

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
«Κοινωνικός Αποκλεισμός, Μειονότητες και Φύλο»**

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΛΟΓΙΑΣ

**Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ
ΩΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ:
η περίπτωση της Ελλάδας**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
Της ΝΙΩΤΗ ΓΑΡΥΦΑΛΛΙΑΣ**

A.M. 301M011

ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ:

- | | |
|--------------------------------|------------------|
| 1. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ ΓΙΩΡΓΟΣ | ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ |
| 2. ΖΑΡΑΦΩΝΙΤΟΥ ΧΡΙΣΤΙΝΑ | ΜΕΛΟΣ |
| 3. ΛΑΖΟΣ ΓΡΗΓΟΡΗΣ | ΜΕΛΟΣ |

Αθήνα, Μάιος 2004



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	4
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	5
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	
1. Εισαγωγικά	10
2. Εννοιολογήσεις	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	
1. Εισαγωγικά	18
2. Φαινομενολογία της ευρωπαϊκής μετανάστευσης	20
3. Η μετανάστευση ανάμεσα στον οικονομικό φιλελευθερισμό και τον πολιτικό εθνικισμό	22
α) Ο Μεσοπόλεμος	23
β) Η Μετανάστευση και η μεταναστευτική πολιτική στα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια	26
γ) Οι σύγχρονες μεταναστευτικές τάσεις και πολιτικές και ο Ευρωπαϊκός Νότος	29
4. Αφομοίωση, ένταξη και ενσωμάτωση των μεταναστών	34
5. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως φορέας ένταξης και αποκλεισμού των μεταναστών ...	38
6. Οι Συμφωνίες και οι Συνθήκες για την ελεύθερη μετακίνηση των ευρωπαίων πολιτών και τη μετανάστευση	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ^ο ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ	
1. Εισαγωγικά	51
2. Ο έλεγχος των μεταναστευτικών ροών	53
3. Η πολιτική των θεωρήσεων και οι συνοριακοί έλεγχοι	57
4. Παραμονή αλλοδαπών: Άδειες παραμονής προσωρινής διάρκειας	70
5. Περιοριστικές πολιτικές- οι περιορισμοί και οι απελάσεις	75
α). Μορφές περιορισμών	79
β). Η διοικητική απέλαση	81
6. Η καταγραφή και νομιμοποίηση των μεταναστών κατ' εφαρμογή των Π.Δ. 358 & 359/1997, 241 & 242/1998 και του Ν.2713/1999	84
α). Σύντομη ιστορική ανασκόπηση	85

β). Οι σκοποί	86
γ). Τα στάδια: από τη "λευκή" στην "πράσινη" κάρτα	87
7. Παρατηρήσεις και σχόλια	95
8. Ειδική αναφορά: τα προστατευόμενα μέλη	102
9. Συμπεράσματα	105
10. Κατηγορίες	114

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΩΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

1. Εισαγωγικά	120
2. Οι διαστάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής ευρωπαϊκών και αμερικανικών χωρών	122
3. Τα όρια ανάμεσα στη νομιμοποίηση και τη θεσμοποιημένη παρανομία	124
4. Διαδικασίες κοινωνικού αποκλεισμού των μεταναστών	133
5. Ο μύθος της εγκληματικότητας των μεταναστών: οι έννοιες της εγκληματικότητας και της επικινδυνότητας	138
6. Παρέκκλιση και μετανάστευση- Το "φυλετικό" στίγμα	143
7. Η ποινικοποίηση των μεταναστών	146
8. Η σχέση εγκληματικότητας και εθνικότητας των μεταναστών	154

ΕΠΙΛΟΓΟΣ: Η διπλή λειτουργία της μετανάστευσης: ανάμεσα στην ένταξη και τον αποκλεισμό.....	160
--	-----

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	170
--------------------	-----

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

- Πίνακας 1: Η προέλευση των μεταναστών σύμφωνα με το πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998. σελ. 33
- Πίνακας 2: Αριθμοί προσφυγών στην Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων κατά το έτος 1999-2000 σελ. 69
- Πίνακας 3: Συγκριτική εννοιολογική αναφορά των θεσμικών πλαισίων του Ν.1975/91, και των Π.Δ. 358 και 359/97) σελ.116-117
- Πίνακας 4: Η ένταξη και αποκλεισμός- Τα "IN" και τα "OUT" της νομιμοποίησης των μεταναστών σελ. 118
- Πίνακας 5: Ποσοστά αλλοδαπών κρατουμένων στο σύνολο του εγκλείστου πληθυσμού σελ. 147
- Πίνακας 6: Αλλοδαπός πληθυσμός στα ευρωπαϊκά σωφρονιστικά καταστήματα την 1^η Σεπτεμβρίου 2000 σελ. 149
- Πίνακας 7: 1994: Είδη εγκληματικότητας μεταναστών κατά υπηκοότητα σελ. 152
- Πίνακας 8: Εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα κατά τα έτη 1993-1994.....σελ. 154
- Πίνακας 9: Πληθυσμός αλλοδαπών κρατουμένων στην Ελλάδα κατά το έτος 1993 (με την εξαίρεση του καταστήματος της Αλικαρνασσού) σελ. 155
- Πίνακας 10: Εγκληματικότητα κατά υπηκοότητα σελ.155

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η σχέση της Ευρώπης, ως γεωπολιτικού χώρου, με τη μετανάστευση υπερβαίνει τον έναν αιώνα και συνδέεται με την νεώτερη ιστορία της. Στο διάστημα αυτό, και με τις εξελίξεις που μεσολάβησαν, τα μεταναστευτικά κύματα πολλαπλασιάστηκαν και άλλαξαν κατεύθυνση και προορισμό. Σε αυτή την πορεία, οι δύο παγκόσμιοι πόλεμοι και η αποικιοκρατία αποτέλεσαν ιδιαίτερους σταθμούς που έκριναν, σε μεγάλο βαθμό, τους στόχους και το περιεχόμενο της μεταναστευτικής πολιτικής.

Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας δημιούργησε καινούργια δεδομένα, ανατρέποντας τον εθνικό προσανατολισμό των μεταναστευτικών πολιτικών. Σε αυτό βοήθησε και η οικοδόμηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Συνθήκη του Maastricht, το 1992. Ως ζητούμενα της νέας εποχής μπορούν να θεωρηθούν η προστασία των αγορών και η ασφάλεια των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό οριοθετήθηκε η διάκριση ανάμεσα στον πολίτη και το μετανάστη και η μετανάστευση συνδέθηκε με το δόγμα της "μηδενικής ανοχής" και αναζητήθηκαν, σε υπερ- κρατικό επίπεδο, τρόποι αυστηροποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής.

Το εγκληματολογικό ενδιαφέρον εστιάζεται στην κατανόηση των διαδικασιών μέσω των οποίων η μετανάστευση συνδέεται με την εγκληματικότητα και την παρεκκλίνουσα συμπεριφορά. Η "εναλλακτική" ανάγνωση των στατιστικών στοιχείων αποκτά ιδιαίτερη σημασία στην κατανόηση των διαδικασιών μέσω των οποίων κατασκευάζεται η εικόνα του μετανάστη- εγκληματία. Ακολούθως η σύνδεση της μετανάστευσης με την εγκληματικότητα και την παρεκκλίνουσα συμπεριφορά αποτελεί τη δικαιολογητική βάση για την αυστηροποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής, με επιδίωξη τον έλεγχο και τον περιορισμό των νέων κυμάτων.

Σε αυτό το πλαίσιο, η νομιμοποίηση των μεταναστών λειτουργεί ταυτόχρονα ως μηχανισμός κοινωνικής ένταξης και αποκλεισμού με δύο τρόπους:

α) μέσα από την εφαρμογή των νόμων. Οι διοικητικές πράξεις αποτελούν σημαντικά εργαλεία στην εφαρμογή πολιτικών ένταξης και αποκλεισμού των μεταναστών.

β) μέσω των κατηγοριοποιήσεων που παράγονται από το νομικό status των μεταναστών.

Από αυτή την άποψη η κατηγοριοποίηση ανάμεσα στο νόμιμο και τον παράνομο μετανάστη αποτελεί επίσης μια κοινωνική κατασκευή.

Η μελέτη της ελληνικής περίπτωσης, παρ' όλες τις ιδιομορφίες της, αποτελεί τυπικό παράδειγμα των μεταναστευτικών πολιτικών που εφαρμόζονται τα τελευταία χρόνια σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχουν ως στόχο τον έλεγχο και τον περιορισμό των μεταναστών, ακολουθούν, επομένως, το υπόδειγμα ένταξη- αποκλεισμός.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η ανάπτυξη του καπιταλισμού συνδέθηκε με τις μετακινήσεις του εργατικού δυναμικού, στην αρχή από τις αγροτικές προς τις αστικές περιοχές, όπου υπήρχαν οι βιομηχανίες, και αργότερα από τις λιγότερο στις περισσότερο αναπτυγμένες περιοχές και χώρες. Ο D. Melossi¹ υποστηρίζει χαρακτηριστικά ότι η μετανάστευση και ο κοινωνικός εκσυγχρονισμός «πάνε χέρι- χέρι».

Η πραγματικότητα αυτή δεν άλλαξε στη διάρκεια του 20ου αιώνα, που η διαδρομή του συνδέθηκε με την αύξηση των μεταναστευτικών κινήσεων. Εκείνο που άλλαξε είναι οι συνθήκες των μεταναστευτικών εισροών και η μεταχείριση των μεταναστών στις χώρες υποδοχής. Με αυτή την έννοια η αναφορά μας στις συνθήκες μετανάστευσης γίνεται από την οπτική της προσφοράς εργασίας και της οργάνωσης της παραγωγής σε συνθήκες παγκοσμιοποιημένης οικονομίας. Σε αυτές τις συνθήκες δεν παρατηρείται μόνο μετακίνηση του εργατικού δυναμικού από την περιφέρεια προς το κέντρο αλλά και μια μετακίνηση του κεφαλαίου με αντίστροφη φορά, από το κέντρο προς την περιφέρεια. Και ενώ θα περίμενε κανείς η "αποκέντρωση" της παγκόσμιας παραγωγής να ανέστρεφε το κύμα της μετανάστευσης, το αύξησε. Οι λόγοι είναι πολλοί και ο βασικότερος αφορά τις επιδιώξεις του κεφαλαίου. Η "αποκέντρωση" της παραγωγής έγινε με σκοπό τη μείωση του κόστους εργασίας και αυτό δεν θα μπορούσε να ανακόψει τα κύματα μετανάστευσης προς τις μητροπόλεις του καπιταλισμού που εξακολουθούν να διατηρούν ένα καλύτερο επίπεδο εισοδημάτων. Τούτο δεν σημαίνει ότι το κεφάλαιο, που εξακολουθεί να παραμένει εγκατεστημένο στις μητροπόλεις, δεν χρειάζεται την εργασία των μεταναστών με τον ίδιο σκοπό, τη μείωση του κόστους εργασίας. Δεν είναι τυχαίο ότι οι μετακινήσεις ανθρώπων (που περιλαμβάνουν διάφορες μορφές νόμιμης και παράνομης δραστηριότητας από τον τουρισμό έως το δουλεμπόριο και την πορνεία) στο τελευταίο τέταρτο του 20ου αιώνα διαρκώς αυξάνουν. Κατά συνέπεια η αναφορά μας στη μεταχείριση των μεταναστών γίνεται από την οπτική της σύνδεσης της μετανάστευσης με την εγκληματικότητα και την τρομοκρατία, δύο έννοιες που διαμορφώνουν το πλαίσιο της ένταξης και του αποκλεισμού τους στις

κοινωνίες υποδοχής. Η σύνδεση αυτή αποτελεί ένα καινοτομικό στοιχείο, με την έννοια ότι εμφανίζεται κυρίως στις νεωτερικές κοινωνίες και δεν έχει παρατηρηθεί, τουλάχιστον σε αυτόν το βαθμό, σε παλαιότερες εποχές.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να συμβάλλει στην κατανόηση των σύγχρονων διαστάσεων του μεταναστευτικού φαινομένου, όπως αυτές προσδιορίζονται από την κυριαρχία της παγκοσμιοποίησης της παραγωγής, ως προτύπου οικονομικής ανάπτυξης, και την ποινικοποίηση, ως προτύπου οργάνωσης της κοινωνικής ζωής, που καθορίζει τα θεσμικά όρια της ένταξης και του κοινωνικού ελέγχου των μεταναστών. Στην προσπάθεια ανάδειξης των πτυχών του ζητήματος, η ανάλυση και η μελέτη της ελληνικής περίπτωσης αξιοποιείται ως παράδειγμα των σχέσεων και των δεσμεύσεων που αναπτύσσονται σε θεσμικό επίπεδο ανάμεσα στην εθνική και τη "διεθνή" πολιτική γύρω από το μεταναστευτικό ζήτημα και τον τρόπο που αυτό διαπλέκεται με την παράνομη συμπεριφορά.

Για τους σκοπούς της εργασίας μας προσπαθήσαμε να υπερβούμε το θετικιστικό παράδειγμα και επομένως την ανάδειξη μιας αιτιώδους συσχέτισης ανάμεσα στη μετανάστευση και την παρεκκλίνουσα συμπεριφορά. Επικεντρωθήκαμε στην κατανόηση αφενός των διαδικασιών που προσδιορίζουν το περιεχόμενο της μεταναστευτικής πολιτικής των σύγχρονων ευρωπαϊκών κρατών και αφετέρου των μηχανισμών του κοινωνικού ελέγχου που ευθύνονται για την ένταξη και τον αποκλεισμό των μεταναστών. Μας απασχολούν ιδιαίτερα οι λειτουργίες των μηχανισμών αποκλεισμού των μεταναστών μέσα στο πλαίσιο των σχέσεων ανάμεσα στην οικονομία, την κοινωνία και την πολιτική. Κατά συνέπεια προσπαθούμε να αναδείξουμε το ζήτημα του "θεσμικού" αποκλεισμού μειονοτικών ομάδων όπως είναι οι μετανάστες. Η περίοδος που εξετάζουμε περιλαμβάνει το τελευταίο τέταρτο του 20ου αιώνα (οπότε εμφανίζεται η αποφασιστική στροφή στη μεταναστευτική πολιτική κρατών που παραδοσιακά λειτούργησαν ως χώρες υποδοχής μεταναστών) και ιδιαίτερα τη δεκαετία 1991-2000, διάστημα στο οποίο σημειώνονται σημαντικές πολιτικές ανακατατάξεις και ακολουθούν εξίσου σημαντικές μεταρρυθμίσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

¹ D. Melossi, "In a peaceful life" Migration and the crime of Modernity in Europe/ Italy,

Η ανάπτυξη του θέματος στηρίχθηκε σε βιβλιογραφική και εμπειρική έρευνα. Στο πλαίσιο της πρώτης διερευνήσαμε τις θεωρητικές προσεγγίσεις που εστιάζουν στη σχέση οικονομίας- κοινωνίας και μετανάστευσης και στα σημεία των σχέσεων ανάμεσα στις εθνικές και τις υπερεθνικές πολιτικές, στο περιεχόμενο της μεταναστευτικής πολιτικής, όπως αυτό διαμορφώνεται από τις διεθνείς δεσμεύσεις των κρατών. Στο πλαίσιο της εμπειρικής έρευνας ασχοληθήκαμε με την ελληνική περίπτωση της διαδικασίας νομιμοποίησης των αλλοδαπών και ακολουθήσαμε τη μέθοδο της ανάλυσης περιεχομένου κειμένων του σύγχρονου θεσμικού πλαισίου για τη μετανάστευση που εφαρμόστηκε στο διάστημα της δεκαετίας 1991-2000(τόσο των νομοθετικών όσο και των συμπληρωματικών κειμένων, όπως διοικητικών πράξεων, εγκυκλίων, εκθέσεων και πορισμάτων αρμοδίων υπηρεσιών που αφορούσαν είτε στον τρόπο εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου είτε στην αξιολόγησή του).

Αναλυτικότερα η εργασία μας οργανώνεται στα ακόλουθα τέσσερα κεφάλαια:

1. Στο **πρώτο κεφάλαιο** επιχειρείται ο προσδιορισμός των εννοιών της μετανάστευσης και της μεταναστευτικής πολιτικής με τις μεταβολές που αυτές έχουν υποστεί στη διάρκεια του 20ου αιώνα. Η μετανάστευση προσεγγίζεται ως ιστορικό και κοινωνικό φαινόμενο σε συνεχή εξέλιξη. Στην ίδια κατεύθυνση η προσέγγιση της μεταναστευτικής πολιτικής προσπαθεί να φωτίσει τους λόγους και τις συνθήκες που επέβαλαν κάθε φορά την αλλαγή προσανατολισμού των χωρών υποδοχής που επηρέαζε το περιεχόμενο των θεσμικών πλαισίων.
2. Στο **δεύτερο κεφάλαιο** επιχειρούμε να αναλύσουμε τις σημαντικότερες κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής του 20ου αιώνα. Διερευνώνται ειδικότερα οι σχέσεις της μεταναστευτικής πολιτικής με τον οικονομικό φιλελευθερισμό, τον εθνικισμό και την παγκοσμιοποίηση, στο βαθμό που τα ρεύματα αυτά καθόρισαν άφενός το κυρίαρχο μοντέλο της πολιτικής και κοινωνικής ανάπτυξης και αφετέρου τους άξονες της μεταναστευτικής πολιτικής. Η προσέγγισή μας επικεντρώνεται στις τελευταίες δεκαετίες του 20ου αιώνα και επιχειρούμε μια συνοπτική ιστορική καταγραφή

σημαντικών γεγονότων που επηρέασαν το περιεχόμενο της μεταναστευτικής πολιτικής των ευρωπαϊκών χωρών. Εμβαθύνουμε περισσότερο σε ζητήματα που συνδέονται με τη μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως υπερκρατικής οντότητας με κριτήριο τις διαδικασίες ένταξης και αποκλεισμού των μεταναστών. Ειδικότερα επιχειρείται η μελέτη του θεσμικού πλαισίου για τις θεωρήσεις εισόδου (visas), τη διενέργεια των συνοριακών ελέγχων, την ασφάλεια και τον τρόπο που οι σχετικές πολιτικές διαμορφώνουν τους όρους και τις προϋποθέσεις των μετακινήσεων των προσώπων εντός της Ε.Ε. και κατά συνέπεια και τη μεταναστευτική πολιτική.

3. Το **τρίτο κεφάλαιο** επικεντρώνεται στην ελληνική περίπτωση και αφορά στην ανάλυση του θεσμικού πλαισίου για τη μετανάστευση που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία 1991-2000. Ειδικότερη έμφαση δίδεται στην ανάλυση των Π.Δ. 358 και 359/ 1997 και των συναφών κειμένων (ερμηνευτικών εγκυκλίων, πορισμάτων και εκθέσεων εμπλεκομένων με τους μετανάστες υπηρεσιών) με σκοπό να σχηματιστεί μια επαρκής εικόνα της των αιτίων που αφενός επέβαλαν το θεσμικό πλαίσιο και αφετέρου καθόρισαν τους όρους εφαρμογής του.

4. Το **τέταρτο κεφάλαιο** εξετάζει τις υποθέσεις γύρω από την εγκληματικότητα των μεταναστών, ειδικότερα εκείνες που έχουν διατυπωθεί αναφορικά με τη σχέση της μετανάστευσης και της τρομοκρατίας, με συνέπεια την ανάπτυξη μιας πολιτικής ασφαλείας που θωρακίζει τις χώρες υποδοχής από τους ανεπιθύμητους μετανάστες. Αντικείμενο εξέτασης αποτελεί η σχέση της ελληνικής πολιτικής για τη μετανάστευση με τις υποθέσεις περί εγκληματικότητας των μεταναστών. Σχέση που προσδιορίζεται τόσο από τις ανάγκες της αγοράς εργασίας σε αλλοδαπό εργατικό δυναμικό όσο και από τα όρια της κοινωνικής ανοχής απέναντι στους μετανάστες.

Πριν προχωρήσουμε στην ανάπτυξη του θέματος θεωρούμε αναγκαία τη διευκρίνιση για τη χρήση των όρων “αλλοδαπός” και “μετανάστης” στο κείμενο που ακολουθεί. Ο πρώτος αποτελεί ευρύτερη κοινωνική και νομική κατηγορία και περιλαμβάνει κάθε πρόσωπο διαφορετικής φυλετικής και εθνικής καταγωγής που βρίσκεται νόμιμα ή παράνομα στη χώρα, η οποία με τη διαδικασία της νομιμοποίησης προσπαθεί να του αποδώσει μια συγκεκριμένη ταυτότητα. Στην ομάδα “αλλοδαπός” ανήκουν οι κατηγορίες “πρόσφυγας” και

“μετανάστης”. Ειδικότερα, η κοινωνική κατηγορία “μετανάστης” περιλαμβάνει κάθε πρόσωπο που εγκαταλείπει τη χώρα καταγωγής του προκειμένου να εγκατασταθεί και να αναζητήσει εργασία σε μια άλλη. Ο όρος, επομένως, χρησιμοποιείται όταν γίνεται ειδικότερη αναφορά σε ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

1. Εισαγωγικά

Κεντρικές έννοιες της παρούσας εργασίας είναι η μετανάστευση και η μεταναστευτική πολιτική. Πριν λοιπόν προχωρήσουμε στην ανάπτυξη του κυρίως θέματος, κρίνουμε σκόπιμο να ασχοληθούμε με τον προσδιορισμό των παραπάνω εννοιών προκειμένου να κατανοήσουμε σε βάθος τις σύγχρονες διαστάσεις του φαινομένου που μελετάμε. Η προσέγγισή μας στηρίζεται σε βιβλιογραφική έρευνα και ακολουθεί την ιστορική και κοινωνιολογική προοπτική.

Ειδικότερα, για την έννοια της μετανάστευσης το ενδιαφέρον μας επικεντρώνεται τόσο στον ορισμό του φαινομένου όσο και στις διαστάσεις και τις μεταβολές που σημειώθηκαν στον καθορισμό του περιεχομένου της στη διάρκεια του 20ου αιώνα. Επιχειρείται η συνοπτική προσέγγιση των συνεπειών των δύο παγκοσμίων πολέμων και των διαρκών επαναστάσεων, των κινητοποιήσεων και των μετακινήσεων πληθυσμών που συνέβησαν στη διάρκεια του προηγούμενου αιώνα.

Αντίστοιχα η έννοια της μεταναστευτικής πολιτικής προσεγγίζεται από το περιεχόμενο που αυτή ελάμβανε σε διαφορετικές κοινωνικό-πολιτικές συγκυρίες, ώστε να γίνει δυνατό να εξηγηθεί η σύνδεση της μετανάστευσης με την τρομοκρατία και την εγκληματικότητα και της μεταναστευτικής πολιτικής με τον περιορισμό, τον έλεγχο και την ποινικοποίηση των μεταναστών. Ιδιαίτερα εστίασαμε στο ρόλο των διοικητικών πρακτικών, που η μελέτη τους αποτελεί αντικείμενο της παρούσας εργασίας, προκειμένου να αναδειχθεί ο τρόπος που η δημόσια διοίκηση με τις πράξεις της μπορεί να επηρεάσει, ποσοτικά και ποιοτικά, εκείνες τις κατηγορίες των αλλοδαπών που θα αποκτήσουν άδεια παραμονής στη χώρα υποδοχής. Το ιδιαίτερο ενδιαφέρον μας για το ρόλο των διοικητικών πρακτικών απορρέει από το γεγονός ότι, στο βαθμό που υλοποιούν το θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση, εκφράζουν με

συγκεκριμένο τρόπο τις στοχεύσεις της μεταναστευτικής πολιτικής κάθε κράτους και, συνεπώς, αντανakλούν τις αντιλήψεις της κοινωνίας και της πολιτικής αρχής για τη μετανάστευση και τη μεταναστευτική πολιτική.

2. Εννοιολογήσεις

1. Μετανάστευση

Ο όρος μετανάστευση δηλώνει τη «μόνιμη ή προσωρινή μεταβολή του τόπου εγκατάστασης»². Εν τούτοις, η γενικότητα του ορισμού δεν εμποδίζει να προχωρήσουμε στις διακρίσεις του υπό μελέτη φαινομένου, οι οποίες όμως δεν ανατρέπουν την ουσία του. Η αναφορά, επομένως, στον όρο «σύγχρονη μετανάστευση»³ επισημαίνει τις χώρο- χρονικές μεταβολές του φαινομένου, που σημειώθηκαν μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και ιδιαίτερα μετά το 1970. Ωστόσο, η διάσταση του χρόνου δεν οριοθετεί μόνο ιστορικά το φαινόμενο: το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου σήμανε την αρχή της ανασυγκρότησης των δυτικών οικονομιών. Η μεταπολεμική βιομηχανική ανάπτυξη, από ένα σημείο και πέρα, στηρίχθηκε στην εισαγωγή των νέων τεχνολογιών στην παραγωγική διαδικασία, που είχε ως συνέπεια την αναδιάρθρωση της παραγωγής και της αγοράς εργασίας. Αυτές οι εξελίξεις επηρέασαν και τις μετακινήσεις των πληθυσμών. Η διάσταση του χώρου, από την άλλη, σηματοδοτεί τη μεταστροφή των επιλογών όσον αφορά στις χώρες εγκατάστασης των μεταναστών. Μέχρι το διάστημα του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, κύρια κατεύθυνση των μεταναστών ήταν η Βόρεια Αμερικανική ήπειρος (οι ΗΠΑ και ο Καναδάς). Μετά το τέλος του πολέμου σημειώνεται μια σημαντική αλλαγή, αφού ευρωπαϊκές χώρες, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, Η Γαλλία και η Γερμανία εξελίσσονται σε νέους πόλους έλξης μεταναστών.

Με βάση τη μεταβλητή «κατεύθυνση- προορισμός των μεταναστών» οι Χ. Μπάγκαβος και Δ. Παπαδοπούλου⁴ διακρίνουν τη «σύγχρονη» από την «παραδοσιακή» μετανάστευση που «αναφέρεται κυρίως στην υπερπόντια

² Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, ΙΝΕ, τ. 15, Μελέτες, σελ. 11-12

³ Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις...οπ.π. σελ. 12

⁴ Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις...οπ.π. σελ. 12

μετανάστευση του τέλους του 19^{ου} και της αρχής του 20ου αιώνα». Οι ίδιοι συγγραφείς προσθέτουν και μια τρίτη διάσταση που αφορά το κίνητρο της μετακίνησης. Συγκεκριμένα υποστηρίζουν ότι «η νεωτερική μετανάστευση» θεωρείται εκείνη «που δεν γίνεται για λόγους πολιτικούς», αλλά, κυρίως, οικονομικούς. Η διαφορά του κινήτρου διευκολύνει, επομένως, τη διάκριση και τη διαφορετική αντιμετώπιση, του πρόσφυγα από το μετανάστη. Ωστόσο το ζήτημα της μετανάστευσης στο τελευταίο τέταρτο του 20ου αιώνα συνδέεται με τα ιδιαίτερα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτικά χαρακτηριστικά αυτής της περιόδου. Σκιαγραφώντας αυτά τα χαρακτηριστικά ο D. Melossi⁵ υποστηρίζει ότι «οι σταθερές επαναστάσεις της παραγωγής, οι αδιάκοπες αναστατώσεις όλων των κοινωνικών συνθηκών, η διαρκής αβεβαιότητα και η κινητοποίηση διακρίνει την σύγχρονη εποχή από τις προηγούμενες ιστορικές περιόδους». Παρ' όλες τις διαφοροποιήσεις που επιβάλλει η σύγχρονη εποχή, η σύνδεση της μετανάστευσης με την «ανομία»⁶ και την «αλλοτρίωση» έχει ιστορικές ρίζες, στο βαθμό που, όπως υποστηρίζει ο D. Melossi, η μετανάστευση αποτελεί κυρίαρχο χαρακτηριστικό των αγορών του καπιταλισμού. Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη οι μετανάστες αποτελούν δυναμικό κομμάτι του παγκόσμιου προλεταριάτου και δεν διαχωρίζονται, από άποψη οικονομική και κοινωνική, από την εργατική τάξη. Η ίδια, λοιπόν, σχέση, που σε άλλους χρόνους συνέδεε την εργατική τάξη με την ανομία και το έγκλημα, επιχειρεί σήμερα τη σύνδεση της μετανάστευσης με αυτά τα φαινόμενα. Η σύνδεση αυτή δεν λειτουργεί ανεξάρτητα από τους στόχους της κυρίαρχης τάξης να επιβληθεί στις υπόλοιπες. Κατ' επέκταση, το ίδιο μπορεί να παρατηρηθεί ανάμεσα στην εθνική κοινωνία και τους μετανάστες, με την έννοια ότι η ταύτιση των τελευταίων με τα χαρακτηριστικά του εγκληματία διευκολύνει τις λειτουργίες της πειθάρχησης και του ελέγχου τους.

⁵ D. Melossi, "In a peaceful life"...οπ.π. σελ. 372

⁶ Ο D. Melossi αναφέρει συγκεκριμένα ότι «η αλητεία- που αποτελεί τη «χρυσασλίδα κάθε είδους εγκληματία», όπως αποκαλούνταν στο τέλος του 19^{ου} αιώνα- ήταν μαζί με το «έγκλημα» της άρνησης εργασίας σε δοσμένες συνθήκες, το πραγματικό έγκλημα για το οποίο η φυλάκιση, η καινούργια μορφή τιμωρίας, θα έπρεπε να μετρηθεί. Οι επαίτες δεν ήταν, όπως έγραψε ο Marx, οι πρόγονοι της σύγχρονης εργατικής τάξης. Περισσότερο από αυτό, ήταν η επανεμφάνιση του μύθου της καταγωγής της εργατικής τάξης που επανεμφανίστηκε στην ιστορία του καπιταλισμού», D. Melossi. "In a peaceful life"...οπ.π. σελ. 472-473

II. Μεταναστευτική Πολιτική

Κατά τον Τ. Hammar⁷ ο όρος δηλώνει είτε τη νομιμοποίηση- τακτοποίηση των μεταναστευτικών κυμάτων και τον έλεγχο των αλλοδαπών είτε τη «μεταναστευτική πολιτική». Η διάκριση αυτή έχει πολιτική αφετηρία και διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα.

α) Η μεταναστευτική πολιτική γίνεται αντιληπτή με την ευρεία της έννοια μέσα από τους στόχους του ελέγχου, του περιορισμού και της οργάνωσης του μεταναστευτικού φαινομένου. Επομένως «η μεταναστευτική πολιτική ορίζεται ως το σύνολο των μέτρων και των υιοθετημένων κοινωνικών πρακτικών». Αυτές οι πρακτικές οριοθετούνται σε δύο άξονες. Ο πρώτος περιλαμβάνει τα μέτρα ελέγχου της εισόδου, της διαμονής και της απασχόλησης των αλλοδαπών. Οι Χ. Μπάγκαβος και Δ. Παπαδοπούλου εντάσσουν σε αυτόν τον άξονα και τα μέτρα επαναπροώθησης ή τον εκούσιο επαναπατρισμό και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

β) Στο δεύτερο άξονα ανήκουν οι πολιτικές που αναφέρονται στην κοινωνική ένταξη των νόμιμα εγκατεστημένων αλλοδαπών.

Οι άξονες αυτοί, που δεν αποκλείεται η συνύπαρξή τους, αρθρώνονται σε δύο διαφορετικές αντιλήψεις: την ένταξη και τον αποκλεισμό. Επιπροσθέτως, ο Τ. Hammar αναφέρει ότι «η ρύθμιση της μετανάστευσης είναι η παλαιότερη και η πιο εμφανής» μέθοδος, ενώ, «σύμφωνα με μερικούς ανθρώπους, αποτελεί τη μοναδική όψη της μεταναστευτικής πολιτικής. Η ρύθμιση της μετανάστευσης παραπέμπει σε ρόλους και διαδικασίες συγκράτησης των επιλογών και της εισόδου των ξένων πολιτών» στις κοινωνίες υποδοχής. Ο όρος περιέχει ακόμα ρυθμίσεις που αφορούν σε ελέγχους των αλλοδαπών, τόσο κατά την επίσκεψη ή τη χορήγηση άδειας παραμονής στη χώρα υποδοχής, όσο και κατά την απασχόλησή τους. Κατά τον συγγραφέα «όλα αυτά αποτελούν μέρος

⁷ Τ. Hammar, *European Immigration Policy, A comparative study*, Cambridge University Press, σελ. 7-9

της μεταναστευτικής ρύθμισης και πρέπει να περιλαμβάνονται στα μέτρα που παίρνονται για τον περιορισμό της μετανάστευσης ή την πλήρη διακοπή της»⁸.

Γενικότερα, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι αποτελεί αρμοδιότητα της πολιτικής και ανήκει στην διακριτική ευχέρεια των κρατών το δικαίωμα να αποφασίζουν την άδεια εισόδου και τη μόνιμη ή προσωρινή εγκατάσταση των μεταναστών είτε με τη θέσπιση νόμων είτε με διοικητικές ρυθμίσεις. Ο T. Hammar μάλιστα παρατηρεί ότι οι «περισσότερες αλλαγές στη μεταναστευτική πολιτική, για παράδειγμα οι αλλαγές που εμείς ονομάζουμε "σημείο καμπής" (*turning point*)", έγιναν με την αλλαγή της εφαρμογής του ισχύοντος δικαίου για αλλοδαπούς και όχι αλλάζοντας το ίδιο το δίκαιο»⁹. Επομένως οι διοικητικές ρυθμίσεις καλύπτουν, πολλές φορές, τα νομικά κενά, αντικαθιστούν πρακτικές ή και τις ανατρέπουν, δημιουργώντας νέες συνθήκες και καθιερώνοντας νέες πρακτικές. Από αυτή την άποψη η διοικητική ρύθμιση, παρά το γεγονός ότι δεν είναι αποτέλεσμα της ευθύνης του «βουλεύεσθαι», σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών¹⁰, αποτελεί πολιτική πράξη αποφασιστικού χαρακτήρα που παράγει αποτελέσματα.

Τα προβλήματα που προκύπτουν σχετικά με την ενθάρρυνση ή την αποθάρρυνση της μετανάστευσης, δεν περιορίζονται μόνο στη θέσπιση

⁸ T. Hammar, *European Immigration*...οπ.π. σελ. 7

⁹ T. Hammar, *European Immigration* ...οπ.π. σελ. 8

¹⁰ Η διάκριση των εξουσιών αποτελεί σημαντική αρχή των δημοκρατικών πολιτευμάτων από την εποχή του Πλάτωνα ακόμα, του Locke και του Montesquieu αργότερα. Αποτελεί επίσης «βασική οργανωτική αρχή του πολιτεύματος» (το Σύνταγμα της Ελλάδας, σελ. 61) και προβλέπεται στο άρθρο 26 που περιλαμβάνει τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία, η άσκηση των οποίων καθορίζεται από «τα αρμόδια για κάθε λειτουργία όργανα». Όπως υποστηρίζεται, η εφαρμογή αυτής της αρχής παρουσιάζει μια «σχετικότητα», δεδομένου ότι «δεν συντρέχουν σήμερα» οι ιστορικές συνθήκες που οδήγησαν σε αυτή τη διάκριση και αφορούν την πάγια αντίθεση ανάμεσα στη «μοναρχία και τη Βουλή». Οι σύγχρονες συνθήκες πιέζουν προς την κατεύθυνση της «διασταύρωσης των εξουσιών» γιατί «υπάρχουν σημαντικές λειτουργίες του κράτους που δεν εμπίπτουν σε καμιά από τις τρεις παραπάνω λειτουργίες», όπως για παράδειγμα η λειτουργία του Προέδρου της Δημοκρατίας «ως ρυθμιστή του πολιτεύματος, η δράση της αντιπολίτευσης, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος» κ.λ.π. Σε αντίστοιχα συμπεράσματα καταλήγει και ο Δ. Τσάτσος (*Συνταγματικό Δίκαιο*, σελ. 264-266) που επισημαίνει ότι «η θεωρία της αδιαίρετης εξουσίας που συγκεκριμενοποιείται σε τρεις λειτουργίες καλύπτει και τη δημοκρατική αρχή που δέχεται το λαό ως αποκλειστική πηγή και αποκλειστικό φορέα της κρατικής εξουσίας». Η αντίληψη αυτή τείνει να «αγνοήσει μια πολλαπλότητα ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΞΟΥΣΙΩΝ που ανήκουν στην πραγματικότητα της σύγχρονης πολιτείας». Σύμφωνα δε με ίδιο συγγραφέα, ο όρος «λειτουργία» δηλώνει «α) τη δράση οργάνων της πολιτειακής εξουσίας β) τη δυνατότητα ρύθμισης του ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΒΙΟΥ γ) την παραγωγή πολιτικής βούλησης της εξουσίας» και της υλοποίησης αποφάσεων «σύμφωνα με τις ΠΡΟΒΛΕΠΟΜΕΝΕΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ».

κανόνων ή την υποκατάστασή τους από τις διοικητικές ρυθμίσεις. Κατά τον ίδιο τρόπο, μια διοικητική ρύθμιση, ακόμα και μια απόφαση ή πράξη των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, μπορεί να "ερμηνεύει" νομοθετικά κείμενα, δείχνοντας την κατεύθυνση που πρέπει να ακολουθηθεί ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή των νόμων. Ο T. Hammar¹¹ υποστηρίζει σχετικά ότι οι νόμοι μπορούν να εφαρμοστούν είτε με ένα «ελεύθερο τρόπο», με μια ευρεία αντίληψη, αν η πολιτική βούληση προωθεί την ενθάρρυνση της μετανάστευσης είτε με ένα «στενό» τρόπο, όταν στόχος είναι «να περιοριστεί η "φωνή της μετανάστευσης", να αποθαρρυνθεί η δυναμική των μεταναστών και να μειωθεί ο συνολικός αριθμός» αυτών που είναι μόνιμα εγκατεστημένοι στις χώρες υποδοχής. Θεωρείται εξίσου σημαντικό το γεγονός ότι η ρύθμιση της μετανάστευσης συνεπάγεται ότι οι αλλοδαποί πολίτες παραμένουν κάτω από κάποιο είδος ελέγχου μέχρι να αποκτήσουν την ιθαγένεια της χώρας υποδοχής. Οι συνθήκες κάτω από τις οποίες οι αλλοδαποί υποβάλλονται σε έλεγχο είτε κατά την είσοδο είτε στη διάρκεια της παραμονής τους στη χώρα υποδοχής διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα, στο βαθμό που οι στόχοι και το περιεχόμενο της μεταναστευτικής πολιτικής έχουν συνήθως εθνικό χαρακτήρα. Υπάρχουν χώρες που «σε ένα αρχικό στάδιο εγγυήθηκαν το δικαίωμα της μόνιμης εγκατάστασης στους αλλοδαπούς κατοίκους τους». Αλλά υπάρχουν και χώρες που προτιμούν να κρατούν τους μετανάστες σε ένα καθεστώς «νομικής ανασφάλειας και αβεβαιότητας για πολλά χρόνια»¹².

Η δεύτερη ερμηνεία του όρου «μεταναστευτική πολιτική» είναι η «πολιτική μεταναστών (*immigrant policy*)». Κατά τον T. Hammar¹³ περιλαμβάνει όλα τα θέματα που επηρεάζουν τις συνθήκες ζωής των μεταναστών, όπως η απασχόληση και η κατοικία, τα κοινωνικά επιδόματα και οι κοινωνικές υπηρεσίες, οι εκπαιδευτικές ευκαιρίες και η εκμάθηση της γλώσσας, η δυνατότητα συμμετοχής σε εργατικά σωματεία, εμπορικές ενώσεις και

¹¹ T. Hammar, *European Immigration...* οπ.π. σελ. 10

¹² T. Hammar, *European immigration...* οπ.π. σελ. 8

¹³ T. Hammar, *European immigration...* οπ.π. σελ. 9

πολιτικά κόμματα. Σε αυτή τη διάσταση η μεταναστευτική πολιτική μπορεί να είναι είτε «άμεση» είτε «έμμεση».

α) Αναλυτικότερα ο όρος «άμεση μεταναστευτική πολιτική» χαρακτηρίζει τα κυβερνητικά μέτρα και τα προγράμματα ανάπτυξης που προορίζονται αποκλειστικά για τους μετανάστες. Στα μέτρα αυτά εντάσσονται η εκμάθηση της γλώσσας, η παροχή πληροφοριών και υπηρεσιών διερμηνείας, τα στεγαστικά προγράμματα, οι ειδικές τάξεις στα δημόσια σχολεία για τα παιδιά των μεταναστών κ.λ.π. Βασική παραδοχή αυτής της διάστασης είναι ότι οι μετανάστες αποτελούν έναν ειδικό πληθυσμό με ιδιαίτερες ανάγκες εξαιτίας των οποίων διαφοροποιούνται από τον γηγενή πληθυσμό. Η σημαντικότερη, ίσως, διαφορά είναι πολιτισμικής αιτιολογίας με κυρίαρχο στοιχείο τη γλώσσα, αλλά και τις συνήθειες, τις παραδόσεις που αναπτύσσουν οι πληθυσμοί. Στην απαρίθμηση των διαφορών μεταξύ των δύο πληθυσμών, των γηγενών και των αλλοδαπών, ο T. Hammar¹⁴ κατατάσσει τη διαφορά στόχων, επισημαίνοντας ότι οι μετανάστες έχουν «ειδικά οικονομικά συμφέροντα και φιλοδοξίες για το μέλλον», που κρίνονται από την πρόθεση είτε της μόνιμης και με νόμιμες διαδικασίες εγκατάστασής τους στις χώρες υποδοχής είτε της επιστροφής τους στις χώρες προέλευσης σε ένα απώτερο χρόνο.

β) Ο όρος «έμμεση μεταναστευτική πολιτική» χαρακτηρίζει τα κυβερνητικά μέτρα που αποσκοπούν να επηρεάσουν τα μέλη της ευρύτερης κοινότητας προκειμένου να διευκολυνθεί η κοινωνική ένταξη των μεταναστών.

Στην πρώτη περίπτωση, η «άμεση» μεταναστευτική πολιτική θεωρείται αποτέλεσμα των κοινωνικών αντιλήψεων όσον αφορά το μεταναστευτικό φαινόμενο. Αντίθετα, η «έμμεση» μεταναστευτική πολιτική εκφράζει τις ευρύτερες τάσεις μεταναστευτικής πολιτικής όπως διαμορφώνονται στο πλαίσιο των διεθνών σχέσεων και των συμφωνιών μεταξύ των κρατών.

Η αναφορά στην «άμεση» και την «έμμεση» μεταναστευτική πολιτική γίνεται για αναλυτικούς και μόνο λόγους. Στην πραγματικότητα δεν υπάρχει καμιά διαίρεση πολιτικής, δεδομένου ότι το μεταναστευτικό φαινόμενο, παράγωγο μιας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας, είναι και αυτό παγκόσμιο και επομένως δεν θα ήταν δυνατό να αντιμετωπισθεί με εθνικές πολιτικές. Ταυτόχρονα στα

¹⁴ T. Hammar, *European immigration...* οπ.π. σελ. 10

πλαίσια των διεθνών σχέσεων η ρύθμιση της μετανάστευσης, σε επίπεδο εθνικής πολιτικής, υπακούει στις διεθνείς δεσμεύσεις που προκύπτουν μέσα από συμφωνίες. Οι παραπάνω συλλογισμοί δεν αναιρούν την αναγκαιότητα της εθνικής πολιτικής, η οποία, ως προς τη λήψη μέτρων «άμεσης» μεταναστευτικής πολιτικής, διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα, ανάλογα με το επίπεδο των αναγκών της αγοράς εργασίας αλλά και τις κοινωνικές στάσεις και αναπαραστάσεις απέναντι στους μετανάστες. Στην ουσία λοιπόν, πρόκειται για τις διαφορετικές όψεις μιας πολιτικής που αφορά τη συνολική διαχείριση του μεταναστευτικού «προβλήματος», τη νομιμοποίηση και την κοινωνική ένταξη, τον έλεγχο και τον αποκλεισμό.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

1. Εισαγωγικά

Οι έννοιες της μετανάστευσης και της μεταναστευτικής πολιτικής εξειδικεύονται στον ευρωπαϊκό χώρο που είχε τη δική του συμβολή στην εξέλιξη του μεταναστευτικού φαινομένου. Η αναφορά μας στον ευρωπαϊκό χώρο περιορίζεται, καταρχήν, στο εθνικό επίπεδο τόσο γιατί ιστορικά τα ευρωπαϊκά κράτη προηγήθηκαν της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όσο και γιατί επηρέασαν και εξακολουθούν να επηρεάζουν τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκείνο που, εν προκειμένω, διερευνάται είναι οι διαδικασίες κάτω από τις οποίες διαμορφώθηκε το ειδικό πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής σε χώρες που παραδοσιακά λειτούργησαν ως πόλοι έλξης μεταναστών. Ειδικότερα προσπαθήσαμε να προσεγγίσουμε τις ανάγκες της παραγωγής σε αλλοδαπό εργατικό δυναμικό, τον πολιτικό σχεδιασμό για την ένταξη των αλλοδαπών στις κοινωνίες υποδοχής, που περιλαμβάνει τόσο το δίκαιο των αλλοδαπών όσο και τις κοινωνικές υποδομές πρόνοιας, κοινωνικής προστασίας, εκπαίδευσης κ.λ.π, όπως επίσης και την κοινωνική αντίδραση που δημιουργεί η μεταναστευτική εισροή.

Η προσέγγισή μας έχει διπλή κατεύθυνση: εμπειρική, όσον αφορά τα στοιχεία που καθορίζουν το περιεχόμενο της μεταναστευτικής πολιτικής και θεωρητική όσον αφορά την κατανόηση των εννοιών που εξετάζουμε, την ένταξη και τον αποκλεισμό των μεταναστών και τον τρόπο που αυτές οι έννοιες συνδέονται με το οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής.

Επιλέξαμε την ιστορική- κοινωνιολογική προσέγγιση προκειμένου να διερευνήσουμε τις διαδικασίες και τις κατευθύνσεις των μεταναστευτικών εισροών στη διάρκεια του 20ου αιώνα και τούτο γιατί θεωρούμε ότι οι διαδικασίες αυτές επηρέασαν τόσο την εγκατάσταση των μεταναστών στις χώρες υποδοχής όσο και το θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση. Το ενδιαφέρον μας εστιάσθηκε στις περιόδους της αποικιοκρατίας και των δύο Παγκοσμίων Πολέμων, στο βαθμό που οι επιρροές τους ανιχνεύονται ακόμα

και σήμερα στις διαδικασίες ένταξης των μεταναστών, στη σύνθεση του μεταναστευτικού δυναμικού από άποψη εθνικής, θρησκευτικής και φυλετικής καταγωγής και στη διαμόρφωση των όρων απασχόλησης. Πολύ περισσότερο, οι συνέπειες των παραπάνω γεγονότων, ιδιαίτερα των δύο Παγκοσμίων Πολέμων, έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στη δομή του μεταπολεμικού κράτους, τη σχέση του με τους πολίτες και ειδικότερα με τους μετανάστες. Για το λόγο αυτό επεκταθήκαμε στη διερεύνηση των σχέσεων ανάμεσα στον οικονομικό φιλελευθερισμό και τον πολιτικό εθνικισμό (φιλοσοφικά και πολιτικό-ιδεολογικά ρεύματα που ενεφανίσθησαν στην Ευρώπη, περί τον 18^ο αιώνα, και επηρέασαν την οικονομική ανάπτυξη, την πολιτικό-κοινωνική οργάνωση και τις σχέσεις της κοινωνίας με ό,τι θεωρεί αλλότριο και αλλογενές στοιχείο-και τη μετανάστευση), αναζητώντας τις επιρροές τους στη διαμόρφωση των στόχων της μεταναστευτικής πολιτικής στο τελευταίο τέταρτο του 20ου αιώνα. Με τον τρόπο αυτό προσπαθήσαμε να κατανοήσουμε τη σημασία που αποδίδεται στους χαρακτηρισμούς "φιλελεύθερη" και "αυστηρή", που συνοδεύουν τη μεταναστευτική πολιτική.

Η μελέτη επίσης των όρων και των χαρακτηρισμών που καθορίζουν το περιεχόμενο της μεταναστευτικής πολιτικής μας οδήγησε στη προσέγγιση των όρων "αφομοίωση", "ένταξη" και "ενσωμάτωση" που συνδέονται με την έννοια της μετανάστευσης. Το ενδιαφέρον μας εστιάζεται στη θεωρητική σύνδεση ανάμεσα στα ρεύματα του φιλελευθερισμού και του εθνικισμού, -σε πολιτικό επίπεδο- τις Σχολές του Λειτουργισμού και της Κοινωνικής Αντίδρασης, -σε κοινωνιολογικό και εγκληματολογικό επίπεδο-, προκειμένου να κατανοήσουμε τις διαδικασίες ένταξης και αποκλεισμού των μεταναστών και τη μεταναστευτική πολιτική που ακολουθούν οι ευρωπαϊκές χώρες. Σε τελική ανάλυση το θέμα που διερευνάμε είναι η σχέση μεταναστευτικών εισροών και μεταναστευτικής πολιτικής, όπως αυτή καθορίζεται από τις ανάγκες της αγοράς εργασίας σε αλλοδαπό εργατικό δυναμικό, τη διατήρηση των πολιτικών συσχετισμών και τις ασκούμενες κοινωνικές πιέσεις, προκειμένου να κατανοηθούν οι παράγοντες που οδηγούν στον έλεγχο και τον περιορισμό της μετανάστευσης.

2. Φαινομενολογία της ευρωπαϊκής μετανάστευσης

Οι μετακινήσεις πληθυσμών από και προς την Ευρωπαϊκή ήπειρο είναι ένα φαινόμενο τόσο παλιό όσο και σύγχρονο. Ωστόσο δεν αναπτύχθηκε με ενιαίο τρόπο στις διάφορες χώρες. Η διαφοροποίηση αυτή συνδέθηκε με το επίπεδο ανάπτυξης της κάθε χώρας και τη ζήτηση της παραγωγής σε εργατικά χέρια. Από αυτή την άποψη οι ευρωπαϊκές χώρες λειτούργησαν, σε διαφορετικές χρονικές στιγμές, άλλοτε ως χώρες αποστολής μεταναστών, συνήθως στις ΗΠΑ, και άλλοτε ως πόλος έλξης της μεταναστευτικής εργασίας.

Η αναφορά μας στον όρο διαφοροποίηση δεν συνεπάγεται ότι οι μεταναστευτικές πολιτικές (είτε αφορούν την αποστολή είτε την υποδοχή μεταναστών) είναι οπωσδήποτε διαφορετικές μεταξύ τους. Ο T. Hammar¹⁵ υποστηρίζει ότι κατά τη διάρκεια, ιδίως, του 20ου αιώνα, η χάραξη της μεταναστευτικής πολιτικής παρουσίαζε σημαντικές ομοιότητες μεταξύ των παραγωγικών χωρών. Η ανάπτυξη και η σύγχρονη μορφή των ευρωπαϊκών χωρών επηρεάστηκε, κατά κύριο λόγο, από τους δύο παγκοσμίους πολέμους που ξεκίνησαν και εξελίχθηκαν στο έδαφος της Ευρώπης. Τα αποτελέσματα των πολέμων και οι ανάγκες που δημιουργήσαν επηρέασαν τους ρυθμούς ανάπτυξης. Σύμφωνα μάλιστα με τον T. Hammar, ανάμεσα στις διάφορες ευρωπαϊκές χώρες παρατηρήθηκαν ομοιότητες ως προς τις βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες οικονομικές τάσεις. Οι δύο αυτοί παράγοντες- οι μεταπολεμικές επιπτώσεις και οι ανάγκες ανασυγκρότησης των κοινωνιών από τη μια και από την άλλη οι οικονομικές τάσεις που πιέζουν προς τη μια ή την άλλη κατεύθυνση τους ρυθμούς ανάπτυξης- επιτρέπουν τη συγκριτική παρατήρηση και αξιολόγηση της μεταναστευτικής πολιτικής που εφάρμοσαν οι χώρες της Δυτικής και Βόρειας Ευρώπης. Το επιχείρημα αυτό ενισχύεται αν λάβουμε υπόψη τις επιρροές που παρατηρήθηκαν σε χώρες που εξ αρχής λειτούργησαν ως πόλοι έλξης νέων μεταναστών, όσον αφορά ειδικότερα τις πολιτικές αποφάσεις και τα μέτρα που λαμβάνονταν για τη μεταχείρισή τους. Ο συγγραφέας αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «αν, για παράδειγμα, ένα κράτος κλείσει τα σύνορά του, οι δυνάμει μετανάστες μπορεί να προσπαθήσουν να εισέλθουν σε ένα γειτονικό κράτος το οποίο τότε θα δοκιμαστεί από

¹⁵ T. Hammar, *European immigration...* οπ.π. σελ. 239

μεγαλύτερη μετανάστευση και μπορεί να αντιδράσει με αυστηρότερους ελέγχους ή μπορεί να κλείσει εντελώς τα σύνορά του»¹⁶. Επιπλέον, «οι χώρες υποδοχής μεταναστών μπορεί να χρησιμοποιήσουν τεχνικές που εφαρμόζονται σε άλλες χώρες, όπως συμβαίνει με τις άδειες παραμονής και εργασίας ή την ανανέωση και τη εφαρμογή της νομοθεσίας που αναφέρεται στην απέλαση ή την πολιτογράφηση». Επομένως οι πολιτικές που αναπτύχθηκαν σε ευρωπαϊκές χώρες για την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου διέπονται από κοινά σημεία και χαρακτηριστικά. Αναφερόμενοι ακριβώς σε αυτά τα χαρακτηριστικά οι Χ. Μπάγκαβος και Δ. Παπαδοπούλου¹⁷ υποστηρίζουν ότι «η μετανάστευση και η μεταναστευτική πολιτική στη γηραιά ήπειρο ορίζεται και χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη και τη δράση ισχυρών και συγκροτημένων εθνικών κρατών με μεγάλη ιστορία, τόσο ως προς τις πολυπληθείς πληθυσμιακές μετακινήσεις, όσο και ως προς τις πολιτικές διευθετήσεις και τις πολεμικές συρράξεις». Κατά τους συγγραφείς στόχος της μεταναστευτικής πολιτικής που αναπτύχθηκε στο ευρωπαϊκό έδαφος, και ως ένα βαθμό συνδέεται με τις συνέπειες των πολέμων, των εμφύλιων συρράξεων και των εθνικιστικών συγκρούσεων, ήταν η ρύθμιση των ζητημάτων που έχουν σχέση «με την κατανομή και την ανταλλαγή των πληθυσμών». Σε αυτό το σημείο διαπιστώνεται η διαφορά ανάμεσα στην ευρωπαϊκή και αμερικανική μεταναστευτική πολιτική, που, μέχρι ένα σημείο, ενδιαφερόταν «να επανδρώσει τις ήδη συστημένες κοινωνίες της με νέους πληθυσμούς».

¹⁶ T. Hammar, *European immigration...* οπ.π. σελ. 240

¹⁷ Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου, *Μεταναστευτικές τάσεις...* οπ.π. σελ. 61-62

3. Η μετανάστευση ανάμεσα στον οικονομικό φιλελευθερισμό και τον πολιτικό εθνικισμό

Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική έχει ιδεολογικό υπόβαθρο και ιστορικές βάσεις. Ο T. Hammar¹⁸ καταγράφει «δύο ιδεολογίες μεγάλου ενδιαφέροντος για τη διεθνή μετανάστευση», τον «οικονομικό φιλελευθερισμό (*economic liberalism*)» και τον «πολιτικό εθνικισμό (*political nationalism*)». Στην πρώτη περίπτωση εντάσσεται η Μεγάλη Βρετανία¹⁹ που οδηγήθηκε στην ανάπτυξη «με μια συστηματική πολιτική ελεύθερης αγοράς», πολιτική που αργότερα ακολούθησαν η Ολλανδία και η Δανία. Στις χώρες αυτές και για την περίοδο ανάμεσα στο τέλος του 19^{ου} αιώνα και την αρχή του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου οι μετακινήσεις των ταξιδιωτών γινόταν χωρίς περιορισμούς. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης ήταν η εγκατάσταση εκατομμυρίων μεταναστών στις αναπτυσσόμενες χώρες του Ευρωπαϊκού Βορρά. Ο T. Hammar υπολογίζει ότι το 1914 ο πληθυσμός των μεταναστών στην Ελβετία ήταν το 15.4% του συνολικού πληθυσμού, ενώ λίγο πριν, το 1911, ο μεταναστευτικός πληθυσμός στη Γαλλία²⁰ έφτανε το 1.160.000 κατοίκους. Την ίδια περίοδο η τότε Γερμανική Αυτοκρατορία, η Δανία και, ως ένα βαθμό η Σουηδία, είχαν σχεδόν καθιερώσει το θεσμό του εποχιακού εργάτη, απασχολώντας Πολωνούς εργάτες κατά τους θερινούς και φθινοπωρινούς μήνες ως καλλιεργητές και εργάτες γης.

Οι τάσεις αυτές συνυπήρξαν με τις εσωτερικές μετακινήσεις των πληθυσμών που εκκινούσαν προς αναζήτηση εργασίας από τις λιγότερο προς τις περισσότερες βιομηχανικά αναπτυσσόμενες περιοχές και παρατηρήθηκαν εντονότερα στη Μεγάλη Βρετανία, τη Γερμανία²¹, τη Σουηδία και τη Γαλλία.

¹⁸ T. Hammar, *European immigration...* οπ.τι. σελ. 239-240

¹⁹ Όσον αφορά τη μεταναστευτική πολιτική της Μ. Βρετανίας βλ. H. Zig- Layton, *Great Britain*, σελ. 89-125 και H. Zig- Layton, *Britain: The Would be Zero Immigration Country*, σελ. 271-295

²⁰ Για τη μεταναστευτική πολιτική της Γαλλίας βλ. G. Verbunt, *France*, σελ. 127-164 και J. Hollifield, *Immigration and Republicanism in France: The Hidden Consensus*, σελ. 143-175

²¹ Αναλυτικότερα στοιχεία για τη μεταναστευτική πολιτική της Γερμανίας βλ. F. Martin, *Germany: Reluctant Land of Immigration*, σελ. 189-237

Όπως αναφέρει ο T. Hammar²² «34 εκατομμύρια άνθρωποι μετανάστευσαν στις ΗΠΑ κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, ενώ ένας αντίστοιχος αριθμός μετανάστευσε από την Ευρώπη προς τη Νότιο Αμερική, την Αυστραλία, τη Νέα Ζηλανδία, τον Καναδά και τα ασιατικά τμήματα της Ρωσίας».

α) Μεσοπόλεμος

Η ανάπτυξη της αρχής του εθνικισμού προσδιορίζεται στο δεύτερο μισό του 19^{ου} αιώνα, διάστημα κατά το οποίο σημειώθηκαν σημαντικά γεγονότα, όπως η ενοποίηση της Ιταλίας, που ολοκληρώθηκε το 1861, και η ανακήρυξη της Γερμανικής Αυτοκρατορίας το 1870. Ο T. Hammar αναφέρει επίσης ότι «το 1890, όταν οι Πολωνοί απασχολήθηκαν ως αλλοδαποί εργάτες στα κτήματα και τα ορυχεία τα Πρωσίας, το αποτέλεσμα ήταν μια ανοικτή σύγκρουση μεταξύ του οικονομικού φιλελευθερισμού και του Γερμανικού εθνικισμού. Στους Πολωνούς δεν επιτρεπόταν χορήγηση μόνιμης εγκατάστασης αλλά έπρεπε να εγκαταλείψουν την Πρωσία για μια περίοδο κάθε χρόνο, μη τυχόν διακινδυνεύσουν την πολιτική της Γερμανοποίησης. Αλλά οι εργοδότες δεν δέχτηκαν την απώλεια της απαραίτητης εργατικής δύναμης και τελικά κέρδισαν την ημέρα για τον οικονομικό φιλελευθερισμό».

Ο εθνικισμός αναπτύχθηκε δυναμικότερα τις δεκαετίες που ακολούθησαν, σαν αποτέλεσμα της αυτοσυνείδησης των εθνών- κρατών που κυριάρχησαν στην Ευρώπη. Όπως αναφέρει ο T. Hammar η ανάπτυξη της αυτοσυνείδησης του έθνους- κράτους συνέβαλε στην τοποθέτηση στρατευμάτων κατά μήκος των συνόρων, στην επέκταση του εκλογικού δικαιώματος και βέβαια, στην αλλαγή των αντιλήψεων όσον αφορά την ιδιότητα του πολίτη του έθνους. Ακολούθως, σύμφωνα με τον ίδιο συγγραφέα, η υπερίσχυση μιας εθνικιστικής αντίληψης στην πολιτική σκέψη είχε ως αποτέλεσμα την ενδυνάμωση των πατριωτικών και εθνικιστικών αισθημάτων που είχαν λάβει διεθνείς διαστάσεις και, τελικά, συνέβαλαν στην κήρυξη του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου. Το γεγονός ότι «οι διεθνείς ιδέες της ειρήνης και της αδελφосύνης υποστηρίχθηκαν στα προπολεμικά χρόνια από τα σοσιαλιστικά κόμματα δεν απέτρεψε τους πολίτες από το να ανταποκριθούν στο εθνικό προσκλητήριο στα όπλα τον Αύγουστο

²² T. Hammar, *European immigration ...* οπ.π. σελ.240

του 1914»²³. Το σημαντικότερο ίσως είναι ότι την αύξηση των εθνικιστικών αισθημάτων ακολούθησε μια αντίστοιχη αύξηση της κοινωνικής αντίδρασης που απαιτούσε τον χαρακτηρισμό (το "ετικετάρισμα") των αλλοδαπών και τον έλεγχο τους. Αυτή η στάση συνέχισε να επιδρά στις μεταναστευτικές πολιτικές σε όλη την περίοδο του πολέμου, αν και με διαφορετικούς τρόπους για κάθε χώρα. Για παράδειγμα οι ΗΠΑ προχώρησαν στη δραστική μείωση της μετανάστευσης με την καθιέρωση συστημάτων ποσόστωσης το 1920 και 1924, αν και όσοι προέρχονταν από χώρες της Νοτίου Ευρώπης διατήρησαν συνθήκες σχετικά ελεύθερης εισόδου.

Οι χώρες της Ευρώπης ακολούθησαν διαφορετικές πολιτικές. Όπως αναφέρει ο T. Hammar η Γερμανία²⁴ και η Ελβετία προχώρησαν με επιτυχία στον έλεγχο της μετανάστευσης, ενώ η Γαλλία²⁵ παρέμεινε για τους μετανάστες η πιο ελεύθερη χώρα σε όλη τη διάρκεια του πολέμου. Παρ' όλα αυτά, η μεγάλη οικονομική κρίση της δεκαετίας του 1930 επηρέασε τις μεταναστευτικές πολιτικές σε μια κατεύθυνση περιορισμού προκειμένου να προστατευθεί το ημεδαπό εργατικό δυναμικό από τον ανταγωνισμό των αλλοδαπών.

Ολοκληρώνοντας την αναφορά μας στις συνέπειες που δημιούργησαν στις πολιτικές πρακτικές οι εθνικιστικές προσεγγίσεις, θα αναφερθούμε συνοπτικά στο ρατσισμό ως αντίδραση στη μεγάλη οικονομική κρίση, την όξυνση του ανταγωνισμού ανάμεσα στο ημεδαπό και το αλλοδαπό εργατικό δυναμικό, την αυξημένη κοινωνική ανασφάλεια και τις εθνικιστικές αντιλήψεις που επηρέασαν τη διαμόρφωση της συγκεκριμένης πραγματικότητας. Όπως παρατηρεί ο T. Hammar²⁶ «ασαφείς αντιλήψεις για τη φυλή ήταν ήδη παρούσες και ήταν εύκολο σε ένα τέτοιο περιβάλλον να βρουν πρόσφορο έδαφος και να αναπτυχθούν». Αποφασιστικό ρόλο στην ανάπτυξη ρατσιστικών αντιλήψεων και στάσεων έπαιξε η οικονομική κρίση της δεκαετίας του 1930. Επομένως, σύμφωνα με τον T. Hammar, «δεν ήταν ακραία θέση αλλά κοινή πεποίθηση ότι η επιστήμη είχε «αποδείξει» ότι ορισμένες φυλές

²³ T. Hammar, *European immigration...* οπ.π. σελ. 241

²⁴ βλ. επίσης F. Martin, *Germany...* οπ.π. σελ. 189-237

²⁵ βλ. επίσης J. Hollifield, *Immigration and Republicanism in France...* οπ.π. σελ. 143-175

διέθεταν ιδιότητες που τις τοποθετούσαν επάνω και υπεράνω άλλων». Ο ρατσισμός²⁷ απέτελεσε μια ηθική δικαιολόγηση της αποικιακής πολιτικής. Μια από τις διαστάσεις αυτών των «επιστημονικών» θεωριών ήταν ότι «οι διαφορετικές φυλές δεν έπρεπε να αναμιγνύονται». Κατά προέκταση οι πληθυσμοί που είχαν μια «αμιγή κληρονομικότητα θα έπρεπε να προστατευθούν από τη μετανάστευση πληθυσμών με διαφορετική καταγωγή».

