

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ  
ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ**

**Διδακτορική Διατριβή**

**Βασιλική Ανδρ. Ζύγουρα**

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ**

**Αθήνα 2013**

**«...Προς Διός εισί άπαντες ξείνοι τε πτωχοί τε, δόσις δ' ολίγη φίλη τε»  
(γιατί τους στέλνει ο Δίας πτωχούς και ξένους και είναι καλοδεχούμενο  
και το λίγο που θα τους δώσεις)**

**Ομήρου Οδύσεια Ζ', στιχ. 207-209**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

|                       | <b>ΣΕΛ.</b> |
|-----------------------|-------------|
| <b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....</b> | <b>13</b>   |

### **ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ**

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**

##### **ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ –ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ**

|                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>A. Μεταναστευτικές Ομάδες.....</b>                             | <b>18</b> |
| <b>I. Μετανάστες .....</b>                                        | <b>18</b> |
| 1. Νόμιμη μετανάστευση .....                                      | 19        |
| 2. Παράνομη μετανάστευση .....                                    | 19        |
| <b>II. Πρόσφυγες .....</b>                                        | <b>20</b> |
| <b>B. Ιστορική προσέγγιση της «νέας μετανάστευσης» .....</b>      | <b>21</b> |
| Εισαγωγή .....                                                    | 21        |
| Η μετανάστευση μετά την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού ..... | 23        |
| Κύρια χαρακτηριστικά της «νέας μετανάστευσης» .....               | 24        |
| <b>α. Ελλάδα .....</b>                                            | <b>25</b> |
| <b>β. Λοιπές χώρες της Νότιας Ευρώπης .....</b>                   | <b>27</b> |
| 1. Ιταλία .....                                                   | 26        |
| 2. Μάλτα .....                                                    | 26        |
| 3. Ισπανία .....                                                  | 27        |
| 4. Πορτογαλία .....                                               | 27        |

#### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ**

##### **ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

|                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>A. Εισαγωγή .....</b>                                       | <b>30</b> |
| <b>B. Ευρωπαϊκές Πολιτικές – Νομοθετικές Παρεμβάσεις .....</b> | <b>31</b> |
| <b>I. Το Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο .....</b>                   | <b>31</b> |
| α. Η Συνθήκη του Μάαστριχ (7-2-1992).....                      | 32        |
| β. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ .....                              | 33        |
| γ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε .....                    | 35        |
| 1. Κοινό Ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου .....                        | 36        |

|                                                                                                                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2. Ανάπτυξη σχέσεων εταιρικότητας με τις χώρες καταγωγής των μεταναστών .....                                                                                  | 36        |
| 3. Η αρχή της δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών .....                                                                                              | 37        |
| 4. Η ανάγκη διαχείρισης των μεταναστευτικών εισροών .....                                                                                                      | 38        |
| <b>δ. Ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης .....</b>                                                                                          | <b>39</b> |
| <b>ε. Το πρόγραμμα της Χάγης .....</b>                                                                                                                         | <b>39</b> |
| 1. Η θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα πολιτικής ασύλου .....                                                                                               | 40        |
| 2. Ο καθορισμός μίας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης .....                                                                                           | 40        |
| 3. Η μεγιστοποίηση των θετικών συνεπειών της μετανάστευσης .....                                                                                               | 40        |
| 4. Η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης .....                                                                                                        | 41        |
| 5. Η ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ιθαγένειας .....                                                                                              | 41        |
| <b>στ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης .....</b>                                                                                                           | <b>42</b> |
| <b>ζ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης .....</b>                                                                                                        | <b>42</b> |
| <b>η. Κανονισμοί, Οδηγίες και Αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης .....</b>                                                                                        | <b>42</b> |
| 1. Οδηγία 2001/40/ΕΚ, σε σχέση με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών .....                                                    | 42        |
| 2. Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1030/2002, για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου, σχετικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών.....                               | 44        |
| 3. Απόφαση –πλαίσιο (2002/946/ΔΕΥ), για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου για την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής. .... | 44        |
| 4. Οδηγία 2003/86/ΕΚ, σε σχέση με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.....                                                                                    | 45        |
| 5. Οδηγία 2003/109/ΕΚ, σε σχέση με το καθεστώς των αλλοδαπών των διαμενόντων επί μακρόν χρόνον.....                                                            | 46        |
| 6. Οδηγία 2004/81/ΕΚ, σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών, που είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων .....                      | 47        |
| 7. Κοινοτικός Κώδικας σε σχέση με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 562/2006 .....                                           | 48        |
| <b>θ. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας .....</b>                                                                                                                       | <b>49</b> |
| <b>ι. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασυλο.....</b>                                                                                           | <b>51</b> |
| <b>ια. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης.....</b>                                                                                                                    | <b>52</b> |
| <b>Γ. Κριτική προσέγγιση .....</b>                                                                                                                             | <b>54</b> |
| <b>II. Το κοινοτικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής.....</b>                                                                                             | <b>55</b> |
| <b>A. Μονιμοποίηση του θεσμικού πλαισίου για τους μετανάστες .....</b>                                                                                         | <b>55</b> |
| <b>B. Η σύνδεση της μετανάστευσης με την αγορά εργασίας .....</b>                                                                                              | <b>56</b> |

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| Γ. Η ανάπτυξη των πολιτικών ένταξης .....                        | 58 |
| Δ. Ο συντονισμός των δράσεων της μεταναστευτικής πολιτικής ..... | 60 |
| Ε. Κριτική προσέγγιση .....                                      | 61 |

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

#### ΤΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΣΤΑ ΚΥΡΙΟΤΕΡΑ ΚΡΑΤΗ – ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| I. Η περίπτωση της Γερμανίας .....                             | 62 |
| Α. Εισαγωγή.....                                               | 62 |
| Β. Αναδρομή της μεταναστευτικής ενταξιακής πολιτικής .....     | 63 |
| Γ. Ιθαγένεια .....                                             | 65 |
| Δ. Ενταξιακή διαδικασία μεταναστών στη σημερινή Γερμανία ..... | 66 |
| Ε. Καταληκτικές παρατηρήσεις.....                              | 66 |
| II. Η περίπτωση της Γαλλίας .....                              | 69 |
| Α. Εισαγωγή .....                                              | 69 |
| Β. Αναδρομή της μεταναστευτικής ενταξιακής πολιτικής .....     | 70 |
| Γ. Ιθαγένεια .....                                             | 70 |
| Δ. Ενταξιακή μεταναστευτική πολιτική .....                     | 71 |
| Ε. Καταληκτικές παρατηρήσεις .....                             | 72 |
| III. Η περίπτωση της Βρετανίας .....                           | 73 |
| Α. Εισαγωγή .....                                              | 73 |
| Β. Αναδρομή της μεταναστευτικής ενταξιακής πολιτικής .....     | 74 |
| Γ. Ιθαγένεια .....                                             | 75 |
| Δ. Ενταξιακή μεταναστευτική πολιτική .....                     | 75 |
| Ε. Καταληκτικές παρατηρήσεις .....                             | 76 |

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

#### Η ΕΘΝΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Α. Εισαγωγή .....                                                                                   | 78 |
| Β. Ιστορική αναδρομή της εθνικής μεταναστευτικής νομοθεσίας.....                                    | 78 |
| Γ. Η νέα μεταναστευτική νομοθεσία .....                                                             | 83 |
| α. Τα βασικά στοιχεία της νέας μεταναστευτικής πολιτικής.....                                       | 83 |
| β. Οι βασικοί συντονιστικοί άξονες της μεταναστευτικής πολιτικής.....                               | 84 |
| Δ. Η ισχύουσα νομοθεσία για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη<br>μεταναστών στην Ελλάδα..... | 85 |

|                                                                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| α. Η είσοδος των υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια .....                                           | 85         |
| β. Η διέλευση υπηκόων τρίτων χωρών .....                                                                       | 88         |
| <b>Ε. Η διαμονή στην Ελλάδα των υπηκόων τρίτων χωρών.....</b>                                                  | <b>88</b>  |
| α. Προϋποθέσεις και διαδικασία χορήγησης των αδειών διαμονής .....                                             | 89         |
| β. Το είδος των αδειών διαμονής .....                                                                          | 90         |
| <b>1. Άδειες διαμονής για εργασία .....</b>                                                                    | <b>90</b>  |
| α. Η μετάκληση υπηκόων τρίτης χώρας για εργασία.....                                                           | 90         |
| β. Η άδεια διαμονής για εξαρτημένη εργασία .....                                                               | 91         |
| γ. Η άδεια διαμονής για εποχιακή εργασία .....                                                                 | 92         |
| δ. Διάφορες άλλου τύπου άδειες διαμονής για εργασία .....                                                      | 93         |
| <b>2. Άδεια διαμονής για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα .....</b>                                         | <b>93</b>  |
| <b>3. Άδεια διαμονής για ειδικούς λόγους .....</b>                                                             | <b>94</b>  |
| <b>4. Άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση .....</b>                                                      | <b>95</b>  |
| <b>5. Άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους .....</b>                                                         | <b>96</b>  |
| <b>6. Άδεια διαμονής για τους επί μακρόν διαμένοντες .....</b>                                                 | <b>97</b>  |
| <b>7. Άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας .....</b>                                                              | <b>99</b>  |
| <b>ΣΤ. Η κοινωνική ένταξη στην Ελλάδα των υπηκόων τρίτων χωρών .....</b>                                       | <b>99</b>  |
| <b>Ζ. Δικαιώματα και υποχρεώσεις των υπηκόων τρίτων χωρών .....</b>                                            | <b>102</b> |
| α. Τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών .....                                                                | 103        |
| β. Τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών με την εφαρμογή του<br>Προγράμματος Καλλικράτης (ν. 3852/2010) ..... | 106        |
| γ. Το δικαίωμα στην εκπαίδευση .....                                                                           | 109        |
| δ. Οι υποχρεώσεις των υπηκόων τρίτων χωρών .....                                                               | 111        |
| <b>Η. Απέλαση των υπηκόων τρίτων χωρών .....</b>                                                               | <b>112</b> |
| <b>α. Η διοικητική απέλαση .....</b>                                                                           | <b>112</b> |
| 1. Η υφιστάμενη νομοθεσία .....                                                                                | 112        |
| 2. Προβλήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της διοικητικής απέλασης                                         | 113        |
| <b>β. Η δικαστική απέλαση.....</b>                                                                             | <b>115</b> |
| 1. Η υφιστάμενη νομοθεσία.....                                                                                 | 115        |
| 2. Προβλήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της δικαστικής απέλασης ....                                     | 117        |
| <b>Θ. Ανεπιθύμητοι αλλοδαποί .....</b>                                                                         | <b>118</b> |
| <b>Ι. Ποινική μεταχείριση αλλοδαπών –Δημόσια Τάξη και Αλλοδαποί.....</b>                                       | <b>120</b> |
| <b>ΙΑ. Οι τροποποιήσεις του ν. 3386/2005</b>                                                                   | <b>121</b> |
| <b>ΙΒ. Ο νόμος 3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής,</b>                           |            |

|                                                                                                                                                                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/15/EK<br>«σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη –μέλη για την επιστροφή<br>των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και λοιπές διατάξεις»..... | 123 |
| Εισαγωγή .....                                                                                                                                                                                                                                   | 123 |
| α. Υπηρεσία Ασύλου –Αρχή Προσφυγών .....                                                                                                                                                                                                         | 127 |
| β. Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής .....                                                                                                                                                                                                                | 128 |
| γ. Επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών .....                                                                                                                                                                                                          | 129 |
| δ. Διαδικασία επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών .....                                                                                                                                                                                              | 131 |
| ε. Τροποποίηση διατάξεων του ν. 3386/2005 .....                                                                                                                                                                                                  | 132 |
| Καταληκτικές παρατηρήσεις .....                                                                                                                                                                                                                  | 134 |
| α. Γενικά .....                                                                                                                                                                                                                                  | 134 |
| β. Η ανάφλεξη του βορειοαφρικανικού τόξου .....                                                                                                                                                                                                  | 134 |
| γ. Η ανάφλεξη του βορειοαφρικανικού τόξου και η Ελλάδα .....                                                                                                                                                                                     | 136 |
| δ. Συμπεράσματα .....                                                                                                                                                                                                                            | 137 |
| ΙΓ. Οι διακρίσεις λόγω εθνοτικής ή φυλετικής καταγωγής και η καταπολέμησή τους .....                                                                                                                                                             | 138 |
| ΙΔ. Η ειδική κατηγορία των ομογενών.....                                                                                                                                                                                                         | 139 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ**

### **ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ –ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗ**

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A. Εισαγωγή .....                                                            | 143 |
| B. Ιστορική αναδρομή .....                                                   | 144 |
| Γ. Κτήση ελληνικής ιθαγένειας με βάση τις ρυθμίσεις του ν. 3284/2004 .....   | 145 |
| α. Με τη γέννηση.....                                                        | 145 |
| β. Με πολιτογράφηση.....                                                     | 145 |
| γ. Λοιπές περιπτώσεις.....                                                   | 147 |
| Δ. Ιθαγένεια –Πολιτογράφηση με βάση τις ρυθμίσεις του ν. 3838/2010 .....     | 148 |
| α. Εισαγωγή.....                                                             | 148 |
| β. Το συνταγματικό θεμέλιο της ρύθμισης του ν. 3838/2010 .....               | 152 |
| γ. Οι παρεμβάσεις του ν. 3838/2010 στο δίκαιο της ελληνικής ιθαγένειας ..... | 155 |
| 1. Γενική προσέγγιση .....                                                   | 155 |
| 2. Νέοι τρόποι κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας .....                         | 156 |
| 3. Ειδικότερες ρυθμίσεις .....                                               | 156 |
| 4. Οι νέες ρυθμίσεις σε σχέση με την πολιτογράφηση .....                     | 158 |
| 5. Παρατηρήσεις .....                                                        | 159 |
| 6. Το Συμβούλιο της Επικρατείας .....                                        | 160 |

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| 7. Η κριτική της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας ..... | 163 |
| 8. Η άμεση διάψευση των Κασσανδρών .....                       | 166 |
| 9. Ενδιάμεση προσέγγιση .....                                  | 168 |
| 10. Η πολιτογράφηση αλλοδαπών σε άλλες χώρες της Ευρώπης.....  | 169 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ**

### **Η ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΕΙΣΡΟΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΜΕ ΠΑΘΟΛΟΓΙΚΑ – ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΦΑΙΝΟΜΕΝΑ**

|                                                                            |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>A.</b> Διακρίσεις .....                                                 | 170 |
| <b>B.</b> Ο νόμος 927/1979 .....                                           | 172 |
| <b>Γ.</b> Η νομολογιακή αντιμετώπιση των φυλετικών διακρίσεων .....        | 172 |
| <b>Δ.</b> Η συμπλήρωση του ν. 927/1979 με το ν. 3304/2005 .....            | 175 |
| <b>Ε.</b> Οι ειδικότερες ρυθμίσεις του ν. 3304/2005 .....                  | 178 |
| <b>ΣΤ.</b> Ξενοφοβικό –ρατσιστικό σύνδρομο .....                           | 179 |
| <b>α.</b> Οι έννοιες του ρατσισμού και της ξενοφοβίας .....                | 179 |
| <b>β.</b> Μετανάστευση, ρατσισμός και εθνικισμός .....                     | 180 |
| <b>γ.</b> Ξενοφοβία και ρατσισμός στην Ελλάδα .....                        | 182 |
| 1. Η ελληνική κοινωνία είναι ξενόφοβη .....                                | 182 |
| 2. Η ελληνική κοινωνία δεν είναι ρατσιστική .....                          | 184 |
| 3. Νεορατσιστικά φαινόμενα της ελληνικής κοινωνίας μέσα από τον τύπο ..... | 185 |
| 4. Ο ευρωπαϊκός νεορατσισμός.....                                          | 187 |
| <b>δ.</b> Πορίσματα.....                                                   | 189 |

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ**

### **ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΕΙΣΡΟΗΣ**

|                                                                                                                                                                             |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>A.</b> Η σχέση της εισροής μεταναστών με την οικονομική ανάπτυξη<br>Οι ειδικότερες επιδράσεις της μεταναστευτικής εισροής στην οικονομική ανάπτυξη<br>τους Ελλάδας ..... | 192 |
| <b>α.</b> Η μεταναστευτική εισροή επιταχύνει την αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας .....                                                                                     | 192 |
| <b>β.</b> Οι μετανάστες συνέτελεσαν στην ενίσχυση και αναζωογόνηση της υπαίθρου και<br>στην αύξηση τους αγροτικής παραγωγής. ....                                           | 193 |
| <b>γ.</b> Ενίσχυση και επιβίωση κλάδων και επιχειρήσεων του δευτερογενή και τριτογενή<br>τομέα υπό των μεταναστών.....                                                      | 194 |



|                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| δ. Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας .....                            | 196        |
| <b>Β. Αλληλεπιδράσεις και σχέσεις της μεταναστευτικής εισροής με την Κοινωνική</b> |            |
| Ασφάλιση .....                                                                     | 196        |
| <b>Γ. Το δημογραφικό πρόβλημα και η μεταναστευτική εισροή .....</b>                | <b>198</b> |
| <b>Δ. Πολιτισμικές σχέσεις και αλληλεπιδράσεις από την εισροή μεταναστών .....</b> | <b>200</b> |
| α. Γενικά .....                                                                    | 200        |
| β. Σχετικές Προσεγγίσεις .....                                                     | 201        |
| 1. Η ρατσιστική προσέγγιση .....                                                   | 201        |
| 2. Η αφομοιωτική προσέγγιση .....                                                  | 201        |
| 3. Η προσέγγιση της πολυπολιτισμικής ενσωμάτωσης.....                              | 202        |
| 4. Ή πολυπολιτισμική προσέγγιση.....                                               | 203        |
| 5. Η διαπολιτισμική προσέγγιση .....                                               | 204        |
| γ. Κριτική προσέγγιση του πολιτιστικού φαινομένου από την εισροή μεταναστών....    | 205        |
| 1. Η πολιτισμική ιδιαιτερότητα ως παράγοντας κινδύνου.....                         | 205        |
| 2. Η πολιτισμική ιδιαιτερότητα ως παράγοντας εμπλουτισμού.....                     | 206        |
| 3. Η επίδραση των ξένων στην πολιτισμική ζωή της χώρας.....                        | 207        |
| 4. Συμπερασματική εκτίμηση.....                                                    | 207        |

## **ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ**

### **ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΑΣΥΛΟ**

|                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>                                                      | <b>208</b> |
| <b>Β. ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ .....</b>             | <b>210</b> |
| α. Η Σύμβαση της Γενεύης .....                                               | 210        |
| β. Το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης .....                                       | 212        |
| <b>Γ. ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ –ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ.....</b>                | <b>212</b> |
| <b>Δ. ΤΑ ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΑ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΓΕΝΕΥΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ .....</b>  | <b>214</b> |
| α. Παράνομη είσοδος και διαμονή προσφύγων στο έδαφος της χώρας υποδοχής..... | 214        |
| β. Απέλαση.....                                                              | 214        |
| <b>Ε. Η ΥΠΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ του Ο.Η.Ε. ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ.....</b>               | <b>217</b> |
| <b>ΣΤ. Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ ΤΟΥ 1990 ΚΑΙ Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ)</b>            |            |
| 243/2003 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ (ΔΟΥΒΛΙΝΟ II) .....                                  | 218        |
| <b>Ζ. Η ΑΣΤΟΧΙΑ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ II .....</b>                                   | <b>220</b> |
| <b>Η. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ II ΥΠΟ</b>     |            |

|                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ (ΕΔΔΑ) .....                 | 222 |
| <b>Θ. ΠΡΟΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ II</b> .....                  | 224 |
| <b>I. Η ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ</b> .....                            | 225 |
| <b>α. Εισαγωγή</b> .....                                                         | 225 |
| <b>β. Τα δικαιώματα των προσφύγων κατά το ν. 1975/1991</b> .....                 | 226 |
| <b>γ. Η διαδικασία αναγνώρισης του πολιτικού πρόσφυγα</b> .....                  | 227 |
| 1. Κανονική διαδικασία .....                                                     | 227 |
| 2. Ταχύρρυθμη διαδικασία .....                                                   | 229 |
| <b>δ. Προσωρινή παραμονή του αιτούντος άσυλο για ανθρωπιστικούς λόγους</b> ..... | 230 |
| <b>ε. Παραμονή σε αίθουσα transit</b> .....                                      | 231 |
| <b>στ. Πρόσθετα δικαιώματα προσφύγων και αιτούντων πολιτικό άσυλο</b> .....      | 232 |
| <b>ζ. Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι</b> .....                                          | 233 |
| <b>η. Η νεότερη νομοθετική ρύθμιση</b> .....                                     | 235 |
| 1. Το π.δ. 90/2008, όπως τροποποιήθηκε με το π.δ. 81/2009 .....                  | 235 |
| 2. Το π.δ. 96/2008.....                                                          | 236 |
| 3. Το π.δ. 114/2010 .....                                                        | 237 |
| 4. Ο ν. 3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής» ....   | 238 |
| α. Ίδρυση αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου .....                                      | 238 |
| β. Σύσταση Αρχής Προσφυγών .....                                                 | 239 |
| γ. Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής .....                                                | 239 |
| <b>ΙΑ. ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ</b> .....                 | 240 |

### ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ

#### ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

|                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....                                                                                  | 242 |
| <b>B. ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΟΙΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ</b> .....                                         | 244 |
| <b>Γ. Η ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ</b> .....                          | 244 |
| <b>Δ. Η ΔΕΥΤΕΡΗ ΓΕΝΙΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΚΑΙ Η ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ Ε.Ε.</b> .....                      | 247 |
| <b>α. Η εγκληματικότητα της δεύτερης γενιάς μεταναστών σε συνάρτηση με εκείνη της πρώτης γενιάς</b> ..... | 247 |
| <b>β. Η εγκληματικότητα της δεύτερης γενιάς μεταναστών σε συνάρτηση με αυτή</b>                           |     |

|                                                                                                            |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| των γηγενών.....                                                                                           | 248        |
| <b>Ε. Η ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....</b>                                                | <b>249</b> |
| α. Η σύγχρονη εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα –Στατιστικά στοιχεία ..                           | 250        |
| β. Κυριότερες μορφές της εγκληματικής δραστηριότητας των μεταναστών στην Ελλάδα.....                       | 254        |
| 1. Εγκλήματα βίας.....                                                                                     | 254        |
| 2. Εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας .....                                                                    | 255        |
| γ. Η εγκληματικότητα των ανηλίκων μεταναστών .....                                                         | 257        |
| δ. Ειδικότερα η κατηγορία των αλβανών ανηλίκων .....                                                       | 259        |
| ε. Η αθέατη πλευρά της εγκληματικότητας .....                                                              | 260        |
| στ. Η εγκληματικότητα των μεταναστών και τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας .....                                | 262        |
| 1. Γενικά .....                                                                                            | 262        |
| 2. Οι ειδησεογραφικές αξίες .....                                                                          | 264        |
| 3. Το έγκλημα ως είδηση .....                                                                              | 268        |
| 4. Η είδηση στην περίπτωση της εγκληματικότητας των μεταναστών .....                                       | 269        |
| 5. Η απεικόνιση της εγκληματικότητας των μεταναστών στον ημερήσιο τύπο .....                               | 272        |
| 6. Συμπερασματικές κρίσεις από την απεικόνιση της εγκληματικότητας των μεταναστών στον ημερήσιο τύπο ..... | 274        |
| <b>ΣΤ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ .....</b>                           | <b>276</b> |

#### **ΤΕΤΑΡΤΟ ΜΕΡΟΣ**

##### **Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ**

|                                                                           |            |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Α. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ –ΟΙ ΝΕΟΠΤΩΧΟΙ.....</b>               | <b>280</b> |
| <b>Β. Η ΝΕΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ –Η ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΣΤΙΣ ΠΑΤΡΙΔΕΣ ...</b> | <b>285</b> |
| <b>Γ. Η ΝΕΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ .....</b>                            | <b>288</b> |
| α. Η μετανάστευση προς το εξωτερικό .....                                 | 289        |
| β. Η εσωτερική μετανάστευση .....                                         | 293        |
| <b>Δ. ΜΕΤΑ ΤΗ ΓΗ ΤΗΣ ΕΠΑΓΓΕΛΙΑΣ .....</b>                                 | <b>295</b> |

#### **ΠΕΜΠΤΟ ΜΕΡΟΣ**

## ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

|                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>A. Ο ΧΑΜΕΝΟΣ ΠΑΡΑΔΕΙΣΟΣ ΣΤΗ ΔΥΣΗ .....</b>                                                | <b>297</b> |
| <b>B. Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ – Η ΑΚΟΛΟΥΘΗΤΕΑ</b><br><b>ΠΟΛΙΤΙΚΗ .....</b> | <b>299</b> |
| <b>Γ. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ .....</b>                                                                | <b>304</b> |
| <b>Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ .....</b>                                                      | <b>308</b> |
| <b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....</b>                                                                    | <b>311</b> |

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

I. Η μετανάστευση αποτελεί παλαιό φαινόμενο για την Ελλάδα. Η χώρα μας έχει μακροχρόνια παράδοση σε μετακινήσεις του πληθυσμού τόσο προς το εσωτερικό, όσο κατά κύριο λόγο προς το εξωτερικό. Οι έλληνες από τα παλαιότερα χρόνια ήταν λαός μεταναστευτικός. Πρώτες αναφορές κατά την αρχαιότητα γίνονται από τον ιστορικό Θουκυδίδη και ανάγονται στο έτος 734 π.Χ. Οι λόγοι για τους οποίους αρχικά μετανάστευαν οι Έλληνες στην αρχαιότητα κατά κύριο λόγο ήταν για να διευρύνουν τις εμπορικές συναλλαγές τους. Έτσι λοιπόν ίδρυσαν αποικίες και με τον καιρό καινούργιες πόλεις. Σε αυτούς τους τόπους Έλληνες και γηγενείς αλληλοεπηρεάστηκαν και αντάλλαξαν πολιτισμικά στοιχεία κάτι που δηλώνεται π.χ. στις παραστάσεις των κεραμικών αγγείων που σώζονται ως σήμερα.

Από τις πρώτες αποικίες είναι εκείνες στην Ταρσό και την Αλ Μίνα κατά το 800 π.Χ. Στην πρώτη προηγήθηκαν οι Ρόδιοι και ακολούθησαν οι Ευβοείς, ενώ στη δεύτερη συνέβη το αντίθετο. Η εγκατάσταση εκεί ελληνικών εμπορικών πρακτορείων οφείλεται στην έντονη ζήτηση σιδήρου από τα ελληνικά εργαστήρια. Κατά το 770 με 760 π.Χ. άποικοι από την Εύβοια εγκαταστάθηκαν σ'ένα νησί έξω από τον κόλπο της Νεάπολης, που οι αρχαίοι Έλληνες του έδωσαν το όνομα Πιθηκούσσεσ και σήμερα λέγεται Ίσκια. Κατά το τελευταίο τρίτο του Η' αιώνα π.Χ. οι Αχαιοί, καθώς και η Εύβοια, Άνδρος, Κύμη, Τένεδος, Νάξος και Κόρινθος εγκαθίδρυσαν πολλές αποικίες με σχεδόν μοναδικό σκοπό την αποκατάσταση ενδεών πολιτών. Επίσης Μεγαρείς μετανάστες, που ακολούθησαν μια αποικία Χαλκιδέων στη Σικελία, από τους οποίους αποσπάστηκαν, ίδρυσαν το 727 π.Χ. τα Μέγαρα. Οι Χαλκιδείς ίδρυσαν το 733 π.Χ. τη Νάξο, αρχαιότερη ελληνική αποικία σε σικελικό έδαφος. Κατά το τέλος του Η' αιώνα ιδρύθηκαν οι τρεις πρώτες ελληνικές αποικίες σε παράλια του κόλπου του Τάραντα: η Σύβαρης, ο Κρότων και ο Τάραντας. Ο Κρότων και η Σύβαρης κτίσθηκαν από μετανάστες που εγκατέλειψαν την Αχαΐα της Πελοποννήσου. Κρήτες και Ρόδιοι το 688 π.Χ. έχτισαν την πρώτη ελληνική αποικία στα νότια παράλια της Σικελίας και την ονόμασαν Γέλα. Κατά το Ζ' αιώνα π.Χ. οι σπουδαιότερες από τις ελληνικές αποικίες της ανατολικής ακτής της Σικελίας ήταν οι Συρακούσες, οι Λεοντίνιοι

και η Κατάνη. Το ελληνικό τμήμα της ιταλικής χερσονήσου και της Σικελίας ονομάστηκε Μεγάλη Ελλάδα, ίσως από τους κατοίκους που προέρχονταν από την Στερεά Ελλάδα, σε μία εποχή που μόνη αυτή δηλωνόταν με το όνομα Ελλάδα. Οι Φωκαείς κατά το 560 π.Χ. ίδρυσαν την Αλαλία στην Κορσική, την Κάλαρι και την Όλβια στη Σαρδηνία. Μία άλλη αποικία, η Κυρήνη, στα παράλια της Λιβύης, που ιδρύθηκε το 630 π.Χ. άρχισε να προοδεύει σημαντικά μετά το 575 π.Χ. Λίγες ελληνικές αποικίες ιδρύθηκαν και στην Ανατολική Μεσόγειο. Εκτός όμως από τις αποικίες στην Ανατολική και τη Δυτική Μεσόγειο και ιδιαίτερα στη Νότια Ιταλία, οι Έλληνες ίδρυσαν αποικίες στην Προποντίδα και τον Εύξεινο Πόντο. Οι Μιλήσιοι ήταν επίσης οι πρώτοι που ίδρυσαν αποικίες στον Εύξεινο Πόντο.

Κατά την περίοδο του Β' ελληνικού αποικισμού ο ελληνισμός εξαπλώθηκε και διευρύνθηκε με την εκστρατεία του Μεγάλου Αλεξάνδρου. Ήταν μια περίοδος ανανέωσης, κατά την οποία οι Έλληνες συναντούν τους πολιτισμούς της Ανατολής (αιγυπτιακό, μεσοποταμιακό, περσικό, ινδικό, φοινικικό, συριακό, γηγενείς μικρασιατικούς πολιτισμούς κ.ά.), με τους οποίους βρίσκονται σε διαρκή αλληλεπίδραση, από την οποία προκύπτει ο ελληνιστικός πολιτισμός. Η γλώσσα που αναδεικνύεται ως διεθνής γλώσσα της εποχής είναι η ελληνιστική κοινή, δηλαδή τα απλοποιημένα ελληνικά τα οποία κυριαρχούν σε όλη την ανατολική Μεσόγειο. Ο πολιτισμός των αρχαίων Ελλήνων άσκησε σημαντική επίδραση στη γλώσσα, την πολιτική, την φιλοσοφία, την επιστήμη και τις τέχνες, κυρίως κατά την περίοδο της Αναγέννησης στη Δυτική Ευρώπη και κατά τις κλασικιστικές περιόδους το 18<sup>ο</sup> και τον 19<sup>ο</sup> αιώνα στην Ευρώπη και τις Η.Π.Α.

II. Παράλληλα στην αρχαία Ελλάδα αναπτύσσεται ο θεσμός του πολιτικού ασύλου. Ο ξένος αντιμετωπιζόταν ανέκαθεν με φιλικές διαθέσεις γιατί επικρατούσε η θρησκευτική αντίληψη, ότι τελούσε υπό την προστασία του Ξενίου Διός. Με χαρακτηριστικό τρόπο εκφράζει τη δοξασία αυτή η Ναυσικά, επιπληττοντας τις υπηρέτριές της, που έφυγαν μόλις αντίκρυσαν τον Οδυσσέα γυμνό στην άκρη της Χώρας των Φαιάκων, λέγοντάς τες: «... προς Διός εισί άπαντες ξείνοι τε πτωχοί τε, δόσις δ'ολίγη φίλη τε» («γιατί τους στέλνει ο Δίας πτωχούς και ξένους και είναι καλοδεχούμενο και το λίγο που θα δώσεις», Οδύσσεια Ζ', στιχ. 207-209, μετφρ. Ζησ. Σιδέρη, 1986). Ήδη από τον

8<sup>ο</sup> αιώνα π.Χ. υπό την επίδραση των θρησκευτικών πεποιθήσεων της εποχής είχε θεσμοθετηθεί εθιμικά σε όλες σχεδόν τις ελληνικές πόλεις η έννοια του ικέτη (ικέτης: ο προς τινά καταφεύγων ίνα ζητήσει προστασίαν και υπεράσπισιν κατά του καταδιώκοντος αυτόν ή καθαρόν από φόνου. Βλ. λέξη στο Ομηρικό Λεξικό Ι. Πανταζίδου), που είναι σχεδόν παραπλήσια με την σύγχρονη έννοια του πολιτικού πρόσφυγα. Στην τραγωδία του Αισχύλου «Ικέτιδες», ίσως για πρώτη φορά, η προστασία του διωκόμενου ξένου, προβάλλεται ως κοινωνική αξία και κοινωνικό αγαθό που τελεί υπό την προστασία του «Ικεσίου Διός». Συγκεκριμένα οι πενήντα θυγατέρες του Δαναού για να μην εξαναγκασθούν σε άνομο γάμο με τους γιούς του βασιλέα της Αιγύπτου καταφεύγουν στο Άργος μαζί με τον πατέρα τους και ως ικέτιδες ζητούν άσυλο. Η παροχή του ασύλου εγκρίνεται με ψήφισμα της εκκλησίας του Δήμου. Έτσι όταν κατέπλευσαν τα πλοία του βασιλιά της Αιγύπτου στην Αργολίδα, ο βασιλιάς του Άργους Πελασγός ανακοίνωσε στον κήρυκα των πλοίων, ότι αρνείται να παραδώσει τους φυγάδες και τους προστατεύει και με πόλεμο αν χρειασθεί.

Όπως είναι γνωστό (Αισχύλου, «Χοηφόρες» στιχ. 379, 395), ο Ορέστης φόνευσε την μητέρα του Κλυταιμνήστρα και το θείο του Αίγισθο, όχι μόνο για να εκδικηθεί το θάνατο του πατέρα του βασιλιά Αγαμέμνονα, αλλά και για να αποκαταστήσει τη νόμιμη διαδοχή του θρόνου από τους δύο σφετεριστές της βασιλικής εξουσίας. Από την άποψη αυτή το διπλό έγκλημα του Ορέστη είναι πολιτικό έγκλημα. Μετά το έγκλημα ο Ορέστης φοβάται να παραμείνει στο Άργος. Γι' αυτό καταδιωκόμενος από τις «Ερινύες» καταφεύγει «ικέτης» αρχικά στο ιερό του Απόλλωνα στους Δελφούς και στη συνέχεια στο ναό της Παλλάδας στην Αθήνα. Εκεί του χορηγείται άσυλο και τελικά δικάζεται από τον Άρειο Πάγο και δικαιώνεται. Κατόπιν αυτού έπειτα από είκοσι περίπου χρόνια ο Ορέστης μπορεί και επιστρέφει στο Άργος (Δ. Σιδέρη, Η επίκληση της ιδιότητας του πολιτικού πρόσφυγα ενώπιον των ελληνικών ποινικών δικαστικών αρχών, ΠοινΧρ ΜΓ, σελ. 1217 επ.).

III. Κατά την διάρκεια της Τουρκοκρατίας υπό το ασήκωτο βάρος του τουρκικού ζυγού, πολλοί έλληνες αναγκάσθηκαν να μεταναστεύσουν κυρίως προς τις χώρες της Δύσης, όπως Ιταλία, Γαλλία κ.λ.π., αλλά και προς χώρες της Κεντρικής Ευρώπης, Ρουμανία, Αυστρία κ.ά. Κατά τα τέλη του 19<sup>ου</sup> και τις

αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα, υπό την επίδραση των τότε μεταναστευτικών ρευμάτων, πολυάριθμες πληθυσμιακές ελληνικές ομάδες, προερχόμενες κυρίως από την ορεινή και την νησιωτική Ελλάδα, εγκαταλείπουν τις πατρογονικές εστίες τους και εγκαθίστανται στις ΗΠΑ. Το ίδιο συνέβη και τις δεκαετίες 1950 και 1960 με την μετανάστευση και την εγκατάσταση Ελλήνων στην Αυστραλία και την Δυτική Γερμανία.

Κατά το δεύτερο ήμισυ του 20<sup>ου</sup> αιώνα και μέχρι τις μέρες μας μεγάλες πληθυσμιακές ομάδες λαών, είτε νόμιμα, είτε κατά κύριο λόγο παράνομα εισέρχονται εντός της ελληνικής επικράτειας. Τις ομάδες αυτές αποτελούν παλιννοστούντες ομογενείς προερχόμενοι από την Κωνσταντινούπολη, την Βόρεια Ήπειρο και τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης. Παράλληλα με την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού εισέρχονται παράνομα στην Ελλάδα χιλιάδες αλλοδαπών προερχόμενοι από την Αλβανία κυρίως, την Ρουμανία, την Βουλγαρία και από χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, όπως Ρωσία, Γεωργία, Αρμενία, Καζακστάν, Μολδαβία, Λιθουανία κ.ά. Σημαντικός αριθμός αλλοδαπών εισέρχεται παράνομα στην ελληνική επικράτεια από χώρες της Αφρικής, όπως Νιγηρία, Σομαλία, Σουδάν κ.λ.π. Επίσης εισέρχονται αθρόα στην ελληνική επικράτεια, παράνομα πάντοτε, αλλοδαποί προερχόμενοι από χώρες της Ασίας, όπως Ιράκ, Αφγανιστάν, Πακιστάν κ.ά. Αρκετοί εκ των παραπάνω κατηγοριών αλλοδαπών διεκδικούν την ιδιότητα του πολιτικού πρόσφυγα και ζητούν πολιτικό άσυλο.

**IV.** Προ της κατάστασης αυτής η ελληνική πολιτεία προσπαθεί να περιορίσει στο ελάχιστο την είσοδο στο έδαφός της των ανωτέρω κατηγοριών αλλοδαπών που εισέρχονται αθρόα και ανεξέλεγκτα σε αυτό, λόγω των εκτεταμένων χερσαίων και κυρίως θαλασσίων συνόρων της, που τυγχάνουν σε μεγάλο βαθμό αφύλακτα. Κυρίως προσπαθεί με νόμους να αντιμετωπίσει το φαινόμενο της παράνομης εγκατάστασης στην επικράτειά της χιλιάδων αλλοδαπών. Προς αυτή την κατεύθυνση στοχεύει είτε στην απέλασή τους, είτε στην προσωρινή παραμονή τους και εργασία τους σε αυτή, με τη ρύθμιση της εργασιακής τους σχέσης, της ασφάλισής τους κ.λ.π., είτε τέλος στην πολιτογράφησή τους και την ένταξή τους στη ελληνική κοινωνία, ενίοτε δε στη χορήγηση σε αυτούς, με μεγάλη φειδώ, πολιτικού ασύλου. Στην προσπάθειά



της αυτή η Ελλάδα κατ' ανάγκη λαμβάνει υπόψη τις οδηγίες και τις κατευθυντήριες γραμμές που εκπορεύονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

**V.** Η παρούσα συγγραφή επικεντρώνεται στη πολιτική που ασκείται από τη χώρα μας σχετικά με τη μετανάστευση και το πολιτικό άσυλο. Ερευνάται η επίδραση που υφίσταται από την Ευρωπαϊκή Ένωση η πολιτική της χώρας μας σχετικά με τα ανωτέρω θέματα. Γίνεται εγκληματολογική προσέγγισή τους. Αξιολογείται η πολιτική αυτή και η επίδραση σε αυτήν της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος γίνεται προσπάθεια ανάδειξης των αδυναμιών της παραπάνω πολιτικής και βελτίωσης της, λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες πραγματικές συνθήκες.

## **ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ**

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**

#### **ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ –ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ**

##### **A. Μεταναστευτικές Ομάδες**

Η Ελλάδα, όπως και οι άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, μετατράπηκε περί τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και κυρίως από το έτος 1990 και εντεύθεν, σε χώρα υποδοχής μεταναστών από χώρα αποστολής που υπήρξε επί πολλές δεκαετίες κατά το παρελθόν. Η μεταβολή αυτή υπήρξε απότομη και κατέλαβε τον κρατικό μηχανισμό απροετοίμαστο σε όλα τα επίπεδα οργανωτικό, ψυχολογικό και κανονιστικό. Η κατάσταση αυτή δεν έχει βελτιωθεί σημαντικά μέχρι σήμερα, παρά το γεγονός ότι το φαινόμενο καθίσταται περισσότερο περίπλοκο. Τα μέτρα που κατά καιρούς προτείνονται ή αποφασίζονται και ιδιαιτέρως αυτά που υλοποιούνται έχουν, στο σύνολό τους, χαρακτήρα αποσπασματικό και διακρίνονται από αστυνομική λογική.

Οι βασικές κατηγορίες αλλοδαπών, αναλόγως του νομικού καθεστώτος που διέπει κάθε μία από αυτές, που παραμένουν και εργάζονται στη χώρα μας είναι οι ακόλουθες:

##### **I. Μετανάστες**

Πρόκειται για άτομα τα οποία εγκαταλείπουν τη χώρα τους οικειοθελώς με σκοπό να εγκατασταθούν σε άλλη χώρα για προσωπικούς, οικογενειακούς ή οικονομικούς λόγους γι' αυτό και ονομάζονται «οικονομικοί μετανάστες». Ο οικονομικός μετανάστης είναι δυνατόν υπό ορισμένες προϋποθέσεις να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας εάν η οικονομική του δυσπραγία έχει προκληθεί λόγω υποκρυπτομένων θρησκευτικών, φυλετικών ή πολιτικών διακρίσεων εις βάρος ορισμένης ομάδας του πληθυσμού στην οποία ανήκει (Α. Σκόρδας, Η προστασία των προσφύγων μεταξύ εσωτερικού και διεθνούς δικαίου, Συνέδριο ΕΣΠ, Αθήνα, Νοέμβριος 1993). Αντιθέτως, «οικονομικοί πρόσφυγες» ονομάζονται όσοι επικαλούνται πολιτικούς λόγους για να παρακάμψουν τα εμπόδια εισόδου τους στις επιθυμητές αγορές εργασίας.

Επίσης, τα άτομα που οι ίδιες οι χώρες υποδοχής παρουσιάζουν ως πολιτικούς πρόσφυγες για λόγους σκοπιμότητας, ενώ συχνά πρόκειται για οικονομικούς μετανάστες (Α. Λοβέρδος, Παρεκκλίσεις πολιτικής συμπεριφοράς και Σύνταγμα, Εξάντας, 1993). Βασική διάκριση της κατηγορίας των μεταναστών αποτελεί η νόμιμη ή μη είσοδος και παραμονή τους στη χώρα υποδοχής.

### **1. Νόμιμη μετανάστευση**

«Κανονικοί» μετανάστες είναι τα άτομα που έχουν εισέλθει και παραμένουν νόμιμα στη χώρα, η δε παρουσία τους έχει καταγραφεί από τις αρμόδιες αρχές και είναι εφοδιασμένα με την απαιτούμενη άδεια παραμονής ή εργασίας. Στην κατηγορία αυτή συνήθως συγκαταλέγονται και τα παλιννοστούντα στη χώρα ελληνικής καταγωγής άτομα, που ανήκουν στη λεγόμενη «ομογένεια» ή «διασπορά». Η τελευταία ομάδα είναι πολύ μικρή, εν αντιθέσει με τη μεγάλη ομάδα των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι δεν έχουν οποιοδήποτε δεσμό με τη χώρα, εκτός της μεταναστευτικής τους ιδιότητας (Β.Καρύδη, Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα, εκδόσεις Παπαζήση, 1996, σελ. 17). Αυτοί οι μετανάστες ξένης εθνικότητας διακρίνονται σε δύο βασικές κατηγορίες: α) Όσους προέρχονται από κράτος – μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι έχουν δικαίωμα ελεύθερης εγκατάστασης και αποκτούν με αίτησή τους άδεια παραμονής και εργασίας, η οποία υπόκειται σε ανανέωση και β) τους υπηκόους τρίτων χωρών, για την είσοδο και παραμονή των οποίων στη χώρα απαιτείται διαδικασία προέγκρισης, που προβλέπεται στο ν. 3386/2005 για τους αλλοδαπούς και οι λεπτομέρειές του καθορίζονται στο σχετικό π.δ. Πρέπει να σημειωθεί, ότι το νομικό καθεστώς της κατηγορίας αυτής χαρακτηρίζεται από σοβαρές δεσμεύσεις.

### **2. Παράνομη μετανάστευση**

Πρόκειται για τους αλλοδαπούς, που εισήλθαν στη χώρα ευθύς εξ αρχής χωρίς νόμιμα ταξιδιωτικά έγγραφα, οπότε χαρακτηρίζονται «λαθρομετανάστες», ή εισήλθαν νομίμως μεν υπό κάποια ιδιότητα, δηλαδή σπουδές, τουρισμός, νόμιμη εργασία, αλλά στη συνέχεια παραμένουν παράνομα στη χώρα ως «αντικανονικοί μετανάστες». Ο υπολογισμός του αριθμού των παρανόμων μεταναστών αποτελεί εξαιρετικά δύσκολο

εγγχείρημα. Η δυσκολία στον υπολογισμό προκύπτει όχι μόνον από τις εγγενείς αδυναμίες του κρατικού μηχανισμού από άποψη στελέχωσης, συντονισμού και τεχνολογικού εξοπλισμού αλλά και από τα διαφορετικά κριτήρια που θέτουν κατά την καταγραφή οι διαφορετικές υπηρεσίες και την σύγχυση των αρμοδιοτήτων. Πρέπει να σημειωθεί, ότι με ζητήματα μετανάστευσης ασχολούνται οι υπηρεσίες έξι περίπου Υπουργείων (Β. Καρύδη, ό.π., σελ. 18). Επίσης, από την ύπαρξη ενδιαμέσων κατηγοριών μεταξύ των «κανονικών» μεταναστών και των παρανόμων, όπως αυτών που εφοδιάζονται με άδεια για εποχιακή απασχόληση ή εργάζονται νόμιμα για ένα μικρό διάστημα. Πρόσθετη δυσκολία αποτελεί η αδυναμία συλλογής στοιχείων σχετικώς με την κατάληξη όσων εισήλθαν νόμιμα, αλλά στην συνέχεια παραμένουν παράνομα στη χώρα. Πάντως οι μετανάστες, νόμιμοι και παράνομοι, που ζουν σήμερα στη χώρα μας ανέρχονται σε 1.200.000 περίπου.

## **II. Πρόσφυγες**

Πρόκειται για τους αλλοδαπούς οι οποίοι προστατεύονται σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 (Α) της Σύμβασης της Γενεύης, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 12 του Πρωτοκόλλου της Νέας Υόρκης, εφόσον βρίσκονται εκτός της χώρας υπηκοότητας τους λόγω δικαιολογημένου φόβου δίωξης εξαιτίας της φυλής, θρησκείας, εθνικότητας ή πολιτικών πεποιθήσεών τους και για το λόγο αυτό αδυνατούν ή δεν επιθυμούν να επιστρέψουν στη χώρα προέλευσης. Το ίδιο ισχύει για όσους βρίσκονται για τέτοιους λόγους εκτός της χώρας μόνιμης διαμονής τους. Την προσφυγική ιδιότητα δικαιούται επίσης να ζητήσει ο πολίτης ή ανιθαγενής τρίτης χώρας, ο οποίος υπάγεται στο καθεστώς αυτό εξαιτίας μεταγενεστέρων της αναχώρησής του από τη χώρα προέλευσης γεγονότων που έλαβαν εκεί χώρα (Π. Νάσκου - Περράκη, Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη, Α. Σάκκουλας, 1991). «Πρόσφυγας εντολής» ονομάζεται εκείνος ο οποίος εμπίπτει στην εντολή του Υπάτου Αρμοστή για τους Πρόσφυγες του Ο.Η.Ε. και προστατεύεται από αυτόν σύμφωνα με τα κριτήρια του σχετικού Εγχειριδίου της Ύπατης Αρμοστείας. Νέα κατηγορία μη καταστατικών προσφύγων αποτελούν οι λεγόμενοι *defacto* πρόσφυγες, δηλαδή υπήκοοι τρίτων χωρών των οποίων το αίτημα για παροχή ασύλου έχει απορριφθεί για τυπικούς λόγους, είτε δεν έχουν υποβάλει τέτοιο αίτημα λόγω του φόβου

αντιποίνων κατά συγγενών τους στη χώρα προέλευσης, είτε γιατί δεν απέδειξαν ότι διώκονται ατομικώς παρά το γεγονός ότι αποδεδειγμένα ανήκουν σε διωκόμενη ομάδα, είτε επειδή αναγκάστηκαν να μετακινηθούν από τη χώρα τους λόγω πολέμου, εμφύλιας σύρραξης, πολιτικής ή κοινωνικής αναταραχής ή συνεπεία σοβαρών φυσικών καταστροφών. Συχνά τέτοιες περιπτώσεις αντιμετωπίζονται ευνοϊκά με τη χορήγηση προσωρινών αδειών παραμονής για λόγους ανθρωπιστικούς, παρά το γεγονός ότι δεν αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες και δεν τους παρέχεται επίσημα άσυλο. Κατά την εφαρμογή της Σύμβασης της Γενεύης κάθε κράτος διαμορφώνει τα δικά του ερμηνευτικά κριτήρια για τις προϋποθέσεις αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας, τα οποία πολλές φορές δεν είναι άμοιρα της εξωτερικής πολιτικής ή των εσωτερικών προβλημάτων κάθε χώρας (Β. Καρύδης, ό.π., σελ. 23). Το ζήτημα αποτέλεσε αντικείμενο συζητήσεων και πρωτοβουλιών σε κεντρικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ένωση με σκοπό την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών.

## **B. Ιστορική προσέγγιση της «νέας μετανάστευσης»**

### **Εισαγωγή**

Στην Ευρώπη η περίοδος αμέσως μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο χαρακτηρίστηκε από μεγάλα μεταναστευτικά ρεύματα από το νότο προς το βορρά. Η μετανάστευση αυτή είχε αφετηρία τις χώρες της Μεσογείου, δηλαδή Πορτογαλία, Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα. Χώρες της δυτικής και βόρειας Ευρώπης, όπως Γαλλία, Γερμανία, Μεγάλη Βρετανία, Ολλανδία, Βέλγιο, Δανία και Σουηδία υποδέχτηκαν μετανάστες από την Νότια Ευρώπη και τη Μεσόγειο, αλλά και μεταναστευτικές εισροές από χώρες της Καραϊβικής, της Ασίας και της Αφρικής. Η μεταπολεμική αυτή περίοδος υπήρξε περίοδος ανοικοδόμησης και βιομηχανικής ανάπτυξης για την Ευρώπη, που αντιμετώπιζε έλλειψη εργατικού δυναμικού, εξαιτίας του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου. Έτσι οι ξένοι εργάτες ήρθαν να καλύψουν τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας. Οι μεταναστευτικές εισροές από χώρες της Ασίας, της Καραϊβικής και της Αφρικής σχετίζονταν κυρίως με το αποικιοκρατικό παρελθόν των χωρών προορισμού, ιδίως στην περίπτωση του Βελγίου, της Ολλανδίας, της Μ. Βρετανίας και της Γαλλίας. Οι μετανάστες οι οποίοι προϋπήρχαν από τις πρώην αποικίες συναντούσαν συνήθως μία ανοικτή

πολιτική ως προς την εργασία και απολάμβαναν ειδικά δικαιώματα. Ο τύπος αυτός της μετανάστευσης ήταν αναπόσπαστο κομμάτι του συστήματος βιομηχανικής παραγωγής, πολλές φορές δε διεκπεραιωνόταν δια μέσου πολιτικών ενεργητικής προσέλκυσης μεταναστών από επιχειρήσεις των κοινωνιών υποδοχής και μέσω διμερών συμφωνιών ανάμεσα στις χώρες προέλευσης και προορισμού. Αρκετοί από τους παραπάνω μετανάστες εγκαταστάθηκαν μόνιμα στις χώρες υποδοχής, στις οποίες αργότερα μετέβησαν και οι οικογένειές τους. Αυτό το γεγονός έφερε τις χώρες υποδοχής αντιμέτωπες με μεγάλες πολιτικές και κοινωνικές προκλήσεις που αφορούσαν την ένταξη των μεταναστών και που εξακολουθούν να προβληματίζουν τα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1970 άλλαξε η δυναμική της μετανάστευσης στην Ευρώπη λόγω της πετρελαϊκής κρίσης. Η οικονομική ανάπτυξη στη Δυτική Ευρώπη σημείωσε επιβράδυνση και η ανεργία αυξήθηκε κυρίως στις βιομηχανικές οικονομίες του Βελγίου και της Μ. Βρετανίας. Εξαιτίας της πολιτικής οικονομικής συνοχής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μειώθηκαν σημαντικά τα μεταναστευτικά ρεύματα από τη Νότια προς τη Βόρεια Ευρώπη. Μετά την ένταξη της Πορτογαλίας, της Ισπανίας και της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, ελάχιστοι πλέον πολίτες των χωρών αυτών μετανάστευσαν για να εργασθούν στα κράτη μέλη της Βόρειας Ευρώπης. Επιπρόσθετα η βιομηχανική ανάπτυξη της Νότιας Ευρώπης συνοδεύτηκε από την δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης, οι οποίες περιόρισαν τους μεταναστευτικούς παράγοντες «προώθησης». Εξάλλου σχετικά με τους παράγοντες «προσέλκυσης», από τις αρχές του 1970 οι χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης τερμάτισαν την πολιτική προσέλκυσης εργατικού δυναμικού, αφού έθεσαν ως στόχο την «μηδενική μετανάστευση». Για τον ίδιο λόγο μειώθηκαν αντίστοιχα και οι εισροές μεταναστών στην Ηπειρωτική Ευρώπη από τις χώρες της Ασίας και της Αφρικής. Εξάλλου χώρες, όπως η Γαλλία και η Βρετανία, ακολούθησαν πολιτική περιοριστική της μετανάστευσης, με σκοπό να επιτύχουν την ενσωμάτωση των ήδη υφισταμένων μεταναστών. Άλλες χώρες, όπως η Δανία, η Γερμανία και το Βέλγιο, μείωσαν τις άδειες διαμονής στα επίπεδα που υπαγόρευαν οι ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας, ενώ το θέμα της ενσωμάτωσης έμεινε μακριά από το προσκήνιο μέχρι τη δεκαετία του 1980.

Πρέπει να λεχθεί ότι στην Ανατολική και Κεντρική Ευρώπη κατά την μεταπολεμική περίοδο και μέχρι το 1989 τα μεταναστευτικά ρεύματα περιορίστηκαν δραστικά. Η μετανάστευση γινόταν σε περιορισμένο βαθμό. Εξάλλου, όσον αφορά την μετανάστευση από τις χώρες της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης προς την Δυτική Ευρώπη και την Βόρεια Αμερική, αυτή ουδέποτε σταμάτησε παρά τα μέτρα ελέγχου των κομμουνιστικών κρατών. Αυτοί που εγκατέλειπαν τις χώρες της Ανατολικοκεντρικής Ευρώπης έβρισκαν εύκολα άσυλο στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης καθώς και στις ΗΠΑ και τον Καναδά. Πάντως ο αριθμός τους ήταν μικρός σε σύγκριση με τον αριθμό των ατόμων που μετανάστευαν από τις χώρες της Νότιας Ευρώπης προς τις χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης που αναπτύσσονταν με γοργούς ρυθμούς (Α. Τριανταφυλλίδου – Ρ. Γρώπα, Η μετανάστευση στην ενωμένη Ευρώπη, σελ. 28).

### **Η μετανάστευση μετά την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού**

Η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων στις χώρες της Ανατολικοκεντρικής Ευρώπης δημιούργησε μια νέα δυναμική. Τα σύνορα που χώριζαν τις χώρες της Ανατολικής από τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης άνοιξαν και πολλοί κάτοικοι της Ανατολικοκεντρικής Ευρώπης αναζήτησαν ευκαιρίες εργασίας και μια καλύτερη τύχη και ζωή στη Νοτιοδυτική Ευρώπη. Οι νέοι αυτοί μετανάστες που έφτασαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση απασχολήθηκαν σε εξειδικευμένους τομείς της εγχώριας αγοράς εργασίας. Επιπλέον το άνοιγμα των συνόρων των ανατολικών χωρών συνοδεύτηκε από τη μεγάλη ποικιλομορφία των μεταναστευτικών ρευμάτων, που συνδέουν σε περίπλοκα δίκτυα τις χώρες της Ανατολικοκεντρικής και Νοτιοδυτικής Ευρώπης. Αυτές οι αλλαγές οδήγησαν στην αναθεώρηση της πολιτικής της μηδενικής μετανάστευσης στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Σημαντικός αριθμός μεταναστών έφτασε, εγκαταστάθηκε και εργάστηκε σε αυτές ακολουθώντας πολλούς εναλλακτικούς δρόμους. Αρκετοί από τους μετανάστες αυτούς εισήλθαν λαθραία. Άλλοι εισήλθαν ως αιτούντες πολιτικό άσυλο. Μερικοί έφτασαν με τουριστικές θεωρήσεις εισόδου και παραβίασαν τη διάρκειά τους. Μπροστά στο φαινόμενο αυτό πολλά κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως Γερμανία, Γαλλία, Βρετανία κ.λ.π. εισήγαγαν νέες δυνατότητες νόμιμης, προσωρινής μετανάστευσης και θέσπισαν νέα μέσα ελέγχου. Ο διαχωρισμός ανάμεσα στους οικονομικούς μετανάστες και όσους

μεταναστεύουν για άλλους λόγους, π.χ. πολιτική αστάθεια, καταπίεση, εμφύλιους πολέμους στις χώρες καταγωγής, γίνεται όλο και πιο ασαφής. Έτσι μετανάστες, που έχουν οικονομικά κίνητρα και εγκαταλείπουν τις πατρογονικές τους εστίες εξαιτίας της φτώχειας, προσπαθούν να πετύχουν τον στόχο τους ζητώντας άσυλο. Αντίθετα άτομα που αναζητούν καταφύγιο από τις πολιτικές διώξεις επιλέγουν την οδό της οικονομικής μετανάστευσης. Η Νότια Ευρώπη βρέθηκε αντιμέτωπη με σημαντικές και απροσδόκητες προκλήσεις και αποδείχθηκε ανέτοιμη να διαχειριστεί την εισροή μεταναστών. Τα κράτη της Νότιας Ευρώπης απάντησαν με δειλά βήματα στην παρουσία των μεταναστών. Αρχικά με διαδοχικά προγράμματα νομιμοποίησης των παράνομων οικονομικών μεταναστών, ακολούθως δε με προσπάθειες να επιτύχουν την πολιτισμική και οικονομική ενσωμάτωσή τους. Περιπτώσεις κοινωνικών αναταραχών και κρούσματα ρατσισμού και προκατάληψης πυροδότησαν τον δημόσιο διάλογο για τα πολιτιστικά και πολιτικά δικαιώματα των μεταναστών. Αναφορικά με τα πολιτιστικά δικαιώματα των μεταναστών πρέπει να λεχθεί, ότι αυτά σε μεγάλο βαθμό έχουν αναγνωρισθεί. Αντίθετα όσον αφορά τα πολιτικά τους δικαιώματα, αποτελούν ταμπό για τις κοινωνίες της Νότιας Ευρώπης. Το εργατικό δυναμικό των μεταναστών απασχολείται κατά κύριο λόγο στη γεωργία, στην ιδιωτική περίθαλψη και στις κατασκευές. Στην Ισπανία, την Ελλάδα και την Ιταλία οι περισσότεροι μετανάστες έφτασαν παράνομα, πλην η παρουσία τους στις χώρες αυτές νομιμοποιήθηκε αργότερα με διαδοχικά προγράμματα «αμνηστίας» (Α. Τριανταφυλλίδου – Ρ. Γρώπα, ό.π., σελ. 32).

### **Κύρια χαρακτηριστικά της «νέας μετανάστευσης»**

Εν αντιθέσει με την «παλαιά μετανάστευση» που είχε προορισμό τις χώρες της Βόρειας και Κεντρικής Ευρώπης, η λεγόμενη «νέα μετανάστευση» έχει βασικά προορισμό τις χώρες της Νότιας Ευρώπης. Τα βασικά χαρακτηριστικά αυτού του νέου μεταναστευτικού ρεύματος είναι η μεγάλη έκταση του ανεπίσημου – αντικανονικού χαρακτήρα, η γειτνίαση με χώρες αποστολής μεταναστών, το σημαντικά διαφορετικό δημογραφικό καθεστώς μεταξύ των χωρών αποστολής και υποδοχής, ο ιδιαίτερος ρόλος της παραοικονομίας και των ανεπίσημων αγορών εργασίας, καθώς και η απουσία σε γενικές γραμμές μεταναστευτικής πολιτικής στις χώρες υποδοχής (Θ.



Ιωσηφίδης, «Συνθήκες εργασίας τριών μεταναστευτικών ομάδων στην Αθήνα», στο Αθ. Μαρβάκης – Δ. Παρσάνογλου – Μ. Παύλου, Μετανάστες στην Ελλάδα, Ελληνικά Γράμματα, 2001). Επιπλέον, ενώ η «παλαιά» μετανάστευση οφειλόταν κυρίως στην ανάγκη εργατικής δύναμης στις χώρες υποδοχής (pullfactor) και λάμβανε χώρα λίγο πολύ κατά τρόπο «συντεταγμένο», οι βασικοί λόγοι πρόκλησης του ρεύματος της «νέας» μετανάστευσης υπήρξαν η οικονομική κατάρρευση, οι διώξεις και ο πόλεμος, η φτώχεια και η εξαθλίωση πληθυσμών (pushfactor), που προσδίδουν εντελώς διαφορετικό χαρακτήρα στις «νέες» μεταναστευτικές κινήσεις (Marshall, I.H. (ed.), Minorities, Migrants, and Crime, Sage Publ., London / New Delhi, 1997). Στο πλαίσιο αυτό οι χώρες της Νότιας Ευρώπης που δέχθηκαν το μεγαλύτερο μέρος του «νέου» μεταναστευτικού ρεύματος, καλούνται να διαχειριστούν ένα σύνθετο κοινωνικό φαινόμενο, που έχει, αφ' ενός σχέση με σημαντικό τμήμα του πληθυσμού των και αφετέρου αφορά το σύνολό του, καθώς επηρεάζεται όχι μόνο η οικονομία και οι εργασιακές σχέσεις, αλλά το σύνολο των κοινωνικών δομών, από την παιδεία και τις υπηρεσίες πρόνοιας μέχρι το σύστημα ποινικής καταστολής και τους μηχανισμούς άτυπου κοινωνικού ελέγχου που διαμορφώνουν τη συλλογική κοινωνική συνείδηση.

#### **α. Ελλάδα**

Η Ελλάδα μέχρι πρόσφατα ήταν κυρίως χώρα αποστολής μεταναστών και οι μεταναστευτικές εισροές ήταν περιορισμένες. Μια σύντομη ιστορική αναδρομή από τις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα αναδεικνύει ότι οι σημαντικότερες μεταναστευτικές εισροές αφορούν κυρίως την υποδοχή μεταναστών από τα Βαλκάνια λόγω των Βαλκανικών Πολέμων και προσφύγων από την Αίγυπτο και τη Μικρά Ασία. Σημειωτέον σημαντικός αριθμός ομογενών από την Αίγυπτο ήλθε στην Ελλάδα μετά την κρίση του Σουέζ και τις εθνικοποιήσεις των περιουσιών των ομογενών από το καθεστώς του Αιγύπτιου ηγέτη Γκαμάλ Αμπντέλ Νάσερ. Εξάλλου 1.400.000 Μικρασιάτες πρόσφυγες ήρθαν στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία του 1920, ενώ η χώρα δέχτηκε ένα δεύτερο κύμα 200.000 περίπου ομογενών προσφύγων από την Κωνσταντινούπολη κατά τις δεκαετίες 1950 και 1960. Οι περισσότεροι πρόσφυγες ήταν ελληνικής καταγωγής, ενσωματώθηκαν γρήγορα στην κοινωνία της Ελλάδας και άσκησαν θετική επίδραση στο εμπόριο και την οικονομία της. Η περιορισμένη όμως οικονομική ανάπτυξη της χώρας λειτουργούσε ανασταλτικά για την

προσέλευση οικονομικών μεταναστών. Αντιθέτως, ένας μεγάλος αριθμός Ελλήνων ακολούθησε τον δρόμο της αποδημίας με προορισμό κυρίως την Βόρεια Ευρώπη, δηλαδή το Βέλγιο και τη Γερμανία, την Αυστραλία και τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής. Η μετανάστευση αυτή διακόπηκε στα μέσα και προς τα τέλη της δεκαετίας του 1970, όταν μετά τη πετρελαϊκή κρίση οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης υιοθέτησαν περιοριστικές μεταναστευτικές πολιτικές. Οι γεωπολιτικές μεταβολές του 1989 και συγκεκριμένα η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων, μετέτρεψαν την Ελλάδα σε χώρα υποδοχής μεταναστών από την Ανατολική και Κεντρική Ευρώπη, την πρώην Σοβιετική Ένωση και τον τρίτο κόσμο.

Ειδικότερα την τελευταία εικοσαετία η χώρα δέχτηκε τις εξής σημαντικές μεταναστευτικές εισροές: **1.** Ελλήνων ομογενών αλβανικής υπηκοότητας (Βορειοηπειρώτες), **2.** Παλιννοστούντων ομογενών, κυρίως Ελλήνων Ποντίων από τις πρώην Σοβιετικές Δημοκρατίες (Ρωσία, Αρμενία, Γεωργία, Καζακστάν, Ουζμπεκιστάν κ.λ.π.), **3.** Οικονομικών μεταναστών από χώρες εκτός ΕΕ οι οποίοι δεν εντάσσονται στις δύο προηγούμενες κατηγορίες, κυρίως Γεωργιανών, Ουκρανών, Αλβανών, Ρουμάνων και Βουλγάρων, που είναι πλέον δηλαδή οι Ρουμάνοι και οι Βούλγαροι πολίτες της Ε.Ε., αλλά και Φιλιππινέζων, Πακιστανών, Αφγανών κ.λ.π. **4.** Οικονομικών μεταναστών από χώρες της Αφρικής, όπως Νιγηριανών, Σομαλών, Σουδανών κ.λ.π. **5.** Ενός μικρότερου συγκριτικά αριθμού αποδήμων Ελλήνων, που επιστρέφουν από τις ΗΠΑ, τον Καναδά, την Αυστραλία και την Βόρεια Ευρώπη. Το νέο αυτό μεταναστευτικό τοπίο χαρακτηρίζεται από τη συγκεχυμένη, διοικητικά και πολιτικά μεταναστευτική πολιτική της χώρας και από ένα σημαντικό ποσοστό μη κανονικών μεταναστών, που εργάζονται ανεπίσημα σε όλους τους τομείς της ελληνικής οικονομίας. Εξάλλου από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 ενισχύονται σημαντικά ρατσιστικές και ξενοφοβικές συμπεριφορές. Είναι γεγονός ότι η κατακόρυφη και αιφνίδια αυτή αύξηση του μεταναστευτικού ρεύματος βρήκε παντελώς απροετοίμαστους τόσο τους Έλληνες πολίτες όσο και την Κυβέρνηση.

Όλα όμως αυτά τα σχετικά με την είσοδο, την παραμονή, την εργασία κ.λ.π. των μεταναστών στην Ελλάδα θα εξετασθούν σε επόμενα κεφάλαια.

## **β. Λοιπές χώρες της Νότιας Ευρώπης**

**1. Ιταλία:** Όπως και άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, μέσα σε λιγότερο από δύο δεκαετίες η Ιταλία μετατράπηκε απροσδόκητα και ραγδαία σε χώρα υποδοχής μεταναστών, από χώρα αποστολής που ήταν. Οι μετανάστες που ζουν σήμερα στην Ιταλία ανέρχονται σε τρία περίπου εκατομμύρια σε σύνολο πληθυσμού 58 εκατομμυρίων κατοίκων. Καίτοι ο αριθμός αυτός αντιστοιχεί στο 5% του πληθυσμού της χώρας, εν τούτοις οι αιτούντες άσυλο αποτελούν μία ολιγάριθμη μερίδα. Οι περισσότεροι μετανάστες φθάνουν στην Ιταλία προς αναζήτηση δουλειάς και μίας καλύτερης ζωής και τύχης. Προέρχονται από πολλές χώρες και ηπείρους. Τις πολυπληθέστερες ομάδες αποτελούν οι Αλβανοί, οι Ρουμάνοι και οι Μαροκινοί που αντιστοιχούν στο 30% του συνολικού πληθυσμού των μεταναστών. Έχουν διαφορετικές θρησκείες και μαζί τους φέρνουν ένα μωσαϊκό από πολιτισμούς και έθιμα. Η προσέγγιση της Ιταλίας στο φαινόμενο της μετανάστευσης υπήρξε αποσπασματική και μέχρι πρότινος η χώρα δεν διέθετε ολοκληρωμένο πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής. Η Ιταλία, λόγω της γεωγραφικής της θέσης, είναι ιδιαίτερα εκτεθειμένη στην διείσδυση παράνομων μεταναστών από την Ανατολή και τον Νότο. Όπως και οι άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης η Ιταλία χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη εκτεταμένης παραοικονομίας, που αποτελεί γόνιμο έδαφος για την άνθιση της παράνομης μετανάστευσης. Η καταπολέμηση της μη κανονικής μετανάστευσης αποτελεί προτεραιότητα τόσο της πολιτικής ασφάλειας της χώρας, όσο και της εξωτερικής της πολιτικής.

**2. Μάλτα :** Η μετανάστευση προς τη Μάλτα αποτελεί σχετικά πρόσφατο φαινόμενο. Η χώρα αυτή έχει μακράιωνη ιστορία ως τόπος αποστολής μεταναστών γεγονός που χρησιμοποιήθηκε συχνά σαν βαλβίδα ασφαλείας για την εκτόνωση πληθυσμιακών πιέσεων. Με έκταση τριακοσίων περίπου χιλιομέτρων και πληθυσμό που αγγίζει τα 402.668 άτομα η Μάλτα υπήρξε για πολλές δεκαετίες μια από τις πιο πυκνοκατοικημένες χώρες του κόσμου. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα η Μάλτα να δυσκολεύεται να επιτύχει την επιθυμητή ισορροπία μεταξύ της αύξησης του πληθυσμού και των περιορισμένων οικονομικών της πόρων. Η αύξηση του μεταναστευτικού ρεύματος ξεκίνησε το 2002, μετατρέποντας σταδιακά τη Μάλτα σε χώρα εισροής μεταναστών. Η πολιτική προσέγγιση της μετανάστευσης είναι, ότι η Μάλτα ως μία μικρή πυκνοκατοικημένη χώρα με περιορισμένους πόρους δεν έχει χώρο για νέες

αφίξεις. Η μετανάστευση αντιμετωπίζεται ως ζήτημα ελέγχου των συνόρων εξαιτίας της μη κανονικής μετανάστευσης. Ο σχετικός διάλογος επικεντρώνεται στη μη κανονική μετανάστευση όπως και σε θέματα ασύλου, λόγω του αυξανόμενου αριθμού αιτημάτων χορήγησης ασύλου που υποβάλλονται. Η μεγαλύτερη σε πληθυσμό ομάδα αλλοδαπών που κατοικούν στη Μάλτα αποτελείται από Μαλτέζους μετανάστες που επέστρεψαν, από γόνους Μαλτέζων μεταναστών, αλλά και πολίτες των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης κυρίως δε Βρετανούς. Άλλες ομάδες είναι η ιστορική κοινότητα των Ινδών, η αραβική –μουσουλμανική κοινότητα, αποτελούμενη κυρίως από Λιβύους, όπως και οι μικρότερες κοινότητες των Αλβανών και Νιγηριανών.

**3. Ισπανία :** Η Ισπανία, χώρα αποστολής μεταναστών από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα, δέχτηκε τα πρώτα μεγάλα κύματα μεταναστών στην περίοδο της οικονομικής ανάπτυξης που ακολούθησε την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σήμερα είναι ένας από τους κύριους τόπους προορισμού των νέων μεταναστών που φτάνουν στην Ευρώπη. Οι μετανάστες το 2005 αντιστοιχούσαν στο 10% του συνολικού πληθυσμού της χώρας. Οι τρεις στους τέσσερις προέρχονταν από χώρες εκτός ΕΕ. Ο τουρισμός και οι κατασκευές, οι δύο τομείς όπου κυρίως απασχολούνται αλλοδαποί, συνέβαλαν αποφασιστικά στην πρόσφατη οικονομική άνθηση της Ισπανίας, η οποία εμφανίζει έναν από τους πιο υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης στη Δυτική Ευρώπη. Η εξάρτηση αυτή της ισπανικής οικονομίας από το μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό εξηγεί σε μεγάλο βαθμό την ανοιχτή και με ισχυρά κοινωνικά και πολιτικά ερείσματα μεταναστευτική πολιτική της Ισπανίας. Η ισπανική κοινή γνώμη είναι από τις λιγότερες εχθρικές στην Ευρώπη για το θέμα της μετανάστευσης. Η πολιτική ηγεσία της χώρας αυτής ως κύριο εργαλείο ελέγχου των μεταναστευτικών εισροών έχει χρησιμοποιήσει τα προγράμματα της νομιμοποίησης.

**4. Πορτογαλία:** Η Πορτογαλία έχει μακράιωνη μεταναστευτική ιστορία, η οποία ανάγεται στον 15<sup>ο</sup> αιώνα, όταν κύριος προορισμός των αποδήμων ήταν οι πορτογαλικές αποικίες. Στις αρχές του 19<sup>ου</sup> αιώνα ξεκινά η αποστολή εργατικού δυναμικού σε περιοχές πέρα των πορτογαλικών αποικιών και κυρίως στην αμερικανική ήπειρο. Κατά την δεκαετία του 1950 η Αμερική σταμάτησε να αποτελεί τον κύριο προορισμό των Πορτογάλων μεταναστών. Τη θέση της πήραν χώρες της Βόρειας και Κεντρικής Ευρώπης και

συγκεκριμένα η Γερμανία, η Γαλλία και το Βέλγιο. Το πρώτο σημαντικό ρεύμα μεταναστών έφτασε στην Πορτογαλία κατά την δεκαετία του 1970. Οι περισσότεροι μετανάστες σήμερα προέρχονται από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, όπως η Ουκρανία, η Ρωσία, η Ρουμανία, η Μολδαβία κ.λ.π. Οι ευρωπαϊκές χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν τη δεύτερη σημαντικότερη μετά τις αφρικανικές χώρες πηγή προέλευσης μεταναστών στη Πορτογαλία. Σημαντική πηγή προέλευσης μεταναστών είναι επίσης η Βραζιλία και οι πορτογαλόφωνες χώρες της Αφρικής, όπως το Πράσινο Ακρωτήριο, το Πρίνσιπε, η Γουϊνέα κ.λ.π.

Η εισαγωγή το 2001 ενός νέου καθεστώτος για τους μετανάστες, που είχε στόχο τη νομιμοποίηση των αλλοδαπών εργαζομένων χωρίς χαρτιά, αποκάλυψε μία ποσοτική και ποιοτική αλλαγή της σύνθεσης του μεταναστευτικού πληθυσμού της Πορτογαλίας. Ο αριθμός των αλλοδαπών από 223.602 άτομα το 2001 έφθασε σε 364.203 νομιμοποιημένους αλλοδαπούς το 2003. Ορατές διαφορές ανάμεσα στις νέες και τις παραδοσιακές μεταναστευτικές εισροές καταγράφονται τόσο στη γεωγραφική κατανομή των μεταναστών όσο και στην ένταξή τους στην αγορά εργασίας. Παλαιότερα οι μεταναστευτικές κοινότητες συγκεντρώνονταν στη μητροπολιτική περιοχή της Λισαβόνας και στην περιφέρεια της Αλγκάρβε, οι νέοι όμως μεταναστευτικοί πληθυσμοί εμφανίζουν μεγαλύτερη γεωγραφική διασπορά, έχοντας παρουσία και στις μη αστικές περιοχές της Πορτογαλίας. Οι περισσότεροι μετανάστες, σε ότι αφορά την απασχόληση, εργάζονται στις οικοδομές. Εξ άλλου οι μετανάστες από την Ανατολική Ευρώπη εργάζονται κατεξοχήν στον μεταποιητικό και αγροτικό τομέα.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ**

### **ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

#### **A. Εισαγωγή**

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, τα αρμόδια όργανα της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας σχεδίαζαν τη ρύθμιση των σχετικών με τους μετανάστες και τους πρόσφυγες προβλημάτων, ενόψει της πλήρους πολιτικής και οικονομικής ενοποίησης του ευρωπαϊκού χώρου που καλύπτουν τα κράτη – μέλη (Π.Ν. Στάγκος, «Τα δικαιώματα των πολιτών των τρίτων χωρών», στο συλλογικό έργο «Τα δικαιώματα του πολίτη στην κοινοτική έννομη τάξη», Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1993). Ο σχεδιασμός αυτός, που αφορούσε κυρίως άτομα προερχόμενα από το γνωστό εξωευρωπαϊκό Τρίτο Κόσμο, επρόκειτο να μεταβληθεί σημαντικά μετά το 1989, έτος της κατάρρευσης του υπαρκτού σοσιαλισμού. Αυτές οι εξελίξεις δημιούργησαν ένα νέο Τρίτο Κόσμο, ενδογενή – ενδοευρωπαϊκό, η ύπαρξη του οποίου διαφοροποίησε την πολιτική προοπτική και αποτέλεσε ζήτημα απόλυτης προτεραιότητας για τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και τις εθνικές κυβερνήσεις των κρατών – μελών στην κατεύθυνση της επείγουσας εναρμόνισης της σχετικής νομοθεσίας και πολιτικής για την αντιμετώπιση του αναμενόμενου μεταναστευτικού και προσφυγικού ρεύματος. Το πολιτικό πλαίσιο αυτής της αναφοράς αποτελείται από : **α)** την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987, που έθετε ως ορόσημο το τέλος του έτους 1992 για την ολοκλήρωση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς και την υλοποίηση των επονομαζομένων «τεσσάρων ελευθεριών», την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, κεφαλαίου, υπηρεσιών και προσώπων, **β)** τη Συνθήκη του Μάαστριχ για την πολιτική ένωση της Ευρώπης του 1991, «τρίτο πυλώνα» της οποίας αποτελούσε η επιδίωξη κοινής πολιτικής σε θέματα Μετανάστευσης, Δικαιοσύνης και Ασύλου (Β. Καρύδη, ό.π., σελ. 29). Σήμερα στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκονται εγκατεστημένοι 42.00.000 περίπου υπήκοοι τρίτων χωρών, πολλοί από τους οποίους προέρχονται από πρώην αποικιακές κτήσεις, χωρίς όμως το καθεστώς παραμονής τους ή τα δικαιώματά τους να έχουν αποσαφηνιστεί. Εξάλλου μέσα στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής

Ένωσης βρίσκονται 12.000.000 περίπου αναγνωρισμένοι πολιτικοί πρόσφυγες. Ο πληθυσμός των μεταναστών και των προσφύγων, που ζουν εντός των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει αυξηθεί σημαντικά, αφενός λόγω της αύξησης των γεννήσεων και αφετέρου λόγω της συνένωσης των οικογενειών στη βάση της αναγνωρισμένης αρχής της οικογενειακής ενότητας. Αρχή με την οποία προστατεύεται η οικογένεια ως φυσική και θεμελιώδης μονάδα της κοινωνίας. Σύμφωνα με την Οικουμενική Διακήρυξη, τη Σύμβαση της Γενεύης και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης, τα κράτη οφείλουν να εξασφαλίζουν την ενότητα της οικογένειας με την αναγνώριση των μελών της. Εξάλλου το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, με αλληπάλληλες αποφάσεις του σχετικά με τέτοιες υποθέσεις, δημιούργησε νομολογία αναγνώρισης της συγκεκριμένης αρχής.

## **B. Ευρωπαϊκές πολιτικές –νομοθετικές παρεμβάσεις**

### **I. Το Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο**

Η παρουσία και εγκατάσταση των μεταναστών στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ρυθμίζεται από διεθνείς συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης, αλλά και του Ο.Η.Ε. Επίσης και από Κανονισμούς, Αποφάσεις και Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που άπτονται των ζητημάτων της μετανάστευσης. Οι κυριότερες από αυτές είναι:

- Η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1948, που αποτελεί διεθνές κατευθυντήριο πρότυπο μεγάλης σημασίας για τα συμβαλλόμενα κράτη. Ιδιαίτερη επίσης σημασία για την υποχρέωση προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων έχει το Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα, Νέα Υόρκη 1966, που κυρώθηκε από την Ελλάδα με το ν. 1532/1985.
- Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των θεμελιωδών Ελευθεριών, δηλαδή η Σύμβαση της Ρώμης του 1950. Για την εφαρμογή της θεσμοθετήθηκαν όργανα δηλαδή το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και η Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Τα δικαιώματα που προβλέπονται στη Σύμβαση αναγνωρίζονται όχι μόνο στους πολίτες των συμβαλλομένων κρατών αλλά και σε κάθε άτομο που υπόκειται στη δικαιοδοσία των μερών. Η Ελλάδα έχει

κυρώσει τη παραπάνω Σύμβαση με το ν. 2329/1953 και το πρόσθετο πρωτόκολλο με το ν.δ. 53/1974.

- Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Εγκατάστασης του 1955, που κυρώθηκε με το ν.δ. 4429/1964 και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης του 1961 που κυρώθηκε από τη χώρα μας με τον ν.1426/1984, που προστατεύουν νόμιμα εγκατεστημένους στα συμβαλλόμενα κράτη αλλοδαπούς κατά την άσκηση των ατομικών και αστικών δικαιωμάτων τους και παρέχουν δικαστικές και διοικητικές εγγυήσεις για την απρόσκοπτη παραμονή και δραστηριότητά τους στη χώρα υποδοχής.
- Οι Συμβάσεις υπ' αριθμ. 97 και ιδίως 143 της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας για την Καταχρηστική Μετανάστευση και την Προαγωγή της Ισότητας στις Ευκαιρίες και στη Μεταχείριση των Μεταναστών Εργατών, που παρέχουν προστασία σε όλους τους διακινουμένους εργαζόμενους αλλοδαπούς, χωρίς να γίνεται διάκριση αν πρόκειται για νόμιμους μετανάστες ή λαθρομετανάστες.

Στις σημερινές συνθήκες της διεθνούς αλληλεξάρτησης, της διάχυσης των πληροφοριών και της σύγκλισης των οικονομιών, η σημασία τέτοιων δεσμεύσεων καθίσταται προφανής. Η υποχρέωση προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί πανανθρώπινο αναγκαστικό δίκαιο – jus cogens, που προϋπάρχει του θετικού δικαίου, οι διατάξεις του οποίου δεν το δημιουργούν αλλά οφείλουν απλώς να αναγνωρίσουν την ύπαρξή του και να το επικυρώσουν (Α. Papisca, «Democracy and human rights in the age of interdependence», XX Conference of the European Group for the Study of Deviance and Social Control, Padova, 1992). Η δημοκρατική και ειρηνική προοπτική του σύγχρονου κόσμου συνίσταται στη σύνταξη ενός νέου διαπλανητικού «κοινωνικού συμβολαίου», που θα υλοποιεί τη διάταξη του άρθρου 28 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ότι «παν πρόσωπον δικαιούται όπως επί του κοινωνικού και του διεθνούς πεδίου επικρατεί μία τάξις τοιαύτη, ώστε τα δικαιώματα και αι ελευθερίες περί των οποίων γίνεται μνεία εις την παρούσαν δήλωσιν, να δύνανται να εύρουν πλήρη εφαρμογήν» (Β. Καρύδη, ό.π., σελ. 33).

α. **Η Συνθήκη του Μάαστριχ**(7/02/1992)



Η Συνθήκη αυτή αντιμετωπίζει τη μεταναστευτική πολιτική ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος (αρθρ. Κ 1 Συνθ ΕΕ), χωρίς όμως να αναφέρεται σε μια «κοινή πολιτική» των κρατών –μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το κοινό ενδιαφέρον εστιάζονταν στις προϋποθέσεις εισόδου, διαμονής και κυκλοφορίας των υπηκόων τρίτων χωρών, στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, καθώς και στις προϋποθέσεις οικογενειακής επανένωσης και πρόσβασης στην απασχόληση των υπηκόων τρίτων χωρών. Μετά τη συνθήκη του Μάαστριχ, τα Ευρωπαϊκά όργανα άρχισαν να διαμορφώνουν, υπό την μορφή Συστάσεων προς τα κράτη –μέλη, το κοινοτικό και ενωσιακό κεκτημένο σε ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής. Έτσι η Σύσταση του Συμβουλίου για την εναρμόνιση των μέσων καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης (ΕΕ 196, C5/1), το Ψήφισμα του Συμβουλίου για το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ 1996, C 80/2), το Ψήφισμα του Συμβουλίου για τον περιορισμό της εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των κρατών – μελών για εργασία (ΕΕ 1996, C274/3), το Ψήφισμα του Συμβουλίου για τους ασυνόδευτους ανηλίκους υπηκόους τρίτων χωρών (ΕΕ 1997, C221/23), η Σύμβαση του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών (ΕΕ 1996, C304/1), καθώς και η Κοινή Δράση που θέσπισε το Συμβούλιο (ΕΕ 1997, L 7/1), σχετικά με τις άδειες διαμονής ενιαίου τύπου, διαμόρφωσαν ένα πρώτο κανονιστικό πλαίσιο για την κοινοτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής και την εναρμόνιση των νομοθετικών πλαισίων των κρατών – μελών. Η κοινοτικοποίηση αυτή ενισχύθηκε περαιτέρω και απέκτησε χαρακτήρα αρμοδιότητας των ευρωπαϊκών οργάνων με την υπογραφή της Συνθήκης του Άμστερνταμ στις 17/6/1997.

#### **β. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ**

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (17/6/1997) υιοθετείται ο βασικός θεσμικός πυρήνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως Ένωσης των Κρατών και των πολιτών που την απαρτίζουν και προβάλλεται παράλληλα, ότι τόσο η νοηματική συγκρότηση όσο και η λειτουργία του ευρωπαϊκού αξιακού συστήματος προϋποθέτουν την ισοτιμία του ενωσιακού και κρατικού παράγοντα (Δ. Τσάτσος, Το αξιακό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Παπαζήση, 2005, σελ. 57). Η Συνθήκη του Άμστερνταμ διευκρινίζει στο άρθρο

6 της ΣυνθΕΕ, ότι η Ένωση βασίζεται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, οι οποίες είναι κοινές στα κράτη –μέλη (Π. Ιωακειμίδης, Η συνθήκη του Άμστερνταμ, νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα αποολοκλήρωσης, Θεμέλιο, 1998). Αναδεικνύει επίσης ως κοινή επιδίωξη των κρατών –μελών τη δημιουργία ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, δικαιοσύνης και ασφάλειας που θα έχει ως επίκεντρό του τον πολίτη (Δ. Παπαγιάννης, Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2001, σελ. 166). Έτσι διαμορφώνει το πλαίσιο για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου, χωρίς εμπόδια στην ελεύθερη εγκατάσταση και κυκλοφορία των ευρωπαίων πολιτών, που θα διασφαλίζει και θα παρέχει τις βασικές αρχές ενός κράτους δικαίου (Θ. Παπαθεοδώρου, Νομικό καθεστώς αλλοδαπών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2007, σελ. 29). Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης χαρακτηρίζει τη νέα δυναμική της ευρωπαϊκής συμπολιτείας και παράλληλα δομείται μέσα από την αναγνώριση της ιδιότητας –ταυτότητας του ευρωπαίου πολίτη (Δ. Τσάτσος, Ευρωπαϊκή συμπολιτεία για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες, Καστανιώτης, 2001). Η θέσπιση της ιθαγένειας της Ένωσης και ο προσδιορισμός της έννοιας του πολίτη της ένωσης (άρθρ. 17 ΣυνθΕΕ) καθιστούν τη δημοκρατική αρχή και τις θεμελιώδεις ελευθερίες βασικό θεσμικό πυρήνα της Ένωσης (Ξ. Κοντιάδης, Δημοκρατία, κοινωνικό κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα, εκδ. Παπαζήση, 2006, σελ. 163). Ο στόχος της δημιουργίας του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, δικαιοσύνης και ασφάλειας σηματοδοτεί ότι η ελευθερία των πολιτών, αλλά και όσων διαμένουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατοχυρώνεται πιο αποτελεσματικά σε ένα περιβάλλον ασφάλειας και προστατεύεται από ένα ισχυρό σύστημα δικαιοσύνης.

Η δημιουργία του ευρωπαϊκού χώρου συνδυάζεται παράλληλα με μία σειρά από μέτρα σχετικά με τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, την πρόληψη της εγκληματικότητας και τη καταστολή της, τη μετανάστευση και το άσυλο. Έτσι λοιπόν, σύμφωνα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, τα ζητήματα του ασύλου, της μετανάστευσης, της θεώρησης εισόδου και της πολιτικής που σχετίζεται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων μεταφέρονται πλέον στον πρώτο από τον τρίτο πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρ. 61

ΣυνθΕΚ) και συνιστούν πλέον ουσιαστική κοινοτική αρμοδιότητα. Μέσα στο πλαίσιο της αρμοδιότητας αυτής η Συνθήκη του Άμστερνταμ προέβλεπε, ότι το Συμβούλιο όφειλε, εντός προθεσμίας πέντε ετών, να θεσπίσει μέτρα ώστε να κατοχυρώνεται η απουσία ελέγχου των προσώπων τα οποία διέρχονται τα εσωτερικά σύνορα, κοινές διαδικασίες και προδιαγραφές για τη διέλευση των προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα, κανόνες για τη θεώρηση εισόδου ενιαίου τύπου για υπηκόους τρίτων χωρών καθώς και για την ελεύθερη μετακίνησή τους για χρονική περίοδο μη υπερβαίνουσα τους τρεις μήνες. Το άρθρο 63 ΣυνθΕΚ προέβλεπε την υποχρέωση του Συμβουλίου να θεσπίσει μέτρα που να ρυθμίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξ άλλου με το άρθρο 137 Συνθ ΕΕ προωθήθηκαν κοινές πολιτικές καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού και προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων.

#### **γ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε**

Τον Οκτώβριο του 1999 το άτυπο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συνήλθε στο Τάμπερε και διατύπωσε στα Συμπεράσματά του τα αναγκαία στοιχεία μιας κοινής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου, καθιστώντας έτσι σαφές ότι η σπουδαιότητα των θεμάτων αυτών για το μέλλον της Ευρώπης προσδιόριζε την ανάγκη κοινής προσέγγισης και αντιμετώπισής τους από τα κράτη –μέλη. Τα Συμπεράσματα αυτά συνιστούν μία ουσιαστική καμπή στη διαδικασία κοινοτικοποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έκρινε ότι τα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου πρέπει να αποτελούν αντικείμενα ειδικών κοινοτικών πολιτικών και όχι συμπληρωματικά των τομέων που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης καθόριζε το πολιτικό πλαίσιο βάσει του οποίου τα κράτη –μέλη θα μπορούσαν να αναπτύξουν την κοινή πολιτική μετανάστευσης και ασύλου, με στόχο την υλοποίηση δικαιοσύνης, ασφάλειας και ελευθερίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το πλαίσιο αυτό αναγνώριζε την ανάγκη προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών, που θα βασίζονται στην από κοινού αξιολόγηση των δημογραφικών και οικονομικών εξελίξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς και της κατάστασης στις χώρες καταγωγής. Συνεπώς η κοινή και ολοκληρωμένη προσέγγιση για την μετανάστευση

προϋποθέτουν μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε την αξιολόγηση και μελέτη των επιπτώσεων του ασύλου και της μετανάστευσης τόσο για τις χώρες προέλευσης, όσο και για τα κράτη –μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναδεικνύοντας συγχρόνως την ανάγκη διαμόρφωσης ενταξιακών πολιτικών. Η κοινή πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο, στο πλαίσιο των Συμπερασμάτων του Τάμπερε, κινήθηκε γύρω από τέσσερις βασικούς άξονες.

### **1. Κοινό Ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου.**

Πρωταρχικός στόχος του ευρωπαϊκού συστήματος χορήγησης ασύλου είναι η διασφάλιση της πλήρους εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης για τους πρόσφυγες και η εφαρμογή μέτρων από τα κράτη –μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προστασία των προσφύγων και το σεβασμό του δικαιώματος υποβολής αίτησης ασύλου.

### **2. Ανάπτυξη σχέσεων εταιρικότητας με τις χώρες καταγωγής των μεταναστών .**

Πρωτίστως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε την αρχή σύμφωνα με την οποία η κοινή πολιτική για τη μετανάστευση και το άσυλο πρέπει να περιλαμβάνει τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής των μεταναστών, ώστε να αντιμετωπίζονται περισσότερο αποτελεσματικά τα ζητήματα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως και τα πολιτικά προβλήματα στις παραπάνω χώρες. Μέσω της στήριξης που θα παρέχεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η συνεργασία αυτή μπορεί να μετεξελιχτεί σε μία εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής με στόχο τον εκσυγχρονισμό της νομοθεσίας τους, την οικονομική ανάπτυξή τους, την εφαρμογή ελέγχου στα σύνορά τους και τη συγκρότηση των μεταναστευτικών ροών. Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο οι σχέσεις εταιρικότητας μπορούν να συμβάλλουν στην καλύτερη κατανόηση των πολιτικών, κοινωνικών, δημογραφικών και οικονομικών παραγόντων που προκαλούν την μετανάστευση και τον έλεγχο της αποδημίας, ώστε η συγκεκριμένη δράση να αναπτύσσεται προς όφελος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των χωρών καταγωγής, όπως επίσης και των ίδιων των μεταναστών, με την παροχή κινήτρων είτε για την παραμονή τους στις χώρες προέλευσης, είτε για την κοινωνική ένταξή τους στις χώρες υποδοχής (Θ. Παπαθεοδώρου, ό.π., σελ. 31). Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η προσέγγιση της εταιρικής σχέσης μπορεί να παράσχει το κατάλληλο πλαίσιο για την ευέλικτη αντιμετώπιση των νέων τάσεων της μετανάστευσης, εκ παραλλήλου δε ευνοεί

την κατανόηση της μετανάστευσης ως στοιχείου κινητικότητας και ενθαρρύνει τους μετανάστες να διατηρούν και να αναπτύσσουν τους δεσμούς τους με τις χώρες καταγωγής. Η παραπάνω προσέγγιση προϋποθέτει ότι το εθνικό νομικό πλαίσιο δεν αποκόπτει τους μετανάστες από τις χώρες καταγωγής τους και τους επιτρέπει την ανάπτυξη πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών δραστηριοτήτων στη χώρα καταγωγής όπως και στη χώρα υποδοχής. Συνεπώς η ελεύθερη διακίνηση των μεταναστών, μεταξύ της χώρας καταγωγής και της χώρας υποδοχής, διασφαλίζει την κινητικότητα και προάγει τις αναπτυξιακές, κοινωνικές και οικονομικές σχέσεις των χωρών.

### **3. Η αρχή της δίκαιης μεταχείρισης των υπηκόων τρίτων χωρών.**

Η αρχή της δίκαιης μεταχείρισης των αλλοδαπών αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, όπως αυτή προσδιορίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (Ν. Σιταρόπουλος, Η εξέλιξη της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης των αλλοδαπών εργαζομένων στο υπό εξέλιξη Ευρωπαϊκό Δίκαιο, στο Μ. Παύλου – Δ. Χριστόπουλος, Η Ελλάδα της μετανάστευσης, ΚΕΜΟ, Κριτική, 2004, σελ. 253). Η παραπάνω αρχή υιοθετήθηκε ως συστατικό στοιχείο της διαμόρφωσης του ευρωπαϊκού χώρου ασφάλειας, δικαιοσύνης και ελευθερίας, αποσκοπώντας στη διευκόλυνση της ένταξης των νόμιμων μεταναστών και στη χορήγηση σε αυτούς δικαιωμάτων αλλά και υποχρεώσεων συγκρίσιμων με εκείνα που απολαμβάνουν οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αναγνώριση της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης για τους υπηκόους τρίτων χωρών τίθεται κατ' αναλογία με την αρχή της ίσης μεταχείρισης που ισχύει για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σηματοδοτεί την προοδευτική σύγκλιση των νομικών καθεστώτων που διέπουν τις δύο αυτές κατηγορίες πολιτών. Η διαδικασία σύγκλισης περιλαμβάνει τη θέσπιση από πλευράς κρατών –μελών νομοθετικών ρυθμίσεων για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες υποδοχής. Εξάλλου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε τέθηκαν οι βάσεις για την αναγνώριση δικαιωμάτων για τους επί μακρόν χρόνον διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών, όπως επίσης και για μελλοντικές ρυθμίσεις σε σχέση με την προστασία κατά της απέλασης και το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος –μέλος. Στο ίδιο Συμβούλιο αποφασίστηκε η εφαρμογή μέτρων για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω εθνοτικής ή φυλετικής καταγωγής στους τομείς της εκπαίδευσης, της κοινωνικής

προστασίας και της παροχής υπηρεσιών, όπως επίσης και για την καταπολέμηση της ξενοφοβίας και του ρατσισμού. Η αναγνώριση της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης επέβαλλε την ανάγκη ένταξης του νομικού καθεστώτος των αλλοδαπών σε ένα ευρύ πλαίσιο καθολικότητας ορισμένων δικαιωμάτων, που θα έπρεπε να εφαρμόζονται ισότιμα τόσο στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και στους υπηκόους τρίτων χωρών.

#### **4. Η ανάγκη διαχείρισης των μεταναστευτικών εισροών.**

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε διέγινωσε, ότι επιβαλόταν η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και η επίλυση των οικονομικών και πολιτικών προβλημάτων με τις χώρες καταγωγής. Η διαχείριση αυτή περιλαμβάνει μέτρα αντιμετώπισης και ρύθμισης της παράνομης μετανάστευσης, όπως επίσης και καθορισμό των νόμιμων διόδων για εκείνους που ζητούν προστασία για ανθρωπιστικούς λόγους. Επίσης το Συμβούλιο του Τάμπερε αποφάσισε την εντατικοποίηση των μέτρων για την ανάπτυξη της κοινής πολιτικής, τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής σε όλα τα στάδια της κινητικότητας και τη διευκόλυνση του επαναπατρισμού. Αυτό το στοιχείο θεωρήθηκε ιδιαίτερα σημαντικό για τη ρυθμιστική διαδικασία στο βαθμό που απαιτεί τη σύναψη συμφωνιών επανεισδοχής μεταξύ των χωρών καταγωγής και των κρατών –μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξάλλου το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε, ότι ήταν αναγκαία η επιβολή μιας ολοκληρωμένης και συνολικής προσέγγισης της ρυθμιστικής διαδικασίας, που θα έπρεπε να περιλαμβάνει τα συνδεδεμένα μεταξύ τους στάδια της κινητικότητας των μεταναστών και να διασφαλίζει το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως και την πολιτική περιορισμού ή επιλογής της εισροής μεταναστών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε συμπερασματικά έβαλε τις βάσεις για την ανάπτυξη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, με μακροπρόθεσμους στόχους εντεταγμένους σε μια διαδικασία προοδευτικής υλοποίησης. Από το 1999 και εντεύθεν ο έλεγχος των μεταναστευτικών ροών και η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών συνιστούν τους βασικούς άξονες διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου στο πλαίσιο της κοινοτικοποιημένης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η καθιέρωση της κοινοτικής αρμοδιότητας σε αυτά τα θέματα επέβαλε ευρείες μεταρρυθμίσεις στις νομοθεσίες για τους αλλοδαπούς στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

#### **δ. Ο χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.**

Το 2000 υιοθετήθηκε στη Νίκαια ο Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων (C 364/18-12-2000), που έχει ως στόχο την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα από την καταγραφή σε ένα ενιαίο κατάλογο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία πηγάζουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών – μελών, καθιστώντας έτσι αποτελεσματική την προστασία τους σε ενωσιακό επίπεδο (Γ. Νικολόπουλος, Η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: μία αμφιλεγόμενη διαδικασία, ΠοινΔικ 2001, σελ. 177). Η επιδίωξη θωράκισης της κοινωνικής Ευρώπης επέφερε την ένταξη στο ενωσιακό κεκτημένο της προστασίας ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων των αλλοδαπών. Η αναγνώριση του δικαιώματος του ασύλου και η προστασία των προσφύγων (άρθρ. 18), η απαγόρευση διακρίσεων λόγω εθνικής ή φυλετικής καταγωγής ή ιθαγένειας (άρθρ. 20), ο σεβασμός της θρησκευτικής, γλωσσικής και πολιτιστικής πολυμορφίας στο πλαίσιο της Ένωσης (άρθρ. 22), όπως και η ελευθερία διαμονής και κυκλοφορίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση για τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος κράτους – μέλους (άρθρ. 45) κ.λ.π. αποτελούν τα βασικά ευρωπαϊκά δικαιώματα των αλλοδαπών, που προστατεύονται μέσα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η μεγάλη σημασία του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων καθίσταται πιο καίρια για την εξέλιξη της κοινοτικοποιημένης πολιτικής της μετανάστευσης, στο βαθμό που ενσωματώνονται στο Χάρτη αυτό αρχές και δικαιώματα, των οποίων η προστασία, συνιστά στρατηγική επιλογή της νομοθεσίας σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο και αποτελεί επί πλέον προτεραιότητα για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

#### **ε. Το πρόγραμμα της Χάγης**

Το 2004 εγκρίθηκε το πρόγραμμα της Χάγης (COM 2005). Το πρόγραμμα αυτό περιλαμβάνει δέκα προτεραιότητες της Ένωσης για την ενίσχυση του ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, δικαιοσύνης και ασφάλειας (Γ. Νικολόπουλος, Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως φορέας αντεγκληματικής πολιτικής. Το «πρόγραμμα της Χάγης και η εφαρμογή του», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2008, σελ. 1 επ). Οι προτεραιότητες αυτές είναι η εγγύηση πραγματικού

χώρου δικαιοσύνης και η κατανομή των αρμοδιοτήτων και η μέριμνα για τη δικαιοσύνη, η ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα ασύλου, ο καθορισμός μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η διαμόρφωση ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της μετανάστευσης κ.λ.π. Ορισμένες από τις παραπάνω προτεραιότητες αφορούν κυρίως στα ζητήματα της κοινοτικοποιημένης μεταναστευτικής πολιτικής. Συγκεκριμένα το πρόγραμμα της Χάγης προβλέπει για την πενταετία 2005-2010 τα εξής:

**1. Τη θέσπιση κοινής διαδικασίας σε θέματα πολιτικής ασύλου.**

Η διαδικασία αυτή αποσκοπεί την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών σχετικά με τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες και στη δημιουργία ενός ενιαίου καθεστώτος.

**2. Τον καθορισμό μιας ισόρροπης αντιμετώπισης της μετανάστευσης.**

Η Επιτροπή αποφάσισε, ότι επιβάλλεται η δημιουργία μιας πολιτικής για τη συντονισμένη διαχείριση τόσο της παράνομης όσο και της νόμιμης μετανάστευσης. Συγκεκριμένα έκρινε ότι χρειάζεται να ενταθούν οι προσπάθειες των κρατών –μελών για την αντιμετώπιση της αντικανονικής μετανάστευσης. Εξάλλου η Επιτροπή προώθησε την ανάπτυξη ενός νέου μοντέλου για την κοινωνική ενσωμάτωση των νόμιμων μεταναστών. Η ισόρροπη διαχείριση των μεταναστευτικών κυμάτων συνεπάγεται πιο εντατική συνεργασία με τις τρίτες χώρες, ώστε να διευκολύνεται η επανεισδοχή των μεταναστών και να δίνονται κίνητρα για την επιστροφή τους στις χώρες καταγωγής. Η Επιτροπή ενέκρινε τη δημιουργία ενός προγράμματος πλαισίου για την αλληλεγγύη και τη διαχείριση των μεταναστευτικών κυμάτων, που συνεπάγεται τη σύσταση ενός ταμείου κοινής ενσωμάτωσης, άλλου ταμείου για τα εξωτερικά σύνορα, ενός τρίτου ταμείου για την επιστροφή των μεταναστών στις χώρες καταγωγής και τέλος ενός ευρωπαϊκού ταμείου για τους πρόσφυγες.

**3. Τη μεγιστοποίηση των θετικών συνεπειών της μετανάστευσης.**

Το πρόγραμμα της Χάγης προέβλεπε την αντίληψη ότι η μετανάστευση δεν συνιστά ένα πρόβλημα προς διαχείριση ή επίλυση, αλλά μια κοινωνική πραγματικότητα, που η Ένωση οφείλει να αξιοποιήσει πολιτικά, πολιτισμικά, οικονομικά και κοινωνικά στο σχέδιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Συνεπώς, η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη – μέλη της ΕΕ να αναπτύξουν



δυναμικές κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών, οι οποίες να συμβάλλουν στη διεύρυνση της αλληλεγγύης, της πολυπολιτισμικότητας και της συνοχής των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Ο θετικός αντίκτυπος από τη μετανάστευση στις ευρωπαϊκές κοινωνίες εξαρτάται κυρίως από τη βούληση των ευρωπαϊκών οργάνων και των κρατών – μελών να δημιουργήσουν τις κατάλληλες διαρθρωτικές συνθήκες, προκειμένου να διευκολυνθεί η συμμετοχή των μεταναστών στις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές δραστηριότητες.

#### **4. *Τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.***

Η προτεραιότητα αυτή του προγράμματος της Χάγης περιλαμβάνει τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, την ανάπτυξη ενός συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις εισόδου, όπως και τη δημιουργία στο απώτερο μέλλον μιας κοινής ευρωπαϊκής προξενικής αρχής. Η ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης συνδέεται άμεσα με τη διαχείριση των μεταναστευτικών εισροών και ενισχύει συγχρόνως την κοινοτική αρμοδιότητα σε θέματα κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Το σχέδιο της κοινοτικοποιημένης μεταναστευτικής πολιτικής θέτει ουσιαστικά τις προϋποθέσεις για την ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου, δρομολογεί την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών και υποστηρίζει συγχρόνως την ανάγκη της ενοποίησης του ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου (Θ. Παπαθεοδώρου, ό.π., σελ. 36).

#### **5. *Την ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της ιθαγένειας.***

Το επίκεντρο των αξιών της Ένωσης αποτελούν τα θεμελιώδη δικαιώματα, που εντάσσονται στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή έκρινε ότι η μετεξέλιξη του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου των φαινομένων ξενοφοβίας και ρατσισμού σε ένα Ευρωπαϊκό Οργανισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων συνιστά ένα ουσιαστικό στοιχείο για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά αναγνωρίζονται από το Χάρτη του 2000. Επίσης η Επιτροπή τόνισε ότι η καταπολέμηση των διακρίσεων, η πρόληψη της βίας κατά των γυναικών και η προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού μπορούν να συμβάλλουν στην εμπέδωση ενός ευρωπαϊκού αξιακού συστήματος. Περαιτέρω η Επιτροπή αποφάσισε την ανάπτυξη πολιτικής από τα κράτη –μέλη, σχετικά με την

άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η ευρωπαϊκή ιθαγένεια, όπως το δικαίωμα ψήφου στις τοπικές εκλογές και στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η ελεύθερη κυκλοφορία στο εσωτερικό της Ένωσης κ.λ.π.

#### **στ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης**

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (2002) επικεντρώθηκε στην ανάγκη διαμόρφωσης μίας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, που θα περιλάμβανε και μέτρα για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Υπογράμμισε ότι η δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο χώρο της μετανάστευσης πρέπει να βασίζεται στη στήριξη της νόμιμης μετανάστευσης, που πρέπει να εναρμονίζεται με τις δυνατότητες υποδοχής των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκ παραλλήλου η ενσωμάτωση των νομίμων μεταναστών υπαγορεύει την αναγνώριση σε αυτούς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που πηγάζουν από τα θεμελιώδη δικαιώματα.

#### **ζ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης.**

Κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης (2003) αναγνωρίσθηκε η ανάγκη συγκρότησης ενιαίας μεταναστευτικής πολιτικής, προκειμένου να καλυφθεί ολόκληρο το φάσμα των σχέσεων με τις τρίτες χώρες, ώστε να καθορισθούν αμφίδρομες διαδικασίες για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την ένταξη των νομίμων μεταναστών στα κράτη –μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξάλλου αποφασίστηκε ότι έπρεπε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να ερευνήσει σχετικά με τη δυνατότητα δημιουργίας νέων θεσμικών μηχανισμών, ώστε να ενισχυθεί η επιχειρησιακή συνεργασία για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και να υποστηριχθούν, μέσω ειδικών χρηματοδοτικών προγραμμάτων, οι απαιτούμενες συνθήκες για την επιστροφή των μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους.

#### **η. Κανονισμοί, Οδηγίες και Αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.**

##### **1.Οδηγία 2001/40/ΕΚ, σε σχέση με την αμοιβαία αναγνώριση αποφάσεων απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών.**

Το Συμβούλιο της Ευρώπης εντός του πλαισίου της Οδηγίας 2001/40/ΕΚ τονίζει την ανάγκη που υπάρχει, προκειμένου να εξασφαλισθεί καλύτερη συνεργασία μεταξύ των κρατών - μελών, στη βάση της αμοιβαίας αναγνώρισης υπηκόων τρίτων χωρών. Συγχρόνως το Συμβούλιο αποφαινεται, ότι οι αποφάσεις απομάκρυνσης των υπηκόων τρίτων χωρών πρέπει να εκτελούνται με σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα και τις

θεμελιώδεις ελευθερίες, σύμφωνα και με την νομοθεσία που ισχύει στο κράτος –μέλος της εκτέλεσης. Πιο συγκεκριμένα η απομάκρυνση υπηκόου τρίτης χώρας επιτρέπεται όταν η συμπεριφορά του αποτελεί σοβαρή και ενεστώσα απειλή για την εθνική ασφάλεια και τη δημόσια τάξη της χώρας της απόφασης. Σημειώνεται ότι στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η νομολογία τόσο του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, όσο και του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σχετική η από 10/2/2002 απόφαση ΔΕΚ, Υποθ. C 340/1997(ΠοινΔικ 2003, σελ. 517). Η ενεστώσα και σοβαρή απειλή υπάρχει, όταν ο αλλοδαπός έχει καταδικασθεί για αξιόποινη πράξη, που τιμωρείται με στερητική ποινή της ελευθερίας τουλάχιστον ενός έτους, ή όταν αυτός είναι ύποπτος διάπραξης σοβαρών αξιόποινων πράξεων (άρθρο 3). Όταν το κράτος –μέλος της εκτέλεσης ή άλλο κράτος –μέλος χορήγησε στον αλλοδαπό τίτλο διαμονής, τότε το κράτος –μέλος της εκτέλεσης οφείλει προηγουμένως να προβεί σε διαβουλεύσεις με το κράτος της απόφασης και με το κράτος το οποίο χορήγησε τον τίτλο διαμονής.

Η απόφαση περί απομάκρυνσης επιτρέπει την ανάκληση του τίτλου διαμονής, εφόσον το επιτρέπει η εθνική νομοθεσία του κράτους που του χορήγησε τον τίτλο. Εξάλλου μπορεί να απομακρυνθεί ο υπήκοος τρίτης χώρας, που έχει παραβιάσει τις διατάξεις περί εισόδου και διαμονής των αλλοδαπών. Ο αλλοδαπός όμως που αποτελεί αντικείμενο απόφασης απομάκρυνσης, πρέπει να είχε τη δυνατότητα να ασκήσει ένδικο μέσα εναντίον της απόφασης αυτής, σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους της απόφασης. Είναι πολλοί οι στόχοι της παραπάνω Οδηγίας. Η εν λόγω Οδηγία αφενός μεν επιδιώκει την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων απομάκρυνσης, ώστε όταν αυτές λαμβάνονται από ένα κράτος –μέλος να ισχύουν και στα λοιπά κράτη –μέλη, αφετέρου θεσμοθετεί κοινές διαδικασίες οι οποίες συμβάλλουν στον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών και στη διασφάλιση της νομιμότητας εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη – μέλη. Συγχρόνως διαμορφώνει ένα πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των κρατών –μελών τόσο με την ανταλλαγή πληροφοριών, όσο και με τη λήψη και εφαρμογή κοινών νομοθετικών και εκτελεστικών μέτρων που να επιτρέπουν την αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων απομάκρυνσης (άρθρο 6).

2.Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 1030/2002, για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου, σχετικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών.

Ο υπ' αριθμ. 1030/2002 Κανονισμός (ΕΚ) θεσπίζει, ότι είναι ουσιώδες ζήτημα οι άδειες διαμονής ενιαίου τύπου υπηκόων τρίτων χωρών να συμπεριλαμβάνουν όλα τα απαραίτητα στοιχεία και να ανταποκρίνονται σε τεχνικά πρότυπα υψηλών προδιαγραφών, ώστε να διευκολύνεται η αναγνώρισή τους και να παρεμποδίζεται η πλαστογράφησης τους. Ο Κανονισμός αυτός περιγράφει τα γενικά χαρακτηριστικά του ενιαίου τύπου αδειών διαμονής και προβλέπει, ότι ο εν λόγω τύπος μπορεί να παραχθεί από τα κράτη – μέλη με τη μορφή προσαρτημένου στο διαβατήριο ή χωριστού εγγράφου. Επιπλέον από το 2003 η Επιτροπή πρότεινε την τροποποίηση του Κανονισμού για την εισαγωγή στοιχείων βιομετρικής στις θεωρήσεις. Σύμφωνα με την Επιτροπή η εισαγωγή στοιχείων βιομετρικής αναγνώρισης αποτελεί μία απαραίτητη διαδικασία για την καθιέρωση αξιόπιστης σχέσης μεταξύ του υποδείγματος και του κατόχου του και την προστασία της θεώρησης από την παράνομη χρήση.

3.Απόφαση – πλαίσιο (2002/946/ΔΕΥ), για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου για την πρόληψη της υποβοήθησης της παράνομης εισόδου, διέλευσης και διαμονής.

Το έτος 2002 κρίθηκε υπό του Συμβουλίου ότι έπρεπε να ληφθούν μέτρα για την καταπολέμηση της αντικανονικής μετανάστευσης, της εκμετάλλευσης ανθρώπων και της παράνομης διέλευσης των συνόρων. Το Συμβούλιο με αφετηρία την Οδηγία 2002/90/ΕΚ προβλέπει ένα σύνολο κανόνων για την ποινική ευθύνη των νομικών και φυσικών προσώπων που εμπλέκονται στην τέλεση των παραπάνω εγκληματικών πράξεων. Συγκεκριμένα ορίζεται υπό του Συμβουλίου, ότι κάθε κράτος – μέλος πρέπει να παίρνει τα απαραίτητα μέτρα, ώστε οι παραπάνω πράξεις να τιμωρούνται από αποτελεσματικές κύριες ποινές, όπως και από παρεπόμενες ποινές και μέτρα ασφαλείας π.χ. απέλαση, δήμευση, απαγόρευση άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας κ.λ.π. Η ποινική ευθύνη του νομικού προσώπου πρέπει να αναγνωρίζεται όταν η πράξη έχει τελεστεί από φυσικά πρόσωπα για λογαριασμό του.

Εξάλλου αυτή η Απόφαση πλαίσιο προβλέπει ρυθμίσεις για την άσκηση της ποινικής δίωξης και για την έκδοση. Επομένως κάθε κράτος –

μέλος που σύμφωνα με το δίκαιό του δεν εκδίδει τους υπηκόους του πρέπει να πάρει τα απαραίτητα μέτρα για την άσκηση ποινικής δίωξης, σε περίπτωση που το έγκλημα διαπράττεται από τους υπηκόους του εκτός του εδάφους του (άρθρο 5). Κατά συνέπεια, εάν ο υπήκοος ενός κράτους – μέλους κατηγορείται ότι έχει διαπράξει το έγκλημα σε άλλο κράτος – μέλος και το πρώτο κράτος αρνείται να εκδώσει τον υπήκοο αυτό, τότε οφείλει να ασκήσει το ίδιο την ποινική δίωξη και να ενημερώσει το άλλο κράτος – μέλος για την έκβασή της. Η εν λόγω απόφαση – πλαίσιο (2002/946/ΔΕΥ) επιδιώκει να προωθήσει στα κράτη – μέλη κοινές νομοθετικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση της υποβοήθησης της αντικανονικής μετανάστευσης και να διευρύνει την αστυνομική και δικαστική συνεργασία στις ποινικές υποθέσεις.

#### 4. Οδηγία 2003/86/ΕΚ, σε σχέση με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία, στο πλαίσιο της κοινοτικοποιημένης μεταναστευτικής πολιτικής, ρύθμισε ένα πολύ σημαντικό ζήτημα, αυτό της οικογενειακής επανένωσης των υπηκόων τρίτων χωρών. Συγκεκριμένα η παραπάνω οδηγία (2003/86/ΕΚ) αναγνωρίζει ότι η οικογενειακή επανένωση αποτελεί απαραίτητο στοιχείο προκειμένου να καταστεί δυνατή η οικογενειακή ζωή και να διευκολυνθεί η ενσωμάτωση των αλλοδαπών στις κοινωνίες των κρατών – μελών. Η υποχρέωση προστασίας της οικογένειας απορρέει από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ και 33 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Οδηγία ορίζει, ότι η οικογενειακή επανένωση πρέπει να ασκείται σύμφωνα με τις αρχές και τις αξίες που ισχύουν στα κράτη – μέλη, σχετικά με τα δικαιώματα των γυναικών και των παιδιών και με τους περιορισμούς που μπορεί να τίθενται για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Κατά τους όρους της Οδηγίας, ως οικογενειακή επανένωση νοείται η είσοδος και η διαμονή σε κράτος – μέλος των μελών της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει μόνιμα στο συγκεκριμένο κράτος – μέλος, για να διατηρηθεί η οικογενειακή ενότητα, ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδο του διαμένοντος. Για την αποδοχή της οικογενειακής επανένωσης ο συντηρών θα πρέπει να κατέχει άδεια διαμονής στο κράτος – μέλος διαρκείας τουλάχιστον ενός έτους (άρθρο 3), να δικαιολογεί σταθερούς και τακτικούς πόρους, επαρκείς για τη συντήρηση του ίδιου και της οικογένειάς του, κατάλληλο κατάλυμα για τη στέγαση της οικογένειάς του και κοινωνική ασφάλιση (άρθρο 7). Σημειωτέον,

ότι η αναγνώριση της οικογενειακής επανένωσης προσδίδει στα μέλη της οικογένειας ορισμένα δικαιώματα, όπως δικαίωμα για χορήγηση άδειας διαμονής διάρκειας τουλάχιστον ενός έτους που μπορεί να ανανεωθεί, πρόσβαση στην εκπαίδευση και στην μισθωτή εργασία, καθώς και πρόσβαση στον επαγγελματικό προσανατολισμό, βασική κατάρτιση και επαναπατρισμό (άρθρ. 14). Αυτές οι ρυθμίσεις για την οικογενειακή επανένωση αποδεικνύουν το μεγάλο ενδιαφέρον των ευρωπαϊκών οργάνων για τη διατήρηση των οικογενειακών δεσμών των υπηκόων τρίτων χωρών.

**5. Οδηγία 2003/109/EK, σε σχέση με το καθεστώς των αλλοδαπών των διαμενόντων επί μακρόν χρόνον.**

Η Οδηγία 2003/109/EK ρυθμίζει το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων αλλοδαπών. Σε αυτή την κατηγορία υπηκόων τρίτων χωρών αναγνωρίζεται ένα σύνολο δικαιωμάτων παραπλήσιων ή ίδιων με αυτά που απολαύουν οι ημεδαποί. Το καθεστώς αυτό παρέχεται στους υπηκόους τρίτων χωρών, που διαμένουν στην επικράτεια των κρατών – μελών νόμιμα και αδιάλειπτα κατά τα τελευταία πέντε έτη, πριν από την υποβολή της σχετικής αίτησης. Το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος ουσιαστικά εντάσσει τον υπήκοο τρίτης χώρας στο πλαίσιο της ίσης μεταχείρισης σε σχέση με τους ημεδαπούς πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ίση μεταχείριση περιλαμβάνει ενισχυμένη προστασία από την απέλαση, πρόσβαση σε ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα και σε μισθωτή εργασία, όπως και σε επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση. Επίσης περιλαμβάνει την πρόσβαση στην κοινωνική ασφάλιση και τα φορολογικά πλεονεκτήματα, την ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι, όπως και την ελεύθερη πρόσβαση στο σύνολο της επικράτειας του κράτους – μέλους χωρίς περιορισμούς (άρθρο 11). Εξάλλου οι επί μακρόν διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών αποκτούν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, δικαίωμα διαμονής στην επικράτεια των άλλων κρατών – μελών, για περίοδο υπερβαίνουσα τους τρεις μήνες (άρθρο 14).

