

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ**

**Τομέας Εγκληματολογίας  
Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Εγκληματολογίας  
«Η Σύγχρονη Εγκληματικότητα και η Αντιμετώπισή της»**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ  
Επιβλέπων Καθηγητής: Γ.Νικολόπουλος**

**Θέμα:**

**Η ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ  
ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ: ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΣΤΗΝ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

**Μαρία Μακρυνικόλα**

**A.M 32050M10**

**ΑΘΗΝΑ, ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2009**

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

|                                                                                                           |   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Συντομογραφίες.....                                                                                       | 4 |
| Περίληψη.....                                                                                             | 5 |
| Εισαγωγή: Η διαχρονικότητα του μεταναστευτικού φαινομένου και οι σύγχρονες πολιτικές διαχείρισής του..... | 7 |

### Α' ΜΕΡΟΣ

#### Η ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

|                                                                                                                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A1. Εννοιολογικό περιεχόμενο της διαδικασίας εγκληματοποίησης, φορείς, μορφή και εξέλιξή της στη σύγχρονη ευρωπαϊκή πρακτική                                                       |    |
| A1.1. Έννοια εγκληματοποίησης.....                                                                                                                                                 | 10 |
| A1.2. Φορείς της εγκληματοποίησης.....                                                                                                                                             | 11 |
| A1.2.1. Οι αρμοδιότητες σχετικά με τη διαχείριση της μετανάστευσης σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο Ε.Ε.....                                                                       | 12 |
| A1.3. Περιεχόμενο και πρακτικές εγκληματοποίησης.....                                                                                                                              | 15 |
| A2. Η μεταναστευτική απειλή ως δικαιολογητική βάση για την εγκληματοποίηση των μεταναστών. – Φορείς και μέσα εδραίωσης της σχέσης ανάμεσα στη μετανάστευση και την εγκληματικότητα |    |
| A2.1. Η «απειλή» της μετανάστευσης.....                                                                                                                                            | 20 |
| A2.2. Φορείς και μέσα εδραίωσης της σχέσης ανάμεσα στην μετανάστευση και την εγκληματικότητα.....                                                                                  | 21 |
| A2.2.α. Φορείς αντεγκληματικής πολιτικής.....                                                                                                                                      | 21 |
| A2.2.β. Ο ρόλος των Μ.Μ.Ε. στην περιθωριοποίηση και την εγκληματοποίηση των αλλοδαπών.....                                                                                         | 24 |

### Β' ΜΕΡΟΣ

#### ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

|                                                                                                                                                                                                                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| B1. Δημιουργία και σκοποί της Ε.Ε. Η μετάβαση από το στόχο της οικονομικής ενοποίησης και ολοκλήρωσης στο στόχο της «εσωτερικής ασφάλειας» Η δημιουργία ενός «ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» και η αντιμετώπιση της μετανάστευσης. |    |
| B1.1. Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η κρίση της κανονιστικής ηγεμονίας του κράτους.....                                                                                                                                                       | 27 |
| B1.2. Η μετάβαση από το στόχο της οικονομικής ενοποίησης και ολοκλήρωσης στο στόχο της «εσωτερικής ασφάλειας».....                                                                                                                                          | 29 |
| B1.3. Η αντιμετώπιση της μετανάστευσης ως πηγή διακινδύνευσης για την ασφάλεια του ευρωπαϊκού χώρου και η αυστηροποίηση των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών.....                                                                                       | 31 |
| B1.4. Η κατάργηση των ελέγχων στα «εσωτερικά σύνορα»: Η πολυσημία των συνόρων.....                                                                                                                                                                          | 34 |
| B1.5. Η νέα μορφολογία του ευρωπαϊκού κοινωνικού ελέγχου της μετανάστευσης.....                                                                                                                                                                             | 36 |
| B1.5.α. Διακυβέρνηση μέσω του φόβου: η τακτική της προδραστικής αστυνόμευσης.....                                                                                                                                                                           | 38 |

|                                                                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| B2. Η εγκληματοποίηση των μεταναστών σε επίπεδο θεσμικών προβλέψεων και κανόνων.                                                                                                    |    |
| B2.1. Οι βασικότερες θεσμικές ρυθμίσεις για το μεταναστευτικό ζήτημα στην Ε.Ε .....                                                                                                 | 40 |
| B2.2. Η έλλειψη ενιαίας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής ως προς τη ρύθμιση της νόμιμης εισόδου και της ένταξης των μεταναστών στην Ε.Ε.....                                    | 51 |
| B2.2α. Η ρύθμιση της εισόδου των μεταναστών στην Ε.Ε: Το δεσμευτικό κοινοτικό δίκαιο.....                                                                                           | 52 |
| B2.2.β. Η ένταξη των μεταναστών: Πολιτικές ένταξης των μεταναστών σε επίπεδο Ε.Ε και τα ευρωπαϊκά προγράμματα ένταξης των κρατών – μελών.....                                       | 57 |
| B3. Στρατηγικές αποκλεισμού και εγκληματοποίησης των μεταναστών σε επίπεδο πρακτικών: προδραστικά μέτρα, μέτρα αστυνόμευσης, ελέγχου των συνόρων και της μετακίνησης των μεταναστών |    |
| B3.1. Εισαγωγή: Η παράνομη είσοδος και η έλλειψη ένταξης των μεταναστών ως παράγοντες εγκληματοποίησης.....                                                                         | 65 |
| B3.2. Έλεγχος εξωτερικών συνόρων – μετατόπιση του ελέγχου και στα εσωτερικά σύνορα.....                                                                                             | 68 |
| B3.3. Προσυνοριακοί έλεγχοι - μεταβίβαση αρμοδιοτήτων ελέγχου στο προσωπικό αεροπορικών εταιριών.....                                                                               | 70 |
| B3.4. Θεωρήσεις – VISA.....                                                                                                                                                         | 71 |
| B3.5. Ανταλλαγή πληροφοριών — Βάσεις δεδομένων(SIS, SIS II, VIS).....                                                                                                               | 72 |
| B3.6. Αστυνομική συνεργασία και η αρχή της διαθεσιμότητας.....                                                                                                                      | 74 |
| B3.7. Η εγκληματοποίηση των μεταναστών μέσα από τις πρακτικές των κρατών – μελών: Η αυξημένη χρήση της κράτησης και της απέλασης των αλλοδαπών.....                                 | 75 |
| B4. Η διαδικασία εγκληματοποίησης και εγκληματογένεσης των μεταναστών στην αγορά εργασίας                                                                                           |    |
| B4.1 Εισαγωγή: Η μετανάστευση ως συντελεστής της παγκόσμιας αγοράς εργασίας....                                                                                                     | 79 |
| B4.2. Η ρύθμιση της οικονομικής μετανάστευσης στην Ε.Ε .....                                                                                                                        | 81 |
| B4.3. Η απουσία ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής για την οικονομική μετανάστευση ως παράγοντας ένταξης των μεταναστών στην παραοικονομία.....                                           | 82 |

## Γ' ΜΕΡΟΣ

### ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Γ1. Η αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου από την ελληνική νομοθεσία – Η εγκληματοποίηση των μεταναστών σε θεσμικό επίπεδο. |     |
| Γ1.1. Ο γενικός προσανατολισμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής .....                                                       | 87  |
| Γ1.2. Οι νόμοι 1975/1991 και 2910/2001.....                                                                                         | 90  |
| Γ1.3. Ο ν.3386/2005.....                                                                                                            | 93  |
| Γ1.4. Η αντιμετώπιση των μεταναστών από το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο – Ο νόμος 3536/2007.....                                   | 102 |
| Γ1.5. Το ζήτημα της πολιτογράφησης των μεταναστών σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό καθεστώς.....                                     | 107 |
| Γ2. Η διαδικασία εγκληματοποίησης των μεταναστών μέσα από διοικητικές πρακτικές....                                                 | 109 |
| Γ3. Δευτερογενής εγκληματοποίηση των αλλοδαπών. Αντιμετώπιση των αλλοδαπών από τους επίσημους φορείς του ΣΑΠΔ                       |     |
| Γ3.1. Διακρίσεις και καχυποψία σε βάρος των μεταναστών από τους επίσημους φορείς του ΣΑΠΔ.....                                      | 114 |

|                                                                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Γ3.2. Κακομεταχείριση των μεταναστών και κατάχρηση εξουσίας εκ μέρους των ελληνικών αρχών.....                                                | 117 |
| Γ3.3. Τα κέντρα κράτησης των αλλοδαπών : Οι άθλιες συνθήκες διαβίωσης και η καταπάτηση των δικαιωμάτων των αλλοδαπών εκ μέρους των αρχών..... | 120 |
| Γ3.4. Κράτηση και απέλαση αλλοδαπών ανηλίκων.....                                                                                             | 123 |
| Γ4. Περιθωριοποίηση, διακρίσεις και ρατσισμός από την ελληνική κοινωνία.....                                                                  | 126 |
| Γ5. Περιθωριοποίηση των μεταναστών από την αγορά εργασίας και ένταξή τους στην παραοικονομία.....                                             | 129 |

## **Δ' ΜΕΡΟΣ**

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....        | 132        |
| <b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b> | <b>139</b> |

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Ε.Ε = Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ε.Δ.Δ.Α= Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Ε.Κ= Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Ε.Σ.Δ.Α= Ευρωπαϊκή Συνθήκη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Η.Π.Α = Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής.

Η.Ε= Ηνωμένα Έθνη.

Κ.Ε.Ι= Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας.

Μ.Μ.Ε=Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης.

Π.Δ= Προεδρικό Διάταγμα

Σ.Α.Π.Δ= Σύστημα Απονομής Ποινικής Δικαιοσύνης.

Σ.Ε.Ε= Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σ.Ε.Κ= Συνθήκη Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Σ.τ.Π= Συνήγορος του Πολίτη.

ΥΠΕΣΔΔΑ = Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

SIS = Schengen Information System (Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν)

VIS= Visa Information System ( Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις)

## ***Περίληψη***

Η παρούσα εργασία έχει ως αντικείμενο μελέτης τη διαδικασία εγκληματοποίησης των μεταναστών μέσα από τις πρακτικές που υιοθετούνται σε επίπεδο Ε.Ε και Ελλάδας με σκοπό τη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου. Κατ'αρχάς προηγείται μια σύντομη εισαγωγή σχετικά με τη διαχρονικότητα του μεταναστευτικού φαινομένου και την πολιτική αντιμετώπισή του ανά χρονικές περιόδους για να καταλήξει σε μια σύντομη αναφορά σχετικά με τις σύγχρονες πολιτικές διαχείρισής του. Αποτελείται από τρία βασικά μέρη, που το καθένα διαιρείται σε υποενότητες και ολοκληρώνεται με το γενικό συμπέρασμα που αποτελεί το τέταρτο μέρος της.

**Το πρώτο μέρος** αναφέρεται στη διαδικασία εγκληματοποίησης των μεταναστών. Γίνεται εκτενής αναφορά στον εννοιολογικό της προσδιορισμό, στο περιεχόμενό της, στους φορείς της, στα μέσα και στους μηχανισμούς με τους οποίους η εγκληματοποίηση αυτή συντελείται. Επιπλέον, αναλύεται με ποιόν τρόπο αυτή «νομιμοποιείται» στη σύγχρονη ευρωπαϊκή πολιτική διαχείρισης της μετανάστευσης, μέσα από τα επιχειρήματα που χρησιμοποιούνται για την εδραίωση της σχέσης ανάμεσα στη μετανάστευση και την εγκληματικότητα, η οποία αποτελεί τη βάση δόμησης της διαδικασίας εγκληματοποίησης των μεταναστών.

**Το δεύτερο μέρος** αναφέρεται διεξοδικά στις πρακτικές εγκληματοποίησης των μεταναστών μέσα από το θεσμικό πλαίσιο της Ε.Ε, τις επί μέρους στρατηγικές ελέγχου και αστυνόμευσης της μετανάστευσης που υιοθετούνται από αυτή, καθώς επίσης και στην εγκληματοποίηση των μεταναστών στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας. Για να κατανοήσουμε τη διαδικασία εγκληματοποίησης των αλλοδαπών στην Ε.Ε προηγείται καταρχήν μια εισαγωγή σχετικά με το πλαίσιο δημιουργίας και τους σκοπούς της Ε.Ε, τη μετάβαση από το στόχο της οικονομικής ενοποίησης και ολοκλήρωσης στο στόχο της «εσωτερικής ασφάλειας» και την αντιμετώπιση της μετανάστευσης στο πλαίσιο κατασκευής ενός «ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης». Στη συνέχεια αναλύεται η εγκληματοποίηση των αλλοδαπών μέσα από την ευρωπαϊκή διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης συμπεριλαμβανομένης και της ένταξης των μεταναστών καθώς και του τρόπου με τον οποίον αυτές συντελούνται ενόψει της απουσίας μιάς ενιαίας μεταναστευτικής ευρωπαϊκής πολιτικής. Ακολουθεί η εγκληματοποίηση των μεταναστών μέσα από την μελέτη των βασικότερων μέσων και στρατηγικών αστυνόμευσης, ελέγχου και καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, στο βαθμό που η τελευταία συνδέεται και με άλλες μορφές εγκληματικής δραστηριότητας. Το μέρος αυτό ολοκληρώνεται με την περιγραφή της

εγκληματοποίησης των μεταναστών στην αγορά εργασίας και την ένταξή τους στην παραοικονομία.

Στο **τρίτο μέρος** περιγράφεται η διαδικασία εγκληματοποίησης των μεταναστών στη χώρα μας. Αυτό επιχειρείται μέσα από την ανάλυση των επί μέρους μεταναστευτικών νομοθεσιών που έχει κατά καιρούς υιοθετήσει η χώρα μας μέχρι και τον πρόσφατο νόμο 3536/2007. Έπεται η αναφορά στην αντιμετώπιση των μεταναστών μέσα από τις πρακτικές του διοικητικού μηχανισμού της χώρας μας προκειμένου να αναδειχτεί ειδικότερα η σημασία της κακοδιοίκησης, της πολυπλοκότητας των διοικητικών πρακτικών και των γραφειοκρατικών διαδικασιών στην περιθωριοποίησή τους, και τελικά, στην εγκληματοποίησή τους. Στη συνέχεια, περιγράφεται η δυσμενής αντιμετώπισή τους από το ΣΑΠΔ και τους επίσημους φορείς του, η εγκληματοποίησή τους μέσα από την παραβίαση βασικών τους δικαιωμάτων, η κακομεταχείρισή τους από τα ελληνικά αστυνομικά όργανα και η αυξημένη χρήση της κράτησης και της απέλασης. Το μέρος αυτό ολοκληρώνεται με την εξέταση της ρατσιστικής αντιμετώπισης των μεταναστών από την ελληνική κοινωνία και την περαιτέρω περιθωριοποίησή τους μέσα στην ελληνική αγορά εργασίας.

Η εργασία ολοκληρώνεται με το **τέταρτο μέρος** που περιλαμβάνει αφενός μεν την εξαγωγή γενικών συμπερασμάτων από την ανάλυση που προηγήθηκε, και αφετέρου ορισμένες προτάσεις για τη δημιουργία μιας κοινής και ορθολογικής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, που θα καταπολεμά την περιχαράκωση και την εγκληματοποίηση των μεταναστών δίνοντας έμφαση στην αποτελεσματικότερη ένταξη και δίκαιη μεταχείρισή τους στις κοινωνίες υποδοχής.

**Λέξεις κλειδιά:** εγκληματοποίηση, θεσμική περιχαράκωση, ένταξη, εγκληματικότητα των μεταναστών, αστυνόμευση, έλεγχος, παράνομη μετανάστευση, κοινωνικά ευάλωτο.

## **Εισαγωγή: Η διαχρονικότητα του μεταναστευτικού φαινομένου και οι σύγχρονες πολιτικές διαχείρισής του.**

Το κοινωνικό φαινόμενο της μετανάστευσης<sup>1</sup>, μαζί με τη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης και της νεωτερικότητας, αποτελεί μια διαδικασία που εξελίσσεται μέχρι σήμερα, έχοντας ανά ιστορικές περιόδους διαφορετική μορφή, κίνητρα, πολιτική και κοινωνική αντιμετώπιση<sup>2</sup>. Ιστορικά, η οικονομική μετανάστευση αποτελεί ένα χαρακτηριστικό γνώρισμα και μια συνεχή παρουσία στην ιστορία του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής που εγγράφεται «στη διαμάχη ανάμεσα στους εργαζόμενους που αγωνίζονται διαχρονικά για το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησής τους και τις κεφαλαιοκρατικές τάξεις που είχαν πάντα ως κύριο ενδιαφέρον την άσκηση πλήρους ελέγχου της κινητικότητας του εργατικού δυναμικού»<sup>3</sup>.