Μπορεί στη διάρκεια του 20ου αιώνα οι συνθήκες να άλλαξαν και να επιβλήθηκαν άλλες μεταναστευτικές πολιτικές, το σίγουρο είναι ότι οι ρατσιστικές θεωρίες που δικαιολογούν την εθνική ή φυλετική καθαρότητα παραμένουν ισχυρές. Σε πολλές περιπτώσεις υποκινούν την κοινωνική αντίδραση, ακόμα και τη χάραξη πολιτικών και μέτρων σε βάρος, εν γένει, των αλλοδαπών ή άλλων μειονοτικών ομάδων. Κλείνοντας σε αυτό το σημείο το σχόλιό μας για τη μετανάστευση και τη μεταναστευτική πολιτική στην περίοδο του Μεσοπολέμου, θα επικαλεστούμε την εύστοχη παρατήρηση του T. Hammar²⁸ που υποστηρίζει ότι κατά την περίοδο του Δεύτερου Παγκοσμίου

²⁶ T. Hammar, *European immigration...* οπ.π. σελ. 242

²⁷ Ο όρος «ρατσισμός» ετυμολογικά προέρχεται από τη ράτσα και δηλώνει τη γενεαλογική προέλευση, κατά συνέπεια την καταγωγή. Επομένως παρέχει πληροφορίες για την εθνικότητα και την ιθαγένεια. Από μια άλλη άποψη, συνδεδεμένος ο όρος με την έννοια της προέλευσης υποδηλώνει την εστία και μας πληροφορεί για τους κοινούς προγόνους. Κατά προέκταση οι καταγόμενοι από κοινή ράτσα, ή με διαφορετικούς όρους, οι ανήκοντες στην ίδια φυλή, κατατάσσονται σε μια ομάδα. Με αυτή την αντίληψη η καταγωγή προσδιορίζει τη θέση της ομάδας στην κοινωνική πυραμίδα και, επομένως, μπορούμε να ομιλούμε είτε για εκλεκτό γένος είτε αντιστρόφως περί ταπεινής καταγωγής. Σύμφωνα με τον M. Duverger (*Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη*, σελ. 12), οι φυλετικές θεωρίες αντιλαμβάνονται τις κοινωνικές σχέσεις ως το αποτέλεσμα των νόμων της φυσικής επιλογής, το οποίο ερμηνεύεται με τις ιδιαίτερες ικανότητες της φυλής να ηγεμονεύει ή αντίθετα να υποτάσσεται σε μια ηγεμονία. Επομένως η φυλή αποκτά ιδιαίτερη κοινωνιολογική σημασία «εξαιτίας των συλλογικών παραστάσεων που προκαλεί». Στην Ευρώπη η ανάπτυξη αυτών των αντιλήψεων συνδέθηκε με τους Augustin Thierry, που εισήγαγε το μύθο της «αρίας» φυλής (M. Duverger σελ. 19) και Arthur de Gobineau που γενίκευσε τη θεωρία στο «Δοκίμιό του για την ανισότητα των ανθρώπινων φυλών» (M. Duverger σελ.20). Όπως αναφέρει ο M. Duverger ο Gobineau θα χρησιμοποιήσει το μύθο της «αρίας» φυλής «για να δικαιολογήσει τα προνόμια της αριστοκρατίας και να εξηγήσει τον ανταγωνισμό της με τις λαϊκές μάζες». Από μια άλλη άποψη, ο μύθος της ανώτερης φυλής αποκτά επίσης κοινωνιολογική και πολιτική σημασία στο βαθμό που χρησιμοποιείται ως αιτιακός παράγοντας των κοινωνικό-οικονομικών ανισοτήτων. Σε τελική ανάλυση οι ρατσιστικές αντιλήψεις, οπουδήποτε έτυχαν εφαρμογής, είτε στη ναζιστική Γερμανία είτε στο καθεστώς της Νοτίου Αφρικής, προσέφεραν σημαντικές υπηρεσίες αφενός στη διατήρηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των πληθυσμών και ιδιαίτερα των μειονοτικών ομάδων σε συνθήκες στέρησης και καταπίεσης και αφετέρου στην ανάπτυξη των εθνικών οικονομιών.

²⁸ T. Hammar, *European immigration...* οπ.π. σελ. 243

Πολέμου «ο εθνικισμός²⁹ και ο ρατσισμός υπήρξαν χαμένες ιδεολογίες. Οι ρατσιστικές ιδέες έγιναν σχεδόν στο σύνολό αναξιόπιστες και υποστηρίχθηκαν ανοικτά από εξτρεμιστικές ομάδες. Ο εθνικισμός χρησιμοποιήθηκε ως όχημα στους τρεις μεγάλους ευρωπαϊκούς πολέμους στους οποίους, η Γερμανία επιτέθηκε στη Γαλλία. Μια καινούργια εποχή ανατέλλει τώρα, όπου οι μελλοντικοί πόλεμοι θα διεξάγονται μέσα από εντατική οικονομική συνεργασία. Ο σχηματισμός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας του Άνθρακα και του Χάλυβα ήταν ένα ενδιαφέρον βήμα προς αυτή την κατεύθυνση, το οποίο συνοδεύτηκε από πολλές άλλες συμφωνίες και με αποκορύφωμα τη Συνθήκη της Ρώμης του 1956, οδήγησαν στη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Η οικονομική συνεργασία έγινε όλο και πιο στενή, ακόμα και αν η πολιτική συνεργασία καθυστέρησε».

β) Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια

Η μεταπολεμική εσωτερική μετανάστευση στις ευρωπαϊκές χώρες χαρακτηρίστηκε ως μια κίνηση από το Νότο προς το Βορρά, αν και η μεταπολεμική μετανάστευση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί καλύτερα ως μια κίνηση από την περιφέρεια προς το κέντρο. Μέσα σε αυτές τις μετακινήσεις περιλαμβάνονται πολλοί λαοί της Νοτίου Ευρώπης, όπως οι Ιταλοί, ανάμεσα στα έτη 1950 και 1960, οι Ισπανοί και οι Πορτογάλοι και από τη Νότιο-Ανατολική Ευρώπη οι Γιουγκοσλάβοι, οι Έλληνες και, αρκετά αργότερα, οι Τούρκοι.

Οι λόγοι που οδήγησαν στη μεγάλη μεταναστευτική εισροή των μεταπολεμικών χρόνων δεν συνδέονται μόνο με τις ανάγκες των αγορών

²⁹ Με τον όρο εθνικισμός ο E. Gellner εννοεί «την εναρμόνιση της πολιτικής και της εθνικής οντότητας». Στη μελέτη του για τον εθνικισμό ο E. Kedourie αναφέρει μεταξύ άλλων ότι «ο εθνικισμός είναι μια θεωρία που επινοήθηκε στην Ευρώπη στις αρχές του 19^{ου} αιώνα. Διατείνεται ότι παρέχει το κατάλληλο κριτήριο για να προσδιοριστεί η μονάδα εκείνη του πληθυσμού η οποία δικαιούται και οφείλει να κυβερνάται από μόνη της. Εν ολίγοις, η θεωρία αυτή υποστηρίζει πως η ανθρωπότητα εκ φύσεως συγκροτείται από έθνη, πως τα έθνη χαρακτηρίζονται από γνωρίσματα συγκεκριμένα και εμπειρικά διαπιστώσιμα και πως, πέρα από την εθνική αυτοδιάθεση, δεν νομιμοποιείται κανένας άλλος τύπος διακυβέρνησης». Κατά συνέπεια ο εθνικισμός δεν αποτελεί μόνο ένα κοινωνικό κίνημα ή πολιτικό ρεύμα, λειτουργεί, τουλάχιστον σε ιδεολογικό επίπεδο ως όχημα με σκοπό την επιδίωξη μιας οικονομικής ανάπτυξης με εθνικές αφετηρίες και διεθνείς προοπτικές και βλέψεις. Βλ. E. Gellner, *Έθνη και Εθνικισμός*, σελ. 13 και E. Kedourie, *Ο Εθνικισμός*, σελ. 37

εργασίας στις χώρες υποδοχής. Η ζήτηση αλλοδαπών εργατών, στο μεγαλύτερο διάστημα του 20ου αιώνα, έχει και δημογραφική διάσταση είτε προκειμένου να αναπληρωθούν οι συνέπειες της απώλειας εργατικών χεριών στα πεδία μαχών είτε για να αντιμετωπιστεί η μείωση της γεννητικότητας, επομένως η αναπαραγωγή της εγχώριας εργατικής δύναμης. Μπορεί, τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια, το φαινόμενο να παρατηρείται πιο έντονο στη Γερμανία³⁰ αλλά δεν υπολείπονται και χώρες όπως η Γαλλία³¹ και το Βέλγιο³². Θα μπορούσαμε επομένως να υποστηρίξουμε ότι ευρωπαϊκές χώρες όπως η Γερμανία, το Βέλγιο και η Γαλλία πέτυχαν την οικονομική τους ανάπτυξη ισοσταθμίζοντας το δημογραφικό έλλειμμα με την εργασία των μεταναστών. Η παρατήρηση αυτή ισχύει ακόμα και σήμερα, στο βαθμό που το "δημογραφικό" αποτελεί πλέον πρόβλημα ολόκληρης της Ευρώπης και φαίνεται ότι πλήττει σημαντικούς τομείς της παραγωγής, όπως η βιομηχανία, το εμπόριο και οι υπηρεσίες.

1. Η αποικιοκρατία και η ανάγκη περιορισμού της μετανάστευσης

Μέχρι και τη δεκαετία του 1970 η μετανάστευση προς τις χώρες της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης συνδέθηκε με την αποικιοκρατία³³. Τα κινήματα ανεξαρτησίας που αναπτύχθηκαν σε πολλές πρώην αποικίες έγιναν αφορμή μετακίνησης εκατομμυρίων ανθρώπων από χώρες αποικίες της Μεγάλης Βρετανίας, του Βελγίου και της Γαλλίας³⁴, όπως η Αλγερία, η Τυνησία, το

³⁰ F. Martin, Germany: Reluctant Land of Immigration, σελ. 189-237

³¹ J. Hollifield, Immigration and Republicanism in France: The Hidden Consensus, σελ. 143-175

³² M. Orozco- Suarez, Anxious Neighbors: Belgium and its Immigrant Minorities, σελ. 237-268

³³ Ο Ι. Ψημμένος υποστηρίζει σχετικά ότι «η αποικιοκρατία, δηλαδή η βίαια παγκόσμια επέκταση του εμπορίου και της στρατιωτικής κατάκτησης κοινωνιών από τις ευρωπαϊκές δυνάμεις, φαίνεται ιστορικά να είναι άμεσα υπεύθυνη για τη μετακίνηση των πληθυσμών μέσω της επέκτασης της δουλείας, της εργασίας συμβολαίου και της διεθνούς διακίνησης εμπορευμάτων, καθώς και της επιβολής (από την Ευρώπη) πολιτικών συστημάτων διαχείρισης των αποικιών», Ι. Ψημμένος, Κοινωνιολογία της Μετανάστευσης...οπ.π. σελ. 67

³⁴ Χώρες με αποικιακές κτήσεις υπήρξαν επίσης η Ισπανία και η Πορτογαλία, αλλά η κυριαρχία τους έληξε συντομότερα και για πολλά χρόνια οι ίδιες λειτούργησαν ως χώρες αποστολής μεταναστών.

Μαρόκο, η Αίγυπτος, η Ινδία, το Πακιστάν³⁵ κ.λ.π. προς τις μητροπόλεις, για πολιτικούς και οικονομικούς λόγους.

Για τις χώρες υποδοχής οι κάτοικοι των αποικιών αποτελούσαν μια προσιτή οικονομικά εργατική δύναμη που θα μπορούσε ευκολότερα να πειθαρχήσει στις ανάγκες της αγοράς, χωρίς το φόβο διεκδίκησης κοινωνικών δικαιωμάτων και συνθηκών εργασίας. Αυτό το νέο δυναμικό θα συνέβαλε στη μείωση του κόστους εργασίας. Από την άλλη πλευρά για τους μετανάστες, η μετακίνηση προς τις κυρίαρχες χώρες ισοδυναμούσε με το πέρασμα σε ένα καθεστώς μεγαλύτερης ελευθερίας και ευημερίας.

Η ανεξαρτοποίηση των αποικιών έγινε αφορμή για να αλλάξει σημαντικά η στάση των εποίκων απέναντι στους πολίτες που προέρχονταν από τις πρώην αποικίες και οι οποίοι αντιμετώπιζονταν, πλέον, ως μετανάστες. Η εξέλιξη αυτή επηρέασε τους στόχους και το περιεχόμενο της μεταναστευτικής πολιτικής χωρών όπως η Μ. Βρετανία, το Βέλγιο και η Γαλλία που είχαν αποικίες. Συγκεκριμένα, στόχος της μεταναστευτικής πολιτικής των παραπάνω χωρών ήταν ο έλεγχος και ο περιορισμός του αριθμού των μεταναστών. Σε κάθε περίπτωση το σημαντικό στοιχείο είναι ότι ο, λεγόμενος, "Τρίτος Κόσμος", πολίτες χωρών από την Αφρική και την Ασία, έχουν ήδη εισρεύσει στην Ευρώπη, μέσα από το θεσμό της αποικιοκρατίας.

Εξαίρεση στα παραπάνω αποτελεί η περίπτωση της Γερμανίας, η οποία προσέγγισε το στόχο του ελέγχου και του περιορισμού της μετανάστευσης μέσα από μια διαφορετική διαδρομή. Και στους δύο Παγκοσμίους Πολέμους λειτούργησε ως επιθετική δύναμη. Επομένως για μεγάλο χρονικό διάστημα η ανάπτυξη της στηρίχθηκε στο κεντρικό ρόλο του κράτους και την παραγωγική κινητοποίηση της πολεμικής μηχανής³⁷.

³⁵ J. Hollifield., M. Orozco- Suarez, F. Martin, H. Zig- Layton, οπ.π.

³⁷ Αυτό το μοντέλο ανάπτυξης φαίνεται ότι εξακολουθεί να βρίσκει μιμητές και εν καιρώ ειρήνης. Σε πρόσφατο δημοσίευσμά του ο Ρομποτής αναφέρει ότι «τα στοιχεία για την ανάπτυξη του αμερικανικού ΑΕΠ την περίοδο Μαρτίου- Ιουνίου 2003, με μια πρώτη ανάγνωση, δείχνουν ότι η μεγαλύτερη οικονομία του πλανήτη βρίσκεται σε τροχιά ανάκαμψης και δημιουργούν προσδοκίες περαιτέρω βελτίωσης του κλίματος στις ΗΠΑ αλλά και τον υπόλοιπο κόσμο. Αυτή τη φορά, η οικονομία δεν άντλησε τη δυναμική της από την αγοραστική manía των Αμερικανών πολιτών, αλλά από την «ενέργεια» που απελευθέρωσαν οι βόμβες που έπεσαν στο Ιράκ. Ο ρυθμός ανάπτυξης της Αμερικανικής οικονομίας, κατά το δεύτερο τρίμηνο διαμορφώθηκε στο 2,4%. Το 70% της ανάπτυξης, όμως, οφείλεται στις υψηλές αμυντικές δαπάνες που έκανε η Ουάσιγκτον, οι οποίες κατά το δεύτερο τρίμηνο, του έτους εκτοξεύθηκαν κατά 44,1% και αυξήθηκαν με τον υψηλότερο ρυθμό από τον πόλεμο της Κορέας. Από τα προαναφερθέντα στοιχεία είναι εμφανές ότι βασικός πυλώνας της

Μεταπολεμικά η οικονομική της αναστήλωση βασίστηκε στη βιομηχανία και τις υποδομές. Σε αυτό το σχέδιο εντάχθηκαν χιλιάδες αλλοδαποί εργάτες. Η αυξημένη προσφορά μεταναστευτικής εργασίας οδήγησε τη Γερμανία στη χάραξη μιας αυστηρής μεταναστευτικής πολιτικής, με επικρατούσα μορφή το θεσμό του εναλλασσόμενου εργάτη, ώστε να ανακοπούν εγκαίρως οι διαθέσεις μόνιμης εγκατάστασης των αλλοδαπών στη χώρα. Εξίσου αυστηρή υπήρξε ανέκαθεν και η πολιτική της σε ζητήματα πολιτογραφήσεων³⁸. Παρά τις διαρκείς προσπάθειες περιορισμού των εισερχομένων μεταναστών, η Γερμανία ακόμα και σήμερα θεωρείται κατεξοχήν χώρα υποδοχής μεταναστών.

γ) Οι σύγχρονες μεταναστευτικές τάσεις και πολιτικές και ο Ευρωπαϊκός Νότος

Η ενεργειακή κρίση της δεκαετίας του 1970 αντέστρεψε τους ρυθμούς οικονομικής ανόδου³⁹. Όπως υποστηρίζουν οι F. Martin, M. Orozco- Suarez, J. Hollifield, και H. Zig- Layton⁴⁰, η ενεργειακή κρίση, που συνδέθηκε με την απαρχή της παγκόσμιας οικονομικής ύφεσης και μιας παρατεταμένης οικονομικής κρίσης, είχε συνέπειες και στη μεταναστευτική πολιτική των χωρών υποδοχής. Οι μεταναστευτικοί νόμοι της δεκαετίας του 1970 επιδιώκουν την δραστική μείωση του αριθμού των μεταναστών και την αποθάρρυνση της μόνιμης εγκατάστασής τους σε αυτές. Το θεσμικό πλαίσιο αυστηροποιείται ως ένδειξη της μειωμένης ανοχής στην παρουσία των μεταναστών.

Παράλληλα, πολιτικές και κοινωνικές ανακατατάξεις, στη δεκαετία του 1980, είχαν σαν αποτέλεσμα την πρόκληση συγκρούσεων, εμφυλίων πολέμων και

αμερικανικής οικονομίας δεν είναι οι επενδύσεις, ούτε η κατανάλωση, αλλά ο πόλεμος», Ρομποτής Κ., «Καύσιμο» το Ιράκ στην οικονομική μηχανή των ΗΠΑ, *Ημερησία*, 14-17.8.03, σελ. 11

³⁸ F. Martin, *Germany: Reluctant Land of Immigration*, σελ. 189-237

³⁹ Μ. Παλιδόπουλος, *Κοινωνικός Αποκλεισμός: Θεωρητικές Κοινωνιολογικές Προσεγγίσεις, Παραδόσεις στο Μ.Π.Σ. «Κοινωνικός Αποκλεισμός Μειονότητες και Φύλο»*, Ακ. Έτος 2001-2002

⁴⁰ F. Martin, *Germany: Reluctant Land of Immigration*, M. Orozco- Suarez, *Anxious Neighbors: Belgium and its Immigrant Minorities*, J. Hollifield, *Immigration and Republicanism in France: The Hidden Consensus*, H. Zig- Layton, *Britain: The Would Be Zero Immigration Country*

αλλαγή συνόρων (η περίπτωση της πρώην Γιουγκοσλαβίας, αλλά και της πρώην Τσεχοσλοβακίας και της Σοβιετικής Ένωσης). Οι εξελίξεις αυτές δημιούργησαν εκ νέου πιέσεις στις χώρες υποδοχής. Από το 1987, με την πτώση του καθεστώτος Γιαρουζέλσκι στην Πολωνία, η Κεντρική και Νότια Ευρώπη κατακλύζονται από τα κύματα των προσφύγων και των μεταναστών που προέρχονται από χώρες του πρώην υπαρκτού σοσιαλισμού και της πρώην Σοβιετικής Ένωσης. Η αθρόα μετακίνηση πληθυσμών από αυτές τις χώρες, για πολιτικούς και οικονομικούς, κυρίως, λόγους, έδωσε την αφορμή για την επανεξέταση των ορισμών του πρόσφυγα και του μετανάστη και ακολούθως την αναθεώρηση των πολιτικών του ασύλου και της μετανάστευσης. Παρόλα αυτά, εκτός εξαιρέσεων, που αφορούν κυρίως την περίπτωση της Ελλάδας, (η πλειοψηφία των μεταναστών προέρχονται από Βαλκανικές χώρες και δη την Αλβανία) τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενδεχομένως, και με την προοπτική ένταξης νέων χωρών (όπως η Τσεχία, η Ουγγαρία, η Σλοβακία κ.λ.π.), επιδεικνύουν ανοχή στην παρουσία των μεταναστών που προέρχονται από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.

Σημαντικό, επίσης, ρόλο στην αλλαγή του προσανατολισμού της μεταναστευτικής πολιτικής, που ακολούθησαν οι ευρωπαϊκές χώρες, έπαιξαν και οι εξελίξεις σε χώρες της Μέσης Ανατολής. Συγκεκριμένα ο πόλεμος του Κόλπου, (όπως επικράτησε να λέγεται η νατοϊκή επίθεση ενάντια στο Ιράκ) το 1991, σε συνδυασμό με την έξαρση του θρησκευτικού φανατισμού σε μουσουλμανικές χώρες, (που εκφράστηκε με την άνοδο ισλαμιστικών κομμάτων στην εξουσία, όπως στο Ιράν, το Αφγανιστάν και την Τουρκία) αλλά και η όξυνση των αντιθέσεων μεταξύ εθνοτήτων, (όπως η περίπτωση των Κούρδων της Τουρκίας και του Ιράκ) επέτεινε τις αναταράξεις και δημιούργησε νέα κύματα μετακινήσεων, που δεν έτυχαν της ανάλογης υποδοχής από τις χώρες του αναπτυγμένου ευρωπαϊκού Βορά. Η αύξηση των αναγκαστικών μετακινήσεων αυτών των πληθυσμών, κυρίως για πολιτικούς και θρησκευτικούς λόγους, έγινε αντικείμενο εθνικής και ευρωπαϊκής πολιτικής, με αντικειμενικό σκοπό τη μείωση των εισροών στο ευρωπαϊκό έδαφος, πρόθεση που εκφράστηκε και νομοθετικά.

Οι συγκλίσεις στην μεταναστευτική πολιτική χωρών όπως η Γαλλία, το Βέλγιο, η Γερμανία και η Μεγάλη Βρετανία μπορούν να αναζητηθούν ακόμα και στο επίπεδο της επιλογής των όρων που χρησιμοποιούνται.

Οι κοινοί ορισμοί που συναντάμε στη μεταναστευτική πολιτική των παραπάνω χωρών έχουν ως εξής:

A) ως προς τους στόχους:

- Έλεγχος εισόδου των μεταναστών
- Επιλογή των μεταναστών που θα λάβουν άδεια παραμονής και εργασίας
- Προσωρινή εγκατάσταση των μεταναστών στις χώρες υποδοχής

B) ως προς τα μέσα:

- Εφαρμογή συστήματος ποσόστωσης για την προσέλκυση μεταναστών
- Άδειες εργασίας περιορισμένης διάρκειας στους νομίμους διαμένοντες μετανάστες στις χώρες υποδοχής
- Επαναπατριsmός των “περισσευούμενων” ή και “ανεπιθύμητων” μεταναστών

Η επιδίωξη της Γαλλίας και της Μεγάλης Βρετανίας για τη “μηδενική μετανάστευση” (zero immigration) μοιάζει να αποτελεί κοινό στόχο ευρωπαϊκών χωρών που παραδοσιακά λειτούργησαν ως χώρες υποδοχής μεταναστών. Κοινό σημείο των μεταναστευτικών νόμων αυτής της περιόδου είναι ότι κινούνται ανάμεσα στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών και τον αποκλεισμό τους. Όπως υποστηρίζει, σχετικά, ο Γ. Νικολόπουλος⁴¹, η νομιμοποίηση των μεταναστών λειτουργεί ως μηχανισμός κοινωνικού ελέγχου. Αυτό που είδαμε να συμβαίνει στις περισσότερες χώρες υποδοχής και ιδιαίτερα σε εκείνες του Ευρωπαϊκού Νότου, που εκφράζουν τις σύγχρονες τάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής, είναι ότι ο αποκλεισμός των μεταναστών, επειδή δεν πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις παραμονής και εργασίας τους στη χώρα υποδοχής, εξασφαλίζει ένα “απόθεμα” παρανόμων που προορίζεται είτε για να καλύψει συγκεκριμένες θέσεις εργασίας είτε να απελαθεί ως πλεονάζον δυναμικό.

⁴¹ Γ. Π. Νικολόπουλος, Κράτος, Ποινική Εξουσία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Μια Εγκληματολογική προσέγγιση, σελ. 133

Σε αυτές τις συνθήκες, η πολιτική επιλογή του ελέγχου και του περιορισμού της μετανάστευσης κρίθηκε ικανή για να παράσχει τον αναγκαίο αριθμό μεταναστών στις αγορές των ευρωπαϊκών κοινωνιών, χωρίς ταυτόχρονα να δοκιμάζει τις αντοχές των πολιτών τους.

1. Η προέλευση των μεταναστών

Η προέλευση των μεταναστών παρουσιάζει επίσης πολλές ομοιότητες ανάμεσα στις τρεις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, που γίνονται πόλος έλξης πολιτών από χώρες της Βορείου Αφρικής (Αίγυπτος, Τυνησία, Μαρόκο), της Ασίας (Φιλιππίνες, Πακιστάν, Ιράκ, Μπαγκλαντές) και μετά το 1987, (οπότε ξεκίνησε η πτώση των καθεστώτων του υπαρκτού σοσιαλισμού) από ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Πολωνία, η Τσεχία, η Ρουμανία, η Βουλγαρία και η Αλβανία.

Ειδικότερα για την Ελλάδα⁴², με τα στοιχεία που συνελέγησαν από τις αιτήσεις για την χορήγηση προσωρινής άδειας παραμονής (Λευκή Κάρτα) που προβλέπονταν στο πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998, προκύπτει ότι η πλειοψηφία των μεταναστών προέρχεται από τις ακόλουθες δέκα χώρες:

⁴² Τ. Καβουνίδη, Χαρακτηριστικά μεταναστών: το Ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998, σελ. 107

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Η προέλευση των μεταναστών σύμφωνα με το πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998

ΧΩΡΑ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗΣ	ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ	ΣΥΝΛΟΛΟ
1. ΑΛΒΑΝΙΑ	241.561	65,0%
2. ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	25.168	6,8%
3. ΡΟΥΜΑΝΙΑ	16.954	4,6%
4. ΠΑΚΙΣΤΑΝ	10.933	2,9%
5. ΟΥΚΡΑΝΙΑ	9.821	2,6%
6. ΠΟΛΩΝΙΑ	8.631	2,3%
7. ΓΕΩΡΓΙΑ	7.548	2,0%
8. ΙΝΔΙΑ	6.405	1,7%
9. ΑΙΓΥΠΤΟΣ	6.231	1,7%
10. ΦΙΛΙΠΠΙΝΕΣ	5.383	1,4%

Πηγή: Τζ. Καβουνίδη, Χαρακτηριστικά των μεταναστών

Τα παραπάνω στοιχεία επιβεβαιώνονται και σε πρόσφατα δημοσιευμένη έρευνα της MRB⁴³ από την οποία προκύπτει ότι η πλειοψηφία των μεταναστών, σε ποσοστό 52% προέρχεται από την Αλβανία, ενώ 22% από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και των υπολοίπων Βαλκανίων (Ρουμανία, Βουλγαρία), 14% είναι Ασιάτες και 12% από χώρες της Αφρικής. Όσον αφορά το φύλο το 65% είναι άνδρες και το υπόλοιπο 35% είναι γυναίκες.

Σημαντικές ομοιότητες παρουσιάζει επίσης η οικονομική δραστηριότητα των τριών παραπάνω χωρών. Και οι τρεις χώρες διατηρούν έναν εκτεταμένο τομέα παραοικονομίας, που επέτρεψε την εργασιακή ένταξη πολλών μεταναστών.

Ειδικότερα για την Ελλάδα η Λ. Μουσούρου⁴⁴ παρατηρεί ότι «η έλλειψη ανειδίκευτου εργατικού δυναμικού γίνεται εμφανέστατη από τα τέλη της δεκαετίας του 1960- αρχές της δεκαετίας του 1970. Το δυναμικό αυτό άρχισε

⁴³ Τ. Καραϊσκάκη, «Θέλουμε να μείνουμε για πάντα στην Ελλάδα», Καθημερινή, σελ. 12.

⁴⁴ Λ. Μουσούρου, Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη, σελ. 104

από το 1972 να εισάγεται από χώρες της Ασίας και της Αφρικής και άλλες χώρες. Οι ξένοι απασχολούνται σε ναυπηγεία, βιομηχανίες, κτηνοτροφεία, ορυχεία, νοσοκομεία, ταβέρνες και ως υπηρετικό προσωπικό». Ανάλογα και στις περιπτώσεις της Ιταλίας⁴⁵ και της Ισπανίας⁴⁶, οι μετανάστες απασχολούνται στις υπηρεσίες (οικιακές υπηρεσίες, τουρισμός), τη γεωργία και τις κατασκευές. Και στις τρεις επίσης περιπτώσεις των παραπάνω χωρών, για αρκετό χρονικό διάστημα και μέχρι να ξεκινήσει η εφαρμογή προγραμμάτων νομιμοποίησης, η πλειοψηφία των μεταναστών ζει και εργάζεται παράνομα, γεγονός που συμβάλλει στην εντονότερη εκμετάλλευσή τους⁴⁷.

Οι ρυθμοί ανάπτυξης των εθνικών οικονομιών, οι ανάγκες της αγοράς εργασίας και οι δεσμεύσεις που προκύπτουν από τη συμμετοχή των τριών χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθορίζουν το περιεχόμενο του θεσμικού πλαισίου, που παρουσιάζει αρκετές ομοιότητες ανάμεσα στις τρεις χώρες. Την περίοδο 1990-1991 θεσμοθετούνται και εφαρμόζονται προγράμματα νομιμοποίησης μεταναστών με κοινούς στόχους: τη νομιμοποίηση των παρανόμων μεταναστών, τον περαιτέρω έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης και την αποθάρρυνση νέων μεταναστευτικών κυμάτων. Οι παραπάνω παράγοντες καθορίζουν επίσης, σε ένα μεγάλο βαθμό, τους όρους ένταξης και αποκλεισμού των μεταναστών στις παραπάνω χώρες.

4. Αφομοίωση, ένταξη και ενσωμάτωση των μεταναστών

Η σύνδεση του κοινωνικού κράτους με τη μετανάστευση στις χώρες της Βορειοδυτικής Ευρώπης γίνεται μέσα από τις έννοιες της "αφομοίωσης" και της "ενσωμάτωσης" που ιστορικά απετέλεσαν όψεις της μεταναστευτικής πολιτικής των ευρωπαϊκών χωρών. Όπως μάλιστα διευκρινίζουν οι Χ. Μπάγκαβος και Δ. Παπαδοπούλου⁴⁸ «οι όροι αποκοινωνικοποίηση και

⁴⁵ K. Calavita, Italy and the New Immigration, σελ. 303-326

⁴⁶ W. Cornelius, Spain: The Uneasy Transition from the Labor Exporter to Labor Importer, σελ. 329-369

⁴⁷ Μ. Νικολινάκος, Καπιταλισμός και Μετανάστευση, σελ. 9

⁴⁸ Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις ...οπ.π. σελ. 70

επανακοινωνικοποίηση, αφομοίωση, ενσωμάτωση και ένταξη» υποδηλώνουν «μια διαφορετική ένταση και περιεχόμενο, λειτούργησαν ως σανίδες σωτηρίας για τις εκάστοτε διαφορετικές κυβερνήσεις με τον ίδιο πάντα πολιτικό στόχο: να κάνουν λίγο πολύ "αόρατους" τους μετανάστες» προκειμένου να διατηρήσουν και να ενισχύσουν «την κοινωνική συνοχή μιας κοινωνίας που ακουμπούσε πάνω στην εθνική ιδέα και στις εθνικές αξίες της δημοκρατίας και της ισότητας».

α) Η έννοια της **αφομοίωσης** χαρακτηρίζει οτιδήποτε τείνει προς την ομοιότητα, έτσι ώστε να μη διακρίνεται. Κατεύθυνση λοιπόν είναι η επιδίωξη της ομοιότητας και της ομοιομορφίας.

β) Η **ενσωμάτωση** υποδηλώνει την ενοποίηση, τη συγχώνευση, τη συνένωση, τη ζεύξη και κατά προέκταση το ζευγάρισμα. Πρόκειται, επομένως, για την ένωση που δηλώνει το σημείο σύνδεσης και μας πληροφορεί περί του δεσμού μεταξύ προσώπων. Ακολούθως, η έννοια της ένωσης, που, από μια άποψη, θεωρείται συνώνυμη της ενσωμάτωσης, υποδηλώνει την έλλειψη διαίρεσης, το ενιαίο και αδιαίρετο του κοινωνικού σώματος.

γ) Η έννοια της **ένταξης** σημαίνει τη μακρόχρονη ή μόνιμη εγκατάσταση στον ίδιο τόπο. Κατά συνέπεια δεν έχει την αξιολογική φόρτιση των δύο παραπάνω εννοιών και μπορεί να κινηθεί ανάμεσά τους.

Παρ' όλα αυτά, οι διαφορές ανάμεσα στις τρεις παραπάνω έννοιες είναι μικρές και αφορούν κυρίως την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου: τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής. Μεταξύ των τριών εννοιών παρατηρείται επίσης μια διαβάθμιση: ανάμεσα στην αφομοίωση, από τη μια, που υπονοεί ή επιδιώκει την ομοιότητα και την ομοιομορφία και την ένταξη, από την άλλη, που αναφέρεται στο στόχο της μόνιμης εγκατάστασης, χωρίς να προσδιορίζονται οι διαδικασίες υπαγωγής στην κοινωνία, υπάρχει διαφορά αξιολογικού περιεχομένου. Η έννοια, πάλι, της ενσωμάτωσης διακρίνεται από τις άλλες δύο, ενώ ταυτόχρονα τις εμπεριέχει. Σύμφωνα με την αντίληψη του Ε. Durkheim⁴⁹, ο όρος ενσωμάτωση περιέχει και προϋποθέτει την "τοποθέτηση" και κατά προέκταση την εγκατάσταση σε ένα χώρο, ενώ ταυτόχρονα επισημαίνει τη σημασία της ομοιότητας και της ομοιογένειας που διαμορφώνουν την ελάχιστη επικοινωνία ανάμεσα στα μέλη μιας κοινωνίας

⁴⁹ R.Aron, *Η Εξέλιξη της Κοινωνιολογικής Σκέψης*, σελ. 29

και τη διακρίνουν από τον έξω κόσμο. Ο M. Duverger⁵⁰, επικαλούμενος τον ορισμό του φιλοσοφικού λεξικού του Lalande, αναφέρει ότι ενσωμάτωση είναι η «επικράτηση μιας πιο στενής αλληλεξαρτήσεως μεταξύ των μερών ενός ζωντανού όντος ή μεταξύ των μελών μιας κοινωνίας». Η ενσωμάτωση, λοιπόν, είναι η διαδικασία ενοποιήσεως της κοινωνίας». Όπως επισημαίνει ο ίδιος συγγραφέας, διακριτικό στοιχείο της έννοιας είναι η «κατάργηση των ανταγωνισμών» και η «ανάπτυξη αλληλεγγύης»⁵¹. Ο E. Durkheim μάλιστα συνέδεσε την ομοιότητα με την αλληλεγγύη, υποστηρίζοντας ότι η ομοιότητα είναι μορφή αλληλεγγύης⁵².

Η ενσωμάτωση, ως κεντρική έννοια των κοινωνιολογικών προσεγγίσεων, λειτουργεί σε ένα αξιακό επίπεδο, συνδεόμενη με τη συλλογική συνείδηση των κοινωνιών, στο βαθμό που υποδηλώνει την αποδοχή και την αφομοίωση των αξιών και των πεποιθήσεων «που συμμερίζεται ο μέσος όρος των μελών μιας κοινωνίας»⁵³. Με πολιτικούς όρους, όπως θα έλεγε ο M. Duverger⁵⁴, αυτό σημαίνει ότι κάθε μορφή πολιτικού αγώνα, ακόμα και όταν πρόκειται για τις διαδικασίες της αμφισβήτησης και της ανατροπής, διεξάγεται μέσα από τις δομές του πολιτικό- κοινωνικού συστήματος. Κατά συνέπεια, η έννοια της ενσωμάτωσης «εκφράζει μια συμφωνία πάνω στις βασικές αρχές της κοινωνίας και στους θεσμούς που τις ενσαρκώνουν». Από μια άποψη, ο όρος ενσωμάτωση είναι δηλωτικός της σχέσης μεταξύ ατόμου και κοινωνίας και κατά προέκταση της σχέσης ανάμεσα στην ομάδα και την κοινότητα. Σε αυτή την περίπτωση αυτό που υπονοείται είναι ότι με τη διαδικασία ενσωμάτωσης των επιμέρους ομάδων στο κοινωνικό σώμα, η κοινωνία, ως πλειοψηφούσα κοινωνική ομάδα, προλαμβάνει ή απορροφά τις αντιδράσεις και τις αμφισβητήσεις της νομιμότητάς της.

⁵⁰ M. Duverger, *Εισαγωγή στην Πολιτική Επιστήμη*, σελ. 155

⁵¹ M. Duverger, *Εισαγωγή στην Πολιτική ...*οπ.π. σελ. 158

⁵² Η έννοια της ομοιότητας συμπυκνώνεται στην κοινότητα της θρησκείας, της γλώσσας, των εθίμων, της μυθολογίας και εν γένει του κοινού συστήματος αξιών, M. Duverger, *οπ.π.* σελ.164

⁵³ R. Aron, *Η Εξέλιξη της Κοινωνιολογικής Σκέψης*, ...οπ.π. σελ. 31

⁵⁴ M. Duverger, *Εισαγωγή στην Πολιτική...* οπ.π. σελ. 158

Η διαφορά ανάμεσα στις έννοιες της ενσωμάτωσης και της αφομοίωσης συνίσταται στο γεγονός ότι, χωρίς να αμφισβητείται το ενιαίο και αδιαίρετο της κοινωνίας, αναγνωρίζεται στα μέλη και τις επιμέρους κοινωνικές ομάδες ένας βαθμός διαφοροποίησης. Κατά τον Ε. Durkheim⁵⁵, η έννοια της διαφοροποίησης συνδέεται με την «*πάλη για τη ζωή*». Επομένως, στα πλαίσια της ενσωμάτωσης, η διαφοροποίηση ατόμου και κοινωνίας γίνεται αποδεκτή στο βαθμό που δεν απειλείται η κοινωνική ενότητα.

Γενικότερα, η ιδέα της ενσωμάτωσης αποτελεί κεντρική έννοια για τη δομολειτουργική προσέγγιση και συνδέεται με το «*πρόβλημα*» της «*κοινωνικής ευταξίας*» που απασχόλησε τον Τ. Parsons. Όπως εξηγεί ο Ε. Devereux⁵⁶, αναπτύσσοντας τη θεωρία του Parsons, η έννοια της «*κοινωνικής ευταξίας*» συνδέεται με την ανάπτυξη των συστημάτων συνεργασίας «*συμβατικών σχέσεων και ανταλλαγών*». Η έννοια της κοινωνικής ευταξίας αποτελεί δάνειο από την οικονομική επιστήμη και, σύμφωνα με τον Parsons, θα έπρεπε «*να εδράζεται σε έναν πυρήνα θεσμοποιημένων κοινωνικών αξιών*». Κατ' επέκταση, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι δραστηριότητες των ομάδων και των ατόμων πραγματοποιούνται «*εντός του συστήματος*»⁵⁷. Τούτο συνεπάγεται ότι «*οι φορείς της δράσης*», τα άτομα και οι ομάδες, υποχρεώνονται σε «*περιορισμούς*», προκειμένου να αντιμετωπίσουν «*τα κανονιστικά συστήματα του κοινωνικού-πολιτισμικού περιβάλλοντος*». Από αυτή την άποψη, η κοινωνική ευταξία ανάγεται σε ηθική αρχή που συνδέεται με το περιεχόμενο και τους στόχους της ενσωμάτωσης και, όπως είδαμε, αφορά κυρίως στην υιοθέτηση ή και στη συμμόρφωση με κοινά συστήματα κανόνων και αξιών της κοινωνίας. Ο J. Young⁵⁸ συμπυκνώνοντας τις απόψεις των δομολειτουργιστών σε ένα πολύ πιο πρακτικό επίπεδο, που αφορά την πολιτική πρακτική των κυβερνήσεων και των υπερεθνικών οντοτήτων, υποστηρίζει ότι η αφομοίωση είναι «*το κλειδί της κοινωνικής ένταξης και της υποχρέωσης/δέσμευσης στην πολυπολιτισμικότητα. Η πίεση στηρίζεται στην*

⁵⁵ R. Aron, *Η Εξέλιξη της Κοινωνιολογικής Σκέψης...* οπ.π. σελ. 40

⁵⁶ E. Devereux, *Η κοινωνιολογική θεωρία Parsons*, σελ. 107

⁵⁷ E. Devereux, *Η κοινωνιολογική θεωρία του Parsons...* οπ.π. σελ. 119-120

⁵⁸ J. Young, *To these wet and windy shores*, σελ. 457-458

ανεπαρκή ενσωμάτωση ή τον κοινωνικό αποκλεισμό. Και στις δύο περιπτώσεις οι αιτίες των αναταραχών είναι “εκεί έξω”, και αποδίδονται στις μη αποδεκτές διαφορές». Σε τελική ανάλυση, οι συγκρούσεις και οι κοινωνικές αναταραχές, που συμβαίνουν και αποδίδονται στο βαθμό αφομοίωσης των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής, αποτελούν μια λειτουργία προκειμένου κάποιος να γίνει «σαν εμάς», να γίνει όμοιός μας, και όχι διαφορετικός. Από αυτή την άποψη οι διαδικασίες αφομοίωσης ή της ενσωμάτωσης δημιουργούν τα περιθώρια κοινωνικού αποκλεισμού των μεταναστών.

Αντιμετωπίζοντας το ζήτημα σε μια ευρύτερη προοπτική, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσον αφορά τη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου, όπως αυτοί διαμορφώθηκαν και εξελίχθηκαν στην ιστορική της διαδρομή, αποτελούν, σε πολιτικό- κοινωνικό επίπεδο, προέκταση των βασικών παραδοχών της δομολειτουργικής προσέγγισης. Το σχήμα που προκύπτει είναι ότι η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν μπορεί παρά να έχει διττό χαρακτήρα: την κοινωνική ένταξη και τον έλεγχο των μεταναστών, με απώτερο στόχο τη διατήρηση του κοινωνικού συστήματος. Με αυτό το πρίσμα θα εξετάσουμε τα εργαλεία της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, τις συμφωνίες και τις συνθήκες, όσο και το περιεχόμενο των μέτρων, που προέκυψαν ως αποτέλεσμα της συναίνεσης των κρατών μελών σε κοινές αρχές.

5. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως φορέας ένταξης και αποκλεισμού των μεταναστών

Η συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι η μετανάστευση αποτελεί παγκόσμιο φαινόμενο, που η προοδευτική παγκοσμιοποίηση της οικονομίας θα εντείνει τις διαστάσεις του, αποδεικνύει την περιορισμένη εμβέλεια των εθνικών πολιτικών στην αντιμετώπιση του “προβλήματος”.

Επιπλέον, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εισάγει νέα δεδομένα όσον αφορά στο σχεδιασμό και την άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής, τα οποία περιορίζουν σταδιακά τον αμιγή εθνικό της χαρακτήρα και την αναγκάζουν να ακολουθήσει τις κοινές δεσμεύσεις που προκύπτουν για τα κράτη μέλη από τις αποφάσεις των ευρωπαϊκών οργάνων. Η ειδοποιός

διαφορά που συνέβαλε στη διαμόρφωση της νέας πραγματικότητας είναι «η συνειδητοποίηση ότι παρόλες τις εθνικές διαφοροποιήσεις το μεταναστευτικό φαινόμενο έχει παγκόσμια χαρακτηριστικά και κοινές αιτίες που το προκαλούν»⁵⁹. Οι συνθήκες αυτές επέτρεψαν «την ανάπτυξη ενός πολιτικού λόγου περισσότερο ευρωπαϊκού και την ανάγκη θέσπισης μέτρων με γνώμονα τα ευρύτερα συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης»⁶⁰.

Οι κοινές αρχές της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής έχουν τις ρίζες τους στις εθνικές πολιτικές των κρατών μελών, τις οποίες η Ε.Ε. όχι μόνο δεν υπερέβη, αλλά αξιοποίησε προκειμένου να εδραιώσει τη δική της οντότητα, τόσο στο εσωτερικό της, ως προς τους πολίτες της, όσο και στο εξωτερικό της περιβάλλον.

Οι καταβολές της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής ανατρέχουν στα δύο κυρίαρχα πρότυπα μεταναστευτικής πολιτικής που εφαρμόστηκαν στον ευρωπαϊκό χώρο, το γαλλικό και το γερμανικό.

α) Στην πρώτη περίπτωση, του γαλλικού προτύπου, επεκράτησαν οι «πολιτικές ενσωμάτωσης»⁶¹ που δίνουν προτεραιότητα στη νομιμοποίηση των μεταναστών και προωθούν την οικογενειακή συνένωση, ενθαρρύνουν τη μόνιμη εγκατάστασή τους στις χώρες υποδοχής, την «εύκολη πρόσβαση στην ιθαγένεια με βάση το δίκαιο διαμονής» και, βέβαια, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Συνέπεια αυτών των προτεραιοτήτων είναι η πρόσβαση των μεταναστών σε κοινωνικά αγαθά και υπηρεσίες, όπως η υγειονομική περίθαλψη, η κοινωνική ασφάλιση, η εκπαίδευση κ.λ.π. Χωρίς να απουσιάζει ο κατασταλτικός χαρακτήρας, δίνεται έμφαση στα στοιχεία της ενσωμάτωσης και, επομένως, από τις μορφές άμεσου ελέγχου μετατοπιζόμαστε στην άσκηση έμμεσου ελέγχου και αξιολογείται, πλέον, κατά πόσο η στάση των μεταναστών συμβάλλει στο ενιαίο και αδιαίρετο της κοινωνίας.

⁵⁹ Χ. Μπάγκας, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις ...οπ.π. σελ. 71-72

⁶⁰ Χ. Μπάγκας, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις...οπ.π. σελ. 71-72

⁶¹ Χ. Μπάγκας, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις...οπ.π. σελ. 24

β) Στη δεύτερη περίπτωση, του γερμανικού προτύπου, κυριαρχούν οι «πολιτικές μη ενσωμάτωσης» που διατηρούν τα διακριτά στοιχεία ανάμεσα στους μετανάστες και τους πολίτες των κοινωνιών υποδοχής. Η επιδίωξη αυτή προωθεί την οργάνωση της μετανάστευσης «με βάση διακρατικές συμφωνίες, ισχυρό πολιτικό άσυλο, προσωρινή εγκατάσταση και διαμονή με βάση τις συμβάσεις εργασίας, οικονομική μετανάστευση, που έχει, όμως, μεταλλαχθεί σε οικογενειακή, πολύ δύσκολη πρόσβαση στην ιθαγένεια, με βάση το δίκαιο της συγγένειας και τους δεσμούς του αίματος, ευρύτερη και ενισχυμένη κοινωνική προστασία και συμμετοχή στις δημοτικές εκλογές σε πολλά Länder [κρατίδια] υπό τον όρο της συμμετοχής στην αγορά εργασίας». Η έμφαση, επομένως, δίνεται στην ποσοτική και ποιοτική επιλογή των μεταναστών- πόσοι και ποιοι εκ των μεταναστών θα αποκτήσουν άδεια παραμονής και εργασίας. Η πολιτική αυτή επιδιώκει τον έλεγχο και συντηρεί τις διακρίσεις ανάμεσα στους πληθυσμούς. Πρόκειται για μια διαφορετική προσέγγιση της ιδέας του ενιαίου και αδιαίρετου της κοινωνίας. Στην προκειμένη περίπτωση η ομοιότητα έχει περισσότερο την έννοια της ομοιομορφίας και της εσωτερικής αυτάρκειας της κοινωνίας και επιδιώκεται μέσα από τη κοινωνική διαίρεση που βοηθά τη διάκριση του ημεδαπού από τον αλλοδαπό. Αυτό, λοιπόν, που διακρίνει το γερμανικό μοντέλο μεταναστευτικής πολιτικής είναι η εμμονή σε εθνικιστικές αντιλήψεις που είναι ικανές να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες της αγοράς εργασίας σε αλλοδαπό εργατικό δυναμικό διατηρώντας, παράλληλα, ακέραια τα στοιχεία που συγκροτούν την ταυτότητα της κοινωνίας υποδοχής, τις πολιτισμικές αξίες και τις παραδόσεις.

Παρά το γεγονός ότι οι παραπάνω προσεγγίσεις διαφέρουν μεταξύ τους ως προς το περιεχόμενο και τους στόχους, φάνηκε ότι μπορεί να αποτελέσουν τη δυναμική όψη μιας ενιαίας μεταναστευτικής πολιτικής, που ταυτόχρονα θα εντάσσει και θα αποκλείει, προκειμένου να εξυπηρετήσει την πολιτική βούληση που επιθυμεί τον έλεγχο και τον περιορισμό της νόμιμης και της παράνομης μετανάστευσης. Η αντιπαραθετική ανάπτυξη των δύο μοντέλων μεταναστευτικής πολιτικής μας οδηγεί σε μια σημαντική παραδοχή: όπως

υποστηρίζουν οι Χ. Μπάγκαβος και Δ. Παπαδοπούλου⁶² η μεταναστευτική πολιτική στις χώρες της Ευρώπης δεν υπερέβη ποτέ «τα όρια του εθνικού κράτους», με την στενή και την ευρεία έννοια του όρου, που σημαίνει είτε την άσκηση πολιτικής αυστηρά και μόνο στα πλαίσια ενός κράτους είτε υπονοώντας την αντίληψη που υπαγορεύει την άσκηση μιας τέτοιου τύπου πολιτικής. Από όποια άποψη και να το μελετήσουμε, παρατηρούμε ότι το μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ευρώπη «είχε ένα καθαρά ελεγχόμενο και νομιμοποιημένο χαρακτήρα». Με τον τρόπο αυτό διευκολύνθηκε η εξυπηρέτηση των αναγκών της αγοράς εργασίας σε αλλοδαπό εργατικό δυναμικό χωρίς ταυτόχρονα να απειληθεί η κοινωνική συνοχή των κρατών από την μαζική και ανεξέλεγκτη είσοδο μεταναστών.

Επομένως η σύγκλιση των εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών με τους κοινούς άξονες της ευρωπαϊκής πολιτικής, αποτελεί τα τελευταία χρόνια ένα καίριο ζήτημα στο βαθμό που, στην ευρωπαϊκή σκέψη και την πολιτική πρακτική⁶³, η μετανάστευση, όλο και περισσότερο, συνδέεται με την ασφάλεια των χωρών υποδοχής.

Οι Χ. Μπάγκαβος και Δ. Παπαδοπούλου⁶⁴ έχουν καταγράψει σε τίτλους τους κύριους άξονες της ευρωπαϊκής νομοθεσίας που αναφέρεται στην αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου:

- ♦ Προστασία της οικογενειακής συνένωσης (COM (2001)624, 02/7/2001)

⁶² Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις...οπ.π. σελ. 61, 72

⁶³ Οι προσαρμογές της ευρωπαϊκής πολιτικής, με στόχο τη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου, έλαβαν υπόψη τους την αναδιάταξη του πολιτικού σκηνικού που σημειώθηκε σε πολλά κράτη μέλη, με την αύξηση του ποσοστού και της κοινωνικής επιρροής των κομμάτων της λεγόμενης ακροδεξιότητας κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990. Σε πολλές μάλιστα περιπτώσεις, όπως συνέβη το 2001 στη Γαλλία, λίγο αργότερα στη Ολλανδία, αλλά και την Ιταλία και την Ιρλανδία, η άνοδος αυτών κομμάτων έκρινε το εκλογικό αποτέλεσμα και το σχηματισμό κυβερνήσεων, ενώ στην Αυστρία το συντηρητικό κόμμα με την ακροδεξιά σχημάτισαν κυβέρνηση. Τα αιτήματα, ενίοτε και οι πρακτικές των ακροδεξιών κομμάτων, στρέφονται ενάντια στις μειονότητες και, βέβαια, ενάντια στους μετανάστες, που θεωρούνται ως εχθρός της εθνικής καθαρότητας. Από αυτή την άποψη θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι οι ανάγκες περιορισμού της επιρροής και της δράσης αυτών των κομμάτων συνδέθηκαν με την ανάγκη περιορισμού της νόμιμης μετανάστευσης και, αντίστοιχα, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.

⁶⁴ Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις ...οπ.π. σελ. 82- 83

- ♦ Προϋποθέσεις εισόδου και χορήγησης τίτλου διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων (COM (2001)386, 24/9/2001)
- ♦ Προϋποθέσεις χορήγησης τίτλου διαμονής μακράς διάρκειας (COM (2001)127, 13/03/2001)
- ♦ Προϋποθέσεις χορήγησης τίτλου διαμονής μικρής διάρκειας (COM (2002)0071, 11/02/2002)
- ♦ Σύσταση μηχανισμού συντονισμού για τη σύγκλιση όλων των πολιτικών των κρατών- μελών (COM (2000)757, 22/11/2000)
- ♦ Δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Μετανάστευσης
Διοικητική Συνεργασία ως προς τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, των θεωρήσεων, του ασύλου και της μετανάστευσης (COM (2000) 567)
- ♦ Καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, της παράνομης εισόδου και διαμονής και της αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων απομάκρυνσης
- ♦ Δημιουργία θεσμοποιημένων οργάνων και ερευνητικών προγραμμάτων και μελετών για την κοινή διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου
- ♦ Ενσωμάτωση των μεταναστευτικών πολιτικών στις εξωτερικές πολιτικές της Ε.Ε. (απόφαση του Συμβουλίου του Λάακεν, 14-15/12/2001) ώστε η διαχείρισή τους να επιτευχθεί μέσα σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο θεσμοποιημένης συνεργασίας της Ε.Ε. με το διεθνές περιβάλλον.
- ♦ Ένταξη των πολιτικών ενσωμάτωσης των μεταναστών για την κάθε εθνική κοινωνία στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (COM (2001) 387, 11/07/2001)
- ♦ Ανάγκη ενσωμάτωσης των μεταναστών στις χώρες υποδοχής με στόχο την κατάργηση των διακρίσεων (COM (2001) 387, 11/07/2001)

Από τους παραπάνω τίτλους προκύπτει ότι η πολιτική που επιθυμεί να ασκήσει η Ε.Ε. όσον αφορά την αντιμετώπιση της μετανάστευσης προσπαθεί να ισορροπήσει ανάμεσα στις πρακτικές του ελέγχου και της κοινωνικής ενσωμάτωσης.

6. Οι Συμφωνίες και οι Συνθήκες για την ελεύθερη μετακίνηση των ευρωπαϊκών πολιτών και τη μετανάστευση

Με την αναθεώρηση της Συνθήκης του Maastricht επισημοποιήθηκε η στροφή της ευρωπαϊκής πολιτικής σε θέματα κοινής εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Η διάσταση αυτή περιλαμβάνονταν στο κείμενο της Συνθήκης του Maastricht και αφορούσε το δεύτερο πυλώνα⁶⁵. Το ζητούμενο αυτής της προσπάθειας, όπως αναφέρει ο Π.Κ. Ιωακειμίδης⁶⁶, ήταν η ανάπτυξη κοινής εξωτερικής πολιτικής «σε αντιστοιχία με την οικονομική βαρύτητά της». Η επιδίωξη αυτού του στόχου, ανάμεσα σε άλλα, συνεπάγονταν τη θεσμική συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε άλλη βάση. Η προοπτική αυτή δημιούργησε μια στροφή του ενδιαφέροντος πολιτικής παρέμβασης. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (16-17 Ιουνίου 1997) εξέφρασε ακριβώς αυτή την στροφή πολιτικής. Συγκεκριμένα στο άρθρο 1 παρ. 3 της Συνθήκης αναφέρεται ότι τα κράτη μέλη είναι αποφασισμένα να εφαρμόσουν μια κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας⁶⁷. Ανάμεσα στα βασικά θέματα της Συνθήκης ήταν «η θεσμική μεταρρύθμιση και οι ρυθμίσεις για ευέλικτη ολοκλήρωση», η ανάπτυξη του ενιαίου χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» με την «κοινοτικοποίηση» τμημάτων που εντάσσονται στον τρίτο

⁶⁵ Είναι σημαντικό καταρχήν να επισημάνουμε ότι «η Συνθήκη του Maastricht έθεσε θέμα διάρθρωσης της Ένωσης σε πυλώνες». Ο πρώτος πυλώνας περιλαμβάνει την «ενίσχυση του κοινοτικού πλαισίου», ο δεύτερος την κοινή εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφαλείας του κοινού ευρωπαϊκού εδάφους και ο τρίτος τη «συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων», Π.Κ. Ιωακειμίδης, *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ*, Θεμέλιο, Αθήνα 1998, σελ. 17

⁶⁶ Π.Κ. Ιωακειμίδης, *Η αναθεώρηση της Συνθήκης του Maastricht*, Θεμέλιο, Αθήνα 1997, σελ. 28

⁶⁷ Απώτερος στόχος, κατά την άποψή μας, αλλά και όπως αποδεικνύεται από το κείμενο, είναι «η προοδευτική διαμόρφωση μιας κοινής αμυντικής πολιτικής η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει σε κοινή άμυνα, ενισχύοντας έτσι την ευρωπαϊκή ταυτότητα και ανεξαρτησία για την προαγωγή της ειρήνης, της ασφάλειας και της προόδου στην Ευρώπη και ανά την υφήλιο», Συνθήκη Άμστερνταμ, σελ. 2

πυλώνα [συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων] και, τέλος, την ενσωμάτωση σε αυτή του «κεκτημένου Schengen»⁶⁸.

Δεν μπορεί να θεωρηθεί τυχαίο το γεγονός ότι στην ανάπτυξη των στόχων της Συνθήκης του Άμστερνταμ περιλαμβάνεται η προώθηση μιας ενιαίας ευρωπαϊκής ταυτότητας, που συνδέεται αφενός με τη διαμόρφωση κοινών πολιτικών στους τομείς των εξωτερικών, της άμυνας και της ασφάλειας και αφετέρου με την ενίσχυση της προστασίας «των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των υπηκόων των κρατών μελών της με τη θέσπιση ιθαγένειας της Ένωσης»⁶⁹. Η επιδίωξη της διαμόρφωσης μιας ενιαίας και αυτόνομης κρατικής οντότητας⁷⁰ που θα περιέχει τα επί μέρους κράτη προϋποθέτει έναν χώρο, με την γεωγραφική και διοικητική έννοια, στον οποίο ασκείται η εξουσία⁷¹. Σύμφωνα με το κείμενο της Συνθήκης ο χώρος αυτός ταυτίζεται με τον «χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσα στον οποίον εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων»⁷². Επιπλέον προϋπόθεση είναι η ταυτότητα των προσώπων να αντιστοιχεί στην ενιαία εικόνα του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιδίωξη που συνδέεται αφενός με τις ανάγκες κοινωνικής συνοχής στο εσωτερικό της και αφετέρου με τους στόχους της κοινής εξωτερικής πολιτικής. Από αυτή την άποψη, η ιδέα μιας ιθαγένειας για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δημιουργεί διαχωριστικές γραμμές ανάμεσα σε αυτή και το περιβάλλον της. Από τη μια εντείνει την κοινωνική συνοχή στο εσωτερικό των κρατών μελών, στο όνομα των κοινών στόχων, χωρίς αναγκαστικά να μειώνει τις μεταξύ τους διαφορές, που γίνονται αιτία κοινωνικών ανισοτήτων, και από την άλλη εντείνει τους αποκλεισμούς για όσους δεν απολαμβάνουν το προνόμιο της κοινής ιθαγένειας. Αυτό προκύπτει από το άρθρο 73 Ι της Συνθήκης του Άμστερνταμ

⁶⁸ Π.Κ. Ιωακειμίδης, *Η Αναθεώρηση...* οπ.π. σελ. 53

⁶⁹ Συνθήκη Άμστερνταμ, σελ. 4

⁷⁰ Για λόγους που προφανώς έχουν να κάνουν με την επιδίωξη μιας ισορροπίας ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη, η ενιαία οντότητα που διαμορφώνεται συνυπάρχει με το σεβασμό της εθνικής αυθυπαρξίας των κρατών μελών, που παρόλο ότι δεσμεύονται από τις κοινές αποφάσεις, όπως διεξοδικά αναπτύσσεται στο άρθρο Ι.4, της Συνθήκης του Άμστερνταμ μπορούν, έστω και σε «περιπτώσεις επιτακτικής ανάγκης» να λαμβάνουν «τα μέτρα που επιβάλλονται», Συνθήκη Άμστερνταμ, σελ. 8

⁷¹ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, σελ. 59-69

⁷² Συνθήκη του Άμστερνταμ, σελ.4

που ρυθμίζει τα ζητήματα της μεταχείρισης υπηκόων τρίτων χωρών. Συγκεκριμένα προβλέπεται η θέσπιση κανόνων για τις θεωρήσεις, όταν υπάρχει πρόθεση διαμονής πέραν των τριών μηνών. Στους κανόνες αυτούς περιλαμβάνονται επίσης «i) ο κατάλογος των τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων υποχρεούνται να διαθέτουν θεώρηση προκειμένου να διέλθουν τα εξωτερικά σύνορα και των χωρών, οι υπήκοοι των οποίων, απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή ii) οι διαδικασίες και οι όροι για τη χορήγηση θεωρήσεων από τα κράτη μέλη iii) η θεώρηση ενιαίου τύπου και iv) οι κανόνες για την ενιαία θεώρηση»⁷³. Μέσω αυτών των διαδικασιών δημιουργούνται δύο κατηγορίες προσώπων, εκείνων που φέρουν τη ιθαγένεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, εξαιτίας αυτού, απολαμβάνουν σημαντικά δικαιώματα, όπως οι ελεύθερες μετακινήσεις εντός και εκτός των συνόρων της και όσους προέρχονται από τρίτες χώρες και, ως εκ τούτου, γίνονται υποκείμενα ελέγχου.

Η αντίφαση που δημιουργείται αφορά τη σύνδεση του δικαιώματος της ελεύθερης μετακίνησης στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την αύξηση των ελέγχων στα εξωτερικά της σύνορα. Στο σημείο αυτό ο Γ. Νικολόπουλος διαπιστώνει μια «ανορθοδοξία»⁷⁴. Συγκεκριμένα υποστηρίζει ότι πριν η Ευρωπαϊκή Ένωση «εξασφαλίσει τους όρους της δημοκρατικής της λειτουργίας με τη δημιουργία θεσμών που να κατοχυρώνουν τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου- τουλάχιστον στο υφιστάμενο επίπεδο προστασίας των κρατών μελών της- προχώρησε στην ανάπτυξη πολυδαίδαλων δικτύων ελέγχου και καταστολής με αμφισβητούμενη νομιμοποίηση και αποτελεσματικότητα».

Σε ό,τι μας αφορά, η προστασία του χώρου ελεύθερης διέλευσης των ευρωπαϊκών πολιτών συνδέεται αμέσως με τον έλεγχο των προσφύγων και των μεταναστών, που αναλαμβάνουν το ρόλο του "εισβολέα" σε έναν χώρο που για να λειτουργήσει πρέπει προηγουμένως να ελεγχθεί. Η διαπίστωση αυτή προκύπτει από το άρθρο Κ.1 της Συνθήκης του Maastricht. Όπως

⁷³ Συνθήκη του Άμστερνταμ, σελ. 27

⁷⁴ Γ.Π. Νικολόπουλος, *Κράτος, Ποινική Εξουσία...* οπ.π. σελ. 19

μάλιστα σημειώνει ο Π. Κ.Ιωακειμίδης⁷⁵ «τέσσερα θέματα που ορίζονται ως κοινού ενδιαφέροντος «μεταφέρονται» στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητα και συνεπώς «κοινοτικοποιούνται». Τα θέματα αυτά είναι:

α) η πολιτική ασύλου

β) η διέλευση των εξωτερικών συνόρων

γ) η μετανάστευση

δ) η δικαστική συνεργασία σε δικαστικές υποθέσεις».

