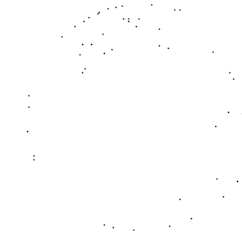


ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΜΕΙΟΝΟΤΗΤΕΣ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: Εγκληματολογίας



Συγκριτική μελέτη της νομοθεσίας που ρυθμίζει
την παραμονή των μη – κοινοτικών μεταναστών
στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Βασίλης ΠΑΠΑΣΤΕΡΓΙΟΥ

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2000

Περίληψη διπλωματικής εργασίας

Η μεταναστευτική πολιτική, όσον αφορά του μη – κοινοτικούς μετανάστες (third country nationals), δεν είχε έως πρόσφατα κατά βάση ξεφύγει από τη σφαίρα της εθνικής πολιτικής κάθε χώρας – μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρόσφατη πορεία της ΕΕ προς μια περισσότερο ομοσπονδιακή κατεύθυνση είχε ως αποτέλεσμα θεσμικές αλλαγές που καθιστούν την ΕΕ συμμετοχο στη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής κάθε χώρας – μέλους της.

Στην πραγματικότητα βέβαια η συνεργασία και η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών είχε προηγηθεί αυτής της εξέλιξης. Κατ'αυτή την έννοια μπορούμε σήμερα να μιλάμε για μια «ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση», έστω εν τω γεννάσθαι.

Η μεταναστευτική πολιτική συγκροτείται από τις διατάξεις που ρυθμίζουν την είσοδο, την παραμονή, την εργασία των αλλοδαπών, αλλά περιλαμβάνει και τη νομοθεσία για το πολιτικό άσυλο και την παράγωγη κτήση της ιθαγένειας (πολιτογράφηση).

Παρά τις υπαρκτές διαφορές των χωρών της ΕΕ στα ζητήματα αυτά, είναι φανερό μια κοινή, περιοριστική προς τη μετανάστευση, κατεύθυνση. Ωστόσο αυτή η αναδίπλωση των εθνικών νομοθεσιών έρχεται σε αντίθεση με την παρατεινόμενη μαζική είσοδο νέων μεταναστών στις χώρες της ΕΕ.

Η παραπάνω αντίφαση ουσιαστικά ενθαρρύνει τη δημιουργία στις χώρες της ΕΕ παράνομων πληθειακών μεταναστευτικών πληθυσμών, που βιώνουν σε μεγάλη ένταση τον κοινωνικό αποκλεισμό και ζουν στα περιθώρια της νομιμότητας.

Η ευρωπαϊκές κυβερνήσεις και η ΕΕ συνεκτιμώντας το γεγονός ότι η ευημερία των ευρωπαϊκών οικονομιών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την εισαγωγή εργατικού δυναμικού από τις εκτός ΕΕ χώρες, θα πρέπει να λύσουν την παραπάνω αντίφαση απονέμοντας πλήρη ατομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα στους μετανάστες εργαζόμενους, καθιστώντας τους δηλαδή ευρωπαίους πολίτες.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1) Εισαγωγή	1
2) Ευρώπη και μετανάστευση: από την ενθάρρυνση και την ανοχή στην απροθυμία και τον περιορισμό	5
2.1. Η "νέα μετανάστευση"	5
2.2. Χαρακτηριστικά της «νέας μετανάστευσης»	6
2.3. Διαδρομές της μετανάστευσης στον 20ο αιώνα	8
3) Μια εθνική ή μια ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση;	15
4) Ευρώπη και μετανάστευση: σε αναζήτηση πολιτικής	22
4.1. Κομμάτια και αποσπάσματα: ποιος νομοθετεί στην Ευρώπη;	22
4.2. Είναι κάποιοι κάτοικοι της Ευρώπης πιο ίσοι από τους άλλους;	24
4.3. Το ουσιαστικό μεταναστευτικό δίκαιο της ΕΕ	31
4.3.1. Συνθήκη Σένγκεν: ο ακρογωνιαίος λίθος της κοινοτικής παρέμβασης	32
4.3.2. Η Συνθήκη του Δουβλίνου	39
4.3.3. Άλλες νομοθετικές παρεμβάσεις της ΕΕ	40
4.3.3.1. Θεωρήσεις	41
4.3.3.2. Οικογενειακή συνένωση	41
4.3.3.3. Αποδοχή για απασχόληση	42
4.3.3.4. Η ρήτρα της «ασφαλούς χώρας διέλευσης»	44
4.3.3.5. Η ρήτρα της «ασφαλούς χώρας προέλευσης»	45
4.3.3.6. Οι «προδήλως καταχρηστικές» αιτήσεις ασύλου	46
4.3.3.7. Η έννοια του «επί μακρόν» κατοίκου της ΕΕ	47
4.4. Ευρωπαϊκή ιθαγένεια: καινοτομία ή απατηλή έννοια;	48
4.5. Συμπεράσματα και εκτιμήσεις για την πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση	51
5) Οι εθνικές νομοθεσίες σε τροχιά σύγκλισης	55
5.1. Η πρόσβαση στον ευρωπαϊκό χώρο: άδεια διαμονής, άδεια εργασίας	55
5.2. Απόπειρες νομιμοποίησης	60
5.3. Οικογενειακή συνένωση: δικαίωμα ή παραχώρηση;	64
5.4. Εθνικές πολιτικές ασύλου	67

5.5. Το δίκαιο της ιθαγένειας	74
6) Μια Ευρώπη χωρίς μετανάστες;	82
6.1. Υπάρχει μέλλον για την Ευρώπη χωρίς τους μετανάστες;	82
6.2. Μετανάστες και οικονομία στις χώρες της ΕΕ	84
6.3. ΕΕ: ποια πολιτική για τη μετανάστευση;	86
7) Νομοθεσία και πολιτικό κόστος: το επιχείρημα της κοινής γνώμης	88
8) Επίλογος – μπορεί η Ευρώπη να άρει την αντίφαση;	92

1. Εισαγωγή

Η υποδοχή μεταναστών αποτελεί πλέον δομικό στοιχείο των δυτικοευρωπαϊκών κοινωνιών. Για πολλές από αυτές τούτο αποτελεί απλώς τη συνέχεια μιας παράδοσης δεκαετιών, ενώ για άλλες αποτελεί μια πρωτόγνωρη ιστορική εμπειρία. Σε κάθε περίπτωση - και ανεξάρτητα από την παράδοσή τους - οι δυτικοευρωπαϊκές χώρες μπορούν σήμερα να χαρακτηριστούν «απρόθυμες»¹ ως προς την υποδοχή των σύγχρονων μεταναστευτικών ρευμάτων.

Οι δημόσιες διακηρύξεις των ηγεσιών των δυτικοευρωπαϊκών χωρών ήδη από το 1974 (έτος – ορόσημο, καθώς σημαίνει το τέλος του μεταπολεμικού οικονομικού «θαύματος» και την απαρχή της μεγάλης ύφεσης) αναφέρονται στην ανάγκη ελέγχου και αναχαίτισης του μεταναστευτικού φαινομένου. Σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα τίθεται ως φιλόδοξος στόχος η «μηδενική μετανάστευση»².

Παράλληλα οι ίδιες χώρες στο ίδιο διάστημα εξακολουθούν να δέχονται μεγάλο αριθμό οικονομικών μεταναστών και μάλιστα κυρίως από μη ευρωπαϊκές χώρες ή (ιδίως μετά το 1989) από τις χώρες της ανατολικής Ευρώπης. Οι οικονομίες των δυτικοευρωπαϊκών χωρών – και παρά την ύφεση και την αυξανόμενη ανεργία του ντόπιου εργατικού δυναμικού -

¹ Ο όρος είναι δάνειος από το άρθρο του Martin P. (1994), "Germany Reluctant Land of Immigration" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.) "Controlling Immigration: A Global Perspective", Stanford University Press, California

² Δες για παράδειγμα τις διακηρύξεις του γάλλου υπουργού Πασκουά στο Hollifield J. (1994) "Immigration and Republicanism in France: The Hidden Consensus" από το Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.), ό.π.

εξακολουθούν να δημιουργούν την ανάγκη εισαγωγής ξένης εργατικής δύναμης καθώς η τελευταία είναι κατά τεκμήριο φθηνότερη από την αντίστοιχη εγχώρια με αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται ο περιορισμός του κόστους εργασίας σε χαμηλά επίπεδα και να διασφαλίζεται η ανταγωνιστικότητα των εγχώριων επιχειρήσεων.

Το μετά το 1974 διάστημα χαρακτηρίζεται λοιπόν από μια φαινομενικά κραυγαλέα αντίφαση: οι ευρωπαϊκές χώρες κηρύσσουν τη μετανάστευση ανεπιθύμητη· ταυτόχρονα το μεταναστευτικό ρεύμα όχι μόνο δεν κάμπτεται, αλλά τροφοδοτείται και αποκτά μόνιμα χαρακτηριστικά.

Πώς χειρίστηκαν οι πολιτικές ηγεσίες των δυτικοευρωπαϊκών χωρών αυτή την αντίφαση; Οι εθνικές νομοθεσίες των δυτικοευρωπαϊκών χωρών μετά το 1974 φαίνεται να έχουν σχεδιαστεί με βάση το στόχο τον περιορισμό της μετανάστευσης. Τούτο δεν αφορά μόνο τη σχετική με την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών νομοθεσία, αλλά και το δίκαιο του πολιτικού ασύλου και αυτό της ιθαγένειας.

Μετά το 1985 μια περαιτέρω διάσταση θα πρέπει ληφθεί υπόψη: η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη θέτει το στόχο της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς και δίνει νέα ώθηση στην «επαγγελία της Ευρώπης»³. Οι οικονομίες των χωρών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) τίθενται σε τροχιά σύγκλισης και συνακόλουθα επιδιώκεται η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών σε κάθε ζήτημα που αφορά άμεσα ή έμμεσα τη λειτουργία της αγοράς. Η μεταναστευτική πολιτική παραμένει κατά βάση στην κυριαρχική σφαίρα κάθε

³ και αυτός ο όρος είναι δάνειος από το άρθρο των Βαριττά Α. και Γιαννούλη Χρ. (1997) «Από το δίκαιο της Ευρώπης στην Ευρώπη των Δικαιωμάτων», *Θέσεις*, τεύχος 60, σελ. 19-38 και τεύχος 61, σελ. 63-84

κράτους καθώς θεωρείται έκφραση της εθνικής κυριαρχίας, όμως οι τάσεις της σύγκλισης και εδώ δεν είναι καθόλου αμελητέες.

Η παρούσα εργασία φιλοδοξεί να μελετήσει τη μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναζητώντας την επίδραση της δυναμικής της ενιαίας αγοράς στις εθνικές νομοθεσίες.

Στη συνέχεια θα διερευνήσει τα κύρια χαρακτηριστικά των εθνικών νομοθεσιών των χωρών της ΕΕ σχετικά με την είσοδο, παραμονή και εργασία των μη – κοινοτικών μεταναστών, το άσυλο, αλλά και την ιθαγένεια (ως ζήτημα άμεσα συναρτημένο με την προοπτική της ενσωμάτωσης του μεταναστευτικού πληθυσμού), δηλαδή το σύνολο των θεμάτων που αφορούν την κατάσταση των μη – κοινοτικών αλλοδαπών στις χώρες της ΕΕ· θα επισημάνει τις θεμελιώδεις συγκλίσεις και αποκλίσεις και θα αξιολογήσει τα διαφορετικά μοντέλα.

Η μελέτη των εθνικών νομοθεσιών και των αντίστοιχων παρεμβάσεων της ΕΕ έγινε κυρίως μέσα από συγκριτικές μελέτες, καθώς η επαφή με τα πρωτότυπα κείμενα ήταν αδύνατη στις περισσότερες περιπτώσεις λόγω της γλωσσικής ποικιλομορφίας της Ένωσης αλλά και της αντικειμενικής δυσκολίας εντοπισμού των πηγών. Καταφύγαμε σε πηγές του διαδικτύου, αλλά και σε πρόσφατη αρθρογραφία προκειμένου να διαπιστώσουμε την παραμονή σε ισχύ των διατάξεων τις οποίες επικαλούμαστε.

Ιδιαίτερη μνεία θα γίνει στις κυρίαρχες ιδεολογικές παραστάσεις σχετικά με το μεταναστευτικό φαινόμενο και θα δοθεί έμφαση στη συσχέτιση μετανάστευσης και εγκληματικότητας. Κατά τη γνώμη μας η συσχέτιση αυτή

τροφοδοτεί αλλά και εκ νέου τροφοδοτείται από την κατά βάση περιοριστική της μετανάστευσης νομοθεσία.

Όμως ο συσχετισμός μεταξύ του χαρακτήρα των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών και της παραβατικότητας των μεταναστών είναι ακόμα στενότερος, δομικός θα λέγαμε: αρνούμενες να δεχτούν την πραγματικότητα της μετανάστευσης οι ευρωπαϊκές χώρες διατηρούν μεγάλο μέρος του μεταναστευτικού πληθυσμού στην κατάσταση της παράνομης εισόδου και παραμονής και δημιουργούν ένα χώρο όπου η παραβατικότητα σχεδόν ανακλαστικά διογκώνεται. Το σύνολο των ευρωπαϊκών χωρών εξ άλλου εξαρτούν την απολαβή οποιωνδήποτε κοινωνικών δικαιωμάτων από το νόμιμο της διαμονής του μετανάστη. Αν ως κοινωνικό αποκλεισμό ορίζουμε την αδυναμία πρόσβασης στους δημόσιους πόρους και τις κοινωνικές υπηρεσίες πρόνοιας, τότε οι παράνομοι μετανάστες στην ΕΕ είναι οι κατ'εξοχήν αποκλεισμένοι των κοινωνιών μας. Όμως, όπως θα δούμε, ο αποκλεισμός από συγκεκριμένα ατομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα αφορά (αν και όχι εξ ίσου βέβαια) και τους νομίμως διαμένοντες στις χώρες της ΕΕ μη – κοινοτικούς μετανάστες.

Τέλος οι προσανατολισμοί των εθνικών και υπερεθνικών ρυθμίσεων θα κριθούν υπό το πρίσμα και της συμβολής των 20 εκατομμυρίων μεταναστών της ΕΕ στην οικονομική ευμάρεια των δυτικοευρωπαϊκών οικονομιών. Θα συζητηθεί το ζήτημα της προοπτικής του μεταναστευτικού φαινομένου υπό το φως των δυσοίωνων δημογραφικών προβλέψεων για την εξέλιξη του ευρωπαϊκού εργατικού δυναμικού και οι συνέπειες μιας τέτοιας πορείας.

Η παρούσα εργασία τελικά θα επιχειρήσει να δείξει ότι οι μεταναστευτικές πολιτικές των δυτικοευρωπαϊκών χωρών και της ΕΕ

αναγκαστικά θα πρέπει να υπερβούν την αντίφαση που περιγράψαμε στην αρχή της εισαγωγής μας προκειμένου να διατηρήσουν την ευμάρεια και τη συνοχή των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Θα είναι όμως άδικο κάτι τέτοιο να συμβεί δίχως να αναγνωριστούν στους μη κοινοτικούς μετανάστες (που αποτελούν και τη συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών στις χώρες της ΕΕ) και πλήρη δικαιώματα συμμετοχής στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

2. Ευρώπη και μετανάστευση : από την ενθάρρυνση και την ανοχή στην απροθυμία και τον περιορισμό.

2.1. Η «νέα μετανάστευση»

Κατά κάποιον τρόπο αποτελούν το 6^ο μεγαλύτερο έθνος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι μετανάστες/τριες που διαβιούν νόμιμα ή χωρίς άδεια στο έδαφος των χωρών – μελών της ΕΕ υπολογίζονται σε 20 εκατομμύρια περίπου. Ανάμεσά του περίπου 5 εκατομμύρια αναγνωρισμένοι πολιτικοί πρόσφυγες⁴.

Η μαζική μετανάστευση σφραγίζει την εξέλιξη των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Στη Γερμανία των 7 εκατομμυρίων μεταναστών το 1/8 των γεννήσεων αφορά τέκνα αλλοδαπών, που αποτελούν το 25% του πληθυσμού πόλεων όπως το Μόναχο και Φραγκφούρτη⁵. Ένας περίπατος σε μερικά προάστια των βιομηχανικών αγγλικών πόλεων του βορρά και της κεντρικής

⁴ βλ. Καρύδη Β. (1996), «Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα», Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 30

⁵ Martin P. (1994), ό.π., σελ. 204

Αγγλίας θυμίζει μερικές φορές μάλλον περιπλάνηση στους δρόμους της Βομβάης ή του Ισλαμαμπάντ. Η εθνική Γαλλία κατακτά το παγκόσμιο κύπελλο (και το ευρωπαϊκό) στο ποδόσφαιρο έχοντας στη σύνθεσή της οκτώ στους έντεκα παίκτες της γόνους μεταναστών ή μετανάστες. Το 30% των παιδιών που εγγράφονται στην Πρώτη Δημοτικού στα σχολεία των αστικών κέντρων της χώρας μας είναι παιδιά μεταναστών (κατά τεκμήριο παράνομων). Σύμφωνα με κάποιες εκτιμήσεις το 1/3 του πληθυσμού της ΕΕ στα αστικά κέντρα έχει κάποια ισχυρή μεταναστευτική καταγωγή⁶.

Η ένταση του μεταναστευτικού ρεύματος βαίνει αυξητική. Μόνο την πενταετία 1989-1993 η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποδέχθηκε στο έδαφός της 2.000.000 πρωτοεισερχόμενους αλλοδαπούς⁷. Αντίστοιχα ιδιαίτερα ενισχυμένη είναι η παρουσία των αλλοδαπών στις κοινωνίες της Νότιας Ευρώπης, όπως η Ιταλία, η Ελλάδα και η Γαλλία (αν και τα επίσημα στοιχεία άλλοτε λείπουν και άλλοτε παρουσιάζουν αντιφατική εικόνα).

2.2. Χαρακτηριστικά της «νέας μετανάστευσης»

Η αυξανόμενη «έλξη» που ασκεί ο χώρος της ΕΕ στους – ως επί το πλείστον μη «κοινοτικούς» - μεταναστευτικούς πληθυσμούς δεν είναι δυνατό να αποδοθεί μονοσήμαντα σε ένα και μόνο παράγοντα. Οποσδήποτε οι μείζονες γεωπολιτικές αλλαγές μετά το 1989 στο χώρο της Ανατολικής

⁶ εκτίμηση των Extra και Vallen στο Suárez – Orozco M. (1994), "Anxious Neighbors: Belgium and its Immigrant Minorities" από το Cornelius W., Martín P., Hollifield J. (eds.), ό.π., σ.238

⁷ Martín P. (1994), ό.π., σελ. 191

Ευρώπης αλλά και η ιδιότυπη ανοχή ακόμα και της λαθρομετανάστευσης λόγω του σημαντικού ρόλου της στις εθνικές ευρωπαϊκές οικονομίες έχουν τον πρώτο ρόλο.

Το σημερινό μεταναστευτικό ρεύμα στην Ευρώπη φαίνεται να έχει κάποια ιδιαίτερα διακριτά χαρακτηριστικά σε σχέση με τη μετανάστευση των προηγούμενων μεταπολεμικών δεκαετιών.

Κατά πρώτον, η σημερινή μετανάστευση είναι σε πολύ μεγάλο βαθμό εξω-ευρωπαϊκή. Ενώ στις δεκαετίες του '50 και του '60 το «γερμανικό θαύμα» οικοδομήθηκε και «του Βελγίου οι στοές» σκαφήκανε από εργάτες που προέρχονταν σε πολύ μεγάλο βαθμό από τις χώρες της Νότιας Ευρώπης (Ιταλία, Ισπανία, Ελλάδα), σήμερα η ωρίμανση και η ευημερία των οικονομιών των χωρών αυτών έχει στερέψει αυτή την πηγή εργατικού δυναμικού. Οι μεγαλύτερες μεταναστευτικές κοινότητες συγκροτούνται πλέον στη Γερμανία από τους Τούρκους, στο Βέλγιο και την Ισπανία από τους Μαροκινούς, ενώ στη Γαλλία οι Αλγερινοί και στην Ιταλία οι Τυνήσιοι οι Αλβανοί αποτελούν τις σχετικές πλειοψηφίες⁸.

Ο σημερινός δηλαδή μεταναστευτικός πληθυσμός διαφοροποιείται ως προς τον πληθυσμό των χωρών υποδοχής όχι μόνο ως προς τις πολιτιστικές παραστάσεις και τον τρόπο ζωής αλλά και ως προς τα φυλετικά και φυσιογνωμικά χαρακτηριστικά. Είναι δηλαδή πληθυσμός άμεσα ορατός, γεγονός που ενισχύει την αυτοσυνείδηση των κοινωνιών υποδοχής ως κοινωνιών μετανάστευσης, αλλά και ίσως τροφοδοτεί τις πιο ακραίες μορφές ξενοφοβίας.

Εξίσου σημαντικό και ποιοτικά διαφορετικό στοιχείο αυτής της «νέας μετανάστευσης» είναι ότι αυτή συντελείται κατά βάση σε επίπεδο οικογένειας. Η εικόνα του μοναχικού μετανάστη, του «γκασταρμπάιτερ» που άφηνε την οικογένειά του στη χώρα καταγωγής με την προφανή προσδοκία της ταχύτερης δυνατής επανόδου αποτελεί πλέον την εξαίρεση. Κατ'αυτή την έννοια – και τούτο είναι το σημαντικότερο – η «νέα μετανάστευση» ενέχει το σπέρμα της μόνιμης εγκατάστασης στον ευρωπαϊκό χώρο. Οι οικογένειες που σύσσωμες εγκαταλείπουν τις εστίες τους στην Ασία, τη Β.Αφρική ή τη Λατινική Αμερική (ακόμα και την Ανατολική Ευρώπη) δεν έρχονται στην Ευρώπη αναπολώντας την αφιλόξενη Ιθάκη της προγονικής γης, αλλά είναι σαφές ότι «βρίσκονται εδώ για να μείνουν».

2.3. Διαδρομές της μετανάστευσης στον 20ο αιώνα

Οι σημερινές περιοριστικές πολιτικές των κυβερνήσεων των χωρών της ΕΕ, αλλά και η διάχυτη εχθρότητα της «κοινής γνώμης» στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες θα μπορούσαν να μας κάνουν να πιστέψουμε ότι κάπως έτσι ήταν πάντα τα πράγματα. Τούτο όμως δε θα ανταποκρινόταν στην αλήθεια.

Πριν το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο η έννοια του ελέγχου στα σύνορα ήταν κατά βάση υποτυπώδης. Την εποχή που εκατομμύρια ευρωπαίοι (ιδίως Βρετανοί, Ιταλοί και Γερμανοί) πλημμύριζαν τις «νέες χώρες», τα Ελντοράντο των Ηνωμένων Πολιτειών, του Καναδά και της Αυστραλίας, οι ίδιες οι χώρες αποστολής δεν είχαν ιδιαίτερους λόγους να λάβουν μέτρα για τον έλεγχο της

⁸ Δες και πάλι για κάθε χώρα τα αντίστοιχα κεφάλαια στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J.

εγκατάστασης αλλοδαπών στο έδαφός τους. Η μετανάστευση εξάλλου στις ευρωπαϊκές χώρες ήταν περιορισμένη, ενδο-ευρωπαϊκή (επομένως περισσότερο εύκολα αποδεκτή) και σε μεγάλο βαθμό κοινωνικά διαφοροποιημένη από την εργατική κατά βάση μεταπολεμική μετανάστευση. Μαζί με τους εργαζόμενους μετέβαλλαν χώρα κατοικίας και άλλες κοινωνικές κατηγορίες, όπως έμποροι, εφοπλιστές, διανοούμενοι, πολλοί από αυτούς κυνηγημένοι από τα πολιτικά πάθη που συγκλόνισαν την Ευρώπη στο πρώτο μισό του αιώνα.

Η μεταπολεμική συγκυρία τροποποιεί τη στάση των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών. Από τη μη επέμβαση οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις περνάνε στην ενεργητική ενθάρρυνση της μετανάστευσης στο έδαφός τους. Οι ανάγκες της ανοικοδόμησης απαιτούν την αθρόα – καίτοι ελεγχόμενη – εισαγωγή εργατικού δυναμικού, καθώς η εγχώρια εργατική δύναμη δεν ήταν δυνατό να ανταποκριθεί στην αυξημένη προσφορά.

Επί τρεις δεκαετίες (1945-1975) κάθε ετήσιο οικονομικό πλάνο στη Γαλλία περιείχε ρητό αριθμό – στόχο για την εισαγωγή ξένων εργατών. Βάσει αυτού του σχεδιασμού μόνο τη χρονική περίοδο 1956-1967 μπήκαν στη Γαλλία προς σκοπό εργασίας περίπου 2,7 εκατομμύρια ξένοι εργάτες⁹. Οι κυβερνήσεις του Βελγίου, της Γερμανίας (κυρίως) και της Σουηδίας δημοσίευαν καθημερινά αγγελίες-προσκλήσεις στις εφημερίδες της Ελλάδας, της Τουρκίας και της Ιταλίας καλώντας για εργασία τους νέους εργάτες του ευρωπαϊκού νότου.

(eds.), ό.π.

⁹ βλ. Hollifield J. (1994) "Immigration and Republicanism in France: The Hidden Consensus" από το Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.), ό.π., σελ. 151

Ταυτόχρονα το προοδευτικό πολιτικό κλίμα της μεταπολεμικής περιόδου και οι μνήμες του φασισμού δημιουργούν το πλαίσιο για τη διεθνή δέσμευση των ευρωπαϊκών χωρών πάνω σε φιλελεύθερους κανόνες δικαίου σε σχέση με το ζήτημα των πολιτικού ασύλου. Σ' αυτό το κλίμα ευφορίας και αντιφασιστικής αλληλεγγύης υπογράφονται από τη συντριπτική πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1948), η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1950) και η Σύμβαση της Γενεύης για τη Νομική Κατάσταση των Προσφύγων (1951). Ταυτόχρονα τα περισσότερα ευρωπαϊκά συντάγματα θεσπίζουν (τα περισσότερα για πρώτη φορά) το δικαίωμα του πολιτικού ασύλου.

Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι - παρά το προοδευτικό κλίμα της εποχής που συνοδεύεται από τις μεγάλες προσδοκίες που υποθάλπει η θεσμική κατοχύρωση του κράτους πρόνοιας και η πραγματικότητα της πλήρους απασχόλησης - το μεταναστευτικό ρεύμα της περιόδου εκείνης γίνεται κατανοητό από την πλευρά των χωρών υποδοχής ως μία προσωρινή μόνο πραγματικότητα, κάτι σαν αναγκαίο κακό.

Σύμφωνα με τις προσδοκίες των εμπνευστών της πολιτικής προσέλκυσης ξένου εργατικού δυναμικού, οι ξένοι εργάτες θα παρέμεναν στη χώρα εργασίας 2-3 χρόνια και στη συνέχεια θα επέστρεφαν στη χώρα προέλευσής τους για να αντικατασταθούν από άλλους (worker's rotation)¹⁰. Ο αλλοδαπός εργάτης (gastarbeiter στα γερμανικά) ήταν και θα παρέμενε αυτό που υποδήλωνε ο ίδιος ο όρος: φιλοξενούμενος, δηλαδή ξένος, προσωρινός,

¹⁰ βλ. και πάλι Martin P. (1994), ό.π., σελ. 198-201

πρόσωπο δίχως δικαιώματα πολιτικής συμμετοχής στη ζωή της κοινωνίας υποδοχής και χωρίς προσδοκία και επιθυμία ενσωμάτωσης σ'αυτή.

Τα πράγματα δεν εξελίχθηκαν έτσι. Σύντομα έγινε αντιληπτό ότι οι «φιλοξενούμενοι» εργάτες δεν είχαν σκοπό παλιννόστησης και μάλιστα είχαν δημιουργήσει ή μεταφέρει τις οικογένειές τους στη χώρα υποδοχής. Τα παιδιά τους γεννήθηκαν σ'αυτή, έμαθαν τη γλώσσα της, φοίτησαν στα σχολεία της έγιναν μέτοχοι της κουλτούρας της.

Η μονιμότητα του μεταναστευτικού φαινομένου αρχίζει να συνειδητοποιείται από τους οργανωμένους φορείς των κοινωνιών υποδοχής. Και μόνο το παραπάνω γεγονός θα ήταν ικανό να προκαλέσει μεγάλο κλονισμό και να οδηγήσει σε μια αναθεώρηση της μεταναστευτικής πολιτικής των δυτικοευρωπαϊκών χωρών. Όμως αυτή η στροφή, που πράγματι συντελέστηκε, υπαγορεύθηκε και από άλλους λόγους.

Η αρχή της οικονομικής κάμψης στις αρχές της δεκαετίας του 1970 φέρνει τις δυτικές κοινωνίες αντιμέτωπες με φαινόμενα πρωτόγνωρα στην μεταπολεμική συγκυρία: υψηλός πληθωρισμός, επανεμφάνιση της ανεργίας. Η επιβράδυνση των ρυθμών ανάπτυξης έδινε στην αναζήτηση ξένης εργατικής δύναμης λιγότερο επείγοντα χαρακτήρα.

