την αντίστοιχη πρόταση του Συμβουλίου, αναδεικνύοντας δύο καίρια ζητήματα, αυτό της «υποχρεωτικής και αμετάκλητης αλληλεγγύης» μεταξύ των κρατών μελών ίσως έως το 2013 σε συνδυασμό με μεγαλύτερη συνεργασία με τρίτες χώρες όπως προβλέπεται από τις Συνθήκες, και αυτό της προστασίας της ιδιωτικής ζωής και των προσωπικών δεδομένων των πολιτών. Με τη Συνθ. ΛΕΕ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συναποφασίζει με το Συμβούλιο, όπως ήδη αναφέρθηκε.
  9. Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η. «Οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» στους Μαραβέγια, Ν., Τσιουλιζέλης, Μ. (επιμ.) *Η Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και πολιτικές*, Αθήνα, Θεμέλιο, 2007, σ. 422 επ..
  10. Στόχος πάντως παραμένει η διαμόρφωση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου έως το 2012. Βλ. περισσότερα και στο Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η., Σακκελιάδου, Ζ., «Προς ένα Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου» στο Περράκης, Στ. (επιμ.) *Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης*, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Σάκουλας, 2007, σ. 291 επ.. Αναμένεται να λειτουργήσει πάντως έως το 2013 ένα μόνιμο σύστημα αλληλεγγύης και κοινής επεξεργασίας αιτήσεων ασύλου εντός και εκτός Ε.Ε.. Το συντονισμό του συστήματος αυτού θα αναλάβει η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο με έδρα τη Μάλτα.

της μετανάστευσης σημειώνεται ότι ενώ έχουν θεοπισθεί οι βάσεις της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης στις Συνθήκες, όπως άλλωστε επισημαίνει και η Δρ Ε.-Α. Σαμπατάκου στο παρόν έργο της, επιδιώκεται η παραπέρα συμπλήρωση του παράγωγου κοινοτικού δικαίου στον τομέα αυτό. Στόχος της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής παραμένει η ενίσχυση της νόμιμης μετανάστευσης και η πάταξη της παράνομης.

Σχετικά με την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, με τη Συνθ. ΛΕΕ υπάρχει πλέον ρητή νομική βάση, στο άρθρο 63<sup>α</sup> παρ. 3 (το οποίο αναριθμείται σε ά. 79 Συνθ. ΛΕΕ) σύμφωνα με το οποίο: «Η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες για την επανεισοδή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δε πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή διαμονής στο έδαφος κράτους μέλους». Καθιερώνεται δηλαδή σχετική αρμοδιότητα της Ε.Ε. χωρίς να τίθεται η αντίστοιχη εθνική αρμοδιότητα των κρατών μελών<sup>11</sup>. Το

11. Ήδη η ίδια η ΕΕ έχει προχωρήσει στη σύναψη τέτοιων ευρωπαϊκών συμφωνιών επανεισοχής που έχουν ήδη τεθεί σε ισχύ με το Hong Kong, το Macao, τη Sri Lanka, την Αλβανία και τη Ρωσία, ενώ έχει υπογράψει χωρίς να έχουν τεθεί σε ισχύ συμφωνίες με την Ουκρανία και τις χώρες των δυτικών Βαλκανίων. Σε αρκετά προχωρημένες διαπραγματεύσεις βρίσκεται η Ε.Ε. με τη Μολδαβία και σε λιγότερο προχωρημένες με το Μαρόκο, το Πακιστάν και την Τουρκία. Οι συμφωνίες επανεισοχής ενδέχεται να συνδυάζονται με διευκολύνσεις στη χορήγηση βίζας για ειδικές κατηγορίες ατόμων π.χ. εξειδικευμένων επιστημόνων, κρατικών λειτουργών κλπ. Σημειώνεται ότι έχει υπογραφεί σε εθνικό επίπεδο Ελληνοτουρκικό Πρωτόκολλο Επανεισοχής (2000-2001 που κυρώθηκε με το ν. 3030/2002, ΦΕΚ Α' 163) που παραμένει όμως ουσιαστικά ανενεργό. Βλ. περισσότερο σε Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η. «Προς μία σφαιρική μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ο.π. σ. 87-88 και στο παρόν έργο της Ε.-Α. Σαμπατάκου υπό 7.2.2.2.11. Ήδη η ίδια η ΕΕ έχει προχωρήσει στη σύναψη τέτοιων