Οι πληθυσμιακές μετακινήσεις και η εγκληματοποίηση των μεταναστών που είναι το αντικείμενο της παρούσας εργασίας, αποτελούν διαχρονικά φαινόμενα που εγγράφονται στο πλαίσιο της νεωτερικότητας και της παγκοσμιοποίησης. Στη σύγχρονη παγκόσμια οικονομία η ιστορική αυτή διαμάχη (ανάμεσα στους εργαζόμενους και τις κεφαλαιοκρατικές τάξεις) επανεμφανίζεται «με το σύγχρονο καθεστώς των συνόρων - το σύνολο των πρακτικών, των νόμων και των θεσμών που καθορίζουν την πολιτική, διοικητική, οικονομική και κοινωνική σημασία των εθνικών και ηπειρωτικών συνόρων»<sup>4</sup>.

Η αντιμετώπιση των μεταναστών και η πολιτική διαχείριση της μετανάστευσης στις σύγχρονες ευρωπαϊκές δυτικές κοινωνίες συσχετίζονται διαχρονικά τόσο με τις μορφολογικές πτυχές και τις ανά διαστήματα εγγενείς διαφοροποιήσεις του ίδιου του μεταναστευτικού φαινομένου όσο και με τις μεταβολές και ανακατατάξεις που λαμβάνουν

---

<sup>1</sup> Το κοινωνικό φαινόμενο της μετανάστευσης αφορά σε εκούσια μετακίνηση ομάδων πληθυσμού είτε στο εσωτερικό μιας χώρας (εσωτερική μετανάστευση – αστυφιλία: από την ύπαιθρο προς τα αστικά κέντρα) είτε προς μια άλλη χώρα (εξωτερική μετανάστευση: από μη ανεπτυγμένες ή αναπτυσσόμενες χώρες προς ανεπτυγμένες), με σκοπό την μόνιμη ή μακρόχρονη εγκατάσταση και την ένταξη στην οικονομία του τόπου υποδοχής, όπως αναφέρεται στο Γ.Νικολόπουλου, «Κοινωνικός Αποκλεισμός και Μειονότητες: Η εγκληματολογική έρευνα» Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Σπουδών, Διατμηματικό Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών «Κοινωνικός αποκλεισμός και μειονότητες», 2000 -2001, σελ 1.

<sup>2</sup> D .Melossi, “In a peaceful life”, Migration and the crime of modernity in Europe/Italy, *Punishment and Society*, 2003, τ.5, αρ.4, σελ 371-397.

<sup>3</sup> Σύμφωνα με τον κοινωνιολόγο και ιστορικό Yann Moulrier Boutang όπως αναφέρεται στο A.De Giorgi , *Re –Thinking the Political Economy of Punishment. Perspectives on Post-Fordism and Penal Politics*, Ashgate , Aldershot, 2006, σελ 112.

<sup>4</sup> M. Anderson όπως αναφέρεται στο A. de Giorgi., όπ.π σελ 112.

χώρα τόσο στο εσωτερικό των κρατών – μελών όσο και του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου, οι οποίες καθορίζουν κάθε φορά την πολιτική «απάντηση» στο μεταναστευτικό φαινόμενο.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, κατά τη διάρκεια των δεκαετιών '50 και '60 η μετανάστευση γινόταν αποκλειστικά για οικονομικούς σκοπούς και διεξαγόταν με την απορρόφηση οικονομικών μεταναστών στις περισσότερες ευρωπαϊκές δυτικές χώρες· επίσης ήταν σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα των μεταποικιακών σχέσεων. Αντίθετα στις μέρες μας η μετανάστευση συνίσταται στην αυξημένη μετακίνηση ατόμων που αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα τους εξαιτίας στρατιωτικών διενέξεων, εμφύλιων πολέμων και πολιτικών αναταραχών και αναζητούν άσυλο στο ευρωπαϊκό έδαφος ενώ η παράνομη μετανάστευση αποτελεί επίσης ένα μεγάλο μέρος της σύγχρονης μετανάστευσης<sup>5</sup>. Οι παραπάνω εξελίξεις που συνίστανται σε μεταβολές του ίδιου του μεταναστευτικού φαινομένου και των σκοπών της μετανάστευσης (που δεν σχετίζονται τόσο πια με την οικονομική ενίσχυση του ευρωπαϊκού χώρου) αποτελούν έναν σημαντικό παράγοντα που οδήγησε στην αντιμετώπισή της μετανάστευσης από τη σύγχρονη ευρωπαϊκή κοινότητα ως «πρόβλημα» και ζήτημα προς επίλυση.

Επιπλέον, η αντιμετώπιση της μετανάστευσης σαν ένα κοινωνικό, οικονομικό, πολιτικό, και εγκληματογενετικό πρόβλημα συσχετίζεται (πέρα από τις μορφολογικές μεταβολές του και τις οικονομικο – πολιτικές και κοινωνικές αλλαγές που έλαβαν χώρα στην Ευρώπη τις τελευταίες δεκαετίες) με τη διάνοιξη των άλλοτε στενά επιτηρούμενων συνόρων μεταξύ των δυτικών και κεντρικών ευρωπαϊκών χωρών<sup>6</sup>.

Συνεπώς, από τις αρχές του '60 και έπειτα, η μετανάστευση στην Ευρώπη άρχισε να συνδέεται με προβλήματα εγκληματικότητας και άλλα κοινωνικά προβλήματα και γι' αυτό το λόγο η αντιμετώπισή της αποτέλεσε κύριο αντικείμενο διαλόγων και πολιτικών σχετικά με το ζήτημα της ασφάλειας στον ευρωπαϊκό χώρο. Από τη θέση σε ισχύ των Συνθηκών Σένγκεν (1985/1990) το ζήτημα της μετανάστευσης αναδεικνύεται σε θέμα μείζονος ενδιαφέροντος όσον αφορά στις πολιτικές της Ε.Ε αναφορικά με την εγκληματικότητα και τον έλεγχό της. Ο έλεγχος της μετανάστευσης συνδέεται με τον έλεγχο του εγκλήματος και την εξασφάλιση σταθερών κοινωνικών συνθηκών. Η συσχέτιση της ασφάλειας και της μετανάστευσης πηγάζει από τη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας, την κρίση στην αγοράς εργασίας με την ταυτόχρονη άνοδο των ποσοστών ανεργίας και την ταχεία εξάπλωση της παραοικονομίας<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> H.J.Albrecht, "Fortress Europe?- Controlling Illegal Immigration", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol 10/1, 2002 σελ 7.

<sup>6</sup> H.J.Albrecht, όπ.π σελ 7.

<sup>7</sup> H.J.Albrecht, όπ.π σελ 6.

Οι παραπάνω πολιτικές αλλαγές στην Ευρώπη επηρέασαν εκτός των άλλων και τη νομική θέση των μεταναστών ιδίως μέσα από την αλλαγή του νομικού τους καθεστώτος· ενώ κατά τη διάρκεια του '60 και του '70 οι περισσότεροι μετανάστες εισέρχονταν νόμιμα στο ευρωπαϊκό έδαφος είτε σαν οικονομικοί μετανάστες είτε με σκοπό την οικογενειακή τους επανένωση, σήμερα το νομικό καθεστώς πολλών μεταναστών είτε παραπέμπει άμεσα στην παρανομία είτε αφορά στην προσωρινότητα του αιτούντος άσυλο και του πρόσφυγα είτε ρυθμίζει μια κατάσταση περιορισμένης νομιμοποίησης, που συνεπάγεται, όμως, για τους σχετικούς πληθυσμούς, αυστηρούς διοικητικούς ελέγχους και σοβαρούς κινδύνους εγκληματοποίησής τους<sup>8</sup>.

Απ' αυτή την άποψη, η εγκληματοποίηση των μεταναστών συναρτάται τόσο με το σύγχρονο καθεστώς των ευρωπαϊκών συνόρων και την πολιτική σημασία της διαχείρισής τους καθώς και με όλες τις πολιτικές και στρατηγικές ελέγχου των μεταναστευτικών ροών στο ευρωπαϊκό έδαφος και την ταυτόχρονη αντιμετώπισή τους από τις μεταναστευτικές πολιτικές των κρατών – μελών. Προκειμένου λοιπόν να μελετηθούν οι διαδικασίες εγκληματοποίησης των μεταναστών μέσα στο παραπάνω πλαίσιο, προέχει η ανάλυση του εννοιολογικού περιεχομένου της έννοιας της εγκληματοποίησης των μεταναστών και το πλαίσιο δόμησής της, που θα μας απασχολήσει στο πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας.

---

<sup>8</sup> H.J.Albrecht, όπ.π σελ 9.

## Α' ΜΕΡΟΣ

### Η ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ.

**A1. Εννοιολογικό περιεχόμενο της διαδικασίας εγκληματοποίησης, φορείς, μορφή και εξέλιξή της στη σύγχρονη ευρωπαϊκή πρακτική.**

#### A1.1 Έννοια εγκληματοποίησης

Στην αφετηρία της εργασίας μας θεωρούμε χρήσιμο να εξετάσουμε το εννοιολογικό περιεχόμενο της διαδικασίας της εγκληματοποίησης των μεταναστών, τα επίπεδα στα οποία συντελείται, τις πρακτικές και τη μορφή την οποία παίρνει στη σύγχρονη ευρωπαϊκή τάξη, ενώ στα επόμενα κεφάλαια θα αναλύσουμε διεξοδικά τις πρακτικές αυτές σε επίπεδο Ε.Ε και Ελλάδας.

Πολύ συνοπτικά, σε μια πρώτη γενική προσέγγιση ο όρος «εγκληματοποίηση»

αναφέρεται σε δύο επίπεδα<sup>9</sup>:

α) Στην **πρωτογενή εγκληματοποίηση** (criminalization) που συνίσταται στην θέσπιση ποινικών κανόνων για την προστασία των αγαθών και των αξιών εκείνων που κρίνονται μέσα από μια κοινωνικοπολιτική διαδικασία αξιολόγησης ως θεμελιώδη σε μια κοινωνία και των οποίων η προσβολή ανάγεται σε έγκλημα. Στη διαδικασία αυτή της πρωτογενούς εγκληματοποίησης συμμετέχουν τόσο η κρατική εξουσία με τους φορείς της νομοθετικής εξουσίας και τους τεχνικούς συμβούλους της (τεχνοκράτες, ειδικοί επιστήμονες κλπ) όσο και η «κοινωνία των πολιτών» (civil society) με την παρέμβαση διαφόρων κοινωνικών κινημάτων και οργανώσεων.

β) Στη **δευτερογενή εγκληματοποίηση**, δηλαδή την ενεργοποίηση και την αντίδραση του Σ.Α.Π.Δ μετά από την παραπομπή<sup>10</sup> σε αυτό μιας υπόθεσης, καθώς και των ευρύτερων

---

<sup>9</sup> Γ.Νικολόπουλου, «Εισαγωγικές Σημειώσεις για την Αντεγκληματική Πολιτική και τα Δικαιώματα του Ανθρώπου», Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Σπουδών, Τμήμα Κοινωνιολογίας-Τομέας Εγκληματολογίας, ΠΜΣ Εγκληματολογίας «Η Σύγχρονη Εγκληματικότητα και η Αντιμετώπισή της», Β' Εξάμηνο ακαδημαϊκού έτους 2005 -2006, σελ 1-4.

οργανωτικών και διοικητικών του δομών αλλά και άλλων κοινωνικών φορέων που ενδεχομένως να μην εντάσσονται σε αυτό αλλά υφίσταται η μεταξύ τους συνεργασία και τέλος τις αντιδράσεις και τις ενέργειες της «κοινωνίας των πολιτών» .

Συγκεκριμένα ως προς την **εγκληματοποίηση των μεταναστών**<sup>11</sup>, αυτή αναφέρεται αφενός στη δυσμενή αντιμετώπιση των μεταναστευτικών μετακινήσεων μέσα από την κατασκευή των κανόνων, τη θέσπιση των νόμων και την οργάνωση των θεσμών που ρυθμίζουν την είσοδο, την παραμονή, την εργασία και την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στο έδαφος της Ε.Ε και των χωρών υποδοχής, με βάση το στοιχείο της αλλοδαπότητας όπως π.χ ειδικοί νόμοι και αστυνομικές υπηρεσίες (πρωτογενής εγκληματοποίηση) και αφετέρου στην αντίδραση στην παραβίαση αυτή, τόσο από τους επίσημους φορείς του Σ.Α.Π.Δ (δευτερογενής εγκληματοποίηση) όσο και από την κοινωνία των ημεδαπών πολιτών (ρατσισμός, ξενοφοβία, ανταγωνισμός) και τα ΜΜΕ . Τέλος, αναφέρεται<sup>12</sup> στους μηχανισμούς ένταξης των μεταναστών στα κατώτερα κοινωνικά στρώματα και τμήματα της αγοράς εργασίας με αποτέλεσμα τη δημιουργία αρνητικών στερεοτύπων που οδηγεί στο συσχετισμό εθνικότητας και εγκληματικότητας, αλλά και στην εξώθησή τους σε εγκληματικές συμπεριφορές και την παραβίαση των ποινικών νόμων της ημεδαπής συμπεριλαμβανομένης και της απασχόλησής τους σε τομείς παράνομης οικονομικής δραστηριότητας (**εγκληματογένεση**).

Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η εγκληματοποίηση των μεταναστών συντελείται σε επίπεδο θεσμικό, σε επίπεδο πρακτικών και σε επίπεδο ιδεολογικό και κοινωνικών αναπαραστάσεων, όπου αμέσως παρακάτω θα προσπαθήσουμε να εξετάσουμε το περιεχόμενό της. Προτού όμως γίνει αναφορά στο περιεχόμενο της διαδικασίας της εγκληματοποίησης τόσο σε επίπεδο Ε.Ε όσο και σε επίπεδο κρατών –μελών απαραίτητη είναι η διευκρίνιση των φορέων της.

#### **Α1.2. Φορείς της εγκληματοποίησης των μεταναστών.**

---

<sup>10</sup> Η διαδικασία της **παραπομπής** αποτελεί την κατεξοχήν διαδικασία τροφοδότησης του ΣΑΠΔ, εφόσον οι δικές του δυνατότητες περιορίζονται κυρίως στην εισαγγελική και στην αστυνομική έρευνα. Η έναρξη της διαδικασίας της παραπομπής εξαρτάται από την ταυτόχρονη συνδρομή αντικειμενικών και υποκειμενικών παραγόντων – όπως η θεατότητα και η αναφορικότητα μιας παραβατικής συμπεριφοράς - οι οποίοι διευκολύνουν ή αναστέλλουν τη δράση των πραγματικών υποκινήτων της ποινικής διαδικασίας (κυρίως των θυμάτων, δημόσιων ή ιδιωτικών οργανώσεων, ομάδων συμφερόντων κλπ), όπως αναφέρεται στο Γ.Νικολόπουλου, *Κράτος, Ποινική Εξουσία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Κριτική, Αθήνα 2001 , σελ 37.

<sup>11</sup> Γ. Νικολόπουλου, «Κοινωνικός Αποκλεισμός ...», όπ.π , σελ 3-6.

<sup>12</sup> Γ. Νικολόπουλου, «Κοινωνικός Αποκλεισμός ...», όπ.π σελ 3-6.

Σε μια πρώτη προσέγγιση, όπως διαφαίνεται και από τον τίτλο της παρούσας εργασίας φορείς της εγκληματοποίησης αποτελούν η Ε.Ε και τα κράτη – μέλη της, (και συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης, η Ελλάδα), ενώ στόχους της διαδικασίας αυτής αποτελούν οι μετανάστες, τόσο οι νόμιμοι όσο και οι παράνομοι. Μέσα της εγκληματοποίησης αυτής είναι τόσο θεσμικά εργαλεία και δεσμευτικοί κανόνες της Ε.Ε σχετικά με τη ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στον ευρωπαϊκό χώρο, οι αποφάσεις και δεσμεύσεις διακρατικών συμφωνιών μεταξύ ορισμένων κρατών – μελών, οι πολιτικές ελέγχου και αστυνόμευσης των πληθυσμιακών μετακινήσεων στην Ε.Ε, αλλά και οι επιμέρους μεταναστευτικές πολιτικές και πρακτικές των ίδιων των κρατών – μελών της Ε.Ε. Για να διακριθούν όμως οι περιπτώσεις εγκληματοποίησης των νόμιμων από τους παράνομους μετανάστες και οι στρατηγικές εγκληματοποίησης από την Ε.Ε και τα κράτη – μέλη θα πρέπει προηγουμένως να γίνει μια σύντομη αναφορά ανάμεσα στη διάκριση των αρμοδιοτήτων που έχει από τη μια η Ε.Ε και από την άλλη τα κράτη – μέλη ως προς τη ρύθμιση τόσο της νόμιμης όσο και της παράνομης μετανάστευσης.