Σ'αυτό το διάστημα η μεταναστευτική πολιτική των περισσότερων δυτικοευρωπαϊκών χωρών σημειώνει μια δραματική στροφή. Άλλες χώρες ελάχιστα ψύχραιμα κηρύσσουν το «τέλος της μετανάστευσης»¹¹, ενώ άλλες προσανατολίζονται σε μια πολιτική ενσωμάτωσης των ήδη υπαρχόντων μεταναστών μέσα από τη βελτίωση κάποιων πλευρών της ζωής τους (π.χ.

¹¹ όπως για παράδειγμα το Βέλγιο, βλ. Suárez – Orozco M. (1994), ό.π.

διευκόλυνση της οικογενειακής συνένωσης) και αποθάρρυνσης της εισόδου νέων μεταναστών¹². Η συγκυρία της κρίσης του μοντέλου του κράτους πρόνοιας, η άνοδος των θεωριών της απορύθμισης της αγοράς διόλου συμπτωματικά υπέβαλαν παρά αποθάρρυναν αυτές τις εξελίξεις.

Στα παραπάνω θα προστεθούν δύο αποφασιστικοί παράγοντες που ωθούν – ο καθένας με τη δική του δυναμική – σε εν γένει περισσότερο περιοριστικές πολιτικές.

Η κίνηση της (τότε) ΕΟΚ στην κατεύθυνση της ενιαίας αγοράς και η προοπτική της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων διαμόρφωσαν ένα νέο τοπίο. Η προοπτική μιας περιοχής ελεύθερης διακίνησης προσώπων και κατάργησης των συνοριακών ελέγχων καθαρά υπονόμει τη δυνατότητα της κάθε χώρας να ελέγχει ποιος εισέρχεται στο έδαφός της. Διόλου συμπτωματικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Κομισιόν) έγκαιρα συνέστησε στις κυβερνήσεις των κρατών – μελών της ΕΕ τη συνεργασία με στόχο την εναρμόνιση των εθνικών τους νομοθεσιών στο ζήτημα της μετανάστευσης¹³. Είναι σαφές ότι η ύπαρξη μιας εθνικής νομοθεσίας σε μεγάλη απόκλιση από αυτές των υπολοίπων μελών της ΕΕ θα δημιουργούσε τον κίνδυνο να χρησιμοποιηθεί η χώρα αυτή ως μέσο προκειμένου να παρακαμφθούν οι σκόπελοι της νομοθεσίας των άλλων χωρών της ΕΕ.

Ο δεύτερος παράγοντας που στο ίδιο χρονικό διάστημα ενισχύει τη στροφή στις περιοριστικές πολιτικές είναι η εξαιρετικά επιφυλακτική στάση της κοινής γνώμης σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες απέναντι στη

¹² τέτοια υπήρξε η αντιμετώπιση της κατάστασης από την ΟΔ της Γερμανίας, το Ηνωμένο Βασίλειο κλπ.

μετανάστευση και το μέλλον της. Τα κηρύγματα ξενοφοβίας βρίσκουν πρόσφορο έδαφος, τα κρούσματα ρατσιστικής βίας πληθαίνουν και οι κατεστημένες πολιτικές δυνάμεις προκειμένου να αναχαιτίσουν την άνοδο των δυνάμεων της νέας ακροδεξιάς πολλές φορές υιοθετούν μεγάλο μέρος του πολιτικού της προγράμματος και στοιχεία της ρητορείας της.

Ως συνέπεια των παραπάνω η αναδίπλωση σε περιοριστικές πολιτικές συντελείται όχι μόνο στο επίπεδο της κάθε χώρας ξεχωριστά αλλά αποτυπώνεται στις διεθνείς συμβάσεις της περιόδου. Η συνθήκη Σένγκεν (1985) «για την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα» και η συμπληρωματική σύμβαση εφαρμογής της συνθήκης (1990) καθώς και η σύμβαση του Δουβλίνου (1990) «για τον καθορισμό του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου» φέρνουν ριζικές αλλαγές στο φιλελεύθερο consensus στο οποίο θεμελιώθηκε η μεταπολεμική μεταναστευτική πολιτική των ευρωπαϊκών χωρών. Η κεντρική ιδέα που τις διαπερνά είναι απλή: η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ευρώπης είναι μεν αναπόφευκτη λόγω των μεγάλων οικονομικών πλεονεκτημάτων μιας τέτοιας αλλαγής, όμως θα πρέπει να συνοδευτεί και να εξισορροπηθεί με μια ένταση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα των συμβαλλομένων χωρών προκειμένου να αποφευχθεί μια νέα ώθηση του μεταναστευτικού ρεύματος.

Δεν είναι οι μόνες. Μια σειρά από άλλες συμβάσεις, ψηφίσματα¹⁴, έγγραφα¹⁵ στο ίδιο διάστημα ανατρέπουν τα δεδομένα για ορισμένες όψεις

¹³ O'Keefe D. (1995) "The Emergence of a European Immigration Policy", *European Law Review*, σσ. 30-31

¹⁴ για παράδειγμα το ψήφισμα για τις «έκδηλα καταχρηστικές αιτήσεις ασύλου», βλ. Καρύδη, ό.π., σελ. 40

της μεταναστευτικής πολιτικής στην ίδια περιοριστική κατεύθυνση. Έτσι μεθοδεύεται ο συντονισμός των ευρωπαϊκών χωρών σε σχέση με τις χώρες για τους υπηκόους των οποίων απαιτείται η χορήγηση θεώρησης (visa), την αντιμετώπιση αιτήσεων ασύλου όσων προέρχονται από χώρες που θεωρούνται δημοκρατικές ή όσων έχουν διέλθει προηγουμένως από «ασφαλείς τρίτες χώρες».

Οι παραπάνω ρυθμίσεις δέχθηκαν σφοδρή κριτική από πολλές πλευρές με διαφορετικές αφετηρίες (π.χ. νομικοί επιστήμονες, ακτιβιστές του χώρου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, μη κυβερνητικές οργανώσεις, εκκλησία¹⁶). Κατά τη σχετική δημοφιλή έκφραση οι ρυθμίσεις αυτές καταγγέλησαν ότι ορθώνουν τα τείχη μιας «Ευρώπης – Φρούριο» κλειστής και απροσπέλαστης ακόμα και σε όσους προσφεύγουν σ'αυτή εξ ανάγκης (π.χ. πολιτικοί πρόσφυγες).

Όμως οι εξελίξεις αυτές δε διαρρηγνύουν μόνο το οικουμενικό πλαίσιο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο της οποίας όφειλε να κινείται κάθε μεταναστευτική πολιτική, αλλά σηματοδοτούν και μια άλλη σημαντική αλλαγή: υπονομεύουν την αρχή ότι η μεταναστευτική πολιτική ανήκει στην αποκλειστική σφαίρα της εσωτερικής πολιτικής, καθώς αποτελεί θεμελιακή έκφραση της αρχής της εθνικής κυριαρχίας. Αυτή η αποκλειστική αρμοδιότητα πλέον τίθεται υπό αίρεση και οι υπερεθνικές λύσεις δεσμεύουν

¹⁵ όπως για παράδειγμα το έγγραφο της Πάρμας (1989) που αφορούσε την κατάρτιση καταλόγου ανεπιθύμητων προσώπων και χωρών οι υπήκοοι των οποίων χρειάζονται βίζα για την είσοδο στην ΕΕ

¹⁶ δεν εννοούμε εδώ τις γραφικές αντιδράσεις των ελληνικών παρεκκλησιαστικών οργανώσεων στη συνθήκη Σένγκεν. Σε άλλες χώρες της Ευρώπης η καθολική εκκλησία ή κοινότητες διαμαρτυρομένων αντιτάχθηκαν στη συνθήκη Σένγκεν λόγω του περιορισμού των δικαιωμάτων των αλλοδαπών που εισάγει

τον εθνικό νομοθέτη. Στα δύο επόμενα κεφάλαια της παρούσας εργασίας θα διερευνήσουμε πώς επιλύεται σε ευρωπαϊκό επίπεδο η ένταση ανάμεσα στην εθνική και την κοινοτική ή άλλου τύπου υπερεθνική αρμοδιότητα και εάν υπό τις παρούσες συνθήκες μπορούμε να μιλήσουμε για την ύπαρξη ενός ευρωπαϊκού (κοινοτικού) δικαίου αλλοδαπών.

3. Μια εθνική ή μια ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση;

Όπως επισημάναμε και παραπάνω, η μορφή οικονομικής συνεργασίας των χωρών της ΕΕ (πρώην ΕΟΚ), πριν το 1985 τουλάχιστο, δεν περιλάμβανε μια μορφή αλληλεξάρτησης τόσο στενή ώστε να γίνεται λόγος για σύγκλιση και εναρμόνιση των μεταναστευτικών πολιτικών των χωρών – μελών της ΕΕ. Οι κυβερνήσεις των χωρών – μελών της τότε ΕΟΚ είχαν δηλώσει την πρόθεσή τους να συνεργαστούν «σε θέματα εισόδου, κυκλοφορίας και παραμονής των πολιτών τρίτων χωρών». Ωστόσο, η συνεργασία αυτή δεν έθιγε το δικαίωμα κάθε κράτους – μέλους να λαμβάνει τα μέτρα που θεωρούσε αναγκαία για τον έλεγχο της μετανάστευσης από τρίτες χώρες. Με άλλα λόγια, η Κοινότητα είχε τη δυνατότητα να διασφαλίσει μόνο την προβλεπόμενη από το άρθρο 48 της Συνθήκης της Ρώμης ελευθερία κίνησης των προσώπων που ήταν πολίτες ενός κράτους – μέλους της ΕΟΚ. Για τους μη – κοινοτικούς πολίτες και συνολικά για τη μεταναστευτική πολιτική των δυτικοευρωπαϊκών κυβερνήσεων η τότε ΕΟΚ απλούστατα δεν είχε αρμοδιότητα.

Αυτή η έλλειψη παρέμβασης ήταν απόλυτα σύμφωνη με τον αυστηρά οικονομικό χαρακτήρα της Ένωσης τουλάχιστο στα πρώτα 30 χρόνια της ύπαρξής της. Θέματα όπως η μετανάστευση εθεωρούντο ευρύτερα πολιτικά ζητήματα και η (τότε) Κοινότητα δεν είχε καμία δυνατότητα επέμβασης.

Στη δεκαετία του '80 η ανάπτυξη της πολιτικής συνεργασίας των δυτικοευρωπαϊκών χωρών υπό το φως της προϊούσας διαδικασίας συγκρότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και το άκαμπτο θεσμικό πλαίσιο της Κοινότητας οδήγησαν τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις να αναζητήσουν μορφές συνεργασίας εκτός του πλαισίου αυτού. Έτσι η Συνθήκη Σένγκεν υπογράφεται το 1985 από 9 κυβερνήσεις μελών της ΕΕ εκτός όμως του κοινοτικού πλαισίου συνεργασίας. Την ίδια χρονική περίοδο συστήνεται η ομάδα TREVΙ για το συντονισμό των ευρωπαϊκών χωρών για ζητήματα μετανάστευσης. Σ' αυτή μετέχουν όλες οι κυβερνήσεις χωρών – μελών της ΕΕ εκπροσωπούμενες από τους υπουργούς Εσωτερικών ή Δικαιοσύνης εκτός όμως πάντα της κοινοτικής δομής. Η ίδια μορφή, δηλαδή αυτή της διακυβερνητικής συνεργασίας ακολουθείται και κατά τη συγκρότηση της *ad hoc* ομάδας για τη μετανάστευση, που αποτελείτο από τους υπουργούς Εσωτερικών των κρατών – μελών, ενώ παράγωγα της ίδιας δομής είναι η σύμβαση του Δουβλίνου για τον καθορισμό του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση των αιτήσεων ασύλου και το έγγραφο της Πάρμας¹⁷.

¹⁷ Για αυτή τη «μόδα» της διακυβερνητικής συνεργασίας, δες Καρύδη, ό.π. και Niessen J. (1996) "The European Union Migration and Asylum Policies", εισαγωγή στο Guild E. (1996), *"The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union: adopted conventions, resolutions, recommendations, decisions and decisions"*, Kluwer Law International, The Hague

Η επιτάχυνση της διαδικασίας οικονομικής ενοποίησης μέσω της ενιαίας αγοράς αλλά και οι λανθάνουσες τάσεις ομοσπονδοποίησης έφεραν σύντομα το τέλος της περιόδου της αμιγούς διακυβερνητικής συνεργασίας. Ήδη εξ άλλου αυτή η μορφή είχε δεχθεί έντονη κριτική για την ανεπάρκεια αλλά και την αδιαφάνειά της¹⁸.

Η Συνθήκη του Μάαστριχ (1993) θεμελιώνει, ως γνωστόν, το οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε τρεις πυλώνες, την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (που πλέον μετεξελίσσεται σε ΟΝΕ), τη Συνεργασία στην Εξωτερική Πολιτική και τη Συνεργασία σε Εσωτερικά Θέματα και Ζητήματα Δικαιοσύνης. Το άρθρο Κ.1 της Συνθήκης του Μάαστριχ αναγνώριζε ότι οι πολιτικές που αφορούν το άσυλο, τη μετανάστευση και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ είναι «κοινού ενδιαφέροντος». Τα κράτη – μέλη δεσμεύονταν να συνεργαστούν στους τομείς αυτούς. Είναι σαφές ότι η ορολογία του κειμένου, που μιλά για «συνεργασία», υπονοεί ότι η εθνική κυριαρχία των κρατών – μελών στα ζητήματα αυτά δεν υπονομεύεται ουσιαστικά.

Εξ άλλου παρά τη φαινομενική αλλαγή μοντέλου συνεργασίας κατ'ουσία η μορφή της διακυβερνητικής συνεργασίας έμεινε άθικτη. Η οργάνωση του συντονισμού στα ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου και γενικότερα του «τρίτου πυλώνα» της ΕΕ αφορούσε σχεδόν αποκλειστικά συνεργασία εκτός

¹⁸ Βλ. για παράδειγμα τη σφοδρή κριτική από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην «Έκθεση σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου», (1995) έγγραφο συνεδρίασης, COM (94) 0023 – C3-0107/94, Στρασβούργο

κοινοτικών οργάνων (με επαφές στο πλαίσιο μιας διοικητικής επιτροπής διορισμένων κυβερνητικών υπαλλήλων) και εκτός του πεδίου ελέγχου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, των οποίων η δικαιοδοσία και η δυνατότητα ελέγχου περιορίζεται στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα. Βέβαια η Συνθήκη του Μάαστριχ προέβλεπε (στο άρθρο Κ.9) τη δυνατότητα «κοινοτικοποίησης», δηλαδή υπαγωγής στο κοινοτικό σύστημα λήψης αποφάσεων, μεταξύ άλλων και των πολιτικών που αφορούν στη μετανάστευση, το άσυλο και τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ.

Η κριτική που δέχθηκε η παραπάνω πρακτική υπήρξε σφοδρή και δικαιολογημένη. Ουσιαστικά τα κράτη – μέλη με ένα αμφίβολης νομιμότητας τέχνασμα διατηρούσαν εκτός οποιουδήποτε ελέγχου την κοινή πολιτική τους στα παραπάνω ζητήματα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δε δίστασε να χαρακτηρίσει «ψευδονομοθεσία»¹⁹ τα ψηφίσματα, τις συστάσεις και τις άλλες αποφάσεις του Συμβουλίου στους τομείς αυτούς.

Η ένταση μεταξύ των κοινοτικών θεσμών είχε ως αποτέλεσμα την τροποποίηση αυτού του ανορθόδοξου μοντέλου στο πλαίσιο της αναθεώρησης της Συνθήκης του Μάαστριχ από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ²⁰.

¹⁹ βλ. και πάλι Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1995), ό.π.

²⁰ για μια αναλυτικότερη παρουσίαση των μεταβολών που επέφερε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, δεξ Νικολόπουλο Γ. (1999), «Εγκληματολογικές όψεις της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης», σημειώσεις για το ομώνυμο μάθημα του τομέα εγκληματολογίας του τμήματος κοινωνιολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου και Hailbronner K. (1998), "European Immigration and Asylum Law Under The Amsterdam Treaty", *Common Market Law Review*, σσ.1047-1067

Σύμφωνα με την τελευταία, οι πολιτικές που αφορούν στο άσυλο, τα εξωτερικά σύνορα, τη μετανάστευση, τα δικαιώματα των μη – κοινοτικών κατοίκων της Ένωσης μεταφέρονται από τον τρίτο στον πρώτο πυλώνα της ΕΕ, εντός των κοινοτικών οργάνων και του κοινοβουλευτικού και δικαστικού ελέγχου. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (δηλαδή το συμβούλιο των αρμόδιων υπουργών) θα πρέπει – κατόπιν νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής και αποφασίζοντας με ομοφωνία - εντός πενταετίας από τη θέση σε ισχύ της τροποποιημένης συνθήκης, δηλαδή το αργότερο μέχρι το 2004, να λάβει συγκεκριμένα μέτρα στους παραπάνω τομείς. Μετά το 2004 ο όρος της ομοφωνίας στο Συμβούλιο αίρεται και οι αποφάσεις θα μπορούν να λαμβάνονται με αυξημένη πλειοψηφία. Το άρθρο 62 της Συνθήκης του Άμστερνταμ διευκρινίζει τέλος ότι «τα κράτη – μέλη μπορούν να διατηρήσουν την εθνική τους νομοθεσία (σ.σ. στα ζητήματα αυτά) στο μέτρο που αυτή δεν έρχεται σε αντίθεση με την κοινοτική νομοθεσία», μια διάταξη εμφανώς επηρεασμένη από το πνεύμα της αρχής της επικουρικότητας²¹.

Τέλος, αλλά διόλου ασήμαντο και ενδεικτικό των σοφισμάτων που επιστρατεύονται για να υπηρετηθούν εμφανείς σκοπιμότητες, η Συνθήκη του Άμστερνταμ προβλέπει ότι οι συμβάσεις που είχαν ήδη υιοθετηθεί στο πλαίσιο της διακυβερνητικής συνεργασίας δεν «κοινοτικοποιούνται» αλλά παραμένουν σε ισχύ με την παλιά μορφή τους. Κατ'αυτή την έννοια η Συνθήκη Σένγκεν παραμένει «στον τρίτο πυλώνα» της ΕΕ εκτός δημοκρατικού ελέγχου, αλλά τα μέλη της καλούνται να συνεχίσουν την περαιτέρω συνεργασία τους στα πλαίσια των κοινοτικών θεσμών.

²¹ βλ. Hailbronner, ό.π., σελ. 1051

Το Άμστερνταμ συνιστά ένα σαφές και σταθερό βήμα προς την «κοινοτικοποίηση» της μεταναστευτικής πολιτικής των κρατών – μελών της ΕΕ. Η συνεργασία στους τομείς αυτούς περιέρχεται πλέον στα κοινοτικά όργανα μέσα από τη δαιδαλώδη βέβαια κοινοτική διαδικασία λήψης απόφασης, ενώ τα αποτελέσματά της θα αποτελούν πλέον κοινοτικό δίκαιο με υποχρεωτική εφαρμογή (και αυτό είναι το πλέον σημαντικό) στα κράτη – μέλη της ΕΕ. Η εγκατάλειψη της αρχής της ομοφωνίας στις ψηφοφορίες στο Συμβούλιο των Υπουργών μετά το μεταβατικό διάστημα της πενταετίας αποτελεί ένα ακόμα βήμα προς την κατάλυση της εθνικής αρμοδιότητας των κρατών – μελών, καθώς απεμπολείται ουσιαστικά το δικαίωμα του βέτο. Προχωρώντας περισσότερο η Κομισιόν ήδη έχει εισηγηθεί την υπογραφή σύμβασης μεταξύ των κρατών – μελών που θα θεσπίζει κοινούς όρους αποδοχής μη – κοινοτικών πολιτών²², κάτι που ανοίγει το δρόμο σε μια ουσιαστικά κοινή μεταναστευτική πολιτική των κρατών – μελών.

Η πορεία αυτή δεν είναι δίχως τριβές. Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία έχουν επιφυλάξει για τον εαυτό τους την εξαίρεση από την «κοινοτικοποίηση» της μεταναστευτικής πολιτικής, ενώ είναι γνωστό ότι δεν έχουν επικυρώσει τη Συνθήκη Σένγκεν. Αναγνωρίζοντας ότι οι ρυθμίσεις του Άμστερνταμ ουσιαστικά φέρνουν τη διεγκυστίνδα αποφασιστικά προς την πλευρά της κοινοτικής αρμοδιότητας, οι χώρες αυτές θέλησαν κατ'αυτόν τον τρόπο να διασφαλίσουν τον τελικό έλεγχο της εθνικής μεταναστευτικής τους πολιτικής, ή καλύτερα τη δυνατότητά τους να έχουν μια εθνική μεταναστευτική πολιτική.

²² Hallbröner, ό.π., σελ. 1050

Η στάση αυτή των τριών παραπάνω χωρών προκαλεί απλά τρία εύλογα ερωτήματα που συναρτώνται άμεσα με το θέμα της παρούσας εργασίας:

Α) Μια τέτοια εξαίρεση, που αναμφίβολα κατακερματίζει την κοινοτική έννομη τάξη, δεν υπονομεύει μακροπρόθεσμα κάθε απόπειρα κοινής μεταναστευτικής πολιτικής των χωρών της ΕΕ; και πόσο συμβατή είναι προς το χαρακτήρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης η επιλεκτική εξαίρεση του ενός ή του άλλου κράτους σε οποιονδήποτε τομέα πολιτικής της Ένωσης;

Β) Είναι ρεαλιστικό να μιλάμε στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη δυνατότητα μιας εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής; η προοπτική ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα συνεπάγεται τη δυνατότητα κίνησης εντός του κάθε νόμιμου κατοίκου μιας χώρας – μέλους της ΕΕ. Επομένως κάθε περιοριστική εθνική νομοθεσία υπονομεύεται εκ των πραγμάτων δεδομένης της προοπτικής της κατάργησης των συνοριακών ελέγχων. Εκτός κι αν η τελευταία δεν είναι επιθυμητή ή αποδειχθεί τελικά ανέφικτη. Τότε όμως δεν τίθεται σε αμφισβήτηση η ενότητα του ευρωπαϊκού χώρου και δεν αποδυναμώνεται αισθητά ο χαρακτήρας της Ένωσης ως τέτοιας; Και πόσο ελκυστική είναι για τον ευρωπαίο πολίτη μια Ευρώπη που απλώς συνενώνει τις οικονομίες της;

Γ) Πέρα από το υπαρκτό δίλημμα «κοινοτική αρμοδιότητα – εθνική κυριαρχία» βρίσκεται το ερώτημα του περιεχόμενου της μεταναστευτικής πολιτικής. Το ζήτημα δηλαδή δεν είναι μόνο ποιος αποφασίζει αλλά και το περιεχόμενο των αποφάσεών του. Στο επόμενο κεφάλαιο θα μελετήσουμε το περιεχόμενο των σημαντικότερων νομοθετικών παρεμβάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στους τομείς της μεταναστευτικής πολιτικής και θα τις αξιολογήσουμε υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητάς τους αλλά και της

συμφωνίας τους με τις δεσμεύσεις τις οποίες ανέλαβαν δυνάμει διεθνών συμβάσεων οι δυτικοευρωπαϊκές χώρες στην μεταπολεμική συγκυρία.

4. Ευρώπη και μετανάστευση : σε αναζήτηση πολιτικής

4.1. Κομμάτια κι αποσπάσματα: ποιος νομοθετεί στην Ευρώπη;

Απαραίτητη διευκρίνιση όταν μιλάμε για τις απόπειρες διαχείρισης του ζητήματος της μετανάστευσης σε επίπεδο ΕΕ είναι να ελέγχουμε τη χρονική στιγμή υιοθέτησης της κάθε ρύθμισης καθώς και τη μορφή (ψήφισμα, σύσταση, σύμβαση κλπ) που λαμβάνει κάθε νομοθετική παρέμβαση σε ευρωπαϊκό επίπεδο στα ζητήματα αυτά. Και τούτο διότι – όπως υπαινιχθήκαμε – ένα μεγάλο μέρος των νομοθετικών αποπειρών των ευρωπαϊκών χωρών θεσπίστηκε υπό τη μορφή της διακυβερνητικής συνεργασίας ή ακόμα και της συνεργασίας στο πλαίσιο της διοικητικής επιτροπής του άρθρου Κ.4 της συνθήκης του Μάαστριχ. Αυτές οι παρεμβάσεις, όπως προείπαμε, κείνται εκτός του πεδίου του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου με αποτέλεσμα να μην μπορούν να διεκδικήσουν άμεση εφαρμογή στις χώρες – μέλη της ΕΕ. Μάλιστα σε πολλές περιπτώσεις (π.χ. σε ψηφίσματα²³) ο προαιρετικός χαρακτήρας των συμφωνηθέντων διατυπώνεται ρητά.

²³ έτσι χαρακτηρίστηκαν για παράδειγμα το ψήφισμα του Συμβουλίου για την αποδοχή μη – κοινοτικών για απασχόληση, αλλά και το ψήφισμα για τους «επί μακρόν» μη – κοινοτικούς κατοίκους της ΕΕ. Δες σχετικά Peers S. (1998), "Building Fortress Europe: The Development of EU Migration Law", *Common Market Law Review*, σσ.1235-1272

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία λοιπόν στο ζήτημα της μετανάστευσης εμφανίζεται κατακερματισμένη ως προς:

A) το πεδίο εφαρμογής της (με δεδομένη την εξαίρεση της Μ.Βρετανίας, της Δανίας και της Ιρλανδίας από τη Συνθήκη Σένγκεν),

B) τη δεσμευτικότητά της, καθώς συνυπάρχουν κανόνες κοινοτικού δικαίου (όπως λόγου χάριν οι ρυθμίσεις για τις χώρες για τους υπηκόους των οποίων απαιτείται θεώρηση προκειμένου να εισέλθουν στο κοινοτικό έδαφος²⁴), κανόνες διεθνούς δικαίου (συνθήκη Σένγκεν), ψηφίσματα δίχως εκτελεστότητα (soft law), συστάσεις κλπ,

Γ) την αρμοδιότητα προς το νομοθετούν, αφού η επίκληση της αρχής της επικουρικότητας (της λέξης που, όπως λέγεται, «έσωσε» το Μάαστριχ²⁵) είναι σφοδρά πιθανό ότι θα δημιουργήσει πολλές προστριβές και εντάσεις στο μέλλον – ιδίως μετά το 2004 και την κατάργηση της προϋπόθεσης της ομοφωνίας στο Συμβούλιο των Υπουργών - μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και των κοινοτικών οργάνων σχετικά με την έκταση της εξουσίας της κοινότητας στα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής.

Στη συνέχεια της παρούσας μελέτης θα ισχυριστούμε ότι η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική αντιμετωπίζει κρίση προσανατολισμού και χαρακτηρίζεται από ελλιπή δυνατότητα προσαρμογής στις σύγχρονες κοινωνικές και γεωπολιτικές εξελίξεις. Από τα παραπάνω ωστόσο είναι νομίζουμε φανερό ότι και η κοινοτική έννομη τάξη χαρακτηρίζεται πρώτα από όλα από κρίση προσδιορισμού νομοθετικής αρμοδιότητας και σίγουρα πρέπει να αποκτήσει μια πιο στερεή δομή.

²⁴ άρθρο 100c της συνθήκης του Μάαστριχ (ΤΕΥ)

4.2. Είναι κάποιοι κάτοικοι της Ευρώπης πιο ίσοι από τους άλλους:

Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι, σύμφωνα με τη σχετική διατύπωση της ιδρυτικής συνθήκης της Ρώμης, μια ένωση που διέπεται από κανόνες δικαίου και μεριμνά για τη διασφάλιση της ευημερίας και της ισοπολιτείας όλων των κατοίκων της²⁶. Ωστόσο αυτή η πανηγυρική διατύπωση υποκρύπτει μια πραγματικότητα βαθύτατης διαίρεσης των εργαζομένων αλλά και όλων των κατοίκων της Ένωσης σε κατά βάση εθνική βάση. Ο περίφημος κατακερματισμός της κοινοτικής έννομης τάξης κάνει εδώ την εμφάνισή του με οδυνηρά αποτελέσματα για τους μη – κοινοτικούς μετανάστες της ΕΕ.