παραπάνω άρθρο έχει υψηλή προστιθέμενη αξία λόγω των πιέσεων που μπορεί να ασκεί πλέον η Ε.Ε. στις τρίτες χώρες, προκειμένου να επιστρέφουν στις χώρες καταγωγής τους, εφόσον πληρούνται οι διεθνείς και οι ευρωπαϊκές προδιαγραφές προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, οι παράνομοι υπήκοοι τρίτων χωρών που βρίσκονται σε κοινοτικό έδαφος, πάντα βέβαια με την πρόσθετη επισημάνση ότι αυτοί δεν είναι πρόσφυγες ή αιτούντες άσυλο ή άλλα πρόσωπα χρίζοντα διεθνούς προστασίας, οπότε η επιστροφή τους στις χώρες τους δεν θα έθετε εκ νέου σε κίνδυνο το βασικότερο ανθρώπινο δικαίωμά τους, την ίδια τους τη ζωή<sup>12</sup>. Πάντως στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ιουνίου 2009 σημειώνεται ότι ώσπου να ολοκληρωθούν οι συμφωνίες επανεισοχής της Ε.Ε. με τις τρίτες χώρες όπως η Τουρκία, οι υπάρχουσες διμερείς

---

ευρωπαϊκών συμφωνιών επανεισοχής που έχουν ήδη τεθεί σε ισχύ με το Hong Kong, το Macao, τη Sri Lanka, την Αλβανία και τη Ρωσία, ενώ έχει υπογράψει χωρίς να έχουν τεθεί σε ισχύ συμφωνίες με την Ουκρανία και τις χώρες των δυτικών Βαλκανίων. Σε αρκετά προχωρημένες διαπραγματεύσεις βρίσκεται η Ε.Ε. με τη Μολδαβία και σε λιγότερο προχωρημένες με το Μαρόκο, το Πακιστάν και την Τουρκία. Οι συμφωνίες επανεισοχής ενδέχεται να συνδυάζονται με διευκολύνσεις στη χορήγηση βίζας για ειδικές κατηγορίες ατόμων π.χ. εξειδικευμένων επιστημόνων, κρατικών λειτουργών κλπ. Σημειώνεται ότι έχει υπογραφεί σε εθνικό επίπεδο Ελληνοτουρκικό Πρωτόκολλο Επανεισοχής (2000-2001 που κυρώθηκε με το ν. 3030/2002, ΦΕΚ Α' 163) που παραμένει όμως ουσιαστικά ανενεργό. Βλ. περισσότερα σε Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η. «Προς μία σφαιρική μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ο.π. σ. 87-88 και στο παρόν έργο της Ε.-Α. Σαμπατάκου υπό 7.2.2.2.

12. Η πρόσβαση στην προστασία και η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης (principle of non-refoulement) πρέπει πάντοτε να εξασφαλίζονται.

συμφωνίες κρατών μελών της ΕΕ με τις χώρες αυτές θα πρέπει να εφαρμόζονται επαρκώς. Παράλληλα η Ε.Ε. μπορεί να μειώσει τις μεταναστευτικές ροές και από τις χώρες καταγωγής μέσω σύναψης αναπτυξιακών προγραμμάτων μαζί τους ή αποστολής ανθρωπιστικής βοήθειας.

Στο πλαίσιο της αλληλεγγύης με τις τρίτες χώρες εξάλλου εντάσσονται και οι «διαδικασίες προστατευμένης εισόδου» και έκδοσης ανθρωπιστικών θεωρήσεων, οι οποίες θα πρέπει να διευκολυνθούν περισσότερο. Εξάλλου τα κράτη μέλη της Ε.Ε. στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Οκτωβρίου 2008 και επί γαλλικής προεδρίας υπέγραψαν ένα «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση» με στόχο το συντονισμό της Κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής για το Άσυλο και τη Μετανάστευση και με κεντρικό άξονα τη σχέση μετανάστευσης και ανάπτυξης (Migration and Development) προς αμοιβαίο όφελος των χωρών καταγωγής και υποδοχής μεταναστών<sup>13</sup>.

