

Μετανάστευση και Διεθνές Δίκαιο: η αναγκαστική συμβίωση

Του κ. Κων/νου Δ. ΜΑΓΚΛΙΒΕΡΑ

Αναπληρωτή Καθηγητή στο Τμήμα Μεσογειακών Σπουδών,
Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Το διήγημα* του Edgar Allan Poe, Τα Εγκλήματα της Οδού Morgue, το οποίο δημοσιεύθηκε το 1841, λέγεται ότι είναι η πρώτη αστυνομική ιστορία στην παγκόσμια λογοτεχνία.¹ Ο Poe επιχειρεί να δώσει την λύση σε ένα άλυτο εκ πρώτης όψεως έγκλημα που τελέστηκε σε κεντρική συνοικία των Παρισίων περιγράφοντας με τον δικό του τρόπο την πόλη και τους κατοίκους της. Θα μου πείτε τι σχέση έχουν αυτά με την εισήγηση. Η σχέση λοιπόν έγκειται στην παρατήρηση, ότι από τα έξι άτομα που προσέτρεξαν στον τόπο του εγκλήματος και ανακρίθηκαν από την αστυνομία, οι τέσσερεις ήταν μετανάστες: ο Ολλανδός ταβερνιάρης, ο Άγγλος ράφτης, ο Ισπανός νεκροθάφτης και ο Ιταλός ζαχαροπλάστης. Αν και η ύπαρξη τόσων και διαφορετικών εθνοτήτων ενίσχυε την πλοκή του διηγήματος, κανείς δεν μπορεί να παραβλέψει την πραγματικότητα που ίσχυε στο Παρίσι του 19ου αιώνα και ισχύει στο Παρίσι του 21ου αιώνα ή σε οποιαδήποτε άλλη πόλη: ότι δηλαδή οι άνθρωποι μεταναστεύουν από το ένα κράτος στο άλλο.

Ανέκαθεν υπήρχαν και πάντα θα υπάρχουν αιτίες και λόγοι που οδηγούν σε μεγαλύτερες ή μικρότερες μεταναστευτικές ροές. Υπάρχουν όμως δύο λόγοι που από την αρχαιότητα ωθούν τους ανθρώπους στην μετανάστευση: η ίδια η επιβίωση του ανθρώπου και η αναζήτηση καλύτερων συνθηκών ζωής και εργασίας. Από εκεί και πέρα, ανάλογα με την χρονική περίοδο, εμφανίζονται και άλλες διαφορετικές αιτίες. Για παράδειγμα, τα μεταναστευτικά κύματα του 19ου αιώνα οφείλονταν, άμεσα ή έμμεσα, στην βιομηχανική επανάσταση και στην τεχνολογική πρόοδο που σημειώθηκε, στην κατοίκηση νέων εδαφών αλλά και στην ανάπτυξη των αστικών κέντρων και των υποδομών τους, κ.λπ. Αντίστοιχα, για τον 20ο αιώνα θα μπορούσαν να αναφερθούν, μεταξύ των άλλων, οι παγκόσμιοι πόλεμοι, οι συρράξεις στο εσωτερικό πολλών κρατών, η κατάρρευση πολιτικο-ιδεολογικών καθεστώτων, και το αυξανόμενο χάσμα μεταξύ Βορρά και Νότου. Τέλος, αν κανείς θα μπορούσε να προβλέψει τι θα προκαλέσει μεταναστευτικές ροές στις υπόλοιπες δε-

* Εισήγηση στην Ημερίδα του Κέντρου Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας της Ακαδημίας Αθηνών «Ιδεολογίες και Κοινωνικές Πραγματικότητες της Μετανάστευσης στην Ελλάδα». Ακαδημία Αθηνών, 16 Απριλίου 2010.

1. Edgar Allan Poe, *The Murders in the Rue Morgue*, Penguin 60s Classics, Penguin Books, 1995.

καετίες του 21ου αιώνα, θα μπορούσε να αναφέρει το με γεωμετρική άνοδο αυξανόμενο χρέος πολλών κρατών, την κατάρρευση των δημοσίων δομών, τις κλιματικές αλλαγές,² κ.ά..