Κατά συνέπεια, η προστασία του κοινού χώρου ελεύθερης διέλευσης των ευρωπαϊών πολιτών συνδέεται αμέσως με τον έλεγχο της εισόδου στα κράτη μέλη προσφύγων και μεταναστών, που, από μια άποψη, παίζουν το ρόλο “εισβολέα” σε ένα χώρο που για να λειτουργήσει ελεύθερα, θα πρέπει να γίνει αντικείμενο ελέγχου⁷⁶.

Ο τρόπος που η Ε.Ε. αντιλαμβάνεται την ελεύθερη μετακίνηση των προσώπων δημιουργεί αρκετά προβλήματα στις κατηγορίες πληθυσμών που δεν περιλαμβάνονται σε αυτές τις ρυθμίσεις. Συγκεκριμένα η προτεραιότητα που δόθηκε στην οικονομική ανάπτυξη της Ένωσης και τη διεύρυνση των αγορών συνέβαλε στη δημιουργία μιας εικόνας- προτύπου του πολίτη της Ε.Ε. Στην ουσία το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης των προσώπων αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων σε μια αγορά που λειτουργεί με ενιαίους νόμους. Αποτέλεσμα της πρακτικής αυτής είναι, όπως υποστηρίζει ο Γ. Νικολόπουλος⁷⁷, ότι παραβλέπεται η «σημασία άλλων μορφών πληθυσμιακής μετακίνησης (π.χ. η αναζήτηση ασύλου και η μετανάστευση) ενόψει της διατήρησης της εσωτερικής ασφάλειας των κρατών

⁷⁵ Π.Κ. Αναθεώρηση...οπ.π. σελ. 93

⁷⁶ Η ιδέα της “Ευρώπης Φρούριο” δεν φαίνεται λιγότερο επιθετική, στο βαθμό που αντανακλά τη διαιρετική σχέση μεταξύ ημετέρου και αλλοδαπού, φίλου και εχθρού. Όπως μάλιστα υποστηρίζουν οι Χ. Μπάγκαβος και Δ. Παπαδοπούλου η ιδέα αυτή αποτελεί κατά κύριο λόγο μια «νέα και πρωταρχική ιδεολογική αναφορά για τον πολιτικό διάλογο και τις αξίες του δυτικού κόσμου». Από αυτή την άποψη το τρομοκρατικό κτύπημα στις 21 Σεπτεμβρίου 2001 στη Ν. Υόρκη έδωσε την αναγκαία αφορμή για να επιβληθεί στην πολιτική το νέο σχήμα της ασφάλειας και της προστασίας των κοινωνιών. «Η προώθηση αυτής της νέας παγκόσμιας αξίας ως υπέρτατο αγαθό συνδέεται με τις μεταναστευτικές μετακινήσεις και την εγκατάσταση των μεταναστών στα πλαίσια μιας κοινωνίας. Συνδέεται άμεσα με τις πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης αλλά και με τη διατήρηση και την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής». Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου, Μεταναστευτικές τάσεις ...οπ.π. σελ. 117

⁷⁷ Γ. Νικολόπουλος, Κράτος, Ποινική Εξουσία...οπ.π. σελ. 114- 177

μελών». Σύμφωνα με τον ίδιο συγγραφέα «η λειτουργία του δικαιώματος της ελεύθερης μετακίνησης διέπεται από τη διαλεκτική «ένταξη/ αποκλεισμός». Στην κατάργηση των ελέγχων «στα εσωτερικά» σύνορα αντιπαράτίθεται η ανάπτυξη μιας πολύπλοκης δέσμης πολιτικών, που διέπονται από την ιδεολογία της «εσωτερικής ασφάλειας» και έχουν κοινή συνισταμένη την αυστηροποίηση των προϋποθέσεων για τη διέλευση των «εξωτερικών συνόρων της ευρωπαϊκής κρατικής επικράτειας από υπηκόους τρίτων χωρών». Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η άποψη των D. Comien, D. Harris και L. Zwaak⁷⁸, που επισημαίνουν ότι το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης των προσώπων αποτελεί μια «ιδανική κατάσταση», δεδομένου ότι αρκετές φορές συγκρούεται με τα επιμέρους εθνικά συμφέροντα, ενεργοποιώντας έτσι το «δικαίωμα κυριαρχίας» των κρατών να «ελέγχουν τη διασυνοριακή μετακίνηση». Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να προσθέσουμε ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων «επιβεβαίωσε την παγιωμένη του νομολογία ότι δεν υπάρχει για έναν αλλοδαπό γενικό δικαίωμα εισόδου, διαμονής ή κατοικίας σε μια συγκεκριμένη χώρα»⁷⁹. Επέκταση αυτής της προβληματικής, αποτελεί το άρθρο 5 και το Πρωτόκολλο αρ. 4, άρθρο 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, που αναφέρεται στη διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους να προχωρά στη «νόμιμη σύλληψη ή κράτηση ενός προσώπου εναντίον του οποίου εκκρεμεί διαδικασία απέλασης ή έκδοσης». Με τον τρόπο αυτό επιχειρείται η παρεμπόδιση της παράνομης εισόδου αλλοδαπών εντός του κοινού ευρωπαϊκού χώρου, ακόμα και αν χρειαστεί για το σκοπό αυτό να καταφύγει κανείς στη «στέρηση της ελευθερίας με σκοπό την εφαρμογή του ελέγχου της μετανάστευσης». Τούτο διευκρινίζεται στο άρθρο 5 παρ. 1 στ της παραπάνω Σύμβασης που προβλέπει ότι η κράτηση προσώπου έχει αποκλειστικό σκοπό την παρεμπόδιση της εισόδου του στη χώρα ή τη διευκόλυνση της απόφασης για την απέλαση ή την έκδοσή του.

Οι πρακτικές αυτές υπερισχύουν άλλων, επίσης θεσμοθετημένων, που μεριμνούν για την προστασία των αλλοδαπών που κατοικούν εντός του

⁷⁸ D. Comien, D. Harris, L. Zwaak, *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των δικαιωμάτων του Ανθρώπου και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης: Δίκαιο και Πρακτική*, σελ. 232, 233, 563

⁷⁹ D. Comien, D. Harris, L. Zwaak, *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των δικαιωμάτων του Ανθρώπου... οπ.π.* σελ. 233

ευρωπαϊκού εδάφους. Συγκεκριμένα, όπως προβλέπεται στο άρθρο 16 και στα Πρωτόκολλα αρ.4, άρθρα 2 και 4 και αρ. 7, άρθρο 5 της Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, τα κράτη μέλη «αναγνωρίζουν σε όλα τα πρόσωπα που υπόκεινται στη δικαιοδοσία τους, τα καθοριζόμενα δικαιώματα και ελευθερίες». Από το περιεχόμενο της διάταξης δεν προκύπτουν διαφοροποιήσεις όσον αφορά τη μεταχείριση ανάμεσα σε όσους φέρουν την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη και τους αλλοδαπούς. Παρόλα αυτά η διάκριση υπάρχει και δημιουργεί τις προϋποθέσεις άνισης μεταχείρισης των μεταναστών. Τούτο επιβεβαιώνεται στο άρθρο 16 της παραπάνω Σύμβασης που «επιτρέπει στα κράτη να επιβάλλουν περιορισμούς άνευ όρων κατά την άσκηση ορισμένων δικαιωμάτων από αλλοδαπούς». Διαφορετική μεταχείριση προκύπτει για τους νόμιμα διαμένοντες μετανάστες, όπως συγκεκριμένα προβλέπεται στο άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου αρ. 4, που ορίζει ότι «όποιος βρίσκεται νόμιμα στο έδαφος μιας χώρας έχει το δικαίωμα να μετακινείται ελεύθερα και να επιλέγει ελεύθερα τη διαμονή του». Αλλά και σε αυτή τη περίπτωση μπορούμε να έχουμε περιορισμούς που προκύπτουν, επί παραδείγματι, από την νομοθεσία των κρατών μελών. Έτσι, στο άρθρο 27 του Ν.1975/1991 προβλέπεται η απαγόρευση εισόδου ή μετακίνησης αλλοδαπού εντός της χώρας για λόγους εθνικής ασφάλειας και δημοσίου συμφέροντος. Τα δικαιώματα της νόμιμης εισόδου και της ελεύθερης μετακίνησης των μεταναστών στον κοινό ευρωπαϊκό χώρο απορρέουν από το περιεχόμενο της Συνθήκης Schengen που απετέλεσε ένα από τα σημαντικότερα εργαλεία άσκησης ευρωπαϊκής πολιτικής: όπως αναφέρει ο Γ. Νικολόπουλος⁸⁰, με τη Συνθήκη Schengen καθορίζονται κυρίως τα όρια «εισόδου, παραμονής και κυκλοφορίας των υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος των συμβαλλομένων κρατών, προβλέποντας την καθιέρωση ενιαίου τύπου θεώρησης («visa Schengen»)). Η Συνθήκη Schengen λειτούργησε «ως κέντρο βάρους μέσα σε μια πληθώρα άλλων συστημάτων» ενισχύοντας τη σταδιακή απορρόφηση του ενός από το άλλο με τελική¹ κατάληξη την «κοινοτικοποίησή» τους. Με αυτό τον τρόπο απορρόφησε την προηγούμενη Συνθήκη του Δουβλίνου, που ρυθμίζει ζητήματα εξέτασης των αιτήσεων αλλοδαπών προκειμένου αυτοί να μπορέσουν να εισέλθουν νόμιμα στο ευρωπαϊκό έδαφος. Τόσο το αρχείο

⁸⁰ Γ. Νικολόπουλος, *Κράτος, Ποινική Εξουσία...* οπ.π. σελ. 128- 136

EURODAC, που αποτελεί βασικό εργαλείο για τον έλεγχο της εισόδου και των μετακινήσεων των αλλοδαπών εντός του κοινού ευρωπαϊκού εδάφους, όσο και το αρχείο δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα της EUROPOL εντάχθηκαν στη Συνθήκη Schengen⁸¹. Συγκεκριμένα στα άρθρα 3, παρ. 2 και 7 παρ. 1 προβλέπεται ότι η σχετική αίτηση του αλλοδαπού εξετάζεται από ένα μόνο κράτος μέλος.

Η έννοια του συνόρου αποκτά βαρύνουσα σημασία για τις κοινωνίες που διαμορφώνονται εντός της Ε.Ε. Η θεσμοθέτηση διαδικασιών ελέγχου και η λειτουργία των ελεγκτικών μηχανισμών προκειμένου για τον περιορισμό της εισόδου προσφύγων και μεταναστών μέσα στο κοινό ευρωπαϊκό έδαφος εντείνει τα προβλήματα κοινωνικής ένταξης και αποκλεισμού όχι μόνο για τη συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα, αλλά για κάθε πρόσωπο που δεν θα έχει ή θα απωλέσει τη ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη. Όπως διαπιστώνει ο Γ. Νικολόπουλος⁸² με τη λειτουργία αυτών των μηχανισμών «οι «ευρωπαίοι υπήκοοι, τα στελέχη των επιχειρήσεων, οι διεθνείς υπάλληλοι και οι εργαζόμενοι με υψηλό βαθμό εξειδίκευσης μπορούν να κινούνται ελεύθερα και από τις δύο πλευρές των συνόρων. Αντίθετα, η μεγάλη μάζα των υπηκόων των αναπτυσσόμενων χωρών- θύματα κάθε είδους διωγμών- αναμένει στις μεθοριακές ζώνες των κρατών μελών την εξέταση των αιτήσεών τους για παροχή ασύλου και ελεύθερη είσοδο, ενώ η άρνηση και η βίαιη απέλαση αποτελούν τις συνηθέστερες απαντήσεις».

Ο καθορισμός των στόχων και του περιεχόμενου της μεταναστευτικής πολιτικής των κρατών μελών της Ε.Ε. δεν θεωρείται, πλέον, εθνική υπόθεση. Η λειτουργία της ενιαίας αγοράς και του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος υπόκειται σε σαφείς κανόνες που αφορούν κυρίως τον έλεγχο των

⁸¹ Συγκεκριμένα στα άρθρα 3, παρ.2 και 7 παρ. 1 της Συνθήκης Schengen προβλέπεται ότι η σχετική αίτηση του αλλοδαπού εξετάζεται από ένα μόνο κράτος μέλος. Το κράτος μέλος που ευθύνεται «για τον έλεγχο της εισόδου του αλλοδαπού στην επικράτεια των κρατών μελών» είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου, εκτός και αν ο αιτών άσυλο «αφού εισηγήθηκε νομίμως σε κράτος μέλος που δεν απαιτεί θεώρηση» ζητήσει «άσυλο σε άλλο κράτος μέλος που επίσης δεν απαιτεί θεώρηση εισόδου». Σε αυτή την περίπτωση η αίτηση ασύλου εξετάζεται από το τελευταίο κράτος μέλος.

προσώπων που μετακινούνται εντός του εδάφους της Ε.Ε. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη υποχρεώνονται να συμμορφωθούν με τους κανόνες ελέγχου της εισόδου και των μετακινήσεων των μεταναστών εντός της επικράτειάς τους. Δεν συμβαίνει όμως το ίδιο και με τον καθορισμό των όρων ένταξης των μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες που αντιμετωπίζονται ως ζητήματα κυρίως εθνικής πολιτικής.

⁸² Γ. Νικολόπουλος, *Κράτος, Ποινική Εξουσία...* οπ.π. 136

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΤΟ ΠΡΩΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ

1. Εισαγωγικά

Η εμπειρία της Ελλάδας, ως χώρα υποδοχής μεταναστών, είναι αρκετά πρόσφατη και, επομένως, το θεσμικό της πλαίσιο δέχτηκε πολλά δάνεια στοιχεία από άλλες χώρες, ευρωπαϊκές και μη, με μεγαλύτερη εμπειρία θεσμικής αντιμετώπισης του μεταναστευτικού φαινομένου. Στο κεφάλαιο που ακολουθεί εξετάζεται το θεσμικό πλαίσιο που εφαρμόστηκε στην Ελλάδα τη δεκαετία 1991- 2000, διάστημα για το οποίο διαθέτουμε αρκετά ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία προκειμένου να προχωρήσουμε σε μια αποτίμηση της αποτελεσματικότητάς του.

Βασικές έννοιες της προσέγγισής μας είναι η ένταξη, που προωθείται μέσα από τα προγράμματα νομιμοποίησης και τη χορήγηση άδειων παραμονής σε όσους συγκεντρώνουν τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις, και ο αποκλεισμός των μεταναστών, που εκφράζεται με τα μέτρα επαναπροώθησης και τις αποφάσεις περί απελάσεων αλλοδαπών.

Σε ένα πρώτο επίπεδο, στόχος της έρευνάς μας είναι να αναδείξουμε τον τρόπο που λειτουργούν, στο πλαίσιο της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής της δεκαετίας 1991-2000, οι διαδικασίες ένταξης και αποκλεισμού των αλλοδαπών.

Η ανάλυση του θεσμικού πλαισίου περιέλαβε επίσης την χρησιμοποίηση συναφών εννοιών, που εγγράφονται στις δύο κύριες διαστάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής, δηλαδή την ένταξη και τον αποκλεισμό.

α) Η διάσταση της ένταξης επεκτάθηκε στην ανάλυση των μορφών νόμιμης παραμονής, των δικαιωμάτων και των περιορισμών που τις συνοδεύουν, καθώς και του μέτρου της οικογενειακής συνένωσης.

β) η προσέγγιση της διάστασης του αποκλεισμού επεκτάθηκε στις νομικές και κοινωνιολογικές συνέπειες της έννοιας του "ανεπιθύμητου" αλλοδαπού και στη λειτουργία της καταγραφής ως μέτρου διαπόμπευσης και αποβολής του αλλοδαπού από τη χώρα υποδοχής.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο η προσέγγισή μας επιχειρεί να διερευνήσει τη σχέση του εθνικού θεσμικού πλαισίου για τη μετανάστευση με τις ευρωπαϊκές πολιτικές και το δίκαιο περί αλλοδαπών, δεδομένου ότι η Ελλάδα λειτουργήσει ως πόλος έλξης μεταναστών μετά την είσοδό της στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και, επομένως, τα προγράμματα νομιμοποίησης των μεταναστών, που εφαρμόσε, προσδιορίζονται από τα κοινοτικά προτάγματα. Αυτό που αναζητούμε είναι ο προσδιορισμός της σχέσης μεταξύ εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου για τη μετανάστευση και τα περιθώρια αυτονομίας όσον αφορά τη χάραξη εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Σε τελευταία ανάλυση, ζητούμενο είναι η σχέση του εθνικού θεσμικού πλαισίου για τη μετανάστευση με τους στόχους της Ε.Ε. για τον έλεγχο και τον περιορισμό του αριθμού των μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη της, μέσω της πάταξης της λαθρομετανάστευσης.

Σε ένα τρίτο επίπεδο διερευνάται ο τρόπος εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου. Ζητούμενο είναι το κατά πόσο και με ποιες διαδικασίες η νομιμοποίηση των αλλοδαπών μπορεί να λειτουργήσει ανασχετικά προς τη νόμιμη παραμονή τους στη χώρα και, κατ' επέκταση, ως μηχανισμός μετάβασης των αλλοδαπών σε μορφές παράνομης διαβίωσης. Η διερεύνησή μας λοιπόν στρέφεται όχι μόνο στις άμεσες αλλά και στις έμμεσες μορφές ελέγχου και περιορισμού των νομίμων μεταναστών που ζουν στη χώρα, όπως αυτές προκύπτουν από τα κενά, τις ασάφειες ή τις αντικρουόμενες ερμηνείες ανάμεσα στις διατάξεις των νόμων και το περιεχόμενο των εγκυκλίων που συνοδεύουν την εφαρμογή τους.

Η μελέτη μας επικεντρώθηκε στην ανάλυση των Προεδρικών Διαταγμάτων 358 και 359/ 1997, των τροποποιήσεών τους και των σχετικών συνοδευτικών εγκυκλίων, επειδή, κατά το εξεταζόμενο χρονικό διάστημα, ήταν το πρώτο πρόγραμμα καταγραφής και νομιμοποίησης των αλλοδαπών που διέμεναν παράνομα στη χώρα μέχρι το 1997.

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η μελέτη μας στηρίχθηκε στην ανάλυση περιεχομένου των νομοθετικών κειμένων και των εγκυκλίων που εξετάστηκαν στη μεταξύ τους σύγκριση προκειμένου να αναδειχθούν οι ομοιότητες και οι διαφορές προσεγγίσεων. Επιπλέον, αναζητήσαμε, σε θεσμικό επίπεδο, την κριτική που ασκήθηκε στο περιεχόμενο των νομοθετικών κειμένων και των σχετικών εγκυκλίων και, για το σκοπό αυτό, στραφήκαμε στην ανάλυση περιεχομένου πορισμάτων και εκθέσεων Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών, όπως η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων και ο Συνήγορος του Πολίτη, όπου καταγράφονται διαφορετικές απόψεις ή διαπιστώνονται αποκλίσεις από την εφαρμογή της παραπάνω νομοθεσίας. Με τον τρόπο αυτό θελήσαμε να συμβάλλουμε σε μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση των παραγόντων που μετέχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής, καθώς και των αντιλήψεων που διαμορφώνουν για την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου. Χρησιμοποιώντας την οπτική της Σχολής του Δομολειτουργισμού και της Εγκληματολογίας της Κοινωνικής Αντίδρασης θελήσαμε να αναδείξουμε τις λειτουργίες της έννοιας “ανεπιθύμητος”, στη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής και να εξηγήσουμε τη διαδικασία που συνδέει τη μετανάστευση με την παρεκκλίνουσα συμπεριφορά και την εγκληματικότητα, υπόθεση που επίσης ερμηνεύει, από μια διαφορετική οπτική την ανάγκη διατήρησης της κοινωνικής συνοχής.

2. . Ο έλεγχος των μεταναστευτικών ροών

Σκοπός του προϊσχύσαντος νόμου 1975/91, όπως προκύπτει από τον ορισμό του Κεφαλαίου Β', και συγκεκριμένα τα άρθρα 3, που αναφέρεται στις διαδικασίες εισόδου και εξόδου των αλλοδαπών από την χώρα («η είσοδος στο ελληνικό έδαφος και η έξοδος από αυτό γίνεται μόνο από τις ελεγχόμενες μεθοριακές διαβάσεις») και 4, που αναφέρονται στη διενέργεια των αστυνομικών ελέγχων και τις διαδικασίες απέλασης και επαναπροώθησης, στην περίπτωση της παράνομης εισόδου στη χώρα, είναι ο **έλεγχος της κίνησης των αλλοδαπών** («κάθε άτομο που με οποιοδήποτε τρόπο εισέρχεται στο ελληνικό έδαφος ή εξέρχεται από αυτό», άρθρο 4, παρ.1). Μάλιστα, το άρθρο 3 αναφέρεται αποκλειστικά στον **έλεγχο των μεθοριακών διαβάσεων** προκειμένου να ελεγχθεί αποτελεσματικότερα, και βέβαια να

μειωθεί η είσοδος όσων εισέρχονται παράνομα στη χώρα. Βασική διάκριση στη λειτουργία του ελέγχου αποτελεί ο αστυνομικός έλεγχος, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο άρθρο 4 («κάθε άτομο, που με οποιοδήποτε τρόπο εισέρχεται στο ελληνικό έδαφος ή εξέρχεται από αυτό, υποβάλλεται σε αστυνομικό έλεγχο, κατά την άφιξη και την αναχώρησή του»).

Σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης, ο H.C. Silveira Groski⁸³ έχει υποστηρίξει ότι «οι νόμοι περί μεταναστών συνδέονται με την αρχή της “απλής νομιμότητας”. Σύμφωνα με αυτή ο νομοθέτης εξουσιοδοτεί τη διοίκηση να ασκήσει αρμοδιότητες καταναγκασμού». Επομένως η λειτουργία του ελέγχου, είτε της μεθορίου είτε του εσωτερικού της χώρας, γίνεται συνώνυμη με την άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής. Πιο απλά, η έννοια της μεταναστευτικής πολιτικής περιέχει ή και προϋποθέτει, ακόμα, τις λειτουργίες του ελέγχου και του καταναγκασμού, στο βαθμό, που η μετακίνηση πληθυσμών θεωρείται μεν αναγκαία, από την άποψη του περιορισμού του κόστους εργασίας, αλλά όχι και επιθυμητή κατάσταση για τις χώρες υποδοχής. Η αναγκαιότητα της λειτουργίας του ελέγχου αναβαθμίζει το ρόλο των εθνικών συνόρων που, σύμφωνα με τον S. Santos⁸⁴, μεταβάλλονται «σε κύριο πολιτικό εργαλείο για τη διατήρηση των ανισοτήτων στην παγκόσμια οικονομία». Εντούτοις, εγείρονται σοβαρές ενστάσεις σε σχέση με την αποτελεσματικότητα του εγχειρήματος. Ο Α. Μανιτάκης⁸⁵ επισημαίνει ότι η άσκηση κοινωνικού ελέγχου και ειδικότερα «η ποινική καταστολή δεν είναι ούτε η ουσιαστικότερη ούτε η αποτελεσματικότερη μέθοδος αντιμετώπισης ενός ογκούμενου και ανεξέλεγκτου ρεύματος μεταναστών». Από αυτή την άποψη ο Ν. 1975/1991 δεν κατόρθωσε να ανακόψει το κύμα των μεταναστών που κατέφθανε στη χώρα από το 1991 έως το 1997. Στη βάση αυτή κρίθηκε αναγκαία η σταδιακή μεταβολή του

⁸³ H.C. Silveira Groski, Η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι Πρόσφυγες και οι «Παράνομοι» Μετανάστες, Θέσεις, σελ. 117

⁸⁴ S. Santos, στο H. C. Silveira, Η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι Πρόσφυγες και οι «Παράνομοι» Μετανάστες, Θέσεις, σελ. 110

⁸⁵ Α. Μανιτάκης, Πρόλογος: από την ανομία στη θεσμοποιημένη παρανομία, στο Ζ. Παπασιώπη- Πασιά, Τα Δικαιώματα των αλλοδαπών όπως πηγάζουν από το Νόμο 1975/1991, σελ. 10

νομοθετικού πλαισίου, που επιτεύχθηκε αφενός με τη θέσπιση των Π.Δ. 358 και 359/ 1997 και, τελικά, με το Ν.2910/01 που αντικατέστησε τον 1975/91.

Ειδικότερα και σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 4, παρ. 4 του Ν.1975/91, το οποίο ρυθμίζει τις διαδικασίες ποινικής δίωξης, επαναπροώθησης και απέλασης αλλοδαπού που εισήλθε παράνομα στη χώρα, αντικειμενικός σκοπός του αστυνομικού ελέγχου είναι η **ποινική δίωξη** όσων εισέρχονται παράνομα στη χώρα, η **απέλαση** και η **επαναπροώθησή** τους. Στο σημείο αυτό θεωρούμε σημαντική την παρατήρηση ότι η διενέργεια του αστυνομικού ελέγχου, με επακόλουθο τον αποκλεισμό των αλλοδαπών από την είσοδο ή την παραμονή τους στη χώρα, δεν διακρίνει ανάμεσα στην κατηγορία του “κανονικού” μετανάστη και σε εκείνη του μη κανονικού, ή, όπως έχει επικρατήσει να λέγεται, του “λαθρομετανάστη”. Σύμφωνα μάλιστα με την Ξ. Πετρινιώτη⁸⁶, η κατηγοριοποίηση των αλλοδαπών λειτουργεί ως μέθοδος διαίρεσης και αποκλεισμού τους. Περαιτέρω, στις τυπολογίες που προτείνουν οι Ξ. Πετρινιώτη και R. Bohning⁸⁷, η ένταξη των μεταναστών σε μια κατηγορία εξαρτάται από τη νομική τους κατάσταση, που προσδιορίζει την ταυτότητά τους και καθορίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους στη χώρα υποδοχής. Η Ξ. Πετρινιώτη διακρίνει «τρεις βασικές κατηγορίες: «κανονικοί μετανάστες», «μη κανονικοί μετανάστες» και «πρόσφυγες».

α) Η πρώτη κατηγορία των “κανονικών μεταναστών” περιλαμβάνει όλα εκείνα τα πρόσωπα που έχουν «εισέλθει νόμιμα στη χώρα και των οποίων η παρουσία τους έχει καταγραφεί από τις αρμόδιες αρχές».

β) Η κατηγορία των “μη κανονικών μεταναστών” περιλαμβάνει «άτομα που εισέρχονται στη χώρα χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα, άτομα που έχουν εισέλθει ακολουθώντας νόμιμες διαδικασίες αλλά έχουν παραμείνει πέρα από τον επιτρεπόμενο χρόνο και εκείνα τα άτομα που ήταν αρχικά κανονικοί μετανάστες αλλά για διάφορους λόγους έχουν χάσει αυτή την ιδιότητα».

γ) Οι “πρόσφυγες”, αποτελούν μια ιδιαίτερη κατηγορία που διέπεται από ξεχωριστό δίκαιο και περιλαμβάνει τα πρόσωπα εκείνα που εγκατέλειψαν τη χώρα επειδή κινδύνευαν ή είχαν διωχθεί για πολιτικούς, κοινωνικούς ή

⁸⁶ Ξ. Πετρινιώτη «Η Μετανάστευση προς την Ελλάδα», σελ. 12,14,15

θρησκευτικούς λόγους. Η Η. Arendt⁸⁸ αναφέρει σχετικά με το πρόβλημα του ορισμού ότι «πρόσφυγας αποκαλείται συνήθως ένα άτομο που αναγκάζεται να αναζητήσει καταφύγιο γιατί έδρασε με ορισμένο τρόπο ή υποστήριξε ορισμένη πολιτική γνώμη». Για να καταλήξει ότι «πρόσφυγες» πλέον είναι όσοι από μας είχαν την ατυχία να φτάσουν σε μια χώρα χωρίς να διαθέτουν τα απαραίτητα μέσα και γι αυτό ζήτησαν τη βοήθεια των επιτροπών προσφύγων».

Τέλος, σύμφωνα με την τυπολογία του R. Bohning⁸⁹ του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας, «**νόμιμοι μετανάστες** είναι οι αλλοδαποί που έχουν την άδεια, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία του κράτους στην επικράτεια του οποίου κατοικούν, να εισέλθουν ή να παραμείνουν στη χώρα ή να εργαστούν (αν είναι οικονομικά ενεργοί) και ικανοποιούν τους όρους που απαιτούνται για την είσοδο, παραμονή ή εργασία τους». Αντίθετα η κατηγορία των «**παράνομων μεταναστών**» είναι μεγαλύτερη και περισσότερο ανομοιογενής: «περιλαμβάνει τους τουρίστες που μένουν σε μια χώρα, για ένα διάστημα μεγαλύτερο απ' ό,τι επιτρέπεται, τους φοιτητές που εργάζονται χωρίς άδεια εργασίας, τους εποχιακούς μετανάστες, τους μόνιμους παράνομους μετανάστες, τους πρόσφυγες των οποίων η αίτηση για πολιτικό άσυλο δεν έγινε δεκτή και παραμένουν στη χώρα».

Οι κατηγοριοποιήσεις αυτές δεν είναι τυχαίες. Αποτελούν συνέπεια του νέου πλαισίου που έχει αρχίσει προοδευτικά να διαμορφώνεται ανάμεσα στους "εσωτερικούς" και τους "εξωτερικούς" ελέγχους στο έδαφος της Ε.Ε. Ο Η.С. Silveira Groski⁹⁰ υποστηρίζει ότι «ενώ καταργούνται οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα, χαρακτηρισμοί όπως "παράνομοι", "χωρίς έγγραφα" ή "λαθρομετανάστες" υψώνουν ένα τείχος που εμποδίζει την ενσωμάτωση. Το κύριο μέσο που διαθέτουν τα μέλη της Ε.Ε. για τη διαχείριση της ένταξης είναι ο ορισμός του "πολίτη της Ένωσης", που περιλαμβάνεται σε όλες τις

⁸⁷ R. Bohning, στο Π. Λινάρδος- Ρυλμόν, *Αλλοδαποί εργαζόμενοι και αγορά εργασίας στην Ελλάδα*, σελ. 13

⁸⁸ Η. Arendt, στο Η.С. Silveira Gorski, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι Πρόσφυγες και οι «Παράνομοι» Μετανάστες*, Θέσεις, σελ. 109

⁸⁹ R. Bohning, στο Π. Λινάρδος- Ρυλμόν, *Αλλοδαποί εργαζόμενοι και αγορά εργασίας στην Ελλάδα*, σελ. 13,

⁹⁰ Η.С. Silveira Groski, *Η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι Πρόσφυγες και οι «Παράνομοι» Μετανάστες*, Θέσεις, σελ. 110

αναθεωρήσεις των ιδρυτικών συνθηκών της Ε.Ε. από το Maastricht (1992). Σύμφωνα με τον εν λόγω ορισμό «πολίτης της Ένωσης είναι όποιος διαθέτει την ιθαγένεια ενός από τα κράτη μέλη». Η κατηγορία των ιθαγενών ανήκουν στο «εσωτερικό» της Ε.Ε. και επομένως δεν υπόκεινται σε έλεγχο. Η δεύτερη κατηγορία αποτελεί τους «αλλογενείς» ή, πιο απλά, τους ξένους και με την έννοια αυτή θα παραμείνουν εκτός συνόρων, εκτός και αν η είσοδός τους επιτραπεί είτε από την κοινή πολιτική της Ε.Ε. είτε από τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη. Η θέση αυτή προσδιορίζει και το status της δεύτερης κατηγορίας που γίνεται υποκείμενο ελέγχου. Επομένως η «ιδιοποίηση της έννοιας του πολίτη», όπως θα έλεγε ο Ε. Balibar⁹¹ «μετατρέπει την ευρωπαϊκή ιθαγένεια σε «κανόνα αποκλεισμού» για όλους εκείνους που προέρχονται από τρίτες χώρες, αλλά ζουν και εργάζονται στο έδαφος της Ε.Ε.».

3. Η πολιτική των θεωρήσεων και οι συνοριακοί έλεγχοι

Στο Γ' Κεφάλαιο του Ν.1975/1991 που αναφέρεται στις θεωρήσεις εισόδου (visa) και στο άρθρο 6, παρ. 5, εδάφια ε', στ', προβλέπονται οι προϋποθέσεις και οι σκοποί εισόδου του αλλοδαπού στη χώρα. Συγκεκριμένα, ο αλλοδαπός εισέρχεται στη χώρα «με σκοπό να αναλάβει εργασία ή να ασκήσει επιχειρηματική δραστηριότητα ή αυτοτελές επάγγελμα» και βέβαια «αποσκοπεί να παραμείνει στη Χώρα ως μετανάστης». Επομένως το δικαίωμα εισόδου στη χώρα είναι δεσμευτικό ως προς τους στόχους που εξυπηρετεί. Ο πρώτος στόχος αφορά τη εργασία και θεωρούμε σημαντική, στο σημείο αυτό, την πρόβλεψη στο άρθρο 6, παρ. 5, εδαφ. β' του ίδιου νόμου, που ορίζει ότι απαγορεύεται η είσοδος αλλοδαπού στη χώρα αν «δεν διαθέτει εξ ιδίων τα αναγκαία μέσα συντήρησης αυτού και των μελών της οικογένειάς του». Ο δεύτερος στόχος αφορά την επιθυμητή χρονική διάρκεια παραμονής του στη χώρα. Με άλλα λόγια, ο λόγος που εισήλθε σε αυτή, «ως μετανάστης», δεν επιτρέπει τη μόνιμη εγκατάστασή του. Κατά συνέπεια, οι κανόνες του αποκλεισμού δεν αφορούν οπωσδήποτε απαγορεύσεις και διώξεις. Τίθενται

⁹¹ Ε. Balibar, στο Η.С. Silveira Groski, Η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι Πρόσφυγες και οι Παράνομοι Μετανάστες, *Θέσεις*, σελ.110

και κατά την άσκηση του δικαιώματος, αν θεωρήσουμε ως τέτοιο τη νόμιμη είσοδο αλλοδαπού στη χώρα.

Στο σημείο αυτό, είναι σημαντικό να επισημάνουμε ότι για τα κράτη μέλη της Ε.Ε. η πολιτική των θεωρήσεων (visa) δεν αποτελεί αποκλειστικά και μόνο εθνικό ζήτημα. Συγκεκριμένα, στη Συμφωνία Σένγκεν προβλέπεται, ανάμεσα σε άλλα, «η υποχρέωση τηρήσεως κοινής πολιτικής, εις ό,τι αφορά την κυκλοφορία των προσώπων και το καθεστώς των θεωρήσεων...Θεσπίζεται ομοιόμορφη θεώρηση η οποία χορηγείται από τις αρχές»⁹². Ειδικότερα για το ζήτημα των αδειών παραμονής προβλέπονται στην ίδια Συμφωνία δύο «τύποι» με παράμετρο τη χρονική τους διάρκεια: οι θεωρήσεις «*συντόμου διαρκείας*» και οι θεωρήσεις «*μακράς διάρκειας*»⁹³, οι οποίες πρακτικά, και εκτός εξαιρέσεων, που προβλέπονται στο Ν.1975/91 δεν υπερβαίνουν τους τρεις μήνες. Η κοινή πολιτική θεωρήσεων εισόδου εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις ελέγχου των μετακινήσεων εντός του ενιαίου χώρου της ευρωπαϊκής επικράτειας και δημιουργεί τις βάσεις μια νέας διάκρισης, ανάμεσα σε εκείνους που είναι ενταγμένοι, γεννήθηκαν, πολιτογραφήθηκαν, κατοικούν και εργάζονται μέσα στον ενιαίο εσωτερικό χώρο και σε όσους βρίσκονται εκτός των συνόρων του. Από αυτή την άποψη λοιπόν, η «*Ευρώπη των πολιτών*»⁹⁴ αποτελεί επίσης ένα σημείο διάκρισης το οποίο προσδιορίζεται από τη σχέση του πολίτη με την Ε.Ε. και τις πολιτικές της αποφάσεις όσον αφορά τον εκάστοτε καθορισμό των εξωτερικών συνόρων.

Η δεύτερη όψη του αποκλεισμού περιλαμβάνει τα απαγορευτικά μέτρα και συγκεκριμένα την απαγόρευση εισόδου στη χώρα σε αλλοδαπό. Οι λόγοι που περιλαμβάνονται στο άρθρο 6, παρ. 5, εδαφ. α', β', γ' και δ' του Ν.1975/91 αφορούν την πρόληψη από κινδύνους κατά της δημόσιας υγείας, την έλλειψη θεώρησης εισόδου (visa), τη συμμετοχή του στον κατάλογο ανεπιθυμητών προσώπων και, όπως προαναφέρθηκε, την έλλειψη εργασίας. Επομένως η προσπάθεια του αποκλεισμού της εισόδου και της μόνιμης εγκατάστασης

⁹² Ν. Σακελλαρίου, *Το Σύστημα Πληροφοριών Schengen*, σελ. 33

⁹³ Ν. Σακελλαρίου, *Το Σύστημα...ο.π.π.* σελ. 33-34

⁹⁴ Π. Παυλόπουλος, Πρόλογος στο *Το Σύστημα Πληροφοριών Schengen*, σελ. 7

αλλοδαπού στη χώρα λειτουργεί ως περιορισμός⁹⁵ και απαγόρευση. Με τον τρόπο αυτό ο νομοθέτης επιχειρεί να ελέγξει τους λόγους και τη διάρκεια παραμονής των αλλοδαπών στη χώρα, αποσκοπώντας στον περιορισμό του αριθμού αυτών που τελικά θα εισέλθουν νόμιμα και για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, προσπαθώντας, έτσι, να εναρμονίσει το εθνικό δίκαιο με την ασκούμενη ευρωπαϊκή πολιτική που, όπως έχουμε αναφέρει παραπάνω, έχει στόχο να περιορίσει τις μετακινήσεις πληθυσμών τρίτων χωρών στο εσωτερικό της.

Σχετικά με τον περιορισμό της μετανάστευσης, στη Συμφωνία Schengen προβλέπεται η λήψη «βραχυπρόθεσμων» και «μακροπρόθεσμων»⁹⁶ μέτρων. Στα βραχυπρόθεσμα μέτρα περιλαμβάνονται η «κυκλοφορία προσώπων», οι «επαγγελματικές, οδικές μεταφορές προσώπων» και η «κυκλοφορία των υπηκόων των Κρατών Μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οποίοι κατοικούν εις πόλεις οι οποίες βρίσκονται εις τα σύνορα». Κατεύθυνση των παραπάνω μέτρων είναι η διευκόλυνση, με την άρση ή τον περιορισμό των ελέγχων, των μετακινήσεων των προσώπων που βρίσκονται στο εσωτερικό των συνόρων⁹⁷ της Ε.Ε. Ανάμεσα στα μακροπρόθεσμα μέτρα περιλαμβάνονται η «κυκλοφορία των προσώπων, η κατάργηση των ελέγχων εις τα Εσωτερικά Σύνορα και η μεταφορά εις τα Εξωτερικά Σύνορα» και η «εναρμόνιση της πολιτικής των Θεωρήσεων (visas) και των όρων εισόδου εις τας Επικράτειας των Συμβαλλομένων Μερών, των υπηκόων, Κρατών, τα οποία δεν είναι μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων». Κατά συνέπεια τα

⁹⁵ Ειδικότερα για τη σημασία του περιορισμού η Ε. Λαμπροπούλου επισημαίνει ότι «είτε διατηρεί τη σύγκρουση σε λανθάνουσα κατάσταση, αποτρέποντας τη δημιουργία δομών που ευνοούν την παρέκκλιση (insulation), είτε αμφισβητεί δυναμικά τον ισχυρισμό της νομιμότητας της παρέκκλισης με την επίβολή κυρώσεων (isolation)», Ε. Λαμπροπούλου, Κοινωνικός Έλεγχος του Εγκλήματος, σελ. 32

⁹⁶ Ν. Σακελλαρίου, Το Σύστημα Πληροφοριών... οπ.π. σελ. 28-29

⁹⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συνθήκης Schengen «ως «Εσωτερικά σύνορα» νοούνται τα κοινά χερσαία σύνορα των Συμβαλλομένων Μερών, καθώς επίσης και τα αεροδρόμια προκειμένου περί των εσωτερικών πτήσεων και τα θαλάσσια λιμάνια, προκειμένου περί των συνδέσεων συνδέσεων πλοίων μεταφορτώσεως τα οποία προέρχονται ή κατευθύνονται αποκλειστικώς εις άλλο λιμάνι εις το έδαφος των Συμβαλλομένων Μερών, χωρίς να προσεγγίσουν λιμάνια εκτός των εδαφών αυτών». Αντίστοιχα «ως «Εξωτερικά Σύνορα» νοούνται τα χερσαία και θαλάσσια σύνορα καθώς επίσης και τα αεροδρόμια και τα θαλάσσια λιμάνια των Συμβαλλομένων Μερών, εφόσον δεν αποτελούν εσωτερικά σύνορα», Ν. Σακελλαρίου, Το Σύστημα Πληροφοριών... οπ.π. σελ. 44-45

μακροπρόθεσμα μέτρα κάνουν πιο εμφανή τη διάκριση ανάμεσα στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τους πολίτες τρίτων χωρών. Η διάκριση ανάμεσα στο “μέσα” και το “έξω” έρχεται ως αποτέλεσμα γεωγραφικών οριοθετήσεων και δημιουργεί πολλαπλούς αποκλεισμούς, οικονομικής, κοινωνικής ή πολιτισμικής αιτιολογίας. Από αυτή την άποψη ο έλεγχος των συνόρων αποκτά ιδιαίτερη σημασία, στο βαθμό που δημιουργεί δύο κατηγορίες προσώπων, εκείνα που υπόκεινται στην «*αρχή της ελεύθερας διελεύσεως των εσωτερικών συνόρων*»⁹⁸ και σε εκείνα που υφίστανται τις διαδικασίες του ελέγχου προκειμένου να αποκτήσουν δικαίωμα εισόδου σε κράτος μέλος της Ε.Ε. Σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, στη Συνθήκη Schengen προβλέπεται ότι αυτή «*πραγματοποιείται μόνον από τα σημεία συνοριακής διελεύσεως και κατά τη διάρκεια των καθορισμένων ωρών λειτουργίας των*» και απαιτείται «*η κατοχή εγκύρου θεωρήσεως*». Ως τέτοια σημεία, σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συνθήκης Schengen, θεωρούνται εκείνα που ορίστηκαν ως επιτρεπόμενα «*από τις αρμόδιες αρχές για την διέλευση των εξωτερικών συνόρων*»⁹⁹. Αντίστοιχα, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, ως «*συνοριακός έλεγχος*» νοείται: «*ο έλεγχος εις τα σύνορα ο οποίος, ανεξάρτητα από κάθε άλλο αίτιο, στηρίζεται μόνο εις την πρόθεση διελεύσεως των συνόρων*». Η διασφάλιση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. γίνεται σημαντικός στόχος για τα συμβαλλόμενα με τη Συνθήκη Schengen μέρη και το αξίωμα που φαίνεται ότι επικρατεί είναι η επιδίωξη της δημιουργίας ενός χώρου ελεύθερης διακίνησης προσώπων και προϊόντων, με σκοπό την περιφρούρηση της εσωτερικής τάξης και της ασφάλειας¹⁰⁰ των προσώπων και των αγορών. Μάλιστα ο Θ. Παπαθεοδώρου¹⁰¹ υποστηρίζει ότι η «*διεύρυνση*» των πολιτικών του κοινωνικού ελέγχου και της ποινικοποίησης των συμπεριφορών υπηρετεί το στόχο της ασφάλειας, έστω και αν αυτό συνεπάγεται την απεμπόληση

⁹⁸ Ν. Σακελλαρίου, *Το Σύστημα Πληροφοριών ...*οπ.π. σελ. 32

⁹⁹ Ν. Σακελλαρίου, *Το Σύστημα Πληροφοριών ...*οπ.π. σελ. 45

¹⁰⁰ Ο Θ. Παπαθεοδώρου περιγράφει τον όρο «ασφάλεια» ως την κατάσταση εκείνη «στην οποία δεν υπάρχουν κίνδυνοι, η κατάσταση στην οποία αισθάνεται κανείς ότι δεν απειλείται», Θ. Παπαθεοδώρου, *Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική*, σελ. 25

¹⁰¹ Θ. Παπαθεοδώρου, *Δημόσια Ασφάλεια ...*οπ.π. σελ. 50

σημαντικών ελευθεριών και δικαιωμάτων του πολίτη. Επομένως μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι με την πολιτική της οριοθέτησης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων δημιουργείται μια δεύτερη, εξίσου σημαντική, διάκριση ανάμεσα σε όσους αποκτούν δικαίωμα εισόδου και σε εκείνους που παραβαίνουν την παραπάνω διάταξη, τους παράνομους μετανάστες. Σύμφωνα μάλιστα με το άρθρο 4 παρ. 3 του ν. 1975/1991 προβλέπεται «ποινή φυλάκισης τουλάχιστον τριών μηνών» σε όποιον επιχειρήσει «να εισέλθει στο ελληνικό έδαφος ή να εξέλθει από αυτό ή όποιος εισέρχεται σε αυτό χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις»¹⁰². Η Ζ. Παπασιώπη- Πασιά¹⁰³ επισημαίνει σχετικά τους προβληματισμούς που δημιουργούνται «ως προς την εγκληματολογική προσέγγιση της λαθρομετανάστευσης και την αντιμετώπισή της. Η παραβίαση των όρων εισόδου στη χώρα και εξόδου από αυτή θεωρήθηκε ως προσβολή της πολιτειακής εξουσίας [με τον όρο αυτό κατανοείται η ικανότητα του κράτους να επιβάλλει τη θέλησή του στα χωρικά του ύδατα] για το λόγο ότι παρακάμπτεται ο προβλεπόμενος από το κράτος νόμος ελέγχου των μεθοριακών διαβάσεων». Στο σημείο αυτό θεωρούμε σημαντική την επισήμανση της συγγραφέως ότι το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης δεν προβλέπεται για τους μετανάστες γιατί «δεν αποτελούν μέρος του λαού της Ελλάδας». Η επισήμανση αυτή προκύπτει από την ερμηνεία του άρθρου 5 παρ. 3 εδ. 1 του Συντάγματος το οποίο προβλέπει ότι «απαγορεύονται ατομικά διοικητικά μέτρα που περιορίζουν σε οποιονδήποτε Έλληνα την ελεύθερη κίνηση ή εγκατάσταση στη Χώρα, καθώς και την ελεύθερη έξοδο και είσοδο σ' αυτή»¹⁰⁴. Αντίθετα, για τους αλλοδαπούς διασφαλίζονται, στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου, τα δικαιώματα «προστασίας της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους, χωρίς διάκριση εθνικότητας, φυλής, γλώσσας και θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων»¹⁰⁵, χωρίς η

¹⁰² Ζ. Παπασιώπη- Πασιά, *Τα Δικαιώματα των αλλοδαπών όπως πηγάζουν από το Νόμο 1975/1991*, σελ. 41

¹⁰³ Ζ. Παπασιώπη- Πασιά, *Τα Δικαιώματα των αλλοδαπών...* οπ.π. σελ. 41-43

¹⁰⁴ Το Σύνταγμα της Ελλάδας

¹⁰⁵ Προτιμήσαμε να αναφερθούμε στο συνταγματικό κείμενο της αναθεώρησης 1985-1986 διότι ο Ν.1975/1991 ανήκει χρονικά σε αυτή την περίοδο. Η επόμενη αναθεώρηση του Συντάγματος έγινε το 2000.

προστασία αυτή να επεκτείνεται σε ζητήματα ελευθερίας των μετακινήσεων τους εντός του ελληνικού εδάφους.

Συναφής με τα παραπάνω εξεταζόμενα θέματα είναι η έννοια του “ανεπιθύμητου”, αλλοδαπού που εισάγεται στα άρθρα 10 και 11 του Ν.1975/91, τα οποία αναφέρονται σε αυτήν και στον κατάλογο ανεπιθυμητών αντίστοιχα. Η έννοια του “ανεπιθύμητου” αποκτά ιδιαίτερη σημασία στη θέσπιση του πλαισίου αντιμετώπισης της μετανάστευσης. Η διευκρίνισή της, περιέχεται στην Κοινή Υπουργική Απόφαση 4000/2/7- 29.3/4.4.2033- α' των Υπουργών Εξωτερικών, Εσωτερικών, Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης με τίτλο «Καθορισμός των κριτηρίων και της διαδικασίας για την εγγραφή και διαγραφή των αλλοδαπών από τον Εθνικό Κατάλογο ανεπιθυμητών». Ειδικότερα τα κριτήρια εγγραφής, όπως αναπτύσσονται στο άρθρο 1 της σχετικής απόφασης περιλαμβάνουν τους αλλοδαπούς:

Α) «σε βάρος των οποίων διατάχθηκε η απέλαση από τη Χώρα, βάσει δικαστικής ή διοικητικής απόφασης.

Β) των οποίων η παρουσία στο ελληνικό έδαφος, αποτελεί απειλή για την εθνική ή τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια τάξη. Τέτοια απειλή υπάρχει ιδίως όταν σε βάρος του αλλοδαπού υπάρχουν αποχρώσεις ενδείξεις ότι τέλεσε σοβαρή αξιόποινη πράξη ή ενδείξεις ότι προέβη σε προπαγανδαστικές πράξεις για την τέλεση τέτοιας πράξης.

Γ) σε βάρος των οποίων συντρέχουν λόγοι δημόσιας υγείας».

Ο συσχετισμός του παραπάνω άρθρου με το άρθρο 6, παρ. 5 του Ν.1975/1991 που αναφέρεται στην απαγόρευση εισόδου αλλοδαπού στο ελληνικό έδαφος, καθώς και με τις διατάξεις του άρθρου 25 της Συνθήκης Schengen οι οποίες προβλέπουν την υποχρέωση του συμβαλλόμενου μέρους «το οποίο πρόκειται να χορηγήσει τίτλο διαμονής εις αλλοδαπό, ο οποίος έχει σημανθεί (καταχωρηθεί, εγγραφεί) ως ανεπιθύμητος, από ένα άλλο Σ.Μ. [Συμβαλλόμενο Μέρος] να συμβουλευθεί, προηγουμένως, αυτό και να λάβει, υπόψη τα συμφέροντά του»¹⁰⁶, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ο χαρακτηρισμός ενός αλλοδαπού ως ανεπιθύμητου αποτελεί μια κοινωνική κατασκευή που σχετίζεται με το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο που θέτει τις

¹⁰⁶ Ν. Σακελλαρίου, *Το Σύστημα Πληροφοριών...* οπ.π. σελ. 36

προϋποθέσεις εισόδου του στη χώρα. Από αυτή την άποψη, ο χαρακτηρισμός ενός προσώπου ως ανεπιθύμητου είναι αποτέλεσμα μιας διαδικασίας κοινωνικού στιγματισμού. Πολύ περισσότερο συμβαίνει αυτό, όταν συνοδεύεται με την εικόνα του παρεκκλίνοντα ή του παραβάτη. Σύμφωνα με την Εγκληματολογία της Κοινωνικής Αντίδρασης το έγκλημα και, κατ' επέκταση, η παρέκκλιση αποτελούν μια κοινωνική κατασκευή που εκπορεύεται από ένα συγκεκριμένο και ιστορικά καθορισμένο συσχετισμό κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων. Ο H. Becker, εκ των σημαντικότερων εκπροσώπων αυτής της Σχολής, θεωρεί ότι «η παρέκκλιση δεν είναι μια ιδιότητα της πράξης που διαπράττει το πρόσωπο [εν προκειμένω οι συνθήκες εισόδου και παραμονής ενός αλλοδαπού στη χώρα] αλλά μάλλον μια συνέπεια της εφαρμογής από άλλους των κανόνων και των κυρώσεων σε ένα παραβάτη»¹⁰⁷. Ερμηνεύοντας τη θέση αυτή ο H. Δασκαλάκης¹⁰⁸ υποστηρίζει ότι «η συμπεριφορά δεν είναι ούτε απόρροια ελεύθερης επιλογής και βούλησης του υποκειμένου ούτε τυφλή αντίδραση στο εξωτερικό ερέθισμα, είναι προϊόν αλληλεπίδρασης των όρων του κοινωνικού περιβάλλοντος και του τρόπου με τον οποίο το υποκείμενο θα τους προσλάβει και θα τους ερμηνεύσει». Αλλά και η προβληματική του E. Durkheim¹⁰⁹ δεν κινείται σε διαφορετική κατεύθυνση όταν υποστηρίζει ότι αδίκημα είναι «απλώς η πράξη που υπαγορεύεται από τη συλλογική συνείδηση» και με αυτή την έννοια «όσο πιο πλατειά, ισχυρή και εφαρμοσμένη σε επιμέρους περιπτώσεις είναι η συλλογική συνείδηση, τόσο πιο πολλές πράξεις θα θεωρούνται αδικήματα που παραβιάζουν μια επιταγή ή μια απαγόρευση ή συγκρούονται άμεσα με τη άμεσα με τη συλλογική συνείδηση». Κατά συνέπεια, το αδίκημα κατασκευάζεται και προϋπάρχει της πράξης που θα χαρακτηριστεί με αυτό τον όρο. Εν προκειμένω η διαφοροποίηση των δύο παραπάνω προσεγγίσεων έγκειται στις έννοιες της κατασκευής της παρέκκλισης ή του αδικήματος για τους εκπροσώπους της Σχολής της Κοινωνικής Αντίδρασης και της υπακοής στους νόμους της κοινωνίας σύμφωνα με την άποψη των λειτουργιστών. Επομένως το θέμα μετατοπίζεται στην αξιολόγηση του κοινωνικού

¹⁰⁷ Φ. Τσαλίκoglου, *Ο Μύθος του επικίνδυνου Ψυχασθενή*, σελ. 19

¹⁰⁸ H. Δασκαλάκης, *Η Εγκληματολογία της Κοινωνικής Αντίδρασης*, σελ. 18

¹⁰⁹ R. Aron, *Η Εξέλιξη της Κοινωνιολογικής Σκέψης*, Τόμος Β', σελ. 35

καταμερισμού εργασίας, στον οποίο εντάσσονται και οι αλλοδαποί, καθώς και των διακρίσεων, των κοινωνικών ανισοτήτων, που αυτός παράγει. Η σημαντική εξαίρεση στην περίπτωση των αλλοδαπών είναι η άγνοια ή η έλλειψη πληροφόρησης των κανόνων που ισχύουν στη χώρα υποδοχής. Η Ε. Λαμπροπούλου¹¹⁰ αναφέρει σχετικά ότι «η πληροφόρηση για την ύπαρξη και το περιεχόμενο των κανόνων δικαίου θεωρείται ως η ελάχιστη προϋπόθεση για την τήρησή τους». Από αυτή την άποψη η κατασκευή του κανόνα συμβάλλει στη διαμόρφωση της εικόνας του παρεκκλίνοντα, χωρίς όμως να τηρείται σε όλες τις περιπτώσεις η προϋπόθεση της υπακοής, που προϋποθέτει τη γνώση του κανόνα, κατά συνέπεια και την επιλογή της συμμόρφωσης σε αυτόν ή της παραβίασής του.

Συνέπεια της "ετικέτας" του ανεπιθύμητου είναι η διάταξη του άρθρου, 11, παρ. 2 του Ν.1975/91, για την υποχρέωση του αλλοδαπού να εγκαταλείψει τη χώρα («Αλλοδαπός ευρισκόμενος στο ελληνικό έδαφος, αφότου εγγραφεί στον κατάλογο ανεπιθυμητών, υποχρεούται να εγκαταλείψει τη Χώρα...»)¹¹¹. Στη διαβάθμιση της κλίμακας του αποκλεισμού, η εγκατάλειψη της χώρας από τον "ανεπιθύμητο" αλλοδαπό έχει διαφορετική σημασία και βαρύτητα από τα μέτρα της επαναπροώθησης και της απέλασης- αν και πολλές φορές η απέλαση αλλοδαπού συνοδεύεται από τον χαρακτηρισμό του ως ανεπιθύμητου. Υποδηλώνει τον αυστηρό χαρακτήρα ενός μέτρου, συνέπεια του οποίου είναι όχι τόσο η απαγόρευση εισόδου στη χώρα, όσο η αδυναμία να αποκτήσει νομική υπόσταση και ταυτότητα ζώντας στο εσωτερικό της.

¹¹⁰ Ε. Λαμπροπούλου, *Κοινωνικός...σελ. 127*

¹¹¹ Αντίστοιχα στα άρθρα 5, 25 και 96 της Συνθήκης Schengen προβλέπεται ότι προκειμένου να γίνει δυνατή η επεξεργασία της καταχώρησης ενός αλλοδαπού θεωρείται αναγκαία η ενημέρωση του συμβαλλόμενου μέρους. Αυτό συνεπάγεται την «ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τους Αλλοδαπούς των οποίων απαγορεύεται η είσοδος». Όπως διευκρινίζει ο Ν. Σακελλαρίου, σύμφωνα με το άρθρο 96 της Συνθήκης Schengen, οι πληροφορίες που παρέχονται σχετικά με περιπτώσεις αλλοδαπών «αφορούν δύο μορφές δράσεως: η πρώτη μορφή δράσεως, συνίσταται εις την απαγόρευση της εισόδου, εις την Επικράτεια, ενός Συμβαλλομένου Μέρους. Προς τούτο, πρέπει να ενημερώνονται οι Προξενικές Αρχές των Συμβαλλομένων Μερών, να μην εκδίδουν θεώρηση (εάν αυτό ζητηθεί) αλλά και οι Υπηρεσίες Ελέγχου εις τα Εξωτερικά Σύνορα, ώστε να απαγορεύουν την είσοδό των εις την Επικράτεια των Συμβαλλομένων Μερών. Η δεύτερη μορφή δράσεως, συνίσταται εις το ότι, όταν οι αλλοδαποί ευρίσκονται ήδη εις την Επικράτεια των Συμβαλλομένων Μερών, οι αρμόδιες Αρχές, πρέπει να μην τους χορηγούν τίτλους διαμονής και να προχωρούν εις την απομάκρυνσή των», Ν. Σακελλαρίου, *Το Σύστημα Πληροφοριών...οπ.π. σελ. 131*

Μπορούμε, επομένως, να υποστηρίξουμε ότι ο χαρακτηρισμός ενός αλλοδαπού ως ανεπιθύμητου συνδέεται με τα κίνητρα της μετανάστευσης, την απόκτηση υλικών αγαθών, την προσωπική ασφάλεια και την ένταξη στα πολιτισμικά πρότυπα της νέας κοινωνίας, ως αποτέλεσμα της κοινωνικής συμμετοχής και της ανέλιξης του μετανάστη στην κλίμακα της κοινωνικής ιεραρχίας.

Το επόμενο βήμα, που έρχεται ως συνέπεια της εγγραφής του αλλοδαπού στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθυμητών, είναι η εγγραφή του στο Σύστημα Πληροφοριών Schengen¹¹², σύμφωνα με την Κοινή Υπουργική Απόφαση 4000/2/7-29.3/4.4.2003 α' των Υπουργών Εσωτερικών, Εξωτερικών, Δικαιοσύνης και Δημόσιας Τάξης, άρθρο 1, παρ. 2. Μάλιστα, στο άρθρο 3 της ίδιας Κ.Υ.Α. αναφέρεται ότι «η διάρκεια ισχύος της εγγραφής στον Ε.Κ.ΑΝ.Α. καθορίζεται από το αποφασίζον την εγγραφή όργανο, με κριτήριο τους λόγους για τους οποίους επιβάλλεται». Όπως προβλέπεται από το άρθρο 96, παρ. 1 της Συνθήκης Schengen «τα Δεδομένα (Πληροφορίες) δια τους αλλοδαπούς, οι οποίοι έχουν σημανθεί, με σκοπό την άρνηση εισόδου των εις την Επικράτεια, καταχωρούνται εις το Σύστημα, βάσει μιας εθνικής σημάνσεως η οποία στηρίζεται εις πράξη Διοικητικής Αρχής ή απόφαση Δικαστικής Αρχής, οι οποίες έχουν ληφθεί, συμφώνως προς τους διαδικαστικούς και

¹¹² «Για την ασφάλεια του αποκαλούμενου "χώρου Schengen" η Σύμβαση ρυθμίζει αυστηρές διαδικασίες ελέγχου των κοινών εξωτερικών συνόρων. Προς υποστήριξη των διαδικασιών αυτών η Σύμβαση θεσμοθετεί το Σύστημα Πληροφοριών Schengen (SIS), δηλαδή ένα κοινό σύστημα πληροφοριών στο οποίο κάθε κράτος μέλος καταχωρίζει, μέσω του Εθνικού Τμήματος SIS, πληροφορίες για καταζητούμενα ή ανεπιθύμητα άτομα», Απόφαση Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα της 12.5.2003, Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων για το έτος 2002, Κώδικας Νομικού Βήματος, Τόμος 51, Τ.5, Μάιος 2003, Έκδοση Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, σελ. 742. Παράλληλα, σύμφωνα με το άρθρο 92 της Συνθήκης Schengen «κάθε Συμβαλλόμενο Μέρος, διαθέτει μόνο ένα Εθνικό Σύστημα του Σ.Π.Σ. (N. SIS), το οποίο είναι συνδεδεμένο με το Κεντρικό Σύστημα, δηλαδή την Υπηρεσία Τεχνικής Υποστήριξης. Τα Αρχεία Δεδομένων (πληροφοριών) κάθε Εθνικού Συστήματος του Σ.Π.Σ. [Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν] χρησιμεύουν εις την αυτόματο αναζήτηση στοιχείων εντός της Επικράτειας κάθε Συμβαλλόμενου Μέρους. Το Σύστημα Πληροφοριών Schengen (Σ.Π.Σ.) περιλαμβάνει αποκλειστικά και μόνο, τις κατηγορίες των Δεδομένων (Πληροφοριών), οι οποίες παρέχονται από τα Συμβαλλόμενα Μέρη και οι οποίες είναι απαραίτητες δια τους σκοπούς οι οποίοι επιδιώκονται». Ανάμεσα σε άλλα κατηγορίες Δεδομένων (Πληροφοριών) οι οποίες περιλαμβάνονται εις το Σύστημα Πληροφοριών Schengen αφορούν: α. το επώνυμο και το όνομα, β. τα ιδιαίτερα, αντικειμενικά και αναλλοίωτα φυσικά χαρακτηριστικά, γ. το πρώτο γράμμα του δευτέρου ονόματος, δ. την ημερομηνία και τον τόπο γεννήσεως, ε. το φύλο, στ. την ιθαγένεια, ζ. την ένδειξη ότι τα πρόσωπα είναι οπλισμένα, η. την ένδειξη ότι τα πρόσωπα είναι βίαια, θ. το λόγο σημάνσεως, ι. την στάση η οποία ενδείκνυται να τηρηθεί», Ν. Σακελλαρίου, Το Σύστημα Πληροφοριών... οπ.π. σελ. 99, 101-103, 107

οικονομικούς κανόνες, οι οποίοι προβλέπονται από το εσωτερικό Δίκαιο. Οι σχετικές αποφάσεις είναι δυνατό να στηρίζονται εις την απειλή δια τη Δημόσια Τάξη ή την Κρατική Ασφάλεια, την οποία δύναται να συνιστά η παρουσία ενός αλλοδαπού εις το εθνικό έδαφος. Τέτοια περίπτωση συντρέχει όταν: 1. Ο αλλοδαπός έχει καταδικασθεί δια τη τέλεση αξιοποίνου πράξεως, η οποία επισύρει ποινή στερητική της ελευθερίας τουλάχιστον ενός έτους. 2. Υπάρχουν σοβαρές υπόνοιες ότι ο αλλοδαπός διέπραξε σημαντικές αξιόποινες πράξεις»¹¹³.