Έτσι ανάλογα με τα πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα που αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο και τις εθνικές νομοθεσίες οι κάτοικοι της ΕΕ διακρίνονται στις ακόλουθες διακριτές κατηγορίες²⁷:

- A) Κοινοτικοί υπήκοοι που ζουν και εργάζονται στη χώρα τους,
- B) Κοινοτικοί υπήκοοι που ζουν και εργάζονται σε άλλη χώρα της ΕΕ,
- Γ) Μη κοινοτικοί πολίτες κρατών που έχουν διμερείς συμβάσεις με την ΕΕ ή με κάποια χώρα – μέλος,
- Δ) Μη κοινοτικοί υπήκοοι που διαμένουν νόμιμα στο έδαφος μιας χώρας - μέλους της ΕΕ (μετανάστες ή πολιτικοί πρόσφυγες) και

²⁵ η έκφραση χρησιμοποιήθηκε από τον τότε Βρετανό πρωθυπουργό Τ.Μέιζορ

²⁶ Συνθήκη της Ρώμης, άρθρο 2

²⁷ η κατηγοριοποίηση βασίστηκε στα κείμενα των Wrench J. (1998), *"The EU, Ethnic Minorities and Immigrants in the Workplace"*, Kogan, London, και Katrougalos G. (1996), *"Social Rights of Illegal Immigrants: The case of Greece"* ανακοίνωση στο συνέδριο του ΕΚΚΕ – ΕΣΑ με θέμα «Κοινωνική έρευνα και Κοινωνική Πολιτική στη Νότια Ευρώπη» (Αθήνα 13-14/9/1996)

Ε) Παράνομοι μη – κοινοτικοί εργάτες

Αν εξαιρεθεί η πρώτη κατηγορία, όλες οι υπόλοιπες ομάδες αντιμετωπίζουν προβλήματα αποκλεισμών από την αγορά εργασίας και την κοινωνικοπολιτική ζωή της κοινωνίας στην οποία ζουν και εργάζονται. Τα προβλήματα βέβαια αυτά αυξάνονται κατά τη δομή της πυραμίδας, είναι δηλαδή πολύ μικρότερα για τη Β' κατηγορία μεταναστών και διογκώνονται ασφυκτικά όταν μιλάμε για τους παράνομους μετανάστες της ΕΕ.

Θα πρέπει βέβαια εδώ να επισημάνουμε ότι για το κοινοτικό δίκαιο η κρίσιμη έννοια είναι αυτή της μη διάκρισης εις βάρος του υπηκόου μιας χώρας – μέλους της ΕΕ. Επομένως το χάσμα ανάμεσα στη Β' και τη Γ από τις παραπάνω κατηγορίες είναι μεγάλο. Έτσι, αν το πρόβλημα που αντιμετωπίζει ο διαμένων στην Ελλάδα Βέλγος περιορίζεται στον αποκλεισμό του από τους διορισμούς στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, ένας Τούρκος υπήκοος νόμιμος κάτοικος της Γερμανίας για δεκαετίες αδυνατεί να επωφεληθεί από τη θεμελιώδη ελευθερία κίνησης των προσώπων μέσα στην ενιαία αγορά, καθώς δεν μπορεί να εργαστεί σε άλλη χώρα από αυτή στην οποία έχει λάβει την άδεια παραμονής.

Επίσης, ενώ ο Βέλγος του προηγούμενου παραδείγματος μπορεί να ψηφίσει στις δημοτικές εκλογές στο Δήμο Αθηναίων ακόμα κι αν έχει εγκατασταθεί στην Αθήνα μόλις τον τελευταίο χρόνο, δε συμβαίνει το ίδιο για κάποιον Πολωνό που ζει και εργάζεται νόμιμα στην ίδια πόλη επί 15 χρόνια. Είναι ευνόητο βέβαια ότι όλοι οι προηγούμενοι θεωρούνται προνομιούχοι σε σχέση με τον παράνομο Μαροκινό του Παρισιού που δεν έχει καν τη

δυνατότητα σε περίπτωση ασθένειας να νοσηλευθεί σε κάποιο δημόσιο νοσοκομείο (και μάλλον ούτε σε ιδιωτικό)²⁸.

Αν για τους παράνομους μετανάστες μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι αποτελεί δικαίωμα της Ένωσης και των κρατών – μελών να περιστείλουν τα δικαιώματα όσων εισέρχονται και διαμένουν παράνομα στο έδαφός τους (αν και σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να αναγνωρίζεται ένα ελάχιστο επίπεδο ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και να μην παρατηρούνται ακρότητες), αυτός ο ισχυρισμός δε δικαιολογεί την τόσο διακριτική μεταχείριση των νόμιμων μη – κοινοτικών κατοίκων της ΕΕ.

Η πολιτική των διακρίσεων της ΕΕ σε βάρος των τελευταίων βρίσκει την πιο ακραία της έκφραση στην άρνηση να τους αναγνωριστεί το δικαίωμα της ελεύθερης διακίνησης μέσα στο χώρο της ΕΕ. Καίτοι η διατύπωση του άρθρου 48 της Συνθήκης της Ρώμης δεν είναι άμεσα περιοριστική²⁹, ωστόσο η μακροχρόνια διοικητική πρακτική αλλά και η νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) έχουν διευκρινίσει ότι το δικαίωμα αυτό επιφυλάσσεται μόνο στους υπηκόους μιας χώρας – μέλους της ΕΕ. Αντίθετα οι νόμιμα εγκατεστημένοι στην ΕΕ μη – κοινοτικοί μετανάστες όχι μόνο δεν μπορούν να επωφεληθούν από αυτή τη δυνατότητα, αλλά ούτε να ταξιδέψουν για αναψυχή σε άλλη χώρα της ΕΕ από αυτή στην οποία διαμένουν δίχως σχετική θεώρηση (visa) – αν είναι υπήκοοι χώρας από την οποία απαιτείται

²⁸ για τη γαλλική απαγόρευση περίθαλψης των παράνομων μεταναστών – που εσχάτως βρήκε και εγχώριους μιμητές – δες Martin P. (1994), ό.π., σελ. 169

²⁹ και αυτό έχει δώσει λαβή να υποστηριχθεί και η αντίθετη της κυρίαρχης άποψη, δες για παράδειγμα Hoogenboom T. (1993), "Free Movement and Integration of Non – EC Nationals and the Logic of the Internal Market" στο Schermers H. et al.(1993), *"Free Movement of Persons in Europe"*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands

βίζα - ή δίχως αναφορά προς τις τοπικές αρχές, όταν πρόκειται για διαμονή μεγαλύτερη των 3 μηνών³⁰.

Το ζήτημα εδώ, εκτός από πρόβλημα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ισοπολιτείας, είναι επιπλέον και πρόβλημα λειτουργίας της ενιαίας αγοράς. Αν το αληθές νόημα του άρθρου 8α της Συνθήκης του Μάαστριχ περιλαμβάνει την κατάργηση κάθε ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα των χωρών της ΕΕ, πώς αυτό συμβιβάζεται με την απαγόρευση της ελεύθερης κίνησης των μη – κοινοτικών νόμιμων μεταναστών εντός της ΕΕ; το αδιέξοδο είναι προφανές, καθώς μια τέτοιας απαγόρευση σημαίνει αναγκαστικά τη διατήρηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και μάλιστα μάλλον με φυλετικό πρόσημο (μια και οι μη-κοινοτικοί μετανάστες είναι κατά τεκμήριο ορατοί λόγω φυλετικής διαφοράς).

Επιπλέον, σε συνθήκες κινητικότητας στην αγορά εργασίας (όπως για παράδειγμα στην περίπτωση δανεισμού εργαζομένου μεταξύ επιχειρήσεων ή σε περίπτωση μεταφοράς της επιχείρησης ή απόσπασης του εργαζομένου σε άλλο παράρτημά της) η εμμονή στην αποστέρηση του δικαιώματος της ελεύθερης κίνησης από τους μη – κοινοτικούς αποδεικνύεται αρτηριοσκληρωτική και αναχρονιστική ακόμα και από τη σκοπιά της λειτουργίας της αγοράς.

Ίσως γι' αυτό το αίτημα μιας ριζικής αλλαγής στο ζήτημα αυτό έχει τεθεί επί τάπητος όχι μόνο από το περισσότερο «δημοκρατικό» και «ευαίσθητο» Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο³¹ αλλά και από «τεχνοκρατική» Κομισιόν³². Κι όμως

³⁰ άρθρο 21 της Συνθήκης Σένγκεν, δεξ σχετικά Hoogenboom T. (1993), ό.π., σελ. 510-511

³¹ δεξ και πάλι Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1995), ό.π.

³² O'Keefe D. (1995), ό.π., σσ. 32

ο λαβύρινθος των οργάνων και των διαδικασιών της ΕΕ στέκει μέχρι σήμερα διστακτικός και άτολμος απέναντι στην σχεδόν αυτονόητη (καθώς μιλάμε για μία ενιαία αγορά) επέκταση του δικαιώματος αυτού στους μη - κοινοτικούς και στην άρση αυτής της ανορθολογικής αντίφασης.

Ας είμαστε βέβαια σε ένα σημείο επιεικείς με τις νομοθετικές παρεμβάσεις της ΕΕ στο ζήτημα των μεταναστών: είτε για λόγους περισσότερο εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς είτε κατόπιν πιέσεων από μεταναστευτικά lobbies στις Βρυξέλλες είτε τέλος ως άλλοθι έναντι μιας ανθρωπιστικής ευρωπαϊκής παράδοσης η ΕΕ σε πολλά κείμενά της, κυρίως βέβαια μη δεσμευτικού χαρακτήρα, έχει αναγνωρίσει κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα στους μη – κοινοτικούς μετανάστες. Ως επί το πλείστον οι κοινοτικές οδηγίες που αφορούν ζητήματα και δικαιώματα στο χώρο της υγείας, της ασφάλισης κλπ, έχουν επίσης εφαρμογή και για τους νόμιμους μετανάστες σύμφωνα με την αρχή της μη διάκρισης εις βάρος τους³³. Τέλος, κατά καιρούς υπήρξαν και δειλές απόπειρες αναγνώρισης και υποτυπωδών πολιτικών δικαιωμάτων στους νόμιμους μετανάστες σε κοινοτικό επίπεδο³⁴.

Σε ψήφισμά του το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο³⁵ εισήγαγε τον όρο του «Μόνιμα εγκατεστημένου υπηκόου τρίτης χώρας» αποδίδοντάς του τα ίδια

³³ Niessen (1996), ό.π., σελ. 12-13

³⁴ για παράδειγμα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με ψήφισμά του το 1993 ζητούσε να αναγνωρισθεί στους μη – κοινοτικούς νόμιμους κάτοικους της ΕΕ το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις κοινοτικές αρχές, δεξ σχετικά Martinello M. (1994), "Citizenship of the European Union. A Critical View" στο Bauböck R. (ed.) (1994), "From Aliens to Citizens", Avebury, Aldershot, UK

³⁵ αναφορά στο ψήφισμα γίνεται στο: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1997) «Πρόταση Πράξης του Συμβουλίου για την κατάρτιση της Σύμβασης σχετικά με τους κανόνες αποδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη», COM (97) 387 (τελικό)

κοινοτικά δικαιώματα με τους κοινοτικούς πολίτες. Η ιδιότητα αυτή αναγνωρίζεται σε όσους είναι ήδη νόμιμοι κάτοικοι μιας χώρας της ΕΕ επί 5 έτη και έχουν εξασφαλίσει άδεια διαμονής για μια δεκαετία τουλάχιστο μετά την είσοδό τους.

Εύκολα κατανοεί κανείς ότι παρά τον μάλλον θεωρητικό παρά νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα του ψήφισματος, στην πραγματικότητα οι νόμιμοι κάτοικοι της ΕΕ που αποκλείονται από την παραπάνω ιδιότητα είναι η μεγάλη πλειοψηφία, κάτι που σχετικοποιεί ακόμα περισσότερο τη σημασία του. Επιπρόσθετα, είναι άξιο παρατήρησης ότι το συγκεκριμένο ψήφισμα ακολουθώντας τη γενικότερη «γραμμή» της ΕΕ στο ζήτημα αυτό αποδίδει στους «μόνιμα εγκατεστημένους υπηκόους τρίτης χώρας» ένα καθεστώς ανάλογο με αυτό του «μέτοικου», δεν τους αποδίδει δηλαδή οποιοδήποτε πολιτικό δικαίωμα. Κι όμως πρόκειται, όπως ήδη επισημίναμε, για μόνιμους κατοίκους της Ένωσης.

Το ζήτημα αυτό θα μας απασχολήσει στη συνέχεια στην ενότητα που αναφέρεται στην έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Ωστόσο η ατομία της ΕΕ να εξασφαλίσει στους «μόνιμα εγκατεστημένους υπηκόους τρίτης χώρας» κάποια μορφή πολιτικής συμμετοχής στα ευρωπαϊκά δρώμενα φαίνεται να επιβεβαιώνει όσους ασκούν κριτική στην αυστηρά τεχνοκρατική μορφή που έχει εκλάβει το εγχείρημα της ΕΕ παρακάμπτοντας τις πραγματικές ανάγκες συμμετοχής των παραγωγών του πλούτου της ευρωπαϊκής οικονομίας.

Αντίστοιχα, συγκεκριμένες χώρες (όπως για παράδειγμα η Τουρκία ή οι χώρες της Β.Αφρικής) έχουν εξασφαλίσει μέσω διμερών ή πολυμερών συμβάσεων (όπως η σύμβαση Λομέ μεταξύ της ΕΕ και 70 αφρικανικών και λατινοαμερικανικών χωρών) την παροχή στους υπηκόους τους του ίδιου

επιπέδου κοινωνικών δικαιωμάτων με τους κοινοτικούς πολίτες. Όσο κι αν δεν μπορεί κανείς παρά να τοποθετηθεί κατ'αρχήν θετικά έναντι της «παραχώρησης» συνθηκών ισοπολιτείας στους υπηκόους αυτών των χωρών, δεν μπορεί να μην επισημάνει ότι εδώ εισάγεται μια κραυγαλέα περίπτωση ανισότητας και διάκρισης εις βάρος των μεταναστών που προέρχονται από μη «προνομιούχες» χώρες.

Τέλος, ας μας επιτραπεί να παρατηρήσουμε ότι έτσι ή αλλιώς η επαγγελία της ισότητας ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα δεν αφορά την πλειοψηφία των μεταναστών που ζουν και εργάζονται σήμερα στις ευρωπαϊκές χώρες: τους παράνομους μετανάστες. Εδώ σε κοινοτικό επίπεδο δεν υπάρχει καμία πρόνοια. Οι δε εθνικές ρυθμίσεις είναι πολλές φορές ανάλητες: όπως είδαμε στη Γαλλία αλλά και στη Μ.Βρετανία³⁶ οι παράνομοι μετανάστες αποκλείονται από κάθε κοινωνική παροχή. Στην Ισπανία από το 1985 η δυνατότητα να στέλνουν τα παιδιά τους στα δημόσια σχολεία έχει καταργηθεί³⁷, όπως και στο Βέλγιο³⁸, ενώ πρόσφατα στην Ελλάδα διατάχθηκε με εγκύκλιο η απαγόρευση της νοσηλείας τους στα δημόσια νοσοκομεία με την εξαίρεση των εκτάκτων περιστατικών³⁹. Βέβαια, στη χώρα μας τα παιδιά των παράνομων μεταναστών μπορούν να γράφουν νόμιμα σε δημόσια σχολεία και ως επί το πλείστον το πράττουν.

Η περιοριστική πολιτική των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων είναι φανερό ότι διευρύνει το χώρο της παράνομης μετανάστευσης και καταδικάζει τους

³⁶ Webber F. (1995), *Crimes of Arrival: immigrants and asylum-seekers in the new Europe*, Statewatch, London

³⁷ Cornelius W. (1994), "Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.), ό.π., σελ. 356

³⁸ Suárez – Orozco M. (1994), ό.π., 263

παράνομους μετανάστες στην έσχατη ένδεια και ανασφάλεια. Ας γίνει πάντως σαφές ότι ακόμα και αν θεωρήσουμε την πολιτική αυτή δεδομένη, είναι, ωστόσο, απαράδεκτο να μην αναγνωρίζεται και στους παράνομους μετανάστες η ισοτιμία ως προς τα κοινωνικά δικαιώματα και τις αντίστοιχες κοινωνικές παροχές σύμφωνα με τις αρχές της ισότητας απέναντι στο νόμο, της ισοπολιτείας, της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, κάτι που άλλωστε είναι η μόνη λύση που συνάδει προς τις διεθνείς δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει όλες οι δυτικοευρωπαϊκές χώρες στα πλαίσια διεθνών οργανισμών, όπως ο ΟΗΕ ή το Συμβούλιο της Ευρώπης.

4.3. Η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αξίζει εδώ να εξετάσουμε και να αξιολογήσουμε τις νομοθετικές παρεμβάσεις της ΕΕ στα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής. Η εξέτασή τους πριν τη συγκριτική μελέτη των εθνικών μεταναστευτικών νομοθεσιών των χωρών – μελών της ΕΕ είναι περισσότερο πρόσφορη προκειμένου να καταδειχθεί η ουσιαστική επιρροή του υπερεθνικού κοινοτικού παράγοντα στις εθνικές έννομες τάξεις.

Στη συνέχεια αυτής της μελέτης θα εξετάσουμε τα κύρια «προϊόντα» της νομοθετική βούλησης της ΕΕ στους τομείς της μεταναστευτικής πολιτικής ξεκινώντας από τη συνθήκη Σένγκεν

³⁹ δεσ τις ημερήσιες εφημερίδες της 13 και 14 Ιουλίου 2000

4.3.1. Συνθήκη Σένγκεν: ο ακρογωνιαίος λίθος της κοινοτικής παρέμβασης

Θα έλεγε κανείς ότι η συνθήκη Σένγκεν εκ πρώτης όψεως έρχεται να υλοποιήσει την πλέον αισθητή στον ευρωπαϊό πολίτη επαγγελία της ΕΕ: τα ανοιχτά σύνορα. Ενωμένη Ευρώπη δε νοείται με τη διατήρηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των χωρών της ΕΕ. Τη στιγμή που η υπερεθνική «κυβέρνηση» των Βρυξελλών υπαγορεύει βασικούς όρους της οικονομικής πολιτικής των εθνικών κυβερνήσεων των χωρών – μελών και το κοινοτικό δίκαιο τροποποιεί «εν μια νυκτί» θέσφατα των εθνικών νομοθεσιών, είναι σαφές ότι οι πολίτες της ΕΕ θα πρέπει να έχουν ένα ορατό αντίβαρο σ'αυτές τις υπερεθνικές παρεμβάσεις στη ζωή τους. Επίσης, όπως ήδη επισημίσαμε, μοιάζει μάλλον αδόκιμο να προσπαθεί κανείς να ιδρύσει μια ενιαία αγορά δίχως τη δυνατότητα ελεύθερης κίνησης των εργαζομένων μέσα σ'αυτή.

Ας σημειώσουμε εισαγωγικά ότι η Μεγάλη Βρετανία και η Ιρλανδία έχουν ήδη αυτοεξαιρεθεί από την εφαρμογή της συνθήκης Σένγκεν και δεν προτίθενται να καταργήσουν τους ελέγχους στα σύνορά τους με τις άλλες χώρες της ΕΕ. Επομένως όσα ακολουθούν αφορούν τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ που απαρτίζουν το λεγόμενο «χώρο Σένγκεν».

Η ουσιαστική συμβολή της συνθήκης Σένγκεν βρίσκεται στη συνύπαρξη του δίπολου: κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα – ένταση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα.

Ωστόσο, όπως ήδη είδαμε, η δυνατότητα της ελεύθερης διακίνησης μέσα στο χώρο της ΕΕ συνεχίζει να αφορά μόνο τους υπηκόους των χωρών – μελών της ΕΕ και όχι κάθε νόμιμο κάτοικο της ΕΕ. Για τους τελευταίους

(δηλαδή τους μη – κοινοτικούς κατοίκους της ΕΕ) επιφυλάσσεται μόνο ένα δικαίωμα ταξιδιού στις άλλες χώρες της ΕΕ μέγιστης διάρκειας τριών μηνών με την υποχρέωση της αναφοράς στις αρχές της επισκεπτόμενης χώρας⁴⁰. Έχουμε ήδη επιχειρηματολογήσει γιατί αυτή η λύση είναι πολλαπλά απαράδεκτη τόσο από τη σκοπιά των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όσο και από αυτή της λογικής της ενιαίας αγοράς.

Επομένως, οι έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα της ένωσης καταργούνται για να ανασυσταθούν με ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα των χωρών – μελών της ΕΕ με αντικείμενο τους παρανόμως παραμένοντες νόμιμους μετανάστες που προέρχονται από άλλες χώρες – μέλη. Ούτως ή άλλως, οι χώρες – μέλη της Σένγκεν έχουν συγκροτήσει ειδικά αστυνομικά σώματα ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης που περιπολούν σε ακτίνα 100 χιλιομέτρων από τα εσωτερικά σύνορα με στόχο τον περιορισμό των «παρενεργειών» από την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων⁴¹.

Ωστόσο το κύριο βάρος του περιορισμού της παράνομης μετανάστευσης και της πάταξης του εγκλήματος μετατοπίζεται κατά τους εμπνευστές της Σένγκεν στον περισσότερο αποτελεσματικό έλεγχο στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Το πλέον πρόσφορο μέσο προς επίτευξη του σκοπού αυτού είναι η εναρμόνιση των μεθόδων ελέγχου των εξωτερικών συνόρων, η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών γύρω από τα ζητήματα του ασύλου των θεωρήσεων (visas), η ενίσχυση της αστυνομικής και της δικαστικής συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλομένων χωρών και βέβαια η δημιουργία ενός συστήματος

⁴⁰ άρθρο 21 της συνθήκης

⁴¹ βλέπε σχετικά Τούση Μ. (1994), «Ελλάδα και Schengen» στο Θεοδωρόπουλος Χ. και Συκιώτη Α. (επιμ.) «Η Προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών εργατών και των οικογενειών τους», Βιβλιοπωλείο της Εστίας, Αθήνα

ανταλλαγής πληροφοριών, του SIS (Schengen Information System), μέσω του οποίου θα ανταλλάσσονται στοιχεία για τα καταζητούμενα ή ανεπιθύμητα πρόσωπα μέσα στο «χώρο – Σένγκεν»⁴².

Κατ'αρχήν, λοιπόν, τα συμβαλλόμενα μέρη δεσμεύονται να αναγνωρίζουν ως επαρκείς και ικανοποιητικούς τους ελέγχους που ασκούν στα εξωτερικά τους σύνορα οι άλλες χώρες που μετέχουν στη Σένγκεν. Βέβαια, η επάρκεια των ελέγχων αυτών θα ελέγχεται και θα αξιολογείται συνεχώς και τα συμβαλλόμενα μέρη δεσμεύονται γι'αυτό να δημιουργήσουν ειδικά σώματα φύλαξης των συνόρων τους.

Οι χώρες που μετέχουν στη Σένγκεν δεσμεύονται επίσης να καταρτίσουν κοινό κατάλογο χωρών για τους υπηκόους των οποίων θα απαιτείται θεώρηση (visa) προκειμένου να εισέλθουν στο χώρο Σένγκεν⁴³. Κατ'αυτόν τον τρόπο θα γίνει εφικτή η καθιέρωση ενιαίου τύπου θεώρησης από όλες τις συμβαλλόμενες χώρες, που θα γίνεται βέβαια κοινά αποδεκτός. Η συνθήκη όμως πηγαίνει ακόμα παραπέρα: θέτει το ζήτημα της εναρμόνισης των προξενικών μεθόδων για τη χορήγηση των θεωρήσεων. Αποτέλεσμα αυτής της δέσμης μέτρων είναι ότι οι υπήκοοι κάποιων χωρών που μέχρι σήμερα μπορούσαν να εισέλθουν δίχως θεώρηση στο έδαφος κάποιων ευρωπαϊκών χωρών (π.χ. οι Περουβιανοί στην Ισπανία ή οι Σενεγαλέζοι στη Γαλλία) χάνουν τη δυνατότητα αυτή για το σύνολο των χωρών της Σένγκεν. Επιπλέον, με δεδομένο ότι η εναρμόνιση των προξενικών μεθόδων γίνεται, ως συνήθως, στον ελάχιστο κοινό παρονομαστή, μια περισσότερο επιεικής πολιτική χορήγησης θεώρησης δεν μπορεί πλέον να γίνει ανεκτή.

⁴² Τούση Μ., ό.π., σελ. 196

⁴³ άρθρα 9-25 της σύμβασης εφαρμογής της Σένγκεν

Η συνθήκη Σένγκεν φέρνει όμως μια ριζική αλλαγή στις πολιτικές ασύλου των χωρών που μετέχουν σ'αυτή⁴⁴. Μια αλλαγή που δίχως υπερβολή ανατρέπεται το διεθνές μεταπολεμικό πλαίσιο εξέτασης των αιτήσεων ασύλου – προς μια περιοριστική βέβαια κατεύθυνση. Στο εξής, σύμφωνα με τους όρους της συνθήκης, ο εισερχόμενος στο «χώρο Σένγκεν» έχει τη δυνατότητα να υποβάλει μόνο μία αίτηση χορήγησης πολιτικού ασύλου. Η συνθήκη θεσπίζει κανόνες για το ποιο είναι το (ένα πάντα) κράτος που έχει την ευθύνη για την εξέταση της συγκεκριμένης αίτησης ασύλου. Η θετική ή αρνητική απάντηση της υπεύθυνης χώρας δεσμεύει ανάλογα τις υπόλοιπες συμβαλλόμενες χώρες. Η ρύθμιση έχει, κατά τους εμπνευστές της, την πρόθεση να περιορίσει το φαινόμενο των «προσφύγων σε δορυφορική τροχιά» γύρω από τις ευρωπαϊκές χώρες και να περιστείλει τις καταχρηστικές αιτήσεις ασύλου που μόνο στόχο έχουν να επιμηκύνουν την παρουσία του μη-κοινοτικού μετανάστη στον «χώρο – Σένγκεν» δίχως να υφίσταται ουσιαστικό δικαίωμα ασύλου.

Το ζήτημα όμως είναι μήπως μαζί με τα βρώμικα νερά η ρύθμιση πετάει μαζί και το μωρό. Η συνθήκη της Γενεύης (1951), που αποτελεί το οικουμενικά αποδεκτό πλαίσιο για την εξέταση των αιτήσεων πολιτικού ασύλου, ρητά επιτάσσει όπως η απάντηση σε κάθε αίτηση ασύλου δοθεί μετά από εξατομικευμένη έρευνα και αξιολόγηση της συγκεκριμένης αίτησης. Και τούτο έχει τη λογική του: μόνο η συγκεκριμένη στάθμιση των περιστατικών, που αποτελούν το πλαίσιο της κάθε υπόθεσης, μπορεί να δώσει απάντηση στο αν ο συγκεκριμένος αιτών διατρέχει στη χώρα προέλευσής του κίνδυνο ζωής εξ αιτίας των πεποιθήσεών του ή της φυλής του, της θρησκείας του κλπ. Επιπλέον η ίδια σύμβαση – πλαίσιο για τη διεθνή προστασία των προσφύγων

⁴⁴ βλ. άρθρα 28-38 της σύμβασης εφαρμογής της Σένγκεν

ρητά απαγορεύει την απέλαση σε χώρα όπου η ζωή του αιτούντος το άσυλο κινδυνεύει. Για τη συνθήκη Σένγκεν όλα αυτά είναι μάλλον πολυτέλειες. Η εξατομικευμένη εξέταση της υπόθεσης περιπτεύει αν κάποια άλλη χώρα έχει κρίνει ότι τέτοιος κίνδυνος δεν υφίσταται. Έτσι οι σκοπιμότητες της εξωτερικής πολιτικής της χώρας που (τυχαία ή μη) θα κρίνει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό επί της αίτησης ασύλου μπορεί να αποβούν καθοριστικές για την τύχη κάποιου που πράγματι μπορεί να διατρέχει κίνδυνο ζωής.

«Πρωτοποριακή» είναι επίσης η διάταξη της συνθήκης που αφορά στην υποχρέωση των χωρών – μελών της συνθήκης να επιβάλουν κυρώσεις στους μεταφορείς προσώπων που επιχειρούν να εισέλθουν δίχως τα νόμιμα ταξιδιωτικά έγγραφα στο χώρο «Σένγκεν». Κατ'αυτόν τον τρόπο, δηλαδή επιβάλλοντας βαρύτατα πρόστιμα στις αεροπορικές εταιρείες που μεταφέρουν από τις εκτός Σένγκεν χώρες πρόσωπα που δε φέρουν τα απαραίτητα για την είσοδό τους στο «χώρο Σένγκεν» έγγραφα, οι ευρωπαϊκές χώρες που μετέχουν στη Σένγκεν ουσιαστικά εκχωρούν σε ιδιωτικούς φορείς το δικαίωμα του ελέγχου των προσώπων που θα γίνουν δεκτά στο έδαφός τους! Πέρα από την αμφίβολη συνταγματικότητα (για κάθε χώρα) μιας τέτοιας διάταξης, ανακύπτει εδώ ένα ουσιαστικό ζήτημα που αφορά την ουσιαστική καταστράτηγηση του δικαιώματος στο πολιτικό άσυλο.

Είναι γνωστό ότι τα υπό διωγμό πρόσωπα σπάνια έχουν τη δυνατότητα πρόσβασης σε προξενικές αρχές για την έκδοση των αναγκαίων νομιμοποιητικών εγγράφων. Η πλειοψηφία των αιτούντων πολιτικό άσυλο συνήθως στερούταν τέτοιων εγγράφων, πράγμα όμως που δεν τους εμπόδιζε – μέχρι την εφαρμογή της Σένγκεν – να εισέρχονται στο έδαφος της χώρας όπου σκόπευαν να ζητήσουν πολιτικό άσυλο και να υποβάλουν το σχετικό

αίτημα. Η θέσπιση της ευθύνης του μεταφορέα καταργεί αυτή τη δυνατότητα, καθώς οι αεροπορικές εταιρείες, υπό τον εκβιασμό της επιβολής σ'αυτές προστίμου και ενεργώντας ως ιδιωτικές εταιρείες, αρνούνται πλέον την επιβίβαση στα αεροσκάφη τους προσώπων που δεν φέρουν τις αναγκαίες θεωρήσεις. Η επιρροή της καινοτόμου αυτής διάταξης στον ουσιαστικό περιορισμό του δικαιώματος στο πολιτικό άσυλο είναι προφανής.