Η έκδοση του έργου της Δρ Ελένης-Ανδριανής Σαμπάτακου που παραδίδεται στο κοινό από τις εκδόσεις Παπαζήση καθοδηγεί υπεύθυνα τους ενδιαφερόμενους τόσο στις δαιδαλώδεις διαδικασίες της λήψης των συγκεκριμένων αποφάσεων πολιτικής στα πλαίσια του πολύπλοκου ζητήματος της μεικτής μετανάστευσης, όσο και στις πρακτικές εφαρμογές. Απευθύνεται για το λόγο αυτό σε ένα θεματικά διευρυμένο αναγνωστικό κοινό, ενώ ο καθαρός και προσεκτικός διεπιστημονικός τρόπος συγγραφής διευκολύνει τη

---

13. Για το «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση» καθώς και για τα Περιφερειακά Προγράμματα Προστασίας (ΠΠΠ) βλ. περισσότερα στο Νικολακοπούλου-Στεφάνου, Η., «Προς μία σφαιρική μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ο.π. σελ. 94-95.

χρήση του βιβλίου τόσο από ειδικούς, όσο και από απλά ευαίσθητοποιημένους πολίτες.

Το έργο της Ελένης-Ανδριανής Σαμπατάκου ανοίγει με αντικειμενικότητα στην ελληνική βιβλιογραφία μια συζήτηση για μια σημαντική Κοινή Ευρωπαϊκή Πολιτική, στο επίκεντρο της οποίας βρίσκεται η Ελλάδα, μαζί με τις λοιπές ευρωπαϊκές μεσογειακές χώρες.

ΗΡΩ ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΕΦΑΝΟΥ

*Καθηγήτρια Ευρωπαϊκού Κοινωνικού*

*Δικαίου και Πολιτικής*

*Παντείου Πανεπιστημίου*

*Έδρα Jean Monnet*

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Διαβάζοντας για την απόφαση του Δημάρχου της Ρώμης, Τ. Αλεμάνο, να επιβάλλει πρόστιμο σε όσους καθαρίζουν τζάμια αυτοκινήτων στα φανάρια, κάνουν ακροβατικά ή πωλούν μικροαντικείμενα στο δρόμο, στην πλειοψηφία τους μετανάστες, αναλογίστηκα πόσο οικεία μου φαίνεται η εικόνα του μετανάστη μικροπωλητή ή του μετανάστη στα φανάρια με τα σύνεργα καθαρισμού αφημένα στο πεζοδρόμιο. Ρώμη, Αθήνα, Μαδρίτη, Λονδίνο και σε πόσα άλλα αστικά κέντρα των κρατών-προορισμών των μεταναστευτικών ρευμάτων της μεταψυχροπολεμικής περιόδου δεν γινόμαστε όλοι εμείς οι κάτοικοι των μεγαλουπόλεων αυτόπτες μάρτυρες τέτοιων εικόνων.

Νόμιμοι μετανάστες σε παράνομη εργασία; Λαθρομετανάστες-παράνομη εργασία; Και η ενσωμάτωση; Μία μόνο σκηνή συσσωματώνει κεντρικά μεταναστευτικά ζητήματα, των οποίων πρέπει να επιλαμβάνεται μια ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική, και δίνει πνοή σε μακρο-προβληματισμούς, όπως: «Πώς μπορεί να επιτευχθεί η πιο συμφέρουσα για όλους τους εμπλεκόμενους διαχείριση της διεθνούς μετανάστευσης στη σύγχρονη εποχή; Ποια θα ήταν η μορφή και το περιεχόμενο ενός βιώσιμου και αποτελεσματικού πλαισίου διαχείρισης της διεθνούς μετανάστευσης;».

Στον προβληματισμό αυτό ενυπάρχει ήδη ο σπόρος του κεντρικού ερωτήματος της μελέτης μας, το οποίο ωστόσο

διαμορφώθηκε μετά από μια ουσιαστική διαπίστωση, την ίσκα αν θέλετε για τη συγγραφή της παρούσας μελέτης: τη σαφή αντιδιαστολή ανάμεσα σε *ad hoc* ή μονιμότερες, μη δεσμευτικού χαρακτήρα, διεθνείς συνεργασίες για τη διαχείριση της μετανάστευσης, από τη μια, και την καθιέρωση ενός συλλογικού πλαισίου συνεργασίας για τη διαχείριση της διεθνούς μετανάστευσης καθ' όλη τη διαδικασία της, με δεσμευτικό χαρακτήρα και ρυθμό εξέλιξης, ήτοι τη μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από την άλλη. Αναπόφευκτα το ερώτημα λαμβάνει την ακόλουθη μορφή: «Πώς ερμηνεύεται η σταδιακή ανάδυση ενός συλλογικού (και μάλιστα υπερεθνικού) πλαισίου διαχείρισης της μετανάστευσης -έστω για συγκεκριμένα ζητήματα, αδιάφορο ως προς τη φύση των προϊόντων του (φιλελεύθερου ή περιοριστικού χαρακτήρα)- σε περιφερειακό επίπεδο, και δη στην Ε.Ε.; Ποιοι είναι οι καθοριστικοί παράγοντες της μορφής, του περιεχομένου και του ρυθμού εξέλιξης της κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής, στους οποίους οφείλει την προώθησή της συγκρινόμενη με αντίστοιχα πλαίσια διεθνών συνεργασιών;»