Πρέπει να λεχθεί ότι η ίση μεταχείριση, ως καθεστώς σύγκλισης μεταξύ των δικαιωμάτων των πολιτών των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των υπηκόων τρίτων χωρών, δεν προσδίδει σε αυτούς ίδια δικαιώματα με εκείνα των ημεδαπών. Πρόκειται για μια προοπτική σύγκλισης δικαιωμάτων, που έχει ως αντικείμενο την όσο το δυνατό προσέγγιση του νομικού

καθεστώτος, που διέπει τις δύο κατηγορίες. Επομένως η ίση μεταχείριση δεν αφορά στο σύνολο των κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων και δεν συνιστά την αναγνώριση του πολίτη στους επί μακρόν διαμένοντες. Όμως διανοίγει μια προοπτική, που κατατείνει στη διεύρυνση των δικαιωμάτων τους, κατά τρόπο αναλογικό, αλλά όχι ταυτόσημο.

**6.Οδηγία 2004/81/EK, σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών, που είναι θύματα εμπορίας ανθρώπων.**

Η Οδηγία 2004/81/EK αποσκοπεί στην αναγκαιότητα της λήψης μέτρων προστασίας για τα θύματα εμπορίας ανθρώπων, που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο απέλασης, εφόσον βρίσκονται στα κράτη – μέλη σε καθεστώς αντικανονικής παραμονής. Η ταχύτατη ανάπτυξη του φαινομένου του trafficking ως μορφής οργανωμένου εγκλήματος την τελευταία εικοσαετία στην Ευρώπη και η διασύνδεση αυτού με την αντικανονική μετανάστευση επιβάλλουν συντονισμένες πολιτικές από τα κράτη – μέλη για την καταπολέμηση των εγκληματικών οργανώσεων, όπως και για την προστασία των θυμάτων εμπορίας και εκμετάλλευσης (Ε. Συμεωνίδου – Καστανίδου, Εμπορία ανθρώπων – Οι διεθνείς κατευθύνσεις, το ισχύον ποινικό δίκαιο και το νομοσχέδιο του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, ΠοινΔικ 2002, σελ. 424). Η οδηγία αυτή, που συμπλήρωσε την από 19 Ιουλίου 2002 Απόφαση – πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, αποσκοπεί στη θέσπιση κοινών κανόνων δικαίου, που θα επιτρέπουν στα θύματα να ανακτήσουν την ανεξαρτησία τους από τα δίκτυα εκμετάλλευσης και να μπορούν να μένουν νόμιμα για ορισμένο χρονικό διάστημα στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφόσον αυτά το επιθυμούν. Συγκεκριμένα, η Οδηγία θεσπίζει ότι τα κράτη – μέλη οφείλουν να παράσχουν στα θύματα μια προθεσμία περίσκεψης κατά την οποία θα ενημερώνονται για τα δικαιώματά τους και θα έχουν πρόσβαση σε νομική αρωγή, σε ιατρική περίθαλψη και διαβίωση σε κατάλληλες συνθήκες, εφόσον αυτά δεν διαθέτουν ικανούς πόρους. Κατά την περίοδο αυτή τα θύματα δικαιούνται να αποφασίζουν για την ενδεχόμενη συνεργασία τους με τις αρχές (άρθρο 6), με σκοπό να εξαρθρωθούν τα δίκτυα εκμετάλλευσης και εμπορίας ανθρώπων. Στα θύματα, μετά την πάροδο της προθεσμίας περίσκεψης, μπορεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις να τους χορηγηθεί τίτλος παραμονής, που παρέχει στα θύματα δυνατότητα πρόσβασης σε ιατρική περίθαλψη και

στα ειδικά προγράμματα κοινωνικής ένταξης και υποστήριξης, όπως και στην επαγγελματική κατάρτιση, την αγορά εργασίας και την επαγγελματική κατάρτιση (άρθρα 9 και 11-12).

Το θέμα της παροχής νόμιμου τίτλου παραμονής στα θύματα εκμετάλλευσης και εμπορίας ανθρώπων έχει πολλές διαστάσεις. Εκτός της νομικής διάστασης, κατά την οποία ο τίτλος παραμονής είναι αναγκαία προϋπόθεση της νομιμοποιημένης διαμονής του αλλοδαπού, μεγάλη είναι και η ανθρωπιστική διάσταση του ζητήματος, όπως και αυτή που άπτεται της μεταναστευτικής πολιτικής. Η έλλειψη υποστηρικτικών μηχανισμών αρωγής και νομιμοποίησης θυματοποιεί περαιτέρω τους εν λόγω αλλοδαπούς και τους εγκλωβίζει στο πλαίσιο της ανακύκλωσης της παράνομης διαβίωσης, ενώ συγχρόνως αφαιρεί από αυτούς τα πλέον σημαντικά δικαιώματα. Αντιθέτως η διαμόρφωση ενός προστατευτικού καθεστώτος και η υπαγωγή των θυμάτων σε ένα περιβάλλον ασφάλειας συμβάλλει στην ένταξή τους στις χώρες υποδοχής. Συνεπώς η παραπάνω οδηγία για την αναγνώριση ενός ειδικού καθεστώτος στα θύματα trafficking αποτελεί ένα καίριο όρο της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

#### 7. Κοινοτικός Κώδικας σε σχέση με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 562/2006)

Το κοινοτικό κεκτημένο και ειδικότερα η ανάπτυξή του οδήγησε τα ευρωπαϊκά όργανα στη θέσπιση κοινών μέτρων για τη διέλευση των προσώπων από τα εσωτερικά σύνορα και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Η θέσπιση του Κοινοτικού Κώδικα, δηλαδή του Κώδικα των Συνόρων Σένγκεν, έχει σκοπό να συγκεκριμενοποιήσει τις προϋποθέσεις εκείνες κάτω από τις οποίες διενεργείται η διέλευση των συνόρων, κατά τρόπο ώστε να προστατεύονται αποτελεσματικά τα συμφέροντα των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να αναλύονται οι κίνδυνοι κατά της εσωτερικής ασφάλειας και της ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων.

Συγκεκριμένα ο εν λόγω κανονισμός 562/2006 επιβεβαιώνει την αρχή της μη διενέργειας συνοριακών ελέγχων σε πρόσωπα κατά τη διέλευση των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θεσπίζει τους κανόνες ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης (άρθρο 1). Δικαιούχοι του κοινοτικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας αναγνωρίζονται οι πολίτες της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 17 παρ. 1



της Συνθήκης, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι μέλη της οικογένειας πολίτη της Ένωσης και οι υπήκοοι τρίτων χωρών, καθώς και τα μέλη της οικογένειάς τους ανεξαρτήτως ιθαγένειας, εφόσον δυνάμει συμφωνιών που έχουν συναφθεί μεταξύ της κοινότητας και τρίτων χωρών, απολαύουν δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας, τα οποία είναι ισοδύναμα με τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να εισέλθουν κάτω υπό προϋποθέσεις στην επικράτεια των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να παραμείνουν μέχρι τρεις μήνες ανά εξαμήνο (άρθρο 5). Στην περίπτωση αυτή θα πρέπει να διαθέτουν έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο και έγκυρη θεώρηση εισόδου, εφόσον αυτό απαιτείται (Κανονισμός αριθμ. 539/2001), να αιτιολογούν το σκοπό της προβλεπόμενης παραμονής, να διαθέτουν επαρκή μέσα διαβίωσης, να μην έχουν καταχωρισθεί στο SIS ως ανεπιθύμητοι και επίσης να μη θεωρούνται απειλή για τη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία ή τις διεθνείς σχέσεις ενός εκ των κρατών –μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πρέπει να λεχθεί, ότι τα κράτη –μέλη επιφορτίζονται επίσης με την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων, ώστε να αποτρέπεται η αντικανονική διέλευση και να καταπολεμάται η διασυνοριακή εγκληματικότητα. Για το σκοπό αυτό απαιτείται η σταθερή συνεργασία και η αλληλοβοήθεια μεταξύ των κρατών –μελών όπως και η ανταλλαγή πληροφοριών για θέματα ελέγχου και επιτήρησης των συνόρων. Η επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών –μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων συντονίζεται από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό ο οποίος συγκροτήθηκε βάσει του υπ' αριθμ. 2007/2004 Κανονισμού.

#### **Θ. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας**

Στις 13 Δεκεμβρίου 2007 υπογράφηκε στη Λισσαβόνα Συνθήκη, γνωστή υπό την ονομασία Συνθήκη της Λισσαβώνας ή Μεταρρυθμιστική Συνθήκη. Η Συνθήκη αυτή κυρώθηκε από τη χώρα μας με το ν. 3671/2008. Η εν λόγω Συνθήκη, τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ορισμένες συναφείς πράξεις, όπως πρωτόκολλα και δηλώσεις. Σύμφωνα με το προοίμιό της, η Συνθήκη της Λισσαβώνας αποσκοπεί να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα και τη Δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης και να βελτιώσει τη συνοχή της δράσης της. Συγχρόνως λαμβάνονται μέτρα σχετικά με τους μετανάστες.

Συγκεκριμένα, η αστυνομική και η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις υπάγονται πλέον μαζί με τις πολιτικές ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, του ασύλου, της μετανάστευσης και της δικαστικής συνεργασίας σε αστικά θέματα σε κοινό θεσμικό και νομικό πλαίσιο. Περαιτέρω υιοθετείται κοινή πολιτική σε θέματα διαχείρισης εξωτερικών συνόρων, ασύλου, μετανάστευσης, αστυνομικής συνεργασίας και ποινικού δικαίου, από την οποία διασφαλίζεται κυρίως η Ελλάδα, η οποία βρίσκεται στις παρυφές της Ένωσης και είναι ιδιαίτερα εκτεθειμένη σε φαινόμενα λαθρομετανάστευσης, εγκληματικότητας και λαθρεμπορίου. Επίσης προβλέπεται, ένα ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, με τη λειτουργία Ευρωπαϊκού Οργανισμού (FRONTEX) στον εν λόγω τομέα. Εξάλλου υφίσταται πρόβλεψη των αρχών της αλληλεγγύης και δίκαιης κατανομής των οικονομικών ευθυνών μεταξύ των κρατών – μελών στη μεταναστευτική πολιτική.

Κατά το άρθρο 63α΄ της Συνθήκης, η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη – μέλη, καθώς και την ενισχυμένη πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την καταπολέμησή της. Για τους παραπάνω σκοπούς, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα σχετικά με τους ακόλουθους τομείς: **α)** προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, καθώς και κανόνες για τη χορήγηση από τα κράτη – μέλη θεωρήσεων και αδειών διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών, **β)** καθορισμός των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος – μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη – μέλη, **γ)** λαθρομετανάστευση και παράνομη διαμονή, καθώς και απομάκρυνση και επαναπατρισμός των παρανόμως διαμενόντων, **δ)** καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών. Η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνίες με τρίτες χώρες για την επανεισδοχή στις χώρες καταγωγής ή προέλευσης υπηκόων τρίτων χωρών που δεν πληρούν ή δεν πληρούν πλέον τους όρους εισόδου, παρουσίας ή

διαμονής στο έδαφος κράτους –μέλους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μπορούν να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης κρατών –μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους, αποκλεισμένης οποιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών – μελών. Δεν θίγεται το δικαίωμα των κρατών –μελών να καθορίζουν τον όγκο των εισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών, προερχομένων από τρίτες χώρες, στο έδαφός τους με σκοπό την αναζήτηση μισθωτής ή μη μισθωτής εργασίας.

#### **Ι. Το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασυλο**

Το 2008 εγκρίθηκε από τη Σύνοδο Κορυφής της 15<sup>ης</sup> – 16<sup>ης</sup> Οκτωβρίου το «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασυλο». Πρόκειται για πρωτοβουλία της γαλλικής προεδρίας, η οποία, παρά το γεγονός ότι δεν έχει δεσμευτική ισχύ, στοχεύει στο να δώσει νέα «ώθηση, με πνεύμα κοινής ευθύνης και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, αλλά και σε σύμπραξη με τις τρίτες χώρες, για τη χάραξη κοινής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο που να λαμβάνει υπόψη ταυτοχρόνως το συλλογικό συμφέρον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις ιδιαιτερότητες κάθε κράτους μέλους».

Στο πλαίσιο του Συμφώνου αυτού, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέλαβε «πέντε θεμελιώδεις δεσμεύσεις»: **α)** οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης- λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις δυνατότητες υποδοχής κάθε κράτους μέλους- και ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης, **β)** καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, εξασφαλίζοντας την επιστροφή των παρανόμων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσης, **γ)** ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων, **δ)** συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου και **ε)** δημιουργία σφαιρικής εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης ευνοώντας τη συνέργεια μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Περαιτέρω, κατά το άνω Σύμφωνο, όσον αφορά την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, οι μετανάστες οι οποίοι διαμένουν παρανόμως

στην επικράτεια των κρατών μελών οφείλουν να εγκαταλείψουν την επικράτεια αυτή. Κάθε κράτος μέλος δεσμεύεται να μεριμνήσει για την ουσιαστική εφαρμογή της αρχής αυτής, σεβόμενο το δίκαιο και την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, δίνοντας προτεραιότητα στην εκούσια επιστροφή, και αναγνωρίζοντας τις αποφάσεις που εκδίδονται από άλλο κράτος μέλος. Επιπλέον, όλα τα κράτη οφείλουν να δέχονται εκ νέου τους υπηκόους τους που βρίσκονται παρανόμως στο έδαφος άλλου κράτους. Εξάλλου, οι αυτόματες και μαζικές νομιμοποιήσεις, που εφαρμόστηκαν από πολλά ευρωπαϊκά κράτη, υποχρέωσαν τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη συμπερίληψη της ρητής και αυστηρής αποδοκιμασίας τέτοιων επιλογών στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Συγκεκριμένα, κατά το άνω Σύμφωνο, θα πρέπει να λαμβάνονται αποφάσεις νομιμοποίησης μόνο κατά περίπτωση και όχι γενικές, στο πλαίσιο των εθνικών νομοθεσιών, για ανθρωπιστικούς ή οικονομικούς λόγους. Η ανωτέρω αποτρεπτική σε σχέση με τη μαζική νομιμοποίηση στάση της Ε.Ε. προκάλεσε έντονες αντιδράσεις (Carrera & Guild, Collett, κλπ.).

#### **ια. Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης**

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης, το οποίο αντικαθιστά τα αντίστοιχα του Τάμπερε και της Χάγης, υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 10<sup>ης</sup>-11<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου του 2009. Σε συνάρτηση με τη θέση σε ισχύ, την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου του 2009, της Συνθήκης της Λισσαβώνας, η οποία επιφέρει σημαντικές τροποποιήσεις στις διατάξεις για το χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης καθορίζει το πλαίσιο της αστυνομικής και τελωνειακής συνεργασίας των υπηρεσιών διάσωσης, της δικαστικής συνεργασίας σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, της πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση και τις θεωρήσεις, για την περίοδο από το 2010 έως το 2014, ενώ υφίσταται και πρόβλεψη για την ίδρυση περιφερειακών γραφείων της FRONTEX. Το ανωτέρω Πρόγραμμα θέτει τις εξής προτεραιότητες: προώθηση των δικαιωμάτων των πολιτών της Ευρώπης, βελτίωση της καθημερινότητας, προστασία των πολιτών, πρόσβαση στον ευρωπαϊκό χώρο, αλληλεγγύη και εταιρική σχέση σε θέματα μετανάστευσης

και ασύλου και εξωτερική διάσταση του τομέα Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

Σε σχέση με την αλληλεγγύη και την εταιρική σχέση σε θέματα μετανάστευσης και ασύλου, θα πρέπει, σύμφωνα με το συγκεκριμένο Πρόγραμμα, να ληφθούν υπόψη οι μακροπρόθεσμες συνέπειες της μετανάστευσης σχετικά με την αγορά εργασίας και την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών. Η αναζήτηση πρακτικών λύσεων που θα αυξήσουν τη συνοχή μεταξύ της πολιτικής μετανάστευσης και άλλων πολιτικών όπως π.χ. εμπορίου, απασχόλησης, υγείας και εκπαίδευσης, αναγνωρίζεται ως σημαντικός στόχος. Το ανωτέρω Πρόγραμμα δίνει έμφαση στις αρχές που περιλαμβάνονται στη Σφαιρική Προσέγγιση της Μετανάστευσης καθώς και στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Ασυλο, ενώ υπογραμμίζει την ανάγκη η μεταναστευτική πολιτική της Ε.Ε. να αποτελέσει αναπόσπαστο τμήμα της εξωτερικής πολιτικής της. Ως προς τη νόμιμη μετανάστευση, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αναγνωρίζει, ότι η μετανάστευση εργατικού δυναμικού προς μία περιοχή καθώς και η επιτυχημένη ένταξη των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών μπορεί να συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη.

Θα πρέπει να αναφερθεί, ότι η Ελλάδα συμμετείχε ενεργά και επικοδομητικά στις προσπάθειες επίτευξης συμφωνίας επί του κειμένου του Προγράμματος. Επισημαίνεται η ρητή αναφορά, ότι η Ε.Ε. αντιμετωπίζει διαρκώς αυξανόμενη πίεση από παράνομες μεταναστευτικές ροές, ιδιώς στα κράτη μέλη που βρίσκονται στα νότια εξωτερικά της σύνορα και ότι η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική βασίζεται στην αλληλεγγύη και την ευθύνη. Εξάλλου, ιδιαίτερος σημαντικές κρίνονται οι προβλέψεις **α)** για την εξέταση εκ μέρους της FRONTEX της ίδρυσης περιφερειακών εξειδικευμένων γραφείων, **β)** για τη δημιουργία μηχανισμού κατανομής ευθύνης μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα του ασύλου, **γ)** για την προτροπή στην Επιτροπή να οριστικοποιήσει τη μελέτη για την κοινή εξέταση αιτημάτων ασύλου, καθώς και **δ)** για τη συμπερίληψη αναφορών περί λήψης μέτρων υπέρ της νόμιμης μετανάστευσης με ταυτόχρονη διατήρηση της διάκρισης των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών. Ειδική μνεία γίνεται και στη συνεργασία Ε.Ε.- Τουρκίας, η οποία θα πρέπει να επικεντρωθεί στην κοινή ευθύνη, την αλληλεγγύη και τη

συνεργασία με όλα τα κράτη μέλη συνυπολογίζοντας μεταξύ άλλων τη χρηματοδοτική στήριξη που λαμβάνει η συγκεκριμένη χώρα από την Ε.Ε. σε σχετικούς τομείς, όπως ο έλεγχος των συνόρων. Η σύναψη συμφωνίας επανεισδοχής Ε.Ε.- Τουρκίας επισημαίνεται ως προτεραιότητα, ενώ υπογραμμίζεται η υποχρέωση εφαρμογής υφιστάμενων Διμερών Πρωτοκόλλων Επανεισδοχής.

### **Κριτική προσέγγιση**

Συμπερασματικά, ο Κοινοτικός Κανονισμός, καθώς και οι παραπάνω Κοινοτικές Συνθήκες, Οδηγίες και Αποφάσεις –πλαίσια διαμορφώνουν τον κύριο κορμό του σύγχρονου ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου για την είσοδο, διαμονή και ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα επιδιώκουν να διαχειριστούν κανονιστικά τα ζητήματα της μετανάστευσης στην Ένωση και προωθούν κοινωνικές και πολιτικές ρυθμίσεις, που εξειδικεύουν τους άξονες της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Βασικό χαρακτηριστικό τους είναι η υπέρβαση των εθνικών περιορισμών και ιδιαιτεροτήτων, με την ταυτόχρονη δόμηση ενός ευρωπαϊκού χώρου ασφάλειας, δικαιοσύνης και ελευθερίας, μέσω της προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών. Η κοινή μεταναστευτική πολιτική επιβάλλει τη συνολική προσέγγιση του φαινομένου της μετανάστευσης, την υιοθέτηση κοινών αρχών και αξιών στη θέσπιση νομοθετικών μέτρων, για την μετεξέλιξη της θέσης των μεταναστών σε κοινωνίες ελευθερίας και σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο για τη μετανάστευση επιχειρεί αφενός μεν τη συγκράτηση της μεταναστευτικής εισροής και την αποτροπή της αντικανονικής μετανάστευσης, αφετέρου δε κατοχυρώνει τα δικαιώματα των νόμιμων μεταναστών και επιδιώκει τη δίκαιη μεταχείρισή τους. Το ίδιο πλαίσιο εφαρμόζεται και ως υπόβαθρο για την ανάπτυξη μέτρων και πολιτικών, που θα επιτρέπουν την κοινωνική ένταξη των μεταναστών και θα ευνοούν την μετάβασή τους από τη δίκαιη στην ίση μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών σε μία ανοικτή, δημοκρατική ευρωπαϊκή κοινωνία. Είναι σαφές, ότι το κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο για τους μετανάστες επιδρά ευθέως στη διαμόρφωση της εθνικής μεταναστευτικής νομοθεσίας, αφού η χώρα μας είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## **II. Το Κοινοτικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής.**

Η ανάγκη συνολικής προσέγγισης για τη μετανάστευση οδήγησε την Ευρωπαϊκή Ένωση στη διαμόρφωση ενός κοινοτικού πλαισίου πολιτικών και μέτρων που λαμβάνει υπόψη τις πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές και νομικές συνιστώσες του φαινομένου. Το κοινοτικό πλαίσιο πολιτικών περιλαμβάνει την παγίωση νομικού πλαισίου για τους αλλοδαπούς, τη σύνδεση της μετανάστευσης με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, την ενίσχυση πολιτικών ένταξης των μεταναστών και τον συντονισμό των δράσεων της μεταναστευτικής πολιτικής.

### **A. Μονιμοποίηση του θεσμικού πλαισίου για τους μετανάστες.**

Μετά το Συμβούλιο του Τάμπερε, η Ευρωπαϊκή Ένωση επιχείρησε να διαμορφώσει ένα συνεκτικό νομικό πλαίσιο για την είσοδο και διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών και να εξασφαλίσει ένα *minimum* κοινών προϋποθέσεων για την άσκηση ενιαίας κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής. Η μονιμοποίηση του θεσμικού πλαισίου είναι αποτέλεσμα των κανονιστικών ρυθμίσεων, κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων, που προωθεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε ζητήματα που αφορούν την μεταναστευτική πολιτική. Εκ παραλλήλου τα κράτη –μέλη δύνανται να λαμβάνουν εθνικά μέτρα, που θα στηρίζονται στα κριτήρια που ορίζονται από τις σχετικές οδηγίες. Η παγίωση του θεσμικού πλαισίου σχετίζεται με την τήρηση των αρχών που ακολουθούν.

**α.** Διαφάνεια και εξορθολογισμός των προϋποθέσεων σε σχέση με την είσοδο, διαμονή και εργασία των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σκοπός της Ένωσης είναι η κοινή αναγνώριση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στους μετανάστες και η δημιουργία κοινών ελεγκτικών μηχανισμών, που θα εξετάζουν εάν τηρείται η δίκαιη εφαρμογή τους. Πρέπει να επισημανθεί ότι η διαφάνεια διευκολύνει την πρόσβαση των μεταναστών στην άσκηση των δικαιωμάτων τους, μέσα σε ένα πλαίσιο εναρμονισμένης νομοθεσίας των κρατών – μελών, το οποίο υπαγορεύεται από την κοινοτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής. Εξάλλου ο εξορθολογισμός του θεσμικού πλαισίου συνιστά το αποτέλεσμα

της μετάβασης από την πολυνομία των εθνικών ρυθμίσεων σε ένα κοινό κανονιστικό πλαίσιο με απλουστευμένες και εναρμονισμένες διαδικασίες.

**β.** Διαφοροποίηση των δικαιωμάτων των μεταναστών, σε σχέση με τη διάρκεια της διαμονής τους. Είναι σαφές, ότι η διάρκεια της διαμονής επιδρά και επηρεάζει τα δικαιώματα των μεταναστών, αφού αυτή συνοδεύεται με την αρχή της δίκαιης μεταχείρισής τους ως βασικού πυρήνα των δικαιωμάτων τους. Η διάρκεια της διαμονής των μεταναστών επεκτείνει τις προϋποθέσεις μετάβασης από τη δίκαιη στην ίση μεταχείρισή τους και προάγει τις δυνατότητες ένταξής τους.

**γ.** Αναγνώριση ασφαλούς νομικού πλαισίου. Η αρχή αυτή αφενός μεν διευκολύνει την είσοδο και εγκατάσταση νέων μεταναστών, αφετέρου δε παρέχει σε κάθε κατηγορία μεταναστών συγκεκριμένα δικαιώματα, η άσκηση των οποίων θα γίνεται σεβαστή από όλα τα κράτη –μέλη. Με αυτόν τον τρόπο η κατηγοριοποίηση του καθεστώτος μεταναστών καθορίζει τις προϋποθέσεις, βάσει των οποίων οι υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν βαθμιαία να τύχουν της ίδιας μεταχείρισης με τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω της ενσωμάτωσής τους στις χώρες υποδοχής με την ενίσχυση της ενταξιακής λειτουργίας. Παράλληλα, λαμβάνονται μέτρα για την καταπολέμηση της ξενοφοβίας και του ρατσισμού.

## **B. Η σύνδεση της μετανάστευσης με την αγορά εργασίας.**

Η πρόσβαση των μεταναστών στην αγορά εργασίας και στην απασχόληση αποτελεί μία από τις βασικές προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συμμετοχή των μεταναστών στην οικονομική ανάπτυξη της Ευρώπης συνδέεται με την ανταγωνιστικότητα των κρατών – μελών με την αύξηση της απασχόλησης και την κάλυψη των αναγκών σε θέσεις εργασίας. Κατά το έτος 2003, σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής για την μετανάστευση, την ένταξη και την απασχόληση, το ποσοστό απασχόλησης των υπηκόων τρίτων χωρών ανερχόταν σε 52,7% έναντι ποσοστού απασχόλησης των υπηκόων της ΕΕ 64,4 %. (Σ. Ρομπόλης, Οικονομία, αγορά εργασίας και μετανάστευση στην Ελλάδα, στο Καψάλης Α., Λινάρδος – Ριλμόν Π., Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα μεταναστών, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 2005, σελ. 41), ήταν δηλαδή σαφώς χαμηλότερο. Περαιτέρω οι μετανάστες υπερεκπροσωπούνται σε επικίνδυνους τομείς απασχόλησης,



στην αδήλωτη εργασία, καθώς και σε εργασιακά πεδία του κοινωνικού αποκλεισμού. Σημειώνεται ότι μορφωμένοι και με εξειδίκευση μετανάστες απασχολούνται σε τομείς ξένους προς την ειδικότητά τους και υποχρεώνονται να δεχθούν ανειδίκευτη και χαμηλότερα αμειβόμενη εργασία.

Πρέπει να επισημανθεί ότι η εισροή μεταναστών δεν αυξάνει την ανεργία (Κ. Βγενόπουλος, Πρόσφυγες και μετανάστες στην ελληνική αγορά εργασίας, Παπαζήσης, Αθήνα, 2001). Αντίθετα αυξάνει την ευελιξία των αγορών στην Ευρώπη με την προσφορά εργατικού δυναμικού σε τομείς όπου έχει αποσυρθεί το ημεδαπό εργατικό δυναμικό. Συνεπώς στους τομείς αυτούς δεν υπάρχει ανταγωνισμός μεταξύ ημεδαπού και αλλοδαπού εργατικού δυναμικού. Υπάρχει όμως μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών που καλούνται να καλύψουν τις θέσεις εργασίας με ελάχιστες απαιτήσεις εξειδίκευσης. Δημιουργείται έτσι μία αναντιστοιχία μεταξύ των στόχων της Ένωσης για τη απασχόληση και την εργασιακή και κοινωνική πραγματικότητα των μεταναστών. Η αναντιστοιχία αυτή έγκειται στο γεγονός ότι ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση στοχεύει στην αξιοποίηση της προηγούμενης εμπειρίας των μεταναστών, την αναγνώριση των τυπικών και άτυπων προσόντων τους και την κατάλληλη αξιοποίησή τους στην αγορά εργασίας, η πρόσβαση των μεταναστών στην απασχόληση καθίσταται δυσχερής από την αυξημένη ζήτηση σε εργασίες χαμηλότερης ειδίκευσης και αμοιβής.

Προς αντιμετώπιση αυτής της πραγματικότητας η Ένωση έχει τονίσει την ανάγκη για άρση των φραγμών που εμποδίζουν την απόκτηση και τη διατήρηση της εργασίας από μετανάστες, όπως έλλειψη ευελιξίας στις προσλήψεις, νομικοί περιορισμοί, καθώς και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων. Θεωρεί επίσης ότι χρειάζεται να εφαρμοσθούν από τα κράτη – μέλη προγράμματα αξιολόγησης των δεξιοτήτων των μεταναστών και ενίσχυσης των γλωσσικών ικανοτήτων, ώστε να μπορούν να εισέρχονται ευκολότερα στην αγορά εργασίας και στη συνέχεια να εξασφαλίζουν πρόσβαση στη διαρκή επιμόρφωση και κατάρτιση σε ισότιμη βάση με τους ημεδαπούς (COM/2003/0336 τελικό, 17). Εξάλλου η ΕΕ κρίνει ότι η διαχείριση της διαφορετικότητας στην εργασία από τις επιχειρήσεις μπορεί να αποτελέσει σημαντικό μέσο για την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας. Ως διαχείριση της διαφορετικότητας νοείται αφενός μεν η πρόσληψη αλλοδαπού εργατικού δυναμικού και η ένταξή του

στην αναπτυξιακή και παραγωγική εργασία, αφετέρου δε η αναπροσαρμογή της οργάνωσης της εργασίας και η διεύρυνση των οικονομικών σχέσεων με τις χώρες καταγωγής των μεταναστών. Τελικός σκοπός της Ένωσης είναι η αξιολόγηση και η ορθή αξιοποίηση των δεξιοτήτων και των προσόντων των υπηκόων τρίτων χωρών με αυξημένες απαιτήσεις εξειδίκευσης και συμμετοχή στην οικονομική διαδικασία.

### **Γ. Η ανάπτυξη των πολιτικών ένταξης.**

Η ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών –μελών συνιστά όχι μόνον στρατηγική επιδίωξη της Ένωσης, αλλά και βασικό όρο εξέλιξης της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η ομαλή και πληθυντική ανάπτυξη των ευρωπαϊκών κοινωνιών προϋποθέτει την ανοχή της διαφορετικότητας, την αφομοίωση της ετερότητας και την παροχή της δυνατότητας σε όλους για ισότιμη συνύπαρξη. Οι πολιτικές ένταξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα των κοινωνικών προβλημάτων που προκύπτουν από το μεταναστευτικό φαινόμενο.

Οι πολιτικές αυτές αναφέρονται πρωτίστως στη χωρική κατανομή της μετανάστευσης, προκειμένου να αποτραπεί η υπερσυγκέντρωση μεταναστευτικών πληθυσμών σε ορισμένες αστικές και βιομηχανοποιημένες ζώνες. Τα προβλήματα ένταξης των μεταναστών συνδέονται με την πρόσβαση στη στέγη και στη διαβίωση σε υποβαθμισμένες συνοικίες πόλεων. Η αναζήτηση στέγης χαμηλού κόστους σε συγκεκριμένες περιοχές, καθώς και η εθνοτική συγκέντρωση κατοικίας (γκέτο), απομονώνουν τους μετανάστες από τον ευρύτερο κοινωνικό ιστό και επιτείνουν τις συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού. Ο σχεδιασμός που προωθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση αποβλέπει στην αποτροπή του κοινωνικού και εθνοτικού διαχωρισμού των πόλεων, στην παράλληλη δημιουργία εθνικά μικτών χωρών διαβίωσης μεταξύ ημεδαπών και μεταναστών, στην καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας και στην παροχή κινήτρων για τη διάχυτη εγκατάσταση των μεταναστευτικών πληθυσμών στον οικιστικό ιστό των πόλεων. Η ένταξη των μεταναστών, μέσω των χωροταξικών πολιτικών, συμβάλλει στην άμβλυνση των κοινωνικών εντάσεων και στην ανάπτυξη του πολυπολιτισμικού χαρακτήρα των τοπικών κοινωνιών.

Βασική προοπτική των πολιτικών ένταξης είναι η παροχή της δυνατότητας στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως για μεγάλο χρονικό διάστημα σε ένα κράτος –μέλος να αποκτούν, εκτός από την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος σύμφωνα με την Οδηγία 2003/109/ΕΚ, την ιθαγένεια του εν λόγω κράτους –μέλους. Η απόκτηση της ιθαγένειας συνιστά βασικό όρο της ένταξης των μεταναστών, δεδομένου ότι τους παρέχει τα ίδια δικαιώματα με τους ημεδαπούς και δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την ισότιμη συμμετοχή τους στην πολιτική, οικονομική και κοινωνική ζωή. Η εν λόγω ένταξη έρχεται ως επακόλουθο μιας μακράς διαδικασίας νόμιμης διαμονής και εργασίας, στο πλαίσιο της οποίας τα κράτη –μέλη μπορούν να θέσουν προϋποθέσεις αξιολόγησης της πρόσβασης στην κτήση ιθαγένειας. Τα κράτη –μέλη πρέπει να λάβουν τα αναγκαία μέτρα, ώστε η πρόσβαση στην πολιτογράφηση μεταναστών δεύτερης και τρίτης γενιάς να επιτελείται αυτόματα ή περίπου αυτόματα. Το θέμα της ένταξης των μεταναστών δεύτερης και τρίτης γενιάς, καθώς και η ίση μεταχείρισή τους σε σύγκριση με τους ημεδαπούς πολίτες θεωρείται κρίσιμο για την ενσωμάτωσή τους στις ευρωπαϊκές κοινωνίες.

Για όσους υπηκόους τρίτων χωρών δεν πληρούν τις προϋποθέσεις πολιτογράφησης, η Επιτροπή έχει προτείνει από το 2000 την αναγνώριση της αστικής ιθαγένειας (COM (2000) 757), η οποία θα τους εξασφαλίζει ορισμένα δικαιώματα, που θα αποκτώνται σταδιακά. Η αναγνώριση της αστικής ιθαγένειας έχει την έννοια ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών θα έχουν, μετά την πάροδο ορισμένου χρόνου και υπό προϋποθέσεις την ίδια μεταχείριση, έστω και εάν δεν πολιτογραφηθούν. Τα δικαιώματα που αποκτώνται με την αστική ιθαγένεια είναι το δικαίωμα εγκατάστασης και κατοικίας, ελεύθερης κυκλοφορίας, το δικαίωμα παροχής υπηρεσιών και εργασίας, το δικαίωμα του εκλέγεσθαι και εκλέγειν στις τοπικές εκλογές και στις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κ.λ.π. Ορισμένα από τα παραπάνω δικαιώματα αναγνωρίζονται ήδη και στους επί μακρόν διαμένοντες (Οδηγία 2003/109/ΕΚ). Το βασικό πλαίσιο για την αστική ιθαγένεια θεσπίζεται ουσιαστικά από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που καθιερώνει την οικουμενικότητα ορισμένων δικαιωμάτων, τα οποία πρέπει να απολαμβάνουν όλοι όσοι διαμένουν νόμιμα εντός της επικράτειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το σημαντικότερο στοιχείο της αστικής ιθαγένειας είναι η αναγνώριση στους

υπηκόους τρίτων χωρών πολιτικών δικαιωμάτων, τα οποία επιτρέπουν την πολιτική συμμετοχή τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Η αναγνώριση αυτή συμβάλλει στην ένταξη των μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινότητες και συνιστά την απαραίτητη προδικασία για την πολιτογράφηση τους.

#### **Δ. Ο συντονισμός των δράσεων της μεταναστευτικής πολιτικής.**

Η συνολική προσέγγιση της μεταναστευτικής πολιτικής και η σύνδεσή της με τις ευρύτερες κοινοτικές πολιτικές προϋποθέτει το συντονισμό, την αξιολόγηση και την αναπροσαρμογή των σχετικών δράσεων και προγραμμάτων που τίθενται σε εφαρμογή σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Ο συντονισμός των δράσεων μεταναστευτικής πολιτικής απαιτεί κατ' αρχάς τη συστηματική ενημέρωση από τα κράτη –μέλη για τις μεταναστευτικές ροές και τις συνέπειες που επιφέρει η νόμιμη και η αντικανονική μετανάστευση στο οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό πεδίο. Η εφαρμογή κοινής μεταναστευτικής πολιτικής συνεπάγεται το συντονισμό των επιμέρους δράσεων με τη συμμετοχή των ίδιων των κρατών –μελών. Η διαδικασία συντονισμού σε κοινοτικό επίπεδο βασίζεται σε αξιολόγηση από τα κράτη –μέλη, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους, της αποτελεσματικότητας των πολιτικών της ένταξης των μεταναστών και της καταλληλότητας των μέτρων για την εισδοχή νέων μεταναστών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δίνει μεγάλη σημασία στη συντονισμένη εφαρμογή των δράσεων της κοινοτικής πολιτικής για την καταπολέμηση των διακρίσεων και του κοινωνικού αποκλεισμού και την ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών. Στόχος των παραπάνω δράσεων είναι η κατοχύρωση της πολιτιστικής διαφορετικότητας, ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και η ταχεία και ομαλή ενσωμάτωσή τους στις χώρες υποδοχής.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση επιδιώκει την ενεργό και δυναμική πολιτική μετανάστευσης, σε συνεργασία με τα κράτη –μέλη, τα οποία καλούνται να εντάξουν στις εθνικές τους νομοθεσίες και να υλοποιήσουν μέτρα και κανόνες που θα κινούνται στην κατεύθυνση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης. Έτσι οι εκτεταμένες και μακροπρόθεσμες δράσεις καλύπτουν όλο το φάσμα της μεταναστευτικής πολιτικής. Ιδιαίτερως δίνεται έμφαση στην αντιμετώπιση της αντικανονικής

μετανάστευσης, στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών, στην αναγνώριση ίσων δικαιωμάτων με τους ημεδαπούς κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, στη σταθερότητα της εργασίας και στην καταπολέμηση του ρατσισμού. Οι δράσεις αυτές συμβάλλουν στην ανάπτυξη πολιτικών συνεργασίας με τις χώρες καταγωγής των μεταναστών και αποσκοπούν στη συγκράτηση της αποδημίας. Ο συντονισμός των δράσεων της μεταναστευτικής πολιτικής αποτελεί για την Ευρωπαϊκή Ένωση ένα βασικό άξονα συνολικής στρατηγικής για τη μετανάστευση.

### **Κριτική προσέγγιση**

Συμπερασματικά, το κοινοτικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής βρίσκεται υπό διαρκή εξέλιξη και αποσκοπεί στη ρύθμιση όσο το δυνατόν περισσότερων πτυχών της οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής πραγματικότητας, που δημιουργήθηκε στην Ευρώπη κατά την τελευταία εικοσαετία από την μαζική είσοδο των μεταναστών. Δηλαδή πρόκειται για ένα πολιτικό πλαίσιο που προσπαθεί να ισορροπήσει μεταξύ της ανάγκης κατοχύρωσης των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών, της προοπτικής της δίκαιης και περαιτέρω της ίσης μεταχείρισης και των συμφερόντων των κρατών –μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης απέναντι στις διαμορφώσεις του φαινομένου της μετανάστευσης. Η ισορροπία αυτή επιχειρεί να υλοποιήσει ένα πλαίσιο συμβίωσης σε πολυεθνικές και πολυπολιτισμικές ευρωπαϊκές κοινωνίες, που δομείται στη βάση της ενίσχυσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η προοπτική αυτή διαμορφώνει μια νέα πραγματικότητα μεταρρύθμισης στις εθνικές νομοθεσίες και αντανakλά σε πολιτικές με δεσμευτικό χαρακτήρα που ενσωματώνουν τις ευρωπαϊκές αρχές προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Ν. Σιταρόπουλος, Η αβεβαιότητα της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης των αλλοδαπών μεταναστών εργαζομένων στο υπό εξέλιξη ευρωπαϊκό δίκαιο, στο Μ. Παύλου –Δ. Χριστόπουλος, Η Ελλάδα της μετανάστευσης, σελ. 253 επ.).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ**

### **ΤΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΣΤΑ ΚΥΡΙΟΤΕΡΑ ΚΡΑΤΗ – ΜΕΛΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

Το μεγάλο κύμα της μεταναστευτικής εισροής που δέχθηκαν οι χώρες της Νότιας Ευρώπης κατά την τελευταία εικοσαετία, δεν θα μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστες και τις λοιπές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και τούτο διότι από τις χώρες της Νότιας Ευρώπης, που είναι χώρες υποδοχής του μεταναστευτικού ρεύματος, ιδιαίτερος δε η Ελλάδα, μεγάλος αριθμός μεταναστών επιχειρεί να εισέλθει στις βορειότερες χώρες –μέλη της Ένωσης, που τελικά και επιτυγχάνει σε σημαντικό ποσοστό. Συνεπώς είναι αναγκαία η διερεύνηση της αντιμετώπισης του μεταναστευτικού φαινομένου από τις μεγαλύτερες χώρες της Ένωσης, δηλαδή από τη Γερμανία, Γαλλία και Βρετανία, αφού ο τρόπος αντιμετώπισης αυτού από τις εν λόγω χώρες επηρεάζει αναμφίβολα και τις λοιπές χώρες της Ένωσης, κατ' ακολουθία δε και την Ελλάδα.

#### **I. Η περίπτωση της Γερμανίας**

##### **A. Εισαγωγή**

Η Γερμανία, όπως είναι γνωστό, τυγχάνει η μεγαλύτερη και ισχυρότερη χώρα της Ένωσης. Συνεπώς η εφαρμοζόμενη απ' αυτήν πολιτική σε θέματα μετανάστευσης ασκεί αναπόδραστη επιρροή και στις μικρές χώρες, λαμβανομένων βέβαια υπόψη και των ιδιομορφιών κάθε χώρας. Κατά το δεύτερο ήμισυ του 19<sup>ου</sup> αιώνα, η Γερμανία μετατράπηκε από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών. Στη μακρά ιστορία της έλευσης οικονομικών μεταναστών εντάσσεται η προσέλκυση εποχιακών εργατών που διήρκεσε μέχρι το 1918. Μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και ειδικότερα κατά την περίοδο μεταξύ 1945-1949, 15 εκατομμύρια περίπου μετανάστες γερμανικής καταγωγής (Aussiedler) που ζούσαν προηγουμένως σε περιοχές που ανήκαν στη Γερμανία, επέστρεψαν και εγκαταστάθηκαν στα δύο νεοσύστατα κράτη, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και στη Λαϊκή Δημοκρατία της Γερμανίας (Α. Τριανταφυλλίδου – Ρ. Γρώπα, ό.π., σελ. 137). Στα χρόνια που ακολούθησαν, μετά το 1949 και μέχρι το 1987, 1.400.000 μετανάστες

γερμανικής καταγωγής προερχόμενοι από τη Ρουμανία, την Πολωνία και τη Σοβιετική Ένωση εισέρευσαν στη Γερμανία. Η μεταναστευτική αυτή εισροή συνεχίστηκε και εντάθηκε μετά την πτώση του υπαρκτού σοσιαλισμού, φθάνοντας στη χρονική περίοδο 1988 έως 2003 τα τρία εκατομμύρια μετανάστες γερμανικής καταγωγής (Πολιτικές ένταξης των μεταναστών: Η ευρωπαϊκή εμπειρία, σελ. 14, ΙΜΕΠΟ). Παρά τη μεγάλη εισροή μεταναστών γερμανικής καταγωγής, σημειώθηκε σε ορισμένους τομείς της οικονομίας της Δυτικής Γερμανίας έλλειψη εργατικού δυναμικού. Ως συνέπεια, η χώρα αυτή, προκειμένου να αντιμετωπίσει το συγκεκριμένο φαινόμενο, οδηγήθηκε εκ των πραγμάτων στη σύναψη διμερών συμφωνιών με χώρες της Νότιας Ευρώπης, Ιταλία, Ισπανία, Ελλάδα κ.λ.π. και της Βόρειας Αφρικής και συγκεκριμένα με την Τυνησία και το Μαρόκο, όπως και με την Τουρκία, με σκοπό την προσωρινή παραμονή και εργασία μεταναστών από τις χώρες αυτές στη Γερμανία, δηλαδή φιλοξενουμένων εργατών *Gastarbeiter*. Μετά την ενοποίηση της χώρας, ειδικότερα περί τα τέλη της δεκαετίας του 1990 ατόνησε σημαντικά η μεταναστευτική εισροή προς τη Γερμανία. Εν τω μεταξύ από τα προηγούμενα χρόνια, ειδικότερα από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, αρκετοί μετανάστες επέστρεψαν στις πατρίδες τους.

### **B. Αναδρομή της μεταναστευτικής ενταξιακής πολιτικής**

Η Γερμανία προσέγγισε το μεταναστευτικό φαινόμενο διττώς. Συγκεκριμένως αφενός μεν με τους μετανάστες γερμανικής καταγωγής, αφετέρου δε με τους μετανάστες που δεν ήταν γερμανικής καταγωγής και που η παρουσία τους στη χώρα θεωρούνταν προσωρινή, δηλ. τους φιλοξενούμενους εργάτες *Gastarbeiter*. Κατ' αρχάς τα μεταναστευτικά μέτρα αφορούσαν αλλοδαπούς γερμανικής καταγωγής. Η υποστήριξη των αλλοδαπών γερμανικής καταγωγής ενέπιπτε στην αρμοδιότητα της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και περιελάμβανε μια ολοκληρωμένη και συστηματική ενταξιακή πολιτική, επειδή ο μεταναστευτικός αυτός πληθυσμός θεωρούνταν μέρος του γερμανικού έθνους. Συγκεκριμένως περιελάμβανε μεταξύ άλλων γλωσσικά μαθήματα, πρόσβαση στα κρατικά γραφεία εύρεσης εργασίας, εφάπαξ επιδόματα και δάνεια για επίπλωση κατοικίας.

Το ζήτημα της ένταξης στη γερμανική κοινωνία μεταναστών μη γερμανικής καταγωγής τέθηκε για πρώτη φορά στα τέλη της δεκαετίας του 1970, ως αποτέλεσμα των προβλημάτων που παρουσιάστηκαν με την

εμφάνιση της δεύτερης γενιάς οικονομικών μεταναστών. Το καθεστώς παραμονής των αλλοδαπών και των παιδιών τους που είχαν γεννηθεί στη χώρα και διέμεναν και εργάζονταν επί σειρά ετών εκεί παρέμενε προσωρινό, καθώς δεν τους χορηγούνταν άδεια μόνιμης διαμονής, ούτε παραχωρούνταν σε αυτούς δικαίωμα πολιτογράφησης. Παρά το γεγονός ότι οι οικονομικοί μετανάστες Gastarbeiter, είχαν μετατραπεί από προσωρινούς, σε μόνιμους μετανάστες, η κυβέρνηση αρνούνταν πεισματικά να αναγνωρίσει την πραγματικότητα αυτή. Και αυτό παρά το γεγονός, ότι στην έκθεση του Kühn του 1979 (Kühn: Πρώτος εντεταλμένος της γερμανικής ομοσπονδιακής Κυβέρνησης για την ένταξη των αλλοδαπών εργαζομένων και των μελών της οικογενείας τους), καταγράφηκε για πρώτη φορά ως πρόβλημα η πραγματικότητα αυτή. Το 1991 ψηφίστηκε ένας νέος νόμος περί αλλοδαπών, που έδινε την δυνατότητα σε επί μακρόν διαμένοντες αλλοδαπούς να αποκτήσουν καθεστώς μόνιμης διαμονής. Εκ παραλλήλου ο νόμος αυτός κατέστησε ευκολότερη την απόκτηση της γερμανικής υπηκοότητας από αλλοδαπούς, χωρίς αυτό να σημαίνει, ότι η πολιτογράφηση θεωρείται ως μέσο για την προώθηση της ένταξης, αλλά ως τελικό στάδιο της ενταξιακής διαδικασίας. Η τροποποίηση του νόμου περί υπηκοότητας του 1999, που προέβλεπε την υπό προϋποθέσεις χορήγηση της γερμανικής υπηκοότητας σε παιδιά αλλοδαπών γονέων που γεννιούνται στη Γερμανία, σηματοδότησε στροφή στην προσέγγιση της πολιτογράφησης ως μέσου ένταξης των αλλοδαπών.

Το 2001 ψηφίστηκε νέος μεταναστευτικός νόμος. Η γερμανική πολιτική που εφαρμόζεται για την ένταξη αλλοδαπών, αν και δεν κατονομάζεται ρητά, έχει ως στόχο την αφομοίωση. Λαμβανομένου υπόψη ότι η αφομοίωση ως έννοια συνεπάγεται την προσαρμογή διαφορετικών πληθυσμιακών ομάδων σε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της κοινωνίας υποδοχής, όπως η γλώσσα και η απασχόληση, είναι εμφανές ότι αυτό που επιδιώκει το γερμανικό κράτος προσεγγίζει σε μεγάλο βαθμό αυτό το μοντέλο, χωρίς όμως να μπορεί να χαρακτηριστεί απολύτως αφομοιωτική. Αυτό οφείλεται στο γεγονός, ότι η πολιτική συζήτηση για το ζήτημα της ένταξης διαμορφώθηκε από δύο θεωρητικούς πόλους, δηλαδή της αφομοίωσης και της πολυπολιτισμικότητας, με άλλα λόγια της αμοιβαίας αναγνώρισης διαφορετικών πολιτισμών, τρόπων διαβίωσης και παραδόσεων. Τελικά οι σχετικές διατάξεις του νέου νόμου, οι



οποίες αφορούν την ένταξη των αλλοδαπών ακολουθούν μία πιο ουδέτερη προσέγγιση, αφού δεν αντικατοπτρίζουν απόλυτα ούτε το μοντέλο της αφομοίωσης ούτε την πολυπολιτισμικότητα.

### **Γ. Ιθαγένεια.**

Τον Ιούλιο του 1999 τροποποιήθηκε ο νόμος περί υπηκοότητας. Πριν από το 1999, οπότε τέθηκε σε ισχύ ο νέος νόμος περί υπηκοότητας, ίσχυε ο νόμος του 1913. Σύμφωνα με τον νόμο αυτόν η γερμανική υπηκοότητα δινόταν σε παιδιά, των οποίων τουλάχιστον ο ένας γονέας ήταν γερμανός υπήκοος. Με τον νέο νόμο του 1999 περί υπηκοότητας, αφενός μεν εισάγονται στοιχεία του *iussoli* (*iussoli*: η αρχή σύμφωνα με την οποία η χώρα γέννησης ανάγεται αυτόματα σε χώρα υπηκοότητας). Κατά τον εν λόγω νόμο δικαιούνται να αποκτήσουν την γερμανική υπηκοότητα:

#### **α) Αλλοδαποί οι οποίοι:**

- 1) Έχουν ως μόνιμο τόπο κατοικίας τους τη Γερμανία για οκτώ τουλάχιστον έτη.
- 2) Έχουν στην κατοχή τους άδεια ή δικαίωμα διαμονής.
- 3) Έχουν τους πόρους να συντηρήσουν τον εαυτό τους και τα μέλη της οικογένειάς τους, χωρίς να παίρνουν κρατική βοήθεια.
- 4) Αποδέχονται το γερμανικό σύνταγμα.

#### **β) Αλλοδαποί παντρεμένοι με γερμανούς υπηκόους οι οποίοι:**

- 1) Έχουν ζήσει στη Γερμανία τουλάχιστον τρία χρόνια.
- 2) Ο γάμος έχει πραγματοποιηθεί δύο χρόνια πριν από την πολιτογράφηση.
- 3) Δεν υφίσταται λόγος απέλασής τους.
- 4) Δεν παίρνουν κρατική βοήθεια για τη συντήρησή τους.
- 5) Δεν αντιμετωπίζουν δυσκολίες με τη γερμανική γλώσσα στην καθημερινή τους ζωή.

#### **γ) Αλλοδαπά παιδιά τα οποία:**

- 1) Έχουν γεννηθεί στη Γερμανία.
- 2) Πριν την γέννησή τους, τουλάχιστον ο ένας γονέας έχει ζήσει στη Γερμανία μόνιμα και νόμιμα για τουλάχιστον οκτώ έτη.
- 3) Τουλάχιστον ο ένας γονέας πρέπει να έχει απεριόριστη άδεια διαμονής στη Γερμανία για τουλάχιστον τρία έτη.

#### **Δ. Ενταξιακή διαδικασία μεταναστών στη σημερινή Γερμανία.**

Ο νέος μεταναστευτικός νόμος, ο οποίος ισχύει από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2005, φανερώνει ότι η Γερμανία έχει αποδεχθεί πλήρως την πραγματικότητα ότι αποτελεί χώρα υποδοχής μεταναστών και αναγνωρίζει την ανάγκη της συστηματικής διαχείρισης της μετανάστευσης και της ένταξης των αλλοδαπών που ζουν στην επικράτειά της. Το σκεπτικό που οδήγησε στην ψήφιση του νόμου συνίσταται στο γεγονός, ότι η πολιτική ένταξης δεν πρέπει να αποσκοπεί μόνο στην καλύτερη οργάνωση της συμβίωσης ανθρώπων με διαφορετικό πολιτισμικό υπόβαθρο και ότι για μία κοινωνία είναι επιζήμιο να γίνονται διαχωρισμοί βάσει της πολιτισμικής διαφορετικότητας. Για την κοινωνική συνοχή βασική προϋπόθεση αποτελεί μια κοινή γλώσσα, παράλληλα δε οι μετανάστες πρέπει να έχουν τη δυνατότητα της συμμετοχής επί ίσοις όροις σε όλες τις πτυχές της πολιτικής, οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Η νέα πολιτική ένταξης της Γερμανίας στηρίζεται στην αρχή της παροχής μεγαλύτερης υποστήριξης στη διαδικασία ένταξης, έχοντας όμως και μεγαλύτερες απαιτήσεις από τους μετανάστες. Πυρήνα της ενταξιακής διαδικασίας συνιστά η εκμάθηση της γερμανικής γλώσσας, καθώς δίνει στους μετανάστες τη δυνατότητα συμμετοχής στην κοινωνική ζωή της χώρας υποδοχής, διευκολύνει την ένταξή τους στην αγορά εργασίας και προωθεί την αποδοχή τους ως ισότιμων πολιτών από το γηγενή πληθυσμό. Παράλληλα η ενταξιακή διαδικασία επικεντρώνεται στην παροχή εφοδίων για την προσχολική και σχολική εκπαίδευση, στην παροχή επαγγελματικών προσόντων, στις συμβουλευτικές υπηρεσίες και στην προώθηση προγραμμάτων για την κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ένταξη των αλλοδαπών.

#### **Ε. Καταληκτικές παρατηρήσεις.**

Η εξέλιξη της γερμανικής μεταναστευτικής πολιτικής παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για νέες χώρες υποδοχής μεταναστών, όπως είναι και η χώρα μας, καθώς οι εμπειρίες που αποκόμισε η Γερμανία κατά τη διάρκεια των τελευταίων 45 ετών μπορούν να προσφέρουν σημαντική βοήθεια στη χάραξη μιας πιο αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία θα

βασίζεται στις υγιείς πρακτικές και θα αποφεύγει μέτρα που έχουν αποδειχθεί αναποτελεσματικά.

Εξετάζοντας την εξέλιξη της γερμανικής πολιτικής στον τομέα της ένταξης διαπιστώνεται ότι δεν δόθηκε εξ αρχής η προσήκουσα σημασία στο ζήτημα της ένταξης των αλλοδαπών, επειδή η Γερμανία θεωρούσε ανέκαθεν τους μετανάστες ως προσωρινούς εργάτες που είχαν μεταβεί στη χώρα για την κάλυψη των αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας. Κατά την χαρακτηριστική φράση του MaxFrisch, η Γερμανία «κάλεσε εργατικό δυναμικό και ήρθαν άνθρωποι» (WirriefenArbeitskräfteundes kamen Menschen). Όταν έγινε κατανοητό ότι ένας μεγάλος αριθμός μεταναστών παρέμεινε μόνιμα στη χώρα, φέρνοντας μάλιστα και τα μέλη των οικογενειών τους, τότε και μόνο τότε το γερμανικό κράτος άρχισε να αναζητεί λύσεις στα προβλήματα που προέκυπταν από τις νέες συνθήκες που είχαν δημιουργηθεί δηλαδή στους τομείς της στέγασης, της εκπαίδευσης, της υγείας και των σχέσεων μεταξύ του γηγενούς πληθυσμού και των αλλοδαπών. Η γερμανική πολιτική της ενταξιακής διαδικασίας είχε ως αφετηρία μεμονωμένα προγράμματα, για να καταλήξει στην σημερινή εποχή σε ένα ευρύ φάσμα ενταξιακών προγραμμάτων και δράσεων, τα οποία προσφέρονται είτε από το κράτος είτε από μια πληθώρα μη κυβερνητικών φορέων. Η μεταβολή που πραγματοποιήθηκε σταδιακά στη γερμανική πολιτική πηγάζει από την επίγνωση, ότι η επιτυχής ένταξη των αλλοδαπών είναι βασική προϋπόθεση για μια αρμονική συμβίωση και ότι η ενταξιακή πολιτική είναι αναπόσπαστο τμήμα μιας συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση στο ζήτημα της ένταξης απαιτεί τη συνεργασία μιας σειράς πολιτικών, οι οποίες περιλαμβάνουν την εργασία, την επαγγελματική και σχολική εκπαίδευση, την προώθηση και προστασία των νέων, τις κοινωνικές παροχές κ.λ.π.

Η εκμάθηση της γερμανικής γλώσσας αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ενταξιακή διαδικασία, διότι δίνει στους μετανάστες τη δυνατότητα συμμετοχής στην κοινωνική ζωή της χώρας υποδοχής, διευκολύνει την ένταξη τους στην αγορά εργασίας και προωθεί την αποδοχή τους ως ισότιμων πολιτών από τον γηγενή πληθυσμό. Η υποχρέωση του κράτους να χρηματοδοτεί τα μαθήματα εκμάθησης της γερμανικής γλώσσας, κατά το μεγαλύτερό τους μέρος, καταδεικνύει τη σημασία που αποδίδεται στη γνώση

της γλώσσας. Η ενταξιακή πολιτική της Γερμανίας συμπληρώνεται από ένα δίκτυο συμβουλευτικών υπηρεσιών για νεοαφιχθέντες μετανάστες ενώ παράλληλα προσφέρονται πολυάριθμα προγράμματα ένταξης για όλες τις κατηγορίες αλλοδαπών που ζουν στη χώρα, κυρίως για νεαρούς αλλοδαπούς.

Τα κύρια σημεία του γερμανικού μοντέλου στον τομέα της ένταξης θα μπορούσαν να αποτελέσουν αφετηρία για την κατάρτιση μιας ολοκληρωμένης ενταξιακής πολιτικής στην Ελλάδα. Η εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας από τους μετανάστες μπορεί να βοηθήσει όχι μόνο την ένταξή τους στη ζωή της ελληνικής κοινωνίας και την αλληλοκατανόηση με τον ελληνικό πληθυσμό, αλλά και να λειτουργήσει θετικά στην ομαλή ενσωμάτωση της δεύτερης και τρίτης γενιάς μεταναστών αρχικά στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα και αργότερα στην αγορά εργασίας. Παράλληλα θα μπορούσε να βοηθήσει και στην κατανόηση του ελληνικού πολιτισμού.

Λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία της Γερμανίας, η Ελλάδα θα πρέπει να δώσει ιδιαίτερη βαρύτητα και στο ζήτημα της δεύτερης γενιάς μεταναστών. Το συγκεκριμένο βήμα απαιτείται να γίνει προκειμένου να αποφευχθεί η περιθωριοποίησή τους και να καταστεί εφικτή η εξοικείωσή τους με τις αξίες της ελληνικής κοινωνίας, ώστε να ενταχθούν απρόσκοπτα στις εργασιακές και εκπαιδευτικές δομές. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με :

**α)** Προγράμματα για παιδιά προσχολικής ηλικίας, στα οποία θα μαθαίνουν την ελληνική γλώσσα, ενώ παράλληλα θα εξοικειώνονται με τον ελληνικό πολιτισμό και το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα.

**β)** Προγράμματα για μαθητές πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, στα οποία θα προσφέρεται ενισχυτική διδασκαλία για την αντιμετώπιση δυσκολιών στα μαθήματα που διδάσκονται στα ελληνικά σχολεία.

**γ)** Προγράμματα για εφήβους και νέους που θα επικεντρώνονται στην επαγγελματική κατάρτιση και προσανατολισμό.

Παράλληλα θα ήταν σκόπιμο να οργανωθούν για τους ενήλικες αλλοδαπούς προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και μετεκπαίδευσης, που θα ανταποκρίνονται στις ανάγκες της ελληνικής αγοράς εργασίας.

## **II. Η περίπτωση της Γαλλίας**

### **A. Εισαγωγή**

Σε αντίθεση με τη Γερμανία η Γαλλία δεν αμφισβήτησε ποτέ ότι είναι χώρα υποδοχής μεταναστών. Η γαλλική μεταναστευτική πολιτική ήδη από το μέσο του 19<sup>ου</sup> αιώνα είχε δύο στόχους. Συγκεκριμένως, αφενός μεν να ικανοποιήσει τις ανάγκες της αγοράς εργασίας με μετανάστες, αφετέρου δε να αντισταθμίσει το δημογραφικό έλλειμμα με τη μόνιμη εγκατάσταση ξένων οικογενειών, εξασφαλίζοντας την ένταξή τους στο εθνικό σώμα.

Η πρώτη προσπάθεια ρύθμισης της μετανάστευσης στη Γαλλία άρχισε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Σε τούτο συνετέλεσαν οι απώλειες σε ανθρώπινο δυναμικό που προκάλεσαν οι δύο παγκόσμιοι πόλεμοι, σε συνδυασμό με το χαμηλό αριθμό γεννήσεων. Τα περιστατικά αυτά οδήγησαν στη πεποίθηση, ότι λύση στο πρόβλημα θα παρείχε η στρατολόγηση ξένης εργασίας από το Βέλγιο και τη Γερμανία και αργότερα από την Πολωνία, την Ιταλία, την Ισπανία, τη Ρωσία, κ.ά. (Hamilton κ.ά. The Challenge of French Diversity, 2004). Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και μέχρι το έτος 2000, δέκα περίπου εκατομμύρια άνθρωποι έφτασαν στη Γαλλία ως μετανάστες. Ο αριθμός αυτός ήταν πολύ μεγαλύτερος από τον αριθμό των μεταναστών που πήγε στη Γερμανία κατά την αντίστοιχη χρονική περίοδο. Πρέπει να σημειωθεί ότι η μετανάστευση στη Γαλλία αυξήθηκε κατακόρυφα στις δεκαετίες 1950 και 1960 κατά την ανεξαρτησία των γαλλικών αποικιών. Αυτό συνέβη ιδιαίτερα με την αλγερινή ανεξαρτησία το 1962 που κατέληξε με την συμφωνία του Evian. Μαζί με τους Γάλλους αποίκους που κατοικούσαν στην Αλγερία αφίχθη στη Γαλλία και σημαντικός αριθμός Αλγερινών. Τελικά το 1962 υπήρχαν στη Γαλλία 350.000 περίπου Γάλλοι μουσουλμάνοι.

Ο κλονισμός που επέφερε η άνοδος της τιμής του πετρελαίου το 1973 οδήγησε την οικονομία σε επιδείνωση και τίναξε την ανεργία στα ύψη. Η γαλλική κυβέρνηση τον Ιούλιο του 1974 σταμάτησε και επισήμως τα μεταναστευτικά προγράμματα, ακολουθώντας την πολιτική των άλλων ευρωπαϊκών κυβερνήσεων. Εξάλλου θεσπίστηκαν αυστηρές κυρώσεις σε εργοδότες που προσλάμβαναν παράνομους μετανάστες. Η γαλλική κυβερνητική πολιτική το 1993 έθεσε το στόχο της μηδενικής μετανάστευσης. Οι αποκαλούμενοι νόμοι Pasqua (Πολιτικές ένταξης των μεταναστών, ό.π.,

σελ. 57) απαγόρευαν στους αλλοδαπούς πτυχιούχους να αποδέχονται τη προσφορά εργασίας στη Γαλλία, αύξησαν την περίοδο αναμονής για οικογενειακή επανένωση και στέρησαν τις άδειες παραμονής από τις αλλοδαπές συζύγους, που βρίσκονταν στη Γαλλία παράνομα πριν από το γάμο. Πρέπει να σημειωθεί, ότι η μετανάστευση στη Γαλλία θεωρείται ζήτημα ασφάλειας, εγείροντας το φόβο της δημογραφικής εισβολής, της απώλειας ελέγχου των συνόρων, της ανεξέλεγκτα μεταβαλλόμενης πολιτιστικής ταυτότητας, της κατάρρευσης του κράτους κοινωνικής πρόνοιας και ιδιαίτερα της επιθετικότητας του Ισλάμ.

Σύμφωνα με την τελευταία απογραφή το 1999 ζούσαν στη Γαλλία 4.306.094 μετανάστες. Το 45% ήταν Ευρωπαίοι πολίτες, το 39,3% Αφρικανοί, το 12,7% Ασιάτες και το 3% προέρχονταν από την Αμερική και την Ωκεανία (LebonA., Immigrationetpresence étrangèreen 1999. Paris : LaDocumentait, Française, 2000). Οι μετανάστες αντιστοιχούν στο 7,4% του συνολικού πληθυσμού της Γαλλίας. Το 1999 το 63,9% των μεταναστών είχε ξένη υπηκοότητα, ενώ το 36,1% είχε αποκτήσει τη γαλλική.

#### **B. Αναδρομή της μεταναστευτικής πολιτικής.**

Τους βασικούς όρους εισόδου και παραμονής των αλλοδαπών στη Γαλλία καθιέρωσε η Ordonnance της 2/11/1945. Με βάση αυτή η Γαλλία άνοιξε τα σύνορά της στους οικονομικούς μετανάστες και στις οικογένειές τους, προκειμένου να αυξηθεί το ποσοστό γεννήσεων στη Γαλλία, που υπέφερε από υπογεννητικότητα. Μετά όμως το 1975 η οικονομική ύφεση που ακολούθησε οδήγησε στο κλείσιμο των συνόρων για τους οικονομικούς μετανάστες. Η πολιτική αυτή εκφράστηκε με διάφορους νόμους που ψηφίστηκαν, όπως με το νόμο «Bonnet» της 10/1/1980, το νόμο «Peyrefitte» του Φεβρουαρίου 1981, τους νόμους «Pasqua» της 9/9/1986 και 24/8/1993 κ.ά. Οι παραπάνω νόμοι κινήθηκαν στο ίδιο βασικό πλαίσιο: της απαγόρευσης εισόδου και παραμονής μεταναστών στο γαλλικό έδαφος. Στην ίδια κατεύθυνση κινήθηκαν και οι μεταγενέστεροι νόμοι και ειδικότερα ο νόμος Sarkozy του 2003, με τους οποίους επιχειρήθηκε να τεθεί φραγμός στην παράνομη μετανάστευση.

#### **Γ. Ιθαγένεια**

Σύμφωνα με τους νόμους 170/16-3-1998 και 1119/26-11-2003 η απόκτηση της γαλλικής ιθαγένειας γίνεται με την προϋπόθεση ο αιτών να έχει

ζήσει στη Γαλλία για πέντε χρόνια, να μην έχει εκκρεμότητες που θα τον εμποδίζουν να εισέλθει στο γαλλικό έδαφος και να μην έχει καταδικασθεί σε φυλάκιση πάνω από έξι μήνες. Τη γαλλική ιθαγένεια αποκτά αυτόματα το παιδί από τους γονείς του, ανεξάρτητα εάν είναι νόμιμοι ή πολιτογραφημένοι στη Γαλλία ή στο εξωτερικό και επιδέχεται νόμιμη επικύρωση πριν ενηλικιωθεί το παιδί. Σύμφωνα με το νόμο 1119/26-11-2003 τη γαλλική ιθαγένεια μπορεί να αποκτήσει ο αλλοδαπός κατόπιν γάμου με γάλλο υπήκοο, μετά χρονική περίοδο δύο ετών από την ημερομηνία του γάμου, υπό την προϋπόθεση ότι το ζευγάρι συγκατοικεί. Ειδικότερα με βάση το νόμο 170/1998, σχετικά με τα παιδιά, τα παιδιά που γεννιούνται στη Γαλλία από αλλοδαπούς γονείς που έχουν γεννηθεί στο εξωτερικό αποκτούν την γαλλική ιθαγένεια *ipsojure* όταν ενηλικιωθούν. Μπορούν όμως και μόνα τους να κάνουν αίτηση για την γαλλική υπηκοότητα όταν γίνουν 16 ετών, υπό την προϋπόθεση να έχουν γεννηθεί στη Γαλλία και να κατοικούν εκεί για τουλάχιστον 5 χρόνια. Τέλος για τα παιδιά που γεννιούνται στη Γαλλία από αλλοδαπούς υπηκόους, που έχουν γεννηθεί στη Γαλλία, δίνεται η δυνατότητα απόκτησης διπλής υπηκοότητας.

#### **Δ. Ενταξιακή μεταναστευτική πολιτική**

Στην Γαλλία υπάρχει η παράδοση της αφομοίωσης της πολιτικής για την διαχείριση των μεταναστών και ιδιαίτερα στα θέματα ένταξης και διαμόρφωσης ενός εθνικού πολιτισμού. Η εν λόγω παράδοση βασίζεται στο ρεπουμπλικανικό τρόπο σκέψης και τη Γαλλική Επανάσταση. Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση, το κράτος δημιουργείται με τη βούληση και τη συναίνεση των ελευθέρων πολιτών και όχι από άτομα που ισχυρίζονται ότι αποτελούν μέρος μιας εθνικής ομάδας ή μειονότητας. Η γαλλική μεταναστευτική πολιτική δίνει μεγάλη προτεραιότητα στην αφομοίωση (*assimilation*), αναμένοντας από τους μετανάστες να συμμορφωθούν με την πολιτική αυτή. Ο στόχος της ένταξης παραμένει πάντα, παρά το γεγονός ότι η έννοια της αφομοίωσης ακούγεται σπανιότερα. Η έννοια της εισαγωγής (*insertion*) αναφέρεται στις συνθήκες κάτω από τις οποίες η κοινωνία υποδέχεται τους μετανάστες και χρησιμοποιείται από την δεκαετία του 1980, όταν ο σχεδιασμός της πολιτικής αναγνώριζε την διαμονή των μεταναστών και κατά συνέπεια έπρεπε να αναγνωρισθούν τα δικαιώματά τους. Τελευταία χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο η έννοια της ένταξης αναφερόμενη στο κοινωνικό πλαίσιο και στη σταδιακή διαδικασία της συνολικής συμμετοχής των

μεταναστών στην κοινωνία. (A. Kruyt and J. Niessen in Hans Vermeulen, «Immigrant policy for a multicultural society», 1997).

Κατά τις δεκαετίες του 1960 και 1970 η γαλλική πολιτική ακολούθησε την τακτική της αφομοίωσης των μεταναστών στη γαλλική κοινωνία. Βάσει αυτής της πολιτικής, αναμένονταν η υιοθέτηση από τους μετανάστες των γαλλικών αξιών και κανόνων. Η συγκεκριμένη πολιτική εγκαταλείφθηκε, όταν έγινε φανερό, ότι οι περισσότεροι από τους μετανάστες αρνούνταν είτε να επιστρέψουν στη χώρα προέλευσης τους, είτε να υιοθετήσουν τις απαιτούμενες αξίες. Συγκεκριμένα κατά τη δεκαετία του 1970 μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1980 επικράτησε η τάση «διαφοροποίησης» για τα θέματα μετανάστευσης ως αντίδραση στην πολιτική αφομοίωσης. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 υιοθετήθηκε η ενταξιακή πολιτική ενσωμάτωσης. Στα τέλη όμως της δεκαετίας του 1980 η στάση του JeanMarieLePen, ηγέτη του ακροδεξιού εθνικού κόμματος, απέναντι στο ρεύμα της «διαφοροποίησης», επέδρασε καταλυτικά για την επαναφορά της πολιτικής της αφομοίωσης. Παράλληλα, αναδιαμορφώθηκε η πολιτική στα θέματα υποδοχής και ένταξης των μεταναστών, η οποία στηρίχτηκε στην αναθεώρηση των θεσμών του Ανωτάτου Συμβουλίου για θέματα ένταξης και της Διϋπουργικής Επιτροπής για τα θέματα υποδοχής και ένταξης. Συγκεκριμένα καταρτίστηκε σχέδιο δράσεων το οποίο απευθύνεται στους νεοαφικνούμενους μετανάστες, ο αριθμός των οποίων υπερβαίνει τους 100.000 ετησίως. Περαιτέρω τέθηκε σε εφαρμογή ένας μηχανισμός παροχής δημόσιων υπηρεσιών για τους σκοπούς της υποδοχής και ενσωμάτωσης των μεταναστών στο πλαίσιο θεσμοθέτησης μιας σύμβασης υποδοχής μεταξύ μετανάστη και κράτους. Τελικός στόχος του είναι η ανάπτυξη κύκλων ένταξης των νεοεισερχομένων, η ενθάρρυνση της κοινωνικής και επαγγελματικής προόδου και η δράση υπέρ της ισχύος ίσων δικαιωμάτων.

### **Καταληκτικές παρατηρήσεις**

Η γαλλική κυβερνητική πολιτική υπήρξε βασικά εχθρική προς τους μετανάστες, επιδιώκοντας την καταπολέμηση της απειλής που αντιπροσωπεύουν για τη γαλλική εθνική ταυτότητα οι πολιτισμικά διαφορετικές κοινότητες (S. Zappi, FrenchGovernmentrevivesassimilationpolicy, 2003). Κεντρικός στόχος παρέμεινε η αφομοίωση των μεταναστών. Στο πλαίσιο αυτό αποφασίστηκε να



σταματήσει η χρηματοδότηση των οργανώσεων που είναι υπεύθυνοι για την ένταξη των μεταναστών, ειδικότερα αυτών που βοηθούν τους μετανάστες να εκφράσουν τη δική τους κουλτούρα. Αντίθετα χρηματοδοτήθηκε η εκμάθηση της γαλλικής γλώσσας από τους μετανάστες και η εκπαίδευσή τους στις γαλλικές αξίες, που έχουν άμεση σχέση με την ακολουθούμενη πολιτική της αφομοίωσης. Στο νέο νόμο που κατατέθηκε το 2003 από τον τότε Υπουργό Εσωτερικών Nicolas Sarkozy τροποποιήθηκαν σημαντικές πτυχές του νόμου για τους αλλοδαπούς. Ο πρωταρχικός στόχος της μεταρρύθμισης είναι να περιορίσει τη δυνατότητα των αλλοδαπών εκτός της ΕΕ να εισέλθουν στη Γαλλία. Ο δεύτερος στόχος σχετίζεται άμεσα με την ένταξη αυξάνοντας το χρόνο που απαιτείται προκειμένου να πάρουν κάρτα διαμονής μεγάλης διάρκειας οι αλλοδαποί που έχουν προσωρινή άδεια παραμονής. Επιπροσθέτως για να πάρουν την κάρτα οι μετανάστες πρέπει να αποδείξουν, ότι εντάχθηκαν πλέον στη γαλλική κοινωνία. Ο νέος νόμος επικρίθηκε έντονα από τους υπερασπιστές των δικαιωμάτων των μεταναστών, που κατηγόρησαν την κυβερνητική πολιτική ότι μετατρέπει τους αλλοδαπούς σε ανεπιθύμητους, κάνοντας τη ζωή αυτών που παραμένουν στη Γαλλία αβέβαιη.

### **III. Η περίπτωση της Βρετανίας**

#### **A. Εισαγωγή**

Η Βρετανία έχει μακρόχρονη εμπειρία ως χώρα υποδοχής μεταναστών. Ήδη από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα 1.500.000 Ιρλανδοί μετανάστες εισήλθαν και εγκαταστάθηκαν στη Βρετανία σε αναζήτηση εργασίας. Μετά την κατάρρευση της Βρετανικής Αυτοκρατορίας, ιδρύθηκε η Βρετανική Κοινοπολιτεία ως αποτέλεσμα της δημιουργίας ανεξαρτήτων χωρών στη θέση των πρώην αποικιών. Ηγετική θέση στην Κοινοπολιτεία είχε Βρετανία και όλοι οι υπήκοοι των χωρών του νέου θεσμού απέκτησαν το δικαίωμα της ελεύθερης εισόδου στη Βρετανία. Σύμφωνα με το νόμο περί Υπηκοότητας του 1948 όλοι οι υπήκοοι της Κοινοπολιτείας αποκτούσαν τη Βρετανική υπηκοότητα με την είσοδό τους στη Βρετανία και ταυτόχρονα το δικαίωμα της μόνιμης διαμονής. Οι αυξημένες μεταπολεμικές ανάγκες της Βρετανίας για εργατικό δυναμικό τροφοδοτήθηκαν από συνεχείς μεταναστευτικές ροές από τις πρώην αποικίες. Η Βρετανία δεν ακολούθησε το ευρωπαϊκό μεταπολεμικό σύστημα της υποτιθέμενης προσωρινής φιλοξενίας μεταναστευτικών πληθυσμών. Αντίθετα

οι μετανάστες που εισέρχονταν στη χώρα αποκτούσαν το δικαίωμα της μόνιμης εγκατάστασης και απόκτησης της βρετανικής ιθαγένειας (Πολιτικές ένταξης των μεταναστών, ό.π. σελ. 76). Στη συνέχεια κάτω από την πίεση της κοινής γνώμης και των υψηλών επιπέδων ανεργίας των επόμενων δεκαετιών, καθώς και τα διάφορα γηγενή φοβικά σύνδρομα περί φυλετικών εντάσεων, η μεταναστευτική πολιτική της χώρας άλλαξε προς την κατεύθυνση των κλειστών συνόρων, που ακολουθήθηκε από όλες τις κυβερνήσεις των επόμενων δεκαετιών. Επομένως η μεταναστευτική εισροή των δεκαετιών 1970 και 1980 πραγματοποιήθηκε βασικά από τα προγράμματα οικογενειακής συνένωσης.

Αντίθετα από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και μετέπειτα σημειώνεται μεγάλη αύξηση της μεταναστευτικής εισροής προς την Βρετανία. Ο μέσος όρος της μεταναστευτικής εισροής προσεγγίζει τα 100.000 άτομα το χρόνο. Το 2005 ο αριθμός των παρανόμων μεταναστών ανέρχεται σε 570.000 κατά τις εκτιμήσεις του Υπουργείου Εσωτερικών (Guardian 1 July 2005). Στη μεγάλη αυτή αύξηση των μεταναστών συνέβαλαν η μεγέθυνση της βρετανικής οικονομίας, τα χαμηλά εγχώρια επίπεδα ανεργίας, ο μεγάλος αριθμός αλλοδαπών φοιτητών στα πανεπιστήμια και οι υψηλοί ρυθμοί οικογενειακής συνένωσης (S. Kyambi, What are the strengths and weaknesses of the British multicultural model, 2004). Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και μετέπειτα, ως αποτέλεσμα της σημαντικής αύξησης της μετανάστευσης προς τη χώρα, άρχισαν να εμφανίζονται οι πρώτες ανησυχίες των γηγενών κατοίκων, σχετικά με τις συνέπειες του μεταναστευτικού φαινομένου. Η Βρετανική κοινή γνώμη είναι στο θέμα της μετανάστευσης πιο αρνητικά προδιατεθειμένη από την αντίστοιχη μέση ευρωπαϊκή. Εξαιτίας της παραπάνω εξέλιξης, οι κυβερνήσεις της Βρετανίας από το 1993 και μετά έλαβαν περιοριστικά νομοθετικά μέτρα, σχετικά με τη χορήγηση άσυλου και των λοιπών μορφών μετανάστευσης, με σκοπό τη μείωση του φοβικού συνδρόμου του γηγενούς πληθυσμού. Η σύγχρονη μεταναστευτική εμπειρία της Βρετανίας έχει πολλές ομοιότητες με τις εμπειρίες των άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

## **B. Αναδρομή της μεταναστευτικής ενταξιακής πολιτικής.**

Στις δύο πρώτες δεκαετίες μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο προωθήθηκε η ιδέα της ατομικής αφομοίωσης ως απάντηση στα μαζικά

μεταναστευτικά ρεύματα της εποχής. Σύμφωνα με την ιδέα αυτή οι μετανάστες θα έπρεπε να αφομοιωθούν στον πατροπαράδοτο βρετανικό τρόπο ζωής και κουλτούρας. Το μοντέλο αυτό ζητούσε ουσιαστικά από τους ξένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς να γίνουν «ντόπιοι». Από τα τέλη της δεκαετίας του 1950 και μετά η πολιτική της αφομοίωσης άρχισε να εγκαταλείπεται ως αποτέλεσμα των φυλετικών εξεγέρσεων στο NottingHill και στο Nottingham το 1958 και της εμφάνισης του φαινομένου της οικονομικής και κοινωνικής περιθωριοποίησης των μεταναστών. Οι μεταναστευτικοί περιορισμοί από το 1960 και μετά συνοδεύτηκαν από μια σειρά νομοθετημάτων κατά των φυλετικών διακρίσεων. Η νέα πολιτική που ακολούθησε η Βρετανία μετά την αποτυχημένη εφαρμογή της φιλοσοφίας της αφομοίωσης ήταν εκείνη των φυλετικών σχέσεων με έμφαση στην πολυπολιτισμικότητα. Ουσιαστικά η Βρετανία θεώρησε την ένταξη ως θέμα διαχείρισης των φυλετικών σχέσεων και άφησε τις διάφορες εθνικές κουλτούρες και πρακτικές να διαμεσολαβήσουν ανάμεσα στις διαδικασίες αυτές. Το ζητούμενο ήταν καλές φυλετικές σχέσεις, που σημαίνει ότι στην Βρετανία οι άνθρωποι έπρεπε να ζουν αρμονικά με βάση την ανοχή, την ποικιλομορφία και τον πλουραλισμό. Η πολυπολιτισμικότητα δηλαδή ήταν η νέα βρετανική πολιτική στο μεταναστευτικό φαινόμενο.

### **Γ. Ιθαγένεια**

Κατά την σχετική νομοθεσία της Βρετανίας, οι μετανάστες έχουν το δικαίωμα να αποκτήσουν την ιθαγένεια μετά από νόμιμη διαμονή πέντε ετών. Προϋπόθεση για την απόκτηση της βρετανικής ιθαγένειας είναι η γνώση από τους μετανάστες της αγγλικής γλώσσας και του πολιτισμού της Βρετανίας. Οι μετανάστες έχουν το δικαίωμα να διατηρήσουν και την υπηκοότητα της χώρας καταγωγής τους, δηλαδή υφίσταται το δικαίωμα της διπλής υπηκοότητας. Δικαίωμα απόκτησης της βρετανικής ιθαγένειας έχουν και οι αλλοδαποί οι οποίοι παντρεύονται βρετανούς πολίτες. Προϋπόθεση της απόκτησης της ιθαγένειας με γάμο είναι η συμπλήρωση τριών ετών παραμονής στη χώρα από την τέλεση του γάμου. Εξάλλου υφίσταται και δικαίωμα απόκτησης ιθαγένειας λόγω γέννησης σε βρετανικό έδαφος (jussoli). Το δικαίωμα αυτό παραχωρείται στη δεύτερη γενιά, όταν τουλάχιστον ο ένας γονέας είναι μόνιμος κάτοικος Βρετανίας.

### **Δ. Ενταξιακή μεταναστευτική πολιτική.**

Εντός των πλαισίων του μετασχηματισμού του παραδοσιακού βρετανικού πολυπολιτισμικού μοντέλου με την έμφαση στην κοινωνική συνοχή η έννοια της ένταξης στην κοινωνία της Βρετανίας απέκτησε πρωτεύουσα σημασία. Έγινε αντιληπτό από την βρετανική κυβερνητική πολιτική, ότι η κοινωνική συνοχή μπορούσε να επιτευχθεί μόνο μέσα από διαδικασίες ένταξης των διαφορετικών πληθυσμών της χώρας. Προς το σκοπό αυτό κινήθηκε η βρετανική πολιτική. Κατά την κυβερνητική στρατηγική «Αυξάνοντας τις ευκαιρίες– Δυναμώνοντας τηνκοινωνία» (HomeOfficeb 2005, ImprovingOpportunity: StrengtheningSociety, HomeOffice, London), οι μετανάστες που εγκαθίστανται στη Βρετανία οφείλουν να ενταχθούν στην κοινωνία και την οικονομία της. Η απαίτηση αυτή θεμελιώνεται στο ότι η κοινωνικοοικονομική ένταξη των μεταναστών βοηθά όχι μόνο τους ίδιους αλλά και τη χώρα υποδοχής. Με βάση σχετική μελέτη του Υπουργείου Εσωτερικών της Βρετανίας οι μετανάστες που γνωρίζουν επαρκώς την αγγλική γλώσσα έχουν 20% μεγαλύτερες πιθανότητες να απασχοληθούν και να κερδίσουν περισσότερα χρήματα υπό μορφή μισθών. Το ζητούμενο είναι η δημιουργία μιας συμμετοχικής βρετανικής ταυτότητας, που να αγκαλιάζει και να εμπεριέχει όλες τις διαφορετικές κοινότητες της Βρετανίας. Αυτό βεβαίως δεν σημαίνει, ότι τα άτομα πρέπει να εγκαταλείψουν τις προηγούμενες πολιτικές ή θρησκευτικές ταυτότητές τους. Απεναντίας εκείνο που ζητείται από αυτούς είναι να διατηρήσουν, εάν το επιθυμούν, τις ιδιαίτερες πολιτιστικές και θρησκευτικές ταυτίσεις τους. Συγχρόνως όμως να αναπτύξουν την έννοια του βρετανού πολίτη με όλα τα δικαιώματα και υποχρεώσεις που αυτό συνεπάγεται. Κατά συνέπεια η κοινωνική συνοχή της χώρας διασφαλίζεται μέσα από τη διευρυμένη έννοια της βρετανικής υπηκοότητας, ενώ ο πολιτιστικός πλούτος διατηρείται μέσα από την ταυτόχρονη συνέχιση των προηγούμενων ταυτοτήτων. Κομβικό στοιχείο της ενταξιακής διαδικασίας αποτελεί η απόκτηση της ιθαγένειας που προϋποθέτει επαρκή γνώση της αγγλικής γλώσσας. Μάλιστα από το 2004 η απόκτηση της ιθαγένειας έχει προσλάβει πανηγυρικό χαρακτήρα μέσω τελετών που λαμβάνουν χώρα. Σκοπός των τελετών αυτών που γίνονται σε διάφορα δημαρχεία της χώρας είναι να δοθεί συμβολικό νόημα στην απόκτηση της βρετανικής ιθαγένειας ως το τελευταίο στάδιο εγκλιματισμού των μεταναστών.

#### **Ε. Καταληκτικές παρατηρήσεις.**

Η Βρετανία υπήρξε παραδοσιακά και παραμένει μέχρι σήμερα χώρα υποδοχής μεταναστών, παρά το γεγονός ότι μεσολάβησε μια μακρά περίοδος κατά την οποία κρατούσε κλειστές τις πόρτες της μετανάστευσης. Η Βρετανία διευκολύνει και ενθαρρύνει όχι μόνο την προσωρινή, αλλά και την μόνιμη μετανάστευση. Το ίδιο ισχύει και για την πολιτογράφηση των μεταναστών. Η αυξητική τάση της μετανάστευσης, σε συνδυασμό με την διατήρηση των υψηλών ρυθμών ανάπτυξης και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας αλλά και τις θετικές επιδράσεις της μετανάστευσης στη δημοσιονομική οικονομική πολιτική, αποτελεί απόδειξη ότι το ισχύον πλαίσιο είναι επωφελές και για τους μετανάστες και για την κοινωνία υποδοχής. Είναι σαφές, ότι η φιλελεύθερη αυτή προσέγγιση βασίζεται κυρίως σε οικονομικές συνιστώσες. Επομένως οποιαδήποτε μεταβολή των οικονομικών συνθηκών θα επηρεάσει και τη μεταναστευτική πολιτική της Βρετανίας. Η ακολουθούμενη πολιτική της ενσωμάτωσης κρίνεται σε γενικές γραμμές επιτυχημένη. Σε αντίθεση όμως με τους μετανάστες που δεν φαίνεται να έχουν προκαλέσει ξενοφοβικές αντιδράσεις, οι αιτούντες άσυλο και μερικές εθνικές κοινότητες είναι θύματα ενός ξενοφοβικού ρατσιστικού συνδρόμου. Τα κρούσματα τρομοκρατίας στις 11 Σεπτεμβρίου 2001 στη Νέα Υόρκη, όπως μεταγενέστερα στο Λονδίνο και στη Μαδρίτη αποτελούν πηγή ανησυχίας για την αποξένωση ορισμένων εθνικών μειονοτήτων. Η κοινή γνώμη της Βρετανίας τοποθετεί τη μετανάστευση στην κορυφή των θεμάτων που την απασχολούν. Επομένως θα πρέπει η μεταναστευτική πολιτική να συνοδεύεται με την πολιτική ενσωμάτωσης, που θα εξασφαλίζει αρμονική την συνύπαρξη όλων των κοινοτήτων.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ**

### **Η ΕΘΝΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ**

#### **A. Εισαγωγή**

Η εθνική νομοθεσία για τους αλλοδαπούς εμφανίζει μια διαδρομή, η οποία συνδέεται άμεσα με την εθνική κοινωνική πραγματικότητα της μετανάστευσης. Η ιδιαιτερότητα της νομοθεσίας αυτής έγκειται στο ότι η εξέλιξή της επηρεάστηκε πολλές φορές από έκτακτες κοινωνικές συνθήκες και από επείγουσες ανάγκες διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου. Για το λόγο αυτό χαρακτηρίστηκε για μεγάλη περίοδο από αντιφατικές νομοθετικές επιλογές και από την αδυναμία της να συμβάλλει σε ένα οργανικό σχεδιασμό της μεταναστευτικής πολιτικής. Σε πρώιμο στάδιο η Ελλάδα αντιμετώπισε όλα τα ζητήματα εισόδου, παραμονής, εργασίας και απέλασης των αλλοδαπών με τον 4310/1929. Αυτός ήταν και ο πρώτος νόμος της ελληνικής πολιτείας (Σπ. Βρέλλη, Δίκαιο αλλοδαπών, εκδ. β' 2003, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 42). Το σύγχρονο όμως μεταναστευτικό φαινόμενο αντιμετωπίστηκε πολύ αργότερα και συγκεκριμένα με το ν. 1975/1991. Ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε αργότερα με το ν. 2452/1996 και ακολούθως με το ν. 2713/1999. Επακολούθησε ο νέος νόμος περί αλλοδαπών, ο ν. 2910/2001 και τέλος ο σημερινός νόμος 386/2005 που και αυτός υπέστη τροποποιήσεις. Παράλληλα, ισχύει και ο νεοπαγής νόμος 3907/2011. Η ιστορική αυτή εξέλιξη της εθνικής νομοθεσίας αποτυπώνει τις πολιτικές επιλογές της χώρας μας στο πλαίσιο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των αλλοδαπών και προσδιορίζει τους άξονες της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής.

#### **B. Η ιστορική αναδρομή της εθνικής μεταναστευτικής νομοθεσίας.**

Περί τα τέλη της δεκαετίας του 1983 και τις αρχές της δεκαετίας του 1990, δηλαδή με την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού, η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με ένα μαζικό ρεύμα μεταναστών που εισήλθαν παράνομα σε αυτήν. Η χώρα, εντελώς απροετοίμαστη σε τέτοια φαινόμενα, κλήθηκε να αντιμετωπίσει πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά το ζήτημα υποδοχής του τεράστιου, για τα δεδομένα της, μεταναστευτικού αυτού κύματος και να προσδιορίσει παράλληλα τις αρχές και τους μηχανισμούς

οργάνωσης της μεταναστευτικής της πολιτικής (Βασ. Καρύδης, Το νέο σχέδιο νόμου για τη μεταναστευτική πολιτική, ΠοινΔικ 2000, σελ. 1126). Οι προσανατολισμοί και οι κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης επέδρασαν καταλυτικά στην νομοθετική αντιμετώπιση από τη χώρα της παράνομης μεταναστευτικής εισροής. Αυτό έγινε αρχικά με το ν. 1975/1991 και μεταγενέστερα με το ν. 2910/2001. Αμφότεροι κινήθηκαν σε μία αποτρεπτική, αμυντική και κατασταλτική στρατηγική, όπου φάνηκε η αδυναμία της χώρας να κατανοήσει τη πολυπλοκότητα του φαινομένου και να διαμορφώσει μια μεγάλοπνοη και μακροπρόθεσμη μεταναστευτική πολιτική.

Ο ν. 1975/1991, που προηγήθηκε χρονικά, υιοθετούσε τη μερική και μεσοπρόθεσμη αντιμετώπιση του γιγαντιαίου αυτού μεταναστευτικού κύματος, στη λογική βασικά αστυνομικών πρακτικών που είχαν στόχο τη μείωση της αριθμητικής δυσαναλογίας μεταξύ των νόμιμων και αντικανονικών μεταναστών που εισέρχονταν στη χώρα (Θεοδ. Παπαθεοδώρου, Μεταναστευτική πολιτική και ασφάλεια δικαιωμάτων, στο Τιμητικός τόμος για την Α. Γιωτοπούλου – Μαραγκοπούλου, Νομική Βιβλιοθήκη 2003, σελ. 1080). Η πολιτική όμως αυτή τροφοδότησε τον κοινωνικό αποκλεισμό τόσο των αντικανονικών όσο και των νόμιμων μεταναστών, δημιούργησε εντάσεις και επέτεινε το κλίμα ανασφάλειας (Β. Καρύδης, Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα, οπ.π., σελ. 157). Η Ελλάδα προκειμένου να βελτιωθεί η κατάσταση αυτή προσπάθησε να εφαρμόσει βοηθητικές λύσεις. Συγκεκριμένα με το π.δ. 358/1997 αποφασίστηκε η καταγραφή και η νομιμοποίηση των αντικανονικών μεταναστών, ο αριθμός των οποίων κυμαινόταν κατά τους μετριότερους υπολογισμούς στις 600.000 περίπου. Έτσι χορηγήθηκε άδεια παραμονής σε 200.000 περίπου παράνομους μετανάστες. Η πολιτική αυτή των «μαζικών ελέγχων νομιμότητας» στόχευε στη συγκράτηση της μεταναστευτικής εισροής και την κατά το μέτρο του δυνατού επαναπροώθηση των παράνομων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους (Θ. Παπαθεοδώρου, Δημόσια ασφάλεια και αντεγκληματική πολιτική, β' εκδ. 2005, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 270). Κατά τον τρόπο αυτό η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, μεταβλήθηκε σε μηχανισμό κατασκευής στερεοτύπου μηδενικής ανοχής, δεδομένου ότι δεν υφίστατο ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική. Εν όψει δε της Συνθήκης του Άμστερνταμ αυξήθηκαν οι υποχρεώσεις των κρατών –μελών για τη

διασφάλιση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Η «κοινοτικοποίηση» της πολιτικής αυτής εμπεριέχει την υιοθέτηση από κάθε κράτος –μέλος μέτρων για την πρόληψη της αντικανονικής μετανάστευσης, επαναπατρισμού των παράνομων μεταναστών και ένταξη των νόμιμων μεταναστών (Δ. Παπαγιάννης, Ο ευρωπαϊκός χώρος, ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, 2001 Α. Σάκκουλας, σελ. 200).

Στο ανωτέρω πλαίσιο κινήθηκε στη συνέχεια ο ν. 2910/2001, με τις τροποποιήσεις που έγιναν με τα άρθρα 19-25 ν. 3013/2002, 15 ν. 3068/2002, 11 ν. 3074/2002, 23 ν. 3103/2003, 8 ν. 3146/2003 κ.λ.π. Ο εν λόγω νόμος (2910/2001) περιείχε αρκετές ρυθμίσεις προς την ορθή κατεύθυνση, όπως η οριοθέτηση των εννοιών του μετανάστη και του πρόσφυγα (άρθρ. 1), η ρύθμιση της οικογενειακής επανένωσης (άρθρ. 25), η κατοχύρωση ίσων ασφαλιστικών δικαιωμάτων μεταξύ ημεδαπών και μεταναστών (άρθρ. 39), η πρόσβαση των ανηλίκων αλλοδαπών στην ελληνική εκπαίδευση (άρθρ. 40) κ.λ.π. Ιδιαίτερως, η ρύθμιση σχετικά με την πρόσβαση των ανηλίκων μεταναστών στη σχολική εκπαίδευση αναδεικνύει την θέληση της πολιτείας για την ομαλή κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Περαιτέρω η απαγόρευση της απέλασης αλλοδαπού γονέα ημεδαπού ανηλίκου, όταν ο αλλοδαπός ασκεί την γονική μέριμνα, καταργεί παλαιότερες ρυθμίσεις, που θυματοποιούσαν τις οικογένειες των μεταναστών. Εξάλλου η πρόβλεψη ποινικών κυρώσεων για πρόσωπα που απασχολούν παράνομα αλλοδαπούς συνέβαλε στον περιορισμό της εκμετάλλευσης της παράνομης εργασίας των μεταναστών.

Εκτός όμως από τις ανωτέρω ρυθμίσεις, που ήταν συμβατές με την νομιμότητα και την ασφάλεια των δικαιωμάτων των αλλοδαπών, υπήρχαν και άλλες, που κινούνταν προς την κατεύθυνση μιας αποτρεπτικής και κατασταλτικής στρατηγικής. Ενδεικτικά πρέπει να αναφερθεί, σχετικά με τη χορήγηση και ανανέωση των αδειών παραμονής, το πρόβλημα που ανέκυπτε ήταν σχετικά με τη λειτουργία της Επιτροπής Μετανάστευσης σύμφωνα με τα άρθρα 8 και 9 του άνω νόμου 2910/2001. Η Επιτροπή αυτή, που είχε κατά το νόμο αυτό γνωμοδοτικό χαρακτήρα και απαρτιζόταν από εκπρόσωπο της αστυνομικής αρχής και από υπαλλήλους της υπηρεσίας αλλοδαπών, αποτελούσε το όργανο εκείνο που δεχόταν τον αλλοδαπό σε συνέντευξη, διαπίστωνε αν η αίτησή του πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις και αξιολογούσε



την προσωπικότητά του. Δηλαδή είχε ανατεθεί ουσιαστικά η άσκηση της μεταναστευτικής πολιτικής σε ένα απλό περιφερειακό όργανο, χωρίς να υπάρχουν οι ασφαλιστικές εκείνες δικλίδες, με βάση τις οποίες να προστατεύονται τα δικαιώματα των μεταναστών και να λειτουργούν αποτρεπτικά απέναντι σε πιθανές αυθαιρεσίες. Εξάλλου σχετικά με τις κατηγορίες αλλοδαπών που ανέφερε ο νόμος αυτός, δημιουργούνταν σύγχυση ως προς την υπαγωγή τους σε διαφορετικές νομοθετικές διατάξεις. Π.χ. ήταν δύσκολο να διευκρινιστεί ποια ήταν η διαφορά των αλλοδαπών, που εξαναγκάζονταν για λόγους ανωτέρας βίας να μετακινηθούν από τη χώρα ιθαγένειάς τους (άρθρ. 37 παρ. 4 περ. β' ν. 2910/2001) από τους πρόσφυγες, όπως προσδιορίζονταν οι τελευταίοι στις σχετικές νομοθετικές διατάξεις. Περαιτέρω οι ρυθμίσεις του νόμου αυτού σχετικά με τη χορήγηση άδειας παραμονής για παροχή εξαρτημένης εργασίας, είχαν ως συνέπεια να συνδεθεί η παραμονή του αλλοδαπού στη χώρα μας για εργασία με συγκεκριμένο εργοδότη και συγκεκριμένο είδος εργασίας. Η σύνδεση αυτή επέτρεπε μεν τον έλεγχο και την επιτήρηση των μεταναστών, πλην όμως λειτουργούσε εκφοβιστικά για τον αλλοδαπό, δεδομένου ότι η απώλεια της εμπιστοσύνης του εργοδότη ή πιθανή συγκρουσιακή σχέση με αυτόν, θα ισοδυναμούσε με απώλεια του δικαιώματος παραμονής στη χώρα. Η υποχρέωση ανανέωσης της άδειας παραμονής, αρχικά ανά έτος και αργότερα ανά διετία, στη βάση της σύμβασης εργασίας, ενίσχυε την εξάρτηση του αλλοδαπού από τον εργοδότη και δημιουργούσε προϋποθέσεις εκμετάλλευσης των αλλοδαπών εργατών, δεδομένου ότι υπήρχε η δυνατότητα έλευσης αλλοδαπών για εποχιακή εργασία ή σύναψη συμβάσεως εργασίας μικρής διάρκειας με μικρό μισθό και ακολούθως πρόσληψη άλλων μεταναστών με την παραπάνω διαδικασία. Η ρύθμιση αυτή μπορούσε αφενός μεν να περιορίσει σημαντικά τα εργασιακά δικαιώματα των αλλοδαπών, αφετέρου δε να διαταράξει την ομαλή λειτουργία της αγοράς σχετικά με συγκεκριμένα επαγγέλματα.

Περαιτέρω η κατά το άρθρο 44 παρ. 3 του αυτού ν. 2910/2001 διοικητική κράτηση διάρκειας τριών μηνών προβλεπόταν μεν ως ασφαλιστικό μέτρο, ουσιαστικά όμως είχε το χαρακτήρα διοικητικής ποινής, δεδομένου ότι η διοικητική κράτηση διατασσόταν από το ίδιο όργανο, δηλαδή τον Αστυνομικό Διευθυντή που αποφάσιζε και την απέλαση και αφορούσε την

υποτιθέμενη επικινδυνότητα του αλλοδαπού, για τον λόγο ότι δεν μπορούσε να εκτελεστεί άμεσα η απέλαση. Το πρόβλημα όμως που δημιουργούνταν με την ανωτέρω κράτηση ήταν, ότι δεν αποτελούσε ποινή που είχε επιβληθεί από κάποιο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο, αλλά επιβαλλόταν από ένα αστυνομικό όργανο με στόχο τη διασφάλιση της εκτέλεσης της απέλασης. Εξάλλου ακόμη και εάν δινόταν στον αλλοδαπό η δυνατότητα της άσκησης αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Προέδρου του Διοικητικού Πρωτοδικείου, το μέτρο αυτό της διοικητικής κράτησης ελεγχόταν σε σχέση με το σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας. Εξάλλου οι διατάξεις που αφορούσαν τους ανεπιθύμητους αλλοδαπούς επέτειναν την ανασφάλεια του δικαίου, η οποία χαρακτήριζε την κατάσταση των αλλοδαπών. Η κατά το άρθρο 49 του ν. 2910/2001 κατάρτιση καταλόγου ανεπιθύμητων αλλοδαπών από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, χωρίς σαφή διαδικασία, καθώς και η προβλεπόμενη ποινή φυλάκισης για παράνομη είσοδο αλλοδαπού στη χώρα, ποινικοποιούσε ακόμη περαιτέρω την κατάσταση του αλλοδαπού και διέυρνε το πλέγμα αδιαφανών μέτρων που μπορούσαν να ληφθούν εναντίον του. Η κατάρτιση καταλόγου ανεπιθύμητων αλλοδαπών, θα μπορούσε να είναι συμβατή με την ασφάλεια δικαίου, μόνον εφόσον τα κριτήρια εγγραφής και διαγραφής στο συγκεκριμένο κατάλογο διατυπώνονταν με σαφήνεια και προβλεπόταν αντίστοιχος έλεγχος, ο οποίος να διασφαλίζει τα δικαιώματα των αλλοδαπών.

Συμπερασματικά πρέπει να επισημανθεί, ότι ο ν. 2910/2001 ναι μεν υιοθετούσε ορισμένα μέτρα τα οποία ήταν ασφαλώς στην κατεύθυνση της προάσπισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αλλά συνιστούσε ωστόσο ένα αυστηρό πλαίσιο για την είσοδο και παραμονή των μεταναστών στη χώρα μας. Κυρίως αποσκοπούσε στην περιστολή της αντικανονικής μετανάστευσης και στον έλεγχο της οικονομικής μετανάστευσης, θέτοντας πρωτίστως τις προϋποθέσεις κατοχύρωσης της δημόσιας ασφάλειας και κατά δεύτερο λόγο τις προϋποθέσεις της ασφάλειας των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών. Οι αδυναμίες του προϊσχύσαντος νόμου, η δυσμενής κριτική που του είχε ασκηθεί, καθώς και η ανάγκη ενσωμάτωσης στην εγχώρια νομοθεσία των μεταγενέστερων οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για μια ευνοϊκότερη μεταρρύθμιση του ελληνικού νομοθετικού

πλαisiού, σχετικά με τους υπηκόους τρίτων χωρών, που κατέληξε στη θέσπιση του ν. 3386/2005, ο οποίος συμπληρώθηκε με το ν. 3907/2011.

### **Γ. Η νέα μεταναστευτική νομοθεσία.**

#### **α) Τα βασικά στοιχεία της νέας μεταναστευτικής πολιτικής.**

Ο νέος ν. 3386/2005 φιλοδοξεί να παράσχει τα μέσα και τις προϋποθέσεις άσκησης μιας νέας ευέλικτης και μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής. Το ενδιαφέρον του νόμου αυτού εστιάζεται στη νομιμότητα, ασφάλεια δικαιωμάτων και κοινωνική ένταξη (Θ. Παπαθεοδώρου, Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τους μετανάστες: μεταξύ νομιμότητας, αυστηρότητας και ελέγχου, ΠοινΔικ 2005, σελ. 1185). Ωστόσο, στην πρακτική εφαρμογή της εν λόγω νομοθεσίας διαφαίνονται τα προβλήματα του νέου νομοθετικού πλαισίου, όπως και οι πραγματικές κατευθύνσεις της νέας μεταναστευτικής πολιτικής. Ο νέος ν. 3386/2005 και η εισηγητική έκθεσή προσδιορίζουν τους κεντρικούς άξονες της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, που η χώρα προσπαθεί να ακολουθήσει. Η μετανάστευση αντιμετωπίζεται ως ένα φαινόμενο παγκόσμιας εμβέλειας και όσον αφορά την ευρωπαϊκή του προσέγγιση εντάσσεται στο πλαίσιο της ασκούμενης κοινοτικής πολιτικής. Έτσι με βάση την αρχή της επικουρικότητας επιχειρείται η εφαρμογή μιας μεταναστευτικής πολιτικής που λαμβάνει υπόψη τις σύγχρονες τάσεις που αναπτύσσονται στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ. Παπαγιάννης, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Α. Σάκκουλας, β' εκδ., 1999, σελ. 234). Η Ευρωπαϊκή Ένωση προτάσσει τον σαφή καθορισμό των κοινών προϋποθέσεων εισόδου και παραμονής υπηκόων τρίτων χωρών, που πρέπει να βασίζονται στην από κοινού αξιολόγηση των οικονομικών και δημογραφικών εξελίξεων και της κατάστασης στις χώρες καταγωγής. Στο ανωτέρω πλαίσιο τα κράτη –μέλη πρέπει να προσαρμόζουν τις νομοθεσίες τους, ώστε να αναπτύσσονται ολοκληρωμένες και εναρμονισμένες πολιτικές μετανάστευσης. Το δεύτερο βασικό στοιχείο της νέας μεταναστευτικής πολιτικής στηρίζεται στο σεβασμό των αρχών της Δημοκρατίας και της ανοιχτής κοινωνίας. Αυτό σημαίνει ότι το νέο νομοθετικό πλαίσιο πρέπει να κατοχυρώνει τους όρους παραμονής και εργασίας που να συνάδουν με τη λειτουργία ενός κράτους δικαίου, την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξеноφοβίας, καθώς και τη διασφάλιση ενός καθεστώτος

κοινωνικής ένταξης. Παράλληλα πρέπει να επιτρέπει την απρόσκοπτη άσκηση των δικαιωμάτων των αλλοδαπών και κυρίως όσων αφορούν στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς τους, στην ελεύθερη συμμετοχή τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας, υπό καθεστώς κοινωνικής δικαιοσύνης και το σεβασμό των ιδιαιτεροτήτων τους, πρωτίστως αυτών που απορρέουν από την καταγωγή τους (Ατιολ. Εκθ. στο σχέδιο νόμου για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα, σελ. 2).

Υφίσταται όμως και το τρίτο βασικό στοιχείο της μεταναστευτικής πολιτικής, που συνίσταται στην ορθολογική διαχείριση της μεταναστευτικής εισροής σε σχέση με την σταθερότητα του νομικού καθεστώτος που διέπει τους μετανάστες και τον εκσυγχρονισμό των διοικητικών δομών. Το στοιχείο αυτό έχει ως στόχο την μεγαλύτερη αποκατάσταση της νομιμότητας στο πεδίο της μετανάστευσης μέσω της καταγραφής και νομιμοποίησης των μεταναστών που ζουν σήμερα στην Ελλάδα, τον έλεγχο της μεταναστευτικής εισροής προς την χώρα και τον εκσυγχρονισμό της διοικητικής υποδομής του κράτους στον τομέα αυτό. Ουσιαστικά πρόκειται για την τρίτη κατά σειρά επιχείρηση νομιμοποίησης των αντικανονικών μεταναστών και τη δημιουργία ενός διοικητικού πλαισίου που θα καθιστά δυνατό τον έλεγχο του μεταναστευτικού κύματος. Εξάλλου το βασικό αυτό στοιχείο επιδιώκει να προσδιορίσει τις νέες νομικές, διοικητικές και θεσμικές διαστάσεις της διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου, όπως αυτές αποτυπώνονται στο ν. 3386/2005 και μέσω αυτού να εξασφαλίσει τη σταθερότητα όσον αφορά την εφαρμογή των κανόνων της ελληνικής έννομης τάξης, όπως και όσον αφορά τη συμβατότητα με το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο.

#### **β) Οι βασικοί συντονιστικοί άξονες της μεταναστευτικής πολιτικής**

Ο νέος ν. 3386/2005 εισάγει νέους βασικούς άξονες συντονισμού και άσκησης της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Συγχρόνως μέσω του συγκεκριμένου νόμου καταβάλλεται μια προσπάθεια να εξορθολογισθούν τα συστήματα λήψης αποφάσεων κατά τη διαχείριση των ζητημάτων της μετανάστευσης. Με το άρθρο 3 αυτού του νόμου συστάθηκε η Διϋπουργική Επιτροπή Παρακολούθησης της Μεταναστευτικής Πολιτικής. Η Επιτροπή αυτή αποτελείται από τους Υπουργούς ΕΣΔΔΑ, Οικονομίας και Οικονομικών, Εξωτερικών, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Εθνικής Άμυνας,

Δημόσιας Τάξης (ήδη Προστασίας του Πολίτη), Δικαιοσύνης και Εμπορικής Ναυτιλίας. Η εν λόγω Επιτροπή έχει ως βασικό έργο την επεξεργασία θεμάτων μετανάστευσης με βάση την εξελικτική πορεία του μεταναστευτικού φαινομένου. Εξάλλου η Επιτροπή συντονίζει την εκπόνηση Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων Δράσης για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Με τον άνω ν. 3386/2005, προκειμένου να διευκολυνθεί το έργο της Διυπουργικής Επιτροπής, συγκροτήθηκε Ειδική Επιτροπή από εμπειρογνώμονες και στελέχη των προαναφερθέντων Υπουργείων. Αντικείμενο της Επιτροπής αυτής είναι η προετοιμασία των σχετικών θεμάτων και η εισήγηση των κατάλληλων μέτρων.

Η ουσιαστική μεταρρύθμιση, σε πεδίο άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής, συνίσταται στην ανάθεση αρμοδιότητας χορήγησης αδειών παραμονής των υπηκόων τρίτων χωρών στην Υπηρεσία Αλλοδαπών της Περιφέρειας, σύμφωνα με το άρθρο 11 του άνω νόμου. Έτσι τίθεται τέλος στις προηγούμενες παράλληλες αρμοδιότητες διαφόρων υπηρεσιών. Ήδη η Περιφέρεια καθίσταται ο κατ'εξοχήν κρατικός φορέας διαχείρισης και ανάπτυξης της μεταναστευτικής πολιτικής. Ο Περιφερειάρχης έχει εκτελεστική αρμοδιότητα σε ζητήματα διαχείρισης της μεταναστευτικής εισροής και αποφασίζει για τη χορήγηση ή μη της άδειας παραμονής σε διάστημα δύο μηνών, κατόπιν γνώμης της Επιτροπής Μετανάστευσης, η οποία δεν είναι υποχρεωτική κατά το άρθρο 12 του άνω νόμου.

#### **Δ. Η ισχύουσα νομοθεσία για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη μεταναστών στην Ελλάδα.**

##### ***α) Η είσοδος των υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια.***

Η είσοδος και η διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών εντός της ελληνικής επικράτειας υπόκειται σε ορισμένες προϋποθέσεις, που στοχεύουν στον έλεγχο της μεταναστευτικής εισροής και στην επιλογή της υποδοχής του μεταναστευτικού πληθυσμού. Η είσοδος στην Ελλάδα και η έξοδος από αυτήν των προσώπων επιτρέπεται κατά το άρθρο 4 παρ. 1 από συγκεκριμένες μεθοριακές διαβάσεις. Κατά το άρθρο 5 παρ. 1 και 2 κάθε πρόσωπο που εισέρχεται στην Ελλάδα υποβάλλεται σε έλεγχο από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια πρέπει να είναι εφοδιασμένοι με διαβατήριο ή οποιοδήποτε άλλο ταξιδιωτικό

έγγραφο. Κατά το άρθρο 6 παρ. 2 το διαβατήριο και το ταξιδιωτικό έγγραφο, εφόσον αυτό επιβάλλεται από την ημεδαπή νομοθεσία, το κοινοτικό δίκαιο και τις διεθνείς συμβάσεις πρέπει να έχουν θεώρηση εισόδου (VISA).

- Η θεώρηση εισόδου (VISA).

Η θεώρηση εισόδου χορηγείται από την ελληνική προξενική αρχή του τόπου όπου κατοικεί ο υπήκοος της τρίτης χώρας. Αυτή διακρίνεται σε θεώρηση βραχείας διαμονής (visaSchengen) και σε θεώρηση μακράς διαμονής (εθνική θεώρηση).

❖ Η VisaSchengen (θεώρηση βραχείας διαμονής)

Κατά το άρθρο 9 της Συμφωνίας Σένγκεν, τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να ακολουθήσουν κοινή πολιτική για την κυκλοφορία των προσώπων και το καθεστώς των θεωρήσεων εισόδου. Συγκεκριμένα οι υπήκοοι τρίτων χωρών υπόκεινται σε καθεστώς κοινής θεώρησης. Κατά τον τρόπο αυτό θεσπίζεται, κατά το άρθρο 10, ομοιόμορφη θεώρηση που ισχύει στην επικράτεια του συνόλου των συμβαλλομένων μερών. Η θεώρηση αυτή, που μπορεί να χορηγηθεί στους υπηκόους τρίτων χωρών για διαμονή, έχει ανώτατο όριο ισχύος τρεις μήνες. Πρέπει να σημειωθεί, ότι υφίστανται δύο είδη θεώρησης βραχείας διαμονής **1)** η θεώρηση ταξιδιού, η οποία ισχύει για μία ή περισσότερες εισόδους, ενώ η διάρκεια των διαδοχικών διαμονών, στο σύνολό της, δεν μπορεί να υπερβεί τους τρεις μήνες ανά εξάμηνο, από την ημερομηνία της πρώτης εισόδου σύμφωνα με το άρθρ. 11 στοιχ. α' και **2)** η θεώρηση διέλευσης η οποία επιτρέπει στο κάτοχό της να διέλθει 1-2 φορές ή κατ' εξαίρεση περισσότερες φορές από τα εδάφη των συμβαλλομένων χωρών, για να μεταβεί στην επικράτεια ενός τρίτου κράτους, χωρίς η διάρκεια διέλευσης να μπορεί να υπερβεί τις πέντε ημέρες.

Σύμφωνα το άρθρο 12, οι υπήκοοι τρίτων χωρών, κάτοχοι της VisaSchengen, οι οποίοι εισέρχονται νόμιμα στο έδαφος ενός από τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα στην επικράτεια του συνόλου του χώρου Σένγκεν κατά τη διάρκεια της ισχύος της θεώρησης (Η. Κατράκης, Η Συμφωνία Schengen, εκδ. Σάκκουλα, 1998). Το ίδιο ισχύει και για τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι είναι κάτοχοι τίτλου διαμονής που έχει χορηγηθεί από συμβαλλόμενο μέρος και είναι εφοδιασμένοι με έγκυρο ταξιδιωτικό έγγραφο. Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αυτών στην

επικράτεια των κρατών του χώρου Σένγκεν είναι δυνατή για μια περίοδο η οποία δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Εξάλλου οι υπήκοοι τρίτων χωρών, κάτοχοι VisaSchengen, οι οποίοι εισέρχονται στο έδαφος ενός από τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται να δηλώνουν την παρουσία τους στις αρμόδιες αρχές.

❖ *Η θεώρηση μακράς διαμονής (εθνική θεώρηση).*

Σύμφωνα το άρθρο 18 της Συμφωνίας Σένγκεν, οι θεωρήσεις για διαμονή η οποία υπερβαίνει τους τρεις μήνες είναι εθνικές και χορηγούνται ανάλογα με τις ρυθμίσεις του εσωτερικού δικαίου κάθε χώρας. Βάσει της διάταξης αυτής έχει διαμορφωθεί ο ν. 3386/2005. Κατά την παρ. 4 του άρθρου 6 του συγκεκριμένου νόμου, η εθνική θεώρηση εισόδου στην επικράτεια εκδίδεται βάσει νομοθετικών ρυθμίσεων αντίστοιχων για την άδεια διαμονής. Η διάρκεια της άδειας συναρτάται ανάλογα με την προβλεπόμενη διαμονή. Δηλαδή η χορήγηση της εθνικής θεώρησης εισόδου συνδέεται με τον τύπο και την διάρκεια της άδειας διαμονής, έτσι ώστε να μπορεί να ασκηθεί ο έλεγχος της μεταναστευτικής εισροής. Η αρχή που είναι αρμόδια για την έκδοση εθνικής θεώρησης εισόδου είναι η ελληνική διπλωματική αρχή του τόπου της κατοικίας του αλλοδαπού. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση της θεώρησης εισόδου είναι, να μην έχει καταχωρισθεί ο αλλοδαπός στον κατάλογο ανεπιθύμητων και να μη συντρέχουν λόγοι απειλής της δημόσιας υγείας, της δημόσιας τάξης, της εθνικής ασφάλειας και των διεθνών σχέσεων.