Το ζήτημα της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της Σένγκεν έχει γίνει αντικείμενο ευρείας συζήτησης και κριτικής. Δε θα μας απασχολήσει εδώ ιδιαίτερα διότι εκφεύγει από το κύριο ζήτημα που μελετούμε, που είναι η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική σε σχέση με τον κοινωνικό αποκλεισμό των μεταναστευτικών πληθυσμών στην ΕΕ. Θα πρέπει ωστόσο να σημειώσουμε ότι η δομή της Σένγκεν (διοίκηση από μία εκτελεστική επιτροπή αποτελούμενη από ένα εκπρόσωπο κάθε συμβαλλόμενης χώρας δίχως υποχρέωση λογοδοσίας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και δίχως η δράση της να ελέγχεται από το ΔΕΚ⁴⁵) δεν είναι καλός οιωνός, δεδομένου ότι έχουν από πολλές πλευρές διατυπωθεί ισχυρές επιφυλάξεις σχετικά με την απουσία ουσιαστικού ελέγχου στη διαχείριση πληροφοριών προσωπικού χαρακτήρα.

Ο τρόπος άλλωστε που μεθοδεύτηκε προκειμένου να καταστεί μέρος της κοινοτικής έννομης τάξης η Συνθήκη είναι χαρακτηριστικός: ξεκινώντας το 1985 ως μια διεθνής σύμβαση μεταξύ 5 χωρών (Γαλλία, Γερμανία, Μπενελούξ) που φαινομενικά δεν είχε οποιονδήποτε σύνδεσμο με την

⁴⁵ βλέπε σχετικά Καρύδη Β.(1996), ό.π., σελ. 36

Ευρωπαϊκή ένωση, η σύμβαση βαθμιαία υιοθετήθηκε – όχι χωρίς πιέσεις⁴⁶ – από 13 χώρες – μέλη της ΕΕ. Ωστόσο, όπως είδαμε, η δομή της παρέμενε ξένη προς τους κοινοτικούς θεσμούς (και βέβαια εκτός του ελέγχου τους).

Τελικά η πρόσφατη Συνθήκη του Άμστερνταμ περιείχε πρωτόκολλο ενσωμάτωσης της συνθήκης Σένγκεν στο πλαίσιο της Ένωσης. Η λύση αυτή που συνεπάγεται μια σύνθετη δομή για τη Σένγκεν, καθώς η νομική της βάση θα διχοτομηθεί και κάποιοι τομείς της θα «κοινοτικοποιηθούν», ενώ κάποιοι θα παραμείνουν στο πλαίσιο του «τρίτου πυλώνα» (διακυβερνητική συνεργασία). Ουσιαστικά δηλαδή η συνθήκη μπαίνει στην κοινοτική δομή «από το παράθυρο», ενώ η διαπραγμάτευση για το περιεχόμενό της έχει ήδη γίνει και ολοκληρωθεί εκτός της κοινοτικής δομής. Όπως σωστά παρατηρεί ο Ν.Κοτζιάς, «... αρχικά δημιουργούνται εκτός ΕΕ ορισμένοι θεσμοί και αργότερα θα μετασχηματισθούν σε βάρθρα της Ε.Ε.... Ύστερα, αφού διαμορφωθεί συγκεκριμένη πολιτική στο πεδίο όπου εξελίσσονται οι αναφερόμενες διαδικασίες, τα κείμενα και το περιεχόμενο αυτής της πολιτικής θεωρούνται δεδομένα και καλούνται τα υπόλοιπα μέλη της Ε.Ε.... να προσχωρήσουν σε αυτά και να τα υιοθετήσουν ως δεσμευτικές πολιτικές για την ΕΕ.»⁴⁷.

Η συνθήκη Σένγκεν θεωρήθηκε ως η αναγκαία απάντηση της Ευρώπης στην παράνομη μετανάστευση, που, όπως εκτιμάται, τροφοδοτείται κυρίως από δύο πηγές: την παραμονή όσων εισέρχονται στον ευρωπαϊκό χώρο ως επισκέπτες μετά τη λήξη του προσδιορισμένου χρόνου της επίσκεψής τους και στην παραμονή μεγάλου αριθμού μεταναστών στις χώρες της ΕΕ υπό το

⁴⁶ να θυμίσουμε εδώ την παραίτηση του Έλληνα Υπουργού Δικαιοσύνης Κουβελάκη εξ αιτίας της άρνησής του να συνεργήσει στην επικύρωση της συνθήκης από την Ελλάδα

⁴⁷ Κοτζιάς Ν. (1995), «Ευρωπαϊκή Ένωση: ένα σύστημα εν τω γίνεσθαι», Δελφίνι, Αθήνα, παρατίθεται στον Νικολόπουλο Γ. (1999), ό.π., σελ. 99

πρόσχημα της αναμονής για την εξέταση αιτήσεων ασύλου, που είναι στην πραγματικότητα καταχρηστικές⁴⁸.

Το αποτέλεσμα της όμως είναι η δημιουργία ενός συμπαγούς και ασφικτικού συστήματος, που έχει ως ξεκάθαρο στόχο τη με κάθε μέσο μείωση των εισόδων των εξωκοινοτικών πολιτών στο γεωγραφικό χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάτι που έχει εύστοχα περιγραφεί ως «πολιτική της Ευρώπης – Φρούριο». Η συνθήκη Σέγκεν σ' αυτό το βωμό θυσιάζει πάρα πολλά και δη αρχές που απετέλεσαν αποκρυσταλλώσεις μιας πορείας του μεταναστευτικού δικαίου σε μια κατεύθυνση περισσότερο ανθρωπιστική και συμβατή με την αρχή του κράτους δικαίου. Δεν είναι τυχαίο ότι κατά τη διαπραγμάτευσή της παρακάμφθηκε πλήρως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες⁴⁹.

4.3.2. Η Σύμβαση του Δουβλίνου

Συναφές προς αυτό της Σέγκεν είναι και το περιεχόμενο της Σύμβασης του Δουβλίνου που υπογράφηκε το 1990 από όλα τα κράτη – μέλη της ΕΕ. Το αντικείμενό της βέβαια είναι περισσότερο περιορισμένο, καθώς η σύμβαση αυτή ουσιαστικά αναφέρεται μόνο στον προσδιορισμό του αρμόδιου κράτους για την εξέταση της αίτησης ασύλου. Ο συμβολισμός είναι ιδιαίτερα δυνατός: καθώς μόνο μία χώρα εκ των συμβαλλομένων κρίνεται αρμόδια να εξετάσει την αίτηση ασύλου, υποδηλώνεται ότι όλες οι άλλες χώρες

⁴⁸ Müller – Schneider T. (1998), "Can Migration Processes be Controlled?" στο Heckmann F. (ed.) (1998), "Migration and Integration in Europe", efms (European Forum for Migration Studies), Bamberg, σελ. 37

⁴⁹ D'Oliveira H. (1993), "Fortress Europe and (extra – Communitarian) Refugees: Cooperation in Sealing Off the External Borders" στο Schermers H. et al. (1993), ό.π., σελ. 173

«αντιπροσωπεύονται» από αυτή. Ένας νέος «ευρωπαϊκός εθνικισμός»⁵⁰ αναδύεται βασισμένος στην υπόθεση του «προνομίου» να κατοικεί κανείς στην Ευρώπη.

Η σύμβαση του Δουβλίνου δεν έχει τεθεί ακόμα σε εφαρμογή για λόγους μάλλον άσχετους με την παρούσα εργασία⁵¹. Ωστόσο, το κείμενο της συνθήκης απετέλεσε το μοντέλο για την εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών των κρατών – μελών της ΕΕ⁵² σε μια περιοριστική των αιτούντων άσυλο κατεύθυνση. Οι ρυθμίσεις της Σύμβασης του Δουβλίνου κατισχύουν αυτών της Σέγκεν σε ό,τι αφορά στον προσδιορισμό του υπεύθυνου κράτους για την εξέταση της αίτησης ασύλου, καθώς σε αντίθεση προς τη Σέγκεν, συνιστούν κοινοτικό δίκαιο *stricto sensu*.

4.3.3. Άλλες νομοθετικές παρεμβάσεις της ΕΕ

Το ουσιαστικό κοινοτικό δίκαιο δεν εξαντλείται στις παραπάνω συμβάσεις, αλλά περιλαμβάνει ένα ολόκληρο πλέγμα διατάξεων (πολλές από τις οποίες ωστόσο δεν είναι άμεσα εφαρμοστέες στα κράτη – μέλη) σε μια σειρά από κομβικά ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής. Η κεντρική ιδέα που διέπει τις κοινοτικές παρεμβάσεις στα ζητήματα αυτά είναι αυτή της ανάγκης να εναρμονιστούν οι εθνικές νομοθεσίες σε ό,τι αφορά στις κυριότερες όψεις της μεταναστευτικής πολιτικής. Οι πλέον σημαντικές κοινοτικές παρεμβάσεις

⁵⁰ δάνειος ο όρος από το Νικολόπουλο Γ. (1999), *ό.π.*, σελ. 94

⁵¹ λόγω της προστριβής του Ην.Βασιλείου με την Ισπανία για το καθεστώς του Γιβλαρτάρ

⁵² De Jong C.D. (1993), "Cooperation in the Field of Aliens Law" στο Schermers H. et al. (1993), *ό.π.*, σελ. 195

παρουσιάζονται συνοπτικά στις ενότητες που ακολουθούν. Η επιρροή τους στη μεταρρύθμιση των εθνικών νομοθεσιών θα γίνει αντιληπτή κατά την εξέταση των τελευταίων στο επόμενο κεφάλαιο.

4.3.3.1. Θεωρήσεις (visas)

Ο τομέας των θεωρήσεων ήταν ο πρώτος που εξ αρχής και δυνάμει της Συνθήκης του Μάαστριχ είχε ενταχθεί στην κοινοτική δομή. Όπως είδαμε, το άρθρο 100c της συνθήκης αυτής προέβλεπε την υποχρέωση των κρατών – μελών να καταρτίσουν κοινή λίστα χωρών για την είσοδο των υπηκόων των οποίων στην ενιαία αγορά θα ήταν αναγκαία η έκδοση θεώρησης (visa). Πράγματι η λίστα αυτή (αρχικά περιλάμβανε 129 χώρες, αριθμός που στη συνέχεια μειώθηκε⁵³), καταρτίστηκε με τη μορφή κανονισμού. Οι χώρες – μέλη της ΕΕ σύμφωνα με αυτόν καθιερώνουν ενιαίο σήμα θεώρησης αποδεκτό σε όλη την έκταση της ΕΕ. Συνέπεια πάντως αυτής της ρύθμισης ήταν σε πολλές περιπτώσεις να ζητείται από ορισμένες χώρες θεώρηση από υπηκόους κάποιων χωρών εκτός ΕΕ που παλαιότερα είχαν δικαίωμα εισόδου σ'αυτές δίχως θεώρηση⁵⁴.

4.3.3.2. Οικογενειακή συνένωση

Αποτελεί πάντα πεδίο αντιπαράθεσης, καθώς θεωρείται ως βασική «πύλη» εισόδου νέων μεταναστών στις χώρες της ΕΕ. Η κεντρική ιδέα πίσω από την οικογενειακή συνένωση είναι ότι ο μη – κοινοτικός μετανάστης θα

⁵³ Niessen (1996), ό.π., σελ. 17-18

⁵⁴ Cornelius W. (1994), σελ. 350

πρέπει να έχει το δικαίωμα της οικογενειακής ζωής στη χώρα εγκατάστασής του (ακόμα κι αν αυτή είναι προσωρινή). Σύμφωνα με αυτή την κεντρική ιδέα θα πρέπει να χορηγηθούν άδειες παραμονής και στο/η σύζυγο αυτού/ής καθώς και στα εξαρτημένα μέλη της οικογένειάς του/της.

Οι εθνικές ρυθμίσεις στο ζήτημα αυτό είναι ιδιαίτερα αποκλίνουσες σε ό,τι αφορά κυρίως το χρονικό διάστημα παραμονής στη χώρα υποδοχής που πρέπει να παρέλθει προκειμένου ο/η μετανάστης/τρια αποκτήσει το σχετικό δικαίωμα. Η Γαλλία, για παράδειγμα, παρέχει αυτή τη δυνατότητα αμέσως, ενώ σύμφωνα με το Γερμανικό νόμο απαιτείται η παρέλευση πέντε ετών. Για αυτό ακριβώς οι σχετικές συζητήσεις μεταξύ των ευρωπαϊκών εκπροσώπων των κυβερνήσεων υπήρξαν χρονοβόρες και μάλλον μη αποδοτικές. Υπάρχει μια κατ'αρχήν συμφωνία, που όμως αφήνει πολλά ζητήματα αδιευκρίνιστα (π.χ. η έννοια του μετανάστη μακράς παραμονής), αλλά και δεν καθιερώνει καν ελάχιστα όρια προστασίας του δικαιώματος⁵⁵. Πρόσφατα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε ψήφισμά του⁵⁶ δηλώνει τη βούλησή του για την ανεπιφύλακτη αναγνώριση του δικαιώματος της οικογενειακής συνένωσης για όλους τους νόμιμους μετανάστες της ΕΕ.

4.3.3.3. Αποδοχή για απασχόληση

Πρόκειται, όπως εύκολα γίνεται αντιληπτό, για ζήτημα – κλειδί στη μεταναστευτική πολιτική των χωρών – μελών της ΕΕ και δεν είναι τυχαίο ότι

⁵⁵ Peers S. (1998), "Building Fortress Europe: The Development of EU Migration Law", *Common Market Law Review*, σσ. 1242

⁵⁶ βλ. Ελευθεροτυπία, 8-9-2000

στο σημείο αυτό έχουν αναπτυχθεί οι πιο έντονες αντιπαραθέσεις⁵⁷. Αφορά τη διαχείριση της πλέον ορθόδοξης μορφής εισαγωγής μεταναστευτικού πληθυσμού στις χώρες της ΕΕ, όταν διαπιστώνεται σχετική ανάγκη εργατικού δυναμικού: την είσοδο στο κοινοτικό έδαφος με σκοπό την εργασία σ' αυτό.

Οι χώρες της ΕΕ κατέληξαν σε ένα σχετικό ψήφισμα, που όμως – όπως συνήθως συμβαίνει σε περιπτώσεις σοβαρής διάστασης απόψεων – θεωρήθηκε μη άμεσα δεσμευτικό για τις χώρες – μέλη αλλά ως ένα πλαίσιο αρχών⁵⁸. Το πεδίο εφαρμογής του περιλαμβάνει όλες τις κατηγορίες μη – κοινοτικών που βρίσκονται σε σχέση εξαρτημένης εργασίας μέσα στην ΕΕ: εποχιακούς εργάτες, μαθητευόμενους, εργαζόμενους που διασχίζουν καθημερινά τα κοινοτικά σύνορα, εργαζόμενους με προοπτική σταθερής απασχόλησης.

Το πλαίσιο της συμφωνία των κρατών – μελών αφορά κυρίως τα ακόλουθα ζητήματα: πρώτον, θα πρέπει να εξασφαλίζεται ότι η οποιαδήποτε αποδοχή μη – κοινοτικού εργαζομένου στο έδαφος της ΕΕ θα πρέπει να είναι χρονικά περιορισμένη. Επιπρόσθετα, κάθε αποδοχή μη – κοινοτικού για απασχόληση σε μισθωτή εργασία θα γίνεται μόνο εφόσον η θέση εργασίας δεν μπορεί να καλυφθεί κατ' αρχήν από πολίτη χώρας της ΕΕ και εν συνεχεία από ήδη νόμιμο μη – κοινοτικό μετανάστη. Στην περίπτωση που συντρέχουν οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση άδειας εργασίας σε μη – κοινοτικό εργαζόμενο, αυτή θα πρέπει να αφορά συγκεκριμένη θέση εργασίας και

⁵⁷ Peers S. (1998), ό.π., σελ. 1242

⁵⁸ Peers S. (1998), ό.π., σελ. 1243

συγκεκριμένο εργοδότη⁵⁹. Το ερώτημα βεβαίως εδώ είναι πόσο συμβατή είναι η αρχή της μη διάκρισης σε βάρος των μη – κοινοτικών εργαζομένων με την πρόσδεσή τους σε ένα συγκεκριμένο εργοδότη από τον οποίο θα εξαρτάται εν πολλοίς η παραμονή τους στον κοινοτικό χώρο.

4.3.3.4. Η ρήτρα της «ασφαλούς χώρας διέλευσης»

Η αρχή αυτή αποτελεί ένα από τα κύρια «όπλα» της Ευρωπαϊκής ένωσης στην προσπάθειά της να μειώσει τις αιτήσεις πολιτικού ασύλου. Στηρίζεται στην υπόθεση ότι εάν κάποιος αιτών έχει – πριν την είσοδό του σε χώρα της ΕΕ – προηγουμένως διέλθει από χώρα που θεωρείται ότι σέβεται τις πολιτικές ελευθερίες και τα ατομικά δικαιώματα, τότε η αίτησή του είναι καταχρηστική, καθώς θα μπορούσε να την έχει υποβάλει στη χώρα από την οποία προηγουμένως διήλθε. Κατ'αυτή την έννοια η αίτησή του απορρίπτεται δίχως να εξεταστεί – ανεξάρτητα από τους λόγους που αυτός επικαλείται – και ο αιτών «επιαναπροωθείται» στην «ασφαλή χώρα διέλευσης».

Η εφαρμογή της αρχής αυτής έχει εξασφαλισθεί μέσα από διμερείς συμφωνίες της ΕΕ (και πολλών κρατών – μελών) με γειτονικές προς την ΕΕ χώρες, οι οποίες θεωρούνται από την Ένωση ως «χώρες ασφαλούς διέλευσης» και έχουν αναλάβει την υποχρέωση να δέχονται στο έδαφός τους όσους αιτούντες πολιτικό άσυλο σε χώρα της ΕΕ είχαν προηγουμένως διέλθει

⁵⁹ Peers S. (1998), ό.π., σελ. 1248, βλέπε και σχετική πρόταση της Κομισιόν στο: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1997) «Πρόταση Πράξης του Συμβουλίου για την κατάρτιση της Σύμβασης σχετικά με τους κανόνες αποδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη», COM (97) 387 (τελικό), Βρυξέλλες

από το έδαφός τους. Σχεδόν το σύνολο των χωρών της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης θεωρούνται από την ΕΕ ως «χώρες ασφαλούς διέλευσης». Κατ'αυτόν τον τρόπο η Κοινότητα εκμεταλλευόμενη την προσδοκία ένταξης των χωρών αυτών δημιουργεί ένα είδος «υγειονομικής ζώνης» γύρω από τα σύνορά της διοχετεύοντας σ'αυτές τους ανεπιθύμητους πολιτικούς πρόσφυγες. Φυσικά η συμβατότητα της λύσης αυτής προς το διεθνώς παραδεκτό πλαίσιο για τους πολιτικούς πρόσφυγες και το άσυλο είναι τουλάχιστο συζητήσιμη.

4.3.3.5. Η ρήτρα της «ασφαλούς χώρας προέλευσης»

Η παραπάνω αρχή αποτελεί αποδοχή σε κοινοτικό επίπεδο μιας ρύθμισης που ίσχυε σε εθνικό επίπεδο στη Δανία, τη Γερμανία, τη Φινλανδία, το Ην.Βασίλειο, το Λουξεμβούργο, την Ολλανδία, την Αυστρία και την Πορτογαλία⁶⁰. Η προέλευση του αιτούντος πολιτικό άσυλο από χώρα στην οποία θεωρείται ότι υπάρχει σεβασμός των πολιτικών και ατομικών δικαιωμάτων καθιστά την αίτησή του αυτομάτως απορριπτέα.

Η ΕΕ σχεδιάζει να προχωρήσει στην κατάρτιση ενιαίου για όλες τις χώρες σχετικού καταλόγου «ασφαλών χωρών». Ωστόσο οι κίνδυνοι που περικλείει μια τέτοια διαδικασία είναι πολλοί και ορατοί.

Ο σχετικός κατάλογος (όπως συνέβη στην περίπτωση των χωρών – μελών) είναι πιθανό να σχεδιαστεί ερήμην κάθε κοινοβουλευτικού ελέγχου σύμφωνα με τις ανάγκες και τις δουλείες της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Ακόμα χειρότερα, από πλευράς ορισμένων χωρών είχαν υιοθετηθεί ποσοτικά

κριτήρια προσδιορισμού της «ασφαλούς χώρας προέλευσης» (όπου ο προσδιορισμός γινόταν με βάση το ποσοστό απόρριψης αιτήσεων ασύλου τα προηγούμενα χρόνια!!!)⁶¹. Εξ άλλου, όπως υποστηρίχθηκε πειστικά από διεθνείς οργανισμούς και μη κυβερνητικές οργανώσεις, δε θα πρέπει να αποκλείεται η περίπτωση ατομικής καταδίωξης ή δίωξης μιας μειονότητας από χώρες με κοινοβουλευτικό πολίτευμα⁶². Τέλος, η ΕΕ εφαρμόζοντας την αρχή της «ασφαλούς χώρας προέλευσης» είναι αμφίβολο αν μπορεί να αποφύγει μεγάλα σφάλματα (με ανθρώπινο κόστος...) στην εφαρμογή της με δεδομένη την πολιτική ρευστότητα σε πολλές χώρες του πλανήτη. Μία ασφαλής χώρα σήμερα μπορεί αύριο να είναι ιδιαίτερα επισφαλής και επικίνδυνη για κάποιους πολίτες της. Η ΕΕ αγνοώντας την ανάγκη ατομικής προσέγγισης κάθε αίτησης ασύλου κινδυνεύει να παραβιάσει κατ'επανάληψη μία θεμελιώδη αρχή του διεθνούς δικαίου του ασύλου, την αρχή της μη απώθησης (non refoulement) σε χώρα στην οποία απειλείται η ζωή και η ελευθερία του αιτούντος.

4.3.3.6. Οι «προδήλως καταχρηστικές αιτήσεις ασύλου»

Το τρίτο βήμα των περιοριστικών του δικαιώματος του ασύλου πολιτικών της ΕΕ στηρίζεται στην υπόθεση ότι ένας μεγάλος αριθμός των αιτήσεων ασύλου που κατατίθενται στις χώρες της ΕΕ είναι όλως καταχρηστικές και πραγματικός τους σκοπός είναι η διασφάλιση της

⁶⁰ βλέπε σχετικά: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Το άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Αρχή της Ασφαλούς Χώρας Προέλευσης», έγγραφο εργασίας, σειρά: Η Ευρώπη των Πολιτών (W-7)

⁶¹ βλέπε σχετικά Suárez – Orozco M. (1994), ό.π., σελ. 247-249. Ευτυχώς η ρύθμιση αυτή κρίθηκε αντισυνταγματική από το Ανώτατο Δικαστήριο του Βελγίου και δεν είναι πλέον σε ισχύ

⁶² η περίπτωση της Τουρκίας είναι νομίζω εύγλωττη

παραμονής του αιτούντος στο έδαφος της χώρας που απευθύνεται η αίτηση κατά τη διάρκεια της διαδικασίας εξέτασής της. Η ΕΕ επέλυσε το «πρόβλημα» αυτό καθιερώνοντας συνοπτικές διαδικασίες εξέτασης και απόρριψης αυτών των «προδήλως καταχρηστικών αιτήσεων»⁶³. Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή, περιστέλλονται μια σειρά από δικαιώματα των αιτούντων μεταξύ των οποίων και η δυνατότητα εξέτασης της αίτησής τους σε δεύτερο βαθμό.

Ανεξάρτητα από την πιθανότητα το δικαίωμα του ασύλου να χρησιμοποιείται πράγματι δίχως να υπάρχει αντικειμενική προς τούτο βάση από έναν αριθμό μεταναστών προκειμένου να πετύχουν την είσοδό τους στον ευρωπαϊκό παράδεισο, είναι βέβαιο ότι διαδικασίες με τόσο έντονο το στοιχείο του υποκειμενισμού ενέχουν πολλαπλάσιους κινδύνους. Επιπρόσθετα, θα έπρεπε η ΕΕ να είναι πιο προσεκτική στην περιστολή δικονομικών δικαιωμάτων που είναι καταξιωμένα ως στοιχεία του νομικού πολιτισμού της Ευρώπης, όπως το δικαίωμα της έφεσης.

4.3.3.7. Η έννοια του «επί μακρόν κατοίκου» της ΕΕ

Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, η πολιτική της ΕΕ στηρίχθηκε θεωρητικά στο δίπολο: αποτροπή εισόδου νέων μεταναστών – αφομοίωση των ήδη υπαρχόντων. Σε ένα από τα λίγα ψηφίσματά του τα οποία υπηρετούν την ιδέα της αφομοίωσης του ήδη υπάρχοντος μεταναστευτικού πληθυσμού, το Συμβούλιο εισηγείται την εναρμόνιση των πολιτικών των κρατών – μελών σε ό,τι αφορά τους «επί μακρόν κατοίκους» (long term residents) της ΕΕ⁶⁴.

⁶³ βλέπε και πάλι: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «*Το άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Αρχή της Ασφαλούς Χώρας Προέλευσης*», έγγραφο εργασίας, σειρά: Η Ευρώπη των Πολιτών (W-7)

⁶⁴ Peers S. (1998), ό.π., σελ. 1252-1257

Ως τέτοιος/α ορίζεται κατά το ψήφισμα όποιος/α κατέχει άδεια παραμονής ενός κράτους – μέλους της ΕΕ επί τουλάχιστο 10 χρόνια ή μένει σ' αυτό τουλάχιστο 3 χρόνια αλλά έχει αποκτήσει ιδιαίτερους δεσμούς με αυτό (π.χ. μέσω γάμου με υπήκοο της χώρας αυτής). Τα δικαιώματα που αποδίδει το ψήφισμα στον/ην «επί μακρόν κάτοικο» δεν είναι αμελητέα: αυτόματη ανανέωση της άδειας παραμονής, απαγόρευση απέλασης, ελεύθερη κυκλοφορία και δυνατότητα απασχόλησης σε όλο το έδαφος της ΕΕ, ισότητα κοινωνικών δικαιωμάτων προς τους κοινοτικού πολίτες.

Το πεδίο εφαρμογής του ψηφίσματος ήταν αρκετά περιορισμένο σε σχέση με το σύνολο των νόμιμων έστω μεταναστών στην ΕΕ. Οπωσδήποτε όμως δημιουργούσε ένα ευμενέστερο πλαίσιο νομικής κατάστασης για κάποιους από τους παλαιότερους μη κοινοτικούς μετανάστες, ενώ αποτελούσε και μία από τις ελάχιστες απόπειρες άσκησης ενεργητικής πολιτικής ενσωμάτωσης των μεταναστών από την πλευρά της ΕΕ. Διόλου τυχαίο λοιπόν που σε επεξηγηματικό υπόμνημα που ενσωματώθηκε σε αυτό διευκρινιζόταν ότι το περιεχόμενό του δεν είναι δεσμευτικό για τα κράτη – μέλη⁶⁵. Σήμερα η έννοια του «επί μακρόν κατοίκου» της ΕΕ δεν αναγνωρίζεται σε καμία ευρωπαϊκή χώρα προς δόξαν της εναρμόνισης των πολιτικών αφομοίωσης της ΕΕ.

4.4. Ευρωπαϊκή ιθαγένεια: καινοτομία ή απατηλή έννοια;

Η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας που θεμελιώθηκε στο άρθρο 8 της Συνθήκης του Μάαστριχ φαινομενικά τίθεται εκτός του πλαισίου της κοινοτικής

⁶⁵ Peers S. (1998), ό.π., σελ. 1255

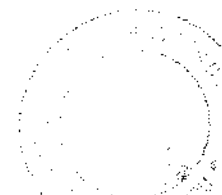
μεταναστευτικής πολιτικής. Ωστόσο, κατά τη γνώμη μας, η εισαγωγή της και το περιεχόμενό της είναι αποκαλυπτικά των ορίων της πολιτικής της ΕΕ για την «αφομοίωση» των υπαρχόντων μεταναστών.

Η προσπάθεια να καταδειχθεί ότι παράλληλα με την ενιαία αγορά προωθείται και η οικοδόμηση μιας «Ευρώπης των δικαιωμάτων» έφερε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση της (συμπληρωματικής προς την εθνική) ευρωπαϊκής ιθαγένειας⁶⁶. Σύμφωνα μ'αυτή ο πολίτης της ΕΕ είναι φορέας συγκεκριμένων περιοριστικά αναφερομένων δικαιωμάτων και συγκεκριμένα του δικαιώματος της ελεύθερης κίνησης εντός της ΕΕ, του εκλέγειν και εκλέγεσθαι σε οποιαδήποτε ευρωπαϊκή χώρα στις δημοτικές εκλογές και τις ευρωεκλογές και του δικαιώματος του αναφέρεσθαι στα κοινοτικά όργανα.

Ευρωπαίος πολίτης κατά τη Συνθήκη του Μάαστριχ είναι κάθε πολίτης (δηλαδή υπήκοος) μιας χώρας – μέλους της ΕΕ. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια δεν είναι αυτόνομη, αλλά παράγωγη, προσκολλημένη στην εθνική ιθαγένεια. Σ'αυτό το σημείο αναπτύσσονται και οι αποκλεισμοί που αυτή παράγει και που έχουν τη σημασία τους από τη σκοπιά της μεταναστευτικής πολιτικής.