Η πραγμάτευση του εν λόγω ζητήματος, δεδομένης της απουσίας αντίστοιχων μελετών, προϋποθέτει ορισμένες εισαγωγικές διευκρινίσεις ως προς το στόχο, το πλαίσιο πραγματάωσής της και τη μέθοδο. Αφήνοντας επί του παρόντος το στόχο κατά μέρος, ας δούμε το πλαίσιο και τη μέθοδο. Καταρχάς, η ανά χείρας μελέτη εστιάζει στην πολιτική που αφορά σε αλλοδαπούς πολίτες, οι οποίοι εισέρχονται (για να παραμείνουν) ή βρίσκονται εγκατεστημένοι σε μία χώρα, με ιδιότητα *άλλη από εκείνη του αιτούντος άσυλο ή του πρόσφυγα*. Σε ό,τι αφορά στα κοινοτικά δρώμενα, στο επίκεντρο της μελέτης μας είναι οι υπήκοοι  *τρίτων χωρών*, δεδομένου ότι οι ευρωπαίοι πολίτες βάσει των αρχών της ενιαίας αγοράς εί-

ναι απλώς «μετακινούμενοι». Το υπό μελέτη χρονικό διάστημα εκτείνεται από 1991-2009, αν και οι κύριες εξελίξεις λαμβάνουν χώρα στη *μετα-Αμστερνταμ* εποχή. Ενίοτε γίνονται αναφορές και σε προηγούμενες σχετικές δράσεις.

Ως προς το θεωρητικό υπόβαθρο της μελέτης μας λαμβάνουμε υπόψη δύο βασικά κριτήρια: α) τη χρησιμότητα των εν δυνάμει γενικεύσιμων θεωρητικών ερμηνευτικών προτύπων, β) την ανεπάρκεια των μονοδιάστατων ερμηνειών, ιδιαίτερα σε ένα πυκνό θεσμικό περιβάλλον όπως η Ε.Ε.. Ως εκ τούτου επιλέγουμε να προσεγγίσουμε ερμηνευτικά τη μορφή, το περιεχόμενο και το ρυθμό εξέλιξης της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής εντός ενός συνθετικού θεωρητικού πλαισίου, όπου οι βασικές συνιστώσες του Φιλελεύθερος Διακυβερνητισμός και Νεοθεσμική Προσέγγιση διαλέγονται υπό το φως της θεωρίας των σύγχρονων Διεθνών Δημοσίων Αγαθών και της αντίστοιχης συλλογικής δράσης για την παραγωγή των. Συνεπεία τούτου, το πρώτο σκέλος του ερωτήματος αναδιατυπώνεται ως ακολούθως: «Πώς ερμηνεύεται η παραγωγή ενός **περιφερειακού** δημοσίου αγαθού (του υπερεθνικού πλαισίου διαχείρισης της μετανάστευσης της ΕΕ), του οποίου η αναγκαιότητα είναι παραδεκτή και σε παγκόσμιο επίπεδο;». Επιπλέον με την εισαγωγή ενός ουσιαδούς ως προς τη θεωρητική εμβάθυνση και την πρωτότυπη πραγμάτευση δανείου από τη Μαθηματική Επιστήμη συμπληρώνεται ως εξής: «Ποιος είναι ο ρόλος των κρατικών και μη κρατικών δρώντων και δομών, καθώς και της διάδρασης (interaction) των αναδράσεών τους (feedback) στην εν λόγω εξέλιξη;», ερώτημα, το οποίο καθοδηγεί τις πρακτικές διαστάσεις της έρευνάς μας.