Οι ρυθμίσεις αυτές στοχεύουν στον αποτελεσματικότερο έλεγχο των εισόδων αλλοδαπών στην χώρα. Όπως μάλιστα επισημαίνει η Ε. Λαμπροπούλου¹¹⁴ «το δίκαιο στη σύγχρονη εποχή χρησιμοποιείται από το κράτος ως μέσο ελέγχου της κοινωνίας», επομένως και των κοινωνικών ομάδων. Και αυτό μπορεί να συμβεί γιατί οι κανόνες εκφράζουν την «ικανότητα της κοινωνίας να αυτορρυθμίζεται επί τη βάσει αρχών και αξιών που η ίδια έχει θέσει»¹¹⁵. Η εγγραφή ενός ανεπιθύμητου αλλοδαπού στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθυμητών Αλλοδαπών και ακολούθως στο Σύστημα Πληροφοριών Schengen αποτελεί μορφή κύρωσης, εφόσον ακολουθεί την παράνομη είσοδο στη χώρα υποδοχής, πράξη, που όπως είδαμε, έχει χαρακτηριστεί αδίκημα. Σύμφωνα με την άποψη του Ε. Durkheim¹¹⁶ η κύρωση είναι μορφή τιμωρίας που έχει στόχο να ικανοποιήσει τη συλλογική συνείδηση. «Απαιτεί επανόρθωση και η τιμωρία του ενόχου είναι η ακριβώς η επανόρθωση αυτή που προσφέρεται στα αισθήματα όλων». Ο Ι. Φαρσεδάκης¹¹⁷ επισημαίνει ότι η κύρωση «δηλώνει με τρόπο πανηγυρικό, ότι η παράβαση του κανόνα δεν είναι αποδεκτή».

Το ζητούμενο στην προκειμένη περίπτωση είναι κατά πόσο οι κυρώσεις που προβλέπονται για το αδίκημα της παράνομης εισόδου στη χώρα λειτουργούν "επανορθωτικά" προκειμένου να ικανοποιήσουν τη "συλλογική συνείδηση".

¹¹³ Ν. Σακελλαρίου, *Το Σύστημα Πληροφοριών...* οπ.π. σελ. 111

¹¹⁴ Ε. Λαμπροπούλου, οπ.π. ...σελ. 56

¹¹⁵ Ε. Λαμπροπούλου, οπ.π. ...σελ. 19

¹¹⁶ R. Aron, οπ.π. ...σελ. 36

¹¹⁷ Ι. Φαρσεδάκης, *Στοιχεία Εγκληματολογίας*, σελ. 58

Στην απόφαση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα¹¹⁸ της 12.5.2003- Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων για το Έτος 2003¹¹⁹ αναφέρεται ότι «η Αρχή θεωρεί ότι το Εθνικό Σύστημα του SIS [Σύστημα Πληροφοριών Schengen] επιδεικνύει ιδιαίτερη αυστηρότητα όσον αφορά την καταχώριση αλλοδαπών πολιτών στο SIS. Κρίνεται ότι οι περιπτώσεις απόρριψης αίτησης ασύλου ή απλής παράνομης εισόδου στη χώρα, όταν δεν συνδέονται με εγκληματική συμπεριφορά, πρέπει να σταθμίζονται με διαφορετικό τρόπο από περιπτώσεις ύπαρξης καταδικαστικής απόφασης, εισαγγελικού εντάλματος ή γενικότερα εγκληματικής συμπεριφοράς. Η ευκολία με την οποία καταχωρίζονται περιπτώσεις της πρώτης κατηγορίας έχει συχνά σαν αποτέλεσμα τη διαμόρφωση καταστάσεων ανισότητας και κοινωνικής αδικίας». Σε ανάλογη κατεύθυνση είναι και οι ενστάσεις που διατυπώνει η Ζ. Παπασιώπη- Πασιά¹²⁰, επισημαίνοντας ότι στον Κατάλογο Ανεπιθυμητών εγγράφονται και πρόσωπα (αλλοδαποί) που δεν θεωρούνται επικίνδυνα για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Η παραβίαση των διατάξεων για την είσοδο και την παραμονή τους στη χώρα μπορεί επίσης να αποτελέσει αιτία εγγραφής τους στον Ε.Κ.ΑΝΑ. Με τη διαδικασία αυτή μπορούν να θεωρηθούν ανεπιθύμητοι και να καταχωρηθούν στον αντίστοιχο κατάλογο αλλοδαποί που έληξε η άδεια παραμονής ή η άδεια εργασίας τους και δεν προχώρησαν σε ανανέωση.

Αφενός, λοιπόν, η αυστηρότητα του συστήματος που περιλαμβάνει τη διενέργεια ελέγχων μέχρι του σημείου καταχώρισεως του αλλοδαπού στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθυμητών και το Σύστημα Πληροφοριών Schengen και αφετέρου οι αδικίες, που μπορεί να αφορούν είτε την ίδια τη λειτουργία του συστήματος είτε τη δράση των μηχανισμών ελέγχου και των εντεταλμένων οργάνων και υπηρεσιών, καταρρίπτουν το μύθο που συνδέει την παραβατικότητα με την ιδιότητα του μετανάστη. Κατ' ουσία, με την παραπάνω

¹¹⁸ Σύμφωνα με το Ν.2472/1997 η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα λειτουργεί ως «Αρχή Ελέγχου του Εθνικού Τμήματος του Συστήματος Πληροφοριών Schengen» και ασχολείται, ανάμεσα σε άλλα με την νομιμότητα των καταχωρίσεων. Απόφαση Αρχής Προστασίας οπ.π.... σελ. 742

¹¹⁹ Απόφαση Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα οπ.π....743-744

¹²⁰ Ζ. Παπασιώπη- Πασιά, *Τα δικαιώματα των αλλοδαπών...* οπ.π. σελ. 28-29, 44-45

απόφαση της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα αίρεται η σχέση της παράνομης εισόδου των αλλοδαπών στη χώρα με την εγκληματικότητα και δημιουργείται, μπορεί να πει κανείς, πρόβλημα εγκυρότητας του όλου συστήματος. Μάλιστα, σχετικά με το θέμα της νομιμότητας, η Αρχή¹²¹ παρατηρεί ότι «τα προσωπικά δεδομένα που περιλαμβάνονται ή πρόκειται να περιληφθούν στο Εθνικό Τμήμα SIS (N-SIS), ανεξαρτήτως της συγκαταθέσεως του υποκειμένου (άρθρο 5, παρ. 2 δ Ν.2472/1997) πρέπει να συλλέγονται κατά τρόπο θεμιτό και νόμιμο για καθορισμένους σαφείς και νόμιμους σκοπούς και να υφίστανται θεμιτή και νόμιμη επεξεργασία εν όψει των σκοπών αυτών». Η επισήμανση αυτή επιβεβαιώνει την υπόθεσή μας ότι, τελικά, υπάρχουν όρια στη λειτουργία του συστήματος ελέγχου των μετακινήσεων πολιτών που δεν είναι ευρωπαίοι πολίτες εντός των συνόρων των κρατών μελών της Ε.Ε. Τα σημαντικά σημεία εντοπίζονται:

α) στη συγκατάθεση του υποκειμένου για τα στοιχεία που θα καταχωρηθούν. Θα μπορούσαμε να επεκτείνουμε το συλλογισμό μας ώστε στη συγκατάθεση να περιληφθούν και οι λόγοι καταχώρισης, ως προς τον αν είναι γνωστοί στο υποκείμενο και αποδεκτοί από αυτό, εννοώντας ότι έχει ασκηθεί έννομο δικαίωμα αμφισβήτησής τους. Το γεγονός ότι είναι κατοχυρωμένο «το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στα δεδομένα που το αφορούν και τα οποία είναι καταχωρισμένα σε αρχείο στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν»¹²² δεν μετριάξει τους κινδύνους υπέρβασης των ορίων του συστήματος.

Ο δεύτερος περιορισμός όσον αφορά την άσκηση του δικαιώματος πληροφόρησης του προσώπου για τα στοιχεία που έχουν καταχωρηθεί έγκειται στην πιθανή βλάβη που θα προκληθεί στην «εκτέλεση του νόμιμου έργου σε συνάρτηση με την καταχώριση ή για τους λόγους προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών τρίτων».

β) στο τρόπο συλλογής των στοιχείων και το σκοπό για τον οποίο αυτά συλλέγονται. Και σε αυτή την περίπτωση, από τη διατύπωση του κειμένου της απόφασης, συμπεραίνουμε τους φόβους υπέρβασης των ορίων του

¹²¹ Απόφαση Αρχής Προστασίας οπ.π ... σελ. 743

¹²² Απόφαση Αρχής Προστασίας οπ.π.... σελ. 744

συστήματος, δεδομένου ότι υπάρχει ακόμα και σαν πιθανότητα η συλλογή προσωπικών στοιχείων να μην αφορά νόμιμους σκοπούς. Κατά μια έννοια, όμως, η πιθανότητα αυτή δημιουργεί σοβαρά προβλήματα που αφορούν στη λειτουργία του Συστήματος Πληροφοριών Schengen και τη σχέση της με τη «δημοκρατική αρχή»¹²³ οργάνωσης των κρατών μελών της Ε.Ε.. Επομένως τίθεται ευθέως πολιτικό ζήτημα, που δεν περιορίζεται μόνο στη μορφή του πολιτεύματος και τη σχέση του με το συσχετισμό των πολιτικών δυνάμεων που αναλαμβάνουν την εξουσία, είτε στο επίπεδο της Ε.Ε. είτε σε εκείνο των κρατών μελών, αφορά κυρίως στις σχέσεις πολιτικής εξουσίας και πολιτών και ειδικότερα την προστασία των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων.

Από την άλλη, το γεγονός ότι, σύμφωνα με το άρθρο 13 του Ν.2472/1997, παρέχεται το δικαίωμα άσκησης αντίρρησης προκειμένου να ζητηθεί η διόρθωση ή η διαγραφή των δεδομένων δεν σημαίνει ότι ασκείται πάντα ή ότι τα αιτήματα ικανοποιούνται σε όλες τις περιπτώσεις. Για το σκοπό αυτό ο νόμος προβλέπει ότι «το υποκείμενο των δεδομένων μπορεί να προσφύγει την Αρχή Προστασίας Δεδομένων». Παρ' όλα αυτά, τα στατιστικά που περιέχονται στην ετήσια έκθεση πεπραγμένων της Αρχής και αφορούν τα έτη 1999-2002 αποδεικνύουν ότι, σε σχέση με το 1999, υπάρχει μικρή μείωση του αριθμού πολιτών που προσέφυγαν σε αυτή «για το δικαίωμα πρόσβασης στα δεδομένα του Συστήματος Πληροφοριών Schengen που το αφορούν»¹²⁴.

¹²³ Στην περίπτωση του Συντάγματος της Ελλάδας, η «δημοκρατική αρχή κατοχυρώνεται ρητά με το άρθρο 1 παρ. 1 του Συντάγματος: Το πολίτευμα της Ελλάδος είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία». Κατ' επέκταση η έννοια της «δημοκρατικής αρχής» έχει ιστορική σημασία και «εκφράζει τη θέληση του λαού» και «εξειδικεύεται ως αρχή της λαϊκής κυριαρχίας», που «αποτελεί το θεμέλιο του πολιτειακού βίου και τη ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΔΙΑΤΑΞΗ του Συντάγματός μας». Αυτό σημαίνει ότι όχι μόνο η αναθεώρησή της απαγορεύεται γιατί συνεπάγεται την ανατροπή του πολιτεύματος. Η αναφορά στον όρο «θεμελιώδης αρχή» και κατ' επέκταση, «θεμελιώδης διάταξη» εμπεριέχει σημαντικές «οργανωτικές» και «ουσιαστικές» αρχές, όπως «η αρχή του κράτους δικαίου, η αρχή του πολυκομματισμού, ακόμα και η δημοκρατική αρχή», δηλαδή η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο...οπ.π. σελ. 227-228

¹²⁴ Απόφαση Αρχής Προστασίας οπ.π.....σελ.744

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Αριθμοί Προσφυγών στην Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων κατά τα έτη 1999-2002

ΕΤΟΣ	ΑΡ. ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ
1999	309
2000	128
2001	271
2002	293

Πηγή: Απόφαση Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων

Ο αριθμός των αιτήσεων αφορά ένα περιορισμένο αριθμό θιγομένων προσώπων από τον οποίο δεν μπορεί να προκύψει ένδειξη για το βαθμό ενημέρωσης των αλλοδαπών γύρω από την καταχώριση προσωπικών τους δεδομένων στο Σύστημα Πληροφοριών Schengen και τις συνέπειες που αυτό συνεπάγεται για την παραμονή και μετακίνησή τους εντός των συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο χαρακτηρισμός ενός αλλοδαπού ως ανεπιθύμητου έχει ως συνέπεια την καταχώρισή του στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθυμητών και το Σύστημα Πληροφοριών Schengen. Επομένως ο χαρακτηρισμός αυτός ισοδυναμεί με κύρωση τόσο έντονη «ώστε να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη»¹²⁵.

4. Παραμονή αλλοδαπών: άδειες παραμονής προσωρινής διάρκειας

Η παραμονή των αλλοδαπών περιλαμβάνει τη διαδικασία νομιμοποίησης όσων το επιθυμούν και πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 οι υπολογισμοί για τον πληθυσμό των αλλοδαπών που ζει και εργάζεται, νόμιμα ή παράνομα¹²⁶ στη χώρα, διαφέρουν. Η Πετρινιώτη Ξ.¹²⁷ υποστηρίζει ότι, «το απόθεμα των αλλοδαπών στην Ελλάδα σύμφωνα με τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης εκτιμήθηκε ότι είναι 250.000 άτομα από τα οποία μόνο 70.000 έχουν καταγραφεί και διαμένουν νόμιμα στη χώρα,

¹²⁵ Ε. Λαμπροπούλου, οπ.π. σελ. 65

¹²⁶ Ξ. Πετρινιώτη «Το ποσοστό των παρανόμων είναι 51-60% του συνόλου των αλλοδαπών και 34-43% όλων των εισελθόντων», οπ.π. σελ. 35

¹²⁷ Ξ. Πετρινιώτη, οπ.π., σελ. 16,17

ενώ η Υφυπουργός Εξωτερικών Βιργινία Τσουδερού εξέφρασε μια εκτίμηση για «πάνω από 350.000 άτομα». Από διαφορετική πηγή οι εκτιμήσεις κάνουν λόγο για «70.000 Αλβανούς στο τέλος του 1991, 150.000 το Φεβρουάριο 1993¹²⁸ και για 30- 45.000 Πολωνούς σύμφωνα με την Πολωνική Πρεσβεία στην Ελλάδα το 1989»¹²⁹. Θα πρέπει τέλος να προστεθεί ότι ένας αριθμός αυτών είδε την Ελλάδα «σαν ενδιάμεσο σταθμό προορισμού [πιθανολογούμε εξαιτίας της εύκολης διέλευσης των συνόρων που συνδέεται με τη γεωγραφική ιδιομορφία της χώρας και κάνει δύσκολο τον έλεγχο σε όλο το μήκος των συνόρων] προς μια χώρα τελικής εγκατάστασης. Έτσι, οι παράνομοι μεταγιάστες που μένουν για μικρότερη ή μεγαλύτερη περίοδο στην Ελλάδα είναι μια ομάδα της οποίας ο αριθμός επηρεάζεται από το κανονιστικό πλαίσιο που βρίσκεται σε ισχύ στη χώρα τελικού προορισμού».¹³⁰ Μπορούμε, επομένως, να υποστηρίξουμε ότι, με τα δεδομένα των αρχών της δεκαετίας του 1990, ήταν άγνωστο το εύρος της νομιμοποίησης των αλλοδαπών αφού δεν υπήρχαν ακριβείς μετρήσεις για τον αλλοδαπό πληθυσμό που παράνομα εισέρχονταν στη χώρα.

Ι. Μορφές αδειών παραμονής στη χώρα σύμφωνα με το Ν.1975/1997

α) Προσωρινή παραμονή: Η πρόβλεψη της προσωρινής διαμονής που ορίζεται στο άρθρο 7, παρ. 1,2,4 («Αλλοδαπός που εισέρχεται στη χώρα, σύμφωνα με τις διατάξεις του προηγούμενου άρθρου, δύναται να διαμείνει προσωρινά») λειτουργεί ενισχυτικά στην προηγούμενη επιχειρηματολογία για την επιδίωξη περιορισμού της μετανάστευσης. Και τούτο γιατί, όπως ορίζεται στην παράγραφο 4 του ιδίου άρθρου η παράταση που θα ζητηθεί δεν μπορεί να υπερβαίνει τους τρεις μήνες («ακόμα μέχρι τρεις μήνες»). Ο περιορισμός αυτός συμπληρώνεται με μέτρα "ποινήs" που προβλέπονται στην παράγραφο

¹²⁸ Αυτό που παρατηρούμε είναι ότι, στηριζόμενοι στις εκτιμήσεις για τον πληθυσμό των παρανόμων μεταναστών στη χώρα, παρά την αυστηρότητα του θεσμικού πλαισίου ως προς τις απελάσεις και τις επαναπροωθήσεις, καθώς και τη χορήγηση αδειών παραμονής, ο αριθμός των εισελθόντων αλλοδαπών παρουσίασε σημαντική αύξηση. Επομένως θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι είτε οι έλεγχοι και οι πολιτικές περιορισμού των ελληνικών κυβερνήσεων δεν απέδωσαν, είτε ότι η αυστηρότητα του θεσμικού πλαισίου δεν μπορεί να ανακόψει την ανάγκη των προσώπων να μεταναστεύσουν.

¹²⁹ Ξ. Πετρινιώτη, οπ.π. σελ. 27

¹³⁰ Ξ. Πετρινιώτη, οπ.π. σελ. 36

5, στην οποία ορίζεται ότι «σε περίπτωση καταχρηστικής εφαρμογής του παρόντος άρθρου, ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης δύναται να διατάξει τη μη χορήγηση ή την ανάκληση της τυχόν χορηγηθείσας παρατάσεως και την άμεση αναχώρηση του αλλοδαπού, καθώς επίσης και την απαγόρευση επανεισόδου του για χρονικό διάστημα δύο (2) έως πέντε (5) ετών». Τα προβλεπόμενα μέτρα, η ανάκληση της προσωρινής άδειας παραμονής, η "αναχώρηση" και η απαγόρευση επανεισόδου αποσκοπούν όχι μόνο στον περιορισμό των αιτήσεων παράτασης των αδειών παραμονής αλλά πολύ περισσότερο στον αποκλεισμό εισόδου του στη χώρα. Αντίστοιχα στο άρθρο 5 παρ. 1 εδαφ. α,γ,δ και ε της Συνθήκης Εφαρμογής της Συμφωνίας Schengen προβλέπεται ότι «μέχρι την υλοποίηση της ομοιομόρφου θεωρήσεως, οι αλλοδαποί κάτοχοι θεωρήσεως η οποία έχει χορηγηθεί από ένα Σ.Μ. [Συμβαλλόμενο Μέρος] δύνανται να κυκλοφορούν ελεύθερα εις το έδαφος του συνόλου των Σ.Μ. κατά τη διάρκεια ισχύος της θεωρήσεως και επί τρεις (3), κατ' ανώτατο όριο, μήνες από την ημέρα της πρώτης εισόδου τους»¹³¹. Επομένως η γενικότερη κατεύθυνση, όσον αφορά το δικαίωμα μετακίνησης και διαμονής προσώπων που προέρχονται από τρίτες χώρες στο έδαφος των κρατών του "χώρου" Schengen, είναι η διαμονή τους υπό προϋποθέσεις και για μικρό χρονικό διάστημα.

β) Παραμονή βραχείας διάρκειας, άρθρο 12, παρ. 2, τρίμηνη διάρκεια. Αφορά αλλοδαπούς ηλικίας άνω των 18 ετών, ενήλικες, που εισέρχονται στη χώρα «για τουρισμό ή για λόγους διάφορους από εκείνους που αναφέρονται στα άρθρα 13 [άδεια παραμονής για εργασία] και 15 [άδεια παραμονής για σπουδές] και προτίθεται να παρατείνει τη διαμονή του για σύντομο χρόνο» καταθέτει αίτηση παράτασης, η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει τους τρεις μήνες, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του παραπάνω άρθρου. Οι περιορισμοί που τίθενται, και σε αυτή την περίπτωση, αφορούν το σκοπό της παραμονής, την ύπαρξη ή μη επαρκών μέσων συντήρησης της εγκυρότητα και τη διάρκεια ισχύος των ταξιδιωτικών εγγράφων, την ύπαρξη ή μη εγγυήσεως επανεισόδου στη χώρα προέλευσης ή ιθαγένειας, τη πρόθεση μακράς

¹³¹ Ν. Σακελλαρίου, *Το Σύστημα Πληροφοριών ...* οπ.π. σελ. 34

παραμονής και την συνδρομή λόγων που αφορούν τη δημόσια τάξη και ασφάλεια της χώρας, την προστασία της δημόσιας υγείας.

- 1) Παραμονή για εργασία, άρθρο 13, παρ. 1, **διάρκεια 1- 5 έτη** υπό προϋποθέσεις
- 2) Παραμονή αορίστου διαρκείας, άρθρο 13, παρ. 4, όταν ο αλλοδαπός έχει συμπληρώσει 15 και πλέον έτη νόμιμης παραμονής και εργασίας στη χώρα. Σε αυτή και την προηγούμενη περίπτωση η Ζ. Παττασιώπη-Πασιά¹³² «διακρίνει τριών ειδών άδειες παραμονής για εργασία». Η πρώτη περιλαμβάνει την «ετήσια άδεια», με τον όρο ότι θα πρέπει να ανανεώνεται κάθε έτος και μέχρι πέντε έτη. Η δεύτερη αφορά την «άδεια παραμονής διεισδυτικής διάρκειας» και αναφέρεται στις περιπτώσεις αλλοδαπών που επιθυμούν να παραμείνουν εργαζόμενοι στη χώρα πλέον της πενταετίας. Τέλος η τρίτη κατηγορία αναφέρεται στις άδειες παραμονής και εργασίας «αόριστης διάρκειας, η οποία δύναται να χορηγείται στον αλλοδαπό εργαζόμενο από τον ΥΔΤ [Υπουργό Δημοσίας Τάξεως] μετά 15ετή συνολική νόμιμη παραμονή και κοινωνική ασφάλιση σε φορέα κύριας ασφάλισης για 120 μήνες».
- 3) Παραμονή μελών οικογένειας- οικογενειακή συνένωση, άρθρο 14, παρ. 1,2,3, η διάρκεια της παραμονής των μελών της οικογένειας προσδιορίζεται από τη διάρκεια της άδειας παραμονής του δικαιούχου. Στην παράγραφο 2 του παραπάνω άρθρου προσδιορίζεται ότι «ως μέλη οικογένειας θεωρούνται ο σύζυγος και τα κάτω του 18^{ου} έτους της ηλικίας άγαμα τέκνα του και οι γονείς του, εφόσον προ της άφιξης του αλλοδαπού συνοικούσαν και συντηρούνταν από τον ίδιο». Και στην παρ. 3 προβλέπεται ότι «στους ανωτέρω χορηγείται ειδική άδεια παραμονής, η οποία ακολουθεί, όσον αφορά την ισχύ και την ανανέωση ή ανάκληση, την τύχη της άδειας παραμονής του προσώπου από το οποίο και προσκλήθηκαν». Η παρατήρησή μας αφορά τη διάκριση ανάμεσα στην ειδική άδεια παραμονής των μελών της οικογένειας και σε εκείνη του δικαιούχου. Προφανώς, στα μέλη της οικογένειας χορηγείται άδεια παραμονής, χωρίς δικαίωμα εργασίας, και για όσο διάστημα βρίσκεται σε ισχύ η άδεια παραμονής και εργασίας του δικαιούχου. Επομένως η ζωή

¹³² Ζ. Παττασιώπη- Πασιά, *Τα δικαιώματα των αλλοδαπών...* οπ.π. σελ. 63-64

2000, κρατούνταν στη Δικαστική Φυλακή του Κορυδαλλού αλλοδαποί «για πολλούς μήνες μετά την έκτιση της ποινής τους» με το αιτιολογικό ότι εκκρεμούσε «η εκτέλεση της απέλασης» που διατάχθη από το αρμόδιο Δικαστήριο. Η στέρηση του δικαιώματος απόλυσης πρώην κρατουμένου αλλοδαπού, όπως αναπτύσσεται στο πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη, συνέβηκε επειδή η Δικαστική Φυλακή Κορυδαλλού στερούνταν «ειδικού χώρου κράτησης» για τις περιπτώσεις των αλλοδαπών που είχαν εκτίσει την ποινή τους και υπήρχε σε βάρος τους απόφαση απέλασης. «Η επ' αόριστον κράτηση, σύμφωνα με τις σωφρονιστικές αρχές, προκύπτει ως άμεσο αποτέλεσμα» του άρθρου 12, παρ. 1 του Ν. 2721/1999 στο οποίο ορίζεται ότι «ο αλλοδαπός, μέχρι την απέλασή του, εξακολουθεί να παραμένει κρατούμενος σε ειδικούς χώρους των καταστημάτων κράτησης ή θεραπευτικών καταστημάτων» και παρά το γεγονός ότι το «άρθρο 74 παρ.1 Π.Κ. [Ποινικός Κώδικας], εδ. γ', προσδιορίζει τον χρόνο εκτέλεσης της δικαστικής απέλασης ως εξής: «Η απέλαση εκτελείται αμέσως μετά την έκτιση της ποινής ή την απόλυση από τις φυλακές». Επομένως το πρόβλημα, για τις αρχές της χώρας, δεν είναι ο χώρος κράτησης των υπό απέλαση αλλοδαπών, αλλά αυτή καθαυτή η κράτησή τους, το χρονικό διάστημα της οποίας δεν προσδιορίζεται. Σε αυτή τη διαπίστωση κατέληξε και ο Συνήγορος του Πολίτη υποστηρίζοντας ότι είναι προφανής «η υπέρβαση του σκοπού της διασφάλισης της απέλασης». Με διαφορετική διατύπωση γίνεται προφανής «η παραβίαση της αναγκαίας αναλογίας μεταξύ της στέρησης της προσωπικής ελευθερίας και του διασφαλιζομένου μέτρου της απέλασης». Ως προς αυτό αναφέρεται χαρακτηριστικά η περίπτωση πέντε (5) Κούρδων που αφού εξέτισαν την ποινή των δεκαπέντε (15) ημερών που τους επεβλήθη για παράνομη είσοδο στη χώρα, παρέμειναν «έγκλειστοι για διάστημα άνω των 5 μηνών στη Δικαστική Φυλακή Ιωαννίνων επειδή η απέλασή τους είναι αδύνατη λόγω του διεθνούς αποκλεισμού του Ιράκ». Επανερχόμενοι στην αρχική μας θέση μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι πράγματι οι παραπάνω περιπτώσεις αλλοδαπών έτυχαν ανεπιεικούς μεταχείρισης επειδή ήταν «χωρίς χαρτιά».

Η στέρηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε βάρος αλλοδαπού σε όλη τη διάρκεια της διαδικασίας απέλασής του δεν αφορά μόνο τις περιπτώσεις εκείνων που βρίσκονται παράνομα στη χώρα. Το πρόβλημα δημιουργείται από το γεγονός ότι ο αλλοδαπός παραμένει στην ουσία κρατούμενος χωρίς

σε βάρος του να συντρέχουν κατηγορίες. Μπορεί, επομένως, να υποστηριχθεί ότι η επικείμενη απέλαση του αλλοδαπού, στην πρακτική των αρμοδίων αρχών, ισοδυναμεί με ποινή που επιβάλλει στερητικά της ελευθερίας μέτρα. Σε τελική ανάλυση, όπως επισημαίνεται στο παραπάνω πόρισμα¹³⁵, «η στέρηση της ελευθερίας όταν δεν αποτελεί κατεγνωσμένη από το αρμόδιο δικαστήριο ποινή (*nulla poena sine processu*, άρθρ. 7 παρ. 1 σε συνδ. με άρθρο 96 παρ. 1 Σ) αλλά, αντιθέτως επιβάλλεται μετά την έκταση της ποινής, προς απλή διασφάλιση ενός μέτρου ασφαλείας, όπως είναι η δικαστική απέλαση κατά την κρατούσα άποψη, μπορεί να θεωρηθεί σύμφωνη με το Σύνταγμα μόνον εάν τηρεί το απολύτως αναγκαίο μέτρο (ως προς τους όρους και τη διάρκειά της). Άλλως, αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας και της αξίας του ανθρώπου (2 παρ. 1Σ)». Στη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 του Συντάγματος προβλέπεται ότι «ο σεβασμός και η προστασία της αξίας της ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας». Υπονοείται ότι αυτή η υποχρέωση της Πολιτείας δεν περιορίζεται στα πρόσωπα που φέρουν την ιδιότητα του πολίτη, επομένως περιλαμβάνει και τους μετανάστες ανεξάρτητα από το γεγονός της νόμιμης ή όχι διαμονής τους στη χώρα, ανεξάρτητα ακόμα και από το ενδεχόμενο της δίωξής τους, δεδομένου ότι η ιδιότητα του κατηγορουμένου δεν αίρει την υποχρέωση προστασίας «της αξίας του ανθρώπου». Ο Ι. Φαρσεδάκης¹³⁷, αναφερόμενος στον ανακριτικό ρόλο, υποστηρίζει σχετικά ότι «η υποχρέωση της πολιτείας να επιβάλλει κυρώσεις στους παραβάτες των κανόνων της έχει όρια, ακόμα και όταν κρίνεται απαραίτητη η παραβίαση ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου σε περίπτωση κάποιας ποινικής παράβασης». Τα όρια αυτά προσδιορίζονται από το σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου που αποτελούν τις κατευθυντήριες γραμμές για την ερμηνεία και εφαρμογή όλων των διατάξεων του Συντάγματος που αναφέρονται στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα που θεωρούνται θεμελιώδη.

¹³⁵ Εν κατακλείδι η πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη, όπως καταγράφεται στο συγκεκριμένο πόρισμα, είναι η «συμπλήρωση της συγκεκριμένης διάταξης με τη θέσπιση ενός εύλογου χρονικού ορίου πέραν του οποίου θα προβλέπεται ρητώς ότι η κράτηση θα αντιακθίσταται με περιοριστικούς όρους κατά την κρίση του οικείου Συμβουλίου Πλημμελειοδικών».

¹³⁷ Ι. Φαρσεδάκης, Ανακριτική Δικαιώματα του Ανθρώπου και Εγκληματογένεση, σελ. 37-38

Η επαναπροώθηση¹³⁸ πάλι εντάσσεται στα περιοριστικά μέτρα αλλά αποτελεί μια διαφορετική περίπτωση. Αφορά τους αλλοδαπούς που παράνομα εισέρχονται στη χώρα, εκείνους στους οποίους έχει απαγορευθεί η είσοδος στη χώρα επειδή θεωρούνται ανεπιθύμητοι, σύμφωνα με τα άρθρα 10 και 11 του ν.1975/1991, τις περιπτώσεις εκείνων που, σύμφωνα με το άρθρο 18 παρ. 5 του ίδιου νόμου στους οποίους δεν εγκρίθηκε ή δεν ανανεώθηκε η άδεια παραμονής και τέλος, όσους παραμένουν στη ζώνη διερχομένων (transit) χωρίς να φροντίσουν για την άμεση αναχώρησή τους. Σχετικά με την αποτελεσματικότητα του μέτρου η Ζ. Παπασιώπη-Πασιά¹³⁹ παρατηρεί ότι «δεν είναι πάντοτε πραγματοποιήσιμη» η επαναπροώθηση ενός παράνομα εισερχομένου αλλοδαπού στη χώρα προέλευσης και τούτο γιατί πολλές φορές αυτοί προέρχονται από μη γειτονικές χώρες και επομένως η επιστροφή τους γίνεται δύσκολη. Ταυτόχρονα, όσον αφορά την επαναπροώθηση παράνομα εισερχομένων αλλοδαπών σε γειτονικές χώρες, «προσκρούει στην άρνηση των χωρών αυτών να τους ξαναδεχθούν αφού δεν αποδεικνύεται ότι από το έδαφός τους εισήλθαν παράνομα στη χώρα μας, επειδή δεν διαθέτουν νόμιμα χαρτιά που να αποδεικνύουν το γεγονός».

Στο σημείο αυτό θεωρούμε σημαντικό να διευκρινίσουμε ότι παράλληλα με το μέτρο της επαναπροώθησης, λειτουργεί, σε ειδικές περιπτώσεις, και η αρχή της μη επαναπροώθησης. Η μη επαναπροώθηση αλλοδαπού στη χώρα προέλευσης αφορά τους πολιτικούς πρόσφυγες. Αντίθετα, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η ίδια συγγραφέας, «για τους οικονομικούς πρόσφυγες ισχύει η αρχή της άμεσης επαναπροώθησης». Παραμένει, επομένως, άγνωστο αν στις περιπτώσεις της άμεσης επαναπροώθησης αλλοδαπού «λαμβάνεται υπόψη η πιθανότητά του να διωχθεί», να βασανιστεί ή να υποστεί ταπεινωτική μεταχείριση από τις αρχές της χώρας προέλευσης και τούτο παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα έχει κυρώσει με το νόμο 1782/1988

¹³⁸ Ξ. Πετρινιώτη, «Σύμφωνα με τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης, το Δεκέμβριο του 1991 υπήρχαν 70.000 Αλβανοί στην Ελλάδα ενώ κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους επαναπροωθήθηκαν στην Αλβανία 84.529. Για το 1992 ο αριθμός των απελαθέντων με συνοπτικές διαδικασίες ανήλθε, σύμφωνα πάντα με το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στους 379.259», σελ. 17

¹³⁹ Ζ. Παπασιώπη-Πασιά, *Τα δικαιώματα των αλλοδαπών...* οπ.π. σελ. 51-52

τη Διεθνή Σύμβαση «κατά των βασανιστηρίων και λοιπών τρόπων απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας του 1984», στο άρθρο 3 της οποίας αναφέρεται ότι «κανένα κράτος- μέλος δεν θα απελαύνει, δεν θα επαναπροωθεί ούτε θα εκδίδει πρόσωπο σε άλλο κράτος, όπου υπάρχουν ουσιώδεις λόγοι να πιστεύεται ότι αυτό το πρόσωπο κινδυνεύει να υποστεί βασανιστήρια»¹⁴⁰

Πέρα όμως από το μέτρο της επαναπροώθησης θεσπίζονται αυστηρά περιοριστικά μέτρα για κατηγορίες αλλοδαπών. Τα μέτρα αυτά αποσκοπούν στην ενίσχυση του ασκούμενου ελέγχου ή και στη δημιουργία αντικινήτρων παραμονής των μεταναστών. Με τούτο εννοούμε είτε την εθελούσια εγκατάλειψη της χώρας είτε την αναγκαστική αποχώρηση του αλλοδαπού, με δεδομένη και την ευκολία υπερβάσης των περιοριστικών όρων που τίθενται. Από το περιεχόμενο του άρθρου 26, παρ. 1 και 2, ο **περιορισμός** μπορεί να οριστεί ως περιστολή δικαιωμάτων που μπορούν να επιβάλλουν οι αρμόδιες αρχές, εν προκειμένω το Υπουργείο Δημοσίας Τάξεως, με την επίκληση «λόγων δημοσίου συμφέροντος» (παρ. 2).

α) Μορφές περιορισμών

Περιλαμβάνονται οι περιορισμοί που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο και εφαρμόζονται στο εσωτερικό της χώρας. Ειδικότερα αφορούν τη διαμονή και εγκατάσταση και την άσκηση επαγγέλματος:

- 1) Διαμονής και εγκατάστασης σε ορισμένες γεωγραφικές περιοχές της χώρας. Σύμφωνα με το άρθρο 26, παρ.1 του Ν. 1975/91 «δύναται να απαγορεύεται η διαμονή ή η εγκατάσταση αλλοδαπών- αλλογενών σε ορισμένες γεωγραφικές περιοχές της χώρας», που μπορούμε να υποθέσουμε ότι συνδέονται με τη εθνική της ασφάλεια. Ενδιαφέρον παρουσιάζει ότι ο περιορισμός αυτός αφορά τους αλλοδαπούς που επιπλέον προσδιορίζεται ως αλλογενείς. Κατά συνέπεια, επιτρέπεται η εγκατάσταση στους αλλογενείς, παρόλο, που όπως προκύπτει από τον παραπάνω προσδιορισμό θεωρούνται και αυτοί αλλοδαποί, σύμφωνα με το σχήμα αλλοδαπός- αλλογενής, αλλοδαπός- ομογενής. Ο

προσδιορισμός αυτός πέρα από το διάκριση που επιχειρεί, ως προς το γένος, ανάμεσα στις δύο κατηγορίες, αποτελεί, είτε στη μια περίπτωση είτε στην άλλη, μορφή στιγματισμού, στο βαθμό που συνεπάγεται διάκριση από τον μόνιμα εγκατεστημένο πληθυσμό των ημεδαπών. Το πλέον ίσως σημαντικό είναι ότι η κατηγορία των αλλοδαπών- αλλογενών, συνδέεται με πραγματικούς και φανταστικούς κινδύνους που απειλούν τη χώρα και επομένως γίνεται αντικείμενο του κοινωνικού ελέγχου¹⁴¹.

- 2) Διαμονής και εγκατάστασης σε ορισμένες γεωγραφικές περιοχές, άσκησης ορισμένου επαγγέλματος και υποχρέωσης για εμφάνιση του αλλοδαπού στις αστυνομικές αρχές, σύμφωνα με το άρθρο 26, παρ. 2 του Ν. 1975/91 («Ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης δύναται να επιβάλλει σε συγκεκριμένο αλλοδαπό, για λόγους δημόσιου συμφέροντος, περιορισμούς που αναφέρονται ιδίως στην εγκατάσταση, διαμονή μετάβαση σε ορισμένους τόπους, άσκηση ορισμένου επαγγέλματος ή υποχρέωση εμφάνισής του στις αστυνομικές αρχές»). Το μέτρο αυτό, όπως προκύπτει από το περιεχόμενο της διάταξης, μπορεί να έχει ειδικό και γενικό χαρακτήρα. Μπορεί εξίσου να αφορά συγκεκριμένες περιπτώσεις αλλοδαπών αλλά και το σύνολο του «αλλογενούς» πληθυσμού, στο βαθμό που ο «λόγος» (άρθρο 26, παρ. 2) του περιορισμού μπορεί να έχει διευρυμένη και γενική σημασία, επομένως να λειτουργεί ως απαγόρευση. Το σημαντικό είναι ότι οι πρόσθετοι περιορισμοί δυσκολεύουν τις προϋποθέσεις νόμιμης εγκατάστασης των αλλοδαπών και εξασφάλισης των μέσων συντήρησης των ιδίων και των μελών των οικογενειών τους. Στην ουσία αυτό που δημιουργείται είναι η εικόνα ενός προσώπου ή μιας κατηγορίας προσώπων που βρίσκονται σε καθεστώς διαρκούς επιτήρησης και τα οποία διαμένουν στη χώρα μέχρι τη στιγμή που θα κληθούν να την εγκαταλείψουν.

Ο περιορισμός του δικαιώματος της μετακίνησης στο εσωτερικό της χώρας δεν λειτουργεί ανεξάρτητα από τους περιορισμούς μετακινήσεων που έχουν θεσμοθετηθεί με τη Συνθήκη Schengen. Αποτελεί όμως και αντίφαση γιατί αποδεικνύει ότι ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. δεν ακυρώνει τη

¹⁴⁰ Ζ. Παπασιώπη- Πασιά, *Τα δικαιώματα των αλλοδαπών...* οπ.π. σελ. 52-53

βούληση του εθνικού νομοθέτη που γίνεται κυρίαρχος και μπορεί να προβλέπει και να θεσμοθετεί ελέγχους και περιορισμούς εντός των συνόρων του, στα πλαίσια προστασίας της εδαφικής ακεραιότητας. Από μια άποψη, ανάλογοι περιορισμοί μετακινήσεων αλλοδαπών πολιτών εντός των συνόρων λειτουργούν ενισχυτικά σε εκείνους που προβλέπονται για τις προϋποθέσεις εισόδου στη χώρα. Από μια άλλη άποψη, με τον τρόπο αυτό είναι πιθανό, ότι επιχειρείται η αντιμετώπιση των συνεπειών «της κατάργησης των ελέγχων στα «εσωτερικά» σύνορα των κρατών μελών, που δημιουργούν «αναπόφευκτα καινούργιες ευκαιρίες νοθείας και λαθρεμπορίου κάθε είδους»¹⁴². Σε κάθε περίπτωση η ενίσχυση των «εσωτερικών» ελέγχων και περιορισμών των μετακινήσεων αλλοδαπών πολιτών αποδεικνύει ότι «η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, των υπηρεσιών, των κεφαλαίων και των προσώπων» υπάρχει ως ιδεατή κατάσταση περισσότερο παρά ως πραγματικότητα.

β). Η Διοικητική Απέλαση (άρθρο 27 Ν.1975/91)

Όπως προβλέπεται στο άρθρο 27, παρ. 1, εδαφ. α του Ν.1975/91, το μέτρο τη διοικητικής απέλασης αλλοδαπού εφαρμόζεται σε περίπτωση που αυτός έχει «καταδικασθεί σε κάθειρξη ή φυλάκιση και εφόσον η απέλασή του δεν διατάχθηκε από το αρμόδιο δικαστήριο». Επομένως, η διοικητική απέλαση, αποτελεί συνέπεια μιας δικαστικής απόφασης, παρόλο που προβλέπεται σε αυτήν. Το σημαντικότερο όμως είναι ότι η απόφαση για την απέλαση του αλλοδαπού λαμβάνεται από διοικητικές υπηρεσίες, όπως το Υπουργείο Δημοσίας Τάξεως και η Αστυνομία. Οι καταδικαστικές αποφάσεις λοιπόν δεν έχουν αναγκαία συνέπεια την απέλαση του δράστη- αλλοδαπού. Ως εκ τούτου η απέλαση μπορεί να θεωρηθεί ως εξωδικαστική απόφαση που συνδέεται περισσότερο με την ιδιότητα του «αλλοδαπού- αλλογενούς» και λιγότερο με την πράξη για την οποία καταδικάστηκε. Εν κατακλείδι, η απέλαση, ως μέτρο αποκλεισμού των αλλοδαπών, αποτελεί συνέπεια μιας καταδικαστικής απόφασης από αρμόδιο δικαστήριο, που μπορεί να περιλαμβάνει από ένα κακούργημα έως μια τροχαία παράβαση και λαμβάνεται από εξωδικαστηριακά όργανα. Εκείνο, όμως, που δεν διευκρινίζεται είναι αν το δικαίωμα των 24 ωρών που προβλέπεται στο άρθρο 27, παρ. 3 του Ν.1975/91, προκειμένου ο

¹⁴¹ Ε. Λαμπροπούλου οπ.π. σελ. 19

αλλοδαπός να «προβάλει τις αντιρρήσεις του», αφενός επαρκεί και αφετέρου ισοδυναμεί με το δικαίωμα ένστασης/ προσφυγής κατά της απόφασης απέλασης. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου, ο αλλοδαπός «δικαιούται να προσφύγει εντός ανατρεπτικής προθεσμίας 3 ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης». Παραμένει επίσης ανοικτό το ζήτημα της επαρκούς και έγκαιρης ενημέρωσης των αλλοδαπών προκειμένου για την άσκηση των δικαιωμάτων τους. Σε αυτή την κατεύθυνση σημαντική είναι η παρατήρηση της Ζ. Παπασιώπη- Πασιά¹⁴³ σχετικά «με τον τρόπο με τον οποίο γνωστοποιείται η απόφαση περί απέλασης και ειδικότερα η γλώσσα στην οποία είναι συντεταγμένο το έγγραφο της απόφασης», επισημαίνοντας ότι στο Ν.1975/1991 δεν αναφέρεται «αν η απόφαση θα πρέπει να είναι συντεταγμένη σε γλώσσα την οποία να μπορεί να κατανοεί ο απελαυνόμενος», ούτε «αν η απόφαση θα είναι γραπτή».

Οι απελάσεις κατόχων αδειών παραμονής προβλέπονται επίσης στο άρθρο 27, παρ. 5 του Ν.1975/ 1991, , χωρίς να είναι πάντοτε σαφείς οι λόγοι. Η εφαρμογή των Προεδρικών Διαταγμάτων 358 και 359/ 1997 όχι μόνο δεν ανέστειλαν, αλλά ενέτειναν τις απελάσεις αλλοδαπών της παραπάνω περίπτωσης. Τούτο προκύπτει από το 6634/1- 652659/ 11.11.1999 έγγραφο του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως προς τον Συνήγορο του Πολίτη, όπου αναπτύσσεται η επιχειρηματολογία ότι «στα πλαίσια εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας, διεξάγονται έλεγχοι με στόχο την απομάκρυνση των παράνομα διαμενόντων στη χώρα αλλοδαπών». Εμμέσως πλην σαφώς γίνεται λόγος για εκκαθαριστικές επιχειρήσεις ("σκούπα") που σκοπό έχουν να μειώσουν τον αριθμό των μεταναστών που ζουν στη χώρα.

Οι απελάσεις αλλοδαπών που εκπρόθεσμα κατέθεσαν αίτηση για τη χορήγηση άδειας παραμονής προς την Ειδική Επιτροπή του άρθρου του Π.Δ. 359/ 1997 παραμένει ένα ζήτημα. Η παράδοχή στο ίδιο παραπάνω έγγραφο ότι «η Υπηρεσία μας αντιμετωπίζει ευνοϊκά τις προσφυγές κατά των αποφάσεων απέλασης αλλοδαπών οι οποίοι έχουν υποβάλλει αίτημα στην ως άνω Επιτροπή για την χορήγηση της εν λόγω κάρτας», δεν καταργεί τις

¹⁴² Γ. Νικολόπουλος, Κράτος, Ποινική Εξουσία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, σελ. 166

περιπτώσεις όπου, παρόλα αυτά, έγιναν απελάσεις. Το σημαντικότερο ίσως στοιχείο στην τελευταία περίπτωση είναι, ότι σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 5, παρ. 2 του Π.Δ. 359/ 1997 «κατά τον χρόνο που θα μεσολαβεί από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης της παρ. 1 του άρθρου 2 του παρόντος [προς την Ειδική Επιτροπή] μέχρι την ημερομηνία χορήγησης της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας ή μέχρι την ημερομηνία κοινοποίησης της απόφασης απόρριψης του σχετικού αιτήματος, καθώς και κατά τη διάρκεια της ισχύος της δεκαπενθήμερης αποκλειστικής προθεσμίας άσκησης της προσφυγής του προηγούμενου εδαφίου, προσωρινό τίτλο παραμονής του αλλοδαπού θα αποτελεί σχετική πιστοποίηση της κατάθεσης της αίτησης εκ μέρους της αρμόδιας υπηρεσίας του ΟΑΕΔ». Επομένως οι αποφάσεις απέλασης που αναφέρονται στο παραπάνω έγγραφο του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως είτε αγνοούν είτε δεν λαμβάνουν υπόψη τους τα σχετικώς οριζόμενα. Μπορούμε μάλιστα να υποθέσουμε ότι η "ευνοϊκή μεταχείριση" συμβαίνει εξαιτίας της υποβολής αίτησης από τον αλλοδαπό προς την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5 του Π.Δ. 359/ 1997 και όχι εξαιτίας της συνέπειας της που είναι η απόκτηση προσωρινού τίτλου παραμονής.

Ανάλογη κριτική έχει γίνει στο άρθρο 27 παρ. 6 του Ν.1975/91 συμφώνα με την οποία ο Υπουργός Δημοσίας Τάξεως δύναται να διατάξει την κράτηση υπό απέλαση αλλοδαπού μέχρι την απομάκρυνσή του από τη χώρα, για λόγους δημοσίου συμφέροντος και εφόσον αυτός «εκ των εν γένει περιστάσεων κρίνεται ύποπτος φυγής ή επικίνδυνος για τη δημόσια τάξη». Όπως παρατηρεί η Ζ. Παπασιώπη- Πασιά¹⁴⁴ η συγκεκριμένη διάταξη «αντιστρατεύεται» εκείνη της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, όπως και εκείνη του άρθρου 6 παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «κανένας δεν συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται χωρίς αιτιολογημένο δικαστικό ένταλμα». Όπως έχουμε αναφέρει παραπάνω, η διοικητική απέλαση είναι εξωδικαστική πράξη και επομένως δεν προϋποθέτει «δικαστικό έλεγχο ή εισαγγελικό ένταλμα». Θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι η μεταχείριση των αλλοδαπών, ανεξάρτητα αν αυτοί εισήλθαν και διαμένουν νόμιμα στη

¹⁴³ Ζ. Παπασιώπη- Πασιά, *Τα δικαιώματα των αλλοδαπών...* οπ.π. σελ. 55-56

χώρα ή όχι, δημιουργεί μια καινούργια πρακτική που αφορά τόσο το δίκαιο όσο και τη δημόσια διοίκηση. Το γεγονός, ενδεχομένως, ότι αυτοί αποτελούν "αλλότρια", "αλλογενή" στοιχεία, σύμφωνα με τον ορισμό που υιοθετεί ο Ν. 1975/1991, σε συνδυασμό με την άγνοια της γλώσσας που στερεί την ενημέρωση και την επικοινωνία, και τον αποκλεισμό από την πρόσβαση σε υπηρεσίες "διευκολύνει" είτε την σε βάρος τους λήψη αποφάσεων και μέτρων είτε την επιλεκτική παράκαμψη δικαιικών κανόνων που σε άλλη περίπτωση θα αποτελούσε σοβαρή παράλειψη της διοίκησης.

6. Η καταγραφή και νομιμοποίηση των αλλοδαπών σύμφωνα με τα Π.Δ. 358 & 359/1997, 241 & 242/ 1998 και του Ν.2713/1999

α). Σύντομη ιστορική ανασκόπηση

Σύμφωνα με τον Α. Κόντη¹⁴⁵, στο τέλος της δεκαετίας του 1990 είχε σχηματισθεί «σταδιακά ένα ποσοτικά υψηλό σώμα ΑΕΔ [Αλλοδαπό Εργατικό Δυναμικό] και μέχρι το 1996 η κυβέρνηση τηρεί στάση αναμονής και απραξίας, όπως και οι άλλοι κοινωνικοί εταίροι». Την ίδια περίοδο οι Α. Καρασαββόγλου, Δ. Μαδυτινός, Μ. Νικολαΐδης και Δ. Κατσορίδας σε μελέτη τους¹⁴⁶ εκτιμούν ότι η παράνομη μετανάστευση «φθάνει συνολικά τις 350.000 με 400.000 άτομα. Το Υπουργείο Εξωτερικών υπολογίζει ότι φιλοξενούμε, σχεδόν, 500.000-600.000 αλλοδαπούς που βρίσκονται παράνομα στη χώρα. Το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης εξ άλλου υπολογίζει τον αριθμό των αλλοδαπών που διαμένουν στην Ελλάδα σε 471.485. Από αυτούς οι αλλοδαποί με άδεια παραμονής ανέρχονται σε 76.200 άτομα, ενώ όσοι έχουν άδεια εργασίας είναι 27.236. Υπολογίζεται ότι οι παράνομοι είναι 395.285 άτομα, αλλά όπως οι αρμόδιοι αναγνωρίζουν ο αριθμός αυτός δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα». Τα στοιχεία για τις επιμέρους εθνότητες επίσης διαφέρουν. Οι ίδιοι συγγραφείς αναφέρουν ότι, σύμφωνα με το Υπουργείο Δημοσίας

¹⁴⁴ Ζ. Πατσιαιώπη-Πασιά, *Τα δικαιώματα των αλλοδαπών...* οπ.π. σελ 56

¹⁴⁵ Α. Κόντης, *Η Νομιμοποίηση Παράνομων Οικονομικών Μεταναστών*, σελ. 468

¹⁴⁶ Α. Καρασαββόγλου, Δ. Μαδυτινός, Μ. Νικολαΐδης, Δ. Κατσορίδας, *Ξένοι εργάτες στο Νομό Καβάλας*, σελ. 9

Τάξεως, ο αριθμός των Αλβανών μεταναστών που παρέμεναν παράνομα στη χώρα, την ίδια περίοδο, υπολογίζονταν στις 200.000, ενώ ο πληθυσμός των Πολωνών εργατών χωρίς άδεια εργασίας ανέρχονταν μεταξύ 80.000 και 100.000. Η ασάφεια γύρω από τον αριθμό μεταναστών που παράνομα διέμεναν στη χώρα την παραπάνω περίοδο, συνέβαλε στην ανάπτυξη διαφορετικών στάσεων σχετικά με το ζήτημα της νομιμοποίησής τους. Όπως για παράδειγμα οι ενώσεις των εργαζομένων¹⁴⁷, οι οποίες από την πλευρά τους είχαν κάθε λόγο να υποστηρίζουν τη νομιμοποίηση των μεταναστών και την ίση μεταχείριση στις αποδοχές και την κοινωνική ασφάλιση. Το 1996 ψηφίστηκε ο Ν.2434 με βάση τον οποίον η κυβέρνηση αναλάμβανε την υποχρέωση σε διάστημα «ενός μηνός από την ψήφιση του νόμου να συγκροτήσει ειδική επιτροπή ευρείας σύνθεσης- 14 μελών- από κοινωνικούς και κρατικούς φορείς, στην οποία προστέθηκαν αργότερα και εκπρόσωποι μεταναστευτικών οργανώσεων, με αντικείμενο τον καθορισμό των προϋποθέσεων για την καταγραφή και τη νόμιμη διαμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα». Στη συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου στις 27/6/1997 «αποφασίστηκε η εξαίρεση από το πρόγραμμα υπηκόων όμορων χωρών», δηλαδή Αλβανών, Βούλγαρων και Ρουμάνων, οι οποίοι, όμως, όπως είδαμε παραπάνω, αποτελούσαν την πλειοψηφία των μεταναστών στην Ελλάδα, σύμφωνα με τα στοιχεία του προγράμματος καταγραφής αλλοδαπών του 1998¹⁴⁸. Σε μεταγενέστερη συνεδρίαση, στις 5/9/1997, που έγινε μετά τις αντιδράσεις που προκάλεσε η προηγούμενη απόφαση, το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε «να ανακαλέσει την εξαίρεση που είχε επιβάλλει και ακολουθώντας την συμπεριφορά του εκκρεμούς, να υιοθετήσει μια ευρύτερη

¹⁴⁷ Ο Α. Κόντης αναφέρει σχετικά ότι το Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο της Αθήνας (ΕΚΑ) κράτησε θετική στάση στην «πλήρη νομιμοποίηση του παράνομου ΑΕΔ με προτάσεις για παράταση της προθεσμίας καταγραφής, αποσύνδεση της κάρτας μακράς διάρκειας με σταθερό εργοδότη, υπαγωγή στο πρόγραμμα νομιμοποίησης αλλοδαπών είτε εργάζονται είτε αναζητούν εργασία, χορήγηση κάρτας εργασίας ανεξάρτητα από επάγγελμα ή ειδικότητα, συμπερίληψη στο πρόγραμμα και των αλλοδαπών που εργάζονται στην αγροτική οικονομία κ.α.». Ανάμεσα στα βασικά αιτήματα του ΕΚΑ ήταν ο «έλεγχος της μεταναστευτικής ροής», που συνεπάγονταν την ένταση των συνοριακών ελέγχων «κατά τη διάρκεια της προθεσμίας καταγραφής», αλλά και η ισότιμη μεταχείριση όσον αφορά τα εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα «με τον Έλληνα εργαζόμενο για λόγους ανθρωπιστικούς», αλλά και γιατί αυτός είναι «ο μόνος τρόπος περιορισμού της απασχόλησης αλλοδαπών σε βάρος Ελλήνων εργαζομένων», Α. Κόντης, οπ.π. σελ.465

¹⁴⁸ Τ. Καβουνίδη, οπ.π. σελ. 31

θεώρηση του μεταναστευτικού ζητήματος»¹⁴⁹. Ανάμεσα στις σημαντικές αποφάσεις εκείνης της συνεδρίασης ήταν και τροποποίηση του Ν.1975/1991, «προς την κατεύθυνση της άμβλυνσης των αυστηρών προϋποθέσεων εισόδου και παραμονής αλλοδαπών στην Ελλάδα». Οι καινούργιες κατευθύνσεις της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής αποτυπώθηκαν κατ' αρχήν στα Π.Δ. 358 και 359/97 για να ολοκληρωθούν εντέλει με τον Ν.2910/2001 ο οποίος αντικατέστησε τον 1975/91.

β) Οι σκοποί

Όπως προβλέπεται στο άρθρο 1 του Π.Δ. 358/1997 «σκοπός του παρόντος διατάγματος είναι η καταγραφή των αλλοδαπών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα και είτε απασχολούνται είτε αναζητούν απασχόληση». Σύμφωνα δε με το Π.Δ. 359/1997 «σκοπός του παρόντος διατάγματος είναι η αντιμετώπιση του προβλήματος της παράνομης οικονομικής μετανάστευσης, με την πρόβλεψη της διαδικασίας, των όρων και των προϋποθέσεων χορήγησης της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε αλλοδαπούς». Επομένως, στόχος των Π.Δ. 358 και 359/1997 ήταν η καταγραφή και νομιμοποίηση των αλλοδαπών, οι οποίοι χωρίς να πληρούν «τις νόμιμες προϋποθέσεις είτε εισόδου, είτε παραμονής, είτε απασχόλησης στη χώρα» βρίσκονταν «στην Ελληνική Επικράτεια κατά την ημερομηνία δημοσίευσης του παρόντος [δηλ. στις 28/11/1997]» και εργάζονταν ή είχαν την επιθυμία να εργαστούν, όπως ορίζεται στο άρθρο 1 παρ. 1 του Π.Δ.358/97. Το πρόγραμμα αφορούσε τους αλλοδαπούς που δεν ήσαν πολίτες κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως προς τις διαδικασίες που έπρεπε να ακολουθήσουν οι ενδιαφερόμενοι, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 2, παρ. 1 του Π.Δ. 358/1997, όφειλαν, κατ' αρχήν, να εμφανισθούν στο πλησιέστερο γραφείο του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) του τόπου διαμονής τους και να καταθέσουν αίτηση προσωρινής νομιμοποίησης της παραμονής και εργασίας τους στη χώρα. Η αρχική προθεσμία των αιτήσεων έληγε στις 31/5/1998 και η προθεσμία κατάθεσης των δικαιολογητικών στις 31/10/1998. Ζητούμενο αυτής της διαδικασίας, όπως

¹⁴⁹ Α. Κόντης, οπ.π. σελ. 469

υποστηρίζει ο Π. Λινάρδος- Ρυλμόν¹⁵⁰, ήταν να περιοριστεί η έλλειψη νομιμότητας που «αποτελεί προϋπόθεση για να πάρει η μετανάστευση τον χαρακτήρα μετακίνησης ενός εργατικού δυναμικού απόλυτα ελεγχόμενου, όχι μόνο σε σχέση με τις αμοιβές του, αλλά και σε σχέση με το σύνολο των συνθηκών ζωής του». Από αυτή την άποψη, ο ρόλος του κράτους στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης εξυπηρετεί σοβαρά ζητήματα και σκοπιμότητες που συνδέονται άμεσα με το καθεστώς των ημεδαπών εργαζομένων και τη διάρθρωση της απασχόλησης στις νέες εξελίξεις που διαμορφώνονται στην παραγωγή και επηρεάζονται από την αναπόφευκτη συμμετοχή αλλοδαπού εργατικού δυναμικού.

γ) Τα στάδια: Από τη “Λευκή” στη “Πράσινη Κάρτα”. Η διαδικασία προέβλεπε δύο στάδια- φάσεις. Όπως προβλέπεται στο άρθρο 2, παρ. 1 του Π.Δ.358/97, το πρώτο στάδιο περιλάμβανε τη χορήγηση της λεγόμενης “Κάρτας Προσωρινής Αδειας Παραμονής” (“Λευκή Κάρτα”), η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ.4 του ίδιου Π.Δ. είχε διάρκεια ισχύος μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1998, «ανεξαρτήτως του χρόνου χορηγήσεως αυτής».

Το δεύτερο στάδιο, όπως προβλεπόταν στο Π.Δ. 359/ 1997, άρθρο 2, παρ.1, περιελάμβανε τη χορήγηση “Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Διάρκειας” (“Πράσινη Κάρτα”)

Ι.Η “Λευκή κάρτα”

Τα δικαιολογητικά που προβλέπονταν για τη χορήγηση της “Λευκής κάρτας” σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 2 του Π.Δ.358/97, μπορούν να ενταχθούν στις παρακάτω κατηγορίες:

α) Προσωπικά στοιχεία:

πλήρη στοιχεία ταυτότητας, διαβατήριο ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο, δελτίο ταυτότητας ή οικογενειακό πιστοποιητικό μεταφρασμένο στα ελληνικά, διεύθυνση κατοικίας, εκπαιδευτικό επίπεδο, πιστοποιητικό υγείας, προηγούμενη απασχόληση βάσει αποδεδειγμένων προσόντων, ηλικία, οικογενειακή κατάσταση, εθνικότητα, χώρα προέλευσης, χρονική διάρκεια παραμονής στη χώρα

¹⁵⁰ Π. Λινάρδος- Ρυλμόν, *Αλλοδαποί εργαζόμενοι...* οπ.π. σελ. 21

β) Επαγγελματικά στοιχεία:

τα στοιχεία του εργοδότη, το είδος της εργασιακής σχέσης, βιβλιário ασφάλισης, αντίγραφο της σύμβασης εργασίας

γ) Στοιχεία Ποινικής Κατάστασης:

Πιστοποιητικό Ποινικού Μητρώου Τύπου Α, Πιστοποιητικό του Υπουργού Δημοσίας Τάξεως περί μη εγγραφής στον κατάλογο ανεπιθυμητών

Απαραίτητη προϋπόθεση ήταν η συμπλήρωση έντυπης αίτησης που διανέμονταν από τις κατά τόπους υπηρεσίες του ΟΑΕΔ. Με τη συμπλήρωση της αίτησης χορηγούνταν στους ενδιαφερόμενους "Βεβαίωση Τύπου Α", η οποία αποτελούσε έντυπο του ΟΑΕΔ και, όσον αφορά τα δικαιώματα παραμονής και εργασίας, αντικαθιστούσε τη "Λευκή Κάρτα" μέχρι την προσκόμιση των δικαιολογητικών και την έκδοσή της.

II. Η «πράσινη» κάρτα

α) Με τη λήξη της διάρκειας της "λευκής κάρτας", οι ενδιαφερόμενοι συμπλήρωναν «εις διπλούν το σχετικό έντυπο αίτησης/ δήλωσης χρώματος πρασίνου (Έντυπο Β)», όπως σχετικά αναφέρεται στην Ερμηνευτική Εγκύκλιο του Π.Δ. 359/97, με αριθ. Πρωτ.: Β102443/12-2-98 της Διεύθυνσης Απασχόλησης του ΟΑΕΔ. Στους αιτούντες χορηγούνταν "Βεβαίωση Πράσινης Κάρτας", ή αλλιώς "Βεβαίωση Τύπου Β", έντυπο του ΟΑΕΔ που, όσον αφορά τα δικαιώματα παραμονής και εργασίας αντικαθιστούσε, μέχρι τη συμπλήρωση των δικαιολογητικών, την "Πράσινη Κάρτα". Στο στάδιο αυτό προβλέπονταν, όπως ορίζεται στο άρθρο 2, παρ.1 του ίδιου Π.Δ., η προσκόμιση ενσήμων, στην περίπτωση σύμβασης εργασίας ή δελτίου παροχής υπηρεσιών, στην περίπτωση που ο αλλοδαπός παρέχει «ανεξάρτητες υπηρεσίες» ή απόδειξη πληρωμής στο ταμείο ασφάλισης αγροτών (ΟΓΑ) για όσους απασχολούνταν στην αγροτική οικονομία. Σε όλες τις περιπτώσεις το σύνολο των ενσήμων ή των ημερών εργασίας θα έπρεπε να είναι από σαράντα (40) και πλέον, «για το χρονικό διάστημα από 1^η Ιανουαρίου 1998 έως την ημερομηνία υποβολής των δικαιολογητικών». Το σύνολο των μεικτών αποδοχών που αντιστοιχούσαν σε 40 ημέρες

απασχόλησης ήταν 247.000¹⁵¹. Η κατάθεση των δικαιολογητικών θα έπρεπε να γίνει μέχρι τις 31/7/1998, σύμφωνα με την παραπάνω εγκύκλιο του ΟΑΕΔ, διαφορετικά, «στην περίπτωση που η απόφαση της Επιτροπής θα εκδίδονταν μετά την 31^η Ιουλίου 1998 επάνω στο έντυπο της βεβαίωσης [τη Βεβαίωση Τύπου Β/ Πράσινης Κάρτας] σημειώνεται η ένδειξη «ισχύει μέχρι...» και υπολογίζεται ένας πλέον μήνας (31.8.98)».