#### **Η άρνηση εισόδου σε υπήκοο τρίτης χώρας.**

Υφίσταται και η νομοθετική πρόβλεψη της άρνησης εισόδου σε υπήκοο τρίτης χώρας. Συγκεκριμένα με το άρθρο 8 του ν. 3386/2005 ορίζεται, ότι η διπλωματική αρχή μπορεί να απορρίψει χωρίς ειδική αιτιολογία το αίτημα χορήγησης θεώρησης εισόδου. Πρέπει να σημειωθεί, ότι τέτοια διάταξη δεν υπήρχε στον προηγούμενο νόμο. Η δυνατότητα αναιτιολόγητης άρνησης εισόδου προσκρούει αναμφίβολα στις λειτουργίες ενός κράτους δικαίου, ενώ προσδίδει σημαντική διακριτική ευχέρεια άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής στις κατά τόπους διπλωματικές αρχές. Αυτή η διακριτική ευχέρεια των διπλωματικών αρχών ενδέχεται να οδηγήσει στον αποκλεισμό ορισμένων εθνικοτήτων αλλοδαπών, εφαρμόζοντας έτσι σε μη ελέγξιμη μορφή την αρχή της επιλεκτικότητας στη διαχείριση της μεταναστευτικής εισροής. Η άρνηση εισόδου χωρίς καμμία δικαιολογία καταστρατηγεί την ασφάλεια που πρέπει να

έχει το δίκαιο, ενώ ακυρώνει εξ' ολοκλήρου το δικαίωμα του αλλοδαπού να λάβει γνώση των λόγων που επέβαλαν την μη χορήγηση της θεώρησης εισόδου. Αλλά η άρνηση εισόδου χωρίς αιτιολογία δεν αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι μέλη οικογένειας έλληνα ή πολίτη άλλου κράτους – μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως επίσης η εν λόγω άρνηση δεν περιλαμβάνει υπηκόους τρίτων χωρών η είσοδος, διαμονή, εγκατάσταση και απασχόληση των οποίων στην Ελλάδα ζητείται κατ' εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, αναγνωρισμένους πρόσφυγες και τα μέλη της οικογένειάς τους και τέλος υπηκόους τρίτων χωρών που απασχολούνται σε επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλο κράτος – μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μετακινούνται στην Ελλάδα για την εκτέλεση εργασίας στο πλαίσιο σχετικής συμβατικής υποχρέωσης, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 1. Εξάλλου στον υπήκοο τρίτης χώρας, που κατέχει τη χορηγηθείσα θεώρηση εισόδου, οι ελληνικές αρχές ελέγχου δικαιούνται να του απαγορεύσουν αιτιολογημένα την είσοδο στη χώρα. Κάτι τέτοιο μπορεί να συμβεί εφόσον ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει καταχωρισθεί στον Ε.Κ.ΑΝ.Α δηλαδή στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών και η είσοδός του μπορεί να αποτελέσει κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία κ.λ.π.. Ο Υπουργός όμως Δημόσιας Τάξης (Προστασίας του Πολίτη) μπορεί να επιτρέψει την είσοδο υπηκόου τρίτης χώρας, παρά την ύπαρξη απαγορευτικού λόγου, σε περίπτωση που κάτι τέτοιο επιβάλλεται για λόγους ανωτέρας βίας ή δημοσίου συμφέροντος.

**β) Η διέλευση υπηκόων τρίτων χωρών.**

Η απλή διαμονή υπηκόου τρίτης χώρας στη ζώνη διερχομένων λιμένος ή αερολιμένος της χώρας με σκοπό να συνεχίσει το ταξίδι του στην αλλοδαπή, δεν συνιστά είσοδο στην ελληνική επικράτεια. Κατά την παρ. 3 του άρθρου 7 του ν. 3386/2005 ο υπήκοος τρίτης χώρας που παραμένει στη ζώνη διερχομένων υποχρεούται να αναχωρήσει άμεσα. Αν δεν το πράξει οι αρμόδιες αστυνομικές αρχές τον υποχρεώνουν σε επιβίβαση σε πλοίο ή σε αεροσκάφος προς άμεση αναχώρηση.

**Ε. Η διαμονή στην Ελλάδα των υπηκόων τρίτων χωρών.**

Η άδεια διαμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών συνδέεται κατά το ν. 3386/2005 με συγκεκριμένο λόγο παρουσίας τους στην



Ελλάδα, δηλαδή με εργασία, ασθένεια, σπουδές κ.λ.π. Παράλληλα ο νόμος αυτός προβλέπει επτά κατηγορίες αδειών διαμονής, οι οποίες συμπεριλαμβάνουν όλους τους δυνατούς τύπους διαμονής. Η εν λόγω κατηγοριοποίηση φιλοδοξεί να περιορίσει τα γραφειοκρατικά εμπόδια, να διευκολύνει από πλευράς διοικητικής λειτουργίας τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες στη διαδικασία έκδοσης αδειών και να καταστήσει αποτελεσματικότερο τον έλεγχο, καθώς και την παρακολούθηση της νόμιμης μετανάστευσης. Αποκαθιστά επίσης τη σύνδεση της άδειας διαμονής με τη θεώρηση εισόδου. Ο υπήκοος τρίτης χώρας, που έχει λάβει κατά την παρ. 1 του άρθρου 7 θεώρηση εισόδου για κάποιον από τους προβλεπόμενους στο νόμο λόγους, οφείλει να ζητήσει άδεια διαμονής για τον λόγο που έλαβε την άδεια. Κατά συνέπεια οι λόγοι εισόδου του υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα ταυτίζονται με τους λόγους διαμονής. Οι δε λόγοι διαμονής αντιστοιχούν σε μία από τις επτά προβλεπόμενες κατηγορίες αδειών διαμονής. Συγκεκριμένα κατά την παρ. 2 του άρθρου 9 η τυπολογία αδειών περιλαμβάνει 1) άδεια διαμονής για εργασία, 2) άδεια διαμονής για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, 3) άδεια διαμονής για ειδικούς λόγους, 4) άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση, 5) άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, στ) άδεια διαμονής για τους επί μακρόν διαμένοντες και ζ) άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι άδειες αυτές κατ' εφαρμογή του Κανονισμού ΕΚ 1030/2002 είναι ενιαίου τύπου.

**α) Προϋποθέσεις και διαδικασία χορήγησης των αδειών διαμονής.**

Κατά το άρθρο 10 του ν. 3386/2005, που καθορίζει τις προϋποθέσεις οι οποίες αφορούν στο πρόσωπο του υπηκόου τρίτης χώρας, το δικαίωμα διαμονής του εξαρτάται πρωτίστως από το εάν είναι κάτοχος διαβατηρίου ή άλλου αναγνωρισμένου ταξιδιωτικού εγγράφου, εάν δεν θεωρείται επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια ή για τη δημόσια υγεία, αν διαθέτει πλήρη κοινωνική ασφάλιση, καθώς και τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους για την κάλυψη των εξόδων επιστροφής του στη χώρα προέλευσής του. Η χορήγηση ή ανανέωση των αδειών διαμονής υπάγεται στην αρμοδιότητα της Υπηρεσίας Αλλοδαπών κάθε περιφέρειας σύμφωνα με το άρθρο 11. Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι ο ενδιαφερόμενος υπήκοος τρίτης χώρας πρέπει, μετά την είσοδό του στη χώρα και πριν τη λήξη της θεώρησης εισόδου να υποβάλει αίτηση για χορήγηση άδειας διαμονής. Η αρμόδια Υπηρεσία

Αλλοδαπών κάθε Περιφέρειας που εξετάζει τη σχετική αίτηση, μπορεί να καλέσει τον αιτούντα σε συνέντευξη ενώπιον της Επιτροπής Μετανάστευσης (άρθρο 12). Εάν ο αιτών δεν εμφανισθεί, παρά το γεγονός ότι δεν συντρέχουν λόγοι ανωτέρας βίας, η αίτησή του απορρίπτεται. Σε αντίθετη περίπτωση, η Περιφέρεια οφείλει να αποφασίσει για τη χορήγηση της άδειας εντός προθεσμίας δύο μηνών. Σε κάθε περίπτωση η άδεια διαμονής χορηγείται με απόφαση του Περιφερειάρχη, κατόπιν γνώμης της Επιτροπής Μετανάστευσης, εφόσον της ζητηθεί από τον Περιφερειάρχη. Η γνώμη της Επιτροπής είναι απλή και δεν δεσμεύει τον Περιφερειάρχη, που μπορεί να εκδώσει αντίθετη απόφαση από την Επιτροπή. Η ισχύς της άδειας διαμονής είναι ετήσια και η εκάστοτε ανανέωσή της διετής, μέχρι τη συμπλήρωση των προϋποθέσεων για τη χορήγηση άδειας διαμονής αόριστης διάρκειας ή για την υπαγωγή του υπηκόου τρίτης χώρας κατά την παρ. 6 του άρθρου 12 στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος.

**β) Το είδος των αδειών διαμονής.**

**1) Άδειες διαμονής για εργασία.**

Με το ν. 3386/2005 ενοποιούνται πλέον οι άδειες διαμονής και εργασίας. Πρόκειται δηλαδή για μία ενιαία άδεια, βάσει της οποίας η διαμονή του υπηκόου τρίτης χώρας επιτρέπεται λόγω του σκοπού της εργασίας. Η χορήγηση της άδειας διαμονής για εργασία υπακούει σε διαφορετικές προϋποθέσεις, αναλόγως με το είδος της εργασίας, δηλαδή εποχιακή εργασία, εξαρτημένη εργασία, προσωρινή μετακίνηση για παροχή υπηρεσιών κ.λ.π.

**α) Η μετάκληση υπηκόου τρίτης χώρας για εργασία.**

Η μετάκληση έχει την έννοια της ανεύρεσης και επιλογής εργατικού δυναμικού στην αλλοδαπή και την πρόσκλησή του στη χώρα μας για απασχόληση με σχέση εξαρτημένης εργασίας. Η εν λόγω μετάκληση εξυπηρετεί την επιλεκτικότητα στη διαχείριση της μεταναστευτικής εισροής, τον προσδιορισμό ειδικοτήτων και δεξιοτήτων αναλόγως με την προσφερόμενη εργασία. Αποσκοπεί επίσης στην κάλυψη των αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας. Η πρακτική αυτή εφαρμόζεται σε αρκετά κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στοχεύει στην πρόσληψη αλλοδαπών με εξειδίκευση. Υπό συγκεκριμένες λοιπόν προϋποθέσεις επιτρέπεται η είσοδος υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα, με σχέση εξαρτημένης εργασίας σε

συγκεκριμένο εργοδότη και για ορισμένο είδος απασχόλησης, εφόσον του έχει χορηγηθεί η αντίστοιχη θεώρηση εισόδου. Η μετάκληση αλλοδαπού εργατικού δυναμικού συνιστά το αποτέλεσμα μιας διοικητικής διαδικασίας, η οποία προσδιορίζει και τις τάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής σε κάθε Περιφέρεια.

**β) Η άδεια διαμονής για εξαρτημένη εργασία.**

Ως εξαρτημένη εργασία νοείται η απασχόληση σε σταθερό εργοδότη και για ορισμένο είδος απασχόλησης. Η ειδική θεώρηση εισόδου για παροχή εξαρτημένης εργασίας, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας διαμονής στον υπήκοο τρίτης χώρας. Επιπροσθέτως απαιτείται και η προσκόμιση σύμβασης εργασίας διάρκειας μέχρι ενός έτους, από την οποία να προκύπτει, ότι η αμοιβή του προσληφθέντος είναι ίση με τις μηνιαίες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 15. Η άδεια διαμονής του μετακαλούμενου αλλοδαπού εκδίδεται για ένα έτος. Η εν λόγω άδεια μπορεί να ανανεώνεται για δύο έτη κάθε φορά. Η εργασία και διαμονή του μετακαλούμενου αλλοδαπού υπόκειται σε αυστηρές προϋποθέσεις. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο μετακαλούμενος αλλοδαπός, υπήκοος τρίτης χώρας, έχει τη δυνατότητα να συνάπτει σύμβαση εργασίας, όχι μόνο με τον αρχικό, αλλά και με άλλο εργοδότη. Αυτό όμως μπορεί να συμβεί, μόνον εφόσον δεν υπάρχει μεταβολή της ειδικότητας, για την οποία χορηγήθηκε η ειδική θεώρηση εισόδου και επιπρόσθετα και του ασφαλιστικού φορέα. Περαιτέρω σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 15 ο κάτοχος άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία δεν μπορεί να εργαστεί σε άλλο νομό της ίδιας ή άλλης Περιφέρειας πριν περάσει ένα έτος από την χορήγηση της αρχικής άδειας. Πρόσθετη απαραίτητη προϋπόθεση είναι να έχει λυθεί η προηγούμενη εργασιακή σχέση και να έχει συναφθεί από τον μετακληθέντα αλλοδαπό νέα εργασιακή σχέση σε άλλο νομό. Έτσι όμως ο αλλοδαπός τίθεται υπό καθεστώς επιτήρησης και ελέγχου αναφορικά με τον τόπο της εγκατάστασής του και εργασιακής απασχόλησής του. Η απαγόρευση αυτή περιορίζει τα δικαιώματα του αλλοδαπού εργαζομένου και τον θέτει υπό την εξάρτηση του εργοδότη με τον οποίο σύναψε τη σύμβαση εργασίας. Εξάλλου η άδεια διαμονής δεν μπορεί να μεταβληθεί σε άδεια εξαρτημένης εργασίας παρά μόνο κατά την ανανέωσή της σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 15. Με τον τρόπο αυτό επιλέγεται, η απαγόρευση της απασχόλησης του υπηκόου τρίτης χώρας σε περισσότερες του ενός τύπου εργασίες, αφού η

άδεια διαμονής συνδέεται αναπόσπαστα με την άδεια εργασίας. Οι εργασιακές αλλαγές επιτρέπονται μόνο κατά την ανανέωση των αδειών διαμονής, ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της απασχόλησης του εργατικού δυναμικού. Η ανανέωση της άδειας διαμονής για παροχή υπηρεσιών, έργου ή για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα τελεί υπό την απαραίτητη προϋπόθεση της προσκομιδής του απαιτούμενου κατά περίπτωση αποδεικτικού εκπλήρωσης ασφαλιστικών υποχρεώσεων, από το οποίο θα αποδεικνύεται ο ελάχιστος χρόνος ασφάλισης, που αντιστοιχεί σε 200 ημέρες εργασίας ανά έτος. Εάν οι υπήκοοι τρίτων χωρών έχουν απασχοληθεί μικρότερο διάστημα κατά την διάρκεια της ισχύος της άδειας διαμονής τους και δεν αποδεικνύουν τον απαιτούμενο αριθμό ημερών εργασίας που είναι, όπως αναφέρθηκε 200 ημέρες εργασίας, ή προκειμένου περί παροχής εργασίας σε περισσότερους του ενός μη σταθερούς εργοδότες (οικοδόμοι, αποκλειστικοί νοσοκόμοι, οικιακοί βοηθοί κ.λ.π.) 150 ημέρες, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 160/2006 (ΦΕΚ 6/Β/4-1-2006) ΚΥΑ, θα πρέπει να αποδείξουν τους λόγους για τους οποίους δεν εργάσθηκαν το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα προκειμένου οι οριζόμενες ημέρες εργασίας να μειωθούν αντίστοιχα.

**γ) Η άδεια διαμονής για εποχιακή εργασία.**

Η διάταξη του άρθρου 16 του ν. 3386/2005 όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 5 του ν. 4018/2011 ρυθμίζει την εποχιακή εργασία. Εποχιακή εργασία είναι η απασχόληση υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα για χρονικό διάστημα μέχρι έξι μήνες συνολικά ανά ημερολογιακό έτος, σε τομείς δραστηριότητας, η οποία συνδέεται με εποχιακού χαρακτήρα απασχόληση. Ο απασχολούμενος εποχιακός αλλοδαπός συνάπτει με συγκεκριμένο εργοδότη σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου. Η διαδικασία πρόσληψης αλλοδαπού εργατικού δυναμικού για εποχιακή εργασία είναι παρεμφερής με την διαδικασία η οποία προβλέπεται για εξαρτημένη εργασία. Η σχετική αίτηση για απασχόληση υπηκόου τρίτης χώρας για εποχιακή εργασία, υποβάλλεται υπό το εργοδότη στην Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης της έδρας που πρόκειται να παρασχεθεί η εποχιακή απασχόληση. Ακολούθως ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης εκδίδει εγκριτική πράξη, με βάση την οποία η προξενική αρχή χορηγεί στον μετακαλούμενο εργαζόμενο θεώρηση εισόδου.

Ο εργαζόμενος είναι υποχρεωμένος να καταθέσει αίτηση χορήγησης άδειας διαμονής για εποχιακή εργασία. Η άδεια αυτή ισχύει για την διάρκεια της εποχιακής εργασίας και απαγορεύεται η ανανέωσή της. Ο κάτοχος αυτής της άδειας οφείλει να αναχωρήσει από την Ελλάδα μετά τη λήξη της. Η απαγόρευση της ανανέωσης ή μετατροπής άδειας διαμονής αποσκοπεί να αποτρέψει τη μονιμότερη εγκατάσταση του μετακαλούμενου εργαζόμενου στην Ελλάδα.

**δ) Διάφορες άλλου τύπου άδειες διαμονής για εργασία.**

Από το νόμο προβλέπονται και άλλου τύπου άδειες διαμονής για εργασία που αφορούν περιορισμένες κατηγορίες αλλοδαπών. Αυτές είναι: α) η άδεια διαμονής σε μέλη διοικητικού συμβουλίου, διαχειριστές και προσωπικό εταιριών, η οποία προβλέπεται υπό του άρθρου 17 ν. 3386/2005, β) η άδεια διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που μετακινούνται από επιχείρηση εγκατεστημένη σε κράτος –μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, με σκοπό την παροχή εργασίας, η οποία προβλέπεται από τη διάταξη του άρθρου 18 του ν. 3386/2005, γ) η άδεια διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών που μετακινούνται από επιχείρηση εγκατεστημένη σε τρίτη χώρα με σκοπό την παροχή υπηρεσίας και δ) η άδεια διαμονής σε αθλητές και προπονητές υπηκόους τρίτων χωρών, σε μέλη καλλιτεχνικών συγκροτημάτων, σε πνευματικούς δημιουργούς και σε μέλη ξένων αρχαιολογικών σχολών, που ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 20-23 του ν. 3386/2005. Όπως έχει ήδη αναφερθεί πρόκειται για άδειες διαμονής που καταλαμβάνουν ευάριθμες κατηγορίες αλλοδαπών.

**2) Άδεια διαμονής για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα.**

Η παραπάνω άδεια περιλαμβάνει τη διαμονή, αφ'ενός μεν για την άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας και αφ'ετέρου για επενδυτική δραστηριότητα.

Η πρώτη από αυτές θεωρείται ότι υφίσταται, όταν ο υπήκοος τρίτης χώρας αναλαμβάνει αυτόνομη επιχειρηματική δράση, διατηρεί ανεξάρτητη επαγγελματική στέγη με την απαραίτητη υλικοτεχνική υποδομή, στην οποία έχει εγκαταστήσει το κέντρο των επαγγελματικών ή οικονομικών του σχέσεων. Η διαδικασία χορήγησης της εν λόγω άδειας που προβλέπεται από την παρ. 1 του άρθρου 24, αφορά τόσο το σκοπό της οικονομικής δραστηριότητας, όσο και το πρόσωπο του υπηκόου τρίτης χώρας. Και στην εν λόγω περίπτωση η

άδεια διαμονής εκδίδεται από τον Περιφερειάρχη. Υπάρχει πάντοτε η δυνατότητα ανανέωσης της άδειας από τον Περιφερειάρχη. Κατά την ανανέωση της άδειας διαμονής επιτρέπεται η μετατροπή από άδεια για εξαρτημένη εργασία, σε άδεια για άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας και το αντίστροφο, μετά την παρέλευση τριετίας από την αρχική άδεια διαμονής. Εξάλλου πρέπει να λεχθεί, ότι ο κάτοχος της άδειας αυτής δεν μπορεί να ασκεί επιχειρηματική δραστηριότητα, εκτός του νομού στον οποίο εγκαταστάθηκε αρχικά.

Όσον αφορά την άδεια διαμονής για ανάπτυξη επενδυτικής δραστηριότητας, επιτρέπεται η είσοδος υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι η επένδυση ύψους 300.000 ευρώ, που θα πρέπει να έχει θετική επίπτωση στην οικονομία. Η όλη διαδικασία και οι προϋποθέσεις χορήγησης της άδειας διαμονής, που ρυθμίζεται από το άρθρο 26, αποσκοπούν στη διευκόλυνση εγκατάστασης στην Ελλάδα υπηκόων τρίτων χωρών για επενδύσεις και στην τόνωση της ελληνικής οικονομίας. Πρέπει να σημειωθεί, ότι η άδεια διαμονής που ισχύει για τρία έτη, μπορεί να ανανεωθεί για ισόχρονο διάστημα, εφόσον η επενδυτική δραστηριότητα εξακολουθεί να ασκείται και έχουν εκπληρωθεί οι φορολογικές και ασφαλιστικές υποχρεώσεις.

### **3) Άδεια διαμονής για ειδικούς λόγους.**

Υπάρχουν ειδικοί λόγοι που δικαιολογούν άδειες διαμονής και ρυθμίζονται από τις διατάξεις των άρθρων 28-43. Οι λόγοι αυτοί μπορεί να είναι σπουδές, επαγγελματική κατάρτιση, χορήγηση άδειας σε ανταποκριτές ξένου τύπου κ.λ.π. Αναφορικά με τις σπουδές η σχετική άδεια χορηγείται σε υπηκόους τρίτων χωρών που επιθυμούν να εισέλθουν στην Ελλάδα για να πραγματοποιήσουν τις σπουδές στην τριτοβάθμια εκπαίδευση. Και αυτή η άδεια διαμονής που χορηγείται από τον οικείο Περιφερειάρχη είναι ετήσιας διάρκειας και μπορεί να ανανεώνεται για ισόχρονο διάστημα καθ'όλη τη διάρκεια των σπουδών. Προϋπόθεση της χορήγησης της άνω άδειας σπουδών είναι, οι υπήκοοι τρίτων χωρών να μη διαμένουν στην Ελλάδα ως εργαζόμενοι ή ως ασκούντες ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα. Πρέπει να σημειωθεί, ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας που έλαβε άδεια διαμονής για σπουδές μπορεί παράλληλα να εργάζεται, απασχολούμενος μερικώς μόνο, κατόπιν ειδικής έγκρισης του Περιφερειάρχη. Εάν οι σπουδές διακοπούν, τα

εκπαιδευτικά ιδρύματα πρέπει να ενημερώσουν την Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της οικείας Περιφέρειας.

#### **4) Άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση.**

Ο νέος ν. 3386/2005 ρυθμίζει ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα της μεταναστευτικής πολιτικής, αυτό της οικογενειακής επανένωσης. Η δυνατότητα διατήρησης της ενότητας των μελών των οικογενειών των υπηκόων τρίτων χωρών, αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για την ομαλή ένταξή τους στις χώρες υποδοχής. Επιπλέον, είναι σύμφωνη με την διάταξη του άρθρου 21 του Συν. για τη προστασία της οικογένειας, όπως και με την οδηγία 2003/86 Ε.Κ. που αφορά και αυτή το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης. Κατά τις διατάξεις του π.δ. της 13/7/2006, ως οικογενειακή επανένωση νοείται η είσοδος και διαμονή στη χώρα των μελών της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα, προκειμένου σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 3 του συγκεκριμένου δ/τος να διατηρηθεί η ενότητα της οικογένειάς του. Δεν έχει σημασία αν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν προ ή μετά την είσοδό του στην Ελλάδα. Η διατήρηση της ενότητας της οικογένειας του αλλοδαπού επιτυγχάνεται μέσω της δυνατότητας που παρέχεται να αποκτήσουν δικαίωμα διαμονής στην Ελλάδα τα μέλη της οικογένειας αλλοδαπού που διαμένει ήδη μόνιμα στη χώρα. Πρέπει να σημειωθεί, ότι δεν παρέχεται η δυνατότητα οικογενειακής επανένωσης, αν ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει υποβάλλει αίτηση αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα ή αν έλαβε άδεια διαμονής βάσει προσωρινής προστασίας. Για να δικαιούται να υποβάλει αίτηση οικογενειακής επανένωσης ο υπήκοος τρίτης χώρας θα πρέπει : **1)** να διαμένει μόνιμα στην Ελλάδα για διάστημα τουλάχιστον δύο ετών, **2)** να αποδεικνύει την οικογενειακή σχέση με τα μέλη της οικογένειας για τα οποία ζητεί την επανένωση, **3)** να διαθέτει κατάλυμα κατάλληλο να καλύψει τις ανάγκες του ίδιου και της οικογένειάς του, **4)** να διαθέτει εισόδημα επαρκές προς κάλυψη των αναγκών του ίδιου και της οικογένειάς του και **5)** να διαθέτει κοινωνική ασφάλιση, κατ' άρθρο 5 άνω π.δ/τος.

Η αρχική άδεια διαμονής που χορηγείται στα μέλη της οικογένειας συνδέεται με τη λήξη της άδειας διαμονής του συντηρούντα. Αυτό υπαγορεύεται από τη φύση της άδειας για οικογενειακή επανένωση, αλλά και

το σκοπό της που συνίσταται στη διατήρηση της ενότητας της οικογένειας. Η άδεια διαμονής των μελών της οικογένειας, κατά την ανανέωσή της, ακολουθεί την τύχη της άδειας διαμονής του συντηρούντα. Εάν ο τελευταίος αποκτήσει την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντα, η άδεια διαμονής των μελών της οικογένειάς του ανανεώνεται ανά διετία. Πρέπει να σημειωθεί, ότι η άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση δίνει τη δυνατότητα στους κατόχους της για πρόσβαση στην εκπαίδευση, στη μισθωτή εργασία καθώς και στην άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας. Εξάλλου τα πρόσωπα που έχουν γίνει δεκτά για λόγους οικογενειακής επανένωσης δικαιούνται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις να αποκτήσουν αυτοτελή άδεια διαμονής στην Ελλάδα. Κατά την παρ. 4 του άρθρου 11 το δικαίωμα διαμονής των ανηλίκων τέκνων ακολουθεί την τύχη του δικαιώματος διαμονής του γονέα, στον οποίο έχει ανατεθεί η επιμέλειά τους. Η συγκεκριμένη πρόβλεψη είναι ορθή για λόγους προστασίας του συμφέροντος του παιδιού και συνοχής της οικογένειας. Τέλος πρέπει να επισημανθεί, ότι η οικογενειακή επανένωση δεν συνιστά μόνο λόγο εισόδου του ανηλίκου υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα, αλλά και λόγο παραμονής του στο πλαίσιο της προστασίας της οικογένειας, που έχει κατοχυρωθεί συνταγματικά.

##### **5) Άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους.**

Στα άρθρα 44 και 45 του ν. 3386/2005 προβλέπονται εξαιρετικοί λόγοι χορήγησης άδειας διαμονής. Οι λόγοι αυτοί διακρίνονται σε ανθρωπιστικούς και σε λόγους δημοσίου συμφέροντος. Με το άρθρο 44, όσον αφορά τους ανθρωπιστικούς λόγους, καθορίζονται για πρώτη φορά οι προϋποθέσεις χορήγησης άδειας διαμονής, κατά παρέκκλιση της κανονικής διαδικασίας. Η χορήγηση και η ανανέωση της άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους χορηγείται στα θύματα εργατικών και λοιπών ατυχημάτων για όσο χρόνο διαρκεί η θεραπεία, στα θύματα εγκληματικών πράξεων, σε πρόσωπα που φιλοξενούνται σε ιδρύματα ή πάσχουν από σοβαρά προβλήματα υγείας και σε ανηλίκους την επιμέλεια των οποίων έχουν ελληνικές οικογένειες ή για τους οποίους είναι εκκρεμής διαδικασία υιοθεσίας. Σύμφωνα με την παρ.4 του άρθρου 44 η άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους μπορεί να ανανεωθεί για κάποιον από τους λοιπούς λόγους του συγκεκριμένου νόμου, εφόσον εκλείψουν οι λόγοι για τους οποίους εκδόθηκε ή εφόσον αυτό έχει ορισθεί με την απόφαση χορήγησής της. Επιπλέον με την παρ. 6 προβλέπεται, ότι οι



άδειες διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους παρέχουν στον υπήκοο τρίτης χώρας δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας.

Εξάλλου όσον αφορά τη χορήγηση άδειας διαμονής για λόγους δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με το άρθρο 45 του ν. 3386/2005 ο υπήκοος τρίτης χώρας δικαιούται να υποβάλει αίτηση, εφόσον αιτιολογημένα συντρέχουν στο πρόσωπό του οι συγκεκριμένοι λόγοι. Η άδεια διαμονής για λόγους δημοσίου συμφέροντος χορηγείται από τους Υπουργούς Εσωτερικών και Εξωτερικών μετά από κοινή απόφασή τους. Ο χρόνος για τον οποίο χορηγείται είναι ένα έτος ενώ υπάρχει δυνατότητα ανανέωσής της για ισόχρονο διάστημα. Ο κάτοχος της συγκεκριμένης άδειας αποκτά δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας. Οι εν λόγω υπήκοοι τρίτων χωρών κάτοχοι της συγκεκριμένης άδειας, δικαιούνται σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 45 να συνοδεύονται και από τα μέλη της οικογένειάς τους, στα οποία χορηγείται ατομική άδεια διαμονής που λήγει ταυτόχρονα με την άδεια διαμονής αυτών που τα συντηρούν. Σε αυτήν την περίπτωση δεν ισχύουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 54 για την οικογενειακή επανένωση, δεδομένου ότι τα μέλη της οικογένειας δικαιούνται να εισέλθουν στην Ελλάδα είτε συγχρόνως, είτε μετά την είσοδο του συντηρούντα στη χώρα. Η διαδικασία για το συγκεκριμένο τύπο οικογενειακής επανένωσης, κατά παρέκκλιση των προβλεπόμενων στο άρθρο 54, δικαιολογείται από τον εξαιρετικό χαρακτήρα των λόγων δημοσίου συμφέροντος που οδηγούν στη χορήγηση της άδειας στον ενδιαφερόμενο υπήκοο τρίτης χώρας.

#### **6) Άδεια διαμονής για τους επί μακρόν διαμένοντες.**

Το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών αποτελεί τον βασικό άξονα της μεταναστευτικής πολιτικής της Ελλάδας. Το καθεστώς αυτό ρυθμίζεται από τις διατάξεις της Οδηγίας 2003/109/EK, η οποία εντάσσεται στην ελληνική νομοθεσία με τις διατάξεις των άρθρων 67-69 του ν. 3386/2005 και βασικά με το π.δ. 150/2006. Χορηγείται σε ορισμένες κατηγορίες αλλοδαπών, που πληρούν τις προϋποθέσεις τις οποίες απαιτεί ο άνω νόμος και το σχετικό προεδρικό διάταγμα. Στο καθεστώς αυτό δεν μπορούν να υπαχθούν οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαθέτουν άδεια διαμονής για σπουδές ή τελούν σε καθεστώς προσωρινής προστασίας, όπως και οι αιτούντες πολιτικό άσυλο πρόσφυγες. Το δικαίωμα για την απόκτηση της ιδιότητας του επί μακρόν διαμένοντος, με εξαίρεση τις ανωτέρω

κατηγορίες, έχει κάθε ενήλικος υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει νόμιμα και συνεχώς στην Ελλάδα κατά τα τελευταία πέντε χρόνια πριν την υποβολή της σχετικής αίτησης. Για τη χορήγηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντα, που έχει προσωποπαγή χαρακτήρα, πρέπει ο υπήκοος τρίτης χώρας να διαθέτει προσωπικό εισόδημα το οποίο να επαρκεί για τις ανάγκες του ίδιου και της οικογένειάς του, ασφαλιστική κάλυψη, επαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας, όπως και στοιχειώδη γνώση του ελληνικού πολιτισμού και της ελληνικής ιστορίας (άρθρο 4 π.δ. 150/2006).

Το συγκεκριμένο π.δ. 150/2006 περιέχει λεπτομερείς διατάξεις, που εξειδικεύουν τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις για την απόκτηση της ιδιότητας του επί μακρόν διαμένοντα. Οι πρόσθετες υποχρεώσεις που επιβάλλονται για την απόκτηση της ιδιότητας του επί μακρόν διαμένοντα, περιορίζουν τον αριθμό των μεταναστών που θα μπορούσαν να υποβάλουν σχετική αίτηση. Έτσι ο υπήκοος τρίτης χώρας, που θέλει να αποκτήσει την ιδιότητα αυτή, πρέπει να αποδείξει την κοινωνική ένταξή του, που επιτυγχάνεται μετά την επιτυχή παρακολούθηση μαθημάτων ελληνικής γλώσσας, ιστορίας και πολιτισμού. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του προαναφερόμενου π.δ. το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντα χορηγείται από την ίδια αρχή που χορήγησε την τελευταία άδεια διαμονής και είναι μόνιμης διάρκειας, δεδομένου ότι ναι μεν ισχύει για πέντε έτη, αλλά ανανεώνεται για άλλα πέντε έτη κάθε φορά, χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 4 του συγκεκριμένου π.δ. Επιπλέον σύμφωνα με το άρθρο 7 το αρμόδιο όργανο για τη χορήγηση της άδειας διαμονής οφείλει να αποστέλει κάθε μήνα στις κατά τόπους αστυνομικές διευθύνσεις τις καταστάσεις με τα ακριβή στοιχεία των υπηκόων τρίτων χωρών στους οποίους χορηγήθηκε ή ανανεώθηκε η άδεια διαμονής του επί μακρόν διαμένοντος. Ο αστυνομικός έλεγχος της συμπεριφοράς του αλλοδαπού αποτελεί προαπαιτούμενο στοιχείο για την εξέταση της αίτησης χορήγησης ή ανανέωσης της άδειας. Το γεγονός αυτό διευρύνει τα όρια του κοινωνικού ελέγχου για τους αλλοδαπούς και έτσι περιορίζει την πρόσβασή τους στην ίση μεταχείριση. Εξάλλου κατά το άρθρο 12 ο επί μακρόν διαμένων απολαμβάνει ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς σχετικά με την πρόσβαση στη μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα και τους όρους απασχόλησης και εργασίας, στην κοινωνική ασφάλεια, την εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση, την

ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι κ.λ.π. Η απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντα, σύμφωνα με την οδηγία 2003/109/EK, δεν ισοδυναμεί πλήρως με την ίση μεταχείριση όπως αυτή εφαρμόζεται στους ημεδαπούς και στους πολίτες της ΕΕ, αλλά σε μία δίκαιη μεταχείριση που ο νόμος προβλέπει για τους αλλοδαπούς. Τέλος προσφέρεται προστασία από την απέλαση, αφού το άρθρο 12 ορίζει, ότι η απέλαση επί μακρόν διαμένοντα υπηκόου τρίτης χώρας επιτρέπεται σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 76 επ. του ν. 3386/2005, όταν συνιστά υπάρχουσα και ειδικά αιτιολογημένη απειλή κατά της δημόσιας τάξης ή της δημόσιας ασφάλειας. Η απέλαση απαγορεύεται στις περιπτώσεις του άρθρου 79 του ν. 3386/2005. Η ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντα συνιστά ένα αποφασιστικό στοιχείο στην εξελικτική πορεία των υπηκόων τρίτων χωρών προς την πλήρη ένταξή τους στις χώρες υποδοχής. Αυτό θα αποτελέσει τη βάση και για άλλες νομοθετικές πρωτοβουλίες τόσο σε εθνικό όσο και κοινοτικό επίπεδο.

#### **7) Άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας.**

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 91 παρ. 2 του ν. 3386/2005, υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος έχει άδεια διαμονής κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, εφόσον συμπληρώσει δεκαετή συνεχή, νόμιμη διαμονή στη χώρα δικαιούται να λάβει άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προέβλεπαν οι σχετικές ρυθμίσεις του ν. 2910/2001. Η άδεια χορηγείται ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου και απόφαση του Περιφερειάρχη, ενώ μπορεί να αναφέρεται στην άσκηση εξηρημένης εργασίας ή ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας ή στην παροχή υπηρεσιών ή έργου. Οι προϋποθέσεις που προέβλεπαν οι σχετικές διατάξεις των άρθρων 8 παρ. 3 έως 6 και 37 παρ. 3 ν. 2910/2001 για τη χορήγηση άδειας διαμονής αόριστης διάρκειας ήταν υποβολή αίτησης δύο μήνες πριν τη λήξη της θεώρησης εισόδου, κατάθεση αντιγράφου διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου και συνέντευξη του αλλοδαπού ενώπιον της Επιτροπής Μετανάστευσης. Η άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας χορηγείται από τον Περιφερειάρχη, μετά από γνώμη της Επιτροπής Μετανάστευσης.

#### **ΣΤ. Η κοινωνική ένταξη στην Ελλάδα των υπηκόων τρίτων χωρών.**

Η κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών αποτελεί μία στρατηγική επιδίωξη της κοινοτικοποιημένης μεταναστευτικής πολιτικής και συγχρόνως συνιστά

ένα αντικείμενο της κανονιστικής παρέμβασης του έλληνα νομοθέτη. Ο νομοθέτης με το ν. 3386/2005 επιχειρεί να συνδέσει την είσοδο και τη διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών με την κοινωνική ένταξή τους. Συγχρόνως ρυθμίζει τις προϋποθέσεις βάσει των οποίων ορισμένοι αλλοδαποί θα μπορούν να απολαμβάνουν διευρυμένα δικαιώματα. Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική κατανοεί την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών ως μία αμφίδρομη σχέση. Αφενός μεν αναγνωρίζει την ανάγκη διατήρησης της εθνικής τους ταυτότητας, σεβασμού της ετερότητάς τους και διεύρυνσης των δικαιωμάτων που απολαμβάνουν, ενώ αφ'ετέρου προτάσσει το σεβασμό των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας και την τήρηση της νομιμότητας σε ό,τι αφορά τη διαμονή τους στην Ελλάδα. Η κοινωνική ένταξη προβάλλεται ως μια εξελικτική διαδικασία, που δεν ακολουθεί το πρότυπο της αφομοίωσης του αλλοδαπού από την εθνική κοινωνία, αντίθετα επιδιώκει να του παράσχει τη δυνατότητα υποδοχής και ενσωμάτωσής του σε ένα διαφορετικό κοινωνικό σύνολο. Το πρότυπο αυτό της κοινωνικής ένταξης βασίζεται, αφενός μεν στη βούληση του αλλοδαπού να προσαρμοστεί στις αξίες και στους κανόνες της εθνικής κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής, αφετέρου στην παροχή από το κράτος ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία θα επιχειρούν να εξομοιώσουν το καθεστώς διαμονής του αλλοδαπού με εκείνο του ημεδαπού.

Εν όψει όλων αυτών με το άρθρο 65 ορίζεται ότι η κοινωνική ένταξη αποσκοπεί στην αναγνώριση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών, τα οποία διασφαλίζουν αφενός την αναλογικώς ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας, ενώ αφετέρου αποβλέπουν στην υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας. Η διαδικασία ένταξης στηρίζεται στην υλοποίηση ενός ολοκληρωμένου προγράμματος δράσεων που καθορίζεται από το Υπουργείο Εσωτερικών. Οι δράσεις κοινωνικής ένταξης εφαρμόζονται πρωτίστως σε εκείνους που η εργασία τους δεν έχει προσωρινό χαρακτήρα και επιδεικνύουν πρόθεση μονιμότερης διαμονής και εγκατάστασης. Η επιτυχής ολοκλήρωση των δράσεων συναρτάται με τη χορήγηση σε αυτούς συγκεκριμένων δικαιωμάτων αναλόγων με εκείνα των ημεδαπών. Από τις δράσεις κοινωνικής ένταξης μπορούν να ωφελούνται επίσης οι υπήκοοι τρίτων χωρών δεύτερης και τρίτης γενιάς, οι οποίοι έχουν γεννηθεί στη χώρα,

καθώς και οι πρόσφυγες και τα άτομα που τελούν υπό καθεστώς διεθνούς προστασίας. Τα ολοκληρωμένα προγράμματα δράσης για την κοινωνική ένταξη στηρίζονται στην αρχή της πολιτισμικής ιδιαιτερότητας και της διαφορετικότητας των υπηκόων τρίτων χωρών (άρθρο 66 ν. 3386/2005). Περαιτέρω αποσκοπούν στην αποφυγή των διακρίσεων, στην επιδίωξη της ίσης μεταχείρισης, στην ανάδειξη και στην προβολή της συμμετοχής τους στο κοινωνικό γίνεσθαι, στο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στη στήριξη της συνοχής των οικογενειών τους και στην ενίσχυση της συμμετοχής τους στο σχεδιασμό, στην υλοποίηση και στην αξιολόγηση των πολιτικών κοινωνικής ένταξης. Οι ανωτέρω στόχοι συνιστούν την ατούσια μεταφορά των αξόνων της κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής στην ελληνική νομοθεσία. Οι εν λόγω στόχοι αποτυπώνονται στις γενικές ρυθμίσεις του ανωτέρω άρθρου 66. Πάντως αποφεύγουν να ορίσουν τόσο τα «ανάλογα δικαιώματα με αυτά των ημεδαπών», τα οποία θα μπορούν να απολαμβάνουν όσοι από τους αλλοδαπούς συμμετέχουν επιτυχώς στην ολοκλήρωση των δράσεων, όσο και τις διαδικασίες επιλογής αυτών που θα λάβουν μέρος στα προγράμματα κοινωνικής ένταξης. Κατά την παρ. 4 του άρθρου 66 τα ολοκληρωμένα προγράμματα κοινωνικής ένταξης θα καλύπτουν κυρίως τους ακόλουθους τομείς: **α)** την πιστοποιημένη γνώση της ελληνικής γλώσσας, **β)** την επιτυχή παρακολούθηση εισαγωγικών μαθημάτων σχετικά με την ιστορία, τον πολιτισμό και τον τρόπο ζωής της ελληνικής κοινωνίας, **γ)** την ένταξη στην ελληνική αγορά εργασίας και **δ)** την ενεργό κοινωνική συμμετοχή. Η ασάφεια όμως των διατάξεων αυτών δημιουργεί ερωτηματικά ως προς το ακριβές περιεχόμενο των ολοκληρωμένων προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης. Στο πλαίσιο αυτό έχουν εκφραστεί φόβοι (Θ. Παπαθεοδώρου, Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τους μετανάστες: μεταξύ νομιμότητας, αυστηρότητας και ελέγχου, ό.π., σελ. 190), ότι η κοινωνική ένταξη νοείται, κατά το νομοθέτη, περισσότερο ως μια διαδικασία κοινωνικής πειθάρχησης, που επιδιώκει να προσαρμόσει στάσεις και συμπεριφορές που αποκλίνουν από τα παραδεκτά πρότυπα της ελληνικής κοινωνίας, παρά ως διαδικασία αναγνώρισης ίσων δικαιωμάτων σε μία ανοικτή και πλουραλιστική κοινωνία. Παράλληλα η διαδικασία προσαρμογής ή πειθάρχησης των αλλοδαπών μέσω των προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης στηρίζεται στην αρχή της επιλεκτικότητας, στο βαθμό που δεν εξετάζεται η βούληση μόνιμης διαμονής του ενδιαφερομένου, αλλά ο

προσωρινός ή μη χαρακτήρας της εργασίας του. Είναι δεδομένο όμως ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου, ο χαρακτήρας της εργασίας του υπηκόου τρίτης χώρας είναι από τη φύση του προσωρινός, μέχρι τουλάχιστον να αποκτήσει πρόσβαση στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντα. Η επιλεκτικότητα ωστόσο συνίσταται στην ανάδειξη της επιτυχημένης ή σταθερής επαγγελματικής κατάστασης του υπηκόου τρίτης χώρας ως όρου της κοινωνικής ένταξης. Εξάλλου ασαφείς τυγχάνουν η φύση και η λειτουργία των προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης. Οι ανωτέρω ασάφειες και εκδηλώσεις γενικόλογων προθέσεων του νομοθέτη καταδεικνύουν τη δυσχέρεια μακροπρόθεσμου σχεδιασμού της μεταναστευτικής πολιτικής στον τομέα της κοινωνικής ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών. Επιπρόσθετα, αντικατοπτρίζουν την επιφυλακτικότητα της ελληνικής πολιτείας στην πρόσβαση των αλλοδαπών σε μία ανοικτή διαδικασία σταδιακής διεύρυνσης των δικαιωμάτων τους.

## **Ζ. Δικαιώματα και υποχρεώσεις των υπηκόων τρίτων χωρών.**

Το ΙΕ κεφάλαιο του ν. 3386/2005 περί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των υπηκόων τρίτων χωρών, με τα άρθρα 71-73 επιχειρεί να συνδέσει την κοινωνική με τη μεταναστευτική πολιτική, ιδιαίτερα στους τομείς της εκπαίδευσης, της κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας και της καταπολέμησης της ξενοφοβίας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η εν λόγω σύνδεση απορρέει από την απαγόρευση των διακρίσεων που κατοχυρώνεται από τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 5 του Συντ., όπως και από το σεβασμό της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου, επίσης συνταγματικά κατοχυρωμένου κατά τη σχετική διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 25 (Ξ. Κοντιάδης, Μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, εκδ. Παπαζήση, 2001, σελ. 274). Η προστασία του αλλοδαπού εξειδικεύεται επιπλέον στο άρθρο 4 ΑΚ. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή ο αλλοδαπός απολαμβάνει τα αστικά δικαιώματα του ημεδαπού. Επομένως επιτρέπεται στον υπήκοο τρίτης χώρας η άσκηση των δικαιωμάτων στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου. Εξάλλου όσον αφορά τα κοινωνικά δικαιώματα, την εκπαίδευση, κοινωνική ασφάλιση, υγεία και εργασία, η ίση μεταχείριση αλλοδαπών και ημεδαπών εντάσσεται στην

κατοχύρωση των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων, με άλλα λόγια η εφαρμογή τους αφορά σε όλους όσους διαμένουν νόμιμα στη χώρα.

**α) Τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών.**

Το άρθρο 71 του ν. 3386/2005 ρυθμίζει τα δικαιώματα που έχουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών. Η διάταξη αυτή ορίζει, ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα ασφαλίζονται στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς και έχουν τα ίδια ασφαλιστικά δικαιώματα με τους ημεδαπούς. Δηλαδή η υποχρεωτική ασφάλιση προβλέπεται με τους ίδιους όρους όπως και για τους Έλληνες εργαζομένους. Η ρύθμιση αυτή είναι σύμφωνη με την εγγύηση που παρέχεται από τη διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 22 του Συντ. Σύμφωνα με την οποία το κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων ανεξαρτήτως ιθαγένειας, όπως επίσης και με το ατομικό δικαίωμα της προστασίας της υγείας που καθιερώνεται από τη διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 5 του Συντ. Πρέπει όμως να σημειωθεί, ότι το δικαίωμα στην παροχή υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας κατοχυρώνεται από τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 21 του Συντ., μόνο για όσους έχουν την ιδιότητα του έλληνα πολίτη. Η συγκεκριμένη διάταξη του άρθρου 71 αναφέρεται στα κοινωνικά – ασφαλιστικά δικαιώματα των αλλοδαπών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα. Ιδιαίτερως σε αυτά που αφορούν την περίθαλψη και σε μικρότερο βαθμό σε όσα αφορούν τη σύνταξη σε περίπτωση που δεν προβλέπεται μεταφορά συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων. Η διάταξη αυτή του άρθρου 71 πρέπει να βελτιωθεί περαιτέρω, ώστε να κατοχυρωθεί πλήρως η ίση μεταχείριση αλλοδαπών και ημεδαπών στον τομέα των ασφαλιστικών δικαιωμάτων. Για την παροχή ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής περίθαλψης στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα, απαιτείται βασικά η προσκόμιση βιβλιαρίου ασφαλιστικού φορέα, προκειμένου να καλυφθεί η σχετική δαπάνη. Εάν ο υπήκοος τρίτης χώρας δεν έχει βιβλιάριο υγείας ασφαλιστικού φορέα υποχρεούται να καλύψει ο ίδιος τη δαπάνη νοσηλείας του. Σχετική έρευνα που έγινε το 2004 (ΙΜΕΠΟ, Μετανάστευση και υγεία πρόνοια, Έκθεση ΕΚΚΕ, 2004), διεπίστωσε ότι το ποσοστό των αλλοδαπών στο σύνολο όσων νοσηλεύθηκαν στη χώρα μας ανέρχεται στο 6,2%, ενώ το ΙΚΑ είναι ο

ασφαλιστικός φορέας της πλειονότητας των αλλοδαπών σε ποσοστό 73%. Εξάλλου ποσοστό 14% των νοσηλευθέντων αλλοδαπών έκανε χρήση των νοσοκομειακών υπηρεσιών, καλύπτοντας τη δαπάνη ιδιωτικά.

Είναι όμως φανερό ότι υφίσταται διακριτική μεταχείριση σε βάρος των αλλοδαπών σε ό,τι αφορά την αποζημίωσή τους από εργατικά ατυχήματα. Όπως διαπιστώνει η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (Ι. Ληξουριώτης, Το νομικό καθεστώς του μετανάστη μισθωτού στην Ελλάδα, Αντ. Σάκκουλας, 1998), η υφιστάμενη νομοθεσία περί «της ευθύνης προς αποζημίωσιν των εξ ατυχημάτων εν τη εργασία παθόντων εργατών ή υπαλλήλων», δημιουργεί ζητήματα νομιμότητας, στο μέτρο που η παροχή της αποζημίωσης εξαρτάται από τη ρήτρα της αμοιβαιότητας. Δηλαδή αποζημίωση για εργατικά ατυχήματα μπορούν να λάβουν μόνο οι εργαζόμενοι αλλοδαποί, που οι χώρες καταγωγής τους έχουν επικυρώσει τη Σύμβαση της ΔΟΕ 19/1925, με τους ίδιους όρους με τους οποίους αυτές αναγνωρίζουν αποζημίωση στους εκεί έλληνες εργαζόμενους. Η διάκριση αυτή δεν είναι σύμφωνη με την ουσιαστική προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων και την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου, όπως κατοχυρώνεται από τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 25 του Συντ. Σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα οποιουδήποτε ατόμου στην κοινωνική ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένων και των κοινωνικών ασφαλίσεων, είναι ένα από τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα τα οποία προστατεύει το Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα (άρθρ. 9 ν. 1532/1985). Συγκεκριμένα, όπως θεσπίζεται με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 68 της Σύμβασης ΔΟΕ, οι αλλοδαποί εργαζόμενοι πρέπει να απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα με τους ημεδαπούς. Κατά συνέπεια πρέπει να καταργηθούν οι διακρίσεις σε βάρος των αλλοδαπών εργαζομένων. Ιδιαίτερος επιβάλλεται η κατάργηση εκείνων των διακρίσεων που θεσπίζονται από ειδικές διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας. Έτσι θα αποκτήσει ουσιαστικό περιεχόμενο η ισότητα αλλοδαπών και ημεδαπών εργαζομένων σε σχέση με τα ασφαλιστικά δικαιώματα, όπως η αρχή αυτή θεσπίζεται με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 71 του ανωτέρω νόμου. Περαιτέρω κατά την παρ. 2 του άρθρου 71, οι διατάξεις του ν.δ. 57/1973, όπως κάθε φορά ισχύει, εφαρμόζονται και στους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα. Η διάταξη αυτή είναι πράγματι σημαντική όσον αφορά την αρχή της ίσης μεταχείρισης, πλην



όμως δεν τηρείται με ακρίβεια. Συγκεκριμένα δεν χορηγείται πολυτεχνικό επίδομα ή σύνταξη σε υπηκόους τρίτων χωρών που κατοικούν νόμιμα στην Ελλάδα, σύμφωνα με σχετικό πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη. Εξάλλου με τη Σύσταση R (2000)3 το Συμβούλιο της Ευρώπης προτρέπει τα κράτη – μέλη να υιοθετήσουν για τους μη νόμιμους μετανάστες δικαίωμα πρόσβασης σε ένα *minimum* κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως στην παροχή βασικών υπηρεσιών διατροφής, υγείας και στέγασης. Η πρόσβαση αυτή υπαγορεύεται, κατά το Συμβούλιο της Ευρώπης, από την αναγκαία προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου (R. Cholewinski, *Migrants irréguliers: l'accès aux droits sociaux minimaux*, Conseil de l'Europe, 2005).

Περαιτέρω σχετικά με τη σωφρονιστική μεταχείριση των αλλοδαπών κρατουμένων η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 72 θεσπίζει, ότι πρέπει να ενημερώνονται στη γλώσσα που κατανοούν, αμέσως μετά την εισαγωγή τους στο σωφρονιστικό κατάστημα, για τους κανονισμούς διαβίωσης σε αυτό, καθώς και για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Πάντως σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 38/23 Δεκεμ. 2005 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται, ότι η επίσημη γλώσσα της Διοίκησης είναι η ελληνική. Δηλαδή το ενημερωτικό υλικό και η προφορική επικοινωνία θα πρέπει να είναι, όσο το δυνατόν, προσιτό στους αλλοδαπούς κρατουμένους, αλλά η γραπτή επικοινωνία της Διοίκησης με τον αλλοδαπό θα γίνεται στην ελληνική γλώσσα. Θα πρέπει όμως να παρέχεται σχετική βοήθεια από τα στελέχη της Διοίκησης στους αλλοδαπούς. Το τελευταίο κρίνεται ορθό λόγω του μεγάλου αριθμού των κρατουμένων αλλοδαπών και της διαφορετικής γλώσσάς τους. Οι διατάξεις αυτές είναι σύμφωνες με τις αντίστοιχες της παρ. 2 του άρθρου 24 του Σωφρονιστικού Κώδικα (ν. 2776/1999). Σχετικά με τη καταπολέμηση της ξеноφοβίας και του ρατσισμού, η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 71 θεσπίζει, ότι οι προβλεπόμενες στις διατάξεις των άρθρων 1 έως 3 του ν. 927/1979 πράξεις διώκονται αυτεπαγγέλτως. Ο νόμος αυτός, που τροποποιήθηκε με το άρθρο 24 ν. 1419/1984, τιμωρεί την εκ προθέσεως δημόσια προτροπή σε πράξεις και ενέργειες που μπορούν να προκαλέσουν διακρίσεις, μίσος ή βία κατά προσώπων ή ομάδας προσώπων λόγω της φυλετικής ή της εθνικής τους καταγωγής ή του θρησκειότητός τους, καθώς και τη δημόσια έκφραση προσβλητικών ιδεών κατά προσώπων ή ομάδων προσώπων για τους ίδιους λόγους. Οι διακρίσεις τυποποιούνται στη διάταξη

του άρθρου 3 του ν. 927/1979 ως άρνηση παροχής σε κάποιον υπηρεσιών ή αγαθών, λόγω της φυλετικής ή εθνικής καταγωγής του ή του θρησκειότητός του. Εξάλλου η έννοια του μίσους αναφέρεται σε φυλετικό μίσος και στην υποτίμηση ή απαξίωση του αλλοδαπού ως μη ισότιμου μέλους της κοινωνίας (Χ. Ανθόπουλος, Προστασία κατά του ρατσισμού και ελευθερίας της πληροφόρησης, εκδ. Παπαζήση, 2000, σελ. 131).

Από τα ανωτέρω προκύπτει, ότι ο ν. 3386/2005, σχετικά με τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών, παρέχει στους τελευταίους ελλιπή προστασία στο κοινωνικό πεδίο και θέτει εμπόδια στην οργανική ένταξή τους στο εθνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας. Η σχετικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων, καθώς και η μη αναγνώριση πολιτικών δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών αποτελούν τις κύριες αιτίες του κοινωνικού αποκλεισμού τους και λειτουργούν αποτρεπτικά όσον αφορά τη συμμετοχή τους, στην πολιτική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας. Είναι σαφές ότι, όσο περισσότερο οι αλλοδαποί στερούνται ενός μεγάλου μέρους των δικαιωμάτων τους και υφίστανται αποκλεισμούς, τόσο γίνονται αντικείμενο εκμετάλλευσης και άνισης μεταχείρισης και εξωθούνται τελικά στο χώρο της ανασφάλειας και της κοινωνικής διακινδύνευσης. Τα ανωτέρω συμβάλλουν στην κατασκευή της ταυτότητας του πολίτη β' κατηγορίας, που οδηγεί σε κοινωνίες μηδενικής ανοχής απέναντι στη διαφορά.

**β) Τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών με την εφαρμογή του Προγράμματος Καλλικράτης (ν. 3852/2010)**

Με το ν. 3852/2010 Πρόγραμμα Καλλικράτης έγινε το πρώτο δειλό βήμα παραχώρησης στους υπηκόους τρίτων χωρών πολιτικών δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα παραχωρήθηκε σε αυτούς το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις. Ειδικότερα με το άρθρο 10 παρ. 2 του ν. 3852/2010 ορίζεται, ότι στις εκλογές για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών, των συμβουλίων των δημοτικών ή τοπικών κοινοτήτων και των εκπροσώπων των τοπικών κοινοτήτων, εκτός των ελλήνων πολιτών, δικαίωμα να εκλέγουν έχουν επίσης οι πολίτες των κρατών –μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και οι ομογενείς και οι νομίμως διαμένοντες αλλοδαποί υπήκοοι τρίτων χωρών, σύμφωνα το άρθρο 14 του ν. 3838/2010, οι οποίοι είναι εγγεγραμμένοι σύμφωνα με την υπάρχουσα νομοθεσία στους ειδικούς εκλογικούς καταλόγους. Εξάλλου

σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 14 του ν. 3838/2010, ομογενείς και λοιποί αλλοδαποί υπήκοοι τρίτων χωρών μπορούν να συμμετέχουν στις εκλογές της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με δικαίωμα ψήφου εφόσον: **1)** Έχουν συμπληρώσει το 18<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας τους. **2)** Δεν έχουν καταδικαστεί τελεσίδικα για έγκλημα για το οποίο συνεπάγεται, αν είναι Έλληνες πολίτες, την αποστέρηση των πολιτικών δικαιωμάτων σύμφωνα με τα άρθρα 59 και 60 του Π.Κ. **3)** Εντάσσονται σε μία από τις ακόλουθες κατηγορίες νομίμως διαμενόντων στη χώρα αλλοδαπών: **α.** είναι κάτοχοι Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς (Ε.Δ.Τ.Ο.) ή τίτλου διαμονής ως μέλη οικογένειας κατόχου τέτοιου δελτίου και έχουν πενταετή συνεχή και νόμιμη διαμονή στη χώρα, **β.** είναι κάτοχοι άδειας διαμονής αόριστης διάρκειας ή δεκαετούς διάρκειας, **γ.** έχουν υπαχθεί στο καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων, **δ.** είναι κάτοχοι «δελτίων μόνιμης διαμονής», ως μέλη οικογένειας έλληνα πολίτη ή πολίτη κράτους –μέλους της Ε.Ε., καθώς και δελτίων ή αδειών παραμονής ως μέλη οικογένειας έλληνα πολίτη ή πολίτη κράτους –μέλους της Ε.Ε., έχοντας πέντε συνεχή έτη νόμιμης διαμονής στη χώρα, **ε.** είναι γονείς ανηλίκων ελλήνων πολιτών και έχουν συμπληρώσει πενταετή συνεχή και νόμιμη διαμονή στη χώρα, **στ.** έχουν αναγνωρισθεί ως πολιτικοί πρόσφυγες ή έχουν υπαχθεί στο καθεστώς επικουρικής προστασίας ή προστασίας για ανθρωπιστικούς λόγους, των μελών της οικογένειάς τους συμπεριλαμβανομένων, σύμφωνα με τις διατάξεις του προϊσχύοντος π.δ. 61/1999, καθώς και των π.δ. 90/2008, 96/2008, 167/2008 και 81/2009, όπως έχουν τροποποιηθεί, εφόσον έχουν συμπληρώσει συνεχή πενταετή και νόμιμη διαμονή στη χώρα, **ζ.** είναι κάτοχοι ταξιδιωτικών εγγράφων ή ειδικού δελτίου που έχουν χορηγηθεί από ημεδαπή αρχή, σύμφωνα με τις διατάξεις της Διεθνούς Σύμβασης της Νέας Υόρκης, περί του καθεστώτος των ανιθαγενών, η οποία έχει κυρωθεί με το ν. 139/1975 και έχουν συμπληρώσει πενταετή νόμιμη διαμονή στη χώρα, ή έχουν τίτλο παραμονής ως ομογενείς και έχουν συμπληρώσει πενταετή νόμιμη και συνεχή διαμονή στη χώρα.

Επιπλέον το άρθρο 13 παρ. 2 του ανωτέρω νόμου ορίζει, ότι δημοτικός σύμβουλος, σύμβουλος της δημοτικής ή τοπικής κοινότητας μπορεί να εκλεγεί και ο πολίτης κράτους –μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο ομογενής και ο νομίμως διαμένων αλλοδαπός υπήκοος τρίτων χωρών, σύμφωνα με το άρθρο 17 του ν. 3838/2010, εφόσον έχει συμπληρώσει το 18<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας του

κατά την ημέρα διενέργειας των εκλογών και έχει την ικανότητα να εκλέγει, σύμφωνα και με τις ειδικότερες διατάξεις της σχετικής νομοθεσίας. Συνεπώς όλες οι προαναφερόμενες στο άρθρο 14 κατηγορίες αλλοδαπών που έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν έχουν παράλληλα και το δικαίωμα του εκλέγεσθαι. Πρόσθετη προϋπόθεση σύμφωνα με το άρθρο 17 του ν. 3838/2010 είναι η επαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας.

Εξάλλου πρέπει να σημειωθεί, ότι με το άρθρο 78 του ανωτέρω νόμου 3852/2010 προβλέπεται η σύσταση Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών. Συγκεκριμένα το άρθρο αυτό ορίζει, ότι σε κάθε δήμο συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, Συμβούλιο ένταξης των μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Τα συμβούλια ένταξης μεταναστών αποτελούνται από 5 έως 11 μέλη, τα οποία ορίζονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο. Ως μέλη ορίζονται δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι φορέων μεταναστών ή εκπρόσωποι από την κοινότητα μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στον οικείο δήμο, καθώς και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων, που αναπτύσσουν εντός του δήμου δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών. Στα εν λόγω συμβούλια ορίζονται υποχρεωτικά ως μέλη αλλοδαποί δημοτικοί σύμβουλοι. Έργο των συμβουλίων ένταξης μεταναστών είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου, ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με τις δημόσιες αρχές, η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και εν γένει για την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν, με τη διοργάνωση σε συνεργασία με τον δήμο εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού.

Αναμφίβολα πρέπει να επαινεθεί η προσπάθεια του νομοθέτη του Καλλικρατικού Προγράμματος για την ομαλή ένταξη των μεταναστών στη χώρα. Άξια ιδιαίτερης μνείας είναι η παραχώρηση των πρώτων πολιτικών δικαιωμάτων σε αυτούς, όπως του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές. Με την παραχώρηση στο μέλλον και άλλων δικαιωμάτων εκτιμάται, ότι θα βγουν από το περιθώριο και τον κοινωνικό

αποκλεισμό, ώστε να αποτελέσουν σταδιακά υγιή μέλη της ελληνικής κοινωνίας.

**γ) Το δικαίωμα στην εκπαίδευση.**

Η πρόσβαση των ανηλίκων υπηκόων τρίτων χωρών στην εκπαίδευση αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα. Παράλληλα συνιστά απαραίτητο όρο για την ομαλή ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία. Η αθρόα εισροή και εγκατάσταση κατά την τελευταία εικοσαετία μεταναστών στην Ελλάδα έχει επηρεάσει τη σύνθεση του μαθητικού πληθυσμού, όπως και την οργάνωση και λειτουργία τόσο της πρωτοβάθμιας όσο και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Η έκθεση του Ινστιτούτου Παιδείας ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης (ΙΠΟΔΕ) αναφέρει, ότι κατά το σχολικό έτος 2002-2003 ήταν εγγεγραμμένοι στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση 99.000 αλλοδαποί μαθητές (ΙΜΕΠΟ, Μετανάστευση στην Ελλάδα και Εκπαίδευση, 2004). Ο αριθμός αυτός αντιστοιχούσε στο 6,9% του συνολικού αριθμού των μαθητών την ίδια σχολική χρονιά. Η κατανομή του μαθητικού πληθυσμού των αλλοδαπών ήταν 55,5% στο δημοτικό, 23,1% στο γυμνάσιο και 11,7% στο λύκειο. Από το χαμηλό ποσοστό φοίτησης των αλλοδαπών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση αποδεικνύεται, ότι η εξέλιξη του αλλοδαπού μαθητικού πληθυσμού έχει φθίνουσα πορεία και χαρακτηρίζεται από τάσεις διαρροής. Οι αλλοδαποί μαθητές που μετέχουν στην εκπαιδευτική διαδικασία έχουν γεννηθεί σε περισσότερες από εκατό χώρες. Το 60% από αυτούς προέρχεται από την Αλβανία, ενώ το υπόλοιπο από άλλες χώρες. Το 10% των αλλοδαπών που συμμετέχουν στην εκπαιδευτική διαδικασία έχει γεννηθεί στην Ελλάδα. Η συμμετοχή των ανηλίκων υπηκόων τρίτων χωρών στην εκπαιδευτική διαδικασία αναδεικνύει την πολυπολιτισμικότητα του ελληνικού σχολείου. Πρέπει να σημειωθεί ότι 13,2% του συνολικού αριθμού των αλλοδαπών μαθητών είναι εκτός των ηλικιακών ορίων φοίτησης (ΙΜΕΠΟ, Μετανάστευση στην Ελλάδα και Εκπαίδευση, ό.π.). Αυτό σημαίνει ότι φοιτούν με μαθητές μικρότερους στην ηλικία από αυτούς, γεγονός που οφείλεται στην πρακτική της κατάταξης. Η πρακτική όμως αυτή της κατάταξης αλλοδαπών μαθητών σε μικρότερες τάξεις δεν διευκολύνει τη διαδικασία της σχολικής ένταξής τους, γιατί ενδέχεται να προκαλέσει αισθήματα αποξένωσης με συνέπεια να λειτουργήσει ως αντικίνητρο για τη μάθηση. Είναι αναγκαίο λοιπόν οι

αλλοδαποί μαθητές να κατατάσσονται και να φοιτούν με μαθητές της ηλικίας τους, ενώ πρέπει να παρέχεται σε αυτούς ενισχυτική εκπαιδευτική υποστήριξη. Το τελευταίο θα συντελούσε αναμφίβολα στο περιορισμό της τάσεως διαρροής των αλλοδαπών μαθητών και στην κατάλληλη προετοιμασία τους για τις επόμενες εκπαιδευτικές βαθμίδες.

Πρέπει να σημειωθεί, ότι η διάταξη του άρθρου 72 του ν. 3386/2005 καθιερώνει ως δικαίωμα την πρόσβαση των ανηλίκων τρίτων χωρών στην εκπαίδευση. Συγκεκριμένα θεσπίζει υποχρεωτική σχολική φοίτηση για τους αλλοδαπούς και μάλιστα με τους ίδιους όρους που προβλέπονται για τους ημεδαπούς μαθητές. Επιπρόσθετα θεσπίζει ελεύθερη πρόσβαση των αλλοδαπών μαθητών σε όλες τις σχολικές δραστηριότητες. Για την εγγραφή των αλλοδαπών μαθητών στα δημόσια σχολεία απαιτούνται τα αντίστοιχα δικαιολογητικά, που προβλέπονται για τους ημεδαπούς μαθητές. Δηλαδή σχετικά με την εκπαιδευτική διαδικασία υφίσταται πλήρης εξομοίωση αλλοδαπών και ημεδαπών μαθητών. Απαραίτητη προϋπόθεση της εγγραφής ανηλίκου αλλοδαπού σε δημόσιο σχολείο είναι η νόμιμη διαμονή του ίδιου ή της οικογένειάς του στην Ελλάδα. Πρέπει να σημειωθεί, ότι κατά το Συνήγορο του Πολίτη αποτελεί δικαίωμα των αλλοδαπών ανηλίκων η φοίτησή τους σε σχολεία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται τόσο από τις Διεθνείς Συμβάσεις όσο και από το Σύνταγμα. Συγκεκριμένα το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται από το άρθρο 2 παρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ «ως δικαίωμα στην εκπαίδευση που διαθέτει ο καθένας», όπως εξάλλου και από το άρθρο 28 της Διεθνούς Σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού (ν. 2101/1992), για την πρόσβαση κάθε ανηλίκου στην εκπαίδευση. Επιπρόσθετα η καταχώρησή του θεσπίζεται και από τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 2 του Συντ. κατά την οποία, ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν πρωταρχική υποχρέωση της πολιτείας. Από τις ανωτέρω διατάξεις προκύπτει, η καθολική αναγνώριση του δικαιώματος κάθε ανθρώπου στην εκπαίδευση. Η άσκηση του δικαιώματος αυτού, χωρίς κανένα όρο επιβάλλει την αναγνώριση και των αλλοδαπών μεταξύ των δικαιουμένων του αγαθού της μόρφωσης, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους ή από τη νόμιμη διαμονή τους στη χώρα.

Με την ανωτέρω θέση ταυτίστηκε και το Υπουργείο Παιδείας. Σχετική είναι και η εγκύκλιός του με αριθμό 100758/Γ2/29-9-2005, η οποία

αποσύνδεσε την εγγραφή του ανηλίκου αλλοδαπού από την διαμονή του. Έτσι καθίσταται εφικτή η εγγραφή του ανηλίκου αλλοδαπού σε δημόσιο σχολείο, ακόμη και εάν δεν πιστοποιείται η νόμιμη διαμονή του. Με αυτόν τον τρόπο κατοχυρώθηκε πλήρως το δικαίωμα του αλλοδαπού στην εκπαίδευση. Προκειμένου μάλιστα να ενισχυθεί ο διαπολιτισμικός χαρακτήρας των σχολείων έγινε εφικτή η διδασκαλία της μητρικής γλώσσας και του πολιτισμού των αλλοδαπών μαθητών. Πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με σχετικό άρθρο της Ελευθεροτυπίας της 21/9/2006 λειτούργησαν στη χώρα μας, κατά το σχολικό έτος 2006-2007 26 σχολεία διαπολιτισμικής εκπαίδευσης.

**δ)Οι υποχρεώσεις των υπηκόων τρίτων χωρών.**

Οι υποχρεώσεις των υπηκόων τρίτων χωρών εκπηγάζουν από το νομικό καθεστώς της διαμονής τους. Οι υποχρεώσεις αυτές, όπως και οι περιορισμοί στους οποίους υπόκεινται οι υπήκοοι τρίτων χωρών, συνιστούν ένα πλέγμα ελέγχου της διαμονής και εργασίας τους. Έτσι οι αρμόδιες αρχές και υπηρεσίες ανά πάσα στιγμή έχουν την δυνατότητα, να γνωρίζουν την κατανομή του νόμιμου αλλοδαπού πληθυσμού στη χώρα, όπως επίσης και τις σχετικές μεταβολές της προσωπικής και εργασιακής τους κατάστασης. Συγκεκριμένα η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 73 του νόμου 3386/2005 καθιερώνει την υποχρέωση των υπηκόων τρίτων χωρών, που διαμένουν νόμιμα στη χώρα μας, να δηλώσουν στις Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης οποιαδήποτε μεταβολή της διεύθυνσης κατοικίας τους, καθώς και της εργασιακής και προσωπικής τους κατάστασης. Επίσης έχουν υποχρέωση να δηλώσουν οποιαδήποτε μεταβολή ή απώλεια διαβατηρίου, ταξιδιωτικού εγγράφου ή άδειας διαμονής τους. Οι περιορισμοί αυτοί στηρίζονται στην αντίληψη, ότι η διαμονή του αλλοδαπού είναι συνδεδεμένη με την εργασία. Κατά συνέπεια και η υποχρέωση δήλωσης των μεταβολών υπαγορεύεται από την ανάγκη ελέγχου της εγκατάστασης των αλλοδαπών.

Επιπλέον προκειμένου να εξασφαλισθεί η νομιμότητα της παραμονής του αλλοδαπού στη χώρα, η διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 73 ορίζει ότι ο αλλοδαπός οφείλει να αναχωρήσει από τη χώρα, χωρίς άλλη ειδοποίηση, μέχρι την ημερομηνία που λήγει η ισχύς της άδειας διαμονής του. Εάν παραμείνει και μετά την ημερομηνία αυτή υποχρεώνεται, κατά την αναχώρησή του από την Ελλάδα, σε καταβολή προσαυξημένου προστίμου. Εξάλλου η διάταξη του άρθρου 74 θεσπίζει, ότι μπορεί με προεδρικό διάταγμα να

απαγορευθεί η εγκατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών σε ορισμένες περιοχές της χώρας. Ο περιορισμός αυτός τίθεται για λόγους εθνικής ασφάλειας, όπως επίσης και για να αποφευχθεί η συγκέντρωση εθνοτικών ομάδων σε συγκεκριμένες περιοχές, ώστε να αποτραπεί η δημιουργία γκετοποιημένων εθνοτικών εγκαταστάσεων.

## **Η. Απέλαση των υπηκόων τρίτων χωρών**

Ο αλλοδαπός απελαύνεται, εφόσον συντρέξουν λόγοι που δικαιολογούν κάτι τέτοιο. Η απέλαση συνίσταται στην απομάκρυνση του αλλοδαπού από τη χώρα, με συγκεκριμένη διαδικασία, για λόγους οι οποίοι απορρέουν από την ποινική ή διοικητική κατάσταση του αλλοδαπού ή άπτονται της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Η απέλαση είναι είτε διοικητική είτε δικαστική.

*α) Η διοικητική απέλαση.*

### **1) Η υφιστάμενη νομοθεσία.**

Η διοικητική απέλαση συνιστά πράξη της διοίκησης. Αυτή κατά τη διάταξη της παρ. 2 το άρθρου 76 διατάσσεται με απόφαση του αρμόδιου Αστυνομικού Διευθυντή. Προηγουμένως όμως πρέπει να χορηγηθεί στον αλλοδαπό προθεσμία τουλάχιστον σαράντα οκτώ ωρών για να υποβάλει τις αντιρρήσεις του. Η διοικητική απέλαση διατάσσεται για λόγους που έχουν σχέση με την προστασία της δημόσιας ασφάλειας και τάξης. Η διοικητική απέλαση σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 76 μπορεί να διαταχθεί εφόσον ο αλλοδαπός : **α)** έχει καταδικασθεί τελεσίδικα σε ποινή στερητική της ελευθερίας τουλάχιστον ενός έτους ή ανεξαρτήτως ποινής για μια κατηγορία εγκλημάτων και συγκεκριμένα για εγκλήματα προσβολής του πολιτεύματος, προδοσίας της χώρας, εμπορίας ναρκωτικών κ.λ.π., **β)** έχει παραβιάσει τις διατάξεις του ν. 3386/2005, **γ)** η παρουσία του στην ελληνική επικράτεια κρίνεται επικίνδυνη για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια της χώρας και **δ)** θεωρείται επικίνδυνος για τη δημόσια υγεία και αρνείται να συμμορφωθεί προς τα μέτρα τα οποία καθορίζονται από τις ιατρικές αρχές για την προστασία της. Ο Αστυνομικός Διευθυντής, εφόσον ο αλλοδαπός κρίνεται επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη ή ύποπτος φυγής, διατάσσει με απόφασή του κράτησή του για χρονικό διάστημα έως και τρεις ημέρες, έως ότου εκδοθεί η σχετική απόφαση για απέλαση. Εφόσον εκδοθεί απόφαση απέλασης, η



κράτηση συνεχίζεται μέχρι την εκτέλεση της απέλασης, δεν μπορεί όμως να υπερβεί τους τρεις μήνες. Ο αλλοδαπός έχει το δικαίωμα να υποβάλει αντιρρήσεις κατά της απόφασης κράτησής του, ενώπιον του Προέδρου του Διοικητικού Πρωτοδικείου στην περιφέρεια του οποίου κρατείται (άρθρ. 76 παρ. 3 ν. 3386/2005). Επιπρόσθετα ο αλλοδαπός δικαιούται σε άσκηση προσφυγής κατά της απόφασης της διοικητικής απέλασης (άρθρ. 77). Εάν δεν είναι εφικτή η άμεση απέλαση του αλλοδαπού από τη χώρα για λόγους ανωτέρας βίας ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη ή το εξουσιοδοτημένο όργανο μπορεί να αναστείλει την εκτέλεση της απέλασης. Με όμοια απόφαση αντικαθίσταται η προσωρινή κράτηση με περιοριστικούς όρους. Με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 79 καθορίζονται οι περιπτώσεις κατά τις οποίες απαγορεύεται η απέλαση, όπως εάν: α) ο αλλοδαπός είναι ανήλικος και οι γονείς του διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα κ.λ.π. Τέλος με τη διάταξη του άρθρου 81 προβλέπεται ότι η κράτηση αλλοδαπού ο οποίος πρόκειται να απελαθεί πραγματοποιείται σε ειδικούς χώρους, που ιδρύονται και λειτουργούν για το σκοπό αυτό.

## **2) Προβλήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της διοικητικής απέλασης.**

Τα ζητήματα που ανακύπτουν από την εφαρμογή της διοικητικής απέλασης έχουν απασχολήσει αρκετές φορές τόσο τη νομολογία, όσο και τις Ανεξάρτητες αρχές. Συγκεκριμένα η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου σημείωνε στην Έκθεση του 2001, σχετικά με τις συνθήκες κράτησης στη χώρα μας, ότι αυτές είναι σκληρές και η κράτηση μακρόχρονη. Σχετική ήταν και η καταδίκη της Ελλάδας από το ΕΔΔΑ, με την από 6 Μαρτίου 2001 απόφαση στην υπόθεση Dougoz. Η καταδίκη αυτή αφορούσε κράτηση δεκαεπτά μηνών υπό απέλαση αλλοδαπού σε υπερπλήρη αστυνομικά κρατητήρια. Το ΕΔΔΑ δέχτηκε, ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ σχετικώς με την επιβολή εξευτελιστικής μεταχείρισης σε κρατούμενο. Επιπλέον ο Συνήγορος του Πολίτη, στην ειδική έκθεση του Οκτωβρίου 2005 για τη Διοικητική κράτηση και απέλαση αλλοδαπών ανηλίκων σημειώνει, ότι υπήρξε επανειλημμένη παράβαση της μεταναστευτικής νομοθεσίας. Συγκεκριμένα διαπιστώθηκε, ότι δεν υπήρχε δυνατότητα επικοινωνίας σε γλώσσα κατανοητή σε αυτούς, οι υφιστάμενες συνθήκες κράτησής τους ήταν κακές, υπήρχε έλλειψη ιατροφαρμακευτικής φροντίδας κ.λ.π. Πρέπει να

σημειωθεί, ότι η Ελλάδα έχει ελεγχθεί επανειλημμένα, εκτός από το ΕΔΔΑ, και από την Επιτροπή του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη βασανιστηρίων, στην σχετική Έκθεσή της, έτους 2001, για τις συνθήκες κράτησης των αλλοδαπών. Ο μη διαχωρισμός των ανηλίκων από τους ενήλικες κρατουμένους προς απέλαση παραβιάζει όχι μόνον τη διάταξη του άρθρου 5 της ΕΣΔΑ, αλλά και αυτή του άρθρου 10 του ΔΣΑΠΔ, που παρέχει εγγυήσεις για την προστασία της αρχής της ευνοϊκότερης μεταχείρισης των ανηλίκων. Εξάλλου η διοικητική κράτηση των ανηλίκων προς απέλαση παραβιάζει τα δικαιώματα τους τα οποία απορρέουν από τις διατάξεις των άρθρων 3, 9, 16, 20, 24, 27 και 28 της ΔΣΔΠ, όπως είναι η αρχή του συμφέροντος του παιδιού κ.λ.π. Εφόσον η διάταξη του άρθρου 76 παρ. 1 εδ. β' δεν αναφέρεται ειδικά στους ανηλίκους, που παραβιάζουν το ν. 3386/2005, εξυπακούεται ότι τους εξομοιώνει σιωπηρά με τους ενήλικες, όσον αφορά την απέλαση, με τρόπο ώστε να παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας.

Επιπλέον η μη διάκριση των ανηλίκων αλλοδαπών σε συνοδευομένους και ασυνόδευτους αποτελεί παραβίαση των δικαιωμάτων τους. Η πρώτη κατηγορία, οι συνοδευόμενοι ανήλικοι, αποτελείται από εκείνους που η παράνομη διαμονή στην Ελλάδα ακολουθεί εκείνη των γονιών τους. Κατά συνέπεια η επιβολή του μέτρου της διοικητικής απέλασης σε βάρος τους θα τους θυματοποιούσε ακόμη περισσότερο και θα τους απέκοπτε βίαια από το οικογενειακό τους περιβάλλον, έστω και εάν οι γονείς τους δεν έχουν νομιμοποιήσει τη διαμονή τους. Η δεύτερη κατηγορία, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, η διαμονή των οποίων τυγχάνει μη νόμιμη κατά κανόνα, είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένη με την κατάστασή τους ως θύματα εκμετάλλευσης, παράνομης διακίνησης ή εγκατάλειψης από τους γονείς τους. Συνεπώς η εκτέλεση του μέτρου της διοικητικής απέλασης σε βάρος τους, χωρίς προηγούμενη αναζήτηση της οικογένειάς τους, παραβιάζει θεμελιώδη δικαιώματά τους και οδηγεί στη διεύρυνση της ποινικοποίησης με βάση την ιδιότητά τους ως αλλοδαπών. Το υφιστάμενο νομοθετικό κενό, σχετικά με τις κατηγορίες αυτές των αλλοδαπών ανηλίκων, επιτείνει την ανασφάλεια των δικαιωμάτων τους και διευρύνει τις δυνατότητες παραβίασής τους. Εξάλλου όσον αφορά το ζήτημα του χρόνου εκτέλεσης της διοικητικής απέλασης του υπό όρο απολυθέντος αλλοδαπού, η τελευταία δεν μπορεί να εκτελεσθεί πριν από την πάροδο του χρόνου δοκιμασίας του (γν ΕισΑ.Π. 4/2002, ΠοινΔικ

2002, σελ. 613). Επομένως η διοίκηση δεν έχει το δικαίωμα να παραγγείλει απέλαση πριν από τη πάροδο του χρόνου αυτού. Και αυτό γιατί: **1)** ο απολυόμενος υπό όρο δεν επιτρέπεται κατά το στάδιο της δοκιμασίας να εξέλθει της χώρας, **2)** η έξοδος από τη χώρα ματαιώνει την προστατευτική επίβλεψη της υπό όρους απόλυσης, **3)** η απαγόρευση εξόδου από τη χώρα επιβάλλεται επιπλέον, όταν στον απολυθέντα έχουν επιβληθεί υποχρεώσεις ως προς τον τρόπο ζωής και τον τόπο διαμονής του και **4)** ενδεχόμενη διοικητική απέλαση θα προσέκρουε στη συνταγματική διάκριση των εξουσιών (γν ΕισΑ.Π. 4/2002, ό.π.).

### **β. Η δικαστική απέλαση**

#### **1) Η υφιστάμενη νομοθεσία**

Η δικαστική απέλαση είναι η απομάκρυνση αλλοδαπού από τη χώρα με απόφαση των δικαστικών αρχών (Σπ. Βρέλλης, Δίκαιο Αλλοδαπών, ό.π., σελ. 171). Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 74 ΠΚ, το δικαστήριο μπορεί να διατάξει την απέλαση του αλλοδαπού που καταδικάσθηκε σε κάθειρξη ή φυλάκιση, με την επιφύλαξη των σχετικών διατάξεων οι οποίες περιλαμβάνονται σε διεθνείς συμβάσεις που έχουν κυρωθεί από τη χώρα. Κατά συνέπεια η δικαστική απέλαση αποτελεί ένα δυνητικό μέτρο που μπορεί να επιβληθεί από το Δικαστήριο σε βάρος του αλλοδαπού. Περιλαμβάνεται στο σχετικό κεφάλαιο του Ποινικού Κώδικα περί μέτρων ασφαλείας και επομένως η δικαστική απέλαση αποτελεί μέτρο ασφαλείας (Α.Π. 1118/2009, 2117/2008, ΠοινΔικ 2010 σελ. 261, 2009 σελ. 817 αντιστ.). Πρέπει όμως να σημειωθεί, ότι με την ευρύτερη έννοια ως ποινή θεωρείται και κάθε μέτρο ασφαλείας εκ των περιλαμβανομένων στα άρθρα 69-74 ΠΚ, τα οποία είναι στερητικά ή περιοριστικά της ελευθερίας, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η δικαστική απέλαση (γνωμΕισΕφΑθ Α. Ζύγουρα 7/2002, με παραπομπές στη νομολογία και θεωρία, ΠοινΔικ 2002, σελ. 614, ο ίδιος, Η κράτηση στη φυλακή του τελούντος υπό απέλαση, ΠοινΔικ 2000, σελ. 754). Ο δυνητικός χαρακτήρας της δικαστικής απέλασης σημαίνει, ότι το δικαστήριο πρέπει να λάβει υπόψη του μια σειρά από αντικειμενικά στοιχεία και προϋποθέσεις που άπτονται της προσωπικής και ποινικής κατάστασης του αλλοδαπού για να επιβάλει το εν λόγω μέτρο. Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 74 ΠΚ, αν ο αλλοδαπός κατά το χρόνο τέλεσης της πράξης ήταν ανήλικος, για την απέλασή του λαμβάνεται υπόψη η τυχόν νόμιμη εγκατάσταση και

παραμονή της οικογένειάς του στη χώρα ή στην περίπτωση που η οικογένειά του διαμένει στην αλλοδαπή, ο υφιστάμενος στη χώρα προορισμού σοβαρός κίνδυνος κατά της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας ή της προσωπικής ή γενετήσιας ελευθερίας του. Το δικαστήριο οφείλει, επομένως, στην περίπτωση ενδεχόμενης απέλασης αλλοδαπού ανηλίκου, να εξασφαλίσει την επιβολή του μέτρου και να σταθμίσει την αναγκαιότητά του με βάση και την αρχή της αναλογικότητας.

Επιπλέον, σύμφωνα με την ίδια διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 74, αν ο αλλοδαπός είναι ενήλικος και βρίσκεται νόμιμα στη χώρα, η απέλαση δεν μπορεί να διαταχθεί, αν δεν του έχει επιβληθεί ποινή φυλάκισης τουλάχιστον τριών μηνών. Η απέλαση εκτελείται αμέσως μετά την έκδοση της ποινής ή την απόλυση από τις φυλακές. Το ίδιο ισχύει και όταν η απέλαση επιβλήθηκε από το δικαστήριο ως παρεπόμενη ποινή. Το ελάχιστο όριο της επιβληθείσας κύριας ποινής καταδεικνύει τον κυρωτικό χαρακτήρα του μέτρου της απέλασης, ο οποίος άλλωστε αναγνωρίζεται κατά τρόπο άμεσο από το νομοθέτη στο άρθρο 74 παρ. 1 ΠΚ. Η επιβολή της δικαστικής απέλασης, με τον κυρωτικό χαρακτήρα που της προσδιορίζει ο ποινικός νομοθέτης, συνδέεται άμεσα με τα εγκλήματα που έχουν τελεστεί από τον αλλοδαπό. Επομένως η απαξία των αξιόποινων αυτών πράξεων, πρέπει να συνεκτιμηθεί από το δικαστήριο σε σχέση με την αναγκαιότητα του μέτρου της απέλασης, ώστε η επιβολή να μην επιβαρύνει υπέρμετρα τη θέση του αλλοδαπού. Εξάλλου κατά τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 74 ΠΚ, ο αλλοδαπός, μέχρι την απέλασή του, εξακολουθεί να παραμένει κρατούμενος σε ειδικούς χώρους των καταστημάτων κράτησης ή θεραπευτικών καταστημάτων. Τέλος κατά την παρ. 3, υπάρχει δυνατότητα επιστροφής στη χώρα του απελαθέντος αλλοδαπού, με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, μετά την παρέλευση τριετίας από την απέλαση και για ορισμένο χρονικό διάστημα, το οποίο μπορεί να παρατείνεται. Ο Υπουργός Δικαιοσύνης δεσμεύεται εξάλλου από τον προηγούμενο χρονικό περιορισμό σε περίπτωση αλλοδαπού, ο οποίος έχει τελέσει γάμο με έλληνα υπήκοο, για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί ο γάμος, καθώς και σε περίπτωση παλιννοστούντος ελληνικής καταγωγής.

Εξάλλου κατά τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 99 ΠΚ η απέλαση είναι άμεσα εκτελεστή αν το δικαστήριο, που καταδίκασε τον αλλοδαπό σε ποινή περιοριστική της ελευθερίας μέχρι πέντε ετών, διατάξει την επ' αόριστο

αναστολή της ποινής. Η αναστολή της εκτέλεσης της ποινής επέρχεται με την πραγματοποίηση της απέλασης του αλλοδαπού από τη χώρα. Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 5 του ανωτέρω άρθρου 99 ΠΚ, εάν ο αλλοδαπός έχει εκτίσει με οποιονδήποτε τρόπο την ποινή του και η απέλασή του που έχει διαταχθεί με δικαστική απόφαση δεν είναι εφικτή, η απέλαση αναστέλλεται με απόφαση του Τριμελούς Πλημμελειοδικείου του τόπου έκτισης της ποινής, ύστερα από πρόταση του εισαγγελέα που εποπτεύει το οικείο κατάστημα κράτησης. Κατά τη χορήγηση της αναστολής το δικαστήριο μπορεί να επιβάλλει τους όρους που προβλέπονται στην παρ. 2 του άρθρου 100 Α ΠΚ ή ορισμένους από αυτούς. Δηλαδή ουσιαστικά είναι δυνατή η αντικατάσταση της κράτησης με περιοριστικούς όρους, σε περίπτωση ανέφικτης άμεσης απέλασης. Η δυνατότητα αυτή μπορεί να επιλύσει σε πολλές περιπτώσεις το ζήτημα της ανατιολόγητης, παρατεταμένης κράτησης των αλλοδαπών, λόγω της αδυναμίας της διοίκησης να εκτελέσει την απέλαση.

Πρέπει να σημειωθεί, ότι υπάρχει ειδική ρύθμιση σχετικά με τη δικαστική απέλαση των κοινοτικών υπηκόων. Συγκεκριμένα η τελευταία ρυθμίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 27, 28 και 29 της Οδηγίας 2004/38/ΕΚ, σε συνδυασμό προς τις διατάξεις του Κανον. 1612/68 ΕΟΚ και τις διατάξεις των άρθρων 39, 43, 48, 52, 59 και 60 Συνθ ΕΟΚ. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, για να διαταχθεί η δικαστική απέλαση υπηκόου κράτους – μέλους της ΕΕ από την επικράτεια άλλου κράτους –μέλους, λόγω καταδίκης αυτού για κάποια αξιόποινη πράξη, πρέπει η ατομική του συμπεριφορά να συνιστά πραγματική, ενεστώσα και αρκετά σοβαρή απειλή, στρεφόμενη κατά θεμελιώδους συμφέροντος της κοινωνίας. Συνεπώς είναι ανεπίτρεπτη η δικαστική απέλαση υπηκόου κράτους –μέλους της ΕΕ, εξ αιτίας και μόνο της καταδίκης του, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ούτε η ατομική συμπεριφορά του ούτε ο πιθανός κίνδυνος για τη δημόσια τάξη. Αυτά γίνονται δεκτά και από τη νομολογία (ΔΕΚ υποθ. C-340/1997, απόφ. 10/2/2000, Α.Π. 222/2010, ΠοινΔικ 2000 σελ. 517, ΠραξΛογ ΠΔ 2010 σελ. 251 αντιστ. κ.ά.).

## **2) Προβλήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή της δικαστικής απέλασης.**

Το όλο πρόβλημα εντοπίζεται στην περίπτωση κατά την οποία είναι ανέφικτη η άμεση απέλαση του αλλοδαπού. Υφίσταται λοιπόν προβληματισμός, εάν στην περίπτωση αυτή είναι νόμιμη η παρατεταμένη

κράτηση του αλλοδαπού, μέχρις ότου καταστεί δυνατόν να εκτελεστεί το μέτρον αυτό. Με το θέμα αυτό έχουν ασχοληθεί τόσο η θεωρία, όσον και η νομολογία (ενδεικτικώς γν ΕισΕφΠειρ Α. Ζύγουρα 15/1999 ΠοινΔικ 2000, σελ. 1104, γν ΕισΕφΑθ Α. Ζύγουρα 7/2002 όπ.π., ο ίδιος Η κράτηση στη φυλακή του τελούντος υπό απέλαση όπ.π., ΕφΘεσ. 2606/1996 Αρμ 1996, σελ. 849 κ.ά.). Εξάλλου το ίδιο θέμα απασχόλησε και το ΕΔΔΑ. Συγκεκριμένα το δικαστήριο αυτό, με την από 27/7/2006 απόφασή του στην υπόθεση Kaja κατά Ελλάδος, διέγνωσε παραβίαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ, με αφορμή όχι μόνο το χρόνο κράτησης αλλά και τις συνθήκες κράτησης προς απέλαση αλλοδαπού σε αστυνομικό κρατητήριο. Ο προσφεύγων αλλοδαπός, αν και είχε απολυθεί υπό όρο εξακολουθούσε να κρατείται γιατί η άμεση απέλαση ήταν αδύνατη. Η κράτησή του διήρκεσε οκτώ μήνες, οπότε και αποφυλακίστηκε. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η οκτάμηνη κράτηση του υπό απέλαση αλλοδαπού σε αστυνομικό κρατητήριο και σε εξευτελιστικές και απάνθρωπες συνθήκες συνιστά παραβίαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ. Για τη συγκεκριμένη υπόθεση και ο Συνήγορος του Πολίτη είχε αποφανθεί, ότι η κράτηση του αλλοδαπού πραγματοποιούνταν κατά παράβαση της διάταξης του άρθρου 326 ΠΚ περί παρακράτησης παρά το Σύνταγμα.

Το νομικό θέμα που ανέκυψε επιλύθηκε πλέον νομοθετικώς. Συγκεκριμένα με τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 3090/2002, με την οποία αντικατ. η παρ. 5 του άρθρου 99 Π.Κ. Ουσιαστικά η νομοθετική αυτή ρύθμιση ακολούθησε τα συμπεράσματα τόσο της νομολογίας όσο και της θεωρίας, όπως και τις σχετικές επισημάνσεις του Συνηγόρου του Πολίτη (ΣτΠ, Πόρισμα 13821/00/2-3-2000, ΠοινΔικ 2000, σελ. 1107). Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, όπως προαναφέρθηκε, εάν ο αλλοδαπός έχει εκτίσει με οποιοδήποτε τρόπο την ποινή του και η απέλασή του που έχει διαταχθεί με δικαστική απόφαση δεν είναι εφικτή, η δικαστική απέλαση αναστέλλεται με δικαστική απόφαση και η κράτησή του αντικαθίσταται με περιοριστικούς όρους προβλεπόμενους στην παρ. 2 του άρθρου 100 Α ΠΚ.

#### **Θ. Ανεπιθύμητοι αλλοδαποί.**

Για τη συγκεκριμένη κατηγορία αλλοδαπών προβλέπει η διάταξη του άρθρου 82 του ν. 3386/2005. Κατάλογο των ανεπιθύμητων αλλοδαπών τηρεί το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας, Δικαιοσύνης και Προστασίας του

Πολίτη καθορίζονται τα κριτήρια χαρακτηρισμού των αλλοδαπών ως ανεπιθύμητων και η διαδικασία εγγραφής και διαγραφής τους από τον εν λόγω κατάλογο. Ο αλλοδαπός που βρίσκεται στο ελληνικό έδαφος, αφότου εγγραφεί στον κατάλογο ανεπιθύμητων είναι υποχρεωμένος να εγκαταλείψει τη χώρα, μέσα σε προθεσμία που ορίζεται κάθε φορά από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη. Αν δεν συμμορφωθεί με την υποχρέωση αυτή απελαύνεται. Η εγγραφή του αλλοδαπού στον κατάλογο ανεπιθύμητων σημαίνει, ότι δεν επιτρέπεται σε αυτόν η είσοδος στη χώρα. Εάν εισέλθει παράνομα τιμωρείται με τις ποινές που καθορίζει το άρθρο 82. Ο αλλοδαπός που δεν του επιτρέπεται η είσοδος στη χώρα, επειδή είναι εγγεγραμμένος στον κατάλογο ανεπιθύμητων, είναι υποχρεωμένος να αναχωρήσει αμέσως, αλλιώς επαναπροωθείται στη χώρα προέλευσης ή σε τρίτη χώρα εάν του επιτραπεί η είσοδος.

Πρέπει να παρατηρηθεί αναφορικά με τις ρυθμίσεις του ν. 3386/2005, ότι η διατήρηση των διατάξεων περί ανεπιθύμητων αλλοδαπών, όπως αυτές ίσχυαν και στον προηγούμενο νόμο 2910/2001, χωρίς γνωστή και σαφή διαδικασία, καθώς και κριτήρια εγγραφής, αλλά και διαγραφής από τον εν λόγω κατάλογο, όπως και οι απειλούμενες ποινές, ποινικοποιεί περαιτέρω την κατάσταση του αλλοδαπού και διευρύνει το πλέγμα των αδιαφανών μέτρων που μπορούν να ληφθούν εναντίον του. Η κατάρτιση καταλόγου ανεπιθύμητων αλλοδαπών θα μπορούσε να είναι συμβατή με την αναγκαία ασφάλεια δικαίου, εφόσον τα κριτήρια και η διαδικασία εγγραφής και διαγραφής διατυπώνονταν με σαφήνεια στο νόμο, προσδιορίζονταν οι κανόνες πρόσβασης στον κατάλογο από τις αρμόδιες υπηρεσίες και συγχρόνως προβλεπόταν ο σχετικός έλεγχος που θα διασφάλιζε τα δικαιώματα του αλλοδαπού. Οι υπάρχουσες όμως ασάφειες καθιστούν την εφαρμογή του νόμου προβληματική και αφήνουν στη Διοίκηση περιθώρια αυθαιρεσίας. Είναι σημαντικό να αναφερθεί περίπτωση αλλοδαπής, που είχε αναγραφεί στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών (ΕΚΑΝΑ) μέχρι το 2015, εξαιτίας ποινικής καταδίκης της και της είχε επιβληθεί απαγόρευση εισόδου στη χώρα για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, παρά το γεγονός ότι σε βεβαιώσεις της ΜΚΟ «Γιατροί του Κόσμου» αναφερόταν ως θύμα εμπορίας ανθρώπων (trafficking). Η Διοίκηση κατόπιν σχετικής αναφοράς του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με την ανωτέρω υπόθεση

(Συνήγορος του Πολίτη, Σύνοψη Διαμεσολάβησης, Ιανουάριος 2006, [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)) αποφάνθηκε σχετικά (ΚΥΑ 4000/2/7-α-2003, ΦΕΚ Β' 392/2003), ότι «στον ΕΚΑΝΑ εγγράφονται αλλοδαποί, των οποίων η παρουσία στο ελληνικό έδαφος αποτελεί απειλή για την εθνική ή τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη. Η διάρκεια ισχύος της εγγραφής στον ΕΚΑΝΑ καθορίζεται από το αποφασίζον την εγγραφή όργανο, με κριτήριο τους λόγους για τους οποίους επιβάλλεται. Η διαγραφή επιτρέπεται και πριν τη συμπλήρωση του χρόνου που αναφέρεται στην απόφαση εγγραφής, πλην των περιπτώσεων εγγραφής κατόπιν δικαστικής απέλασης, για λόγους εθνικού ή δημόσιου συμφέροντος ή διεθνών υποχρεώσεων της χώρας ή κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού μόνο για ανθρωπιστικούς λόγους». Εν όψει των παραπάνω καθίσταται σαφές, ότι η διαγραφή αλλοδαπού από τον ΕΚΑΝΑ εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, αν κρίνει ότι συντρέχουν πράγματι ανθρωπιστικοί λόγοι στο πρόσωπο του αιτούντος. Συνεπάγεται ότι η έλλειψη δεδομένων και σαφών κριτηρίων εγγραφής και διαγραφής του αλλοδαπού από τον ΕΚΑΝΑ, η αδυναμία προσδιορισμού της διαδικασίας διακρίβωσης τους, καθώς και η μη πρόβλεψη ελέγχου της ορθότητας της απόφασης του αρμόδιου οργάνου μπορεί να οδηγήσει σε παραβίαση των δικαιωμάτων των αλλοδαπών. Είναι επομένως αναγκαία η ρύθμιση του κενού της ισχύουσας νομοθεσίας. Ιδιαίτερως σχετικά με τα κριτήρια εγγραφής και διαγραφής των αλλοδαπών στον ΕΚΑΝΑ και της θέσπισης διαδικασιών ελέγχου της απόφασης του αρμόδιου οργάνου.

#### **I. Ποινική μεταχείριση αλλοδαπών –Δημόσια τάξη και αλλοδαποί.**

Η ποινική μεταχείριση των αλλοδαπών άπτεται της δημόσιας τάξης και έχει σχέση με τη μεταναστευτική πολιτική. Το θέμα αυτό έχει πολλές πτυχές και διαστάσεις. Πρωτίστως οριοθετεί την υποχρέωση που έχει γενικά ο υπήκοος τρίτης χώρας όχι μόνο να εισέρχεται, αλλά και να παραμένει σε συνθήκες νομιμότητας στην ελληνική επικράτεια. Ιδιαίτερως πρέπει να σέβεται τις σχετικές διατάξεις του ν. 3386/2005, όπως άλλωστε και το σύνολο του θεσμικού πλαισίου της χώρας. Επιπλέον παραπέμπει στο πρόβλημα της αντικανονικής μετανάστευσης και της συνεπαγόμενης ανάγκης ελέγχου του μεταναστευτικού ρεύματος, το οποίο επιτείνει τη θυματοποίηση ανθρώπων



που προσπαθούν είτε να εισέλθουν είτε να παραμείνουν παράνομα στη χώρα. Η παράνομη μετανάστευση είναι συχνά συνδεδεμένη με το οργανωμένο έγκλημα και την εμπορία ανθρώπων. Πρέπει να σημειωθεί, ότι ο υπερπληθυσμός στις ελληνικές φυλακές, η εκμετάλλευση της εργασίας των παράνομων μεταναστών, όπως και η σύνδεση της αντικανονικής παραμονής τους στη χώρα, σε συνδυασμό με την ανακύκλωση της εγκληματικότητας και του κοινωνικού αποκλεισμού τους, καθιστούν τη σχέση των αλλοδαπών με τη δημόσια τάξη και συνακόλουθα με την ποινική μεταχείρισή τους ένα από τα πλέον κρίσιμα θέματα της μεταναστευτικής πολιτικής. Τα θέματα αυτά αντιμετωπίζονται με μία σωρεία διατάξεων ποινικού κυρίως περιεχομένου του ν. 3386/2005. Συγκεκριμένα τιμωρείται η παράνομη είσοδος και έξοδος από το ελληνικό έδαφος των υπηκόων τρίτων χωρών (άρθρο 83). Παράλληλα τιμωρούνται και όσοι μεταφέρουν με οποιοδήποτε μεταφορικό μέσο εντός του ελληνικού εδάφους ή εκτός αυτού υπηκόους τρίτων χωρών που δεν έχουν δικαίωμα εισόδου ή εξόδου από αυτό (άρθρο 88). Η διάταξη του άρθρου 86 έχει σχέση με την εργασιακή απασχόληση των υπηκόων τρίτων χωρών. Συγκεκριμένα τιμωρούνται οι υπήκοοι τρίτης χώρας, οι οποίοι παρέχουν εξηρημένη εργασία ή υπηρεσίες ή έργο ή ασκούν ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα χωρίς άδεια διαμονής. Επίσης τιμωρούνται και όσοι απασχολούν υπήκοο τρίτης χώρας, ο οποίος δεν διαθέτει άδεια διαμονής. Στα άρθρα 84, 85 και 87 προβλέπεται η επιβολή ποινικών κυρώσεων σε υπαλλήλους δημοσίων υπηρεσιών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου κ.λ.π., συμβολαιογράφους, όπως επίσης σε ιδιώτες και λοιπούς υπαλλήλους, αναφορικά με παραβάσεις και υποχρεώσεις τους έναντι των υπηκόων τρίτων χωρών, που θεσπίζονται από τις ανωτέρω διατάξεις.

#### **ΙΑ. Οι τροποποιήσεις του ν. 3386/2005.**

Οι δυσλειτουργίες και τα προβλήματα που ανέκυψαν από το πρώτο στάδιο εφαρμογής του ν. 3386/2005 και η κριτική που ασκήθηκε για σφάλματα και αδυναμίες της μεταναστευτικής μεταρρύθμισης, ανάγκασαν το νομοθέτη από το έτος 2007 να τροποποιήσει και να συμπληρώσει το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο. Στόχος ήταν μια ορθολογικότερη διαχείριση των προβλημάτων που αφορούσαν την κοινωνική ένταξη, τη διαμονή και την εργασία των αλλοδαπών.

Τα προβλήματα αυτά αντιμετωπίστηκαν με μία σωρεία διατάξεων του ν. 3536/2007. «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης». Με μερικές από τις διατάξεις αυτές οριοθετούνται οι λόγοι δημόσιας τάξης –ασφάλειας (άρθρο 3), ρυθμίζεται ο τρόπος ανανέωσης της άδειας διαμονής (άρθρο 4), προβλέπεται η δυνατότητα εξαγοράς αριθμού ημερών ασφάλισης μέχρι και του 20% του απαιτούμενου αριθμού (άρθρο 6), συμπληρώνονται διατάξεις για την άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας, γίνονται αυστηρότερες οι διατάξεις της άδειας διαμονής για λόγους σπουδών και για εξαιρετικούς λόγους, ενώ διευκολύνονται οι αιτούντες την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος (άρθρ. 12). Εξάλλου με τα άρθρα 14, 15, 18 και 19 επέρχονται ορισμένες άλλες μεταρρυθμίσεις στη σχετική μεταναστευτική νομοθεσία. Μετά από λίγο όμως με τη διάταξη του άρθρου 28 του ν. 3613/2007 έγινε νέα ρύθμιση θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής. Συγκεκριμένα τροποποιήθηκαν τόσο ο αρχικός νόμος 3386/2005, όσον και ο μεταγενέστερος νόμος 3536/2007, σχετικά με την ανανέωση της άδειας διαμονής αλλοδαπών, με τα πρόστιμα παραβατών των μεταναστευτικών νόμων, με την υποχρέωση ΑΦΜ για αγορά ενσήμων από αλλοδαπούς, η οποία και καταργήθηκε, όπως και με διάφορες άλλες περιπτώσεις.

Αργότερα έγιναν και άλλες τροποποιήσεις της μεταναστευτικής νομοθεσίας. Συγκεκριμένα με το άρθρο 25 ν. 3649/2008 τροποποιήθηκε το άρθρο 89 ν. 3386/ 2005 για την Επιτροπή Μετανάστευσης. Επιπλέον με το Δ' Κεφάλαιο ν. 3731/2008 τροποποιήθηκαν οι νόμοι 3386/2005 και 3536/2007 για θέματα ιθαγένειας και μεταναστευτικής πολιτικής. Συγκεκριμένα, καθιερώθηκε άδεια διαμονής 10 ετών, αντικατάσταση διαβατηρίου με την άδεια διαμονής ως αποδεικτικού μέσου για τις συναλλαγές με το Δημόσιο, για τις μεταβολές της προσωπικής και εργασιακής κατάστασης, για την απόκτηση του επί μακρόν διαμένοντα μετά τη συμπλήρωση του 18<sup>ου</sup> έτους και εφόσον έχουν διανύσει την πρωτοβάθμια και γυμνασιακή εκπαίδευση. Εξάλλου με τις παραγρ. 1 και 2 του άρθρου 45 του νόμου αυτού τροποποιήθηκε ο ν. 3386/2005 σχετικά με τις άδειες διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών και των υπηκόων Αλβανίας οι οποίοι έχουν Ειδικό Δελτίο Ταυτότητας Ομογενούς. Το επόμενο έτος 2009 έγιναν και άλλες τροποποιήσεις. Ειδικότερα με το

άρθρο 48 ν. 3772/2009 τροποποιήθηκαν οι διατάξεις ποινικού περιεχομένου των άρθρων 76, 87 και 88 του ν. 3386/2005. Επιπλέον με το Κεφάλαιο Δ΄ του ν. 3801/2009 ρυθμίσθηκαν θέματα μεταναστευτικής πολιτικής και τροποποιήθηκαν διατάξεις του ν. 3386/2005. Επίσης με το άρθρο 4 του ν. 3875/2010 έγιναν μια σειρά από τροποποιήσεις στο ν. 3386/2005, οι οποίες είχαν καταστεί αναγκαίες λόγω της ενσωμάτωσης τόσο του πρώτου όσο και του δεύτερου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά του Διεθνικού Οργανωμένου Εγκλήματος. Τέλος με το άρθρο 5 του ν. 4018/2011 αντικαταστάθηκε το άρθρο 16 του ν. 3386/2005 για την εποχιακή εργασία πολιτών τρίτων χωρών. Εξάλλου με το άρθρο 6 του ίδιου νόμου αντικαταστάθηκε το άρθρο 16 Α του ν. 3386/2005, που είχε προστεθεί με το άρθρο 7 του ν. 3536/2007 και αφορούσε στη μετάκληση αλιεργατών. Με τα άρθρα 3, 4, 15 και 16 έγιναν ορισμένες άλλες τροποποιήσεις στο ν. 3386/2005, μικρότερης σημασίας. Βασικά με τον εν λόγω νόμο 4018/2011 «Αναδιοργάνωση του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή αλλοδαπών στη χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας κ.λ.π.» έγινε εφαρμογή, δηλαδή ενσωμάτωση στην εσωτερική έννομη τάξη, του Κανονισμού (ΕΚ) 1030/2002, όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΚ) 380/2008, σχετικά με την αναδιοργάνωση του συστήματος χορήγησης αδειών σε υπηκόους τρίτων χωρών για τη διαμονή τους στη χώρα, υπό όρους αυξημένης ασφάλειας. Όλα τα ανωτέρω ρυθμίζονται λεπτομερώς από τις διατάξεις των άρθρων 1 και 2 του εν λόγω νόμου 4018/2011.

**ΙΒ. Ο νόμος 3907/2011** «*Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη –μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και λοιπές διατάξεις».*

### **Εισαγωγή**

Οι πολεμικές συγκρούσεις και οι εμφύλιες συρράξεις, η οικονομική εξαθλίωση και οι περιβαλλοντικές καταστροφές έχουν δημιουργήσει, κατά τις τελευταίες δεκαετίες, τεράστιο κύμα λαθρομετανάστευσης προς τα ανεπτυγμένα κράτη. Το φαινόμενο αυτό έχει αντιμετωπισθεί τόσο από τη χώρα όσο και από άλλα ευρωπαϊκά κράτη, με μέτρα αστυνομικής φύσεως, τα

οποία αντανακλούν τόσο τους φόβους των τοπικών κοινωνιών όσο και την έλλειψη ετοιμότητας του κρατικού μηχανισμού να διαχειρισθεί την πληθώρα των προσώπων που εισέρχονται παράνομα. Τα εν λόγω μέτρα αφορούν κυρίως στην επαναπροώθηση, την απέλαση και την κράτηση. Συγκεκριμένα η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 83 του ν. 3386/2005 προβλέπει σαν πρώτο στάδιο της διαδικασίας την άμεση επαναπροώθηση του αλλοδαπού που έχει εισέλθει παράνομα στη χώρα, στο κράτος προέλευσης ή καταγωγής του, εφόσον ο εισαγγελέας απέχει από την ποινική δίωξη για το αδίκημα της παράνομης εισόδου. Η επανεισδοχή του αλλοδαπού από τη χώρα καταγωγής του αποτελεί βασικό κανόνα του διεθνούς εθιμικού δικαίου. Εξάλλου σε αρκετές περιπτώσεις η ρύθμιση της επαναπροώθησης και επανεισδοχής του αλλοδαπού από τη χώρα προέλευσης ή καταγωγής του ρυθμίζεται από διεθνείς συμφωνίες. Εάν δεν είναι δυνατή η επαναπροώθηση του αλλοδαπού ο νόμος προβλέπει τη διοικητική απέλασή του (άρθρα 76 και 83 παρ. 2 ν. 3386/2005). Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 81 του ν. 3386/2005 κατά τα προαναφερθέντα στάδια ο αλλοδαπός κρατείται είτε σε αστυνομικά κρατητήρια, είτε σε ειδικούς χώρους παραμονής αλλοδαπών.

Τα κυριότερα προβλήματα τα οποία δημιουργήθηκαν από το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο (ν. 3386/2005) είναι: **1)** η έλλειψη πρόβλεψης για διαδικασίες έγκυρης πιστοποίησης της ταυτότητας των παράνομα εισερχομένων αλλοδαπών και εντοπισμού των ατόμων που χρήζουν πραγματικά διεθνούς ή εθνικής προστασίας. **2)** η έλλειψη πρόβλεψης για επαρκές χρονικό διάστημα συλλογής πληροφοριών για τα συγκεκριμένα πρόσωπα, τόσο μέσω των αστυνομικών διαύλων συνεργασίας όσο και μέσω διαδικασιών εκούσιας παροχής στοιχείων. **3)** η ελλιπής ενημέρωση και παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών προς τους αλλοδαπούς σχετικά με την περαιτέρω μεταχείρισή τους, η οποία έχει σαν αποτέλεσμα την εύκολη θυματοποίησή τους από κυκλώματα διακίνησης λαθρομεταναστών, εμπορίας ανθρώπων και άλλες περιπτώσεις οργανωμένου εγκλήματος. Επιπλέον πολλοί αλλοδαποί για να αποφύγουν την κράτησή τους ή την απέλασή τους ή προκειμένου να νομιμοποιήσουν προσωρινά την διαμονή τους στη χώρα και να αποκτήσουν πρόσβαση στην εργασία, υποβάλλουν καταχρηστικά αιτήματα ασύλου ή χορήγησης άδειας διαμονής, υπό τη καθοδήγηση κυκλωμάτων «εμπορευματοποίησης» της νόμιμης διαμονής στη χώρα, τα οποία τους

προμηθεύουν με πλαστά έγγραφα ή τους παρακινούν σε άλλες μορφές παράνομης συμπεριφοράς, όπως εικονικούς γάμους και υιοθεσίες (Αιτιολ. Έκθεση στο σχέδιο νόμου: Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ κ.λ.π.).

Πρέπει να σημειωθεί, ότι σύμφωνα με το υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς για την παροχή διεθνούς προστασίας η αποφασιστική αρμοδιότητα για τα σχετικά αιτήματα ανήκει στην Ελληνική Αστυνομία. Η ανάθεση όμως της αρμοδιότητας αυτής στην Αστυνομική αρχή, δηλ. της εξέτασης των αιτήσεων παροχής διεθνούς προστασίας, η οποία είναι επιφορτισμένη και με την αναχαίτιση της παράνομης μετανάστευσης, σε συνδυασμό και με το γεγονός ότι οι ιδιότητες του «πρόσφυγα» και του «παράνομου μετανάστη» στην πλειοψηφία των περιπτώσεων συμπλέκονται, έχει δημιουργήσει εύλογες αμφιβολίες σχετικά με τη διαμόρφωση αντικειμενικής και αμερόληπτης κρίσης εκ μέρους των αρμόδιων οργάνων. Εξάλλου είναι γνωστό, ότι για τη διαμόρφωση αντικειμενικής κρίσης αναφορικά με τις συγκεκριμένες αιτήσεις, προϋποτίθεται επαρκής γνώση του προσφυγικού δικαίου και διαρκής ενημέρωση για τις κοινωνικές και πολιτικές εξελίξεις στις χώρες προέλευσης των αιτούντων διεθνή προστασία. Η Αστυνομική όμως αρχή, που είναι επιφορτισμένη και με πλήθος άλλων αστυνομικών και διοικητικών καθηκόντων, δεν πληροί τις προϋποθέσεις αυτές. Το γεγονός αυτός οδηγεί στην καθυστέρηση της έκδοσης των σχετικών αποφάσεων και κατ' επέκταση στην παράταση του χρόνου «νόμιμης» παραμονής αλλοδαπών, οι οποίοι δεν δικαιούνται να παραμένουν στη χώρα μας. Η κατάσταση αυτή αξιοποιείται από τα «κυκλώματα» διακίνησης λαθρομεταναστών, τα οποία εμφανίζουν την Ελλάδα ως προορισμό εύκολης και μακράς νομιμοποίησης. Συγχρόνως η συστηματική και εν πολλοίς καθοδηγούμενη υποβολή καταχρηστικών αιτημάτων διεθνούς προστασίας εκ μέρους «δεδηλωμένων» οικονομικών μεταναστών, η οποία οδήγησε κατά τις τελευταίες δεκαετίες σε ραγδαία αύξηση του αριθμού αυτών των αιτημάτων, σε συνδυασμό με ανεπαρκή στελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών έχει δυσχεράνει σε μεγάλο βαθμό τον εντοπισμό των ατόμων που πράγματι δικαιούνται να υπαχθούν στο καθεστώς της διεθνούς προστασίας.

Επιπλέον η ανομοιογένεια των εθνικών ρυθμίσεων, σχετικά με τις ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη διαδικασία απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών, οδήγησαν στη λήψη νομοθετικών μέτρων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, προκειμένου να διαμορφωθούν ομοιόμορφοι κανόνες και διαδικασίες στα κράτη –μέλη, για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών, που είχαν ως αποτέλεσμα την έκδοση της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ. Με την οδηγία αυτή τίθενται οι κοινές αρχές, τις οποίες τα κράτη –μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να τηρούν για την αντιμετώπιση του φαινομένου της παράνομης εισόδου και παραμονής των υπηκόων τρίτων χωρών στη επικράτειά τους, καθώς και την καθιέρωση δίκαιης και διαφανούς διαδικασίας για την επιστροφή τους, στις χώρες καταγωγής τους. Στο πλαίσιο αυτό η χρήση αναγκαστικών μέτρων σε βάρος των αλλοδαπών που διαμένουν παράνομα στη χώρα θα πρέπει να υπόκειται ρητά στις αρχές της αναλογικότητας και της αποτελεσματικότητας σε ό,τι αφορά τα χρησιμοποιούμενα μέσα και τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Σύμφωνα με την οδηγία αυτή ενδείκνυται η εφαρμογή λιγότερων αναγκαστικών μέτρων, όπως είναι η οικειοθελής επιστροφή σε σχέση με την αναγκαστική, εφόσον δεν υπάρχουν υπόνοιες ότι αυτό θα υπονόμει τη διαδικασία επιστροφής. Ο προαναφερθείς νόμος 3907/2011 πρωτίστως ενσωματώνει στην εθνική έννομη τάξη τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη –μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Επιπροσθέτως αναλαμβάνει στρατηγική πρωτοβουλία ως προς τη διαχείριση των αλλοδαπών και των ανιθαγενών των αιτούντων άσυλο, ή εν γένει διεθνή προστασία, υπό το φως των εξελίξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε σχέση με εκδοθείσες Οδηγίες. Οι κυριότερες από αυτές είναι η Οδηγία 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη –μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, η Οδηγία 2004/83/ΕΚ για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους, η Οδηγία 2003/9/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη – μέλη κ.ά. Προς το συγκεκριμένο σκοπό

αξιοποιούνται τα πορίσματα της Έπατης Αρμουςείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά διαδικασία που εφαρμόζεται για την εξέταση των αιτημάτων τους. Για πρώτη φορά ιδρύεται αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου, που στελεχώνεται από εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό, προκειμένου να εξαλειφθούν τα μειονεκτήματα που εμφάνιζε το υπάρχον σύστημα παροχής ασύλου στη χώρα μας. Επιπρόσθετα δημιουργούνται «Κέντρα Πρώτης Υποδοχής» για τους εισερχόμενους στην Ελλάδα χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις αλλοδαπούς. Στα Κέντρα αυτά θα εξακριβώνεται η ταυτότητα, το ιστορικό και η εν γένει κατάσταση των αλλοδαπών. Θα παρέχονται τους οι πρώτες υπηρεσίες υποδοχής, θα διαπιστώνονται οι ιδιαίτερες ανάγκες και το νομικό τους καθεστώς και, ανάλογα με τα στοιχεία που θα συλλέγονται, θα αποφασίζεται και η περαιτέρω μεταχείρισή τους από την πολιτεία.

#### *α.Υπηρεσία Ασύλου – Αρχή Προσφυγών.*

Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του πρώτου κεφαλαίου του ν. 3907/2011 στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη ιδρύεται αυτοτελής Υπηρεσία Ασύλου. Η τοπική αρμοδιότητα της συγκεκριμένης Υπηρεσίας εκτείνεται σε όλη την επικράτεια. Ως κύριες αρμοδιότητες έχει την υποστήριξη του σχεδιασμού της εθνικής πολιτικής ασύλου, την καταγραφή και εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, την ενημέρωση όσων κάνουν αίτηση για τη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, τη συγκέντρωση και αξιολόγηση πληροφοριών σχετικά με την οικονομική, κοινωνική και πολιτική κατάσταση που επικρατεί στις χώρες προέλευσης των αλλοδαπών, τη διευκόλυνση των αιτούντων σε ό,τι αφορά τις υλικές συνθήκες υποδοχής και τη συνεργασία με κρατικούς φορείς, ανεξάρτητες αρχές και μη κυβερνητικές οργανώσεις, όργανα και οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνείς οργανισμούς για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής της. Η εν λόγω Υπηρεσία συγκροτείται από περιφερειακά γραφεία ασύλου τα οποία ιδρύονται και λειτουργούν σε πόλεις στις οποίες παρατηρείται συγκέντρωση αλλοδαπών και από μία Κεντρική Υπηρεσία, η οποία προγραμματίζει, κατευθύνει, παρακολουθεί και ελέγχει τη δράση τους και εξασφαλίζει τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Παράλληλα στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη συνιστάται Αρχή Προσφυγών. Η εν λόγω αρχή εξετάζει τις προσφυγές αιτούντων διεθνή προστασία κατά αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου. Στο πλαίσιο της Αρχής αυτής λειτουργούν μία ή περισσότερες Επιτροπές. Κάθε Επιτροπή αποτελείται από ένα πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, με εξειδίκευση ή εμπειρία στο αντικείμενο, ως Πρόεδρο και από ένα εκπρόσωπο της Ένωσης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και ένα νομικό, πολιτικό ή κοινωνικό επιστήμονα με εξειδικευμένες γνώσεις στο προσφυγικό δίκαιο ή στο δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως μέλη.