Επανερχόμενοι στο στόχο της μελέτης μας, η ικανοποίηση του αρχικού ερωτήματος συναρτάται της ερμηνείας

της μορφής, του περιεχομένου και του ρυθμού εξέλιξης της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής, μέσα από τον εντοπισμό των καθοριστικών παραγόντων τους. Δεν μας απασχολεί δηλ. η αιτιολογική βάση της ανάγκης ανάληψης συλλογικής δράσης για τη διαχείριση της διεθνούς μετανάστευσης, αλλά εστιάζουμε στο σαφές προβάδισμα της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής έναντι άλλων διεθνών συνεργασιών με αντικείμενο τη διαχείριση της μετανάστευσης σε παγκόσμιο, περιφερειακό ή διμερές επίπεδο, προκειμένου να εμβαθύνουμε σε αυτή και να εκτιμήσουμε την προοπτική της, αλλά και την προοπτική των λοιπών διεθνών συνεργασιών. Παράλληλα φιλοδοξούμε το προτεινόμενο θεωρητικό υπόδειγμα να αποδειχθεί κατάλληλο για εφαρμογή και σε άλλα πεδία πολιτικής με χαρακτηριστικά που προσιδιάζουν αυτών των διεθνών δημοσίων αγαθών, όπως η περίπτωση της προστασίας του περιβάλλοντος.

Για την επίτευξη των στόχων μας υιοθετούμε μια σύνθετη ερευνητική μέθοδο περιγραφικού και ποιοτικού χαρακτήρα (συνεντεύξεις σε βάθος), οι κύριοι άξονες της οποίας αναλύονται στη σχετική ενότητα. Το υλικό της έρευνάς μας προέρχεται από πρωτογενείς (δίκαιο Ε.Ε. και επιλεγμένων κρατών μελών, επίσημες θέσεις εμπλεκομένων δρώντων, επίσημα πρακτικά συζητήσεων και συνεδριάσεων, μελέτες ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων και αρχών, εκδόσεις δρώντων, συνεντεύξεις σε βάθος) και δευτερογενείς (βιβλία, επιστημονικά άρθρα, περιοδικός και ημερήσιος τύπος) πηγές.

Η ερευνητική διαδρομή θα αποτυπωθεί σε τέσσερα μέρη, οκτώ συνολικά κεφάλαια. Το πρώτο Μέρος «Τα όρια της κρατικής μεταναστευτικής πολιτικής στη σύγχρονη εποχή.» αποσκοπεί μέσα από τρία διακριτά κεφάλαια να

καταστήσει σαφές ότι η ανάληψη συλλογικής δράσης για τη διαχείριση της διεθνούς μετανάστευσης είναι μονόδρομος, δεδομένου ότι οι εθνικές μεταναστευτικές πολιτικές αποδεικνύονται ανεπαρκείς έως και επιβλαβείς ενώπιον της σύγχρονης μετανάστευσης. Το δεύτερο Μέρος «Παραγωγή μεταναστευτικής πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο: εμπειρίες και διαμορφούμενες προοπτικές» εστιάζει μέσα από τα δύο κεφάλαιά του στη διαφοροποιημένη εξέλιξη των διεθνών πλαισίων συλλογικής διαχείρισης της διεθνούς μετανάστευσης και στη σαφή ανάδειξη της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής της Ε.Ε. ως της πλέον προωθημένης περίπτωσης συλλογικής διαχείρισης της διεθνούς μετανάστευσης μέσω της αξιολογικής καταγραφής αντίστοιχων θεσμικών εξελίξεων. Το τρίτο Μέρος «Παραγωγή μεταναστευτικής πολιτικής σε υπερεθνικό επίπεδο: το σύγχρονο θεωρητικό πλαίσιο» συνιστά τη θεωρητική επένδυση της μελέτης μας μέσω της ένθεσης του ερευνητικού στόχου στη συζήτηση περί συλλογικής δράσης για την παραγωγή διεθνών δημοσίων αγαθών και την παρουσίαση των θεωρητικών και πρακτικών συνιστωσών του θεωρητικού υποδείγματος που θα κατασκευάσουμε και θα επιχειρήσουμε να θέσουμε σε εφαρμογή. Ο κύριος όγκος της έρευνας και η ερμηνευτική δύναμη που αντλούμε από αυτή σε σχέση με το προτεινόμενο θεωρητικό υπόδειγμα αποτελούν το αντικείμενο των δύο κεφαλαίων του τέταρτου Μέρους «Ερμηνεύοντας την εξέλιξη της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής (1991-2009)». Σύνοψη της απάντησης στο κεντρικό ερώτημα βάσει του όγδοου κεφαλαίου, αποτίμηση του προτεινόμενου θεωρητικού πλαισίου και εκτιμώμενες εξελίξεις καταγράφονται στο κεφάλαιο των συμπερασμάτων. Η μελέτη κλείνει με την καταγραφή της βιβλιογραφίας.