β) Η διάρκεια ισχύος της «πράσινης» κάρτας

Σύμφωνα με το άρθρο 3, παρ. 1,2,3 και 4 του Π.Δ. 359/1997 «η χρονική ισχύς της «Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Διάρκειας» κυμαίνεται από ένα (1) έτος έως τρία (3) έτη». Η κλιμάκωση της χρονικής ισχύος της Κάρτας Παραμονής εξαρτάτο και από άλλα στοιχεία, όπως «α) το είδος της εκτελούμενης εργασίας ή απασχόλησης του αλλοδαπού, καθώς και η διάρκεια παραμονής και εργασίας του στην Ελλάδα, β) η κατάσταση της αγοράς εργασίας γ) το γενικότερο συμφέρον της εθνικής οικονομίας». Μπορούμε να υποθέσουμε ότι, σε τελική ανάλυση, η διάρκεια της κάρτας παραμονής συνδεδεόταν περισσότερο με τους δύο τελευταίους λόγους και ότι ακόμα και στην περίπτωση που ο αλλοδαπός πληρούσε τις προϋποθέσεις της σταθερής και μόνιμης απασχόλησης και της επί μακρόν χρόνο παραμονής του στη χώρα δεν ήταν βέβαιο αν θα τύγχανε ευνοϊκότερης μεταχείρισης. Επομένως ο πρώτος όρος θα μπορούσε να ανατραπεί αν αποδεικνύονταν η σχέση των αλλοδαπών είτε με την αύξηση των ποσοστών ανεργίας είτε λ.χ. με την αύξηση της εγκληματικότητας, σε βαθμό που να απειλείται η κοινωνική συνοχή.

Σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για περιορισμένο αριθμό αλλοδαπών προβλεπόταν η χορήγηση Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Διάρκειας έως και πέντε (5) έτη. Συγκεκριμένα όπως προβλέπεται στην παρ. 5 του παραπάνω άρθρου «αλλοδαπός, ο οποίος, κατά τον χρόνο υποβολής της αρχικής αίτησης, πέραν των προϋποθέσεων του άρθρου 2 του παρόντος διατάγματος, διαμένει αποδεδειγμένα στην Ελλάδα τουλάχιστον για πέντε χρόνια και διαθέτει τους αναγκαίους πόρους προς κάλυψη των αναγκών στέγασης και συντήρησής του, μπορεί να λάβει κάρτα παραμονής μια

¹⁵¹ Το ανωτέρω ποσό ορίζεται από το ύψος του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη όπως αυτό αναπροσαρμόζεται κάθε φορά με τη Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας.

πενταετίας». Σε αυτή την περίπτωση, όπως ορίζεται στην επόμενη παρ.6 «ο αλλοδαπός της προηγούμενης παραγράφου μπορεί να ζητήσει, χάριν της ενότητας της οικογενείας του την μη απέλαση ή την έλευση και εγκατάσταση πλησίον του των μελών της οικογενείας του». Το πλεονέκτημα της οικογενειακής συνένωσης, που θα εξετάσουμε αναλυτικότερα παρακάτω, αποτέλεσε, μαζί με τη μακρόχρονη διαμονή και τη σταθερή εργασία, ένα από τα σημαντικότερα κριτήρια για τη μόνιμη εγκατάσταση του αλλοδαπού στη χώρα.

γ) Η διαδικασία χορήγησης της «πράσινης» κάρτας

Με την προσκόμιση όλων των δικαιολογητικών, ο φάκελος του αλλοδαπού, συνοδευόμενος με εισήγηση σχετικά με την χορήγηση "κάρτας παραμονής περιορισμένης διάρκειας" εισάγονταν προς συζήτηση στην επιτροπή του άρθρου 2, παρ.2 του Π.Δ. 359/1997. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην εν λόγω διάταξη, η επιτροπή αυτή συγκροτούνταν «από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων» και αποτελείτο «από τον Πρόεδρο αυτής, που μπορεί να είναι ή ένας Πρωτοδίκης ή Ειρηνοδίκης οριζόμενος κάθε φορά από τον Πρόεδρο Πρωτοδικών ή ένας ανώτερος υπάλληλος του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ή Οργανισμού εποπτευόμενου από το Υπουργείο αυτό [εν προκειμένω ο ΟΑΕΔ], και από έναν εκπρόσωπο της Υπηρεσίας Κοινωνικής Επιθεώρησης του νομού, της Αστυνομικής Διεύθυνσης του νομού του, πλέον αντιπροσωπευτικού Εργατικού Κέντρου του νομού ή αγροτικής οργάνωσης του νομού, κατά περίπτωση, και μιας από τις πλέον αντιπροσωπευτικότερες Εργοδοτικές οργανώσεις του νομού ως μέλη».

Με ανάλογο τρόπο ήταν συγκροτημένη η Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5 του Π.Δ. 359/1997, η οποία, σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου, είχε αρμοδιότητα να αποφασίζει τη χορήγηση της "Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Διάρκειας" «κατ' εξαίρεση και μόνο για σοβαρούς ανθρωπιστικούς λόγους ακόμα και αν δεν συντρέχουν όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις χορήγησής της». Στην εν λόγω Επιτροπή που συγκροτούσε ο Υπουργός Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, και της οποίας η διάρκεια ήταν διετής συμμετείχαν οι ακόλουθοι φορείς και κοινωνικές οργανώσεις:

Ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ως Πρόεδρος, εκπρόσωπος του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας,

εκπρόσωπος του Υπουργείου Εξωτερικών, εκπρόσωπος του Υπουργείου Γεωργίας, εκπρόσωπος του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως, εκπρόσωπος του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, εκπρόσωπος της ΓΣΕΕ, εκπρόσωπος της ΠΑΣΕΓΕΣ, εκπρόσωπος των εργοδοτικών οργανώσεων (ΣΕΒ, ΓΕΣΕΒΕ, ΕΣΕΕ), εκπρόσωπος της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, εκπρόσωπος του Δικηγορικού Συλλόγου Αθήνας ως μέλη και εκπρόσωπος του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

Η συγκρότηση των επιτροπών χορήγησης αδειών παραμονής και εργασίας περιορισμένης διάρκειας τεκμαίρει το πολυσύνθετο του προβλήματος. Στις επιτροπές αυτές εκπροσωπούνται φορείς της πολιτείας, της εργοδοσίας και των εργαζομένων. Το καθένα από αυτά τα μέρη αιτιολόγησε διαφορετικά τις θέσεις του σχετικά με την παραμονή και απασχόληση των αλλοδαπών στη χώρα. Τα κυριότερα επιχειρήματα καθεμιάς από αυτές τις πλευρές μπορούν να παρουσιαστούν συνοπτικά ως εξής:

α) Για την πολιτική εξουσία, η οποία, άλλωστε, υπέρ-εκπροσωπείται στις παραπάνω επιτροπές, η μετανάστευση φαίνεται ότι αποτελεί σύνθετο ζήτημα, με παραμέτρους που αφορούν τις διεθνείς σχέσεις (Υπ. Εξωτερικών) και την ασφάλεια της χώρας από εξωτερικούς κινδύνους (Υπ. Εθνικής Άμυνας), το σχεδιασμό πολιτικών απασχόλησης, βάσει των αναγκών της παραγωγής (Υπ. Εργασίας και Γεωργίας), την προστασία από την εγκληματικότητα και την πρόκληση κοινωνικών αναταραχών στο εσωτερικό της χώρας και τα σύνορα (Υπ. Δημοσίας Τάξεως και Εμπορικής Ναυτιλίας).

β) Η συμμετοχή των εκπροσώπων παραγωγικών τάξεων, (εργοδοτών και εργαζομένων) προβλέφθηκε προφανώς με γνώμονα την απασχόληση των αλλοδαπών κατά κλάδο, δεδομένου ότι, όπως θα έχουμε την ευκαιρία να δούμε παρακάτω, η πλειοψηφία τους απασχολείται στην αγροτική παραγωγή, τις υπηρεσίες (εστίαση, ψυχαγωγία, τουρισμός οικιακή απασχόληση) και τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και λιγότερο σε βιομηχανικές μονάδες. Από αυτή την άποψη υποθέτουμε ότι η εκπροσώπηση φορέων των εργαζομένων έγινε με σκοπό αφενός μεν την αντιμετώπιση ενδεχόμενων προβλημάτων ξενοφοβίας και ρατσισμού που μπορεί να προκαλέσει ο φόβος της ανεργίας και αφετέρου την αντιμετώπιση άλλων που μπορεί να δημιουργήσει ο ανταγωνισμός μεταξύ ημεδαπού και αλλοδαπού εργατικού δυναμικού για τις

θέσεις απασχόλησης. Θεωρούμε σημαντικό να υπενθυμίσουμε εδώ ότι η θέση των φορέων των εργαζομένων (όπως π.χ. του Εργατοϋπαλληλικού Κέντρου της Αθήνας)¹⁵², την περίοδο εφαρμογής του προγράμματος νομιμοποίησης μεταναστών δεν διαχωρίζεται από εκείνη της πολιτικής εξουσίας ως προς την ανάγκη περιορισμού των μεταναστευτικών εισροών και αποτελεσματικότερου ελέγχου των συνόρων.

γ) Τέλος η συμμετοχή εκπροσώπων κοινωνικών φορέων, με διεθνές κύρος, (όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθήνας), αναδεικνύουν την ανθρωπιστική διάσταση του ζητήματος και υποδηλώνουν την μέριμνα για την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών.

Η προσωπική μας εμπειρία, από την παρακολούθηση συνεδριάσεων των παραπάνω επιτροπών, έδειξε ότι, σε πολλές περιπτώσεις, η εκπροσώπηση και η αντιπαράθεση απόψεων διαμόρφωνε τις ισορροπίες άλλοτε προς όφελος και άλλοτε σε βάρος των εξεταζομένων υποθέσεων. Θα αναφερθούμε σε δύο περιπτώσεις, που θεωρούμε χαρακτηριστικές. Η πρώτη αφορά περίπτωση που εισήχθη για συζήτηση σε συνεδρίαση της Επιτροπής του άρθρου 5 του Π.Δ.359/97 και η δεύτερη περίπτωση που συζητήθηκε στην Επιτροπή του άρθρου 2 του Π.Δ.359/97, τη λεγόμενη και Πρωτοβάθμια Επιτροπή:

ι) Ο ενδιαφερόμενος είχε καταθέσει αίτηση στην Επιτροπή του άρθρου 5 του Π.Δ. 359/97 για την χορήγηση "πράσινης κάρτας" για ανθρωπιστικούς λόγους που αφορούσαν τη γέννηση τέκνων σε δημόσιο νοσοκομείο. Αυτός και η σύζυγός του προέρχονταν από την Αλβανία, διέμεναν στην Ελλάδα από το 1998, οπότε αποφάσισαν να προχωρήσουν σε τεκνοποίηση με τη μέθοδο της ευγονικής (μέθοδος που χαρακτηρίζεται δαπανηρή και ενίοτε χρονοβόρος). Κατά συνέπεια δεν πληρούσαν την προϋπόθεση του άρθρου 1 παρ.1 του Π.Δ358/97 για είσοδο στη χώρα μέχρι τις 28/11/1997 (ημερομηνία που δημοσιεύτηκαν τα παραπάνω Προεδρικά Διατάγματα).

Ο σύζυγος εργαζόταν ως οικοδόμος, αλλά επειδή διέμενε παράνομα στη χώρα δεν ήταν ασφαλισμένος και επομένως δεν μπορούσε να αποδείξει ότι διέθετε εισόδημα ικανό για τη συντήρηση τη δική του και της οικογενείας του.

¹⁵² Α. Κόντης, Η Νομιμοποίηση...οπ.π. σελ. 465

Κατά συνέπεια δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 2 παρ.1 του Π.Δ.359/97 για την προσκόμιση ενσήμων.

Τον Οκτώβριο του 2000 γεννήθηκαν τα δύο του τέκνα σε δημόσιο νοσοκομείο. Επειδή δεν ήταν ασφαλισμένος έπρεπε να καταβάλλει νοσήλια ύψους 2.000.000 δραχμών περίπου. Με αυτό το αιτιολογικό προσέφυγε στην Επιτροπή του άρθρου 5 του Π.Δ.359/97 επικαλούμενος ανθρωπιστικούς λόγους. Η περίπτωση του θεωρήθηκε επείγουσα και συζητήθηκε σε συνεδρίαση της Επιτροπής του Νοεμβρίου. (Λόγω του αυξημένου αριθμού αιτήσεων χορήγησης “πράσινης κάρτας” στην παραπάνω Επιτροπή, ο μέσος χρόνος αναμονής για τη συζήτησή τους ήταν 8-12 μήνες και σπάνια κάποια περίπτωση χαρακτηριζόταν ως επείγουσα ώστε να πάρει αριθμό προτεραιότητας).

Η Επιτροπή άκουσε με κατανόηση την περίπτωση, απεδέχθη την αίτησή του και του χορηγήθηκε “πράσινη κάρτα” διάρκειας 2 ετών για ανθρωπιστικούς λόγους, παρά το γεγονός ότι δεν πληρούσε τις προβλεπόμενες, από τα Π.Δ.358 και 359/97 προϋποθέσεις και παρόλο που θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι, εισήλθε στη χώρα για άλλους λόγους που δεν αφορούσαν την αναζήτηση εργασίας αλλά και ότι προέκυπτε σε βάρος του δημοσίου μια σημαντική δαπάνη.

Είχε παρατηρηθεί και σε άλλες περιπτώσεις (από τα πρακτικά συνεδριάσεων της Επιτροπής που αποστέλλονταν στις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ προς ενέργεια) ότι αιτήσεις προς την Επιτροπή του άρθρου 5 για τη χορήγηση “πράσινης κάρτας” που επικαλούνταν είτε λόγους υγείας των ενδιαφερομένων ή των μελών της οικογένειάς τους και, πολύ περισσότερο, λόγους τεκνοποίησης είχαν ευνοϊκή μεταχείριση. Το ενδιαφέρον της παραπάνω περίπτωσης είναι ότι εκτός των άλλων δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις για την είσοδό του στη χώρα, που θα μπορούσε να αποτελέσει σοβαρό επιχείρημα για την απόρριψη της αίτησης, το οποίο είχε συμβεί σε άλλες αιτήσεις αλλοδαπών που, επίσης, είχαν επικαλεστεί ανθρωπιστικούς λόγους. Η πλειοψηφία της Επιτροπής προτίμησε να σταθεί και να αντιμετωπίσει με θετικό τρόπο το πραγματικό πρόβλημα που ήταν το χρέος του ενδιαφερομένου στις ελληνικές αρχές.

ii) Ο ενδιαφερόμενος κατέθεσε αίτηση ανανέωσης της "πράσινης κάρτας" στην Επιτροπή του άρθρου 2, παρ. του Π.Δ. 359/97. Προερχόταν από την Γκάνα, ήταν 40 ετών, διέμενε στην Ελλάδα από το 1993, εργαζόταν ως οικοδόμος και ήταν ασφαλισμένος στο ΙΚΑ.

Σύμφωνα με πιστοποιητικό δημόσιου νοσοκομείου, έπασχε από νεφρική ανεπάρκεια, από το 1999, και υποβάλλονταν σε αιμοκάθαρση κάθε 48 ώρες. Για το λόγο αυτό δεν μπορούσε να εργαστεί. Επειδή είχε περιπέσει σε κατάσταση ένδειας, με την προσωπική συμβολή μας κατέφυγε στην Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου, η οποία του εξασφάλισε την πληρωμή του ενοικίου για να μην αντιμετωπίσει πρόβλημα εξώσεως και ενδιαφέρθηκε να τον προσλάβει στη Δημοτική Επιχείρηση, ως βοηθητικό προσωπικό, με την προϋπόθεση ανανέωσης της άδειας παραμονής του.

Τα παραπάνω περιλαμβάνονταν στην εισήγηση της Τοπικής Υπηρεσίας του ΟΑΕΔ προς την Επιτροπή του άρθρου 2 που συνοδευόταν από την Έκθεση της Κοινωνικής Υπηρεσίας του Δήμου. Επισημαίνονταν μάλιστα το γεγονός ότι η απόρριψη της συγκεκριμένης αίτησης θα δημιουργούσε προβλήματα στη συνέχιση της θεραπείας του αιτούντα, διότι εφεξής θα θεωρούνταν παράνομος και, επομένως, δεν θα είχε δικαίωμα πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες και τις υπηρεσίες υγείας.

Η απόφαση της Επιτροπής ήταν αρνητική, επειδή θεώρησε ότι δεν είχε την αρμοδιότητα να κρίνει για το αν συνέτρεχαν ανθρωπιστικοί λόγοι και παρέπεμψε την αίτηση στην Επιτροπή του άρθρου 5. Τα επιχειρήματα που ακούστηκαν από τα μέλη της συνέκλιναν στην άποψη ότι δεν θα έπρεπε να επιτρέπεται η παραμονή στη χώρα αλλοδαπών που, λόγω προβλημάτων υγείας, αδυνατούσαν να εργαστούν. («Και τι καθένας που αρρωσταίνει πρέπει να παραμένει στη χώρα και να ζει σε βάρος μας» ειπώθηκε από μέλος της Επιτροπής). Έτσι, παρακάμφθηκε η άποψή μας ότι αφενός η Επιτροπή του άρθρου 2 είχε τις ίδιες αρμοδιότητες με την Επιτροπή του άρθρου 5 και επομένως θα μπορούσε να κρίνει αν συνέτρεχαν ανθρωπιστικοί λόγοι, εν γένει και ειδικά στην συγκεκριμένη περίπτωση, και αφετέρου τα χαρακτηριστικά της περίπτωσης και η ενεργή συμμετοχή στην υπόθεση της Κοινωνικής Υπηρεσίας του Δήμου απέτρεπε τον κίνδυνο ο αλλοδαπός να επιβιώσει σε βάρος τρίτων. Και είναι ενδεικτικό ότι ο Δήμος, με την δημοσιοποίηση του αποτελέσματος, όρισε υπεύθυνο το Νομικό του

Σύμβουλο, προκειμένου να χειριστεί την προσφυγή της υπόθεσης στην Επιτροπή του άρθρου 5.

Μπορούμε να υποθέσουμε ότι η απουσία από τη συγκρότηση της Επιτροπής του άρθρου 2 του Π.Δ.359/97 εκπροσώπων κοινωνικών οργανώσεων με αντικείμενο δράσης την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών, καθώς και το γεγονός ότι δεν προβλέπονταν εκχώρηση δικαιώματος στον ενδιαφερόμενο να παραστεί είτε ο ίδιος είτε πληρεξούσιος δικηγόρος και να υπερασπιστεί την αίτησή του ενώπιον της Πρωτοβάθμιας Επιτροπής, διαμόρφωνε ένα περισσότερο ομοιογενές σώμα που σκέφτονταν και εκφράζονταν με έναν συγκεκριμένο τρόπο. Στην άποψή μας αυτή συνηγορεί και το γεγονός ότι η Επιτροπή του άρθρου 2 συγκροτούνταν σε κάθε Τοπική Υπηρεσία του ΟΑΕΔ και υπήρχε πιθανότητα τα μέλη της να είναι ευρύτερα γνωστά στην τοπική κοινωνία, που με τη στάση της απέναντι στους αλλοδαπούς μπορούσε να δεσμεύσει τις αποφάσεις της Επιτροπής. Αυτό όμως ήταν δυσκολότερο να συμβεί με την Επιτροπή του άρθρου 5 που ήταν συγκροτημένη και λειτουργούσε σε πανελλαδικό επίπεδο.

7. Παρατηρήσεις και Σχόλια

Η μελέτη των Προεδρικών Διαταγμάτων, των ερμηνευτικών εγκυκλίων και των εγγράφων του ΟΑΕΔ, που συγκρότησαν το θεσμικό πλαίσιο για την πρώτη απόπειρα νομιμοποίησης αλλοδαπών στην Ελλάδα, έδειξε ότι, σε μερικές περιπτώσεις υπήρχε διάσταση ανάμεσα στο περιεχόμενο των διατάξεων και των εγκυκλίων, με αποτέλεσμα τα όργανα της διοίκησης (οι εμπλεκόμενοι φορείς από τον ΟΑΕΔ, την Ελληνική Αστυνομία και τις Προξενικές Αρχές) να υιοθετήσουν συχνά πρακτικές αντίθετες από την πρόθεση του νομοθέτη. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η πρακτική που υπαγορευόταν από τις ερμηνευτικές εγκυκλίους λειτουργούσε δυσμενώς για τους αλλοδαπούς. Οι δυσμένειες αυτές αφορούσαν κυρίως ζητήματα οικογενειακά, όπως η τέλεση γάμου ανάμεσα σε ημεδαπό και αλλοδαπό, η πρόσκληση των υπολοίπων μελών της οικογένειας να ζήσουν στην Ελλάδα, τα δικαιώματα των προστατευομένων μελών όσον αφορά τη διαμονή, την εργασία και το δικαίωμα εξόδου από τη χώρα. Τα ζητήματα αυτά κρίνονται σημαντικά

εφόσον αποτελούν παράγοντες για την ένταξη του αλλοδαπού στην ελληνική κοινωνία. Αυτά ακριβώς τα ζητήματα θα εξετάσουμε στην παρούσα ενότητα.

α) Στο άρθρο 2, παρ. 7 του Π.Δ. 358/1997 προβλέπεται ότι οι αλλοδαποί που δεν προσκόμισαν εμπρόθεσμα τα δικαιολογητικά τους στην τακτή ημερομηνία (δηλαδή μέχρι τις 31/5/1998) προκειμένου να καταγραφούν και να εφοδιαστούν με την Κάρτα Παραμονής Περιορισμένης Διάρκειας, απελαύνονται από τη χώρα, με δικές τους δαπάνες, σύμφωνα με τα άρθρα 27-29 του Ν.1975/1991. Το άρθρο 27 του εν λόγω νόμου αναφέρεται στις διαδικασίες διοικητικής απέλασης, παρόλο που η μεταχείριση των παραπάνω αλλοδαπών δεν περιλαμβάνεται στο περιεχόμενο της διάταξης, στο βαθμό που δεν συντρέχουν άλλοι λόγοι, πέρα από την παράνομη διαμονή τους στη χώρα («Η διοικητική απέλαση αλλοδαπού είναι δυνατή αν: α) Καταδικαστεί σε κάθειρξη ή φυλάκιση β) παραβεί τις διατάξεις του παρόντος γ) η παρουσία του στο ελληνικό έδαφος κρίνεται επικίνδυνη για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια της Χώρας η τη δημόσια υγεία δ) εμφανίζεται ενώπιον των ελληνικών αρχών με διαφορετική κάθε φορά ιθαγένεια»). Αν η περίπτωση τους εμπίπτει στις διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 1, 2 και 3 και είναι είτε «ανήλικος και η γονική του οικογένεια διαμένει στην Ελλάδα, μητέρα ημεδαπού ανηλίκου με τον οποίο συγκατοικεί και διατρέφει ή γονέας ημεδαπού ανηλίκου, ο οποίος έχει τη γονική επιμέλεια» είτε «έχει υπερβεί το 80ό έτος της ηλικίας του και δεν συντρέχει λόγος που να αφορά την εθνική ασφάλεια της χώρας» τότε απαγορεύεται να απελαθούν. Τέλος στο άρθρο 29, παρ. 1, 2 3 και 4 του Ν.1975/1991 καθορίζονται οι όροι των δαπανών απέλασης αλλοδαπού. Χρησιμοποιώντας την υπόθεση του ελέγχου και του περιορισμού του αριθμού των μεταναστών, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι οι απελάσεις των «εκπρόθεσμων» αλλοδαπών συνδέονται με την πρόληψη της εγκληματικότητας, την προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας και τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής. Παρόλα αυτά η διάταξη του άρθρου 2 του Π.Δ. 358/1997 έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 5 του Π.Δ. 359/1997, που ορίζει ότι «κατά τον χρόνο που θα μεσολαβεί από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης της παρ.1 του άρθρου 2 του παρόντος [σχετικά ορίζεται η υποβολή από τον αλλοδαπό του εγγράφου της παρ. 3 του άρθρου 2 του Π.Δ. 358/1997, δηλαδή «στον αλλοδαπό, ο οποίος υποβάλλει την κατά την παρ. 1

δήλωση- αίτηση χορηγείται από τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ έγγραφο πιστοποίησης της κατάθεσης αυτής, η οποία καλείται Κάρτα Προσωρινής Άδειας Παραμονής Αλλοδαπού, και επέχει θέση και προσωρινής άδειας εργασίας»]. Ο τρόπος με τον οποίο τελικά "ρυθμίστηκαν" τα δικαιώματα παραμονής και εργασίας στη χώρα όσων εκπρόθεσμα κατέθεταν τα δικαιολογητικά τους για τη χορήγηση Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Διάρκειας υποδηλώνει ταυτόχρονα τις όψεις της ένταξης και του κοινωνικού αποκλεισμού τους, δεδομένου ότι πρόκειται για διατάξεις με την ίδια μεταξύ τους τυπική ισχύ. Αυτή η επιλογή, (δηλαδή της νόμιμης παραμονής- ένταξης και της απέλασης- αποκλεισμού) αφήνει πολλά περιθώρια νόμιμης δράσης στις αρμόδιες υπηρεσίες και τους διωκτικούς μηχανισμούς. Σύμφωνα μάλιστα με την παραπάνω υπόθεση του ελέγχου και του περιορισμού της μεταναστευτικής εισροής, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι συνήθη πρακτική αποτελούσε η απέλαση των εκπρόθεσμα αιτούντων για τη νομιμοποίησή τους αλλοδαπών.

β) Το άρθρο 4, παρ. 2 του Π.Δ. 358/1997 ορίζει ότι «με κοινή απόφαση των Υπουργών Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Δημόσιας Τάξης και του κατά περίπτωση Υπουργού, δύναται να μη χορηγηθεί ή να ανασταλεί ή να ανακληθεί η ισχύς της «Κάρτας Προσωρινής Άδειας Παραμονής» σε αλλοδαπό εργαζόμενο, εφόσον συντρέχουν λόγοι γενικότερου συμφέροντος». Η πρώτη παρατήρηση αφορά την υποκατάσταση της λειτουργίας των επιτροπών που προβλέπονται από τα άρθρα 2 και 5 του Π.Δ. 359/1997 και έχουν αρμοδιότητα για τη χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Διάρκειας.

Η δεύτερη αφορά την αιτιολόγηση αποφάσεων διοικητικής απέλασης κατ' εφαρμογή του άρθρου 27 (που ορίζει τα σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις εκτέλεσής της). Συγκεκριμένα αναφερόμαστε στον όρο «γενικό συμφέρον» που η "γενικότητά" του δεν προσδιορίζει πάντα τον καταλογισμό μιας πράξης που απειλεί την κοινωνική συνοχή, αλλά παρόλα αυτά έχει ως αποτέλεσμα την απέλαση του αλλοδαπού. Σε κάθε περίπτωση το ερώτημα που δημιουργείται είναι αν ο αλλοδαπός που πρόκειται να απελαθεί γνωρίζει τις κατηγορίες που αφορούν «τους λόγους γενικότερου συμφέροντος» και είναι σε θέση να τους προσβάλλει νομικά.

γ) Το με αρ. πρωτ. Β 101754/ 21.1.1998 έγγραφο του ΟΑΕΔ, προβλέπει ότι «σε αλλοδαπούς/ ές που έχουν συνάψει γάμο με Έλληνα/ ίδα χορηγείται αυτομάτως άδεια παραμονής από το αρμόδιο Τμήμα Αλλοδαπών, ενώ 2 χρόνια μετά το γάμο, και εφόσον αυτός εξακολουθεί να υφίσταται, χορηγείται άδεια εργασίας από τη Νομαρχία». Σύμφωνα με το ίδιο έγγραφο ο αλλοδαπός αυτής της περίπτωση είναι νόμιμος ως προς την παραμονή και την εργασία του στη χώρα και για τούτο εξαιρείται από τις διατάξεις των Π.Δ. 358 και 359/1997 σχετικά με τη σύναψη γάμου μεταξύ Ελλήνων πολιτών και αλλοδαπών και τα δικαιώματα παραμονής και εργασίας των συζύγων αλλοδαπών στη χώρα. Τα σημαντικά σημεία του εγγράφου είναι δύο:

i) η σύναψη γάμου με Έλληνα/ ίδα πολίτη ισοδυναμεί με νόμιμη άδεια παραμονής και εργασίας στη χώρα, η οποία για να συνεχίσει να υφίσταται πρέπει ο γάμος να είναι διαρκής. Σε διαφορετική περίπτωση, συμπεραίνουμε ότι η λύση του γάμου οδηγεί στην παρανομία τον/ την αλλοδαπό σύζυγο, ακόμα και αν αυτός/ ή διέθεταν όλες τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις για να διεκδικήσουν νόμιμη παραμονή και εργασία στη χώρα. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Π.Δ. 359/1997 έχουν απλά δικαίωμα να καταθέσουν τα δικαιολογητικά τους ως εκπρόθεσμοι στην Επιτροπή του άρθρου 5, προκειμένου να τους χορηγηθεί Κάρτα Παραμονής Περιορισμένης Διάρκειας για εξαιρετικούς λόγους.

ii) η σύναψη γάμου αλλοδαπού/ ής με Έλληνα/ ίδα πολίτη στερεί τον/ την πρώτο/ η από το δικαίωμα να αναζητήσει νόμιμη εργασία για δύο χρόνια από τη τέλεση του γάμου. Σύμφωνα με τη διατύπωση του παραπάνω εγγράφου, το δικαίωμα στην εργασία του/ της αλλοδαπού/ ής συζύγου εξαρτάται από τη "βιωσιμότητα" του γάμου. Με τη ρύθμιση αυτή δημιουργούνται εμπόδια στη σύναψη και τη διάρκεια μεικτών γάμων, στο βαθμό που ο/ η ημεδαπός σύζυγος επωμίζεται για αρκετό χρονικό διάστημα την ευθύνη συντήρησης της οικογένειας, ενώ ανοίγονται ευκαιρίες απασχόλησης του/ της αλλοδαπού συζύγου στην ανεπίσημη ή ακόμα και την παράνομη οικονομία¹⁵³. Το

¹⁵³ Περισσότερα στοιχεία σχετικά με τη διάρθρωση της παραοικονομίας και την απασχόληση των αλλοδαπών στις δραστηριότητές της βλ. Ν. Τάτσος, *Παραοικονομία και Εισφοροδιαφυγή*, Γ. Βαβούρας, Ξ. Πετρινιώτη, Απόπειρα ανίχνευσης μιας αθέατης δραστηριότητας: Η αδήλωτη απασχόληση στην Ελλάδα, Γ. Βαβούρας, Α. Κούτρης, *Παραοικονομία: Η έκταση του φαινομένου στην Ελλάδα*

ερώτημα που δημιουργείται αφορά τα δικαιοδοτικά όρια των πράξεων της δημόσιας διοίκησης και των οργάνων της να δημιουργούν κανόνες, δηλαδή νόμους¹⁵⁴. Σύμφωνα μάλιστα με τη διάκριση που προτείνει ο Δ. Τσάτσος¹⁵⁵, ανάμεσα σε τυπικό και ουσιαστικό νόμο, οι εγκύκλιοι, ως πράξεις της δημόσιας διοίκησης και των οργάνων της, εντάσσονται στην περίπτωση του ουσιαστικού νόμου, δηλαδή, κάθε πράξης *«της πολιτείας που θεσπίζει κανόνες δικαίου, άσχετα από το όργανο που τη θέσπισε και τη διαδικασία μέσα από την οποία προήλθε»*. Από αυτή την άποψη ουσιαστικούς κανόνες μπορούν να θέσουν και *«κατεξοχήν όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας»*, ανάμεσα στα οποία εντάσσονται η διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Ο Ε. Σπηλιωτόπουλος¹⁵⁶ επικαλούμενος την αρχή της νομιμότητας, σύμφωνα με την οποία *«η δράση της Δημόσιας Διοίκησης ρυθμίζεται από τους κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου, από τους κανόνες που θεσπίζουν το Σύνταγμα και τις νομοθετικές πράξεις, όπως και από κάθε κανόνα ανώτερης ή ισοδύναμης προς τους κανόνες αυτούς τυπικής ισχύος»*, θέτει ένα σημαντικό περιορισμό στη θεσμική δυνατότητα των οργάνων της δημόσιας διοίκησης που αφορά την τήρηση των προαναφερομένων κανόνων και συνεπάγεται την εναρμόνιση των πράξεών της με αυτούς. Στην προκειμένη περίπτωση δεν αμφισβητείται η ικανότητα της δημόσιας διοίκησης να θέτει κανόνες δικαίου, αλλά το κατά πόσο αυτοί εναρμονίζονται με τις διατάξεις του νόμου που καλούνται να ερμηνεύσουν, ή με τις κατευθύνσεις και τις εντολές που περιέχουν προς τα όργανα της διοίκησης για την εφαρμογή των κανόνων, όπως συμβαίνει στις παραπάνω περιπτώσεις. Σύμφωνα με την υπόθεση του ελέγχου, το περιεχόμενο της παραπάνω εγκυκλίου εναρμονίζεται με την ανάγκη ελέγχου και περιορισμού των μεταναστευτικών κυμάτων. Ζητούμενο παραμένει αν ταυτόχρονα εναρμονίζεται με το δικαίωμα του αλλοδαπού να καταθέσει αίτηση νομιμοποίησης εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις των Π.Δ. 358 και 359/1997 που εξετάσαμε παραπάνω. Στην προκειμένη

¹⁵⁴ Βλ. Δ. Τσάτσο *Συνταγματικό Δίκαιο*, σελ. 117, *«Νόμος είναι κάθε κανόνας δικαίου που προβλέπει δικαιώματα ή υποχρεώσεις και ρυθμίζει έτσι την κοινωνική συμβίωση των ανθρώπων»*, Δ. Τσάτσος

¹⁵⁵ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό*, οπ.π. σελ. 118

¹⁵⁶ Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, σελ. 83

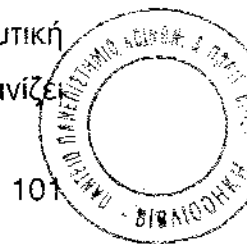
περίπτωση, κρίνουμε ότι το δικαίωμα αυτό εξαρτάται από τις ρυθμίσεις της ιδιωτικής ζωής του αλλοδαπού και αποσυνδέεται από τις λοιπές τυπικές (δικαιολογητικά) και ουσιαστικές (έτος εισόδου- διάρκεια παραμονής στη χώρα, απασχόληση) προϋποθέσεις.

δ) Το άρθρο 5, παρ. 2 του Π.Δ. 359/1997: ορίζει, ότι στις περιπτώσεις εκπρόθεσμων αιτήσεων «μέχρι την ημερομηνία χορήγησης της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Διάρκειας [από την Ειδική Επιτροπή] ή μέχρι την ημερομηνία κοινοποίησης της απόφασης απόρριψης του σχετικού αιτήματος, καθώς και κατά την διάρκεια ισχύος της δεκαπενθήμερης αποκλειστικής προθεσμίας άσκησης της προσφυγής....προσωρινό τίτλο παραμονής του αλλοδαπού θα αποτελεί σχετική πιστοποίηση της κατάθεσης της αίτησης». Σε αντίθεση με τα παραπάνω οριζόμενα σχετικό έγγραφο του ΟΑΕΔ (Β 124582/ 28.9.2000) υποχρεώνει όπως «διακόψετε τη χορήγηση βεβαίωσης υποβολής αίτησης προς την Ειδική Επιτροπή του άρθ. 5 του Π.Δ. 359/1997 τόσο προς τους αιτούντες για τη χορήγηση της αρχικής πράσινης κάρτας όσο και στους αιτούντες για τη χορήγηση της ανανεωμένης πράσινης κάρτας».

Υποθέτουμε ότι η αναφορά στον «προσωρινό τίτλο παραμονής» που ρυθμίζεται από την παραπάνω διάταξη του άρθρου 5 παρέχει στον αλλοδαπό δικαιώματα παραμονής και εργασίας για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και συνδέεται με την εξέταση της υπόθεσής του ή την προσφυγή του. Σύμφωνα με την προσέγγιση που κάναμε προηγουμένως για την αρχή της νομιμότητας και τα όρια της δημόσιας διοίκησης και των οργάνων της να θέτουν με τις πράξεις τους κανόνες δικαίου, θα έπρεπε η σχετική εγκύκλιος να εναρμονίζεται με τον κανόνα δικαίου. Τούτο όμως δεν συμβαίνει. Αυτό που παρατηρούμε είναι ότι το περιεχόμενο της εγκυκλίου του ΟΑΕΔ, είναι αντίθετο προς εκείνο του άρθρου 5 παρ. 2 του Π.Δ. 359/1997. Παρά το γεγονός ότι ο νόμος υπερισχύει τυπικά της εγκυκλίου, τα όργανα της διοίκησης, είτε λόγω άγνοιας είτε και εξαιτίας των δικών τους σκοπιμοτήτων, εφάρμοζαν την εγκύκλιο. Οι αιτούντες προς την Επιτροπή του άρθρου 5, αντί του προσωρινού τίτλου παραμονής ελάμβαναν τον αριθμό πρωτοκόλλου της αίτησής τους, που βεβαίως δεν επέιχε θέση δικαιώματος παραμονής και εργασίας στη χώρα. Παρόλο που δεν υπάρχουν σχετικά στοιχεία, μπορούμε να υποθέσουμε ότι ένας αριθμός αλλοδαπών που εκπρόθεσμα είχαν

καταθέσει τα δικαιολογητικά τους ή είχαν προσφύγει προς την Επιτροπή του άρθρου 5, αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα ή απελάθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 27 του Ν.1975/1991, ανεξάρτητα αν τους είχε τελικά χορηγηθεί Πράσινη Κάρτα γιατί δεν είχαν άδεια ή τίτλο παραμονής. Από αυτή την άποψη η διαδικασία αυτή συνέβαλε στο να αυξηθεί η διαρροή αλλοδαπών που παρέμεναν παράνομοι, εγκατέλειψαν τη χώρα ή απελάθηκαν.

ε) Το άρθρο 4 παρ. 4 του Π.Δ. 358/1997, προβλέπει το δικαίωμα του αλλοδαπού να εξέλθει προσωρινά από τη χώρα. Συγκεκριμένα ορίζει ότι «ο αλλοδαπός που είναι κάτοχος του εγγράφου πιστοποίησης της παρ.3 του άρθρου 2 του παρόντος διατάγματος [δηλαδή Βεβαίωση Τύπου Α-Κάρτα Παραμονής Προσωρινής Διάρκειας- Λευκή Κάρτα] δικαιούται να εξέλθει προσωρινά από το ελληνικό έδαφος και να επιστρέψει εφόσον από την έξοδό του δεν έχει παρέλθει συνολικά χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των δύο μηνών...Αν δεν τηρηθούν τα παραπάνω το ως έγγραφο ή η κάρτα προσωρινής άδειας παραμονής αλλοδαπού ανακαλούνται». Η διατύπωση της διάταξης προσδιορίζει μεν το διάστημα που θα διαρκεί η έξοδος του αλλοδαπού από τη χώρα, αλλά δεν προσδιορίζει τη συχνότητά της, έστω και αν υποθέσουμε (12 μήνες). Κατά συνέπεια, μπορούμε να υποθέσουμε ότι τα περιθώρια ερμηνείας εκ μέρους των οργάνων της δημόσιας διοίκησης (ΟΑΕΔ, Προξενικές Αρχές, Αστυνομία, Στρατός,) είναι αρκετά είτε σε όφελος είτε σε βάρος του δικαιώματος των αλλοδαπών που διαμένουν νόμιμα στη χώρα να εξέρχονται από αυτή για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Ενδεχομένως η ασάφεια αυτή οδήγησε στην τροποποίηση του επόμενου Π.Δ. 359/1997, (άρθρο 2, παρ. 3) με την παρ. 4 του Π.Δ. 242/98, στο οποίο προβλέπεται ότι «ο αλλοδαπός, που είναι κάτοχος της «Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Διάρκειας», δικαιούται να εξέλθει προσωρινά από το Ελληνικό έδαφος και να επιστρέψει, εφόσον από την έξοδό του δεν έχει παρέλθει συνολικά χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των δύο μηνών, «ετησίως». Εντούτοις ακόμα και σε αυτή την περίπτωση η προσθήκη του όρου «ετησίως» φαίνεται ότι μερικώς μόνο έλυσε το πρόβλημα. Δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί η ερμηνεία κατά την οποία ο υπολογισμός του έτους να γίνεται κατά περίπτωση σύμφωνα με το χρόνο διάρκειας της Πράσινης Κάρτας ή της Βεβαίωσής της. Η ερμηνευτική εγκύκλιος του ΟΑΕΔ με αρ.Πρωτ.: Β 102314/ 1.2.1999, παρ. 4^α, διευκρινίζει



ακριβώς ότι «το αναφερόμενο στα παραπάνω Π.Δ. [358/97 και 241/98] δίμηνο θα υπολογίζεται ημερολογιακά, δηλ. οι αλλοδαποί δικαιούχοι θα μπορούν να λείψουν εκτός της Ελλάδας δύο μήνες κατ' έτος, εφόσον βεβαίως είναι κάτοχοι Βεβαιώσεων/ Καρτών που βρίσκονται σε ισχύ». Και σε αυτή την περίπτωση είναι δύσκολο να διαπιστωθεί το ποσοστό διαρροής που δημιουργήθηκε από ανακλήσεις αδειών παραμονής αλλοδαπών που η έξοδός τους από τη χώρα υπερέβη το δίμηνο, σύμφωνα με τις εκάστοτε ερμηνείες που δίνονταν στις παραπάνω διατάξεις. Για τούτο και δεν θεωρούμε τυχαίο γεγονός ότι η διευκρίνιση της παραπάνω ερμηνευτικής εγκυκλίου αποφασίστηκε ένα χρόνο, σχεδόν, μετά την εφαρμογή των Προεδρικών Διαταγμάτων για τη νομιμοποίησή τους τα οποία έδιναν παράλληλα το δικαίωμα νόμιμης εξόδου τους από τη χώρα.

9. Εδική αναφορά: τα προστατευόμενα μέλη

Η μεταχείριση των προστατευόμενων μελών, τα δικαιώματα παραμονής, εργασίας και εξόδου τους από τη χώρα αποτέλεσαν αφορμή της σχετικής φιλολογίας. Σε σχετικό πόρισμα του Συνηγόρου του Πολίτη¹⁵⁷ αναφέρεται ότι η μέριμνα για την οικογενειακή συνένωση και την προστασία των μελών της οικογένειας αλλοδαπού προκύπτει από το άρθρο 21, παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο προβλέπει την προστασία του θεσμού της οικογένειας και το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στο οποίο αναγνωρίζεται το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή και τη «θετική μέριμνα που η Πολιτεία πρέπει να λαμβάνει για την προστασία του κοινωνικού θεσμού που λέγεται οικογένεια». Λαμβάνοντας λοιπόν υπόψη τις αξιώσεις προστασίας του «δικαιώματος της οικογενειακής ζωής» και «του θεσμού της οικογένειας» συμπεραίνουμε τα εξής από τη μελέτη του εμπειρικού υλικού:

α) δεν υπάρχει αναφορά στον όρο «προστατευόμενα μέλη» στα Π.Δ. 358 και 359/1997 καθώς και των τροποποιήσεων τους από τα Π.Δ. 241 και 242/1998, ωστόσο γίνεται συχνή αναφορά στον όρο «μέλη της οικογένειας» του αλλοδαπού. Ενδεικτικά αναφέρουμε:

¹⁵⁷ Συνήγορος του Πολίτη, Πόρισμα, χορήγηση θεώρησης εισόδου για λόγους οικογενειακής συνένωσης σε μέλη οικογένειας αλλοδαπού, σελ. 4

ι) Π.Δ. 241/98, άρθρο μόνο, παρ.2, «Σύζυγος και ανήλικα τέκνα του κατόχου της «Κάρτας Προσωρινής άδειας Αλλοδαπού» δεν δύναται να απελαθούν κατά τη διάρκεια της ισχύος της».

ιι) Π.Δ. 359/97, άρθρο 2, παρ. 3, περί του δικαιώματος εξόδου από τη χώρα προβλέπεται ότι «το ίδιο δικαίωμα έχουν και τα μέλη της οικογένειά τους [των αλλοδαπών]».

β) Ειδική μνεία στον όρο «προστατευόμενα μέλη» γίνεται στην εγκύκλιο του ΟΑΕΔ με αριθ. πρωτ. Β 115404/ 24.8.1998, για την επέκταση του δικαιώματος προσωρινής εξόδου από τη χώρα και στα προστατευόμενα μέλη, όπως είδαμε παραπάνω. Ομοίως για το ίδιο θέμα, στην εγκύκλιο του ίδιου φορέα με αριθ. πρωτ. Β105671/18.3.1999, παρ. β, αναφέρεται ότι «η αναγραφή στην Πράσινη Κάρτα των προστατευομένων μελών του δικαιούχου Πράσινης Κάρτας αλλοδαπού θα είναι εφικτή μόνο κατόπιν:- της αυτοπρόσωπης παρουσίας των δηλωμένων ως προστατευομένων μελών και της προσκόμισης σχετικού πιστοποιητικού από το οποίο προκύπτει η δηλούμενη συγγενική σχέση». Ακολουθώντας στην εγκύκλιο με αριθ. πρωτ. Β121051/ 11.10.1999, παρ. ε', αναφέρεται σχετικά ότι «προσθήκη νέων προστατευομένων μελών στο έντυπο της αίτησης ανανέωσης, πέραν αυτών που έχουν ήδη δηλωθεί δεν θα γίνεται αποδεκτή. Κατά τον ίδιο τρόπο αντίστοιχα διαγράφονται μέλη που είχαν αναγραφεί ως προστατευόμενα, στην περίπτωση που δεν συντρέχουν πλέον οι νόμιμες προϋποθέσεις (ενηλικίωση τέκνων, διαζύγιο, χηρεία, εφόσον αυτό γίνεται αντιληπτό)». Το πνεύμα που εκφράζεται στα παραπάνω έγγραφα είναι η επέκταση των δικαιωμάτων παραμονής ή προσωρινής εξόδου του αλλοδαπού από τη χώρα και στα μέλη της οικογενείας του. Παρά το γεγονός ότι από το πνεύμα των σχετικών διατάξεων προκύπτει ότι αναγνωρίζεται ο ρόλος της οικογένειας στην κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών στην ελληνική κοινωνία, το περιεχόμενό τους κρίνεται περιοριστικό, αφού δεν επιτρέπει τη δήλωση προστατευομένων μελών πέραν αυτών που είχαν αναγραφεί στην αρχική αίτηση και, βέβαια πλην αυτών που γεννήθηκαν κατά τη διάρκεια της παραμονής του κατόχου Πράσινης Κάρτας στην Ελλάδα. Σε μια μάλιστα περίπτωση το περιεχόμενο των διατάξεων και των σχετικών εγκυκλίων μπορεί να κριθεί ως αντιφατικό: στο Π.Δ. 359/97, άρθρο 3, παρ. 5 αναφέρεται ότι στην περίπτωση που ένας αλλοδαπός διαμένει πέραν των πέντε (5) ετών στη χώρα και έλαβε κάρτας

παραμονής διαρκείας πέντε (5) ετών «μπορεί να ζητήσει, χάριν της ενότητας της οικογένειάς του την μη απέλαση ή την έλευση και εγκατάσταση πλησίον του των μελών της οικογένειάς του». Επομένως το δικαίωμα του αλλοδαπού να προσκαλέσει τα μέλη της οικογένειάς του παρέχεται μετά την χορήγηση της πράσινης κάρτας, ενώ, αντίθετα, σύμφωνα με το περιεχόμενο της προηγούμενης εγκυκλίου, η δήλωση των προστατευομένων μελών γίνεται με την κατάθεση της αίτησης νομιμοποίησης του αλλοδαπού στις αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ χωρίς να προβλέπεται διαφορετική μεταχείριση στις περιπτώσεις των αλλοδαπών που κατέχουν κάρτες παραμονής διαρκείας πέντε ετών. Σε κάθε περίπτωση η υπερίσχυση της σχετικής διάταξης ή της εγκυκλίου εξαρτάται από τα όργανα της διοίκησης.

γ) Το έγγραφο του ΟΑΕΔ με αριθ. πρωτ. Β103556/30.1.2001 ανατρέπει την παραπάνω επιχειρηματολογία. Αναφέρεται συγκεκριμένα ότι «ο όρος «προστατευόμενα μέλη» δεν υπάρχει στην κείμενη νομοθεσία και η ασάφεια του μπορεί να δημιουργήσει παρερμηνείες. Συνεπώς δεν υφίσταται θέμα αναγραφής «προστατευομένων μελών» στις Πράσινες Κάρτες». Με τη νέα ρύθμιση ανατρέπεται όλη η προηγούμενη πρακτική περί των δικαιωμάτων παραμονής και προσωρινής εξόδου των μελών των οικογενειών των αλλοδαπών και γίνονται πιο ευάλωτοι στον ασκούμενο κοινωνικό έλεγχο αλλά και τις διαθέσεις αυθαρεσίας των λειτουργών της δημόσιας διοίκησης. Στο ίδιο επίσης έγγραφο και σε αντίθεση με τα οριζόμενα στο Π.Δ. 359/97, άρθρο 3, παρ. 5 αναφέρεται ότι «η ισχύουσα νομοθεσία δεν προβλέπει για τους κατόχους Πράσινης Κάρτας με ισχύ πέντε ετών δικαιώματα των μελών της οικογένειάς τους για την είσοδο στη χώρα μας».

Ο περιορισμός των δικαιωμάτων όσον αφορά την οικογενειακή συνένωση, τη διαμονή, εργασία, εκπαίδευση, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη κ.λ.π. του κατόχου Πράσινης Κάρτας ή των μελών της οικογένειάς του αποτελούν σημαντικό αντικίνητρο για την μόνιμη εγκατάστασή τους στη χώρα υποδοχής. Παρά το γεγονός ότι δεν αναφέρονταν στο Ν.1975/1991 και στα Π.Δ. 358 και 359/1997, σημαντικό ρόλο στην οικογενειακή συνένωση παίζει η επάρκεια πόρων ζωής, που ορίζεται από το εισόδημα, την ύπαρξη στέγης, την κοινωνική ασφάλιση και τη υγειονομική περίθαλψη. Επομένως η οικογενειακή συνένωση αφορά εκείνο το ποσοστό αλλοδαπών που έχει νόμιμη άδεια παραμονής και, μέσω αυτής, το δικαίωμα πρόσβασης σε υπηρεσίες

προκειμένου για την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών των μελών της οικογένειας.

8. Συμπεράσματα

Η αναφορά μας στο Ν.1975/1991 και τα Π.Δ. 358 και 359/1997 δεν θα μπορούσε να παραβλέψει τη σχέση αυτών των νομοθετημάτων και τα δάνεια στοιχεία που αντλούν από τη Συνθήκη Schengen. Στην ανάλυση που προηγήθηκε φάνηκε ότι ο Ν.1975/1991 επιχείρησε να εναρμονίσει το εθνικό δίκαιο με τις πολιτικές και κοινωνικές αντιλήψεις που επικρατούσαν εκείνη την εποχή σε κύκλους, και κατά κυριολεξία, σε κράτη μέλη της Ε.Ε. Θεωρούμε σημαντικό στο σημείο αυτό να θυμίσουμε ότι η Συμφωνία Schengen και η Σύμβαση Εφαρμογής της Συμφωνίας Schengen που ακολούθησε, υπήρξαν αποτέλεσμα πολιτικής συμφωνίας ανάμεσα σε κράτη μέλη της Ε.Ε., το Λουξεμβούργο, το Βέλγιο, την Ολλανδία, τη Γαλλία και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, που απέβλεπε αφενός στη προοδευτική κατάργηση των ελέγχων στα κοινά τους σύνορα, επομένως τη διευκόλυνση των μετακινήσεων των προσώπων και την ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων, και αφετέρου τη διενέργεια ελέγχων στα εξωτερικά τους σύνορα, προκειμένου να διαφυλαχθεί η δημόσια τάξη και η ασφάλεια των παραπάνω κρατών. Το 1992, έτος που αποφασίσθηκε από την τότε κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας η προσχώρηση της Ελλάδας στη Συνθήκη Schengen (η υπογραφή της έγινε το 1997 από την τότε κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ), αυτή παρέμενε ακόμα μια συμφωνία στο επίπεδο κρατών μελών. Δεν είχε καταστεί στοιχείο της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής. Μπορούμε επομένως να υποθέσουμε ότι ο Ν.1975/1991 ψηφίστηκε ενόψει της προσχώρησης της Ελλάδας στη Συμφωνία Schengen. Από αυτή την άποψη η εναρμόνιση του εθνικού θεσμικού πλαισίου δεν αφορούσε μόνο τη σχέση του με το ευρωπαϊκό, αλλά εξέφραζε την πολιτική βούληση της ελληνικής κυβέρνησης και τις επιλογές της όσον αφορά τις ασκούμενες πολιτικές στο επίπεδο πλέον της Ε.Ε. Με την προσχώρηση και της Ελλάδας στη Συμφωνία Schengen (είχε προηγηθεί η προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας) διευρύνθηκαν τα εσωτερικά σύνορα, διευκολύνοντας τις μετακινήσεις των προσώπων και τις

μεταφορές προϊόντων σε μεγαλύτερες αγορές, ενώ παράλληλα μετατέθηκαν τα εξωτερικά σύνορα και μεταφέρθηκε σε άλλες χώρες (Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα) η ευθύνη των συνοριακών ελέγχων. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με το άρθρο 7 παρ. 3 της Σύμβασης του Δουβλίνου (κυρώθηκε από την Ελλάδα με το Ν.1996/1991) «*σχετικά με τον καθορισμό του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου*» στο οποίο συγκεκριμένα προβλέπεται ότι «*αν η αίτηση παροχής ασύλου υποβληθεί στη ζώνη διερχομένων (transit) του αεροδρομίου ενός κράτους μέλους, υπεύθυνο για την εξέτασή της είναι το κράτος αυτό*»¹⁵⁸ δημιουργεί καινούργια δεδομένα μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. Οι εξελίξεις αυτές συμβάλλουν στην ανάπτυξη πολλαπλών ταχυτήτων ανάπτυξης και διευρύνουν τις ανισότητες ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ε.Ε. Θωρακίζονται τα σύνορα των χωρών της Κεντρικής Ευρώπης (Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο, που δημιούργησαν και επέβαλαν το πλαίσιο της Συμφωνίας Schengen) σε βάρος των χωρών του Ευρωπαϊκού Νότου (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία και Πορτογαλία), που αποτελούν τα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και λειτουργούν ως πύλη εισόδου προς τα κράτη μέλη του Βορρά. Οι χώρες αυτές, ανάμεσά τους και η Ελλάδα, τα τελευταία χρόνια, από το 1987 και μετά, είχαν να αντιμετωπίσουν συνεχή κύματα μεταναστών, ειδικά όσων προέρχονταν από χώρες της Ασίας, της Αφρικής και Νοτίου Αμερικής. Είναι δε φανερό ότι με τη διεύρυνση της Ε.Ε. και την ένταξη σε αυτή χωρών του πρώην υπαρκτού σοσιαλισμού, που τη δεκαετία του 1990 είχαν αυξημένο αριθμό μεταναστών και προσφύγων εξαιτίας των πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών ανακατατάξεων, το πρόβλημα των μεταναστευτικών εισροών, επομένως και η ευθύνη των συνοριακών ελέγχων, θα μετατοπιστεί στο λεγόμενο Τρίτο Κόσμο¹⁵⁹. Από αυτή την άποψη, η λειτουργία του συγκοινωνούντος δοχείου, που επιπλέον φέρει σε δυσμενέστερη θέση τις χώρες του ευρωπαϊκού νότου, θέτει επί τάπητος το θέμα της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής ώστε να γίνει εφικτό να αντιμετωπισθούν τα επιμέρους προβλήματα. Η προσχώρηση του ενός μετά το άλλο των κρατών μελών της Ε.Ε. στη

¹⁵⁸ Ζ. Παπασιώπη- Πασιά, *Τα Δικαιώματα των αλλοδαπών όπως πηγάζουν από το Νόμο 1975/1991*, σελ. 33-34

¹⁵⁹ W. Cornelius, *Spain...* οπ.π. σελ. 183-188

Συμφωνία Schengen αποδεικνύει ότι, η μεταναστευτική πολιτική δεν είναι πλέον εθνική και μόνο υπόθεση.

Ο Ν. 1975/1991 αποτέλεσε μερική εναρμόνιση προς τη Συμφωνία Schengen, αφού περιορίστηκε μόνο στους μηχανισμούς και τις διαδικασίες διενέργειας των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της χώρας και δεν συμπεριέλαβε ευρύτερα ζητήματα διαμονής και εργασίας, επομένως νομιμοποίησης των αλλοδαπών- τουλάχιστον στην έκταση που το έπραξαν στη συνέχεια τα Π.Δ. 358 και 359/ 1997. Από αυτή την άποψη τα παραπάνω Προεδρικά Διατάγματα, στο βαθμό που δεν ανατρέπουν τους σκοπούς και το περιεχόμενο του Ν.1975/1991, αποτελούν συμπληρωματικά κείμενα. Παρόλα αυτά εντοπίζονται διαφορετικές προσεγγίσεις που προκύπτουν από τη διάσταση των εννοιών της ένταξης (δηλαδή της νομιμοποίησης των αλλοδαπών) και του αποκλεισμού τους (δηλαδή της απέλασης, της επαναπροώθησης και του επαναπατρισμού).

Αυτό που αρχικά θα πρέπει να επισημανθεί είναι ότι ο στόχος των δύο προγραμμάτων, όπως εκτέθηκε παραπάνω, είναι κοινός: ο έλεγχος και ο περιορισμός του μεταναστευτικού ρεύματος προς την Ελλάδα. Παρ' όλα αυτά, οι διαφορές ως προς τον τρόπο που αυτό επιτυγχάνεται είναι αρκετές και σημαντικές. Συγκεκριμένα ο Ν.1975/ 1991 δίνει προτεραιότητα στον αστυνομικό έλεγχο των μεταναστών, ενώ τα Π.Δ. 358 και 359/ 1997 εστιάζουν στην έννοια της καταγραφής και της νομιμοποίησης, επομένως κατά μια έννοια, της ενσωμάτωσής τους στην ελληνική κοινωνία. Στην κριτική που ασκεί η ΟΚΕ¹⁶⁰ (Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή) στα δύο παραπάνω νομοθετικά κείμενα με την ευκαιρία της έκφρασης γνώμης επί του σχεδίου νόμου «Μετανάστευση και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια» (Ν.2910/2000) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι *«το μεν νομοθέτημα του 1991 δεν ήταν ολοκληρωμένο και παρέπεμπε για την υλοποίησή του σε πλήθος υπουργικών αποφάσεων, ενώ τα Π.Δ. του 1997 αφορούσαν μόνο τους διαμένοντες στην Ελλάδα μετανάστες και δεν κάλυπταν το σύνολο του*

¹⁶⁰ ΟΚΕ, Έκφραση γνώμης της Ο.Κ.Ε. επί του Σχεδίου Νόμου «Μετανάστευση και παραμονή των αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια», *Ενημερωτικό Δελτίο*, Ιανουάριος- Μάρτιος 2000, σελ. 6

φαινομένου της μετανάστευσης». Το σημαντικότερο σημείο αυτής της προσέγγισης, αναφερόμενο στα θετικά στοιχεία του σχεδίου νόμου, επισημαίνει ότι «η φιλοσοφία του [του νέου σχεδίου νόμου] ξεφεύγει από το παραδοσιακό πλαίσιο [εννοεί προφανώς το Ν.1975/1991 και τα Π.Δ. 358 και 359/1997] που έδιδε έμφαση αποκλειστικά στα θέματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας και υποβάθμιζε την εργασιακή διάσταση, παραμελούσε δε τα θέματα των δικαιωμάτων των αλλοδαπών». Είναι ίσως ακόμα σημαντικότερο το γεγονός ότι η κριτική αυτή ασκείται από φορείς, εργοδοτικές και εργατικές ενώσεις που συγκροτούν την ΟΚΕ, που έχουν αρκετούς λόγους να επιθυμούν ένα αυστηρό πλαίσιο ελέγχου των μεταναστών.

Η ουσιαστική διαφορά ανάμεσα στο Ν.1975/91 και τα Π.Δ. 358 και 359/97 είναι ότι ο νόμος επιχειρεί να περιορίσει τις μεταναστευτικές εισροές με τρεις τρόπους:

- τον έλεγχο των συνόρων και των μεθοριακών φυλακών που λειτουργούν ως πύλες εισόδου για τη χώρα (π.χ. συνοριακά φυλάκια Κακαβιάς, Προμαχώνα)
- τον έλεγχο των μεταναστών στο εσωτερικό της χώρας που παρέχει το δικαίωμα στις αρμόδιες αρχές να προχωρούν σε επαναπροωθήσεις και απελάσεις
- τον περιορισμό της διάρκειας παραμονής και εργασίας των αλλοδαπών στην χώρα και την αύξηση των προϋποθέσεων για την ανανέωση των αδειών παραμονής και εργασίας.

Παραδείγματα στις παραπάνω κατευθύνσεις, που προκύπτουν μέσα από το περιεχόμενο συγκεκριμένων διατάξεων υπάρχουν αρκετά. Συγκεκριμένα αναφέρουμε:

α) Σε αντίθεση με το Ν. 1975/ 1991, το άρθρο 3, παρ. 1 και 5 του Π.Δ. 359/97 δεν παρέχει τη δυνατότητα χορήγησης ή ανανέωσης της άδειας παραμονής και εργασίας αλλοδαπών άνω των πέντε ετών υπό προϋποθέσεις. Επομένως μπορούμε να υποθέσουμε ότι το νεώτερο θεσμικό πλαίσιο επιλέγει τον περιορισμό της χρονικής διάρκειας των αδειών παραμονής, θέτοντας φραγμούς στην πρόθεση των αλλοδαπών να εγκατασταθούν μόνιμα στη χώρα.β) Το άρθρο 23, παρ. 1 και 3, του Ν.1975/91 («Η άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος ή η ανάληψη οποιασδήποτε εργασίας από αλλοδαπό στο

ελληνικό έδαφος απαγορεύεται, εκτός αν ο αλλοδαπός έχει εφοδιασθεί με σχετική άδεια από το Υπουργείο Εργασίας») διακρίνει τη διαδικασία χορήγησης αδειών παραμονής και αδειών εργασίας. Η διάκριση αυτή συνεπάγεται μια διπλή ταλαιπωρία για τον αλλοδαπό που θα πρέπει να προσέλθει σε διαφορετικές υπηρεσίες για την άδεια παραμονής και εργασίας. Μπορούμε να υποθέσουμε ότι η υιοθέτηση αυτής της διάκρισης συνδέεται με την πολιτική του περιορισμού και επομένως λειτουργεί ως φίλτρο για την ανανέωση της άδειας παραμονής και εργασίας. Με τον ίδιο τρόπο θα αξιολογήσουμε τη διάταξη του άρθρου 23, παρ. 3 του ίδιου νόμου για την υποχρέωση του αλλοδαπού να δηλώνει τις μεταβολές των στοιχείων του εργοδότη, του είδους της απασχόλησης και του τόπου εργασίας, που, σε συνδυασμό με το άρθρο 19, στο οποίο ορίζεται ότι «η άδεια παραμονής αλλοδαπού παρέχεται, σύμφωνα με το αίτημά του ενδιαφερομένου για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένου σκοπού, ο οποίος αναγράφεται σε αυτή», δημιουργούν τεχνητούς φραγμούς στη ενσωμάτωση των αλλοδαπών στην ελληνική κοινωνία. Η ενοποίηση της διαδικασίας χορήγησης αδειών παραμονής και εργασίας που προβλέφθηκε στα Π.Δ. 358 και 359/1997 διευκόλυνε τη διαδικασία προς όφελος των αλλοδαπών που έπρεπε να καταθέτουν τα δικαιολογητικά τους μία φορά για τον ίδιο λόγο σε μια υπηρεσία.