Η εξαίρεση των μεταναστών που είναι νόμιμοι κάτοικοι της ΕΕ από τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη είναι πραγματικά εντυπωσιακή. Η επαγγελία μιας κοινότητας στηριγμένης στην ισοπολιτεία και το κράτος δικαίου καταρρέει μπροστά σε ένα κραυγαλέο

⁶⁶ για τη νομιμοποιητική λειτουργία της έννοιας του Ευρωπαίου πολίτη δες Γιαννούλη Χ. (1996) «Ο Ευρωπαίος πολίτης. Διαστάσεις της «ευρωπαϊκής ιθαγένειας» και εμβέλεια της Ευρώπης των Πολιτών», Το Σύνταγμα, τ.2, σελ. 347 επ.



διαχωρισμό των νομίμων κατοίκων της ΕΕ σε πολίτες και «μέτοικους» (citizens and denizens)⁶⁷.

Ο διαχωρισμός αυτός παράγει τις πιο ακραίες ανισότητες: έτσι οι «μέτοικοι» δεν έχουν – όπως είδαμε – καν το δικαίωμα της ελεύθερης κίνησης μέσα στην ΕΕ, ενώ στις δημοτικές εκλογές στο δήμο του Αμβούργου, για παράδειγμα, μπορεί να ψηφίσει ή και να θέσει υποψηφιότητα ένας άρτι αφιχθείς Δανός κι όχι ένας από τους εκατοντάδες χιλιάδες Τούρκους που ζουν στο βόρειο αυτό λιμάνι της Γερμανίας, έστω κι αν ζει στην πόλη αυτή επί δεκαετίες.

Επιπρόσθετα, ποια λογική υπαγορεύει – από τη στιγμή που η ΕΕ δεν αποτελεί κρατική οντότητα βασισμένη στην εθνική ταυτότητα – τον αποκλεισμό ενός πολύ σημαντικού αριθμού νομίμων κατοίκων της ΕΕ από τις εκλογές για την ανάδειξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου; είναι ξένη προς τις ηγεσίες των χωρών της ΕΕ η ιδέα της συμμετοχής των μεταναστών στο ευρωπαϊκό πολιτικό γίγνεσθαι;

Η απάντηση στο τελευταίο ερώτημα είναι μάλλον καταφατική. Η αντίληψη της αφομοίωσης των νομίμων μεταναστών στην ΕΕ φαίνεται ότι σταματά μπροστά στην ανάγκη να επιβεβαιωθεί ο διαχωρισμός μεταξύ των νόμιμων «ιδιοκτητών» της Ευρώπης κι όσων απλώς φιλοξενούνται σ'αυτή. Ο ιδιότυπος ευρωπαϊκός εθνικισμός διαμορφώνει μέσω της ευρωπαϊκής ιθαγένειας ένα ακόμα συμβολικό πεδίο αποκλεισμού διακηρύσσοντας

⁶⁷ Martiniello M. (1994), "Citizenship of the European Union. A Critical View" στο Bauböck R. (ed.) (1994), ό.π., σελ. 42

ουσιαστικά ότι η ευρωπαϊκή ταυτότητα είναι δεδομένη, προσδιορισμένη (φυλετικά και πολιτιστικά), αδιαπραγμάτευτη.

Με αυτά τα δεδομένα η μόνη πρόταση που θα μπορούσε να αποκαταστήσει την επαγγελία μιας ανοιχτής «Ευρώπης των πολιτών» είναι οπωσδήποτε αυτή της αποσύνδεσης της ευρωπαϊκής ιθαγένειας από την εθνική υπηκοότητα ενός κράτους – μέλους της ΕΕ και της απονομής της σε όλους τους νόμιμους κατοίκους της ΕΕ ανεξάρτητα από την ιθαγένειά τους.

Πέραν της αυτονόητης αξίας της συμφωνίας αυτής της λύσης με το κοινό αίσθημα περί δικαίου, ένα τέτοιο βήμα απονομής πλήρων πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων στους μετανάστες της ΕΕ θα αποτελούσε όχι μόνο τη σημαντικότερη συμβολή για τη συμφιλίωση της Ευρώπης με το μεταναστευτικό παρόν και μέλλον της, αλλά και την πλέον ενδεδειγμένη μέθοδο ήπιας αφομοίωσης των εκατομμυρίων των μη κοινοτικών μεταναστών στο περιβάλλον μιας υπερεθνικής Ένωσης.

4.5. Συμπεράσματα και εκτιμήσεις για την πολιτική της ΕΕ στο ζήτημα της μετανάστευσης

Οπωσδήποτε βρισκόμαστε σήμερα σε μία περίοδο όπου η συγκρότηση μιας μεταναστευτικής πολιτικής για την ΕΕ βρίσκεται σε εξέλιξη. Αυτό αφορά τόσο το περιεχόμενο των παρεμβάσεων της ΕΕ όσο και το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο αυτή υλοποιείται. Ωστόσο, οι κυρίαρχες τάσεις και τα απορρέοντα από αυτές προβλήματα ήδη διαγράφονται:

1. Οι πολιτικές της ΕΕ είναι κατά βάση απόπειρες αναχαίτισης του μεταναστευτικού ρεύματος, περιοριστικές πολιτικές. Όπως έχει εύστοχα επισημανθεί, το κοινοτικό δίκαιο του ασύλου είναι ουσιαστικά ένας οδηγός για την παραβίαση και την κατάργηση του δικαιώματος του πολιτικού ασύλου⁶⁸. Όμως η ροή μεταναστευτικών πληθυσμών προς τον Ευρωπαϊκό χώρο συνεχίζεται και εκφράζεται πλέον ευρύτατα η άποψη ότι αυτή η τάση είναι αδύνατο να ανατραπεί⁶⁹. Η εκτίμηση αυτή, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η Ευρώπη συνεχίζει να έχει απόλυτη ανάγκη μεταναστευτικής εργασίας, καθιστά τον απόλυτα περιοριστικό χαρακτήρα των ακολουθούμενων πολιτικών απόλυτα αναποτελεσματικό και ακατανόητο. Το πλέον άμεσο και προβλέψιμο αποτέλεσμα μιας τέτοιας πολιτικής είναι η ενθάρρυνση της λαθρομετανάστευσης και η δημιουργία ενός κοινωνικού χώρου που θα υπερπροσδιορίζεται από την παράνομη κατάσταση μεγάλου αριθμού ατόμων με όλα τα συνακόλουθα προβλήματα.
2. Η ΕΕ στην εξυπηρέτηση του παραπάνω σκοπού της επιστρατεύει μέσα καταφανώς προβληματικά. Η παραβίαση των θεμελιωδών αρχών της συνθήκης της Γενεύης για τους πρόσφυγες αποτελεί όνειδος για μία κοινότητα που ομνύει πίστη στην προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών της. Η ΕΕ επιχειρεί συστηματικά να απομακρυνθεί από το «δύσκαμπτο» μεταπολεμικό πλαίσιο επικαλούμενη την καταχρηστική άσκηση των

⁶⁸ D'Oliveira H., (1993), ό.π., σελ. 31

⁶⁹ Müller – Schneider T. (1998), ό.π., σελ.

δικαιωμάτων των μεταναστών. Αυτή η αναθεωρητική κατεύθυνσή της φθάνει πολλές φορές στην υπερβολή με παρεμβάσεις που αμφισβητούν ριζικά τον κοινωνικό ρόλο κάποιων θεσμών ή το ελάχιστο όριο προστασίας της ανθρώπινης ζωής και αξιοπρέπειας. Μέτρα όπως η αποστέρηση των παράνομων μεταναστών από κάθε κοινωνική παροχή (μη εγγραφή των τέκνων τους στα δημόσια σχολεία, άρνηση ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης) δείχνουν ότι η ΕΕ και οι εθνικές κυβερνήσεις έχουν δυστυχώς ξεπεράσει τα εσκαμμένα. Είναι νομίζουμε αυτονόητο ότι οποιαδήποτε μεταναστευτική πολιτική – ακόμα κι αν ο σκοπός της είναι περιοριστικός – οφείλει να σέβεται τις «γενικά παραδεδεγμένες» αρχές του διεθνούς δικαίου.

3. Παρ'ότι διακηρυγμένος στόχος της ΕΕ είναι επίσης η αφομοίωση του υπάρχοντος μεταναστευτικού δυναμικού, πολλά βήματα και στον τομέα αυτό κινούνται προς την αντίθετη κατεύθυνση. Οι μη – κοινοτικοί μόνιμοι κάτοικοι της ΕΕ στερούνται κάθε πολιτικού δικαιώματος μέσα στο πλαίσιο της ΕΕ, ενώ η ελεύθερη κίνηση εντός των συνόρων της ΕΕ δεν τους αφορά. Για κάποιο χρονικό διάστημα θα πρέπει να αποδεχθούν την προοπτική να ζήσουν μακριά από την οικογένειά τους, τα μέλη της οποίας κατ'αρχήν τουλάχιστο δεν έχουν θέση στον ευρωπαϊκό παράδεισο. Γενικότερα, δεν αναπτύσσεται συστηματικά καμία ενεργητική πολιτική αφομοίωσης με αποτέλεσμα και οι ήδη υπάρχοντες μετανάστες να αποτελούν σε πολλές περιπτώσεις ξένο σώμα στις χώρες υποδοχής.
4. Η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ μέχρι πρόσφατα αναπτυσσόταν εκτός του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης σε συνθήκες αδιαφάνειας

και έλλειψης κοινοβουλευτικού και δικαστικού ελέγχου. Η ενσωμάτωση πλευρών της μεταναστευτικής πολιτικής στη δομή της ΕΕ δείχνει να βελτιώνει τα πράγματα στο ζήτημα αυτό. Ωστόσο τούτο δεν αφορά τις προϋπάρχουσες της συνθήκης του Άμστερνταμ ρυθμίσεις, που έτσι κι αλλιώς δίνουν τον κύριο τόνο. Επιπλέον, η διαδικασία που ακολουθήθηκε δημιουργεί ένα κακό προηγούμενο του οποίου η επανάληψη (με τη μορφή της εκ των υστέρων ενσωμάτωσης μιας διεθνούς συνθήκης στο κοινοτικό κεκτημένο) δεν μπορεί να αποκλειστεί παρά το νέο θεσμικό πλαίσιο.

5. Η ΕΕ εξετάζει τα ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης ως άμεσα συνδεδεμένα με το πρόβλημα της εγκληματικότητας. Στο άρθρο Κ1 της συνθήκης του Μάαστριχ επισημαίνεται η ανάγκη της διακυβερνητικής συνεργασίας σε μια σειρά ζητήματα. Στη θεματολογία της διάταξης σωρεύονται το άσυλο, η μετανάστευση, τα ναρκωτικά, η εγκληματικότητα. Η συσχέτιση είναι σαφής: η μετανάστευση συνδέεται α ργισί με την εγκληματικότητα, ο μετανάστης είναι ένας εν δυνάμει εγκληματίας. Έτσι όμως επιστρέφουμε σε μία προσέγγιση καταπολέμησης της «εγκληματικής πρόθεσης», που θεωρείται - και είναι - αναχρονιστική και άδικη, καθώς στιγματίζει συλλογικά μια κατηγορία προσώπων αποδίδοντας στο σύνολο των μελών της την (εν δυνάμει;) εγκληματική ιδιότητα.

5. Οι εθνικές νομοθεσίες σε τροχιά σύγκλισης

Παρά το γεγονός ότι, όμως προείπαμε, τα εθνικά κράτη – μέλη της ΕΕ διατηρούν την αυτονομία τους στα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής, ωστόσο οι τάσεις της σύγκλισης είναι φανερές. Τούτο δεν οφείλεται, όπως είδαμε, μόνο στην αναπόδραστη αλληλεπίδραση μεταξύ των νομοθετημάτων σε έναν ενιαίο κοινωνικά χώρο, όπως η Ευρώπη, αλλά και στην ενεργητική προσπάθεια εναρμόνισης, που προωθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στο παρόν κεφάλαιο θα εξετάσουμε τις ρυθμίσεις των εθνικών νομοθεσιών των κρατών – μελών της ΕΕ αναφορικά με τους τρεις τομείς μείζονος ενδιαφέροντος για τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς: τη χορήγηση άδειας παραμονής, το δικαίω του ασύλου και το δικαίω της ιθαγένειας. Ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στις πιο πρόσφατες εξελίξεις στους τομείς αυτούς, που δείχνουν ότι κατά βάση βρίσκεται σε εξέλιξη μια διαδικασία σύγκλισης σε μια σειρά ζητήματα. Τέλος θα αξιολογήσουμε τις διαφορετικές εμπειρίες των ευρωπαϊκών χωρών και θα διατυπώσουμε προτάσεις για μια περισσότερο ορθολογική, ανοιχτή και συνεπή πολιτική απέναντι στη μετανάστευση.

5.1 Η πρόσβαση στον ευρωπαϊκό χώρο: άδεια διαμονής, άδεια εργασίας

Η είσοδος ενός μη – κοινοτικού υπηκόου στο έδαφος μιας χώρας – μέλους της ΕΕ με σκοπό εργασίας είναι κάτι που θεωρητικά συμβαίνει μόνο κατ'εξαίρεση. Ήδη από το 1973 – 1974 μια σειρά από χώρες έχουν θεσπίσει νόμους που απαγορεύουν τη μη – κοινοτική μετανάστευση, αφήνοντας βέβαια

περιθώρια για εξαιρέσεις. Αυτή η «γενική απαγόρευση» της μετανάστευσης έχει διακηρυχθεί στο Βέλγιο⁷⁰, τη Δανία⁷¹, τη Γερμανία⁷². Βέβαια, όπως είναι γνωστό, αυτή η διακήρυξη είναι απλώς ένα κενό γράμμα, μια δήλωση δίχως καμία δυνατότητα εφαρμογής για ποικίλους λόγους. Είναι όμως ενδεικτική του φόβου του νομοθέτη να αναγνωρίσει την πραγματικότητα της μετανάστευσης.

Η είσοδος του μετανάστη σε κάθε χώρα υπόκειται σε έλεγχο και καταγραφή. Σχεδόν σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες⁷³ απαντάται ο διαχωρισμός μεταξύ της άδειας παραμονής και της άδειας εργασίας. Βέβαια, ο κανόνας είναι ότι, συνήθως, ο/η νόμιμος/η μετανάστης έχει και τις δύο άδειες, που σε κάποιες άλλες χώρες⁷⁴ είναι ενωμένες στο ίδιο έντυπο. Άλλοτε η έκδοση άδειας παραμονής θεωρείται προϋπόθεση για την απόκτηση της άδειας εργασίας (Γερμανία⁷⁵), όμως το πλέον σύνηθες είναι ότι η νόμιμη διαμονή στη χώρα προϋποθέτει την προηγούμενη έκδοση άδειας εργασίας (Βέλγιο, Ελλάδα, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Ισπανία, Σουηδία⁷⁶). Το σκεπτικό της ρύθμισης είναι προφανώς ότι η χορήγηση άδειας παραμονής είναι αποδεκτή μόνο στο μέτρο που ο/η μετανάστης/τρια θα αποτελέσει μέρος του εργατικού δυναμικού, έτσι ώστε να μην αποτελέσει απλά βάρος στις υπηρεσίες πρόνοιας και κοινωνικής πολιτικής της χώρας υποδοχής.

⁷⁰ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), *Immigration Law and Business in Europe*, Chancery Law Publishing, London, σελ. 13

⁷¹ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 27

⁷² Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 57

⁷³ βλέπε Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π.,

⁷⁴ όπως για παράδειγμα στη Γαλλία, βλέπε Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 40

⁷⁵ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 57

⁷⁶ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π.

Η άδεια για την είσοδο και την παραμονή του/της μετανάστη/τριας στο έδαφος της χώρας υποδοχής παρέχεται άλλοτε από την πρεσβεία της χώρας υποδοχής (Πορτογαλία⁷⁷) ή τα υπουργεία Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης.

Αντίστοιχα, η χορήγηση της άδειας εργασίας ανήκει συνήθως στην αρμοδιότητα είτε της νομαρχίας του τόπου εργασίας (όπως στη χώρα μας) ή της κυβέρνησης του αντίστοιχου ομοσπονδιακού κρατιδίου (στις περιπτώσεις των ομοσπονδιακών κρατών της Γερμανίας και του Βελγίου⁷⁸). Ο διαχωρισμός αυτός ευθέως παραπέμπει στο γεγονός ότι ενώ ο/η μετανάστης/τρια ως εργαζόμενος/η υπάγεται στις αποκεντρωμένες αρχές της διοίκησης, ωστόσο το ζήτημα της διαμονής του αποτελεί «πολιτικό» ζήτημα που αφορά την κεντρική διοίκηση. Μάλιστα η υπαγωγή του ζητήματος της χορήγησης της άδειας παραμονής στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης (κάτι που συμβαίνει και στη χώρα μας) δημιουργεί δυσάρεστους συνειρμούς συσχέτισης της μετανάστευσης με το έγκλημα.

Στις περισσότερες περιπτώσεις η χορήγηση της άδειας εργασίας στον/ην αλλοδαπό/ή εκτός Κοινότητας είναι ειδική και δίνεται σε αναφορά με συγκεκριμένη εργασία σε συγκεκριμένο εργοδότη (Δανία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία, Σουηδία κλπ.⁷⁹), κάτι που αποδεικνύεται με την προσκόμιση υπογεγραμμένης σύμβασης εργασίας. Συχνά η διοίκηση απαιτεί την τήρηση ορισμένης διαδικασίας δημοσίευσης αγγελίας προσφοράς θέσης εργασίας, προκειμένου να αποδεικνύεται ότι η συγκεκριμένη θέση εργασίας είναι αδύνατο να καλυφθεί από αυτόχθονα ή

⁷⁷ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 146

⁷⁸ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 67 και 13 αντίστοιχα

⁷⁹ και πάλι παραπέμπουμε στους Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., στα οικεία κεφάλαια για κάθε χώρα

από κοινοτικό υπήκοο ή τέλος από νόμιμο μετανάστη που ήδη ζει στη συγκεκριμένη χώρα⁸⁰. Έχουμε ήδη δείξει ότι η στενή εξάρτηση του μετανάστη από τον εργοδότη του τον φέρνει σε ιδιαίτερα επαχθή θέση, καθώς καλείται να υποχωρεί σε κάθε ζήτημα που αφορά την εξέλιξη της εργασιακής του σχέσης μπροστά στο φάσμα της απόλυσης και συνακόλουθα της απέλασης.

Επιπλέον, μια τέτοια διάταξη είναι εξόχως δύσκαμπτη, ιδίως στις σημερινές συνθήκες κινητικότητας στην αγορά εργασίας. Τέλος, η προϋπόθεση της απόδειξης της μη ύπαρξης ενδιαφερόμενου αυτόχθονα ή κοινοτικού κλπ., προκειμένου να επιτραπεί η είσοδος μη – κοινοτικού αλλοδαπού, πέραν της προκατάληψης που υποδηλώνει, είναι μια χρονοβόρα διαδικασία που, ακριβώς εξ αιτίας των δυσλειτουργιών που προκαλεί, έχει (τουλάχιστο στην ελληνική περίπτωση) περιπέσει σε αχρησία.

Η διάρκεια της άδειας παραμονής και της άδειας εργασίας ποικίλλουν. Το κυρίαρχο μοντέλο είναι οργανωμένο στη βάση μιας αρχικής προσωρινής άδειας βραχείας διάρκειας (συνήθως ενός έτους), που δύναται να ανανεωθεί. Οι περισσότερες χώρες μετά την πάροδο ενός σχετικά μεγάλου χρονικού διαστήματος παρέχουν τη δυνατότητα απόκτησης μιας άδειας παραμονής μακράς διάρκειας ή αορίστου χρόνου.

Η ανανέωση της προσωρινής άδειας διαμονής και εργασίας είναι συνήθως συναρτημένη με τη συνέχιση της απασχόλησης του μετανάστη. Με αυτή την προϋπόθεση, η συνήθης διοικητική πρακτική είναι ότι η άδεια ανανεώνεται. Στην περίπτωση της Ισπανίας, βέβαια, η διοίκηση δύναται να

⁸⁰ αυτό ισχύει σε Δανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ολλανδία, Σουηδία, Μ.Βρετανία κλπ,δες Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π.,

μην ανανεώσει την άδεια εργασίας εάν κρίνει ότι υπάρχει μεγάλη ανεργία στην Ισπανία και η απασχόληση του μετανάστη επιβαρύνει το πρόβλημα⁸¹!

Η χορήγηση άδειας εργασίας αορίστου (δηλαδή ουσιαστικά απεριορίστου) χρόνου προβλέπεται στην Ολλανδία (μετά την πάροδο πενταετίας και με την προϋπόθεση του επαρκούς εισοδήματος του μετανάστη)⁸², στην Ισπανία (μετά την πάροδο οκταετίας)⁸³, τη Μεγάλη Βρετανία (μετά τα τέσσερα πρώτα χρόνια)⁸⁴, το Βέλγιο (μετά την πρώτη διετία – η επικιέστερη ρύθμιση)⁸⁵ και το Λουξεμβούργο.

Στις περισσότερες κοινοτικές χώρες επιφυλάσσεται στους μετανάστες μακράς παραμονής η δυνατότητα έκδοσης άδειας εργασίας μεγάλης διάρκειας. Στη Γαλλία μετά την πρώτη τριετία χορηγείται δεκαετής άδεια παραμονής και εργασίας⁸⁶. Στην Ελλάδα η πάροδος της πρώτης πενταετίας παραμονής συνεπάγεται τη δυνατότητα απόκτησης άδειας παραμονής και εργασίας πενταετούς διάρκειας. Το ίδιο ισχύει και στην Πορτογαλία, όπου μετά την πάροδο εικοσαετίας χορηγείται άδεια διαμονής εικοσαετούς διάρκειας⁸⁷.

Δίχως αμφιβολία η χορήγηση άδειας παραμονής και εργασίας αορίστου χρόνου μετά την πάροδο ενός εύλογου χρονικού διαστήματος αποτελεί μια θετική πρόβλεψη που ενθαρρύνει αλλά και αποδέχεται την πραγματικότητα της ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής. Επίσης μειώνει την

⁸¹ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 160

⁸² Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 119

⁸³ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 160

⁸⁴ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 193

⁸⁵ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 21

⁸⁶ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 41

⁸⁷ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 147

ανασφάλεια του μεταναστευτικού πληθυσμού και βοηθά την απερίσπαστη οργάνωση της κοινωνικής του ζωής. Ας σημειωθεί, πάντως, ότι σχετική εισήγηση της Κομισιόν ουσιαστικά υιοθετεί μία πιο περιοριστική πολιτική στην πρότασή της για υπογραφή σύμβασης μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών για τους «μονίμως εγκατεστημένους υπηκόους τρίτων χωρών», αφού καλυπτόμενη πίσω από το επιχείρημα της εθνικής αρμοδιότητας δεν προτείνει την παροχή ανάλογου δικαιώματος ακόμα και σε όσους είναι ήδη νόμιμοι κάτοικοι μιας χώρας – μέλους επί πενταετία⁸⁸.

5.2. Απόπειρες νομιμοποίησης

Η σκλήρυνση της μεταναστευτικής πολιτικής των ευρωπαϊκών χωρών από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και μετά είχε ως αποτέλεσμα ένας μεγάλος αριθμός μεταναστών να εισέρχεται και να παραμένει στο έδαφος των χωρών της ΕΕ σε καθεστώς παρανομίας.

Η παράνομη μετανάστευση θεωρείται πληγή από όλες τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις που διακηρύσσουν ότι αυτή η μορφή μετανάστευσης πρέπει να παταχθεί. Γενικότερα, η διαβίωση μεγάλου τμήματος του μεταναστευτικού πληθυσμού υπό παρανομία δημιουργεί πολλαπλά προβλήματα, αφού δημιουργεί ένα χώρο με εγγενές το στοιχείο της ανομίας, αλλά και καθιστά τους μετανάστες περισσότερο ευάλωτους απέναντι στην καταστρατήγηση των κοινωνικών τους δικαιωμάτων. Τούτο με τη σειρά του δημιουργεί προβλήματα

⁸⁸ βλέπε: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1997) «Πρόταση Πράξης του Συμβουλίου για την κατάρτιση της Σύμβασης σχετικά με τους κανόνες αποδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη», COM (97) 387 (τελικό), Βρυξέλλες

αθέμιτου ανταγωνισμού σε ορισμένους κλάδους της οικονομίας, όπου οι παραδοσιακές κατακτήσεις του εργατικού κινήματος σαρώνονται υπό την πίεση που δημιουργεί η ύπαρξη ενός εργατικού δυναμικού που είναι πρόθυμο να εργαστεί δίχως εγγυήσεις κατώτερου μισθού, ασφάλισης κλπ.

Η μαζική παράνομη μετανάστευση είναι μία πραγματικότητα. Ήδη το 1986 οι παράνομοι μετανάστες στην Ιταλία υπολογιζόντουσαν μεταξύ 600.000 και 1.200.000⁸⁹. Στην Ελλάδα το 1998, πριν την έναρξη της διαδικασίας νομιμοποίησης, από τους υπολογιζόμενους σε 800.000 περίπου μετανάστες μόλις οι 120.000 είχαν νόμιμη άδεια παραμονής. Συνολικά, όπως ήδη αναφέρθηκε, στην ΕΕ υπολογίζεται ότι ζουν μόνιμα τουλάχιστο 5.000.000 παράνομοι μετανάστες.

Η έκταση της παράνομης μετανάστευσης αλλά και η συνείδηση ότι πολλοί από τους παράνομους μετανάστες εργάζονταν μόνιμα στην παραοικονομία, παρακίνησε πολλές ευρωπαϊκές κυβερνήσεις – παράλληλα με την κοινή σε όλη την Ευρώπη αλλά αναποτελεσματική πολιτική της καταστολής και των απελάσεων – να δοκιμάσουν τη δυνατότητα της νομιμοποίησης όλου αυτού του παράνομου αλλά κρίσιμου για την εθνική οικονομία εργατικού δυναμικού.

Διαδικασίες νομιμοποίησης του παράνομου μεταναστευτικού πληθυσμού, δηλαδή χορήγησης αμνηστίας στους ήδη διαμένοντες παράνομους μετανάστες, αλλά και στους απασχολούντες αυτούς εργοδότες

⁸⁹ Calavita K. (1994), "Italy and the New Immigration" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.), ό.π., σελ. 317

δρομολογήθηκαν στη δεκαετία του '80 στη Γαλλία (1981, αλλά και 1997)⁹⁰ και την Ιταλία (1982, 1986 και 1990)⁹¹. Τις ακολούθησαν στη δεκαετία του '90 η Ισπανία (1991)⁹² και η Ελλάδα (1998). Θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι η προώθηση διαδικασιών νομιμοποίησης που (τυχαία;) απαντάται σε μεσογειακές χώρες της Νότιας Ευρώπης αποτελεί ένα διακριτό μοντέλο χειρισμού του προβλήματος της παράνομης μετανάστευσης.

Η κεντρική ιδέα των προγραμμάτων νομιμοποίησης ήταν ότι η διαδικασία αυτή θα αποκαθιστούσε την τάξη στην αγορά εργασίας, θα απέδιδε διαφυγόντα έσοδα στο κράτος και τα ασφαλιστικά ταμεία και κυρίως θα αποτελούσε μέσο καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης. Εκείνο που μάλλον δεν είχε προβλεφθεί ήταν η σχετική αποτυχία των προγραμμάτων αυτών.

Στην Ιταλία των 0,6 – 1,2 εκατομμυρίων παράνομων αλλοδαπών υποβλήθηκαν το 1986 μόνον 107.000 αιτήσεις νομιμοποίησης⁹³. Αντίστοιχα, όπως ξέρουμε, η αντίστοιχη διαδικασία στη χώρα μας δεν αγκάλιασε περισσότερο από το ¼ των παράνομων αλλοδαπών. Στην Ισπανία τα αντίστοιχα νούμερα ήταν 110,000 αιτήσεις για περίπου 350,000 παράνομους αλλοδαπούς⁹⁴.

⁹⁰ Hollifield J. (1994), "Immigration and Republicanism in France: The Hidden Consensus" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.), ό.π., σελ. 161

⁹¹ Calavita K. (1994), "Italy and the New Immigration" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.), ό.π., σελ. 315-320

⁹² Cornelius W. (1994), "Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.), ό.π., σελ. 355

⁹³ Calavita K. (1994), "Italy and the New Immigration" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.), ό.π., σελ. 317

⁹⁴ Cornelius W. (1994), "Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.), ό.π., σελ. 355

Γιατί αποτυγχάνουν οι προσπάθειες νομιμοποίησης; αποτελούν πειστικές πολιτικές αντιμετώπισης του προβλήματος της παράνομης μετανάστευσης; και υπάρχει εναλλακτική πολιτική σ'αυτές; Οι απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά δεν μπορεί παρά να είναι σύνθετες.