Αναμφίβολα υπάρχουν πολλά σημεία τα οποία διαφοροποιούν την διαδικασία της μετανάστευσης του 19ου αιώνα από την μετανάστευση όπως την κατανοούμε στην εποχή μας. Θα σταθούμε όμως στα ακόλουθα δύο. Το πρώτο σημείο είναι ότι η διαδικασία της μετανάστευσης στην Ευρώπη και στις ΗΠΑ του 19ου αιώνα χαρακτηριζόταν από την λεγόμενη πολιτική της ανοικτής θύρας (open door policy). Σύμφωνα με αυτήν την πολιτική, οι υπήκοοι ενός κράτους μετανάστευαν χωρίς να απαιτούντο ουσιαστικές διατυπώσεις και μπορούσαν να εγκατασταθούν στην χώρα υποδοχής, όπου οι αρμόδιες κρατικές αρχές ασκούσαν χαλαρό μόνο έλεγχο. Θα μπορούσε λοιπόν κανείς να ισχυριστεί ότι οι αγορές εργασίας του 19ου αιώνα ήταν πιο παγκοσμιοποιημένες από ό,τι είναι σήμερα.³ Από την δεκαετία όμως του 1890 εγκαταλείπεται η πολιτική της ανοικτής θύρας και εγείρονται οι πρώτοι σημαντικοί περιορισμοί στην μετανάστευση. Έτσι άλλωστε, οι προτάσεις της Γερμανίας και της Γαλλίας μετά το τέλος του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου στο Συνέδριο των Βερσαλλιών το 1919 να ενταχθεί η ελεύθερη μετανάστευση στην διεθνή οικονομική αρχιτεκτονική έπεσαν στο κενό.⁴ Σταδιακά, προστέθηκαν όλο και περισσότεροι περιορισμοί φτάνοντας στην σημερινή διαδικασία, η οποία χαρακτηρίζεται από τον πλήρη έλεγχο των κινήσεων των νομίμων μεταναστών. Ο έλεγχος αυτός ξεκινά από την χώρα προέλευσης, όπου πρέπει να δοθεί η άδεια εισόδου, και ολοκληρώνεται στην χώρα υποδοχής. Εκεί, ανάλογα με την εκάστοτε ισχύουσα εθνική νομοθεσία, οι μετανάστες διέπονται από ένα περισσότερο ή λιγότερο αυστηρό σύστημα ελέγχου και αδειοδότησης της παραμονής στην επικράτεια της χώρας υποδοχής. Το σύστημα αυτό μας υπενθυμίζει ότι, πλην συγκεκριμένων εξαιρέσεων, η παραμονή ή η άρνηση παραμονής των αλλοδαπών στην χώρα υποδοχής αποτελεί έκφραση των κυριαρχικών δικαιωμάτων της εν λόγω χώρας και ότι κανένας δεν μπορεί να υποχρεώσει ένα κράτος να δεχθεί αλλοδαπούς στην επικράτειά του.

Το δεύτερο σημείο και το οποίο μας ενδιαφέρει άμεσα είναι η προστασία και η διασφάλιση των δικαιωμάτων από την χώρα υποδοχής όσων συμμετείχαν τότε και όσων συμμετέχουν τώρα στην διαδικασία της μετανάστευσης. Και στο σημείο αυτό η διαφοροποίηση είναι πολύ σημαντική και θα μπορούσαμε να παρατηρήσουμε ότι όσο αυξάνονται τα εμπόδια στην μετανάστευση τόσο μεγαλώνει και ο βαθμός της (τουλάχιστον θεωρητι-

2. Βλ. π.χ. *Stern Review on the Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, 2007, η οποία εκπονήθηκε για λογαριασμό της Βρετανικής κυβέρνησης, διαθέσιμο σε http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm.

3. Γενικά, βλ. A. Timmer and J. Williamson, «Immigration Policy Prior to the Thirties: Labor Markets, Policy Interactions and Global Backlash» (1998) 24 *Population and Development Review* 739.