Αντίθετα, τα Π.Δ. 358 και 359/ 1997 προσεγγίζουν το στόχο με έμμεσους τρόπους και συγκεκριμένα μέσα από την ερμηνεία και την εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου από τις αρμόδιες αρχές. Έτσι, ενώ στην περίπτωση του Ν. 1975/ 1991 βασικές μέθοδοι για τον έλεγχο και τον περιορισμό των μεταναστών είναι η επαναπροώθηση και η απέλαση, στην περίπτωση των Προεδρικών Διαταγμάτων βασική μέθοδος είναι η διαρροή που δεν επιτρέπει το πέρασμα από το ένα στάδιο στο άλλο (π.χ. η διαρροή από τη λευκή προς την πράσινη κάρτα). Ο Συνήγορος του Πολίτη¹⁶¹ επισημαίνει σχετικά ότι «το θετικό αυτό εγχείρημα [αναφέρεται στα Π.Δ. 358 και 359/1997] παρά τον έκδηλα μεταβατικό χαρακτήρα του- καθ' ότι αφορούσε μόνον όσους αποδεδειγμένα είχαν εισέλθει στη χώρα μέχρι το Νοέμβριο του 1997- ανέσυρε

¹⁶¹ Συνήγορος του Πολίτη, Γενικές Παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για τη «Μετανάστευση και Παραμονή Αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια», σελ. 2-3

από την αφάνεια το μεγαλύτερο μέρος των παράνομων αλλοδαπών και τόνωσε σημαντικά, μέσω απαίτησης προηγούμενης ασφάλισης του αλλοδαπού, τα οικεία ασφαλιστικά ταμεία. Ωστόσο

- ♦ η έλλειψη ετοιμότητας και προσωπικού του ΟΑΕΔ, στον οποίο ανατέθηκε η διαχείριση της όλης διαδικασίας,
- ♦ η απουσία συντονισμού μεταξύ Υπουργείων Εργασίας, Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης για την αντιμετώπιση των πολλών επί μέρους προβλημάτων από την εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών,
- ♦ η ασάφεια όσον αφορά τις ευχέρειες που απορρέουν από την κατοχή πράσινης κάρτας- ή «προπαρασκευαστικών» της εγγράφων, λ.χ. «λευκής κάρτας» ή «βεβαίωσης πράσινης κάρτας»
- ♦ η- τεκμηριωμένη από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη- αδιάφορη, επιφυλακτική, ενίοτε δε και ευθέως αρνητική στάση των μελών του προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας, του ΟΑΕΔ ή των ασφαλιστικών ταμείων κατά την επαφή τους με τους εκεί προσφεύγοντες αλλοδαπούς

σε συνδυασμό με

- ♦ την ανεδαφική εμπιστοσύνη της πολιτείας στην αγαθή προαίρεση των ελλήνων εργοδοτών να ασφαλίσουν τους αλλοδαπούς εργαζομένους τους, οδήγησε τον μεγαλύτερο ίσως αριθμό όσων αλλοδαπών ήλπισαν στην απόκτηση της «πράσινης κάρτας», σε έκπτωση από τη σχετική διαδικασία κατά το ένα ή το άλλο από τα πολλά στάδιά της». Απόδειξη αυτού αποτελούν οι προσφυγές προς την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5. Σύμφωνα με τις «Γενικές Παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη», οι υποθέσεις που εκκρεμούν είναι «ισάριθμες σχεδόν με τις τελικώς χορηγηθείσες «πράσινες κάρτες».

Παρά λοιπόν το γεγονός ότι τα Π.Δ. 358 και 359/ 1997 λειτουργούν με θετικότερο τρόπο και προβλέπουν την κατοχύρωση σημαντικών δικαιωμάτων των μεταναστών όπως η ανανέωση της άδειας παραμονής, η κοινωνική ασφάλιση και η υγειονομική περίθαλψη, η προστασία των μελών της οικογένειας, δεν αντιστρατεύονται τους στόχους που έθετε ο Ν. 1975/ 1991 και για τούτο τα δύο νομοθετικά πλαίσια λειτούργησαν συμπληρωματικά. Απόδειξη αυτού είναι ότι το κεφάλαιο Ζ' του Ν. 1975/ 1991, που αναφέρεται στους περιορισμούς και τις απελάσεις των αλλοδαπών, (άρθρα 26 και 27)

εφαρμόζονταν και κατά τη διάρκεια ισχύος των Π.Δ. 358 και 359/ 1997, δηλαδή κατά το διάστημα 1999- 2001.

Η κριτική μας στο Ν. 1975/ 1991 εστιάζεται περισσότερο στο γεγονός ότι η έμφαση στις λειτουργίες και τους μηχανισμούς ελέγχου των αλλοδαπών, με τη θεσμοθέτηση απαγορεύσεων και περιορισμών δεν επέτρεψε την αντιμετώπιση του ζητήματος στη βάση ότι η Ελλάδα μετατρέπεται με ταχείς ρυθμούς σε χώρα υποδοχής των νέων μεταναστευτικών ρευμάτων της δεκαετίας του 1980. Η Άννα Τριανταφυλλίδου (1999)¹⁶² υπολογίζει ότι η «μεταναστευτική ροή προς την Ελλάδα στις αρχές της δεκαετίας του '90» ανέρχεται «γύρω στο μισό εκατομμύριο». Σύμφωνα με την παραπάνω συγγραφέα αφορά ένα πληθυσμό «παρανόμων αλλοδαπών που βρίσκονται στην Ελλάδα». Από αυτή την άποψη λοιπόν, ο Ν. 1975/ 1991 δεν έλαβε υπόψη του τη «ντε φάκτο παρουσία ενός σημαντικού αριθμού αλλοδαπών στον ελλαδικό χώρο»¹⁶³. Οι Α. Καρασαββόγλου, Δ. Μαδυτινός, Μ. Νικολαΐδης και Δ. Κατσορίδας¹⁶⁴ επισημαίνουν ότι ο νόμος «αναγορεύει σε μονοκράτορα τον εκάστοτε Υπουργό Δημόσιας Τάξης στον οποίο παρέχει αρμοδιότητες νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας». Παρόλα αυτά το θεσμικό πλαίσιο, ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους του ελέγχου και του περιορισμού της μεταναστευτικής ροής προς την Ελλάδα, ευθυγραμμίζεται με το κλίμα που επικρατεί στο διεθνές επίπεδο.

«Η διεθνής μετανάστευση εκλαμβάνεται ως ένα πρόβλημα ασφάλειας των χωρών υποδοχής» γιατί:

«Πρώτον, προκαλεί φόβους για απώλεια ελέγχου στα εθνικά σύνορα και για διάβρωση της παραδοσιακής εθνικής κυριαρχίας.

Δεύτερον, οι μετανάστες στις χώρες υποδοχής όχι μόνο εξακολουθούν να διατηρούν, αλλά και να ενδυναμώνουν τους πολιτισμικούς τους δεσμούς με τις

¹⁶² Α. Τριανταφυλλίδου. Η πολιτική της μετανάστευσης της Ελλάδας ως χώρας υποδοχής μεταναστών στο νέο διεθνές περιβάλλον, *Βήμα Διεθνών Σχέσεων*, Τ. 9, 1998, Εκ. Παπαζήση, σελ. 25

¹⁶³ Α. Τριανταφυλλίδου, Η πολιτική της μετανάστευσης της Ελλάδας..., οπ.π. σελ. 26

¹⁶⁴ Α. Καρασαββόγλου, Δ. Μαδυτινός, Μ. Νικολαΐδης, Δ. Κατσορίδας, *Ξένοι εργάτες...*, οπ.π. σελ. 13

χώρες προέλευσης και δεν επιθυμούν στην πλειοψηφία τους να ενσωματωθούν στις χώρες που έχουν εγκατασταθεί»¹⁶⁵

Στην προσπάθεια, λοιπόν, αντιμετώπισης αυτών των κινδύνων, το εθνικό δίκαιο, εναρμονιζόμενο με το ευρωπαϊκό, θέτει τους δικούς του περιορισμούς όσον αφορά το μέγεθος του μεταναστευτικού πληθυσμού και τον χρόνο διαμονής στη χώρα υποδοχής. Οι περιορισμοί αυτοί θα πρέπει να συνδεθούν αφενός με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας και αφετέρου με τις κοινωνικές στάσεις απέναντι στο φαινόμενο της ετερότητας. Επομένως το περιεχόμενο των κανόνων όπως και η συχνότητα μεταβολής τους εξαρτώνται κυρίως από "έσωτερικούς" παράγοντες που σχετίζονται με τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής.

Ο Ν. 1975/ 1991 στα άρθρα 21- 23 που αναφέρονται στις διαδικασίες χορήγησης αδειών παραμονής και εργασίας προβλέπει ότι «είναι απαραίτητο να εκδίδονται πριν από την άφιξη του αλλοδαπού εργαζόμενου στην Ελλάδα». Αλλά και οι περιορισμοί που προβλέπονται ως προς την χρονική διάρκεια των αδειών παραμονής και εργασίας, μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι επιδιωκόμενος στόχος είναι η όσο το δυνατόν προσωρινή και βραχείας χρονικής διάρκειας παραμονή του αλλοδαπού στη χώρα. Ανάλογες τάσεις επικρατούν και σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. Η μετανάστευση ανάμεσα στον οικονομικό φιλελευθερισμό και τον εθνικισμό, σελ. 21-25). Συνέπεια των στόχων του ελέγχου και του περιορισμού της μεταναστευτικής ροής και εγκατάστασης είναι η διευκόλυνση που παρέχεται στις επαναπροωθήσεις και τις απελάσεις.

Κατά συνέπεια, η επαναπροώθηση και η απέλαση λειτουργούν ανασχετικά, ως φραγμοί για το «μέσα» (in) και το «έξω» (out) της εισόδου και της παραμονής των αλλοδαπών στη χώρα. Συγκεκριμένα αποσκοπούν να περιορίσουν την παράνομη είσοδο μεταναστών αλλά και να μειώσουν τον αριθμό των νομίμως ή παρανόμως εγκατεστημένων στη χώρα. Το κενό που δημιουργείται αφορά την νόμιμη παραμονή και εργασία, αφού οι προϋποθέσεις του Ν. 1975/ 1991 είναι σχεδόν απαγορευτικές. Το κενό

¹⁶⁵ Χ. Τσαρδανίδης, Μετανάστευση και εξωτερική πολιτική της Ελλάδας, σελ. 362

ακριβώς αυτό έρχεται να καλύψει το θεσμικό πλαίσιο των Προεδρικών Διαταγμάτων, προχωρώντας στην νομιμοποίηση των παράνομα εγκατεστημένων αλλοδαπών, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι ταυτόχρονα δεν είναι εναρμονισμένο με τις τάσεις και ιδίως τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η χώρα στο επίπεδο της Ε.Ε.

Διαφορετική άποψη διατυπώνει ο Π. Ρυλμόν- Λινάρδος.¹⁶⁶ Σε μια συνολικότερη θεώρηση του ζητήματος της σχέσης ανάμεσα στη μετανάστευση και την αγορά εργασίας, υποστηρίζει ότι «χωρίς καμιά ολοκληρωμένη παρέμβαση για τη συγκρότηση της αγοράς εργασίας, θα παραμείνει η Ελλάδα μια χώρα με μεγάλο αριθμό παράνομων μεταναστών. Η πολιτική νομιμοποίηση που ακολούθησε με τα δύο Προεδρικά Διατάγματα για τη Λευκή [Π.Δ. 358/1997] και την Πράσινη Κάρτα [Π.Δ. 359/1997] κατέληξε σε μια διαδικασία- η οποία βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη- εξέτασης 225.000 αιτήσεων για πράσινη κάρτα, την ίδια στιγμή που, σύμφωνα με όλες τις διαθέσιμες εκτιμήσεις, συνεχίστηκε η αύξηση του αριθμού των παρανόμων μεταναστών». Η διαπίστωση αυτή, όπως είχαμε την ευκαιρία να δούμε στο προηγούμενο κεφάλαιο δεν αφορά μόνο την Ελλάδα, αποτελεί χαρακτηριστικό αρκετών ευρωπαϊκών κρατών που τα τελευταία χρόνια προχώρησαν στην εφαρμογή προγραμμάτων νομιμοποίησης παρανόμων μεταναστών. Αυτοί που πληρούσαν τις προϋποθέσεις νομιμοποίησης ήταν λιγότεροι από εκείνους που παράνομα διέμεναν και εργάζονταν στην Ισπανία¹⁶⁷, η οποία, το 1991, εφάρμοσε πρόγραμμα νομιμοποίησης ανάλογου περιεχομένου με εκείνο των Π.Δ. 358 και 359/1997. Δεν είναι εύκολο κανείς να υποστηρίξει ότι η αναλογία ανάμεσα στους νόμιμα διαμένοντες και τους παράνομους μετανάστες θα αλλάξει τα επόμενα χρόνια, δεδομένου ότι τα αιτήματα και τα συμφέροντα των εμπλεκόμενων κοινωνικών ομάδων, πολιτείας, εργοδοτών και εργαζομένων, πολλές φορές συγκρούονται και είναι δύσκολο να βρεθεί πάντα κοινή γραμμή ανάμεσα στην πολιτική της “απελευθέρωσης” της αγοράς εργασίας και του περιορισμού των μεταναστευτικών ρευμάτων.

¹⁶⁶ Π. Ρυλμόν- Λινάρδος, Ζητήματα πολιτικής σχετικά με τη νομιμοποίηση των αλλοδαπών στην Ελλάδα, σελ. 74

¹⁶⁷ W. Cornelius., Spain: The Uneasy Transition from the Labor Exporter to Labor Importer, σελ. 329-369

10. Κατηγορίες

Από τη μελέτη του θεσμικού πλαισίου των αλλοδαπών, όπως περιγράφεται στο Ν. 1975/1991 και στα Π.Δ. 358 και 359/1997, 241 και 242/1998 σε συνδυασμό με το Ν.2713/1999, προέκυψαν βασικές έννοιες- κατηγορίες που είναι κοινές σε όλα τα νομοθετήματα. Αναφέρονται στα υποκείμενα των θεσμικών ρυθμίσεων και η επιλογή τους προσδιορίζει το περιεχόμενο των διατάξεων.

1. Αλλοδαπός/ Μετανάστης: το πρόσωπο που με τη θέλησή του ή αναγκαστικά, εξαιτίας πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών συγκρούσεων, εγκαταλείπει την χώρα του και εγκαθίσταται σε άλλη με σκοπό το βιοπορισμό, την προσωπική ασφάλεια και την υιοθέτηση άλλων πολιτισμικών προτύπων.
2. Προστατευόμενα μέλη: τα μέλη της οικογένειας του αλλοδαπού που αιτείται ή είναι κάτοχος άδειας παραμονής. Περιλαμβάνεται η σύζυγος και τα ανήλικα τέκνα μέχρι τη συμπλήρωση του 18^{ου} έτους της ηλικίας τους. Σε ορισμένες περιπτώσεις (Ν. 1975/ 1999) μπορεί να περιλαμβάνονται και οι γονείς.
3. Τέκνο αλλοδαπού: εκ των προστατευομένων μελών της οικογένειας του αλλοδαπού κατόχου βεβαίωσης ή κάρτας παραμονής περιορισμένης διάρκειας, που έχει συμπληρώσει το 18^ο έτος της ηλικίας του, και το οποίο με την ιδιότητά του αυτή και μέχρι τη συμπλήρωση του 21^{ου} έτους της ηλικίας του, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2713/ 1999, άρθρο 17, παρ. 4, υποχρεούται να καταθέσει τα δικαιολογητικά του για τη χορήγηση άδειας παραμονής περιορισμένης διάρκειας.

Στους πίνακες που ακολουθούν αναφέρονται συνοπτικά οι βασικές έννοιες-κατηγορίες και παρουσιάζεται συνοπτικά το περιεχόμενο των διατάξεων που τις περιέχουν. Στον Πίνακα 3 φαίνονται με έντονη γραφή οι έννοιες που είναι κοινές και ισχύουν κατά την περίοδο εφαρμογής των δύο θεσμικών πλαισίων, του Ν. 1975/ 1997 και των Π.Δ. 358 και 359/ 1997. Το θετικό (+) ή αρνητικό (-) πρόσημο αποδίδει τη λειτουργία της έννοιας με κριτήριο την κοινωνική ένταξη του αλλοδαπού. Στο Πίνακα 4 αποδίδονται οι βασικές έννοιες- κατηγορίες

σύμφωνα με τα αποτελέσματα που παράγουν ως προς την κοινωνική ένταξη ή τον αποκλεισμό των μεταναστών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΑΝΑΦΟΡΑ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΠΛΑΙΣΙΩΝ
ΤΟΥ Ν. 1975/ 1997 ΚΑΙ ΤΩΝ Π.Δ. 358 & 359/ 1997

Ν. 1975/ 1991	Π.Δ. 358 & 359/ 1997
1. έλεγχος -: Παρακολούθηση/ δίωξη των αλλοδαπών που παράνομα εισέρχονται/ διαμένουν στη χώρα.	1. καταγραφή -/ +: διαδικασία απογραφής των αλλοδαπών που εισήλθαν παράνομα και διαμένουν στη χώρα.
2. αστυνομικός έλεγχος-: μεθοριακή φύλαξη- επιτήρηση εσωτερικού- διενέργεια επαναπροωθήσεων και απελάσεων.	2. νομιμοποίηση +: διαδικασία χορήγησης άδειας νόμιμης εγκατάστασης αλλοδαπών στη χώρα με προσωρινό ή μόνιμο χαρακτήρα.
3. θεώρηση -/ +: διαδικασία ελέγχου των ταξιδιωτικών εγγράφων, προκειμένου να επιτραπεί η είσοδος των αλλοδαπών στη χώρα.	3. παραμονή +: νόμιμη εγκατάσταση αλλοδαπού στη χώρα για περιορισμένο χρονικό διάστημα.
4. ανεπιθύμητος -: το πρόσωπο που δεν γίνεται δεκτό να εισέλθει ή να παραμείνει από τις αρχές μιας χώρας.	4. εργασία +: νόμιμη απασχόληση του αλλοδαπού στη χώρα για περιορισμένο χρονικό διάστημα
5. επαναπροώθηση -: διαδικασία απομάκρυνσης του αλλοδαπού από τη χώρα.	5. ανανέωση +: διαδικασία επαναχορήγησης άδειας περιορισμένης παραμονής αλλοδαπού στη χώρα.
6. απέλαση -: διαδικασία αποβολής αλλοδαπού από τη χώρα που προϋποθέτει την απόφαση αρμοδίου οργάνου.	6. ανάκληση +: διαδικασία με την οποία αφαιρείται η άδεια παραμονής από αλλοδαπό, για λόγους που συνδέονται με την συμπεριφορά του στη χώρα.
7. παραμονή +: νόμιμη εγκατάσταση αλλοδαπού στη χώρα για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.	
8. εργασία +: νόμιμη απασχόληση του	

αλλοδαπού σε συγκεκριμένο εργοδότη, είδος απασχόλησης και τόπο εργασίας για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.	
9. οικογενειακή συνένωση +: το δικαίωμα του νόμιμα εγκατεστημένου στη χώρα αλλοδαπού να φέρει την οικογένειά του.	
10. εγκατάλειψη -: διαδικασία εθελούσιας ή υποχρεωτικής αποχώρησης αλλοδαπού από τη χώρα χωρίς την παρέμβαση ή την απόφαση των αρμοδίων υπηρεσιών.	

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Η ΕΝΤΑΞΗ ΚΑΙ Ο ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ

ΤΑ ΙΝ ΚΑΙ ΤΑ ΟΥΤ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

ΙΝ	ΟΥΤ
1. Νομιμοποίηση (Π.Δ. 358 & 359/ 1997, 241 & 242/ 1998, ν. 2713/ 99)	1. Ανεπιθύμητος (ν. 1975/ 1991)
2. Καταγραφή (Π.Δ. 358 & 359/ 1997)	2. Επαναπροώθηση (ν. 1975/ 1991)
3. Παραμονή (ν. 1975/ 1991, Π.Δ. 358 & 359/ 1997, ν. 2713/ 1999)	3. Απέλαση (ν. 1975/ 1991)
4. Εργασία (ν. 1975/ 1991, Π.Δ. 358 & 359/ 1997)	4. Ανάκληση (Π.Δ. 358 & 359/ 1997)
5. Ανανέωση (Π.Δ. 358 & 359/ 1997)	
6. Οικογενειακή συνένωση (ν. 1975/ 1991, Π.Δ. 358 & 359/ 1997, ν. 2713/ 1999)	

Από το συνδυασμό των πινάκων 3 και 4 οδηγούμαστε στις ακόλουθες διαπιστώσεις:

1. Όσον αφορά τη συγκριτική προσέγγιση των δύο θεσμικών πλαισίων, του Ν. 1975/ 1991 και των Π.Δ. 358 & 359/ 1997, όπως αυτά τροποποιήθηκαν με τα Π.Δ. 241 & 242/ 1998 και το Ν. 2713/ 1999, παρατηρούμε ότι
 - α) Ο Ν. 1975/ 1991 είναι περισσότερο προσανατολισμένος στις λειτουργίες του ελέγχου. Οι έννοιες που κυριαρχούν είναι ο χαρακτηρισμός του ανεπιθύμητου, η επαναπροώθηση και η απέλαση.
 - β) Τα Π.Δ. 358 και 359/ 1997 εστιάζουν στην καταγραφή και τη νομιμοποίηση των μεταναστών που παράνομα εισήλθαν και διαμένουν στη χώρα. Πέρα από τις δύο αυτές έννοιες σημαντικές επίσης θεωρούνται η παραμονή, η εργασία, η ανανέωση της άδειας παραμονής και η οικογενειακή συνένωση, που μπορούμε επιπλέον να τις θεωρήσουμε ως συνέπεια των επιλογών της νομιμοποίησης των αλλοδαπών.

γ) Αν θεωρήσουμε την έννοια της νομιμοποίησης ως παράγωγη της ενσωμάτωσης/ κοινωνικής ένταξης και επίσης την έννοια του ελέγχου ως προαπαιτούμενο των διαδικασιών του αποκλεισμού τότε διαπιστώνουμε ότι ο Ν. 1975/ 1991, μέσα από την λειτουργία του ελέγχου, επιδιώκει την απομάκρυνση, επομένως τον αποκλεισμό των μεταναστών από την ελληνική κοινωνία. Αντίθετα τα Π.Δ. 358 και 359/ 1997, μέσα από τις λειτουργίες της καταγραφής και της νομιμοποίησης αποσκοπούν στη νόμιμη, έστω και περιορισμένης διάρκειας εγκατάσταση και παραμονή των αλλοδαπών στην χώρα, στοχεύοντας στην, έστω υπό όρους, κοινωνική τους ένταξη.

2. Η ταυτόχρονη προσέγγιση των δύο θεσμικών πλαισίων μας οδηγεί στην διαπίστωση ότι οι στόχοι του ελέγχου και του περιορισμού που ετέθησαν με το Ν. 1975/ 1991 βρίσκονται σε αντιστοιχία με τους σκοπούς της καταγραφής και της νομιμοποίησης των μεταναστών που ετέθησαν με τα Π.Δ. 358 και 359/ 1997. Τούτο ενδεχομένως σημαίνει την υιοθέτηση μιας στάσης που περιέχει ταυτόχρονα την κοινωνική ένταξη και τον αποκλεισμό, στην περίπτωση των αλλοδαπών την αποβολή τους δια της επαναπροώθησης ή της απέλασης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

ΟΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΩΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

1. Εισαγωγικά

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρούμε τη σύνδεση των αναγκών της αγοράς εργασίας που κάνουν αναγκαία την παρουσία των μεταναστών και επιβάλλουν τη νομιμοποίησή τους με τη λειτουργία του κοινωνικού ελέγχου που αποσκοπεί στον περιορισμό τους, μέσα από τις διαδικασίες της εγκληματοποίησης και της ποινικοποίησής τους. Για το λόγο αυτό η αναφορά μας στη σχέση μεταξύ νομιμοποίησης και κοινωνικού ελέγχου περιέχει στοιχεία θεωρητικής και εμπειρικής προσέγγισης που σκοπό έχουν να ανασυνθέσουν το υλικό της εργασίας από την οπτική της κριτικής εγκληματολογίας, δηλαδή την κατανόηση των κοινωνικών διαδικασιών που κατασκευάζουν το πρότυπο του παράνομου μετανάστη και συνδέουν τη μετανάστευση με την παρεκκλίνουσα συμπεριφορά και την εγκληματικότητα. Η ανάπτυξη του θέματος επιχειρεί σε θεωρητικό επίπεδο να ανακαλύψει τις πιθανές συσχετίσεις ανάμεσα στην ένταξη των μεταναστών στο σύστημα κοινωνικής διαστρωμάτωσης των χωρών υποδοχής και την παρεκκλίνουσα συμπεριφορά, ενώ σε εμπειρικό επίπεδο δοκιμάζει μια "εναλλακτική" ανάγνωση ποσοτικών δεδομένων (στατιστικά στοιχεία και εμπειρικές έρευνες) που αναφέρονται στην εγκληματικότητα των μεταναστών, με στόχο την κριτική προσέγγιση των αριθμών και την ανάδειξη των σχέσεων που διέπουν τις στατιστικές απεικονίσεις με τη διαδικασία κατασκευής του εγκληματία μετανάστη.

Η προσέγγισή μας ξεκινά με την εννοιολογική αποσαφήνιση και τον κοινωνιολογικό προσδιορισμό της έννοιας της μετανάστευσης, που σκοπό έχει να καταδείξει τις διαδικασίες μέσω των οποίων οι μετανάστες εντάσσονται νόμιμα στην κοινωνική πυραμίδα των χωρών υποδοχής, αλλά και τον τρόπο που η διαδικασία νομιμοποίησής τους λειτουργεί ταυτόχρονα ως μηχανισμός

αποκλεισμού. Ειδικότερα εξετάζεται η σχέση που υπάρχει ανάμεσα στη νομιμοποίηση των μεταναστών και την άσκηση κοινωνικού ελέγχου. Η αναφορά μας επικεντρώνεται στην κατανόηση αφενός του ρόλου του δικαίου ως μηχανισμού κοινωνικού ελέγχου των μεταναστών και αφετέρου της σχέσης που υπάρχει ανάμεσα στην αγορά εργασίας και τη θέσπιση κανόνων δικαίου. Σκοπός είναι να κατανοήσουμε τον τρόπο με τον οποίο η διαδικασία νομιμοποίησης των μεταναστών λειτουργεί ταυτόχρονα ως διαδικασία μετάβασης στην παρανομία και κατά συνέπεια, σε μορφές παρεκκλίνουσας συμπεριφοράς.

Ιδιαίτερη σημασία στην ανάπτυξη της επιχειρηματολογίας μας αποκτά η εννοιολογική προσέγγιση των εννοιών της εγκληματικότητας και της επικινδυνότητας, προκειμένου να κατανοήσουμε, από την οπτική της κριτικής εγκληματολογίας, αφενός τη διαδικασία κοινωνικής κατασκευής της ταυτότητας του μετανάστη και αφετέρου τον τρόπο με τον οποίο η επικινδυνότητα των μεταναστών συνδέεται με τα ζητήματα της εσωτερικής ασφάλειας των κοινωνιών. Το προφανές ερώτημα είναι αν η διαδικασία εγκληματοποίησης των μεταναστών αποτελεί ένα σύνηθες παράδειγμα κινητοποίησης των μηχανισμών κατασκευής “αποδιοπομπαίων τράγων” ή πρόκειται για μια διαδικασία πιο σύνθετη. Το ζητούμενο, στην προκειμένη περίπτωση, είναι η κατανόηση των διαδικασιών που συνδέουν την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας με την εγκληματοποίηση, ακόμα και την ποινικοποίηση των μεταναστών. Η ανάπτυξη αυτής της οπτικής χρησιμοποιεί το παράδειγμα της καταγωγής, επιχειρώντας να συμβάλλει στην κατανόηση της σχέσης ανάμεσα στις υποθέσεις περί της εγκληματικότητας των μεταναστών και τα φυλετικά τους χαρακτηριστικά. Το ζητούμενο και πάλι είναι να αποδειχθεί αν η σχέση ανάμεσα στην εθνικότητα και το έγκλημα χαρακτηρίζει συνολικότερα την κοινωνική κατηγορία “μετανάστης”, επομένως αφορά συγκεκριμένες κατηγορίες προσώπων που αποδεδειγμένα έχουν μεγαλύτερη εμπλοκή σε εγκληματικές δραστηριότητες από άλλες.

Η μελέτη των εμπειρικών στοιχείων περιέλαβε το χρονικό διάστημα 1985-2000, για το οποίο υπάρχουν αρκετά ποσοτικά δεδομένα σε σχέση με τους δείκτες εγκληματικότητας του πληθυσμού, αλλά και επειδή στο διάστημα αυτό παρατηρήθηκαν τα φαινόμενα της εισροής μεγάλου αριθμού μεταναστών και

της αύξησης της εγκληματικότητας. Πέραν από τη μελέτη των εθνικών στοιχείων περιελήφθησαν ποσοτικά δεδομένα και συγκριτικά στοιχεία που απεικονίζουν της έκταση του φαινομένου της εγκληματικότητας και της ποινικοποίησης των μεταναστών ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με σκοπό να αναλυθούν οι τάσεις και οι επιδιώξεις που ανιχνεύονται πίσω από τη μελέτη των αριθμών. Η προσπάθειά μας επικεντρώθηκε στην ανάλυση και κριτική των παραγόντων που οδήγησαν τις χώρες υποδοχής σε αυστηρότερη μεταναστευτική πολιτική.

2. Οι διαστάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής ευρωπαϊκών και αμερικανικών χωρών

Ανάλογα με τα εκάστοτε πολιτικά και οικονομικά συμφέροντα, οι εθνικές πολιτικές για τη μετανάστευση έχουν προωθήσει την εξίσωση των ημεδαπών και των αλλοδαπών εργαζομένων όσον αφορά την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες που συνεπάγεται η νόμιμη παραμονή και εργασιακή τους ένταξη, όπως η κοινωνική ασφάλιση, η υγειονομική περίθαλψη, η επιδότηση της ανεργίας, η παιδική προστασία κ.λ.π. Στις χώρες που παραδοσιακά λειτούργησαν ως χώρες υποδοχής μεταναστών, όπως οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Γερμανία, η Γαλλία, κ.λ.π.¹⁶⁸, οι πολιτικές αυτές προωθήθηκαν με σκοπό την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών και τον περιορισμό των αιτίων που δημιουργούν τους διαχωρισμούς, αναζωπυρώνουν εθνικιστικές αντιλήψεις και προωθούν συστήματα διακρίσεων μεταξύ των κοινωνικών ομάδων.

Η συγκριτική μελέτη ανάμεσα στις παραπάνω χώρες, καθώς και εκείνες που αιπετέλεσαν πόλο έλξης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, όπως η Ιταλία, η Ισπανία και η Ελλάδα, ανέδειξε τη λειτουργία των τριών διαστάσεων της διαδικασίας νομιμοποίησης:

α) η πρώτη αναφέρεται στους όρους της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, ^{κοινωνική ένταξη} οι οποίοι εξαρτώνται από πολλούς παράγοντες, όπως η σύνθεση και η καταγωγή του ημεδαπού πληθυσμού, η κατανομή της ηλικιακής πυραμίδας και η συχνότητα ανανέωσής του, το πολιτισμικό πλαίσιο, η αυστηρή ή χαλαρή

¹⁶⁸ W. Cornelius, Introduction, στο *Controlling Immigration* και R. Koopman, P. Statham, *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*, σελ. 14-19

τήρηση του πλαισίου των κοινών αξιών και πειποιθήσεων, οι κοινωνικές αναπαραστάσεις και οι κοινωνικές ανοχές σε ό,τι κάθε φορά εισέρχεται στον κοινωνικό ιστό με τη λειτουργία του διαφορετικού.

β) η δεύτερη διάσταση αναφέρεται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας σε εργατικό δυναμικό έκτακτης και περιστασιακής απασχόλησης, ωραρίου, αποδοχών και κοινωνικής ασφάλισης, που, εξαιτίας αυτών των προϋποθέσεων, δεν μπορεί να αντληθεί από την επίσημη αγορά εργασίας. Από αυτή την άποψη, οι ανάγκες της αγοράς εργασίας παίζουν καθοριστικό ρόλο στην ανάγκη θέσπισης ενός πλαισίου νομιμοποίησης και μπορούν να επηρεάσουν τον αριθμό όσων θα συνεχίσουν να διαμένουν νόμιμα στη χώρα υποδοχής.

γ) η τρίτη διάσταση περιλαμβάνει τις πολιτικές επιδιώξεις της χώρας υποδοχής, που προκύπτουν από τις διεθνείς της δεσμεύσεις, τις σχέσεις της και τις επιδιώξεις με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών και τις εσωτερικές ανάγκες σε αλλοδαπό εργατικό δυναμικό, χωρίς, από την άλλη, η προσέλευσή του να δημιουργεί κινδύνους για τη διατάραξη των κοινωνικών ισορροπιών. Σχετικά ο Α. Κόντης¹⁶⁹ υποστηρίζει ότι συνέπεια αυτών των δεσμεύσεων είναι η ρύθμιση των ζητημάτων των αλλοδαπών είτε με τη νομιμοποίηση, επομένως με τη παραμονή τους στις χώρες υποδοχής, είτε με την απέλαση και την επαναπροώθηση στις χώρες προέλευσης, χωρίς, ωστόσο, να αποκλείει κανείς την εφαρμογή και των δύο μεθόδων. Κατά συνέπεια, η πολιτική της νομιμοποίησης δεν αποκλείει, αντίθετα εμπεριέχει την άσκηση κοινωνικού ελέγχου. Η πρόβλεψη του κοινωνικού ελέγχου απασχολεί ένα μεγάλο μέρος των νομοθετικών κειμένων είτε με τη μορφή των συννομιματικών ελέγχων και του ελέγχου της εισόδου των αλλοδαπών στο έδαφος των χωρών υποδοχής είτε με τη μορφή της απέλασης και της επαναπροώθησης.

¹⁶⁹ Α. Κόντης, οπ.π. σελ. 462

3. Τα όρια ανάμεσα στη νομιμοποίηση και τη θεσμοποιημένη παρανομία

Αφετηρία μας αποτελεί η υπόθεση ότι ο κοινωνικός προσδιορισμός της έννοιας του μετανάστη βοηθά την κατανόηση των πολιτικών και των μέτρων που σχεδιάζονται και εφαρμόζονται σε όφελος ή σε βάρος του. Ο Β. Καρύδης¹⁷⁰ προτείνει έναν ευέλικτο ορισμό με αφορμή την αναζωπύρωση της συζήτησης γύρω από το μεταναστευτικό ζήτημα τη δεκαετία του 1990. Υποστηρίζει ότι ως μετανάστης μπορεί να θεωρηθεί κάθε άτομο που εγκαταλείπει τη χώρα της οποίας είναι υπήκοος και νόμιμος κάτοικος «οικειοθελώς», για λόγους που συνδέονται με κοινωνικό-οικονομικούς παράγοντες. Μπορεί, επομένως, να φαίνεται ότι η επιλογή της θέσης του μετανάστη αποτελεί προσωπική υπόθεση και να θεωρείται αποτέλεσμα ατομικής βούλησης, αλλά αποτελεί επίσης και κοινωνική ανάγκη, στο βαθμό που η απόφαση περί μετανάστευσης είναι συνέπεια κοινωνικών, οικονομικών, πολιτικών και πολιτιστικών παραγόντων που επιδρούν καταλυτικά στις επιλογές του ατόμου. Από αυτή την άποψη, τα όρια ανάμεσα στην ιδιότητα του μετανάστη και του πρόσφυγα είναι, πολλές φορές, δυσδιάκριτα. Σύμφωνα μάλιστα με τον ίδιο συγγραφέα, «ο οικονομικός μετανάστης μπορεί υπό ορισμένες προϋποθέσεις να αναγνωριστεί ως πρόσφυγας εάν η οικονομική του δυσπραγία έχει προκληθεί λόγω υποκρυπτόμενων φυλετικών, θρησκευτικών ή πολιτικών διακρίσεων εις βάρος ορισμένης ομάδας του πληθυσμού στην οποία ανήκει»¹⁷¹. Από μια άποψη, λοιπόν, ο παράγοντας της νόμιμης ή μη εισόδου των μεταναστών στη χώρα υποδοχής αποτελεί «βασική και κρίσιμη διάκριση της κατηγορίας των μεταναστών».

Όσον αφορά μάλιστα στην ελληνική περίπτωση, η διάκριση αυτή καταλαμβάνει σημαντική θέση και στα δύο υπό μελέτη νομοθετικά κείμενα, το Ν.1975/1991 και τα Π.Δ. 358 και 359/1997, υπαγορεύοντας ουσιαστικά πόσοι, από τους αιτούντες¹ αλλοδαπούς θα λάβουν άδεια παραμονής και εργασίας και πόσοι θα παραμείνουν στην προτέρα κατάσταση της παρανομίας.

¹⁷⁰ Β. Καρύδης, *Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα*, οπ.π. σελ. 17-18 ✓

¹⁷¹ Β. Καρύδης, *Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα*, οπ.π. σελ. 17 ✓

α) Η πρώτη διάκριση, που απορρέει από τον ορισμό του μετανάστη συνίσταται στο ότι πρόκειται για μια κοινωνική ομάδα που μετέχει δύο πολιτισμών χωρίς παράλληλα να αποτελεί οργανικό κομμάτι ενός εκ των δύο. Η διάκριση αυτή που διαμορφώνεται στο κοινωνικό πεδίο και επισημαίνει τη διαφορά ανάμεσα στο “εμείς” και το “εσείς” ή το “εκείνοι”, αποκτά και θεσμική έκφραση ανάμεσα στον “ομογενή” και τον “αλλογενή”, που, από κοινωνιολογική άποψη, εκφράζει ακριβώς τη διάσταση του “εμείς” και των “άλλων” (των έτερων, των αλλότριων). Εμβαθύνοντας σε αυτόν τον προβληματισμό ο J. Young¹⁷² υποστηρίζει ότι το πρόβλημα με τη θεωρητικοποίηση “των άλλων” είναι ότι απεικονίζονται ως «δαίμονες» και επισημαίνει ότι *«χρειάζεται να καθοριστεί ποιος είναι αυτός που δαιμονοποιεί περισσότερο, να εξηγήσουμε το πλαίσιο των χαρακτηρισμών που εφαρμόζεται στους ξένους, να κατανοήσουμε τους μηχανισμούς του αποκλεισμού και να περιγράψουμε τις συνέπειες»* από μια τέτοιου τύπου πρόσληψη των άλλων. Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη, είναι ευεξήγητη η σχέση ανάμεσα σε αυτούς που χαρακτηρίστηκαν ως διαφορετικοί και στην πρόκληση κοινωνικών αναταραχών και συγκρούσεων. Ο J. Young αναφέρει συγκεκριμένα ότι *«η ερμηνεία των αναταραχών»* που συμβαίνουν είτε μεταξύ των ομάδων μεταναστών είτε ανάμεσα στους μετανάστες και τον γηγενή πληθυσμό εντάσσονται στον ορισμό του «άλλου». *«Οι απρέπειες [incivility], το έγκλημα, η πρόκληση ταραχών»* φαίνεται ότι είναι αποτέλεσμα *«της ανεπαρκούς αφομοίωσης στις αξίες και τα πλεονεκτήματα του αστικού τρόπου ζωής στη χώρα υποδοχής. Είναι παράγωγο του ασυμβίβαστου της «αλλοδαπότητάς [alienness] τους»* η οποία προσδιορίζεται ή καλλιεργείται, ως ένα βαθμό, και από το νομικό καθεστώς που ισχύει σε μια χώρα ως προς τα όρια που αυτό επιτρέπει την εκδήλωση συμπεριφορών που θεωρούνται σύννομες, και επομένως γίνονται κοινωνικά αποδεκτές, ή αντιθέτως θεωρούνται έκνομες.

¹⁷² Ο J. Young, διερωτάται πως μπορεί κανείς να εξηγήσει τη διαδικασία της πολιτισμικής διαφοροποίησης. Στο ερώτημα αυτό έχει, όπως αναφέρει ο ίδιος συγγραφέας, έχει προσπαθήσει να απαντήσει η ψυχαναλυτική προσέγγιση με κύριους εκπροσώπους τους Melanie Klein, Erik Erikson και την Julia Kristeva που καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι *«αυτό το παράλληλο τεκμήριο ανάμεσα στη νηπιακή ανάπτυξη της αίσθησης του εαυτού και της διάκρισης από τον εξωτερικό κόσμο είναι η πολιτισμική οριοθέτηση του «εμείς» και των «άλλων/διαφορετικών»*, J. Young, *To these wet and windy shores*, σελ. 456,457-458.

Κατά συνέπεια, όπως υποστηρίζει ο Ι. Βούλγαρης¹⁷³, μέσω του δικαίου διαφοροποιείται «η κατάσταση του αλλοδαπού από εκείνη του ημεδαπού» και, με τον τρόπο αυτό, περιορίζεται η «ελεύθερη διακίνηση, εγκατάσταση και οικονομική δραστηριότητα του αλλοδαπού σε άλλη χώρα, δημιουργώντας έτσι συχνά συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού τόσο σε εθνικό όσο σε διεθνές επίπεδο». Το νομικό καθεστώς των μεταναστών αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ένταξη ή τον εκ- τοπισμό τους από τις κοινωνίες υποδοχής. Με τον όρο “εκ- τοπισμός” εννοούμε την απέλαση, την επιβαλλόμενη, από τις αρμόδιες αρχές, απομάκρυνση και την επαναπροώθηση του αλλοδαπού, που ισοδυναμεί με “αναγκαστικό” επαναπατρισμό.

β) Η δεύτερη διάκριση αποτελεί συνέπεια του νομικού καθεστώτος των μεταναστών και επισημαίνει τη διαφορά ανάμεσα στη νομιμοποίηση και την κοινωνική ένταξή τους. Η επισήμανση ή η υπενθύμιση της εννοιολογικής διαφοράς ανάμεσα στον “ημεδαπό”, τον ημέτερο ή με άλλη εκδοχή, τον εντός της χώρας κάτοικο, και τον αλλοδαπό, αυτόν που προέρχεται ή κατάγεται από ξένη χώρα, δημιουργεί συγκεκριμένους περιορισμούς που συνδέονται με τον ορισμό και την ιδιότητα του μετανάστη. Επαναπροσδιορίζοντας, λοιπόν, την έννοια, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι ως μετανάστης μπορεί να θεωρηθεί κάθε άτομο που εγκαταλείπει τη χώρα του οικιοθελώς ή αναγκαστικά, προκειμένου να εγκατασταθεί μόνιμα ή προσωρινά σε άλλη χώρα και να αποκτήσει σε αυτή δικαιώματα νόμιμης παραμονής και εργασίας. Σε αυτό το στάδιο η προϋπόθεση της νόμιμης εισόδου στη χώρα υποδοχής, προκειμένου κάποιος να χαρακτηριστεί ως μετανάστης και να διακριθεί από την κατηγορία των “λαθρομεταναστών”, αντικαθίσταται από την προϋπόθεση της εγκατάστασης, κριτήριο σημαντικό για τη χορήγηση άδειας παραμονής και εργασίας. Παρ’ όλα, αυτά η νόμιμη εγκατάσταση δεν διακρίνει το μετανάστη από τον μη μετανάστη. Το σημείο διάκρισης εντοπίζεται στα γνωρίσματα αυτού που έχει χαρακτηριστεί ως μετανάστης, δηλαδή την ιδιότητα του αλλογενούς. Η Κ. Calavita¹⁷⁴, παραθέτοντας την άποψη του G. Simmel

¹⁷³ Ι. Βούλγαρης, οπ.π. σελ. 499

¹⁷⁴ Κ. Calavita, A “reserve” army of delinquents, σελ. 401

υποστηρίζει ότι «οι μετανάστες είναι ο πρωτότυπος ξένος, φυσικά παρών σε μια κοινότητα αλλά όχι μέρος σε αυτήν».

Η ιδιότητα του ξένου είναι προσδιοριστική της ανθρώπινης ύπαρξης και διακρίνει τον “εσωτερικό” από τον “εξωτερικό” κόσμο. Με τον όρο “εσωτερικός” κόσμος μπορούμε να θεωρήσουμε την κοινότητα των μελών όπως την προσδιόρισε ο E. Durkheim, εισάγοντας στην επιστήμη της κοινωνιολογίας την έννοια της «συλλογικής συνείδησης», και εννοώντας με αυτή «το σύνολο των πίστεων και των αισθημάτων που συμμερίζεται ο μέσος όρος των μελών μιας κοινωνίας». Σύμφωνα με τον E. Durkheim, η συλλογική συνείδηση «εξελείσσεται σύμφωνα με τους δικούς της νόμους και δεν είναι απλά και μόνο η έκφραση ή το αποτέλεσμα των ατομικών συνειδήσεων»¹⁷⁵. Επεκτείνοντας αυτόν τον συλλογισμό μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι η διαμόρφωση συλλογικής συνείδησης δύναται να περιλαμβάνει τις συλλογικές πεποιθήσεις απέναντι στον ξένο, σε αυτόν που είτε δεν αποτελεί μέρος μιας συγκεκριμένης κοινωνίας είτε δεν εντάσσεται, κατά από αυτή την άποψη, αποκλίνει από τον “μέσο όρο” που η κοινωνία έχει προσδιορίσει για τα μέλη της. Ο “εσωτερικός” κόσμος λοιπόν διακρίνει τον ημεδαπό από τον αλλοδαπό, ο οποίος αναλαμβάνει να υποδυθεί ένα συγκεκριμένο ρόλο. Διακριτικό στοιχείο του ρόλου αυτού είναι η διαφορετική εθνικότητα, στοιχείο παράγωγο της έννοιας του αλλοδαπού. Η K. Calavita προχωρά ένα βήμα παρακάτω το συλλογισμό της για τη θέση του “ξένου” στις κοινωνίες υποδοχής, όπως αυτή προσδιορίζεται κάθε φορά από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, υποστηρίζοντας ότι «παρά τη γενικευμένη υποψία ότι όλοι οι “ξένοι” ξεχωρίζουν, όπως έχει υποστηριχθεί από τον Simmel και άλλους, οι μετανάστες περιθωριοποιούνται ακόμα περισσότερο από πολιτικές που διασφαλίζουν την ασάφεια και την αστάθεια του νομικού καθεστώτος»¹⁷⁶. Η αλληλουχία που προκύπτει επανορίζει τον μετανάστη ως το πρόσωπο που εγκαταλείπει τη χώρα του για να εγκατασταθεί σε μια άλλη, αποδεχόμενος ότι θα ζήσει σε αυτή κάτω από καθεστώς αβεβαιότητας, που, εν πολλοίς, εξαρτάται και από το θεσμικό της πλαίσιο. Η εγκατάσταση αυτή έχει τα χαρακτηριστικά μιας ιδιότυπης

¹⁷⁵ R. Aron, *Η εξέλιξη της Κοινωνιολογικής Σκέψης*, σελ. 31

¹⁷⁶ K. Calavita, *A “reserve”*....οπ.π. σελ. 402

φιλοξενίας, πρέπει να είναι προσωρινή ή τουλάχιστον να έχει χρονικό όριο λήξης, το οποίο καθορίζεται από τις αρμόδιες αρχές της χώρας υποδοχής.

Το επόμενο υπό συζήτηση θέμα, που συνδέεται με την ιδιότητα του μετανάστη, είναι οι προσδοκίες που διαμορφώνονται γύρω από το πρόσωπό του από την κοινωνία υποδοχής. Σύμφωνα με τον εννοιολογικό προσδιορισμό του όρου, η υποδοχή σημαίνει την εγκόλπωση, τον ενστερνισμό. Η συζήτηση μας οδηγεί στη σχέση του ατόμου με την κοινωνία και το ερώτημα που έθεσε ο E. Durkheim για τις προϋποθέσεις της «κοινωνικής συναίνεσης»¹⁷⁷. Η απάντησή του συνοψίζεται στον ορισμό της οργανικής αλληλεγγύης που στηρίζεται «στη διαφοροποίηση των ατόμων». Παράγωγο της οργανικής αλληλεγγύης είναι ο κοινωνικός καταμερισμός της εργασίας που επισημαίνει τη «διαφοροποίηση των επαγγελματιών και τον πολλαπλασιασμό των βιομηχανικών δραστηριοτήτων». Από αυτή την άποψη η κοινωνική ένταξη των μεταναστών αποτελεί κατεξοχήν στόχο των κοινωνιών υποδοχής, που από την πλευρά τους προσδοκούν από αυτούς να ενστερνιστούν τον τρόπο ζωής, να μετέχουν, επομένως, της συλλογικής συνείδησης της κοινωνίας. Ο στόχος αυτός εκπορεύεται από τη συμμετοχή των μεταναστών στον παγκόσμιο και εθνικό καταμερισμό εργασίας. Σε αυτό το σημείο η K. Calavita¹⁷⁸ καταθέτει τη δική της άποψη σε σχέση με το ρόλο των μεταναστών στον κοινωνικό καταμερισμό εργασίας, αποδίδοντάς τους το ρόλο του εφεδρικού στρατού εργασίας. Κατά την ίδια συγγραφέα, προϋποθέτεται η περιθωριοποίηση των μεταναστών, δηλαδή, σύμφωνα με τον ορισμό που προτείνει η Ι. Τσίγκανου¹⁷⁹, «η αποκοπή τους από μια κοινωνική ομάδα ή η διάρρηξη των πολιτιστικών τους δεσμών χωρίς στο μεταξύ να έχουν προσαρμοστεί ικανοποιητικά σε κάποια άλλη κοινωνική ομάδα ή πολιτισμό». Η θέση που περιμένει τον περιθωριοποιημένο μετανάστη «βρίσκεται στα κοινωνικά όρια-σύνορα και των δύο ομάδων, χωρίς όμως να είναι μέλος καμιάς εκ των δύο».

¹⁷⁷ R. Aron, *Η εξέλιξη της Κοινωνιολογικής Σκέψης*, οπ.π. σελ. 27-30

¹⁷⁸ K. Calavita, *A "reserve"...* οπ.π. σελ. 400

¹⁷⁹ Ι. Τσίγκανου, Κοινωνικός εκ-τόπισμός και περιθωριοποίηση, *Διεθνές Συνέδριο «Κοινωνία των 2/3»*, σελ. 777-782

Όπως υποστηρίζει η Κ. Calavita¹⁸⁰, σκοπός της περιθωριοποίησης των μεταναστών είναι να «παραδοθούν» στην παραοικονομία και το πρόσχημα για αυτό είναι η παράνομη είσοδός τους στη χώρα υποδοχής. Κατά συνέπεια ο μετανάστης γίνεται αντικείμενο εκμετάλλευσης στην αγορά εργασίας ως λαθρομετανάστης, όρος που προσδιορίζεται μέσω κοινωνικών διαδικασιών και δεν εξαρτάται από το νομικό καθεστώς παραμονής του στη χώρα υποδοχής.

Η περιθωριοποίηση των μεταναστών είναι κατασκεύασμα της μεταναστευτικής πολιτικής, έκφραση της οποίας αποτελούν και τα θεσμικά πλαίσια που τους αφορούν. Η Κ. Calavita¹⁸¹, μάλιστα, υποστηρίζει ότι οι στόχοι και το περιεχόμενο της μεταναστευτικής πολιτικής αφήνουν αρκετά περιθώρια ώστε οι μετανάστες να οδηγηθούν σε ένα καθεστώς «θεσμοποιημένης παρανομίας» και με τον τρόπο αυτό να διευκολυνθούν οι διαδικασίες του ελέγχου και της επιλογής τους από την άτυπη, συνήθως, αγορά εργασίας.

Το δίκαιο, με την έννοια της θέσπισης και της τήρησης κανόνων, παίζει σημαντικό ρόλο στην νομιμοποίηση/ κοινωνική ένταξη ή τον κοινωνικό αποκλεισμό των μεταναστών. Όπως εξηγεί η Ε. Λαμπροπούλου¹⁸², «το δίκαιο αποτελεί ένα από τα μέσα του κοινωνικού ελέγχου, με τα οποία επιτυγχάνεται ο έλεγχος της συμπεριφοράς και η επίλυση των συγκρούσεων» μεταξύ των κοινωνικών μελών. Ο έλεγχος της συμπεριφοράς επιδιώκεται μέσα από την τήρηση των κανόνων, δεδομένου ότι αυτοί αποτελούν «σταθερά σημεία αναφοράς, ως προς τα οποία αξιολογείται η ανθρώπινη συμπεριφορά ως συμβατική ή αποκκλίνουσα, σύννομη ή παράνομη». Επομένως ο κοινωνικός έλεγχος των μεταναστών γίνεται εφικτός μέσω του δικαίου. Το σημείο στο οποίο συναντώνται οι έννοιες του δικαίου/ κανόνα και του κοινωνικού ελέγχου είναι, όπως υποστηρίζει η Ε. Λαμπροπούλου¹⁸³, η οργάνωση της κοινωνικής

¹⁸⁰ Κ. Calavita, A "reserve"...οπ.π. σελ. 400

¹⁸¹ Κ. Calavita, A "reserve"...οπ.π.σελ. 400

¹⁸² Ε. Λαμπροπούλου, Κοινωνικός έλεγχος του εγκλήματος σελ. 43,45,56

¹⁸³ Ε. Λαμπροπούλου, Κοινωνικός έλεγχος...οπ.π. σελ.49

συμπεριφοράς, ώστε αυτή να κινείται σε κοινά αποδεκτές αξίες και πλαίσια. Η οργάνωση της συμβατικής συμπεριφοράς αποσκοπεί στον περιορισμό των μορφών παρέκκλισής της. Με τον όρο «συμβατική συμπεριφορά» εννοούμε ότι οι δυνάμεις που συγκροτούν μια συγκεκριμένη κοινωνία σε μια συγκεκριμένη χρονική συγκυρία έχουν έρθει μεταξύ τους σε μια συμφωνία. Έχει, επομένως, παραχθεί μια στοιχειώδης κοινωνική συνοχή, που προϋποθέτει την επικέντρωση στα κοινά σημεία και την αποφυγή ή την «καταστολή των συγκρούσεων». Με μια έννοια, λοιπόν, η κοινωνική συνοχή αποτελεί προϊόν κοινωνικού ελέγχου, με τη διάσταση της εσωτερικής διαδικασίας αυτοπειθάρχησης. Η Ε. Λαμπροπούλου¹⁸⁴ αναφέρει σχετικά ότι «η κοινωνική συμπεριφορά δεν είναι αποτέλεσμα “εξωτερικού ελέγχου” αλλά “εσωτερικού”». Ο εσωτερικός έλεγχος προκύπτει ως συνέπεια εσωτερίκευσης ομαδικών κανόνων που έχουν γίνει συστατικά στοιχεία της προσωπικότητας του ατόμου». Μπορούμε λοιπόν να υποστηρίξουμε ότι το δίκαιο, και ειδικότερα το δίκαιο αλλοδαπών, αποτελεί μορφή «εξωτερικού ελέγχου», στο βαθμό που εμπεριέχει τους στόχους της «εποπτείας», της «επιτήρησης», της «επίβλεψης», της «εξουσίας», της «κυριαρχίας», της «αυθεντίας», της «δύναμης» και της «συμβατικής συμπεριφοράς», που στηρίζεται στον εσωτερικό έλεγχο, τη διαδικασία αποδοχής και πειθάρχησης στον κανόνα. Παρόλα αυτά, στην περίπτωση των μεταναστών η πειθάρχηση στους κανόνες δεν αποτελεί οπωσδήποτε προϋπόθεση για την κοινωνική τους ένταξη. Αυτό που ενδιαφέρει περισσότερο είναι να τεθούν κάτω από ένα καθεστώς «επιτήρησης» και «εξουσίας», δεδομένου ότι οι όροι της κοινωνικής τους ένταξης έχουν ήδη κριθεί στην αγορά εργασίας και, κατά συνέπεια, έχουν υπαγορευθεί οι όροι της πολιτικής τους μεταχείρισης, έτσι ώστε να θεσπίζονται και να εφαρμόζονται οι κανόνες που τους αφορούν.

Όπως είχαμε την ευκαιρία να δούμε στην μελέτη της ελληνικής περίπτωσης, και συγκεκριμένα στην εφαρμογή των Π.Δ. 358 και 359/1997, η έννοια- κλειδί για το πέρασμα των μεταναστών στη θεσμοποιημένη παρανομία είναι η «διαρροή»¹⁸⁵, δηλαδή εκείνη η διαδικασία που “φιλτράρει” τον αριθμό, το

¹⁸⁴ Ε. Λαμπροπούλου, *Κοινωνικός έλεγχος...* οπ.π. σελ. 25,29

¹⁸⁵ Τ. Καβουνίδη, *Χαρακτηριστικά των μεταναστών, το ελληνικό πρόγραμμα...* σελ. 31

φύλο, την ηλικία, την οικογενειακή κατάσταση, την ειδικότητα και τα λοιπά κοινωνικά χαρακτηριστικά εκείνων στους οποίους θα χορηγηθεί άδεια παραμονής και εργασίας. Αυτά τα φίλτρα μπορεί να συγκροτούνται από τον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και των αρμόδιων αρχών, δηλαδή τον τρόπο που ερμηνεύουν και εφαρμόζουν τα νομοθετικά κείμενα και τις εγκυκλίους. Παραθέτοντας την άποψη της M. Jabarbo, η K. Calavita¹⁸⁶ υποστηρίζει ότι «ο νόμος παράγει την κατηγορία του παρανόμου». Το παράδειγμα της Ισπανίας δείχνει ότι όσο δεν υπήρχε θεσμικό πλαίσιο για τη μετανάστευση δεν υπήρχαν και παράνομοι μετανάστες. Το γεγονός μάλιστα ότι το πλαίσιο των μεταναστευτικών πολιτικών της Ισπανίας «παράγει και αναπαράγει την παρανομία και, έτσι, ποινικοποιεί τους μετανάστες με αποτελεσματικό τρόπο, παράλληλα, όμως, συγχωρεί σιωπηλά [ή ανέχεται] την παρουσία τους», αποτελεί μαρτυρία ή απόδειξη της αντίφασης που υπάρχει ανάμεσα στον κεντρικό ρόλο των μεταναστών στις νέο- φιλελεύθερες οικονομίες και τον «αποκλεισμό τους από την ιδιότητα του μέλους στην εθνική κοινωνία»¹⁸⁷. Ανάλογη είναι και η αποτίμηση της ελληνικής εμπειρίας. Όπως αναφέρεται σε σχετικό έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη¹⁸⁸, από τη μια η «απουσία συγκεκριμένης πολιτικής» και από την άλλη «η πρακτική αδυναμία εφαρμογής του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου» [αναφέρεται στην εφαρμογή των Π.Δ. 358 και 359/ 1997 σε συνδυασμό με το Ν.1975/1991] έχουν ως αποτέλεσμα την αδυναμία διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου. Συνέπεια αυτού είναι ότι δεν μπορεί να ελεγχθεί ή να περιοριστεί η εισροή μεταναστών στην χώρα υποδοχής. Το σημαντικότερο όμως είναι ότι από τη στιγμή που αποτυγχάνουν οι συνοριακοί έλεγχοι αναλαμβάνουν ρόλο οι μηχανισμοί περιθωριοποίησης, με επακόλουθο τη «δημιουργία ενός “αφανούς” πληθυσμού καθηλωμένου σε ένα καθεστώς ακούσιας ανομίας». Η άλλη διάσταση του φαινομένου της ανομικής κατάστασης των μεταναστών συνδέεται με την παραμονή τους στη χώρα υποδοχής. Αυτό μάλιστα που επισημαίνει ο Συνήγορος του Πολίτη είναι ότι η κατάσταση αυτή «επέτρεψε

¹⁸⁶ K. Calavita, A “reserve”...οπ.π. σελ. 404

¹⁸⁷ K. Calavita, A “reserve”...οπ.π. σελ. 409

¹⁸⁸ Συνήγορος του Πολίτη, Γενικές Παρατηρήσεις...οπ.π. σελ.4

ακριβώς την ανάδυση ποικίλων εγχώριων συμφερόντων που επενδύουν στη διαιώνιση της ανομίας στο πεδίο αυτό: από τη μια πρόκειται βέβαια για το οικονομικό συμφέρον διαφόρων οικονομικών παραγόντων των τοπικών κοινωνιών της περιφέρειας στην πρόσβαση στην ιδιαίτερα φθηνή εργατική δύναμη των παράνομων αλλοδαπών- ένα συμφέρον εν όψει του οποίου οι κατά τόπο αρμόδιες αρχές και αυτές της τοπικής αυτοδιοίκησης επιδεικνύουν εύλογα μεγάλη ανεκτικότητα». Από αυτή την προβληματική δεν αποκλείεται, βέβαια, η ανάπτυξη και προώθηση συμφερόντων από την πλευρά επιχειρηματικών δικτύων που δραστηριοποιούνται στο χώρο της παράνομης οικονομίας και ασχολούνται ειδικότερα με την παράνομη μεταφορά ανθρώπων είτε με την προμήθεια της αγοράς με θύματα σεξουαλικής εκμετάλλευσης. Επομένως η θέση του μετανάστη στις κοινωνίες υποδοχής συνδέεται με καταστάσεις παρανομίας που, πολλές φορές, αποτελούν παράγωγα των θεσμικών ρυθμίσεων ή των παραλείψεών τους: όπως χαρακτηριστικά υποστηρίζει η K. Calavita ο νόμος παρήγαγε την «παρατυπία» (irregularity).

Η άποψη αυτή αποτελεί βασική θέση της κριτικής εγκληματολογίας¹⁸⁹ που υποστηρίζει το έγκλημα και κατ' επέκταση η παρέκκλιση «αποτελεί εφεύρεση των ομάδων που κυριαρχούν στο κράτος για να ελέγχουν τα άτομα και τις ομάδες που θεωρούν ως επικίνδυνους, ώστε να διατηρούν την εξουσία». Το δίκαιο γίνεται «βασικό εργαλείο στα χέρια των αστών για να διατηρήσουν την εξουσία πάνω στις καταπιεζόμενες τάξεις»¹⁹⁰. Η επιχειρηματολογία αυτή θέτει το ερώτημα της σχέσης ανάμεσα στην μετανάστευση και την παρέκκλιση που θα αναπτύξουμε στη συνέχεια.

¹⁸⁹ Ο Ι. Φαρσεδάκης σχετικά με τη «νέα, ριζοσπαστική, κριτική» τάση της εγκληματολογίας αναφέρει ότι «οι ρίζες απ' όπου πήγασε αυτή η νέα τάση είναι αα) αφ' ενός οι συχνά βίαιοι πολιτικοί αγώνες που χαρακτήρισαν Αμερική και Ευρώπη, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '60, με ηγέτες ορισμένα ακροαριστερά κινήματα και ββ) αφ' ετέρου, η επίδραση νέο-μαρξιστικών ρευμάτων (κριτική σχολή της Φραγκφούρτης, Gramsci, Althusser, Marcuse κ.λ.π.) που έθρεψαν πνευματικά ακραία επαναστατικά κινήματα, ευρισκόμενα στην αριστερά των κομμουνιστικών κομμάτων στις δυτικές χώρες». Στην μαρξιστική εν γένει πραγματικότητα «η εγκληματικότητα δεν μπορεί παρά να είναι λειτουργικό παράγωγο των οικονομικών όρων». Διαφορετικές απόψεις κατέθεσαν οι νέο- νέο- μαρξιστές της Δύσης, οι L. Taylor, P. Walton και J. Young που το 1973 εξέδωσαν το βιβλίο «Η νέα εγκληματολογία», ενώ το 1975 προχώρησαν στην έκδοση της «κριτικής εγκληματολογίας». Ι. Φαρσεδάκης, Στοιχεία Εγκληματολογίας, σελ. 115-116

¹⁹⁰ Ι. Φαρσεδάκης, Στοιχεία Εγκληματολογίας, οπ.π. σελ. 117

4. Διαδικασίες κοινωνικού αποκλεισμού των μεταναστών

Εννοιολογικά, ο όρος "αποκλεισμός" συναντάται με δύο εκδοχές:

α) στην πρώτη συναντάται με την έννοια της εξαίρεσης και εκφράζει την απαλλαγή ή την, σκόπιμη ή ακούσια, παράλειψη.

β) στη δεύτερη εκδοχή ο αποκλεισμός επισημαίνει τη μη αποδοχή και συνεπάγεται είτε την απαγόρευση εισόδου είτε την πλήρη απόρριψη.