*A1.2. 1. Οι αρμοδιότητες σχετικά με τη διαχείριση της μετανάστευσης σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο Ε. Ε<sup>13</sup>.*

Τα ζητήματα της μετανάστευσης και της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων στον ευρωπαϊκό χώρο άρχισαν να εμπίπτουν στο πεδίο ενδιαφέροντος της Ε.Ε από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ (ΣΕΕ) το 1993 οπότε η μετανάστευση εντάσσεται στο θεσμικό οικοδόμημα της Ένωσης. Ωστόσο όμως μέχρι και την θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άστερνταμ το 1999 η μεταναστευτική πολιτική και ο καθορισμός των προϋποθέσεων εισόδου, διαμονής, εργασίας και ένταξης των εξωκοινοτικών υπηκόων στο ευρωπαϊκό έδαφος εξακολουθούσε να αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών – μελών της Ε.Ε. Πράγματι, με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ η μεταναστευτική πολιτική αρχίζει να λαμβάνει πιο δυναμικό χαρακτήρα αφού ο σχετικός τίτλος για τη μετανάστευση, μεταφέρθηκε στον πρώτο πυλώνα (Συνθήκη Ε.Κ), - χωρίς αυτό βέβαια να συνοδεύεται από άμεση πλήρη κοινοτικοποίηση της πολιτικής – καθώς επίσης συντελέστηκε και η κοινοτικοποίηση του κεκτημένου Σένγκεν με την ενσωμάτωσή του στη Συνθήκη ΕΚ. Στη συνέχεια το Πρόγραμμα του Τάμπερε (1999) και το διάδοχο πρόγραμμα της Χάγης (2005) ,

---

<sup>13</sup> Στο σημείο αυτό γίνεται μια πρώτη σύντομη αναφορά στα βασικά θεσμικά κείμενα της Ε.Ε που εμπεριέχουν τις σημαντικότερες ρυθμίσεις για τη διαχείριση της μετανάστευσης, και τη διάκριση των αρμοδιοτήτων σχετικά με τη νόμιμη και την παράνομη μετανάστευση, ενώ στο επόμενο κεφάλαιο για τις πρακτικές εγκληματοποίησης των μεταναστών στην Ε.Ε , θα ακολουθήσει μια πιο λεπτομερής εξέταση των βασικότερων αυτών ρυθμίσεων καθώς και του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου ως προς τη ρύθμιση των μεταναστευτικών ζητημάτων και τους τρόπους με τους οποίους συντελούν στην εγκληματοποίηση των αλλοδαπών , νόμιμων και παράνομων.

που υιοθετήθηκαν από τα αντίστοιχα Ευρωπαϊκά Συμβούλια συνδέουν τη μετανάστευση με άλλες πολιτικές της Ένωσης.

Έτσι λοιπόν από τη συνθήκη του Άμστερνταμ κοινοτικοποιείται και γίνεται αρμοδιότητα της Ένωσης η διαχείριση της μετανάστευσης τόσο της νόμιμης όσο και της παράνομης. Από εκείνο το σημείο και έπειτα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αρχίζει να λαμβάνει πρωτοβουλίες ως προς τη διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος και με πληθώρα ανακοινώσεων της προτείνονται και υιοθετούνται κανονισμοί και οδηγίες για τη ρύθμιση ουσιαστικών μεταναστευτικών ζητημάτων. Ειδικότερα η Επιτροπή έχει παρουσιάσει πολλές αναφορές και νομοθετικές προτάσεις ως προς τη ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης και σχετικές οδηγίες, δεσμευτικές για τα κράτη – μέλη έχουν υιοθετηθεί.

Η ευρωπαϊκή πολιτική για τη **νόμιμη μετανάστευση** διαρθρώνεται γύρω από δυο άξονες<sup>14</sup>: α) τον άξονα «είσοδος» των υπηκόων τρίτων κρατών στο ευρωπαϊκό έδαφος και β) τον άξονα «ένταξη» των εξωκοινοτικών υπηκόων στα κράτη – μέλη. Ο πρώτος άξονας περιλαμβάνει νομοθετικές προβλέψεις που αναφέρονται στις προϋποθέσεις εισόδου στο έδαφος της Ε.Ε. ορισμένων κατηγοριών εξωκοινοτικών υπηκόων (πχ για το σκοπό της οικογενειακής επανένωσης, το καθεστώς το επί μακράν διαμενόντων υπηκόων, την είσοδο για οικονομικούς και επιστημονικούς σκοπούς κ.λ.π) που θα εξεταστούν αναλυτικά παρακάτω. Ο άξονας «ένταξη» αναφέρεται στη θέσπιση μέτρων που εξασφαλίζουν στους εξωκοινοτικούς υπηκόους που έχουν εισέλθει και διαμένουν νόμιμα σε ένα από τα κράτη – μέλη της Ε.Ε., την πρόσβαση στην απόλαυση των βασικότερων οικονομικοκοινωνικών προνομίων της κοινωνίας υποδοχής και τη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισής τους με τους ημεδαπούς πολίτες.

Ως προς την διαχείριση της **παράνομης μετανάστευσης**, η καταπολέμησή της αποτέλεσε βασική αρμοδιότητα σε διακυβερνητικό επίπεδο από τη θέση σε ισχύ της Συμφωνίας Σένγκεν (1995) όπου μια σειρά μέτρων για τον αυστηρό έλεγχο των «εξωτερικών συνόρων» άρχισαν να λαμβάνονται. Με την κοινοτικοποίηση του τρίτου πυλώνα και του «κεκτημένου Σένγκεν» από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης έγινε ουσιαστικό αντικείμενο ενδιαφέροντος της Ε.Ε., ενώ η καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης υπήρξε μια από τις πρωταρχικές προτεραιότητες του Συμβουλίου του Τάμπερε. Στη συνέχεια και ιδιαίτερα μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου η παράνομη μετανάστευση άρχισε να συνδέεται άμεσα με το ζήτημα της εσωτερικής ασφάλειας του ευρωπαϊκού χώρου και άλλες εγκληματικές δραστηριότητες (π.χ τρομοκρατία) και η παρεμπόδιση της εισόδου των παράνομων μεταναστών άρχισε να

---

<sup>14</sup> M.C.Soriano, “L’Europe, terre d’accueil?:panorama juridique actuel de la politique européenne d’immigration légale” , *Revue de la Faculté de droit de l Université de Liege*, 2006, vol 51, n. 1-2, σελ 45 -46.

αποτελεί την βασική αρχή των πολιτικών της Ε.Ε, όπως διακηρύσσεται και από το Πρόγραμμα της Χάγης.

Όπως διαφαίνεται από τα παραπάνω η ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης και η ένταξη των μεταναστών όσο και η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης αποτελούν πεδία αρμοδιοτήτων της Ε.Ε. Ωστόσο όμως πρακτικά, η δικαιοδοσία της Ε.Ε ως προς τη ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης είναι αρκετά περιορισμένη σε σχέση με τη διαχείριση της παράνομης, και η πρώτη συνεχίζει να αποτελεί αντικείμενο της κυριαρχικής εξουσίας των κρατών – μελών. Ο βασικός λόγος της διατήρησης της εξουσίας των κρατών – μελών ως προς τη ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης, είναι ότι η υιοθέτηση μέτρων, κανόνων, οδηγιών και αποφάσεων σε επίπεδο Ε.Ε όσον αφορά στη νόμιμη μετανάστευση κυριαρχείται από τον κανόνα της ομοφωνίας<sup>15</sup>. Η διατήρηση του δικαιώματος κάθε κράτους - μέλους να ασκεί βέτο στις εν λόγω προτάσεις και ανακοινώσεις της Επιτροπής για τη λήψη κοινών μέτρων για τη νόμιμη μετανάστευση αποτελεί το βασικότερο εμπόδιο για τη χάραξη μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής και οι πολιτικές εισόδου, διαμονής και ένταξης των νόμιμων μεταναστών στις χώρες υποδοχής επαφίονται στην κυριαρχική εξουσία του κάθε κράτους – μέλους. Επιπλέον, όσες οδηγίες έχουν υιοθετηθεί από την Ε.Ε (για την οικογενειακή συνένωση, το καθεστώς των επί μακράν διαμενόντων, την είσοδο για οικονομικούς και επιστημονικούς σκοπούς κλπ) αφορούν μόνο κάποιες περιπτώσεις νόμιμης εισόδου συγκεκριμένων ομάδων μεταναστών που συνδέονται κυρίως με την οικονομική ενίσχυση και ενδυνάμωση της Ένωσης' επιπλέον, θέτουν υπό την διακριτική ευχέρεια των ίδιων των κρατών πολλές σημαντικές ρυθμίσεις αφού αξιολογούν μόνο συμμόρφωσή τους σε αυτές αφήνοντας τα επιμέρους μέσα στη διακριτική τους ευχέρεια. Τέλος, και το θέμα της ένταξης των νόμιμων μεταναστών όπως θα εξετάσουμε παρακάτω, αν και αποτελεί στρατηγική προτεραιότητα της Ε.Ε όπως άλλωστε διακηρύχθηκε και από το Συμβούλιο του Τάμπερε, ωστόσο εξακολουθεί να ρυθμίζεται από τις οικείες μεταναστευτικές πολιτικές των κρατών – μελών όπου το καθένα από αυτά θέτει διαφορετικές προϋποθέσεις κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Κατά τα παραπάνω λοιπόν εάν και η ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης αναγράφεται ως ένα βασικό θέμα ενδιαφέροντος από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και ρυθμίζονται συγκεκριμένες πτυχές του από το δευτερογενές κοινοτικό δίκαιο, ως επί το πλείστον η ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης και οι προϋποθέσεις εισόδου, διαμονής, εργασίας και ένταξης των εξωκοινοτικών υπηκόων παραμένουν στο σκληρό πυρήνα της κρατικής εξουσίας των κρατών - μελών.

Αντιθέτως, η παράνομη μετανάστευση και η καταπολέμησή της, στο βαθμό που συνδέεται με ζητήματα ασφάλειας του ευρωπαϊκού χώρου, αποτελεί αντικείμενο της κατασταλτικής συνιστώσας του ευρωπαϊκού κοινωνικού ελέγχου και τη βασικότερη

---

<sup>15</sup> M.C.Soriano, όπ.π σελ 59

αρμοδιότητα της Ε.Ε ως προς τη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων. Η κοινή αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης και του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε σε ενωσιακό επίπεδο διευκολύνεται πολύ περισσότερο αφού κυριαρχείται πλέον από την 1.1. 2005 από τον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας μετά από εφαρμογή της απόφασης του Συμβουλίου της 22.12.2004<sup>16</sup>.

Έτσι λοιπόν πιο δραστική και ουσιαστικής σημασίας κρίνεται η εξουσία της Ε.Ε για την περιχαράκωση και την προστασία των εξωτερικών συνόρων της από ανεπιθύμητους αλλοδαπούς και στην εξάντληση των αρμοδιοτήτων της σε πρακτικές ασφαλειοποίησης (securitization) των συνόρων της και εντατικοποίησης των ελέγχων για την οχύρωση του ευρωπαϊκού χώρου από τους παράνομους και ανεπιθύμητους αλλοδαπούς με κάθε μέσο όπως θα εξετάσουμε αναλυτικά παρακάτω.

### **A1.3 . Περιεχόμενο και πρακτικές εγκληματοποίησης**

Η κατάργηση των ελέγχων στα «εσωτερικά» σύνορα των κρατών – μελών της Ε.Ε για το σκοπό της δημιουργίας μιας μεγάλης εσωτερικής «ευρωπαϊκής αγοράς» και το επιχείρημα ότι η απουσία αυτού του ελέγχου θα αποτελέσει σημαντικό παράγοντα αύξησης της διασυνοριακής εγκληματικότητας αποτέλεσαν τη βάση για την κοινωνική κατασκευή της εγκληματικότητας των μεταναστών και την αφετηρία της διαδικασίας της πρωτογενούς εγκληματοποίησης. Η τελευταία συνίσταται όπως προαναφέραμε στην κατασκευή ενός αυστηρού θεσμικού πλαισίου ως προς τη ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των μεταναστών στο ευρωπαϊκό έδαφος και στην υιοθέτηση αυστηρότατων μέτρων και κατασταλτικών πρακτικών εκ μέρους των φορέων της επίσημης και ανεπίσημης κοινωνικής αντίδρασης σχετικά με τις προϋποθέσεις της εισόδου και της παραμονής των μεταναστών στα ευρωπαϊκά κράτη. Η εγκληματοποίηση αυτή συντελείται αφενός σε επίπεδο Ε.Ε με την έλλειψη μιας ενιαίας ουσιαστικής μεταναστευτικής πολιτικής ρύθμισης της νόμιμης μετανάστευσης και με τη ρύθμιση βάση οδηγιών της νόμιμης εισόδου ορισμένων μόνο κατηγοριών μεταναστών κατά τα παραπάνω ενώ σε επίπεδο κρατών – μελών συντελείται με την υιοθέτηση αυστηρότατων μεταναστευτικών πολιτικών που θέτουν ένα πλέγμα δυσανάλογων προϋποθέσεων εισόδου και ένταξης των μεταναστών στο έδαφός τους. Επιπλέον, η εγκληματοποίηση αυτή βασίζεται στην υιοθέτηση νέων στρατηγικών αστυνόμευσης σε ενωσιακό επίπεδο για την καλύτερη δυνατή περιχαράκωση των εξωτερικών

---

<sup>16</sup> M.C.Soriano, όπ.π, υποσημείωση υπ'αρ.10, σελ 46.

συνόρων της Ε.Ε και άλλων προδραστικών μέτρων ελέγχου από την πλευρά των κρατών – μελών για το σκοπό της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης.

Έτσι λοιπόν τα ευρωπαϊκά κράτη υιοθετούν μεταναστευτικές πολιτικές και νόμους προς την κατεύθυνση φραγής των συνόρων τους ενάντια στους υπηκόους τρίτων κρατών<sup>17</sup> και θεσπίζουν αντι – μεταναστευτικούς νόμους που εμπεριέχουν αυστηρές προϋποθέσεις και πολύπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες εισόδου και νομιμοποίησης των μεταναστών στο ευρωπαϊκό έδαφος. Παράλληλα προβλέπουν αυστηρές ποινές, και μέτρα όπως η κράτηση και η απέλαση για όσους παραβιάζουν τους νόμους αυτούς και εισέρχονται παράνομα στο έδαφος των κρατών-μελών. Οι αυστηρές αυτές προβλέψεις που τίθενται γίνονται σε πολλές περιπτώσεις αιτίες εγκληματογένεσης των μεταναστών αφού οι τελευταίοι μην έχοντας τη δυνατότητα να ανταποκριθούν σε αυτές, ωθούνται στην παραβίασή τους και έρχονται αντιμέτωποι στη συνέχεια με το ΣΑΠΔ των χωρών υποδοχής .

Η πρωτογενής εγκληματοποίηση όμως των μεταναστών δε συντελείται μόνο στο επίπεδο θέσπισης αυστηρών προϋποθέσεων εισόδου και σε αυστηρούς ελέγχους των συνόρων αλλά και με την υιοθέτηση νομοθετικών προβλέψεων που σχετίζονται και επηρεάζουν το νομικό τους καθεστώς αφού εισέλθουν στον ευρωπαϊκό χώρο και εγκατασταθούν σε ένα από τα κράτη – μέλη. Η έλλειψη κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής και δραστικής λήψης αποτελεσματικών μέτρων σε ενωσιακό επίπεδο για την ορθολογική ένταξη των μεταναστών στα κράτη – μέλη της Ε.Ε καθώς και η διατήρηση του μονοπωλίου κάθε κράτους – μέλους να θέτει τα κριτήρια και τους όρους ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία του είχε σαν αποτέλεσμα τη μετατροπή της «κοινωνικής ένταξης» των μεταναστών σε ένα νομικό εργαλείο αποκλεισμού τους από βασικά ανθρώπινα δικαιώματα. Με τον τρόπο αυτό οι ρυθμίσεις για την ένταξη των μεταναστών που τίθενται από τους επιμέρους νόμους των ευρωπαϊκών κρατών καθιερώνουν ένα δυσχερές νομικό καθεστώς (status) των μεταναστών που συνδέεται με τον περιορισμό της πρόσβασής τους σε ένα σύνολο βασικών αστικών, πολιτικών και οικονομικοκοινωνικών δικαιωμάτων, τους φυλακίζει σε μια κατάσταση ημιτελούς υπηκοότητας και επιτείνει την αβεβαιότητα της κατάστασής τους.

Επιπλέον, εκτός από το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο η πρωτογενής εγκληματοποίηση συνίστανται και σε μια πλειάδα πρακτικών και μέτρων ελέγχου και αστυνόμευσης που υιοθετούνται και προωθούνται σε ενωσιακό κυρίως επίπεδο για τη ρύθμιση των μεταναστευτικών μετακινήσεων και την επιτήρηση των συνόρων· κύριος στόχος των παραπάνω πρακτικών είναι η παρεμπόδιση της παράνομης μετανάστευσης στον ευρωπαϊκό

---

<sup>17</sup> Οι πολιτικές φραγής των συνόρων από τα κράτη – μέλη δεν εφαρμόστηκε ταυτόχρονα από όλα. Εκείνες οι ευρωπαϊκές χώρες που δέχονταν διαρκή ρεύματα μεταναστών από τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο , έκλεισαν τα σύνορά τους από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, ενώ άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως η Ισπανία, η Ιταλία και η Ελλάδα, οι οποίες από χώρες αποστολής μεταναστών άρχισαν ξαφνικά να δέχονται μεγάλο αριθμό μεταναστών στο έδαφός τους μετά τα τέλη της δεκαετίας του '80, άρχισαν να εφαρμόζουν πολιτικές φραγής των συνόρων τους και αντιμεταναστευτικούς νόμους αργότερα, ωστόσο με την ίδια ένταση , όπως αναφέρεται στο A. de Giorgi , *Re –Thinking*..ό.π.π σελ 116.