4. Βλ. H. James, *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*, Harvard University Press, 2001, σελ. 176-177. Παρομοίως, η πρόταση της Γαλλίας, της Ιταλίας, της Ιαπωνίας και της Πολωνίας ο υπό σύσταση τότε Διεθνής Οργανισμός Εργασίας (ΔΟΕ) να είναι υπεύθυνος και για την ρύθμιση της διεθνούς μετανάστευσης με σκοπό την εργασία, δεν τελεσφόρησαν. Στην σχεδόν εκατονταετή πορεία του ΔΟΕ, έχει καταρτιστεί υπό την αιγίδα του ένας μικρός μόνο αριθμός πολυμερών συνθηκών που αφορούν αυτή καθεαυτή την διεθνή μετανάστευση, βλ. Κ. Μαγκλιβέρας, *Μετανάστευση και Διεθνές Δίκαιο: Η Δράση του ΟΗΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης*, Ακαδημία Αθηνών, Δημοσιεύματα του Κέντρου Ερεύννης της Ελληνικής Κοινωνίας Αριθμός 10, Αθήναι, 2008, σελ. 41-46.

κώς) παρεχόμενης προστασίας. Σήμερα, οι μετανάστες προστατεύονται από ένα ολόκληρο πλέγμα διατάξεων το οποίο, σε υπερεθνικό επίπεδο, προκύπτει μέσα από τους κανόνες του Διεθνούς Δικαίου. Αυτή η προστασία, η οποία σημειωτέον είναι επιπρόσθετη της διαφάλισης των δικαιωμάτων των μεταναστών που μπορεί να παρέχεται από το κράτος προέλευσης ή από οποιαδήποτε άλλη πηγή,⁵ χαρακτηρίζεται από το στοιχείο της αντικειμενικότητας. Με άλλα λόγια, οι κανόνες του Διεθνούς Δικαίου ισχύουν και εφαρμόζονται σε όλους όσους συμμετέχουν στην διαδικασία της μετανάστευσης χωρίς εξαιρέσεις και χωρίς να λαμβάνονται υπόψιν παράγοντες όπως το φύλο, η οικονομική κατάσταση, η κοινωνική θέση, οι θρησκευτικές πεποιθήσεις, κ.λπ.

Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η προστασία που παρέχεται από το Διεθνές Δίκαιο δεν δίνεται στους μετανάστες επειδή έχουν αυτήν την ιδιότητα. Αντιθέτως παρέχεται επειδή το Διεθνές Δίκαιο, ως το σύνολο των κανόνων που διέπουν την διεθνή κοινότητα, υποχρεώνει τα κράτη (και συνεπώς τις χώρες υποδοχής) να εξασφαλίζουν έναν ελάχιστο βαθμό προστασίας σε όλα τα άτομα που βρίσκονται εντός της επικράτειάς τους σε μια δεδομένη χρονική στιγμή. Συνεπώς, κατ' αρχήν το Διεθνές Δίκαιο δεν διακρίνει μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών που διαβιούν νομίμως εντός του ιδίου κράτους αλλά «βλέπει» μόνο άτομα. Και για τον λόγο ακριβώς αυτόν επιτάσσει στα κράτη να τους αντιμετωπίζουν με τον ίδιο τρόπο και χωρίς παρεκκλίσεις όσον αφορά τις βασικές εκφάνσεις της ζωής τους. Η ισότητα αυτή στην αντιμετώπιση δεν συνεπάγεται και ούτε θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι συνεπάγεται την παραχώρηση στους μετανάστες όμοιων πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δικαιωμάτων με αυτά που χαίρουν οι ημεδαποί λόγω του γεγονότος ότι είναι υπήκοοι του συγκεκριμένου κράτους.