Στις δύο αυτές περιπτώσεις η έννοια έχει αρνητική χροιά και επισημαίνει τις διαδικασίες αποβολής. Κατ' επέκταση, ο κοινωνικός αποκλεισμός συνδέεται με τις διαδικασίες αποβολής που αναπτύσσονται στα πλαίσια μιας κοινωνίας. Ο Γ. Τσιάκαλος¹⁹¹ στην προσπάθειά του να ορίσει τον κοινωνικό αποκλεισμό επικεντρώνει την προσοχή στην «προοδευτική διαδικασία περιθωριοποίησης» που μπορεί να οδηγήσει «σε οικονομική εξαθλίωση και σε διάφορες μορφές κοινωνικής και πολιτισμικής μειονεκτικότητας».

Η Ι. Τσίγκανου¹⁹² συνδέει την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού με την «κοινωνική αποστέρηση», η οποία «προσλαμβάνεται ως υλική αποστέρηση (αδυναμία πρόσβασης στην απόλαυση βασικών αγαθών και υπηρεσιών) που συνοδεύεται και από αδυναμία άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων» και το «κοινωνικό μειονέκτημα», έννοια που δηλώνει την αδυναμία «ατόμων και ομάδων να «ενταχθούν» στον ενεργό, παραγωγικό, πληθυσμό της αγοράς εργασίας». Εξαιτίας της θέσης τους στον κοινωνικό καταμερισμό εργασίας, που έκφρασή του αποτελεί το νομικό καθεστώς, οι μετανάστες αποτελούν μια κοινωνικά αποστερημένη ομάδα, που από την άποψη του εισοδήματος, μπορεί να ενταχθεί στην ευρύτερη κοινωνική ομάδα των φτωχών. Από αυτή την άποψη, οι μετανάστες, ως φτωχοί, εντάσσονται στο σύστημα κοινωνικής διαστρωμάτωσης της κοινωνίας υποδοχής. Μάλιστα ο Γ. Νικολόπουλος¹⁹³ υποστηρίζει ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός λειτουργεί «ως μια συγκάλυψη άλλων πραγματικότερων διαδικασιών εκμετάλλευσης και κυριαρχίας».

¹⁹¹ Γ. Τσιάκαλος, Κοινωνικός αποκλεισμός: ορισμοί, πλαίσιο και σημασία, σελ. 48

¹⁹² Ι. Τσίγκανου, Οι εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού, σελ. 19-20

¹⁹³ Γ. Νικολόπουλος, Εγκληματολογικοί προβληματισμοί γύρω από την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού, σελ. 522

Σύμφωνα με την άποψη των λειτουργιστών, «η κοινωνική διαστρωμάτωση» αποτελεί «καθολικό και αναγκαίο φαινόμενο» και επομένως «το λειτουργικό πρόβλημα είναι πως η κοινωνία δημιουργεί κίνητρα, παρακινεί και τοποθετεί τα άτομα στις «κατάλληλες» θέσεις τους μέσα στο σύστημα διαστρωμάτωσης»¹⁹⁴. Αν, λοιπόν, σε ένα διχοτομικό σύστημα κοινωνικής διαστρωμάτωσης οι ανώτερες θέσεις καταλαμβάνονται από εκείνους που έχουν «ισχύ, κύρος και χρήμα», οι κατώτερες θέσεις, που συνδέονται με μικρά κίνητρα και χαμηλές απολαβές, καταλαμβάνονται από εκείνους που δεν διαθέτουν ισχύ και χρήμα. Στην αντίληψη των λειτουργιστών, και μάλιστα στη θεωρία του Gans, η φτώχεια (κατάσταση από την οποία επιλέγονται όσοι θα καταλάβουν τις κατώτερες θέσεις) εξυπηρετεί οικονομικές, κοινωνικές, πολιτισμικές και πολιτικές λειτουργίες¹⁹⁵.

Παρόλα αυτά, ακόμα και στην αντίληψη πολλών δομολειτουργιστών, η φτώχεια θεωρείται ένα δυσλειτουργικό φαινόμενο. Σύμφωνα μάλιστα με τον Gans θα πρέπει να αναζητηθούν «εναλλακτικές λύσεις», με απώτερο στόχο την πρόληψη των συγκρούσεων που εγκυμονεί η αύξηση της αντίθεσης ανάμεσα στους πλούσιους και ισχυρούς ιδιοκτήτες των μέσων παραγωγής και τους φτωχούς και ανίσχυρους εργάτες. Στο σημείο αυτό εστιάζεται η διαφορά της συγκρουσιακής προσέγγισης που υποστηρίζει ότι «οποιαδήποτε τάξη πραγμάτων υπάρχει στην κοινωνία εκπηγάει από τον καταναγκασμό ορισμένων μελών της από εκείνους που βρίσκονται στην κορυφή»¹⁹⁶. Κατά

¹⁹⁴ Ο G. Ritzer αναφέρει συγκεκριμένα ότι «το πρόβλημα της κατάλληλης κοινωνικής τοποθέτησης στην κοινωνία προκύπτει για τρεις βασικούς λόγους. Πρώτον, διότι ορισμένες θέσεις είναι περισσότερο ευχάριστες από τις άλλες. Δεύτερον, γιατί ορισμένες θέσεις είναι πιο σημαντικές για την επιβίωση της κοινωνίας από άλλες και τρίτον, διότι ορισμένες θέσεις απαιτούν διαφορετικές ικανότητες και ταλέντα». Δομικός λειτουργισμός και η εμφάνιση μιας εναλλακτικής θεωρίας με έμφαση στη σύγκρουση, σελ. 46

¹⁹⁵ Ο G. Ritzer αναφερόμενος στο δοκίμιο του Gans "The Possitive Functions of Proverty", που αποτελεί υπόδειγμα δομολειτουργικής προσέγγισης της φτώχειας, καταγράφει ανάμεσα στις θετικές της λειτουργίες τη συγκράτηση του κόστους εργασίας, τη συντήρηση επαγγελματιών και εργασιών που θεωρούνται επικίνδυνες, «βρώμικες», «αναξιοπρεπείς και υπηρετικές». Εξάλλου η «κατάσταση της φτώχειας ενισχύει την κοινωνική κινητικότητα» βοηθώντας «άλλες κοινωνικές ομάδες να ανέλθουν στην κλίμακα της κοινωνικής διαστρωμάτωσης», παράλληλα δε «η ύπαρξη των φτωχών επικυρώνει τους κοινωνικούς κανόνες», Δομικός λειτουργισμός...οπ.π. σελ. 59-61

¹⁹⁶ G. Ritzer, Δομικός λειτουργισμός...οπ.π. σελ. 71

συνέπεια, η επιδίωξη της κοινωνικής συνοχής είναι αποτέλεσμα διαδικασιών καταναγκασμού που προκύπτουν από την ανισότητα των κοινωνικών σχέσεων. Από μια άποψη λοιπόν, ο κοινωνικός αποκλεισμός μπορεί να γίνει αντιληπτός ως αποτέλεσμα ενός καταναγκαστικού περιορισμού που επιβάλλεται από τις κυρίαρχες δυνάμεις της κοινωνίας και στηρίζεται, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο R. Castel¹⁹⁷ στην «έξοδο» συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων από την «οργανωμένη κοινωνία». Ανάμεσα στον κοινωνικό αποκλεισμό και τη φτώχεια οριοθετείται μια σαφής σχέση στο βαθμό που και τα δύο φαινόμενα αποτελούν συνέπεια της λειτουργίας και των επιλογών, όσον αφορά το είδος, τη μορφή και τις συνθήκες απασχόλησης, της αγοράς εργασίας. Η τρέχουσα, ωστόσο, αντίληψη σχετικά με την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού είναι ότι «δηλώνει απλώς μεμονωμένες δυσλειτουργίες κοινωνικής ενσωμάτωσης χωρίς να τις συνάπτει με τη συνολικότερη αναδιάρθρωση της αγοράς εργασίας και τις ιδιαίτερες επιπτώσεις της σε κάθε ξεχωριστή κατηγορία πληθυσμού»¹⁹⁸. Μπορεί να φανταστεί κανείς ότι η κατάτμηση των υποκειμένων του κοινωνικού αποκλεισμού αποτελεί μια ιδεολογική επιλογή που συνδέεται όχι μόνο με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, διότι με αυτόν τον τρόπο γίνεται ευκολότερη η εκμετάλλευση των διαφόρων επιμέρους αποκλεισμένων κατηγοριών, αλλά με τις ανάγκες επιβίωσης του κοινωνικού συστήματος, δεδομένου ότι η πλειοψηφούσα κοινωνία αποκτά ή ανακτά την κοινωνική της συνοχή με την απειλή του κοινωνικού περιθωρίου. Σε ανάλογο συμπέρασμα, όσον αφορά την πρόσληψη της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού και τη σχέση της με τη δομή της κοινωνικής οργάνωσης, καταλήγει η Γ. Πετράκη¹⁹⁹, που υποστηρίζει ότι «ο αποκλεισμός δεν αποτελεί θεωρητική έννοια αυτή καθαυτή αλλά περιγραφική απόληξη μιας σύνθετης κοινωνικής διαδικασίας...στενά συνδεδεμένης με τη δομή της κοινωνικής οργάνωσης, την οικονομική της διάρθρωση, το πολιτικό της οικοδόμημα, την ταξική της οργάνωση...Μ' αυτή την έννοια η υπόκατάσταση των παλαιότερων θεωρητικών παραδειγμάτων

¹⁹⁷ R. Castel, *Les metamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, στο Γ. Νικολόπουλος, *Οι εγκληματολογικές όψεις ...* οπ.π. σελ. 522

¹⁹⁸ Γ. Νικολόπουλος, *Οι εγκληματολογικές όψεις...* οπ.π. σελ. 522

που συνδέονταν με συνολικές αναγνώσεις της κοινωνικής δομής, όπως το παράδειγμα των κοινωνικών ανισοτήτων/ κοινωνικών τάξεων, από αυτό του κοινωνικού αποκλεισμού, οδηγεί σε ένα αδιάρθρωτο θεωρητικό κατακερματισμό του κοινωνικού αντικειμένου και στην αδυναμία διατύπωσης μιας συνολικής θεωρίας για τη σημερινή κοινωνική διάρθρωση και την κοινωνική μεταβολή».

Είναι δύσκολο να καταλήξει κανείς αν το ερμηνευτικό σχήμα του “κοινωνικού αποκλεισμού” με τις διαστάσεις που αναπτύχθηκαν παραπάνω, είναι πρόσφορο για να εξηγήσει τη συμμετοχή και τη θέση των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής. Από την άποψη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών καταγωγής, αποτελούν μια διακριτή κοινωνική ομάδα, που διαφέρει ως προς τη φυλή, την εθνότητα, το σύστημα πολιτιστικών αξιών, τη γλώσσα κ.λ.π. ό την κοινωνία υποδοχής. Εξαιτίας αυτών των χαρακτηριστικών κατέχουν σε αυτή μια διακριτή θέση. Κατά συνέπεια οι δυσλειτουργίες της κοινωνικής τους ενσωμάτωσης διαφοροποιούνται από το γεγονός ότι ο κοινωνικός τους αποκλεισμός δημιουργεί διεξόδους για την απασχόλησή τους στην παράλληλη οικονομία, χωρίς από αυτό να αποκλείεται και η συμμετοχή τους σε παράνομες δραστηριότητες, όπως το λαθρεμπόριο όπλων, η εμπορία και διακίνηση ναρκωτικών και η πορνεία, όσον αφορά ειδικότερα τις γυναίκες μετανάστριες. Επομένως ο κοινωνικός αποκλεισμός των μεταναστών δεν αποτελεί απλά μια διαδικασία αποβολής που στηρίζεται στην κοινωνική τους απόρριψη. Εξυπηρετεί συγκεκριμένες ανάγκες σε τομείς οικονομικής δραστηριότητας- υπηρεσίες τουρισμού, μεταφορών, μικρομεσαίες επιχειρήσεις, υπηρεσίες καθαριότητας και οικιακής οικονομίας- που για να αναπτυχθούν χρειάζονται ευελιξία συνθηκών χρηματοδότησης και απασχόλησης. Δανειζόμενοι την επιχειρηματολογία της K. Calavita²⁰⁰, θα υποστηρίξουμε ότι αποτέλεσμα της διαδικασίας κοινωνικού αποκλεισμού των μεταναστών είναι η δημιουργία ενός εργατικού δυναμικού που στερείται την «πανοπλία των δικαιωμάτων» που προβλέπονται σε μια «ελεύθερη

¹⁹⁹ Γ. Πετράκη, Κοινωνικός αποκλεισμός: Παλαιές και Νέες «αναγνώσεις» του προβλήματος, σελ. 19-21

²⁰⁰ K. Calavita, A “reserve”...οπ.π. σελ.400

δημοκρατική κοινωνία». Το ερώτημα που δημιουργείται είναι αν οι μετανάστες, με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, εντάσσονται στην ευρύτερη ομάδα της «υπο-τάξης» (*“under class”*). Σύμφωνα με την Ι. Τσίγκανου²⁰¹ η δημιουργία της υπο-τάξης, «κατώτατης τάξης κατ’ άλλους», είναι αποτέλεσμα των συνθηκών που γεννούν τη σύγχρονη φτώχεια. Είναι παράγωγο «μιας γενικευμένης αποστέρησης από πρόσβαση σε βασικά υλικά αγαθά και οικονομικούς πόρους ικανοποίησης βασικών αναγκών» και της ανεργίας, ή, με διαφορετικούς όρους, «μιας παρατεταμένης αδυναμίας πρόσβασης στην αγορά εργασίας». Το ενδιαφέρον και ταυτόχρονα το διαφοροποιητικό στοιχείο αυτής της κοινωνικής τάξης²⁰², σε σχέση με τις υπόλοιπες, είναι ότι, εξαιτίας του «αποκλεισμού» της από την επίσημη αγορά εργασίας, «βρίσκεται παγιδευμένη «εκτός» κοινωνικών συνόρων ή στο υπόστρωμα της κοινωνίας»²⁰³.

Η Ι. Τσίγκανου²⁰⁴ επισημαίνει ότι η «χαλαρή χρήση του όρου κοινωνική τάξη» ή του «υποστρώματος» οδηγεί σε δύο «παραδοχές». «Πρώτον, ότι η κατηγορία των σύγχρονων φτωχών, όπως περιγράφονται και αποκαλούνται, αποτελεί μια ευδιάκριτη ταξική κατηγορία που συνεχώς διαφοροποιείται από την υπόλοιπη κοινωνία στη βάση του κοινού χαρακτηριστικού της κοινωνικής αποστέρησης από πρόσβαση στα μέσα ικανοποίησης βασικών αναγκών. Δεύτερο, η ταξική αυτή κατηγορία των αποκλεισμένων διακρίνεται από μια αταξική μάζα των υπολοίπων κοινωνικών μελών που χαρακτηρίζονται από κοινή συμμετοχή στην αναδιανομή του πλούτου σε συνθήκες ευημερίας». Με αυτή λοιπόν την ευρεία έννοια, οι μετανάστες μπορούν να θεωρηθούν «μέλη» του «κοινωνικού υποστρώματος». Η διαφορά και ταυτόχρονα η ομοιότητα με τις υπόλοιπες κοινωνικές κατηγορίες που εντάσσονται στο κοινωνικό υπόστρωμα, συνίσταται στο γεγονός ότι συγκροτεί έναν ιδιαίτερο υποπολιτισμικό τρόπο ζωής, που, όπως εξηγήσαμε παραπάνω, στέκεται ανάμεσα

²⁰¹ Ι. Τσίγκανου, *Οι εγκληματολογικές όψεις...* οπ.π. σελ. 26

²⁰² Σύμφωνα με το Βέλγο μαρξιστή Overbergh, την άποψη του οποίου παραθέτει ο G. Gurvitch, οι κοινωνικές τάξεις είναι «στρωματώσεις, κοινωνικά στρώματα που θεμελιώνονται στην ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής», Ζώρζ Γκυρβίτς, *Μελέτες για τις κοινωνικές τάξεις*, σελ. 91

²⁰³ Ι. Τσίγκανου, *Οι εγκληματολογικές όψεις...* οπ.π. σελ. 28

σε δύο διαφορετικά μεταξύ τους πολιτισμικά πρότυπα, αυτό της κοινωνίας προέλευσης και της κοινωνίας υποδοχής. Ενδεχομένως, αυτή η διαφορά μπορεί να εξηγήσει το διπλό αποκλεισμό που υφίστανται, τόσο από την φιλοξενούσα κοινωνία όσο και μέσα στα πλαίσια του κοινωνικού περιθωρίου, που εισπράττει την παρουσία και τη συμμετοχή τους στην άτυπη αγορά εργασίας ως απειλή για την δική του επιβίωση. Η διάκριση ανάμεσα στην υπο-τάξη και *«στη μεγάλη πλειοψηφία του κοινωνικού σώματος»* από τη μια, αλλά και μεταξύ των επιμέρους κοινωνικών κατηγοριών που συγκροτούν την υπο-τάξη, από την άλλη, όπως λ.χ. οι μακροχρόνια άνεργοι, *«αποτελεί και τη διαφοροποιητική γραμμή για το σύγχρονο κοινωνικό καταμερισμό εργασίας και προσδιορίζει το νέο σύστημα κοινωνικής διαστρωμάτωσης που αντιτίθεται στα παραδοσιακά πρότυπα και τα επισκιάζει»*. Επομένως οι μετανάστες είτε με τη διάσταση του παγκόσμιου προλεταριάτου είτε με την έννοια του έκτακτου και περιστασιακού εργάτη στις εθνικές αγορές εργασίας, αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο της κοινωνικής οργάνωσης. Η δε συμμετοχή τους στην κοινωνική οργάνωση συμβαίνει είτε μέσα από τη διαδικασία της κοινωνικής ένταξης, με τα προγράμματα νομιμοποίησης, είτε με τον κοινωνικό αποκλεισμό τους, που βοηθά το πέρασμα στην παρανομία.

5. Ο μύθος της εγκληματικότητας των μεταναστών: οι έννοιες της εγκληματικότητας και της επικινδυνότητας

Η αποσαφήνιση των εννοιών της εγκληματικότητας και της επικινδυνότητας ανοίγουν δρόμους προς την κατανόηση του πεδίου με το οποίο ασχολείται η επιστήμη της Εγκληματολογίας, δεδομένου ότι προσδιορίζουν τόσο τα στοιχεία μιας πράξης που θα χαρακτηριστεί εγκληματική όσο και εκείνα της συμπεριφοράς που θα χαρακτηριστεί ως επικίνδυνη και, επομένως, θα θεωρηθεί ότι ρέπει προς το έγκλημα. Όσο και αν φαίνεται εύκολος ο εννοιολογικός προσδιορισμός των παραπάνω εννοιών, στην πράξη αποδεικνύεται ένα δύσκολο εγχείρημα που απασχόλησε σταθερά την επιστήμη της Εγκληματολογίας τους τελευταίους δύο αιώνες.

²⁰⁴ Ι. Τσίγκανου, Οι εγκληματολογικές όψεις...οπ.π. σελ.28-30

Ο Ι. Φαρσεδάκης²⁰⁵ υποστηρίζει σχετικά ότι, με τον Ιταλικό Θετικισμό εγκαινιάζεται η στροφή του επιστημονικού ενδιαφέροντος από την πράξη στο δράστη. Η προσέγγιση του εγκλήματος ως ατομικού παθολογικού φαινομένου, που αμέσως αποδίδεται στα στοιχεία της προσωπικότητας και της συμπεριφοράς, εστιάζει το ενδιαφέρον στην κατανόηση της έννοιας της επικινδυνότητας που στην προκειμένη περίπτωση λειτουργεί ως παράγοντας εγκληματογένεσης.

Πριν προχωρήσουμε στην εγκληματολογική προσέγγιση της έννοιας της επικινδυνότητας κρίνουμε αναγκαίο να φωτίσουμε περισσότερο τον όρο εγκληματικότητα. Ο Σ. Αλεξιάδης²⁰⁶ προσδιορίζει την εγκληματικότητα ως «το σύνολο των εγκλημάτων που διαπράττονται σε ορισμένη τοπικά και χρονικά κοινωνική ομάδα», όπου ως κοινωνική ομάδα λογίζεται «το σύνολο του πληθυσμού μιας πολιτείας». Η αναφορά στον όρο εγκληματικότητα δηλώνει την «τιμωρούμενη εγκληματικότητα», όπως θα έλεγε ο Manounrier²⁰⁷, που αποτελεί «κατηγορία κοινωνικό- νομική». Κατά συνέπεια προηγείται της πράξης την οποία άλλοτε χαρακτηρίζει ως έγκλημα και άλλοτε όχι. Συγκεκριμένα υποστηρίζει ότι «η εγκληματικότητα είναι το αποτέλεσμα μιας διπλής κοινωνικής κατασκευής: της εγκληματοποίησης και των προϋποθέσεων ενεργοποίησης του νόμου». Σε αυτό το σημείο, και πριν προχωρήσουμε την ανάλυσή μας, θεωρούμε σκόπιμο να ασχοληθούμε με τον ορισμό της «κοινωνικής κατασκευής», που, ως όρος, εμπλέκεται στις παραπάνω υποθέσεις μας, προσθέτοντας μια διαφορετική οπτική σε ό,τι συνηθίσαμε να θεωρούμε έγκλημα και δράστη. Όπως αναφέρει η Α. Κουκουτσάκη²⁰⁸, «η παρέκκλιση αποτελεί μια «κοινωνική κατασκευή», απόρροια του ίδιου του χαρακτηρισμού της πράξης ως παρεκκλίνουσας και του ατόμου που την εκδηλώνει ως παρεκκλίνοντος». Κατά συνέπεια, η αναφορά στον όρο κοινωνική κατασκευή δηλώνει μια διαδικασία κοινωνικής αναπαραγωγής της

²⁰⁵ Ι. Φαρσεδάκης, *Στοιχεία Εγκληματολογίας*...οπ.π. σελ. 89-90

²⁰⁶ Σ. Αλεξιάδης, *Εγχειρίδιο Εγκληματολογίας*, σελ. 99

²⁰⁷ Ι. Φαρσεδάκης, *Στοιχεία Εγκληματολογίας*...οπ.π. σελ. 91.

²⁰⁸ Α. Κουκουτσάκη, *Χρήση Ναρκωτικών, Ομοφυλοφιλία, συμπεριφορές μη συμμόρφωσης μεταξύ ποινικού και ιατρικού ελέγχου*, σελ. 19

εικόνας ή του νοήματος που συνδέεται με μια κοινωνική κατασκευή στην οποία εμπλέκεται μια πράξη και η εκδήλωση μιας συγκεκριμένης συμπεριφοράς. Στην ουσία η διαδικασία της κοινωνικής αναπαραγωγής αναφέρεται στη διαδικασία χαρακτηρισμού μιας συμπεριφοράς ως εγκληματικής. Η διαδικασία αυτή συνδέει την έννοια της εγκληματικότητας με την επικινδυνότητα. Σύμφωνα με την άποψη του Στ. Αλεξιάδη²⁰⁹, η επικινδυνότητα αποτελεί χαρακτηριστικό της «αντικοινωνικής δράσης». Ως αντικοινωνική δράση ορίζεται εκείνη που «αντιστρατεύεται σ' εκείνους τους όρους της κοινωνικής ζωής, οι οποίοι είναι αναγκαίοι για την ύπαρξη, τη συντήρηση και την προαγωγή της ανθρώπινης κοινωνίας» και «εκδηλώνεται με πολλές διαβαθμίσεις από άποψη σοβαρότητας». Στην αντίληψη της θετικής Σχολής της Εγκληματολογίας η έννοια της επικινδυνότητας γίνεται καθοριστική γιατί δηλώνει «την πιθανότητα διάπραξης εγκλημάτων στο μέλλον». Από αυτή την πιθανότητα, η έννοια της επικινδυνότητας μας εισάγει στις έννοιες της πρόβλεψης και της πρόληψης της μελλοντικής συμπεριφοράς, επιτείνοντας την άσκηση του άμεσου και του έμμεσου κοινωνικού ελέγχου. Η Φ. Τσαλίκου²¹⁰ προεκτείνοντας τον παραπάνω συλλογισμό συνδέει την έννοια της επικινδυνότητας με μια ορισμένη ιδιότητα του προσώπου, με «μια συγκεκριμένη βιοψυχική του κατάσταση», που μπορεί να εκτείνεται και στο μέλλον με διάφορες και διαφορετικές μεταξύ τους μορφές: άλλοτε ως μια «απλή δυνατότητα εγκληματικής εκτροπής» και άλλοτε με τη «μορφή ενός μελλοντικού πάντα και αφηρημένου κινδύνου».

Αυτή η εντύπωση της διαρκούς αόρατης απειλής εμφανίζεται πιο έντονη στις αναπτυσσόμενες κοινωνίες στο τέλος του 20ου αιώνα. Η πρόληψη γίνεται σχεδόν έννοια συνώνυμη της εσωτερικής ασφάλειας που αποτελεί ύψιστο

²⁰⁹ Σε άλλο σημείο του βιβλίου του ο Στ. Αλεξιάδης αναφέρει ότι ιστορικά η έννοια της επικινδυνότητας διαμορφώθηκε από τον R. Garofalo. «Θέλοντας να προσδιορίσει ειδικότερα «τη μόνιμη και ενεργό διαστροφή» του εγκληματία καθώς και το «μέγεθος του κακού που μπορεί να αναμένεται από αυτόν», επιχειρώντας, με άλλα λόγια ο Garofalo να προσδιορίσει την εγκληματική ικανότητα του υποκειμένου (*capacité criminale*), έπλασε τον όρο «*temibilità*» (*temibile*, επίφοβος), προς τον οποίο συνέδεσε ύστερα το στοιχείο της «προσαρμοστικότητας» του εγκληματία». Μέσα από τις έννοιες αυτές, κυρίως της *temibilità*, διαμορφώθηκε και επικράτησε ο όρος «*periculosità*»: επικινδυνότητα». Στην ίδια κατεύθυνση ένας άλλος θεωρητικός του κλασικού θετικισμού, ο Ferrì, συνέδεσε το κριτήριο της επικινδυνότητας με τη βαρύτητα της εγκληματικής πράξης. Στ. Αλεξιάδης, *Εγχειρίδιο...* οπ.π. σελ. 49, 145- 146

²¹⁰ Φ. Τσαλίκου, *Μυθολογίες Βίας και Καταστολής*, σελ. 25- 26

στόχο των μετά- βιομηχανικών κοινωνιών. Η Ε. Λαμπροπούλου²¹¹ συνδέει τη συζήτηση για την εσωτερική ασφάλεια των κοινωνιών και την πρόληψη με τον προσδιορισμό της σχέσης ανάμεσα «στον κίνδυνο (*Danger*) και τη διακινδύνευση (*Risk*)» και εξηγεί ότι «ο κίνδυνος προέρχεται, ως επί το πλείστον, από το εξωτερικό περιβάλλον και αναφέρεται σε ζημιές που μπορεί να προκύψουν στο μέλλον και δεν οφείλονται οπωσδήποτε στις πράξεις ή τις επιλογές εκείνου που τις υφίσταται. Το ρίσκο όμως το παίρνουμε επειδή προσδοκούμε συνήθως κάποιο όφελος από μια συγκεκριμένη μας απειλή».

Το πρόβλημα με την πρόβλεψη και την επικινδυνότητα είναι ότι, αναφερόμενες σε μια ατομική- παθολογική συμπτωματολογία που χαρακτηρίζει μια συμπεριφορά που έχει αξιολογηθεί ως εγκληματική, προσπαθούν να διατυπώσουν γενικευτικές προτάσεις που στέκονται στο επίπεδο χάραξης πολιτικής για την πρόληψη ορατών και αόρατων κινδύνων. Αλλά ακόμα και σε αυτό το επίπεδο της ατομικής- παθολογικής προσέγγισης «η διάγνωση της επικινδυνότητας», για να δανειστούμε την ιατρική ορολογία, ισοδυναμεί με «χρησμό», δεδομένου ότι «η εκτίμηση της παρούσας κατάστασης γίνεται πάντα σε σχέση με την πιθανολόγηση του μέλλοντος»²¹² και, επομένως, δεν αναφέρεται σε ένα δείκτη ικανό να μετρήσει κοινωνικές καταστάσεις. Μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι, η έννοια της επικινδυνότητας αποτελεί μια κοινωνική κατασκευή, στο βαθμό που αποτελεί μια «ιδιότητα, ένα χαρακτηρισμό, που αποδίδεται σε ορισμένες συμπεριφορές ορισμένων κατηγοριών ατόμων από συγκεκριμένα άτομα [κοινωνικές κατηγορίες ή ομάδες], μέσα στα πλαίσια συγκεκριμένων ιδεολογικών- κοινωνικών προσδιορισμών». Κατά μια άποψη η έννοια της επικινδυνότητας συνδέεται με την έννοια της παρέκκλισης, ή ενίοτε γίνεται και συνώνυμή της. Όπως διευκρινίζει η Α. Κουκουτσάκη²¹³, η παρέκκλιση ως κατηγορία δεν περιορίζεται μόνο σε «συμπεριφορές παραβίασης κοινωνικών κανόνων». Μπορεί εξίσου να περιλάβει άτομα, κοινωνικές κατηγορίες και ομάδες, που μέσα από συγκεκριμένες κοινωνικές διαδικασίες περιθωριοποίησης και αρνητικής αξιολόγησης, έχουν χαρακτηριστεί παρεκκλίνουσες και «υφίστανται

²¹¹ Ε. Λαμπροπούλου, *Εσωτερική ασφάλεια και Κοινωνία του ελέγχου*, σελ. 53

²¹² Φ. Τσαλίκου, *Μυθολογίες Βίας...* οπ.π. σελ. 28- 32

τις συνέπειες μιας εχθρικής κοινωνικής αντίδρασης». Στην προκειμένη περίπτωση οι ιδιότητες και τα κοινωνικά χαρακτηριστικά που αξιολογούνται αρνητικά δύναται και να ενοχοποιηθούν, επομένως να αποτελέσουν απειλή και να θεωρηθούν επικίνδυνες για την κοινωνική ασφάλεια και συνοχή. Η Ε.Λαμπροπούλου²¹⁴ υποστηρίζει σχετικά ότι σε τέτοιες καταστάσεις η κατεύθυνση της κοινωνικής αντίδρασης είναι ο περιορισμός «των διαφορετικών εκδηλώσεων της ατομικής ή ομαδικής συμπεριφοράς» με σκοπό να μπορέσει να τις αντιμετωπίσει. Σύμφωνα με τον παραπάνω συλλογισμό, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι «διαφορετικές εκδηλώσεις της ατομικής ή ομαδικής συμπεριφοράς», στο βαθμό που δεν αποτελούν αντικείμενο ελέγχου, μπορεί να οδηγήσουν σε καταστάσεις σύγχυσης, επομένως και ανασφάλειας. Ακόμα περισσότερο όταν αυτές οι εκδηλώσεις έχουν υποστεί αρνητική αξιολόγηση και προέρχονται από περιθωριοποιημένα κοινωνικά «υποστρώματα», μπορεί να εισπραχθούν ως απειλή. Το σημαντικό σε αυτή την περίπτωση είναι το πώς η κυρίαρχη κοινωνική ομάδα, που εξαιτίας της θέσης της στο σύστημα κοινωνικών θέσεων έχει την αρμοδιότητα και την ευθύνη να θέτει κανόνες και να απαιτεί την τήρησή τους, αντιλαμβάνεται κάθε φορά αυτή την απειλή.

Η Ε. Λαμπροπούλου²¹⁵ υποστηρίζει σχετικά ότι η «διάκριση» ανάμεσα «σε ασφαλείς και ανασφαλείς καταστάσεις προσδιορίζει ταυτόχρονα και την αντίδραση, δηλαδή τι είναι νόμιμο, θεμιτό και αποδεκτό για την αποτροπή του κινδύνου, ενώ παράλληλα κατηγοριοποιούνται άτομα και κοινωνικές ομάδες ανάλογα με την επικινδυνότητά τους». Από αυτή την άποψη η έννοια της επικινδυνότητας είναι το αποτέλεσμα μιας «προκατασκευασμένης εικόνας» και έχει προέλθει μέσα από μια διαδικασία κατά την οποία οι ισχυρότερες κοινωνικά ομάδες καθορίζουν εκ των προτέρων τι θεωρείται αποδεκτή και τι παρεκκλίνουσα ή ακόμα και επικίνδυνη συμπεριφορά. Κατά προέκταση, η έννοια της επικινδυνότητας παραπέμπει στη θεωρία του Ε. Durkheim και μεταγενέστερων λειτουργιστών, όπως ο R. Merton, για την ανομία και την

²¹³ Α. Κουκουτσάκη, *Χρήση Ναρκωτικών...* οπ.π. σελ 24

²¹⁴ Ε. Λαμπροπούλου, *Εσωτερική ασφάλεια...* οπ.π. σελ. 25

²¹⁵ Ε. Λαμπροπούλου, *Εσωτερική ασφάλεια...* οπ.π. σελ. 50

κοινωνική ομογενοποίηση. Χαρακτηριστικό των περιόδων ανομίας είναι η εμφάνιση καταστάσεων «κρίσεων και κοινωνικών αναστατώσεων»²¹⁶, καταστάσεων που, με μια έννοια, μπορούν να θεωρηθούν επικίνδυνες γιατί απειλούν την κοινωνική συνοχή. Σε συνέχεια αυτής της αντίληψης²¹⁷, σύμφωνα με τον R. Merton, η ανομία αποτελεί την «αιτιολογική βάση κάθε κοινωνικής παρεκτροπής».

Στην υπόθεση που εξετάζουμε μπορεί να θεωρηθεί ότι η παρουσία των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής ενδέχεται να διαμορφώσει, υπό ορισμένες συνθήκες, καταστάσεις κρίσεων και κοινωνικών αναστατώσεων, δεδομένου ότι ο κίνδυνος ανεξαρτοποίησης των κοινωνικών υπό- ομάδων που «στοχεύουν στην ικανοποίηση ιδιαίτερων συμφερόντων, χωρίς να ενδιαφέρονται για το σύνολο»²¹⁸, θέτει σε αμφισβήτηση την κοινωνική αλληλεγγύη που έχει διαμορφωθεί ανάμεσα στις κοινωνικές ομάδες των κοινωνιών υποδοχής. Από αυτή την άποψη η επικινδυνότητα αποτελεί εικόνα που συνοδεύει την ιδιότητα του μετανάστη.

6. Παρέκκλιση και μετανάστευση: το “φυλετικό” στίγμα

Οι κοινωνιολογικές θεωρίες της παρέκκλισης χαρακτηρίζονται από την “αποπαθολογικοποίηση” της ατομοκεντρικής διάστασης παλαιότερων προσεγγίσεων και ερμηνειών. Το πεδίο στο οποίο αναπτύσσονται οι υποθέσεις τους είναι οι σύγχρονες πλουραλιστικές κοινωνίες. Κατά συνέπεια, η παρέκκλιση μπορεί να θεωρηθεί όψη αυτού του πλουραλισμού που συντίθεται από «ετερογενείς» μεταξύ τους ομάδες «από οικονομική, εθνική, φυλετική, θρησκευτική άποψη»²¹⁹. Σύμφωνα με την αντίληψη της Α. Κουκουτσάκη, η παρέκκλιση μπορεί να θεωρηθεί «ως αποτέλεσμα κοινωνικόποίησης στο πλαίσιο διαφορετικών πολιτιστικών συστημάτων». Κατά

²¹⁶ Ι. Φαρσεδάκης, *Στοιχεία Εγκληματολογίας...* οπ.π. σελ. 96

²¹⁷ Στ. Αλεξιάδης, *Εγχειρίδιο Εγκληματολογίας...* οπ.π. σελ. 82

²¹⁸ Ι. Φαρσεδάκης, *Στοιχεία Εγκληματολογίας...* οπ.π. σελ. 96

²¹⁹ Α. Κουκουτσάκη, *Χρήση Ναρκωτικών...* οπ.π. σελ. 27

συνέπεια, λοιπόν, «τα φαινόμενα παρέκκλισης δεν μελετώνται ως φαινόμενα που απορρέουν από την ίδια τη δομή του κοινωνικού συστήματος και τις συγκρούσεις που αυτή παράγει, αλλά ως φαινόμενα κοινωνικής δυσπροσαρμοστικότητας, καταστάσεις μη ενσωμάτωσης: η παρέκκλιση καθίσταται συνώνυμο της μη ενσωμάτωσης σ' ένα κοινωνικό σύστημα το οποίο έχει δομικά τη δυνατότητα να ενσωματώνει και να προσαρμόζεται». Σε προέκταση αυτού του συλλογισμού, οι υποθέσεις για την παρεκκλίνουσα συμπεριφορά των μεταναστών στηρίζονται στην πρωταρχική παραδοχή για την δυσπροσαρμοστικότητά τους στις κοινωνίες υποδοχής, η οποία, ως ένα βαθμό, δηλώνει την άρνηση ή την αντίσταση ενσωμάτωσης σε μια κοινωνία πολιτιστικά διαφορετική από εκείνη της χώρας προέλευσής τους, η οποία επιπλέον, μπορεί να διάκειται εχθρικά και απέναντί τους. Η υπόθεση της παρεκκλίνουσας συμπεριφοράς των μεταναστών μπορεί επίσης να διατυπωθεί και διαφορετικά: ως αποτέλεσμα άρνησης της πλειοψηφούσας κοινωνίας να ενσωματώσει πολιτισμικά "αλλότρια" προς αυτήν στοιχεία. Σ' αυτή την τελευταία περίπτωση, η πολιτισμική διαφοροποίηση, αν και εγγενές στοιχείο των σύγχρονων πολύ-πολιτισμικών κοινωνιών, αξιολογείται αρνητικά, με αποτέλεσμα την περιθωριοποίηση των μεταναστών.

Ο E. Goffman²²⁰ χρησιμοποίησε τον όρο «στίγμα» για να ορίσει περαιτέρω τις συνέπειες της αρνητικής αξιολόγησης που υφίσταται ένα πρόσωπο ή μια ομάδα και συνοδεύεται από την απόκτηση μιας νέας κοινωνικής ταυτότητας. Αναφερόμενος ειδικότερα στο «φυλετικό στίγμα», που δηλώνει τη φυλετική, εθνική και θρησκευτική διαφοροποίηση, επισημαίνει ότι «κατασκευάζουμε μια θεωρία του στίγματος, μια ιδεολογία για να ερμηνεύσουμε την κατωτερότητα [του άλλου] και να του καταλογίσουμε τον κίνδυνο που αντιπροσωπεύει, εκλογικεύοντας συχνά μια εχθρότητα η οποία βασίζεται σε άλλες διαφορές, όπως είναι οι ταξικές διαφορές». Η συμπεριφορά, το πρόσωπο ή η ομάδα που χαρακτηρίστηκαν ως επικίνδυνες και στιγματίστηκαν δεν διαφέρουν, ουσιαστικά, από τη μη επικίνδυνη, μη εγκληματική συμπεριφορά, εφόσον σύμφωνα με τον Στ. Αλεξιάδη²²¹, ο χαρακτηρισμός θεωρείται αποτέλεσμα

²²⁰ Α. Κουκουτσάκη, *Χρήση Ναρκωτικών...* οπ.π. σελ. 24-25

²²¹ Στ. Αλεξιάδης, *Εγχειρίδιο Εγκληματολογίας...* οπ.π. σελ. 88-89

μιας «διαδικασίας κοινωνικής αλληλεπίδρασης» και εξαρτάται από τους τρίτους- που στην περίπτωση των μεταναστών είναι η πλειοψηφούσα κοινωνική ομάδα- αν θα δεχτούν ή θα απορρίψουν τις συμπεριφορές και τις εκδηλώσεις τους. Σύμφωνα μάλιστα με τον ίδιο συγγραφέα, «υπάρχει ένας ολόκληρος κοινωνικός μηχανισμός επιλογής»²²², που αποδέχεται ή περιθωριοποιεί και στιγματίζει συμπεριφορές και ιδιότητες, πρόσωπα και ομάδες. Και δεν αποκλείει κανείς ο μηχανισμός αυτός να λειτουργεί παράλληλα και ως μηχανισμός καταστολής. Προς αυτή την κατεύθυνση συνηγορεί και η Α. Ajani²²³, η οποία δεν θεωρεί τυχαίο το γεγονός ότι, τα τελευταία χρόνια, η Ευρώπη «έχει κινηθεί στη θεσμοθέτηση περισσότερο κατασταλτικών νομοθετικών πλαισίων για τη μετανάστευση, που δίνουν έμφαση στην αστυνόμευση των εθνικών συνόρων χωρίς να υπολείπονται οι έλεγχοι στο εσωτερικό των κοινωνιών». Η πολιτική αυτή, εξηγεί η συγγραφέας, που κινείται στα πλαίσια του ελέγχου και του περιορισμού της μετανάστευσης, έχει φυλετικό και εθνικό προσανατολισμό, δεδομένου ότι υποκείμενα αυτής της πολιτικής είναι πρόσωπα και ομάδες με διαφορετική πολιτισμική προέλευση. Από αυτή την άποψη, ο ρατσισμός, ως έκφραση του επίσημου και ανεπίσημου πολιτικού λόγου, μπορεί επίσης να έχει λειτουργίες μηχανισμού καταστολής, στο βαθμό που, εξαιτίας της πολιτισμικής διαφοροποίησης, αποτρέπει την ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής και προλαμβάνει, θα μπορούσε να προσθέσει κανείς, την εκ μέρους τους διεκδίκηση αιτημάτων που διευρύνουν τους όρους συμμετοχής τους στις κοινωνίες υποδοχής. Σε αυτή την προοπτική, όπως υποστηρίζει η Α. Ajani, δεν θεωρείται επίσης τυχαία η σύνδεση της ιδιότητας του μετανάστη και του πρόσφυγα με εκείνη του τρομοκράτη, εφόσον, κατ' αυτόν τον τρόπο, εξυπηρετούνται οι εκάστοτε πολιτικές σκοπιμότητες και διαμορφώνονται οι μηχανισμοί πρόσληψης των μεταναστών και των προσφύγων στις κοινωνίες υποδοχής. Η ταύτιση, σχεδόν, των ιδιοτήτων του πρόσφυγα και του μετανάστη με την εικόνα του τρομοκράτη λειτουργεί σε επίπεδο κοινωνικών αναπαραστάσεων, αποτελεί, επομένως, μια ακόμα κοινωνική κατασκευή.

²²² Στ. Αλεξιάδης, *Εγχειρίδιο Εγκληματολογίας...* οπ.π. σελ. 131

²²³ Α. Ajani, *A question of dangerous races?*, σελ. 433

Σύμφωνα μάλιστα με τον Γ. Νικολόπουλο²²⁴, η ταύτιση αυτή επιτρέπει «την κοινή πολιτική αντιμετώπιση της μετανάστευσης, της αίτησης χορήγησης ασύλου, του οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας και του εμπορίου ναρκωτικών», μέσα από «γενικευτική και συγκεχυμένη πρόσληψη των κοινωνικών φαινομένων» που οδηγεί «στο συσχετισμό εθνότητας και εγκληματικότητας». Το πιο σημαντικό, όπως υποστηρίζει ο ίδιος συγγραφέας, είναι ότι ο συσχετισμός αυτός προκαλεί «ρωγμές στο δικαιοκρατικό αξιακό υπόβαθρο του κοινωνικού ελέγχου της παραβατικότητας».

7. Η ποινικοποίηση των μεταναστών

Η σημασιολόγηση του όρου “ποινικοποίηση” των αλλοδαπών προκύπτει, κατ’ αρχήν, από τα συγκεκριμένα αδικήματα που περιλαμβάνονται στο δίκαιο των αλλοδαπών κάθε χώρας, καθώς και από το ποσοστό συμμετοχής των μεταναστών στην καταγεγραμμένη εγκληματικότητα.

Τόσο οι μεταναστευτικοί νόμοι, όσο και οι διοικητικές ρυθμίσεις που συνοδεύουν την εφαρμογή τους, είτε με τη μορφή ανεξάρτητων/ αυτοτελών πράξεων της δημόσιας διοίκησης είτε με τη μορφή ερμηνευτικών εγκυκλίων, λειτουργούν διττά: ως μηχανισμοί ένταξης και ως μηχανισμοί αποκλεισμού των μεταναστών. Η Α. Ajani²²⁵ θεωρεί ότι αυτό επιτυγχάνεται μέσα από την ποινικοποίηση μορφών και εκφράσεων της κοινωνικής ζωής των αλλοδαπών, όπως για παράδειγμα η είσοδος και η έξοδος τους από τη χώρα υποδοχής. Αυτό ενδεχομένως εξηγεί την υπέρ- εκπροσώπηση των αλλοδαπών στις στατιστικές της Αστυνομίας και της Δικαιοσύνης. Παραθέτοντας την άποψη της A. Dai Lago, η Α. Ajani υποστηρίζει ότι αυτή η υπέρ- εκπροσώπηση «είναι προϊόν της κοινωνικής τους αδυναμίας» και, επομένως, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι πρόκειται για μορφές παραβατικότητας που συνδέονται ευθέως με την κοινωνική κατάσταση και το status των αλλοδαπών.

²²⁴ Γ. Νικολόπουλος, *Κράτος, Ποινική, εξουσία...* οπ.π. 167-168

²²⁵ A.Ajani, *A question of dangerous...* οπ.π. σελ. 435

Με το ζήτημα της υπέρ- εκπροσώπησης των αλλοδαπών στις στατιστικές του εγκλήματος ασχολείται επίσης ο D. Melossi²²⁶. Σχολιάζοντας μια έρευνα με θέμα την εγκληματικότητα των μεταναστών που παρουσίασε η επιθεώρηση "Punishment and Society" τον Οκτώβριο του 2003, έδειξε ότι υπάρχει μεγάλος αριθμός αλλοδαπών κρατουμένων σε φυλακές κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επισημαίνει ότι πρόκειται κυρίως για πολίτες που προέρχονται από τρίτες προς την Ε.Ε. χώρες. Οι αναλογίες, μάλιστα, ποικίλλουν από χώρα σε χώρα, «από 2,7 φορές για το Ηνωμένο Βασίλειο, σε, σχεδόν, 20 φορές για την Ελλάδα»²²⁷. Το ίδιο ποσοτικά σημαντική είναι και η εκπροσώπηση των αλλοδαπών στο συνολικό αριθμό των φυλακισμένων. «Στο Λουξεμβούργο φτάνει το 60% του πληθυσμού των φυλακισμένων, στην Ελλάδα το 48,4% και πάνω από 40% στο Βέλγιο. Περισσότεροι από ένας στους πέντε φυλακισμένους είναι αλλοδαποί. Η αναλογία αυτή επιμερίζεται ως εξής στις διάφορες χώρες: Αυστρία 30,1%, Γαλλία 21,6%, Γερμανία 34,4%, Ιταλία 29,6%, Ολλανδία 30,3% και Σουηδία 21,3%»²²⁸.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5: Ποσοστό αλλοδαπών κρατουμένων στο σύνολο του εγκλειστού πληθυσμού

ΧΩΡΑ	%
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ	60%
ΕΛΛΑΔΑ	48.4%
ΒΕΛΓΙΟ	40%
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	34.1%
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	30.3%
ΑΥΣΤΡΙΑ	30.1%
ΙΤΑΛΙΑ	23.6%
ΓΑΛΛΙΑ	21.6%
ΣΟΥΗΔΙΑ	21.3%

Πηγή: D. Melossi, "In a peaceful life", Migration and the crime of Modernity in Europe/ Italy, *Punishment and Society*, p. 375

²²⁶ D. Melossi, "In a peaceful life", Migration and the crime of Modernity in Europe/ Italy, σελ. 375

²²⁷ D. Melossi, "In a peaceful life"...οπ.π. σελ. 376

²²⁸ D. Melossi, "In a peaceful life"...οπ.π. σελ. 376-377

Από τη μελέτη του παραπάνω πίνακα και με βάση όσα έχουμε αναφέρει στη μέχρι τώρα ανάλυσή μας, μπορούμε να προχωρήσουμε στη διατύπωση των ακόλουθων παρατηρήσεων:

α) Οι διαφοροποιήσεις των ποσοστών εκπροσώπησης των αλλοδαπών στο σύνολο των φυλακισμένων ανάμεσα σε κράτη μέλη της Ε.Ε. δεν εξαρτώνται τόσο από τον συνολικό πληθυσμό των αλλοδαπών που διαμένουν σε κάθε χώρα, όσο από τους ειδικότερους στόχους και το περιεχόμενο της εθνικής πολιτικής για τη μετανάστευση.

β) Επιπλέον, οι στόχοι της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση-σε όποιο βαθμό αυτή υπάρχει και δεσμεύει τις αποφάσεις και τις υποχρεώσεις που απορρέουν για κάθε κράτος μέλος- δεν επηρεάζουν τις εθνικές επιλογές και τους στόχους όσον αφορά στις διαδικασίες ένταξης και αποκλεισμού των μεταναστών.

γ) Παρατηρείται επίσης ότι όσο πιο αυστηρή είναι η μεταναστευτική πολιτική μιας χώρας, (όπως για παράδειγμα συμβαίνει στις περιπτώσεις της Ελλάδας, του Βελγίου και της Ολλανδίας) τόσο πιο έντονοι είναι οι μηχανισμοί ελέγχου και κοινωνικού αποκλεισμού των αλλοδαπών, με αποτέλεσμα να εκπροσωπείται μεγαλύτερος αριθμός από αυτούς στο σύνολο του φυλακισμένου πληθυσμού της χώρας. Στο σημείο αυτό D. Melossi επισημαίνει χαρακτηριστικά ότι, η στατιστική απεικόνιση «δεν αποδεικνύει ότι υπάρχει μεγαλύτερη εγκληματικότητα των μεταναστών αλλά ότι σε βάρος τους ασκείται αυστηρότερος κοινωνικός έλεγχος».

Σε ανάλογα συμπεράσματα με τα παραπάνω καταλήγει ο S. Palidda²²⁹, που θεωρεί ότι «ο στιγματισμός των μεταναστών ως εγκληματικών στοιχείων είναι η επικρατούσα εικόνα στην Ιταλία». Σε έρευνά του για τις διαδικασίες κοινωνικής κατασκευής της παρέκκλισης και της εγκληματικότητας των μεταναστών, εξετάζει τις συλλήψεις αλλοδαπών που προέρχονται από τρίτες προς την Ε.Ε. χώρες, (όπως η Νιγηρία, η Σενεγάλη, το Μαρόκο, η Αλγερία, η Τυνησία, η Αλβανία, η Πολωνία και η πρώην Γιουγκοσλαβία) σε σύγκριση με τις έγγραφες καταγγελίες που υποβάλλονται συνήθως από Ιταλούς πολίτες (και αφορούν συνήθως φθορές περιουσιών, κλοπές, σωματικές επιθέσεις κ.λ.π.)

²²⁹ Την άποψη του παραθέτει ο A. Ajani στο A. Ajani, A question...οπ.π. σελ. 436

και δείχνει ότι «παρόλο που οι μετανάστες αντιπροσωπεύουν το 23% του συνολικού πληθυσμού των συλληφθέντων, αντιπροσωπεύουν μόνο το 57% του πληθυσμού που υπέβαλε καταγγελίες εναντίον τους». Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και ο D. Melossi²³⁰, που υποστηρίζει ότι «σε κάθε περίπτωση, αποτελεί γεγονός ο βαθμός στον οποίο σήμερα οι φυλακές της Ευρώπης, και ιδιαίτερα των ευρωπαϊκών χωρών του Νότου (που παραδοσιακά ήταν χώρες αποστολής μεταναστών), είναι κορεσμένες από τον αυξανόμενο αριθμό μεταναστών από την Αφρική, την Ασία και τη Λατινική Αμερική».

ΠΙΝΑΚΑΣ 6: Αλλοδαπός πληθυσμός στα ευρωπαϊκά σωφρονιστικά καταστήματα τη 1^η Σεπτεμβρίου 2000

ΧΩΡΑ	ΑΡΙΘΜΟΣ (1)	% (2)	% (3)	ΑΝΑΛΟΓΙΑ (4)
ΑΥΣΤΡΙΑ	2077	30.1	9.1/7.6	4.0
ΒΕΛΓΙΟ	3501	40.4	8.7/ 3.7	10.9
ΔΑΝΙΑ	557	17.0	4.8/4.3	5.0
ΦΙΛΑΝΔΙΑ	168	6.2	1.6/1.2	5.2
ΓΑΛΛΙΑ	10.553	21.6	6.0/4.0	5.4
ΓΕΡΜΑΝΙΑ	26.778	34.1	8.9/6.5	5.2
ΕΛΛΑΔΑ	3892	48.4	2.9/2.5	19.4
ΙΡΛΑΝΔΙΑ	199	7.5	3.0/0.7	10.7
ΙΤΑΛΙΑ	15.258	28.5	2.2/1.9	15.0
ΟΛΛΑΝΔΙΑ	1026	7.4	4.2/3.0	2.5
ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ	1560	10.7	1.8/0.8	13.4
ΙΣΠΑΝΙΑ	8470	18.8	1.8/1.0	18.8
ΣΟΥΗΔΙΑ	1211	21.3	5.6/3.2	6.7
ΗΝ. ΒΑΣΙΛΕΙΟ			3.8/2.2	3.9
ΑΓΓΛΙΑ-ΟΥΑΛΙΑ	5586	8.5		
Β. ΙΡΛΑΝΔΙΑ	29	1.9		
ΣΚΩΤΙΑ	111	1.9		
ΕΥΡ. ΕΝΩΣΗ			5.2	

Πηγή: D. Melossi, "In a peaceful life"...οπ.π. σελ. 377

²³⁰ D. Melossi, "In a peaceful life"...οπ.π. σελ. 376-377

Επεξηγήσεις του πίνακα

- (1) Ο αριθμός των αλλοδαπών φυλακισμένων (δεδομένα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, SPACE 2000.3) τη 1^η Σεπτεμβρίου 2000
- (2) %: Εκπροσώπηση των αλλοδαπών κρατουμένων στο συνολικό αριθμό κρατουμένων (στοιχεία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, SPACE 2000.3) τη 1^η Σεπτεμβρίου 2000
- (3) %: Εκπροσώπηση των αλλοδαπών και κατά δεύτερο των αλλοδαπών που προέρχονται από τρίτες προς την Ε.Ε. χώρες στον συνολικό πληθυσμό των κατοίκων (επεξεργασία D. Melossi στα στοιχεία από την CARITAS 2001: 35) στις 31 Δεκεμβρίου 1998
- (4) Αναλογία σε ποσοστά των αλλοδαπών κρατουμένων προς τα ποσοστά των αλλοδαπών που προέρχονται από τρίτες προς την Ε.Ε. χώρες.

✓ Οι χώρες του ευρωπαϊκού νότου, η Ελλάδα (19,4%), η Ισπανία (18,8%), η Ιταλία (15%) και η Πορτογαλία (13,4%) συνολικά έχουν τις υψηλότερες αναλογίες αλλοδαπών κρατουμένων ανάμεσα στα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη μέλη. Κοινό σημείο των παραπάνω χωρών είναι ότι για πολλά χρόνια λειτούργησαν ως χώρες αποστολής μεταναστών, ενώ σχετικά πρόσφατα εξελίχθηκαν σε χώρες υποδοχής. Το παρελθόν αυτό διαφοροποιεί επίσης τις ευρω- μεσογειακές χώρες από τα υπόλοιπα κράτη μέλη της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης και, ιδιαίτερα, από τη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, στις οποίες η αποικιοκρατική τους παράδοση, λειτούργησε ως μηχανισμός έλξης φθηνού εργατικού δυναμικού από τις πρώην αποικίες. Αυτό όμως δεν παρατηρήθηκε στις περιπτώσεις της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, που, επίσης, διέθεταν αποικιακές κτήσεις αλλά εξαιτίας των χαμηλών ρυθμών βιομηχανικής ανάπτυξης (εκτός ίσως της Ιταλίας) δεν χρειάστηκε να καταφύγουν στην αναζήτηση φθηνότερων αγορών εργασίας. Όπως αναφέρει σχετικά ο D. Melossi²³¹, στις χώρες του παραπάνω πίνακα «μπορεί να έχουν αποκτήσει ιθαγένεια πολίτες με διαφορετική εθνική και φυλετική καταγωγή και προέλευση, οι οποίοι φυλακίζονται συχνότερα, εξαιτίας κοινωνικών μηχανισμών που δεν διαφέρουν από εκείνους που ισχύουν για τους αλλοδαπούς κρατούμενους συνολικότερα, αλλά δεν εμφανίζονται στις

²³¹ D. Melossi, "In a peaceful life"... οπ.π. σελ. 378

στατιστικές». Σύμφωνα μάλιστα με τις παρατηρήσεις της K. Calavita, που επικαλείται ο D. Melossi, η υπόθεση που αναπτύσσει και, ενδεχομένως, μπορεί να ερμηνεύσει την απόκλιση των χωρών της Νοτίου Ευρώπης από την Κεντρική και Βόρεια αναφορικά με τη λειτουργία τους ως πόλου έλξης μεταναστών, αφορά το μεγάλο αριθμό των μη καταγεγραμμένων και παράνομων μεταναστών που υπάρχουν σε αυτές τις χώρες: «Ειδικά σε αυτές τις χώρες το ποινικό δικαστικό σύστημα παρέχει τη μοναδική μορφή ιδρυματικής «προστασίας» που προβλέπεται για τους «εγκληματίες μετανάστες», σχεδόν πάντα μη καταγεγραμμένους και επομένως αποστερημένους από κάθε είδους πολιτική και κοινωνική προστασία». Έτσι, λοιπόν, «αντικαθιστώντας το κράτος πρόνοιας, το ποινικό σύστημα αποτελεί το μοναδικό σύστημα κοινωνικής προστασίας που είναι διαθέσιμο στους μετανάστες».

Η Ελλάδα δεν φαίνεται να αποτελεί εξαίρεση από την παραπάνω διαπίστωση, εφόσον η ποινικοποίηση των μεταναστών προκύπτει ως συνέπεια μιας περιοριστικής μεταναστευτικής πολιτικής, που εξειδικεύεται σε ένα αυστηρό νομοθετικό πλαίσιο. Ο Β. Καρύδης²³² παρατηρεί ότι στο Ν.1975/1991 αναφέρονται συγκεκριμένες περιπτώσεις που αντιμετωπίζονται ως αδικήματα, για τα οποία προβλέπεται ποινής φυλάκισης ή χρηματικό πρόστιμο. Συγκεκριμένα:

α) με το άρθρο 33 παρ. 10 «Τιμωρείται με πρόστιμο δρχ. 50.000 μέχρι 200.000 ο αλλοδαπός που παραβίασε τον επιτρεπόμενο χρόνο διαμονής του πέραν των 30 ημερών».

β) με το άρθρο 3 παρ. 7 «Διατάξεις που αποσκοπούν στη δυσχέραση της διαβίωσης των παρανόμων μεταναστών οι οποίοι με κάποιο τρόπο εισήλθαν και παραμένουν στη χώρα, όπως για παράδειγμα με ποινή φυλάκισης και χρηματική ποινή τιμωρείται ο αλλοδαπός, ο οποίος χωρίς άδεια παρέχει εξαρτημένη εργασία ή ασκεί οποιοδήποτε επάγγελμα ή επιτήδευμα».

Κατά συνέπεια θεωρούμε σκόπιμο να εξετάσουμε την «εγκληματικότητα» των μεταναστών και τη στατιστική της σχέση με την καταγεγραμμένη εγκληματικότητα ως συνέπεια της ακολουθούμενης μεταναστευτικής

²³² Β. Καρύδης, *Η Εγκληματικότητα των μεταναστών...* οπ.π. σελ. 72-73

πολιτικής. Ο Β. Καρύδης²³³ παραθέτοντας τα στοιχεία του 1994 για τη δομή της εγκληματικότητας των μεταναστών κατά υπηκοότητα και εξετάζοντας τη συμπεριφορά τεσσάρων εθνοτήτων, που εμφανίζουν αυξημένη συμμετοχή στους «εγκληματικούς δείκτες», οδηγείται στο συμπέρασμα ότι «περίπου τα ¾ του συνόλου των αδικημάτων που φέρονται ότι διέπραξαν μετανάστες αφορούν στην παραβίαση του νόμου περί αλλοδαπών, δηλαδή στο γεγονός ότι εισήλθαν και παραμένουν παράνομα στη χώρα». Σε ανάλογο συμπέρασμα καταλήγει και ο D. Melossi²³⁴ όταν υποστηρίζει ότι οι αλλοδαποί αναμιγνύονται συχνότερα σε αδικήματα που σχετίζονται με την παραβίαση του δικαίου περί αλλοδαπών, ενώ η αναλογία του χρόνου φυλάκισης είναι υψηλότερη για τους αλλοδαπούς. Σε τελική ανάλυση, για να αποφύγει κανείς την εμπλοκή του στο ποινικό σύστημα, πρέπει να αποδείξει ότι διαμένει και εργάζεται νόμιμα στη χώρα και διαθέτει εισόδημα.

²³³ Β. Καρύδης, *Η Εγκληματικότητα των μεταναστών...* οπ.π. 92-93

²³⁴ D. Melossi, "In a peaceful life"... οπ.π. σελ. 374

ΠΙΝΑΚΑΣ 7: 1994- Είδη εγκληματικότητας μεταναστών κατά υπηκοότητα

ΕΓΚΛΗΜΑΤΑ	ΕΘΝΙΚΟΤΗΤΑ	ΕΘΝΙΚΟΤΗΤΑ	ΕΘΝΙΚΟΤΗΤΑ	ΕΘΝΙΚΟΤΗΤΑ	ΕΘΝΙΚΟΤΗΤΑ
	ΑΛΒΑΝΙΚΗ	ΒΟΥΛΓΑΡΙΚΗ	ΓΙΟΥΓΚΟΣΛΑ	ΡΟΥΜΑΝΙΚΗ	ΠΑΚΙΣΤΑΝΙΚΗ
ΠΛΑΣΤΟΓΡΑΦΙΑ	140/69	9/8	20/15	15/3	6/6
ΑΝΘΡΩΠΟΚΤΟΝΙΑ	24/11	-	-	4/2	-
ΣΩΜΑΤΙΚΕΣ ΒΛΑΒΕΣ	93/57	13/8	4/3	7/6	1/1
ΒΙΑΣΜΟΣ	32/12	2/2	2/2	-	-
ΚΛΟΠΗ	498/347	76/45	81/48	169/103	1/1
ΛΗΣΤΕΙΑ	53/38	1/1	6/3	11/7	2/1
ΝΑΡΚΩΤΙΚΑ	68/36	3/3	8/6	4/4	12/6
ΟΠΛΑ	101/142	8/5	10/8	12/6	1/1
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΑ/ΑΔΕΛΦΟΤΗΤΑ	79/39	1/1	53/32	2/2	1/1
ΔΙΚΑΙΟ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ	499/278	121/67	81/47	183/89	71/18
ΛΑΘΡΑΙΑ ΕΙΣΟΔΟΣ	1395/301	263/44	11/7	128/43	437/43
ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΕΡΓΑΣΙΑ	777/512	239/131	128/75	200/99	31/15
ΣΥΝΟΛΟ	3926/1891	788/356	428/268	765/387	572/99

Πηγή: Β. Καρύδης, *Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα*, σελ. 92-93

Σημ: Ο αριθμητής κάθε κλάσματος αντιπροσωπεύει τον αριθμό των καταγγελιών και ο παραινόμενος τον αριθμό των καταδικών

Τα παραπάνω στοιχεία μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι με την ψήφιση του Ν.1975/1991, που αποτέλεσε βασικό εργαλείο για την άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής και ειδικότερα την άσκηση κοινωνικού ελέγχου των αλλοδαπών που εισέρχονταν και παρέμεναν στη χώρα με σκοπό την εργασία, ανοίγει μια νέα περίοδος για τη σχέση της Ελλάδας με το μεταναστευτικό φαινόμενο. Χαρακτηριστικό αυτής τη περιόδου είναι ότι από τη θέση της χώρας υποδοχής αναπτύσσει μια πολιτική ποινικοποίησης των μεταναστών. Η πολιτική αυτή δεν έχει τόσο σχέση με την «κοινωνική τους προστασία», όπως υποστηρίζει ο D. Melossi, όσο με την ανάγκη επιτήρησής τους. Το γεγονός ότι η επιτήρηση των μεταναστών μπορεί να προστατεύει το κοινωνικό σύνολο δεν ανατρέπει τον κύριο σκοπό της που είναι ο αποκλεισμός τους,

και, μέσω αυτού, η απομάκρυνσή τους από τη χώρα είτε με απέλαση είτε με τη διαδικασία της επαναπροώθησης.