χώρο. Τα μέτρα αυτά συνιστούν μια νέα μορφή εγκληματοποίησης αφού χάνουν τον προληπτικό τους χαρακτήρα, παίρνουν ένα κατασταλτικό περιεχόμενο και αποτελούν κατά κάποιο τρόπο «ποινές» που δεν επιβάλλονται στην περίπτωση διάπραξης εγκληματικών συμπεριφορών αλλά υιοθετούνται με ένα γενικευμένο χαρακτήρα κατά συγκεκριμένων ομάδων όπως οι μετανάστες. Μέτρα όπως η κράτηση, η απέλαση και οι εντατικοί έλεγχοι μέσω εξελιγμένων τεχνολογικών πρακτικών ασκούνται πλέον σε προληπτικό επίπεδο επιβεβαιώνοντας την μετάβαση από το προνοιακό στο κατασταλτικό κράτος. Οι πρακτικές αυτές δεν εφαρμόζονται σε μετανάστες που έχουν εγκληματίσει αλλά αντιμετωπίζουν τη μετανάστευση ως εξ'ορισμού έγκλημα. Η εγκληματοποίηση με αυτά τα μέσα των μεταναστών δεν εξαρτάται από καμιά εγκληματική συμπεριφορά αλλά συνδέεται αποκλειστικά με το νομικό καθεστώς των μεταναστών. Η μετανάστευση εγκληματοποιείται ως ανθρώπινη κατάσταση που γίνεται κοινωνικά αντιληπτή και ρυθμίζεται θεσμικά ως απειλή. Η ποινικοποίηση των μεταναστών δε συντελείται αρχικά μέσω ποινικών νόμων και πρακτικών της ποινικής δικαιοσύνης αλλά παίρνει κυρίως τη μορφή διοικητικών μέτρων και πρακτικών διατηρώντας ωστόσο την κατασταλτική τους μορφή και τις συνέπειες της εγκληματοποίησης, περιθωριοποίησης και αποστέρησης των δικαιωμάτων των αλλοδαπών<sup>18</sup>. Τέλος, οι αυστηρές μεταναστευτικές πολιτικές ένταξης των μεταναστών στην Ε.Ε καθορίζουν μια νέα κατηγορία υποκειμένων που το νομικό τους καθεστώς ως «ημι –πολίτες» τους καθιστά ευάλωτους και κατάλληλους για την άσκηση ποινικών διαδικασιών εγκληματοποίησης (δευτερογενής εγκληματοποίηση) όπου τα δικαιώματα και οι εγγυήσεις που καθορίζονται απ'το νόμο συχνά παραβλέπονται.

Συνοψίζοντας καταλήγουμε στα εξής συμπεράσματα:

1. Σύμφωνα με τα παραπάνω η **πρωτογενής εγκληματοποίηση** των μεταναστών πραγματοποιείται σε τρία επίπεδα:

α) Το πρώτο αφορά στο νομοθετικό-θεσμικό πλαίσιο για τη ρύθμιση της μετανάστευσης σε επίπεδο πολιτικών των κρατών – μελών και στη ρύθμιση της εισόδου ορισμένων μόνο κατηγοριών ατόμων βάση κοινοτικών οδηγιών σε επίπεδο Ε.Ε, με τις οποίες όπως θα εξετάσουμε παρακάτω τίθενται επίσης δυσανάλογες προϋποθέσεις.

β) Το δεύτερο επίπεδο συμπεριλαμβάνει όλες εκείνες τις πρακτικές και τα μέτρα προστασίας των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε όπου εφαρμόζονται αυστηρές πολιτικές ελέγχου, νέες τεχνολογίες και αστυνομικές πρακτικές που σκοπεύουν στην παρεμπόδιση της εισόδου στα δυτικά εδάφη των παράνομων κυρίως μεταναστών. Τα βασικότερα μέσα της λογικής αυτής είναι η ανάπτυξη στην ουσία ποινικών και κατασταλτικών μέτρων που επιβάλλονται όμως σε ένα προ – ποινικό στάδιο παίρνοντας τη μορφή διοικητικών μέτρων διατηρώντας όμως το κατασταλτικό και εξουδετερωτικό τους χαρακτήρα συμβάλλοντας σε

---

<sup>18</sup> A. de Giorgi ,όπ.π σελ 124 – 127.

αυτό τον τρόπο στη νομιμοποίηση εφαρμογής μιας νέας μορφής «ποινών» χωρίς τις απαραίτητες νομικές εγγυήσεις για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

γ)Τέλος, η εγκληματοποίηση αυτή ασκείται σε επίπεδο διαχείρισης της νομικής και της κοινωνικής κατάστασης των μεταναστών αφού εισέλθουν στο ευρωπαϊκό έδαφος με την εφαρμογή αντίστοιχων πολιτικών ένταξης στις κοινωνίες των χωρών υποδοχής.

**2. Η δευτερογενής εγκληματοποίηση** συντελείται μετά την είσοδο των μεταναστών στο έδαφος των κρατών-μελών και έρχεται σαν αποτέλεσμα της πρωτογενούς εγκληματοποίησης της εισόδου, της παραμονής και της εργασίας των. Γίνεται λοιπόν αντιληπτή μια περαιτέρω ποινικοποίηση εκείνων των μεταναστών που εξαιτίας της αυστηρότητας των μεταναστευτικών κανόνων αποτυγχάνουν να συμμορφωθούν με αυτούς. Μέσα από την καθιέρωση του ιδιαίτερου αυτού δυσχερούς νομικού καθεστώτος και περιθωριοποίησης των μεταναστών έρχεται η κανονιστική παραβατικότητα των μεταναστών εκείνων που δεν μπορούν να ανταποκριθούν σε αυτό και επιβάλλονται διοικητικά μέτρα έξω από το επίσημο ποινικό σύστημα που ωστόσο στο περιεχόμενό τους αποτελούν ποινές όπως η κράτηση σε κέντρα μεταναστών με συνθήκες όμοιες με της φυλάκισης, η απέλαση κλπ. Επιπλέον με αυστηρότατες ποινές, έρχονται αντιμέτωποι οι μετανάστες που στερούνται έγκυρη άδεια παραμονής, ανεξαρτήτως αν αυτό οφείλεται σε γραφειοκρατικές διαδικασίες και κωλυσιεργίες των διοικητικών αρχών της χώρας υποδοχής οι οποίες συντελούν στην παράνομη κατ' αυτό τον τρόπο διαμονή και εργασία τους. Επιπρόσθετα, οι μετανάστες μετά την παραπομπή τους στο ΣΑΠΔ - στο πλαίσιο της δευτερογενούς εγκληματοποίησής τους - εκτίθενται σε συμπεριφορές επιπλέον εγκληματοποίησης εκ μέρους των αρχών που σχετίζονται με παραβίαση βασικών δικαιωμάτων τους, όπως η κακομεταχείρισή τους, η έλλειψη εγγυήσεων για τη νόμιμη χρήση των δικαιωμάτων τους, άθλιες συνθήκες κράτησης κλπ. Η δευτερογενής εγκληματοποίηση συντελείται και πριν την είσοδο του μετανάστη στο ποινικό σύστημα και αφορά στην επιλεκτικότητα της αστυνομίας όταν πρόκειται για έλεγχο ή περιπολίες στους δρόμους όπου οι αλλοδαποί αποτελούν ως επί το πλείστον το κατεξοχήν αντικείμενο ελέγχου τους μόνο και μόνο λόγω της καταγωγής τους και επειδή στη συνείδηση ακόμη και των επίσημων φορέων του Σ.Α.Π.Δ υπάρχει άμεση η σύνδεση εγκληματικότητας – μετανάστευσης.

**3. Η αδυναμία των μεταναστών να ανταπεξέλθουν στις δυσχερείς νομικές προϋποθέσεις και επαχθείς οικονομικούς όρους που απαιτούνται για την νομιμοποίησή τους, τους καθιστά αντικείμενα εκμετάλλευσης και στον εργασιακό χώρο συντελώντας στην περαιτέρω εγκληματοποίησή τους.** Έτσι πολλοί είναι οι αλλοδαποί που αποδέχονται την ένταξή τους σε άτυπα ή και παράνομα δίκτυα απασχόλησης, χωρίς την απαιτούμενη ασφάλισή τους και την έκθεσή τους στην υπερεκμετάλλευση των εργοδοτών της ημεδαπής, προκειμένου να

αποφύγουν τις δυσχερείς νομικές συνέπειες της κανονιστικής παραβατικότητάς τους, την κράτηση και την τελική απέλασή τους.

4. Τέλος, ανάμεσα σε όλα αυτά απαραίτητη είναι η αναφορά στην εγκληματοποίηση που υφίστανται σε πολλές περιπτώσεις οι αλλοδαποί μετανάστες σε επίπεδο κοινωνικών αναπαραστάσεων από τις κοινωνίες των χωρών υποδοχής. Ο ημεδαπός πληθυσμός, επηρεασμένος από τον δημόσιο πολιτικό λόγο, τα επιχειρήματα βάσει στατιστικών σχετικά με την αυξημένη εγκληματικότητα των αλλοδαπών και την ανακατασκευή τους από τα ΜΜΕ εκδηλώνουν ρατσιστικές συμπεριφορές, υποκινούμενες από τον φόβο, την ανησυχία και τον ανταγωνισμό συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην κοινωνική περιθωριοποίηση των αλλοδαπών.

### ***Συμπέρασμα***

Από την προηγούμενη ανάλυση μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η εγκληματοποίηση των αλλοδαπών ασκείται μέσω της λήψης μέτρων και την υιοθέτηση πρακτικών τόσο από την Ε.Ε όσο και από τα κράτη – μέλη, ενώ αντικείμενό της κατά περίπτωση είναι οι νόμιμοι ή παράνομοι μετανάστες. Η εγκληματοποίηση των νόμιμων μεταναστών σε επίπεδο Ε.Ε επέρχεται με την έλλειψη μιας ορθολογικής και ενιαίας πολιτικής εισόδου και ένταξης των μεταναστών στον ευρωπαϊκό χώρο αφήνοντας το περιθώριο ρύθμισης της νόμιμης μετανάστευσης στα κράτη – μέλη με συνέπεια την υιοθέτηση περιοριστικών και κατασταλτικών μεταναστευτικών νόμων που καθιστά δυσχερή τη συμμόρφωση των μεταναστών με αυτούς.

Η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης αποτελεί πρωταρχικό στόχο της Ε.Ε, και η εγκληματοποίηση των παράνομων μεταναστών επέρχεται αφενός με τη σύνδεσή τους με άλλες μορφές εγκληματικής δραστηριότητας, καθώς επίσης και με τη μετατροπή τους σε κατεξοχήν αντικείμενα ελέγχου και καχυποψίας εκ μέρους των επίσημων αρχών και την περαιτέρω ποινικοποίησή τους. Επιπλέον, η κανονιστική αυτή παραβατικότητα οδηγεί στην έλλειψη δυνατότητας ένταξης των μεταναστών στην νόμιμη οικονομική δραστηριότητα και στην εμπλοκή τους στην παραοικονομία, ενώ γίνονται αντικείμενα ρατσισμού, ξενοφοβίας και εκμετάλλευσης και από τις κοινωνίες των χωρών υποδοχής.

Κλείνοντας το κεφάλαιο αυτό θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι η εγκληματοποίηση των μεταναστών συμπεριλαμβάνει όλες εκείνες τις πρακτικές και τα μέσα που καθιστούν την ομάδα των μεταναστών, νόμιμους και παράνομους, μια ευάλωτη κοινωνική ομάδα, τα βασικά δικαιώματα των οποίων απειλούνται και τίθενται υπό αμφισβήτηση.

## **A.2. Η μεταναστευτική απειλή ως βάση «νομιμοποίησης» της εγκληματοποίησης των μεταναστών. - Φορείς και μέσα εδραίωσης της σχέσης ανάμεσα στην μετανάστευση και την εγκληματικότητα.**

### **A2.1 Η «απειλή» της μετανάστευσης**

Η διαδικασία εγκληματοποίησης των μεταναστών ερείζεται στο συσχετισμό της μετανάστευσης - και κυρίως της παράνομης - με προβλήματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Ως βάση της έχει επιχειρήματα που προβάλλονται τόσο από πολιτικούς, φορείς αντεγκληματικής πολιτικής και ορισμένους επιστήμονες, τα οποία αναφέρονται στη συνάρτηση της μετανάστευσης με την ανεργία και την κρίση του κράτους προνοίας· στην απειλή της παράνομης μετανάστευσης για την ασφάλεια, τη δημόσια τάξη και την εθνική κυριαρχία των χωρών υποδοχής και σε φόβους για την δημογραφική αλλοίωση της ευρωπαϊκής κοινωνίας και την απώλεια συλλογικής ταυτότητας. Επιπλέον, τα επιχειρήματα κατά της μετανάστευσης διαρθρώνονται γύρω από ένα πολιτικό άξονα αφού όπως αναφέρουν οι Α. Ceyhan και Α. Τσουκαλά «τα εκλογικά παιχνίδια καθορίζονται όλο και περισσότερο από τον δημόσιο ρατσιστικό και ξενοφοβικό λόγο, είτε γιατί ταυτίζονται μαζί του είτε γιατί επιδιώκουν να αντιτεθούν σε αυτόν»<sup>19</sup>.

Ωστόσο η επίσημη επιχειρηματολογία στην οποία βασίζεται ο συσχετισμός της μετανάστευσης με ζητήματα παραβατικότητας δεν προβάλλεται πάντα ανοιχτά στο δημόσιο λόγο αλλά εμφανίζεται, συνήθως καλυμμένα, με τη μορφή μιας άλλης επιχειρηματολογίας σύμφωνα με την οποία η παράνομη κυρίως μετανάστευση συνδέεται άμεσα με άλλες μορφές εγκληματικής δράσης (οργανωμένο έγκλημα, τρομοκρατία, διακίνηση και παράνομη εμπορία ναρκωτικών και ανθρώπων), οι οποίες συνιστούν πραγματική απειλή για την ασφάλεια του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου. Προβάλλεται, μ' αυτό τον τρόπο η εικόνα του «μετανάστη - εγκληματία», η κατασκευή της οποίας τροφοδοτείται σε μεγάλο βαθμό από τον δημόσιο

---

<sup>19</sup> Α. Ceyhan, Α. Tsoukala, « Contrôle de l'immigration: mythes et réalités », *Cultures & Conflits*, 1997, no 26-27, σ.σ 9 – 14 , όπως αναφέρεται στο Α.Τσουκαλά, *Μετανάστευση και Εγκληματικότητα στην Ευρώπη*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 2001, σελ 13 -14.

λόγο των πολιτικών, των αρμοδίων για θέματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας και τα Μ.Μ.Ε αναπαράγοντάς την και στις συνειδήσεις της κοινής γνώμης.

Η εγκληματοποίηση των μεταναστών και η απειλή του «μετανάστη – εγκληματία» συνδέεται επίσης στενά και με την εξέλιξη των μηχανισμών του κοινωνικού ελέγχου κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες του 20ού αιώνα. Πράγματι, ενώ ως τη δεκαετία του '70 αντικείμενο του κοινωνικού ελέγχου αποτελούσαν συγκεκριμένα άτομα και ποινικοποιούνταν συγκεκριμένες παράνομες συμπεριφορές, από τη δεκαετία του '80 ο κοινωνικός έλεγχος άρχισε να αποσυνδέεται από την πράξη και τα κίνητρα των συγκεκριμένων δραστών και να παίρνει ένα γενικευμένο χαρακτήρα προσανατολιζόμενος σε ομάδες ατόμων και συλλογικά υποκείμενα που θεωρούνται ως ενδεχόμενη απειλή για την υπόλοιπη κοινότητα<sup>20</sup>. Δημιουργείται η ιδέα του «εξωτερικού εχθρού» και κάποιες συγκεκριμένες ομάδες από τη δεκαετία το '90 (ανήλικοι, μετανάστες, φίλαθλοι κλπ) αρχίζουν να θεωρούνται επικίνδυνες, παρά το γεγονός ότι παρουσιάζουν μόνο παρεκκλίνουσα και όχι εγκληματική συμπεριφορά<sup>21</sup>. Σ' αυτό το πλαίσιο ο κοινωνικός έλεγχος δεν αποσκοπεί πλέον αποκλειστικά στην καταστολή διαπραχθέντων αδικημάτων και στην τιμωρία συγκεκριμένων δραστών αλλά στην καταστολή των δυνάμει «εγκληματικών» συμπεριφορών των μελών ορισμένων ομάδων που θεωρούνται παραβατικές και στον έλεγχο ολόκληρων πληθυσμών βάσει της σοβαρότητας της ενδεχόμενης απειλής τους για τις δεδομένες κοινωνίες.