Το Διεθνές Δίκαιο δεν ενδιαφέρεται για αυτού του είδους την ισότητα και την ταύτιση δικαιωμάτων και προνομίων. Αντιθέτως, αυτό για το οποίο ενδιαφέρεται είναι να εξασφαλιστεί ότι η χώρα υποδοχής δεν θα υιοθετήσει μια πολιτική, η οποία θα ακυρώνει την ανθρώπινη υπόσταση των μεταναστών και θα τους στερεί δικαιώματα και ελευθερίες που είναι σύμφυτα με την αξία του ατόμου. Στην Ευρώπη των μέσων του 19ου αιώνα, όταν δηλαδή εξελίσσεται το διήγημα του Edgar Allan Poe, δεν ήταν δεδομένο ότι ένας μετανάστης έχαιρε των αστικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων που πλέον θεωρούνται αυτονόητα στα περισσότερα κράτη. Για παράδειγμα, θα μπορούσε να αναφερθεί το δικαίωμα να συναφθεί γάμος μεταξύ μετανάστη και ημεδαπού και να δημιουργηθεί οικογένεια, να αποκτήσει ο μετανάστης ακίνητη περιουσία, να την διαχειρίζεται και να την εκποιεί κατά το δοκούν, να κληρονομήσει και να κληρονομηθεί, να έχει πρόσβαση στην δικαιοσύνη επί ίσοις όροις με τους ημεδαπούς, κ.λπ. Αν και λόγω των διδαγμάτων της επανάστασης του 1789 η κατάσταση στην Γαλλία ήταν μάλλον πιο φιλελεύθερη από ό,τι σε άλλες χώρες,⁶ ο μετανάστης τελούσε υπό την πλήρη εξουσία της χώρας υποδοχής.

5. Για παράδειγμα, η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη έχουν συνάψει με ορισμένα κράτη της Μεσογείου διμερείς συνθήκες (οι λεγόμενες Ευρω-Μεσογειακές Συνθήκες Σύνδεσης) επί της βάσει των οποίων η Ένωση και τα μέλη της έχουν αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις και υποχρεώσεις στον τομέα της μετανάστευσης, οι οποίες δεν έχουν ισχύουν για αλλοδαπούς που διαβιούν στην επικράτεια των κρατών μελών και προέρχονται από τρίτες χώρες, βλ. K. Magliveras, «Protecting the Rights of Migrant Workers in the Euro-Mediterranean Partnership» (2004) 9 *Mediterranean Politics (Special Issue on Economic and Social Rights in the Euro-Mediterranean Partnership)* 459.

6. Βλ. T. Tiburcio, *The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law*, Martinus Nijhoff, 2001, σελ. 32-33.

Ανά πάσα στιγμή διέτρεχε τον κίνδυνο να του απαγορευθεί η διαμονή στην επικράτεια της χώρας υποδοχής και να απελαθεί χωρίς φυσικά καμμία αποζημίωση για όσα τυχόν είχε δημιουργήσει και αποκτήσει.⁷

Μετά το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου ξεκινά μια περίοδος έντονου (ας μου επιτραπεί ο όρος) εξανθρωπισμού του Διεθνούς Δικαίου. Το άτομο όχι μόνο αποκτά συγκεκριμένα δικαιώματα και ελευθερίες, την προστασία των οποίων πρέπει να εξασφαλίζουν τα κράτη, αλλά με μικρά και σταθερά βήματα απολαμβάνει ιδιαίτερης υπόστασης στην διεθνή κοινότητα και σταδιακά μετατρέπεται σε αυτό που ονομάζουμε υποκείμενο του Διεθνούς Δικαίου. Βεβαίως η προστασία και η προαγωγή των δικαιωμάτων του ανθρώπου είχε ξεκινήσει πριν το 1945 και είχε εκφραστεί κατά την περίοδο του Μεσοπολέμου κυρίως με την θεσμοθετημένη κατάργηση της δουλείας και την χορήγηση ελευθεριών στις μειονότητες. Αυτό που αλλάζει με το 1945 είναι ότι προσδίδεται στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ένας οικουμενικός χαρακτήρας. Αυτή η οικουμενικότητα διατυμπανίστηκε στα άρθρα 55 και 56 του Καταστατικού Χάρτη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Σύμφωνα με τις εν λόγω διατάξεις, τα κράτη καλούνται να επιτύχουν από κοινού αλλά και μεμονωμένα τον παγκόσμιο σεβασμό και την προσήλωση στα δικαιώματα του ανθρώπου και στις θεμελιώδεις ελευθερίες για όλα τα άτομα και χωρίς διαφοροποιήσεις που σχετίζονται με την φυλή, το φύλο, την γλώσσα και την θρησκεία.