Η μεταναστευτική εργασία είναι συγκεντρωμένη σε τομείς της οικονομίας που χαρακτηρίζονται από τις χαμηλές αμοιβές και το χαμηλό εργασιακό γόητρο. Η προσφορά εργασίας σε μετανάστες στους τομείς αυτούς είναι ευθέως συναρτημένη με τις ελάχιστες απαιτήσεις που έχουν σε ό,τι αφορά τις αποδοχές τους, την ποιότητα του εργασιακού τους περιβάλλοντος, την ασφάλισή τους. Εάν οι προϋποθέσεις αυτές εκλείψουν, είναι σαφές ότι η εργοδοτική πλευρά δε θα έχει λόγους να προτιμά το μετανάστη εργαζόμενο, είναι δε συζητήσιμο σε πολλές περιπτώσεις αν μπορεί να διατηρήσει τα οικονομικά μεγέθη και τη βιωσιμότητα της επιχείρησης στα ίδια επίπεδα.

Το παράνομο καθεστώς του μετανάστη αποτελεί απαραίτητο όρο για τη διασφάλιση των παραπάνω προϋποθέσεων, εγγυάται τη διατήρηση των ελάχιστων προσδοκιών. Κατ'αυτή την έννοια ο μετανάστης προτιμάται στο μέτρο που είναι πρόθυμος να αποδεχθεί τη χαμηλότερη αμοιβή και την έλλειψη ασφαλιστικής κάλυψης· προτιμάται δηλαδή στο μέτρο που είναι παράνομος.

Η διατάραξη αυτής της ισορροπίας με τη νομιμοποίηση του μετανάστη δύναται να έχει δυσμενείς συνέπειες για τον εργοδότη, αλλά και το μετανάστη κατά μία έννοια, εφ'όσον μπορεί να συνεπάγεται την απώλεια της θέσης του. Η εντυπωσιακή απροθυμία των παράνομων μεταναστών στη Νότια Ευρώπη να επωφεληθούν από τη χορήγηση αμνηστίας μάλλον μόνο έτσι μπορεί να ερμηνευθεί. Επιπρόσθετα βέβαια θα πρέπει να λάβουμε υπόψη μας ότι σε

ορισμένες περιπτώσεις – όπως στην ελληνική και την ισπανική διαδικασία νομιμοποίησης – ο ίδιος νόμος έθετε εκτός του πεδίου εφαρμογής του μεγάλο αριθμό απασχολούμενων αλλοδαπών απαιτώντας είτε μεγάλο αριθμό ενσήμων (πώς θα μπορούσε άραγε να τα διαθέτει ένας μέχρι εκείνη τη στιγμή παράνομος μετανάστης;) είτε μηνιαίο εισόδημα δυσπρόσιτο για ένα μετανάστη⁹⁵.

Κατ'αυτή την έννοια οι πολιτικές νομιμοποίησης, παρ'ότι αποτελούν μια προτιμότερη από την καταστολή απόπειρα ορθολογικής διαχείρισης του μεταναστευτικού ζητήματος, προσκρούουν τελικά στη λογική της ίδιας της αγοράς εργασίας. Μια συνεκτική πολιτική στο ζήτημα αυτό προϋποθέτει την οργάνωση ισχυρών μηχανισμών εποπτείας των εργασιακών χώρων και τη συνεργασία με τις οργανώσεις των εργαζομένων για τον έλεγχο φαινομένων όπως η εκτεταμένη «μαύρη» εργασία, οι ιδιαίτερα χαμηλές αμοιβές, οι παράνομες υπερωρίες κλπ. Μόνο έτσι η κατ'αρχήν θετική κατεύθυνση της νομιμοποίησης θα αποκτήσει νόημα φέρνοντας στο προσκήνιο τη μεταναστευτική εργασία σε όλη της την έκταση. Διαφορετικά, οι χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου θα παραμείνουν χώρες άτυπης μεταναστευτικής απασχόλησης δίχως ουσιαστική διέξοδο από τα ποικίλα προβλήματα της παράνομης μετανάστευσης.

5.3. Οικογενειακή συνένωση: δικαίωμα ή παραχώρηση;

Όπως ήδη είδαμε, το ζήτημα της οικογενειακής συνένωσης αποτελεί ένα από πλέον επίκαιρα μέτωπα της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Κατά μία

⁹⁵ Δες πάλι Calavita K. (1994), "Italy and the New Immigration" στο Cornelius W., Martin P.,

έννοια η εναρμόνιση εδώ θα μπορούσε να είναι ευκολότερη, εάν γινόταν δεκτό το δικαίωμα του νόμιμου μετανάστη εργαζόμενου να μην αποστερηθεί το δικαίωμα της οικογενειακής ζωής, τουλάχιστο σε ό,τι αφορά το στενό πυρήνα της οικογένειας (σύζυγος, τέκνα, συνταξιούχοι γονείς).

Κι όμως ακόμα και τούτο δεν αποτελεί κεκτημένο για τις εθνικές νομοθεσίες των κρατών – μελών της ΕΕ. Το δικαίωμα της οικογενειακής συνένωσης γίνεται κατ'αρχήν μεν δεκτό, αλλά με περιορισμούς που συχνά τείνουν να αφυδατώσουν τον ίδιο τον πυρήνα του δικαιώματος. Οι νομοθέτες πολλών χωρών της ΕΕ προφανέστατα βλέπουν την οικογενειακή συνένωση όχι ως έκφραση ενός θεμελιώδους ανθρώπινου δικαιώματος, αυτού της οικογενειακής ζωής, αλλά ως αναγκαίο κακό, η υλοποίηση του οποίου κατ'αυτή την έννοια μπορεί και πρέπει να τεθεί υπό όρους.

Έτσι για παράδειγμα η Δανία επιφυλάσσει στο νόμιμο μετανάστη τη δυνατότητα να φέρει στη Δανία τα μέλη της οικογένειάς του μόνο μετά από πέντε χρόνια εργασίας. Το ίδιο ισχύει και στη Γερμανία. Ακόμα χειρότερα, στην Ιρλανδία παρόμοιο δικαίωμα δεν υφίσταται καν, αλλά η αρμόδια κρατική υπηρεσία δύναται μετά από έρευνα να δεχθεί τη σχετική αίτηση του μετανάστη⁹⁶. Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις δείχνουν να βλέπουν την οικογενειακή συνένωση απλά ως ένα μέσο να διεισδύσει κάποιος/α μέσα στο «φρούριο Ευρώπη». Η οπτική αυτή, καθαρά αμυντική και ξενόφοβη, αδυνατεί να αναμετρηθεί με τις συνέπειες της αποστέρησης από ένα μέρος του εργατικού δυναμικού της χώρας της δυνατότητας για μια ισορροπημένη και ευχάριστη ζωή. Είναι απογοητευτικό για τον πολιτισμό των χωρών της ΕΕ να

Hollifield J. (eds.), ό.π., σελ.318-319

θεωρείται μείζον πρόβλημα η εισοδος και η διαμονή των προστατευόμενων μελών των οικογενειών των μεταναστών και όχι η καταδίκη κάποιων ανθρώπων να στερηθούν την παρουσία των μελών της οικογένειάς τους για πέντε χρόνια. Δυστυχώς, η περιοριστική πολιτική θριαμβεύει εδώ ακόμα μία φορά εις βάρος του σεβασμού των στοιχειωδών ατομικών δικαιωμάτων των μεταναστών.

Σε απόλυτη συνέπεια με τα παραπάνω η Ιταλία απαιτεί τριετή παραμονή του μετανάστη για την οικογενειακή συνένωση⁹⁷, η Γαλλία ένα χρόνο μόνο και μόνο διότι η διάταξη του νόμου Πασκουά που επέκτεινε το αναγκαίο διάστημα σε δύο χρόνια κρίθηκε αντισυνταγματική⁹⁸, ενώ η Ολλανδία και η Μεγάλη Βρετανία θεωρούν ως απαραίτητη προϋπόθεση τη δυνατότητα του μετανάστη να καλύψει τις βιοτικές ανάγκες της οικογένειάς του και να έχει το κατάλληλο κατάλυμα προς αυτό⁹⁹, μετατρέποντας την οικογενειακή συνένωση από δικαίωμα σε ένα ζήτημα της προσωπικής ευθύνης, ως εάν η δυσχερής οικονομική θέση του (νόμιμου) μετανάστη αποτελεί γεγονός για το οποίο φέρει ο ίδιος ευθύνη.

Η κατεύθυνση του ψηφίσματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την οικογενειακή συνένωση, που προτείνει άμεση δυνατότητα επανένωσης άνευ όρων εισοδήματος ή διάρκειας παραμονής, αποτελεί μια ελπιδοφόρα ένδειξη ότι ακόμα και σε συνθήκες αναδίπλωσης των ανθρωπιστικών ευαισθησιών, υπάρχουν περιθώρια προώθησης φιλο-μεταναστευτικών πολιτικών στην ΕΕ.

⁹⁶ βλέπε και πάλι Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., στο οικείο κεφάλαιο για κάθε χώρα

⁹⁷ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 98

⁹⁸ Hollifield J. (1994), "Immigration and Republicanism in France: The Hidden Consensus" στο Comelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.) *, ό.π., σελ. 170

5.4. Εθνικές πολιτικές ασύλου

Η νομοθεσία για τους πολιτικούς πρόσφυγες και το άσυλο είναι, όπως είδαμε, ένας από τους τομείς που η ΕΕ έχει παρέμβει κατά τρόπο καθοριστικό. Η συνθήκη Σένγκεν και η σύμβαση του Δουβλίνου αποτελούν τις βασικές αποκρυσταλλώσεις της κοινοτικής παρέμβασης.

Στο ίδιο διάστημα οι εθνικές νομοθεσίες των κυριότερων χωρών της ΕΕ κινήθηκαν στην ίδια κατεύθυνση είτε ως αποτέλεσμα της κοινοτικής επίδρασης είτε δυνάμει της αυτόνομης δυναμικής των συσχετισμών στις επιμέρους κοινωνίες. Οι τεκτονικές αλλαγές που επέφερε το "αξέχαστο" 1989 στην πολιτική γεωγραφία της Ευρώπης είχε ως αποτέλεσμα την ραγδαία αύξηση του αριθμού των αιτήσεων παροχής πολιτικού ασύλου στις μεγαλύτερες χώρες της ΕΕ. Το γεγονός αυτό με τη σειρά του έδωσε μια σημαντική ώθηση σε νομοθετικές αλλαγές στα ζητήματα του ασύλου προς μία κατεύθυνση «αποφόρτισης» της πίεσης από τους επίδοξους πολιτικούς πρόσφυγες.

Στη δεκαετία του '90 η πλειοψηφία των ευρωπαϊκών χωρών εισάγει νέα νομοθεσία για το άσυλο. Το 1990 η Ιταλία, το 1991 η Αυστρία, το 1993 η Γερμανία, η Γαλλία, η Μ.Βρετανία, η Ολλανδία, η Ελλάδα και η Πορτογαλία, το 1994 η Δανία και η Ισπανία¹⁰⁰ προχωρούν στην προσαρμογή των νομοθεσιών τους στα νέα ευρωπαϊκά και διεθνή δεδομένα.

Οι ομοιότητες μεταξύ των νέων νομοθετημάτων είναι πολλές: οι «καινοτομίες» της συνθήκης Σένγκεν (ασφαλής χώρα διέλευσης, κανόνες που

⁹⁹ Guilbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 124 και 188 αντίστοιχα

¹⁰⁰ βλ. αναλυτικότερα Carlier J. et al. (ed.) (1997), *"Who is a Refugee? A Comparative Case Law Study"*, Kluwer Law International, The Hague, στο οικείο κεφάλαιο για κάθε χώρα

ρυθμίζουν ότι μία και μόνο χώρα της ΕΕ είναι υπεύθυνη για την εξέταση της αίτησης ασύλου) θα υιοθετηθούν από το σύνολο των χωρών της ΕΕ και θα δημιουργήσουν μια ενιαία «ατμόσφαιρα» αντιμετώπισης των αιτήσεων ασύλου. Και οι διαφορές όμως στις σχετικές εθνικές διατάξεις δεν είναι πάντα αμελητέες.

Α) Το δικαίωμα στο πολιτικό άσυλο κατοχυρώνεται συνταγματικά στις περισσότερες χώρες της ΕΕ. Τούτο έχει ως άμεση συνέπεια ότι οποιοσδήποτε νόμος θέτει περιορισμούς στην άσκησή του θα κριθεί ως προς τη συμβατότητά του με το σύνταγμα της αντίστοιχης χώρας. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι διατάξεις του νόμου, που προσαρμοζε τη γαλλική νομοθεσία με τη συνθήκη Σένγκεν κρίθηκε αντισυνταγματικός από τα γαλλικά δικαστήρια¹⁰¹. Επομένως κάθε νομοθετική μεταρρύθμιση στις χώρες αυτές στο ζήτημα αυτό έχει τα όριά της: θα πρέπει να θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος του πολιτικού ασύλου. Στη χώρα μας, σύμφωνα με την κυρίαρχη στη θεωρία άποψη¹⁰², παρά την αμφίσημη διατύπωση του άρθρου 5 του Συντάγματος, υφίσταται ενεργητικό δικαίωμα πολιτικού ασύλου και σχετική υποχρέωση της πολιτείας να το παράσχει.

Οι χώρες στις οποίες το πολιτικό άσυλο δεν κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα είναι το Βέλγιο, η Δανία, το Λουξεμβούργο και η Μ.Βρετανία¹⁰³ (που ούτως ή άλλως δε διαθέτει γραπτό σύνταγμα).

¹⁰¹ Hollifield J. (1994), "Immigration and Republicanism in France: The Hidden Consensus" στο Comelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.) *, ό.π., σελ. 170

¹⁰² βλέπε σχετικά Λοβέρδο Α., (1998), «Παρεκκλίσεις πολιτικής συμπεριφοράς και Σύνταγμα: πολιτικό έγκλημα, τρομοκρατία, πολιτικό άσυλο, έγκλημα», Εξάντας, Αθήνα

¹⁰³ Gillespie J. (1993), "Report on Immigration and Asylum Procedure and Appeal Rights in the 12 Member States of the European Community", Immigration Law Practitioners' Association, London, σελ. 17

B) Η εφαρμογή των ουσιαστικών διατάξεων των νόμων για το άσυλο εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τους διαδικαστικούς κανόνες που ακολουθούνται κατά την εξέταση μιας αίτησης ασύλου. Η συνδρομή ή η απουσία κάποιων δικαιωμάτων κατά τη διαδικασία αυτή μπορεί να είναι καθοριστική για την ικανοποίηση του περιεχομένου του ουσιαστικού δικαιώματος. Τούτο ισχύει ακόμα περισσότερο όταν μιλάμε για μια διαδικασία τόσο ταχεία, όπως η εξέταση μιας αίτησης για τη χορήγηση πολιτικού ασύλου.

Στον τομέα αυτό οι διαφορές είναι σημαντικές:

B1. Η εξέταση μιας αίτησης ασύλου προϋποθέτει τη δυνατότητα του αλλοδαπού να μπει στο έδαφος της χώρας προς την οποία απευθύνεται η αίτηση, ακόμα κι αν στερείται τα αναγκαία νομιμοποιητικά έγγραφα. Είδαμε ότι η συνθήκη Σένγκεν αρνείται την είσοδο στο «χώρο Σέγκεν» των προσώπων που δε διαθέτουν τα αναγκαία νομιμοποιητικά προς τούτο έγγραφα και μάλιστα αναθέτει την τήρηση του μέτρου αυτού και στις αεροπορικές εταιρείες. Όμως η εξασφάλιση των εγγράφων αυτών από τους πολιτικούς πρόσφυγες είναι πολλές φορές αδύνατη, καθώς αυτοί βρίσκονται υπό διωγμό από τη χώρα της καταγωγής τους. Η άρνηση εισόδου τους στο έδαφος της ευρωπαϊκής χώρας όπου προτίθενται να ζητήσουν πολιτικό άσυλο ουσιαστικά ισοδυναμεί με πλήρη αποστέρηση του δικαιώματος του πολιτικού ασύλου.

Χώρες όπως η Γερμανία και η Δανία έχοντας υιοθετήσει πλήρως τα διδάγματα του Σέγκεν έχουν σπεύσει να εναρμονίσουν τη νομοθεσία τους στα παραπάνω. Έτσι η αίτηση πολιτικού ασύλου δε σώζει τον αιτούντα από την άμεση απέλαση χωρίς εξέταση της αίτησής του¹⁰⁴. Αντίθετα, χώρες όπως η

¹⁰⁴ βλέπε Cartier J. et al. (ed.) (1997), ό.π., στα οικεία κεφάλαια για τις παραπάνω χώρες.

Γαλλία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα ορθά αναστέλλουν κάθε διαδικασία απέλασης κατά τη διάρκεια της εξέτασης της αίτησης (σε πρώτο τουλάχιστο βαθμό), η οποία γίνεται ανεξάρτητα από την ύπαρξη και τη γνησιότητα των συνοδευτικών εγγράφων του αιτούντος¹⁰⁵.

B2. Το δικαίωμα της έφεσης (ή προσφυγής) κατά μιας απορριπτικής απόφασης είναι μια στοιχειώδης δικονομική εγγύηση υπέρ του αιτούντος. Πράγματι η νομοθεσία όλων των χωρών – μελών της ΕΕ προβλέπει μια τέτοια δυνατότητα¹⁰⁶. Ωστόσο σε πολλές περιπτώσεις το δικαίωμα αυτό υπόκειται σε σημαντικούς ουσιαστικούς περιορισμούς. Για παράδειγμα στην Ιρλανδία η εξέταση της έφεσης (προσφυγής) γίνεται από το ίδιο σώμα (διοικητική επιτροπή) που εξέδωσε την πρωτόδικη απόφαση!¹⁰⁷ Ανάλογα προβληματικές είναι οι διατάξεις που συντομεύουν στο ελάχιστο την προθεσμία για την άσκηση έφεσης (προσφυγής). Η προθεσμία να προσβληθεί στο Βέλγιο μια απόφαση άρνησης εισόδου στα σύνορα είναι μόλις μία μέρα. Στη χώρα μας η προσβολή της απορριπτικής απόφασης επί αίτησης ασύλου πρέπει να γίνει το αργότερο εντός τριών ημερών¹⁰⁸.

Είναι ευνόητο επίσης ότι το δικαίωμα της έφεσης χάνει τη σημασία του στην περίπτωση της αίτησης πολιτικού ασύλου, εάν η έφεση (προσφυγή) δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα. Και τούτο διότι συνέπεια της απόρριψης της αίτησης ασύλου είναι η άμεση απέλαση του αιτούντος. Μετά την απέλαση στη χώρα προέλευσης η αποδοχή της αίτησης στο δεύτερο βαθμό θα έχει

¹⁰⁵ Carlier J. et al. (ed.) (1997), ό.π.

¹⁰⁶ Gillespie J. (1993), ό.π, σελ. 21

¹⁰⁷ Gillespie J. (1993), ό.π, σελ. 21

¹⁰⁸ Ν.1975/91, άρθρο 27§4

θεωρητική μόνο αξία, καθώς ο αιτών θα έχει ουσιαστικά παραδοθεί στις αρχές της χώρας που – κατά τη δήλωσή του – τον καταδιώκει.

Παρόλα αυτά σε ορισμένες χώρες της ΕΕ (Δανία, Βέλγιο, Γαλλία, Ισπανία), άλλοτε πάντα και άλλοτε σε ορισμένες περιπτώσεις, η προσφυγή δεν έχει ανασταλτικό αποτέλεσμα¹⁰⁹.

B3. Κρίσιμο είναι επίσης το ζήτημα της αρχής που επιλαμβάνεται της αίτησης χορήγησης πολιτικού άσυλου. Αυτή μπορεί να είναι το Υπουργείο Δικαιοσύνης (Δανία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο), το Υπουργείο Εσωτερικών (Γαλλία, Μεγάλη Βρετανία), Εξωτερικών (Ολλανδία, Ιρλανδία), τις αποκεντρωμένες τοπικές αρχές (Γαλλία, Πορτογαλία, Γερμανία) ή η αστυνομία (Ελλάδα)¹¹⁰.

Η εξέταση της αίτησης από μια υπηρεσία περισσότερο εξοικειωμένη με τις απαιτήσεις ενός κράτους δικαίου οπωσδήποτε παρέχει εχέγγυα καλύτερης κρίσης. Κατ'αυτή την έννοια η άσκηση διοικητικής εξουσίας σ'αυτό το επίπεδο από τις τοπικές αρχές ή - ακόμα χειρότερα - την αστυνομία δεν υπηρετεί το σκοπό αυτό.

B4. Η κράτηση του αιτούντος πολιτικό άσυλο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας κρίσης επί της αίτησής του είναι μια συνήθης στη Δυτική Ευρώπη διοικητική πρακτική. Η σκοπιμότητα αυτού του μέτρου είναι προφανώς η διασφάλιση ότι ο αιτών – που συνήθως δεν έχει μόνιμη διεύθυνση κατοικίας στη χώρα υποδοχής – δε θα παραμείνει σ'αυτή σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματός του. Μολονότι μια τέτοια επιδίωξη είναι οπωσδήποτε θεμιτή από τη σκοπιά μιας πολιτικής ελέγχου της μετανάστευσης, ωστόσο το μέτρο της

¹⁰⁹ Gillespie J. (1993), ό.π., σελ. 24

κράτησης καταλήγει να είναι υπέρμετρα δυσανάλογο σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Η στέρηση της προσωπικής ελευθερίας (προσωρινή ή μη είναι αδιάφορο) επιβάλλεται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, ιδίως σε περίπτωση που δε θεμελιώνεται σε καταδικαστική απόφαση. Διαφορετικά το δέον και σύμφωνο με τις αρχές του κράτους δικαίου αλλά και του ανθρωπισμού είναι να αναζητούνται άλλα λιγότερο επώδυνα μέτρα ασφαλείας για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

Αντίθετα προς τα παραπάνω, σε πολλές περιπτώσεις η εθνική νομοθεσία των κρατών – μελών της ΕΕ προβλέπει τη δυνατότητα σχετικά μακροχρόνιων κρατήσεων. «Πρωταθλήτρια» στο τομέα αυτό αναδεικνύεται η Μεγάλη Βρετανία, όπου δεν υφίσταται ανώτατο όριο διάρκειας της προσωρινής κράτησης, δηλαδή θεωρητικά αυτή δύναται να είναι απεριόριστη¹¹⁰. Εξαιρετικά μακροχρόνια μπορεί να είναι (και συχνά πράγματι είναι) η προσωρινή κράτηση των αιτούντων πολιτικό άσυλο στην Ελλάδα και τη Γερμανία. Στη χώρα μας δεν υπάρχει ειδική ρύθμιση για τους αιτούντες άσυλο, έτσι η διάρκεια της προσωρινής κράτησης είναι αυτή που προβλέπεται για τους ποινικούς παραβάτες, δηλαδή 6 μήνες με δυνατότητα παράτασης έως και μέχρι 18 μήνες. Οι δε συνθήκες της κράτησης (στα κρατητήρια των αστυνομικών τμημάτων ή της γενικής ασφάλειας) αποτελούν όνειδος για μια ευρωπαϊκή χώρα του 2000. Η γερμανική νομοθεσία επίσης προβλέπει

¹¹⁰ Gillespie J. (1993), ό.π, σελ. 21-22

¹¹¹ Gillespie J. (1993), ό.π, σελ. 20

ανώτατο όριο προσωρινής κράτησης, που είναι 6 μήνες, με δυνατότητα παράτασης στους 12 μήνες¹¹².

Στις παραπάνω περιπτώσεις είναι σαφές ότι το μέτρο της κράτησης καθίσταται εντελώς δυσανάλογο του επιδιωκόμενου σκοπού και προσβάλλει βάναυσα τις ατομικές ελευθερίες και τα ανθρώπινα δικαιώματα. >

Ανάλογες διατάξεις υφίστανται στο Βέλγιο, τη Δανία (μέγιστος χρόνος κράτησης οι 3 μήνες), τη Γαλλία (7 μέρες), την Ιρλανδία (2 μήνες), το Λουξεμβούργο, την Ολλανδία, την Πορτογαλία (μόλις 2 ημέρες)¹¹³. Εξαιρέση αποτελεί η Ιταλία στην οποία δεν υφίσταται αντίστοιχη εξουσία των αρχών.

Οι αλλαγές τόσο στο ουσιαστικό όσο και στο δίκαιο της διαδικασίας του ασύλου στις χώρες της ΕΕ τα τελευταία χρόνια έφεραν αποτελέσματα. Μετά την έκρηξη του 1989 – 1991 ο αριθμός των αιτήσεων ασύλου μειώθηκε αξιοσημείωτα, το δε ποσοστό απόρριψης των αιτήσεων κυμαίνεται σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα που συχνά φθάνουν ή ξεπερνούν το 90%¹¹⁴. Αν ο μόνος σκοπός του δικαίου του ασύλου στην Ευρώπη είναι να βοηθήσει τις εθνικές κυβερνήσεις της ΕΕ να κλείσουν την πόρτα σε όσο το δυνατό περισσότερους πολιτικούς πρόσφυγες παρακάμπτοντας τις διεθνείς τους υποχρεώσεις, τότε η επιτυχία είναι αξιοσημείωτη. Όμως σ'αυτή την περίπτωση η επαγγελία μιας κοινότητας βασισμένης στην αρχή του κράτους δικαίου αποδεικνύεται μια οδυνηρή φενάκη που τη θέση της παίρνει η κυνική ομολογία μιας κλειστής Ένωσης ανισότητας και αποκλεισμού, που δεν

¹¹² Gillespie J. (1993), ό.π., σελ. 20

¹¹³ Gillespie J. (1993), ό.π., σελ. 19-20

¹¹⁴ βλέπε Carlier J. et al. (ed.) (1997), ό.π., στο οικείο κεφάλαιο για κάθε χώρα

επιθυμεί στους κόλπους της παρείσακτους «τριτοκοσμικούς», η Ευρώπη – φρούριο.

5.5. Το δίκαιο της ιθαγένειας

Το δίκαιο της ιθαγένειας κατέχει κεντρική θέση στη μελέτη των όρων ένταξης των μεταναστευτικών πληθυσμών στην κοινωνία της χώρας υποδοχής. Τούτο ισχύει ακόμα περισσότερο όταν αναφερόμαστε σε μετανάστευση μακράς διάρκειας, δηλαδή μετανάστευση που καταλήγει σε οριστική εγκατάσταση στη χώρα υποδοχής, όπως συμβαίνει σε μεγάλο μέρος των μεταναστών στις χώρες της ΕΕ σήμερα.

Η δυνατότητα απόκτησης της ιθαγένειας της χώρας υποδοχής αποκαθιστά τη νομική ισότητα του μετανάστη και αίρει ποικίλους αποκλεισμούς όχι μόνο στο επίπεδο της πολιτικής συμμετοχής αλλά και στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων. Επιπλέον, όπως είδαμε, η απόκτηση της ιδιότητας του πολίτη μιας χώρας – μέλους της ΕΕ συνεπάγεται την κτήση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας και των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτή.

Οι προϋποθέσεις που θέτουν οι χώρες της ΕΕ για την απόκτηση της ιθαγένειάς τους είναι ενδεικτικές του τρόπου που βλέπουν τον εαυτό τους και το μέλλον τους ως κοινωνίες. Σ' αυτό το επίπεδο οι διαφορές είναι σημαντικές και ενδιαφέρουσες και κάποιες πρόσφατες μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να αξιολογηθούν κάτω από αυτό το πρίσμα.

Σε γενικές γραμμές οι νόμοι περί ιθαγένειας των χωρών της ΕΕ θέτουν κάποιες κοινές προϋποθέσεις για την κτήση της ιθαγένειας της αντίστοιχης χώρας. Αυτές είναι (με μικρές αποκλίσεις)¹¹⁵:

A) ορισμένος χρόνος συνεχούς παραμονής στη χώρα,

B) η επαρκής γνώση της επίσημης γλώσσας της χώρας,

Γ) η μη καταδίκη για ορισμένα αδικήματα,

Δ) η ικανοποιητική προσαρμογή και ενσωμάτωση στην κοινωνία της χώρας,

Ε) η αποβολή της προηγούμενης ιθαγένειας.

Η συνδρομή των παραπάνω όρων παρέχει τη δυνατότητα υποβολής αίτησης κτήσης της ιθαγένειας στο μετανάστη. Η διοίκηση κατά κανόνα έχει τη διακριτική ευχέρεια να απονεμίσει την ιθαγένεια ή όχι με την εξαίρεση της Γερμανίας όπου η συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων θεμελιώνει αντίστοιχο δικαίωμα του αιτούντος και υποχρέωση της διοίκησης¹¹⁶.

Ο απαιτούμενος χρόνος αδιάλειπτης παραμονής στη χώρα παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις από χώρα σε χώρα και κυμαίνεται μεταξύ 5 (Γαλλία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο) και 15 ετών (Γερμανία). Ενδιάμεσα βρίσκονται η Πορτογαλία (6 χρόνια), η Δανία (7 χρόνια), η Ελλάδα και η Ιρλανδία (8 χρόνια), το Λουξεμβούργο και η Ισπανία (10 χρόνια)¹¹⁷.