#### **A2.2 Φορείς και μέσα εδραίωσης της σχέσης ανάμεσα στην μετανάστευση και την εγκληματικότητα.**

Ο συσχετισμός της μετανάστευσης με την εγκληματικότητα χρησιμοποιείται ως επιχείρημα και από τις επιστημονικές κοινότητες που έχουν μια αξιόλογη επιρροή στο διεθνή λόγο για θέματα εσωτερικής ασφάλειας όπως το έγκλημα και η μετανάστευση. Τέτοιες κοινότητες είναι φορείς άσκησης της αντεγκληματικής πολιτικής και η διεθνής επιστημονική κοινότητα. Ανάμεσα στους φορείς αυτούς που αναπτύσσουν σχέσεις αλληλόδρασης έρχονται να προστεθούν με τη σειρά τους και τα ΜΜΕ<sup>22</sup>.

##### **A2.2 α. Φορείς αντεγκληματικής πολιτικής**

---

<sup>20</sup> Α.Τσουκαλά,όπ.π, σελ 15.

<sup>21</sup> Α.Τσουκαλά ,όπ.π σελ 15 -16.

<sup>22</sup> M. den Boer, “The Construction of a Problematic Image of Immigration in European Elite Discourse”, *Paper for the Cost A2 Seminar on Fortress Europe*, 10 and 11 March 1995, Brussels, σελ 10.

**Επιχείρημα 1:** Τα επιχειρήματα που χρησιμοποιούνται από τους αρμόδιους στα θέματα ασφαλείας προκειμένου συσχετιστεί η μετανάστευση με τις εγκληματικές δραστηριότητες έχουν να κάνουν με την αμηχανία απέναντι σε διάφορες εθνοτικές κοινότητες που θεωρούνται αδιαπέραστες εξαιτίας των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους, της γλώσσας, των πολιτισμικών αξιών και των κωδίκων τους και της ιδιαίτερης αφοσίωσης των μελών τους σε αυτές, στοιχεία που δεν μπορούν να γίνουν κατανοητά και πολιτιστικά αποδεκτά από τις κοινωνίες των χωρών υποδοχής, ενισχύοντας την εικόνα εθνοτικών παραβατών που ανήκουν σε «κρυφές κοινωνίες» (secretive societies). Για παράδειγμα στο Ηνωμένο Βασίλειο στις αρχές του '70 οι ληστρικές επιθέσεις ήταν συνώνυμες με την εγκληματικότητα των μαύρων<sup>23</sup> ενώ τέτοιου είδους συσχετισμοί διατηρούνται ακόμη και σήμερα σε πολλές χώρες. Οι δικαιολογητικοί παράγοντες σύμφωνα με τους φορείς της επίσημης αντεγκληματικής πολιτικής της αυξημένης εγκληματικότητας των αλλοδαπών αναφέρονται κυρίως στην αστυφιλία, στην οικονομικοκοινωνική τους αποστέρηση, στην ανεργία και στις διαφορετικούς κανόνες και συνήθειες διαβίωσης. Επίσης, η ανάπτυξη του οργανωμένου εγκλήματος συνδέεται πολλές φορές με συγκεκριμένες ομάδες εθνικών μειονοτήτων ή μεταναστών. Πολλές είναι οι περιπτώσεις όπου το οργανωμένο έγκλημα συνδέεται με τις διεθνείς δραστηριότητες του ιταλικού οργανωμένου εγκλήματος και της ρώσικης μαφίας· επικρατούν ομοίως συγκεκριμένα στερεότυπα για την επίδοση συγκεκριμένων εθνοτικών ομάδων σε συγκεκριμένες μορφές οργανωμένης παράνομης δραστηριότητας όπως π.χ εμπόριο ηρωίνης από τούρκικες ομάδες, πολιτικό έγκλημα από εξτρεμιστικές ομάδες Τούρκων, Αράβων, Κούρδων, Ιρακινών κλπ και άλλου τέτοιου είδους συσχετισμοί<sup>24</sup>. Με τον τρόπο αυτό η εγκληματική συμπεριφορά μεμονωμένων ατόμων από τις παραπάνω ομάδες και εθνικότητες μεταφέρουν το στίγμα σε ολόκληρη την εθνοτική ομάδα που αντιπροσωπεύουν.

**Επιχείρημα 2:** Επίσης, σε μεγάλο ποσοστό υπάρχει η άποψη ότι οι εθνικές μειονότητες και οι μετανάστες έχουν περισσότερες πιθανότητες να έρθουν αντιμέτωποι με το Σ.Α.Π.Δ απ'ότι οι Ευρωπαίοι πολίτες. Η επιχειρηματολογία αυτή βασίζεται ως επί το πλείστον στην υπερεκπροσώπηση των αλλοδαπών στη εγκληματικότητα των ευρωπαϊκών χωρών μέσα από επίσημες στατιστικές πολλών κρατών, όπως οι αστυνομικές, οι δικαστικές και οι σωφρονιστικές στατιστικές. Οι στατιστικές αυτές αποτελούν τη βάση δημόσιας επίκλησης και επιβεβαίωσης της εγκληματικότητας των μεταναστών και κυρίως της επίδοσής τους στο οργανωμένο έγκλημα, καθώς και την βάση δόμησης των στρατηγικών εκείνων και των πρακτικών κατά της μετανάστευσης.

---

<sup>23</sup> M. den Boer,όπ .π σελ 11.

<sup>24</sup> M. den Boer, όπ.π σελ 12.

Οι υποστηρικτές του συσχετισμού μετανάστευσης και εγκληματικότητας βασίζονται κατά πολύ σε επίσημες στατιστικές και επιστημονικές ή ψευδοεπιστημονικές αναλύσεις που διεξάγονται από διάφορους αρμόδιους φορείς. Πολλοί επιστήμονες και επίσημοι φορείς προκειμένου να υποστηρίξουν τη μεγάλη έκταση της μεταναστευτικής απειλής βασίζονται στις εγκληματολογικές στατιστικές των οποίων στοιχεία χρησιμοποιούνται ευρύτατα τόσο από τους πολιτικούς όσο και από τα ΜΜΕ. Στατιστικές οι οποίες απεικονίζουν την υπερεκπροσώπηση των αλλοδαπών στις φυλακές των ευρωπαϊκών κρατών, χρησιμοποιούνται ως επιχειρήματα για την αύξηση της συμμετοχής των αλλοδαπών στην καταγεγραμμένη εγκληματικότητα των κρατών μελών της Ε.Ε, παραβλέποντας ωστόσο κάποια σημαντικά στοιχεία της δόμησης αλλά και της ανάλυσης των στοιχείων των ερευνών αυτών. Αναφέρεται ενδεικτικά ότι στη χώρα μας τον Ιανουάριο του 2000 οι αλλοδαποί συνιστούν το 45,3% του συνολικού πληθυσμού των κρατουμένων της χώρας<sup>25</sup>. Επίσης σύμφωνα με τα στοιχεία του Συμβουλίου της Ευρώπης το 2000 στην Αυστρία το ποσοστό αυτό είναι 30.1%, στο Βέλγιο 40.4%, στη Γαλλία 21.6%, στη Γερμανία 34,1%, στην Ιταλία 28,5%, στην Ελλάδα 48,4%, στην Ολλανδία 32,7%, στη Σουηδία 21,3% ενώ στην Ελβετία φτάνει το 62,6%<sup>26</sup>. Ο συσχετισμός ωστόσο μετανάστευσης και εγκληματικότητας που δομείται βάση των εγκληματολογικών στατιστικών της μετανάστευσης δεν αποκαλύπτουν την αποδεδειγμένη ροπή των μεταναστών προς την εγκληματικότητα αφού τόσο οι μέθοδοι κατάρτισης των στατιστικών αυτών όσο και οι λογικές λειτουργίας του αστυνομικού και δικαστικού συστήματος ως προς την απόδειξη της παραπάνω αιτιώδους σχέσης αποδεικνύεται προβληματική και πρέπει να αναλύονται με μεγάλο σκεπτικισμό εξαιτίας πολλών παραγόντων.

Καταρχάς, στις περισσότερες περιπτώσεις η εγκληματικότητα των αλλοδαπών αναφέρεται στην παραβίαση από αυτούς της ίδιας της μεταναστευτικής νομοθεσίας και των τυπικών προϋποθέσεων σχετικά με την είσοδο, την παραμονή και την εργασία τους στις χώρες υποδοχής. Επίσης πολλοί από τους αλλοδαπούς αυτούς κρατούνται στα σωφρονιστικά καταστήματα και σε κέντρα κράτησης αλλοδαπών προσωρινά, περιμένοντας την απέλαση ή την επαναπροώθησή τους ενώ σε πολλές περιπτώσεις ελλείπει οικονομικών πόρων αλλά και άλλων προϋποθέσεων δεν είναι δυνατή η μετατροπή της ποινής κράτησης σε χρηματική ποινή ή η επιβολή άλλων εναλλακτικών μέτρων<sup>27</sup>. Επιπλέον, η επιλεκτικότητα της αστυνομίας ως προς τον έλεγχο και τη σύλληψη των αλλοδαπών αυξάνει τα ποσοστά του αλλοδαπού σωφρονιστικού πληθυσμού ενώ δεν πρέπει να λησμονούμε ότι οι αλλοδαποί υφίστανται σημαντικές διακρίσεις εντός των ευρωπαϊκών δικαστικών συστημάτων αφού

---

<sup>25</sup> Α.Τσουκαλά, όπ.π σελ 29.

<sup>26</sup> D.Melossi, όπ.π.σελ 377.

<sup>27</sup> Α.Τσουκαλά., όπ.π σελ 30-31.

πολλές είναι οι περιπτώσεις που τους επιβάλλονται αυστηρότερες ποινές απ'ότι στους ημεδαπούς για την τέλεση των ίδιων ακριβώς αδικημάτων. Τέλος, συχνές είναι οι περιπτώσεις που οι αλλοδαποί αδυνατούν να κάνουν χρήση βασικών δικαιωμάτων τους όπως είναι η υπεράσπισή τους από δικηγόρο της επιλογής τους αφού δε διαθέτουν τα απαιτούμενα γι' αυτό οικονομικά μέσα ενώ αρκετές φορές παραβιάζεται και το δικαίωμά τους για χρήση διερμηνέα<sup>28</sup>.

#### A2.2β. Ο ρόλος των Μ.Μ.Ε στην περιθωριοποίηση και την εγκληματοποίηση των αλλοδαπών.

Η ανασφάλεια απέναντι στο έγκλημα - και στην περίπτωση μας απέναντι στην υποτιθέμενη αυξημένη εγκληματικότητα των μεταναστών - τονίζεται και ενισχύεται και με τη συνδρομή των ΜΜΕ, τα οποία αποτελούν σχεδόν μονοπωλιακό φορέα παροχής πληροφοριών στους πολίτες σχετικά με ζητήματα που αφορούν στο εγκληματικό φαινόμενο και στις απαντήσεις του επίσημου κοινωνικού ελέγχου σε αυτό, καθώς συντελούν αποφασιστικά στην κατασκευή των κοινωνικών αναπαραστάσεων που το αφορούν. Ταυτόχρονα δε, ο φόβος του εγκλήματος αποτελεί αντικείμενο πολιτικών χειρισμών και συντηρείται και αναπαράγεται μέσω της πολιτικής του εκμετάλλευσης<sup>29</sup>.

Συνεπώς, τα ΜΜΕ διαδραματίζουν ένα πολύ σημαντικό ρόλο για την περιθωριοποίηση και τον στιγματισμό των αλλοδαπών ως «εγκληματιών» αφού προσανατολίζονται συνήθως στην κατασκευή «εντυπωσιακών» και «θεαματικών» ειδήσεων δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή και έμφαση σε περιστατικά που αφορούν την παραβίαση κοινωνικών κανόνων περιέχοντας ως επί το πλείστον μια θεματική γεγονότων βίας και εγκληματικότητας. Μέσω της υπερβολικής προβολής συγκεκριμένων εγκλημάτων «κατασκευάζουν» ένα συγκεκριμένο τύπο εγκλήματος με συγκεκριμένους δράστες (εγκλήματα μεταναστών) και θύματα (ημεδαποί πολίτες, αστυνομικά όργανα) συμβάλλοντας στην «συμβολοποίηση» και στη δραματοποίηση των γεγονότων αυτών που οδηγούν με τη σειρά τους στη δαιμονοποίηση και το στιγματισμό ως «επικίνδυνων» συγκεκριμένων ομάδων (αναρχικοί, τοξικομανείς κλπ) όπως στην περίπτωση μας οι μετανάστες<sup>30</sup>.

Η επιρροή αυτή των ΜΜΕ στη διαδικασία εγκληματοποίησης των μεταναστών σε επίπεδο ιδεολογικών αναπαραστάσεων είναι ιδιαίτερα σημαντική αφού το κοινό μη διαθέτοντας άλλη αντικειμενική πηγή πληροφόρησής, τείνει να ταυτιστεί και να αφομοιώσει

---

<sup>28</sup> Α.Τσουκαλά.,όπ.π σελ 31-32.

<sup>29</sup> Χ. Ζαραφωνίτου, *Ο Φόβος του Εγκλήματος*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002, σελ.17

<sup>30</sup> Χ.Κωνσταντινίδου, «Κοινωνικές Αναπαραστάσεις του Εγκλήματος. Η Εγκληματικότητα των Αλβανών Μεταναστών στον Αθηναϊκό Τύπο», σελ 106, στο Α.Κουκουτσάκη, *Εικόνες Εγκλήματος*, Εκδόσεις Πλέθρον, Αθήνα 1999.

το οποίο ιδεολογικά φορτισμένο και συναισθηματικά υπερβολικό και αναξιόπιστο πλαίσιο ερμηνείας κοινωνικών φαινομένων, όπως η εγκληματικότητα των αλλοδαπών. Μέσω της αντικειμενοποίησης εκ μέρους των ΜΜΕ διαφόρων ορισμών που προτείνονται από πολιτικούς και αρμόδιους φορείς στα θέματα ασφάλειας και δημόσιας τάξης, την επανάληψή τους και την στερεοτυπική δόμησή τους, προσδίδουν περισσότερη αντικειμενικότητα στους ανησυχητικούς ορισμούς της μεταναστευτικής απειλής θεωρώντας την ως δεδομένη και την μετατρέπουν σε γνωστικό αντικείμενο των πολιτών μιας δεδομένης κοινωνίας<sup>31</sup>.

Τα μέσα που χρησιμοποιούν τα ΜΜΕ για την κατασκευή της μεταναστευτικής απειλής είναι τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά. Συγκεκριμένα, στην πρώτη περίπτωση επισημαίνεται μια σταδιακή αύξηση των δημοσιευμάτων και της προβολής ειδήσεων που σχετίζονται με το θέμα της λαθρομετανάστευσης, της μετανάστευσης και των αιτούντων άσυλο. Επίσης η προβολή της εγκληματικότητας των μεταναστών πολλές φορές καταλαμβάνει πολύ μεγαλύτερο χώρο αναλογικά με την υπόλοιπη θεματολογία και ειδησεογραφία. Από την άλλη, η ποιοτική κατασκευή της εγκληματικότητας των μεταναστών από τα ΜΜΕ συνίσταται στην τεχνητή διόγκωση της εγκληματικότητάς τους παρουσιάζοντας στατιστικές υπερεκπροσώπησης των αλλοδαπών στην εγκληματικότητα των χωρών υποδοχής, χωρίς ιδιαίτερη ανάλυσή τους και επισήμανση των ανωτέρω λόγων της υπερεκπροσώπησης τους, καθώς επίσης, και μέσω της χρήσης εντυπωσιακών τίτλων, συχνά παραπλανητικών αλλά και με την απόδοση σε αλλοδαπούς εγκλημάτων ακόμη και όταν δεν υπάρχουν επαρκείς αποδείξεις<sup>32</sup>.