Κινητήριος δύναμη της ενασχόλησής μας με το συγκεκριμένο ζήτημα είναι η πεποίθηση ότι η μελέτη μας δύναται να προσφέρει σε μικρο- και μακρο-επίπεδο. Ως προς το πρώτο, μέσα από την έρευνά μας επιδιώκουμε τη γνώση και κατανόηση εις βάθος των συστατικών στοιχείων και των μηχανισμών της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής, προκειμένου να αναδειχθούν οι παράγοντες και τα στάδια διαμόρφωσής της που αποβαίνουν καθοριστικά για το τελικό προϊόν. Η γνώση αυτή δύναται να συμβάλλει στην απρόσκοπτη συνέχισή της, στη συζήτηση γενίκευσής της στην Ευρώπη, ακόμη και στη *mutatis mutandis* αναπαραγωγή της σε άλλες περιφέρειες και γιατί όχι σε παγκόσμιο επίπεδο. Παράλληλα, και πέρα από το πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής, θεωρούμε ότι η επαλήθευση του προτεινόμενου θεωρητικού υποδείγματος θα διανοίξει εναλλακτικές προσεγγίσεις των εθνικών πολιτικών με αντικείμενο παρομοίων χαρακτηριστικών και προεκτάσεων με τη διεθνή μετανάστευση, μέσω της διάστασης των διεθνών δημοσίων αγαθών.

Τέλος, με πλήρη συνείδηση ότι μια σύντομη αναφορά δεν μπορεί να αποδώσει το μέγεθος της ευγνωμοσύνης μου σε όλους όσους συνεισέφεραν με τη δική τους συμβολή στην ολοκλήρωση αυτής της ερευνητικής μονογραφίας ευχαριστώ θερμά τον αν. Καθηγητή κ. Αντώνιο Κόντη, για την αμέριστη προσοχή, τις συμβουλές και τις ιδέες του, τους Καθηγητές κους Π.Κ. Ιωακειμίδη και Π. Καζάκο για το ενδιαφέρον τους, την Καθηγήτρια κα Ηρώ Νικολακοπούλου- Στεφάνου, την επ. καθ. Η. Πετράκου και τη Δρ Μάρη Λαυρεντιάδου. Θερμές ευχαριστίες οφείλω επίσης στις κυρίες και τους κυρίους που με περισσή ευγένεια διέθεσαν πολύτιμο χρόνο για να απαντήσουν στις ερωτήσεις μου, καθώς και σε όλους εκείνους που συνέβαλαν κάνοντας απλά τη δουλειά τους.

Κι ας μου επιτραπεί ένα ταπεινό ευχαριστώ στους γονείς μου για τη διαρκή και μεστή παρουσία τους καθ' όλη την έρευνα και συγγραφή της ανά χείρας μελέτης

**Σημείωση συγγραφέως:** Η θέση σε ισχύ της Συνθήκης Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη Λισσαβόνας) την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2009 επέφερε πέραν από την αλλαγή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ζητήματα σχετικά με τη μετανάστευση και αλλαγή στην αρίθμηση των άρθρων που αποτελούν τη νομική βάση της μεταναστευτικής πολιτικής. Συνεπεία τούτου οι διατάξεις του Τίτλου IV «Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης», κεφαλαίου 2 «Πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση», άρθρα 62, 63, 63<sup>α</sup> και 63<sup>β</sup> ΣΕΚ αποτελούν πλέον τη νομική βάση των αντίστοιχων πολιτικών. Στα κείμενα που ακολουθούν έχει διατηρηθεί η αρίθμηση των άρθρων των Συνθηκών όπως ήταν κατά την περίοδο υιοθέτησης της σχετικής παράγωγης νομοθεσίας.

Επισημαίνεται ότι οι θέσεις που καταγράφονται στην παρούσα μονογραφία εκφράζουν αποκλειστικά τις απόψεις της συγγραφέως.