#### **β. Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής.**

Στο ίδιο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη συνιστάται αυτοτελής Υπηρεσία με τίτλο «Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής». Η αποστολή της Υπηρεσίας αυτής συνίσταται στη διασφάλιση της ταχείας υπαγωγής των λαθρομεταναστών σε διαδικασίες πρώτης υποδοχής, υπό συνθήκες σεβασμού και αξιοπρέπειάς τους. Στη διαδικασία πρώτης υποδοχής υποβάλλονται οι υπήκοοι τρίτων χωρών που εισέρχονται ή παραμένουν χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις στη χώρα. Η διαδικασία αυτή συνίσταται στην εξακρίβωση της ταυτότητας, της ιθαγένειας, στην καταγραφή τους, στον ιατρικό έλεγχο των συγκεκριμένων αλλοδαπών, την ενημέρωσή τους για τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματά τους, ιδίως για τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες μπορούν να υπαχθούν σε καθεστώς διεθνούς προστασίας και στον εντοπισμό μεταξύ αυτών, όσων τυχόν δικαιούνται διεθνούς προστασίας ή ανήκουν σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες για τον διαχωρισμό τους, προκειμένου να υποβληθούν στην κατά περίπτωση αρμόζουσα νόμιμη μεταχείριση (άρθρο 7 ν. 3907/2011). Οι υπηρεσίες πρώτης υποδοχής ενημερώνουν τους υπηκόους τρίτων χωρών για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Οι αιτούντες διεθνή προστασία παραπέμπονται στο κατά τόπο αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου. Κλιμάκιο του εν λόγω Γραφείου μπορεί να λειτουργεί στο Κέντρο Πρώτης Υποδοχής. Σε κάθε περίπτωση η υποβολή αιτήματος υπαγωγής σε καθεστώς διεθνούς προστασίας υποχρεώνει στο διαχωρισμό του αιτούντος και την παραπομπή του στο κατά τόπο αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου. Οι αιτούντες παραμένουν στους χώρους της Πρώτης Υποδοχής για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η διαδικασία εξέτασης του αιτήματός τους, που πάντως δεν μπορεί κατ' ανώτατο όριο να



υπερβαίνει τις 25 ημέρες. Αν εντός του ανωτέρω χρονικού διαστήματος δεν έχει περατωθεί η εξέταση του αιτήματος διεθνούς προστασίας το αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου χορηγεί στον ενδιαφερόμενο δελτίο αιτήσαντος άσυλο και τον παραπέμπει σε κατάλληλες δομές φιλοξενίας για τη λειτουργία των οποίων μεριμνά το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Εάν το αίτημα και η προσφυγή απορριφθεί ενόσω οι υπήκοοι τρίτων χωρών παραμένουν στο Κέντρο ή τη Μονάδα Πρώτης Υποδοχής, αυτοί παραπέμπονται στην αρμόδια αρχή για την υπαγωγή τους σε διαδικασίες απέλασης, επιστροφής ή επανεισδοχής. Οι εναπομένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών παραπέμπονται στην αρχή που είναι κατά νόμο αρμόδια να αποφασίσει την υπαγωγή τους σε διαδικασία επανεισδοχής, απέλασης ή επιστροφής. Πρέπει να σημειωθεί, ότι εάν η καθυστέρηση κατά τη διαδικασία εξακρίβωσης και διαχωρισμού οφείλεται σε υπαίτια ή καταχρηστική συμπεριφορά του υποκειμένου στη διαδικασία πρώτης υποδοχής, αυτός θεωρείται ότι αρνείται να συνεργαστεί και παραπέμπεται για επαναπροώθηση, απέλαση ή επιστροφή. Περαιτέρω οι υπήκοοι τρίτων χωρών, που συλλαμβάνονται να εισέρχονται παράνομα στη χώρα, οδηγούνται άμεσα με ευθύνη της αρχής που διενήργησε τη σύλληψη στο Κέντρο ή Μονάδα Πρώτης Υποδοχής στα όρια της τοπικής αρμοδιότητας των οποίων συνελήφθησαν και ακολουθείται η προεκτεθείσα διαδικασία. Συμπερασματικά, η όλη διαδικασία ελέγχου των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι εντάσσονται στις μονάδες Πρώτης Υποδοχής, αποσκοπεί στο να καταστεί εφικτός σε σύντομο χρονικό διάστημα ο διαχωρισμός τους, στους αλλοδαπούς που χρήζουν διεθνούς προστασίας και σε αυτούς που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις και συνεπώς πρέπει να επαναπροωθηθούν στη χώρα προέλευσής τους.

**γ. Επιστροφή υπηκόων τρίτων χωρών.**

Ο ν. 3907/2011 ενσωματώνει στην εθνική έννομη τάξη τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Με την εν λόγω Οδηγία τίθενται κοινές αρχές τις οποίες τα κράτη –μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να τηρούν, σχετικά με την καθιέρωση μιας δίκαιης και διαφανούς διαδικασίας για την επιστροφή των παρανόμως

διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες καταγωγής τους, προέλευσής τους και την διασφάλιση ταυτόχρονα αποτελεσματικής προστασίας των συμφερόντων των ενδιαφερομένων. Σύμφωνα με την Οδηγία αυτή ενδείκνυται να προκρίνεται η εφαρμογή λιγότερων αναγκαστικών μέτρων, όπως είναι η οικειοθελής επιστροφή σε σχέση με την αναγκαστική, εφόσον δεν υπάρχουν εύλογες υπόνοιες ότι αυτό θα υπονόμει την διαδικασία επιστροφής. Επιπρόσθετα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη σε κάθε περίπτωση, τόσο η πραγματική κατάσταση του αλλοδαπού που παραμένει παράνομα στη χώρα, όσο και η συνδρομή στο πρόσωπό του λόγων που δεν του επιτρέπουν να απομακρυνθεί. Η ανωτέρω Οδηγία δεν εφαρμόζεται στους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι :**α)** υπόκεινται σε απαγόρευση εισόδου, σύμφωνα με το άρθρο 13 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15<sup>ης</sup> Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (EEL 105/2006), **β)** υπόκεινται σε απέλαση που επιβάλλεται με δικαστική απόφαση ή υπόκεινται σε διαδικασίες έκδοσης και **γ)** απολαμβάνουν του δικαιώματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 5 του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν και το π.δ. 106/2007.

Κατά τη διάταξη του άρθρου 3 της Οδηγίας για την εφαρμογή της νοούνται ως : **α)** «**Επιστροφή**»: διαδικασία επανόδου υπηκόου τρίτης χώρας είτε με οικειοθελή συμμόρφωσή του προς υποχρέωση επιστροφής, είτε αναγκαστικά :**1)** στη χώρα καταγωγής του ή **2)** σε χώρας διέλευσης, σύμφωνα με κοινοτικές ή διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής ή άλλες ρυθμίσεις ή **3)** σε άλλη τρίτη χώρα, στην οποία αποφασίζει εθελοντικά να επιστρέψει και στην οποία γίνεται δεκτός. **β)** «**Απομάκρυνση**»: εκτέλεση της απόφασης επιστροφής με φυσική μεταφορά του υπηκόου τρίτης χώρας, εκτός της ελληνικής επικράτειας.**γ)** «**Οικειοθελής αναχώρηση**»: η τήρηση της υποχρέωσης επιστροφής εντός της προθεσμίας που ορίζεται για το συγκεκριμένο σκοπό στην απόφαση επιστροφής.**δ)** «**Απαγόρευση εισόδου**»: διοικητική πράξη, η οποία συνοδεύει την απόφαση επιστροφής και με την οποία απαγορεύεται, για ορισμένο χρονικό διάστημα η είσοδος και η παραμονή στην ελληνική επικράτεια ή στην επικράτεια άλλου κράτους – μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

#### **δ. Διαδικασία επιστροφής υπηκόων τρίτων χωρών.**

Η διαδικασία επιστροφής προϋποθέτει «απόφαση επιστροφής» σύμφωνα το άρθρο 18 ν. 3907/2011 (άρθρο 3 της οδηγίας). Αυτή είναι διοικητική πράξη με την οποία κηρύσσεται ή αναφέρεται ως παράνομη η παραμονή υπηκόου τρίτης χώρας και του επιβάλλεται η υποχρέωση επιστροφής. Η απόφαση επιστροφής εκδίδεται σε περίπτωση απόρριψης αιτήματος χορήγησης ή ανανέωσης τίτλου διαμονής, καθώς και σε περίπτωση ανάκλησης ισχύοντος τίτλου διαμονής. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις υπηκόων τρίτων χωρών που ήδη διαμένουν παράνομα στη χώρα εκδίδεται απόφαση επιστροφής από τα αρμόδια, σύμφωνα με το άρθρο 76 παρ. 2 του ν. 3386/2005, όργανα. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν παράνομα στο ελληνικό έδαφος και διαθέτουν έγκυρο τίτλο διαμονής ή άλλη άδεια που παρέχει δικαίωμα παραμονής και έχει εκδοθεί από άλλο κράτος – μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποχρεούνται να μεταβαίνουν αμέσως στο έδαφος αυτού του άλλου κράτους. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσής τους εκδίδεται απόφαση επιστροφής από τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές.

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι αρμόδιες αρχές μπορούν να μην εκδίδουν απόφαση επιστροφής για υπήκοο τρίτης χώρας, ο οποίος διαμένει παράνομα στην ελληνική επικράτεια, εφόσον άλλο κράτος – μέλος αναλαμβάνει τον εν λόγω υπήκοο δυνάμει διμερών συμφωνιών ή διευθετήσεων, που ισχύουν κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της Οδηγίας 2008/115/EK (13/1/2009). Εξάλλου οι αρμόδιες αρχές μπορούν ανά πάσα στιγμή να χορηγούν αυτοτελή άδεια διαμονής για λόγους φιλευσπλαχνίας, ανθρωπιστικούς ή άλλους λόγους σε υπήκοο τρίτης χώρας ο οποίος διαμένει παράνομα στην ελληνική επικράτεια, σύμφωνα με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Η΄ του ν. 3386/2005 ή της παρ. 4 του άρθρου 15 του ν. 1975/1991. Στην περίπτωση έκδοσης της ανωτέρω άδειας διαμονής, δεν εκδίδεται απόφαση επιστροφής. Περαιτέρω πρέπει να λεχθεί, ότι σε βάρος υπηκόου τρίτης χώρας που έχει καταθέσει εμπρόθεσμα αίτηση χορήγησης ή ανανέωσης άδειας διαμονής με όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και έχει λάβει τη βεβαίωση που προβλέπεται από το άρθρο 11 παρ. 4 του ν. 3386/2005 ή από άλλη ανάλογη ειδική διάταξη, δεν είναι δυνατή η έκδοση απόφασης επιστροφής για λόγους παράνομης διαμονής, έως ότου το αίτημα κριθεί οριστικά.

Η απόφαση επιστροφής του υπηκόου τρίτης χώρας προβλέπει κατάλληλο χρονικό διάστημα για την οικειοθελή αναχώρησή του, που κυμαίνεται από 7 έως 30 ημέρες. Το χρονικό αυτό διάστημα χορηγείται αυτοδικαίως, χωρίς να απαιτείται η υποβολή αιτήσεως από τον υπήκοο τρίτης χώρας. Η εν λόγω προθεσμία οικειοθελούς αναχώρησης μπορεί να παραταθεί από τις αρμόδιες αρχές, μετά από σχετική αίτηση του υπηκόου τρίτης χώρας. Η παράταση της προθεσμίας χορηγείται μόνο για τη διευθέτηση των εκκρεμών υποχρεώσεων που απορρέουν από τις περιστάσεις αυτές, ενόψει της αναχώρησης. Αρμόδια για την επιβεβαίωση της οικειοθελούς αναχώρησης είναι η αρχή που εξέδωσε την απόφαση επιστροφής.

Η υλοποίηση της απόφασης επιστροφής υπηκόου τρίτης χώρας έχει ανατεθεί στην αστυνομική αρχή. Πραγματοποιείται μάλιστα με την απομάκρυνση από τη χώρα αυτού κατά του οποίου έχει εκδοθεί η απόφαση περί επιστροφής. Προϋπόθεση αποτελεί η πάροδος άπρακτης της προθεσμίας οικειοθελούς αναχώρησης, εφόσον χορηγήθηκε τέτοια προθεσμία, εκτός εάν κατά τη διάρκειά της προκύψει οποιοσδήποτε από τους λόγους που αναφέρονται στην παρ. 4 του άρθρου 22, όπως ύπαρξη κινδύνου διαφυγής του υπηκόου τρίτης χώρας, επικινδυνότητά του για τη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια. Στην περίπτωση αυτή η απόφαση επιστροφής καθίσταται άμεσα εκτελεστή, ενώ η αστυνομική αρχή εκδίδει διαπιστωτική πράξη, η οποία επιδίδεται στον υπήκοο τρίτης χώρας. Σε βάρος του υπηκόου τρίτης χώρας που ανθίσταται κατά την εκτέλεση της απόφασης επιστροφής, η αστυνομική αρχή μπορεί να εφαρμόζει τα μέτρα καταναγκασμού που προβλέπονται από τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 80 του ν. 3386/2005 και της υπ' αριθμ. 4000/4/46 – ά από 27/7/2009 Κ.Υ.Α. (ΦΕΚ 1535 Β'). Τα εν λόγω μέτρα λαμβάνονται με σεβασμό στην προσωπικότητα και τα θεμελιώδη δικαιώματα του ατόμου, χωρίς υπέρβαση του αναγκαίου μέτρου, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

**ε. Τροποποίηση διατάξεων του ν. 3386/2005.**

Το άρθρο 42 του ν. 3907/2011 επέφερε τροποποιήσεις σε ορισμένες διατάξεις του ν. 3386/2005. Βασικά τροποποιήθηκε το άρθρο 44 του ν. 3386/2005 που ρυθμίζει τη χορήγηση και ανανέωση αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Συγκεκριμένα επεκτάθηκε η χορήγηση της άδειας αυτής και σε άλλες περιπτώσεις που δεν προβλέπονταν από τον ν.

3386/2005. Ειδικότερα με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης επιτρέπεται η χορήγηση άδειας διαμονής για λόγους ανθρωπιστικής φύσεως σε υπηκόους τρίτων χωρών που εμπίπτουν σε κάποια από τις ακόλουθες κατηγορίες, με την προϋπόθεση οι τελευταίοι να μη αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια: **α)** Θύματα εμπορίας ανθρώπων που δεν συνεργάζονται με τις διωκτικές αρχές, **β)** Θύματα εγκληματικών πράξεων, οι οποίες προβλέπονται στα άρθρα 1 και 2 του ν. 929/1979 και στην παρ. 1 του άρθρου 16 του ν. 3304/2005, **γ)** Ενήλικοι, θύματα ενδοοικογενειακής βίας ή ανήλικοι εξαιτίας λόγων υγείας να επιμεληθούν των υποθέσεών τους ή ανήλικοι που χρήζουν αποδεδειγμένα προστατευτικών μέτρων και φιλοξενούνται από κοινωφελή ιδρύματα. **δ)** Ανήλικοι η επιμέλεια των οποίων έχει ανατεθεί σε ελληνικές οικογένειες ή οικογένειες υπηκόων τρίτων χωρών με νόμιμη διαμονή στη χώρα, **ε)** Θύματα εργατικών ατυχημάτων ή λοιπών ατυχημάτων καλυπτόμενων από την ελληνική νομοθεσία, **στ)** Πάσχοντες από σοβαρά προβλήματα υγείας, **ζ)** Ανήλικοι φιλοξενούμενοι σε οικοτροφεία, που λειτουργούν υπό την εποπτεία των αρμοδίων Υπουργείων, **η)** Ενήλικοι που γεννήθηκαν στην Ελλάδα καθώς και όσοι φοίτησαν σε έξι τουλάχιστον τάξεις ελληνικού σχολείου πριν ενηλικιωθούν, **θ)** Σύζυγοι, γονείς ανήλικων ημεδαπών και συντηρούμενα μέλη οικογένειας Έλληνα πολίτη. Πρέπει να σημειωθεί ότι προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας διαμονής σε πρόσωπα των παραπάνω κατηγοριών είναι η κατοχή διαβατηρίου, έστω και εάν αυτό έχει λήξει. Άδεια διαμονής χορηγείται επίσης και στις περιπτώσεις διαπιστωμένης αντικειμενικής αδυναμίας εφοδιασμού του ενδιαφερομένου με διαβατήριο εφόσον αυτή διαπιστώνεται, κατόπιν αιτιολογημένης αίτησης του ενδιαφερομένου και γνώμης της αρμόδιας Επιτροπής, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 84 του ν. 3386/2005.

Επιπλέον ο Υπουργός Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης μπορεί κατ' εξαίρεση να χορηγεί μετά από γνώμη Επιτροπής της παραγράφου 1 του άρθρου 89 άδεια διαμονής διάρκειας ενός έτους σε υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ελλάδα και αποδεικνύουν ότι έχουν αναπτύξει ιδιαίτερους δεσμούς με τη χώρα. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι να μη συντρέχουν στο πρόσωπό τους λόγοι δημόσιας τάξης. Η εν λόγω άδεια διαμονής μπορεί να ανανεώνεται από τον ίδιο Υπουργό.

Επιπροσθέτως με το ίδιο άρθρο 42 του ν. 3907/2011 επήλθαν και ορισμένες, όχι όμως ουσιώδεις, μεταβολές στις διατάξεις των άρθρων 84 παρ. 1 εδ. γ' και δ', 89 παρ. 1, 73 παρ. 5 του ν. 3386/2005, ενώ καταργήθηκαν η παρ. 4 του άρθρου 73 και εξ ολοκλήρου το άρθρο 79 του ν. 3386/2005.

### **Καταληκτικές παρατηρήσεις**

#### **α. Γενικά**

Ο προαναφερθείς ν. 3907/2011 ενσωματώνει πρωτίστως στην εθνική έννομη τάξη τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Επιπροσθέτως αναλαμβάνει στρατηγική πρωτοβουλία ως προς την διαχείριση των αλλοδαπών και των ανιθαγενών των αιτούντων άσυλο, ή εν γένει διεθνή προστασία, υπό το φως των εξελίξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε σχέση με εκδοθείσες οδηγίες. Πρέπει να σημειωθεί ότι στην έκδοση της προαναφερθείσας οδηγίας συντέλεσε η ανομοιογένεια των εθνικών ρυθμίσεων, σχετικά με τις ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη διαδικασία απομάκρυνσης υπηκόων τρίτων χωρών. Με την οδηγία αυτή τίθενται πλέον κοινές αρχές, τις οποίες τα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να τηρούν για την αντιμετώπιση του φαινομένου της παράνομης εισόδου και παραμονής των υπηκόων τρίτων χωρών στην επικράτειά τους, καθώς και την καθιέρωση δίκαιης και διαφανούς διαδικασίας για την επιστροφή τους στις χώρες καταγωγής τους. *Prima facie* πρέπει να ληχθεί ότι ο ν. 3907/2011 κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση. Βεβαίως ο νόμος αυτός θα δοκιμασθεί στην πράξη, που είναι και η λυδία λίθος της επιτυχημένης ή μη αντιμετώπισης οποιουδήποτε κοινωνικού φαινομένου από το νομοθέτη. Πάντως επιτυχής πρέπει να θεωρείται η εφαρμογή του συγκεκριμένου νόμου και ειδικότερα της διάταξης του άρθρου 42, που τροποποίησε το άρθρο 44 του ν. 3386/2005 για τη χορήγηση και ανανέωση αδειών διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, σχετικά με τους βορειοαφρικανούς μετανάστες, που στις αρχές του 2011 κατέλαβαν τη Νομική Σχολή Αθηνών και αργότερα φιλοξενήθηκαν στο μέγαρο Υπατία.

#### **β. Η ανάφλεξη του Βορειοαφρικανικού τόξου.**

Η ανάφλεξη του Βορειοανατολικού τόξου, με την εξέγερση των λαών της Τυνησίας, της Αιγύπτου, της Λιβύης κ.λ.π. κατά των απολυταρχικών καθεστώτων των χωρών τους, η αποκληθείσα «Αραβική Άνοιξη»,

δημιούργησε ένα μεγάλο μεταναστευτικό κύμα, με κατεύθυνση προς τα νότια κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το πρώτο μεταναστευτικό κύμα δέχθηκαν η Μάλτα και η Ιταλία, που κάλεσαν την Κομισιόν να προσφέρει «αλληλεγγύη» για να αντιμετωπιστεί η «μαζική είσοδος» λαθρομεταναστών (THE ECONOMIST, Καθημερινή 17/4/2011, σελ. 18). Ειδικότερα στην ιταλική νήσο Λαμπεντούζα το τελευταίο τρίμηνο αποβιβάστηκαν περισσότεροι από 25.000 λαθρομετανάστες, δημιουργώντας το αδιαχώρητο. Η παρουσία τους στην υπερπλήρη ιταλική νησίδα δημιουργεί συγκρούσεις με το τοπικό πληθυσμό, εκτρέφει τον ξενοφοβικό ρατσισμό και τον ακροδεξιό πολιτικό καιροσκοπισμό και προκαλεί πολιτικές παρενέργειες σε ολόκληρη την Ευρώπη προς την οποία διαχέεται μέρος αυτού του απελπισμένου πληθυσμού (Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία 17/4/2011, σελ. 29).

Στις αρχές Απριλίου 2011 το Ευρωκοινοβούλιο, αντιλαμβανόμενο το μέγεθος του προβλήματος, στην προσπάθειά του να βρεθεί πολιτική λύση, επεσήμανε ότι «μόνη η Frontex δεν βοηθά». Σε σχετικό ψήφισμά τους οι «27» αναφέρουν ότι θα καταστρώσουν σχέδιο «επανεγκατάστασης» των λαθρομεταναστών με βάση την εκφρασμένη αρχή της αμοιβαιότητας μεταξύ μελών και μη μελών της Ε.Ε., μια αρχή που ανατρέπεται στην πράξη, καθώς δεν υφίσταται συνολικό νομικό πλαίσιο για τέτοιου είδους «μοιρασιά». Το ίδιο ψήφισμα υπογραμμίζει ότι πρέπει να βοηθηθούν οικονομικά οι χώρες προέλευσης, ώστε να δημιουργηθούν εκεί νέες θέσεις εργασίας και να βελτιωθούν οι συνθήκες ζωής.

Όλα όμως αυτά ακυρώνονται στην πράξη. Την Κυριακή 17/4/2011 επί έξι ώρες οι Γαλλικές αρχές μπλόκαραν τραίνα με Τυνήσιους μετανάστες ώστε να μη διασχίσουν τα ιταλικά σύνορα. Η συμπεριφορά αυτή της Γαλλίας συνιστά παραβίαση της συμφωνίας Σένγκεν, που εγγυάται την ελεύθερη διακίνηση στα εσωτερικά σύνορα της Ευρώπης (THE INDEPENDENT, Ελευθεροτυπία 20/4/2011, σελ. 2). Το ίδιο επιλήψιμη είναι και η προσέγγιση από πλευράς Ιταλίας. Η ιταλική κυβέρνηση, σε απόγνωση από την εισβολή 25.000 και πλέον Βορειοαφρικανών μεταναστών μέσα στους τελευταίους μήνες, εξέδωσε χιλιάδες προσωρινές άδειες παραμονής, που επιτρέπουν στους κατόχους τους να ταξιδεύουν ελεύθερα εντός της Ευρώπης. Είναι σαφές, ότι τόσο η Ιταλία όσο και η Γαλλία επιθυμούν να μετατρέψουν το πρόβλημα των μεταναστών σε πρόβλημα κάποιου άλλου.

**γ. Η ανάφλεξη του Βορειοαφρικανικού τόξου και η Ελλάδα.**

Η εξέγερση των λαών της Βόρειας Αφρικής δεν ήταν ποτέ δυνατόν να αφήσει ανεπηρέαστη την Ελλάδα. Σε σχετικό ρεπορτάζ της Δώρας Αντωνίου στην Καθημερινή της 18/12/2011, σελ. 13, υπό τον τίτλο «Δίαυλος παράνομης μετανάστευσης Λίβυων στην Ελλάδα» αναφέρονται χαρακτηριστικά τα ακόλουθα: «Η άφιξη στην Ελλάδα 675 Λίβυων το τετραήμερο από 7 έως 10 Δεκεμβρίου, μέσω του ανθρωπιστικού διαύλου που άνοιξε από τον περασμένο Μάρτιο για την περίθαλψη τραυματιών της εμφύλιας σύγκρουσης στη Λιβύη, σήμανε συναγερμό στην Ελληνική Αστυνομία και κινητοποίησε τις υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών. Από την αρχή του προγράμματος περίθαλψης Λίβυων τραυματιών πολέμου μέχρι τις 12 Δεκεμβρίου έφθασαν σε Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Ρόδο και Χανιά, προκειμένου να νοσηλευθούν σε ιδιωτικά νοσηλευτικά ιδρύματα, συνολικά 2.309 άτομα. Συγκεκριμένα στην Αθήνα 1.194, στη Θεσσαλονίκη 950, στη Ρόδο 152 και στα Χανιά 13. Αρκετοί από τους αφιχθέντες διέμεναν σε ξενοδοχεία, ισχυριζόμενοι ότι επισκέπτονται κάποιο θεραπευτικό κέντρο για φυσικοθεραπείες.

Η απότομη κλιμάκωση των αφίξεων το τελευταίο διάστημα δημιούργησε στις αρμόδιες αρχές έντονες υπόνοιες, ότι ο μηχανισμός που δημιουργήθηκε για ανθρωπιστικούς λόγους σταδιακά μετατρέπεται από επιτήδειους σε δίαυλο παράνομης μετανάστευσης προς την Ελλάδα. Για την αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών για νοσηλεία τραυματιών, που προκάλεσε η κρίση στη Λιβύη, ενεργοποιήθηκε στην Ελλάδα σχετική πρόνοια της Συνθήκης Σένγκεν: οι τραυματίες και οι συνοδοί ορισμένων εξ αυτών έφθαναν στο αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος», χωρίς την απαιτούμενη βίζα και εκεί, με ευθύνη της Ελληνικής Αστυνομίας, τους χορηγούνταν προσωρινή βίζα, η οποία ίσχυε μέχρι να ολοκληρωθεί η νοσηλεία τους. Στην αρχή το σύστημα λειτουργούσε κανονικά. Τραυματίες έρχονταν, νοσηλεύονταν και στη συνέχεια επέστρεφαν στην Λιβύη. Στην πορεία, ωστόσο, και ιδιαίτερα το τελευταίο διάστημα, παρατηρήθηκαν αλλαγές. Πέρα από τη σημαντική αύξηση στον αριθμό των αφίξεων, διαπιστώθηκε ότι αρκετοί από τους αφιχθέντες δεν νοσηλεύονταν σε κάποιο ιδιωτικό νοσηλευτικό ίδρυμα, όπως θα έπρεπε κανονικά, αλλά διέμεναν σε ξενοδοχεία, ισχυριζόμενοι ότι επισκέπτονταν κάποιο θεραπευτικό κέντρο για φυσιοθεραπείες. Σημαντικός αριθμός μάλιστα άρχισε να ζητεί παράταση της



διαμονής στη χώρα, προβάλλοντας την ανάγκη επιπλέον θεραπείας, και πάλι όμως χωρίς να νοσηλεύονται κάπου. Πέραν αυτών, άρχισαν να φθάνουν στην αστυνομία αναφορές για επισκέψεις «φυσικοθεραπευτριών» στα ξενοδοχεία για «μασάζ» στα δωμάτια, για ανάπτυξη δηλαδή κυκλώματος πορνείας γύρω από τους Λίβυους φιλοξενούμενους. Παράλληλα, καθώς ο αριθμός των Λίβυων που έρχονται στην Ελλάδα βαίνει διαρκώς αυξανόμενος με τη διαδικασία της έκτακτης ανάγκης, από πλευράς αστυνομικών αρχών ετέθη και η παράμερος ασφαλείας. Συγκεκριμένα, όπως επισημάνθηκε από την αστυνομία, ήταν πολύ δύσκολο να βεβαιωθεί ότι όλοι αυτοί οι άνθρωποι που έφθαναν στην Ελλάδα, κατά κανόνα με ιδιωτικές πτήσεις, ήταν όντως άτομα που χρήζουν νοσηλείας. Παράλληλα, ήταν σχεδόν αδύνατο να παρακολουθείται εάν θα τηρούσαν τους περιορισμούς της προσωρινής βίζας και θα έφευγαν από τη χώρα με την εκπνοή της.

Το θέμα συζητήθηκε την περασμένη Δευτέρα σε σύσκεψη υπό τον υφυπουργό Εξωτερικών Δ. Δόλλη, με τη συμμετοχή των γ.γ. του ΥΠΕΞ Ι. Ζέπου και του υπουργείου Προστασίας του Πολίτη Π. Οικονόμου. Αποφασίστηκε η αυστηροποίηση της διαδικασίας έλευσης τραυματιών από τη Λιβύη, σε μία προσπάθεια, πέραν όλων των άλλων, να προστατευθεί και η ανθρωπιστική προσφορά της Ελλάδας που είναι μέχρι τώρα η χώρα που υποδέχθηκε τον μεγαλύτερο αριθμό τραυματιών .....». Στο αυτό μήκος κύματος κινείται και άλλο σχετικό ρεπορτάζ του Γιώργου Μαρνέλλου στην Ελευθεροτυπία της 18/11/2011 , σελ. 53.

#### **δ. Συμπεράσματα.**

Η Ευρώπη χρειάζεται μια ενιαία προσέγγιση στα προβλήματα στα νότια σύνορά της. Η εισροή μεταναστών πρέπει να αντιμετωπιστεί ως κοινή ευρωπαϊκή πρόκληση. Αυτό που συμβαίνει σήμερα είναι μια γεύση από το τι πρόκειται να επακολουθήσει. Το μέλλον θα δείξει, εάν τόσο η Οδηγία 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 1<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2008, όσο και ο νόμος 3907/2011 που ενσωματώνει στην εθνική έννομη τάξη τις διατάξεις της Οδηγίας αυτής, θα μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τα νέα προβλήματα που δημιουργήθηκαν από την ανάφλεξη του Βορειοαφρικανικού τόξου.

## **ΙΓ. Οι διακρίσεις λόγω εθνοτικής ή φυλετικής καταγωγής και η καταπολέμησή τους.**

Ο κοινοτικός χάρτης των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων αναγνωρίζει (άρθρο 12) τη σημασία της καταπολέμησης κάθε είδους διακρίσεων, συμπεριλαμβανομένης της λήψης κατάλληλων μέτρων για την κοινωνική και οικονομική ένταξη όλων των εργαζομένων. Η θέση αυτή επαναλαμβάνεται και στις κατευθυντήριες γραμμές του 2000 για την απασχόληση, οι οποίες εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι στις 10 και 11 Δεκεμβρίου 1999 και προωθούν τη διαμόρφωση ενός συνεκτικού συνόλου ρυθμίσεων που στοχεύουν στην καταπολέμηση των διακρίσεων. Εξάλλου και σε επίπεδο εθνικού δικαίου, οι διακρίσεις λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας και γενετήσιου προσανατολισμού απαγορεύονται από το ισχύον Σύνταγμα (άρθρο 2 παρ. 1, 5 παρ. 2, 13 και 21) το οποίο άλλωστε στο άρθρο 4 περιλαμβάνει την αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου, όπως επίσης την αρχή της ισότητας ανδρών και γυναικών. Το δε άρθρο 22 παρ. 1 εδ. β' Συντ. καθιερώνει την αρχή της ίσης αμοιβής για ίσης αξίας εργασία, ανεξάρτητα από φύλο ή οποιαδήποτε άλλη διάκριση. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι απαγορεύσεις αυτές αναφέρονται τόσο στις δημόσιες όσο και στις ιδιωτικές έννομες σχέσεις (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ.). Η ισότητα ενώπιον του νόμου και η προστασία όλων των ατόμων έναντι αθέμιτων διακρίσεων αποτελεί δικαίωμα που αναγνωρίζεται τόσο από την οικουμενική διακήρυξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τα σύμφωνα των Ηνωμένων Εθνών για τα ατομικά, πολιτικά, κοινωνικά, οικονομικά και πολιτιστικά δικαιώματα, όσο και από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών. Εν όψει αυτών εξεδόθησαν οι Οδηγίες 2000/43/EK του Συμβουλίου της 29 Ιουνίου 2000 (ΕΛ 180/22) και 2000/78/EK του Συμβουλίου της 27<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2000 (ΕΛ 303/16), που βασίζονται στα άρθρα 6 παρ. 1 και 13 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι Οδηγίες αυτές ενσωματώθηκαν στο νόμο 3304/2005 «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού».

Η παραπάνω νομοθετική πρωτοβουλία για την απαγόρευση των διακρίσεων συνιστά από μόνη της ένα πολύ σημαντικό βήμα. Ειδικότερα ο ν. 3304/2005 ορίζει, ότι υπάρχει άμεση διάκριση, όταν για λόγους φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, ένα πρόσωπο υφίσταται μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από αυτήν της οποίας τυγχάνει άλλο πρόσωπο, σε ανάλογη κατάσταση. Εξάλλου συντρέχει έμμεση διάκριση, όταν μια φαινομενικά ουδέτερη διάταξη, κριτήριο ή πρακτική μπορεί να θέσει πρόσωπα ορισμένης φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής σε μειονεκτική θέση, συγκριτικώς με άλλα πρόσωπα, εκτός εάν η διάταξη, κριτήριο ή πρακτική δικαιολογείται από ένα θεμιτό σκοπό και τα μέσα επίτευξής του είναι πρόσφορα και αναγκαία (άρθρο 3). Η διάταξη αυτή συνδέει τις διακρίσεις με τα πρόσωπα, τα οποία υφίστανται δυσμενέστερη μεταχείριση από άλλα, λόγω της φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής τους. Το ενδιαφέρον της εστιάζεται κυρίως στις διακρίσεις τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, σχετικά με τους όρους πρόσβασης στην εργασία (δηλ. επιλογή, πρόσληψη, εξέλιξη κ.λ.π.) και στην επαγγελματική κατάρτιση, στους όρους και τις συνθήκες εργασίας και απασχόλησης, στην κοινωνική προστασία, στην εκπαίδευση κ.λ.π. Η εν λόγω διάταξη απαγορεύει τις διακρίσεις σε ένα ευρύ πεδίο άσκησης δικαιωμάτων και πρόσβασης σε κοινωνικά αγαθά, όπως σε ασφάλιση, εκπαίδευση, εργασία κ.λ.π., έτσι ώστε να θωρακίζει έμμεσα το νομικό καθεστώς του αλλοδαπού. Όσον αφορά την προβλεπόμενη προστασία, η παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης δίνει το δικαίωμα σε αυτόν που έχει υποστεί τη διάκριση να αξιώσει δικαστική και διοικητική προστασία. Τέλος η μη τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και η τέλεση πράξης διακριτικής μεταχείρισης για λόγους εθνοτικής ή φυλετικής καταγωγής συνιστά ποινικό αδίκημα. Η ποινικοποίηση των διακρίσεων αποτελεί ένα μεγάλο βήμα για την προάσπιση των θυμάτων. Συμβάλλει επιπλέον στην περίπτωση των αλλοδαπών στην εμπέδωση μεγαλύτερης ασφάλειας δικαίου.

#### **ΙΔ. Η ειδική κατηγορία των ομογενών.**

Ορισμός της έννοιας του ομογενούς δεν υπάρχει. Ο όρος παραπέμπει σε πρόσωπο που κατάγεται από το ίδιο γένος και ανήκει στην ίδια εθνότητα και το οποίο μπορεί να έχει ελληνική καταγωγή, αλλά έχει εγκατασταθεί μόνιμα ή έχει γεννηθεί στο εξωτερικό. Η Διοίκηση στην υπ'αριθμ. 8/3-5-

2001/Φ.94345/14612 εγκύκλιό της προσδιορίζει ως ομογενή «αυτόν που έχει ελληνική εθνικότητα, συνδέεται με το ελληνικό έθνος με κοινή συνήθως ιστορία, γλώσσα και θρησκεία, με κοινές παραδόσεις, κοινά ήθη και έθιμα. Όλα αυτά είναι στοιχεία που προσδιορίζουν την κοινή εθνική συνείδηση, η οποία αποτελεί κριτήριο για να χαρακτηριστεί κάποιος ομογενής»(Λ. Μπαλτσιώτης, Ιθαγένεια και πολιτογράφηση στην Ελλάδα της μετανάστευσης: (αντί) φάσεις μιας αδιέξοδης πολιτικής, στο Μ. Παύλου – Δ. Χριστόπουλος, ό.π., σελ. 321). Πρέπει να σημειωθεί, ότι η έννοια του ομογενούς απέκτησε διακριτή σημασία από τη δεκαετία του 1990, κατόπιν της μαζικής εισόδου οικονομικών μεταναστών από τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης και της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (Θ. Παπαθεοδώρου, Νομικό καθεστώς αλλοδαπών, ό.π., σελ. 150). Περαιτέρω πρέπει να αναφερθεί, ότι πολιτικές επιλογές της εποχής υπερθεμάτιζαν σχετικά με την εθνική σημασία της σύνδεσης της μητρόπολης με ελληνικής καταγωγής μειονότητες και κοινότητες του εξωτερικού, όπως Έλληνες του Πόντου και της Αλβανίας και τη δυνατότητα μονιμότερης εγκατάστασής τους στην Ελλάδα (Δ. Χριστόπουλος, Η Ελλάδα της ομογένειας: Από μητέρα –πατρίδα καπιταλιστική μητρόπολη. Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας, Αθήνα, 2004, σελ. 431 επ. ). Η ύπαρξη της ελληνικής συνείδησης για την ιδιότητα του ομογενούς πρέπει να προκύπτει από συγκεκριμένα στοιχεία, όπως συμμετοχή σε ελληνικούς συλλόγους του εξωτερικού, ενίσχυση του ελληνικού στοιχείου της χώρας όπου διαμένουν οι ομογενείς, συμμετοχή σε εκδηλώσεις εθνικής σημασίας κ.λ.π. ( Ζ. Παπασιώπη –Πασσιά, Δίκαιο Ιθαγένειας, εκδ. Σάκκουλα, 2011, σελ. 36) και εν γένει δραστηριότητα που συνδέεται με την Ελλάδα και την εθνική ταυτότητα. Κατά συνέπεια οι παράγοντες προσδιορισμού της ιδιότητας του ομογενούς είναι εξωνομικοί, στηριζόμενοι σε πραγματικά στοιχεία. Πρέπει να σημειωθεί, ότι η αναγνώριση της ιδιότητας του ομογενούς σε υπήκοο τρίτης χώρας έχει ως συνέπεια την εξομοίωσή του με ημεδαπό ή ευνοϊκότερη μεταχείρισή του σε σχέση με τους υπόλοιπους αλλοδαπούς.

Η πρώτη νομοθετική ρύθμιση για τους ομογενείς υφίσταται στο ν. 2790/2000 «Αποκατάσταση παλιννοστούντων ομογενών από την τέως Σοβιετική Ένωση». Συγκεκριμένα η διάταξη του άρθρου 11 του ν. αυτού ορίζει, ότι ομογενείς για τους οποίους η κτήση της ελληνικής ιθαγένειας

συνεπάγεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου της χώρας προέλευσής τους, την απώλεια της ιθαγένειάς τους, μπορούν να αποκτήσουν, κατόπιν αίτησής τους, είτε την ελληνική ιθαγένεια, είτε Ειδικό Δελτίο Ταυτότητας, ύστερα από αιτιολογημένη γνώμη της προξενικής αρχής του τόπου διαμονής τους και απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης, αν αυτοί κατοικούν σε χώρες της πρώην ΕΣΣΔ ή αν διαμένουν στην ελληνική επικράτεια. Ο νόμος αυτός προέβλεπε επίσης την στεγαστική αποκατάσταση των ανωτέρω ομογενών, δηλαδή την δωρεάν παροχή οικοπέδων, την επιδοτούμενη ιδιοκατοίκηση και επιπροσθέτως την δυνατότητα απασχόλησής τους στο δημόσιο τομέα. Οι ρυθμίσεις αυτές αποσκοπούσαν στη ομαλή ένταξη των ομογενών, με άλλα λόγια στην εμπέδωση των βασικών δικαιωμάτων τους ως ελλήνων πολιτών.

Επακολούθησε η διάταξη του άρθρου 76 του ν. 2910/2001 που όριζε, ότι ομογενείς που έχουν εισέλθει στην Ελλάδα με θεώρηση εισόδου και διαμένουν, ανεξαρτήτως από το χρόνο λήξης του διαβατηρίου ή της θεώρησης εισόδου τους, μπορούν να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια ή το ειδικό δελτίο παραμονής υποβάλλοντας σχετική αίτηση στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Εξάλλου με την ανωτέρω διαδικασία αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια ή ειδικό δελτίο ταυτότητας γονείς ή τέκνα ομογενών που έχουν ήδη αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια, οι οποίοι έρχονται στη χώρα. Στην ίδια λογική κινείται και η νομοθεσία για την παραμονή και εργασία ομογενών από την Αλβανία. Οι σχετικές όμως ρυθμίσεις αφορούν μόνο στη χορήγηση άδειας διαμονής ενιαίου τύπου και Ειδικό Δελτίο Ταυτότητας Ομογενούς (ΕΔΤΟ). Συγκεκριμένα με την υπ' αριθμ. 4000/3/10-δ' /9-13/5/2005 κοινή απόφαση Υπ. Εσωτερικών, Οικονομίας –Οικονομικών κ.λ.π. προβλέπεται, ότι στους ομογενείς με αλβανική ιθαγένεια που διαμένουν στην Ελλάδα χορηγείται κατόπιν αίτησής τους άδεια διαμονής ενιαίου τύπου, σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1030/2002 ισχύος έως δέκα ετών, καθώς και Ειδικό Δελτίο Ταυτότητας Ομογενούς (ΕΔΤΟ) ισόχρονης διάρκειας. Τα ίδια έγγραφα χορηγούνται και στους συζύγους και κατιόντες των ομογενών, ανεξαρτήτως εθνικής καταγωγής. Η χορήγηση των ανωτέρω τίτλων διαμονής γίνεται από ειδικές επιτροπές ομογενών, συγκροτούμενες με απόφαση του Υπ. Δημόσιας Τάξης. Οι κάτοχοι των ΕΔΤΟ έχουν δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης στην ημεδαπή αγορά εργασίας, απολαμβάνουν μάλιστα την ίδια μεταχείριση με τον

έλληνα εργαζόμενο. Επομένως δεν υπόκεινται στα περιοριστικά μέτρα για την επαγγελματική εγκατάσταση των αλλοδαπών, που προβλέπονται στο ν. 3386/2005 και έχουν δικαίωμα νόμιμης διαμονής όπως και ελεύθερης επανεισόδου στη χώρα, επίσης δε και ελεύθερης κυκλοφορίας στο έδαφος των χωρών Σένγκεν. Εξάλλου ο ν. 3284/2004 Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας, προβλέπει για τους ομογενείς επί πλέον δυνατότητες για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας. Συγκεκριμένα θεσπίζει, ότι οι ομογενείς που κατατάσσονται στις ένοπλες δυνάμεις ως εθελοντές ή εισάγονται στις στρατιωτικές σχολές, αποκτούν αυτοδίκαια από την κατάταξή τους ή την εισαγωγή τους στις σχολές την ελληνική ιθαγένεια.

Είναι σαφές με βάση τις προεκτεθείσες ρυθμίσεις, ότι το νομικό καθεστώς που θεσπίζεται για τους ομογενείς είναι ευνοϊκότερο σε σχέση με άλλες κατηγορίες αλλοδαπών. Η ελληνική καταγωγή και η σύνδεσή τους με την εθνική κοινότητα του εξωτερικού, δημιουργούν προνομιακές συνθήκες εργασίας, εγκατάστασης και πολιτογράφησης τους. Αυτό είναι αποτέλεσμα της ιδιαίτερης προσοχής και ευαισθησίας που επιδεικνύει η πολιτεία για τους ομογενείς. Εν όψει όμως των μαζικών πολιτογραφήσεων ομογενών, απαιτείται η ύπαρξη διαφάνειας στην απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας, όπως επίσης και η εφαρμογή ολοκληρωμένων πολιτικών ένταξης των ομογενών, οι οποίες θα εξασφαλίζουν τα έννομα και κοινωνικά αγαθά τους ως ελλήνων πολιτών.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ**

### **ΙΘΑΓΕΝΕΙΑ –ΠΟΛΙΤΟΓΡΑΦΗΣΗ**

#### **A. Εισαγωγή**

Η ιθαγένεια προσδίδεται στο άτομο από το κράτος και επομένως εμφανίζεται και εξαφανίζεται μαζί με αυτό. Ο ενωτικός αυτός δεσμός μεταξύ προσώπου και πολιτείας δημιουργείται από το εσωτερικό δίκαιο κάθε πολιτείας. Επειδή η ιθαγένεια είναι η ιδιότητα του προσώπου ως μέλους του λαού ορισμένου κράτους έπεται, ότι η ιθαγένεια προσδίδεται στο άτομο μόνο από το κράτος, όχι από το έθνος (Ζ. Παπασιώπη –Πασιά, Δίκαιο Ιθαγένειας, 7<sup>η</sup> έκδ., εκδόσεις Σάκκουλα, 2007).

Η σημασία του θεσμού της ιθαγένειας έγκειται στο γεγονός ότι προσδιορίζει τα άτομα στα οποία η συγκεκριμένη πολιτεία έχει δικαιοδοσία. Αφορά δηλαδή τους ημεδαπούς οι οποίοι έτσι αντιπαραβάλλονται προς τους αλλοδαπούς. Η διάκριση μεταξύ ημεδαπού και αλλοδαπού έχει σημασία τόσο στο πεδίο του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου, κυρίως για θέματα διπλωματικής προστασίας του ατόμου από την πολιτεία της οποίας έχει την ιθαγένεια, όσο και στο πεδίο του εσωτερικού δικαίου. Στο εσωτερικό δίκαιο η διάκριση μεταξύ ημεδαπού και αλλοδαπού έχει ιδιαίτερη σημασία σε θέματα πολιτικών δικαιωμάτων και σε θέματα αστικών δικαιωμάτων αλλά και υποχρεώσεων. Επομένως η ιδιότητα του ημεδαπού έχει πρωτίστως πολιτικό περιεχόμενο, γιατί παρέχει στα άτομα που έχουν την ιθαγένεια του συγκεκριμένου κράτους ορισμένα δικαιώματα, όπως το δικαίωμα πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση και στην κτήση πολιτικών δικαιωμάτων, όπως του εκλέγειν και εκλέγεσθαι κ.λ.π. Επίσης τα άτομα αυτά έχουν το δικαίωμα εισόδου, διαμονής και ελεύθερης κυκλοφορίας στην επικράτεια της χώρας, το δικαίωμα να ασκούν το επάγγελμα της επιλογής των κ.ά.

Οι αλλοδαποί, εν αντιθέσει με τους ημεδαπούς, δεν απολαμβάνουν πολιτικών δικαιωμάτων, δεν στρατεύονται, δεν έχουν πρόσβαση στη δημόσια διοίκηση, εκτός των περιπτώσεων που αναφέρονται στο νόμο. Εξάλλου οι αλλοδαποί είναι δυνατόν να απελαθούν ή να εκδοθούν, υπόκεινται μάλιστα στις ειδικές ρυθμίσεις του δικαίου καταστάσεως αλλοδαπών, όσον αφορά την

είσοδο, διαμονή, εγκατάσταση και ελεύθερη διακίνησή τους στο εσωτερικό της επικράτειας. Επιπροσθέτως υπόκεινται σε αυστηρότερο έλεγχο όσον αφορά την δυνατότητα άσκησης ορισμένων δραστηριοτήτων. Η ιδιότητα του ημεδαπού εκτός από πολιτικό περιεχόμενο έχει και ιδιωτικού δικαίου περιεχόμενο. Επομένως μόνον οι ημεδαποί απολαμβάνουν πλήρως των αστικών δικαιωμάτων. Πολλά επαγγέλματα είναι απαγορευτικά για τους αλλοδαπούς. Εξάλλου σε σχέση με τον θεσμό της προσωπικής τους κατάστασης μόνον οι ημεδαποί υπάγονται στο ελληνικό δίκαιο, όπως ικανότητα δικαίου, ικανότητα δικαιοπραξίας, όπως επίσης και στους ελληνικούς αστικούς νόμους.

Από άποψη χρόνου κτήσης, την ιθαγένεια που αποκτά το άτομο με την γέννησή του ονομάζουμε αρχική, σε αντίθεση με την επίκτητη, δηλαδή την ιθαγένεια που αποκτά το άτομο μεταγενέστερα, δηλαδή έπειτα από πολιτογράφηση, αναγνώριση κ.λ.π. Πολιτογράφηση είναι η πρόσδοση της ιθαγένειας, έπειτα από αίτηση του ενδιαφερομένου, από την πολιτεία με ατομική κρατική πράξη. Συγχρόνως όμως απαιτείται και η βούληση της πολιτείας, η οποία μπορεί να προσδώσει την ιθαγένεια στον αιτούντα.

## **B. Ιστορική αναδρομή.**

Ο πρώτος ειδικός νόμος που ρύθμιζε θέματα Ελληνικής Ιθαγένειας δημοσιεύτηκε τον Μάιο του 1835. Η ισχύς του νόμου αυτού διήρκεσε μέχρι τη θέσπιση του Αστικού Νόμου ΤΑ΄ του 1856, στον οποίον περιλήφθηκαν ειδικές διατάξεις για την ιθαγένεια και συγκεκριμένα στα άρθρα 14 έως 28. Σύμφωνα με το άρθρο 5 ΕισΝΑΚ οι ανωτέρω διατάξεις διατηρήθηκαν και υπό την ισχύ του Αστικού Κώδικα του 1946. Οι αλληπάλληλες έκτοτε μέσω ειδικών νόμων ρυθμίσεις θεμάτων ιθαγένειας, πέρα από τον παρωχημένο χαρακτήρα τους, είχαν καταστήσει δυσχερή την ανεύρεση και εφαρμογή των ισχυουσών διατάξεων. Εκ παραλλήλου και προς την ανάγκη εκσυγχρονισμού του δικαίου της ιθαγένειας, στις 23 Σεπτεμβρίου 1955, δημοσιεύθηκε το ν.δ. 3370/1955 «περί κυρώσεως του Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας», η ισχύς του οποίου άρχισε από την 3<sup>η</sup> Οκτωβρίου του ίδιου έτους. Στον χρόνο που μεσολάβησε από τότε υπήρξε σωρεία τροποποιήσεων. Οι σημαντικότερες έχουν αφετηρία το ν. 1438/1984, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή (άρθρο 4 παρ. 2 Σ) για την ισότητα των δύο φύλων, στο πλαίσιο τόσο των προβλέψεων του ν. 1329/1983, που εκδόθηκε σε εκτέλεση της εν λόγω συνταγματικής επιταγής,



όσο και του ν. 1250/1982, με τον οποίο καθιερώθηκε ο πολιτικός γάμος. Επακολούθησαν και άλλοι σημαντικοί νόμοι, με τους οποίους είτε επήλθαν ουσιώδεις μεταβολές στα θέματα της πολιτογράφησης, όπως οι ν. 2130/1993, 2910/2001 και 3013/2002, είτε αντιμετωπίστηκαν ειδικά θέματα ιθαγένειας για τους παλιννοστούντες ομογενείς από την τέως Σοβιετική Ένωση (ν. 2790/2000).

Η ανάγκη σύνταξης ενός σύγχρονου κώδικα ιθαγένειας ως ενιαίου κειμένου εναρμονισμένου προς το ισχύον Σύνταγμα και απαλλαγμένου από διάσπαρτες σε πολλούς νόμους ειδικές αποσπασματικές προβλέψεις, οι οποίες δημιουργούσαν όχι μόνον δυσχέρειες εντοπισμού τους από τους ενδιαφερομένους, αλλά και έδιναν την εντύπωση μεμονωμένων και εμβλασματικών παρεμβάσεων, οδήγησαν στην ψήφιση του νόμου 3284/2004 Περί κυρώσεως του Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας.

## **Γ. Κτήση ελληνικής ιθαγένειας με βάση τις ρυθμίσεις του ν. 3284/2004.**

### **α) Με τη γέννηση**

Βασική αρχή απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας παραμένει και με τον νέο ν. 3284/2004 (άρθρο 1) η αρχή της καταγωγής (δικαίω αίματος – jussanguinis). Σύμφωνα με την αρχή αυτή το άτομο αποκτά αυτοδίκαια με τη γέννησή του την ιθαγένεια του έλληνα γονέα του ανεξάρτητα από τον τόπο γέννησής του. Η καθιέρωση και διατήρηση της αρχής της καταγωγής οφείλεται ιστορικά στην ανάγκη να συγκρατηθεί ο δεσμός των Ελλήνων μεταναστών και των απογόνων τους με την μητέρα –πατρίδα. Επικουρικά όμως υιοθετείται και η αρχή του εδάφους (jussoli), προκειμένου να περιορίζεται το φαινόμενο των ατόμων χωρίς ιθαγένεια (απάτριδες). Σύμφωνα με αυτήν, αποκτά την ελληνική ιθαγένεια το άτομο που γεννήθηκε σε ελληνικό έδαφος και δεν αποκτά αυτοδίκαια την ιθαγένεια άλλης χώρας.

### **β) Με πολιτογράφηση**

Η πολιτογράφηση αποτελεί βασικό θεσμό του δικαίου της ιθαγένειας, στον οποίο συνυπάρχουν η δήλωση της σχετικής βούλησης του ενδιαφερομένου και η βούληση της πολιτείας, η οποία κυριαρχικά μπορεί να προσδώσει την ιθαγένεια στον αιτούντα. Με το άρθρο 5 του ανωτέρω ν. 3284/2004, το οποίο είναι αντίστοιχου περιεχομένου με το άρθρο 58 του ν. 2910/201, καθορίζονται οι προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν στο

πρόσωπο του αλλοδαπού που επιθυμεί να αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια με πολιτογράφηση. Είναι προφανές ότι, αν και ο νόμος αναφέρεται σε αλλοδαπό, υπονοεί και την αλλοδαπή. Εξάλλου στην έννοια του αλλοδαπού είναι πρόδηλο ότι εμπίπτει και ο ανιθαγενής.

Οι γενικές προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν στο πρόσωπο του αιτούντος κατά το χρόνο υποβολής της οικείας αίτησης επικεντρώνονται : **α)** στην ενηλικιότητά του, **β)** στην ανυπαρξία τελεσίδικης καταδίκης κατά τη τελευταία δεκαετία πριν την υποβολή της αίτησης για οποιοδήποτε αδίκημα, για το οποίο επιβλήθηκε ποινή τουλάχιστον ενός έτους, καθώς και στην ανυπαρξία καταδίκης για μια κατηγορία ειδικώς μνημονευομένων εγκλημάτων και **γ)** στη μη εκκρεμή, σε βάρος του αιτούντος, απόφαση απέλασης.

Οι ειδικές προϋποθέσεις εστιάζονται στο χρόνο προηγούμενης διαμονής του αλλογενούς στην Ελλάδα. Ο απαιτούμενος χρόνος διαμονής που είναι δεκαετία κατά την τελευταία δωδεκαετία, έχει το χαρακτήρα δοκιμαστικής περιόδου, υπό την έννοια διάγνωσης αφομοίωσης του αλλογενούς αλλοδαπού στο ελληνικό περιβάλλον. Οι καθιερούμενες με το άρθρο αυτό χρονικές διακρίσεις για ανιθαγενή, πρόσφυγα, σύζυγο έλληνα ή ελληνίδας με τέκνο που γεννήθηκε και κατοικεί στην Ελλάδα κ.λ.π. υπαγορεύονται αφ'ενός μεν από την αναγκαιότητα εναρμόνισης προς την παρεχόμενη από διεθνείς συμβάσεις μέριμνα για τους ανιθαγενείς και πρόσφυγες και αφ'ετέρου από τη συνταγματική προστασία της οικογένειας (άρθρο 21 παρ. 1 Συντ.). Με τις ρυθμίσεις του εν λόγω άρθρου, σε σχέση με το προϊσχύον δίκαιο, οριοθετείται χρονικά η ανάγκη ανυπαρξίας καταδίκης για ορισμένα εγκλήματα, δεκαετία πριν από την υποβολή της σχετικής αίτησης. Προστίθενται δε ρητά τα εγκλήματα της ανθρωποκτονίας από πρόθεση και της επικίνδυνης σωματικής βλάβης. Επιπρόσθετα δεν απαιτείται η προϋπόθεση της δεκαετούς διαμονής για όσους είναι σύζυγοι ελλήνων ή ελληνίδων και έχουν αποκτήσει τέκνο, εφόσον όμως έχει συμπληρωθεί τριετής διαμονή τους στην Ελλάδα. Εξάλλου για τους συζύγους ελλήνων διπλωματικών υπαλλήλων απαιτείται η συμπλήρωση οπωσδήποτε ενός χρόνου διαμονής στη χώρα, χωρίς την ανάγκη υποβολής και σχετικής πρότασης από τον οικείο έλληνα πρεσβευτή, για τη διαμόρφωση από αυτούς ελληνικής εθνικής συνείδησης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 58 του ν. 2910/2001. Απαραίτητη προϋπόθεση για όλες τις περιπτώσεις είναι η

επαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας, της ελληνικής ιστορίας και γενικά του ελληνικού πολιτισμού. Τέλος με την τελευταία παράγραφο του άρθρου αυτού, μειώνεται από δέκα σε πέντε χρόνια ο απαιτούμενος για τη πολιτογράφηση χρόνος της προηγούμενης διαμονής στην Ελλάδα, προκειμένου για αθλητές ολυμπιακών αθλημάτων, υπό την προϋπόθεση ότι έχουν δικαίωμα να αγωνισθούν στην αντίστοιχη ελληνική εθνική ομάδα, σύμφωνα με τους διεθνείς κανονισμούς του οικείου αθλήματος και ότι για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας εισηγούνται σχετικά και συμφωνούν η οικεία αθλητική ομοσπονδία, καθώς και η Ελληνική Ολυμπιακή Επιτροπή, αντιστοίχως.

#### **γ) Λοιπές περιπτώσεις**

Με τον νόμο 3284/2004 προβλέπονται και άλλες περιπτώσεις κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας, μικρότερης σημασίας. Αυτές είναι: 1) **Με αναγνώριση**: Αλλοδαπός που γεννήθηκε χωρίς γάμο των γονέων του και αναγνωρίσθηκε νόμιμα ως τέκνο έλληνα, έτσι ώστε να εξομοιώνεται με γνήσιο τέκνο του πατέρα του, γίνεται έλληνας από την αναγνώριση, εάν κατά τον χρόνο αυτόν είναι ανήλικος (άρθρο 2). Χαρακτηριστικό είναι, ότι το άρθρο αυτό αναφέρεται σε αναγνώριση μόνον από τον Έλληνα –και όχι από την Ελληνίδα, όπως το άρθρο 2 του νόμου 1438/1984 –σύζυγο, εναρμονιζόμενο πλήρως με τη σχετική διάταξη του ΑΚ και θέτει ως προϋπόθεση την ανηλικότητα του αναγνωριζομένου, 2) **Με υιοθεσία**: Αλλοδαπός, που υιοθετήθηκε πριν την ενηλικίωσή του ως τέκνο έλληνα ή ελληνίδας, γίνεται έλληνας από το χρόνο της υιοθεσίας. 3) **Με κατάταξη στις ένοπλες δυνάμεις**: Ομογενείς αλλοδαποί εισαγόμενοι στις στρατιωτικές σχολές αξιωματικών ή υπαξιωματικών των ενόπλων δυνάμεων ή κατατασσόμενοι στις ένοπλες δυνάμεις ως εθελοντές αποκτούν αυτοδίκαια την ελληνική ιθαγένεια. Περαιτέρω ομογενείς αλλοδαποί κατατασσόμενοι ως εθελοντές σε καιρό επιστράτευσης ή πολέμου μπορούν να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια με αίτησή τους στον αρμόδιο Περιφερειάρχη. Τέλος τα τέκνα των ομογενών που αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια, γίνονται Έλληνες, κατόπιν αίτησής τους στον αρμόδιο Περιφερειάρχη, ή του γονέα τους εφόσον είναι ανήλικα και άγαμα. Εξάλλου προβλέπονται και ορισμένες άλλες, μικρής σημασίας, περιπτώσεις πολιτογράφησης. Αυτές είναι: η τιμητική πολιτογράφηση (άρθρο 13), οι στο άρθρο 14 προβλεπόμενες ειδικές περιπτώσεις των κατοικούντων στις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης,

που μπορούν να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια, μετά από σχετική αίτησή τους στην τοπική Προξενική Αρχή.

#### **Δ. Ιθαγένεια –Πολιτογράφηση με βάση τις ρυθμίσεις του ν. 3838/2010.**

##### **α. Εισαγωγή**

Η Ελλάδα στη σύγχρονη ιστορία της έχει μια σύνθετη σχέση με το μεταναστευτικό φαινόμενο. Για περισσότερο από έναν αιώνα υπήρξε χώρα μεταναστευτικών ροών προς τις χώρες με μεγαλύτερη ευημερία και περισσότερες ευκαιρίες από αυτήν. Ιδιαίτερα προς τις αναπτυγμένες μητροπόλεις της δύσης. Απόγονοί τους οι περισσότεροι σημερινοί απόδημοί μας, ενεργοί πλέον πολίτες της χώρας που τους υποδέχθηκε εκλέγονται δήμαρχοι, βουλευτές, γερουσιαστές και πάρα λίγο στις ΗΠΑ, πρόεδροι (Μάικλ Δουκάκης). Στο μεταξύ σημαντικά τμήματα του ελληνικού πληθυσμού, άμεσοι πρόγονοί μας, γνώρισαν την προσφυγιά. Η Μικρασιατική καταστροφή δεν ήταν μόνο ξεριζωμός του ελληνισμού από ακμαία κέντρα του, με βάθος ζωής τριών χιλιάδων ετών. Ήταν επιπρόσθετα και μία ισχυρή δοκιμασία της θαυμαστής ικανότητας της νεοελληνικής κοινωνίας να ενσωματώνει γρήγορα και δημιουργικά πληθυσμούς με διαφορετικές κουλτούρες και τρόπο ζωής. Την προσφυγιά όμως δοκίμασαν και πολλές χιλιάδες ελλήνων, οι οποίοι αναγκάστηκαν μέσα στη δίνη του εμφυλίου πολέμου να καταφύγουν στις χώρες του τότε Ανατολικού Συνασπισμού. Τα παιδιά τους και όσοι από αυτούς επέζησαν βρίσκονται πλέον σχεδόν όλοι στη χώρα μας. Και αυτοί όμως πήραν στο μεταξύ και κράτησαν την ιθαγένεια της προσωρινής τους πατρίδας.

Η ευημερία και ασφάλεια που εγγυάται η συμμετοχή μας στην Ευρωπαϊκή ένωση και το τέλος του ψυχρού πολέμου επεφύλασσαν στη χώρα μας την εμπειρία της μετανάστευσης από μία πρωτόγνωρη οπτική γωνία: αυτή της χώρας μαζικής υποδοχής μεταναστών. Πριν από είκοσι περίπου χρόνια, η χώρα κατακλύσθηκε από το πρώτο κύμα μεταναστών της μεταπολεμικής της ιστορίας, καθώς χιλιάδες ανθρώπων, προερχόμενοι ως επί το πλείστον από την γειτονική Αλβανία, εισήλθαν μαζικά και χωρίς καμμία διατύπωση στην Ελλάδα, εκμεταλλευόμενοι την πολιτική συνόρων που είχε υιοθετήσει τότε η Κυβέρνηση. Στη συνέχεια, οι δυσκολίες σχεδιασμού αποτελεσματικών πολιτικών για τη μετανάστευση σε συνδυασμό με την

ενδημική κατάσταση της παραοικονομίας κατέστησαν για χρόνια την Ελλάδα πόλο έλξης παρανόμως εργαζομένων λαθρομεταναστών, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός μόνιμου και διαρκώς αυξανόμενου πληθυσμού, που διαβιούσε στο περιθώριο της κοινωνικής ζωής και της νομιμότητας. Οι απόπειρες των προηγούμενων ετών να αντιμετωπίσουν την κατάσταση θέτοντας νέους κανόνες δεν απέδωσαν ουσιαστικά αποτελέσματα. Επεδίωκαν να αποκτήσουν έλεγχο της κατάστασης με μαζικές νομιμοποιήσεις όσων ζούσαν και εργαζόταν ήδη παράνομα στη χώρα. Οι αυτόματες και μαζικές νομιμοποιήσεις, που εφαρμόστηκαν και από άλλα ευρωπαϊκά κράτη, υποχρέωσαν τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη συμπερίληψη της ρητής και αυστηρής αποδοκιμασίας τέτοιων επιλογών στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο.

Βασικός λόγος της αποτρεπτικής αυτής στάσης της Ε.Ε. ήταν μεταξύ άλλων το γεγονός, ότι τα τελευταία έτη έχουν μεταβληθεί ουσιαστικά η σύνθεση και οι διαδρομές των μεταναστευτικών ροών. Αυτές τροφοδοτούνται συνεχώς από νέες πηγές αιτίων, όπως την εξαπλούμενη παγκόσμια φτώχεια, τις συρράξεις και τις εστίες αστάθειας στην Κεντρική Ασία και την Αφρική. Τα πρόσωπα αυτά μπαίνουν στη χώρα λαθραία οδηγούμενα από κερδοφόρα δίκτυα διακίνησης ανθρώπων, χωρίς να έχουν σκοπό να παραμείνουν πολύ και ακόμα λιγότερο να εγκατασταθούν στην Ελλάδα. Παρότι συνήθως συλλαμβάνονται, η απέλασή τους είναι συχνά ανέφικτη, ώστε η φύλαξη των σημείων εξόδου της χώρας μας να τους εγκλωβίζει για αρκετό καιρό εδώ. Τα πρόσωπα αυτά, χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα, υποχρεώνονται, όσο βρίσκονται εδώ, να απασχολούνται παράνομα υπό όρους εκμετάλλευσης και σε αναξιοπρεπείς συνθήκες. Αυτό επιτείνει τα ενδημικά φαινόμενα στη χώρα μας παράνομης και ανασφάλιστης απασχόλησης και, μέσα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, ασκεί σοβαρές πιέσεις στους μετανάστες που ζουν και εργάζονται νόμιμα, ως το πιο ευάλωτο τμήμα του οικονομικού ενεργού πληθυσμού. Είναι σαφές, ότι εν όψει της μεταβολής των μεταναστευτικών ροών η πολιτική νομιμοποιήσεων, ιδιαίτερα στην πιο πρόσφατη εκδοχή της, ουδόλως συνέβαλε στην εξάλειψη της λαθρομετανάστευσης. Αντιθέτως κατέστησε ασαφή τη διάκριση νόμιμης και παράνομης διαμονής και απασχόλησης και εδημιούργησε προσδοκίες, ότι θα επαναλαμβάνεται περιοδικά, λειτουργώντας ενθαρρυντικά στις νέες ροές.

Ωστόσο, παρά τον εν τέλει απρόσφορο χαρακτήρα της πολιτικής αυτής, όσον αφορά την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών, παραμένει γεγονός ότι σε τέτοια μέτρα νομιμοποίησης οφείλεται το γεγονός ότι στην Ελλάδα σήμερα ζουν και εργάζονται νόμιμα οι περισσότεροι από μισό εκατομμύριο μετανάστες μας. Πολλές χιλιάδες από αυτούς ζουν ανάμεσα στον εγχώριο πληθυσμό και εργάζονται κανονικά για δέκα και περισσότερα χρόνια, έχουν αποκτήσει οικογένεια, στέγη και περιουσία, ανταποκρίνονται ως επί το πλείστον με τυπικότητα στις φορολογικές και ασφαλιστικές τους υποχρεώσεις, στέλνουν τα παιδιά τους στο ελληνικό σχολείο, μαρτυρώντας έτσι το ολοένα και βαθύτερο ρίζωμά τους στην Ελλάδα. Παρά το γεγονός ότι ζουν και εργάζονται νόμιμα στη χώρα, το καθεστώς που επιφυλάσσει η ισχύουσα νομοθεσία στα πρόσωπα αυτά εγκυμονεί διαρκώς το ενδεχόμενο, όσα χρόνια και αν περάσουν, να απολέσουν τη νομιμότητα της παραμονής τους για τυπικούς λόγους και να μεταπέσουν έτσι στην ίδια κατάσταση απόλυτου σχεδόν κοινωνικού αποκλεισμού και ανασφάλειας, που αντιμετωπίζει ένας αλλοδαπός που μόλις εισήλθε παράνομα στη χώρα. Ακόμη χειρότερα τα παιδιά των προσώπων αυτών μεγαλώνουν με την αγωνία ότι η ενηλικίωσή τους, θα σημάνει πιθανότατα το πέρασμά τους στην παρανομία, καθώς η επιστροφή τους σε μία πατρίδα που ίσως ποτέ δεν γνώρισαν δεν αποτελεί για τα ίδια αποδεκτή επιλογή. Όσο καιρό οι τίτλοι παραμονής που το ελληνικό κράτος χορηγεί δεν εγγυώνται ασφάλεια παραμονής σε όσους εντάσσονται, οι «δικοί μας» μετανάστες και τα παιδιά τους, και μαζί τους η οικονομία μας και, εν τέλει, η κοινωνική συνοχή της χώρας εκτίθενται σε κινδύνους.

Η πατρίδα όμως δεν μπορεί επ'άπειρον να βαδίζει χωρίς περίσκεψη. Μπορεί εύκολα να αναλογιστεί κανείς πόσο παραλυτικές συνέπειες έχει η παράταση της σημερινής κατάστασης στις ζωές όλων αυτών των ανθρώπων που συμβιώνουν νόμιμα, έντιμα και μακροχρόνια μαζί μας, συμβάλλοντας στη γενική ευημερία του τόπου. Η απουσία ελπίδας για ένα καλύτερο αύριο, μοιραία τους περιχαράκώνει σε άκαμπτες και εν δυνάμει επικίνδυνες αντιδράσεις. Ακόμη χειρότερα, όπως διαρκώς καταδεικνύεται και διεθνώς, η έλλειψη ελπίδας αφήνει στα παιδιά τους ένα κενό, που είναι θέμα χρόνου πότε θα μετατραπεί σε πικρία και οργή για αυτούς που τους στέρησαν την ελπίδα. Δεν μπορεί συνεπώς η χώρα μας να τους στερεί τη δυνατότητα να έχουν λόγο στις αποφάσεις που λαμβάνονται ερήμην τους και τους αφορούν, χωρίς

τίμημα. Δεν μπορεί η χώρα μας να κρατά σε απόσταση τα παιδιά τους που γεννήθηκαν εδώ και μεγαλώνουν μέσα σε ελληνικό σχολείο, με μόνες προοπτικές το κοινωνικό περιθώριο ή την επιστροφή σε έναν τόπο που θα τους είναι πιά ξένος. Κυρίως όμως δεν μπορεί η Ελλάδα να ελπίζει σε ένα μέλλον ανάπτυξης και ευημερίας, σε συνθήκες ομαλής και ασφαλούς συμβίωσης, αν δεν συμπεριλάβει σε ένα εθνικό σχέδιο για το αύριο, όσους συμβάλλουν δυναμικά σε αυτό με το μόχθο τους και την προσωπική τους συνεισφορά. Ως ευρωπαϊκό κράτος δικαίου που φιλοδοξεί να είναι η πατρίδα μας έχει υποχρέωση απέναντι στους πολίτες της να εγγυάται τόσο την ασφάλεια των συνόρων, όσο και την κοινωνική συνοχή. Γι'αυτό και το κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο για τη μετανάστευση επεκτείνεται πολύ πέραν των συνόρων. Υποδεικνύει ως θεμελιώδη προτεραιότητα και μάλιστα δεσμευτικώς για τα κράτη –μέλη την εντατική προώθηση της κοινωνικής ένταξης των νομίμων μεταναστών. Γι'αυτό και τη χρηματοδοτεί γενναία. Το δε πρόγραμμα της Στοκχόλμης που υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 2009 υπογραμμίζει την ανάγκη υιοθέτησης ενεργητικών πολιτικών ένταξης επισημαίνοντας ότι «Η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να διασφαλίσει δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών της. Μια πιο ενεργητική πολιτική ενσωμάτωσης πρέπει να έχει ως στόχο να τους αναγνωρίσει δικαιώματα και υποχρεώσεις αντίστοιχα με εκείνα των πολιτών της Ένωσης. Αυτό θα πρέπει να παραμείνει ως στόχος της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και να εφαρμοσθεί το συντομότερο δυνατόν και το αργότερο μέχρι το 2014».

Το εθνικό συμφέρον για ασφάλεια και κοινωνική συνοχή έχει καταστήσει την κατεύθυνση αυτή του κοινού ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού επιτακτική για τη χώρα μας. Επιπρόσθετα έχει καταστήσει επιτακτική την ανάγκη στρατηγικού σχεδιασμού που θα διασφαλίζει σε μακροπρόθεσμη βάση την ομαλή συμβίωση και την κοινή προκοπή με τους νόμιμους και μακροχρόνια διαμένοντες μετανάστες και τα παιδιά τους. Την ανάγκη αυτή επιχειρεί κατά τρόπο εν πολλοίς εύστοχο να θεραπεύσει ο νέος νόμος 3838/2010 «Σύγχρονες διατάξεις για την ελληνική ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών», δίνοντας με πειστικό αλλά και συνετό τρόπο την ελπίδα για ισότιμη μεταχείριση στα κοινά, απονέμοντας την ελληνική ιθαγένεια σε αλλοδαπούς.

Ειδικότερα στους ίδιους μεν τους μετανάστες υπό συγκεκριμένους όρους και κατόπιν από εξαιρουμένη και διεξοδική κρίση, σχετικά με τον πραγματικό βαθμό ένταξής τους, στα παιδιά τους δε από τη γέννησή τους, ώστε το ελληνικό σχολείο να τα διαπαιδαγωγήσει ανεμπόδιστα. Μόνη μια τέτοια πρωτοβουλία είναι σε θέση, μαζί με την ασφάλεια και συνοχή που εγγυάται, να ενεργοποιήσει πραγματικά προς όφελος της ελληνικής κοινωνίας τον δυναμισμό των μακροχρόνιων και νόμιμων μεταναστών. Αλλά και μόνη η διασφάλιση της ελπίδας αυτής για όσους μετανάστες είναι νόμιμοι, είναι σε θέση να καλύψει τα νώτα της χώρας μας στο εσωτερικό της, ενώ αναλαμβάνει δυναμικά τον αγώνα κατά της λαθρομετανάστευσης. Δεν είναι εφικτή η «σφράγιση» των συνόρων μας στο δίκτυο των διακινητών, αν δεν καθίσταται σαφές και με απόλυτο τρόπο, ότι την ελπίδα και την προοπτική οι θεσμοί της χώρας μας την προσφέρουν μόνον σε όσους ζουν εδώ με νόμιμη άδεια. Η καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και η εγγύηση είναι εθνικοί στόχοι, που οι νόμιμοι μετανάστες συμμερίζονται απολύτως μαζί με τους έλληνες πολίτες.

**β. Το συνταγματικό θεμέλιο της ρύθμισης του ν. 3838/2010.**

Η απόφαση του νομοθέτη να συμπεριλάβει στον εθνικό μας σχεδιασμό τους μετανάστες που ζουν νόμιμα μαζί μας, έχουν ενταχθεί και θέλουν να συμμετέχουν ενεργά σε αυτόν, αποκαλύπτει την ιδιαίτερη δυναμική της ιδιότητας του έλληνα πολίτη. Συγκεκριμένα την ιστορική δύναμή του να ενώνει διαφορετικούς ανθρώπους σε μία δημιουργική κοινή μοίρα, ενώ ταυτόχρονα την απαλλάσσει από το καθηλωτικό βάρος μιας φυλετικής αντίληψης για το έθνος. Μιας αντίληψης που εξαρτά την ιδιότητα αυτή αποκλειστικά από την βιολογική καταγωγή από κάποιο περιούσιο γένος. Γι' αυτό και η νέα νομοθετική ρύθμιση δεν υποκύπτει στην εκδήλωση υπερβάλλουσας ανησυχίας για τον υποτιθέμενο κίνδυνο «εθνικής αλλοίωσης» ή «αφελληνισμού» της χώρας. Η μεμψιμοιρία, η καταστροφολογία και η αυτοπεριχαράκωση, ήταν πάντα για τον ελληνισμό συνταγή εθνικής ήττας. Αντίθετα οι στιγμές της πραγματικής εθνικής ανάπτυξης στάθηκαν οι στιγμές που ο ελληνισμός ανοίχτηκε στην οικουμένη, αγκαλιάζοντας, μπολιάζοντας και οδηγώντας ανθρώπους με διαφορετικό παρελθόν σε μια νέα ενότητα και ένα μέλλον κοινής μοίρας. Αντί του ανήκειν σε μία κοινότητα αίματος, στο επίκεντρο της ιδιότητας του έλληνα πολίτη με τη νέα νομοθετική ρύθμιση



τοποθετείται το *animum* του κατόχου της, η κοινή πολιτική συνείδηση του ότι ανήκει στην ελληνική πολιτεία και φέρει προσωπική ευθύνη για την ιστορική της πορεία. Αυτό σημαίνει, ότι τον έλληνα πολίτη, μαζί με την καταγωγή του από έλληνα γονέα, τον κάνει το γεγονός, ότι αυτός υιοθετεί ορισμένη πολιτική ταυτότητα, που την ορίζουν το πολίτευμα και η ιστορία της χώρας. Γι' αυτό και η νέα ρύθμιση θεμελιώνεται σε μία αντίληψη για τον έλληνα πολίτη και το ελληνικό έθνος, που στηρίζεται στον δημοκρατικό και φιλελεύθερο χαρακτήρα του πολιτεύματός μας.

Συγκεκριμένα η διάταξη της παρ. 3 άρθρου 4 του Συντ. προβλέπει, ότι έλληνας πολίτης είναι όποιος έχει τα προσόντα που ορίζει ο νόμος. Ο νόμος είναι εκδήλωση της κυριαρχίας του ελληνικού κράτους. Οι εκδηλώσεις αυτές όμως σε ένα δημοκρατικό κράτος δικαίου διέπονται πρωτίστως από το Σύνταγμα και την υποχρέωση σεβασμού και προαγωγής των θεμελιωδών ελευθεριών. Περαιτέρω η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 5 του Συντ. εγγυάται στον καθένα και όχι μόνο στους έλληνες τη συμμετοχή στην οικονομική, την κοινωνική αλλά και την πολιτική ζωή της χώρας. Οι περισσότερες αυτές μορφές συμμετοχής στην ελληνική κοινωνία συναρθώνονται, ώστε όσο βαθαίνει η εμπλοκή κάποιου στη ζωή της χώρας, λ.χ. με τη μακρόχρονη παραμονή του σε αυτή να εντείνεται η ανάγκη ή και η απαίτηση πλήρους συμμετοχής. Η πολιτική συμμετοχή, ως εκδήλωση της ανάγκης πολιτικού αυτοπροσδιορισμού εμφανίζεται ως κορύφωση και ταυτόχρονα επικύρωση της ιδιότητάς του να είναι κάποιος πλήρες μέλος μιας πολιτικά οργανωμένης κοινωνίας. Γι' αυτό και η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 5 του Συντ. υποδεικνύει στο νομοθέτη να αντιλαμβάνεται την ιδιότητα του πολίτη και το έθνος σε μια φιλελεύθερη και δημοκρατική κατεύθυνση. Η αντίληψη αυτή συνδέει κατ'εξοχήν την πολιτική συμμετοχή με το να είναι για κάποιον η Ελλάδα το πραγματικό επίκεντρο του βίου. Το στοιχείο αυτό βρίσκει ειδική εφαρμογή στη διαδικασία κοινωνικής ένταξης των αλλοδαπών μεταναστών που ζουν και εργάζονται νόμιμα και μακροχρόνια στην Ελλάδα. Η ενταξιακή πορεία θα πρέπει, σύμφωνα και με το κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο, να βρίσκει τρία στηρίγματα: α) τη δημιουργία καθεστώτος ασφάλειας της παραμονής των νομίμων αλλοδαπών, β) τη διασφάλιση, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, των ατομικών και κοινωνικών τους δικαιωμάτων και γ) τη σταδιακή

ενθάρρυνση δικαιωμάτων συλλογικής δράσης που οδηγούν σε διάρκεια εμπάθυνση της συμμετοχής τους στη δημόσια ζωή.

Στο πλαίσιο αυτό η συμμετοχή στις δημοτικές εκλογές αναδεικνύεται ως καίριος ενδιάμεσος σταθμός στη δυναμική ενταξιακή πορεία του αλλοδαπού από το καθεστώς του απλού μετανάστη προς αυτό του πολίτη, ή αλλιώς ένα δοκιμαστικό προστάδιο της ιθαγένειας. Ωστόσο σύμφωνα με το γράμμα του Συντ. κορύφωση και επισφράγιση της πλήρους συμμετοχής στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας είναι μια εξίσου πλήρης συμμετοχή στην πολιτική ζωή, δηλαδή το εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εθνικές εκλογές, δικαιώματα που μόνον η ελληνική ιθαγένεια προσφέρει στον κάτοχό της. Γι' αυτό και η δυνατότητα των μεταναστών και των τέκνων τους, που γεννήθηκαν ή μεγάλωσαν στην Ελλάδα, να αποκτήσουν ιθαγένεια σηματοδοτεί την απώτερη κατάληξη της ενταξιακής διαδικασίας. Το συμπέρασμα αυτό αποσπά την ελληνική ιθαγένεια από την ασφυκτική αποκλειστική πρόσδεσή της με την αρχή του αίματος (*jussanguinis*). Χωρίς να υποτιμά τη σημασία της καταγωγής από έλληνα για τη συγκρότηση του ελληνικού λαού, η νέα αυτή αντίληψη συνδέει την ιδιότητα του έλληνα πολίτη και τα δικαιώματα πλήρους πολιτικής συμμετοχής που τη συνοδεύουν, με την οικειοποίηση πολιτικής ταυτότητας έλληνα ή με τη διαμόρφωση ελληνικής πολιτικής συνείδησης. Συνείδησης ή ταυτότητας που δεν στηρίζονται στο αίμα, στην καταγωγή ή στην αφομοίωση κάποιων εθνοθρησκευτικών χαρακτήρων, αλλά στην πλήρη και ενεργό συμμετοχή στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, όπως και στην ικανότητα πλήρους και ενεργού συμμετοχής στην ζωή της Ελληνικής Δημοκρατίας, με σεβασμό στις αρχές της. Η αντίληψη αυτή για την ιδιότητα του έλληνα πολίτη δηλαδή για την ελληνική ιθαγένεια συνεχίζει μια μακρά συνταγματική παράδοση στη χώρα μας, που ανάγεται στα επαναστατικά συντάγματα της περιόδου της αρχικής συγκρότησης του ελληνικού κράτους. Η μερική απεξάρτηση της ιδιότητας του πολίτη από το δίκαιο του αίματος καθιστά ακόμη περισσότερο ενδεδειγμένη την απονομή της ιθαγένειας στα παιδιά των μεταναστών που γεννιούνται στην Ελλάδα και μεγαλώνουν στο ίδιο σχολείο με τα ελληνόπουλα, αναπτύσσοντας έτσι κοινή πολιτική και κοινωνική κουλτούρα. Μάλιστα ενδείκνυται η απονομή της ιθαγένειας σε όσα παιδιά γεννιούνται στη πατρίδα μας, ώστε να διασφαλισθεί, όσο είναι δυνατόν, ότι θα γίνουν αύριο καλοί έλληνες πολίτες,

επειδή θα έχουν μεγαλώσει ως τέτοιοι, σύμφωνα με τους ορισμούς της διάταξης του άρθρου 16 παρ. 2 του Συντ.

#### **γ. Οι παρεμβάσεις του ν. 3838/2010 στο δίκαιο της ελληνικής ιθαγένειας.**

##### **1. Γενική προσέγγιση**

Με τις νέες διατάξεις επιδιώκεται να ενεργοποιηθεί δραστικά η κοινωνική όσμωση μεταναστών στο πεδίο της πολιτικής συμμετοχής. Με τον τρόπο αυτό αναμένεται να αμβλυνθεί η μέχρι σήμερα αμυντική και αμήχανη στάση της ελληνικής πολιτείας απέναντι στο μεταναστευτικό φαινόμενο, καθώς η αμηχανία αυτή συνδέεται βαθιά με ορισμένη αντίληψη, η οποία απορρίπτει το ενδεχόμενο να λαμβάνουν οι αλλοδαποί σε τακτική βάση την ελληνική ιθαγένεια, χωρίς να έλκουν την καταγωγή τους από την ελληνική εθνική κοινότητα. Η ισχυρή προσκόλληση στην απόλυτη ισχύ του λεγομένου νόμου του αίματος είχε επικριθεί έντονα τόσο από ακαδημαϊκούς φορείς, όσο και από ενώσεις της κοινωνίας των πολιτών και δημόσιες αρχές, όπως η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος είχε επισημάνει στις σχετικές εκθέσεις του, τους κινδύνους περιχαράκωσης, αυθαιρεσίας, χειραγώγησης και διαφθοράς που η στάση αυτή εγκυμονεί. Εξάλλου και οι χώρες οι οποίες στάθηκαν παραδοσιακές κοιτίδες της αντίληψης αυτής, όπως η Γερμανία και η Ουγγαρία έχουν μεταβάλλει από πολύ καιρό τη σχετική νομοθεσία τους, αφήνοντας τη χώρα μας ουραγό των εξελίξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Γι' αυτό και με τις νέες διατάξεις επιχειρήθηκε να δοθεί τέλος στην περιχαράκωση και την αυθαιρεσία, ανοίγοντας τη δυνατότητα στους μετανάστες που ζουν νόμιμα και μακροχρόνια στη χώρα μας, κυρίως δε στα παιδιά τους που γεννήθηκαν εδώ, να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια, αποκαθιστώντας συγχρόνως την αρχή του κράτους δικαίου στο πεδίο της πολιτογράφησης. Στην υλοποίηση των στόχων αυτών απέβλεψαν οι ρυθμίσεις του ν. 3838/2010, οι οποίες επέφεραν σημαντικές αλλαγές στον ισχύοντα Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας (ν. 3284/2004 ΚΕΙ). Δυστυχώς ο Κώδικας αυτός αποτέλεσε μια ακόμη χαμένη ευκαιρία για χάραξη ενός διορατικού και μακροχρόνιου σχεδιασμού, απαγκιστρωμένου από παρωχημένες λογικές, αφού τελικώς προέβη μόνο σε μια νομοτεχνική κωδικοποίηση αιωνόβιων κανόνων, παραβλέποντας τις ανάγκες της εποχής μας, τις διεθνείς εξελίξεις, αλλά και τα ελληνικά

προηγούμενα, μιας «ανοικτής» αντίληψης για την ιδιότητα του πολίτη, που βρίσκεται σε ολόκληρη την συνταγματική μας παράδοση.

## **2. Νέοι τρόποι κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας**

Με το ν. 3838/2010 εισάγονται νέοι τρόποι κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας. Συγκεκριμένα η ελληνική ιθαγένεια αποκτάται: α) με την γέννηση του αλλοδαπού στην Ελλάδα και β) με την φοίτηση του αλλοδαπού σε ελληνικό σχολείο και σχετική δήλωση του ίδιου ή των γονέων του. Η νέα ρύθμιση δίνει τη δυνατότητα στα παιδιά της λεγόμενης «δεύτερης γενιάς» μεταναστών να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια με απλούστερες διαδικασίες, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του νόμου, σχετικά με τη νομιμότητα της διαμονής των ενδιαφερομένων αλλοδαπών. Με τη νέα ρύθμιση επιλέγεται η αναγνώριση της δυνατότητας απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας και πριν την ενηλικίωση των παιδιών της «δεύτερης γενιάς». Και αυτό γιατί κρίθηκε, ότι θα μπορούσαμε να διαπαιδαγωγήσουμε καλύτερα τα παιδιά των μεταναστών ως τους υπεύθυνους και ελεύθερους πολίτες του αύριο, όπως απαιτεί και το άρθρο 16 παρ. 2 του Συντ., όχι ξεχωρίζοντάς τα παράμερα, αφήνοντάς τα στο περιθώριο και μεγαλώνοντάς τα υπό επιτήρηση και υπό την ανάπηρη κοινωνικότητα του «ξένου» μέχρι τα δεκαοκτώ τους, αλλά μεγαλώνοντάς τα σαν ελληνόπουλα μαζί με τα δικά μας παιδιά και πλήρως αδιαχώριστα με αυτά καθώς και εκπαιδεύοντας τους από γεννήσεως έλληνες από νωρίς, ότι ο συμμαθητής του διπλανού θρανίου είναι ισότιμος συμπολίτης. Με τον τρόπο αυτό εξυπηρετείται περισσότερο αποτελεσματικά ο στόχος όχι μόνο της κοινωνικής αλλά και της εθνικής συνοχής στο πλαίσιο μιας σύγχρονης δημοκρατικής και ανοικτής κοινωνίας, όπως η ελληνική.

## **3. Ειδικότερες ρυθμίσεις**

Με το άρθρο 1 παρ. 1 ν. 3838/2010 αντικαταστάθηκε το άρθρο 1 του ν. 3284/2005 Κ.Ε.Ι. Νέα ρύθμιση αποτελεί η διατυπούμενη στην παρ. 2 του άνω άρθρου υπό στοιχ. α', με την οποία αναγνωρίζεται από τη γέννηση η ελληνική ιθαγένεια αλλοδαπών, που γεννιούνται στην Ελλάδα από γονέα ο οποίος έχει γεννηθεί στη χώρα, η λεγόμενη «Τρίτη γενιά / doublejussoli», καθώς στις περιπτώσεις αυτές κρίνεται ότι οι δεσμοί των ενδιαφερομένων με τη χώρα είναι τόσο ισχυροί, ώστε η ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία να προδικάζεται με ασφάλεια από την ένταξη του επίσης γεννημένου στη χώρα

γονέα (Ζ. Παπασιώπη-Πασιά, Δίκαιο Ιθαγένειας, 8<sup>η</sup> έκδ., εκδόσεις Σάκκουλα, 2011, σελ. 91).

Με την παρ. 2 του άρθρου 1 ν. 3838/2010 προστέθηκε, μετά το άρθρο 1 του ν. 3838/2010 Κ.Ε.Ι., νέο άρθρο 1Α. Με το άρθρο αυτό εισάγεται το πρώτο νέος τρόπος κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας. Συγκεκριμένα με δήλωση και αίτηση λόγω είτε γέννησης στη χώρα από νομίμως διαμένοντες γονείς, είτε λόγω φοίτησης στο ελληνικό σχολείο. Δικαιολογητικό λόγο της ρύθμισης αυτής αποτελεί, όπως επισημάνθηκε παραπάνω, η διασφάλιση της ομαλής ανάπτυξης των εν λόγω ανηλίκων τέκνων αλλοδαπών, με τρόπο που να εγγυάται με βέλτιστα αποτελέσματα την ανάδειξή τους, σύμφωνα και με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 16 του Συντ., σε χρηστούς πολίτες, ώστε να αποτραπεί το ενδεχόμενο των μελλοντικών ρηγμάτων στη κοινωνική συνοχή του πληθυσμού της χώρας. Ο στόχος αυτός θα επιτευχθεί, αφ' ενός με την καταπολέμηση αρνητικών παραγόντων, που επιδρούν στην ψυχοκοινωνική εξέλιξη του ανηλίκου και υπονομεύουν την εδραίωση της αυτοσυνείδησής του, ως όμοιου και ίσου με τους συνομηλίκους του έλληνες, ιδίως διακρίσεις που απορρέουν από την έλλειψη ελληνικής ιθαγένειας, προσκόμματα πρόσβασης σε ευκαιρίες λ.χ. υποτροφίες, επιβραβεύσεις, περιορισμένη συμμετοχή σε ομαδικές δραστηριότητες λ.χ. αθλητικές διοργανώσεις κ.λ.π., αφ' ετέρου με την εντατική εφαρμογή κατάλληλων παιδαγωγικών μεθόδων στο πλαίσιο του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος. Η εν λόγω ρύθμιση αφορά τη λεγόμενη «δεύτερη γενιά», δηλαδή τα γεννημένα στην Ελλάδα παιδιά μεταναστών. Σύμφωνα με την παρ. 1 του νέου άρθρου 1Α Κ.Ε.Ι. τέκνο αλλοδαπών που γεννιέται και συνεχίζει να ζει στην Ελλάδα από γονείς που διαμένουν νόμιμα και οι δύο στη χώρα επί πέντε τουλάχιστον συνεχή έτη, αποκτά με τη γέννησή του την ελληνική ιθαγένεια, εφόσον οι γονείς του υποβάλλουν κοινή σχετική δήλωση και αίτηση εγγραφής του τέκνου στο δημοτολόγιο του Δήμου της μόνιμης κατοικίας του, εντός τριών μηνών το αργότερο από τη γέννηση. Σε περίπτωση μεταγενέστερης υποβολής της δήλωσης και αίτησης, η ιθαγένεια αποκτάται από την υποβολή της σχετικής δήλωσης και αίτησης. Αν το τέκνο γεννήθηκε πριν την συμπλήρωση της πενταετούς νόμιμης διαμονής και από τους δύο γονείς στη χώρα, η παραπάνω κοινή δήλωση και αίτηση εγγραφής υποβάλλεται με την παρέλευση της πενταετούς νόμιμης διαμονής και του

δεύτερου γονέα, ενώ το τέκνο αποκτά την ελληνική ιθαγένεια από την υποβολή της δήλωσης και αίτησης.

Με την παρ. 2 του νέου άρθρου 1Α του Κ.Ε.Ι. εισάγεται ρύθμιση, η οποία επιτρέπει την πρόσβαση στην ελληνική ιθαγένεια στη λεγόμενη «μιάμιση γενιά», δηλαδή τα παιδιά των μεταναστών που δεν γεννήθηκαν μεν, αλλά μεγάλωσαν στην Ελλάδα και διήλθαν επαρκώς του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος. Ειδικότερα σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, τέκνο αλλοδαπών, που έχει ολοκληρώσει επιτυχώς την παρακολούθηση έξι τουλάχιστον τάξεων ελληνικού σχολείου στην Ελλάδα και κατοικεί μόνιμα και νόμιμα στη χώρα, αποκτά την ελληνική ιθαγένεια από τη συμπλήρωση του εξαετούς χρόνου φοίτησης, με κοινή δήλωση και αίτηση εγγραφής στο δημοτολόγιο του Δήμου μόνιμης κατοικίας του, που υποβάλλουν οι γονείς του το αργότερο εντός τριών ετών. Σε περίπτωση μεταγενέστερης υποβολής της δήλωσης και αίτησης και μέχρι την ενηλικίωση του τέκνου, η ιθαγένεια αποκτάται από την υποβολή της σχετικής δήλωσης και αίτησης. Είναι σαφές, ότι χρήση της εν λόγω διάταξης, εφ' όσον πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις, μπορούν να κάνουν εναλλακτικά και παιδιά που γεννήθηκαν στη χώρα.

#### **4. Οι νέες ρυθμίσεις σε σχέση με την πολιτογράφηση**

##### **Οι τυπικές προϋποθέσεις της πολιτογράφησης**

Οι τυπικές προϋποθέσεις της πολιτογράφησης σύμφωνα με την παρ. 1 του νέου άρθρου 5 Κ.Ε.Ι. είναι: α) να είναι ενήλικας κατά τον χρόνο υποβολής της δήλωσης πολιτογράφησης, β) να μην έχει καταδικασθεί τελεσίδικα για εκ δόλου αδίκημα κατά την τελευταία δεκαετία πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης, σε ποινή στερητική της ελευθερίας τουλάχιστον ενός έτους ή ανεξαρτήτως ποινής και χρόνου έκδοσης της καταδικαστικής απόφασης, για εγκλήματα ιδιαίτερα επικίνδυνου ή ατιμωτικού χαρακτήρα, που απαριθμούνται ρητώς, γ) να μην τελεί υπό απέλαση ή άλλη εκκρεμότητα του καθεστώτος νόμιμης παραμονής στη χώρα, δ) να διαμένει στην Ελλάδα νόμιμα για επτά συνεχή έτη πριν από την υποβολή της αίτησης πολιτογράφησης και ε) να κατέχει έναν από τους ακόλουθους τίτλους νόμιμης διανομής: αα) Άδεια επί μακρόν διαμένοντος, αβ) βεβαίωση ή άλλο τίτλο διαμονής που χορηγείται σε πολίτες κρατών-μελών της Ευρ. Ένωσης, αγ) Δελτίο ή άλλο τίτλο διαμονής που χορηγείται σε μέλη οικογένειας έλληνα

πολίτη ή πολίτη κράτους μέλους της Ευρ. Ένωσης ή σε γονείς ανηλίκου ημεδαπού, αδ) δελτίο αναγνωρισμένου πολιτικού πρόσφυγα ή καθεστώς επικουρικής προστασίας ή μέλους οικογένειας κατόχου τέτοιου δελτίου, αε) ταξιδιωτικά έγγραφα ή ειδικό δελτίο που έχουν χορηγηθεί από ημεδαπή αρχή, σύμφωνα με τις διατάξεις της Διεθνούς Σύμβασης της Νέας Υόρκης, περί καθεστώτος των ανιθαγενών, η οποία έχει κυρωθεί με το ν. 139/1975 και αστ) δελτίο ή άλλον τίτλο διαμονής ομογενούς κάθε τύπου, εκτός από Ειδικό Δελτίο Ταυτότητας Ομογενούς.

### **Ουσιαστικές προϋποθέσεις της πολιτογράφησης**

Με το νέο άρθρο 5Α του Κ.Ε.Ι. προβλέπονται ως ουσιαστικές προϋποθέσεις για την πολιτογράφηση αλλοδαπού που επιθυμεί να γίνει έλληνας πολίτης: α) να γνωρίζει επαρκώς την ελληνική γλώσσα, ώστε να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ιδιότητα του έλληνα πολίτη, β) να έχει ενταχθεί ομαλά στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας και γ) να έχει τη δυνατότητα να συμμετέχει ενεργά και ουσιαστικά στην πολιτική ζωή της χώρας, σεβόμενος τις θεμελιώδεις αρχές οι οποίες τη διέπουν. Οι προϋποθέσεις αυτές αποτελούν την κατ' εξοχήν έκφραση της αντίληψης για τον έλληνα πολίτη. Ειδικότερα για την διακρίβωση της ομαλής ένταξης του αιτούντος στην ελληνική κοινωνία συνεκτιμώνται η εξοικείωση με την ελληνική ιστορία και τον ελληνικό πολιτισμό, η επαγγελματική και εν γένει οικονομική δραστηριότητά του, τυχόν δημόσιες ή κοινωφελείς δραστηριότητές του, ενδεχόμενη φοίτησή του σε ελληνικούς εκπαιδευτικούς φορείς κ.λ.π. Περαιτέρω για την δυνατότητα συμμετοχής στην πολιτική ζωή συνεκτιμώνται ιδίως η επαρκής εξοικείωση με τους θεσμούς του πολιτεύματος της Ελληνικής Δημοκρατίας και την πολιτική ζωή της χώρας, η βασική γνώση της ελληνικής πολιτικής ιστορίας, ιδίως της σύγχρονης κ.λ.π. Είναι σαφές, ότι οι νέες προϋποθέσεις επιβάλλουν τη διερεύνηση του βαθμού της πραγματικής ένταξης του αλλοδαπού με τον οποίο πρόκειται να συμβιώσουμε ως συμπολίτες στην καθημερινή κοινωνική ζωή, καθώς και της ενεργού ικανότητάς του να συμμετέχει στη ζωή του δημοκρατικού μας πολιτεύματος.

### **5. Παρατηρήσεις**

Είναι φανερό, ότι οι διατάξεις του καινοτόμου νόμου 3838/2010 κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση. Όπως προαναφέρθηκε με αυτές αποσπάζεται η ελληνική ιθαγένεια από την ασφυκτική πρόσδεσή της με την

αρχή του αίματος (jussanguinis). Χωρίς να υποτιμάται η σημασία της καταγωγής από έλληνα για τη συγκρότηση του ελληνικού λαού, η νέα αντίληψη συνδέει την ιδιότητα του έλληνα πολίτη με την οικειοποίηση πολιτικής ταυτότητας έλληνα ή με τη διαμόρφωση ελληνικής πολιτικής συνείδησης. Ταυτότητας ή συνείδησης που δεν στηρίζονται στο αίμα, στην καταγωγή ή την αφομοίωση κάποιων εθνοθηρησκευτικών χαρακτηριστικών, αλλά στην πλήρη και ενεργό συμμετοχή στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, όπως και στην ικανότητα πλήρους και ενεργού συμμετοχής στην ζωή της Ελληνικής Δημοκρατίας. Γι' αυτό και με τις νέες διατάξεις επιχειρήθηκε να δοθεί τέλος στην περιχαράκωση και την αυθαιρεσία, ανοίγοντας τη δυνατότητα στους μετανάστες που ζουν νόμιμα και μακροχρόνια στη χώρα μας, κυρίως δε στα παιδιά τους που γεννήθηκαν εδώ, να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια, αποκαθιστώντας συγχρόνως την αρχή του κράτους δικαίου στο πεδίο της πολιτογράφησης. Η απονομή της ιθαγένειας σε όσα παιδιά γεννιούνται στη πατρίδα μας ενδείκνυται, προκειμένου να διασφαλισθεί, όσο αυτό είναι δυνατόν, ότι θα γίνουν αύριο καλοί έλληνες πολίτες, επειδή θα έχουν μεγαλώσει ως τέτοιοι, βγαίνοντας από την κοινωνική περιχαράκωση και το περιθώριο.

## **6. Το Συμβούλιο της Επικρατείας**

Η προσπάθεια αυτή του νομοθέτη να αναμορφώσει το δίκαιο της ιθαγένειας και να προσδώσει σ' αυτό νέα δυναμική, ανταποκρινόμενη στη δημιουργηθείσα νέα πραγματική κατάσταση προσέκρουσε στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Το Σ.τ.Ε. ασχολήθηκε με τη συνταγματικότητα των διατάξεων του ν. 3838/2010 κατόπιν προσφυγής σ' αυτό του δικηγόρου Αθηνών Ιωαν. Ανδριόπουλου. Συγκεκριμένα το Δ' Τμήμα του Σ.τ.Ε. σε επταμελή σύνθεση, με την υπ' αριθμ. 350/2011 απόφασή του αποφάνθηκε, ότι οι διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 1, 2 και 6 και 24 του ν. 3838/2010 με τις οποίες εισάγονται νέες προϋποθέσεις για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας, καθώς και οι διατάξεις των άρθρων 14 έως 21 του ίδιου νόμου, με τις οποίες προβλέπεται η συμμετοχή αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών, στις εκλογές της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, προσκρούουν στις διατάξεις των άρθρων 1 παρ. 2 και 3, 16 παρ. 2, 21 παρ. 1, 25 παρ. 4, 51 παρ. 2 και 108 του Συντ. Ειδικότερα αποφάνθηκε, ότι «εναρμονιζόμενος ο Έλληνας νομοθέτης προς τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις, μερίμνησε να



διαφυλάξει την εθνική ομοιογένεια του κράτους, μεταξύ των άλλων και δια της θεσπίσεως δικαίου ιθαγενείας, του οποίου οι ρυθμίσεις εβασίζοντο κατ' αρχήν στο σταθερό κριτήριο του «δικαίου του αίματος» (jussanguinis), δηλαδή την καταγωγή από έλληνες γονείς, ενώ κατ' εξαίρεση, περιέλαβε διατάξεις, οι οποίες καθιέρωσαν την πολιτογράφηση ενηλίκων (συμπλήρωση του 21<sup>ου</sup> έτους) αλλοδαπών αλλογενών, δηλαδή την βάσει ειδικής διαδικασίας και κατόπιν αιτήσεως των ενδιαφερομένων απονομή της ιθαγένειας με εξατομικευμένη κρίση συλλογικού οργάνου της Διοικήσεως που διαγιγνώσκει τη συνδρομή ορισμένων ουσιαστικών προϋποθέσεων. Ακριβώς δε λόγω της εθνικής σημασίας που απέδωσε στο θεσμό της ιθαγένειας, ρύθμισε πάντοτε με ευνοϊκό τρόπο την απονομή της ιθαγένειας στους αλλοδαπούς ομογενείς. Αθρόα πολιτογράφηση, δηλαδή απονομή της ελληνικής ιθαγένειας σε ομάδες αλλοδαπών χωρίς εξατομικευμένη κρίση, αλλά ευθέως βάσει γενικών διατάξεων ουσιαστικού νόμου, το ελληνικό δίκαιο γνώρισε μόνον κατά τις περιόδους των μεγάλων ανακατατάξεων του νέου εθνικού κράτους που προέκυψε μετά τη σταδιακή απελευθέρωση της χώρας από την οθωμανική κυριαρχία και τις προσθήκες νέων εδαφών με διεθνείς συνθήκες. Μετά την πτώση των καθεστώτων της Ανατολικής Ευρώπης και τη διάλυση της Ενώσεως Σοβιετικών Σοσιαλιστικών Δημοκρατιών, ο Έλληνας νομοθέτης, υποχρεωμένος να αντιμετωπίσει τα μεγάλα προβλήματα που γέννησε η μεταβολή αυτή για τους πληθυσμούς γειτονικών χωρών και την επακολουθήσασα ομαδική έξοδο των εγχωρίων πληθυσμών με κατεύθυνση τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης και ιδίως τη γειτνιάζουσα Ελλάδα, ανέλαβε νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες σε σχέση, αφ' ενός μεν με τις προϋποθέσεις νομίμου διαμονής και εργασίας στη χώρα, αφ' ετέρου δε με τη χορήγηση της ελληνικής ιθαγένειας σε επιλεγμένες ομάδες. Και όσον αφορά την ιθαγένεια, οι νέες ρυθμίσεις θέσπισαν, για τους ομογενείς τους προερχόμενους από τις άνω χώρες, ως κριτήρια της διαπιστώσεως της ελληνικής ιθαγένειας την ελληνική καταγωγή και την ελληνική εθνική συνείδηση, δηλαδή κριτήρια τα οποία αποτελούν τον πυρήνα του έθνους και της εθνικότητας. Όσον αφορά τη διαμονή και την εργασία, ο νομοθέτης, ναι μεν προέβλεψε σύστημα χορηγήσεως αδειών βάσει συγκεκριμένων προϋποθέσεων και διαδικασίας, το οποίο όμως κατά κανόνα παραβιάσθηκε στην πράξη λόγω της παράνομης εισόδου μαζικών μεταναστευτικών ρευμάτων στη χώρα, και είχε ως

περαιτέρω συνέπεια την θέσπιση αλληπαλλήλων διατάξεων, οι οποίες «νομιμοποιούσαν» την παράνομη είσοδο, διαμονή και εργασία των αλλοδαπών. Τελική συνέπεια αυτής της νομοθετικής πολιτικής και της συστοίχου διοικητικής πρακτικής είναι ότι καθίσταται ανέφικτη η διαπίστωση αν υπήρξαν πρόσωπα, ποια και πόσα, τα οποία πράγματι να διέμειναν και να εργάσθηκαν νομίμως μέχρι σήμερα στη χώρα, δηλαδή με βάση διοικητική άδεια που διαπιστώνει τη συνδρομή των τιθεμένων στις πάγιες διατάξεις των παραπάνω νομοθετημάτων προϋποθέσεων.... Τέλος ο επίμαχος νόμος 3838/2010 προβλέπει στο άρθρο 1 ότι στον ν. 3284/2004 Κ.Ε.Ι. προστίθεται ένα νέο άρθρο (το 1Α), με το οποίο εισάγεται ένας νέος τρόπος κτήσεως της ελληνικής ιθαγένειας με τη γέννηση του αλλοδαπού στην Ελλάδα ή τη φοίτηση σε ελληνικό σχολείο και τη σχετική δήλωση των γονέων του ή του ίδιου. Με τις διατάξεις αυτές εισήχθη νέος τρόπος κτήσεως της ελληνικής ιθαγένειας, που αφορά μεγάλο αριθμό αλλοδαπών (αθρόα πολιτογράφηση) χωρίς αυτό να συνάπτεται προς εκπλήρωση διεθνούς υποχρεώσεως της χώρας. Η πολιτογράφηση αυτή γίνεται με βάση αμιγώς τυπικές προϋποθέσεις (χρόνος «νόμιμης» διαμονής του αιτούντος αλλοδαπού ή της οικογένειάς του, φοίτηση σε ελληνικό σχολείο επί ορισμένο χρόνο, ανυπαρξία καταδίκης για ορισμένα σοβαρά ποινικά αδικήματα), χωρίς εξατομικευμένη κρίση περί της συνδρομής της ουσιαστικής προϋποθέσεως του δεσμού προς το ελληνικό έθνος του αιτούντος την πολιτογράφηση αλλοδαπού, δηλαδή την εκ μέρους του εθελούσια αποδοχή των αξιών που συνάπτονται προς τον ελληνισμό και την απόκτηση ελληνικής εθνικής συνειδήσεως. Οι ρυθμίσεις ωστόσο αυτές του ν. 3838/2010 αντίκεινται στις μνημονευθείσες συνταγματικές διατάξεις, εφόσον δεν προβλέπεται με αυτές διαδικασία για τη διαπίστωση από διοικητικά όργανα της συνδρομής *in concreto* της ουσιαστικής προϋπόθεσης γνήσιου δεσμού των αλλοδαπών προς το ελληνικό έθνος, ενώ και η τυπική προϋπόθεση της «νόμιμης διαμονής» έχει αναιρεθεί κατά το απώτερο και το πρόσφατο παρελθόν με εξαιρετικές διατάξεις ούτως ώστε να καθίσταται αδύνατη η διάγνωση της συνδρομής έστω και αυτής της προϋποθέσεως...».

Κατόπιν τούτου με την ανωτέρω απόφαση παρεπέμφθη, το θέμα της αντισυνταγματικότητας των διατάξεων του ν. 3838/2010 στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας.

## **7. Η κριτική της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας**

Η απόφαση αυτή του Στ.Ε. έτυχε δυσμενούς κριτικής τόσο από της πλευράς του τύπου, όσον και από της πλευράς του ευρύτερου νομικού κόσμου, όπως πανεπιστημιακών, δικηγόρων, δικαστικών κλπ, ως εκτός τόπου και χρόνου.

α. Σε κύριο άρθρο της εφημερίδας ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ της 3/2/2011 με τίτλο «παρωχημένες αντιλήψεις» καταγράφονται τα εξής:

«Δεν είναι η πρώτη φορά που μια δικαστική απόφαση προκαλεί έντονες αντιδράσεις. Όμως, η προχθεσινή – του Δ΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας – η οποία προτείνει να κηρυχθεί αντισυνταγματικός ο πρόσφατος νόμος, που δίνει τη δυνατότητα σε παιδιά νόμιμων μεταναστών τα οποία γεννήθηκαν και ζουν στην Ελλάδα να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια, έχει μια ιδιαιτερότητα.

Συνδέει την απονομή της ελληνικής ιθαγένειας με το κριτήριο του «δικαίου του αίματος», δηλαδή την καταγωγή από Έλληνες γονείς. Η διατύπωση είναι, το λιγότερο, ατυχής. Παραπέμπει, τουλάχιστον, σε μια παρωχημένη αντίληψη για την ιθαγένεια. Το «δίκαιο του αίματος» αποτέλεσε ιστορικά το ιδεολογικό θεμέλιο ρατσιστικών προσεγγίσεων, οι οποίες δεν έχουν θέση στο σύγχρονο ευρωπαϊκό νομικό πολιτισμό, στον οποίο ανήκει και ο ελληνικός.

Αλλά και από καθαρή νομική σκοπιά, η προσέγγιση των δικαστών του Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως επισημαίνει ο καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου Γ. Σωτηρέλλης, δεν μπορεί να βρει σοβαρό έρεισμα στο Σύνταγμα, παρά μόνον αν το κοιτάζει κανείς με τον παραμορφωτικό φακό μιας ανιστόρητης ταύτισης του λαού με το έθνος. Όμως, μια απλή ανάγνωση του άρθρου 1 του Συντάγματος (όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα) αρκεί για να αντιληφθεί κανείς την αντιδιαστολή μεταξύ των δύο εννοιών.

Η ίδια απόφαση του ΣτΕ κρίνει αντισυνταγματική τη συμμετοχή αλλοδαπών στις εκλογές για την Αυτοδιοίκηση. Η παροχή αυτού του δικαιώματος ήταν περιορισμένη και υπό αυστηρές προϋποθέσεις. Όμως, το Τμήμα του ΣτΕ φαίνεται ότι παραγνώρισε και το γεγονός πως παρόμοια δικαιώματα έχουν ήδη δοθεί σε πολίτες κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής

Ένωσης χωρίς το ανώτατο δικαστήριο να έχει εκφράσει αντιρρήσεις. Μήπως η προχθεσινή απόφαση ελήφθη με δυο μέτρα και δύο σταθμά; Άλλωστε, όπως παραδέχθηκε χθες και ο πρώην Υπουργός, καθηγητής Προκόπης Παυλόπουλος, στο Σύνταγμα υπάρχει σαφής διαφοροποίηση μεταξύ βουλευτικών (όπου ψηφίζουν μόνον Έλληνες πολίτες) και δημοτικών εκλογών.

Οι δικαστικές αποφάσεις δεν (πρέπει να) λαμβάνονται εν κενώ. Όταν αφορούν σημαντικά θέματα, με ευρύτερες πολιτικοκοινωνικές διαστάσεις, οι δικαστές πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικοί στις διαπιστώσεις τους. Φράσεις όπως «δίκαιο του αίματος» παραπέμπουν σε ένα επικίνδυνο παρελθόν, από το οποίο ο πολιτισμένος κόσμος έχει πάρει οριστικό διαζύγιο. Και μπορεί να δώσουν αφορμή στους φορείς μιας παρωχημένης «εθνοφροσύνης» να επιχειρήσουν να κερδοσκοπήσουν πολιτικά σε ένα τόσο ευαίσθητο θέμα, όπως είναι οι μετανάστες και τα δικαιώματά τους. Το έκανε ήδη ένα άκρο του πολιτικού φάσματος.

Θα αρκούσε μια ματιά στα δικαιώματα, αλλά και στις θέσεις ευθύνης (βουλευτές, γερουσιαστές, κυβερνήτες, δήμαρχοι κ.ά.), που έχουν κατακτήσει ανά τον κόσμο χιλιάδες Έλληνες, για να δούμε μια ορθή διάσταση του θέματος.

Έτσι κι αλλιώς, οι οριστικές αποφάσεις θα ληφθούν από την ολομέλεια του ανώτατου δικαστηρίου, το οποίο στο παρελθόν έχει διακριθεί πολλές φορές για την υπευθυνότητα και τους ανοιχτούς ορίζοντές του.

β. Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και ο Γεωργ. Κουβελάκης Σύμβουλος Επικρατείας έ.τ., τέως Υπουργός Δικαιοσύνης, σε σχετικό άρθρο του στην εφημερίδα «ΤΟ ΒΗΜΑ» της 13/2/2011, με τίτλο «Αυτό που δεν κατάλαβαν οι δικαστές». Συγκεκριμένα γράφει:

«Έτσι λοιπόν· ένα τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε ότι ο συνταγματικός νομοθέτης «εμερίμνησε να διαφυλάξει την εθνική ομοιογένεια του κράτους» και ότι ο νόμος που καθορίζει τις προϋποθέσεις χορήγησης ιθαγένειας δεν μπορεί παρά να στηρίζεται στο «σταθερό κριτήριο του δικαίου του αίματος, δηλαδή την καταγωγή από έλληνες γονείς». Συνέπεια αυτής της σκέψης ήταν να κριθεί αντισυνταγματικός ο πρόσφατος νόμος, που δεν ακολούθησε το παραπάνω σκεπτικό.

Η απόφαση ξάφνιασε πολλούς, κυρίως εκείνους που έχουν συνδέσει το Συμβούλιο της Επικρατείας με την εικόνα ενός εξωστρεφούς και ανοιχτού σώματος για την υπεράσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δημοκρατικών αξιών...

Το Σύνταγμά μας ορίζει ότι «έλληνες πολίτες είναι όσοι έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος». Ο νόμος όρισε τα προσόντα αυτά κυριαρχικά, κάνοντας τις πολιτικές επιλογές του, ακολουθώντας μάλιστα πρακτική που ισχύει στις πολιτισμένες χώρες του κόσμου. Όλοι μπορούμε να συμφωνούμε ή να διαφωνούμε με τους νόμους που ψηφίζει το Κοινοβούλιο. Εκείνοι όμως που από τη θέση τους είναι διαιτητές της πολιτείας, έχουν βέβαια καθήκον να ελέγχουν τη συμμόρφωση των νομοθετών μας προς τη συνταγματική τάξη, αλλά υπερβαίνουν το ρόλο τους, όταν τη διαφωνία τους προς τον κοινό νομοθέτη μεταβάλλουν σε αντίθεση του νόμου προς το Σύνταγμα. Η πρώτη είναι προσωπική θέση, ενώ η δεύτερη λειτουργικό ατόπημα...

Η ελληνική ταυτότητα δεν είναι καμμία μεταφυσική ιδιότητα αμετακίνητη και αναλλοίωτη. Είναι προϊόν της Ιστορίας, της ζωής, των αγώνων, της κίνησης των ανθρώπων, της αλληλεπίδρασης των πολιτισμών. Πλάστηκε και εξελίχθηκε, όχι σε ευθεία γραμμή, μέσα από νίκες και ήττες, από ξένες κατοχές που επέβαλλαν δουλείες, από βίαιες και εθελοντικές επιμειξίες. Έτσι είναι και η Ιστορία. Στην επανάσταση του '21, πόσοι αρβανίτες των νησιών και των βουνών δεν έγιναν Έλληνες και συνδημιούργησαν την ελεύθερη πατρίδα.

Η χωρίς αυταρέσκεια και ακκισμούς καλλιέργεια της εθνικής αυτογνωσίας οδηγεί σε μια εθνική ταυτότητα που δεν φοβάται. Δεν αντιμετωπίζει τους άλλους λαούς ως απειλή. Οδηγεί επίσης στον πατριωτισμό του πολίτη που αποφεύγει τους αποκλεισμούς και μάχεται τις παθολογικές εκδοχές ενός εθνικισμού του αίματος.

Αυτή η Ελλάδα που αγαπάμε και πονάμε είναι οι ήττες και οι νίκες της, οι θρίαμβοι και οι εμφύλιες διαμάχες, οι δόξες και οι ντροπές, οι χαρές και οι λύπες. Είναι όλες οι αντιφάσεις και οι συνθήκες που τη δημιούργησαν: Οι προοδευτικοί και συντηρητικοί, οι οπαδοί του διαφωτισμού και οι φανατικοί ορθόδοξοι, όλοι αυτοί οι παραδοσιακοί και οι μοντέρνοι κάνουν τον αντιφατικό και πολυδιάστατο Έλληνα.

Αυτή είναι η εθνική μας ταυτότητα που μπορεί να δεχθεί και άλλους που θα την εμπλουτίσουν.

Κρίμα που δεν το κατάλαβαν οι δικαστές...».

γ) Στο ίδιο μήκος κύματος βρίσκονται και άρθρα των υπόλοιπων εφημερίδων, αλλά και δημοσιεύματα δικηγόρων, πανεπιστημιακών και δικαστικών, σχετικά με το επίμαχο θέμα.