Μέσω της χρήσης συναισθηματικά φορτισμένων και υπερβολικών εκφράσεων όπως «εισβολή μεταναστών», «κύματα μεταναστών», «μεταναστευτικές ροές»<sup>33</sup> κλπ τα ΜΜΕ προβαίνουν σε μια αξιολόγηση της μεταδιδόμενης πληροφορίας, τονίζουν την μεγάλη ανησυχητική έκταση του προβλήματος της μετανάστευσης και καλλιεργούν τον φόβο και την ανησυχία του κοινού ενισχύοντας παράλληλα αμυντικές και ρατσιστικές τάσεις εκ μέρους του. Ένα άλλο μέσο των ΜΜΕ που συμβάλλει στο στιγματισμό των μεταναστών είναι η συστηματική προβολή της εθνικότητας των φερόμενων ως δραστών αλλοδαπών με αποτέλεσμα, η παραβατικότητα να διαχέεται στο σύνολο της εθνοτικής ομάδας που ανήκει ο συγκεκριμένος παραβάτης. Η παρουσίαση απρόσωπων ενόχων ως εκπροσώπων της συγκεκριμένης εθνοτικής ομάδας έχει ως αποτέλεσμα οι κατακριτέες και παράνομες πράξεις να μην αποδίδονται πλέον σε άτομα συγκεκριμένης καταγωγής αλλά στο σύνολο διαφόρων πολιτισμών όπως π.χ «Αλβανός εγκληματίας», «Νιγηριανή πόρνη», «Βορειοαφρικάνος

---

<sup>31</sup> Α.Τσουκαλά, όπ.π σελ 46.

<sup>32</sup> Α.Τσουκαλά, όπ.π σελ 48.

<sup>33</sup> Α.Τσουκαλά, όπ.π σελ 53.

έμπορος ναρκωτικών» κλπ<sup>34</sup>. Δε σπανίζουν επίσης οι περιπτώσεις όπου χωρίς εξακριβωμένες αποδείξεις τα ΜΜΕ αποδίδουν σε αλλοδαπούς εγκληματικές ενέργειες που συνδέονται με τη δράση κυκλωμάτων οργανωμένου εγκλήματος, αυξάνοντας την ανησυχία, το φόβο και τα στερεότυπα της κοινής γνώμης. Μέσω της χρήσης πολεμοχαρών όρων για το χαρακτηρισμό της άφιξης νέων μεταναστών στις χώρες υποδοχής (πχ «στρατιές λαθρομεταναστών απειλούν», «εισβολή», «κατάληψη»), τα ΜΜΕ παρουσιάζουν μια άκρως απειλητική μορφή της μετανάστευσης επιτάσσοντας την άμυνα των χωρών υποδοχής<sup>35</sup>.

Τέλος, ιδιαίτερης σημασίας είναι η ιδιαίτερη έμφαση που δίνεται στην πολιτισμική ετερότητα των αλλοδαπών η οποία προβάλλεται από τα ΜΜΕ ως ιδιαίτερα απειλητική για τη συνοχή της συλλογικής ταυτότητας των κοινωνιών υποδοχής<sup>36</sup>. Η «πολιτισμική απόσταση» που συχνά προβάλλεται ως επιχείρημα, αποτελεί λόγο κοινωνικής αντίδρασης στην αποδοχή ετερόκλητων πολιτιστικών στοιχείων και αξιών και παρουσιάζεται ως τροχοπέδη στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών αφού η απόσταση αυτή σύμφωνα με τα ως άνω επιχειρήματα μπορεί να συντελέσει στην αλλοίωση της αυθεντικότητας των πολιτισμών των χωρών υποδοχής. Διακριτικά στοιχεία των μεταναστών όπως το χρώμα τους, οι ενδυματολογικές τους συνήθειες, η διαφορετική νοοτροπία τους ή η ατελής γνώση της γλώσσας της χώρας υποδοχής τους ανάγουν σε πρόσωπα «μη αφομοιώσιμα» και υποβιβάζονται στη βαθμίδα του «ξένου» σε σχέση με το υπόλοιπο κοινωνικό σύνολο· η πολιτισμική αυτή ετερότητα λαμβάνει ακόμη πιο απειλητικές διαστάσεις όταν εμπεριέχει και θρησκευτικές διαστάσεις όπως πχ στην περίπτωση των μουσουλμάνων ισλαμιστών<sup>37</sup>.

Στο σημείο αυτό και αφού εξετάσαμε την έννοια της εγκληματοποίησης, τη διαδικασία δόμησής της και τους φορείς εδραίωσής της θα προβούμε στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο αναλυτικά στη μελέτη όλων εκείνων των πρακτικών της Ε.Ε και κατόπιν της χώρας μας που συμβάλλουν στην εγκληματοποίηση των μεταναστών, νόμιμων και παράνομων.

---

<sup>34</sup> Α.Τσουκαλά, όπ.π σελ 57 -58.

<sup>35</sup> Α.Τσουκαλά, όπ.π σελ 53,63.

<sup>36</sup> Α.Τσουκαλά, όπ.π σελ 65.

<sup>37</sup> Α.Τσουκαλά, όπ.π σελ 68.

## **B' ΜΕΡΟΣ**

### **ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

**B1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ - Δημιουργία και σκοποί της Ε.Ε. Η μετάβαση από το στόχο της οικονομικής ενοποίησης και ολοκλήρωσης στο στόχο της «εσωτερικής ασφάλειας». Η δημιουργία ενός «ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» και η αντιμετώπιση της μετανάστευσης.**

Προκειμένου να κατανοήσουμε και να περιγράψουμε τη διαδικασία και τις στρατηγικές μέσω των οποίων συντελείται η περιχαράκωση και η εγκληματοποίηση των μεταναστών στο πλαίσιο της Ε.Ε, σε επίπεδο θεσμικό και σε επίπεδο πρακτικών, χρήσιμο είναι καταρχήν να γίνει μια σύντομη επισκόπηση **α)** των εξελίξεων και των διαδοχικών μεταβολών που έλαβαν χώρα στο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, **β)** του τρόπου με τον οποίο αυτές οι εξελίξεις οδήγησαν στην ανάδυση της ασφάλειας του ευρωπαϊκού χώρου ως της νέας αξίας της Ε.Ε και τη μετάβαση από τον αποκλειστικό στόχο της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης στο στόχο της δημιουργίας μιας αρχιτεκτονικής ασφαλείας μέσω κατασταλτικών πρακτικών και πολιτικών. Επιπλέον **γ)** του αντίκτυπου που οι παραπάνω εξελίξεις και η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών – μελών είχε στην ελευθερία των πληθυσμιακών μετακινήσεων, και **δ)** τέλος των πρακτικών εκείνων μέσω των οποίων οι πληθυσμιακές μετακινήσεις και κυρίως των εξωκοινοτικών υπηκόων στον ευρωπαϊκό χώρο αποτελούν αντικείμενο των ευρωπαϊκών κατασταλτικών πολιτικών και των νέων μορφών του ευρωπαϊκού κοινωνικού ελέγχου.

**B1.1 Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η κρίση της κανονιστικής ηγεμονίας του κράτους.**

Ο ευρωπαϊκός χώρος αποτέλεσε κυρίως στις τελευταίες δεκαετίες του 20ού αιώνα πεδίο ριζικών αλλαγών που είχαν σημαντικό αντίκτυπο τόσο στους υπερκρατικούς πολιτικούς και οικονομικούς θεσμούς όσο και στους αντίστοιχους των κρατών – μελών, οδηγώντας σε έναν ριζικό επαναπροσδιορισμό της εξωτερικής τους πολιτικής. Η διαδικασία ολοκλήρωσης της Ε.Ε και στη συνέχεια η διεύρυνσή της με την καθιέρωση μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς, η διεθνοποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων, η απελευθέρωση των κεφαλαίων και η καθιέρωση ενός χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» αποτέλεσαν αλλαγές που προκάλεσαν βαθιές θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Επιπλέον, το τέλος του ψυχρού πολέμου, η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης και η αύξηση των μεταναστευτικών ρευμάτων τόσο σε παγκόσμιο επίπεδο όσο και στην ευρωπαϊκή κοινοτική επικράτεια, ανέδειξαν νέες λογικές δράσης και παράλληλα αποτέλεσαν πλήγμα για την καθεστηκυία μέχρι τότε κρατική ηγεμονία. Οι παραπάνω εξελίξεις και οι αστάθειας που αυτές προκάλεσαν, δημιούργησαν ένα πνεύμα ανασφάλειας και φόβου των ευρωπαϊκών πληθυσμών συμβάλλοντας επίσης στον κοινωνικό αποκλεισμό ορισμένων κοινωνικών ομάδων<sup>38</sup>. Επιπλέον, στο πλαίσιο της πετρελαϊκής κρίσης του 80' και της μείωσης της ζήτησης φθηνών εργατικών χεριών, η αντιμετώπιση των πληθυσμιακών μετακινήσεων κρίθηκε ως ενδεχόμενος κίνδυνος για την ασφάλεια του ευρωπαϊκού χώρου οδηγώντας όπως θα δούμε παρακάτω στην υιοθέτηση αρχικά πολιτικών «μηδενικής μετανάστευσης» και στη συνέχεια μιας επιλεκτικής πολιτικής των «χρήσιμων» και καταρτισμένων μεταναστών που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην ανάπτυξη και την οικονομική ευημερία της Ένωσης<sup>39</sup>.

Η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης είχε ως επακόλουθο μεταξύ άλλων και τη δημιουργία διεθνών οργανισμών, υπερκρατικών και διακρατικών φορέων δράσης στους οποίους εντάσσονται τα κράτη και αποτελούν ισχυρά κέντρα ενιαίας και αυτοδύναμης εξουσίας, οδηγώντας ταυτόχρονα σε μια συρρίκνωση των εξουσιών των κρατών που συμμετέχουν σε αυτούς. Με τη δημιουργία της Ε.Ε ξεκίνησε η διαδικασία της ενοποίησης των πολιτικών των κρατών – μελών στον οικονομικό τομέα με στόχο τη διαμόρφωση μιας «ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς χωρίς σύνορα». Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που αποτελεί σήμερα την πιο ολοκληρωμένη μορφή περιφερειακής συσσωμάτωσης ανεξάρτητων κρατών είχε ως συνέπεια την ανάπτυξη αλληλοδράσεων ανάμεσα σε κρατικές και υπερκρατικές βαθμίδες εξουσίας<sup>40</sup>. Οι νέοι κοινοτικοί κανόνες έχουν δεσμευτική ισχύ σε πολλές περιπτώσεις για τα κράτη – μέλη και ενσωματώνονται στο εσωτερικό τους δίκαιο

---

<sup>38</sup> Α.Τσουκαλά,ό.π.π,σελ 11-13.

<sup>39</sup> Γ.Νικολόπουλου «Ο Έλεγχος των Πληθυσμιακών Μετακινήσεων στο “Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης”»: Οι Μεταβαλλόμενες Σημασίες των Συνόρων και των Εδαφών», Εισήγηση στο συνέδριο του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής με θέμα: «Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές», Αθήνα 23-24.11.2006, σελ 7, [www.imepo.gr](http://www.imepo.gr)

<sup>40</sup> Γ.Νικολόπουλου, «Ο Έλεγχος...ό.π.π, σελ 3.

έχοντας μάλιστα αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των διατάξεων εσωτερικού δικαίου. Συντελείται κατ' αυτό τον τρόπο μια συρρίκνωση του εθνικού δικαίου, της εθνικής και κρατικής κυριαρχίας για το σκοπό της συμμόρφωσης των κρατών - μελών στις επιταγές και στους κανόνες της Ε.Ε για τη δημιουργία ενός ομοιόμορφου κοινοτικού δικαίου που θα οδηγήσει στην εκπλήρωση του αρχικού οικονομικού στόχου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

**B1.2 Η μετάβαση από το στόχο της οικονομικής ενοποίησης και ολοκλήρωσης στο στόχο της «εσωτερικής ασφάλειας».**

Με την πρόοδο της διαδικασίας για την πολιτική και οικονομική ενοποίηση της Ευρώπης, επήλθε η διεθνοποίηση του δικαίου και σε άλλους δικαιικούς χώρους που αποτελούσαν μέχρι τελευταία «σκληρό πυρήνα» της εσωτερικής έννομης τάξης, όπως είναι η άσκηση κοινωνικού ελέγχου και η διαμόρφωση της αντεγκληματικής πολιτικής. Η κάμψη αυτή της ηγεμονίας του κράτους στο πεδίο του κοινωνικού ελέγχου, εντοπίζεται στην ανακατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα σε εθνικούς, υποεθνικούς και υπερκρατικούς φορείς ελέγχου. Η πρώτη επέμβαση σε υπερκρατικό – ευρωπαϊκό επίπεδο υπήρξε με την καθιέρωση μιας «Ευρωπαϊκής Δημόσιας Τάξης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου» της οποίας καταστατικό κείμενο αποτελεί ΕΣΔΑ που υπογράφηκε στη Ρώμη το 1950<sup>41</sup>.

Σε συνάρτηση με την παγκοσμιοποίηση επιμέρους λειτουργικών συστημάτων και κυρίως του οικονομικού, διεθνοποιείται και το ποινικό δίκαιο με την άσκηση του κοινωνικού ελέγχου και της αντεγκληματικής πολιτικής. Η διεθνοποίηση αυτή επέφερε εν μέρει την μεταστροφή του ποινικού δικαίου και της άσκησης του κοινωνικού ελέγχου από την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων προς την κατεύθυνση παροχής ασφάλειας. Κατ' αυτό τον τρόπο η «ασφάλεια» του ευρωπαϊκού χώρου αναδύεται ως προνομιακό αντικείμενο επεξεργασίας στο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ξεκινά η δόμηση μιας διεθνούς - ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής ασφαλείας, η οποία είχε σαν συνέπεια τη σταδιακή αποσύνθεση του δικαιοκρατικού ποινικού δικαίου.

Πράγματι, η διεθνοποίηση του οικονομικού συστήματος και η διαδικασία ανάπτυξης μιας εξαιρετικά εξειδικευμένης διεθνούς οικονομίας, προκάλεσαν την αποσταθεροποίηση δεδομένων μέχρι τότε αξιών και δομών σε συνάρτηση με τη διάχυση ενός εκτεταμένου αισθήματος ανασφάλειας του κοινού μπροστά στη νέα τάξη πραγμάτων που δημιουργήσε η διαδικασία δόμησης της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Μέσα σε αυτό το κλίμα επιχειρείται η κατασκευή μιας κοινής πολιτικής στον ευρωπαϊκό χώρο για την άσκηση του κοινωνικού ελέγχου και της αντεγκληματικής πολιτικής, εμφανώς προσανατολισμένης στην αντιμετώπιση της κοινωνικής αστάθειας που προκαλεί η διαδικασία της οικονομικής

---

<sup>41</sup> Γ.Μανωλεδάκη, *Η Νέα Διεθνοποίηση του Ποινικού Δικαίου και ο Κίνδυνος Υποβάθμισης του Νομικού μας Πολιτισμού*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σελ 14 -15 .

παγκοσμιοποίησης στον ευρωπαϊκό χώρο. Δημιουργείται έτσι ένας «χώρος εσωτερικής ασφαλείας», τα εξωτερικά σύνορα του οποίου δεν οριοθετούνται από τα εθνικά σύνορα, αλλά χαράσσονται από την κοινότητα των κρατών, τα οποία από κοινού επιδιώκουν το στόχο της παροχής και της εμπέδωσης στο κοινό ενός αισθήματος ασφαλείας. Ο προσανατολισμός αυτός της Ε.Ε προς τη διαμόρφωση μιας ενιαίας πολιτικής ασφαλείας διαφαίνεται ρητά στο άρθρο 29 ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο στόχος της Ε.Ε είναι να «παρέχει στους πολίτες υψηλό επίπεδο προστασίας εντός ενός χώρου, ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με την ανάπτυξη από κοινού δράσης μεταξύ των κρατών – μελών στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις(...)»<sup>42</sup>.

Η αρχιτεκτονική αυτή ασφαλείας που αρχίζει να αναπτύσσεται στον ευρωπαϊκό χώρο και η ενεργοποίηση των μέσων της, έχει ως βάση της την ύπαρξη καταστάσεων κινδύνων και ευκαιριών και αρχίζει να διαμορφώνεται έτσι μία κατασταλτική συνιστώσα της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Τέτοιοι κίνδυνοι αποτελούν το οργανωμένο έγκλημα, η διεθνής τρομοκρατία, η παράνομη διακίνηση ναρκωτικών και ανθρώπων και τέλος η παράνομη μετανάστευση, που αντιμετωπίζονται αδιάκριτα ως στοιχεία μιας γενικευμένης απειλής, ενάντια στα οποία επιστρατεύονται κοινές πρακτικές και μέτρα ασφαλείας. Επιπλέον, αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο ακόμη και σε θεσμικό επίπεδο, θεωρούνται αλληλένδετα κατά κάποιο τρόπο και καθιερώνεται μεταξύ τους ένας σύνδεσμος, ο οποίος δεν έχει επιστημονικά βάσιμο έρεισμα<sup>43</sup>. Στο μέτρο που οι κυβερνήσεις των κρατών – μελών συμφωνούν στην υιοθέτηση όμοιων και συντονισμένων μέτρων προληπτικής και κατασταλτικής καταπολέμησης των παραπάνω κινδύνων μιλάμε για μια διεθνοποίηση, έναν «εξευρωπαϊσμό» (europeanization)<sup>44</sup> του κοινωνικού ελέγχου που εκφράζεται διπλά: αφενός μεν στη βάση μίας κοινής υπερεθνικά ισχύουσας νομοθεσίας (κυρίως ο τίτλος IV ΣΕΚ) και

<sup>42</sup> K.Gunther, «Διεθνής Αντεγκληματική Πολιτική: Η πορεία προς ένα Παγκόσμιο Δίκαιο Ασφαλείας», στο I.Μανωλεδάκη/C.Prittitz , *Διεθνοποίηση του Ποινικού Δικαίου*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσ/νίκη 2003, σελ 25 – 30.