Το παραπάνω διάστημα μειώνεται σημαντικά σε περίπτωση γάμου με υπήκοο της χώρας της οποίας ζητείται η ιθαγένεια. Σ'αυτή την περίπτωση ο

¹¹⁵ Δες αναλυτικά Cinar D. (1994) "From Aliens to Citizens. A Comparative Analysis of Rules of Transition", στο Bauböck R. (ed.) (1994), ό.π., σελ. 50-52

¹¹⁶ Cinar D. (1994), ό.π., σελ. 54

απαιτούμενος χρόνος κυμαίνεται μεταξύ ενός (Ηνωμένο Βασίλειο) και 5 (Ισπανία) ετών, ενώ προβλέπεται και η δυνατότητα άμεσης κτήσης της ιθαγένειας (Πορτογαλία)¹¹⁸. Ευνοϊκές ρυθμίσεις προβλέπονται σε ορισμένες χώρες και για τους πολιτικούς πρόσφυγες¹¹⁹.

Ο όρος της αποβολής της προηγούμενης ιθαγένειας αναμφίβολα λειτουργεί αποτρεπτικά ως προς την κτήση της ιθαγένειας της χώρας μόνιμης διαμονής. Η αποκήρυξη της προηγούμενης ιθαγένειας όχι μόνο έχει ένα ανεπιθύμητο ισχυρό συμβολικό φορτίο, αλλά και συχνά έχει άμεσα υλικά επαχθή αποτελέσματα για τους μετανάστες. Για παράδειγμα η απώλεια της αρχικής ιθαγένειας σε ορισμένες περιπτώσεις (με πιο χαρακτηριστική την Τουρκία) συνεπάγεται την άμεση απεμπόληση κάθε ιδιοκτησιακού δικαιώματος στην πατρική (και μητρική) γη. Κάπως έτσι μπορούμε να αντιληφθούμε γιατί στη Γερμανία των 2 εκατομμυρίων Τούρκων (και 7 εκατομμυρίων συνολικά) μεταναστών το 1991 υποβλήθηκαν μόλις 27.000 αιτήσεις πολιτογράφησης¹²⁰.

Η αποβολή της προηγούμενης ιθαγένειας είναι αναγκαίος όρος πολιτογράφησης πέραν της Γερμανίας και στη Σουηδία, την Αυστρία, τη Δανία και το Λουξεμβούργο¹²¹. Η ανάγκη περιορισμού των περιπτώσεων διπλής ιθαγένειας υπήρξε κυρίαρχη αντίληψη στη διεθνή κοινότητα τις προηγούμενες

¹¹⁷ δεξ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., στα οικεία κεφάλαια για κάθε χώρα

¹¹⁸ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π.

¹¹⁹ για παράδειγμα στην Ισπανία, Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 165

¹²⁰ Martin P. (1994), ό.π., σελ. 209-210

¹²¹ Cinar D. (1994), ό.π., σελ. 51-52

δεκαετίες¹²² λόγω των ποικίλων δυσλειτουργιών που δημιουργούσαν λόγω της αβεβαιότητας δικαίου περί την προσωπική κατάσταση του κατόχου των δύο υπηκοοτήτων. Ωστόσο στη σύγχρονη πραγματικότητα της γενίκευσης των γάμων μεταξύ ατόμων διαφορετικής ιθαγένειας και της μακροχρόνιας εγκατάστασης σε άλλη από την χώρα καταγωγής η εμμονή στην απόρριψη της διπλής ιθαγένειας καθίσταται αναχρονιστική.

Είναι σήμερα απόλυτα λογικό να διανοηθούμε την ύπαρξη συνειδησιακού δεσμού ενός προσώπου με δύο χώρες, που μπορεί να είναι είτε οι διαφορετικές χώρες προέλευσης των γονέων του είτε η χώρα καταγωγής και η χώρα μόνιμης εγκατάστασής του. Το αντίθετο όχι μόνο δε συμβαδίζει με τις σύγχρονες παγκόσμιες ανακατατάξεις, αλλά και υπό το φως των παραπάνω προβλημάτων που δύναται να προκαλέσει στο μετανάστη (απώλεια περιουσίας κλπ), καταλήγει να λειτουργεί εκβιαστικά εις βάρος του. Ήδη κάποιες ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Ολλανδία το 1992¹²³, μεταρρυθμίζοντας την προηγούμενη νομοθεσία τους αποδέχθηκαν τη δυνατότητα της διπλής ιθαγένειας. Η γενίκευση μιας παρόμοιας τάσης θα δημιουργήσει ευμενέστερους όρους για την πολιτογράφηση των μεταναστών που είναι επί μακρόν εγκατεστημένοι νόμιμα στις ευρωπαϊκές χώρες και θα ενθαρρύνει πολλαπλά την ενσωμάτωσή τους με πλήρη πολιτικά και κοινωνικά

¹²² σ'αυτή τη βάση υπογράφηκε το 1963 η σχετική διεθνής σύμβαση του Στρασβούργου βλ. Hondius F. (1993), "The Last Frontier: Free Movement of Persons in Greater Europe" στο Schermers H. et al. (1993), ό.π., σελ. 156-157

¹²³ βλέπε Van Den Bedem (1994), "Towards a System of Plural Nationality in the Netherlands. Changes in Generations and Perceptions" στο Bauböck R. (ed.) (1994), ό.π., σελ. 95

δικαιώματα στις αντίστοιχες κοινωνίες. Είναι προφανές ότι τα οφέλη θα είναι αμοιβαία.

Ας εξετάσουμε τέλος το ζήτημα του εκ γενετής τρόπου κτήσης της ιθαγένειας στις διαφορετικές ευρωπαϊκές χώρες. Το δίκαιο της ιθαγένειας καταγράφει διάφορα συστήματα αντιμετώπισης της «πρωτότυπης» (δηλαδή της εκ γενετής) απονομής της ιθαγένειας: εξ αυτών τα κυρίαρχα είναι το μοντέλο της εδαφικότητας (*jus soli*), της μόνιμης διαμονής (*jus domicili*) και αυτό του δεσμού αίματος (*jus sanguinis*).

Είναι γνωστή η διάταξη του αμερικανικού συντάγματος σύμφωνα με την οποία όποιος γεννιέται στο έδαφος των Η.Π.Α. αποκτά αυτοδίκαια την αμερικανική ιθαγένεια ανεξάρτητα από την πολιτειακή κατάσταση των γονέων του. Αυτή η αρχή αποτελεί και την αρχική υπόθεση της αρχής του *jus soli*.

Μπορεί η απονομή της ιθαγένειας να μην είναι πάντα τόσο άμεση και ανεπιφύλακτη, όπως στην αμερικανική περίπτωση, αλλά το στοιχείο της σύνδεσης με το έδαφος του κράτους (είτε λόγω γέννησης είτε – συνηθέστερα – λόγω διαμονής σε αυτό) μπορεί εύλογα να θεωρηθεί καθοριστικό για την πολιτογράφηση του υποψήφιου πολίτη. Το μοντέλο αυτό ιστορικά υπήρξε η λυδία λίθος για τη συγκρότηση των υπερπόντιων πολυσυλλεκτικών εθνών (Η.Π.Α., Αυστραλία, Καναδάς). Όμως ανάλογη υπήρξε και η ανταπόκριση της ρεπουμπλικανικής παράδοσης που εμπνέεται από τη γαλλική επανάσταση. Σήμερα οι περισσότερες χώρες της ΕΕ – συνήθως επιχειρώντας ένα συνδυασμό των αρχές του *jus soli* και του *jus domicili* διαθέτουν διατάξεις που επιτρέπουν την ευκολότερη πολιτογράφηση όσων διαμένουν στην αντίστοιχη

χώρα ανεξάρτητα από την ιθαγένεια των γονέων τους¹²⁴. Η Πορτογαλία απονέμει την ιθαγένειά της στα παιδιά που γεννήθηκαν στο έδαφός της από αλλοδαπούς γονείς, που όμως διέμεναν στην Πορτογαλία νόμιμα για έξι χρόνια¹²⁵. Το Ηνωμένο Βασίλειο σε κάθε παιδί που έζησε στο έδαφός του μέχρι την ηλικία των 10 ετών¹²⁶. Ωστόσο κάποιες αναδιπλώσεις δε λείπουν και είναι άξιες σχολιασμού.

Η Γαλλία (λόγω της ρεπουμπλικανικής της παράδοσης) και το Ηνωμένο Βασίλειο (λόγω του ιδιότυπου παρελθόντος της Βρετανικής Αυτοκρατορίας) υπήρξαν οι θιασώτες του *jus soli* στην Ευρώπη. Το 1981 η τροποποίηση του σχετικού νόμου στο Ηνωμένο Βασίλειο κατήργησε την ανεπιφύλακτη εφαρμογή του και έθεσε τον κανόνα ότι η Βρετανική ιθαγένεια αποκτάται από ένα παιδί που γεννιέται στη Μεγάλη Βρετανία εφόσον ο ένας τουλάχιστο γονέας είναι Βρετανός ή έχει άδεια μόνιμης εγκατάστασης¹²⁷. Παράλληλα η Γαλλία το 1994 μετακινήθηκε από την «καθαρή» εφαρμογή του *jus soli* σε ένα μοντέλο «εθελοντικής» απόκτησης της γαλλικής ιθαγένειας. Σύμφωνα με το σχετικό νόμο¹²⁸, ο γεννηθείς στη Γαλλία από μη γάλλους γονείς οφείλει προκειμένου να του απονεμηθεί η γαλλική ιθαγένεια να υποβάλει σχετική αίτηση σε ηλικία μεταξύ 16 και 21 ετών προς τις γαλλικές αρχές, οι οποίες αποφασίζουν με διακριτική ευχέρεια (στην πράξη η ιθαγένεια σχεδόν πάντα απονέμεται).

¹²⁴ Cinar D. (1994), ό.π., σελ. 58-62

¹²⁵ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 151

¹²⁶ Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), ό.π., σελ. 193

¹²⁷ Dummett A. (1994), "The Acquisition of British Citizenship. From Imperial Traditions to National Definitions" στο Bauböck R. (ed.) (1994), ό.π., σελ. 82

¹²⁸ De Wenden (1994), "Citizenship and Nationality in France" στο Bauböck R. (ed.) (1994), ό.π., σελ. 91

Οι παραπάνω μεταβολές, πράγματι, δεν έχουν ως αποτέλεσμα μείζονες ανατροπές στα ισχύοντα στις παραπάνω χώρες με την έννοια ότι ο πυρήνας του *jus soli* δεν μεταβάλλεται. Απλώς επιχειρείται μια μάλλον θεμιτή σύνθεσή του με την αρχή του *jus domicili*. Ωστόσο, οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν και ως προμήνυμα περαιτέρω περιοριστικών αλλαγών.

Από την άλλη πλευρά, η αντίληψη (ή ο μύθος) της ιστορικής συνέχειας του έθνους είναι η πηγή έμπνευσης του μοντέλου που βασίζεται στην απονομή της ιθαγένειας με βάση τη συγγένεια αίματος του υποψήφιου πολίτη με κάποιον ήδη υπήκοο του αντίστοιχου κράτους. Η Αυστρία, η Ελβετία¹²⁹ και μέχρι πρόσφατα η Γερμανία θεμελιώναν το δίκαιο της ιθαγένειάς τους στην υπόθεση των δεσμών αίματος κάνοντας μικρές υποχωρήσεις στο *jus domicili*. Η γέννηση στη χώρα δεν απονέμει κανένα δικαίωμα, ενώ υπάρχουν διατάξεις (αυστηρές πάντως) που προβλέπουν τη δυνατότητα πολιτογράφησης μετά από πολυετή διαμονή στην αντίστοιχη χώρα. Στο χώρο αυτής της προσέγγισης η πρόσφατη μεταρρύθμιση του σχετικού γερμανικού νόμου είναι γεγονός με ιδιαίτερη ουσιαστική και συμβολική σημασία.

Την Πρωτοχρονιά του 2000 γεννήθηκε στην ΟΔ της Γερμανίας το πρώτο παιδί μεταναστών που θα έχει τη δυνατότητα να κάνει χρήση του νέου νόμου περί ιθαγένειας σύμφωνα με τον οποίο χορηγείται η γερμανική ιθαγένεια σε κάθε παιδί που γεννιέται στο έδαφος της ΟΔΓ από αλλοδαπούς γονείς που έχουν άδεια νόμιμης παραμονής στη Γερμανία και πράγματι διαμένουν σε

¹²⁹ που δεν είναι πάντως μέλος της ΕΕ

αυτή τουλάχιστο τα πέντε τελευταία χρόνια πριν τη γέννηση του παιδιού¹³⁰. Η αλλαγή είναι κεφαλαιώδης για τη γερμανική κοινωνία με δεδομένο τον πολύ μεγάλο μεταναστευτικό πληθυσμό και το μόνιμο χαρακτήρα που έχει προσλάβει η εγκατάσταση των Τούρκων κυρίων μεταναστών. Θα μπορούσε κανείς να κάνει λόγο για τη δημιουργία μιας νέας εθνικής γερμανικής ταυτότητας.

Συνολικά μπορούμε να πούμε ότι το δίκαιο της ιθαγένειας των χωρών – μελών της ΕΕ δείχνει να έχει σημαντικά αντανακλαστικά. Η μείωση σε ορισμένες χώρες του απαιτούμενου χρόνου παραμονής για τη θεμελίωση του δικαιώματος πολιτογράφησης, η αποδοχή της διπλής ιθαγένειας και η υιοθέτηση διατάξεων που συνδυάζουν το *jus soli* και το *jus domicilii* αποτελούν ενδείξεις υγείας, αλλά και αναγκαίες απαντήσεις στις μεγάλες αλλαγές των τελευταίων ετών. Η ενηλικίωση εκατομμυρίων νόμιμων κατοίκων της Ευρώπης, της δεύτερης και της τρίτης γενιάς μεταναστών, σε συνθήκες πολιτικού αποκλεισμού και κοινωνικής ανισοτιμίας μπορεί να αποτελέσει μια βόμβα στα θεμέλια των δυτικοευρωπαϊκών κοινωνιών παράγοντας ένα βαθύ και θεσμοθετημένο κοινωνικό διχασμό.

Η διευκόλυνση των διαδικασιών πολιτογράφησης είναι κομβικής σημασίας για τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς που είναι εγκατεστημένοι στη Δ.Ευρώπη. Η ιθαγένεια δεν αίρει φυσικά πάντα την περιθωριοποίηση και τον αποκλεισμό (είναι χαρακτηριστικό το παράδειγμα της αфро-αμερικανικής κοινότητας στις Η.Π.Α.). Ωστόσο δημιουργεί όρους συμμετοχής στην πολιτική και κοινωνική ζωή, απομακρύνει το φάσμα την εκδίωξης και λαθρεπιβίωσης

¹³⁰ για τη σχετική αντιπαράθεση στη Γερμανία βλ. Rittstieg H. (1994), "Dual Citizenship: Legal and Political Aspects in the German Context" στο Bauböck R. (ed.)(1994), ό.π., σελ. 117-120

και δημιουργεί υλικούς δεσμούς ανάμεσα στο κράτος και τον πολίτη. Η Ευρώπη έχει δύο επιλογές: να υπερασπιστεί μια ευρωπαϊκή «καθαρότητα» δημιουργώντας σύνορα στο εσωτερικό των κοινωνιών της ή να αποδεχθεί ότι η σύγχρονη ευρωπαϊκή ταυτότητα περικλείει το διάλογο και τη συνύπαρξη με πληθυσμούς με μη ευρωπαϊκές καταβολές και παραστάσεις. Ούτως ή άλλως είναι νομίζουμε προφανές το ποιο θα είναι το ισχυρό μέρος αυτής της μελλοντικής σύνθεσης.

6. Μια Ευρώπη χωρίς μετανάστες:

6.1. Υπάρχει μέλλον για την Ευρώπη χωρίς τους μετανάστες:

Η δημόσια συζήτηση για τη μετανάστευση προσδιορίζεται από την αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού ως «μεταναστευτικού προβλήματος» για το οποίο πρέπει να ληφθούν «μέτρα». Η ορολογία της συζήτησης ορίζει έτσι σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο και το αποτέλεσμα της. Κι όμως, μια σειρά από δεδομένα θα δικαιολογούσαν την αντιστροφή των όρων του διαλόγου.

Η Ευρώπη έχει ανάγκη την μετανάστευση και τους μετανάστες. Ο πληθυσμός της «γηραιάς ηπείρου» παραμένει στάσιμος και επιπλέον γερνά και τίθεται εκτός παραγωγής. Η διατήρηση της αναλογίας εργαζομένων και συνταξιούχων στα σημερινά επίπεδα, που δημιουργούν προϋποθέσεις οριακής βιωσιμότητας για τα ασφαλιστικά ταμεία των χωρών της ΕΕ, είναι αδύνατη χωρίς την εισαγωγή εργατικής δύναμης από τις εκτός ΕΕ χώρες. Κατά τον Economist οι χώρες της ΕΕ χρειάζονται 1,6 εκατομμύρια μετανάστες ετησίως για να αντιμετωπίσουν τα παραπάνω προβλήματα που αποτελούν

συνέπεια της υπογεννητικότητας, του υψηλού προσδόκιμου ζωής, της γήρανσης του πληθυσμού¹³¹.

Στην «ατμομηχανή» της Ευρώπης, τη Γερμανία, το εργατικό δυναμικό το 1993 υπολογιζόταν σε 41.000.000 εργαζομένους. Ο αριθμός αυτός προβλεπόταν ότι θα έπεφτε (χωρίς την εισαγωγή μεταναστών εργατών) στα 39.000.000 φέτος και στα 37.000.000 το 2010, εφόσον παρέμενε σταθερός ο ρυθμός γεννήσεων και θανάτων. Αντίστοιχα, ο αριθμός των νέων από 18 έως 30 ετών προβλεπόταν ότι θα έπεφτε από 18.000.000 (το 1990) σε 15.000.000 (το 2000) και 13.000.000 (το 2010). Το 1/8 των γεννήσεων στη Γερμανία είναι τέκνα μεταναστών¹³². Υπολογίζεται, τέλος, ότι το 20% των Ισπανών σήμερα είναι άνω των 65 ετών¹³³ (ο δείκτης γεννητικότητας βρίσκεται στο 1,36 όταν για την αναπαραγωγή του πληθυσμού απαιτείται τουλάχιστο το 2,1).

Οι δυσοίωνες δημογραφικές τάσεις θεωρείται αδύνατο να ανατραπούν. Η Ευρώπη πληρώνει το τίμημα όχι μόνο της σχετικής της ευζωίας (που φαίνεται να αποτελεί παράγοντα μείωσης του αριθμού των γεννήσεων), αλλά και της οικονομικής ύφεσης και ανασφάλειας που πλήττει πάνω από όλα τη νεολαία της Ευρώπης. Με αυτά τα δεδομένα πόσο ορθολογική μπορεί να είναι η διακηρυγμένη πολιτική «μηδενικής μετανάστευσης» των περισσότερων δυτικοευρωπαϊκών κυβερνήσεων;

¹³¹ Καθημερινή 7-5-2000

¹³² Martin P. (1994), ό.π., σελ. 208

6.2. Μετανάστες και οικονομία στις χώρες της ΕΕ

Δεν είναι όμως μόνο η στήριξη του συνταξιοδοτικού συστήματος και το δημογραφικό πρόβλημα της Ευρώπης που καθιστούν τη μεταναστευτική εργασία αναγκαία σήμερα στις χώρες της ΕΕ. Ουσιαστικά η επιβίωση μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων και η διατήρηση του σημερινού ρυθμού ανάπτυξης στην Ευρώπη συνδέεται με την εργασία των μη – κοινοτικών μεταναστών.

Πλήθος μικρών, μεσαίων ή και μεγαλύτερων επιχειρήσεων στην Ευρώπη, προκειμένου να επιβιώσουν στον αυξημένο και παγκόσμιο πλέον ανταγωνισμό, προσπαθούν να περιορίσουν το κόστος παραγωγής συμπιέζοντας το κόστος της εργασίας και αναζητούν εργαζομένους με χαμηλές προσδοκίες αμοιβής και κοινωνικών παροχών, δηλαδή μετανάστες.

Επίσης, παρά την υπαρκτή ανεργία, υπάρχουν σε όλες τις χώρες της ΕΕ ανάγκες είτε εποχιακής είτε μόνιμης εργασίας. Οι θέσεις αυτές συχνά δεν καλύπτονται από το εγχώριο εργατικό δυναμικό γιατί θεωρούνται ασύμβατες με το σύγχρονο τρόπο ζωής στη Δυτική Ευρώπη. Οι μετανάστες από την Αφρική και την Ασία (ή την «τρίτοκοσμική» πλέον Ανατολική Ευρώπη) καλύπτουν τη ζήτηση σ'αυτούς τους τομείς.

Σε αντίθεση προς το παρελθόν, σήμερα ο κύριος όγκος των μεταναστών δεν απορροφάται στη βιομηχανία, αλλά κυρίως στη «σκοτεινή» περιοχή της άτυπης οικονομίας¹³⁴. Τούτο ισχύει ακόμα περισσότερο στις κοινωνίες της Νότιας Ευρώπης, όπου η «παραοικονομία» αντιπροσωπεύει μεγάλο μέρος

¹³³ Cornelius W. (1994), ό.π., σελ. 344

¹³⁴ Pugliese E. (1996), "Italy Between Emigration and Immigration and the Problems of Citizenship" στο Cesarini D. (ed.), ό.π., σελ. 114

της όλης οικονομικής δραστηριότητας. Έτσι για παράδειγμα στην Ιταλία οι περισσότεροι μετανάστες απασχολούνται στον τομέα των υπηρεσιών (εστιατόρια, ξενοδοχεία), κάμποιοι λιγότεροι σε αγροτικές εργασίες, ενώ το ποσοστό των απασχολούμενων στη βιομηχανία είναι μόλις 9%¹³⁵. Αντίστοιχα στην Ισπανία οι μετανάστες εργάζονται ως οικιακοί βοηθοί (οι γνωστές σε όλους Φιλιππινέζες), κηπουροί, ξενοδοχειακοί υπάλληλοι, αχθοφόροι. Ένα 18% απασχολείται με αγροτικές εργασίες και το 15% δουλεύει στις οικοδομές¹³⁶. Δεν είναι βέβαια τυχαίο ότι στους παραπάνω τομείς η προσφορά εγχώριου εργατικού δυναμικού είναι μικρή ή απουσιάζει πλήρως (π.χ. οικιακοί βοηθοί, αγροτικές εργασίες) για λόγους που συνδέονται με τις ευρύτερες πολιτιστικές παραστάσεις των δυτικών κοινωνιών.

Όπως ήδη αναφέραμε, η προτίμηση στους αλλοδαπούς εργαζομένους δεν οφείλεται μόνο στην έλλειψη ντόπιων εργαζομένων, αλλά πολλές φορές βασίζεται στην παράνομη κατάσταση των μεταναστών. Ο παράνομος αλλοδαπός προτιμάται διότι είναι πρόθυμος να απεμπολήσει «εθελοντικά» κάποιες νόμιμες απαιτήσεις (ασφάλιση, κατώτερος μισθός, αποζημίωση σε περίπτωση απόλυσης) που θεσπίζει η εργατική νομοθεσία.

Το πρόβλημα βέβαια είναι μείζον. Αν ο αλλοδαπός εργαζόμενος είναι προτιμητέος μόνο ως παράνομος, τότε ποιες θα είναι οι συνέπειες για αυτόν μιας διαδικασίας μαζικής νομιμοποίησης των μεταναστών; κι αν η φθηνή και άτυπη εργασία αποτελεί όρο για την επιβίωση μιας σειράς επιχειρήσεων, τι θα συμβεί αν τεθεί εφαρμοστούν οι προστατευτικές διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας και στους αλλοδαπούς εργαζομένους;

¹³⁵ Calavita K. (1994), ό.π., σελ. 308-313

¹³⁶ Cornelius W. (1994), ό.π., σελ. 344

Οπωσδήποτε οι απαντήσεις εδώ δεν είναι προφανείς. Παρ'όλα αυτά μπορούμε να βάσιμα να υποστηρίξουμε ότι ούτως ή άλλως και στο μέτρο που η μεταναστευτική εργασία, νόμιμη ή παράνομη, καταγεγραμμένη ή άτυπη, είναι αναγκαία σε ορισμένους τομείς της οικονομίας όπου η κοινωνική απαξία της εργασίας καθιστά αδύνατη την ικανοποίηση της αυξημένης ζήτησης εργατικού δυναμικού, οι μετανάστες δε θα αποκλειστούν από την αγορά εργασίας. Επίσης μπορούμε εύλογα να υποθέσουμε ότι η αύξηση του κόστους εργασίας σε ορισμένους τομείς με αυξημένα ποσοστά απασχόλησης αλλοδαπών μπορεί να μετριαστεί είτε με την αύξηση της παραγωγικότητας που μπορεί να επιφέρει η ομαλοποίηση της εργασιακής σχέσης είτε με την ανάλογη κυβερνητική (ή κοινοτική) επιδότηση. Ούτως ή άλλως δεν είναι παραδεκτό και συμβατό με τον ευρωπαϊκό νομικό πολιτισμό να παρακάμπτονται τα κατώτερα όρια προστασίας των εργαζομένων χάριν των (πραγματικών ή μη) επιταγών της αγοράς.

6.3. ΕΕ: ποια πολιτική για τη μετανάστευση;

Αν οι ευρωπαϊκές χώρες έχουν μια μονιμότερη και επιτακτική ανάγκη να υποδέχεται σημαντικό αριθμό μη – κοινοτικών εργαζομένων κάθε χρόνο τι τις κάνει να ακολουθούν μια πολιτική που δείχνει να είναι προσανατολισμένη στην αποτροπή της εισόδου νέων μεταναστών στο έδαφός τους; Αν η ευμάρεια των εθνικών οικονομιών των χωρών της ΕΕ διασφαλίζεται σε μεγάλο βαθμό από την εκμετάλλευση της «μαύρης» μεταναστευτικής πολιτικής, πώς αυτό συμβιβάζεται με την επαγγελία της «μηδενικής μετανάστευσης»;

Ας μην ξεφεύγει της προσοχής μας ότι παρά τις διακηρύξεις και τη δρακόντεια νομοθεσία η είσοδος μεταναστών στην ΕΕ συνεχίζεται με υψηλούς ρυθμούς. Τούτο σημαίνει είτε ότι η εφαρμογή των ακολουθούμενων περιοριστικών πολιτικών δεν είναι ρεαλιστική για αντικειμενικούς λόγους (ανεπάρκεια ελέγχων, μαζικότητα του φαινομένου) είτε ότι το «σύστημα» ανέχεται μια ελεγχόμενη εκτροπή από τα ισχύοντα προκειμένου να διασφαλιστεί η εύρυθμη λειτουργία του. Το παράδειγμα των χιλιάδων παράνομων Αλβανών που μαζεύουν τα ροδάκινα στο μακεδονικό κάμπο υπό την ανοχή των διωκτικών αρχών για να αποχωρήσουν (εκούσια ή ακούσια) μετά το τέλος της σοδειάς μας οδηγεί σε τέτοιες σκέψεις. Δεν είναι εξ άλλου ένα μοναδικό ελληνικό φαινόμενο. Απροθυμία να εφαρμοστούν κατά γράμμα οι νόμοι περί μετανάστευσης απαντάται και σε άλλες χώρες της ΕΕ¹³⁷.

Το δίπολο απαγόρευση – ανοχή αποτελεί, πιστεύουμε, ουσιαστικά κατευθυντήρια κατεύθυνση για την ΕΕ (και τις χώρες που την αποτελούν) προκειμένου να εξασφαλιστεί μεν η ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας, αλλά με όσο το δυνατό δυσμενέστερους όρους. Αν το κλείσιμο κάθε πύλης εισόδου ξένων εργατών στην ΕΕ θα απειλούσε πολλές ευρωπαϊκές μικρομεσαίες επιχειρήσεις με ασφυξία, η νομιμοποίηση όλων των μεταναστών θα τους εξίσωνε από άποψη δικαιωμάτων και αιτημάτων με τους αυτόχθονες με αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους εργασίας. Είναι λοιπόν εύλογο να υποθέσουμε ότι η κραυγαλέα αντίφαση ανάμεσα στο διακηρυγμένο στόχο του περιορισμού της νόμιμης και της παράνομης μετανάστευσης και την παρατηρούμενη αυξημένη είσοδο μη – κοινοτικών αλλοδαπών στις χώρες της ΕΕ, δημιουργεί μια επιφανειακή μόνο ένταση, καθώς κατ'ουσίαν υπάρχει ένα

¹³⁷ βλέπε για παράδειγμα Suárez – Orozco M. (1994), ό.π., σελ. 253

consensus στην είσοδο μεταναστών, ακόμα και παράνομων, στο κοινοτικό έδαφος με την προϋπόθεση βέβαια κάποιου ελέγχου αυτής της μεταναστευτικής ροής από τις εθνικές και κοινοτικές αρχές.

7. Νομοθεσία και πολιτικό κόστος: το επιχείρημα της κοινής

γνώμης

Η δημόσια συζήτηση στην Ευρώπη για το «μεταναστευτικό πρόβλημα» υπερπροσδιορίζεται όχι μόνο από την ορολογία η οποία χρησιμοποιείται, αλλά και από τη σημαντική προβολή που συνήθως λαμβάνουν ακραίες αντιμεταναστευτικές απόψεις. Οι απόψεις αυτές φαίνεται ότι έχουν σημαντική απήχηση στην κοινή γνώμη των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών. Έτσι σε πολλές περιπτώσεις περισσότερο παραδοσιακές πολιτικές δυνάμεις σπεύδουν να υιοθετήσουν τον κεντρικό πυρήνα της αντιμεταναστευτικής ρητορείας προκειμένου, όπως λέγεται, να αποδυναμώσουν τους φορείς της. Η δε πολιτική περιορισμού της μετανάστευσης δικαιολογείται βάσει του σκεπτικού ότι δε δημιουργεί κινδύνους εντάσεων ανάμεσα στις διαφορετικές εθνοτικές ομάδες¹³⁸.