#### **8. Η άμεση διάψευση των Κασσανδρών.**

Σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα, μικρότερο από όσο αναμενόταν, επήλθε η διάψευση όλων αυτών που θεωρούσαν, ότι με τις νέες διατάξεις περί ιθαγένειας και πολιτογράφησης του ν. 3838/2010 θα επερχόταν αλλοίωση του ελληνικού έθνους και παραχάραξη του εκλογικού σώματος. Η διάψευση ήρθε από τα στατιστικά στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών. Οι αριθμοί με αμείλικτο τρόπο έδωσαν την απάντηση, σε αυτούς που έβαλαν ομαδόν κατά των διατάξεων περί ιθαγένειας και πολιτογράφησης του ν. 3838/2010. Συγκεκριμένα σε σχετικό δημοσίευμα του Γιάννη Ελαφρού στην Καθημερινή της 18/12/2011, σελ. 12, με τίτλο «Ο νόμος για την ιθαγένεια με αριθμούς» και υπότιτλο «Σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπ. Εσωτερικών, δύο χρόνια μετά την ψήφιση του ν. 3838/2010, μόλις 2.653 παιδιά μεταναστών ελληνοποιήθηκαν. Μέχρι τον Νοέμβριο του 2010, μόλις 12.574 άτομα εκ των οποίων 2.647 ομογενείς, έκαναν χρήση δικαιώματος εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους», αναφέρονται όλα τα σχετικά στοιχεία. Συγκεκριμένα, αναφέρονται τα ακόλουθα : «Ποιος δεν θυμάται τις καταγγελίες που ξεσήκωσε ο νόμος 3838 του 2010, ο οποίος επέφερε νέες ρυθμίσεις για τη δυνατότητα απόδοσης της ελληνικής ιθαγένειας σε αλλοδαπούς (αλλογενείς και ομογενείς) που διαμένουν στην Ελλάδα, θεσπίζοντας για πρώτη φορά και το δικαίωμα ψήφου στις αυτοδιοικητικές εκλογές σε υπηκόους τρίτων χωρών. «Θα αλλοιωθεί το ελληνικό έθνος», «κίνδυνος μαζικών ελληνοποιήσεων», «παραχάραξη του εκλογικού σώματος» ήταν μερικές από τις κατηγορίες του προκάλεσε ο νόμος για τις «Σύγχρονες διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις». Τι όμως έχει συμβεί στην πραγματικότητα σχεδόν δύο χρόνια μετά την ψήφιση του νόμου, τον Μάρτιο του 2010; Όποια άποψη και εάν έχει ο καθένας, πρωτεύει η μελέτη των πραγματικών στοιχείων για την εξέλιξη των αιτήσεων ιθαγένειας και του δικαιώματος ψήφου, όπως τις έχουν καταγράψει οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών.

Μια βασική καινοτομία του νόμου 3838/2010 και τροποποίηση του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας αποτέλεσε η καθιέρωση ιδιαιτέρων διαδικασιών κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας για τα παιδιά των μεταναστών, τη λεγόμενη «δεύτερη γενιά». Τα παιδιά αυτά μπορούν να αποκτούν την ιθαγένεια είτε από τη γέννησή τους και εφόσον οι γονείς τους κατοικούν μόνιμα και νόμιμα στην Ελλάδα επί πέντε τουλάχιστον συνεχή έτη, είτε κατόπιν επιτυχούς φοίτησης έξι τουλάχιστον τάξεων ελληνικού σχολείου στην Ελλάδα. Πόσα παιδιά μεταναστών έχουν επωφεληθεί από αυτή τη δυνατότητα ; Μόλις 2.653, 1358 λόγω γέννησης και 1.295 λόγω εκπαίδευσης! Το σύνολο δε των αιτήσεων που έχει κατατεθεί είναι 4.224 λόγω γέννησης και 6.139 λόγω εκπαίδευσης. Δύσκολο μπορεί να το χαρακτηρίσει κανείς αθρόα ελληνοποίηση.

Μήπως όμως μετά την ψήφιση του νόμου διαμορφώθηκε τάση για μαζική χορήγηση καθεστώτος ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση; Τα επίσημα στοιχεία είναι αποκαλυπτικά. Το 2010-2011 οι ρυθμοί πολιτογράφησης είναι αισθητά μικρότεροι από την προηγούμενη τριετία 2007-2009 ! Έτσι, το 2010 απέκτησαν ελληνική ιθαγένεια 6.537 άτομα (εκ των οποίων 375 αλλογενείς, οι υπόλοιποι ομογενείς). Αντίστοιχα το 2007 είχαμε 6.894 πολιτογραφήσεις (1.071 αλλογενείς), το 2008 10.844 (898 αλλογενείς) και το 2009 12.966 (612 αλλογενείς)! Βεβαίως πριν το 2007 οι πολιτογραφήσεις παρέμειναν κάτω των 2.000 ατόμων κατ' έτος, κυρίως όμως λόγω χαμηλής συμμετοχής ομογενών. Ας σημειωθεί ότι οι ομογενείς πολιτογραφούμενοι, προέρχονται στη συντριπτική τους πλειοψηφία από την Αλβανία (Βορειοηπειρώτες) και πολύ λιγότερο από την Τουρκία (Κωνσταντινουπολίτες). Τα άτομα που έχουν λάβει ελληνική ιθαγένεια κατόπιν αιτήσεως με βάση το ν. 3838 είναι μόλις 83 αλλογενείς και 4 ομογενείς, όλοι εντός του 2011. Βεβαίως υπάρχει αύξηση των αιτήσεων πολιτογράφησης στις υπηρεσίες της Αποκεντρωμένης Διοίκησης από μη ομογενείς αλλοδαπούς. Οι αιτήσεις φθάνουν τις 7.329 και θα κριθούν από τις αρμόδιες επιτροπές.

Υπενθυμίζεται ότι δύο συγκεκριμένες ρυθμίσεις του νόμου (η απόδοση ιθαγένειας, υπό τις προϋποθέσεις που αναφέρθηκαν, σε παιδιά μεταναστών και το δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις αυτοδιοικητικές εκλογές) έχουν προσβληθεί δικαστικά και θα κριθούν τον προσεχή Ιανουάριο στην ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (το Δ' Τμήμα τις έχει χαρακτηρίσει αντισυνταγματικές).

Πάντως στο επίπεδο του εκλογικού σώματος ο νόμος χρησιμοποιήθηκε ως «Δούρειος Ίππος» για την «παραχάραξη» του εκλογικού σώματος. Πόσοι ήταν αυτοί που έκαναν χρήση του δικαιώματος εγγραφής στους εκλογικούς καταλόγους; Μέχρι τον Νοέμβριο του 2010, μόλις 12.574 άτομα, εκ των οποίων ομογενείς ήταν 2.647 άτομα και υπήκοοι τρίτων χωρών 9.927 ! Κι αυτό σε ένα εκλογικό σώμα περίπου 10 εκατομμυρίων και 6 εκατομμυρίων ψηφισάντων (στον πρώτο γύρο των αυτοδιοικητικών εκλογών)».

## **9. Ενδιάμεση προσέγγιση**

Είναι φανερό η αντίθεση που υπάρχει μεταξύ νομοθέτη, νομολογίας και κριτικής, σε σχέση με το επίμαχο θέμα της κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας με βάση τις διατάξεις του ν. 3338/2010. Ο νομοθέτης επιδίωξε να αμβλύνει την μέχρι σήμερα αμυντική και αμήχανη στάση της ελληνικής πολιτείας απέναντι στο μεταναστευτικό φαινόμενο. Ένα φαινόμενο που ενέσκηψε με ασυνήθιστη ορμή στη χώρα τις τελευταίες δεκαετίες. Η προσπάθεια του νομοθέτη συνίσταται στην απαγκίστρωσή του από την προσκόλληση στην απόλυτη ισχύ του νόμου του αίματος. Με συνέπεια να μπορούν οι αλλοδαποί να λαμβάνουν, υπό προϋποθέσεις, την ελληνική ιθαγένεια, χωρίς να έλκουν την καταγωγή τους από την ελληνική εθνική κοινότητα. Εξ άλλου η νομολογία επιχείρησε να προσδιορίσει με σαφή και αντικειμενικά κριτήρια, τις προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν, για να μπορεί ο αλλοδαπός να αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια. Ως απαραίτητη δε προϋπόθεση έθεσε τη διαπίστωση της ύπαρξης γνησίου δεσμού του αλλοδαπού προς το ελληνικόν έθνος. Συγκεκριμένα την εκ μέρους του εθελούσια αποδοχή των αξιών που συνάπτονται προς τον ελληνισμό και την απόκτηση ελληνικής εθνικής συνείδησης. Παράλληλα απέρριψε την δυνατότητα των αλλοδαπών να εκλέγουν και να εκλέγονται στις δημοτικές εκλογές, αφού κάτι τέτοιο αρμόζει μόνο σε έλληνες και κοινοτικούς υπηκόους, όχι όμως και στους πάσης φύσεως αλλοδαπούς γενικά. Τέλος η κριτική επικέντρωσε την προσοχή της στο πραγματικό γεγονός της ύπαρξης παιδιών νόμιμων μεταναστών, τα οποία γεννήθηκαν και διαμένουν στην Ελλάδα και στη δυνατότητά τους απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας.

Εν όψει αυτών θα πρέπει να δοθεί η δυνατότητα σε παιδιά νόμιμων μεταναστών, τα οποία γεννήθηκαν και ζουν στην Ελλάδα να αποκτήσουν την



ελληνική ιθαγένεια, εφ' όσον διαπιστώνεται η ύπαρξη γνησίου δεσμού αυτών προς το ελληνικό έθνος. Δηλαδή η εκ μέρους τους εθελούσια αποδοχή των αξιών που συνάπτονται προς τον ελληνισμό και η απόκτηση ελληνικής εθνικής συνείδησης. Αντίθετα το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές δεν μπορεί να ανήκει στους αλλοδαπούς, αλλά μόνο σε έλληνες πολίτες και κοινοτικούς υπηκόους.

## **10. Η πολιτογράφηση αλλοδαπών σε άλλες χώρες της Ευρώπης.**

### **Η πρώτη γενιά.**

Σε ό,τι αφορά την πρώτη γενιά, οι προϋποθέσεις για την απόκτηση υπηκοότητας διαφέρουν από χώρα σε χώρα: στο Βέλγιο, την Ολλανδία, τη Γαλλία, τη Φινλανδία, τη Σουηδία, τη Βρετανία, την Ιρλανδία είναι απαραίτητη η νόμιμη παραμονή από 3-5 χρόνια. Στη Γερμανία απαραίτητη προϋπόθεση είναι τα 8 χρόνια, ενώ στην Αυστρία, Ιταλία, Πορτογαλία απαιτείται δεκαετής παραμονή.

### **Η δεύτερη γενιά.**

Σε ό,τι αφορά ειδικά τα παιδιά της δεύτερης γενιάς, που θίγονται από τη πρόσφατη υπ' αριθμ. 350/2011 απόφαση του Δ' Τμήματος του Σ.τ.Ε., παντού στην Ευρώπη η ιθαγένεια αποκτάται με αυτόματη διαδικασία και όχι με εξατομικευμένη εξέταση. Επιπλέον, μέχρι την ψήφιση του επίμαχου νόμου 3838/2010 για την ιθαγένεια, η Ελλάδα ήταν η μόνη χώρα στην οποία βρίσκονταν κυριολεκτικά στον «αέρα» τα παιδιά της δεύτερης γενιάς. Ξεκινώντας από τις πλέον «αυστηρές» χώρες, στη Γαλλία και την Ιταλία τα παιδιά της δεύτερης γενιάς αποκτούν αυτόματα την υπηκοότητα με την ενηλικίωσή τους. Στην Ολλανδία, όταν οι γονείς είναι μόνιμα εγκατεστημένοι στη χώρα ή τα παιδιά έχουν γεννηθεί εκεί γίνονται αυτόματα Ολλανδοί πολίτες. Στη Γερμανία, όταν ο ένας γονέας διαμένει τουλάχιστον 8 χρόνια στη χώρα πολιτογραφούνται Γερμανοί πολίτες αυτόματα με τη γέννησή τους. Στο Βέλγιο, τα παιδιά αποκτούν τη βελγική υπηκοότητα, εφόσον οι γονείς τους διαμένουν στη χώρα τα πέντε τουλάχιστον έτη, από τα τελευταία 10 χρόνια. Στην Ισπανία, τα παιδιά αποκτούν επίσης αυτόματα την υπηκοότητα, εφόσον οι γονείς τους ζούσαν στη χώρα τουλάχιστον ένα χρόνο πριν υποβάλλουν την αίτηση. Τέλος στην Βρετανία, ένα παιδί γίνεται αυτόματα Βρετανός πολίτης, εάν ο ένας από τους γονείς του έχει άδεια αορίστου διαμονής. Εάν αυτό δεν

συμβαίνει, το παιδί αποκτά το δικαίωμα εφόσον έχει ζήσει 10 χρόνια στη χώρα.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ**

### **Η ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΕΙΣΡΟΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΜΕ ΠΑΘΟΛΟΓΙΚΑ –ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΦΑΙΝΟΜΕΝΑ**

Οι μετανάστες, που κατέκλυσαν τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έφυγαν από τις πατρίδες τους, σε αναζήτηση μίας καλύτερης τύχης και κατ' επέκταση μίας καλύτερης ζωής. Στις χώρες όμως που εγκαταστάθηκαν δεν έτυχαν, τουλάχιστον στην αρχή, και της καλύτερης υποδοχής. Αντιμετωπίστηκαν με δυσπιστία και επιφυλακτικότητα. Σε αυτό συνετέλεσε κυρίως η διαφορετικότητα της γλώσσας, των θρησκευτικών πεποιθήσεων, της νοοτροπίας και του πολιτισμού. Γι' αυτό πολλοί βρέθηκαν σύντομα στο περιθώριο, σε κατάσταση κοινωνικού αποκλεισμού. Έτσι αρκετοί έπεσαν θύματα ξενοφοβικών και ρατσιστικών εκδηλώσεων. Και αυτό παρά την ύπαρξη διεθνών κανόνων και συμβάσεων που απαγορεύουν τέτοιες συμπεριφορές.

#### **A. Διακρίσεις**

Η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 1 της Διεθνούς Σύμβασης κατά των φυλετικών διακρίσεων τις ορίζει ως κάθε διάκριση, εξαίρεση, παρεμπόδιση ή προτίμηση βασιζόμενη στη φυλή, στο χρώμα, στην καταγωγή, ή στην εθνική ή εθνολογική προέλευση με σκοπό ή αποτέλεσμα την εκμηδένιση ή διακινδύνευση της αναγνώρισης, απόλαυσης ή άσκησης υπό ίσους όρους των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών στον πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό, μορφωτικό ή οποιοδήποτε άλλο τομέα του δημόσιου βίου. Επιπλέον η διάταξη του άρθρου 13 της Συνθήκης της ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε από την Συνθήκη του Άμστερνταμ, αναφέρεται στην καταπολέμηση των διακρίσεων. Τέλος η διάταξη του άρθρου 2 «Αρχές της UNESCO για τις φυλές και τις φυλετικές διακρίσεις» ορίζει ρητά, ότι κάθε θεωρία η οποία υποστηρίζει την εγγενή ανωτερότητα ή κατωτερότητα φυλετικών ή εθνικών ομάδων, με τρόπο ώστε να δίνει στις μεν το δικαίωμα να εξουσιάζουν ή να εξολοθρεύουν τις δε που θεωρούνται κατώτερες, ή

θεμελιώνει τις αξιολογήσεις της στη φυλετική διαφορά, στερείται επιστημονικής βάσης και είναι αντίθετη με τις ηθικές και δεοντολογικές αρχές της ανθρωπότητας (Η. Εμκε – Πουλοπούλου, Η μεταναστευτική πρόκληση, εκδ. Παπαζήση 2007, σελ. 488). Όπως αναφέρθηκε στο κεφάλαιο πέμπτο τέτοιες διατάξεις υπάρχουν στον κοινοτικό χάρτη των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων (άρθρο 12), όπως και στις κατευθυντήριες γραμμές του 2000 για την απασχόληση, οι οποίες εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι το Δεκέμβριο του 1999. Η ισότητα ενώπιον του νόμου και η προστασία όλων των ατόμων έναντι αθέμιτων διακρίσεων αποτελεί δικαίωμα που αναγνωρίζεται τόσο από την οικουμενική διακήρυξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τα σύμφωνα των Ηνωμένων Εθνών για τα ατομικά, πολιτικά, κοινωνικά, οικονομικά και πολιτιστικά δικαιώματα, όσο και από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών. Εξάλλου όπως προαναφέρθηκε εκτενώς στο κεφάλαιο πέμπτο, και σε επίπεδο εθνικού δικαίου, οι διακρίσεις λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων κ.λ.π. απαγορεύονται από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1, 4, 5 παρ. 2, 13, 21, 22 παρ. 1 εδ. β' και 25 παρ. 1 Συντ., όπως και από τις διατάξεις των ν. 927/1979 και 3304/2005. Ο τελευταίος νόμος ενσωμάτωσε τις Οδηγίες 2000/43/EK του Συμβουλίου της 29 Ιουνίου 2000 (EL 180/22) και 2000/78/EK του Συμβουλίου της 27<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2000 (EL 303/16), οι οποίες βασίζονται στα άρθρα 6 παρ. 1 και 13 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί, ότι μεταγενέστερα εκδόθηκε η Απόφαση πλαίσιο 2008/913/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 28<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2008, για την «καταπολέμηση ορισμένων μορφών και εκδηλώσεων ρατσισμού και ξενοφοβίας μέσω του ποινικού δικαίου». Η συγκεκριμένη Απόφαση πλαίσιο βασίζεται στην προϋσχύουσα Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και κυρίως στα άρθρα 29, 31 και 34§2 στοιχ. β' (άρθρ. 67§3 και 83 της ΣΛΕΕ) και αποσκοπεί στη μεγαλύτερη προσέγγιση του ποινικού δικαίου των κρατών-μελών με στόχο την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση των εκδηλώσεων ρατσισμού και ξενοφοβίας, καθώς και των αδικημάτων τα οποία τελούνται με τέτοια κίνητρα.

## **B. Ο νόμος 927/1979**

Στις 28 Ιουνίου 1979 δημοσιεύθηκε ο νόμος 927/1979 «περί κολασμού πράξεων ή ενεργειών αποσκοπούσων εις φυλετικές διακρίσεις». Ο νόμος αυτός υπέστη ορισμένες τροποποιήσεις. Συγκεκριμένα με τη διάταξη του άρθρου 24 ν. 1419/1984 ορίστηκε, ότι όπου στο ν. 927/1979 αναφέρεται η φυλετική ή εθνική καταγωγή προστίθεται και η περίπτωση του «θρησκεύματος». Επιπλέον με το εδ. ε' του άρθρου 72 του ν. 2910/2001 καταργήθηκε η διάταξη του άρθρου 4 του ν. 927/1979 που προέβλεπε την κατ' έγκληση ποινική δίωξη των εγκλημάτων που αναφέρονται στον ανωτέρω ν. 927/1979. Ήδη τα εγκλήματα αυτά, σύμφωνα με το άρθρο 39 παρ. 4 του ίδιου νόμου, διώκονται αυτεπαγγέλτως. Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 1 του νόμου αυτού τιμωρείται με τις προβλεπόμενες σε αυτή ποινές, όποιος δημοσίως, είτε προφορικώς είτε δια του τύπου ή δια γραπτών κειμένων ή εικονογραφήσεων ή με οποιοδήποτε άλλο μέσο, με πρόθεση προτρέπει σε πράξεις ή ενέργειες που μπορούν να προκαλέσουν διακρίσεις, μίσος ή βία κατά προσώπων ή ομάδας προσώπων από μόνο το λόγο της φυλετικής ή εθνικής καταγωγής τους. Σύμφωνα εξάλλου με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου αυτού, όποιος δημοσίως, είτε προφορικώς είτε δια του τύπου ή δια γραπτών κειμένων ή εικονογραφήσεων ή παντός άλλου μέσου, εκφράζει ιδέες προσβλητικές κατά προσώπου ή ομάδας προσώπων, λόγω της φυλετικής ή εθνικής καταγωγής τους, τιμωρείται με τις προβλεπόμενες ποινές που προβλέπονται από αυτή τη διάταξη. Είναι σαφές, ότι οι διατάξεις αυτές καλύπτουν σχετικώς το φάσμα των φυλετικών διακρίσεων και παρέχουν προστασία στα θύματα τέτοιων διακρίσεων.

## **Γ. Η νομολογιακή αντιμετώπιση των φυλετικών διακρίσεων.**

Η Ελλάδα με την επικύρωση με το ν.δ. 494/1970 της υπογραφείσας στις 7 Μαρτίου 1966 Διεθνούς Σύμβασης για την κατάργηση κάθε μορφής φυλετικών διακρίσεων, ανέλαβε την υποχρέωση, αφ' ενός μεν να καταδικάσει κάθε φυλετική διάκριση, αφ' ετέρου δε να προβεί στη λήψη και εφαρμογή μέτρων, τα οποία απαιτούνται για την πραγματοποίηση των επιδιωκόμενων με τη συγκεκριμένη Σύμβαση σκοπών, για την καταπολέμηση ενεργειών που αποσκοπούν στη διάδοση ιδεών ή θεωριών περί ανωτερότητας μιας φυλής ή ομάδας προσώπων ενός χρώματος ή που προκαλούν φυλετικό μίσος και διακρίσεις, καθώς και την εξάλειψη κάθε φυλετικής διάκρισης. Απόρροια της

υπογραφής της εν λόγω Σύμβασης ήταν η έκδοση του νόμου 927/1979 «περί κολασμού πράξεων ή ενεργειών αποσκοπούσων εις φυλετικές διακρίσεις». Στην πατρίδα μας, σε αντίθεση με άλλες χώρες, δεν υπήρξαν περιπτώσεις φυλετικών διακρίσεων, με τις οποίες να απασχολήθηκαν τα Δικαστήρια, και αυτό επί σειρά δεκαετιών από την ψήφιση του ανωτέρω νόμου. Αυτό οφείλεται στις πολιτισμικές μας παραδόσεις, στην ανεκτικότητα της ελληνικής κοινωνίας και στην αποδοχή της «διαφορετικότητας» του άλλου. Για πρώτη φορά ασχολήθηκαν τα ελληνικά δικαστήρια κατά το χρονικό διάστημα 2008-2010. Συγκεκριμένα κατόπιν υποβολής μηνύσεως υπό της ελληνικής ισραηλιτικής κοινότητας κατά του Κων. Πλεύρη, δικηγόρου Αθηνών, με αφορμή την έκδοση ενός βιβλίου του σχετικά με τους Εβραίους. Ειδικότερα, αυτός καταγγέλλθηκε ότι με το βιβλίο που συνέγραψε, προέτρεψε σε πράξεις και ενέργειες που μπορούσαν να προκαλέσουν διακρίσεις, μίσος και βία κατά προσώπων και ομάδων προσώπων λόγω της φυλετικής και εθνικής καταγωγής τους. Ο κατηγορούμενος παραπέμφθηκε σε δίκη και παρά το γεγονός ότι καταδικάστηκε πρωτόδικα, απαλλάχθηκε στο δεύτερο βαθμό με την υπ' αριθμ. 913/2009 απόφαση του Πενταμελούς Εφετείου Αθηνών. Ο Εισαγγελέας του Αρείου Πάγου άσκησε αναίρεση υπέρ του νόμου κατά της συγκεκριμένης αθωωτικής απόφασης. Η αναίρεση εξετάστηκε από την πλήρη Ολομέλεια του Αρείου Πάγου, που εξέδωσε την υπ' αριθμ. 3/2010 απόφασή της (ΠοινΔικ 2010, σελ. 533), με την οποία απέρριψε την εν λόγω αναίρεση, επιλύοντας σημαντικά θέματα φυλετικών διακρίσεων, σε σχέση πάντοτε με το ν. 927/1979.

Συγκεκριμένα δέχθηκε μεταξύ άλλων, ότι ως εθνική καταγωγή νοείται η εθνικότητα, η καταγωγή δηλαδή του ατόμου από κάποιο έθνος, το οποίο είναι σύνολο ανθρώπων που συνδέονται πνευματικά και ψυχολογικά μεταξύ τους, με κοινό ιστορικό παρελθόν, κοινά στοιχεία πολιτισμού και κοινά ιδεώδη και έχουν επί το πλείστον κοινή γλώσσα. Ως φυλετική νοείται η καταγωγή του ατόμου από κάποια φυλή του ανθρώπινου γένους, ως μία από τις υποδιαιρέσεις αυτού, με κυριότερα διακριτικά γνωρίσματα το χρώμα του δέρματος, τις τρίχες της κόμης και το σχήμα του κρανίου. Η αντικειμενική υπόσταση του με στοιχ. α' εγκλήματος πληρούται, όταν κάποιος προτρέπει άλλον ή άλλους σε πράξεις ή ενέργειες που μπορούν να προκαλέσουν διακρίσεις, μίσος ή βία εναντίον προσώπων εξ αιτίας και μόνον της φυλετικής

ή εθνικής τους καταγωγής. Η «προτροπή» αυτή πρέπει να είναι δημόσια, με την έννοια ότι μπορεί να εισακουστεί και να επηρεάσει οποιονδήποτε δέκτη, ανεξαιρέτως εάν τελείται σε δημόσιο ή ιδιωτικό χώρο, με δημόσιο ή ιδιωτικό μέσο, όπως είναι ο έντυπος τύπος. Δεν συνιστά «προτροπή» η απλή έκφραση γνώμης επιστημονικής κριτικής, έστω και δυσάρεστης ή επικριτικής για τα μέλη μιας φυλής ή εθνικότητας. Η «προτροπή» ενέχει παρότρυνση, παρόρμηση, διέγερση, ενθάρρυνση και παρακίνηση για την τέλεση πράξεων ή ενεργειών, προϋπόθεση η οποία δεν συντρέχει όταν αποβλέπει το υποκείμενο μέσω αυτής της προτροπής στην αποδοχή και μόνον των απόψεών του. Οι πράξεις και ενέργειες στις οποίες προτρέπει το υποκείμενο του εγκλήματος, πρέπει να είναι ικανές και πρόσφορες να προκαλέσουν «διακρίσεις, μίσος ή βία», χωρίς να απαιτείται και να προκληθούν. Το αποτέλεσμα της προσφοράς προκλήσεως «διακρίσεων, μίσους ή βίας» πρέπει να έχει ως μοναδική αιτία και λόγο να τις συνδέσει αποκλειστικά με τη φυλετική ή εθνική καταγωγή των προσώπων που αποτελούν το αντικείμενο του εγκλήματος. Τέλος η αντικειμενική υπόσταση του με στοιχ. β' εγκλήματος πληρούται με μόνη τη δημόσια έκφραση ιδεών για πρόσωπα, που έχουν ως λόγο και συνδέονται με τη φυλετική ή εθνική καταγωγή τους και είναι παράλληλα προσβλητικές.... Οι διατάξεις του ν. 927/1979 πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά και αυστηρά, εν όψει των διατάξεων των άρθρων 14 παρ. 1 και 16 παρ. 1 του Συντ. και του άρθρου 10 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, με τις οποίες κατοχυρώνεται η ελευθερία της έκφρασης των στοχασμών του ατόμου (προφορικά, γραπτά και του τύπου), καθώς και η ελευθερία της τέχνης, της επιστήμης, της έρευνας και της διδασκαλίας, που αποτελούν εκφάνσεις της ελεύθερης προσωπικότητας και της συμμετοχής στην κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας (άρθρο 5 παρ. 1 του Συντ.). Στο πλαίσιο προστασίας των ως παραπάνω συνταγματικών δικαιωμάτων περιλαμβάνεται τόσο η ελευθερία του επιστήμονα (ιστορικού) να συγγράψει και να κυκλοφορήσει έργο στο οποίο θα καταγράφει, ερμηνεύει και αξιολογεί ιστορικά γεγονότα, όσο και το δικαίωμα κάθε πολίτη στην απρόσκοπτη και ελεύθερη πληροφόρηση, μέσω και γραπτών κειμένων, για τα ιστορικά γεγονότα, καθώς και την αξιολόγησή τους από τον συγγραφέα. Ο ιστορικός στα πλαίσια άσκησης των παραπάνω συνταγματικών δικαιωμάτων του δικαιούται να ερμηνεύει και να αξιολογεί τα ιστορικά γεγονότα και τις πράξεις προσώπων που συμμετείχαν στη διαμόρφωση των γεγονότων

αυτών, με τρόπο υποκειμενικό και σύμφωνα με την κοσμοθεωρία του και τις εν γένει κοινωνικές και πολιτικές του αντιλήψεις, καταφεύγοντας και σε οξεία κριτική και δυσμενείς χαρακτηρισμούς των ιστορικών προσώπων και των πράξεών τους, υπό τους περιορισμούς όμως που θέτουν τα άρθρα 10 παρ. 2 της ΕΣΔΑ, 2 παρ. 1, 5 παρ. 1 και 25 παρ. 3 του Συντ. και τα συναφή άρθρα των ποινικών νόμων εν γένει. Η άσκηση των συνταγματικών αυτών δικαιωμάτων πρέπει να κρίνεται σε συνδυασμό με την απορρέουσα από τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 2 πρωταρχική υποχρέωση της πολιτείας για σεβασμό και προστασία της αξίας του ατόμου, στην έννοια της οποίας περιλαμβάνεται και η φυλετική και εθνική καταγωγή του, στην οποία και ανταποκρίθηκε με τον ν. 927/1979 και προεχόντως με την επικύρωση, ως μέλος της διεθνούς κοινότητας, με το ν.δ. 497/1970 της υπογραφείσης στις 7/3/1966 Διεθνούς Συμβάσεως.

Η συγκεκριμένη απόφαση κατέληξε, ότι η αναιρεσιβληθείσα απόφαση του Πενταμελούς Εφετείου Αθηνών με πλήρη αιτιολογία απάλλαξε τον κατηγορούμενο, δεχόμενη ότι δεν προέκυπτε, ότι ο κατηγορούμενος είχε πρόθεση να προτρέψει τον αναγνώστη σε πράξεις ή ενέργειες που μπορούν να προκαλέσουν διακρίσεις, μίσος ή βία κατά των Εβραίων ή να εκφράσει προσβλητικές κατά των Εβραίων ιδέες λόγω της φυλετικής ή εθνικής τους καταγωγής. Πρόκειται πράγματι για σημαντική απόφαση της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου, που επέλυσε επιτυχώς θέματα φυλετικών διακρίσεων σε σχέση με το ν. 927/1979.

#### **Δ. Η συμπλήρωση του ν. 927/1979 με το ν. 3304/2005.**

Ήταν προφανές, ότι ο ν. 927/1979 δεν κάλυπτε όλες τις περιπτώσεις των φυλετικών διακρίσεων. Κύριο μέλημα του νόμου αυτού ήταν η καταπολέμηση ενεργειών, που μπορούν να προκαλέσουν διακρίσεις, μίσος ή βία κατά προσώπων ή ομάδας προσώπων από μόνο το λόγο της φυλετικής ή εθνικής τους καταγωγής, όπως και η καταπολέμηση της έκφρασης προσβλητικών ιδεών κατά προσώπου ή προσώπων, λόγω της εθνικής ή φυλετικής τους καταγωγής. Με το νόμο όμως αυτό δεν ρυθμιζόνταν οι επί μέρους περιπτώσεις φυλετικών διακρίσεων. Τα κενά του εν λόγω νόμου ήλθε να καλύψει ο ν. 3304/2005 «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετησίου προσανατολισμού». Στο νόμο

αυτό ενσωματώθηκαν οι Οδηγίες 2000/43/EK του Συμβουλίου της 29<sup>ης</sup> Ιουνίου 2000 (ΕΛ 180/22) και 2000/78 ΕΚ του Συμβουλίου της 27<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2000 (ΕΛ 303/16), οι οποίες βασίζονται στα άρθρα 6 παρ. 1 και 13 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ώστε να διασφαλίζεται η εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Με τον ανωτέρω νόμο 3304/2005 θεσπίστηκε το γενικό πλαίσιο ρυθμίσεων για την καταπολέμηση και εξάλειψη των διακρίσεων λόγω θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετησίου προσανατολισμού στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας, σύμφωνα με τις προαναφερθείσες Οδηγίες.

Ο κοινοτικός χάρτης των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων αναγνωρίζει στο άρθρο 12 τη σημασία της καταπολέμησης κάθε είδους διακρίσεων, συμπεριλαμβανομένης της λήψης κατάλληλων μέτρων για την κοινωνική και οικονομική ένταξη όλων των εργαζομένων. Η θέση αυτή επαναλαμβάνεται και στις κατευθυντήριες γραμμές του 2000 για την απασχόληση, οι οποίες εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι στις 10 και 11 Δεκεμβρίου 1999 και προωθούν τη διαμόρφωση ενός συνεκτικού συνόλου ρυθμίσεων που στοχεύουν στην καταπολέμηση των διακρίσεων. Η ισότητα ενώπιον του νόμου και η προστασία όλων των ατόμων έναντι αθέμιτων διακρίσεων αποτελεί δικαίωμα που αναγνωρίζεται τόσο από την οικουμενική διακήρυξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τα σύμφωνα των Ηνωμένων Εθνών για τα ατομικά, πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα, όσο και από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών. Με τις ρυθμίσεις του ν. 3304/2005 καλύφθηκαν συγκεκριμένες και ειδικότερες πτυχές του θέματος, εισήχθησαν νομικά μέσα προστασίας και προβλέφθηκαν αποτελεσματικές κυρώσεις, ούτως ώστε να αποτρέπεται κάθε διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, καθώς και λόγω θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας και γενετησίου προσανατολισμού στον τομέα της εργασίας και της απασχόλησης. Παράλληλα δημιουργήθηκε θεσμικό πλαίσιο για την προαγωγή της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας και γενετησίου προσανατολισμού. Εξάλλου κατά την παρ. 17 της Οδηγίας 2000/78 η ίση μεταχείριση «δεν απαιτεί την πρόσληψη, προαγωγή ή διατήρηση στη θέση απασχόλησης ή την παροχή εκπαίδευσης



σε άτομο που δεν είναι κατάλληλο, ικανό και πρόθυμο να εκτελεί τα βασικά καθήκοντα της εν λόγω θέσης απασχόλησης ή να παρακολουθήσει ένα δεδομένο κύκλο εκπαίδευσης με την επιφύλαξη της υποχρέωσης να προβλέπονται εύλογες προσαρμογές για τα πρόσωπα με ειδικές ανάγκες». Το κανονιστικό πλαίσιο του ν. 3304/2005 απαγορεύει κάθε άμεση ή έμμεση διάκριση για λόγους φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής. Ταυτίζει δε με τη διάκριση και την παρενόχληση ή κάθε άλλη προσβλητική ενέργεια, η οποία εκδηλώνεται με ανεπιθύμητη συμπεριφορά και έχει σκοπό ή αποτέλεσμα την προσβολή της αξιοπρέπειας του προσώπου και τη δημιουργία εκφοβιστικού, εχθρικού, εξευτελιστικού, ταπεινωτικού ή επιθετικού περιβάλλοντος. Τέλος, ως διάκριση νοείται επίσης οποιαδήποτε εντολή για την εφαρμογή διακριτικής μεταχείρισης σε βάρος προσώπου για τους παραπάνω λόγους. Το γενικό αυτό πλαίσιο, το οποίο αποτελεί μετάφραση του ορισμού της Οδηγίας, εμφανίζει ερμηνευτικά προβλήματα. Συγκεκριμένα η χρήση γενικών αξιολογικών εννοιών και αόριστων επιθετικών προσδιορισμών, όπως «εκφοβιστικό, εχθρικό, εξευτελιστικό, ταπεινωτικό, επιθετικό περιβάλλον», καθιστά την αντικειμενική υπόσταση της πράξης ασαφή. Επιπλέον πρέπει να τονισθεί, ότι οι ορισμοί που χρησιμοποιούν οι Οδηγίες διατυπώνονται με ευρύτητα, γιατί απευθύνονται σε χώρες με διαφορετικά νομικά συστήματα και παρέχουν κατευθυντήριες γραμμές στον εθνικό νομοθέτη. Κατά συνέπεια υπάρχει πάντα ανάγκη προσαρμογής των Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο, με βάση όρους, η έννοια των οποίων παραπέμπει σε δεδομένη για τον εφαρμοστή του δικαίου ερμηνεία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 2, σύμφωνα με την οποία «ως διάκριση νοείται και η παρενόχληση ή κάθε άλλη προσβλητική ενέργεια». Πρέπει να σημειωθεί, ότι κατά τη ψήφιση του ν. 3304/2005, η έννοια της «παρενόχλησης» δεν ήταν γνωστή στο ελληνικό δίκαιο. Επομένως μόνη η αναφορά του όρου δεν αρκούσε για να άρει την ασάφεια της έννοιας αυτής. Ο προσδιορισμός της έννοιας της παρενόχλησης έγινε μεταγενέστερα με το ν. 3488/2006, για την ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών στην εργασία και με την ενσωμάτωση της Οδηγίας 2002/73/EK, η οποία ανέφερε και το σχετικό ορισμό. Πέραν αυτού και η έννοια της «προσβλητικής ενέργειας» είναι εξίσου αόριστη, αφού δεν προσδιορίζονται τα μέσα με τα οποία υλοποιείται.

#### **Ε. Οι ειδικότερες ρυθμίσεις του ν. 3304/2005.**

Το κεφάλαιο δεύτερο του εν λόγω νόμου προβλέπει για την ίση μεταχείριση ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής. Με το άρθρο 3 του κεφαλαίου αυτού προσδιορίζεται η έννοια των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής. Συγκεκριμένα συντρέχει άμεση διάκριση, όταν ένα πρόσωπο για λόγους φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής υφίσταται μεταχείριση δυσμενέστερη, από αυτήν της οποίας τυγχάνει άλλο πρόσωπο, σε ανάλογη κατάσταση. Έμμεση δε διάκριση υπάρχει, όταν μια εκ πρώτης όψεως ουδέτερη διάταξη, κριτήριο ή πρακτική μπορεί να θέσει πρόσωπο ορισμένης φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής σε μειονεκτική θέση, σε σχέση με άλλα πρόσωπα. Η ανωτέρω διάταξη απαγορεύει τις διακρίσεις σε ένα ευρύ πεδίο άσκησης δικαιωμάτων και πρόσβασης σε κοινωνικά αγαθά και συγκεκριμένα σε κοινωνικές παροχές, εκπαίδευση, κοινωνική προστασία, εργασία, συμμετοχή σε επαγγελματική οργάνωση κ.λ.π. (άρθρο 4). Τα ίδια, κατά βάση, αναφέρονται και στο τρίτο κεφάλαιο του ανωτέρω νόμου, το οποίο πραγματεύεται την ίση μεταχείριση ανεξαρτήτως θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετησίου προσανατολισμού στον τομέα της εργασίας και της απασχόλησης. Περαιτέρω το τέταρτο κεφάλαιο του νόμου αυτού πραγματεύεται για την παροχή προστασίας σε περίπτωση παραβίασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, την οποία μπορεί να αξιώσει αυτός που έχει υποστεί την δυσμενή διάκριση. Η παρεχόμενη προστασία διακρίνεται σε διοικητική και δικαστική. Πρέπει να σημειωθεί, ότι η μη τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και η τέλεση πράξης διακριτικής μεταχείρισης για λόγους φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής συνιστά ποινικό αδίκημα. Εξάλλου η μη τήρηση της ίσης μεταχείρισης στις εργασιακές σχέσεις, συνιστά παραβίαση της εργατικής νομοθεσίας και κατά την έννοια του άρθρου 16 παρ. 1 εδ Α΄ του ν. 2639/1998, και επισύρει την επιβολή διοικητικού προστίμου. Η παρεχόμενη σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν διοικητική και δικαστική προστασία συνιστά ένα μεγάλο βήμα για την προάσπιση των θυμάτων των διακρίσεων. Συντελεί μάλιστα στην περίπτωση των αλλοδαπών στην εμπέδωση μεγαλύτερης ασφάλειας δικαίου. Τέλος σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 20 του εν λόγω νόμου 3304/2005, με την οποία αντικαταστάθηκε το άρθρο 1 παρ. 1 εδ. β΄ του ν. 3094/2003, η Ανεξάρτητη αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη επιφορτίζεται με τη προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης

στο δημόσιο τομέα, ενώ παράλληλα συνιστάται στο Υπουργείο Δικαιοσύνης Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης για την καταπολέμηση των διακρίσεων, όταν αυτές προέρχονται από φυσικά και νομικά πρόσωπα (άρθρα 21 και 22). Εξάλλου στον τομέα της εργασίας και της απασχόλησης ορίζεται ως φορέας της προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (άρθρ. 19).

#### **ΣΤ. Ξενοφοβικό – ρατσιστικό σύνδρομο.**

Από διάφορες έρευνες στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης διαπιστώθηκε, ότι επικρατούσε ουσιαστική εχθρότητα έναντι όλων των μεταναστών και φυλετικές προκαταλήψεις έναντι ορισμένων μεταναστευτικών ομάδων. Ήδη από του τέλους του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου η διεθνής έννομη τάξη καταδίκασε οποιαδήποτε μορφή ρατσισμού, παράλληλα δε θέσπισε όργανα, μηχανισμούς και διαδικασίες ελέγχου για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (I.U.S.S.P., 1981, p.p. 105-109, NationsUnies, 1999, p. 10). Για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας θέμα υψίστης σημασίας αποτελεί η ενσωμάτωση στην κοινωνία του νόμιμου πληθυσμού από τρίτες χώρες (Ε. Παπαδημητρίου, «Μεταναστεύσεις και ρατσισμός στην Ευρώπη», στο : Διαστάσεις της Κοινωνικής Πολιτικής σήμερα, Ίδρυμα Σ. Καράγιωργα, σελ. 453, Αθήνα 1993, Α. Λοβέρδος, «Ξενοφοβία και ρατσισμός», Τα Νέα, 3 Νοεμβρίου 2000, Ι. Κούρτοβικ, «Μετανάστες: Ανάμεσα στο δίκαιο και στη νομιμότητα, στο Α. Μαρβάκης κ.ά., Μετανάστες στην Ελλάδα, Ελληνικά Γράμματα 2001, σελ. 165).

##### **α) Οι έννοιες του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.**

Ο ρατσισμός αποτελεί ένα ενιαίο σύνολο πεποιθήσεων, ιδεολογιών και διαδικασιών, οι οποίες εδραιώνουν διακρίσεις έναντι άλλων ατόμων με βάση τη συμμετοχή τους σε ορισμένη ομάδα (Ι. Λαμπίρη – Δημάκη, «Για μια παιδεία εναντίον των άμεσων και έμμεσων διακρίσεων ανάλογα με το φύλο, τη φυλή, τη θρησκεία, την εθνικότητα ή άλλα χαρακτηριστικά», στο Μετανάστες, Ρατσισμός και Ξενοφοβία, Σάκκουλας, Αθήνα –Κομοτηνή 1998, σελ. 143-149). Είναι η εναντίωση σε κάθε είδους και μορφής ιδιαιτερότητας. Σημαίνει γκέτο, βία, απαγόρευση άσκησης δικαιωμάτων, ξυλοδαρμούς κ.λ.π. Η μισαλλοδοξία και ο ρατσισμός ξεκινούν από τον άνθρωπο και απευθύνονται σε άλλον άνθρωπο. Η ρατσιστική συμπεριφορά είναι επικίνδυνη και αντιμετωπίζεται πολύ δύσκολα. Περαιτέρω η ξενοφοβία κινείται στις παρυφές

του ρατσισμού. Ο φόβος για τον ξένο δεν είναι ρατσισμός, δεν εκδηλώνεται με βία, δεν είναι ιδιαιτέρως επικίνδυνος, αλλά αποτελεί μία αρνητική αντιμετώπιση του άλλου όταν αυτός μεταναστεύει, είναι φτωχός, ανήκει σε άλλη εθνικότητα και φυλή, πιστεύει σε άλλη θρησκεία. Σημαίνει επιφύλαξη, καχυποψία, αποδοκιμασία, ενόχληση, υποτίμηση (Η. Εμκε - Πουλοπούλου, Η μεταναστευτική πρόκληση, ό.π., σελ. 491). Ρατσισμός και ξενοφοβία υπάρχουν σε διαφορετικούς βαθμούς σε όλες τις ανεπτυγμένες χώρες, σε άλλες περισσότερο όπως στις Η.Π.Α., Γερμανία, Γαλλία κ.λ.π., σε άλλες λιγότερο όπως στις Σκανδιναβικές χώρες κ.λ.π. Τα φαινόμενα ρατσισμού αποτελούν πρόκληση για τις δημοκρατικές χώρες της Ευρώπης, δεδομένου ότι ζουν σε αυτές σήμερα εκατομμύρια μετανάστες. Εξάλλου τα φαινόμενα αυτά αποτελούν και τη σοβαρότερη απειλή για την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων.

Πρέπει να σημειωθεί, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση καθιέρωσε το έτος 1997 ως έτος κατά του ρατσισμού υπογραμμίζοντας συγχρόνως ότι ο ρατσισμός και η ξενοφοβία αποτελούν τη σοβαρότερη απειλή κατά των ανθρώπινων δικαιωμάτων και την κοινωνική και οικονομική συνοχή της Ε.Ε. Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρεώνει κάθε κράτος –μέλος να καταστήσει ποινικά κολάσιμες τη δημόσια υποκίνηση διακρίσεων, βίας ή φυλετικού μίσους έναντι ατόμων ή μελών ομάδας προσδιοριζομένης με βάση το χρώμα, τη θρησκεία ή εθνοτική καταγωγή. Περαιτέρω η Unesco πρωτοστάτησε στην ιδεολογική και επιστημονική θεμελίωση της ανεκτικότητας της διαφοράς του άλλου και της κατάργησης των διακρίσεων. Οι εκθέσεις της Διεθνούς Αμνηστίας (AmnestyInternationalReports 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 και 2006) δείχνουν, ότι υπάρχουν μετανάστες πρώτης και δεύτερης γενιάς στις χώρες της Ευρώπης που στερούνται της ελευθερίας τους, δεν μπορούν να διεκδικήσουν δικαιώματα, είναι θύματα κακοποίησης, χάνουν τη ζωή τους ακόμα και σε περιπτώσεις που βρίσκονται στα χέρια ανθρώπων του νόμου.

### **β) Μετανάστευση, ρατσισμός και εθνικισμός.**

Είναι γνωστό ότι η μετανάστευση μεταβάλλει σε μεγάλο βαθμό τα οικονομικά, κοινωνικά και γεωγραφικά δεδομένα των χωρών υποδοχής, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η Ελλάδα. Συνεπώς η μετανάστευση πριμοδοτεί μια κοινωνική διαδικασία επαναπροσδιορισμού των θέσεων, των ρόλων και του κύρους των κοινωνικών υποκειμένων που λαμβάνουν μέρος

στη συλλογική ζωή και έρχονται σε αντιπαράθεση για τον έλεγχο των διαδικασιών ανακατανομής των υλικών αγαθών. Σε αυτές τις συγκυρίες συχνά μερίδες των εθνικών πληθυσμών, φοβούμενες ότι θα ανατραπεί η θέση τους στις υπό διαμόρφωση νέες κλίμακες ιεραρχίας και ότι θα χάσουν τα προνόμια που συνδέονται με την εθνικότητα – υπηκοότητα στον εργασιακό τομέα, καθώς και άλλα προνόμια στους λοιπούς τομείς, προσπαθούν να επιβάλλουν έναν αρνητικό προσδιορισμό και μία κατώτερη θέση στους ξένους (Λ. Βεντούρα, «Εθνικισμός, ρατσισμός και μετανάστευση», στο Η Ελλάδα της Μετανάστευσης, Εκδόσεις Κριτική, 2004, σελ. 184). Η ξενοφοβία μετατρέπεται σε ρατσισμό όταν μια ομάδα αποκτά τη δύναμη να επιβάλλει ορισμένες αντιλήψεις ως ηγεμονικές και ως νομιμοποιητική βάση για τη στέρηση δικαιωμάτων και για την καταστρατήγηση της αρχής της ισότητας, δηλαδή όταν αποκτά την δυνατότητα να αποκλείει τον άλλον. Επομένως ο ρατσισμός σηματοδοτεί τις προσπάθειες που γίνονται προκειμένου να ανακοπεί πλήρως η συμμετοχή των ξένων κατοίκων μιας χώρας στην οικονομική, κοινωνική, πολιτισμική και πολιτική ζωή της χώρας (F. Anthias, N. Yuval-Davis, *Racialized boundaries. Race, nation, gender, colour and class and the anti-racist struggle*, Λονδίνο, Ν. Υόρκη, 1993, σελ. 16).

Σε μία περίοδο έντονων διεθνών και κοινωνικών συγκρούσεων, αμφισβητήσεων και γενικού αποπροσανατολισμού, οι μετανάστες εμφανίζονται ως μία πρόσθετη απειλή στην επισφαλή κοινωνική συλλογικότητα και αλληλεγγύη. Καθοδικά κινούμενες κοινωνικές ομάδες επικαλούνται τη θεσμοποιημένη και ηγεμονική εικόνα μιας εθνικής κοινότητας αλληλεγγύης, προκειμένου να εξασφαλίσουν μια θέση στον πυρήνα του κοινωνικού ιστού. Το δικαίωμα της συμμετοχής στην κοινότητα και τα οφέλη που προκύπτουν από τους μηχανισμούς αλληλεγγύης της εμφανίζονται ως συλλογικά αγαθά του έθνους, με τον κρατικό μηχανισμό ως φύλακα – εγγυητή. Η επίκληση της εθνικής κοινότητας στοχεύει συνεπώς στη διασφάλιση του μέλλοντος με τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων και των προνομίων των γηγενών. Τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, η ιδιότητα του πολίτη και η εθνική καταγωγή θεωρείται, ότι πρέπει να συμπίπτουν, ενώ οι ξένοι προσλαμβάνονται ως μη νόμιμοι ανταγωνιστές στη νομή των επικεντρωμένων γύρω από το κράτος υποσχέσεων αλληλεγγύης και ασφάλειας (A. Wimmer «Explaining xenophobia and racism», 1997, σελ. 17-41).

### **γ) Ξενοφοβία και ρατσισμός στην Ελλάδα.**

Έχουν κατ' επανάληψη υποστηριχθεί διαφορετικές απόψεις για το ρατσισμό και τη ξενοφοβία στην Ελλάδα. Άλλοι υποστηρίζουν ότι η ελληνική κοινωνία είναι ξενόφοβη, άλλοι θεωρούν ότι δεν είναι ρατσιστική, ορισμένοι πιστεύουν ότι διέπεται από ένα ιδιότυπο ρατσισμό. Υπάρχουν και εκείνοι οι οποίοι δεν παύουν να υπογραμμίζουν, ότι οι ρατσιστικές εκδηλώσεις αυξάνονται στην Ελλάδα και τέλος πολλοί πιστεύουν ότι οι Έλληνες είναι λιγότερο ρατσιστές από Ιταλούς, Γάλλους, Γερμανούς και Άγγλους. Συμπερασματικά όμως εν όψει του ανωτέρω διλήμματος περί της ξενοφοβικής και ρατσιστικής ή μη ελληνικής κοινωνίας πρέπει να παρατηρηθούν τα ακόλουθα:

#### **1) Η ελληνική κοινωνία είναι ξενόφοβη**

Μέχρι να έλθουν τα πρώτα μεταναστευτικά πλήθη η Ελλάδα ήταν η φιλόξενη χώρα για τους τουρίστες. Ήταν η χώρα του Ξενίου Διός για όσους δεν διέφεραν σε χρώμα και κουλτούρα από τον ελληνικό πληθυσμό. Η ξενοφοβία ήταν άγνωστος όρος στην ελληνική επικράτεια. Μετά το 1989 όμως με τα πρώτα μαζικά μεταναστευτικά ρεύματα, άλλαξε και η νοοτροπία πολλών Ελλήνων απέναντι στους μετανάστες. Κατέστη αρνητική κυρίως έναντι των Αλβανών, που αποτελούν και τη μεγαλύτερη μεταναστευτική ομάδα. Αντιθέτως η ελληνική κοινωνία παρέμεινε απόλυτα ανεκτική έναντι μεταναστών προερχομένων από χριστιανικές χώρες της Ευρώπης και της Ασίας, όπως τη Βουλγαρία, Πολωνία, Ρωσία, Γεωργία, Αρμενία κ.λ.π. Περισσότερο όμως αρνητική απεδείχθη η στάση της ελληνικής κοινωνίας απέναντι των μεταναστών που προήρχοντο από τις μουσουλμανικές χώρες της Αφρικής και της Ασίας. Οι Έλληνες αποδείχθηκαν ξενόφοβοι και όχι ρατσιστές. Η ελληνική ξενοφοβία δεν είναι ξενοφοβία δυτικοευρωπαϊκού τύπου, αλλά μία ιδιότυπη στρατηγική έναντι των αλλοδαπών στην ελληνική κοινωνία (Π. Λινάρδος –Ρυλμόν, Ζητήματα πολιτικής σχετικά με τη νομιμοποίηση των αλλοδαπών στην Ελλάδα, Τετράδια του ΙΝΕ, 2000, σελ. 73-86). Και αυτό γιατί δεν αντιμετωπίζει ένα ρεύμα αμφισβήτησης των δικαιωμάτων που έχουν οι αλλοδαποί, αλλά ένα ρεύμα άρνησης να δοθούν δικαιώματα στους αλλοδαπούς. Οι έρευνες που διενεργήθηκαν έδειξαν, ότι η ξενοφοβία ενός μεγάλου μέρους του ελληνικού πληθυσμού, αφορά το τμήμα εκείνο το οποίο αντιμετωπίζει μεγάλα προβλήματα από την ανεργία, την

οικονομική κρίση που βιώνει η χώρα μας, την ακρίβεια και τη φτώχεια (Λ. Μαράτου –Αλιμπράντη, Ξένο εργατικό δυναμικό :Τάσεις και το πρόβλημα της κοινωνικής συνοχής, Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα, ΕΚΚΕ 1996, τομ. Α΄, σελ. 275-306). Υπάλληλοι στη δημόσια διοίκηση, στην αστυνομία, στους τομείς της Υγείας και της Εκπαίδευσης και μερικοί απλοί πολίτες συγκαταλέγονται στους περισσότερο ξενόφοβους. Ακόμη πιο έντονα εκφράζεται η ξενοφοβία από άτομα οικονομικώς ανενεργή, ηλικιωμένους, θρησκευόμενους, ως και άτομα με χαμηλή εκπαίδευση. Εξάλλου οι ξενοφοβικές συμπεριφορές δεν απουσιάζουν από τα σχολεία. Η ξενοφοβία που αρχίζει από το σχολικό περιβάλλον είναι δυνατόν να οφείλεται στη στάση των γονέων, των μαθητών και των εκπαιδευτικών απέναντι στην παρουσία των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Ασφαλώς το μορφωτικό επίπεδο των γονιών επηρεάζει βασικά το βαθμό ανεκτικότητας. Έχει παρατηρηθεί, ότι παιδιά γονιών με χαμηλή μόρφωση είναι λιγότερο ανεκτικά στο «διαφορετικό», σε αντίθεση με τα παιδιά των γονιών με ανώτερη ή ανώτατη εκπαίδευση, που είναι πιο ανεκτικά.

Βασικά όμως τα παιδιά είναι η πιο ανεκτική ομάδα έναντι των αλλοεθνών και αλλοθρήσκων συνομηλίκων τους. Σε γενικές γραμμές τα παιδιά ελληνικής καταγωγής σέβονται τα ξένα παιδιά και τα περιβάλλουν με την αγάπη τους, θεωρώντας τα ισότιμα μέλη της κοινωνίας. Υπάρχουν όμως και μεμονωμένες ξενοφοβικές συμπεριφορές στο σχολείο. Ειδικά όταν μαλώνουν μεταξύ τους, φωνάζοντας Αράπη, Αλβανέ κ.λ.π., με συνέπεια να δημιουργούνται συγκρούσεις όταν η προσφώνηση αυτή ακούγεται σαν ύβρις. Εξάλλου τα παιδιά των προσφύγων και των μεταναστών πληγώνονται στο έπακρο επειδή τα θεωρούν «διαφορετικά». Ορισμένοι γονείς εκδηλώνουν απερίφραστα ξενοφοβικές συμπεριφορές, θεωρώντας ως κακό τη συνύπαρξη στα σχολεία πολιτισμικά διαφορετικών παιδιών. Ειδικότερα θεωρούν ανεπίτρεπτο δικαίωμα να κρατούν αλλοδαποί μαθητές ελληνικές σημαίες στις παρελάσεις των σχολείων στις εθνικές εορτές. Είναι γνωστή η αντίδραση της τοπικής κοινωνίας της Μηχανιώνας, σχετικά με την περίπτωση του πρώτου αριστούχου Αλβανού μαθητή Γυμνασίου Οδυσσέα Τσενάι. Επίσης είναι γνωστή και η κατάληψη σχολείου της Αχαΐας υπό των μαθητών του, για να μη κρατήσει την ελληνική σημαία αριστούχος μαθήτρια η οποία, μετά το σάλο που εξέσπασε, αποφάσισε να παραιτηθεί του νομίμου δικαιώματός της να

παρελάσει ως σημαιοφόρος, προκειμένου να λήξει η κατάληψη, όπως κατά το παρελθόν είχε κάνει και ο Οδυσσέας Τσενάι. Είναι σαφές, ότι οι ανωτέρω ξενοφοβικές αντιδράσεις αγγίζουν τα όρια της ρατσιστικής συμπεριφοράς. Πάντως σε γενικές γραμμές διαφαίνεται, ότι η παρουσία των μεταναστών δεν θεωρείται σημαντικό πρόβλημα για την ελληνική κοινωνία, παρά το γεγονός ότι μερίδα του ελληνικού λαού θεωρεί, ότι ο αριθμός των μεταναστών είναι μεγάλος για τα δεδομένα της ελληνικής κοινωνίας. Η συντριπτική πλειονότητα δείχνει ανεκτικότητα προς τους ξένους, ενώ μια μικρή μειονότητα αισθάνεται προκαταλήψεις και ξενοφοβία (Μ. Τζωρτζοπούλου, Στάσεις απέναντι στη διαφορετικότητα, στο: Η ταυτότητα, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και οι ανάγκες της νεολαίας στο Νομό Θεσ/κης, ΕΚΚΕ Νομαρχ. Αυτοδ/ση Θεσ/κης, Αθήνα – Θεσ/κη 1996, σελ. 169-194). Η ξενοφοβία των Ελλήνων υπάρχει κυρίως απέναντι στους Αλβανούς και τους «Ρωσοπόντιους», τους μουσουλμάνους κατά το θρήσκευμα, όπως και απέναντι στο χρώμα της φυλής, όπως κίτρινους, μαύρους.

## **2) Η ελληνική κοινωνία δεν είναι ρατσιστική.**

Οι Έλληνες είναι από τη φύση τους λαός φιλόξενος. Δέχονται τους ξένους, όταν αυτοί δεν τους ενοχλούν. Στην έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του 1985 για την άνοδο του φασισμού και του ρατσισμού στην Ευρώπη, ο καθηγητής Ευρυγένης έγραφε: «Η στάση του αυτόχθονος πληθυσμού απέναντι στις εθνικές – θρησκευτικές μειονότητες χαρακτηρίζεται από πνεύμα ανοχής και ξενοφιλίας και στερείται κατά κανόνα φυλετικών προκαταλήψεων». Αργότερα μετά από μία δεκαπενταετία και συγκεκριμένα το έτος 2000 ο καθηγητής Ζ. Παπαδημητρίου υπογραμμίζει, ότι όσο οι ξένοι επισκέπτονταν την Ελλάδα με την ιδιότητα τουρίστα προερχόμενοι στη συντριπτική τους πλειονότητα από τις ευημερούσες χώρες της Δύσης αποτελούσαν αντικείμενο θαυμασμού και δεν ήταν λίγοι εκείνοι που θεωρούσαν τους Ευρωπαίους τουρίστες ανώτερους και ήθελαν να τους μιμηθούν. Τελευταία όμως αυτό το αίσθημα κατωτερότητας σε σχέση με τους Ευρωπαίους, τείνει να αντικατασταθεί από αίσθημα ανωτερότητας σε σχέση με τους μετανάστες (Ζ. Παπαδημητρίου, Ο ευρωπαϊκός ρατσισμός, Ελληνικά Γράμματα, 2000, σελ. 298-309). Μέχρι τις αρχές της νέας χιλιετίας ο ρατσισμός δεν φαινόταν να απειλεί την ελληνική κοινωνία, στερούμενος



ιδεολογικών ερεισμάτων, με εξαίρεση μεμονωμένα στελέχη του συντηρητικού χώρου με ακροδεξιές πολιτικές απόψεις.

Όπως αναφέρθηκε οι Έλληνες δεν είναι ρατσιστές. Ο φυλετικός ρατσισμός ως ιδεολογία είναι ανύπαρκτος στην Ελλάδα. Υπάρχει όμως ένας ιδιότυπος ρατσισμός στην ελληνική κοινωνία, όχι όμως έναντι των μεταναστών. Αφορά τους τσιγγάνους, μειονότητα η οποία ζει κάτω από συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού (Ζ. Παπαδημητρίου, ό.π.). Σχετική έρευνα (Επενδυτής, 27-28 Ιουλίου 1996), έδειξε ότι μαθητές δεν ήθελαν στην τάξη τους παιδιά τσιγγανικής καταγωγής. Περαιτέρω ένας υφέρπων πολιτισμικός ρατσισμός εμφανίζεται και στην περίπτωση της μουσουλμανικής μειονότητας της Δυτικής Θράκης (Χ. Ανθόπουλος, Πληροφόρηση και ρατσισμός, στο: Μετανάστες, ρατσισμός και ξενοφοβία, Σάκκουλας, Αθήνα –Κομοτηνή, 1998, σελ. 159-181). Ο ρατσισμός αυτός εκφράζεται με την υποτίμηση της μειονοτικής αυτής ομάδας ως πολιτισμικά υποδεέστερης και καθυστερημένης.

### ***3) Νεορατσιστικά φαινόμενα της ελληνικής κοινωνίας μέσα από τον Τύπο.***

Τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, αργά μεν αλλά σταθερά, έχουν αρχίσει να καταγράφονται ρατσιστικά φαινόμενα. Ακροδεξιά εξτρεμιστικά στοιχεία με επικεφαλής τη νεοφασιστική οργάνωση «Χρυσή Αυγή» ξεσπούν σε βίαιες εκδηλώσεις κατά των μεταναστευτικών ομάδων. Οι εκδηλώσεις αυτές έχουν κυρίως ως στόχο μουσουλμάνους προερχόμενους από ασιατικές χώρες, όπως Πακιστάν, Αφγανιστάν, Μπαγκλαντές κ.λ.π. ή νέγρους προερχόμενους από τις αφρικανικές χώρες Σομαλία, Σουδάν κ.λ.π. Αφορμή στο κύμα αυτό των νεορατσιστικών εκδηλώσεων έδωσαν εγκληματικές συμπεριφορές των ανωτέρω μεταναστευτικών ομάδων, όπως κλοπές, ληστείες, τραυματισμοί, δολοφονίες κ.λ.π. ελλήνων πολιτών. Η καταγραφή τέτοιων νεορατσιστικών φαινομένων είναι καθημερινή σχεδόν στον ημερήσιο τύπο. Ενδεικτικώς θα αναφερθούν ορισμένα χαρακτηριστικά δημοσιεύματα. Συγκεκριμένα στην Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία της 14<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2010, σελ. 18, σε ρεπορτάζ του Χρήστου Μιχαηλίδη με τίτλο: «Οδοιπορικό στον Αγ. Παντελεήμονα. Η ακροδεξιά είναι... εδώ», διαβάζουμε «Στην ιστοσελίδα της Χρυσής Αυγής», υπάρχει δεξιά ένα εικονίδιο που αναγράφει στρογγυλοποιημένο το ποσοστό που πήρε «η παράταξη που υπηρετεί τις αρχές της Εθνικιστικής Κοσμοθεωρίας» στον πρώτο γύρο των δημοτικών

εκλογών την περασμένη Κυριακή: «5,3% και συνεχίζουμε....» .... Πολιτικοί αναλυτές δεν έχουν καμία αμφιβολία ότι η ξαφνική ανέλιξη της ακροδεξιάς εθνικιστικής παράταξης οφείλεται αποκλειστικά και μόνο στο μεγάλο, πράγματι, πρόβλημα της λαθρομετανάστευσης στην Ελλάδα, και ειδικά στην άγρια κατάσταση που έχει δημιουργηθεί στην περιοχή το λεγόμενου «6<sup>ου</sup> Διαμερίσματος Αθηνών» στον Άγιο Παντελεήμονα Αχαρνών. Για τη «Χρυσή Αυγή», οι ξένοι που ζουν στην περιοχή, και κυρίως οι Αφγανοί και Πακιστανοί, που είναι και οι περισσότεροι, «είναι βάρβαροι...». Σε άλλο δημοσίευμα της ίδιας εφημερίδας με ημερομηνία 17 Απριλίου 2011, σελ. 43 και συγκεκριμένα σε ρεπορτάζ του δημοσιογράφου Π. Μπουγάνη, με τίτλο: «Ποιοι οπλίζουν τα χέρια των «αγανακτισμένων» ρατσιστών» περιέχονται εκτός άλλων και τα εξής: «Θα καταγραφεί ως ένα ακόμη περιστατικό ρατσιστικής βίας, ωστόσο πίσω από την επίθεση ακροδεξιών στα γραφεία της κοινότητας σομαλών προσφύγων το περασμένο Σάββατο κρύβεται κάτι πολύ σημαντικότερο: το επικίνδυνο ιδεολόγημα περί «σύγκρουσης των πολιτισμών» που κατασκευάζεται από δημοσιογράφους, νομιμοποιείται κοινοβουλευτικά από προβεβλημένους πολιτικούς και υλοποιείται από «αγανακτισμένους γείτονες» προχωρημένης ηλικίας ανάκατους με οργισμένους Χρυσauγίτες. Το σκηνικό του μίσους άρχισε και στήνεται τον περασμένο Σεπτέμβριο, όταν οι βουλευτές του ΛΑΟΣ Αδ. Γεωργιάδης και Αθ. Πλεύρης κατέθεσαν ερώτηση προς τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη στην οποία αναφέρονταν σε «γκέτο σομαλών ισλαμιστών» στην οδό Φυλής. Ρωτούσαν τι σκοπεύει να κάνει «για την προστασία των Ελλήνων».... Τις επόμενες μέρες οι Σομαλοί δέχτηκαν απειλές για καταστροφή του κτιρίου τους. Οι ακροδεξιές απειλές παρέμειναν απραγματοποίητες μέχρι το περασμένο Σάββατο... Δύναμη κρούσης ήταν διάφορα μέλη της Χρυσής Αυγής που δεν είχαν καμία σχέση με τη γειτονιά. Οι Σομαλοί –οι περισσότεροι εκ των οποίων δεν ξέρουν καθόλου ελληνικά – κοιτούσαν απορημένοι τους εξαγριωμένους ρατσιστές (αναμεταξύ τους ηλικιωμένες που κραύγαζαν : «Μέχρι το βράδυ θα σας κάψουμε»). Ο Αμπντούλ Ρασίντ, γραμματέας της κοινότητας, εξηγεί ότι «Δεν μπορούσαμε να καταλάβουμε γιατί έσπαγαν και χτυπούσαν με μίσος....». Επίσης σε άλλο δημοσίευμα της ίδιας εφημερίδας με ημερομηνία 1<sup>η</sup> Νοεμβρίου 2010, σελ. 52 και ειδικότερα σε ρεπορτάζ της δημοσιογράφου Γ. Δάμα, με τίτλο «Τους έκλεισαν στο τζαμί για να τους κάψουν», αναφέρεται ότι «Ομάδα

«αγανακτισμένων» πολιτών εγκλώβισε το βράδυ του περασμένου Σαββάτου περίπου 40 μετανάστες από το Μπαγκλαντές, στο υπόγειο τζαμί της πλατείας Αττικής. Σφράγισαν τα παράθυρα με λουκέτα, έσπασαν τα τζάμια και πέταξαν αναμμένα στουπιά. Η Αστυνομία είχε ειδοποιηθεί χωρίς να καταφέρει να αποτρέψει το περιστατικό. Σπασμένα τζάμια, μαυρισμένοι όλοι οι εξωτερικοί τοίχοι και η είσοδος της πολυκατοικίας στη οδό Αριστομένους, που στο υπόγειο της στεγάζει τον θρησκευτικό χώρο των Μπαγκλαντεσιανών. Όλα τα παράθυρα είναι καλυμμένα με αυτοκόλλητα της δημοτικής παράταξης «Ελληνική Αυγή για την Αθήνα», η οποία σύμφωνα με τα κείμενά της εκπροσωπεί την εθνικιστική οργάνωση «Χρυσή Αυγή».... Στην είσοδο του τζαμιού βρέθηκαν δύο τραυματισμένοι μετανάστες, ένας Αιγύπτιος και ένας Αφγανός, οι οποίοι μεταφέρθηκαν στο νοσοκομείο».

Υπάρχουν απειράριθμα τέτοια δημοσιεύματα στον ελληνικό τύπο. Από αυτά προκύπτει ανάγλυφα ο «νεορατσισμός» που πλήττει όχι μόνο την Ελλάδα, αλλά και αρκετές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καλλιεργείται δε και εκτρέφεται από ακροδεξιές οργανώσεις.

#### **4) Ο ευρωπαϊκός νεορατσισμός.**

Το «νεορατσιστικό σύνδρομο» έχει λάβει στις μέρες μας ενδημικές διαστάσεις, εξαπλούμενο σε αρκετές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα δημοσιεύματα του ημερήσιου τύπου σχετικά με το φαινόμενο αυτό είναι χαρακτηριστικά. Συγκεκριμένα στην Καθημερινή της 26<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2010, σελ. 19, σε ρεπορτάζ της δημοσιογράφου Ευρ. Μπέρση, με τίτλο «Η Ευρώπη της ξеноφοβίας» και υπότιτλο «Η εθνικιστική Δεξιά ασκεί όλο και βαθύτερη επιρροή, θέτοντας σε δοκιμασία τις αρχές της ΕΕ» αναφέρεται, ότι «Ο υπ' αριθμόν ένα στόχος της ξеноφοβικής δεξιάς σε ολόκληρη την Ευρώπη έχουν γίνει οι μουσουλμάνοι μετανάστες... Διώξτε τους Σομαλούς πρόσφυγες και η πίτα θα φθάνει για όλους. Η άνοδος της ακροδεξιάς στη Σουηδία συμπίπτει με την αύξηση της μετανάστευσης, αλλά και με την άνευ προηγουμένου διεύρυνση του χάσματος μεταξύ πλουσίων και φτωχών, μετά τέσσερα χρόνια συντηρητικής διακυβέρνησης. Στο όνομα της μάχης κατά του Ισλάμ, κάποιοι εκπρόσωποι της ευρωπαϊκής ξеноφοβίας χρηματοδοτούνται από μέλη συντηρητικών οργανώσεων των ΗΠΑ... Ο απόηχος των πολιτικών αυτών ρευμάτων φθάνει και στην κεντρική πολιτική σκηνή, ενώ θέτει σε δοκιμασία τις θεμελιώδεις αρχές της ευρωπαϊκής ένωσης. Προκειμένου να αντλήσει ψήφους

από το Εθνικό Μέτωπο, και από τη δημοφιλή νέα ηγέτιδά του, τη Μαρί Λεπέν, ο Γάλλος Πρόεδρος Νικολά Σαρκοζί προχωράει σε μαζικές απελάσεις τσιγγάνων ρουμανικής και βουλγαρικής καταγωγής...».

Στην ίδια σελίδα σε άρθρο του Michael Slackman, δημοσιευμένο στους TheNewYorkTimes, με τίτλο «Ο εθνικισμός ξύπνησε πάλι στη Γερμανία», και υπότιτλο «Η κρίση προσφέρει γόνιμο έδαφος» αναγράφεται ότι «Την ώρα που η ξеноφοβία συνεχίζει να επεκτείνεται στην Ευρώπη, δημιουργώντας ακροδεξιό κύμα λαϊκισμού από τη Μεσόγειο ως τη Σκανδιναβία, εντείνονται οι ανησυχίες για το ενδεχόμενο να ριζώσουν ανάλογες πολιτικές θέσεις και στο Βερολίνο, στο γόνιμο έδαφος της οικονομικής αβεβαιότητας. Στη Σουηδία οι ψηφοφόροι ανέδειξαν για πρώτη φορά ένα ξеноφοβικό κόμμα. Στη Γαλλία εξελίσσεται η εκστρατεία απέλασης των Ρομά, ενώ στη Γερμανία συνεχίζεται η διαμάχη για το μπεστ σέλερ που αποδίδει στους μουσουλμάνους μετανάστες «υποβάθμιση της κοινωνίας» και μάλιστα στον απόηχο τοποθετήσεων επιφανούς συντηρητικής συμμάχου της Άγκελα Μέρκελ....». Περαιτέρω στην Ελευθεροτυπία της 30<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2010 σε σχετικό άρθρο του Γιάννη Παρασκευόπουλου, με τίτλο «Πέρα από τη μαντίλα» και υπέρτιτλο «Η ΕΕ απέναντι στην ενσωμάτωση των μουσουλμάνων μεταναστών» διαβάζουμε «Η ενσωμάτωση του μουσουλμανικού στοιχείου στην ευρωπαϊκή κοινωνία θα αποτελέσει ένα από τα μεγάλα στοιχήματα των προσεχών δεκαετιών. Ήδη θέματα μεταναστευτικής πολιτικής και χειρισμού θρησκευτικών και ιδεολογικών αντιθέσεων ανάμεσα σε κοινωνίες παραδοσιακά διαφορετικές, για να μην πούμε και κατά καιρούς αντίπαλες, δημιουργούν πολιτικές πιέσεις και ενίοτε κοινωνικές εκρήξεις. Η Χριστιανική Ευρώπη ως χώρος υποδοχής και κοινωνικής δραστηριότητας μεταναστών, κυρίως μουσουλμανικού θρησκευματος, προσκρούει στα αδιέξοδα της λεγόμενης πολυπολιτισμικότητας και της αμφιλεγόμενης παγκοσμιοποίησης. Η Ευρώπη του ανεκτικού διαφωτισμού δοκιμάζεται από το φονταμενταλιστικό Ισλάμ...». Το νεορατσιστικό – ξеноφοβικό αυτό σύνδρομο που κατακλύζει σιγά – σιγά μεγάλο τμήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει την αφετηρία του όπως αναφέρθηκε στις ασκούμενες πιέσεις από ακροδεξιά κόμματα και νεοσυντηρητικές οργανώσεις. Το μέλλον θα δείξει τι αντίκτυπο θα έχουν οι πιέσεις αυτές στα οράματα και στις επιδιώξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

#### **δ) Πορίσματα**

Όπως όλες οι δυτικές κοινωνίες έτσι και η Ελλάδα δέχεται τα τελευταία χρόνια ένα κύμα μεταναστών από διαφορετικές εθνοτικές ομάδες. Η μαζική αυτή «διαφορετική παρουσία» αιφνιδιάζει την ελληνική κοινωνία, ίσως δικαιολογημένα, αφού σε σύντομο χρονικό διάστημα, βλέπει την πληθυσμιακή της σύνθεση από έντονα ομοιογενή γλωσσικά, θρησκευτικά και εθνολογικά, να μεταβάλλεται σε μία κοινωνία πολυγλωσσική, πολυ-εθνική και πλουραλιστική. Η διαφορετικότητα της εθνοτικής ομάδας, στην οποία αποδίδεται συχνά μία υποτιθέμενη κατωτερότητα ή επικινδυνότητα, καταλήγει σε στερεότυπα και προκαταλήψεις, έννοιες ικανές να προάγουν τον εθνικοκεντρισμό, την ξενοφοβία και το ρατσισμό (Ε. Βαγενά-Παλαιολόγου, Ρατσισμός και Ξενοφοβία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006, σελ. 5).

Ο ρατσισμός απορρέει από τον εθνικισμό και αποτελεί όχι μόνο έκφραση αλλά και εσωτερικό συμπλήρωμά του. Η ξενοφοβία, εξάλλου, η οποία δεν εκδηλώνεται άμεσα, αλλά ενεργεί με μία ιεραρχία, περισσότερο ή λιγότερο σαφή, για τις ομάδες που απορρίπτονται, είναι ένας «λανθάνων ρατσισμός», ένας «ρατσισμός που γεννιέται» (P-A. TAGUIEFF, *Laforceduprejudé. LaDécouverte*, 1987, σελ. 337). Το φαινόμενο της ξενοφοβίας θεωρείται ως εσωτερικό αίσθημα, μια «λανθάνουσα μνησικακία», μία στάση που προηγείται του ρατσισμού, η οποία μπορεί να προετοιμάσει το έδαφος, αλλά αυτή καθ' εαυτή δεν εμπίπτει στο πεδίο του δικαίου και της καταστολής. Το προαιώνιο και διιστορικό αίσθημα επιφύλαξης, απέχθειας και εχθρότητας απέναντι στο άγνωστο και ξένο, προέρχεται από την «κατασκευή ταυτοτήτων», που θέτει τα όρια της διαφορετικότητας. Η συγκρότηση μιας ταυτότητας βασίζεται πάντα στον αποκλεισμό ενός «άλλου».

Ο ρατσιστικός λόγος, ο οποίος ορθώνεται, με το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, με κυρίαρχο θέμα τις «πολιτιστικές διαφορές» και όχι τις γενικές διαφορές ή τη βιολογική κληρονομικότητα, στηρίζεται στην απλή και «κρυμμένη επιμονή» ότι οι ομάδες είναι άνισες και για το λόγο αυτό πρέπει να είναι χωριστά. Αντίθετα, ο παλαιός διαχωρισμός πρόβαλε το «χωριστά αλλά ίσοι». Ο σύγχρονος ρατσισμός στρέφεται κυρίως- αν όχι μόνο- εναντίον των μεταναστών. Μπροστά σ' αυτήν την απειλή βρίσκονται αντιμέτωπες σήμερα πολλές κοινωνικές ομάδες, πολιτικοί πρόσφυγες, οικονομικοί μετανάστες, οι οποίοι

νιώθουν ότι οι πολιτιστικές διαφορές τούς οδηγούν στον αποκλεισμό και την περιθωριοποίηση, ενώ εμποδίζουν την ενσωμάτωσή τους (Ε. Βαγενά-Παλαιολόγου, Ρατσισμός και Ξενοφοβία, ο.π. σελ. 9).

Οι αναφορές και μελέτες για το ρατσισμό, την ξενοφοβία και τις προκαταλήψεις είναι επιτακτικές στην εποχή μας, γιατί τα φαινόμενα αυτά αναζωπυρώνονται ταυτόχρονα με την έναρξη του εθνικισμού. Το «στίγμα του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, που κάθε ομάδα θέλει να αποσείσει από πάνω της και με ευκολία περνάει στις άλλες ομάδες, πρέπει να ελέγχεται εμπειρικά και όχι μόνον θεωρητικά.

Η «διαφορετικότητα σημαίνει πλούτος», όπως διατείνονται και οι πολέμιοι του ρατσισμού. Η ποικιλία της ανθρωπότητας, εθνική και πολιτιστική, παρουσιάζεται ως ένας θησαυρός αναπαλλοτρίωτος που πρέπει να υπερασπιζόμαστε με κάθε κόστος. Κάθε πολιτισμική πρόοδος είναι έργο συμμαχίας των πολιτισμών. Η συμμαχία αυτή συνίσταται στη συνειδητή ή ασυνειδητή, εκούσια ή ακούσια, σκόπιμη ή τυχαία επιδιωκόμενη ή αναγκαστική κοινή εκμετάλλευση των ευκαιριών, που συναντά κάθε πολιτισμός στην ιστορική του ανάπτυξη. Όσο πιο διαφορετικοί είναι οι πολιτισμοί μεταξύ των οποίων συνάπτεται η συμμαχία, τόσο περισσότερο γόνιμη αποβαίνει η πρόοδος αυτή.

Το χρέος της ανθρωπότητας, κατά τον C.L. Strauss είναι να φυλαχθεί από μία τυφλή μονομέρεια, η οποία θα επεδίωκε να επιφυλάξει το προνόμιο της ανθρωπίνης ιδιότητας σε μία φυλή, ένα πολιτισμό ή μία κοινωνία. Αλλά, επίσης, να μη ξεχάσει ποτέ ότι κανένα τμήμα της ανθρωπότητας δεν διαθέτει κανόνες εφαρμόσιμους στο σύνολο και ότι, μία ανθρωπότητα σύμφυτη μέσα σε ένα και μόνο τρόπο ζωής είναι αδιανόητη, γιατί θα ήταν ανθρωπότητα αποστειρωμένη (Ε. Βαγενά-Παλαιολόγου, Ρατσισμός και Ξενοφοβία, ο.π. σελ. 134). Η ανάγκη να διατηρηθεί η ποικιλομορφία των πολιτισμών σε ένα κόσμο απειλούμενο από τη μονοτονία και την ομοιομορφία δεν έχει παραγνωριστεί από τους διεθνείς οργανισμούς. Επίσης έχει γίνει

κατανοητό, ότι για να πετύχουμε αυτόν το στόχο δεν αρκεί να φροντίζουμε για τις τοπικές παραδόσεις και να δίνουμε παράταση σε εποχές που έχουν ήδη τελειώσει. Εκείνο που πρέπει να διασωθεί είναι το γεγονός της ποικιλομορφίας και όχι το ιστορικό περιεχόμενο που της έδωσε κάθε εποχή και που καμία άλλη εποχή δεν μπορεί να παρατείνει πέρα από τον εαυτό της.

Πρέπει λοιπόν να ενθαρρύνουμε όλες τις τάσεις για συμβίωση και να είμαστε έτοιμοι να αντιμετωπίσουμε χωρίς έκπληξη, απέχθεια και εξέγερση ότι ανώφελο αναπόφευκτα γεννούν όλες αυτές οι νέες κοινωνικές μορφές έκφρασης. Η ανοχή δεν είναι μία τοποθέτηση ενατένισης. Είναι μια δυναμική στάση, η οποία συνίσταται στην πρόβλεψη, στην κατανόηση και στην προαγωγή αυτού που θέλει να υπάρξει. Κάθε «αλλότρια», ασυνήθιστη δηλαδή σκέψη, γεννάει στους ανθρώπους την επιθυμία να την αποκρούσουν αμέσως. Η διαπαιδαγώγηση και η κουλτούρα επιβάλλουν περιορισμούς στην ανάγκη να απορρίπτεται το καινούριο και το ακατανόητο. Καμία επιστημονική ιδέα, αν πραγματικά είναι πρωτότυπη και αλλάζει την άποψη του κόσμου ή κάποια περιοχή του δεν γίνεται αμέσως αποδεκτή. Η περίοδος της δυσπιστίας είναι αναπόφευκτη. Δεν χρειάζεται μόνο να διατυπώσει κανείς μια ιδέα, πολύ πιο δύσκολο είναι να δώσει στους άλλους να την καταλάβουν. Πρέπει να υπερνικήσει τη δυσπιστία και το σκεπτικισμό, για να μπορεί η ανθρωπότητα να δεχθεί κάτι το καινούριο. Και αυτό το νέο εμποδίζει έπειτα να καταλάβει το νεότερο, γιατί η μοίρα κάθε νέας αλήθειας είναι να θεωρείται πρώτα αίρεση και έπειτα να μετατρέπεται σε προκατάληψη.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ**

## **ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΕΙΣΡΟΗΣ**

### **A. Η σχέση της εισροής μεταναστών με την οικονομική ανάπτυξη.**

Η εισροή μεταναστών αποτελεί ένα διαχρονικό, διεθνικό, πολύπλοκο και πολυδιάστατο φαινόμενο που συνδέεται με οικονομικές, κοινωνικές, δημογραφικές πολιτικές, πολιτισμικές και κοινωνικές αλλαγές. Το φαινόμενο αυτό επηρεάζει και επηρεάζεται συγχρόνως από τρεις βασικούς παράγοντες, τις χώρες προέλευσης, τις χώρες υποδοχής και τους ίδιους τους μετανάστες. Όπως τα αίτια της εισροής μεταναστών είναι σύνθετα και πολύπλοκα, έτσι και οι επιπτώσεις από τη μεταναστευτική εισροή είναι πολλαπλές. Υπάρχει δε αλληλεπίδραση αιτίων και επιπτώσεων. Προκειμένου να γίνει κατανοητή η επίδραση από την εισροή μεταναστών πρέπει να ληφθούν υπόψη : 1) η μαζικότητα της μετανάστευσης, 2) τα ατομικά χαρακτηριστικά των μεταναστών, 3) η διάρκεια παραμονής στη χώρα υποδοχής. *Prima facie* πρέπει να παρατηρηθεί ότι στις ανεπτυγμένες χώρες η μεταναστευτική εισροή αποτελεί παράγοντα της οικονομικής ανάπτυξης. Η εισροή ανειδίκευτων μεταναστών εφόσον δεν υποκαθιστούν άλλα συμπληρώνουν την απασχόληση γηγενών μπορεί να συμβάλλει στην αύξηση της παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών. Εξάλλου η εισροή ειδικευμένων μεταναστών μπορεί να οδηγήσει σε εξέλιξη την επιστημονική έρευνα και να έχει ευνοϊκές επιπτώσεις στην οικονομία.

### **Οι ειδικότερες επιδράσεις της μεταναστευτικής εισροής στην οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδας**

#### ***α) Η μεταναστευτική εισροή επιταχύνει την αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας.***

Υποστηρίζεται βάσιμα (Ξ. Πετρηνιώτη, Η μετανάστευση προς την Ελλάδα, εκδ. Οδυσσέας, 1993, σελ. 90-100), ότι η οικονομία επωφελείται από την εργασία των μεταναστών. Οι μετανάστες συμβάλλουν στην αύξηση του ΑΕΠ και της παραγωγής, αυξάνουν την προσφορά εργασίας στη χώρα υποδοχής, μετριάζουν τις ελλείψεις σε εργατικό δυναμικό. Επιτρέπουν την καλύτερη αξιοποίηση της παραγωγικής δυναμικότητας, παράγοντας αγαθά και υπηρεσίες που δεν υπάρχουν ή τα υπάρχοντα με χαμηλότερες τιμές και



διευρύνουν με την εργασία τους την παραγωγή των γηγενών εργαζομένων. Συγκρατούν ένα σημαντικό αριθμό παραγωγικών δραστηριοτήτων στη χώρα, περιορίζουν τις αυξήσεις των τιμών και των μισθών, βελτιώνουν την κερδοφορία των επιχειρήσεων. Τέλος επιτρέπουν στην οικονομία της χώρας υποδοχής να παραμείνει ανταγωνιστική σε ένα κλάδο ή να αναπτύξει πλεονεκτήματα σε έναν άλλο. Οι ανωτέρω παράγοντες συντείνουν στην επίτευξη υψηλότερων ρυθμών ανάπτυξης. Και αυτό γιατί το χαμηλό εργατικό κόστος, η υψηλή γεωγραφική κινητικότητα και η ανάληψη εργασιών ορισμένων ποιοτικών χαρακτηριστικών συμβάλλουν στην αύξηση της εγχώριας παραγωγής. Εξάλλου όταν επιτυγχάνεται ο ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης οι ξένοι εισρέουν, ενώ όταν επιβραδύνεται παύουν να έρχονται. Παρεμπιπτόντως πρέπει να παρατηρηθεί ότι η προσφορά εργασίας των μεταναστών, η ζήτηση κατοικίας και η ώθηση στην τυπική καταναλωτική ζήτηση αποδείχθηκαν ευεργετικές για τις τοπικές οικονομίες. Έτσι σε γενικές γραμμές η μεταναστευτική εισροή επέδρασε θετικά στην ανάπτυξη των περιφερειακών οικονομιών (Η. Ιωακείμογλου, Οι μετανάστες και η απασχόληση, στο Α. Μαρβάκης κ.λ.π., Μετανάστες στην Ελλάδα, Ελλ. Γράμματα, 2001, σελ. 81-94).

**β) Οι μετανάστες συνετέλεσαν στην ενίσχυση και αναζωογόνηση της υπαίθρου και στην αύξηση της αγροτικής παραγωγής.**

Μελέτες που είδαν το φως της δημοσιότητας (Α. Κοίλιαρη, Ξένος στην Ελλάδα. Μετανάστες, γλώσσα και κοινωνική ένταξη. Στάση της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στους μετανάστες ομιλητές, Θεσσαλονίκη, 1997, σελ. 9-11), διαπιστώνουν τις ευνοϊκές επιπτώσεις της μεταναστευτικής εισροής στην ανάπτυξη της αγροτικής οικονομίας. Αυτό οφείλεται κυρίως στο γεγονός, ότι οι μετανάστες απασχολήθηκαν σε αγροτικές εργασίες, με τις οποίες ελάχιστα απασχολούνταν οι έλληνες αγρότες, όπως καλλιέργεια της γης, συγκομιδή καρπών όπως ελαιοκάρπου, βαμβακιού κ.λ.π., κτηνοτροφία. Παρά το γεγονός της μείωσης του αγροτικού πληθυσμού η αγροτική οικονομία και συνακόλουθα η ύπαιθρος έχουν αναζωογονηθεί χάρη στους μετανάστες. Ειδικότερα οι μετανάστες: 1) συνέβαλαν στην ανασυγκρότηση της υπαίθρου, 2) αντικατέστησαν την οικογενειακή εργασία και ανακούφισαν την οικογένεια από το βάρος της χειρωνακτικής εργασίας, 3) συνέβαλαν στην αγροτική παραγωγή και στη βιοτεχνία. Έτσι οι μετανάστες με την εργασία τους

συνέβαλαν στην αύξηση του αγροτικού εισοδήματος. Επιπρόσθετα εκάλυψαν τις ανάγκες της αγροτικής παραγωγής σε εργατικό δυναμικό (Α. Κόντης, «Η Ελλάδα χώρα υποδοχής μεταναστών», Ο Ελληνισμός στον 21<sup>ο</sup> αιώνα, Διεθνείς σχέσεις, Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτική, Πολιτισμός, Παιδεία, Επιμέλεια Στ. Κωνσταντινίδης, Θ. Πελαγίδης, εκδόσ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000, σελ. 297). Συγκεκριμένα οι μετανάστες κάλυψαν ουσιαστικά τις ανάγκες σε εργατικό δυναμικό που προέκυψε από τη δημογραφική κατάρρευση της υπαίθρου, την κοινωνική αποστροφή προς τη γεωργική εργασία και τη ζωή της υπαίθρου, την αναδιάρθρωση των καλλιεργειών και την επέκταση των γεωργικών εκμεταλλεύσεων.

Οι μετανάστες συνετέλεσαν τα μέγιστα στην αναζωογόνηση του τομέα της αγροτικής παραγωγής. Η εποχική ή μόνιμη απασχόληση αλλοδαπών σε φθίνουσες ή μη ανταγωνιστικούς κλάδους του πρωτογενούς τομέα, όπου υπάρχουν κενά προσφοράς εργασίας γηγενών ή είναι ασύμφορη η απασχόλησή τους, συνεπάγεται επιβίωση της επιχείρησης ή του κλάδου, αύξηση της εγχώριας παραγωγής, διατήρηση της ανταγωνιστικότητας, μεγέθυνση της επιχείρησης, διεύρυνση του οικονομικού πλεονεκτήματος λόγω χαμηλών μισθών και αποφυγής εισφορών και αναβίωση αγροτικών καλλιεργειών. Πρέπει να παρατηρηθεί, ότι οι μετανάστες εμπλεκόμενοι άμεσα στην αγροτική παραγωγή, βοήθησαν στην επιβίωση μικρών εκμεταλλεύσεων που διαφορετικά θα είχαν εγκαταλειφθεί ή εξαφανιστεί.

*γ)Ενίσχυση και επιβίωση κλάδων και επιχειρήσεων του δευτερογενή και τριτογενή τομέα υπό των μεταναστών.*

Υποστηρίζεται γενικότερα, ότι αν εκλείψουν οι μετανάστες από τις χώρες υποδοχής, οι μικρές επιχειρήσεις που δεν έχουν τη δυνατότητα να καταβάλουν υψηλούς μισθούς θα κλείσουν, μερικές θα εγκατασταθούν σε χώρες όπου υπάρχει φθηνό εργατικό δυναμικό, ενώ ορισμένοι μικροεπιχειρηματίες ενδεχομένως θα μεταναστεύσουν. Ο κατακερματισμός του παραγωγικού δυναμικού της χώρας μας σε πολλές μικρές επιχειρήσεις οικογενειακής μορφής, αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της ελληνικής οικονομίας (Ξ. Πετρηιώτη, Η μετανάστευση προς την Ελλάδα, ό.π., σελ. 78). Μία μεγάλη κατηγορία βιοτεχνικών και άλλων επιχειρήσεων στην Ελλάδα απασχολούν ελάχιστα άτομα. Οι εν λόγω επιχειρήσεις αποτελούν έναν από τους πλέον βασικούς παράγοντες ζήτησης φτηνού μεταναστευτικού εργατικού

δυναμικού (Θ. Ιωσηφίδης, Συνθήκες εργασίας τριών μεταναστευτικών ομάδων στην Αθήνα, στο Α. Μαρβάκης κ.λ.π., Μετανάστες στην Ελλάδα, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, 2001, σελ. 233). Η απασχόληση μεταναστών σε φθίνοντες ή μη ανταγωνιστικούς κλάδους συνεπάγεται αύξηση της εγχώριας παραγωγής, αύξηση του τζίρου της οικονομίας, συγκράτηση του κόστους λειτουργίας, διεύρυνση του οικονομικού πλεονεκτήματος λόγω χαμηλών μισθών και αποφυγής εισφορών, με αποτέλεσμα την ελάττωση του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος. Οι πιο πολλές επιχειρήσεις λειτουργούν έχοντας τη δυνατότητα να κρύβουν μεγάλο μέρος της δραστηριότητάς τους, αφού υπόκεινται σε χαλαρούς διοικητικούς ελέγχους. Έτσι αρκετές μικρές επιχειρήσεις επέζησαν χάρη στην εργασία των ξένων, ενώ ολόκληρες εγκαταλελειμμένες περιοχές και νησιά αναζωογονήθηκαν. Η μεταναστευτική εισροή συνέβαλε στη βιωσιμότητα πολλών μικρών βιοτεχνικών, τουριστικών και κατασκευαστικών επιχειρήσεων, που χρησιμοποιούν κυρίως εγχώριους πόρους και χαμηλή ή μέσου επιπέδου τεχνολογία, πολλές από τις οποίες δεν θα μπορούσαν να επιβιώσουν χωρίς το χαμηλό κόστος του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού. Η πολιτική αυτή τις κάνει να αναζητούν χαμηλόμισθους εργαζομένους, οι οποίοι δεν είναι συνδικαλισμένοι και συνεπώς δεν μπορούν να διαμαρτυρηθούν για παραβιάσεις της εργατικής νομοθεσίας, όπως η μη τήρηση των όρων υγιεινής και ασφάλειας ή η παράταση του ωραρίου εργασίας. Οι μετανάστες, μη εφοδιασμένοι με τα απαιτούμενα νομιμοποιητικά έγγραφα, είναι ο βασικοί υποψήφιοι για απασχόληση σε αυτές τις επιχειρήσεις, δεδομένου ότι οι γηγενείς δεν δέχονται τις απαράδεκτες για τα ελληνικά δεδομένα συνθήκες αμοιβής και εργασίας. Οι μικρές επιχειρήσεις είναι πιθανότερο να παραβιάσουν τους κανονισμούς ατιμωρητί, σε σύγκριση με τις μεγάλες επιχειρήσεις τις οποίες οι κρατικές υπηρεσίες επιθεωρούν ευκολότερα. Αλλά και για τις μεσαίες και μεγάλες επιχειρήσεις η ύπαρξη φθηνού αλλοδαπού εργατικού δυναμικού συγκρατεί το κόστος παραγωγής αγαθών και προσφοράς υπηρεσιών ορισμένων κλάδων, όπως έργα Ολυμπιακών αγώνων, μεγάλα έργα υποδομής κ.λ.π.

**δ)Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.**

Η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας βελτιώθηκε από τη μεταναστευτική εισροή (Δ. Δίξελος, Τα συν και τα πλην για την οικονομία – Πρόσφυγες μετανάστες. «Η κάθοδος των μυρίων «βόμβα» ή δώρο για την Ελλάδα», Ελευθεροτυπία, 12 Ιουνίου 1999, σελ. 20 - 21). Η προσφορά άφθονης, ανειδίκευτης και φτηνής εργασίας των μεταναστών ιδιαίτερα μη κανονικών, σε επιχειρήσεις φθινόντων κλάδων οικονομικής δραστηριότητας, έχει ως συνέπεια την ελάττωση του κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος. Το γεγονός αυτό έχει περαιτέρω ως αποτέλεσμα, οι υπηρεσίες καθώς και τα εγχώρια προϊόντα να παραμένουν ανταγωνιστικά έναντι των εισαγομένων αγαθών. Η ανωτέρω προσφορά εργασίας των μεταναστών συμβάλλει στην ανταγωνιστικότητα των ελληνικών εξαγωγών καθώς και των ελληνικών επιχειρήσεων. Δηλαδή χάρη στους μετανάστες βελτιώνεται η ανταγωνιστικότητα των εγχώριων προϊόντων και υπηρεσιών. Εξάλλου οι χαμηλοί μισθοί που καταβάλλονται στο ξένο ναυτεργατικό δυναμικό συνετέλεσαν στη ανταγωνιστικότητα του ελληνικού εμπορικού στόλου.

Θα πρέπει όμως να παρατηρηθεί, ότι η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας επιτυγχάνεται εις βάρος της κοινωνικής προστασίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι μετανάστες χωρίς τα απαιτούμενα νομιμοποιημένα έγγραφα αποτελούν μία φτηνή εργατική δύναμη, η οποία παραμένει απροστάτευτη από την εργατική και κοινωνική νομοθεσία. Συγκεκριμένα βρίσκονται στο περιθώριο της ασφάλειας στους χώρους εργασίας, αντιμετωπίζουν κακές εργασιακές συνθήκες, λαμβάνουν μικρό μισθό και συνήθως απασχολούνται σε τομείς όπου τα εργασιακά και ανθρωπίνια δικαιώματα είναι ελάχιστα σεβαστά. Αυτό αποτελεί και το αρνητικό στοιχείο της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας από τη μεταναστευτική εισροή.

## **B. Αλληλεπιδράσεις και σχέσεις της μεταναστευτικής εισροής με την Κοινωνική Ασφάλιση.**

Θα πρέπει να παρατηρηθεί, ότι η σχέση εισροής μεταναστών και κοινωνικής ασφάλισης είναι πρωτίστως συνάρτηση της νομιμότητας της εργασίας και της οικογενειακής κατάστασης των μεταναστών (Η. Εμκε - Πουλοπούλου, Έλληνες ηλικιωμένοι πολίτες, παρελθόν, παρόν και μέλλον, εκδ. Ελλην, Αθήνα, 1999, σελ. 142). Στις περισσότερες χώρες της

Ευρωπαϊκής Ένωσης και όλης της Ευρώπης που γερνούν, η εισροή νεαρών και σκληρά εργαζόμενων μεταναστών κανονικών ή μη, εξ αιτίας της σχετικά νεανικής κατά ηλικία διάρθρωσης του μεταναστευτικού πληθυσμού, στηρίζει τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, διότι επιβραδύνουν το ρυθμό γήρανσης του πληθυσμού. Οι νόμιμοι μετανάστες ενισχύουν τα έσοδα της Κοινωνικής Ασφάλισης. Από σχετική Έκθεση για την κοινωνική κατάσταση που δημοσίευσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 29 Μαΐου 2002 (Ε. Παπαδάκης, Προς την Ευρώπη φρούριο οδεύουν οι 15 στη Σεβίλλη, Κυριακάτικη Αυγή 16 Ιουνίου 2002) προκύπτει, ότι και στην περίπτωση που διπλασιαζόταν η εισροή των μεταναστών δύσκολα θα αντιμετωπίζετο το πρόβλημα της πληθυσμιακής γήρανσης, το οποίο υπονομεύει το συνταξιοδοτικό σύστημα. Σε πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι νόμιμοι μετανάστες συνεισφέρουν στο συνταξιοδοτικό σύστημα, αλλά δεν λαμβάνουν σύνταξη, όταν επιστρέφουν στη χώρα τους χωρίς τις χρονικές προϋποθέσεις χορήγησης σύνταξης. Η μεταναστευτική εισροή, εφόσον σχετίζεται με νόμιμη εργασία, αυξάνει τη μάζα των ετήσιων ασφαλιστικών εισφορών και βελτιώνει τα οικονομικά των ασφαλιστικών οργανισμών (ΙΝΕ / ΓΣΕΕ / ΑΔΕΔΥ, 2000, σελ. 146).

Ειδικότερα σε σχέση με την Ελλάδα η μετανάστευση δίνει την ευκαιρία για τη διάσωση του κλάδου των συντάξεων του ασφαλιστικού συστήματος. Κατά τα τελευταία έτη παρατηρείται μεγάλη αύξηση των αλλοδαπών που είναι ασφαλισμένοι. Και αυτό γιατί η κοινωνική ασφάλιση αποτελεί προϋπόθεση της διαδικασίας νομιμοποίησης, όσο και της διαδικασίας ανανέωσης της άδειας παραμονής. Κατά συνέπεια, οι μετανάστες συμβάλλουν στον περιορισμό της επιδείνωσης της σχέσης ασφαλισμένων προς συνταξιούχους. Η σχέση αυτή από 2,46 το 1990 μειώθηκε σε 1,79 το 2005 για την κύρια σύνταξη (Κοινωνικός Προϋπολογισμός έτους 2005, σελ. 338). Χωρίς την μεταναστευτική εισροή και τη νομιμοποίηση μεταναστών το ποσοστό αυτό θα ήταν ακόμη μικρότερο. Στην περίοδο 2001-2004 η σχέση ασφαλισμένων στο ΙΚΑ από 1:2,24 μειώθηκε σε 1:2,16 και στον ΟΓΑ από 1:0,91 σε 1:0,86, ενώ για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος απαιτούνται 4-5 εργαζόμενοι ανά συνταξιούχο. Πρέπει να τονισθεί, ότι οι μετανάστες βελτιώνουν την ελλειμματικότητα των ασφαλιστικών φορέων. Μετά τη δεύτερη διαδικασία νομιμοποίησης του 2001 στο ΙΚΑ το έλλειμμα του κλάδου σύνταξης

μετατράπηκε το 2005 σε πλεόνασμα. Κατά τον Κοινωνικό Προϋπολογισμό του έτους 2001, σελ. 80-81, ο κλάδος Σύνταξης είχε έλλειμμα 191.956.246 ευρώ, ενώ κατά τον Κοινωνικό Προϋπολογισμό του έτους 2005, ο Κλάδος Σύνταξης είχε πλεόνασμα 799.230.805 ευρώ. Το ποσοστό των συνταξιούχων μεταναστών είναι πολύ χαμηλό σε σχέση με τους εργαζομένους. Σύμφωνα με απογραφή πληθυσμού του 2001, επί συνόλου 762.191 μεταναστών, οι εργαζόμενοι είναι 51,4% και οι συνταξιούχοι μόνο 4%. Η ένταξη αλλοδαπών στην αγορά εργασίας βοηθά τη λειτουργία του συστήματος συνταξιοδότησης βραχυπρόθεσμα, υπό την έννοια ότι πληρώνουν περισσότερα σε αναλογία πληθυσμού για τους Έλληνες συνταξιούχους (Α. Μαράτου – Αλιμπράντη και Ε. Γκαζόν, Μετανάστευση και υγεία. Πρόνοια. Αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης – προκλήσεις και προοπτικές ΕΚΚΕ 2005). Κατά δημοσιογραφικές πληροφορίες οι 1.000.000 μετανάστες που βρίσκονται στην Ελλάδα καταβάλλουν περίπου το 11% των εισφορών που εισπράττονται από τα ασφαλιστικά ταμεία (Χρειαζόμαστε τους μετανάστες, Τα Νέα, 4 Ιουλίου 2006).

Εκείνο που προβληματίζει ιδιαίτερα είναι, τι θα συμβεί όταν οι εργαζόμενοι μετανάστες γίνουν συνταξιούχοι. Είναι αμφίβολο, εάν οι εισφορές που καταβάλουν σήμερα, θα επαρκούν για τη χρηματοδότηση των συντάξεων που θα πάρουν στο μέλλον. Η βιωσιμότητα των Ασφαλιστικών φορέων στο μέλλον θα εξαρτηθεί από το εάν ο ρυθμός εισροής μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας θα συνεχιστεί είτε σταθερός είτε αυξανόμενος.

#### **Γ. Το δημογραφικό πρόβλημα και η μεταναστευτική εισροή.**

Η Ευρώπη είναι μία ήπειρος με πτωτικά ποσοστά γεννήσεων και συνεπώς αποτελείται από πληθυσμούς οι οποίοι γερνούν δημογραφικά. Το ίδιο συμβαίνει και στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνεπώς η μεταναστευτική εισροή αποτελεί ένα μέρος της λύσης του δημογραφικού προβλήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Η. Εκμε – Πουλοπούλου, Η μεταναστευτική πρόκληση, ό.π., σελ. 59). Και αυτό γιατί δεν ισοσταθμίζει απλώς, αλλά επιπρόσθετα υπερκαλύπτει την φθίνουσα γεννητικότητα. Η αύξηση την οποία εμφανίζει ο ελληνικός πληθυσμός οφείλεται στην εισροή κανονικών και παράνομων μεταναστών από διάφορες χώρες. Η Ελλάδα μέσα στη δεκαετία του '90 από χώρα με χαμηλή πυκνότητα μεταναστών

μετατράπηκε σε χώρα με πυκνότητα μεταναστών ανάλογη με τις ΗΠΑ. Χαρακτηριστικά σε άρθρο της Κατερίνας Τζαβάρα στην Ελευθεροτυπία της 28<sup>ης</sup> Ιουλίου 2010 με τίτλο «Οι μετανάστες σώζουν τη γηραιά ήπειρο» αναφέρεται, ότι ο πληθυσμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης ξεπέρασε το όριο των 500 εκατομμυρίων κατοίκων, οφείλοντας την άνοδό του κυρίως στους μετανάστες, σύμφωνα με τα στοιχεία που έδωσε χθες στην δημοσιότητα η Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία Eurostat. Συγκεκριμένα την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 2010, ο συνολικός πληθυσμός των 27 χωρών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν 501,1 εκατομμύρια κάτοικοι, έναντι 499,7 εκατομμυρίων την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2009. Συνολικά, 5,4 εκατομμύρια παιδιά γεννήθηκαν στην ΕΕ το 2009, δηλαδή είχαμε 10,7 γεννήσεις ανά 1000 κατοίκους, με ελαφρά μείωση, σε σχέση με τις 10,9 γεννήσεις ανά 1000 κατοίκους το 2009. Τα υψηλότερα ποσοστά γεννήσεων καταγράφηκαν στην Ιρλανδία (16,8 ανά 1000 κατοίκους), στη Βρετανία (12,8), στη Γαλλία (12,7), στην Κύπρο (12,2) και στη Σουηδία (12), ενώ τα χαμηλότερα ποσοστά στη Γερμανία (7,9), στην Αυστρία (9,1), στην Πορτογαλία (9,4), στην Ιταλία (9,5) και στην Λετονία και Ουγγαρία (9,6).

Όσον αφορά την Ελλάδα, ο πληθυσμός της έφτανε την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2010 τους 11.295.000 κατοίκους, αυξημένος κατά 35.000 σε σχέση με την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2009. Καταγράφηκαν 10,5 γεννήσεις ανά 1000 κατοίκους. Όπως δείχνουν τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Στατιστικής Υπηρεσίας, η αύξηση του πληθυσμού της χώρας μας οφείλεται κατά 77% στη μετανάστευση, η οποία έφτασε τις 27.000 και λιγότερο στη φυσική αύξηση του πληθυσμού, που ήταν 8.000. Ο δείκτης φυσικής αύξησης του πληθυσμού διαμορφώθηκε στην Ελλάδα στο 0,7 ανά χιλίους κατοίκους, ενώ ο δείκτης μετανάστευσης διαμορφώθηκε σε 2,4 ανά χιλίους κατοίκους.

Ο πληθυσμός αυξήθηκε σε 19 χώρες – μέλη και μειώθηκε σε 8. Οι μεγαλύτερες σχετικές αυξήσεις παρατηρήθηκαν σε Λουξεμβούργο (+ 17,2) ανά 1.000 κατοίκους, Σουηδία (+ 9,1), Σλοβενία (+ 7,2), Βέλγιο (+ 7,1) και Βρετανία (+ 6,7), ενώ οι μεγαλύτερες μειώσεις σε Λιθουανία (-6,2), Λετονία (-5,7), Βουλγαρία (-5,6) και Γερμανία (-2,5). Παράλληλα, καταγράφηκαν 4,8 εκατομμύρια θάνατοι το 2009 ή 9,7 θάνατοι ανά 1.000 κατοίκους. Όπως επισημαίνει η Eurostat, το ποσοστό θανάτων παρέμεινε σταθερό, σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά.

Η Eurostat υπογραμμίζει τη σημασία της μετανάστευσης στην αύξηση του πληθυσμού της ΕΕ, αφού το 2009 ποσοστό 62% της αύξησης του πληθυσμού της οφειλόταν στους μετανάστες. Αναμφίβολα το γεγονός αυτό καταγράφεται στις θετικές πτυχές της μεταναστευτικής εισροής στην Ευρωπαϊκή Ένωση γενικώς και στην Ελλάδα ειδικότερα.

Ορθότερο βέβαια θα ήταν να καταβληθεί παράλληλα προσπάθεια αύξησης του γηγενούς πληθυσμού στην Ελλάδα. Αυτό μπορεί να γίνει με τη λήψη κοινωνικών και οικονομικών μέτρων για τη στήριξη της οικογένειας, όπως λ.χ. με τη θέσπιση επιδομάτων για κάθε παιδί. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Γαλλία του μεσοπολέμου, που είχε μεγαλύτερη στασιμότητα στις γεννήσεις από αυτή που παρατηρείται σήμερα στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Με τη λήψη όμως κοινωνικών και οικονομικών μέτρων για τη στήριξη της οικογένειας π.χ. επιδόματα από το πρώτο παιδί κλπ., κατάφερε μέσα σε δυο γενιές και παρά τη μεσολάβηση του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου, να υπερδιπλασιάσει τον γηγενή πληθυσμό της (προς αυτή την κατεύθυνση αυτή κινήθηκε και ο μακαριστός Αρχιεπίσκοπος Αθηνών και Πάσης Ελλάδος Χριστόδουλος, ο οποίος χορήγησε διαμέσου της Εκκλησίας της Ελλάδος επιδόματα από το τρίτο παιδί και πάνω στις οικογένειες των χριστιανών της Θράκης).

#### **Δ. Πολιτισμικές σχέσεις και αλληλεπιδράσεις από την εισροή μεταναστών**

##### **α.Γενικά**

Όπως όλοι οι άνθρωποι έτσι και οι μετανάστες έχουν ένα σύστημα κανόνων και αξιών, παραδόσεων, πεπιοθήσεων και ιδεών για την πατρίδα, την ηθική, το δίκαιο κ.λ.π., που επηρεάζουν τον τρόπο ζωής τους και της συμπεριφοράς τους. Φέρνουν μαζί τους νέα έθιμα, νέες ιδέες, νέους τρόπους ενέργειας. Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 ο ελληνικός λαός στη συντηρητική του πλειονότητα, δηλ. σε ποσοστό 98%, υπήρξε ενιαίος. Δηλαδή αποτελείτο από ανθρώπους που ανήκαν στην ίδια φυλή, στο ίδιο θρήσκευμα. Δεν είχε ζήσει στο εσωτερικό της χώρας του με άλλες φυλές και άλλους λαούς και δεν είχε γνωρίσει το διαφορετικό, δεν είχε αναπτύξει σχέσεις μαζί του ώστε να το σεβασθεί και να μη το φοβάται. Με άλλα λόγια η ελληνική κοινωνία είχε



διαπαιδαγωγηθεί επί δεκαετίες με ομοιόμορφους αξιακούς κώδικες. Με την εισροή όμως των μεταναστών εισήχθησαν στον ελλαδικό χώρο γλώσσες, θρησκείες, ιδέες, ήθη, έθιμα και κουλτούρες διαφορετικές από εκείνες της ελληνικής κοινωνίας. Κατά συνέπεια πρέπει να προσεγγισθεί το ζήτημα κατά πόσο βιώνοντας άλλους πολιτισμούς, αλλάζουν οι κάτοικοι και η κοινωνία της χώρας υποδοχής.

## **β.Οι σχετικές προσεγγίσεις**

Στο θέμα αυτό δηλαδή των πολιτιστικών σχέσεων και αλληλεπιδράσεων υπάρχουν διαφορετικές προσεγγίσεις. Οι προσεγγίσεις αυτές είναι η ρατσιστική, η αφομοιωτική, η ενσωμάτωση, η πολυπολιτισμική και η διαπολιτισμική.

### **1. Η ρατσιστική προσέγγιση**

Η ρατσιστική προσέγγιση υποστηρίζει ότι το πρόβλημα που αντιμετωπίζει σήμερα η Ευρώπη, σε αντίθεση με τις ΗΠΑ, είναι ότι οι περισσότεροι μετανάστες της προέρχονται από μη δυτικές κοινωνίες, συχνά είναι μουσουλμάνοι και το Ισλάμ δεν είναι διατεθειμένο να συμβιβαστεί με άλλες θρησκείες ή αξίες. Βασικοί της εκπρόσωποι είναι η Μαρί Λεπέν σήμερα στη Γαλλία, και παλαιότερα ο Πιμ Φόρτουϊν στην Ολλανδία (Η. Εμκε-Πουλοπούλου, Η Μεταναστευτική Πρόκληση, ο.π. σελ 546). Το αντιρατσιστικό μοντέλο θέτει την αναγκαιότητα αναθεώρησης των δομών και θεσμών του κράτους, προκειμένου να εξασφαλιστούν ίσες ευκαιρίες για όλους, ανεξάρτητα από τη φυλετική τους προέλευση και θεωρεί την καταπολέμηση του ρατσισμού κατά κύριο λόγο πολιτική υπόθεση, που περιλαμβάνει όλες τις περιοχές της κοινωνικής ζωής.

### **2. Η αφομοιωτική προσέγγιση**

Η αφομοιωτική προσέγγιση υποστηρίζει ότι οι κοινωνίες πρέπει να είναι πολιτικά και πολιτισμικά ομοιογενείς. Η αφομοίωση (assimilation) μεταναστών αναφέρεται στην τάση εξομοίωσης των ατομικών και συλλογικών συμπεριφορών του ατόμου ή της ομάδας προς τον ξένο πολιτισμό.

Συνεπάγεται δηλ. απόρριψη της εθνικής ταυτότητας που φέρει το άτομο ή η ομάδα. Με τον όρο «αφομοίωση» εννοείται η διαδικασία μέσα από την οποία οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί απορροφούνται από τον ντόπιο ομογενή πληθυσμό για να μπορούν να συμμετέχουν ισοδύναμα στην καθημερινή ζωή της κοινωνίας.

Οι υποστηρικτές της αφομοίωσης διατείνονται, ότι με την εισροή μεταναστών και προσφύγων απειλείται η δομή των αξιών του λαού της χώρας υποδοχής, ο πολιτισμός και ο τρόπος ζωής του λαού. Μακροπρόθεσμα το πρόβλημα απειλεί την πληθυσμιακή ομοιογένεια και τη συνοχή του λαού, σε μία εποχή γενικευμένης αστάθειας. Το μοντέλο που προωθεί την πολιτική της αφομοίωσης οδηγεί σε προβλήματα που προκύπτουν από τον έμμεσο εξαναγκασμό των μεταναστών, να αποβάλουν τις όποιες πολιτισμικές διαφορές τους και να υιοθετήσουν τα ήθη της εθνικής πλειοψηφίας. Οι πολέμιοι της αφομοίωσης αμφισβητούν την ηθική και δημιουργική νομιμοποίηση των αφομοιωτικών προσεγγίσεων και θεωρούν την αφομοιωτική προσέγγιση διχαστική. Και αυτό γιατί δεν αναγνωρίζει τη γλωσσική και πολιτισμική πολλαπλότητα της κοινωνίας και απαιτεί από τα μέλη των εθνικών-μεταναστευτικών ομάδων, να απαρνηθούν την πολιτισμική τους ταυτότητα ως τίμημα για την κοινωνική τους ένταξη.

### *3.Η προσέγγιση της πολιτισμικής ενσωμάτωσης*

Το μοντέλο της ενσωμάτωσης, το οποίο έχει ορισθεί από τον Berry, στηρίζεται στις αρχές της ισότητας ευκαιριών και της ανεκτικότητας. Στόχος του είναι η δημιουργία μιας πολιτισμικά αρμονικής και ισόνομης κοινωνίας. Προϋποθέτει ότι κάθε μεταναστευτική ομάδα είναι φορέας ενός πολιτισμού που δέχεται τις επιδράσεις της κοινωνίας υποδοχής και ταυτόχρονα ασκεί επίδραση σ' αυτήν, συμβάλλοντας έτσι στη δημιουργία μιας νέας πολιτισμικής έκφρασης. Δεν σημαίνει τη μονομερή προσαρμογή των αλλοδαπών, αλλά μια αμοιβαία κοινωνική σχέση αλλοδαπών και γηγενών που

αλλάζει και τις δύο πλευρές (Η. Εμκε-Πουλοπούλου, Η μεταναστευτική πρόκληση, ο.π. σελ. 544). Έτσι διαμορφώνεται μία νέα αλληλεγγύη στην κοινωνία υποδοχής μεταναστών. Η πολιτιστική ενσωμάτωση είναι θέμα χρόνου. Προϋπόθεση αποτελεί η εκμάθηση της γλώσσας του κράτους όπου διαμένουν και της ιστορίας του. Χωρίς αυτές τις προϋποθέσεις η προσωπική επικοινωνία και η συμμετοχή στη δημόσια ζωή είναι δύσκολη. Όταν οι μετανάστες δεν καταλαβαίνουν τι συμβαίνει γύρω τους αισθάνονται αποκλεισμένοι και απομονωμένοι. Στο μέλλον τα παιδιά των μεταναστών που γεννήθηκαν στη χώρα, κατοικούν σ' αυτήν, ομιλούν τη γλώσσα, ασχολούνται σε όλα τα επίπεδα της ζωής σαν επιστήμονες, υπάλληλοι κ.λ.π., δεν θα αντιμετωπίζουν στον ίδιο βαθμό διακρίσεις, γιατί θα είναι αποδεκτοί σαν μέρος της κοινωνίας. Το δέσιμο με την πατρίδα των γονιών τους, δηλ το εθνικό στοιχείο θα υπάρχει μεν, αλλά σε μικρότερο βαθμό σε σχέση με τους γονείς τους.

#### **4. Η πολυπολιτισμική προσέγγιση**

Η πολυπολιτισμική προσέγγιση (William Pfaff, «Το χρέος της Ευρώπης, Τα Νέα, 21 Μαΐου 2002) δέχεται ότι η κοινωνία απαρτίζεται από διαφορετικές ομάδες με πολιτισμικές ιδιαιτερότητες. Ενθαρρύνει τη διατήρηση των πολιτισμικών παραδόσεων και των ιστορικών στοιχείων των διαφόρων εθνικών ομάδων. Τονίζει την ενότητα μέσα από τη διαφορετικότητα. Καμία από τις 200 χώρες δεν είναι απόλυτα ομοιογενής. Οι πολυπολιτισμικές κοινωνίες υπερασπίζονται την ελευθερία και την ισότητα όλων. Βασίζονται στον αμοιβαίο σεβασμό όλων των εύλογων πνευματικών, πολιτικών και πολιτισμικών διαφορών. Πολυπολιτισμική κοινωνία σημαίνει, ότι μία ανομοιομορφία ανθρώπων με μεγάλη ποικιλία γλωσσών και πολιτισμών, μοιράζονται μια ζωτική πλευρά της δημόσιας ζωής χωρίς να εμποδίζουν ο ένας τον άλλο, έχοντας αμοιβαία ανοχή και αμοιβαία εμπιστοσύνη που παίζουν σημαντικό ρόλο για τη σταθερότητα και την κοινωνική ασφάλεια, οι οποίες είναι απαραίτητες για την προώθηση της προόδου και της ευημερίας. Μια κοινωνία είναι

πολυπολιτισμική εφόσον περιλαμβάνει στους κόλπους της περισσότερες πολιτισμικές κοινότητες που θέλουν να επιβιώσουν ζώντας μαζί.