<sup>43</sup>Κ. Gunther, όπ.π, σελ 25 – 30.

<sup>44</sup> Ο όρος «εξευρωπαϊσμός» αναφέρεται σύμφωνα με τη γνώμη διαφόρων θεωρητικών σε ένα σύνολο φαινομένων. Κατά την Borzel ο «εξευρωπαϊσμός» συνίσταται στη διαδικασία κατά την οποία αντικείμενα ρύθμισης των εθνικών πολιτικών υπάγονται πλέον στην αρμοδιότητα της Ε.Ε. Κατά τους Caporaso, Cowles και Rise η παραπάνω έννοια προσδιορίζεται ως η ανάδυση και η ανάπτυξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο διακριτών δομών διακυβέρνησης, δηλαδή πολιτικών, νομοθετικών και κοινωνικών θεσμών συνδεδεμένων με την πολιτική επίλυση προβλημάτων και τα δίκτυα πολιτικών που ειδικεύονται στη δημιουργία εγκεκριμένων κανόνων. Τέλος, βασισμένος στην άποψη του Ladrech κατά τον οποίο ο εξευρωπαϊσμός συνίσταται στις απευθείας επιδράσεις της Ε.Ε στα εθνικά συστήματα διακυβέρνησης, ο M.Radaelli προσδιορίζει την έννοια του «εξευρωπαϊσμού» σαν τη διαδικασία : α) κατασκευής, β) μετάδοσης, γ) θεσμοποίησης επίσημων και ανεπίσημων κανόνων, διαδικασιών, πρακτικών, κοινών απόψεων και προτύπων που καθορίζονται και παγιώνονται πρώτα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε επίπεδο Ε.Ε και στη συνέχεια ενσωματώνονται στον εσωτερικό δημόσιο λόγο των κρατών – μελών, τις πολιτικές δομές τους και στις επίσημες πολιτικές τους, όπως αναφέρεται στο C.M Radaelli “Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change”, <http://eiop.or.at/eiop/texte/200-008.aht>, σελ 2-3 και στο G.Lavah, *Immigration and Politics in the New Europe*, Cambridge University Press, New York 2004, υποσημείωση υπ’ αριθ.1, σελ 21.

αφετέρου με τη μορφή μιας διακυβερνητικά συντονισμένης δράσης και συνεργασίας, τα μέσα της οποίας πολλές φορές χαρακτηρίζονται από τα δικαιολογικά τους ελλείμματα και λειτουργούν σε βάρος του εγγυητικού φιλελεύθερου ρόλου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ( «τρίτος πυλώνας», κυρίως τίτλος VI της ΣΕΕ).

### **B1.3 Η αντιμετώπιση της μετανάστευσης ως πηγής διακινδύνευσης για την ασφάλεια του ευρωπαϊκού χώρου και η αυστηροποίηση των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών.**

Ως προς το ζήτημα των διακρατικών πληθυσμιακών μετακινήσεων, η παγκόσμια εξειδίκευση του οικονομικού συστήματος δημιούργησε, μεταξύ άλλων, και ένα μεγάλο χάσμα μεταξύ ευημερουσών και φτωχών χωρών. Συνέπεια αυτού ήταν η αύξηση των μετακινήσεων σημαντικών μεταναστευτικών ρευμάτων από τις φτωχές προς τις οικονομικά ανεπτυγμένες χώρες, οι οποίες σε πολλές περιπτώσεις οδήγησαν στην αποσταθεροποίηση και στην μεταβολή των δομών των χωρών υποδοχής.

Το πρόσφατο παρελθόν της μετανάστευσης στις προηγμένες οικονομίες παρουσιάζει μια γενικευμένη τάση προς τους αυστηροποιημένους ελέγχους και γενικότερα ένα αρνητικό δημόσιο κλίμα προς τις διεθνείς μετακινήσεις των πληθυσμών τόσο στις Η.Π.Α όσο και στην Ε.Ε. Η αυστηροποίηση του ελέγχου αυτού συσχετίζεται με τη μετάβαση από τη φορντική στη μεταφορντική εποχή, τη διεθνοποίηση των οικονομικών σχέσεων όπως αμέσως παραπάνω αναφέρθηκε όσο και με την ανάδυση μιας φιλοσοφίας τιμωρητικότητας και καταστολής στους κόλπους της Ε.Ε .

Συνοπτικά μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι η αυστηροποίηση αυτή της μεταναστευτικής πολιτικής που επηρεάζει όλες τις βιομηχανικές χώρες άρχισε γύρω στο 1973 τόσο στις Η.Π.Α όσο και στην Ε.Ε. Μέχρι εκείνη την περίοδο οι κεντρικές και βόρειες ευρωπαϊκές χώρες υιοθετούσαν μια ανεκτική προσέγγιση προς τους μετανάστες εργάτες προερχόμενους τόσο από τη Νότια Ευρώπη και τις προηγούμενες δυτικές αποικίες (Ινδία, Πακιστάν, κάποιες Αφρικανικές χώρες). Με εξαίρεση τις ιδιαιτερότητες κάθε χώρας οι ευρωπαϊκές χώρες δέχονταν στο έδαφός τους για οικονομικούς λόγους μεταναστευτικά ρεύματα κατά τη διάρκεια της βιομηχανικής περιόδου (1945 -1975) λόγω του ότι η εξάπλωση της μαζικής βιομηχανικής παραγωγής είχε ανάγκη από την πρόσληψη αυξημένου εργατικού δυναμικού στη «βαριά παραγωγή» και στο βαθμό που οι ημεδαποί εργάτες δεν αποδέχονταν να εργαστούν σε αυτόν τον τομέα παραγωγής. Έτσι οι μετακινήσεις αυτές ήταν αποδεκτές στο βαθμό που συνέβαλαν στην οικονομική ανάπτυξη των ευρωπαϊκών καπιταλιστικών χωρών. Στο πλαίσιο αυτό και με την ταυτόχρονη ανάπτυξη και ευημερία του Κράτους – Προνοίας εκείνη την περίοδο, αναγνωρίζονταν ένα σύνολο κοινωνικών δικαιωμάτων και

ένας βαθμός κοινωνικής ένταξης των μεταναστών παρόλο που δεν εξέλιπαν ολοκληρωτικά οι συνθήκες καταπίεσης, οι διακρίσεις και φαινόμενα ρατσισμού κατά των μεταναστών<sup>45</sup>.

Η κατάσταση αυτή όμως άρχισε να αλλάζει στις αρχές του 1970 όταν πολλές χώρες άρχισαν να κλείνουν τα σύνορά τους και να θέτουν νομικούς περιορισμούς στην είσοδο των μεταναστευτικών ρευμάτων. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της Γερμανίας και της Γαλλίας που άρχισαν να μπλοκάρουν την είσοδο μεταναστών εργατών και να υιοθετούν προγράμματα για τον επαναπατρισμό και την απέλασή τους<sup>46</sup>. Επιγραμματικά, κάποιοι από τους λόγους της μεταστροφής αυτής, όπως έχουν ήδη αναφερθεί μπορούν να συνοψιστούν στις εξής εξελίξεις: στην διεθνή πετρελαϊκή κρίση και στις επιπτώσεις της στις δυτικές οικονομίες, στην κρίση του Κράτους Προνοίας, στην ανάπτυξη της καπιταλιστικής παραγωγής που άνοιξε το δρόμο για τη διαμόρφωση μιας νέας μορφής οικονομίας με την ταυτόχρονη απόρριψη της μαζικής βιομηχανικής παραγωγής και στη δημιουργία νέων πολιτικών και οικονομικών οντοτήτων όπως η Ε.Ε.<sup>47</sup>. Η αύξηση της ανεργίας, η ευκαμψία της εργασίας και η κρίση της βιομηχανικής εργασίας, συνέπειες των παραπάνω εξελίξεων, προκάλεσαν ένα εκτεταμένο αίσθημα ανασφάλειας στους πολίτες των Δυτικών χωρών.

Τα συναισθήματα αυτά εκμεταλλεύτηκαν τόσο οι πολιτικοί όσο και τα Μ.Μ.Ε για την κατασκευή ενός «εξωτερικού εχθρού» που ήταν υπεύθυνος για όλα τα παραπάνω δεινά. Στην περίπτωση αυτή ο εχθρός αυτός ήταν οι πληθυσμιακές μετακινήσεις μεταναστών προς τις χώρες αυτές και οι μετανάστες που επιδίδονται σε εγκληματικές δραστηριότητες στις χώρες υποδοχής, καταλαμβάνουν τις θέσεις εργασίας των ημεδαπών, «αρπάζουν» τα προνοιακά οφέλη, και καταλύουν τα εθνικά συστήματα περίθαλψης. Ο δημόσιος αυτός εχθρός είναι ο επικίνδυνος ξένος (στην περίπτωσή μας οι μετανάστες), ο οποίος επανεμφανίζεται με διαφορετικές μορφές σε διαφορετικές χρονικές στιγμές. Η επινόηση του εχθρού αυτού – η παράνομη μετανάστευση της εποχής μας – επιτελεί δύο λειτουργίες<sup>48</sup>: από τη μια διοχετεύει την ανησυχία, την ανασφάλεια και το φόβο εναντίον «ορατών» απειλών ενώ από την άλλη η καταπολέμηση του εχθρού αυτού αποτελεί τη «νομιμοποιητική» βάση για την άσκηση κυριαρχικής εξουσίας και την υιοθέτηση αρμοδιοτήτων ποινικής εξουσίας και κατασταλτικού ελέγχου.

Στο πλαίσιο των παραπάνω εξελίξεων οι μεταναστευτικές μετακινήσεις των ατόμων από τις φτωχές προς τις ανεπτυγμένες χώρες της Ευρώπης αντιμετωπίστηκαν ως πηγή διακινδύνευσης και κοινωνική απειλή για την σταθερότητα και τη δημόσια τάξη των χωρών αυτών και εργαλειοποιήθηκαν πολιτικά. Επιπλέον η διαδικασία της οικονομικής ενοποίησης

---

<sup>45</sup> A. de Giorgi, όπ.π σελ 114-115.

<sup>46</sup> A. de Giorgi, όπ.π σελ 115.

<sup>47</sup> A. de Giorgi, όπ.π σελ 115.

<sup>48</sup> A. de Giorgi, όπ.π σελ 119.

σε ευρωπαϊκό επίπεδο και η κατάλυση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, που θεωρήθηκε ως απαραίτητη προϋπόθεση της, θεωρήθηκε ταυτόχρονα και ως παράγοντας αύξησης της διασυνοριακής εγκληματικότητας<sup>49</sup>· έτσι η παράνομη μετανάστευση άρχισε να αντιμετωπίζεται ως ο νέος εχθρός της εσωτερικής ασφάλειας του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου.

Μέσα από πολιτικές συμβολισμών που χρησιμοποιούν «την εγκληματικότητα των αλλοδαπών» ως έναν πραγματικό και αποδεδειγμένο κίνδυνο, καθιερώνεται η βάση για την προώθηση «νομοθετικών πακέτων ασφαλείας» που αφορούν και στο δίκαιο των αλλοδαπών το οποίο αυστηροποιείται σε μεγάλο βαθμό, γεμίζει από περιοριστικά μέτρα ενώ συμπληρώνεται παράλληλα με εκτενείς αρμοδιότητες ελέγχου και προδραστικά μέτρα αστυνόμευσης. Παράλληλα η ενσωμάτωση και η ένταξη των αλλοδαπών στις χώρες υποδοχής από βασικό μέλημα μιας ορθής μεταναστευτικής πολιτικής, μεταβάλλεται σε εργαλείο κοινωνικού ελέγχου και αποκλεισμού.

Προκειμένου λοιπόν να σταθεροποιηθεί το οικονομικό σύστημα, να αποκατασταθούν οι αστάθειες που προκλήθηκαν από την οικονομική παγκοσμιοποίηση και να εξευμενιστεί το διάχυτο αίσθημα ανασφάλειας του κοινού, δημιουργείται ένα ευρωπαϊκό δίκαιο ασφαλείας με σκοπό την τόνωση της ασφάλειας του κοινού μέσα από την προστασία του ενάντια σε πλασματικές και ενδεχόμενες πηγές κινδύνου όπως είναι η μετανάστευση και η άρρηκτη σύνδεσή της με την εγκληματικότητα. Σ' αυτό το πλαίσιο προωθείται η θεσμική περιχαράκωση των αλλοδαπών που επιχειρούν να εισέλθουν και να εγκατασταθούν στην ευρωπαϊκή επικράτεια, αναδύονται νέες μορφές ελέγχου, οι λεγόμενες στρατηγικές «αστυνόμευσης από απόσταση» («policing at a distance») και προωθούνται προδραστικά μέτρα, που στο σύνολό τους έχουν ως συνέπεια την εγκληματοποίηση των αλλοδαπών και την μετάπτωση τους σε καθεστώς παρανομίας<sup>49</sup>.

Αρχίζει να αναδύεται έτσι η διαδικασία εγκληματοποίησης των μεταναστών που περιλαμβάνει στρατηγικές μηδενικής ανοχής της μετανάστευσης έχοντας ως νομιμοποιητική τους βάση τον ηθικό πανικό των πληθυσμών των ευρωπαϊκών χωρών σχετικά με το πρόβλημα της μετανάστευσης, μεθοδεύοντας την εγκαθίδρυση μιας εξομοιωτικής σχέσης ανάμεσα στην παράνομη μετανάστευση και την εγκληματικότητα καθώς και τον συσχετισμό της μετανάστευσης με την απώλεια εργασίας, κοινωνικών εγγυήσεων, δημόσιας στέγασης, ιατρικής περίθαλψης για τους πολίτες των χωρών υποδοχής κλπ.

---

<sup>49</sup> K. Gunther, «Διεθνής Αντεγκληματική», όπ.π, σελ 31 -34.

#### **B1.4. Η κατάργηση των ελέγχων στα «εσωτερικά σύνορα»: Η πολυσημία των συνόρων.**

Ο στόχος για την δημιουργία μιας «ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς» και κατόπιν ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» που έλαβε πιο δυναμικό χαρακτήρα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, απαιτούσε την απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων, προϊόντων, υπηρεσιών και ατόμων. Απαραίτητη προϋπόθεση για την πραγμάτωση του σκοπού αυτού υπήρξε η κατάργηση του ελέγχου στα εσωτερικά σύνορα των κρατών-μελών και η μετατόπιση του στα εξωτερικά σύνορα.

Η θέσπιση των «κοινών εξωτερικών συνόρων» της Ε.Ε με την ταυτόχρονη κατάργηση του ελέγχου στα «εσωτερικά σύνορα» των κρατών – μελών σηματοδότησε τον επαναπροσδιορισμό της σημασίας των γεωγραφικών ορίων ως προς την άσκηση του κοινωνικού ελέγχου. Πρόκειται βέβαια για μια ειδικότερη εκδήλωση της παγκοσμιοποίησης που είχε κατά κάποιο τρόπο τον επαναπροσδιορισμό των πολιτικών και κοινωνικών γεωγραφικών συνόρων σε παγκόσμιο επίπεδο. Δημιουργείται έτσι η έννοια του «ανοίγματος των συνόρων»(debordering)<sup>50</sup> του δυτικού κόσμου σε οικονομικό και πολιτισμικό επίπεδο και δημιουργείται ένα νέο φιλελεύθερο καθεστώς , όπου τα σύνορα κάθε χώρας χάνουν την προϋπάρχουσα σημασία τους ως προς τη διαφύλαξη της αποκλειστικής εδαφικής τους κυριαρχίας, ενώ η κυκλοφορία κεφαλαίου, είναι πλέον ελεύθερη χωρίς να υφίσταται τον έλεγχο της κρατικής εξουσίας.

Ωστόσο αυτό το «άνοιγμα των συνόρων» δεν εφαρμόστηκε και στο ζήτημα της ελεύθερης μετακίνησης των μεταναστευτικών πληθυσμών· αντίθετα για τη ρύθμιση αυτού του ζητήματος υιοθετήθηκε η τακτική της «επανόρθωσης των συνόρων» (rebordering)<sup>51</sup>. Με άλλα λόγια δηλαδή τα σύνορα «ανοίγουν» και ο έλεγχος χαλαρώνει προκειμένου να επιτευχθεί η κυκλοφορία κεφαλαίου ενώ αντίθετα διατηρούν τη συμβολική σημασία και τον πρακτικό τους αντίκτυπο ως προς τον έλεγχο και την παρεμπόδιση της μετακίνησης των ατόμων και ιδιαίτερα ως προς τους αιτούντες άσυλο και τους εξωκοινοτικούς εργαζόμενους μετανάστες.