8. Η σχέση εγκληματικότητας και εθνικότητας των μεταναστών

Τα στοιχεία της καταγραφμένης εγκληματικότητας δείχνουν αυξημένη εκπροσώπηση αλλοδαπών που προέρχονται από τις Βαλκανικές χώρες και ιδιαίτερα την Αλβανία, τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία. Ο Β. Καρύδης²³⁵, εξετάζοντας την κατανομή της εγκληματικότητας των μεταναστών κατά υπηκοότητα για τα έτη 1993-1994, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «η παρατηρούμενη αύξηση της διάπραξης κακουργημάτων δεν ισοσταθμίζεται από την προσθήκη του αριθμού των νεοφερμένων στο συνολικό πληθυσμό». Κατά συνέπεια, μπορούμε να θεωρήσουμε ότι η συσχέτιση της εγκληματικότητας των αλλοδαπών με πολιτισμικούς παράγοντες, όπως είναι η εθνική τους προέλευση και, κατ' επέκταση, το διαφορετικό αξιακό πλαίσιο ζωής, ανάγεται περισσότερο στο επίπεδο των κοινωνικών αναπαραστάσεων για την εγκληματικότητα των μεταναστών και απηχεί λιγότερο την πραγματικότητα. Από την άλλη, το γεγονός ότι οι αλλοδαποί υπερ-εκπροσωπούνται στο συνολικό πληθυσμό των κρατουμένων (όπως δείχνουν τα στοιχεία του πίνακα 5 της σελίδας 151), δεν αναιρεί την παραπάνω κοινωνική αναπαράσταση. Καταδεικνύει όμως τις διαδικασίες μέσω των οποίων ένας αλλοδαπός επιλέγεται, στιγματίζεται και περιθωριοποιείται από τους επίσημους μηχανισμούς κοινωνικού ελέγχου, ανάμεσα στους οποίους ανήκει φυσικά, και το σωφρονιστικό σύστημα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 8: Εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα κατά τα έτη 1993-1994

Κατάσταση αλλοδαπών	ΕΤΟΣ	ΕΤΟΣ
	1993	1994
Συλληφθέντες	9161	10355
Παραβάσεις	5860	5304

Πηγή: Β. Καρύδης, *Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα*, σελ. 91

²³⁵ Β. Καρύδης, *Η Εγκληματικότητα των μεταναστών...*οπ.π. σελ. 87,91, 109

ΠΙΝΑΚΑΣ 9: Πληθυσμός αλλοδαπών κρατουμένων στην Ελλάδα κατά το έτος 1993
(με την εξαίρεση του καταστήματος της Αλικαρνασσού)

Υπηκοότητα	Έτος 1993
Αλβανική	489
Τουρκική	134
Ρουμανική	116
Πρώην ΕΣΣΔ	67
Τανζανική	64
Πολωνική	44
Συριακή	43
Λιβανική	38
Ιρακινή	38
Γιουγκοσλαβική	37

Πηγή: Β. Καρύδης, *Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα*, σελ. 109

Πίνακας 10: Εγκληματικότητα κατά υπηκοότητα

Υπηκοότητα	Συλλήψεις 1993	Παραβάσεις 1994	Συλλήψεις 1993	Παραβάσεις 1994
Αλβανική	3347	4070	2187	1969
Βουλγαρική	464	792	327	360
Γιουγκοσλαβική	243	431	204	271
Ινδική	154	106	56	46
Ιρακινή	493	474	116	98
Πακιστανική	442	572	74	99
Πολωνική	348	305	270	213
Ρουμανική	478	778	308	400
Τουρκική	143	122	110	78

Πηγή: Β. Καρύδης, *Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα*, σελ. 91

Η ποσοτική σύγκριση των τριών μεταβλητών (δηλ. του συνολικού πληθυσμού της εθνικότητας που είναι εγκατεστημένη στη χώρα, της συμμετοχής των επιμέρους εθνικοτήτων στις στατιστικές του εγκλήματος και του αριθμού των

κρατουμένων) δεν επιβεβαιώνει την υπόθεση ότι υπάρχει σχέση ανάμεσα στην εθνικότητα και την εγκληματικότητα. Ο J. Goodey²³⁶ δίνει τη δική του ερμηνεία υποστηρίζοντας ότι τα κράτη μέλη της Ε.Ε. έχουν «καλωσορίσει με διαφορετικούς τρόπους και έχουν ποινικοποιήσει τις νέες κοινότητες των μεταναστών σύμφωνα με το οικονομικό κλίμα της εποχής και τη λαϊκιστική θέση των κυβερνήσεων απέναντι στη μετανάστευση. Οι περιστάσεις και τα γεγονότα μπορούν πάντα να προσφέρουν έναν καταλύτη για τις αρνητικές αντιδράσεις μεταξύ των μεταναστευτικών κοινοτήτων. Στην ποινικοποίηση του «άλλου», με τη μορφή ορισμένων μεταναστευτικών ομάδων, ο ρόλος που αναλαμβάνεται από τις εγκατεστημένες αγορές του εγκλήματος, στα επίπεδα της προσφοράς και της ζήτησης εγκληματικών «αγαθών», υποβαθμίζεται από τον υπερβολικό ζήλο των κοινωνιών υποδοχής να κατηγορήσουν τον «άλλο» για τις εγκληματικές «ασθένειες» για τις οποίες ευθύνεται η χώρα». Ο συγγραφέας εξειδικεύει την αναφορά του και επισημαίνει ότι είναι δυνατόν ορισμένες εθνικές ομάδες να εμπλέκονται δυσανάλογα σε εγκληματικές δραστηριότητες σε ορισμένες χώρες, όπως π.χ. συμβαίνει με τη συμμετοχή των Αλβανών, ειδικά στην Ελλάδα και στη Ιταλία, στο εμπόριο ναρκωτικών, όπλων και το λαθρεμπόριο ανθρώπων. Ωστόσο, αυτά τα στερεότυπα, ενώ στηρίζονται σε ένα «ορισμένο επίπεδο αντίληψης», παραμελούν να αναφέρουν άλλους εξίσου σημαντικούς παράγοντες στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν τις σχέσεις μετανάστευσης- εγκλήματος- ασφάλειας, όπως, για παράδειγμα, το γεγονός ότι:

α. «οι μεταναστευτικές κοινότητες, οι ήδη εγκατεστημένες και οι νεώτερες, αντιμετωπίζουν αυξημένα επίπεδα θυματοποίησης σε σχέση με άλλους μετανάστες και τον μόνιμα κατοικούντα πληθυσμό».

β. «η υπέρ- εκπροσώπηση των μεταναστευτικών κοινοτήτων στις στατιστικές του εγκλήματος απεικονίζει δύο βασικούς κοινωνικό- οικονομικούς παράγοντες: τη σχετική φτώχεια και ένα νεανικό πληθυσμό ανδρών».

γ. «οι παράνομοι μετανάστες ποινικοποιούνται εξ ορισμού εξαιτίας της¹ παράνομης θέσης τους», ανάλογα δηλ. με την ύπαρξη ή όχι νομικού status.

²³⁶ J. Goodey, Migration, Crime and Victimhood, Responses to Sex Trafficking in EU, σελ. 417-418

Σε μια προσπάθεια θεωρητικοποίησης του ζητήματος, ο D. Melossi²³⁷ υποστηρίζει ότι η σχέση ανάμεσα στην εθνικότητα και την εγκληματικότητα έχει ιστορικές βάσεις. Συγκεκριμένα, αναφέρει ότι «το θέμα της μετανάστευσης και του εγκλήματος επανεμφανίζεται σε έναν άλλο χρόνο, σε ένα άλλο μέρος, στην Ευρώπη προς το τέλος της δεκαετίας του 1960 σαν αντίδραση» της μεταναστευτικής κίνησης που παρατηρήθηκε από τη Νότια Ευρώπη και τις χώρες της Μεσογείου προς τη Κεντρική και Βόρεια Ευρώπη. «Η εγκληματικότητα των Νότιων Ιταλών στη Βόρεια Ιταλία και των Ιταλών μεταναστών, των Τούρκων, των Ισπανών και των Γιουγκοσλάβων στην Ελβετία ή τη Γερμανία έγινε το επίκεντρο της εγκληματολογικής έρευνας. Στη συνέχεια, πιο πρόσφατα παρατηρείται μια επανεμφάνιση του ενδιαφέροντος για το θέμα που τώρα εκτείνεται σε όλη την Ευρώπη, όχι μόνο επειδή οι Βόρειες και κεντρικές Ευρωπαϊκές χώρες αλλά και οι χώρες της Νοτίου Ευρώπης έχουν γίνει στόχος μεταναστευτικών κινήσεων από τη Βόρεια και Κεντρική Αφρική, τη Μέση Ανατολή, την Ασία και τη Λατινική Αμερική, μετακινήσεων που χαρακτηρίζονται ξανά από την κατακραυγή της “εγκληματικής” εισβολής». Σε αυτή τη νέα κατάσταση, που παρουσιάζεται αρκετά διαφοροποιημένη, «ορισμένες εθνικές ομάδες έχουν υψηλότερα επίπεδα συμμετοχής στο έγκλημα από άλλες». Επανερχόμενοι στο θέμα των «ορατών» μειονοτήτων παρατηρούμε ότι, σε ορισμένες χώρες υποδοχής, όπως πρόσφατα η Ελλάδα και η Ιταλία, η σχέση ανάμεσα στην εθνικότητα και την εγκληματικότητα τείνει να «φωτογραφήσει» συγκεκριμένες εθνικές ομάδες και ιδιαίτερα εκείνη που συνήθως πλειοψηφεί στο σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού και, κατά μια έννοια, δημιουργεί τις μεγαλύτερες πιέσεις μεταναστευτικών ροών.

Σε κάθε περίπτωση, οι υποθέσεις που στηρίζουν τις σχέσεις ανάμεσα στην εγκληματικότητα, την εθνικότητα και τη μετανάστευση υπακούουν σε ένα ευρύτερο θεωρητικό σχήμα που ασχολείται με την κατανόηση της κοινωνικής δομής. Θα πρέπει, επομένως, να αντιμετωπισθούν ως επιμέρους υποθέσεις που στηρίζουν τη θεωρία της ισορροπίας του συστήματος. Στην προοπτική αυτή η εγκληματικότητα των μεταναστών ή, από μια διαφορετική προσέγγιση, η -εγκληματοποίηση των μεταναστών αποτελεί επιθυμητή λειτουργία του

²³⁷ D. Melossi, “In a peaceful life”...οπ.π. σελ. 374

συστήματος, στο βαθμό που συνδέεται με το στόχο της συντήρησής του. Κατ' επέκταση, οι υποθέσεις περί της εγκληματικότητας των μεταναστών δεν διαχωρίζονται από το ρόλο που αναλαμβάνουν να παίξουν, στα πλαίσια μιας ιεραρχικά δομημένης κοινωνίας, οι κατώτερες τάξεις, όπως τις αναφέρει ο Ζωρζ Γκυρβίτς²³⁸. Σύμφωνα με την αντίληψη για το ρόλο των τάξεων, η εγκληματικότητα των μεταναστών θα μπορούσε να ισοδυναμεί, όπως θα έλεγε ο G. Ritzer²³⁹, με μια μορφή κατώτερης εργασίας που αναλαμβάνει να διεκπεραιώσει ή να εκτελέσει εκείνο το τμήμα της εργατικής τάξης που έχει υποστεί διαδικασίες περιθωριοποίησης, δηλ. το υπό- προλεταριάτο, για να παραφράσουμε τον όρο της Ι. Τσίγκανου²⁴⁰ περί «υπό- τάξης». Σε αυτό όμως το σημείο η πραγματικότητα συναντά το μύθο, με την έννοια ότι η κατασκευή της εγκληματικότητας επιχειρεί να αποσυνδέσει τους μετανάστες από τα κοινωνικά και ταξικά τους χαρακτηριστικά. Ο L. Wacquant²⁴¹ παρατηρεί σχετικά ότι μπορεί να διαπιστωθεί «μια «υπερκαταδίκη» σε κάθειρξη των ατόμων που ζουν στο περιθώριο» και τούτο ανεξάρτητα από το αν έχει συντελεστεί κάποιο αδίκημα²⁴². Το σίγουρο είναι ότι δεν μπορεί κανείς εύκολα να απαντήσει στο ερώτημα αν η νέα τάση της ποινικοποίησης της κοινωνικής συμπεριφοράς των εργατικών στρωμάτων ιδεολογικοποιεί σκόπιμα τις

²³⁸ Ζ. Γκυρβίτς, *Μελέτες για τις κοινωνικές τάξεις*, όπ.π.

²³⁹ G. Ritzer, *Δομικός λειτουργισμός...* όπ.π. σελ. 1-98

²⁴⁰ Ι. Τσίγκανου, *Οι εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού...* όπ.π.

²⁴¹ L. Wacquant, *Οι φυλακές της μιζέριας...* όπ.π. σελ. 135

²⁴² Αναφερόμαστε λοιπόν σε μια γενικευμένη τάση που χαρακτηρίζεται από την αυξημένη ποινικοποίηση του κοινωνικού περιθωρίου. Ο L. Wacquant υποστηρίζει σχετικά ότι «οι «φυσικοί πελάτες» των ευρωπαϊκών φυλακών είναι, σήμερα περισσότερο από ποτέ άλλοτε, τα στρώματα της εργατικής τάξης και ειδικότερα οι νέοι που προέρχονται από λαϊκές οικογένειες αφρικανικής καταγωγής». Ο κανόνας αυτός βρίσκει εφαρμογή και στην Ευρώπη, όπου παρατηρείται ότι «οι αλλοδαποί, οι λεγόμενοι μη δυτικοί μετανάστες «δεύτερης γενιάς» και τα έγχρωμα άτομα, που συνθέτουν τις πιο ευάλωτες κατηγορίες τόσο στην αγορά εργασίας όσο και στον τομέα της κρατικής αρωγής- λόγω της χαμηλής ταξικής προέλευσής τους και των πολλαπλών διακρίσεων που υφίστανται, έχουν συντριπτική εκπροσώπηση στους κόλπους του εγκλειστού πληθυσμού». Σε αυτή την κατεύθυνση θα πρέπει να δούμε την αυξημένη ποινικοποίηση «των υπηκόων της Αυτοκρατορίας από τα νησιά της Καραϊβικής» στην περίπτωση της Αγγλίας, των τσιγγάνων ρουμανικής καταγωγής στη Βόρεια Ρηνανία, των αλλοδαπών στο κρατίδιο της Έσσης, αλλά και στην Ολλανδία, το Βέλγιο και τη Γαλλία. L. Wacquant, *Οι φυλακές της μιζέριας...* όπ.π. σελ. 137-140

στερεοτυπικές²⁴³ αντιδράσεις της κοινής γνώμης γι' αυτές τις ομάδες, ή- στο βαθμό, που η τάση αυτή αποτελεί πολιτική επιλογή- συμβάλλει στην δημιουργία στερεοτύπων και πεποιθήσεων που συνδέονται με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά μιας κοινωνικής ομάδας, οι οποίες στηρίζονται σε λανθασμένες εικόνες, άκαμπτες αντιλήψεις και υπεραπλουστεύσεις με σκοπό να επεξεργαστούν τις πληροφορίες και να οργανώσουν εκ νέου το κοινωνικό περιβάλλον. Δεν αποκλείεται επίσης το ενδεχόμενο να πρόκειται για ένα διπλό μηχανισμό ο οποίος, ταυτόχρονα, παράγει ιδεολογία και αξιοποιεί, μέσω των στερεοτύπων, την ατομική ιδεολογία που εδραιώνεται στην αβεβαιότητα και την ανασφάλεια. Κατ' αυτό τον τρόπο, μπορούν, ενδεχομένως, να εξηγηθούν φαινόμενα που συνδέονται με τον εκφασισμό των κοινωνικών στάσεων και την ευρεία αποδοχή αυταρχικών μοντέλων εξουσίας, τα οποία οδηγούν αναγκαστικά σε πολιτικές διακρίσεων και αποκλεισμού σε βάρος των εργατικών στρωμάτων και των ομάδων του κοινωνικού περιθωρίου.

²⁴³ Α. Γαρδικιώτης, Κατασκευή- Διάδοση Κοινωνικών Στερεοτύπων, Παραδόσεις Κοινωνικής

ΕΠΙΛΟΓΟΣ: η διπλή λειτουργία της μετανάστευσης: ανάμεσα στην ένταξη και τον αποκλεισμό

Η μεταναστευτική πολιτική λειτούργησε ανέκαθεν ως συγκοινωνούν δοχείο ανάμεσα στις ανάγκες της οικονομίας και τις κοινωνικές πιέσεις και αναπαραστάσεις, με σκοπό τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, αλλά και την ικανοποίηση των εκάστοτε πολιτικών επιδιώξεων. Η τάση αυτή φαίνεται ότι ενισχύθηκε με την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας. Οι χαρακτηρισμοί “αυστηρή” και “φιλελεύθερη” που αποδίδονται στη μεταναστευτική πολιτική δεν αφορούν μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Οι πολιτικές γύρω από αυτό το φαινόμενο, δείχνουν, τελικά, να επαναλαμβάνονται και να προσαρμόζονται στις εκάστοτε οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες. Από τη μελέτη των σχετικών δεδομένων²⁴⁴ προέκυψε ότι οι κατευθύνσεις της μεταναστευτικής πολιτικής είχαν άμεση σχέση με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας σε αλλοδαπό εργατικό δυναμικό. Ακολουθως, τα προγράμματα νομιμοποίησης των μεταναστών αποτέλεσαν εκδήλωση αφενός των οικονομικών αναγκών και των επιμέρους στόχων που έθετε κάθε χώρα υποδοχής για την προσέλκυση αλλοδαπού εργατικού δυναμικού και αφετέρου των κοινωνικών αντιλήψεων που προσδιόριζαν το βαθμό ένταξης και αποκλεισμού τους²⁴⁵.

Σε πολλές χώρες, σημαντικό ρόλο στον προσδιορισμό της μεταναστευτικής πολιτικής- τουλάχιστον όσον αφορά στην παράμετρο της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών- έπαιξε το δημογραφικό πρόβλημα η αντιμετώπιση του οποίου επηρεάζει άμεσα τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών ταμείων και των προγραμμάτων κοινωνικής αντίληψης, δεδομένου ότι οι δείκτες του καθορίζουν τους ρυθμούς κοινωνικής αναπαραγωγής του εργατικού δυναμικού. Κατά συνέπεια, η σημασιολόγηση των όρων “αυστηρός” και “φιλελεύθερος”, που αποδίδονται στη μεταναστευτική πολιτική, οφείλει να συμπεριλάβει και το δημογραφικό παράγοντα. Παρ’ όλα αυτά, οι τιμές άμβλυνσης ή όξυνσης του δημογραφικού προβλήματος προσδιορίζει, ως ένα

Ψυχολογίας

²⁴⁴ W. Cornelius, Introduction...οπ.π.

²⁴⁵ Γ. Νικολόπουλος, Κράτος....οπ.π.

μόνο βαθμό, τον “αυστηρό” ή “φιλελεύθερο” χαρακτήρα της μεταναστευτικής πολιτικής. Ενδεικτικό ως προς αυτή τη διαπίστωση είναι το γεγονός ότι, ενώ τα τελευταία χρόνια η συζήτηση για τις διαστάσεις του δημογραφικού προβλήματος και το ρόλο του στην ανάπτυξη των οικονομιών γίνεται ιδιαίτερα έντονη, δεν οδηγεί στη χαλάρωση των μέτρων κατά της μετανάστευσης. Και τούτο γιατί η μεταναστευτική πολιτική προσδιορίζεται και από άλλους παράγοντες, οικονομικούς και κοινωνικούς, που ιεραρχούνται ως σημαντικότεροι.

Η αυστηροποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής τις τελευταίες δύο δεκαετίες του 20ου αιώνα οφείλεται σε συγκεκριμένους λόγους:

α) Ο πρώτος αφορά την ανάγκη διαχείρισης και υπέρβασης της οικονομικής κρίσης που ξέσπασε εκείνη την περίοδο, εμφανιζόμενη καταρχήν ως ενεργειακή κρίση²⁴⁶.

β) Ο δεύτερος και εξίσου σημαντικός λόγος αφορά την αναδιάρθρωση της παραγωγής. Πράγματι, τα χαρακτηριστικά της καπιταλιστικής ανάπτυξης στο τελευταίο τέταρτο του 20ου αιώνα είναι δύο:

ι) Η αποφασιστική κίνηση αποκέντρωσης της παγκόσμιας οικονομίας: το μοντέλο της σύγχρονης οικονομίας είναι περισσότερο ανοιχτό και αποκεντρωμένο και στηρίζεται ολοένα και περισσότερο στην παραγωγή που βασίζεται στην ελαστικότητα της ηλεκτρονικής πληροφορίας, κατά συνέπεια και της εργασίας.

ii) Η διαρκής τεχνολογική επανάσταση στην παραγωγή ανακατανέμει τις θέσεις εργασίας σε βάρος των εργαζομένων που διαθέτουν χαμηλότερη ειδίκευση: η ολοένα και μεγαλύτερη σύνδεση της αύξησης της παραγωγικότητας με την τεχνολογία οδηγεί στην οριστική απώλεια θέσεων εργασίας²⁴⁷. Μόνο ένας περιορισμένος αριθμός αυτών θα ανακτηθούν από την ανάπτυξη δραστηριοτήτων ή την εργασιακή ένταξη στον τομέα της παραοικονομίας και ιδιαίτερα στον τομέα της παροχής προσωπικών

²⁴⁶ Μ. Ψαλιδοπούλος, Σημειώσεις....οπ.π.

²⁴⁷ J. Rifkin, *Το Τέλος της Εργασίας*...οπ.π.

υπηρεσιών (οικιακές βοηθοί, κηπουροί, βρεφοκόμοι, συνοδοί κ.λ.π.) που επίσης αναπτύσσεται όλο και πιο πολύ τα τελευταία χρόνια.

Οι παραπάνω ανακατατάξεις είχαν ως συνέπεια την αναδιάρθρωση των εργασιακών σχέσεων. Το ζητούμενο ήταν να δημιουργηθεί ένα νέο πρότυπο απασχόλησης, που θα στηριζόταν στις αρχές της κινητικότητας και της ευελιξίας. Οι σύγχρονες εργασιακές σχέσεις είναι, λοιπόν, “ελαστικές” και τείνουν να αποκεντρώνονται, με την έννοια ότι οι εργαζόμενοι μπορεί να μετακινούνται μαζί ή ανεξάρτητα από την επιχείρηση στην οποία απασχολούνται. Με τον τρόπο αυτό, όπως παρατηρεί ο D. Melossi²⁴⁸, ο οποίος υποστηρίζει ότι η ανάπτυξη της οικονομίας της πληροφορίας δημιουργεί την «απώλεια της βεβαιότητας» που παρείχε η παραδοσιακά βασισμένη στο εργοστάσιο παραγωγή- αλλάζουν εντελώς τα χαρακτηριστικά του εργατικού δυναμικού: η παραδοσιακή εργατική τάξη που συνδέονταν με την «ανδρική και συλλογική/ κυρίαρχη εργατική τάξη» έχει υποστεί ένα απότομο διαχωρισμό, γίνεται φτωχότερη, λιγότερο οργανωμένη όσον αφορά στη διαμόρφωση και διεκδίκηση συλλογικών εργασιακών αιτημάτων και αποκτά έμφυλα χαρακτηριστικά (“female working class”)²⁴⁹, αφού σε αρκετές περιπτώσεις οι γυναίκες υπερ- εκπροσωπούνται στο σύνολο των μεταναστών.

Η αναδιάρθρωση των εργασιακών σχέσεων συμπορεύτηκε με τις μεταβολές που σημειώθηκαν στις σχέσεις των πολιτών με το κοινωνικό κράτος: η συρρίκνωση των δομών του έθεσε σε αμφισβήτηση την αρχή της καθολικότητας- σύμφωνα με την οποία η χρήση των κοινωνικών υπηρεσιών γίνεται από κάθε πρόσωπο που βρίσκεται μόνιμα ή περιστασιακά σε

²⁴⁸ D. Melossi, “In a peaceful life”...οπ.π. σελ. 375

²⁴⁹ Η Τ. Καβουνίδη αναφέρει σχετικά ότι με βάση το ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998, βάσει των Π.Δ. 358 και 359/1997, «οι γυναίκες αποτελούν το 26% του συνόλου των αλλοδαπών που υπέβαλαν αίτηση» για τη χορήγηση άδειας παραμονής. Η περαιτέρω εξέταση των ποσοτικών δεδομένων με κριτήριο τη σχέση εθνικότητας/ χώρας προέλευσης και φύλου διακρίνει δύο κατηγορίες χωρών. Εκείνες στις οποίες «σημειώνεται καταπληκτική έλλειψη γυναικών», όπως το Πακιστάν (99,5% άνδρες), η Ινδία (98,3%), η Αίγυπτος (94,3%), η Συρία (95,2%) και το Μπαγκλαντές (99,1%). Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει εθνικότητες στις οποίες είτε υπερ- εκπροσωπούνται οι γυναίκες μετανάστριες είτε έχουν αυξημένη συμμετοχή όπως οι Φιλιππίνες (83% γυναίκες), Ουκρανία (80%), Μολδαβία (74%), Ρωσία (75%), Αιθιοπία (71%), Σρι Λάνκα (64%), Γεωργία (63%), Βουλγαρία (57%). Τ. Καβουνίδη, Χαρακτηριστικά μεταναστών: το ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης...οπ.π. σελ. 35-37

κατάσταση ανάγκη και ανεξάρτητα αν συντρέχουν σ' αυτό οι ιδιότητες του εργαζόμενου και του ασφαλισμένου. Το καινούργιο στοιχείο είναι ότι ενώ η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους συνδέθηκε εξ αρχής στενά με την μεταναστευτική εργασία- είτε με τη μορφή της άντλησης πόρων προκειμένου να τροφοδοτηθεί το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και προστασίας είτε με τη μορφή της παροχής υπηρεσιών προς τους μετανάστες- στη νέα μορφή κράτους επιχειρείται μια αποσύνδεση της οικονομίας από την προστασία της εργασίας και, κατ' επέκταση, από το ρόλο των μεταναστών. Τα πρότυπα και οι επιδιώξεις που φαίνεται να επικρατούν στο μοντέλο του μετά- βιομηχανικού κράτους αποδίδονται συνοπτικά με τον όρο "απορρύθμιση" (deregulation), που περιλαμβάνει την απόσυρση των δημοσίων θεσμών προς όφελος της ιδιωτικής διαπραγμάτευσης και την προσωρινότητα της απασχόλησης με αποτέλεσμα τη μαζική ένδεια των πληθυσμών.

Οι αναδιαρθρώσεις των εργασιακών σχέσεων επηρέασαν επίσης τις σχέσεις ανάμεσα στην επίσημη οικονομία και την παραοικονομία. Το ερώτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι αν, στα πλαίσια αυτά, η διαρκής ανάπτυξη της παραοικονομικής δραστηριότητας λειτουργεί συμπληρωματικά προς τις συνθήκες που διαμορφώνει η νέα κατάσταση "παγκοσμιοποιημένη οικονομία", προσφέροντας εναλλακτικές λύσεις στην απασχόληση των πληθυσμών και την καταπολέμηση της ανεργίας ή αποτελεί ένα ανεξάρτητο φαινόμενο, που συνδέεται με τη φορολογική πολιτική κάθε κράτους. Το βέβαιο είναι ότι η ανάπτυξη της παραοικονομίας στηρίζεται στη νέα δομή των εργασιακών σχέσεων (δηλ. την ευελιξία και την ελαστικότητα) και αντλεί το δυναμικό της από άτυπα δίκτυα απασχόλησης, όπως αυτά που σχηματίζουν οι παράνομοι μετανάστες, οι οποίοι, άλλωστε, διαθέτουν το πλεονέκτημα ότι, εξαιτίας της αμφίβολης νομικής τους κατάστασης, είναι δύσκολο να αποκτήσουν συλλογική υπόσταση. Επιπλέον, η προοδευτική έξοδος νομίμων μεταναστών προς την παρανομία, λειτουργεί προς το συμφέρον της παράλληλης αγοράς εργασίας, δεδομένου ότι η έλλειψη εργασιακών προνομίων τους καθιστά ελκτικότερους. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζονται οι άμεσες ή διαρκέστερες ανάγκες της οικονομίας σε εργατικό δυναμικό. Παράλληλα με τις επιλογές αυτές γίνεται ευκολότερη η άτυπη και χωρίς κοινωνικό κόστος μετάβαση από τη μονιμότητα στην προσωρινότητα των εργασιακών συμβάσεων. Από αυτή

την άποψη λοιπόν η απασχόληση των μεταναστών συμβάλλει στη στήριξη της φιλελευθεροποίησης της αγοράς εργασίας, μέρος της οποίας αποτελούν και οι ίδιοι, που στηρίζεται στην ατομική ευθύνη²⁵⁰ ενός εκάστου εργαζομένου. Κατά συνέπεια, το νέο μοντέλο απασχόλησης, που ενσωματώνει δυναμικά τους μετανάστες- νόμιμους και παράνομους- βασίζεται στον εξατομικευμένο εργαζόμενο. Στόχος είναι να διευκολυνθούν οι διαπραγματεύσεις- εφόσον αποκτούν, πλέον, ιδιωτική διάσταση- και να περιοριστούν οι "κίνδυνοι" που απορρέουν από τη θέσπιση συλλογικών συμβάσεων εργασίας, διευρύνοντας την εξάρτηση των εργαζομένων (εν προκειμένω των αλλοδαπών εργαζομένων) από τον εργοδότη και παγιώνοντας μια σχέση ανισότητας, με ευρύτερες συνέπειες για τη θέση των μεταναστών- εργαζομένων στην κοινωνία υποδοχής. Η εμφάνιση του ιδιώτη- εργαζομένου συμβαίνει ταυτόχρονα με την αποδυνάμωση του κοινωνικού κράτους, που ενίσχυε την ιδέα τη εργασίας ως συλλογικής δραστηριότητας, όχι μόνο από την άποψη του προϊόντος, που θεωρείται το συλλογικό αποτέλεσμα της εργασίας που δαπανήθηκε για την παραγωγή του, αλλά και από την άποψη της θέσης των εργαζομένων.

Συνέπεια αυτών των ανακατατάξεων είναι η αύξηση των κοινωνικών ανισοτήτων και η γενίκευση της ανασφάλειας. Η ανάγκη δημιουργίας ενός πλαισίου ικανού να εγγυηθεί την ασφάλεια της κοινωνικής ζωής, σε αντικατάσταση ενός εγγυημένου επιπέδου ζωής για όλους τους πολίτες, που ήταν ο στόχος του κοινωνικού κράτους, αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την ενίσχυση του κατασταλτικού ρόλου του σύγχρονου κράτους. Ο Θ. Παπαθεοδώρου²⁵¹ παρατηρεί σχετικά ότι «όσο περισσότερο το νεοφιλελεύθερο κράτος αποσύρεται από τους βασικούς τομείς του κοινωνικού συμβολαίου, τόσο περισσότερο επιδεκτικός εμφανίζεται ο πολίτης απέναντι στην κατασταλτική δύναμη του κράτους και τη διεύρυνση του κοινωνικού ελέγχου». Θα μπορούσαμε, λοιπόν, να υποστηρίξουμε ότι η επιδίωξη της ασφάλειας ή, από άλλη οπτική γωνία, η ανάδειξη του ποινικού ρόλου του

²⁵⁰ Ν. Παναγιωτόπουλος, Πρόλογος, στο *Οι Φυλακές της μιζέριας...οπ.π.*

²⁵¹ Θ. Παπαθεοδώρου, *Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική...οπ.π.* σελ. 230

κράτους αποτελεί για τις σύγχρονες κοινωνίες το αντίστοιχο της κοινωνικής πρόνοιας και προστασίας που απετέλεσε επιδίωξη των δυτικών κοινωνιών μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο.

Το αίτημα της εποχής συνοψίζεται στο δόγμα της «μηδενικής ανοχής»²⁵², που νομιμοποιεί την αστυνομική και δικαστική διαχείριση της φτώχειας, θέτοντας τις βάσεις «για την ποινική μεταχείριση της ανασφάλειας και της κοινωνικής περιθωριοποίησης»²⁵³. Σύμφωνα με τον L. Wacquant, η φτώχεια και τα παράγωγά της, όπως μπορεί να θεωρηθεί η μετανάστευση, «χτυπάει στο μάτι, προκαλεί ταραχές και μπελάδες στο δημόσιο χώρο και, συνεπώς, τρέφει ένα διάχυτο αίσθημα ανασφάλειας, ή απλώς έμμονης όχλησης και απρέπειας» και, απ' αυτή την άποψη, συγκεντρώνει την προσοχή της επιστήμης και της πολιτικής.

Σε πολιτικό επίπεδο το δόγμα της μηδενικής ανοχής συνδέθηκε με την καταπολέμηση του εγκλήματος και, εν γένει, κάθε συμπεριφοράς που μπορεί να θεωρηθεί ως έκτροπη. Η μηδενική ανοχή συνθέτει ένα λόγο ενάντια στην δυναμική των κοινωνικών ομάδων που περιθωριοποιούνται. Ο λόγος αυτός επαναφέρει στο προσκήνιο πρότυπα του αυταρχικού κράτους και επανασυνδέει την έννοια της εξουσίας με τον καταναγκασμό. Όπως επισημαίνει ο Θ. Παπαθεοδώρου²⁵⁴ «βασικός στόχος του αυταρχικού προτύπου είναι η εξάλειψη της ανασφάλειας, η μείωση της εγκληματικότητας και η παράλληλη συνειδητοποίηση (εσωτερίκευση) από την πλευρά του πολίτη για τον αυστηρό σεβασμό της έννομης τάξης». Μέσω της χειραγώγησης των πληθυσμών, που θεωρείται επόμενο του καταναγκασμού, προωθείται η «εμπέδωση της δημόσιας ασφάλειας μέσα από την αυστηρή τήρηση του νόμου σε όλες τις εκφάνσεις του». Ο σεβασμός και η τήρηση του νόμου γίνεται κριτήριο για την κοινωνική ένταξη, επιβεβαιώνοντας έτσι την αντίληψη των λειτουργιστών (E. Durkheim, T. Parsons) για την κοινωνικοποίηση²⁵⁵, δηλ. ως αποτέλεσμα της εσωτερίκευσης του πλαισίου των αξιών που επικρατούν σε

²⁵² L. Wacquant, *Οι φυλακές της μιζέριας...* οπ.π. σελ. 37

²⁵³ Χ. Ζαραφωνίτου, *Πρόληψη της Εγκληματικότητας σε Τοπικό Επίπεδο*, σελ. 29

²⁵⁴ Θ. Παπαθεοδώρου, *Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική...* οπ.π. σελ. 232- 233

μία κοινωνία, περιλαμβάνοντας σε αυτό τη λειτουργία και το περιεχόμενο των νόμων οι οποίοι θεωρούνται ως το αποτέλεσμα μιας ιστορικής συνθετικής διαδικασίας θεσμοθέτησης του περί δικαίου κοινωνικού αισθήματος²⁵⁶.

Σε θεσμικό επίπεδο το δόγμα της μηδενικής ανοχής οδήγησε σε νέες μορφές συγκέντρωσης της εξουσίας. Αν η ιδέα της Ευρωπαϊκής Ένωσης γεννήθηκε από τις μεταπολεμικές ανάγκες των ευρωπαϊκών κοινωνιών να πετύχουν με τη συνεργασία τους μια διαρκή ειρήνη, οδηγώντας στο άνοιγμα των ευρωπαϊκών αγορών και στον εμπλουτισμό της με την κατάργηση των ελέγχων και την ελεύθερη διακίνηση των προϊόντων, εντούτοις αυτό το οικοδόμημα στηρίζεται σε μια συγκεντρωτική δομή που κινείται σε δύο επίπεδα: ένα θεσμικό, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και ένα άτυπο, το "Διευθυντήριο", όπως συνηθίζονται να αποκαλούνται οι ισχυρότερες ή πρωτεργάτριες στην ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας χώρες (όπως η Γαλλία, το Βέλγιο, η Ολλανδία, το Λουξεμβούργο και η Γερμανία). Ο D. Melossi²⁵⁷ χαρακτηρίζει ως «κρίση» τις συνεχείς αλλαγές που συμβαίνουν στην Ε.Ε., μια κρίση διττής μορφής, «ταυτόχρονα πολιτική και πολιτισμική», και εξηγεί ότι στο πολιτικό επίπεδο το περιεχόμενο της κρίσης αυτής αφορά «τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη μεταβίβαση της κυριαρχίας» από τα εθνικά κράτη στο νέο μόρφωμα. Η μετάθεση αυτή δημιουργεί αρκετά προβλήματα, θέτοντας κατ' αρχήν ιδεολογικά ζητήματα που συνδέονται με την έννοια της ταυτότητας και την ανάγκη των λαών και των μειονοτήτων που κατοικούν εντός του εδάφους της Ε.Ε. να αυτοπροσδιορίζονται. Το πρόβλημα γίνεται ακόμα μεγαλύτερο αν στην απώλεια της εθνικής ταυτότητας προσθέσουμε «την έλλειψη ενός πραγματικού δημοκρατικού συστήματος στην Ευρώπη, για λόγους που οφείλονται στην έλλειψη μιας αυθεντικής δημόσιας σφαίρας»²⁵⁸. Αποτέλεσμα είναι η παρεμπόδιση των προσπαθειών οικοδόμησης ενός προτύπου που θα οδηγούσε σε ένα "κοινό ευρωπαϊκό σπίτι", στο οποίο «ομάδες μεγαλύτερες από τις Ευρωπαϊκές ελίτ θα μπορούν

²⁵⁵ R. Aron, *Η Εξέλιξη της Κοινωνιολογικής Σκέψης...οπ.π.*

²⁵⁶ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο...οπ.π.*

²⁵⁷ D. Melossi, "In a peaceful life"...οπ.π. σελ. 375

²⁵⁸ D. Melossi, "In a peaceful life"...οπ.π. σελ. 375

να το αναγνωρίσουν ως δικό τους»²⁵⁹. Στην ουσία αυτό που υπονοείται είναι η ανάγκη αντιμετώπισης των κοινωνικών ανισοτήτων που δημιουργούνται στο εσωτερικό των κρατών μελών, ως αποτέλεσμα των επιλογών των κυρίαρχων ελίτ, το θέτοντάς το, έτσι, υπό αμφισβήτηση. Αυτό που εν τέλει υπερίσχυσε είναι «η εδραίωση ενός ελεγκτικού πλαισίου με τελικό στόχο τον περιορισμό των δημοκρατικών δικαιωμάτων»²⁶⁰.

Σε αυτό το πλαίσιο, η μετανάστευση συνδέθηκε με το έγκλημα και το τρομοκρατία. Σε πολλές μάλιστα περιπτώσεις (όπως π.χ. στο Βέλγιο) η μεταναστευτική πολιτική έλαβε περιεχόμενο αντεγκληματικής πολιτικής. Κατά προέκταση, τα μέτρα ελέγχου και περιορισμού των μεταναστευτικών κινήσεων εντάσσονται σε μια διαδικασία που, σύμφωνα με τον Θ. Παπαθεοδώρου²⁶¹, «κατ'επίφαση» μόνο προστατεύουν τη δημόσια ασφάλεια. Από αυτή την άποψη, τα προγράμματα νομιμοποίησης μπορεί μεν να παρέχουν δικαιώματα παραμονής και εργασίας στο αλλοδαπό εργατικό δυναμικό, διασφαλίζοντας παράλληλα τις ανάγκες της αγοράς για ευέλικτη, προσωρινή, ανασφάλιστη και χαμηλά αμειβόμενη εργασία, τέτοια που παρέχουν οι μετανάστες, ταυτόχρονα, όμως, ανοίγουν θεσμικά το δρόμο για να διεξάγονται τακτικά «μαζικοί έλεγχοι νομιμότητας»²⁶², μέσω των οποίων επιδιώκεται η σύλληψη και επαναπροώθηση ή η απέλαση εκείνων που διαμένουν παράνομα στη χώρα. Εκτός από τις τυπικές ελεγκτικές διαδικασίες- οι οποίες αναπτύσσονται σχετικά με την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών σε μια χώρα, κατ' αρχήν μεν στα σύνορα και, κατά δεύτερο λόγο, σε τακτική βάση, από τις αρμόδιες υπηρεσίες, για την ανανέωση των αδειών παραμονής, διευκολύνοντας, έτσι, το ξεκαθάρισμα των νομίμων από τους παρανόμους μετανάστες- η εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου παρέχει αρκετές δυνατότητες ώστε προοδευτικά να συρρικνώνεται ο αριθμός των νομίμως διαμενόντων μεταναστών. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται ένας ελάχιστος

²⁵⁹ D. Melossi, "In a peaceful life"...οπ.π. σελ. 376

²⁶⁰ D. Melossi, "In a peaceful life"...οπ.π. σελ.376

²⁶¹ Θ. Παπαθεοδώρου, *Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική*...οπ.π. σελ.270

²⁶² Θ. Παπαθεοδώρου, *Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική*...οπ.π. σελ. 270

αριθμός νομίμων μεταναστών και αποφεύγεται η μόνιμη εγκατάστασή τους στις χώρες υποδοχής, δίνεται η δυνατότητα ανανέωσης του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού με την είσοδο στις χώρες υποδοχής και την απασχόληση άλλων και μάλιστα παρανόμων, ικανοποιώντας, έτσι, τις ανάγκες της επίσημης και της παράλληλης οικονομίας (παραοικονομίας) σε εργατικό δυναμικό, παράλληλα με την επιδίωξη του μικρότερου δυνατού κόστους για την κοινωνική συνοχή, εξαιτίας της εισόδου των αλλοδαπών στη αγορά εργασίας και των πιέσεων που ασκούνται για την κοινωνική τους ένταξη. Η διττή στόχευση της μεταναστευτικής πολιτικής (δηλ. η νομιμοποίηση και ο αποκλεισμός) έρχεται ως απάντηση στα διάφορα ανόμοια μεταξύ τους συμφέροντά που διαμορφώνονται στο κοινωνικό πεδίο ανάμεσα, σε κατά παράδοση αντιτιθέμενες κοινωνικές δυνάμεις, τους εργοδότες και τους εργαζόμενους, το κράτος και τους πολίτες.

Από τη δεκαετία του 1990, οπότε και χρονολογείται η εισαγωγή του δόγματος της μηδενικής ανοχής στην δημόσια ζωή, οι μεταναστευτικές πολιτικές του λεγόμενου δυτικού κόσμου, προσεγγίζουν κοινές παραδοχές και κινούνται σε σταθερά πλαίσια, όπως ο έλεγχος των συνόρων και του τρόπου εισόδου των αλλοδαπών, ο περιορισμός του αριθμού των νομίμως εισερχομένων και διαμενόντων, η συντόμευση του χρονικού διαστήματος παραμονής και εργασίας στη χώρα υποδοχής, με σκοπό την αποφυγή ή τον περιορισμό του αριθμού εκείνων που θα επιδιώξουν να εγκατασταθούν μόνιμα σε αυτήν, ο έλεγχος των μετακινήσεων στο εσωτερικό των χωρών, οι περιορισμοί στην απασχόληση και τις λοιπές επιλογές της δημόσιας και ιδιωτικής ζωής τους (εκπαίδευση- εκμάθηση της μητρικής γλώσσας, εκδηλώσεις διατήρησης εθίμων και παραδόσεων, έκφραση θρησκευτικών και άλλων πεποιθήσεων σε δημόσιους χώρους κ.λ.π.) . Η προσέγγιση των πολιτικών για τη μετανάστευση δεν θεωρείται²⁶³ ανεξάρτητη των πολιτικών που λαμβάνονται από τις παραπάνω χώρες για μια σειρά σημαντικά ζητήματα, όπως η πάταξη της τρομοκρατίας και της εγκληματικότητας, του λαθρεμπορίου και της διακίνησης και εμπορίας ναρκωτικών. Η έμμεση σύνδεση της μετανάστευσης με μορφές

²⁶³ L. Wacquant, *Οι Φυλακές της μιζέριας...* οπ.π., Θ. Παπαθεοδώρου, *Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική...* οπ.π.

συμπεριφορών που θεωρούνται παράνομες και επικίνδυνες διευκολύνει την υιοθέτηση αυστηρών μέτρων. Τα μέτρα αυτά είτε στο σύνολό τους αποτελούν περιεχόμενο του θεσμικού πλαισίου των χωρών είτε ανήκουν στη διακριτική ευχέρεια των κοινωνιών να επανακαθορίζουν τους στόχους τους και να γίνονται πιο "ευέλικτες" στην πολιτική που ασκούν για τους μετανάστες. Σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα η ποινικοποίηση των μεταναστών συναντά τη συναίνεση των κοινωνιών (όπως π.χ. στο Βέλγιο, τη Δανία και την Ολλανδία) γιατί με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η περιθωριοποίησή τους, που μπορεί να σημαίνει τη φυλάκιση ή την απέλαση.

Η εγκληματοποίηση των μεταναστών λειτουργεί όχι μόνο αποτρεπτικά στην είσοδό τους στις χώρες υποδοχής αλλά και ενισχυτικά για την κοινωνική τους συνοχή και, κατ' επέκταση για τη διατήρηση μιας ισχυρής και αυστηρής σε αρχές και περιεχόμενο εξουσίας. Πρόκειται στην ουσία για ένα μύθο, όπως αναφέρει η Φ. Τσαλίκoglou²⁶⁴, καλά εδραιωμένο στην κοινωνική συνείδηση. Σ' αυτή την περίπτωση, η απομυθοποίηση της σχέσης ανάμεσα στη μετανάστευση και το έγκλημα ισοδυναμεί με κοινωνική ανατροπή που στηρίζεται στο αίτημα της αλλαγής των όρων που προσδιορίζουν τη σχέση της κοινωνίας με την πολιτική. Από αυτή την άποψη, η μετανάστευση- και οι πολιτικές που σχετίζονται με τη νομιμοποίηση, τον έλεγχο και τον περιορισμό των μεταναστευτικών κυμάτων προς τις χώρες του δυτικού κόσμου- αποτελούν ένα σύνθετο κοινωνικό "πρόβλημα", στον πυρήνα του οποίου βρίσκεται η ανάγκη της κοινωνίας να ρυθμίζει τις μεταξύ της σχέσεις με τρόπο που να σέβεται την κοινωνική δομή, συντηρώντας και αναπαράγοντας το σύστημα των κοινωνικών διακρίσεων που ισχύει σε κάθε κοινωνία. Ζητούμενο, επομένως, είναι η διεύρυνση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των μεταναστών, που κοινωνικά και ταξικά ανήκουν στην κατηγορία των εργαζομένων. Για το λόγο αυτό επιλέγουμε να αναφερόμαστε στην ανάγκη οικοδόμησης μιας άλλης σχέσης ανάμεσα στην κοινωνία και τους μετανάστες- με τρόπο που θα αίρει τους παράγοντες που ευθύνονται για τον κοινωνικό τους αποκλεισμό- αποτέλεσμα της οποίας θα είναι η επανεξέταση των στόχων και του περιεχομένου της μεταναστευτικής πολιτικής.

²⁶⁴ Φ. Τσαλίκoglou, *Μυθολογίες βίας και καταστολής...οπ.π.*

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. Ξένη

- Ajani A., A question of dangerous races?, *Punishment and Society*, vol. 5(4), Oxford, October 2003, p. 433-447
- Aron R., *Η εξέλιξη της Κοινωνιολογικής Σκέψης*, Μετάφραση: Λυκούδης Μ., Τόμος Β', Γνώση, Αθήνα 1984 (1967)
- Calavita K., "A reserve army of delinquents", *Punishment and Society*, vol. 5(4), Oxford, October 2003, p. 399-413
- Calavita K., Italy and the New Immigration, στο Cornelius W., Hollifield J., Martin F., *Controlling Immigration*, Stanford University Press, California 1994, p. 303- 326
- Comien D., Harris D., Zwaak L., *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης: Δίκαιο και Πρακτική*, Πρόλογος- Επιμέλεια: Αμίσης Γ., Επιμέλεια- Μετάφραση: Τσατσαρέλη Ε., ΠΑΠΑΖΗΣΗΣ, Αθήνα 2000
- Cornelius W., Hollifield J., Martin F., Introduction, στο *Controlling Immigration*, Stanford University Press, California 1994, p. 5-36
- Cornelius W., Spain: The Uneasy Transition from the Labor Exporter to Labor Importer, στο Cornelius W., Hollifield J., Martin F., *Controlling Immigration*, Stanford University Press, California 1994, p. 329- 369
- Goodey J, Migration, Crime, and Victimhood, Responses to Sex Trafficking in the EU, *Punishment and Society*, V5(4), October 2003, p. 415-431
- Devereux E., Η κοινωνιολογική θεωρία του Parsons, στο *Σύγχρονη Κοινωνιολογική Θεωρία*, Τόμος 1, Μετάφραση: Καπετανγιάννης Β., Μπαρουξής Γ., Επιστημονική Επιμέλεια: Πετμεζίδου Μ., Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο 1998, σελ. 97- 159
- Deneger M., *Εισαγωγή στην Πολιτική*, Μετάφραση: Οικονόμου Σ., ΠΑΠΑΖΗΣΗΣ, Αθήνα 1985
- Gellner E., *Έθνη και Εθνικισμός*, Μετάφραση: Λαφαζάνη Δ., Αλεξάνδρεια, 1983 (Αθήνα 1992)

- Gorski Silveira H.C., Η Ευρωπαϊκή Ένωση, οι Πρόσφυγες και οι «Παράνομοι» Μετανάστες, Μετάφραση: Δημούλης Δ., Θέσεις, Τ. 68, Αθήνα, Ιούλιος- Σεπτέμβριος 1999, σελ. 109-119
- Hammar T., *European Immigration Policy, A comparative study*, Cambridge University Press 1985
- Hollifield J., Immigration and Republicanism in France: The Hidden Consensus, στο Cornelius W., Hollifield J., Martin F., *Controlling Immigration*, Stanford University Press, California 1994, p. 143- 175 Martin F., Germany: Reluctant Land of Immigration, στο Cornelius W., Hollifield J., Martin F., *Controlling Immigration*, Stanford University Press, California 1994, p. 189-237
- Kedourie E., *Ο Εθνικισμός*, Μετάφραση: Μαρκέτος Σ., Κατάρτι, Αθήνα (1960)
- Melossi D., "In a peaceful life", Migration and the crime of Modernity in Europe/ Italy, *Punishment and Society*, Vol. 5(4), October 2003, p. 371-397
- Orozco- Suarez M., Anxious Neighbors: Belgium and its Immigrant Minorities, στο Cornelius W., Hollifield J., Martin F., *Controlling Immigration*, Stanford University Press, California 1994, p. 237- 268
- Reyneri E., Migrant Insertion in the Informal Economy, Deviant Behavior and the Impact on the Receiving Societies: Some Hypotheses for a Cross-National Research, *European Commission, Social Sciences Immigrant Delinquency*, Cost A2, EUR 17472 FR/ EN, Brussels 1996
- Ritzer G., Δομικός λειτουργισμός και η εμφάνιση μιας εναλλακτικής θεωρίας με έμφαση στις συγκρούσεις, στο *Σύγχρονη Κοινωνιολογική Θεωρία*, Τόμος 1, Μετάφραση: Καπετανγιάννης Β., Μπαρουξής Γ., Επιστημονική Επιμέλεια: Πετρεζίδου Μ., Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο 1998, σελ. 1-98
- Wacquant L., Η Φυλάκιση των Επικίνδυνων Τάξεων, *Le Monde Diplomatique, Ελευθεροτυπία*, 1998
- Wacquant L., Οι Φυλακές της Μιζέρίας, Μετάφραση: Πανάγιωτόπουλος Ν., Πατάκης, Αθήνα 2000
- Zig- Layton H., Britain: The Would Be Zero Immigration Country, στο Cornelius W., Hollifield, Martin F., *Controlling Immigration*, Stanford University Press, California 1994, p. 271- 295

- Zig- Layton H., Great Britain, στο Hammar T., *European Immigration Policy, A comparative study*, Cambridge University Press, 1985, p. 89- 125
- Young J., To these wet and windy shores, Recent immigration policy in the UK, *Punishment and Society*, Vol 5(4), October 2003, p. 449-492
- Verbunt G., France, στο Hammar T., *European Immigration Policy, A comparative study*, Cambridge University Press, 1985, p. 127- 164

B. Ελληνική

- Αλεξιάδης Στ., *Εγχειρίδιο Εγκληματολογίας*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1996
- Βαβούρας Γ., Κούτρης Α., *Παραοικονομία: Η έκταση του φαινομένου στην Ελλάδα και το εξωτερικό*, Παπαζήσης, Αθήνα 1991
- Βαβούρας Γ., Πετρινιώτη Ξ., Απόπειρα ανίχνευσης μιας αθέατης δραστηριότητας: Η αδήλωτη απασχόληση στην Ελλάδα, στο *Παραοικονομία*, Τεύχη Πολιτικής Οικονομίας, Ειδική Έκδοση 1, Κριτική, Αθήνα 1990
- Βούλγαρης Ι., Δίκαιο Κατάστασης Αλλοδαπών και Κοινωνικός Αποκλεισμός, στο *Διεθνές Συνέδριο, Κοινωνία των «2/3» Διαστάσεις του Σύγχρονου Κοινωνικού Προβλήματος*, Επιμέλεια: Πάκος Θ., Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 2001 σελ. 487- 501
- Γαρδικιώτης Α., Κατασκευή και Διάδοση Κοινωνικών Στερετύπων, Παραδόσεις Κοινωνικής Ψυχολογίας, Μ.Π.Σ. «Κοινωνικός Αποκλεισμός, Μειονότητες και Φύλο», Ακ. Έτος 2001- 2002
- Γκυρβίτς Ζ., *Μελέτες για τις κοινωνικές τάξεις*, Επιμέλεια: Δ.Γ. Τσαούσης, Μετάφραση: Λυκούδης Μ., Gutenberg, Αθήνα 1976
- Δασκαλάκης Η., *Εγκληματολογία της Κοινωνικής Αντίδρασης*, Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1985
- Ζαραφωνίτου Χ., *Πρόληψη της Εγκληματικότητας σε Τοπικό Επίπεδο*, Οι Σύγχρονες τάσεις της εγκληματολογικής έρευνας, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2003
- Ιωακειμίδης Π.Κ., *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ*, Θεμέλιο, Αθήνα 1998

- Ιωακείμης Π.Κ., *Η Αναθεώρηση της Συνθήκης του Maastricht*, Θεμέλιο, Αθήνα 1997
- Καβουνίδη Τ., *Χαρακτηριστικά των μεταναστών, Το Ελληνικό Πρόγραμμα Νομιμοποίησης του 1998*, Παπαζήσης, Αθήνα 2001
- Καραϊσκάκη Τ., «Θέλουμε να μείνουμε για πάντα στην Ελλάδα», *Καθημερινή*, 31.08.2003, σελ. 12
- Καρασαββόγλου Α., Μαδυτινός Δ., Νικολαΐδης Μ., Κατσορίδας Δ., *Ξένοι εργάτες στο Νομό Καβάλας*, Τ.Ε.Ι. Καβάλας, Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας, Καβάλα 1996
- Καρύδης Β., *Η Εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα*, Παπαζήσης, Αθήνα 1996
- Κόντης Α., *Η Νομιμοποίηση των Παράνομων Μεταναστών στην Ελλάδα*, στο *Διεθνές Συνέδριο «Κοινωνία των 2/3» Διαστάσεις του Σύγχρονου Κοινωνικού Προβλήματος*, Επιμέλεια: Πάκος Θ., σελ. 453- 501, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 2001
- Κοταρίδης Ν., Σιδέρης Ν., *Πολιτική Φιλοσοφία της Κοινωνίας των 2/3*, στο *Διεθνές Συνέδριο «Κοινωνία των 2/3» Διαστάσεις του Σύγχρονου Κοινωνικού Προβλήματος*, Επιμέλεια: Πάκος Θ., σελ. 153-158, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 2001
- Κουκουτσάκη Α., *Χρήση Ναρκωτικών, Ομοφυλοφιλία, συμπεριφορές μη συμμόρφωσης μεταξύ ποινικού και ιατρικού ελέγχου*, Κριτική, Αθήνα 2002
- Λαμπροπούλου Ε., *Εσωτερική ασφάλεια και Κοινωνία του ελέγχου*, Κριτική, Αθήνα 2001
- Λαμπροπούλου Ε., *Κοινωνικός έλεγχος του εγκλήματος*, Παπαζήσης, Αθήνα 1994
- Μανιτάκης Α., Πρόλογος: Από την ανομία στη θεσμοποιημένη παρανομία, στο Παπασιώπη- Πασιά Ζ., *Τα δικαιώματα των αλλοδαπών όπως πηγάζουν από το Νόμο 1975/1991*, Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου, Αθήνα 1995
- Μουσούρου Λ., *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Gutenberg, Αθήνα 1991
- Μπάγκαβος Χ., Παπαδοπούλου Δ., *Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική*, ΙΝΕ, Τ.15, Μελέτες

- Νικολόπουλος Γ., *Διαδικασίες εγκληματοποίησης και θυματοποίησης των μεταναστών*, Παραδόσεις, Μ.Π.Σ. «Κοινωνικός Αποκλεισμός, Μειονότητες και Φύλο», Πάντειο Πανεπιστήμιο, ακαδ. Έτος 2001- 2002
- Νικολόπουλος Γ., *Κράτος, Ποινικής Εξουσία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Κριτική, Αθήνα 2002
- Νικολόπουλος Γ., Εγκληματολογικοί προβληματισμοί γύρω από την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού, στο *Εγκληματίες και Θύματα στο Κατώφλι του 21^{ου} αιώνα*, Επιμέλεια: Δασκαλάκη Η., Παπαδοπούλου Π., Τσαμπάρλη Δ., Τσίγκανου Ι., Φρονίμου Ε., ΕΚΚΕ, Αθήνα 2000, σελ. 521- 531
- Ο.Κ.Ε. Έκφραση Γνώμης στην Ο.Κ.Ε. επί του Σχεδίου Νόμου «Μετανάστευση και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια», *Ενημερωτικό Δελτίο*, Ιανουάριος- Μάρτιος 2000, σελ. 6-7
- Παναγιωτόπουλος Ν., Εισαγωγή, στο Wacquant L., *Οι Φυλακές της Μιζέριας*, σελ. 7-15, Πατάκης, Αθήνα 2000
- Παπαθεοδώρου Θ., *Δημόσια Ασφάλεια και Αντεγκληματική Πολιτική*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2002
- Παπασιώπη- Πασιά Ζ., *Τα δικαιώματα των αλλοδαπών όπως πηγάζουν από το Νόμο 1975/1991*, Τετράδια Συνταγματικού Δικαίου, Σάκκουλας, Αθήνα 1995
- Πετράκη Γ., Κοινωνικός αποκλεισμός: Παλαιές και Νέες «αναγνώσεις» του προβλήματος, *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Πρακτικά 6^{ου} Επιστημονικού Συνεδρίου του Ιδρύματος Σάκη Καρλαγιωργα, Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα, Αθήνα 1998, σελ. 19-24
- Πετρινιώτη Ξ., *Η Μετανάστευση προς την Ελλάδα*, Οδυσσέας- Βιβλιοθήκη Ινστιτούτου Διεθνών Σχέσεων, Αθήνα 1993
- Ρυλμόν- Λινάρδος Π., *Αλλοδαποί εργαζόμενοι στην αγορά εργασίας*, ΙΝΕ, Μελέτες, Αθήνα 1993
- Ρυλμόν- Λινάρδος Π., Ζητήματα πολιτικής σχετικά με τη νομιμοποίηση των αλλοδαπών στην Ελλάδα, *Τετράδια ΙΝΕ*, Τ. 18-19, Ιούλιος 2000, σελ. 73-87
- Ρυλμόν Λινάρδος Π., Η αναγκαιότητα μιας νέας προσέγγισης της μετανάστευσης, *Τετράδια ΙΝΕ*, Τ. 64, Αθήνα, Μάρτιος 2003
- Σακελλαρίου Ν., *Το Σύστημα Πληροφοριών Schengen*, Σάκκουλας, Αθήνα 1995

- Σπηλιωτόπουλος Ε., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, Σάκκουλας, Αθήνα 1995
- Ταταρίδου Χ., Ανεργία, Μορφές Απασχόλησης και Νομιμοποίηση των Μηχανισμών Κοινωνικού Αποκλεισμού, στο *Οι Εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού*, Επιμέλεια: Τσίγκανου Ι., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2002, σελ. 219- 269
- Τάτσος Ν., *Παραοικονομία και Φοροδιαφυγή στην Ελλάδα*, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, Παπαζήσης, Αθήνα 2001
- Τριανταφυλλίδου Α., Η πολιτική της μετανάστευσης της Ελλάδας ως χώρας υποδοχής μεταναστών στο διεθνές περιβάλλον, *Βήμα Διεθνών Σχέσεων*, τ. 9, Παπαζήσης, Αθήνα 1998, σελ. 20-35
- Τσαλίκoglου Φ., *Μυθολογίες Βίας και Καταστολής*, Παπαζήσης, Αθήνα 1996
- Τσαλίκoglου Φ., *Ο Μύθος του Επικίνδυνου Ψυχασθενή*, Παπαζήσης, Αθήνα 1987
- Τσαρδανίδης Χ., Μετανάστευση και εξωτερική πολιτικής της Ελλάδας, *Αγορά Χωρίς Σύνορα*, Τ.6 (4), Αθήνα 2001, σελ. 355- 371
- Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, Αθήνα 1982
- Τσιάκαλος Γ., Κοινωνικός αποκλεισμός: Ορισμοί, πλαίσιο και σημασία, Φάκελος Σημειώσεων, Μ.Π.Σ., «Κοινωνικός Αποκλεισμός, Μειονότητες και Φύλο», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα 2000, σελ. 39- 65
- Τσίγκανου Ι., Κοινωνικός εκ- τοπισμός και περιθωριοποίηση, στο *Διεθνές Συνέδριο «Κοινωνία των 2/3», Διαστάσεις του Σύγχρονου Κοινωνικού Προβλήματος*, Επιμέλεια: Πάκος Θ., Αθήνα 2001, σελ. 777-782
- Τσίγκανου Ι., Οι εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού, στο *Οι Εγκληματολογικές όψεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού*, Επιμέλεια: Τσίγκανου Ι., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2002, σελ. 15-83
- Φαρσεδάκης Ι., *Στοιχεία Εγκληματολογίας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1996
- Φαρσεδάκης Ι., *Ανακριτική, Δικαιώματα του Ανθρώπου και Εγκληματογένεση*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1984
- Ψαλιδόπουλος Μ., Κοινωνικός Αποκλεισμός και Μειονότητες: Κοινωνιολογικές Προσεγγίσεις, Παραδόσεις στο Μ.Π.Σ. «Κοινωνικός Αποκλεισμός, Μειονότητες και Φύλο», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Ακαδ. Έτος 2001- 2002

- Ψημμένος Ι., *Μετανάστευση από τα Βαλκάνια, αποκλεισμός στην Αθήνα*, Παπαζήσης, Αθήνα 1994
- Ψημμένος Ι., *Κοινωνιολογία της Μετανάστευσης*, Πανεπιστημιακές Σημειώσεις, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Κοινωνιολογίας, Αθήνα 1998

Γ. Νομοθεσία- Αποφάσεις Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών

1. Απόφαση Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, *Κώδικας Νομικού Βήματος*, Τόμος 51, Τ. 5, Μάιος 2003, Έκδοση Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών
2. Συνήγορος του Πολίτη, Πόρισμα, Χορήγηση θεώρησης εισόδου για λόγους οικογενειακής συνένωσης σε μέλη οικογένειας αλλοδαπού, Α.Π. 20582.01.2.5, Αθήνα 1 Νοεμβρίου 2002
3. Συνήγορος του Πολίτη, Πόρισμα, Θέμα: Δικαστική Απέλαση και Συνταγματικά όρια Κράτησης, Α.Π. 13821/00/2.3, Αθήνα 29 Σεπτεμβρίου 2000
4. Συνήγορος του Πολίτη, Γενικές Παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για τη «Μετανάστευση και Παραμονή των αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια», Αθήνα 2000
5. *Το Σύνταγμα της Ελλάδας*, εκδόσεις «το Ποντίκι», Αθήνα 1987'