Έχει βάση μια τέτοια προσέγγιση; είναι η κοινή γνώμη της Ευρώπης περισσότερο ξενόφοβη από τις κυβερνήσεις της και τις ωθεί κάτω από την απειλή του πολιτικού κόστους στη λήψη περιοριστικών μέτρων; ή η ακολουθούμενη πολιτική της ΕΕ και των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων διαπλάθει

¹³⁸ Layton – Henry Z. (1994), "Britain: The Would-be Zero-immigration Country" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.), σελ. 275

αντίστοιχα τη στάση της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης για το πρόβλημα και συνακόλουθα παράγει ξενοφοβία και ρατσισμό;

Τα υψηλά εκλογικά ποσοστά του Εθνικού Μετώπου στη Γαλλία (περί το 15% πριν τη διάσπασή του), της Εθνικής Συμμαχίας στην Ιταλία (πάνω από 10%), του κόμματος της Ελευθερίας του διαβόητου Χάιντερ στην Αυστρία (30%) ή του ακραία ξενόφοβου φλαμανδικού μπλοκ στο Βέλγιο δε θα αποτελούσαν σημαντική αιτία προβληματισμού, αν τα κόμματα αυτά αποτελούσαν ακραίες ομαδοποιήσεις δίχως ευρύτερη κοινωνική επιρροή πέρα από το χώρο των μελών και των ψηφοφόρων τους.

Την ίδια στιγμή όμως το 60% των Γερμανών θεωρεί ότι η μετανάστευση έχει κυρίως αρνητικές συνέπειες, ενώ οι ρατσιστικές επιθέσεις αποτελούν καθημερινό φαινόμενο¹³⁹. Τα βρετανικά ταμπλόιντ που καθημερινά προβάλλουν τις «βλαβερές παρενέργειες της ανεξέλεγκτης μετανάστευσης» (ναρκωτικά, επιβάρυνση των ασφαλιστικών ταμείων, αλλοίωση του «βρετανικού τρόπου ζωής») διαβάζονται καθημερινά από εκατομμύρια βρετανούς. Στην Ιταλία το 1987 μόνο το 13% εκτιμούσε ως θετική την επίδραση της μετανάστευσης στην ιταλική κοινωνία, ενώ το 49% αρνητική. Τέσσερα χρόνια μετά τα αντίστοιχα ποσοστά είχαν γίνει 5% και 61% αντίστοιχα. Ακόμα το 75% διατύπωνε την άποψη ότι η μετανάστευση πρέπει να αποθαρρύνεται¹⁴⁰, το 20% πίστευε ότι οι μετανάστες είναι εγκληματίες και το 11% ότι θα έπρεπε όλοι να απελαθούν. Τέλος στην Ισπανία ένα 56% του

¹³⁹ Martin P. (1994), ό.π., σελ. 189

¹⁴⁰ Calavita K. (1994), ό.π., σελ.320

πληθυσμού αποδίδει στη μετανάστευση την αύξηση της εγκληματικότητας και το 59% την αύξηση την ανεργίας¹⁴¹.

Τα νούμερα είναι πράγματι απογοητευτικά και δείχνουν μια σημαντική δυναμική των αισθημάτων ξενοφοβίας. Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις διακηρύσσουν ότι αντιτίθενται στα φαινόμενα ρατσιστικής βίας και αντιπαλεύουν το ρατσισμό και την ξενοφοβία. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με ψηφίσματα και εκθέσεις του επισημαίνει τον κίνδυνο της έξαρσης των ξενοφοβικών τάσεων της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης. Η Κομισιόν εκδίδει ντιρεκτίβα με την οποία καλεί τα κράτη – μέλη της ΕΕ να θεσπίσουν κανόνες δικαίου που θα απαγορεύουν και θα επιβάλουν σοβαρές κυρώσεις σε όποιον προβαίνει σε διακρίσεις βασισμένες στη φυλή, το χρώμα, την εθνικότητα κλπ¹⁴². Ο ρατσισμός και η ξενοφοβία μοιάζουν να είναι εκ των κύριων αντιπάλων των κυβερνήσεων των χωρών της ΕΕ.

Ταυτόχρονα οι ίδιες κυβερνήσεις επιλέγουν να συντονίσουν τη δράση τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο για τα ζητήματα της μετανάστευσης σε ένα πλαίσιο που σωρεύει τα ζητήματα της μετανάστευσης και του ασύλου μαζί μ'αυτά των ναρκωτικών, της τρομοκρατίας, της δίωξης του εγκλήματος κλπ (άρθρο Κ της συνθήκης του Μάαστριχ). Ο συνειρμός είναι άμεσος: οι μετανάστες είναι εξ ορισμού ύποπτοι ιδίως εγκλημάτων ιδιαίτερης απαξίας (τρομοκρατία, ναρκωτικά κλπ). Οι κυβερνήσεις των χωρών της ΕΕ εμμέσως πλην σαφώς φαίνεται να αποδέχονται ότι το έγκλημα στις χώρες της ΕΕ είναι πρωτίστως εισαγόμενο προϊόν¹⁴³.

¹⁴¹ Comelius W. (1994), ό.π., σελ. 358

¹⁴² Wrench J. (1998), ό.π., σελ. 29-31

¹⁴³ βλ. Βαπαττά Α. και Γιαννούλη Χρ. (1997), ό.π., σελ. 35

Αντίστοιχα το σύνολο των μέτρων που περιγράψαμε στις προηγούμενες ενότητες έχουν μια συγκεκριμένη υλική διάσταση που ενισχύει, αν δεν δημιουργεί, τα αντιμεταναστευτικά στερεότυπα. Η ανάθεση της εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης (που δεν είναι μόνο ελληνικό φαινόμενο¹⁴⁴), η ανάπτυξη διοικητικών πρακτικών για τον έλεγχο των μεταναστών που προσιδιάζουν μόνο σε ποινικούς παραβάτες (καταγραφή δακτυλικών αποτυπωμάτων κλπ.), δημιουργούν μια υποσυνείδητη ή και αντικειμενική συσχέτιση μεταξύ μεταναστών και εγκλήματος στην κοινή γνώμη. Αυτή ενισχύεται από τις καθημερινές πρακτικές των αστυνομικών αρχών (έλεγχοι για εξακρίβωση στοιχείων, προσωρινές κρατήσεις για αμελητέα παραπτώματα¹⁴⁵, απελάσεις αλλοδαπών). Η εικόνα του σιδηροδέσμιου αλλοδαπού αποτελεί σημείο ισχυρότερο από δέκα ανέξοδες αντιρατσιστικές δηλώσεις οποιουδήποτε κυβερνητικού παράγοντα χώρας της ΕΕ.

Το υπαρκτό ζήτημα της εγκληματικότητας των μεταναστών δεν μπορεί να αναπτυχθεί στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης. Απλά επισημαίνουμε ότι η εμμονή στις πολιτικές του περιορισμού της μετανάστευσης ενισχύει την παράνομη μετανάστευση, καθιστά τους μετανάστες ευάλωτους σε κάθε είδους εκμετάλλευση, διευκολύνει τη σύνδεσή τους με εγχώρια (κι όχι βέβαια «εισαγόμενα») δίκτυα παράνομων δραστηριοτήτων, με δυο λόγια τροφοδοτεί τη συμμετοχή των αλλοδαπών στην καταγεγραμμένη εγκληματικότητα. Όταν η κρατική πολιτική λειτουργεί τόσο στιγματιστικά για μία ούτως ή άλλως διακριτή κοινωνική κατηγορία, η δημιουργία και η υιοθέτηση του στερεοτύπου εις

¹⁴⁴ το ίδιο ισχύει, για παράδειγμα, στο Βέλγιο

βάρος της είναι απλά ζήτημα χρόνου. Κατ'αυτή την έννοια, όσο κι αν συχνά παρέχεται η εντύπωση ότι οι κυβερνητικές πολιτικές για τη μετανάστευση απλά ακολουθούν – και με σχετική μετριοπάθεια – τα αντιμεταναστευτικά αισθήματα της κοινής γνώμης, στην πραγματικότητα είναι ακριβώς αυτές οι πολιτικές που διαμορφώνουν το συχνά αποπνικτικό κλίμα.

8. Επίλογος – μπορεί η Ευρώπη να άρει την αντίφαση;

Διαπιστώσαμε ότι η μεταναστευτική πολιτική των ευρωπαϊκών χωρών της ΕΕ αλλά και της ίδιας της Ένωσης ως υπερεθνικού σχηματισμού διέπεται από μια βαθιά αντίφαση: θεωρούν ότι σκοπός τους οφείλει να είναι ο ριζικός περιορισμός της μετανάστευσης, ενώ ταυτόχρονα είναι υποχρεωμένες να δεχθούν όχι μόνο τη μόνιμη εγκατάσταση των υπαρχόντων μεταναστών στο έδαφός τους, αλλά και την άφιξη νέων μεταναστών που δίνουν ώθηση σε συγκεκριμένους τομείς οικονομικής δραστηριότητας.

Παρά το γεγονός ότι δεν είμαστε αισιόδοξοι για την πιθανότητα άρσης της παραπάνω αντίφασης στο άμεσο μέλλον, μπορούμε ωστόσο να ισχυριστούμε είναι ότι το μέλλον της Ευρώπης και της ΕΕ είναι συνυφασμένο με την μετανάστευση.

Δεν είναι μόνο τα δημογραφικά δεδομένα που έχουν ήδη παρατεθεί που στηρίζουν αυτή την υπόθεση, αν και από μόνα τους θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένα απόλυτα επαρκές επιχείρημα. Σε μια ήπειρο που γερνά η

¹⁴⁵ η Ελευθεροτυπία της 22-9-2000 στη σελ. 9 καταγράφει πολύ χαρακτηριστικά ένα τέτοιο περιστατικό

ανάγκη προσθήκης νεανικού πληθυσμού είναι κρίσιμη. Κρίσιμη για τη βιωσιμότητα αλλά και την αναζωογόνηση της κοινωνίας αυτής. Και όταν αυτή η προσθήκη δεν μπορεί να προέλθει από τους κόλπους της ίδιας της κοινωνίας τότε η μόνη λύση είναι η εισαγωγή.

Πέρα όμως από αυτή την κάπως ιδιοτελή (αν και αναμφίβολα πραγματιστική και χρήσιμη) προσέγγιση, η αποδοχή του μεταναστευτικού παρόντος και μέλλοντος της Ευρώπης αποτελεί αναγκαία προσαρμογή σε μια πραγματικότητα. Η επιρροή των μεταναστευτικών πληθυσμών είναι ήδη ισχυρή και τροποποιεί τους συσχετισμούς της κουλτούρας στις περισσότερες ευρωπαϊκές κοινωνίες.

Η υπεράσπιση των εθνικών ιδιαιτεροτήτων ή της ευρωπαϊκής ταυτότητας, που επικαλούνται οι πολέμιοι μιας πιο επεικούς πολιτικής για τη μετανάστευση, καταλήγει να είναι μια μάχη για ένα «πουκάμισο αδειανό», εφ'όσον παραβλέπεται ότι η σύγχρονη ευρωπαϊκή ταυτότητα διαμορφώνεται πλέον από κοινού με τους 20 εκατομμύρια μετανάστες που ζουν μόνιμα στο έδαφος των χωρών της ΕΕ. Ας σημειώσουμε εξ άλλου ότι η επιβίωση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών ενός πολιτισμού δεν είναι ορθό να συσχετίζεται με τη σύνθεση του πληθυσμού ενός γεωγραφικού χώρου και τον αποκλεισμό των μη γηγενών του από το έδαφός του. Ούτως ή άλλως η ουσιαστική απειλή για τις εθνικές ιδιαιτερότητες είναι άτοπο να αποδίδεται στους μετανάστες εργαζόμενους κι όχι στην ισοπέδωση των τοπικών κανόνων, νόμων, συμπεριφορών που προωθούν οι ισχυροί μηχανισμοί της παγκοσμιοποίησης (ΠΟΕ, ΔΝΤ κλπ) και η κυριαρχία του αμερικανικού τρόπου ζωής.

Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, η ΕΕ, αλλά δυστυχώς και η πλειοψηφία των ευρωπαίων πολιτών επιλέγουν να παρακάμψουν το πρόβλημα του

μεταναστευτικού μέλλοντος της Ευρώπης εξορκίζοντάς το. Μια τέτοια στάση δεν μπορεί να δώσει οποιαδήποτε απάντηση στα κρίσιμα προβλήματα που θίξαμε πιο πάνω. Αντίθετα, όπως έχουμε ήδη επισημάνει, παράγει πολλαπλούς αποκλεισμούς και διατηρεί ένα σημαντικό αριθμό κατοίκων της ΕΕ σε μια πληθειακή κατάσταση ένδειας και αποστέρησης κάθε κοινωνικού δικαιώματος.

Αν κατανοήσουμε τη μετανάστευση όχι ως απειλή, αλλά ως ένα από τα φαινόμενα που, αφού έβαλε τη σφραγίδα του στη διαμόρφωση του σύγχρονου κόσμου τουλάχιστο τους τρεις προηγούμενους αιώνες, θα αποτελέσει αναπόφευκτα μέρος της ιστορίας και του επόμενου αιώνα, τότε το ζητούμενο δε πρέπει να είναι πώς θα αποτρέψουμε αλλά πώς θα οργανώσουμε και θα δεχθούμε τη νέα μετανάστευση στην Ευρώπη.

Σίγουρα πολλά ζητήματα αναζητούν λύσεις που τουλάχιστο δεν είναι προφανείς: είναι εφικτή μια πολιτική «ανοιχτών συνόρων» της ΕΕ; αν όχι, με ποιους τρόπους θα πρέπει να ελέγχεται ο μεταναστευτικός πληθυσμός; η παρούσα μελέτη δεν μπορεί να απαντήσει στα ερωτήματα αυτά. Αποτέλεσε ωστόσο στόχο μας να καταδείξουμε ότι η πολιτική που διαγράφεται από το εθνικό και υπερεθνικό νομικό πλαίσιο στην ΕΕ δημιουργεί πολλαπλά αδιέξοδα αλλά και παραβιάζει γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου.

Αντίθετα, μια σειρά από γενναίες μεταρρυθμίσεις στην ΕΕ και στις χώρες - μέλη της, που μπορούν να περιλαμβάνουν το δικαίωμα της ελεύθερης κίνησης των μη - κοινοτικών εργαζομένων στην ΕΕ, την απονομή της ευρωπαϊκής ιθαγένειας σε κάθε νόμιμο κάτοικο της ΕΕ, τη διευκόλυνση της απόκτησης της εθνικής ιθαγένειας από όσα παιδιά μεταναστών έχουν γεννηθεί στη αντίστοιχη χώρα, την εξομοίωση των μεταναστών προς τους

αυτόχθονες από τη σκοπιά των κοινωνικών δικαιωμάτων, είναι απόλυτα ώριμες και εφικτές.

Με δεδομένο ότι οι περισσότερες παρενέργειες της μεταναστευτικής εισόδου απορρέουν από την παράνομη κατάσταση των μεταναστών, εκείνο το οποίο οι ευρωπαϊκές χώρες θα πρέπει να εξετάσουν στο άμεσο μέλλον είναι οι προοπτικές της *παράνομης εργασίας* και η ανάληψη πρωτοβουλιών νομιμοποίησης. Το μοντέλο εξάλλου έχει ήδη εφαρμοστεί σε Γαλλία, Ισπανία, Ελλάδα κλπ. και – μολονότι φυσικά δεν είναι πανάκεια – μπορεί να δώσει λύσεις σε μια σειρά από σημαντικά προβλήματα και να ενισχύσει θεσμούς όπως η κοινωνική ασφάλιση ή ο κατώτερος μισθός.

Καθώς οι υπερεθνικές ολοκληρώσεις θέτουν τέλος στην ψευδαίσθηση της εθνικής αυτάρκειας, η μεταφορά αυτής της αντίληψης σε ένα ευρωπαϊκό επίπεδο, η δημιουργία δηλαδή ενός ιδιότυπου ευρωπαϊκού εθνικισμού θα αποτελούσε μια ανιστόρητη τοποθέτηση. Το μεταναστευτικό φαινόμενο, παρόν στην ίδια τη συγκρότηση των κοινωνιών του νέου κόσμου (Η.Π.Α. κλπ) αλλά και τόσο γνώριμο στη συλλογική μνήμη πολλών κοινωνιών της Ευρώπης (Ιταλία, Ιρλανδία, Βρετανία, Ελλάδα κλπ) χρήζει μιας περισσότερο ευέλικτης, ορθολογικής, ανεκτικής, δηλαδή ευρωπαϊκής προσέγγισης από τις κυβερνήσεις των δυτικοευρωπαϊκών χωρών και την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Βιβλιογραφία στα Ελληνικά

- 1) Βαρβιτσιώτη – Μανωλοπούλου Α (1994), «η Προστασία των μεταναστών εργατών στην Ευρώπη: Συμβούλιο της Ευρώπης, ΕΟΚ, ΔΑΣΕ» στο Θεοδωρόπουλος Χ. και Συκιώτη Α. (επιμ.) «*Η Προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών εργατών και των οικογενειών τους*», Βιβλιοπωλείο της Εστίας, Αθήνα
- 2) Γιαννούλη Χ. (1996) «*Ο Ευρωπαίος πολίτης. Διαστάσεις της «ευρωπαϊκής ιθαγένειας» και εμβέλεια της Ευρώπης των Πολιτών*», Το Σύνταγμα, τ.2, σ.347 επ.
- 3) Καρύδης Β. (1996), «*Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα*», Παπαζήσης, Αθήνα
- 4) Κούρτοβικ Ι. (1994), «*Το Νομικό Καθεστώς των Μεταναστών Εργατών στην Ελλάδα*» στο Θεοδωρόπουλος Χ. και Συκιώτη Α. (επιμ.) «*Η Προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών εργατών και των οικογενειών τους*», Βιβλιοπωλείο της Εστίας, Αθήνα
- 5) Λοβέρδος Α., (1998), «*Παρεκκλίσεις πολιτικής συμπεριφοράς και Σύνταγμα: πολιτικό έγκλημα, τρομοκρατία, πολιτικό άσυλο, έγκλημα*», Εξάντας, Αθήνα
- 6) Μουσούρου Λ. (1991), «*Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη*», Gutenberg, Αθήνα
- 7) Μουσούρου Λ. (1993), «*Από τους γκασταρμπάπερ στο πνεύμα του Σένγκεν*», Gutenberg, Αθήνα
- 8) Νικολόπουλος Γ. (1999), «*Εγκληματολογικές όψεις της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*», σημειώσεις για το ομώνυμο μάθημα του τομέα

εγκληματολογίας του τμήματος κοινωνιολογίας του Παντείου
Πανεπιστημίου

- 9) Τσουκαλά Α. (1998), «*Η Συνθήκη Σένγκεν: χώρος ελεύθερης κυκλοφορίας ή απειλή για τη δημοκρατία;*», Ελληνική Δικαιοσύνη, τ.39, σσ.1519-1528
- 10) Τούση Μ. (1994), «Ελλάδα και Schengen» στο Θεοδωρόπουλος Χ. και Συκιώτη Α. (επιμ.) «*Η Προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών εργατών και των οικογενειών τους*», Βιβλιοπωλείο της Εστίας, Αθήνα
- 11) Barratta Α. και Γιαννούλη Χρ. (1997) «Από το δίκαιο της Ευρώπης στην Ευρώπη των Δικαιωμάτων», *Θέσεις*, τεύχος 60, σελ. 19-38 και τεύχος 61, σελ. 63-84
- 12) Chemilier – Gendreau Μ. (2000), «*Οι ξένοι και το δικαίωμα ψήφου*», μετάφραση από το Monde Diplomatique στην Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία της 30-1-2000

Βιβλιογραφία στα αγγλικά

- 13) Alexander W. (1993), "Free Movement of Non – EC Nationals" στο Schermers H. et al.(1993), "*Free Movement of Persons in Europe*", Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands
- 14) Antoniou T. (1993) "Issues and Problems in the Greek Law of Aliens" στο Schermers H. et al.(1993), "*Free Movement of Persons in Europe*", Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands
- 15) Calavita K. (1994), "Italy and the New Immigration" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.) "*Controlling Immigration: A Global Perspective*", Stanford University Press, California

- 16) Carlier J. et al. (ed.) (1997), *"Who is a Refugee? A Comparative Case Law Study"*, Kluwer Law International, The Hague
- 17) Cesarani D. (1996), "The Changing Character of Citizenship and Nationality in Britain" στο Cesarani D. (ed.) *"Citizenship, Nationality and Migration in Europe"*, Routledge, London
- 18) Çinar D. (1994) "From Aliens to Citizens. A Comparative Analysis of Rules of Transition", στο Bauböck R. (ed.) (1994), *"From Aliens to Citizens"*, Avebury, Aldershot, UK
- 19) Cornelius W. (1994), "Spain: The Uneasy Transition from Labor Exporter to Labor Importer" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.) *"Controlling Immigration: A Global Perspective"*, Stanford University Press, California
- 20) De Jong C.D. (1993), "Cooperation in the Field of Aliens Law" στο Schermers H. et al.(1993), *"Free Movement of Persons in Europe"*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands
- 21) D'Oliveira H. (1993), "Fortress Europe and (extra – Communitarian) Refugees: Cooperation in Sealing Off the External Borders" στο Schermers H. et al.(1993), *"Free Movement of Persons in Europe"*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands
- 22) De Wenden (1994), "Citizenship and Nationality in France" στο Bauböck R. (ed.) (1994), *"From Aliens to Citizens"*, Avebury, Aldershot, UK
- 23) Dummett A. (1994), "The Acquisition of British Citizenship. From Imperial Traditions to National Definitions" στο Bauböck R. (ed.) (1994), *"From Aliens to Citizens"*, Avebury, Aldershot, UK

- 24) Fulbrook M. (1996), "Germany for the Germans?" στο Cesarini D. (ed.) *"Citizenship, Nationality and Migration in Europe"*, Routledge, London
- 25) Gillespie J. (1993), *"Report on Immigration and Asylum Procedure and Appeal Rights in the 12 Member States of the European Community"*, Immigration Law Practitioners' Association, London
- 26) Guild E. (1996), *"The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union: adopted conventions, resolutions, recommendations, decisions and decisions"*, Kluwer Law International, The Hague
- 27) Gulbenkian P. και Badoux T. (1993), *"Immigration Law and Business in Europe"*, Chancery Law Publishing, London
- 28) Hailbronner K. (1998), "European Immigration and Asylum Law Under The Amsterdam Treaty", *Common Market Law Review*, σσ.1047-1067
- 29) Hollifield J. (1994), "Immigration and Republicanism in France: The Hidden Consensus" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.) *"Controlling Immigration: A Global Perspective"*, Stanford University Press, California
- 30) Hondius F. (1993), "The Last Frontier: Free Movement of Persons in Greater Europe" στο Schermers H. et al.(1993), *"Free Movement of Persons in Europe"*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands
- 31) Hoogenboom T. (1993), "Free Movement and Integration of Non – EC Nationals and the Logic of the Internal Market" στο Schermers H. et al.(1993), *"Free Movement of Persons in Europe"*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands

- 32) Katrougalos G. (1996), "Social Rights of Illegal Immigrants: The case of Greece" ανακοίνωση στο συνέδριο του ΕΚΚΕ – ΕΣΑ με θέμα «Κοινωνική έρευνα και Κοινωνική Πολιτική στη Νότια Ευρώπη» (Αθήνα 13-14/9/1996)
- 33) Layton – Henry Z. (1994), "Britain: The Would-be Zero-Immigration Country" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.) *"Controlling Immigration: A Global Perspective"*, Stanford University Press, California
- 34) Martin P. (1994), "Germany Reluctant Land of Immigration" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.) *"Controlling Immigration: A Global Perspective"*, Stanford University Press, California
- 35) Martiniello M. (1994), "Citizenship of the European Union. A Critical View" στο Bauböck R. (ed.) (1994), *"From Aliens to Citizens"*, Avebury, Aldershot, UK
- 36) Müller – Schneider T. (1998), *"Can Migration Processes be Controlled?"* στο Heckmann F. (ed.) (1998), *"Migration and Integration in Europe"*, efms (European Forum for Migration Studies), Bamberg
- 37) Mok M. (1993), "General Remarks on the Free Movement of Various Categories of Persons" στο Schermers H. et al. (1993), *"Free Movement of Persons in Europe"*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands
- 38) O'Keeffe (1993), "Comments on the Free Movement of Various Categories of Persons" στο Schermers H. et al. (1993), *"Free Movement of Persons in Europe"*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, The Netherlands
- 39) O'Keefe D. (1995) "The Emergence of a European Immigration Policy", *European Law Review*, σσ. 20-36

- 40) Peers S. (1998), "Building Fortress Europe: The Development of EU Migration Law", *Common Market Law Review*, σσ.1235-1272
- 41) Pugliese E. (1996), "Italy Between Emigration and Immigration and the Problems of Citizenship" στο Cesarini D. (ed.) "*Citizenship, Nationality and Migration in Europe*", Routledge, London
- 42) Rittstieg H. (1994), "Dual Citizenship: Legal and Political Aspects in the German Context" στο Bauböck R. (ed.) (1994), "*From Aliens to Citizens*", Avebury, Aldershot, UK
- 43) Suárez – Orozco M. (1994), "Anxious Neighbors: Belgium and its Immigrant Minorities" στο Cornelius W., Martin P., Hollifield J. (eds.) "*Controlling Immigration: A Global Perspective*", Stanford University Press, California
- 44) Tomei V. (1998), "*Is There a European Migration Policy?*" στο Heckmann F. (ed.) (1998), "Migration and Integration in Europe", efms (European Forum for Migration Studies), Bamberg
- 45) Van Den Bedem (1994), "Towards a System of Plural Nationality in the Netherlands. Changes in Regulations and Perceptions" στο Bauböck R. (ed.) (1994), "*From Aliens to Citizens*", Avebury, Aldershot, UK
- 46) Webber F. (1995), "*Crimes of Arrival: immigrants and asylum-seekers in the new Europe*", Statewatch, London
- 47) Weil P. (1996), "Nationalities and Citizenships" στο Cesarini D. (ed.) "*Citizenship, Nationality and Migration in Europe*", Routledge, London
- 48) Wrench J. (1998), "*The EU, Ethnic Minorities and Immigrants in the Workplace*", Kogan, London

Εφημερίδες

- 49) Η Αυγή 14-7-2000
- 50) Ελευθεροτυπία 13-7-2000
- 51) Ελευθεροτυπία 22-9-2000
- 52) Εποχή 14-5-2000
- 53) Καθημερινή 7-5-2000
- 54) Καθημερινή 21-5-2000
- 55) Καθημερινή 7-6-2000

Υλικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλες ευρωπαϊκές πηγές

- 56) Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1997) «Πρόταση Πράξης του Συμβουλίου για την κατάρτιση της Σύμβασης σχετικά με τους κανόνες αποδοχής των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη», COM (97) 387 (τελικό), Βρυξέλλες
- 57) Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1992), «Ψήφισμα σχετικά με την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική», ψήφισμα A3-280/92
- 58) Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1992), «Ψήφισμα σχετικά με την εναρμόνιση των νομοθεσιών και των πολιτικών του ασύλου στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες», ψήφισμα A3-337/92
- 59) Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαίωμα Ασύλου στα Κράτη – Μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», έγγραφο εργασίας, σειρά: Η Ευρώπη των Πολιτών (W-3),

- 60) Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «*Το άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Αρχή της Ασφαλούς Χώρας Προέλευσης*», έγγραφο εργασίας, σειρά: Η Ευρώπη των Πολιτών (W-7)
- 61) Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1995) «*Έκθεση σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου*», έγγραφο συνεδρίασης, COM (94) 0023 – C3-0107/94, Στρασβούργο
- 62) Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο – Γενική Διεύθυνση Μελετών: «*Η Πολιτική για τη Μετανάστευση*», EL 6.1.2., Στρασβούργο
- 63) Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1998): «*Η Ευρωπαϊκή Ένωση: Ένα σύντομο οδοιπορικό στην ιστορία, τους θεσμούς και τις βασικές πολιτικές της*», Αθήνα
- 64) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1996), «*Κοινή Θέση της 4^{ης} Μαρτίου 1996*», Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Φύλλο L63
- 65) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1996), «*Ψήφισμα του Συμβουλίου της 4^{ης} Μαρτίου 1996 σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν επί μακρόν στο έδαφος των κρατών μελών*», Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Φύλλο C80
- 66) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (1997), «*Σύμβαση περί του καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*», Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Φύλλο C254
- 67) European Commission (1996), «*Immigrant Delinquency*», EUR 17472, Brussels

Πηγές (διευθύνσεις) στο διαδίκτυο

68) <http://www.immi.se>

69) <http://migration.ucdavis.edu>

70) <http://www.refugees.org>

71) <http://uni-konstanz.de/FuF/ueberfak/fzaa>