Η διαδικασία του εξανθρωπισμού του Διεθνούς Δικαίου συνεχίστηκε με την υιοθέτηση πολλών παγκόσμιων και περιφερειακών συνθηκών που έρχονται να εξειδικεύσουν το περιεχόμενο της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Σήμερα, η μόνη περιοχή του πλανήτη που δεν καλύπτεται από (τουλάχιστον) ένα περιφερειακό κείμενο προστασίας είναι η ΝΑ Ασία μαζί με την Κίνα και την Ιαπωνία. Στις παγκόσμιες και περιφερειακές συνθήκες που έχουν τεθεί σε ισχύ δεν γίνεται μεία κατά πόσον οι διατάξεις τους εφαρμόζονται τόσο επί των ημεδαπών όσο και επί των αλλοδαπών. Και αυτό διότι δεν είναι αναγκαίο αφού τα προστατευόμενα δικαιώματα έχουν ως αποδέκτες όλα τα άτομα, τα οποία τυχαίνει να βρίσκονται στην επικράτεια των συμβαλλομένων κρατών, ανεξαρτήτως της ιδιότητας που έχουν. Συνεπώς, δεν ενδιαφέρει εάν ο Χ, ο Ψ ή ο Ω είναι, αντίστοιχα, υπήκοος ενός συμβαλλόμενου μέρους, αλλοδαπός φοιτητής που βρέθηκε εκεί λόγω καλύτερης ποιότητας σπουδών ή μετανάστης εργαζόμενος που εκμεταλλεύεται το υψηλό βιοτικό επίπεδο και τις κοινωνικές παροχές που προσφέρει η χώρα υποδοχής στον ίδιο και στα μέλη της οικογένειάς του. Και τα τρία αυτά πρόσωπα χαίρουν των ίδιων δικαιωμάτων και ελευθεριών που με την πάροδο του χρόνου έχουν καταστεί «γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς Δικαίου» για να χρησιμοποιήσουμε την φρασεολογία του άρθρου 28 παρ. 1 του Ελληνικού Συντάγματος. Ο χαρακτηρισμός αυτός σημαίνει ότι ακόμη και εάν το εθνικό Δίκαιο δεν προβλέπει τα σχετικά δικαιώματα ή εάν η εθνική νομοθεσία έρχεται σε αντίθεση με αυτά, ο μετανάστης δικαιούται όχι μόνο να ζητήσει αλλά και να απαιτήσει την προστασία που προσφέρουν.

Βέβαια η φυσική θέση των ημεδαπών διαφοροποιείται από αυτή των αλλοδαπών υπό την έννοια ότι η ιδιότητα του υπηκόου συνεπάγεται ορισμένες υποχρεώσεις και δεσμεύσεις του κράτους απέναντί του αλλά και την παραχώρηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων που δεν υφίστανται στην περίπτωση των αλλοδαπών. Αυτή η διαφορετική αντι-

7. Γενικά, βλ. F. Caestecker, *Alien Policy in Belgium, 1840-1940: The Creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Immigrants*, Berghahn Books, 2001.