Το πολυπολιτισμικό κοινωνικό μοντέλο ασκεί μεγάλη επιρροή στις ΗΠΑ και στη Βόρεια Ευρώπη. Ορίζει ότι καμία κουλτούρα δεν είναι καλύτερη από τις άλλες. Αποτελεί δε δικαίωμα των μεταναστών να μη δέχονται τις αξίες των κοινωνιών που τους φιλοξενούν. Οι θιασώτες του πολυπολιτισμικού μοντέλου υποστηρίζουν, ότι ο εθνικός διαχωρισμός αναπαράγεται από γενιά σε γενιά και ότι η αφομοίωση και η ενσωμάτωση δεν δίνουν ουσιαστική λύση στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί εργαζόμενοι. Συνεπώς θεωρούν ότι η κοινωνική συνοχή προωθείται με την αναγνώριση πολιτισμικών ιδιαιτεροτήτων των μεταναστευτικών ομάδων για τη διαμόρφωση ενός κοινωνικού πλαισίου μέσα στο οποίο θα μπορούν να συνυπάρχουν και να αναπτύσσονται όλοι οι πολιτισμοί, χωρίς να τίθενται σε κίνδυνο η ενότητα και η συνοχή τους. Το πολυπολιτισμικό μοντέλο δημιουργεί προγράμματα που λαμβάνουν υπόψη τις γλωσσικές και πολιτισμικές δραστηριότητες των αλλοδαπών, τα οποία στην τελική ανάλυση στοχεύουν στην καλλιέργεια του σεβασμού και της ανοχής των ατόμων με διαφορετική εθνική, πολιτισμική, φυλετική και θρησκευτική προέλευση.

#### ***5.Η διαπολιτισμική προσέγγιση***

Το διαπολιτισμικό μοντέλο προτάθηκε ως μία αναγκαιότητα επιβεβλημένη τόσο από τις σημαντικές μετακινήσεις πληθυσμών, όσο και από την αμφισβήτηση της ηθικής και δημοκρατικής νομιμοποίησης των αφομοιωτικών προσεγγίσεων. Η διαπολιτισμικότητα αποτελεί ένα είδος γέφυρας που επιτρέπει την αμοιβαία προσέγγιση και επικοινωνία δύο ή περισσότερων πολιτισμών στη βάση της «ισοτιμίας». Δέχεται τη διαπολιτισμική εκπαίδευση ως μέσο για την αντιμετώπιση του εθνικιστικού τρόπου σκέψης και την καλλιέργεια αισθημάτων

αλληλεγγύης και διαπολιτισμικού σεβασμού, προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που ανακύπτουν σε μία πολυπολιτισμική κοινωνία. Αρκετοί μετανάστες, με τη διευκόλυνση που παρέχουν οι νέες τεχνολογίες συγκοινωνιών και επικοινωνίας, συνεχίζουν να συμμετέχουν ενεργά σε οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές δραστηριότητες και σχέσεις και στους δύο τόπους, δηλ. καταγωγής και υποδοχής, κάνοντας αισθητή την ταυτότητά τους ως μέλη δύο κοινωνιών ταυτόχρονα.

#### **γ. Κριτική προσέγγιση του πολιτιστικού φαινομένου από την εισροή μεταναστών**

Το ζήτημα που τίθεται είναι, εάν η πολιτισμική ιδιαιτερότητα-διαφορετικότητα των μεταναστών αποτελεί παράγοντα πραγματικού ή ενδεχόμενου κινδύνου για τις πολιτισμικές αξίες και υποβάθμισης του πολιτισμού της χώρας υποδοχής ή αν αντίθετα δίνει ένα νέο δυναμισμό στον πολιτισμό της. Είναι χαρακτηριστικό ότι τόσο οι απόψεις των ειδικών, όσο και των πολιτών, δίστανται.

##### **1. Η πολιτισμική ιδιαιτερότητα ως παράγοντας κινδύνου**

Τα επιχειρήματα των υπερασπιστών αυτής της άποψης είναι, ότι ο πολιτισμός των μεταναστών αποτελεί απειλή για την εθνική ομοιογένεια και τον πολιτισμό της χώρας υποδοχής. Συγκεκριμένα υποστηρίζεται, ότι οι μεταναστευτικές κινήσεις προκαλούν συγκρούσεις ανάμεσα στις διάφορες κουλτούρες μέσα σε πολλές χώρες. Και αυτό γιατί οι τοπικοί πληθυσμοί επιχειρούν να διασώσουν την πολιτισμική τους ταυτότητα μέσα σε ένα πιο ανοιχτό εμπορικό περιβάλλον. Επίσης θεωρείται, ότι ο πολιτισμικός ακτιβισμός, τον οποίο δεν λαμβάνουν σοβαρά υπόψη οι ηγέτες των G8 (Τζ. Ρίφκιν, Ακούστε τους διαδηλωτές της Γένοβας, Κυριακάτικη Αυγή, 8/7/2001) αποτελεί την καρδιά του προβλήματος.

Σε σχέση με την Ελλάδα υποστηρίζεται ότι η μακροχρόνια παραμονή μεγάλου αριθμού αλλοδαπών στη χώρα ενδέχεται να

διαταράξει τη συνοχή της ελληνικής κοινωνίας. Εξ άλλου οι περισσότεροι από τους μετανάστες φοβούνται τις δυτικές πολιτιστικές αξίες και αγωνίζονται να διατηρήσουν τις δικές τους παραδοσιακές αξίες, προκειμένου να επιζήσουν. Σε πολλές μεγάλες ευρωπαϊκές πόλεις δεν υπάρχει επικοινωνία ανάμεσα στους μετανάστες και στον γηγενή πληθυσμό, γεγονός που ενέχει πολλούς κινδύνους. Οι δυσκολίες αρμονικής συνύπαρξης οδηγούν σε φαινόμενα όπως ο ρατσισμός και η αύξηση της κοινωνικής βίας, η οποία όμως πολλές φορές προέρχεται από τον γηγενή πληθυσμό.

## ***2.Η πολιτισμική ιδιαιτερότητα ως παράγοντας εμπλουτισμού***

Τα επιχειρήματα των υποστηρικτών της αντίθετης άποψης είναι, ότι η συμβολή των μεταναστών και των προσφύγων, με τις διαφορετικές γλώσσες και κουλτούρες, δίνει ένα νέο δυναμισμό στον πολιτισμό της χώρας υποδοχής, και μπορεί να προωθήσει τη συνεργασία και τις συναλλαγές με τις χώρες καταγωγής τους. Εξάλλου οι κοινότητες των μεταναστών χρειάζονται τη γλώσσα τους και τον πολιτισμό τους, για να αναπτύξουν την ταυτότητά τους και την αυτοεκτίμησή τους. Η διατήρηση του πολιτισμού βοηθά στη δημιουργία μιας ασφαλούς βάσης, που συμβάλλει στην ενσωμάτωση της ομάδας στην ευρύτερη κοινωνία. Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες δεν αποτελεί εξαίρεση η συμβολή μεταναστών και παιδιών τους, που διατηρούν πολλά από τα πολιτιστικά χαρακτηριστικά των γονιών τους, στα γράμματα, στις τέχνες, στις επιστήμες, ακόμη και στην πολιτική ζωή, γεγονός που προσφέρει μεγάλο πλούτο στις χώρες υποδοχής (Ριχ. Σωμερίτης, «Ξένοι και γηγενείς, Νέες Εποχές, 1/4/2001). Πρέπει να σημειωθεί, ότι η Διακήρυξη της Αθήνας (ΕΕΔΑ 202, σελ. 335-338), υπογραμμίζει, ότι η μετανάστευση εμπλουτίζει την οικονομική, κοινωνική και πολιτισμική ζωή στις χώρες υποδοχής.

## ***3.Η επίδραση των ξένων στην πολιτισμική ζωή της χώρας υποδοχής***

Τα αποτελέσματα της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας του 2003 (ΕΚΚΕ, Ελλάδα-Ευρώπη-Κοινωνία-Πολιτική-Αξίες, σελ. 43) σε σχέση με την επίδραση των ξένων στην πολιτισμική ζωή έχουν ως εξής: Σε κλίμακα με ανώτατο όριο το 10= με ξένους η πολιτισμική ζωή εμπλουτίζεται και κατώτατο το 0= η πολιτισμική ζωή υποβαθμίζεται, ο μέσος όρος για τους Έλληνες είναι 3,6, όταν ο μέσος όρος για τους Αγγλους είναι 5,1, για τους Πορτογάλους 5,4, για τους Ισπανούς 5,8 και για τους Ολλανδούς 6,0. Αν ληφθούν υπόψη οι θέσεις της κλίμακας 0-3, λίγο λιγότεροι από τους μισούς Έλληνες (46,2%) πιστεύουν ότι οι ξένοι υποβαθμίζουν την πολιτισμική ζωή της Ελλάδας, ποσοστό πολύ υψηλότερο από εκείνο άλλων χωρών που είναι 11,45 για την Ολλανδία, 12,4% για την Ισπανία, 18,8% για την Πορτογαλία και 23,7% για την Αγγλία. Εξ άλλου αν ληφθούν υπόψη οι θέσεις της κλίμακας 8-10 μόνο το 7,2% των Ελλήνων πιστεύουν ότι η πολιτισμική ζωή εμπλουτίζεται, έναντι 10,2% των Ολλανδών, 14,9% των Πορτογάλων, 16,3% των Αγγλων και 19,3% των Ισπανών.

#### **4. Συμπερασματική εκτίμηση**

Η Ελλάδα είναι χώρα με πολιτισμό αιώνων, ο οποίος έχει βαθιές ρίζες. Οι ελληνικές πολιτιστικές αξίες μεταλαμπαδεύτηκαν στη Δύση και επέδρασαν καταλυτικά στη διαμόρφωση του δυτικοευρωπαϊκού πολιτισμού. Είναι χαρακτηριστικό, ότι στο παρελθόν αν και η Ελλάδα υποτάχτηκε στους Ρωμαίους, πέτυχε στη συνέχεια να τους υποτάξει με την πολιτιστική της υπεροχή. Να υποτάξει το «αγροίκο Lotio», όπως χαρακτηριστικά λέγεται. Συνεπώς, η μεταναστευτική εισροή δεν μπορεί να αποτελέσει απειλή για την πολιτισμική ταυτότητα της χώρας. Αντιθέτως, συμβάλλει στον εμπλουτισμό του κοινωνικού ιστού, ενώ ένα μεγάλο τμήμα των μεταναστών που υπάρχει στη χώρα αναμένεται αργά ή γρήγορα να ενσωματωθεί (ήδη το πρώτο βήμα γίνεται με το αλβανικό στοιχείο που είναι και το πολυπληθέστερο).

## **ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ**

## ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΑΣΥΛΟ

### A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι πρόσφυγες και το άσυλο ως έννοιες και θεσμοί στην καθημερινή διαχρονική πραγματικότητα, είναι γνωστά από αρχαιοτάτων χρόνων. Συνέπεια της ανθρώπινης τραγωδίας που θέλει το φόβο της δίωξης και εξόντωσης να οδηγεί άτομα μακριά από τη χώρα καταγωγής τους σε αναζήτηση καταφυγίου (Π. Νάσκου – Περράκη, Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη, ό.π., σελ. 23). Η ανθρώπινη ιστορία έχει καταγράψει χιλιάδες περιπτώσεις κατατρεγμού, εξαθλίωσης και ξεριζωμού που κληιδώνουν το ανθρώπινο γένος. Ο A. Grahl – Madsen στο κλασικό του έργο, *The status of refugees in International Law* 1966, σελ. 9, αναφέρεται στη Βίβλο, θεωρώντας τον Αδάμ και την Εύα τους πρώτους πρόσφυγες στην ιστορία της ανθρωπότητας. Από την αρχαιότητα είναι γνωστή η έννοια του πρόσφυγα ή του ικέτη. Η έννοια του πρόσφυγα είναι συνυφασμένη με την κοινωνική συγκρότηση του ανθρώπου. Σχεδόν πάντοτε οι ανακατατάξεις στις κοινωνίες των ανθρώπων έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία προσφύγων. Συνεπώς ο «εξοστρακισμός» των επικίνδυνων πολιτικών αντιπάλων στην Αθήνα, το Άργος και τις Συρακούσες, όπου εφαρμοζόταν, καθιστούσε τον εξόριστο, πρόσφυγα στην ξένη χώρα (Δ. Σιδέρης, Η έννοια του πολιτικού πρόσφυγα κατά τη σύμβαση της Γενεύης του 1951, Αρμ. 1996, σελ. 137). Ο Περικλής, ο Θεμιστοκλής και ο Αριστείδης είχαν πέσει και αυτοί θύματα του εξοστρακισμού. Είναι γνωστό ότι στις πόλεις της Αρχαίας Ελλάδας κατά την άσκηση της πολιτικής εξουσίας, η εναλλαγή ολιγαρχικών και δημοκρατικών προκαλούσε συνήθως την πολιτική φυγή των αντιπάλων τους. Εξάλλου στην αρχαία Ρώμη η «προγραφή» είχε ως αποτέλεσμα τη δίωξη ή και τη θανάτωση των πολιτικών αντιπάλων. Αργότερα η εμφάνιση του Χριστιανισμού και οι θρησκευτικές αιρέσεις και μεταρρυθμίσεις, που ακολούθησαν κατά τους νεότερους χρόνους, προκάλεσαν τεράστια ρεύματα θρησκευτικών προσφύγων.

Τα σύγχρονα προσφυγικά ρεύματα που κατέκλυσαν αρχικά τον ευρωπαϊκό χώρο, απλώθηκαν σύντομα παντού, δημιουργώντας νέες κατηγορίες ατόμων, τους αστέγους, τους ανιθαγενείς, τους μετανάστες, τους πρόσφυγες «σε τροχιά», όλους αυτούς που ζουν κάτω από το καθεστώς μιας



συνεχούς ανασφάλειας που διαβρώνει την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Ειδικότερα μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου πολέμου το προσφυγικό πρόβλημα άρχισε να λαμβάνει εκρηκτικές διαστάσεις (Ζ. Παπασιώτη – Πασιά, Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών, γ΄ έκδοσις, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 160). Η μαζική έξοδος ανθρώπων που εγκαταλείπουν τη χώρα τους άλλοτε βίαια και άλλοτε εκούσια, επειδή φοβούνται για την ακεραιότητά τους, τη ζωή και την εν γένει ασφάλειά τους, αναζητώντας άσυλο, προστασία και καλύτερη μοίρα σε άλλες χώρες, ανάγκασε από νωρίς τη διεθνή κοινότητα να προσπαθήσει να βρει λύσεις στο εν λόγω πρόβλημα. Η μετακίνηση ενός ατόμου από την πατρίδα του για λόγους που ο ίδιος δεν είναι δυνατόν να ελέγξει δίνει το στίγμα του πολιτικού πρόσφυγα, ο οποίος προστατεύεται σήμερα διεθνώς από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 «περί του καθεστώτος των προσφύγων» και από το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967 για το καθεστώς των προσφύγων, το οποίο τροποποίησε τη Σύμβαση της Γενεύης, καθώς και από άλλες Διεθνείς Συμβάσεις που ισχύουν σε περιφερειακό επίπεδο π.χ. στην Αφρική, την Αμερική κ.λ.π.

Αυτές οι δύο Διεθνείς Συμβάσεις, που καταρτίστηκαν στα πλαίσια του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών αποτελούν αυτή τη στιγμή το προσφυγικό δίκαιο. Η Ελλάδα συγκαταλέγεται μεταξύ των χωρών, που είναι και οι περισσότερες, οι οποίες κύρωσαν τις δύο αυτές Διεθνείς Συμβάσεις. Συγκεκριμένα η Ελλάδα κύρωσε τη μεν Σύμβαση της Γενεύης με το ν.δ. 3989/1959, και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης με τον α.ν. 389/1968. Επομένως τυχόν μη τήρηση των διατάξεών τους εκ μέρους της χώρας μας αποτελεί παραβίαση των διεθνών υποχρεώσεών της. Κατά συνέπεια η νομική κατάσταση των προσφύγων διέπεται πρωτίστως από τις ανωτέρω Διεθνείς αυτές Συμβάσεις. Επιπλέον διέπεται από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο στα πλαίσια της νέας κοινοτικής αρμοδιότητας για την επίτευξη της εγκαθίδρυσης ενός χώρου, ασφάλειας, δικαιοσύνης και ελευθερίας. Εξάλλου οι εσωτερικοί νόμοι που εκδόθηκαν ειδικά για τους πρόσφυγες, καθώς και τους αιτούντες άσυλο, πλαισιώνουν τα θέματα της νομικής τους κατάστασης, συνθέτοντας μαζί με το κοινοτικό δίκαιο και τις Διεθνείς Συμβάσεις, το πλέγμα της νομικής τους προστασίας.

## **Β. ΟΙ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ**

### **α.Η Σύμβαση της Γενεύης**

Η διάταξη του άρθρου 1 Α παρ. 2 εδ. 1 της Σύμβασης της Γενεύης, όπως αυτή τροποποιήθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης καθορίζει την ιδιότητα του πρόσφυγα. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή πρόσφυγας θεωρείται κάθε πρόσωπο, το οποίο συνεπεία δικαιολογημένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης ή πολιτικών πεποιθήσεων βρίσκεται έξω από τη χώρα της οποίας είναι υπήκοος και δεν μπορεί ή δεν επιθυμεί, λόγω του φόβου του, να απολαύσει την προστασία της χώρας αυτής, ή εφόσον δεν έχει υπηκοότητα και βρίσκεται έξω από τη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του δεν μπορεί, ή λόγω του φόβου του, δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν.

Συχνά οι πρόσφυγες προσδιορίζονται ως :1) *dejure* πρόσφυγες, 2) πρόσφυγες *surplace*, 3) *defacto* πρόσφυγες και 4) πρόσφυγες *inorbit*. *Dejure* πρόσφυγες είναι όσοι χαρακτηρίζονται ως τέτοιοι σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης, από τη στιγμή που νόμιμα ή παράνομα θα έλθουν σε μία χώρα και θα ζητήσουν πολιτικό άσυλο. Εάν χορηγηθεί σε αυτούς άσυλο θεωρούνται, ότι πληρούν τις προϋποθέσεις για να πάρουν τον χαρακτηρισμό του πολιτικού πρόσφυγα. Μετά δε τον χαρακτηρισμό τους ως πολιτικών προσφύγων απολαύουν όλων των δικαιωμάτων που παρέχει σε αυτούς η ανωτέρω Σύμβαση. Πρόσφυγες *surplace* θεωρούνται τα άτομα, τα οποία κάποια χρονική στιγμή εισήλθαν σε μία χώρα, αλλά εξαιτίας των γεγονότων που μεσολάβησαν στο μεταξύ στη χώρα καταγωγής τους ή στη χώρα στην οποία προηγουμένως διέμεναν μόνιμα δεν μπορούν πλέον να επιστρέψουν σε αυτήν. Και αυτό γιατί εάν επιστρέψουν υπάρχει κίνδυνος να διωχθούν για τις πολιτικές πεποιθήσεις τους, ή για άλλους λόγους οι οποίοι αναφέρονται στη Σύμβαση της Γενεύης. Περαιτέρω *defacto* πρόσφυγες είναι μία κατηγορία προσφύγων, που δεν έχουν αναγνωρισθεί ως πρόσφυγες κατά τη Σύμβαση της Γενεύης, επειδή είτε απορρίφθηκε από τις αρχές το αίτημά τους για αναγνώριση της προσφυγικής τους ιδιότητας, είτε εγκατέλειψαν τη χώρα τους λόγω εμπολέμων καταστάσεων, είτε δεν υπέβαλαν καθόλου αίτημα αναγνώρισής τους ως προσφύγων εξαιτίας του κινδύνου δίωξης των συγγενών τους, που βρίσκονται στη χώρα καταγωγής τους. Εξάλλου πρόσφυγες *inorbit*, ή αλλιώς πρόσφυγες σε τροχιά, είναι τα πρόσωπα εκείνα, που δεν πέτυχαν να γίνουν δεκτά σε καμία χώρα, με συνέπεια να περιφέρονται συνεχώς από χώρα σε χώρα, μέχρις ότου να βρεθεί κάποια

χώρα που να τους χορηγήσει πολιτικό άσυλο. Τέλος υφίσταται και ειδική κατηγορία προσφύγων, οι boatpeople. Αυτοί ονομάστηκαν έτσι γιατί εγκατέλειψαν την πατρίδα τους επιβιβασθέντες σε πλοία. Αυτή η κατηγορία αφορά κυρίως βιετναμέζους, τους οποίους καμία από τις γειτονικές χώρες, στα λιμάνια των οποίων προσπαθούσαν να επιβιβασθούν, δεν τους δεχόταν. Τελικά με τη μεσολάβηση της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους πρόσφυγες κατέστη δυνατόν να βρεθούν χώρες να τους δεχτούν και να χορηγήσουν σε αυτούς πολιτικό άσυλο. Η Ελλάδα συγκαταλέγεται μεταξύ των χωρών που δέχτηκαν να παράσχουν σε αυτή την ειδική κατηγορία προσφύγων πολιτικό άσυλο.

Πρέπει να σημειωθεί, ότι κατά το άρθρο 1 ΣΤ της Σύμβασης της Γενεύης δεν μπορούν να αναγνωριστούν ως πρόσφυγες αυτοί οι οποίοι έχουν διαπράξει εγκλήματα πολέμου, όπως και εγκλήματα κατά της ειρήνης ή της ανθρωπότητας. Επιπρόσθετα όσοι έχουν διαπράξει σοβαρό αδίκημα του κοινού ποινικού δικαίου, πριν μεταβούν στη χώρα από την οποία ζητούν άσυλο. Επίσης αυτοί οι οποίοι είναι ένοχοι για ενέργειες που είναι αντίθετες προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών.

Η ιδιότητα του πρόσφυγα παύει να υφίσταται, εφόσον διαπιστωθεί η ύπαρξη συγκεκριμένων λόγων αναφερομένων στη διάταξη του άρθρου 1 Γ της Σύμβασης της Γενεύης. Οι λόγοι αυτοί που αναφέρονται στην ανωτέρω διάταξη είναι 1) όταν το άτομο κάνει χρήση με τη θέλησή του της προστασίας της χώρας της οποίας έχει την ιθαγένεια, 2) εάν μετά την απώλεια της ιθαγένειάς του, επανέκτησε με τη θέλησή του την ιθαγένεια την οποία είχε προηγουμένως, 3) εφόσον απέκτησε νέα ιθαγένεια, απολαύει της προστασίας της νέας του ιθαγένειας, 4) εάν επέστρεψε για να εγκατασταθεί στη χώρα την οποία είχε προηγουμένως εγκαταλείψει, 5) εάν στη χώρα από την οποία είχε προηγουμένως φύγει λόγω φόβου δίωξης κ.λ.π., έπαυσαν να υφίστανται πλέον τα γεγονότα τα οποία τον είχαν εξαναγκάσει να την εγκαταλείψει και 6) στην περίπτωση των ανιθαγενών που χαρακτηρίστηκαν πρόσφυγες, από τη στιγμή που μπορούν πλέον να επιστρέψουν στη χώρα της συνήθους διαμονής τους την οποία είχαν εγκαταλείψει λόγω φόβου δίωξης, παύουν να θεωρούνται ως τέτοιοι, επειδή έπαυσαν να υφίστανται οι συνθήκες εκείνες οι οποίες τους είχαν εξαναγκάσει να την εγκαταλείψουν. Πρέπει να σημειωθεί, ότι από τη στιγμή που παύσει να υπάρχει ιδιότητα του πρόσφυγα στο

πρόσωπο ενός ατόμου, το άτομο αυτό θεωρείται πλέον αλλοδαπός και διέπεται από τους κανόνες του Δικαίου Κατάστασης Αλλοδαπών.

**β. Το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης.**

Το άρθρο 1B της Γενεύης έθετε για την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας δύο περιορισμούς, έναω χρονικό και έναν γεωγραφικό. Συγκεκριμένα, ανέφερε ότι η προσφυγική ιδιότητα θα δοθεί μόνο σε άτομα, τα οποία αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα τους για γεγονότα, τα οποία είχαν επέλθει «πριν την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1951 στην Ευρώπη ή αλλού». Είναι σαφές, ότι ο διεθνής νομοθέτης ήθελε με τη Σύμβαση της Γενεύης να προστατέψει τα άτομα εκείνα, που είχαν εγκαταλείψει κυρίως τη χώρα τους μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο. Εν τω μεταξύ όμως νέες κατηγορίες προσφύγων ανέκυψαν στην οικουμένη. Τους νέους αυτούς πρόσφυγες δεν ήταν δυνατόν να προστατέψει η Διεθνής Σύμβαση της Γενεύης, λόγω του χρονικού περιορισμού (πριν την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1951) που ετίθετο σε αυτήν. Έτσι κατέστη αναγκαστική η τροποποίησή της. Αυτό έγινε με το πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967. Με το πρωτόκολλο αυτό ο χρονικός περιορισμός της 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1951 απαλείφθηκε από τη Σύμβαση της Γενεύης.

**Γ. ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ – ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ**

Η Σύμβαση της Γενεύης στο άρθρο 12 αυτής ορίζει, ότι η προσωπική κατάσταση των προσφύγων διέπεται από τους νόμους της χώρας στην οποία κατοικούν. Σε περίπτωση που δεν υπάρχει κατοικία, από τους νόμους της συνήθους διαμονής τους. Στην έννοια προσωπική κατάσταση των προσφύγων περιλαμβάνεται η ικανότητα δικαίου και δικαιοπραξίας τους, η ικανότητα να συνάπτουν γάμο και γενικότερα οποιαδήποτε δικαιοπραξία αναγνωρίζεται στα πρόσωπα. Πρέπει να σημειωθεί, ότι στις περιπτώσεις εκείνες που ο εθνικός νομοθέτης θέτει περιορισμούς σχετικά με την ικανότητα για δικαιοπραξία των αλλοδαπών για συγκεκριμένο δικαίωμα, δεδομένου ότι ο πρόσφυγας θεωρείται αλλοδαπός, ισχύουν και γι' αυτόν οι εν λόγω περιορισμοί. Δηλαδή, προκειμένου για την Ελλάδα, η απαγόρευση κτήσης ακινήτου από αλλοδαπούς σε παραμεθόριες περιοχές, καταλαμβάνει και τους πρόσφυγες. Αυτό προκύπτει σαφώς από τη διάταξη του άρθρου 13 της Σύμβασης της Γενεύης, η οποία αναφέρεται στην κτήση κινητής και ακίνητης περιουσίας από τους πρόσφυγες, στους οποίους θα πρέπει να επιφυλάσσεται

από τα συμβαλλόμενα μέρη η ίδια μεταχείριση με εκείνη των υπολοίπων αλλοδαπών.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η Σύμβαση της Γενεύης όπως ισχύει μετά την τροποποίησή της από το Πρωτόκολλο Νέας Υόρκης, δεν ρυθμίζει τον τρόπο σύμφωνα με τον οποίο θα χορηγείται σε έναν αλλοδαπό που ζητά πολιτικό άσυλο η ιδιότητα του πολιτικού πρόσφυγα. Κατά συνέπεια το θέμα της αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας επαφίεται στις εθνικές νομοθεσίες. Στην Ελλάδα το ζήτημα αυτό ρυθμίζεται από το π.δ. 61/1999, σε συνδυασμό με τα π.δ. 90/2008 και 96/2008, με τα οποία ενσωματώθηκαν στην εθνική έννομη τάξη οι διατάξεις των Οδηγιών 2005/85/EK και 2004/83/EK αντίστοιχα, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες, με τις οποίες τα κράτη –μέλη χορηγούν και ανακαλούν την ιδιότητα του πρόσφυγα. Επιπρόσθετα ρυθμίζεται από το π.δ. 114/2010 και από τις σχετικές διατάξεις του νεοπαγούς ν. 3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής κ.λ.π.». Με τον τελευταίο νόμο ενσωματώνονται στην εθνική έννομη τάξη οι διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/EK, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη –μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και αναλαμβάνεται στρατηγική πρωτοβουλία ως προ τη διαχείριση των αλλοδαπών και των ανιθαγενών που αιτούνται άσυλο ή εν γένει διεθνή προστασία, υπό το φως των εξελίξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και συγκεκριμένα των προαναφερθεισών Οδηγιών 2005/85/EK και 2004/83/EK. Πρέπει να σημειωθεί, ότι πριν από τα ανωτέρω π.δ.τα 90/2008 και 96/2008 είχε εκδοθεί το π.δ. 220/2007 με το οποίο ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία η Οδηγία 2003/9/EK του Συμβουλίου της 27<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2003(L.31/2003), σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη – μέλη.

Από τη στιγμή κατά την οποία ο αιτών αλλοδαπός χαρακτηριστεί από τις αρμόδιες ελληνικές αρχές ως πολιτικός πρόσφυγας εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης και απολαύει των δικαιωμάτων και της προστασίας που του παρέχουν οι διατάξεις της Σύμβασης αυτής. Κατά τις διατάξεις της Σύμβασης της Γενεύης, ο πρόσφυγας έχει έναντι της χώρας που του χορήγησε πολιτικό άσυλο, αναγνωρίζοντάς τον ως πολιτικό πρόσφυγα, υποχρέωση συμμόρφωσης προς τους νόμους αυτής (άρθρ. 2). Απαλλάσσεται

από τον όρο της αμοιβαιότητας (άρθρο 7) και από τυχόν έκτακτα μέτρα που θα επιβληθούν σε άλλους αλλοδαπούς (άρθρο 8). Υπάρχει δυνατότητα ευνοϊκής μεταχείρισης, σχετικώς με την ακίνητη ή κινητή περιουσία, που ενδέχεται να αποκτήσει στη χώρα αυτή (άρθρο 13). Έχει δικαίωμα εργασίας (άρθρα 17-19), δικαίωμα σε κοινωνική πρόνοια, εκπαίδευση, κοινωνική ασφάλιση κ.λ.π. (άρθρα 20-24). Περαιτέρω στα άρθρα 25επ. η Σύμβαση της Γενεύης ορίζει μερικά διοικητικά μέτρα, τα οποία οφείλει να λαμβάνει η χώρα υποδοχής έναντι των προσώπων που αναγνωρίζει ως πολιτικούς πρόσφυγες, όπως είναι η χορήγηση δελτίων ταυτότητας, ταξιδιωτικών εγγράφων κ.λ.π. εις αυτούς.

#### **Δ. ΤΑ ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΑ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΗΣ ΓΕΝΕΥΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΜΕΤΡΑ**

##### *α. Παράνομη είσοδος και διαμονή προσφύγων στο έδαφος της χώρας υποδοχής.*

Το άρθρο 31 της Σύμβασης της Γενεύης προβλέπει για τα άτομα εκείνα, τα οποία εισήλθαν παράνομα σε μία χώρα, επειδή συντρέχουν σε αυτά οι προϋποθέσεις της ιδιότητας του πρόσφυγα, όπως αυτές καθορίζονται στο άρθρο 1Α 2 της ανωτέρω Σύμβασης. Κατά τη διάταξη του εν λόγω άρθρου, οι χώρες που έχουν συμβληθεί στη Σύμβαση της Γενεύης, δεν θα επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις, λόγω παράνομης εισόδου ή διαμονής στους πρόσφυγες εκείνους, οι οποίοι προέρχονται απευθείας από χώρα στην οποία απειλείται η ζωή και η ελευθερία τους, ή οι οποίοι βρίσκονται ήδη παράνομα στη χώρα, με την προϋπόθεση ότι θα παρουσιασθούν αμέσως στις αρμόδιες αρχές και θα δώσουν ικανοποιητικές εξηγήσεις για τους λόγους που τους ώθησαν στην παράνομη είσοδο ή διαμονή τους. Κατά συνέπεια για να μη διωχθεί ποινικά η ανωτέρω κατηγορία προσφύγων απαιτείται να υπάρχουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις. Πρώτον να απειλείται η ζωή ή ελευθερία τους και δεύτερον να έρχονται απευθείας από τη χώρα από την οποία απειλούνται. Στον όρο «απευθείας», μετά από θεωρητικές συζητήσεις δόθηκαν δύο ερμηνείες. Κατά την πρώτη ερμηνεία, πρέπει οι πρόσφυγες να προέρχονται από χώρα, η οποία συνορεύει με τη χώρα υποδοχής. Κατά τη δεύτερη ερμηνεία ο όρος αυτός έχει την έννοια της χρονικής αμεσότητας, δηλαδή χωρίς χρονοτριβή, έστω και εάν είναι υποχρεωμένοι οι πρόσφυγες αυτοί να

διέλθουν από άλλες χώρες. Η συγκεκριμένη διατριβή υποστηρίζει την άποψη ότι την ορθότητα διεκδικεί αναμφίβολα η δεύτερη ερμηνεία. Είναι γεγονός ότι η διάταξη του άρθρου 31 της άνω Σύμβασης παρέχει στον πρόσφυγα μεγάλη προστασία. Και αυτό γιατί ο πρόσφυγας δεν τιμωρείται, σε αντίθεση με τον παράνομο εισερχόμενο στη χώρα υποδοχής αλλοδαπό.

Επιπλέον σχετικά με το ζήτημα της άμεσης παρουσίασης του πρόσφυγα στις αρμόδιες αρχές, το θέμα αυτό είναι πραγματικό. Θα κριθεί από τα αρμόδια όργανα. Οι εξηγήσεις που θα δώσει ο πρόσφυγας, όπως και ο χρόνος που παρήλθε από την παράνομη είσοδό του μέχρι και την εμφάνισή του στις αρμόδιες αρχές και την υποβολή αίτησης ασύλου, θα κρίνουν το ζήτημα αν πληρούται η έννοια της χωρίς καθυστέρηση παρουσίας του στις αρμόδιες αρχές. Η διάταξη της παρ. 2 του εν λόγω άρθρου 31 της Σύμβασης της Γενεύης δίνει στα συμβαλλόμενα κράτη τη δυνατότητα να θεσμοθετήσουν περιοριστικά μέτρα στην κίνηση της ανωτέρω κατηγορίας προσφύγων, μόνο εφόσον τα κρίνουν απαραίτητα και μέχρις ότου ρυθμισθεί το νομικό καθεστώς αυτών. Ακολούθως τα κράτη θα πρέπει να άρουν τα επιβληθέντα αυτά περιοριστικά μέτρα.

### **β.Απέλαση**

Η απέλαση των προσφύγων, εν αντιθέσει με τους λοιπούς αλλοδαπούς, διατάσσεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Κατά την παρ. 1 του άρθρου 32 της Σύμβασης της Γενεύης, η απέλαση των προσφύγων, που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος των συμβαλλομένων χωρών διατάσσεται μόνον για λόγους εθνικής ασφάλειας ή δημόσιας τάξης. Πρέπει να παρατηρηθεί, ότι η διοικητική απέλαση αποτελεί μέσο άμυνας μιας χώρας απέναντι στο δύσκολο έλεγχο κατά τη στιγμή της εισόδου των αλλοδαπών στη χώρα. Η απέλαση ρυθμίζεται από τις εθνικές νομοθεσίες των συμβαλλομένων κρατών, οι οποίες πρέπει να τηρούν τις διεθνείς συμβάσεις, περί σεβασμού και ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Επιπρόσθετα πρέπει να μη γίνεται κατάχρηση του μέτρου αυτού κατά την εφαρμογή του. Η προστασία των προσφύγων, εν αντιθέσει με τους λοιπούς αλλοδαπούς, από το μέτρο της διοικητικής απέλασης, παρέχεται σε αυτούς, εφόσον διαμένουν νόμιμα στη χώρα που πρόκειται να τους απελάσει. Πρέπει να σημειωθεί, ότι ανέκυψε θέμα, για όσους πρόσφυγες διαμένουν στα σύνορα της χώρας ή σε ουδέτερες ζώνες, αν μπορούν δηλαδή να προστατευθούν και αυτοί από το διοικητικό μέτρο της

απέλασης. Η άποψη που επικράτησε δέχθηκε, ότι δεν υπάρχει «είσοδος» στη χώρα. Κατά συνέπεια δεν μπορεί να θεωρηθεί, ότι ο πρόσφυγας βρίσκεται στο έδαφος της χώρας, ώστε να απελαθεί από αυτή. Το δεύτερο θέμα αφορά το εύρος της εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 32 της Σύμβασης της Γενεύης, εάν δηλαδή καταλαμβάνει και όσους δεν αναγνωρίστηκαν ακόμη ως πρόσφυγες, αλλά υπέβαλαν αίτηση για αναγνώριση στις αρχές του κράτους υποδοχής. Σχετικά με το θέμα αυτό η άποψη που επικράτησε δέχεται ότι πρέπει η εν λόγω διάταξη να ερμηνεύεται από τα συμβαλλόμενα κράτη με ευρύτητα, με βάση τις γενικές αρχές του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου. Επίσης με ευρύτητα πρέπει να ερμηνεύονται και οι έννοιες της «δημόσιας τάξης» και της «εθνικής ασφάλειας». Επομένως τυχόν απέλαση πρόσφυγα πρέπει να διατάσσεται για σοβαρούς και μόνον λόγους, π.χ. για εμπορεία ναρκωτικών, πράξεις τρομοκρατίας, κατασκοπεία, οργανωμένο έγκλημα κ.λ.π.

Περαιτέρω με τη διάταξη του άρθρου 33 της Σύμβασης της Γενεύης οριοθετείται το πλαίσιο της απαγόρευσης της απέλασης και της επαναπροώθησης. Συγκεκριμένα ορίζεται, ότι καμία συμβαλλόμενη χώρα δεν μπορεί να απελαύνει ή να επαναπροωθεί πρόσφυγες σε κράτη, όπου απειλούνται η ελευθερία και η ζωή τους για λόγους εθνικότητας, φυλής, θρησκείας κοινωνικής τάξεως και πολιτικών πεποιθήσεων. Το ευεργέτημα αυτό δεν ισχύει για όσους πρόσφυγες θεωρούνται επικίνδυνοι για την ασφάλεια της χώρας στην οποία βρίσκονται, όπως και για όσους, έχουν τελεσιδίκως καταδικασθεί για ιδιαιτέρως σοβαρό έγκλημα, αποτελούν κίνδυνο για τη χώρα. Με την αρχή της μη επαναπροώθησης non-refoulement του πρόσφυγα σε χώρα που αυτός θα διωχθεί, η Σύμβαση της Γενεύης θέλει να προστατεύσει τον πρόσφυγα από τους ανωτέρω κινδύνους. Το ενδιαφέρον της Σύμβασης εστιάζεται να μην αποσταλεί ο πρόσφυγας σε χώρα όπου θα βασανισθεί, απειληθεί, κακοποιηθεί είτε πρόκειται για τη χώρα της καταγωγής του είτε για τη χώρα της συνήθους διαμονής του. Η συγκεκριμένη διάταξη περιλαμβάνει όχι μόνο όσους εισήλθαν νόμιμα στη χώρα και ζήτησαν πολιτικό άσυλο, αλλά και εκείνους που εισήλθαν παράνομα στη χώρα. Η αρχή αυτή της μη επαναπροώθησης σε χώρα όπου υπάρχει κίνδυνος οι πρόσφυγες να απειληθούν, βασική αρχή του δικαίου των προσφύγων, καθιερώνεται και από τη διάταξη του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ. Πρέπει όμως να παρατηρηθεί, ότι η αρχή της μη επαναπροώθησης του πρόσφυγα, δεν συνιστά υποχρέωση του



κράτους υποδοχής για παροχή πολιτικού ασύλου σε οποιονδήποτε αλλοδαπό, που βρίσκεται στα σύνορα και θέλει να εισέλθει στη χώρα. Σημαντικό ζήτημα που απασχολεί τη διεθνή κοινότητα είναι, εάν στην έννοια την αρχής της μη επαναπροώθησης πρέπει να περιληφθεί και η αρχή της μη απαγόρευσης εισόδου στη χώρα. Το ζήτημα αυτό αποκτά μεγάλο ενδιαφέρον σχετικά με την περίπτωση μαζικής εισόδου προσφύγων από γειτονικές χώρες στο έδαφος της χώρας. Επί του ζητήματος αυτού έχει εκδοθεί η Οδηγία 2001/55 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία καθορίζει τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας, σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων καθώς και τα μέτρα για τη δίκαιη κατανομή των βαρών μεταξύ των κρατών –μελών όσον αφορά την υποδοχή και την αντιμετώπιση των συνεπειών αυτών των ατόμων (L. 212/2001), που ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με το π.δ. 80/2006.

Σε σχέση με την αρχή της μη απέλασης και της μη επαναπροώθησης, με τη διάταξη του άρθρου 33 παρ. 2 της Σύμβασης της Γενεύης θεσπίζονται δύο εξαιρέσεις. Κατά την πρώτη εξαίρεση είναι δυνατό να απελαθεί ή να επαναπροωθηθεί ο πρόσφυγας, εφόσον θεωρείται επικίνδυνος για την ασφάλεια της χώρας όπου βρίσκεται. Οι περιπτώσεις που μπορεί αυτός να κριθεί επικίνδυνος είναι θέμα της εσωτερικής νομοθεσίας κάθε συμβαλλομένου κράτους. Η δεύτερη εξαίρεση αφορά την περίπτωση που ο πρόσφυγας έχει καταδικασθεί με απόφαση που έχει τελεσιδικήσει για ιδιαίτερα σοβαρό αδίκημα, ούτως ώστε να δημιουργείται κίνδυνος για τη χώρα στην οποία βρίσκεται. Και η έννοια του ιδιαίτερα σοβαρού αδικήματος κρίνεται επίσης από την εσωτερική νομοθεσία του συμβαλλόμενου κράτους.

#### **Ε. Η ΥΠΑΤΗ ΑΡΜΟΣΤΕΙΑ ΤΟΥ Ο.Η.Ε. ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

Βοηθητικό όργανο της Γενικής Συνέλευσης του Ο.Η.Ε. αποτελεί η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους πρόσφυγες. Το έργο της συνίσταται στην αναζήτηση λύσεων στα θέματα που προκύπτουν σχετικά με τους πρόσφυγες. Οι δραστηριότητες αυτής εκτείνονται στη σύναψη Διεθνών Συμβάσεων για την προστασία των προσφύγων, στην προσπάθεια για την αναζήτηση μέσων που θα προάγουν την προστασία τους, με απευθείας συνεννοήσεις με τις ενδιαφερόμενες χώρες, καθώς και στην ενθάρρυνση των κρατών να δέχονται πρόσφυγες στα εδάφη τους. Η Ύπατη Αρμοστεία

προσπαθεί να επιλύσει τα εμφανιζόμενα προβλήματα των προσφύγων. Ειδικότερα τους συνδράμει να επαναπατρισθούν στις χώρες καταγωγής τους ή να εγκατασταθούν σε άλλες χώρες υποδοχής ή σε τελευταία ανάλυση να ενσωματωθούν στις χώρες ασύλου. Στην αρμοδιότητα της Ύπατης Αρμοστείας εμπίπτουν όχι μόνο οι πρόσφυγες της Σύμβασης της Γενεύης, αλλά και οι ανιθαγενείς, όπως επίσης και οι πρώην πρόσφυγες. Ειδική κατηγορία προσφύγων αποτελούν οι παλαιστίνιοι πρόσφυγες. Αυτοί εμπίπτουν στην δικαιοδοσία της Ύπατης Αρμοστείας μόνο στην περίπτωση που ζουν εκτός των περιοχών δράσης της Υπηρεσίας Αρωγής και Έργων (UNRWA) για τους παλαιστίνιους πρόσφυγες στη Μέση Ανατολή. Η UNRWA ιδρύθηκε το έτος 1948. Σκοπός της ήταν η προστασία και η ανακούφιση των παλαιστινίων εκείνων, οι οποίοι είχαν αναγκαστεί να φύγουν από την πατρίδα τους, την Παλαιστίνη, όταν ιδρύθηκε το κράτος του Ισραήλ. Για την εκπλήρωση των σκοπών της η Ύπατη Αρμοστεία διατηρεί γραφεία σε ολόκληρο τον πλανήτη. Στην Ελλάδα υπάρχει το γραφείο των Αθηνών, το οποίο συνεργάζεται με το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες (ΕΣΠ), που παρέχει νομική και παντός είδους βοήθεια στους πρόσφυγες οι οποίοι καταφεύγουν στην Αθήνα.

#### **ΣΤ. Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ ΤΟΥ 1990 ΚΑΙ Ο ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) 343/2003 ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ (ΔΟΥΒΛΙΝΟ ΙΙ)**

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά την ειδική σύνοδό του, που πραγματοποιήθηκε στο Τάμπερε το 1999, στο πλαίσιο της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής στον τομέα του πολιτικού ασύλου, συμφώνησε στην εγκαθίδρυση ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος χορήγησης πολιτικού ασύλου, το οποίο θα βασίζεται στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 και το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης του 1967, με τρόπο ώστε κανείς πρόσφυγας να μην επαναπροωθείται σε χώρα στην οποία πιθανολογείται βάσιμα ότι θα υποστεί διώξεις. Τα συμπεράσματα του Τάμπερε προσδιόρισαν, ότι το σύστημα θα πρέπει να περιλαμβάνει σαφή καθορισμό του κράτους – μέλους το οποίο θα είναι υπεύθυνο για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου. Σύμφωνα λοιπόν με τον Κανονισμό (ΕΚ) 343/2003 του Συμβουλίου της 18<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2003 (L. 50/2003), ο οποίος είναι γνωστός ως Δουβλίνο ΙΙ καθιερώνεται σε όλη την έκταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης η αρχή της πρώτης χώρας υποβολής

αίτησης ασύλου. Σύμφωνα με την αρχή αυτή μία Πολιτεία έχει τη δυνατότητα να αρνηθεί να εξετάσει κάποια αίτηση ασύλου, εάν διαπιστωθεί ότι ο αιτών άσυλο έπρεπε να είχε υποβάλλει την αίτηση αυτή στην προηγούμενη χώρα ή στην αρχική χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, από την οποία είχε εισέλθει την πρώτη φορά. Αρχή που θεσπίστηκε αρχικά από τη Σύμβαση του Δουβλίνου που είχαν υπογράψει στις 15 Ιουνίου 1990 τα περισσότερα από τα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η Ελλάδα. Η Σύμβαση αυτή ίσχυσε στη χώρα μας από 1/9/1997 με τον ν. 1996/1991. Η εν λόγω Σύμβαση αντικαταστάθηκε ήδη από τον Κανονισμό 343/2003 του Συμβουλίου. Ο Κανονισμός αυτός αναφέρεται στη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους – μέλους, που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος – μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

Ειδικότερα κατά τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 10 του ανωτέρω Κανονισμού, «Όταν διαπιστώνεται ότι ο αιτών άσυλο διέβη παρανόμως, οδικώς, δια θαλάσσης ή δι' αέρος, τα σύνορα κράτους μέλους προερχόμενος από τρίτη χώρα, αυτό το κράτος μέλος στο οποίο εισήλθε παρανόμως είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Η ευθύνη αυτή παύει να υφίσταται δώδεκα μήνες μετά την ημερομηνία από την οποία έλαβε χώρα η παράνομη διάβαση των συνόρων». Επιπλέον, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου αυτού, «όταν ένα κράτος – μέλος δεν μπορεί ή δεν μπορεί πλέον να θεωρηθεί υπεύθυνο, σύμφωνα με την παρ. 1 και εφόσον διαπιστώνεται, ότι ο αιτών άσυλο, ο οποίος εισήλθε στο έδαφος των κρατών – μελών παρανόμως ή υπό συνθήκες που δεν είναι δυνατόν να εξακριβωθούν, κατά την υποβολή της αίτησής του ζούσε προηγουμένως για μια συνεχή περίοδο τουλάχιστον πέντε μηνών σε ένα κράτος μέλος, αυτό το κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου». Επομένως όλα τα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, έχουν το δικαίωμα να αποστείλουν τον αλλοδαπό που υπέβαλε αίτηση παροχής ασύλου στη χώρα εκείνη, η οποία είναι υπεύθυνη για την εξέταση αυτής της αίτησης. Τα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πλην της Δανίας που δεν συμμετείχε στη θέσπιση του ανωτέρω Κανονισμού, κατά την απομάκρυνση του αλλοδαπού από τα εδάφη τους πρέπει να μην τον επαναπροωθούν σε κράτος στο οποίο αυτός μπορεί να διωχθεί ή να φυλακισθεί κ.λ.π. Με άλλα λόγια δεν θα

ευθύνεται μόνο το κράτος, που παρέδωσε τον πρόσφυγα στο άλλο κράτος που ήταν υπεύθυνο να κρίνει την αίτηση παροχής ασύλου, αλλά και το τελευταίο κράτος. Επομένως, σύμφωνα με τον Κανονισμό 343/2003 του Συμβουλίου, όπως και με το κεκτημένο Σένγκεν, δημιουργείται εν προκειμένω διπλή ευθύνη.

Πρέπει να παρατηρηθεί, ότι ο εν λόγω Κανονισμός αποβλέπει στο να περιορισθεί το φαινόμενο «των προσφύγων σε τροχιά»(refugeesinorbit), προκειμένου να αποφευχθεί η συγκέντρωση του μεγάλου όγκου των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο αλλοδαπών σε λίγες μόνο χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά να κατανέμεται η ευθύνη. Παράλληλα ο Κανονισμός με τη διάταξη του άρθρου 15 προνοεί για την επανένωση των μελών της ίδιας οικογένειας και των εξαρτώμενων συγγενών τους για ανθρωπιστικούς λόγους, δίνοντας έτσι το δικαίωμα να εξετάζονται ευνοϊκά σχετικά αιτήματα που υποβάλλονται σε κράτος –μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης από αλλοδαπούς που ζητούν πολιτικό άσυλο.

## **Z. Η ΑΣΤΟΧΙΑ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ II**

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω σκοπός και επιδίωξη του Κανονισμού 343/2003 του Συμβουλίου, του Δουβλίνου II ήταν ο περιορισμός του φαινομένου των «προσφύγων σε τροχιά» (refugeesinorbit), προκειμένου να αποφευχθεί η συγκέντρωση του μεγάλου όγκου των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο αλλοδαπών, σε λίγες μόνο χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο στόχος αυτός του Δουβλίνου II ουδέποτε επιτεύχθηκε, αλλά επέφερε τα ακριβώς αντίθετα αποτελέσματα, την υπερσυγκέντρωση δηλαδή αλλοδαπών και αιτούντων πολιτικό άσυλο στις χώρες πρώτες υποδοχής και συγκεκριμένα στην Ελλάδα. Όπως καταγράφει η FRONTEX, η ευρωπαϊκή υπηρεσία φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το 88% των αλλοδαπών στην Ευρωπαϊκή Ένωση εισέρχεται παράνομα μέσω της Ελλάδας. Αυτό οφείλεται όχι μόνον στην δυσχέρεια της φύλαξης των εκτεταμένων θαλασσίων συνόρων της χώρας, αλλά και στην ακολουθούμενη από την Τουρκία πολιτική, που επιτρέπει, εάν δεν προωθεί, την μεταφορά στην Ελλάδα κατά κύματα, αλλοδαπών μουσουλμανικού θρησκειύματος. Συγκεκριμένα η Τουρκία αφήνει κυριολεκτικά ασύδοτους τους τούρκους δουλεμπόρους να κατευθύνονται προς την Ελλάδα, με το ανθρώπινο φορτίο

τους, είτε από τα τουρκικά παράλια, είτε από την περιοχή του Έβρου. Παράλληλα η Τουρκία δεν εφαρμόζει τη σύμβαση που έχει υπογράψει με την Ελλάδα, για την επαναπροώθηση σ' αυτήν, όσων αλλοδαπών εισήλθαν παράνομα στη χώρα μας, προερχόμενοι από τα εδάφη της. Σχετικά με τον αριθμό των παράνομα εισερχομένων στην Ελλάδα αλλοδαπών, πρέπει να αναφερθεί ότι το 2008 είχαν συλληφθεί κατά την είσοδό τους στην Ελλάδα 146.337 αλλοδαποί, ενώ το 2009 ο αριθμός έπεσε στις 126.145. Το 2010 ο αριθμός τους κυμάνθηκε στα επίπεδα του 2009 (Χρ. Ζέρβας, Μόνη λύση, η κατάργηση του Δουβλίνου II, ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ 2 Αυγούστου 2010, σελ. 37). Επομένως η Ελλάδα κατακλύζεται από αιτήσεις χορήγησης πολιτικού ασύλου από τους εισερχόμενους σε αυτήν πρόσφυγες όπως και από τους λοιπούς εισερχόμενους παρανόμως οικονομικούς μετανάστες, οι οποίοι προσπαθούν να εμφανισθούν ως πολιτικοί πρόσφυγες. Αλλά και όσοι επιτυγχάνουν να προωθηθούν μέσω Ελλάδας στις λοιπές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως Ιταλία, Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Βρετανία, αποστέλλονται και πάλι στην Ελλάδα, προκειμένου να υποβάλλουν εδώ την αίτηση παροχής ασύλου, αφού η Ελλάδα ως χώρα πρώτης υποδοχής είναι αρμόδια για την χορήγηση πολιτικού ασύλου, σύμφωνα με το ΔΟΥΒΛΙΝΟ II. Το γεγονός αυτό έχει ως συνέπεια τη δημιουργία εκρηκτικής κατάστασης στη χώρα μας, δεδομένου ότι δεν υφίστανται οι κατάλληλες υποδομές για τη διαμονή τόσο μεγάλου αριθμού αιτούντων πολιτικό άσυλο. Το αποτέλεσμα είναι να διαβιούν κάτω από άθλιες συνθήκες οι αιτούντες πολιτικό άσυλο για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα, περίπου δέκα έτη, μέχρι την εξέταση των αιτήσεων που υποβλήθηκαν για παροχή πολιτικού ασύλου. Εξάλλου η εξέταση των αιτήσεων για παροχή πολιτικού ασύλου αποβαίνει μια εντελώς τυπική διαδικασία, αφού η χώρα μας απορρίπτει σωρηδόν, σε ποσοστό 98% περίπου τις αιτήσεις που υποβάλλονται για παροχή πολιτικού ασύλου.

## **Η. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ II ΥΠΟ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

Η ανωτέρω περιγραφείσα τραγική κατάσταση που δημιουργήθηκε από τον Κανονισμό του Δουβλίνου II δεν ήταν δυνατό να αφήσει αδιάφορο το ΕΔΔΑ. Το εν λόγω Δικαστήριο αποφάνθηκε σχετικά, αναφορικά με την προσφυγή του M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδος, με την υπ' αριθμ. 21/1/2011 απόφασή του (NoB 59, σελ. 1052). Πρόκειται περί μνειώδους απόφασης του ΕΔΔΑ ασυνήθιστης έκτασης, 149 σελίδων, όπου αναπτύσσονται εκτενώς τα ζητήματα της παροχής ασύλου και του τρόπου μεταχείρισης των μεταναστών από πλευράς ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, που αφορά «το «μπαλάκι» μετανάστης από το Αφγανιστάν», έχουν ως εξής: Ο προσφεύγων M.S.S. Αφγανός υπήκοος, κάτοικος Καμπούλ Αφγανιστάν, προερχόμενος από την Τουρκία εισήλθε στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω της Ελλάδας, όπου στις 7/12/2008 συνελήφθη στην Μυτιλήνη και λήφθηκαν τα δακτυλικά του αποτυπώματα. Κρατήθηκε για μία εβδομάδα και αφού εκδόθηκε διαταγή απέλασής του, αφέθηκε ελεύθερος. Δεν ζήτησε άσυλο στην Ελλάδα. Στις 20/2/2009, μέσω Γαλλίας, έφθασε στο Βέλγιο, χωρίς έγγραφα όπου και ζήτησε άσυλο. Οι βελγικές αρχές, όταν διαπιστώθηκε ότι ο προσφεύγων εισήλθε στο κοινοτικό έδαφος μέσω Ελλάδος, επικαλέστηκαν τον Κανονισμό του Δουβλίνου II, κατά τον οποίο η αίτηση για παροχή ασύλου έπρεπε να εξετασθεί από τις ελληνικές αρχές. Τελικά αποφασίσθηκε η απέλασή του στην Ελλάδα παρά τις αντιρρήσεις του ότι στην Ελλάδα δεν θα είχε καμία τύχη η αίτησή του για παροχή ασύλου, αλλά και οι συνθήκες κράτησής του στην Ελλάδα ήταν απαράδεκτες. Η Ελλάδα, σε εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου II, αναγκάσθηκε να δεχθεί τη μεταφορά του από το Βέλγιο. Εγγυήθηκε επιπλέον ότι θα εξετάσει αρμοδίως μια αίτηση ασύλου, που αυτός θα υποβάλλει όταν έλθει στην Ελλάδα. Ο προσφεύγων αντιτάχθηκε στη μεταφορά του στην Ελλάδα και παραπονήθηκε ειδικότερα, ότι με τη απέλασή του οι βελγικές αρχές παραβίασαν τα άρθρα 2 και 3 της ΕΣΔΑ και ότι στην

Ελλάδα υποβλήθηκε σε μεταχείριση που απαγορεύεται από το άρθρο 3 της ΕΣΔΑ.

Ακολούθως στις 15/6/2009 ο προσφεύγων μεταφέρθηκε στην Ελλάδα και αφού κρατήθηκε για τρεις μέρες αφέθηκε ελεύθερος και του δηλώθηκε από την Αστυνομική αρχή, ότι πρέπει να γνωστοποιήσει εντός δύο ημερών στη Διεύθυνση Αλλοδαπών τη διεύθυνσή του. Δεν συμμορφώθηκε με την υποχρέωσή του αυτή και έμεινε σε ένα πάρκο με άλλους Αφγανούς. Το ΕΔΔΑ με απόφαση προσωρινών μέτρων διέταξε να μην απελαθεί από την Ελλάδα ο προσφεύγων. Στις 1/8/2009 ο προσφεύγων συνελήφθη στο αεροδρόμιο από τις ελληνικές αρχές, γιατί επιχείρησε να φύγει από τη χώρα με πλαστό διαβατήριο. Κρατήθηκε για επτά ημέρες και καταδικάστηκε σε ποινή φυλάκισης δύο μηνών με αναστολή. Νέα απόπειρα να αναχωρήσει χωρίς έγγραφα από την Ελλάδα, μέσω Πατρών, υπήρξε ανεπιτυχής και οδηγήθηκε στη Θεσσαλονίκη και από εκεί στα ελληνοτουρκικά σύνορα, όπου δεν έγινε η απέλασή του, λόγω της παρουσίας τουρκικής αστυνομίας.

Εν όψει των προεκτεθέντων περιστατικών το ΕΔΔΑ με την προαναφερθείσα απόφασή του καταδίκασε αμφότερες τις χώρες, τόσο την Ελλάδα όσο και το Βέλγιο. Συγκεκριμένα η Ελλάδα καταδικάστηκε για παραβίαση των άρθρων 3 και 6 της ΕΣΔΑ, για κράτηση και γενικότερα διαβίωση του προσφεύγοντος στην Ελλάδα κάτω από συνθήκες απαράδεκτες, όπως και για ανεπάρκεια των ελληνικών αρχών να εξετάσουν την αίτηση παροχής ασύλου του προσφεύγοντος. Εξάλλου το Βέλγιο καταδικάστηκε για παραβίαση του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ. Με το να απελάσει δηλαδή τον προσφεύγοντα στην Ελλάδα, βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου II, η οποία δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις αξιοπρεπούς διαβίωσης, όπως και εξέτασης της αίτησης παροχής ασύλου, τον εξέθεσε σε συνθήκες εξευτελιστικής διαβίωσης όπως και σε κίνδυνο άμεσης ή έμμεσης επιστροφής στη χώρα προέλευσής του. Έτσι ουσιαστικά το ΕΔΔΑ κατήργησε *de jure* τον Κανονισμό του Δουβλίνου II. Μετά την καταδίκη του Βελγίου υπό της προαναφερθείσας απόφασης του ΕΔΔΑ, η Φινλανδία ανακοίνωσε ότι δεν θα προχωρήσει στην επαναπροώθηση στην Ελλάδα των προσφύγων, για τους οποίους η χώρα αυτή ήταν η πρώτη χώρα υποδοχής, παρά τα αντιθέτως οριζόμενα από τον Κανονισμό του Δουβλίνου II. Στο ίδιο μήκος κύματος εξέπεμψαν και άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα μετά την

εν λόγω απόφαση του ΕΔΔΑ η Βρετανία, η Σουηδία, η Νορβηγία, η Γερμανία και η Δανία έπαψαν να επαναπροωθούν πρόσφυγες στην Ελλάδα ως χώρα πρώτης υποδοχής, παρά τα όσα ορίζει το Δουβλίνο II (βλ. Αρχείο Τηλεγραφημάτων Δημοσιογραφικού Οργανισμού Λαμπράκη της 24/1/2011).

## **Θ. ΠΡΟΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΔΟΥΒΛΙΝΟΥ II**

Μετά την απόφαση αυτή του ΕΔΔΑ παρενέβησαν τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου να αρχίσει η διαδικασία αναθεώρησης του Κανονισμού του Δουβλίνου II. Συγκεκριμένα ο Τόμας Χάμαρμπεργκ, επίτροπος Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης σε σχετικές δηλώσεις του (ΒΗΜΑ 30/1/2011, σελ. Α 15), τόνισε ότι ο Κανονισμός του Δουβλίνου II δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής. Και αυτό γιατί λόγω της γεωγραφικής της θέσης η Ελλάδα, είναι κατά κανόνα η χώρα πρώτης υποδοχής των αιτούντων άσυλο. Βάσει του Κανονισμού του Δουβλίνου II τα κράτη –μέλη της Ε.Ε. το 2010 επέστρεψαν στη χώρα μας επτά χιλιάδες πρόσφυγες για να καταθέσουν αίτηση ασύλου. Οι εδώ όμως συνθήκες κράτησης και γενικότερα διαβίωσης των προσφύγων, λόγω και του μεγάλου αριθμού αυτών, είναι απαράδεκτες. Ήδη εκκρεμούν προς εξέταση πενήντα τέσσερις χιλιάδες αιτήσεις, αναμονή που ξεπερνά τα 10 χρόνια. Εξάλλου η Ελλάδα ελάχιστες αιτήσεις εγκρίνει. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο Τόμας Χάμαρμπεργκ έλαβε μέρος ο ίδιος στην ακροαματική διαδικασία του ΕΔΔΑ που εξέδωσε την ανωτέρω απόφαση. Ενώπιον του Δικαστηρίου αυτού δήλωσε χαρακτηριστικά, ότι «η Ελλάδα δεν μπορεί να διαχειρισθεί το ζήτημα των αιτούντων άσυλο προσφύγων, λόγω του μεγάλου αριθμού των, εν όψει του Δουβλίνου II. Ο αριθμός των αιτήσεων που εγκρίνεται είναι τόσο μικρός, που είναι σχεδόν αδύνατο να λάβει κάποιος άσυλο στην Ελλάδα. Μερικοί από τους πρόσφυγες που έχουν ράψει το στόμα τους και κάνουν απεργία πείνας στην Αθήνα περιμένουν χρόνια ολόκληρα. Το σύστημα έχει καταρρεύσει».

Παράλληλα με τον επίτροπο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης κινήθηκε και το Ευρωκοινοβούλιο. Συγκεκριμένα την 6<sup>η</sup> Απριλίου 2011 η Ολομέλεια του Ευρωκοινοβουλίου, κατά την σχετική συνεδρίασή της, έθεσε τις βάσεις για την κατάργηση του Κανονισμού Δουβλίνο II, που προβλέπει την επαναπροώθηση των αιτούντων άσυλο στην πρώτη χώρα εισόδου τους στην Ευρώπη, εγκρίνοντας με 314 ψήφους υπέρ,



306 κατά και 48 αποχές, την έκθεση της γαλλίδας σοσιαλίστριας ευρωβουλευτού Σιλβί Γκιγιόμ. Υπό το βάρος της πρόσφατης καταδικαστικής, για Ελλάδα και Βέλγιο, απόφασης του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, με την οποία κρίθηκε, ουσιαστικά, αντίθετη με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων η συνεχιζόμενη εφαρμογή του εν λόγω Κανονισμού, οι ευρωβουλευτές αποφάσισαν ότι είναι πλέον καιρός να καθιερωθεί μία ενιαία πανευρωπαϊκή διαδικασία χορήγησης και ανάκλησης του καθεστώτος του πρόσφυγα, συμπεριλαμβανομένων των κοινών διασφαλίσεων για τους αιτούντες άσυλο.

Απροκάλυπτα στο ψήφισμα ζητείται από τα κράτη –μέλη να μην εφαρμόζουν την αρχή της επαναπροώθησης των αιτούντων άσυλο στην πρώτη χώρα εισόδου τους στην Ευρώπη και να παρέχουν στους πρόσφυγες κάθε δυνατότητα εκκίνησης διαδικασίας ασύλου, για κάθε πρόσωπο που επιθυμεί να ζητήσει άσυλο και βρίσκεται στη δικαιοδοσία τους. Η εισηγήτρια της έκθεσης Σιλβί Γκιγιόμ υπεραμύνθηκε της άποψης, ότι η ισχύουσα κοινοτική νομοθεσία για το άσυλο δεν προστατεύει αφενός τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο στην Ευρώπη, ενώ προκαλεί αφετέρου πολύ μεγάλες διαφορές μεταξύ των κρατών –μελών σ'ό,τι αφορά την μεταχείριση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. «Θα υπάρξουν πολλά οφέλη εάν επενδύσουμε σε πρωτοβάθμιες διαδικασίες οι οποίες θα είναι ορθές και αποτελεσματικές» συμπλήρωσε. Εξάλλου με τροπολογία που προστέθηκε από ψήφισμα αναγνωρίζεται στα κράτη –μέλη που δέχονται «δυσανάλογα μεγάλο αριθμό αιτήσεων ασύλου» σε σχέση με το πληθυσμό τους, όπως η Ελλάδα, ότι θα πρέπει να αξιοποιείται άμεσα η παροχή οικονομικής, διοικητικής και τεχνικής υποστήριξης από το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο (Νικ. Ρούσση, ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ 7/4/2011, σελ. 15).

## **I. Η ΕΘΝΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ**

### **α. Εισαγωγή**

Η εθνική νομοθεσία για τους αιτούντες πολιτικό άσυλο σε γενικές γραμμές έχει εκτεθεί στο πρώτο μέρος όπου γίνεται λόγος για τη μετανάστευση. Συγκεκριμένα ειδική αναφορά στους πολιτικούς πρόσφυγες γίνεται στα άρθρα 24 και 25 του ν. 1975/1991 περί αλλοδαπών όπως αυτά

αντικαταστάθηκαν με το ν. 2452/1996. Η τροποποίηση των άρθρων αυτών έγινε τόσο για να ενσωματωθούν σε αυτά και οι αρχές που στο μεταξύ είχαν υιοθετηθεί με σχετικά ψηφίσματα από τους αρμόδιους Υπουργούς των κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και για να εναρμονισθεί η εσωτερική μας νομοθεσία με εκείνες των κρατών –μελών της Ε.Ε., ενόψει της έναρξης εφαρμογής της Σύμβασης του Δουβλίνου του 1990, όπως αυτή αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό (ΕΚ) 343/2003 του Συμβουλίου της Ευρώπης. Σε εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 24 παρ. 1 του ν. 1975/1991 όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 1 ν. 2452/1996 εκδόθηκε το π.δ. 61/1999. Με αυτό καθορίστηκε η όλη διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού ως πρόσφυγα, ανάκλησης της αναγνώρισης και απέλασής του. Όπως επίσης η έγκριση εισόδου των μελών της οικογενείας του και ο τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες στην Ελλάδα. Επακολούθησε η έκδοση του π.δ. 90/2008. Με αυτό έγινε προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/ΕΚ του Συμβουλίου της 1<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη –μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα (L 326/13-12-2005). Εν συνεχεία εκδόθηκε το π.δ. 96/2008. Με αυτό το π.δ. έγινε προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2004/83/ΕΚ του Συμβουλίου της 29 Απριλίου για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους (L 304/30-9-2004). Ακολούθως εκδόθηκε το π.δ. 114/2010, που αποτελεί συγκερασμό των διατάξεων των π.δ. 90/2008 και 96/2008. Τέλος πρόσφατα εκδόθηκε ο ν. 3907/2011, ο οποίος ενσωματώνει πρωτίστως στην εθνική έννομη τάξη τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη –μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

#### **β. Τα δικαιώματα των προσφύγων κατά το ν. 1975/1991.**

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 του ν. 1975/1991 όπως ισχύει πλέον, σε συνδυασμό και με τη διάταξη του άρθρου 1 του προαναφερθέντος π.δ. 61/1999, ως αιτών άσυλο θεωρείται ο αλλοδαπός ο

οποίος υποβάλλει αίτηση παροχής πολιτικού ασύλου ενώπιον οποιασδήποτε ελληνικής αρχής στα σημεία εισόδου στην ελληνική επικράτεια ή εντός αυτής, ότι ζητεί άσυλο στη χώρα μας ή με οποιονδήποτε τρόπο ζητεί να μην απελαθεί σε κάποια χώρα εκ φόβου δίωξης λόγω φυλής, εθνικότητας, θρησκείας, πολιτικών πεποιθήσεων ή κοινωνικής τάξης. Εξάλλου ως αιτών άσυλο θεωρείται και ο αλλοδαπός, που εισέρχεται στη χώρα μας σε εφαρμογή του Κανονισμού του Δουβλίνου II. Από τη στιγμή λοιπόν που ο αλλοδαπός, ο οποίος βρίσκεται στη χώρα μας, υποβάλλει αίτηση παροχής πολιτικού ασύλου στις αρμόδιες ελληνικές αρχές, που είναι το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη και η Αστυνομική αρχή, η αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα ανήκει αποκλειστικά στις αρχές αυτές. Οι εν λόγω αρχές αφού εξετάσουν τα δικαιολογητικά τα οποία θα προσκομίσει ο αιτών άσυλο και διαπιστώσουν ότι αυτός μπορεί να υπαχθεί σε κάποια από τις κατηγορίες της Σύμβασης της Γενεύης προχωρούν στη διαδικασία χορήγησης σε αυτόν της ιδιότητας του πολιτικού πρόσφυγα. Ο αλλοδαπός πρέπει να υποβάλλει αυτοπροσώπως το αίτημα παροχής πολιτικού ασύλου, στο οποίο περιλαμβάνονται και τα προστατευόμενα μέλη της οικογένειάς του, τα οποία βρίσκονται μαζί του. Η όλη διαδικασία χορήγησης πολιτικού ασύλου ρυθμίζεται από το ανωτέρω π.δ. 61/1999. Οι βασικές κατευθύνσεις του εν λόγω π.δ/τος είναι η μη επιβολή ποινικών κυρώσεων σε πρόσφυγες για παράνομη είσοδο στη χώρα, η μη επαναπροώθησή τους, η αναστολή της εφαρμογής αποφάσεων για απομάκρυνση του αιτούντος άσυλο αλλοδαπού, μέχρι της έκδοσης οριστικής απόφασης περί του ασύλου και η οικογενειακή συνένωση.

#### **γ. Η διαδικασία αναγνώρισης του πολιτικού πρόσφυγα.**

Η διαδικασία εξέτασης της αίτησης αλλοδαπού για την αναγνώρισή του ως πολιτικού πρόσφυγα καθορίζεται από τις προαναφερθείσες διατάξεις των άρθρων 24 και 25 του ν. 1975/1991, όπως αντικαταστάθηκαν με το ν. 2452/1996 και από τις διατάξεις του π.δ/τος 61/1999. Οι διατάξεις αυτές προβλέπουν δύο διαδικασίες εξέτασης αιτημάτων αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας σε αιτούντες άσυλο αλλοδαπούς. Προβλέπουν δηλαδή την κανονική διαδικασία και την ταχύρρυθμη διαδικασία.

##### **1. Κανονική διαδικασία**

Η διάταξη του άρθρου 3 του π.δ/τος 61/1999 καθορίζει την κανονική διαδικασία εξέτασης αίτησης αλλοδαπού για την αναγνώριση του ως

πολιτικού πρόσφυγα. Με την εν λόγω διάταξη θεσπίζονται δύο βαθμοί κρίσης της αίτησης ασύλου. Επιπλέον κατά τη διάρκεια της προθεσμίας άσκησης της προβλεπόμενης προσφυγής, όπως επίσης και μετά την άσκησή της, αναστέλλεται οποιοδήποτε μέτρο απομάκρυνσης του αλλοδαπού που ζητεί άσυλο, μέχρι την ημερομηνία έκδοσης της σχετικής αίτησης του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη. Εάν αποφασισθεί η αναγνώριση του αλλοδαπού και των μελών της οικογένειάς του ως προσφύγων, χορηγείται σε αυτούς δελτίο ταυτότητας πρόσφυγα, σύμφωνα με το άρθρο 27 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951. Επιπλέον με βάση αυτό το δελτίο εφοδιάζονται με πενταετούς ισχύος άδεια παραμονής, που ανανεώνεται για ίσο χρόνο, εκτός εάν το άσυλο ανακλήθηκε σε εφαρμογή του άρθρου ΙΓ της Σύμβασης της Γενεύης ή διατάχθηκε η απέλαση του πρόσφυγα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 32 της συγκεκριμένης Σύμβασης. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ανωτέρω π.δ/τος αρμόδια αρχή για την εξέταση του αιτήματος ασύλου είναι η Αστυνομική. Η εξέταση του αιτήματος γίνεται εντός τριών μηνών από την υποβολή του, εκτός των περιπτώσεων που ο αιτών άσυλο αλλοδαπός παραμένει σε χώρους λιμένων και αερολιμένων. Στις περιπτώσεις αυτές τα αιτήματα ασύλου εξετάζονται αυθημερόν.

Η εξέταση του αιτήματος περιλαμβάνει συνέντευξη του αιτούντος για να επιβεβαιώσει, όσα αναφέρει στην αίτησή του και να δώσει εξηγήσεις σχετικά με τους λόγους που τον ανάγκασαν να εγκαταλείψει τη χώρα της ιθαγένειάς του ή της συνήθους διαμονής του ζητώντας άσυλο στη χώρα μας. Η αρμόδια για την εξέταση του αιτήματος ασύλου υπηρεσία εφοδιάζει τον αιτούντα με δελτίο αλλοδαπού αιτήσαντος άσυλο, που έχει διάρκεια έξι μηνών. Το δελτίο αυτό ανανεώνεται για ίσο χρόνο από την ίδια υπηρεσία μέχρι να εκδοθεί η οριστική απόφαση επί του αιτήματός του. Τελικώς το αίτημα υποβάλλεται από την Αστυνομική αρχή στην αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. Εάν αποφασισθεί η αναγνώριση του αλλοδαπού ως πρόσφυγα χορηγείται σε αυτόν κατά την διάταξη του άρθρου 3 του π.δ/τος 61/1999 δελτίο ταυτότητας πρόσφυγα. Με βάση το δελτίο αυτό, εφοδιάζεται αυτός με άδεια παραμονής πενταετούς ισχύος η οποία ανανεώνεται για ίσο χρόνο.

Εάν το αίτημα απορριφθεί ο αλλοδαπός έχει το δικαίωμα άσκησης προσφυγής εντός προθεσμίας 30 ημερών από την επίδοση της σχετικής απόφασης. Η προσφυγή ασκείται ενώπιον του Υπουργού Προστασίας του

Πολίτη και έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα ως προς την απέλαση. Επί της προσφυγής αποφαινεται εντός 90 ημερών ο Υπουργός κατόπιν γνώμης εξαμελούς επιτροπής που μνημονεύεται στο άρθρο 3 παρ. 5 του π.δ/τος 61/1999. Η απόφαση του Υπουργού υπόκειται στον αναιρετικό έλεγχο του Σ.τ.Ε. Η άσκηση της αίτησης ακυρώσεως δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα ως προς την απέλαση. Ο αιτών άσυλο ωστόσο έχει τη δυνατότητα να ζητήσει από την αρμόδια Επιτροπή Αναστολών του Σ.τ.Ε. αναστολή της απέλασής του.

## **2. Ταχύρρυθμη διαδικασία.**

Η διάταξη του άρθρου 25 του ν. 1975/1991 όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 2 ν. 2452/1996 προβλέπει την κατά προτεραιότητα και με ταχύρρυθμη διαδικασία εξέταση της αίτησης ασύλου. Αυτό μπορεί να γίνει σε τρεις ρητά καθοριζόμενες περιπτώσεις. Οι περιπτώσεις αυτές αναφέρονται στις διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 25 του ν. 1975/1991 και αναλύονται στη διάταξη του άρθρου 4 του π.δ/τος 61/1999. Οι εν λόγω περιπτώσεις είναι: **1.** Όταν η αίτηση ασύλου είναι προδήλως αβάσιμη, οι δε περί διώξεων ισχυρισμοί του αιτούντος είναι σαφώς ανυπόστατοι, δόλιοι ή καταχρηστικοί των διαδικασιών ασύλου, **2.** Όταν ο αιτών προέρχεται από τρίτη ασφαλή χώρα υποδοχής στο έδαφος της οποίας δεν κινδυνεύει να διωχθεί για κάποιον από τους προβλεπόμενους στη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 λόγους, ούτε να επαναπροωθηθεί στη χώρα υπηκοότητάς του ή συνήθους διαμονής του και **3.** Όταν η αίτησή του υποβάλλεται από αλλοδαπό κατά την άφιξή του σε σημείο εισόδου λιμένος ή αερολιμένος. Στην περίπτωση αυτή ο αιτών άσυλο αλλοδαπός παραμένει στη ζώνη αναμονής καθ'όλο το χρόνο εξέτασης της αίτησής του, που όμως δεν μπορεί να υπερβαίνει τις δεκαπέντε ημέρες. Ως ζώνη αναμονής θεωρείται ο χώρος που εκτείνεται από το σημείο επιβίβασης και αποβίβασης, μέχρι το σημείο του διαβατηριακού ελέγχου. Στην συγκεκριμένη ζώνη επιτρέπεται η πρόσβαση της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους πρόσφυγες, προκειμένου να επικοινωνήσουν με αυτούς. Στην περίπτωση αυτή η εξέταση της αίτησης γίνεται υπό της Αστυνομικής αρχής, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 του π.δ/τος 61/1999, η οποία λαμβάνει και τη σχετική απόφαση. Εάν η αίτηση απορριφθεί ο αιτών δικαιούται να προσφύγει εντός ανατρεπτικής προθεσμίας δέκα ημερών από της επίδοσής της, ενώπιον του Γενικού Γραμματέα Προστασίας

του Πολίτη. Ο τελευταίος οφείλει να αποφανθεί επί της προσφυγής εντός προθεσμίας 30 ημερών από της άσκησης της, ύστερα από γνώμη της επιτροπής που προβλέπεται από το άρθρο 3 του ανωτέρω διατάγματος.

#### **δ. Προσωρινή παραμονή του αιτούντος άσυλο για ανθρωπιστικούς λόγους.**

Πρέπει να σημειωθεί, ότι κατά τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 25 του ανωτέρω ν. 1975/1991, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, μπορεί ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη, ιδίως για ανθρωπιστικούς λόγους, να εγκρίνει την προσωρινή διαμονή του αλλοδαπού, του οποίου έχει απορριφθεί η αίτηση για αναγνώρισή του ως πρόσφυγα, μέχρις ότου καταστεί δυνατή η αναχώρησή του από τη χώρα. Στη προκειμένη περίπτωση η Αστυνομική αρχή χορηγεί στον αλλοδαπό ειδικό δελτίο παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους. Η χορήγηση αυτή γίνεται, σε εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 8 του π.δ/τος 61/1999, όταν υφίσταται αντικειμενική αδυναμία απομάκρυνσης του αλλοδαπού από τη χώρα ή της επιστροφής του στη χώρα καταγωγής ή συνήθους διαμονής του για λόγους ανωτέρας βίας. Ως λόγοι ανωτέρας βίας ενδεικτικά αναφέρονται: σοβαροί λόγοι υγείας του ίδιου ή μέλους της οικογένειάς του, διεθνής αποκλεισμός της χώρας του, εμφύλιες συρράξεις συνοδευόμενες από μαζικές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων ή η συνδρομή στο πρόσωπο του αλλοδαπού της ρήτρας της μη επαναπροώθησης (nonrefoulement) του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, κανένας δεν επιτρέπεται να υποβληθεί σε βασανισμούς, ούτε σε ποινές ή μεταχείριση απάνθρωπες ή εξευτελιστικές. Αντίστοιχη διάταξη περιέχει και η Σύμβαση της Νέας Υόρκης της 10<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1984 κατά των βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας, σύμφωνα με την οποία «κανένα κράτος δεν θα απελαύνει, δεν θα επαναπροωθεί, ούτε θα εκδίδει πρόσωπο σε άλλο κράτος, όπου υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστεύεται ότι αυτό το πρόσωπο θα κινδυνεύσει να υποστεί βασανιστήρια».

Πρέπει να σημειωθεί, ότι το ανθρωπιστικό καθεστώς μπορεί να χορηγηθεί από τον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη αυτεπάγγελα, μόνον εφόσον έχει απορριφθεί αίτηση του αλλοδαπού για την αναγνώρισή του ως πρόσφυγα και συντρέχει κάποια από τις προαναφερθείσες περιπτώσεις της παρ. 2 του άρθρου 8 του π.δ/τος 61/1999. Το ανθρωπιστικό καθεστώς είναι

προσωρινό. Συγκεκριμένα χορηγείται για ένα χρόνο. Μπορεί να ανανεωθεί εφόσον εξακολουθούν να υφίστανται στο πρόσωπο του αλλοδαπού οι πραγματικοί λόγοι για τους οποίους αυτό χορηγήθηκε. Εξάλλου και η διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 25 του ν. 1975/1991 διέπει τη χορήγηση ειδικού καθεστώτος προσωρινής προστασίας σε συγκεκριμένη κατηγορία αλλοδαπών που θα καταφεύγουν στη χώρα μας για λόγους ανωτέρας βίας. Η κατηγορία αυτή αφορά κυρίως θύματα ενόπλων συρράξεων που αναζητούν προστασία στην Ελλάδα. Στα θύματα αυτά επιτρέπεται προσωρινά να εισέλθουν και να παραμείνουν στη χώρα μας, μέχρις ότου παύσουν στη χώρα τους οι ένοπλες συρράξεις. Βεβαίως τόσο κατά το Πρωτόκολλο του 1967, όσο και τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 δεν θεωρούνται πρόσφυγες, όσοι αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα τους εξαιτίας συγκρούσεων είτε εθνικών, είτε διεθνών. Επειδή όμως ακόμη και σε τέτοιες ένοπλες συρράξεις οι άνθρωποι είναι δυνατόν να εξαναγκασθούν να εγκαταλείψουν τη χώρα τους, είτε για κάποιον για τους λόγους της Σύμβασης της Γενεύης, είτε χωρίς να διώκονται ατομικά, επιβάλλεται να τυγχάνουν διεθνούς προστασίας. Η θέσπιση ειδικού καθεστώτος προσωρινής προστασίας αλλοδαπών, που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις χορήγησης πολιτικού ασύλου, αλλά βρίσκονται σε κατάσταση ανωτέρας βίας, λόγω π.χ. της επιβολής εμπάργκο, εμφυλίων συρράξεων, φυσικών καταστροφών κ.λ.π., αποτελεί θετικό βήμα της ελληνικής νομοθεσίας. Εξάλλου και πριν από την ισχύ της προαναφερθείσας νομοθεσίας, η Ελλάδα χορήγησε *de facto* ειδικό καθεστώς προσωρινής προστασίας σε 1815 κούρδους πρόσφυγες, οι οποίοι διέμεναν στην περιοχή της Αττικής.

#### **ε. Παραμονή σε αίθουσα transit.**

Κατά τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 7 του ν. 3386/2005 δεν θεωρείται είσοδος στο ελληνικό έδαφος η διαμονή υπηκόου τρίτης χώρας στη ζώνη διερχομένων (*transit*) αερολιμένος ή λιμένος της χώρας με σκοπό να συνεχίσει το ταξίδι του στην αλλοδαπή με το ίδιο ή άλλο αεροσκάφος ή πλοίο. Επιπλέον κατά τη διάταξη της παρ. 3 του εν λόγω άρθρου ο υπήκοος τρίτης χώρας υποχρεώνεται να αναχωρήσει αυτοβούλως, διαφορετικά με φροντίδα της αστυνομικής αρχής επιβιβάζεται σε αεροσκάφος ή πλοίο. Πρέπει να σημειωθεί ότι για να εφαρμοσθεί η Σύμβαση της Γενεύης και συγκεκριμένα το άρθρο 33 αυτής, κατά το οποίο απαγορεύεται η απέλαση ή επαναπροώθηση

πρόσφυγα, θα πρέπει ο συγκεκριμένος πρόσφυγας να έχει εισέλθει και να διαμένει ήδη στη χώρα. Απαιτείται δηλαδή να υπάρχει το στοιχείο της εισόδου από τον αλλοδαπό στο έδαφος της χώρα υποδοχής, πράγμα το οποίο θεωρήθηκε ότι δεν συντρέχει σχετικά με τις αίθουσες transit στα αεροδρόμια και στα λιμάνια. Συνεπώς δεν υπήρχε η δυνατότητα υποβολής αίτησης παροχής ασύλου από αλλοδαπό ο οποίος βρισκόταν σε αίθουσα transit, με επακόλουθο να δημιουργούνται μεγάλα προβλήματα στις περιπτώσεις αυτές με το καθεστώς των αρχικών διατάξεων του ν. 1975/1991. Κατόπιν αυτού ο νομοθέτης με την τροποποίηση του άρθρου 25 του ν. 1975/1991 με το άρθρο 2 του ν. 2452/1996 όρισε, με την ταχύρρυθμη διαδικασία εξετάζεται και η αίτηση ασύλου η οποία υποβάλλεται από αλλοδαπό κατά την άφιξή του σε σημείο εισόδου λιμένος ή αερολιμένος, κατά το χρόνο που αυτός παραμένει στη ζώνη αναμονής. Ως ζώνη αναμονής (transit) λογίζεται ο χώρος ο οποίος εκτείνεται από τα σημεία αποβίβασης και επιβίβασης μέχρι του σημείου του διαβατηριακού ελέγχου. Πανομοιότυπο περιεχόμενο έχει και η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 1 του π.δ/τος 61/1999, η οποία προβλέπει ότι η υποβολή αιτήματος χορήγησης πολιτικού ασύλου γίνεται ενώπιον οποιασδήποτε ελληνικής αρχής στα σημεία εισόδου στην ελληνική επικράτεια ή εντός αυτής. Είναι σαφές, ότι με τις διατάξεις αυτές η χώρα μας ακολουθεί την ενιαία πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη θέση σε ισχύ αρχικά της Σύμβασης του Δουβλίνου του 1990 και μεταγενέστερα του Κανονισμού του Δουβλίνου II. Πρέπει να σημειωθεί, ότι κατά τη διάταξη του άρθρου 12 του εν λόγω Κανονισμού, όταν η αίτηση ασύλου γίνεται στο χώρο διεθνούς διέλευσης αερολιμένος ενός κράτους – μέλους από υπήκοο τρίτης χώρας, αυτό το κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης.

#### **στ. Πρόσθετα δικαιώματα προσφύγων και αιτούντων πολιτικό άσυλο.**

Αυτοί που έχουν αναγνωρισθεί πρόσφυγες, οι αλλοδαποί οι οποίοι ζητούν πολιτικό άσυλο, όπως επίσης και όσοι διαμένουν στη χώρα με ανθρωπιστικό καθεστώς, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 8 του π.δ. 61/1999 ή με ειδικό καθεστώς προσωρινής προστασίας, έχουν δυνατότητα εργασίας για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η άδεια διαμονής τους. Οι προϋποθέσεις και η διαδικασία παροχής άδειας εργασίας ή άλλης βοήθειας για επαγγελματική αποκατάσταση, όσων αναγνωρίστηκαν από την πολιτεία



ως πολιτικοί πρόσφυγες, αυτών που ζητούν πολιτικό άσυλο και των διαμενόντων προσωρινά για ανθρωπιστικούς λόγους ρυθμίζονται από τις διατάξεις του π.δ. 184/1998. Επιπλέον όσον αφορά την εκπαίδευση των τέκνων τους ισχύει και γι'αυτά ό,τι ισχύει για τα τέκνα των αλλοδαπών εν γένει, δηλαδή των οικονομικών μεταναστών. Αυτό σημαίνει σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 72 του ν. 3386/2005 πρόσβαση στην υποχρεωτική εννιάχρονη εκπαίδευση. Ειδικότερα κατά τη διάταξη της παρ. 3 του ανωτέρω άρθρου 72 ν. 3386/2005 κατ' εξαίρεση, μπορεί να εγγράφονται στα δημόσια σχολεία με ελλιπή δικαιολογητικά και τέκνα υπηκόων τρίτων χωρών, εφόσον: **α)** Προστατεύονται από το ελληνικό κράτος με την ιδιότητα του πρόσφυγα και όσων τελούν υπό την προστασία της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε., **β)** προέρχονται από περιοχές στις οποίες επικρατεί έκρυθμη κατάσταση, **γ)** έχουν υποβάλλει αίτηση για τη χορήγηση ασύλου, **δ)** είναι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ελλάδα, ακόμα και εάν δεν έχει ρυθμισθεί η νόμιμη διαμονή τους σε αυτήν. Εξάλλου σχετικά με τη νοσοκομειακή περίθαλψη και την κοινωνική πρόνοια, αυτοί που είναι αναγνωρισμένοι ως πολιτικοί πρόσφυγες όπως και οι αιτούντες πολιτικό άσυλο, αλλά και όσοι αλλοδαποί παραμένουν στην Ελλάδα για ανθρωπιστικούς λόγους, δικαιούνται δωρεάν περίθαλψη, υπό την προϋπόθεση ότι είναι οικονομικά αδύναμοι και ανασφάλιστοι. Οι προϋποθέσεις και η διαδικασία πρόσβασης στο σύστημα της ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής περίθαλψης των οικονομικά αδύνατων και ανασφάλιστων πολιτών καθορίζονται από τις διατάξεις του π.δ/τος 266/1999 και την Υπ.Απ. 13949/2006. Επιπρόσθετα για την ενίσχυση της οικογένειας με τη διάταξη του άρθρου 4 του ν. 3454/2006 καταβάλλεται στη μητέρα αναγνωρισμένη πρόσφυγα, όπως και σε εκείνη που διαμένει στη χώρα μας με ανθρωπιστικό καθεστώς του άρθρου 8 π.δ. 61/1999 εφάπαξ παροχή 2000 ευρώ, στην περίπτωση που αυτή αποκτήσει τρίτο τέκνο μετά την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2006.

#### **ζ. Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι.**

Τα τελευταία έτη τόσο στη χώρα μας, όσο και στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μεγάλος αριθμός ανηλίκων από τρίτες χώρες, χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα και χωρίς συνοδεία, εισέρχονται στα εδάφη των κρατών – μελών της Ε.Ε., αιτούντες πολιτικό άσυλο. Κατόπιν αυτού, προς επίλυση του συγκεκριμένου ζητήματος, υπήρξαν πρωτοβουλίες σε κοινοτικό επίπεδο.

Συγκεκριμένα τόσο η διάταξη του άρθρου 16 της Οδηγίας 2001/55/EK του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές παροχής προσωρινής προστασίας σε περίπτωση μαζικής εισροής εκτοπισθέντων (L. 212/2001), όσο και οι διατάξεις των άρθρων 19 και 30 των Οδηγιών 2003/9/EK του Συμβουλίου (L. 31/2003) και 2004/83/EK του Συμβουλίου (L. 304/2004) αντίστοιχα, λαμβάνουν ειδική πρόνοια για τους ασυνόδευτους ανήλικους που ζητούν άσυλο. Σε εθνικό επίπεδο η χώρα μας έχει ενσωματώσει την ανωτέρω Οδηγία 2001/55/EK με το π.δ. 80/2006, ενώ οι λοιπές οδηγίες 2003/9 EK του Συμβουλίου και 2004/83/EK του Συμβουλίου ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με τα π.δ. 220/2007 και 96/2008. Εξάλλου ο ν. 3386/2005 για τους αλλοδαπούς εκτός από τη διάταξη της περιπτ. θ' του άρθρου 1 στην οποία δίδεται ο ορισμός του ασυνόδευτου ανηλίκου, περιλαμβάνει τη διάταξη του άρθρου 47 που αναφέρεται στις άδειες διαμονής σε ανηλίκους, οι οποίοι είναι θύματα παράνομης διακίνησης και εκμετάλλευσης. Επίσης περιλαμβάνει τη διάταξη του άρθρου 79 με την οποία προστατεύονται οι ανήλικοι από την απέλαση, όπως και τη διάταξη του άρθρου 44 παρ. 1 εδ γ' και δ' η οποία αναφέρεται σε περιπτώσεις χορήγησης σε αυτούς άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, εκτός από εκείνους της διάταξης του άρθρου 8 του π.δ. 61/1999 που αφορά μόνον αιτούντες άσυλο. Πάντως το πρόβλημα παραμένει οξύ, γιατί υπάρχουν σοβαρά ζητήματα που έχουν ανακύψει και θα πρέπει να επιλυθούν. Τέτοια είναι το θέμα της εκπροσώπησης των ανηλίκων, της γονικής μέριμνας, η στέγασή τους και η ενδεχόμενη απέλασή τους από τη χώρα, στην οποία εισήλθαν παράνομα. Πρέπει να παρατηρηθεί, ότι σοβαρότατο είναι και το θέμα της απασχόλησης επαγγελματικά των ασυνόδευτων ανηλίκων. Και αυτό λόγω του ότι αναζητούν διακαώς εργασία, καταλήγουν να εργάζονται σε βαριά επαγγέλματα, αμειβόμενοι κακώς, υποκείμενοι ενδεχομένως σε εκμετάλλευση. Πάντως η χώρα μας έχει φροντίσει σε θέματα εκπαίδευσης και υγείας οι ασυνόδευτοι ανήλικοι να εγγράφονται σε όλες τις βαθμίδες της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και να έχουν τη δυνατότητα πρόσβασης στη νοσοκομειακή και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

## η. Η νεότερη νομοθετική ρύθμιση.

### 1. Το π.δ. 90/2008, όπως τροποποιήθηκε με το π.δ. 81/2009.

Με το π.δ. 90/2008 προσαρμόζεται η ελληνική νομοθεσία με τις διατάξεις της Οδηγίας 2005/85/EK του Συμβουλίου της 1<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2005, σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη – μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα. Με το εν λόγω π.δ. δίνονται αρχικώς οι ορισμοί των βασικών εννοιών που περιέχονται σε αυτό, δηλαδή του «πρόσφυγα», του «αιτούντος άσυλο», του «ασυνόδευτου ανηλίκου», της «παραμονής στη χώρα» κ.λ.π. Δικαίωμα πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης πολιτικού ασύλου έχει κάθε υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής. Οι αιτούντες έχουν δικαίωμα παραμονής στη χώρα μέχρι την ολοκλήρωση της διοικητικής διαδικασίας εξέτασης της αίτησης και δεν απομακρύνονται με οποιονδήποτε τρόπο από αυτήν, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που προβλέπονται στην παρ. 2 του άρθρου 5. Οι αιτούντες πολιτικό άσυλο ενημερώνονται στη γλώσσα που θεωρείται ότι κατανοούν για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους. Η αρμόδια για τη χορήγηση του ασύλου αρχή αποφαινεται επί της σχετικής αίτησης κατόπιν προφορικής συνέντευξης του αιτούντα. Η προσωπική συνέντευξη μπορεί να παραλειφθεί στις περιπτώσεις που προβλέπονται από την παρ. 2 του άρθρου 10. Ο αιτών στη χορήγηση πολιτικού ασύλου κρατείται, ωστόσο δεν απελαύνεται μέχρι την ολοκλήρωση της διοικητικής διαδικασίας. Η εξέταση της αίτησης γίνεται το ταχύτερο δυνατόν, χωρίς να καθιερώνεται συγκεκριμένη προθεσμία. Με ταχύρρυθμη διαδικασία εξετάζονται οι προδήλως αβάσιμες αιτήσεις, καθώς και οι αιτήσεις όσων προέρχονται από ασφαλή χώρα καταγωγής ή από ασφαλή τρίτη χώρα. Επίσης με ταχύρρυθμη διαδικασία εξετάζονται οι αιτήσεις που υποβάλλονται στα σύνορα ή στις ζώνες διέλευσης λιμένων ή αερολιμένων της χώρας. Κατά της απορριπτικής απόφασης ο αιτών έχει δικαίωμα προσφυγής ενώπιον της Επιτροπής Προσφυγών του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και κατά της απόφασης της Επιτροπής Προσφυγών δικαιούται σε άσκηση αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Σ.τ.Ε. Στην τελευταία περίπτωση παρέχεται στον αιτούντα δωρεάν νομική βοήθεια κατά τη διαδικασία του νόμου 3226/2004. Με το άρθρο 32 του ως άνω π.δ/τος καταργούνται οι διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 έως 12, 3 παρ. 1 έως 5 και 8 έως 10, 4, 5 και 6 του π.δ. 61/1999. Είναι σαφές, ότι με το εν λόγω π.δ.

90/2008 καθίσταται πληρέστερη και αποτελεσματικότερη η όλη διαδικασία χορήγησης πολιτικού ασύλου και διασφαλίζονται απολύτως τα δικαιώματα των αιτούντων πολιτικό άσυλο.

## **2. Το π.δ. 96/2008**

Συμπληρωματικό του ανωτέρω π.δ. 90/2008 είναι το εκδοθέν τον ίδιο χρόνο π.δ. 96/2008. Με το διάταγμα αυτό ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία η Οδηγία 2004/83/EK του Συμβουλίου της 29<sup>ης</sup> Απριλίου 2004 (L. 304/30-9-2004), για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας για άλλους λόγους. Είναι σαφές, ότι οι διατάξεις του εν λόγω π.δ/τος και σε ακολουθία με την προαναφερθείσα Οδηγία επικεντρώνονται στη διεθνή προστασία των υπηκόων τρίτων χωρών ή απάτριδων. Με το άρθρο 2 του συγκεκριμένου διατάγματος προσδιορίζονται οι έννοιες των ορισμών που περιέχονται σε αυτό, όπως του «πρόσφυγα», του «καθεστώτος πρόσφυγα», της «διεθνούς προστασίας», του «καθεστώτος επικουρικής προστασίας» κ.λ.π. Ειδικότερα «διεθνής προστασία» είναι το καθεστώς που τελεί ο πρόσφυγας και το πρόσωπο που δικαιούται επικουρικής προστασίας. Επιπλέον «καθεστώς πρόσφυγα» είναι η αναγνώριση από την αρμόδια ελληνική αρχή ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως πρόσφυγα. Τέλος «καθεστώς επικουρικής προστασίας» είναι η αναγνώριση από την αρμόδια ελληνική αρχή ενός υπηκόου τρίτης χώρας ή ανιθαγενούς ως δικαιούχου επικουρικής προστασίας. Εξάλλου «πρόσωπο που δικαιούται επικουρικής προστασίας» είναι, με την επιφύλαξη του άρθρου 17 του εν λόγω π.δ., ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ο ανιθαγενής, ο οποίος δεν πληροί μεν τις προϋποθέσεις για να αναγνωρισθεί ως πρόσφυγας, πλην όμως στο πρόσωπό του συντρέχουν ουσιώδεις λόγοι, από τους οποίους προκύπτει, ότι εάν επιστρέψει στη χώρα της καταγωγής του ή, στην περίπτωση του ανιθαγενούς, στη χώρα της προηγούμενης συνήθους διαμονής του, κινδυνεύει να υποστεί σοβαρή βλάβη, σύμφωνα με την έννοια του άρθρου 15 του αυτού π.δ/τος και που δεν μπορεί ή λόγω του κινδύνου αυτού δεν επιθυμεί να θέσει τον εαυτό του υπό την προστασία της εν λόγω χώρας. Πρέπει να σημειωθεί, ότι το καθεστώς πρόσφυγα χορηγείται από τις αρμόδιες αρχές απόφασης σε υπηκόους τρίτων

χωρών ή σε ανιθαγενείς που πληρούν τις προϋποθέσεις, οι οποίες προβλέπονται στα κεφάλαια Β' και Γ'. Καθεστώς επικουρικής προστασίας χορηγείται από τις αρμόδιες αρχές απόφασης σε υπηκόους τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς που πληρούν τις προϋποθέσεις, οι οποίες προβλέπονται στα κεφάλαια Β' και Γ'. Στο κεφ. Β' και ειδικότερα στο άρθρο 15 ορίζεται, ότι επικουρική προστασία δικαιούνται τα πρόσωπα τα οποία έχουν υποστεί ή κινδυνεύουν να υποστούν σοβαρή βλάβη. Η σοβαρή βλάβη συνίσταται σε: α) θανατική ποινή ή εκτέλεση ή β) βασανιστήρια ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση ή τιμωρία του αιτούντος στη χώρα της καταγωγής του, ή γ) σοβαρή προσωπική απειλή κατά της ζωής ή της σωματικής ακεραιότητας αμάχου, λόγω βίας ασκούμενης αδιακρίτως σε καταστάσεις διεθνούς ή εσωτερικής ένοπλης σύρραξης. Εξάλλου οι πρόσφυγες και τα πρόσωπα του δικαιούνται επικουρικής προστασίας, δικαιούνται επιπροσθέτως και διεθνούς προστασίας. Αυτή συνίσταται βασικώς στην προστασία από την απέλαση, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που προβλέπονται ρητώς, στην διατήρηση της οικογενειακής ενότητας, στην πρόσβαση στην απασχόληση, στην εκπαίδευση, στην ιατρική περίθαλψη, στην παροχή κοινωνικής αρωγής. Ειδική μέριμνα λαμβάνεται για τους ασυνόδευτους ανηλίκους. Επιπλέον επιτρέπεται η ελεύθερη κυκλοφορία των δικαιούχων καθεστώτος διεθνούς προστασίας, με τους ίδιους όρους και περιορισμούς που ισχύουν για τους πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν μόνιμα στη χώρα. Τέλος με τα άρθρα 37 του ως άνω π.δ/τος καταργείται η διάταξη του άρθρου 6 του π.δ. 61/1999.

### **3. Το π.δ. 114/2010**

Ο τίτλος του εν λόγω π.δ. είναι «καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/EK του Συμβουλίου «σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη –μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα». Πρέπει όμως να σημειωθεί, ότι η ανωτέρω Οδηγία 2005/85/EK είχε ήδη ενσωματωθεί στην εθνική έννομη τάξη με το π.δ. 90/2008. Στην ουσία το π.δ. 114/2010 αποτελεί συγκερασμό των προαναφερθέντων π.δ. 90/2008 και 96/2008. Ήδη με το τελευταίο π.δ. 114/2010 καθιερώνεται ενιαία διαδικασία αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και

ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας. Πριν από το τελευταίο αυτό π.δ. η διαδικασία αναγνώρισης τόσο του καθεστώτος πρόσφυγα, όσο και του δικαιούχου επικουρικής προστασίας γίνονταν χωριστά με τα παραπάνω π.δ. 90/2008 και 96/2008. Συνεπώς ισχύουν όσα εκτέθηκαν ήδη σχετικά με τα π.δ. 90/2008 και 96/2008. Πρέπει να σημειωθεί, ότι με τη διάταξη του άρθρου 33 του άνω π.δ/τος 114/2010 καταργήθηκαν εξ ολοκλήρου τόσο το π.δ. 61/1999, όσο και το π.δ. 90/2008 όπως είχε τροποποιηθεί με το π.δ. 81/2009.

#### **4. Ο ν. 3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής»**

Με το νόμο αυτό ενσωματώθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη η Οδηγία 2008/115/EK, σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Τα κυριότερα σημεία της συγκεκριμένης Οδηγίας σχετικά με τους μετανάστες, αναφέρθηκαν παραπάνω στο κεφάλαιο τέταρτο. Συμπληρωματικά, αναφορικά με τους πρόσφυγες, τους αιτούντες άσυλο ή διεθνή προστασία, περιλαμβάνονται στην ανωτέρω Οδηγία και συνακολούθως στο ν. 3907/2011 τα εξής:

##### **α. Ίδρυση αυτοτελούς Υπηρεσίας Ασύλου.**

Η εν λόγω Υπηρεσία συνιστάται στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη. Η τοπική αρμοδιότητα αυτής εκτείνεται σε ολόκληρη την επικράτεια. Η λειτουργική της αρμοδιότητα συνίσταται στην υποστήριξη του σχεδιασμού της εθνικής πολιτικής ασύλου, την καταγραφή και εξέταση των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, την ενημέρωση των αιτούντων για τη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, τη συγκέντρωση και αξιολόγηση πληροφοριών σχετικά με την οικονομική, κοινωνική και πολιτική κατάσταση που επικρατεί στις χώρες προέλευσης των αλλοδαπών, τη διευκόλυνση των αιτούντων σε ό,τι αφορά τις υλικές συνθήκες υποδοχής και τη συνεργασία με τους κρατικούς φορείς, μη κυβερνητικές οργανώσεις και ανεξάρτητες αρχές, οργανισμούς και όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνείς οργανισμούς για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής της. Η Υπηρεσία αυτή συγκροτείται από περιφερειακά γραφεία ασύλου τα οποία ιδρύονται και λειτουργούν σε πόλεις στις οποίες παρατηρείται συγκέντρωση αλλοδαπών και από μία Κεντρική Υπηρεσία, η

οποία προγραμματίζει, κατευθύνει, παρακολουθεί και ελέγχει τη δράση τους και εξασφαλίζει τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

## **β. Σύσταση Αρχής Προσφυγών.**

Επίσης στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη ιδρύεται Αρχή Προσφυγών. Η Αρχή αυτή εξετάζει τις προσφυγές αιτούντων διεθνή προστασία κατά αποφάσεων της Υπηρεσίας Ασύλου. Στο πλαίσιο της εν λόγω Αρχής λειτουργούν μία ή περισσότερες Επιτροπές. Κάθε Επιτροπή συγκροτείται από τον Πρόεδρο αυτής, που είναι πρόσωπο εγνωσμένου κύρους, με εξειδίκευση ή εμπειρία στο αντικείμενο, από ένα εκπρόσωπο της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και ένα νομικό, πολιτικό ή κοινωνικό επιστήμονα, με εξειδικευμένες γνώσεις στο προσφυγικό δίκαιο ή στο δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως μέλη.

## **γ. Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής.**

Στο ανωτέρω Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη ιδρύεται επίσης αυτοτελής Υπηρεσία με τίτλο «Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής». Αποστολή της Υπηρεσίας αυτής είναι η διαχείριση της ταχείας υπαγωγής των λαθρομεταναστών στη διαδικασία πρώτης υποδοχής κάτω από συνθήκες σεβασμού της αξιοπρέπειάς τους. Στη διαδικασία αυτή υπόκεινται οι υπήκοοι τρίτων χωρών που παραμένουν ή εισέρχονται στη χώρα, χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις. Η διαδικασία αυτή, σε σχέση με όσους ανήκουν σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες ή δικαιούνται διεθνούς προστασίας, συνίσταται αρχικά στον εντοπισμό τους. Ακολούθως οι αιτούντες διεθνή προστασία παραπέμπονται στα κατά τόπους αρμόδια Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου. Οι αιτούντες παραμένουν στους χώρους της Πρώτης Υποδοχής για χρονικό διάστημα μέχρι 25 ημέρες, προκειμένου να εξεταστεί το αίτημά τους. Αν δεν καταστεί δυνατή η εξέταση του αιτήματος εντός του παραπάνω χρονικού διαστήματος, το αρμόδιο Περιφερειακό Γραφείο Ασύλου χορηγεί στον ενδιαφερόμενο δελτίο αιτήσαντος ασύλου. Ακολούθως τον παραπέμπει σε κατάλληλες δομές φιλοξενίας για τη λειτουργία των οποίων μεριμνά το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Εάν το αίτημα και η προσφυγή απορριφθεί, κατά τον χρόνο που οι αιτούντες παραμένουν στο Κέντρο ή τη Μονάδα πρώτης Υποδοχής, παραπέμπονται στην αρμόδια αρχή για την υπαγωγή τους σε διαδικασίες απέλασης, επιστροφής ή επανεισδοχής.

Πρέπει να σημειωθεί, ότι η όλη διαδικασία ελέγχου των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι εντάσσονται στις μονάδες Πρώτης Υποδοχής, έχει σκοπό να καταστεί εφικτός ο διαχωρισμός τους σε μικρό χρονικό διάστημα, στους αλλοδαπούς που χρήζουν διεθνούς προστασίας και σε αυτούς που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις και επομένως πρέπει να επαναπροωθηθούν στη χώρα προέλευσής μας.

## **ΙΑ. ΤΟ ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ**

Αυτά τα οποία ορίζουν τα ανωτέρω π.δ/τα και οι προαναφερθείσες Οδηγίες ακυρώνονται στη πράξη, καθώς προσκρούουν στην σκληρή ελληνική πραγματικότητα. Οι αποφάσεις που εκδίδουν οι αρμόδιες Υπηρεσίες χορήγησης πολιτικού ασύλου είναι στο σύνολό τους απορριπτικές. Σχεδόν το 99% των αιτημάτων ασύλου απορρίπτεται και καλείται ο αιτών άσυλο να εγκαταλείψει τη χώρα μας. Και αυτό ενώ ήδη έχουν περάσει περίπου δέκα χρόνια αναμονής και αρκετοί από τους αιτούντες άσυλο έχουν πλέον αποκτήσει σταθερή εργασία. Πρέπει να σημειωθεί, ότι οι αιτούντες άσυλο θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν στις κατηγορίες αλλοδαπών, που με βάση τις διατάξεις του ν. 3386/2005 μπορούν να νομιμοποιηθούν, αλλά ο νομοθέτης δεν τους περιέλαβε. Τους δόθηκε όμως το δικαίωμα, μετά παρέμβαση του ΣτΠ, να είναι και πάλι αιτούντες άσυλο, να επανέλθουν δηλαδή στη διαδικασία καθορισμού του καθεστώτος του πρόσφυγα (Ζ. Παπασιώπη –Πασιά, Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών, εκδ. γ', ό.π., σελ. 187). Η κατάσταση επιδεινώθηκε με την εφαρμογή του Κανονισμού 343/2003 του Συμβουλίου, του Δουβλίνου II, αφού δημιουργήθηκε υπερσυγκέντρωση αλλοδαπών και αιτούντων πολιτικό άσυλο στις χώρες πρώτης υποδοχής και συγκεκριμένα στην Ελλάδα. Αυτό έχει ως συνέπεια η Ελλάδα να κατακλύζεται από αιτήσεις χορήγησης πολιτικού ασύλου από τους πρόσφυγες που εισέρχονται σε αυτή, όπως και από τους λοιπούς οικονομικούς μετανάστες που εισέρχονται παράνομα, οι οποίοι προσπαθούν να εμφανισθούν ως πολιτικοί πρόσφυγες. Αλλά και όσοι επιτυγχάνουν να προωθηθούν μέσω Ελλάδας στις λοιπές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποστέλλονται και πάλι στη χώρα μας, προκειμένου να υποβάλλουν εδώ την αίτηση παροχής ασύλου, αφού η Ελλάδα ως χώρα πρώτης υποδοχής, είναι αρμόδια για τη χορήγηση πολιτικού ασύλου, σύμφωνα με το ΔΟΥΒΛΙΝΟ II. Επακόλουθο της προαναφερθείσας



υπερσυγκέντρωσης είναι η δημιουργία εκρηκτικής κατάστασης στη χώρα μας, δεδομένου ότι δεν υφίστανται οι κατάλληλες υποδομές για τη διαμονή τόσο μεγάλου αριθμού αιτούντων πολιτικό άσυλο. Αποτέλεσμα όλων αυτών είναι να διαβιούν για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα οι αιτούντες πολιτικό άσυλο, κάτω από άθλιες συνθήκες μέχρι την εξέταση της αίτησης για παροχή πολιτικού ασύλου, η οποία και στο τέλος κατά κανόνα απορρίπτεται.

Ειδικότερα σύμφωνα με στοιχεία από το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, οι εκκρεμείς αιτήσεις ασύλου έως τις 24 Μαρτίου 2011 ανέρχονταν συνολικά σε 55.958, 8.803 σε πρώτο βαθμό και 47.155 σε δεύτερο βαθμό. Μέχρι τις 23 Μαρτίου 2011 σε πρώτο βαθμό είχαν εξετασθεί 904 υποθέσεις και σε δεύτερο βαθμό 157 υποθέσεις. Από τις 904 υποθέσεις πρώτου βαθμού που έχουν εξετασθεί, οι 866 είναι απορριπτικές, σε 33 υποθέσεις έχει χορηγηθεί επικουρική προστασία και σε 5 υποθέσεις έχει χορηγηθεί άσυλο. Δηλαδή παρατηρείται μία σημαντική αύξηση στις χορηγήσεις που φθάνει σε ποσοστό 3%, από 1% που ήταν, γεγονός που μέχρι πρότινος φάνταζε απίθανο για αιτήσεις σε πρώτο βαθμό. Όμως ήδη δημιουργείται ένα νέο πλεόνασμα προσφυγών σε δεύτερο βαθμό και με δεδομένη την εύλογη βραδύτητα της έκδοσης αποφάσεων σε δεύτερο βαθμό οι προοπτικές είναι απελπιστικές και για τους αιτούντες και για όσους νομίζουν ότι εξορθολόγισαν το σύστημα. Από τις 157 προαναφερόμενες εκδικάσεις προσφυγών σε δεύτερο βαθμό τους τελευταίους δύο μήνες δεν έχουν εκδοθεί αποφάσεις (Γεωρ. Μαρνέλλος, ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ 2 Απριλίου 2011, σελ. 41). Όλα τα παραπάνω αποδεικνύουν την αποτυχία του θεσμού του πολιτικού ασύλου στην Ελλάδα, παρά τα όσα αντιθέτως υποστηρίζονται επισήμως.

## **ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ**

### **ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ**

#### **A. ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Κατά το τέλος του 20<sup>ου</sup> αιώνα και τις αρχές του 21<sup>ου</sup> αιώνα σημειώθηκαν μεγάλες αλλαγές στην Ευρώπη. Οι αλλαγές αυτές άλλοτε είχαν παγκόσμιο και άλλοτε περιφερειακό χαρακτήρα. Η διαδικασία οικοδόμησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η μελλοντική διεύρυνση της, το τέλος του ψυχρού πολέμου, η δημιουργία του χώρου Σένγκεν, η διαδικασία παγκοσμιοποίησης, η αύξηση των διεθνών μεταναστευτικών ρευμάτων συγκλόνισαν τις συλλογικές αξίες των ευρωπαϊκών κρατών, αναγκάζοντάς τα να επαναπροσδιορισθούν και να μεταβάλλουν ανάλογα τις εσωτερικές και εξωτερικές πολιτικές τους (Α. Τσουκαλά, Μετανάστευση και Εγκληματικότητα στην Ευρώπη, εκδ. Α. Σάκκουλα, 2001, σελ. 11). Ειδικότερα, σε σχέση με την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι μεταβολές που συντελέστηκαν προκάλεσαν βαθιές θεσμικές μεταρρυθμίσεις και ανέδειξαν νέες οικονομικές και λογικές δράσεις, που κατέληξαν στην αμφισβήτηση της εθνικής κυριαρχίας των κρατών –μελών της και στην ακύρωση της κρατικής υπόστασής τους. Αυτό συνέβη με τη θέσπιση υπερεθνικών οργάνων, με την κατάργηση των εθνικών συνόρων και νομισμάτων και τη θέσπιση νέων κανόνων διασυνοριακής κυκλοφορίας, εν όψει του φαινομένου της μετανάστευσης. Ένα από τα κύρια αποτελέσματα της πολιτικής αυτής της μετανάστευσης ήταν η θέσπιση περιορισμών στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των ατόμων εντός της επικράτειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεδομένου ότι η εν λόγω ελευθερία θεωρήθηκε εστία κινδύνων για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια των κρατών –μελών. Η εισροή των μεταναστευτικών ρευμάτων στον ευρωπαϊκό χώρο, είχε ως συνέπεια την οργανοποίηση μιας αμιγώς κατασταλτικής πολιτικής, η σημαντικότερη έκφραση της οποίας ήταν η δημιουργία του χώρου Σένγκεν. Έκτοτε τα κράτη –μέλη της Ε.Ε., στο όνομα της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης και της αυξητικής τάσης της εγκληματικότητας, που προέκυψε από την κατάργηση των ελέγχων των εσωτερικών συνόρων τους, άρχισαν την ενίσχυση των μέτρων ελέγχου των εξωτερικών συνόρων τους. Παράλληλα

άρχισαν να σκληραίνουν τις συνθήκες εισόδου και τα μέτρα απομάκρυνσης των αλλοδαπών, να αποδυναμώνουν το νομικό καθεστώς των αιτούντων άσυλο και να καθιερώνουν αυστηρούς μεταναστευτικούς ελέγχους.

Κατά το τρόπο αυτό η μετανάστευση ανάγεται πλέον σε γενεσιουργό αιτία ή επιβαρυντικό παράγοντα των σημαντικότερων σύγχρονων προβλημάτων, δικαιολογώντας επομένως την υιοθέτηση οποιουδήποτε μέτρου θεωρείται κατάλληλο για να ελέγξει αυτό που εκλαμβάνεται ως το κατ'εξοχήν κοινωνικό πρόβλημα του 21<sup>ου</sup> αιώνα. Η μετανάστευση συσχετίζεται πλέον με μια πληθώρα κοινωνικών προβλημάτων. Η δημόσια τάξη και ασφάλεια των ευρωπαϊκών κρατών απειλείται σήμερα από πολλές διαφορετικές εγκληματικές συμπεριφορές. Κυρίως απειλείται από την κοινή εγκληματικότητα, το οικονομικό έγκλημα, το εμπόριο ναρκωτικών και επιπρόσθετα από την εγκληματικότητα των λαθρομεταναστών, τόσο κατά την είσοδό τους στις χώρες τις Ε.Ε., όσο κατά κύριο λόγο τη παραμονή τους σε αυτές. Έτσι ο μετανάστης ανάγεται πλέον σε πραγματική απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια των ευρωπαϊκών κρατών. Η εικόνα του «μετανάστη –εγκληματία» βρίσκεται στο επίκεντρο μιας διαδικασίας ενοχοποίησης, που τροφοδοτείται από το δημόσιο λόγο των πολιτικών και τα ΜΜΕ. Αυτό έχει ως συνέπεια να θεωρηθεί η εικόνα αυτή βαθμιαία ως δεδομένη. Έτσι δε να επηρεάσει τους αρμόδιους φορείς και συγχρόνως να τους παρασύρει σε μία κατασταλτική διαδικασία, η οποία δεν αντισταθμίζεται ούτε από την παραχώρηση κοινωνικών δικαιωμάτων στους νόμιμους μετανάστες, ούτε από τις αθρόες νομιμοποιήσεις λαθρομεταναστών.

Η διαδικασία ποινικοποίησης των μεταναστών, που ακολουθείται από τα κράτη –μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι όχι μόνο συνέπεια πολιτικών και κοινωνικών επιλογών, αλλά αποσκοπεί κυρίως στον έλεγχό τους. Η ποινικοποίηση των μεταναστών συντελείται αφενός μεν εντός του ποινικού συστήματος, αφετέρου δε πριν αλλά κυρίως μετά την είσοδο του μετανάστη στο σύστημα αυτό. Κατά συνέπεια είναι απόρροια των ενεργειών των πολιτικών, των αρμόδιων φορέων στα θέματα δημόσιας τάξης, των δικαστικών λειτουργιών, των εκπροσώπων των ΜΜΕ κ.λ.π. Πρέπει να σημειωθεί, ότι οι αρμόδιοι φορείς στα θέματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας μπορούν να επεμβαίνουν σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ποινικοποίησης των μεταναστών και επομένως να τους ασκούν κοινωνικό έλεγχο. Ο

κοινωνικός αυτός έλεγχος δεν αποσκοπεί στην πάταξη των εγκλημάτων που έχουν τελεσθεί, αλλά στην καταστολή εγκληματικών συμπεριφορών των μελών ορισμένων παραβατικών ομάδων. Δεν αποσκοπείται πλέον η καταστολή των ατόμων βάσει της επικινδυνότητας των πράξεών τους, αλλά αποσκοπείται πλέον ο έλεγχος ολόκληρων υποπληθυσμών βάσει της σοβαρότητας των κινδύνων που θεωρούνται ότι συνεπάγονται για τις συγκεκριμένες κοινωνίες (Α. DeGiorgi, ZeroTolleranza, DerriveApprodi 2000, σελ. 16 επ.)