μετώπιση που δικαιολογείται με αντικειμενικά κριτήρια έχει ληφθεί υπόψιν από τους συντάκτες των πολυμερών κειμένων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Έτσι έχουν περιληφθεί διατάξεις αποκλειστικός σκοπός των οποίων είναι η προστασία των αλλοδαπών (περιλαμβανομένων των μεταναστών) που βρίσκονται νομίμως και για οποιαδήποτε αιτία στην επικράτεια των χωρών υποδοχής.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 13 του Συμφώνου του ΟΗΕ για τα Πολιτικά και Αστικά Δικαιώματα, το οποίο καταρτίστηκε το 1966 και σήμερα αριθμεί 165 συμβαλλόμενα μέρη,⁸ ένας αλλοδαπός που διαβιεί νομίμως σε ένα συμβαλλόμενο κράτος μπορεί να απελαθεί μόνο σε εκτέλεση απόφασης η οποία έχει ληφθεί σύμφωνα με τους νόμους του. Πριν όμως από την απέλασή του, ο αλλοδαπός διατηρεί το δικαίωμα να καταθέσει τις απόψεις του και να απαιτήσει η υπόθεσή του να κριθεί από την δημόσια αρχή που προβλέπει η νομοθεσία του εν λόγω κράτους. Μόνο εάν συντρέχουν εξαιρετικά σημαντικοί λόγοι δημόσιας ασφάλειας είναι δυνατόν να του αρνηθεί το κράτος τα δικαιώματα αυτά. Τρία χρόνια αργότερα, τον Νοέμβριο του 1969 η Αμερικανική Συνθήκη Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου προέβλεψε επιπρόσθετα ότι δεν επιτρέπεται η μαζική απέλαση αλλοδαπών, ενώ η αντίστοιχη Ευρωπαϊκή Συνθήκη που καταρτίστηκε πολύ νωρίτερα (το 1950) είχε περιοριστεί στην απαγόρευση της μαζικής απέλασης και δεν ανέφερε το δικαίωμα των αλλοδαπών για έλεγχο της νομιμότητας της απέλασης. Το 1984 όμως, με την υιοθέτηση του Εβδομού Πρωτοκόλλου, προστέθηκαν διατάξεις στην Ευρωπαϊκή Συνθήκη παρόμοιες με εκείνες του Συμφώνου του ΟΗΕ. Για την ιστορία ας αναφερθεί ότι τα πέντα κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης που δεν έχουν επικυρώσει το Έβδομο Πρωτόκολλο είναι το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ολλανδία, η Τουρκία και η Μεγάλη Βρετανία.

Οι παραπάνω κανόνες του διεθνούς Δικαίου δεν βρίσκονται σε ένα νομικό κενό (casuum). Είναι κανόνες που τα κράτη οφείλουν να σέβονται, να τηρούν, να εφαρμόζουν, να εγγυώνται και να προστατεύουν. Την υποχρέωση αυτή υπέχουν ακόμη και όταν η παραβίασή τους γίνεται από έναν ιδιώτη και όχι από ένα κρατικό όργανο ή έναν δημόσιο οργανισμό. Ανάλογα με τις προϋποθέσεις που θέτει το δικαίκο σύστημα που ισχύει σε κάθε κράτος, ο μετανάστης δύναται να επικαλεστεί τους σχετικούς κανόνες του διεθνούς Δικαίου ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων προκειμένου να απαιτήσει την συμμόρφωση, είτε του κράτους, είτε του ιδιώτη εργοδότη είτε οποιουδήποτε άλλου με αυτούς τους κανόνες. Τα εθνικά δικαστήρια δεν έχουν την διακριτική ευχέρεια, αλλά δεσμεύονται να τους εφαρμόσουν. Τέλος, ο μετανάστης έχει στην διάθεσή του τις διαδικασίες ενώπιον διεθνών δικαιοδοτικών οργάνων και θεσμοθετημένων μηχανισμών ελέγχου στους οποίους μπορεί να προσφύγει κατά της χώρας υποδοχής, εφόσον φυσικά πληρούνται οι απαραίτητοι όροι. Για έναν μετανάστη που ζει στην Ελλάδα, στα όργανα αυτά περιλαμβάνεται το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και η Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που λειτουργεί στο πλαίσιο του προαναφερθέντος Συμφώνου του ΟΗΕ για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα.

Εκτός όμως από τα ανωτέρω συμβατικά κείμενα, τα οποία χαρακτηρίζονται από την γενική εφαρμογή των διατάξεών τους και την εκτεταμένη αποδοχή από τα κράτη, κατά καιρούς επιχειρήθηκε η κατάρτιση πολυμερών συνθηκών που θα θέσπιζαν κανόνες ειδι-

8. Η Λαϊκή Δημοκρατία του Λάος κατέστη το τελευταίο κράτος που κύρωσε το Σύμφωνο τον Σεπτέμβριο του 2009.

κά για τους μετανάστες και πιο συγκεκριμένα για τους μετανάστες εργαζόμενους. Βασικός στόχος και σκοπός αυτών των κειμένων ήταν να προβλεφθούν πρότυπα και να υιοθετηθούν στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών που θα αποφάσιζαν να καταστούν συμβαλλόμενα μέρη κανόνες διαφύλαξης των δικαιωμάτων όσων αλλοδαπών είχαν μεταναστεύσει και εγκατασταθεί στην επικράτειά τους.

Τρεις είναι οι διεθνείς οργανισμοί που ανέλαβαν τον ρόλο της κατάρτισης των σχετικών συνθηκών (με χρονολογική σειρά): ο Διεθνής Οργανισμός Εργασίας, το Συμβούλιο της Ευρώπης και ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών. Με εξαίρεση την Συνθήκη του ΟΗΕ για την Προστασία των Δικαιωμάτων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Μελών των Οικογενειών τους,⁹ η οποία υιοθετήθηκε το 1990 και τέθηκε σε ισχύ μετά από 13 ολόκληρα χρόνια, τα υπόλοιπα κείμενα περιέχουν ρυθμίσεις για συγκεκριμένες μόνο πτυχές της διαδικασίας της μετανάστευσης. Για διάφορους λόγους, οι εν λόγω συνθήκες δεν έγιναν ποτέ αποδεκτές από έναν μεγάλο αριθμό κρατών. Παρά το γεγονός ότι μάλλον δεν υπάρχει χώρα στον κόσμο που να μην επηρεάζεται από την προς τα έσω (immigration) ή/και προς τα έξω μετανάστευση (emigration), αυτές οι συνθήκες συγκαταλείγονται στα διεθνή συμβατικά κείμενα με τις λιγότερες επικυρώσεις και προσχωρήσεις κρατών. Σήμερα μόνο 42 κράτη συμμετέχουν στην Συνθήκη του ΟΗΕ. Σε αυτά δεν συμπεριλαμβάνεται κανένα κράτος του λεγόμενου Πρώτου Κόσμου και καμία από τις μεγάλες χώρες υποδοχής.¹⁰ Τέλος, από ότι φαίνεται, και στο απώτατο μέλλον η Συνθήκη του ΟΗΕ θα παραμείνει το μόνο κείμενο που θα καλύπτει συνολικά την διαδικασία της μετανάστευσης, αν και περιορίζεται στην μετανάστευση με σκοπό την εργασία.

Η περιορισμένη αποδοχή των πολυμερών αυτών κειμένων δεν σημαίνει ότι οι χώρες υποδοχής αρνούνται να προβλέψουν στην εσωτερική τους έννομη τάξη κανόνες Δικαίου που είναι ανάλογοι με εκείνους που υπάρχουν στα κείμενα. Ένα καλό παράδειγμα θα μπορούσε να δοθεί από την πολύ πρόσφατη επικαιρότητα στην χώρα μας. Αν και η Ελλάδα ουδέποτε υπέγραψε την Ευρωπαϊκή Συνθήκη για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε Τοπικό Επίπεδο, η οποία υιοθετήθηκε υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης τον Φεβρουάριο του 1992 και τέθηκε σε ισχύ τον Μάιο του 1997,¹¹ ο Νόμος 3838/2010 με τίτλο «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις» επιτρέπει στους αλλοδαπούς¹² να κοινωνήσουν των εκλογών για την ανάδειξη των τοπικών αρχόντων.

9. Κείμενο σε <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>. Για ανάλυση της Συνθήκης, βλ. Κ. Μαγκλιβέρας, *Μετανάστευση και Διεθνές Δίκαιο*, ό.π., σελ. 159 κ.ε.

10. Βλ. E. MacDonald and R. Cholewinski, *The Migrant Workers Convention in Europe - Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives*, UNESCO Migration Studies 1, UNESCO, Paris, 2007.

11. Κείμενο σε <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>. Για ανάλυση της Συνθήκης, βλ. Κ. Μαγκλιβέρας, *Μετανάστευση και Διεθνές Δίκαιο*, ό.π., σελ. 58 κ.ε.