## **Β. ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΟΙΝΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ**

Η ποινικοποίηση της μετανάστευσης έχει αποτελέσει αντικείμενο αρκετών μελετών στην Ευρώπη. Οι μελέτες αυτές σε γενικές γραμμές, είτε εξετάζουν τις διακρίσεις που υφίστανται οι μετανάστες εντός του ποινικού συστήματος της χώρας υποδοχής τους, είτε στρέφουν την προσοχή τους στη διαδικασία της κοινωνικής κατασκευής της απειλητικής εικόνας του «μετανάστη - εγκληματία». Ο όρος «ποινικοποίηση» δεν καλύπτει όλες τις πτυχές μιας διαδικασίας η οποία, υπερβαίνοντας τα όρια της καθαυτής ποινικοποίησης, τείνει να μεταβληθεί σε διαδικασία ταύτισης της μετανάστευσης με διάφορα προβλήματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας και, κατ'επέκταση, τείνει να αναχθεί σε όρο της σύγχρονης διακυβέρνησης. Το εν λόγω φαινόμενο που παρατηρείται στα περισσότερα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν πρέπει να συγκαλύψει το γεγονός, ότι ο όρος ποινικοποίηση των μεταναστών υποδηλώνει στην πραγματικότητα, ένα ολόκληρο φάσμα ποινικοποιήσεων που διαφέρουν αισθητά από το ένα κράτος στο άλλο. Συγχρόνως υποδηλώνει την εγκληματικότητα των αλλοδαπών, όπως αυτή εκδηλώνεται τόσο στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο κυρίως στην Ελλάδα.

## **Γ. Η ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΑ ΚΡΑΤΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

Οι μελέτες που έχουν διεξαχθεί μέχρι τώρα στα διάφορα κράτη –μέλη της Ε.Ε. αποδεικνύουν, ότι η εγκληματικότητα των αλλοδαπών εκδηλώνεται μεν με την ίδια σχεδόν ένταση, αλλά διαφέρει αισθητά από το ένα κράτος στο άλλο, ως προς το αντικείμενο και το περιεχόμενό της. Οι διαφορές αυτές δεν

εντοπίζονται τόσο στην αντιμετώπιση της εγκληματικότητας των αλλοδαπών εντός του εκάστοτε ποινικού συστήματος, όσο στο επίπεδο του δημόσιου λόγου των πολιτικών, των αρμόδιων φορέων σε θέματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας και των ΜΜΕ. Σε γενικές γραμμές, οι διαφορές αυτές φαίνονται να εξαρτώνται αφενός από τον βαθμό της παλαιότητας της παρουσίας των μεταναστών στα κράτη –μέλη της Ε.Ε. και, αφετέρου, από τον βαθμό του κράτους πρόνοιας και τη σύνθεση των μεταναστευτικών κινημάτων που έχει να αντιμετωπίσει το κάθε κράτος. Πάντως πρέπει να παρατηρήσουμε, ότι αυτή η πολλαπλότητα των κριτηρίων είναι μάλλον φαινομενική. Δεδομένου ότι τα συγκεκριμένα κριτήρια παραπέμπουν πάντα στην ίδια κατηγορία κρατών, αφού οι χώρες της βόρειας Ευρώπης έχουν ταυτόχρονα το πλέον ανεπτυγμένο κράτος πρόνοιας.

Συγκεκριμένα, αν εξετάσουμε τις διαφορές ως προς το αντικείμενο της ποινικοποίησης των μεταναστών οφείλουμε να παρατηρήσουμε, ότι στα κράτη της βόρειας Ευρώπης η ποινικοποίηση αφορά εξίσου τους λαθρομετανάστες, τους αιτούντες άσυλο και τους μετανάστες δεύτερης γενιάς, ενώ στις χώρες πρόσφατης μετανάστευσης, δηλαδή στα κράτη της νότιας Ευρώπης, περιορίζεται πρωτίστως στους λαθρομετανάστες (Α. Τσουκαλά, Μετανάστευση και Εγκληματικότητα στην Ευρώπη, ό.π., σελ. 20). Εξάλλου όσον αφορά το περιεχόμενο αυτής της ποινικοποίησης στα κράτη της βόρειας Ευρώπης η εικόνα του «μετανάστη –εγκληματία» παραπέμπει κυρίως σε μορφές οργανωμένου εγκλήματος, σε απάτες σε βάρος των οργανισμών κοινωνικής πρόνοιας, σε ευρείες ταραχές εντός των αστικών κέντρων και αρκετές φορές στην τρομοκρατία. Η συνάρτηση της μετανάστευσης με τη τρομοκρατία παρατηρείται κυρίως στις χώρες με μουσουλμανικές κοινότητες και παραπέμπει άλλοτε σε μία τρομοκρατία χωρίς θρησκευτική απόχρωση, όπως στην περίπτωση της Γερμανίας και άλλοτε σε μία τρομοκρατία με έντονο θρησκευτικό χαρακτήρα, όπως στην περίπτωση της Γαλλίας. Αντίθετα στα κράτη της νότιας Ευρώπης, η εικόνα του «μετανάστη – εγκληματία» παραπέμπει σε εγκλήματα κατά της ζωής, όπως ανθρωποκτονίες από πρόθεση, σε εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας, κυρίως σε κλοπές, ληστείες, σε εμπορία ναρκωτικών, σε trafficking, σε παράνομη διακίνηση λαθρομεταναστών κ.λ.π. Οι παραπάνω διαφορές ως προς την εγκληματικότητα των αλλοδαπών στις διάφορες χώρες της Ευρωπαϊκής

Ένωσης αντανακλούν τα δεδομένα των στατιστικών των αστυνομικών υπηρεσιών, αλλά και σε αυτή τη περίπτωση η ανάλυση των στατιστικών στοιχείων σχετικοποιεί πολύ τον βαθμό της συμμετοχής των μεταναστών σε ορισμένα εγκλήματα. Επιπλέον ο δημόσιος λόγος των πολιτικών, των ΜΜΕ και των λοιπών φορέων επικαλείται τις εγκληματολογικές μελέτες και στατιστικές για να αποδείξει την πτώση ή την άνοδο της εγκληματικότητας των μεταναστών. Συγχρόνως όμως παραμένει ιδιαίτερα επιλεκτικός, ανάγοντας σε «κοινωνική απειλή» ορισμένες μόνο κατηγορίες αλλοδαπών και για ορισμένα εγκλήματα. Οι εν λόγω επιλογές μπορούν να ποικίλουν από τη μια εποχή στην άλλη, ανάλογα με τις συγκυρίες και τα συμφέροντα που διακυβεύονται κάθε φορά.

Η μετατροπή της μετανάστευσης σε «κοινωνικό πρόβλημα» και η συνάρτησή της με την εγκληματικότητα εμφανίζεται σε όλες τις ευρωπαϊκές κοινωνίες και αντανακλά την ανησυχία για την απώλεια της συλλογικής τους ταυτότητας και κατ' επέκταση της κοινωνικής τους συνοχής, η οποία θεωρείται ότι κινδυνεύει από τη παρουσία των μεταναστών. Πρέπει να σημειωθεί, ότι οι χώρες της παλαιάς μετανάστευσης τείνουν να ποινικοποιήσουν όσους είναι ήδη ή ενδέχεται να ενταχθούν στα κοινωνικά τους συστήματα, δηλαδή τους μετανάστες δεύτερης γενιάς και τους αιτούντες άσυλο. Αντίθετα οι χώρες της πρόσφατης μετανάστευσης ποινικοποιούν κυρίως τους λαθρομετανάστες, αφενός μεν γιατί μέσω των νομιμοποιήσεων ενδέχεται να γίνουν και αυτοί μέλη του κοινωνικού σώματος, αφετέρου δε, γιατί υπερτερούν σημαντικά των αιτούντων άσυλο. Έτσι ενώ οι νομιμοποιήσεις λαθρομεταναστών στα κράτη της βόρειας Ευρώπης γίνονται ολοένα σπανιότερες και επιλεκτικότερες, αντίθετα τα κράτη της νότιας Ευρώπης προέβησαν επανειλημμένα σε αθρόες νομιμοποιήσεις. Ο αντίκτυπος αυτών των νομιμοποιήσεων σ' αυτές τις κοινωνίες πρόσφατης μετανάστευσης υπήρξε πολύ σημαντικός, γιατί η διεξαγωγή τους σήμανε επισήμως το τέλος της «πολιτισμικής ομοιογένειας», των ημεδαπών πληθυσμών, πράγμα που προκάλεσε έντονους φόβους για την απώλεια της συλλογικής τους ταυτότητας.

#### **Δ. Η ΔΕΥΤΕΡΗ ΓΕΝΙΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΚΑΙ Η ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΣΤΙΣ ΧΩΡΕΣ ΤΗΣ Ε.Ε.**

Οι βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες της δυτικής Ευρώπης, σε αντίθεση με την Ελλάδα, δέχθηκαν τα πρώτα μεγάλα κύματα μεταναστών μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, και συγκεκριμένα από τη δεκαετία του 1960 και μετά (Γ. Αντωνόπουλος, Η εγκληματικότητα της δεύτερης γενιάς μεταναστών στην Ευρώπη, ΠοινΔικ 2004, σελ. 856). Τα παιδιά των πρώτων μεταναστών της εποχής εκείνης ενηλικιώθηκαν προ πολλού και ήδη αποτελούν τη λεγόμενη δεύτερη γενιά, με ό,τι αυτό συνεπάγεται. Η δεύτερη γενιά μεταναστών σε πολλές χώρες όπως τη Βρετανία κ.ά., αποτελούν πλέον εθνικές μειονότητες. Η γενιά αυτή των μεταναστών όπως ήταν φυσικό, δεν μπορούσε να μείνει αμέτοχη της υπάρχουσας εγκληματικότητας στις χώρες που ζούσε. Η εγκληματικότητα της δεύτερης αυτής γενιάς μεταναστών λαμβάνεται υπόψη σε συνάρτηση α) με αυτή της πρώτης γενιάς και β) με αυτή των αυτόχθονων.

##### **α. Η εγκληματικότητα της δεύτερης γενιάς μεταναστών σε συνάρτηση με εκείνη της πρώτης γενιάς.**

Κατά τη δεκαετία του 1980 έρευνες που διεξήχθησαν στη Βρετανία, με βάση τα δεδομένα της Αστυνομικής αρχής του Λονδίνου (της MetropolitanPolice), κατέδειξαν ότι οι δείκτες εγκληματικότητας της δεύτερης γενιάς μεταναστών ήταν πολύ μεγαλύτεροι από αυτή των γονιών τους. Παρόμοιες έρευνες στην ηπειρωτική Ευρώπη, και συγκεκριμένα στη Γερμανία έδειξαν ότι η δεύτερη γενιά μεταναστών τελούσε εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας και βίαια εγκλήματα σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από ότι οι γονείς τους (AlbrechtH.J. 1987, «ForeignMinoritiesandtheCriminalJusticeSystemintheFederalRepublicofGermany», TheHowardJournalofCriminalJustice, 26 (4), σελ. 272-286). Αντίθετα στη Σουηδία σύμφωνα με τον καθηγητή εγκληματολογίας Martens, παρά το γεγονός ότι η δεύτερη γενιά μεταναστών στη χώρα παρουσιάζει μεγαλύτερους δείκτες εγκληματικότητας από τους αυτόχθονες Σουηδούς, είναι πολύ χαμηλότερη από αυτή της πρώτης γενιάς. Με βάση τις έρευνες αυτές πρέπει να παρατηρηθεί, ότι η δεύτερη γενιά μεταναστών παρουσιάζει υψηλότερους δείκτες εγκληματικότητας από τη πρώτη γενιά, γιατί έχει πολύ μεγαλύτερες προσδοκίες και φιλοδοξίες από τους γονείς τους, όσον αφορά την «κοινωνική

τους ανέλιξη»(socialmobility). Μη έχοντας ζήσει τις καταστάσεις που έζησαν οι γονείς τους, οι δεύτερες γενιές μεταναστών έχουν συναίσθηση μόνο της κοινωνικής ανισότητας που υπάρχει μεταξύ αυτών και των ντόπιων ομολόγων τους. Πέραν αυτών η διαφορά στους δείκτες εγκληματικότητας μεταξύ των γενεών μεταναστών μπορεί να οφείλεται στην διαφορετική ιδεολογία μεταξύ πρώτης και δεύτερης γενιάς. Εξάλλου σε σχέση με τη Σουηδία οι χαμηλότεροι δείκτες εγκληματικότητας της δεύτερης γενιάς μεταναστών οφείλεται στο κράτος πρόνοιας της Σουηδίας, το οποίο έχει καταφέρει να εντάξει τους μετανάστες στη Σουηδική κοινωνία μέσω της παροχής ποιοτικής εκπαίδευσης, όπως και μέσω της παροχής εργασίας (Γ. Αντωνόπουλος, ό.π., σελ. 857).

#### **β. Η εγκληματικότητα της δεύτερης γενιάς μεταναστών σε συνάρτηση με αυτή των γηγενών.**

Σε σχετική έρευνα θυματοποίησης που έγινε στη Βρετανία, το 50% περίπου των θυμάτων εγκλημάτων που ρωτήθηκαν για την εθνικότητα του δράστη –απάντησαν ότι ο δράστης ήταν μετανάστης και συγκεκριμένα μαύρος (TuckM. andSouthgateP. 1981, EthnicMinorities, CrimeandPolicing: ASurveyoftheExperiencesofWestIndiansandWhites. HomeOfficeResearch, study '70 London: HomeOffice). Παρόμοια αποτελέσματα σχετικά με τους δράστες εγκληματικών πράξεων υπάρχουν και σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα σχετική έρευνα που διεξήχθη στη Γερμανία στα τέλη της δεκαετίας του 1980 έδειξε ότι ο δείκτης εμπλοκής μεταναστών δεύτερης γενιάς σε εγκληματικές δραστηριότητες κάθε μορφής ήταν 29% σε αντίθεση με αυτή των Γερμανών που ανερχόταν σε ποσοστό 14% μόνο. Εξάλλου στα βίαια εγκλήματα τα ποσοστά ήταν 7% για τους μετανάστες και 2% για τους Γερμανούς αντίστοιχα (AlbrechtH. J. 1995 «EthnicMinorities, CultureConflictsandCrime», Crime, LawandSocialChange 24 (1), σελ. 19-36). Επίσης και ο MartinKilliasΚαθηγητής της Εγκληματολογίας στην Ελβετία, μετά από σχετικές έρευνες, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι νεαροί μετανάστες είχαν πολύ υψηλότερους δείκτες εγκληματικότητας σε σχέση με τους Ελβετούς συνομηλίκους τους. Αντίθετα στη Σουηδία και στην Ολλανδία σχετικές έρευνες κατέδειξαν, ότι δεν υπήρχαν μεγάλες διαφορές στην εγκληματικότητα μεταξύ των Σουηδών και Ολλανδών και των μεταναστών της



δεύτερης γενιάς. Πάντως σε γενικές γραμμές η εγκληματικότητα των μεταναστών δεύτερης γενιάς είναι υψηλότερη από αυτήν των γηγενών.

Είναι χαρακτηριστικό, ότι η μεγαλύτερη πολιτισμική ενσωμάτωση της δεύτερης γενιάς μεταναστών, η ευρεία συμμετοχή στο εκπαιδευτικό σύστημα, η γνώση της γλώσσας και η διαμόρφωση συλλογικοτήτων, ακόμη και η εμφανής καλυτέρευση των υλικών συνθηκών διαβίωσης δεν οδηγεί αυτόματα στη μείωση της εγκληματικότητας και παραβατικότητας, όπως θα προσδοκούσε μια κοινωνιολογικά ντετερμινιστική αντίληψη (Β. Καρύδης, Το ζήτημα της δεύτερης γενιάς: Έγκλημα και Μετανάστευση, στο η Ελλάδα της Μετανάστευσης των Μ. Παύλου –Δ. Χριστοπούλου, Εκδόσεις Κριτική, 2004, σελ. 213). Αντίθετα, καθώς οι προσδοκίες αυξάνουν, η καταναλωτική συμπεριφορά μεταβάλλεται, η επιρροή των ΜΜΕ επιβάλλει άλλα αξιακά πρότυπα και διαμορφώνεται συνείδηση και συνθήκες διεκδίκησης βασικών δικαιωμάτων, η δεύτερη γενιά μεταναστών βιώνει πολύ διαφορετικά την αποστέρηση, γεγονός που έχει πλέον συγκριτικό και όχι απόλυτο χαρακτήρα. Οι παράγοντες αυτοί επιδρούν στη δεύτερη γενιά μεταναστών και επηρεάζουν την εγκληματικότητά της, με αποτέλεσμα η δεύτερη γενιά μεταναστών να εμφανίζει υψηλότερη εγκληματικότητα τόσο σε σχέση με αυτή της πρώτης γενιάς μεταναστών, όσο και έναντι των ντόπιων συνομηλίκων της. Σε αυτό συμβάλλει και το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης, που μεταβάλλει πολλά από τα δεδομένα και τις παλαιότερες παραδοχές και βεβαιότητες και συντελεί αναμφίβολα στην αύξηση της εγκληματικότητας (Χ. Δημόπουλος, Η παγκοσμιοποίηση του εγκλήματος, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 2003).

## **Ε. Η ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Το μεταναστευτικό φαινόμενο δεν ήταν δυνατόν να αφήσει ανεπηρέαστη την Ελλάδα. Όπως έχει αναφερθεί η χώρα δέχθηκε και συνεχίζει να δέχεται ένα ασυνήθιστα μεγάλο αριθμό μεταναστών, δυσανάλογο και ως προς την έκταση της, αλλά και ως προς τον πληθυσμό της. Όπως ήταν επόμενο η έλευση των μεταναστών στην Ελλάδα συνοδεύτηκε και από την εγκληματικότητά τους. Μία αριθμητικά σημαντική κοινότητα μεταναστών υπάρχει εκ των πραγμάτων στο σώμα της ελληνικής κοινωνίας, με ό,τι ειδικότερα συνεπάγεται αυτό από εγκληματολογικής άποψης. Η εγκληματικότητα των μεταναστών δεν μπορεί να αφήσει αδιάφορο κανένα

πολιτειακό όργανο, δεδομένου ότι επιτάσσει τη λήψη μέτρων για την αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού. Προηγουμένως όμως επιβάλλεται να διερευνηθούν οι διαστάσεις του εν λόγω φαινομένου και τα παραγωγικά του αίτια.

#### **α. Η σύγχρονη εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα – Στατιστικά στοιχεία.**

Όπως προκύπτει από στατιστικά στοιχεία η εγκληματικότητα των αλλοδαπών στην Ελλάδα, βαίνει συνεχώς αυξανόμενη. Βεβαίως αυτό συμβαίνει και στις λοιπές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις οποίες έχουν εισέλθει και παραμένουν μετανάστες. Είναι χαρακτηριστικό, ότι σε πολλές κατηγορίες εγκλημάτων τα οποία διαπράττονται στην Ελλάδα ο αριθμός των αλλοδαπών δραστών τείνει να εξομοιωθεί με εκείνο των Ελλήνων, παρά το γεγονός ότι ο πληθυσμός των μεταναστών που διαμένουν στην Ελλάδα είναι σημαντικά κατώτερος του εγχώριου πληθυσμού.

Ειδικότερα σε σχέση με κλοπές η αναφορά μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών, κατά την περίοδο των ετών 1998-2009 είναι η ακόλουθη:

1998, σύνολο δραστών 7.009, 3.870 ημεδαποί και 3.139 αλλοδαποί,  
1999, σύνολο δραστών 6.912, 3.983 ημεδαποί και 2.929 αλλοδαποί,  
2000, σύνολο δραστών 7.222, 4.625 ημεδαποί και 2.597 αλλοδαποί,  
2001, σύνολο δραστών 7.250, 5.036 ημεδαποί και 2.214 αλλοδαποί,  
2002, σύνολο δραστών 7.737, 5.210 ημεδαποί και 2.527 αλλοδαποί,  
2003, σύνολο δραστών 7.954, 5.507 ημεδαποί και 2.447 αλλοδαποί,  
2004, σύνολο δραστών 7.011, 5.026 ημεδαποί και 1.985 αλλοδαποί,  
2005, σύνολο δραστών 7.311, 5.291 ημεδαποί και 2.401 αλλοδαποί,  
2006, σύνολο δραστών 8.056, 5.655 ημεδαποί και 2.020 αλλοδαποί,  
2007, σύνολο δραστών 9.222, 5.751 ημεδαποί και 3.471 αλλοδαποί,  
2008, σύνολο δραστών 10.697, 5.897 ημεδαποί και 4.800 αλλοδαποί και  
2009, σύνολο δραστών 12.270, 5.957 ημεδαποί και 6.313 αλλοδαποί

(Κ. Σπινέλλη, στο Η Εγκληματολογία απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 55). Η διαχρονική εξέλιξη των κλοπών, όπως διαγράφεται παραπάνω, παρουσιάζει μία σημαντική μεταβολή των κλοπών προς τα άνω, στην οποία φαίνεται ότι συμμετέχουν πλέον ενεργά και οι

αλλοδαποί, με αυξητική μάλιστα περαιτέρω τάση. Κατά το έτος 2009 μάλιστα ο απόλυτος αριθμός των αλλοδαπών δραστών ήταν μεγαλύτερος από τον αριθμό των ημεδαπών.

Σε σχέση με κλοπές τροχοφόρων η αναφορά μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών, κατά την περίοδο των ετών 1998-2009, είναι η ακόλουθη :1998 σύνολο δραστών 355, 193 ημεδαποί και 162 αλλοδαποί, 1999 σύνολο δραστών 358, 245 ημεδαποί και 113 αλλοδαποί, 2000 σύνολο δραστών 1.867 1.417 ημεδαποί και 450 αλλοδαποί, 2001 σύνολο δραστών 1.853, 1.428 ημεδαποί και 425 αλλοδαποί, 2002 σύνολο δραστών 1.772, 1.299 ημεδαποί και 473 αλλοδαποί, 2003 σύνολο δραστών 1.523, 1.170 ημεδαποί και 353 αλλοδαποί, 2004 σύνολο δραστών 1.404, 1.104 ημεδαποί και 300 αλλοδαποί, 2005 σύνολο δραστών 1.324, 994 ημεδαποί και 330 αλλοδαποί, 2006 σύνολο δραστών 1.397, 1.036 ημεδαποί και 361 αλλοδαποί, 2007 σύνολο δραστών 1.432, 1.019 ημεδαποί και 413 αλλοδαποί, 2008 σύνολο δραστών 1.754, 1.196 ημεδαποί και 563 αλλοδαποί και 2009 σύνολο δραστών 1.913, 1.387 ημεδαποί και 526 αλλοδαποί. Και σε σχέση με το ανωτέρω έγκλημα διαπιστώνεται από τα στατιστικά δεδομένα μία συνεχής αυξητική εγκληματική δραστηριότητα και τάση των αλλοδαπών.

Επιπλέον όσον αφορά τις ληστείες, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία που προέρχονται από τη Στατιστική Επετηρίδα της ΕΛ.ΑΣ. (έτη 1991 – 1997), ως και από τα στοιχεία της ΔΔΑ/ΑΕΑ (έτη 1998 – 2009) η αναλογία ημεδαπών – αλλοδαπών είναι η ακόλουθη:1991 σύνολο δραστών 602, 543 ημεδαποί έναντι 59 αλλοδαπών, 1992 σύνολο δραστών 1.048, 909 ημεδαποί έναντι 139 αλλοδαπών, 1993 σύνολο δραστών 1.061, 932 ημεδαποί έναντι 129 αλλοδαπών, 1994 σύνολο δραστών 692, 564 ημεδαποί έναντι 128 αλλοδαπών, 1995 σύνολο δραστών 754, 586 ημεδαποί έναντι 168 αλλοδαπών, 1996 σύνολο δραστών 534, 436 ημεδαποί έναντι 98 αλλοδαπών, 1997 σύνολο δραστών 555, 374 ημεδαποί έναντι 181 αλλοδαπών, 1998 σύνολο δραστών 842, 516 ημεδαποί έναντι 326 αλλοδαπών, 1999 σύνολο δραστών 947, 603 ημεδαποί έναντι 344 αλλοδαπών, 2000 σύνολο δραστών 857, 16 ημεδαποί έναντι 241 αλλοδαπών, 2001 σύνολο δραστών 849, 570 ημεδαποί έναντι 279 αλλοδαπών, 2002 σύνολο δραστών 952, 642 ημεδαποί έναντι 310 αλλοδαπών, 2003 σύνολο δραστών 983, 710 ημεδαποί έναντι 273 αλλοδαπών, 2004 σύνολο δραστών 874, 553 ημεδαποί έναντι 321

αλλοδαπών, 2005 σύνολο δραστών 887, 587 ημεδαποί έναντι 300 αλλοδαπών, 2006 σύνολο δραστών 1.002, 595 ημεδαποί έναντι 407 αλλοδαπών, 2007 σύνολο δραστών 1.090, 648 ημεδαποί έναντι 442 αλλοδαπών, 2008 σύνολο δραστών 1.174, 570 ημεδαποί έναντι 595 αλλοδαπών και 2009 σύνολο δραστών 1.578, 782 ημεδαποί έναντι 795 αλλοδαπών. Και σε σχέση με την κατηγορία αυτή των εγκλημάτων υπάρχει μία σαφής αυξητική εγκληματική δράση των αλλοδαπών έναντι των ημεδαπών.

Σε σχέση με το έγκλημα της πλαστογραφίας εκδηλώνεται κατά τα τελευταία έτη συντριπτική υπεροχή των αλλοδαπών έναντι των ημεδαπών. Συγκεκριμένα σύμφωνα με στοιχεία της Στατιστικής Επετηρίδας της ΕΛ.ΑΣ. (έτη 1991 - 1997) και στοιχεία της ΔΔΑ/ΑΕΑ (έτη 1998 – 2009) η αναλογία μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών, σε σχέση με το έγκλημα αυτό, έχει ως εξής: 1991 σύνολο δραστών 498, 426 ημεδαποί έναντι 72 αλλοδαπών, 1992 σύνολο δραστών 523, 468 ημεδαποί έναντι 55 αλλοδαπών, 1993 σύνολο δραστών 417, 370 ημεδαποί έναντι 47 αλλοδαπών, 1994 σύνολο δραστών 470, 401 ημεδαποί έναντι 69 αλλοδαπών, 1995 σύνολο δραστών 338, 260 ημεδαποί έναντι 78 αλλοδαπών, 1996 σύνολο δραστών 304, 233 ημεδαποί έναντι 71 αλλοδαπών, 1997 σύνολο δραστών 324, 216 ημεδαποί έναντι 108 αλλοδαπών, 1998 σύνολο δραστών 1.218, 222 ημεδαποί έναντι 996 αλλοδαπών, 1999 σύνολο δραστών 1.754, 250 ημεδαποί έναντι 1.504 αλλοδαπών, 2000 σύνολο δραστών 2.068, 266 ημεδαποί έναντι 1.802 αλλοδαπών, 2001 σύνολο δραστών 2.069, 401 ημεδαποί έναντι 1.668 αλλοδαπών, 2002 σύνολο δραστών 3.772, 532 ημεδαποί έναντι 3.240 αλλοδαπών, 2003 σύνολο δραστών 3.281, 494 ημεδαποί έναντι 2.787 αλλοδαπών, 2004 σύνολο δραστών 4.233, 466 ημεδαποί έναντι 3.767 αλλοδαπών, 2005 σύνολο δραστών 4.220, 568 ημεδαποί έναντι 3.652 αλλοδαπών, 2006 σύνολο δραστών 4.025, 418 ημεδαποί έναντι 3.607 αλλοδαπών, 2007 σύνολο δραστών 7.423, 380 ημεδαποί έναντι 7.043 αλλοδαπών, 2008 σύνολο δραστών 9.677, 333 ημεδαποί έναντι 9.344 αλλοδαπών, και 2009 σύνολο δραστών 8.260, 298 ημεδαποί έναντι 7.963 αλλοδαπών.

Τέλος σε σχέση με το έγκλημα της ανθρωποκτονίας από πρόθεση η αναλογία μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών έχει ως εξής: 1991 σύνολο

δραστών 229, 204 ημεδαποί έναντι 25 αλλοδαπών, 1992 σύνολο δραστών 265, 231 ημεδαποί έναντι 34 αλλοδαπών, 1993 σύνολο δραστών 291, 257 ημεδαποί έναντι 34 αλλοδαπών, 1994 σύνολο δραστών 278, 244 ημεδαποί έναντι 34 αλλοδαπών, 1995 σύνολο δραστών 268, 228 ημεδαποί έναντι 40 αλλοδαπών, 1996 σύνολο δραστών 303, 241 ημεδαποί έναντι 62 αλλοδαπών, 1997 σύνολο δραστών 303, 222 ημεδαποί έναντι 81 αλλοδαπών, 1998 σύνολο δραστών 267, 201 ημεδαποί έναντι 66 αλλοδαπών, 1999 σύνολο δραστών 272, 175 ημεδαποί έναντι 97 αλλοδαπών, 2000 σύνολο δραστών 276, 214 ημεδαποί έναντι 62 αλλοδαπών, 2001 σύνολο δραστών 277, 185 ημεδαποί έναντι 92 αλλοδαπών, 2002 σύνολο δραστών 278, 187 ημεδαποί έναντι 91 αλλοδαπών, 2003 σύνολο δραστών 302, 189 ημεδαποί έναντι 113 αλλοδαπών, 2004 σύνολο δραστών 257, 193 ημεδαποί έναντι 64 αλλοδαπών, 2005 σύνολο δραστών 286, 195 ημεδαποί έναντι 91 αλλοδαπών, 2006 σύνολο δραστών 295, 203 ημεδαποί έναντι 92 αλλοδαπών, 2007 σύνολο δραστών 298, 195 ημεδαποί έναντι 103 αλλοδαπών, 2008 σύνολο δραστών 348, 201 ημεδαποί έναντι 147 αλλοδαπών και 2009 σύνολο δραστών 373, 249 ημεδαποί έναντι 124 αλλοδαπών. Και εδώ υπάρχει μία σημαντική αυξητική τάση της εγκληματικής δράσης των αλλοδαπών. Εάν σκεφθεί κανείς, ότι ο πληθυσμός των μεταναστών είναι το 15% περίπου του ελληνικού πληθυσμού, τότε το ποσοστό της εγκληματικότητάς τους έναντι των ημεδαπών είναι πολύ υψηλό.

Σύμφωνα με τελευταία στατιστικά στοιχεία, που αναφέρονται σε δημοσιεύματα της Βάνας Φωτοπούλου στην Ελευθεροτυπία της 16/12/2011, σελ. 35, σε όλες τις φυλακές της χώρας, για πάσης φύσεως εγκληματικές πράξεις, σήμερα κρατούνται συνολικά 12.200 κρατούμενοι. Οι 7.000 είναι αλλοδαποί και 4.000 στο γενικό σύνολο κρατούνται για υποθέσεις ναρκωτικών. Από τους 7.000 συνολικά κρατούμενους αλλοδαπούς 67% είναι Αλβανοί, 11% Ρουμάνοι, 9% Αφγανοί, 6% Γεωργιανοί και το υπόλοιπο 7% αποτελείται από Βουλγάρους, Ουκρανούς, Αφρικανούς κ.λ.π. Εξάλλου το 73% των κρατουμένων για ναρκωτικά αλλοδαπών αποτελούν Αλβανοί, 12% Αφρικανοί και το υπόλοιπο 15% αποτελείται από Γεωργιανούς, Αφγανούς, Πακιστανούς κ.λ.π.

## **β. Κυριότερες μορφές της εγκληματικής δραστηριότητας των μεταναστών στην Ελλάδα.**

### **1. Εγκλήματα βίας**

Η συνολική συμμετοχή των μεταναστών στα εγκλήματα της βίας υπερβαίνει το ποσοστό τους στον πληθυσμό, ακόμη και με αναγωγή στις σχετικές ηλικιακές κατηγορίες. Ειδικότερα όσον αφορά το έγκλημα της ανθρωποκτονίας με πρόθεση είναι σημαντικό να αναφερθεί, ότι διαπράττεται από Αλβανούς μετανάστες κυρίως, τους οποίους ακολουθούν στη διάπραξη του οι Αφγανοί και τους τελευταίους οι Πακιστανοί. Η διάπραξη του συγκεκριμένου εγκλήματος από τους Αλβανούς μετανάστες ανέρχεται σε ποσοστό 70% περίπου επί του συνολικού αριθμού των μεταναστών. Η πράξη αυτή δεν στρέφεται μόνο κατά Ελλήνων, αλλά σε αρκετές περιπτώσεις και κατά μεταναστών άλλων εθνοτήτων, ενίοτε και κατά ομοεθνών των δραστών αυτής της πράξης. Η ίδια υπερεκπροσώπηση των Αλβανών εμφανίζεται και στο έγκλημα του βιασμού. Τα στατιστικά στοιχεία που υπάρχουν δεν επιδέχονται καμμία αμφιβολία γι' αυτό. Τα υπάρχοντα στατιστικά στοιχεία οδηγούν στο συμπέρασμα, ότι μέρος τουλάχιστον της βίαιης εγκληματικότητας των Αλβανών μεταναστών, έχει σχέση με την πολιτιστικά επιβεβλημένη συμμόρφωση προς ένα άτυπο κανονιστικό σύστημα αξιών, που επιτάσσει ανάλογη συμπεριφορά σε όσους το συμμερίζονται. Ιδιαίτερα, όταν προκύπτουν καταστάσεις, των οποίων η υποκειμενική πρόσληψη και ερμηνεία καθιστά την εκδήλωση βίας, αναγκαία αντίδραση στα ερεθίσματα που προκάλεσαν οι ενέργειες και η στάση του κατοπινού θύματος. Σε μία τέτοια αλληλεπίδραση είναι ενδεχόμενο οι ρόλοι δράστη και θύματος να αντιστραφούν. Σύμφωνα με πορίσματα εμπειρικών ερευνών, ενίοτε η βίαιη συμπεριφορά εκδηλώνεται στο εσωτερικό της εθνοτικής ομάδας και αρκετές φορές δεν καταγγέλλεται από τα θύματα ώστε να καταγραφεί στις επίσημες στατιστικές.

Η ταυτόχρονη αρνητική αντίδραση της Αλβανικής κοινότητας με την ελληνική κοινωνία διευκολύνει, την ενδεχόμενη διάπραξη εγκλημάτων «αντανακλαστικών» υποπολιτισμικού χαρακτήρα εκ μέρους των μεταναστών. Η υπερεκμετάλλευση, η κακομεταχείριση, η ρατσιστική αντιμετώπιση της Αλβανικής κοινότητας από την ελληνική κοινωνία δημιουργεί ήδη ένα εχθρικό, απειλητικό και άδικο τύπο έλληνα, εν ολίγοις ένα «γενικευμένο» άλλο, άξιο

ενδεχομένως να υποστεί τα επίχειρα της αναπαράστασής του με τέτοια χαρακτηριστικά. Είναι σχεδόν στερεότυπες οι απαντήσεις των αλβανών, σε ερωτήσεις σχετικά με τη συμπεριφορά των ελλήνων απέναντί τους «Αρκετοί έλληνες μας εκμεταλλεύονται μας δίνουν λίγα χρήματα ενώ εργαζόμαστε πολύ πέραν του οκταώρου, δεν μας ασφαλίζουν στο ΙΚΑ, δουλεύουμε για ένα πιάτο φαΐ, εξάλλου ορισμένοι έλληνες μας κοροϊδεύουν, μας λένε κλέφτες, βρωμιάρηδες και κωλοαλβανούς». Και συνεχίζουν «και εγώ ξέρω να κάνω κακό. Όμως εγώ ήλθα εδώ για να δουλέψω και όχι να κάνω κακό. Αν όμως μου κάνει κάποιος κακό, ίσως να του κάνω και εγώ». Η ενδεχόμενη παρουσία πολιτισμικών στοιχείων βίας στη ψυχολογική συγκρότηση ορισμένων μελών της αλβανικής κοινότητας, που εκδηλώνονται σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο αρνητικής κοινωνικής αντίδρασης και άθλιων υλικών όρων ύπαρξης, δεν συνιστά ασφαλώς κάποια μονοπαραγοντική ερμηνεία της όποιας εγκληματικής δραστηριότητας. Αντίθετα πρόκειται για μία από τις συνιστώσες που συνθέτουν το πλαίσιο των αιτίων της εγκληματικότητας των μεταναστών. Στη σύνθεση αυτή εξέχουσα θέση καταλαμβάνουν, τόσο το νομοθετικό καθεστώς που διέπει τους μετανάστες, όσο και οι συνθήκες διαβίωσής τους, που κυμαίνονται από μέτριες έως κακές, εάν σε εξαιρετικές περιπτώσεις δεν είναι φρικτές. Οι περιπτώσεις που οι συνθήκες διαβίωσης των μεταναστών είναι κανονικές έως πολύ καλές είναι ελάχιστες. Προϋποθέτουν μάλιστα μετανάστες οι οποίοι έχουν διακριθεί στον επαγγελματικό τομέα, με τη δημιουργία ιδιόκτητων επιχειρήσεων. Στις περιπτώσεις αυτές οι εκδηλώσεις εγκληματικότητας των μεταναστών είναι μηδαμινές.

## **2. Εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας.**

Από την επεξεργασία των δεικτών της εμφανούς εγκληματικότητας προκύπτει, ότι οι μετανάστες διαπράττουν εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας, κυρίως κλοπές σε ποσοστό το οποίο αντιστοιχεί περίπου στην αναλογία τους στον οικονομικά ενεργό πληθυσμό, όπου κατά συντριπτική πλειοψηφία ανήκουν. Στο έγκλημα της κλοπής πρωταγωνιστικό ρόλο έχουν οι Ρουμάνοι μετανάστες και μάλιστα σε ποσοστό δυσανάλογο με το πληθυσμό τους στην Ελλάδα. Η μέθοδος που χρησιμοποιούν για τη διάπραξη του εγκλήματος τούτου είναι χαρακτηριστική. Συγκεκριμένα σπάζουν την κλειδαριά της εξώθυρας της οικίας και αφού εισέρχονται σε αυτήν αφαιρούν χρήματα, κοσμήματα και άλλα πολύτιμα αντικείμενα. Μία άλλη μέθοδος που

χρησιμοποιούν είναι η αφαίρεση του πορτοφολιού από ανύποπτους επιβάτες εντός των μέσων μαζικής μεταφοράς. Στη διάπραξη του εγκλήματος της κλοπής ακολουθούν κατά πόδας τους Ρουμάνους, οι Αλβανοί μετανάστες. Ειδικότερα οι Αλβανοί συμμετέχουν στη διάπραξη αυτού του εγκλήματος σε ποσοστό λίγο μεγαλύτερο αυτού που αντιπροσωπεύουν στο μεταναστευτικό πληθυσμό. Το πρόσημο όμως του «κλέφτη», χαρακτηρίζει κυρίως τους Αλβανούς και όχι τους Ρουμάνους όπως θα έπρεπε. Επομένως, το συμπέρασμα είναι, ότι το στερεότυπο του «κλέφτη μετανάστη» και περισσότερο του «κλέφτη Αλβανού» δεν ανταποκρίνεται στην εγκληματολογική πραγματικότητα. Παρ' όλα αυτά οι Αλβανοί μετανάστες σε μεγάλο ποσοστό, διαπράττουν κλοπές, οι οποίες συνήθως ανήκουν στην κατηγορία των «εγκλημάτων φτώχειας», αν όχι επιβίωσης. Είναι γνωστή η κοινωνική αντίληψη που προσάπτει σε Αλβανούς την κλοπή, που έχει ως αντικείμενο ευτελή είδη, ρούχα ή τρόφιμα (Β. Καρύδης, Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα, ό.π., σελ. 186). Υφίσταται στην προκειμένη περίπτωση συσχέτιση της κτητικής ή άλλης εγκληματικότητας με την έλλειψη στοιχειωδών όρων ανθρώπινης διαβίωσης. Ο χαρακτήρας και τα κίνητρα της κτητικής εγκληματικότητας που εμφανίζουν σε σημαντικό βαθμό οι μετανάστες, ερμηνεύεται περισσότερο από το ήπια ντετερμινιστικό σχήμα μιας οικονομικής εξαθλίωσής τους, στο βαθμό που αυτοί αφαιρούν απολύτως αναγκαία προς το ζην πράγματα. Στο σχήμα αυτό της οικονομικής εξαθλίωσης κατατάσσονται και οι νεοαφικνούμενοι μετανάστες, προερχόμενοι από χώρες της Αφρικής και Ασίας, όπως Σουδανοί, Σομαλοί, Αφγανοί, Πακιστανοί. Σημαντικό ποσοστό των μεταναστών της παραπάνω κατηγορίας επιβιώνουν, εξασφαλίζοντας τα προς το ζην με κλοπές. Μεγάλο μερίδιο στις εν λόγω κλοπές διεκδικούν οι Αφγανοί, οι οποίοι έχουν συσσωρευθεί στα λιμάνια Πατρών και Ηγουμενίτσας, με μοναδικό σκοπό τη λαθραία διαφυγή τους στη Δύση. Είναι επόμενο αυτοί οι μετανάστες, που δεν εργάζονται, να επιβιώνουν με τις κλοπές που διαπράττουν. Η σταθερή συμμετοχή τόσο Αλβανών, όσο και Ρουμάνων δραστών στους δείκτες της κτητικής εγκληματικότητας συνήθως προοιωνίζεται την ύπαρξη οργανωμένων πυρήνων διάπραξης εγκλημάτων κατά της ιδιοκτησίας στους κόλπους των συγκεκριμένων μεταναστών. Ο διαφορετικός, αλλά χαρακτηριστικός τρόπος δράσης ορισμένων διαρρηκτών Ρουμανικής και Αλβανικής υπηκοότητας



υποδηλώνει επαγγελματισμό. Άλλωστε η συστηματική ή και περιστασιακή επίδοση σε διαρρήξεις προϋποθέτει, πέρα από την αναγκαία τεχνική, συλλογική δράση, εξασφάλιση κλεπταποδόχων για τα κλοπιμαία κ.λ.π, δεδομένα που απαιτούν την ύπαρξη στοιχειώδους έστω δικτύου, στο οποίο ο δράστης οφείλει να ενταχθεί. Τα ίδια ακριβώς ισχύουν και σχετικά με το έγκλημα της ληστείας, η τέλεση του οποίου σε ορισμένες τουλάχιστον μορφές του απαιτεί οργάνωση και συλλογική δράση. Και στο έγκλημα αυτό τόσο οι Αλβανοί όσο και οι Ρουμάνοι υπερεκπροσωπούνται, ακολουθούμενοι τελευταίως από τους Αφγανούς και τους Πακιστανούς.

#### **γ. Η εγκληματικότητα των ανηλίκων μεταναστών.**

Παράλληλα με την εγκληματικότητα των ενηλίκων μεταναστών υφίσταται και η εγκληματικότητα των ανηλίκων μεταναστών. Η έκταση της εμπλοκής των ανηλίκων μεταναστών με το σύστημα της ποινικής καταστολής αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Δικαιοσύνης η εγκληματικότητα των ανηλίκων μεταναστών για το χρονικό διάστημα 1999-2003 έχει ως ακολούθως: έτος 1999 σύνολο ανηλίκων 22.247, εκ των οποίων 20.811 ημεδαποί και 1.436 μετανάστες, δηλαδή ποσοστό εγκληματικότητας μεταναστών 6,5%, έτος 2000 σύνολο ανηλίκων 24.061, εκ των οποίων 22.461 ημεδαποί και 1.600 μετανάστες, ποσοστό εγκληματικότητας μεταναστών 6,6%, έτος 2001 σύνολο ανηλίκων 26.174, εκ των οποίων 24.459 ημεδαποί και 1.715 μετανάστες, ποσοστό εγκληματικότητας μεταναστών 6,6%, έτος 2002 σύνολο ανηλίκων 26.391, εκ των οποίων 24.373 ημεδαποί και 2.018 μετανάστες, ποσοστό εγκληματικότητας μεταναστών 7,6%, και έτος 2003 σύνολο ανηλίκων 21.729, εκ των οποίων 19.810 ημεδαποί και 1.919 μετανάστες, ποσοστό εγκληματικότητας μεταναστών 8,8%. Από τα στατιστικά αυτά στοιχεία προκύπτει, ότι η εγκληματικότητα των ανηλίκων μεταναστών κυμαίνεται σε φυσιολογικά επίπεδα με αυξητικές τάσεις κατά τα τελευταία χρόνια (Β. Καρύδης, Το ζήτημα της δεύτερης γενιάς: Έγκλημα και μετανάστευση, στο Η Ελλάδα της μετανάστευσης των Μ. Παύλου – Δ. Χριστόπουλου, εκδόσεις Κριτική 2004, σελ. 215). Αυτό όμως οφείλεται στη συγκριτικώς αυξημένη συμμετοχή τους σε παραβάσεις που έχουν σχέση με τον Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας, κατηγορία αδικημάτων που συνιστά ποσοστό άνω του 85% της εγκληματικότητας, την οποία εμφανίζουν οι ανήλικοι στην Ελλάδα. Εξάλλου

θα πρέπει να αναφερθεί, ότι οι ανήλικοι μετανάστες αποτελούν τη συντριπτική πλειοψηφία στο έγκλημα της επαιτείας, ενώ αποτελούν το σύνολο στις παραβάσεις του νόμου περί αλλοδαπών. Συμπληρωματικά πρέπει να σημειωθεί, ότι οι μισοί από τους καταδικαζόμενους από το Δικαστήριο Ανηλίκων Αθηνών είναι αλλοδαποί, κυρίως Αλβανοί. Επιπλέον οι μετανάστες αποτελούν σήμερα πλέον του 50% των κρατουμένων ανηλίκων στις φυλακές Ανηλίκων της χώρας (Ν. Κουράκης, Οι ανήλικοι παραβάτες και η ελληνική νομοθεσία, εισήγηση στο Συνέδριο προς τιμή του Ι. Μανωλεδάκη, Θεσσαλονίκη, 2004). Εκτός όμως από την ελαφρά εγκληματικότητα των ανηλίκων μεταναστών υπάρχει και η βαρεία εγκληματικότητα στην οποία έχουν ενεργό συμμετοχή οι ανήλικοι μετανάστες. Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης το ποσοστό συμμετοχής των ανηλίκων μεταναστών στα εγκλήματα κλοπής, διακεκριμένης κλοπής, ληστείας και παράβασης του ν. περί ναρκωτικών κατά τη πενταετία 1999-2003 έχει ως εξής : α) κλοπές, 1999 28%, 2000 25%, 2001 23%, 2002 20% και 2003 25%, β) διακεκριμένες κλοπές, 1999 11%, 2000 27%, 2001 21%, 2002 32% και 2003 18%, γ) ληστείες, 1999 31%, 2000 17%, 2001 34%, 2002 31% και 2003 29%, δ) παραβάσεις του ν. περί ναρκωτικών, 1999 13%, 2000 10%, 2001 9%, 2002 13% και 2003 14%. Βάσει των παραπάνω στατιστικών δεδομένων είναι σαφές, ότι η εμπλοκή των ανηλίκων μεταναστών σ'αυτά τα εγκλήματα που ταραζουν την κοινή γνώμη είναι καταφανώς μεγαλύτερη, από το ποσοστό που αντιπροσωπεύουν στο σύνολο της παραβατικότητας των ανηλίκων στην Ελλάδα. Σύμφωνα με στοιχεία του έτους 1999 την Υποδιεύθυνση Ανηλίκων Αττικής απασχόλησαν 572 ανήλικοι, εκ των οποίων 380, δηλαδή ποσοστό 66,4% ήταν Αλβανοί, 151, ποσοστό 24,4%, ήταν ημεδαποί και 41, ποσοστό 7,2%, λοιποί αλλοδαποί. Ειδικότερα σχετικά με τα εγκλήματα κατά της ιδιοκτησίας, που αντιπροσωπεύουν το 28% του συνόλου των εγκλημάτων της βαρείας εγκληματικότητας, η συμμετοχή ανηλίκων δραστών έχει ως εξής: α) Έλληνες 56, ποσοστό 36%, β) Αλβανοί 80, ποσοστό 51% και λοιποί αλλοδαποί 20, ποσοστό 13%. Δηλαδή το 64% των ανηλίκων δραστών κατά της ιδιοκτησίας είναι αλλοδαποί, ενώ περίπου 80% από αυτούς ανήκουν στην αλβανική εθνοτική ομάδα.

#### **δ. Ειδικότερα η κατηγορία των αλβανών ανηλίκων.**

Η κατηγορία των αλβανών ανηλίκων είναι η πολυπληθέστερη εθνοτική ομάδα και, ως αποτέλεσμα, η συμμετοχή της στην εγκληματική δραστηριότητα είναι σαφώς μεγαλύτερη, έναντι των άλλων μεταναστευτικών ομάδων. Στο γενικό πληθυσμιακό σύνολο, η συμμετοχή της αλβανικής εθνοτικής ομάδας ανηλίκων στην εγκληματική δραστηριότητα, είναι δυσανάλογη, σε σχέση με τον αριθμό που αντιπροσωπεύει. Συγκεκριμένα στο Ειδικό Κατάστημα Κράτησης Νέων του Αυλώνα, που είναι και το μεγαλύτερο, το 2003 κρατούνταν συνολικά 381 κατάδικοι ανήλικοι –μετέφηβοι. Από αυτούς οι 120 είχαν αλβανική υπηκοότητα, ενώ οι 122 ήταν Έλληνες. Στο Κατάστημα Κασσαβέτειας Βόλου κατά το ίδιο έτος 2003 από τους 40 αλλοδαπούς ανηλίκους καταδίκους οι 37 ήταν Αλβανοί. Στο ίδιο Κατάστημα κατά το ίδιο έτος κρατούνταν 53 υπόδικοι ανήλικοι, εκ των οποίων οι 41 ήταν Αλβανοί. Τα εγκλήματα για τα οποία κρατούνται οι αλβανοί ανήλικοι είναι κυρίως κατά της ιδιοκτησίας και για ναρκωτικά. Επίσης είναι χαρακτηριστικό ότι στον Αυλώνα οι εθνικές ομάδες ανηλίκων που εμφανίζουν υπότροπους κρατουμένους είναι ουσιαστικά οι Αλβανοί (8) και οι Έλληνες (16). Το γεγονός αυτό υποδηλώνει την επιλογή μιας εγκληματικής σταδιοδρομίας. Τα εγκλήματα στα οποία είχαν καταδικασθεί οι ανήλικοι δράστες, που κρατούνταν κατά το έτος 2003 στο κατάστημα Αυλώνα, ήταν σε σχέση με Αλβανούς κλοπές 69, ανθρωποκτονίες με πρόθεση 5, βιασμοί 2, παραβάσεις του ν. περί ναρκωτικών 36, ληστείες 8, δηλαδή συνολικά 120 εγκλήματα. Για τους Έλληνες ανηλίκους καταδίκους τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν κλοπές 66, ανθρωποκτονίες με πρόθεση 9, βιασμοί 2, παραβάσεις του ν. περί ναρκωτικών 25 και ληστείες 20, συνολικά 122 εγκλήματα. Η ίδια εικόνα εμφανίζεται και στα στατιστικά στοιχεία της ένδικης εγκληματικότητας των ανηλίκων. Κατά το έτος 2003 καταδικάστηκαν από το Τριμελές Δικαστήριο Ανηλίκων, το οποίο εκδικάζει τα σοβαρότερα εγκλήματα, 64 ανήλικοι. Από αυτούς 42 ήταν Έλληνες, 20 ήταν Αλβανοί και μόνο δύο άλλοι αλλοδαποί, από τους οποίους ο ένας Κύπριος και ο άλλος Βρετανός. (Ελευθεροτυπία, 22 Ιουλίου 2004). Πρέπει να σημειωθεί ότι κανείς από τους ανήλικους –μετέφηβους μετανάστες δεν έχει γεννηθεί στην Ελλάδα. Η πλειονότητα των ανηλίκων μεταναστών φέρεται ότι έχει γεννηθεί πριν από την έλευσή τους στην Ελλάδα. Κατά συνέπεια δεν πρόκειται για «δεύτερη γενιά» κατά κυριολεξία. Αυτό όμως δεν αναιρεί το γεγονός ότι η «κοινωνικοποίησή»

τους έλαβε χώρα κατά κύριο λόγο στην Ελλάδα. Πρέπει να σημειωθεί, ότι η εγκληματικότητα των ανήλικων Αλβανών μεταναστών έχει σχέση με κλοπές, χρήση ναρκωτικών, ενώ συμμετέχουν και στη διακίνηση ναρκωτικών, ακόμη και σε ανθρωποκτονίες με πρόθεση. Εξάλλου οι Αλβανίδες ανήλικες – μετέφηβες εκτός από τη διάπραξη κλοπών, επιδίδονται συστηματικά και στη πορνεία (Κ. Κασιμάτη, Πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης, Gutenberg, 2003, σελ. 177).

#### **ε. Η αθέατη πλευρά της εγκληματικότητας.**

Το ζήτημα της αξιοπιστίας των δεικτών της εγκληματικότητας, ως προς τον χαρακτήρα του εγκληματικού φαινομένου και τα χαρακτηριστικά των δραστών, επιδέχεται πολλές αμφισβητήσεις, ενώ έχουν διατυπωθεί σχετικά με αυτό αρκετές επιστημονικές αντιπαραθέσεις. Ειδικότερα αμφισβητείται ο ακριβής αριθμός των δραστών, η εθνικότητά τους, όπως και ο ακριβής αριθμός των αξιόποινων πράξεων και το είδος τους. Οι δύο βασικές μέθοδοι διερεύνησης του σκοτεινού αριθμού της εγκληματικότητας είναι οι έρευνες σε θύματα εγκλημάτων και οι έρευνες αυτοομολογούμενης εγκληματικότητας (Χ. Ζαραφωνίτου, Εμπειρική Εγκληματολογία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 1995). Πρέπει να σημειωθεί, ότι παρά τις επιμέρους, συχνά βάσιμες ενστάσεις, οι σοβαρές έρευνες στο πεδίο της αφανούς εγκληματικότητας συνεισφέρουν στην κατανόηση του εγκληματολογικού φαινομένου. Επιπρόσθετα συμπληρώνουν με τρόπο χρήσιμο τις επίσημες εγκληματολογικές στατιστικές και αποκαθιστούν σε μεγάλο βαθμό την οντολογική εικόνα του εγκλήματος.

Σχετική θυματολογική έρευνα που διεξήχθη στη Βρετανία συνέκρινε τα δικά της ευρήματα με τους δείκτες της καταγεγραμμένης εγκληματικότητας από την Αστυνομική αρχή. Το συμπέρασμα έρευνας ήταν το ακόλουθο: Οι κλοπές που είχαν πραγματοποιηθεί ήταν διπλάσιες από αυτές που είχαν καταγραφεί από την αστυνομία. Ο αριθμός των σωματικών βλαβών ήταν πενταπλάσιος, ο αριθμός των ληστειών ήταν δωδεκαπλάσιος και οι φθορές ξένης ιδιοκτησίας δεκατρείς φορές περισσότερες από τις καταγραφείσες από την αστυνομία. Μόνο για μία κατηγορία αξιόποινων πράξεων, της κλοπής τροχοφόρων, ο πραγματικός αριθμός και αυτός που είχε καταγραφεί από την αστυνομία ήταν ο ίδιος (Μ. Magire, GrimeStatistics, PatternsandTrends, στο OxfordHandbook, σελ. 263). Έχει τεκμηριωθεί επαρκώς ερευνητικά, ότι οι

εθνοτικές ομάδες στις αναπτυσσόμενες βιομηχανικά χώρες θυματοποιούνται σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από το γενικό πληθυσμό, τουλάχιστον όσον αφορά στις κατηγορίες των εγκλημάτων βίας και κατά της ιδιοκτησίας. Επίσης προκύπτει, ότι μεγάλο μέρος της θυματοποίησης οφείλεται σε εγκλήματα που διαπράττουν μέλη της ίδιας εθνοτικής ομάδας. Συμπερασματικά, ο σκοτεινός αριθμός εγκληματικότητας στους κόλπους των εθνοτικών ομάδων είναι σημαντικός. Αυτό οφείλεται είτε γιατί αποφεύγουν να καταγγέλλουν ομοφύλους τους δράστες, είτε γιατί δεν εμπιστεύονται τις διωκτικές αρχές, λόγω προγενέστερης αρνητικής αντίδρασης εναντίον τους.

Τα ίδια ισχύουν και για τους μετανάστες που κατοικούν στον ελλαδικό χώρο. Η ανάγκη των μεταναστών να βασιστούν σε ομοεθνείς τους για να συγκροτήσουν στοιχειώδη δίκτυα επικοινωνίας και επιβίωσης καθιστά τον «εθνικό» συγχρωτισμό αναγκαίο και συνεπώς την καταγγελία του δράστη ψυχολογικά δυσκολότερη για το θύμα. Εξάλλου ο φόβος που εκφράζουν οι λαθρομετανάστες προς την αστυνομία, στο βαθμό που η συχνή άσκηση αυθαίρετης βίας εις βάρος τους, αποτελεί κοινό τόπο. Η αστυνομία εξορισμού αποτελεί εχθρική αρχή για τους μετανάστες λόγω και υφιστάμενου ή προηγηθέντος παράνομου καθεστώτος τους. Το γεγονός ότι αρκετοί μετανάστες διαβιώνουν ακόμη παράνομα, λόγω της συνεχούς ροής νέων μεταναστευτικών κυμάτων στον ελλαδικό χώρο, καθιστά το φαινόμενο εντονότερο και την έκταση της αθέατης εγκληματικότητας στους κόλπους της μεταναστευτικής κοινότητας πολύ μεγαλύτερη. Η κοινή λογική υπαγορεύει ότι το άτομο που διαβιώνει σε καθεστώς παρανομίας δεν στρέφεται για βοήθεια στις αρχές. Η καταγγελία του εγκλήματος στην αστυνομία από τον μετανάστη θύμα, που δεν έχει νομιμοποιηθεί, συνεπάγεται αυτόματα και τη δική του σύλληψη και απέλαση από τη χώρα, γεγονός καταστροφικό γι' αυτόν, χειρότερο ίσως από την βλάβη που προξένησε το έγκλημα του.

Η προαναφερθείσα κατάσταση επιτρέπει την πολλαπλή συλλογική θυματοποίηση της κοινότητας των μεταναστών που διαβιώνουν παράνομα. Αρχικά από την κρατική αυθαιρεσία και βία των διωκτικών οργάνων. Ακολούθως από την υπερεκμετάλλευση των εργοδοτών και τις ρατσιστικές εκδηλώσεις σε βάρος τους. Τέλος, από τους ίδιους τους ομοεθνείς τους. Σημαντικός αριθμός μεταναστών θυματοποιήθηκε από άλλους μετανάστες. Η βίαιη ενδοκοινοτική εγκληματικότητα λαμβάνει συχνά ακραίες μορφές με τη

διάπραξη ανθρωποκτονιών και πρόκληση σοβαρών τραυματισμών, κυρίως μεταξύ Αλβανών. Η εκδήλωση εγκληματικότητας με συχνή χρήση βίας στους κόλπους της μεταναστευτικής κοινότητας, ιδίως Αλβανών, έχει συνήθως πρωτόγνωρο χαρακτήρα και οφείλεται κυρίως σε ανάγκες επιβίωσης, που ενδεχομένως συνδυάζονται με κάποια πολιτιστική εξοικείωση στη χρήση βίας. Η επιλογή της θυματοποίησης ομοεθνών δεν είναι τυχαία λόγω του συγχρωτισμού, της ευχερούς συλλογής πληροφοριών για τα θύματα, αλλά και του δεδομένου της ουσιαστικής ασυλίας του δράστη, όταν το έγκλημα δεν έχει ακραίο χαρακτήρα, όπως ληστεία, ανθρωποκτονία από πρόθεση κ.λ.π. Τα ανωτέρω συμβάλλουν στη δημιουργία ενός ιδανικού θερμοκηπίου για την άνθηση και την αναπαραγωγή του σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος. Ήδη υπάρχουν ενδείξεις σ' αυτή τη κατεύθυνση, στο πεδίο της εμπορίας ναρκωτικών, της σωματεμπορίας, της λαθρομετανάστευσης κ.λ.π. Η διαβίωση των μεταναστών, ειδικότερα των νεοεισερχομένων κατά κύματα τελευταία στον ελλαδικό χώρο, σε καθεστώς παρανομίας, καθιστά τη θεσμική και κοινωνική ανοχύρωτη νέα μεταναστευτική κοινότητα, εξαιρετικά ευάλωτη στη δράση πυρήνων οργανωμένου εγκλήματος.

## **στ. Η εγκληματικότητα των μεταναστών και τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας.**

### **1. Γενικά**

Ο όρος τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας περιλαμβάνει όλα εκείνα τα Μέσα, τα οποία απευθύνονται στο ευρύ κοινό και προωθούν τη μαζική επικοινωνία (Ντ. Μακ-Κουέιλ, Εισαγωγή στη θεωρία της Μαζικής Επικοινωνίας, Αθήνα 1997, σελ. 39-40). Συγκεκριμένα με τον όρο αυτό νοούνται τα βιβλία, τα περιοδικά, οι εφημερίδες, οι κασέτες, οι δίσκοι, τα CD, όλα τα σύγχρονα μέσα αποτύπωσης του ήχου, το ραδιόφωνο, η τηλεόραση, οι ηλεκτρικοί υπολογιστές, οι κινηματογραφικές ταινίες, οι βιντεοκασέτες, videotextes καθώς και πλήθος άλλων αντίστοιχων και διαρκώς εξελισσόμενων μορφών (Ε. Λαμπροπούλου, Η Κατασκευή της Κοινωνικής Πραγματικότητας και τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας, Αθήνα, 1997, σελ. 18). Τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας (ΜΜΕ) αποτελούν πλέον θεσμό της σύγχρονης κοινωνίας. Ο θεσμός αυτός έχει μια ευρεία εφαρμογή και αναφέρεται τόσο στους επικοινωνιακούς οργανισμούς και τις δραστηριότητές τους, συμπεριλαμβανομένων των τυπικών και άτυπων κανόνων που διέπουν τη

λειτουργία τους, όσο και στα θεσμικά και κοινωνικά προαπαιτούμενα που τίθενται από την κοινωνία. Τα ΜΜΕ επιτελούν μία σημαντική και πολύπλευρη λειτουργία, ενώ έχουν αναχθεί σε θεμελιώδη παράγοντα της επικοινωνίας. Το γεγονός αυτό το οφείλουν κατά κύριο λόγο, στη ταχύτητα της επικοινωνίας που εξασφαλίζουν, στη πρόσβαση σε απεριόριστο αριθμό ανθρώπων, όπως επίσης και στη δυνατότητα σύνδεσης της κάθε τοπικής κοινωνίας με τον υπόλοιπο κόσμο, σχετικά με τον οποίο δεν υπάρχει άμεση εμπειρία και κατά συνέπεια πληροφόρηση (Α. Μοσχοπούλου, Η εγκληματικότητα των μεταναστών, Απεικόνιση του φαινομένου στον απογευματινό τύπο 1990-1999, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα –Κομοτηνή, 2005, σελ. 101). Σχετικά με τις ειδήσεις τα ΜΜΕ έχουν διαμεσολαβητικό ρόλο ανάμεσα στην πραγματικότητα και το κοινό, το οποίο στερείται τη δυνατότητα άμεσης επαφής από πολλές από τις πτυχές της.

Τα ΜΜΕ εντάσσονται ήδη δυναμικά στο πλαίσιο της κοινωνικής ζωής των σύγχρονων δημοκρατιών. Αποτελούν επιχειρήσεις με έντονη δημόσια, οικονομική και πολιτική δραστηριότητα και γι' αυτό με πολύπλευρες αλληλεπιδράσεις με τα λοιπά μέρη του κοινωνικού συστήματος. Συγχρόνως διαδραματίζουν και σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης, ρόλο τον οποίο αξιοποιούν και οι διάφορες πολιτικές δυνάμεις και γενικότερα οι ομάδες συμφερόντων. Έχει ήδη καταφανεί ο πρωτεύων εμπορικός – επιχειρηματικός χαρακτήρας των οργανισμών επικοινωνίας. Τα ΜΜΕ γίνονται όλο και πιο πολύ βιομηχανία. Αυτό όμως δεν σημαίνει, ότι αποδυναμώνεται ο πρωταρχικός τους ρόλος. Πρέπει να επισημανθεί, ότι τα ΜΜΕ υφίστανται πολλαπλές κοινωνικές επιδράσεις στη διαμόρφωση του περιεχομένου των μηνυμάτων που μεταδίδονται από αυτά. Οι οικονομικές και ιδεολογικές εξαρτήσεις των ΜΜΕ, αλλά και οι κοινωνικές πρακτικές που αναπαράγονται από αυτά, επιδρούν τελικά στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης συνεπώς και της στάσης της εκάστοτε κοινωνίας απέναντι στα γεγονότα και τους πρωταγωνιστές τους. Οι κανόνες που διέπουν τη λειτουργία των ΜΜΕ αλλά σε μεγάλο βαθμό και την κοινωνία ειδικότερα, οδηγούν στην κατασκευή μιας νέας πραγματικότητας διαφορετικής από εκείνης των γεγονότων. Το γεγονός αυτό αντανακλά και στην εμφάνιση της εγκληματικότητας των μεταναστών. Η μετάδοση μηνυμάτων οποιασδήποτε μορφής από τα ΜΜΕ επιδρά με καταλυτικό σχεδόν τρόπο στη διαμόρφωση των απόψεων και γενικότερα της

εικόνας των μελών της κοινωνίας για την πραγματικότητα. Αυτό αναμφίβολα επιδρά και στη διαμόρφωση της εικόνας του εγκλήματος, αλλά και στο σχεδιασμό και στην άσκηση αντεγκληματικής πολιτικής σε σχέση με τους μετανάστες. Οι εν λόγω επιδράσεις του τρόπου λειτουργίας των ΜΜΕ στην εικόνα που αποκτούν οι πολίτες για τη εγκληματικότητα μιας χώρας, έχουν συντελέσει στην ανάδειξη κοινωνικών ομάδων, όπως οι μετανάστες, ως κατεξοχήν υπευθύνων της εγκληματικότητας εν είδει αποδιοπομπαίων τράγων.

## **2. Οι ειδησεογραφικές αξίες.**

Η αναδιάρθρωση της πραγματικότητας από τα ΜΜΕ σε ό,τι αφορά ειδικότερα στο ειδησεογραφικό περιεχόμενο ή πρόγραμμα, ξεκινά με την επιλογή, από την ανεξάρτητη μάζα των γεγονότων, εκείνων που πληρούν τις προϋποθέσεις, για να αποτελέσουν είδηση, με βάση συγκεκριμένα –εμπορικά κατεξοχήν –κριτήρια, που είναι γνωστά στη θεωρία της μαζικής επικοινωνίας ως ειδησεογραφικές αξίες (newsvalues). Την επιλογή του ειδησεογραφικού περιεχομένου των ΜΜΕ, με βάση συγκεκριμένες αξίες, πρεσβεύει η θεωρία των αξιολογικών κριτηρίων, η οποία διατυπώθηκε από τον Lippmann (W. Lippmann, Η φύση των ειδήσεων, στο Το μήνυμα του μέσου, Η έκρηξη της Μαζικής Επικοινωνίας, 2<sup>η</sup> έκδ., εκδ. Αλεξάνδρεια, Αθήνα 1990, σελ. 136-151). Η εν λόγω προσέγγιση αντιμετωπίζει τη διαδικασία επιλογής των ειδήσεων υπό το πρίσμα της κατασκευής της πραγματικότητας των ΜΜΕ. Υποστηρίζεται δηλαδή ότι τα ΜΜΕ κατασκευάζουν τη δική τους πραγματικότητα, συχνά με στερεοτυπικό τρόπο. Στο πλαίσιο αυτής της κατασκευής, υιοθετείται ένα σύστημα αξιολόγησης των συμβάντων και διατυπώνεται μια σειρά αξιών, βάσει των οποίων διαμορφώνεται το περιεχόμενο των ειδήσεων. Σύμφωνα με τη θεωρητική αυτή προσέγγιση κρίσιμα στοιχεία για την αξιολόγηση ενός γεγονότος ως κατάλληλου να αποτελέσει είδηση, κατ' αποκλεισμό άλλων συμβάντων, θεωρούνται μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

**α) Η επικαιρότητα του γεγονότος.** Δεδομένης της ταχύτητας της ενημέρωσης και της φύσης των ΜΜΕ, εύλογα προτιμώνται να προβληθούν τα γεγονότα των οποίων ο χρόνος εκδήλωσης και η διάρκεια ταιριάζουν με το χρονοδιάγραμμα του Μέσου Επικοινωνίας. Με άλλα λόγια –ιδίως στο πεδίο της καθημερινής έντυπης ενημέρωσης –προτιμώνται «εύκολα και σημειακά»



γεγονότα, ενώ αποφεύγονται γεγονότα μακράς διάρκειας, με μορφολογικές αλλαγές και βασικές εξελίξεις, που δύσκολα μπορούν να καλυφθούν στο περιορισμένο χώρο της εφημερίδας. Είναι ευνόητο λ.χ. ότι η εγκληματική πράξη μετανάστη και γενικότερα μια εγκληματική συμπεριφορά, παρέχει τη δυνατότητα αυτή στον Τύπο, αφού αποτελεί αυτοτελές γεγονός, με σαφή χωροχρονικά όρια, με αποτέλεσμα να είναι ευχερής η παρουσίαση του.

**β)** Ο ξ α φ ν ι κ ό ς κ α ι α π ρ ο σ δ ό κ η τ ο ς χ α ρ α κ τ ή ρ α ς του γεγονότος, σε συνδυασμό κυρίως με τον αρνητικό χαρακτήρα του. Το έγκλημα γενικά και ιδιαίτερα η εν λόγω συμπεριφορά τελούμενη από μετανάστες, δηλαδή από πρόσωπα των οποίων η εμφάνιση στο προσκήνιο δεν θεωρείται αναμενόμενη, λόγω της περιορισμένης σχετικά παρουσίας τους στη χώρα πληροί αναμφισβήτητα τον παραπάνω όρο και συγκεντρώνει το ενδιαφέρον του Τύπου (Α. Μοσχοπούλου, Η εγκληματικότητα των μεταναστών, ό.π., σελ. 140).

**γ)** Ο δ ρ α μ α τ ι κ ό ς χ α ρ α κ τ ή ρ α ς του γεγονότος. Όπως πολύ παραστατικά αναφέρεται, το γεγονός πρέπει να προκαλεί ένταση και να αποτελεί μια «ανθρώπινη τραγωδία»(Μ. Σεραφετινίδου, Κοινωνιολογία των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας, εκδ. Gutenberg, Αθήνα, 1991, σελ. 303). Η ιδιότητα αυτή του γεγονότος προκαλεί τη συναισθηματική φόρτιση του κοινού, που φαίνεται συχνά να τέρπεται από την παρακολούθηση της δυστυχίας, και εγγυάται την εμπορική επιτυχία της είδησης. Για το λόγο αυτό άλλωστε, ακόμη και εάν το γεγονός καθεαυτό δεν έχει τέτοιο χαρακτήρα, επιδιώκεται από τους δημοσιογράφους η δραματοποίησή του. Δραματικό π.χ. περιεχόμενο και αντίστοιχα φορτισμένο τρόπο παρουσίασης έχει η προαναγγελλόμενη στον τίτλο δημοσιεύματος είδηση: «Φρίκη και φόβος. Σκότωσαν συνταξιούχο μέσα σε λεωφορείο για να τον ληστέψουν! Διώξτε τα τέρατα από την Ελλάδα» (Δημ. Μπόλαρης, Απογευματινή, 20/12/1991, σελ. 1, 24-25). Πρέπει επίσης να σημειωθεί, ότι η εγκληματικότητα των μεταναστών αποτελεί πρόσφορη για δραματοποίηση είδηση για τον πρόσθετο λόγο ότι οι μετανάστες τελούν συνήθως, εξαιτίας της κοινωνικοοικονομικής τους θέσης στη χώρα, εγκλήματα τα οποία προκαλούν την έντονη συναισθηματική αντίδραση της κοινής γνώμης (π.χ. εγκλήματα βίας).

**δ)** Η δ υ ν α τ ό τ η τ α τ η ς π ρ ο σ ω π ο π ο ί η ς του γεγονότος, με την έννοια της σύνδεσής του με κάποιο πρόσωπο, του οποίου είναι δυνατή η

ανάδειξη των ιδιοτήτων. Το κριτήριο αυτό πηγάζει από το γεγονός, ότι τα κοινό μπορεί με μεγαλύτερη ευκολία να αξιολογήσει πρόσωπα και να πάρει κάποια θέση απέναντί τους, απ' ότι αόριστες και απρόσωπες καταστάσεις και συμβάντα με άγνωστους πρωταγωνιστές. Η συγκεκριμένη ειδησεογραφική αξία έχει μεγαλύτερη σημασία στην περίπτωση των εγκλημάτων, όπου η είδηση αποκτά αυξημένο ενδιαφέρον με την εστίαση της στο πρόσωπο του δράστη και ενίοτε του θύματος. Είναι δε αυτονόητο, ότι η αξία της είδησης αυξάνει εφόσον το πρόσωπο, με το οποίο σχετίζεται το γεγονός, έχει ιδιαίτερα εμφανείς εξωτερικές ιδιότητες ή χαρακτηριστικά που επιτρέπουν την ευχερέστερη διάκρισή του, εφόσον προβληθούν κατάλληλα. Τέτοια είναι ασφαλώς και η περίπτωση των μεταναστών, τα φυλετικά, γλωσσικά, πολιτισμικά των οποίων καθώς και εξωτερικά γνωρίσματα προσφέρονται για στερεοτυπική, εστιασμένη στο πρόσωπο του δράστη παρουσίαση. Άλλωστε γίνεται εύκολα κατανοητό, ότι η προσωποποίηση του συμβάντος γίνεται περισσότερο ενδιαφέρουσα και αποτελεσματική, στην περίπτωση κατά την οποία ο συσχετισμός δεν αφορά σε μεμονωμένα πρόσωπα, αλλά σε μια ολόκληρη κατηγορία ή ομάδα, όπως οι μετανάστες. Στη συγκεκριμένη περίπτωση η αξιολόγηση, καθώς και η συναισθηματική αντίδραση του κοινού λειτουργούν σωρευτικά απέναντι στον εκάστοτε πρωταγωνιστή του προβαλλόμενου συμβάντος, ο οποίος φέρει την τυποποιημένη ταυτότητα του μέλους μιας ομάδας.

ε) Η ύπαρξη ο μ ο φ ω ν ί α ς ως προς το γεγονός ή η σ υ μ β α τ ό τ η τ α με α ν α γ ν ω ρ ί σ ι μ ε ς ε π ι θ υ μ ί ε ς π ρ ο σ δ ο κ ί ε ς και α ν ά γ κ ε ς . Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό, το γεγονός που ανταποκρίνεται στις προσδοκίες και στις προκαταλήψεις του κοινού και επομένως δεν διαταράσσει τις ισορροπίες και δεν προκαλεί σύγχυση, είναι πρόσφορο να καταστεί είδηση. Και αυτό γιατί αναμένεται ότι, σε συνδυασμό με την αξιολόγησή του, θα τύχει της κοινής αποδοχής των υποψηφίων καταναλωτών. Η συγκεκριμένη ειδησεογραφική αξία συντρέχει, κατεξοχήν στην περίπτωση της είδησης που καταγράφει εγκληματική πράξη του μετανάστη, αφενός λόγω της κοινής απόρριψης του εγκλήματος από την κοινωνία και αφετέρου λόγω της ευκολίας αναπαράστασης του μετανάστη ως του κοινωνικού «άλλου», ο οποίος θέτει σε κίνδυνο τη κοινωνική συνοχή και συγχρόνως τη διασφαλίζει.

**στ)** Οι αρνητικές συνέπειες του γεγονότος. Το συγκεκριμένο κριτήριο σχετίζεται επίσης με την περίπτωση της αναπαράστασης της εγκληματικότητας και συναρτάται με το ειδικότερο κριτήριο της παραβίασης κοινωνικών κανόνων. Στην περίπτωση τέτοιας παραβίασης ενισχύεται η κοινωνική συναίνεση, καθώς η κοινή γνώμη συσπειρώνεται ενάντια στον παρεκκλίνοντα, ενώ ευνοείται η δραματοποίηση και η καλλιέργεια κλίματος αγανάκτησης των πολιτών. Η συνδρομή της είδησης της τέλεσης εγκλήματος από μετανάστη και της ανωτέρω αξίας είναι ευνόητη.

**ζ)** Η δυνατότητα σύνδεσης του γεγονότος με κάποιο θέμα, που έχει αξιολογηθεί ως ενδιαφέρον από άποψη ειδησεογραφικής αξίας. Με τον τρόπο αυτό προωθείται η θεματοποίηση των γεγονότων προκειμένου να διατηρηθεί ζωντανό το ενδιαφέρον του κοινού για μεγαλύτερο διάστημα, καθώς έρχεται σε επαφή με οικείο χώρο. Η προβολή γεγονότων, που υπάγονται στην ίδια θεματική κατηγορία, οδηγεί στην ανακύκλωση των ειδήσεων και ειδικά στην περίπτωση της παρουσίας της εγκληματικότητας, δημιουργεί κύματα εγκληματικότητας. Η θεματοποίηση αποτελεί ιδιαίτερα ευχερή και εμπορικά πρόσφορη διαδικασία στην περίπτωση της εγκληματικότητας των μεταναστών, εξαιτίας του επιπλέον κοινού στοιχείου της ιδιότητας του μετανάστη ή της καταγωγής του δράστη από ορισμένη χώρα π.χ. Αλβανός, το οποίο ευνοεί τη διάκριση από τις λοιπές περιπτώσεις εγκλημάτων. Το γεγονός που πληροί μια από τις παραπάνω προϋποθέσεις καθίσταται αυτόχρονα είδηση και εξασφαλίζει το «διαβατήριο» προς τη δημοσιοποίηση. Είναι ευνόητο, ότι όσο περισσότερες από τις δημοσιογραφικές αξίες χαρακτηρίζουν ένα συμβάν, τόσο αυξάνεται η αξία του από πλευράς αμέσου οικονομικού οφέλους.

Εξάλλου πρέπει να λεχθεί, ότι οι ανωτέρω αξίες δεν αποτελούν απλώς κριτήρια επιλογής των ειδήσεων, αλλά και οδηγούς για την επεξεργασία των γεγονότων, προκειμένου να λάβουν τα τελευταία την κατάλληλη εμπορικότερη ή πειστικότερη μορφή και να οδηγηθούν στη δημοσιότητα. Ο δημοσιογραφικός δηλαδή οργανισμός προβαίνει, πέρα από μία αρχική επιλογή των συμβάντων και στον καθορισμό της μορφής, δηλαδή της «συσκευασίας» του προϊόντος -είδησης, με βάση τα προαναφερθέντα κριτήρια, τα οποία ανταποκρίνονται στις βασικές επιταγές της εμπορικής

επιτυχίας ή της προώθησης πολιτικών στόχων. Προς την κατεύθυνση αυτή, δηλαδή της επεξεργασίας των γεγονότων, ώστε να συγκεντρώνουν τις περισσότερες δυνατές ειδησεογραφικές αξίες, οι επιχειρήσεις των ΜΜΕ αξιοποιούν κοινωνικές πρακτικές, όπως αυτές που αναπτύχθηκαν παραπάνω. Πρόκειται δηλαδή για τη στερεοτυπία και το στιγματισμό ορισμένων ομάδων ή κατηγοριών ανθρώπων, καθώς και την παραγωγή ηθικού πανικού, π.χ. με την εντύπωση κυμάτων εγκληματικότητας από πλευράς μεταναστών.

### **3. Το έγκλημα ως είδηση.**

Το έγκλημα εμπεριέχει την αρνητική όψη της κοινωνικής συναίνεσης, καθώς ο νόμος προσδιορίζει αυτό που η κοινωνία κρίνει ως μη νομιμοποιούμενες μορφές δράσης. Αν λοιπόν θεωρηθεί, ότι οι ειδήσεις χαρτογραφούν την προβληματική πραγματικότητα, τότε το έγκλημα εξ ορισμού αποτελεί είδηση. Γι' αυτό το λόγο και η προβολή του εγκληματικού φαινομένου από τα ΜΜΕ αποτελεί ιδανική είδηση, τόσο από άποψη ενδιαφέροντος του κοινού, όσο και από την πλευρά της σταθεροποίησης του υπάρχοντος συστήματος (Α. Κουκουτσάκη, Εγκληματικό στερεότυπο και ΜΜΕ. Ιδεολογίες του εγκλήματος και το θέμα της κοινωνικής συναίνεσης στο ΕΚΚΕ, Εγκληματίες και Θύματα στο κατώφλι του 21<sup>ου</sup> αιώνα, Αθήνα 2000, σελ. 452). Η κοινωνική συνοχή και η συναίνεση, που επικρατούν σ' ένα κοινωνικό σύνολο, γίνονται περισσότερο αντιληπτές και ενισχύονται με την προβολή γεγονότων, που παρουσιάζονται ως μεμονωμένες περιπτώσεις ή γενικευμένα φαινόμενα και τείνουν να τις απειλήσουν. Τα γεγονότα αυτά εμφανίζονται από τα Μέσα ως απροσδόκητα και ως τέτοια διαταράσσουν την «κοινωνική γαλήνη», ανανεώνοντας παράλληλα το ενδιαφέρον του κοινού. Το κοινό, με τη σειρά του, αξιολογεί και αυτόματα απορρίπτει, σύμφωνα με το παγιωμένο σύστημα αξιών που καλλιεργείται και από τα ΜΜΕ, τις προβαλλόμενες αρνητικές συμπεριφορές. Έτσι με την τεχνητή πρόκληση μιας κατάστασης κινδύνου και το συνδυασμό δράσης / έγκλημα –αντίδρασης / απάντηση της κοινής γνώμης, τα ΜΜΕ ενισχύουν την αίσθηση του αναγνώστη, ακροατή ή θεατή, ότι ανήκει στην ομάδα και απολαμβάνει τη δέουσα αποδοχή και ασφάλεια (Ε. Λαμπροπούλου, Εσωτερική ασφάλεια και κοινωνία του ελέγχου, εκδ. Κριτική, Αθήνα 2001, σελ. 34 επ.)

Εκτός από αυτή την διαπίστωση πρέπει να παρατηρηθεί, ότι η επιλογή του φαινομένου της εγκληματικότητας, ως αντικειμένου ειδησεογραφίας και η εμμονή των ΜΜΕ στη σχετική θεματογραφία είναι εύκολα ερμηνεύσιμες μέσα από το πρίσμα των προαναφερθεισών διεργασιών επιλογής και τυποποίησης. Πράγματι η εγκληματικότητα συνδυάζει με ιδανικό τρόπο περισσότερες της μιας ειδησεογραφικές αξίες αφού αποτελεί κοινωνικό φαινόμενο με *defacto* αρνητικό χαρακτήρα και περιέχει σχεδόν πάντοτε το στοιχείο της δραματικότητας, το οποίο άλλωστε μπορεί να κατασκευασθεί μέσα από κατάλληλη δημοσιογραφική επεξεργασία του γεγονότος. Επιπρόσθετα η τέλεση ενός εγκλήματος είναι πράξη απρόοπτη και αιφνιδιαστική, που μπορεί εύκολα να προσωποποιηθεί με βάση το πρόσωπο του δράστη. Άλλωστε σύμφωνα και με τις λοιπές κωδικοποιήσεις των προηγηθεισών αξιών, το έγκλημα, ως είδηση, έχει τα χαρακτηριστικά της σύγκρουσης και της παραβίασης κοινωνικών κανόνων, γεγονός που εντείνει το ενδιαφέρον του κοινού για το καταγραφόμενο γεγονός. Τέλος το εγκληματικό γεγονός προσφέρεται για δημοσιογραφική κάλυψη από τον ημερήσιο Τύπο, καθώς έχει συνοπτικό, σαφή και βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα. Πέρα όμως από την ειδησεογραφική του αξία με την προεκτεθείσα έννοια, το εγκληματικό φαινόμενο αποτελεί κατεξοχήν θελκτικό τομέα της ειδησεογραφίας και σε ό,τι αφορά στη στερεοτυπική αναπαράσταση της πραγματικότητας. Επομένως προσφέρεται για απλουστευτικές, κωδικοποιημένες παρουσιάσεις, που συμβάλλουν στην κοινωνική πόλωση, ενώ καλλιεργούν την τρομολαγνεία του κοινού.

#### **4. Η είδηση στην περίπτωση της εγκληματικότητας των μεταναστών.**

Η ειδησεογραφική αξία της εγκληματικότητας των μεταναστών, υπό τις προαναφερθείσες οπτικές γωνίες, εντοπίζεται κυρίως στη *διαφορετικότητα*, επομένως στον *defacto* περιθωριακό χαρακτήρα της ομάδας των μεταναστών και στην *αποκλίνουσα συμπεριφορά*. Οι δύο αυτές κοινωνικά κατασκευασμένες ιδιότητες θεματοποιούνται και παγιώνονται περαιτέρω σε συνάρτηση με το πρόσωπο του μετανάστη, με τη δημιουργική διαμεσολάβηση των ΜΜΕ. Με τον τρόπο αυτό σηματοδοτούν μία κατασκευασμένη από τα Μέσα ανεξάρτητη, εγκληματική κατηγορία. Τελικά είναι δυνατόν να οδηγήσουν στη δημιουργία

μιας αποδιοπομπαίας ομάδας, η πραγματική ευθύνη της οποίας δεν δικαιολογεί τη σχεδόν αποκλειστική ενοχοποίηση, πολύ λιγότερο του συνόλου της, σαν να πρόκειται για ένα σώμα με ενιαία ευθύνη και χαρακτηριστικά. Με την κατασκευή ενός νέου διακριτού τύπου εγκληματικότητας, αυτής των μεταναστών, με τυπικούς δράστες, τυπικά θύματα και τυπικές συμπεριφορές, τα ΜΜΕ επιτελούν μία επιμέρους λειτουργία, στο πλαίσιο της κατασκευής της κοινωνικής πραγματικότητας. Με την εν λόγω κατασκευή υπηρετούν αρχικά ανάγκες για επιβεβαίωση της θετικής ταυτότητας των μελών της κοινωνίας, για απενοχοποίηση και για εκτόνωση εντάσεων, για διασφάλιση της κοινωνικής σταθερότητας και συνοχής. Ο κοινωνικός αυτός ρόλος των Μέσων ανταμείβεται πολύπλευρα, με βάση όσα προαναφέρθηκαν, από το αγοραστικό κοινό, τους διαφημιζόμενους, αλλά και τις χρηματοδοτούσες δυνάμεις. Την ίδια στιγμή τα ΜΜΕ συμβάλλουν με τρόπο δυναμικό στη δημιουργία χώρων κοινωνικού αποκλεισμού και τελικά ευνοούν, αν δεν προκαλούν, την επαληθευτική των αφορισμών αυξημένη εμπλοκή των μεταναστών στις καταλογιζόμενες σε αυτούς εγκληματικές πράξεις.

Τα γεγονότα, που αφορούν σε εγκληματικές πράξεις με φερόμενους ως δράστες μετανάστες, αποτελούν ιδανικό ειδησεογραφικό περιεχόμενο για τα ΜΜΕ. Είναι σαφές για ποιους λόγους η εγκληματικότητα των μεταναστών αποτελεί αγαπημένο θέμα των ΜΜΕ. Συγκεκριμένα :

**α)** Οι αλλοδαποί και κυρίως οι οικονομικοί μετανάστες, που βρίσκονται σε δυσμενέστερη θέση, λόγω της έλλειψης οικονομικών πόρων, εργασίας και οποιωνδήποτε κοινωνικών δεσμών στη χώρα υποδοχής, αποτελούν μία *defacto* παρεκκλίνουσα ομάδα, με την έννοια της αρνητικά αξιολογούμενης διαφοροποίησης της από το σύνολο. Η παρουσία τους λοιπόν καθεαυτή αποτελεί «είδηση» και υπόκειται εύκολα σε εκμετάλλευση, αφού οι μετανάστες αποτελούν τον αναγκαίο για την κοινωνική συνοχή «άλλο»

**β)** Το θέμα της εγκληματικότητας των μεταναστών εξασφαλίζει ως αντικείμενο ειδησεογραφίας το ενδιαφέρον του κοινού. Όπως ήδη προαναφέρθηκε οι εγκληματικές πράξεις των μεταναστών αποτελούν ειδησεογραφικό θέμα με βέβαιη απήχηση στο κοινό, καθώς στο πρόσωπο των μεταναστών εντοπίζεται μία διπλή παρέκκλιση. Ο μετανάστης είναι αποκλίνων στη χώρα υποδοχής, εξαιτίας της ξένης προέλευσής του, παρόλο

που η παρέκκλιση αυτής της μορφής δεν επιφέρει κυρώσεις, από το πλαίσιο άσκησης του επίσημου κοινωνικού ελέγχου. Συγχρόνως όμως εφ' όσον ο μετανάστης εκδηλώσει συμπεριφορά που συνιστά παράβαση των κανόνων δικαίου της χώρας υποδοχής, καθίσταται παρεκκλίνων σ' ένα δεύτερο επίπεδο, εκείνο του επίσημου πλέον κοινωνικού ελέγχου. Η ειδησεογραφική λοιπόν αξία των εγκληματικών πράξεων των μεταναστών, που έγκειται στον χαρακτήρα της σύγκρουσης εντοπίζεται τόσο στο επίπεδο της διαφορετικής (εθνικής, κοινωνικής, πολιτισμικής) προέλευσης, όσο και στο επίπεδο της παραβίασης των νόμων.

γ) Οι μετανάστες, ως ξένοι, εμπεριέχουν στην ύπαρξή τους το στοιχείο του αγνώστου, επομένως της καινοτομίας για τα ΜΜΕ. Το γεγονός λοιπόν που τους αφορά, πληροί επιπλέον και το κριτήριο της επικαιρότητας, με αποτέλεσμα την ενίσχυση της ειδησεογραφικής του αξίας και την άνοδό του στη κλίμακα ιεράρχησης των ειδήσεων στη διάταξη του Μέσου.

δ) Η είδηση που αφορά σε εγκλήματα, με δράστες μετανάστες, μπορεί εύκολα να προσωποποιηθεί, γεγονός που αυξάνει ακόμη περισσότερο την ειδησεογραφική της αξία. Πράγματι, σύμφωνα με όσα αναπτύχθηκαν ανωτέρω, η δυνατότητα σύνδεσης του γεγονότος με ένα συγκεκριμένο πρόσωπο, εν προκειμένω, με το μετανάστη, καθιστά ευχερέστερη την πρόσληψη της είδησης και τη διαμόρφωση άποψης ως αντίδραση σ' αυτήν.

ε) Οι αλλοδαποί, κυρίως οι μετανάστες και οι πρόσφυγες, αποτελούν πρόσφορο αντικείμενο στερεοτυπικής παρουσίασης από τα ΜΜΕ. Οι προφανείς φυσικές, κοινωνικές, πολιτισμικές και οικονομικές ιδιαιτερότητές τους επιτρέπουν την αναπαράστασή τους με τρόπο στερεοτυπικό, με τον υπερτονισμό, την τυποποίηση και τελικώς τη γενίκευση αρνητικών στοιχείων. Δηλαδή η διαφορετική προέλευση των μεταναστών, προσφέρει έναν ιδανικό συνδετικό κρίκο και συγχρόνως μια εύχρηστη ερμηνευτική βάση, για την παρουσίαση της εγκληματικότητας. Επομένως είναι δυνατή η θεματοποίηση, με τη συνάρτηση όλων των εγκλημάτων, που διαπράττονται από μετανάστες, βάσει του υποκειμένου τους και την ενσωμάτωσή τους στη νέα κατασκευασμένη κατηγορία, δηλαδή την εγκληματικότητα των μεταναστών. Το ζεύγος μετανάστης –έγκλημα παγιώνεται και λειτουργεί πλέον αυτοματοποιημένα, χωρίς να απαιτεί κάθε φορά ιδιαίτερες ερμηνείες και αξιολογήσεις.

**στ)** Η κατηγοριοποίηση αυτή ευνοεί και την κατασκευή από τα ΜΜΕ **κ υ μ ά τ ω ν ε γ κ λ η μ α τ ι κ ό τ η τ α ς**, κάθε φορά που οι περιστάσεις το απαιτούν, όπως π.χ. σε περιπτώσεις που κρίνεται αναγκαίος ο αποπροσανατολισμός της κοινής γνώμης από σοβαρότερα, ή μάλλον υπαρκτά κοινωνικά προβλήματα, ή ακόμη και από τα πραγματικά αίτια εμφάνισης των σχετικών εγκληματικών συμπεριφορών. Με τον τρόπο αυτό, το μεμονωμένο γεγονός μιας εγκληματικής πράξης με δράστη μετανάστη ερμηνεύεται επιφανειακά, στο πλαίσιο της κατηγορίας, που χαρακτηρίζεται ως «εγκληματικότητα των μεταναστών» και παραμένει στην επικαιρότητα, διατηρώντας την εμπορευματική του αξία για τις επιχειρήσεις των ΜΜΕ.

#### **5. Η απεικόνιση της εγκληματικότητας των μεταναστών στον ημερήσιο τύπο.**

Σε συνάρτηση με τα προαναφερθέντα βρίσκεται και η απεικόνιση της εγκληματικότητας των μεταναστών στον ημερήσιο τύπο. Αυτό προκύπτει αναμφίβολα από χαρακτηριστικά δημοσιεύματα του τελευταίου χρονικού διαστήματος. Συγκεκριμένα σε δημοσίευμα του Κώστα Ονισένκο στην Καθημερινή της 26<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2010, σελ. 16, με τίτλο «Μάχες για τη "μοιρασιά" της Αθήνας» αναφέρεται «Ναρκωτικά: Η Πατησίων από την Ομόνοια μέχρι την πλατεία Κολιάτσου, έχει μετατραπεί σε ναρκοπάζαρο και ελέγχεται από συμμορίες Αφρικανών. Η διακίνηση γίνεται από συμμορίες Σομαλών και σε μικρότερο βαθμό από ομάδες άλλων εθνικοτήτων. Ληστείες περαστικών: Μεταξουργείο, Πλ. Βάθης, Μάρνη, Ζήνωνος, Αγίου Κωνσταντίνου. Οι συμμορίες αποτελούνται κυρίως από Αλγερινούς και Μαροκινούς. Η δράση τους είχε ξεκινήσει από την οδό Μάρνη και το Μεταξουργείο με διαρρήξεις αυτοκινήτων και κλοπές πορτοφολιών από το 2005. Πορνεία: Χαλκοκονδύλη, 3<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου, Πατησίων (από Σατωβριάνδου μέχρι Πλ. Αμερικής), Μάρνη (από Πλ. Καραϊσκάκη μέχρι Πατησίων). Στις πιάτσες του αγοραίου έρωτα δραστηριοποιούνται κυρίως κοπέλες από τη Νιγηρία, ενώ Νιγηριανοί ελέγχουν το κύκλωμα. Αλβανοί φέρονται να ελέγχουν τους φανερούς και κρυφούς οίκους ανοχής που βρίσκονται στην ευρύτερη περιοχή. Σε Ζήνωνος και Πειραιώς, γυναίκες (κυρίως από βαλκανικές χώρες) εκδίδονται σε συγκεκριμένα ξενοδοχεία. Παραεμπόριο: Πατησίων, 3<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου, Πλ. Βικτωρίας. Γίνεται κυρίως από άτομα που κατάγονται από Ν. Αφρική, Πακιστάν και Μπανγκλαντές. Τα



προϊόντα αγοράζονται από παράνομες αποθήκες που βρίσκονται σε περιοχές του κέντρου. Επίσης επί της Ζήνωνος γίνεται λαθρεμπόριο τσιγάρων.

Περαιτέρω σε δημοσίευμα του Κώστα Λουκόπουλου στο Έθνος της 15<sup>ης</sup> Μαΐου 2011, σελ. 9, αναφέρεται: «Η τοπική άνοδος της δημοτικότητας των ακροδεξιών αντιλήψεων είναι η άλλη όψη του νομίσματος «Λυπάμαι πολύ που απουσιάζει το κράτος από τη σκληρή πραγματικότητα και τα προβλήματα του κέντρου. Πρέπει να βρεθούν λύσεις αμέσως. Δεν έχω καμία αντίρρηση, εάν η δράση των ακροδεξιών συμβάλλει σε αυτό λέει η κ. Μαρία Παππά. Οι Μαρία και Θάλεια Σεργίου διατηρούν επιχείρηση στην οδό 3<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου. «Διερχόμενοι μετανάστες έχουν σπάσει δύο φορές τα αυτοκίνητά μας έξω από το κατάστημα και δύο φορές τη βιτρίνα. Οι Έλληνες είμαστε πια μια μικρή μειονότητα που συρρικνώνεται, αλλά αρκετοί είναι αποφασισμένοι να παραμείνουν» τονίζει η κ. Θάλεια Σεργίου.....».

Εξάλλου σε δημοσίευμα του Άγγελου Κωβαίου στο ΒΗΜΑ της 9<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2011, σελ. Α 26, με τίτλο «Επιχείρηση –αστραπή στην Αθήνα» και υπότιτλο «Στόχος οι συμμορίες αλλοδαπών που σε συνεργασία με έλληνες κακοποιούς λυμαίνονται τις υποβαθμισμένες περιοχές του κέντρου» αναφέρεται «Σχέδιο για την εφαρμογή επιχείρησης -«σκούπας» στο ιστορικό κέντρο της Αθήνας, με στόχο τη σύλληψη και τον έλεγχο των παράνομων μεταναστών και εγκληματικών ομάδων που δρουν στην περιοχή, βρίσκεται στα συρτάρια αξιωματούχων της Ελληνικής Αστυνομίας και του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. Στο στόχαστρο θα βρεθούν κυρίως οι εγκληματικές συμμορίες αλλοδαπών που πολλές φορές και σε συνεργασία με Έλληνες κακοποιούς, λυμαίνονται με πολλούς τρόπους τις υποβαθμισμένες περιοχές του κέντρου της πρωτεύουσας. Οι αστυνομικές αρχές έχουν εκπονήσει σχέδιο εδώ και μήνες και, σύμφωνα με πληροφορίες, δηλώνουν έτοιμες για την εφαρμογή του, αν και εφόσον κριθεί ότι ενέργειες τέτοιου τύπου είναι αναγκαίες, στο πλαίσιο της εφαρμογής της νέας νομοθεσίας για τη μετανάστευση και τη χορήγηση ασύλου. Μικρότερης κλίμακας επιχειρήσεις έχουν αρχίσει ήδη σε μεγάλες επαρχιακές πόλεις, μεταξύ των οποίων και ο Βόλος, από όπου τις τελευταίες εβδομάδες του έτους έχουν απελαθεί περίπου 60 παράνομοι μετανάστες....».

Είναι σαφές, ότι τα ανωτέρω δημοσιεύματα τριών εγκύρων εφημερίδων ευρείας κυκλοφορίας, διαφορετικής πολιτικής αποχρώσεως, συμπίπτουν όσον

αφορά στην εγκληματικότητα των αλλοδαπών. Στο ίδιο μήκος κύματος κινούνται και τα δημοσιεύματα του λοιπού ημερήσιου τύπου.

#### **6. Συμπερασματικές κρίσεις από την απεικόνιση της εγκληματικής δραστηριότητας των αλλοδαπών στον ημερήσιο τύπο.**

Από τη συγκριτική μελέτη των λέξεων των δημοσιευμάτων, που προσδιορίζουν τη συμπεριφορά και το χαρακτήρα του μετανάστη και του Έλληνα δράστη, διαπιστώνεται εμφανής διαφοροποίηση του τρόπου αναπαράστασης. Οι εφημερίδες χρησιμοποιούν για να περιγράψουν και να χαρακτηρίσουν τη συμπεριφορά του μετανάστη, εκτός από τις λέξεις, τις οποίες αξιοποιούν και στην περίπτωση των ημεδαπών δραστών, μια σειρά ιδιαίτερων εκφράσεων που συγκλίνουν προς συγκεκριμένα γνωρίσματα. Τα γνωρίσματα αυτά προβάλλονται γενικευμένα με σαφή τρόπο ως χαρακτηριστικά των μεταναστευτικών πληθυσμών, ειδικότερα των Αλβανών, οι οποίοι κυριαρχούν στα δημοσιεύματα. Προς την κατεύθυνση της σύνδεσης της εθνικής προέλευσης ή έστω της αλλοδαπής προέλευσης του δράστη με ορισμένα αρνητικά γνωρίσματα του χαρακτήρα ή της συμπεριφοράς συντείνει η συνήθης πρακτική των εφημερίδων, να συνοδεύουν τις αναφορές στα εν λόγω γνωρίσματα με προσδιοριστικούς της προέλευσης όρους, όπως π.χ. αλβανικά κυκλώματα, αλβανική –ρωσική μαφία, αλβανική σπείρα, Τούρκοι δουλέμποροι.

1) Ειδικότερα, οι μετανάστες δράστες περιγράφονται στα δημοσιεύματα ως «αδίστακτοι» και ιδιαίτερα σκληροί. Η συμπεριφορά τους χαρακτηρίζεται συχνά ως «αποτρόπαιη», περιγράφεται με όρους δηλωτικούς ακραίας αγριότητας, που ξεπερνούν συνήθως σε ένταση αντίστοιχες αναφορές σε εγκλήματα Ελλήνων και προκαλούν εύλογο φόβο και πανικό στον αναγνώστη. Ενδεικτικά αναφέρονται ορισμένες χαρακτηριστικές και συνήθεις εκφράσεις οι οποίες αποδίδουν στον ημερήσιο τύπο την ιδιαίτερη σκληρότητα της συμπεριφοράς του μετανάστη δράστη, όπως «με πρωτοφανή αγριότητα», «αγριότητα του δράστη», «με βάρβαρο τρόπο λύνουν τις διαφορές τους», «τον τρόπο και τον θάνατο σκόρπισαν» κ.λ.π. Είναι χαρακτηριστικό ότι, σε σχέση με τον απαξιωτικό χαρακτήρα της αναπαράστασης του μετανάστη, ότι χρησιμοποιούνται συχνά όροι που παρουσιάζουν τη συμπεριφορά του με εκείνη των ζώων «ζωώδη ένστικτά τους», «κτηνωδώς βίασαν», «σαν άγρια θηρία ορμούν», «ανθρωποειδή» κ.λ.π.

Επίσης ενδεικτικά στοιχεία της ιδιαίτερης σκληρότητας του μετανάστη δράστη είναι κατά τον ημερήσιο τύπο η αναληψία του. Πράγματι στις περιπτώσεις τέλεσης εγκλημάτων από μετανάστες οι εφημερίδες περιγράφουν το δράστη ως συγγνό εγκληματία, ασυγκίνητο από τον ανθρώπινο πόνο. Έτσι το μετανάστη εγκληματία και τις πράξεις του προσδιορίζουν στα δημοσιεύματα εκφράσεις όπως: «εν ψυχρώ εκτέλεσαν / έσφαξαν», «αδιαφορώντας για τα θύματα», «αδίστακτοι Αλβανοί», «ανάληγοι», «του κατάφεραν ανελέητα χτυπήματα».

2) Ένα επιπρόσθετο χαρακτηριστικό που αποδίδεται πολύ συχνά στο μετανάστη δράστη είναι η έλλειψη ηθικής, με την έννοια της ευθύτητας και ενός περί δικαίου αισθήματος, που ισχύει και στο επίπεδο των ατόμων, τα οποία εμφανίζουν εγκληματικές συμπεριφορές. Η συμπεριφορά του περιγράφεται ως ύπουλη, όπως «τον έφαγε μπαμπέσικα», «μπαμπέσικα τραυμάτισε» κ.λ.π. και αχάριστη απέναντι στους Έλληνες, όπως «εκμεταλλεύθηκε την εμπιστοσύνη που του έδειξε», «ανταπέδωσαν αυτό που τους προσέφερε το ηλικιωμένο ζευγάρι». Μάλιστα τονίζεται ιδιαίτερα το γεγονός, ότι συχνά θύματα των μεταναστών είναι ηλικιωμένα άτομα, όπως «έκανε ληστείες ηλικιωμένων», «εισέβαλαν σε σπίτι ηλικιωμένων».

3) Ένα τρίτο στοιχείο της αναπαράστασης του μετανάστη δράστη είναι η έμφαση στον οργανωμένο χαρακτήρα της εγκληματικής δραστηριότητας. Συχνά απαντάται στα δημοσιεύματα, που σχετίζονται με εγκληματικές ενέργειες μεταναστών, η ιδιαίτερα φορτισμένη αρνητική λέξη «μαφία», καθώς και τα παράγωγα και συνώνυμα αυτής «αλβανική / ρώσικη μαφία», «μαφιόζος», «αρχιμαφιόζος», «μαφιόζικο συνδικάτο», «γκάνγκστερ», «γκανγκστερικές μεθόδους» κ.λ.π. Πρέπει να σημειωθεί ότι άλλες λέξεις ενδεικτικές του οργανωμένου χαρακτήρα της εγκληματικής δραστηριότητας, όπως: «σπείρα», «συμμορία», «κύκλωμα» κ.λ.π. εντοπίζονται σχεδόν εξίσου στα δημοσιεύματα που καταγράφουν εγκλήματα ημεδαπών και μεταναστών. Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο με τις σχετιζόμενες με τη «μαφία» παραπάνω λέξεις, οι οποίες δεν χρησιμοποιούνται στα σχετικά δημοσιεύματα για να χαρακτηρίσουν εγκληματική δραστηριότητα Ελλήνων. Δίνεται λοιπόν στις εφημερίδες κατά τρόπο σαφή η αίσθηση μιας οργανωμένης, εισαγομένης εγκληματικότητας βαριάς μορφής. Η τρομοκρατική επίδραση βεβαία της χρήσης των σχετικών λέξεων και εκφράσεων είναι σχεδόν αυταπόδεικτη,

ακόμη περισσότερο λόγω της συχνότητας με την οποία εμφανίζονται αυτές στα δημοσιεύματα.

4) Τέλος η εγκληματική συμπεριφορά των μεταναστών περιγράφεται συχνά στον ημερήσιο τύπο ως σταθερή εκδήλωση του χαρακτήρα τους, που εκδηλώνεται με διαρκή τρόπο και όχι ως μεμονωμένη περίπτωση. Η σταθερότητα αυτή της εγκληματικής βούλησης και πράξης αποδίδεται από τις εφημερίδες, εκτός των άλλων, στη θρασύτητα των μεταναστών, «θρασύτατοι Αλβανοί», «θρασύτατη ληστεία», «το θράσος ξεπέρασε κάθε όριο» κ.λ.π. Περιγράφεται άλλωστε με χαρακτηριστικές εκφράσεις, που δεν απαντώνται στην περίπτωση εγκλημάτων, τα οποία τελούνται από Έλληνες, όπως «ανεξέλεγκτα σκορπούν τον θάνατο», «λυμαίνονται τα καταστήματα», «ρημάζουν» κ.λ.π. Η διάρκεια μιας τέτοιας συμπεριφοράς, που συνάγεται και από το χρόνο διάρκειας των ρημάτων, δημιουργεί εύλογα έντονη ανησυχία και συνεπώς αρνητική διάθεση των αναγνωστών έναντι των μεταναστών.

5) Σε συνάρτηση με την πτυχή αυτή της δράσης των μεταναστών, δίνεται η εικόνα της ανεπάρκειας των μέτρων καταστολής σε σχέση με την περιγραφόμενη παράνομη δραστηριότητα. Οι μετανάστες παρουσιάζονται να δρουν κατά τρόπο μη υποκείμενο σε κανένα περιορισμό, να καταλύουν κάθε αρχή της έννομης τάξης π.χ. «ανενόχλητοι πλέον δρουν», «ασύδοτοι», «έχουν καταντήσει πληγή» και να επιβάλλουν τελικά με τη συμπεριφορά τους την αντίδραση των ίδιων των πολιτών, ακόμη και με αυτοδικία.

## **ΣΤ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα ουσιαστικώς αποτελεί μία κοινωνική κατασκευή, παρά το γεγονός ότι η συγκρότηση ενός εγκληματικού στερεοτύπου συσκοτίζει τους πραγματικούς όρους του προβλήματος και συμβάλλει αυτοτελώς στην εγκληματογένεση. Αναμφίβολα όμως υφίσταται μία υπαρκτή τάση αυξημένης συμμετοχής από εθνικές ομάδες μεταναστών σε ορισμένες κατηγορίες εγκλημάτων, χωρίς όμως η έκταση της εμφανούς εγκληματικότητας που παρουσιάζουν να συνιστά προς το παρόν σοβαρό κοινωνικό πρόβλημα. Υπάρχει εκ των πραγμάτων στο σώμα της ελληνικής κοινωνίας μία αριθμητικά σημαντική κοινότητα μεταναστών. Οι συνέπειες αυτής της συνύπαρξης δεν είναι ούτε μη αναστρέψιμη ζοφερή

πραγματικότητα, ούτε ζωτικός εξουσιαστικός μύθος, αλλά ήδη μέρος της κοινωνικής μας ιστορίας. Το εγκληματικό φαινόμενο άλλωστε δεν είναι δυνατόν να κατανοηθεί εκτός του συγκεκριμένου κοινωνικού, ιστορικού και πολιτισμικού πλαισίου και των συνθηκών που εκδηλώνεται.

Λόγω της συνεχούς ροής και νέων μεταναστών στον ελλαδικό χώρο, υπάρχει σήμερα στη χώρα ένας πολύ μεγάλος αριθμός μεταναστών που είναι παράνομοι. Είναι περίπου «άνθρωποι σε παρένθεση». Φοβισμένοι, συχνά χωρίς το πραγματικό τους όνομα, πολλές φορές άστεγοι, εξαθλιωμένοι, αποξενωμένοι. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, ο κίνδυνος απώλειας της ίδιας της αυτοεκτίμησής τους είναι περισσότερο από ορατός. Οι άθλιες υλικές συνθήκες διαβίωσής τους και ο πλήρης κοινωνικός αποκλεισμός επηρεάζουν πιθανόν τους δείκτες της εγκληματικότητας λόγω της διάπραξης εγκλημάτων επιβίωσης ή και βίαιης αντίδρασης. Δεν έγκειται όμως εδώ ο πραγματικός κίνδυνος για την μελλοντική ειρήνη και συνοχή. Ο κλονισμός της ηθικής συγκρότησης του ατόμου και η έλλειψη αυτοεκτίμησης οδηγούν μοιραία στην απώλεια όχι μόνο του αυτοσεβασμού, αλλά και του σεβασμού προς τους άλλους, οικείους ή τρίτους, είτε πρόκειται για την ηθική τους υπόσταση, είτε για την περιουσία τους ή ακόμη και την σωματική ακεραιότητα ή τη ζωή τους. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, οι μετανάστες στη πατρίδα μας, κυρίως όσοι είναι παράνομοι, χωρίς δική τους ευθύνη, διατρέχουν τον κίνδυνο κλονισμού ή και απώλειας βασικών αξιών, οι οποίες συγκροτούν την ανθρώπινη συνείδηση και υπόσταση και αποτελούν την αυτονόητη προϋπόθεση και βάση της κοινωνικής συνύπαρξης των ανθρώπων, ανεξαρτήτως από τις μεταξύ τους συγκρούσεις, ρήξεις και διαφορές. Ο εν λόγω κίνδυνος απειλεί να δηλητηριάσει το συνολικό κοινωνικό ιστό, στο βαθμό που οι μετανάστες αποτελούν εκ των πραγμάτων οργανικό τμήμα της ελληνικής κοινωνίας. Πρόκειται για σοβαρό και υπαρκτό κοινωνικό πρόβλημα που αφορά όλους. Ήδη γεννιούνται και μεγαλώνουν παιδιά μεταναστών σε ένα κοινωνικό περιβάλλον περιθωριοποίησης και ένα ηθικό κλίμα αποσύνθεσης. Τα παιδιά αυτά όταν γίνουν ενήλικες, είναι πιθανόν να διεκδικήσουν όσα η κοινωνία τους στέρησε και τους οφείλει με το μόνο τρόπο που θα γνωρίζουν και θα είναι γι' αυτούς εφικτός, δηλαδή την ένταξη σε δομημένες εγκληματικές υποκοουλτούρες που θα έχουν εν τω μεταξύ συγκροτηθεί και γενικότερα την αντικοινωνική και εγκληματική εκτροπή.

Είναι γεγονός ότι το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για τους μετανάστες και πρόσφυγες εντάσσεται στον κεντρικό σχεδιασμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο έχει έντονα αποτρεπτικό και κατασταλτικό χαρακτήρα. Η αναζήτηση μιας διαφορετικής μεταναστευτικής πολιτικής πρέπει να επιδιωχθεί στο συγκεκριμένο πλαίσιο της συμμετοχής της χώρας σε μία υπερεθνική οικονομική και πολιτική οντότητα. Η αρμόζουσα μεταναστευτική πολιτική αποτελεί το γόρδιο δεσμό των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός, ότι η κατάργηση οποιουδήποτε περιορισμού θα κατέληγε σε μία χωρίς προηγούμενο μεταναστευτική κίνηση με ανεξέλεγκτες κοινωνικές συνέπειες. Όπως επίσης αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός, η αντιφατική διάσταση του εν λόγω εγκληματολογικού φαινομένου. Από την μία πλευρά η πολυεπίπεδη εγκληματογόνος επίδραση του παράνομου καθεστώτος των μεταναστών και από την άλλη η κυνική αλλά ρεαλιστική αποτρεπτική και κατασταλτική πολιτική, που έχουν επιλέξει τα κράτη και τα κεντρικά διακυβερνητικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αναμφίβολα όμως αυτό δεν επαρκεί, διότι εν τω μεταξύ σωρεύονται και βοούν τα προβλήματα μιας σκληρής καθημερινής πραγματικότητας, την οποίαν βιώνουν άνθρωποι με σάρκα και οστά, ατομικές υπάρξεις οι οποίες υποφέρουν, ελπίζουν, αγωνιούν, προσδοκούν και αγωνίζονται για την επιβίωσή τους και την εξασφάλιση μιας ανθρώπινης και ασφαλούς διαβίωσης για τους ίδιους και τις οικογένειές τους. Εν όψει όλων αυτών καθίσταται σαφές, ότι η κοινωνική κατασκευή ενός εγκληματικού στερεοτύπου συμβάλλει στην περαιτέρω περιθωριοποίηση και ένταση της όποιας εγκληματικής δραστηριότητας εθνικών μεταναστευτικών ομάδων και τη δημιουργία ενός φαύλου κύκλου εγκληματοποίησης και εγκληματικότητας. Ο φόβος του εγκλήματος και η ρατσιστική στάση και συμπεριφορά επιδεινώνουν το φαινόμενο, δημιουργούν νέες πηγές κοινωνικής έντασης και διαμορφώνουν συνθήκες διάπραξης και άλλων εγκλημάτων, είτε εις βάρος των μεταναστών, είτε εκ μέρους τους με τρόπο ανακλαστικό εις βάρος γηγενών ή εις βάρος άλλων μεταναστών. Οι συνθήκες και οι όροι διαβίωσης των μεταναστών, κυρίως αυτών που είναι παράνομοι, στην Ελλάδα και η αρνητική αλληλεπίδρασή τους με τους επίσημους και άτυπους μηχανισμούς κοινωνικού ελέγχου προοιωνίζονται σοβαρά κοινωνικά προβλήματα, μεταξύ των οποίων η έξαρση της εγκληματικότητας, στο προσεχές μέλλον της άνδρωσης μίας δεύτερης γενιάς

μεταναστών στο σημερινό συγκεκριμένο κοινωνικό, πολιτικό και πολιτιστικό πλαίσιο.

Αποτελεί αδιαμφισβήτητο γεγονός, ότι η ποσοτική αύξηση και ποσοτική χειροτέρευση της εγκληματικότητας έχει σχέση με την ανομοιογένεια των κοινωνιών. Όσο μεγαλύτερη είναι η ανομοιογένεια αυτή, τόσο αυξάνει και επιδεινώνεται η εγκληματικότητα. Συνεπώς επιβάλλεται η λήψη μέτρων, για την, όσο το δυνατόν, διατήρηση μιας σχετικής τουλάχιστον ομοιογένειας και την αποφυγή της ανομοιογένειας. Πρωτίστως όμως επιβάλλεται ο περιορισμός, αν όχι η πλήρης παύση, της εισόδου και νέων μεταναστευτικών κυμάτων αλλοδαπών εντός του ελλαδικού χώρου. Η Ελλάδα δεν αντέχει στην εισροή και άλλων μεταναστών, ιδίως εν όψει και της οικονομικής κρίσης την οποία βιώνει. Για τον σκοπό αυτό πρέπει να ενταθούν οι έλεγχοι στα σύνορα, τόσο από πλευράς Ελλήνων συνοριοφυλάκων, όσο και από πλευράς της Frontex. Περαιτέρω πρέπει να γίνουν ενέργειες νομιμοποίησης εκείνων των μεταναστών οι οποίοι πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις. Το τελευταίο θα συμβάλει στην προοδευτική εξάλειψη της ανομοιογένειας και στην έξοδό τους από το περιθώριο, που είναι φυτώριο εγκληματικότητας και την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία. Προς την κατεύθυνση αυτή κινούνται οι προαναφερθέντες νόμοι: **1)** ο ν. 3386/2005 «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε από τους ανωτέρω αναφερομένους νόμους και εξειδικεύθησαν οι διατάξεις του από τα ανωτέρω π. δ/τα, **2)** ο πρόσφατος ν. 3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής κ.λ.π.», **3)** ο ν. 3304/2005 «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετησίου προσανατολισμού» και **4)** ο νέος ν. 3838/2010 «Σύγχρονες διατάξεις για την ελληνική ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών», με τον οποίον προβλέπεται η υπό προϋποθέσεις χορήγηση της ελληνικής ιθαγένειας σε αλλοδαπούς που διαμένουν στην Ελλάδα, όπως και η χορήγηση σε αυτούς κάτω από τις προϋποθέσεις που αναφέρθηκαν του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές.

## **ΤΕΤΑΡΤΟ ΜΕΡΟΣ**

### **Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ**

#### **A. Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ – ΟΙ ΝΕΟΠΤΩΧΟΙ**

Η οικονομική και κοινωνική κρίση που διέρχεται η Ελλάδα έχει οδηγήσει σε ανατροπές, αμφισβητήσεις και επαναπροσδιορισμό πολλών παραμέτρων, οι οποίες κατά τα τελευταία χρόνια έδειχναν σταθερές και ακλόνητες. Η παρούσα ανασφάλεια που φέρνει μία κατάσταση, εντός της οποίας τίποτα δεν είναι δεδομένο, επηρέασε την καθημερινή οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή. Παράλληλα δημιούργησε στη χώρα πλήθος νεόπτωχων και στρατιές ανέργων, με όλες τις εντεύθεν τραγικές συνέπειες, όπως αυτές απεικονίζονται στον ημερήσιο τύπο.

Συγκεκριμένα, ολοταχώς 50 χρόνια πίσω γυρίζει η αγορά εργασίας, στην περίοδο της (γερμανικής) μετανάστευσης και των άθλιων συνθηκών διαβίωσης στις πόλεις και κυρίως στην περιφέρεια. Ήδη η πραγματική ανεργία αναμένεται να προσεγγίσει το 20% φέτος το χειμώνα (2011-2012), καθώς τα επίσημα ποσοστά έκλεισαν στο 16,2% την περασμένη άνοιξη 2011, χωρίς να υπολογίζεται ένα ποσοστό λανθάνουσας ανεργίας που υπολογίζεται στο 2% με 3%. (σποραδικά εργαζόμενοι από την συνεχή –πλην μάταια –αναζήτηση εργασίας κ.ά.). Επιπρόσθετα το Υπουργείο Εργασίας υπολογίζει ότι η επίσημη ανεργία θα ήταν 3 μονάδες ψηλότερα, δηλαδή από 16,2% που επίσημα καταγράφεται στο 19%, εάν δεν υπήρχαν τα προγράμματα στήριξης της απασχόλησης και οι γενναίες επιδοτήσεις του ΟΑΕΔ προς τις επιχειρήσεις όχι για να προσλάβουν άνεργους, αλλά απλώς και μόνο για να μη απολύσουν τους ήδη απασχολούμενους (επιδότηση 60.000 θέσεων στα ξενοδοχεία και 400.000 σε βιομηχανία –υπηρεσίες κ.ά.).