12. Να σημειωθεί ότι αποτελεί λάθος των συντακτών του Νόμου 3838/2010 το ότι ο τίτλος του αναφέρεται σε «μετανάστες» αντί του ορθού σε «αλλοδαπούς». Και αυτό διότι τα δικαιώματα απονέμονται σε «αλλοδαπούς», δηλαδή σε άτομα που δεν είναι «ημεδαποί» και Έλληνες πολίτες. Το εάν ο αλλοδαπός είναι και μετανάστης (ακόμη και εάν είναι «νομίμως διαμενόντων») και' αρχάς δεν ενδιαφέρει. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι στο κείμενο του εν λόγω Νόμου δεν συναντιέται -και ορθά- ούτε μια φορά η λέξη «μετανάστης». Το λάθος αυτό είναι μάλλον χαρακτηριστικό της χαμηλής νομοτεχνικής ποιότητας των τελευταίων ετών.

Ολοκληρώνοντας θα ήθελα να αναφερθώ στην άποψη που υποστήριξε πριν από χρόνια ένα στέλεχος του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας:

«Η εξαιρετικά αργή πρόοδος στην κύρωση της Συνθήκης του (ΟΗΕ) για τα δικαιώματα των μεταναστών, σε συνδυασμό με τη σαφή έλλειψη ενδιαφέροντος στο κείμενο αυτό, συμβολίζουν μια ευρύτερη και γενικότερη αντίσταση στην αναγνώριση της εφαρμογής των προτύπων των δικαιωμάτων του ανθρώπου στους μετανάστες. Η αντίδραση στην κύρωση της Συνθήκης (του ΟΗΕ) από έναν μεγαλύτερο αριθμό κρατών φανερώνει πιέσεις για τον περιορισμό των δικαιωμάτων (των μεταναστών εργαζομένων) και του εργατικού κόστους που τα δικαιώματα αυτά συνεπάγονται...».¹³

Ανεξαρτήτως του εάν κανείς συμφωνεί ή διαφωνεί με την παραπάνω άποψη, το γεγονός παραμένει ότι το Διεθνές Δίκαιο έχει προ πολλού θέσει σε εφαρμογή ένα σύνολο κανόνων που διέπουν ολόκληρη την διαδικασία της μετανάστευσης, δηλαδή την διαδρομή του αλλοδαπού από την χώρα προέλευσης μέσω της χώρας διέλευσης στην χώρα υποδοχής και την επιστροφή στην χώρα προέλευσης. Οι κανόνες αυτοί στοχεύουν στο να εξασφαλιστεί στους συμμετέχοντες στην διαδικασία ένα πλαίσιο προστασίας των βασικών δικαιωμάτων και ελευθεριών και στην συνέχεια να διασφαλιστεί ότι η χώρα υποδοχής δεν θα τους μεταχειριστεί κατά τρόπο χειρότερο από ό,τι τους υπηκόους της και δεν θα προβεί σε διακρίσεις μεταξύ των μεταναστών. Λόγω της οικουμενικότητας που χαρακτηρίζει τους κανόνες αυτούς και λόγω του ότι όλο και περισσότερες χώρες συμμετέχουν στα παγκόσμια και περιφερειακά κείμενα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η μετανάστευση συνυπάρχει με το Διεθνές Δίκαιο. Το ερώτημα τώρα τίθεται πώς το Διεθνές Δίκαιο θα μπορέσει να αντιμετωπίσει με επιτυχία τις προκλήσεις που τίθενται από την παράνομη μετανάστευση και την εμπορία ανθρώπων.

13. Βλ. P. Taran, «To Be or not to Be Ruled by Law: Migration in the 21st Century and the 1990 International Convention», Ανακοίνωση στο Eighth International Metropolis Conference (Workshop 2.5: UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers: Challenges?), Βιέννη 15-18 Σεπτεμβρίου 2003, σελ. 4 διαθέσιμο σε http://international.metropolis.net/events/8th_vienna_conf_2003/en/WS2.5Taran.pdf.