Αντίστοιχα πριν από 50 χρόνια, την εξαιρετικά δύσκολη πολιτικά και οικονομικά περίοδο του 1961, η ανεργία, σύμφωνα με τα στοιχεία του Ινστιτούτου Εργασίας της ΓΣΕΕ, είχε φθάσει στο 26,4%, καθώς η χώρα είχε 864.000 άνεργους, όταν το εργατικό δυναμικό ήταν μόλις 3.640.000 άτομα, έναντι σχεδόν 5 εκατομμυρίων σήμερα. Και τούτο, καθώς ο πληθυσμός της χώρας ήταν το 1961 σημαντικά μικρότερος, 8,4 εκατομμύρια έναντι σχεδόν



10,8 εκατομμύρια σήμερα, ενώ ήταν στο αποκορύφωμά της η μετανάστευση προς την γοργά αναπτυσσόμενη Γερμανία και τις άλλες χώρες του οικονομικού Βορρά.

Την ίδια στιγμή η ανεργία, πέραν των δυσεπίλυτων προβλημάτων που προκαλεί στις οικογένειες των θυμάτων και την καταστροφή των εργασιακών δεξιοτήτων και των ασφαλιστικών δικαιωμάτων, προκαλεί και τεράστια ελλείμματα στα ασφαλιστικά ταμεία. Με αποτέλεσμα τα Ταμεία να αδυνατούν να καταβάλουν τις νέες δραματικά μειωμένες συντάξεις, ενώ από την άλλη ο κρατικός προϋπολογισμός αδυνατεί να χρηματοδοτήσει τα ταμειακά ανοίγματα, λόγω επιτήρησης και τρόικας. Για παράδειγμα το ΙΚΑ εμφανίζει υστέρηση εσόδων 18% έναντι του 2010 και ήδη έχει απορροφήσει το σύνολο της κρατικής ενίσχυσης για το 2011. Κατά συνέπεια οι συντάξεις του β' εξαμήνου 2011 εξαρτώνται από την είσπραξη των χρεών προς το ΙΚΑ, ρύθμιση που δεν έχει παρά πολύ μικρά ανταπόκριση, και από την υποθήκευση των κρατικών ομολόγων προς τις τράπεζες και την παροχή 3μηνης ρευστότητας (ρέπος) στο 70% της αξίας του τίτλου! Την ίδια στιγμή τα στοιχεία της ΓΣΕΕ δείχνουν ότι εν μέσω κρίσης, ή ίσως ακριβώς λόγω αυτής και της συνακόλουθης μείωσης των μισθών (ατομικές συμβάσεις, εκ περιτροπής εργασία κ.ά.), οι επιχειρήσεις παρουσιάζουν αυξημένα κέρδη. Και αυτό καθώς σε καμία περίπτωση η μείωση μισθών δεν αποτυπώνει και αντίστοιχη μείωση τιμών στην αγορά (Χρήστου Ζέρβα, Ελευθεροτυπία, 1/8/2011, σελ. 31).

Πρέπει να σημειωθεί, ότι τα Ασφαλιστικά Ταμεία κατάφεραν να βρουν το δώρο Χριστουγέννων 2011 των συνταξιούχων την τελευταία στιγμή, παίρνοντας προκαταβολή από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους έναντι των ομολόγων συνολικού ποσού 1 δισ. ευρώ, που έληγαν στις 19 Δεκεμβρίου 2011. Ο ΟΑΕΔ επίσης με ομόλογο 200 εκατ. ευρώ. Και το Δημόσιο για να καταβάλει το μειωμένο δώρο στους υπαλλήλους έβαλε στα συρτάρια όλα τα ληξιπρόθεσμα εντάλματα πληρωμής. Το τρίμηνο Οκτωβρίου - Δεκεμβρίου 2011 όπως προκύπτει από στοιχεία του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας είχε κηρυχθεί μερική αναστολή πληρωμών στον ιδιωτικό τομέα. Επτά στις δέκα επιχειρήσεις καθυστέρησαν την εξόφληση των δεδουλευμένων από μερικές μέρες έως και ένα μήνα. Και οι άλλες τρεις, από δύο μήνες έως και χρόνο. Το συμπέρασμα που εξάγεται από τα στοιχεία του ΣΕΕ είναι, ότι ένας

στους πέντε εργαζομένους στον ιδιωτικό τομέα έχει να πληρωθεί επί τρεις τουλάχιστον μήνες και ο αριθμός τους αγγίζει τις 500.000. Εάν συνυπολογιστούν και οι άνεργοι που δεν παίρνουν επίδομα και είναι περισσότεροι από 600.000, τότε ο αριθμός των ατόμων που το τελευταίο τρίμηνο Οκτωβρίου –Δεκεμβρίου 2011 δεν είχε εισόδημα ξεπερνά το 1.000.000. Από τα ίδια στοιχεία προκύπτει επίσης ότι τους τελευταίους μήνες του 2011 αυξήθηκε κατακόρυφα η ελαστική απασχόληση, με συμβάσεις μερικής ή εκ περιτροπής εργασίας παρά την εκρηκτική άνοδο της ανεργίας. Οι συμβάσεις μερικής απασχόλησης αυξήθηκαν κατά 120% σε σχέση με το 2010 και οι εκ περιτροπής κατά 432%. Οι μισθοί υποχώρησαν μεσοσταθμιστικά κατά 12%, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις η μείωση φθάνει και το 20%. Μία στις δύο επιχειρήσεις έχουν κάνει περικοπές και από την άλλη το ποσοστό της αδήλωτης εργασίας παραμένει σταθερά πάνω από το 29%.

Η δραματική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί στην πραγματική οικονομία επισημάνθηκε στην τελευταία συνάντηση της ηγεσίας του Υπουργείου Εργασίας με την τρόικα, υπό το βάρος των νέων πιέσεων για περαιτέρω απορρύθμιση της αγοράς εργασίας, μείωσης των κατώτατων μισθών ή περικοπής του 13<sup>ου</sup> και του 14<sup>ου</sup> μισθού κατά το πρότυπο του δώρου των υπαλλήλων και των συνταξιούχων. Στην περίπτωση αυτή το ΙΚΑ θα βρισκόταν τον Φεβρουάριο 2012 σε ταμειακή αδυναμία, αφού από την καταβολή του δώρου περιμένει έσοδα ύψους άνω των 2 δισ. ευρώ. Εφόσον βεβαίως επιβεβαιώνονταν οι προβλέψεις ότι το δώρο θα καταβάλλονταν ακόμη και στις επιχειρήσεις που βρίσκονται σε οικονομική δυσπραγία. Ωστόσο η πίεση της τρόικας για επιπλέον μείωση του κόστους εργασίας, σε ποσοστό που ορίστηκε στη συνάντηση με τη ΓΣΒΕΕ και την ΕΣΕ γύρω στο 20%, ήταν ασφυκτική, τονίζουν οι πρόεδροι των συνμοσπονδιών Δ. Ασημακόπουλος και Β. Κορκίδης. Στην επισήμανση ότι μία τέτοια συμπίεση των μισθών θα επιδεινώσει την ύφεση, οι εκπρόσωποι της τρόικας απάντησαν ότι πρέπει να γίνει αναδιάρθρωση του παραγωγικού μοντέλου με κάθε κόστος. Το έτος 2010, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των εμπόρων και των επαγγελματιοβιοτεχνών, η μείωση του τζίρου ήταν γύρω στο 15% στον κλάδο των τροφίμων και 20% - 40% στους άλλους κλάδους. Ήδη το 2011 καταγράφεται ακόμη μεγαλύτερη μείωση. Ουσιαστικά μέσα σε δύο χρόνια έχει μειωθεί στο μισό ο κύκλος της αγοράς των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων

που καλείται να προσαρμοστεί στα όρια της πιστωτικής ασφυξίας. Σε κανονικές συνθήκες το δώρο έδινε στην αγορά ρευστότητα της τάξεως των 5-6 δισ. ευρώ. Στις γιορτές των Χριστουγέννων 2011 –Πρωτοχρονιάς 2012, οι προσδοκίες ήταν κάτω από το μισό. Και βέβαια με την προϋπόθεση ότι θα καταβαλλόταν κανονικά ο 13<sup>ος</sup> μισθός, σε όσους καταβάλλεται, και δεν θα κάλυπτε αποπληρωμές δανείων, φόρων και εκτάκτων τελών.

Ο καθηγητής Σάββας Ρομπόλης θεωρεί, ότι οι αντοχές της οικονομίας και της κοινωνίας είναι πλέον οριακές και προβλέπει ότι η ανεργία θα ξεπεράσει τις χειρότερες προβλέψεις. Από τον Σεπτέμβριο 2009 μέχρι τον Οκτώβριο 2011 ο δείκτης απασχόλησης έπεσε 4,5 μονάδες, από 49% σε 44,5% και η ανεργία στο τρίτο τρίμηνο του 2011 έσπασε νέο ρεκόρ και αποτυπώνεται επισήμως στο 17,7%. Ο δείκτης απασχόλησης έτσι όπως αποτυπώνεται στην τελευταία έκθεση του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας είναι ο χειρότερος στη ζώνη του ευρώ. Φέτος πρώτη φορά όπως υπογραμμίζει ο επιστημονικός διευθυντής του ΙΝΕ ο αριθμός των εργαζομένων είναι μικρότερος από τον οικονομικά μη ενεργό πληθυσμό. Από τις 850.000 αυτοαπασχολούμενων εκτιμάται, ότι περίπου 300.000 έχουν αναστείλει την επαγγελματική τους δραστηριότητα και δεν έχουν ασφαλιστική ενημερότητα, όπως τονίζει ο γραμματέας της ΓΣΒΕΕ Ν. Σκορίνης. Συγκεκριμένα σημειώνει, ότι οι περισσότερες επιχειρήσεις δεν μπορούν να πάρουν ούτε κεφάλαια κίνησης, με αποτέλεσμα να καθυστερούν την καταβολή της μισθοδοσίας και να συμβάλλουν με τη σειρά τους στην επιδείνωση της οικονομικής ασφυξίας. Η καθίζηση αποτυπώνεται και στην πορεία των εσόδων του ασφαλιστικού συστήματος. Μέχρι το Σεπτέμβριο 2011 το ΙΚΑ είχε υστέρηση εσόδων 15% σε σύγκριση με το 2010 σε ταμειακή βάση, ενώ το δίμηνο Οκτωβρίου – Νοεμβρίου 2011 η υστέρηση έφθασε στο 18,2%. Στον ΟΑΕΕ στο δεκάμηνο Ιανουαρίου - Οκτωβρίου 2011 οι εισφορές ήταν μόλις 1,9 δισ. ευρώ, ενώ το 2010 έκλεισε με έσοδα από εισφορές 2,7 δισ. ευρώ (Μπάμπη Αγρόλαμπου, Ελευθεροτυπία 18/12/2011, σελ. 45).

Εξάλλου χαρακτηριστικά είναι τα δημοσιεύματα στον ημερήσιο τύπο, όπου διεκτραγωδούνται με τα μελανότερα χρώματα οι συνθήκες εξαθλίωσης, κάτω από τις οποίες διαβιούν εκατοντάδες χιλιάδες νεόπτωχων ελλήνων, που δημιούργησε η οικονομική κρίση που μαστίζει τη χώρα μας. Συγκεκριμένα σε δημοσίευμα της Ελευθεροτυπίας της 18/12/2011, σελ. 47 με τίτλο «Έχουν

ανάγκη για ένα πιάτο φαΐ» και υπέρτιπλο «Ουρές στα συσσίτια που οργανώνουν οι δήμοι, η εκκλησία και διάφοροι σύλλογοι πολιτών», γίνεται εκτενής αναφορά στα συσσίτια, στα οποία βρίσκουν καθημερινώς τροφή εκατοντάδες χιλιάδες έλληνες και μετανάστες, άνεργοι, που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας. Εάν δεν παρέχονταν τροφή μέσω αυτών των συσσιτίων σε όλους αυτούς τους αναξιοπαθούντες συνανθρώπους μας, ο θάνατός τους από ασιτία θα ήταν πολύ πιθανός. Επιπλέον σε δημοσίευμα του ΕΘΝΟΥΣ της 18/12/2011, σελ. 44 και 45 γίνεται λόγος σε εκείνους που αντιμετωπίζουν όχι μόνον το φάσμα της πείνας, αλλά και την έλλειψη στέγης, τους αστέγους. Οι αναφορές που γίνονται είναι συγκλονιστικές. Έτσι στο δημοσίευμα της Μαρίνας Ζιώζιου αναφέρονται εκτός άλλων και τα εξής: «Μέρες κοινωνικού κραχ. Σύγχρονοι «Άθλιοι» ψάχνουν τροφή και καταφύγιο στα νοσοκομεία. Ανήμποροι άνθρωποι επιδιώκουν με κάθε τρόπο την εισαγωγή τους σε κάποιο νοσοκομείο. Στην απόγνωσή τους φθάνουν να υποκριθούν τους πάσχοντες, ακόμα και τους ψυχικά διαταραγμένους, για να πετύχουν ολιγοήμερη νοσηλεία. Συχνά η νοσηλεία αστέγων που έχουν γίνει καλά παρατείνεται αφού δεν βρίσκεται κρεβάτι σε ξενώνα. Ο Τάσος Αντωνόπουλος, πρόεδρος εργαζομένων στο Λαϊκό είναι αποκαλυπτικός. Λέει χαρακτηριστικά: «Τα νοσοκομεία δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν αυτά τα περιστατικά των αστέγων. Νοσηλεύονται σε μας άστεγοι, που περιμένουν να τους βρούμε κρεβάτι σε κάποιον ξενώνα. Οι τοξικομανείς οροθετικοί έχουν αυξηθεί σημαντικά. Οι ίδιοι μας λένε ότι, δεν διστάζουν να κολλήσουν τον ιό, προκειμένου να εισπράξουν το επίδομα των οροθετικών που είναι 700 ευρώ. Ακούγεται σαν ψέμα, αλλά είναι πέρα για πέρα αληθινό...». Στο ίδιο δημοσίευμα αναφέρεται: «Άστεγοι κοιμούνται σε ράντσα και πάγκους του Λαϊκού. Όσοι δεν καταφέρνουν με κάποια δικαιολογία να νοσηλευθούν προσπαθούν να «τρυπώσουν» σε κάποιο νοσοκομείο. Άστεγη γιαγιά με όλη της την περιουσία σε μια βαλίτσα προσπαθεί να περάσει άλλη μια παγωμένη νύχτα πάνω στις καρέκλες των διαδρόμων του Λαϊκού Νοσοκομείου... Είκοσι χιλιάδες άτομα υπολογίζεται ότι ζουν στους δρόμους των πόλεων τα τελευταία δύο χρόνια, ενώ το φαινόμενο συνεχώς διογκώνεται. Ζευγάρι αστέγων έχει στήσει το «σπίτι» του στο πάρκο απέναντι από τον Ευαγγελισμό... Το «σπιτικό» του 43χρονου Γιάννη κάτω από τις σκάλες του Ευαγγελισμού... Σκηνές εξαθλίωσης και συγκλονιστικές μαρτυρίες. Με ψεύτικους καυγάδες,

παριστάνοντας τους ψυχοπαθείς, εξασφαλίζουν εγκλεισμό στο Δρομοκαΐτειο. Ο Μ. Γιαννάκος, πρόεδρος των εργαζομένων του Δρομοκαΐτειου Νοσοκομείου, λέει χαρακτηριστικά: «Πολλοί προφασίζονται ψυχολογικά προβλήματα για να εισαχθούν στο Δρομοκαΐτειο και να έχουν ένα πιάτο φαγητό και ένα κρεβάτι». Σε άλλο δημοσίευμα της Δήμητρας Ευθυμιάδου στην Ελευθεροτυπία της 18/12/2011 σελ. 48 γίνεται λόγος για την επίδραση της οικονομικής κρίσης στην ψυχική υγεία των ελλήνων. Χαρακτηριστικά αναφέρεται «Στοιχεία – σοκ για τις επιπτώσεις των οικονομικών προβλημάτων στην ψυχική υγεία. Η οικονομική κρίση φέρνει εθνική κατάθλιψη. Κατά 40% αυξήθηκαν οι αυτοκτονίες στην Ελλάδα, χιλιάδες οι κλήσεις στην ειδική γραμμή τηλεφωνικής βοήθειας. Οι περισσότεροι που τηλεφωνούν για βοήθεια εκφράζουν άγχος για το μέλλον, χαμηλό βιοτικό επίπεδο, έλλειψη επαγγελματικών προοπτικών, αδυναμία ανταπόκρισης σε οικονομικές υποχρεώσεις, εργασιακή αβεβαιότητα και ανασφάλεια, αδυναμία εύρεσης εργασίας, ανεργία. Μάλιστα έξι στους 10 που απευθύνθηκαν για στήριξη στην τηλεφωνική γραμμή δήλωσαν ότι δεν έχουν δουλειά, ενώ αιτία για το 17,7% αυτών που δεν μπορούν να βρουν είναι η γενικότερη ανεργία που υπάρχει στη χώρα ....

## **B. Η ΝΕΟΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ – Η ΕΠΙΣΤΡΟΦΗ ΣΤΙΣ ΠΑΤΡΙΔΕΣ**

Η οικονομική κρίση της Ελλάδας δεν ήταν δυνατόν να μην επηρεάσει και τους μετανάστες, που είχαν εισρεύσει κατά κύματα από το 1989 και εντεύθεν και εξακολουθούν να εισρέουν παράνομα στην Ελλάδα, σε αναζήτηση μιας καλύτερης τύχης. Η οικονομική εξαθλίωση των ελλήνων επέδρασε καταλυτικά και στους μετανάστες. Η εύρεση εργασίας κατέστη και γι' αυτούς όνειρο απατηλό. Συγκεκριμένα η πρωτοφανής πτώση της οικοδομικής δραστηριότητας λόγω της οικονομικής κρίσης, άφησε χωρίς εργασία χιλιάδες μετανάστες οι οποίοι εργάζονταν στις οικοδομές. Το ίδιο συνέβη και σε άλλου είδους εργασίες, στις οποίες απασχολούνταν οι αλλοδαποί, όπως γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία κ.λ.π. Η οικονομική κατάρρευση των μεγάλων αστικών κέντρων της χώρας ανάγκασε πολλούς έλληνες, κυρίως νέους, να εγκαταλείψουν το λεκανοπέδιο Αθηνών, αλλά και τις πρωτεύουσες των νομών όπου ζούσαν και να γυρίσουν στις πατρογονικές

εστίες, στα χωριά τους, που τα είχαν εγκαταλείψει και να ασχοληθούν με γεωργικές εργασίες. Το αποτέλεσμα ήταν να μείνουν χωρίς δουλειά, οι μετανάστες που απασχολούνταν στην γεωργία, την αλιεία, την κτηνοτροφία κ.λ.π. Φυσική συνέπεια όλων αυτών ήταν η έναρξη της επιστροφής των μεταναστών στις πατρίδες τους όπου θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν δουλειά, με τις ίδιες σχεδόν αμοιβές και μισθούς που πληρώνονται σήμερα οι νεόπτωχοι έλληνες, το βιοτικό επίπεδο των οποίων καταρρέει. Αλλά και σε κάθε περίπτωση οι χαμηλότεροι ενδεχομένως μισθοί και αμοιβές στην πατρίδα τους, αναπληρωνόταν από ένα μέγιστο, αδιατίμητο αγαθό, την επιστροφή στην πατρίδα, κοντά στους δικούς τους, γονείς, αδέρφια, συζύγους και παιδιά. Δυστυχώς ο Παράδεισος της Ελλάδας αποδείχθηκε γι'αυτούς χείμαιρα.

Ο ελληνικός ημερήσιος τύπος περιέγραψε εμφαντικά την επιστροφή των μεταναστών στις πατρίδες τους λόγω της ελληνικής οικονομικής κρίσης. Αρκετά δημοσιεύματα αναφέρθηκαν στο γεγονός αυτό. Συγκεκριμένα σε δημοσίευμα του Γ. Πουλιόπουλου στο ΒΗΜΑ της 11/9/2011, σελ. Α 42//82 με τίτλο «Οι μετανάστες σκέπτονται να μεταναστεύσουν», υπέρτιτλο «Ξένοι δύο φορές» και υπότιτλο «Η κρίση ωθεί όλο και πιο πολλούς ξένους να φύγουν από την Ελλάδα και να επιστρέψουν στην πατρίδα τους», γίνεται αναφορά σχετικά με την αναχώρηση των μεταναστών από την Ελλάδα. Ειδικότερα αναφέρονται μεταξύ άλλων και τα εξής : Οι περισσότεροι από αυτούς πέρασαν κάποτε τα σύνορα, με τα πόδια ή κρυμμένοι σε αυτοκίνητα, με χαρτιά ή χωρίς, με στόχο μία καλύτερη ζωή. Αν και ταλαιπωρήθηκαν αρκετά, πολλοί τα κατάφεραν, τόσο που ρίζωσαν στην Ελλάδα, απέκτησαν οικογένειες και τα παιδιά τους πολλές φορές μιλούν καλύτερα τα ελληνικά παρά τη μητρική τους γλώσσα. Όσα δεν φέρνει η νοσταλγία όμως τα φέρνει η κρίση. Ανεργία και έλλειψη οποιασδήποτε προοπτικής οδηγούν όλο και περισσότερους αλλοδαπούς να σκέπτονται την επιστροφή στην πατρίδα τους. Και αν ακόμη δεν είναι πάρα πολλοί αυτοί που το επιχειρούν, είναι πολλοί περισσότεροι αυτοί που εξετάζουν τουλάχιστον κάτι που όχι και τόσο πολλά χρόνια πριν τους φαινόταν αδιανόητο... Τα Σημάδια της αποχώρησης: Κατά 20.000 μειωμένος είναι ο αριθμός των νόμιμων μεταναστών στην Ελλάδα. Αύξηση 10% -20% παρουσιάζουν τα εισιτήρια λεωφορείων άνευ επιστροφής προς τα Βαλκάνια. Τρεις οικοσκευές την ημέρα κατά μέσο όρο περνούν από

το Τελωνείο της Κακαβιάς τον τελευταίο χρόνο, φαινόμενο καινοφανές. Εξάλλου 48 επιχειρήσεις δημιουργήθηκαν από τους επαναπατρισθέντες από την Ελλάδα τους τελευταίους 17 μήνες στην περιοχή του Αργυροκάστρου. Οι 25 το πρώτο εξάμηνο του 2011. Αποχώρηση ικανού αριθμού μεταναστών αναφέρουν αστυνομικές πηγές στην Πελοπόννησο. Τάσεις φυγής από Βουλγάρους και Ρουμάνους. Ο Μαχμούντ Αμποχαμέντ, Αιγύπτιος, λέγει χαρακτηριστικά : «Αν είναι να περνάς φτωχά, καλύτερα στην πατρίδα σου». Τα λεωφορεία που κατευθύνονται προς Αλβανία, Βαλκάνια και Ανατολική Ευρώπη είναι σχεδόν γεμάτα. Όλο και περισσότεροι βγάζουν εισιτήριο χωρίς επιστροφή.

Επιπλέον σε δημοσίευμα του Ηλία Μαγκλίνη στην ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ της 25/9/2011, σελ. 33 με τίτλο «ΩΡΑ ΝΑ ΓΥΡΙΣΟΥΜΕ ΣΤΗΝ ΠΑΤΡΙΔΑ ΜΑΣ» και υπότιτλο «Αφού δεν έχετε εσείς δουλειά καλά, καλά, πώς να βρούμε εμείς ;», λένε οι μετανάστες, νόμιμοι ή παράνομοι, που εγκαταλείπουν την Ελλάδα», αναφέρονται και τα ακόλουθα: Στο γραφείο του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης επικρατεί συνωστισμός και μία παραδοχή «Ήρθαμε εδώ για καλύτερα, αλλά δεν έχει νόημα». Ολοένα και περισσότεροι μετανάστες – νόμιμοι και μη – επαναπατρίζονται. Δεν έχει πια ψωμί εδώ, είναι το μήνυμα που μεταφέρουν, μαζί με τις αναμνήσεις διαμονής τους στη χώρα μας. Στην ίδια σελίδα της εφημερίδας υπάρχει δημοσίευμα της Ιωάννας Φωτιάδη με τίτλο «Τρία δρομολόγια για Σόφια ημερησίως», όπου αναφέρεται, ότι ενδεικτικό του ρεύματος παλιννόστησης αποτελεί το γεγονός, ότι από τη Βουλγαρία αναχωρεί καθημερινά ένα λεωφορείο, ενώ από την Ελλάδα αναχωρούν τρία. Εδώ και ένα χρόνο επιστρέφουν οι μητέρες με τα παιδιά, μένει πίσω ο πατέρας που ξενοικιάζει το σπίτι και συγκατοικεί με άλλους συμπατριώτες του. Μικρότερης εμβέλειας το ρεύμα παλιννόστησης στη Ρουμανία, σύμφωνα με το ταξιδιωτικό πράκτορα Κώστα Πάτο «Κάθε δεκαπέντε μέρες φεύγει μια οικογένεια». Παρόμοια και η ροή προς Μολδαβία και Ουκρανία. Φυσικά η διασπορά ξεκίνησε από την αλβανική κοινότητα ήδη από το 2010. Η «ελεύθερη πτώση» στην οικοδομή είχε ως συνέπεια να μείνουν χωρίς δουλειά χιλιάδες οικοδόμοι, κυρίως αλβανικής καταγωγής. Έως τώρα ο αριθμός των επαναπατρισθέντων εκτιμάται σε δεκάδες χιλιάδες, ενώ η αλβανική κυβέρνηση προχωρεί σε νομοθετικές ρυθμίσεις προκειμένου να διευκολύνει την παλιννόστησή τους. Τέλος σε δημοσίευμα της Γεωργίας

Λινάρδου στην ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ της 9/10/2011, σελ. 38, με τίτλο «Κύμα φυγής Αλβανών» και υπέρτιτλο «Ήρθαν στην Ελλάδα για ένα καλύτερο αύριο και τώρα....» αναφέρονται και τα εξής: Τους κόπηκε το όνειρο στη μέση Βούλγαροι, Ρουμάνοι, Πολωνοί, Γεωργιανοί φεύγουν μαζικά για τις χώρες τους. Άνθρωποι που έζησαν, εργάστηκαν και έφτιαξαν οικογένεια εδώ, φεύγουν για τη χώρα τους. Σύμφωνα με το Αλβανικό Ίδρυμα Διεθνών Σπουδών, από τους 500.000 Αλβανούς που ζούσαν και εργάζονταν τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας, έχει αποχωρήσει το 15%. Βούλγαροι, Ρουμάνοι, Πολωνοί αλλά και Γεωργιανοί περιμένουν το λεωφορείο των 8 στην Αχαρνών για να επιβιβαστούν μαζί με όνειρα που κόπηκαν στη μέση. Σύμφωνα με εκτίμηση που δημοσιεύθηκε στη γεωργιανή εφημερίδα «Ρεζονάνσι» τα τελευταία τρία χρόνια έχουν φύγει από την Ελλάδα περίπου 60.000 Γεωργιανοί με προορισμό κυρίως την Τιφλίδα.

#### **Γ. Η ΝΕΑ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ**

Η οικονομική κρίση της Ελλάδας, όπως ήταν επόμενο, έπληξε πρωτίστως και κυρίως τους ίδιους τους Έλληνες. Δημιούργησε στρατιές ανέργων. Η ανεργία ήδη έχει προ πολλού κτυπήσει κόκκινο και καταγράφεται, όπως αναφέρθηκε, σε ποσοστό που αγγίζει το 20%, με προοπτική περαιτέρω επιδείνωσής της. Δυστυχώς τα λουκέτα στα καταστήματα και τις επιχειρήσεις αυξάνονται καθημερινά κατά γεωμετρική πρόοδο. Οι απολύσεις στον ιδιωτικό, αλλά και στον δημόσιο τομέα, είναι στην ημερησία διάταξη. Το βιωτικό επίπεδο, το οποίο ουσιαστικά ήταν πλασματικό, συνεχώς καταρρέει. Είναι γεγονός πλέον, ότι Έλληνες βυθίζονται στη φτώχεια και την εξαθλίωση. Για την αντιμετώπιση της τραγικής αυτής κατάστασης, άρχισαν οι προσπάθειες για μετανάστευση. Όπως ήδη είχε γίνει κατά την αρχαιότητα, αλλά και κατά το πρόσφατο παρελθόν, επιδιώχθηκε η αναζήτηση μιας καλύτερης τύχης. Συγκεκριμένα άρχισε σιγά, αλλά σταθερά, μεταναστευτική ροή των νεόπτωχων Ελλήνων προς το εξωτερικό. Η μεταναστευτική αυτή ροή προς το εξωτερικό συνοδεύτηκε από μετακίνηση του πληθυσμού προς το εσωτερικό, δηλαδή από τα μεγάλα αστικά κέντρα προς τα χωριά, που είναι επίσης απότοκος της ενδημούσας οικονομικής κρίσης.



## **α. Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ**

Η μετανάστευση προς αναζήτηση καλύτερης τύχης των νεόπτωχων, λόγω της οικονομικής κρίσης, Ελλήνων έχει ως προορισμό αρκετές χώρες σε διαφορετικές ηπείρους. Οι σκανδιναβικές χώρες με προεξάρχουσα τη Σουηδία, η Ολλανδία, η Γερμανία και η Αγγλία, προσελκύουν το μεγαλύτερο ενδιαφέρον για επαγγελματική διέξοδο. Σημαντικός αριθμός στρέφεται προς την Αυστραλία, όπως είχε συμβεί και στις δεκαετίες 1950, 1960. Αρκετοί νέοι επιθυμούν να μεταναστεύσουν προς την αλματωδώς αναπτυσσόμενη γειτονική Τουρκία. Τέλος άλλοι επιδιώκουν να μεταναστεύσουν σε οποιαδήποτε χώρα νομίζουν, ότι θα ευδοκιμήσουν, μακριά από τη μιζέρια της Ελλάδας. Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της νέας ελληνικής μετανάστευσης είναι, ότι σημαντικός αριθμός μεταναστών αποτελείται από άτομα νεαρής ηλικίας, μορφωμένα, κατά κανόνα επιστήμονες. Η φυγή των ελλήνων επιστημόνων στο εξωτερικό δεν είναι καινούριο φαινόμενο. Κάποτε ήταν πολιτικοί μηχανικοί που έχτιζαν στη Μέση Ανατολή, άλλοτε ερευνητές που επάνδρωναν τα πανεπιστήμια της Κεντρικής Ευρώπης και των Ηνωμένων Πολιτειών. Ωστόσο τώρα φαίνεται ότι το κύμα φυγής μαζικοποιείται. Πριν από λίγους μήνες στη Σουηδία δημοσιοποιήθηκαν κάποια νούμερα σχετικά με το ιατρικό προσωπικό των νοσοκομείων της χώρας. Περισσότερες από τις μισές άδειες άσκησης ιατρικού επαγγέλματος αφορούσαν πτυχίο που είχαν αποκτηθεί εκτός Σουηδίας, με δύο χώρες να «προσφέρουν» τους περισσότερους ιατρούς, η Ελλάδα και η Γερμανία, με περίπου ίδια ποσοστά. Η Ελλάδα των 11 εκατομμυρίων κατοίκων εξήγαγε προς το Σουηδικό ΕΣΥ, όσους γιατρούς και η Γερμανία του οκταπλασίου πληθυσμού. Ο ημερήσιος τύπος καταγράφει, κατά τρόπο εμφαντικό, το φαινόμενο της νέας ελληνικής μετανάστευσης.

Εκτενής αναφορά γίνεται σε σχέση με αυτούς που θέλουν να μεταναστεύσουν στην Αυστραλία, που στις δεκαετίες 1950, 1960 όπως αναφέρθηκε, είχε προσελκύσει χιλιάδες έλληνες μετανάστες. Συγκεκριμένα σε δημοσίευμα του Γιώργου Αποστολίδη στο ΕΘΝΟΣ της 11/9/2011, σελ. 47 γίνεται αναφορά στην ομογενή πρέσβη της Αυστραλίας Τζένη Μπλούμφιλντ, γεννημένη στη Θεσσαλονίκη, που σε ηλικία 12 ετών τη δεκαετία του 1970 μετανάστευσε στη μακρινή ήπειρο, επέστρεψε σήμερα ως διπλωματικός αντιπρόσωπος της νέας πατρίδας και δείχνει το δρόμο σε συμπατριώτες μας

που αναζητούν ένα καλύτερο αύριο. Σύμφωνα με όσα λέει η πρέσβης, στην αυστραλιανή Πρεσβεία δέχονται καθημερινώς 200 τηλεφωνικές κλήσεις από έλληνες υποψήφιους μετανάστες. Σε άλλο δημοσίευμα του Γ. Πουλιόπουλου στο ΒΗΜΑ της 25/9/2011, σελ. Α 16 με τίτλο «Θα πάω στην Αυστραλία» αναφέρεται, ότι εξειδικευμένοι ή απελπισμένοι πολλοί συμπατριώτες μας σκέφτονται τη μετανάστευση. Εδώ και λίγο καιρό τα γραφεία της ελληνικής κοινότητας της Μελβούρνης, μιας πόλης της οποίας ο πληθυσμός ελληνικής καταγωγής αγγίζει τις 300.000, λειτουργούν και ως ένα ιδιότυπο γραφείο ευρέσεως εργασίας «Περίπου 2.500 άνθρωποι έχουν έρθει εδώ με σκοπό τη μόνιμη εγκατάσταση από την αρχή της χρονιάς. Παράλληλα εμείς ως κοινότητα έχουμε δεχθεί πάνω από 6.000 τηλέφωνα, mail ή γράμματα από ανθρώπους που ζητούν πληροφορίες σε σχέση με την εγκατάσταση εδώ», λέει ο γενικός γραμματέας της ελληνικής κοινότητας Μελβούρνης Κωνσταντίνος Μάρκος. Σε συνέντευξη του Βασίλη Παπαστεργιάδη, Προέδρου της ελληνικής κοινότητας Μελβούρνης – Βικτόριας στον δημοσιογράφο Πασχάλη Κορωναίο, που δημοσιεύτηκε στην ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ της 20/7/2011, σελ. 12, με τίτλο «Ετοιμάζονται λίστες για Αυστραλία», επισημαίνονται τα εξής: «Εδώ και έξι μήνες καθημερινά επικοινωνούν μαζί μας δεκάδες. Είναι γυναίκες και άνδρες μεταξύ 20 και 40 ετών, οι περισσότεροι είναι πτυχιούχοι και πολλοί με σπουδές στο εξωτερικό. Ζουν στην Ελλάδα, δεν μπορούν να βρουν δουλειά, είναι απελπισμένοι. Μας τηλεφωνούν και λένε: "μπορείτε να κάνετε κάτι;" Περίπου 6.000 άτομα ήρθαν σε επαφή μαζί μας μόνο τους τελευταίους έξι μήνες. Πλέον ο αριθμός αυξάνεται, είναι πάνω από 1.000 τον μήνα. Έσπασαν τα τηλέφωνα της Πρεσβείας της Αυστραλίας στην Αθήνα. Δέχθηκαν 500 τηλεφωνήματα μέσα σε μισή ώρα. Εκατοντάδες e-mails δέχονται και τα ελληνικά μέσα ενημέρωσης στην Αυστραλία, στα οποία ζητούν πληροφορίες». Στην ίδια σελίδα της εφημερίδας σε άλλο δημοσίευμα με τίτλο «Νέο κύμα ελλήνων μεταναστών» διαλαμβάνονται και τα ακόλουθα: «Πάνω από 20.000 Έλληνες μέσα σε ένα χρόνο έχουν υποβάλει αιτήσεις για μετανάστευση στην Αυστραλία, όπως αναφέρουν οι πληροφορίες. Από τον περασμένο Οκτώβριο, ο ρυθμός έχει αυξηθεί ακόμη περισσότερο, φτάνοντας μέχρι και τις 20 αιτήσεις την ημέρα... Στην Ελλάδα η ανεργία μαστίζει την πλέον παραγωγική ομάδα των νέων που αν και έχουν δυνατότητες και θέληση να προσφέρουν, αδυνατούν να βρουν

τις ανάλογες ευκαιρίες...». Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και δημοσίευμα της Αστερόπης Λαζαρίζου στο ΒΗΜαgazino της 11/9/2011, σελ. 33, με τίτλο «ΨΩΜΙ ΠΑΙΔΕΙΑ ΑΥΣΤΡΑΛΙΑ», όπου αναφέρονται και τα εξής: «Το αμερικανικό όνειρο δεν υπάρχει πια, το διέλυσε η κρίση. Η νέα μόδα είναι το αυστραλιανό όνειρο. Καθώς οι Έλληνες στέλνουν κατά χιλιάδες αιτήσεις για δουλειά στην άλλη άκρη του κόσμου και οι Αυστραλοί ετοιμάζουν διημερίδα στην Αθήνα για προσέλκυση εργατικών χεριών αναζητούμε την αλήθεια πίσω από τις τάσεις μαζικής φυγής. Οι υπεραστικοί μύθοι γρήγορα δημιουργούνται όταν πρόκειται να σκαρώσουν μια νεογέννητη, ή έστω ξαναγεννημένη Γη της Επαγγελίας. Αν στις αρχές του 20<sup>ου</sup> αιώνα εκείνο που οδηγούσε τους Έλληνες στην Αυστραλία ήταν ο χρυσός και τις Ελληνίδες οι χρυσές ευκαιρίες να βρουν πρόθυμους γαμπρούς και να αποκατασταθούν, το 2011 η κινητήρια δύναμη για ένα τόσο μακρινό ταξίδι δεν είναι άλλη από την οικονομική κρίση. Οι Έλληνες ανακαλύπτουν εκ νέου την Αυστραλία αντικαθιστώντας στη συνείδησή τους το αμερικανικό όνειρο με το αντίστοιχο αυστραλιανό». Ο προαναφερθείς Πρόεδρος της ελληνικής κοινότητας Μελβούρνης –Βικτόριας Βασίλης Παπαστεργιάδης λέει χαρακτηριστικά: «Το τελευταίο εξάμηνο δεχθήκαμε 4.000 τηλεφωνήματα και mail που ζητούν βοήθεια προκειμένου να έλθουν στην Αυστραλία. Πρόκειται για άνδρες και γυναίκες ηλικίας 20-45 ετών, οι περισσότεροι φοιτητές ή πτυχιούχοι, που δηλώνουν απεγνωσμένοι και οργισμένοι με την ελληνική γραφειοκρατία και αναξιοκρατία. Είναι πολύ απαισιόδοξοι για το δικό τους μέλλον, αλλά και των παιδιών τους. Κάποιοι είναι πολύ συγκινητικοί, σχεδόν κλαίνει στο τηλέφωνο. Φοιτητές πανεπιστημίων που νιώθουν ότι οι σπουδές τους δεν έχουν νόημα σκέφτονται να τα παρατήσουν και να μεταναστεύσουν. Ένας υδραυλικός με τρία παιδιά μας είπε: «Είμαι πολύ καιρό άνεργος. Τι υπάρχει εκεί ;» αναφέρει χαρακτηριστικά ο Βασίλης Παπαστεργιάδης, ο οποίος συγκλονισμένος από τις χιλιάδες εκκλήσεις επικοινωνήσε με το αυστραλιανό Υπουργείο Μετανάστευσης και Ιθαγένειας, προκειμένου να επισημανθεί η τεράστια προσφορά της Ελλάδας απέναντι στη ζήτηση της Αυστραλίας.

Μία άλλη κατηγορία νέων στην ηλικία Ελλήνων, αποφοίτων ελληνικών Πανεπιστημίων, στρέφονται προς την γειτονική Τουρκία προς αναζήτηση εργασίας. Συγκεκριμένα σε σχετικό δημοσίευμα της Γιώτας Μυρτσιώτη στη ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ της 14/10/2011, με τίτλο «Ψάχνουν για δουλειά στην

Τουρκία», αναφέρεται ότι «Δεκάδες αιτήσεις από ανέργους έλληνες φθάνουν στο ελληνικό προξενείο της Κωνσταντινούπολης. Παράλληλα νέοι με μεταπτυχιακούς τίτλους σπουδών και πλούσια βιογραφικά απευθύνονται στο Ελληνοτουρκικό Επιμελητήριο Βορείου Ελλάδος (ΕΤΕΒΕ) στη Θεσσαλονίκη. Τουλάχιστον δέκα αιτήσεις παραλαμβάνει μηνιαίως το εμπορικό τμήμα του Προξενείου στην Κωνσταντινούπολη από την Ελλάδα. Το ζοφερό οικονομικό περιβάλλον στη χώρα μας, η ανεργία των νέων με πλούσια βιογραφικά και εξειδικεύσεις που δεν μπορούν να απορροφηθούν αρχίζουν να τους απογοητεύουν. Δεν μπορούν να αξιοποιηθούν ούτε στον ακαδημαϊκό, ούτε στον ιδιωτικό επιχειρηματικό τομέα. Αντίθετα στην Τουρκία υπάρχουν περιθώρια αξιοποίησης».

Η τάση φυγής από την Ελλάδα, ως απόρροια της οικονομικής κρίσης και οι μεταναστευτικές προσπάθειες των νεόπτωχων ελλήνων αποτυπώνονται ανάγλυφα στον ημερήσιο τύπο. Συγκεκριμένα σε ρεπορτάζ της Τόνιας Τσακίρη στο ΒΗΜΑ της 20/2/2011 –Ανάπτυξη, σελ. Β 1010 – Β 1139, με υπέρτιτλο: «Νέα γενιά μεταναστών», τίτλο «Παροικίες των Ελλήνων στο εξωτερικό, λόγω κρίσης» και υπότιτλο «Η αλματώδης αύξηση της ανεργίας, η ανασφάλεια και οι δύσκολες συνθήκες στη χώρα μας στρέφουν όλο και περισσότερους στην απόφαση να την εγκαταλείψουν», αναφέρονται μεταξύ άλλων και τα εξής: «Μεταναστευτικό κύμα που αργά αλλά σταθερά διογκώνεται, κυρίως από επιστημονικό προσωπικό που αναζητεί εργασία ή καλύτερη θέση, καταγράφεται το τελευταίο διάστημα εξαιτίας της ανεργίας, της ανασφάλειας και γενικά των δύσκολων συνθηκών στη χώρα μας που έχουν διαμορφώσει η ύφεση και η οικονομική κρίση. Σύμφωνα με στοιχεία τηςEurostat, τέσσερις στους δέκα Έλληνες δηλώνουν έτοιμοι να εγκαταλείψουν τον τόπο διαμονής τους και να εγκατασταθούν σε άλλη περιοχή ή χώρα σε περίπτωση που μείνουν άνεργοι και δεν σταθεί δυνατόν να βρουν νέα εργασία. Συγκεκριμένα η γενιά η οποία φαίνεται να έχει τη μεγαλύτερη πρόθεση να μετακομίσει είναι η γενιά των 25 έως 35 ετών, συχνά πτυχιούχοι και απογοητευμένοι από την αγορά εργασίας. Την απόφαση για αναζήτηση καλύτερης τύχης στο εξωτερικό λαμβάνουν όσοι μένουν άνεργοι. Πολλοί έχουν ήδη καταφύγει στο εξωτερικό, δημιουργώντας «παροικίες» Ελλήνων. Στον Αραβικό κόλπο καταφεύγουν κυρίως μηχανικοί και γενικότερα εργαζόμενοι στον κατασκευαστικό κλάδο. Το Λονδίνο επιλέγουν

απασχολούμενοι στις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες. Το Παρίσι απορροφά εργαζομένους από όλους τους κλάδους. Η Γερμανία ενσωματώνει ανθρώπινο δυναμικό από τον ιατρικό κλάδο. Τέλος τα Βαλκάνια προσελκύουν εργαζομένους από τον τραπεζικό τομέα». Σε άλλο ρεπορτάζ του Γ. Πουλιόπουλου στην ίδια εφημερίδα της 16/10/2011, σελ. Α44 με υπέρτιτλο «Μετανάστες νέας κοπής», με τίτλο «Έλληνες με μεταπτυχιακό ψάχνουν την καλή στην Ευρώπη» και υπότιτλο «Εντυπωσιακή η αύξηση του αριθμού των νέων που αναζητούν απεγνωσμένα καλύτερη τύχη μέσω του Eures», αναφέρονται τα ακόλουθα: «Ένα νέο κύμα μεταναστών προς την Ευρώπη έχει διαμορφωθεί. Πιο μορφωμένο και κοσμοπολίτικο από εκείνο των δεκαετιών του 1950 και 1960. Σε πολλές περιπτώσεις έχει σπουδάσει στο εξωτερικό και τώρα στρέφεται ξανά εκεί, προκειμένου να αντιμετωπίσει την πραγματικότητα. Και αν, όπως συμβαίνει κάθε χρόνο το καλοκαίρι, οι ευκαιρίες για εποχική εργασία ή απλώς η ραστώνη ανέκοψαν κάπως το κύμα αναζήτησης, το εφετεινό φθινόπωρο έρχεται να επιβεβαιώσει με αριθμούς αυτό που οι περισσότεροι βλέπουν γύρω τους. Πάνω από 20.000, για την ακρίβεια 20.641, βιογραφικά από την Ελλάδα βρίσκονται αυτή τη στιγμή στον ιστότοπο του Eures, την πύλη για την ευρωπαϊκή κινητικότητα στην οποία συμμετέχουν οι δημόσιοι οργανισμοί απασχόλησης (οι αντίστοιχοι του ΟΑΕΔ) των χωρών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου....».

Από όσα εκτίθενται παραπάνω προκύπτει το μέγεθος και το βάθος της οικονομικής κρίσης που πλήττει την Ελλάδα. Παράλληλα φαίνεται η αγωνιώδης προσπάθεια, που καταβάλλεται από τους μορφωμένους κυρίως Έλληνες, να ξεφύγουν από τη μέγγενη της ανεργίας, μεταναστεύοντας σε χώρες που εξασφαλίζουν εργασία και καλύτερη ποιότητα ζωής.

## **β. Η ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ**

Η μεταναστευτική ροή προς το εξωτερικό των νεόπτωχων Ελλήνων συνοδεύτηκε και με εσωτερική μετακίνησή τους από τα μεγάλα αστικά κέντρα προς τις προγονικές εστίες. Άρχισε και συνεχίζεται η επιστροφή αυτών στα χωριά τους, που είχαν ερημωθεί λόγω της αστυφιλίας που σημειώθηκε κατά τις προηγούμενες δεκαετίες. Αιτία της εσωτερικής αυτής μετακίνησης είναι η ανεργία, η οποία στα μεγάλα αστικά κέντρα υπερβαίνει το 20%. Στα χωριά τους θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν τα προς το ζην, θα μπορούσαν να έχουν φαγητό και στέγη. Η επιστροφή στην ύπαιθρο συνεπάγεται την

ενασχόληση με αγροτικές εργασίες και συγκεκριμένα με την γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία. Στις εργασίες αυτές μέχρι τώρα απασχολούνταν αποκλειστικά μετανάστες. Χαρακτηριστικά είναι τα δημοσιεύματα του ημερήσιου τύπου, σχετικά με την «εσωτερική μετανάστευση» των νεόπτωχων Ελλήνων.

Συγκεκριμένα σε εκτενές δημοσίευμα της Κλάρας Γενιτσαριώτη στο ΕΘΝΟΣ της 6/11/2011, σελ. 44-45 με τίτλο «Η κρίση τους διώχνει από την Αθήνα - Ανταλλάσσουν το βιός τους και φεύγουν για την επαρχία», αναφέρονται μεταξύ άλλων και τα ακόλουθα: «Η εσωτερική μετανάστευση αυξάνεται, αφού λόγω κρίσης οι συνθήκες ζωής, κυρίως στην Αθήνα, γίνονται ασφυκτικές. Άνθρωποι χτυπημένοι από την ανεργία και τα προβλήματα εγκαταλείπουν με κάθε τρόπο την πρωτεύουσα. Μάλιστα ορισμένοι δεν διστάζουν να ανταλλάξουν την απαξιωμένη περιουσία τους στην πόλη για ένα «κεραμίδι» στην περιφέρεια. Ανεργία, περικοπές, φουσκωμένοι λογαριασμοί, ακρίβεια. Όσο η οικονομία βουλιάζει στην ύφεση τόσο μεγαλώνει το κύμα φυγής από τα μεγάλα αστικά κέντρα. Σύμφωνα με τους μεταφορείς, οι μετακομίσεις από την Αθήνα προς την περιφέρεια έχουν αυξηθεί κατά 80%. Ορισμένοι εγκαταλείπουν τις οικοσκευές τους στις αποθήκες των μεταφορέων, αφού δεν έχουν χρήματα για να πληρώσουν τη μετακόμιση. Η Αργυρώ Μπελέμη γεννήθηκε και μεγάλωσε στην Αθήνα. Δύο μήνες πριν αναγκάστηκε να φύγει από το σπίτι της στο Πέραμα, μαζί με τη μικρή της κόρη και να εγκατασταθεί στο πατρικό της σπίτι στο χωριό Βάρδα Ηλείας. Όπως δηλώνει : «Στο χωριό αλλά και γενικότερα στις μικρές πόλεις είναι λιγότερα τα έξοδα. Ακόμη και το μπιστόνι που έχουμε είναι μια ανάσα. Επίσης δεν πληρώνουμε ενοίκιο». Ο 28χρονος Γιάννης Γλυνός, γέννημα – θρέμμα Αθηναίος, αποφάσισε πριν από 9 μήνες να εγκαταλείψει την Αθήνα. Μην αντέχοντας την ανεργία εγκαταστάθηκε στην Καρδίτσα. Εν τω μέσω της οικονομικής κρίσης επέλεξε να ζήσει μόνιμα σε μια μικρότερη επαρχιακή πόλη και σκοπεύει σύντομα να μετακομίσει στο σπίτι των παππούδων του στο χωριό Δρακότρυπα. Όπως τονίζει χαρακτηριστικά «Η κρίση ήταν ο λόγος που έφυγα από την πρωτεύουσα. Στο χωριό κάποιος θα σου δώσει ένα αυγουλάκι να φας. Στην πόλη δεν μπορείς να φας το τσιμέντο».

#### **Δ. ΜΕΤΑ ΤΗ ΓΗ ΤΗΣ ΕΠΑΓΓΕΛΙΑΣ**

Η ελληνική οικονομική κρίση, όπως δείχνουν τα πράγματα, θα συνεχισθεί σε βάθος χρόνου. Οι νεόπτωχοι Έλληνες θα εξακολουθήσουν να γογγύζουν και να υφίστανται τις συνέπειες της κρίσης αυτής για μακρύ διάστημα χρόνου. Η ανεργία θα εξακολουθήσει για πολύ ακόμη να μαστίζει την Ελλάδα και να ταλανίζει τους Έλληνες, οι οποίοι θα ζουν σε συνθήκες εξαθλίωσης. Είναι φανερό, ότι η Ελλάδα δεν μπορεί πλέον να θρέψει τα παιδιά της. Κατά συνέπεια είναι αδύνατο να μπορέσει να διαθρέψει αυτό το τεράστιο κύμα μεταναστών που κατέκλυσε την τελευταία εικοσιπενταετία τη χώρα μας. Πολύ περισσότερο η Ελλάδα αδυνατεί να προσφέρει θέσεις εργασίας σε μετανάστες. Εάν η ανεργία πλήττει τους αυτόχθονες, σε μεγαλύτερο βαθμό πλήττει τους μετανάστες. Η κατακόρυφη πτώση της οικοδομικής δραστηριότητας, λόγω της οικονομικής κρίσης, δημιούργησε στρατιές ανέργων μεταναστών. Και αυτό γιατί, κατά κύριο λόγο, οι μετανάστες δραστηριοποιούνταν στο χώρο της οικοδομής. Αλλά και όσοι μετανάστες απασχολούνταν με αγροτικές εργασίες, όπως γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία κ.λ.π. αισθάνθηκαν πολύ γρήγορα τις συνέπειες της οικονομικής κρίσης. Αφού με την επιστροφή, λόγω της ανεργίας, των νεόπτωχων Ελλήνων από τα μεγάλα αστικά κέντρα στα χωριά τους και την ενασχόλησή τους με αγροτικές εργασίες, έμειναν άνεργοι χιλιάδες μετανάστες που απασχολούνταν στις εργασίες αυτές.

Η ενδημούσα όμως στην Ελλάδα οικονομική κρίση απέκτησε επιδημικές διαστάσεις και εξαπλώθηκε με γοργούς ρυθμούς και σε άλλες χώρες. Συγκεκριμένα, αρχικά εξαπλώθηκε στην Ιρλανδία και σε σύντομο χρονικό διάστημα στην Πορτογαλία. Ακολούθως εξαπλώθηκε στην Ισπανία και τελευταία στην Ιταλία. Συνέπεια αυτής της οικονομικής κρίσης ήταν να πληγούν, όχι μόνον οι λαοί των χωρών αυτών, αλλά πρωτίστως οι μετανάστες που ζούσαν στις χώρες αυτές. Η επελθούσα ως απόρροια της οικονομικής κρίσης ανεργία, εξανάγκασε πολλούς από τους μετανάστες αυτούς να επαναπατρισθούν. Στο απόγειο των αραβικών εξεγέρσεων την άνοιξη του 2011, πολλοί Ευρωπαίοι είχαν καταληφθεί από εφιαλτικά οράματα για ένα τσουνάμι μεταναστών οι οποίοι συντρίβονται στις ακτές της ηπείρου. Το κύμα δεν χτύπησε ποτέ, το φάντασμά του όμως έθρεψε έναν επίμονο λαϊκισμό κατά των μεταναστών, ο οποίος επισκίασε μια σημαντική νέα τάση: η

μετανάστευση προς την Ευρώπη –και τις ΗΠΑ –είναι σε μεγάλο βαθμό στάσιμη. Σε πολλές χώρες, οι μετανάστες που αποχωρούν είναι περισσότεροι από αυτούς που φτάνουν, κυρίως λόγω της οικονομικής κρίσης η οποία έχει μειώσει τις θέσεις εργασίας στη Δύση. Η ανατροπή αυτή είναι από τις μεγαλύτερες εξελίξεις του 2011 οι οποίες δεν έχουν αναδειχθεί, αν και οι αριθμοί είναι συγκλονιστικοί. Η Ισπανία, για παράδειγμα, οδεύει προς την απώλεια άνω του ενός εκατομμυρίου κατοίκων μέχρι το 2020. Αντίθετα, μεταξύ 2002 και 2008 ο ισπανικός πληθυσμός αυξήθηκε κατά 700.000 ετησίως, χάρη στους μετανάστες. Παρόμοιες τάσεις καταγράφονται και αλλού στην Ευρώπη (Πίτερ Σαδερλαντ, ΤΑ ΝΕΑ της 14/1/2012 –Ο ΚΟΣΜΟΣ το 2012, σελ. 22).

Έχει καταστεί πλέον σαφές, ότι το «ευρωπαϊκό όνειρο» κατέρρευσε. Το όνειρο αυτό, τα τελευταία είκοσι πέντε χρόνια, είχε οδηγήσει στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκατομμύρια μετανάστες, προερχόμενους από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, της Ασίας και της Αφρικής, σε αναζήτηση μιας καλύτερης τύχης και συνακόλουθα μιας καλύτερης ζωής. Η «γη της επαγγελίας» που είχαν ονειρευθεί αποδεικνυόταν γι'αυτούς πραγματικός εφιάλτης. Συνεπώς, το μεταναστευτικό πρόβλημα, παρά τις όποιες νομοθετικές ρυθμίσεις τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο, φαίνεται να οδηγείται στη λύση από τα πράγματα. Εφ'όσον δεν υπάρχουν πλέον οι συνθήκες μιας καλύτερης ζωής στις χώρες που μετανάστευσαν και επιδίωξαν να εγκατασταθούν, είναι φυσικό επακόλουθο η επιστροφή ενός μεγάλου μέρους από αυτούς στις πατρίδες τους. Η επιστροφή αυτή βεβαίως θα επιλύσει όλα τα προαναφερθέντα προβλήματα, που δημιούργησε η έλευσή τους. Συνεπώς θα επιλύσει και τα προβλήματα της εγκληματικότητας, που δημιούργησε η έλευση και η εγκατάσταση των μεταναστών στη χώρα. Το μέλλον θα δείξει.



## **ΠΕΜΠΤΟ ΜΕΡΟΣ**

### **ΤΕΛΙΚΕΣ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ**

#### **A. Ο ΧΑΜΕΝΟΣ ΠΑΡΑΔΕΙΣΟΣ ΣΤΗ ΔΥΣΗ**

Μετά την οικονομική υποβάθμιση και της Γαλλίας από τους οίκους αξιολόγησης τον Ιανουάριο 2012 και συγκεκριμένα από AAA σε AA φαίνεται, ότι η οικονομική κρίση επεκτείνεται από τη Νότια Ευρώπη και προς τα επάνω. Τα σκληρά μέτρα λιτότητας που λαμβάνονται αφορούν όχι μόνο τη Νότια Ευρώπη, αλλά και άλλες χώρες της Ευρωζώνης. Η απώλεια θέσεων εργασίας, η ανεργία πλήττει αδιακρίτως όχι μόνο τους λαούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και τους μετανάστες που ζουν στα κράτη μέλη της, οι οποίοι είχαν παράνομα μεταναστεύσει κατά την τελευταία εικοσιπενταετία. Φυσικό επακόλουθο ήταν η ανακοπή του μεταναστευτικού ρεύματος και η επιστροφή ενός μέρους των μεταναστών στις πατρίδες τους. Ο «παράδεισος στη Δύση» γι' αυτούς αποδείχθηκε φρούδα ελπίδα.

Υπάρχει όμως και η άλλη όψη του νομίσματος, που σχετίζεται με τη δεδομένη σήμερα ύφεση του απόλυτου αριθμού των μεταναστών. Ίσως θα πρέπει να γίνει απομυθοποίηση ορισμένων ιδεών γύρω από τη μετανάστευση, όπως ότι η μετανάστευση εκτοπίζει τους υφισταμένους εργαζομένους κ.λ.π. Θα ήταν ακόμη χρήσιμο να εξηγηθεί, ότι η μετανάστευση είναι απαραίτητη για την ευημερία και την ανάπτυξη σχεδόν σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ. Αν οι κοινωνίες που γερνούν στη Δύση και αλλού, όπως για παράδειγμα στην Ιαπωνία, αποτύχουν να αντιμετωπίσουν σωστά τη μετανάστευση, θα είναι θλιβερά απροετοίμαστες, όταν θα κληθούν να αντιμετωπίσουν αυτό το οποίο θα είναι πραγματικά ένα παλιρροϊκό κύμα: τη συνταξιοδότηση των μπείμπι μπούμερς τις επόμενες δύο δεκαετίες (Πίτερ Σαδέρλαντ, επικεφαλής της Επιτροπής Σοφών για το Εμπόριο, ό.π.). Τα κενά στην αγορά εργασίας αυτών των χωρών – από μηχανικούς λογισμικού έως γιατρούς και κατ'οίκον νοσηλευτές –θα είναι τεράστια. Το εργατικό δυναμικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα μειωθεί κατά 70 εκατομμύρια άτομα τα επόμενα 40 χρόνια. Από την απουσία σημαντικής καθαρής μετανάστευσης, σε

συνδυασμό με αρκετά υψηλότερη ηλικία συνταξιοδότησης, οι ευρωπαϊκές οικονομίες και το δίκτυ κοινωνικής ασφάλειας θα συρρικνωθούν.

Οι προτεραιότητες είναι ξεκάθαρες. Πρέπει να γίνει αντιληπτό πως οι οικονομίες των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι πιθανόν να αναπτυχθούν τις προσεχείς δεκαετίες. Συνεπώς είναι αναγκαίος ο επανασχεδιασμός των εκπαιδευτικών συστημάτων, ώστε να παράγουν εργαζομένους με χρήσιμες επιδεξιότητες. Όπου δε είναι ξεκάθαρο ότι οι μετανάστες χρειάζονται, θα πρέπει να είμαστε σε θέση να τους αναγνωρίζουμε, να τους καλωσορίζουμε, να τους ενσωματώνουμε και να τους προστατεύουμε. Εν τω μεταξύ οι πιο θεμελιώδεις θεσμοί –σχολεία, αστυνομία και δικαστήρια– πρέπει να επανασχεδιαστούν για να αντανakλούν και να ανταποκρίνονται στη διαφορετικότητα των κοινωνιών, που αποτελεί πλέον γεγονός. Οι χώρες θα πρέπει να μάθουν να συνεργάζονται για να επιδιώξουν αυτούς τους στόχους, καθώς μόνο ορισμένοι από αυτούς μπορούν να ικανοποιηθούν μεμονωμένα. Τα παραδείγματα έξυπνων πρακτικών μετανάστευσης αφθονούν. Ο Καναδάς και οι Φιλιππίνες έχουν μια συμφωνία που λειτουργεί εύρυθμα για τα δικαιώματα των προσωρινά εργαζομένων. Η Σουηδία έχει αναπτύξει νομοθεσία, η οποία ελαχιστοποιεί τη γραφειοκρατία για τις εταιρείες που έχουν ανάγκη από αλλοδαπούς εργαζομένους. Και σημαντική πρόοδος έχει γίνει για να εξασφαλιστεί, ότι παρέχεται στα παιδιά των αλλοδαπών η εκπαίδευση, που χρειάζονται για να γίνουν πλήρη μέλη της κοινωνίας.

Πρόοδος καταγράφεται και σε παγκόσμιο επίπεδο, παρά την οικονομική κρίση και τους αντίθετους ανέμους. Τον Ιούνιο 2011, τα κράτη – μέλη του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας ενέκριναν με συντριπτική πλειοψηφία την Εγχώρια Σύμβαση Εργαζομένων, η οποία θα αυξήσει σημαντικά την προστασία για ευάλωτες ομάδες εργαζομένων, η πλειονότητα των οποίων είναι μετανάστες. Στο μεταξύ το Παγκόσμιο Φόρουμ για τη Μετανάστευση και την Ανάπτυξη, το οποίο ιδρύθηκε το 2007, έχει γίνει γρήγορα ένα σημαντικό μέσο για την προώθηση γνώσης και συνεργασιών. Ο λόγος για την αύξηση της παγκόσμιας συνεργασίας είναι απλός: οι χώρες παντού επηρεάζονται από τη μετανάστευση. Πράγματι, σχεδόν το ένα τρίτο των μεταναστών σήμερα μετακινείται μεταξύ ανεπτυγμένων χωρών, το ένα τρίτο μεταξύ αναπτυσσόμενων και μόνο ένα τρίτο μετακινείται από

αναπτυσσόμενες σε ανεπτυγμένες χώρες. Εργαζόμενοι με υψηλή επιδεξιότητα, όπως είναι οι τραπεζικοί και οι μηχανικοί, συρρέουν στην Κίνα. Εκατομμύρια ανθρώπων από τη Νοτιοανατολική Ασία επιχειρούν να εργαστούν στη Μέση Ανατολή, άλλα εκατομμύρια ανθρώπων περνούν τα σύνορα εντός της ίδιας της περιοχής. Όταν πρόκειται για τη μετανάστευση είμαστε όλοι στην ίδια βάρκα –και η βάρκα αυτή έχει διαρροές. Οι χώρες θα πρέπει να διπλασιάσουν τις προσπάθειές τους για να την επιδιορθώσουν.

## **B. Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ –Η ΑΚΟΛΟΥΘΗΤΕΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

*Τα πάντα ρει, μηδέποτε κατά το αυτό μένειν.*

*Ηράκλειτος ο Εφέσιος*

Η ανάλυση του νομικού καθεστώτος των αλλοδαπών που προηγήθηκε, επικεντρώθηκε στην ερμηνεία του θεσμικού πλαισίου σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των υπηκόων τρίτων χωρών, όπως ρυθμίζονται σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Παράλληλα έγινε και μία εγκληματολογική προσέγγιση του μεταναστευτικού φαινομένου. Η εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου στην Ελλάδα επηρεάστηκε ιδιαίτερα την τελευταία δεκαετία από την κοινοτική νομοθεσία, με αποτέλεσμα να έχει σημειωθεί μία σχετική πρόοδος στον τομέα της κατοχύρωσης των δικαιωμάτων των αλλοδαπών. Παρ' όλα αυτά, η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής νομοθεσίας με το ν.3386/2005 αφήνει να φανούν πλήθος εκκρεμοτήτων, που άπτονται κυρίως της θέσης και αναγνώρισης του αλλοδαπού ως υποκειμένου δικαίου και φορέα συγκεκριμένων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Οι εκκρεμότητες αυτές, ως επί το πλείστον, ρυθμίστηκαν με τους νόμους που επακολούθησαν, κυρίως με τους προαναφερθέντες ν. 3838/2010 και 3907/2011.

Η σχέση δικαίου και μεταναστευτικής πολιτικής είναι διπλή. Από τη μία πλευρά, το δίκαιο δεν προάγει ούτε διαμορφώνει πολιτική, αλλά αντίθετα διαμορφώνεται ετερόνομα από τις ιδεολογικές, στρατηγικές και πρακτικές επιλογές της μεταναστευτικής πολιτικής ως δημόσιας πολιτικής. Οι όποιες μεταρρυθμίσεις του Δικαίου Αλλοδαπών, υπαγορεύονται εν μέρει από την

ανάγκη εναρμόνισης της ελληνικής νομοθεσίας με την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, κυρίως όμως από τον τρόπο που διαχειρίζεται η εθνική πολιτική το ζήτημα της μετανάστευσης και συνακόλουθα τις ελευθερίες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των αλλοδαπών που ζουν στην Ελλάδα. Από την άλλη πλευρά, η σχέση δικαίου και μεταναστευτικής πολιτικής επηρεάζεται από τη θέση που η κυρίαρχη πολιτική επιθυμεί να αναγνωρίσει στον αλλοδαπό το πλαίσιο του ενιαίου κοινωνικού μετασχηματισμού. Οι προοπτικές κοινωνικής ένταξης των αλλοδαπών, η αναγνώριση ίσων κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων σε αυτούς, η υπέρβαση των στεγανοποιημένων ταυτοτήτων μεταξύ του «εθνικού» και του «ξένου» και η αντιμετώπιση των πολιτισμικών αποκλεισμών μέσα από τη συνεχή κατασκευή νέων συνεκτικών εντάξεων, συνιστούν κρίσιμες πολιτικές επιλογές, οι οποίες μπορούν να αποτυπωθούν σε ένα διαφορετικό κανονιστικό πλαίσιο.

Η πρόκληση του μεταναστευτικού φαινομένου για ευρωπαϊκές κοινωνίες, όπως η ελληνική, έγκειται στην αντίληψη που μπορεί να υιοθετήσει η ελληνική πολιτεία για το ρόλο της μετανάστευσης στην εξέλιξη της χώρας. Αν αντιλαμβάνεται τη μετανάστευση ως πρόβλημα προς διαχείριση, τότε η εφαρμογή ενός αυστηρού νομοθετικού πλαισίου που θα διευρύνει τον έλεγχο των μεταναστευτικών πληθυσμών και θα αναγνωρίζει περιορισμένα δικαιώματα στους αλλοδαπούς αποτελεί ένα φυσικό επακόλουθο. Αντίθετα, αν αντιλαμβάνεται τη μετανάστευση ως συνθετικό στοιχείο της εξέλιξης της ελληνικής κοινωνίας, τότε η ένταξη των μεταναστών στο ενιαίο κοινωνικό σχηματισμό συνιστά τη βασική προτεραιότητα και η ανακατανομή των δικαιωμάτων και των ευκαιριών θεμελιώδη λειτουργία νομιμοποίησης. Η συγκεκριμένη αντίληψη συνδέει τη μεταναστευτική πολιτική με τη κοινωνική πολιτική και αναδεικνύει την πολυτυπικότητα των υποκειμένων δικαίου. Η πρόκληση που έρχεται από το μέλλον και αφορά τη μετανάστευση έχει ήδη ξεπεράσει τα όρια εφαρμογής και αποτελεσματικότητας των παραδοσιακών πολιτικών αφομοίωσης ή ενσωμάτωσης των αλλοδαπών στις εθνικές κοινωνίες. Καταδεικνύει μάλιστα πρώιμα την αλυσιτελή εφαρμογή των πολιτικών της επιλεκτικής μετανάστευσης που υιοθετήθηκε σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, όπως για παράδειγμα η Γαλλία και θέτει στο επίκεντρο του προβληματισμού την επανεξέταση της μετανάστευσης ως αναπτυξιακού παράγοντα της Ευρώπης.

Η δυναμική της μετανάστευσης κατά την τελευταία εικοσιπενταετία έφερε την Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμέτωπη με ένα οξύμωρο σχήμα. Από τη μία πλευρά, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ενθαρρύνει την κινητικότητα των ανθρώπων και την ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών και υπηρεσιών μεταξύ των κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με στόχο τους υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης και την ανταγωνιστικότητα στην παγκόσμια αγορά. Από την άλλη πλευρά, τα ευρωπαϊκά κράτη υποδέχονται εκατομμύρια οικονομικών μεταναστών, οι οποίοι αντιμετωπίζονται με μία αμυντική αντίληψη διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών. Εν τούτοις οι ευρωπαϊκές εκθέσεις επιβεβαιώνουν, ότι η διεθνής μετανάστευση προς την Ευρώπη διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην αύξηση του πληθυσμού. Χωρίς τη θετική μετανάστευση, ο πληθυσμός θα είχε αναμφίβολα μειωθεί σε ορισμένες χώρες. Μεταξύ των χωρών αυτών περιλαμβάνεται και η Ελλάδα. Τα επίσημα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποδεικνύουν, ότι το ποσοστό των υπηκόων τρίτων χωρών στη συνολική απασχόληση ανήλθε κατά την περίοδο 1997-2003 σε ποσοστό 3,6%. Εξάλλου κατά την ίδια περίοδο η ανωτέρω κατηγορία συνέβαλε κατά 22% στην αύξηση της απασχόλησης (Com. 2003, σελ. 336 τελικό). Επιπλέον οι εργαζόμενοι μετανάστες, που προέρχονταν από χώρες του Ανατολικού μπλοκ, αντιστάθμισαν σε πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης τις ελλείψεις σε εργατικό δυναμικό και σε ειδικεύσεις. Παρά την επιβάρυνση των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, οι μεταναστευτικές ροές υπήρξαν ευνοϊκές για τα δημόσια οικονομικά των χωρών υποδοχής (ECFIN/361/03, Οι οικονομικές πτυχές της μετανάστευσης, 2003 σελ. 15). Εξάλλου λόγω της ηλικιακής σύνθεσης των μεταναστευτικών πληθυσμών, η θετική φορολογική επίπτωση της μετανάστευσης είναι προβλέψιμη περισσότερο σε εκείνα τα κράτη μέλη, στα οποία το ποσοστό απασχόλησης των μεταναστών είναι υψηλότερο από εκείνο του ημεδαπού πληθυσμού. Σε ορισμένες χώρες της Νότιας Ευρώπης, παρά τα αυξημένα ποσοστά της αντικανονικής μετανάστευσης, η προσέλκυση ξένου εργατικού δυναμικού συνέβαλε στην αποσυμφόρηση της αγοράς εργασίας και στην αύξηση των ρυθμών ανάπτυξης.

Οι παραπάνω θετικές επιπτώσεις δεν θα μπορέσουν να αξιοποιηθούν μακροπρόθεσμα χωρίς τη χάραξη και εφαρμογή σφαιρικών πολιτικών ένταξης των μεταναστών και την επεξεργασία μέτρων που θα ανταποκρίνονται στις

πραγματικές ανάγκες τους. Και αυτό γιατί σε ένα πλαίσιο πολιτικής αναδιάρθρωσης και παγκοσμιοποίησης, οι πολιτικές μετανάστευσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να διατηρήσουν σταθερή τη δυνατότητα υποδοχής νέων μεταναστευτικών πληθυσμών, διαμορφώνοντας παράλληλα εθνικά σχέδια δράσης για την κοινωνική ένταξή τους, την καταπολέμηση των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους. Η θέσπιση και η υλοποίηση της αρχής της δίκαιης μεταχείρισης οφείλει να οδηγήσει τα κράτη –μέλη στο να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των μεταναστών στην πολιτική διαδικασία λήψης αποφάσεων και στην αναγνώριση σε αυτούς της ιδιότητας του πολίτη. Βασική προτεραιότητα για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στις εθνικές κοινωνίες παραμένει η προοδευτική θέσπιση ίδιων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αναγνώριση του πλουραλιστικού χαρακτήρα των ευρωπαϊκών κοινωνιών και η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, των διακρίσεων και των κοινωνικών ανισοτήτων. Η ανάπτυξη των σφαιρικών πολιτικών ένταξης των μεταναστών υπερβαίνει τα όρια διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και αντιμετωπίζει το φαινόμενο της μετανάστευσης μέσα από τη συνολική εξέλιξη των κοινωνιών. Οι πολιτικές αυτές ένταξης έχουν ως προϋπόθεση να τεθεί το ζήτημα των δικαιωμάτων των μεταναστών στον πυρήνα των νέων διαμορφώσεων του κοινωνικού κράτους, δηλαδή στον πυρήνα της κοινωνικής πολιτικής. Συνεπώς απαιτείται η συνολική μεταρρύθμιση του θεσμικού και πολιτικού πλαισίου πρόσβασης των ημεδαπών και αλλοδαπών στην απόλαυση των συλλογικών αγαθών. Επιπλέον απαιτείται η αναγωγή της ιδιότητας του πολίτη ως στοιχείο της συλλογικής ταυτότητας και ως όρος της συμμετοχής όλων στο κοινωνικό πεδίο.

Η πρόκληση που έρχεται από το μέλλον δεν περιορίζεται στην κοινωνική διαχείριση του φαινομένου της μετανάστευσης μέσα από την ανακατανομή του κοινωνικού προϊόντος. Και αυτό, γιατί το διακύβευμα παραμένει, για το σύνολο της κοινωνίας, η πρόσβαση και η συμμετοχή όλων στα συλλογικά αγαθά, που διασφαλίζουν συνθήκες πολιτικής, κοινωνικής, οικονομικής και πολιτιστικής ένταξης στα μέλη του κοινωνικού σχηματισμού. Αυτές οι συνθήκες θεμελιώνουν, αλλά και αποδίδουν, ένα καθεστώς πολίτη στους κοινωνούς, προσδιορίζοντας το θεσμικό πλαίσιο των ελευθεριών, των

δικαιωμάτων και των υποχρεώσεών τους. Συνεπώς, η απάντηση στο ερώτημα σχετικά με την αναγκαιότητα ή μη της μεταρρύθμισης της μεταναστευτικής πολιτικής και του θεσμικού πλαισίου που την διέπει, μοιάζει να συγκλίνει στο αυτονόητο. Η μεταναστευτική πολιτική δεν μπορεί να είναι μια πολιτική επιλεκτικότητας, αποτρεπτικότητας ή δημόσιας τάξης, στο βαθμό που οι διακρίσεις και οι αποκλεισμοί που γεννά μια τέτοια πολιτική μεταβάλλονται μακροπρόθεσμα σε αιτίες και μηχανισμούς κοινωνικής σύγκρουσης και αποδιοργάνωσης. Η προνομιακή ποινικοποίηση ειδικών κοινωνικών ή πληθυσμιακών κατηγοριών, όπως μετανάστες δεύτερης γενιάς, εμπεδώνει στο συλλογικό φαντασιακό την πεποίθηση, ότι η νέα επικινδυνότητα και ανασφάλεια δεν προέρχεται από την ελλειμματικότητα της κοινωνικής πολιτικής, αλλά από τους χώρους του κοινωνικού αποκλεισμού, απέναντι στους οποίους οι συνθήκες κοινωνικής ρήξης επιβάλλουν κατασταλτικές αντιδράσεις. Αυτή η πολιτική είναι το αποτέλεσμα του περιορισμού και της απίσχνασης των κοινωνικών δικαιωμάτων που οδηγεί στη λήψη τεχνικών, διαχειριστικών και κατασταλτικών μέτρων για τη μετανάστευση. Αντίθετα η μεταρρύθμιση των μορφών κοινωνικής ένταξης μπορεί να δημιουργήσει νέα δίκτυα κοινωνικής ενοποίησης, που θα διαμορφώνουν μια κοινή, αλλά αληθινή πληθυσμιακή ταυτότητα.

Το μεταναστευτικό φαινόμενο θα πρέπει να νοηθεί σε συνάρτηση με το χώρο και το χρόνο. (N. Green, *Οι δρόμοι της μετανάστευσης*, εκδ. Σαββάλας, 2002, σελ. 155), δηλαδή ως διαχρονικό και εξελικτικό φαινόμενο, αλλά πλέον με τις ιδιαιτερότητες που προσδίδει στη μετανάστευση η παγκοσμιοποίηση, δηλαδή με τοπικές, εθνικές και οικουμενικές διαστάσεις. Η πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης υπαγορεύει τη λήψη μέτρων «κοινοτικοποίησης» του φαινομένου της μετανάστευσης, τα οποία να υπερβαίνουν τις εθνικές πολιτικές και να οδηγούν στη συγκρότηση των παραγόντων μετάβασης σε μία μεταεθνική Δημοκρατία (J. Habermas, *Ο μεταεθνικός αστερισμός*, εκδ. Πόλις, 2003, σελ. 130), με τη διαμόρφωση πολλαπλών κοινοτήτων, που να μπορούν να συνδέσουν μια νέα συλλογική ταυτότητα. Σε αυτή τη διαδικασία, η ένταξη των μεταναστών σε τοπικό και εθνικό επίπεδο παραμένει συνυφασμένη με τη διεύρυνση της πολιτικής συμμετοχής τους, την αναγνώριση σε αυτούς της ιδιότητας του πολίτη και την επέκταση της νομιμοποιητικής βάσης των δικαιωμάτων και των ελευθεριών όλων όσων συμμετέχουν στην κοινωνική

λειτουργία. Η ένταξη αυτή παραπέμπει στην παραγωγή ενός νέου θεσμικού πλαισίου, το οποίο θα εγγυάται την πλουραλιστικότητα και τα θεμελιώδη κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα των μεταναστών. Θα επιτρέπει την αποσύνδεση της έννοιας του αλλοδαπού από τον φαύλο κύκλο της παραβατικότητας και της καταστολής και θα λειτουργεί υπέρ της αλληλεγγύης, της συμμετοχής και της κοινωνικής συνοχής. Ένα θεσμικό πλαίσιο βασικά που θα σηματοδοτεί το πέρασμα από πρακτικές αποκλεισμού σε πολιτικές κοινωνικής ένταξης, κατάλληλες να εμπεδώσουν την ασφάλεια των δικαιωμάτων του συνόλου των πολιτών, το οποίο θα λειτουργεί διαμεσολαβητικά και ενταξιακά στο πλαίσιο μιας πλουραλιστικής κοινωνίας.

## **Γ. ΑντίΕπιλόγου**

*Tempora mutandur et nos mutamurcum illes.*

Βιργίλιος

(Ο χρόνος μεταβάλλεται και εμείς μεταβαλλόμαστε μαζί με αυτόν).

Η σημασία του μεταναστευτικού κινήματος της τελευταίας εικοσιπενταετίας, που αποτελεί και το αντικείμενο της παρούσας εργασίας, είναι καταλυτική για τα ελληνικά δεδομένα. Σε μια χώρα, όπως η Ελλάδα, όπου ο όρος μετανάστευση ταυτίζεται αποκλειστικά με το φαινόμενο της εξόδου από τη χώρα και όπου, κατά συνέπεια, δεν καταγράφεται στο γλωσσικό επίπεδο, η διαφοροποίηση, μεταξύ μετανάστευσης προς τα έξω (emigration) και προς τα μέσα (immigration), η εμπειρία των τελευταίων είκοσι πέντε ετών τείνει να ανατρέψει βασικά στερεότυπα και κυρίαρχες συνισταμένες της ελληνικής κοινωνίας μετατρέποντάς τη για πρώτη φορά, από χώρο εξαγωγής ανθρώπινου δυναμικού σε χώρο εισαγωγής και συνάμα εγείροντας μια σειρά μειζόνων προκλήσεων σε ό,τι αφορά κατεστημένες και ιδεολογικά παγιωμένες αντιλήψεις, πάνω στις οποίες στηρίχτηκε η συγκρότηση και περαιτέρω οικοδόμηση της κοινότητας του ελληνικού έθνους. Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη, ότι η συντριπτική πλειονότητα του κύματος αυτού αποτελείται από άτομα που δεν ταυτίζονται, από γλωσσικής, εθνοτικής, εθνικής και θρησκευτικής άποψης, με τον κυρίαρχο πληθυσμό της χώρας, η



σημασία αυτής της αλλαγής αποκτά σε μακροϊστορικό, αλλά και συστημικό επίπεδο ακόμη μεγαλύτερες διαστάσεις.

Η ελληνική κοινωνία ήταν, μαζί με τη Νορβηγία, την Πορτογαλία και τη μεταπολεμική Πολωνία, μια από τις εθνολογικά, θρησκευτικά και γλωσσικά ομοιογενέστερες της ευρωπαϊκής ηπείρου. Η ομοιογένεια αυτή ήταν το άμεσο προϊόν της επιτυχούς αφομοίωσης, πολιτισμικής, πολιτικής και κοινωνικής, της συντριπτικής πλειονότητας των μειονοτικών πληθυσμών, που εντάχθηκαν στο εσωτερικό της ελληνικής κοινωνίας κατά την κρίσιμη δεκαετία 1913-1923. Η έκταση της επιτυχίας του ομοιογενοποιητικού υποδείγματος στη διάρκεια του χρόνου αποδεικνύεται, παραδόξως, από την έντονη πολιτική αμηχανία και πολιτισμική αμφιθυμία που, ως αποτέλεσμα της ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, έφεραν σταδιακά αλλά σταθερά την ελληνική κοινωνία και τον ελληνικό κρατικό μηχανισμό αντιμέτωπους, με ένα νομικό πολιτισμό σταθερά εστιασμένο στη συστηματική και σθεναρή υπεράσπιση της «ετερότητας» και της άμεσα συνδεδεμένης με αυτήν έννοιας των πολλαπλών ταυτοτήτων, της πολιτισμικής, γλωσσικής και θρησκευτικής διαφοράς και των δικαιωμάτων του ατόμου και των μειονοτήτων. Δηλαδή έφεραν την ελληνική κοινωνία και τον ελληνικό πολιτισμό αντιμέτωπους με ένα νομικό πολιτισμό, που συγκρούεται μετωπικά με τη λογική της αφομοίωσης και το ιδεολόγημα της ομοιογένειας, με τις οποίες είχε γαλουχηθεί η ελληνική κοινωνία επί μισό και πλέον αιώνα.

Το μεταναστευτικό φαινόμενο της τελευταίας εικοσιπενταετίας μπορεί να λειτουργήσει ως ευκαιρία μείζονος εμβέλειας, εάν αντιμετωπισθεί και νοηθεί όχι τόσο ή όχι μόνο ως πρόβλημα, αλλά ως πρόκληση για μια νέα προσέγγιση στην όλη προβληματική, που διατρέχει τον τρόπο συγκρότησης του εθνικού μας αφηγήματος. Με άλλα λόγια το μεγάλο αυτό κύμα μετανάστευσης, που έχει ήδη συμβάλλει καταλυτικά στην περαιτέρω αλλαγή της ελληνικής κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας, μπορεί να λειτουργήσει ως καταλυτικός μηχανισμός, ικανός να διευκολύνει την πολιτισμική - υποκειμενική προσαρμογή της ελληνικής κοινωνίας και του ελληνικού κράτους στις μη ανατρέψιμες πραγματικότητες που οι αντικειμενικές αλλαγές των πρόσφατων δεκαετιών έχουν ήδη δημιουργήσει. Ένα τέτοιο ενδεχόμενο, που θα επιτρέψει στην ελληνική κοινωνία να αξιοποιήσει αποτελεσματικά τις πολλαπλές ευκαιρίες που συνεπάγεται η πλήρης ένταξη

του ανθρώπινου δυναμικού που εκφράζει ο χώρος των μεταναστών, μπορεί να λειτουργήσει κατά τρόπο πολλαπλασιαστικό και σωρευτικό προς όφελος του κοινωνικού συνόλου.

Σε μια χώρα που γερνάει, στην οποία τα προβλήματα τα συνδεόμενα με την κοινωνική ασφάλιση και το καθεστώς των συντάξεων αυξάνονται γεωμετρικά, εξωθώντας την πολιτεία στην υιοθέτηση, κάθε λίγα χρόνια, βραχυπρόθεσμων και ατελέσφορων λύσεων, σε μια χώρα στην οποία ο αγροτικός τομέας, αλλά και η στήριξη των ολοένα και περισσότερων ηλικιωμένων εξαρτώνται από την παροχή εργασίας που ο ιθαγενής πληθυσμός δεν ενδιαφέρεται πλέον να παράσχει, σε μια χώρα τέλος όπου το εκπαιδευτικό σύστημα παραμένει εγκλωβισμένο στη λογική του μονοπολιτισμικού υποδείγματος, αγνοώντας την παρουσία σημαντικότητας αριθμού μεταναστών στις βαθμίδες της βασικής και μέσης εκπαίδευσης, η προσεκτική, δημιουργική και μακροπρόθεσμη αξιοποίηση του πλούσιου δυναμικού που αντιπροσωπεύει η κοινότητα των μεταναστών και η συνακόλουθη ενσωμάτωσή τους με τους όρους αυτούς στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο μπορεί να αποφέρει οφέλη, βραχυπρόθεσμα αλλά κυρίως μακροπρόθεσμα, πολλαπλάσια από το όποιο κόστος συνεπάγεται η διαδικασία αυτή.

Χωρίς αμφιβολία το εγχείρημα είναι μεγάλο, δεν είναι όμως ακατόρθωτο. Οι αντικειμενικές μεταβολές που έχουν ήδη επέλθει στην ελληνική κοινωνία έχουν σε μεγάλο βαθμό δημιουργήσει καταστάσεις, με τις οποίες η ελληνική κοινωνία έχει ήδη εξοικειωθεί, στις οποίες έχει εν πολλοίς προσαρμοσθεί ακόμη και αναγκαστικά και κυρίως από τις οποίες έχει ήδη αντιμετωπίσει απτά οφέλη. Και σε αυτό ακριβώς το επίπεδο εντοπίζονται οι βάσεις, οι προϋποθέσεις της δυνητικής μεταστροφής στάσεων και συμπεριφορών που αφορούν την «ετερότητα». Η μετάβαση από την κατασταλτική λογική, που εμφανώς διέπει τα νομοθετήματα της πρώιμης δεκαετίας του 1990, στη λογική της αναγνώρισης των μεταναστών ως φορέων δικαιωμάτων στη δεκαετία του 2000 και στις αρχές της τρέχουσας, αποτελεί σαφή ένδειξη ποιοτικής στροφής στην προσέγγιση του όλου ζητήματος, η οποία χωρίς να αίρει τις πολλαπλές και εμφανείς επιβιώσεις πρακτικών, εκφραστικών του μονοπολιτισμικού, ομοιογενοποιητικού υποδείγματος, κατατείνει προς την κατεύθυνση του πλουραλιστικού υποδείγματος.

Ο δρόμος που δυνητικά θα οδηγήσει στην πραγμάτωση αυτού του στόχου είναι, χωρίς αμφιβολία, μακρύς και δύσβατος. Οι κοινωνικές όμως και πολιτικές εκείνες δυνάμεις που λειτουργούν ως φορείς του πλουραλιστικού υποδείγματος για την ετερότητα, αναμφίβολα θα επιλέξουν να αξιοποιήσουν τους δυνητικούς τους συμμάχους, αλλά και τις ευκαιρίες που τους παρέχει η προϊούσα ενσωμάτωση και εμπέδωση στο εσωτερικό της ελληνικής κοινωνίας και πολιτείας των αρχών που διακρίνουν τον ευρωπαϊκό νομικό και πολιτικό πολιτισμό και που εκφράζονται μέσα από τη δημοκρατία και το σεβασμό του κράτους δικαίου. Οι προοπτικές για την περαιτέρω ανάπτυξη δυναμικής της τάσης εκείνης που στηρίζει τη λογική του πλουραλιστικού υποδείγματος για την ετερότητα, επιτρέπουν μια συγκρατημένη αισιοδοξία.

Ο χρόνος θα δείξει, εάν η ευκαιρία που παρέχει η τρέχουσα συγκυρία θα αξιοποιηθεί τελικά, διασφαλίζοντας την υπέρβαση της πολιτισμικής υστέρησης που εμποδίζει την πολιτισμική - υποκειμενική προσαρμογή στις αντικειμενικές αλλαγές του παρελθόντος, ή εάν η ελληνική κοινωνία θα παραμείνει εγκλωβισμένη στη λογική του μονοπολιτισμικού, ομοιογενοποιητικού υποδείγματος, με όλο το κόστος που μια τέτοια επιλογή συνεπάγεται. Καθώς σταθμίζουμε, τόσο ως άτομα-πολίτες, όσο και ως σύνολο-κοινωνία τα υπέρ και τα κατά της μιας ή της άλλης επιλογής, χρήσιμο θα ήταν να εντάξουμε στις σχετικές παραμέτρους και την εμπειρία των ελλήνων μεταναστών σε διάφορες χώρες κατά τους τελευταίους δύο αιώνες και τα οφέλη, υλικά και ηθικά, που η ένταξή τους σε κοινωνίες που λειτουργούν βάσει υποδειγμάτων ενσωμάτωσης υποστηρικτικών της ετερότητας και της δημιουργίας πολλαπλών ταυτοτήτων, τους παρέσχε, δίνοντάς τους έτσι την ευκαιρία να εκπληρώσουν τις προσδοκίες τους και σε τελευταία ανάλυση να μεγαλουργήσουν.

Ανεξάρτητα από την τελική έκβαση του όλου εγχειρήματος, τα πολλαπλά ερωτήματα, οι προκλήσεις και οι πολυεπίπεδοι διάλογοι που έχει ήδη αρχίσει να προκαλεί η συνειδητοποίηση της ανάγκης για συνολικότερη αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος αποτελούν ευκαιρία για κριτική επανεξέταση κατεστημένων νοοτροπιών, άρρητων αντιλήψεων και γλαφυρών, καθότι συχνότατα επώδυνων, σιωπών που συνδέονται με τη συγκρότηση του κυρίαρχου υποδείγματος της φαντασιακής μας εθνικής κοινότητας και πού, σε πολλά πλέον επίπεδα, τείνουν να συγκρούονται με την πραγματικότητα που

έχει ήδη δημιουργήσει η εν πολλοίς μόνιμη και μη αναστρέψιμη παρουσία των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Ενδεχόμενη επιτυχία προς αυτή την κατεύθυνση θα έχει σημαντικά και πολυεπίπεδα οφέλη στους χώρους της οικονομίας, της κοινωνικής ασφάλισης, της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης αλλά και της εκπαίδευσης.

Ελπίζουμε η παρούσα εργασία, να συμβάλλει σε έναν τέτοιο κριτικό προβληματισμό, από τον οποίο όλοι μόνο καλύτεροι μπορούμε να βγούμε, στο βαθμό που ένα τέτοιο εγχείρημα που προάγει την αναθεώρηση της εικόνας του συλλογικού μας εαυτού, προς την κατεύθυνση της προσαρμογής στη νέα πραγματικότητα που δημιουργεί η εμπειρία της μετανάστευσης, αλλά και της δημιουργικής αξιοποίησής της, συμβάλλει επίσης στην συλλογική μας αυτογνωσία, καθιστώντας μας ικανότερους, ως σύνολο και ως πολίτες, να αξιοποιήσουμε τις ευκαιρίες και τις προκλήσεις και να αντιμετωπίσουμε πιο αποτελεσματικά τα προβλήματα που ταυτίζονται με την περαιτέρω προσαρμογή της ελληνικής κοινωνίας στις συνθήκες της ύστερης νεοτερικότητας.

#### **Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ**

Τελικό συμπέρασμα όλων αυτών είναι, ότι η εξάλειψη του μεταναστευτικού φαινομένου είναι συνυφασμένη με την εξάλειψη των αιτίων που το προκαλούν. Οι υπό ανάπτυξη χώρες της Αφρικής και της Ασίας πρέπει να παύσουν να τροφοδοτούν την Ευρωπαϊκή Ένωση με νέους εξαθλιωμένους οικονομικούς μετανάστες. Για το συγκεκριμένο σκοπό Διεθνής Κοινότητα, ειδικότερα οι Η.Π.Α. και η Ε.Ε., πρέπει να επέμβουν δραστικά στις προαναφερθείσες χώρες, ώστε να σταματήσουν οι πόλεμοι και οι εμφύλιες συρράξεις που εξωθούν τους λαούς των χωρών αυτών, σε αναγκαστική μετανάστευση προς τις χώρες-μέλη της Ε.Ε. Μία διαρκής ειρήνη θα επιδράσει κατευναστικά και θα αναχαιτίσει δραστικά τα μεταναστευτικά κύματα προς τη Δύση. Παράλληλα πρέπει να συμβάλλουν αποφασιστικά τόσο οι Η.Π.Α., όσον και η Ε.Ε. και γενικότερα η Διεθνής Κοινότητα, στη δημιουργία συνθηκών οικονομικής ανάπτυξης των χωρών αυτών, που οι λαοί τους ζουν πολύ κάτω από το όριο της φτώχειας, τα ημερομίσθια είναι εξευτελιστικά, οι συνθήκες εργασίας απάνθρωπες, τα ωράρια εργασίας ανύπαρκτα. Εάν επικρατήσει ειρήνη στις χώρες αυτές και ανορθωθούν

οικονομικώς, θα εκλείψουν τα αίτια που αναγκάζουν τους λαούς τους να μεταναστεύσουν σε αναζήτηση μιας ειρηνικής ζωής και συγχρόνως μιας καλύτερης επαγγελματικής τύχης.

Επί τους παρόντος πρέπει το ταχύτερο να καταργηθεί ο Κανονισμός του Δουβλίνου II, που έχει ως συνέπεια την επαναπροώθηση από τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ελλάδα, ως χώρα πρώτης υποδοχής, υπέρογκου αριθμού προσφύγων. Επιπλέον επιβάλλεται να αποτραπεί η είσοδος και άλλων μεταναστών στην ελληνική επικράτεια. Πρέπει να γίνει από όλους κατανοητό, ότι η Ελλάδα δεν αντέχει άλλους μετανάστες. Στην περίπτωση αυτή το βάρος πέφτει στην ελληνική συνοριοφυλακή, την ακτοφυλακή και την FRONTEX που πρέπει να δράσουν αποτελεσματικά, προκειμένου να ανακόψουν την είσοδο άλλων μεταναστών στην Ελλάδα. Παράλληλα είναι αναγκαία η άμεση απέλαση- επαναπροώθηση των λαθρομεταναστών στις χώρες καταγωγής τους. Η ελληνική οικονομική κρίση, η οποία θα διαρκέσει σε βάθος χρόνου με τραγικές συνέπειες για τον ελληνικό λαό και την ίδια τη χώρα ανάγκασε και θα αναγκάσει αρκετούς μετανάστες να επιστρέψουν στις πατρίδες τους. Το γεγονός αυτό θα συντελέσει στη de facto επίλυση του μεταναστευτικού προβλήματος. Παρ' όλα αυτά όμως ένας σημαντικός αριθμός νόμιμων μεταναστών θα εξακολουθήσει να παραμένει στην ελληνική επικράτεια. Οι μετανάστες αυτοί που θα παραμείνουν στην Ελλάδα, δεν είναι δυνατόν να αποτελούν εσαεί ένα ξένο σώμα. Πρέπει αναμφίβολα να ενταχθούν στην ελληνική κοινωνία και σταδιακά να γίνουν έλληνες πολίτες. Είναι γεγονός ότι ένα μεγάλο μέρος των συγκεκριμένων μεταναστών και ειδικά το αλβανικό στοιχείο, που είναι το πολυπληθέστερο και το δημιουργικότερο και ουσιαστικά άθρησκο, λόγω του κομμουνιστικού καθεστώτος που υπήρχε στην Αλβανία, θα αφομοιωθεί πλήρως σε σύντομο χρονικό διάστημα. Αντίθετα, το μουσουλμανικό στοιχείο που προέρχεται από τις χώρες της Ασίας δεν πρόκειται να αφομοιωθεί, τουλάχιστον στο άμεσο μέλλον. Επομένως η μεταναστευτική αυτή κατηγορία πρέπει να ενταχθεί στην ελληνική κοινωνία με σεβασμό στη «διαφορετικότητα» του «άλλου», μέχρις ότου αφομοιωθεί. Η ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία θα επιλύσει αναμφίβολα και το πρόβλημα της εγκληματικότητάς τους, κύρια αιτία του οποίου είναι η απομόνωση και η περιθωριοποίηση των μεταναστών.

Ευελπιστούμε ότι οι παρούσες απόψεις, οι οποίες εκτέθηκαν στην παρούσα μελέτη θα δικαιωθούν από το χρόνο. Και συγκεκριμένα ότι σταδιακά θα πραγματοποιηθεί ομαλά η μετάβαση από ένα σύστημα εθνικής ομοιογένειας, σε ένα, πλουραλιστικό ελληνικό μοντέλο, το οποίο θα οδηγήσει αργά, αλλά σταθερά, στην αφομοίωση των μεταναστών. Το στοίχημα που τίθεται για την Ελλάδα είναι μεγάλο. Όπως τελικά μεγάλη είναι και η πιθανότητα ότι τελικά θα το κερδίσει.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **A. ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ**

Αλεξιάδης Σ., Η ποινική επιστήμη μπροστά στην πρόκληση της ενοποιημένης Ευρώπης, Ελληνική Επιθεώρηση Εγκληματολογίας 1990-1992, σελ. 97-103.

Αλεξίου Θ., Περιθωριοποίηση και ανισότητες, εκδ. Παπαζήση, 1999.

Ανθόπουλος Χ., Προστασία κατά του ρατσισμού και ελευθερία της πληροφόρησης, εκδ. Παπαζήση, 2000.

Ανθόπουλος Χ., Πληροφόρηση και ρατσισμός στο: Μετανάστες, ρατσισμός και ξενοφοβία, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998.

Αντωνόπουλος Γ., Η εγκληματικότητα της δεύτερης γενιάς μεταναστών στη δυτική Ευρώπη, ΠοινΔικ 2004, σελ. 856.

Βαγενά-Παλαιολόγου, Ρατσισμός και Ξενοφοβία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2006

Βγενόπουλος Κ., Πρόσφυγες και μετανάστες στην ελληνική αγορά εργασίας, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2001.

Βγενόπουλος Κ., Μεταπολεμική Αναπτυξιακή Εμπειρία, εκδ. Παπαζήση, 2010.

Βούλγαρης Ι., Δίκαιο Κατάστασης των αλλοδαπών και κοινωνικός αποκλεισμός, Digesta, 4 (2000-2001), 1

Βρέλλης Σπ., Δίκαιο αλλοδαπών, β' εκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2003.

Γιωτοπούλου-Μαραγκοπούλου Α., Η εγκληματολογία απέναντι στις σύγχρονες προκλήσεις, Ελληνική Εταιρεία Εγκληματολογίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.

Δημητρίου Σ., Μορφές Κοινωνικού Αποκλεισμού και μηχανισμοί παραγωγής του, εκδ. Ιδεοκίνηση, Αθήνα, 1997.

Δημόπουλος Χ., Η παγκοσμιοποίηση του εγκλήματος, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2003.

Δίζελος Θ., Τα συν και τα πλην για την οικονομία - Πρόσφυγες μετανάστες. «Η κάθοδος των μυρίων «Βόμβα» ή δώρο για την Ελλάδα, Ελευθεροτυπία 12 Ιουνίου 1999, σελ. 20-21.

ΕΚΚΕ, Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα, τομ. Α΄, ΕΚΚΕ, 1996.

Εμκε-Πουλοπούλου Η., Η μεταναστευτική πρόκληση, εκδ. Παπαζήση, 2007.

Εμκε-Πουλοπούλου Η., Έλληνες ηλικιωμένοι πολίτες, παρελθόν, παρόν και μέλλον, εκδ. Ελλην. Αθήνα, 1999.

Ζαραφωνίτου Χρ., Εμπειρική Εγκληματολογία, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 1995.

Ζαραφωνίτου Χρ., (Αν)ασφάλεια, αντεγκληματική πολιτική και Δικαιώματα του ανθρώπου, Σειρά Εργαστηρίου Ποινικών και Εγκληματολογικών Επιστημών, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2007.

Ζύγουρας Α., Η κράτησις εις την φυλακήν του τελούντος υπό απέλασιν, ΠοινΔικ 2000, σελ. 754.

Ζύγουρας Α., Γνωμ. ΕισΕφΠειρ 15/1999 ΠοινΔικ 2000, σελ. 1104.



Ζύγουρας Α., Γνωμ. ΕισΕφΑθ 7/2002 ΠοινΔικ 2002, σελ. 614.

Θεοδωρίδη Π. - Μαντζούφα Π., Έθνος και Ευρωπαϊκή Ιθαγένεια. Οι μεταμορφώσεις της ιδιότητας του πολίτη, Το Σύνταγμα 1998, τ. 24, αρ. 2 σελ. 271-293.

Ιωακειμίδης Π., Η συνθήκη του Άμστερνταμ, νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή αποολοκλήρωσης, Θεμέλιο, 1998.

Ιωακείμογλου Η., Οι μετανάστες και η απασχόληση, στο Α. Μαρβάκης κ.λ.π., Μετανάστες στην Ελλάδα, Ελληνικά Γράμματα, 2001.

Ιωσηφίδης Θ., Συνθήκες εργασίας τριών μεταναστευτικών ομάδων στην Αθήνα, στο Α. Μαρβάκης κ.λ.π., Μετανάστες στην Ελλάδα, Ελληνικά Γράμματα, 2001.

Καρύδης Β., Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1996.

Καρύδης Β., Το νέο σχέδιο νόμου για τη μεταναστευτική πολιτική, β' έκδ. 2005, Νομική Βιβλιοθήκη.

Καρύδης Β., Το ζήτημα της δεύτερης γενιάς: Έγκλημα και Μετανάστευση, στο Η Ελλάδα της Μετανάστευσης των Μ. Παύλου - Δ. Χριστοπούλου, εκδ. Κριτική, 2004.

Καρύδης Β., Media και Έγκλημα, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2010.

Κασιμάτη Κ., Πολιτικές Μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης, Gutenberg, 2003.

Κατράκης Η., Η Συμφωνία Σένγκεν, εκδ. Σάκκουλα, 1998.

Καψάλης Α., Λινάρδος - Ριλμόν Π., Μεταναστευτική Πολιτική και δικαιώματα μεταναστών, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, 2005.

Κοίλιαρη Α., Ξένος στην Ελλάδα. Μετανάστες, γλώσσα και κοινωνική ένταξη. Στάση της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στους μετανάστες ομιλητές, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1997.

Κόντης Α., Η Ελλάδα χώρα υποδοχής μεταναστών. Ο Ελληνισμός στον 21<sup>ο</sup> αιώνα, Διεθνείς σχέσεις, Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτική, Πολιτισμός, Παιδεία, Επιμέλεια Στ. Κωνσταντινίδης, Θ. Πελαγίδης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2000.

Κοντιάδης Ξ., Δημοκρατία, κοινωνικό κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα, εκδ. Παπαζήση, 2006.

Κοντιάδης Ξ., Μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, εκδ. Παπαζήση, 2001.

Κουκουτσάκη Α., Εγκληματικό στερεότυπο και ΜΜΕ. Ιδεολογίες του εγκλήματος και το θέμα της κοινωνικής συναίνεσης στο ΕΚΚΕ, Εγκληματίες και Θύματα στο κατώφλι του 21<sup>ου</sup> αιώνα, Αθήνα, 2000.

Κουράκης Ν., Αλλοδαποί, μεταναστευτική πολιτική και εγκληματικότητα, ΠοινΧρ 2003, σελ. 557 επ.

Κουράκης Ν., Οικονομικοί μετανάστες και πρόσφυγες: Εγκληματολογική και ποινική προσέγγιση, Εγκληματολογικοί Ορίζοντες Β΄, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2005, σελ. 251 επ.

Κούρτοβικ Ι., Μετανάστες: Ανάμεσα στο δίκαιο και στη νομιμότητα, στο Α. Μαρβάκης κ.ά., Μετανάστες στην Ελλάδα, Ελληνικά Γράμματα 2001.

Κωνσταντοπούλου Χρ., Μαράτου - Αλιμπράντη Λ., Γερμανός Δ., Οικονόμου Θ., Εμείς και οι άλλοι. ΕΚΚΕ, Τυπωθήτω, 2000.

Λαμπίρη - Δημάκη Ι., Για μια παιδεία εναντίον των άμεσων και έμμεσων διακρίσεων ανάλογα με το φύλο, τη φυλή, τη θρησκεία, την εθνότητα ή άλλα χαρακτηριστικά, στο Μετανάστες, Ρατσισμός και Ξενοφοβία, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1998 σελ. 143-149.

Λαμπροπούλου Ε., Η κατασκευή της Κοινωνικής Πραγματικότητας και τα Μέσα Μαζικής Επικοινωνίας, Αθήνα 1997.

Λαμπροπούλου Ε., Οι συμφωνίες Schengen και η εσωτερική ασφάλεια, ΠοινΔικ 4/2001.

Λαμπροπούλου Ε., Εσωτερική ασφάλεια και κοινωνία του ελέγχου, εκδ. Κριτική, Αθήνα, 2001.

Ληξουριώτης Ι., Το νομικό καθεστώς του μετανάστη μισθωτού στην Ελλάδα, εκδ. Σάκκουλα, 1998.

Λινάρδος - Ρυλμόν Π., Ζητήματα πολιτικής σχετικά με τη νομιμοποίηση των αλλοδαπών στην Ελλάδα, Τετράδια του ΙΝΕ, 2000.

Λοβέρδος Α., Η συνταγματική κατοχύρωση του πολιτικού ασύλου. Η συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 5 παρ. 2 εδ. β΄ του Συντάγματος, ΝοΒ 36 σελ. 38 επ.

Λοβέρδος Α., Παρεκκλίσεις πολιτικής συμπεριφοράς και Σύνταγμα, Εξάντας, Αθήνα, 1988.

Μαγγανάς Α., Το εγκληματικό φαινόμενο στην πράξη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2004.

Μαράτου - Αλιμπράντη Λ., Ξένο εργατικό δυναμικό: Τάσεις και το πρόβλημα της κοινωνικής συνοχής, Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα, ΕΚΚΕ 1996, τόμ. Α΄, σελ. 275-306.

Μαράτου - Αλιμπράντη Λ. και Ε. Γκαζόν, Μετανάστευση και υγεία. Πρόνοια, Αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης - προκλήσεις και προοπτικές, ΕΚΚΕ, 2005.

Μαρβάκης Α. - Παρσάνογλου Δ. - Παύλου Μ., Μετανάστες στην Ελλάδα, Ελληνικά Γράμματα, 2001.

Μοσχοπούλου Α., Η εγκληματικότητα των μεταναστών, εκδ. Α. Σάκκουλα, 2005.

Μπαλτσιώτης Λ., Ιθαγένεια και πολιτογράφηση στην Ελλάδα της μετανάστευσης: (αντι)φάσεις μιας αδιέξοδης πολιτικής, στο Μ. Παύλου - Δ. Χριστόπουλος, Η Ελλάδα της Μετανάστευσης, ΚΕΜΟ, Κριτική, 2004, σελ. 321 επ.

Νάσκου - Περράκη Π., Το Νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη, Α. Σάκκουλας, 1991.

Νικολόπουλος Γ., Η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στα πλαίσια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: μια αμφιλεγόμενη διαδικασία, ΠοινΔικ 2001, σελ. 177.

Νικολόπουλος Γ., Κράτος, Ποινική Εξουσία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση - Μια Εγκληματολογική Προσέγγιση, Κριτική, Αθήνα, 2002.

Νικολόπουλος Γ., Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως φορέας αντεγκληματικής πολιτικής. Το «πρόγραμμα της Χάγης» και η εφαρμογή του, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2008.

Νικολόπουλος Γ., Διεθνοποίηση της αντεγκληματικής πολιτικής και εγκληματοποίηση των μεταναστών στο “χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης”: γενική θεώρηση, στο «Η σύγχρονη εγκληματικότητα, η αντιμετώπισή της και η Επιστήμη της Εγκληματολογίας»- Τιμητικός Τόμος για

τον Καθηγητή Ιάκωβο Φαρσεδάκη, τ. II, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σελ. 1385-1403.

Πανούσης Γ., Ανασφάλεια, το σκιάχτρο της παγκοσμιοποίησης, ΠοινΔικ 2004, σελ. 435.

Παπαγιάννης Δ., Εισαγωγή στο ευρωπαϊκό δίκαιο, Αντ. Σάκκουλας, β' εκδ. 1999.

Παπαγιάννης Δ., Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, Αντ. Σάκκουλας, 2001.

Παπαδάκης Ε., Προς την Ευρώπη φρούριο οδεύουν οι 15 στη Σεβίλλη, Κυριακάτικη Αυγή 16 Ιουνίου 2002.

Παπαδημητρίου Ε., Μεταναστεύσεις και ρατσισμός στην Ευρώπη, στο: Διαστάσεις της Κοινωνικής Πολιτικής σήμερα, Ίδρυμα Σ. Καραγιώργα, Αθήνα, 1993.

Παπαδημητρίου Ζ., Ο ευρωπαϊκός ρατσισμός. Εισαγωγή στο φυλετικό μίσος, Ελληνικά Γράμματα, 2000.

Παπαθεοδώρου Θ., Μεταναστευτική πολιτική και ασφάλεια δικαιωμάτων, στο Τιμητικός τόμος για την Α. Γιωτοπούλου - Μαραγκοπούλου, Νομική Βιβλιοθήκη 2003, σελ. 1075 επ.

Παπαθεοδώρου Θ., Δημόσια ασφάλεια και αντεγκληματική πολιτική, β' εκδ. 2005, Νομική Βιβλιοθήκη.

Παπαθεοδώρου Θ., Το νέο θεσμικό πλαίσιο για τους μετανάστες: μεταξύ νομιμότητας, αυστηρότητας και ελέγχου, ΠοινΔικ 2005, σελ. 1185.

Παπαθεοδώρου Θ., Νομικό καθεστώς αλλοδαπών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2007.

Παπασιώπη-Πασιά Ζ. - Κολιού-Κεραμέως Ζ., Συλλογή Νομοθεσίας Δικαίου Καταστάσεως Αλλοδαπών. Γενικό Μέρος, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1995.

Παπασιώπη-Πασιά Ζ., Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών, γ' εκδ., εκδόσεις Σάκκουλα, 2002.

Παπασιώπη-Πασιά Ζ., Δίκαιο Ιθαγένειας, 7<sup>η</sup> έκδ., εκδόσεις Σάκκουλα, 2007.

Παπασιώπη-Πασιά Ζ., Δίκαιο Ιθαγένειας, 8<sup>η</sup> έκδ., εκδόσεις Σάκκουλα, 2011.

Παύλου Μ. - Χριστόπουλος Δ., Η Ελλάδα της μετανάστευσης, ΚΕΜΟ, Κριτική, 2004.

Πετρινιώτη Ξ., Η μετανάστευση προς την Ελλάδα, εκδ. Οδυσσέας, Αθήνα, 1993.

Πολιτικές ένταξης των μεταναστών: Η ευρωπαϊκή εμπειρία, ΙΜΕΠΟ 2006.

Ρομπόλης Σ., Οικονομία, αγορά εργασίας και μετανάστευση στην Ελλάδα, στο Καψάλης Α., Λινάρδος - Ριλμόν Π., Μεταναστευτική Πολιτική και δικαιώματα μεταναστών, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, 2005.

Σακελλαρόπουλος Θ., Συμμετοχικές διαδικασίες και ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο: Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού, κείμενα Έρευνας 1, ΙΣΤΑΜΕ, 2004.

Σεραφετινίδου Χρ., Κοινωνιολογία των Μέσων Μαζικής Επικοινωνίας, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 1991.

Σιδέρης Δ., Η επίκληση της ιδιότητας του πολιτικού πρόσφυγα ενώπιον των ελληνικών ποινικών δικαστικών αρχών, ΠοινΧρ ΜΓ, σελ. 1217 επ.

Σιδέρης Δ., Η έννοια του πολιτικού πρόσφυγα κατά τη σύμβαση της Γενεύης του 1951, Αρμ 1996, σελ. 137 επ.

Σιδέρης Δ., Διοικητική και δικαστική απέλαση αλλοδαπών και πολιτικών προσφύγων, ΠοινΧρ ΜΖ σελ. 1233 επ.

Σιταρόπουλος Ν., Η εξέλιξη της αρχής «της δίκαιης μεταχείρισης» των αλλοδαπών εργαζομένων στο υπό εξέλιξη ευρωπαϊκό δίκαιο, στο Μ. Παύλου, Δ. Χριστόπουλος, Η Ελλάδα της Μετανάστευσης, ΚΕΜΟ, Κριτική, 2004, σελ. 253 επ.

Σκόρδας Α., Η προστασία των προσφύγων μεταξύ εσωτερικού και διεθνούς δικαίου, Συνέδριο Ε.Σ.Π., Αθήνα Νοέμβριος 1993.

Στάγκος Π.Ν., Τα δικαιώματα των πολιτών των τρίτων χωρών, στο συλλογικό έργο Τα δικαιώματα του πολίτη στην κοινοτική έννομη τάξη, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1993.

Συμεωνίδου - Καστανίδου Ε., Εμπορία ανθρώπων - Οι διεθνείς κατευθύνσεις, το ισχύον ποινικό δίκαιο και το νομοσχέδιο του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, ΠοινΔικ 2002, σελ. 424.

Συνήγορος του Πολίτη, Πόρισμα 13821/00/2-3-2000, ΠοινΔικ 2000, σελ. 1107.

Τζωρτζοπούλου Μ., Στάσεις απέναντι στη διαφορετικότητα, στο: Η ταυτότητα, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και οι ανάγκες της νεολαίας στο Νομό Θεσσαλονίκης, ΕΚΚΕ, Νομ/κή Αυτοδ/ση Θεσ/κης, 1996.

Τριανταφυλλίδου Α. - Γρώπα Ρ., Η μετανάστευση στην ενωμένη Ευρώπη, εκδ. Κριτική, 2009.

Τσάτσος Δ., Ευρωπαϊκή συμπολιτεία για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες, Καστανιώτης, 2001.

Τσάτσος Δ., Το αξιακό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Παπαζήση, 2005.

Τσουκαλά Α., Μετανάστευση και Εγκληματικότητα στην Ευρώπη, εκδ. Α. Σάκκουλα, Αθήνα, 2001.

Φαρσεδάκης Ι., Η εγκληματολογική σκέψη από την αρχαιότητα ως τις μέρες μας, τ. Α΄, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1990,

Φαρσεδάκης Ι., Η κοινωνική αντίδραση στο έγκλημα και τα όρια της, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 1991.

Φαρσεδάκης Ι., Στοιχεία Εγκληματολογίας, Νομική Βιβλιοθήκη, 1996

Φαρσεδάκης Ι., Η αντιμετώπιση του εγκληματικού ζητήματος, ΠοινΔικ 1998, σελ. 236.

Φαρσεδάκης Ι., Παραβατικότητα και κοινωνικός έλεγχος των ανηλίκων, Νομική Βιβλιοθήκη

Χατζή Χρ., Ο αλλοδαπός ως υποκείμενο δικαιωμάτων στην ελληνική έννομη τάξη, στο Μ. Παύλου, Δ. Χριστόπουλος, Η Ελλάδα της μετανάστευσης, ΚΕΜΟ, Κριτική 2004, σελ. 233 επ.

Χριστόπουλος Δ., Οι μετανάστες στην ελληνική πολιτική κοινότητα, στο Μ. Παύλου, Δ. Χριστόπουλος, Η Ελλάδα της μετανάστευσης, ΚΕΜΟ, Κριτική, 2004, σελ. 338 επ.

Χριστόπουλος Δ., Η Ελλάδα της ομογένειας: Από μητέρα-πατρίδα, καπιταλιστική μητρόπολη, Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας, Αθήνα 2004, σελ. 431 επ.

Χρυσοχόου Δ., Για μια ευρωπαϊκή respublica, εκδ. Παπαζήση, 2005.



## **B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ**

Albrecht H. - J., 1995 “Ethnic Minorities, Culture Conflicts and Crime”, *Crime, Law and Social Change* 24 (1), σελ. 19-36.

Albrecht H. - J., Fortress Europe? - Controlling illegal immigration, *European Journal of Crime, Criminal law and Criminal Justice*, τ. 10, άρ. 1, σελ. 1-22.

Anthias F., Yuval - Davis N., *Racialized boundaries – Race, nation, gender, colour and class and the anti-racist struggle*. London, New York, 1993.

Balibar E., *Frontières et violence, Transeuropéennes*, 1997, αρ. 9, σελ. 23-28.

Bauman Z., *Le cût humain de la moundialisation*, Hachette, Paris, 1999.

Bigo D. (dir.), *L'Europe des polices et de la securité intérieure*, Editions Complexe, Bruxelles, 1992.

Bourdieu P., *Méditations pascaliennes*, Editions du Seuil, Paris, 1997,

Carrera S., What does free movement mean in theory and practice in an enlarged EU ? *European Law Journal* 2005, τ. 11, άρ. 6, σελ. 699-721.

Carrera S., Guild E., *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum : Intergovernmentalism vs. Europeanisation ? Security vs. Rights ? CEPS Policy Brief*, 2008.

Cholewinski R., *Migrants irréguliers : l'accès aux droits sociaux minimaux*, Conseil de l'Europe, 2005.

Collett, E., *The Immigration Pact- from Hague to Stockholm, via Paris*, European Policy Centre, 2008

Daadouch Cr., *Le droit des étrangers*, MB édition, 2004.

Dony M., Bribosia E., (éd.), Commentaire de la Constitution de l'Union européenne, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2005.

Giudicelli - Delage G., Gahn O., Missions extérieures et coopération policière, Archives de Politique Criminelle, 2005, αρ. 27, σελ. 79-104.

Gral -Madsen, The status of refugees in International Law, vol. J., Sijthoff, Leyden, 1966.

Grenier J. - Y και Orlean A., Michel Foucault, l'économie politique et le libéralisme, Annales, Histoire, Sciences Sociales, 2007, τ. 62, άρ. 5, σελ. 1155-1182.

Hamilton κ.ά., The Challenge of French Diversity, 2004.

Home Office b (2005), Improving Opportunity: Strengthening Society, Home Office, London.

Horwitz A., The logic of social control, Plenum Press, New York – London, 1990.

Julien - Laferrière F., Droit des étrangers, PUF, 2000.

Kruyt A. and Niessen J. in Hans Vermeulen, "Immigrant policy for a multicultural society", 1997.

Kyamdi S., What are the strengths and weaknesses of the British multicultural model, 2004.

Lahav G., Immigration and politics in the New Europe. Reinventing Borders, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Lazerges Ch., Introductions à la politique criminelle, L'Harmattan, Paris, 2000.

Lebon A., Immigration et présence étrangère en 1999. Paris : La Documentation Française, 2000.

Lochak V.D., Étrangers : de quel droit ? PUF, 1985.

Maguire M., Crime Statistics, Patterns and Trends, Oxford Handbook.

Marshall, I.H. (ed.), Minorities, Migrants, and Crime, Sage Publ., London New Delhi, 1997.

McLaughtin E., Muncie J. (ed.), The Sage Dictionary of Criminology, 2<sup>η</sup> εκδ., Sage, London, 2006.

Papaisca A., :Democracy and human rights in the age of interdependence”, XX Conference of the European Group for the Study of Deviance and Social Control, Padova, 1992.

Pinto R., Grawitz M., Méthode des sciences sociales, tome II, Précis Dalloz, Paris 1964.

Pirès A., Éthiques et réforme du droit criminel: au-delà des philosophies de la peine, Ethica, 1991, τ. 3, αρ. 2, σελ. 47-78.

Pradel J., Corstens G., Droit pénal européen, Dalloz, Paris, 1999.

Rea A., Tripier M., Sociologie de l'immigration, La Découverte, Paris, 2003.

Robert Ph., La sociologie du crime, La Découverte, Paris, 2005.

Sénat, L'expulsion des étrangers en situation irrégulière, Les documents de travail du Sénat, Série législation comparée, n° LC 162, Avril 2006.

Sheptycki J., En quête de police transnationale. Vers une sociologie de la surveillance à l'ère de la globalisation, μετ. L. Laniel, De Boeck και Larcier, Bruxelles, 2005.

Tchen V., Le droit des étrangers, Flammarion, Dominos, 1998.

Vandendriessche X., Le droit des étrangers, Dalloz, 1996.

Vaughan B., Kilkommins S., The Europeanization of Human Rights, European Journal of Criminology, 2007, τ. 4, άρ. 4, σελ. 437-460.

Walters W., Haahr J.H., Governing Europe Discourse, governmentality and European intergation, Routledge, London-New York, 2005.

Wimmer A., "Explaining xenophobia and racism: A critical review of current research approaches, Ethnic and Racial Studies, 1997.

Zappis S., French Government revives assimilation policy, 2003.