---

<sup>50</sup> A. de Giorgi , όπ.π σελ 112.

<sup>51</sup> A. de Giorgi , όπ.π σελ 112.

Εντούτοις, οι παραπάνω περιορισμοί δεν είναι ισότιμα κατανομημένοι αφού ο περιορισμός της διέλευσης των συνόρων τουλάχιστον σε επίπεδο Ε.Ε δεν αφορά όλους τους εξωκοινοτικούς υπηκόους αλλά είναι μόνο ορισμένες κατηγορίες που υφίστανται την εγκληματοποίηση της διεθνούς μετακίνησής τους. Πρόκειται, σύμφωνα με τον Balibar, για τη λεγόμενη «πολυσημία των συνόρων», όπου τα σύνορα δεν έχουν την ίδια σημασία για όλους τους ανθρώπους<sup>52</sup>. Αντικείμενα αυστηρού ελέγχου και περιορισμού της ελεύθερης μετακίνησης είναι κυρίως οι υπήκοοι των φτωχών και υποανάπτυκτων ως επί το πλείστον νότιων και ανατολικών χωρών· σε αυτούς εφαρμόζονται αυστηρότερα κριτήρια όσον αφορά τη διέλευσή τους από τα «εξωτερικά» ευρωπαϊκά σύνορα τα οποία συνίστανται στους εντατικούς ελέγχους, στην αυξημένη χρήση της κράτησης και της απέλασης, στη δυσμενή διάκρισή τους ως προς την αναγνώριση πολιτικών και οικονομικοκοινωνικών δικαιωμάτων καθώς και ως προς τη νομική και δικαστική μεταχείρισή τους εφόσον τελικά εισέλθουν σε κάποιο κράτος-μέλος. Αντιθέτως, οι ευρωπαίοι υπήκοοι, οι υπήκοοι ορισμένων ανεπτυγμένων κρατών, και τα στελέχη πολυεθνικών επιχειρήσεων και διεθνών οργανισμών μπορούν να εξασφαλίζουν την απρόσκοπτη διέλευσή τους και από τις δυο πλευρές των συνόρων.

Παρατηρούμε έτσι δύο επίπεδα διαχωρισμού και διάκρισης: α) Το πρώτο αφορά στο διαφορετικό «καθεστώς των συνόρων» ως προς τη μετακίνηση κεφαλαίου και ατόμων και β) το δεύτερο αφορά ειδικότερα στην άνιση μεταχείριση των πολιτών των ανεπτυγμένων και των υποανάπτυκτων χωρών ως προς την ελευθερία της μετακίνησής τους<sup>53</sup>. Έτσι λοιπόν το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης που αποτελεί την πιο σημαντική πηγή οικονομικής επιτυχίας στην ανταγωνιστική και ατομιστική κοινωνία που έχει διαμορφωθεί στις μέρες μας, εξαιτίας της παγκοσμιοποίησης, δεν διανέμεται με ίσο τρόπο: η ελεύθερη κυκλοφορία του κεφαλαίου (σε οποιαδήποτε μορφή: χρήματα, ιδέες, πληροφορίες, εμπορεύματα, επενδύσεις) και μιας προνομιακής μειοψηφίας ατόμων είναι πλήρως εξασφαλισμένη και εγγυημένη χωρίς κανένα έλεγχο· αντιθέτως, η μετακίνηση εκείνων των ατόμων που η εργασία τους εξασφαλίζει την αναπαραγωγή του καπιταλιστικού συστήματος και τις υψηλές συνθήκες διαβίωσης των πολιτών του ανεπτυγμένου κόσμου, υπόκεινται σε αυστηρούς μεταναστευτικούς νόμους με απώτερο σκοπό τον έλεγχο της μετακίνησης και της εργασίας τους και κατ'επέκταση την καλύτερη δυνατή εκμετάλλευσή τους.

Κατ'αυτόν τον τρόπο, τα «εξωτερικά σύνορα» της Ε.Ε μετατρέπονται σε ευέλικτα όργανα, που η σημασία και η λειτουργία τους μεταβάλλονται ανάλογα με την εθνικότητα και την οικονομική δύναμη όσων επιχειρούν να εισέλθουν από αυτά· αναπαράγεται έτσι ένας ιεραρχικός διαχωρισμός και διάκριση ανάμεσα σε «ευπρόσδεκτους» και «ανεπιθύμητους»

---

<sup>52</sup> Γ.Νικολόπουλου, *Κράτος, Ποινική Εξουσία...*, όπ.π σελ 136.

<sup>53</sup> A. de Giorgi, όπ.π σελ 112.

πληθυσμούς. Από αυτή την άποψη η σημασία των σύγχρονων ευρωπαϊκών συνόρων συνδέεται με την ικανότητά τους να κρατούν σε απόσταση όλους εκείνους του πληθυσμούς που θεωρούνται «επικίνδυνοι» για τη νομιμότητα της νεοφιλελεύθερης τάξης πραγμάτων, εν προκειμένω τους κατά τα παραπάνω «ανεπιθύμητους» μετανάστες<sup>54</sup>. Το «άνοιγμα των συνόρων» ως προς τη μετακίνηση του κεφαλαίου και η «επανόρθωση των συνόρων» ως προς συγκεκριμένες πληθυσμιακές μετακινήσεις είναι μεταξύ τους άρρηκτα συνδεδεμένα. Σ' αυτή την προοπτική, όπως επισημαίνει εύστοχα ο Α. D. Giorgi, « η εγκληματοποίηση των μεταναστών είναι στην πραγματικότητα “η άλλη όψη” της απελευθέρωσης του κεφαλαίου και των επενδύσεων» και συνεχίζει δίνοντας την δική του οπτική αιτιολόγησης «στην πραγματικότητα πώς οι δυτικές πολυεθνικές θα κέρδιζαν οφέλη από την απορρυθμισμένη αγορά εργασίας των υποανάπτυκτων χωρών, αν οι εργαζόμενοι ήταν ελεύθεροι να φύγουν από αυτές τις χώρες;»<sup>55</sup>.

Δημιουργείται έτσι το παράδοξο από τη μια πλευρά οι σύγχρονες ευρωπαϊκές πολιτικές να κυριαρχούνται από μια φιλοσοφία ευκαμψίας, κινητικότητας, ελευθερίας οικονομικών πρωτοβουλιών και άλλων επιταγών της νεοφιλελεύθερης κοινωνίας, ενώ αντίθετα να εφαρμόζουν όλα τα μέσα ελέγχου, εξουδετέρωσης και απομόνωσης όλων εκείνων των πληθυσμών που προέρχονται από προηγούμενες αποικίες του Δυτικού κόσμου και εγκαταλείπουν τις χώρες τους προς αναζήτηση μιας καλύτερης ζωής. Η προστασία των «εξωτερικών συνόρων» της Ε.Ε με κάθε μέσο ενάντια σε οποιαδήποτε απειλή και ιδιαίτερα σε αυτή της παράνομης μετανάστευσης ανάγεται σε βασικό στόχο των πολιτικών διαχείρισης των ευρωπαϊκών εξωτερικών συνόρων. Το «νομιμοποιητικό» έρεισμα της απομόνωσης και της εγκληματοποίησης των μεταναστών βασίζεται στην εξομοίωσή τους με πιθανούς εγκληματίες που αποτελούν απειλή για την ευρωπαϊκή δημόσια τάξη και την ασφάλεια των πολιτών της Ένωσης και οι διακρίσεις αυτές εντάσσονται στο πλαίσιο της υιοθέτησης πρακτικών προστασίας των «εξωτερικών συνόρων» και άλλων στρατηγικών και μέτρων ασφάλειας και κοινωνικής άμυνας.

#### **B1.5. Η νέα μορφολογία του ευρωπαϊκού κοινωνικού ελέγχου της μετανάστευσης.**

Ενώ η κατάργηση του ελέγχου στα «εσωτερικά» σύνορα των κρατών - μελών και η μετατόπισή του στα «εξωτερικά» σύνορα αποτελούσε την προϋπόθεση για την εξυπηρέτηση των οικονομικών σκοπών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αποτέλεσε παράλληλα και την

---

<sup>54</sup> Α. de Giorgi , όπ.π σελ 113.

<sup>55</sup> Α. de Giorgi , όπ.π σελ 113.

απαρχή εγκαθίδρυσης μιας νέας ευρωπαϊκής εδαφικότητας και μορφολογίας ως προς την άσκηση του κοινωνικού ελέγχου. Η άσκηση του κοινωνικού ελέγχου από αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών – μελών μεταβάλλεται σε αρμοδιότητα της Ένωσης και πλήττεται με αυτό τον τρόπο η κρατική ηγεμονία, με τη θέσπιση υπερεθνικών οργάνων και διακρατικών συμφωνιών σχετικά με την άσκηση του κοινωνικού ελέγχου που άρχισε πλέον να παίρνει έναν κατασταλτικό χαρακτήρα εναντίον των υπηκόων των τρίτων χωρών<sup>56</sup>.

Το θέμα της κυκλοφορίας των ατόμων στον ευρωπαϊκό χώρο, δεν συνοδεύτηκε από την απελευθέρωση που εφαρμόστηκε στην κυκλοφορία κεφαλαίων, προϊόντων και υπηρεσιών. Αλλά αντιθέτως υιοθετήθηκε μια περισσότερο εγκληματογενετική προσέγγιση όσον αφορά τους μη ευρωπαίους πολίτες με αποτέλεσμα να αποτελούν το κατεξοχήν αντικείμενο κοινωνικού ελέγχου ο οποίος πλέον παίρνει τη μορφή της προδραστικής αστυνόμευσης (proactive policing)<sup>57</sup>. Επιπλέον μετά την επίθεση της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2001 εκδηλώνεται ένας υπερβάλλον ζήλος ως προς την εφαρμογή αυστηρότατων μέτρων ελέγχου σχετικά με την ελεύθερη μετακίνηση των ατόμων, τη μετανάστευση και το άσυλο.

Οι παραπάνω εξελίξεις οδήγησαν στη διαμόρφωση μιας νέας μορφολογίας του κοινωνικού ελέγχου στον ευρωπαϊκό χώρο με αντικείμενο τον περιορισμό και την καταστολή της μετακίνησης των μη ευρωπαίων πολιτών σε αυτόν. Τα κυριότερα χαρακτηριστικά του είναι η καθιέρωση αυστηρών νόμων για τη ρύθμιση της εισόδου, της παραμονής και της εργασίας των μεταναστών στην Ευρώπη, η διαμόρφωση ενός περίπλοκου πλέγματος υπηρεσιών και δικτύων (εθνικές αστυνομίες, προξενεία, τελωνειακές αστυνομίες κλπ) μέσω των οποίων προωθούνται διάφορες πρακτικές και στρατηγικές αστυνόμευσης και μεταφέρονται διασυννοριακά, στοχεύοντας κυρίως στη διαχείριση της εισόδου και της μετακίνησης των μεταναστών στον ευρωπαϊκό χώρο, καθώς και η διευρυμένη χρήση νέων μορφών ποινών που επιβάλλονται με τη μορφή διοικητικών μέτρων όπως η κράτηση και η απέλαση· κύριος στόχος πλέον της νέας αυτής μορφής του κοινωνικού ελέγχου είναι η καταστολή και ο αυστηρός έλεγχος των ατόμων που δεν έχουν την ευρωπαϊκή υπηκοότητα<sup>58</sup>. Κάτω από το πρίσμα αυτό πραγματοποιήθηκε η μετατόπιση της μηδενικής μετανάστευσης της πολιτικής των κρατών – μελών όπως προαναφέρθηκε στην πολιτική επιλογής εκείνων των «ξένων» που διαθέτουν τα οικονομικά και κοινωνικά προσόντα που θα αποτελέσουν όφελος για την ΕΕ συμβάλλοντας στην οικονομική της άνοδο, ενώ ταυτόχρονα η ευρωπαϊκή υπηκοότητα και ένταξη μετατρέπονται σε εργαλεία αφομοίωσης ή αποκλεισμού των

---

<sup>56</sup> G.Nikolopoulos “The Changing Concepts of Frontiers and Territorialities in the ‘Area of Freedom, Security and Justice “, Εισήγηση στο 34<sup>ο</sup> Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ομάδας για την Μελέτη της Παρέκκλισης και του Κοινωνικού Ελέγχου με θέμα: «Η ρύθμιση της Μετανάστευσης, του Ασύλου και της Μετακίνησης στη «Νέα Ευρώπη», Κόρινθος, 31.8-3.9.2006, σελ 3 -5.

<sup>57</sup> G.Nikolopoulos “The Changing...”, όπ.π σελ 5.

<sup>58</sup> Γ.Νικολόπουλου, «Ο Έλεγχος των Πληθυσμιακών Μετακινήσεων ...»,όπ.π, σελ 4-6.

υπηκόων των τρίτων κρατών ανάλογα με τη χρησιμότητά της εγκατάστασής τους στον ευρωπαϊκό χώρο. Στο πλαίσιο αυτό, το ευρωπαϊκό μοντέλο διαχείρισης των μεταναστευτικών πληθυσμών κατευθύνεται προς μια πολιτική όχι τόσο απόλυτου αποκλεισμού αλλά περισσότερο μιας περιορισμένης ένταξης που συντελείται με τον περιορισμό της πρόσβασής των μεταναστών σε ένα καθεστώς αντίστοιχο με των ευρωπαίων πολιτών που θα τους εξασφάλιζε όλα τα δικαιώματα που αντιστοιχούν σ' αυτό. Αντίθετα, τα κράτη – μέλη, θέτοντας αυστηρές προϋποθέσεις και νομικούς περιορισμούς στην απόδοση της υπηκοότητάς τους στους μετανάστες διευρύνουν τις πιθανότητες παρανομίας και προσωρινότητας των μεταναστών, αποστερώντας τους από βασικές θεσμικές εγγυήσεις<sup>59</sup>.

#### B1.5 α. Διακυβέρνηση μέσω του φόβου: Η τακτική της προδραστικής αστυνόμευσης.

Η νέα μορφή κοινωνικού ελέγχου που αναπτύσσεται, βασίζεται στη διακυβέρνηση δια μέσω του φόβου μιας ενδεχόμενης απειλής και συνίσταται στη διαχείριση του εγκληματικού κινδύνου προτού αυτός εμφανιστεί. Αρχίζουν και υιοθετούνται πρακτικές και στρατηγικές αστυνόμευσης από απόσταση που διαφέρουν από τις παραδοσιακές μορφές ελέγχου αφού περιλαμβάνουν μέτρα που δεν εφαρμόζονται γενικά και απρόσωπα στις περιπτώσεις που υπάρχει μια βάσιμη πιθανότητα απειλής αλλά μέτρα που έχουν κατασταλτικό περιεχόμενο και στρέφονται κατά συγκεκριμένων ομάδων ατόμων, στη συγκεκριμένη περίπτωση κατά των ανεπιθύμητων μεταναστών. Δημιουργείται έτσι ένα είδος και μια νέα μορφή «ποινής» που αντικαθιστά το έγκλημα και τον εγκληματία με τον ύποπτο και την καχυποψία, οδηγώντας σε μια νέα μορφή εγκληματοποίησης και ποινικοποίησης που αντικείμενό τους είναι ως επί το πλείστον οι υπήκοοι των τρίτων χωρών που δεν αποτελούν μέλη της ΕΕ<sup>60</sup>.

Τέτοιου είδους μέτρα «προδραστικής αστυνόμευσης» και αστυνόμευσης «από απόσταση» έχουν σκοπό να απομακρύνουν και να κρατούν τους εξωκοινοτικούς υπηκόους μακριά από το ευρωπαϊκό έδαφος και να τους εγκλωβίζουν σε καταστάσεις ημινομιμότητας και στέρησης βασικών αστικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Συνίστανται στην επίταση ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα, στην αυστηροποίηση των διαδικασιών και των κριτηρίων για την χορήγηση αδειών παραμονής, στην επέκταση της υποχρέωσης βίζας και για τους διερχόμενους επιβάτες, στην απειλή σοβαρών προστίμων στους μεταφορείς παράνομων μεταναστών αλλά και στους ίδιους τους μετανάστες· επίσης σε εκτεταμένους εντατικούς ελέγχους από το προσωπικό των αεροπορικών εταιριών στους ταξιδιώτες, στην

---

<sup>59</sup> A.De.Giorgi, όπ.π σελ 120.

<sup>60</sup> G.Nikolopoulos “The Changing...”, όπ.π σελ 3.

εντατικοποίηση της διασυνοριακής αστυνομικής συνεργασίας, σε πολιτικές επαναπροώθησης των ανεπιθύμητων μεταναστών και στην αυξανόμενη χρήση της απέλασης όπως επίσης και σε πολλά άλλα μέτρα που λεπτομερώς θα αναφερθούν παρακάτω. Ανάμεσα σε όλα αυτά μεγάλης σημασίας είναι και η νομική κατασκευή της «ευρωπαϊκής ιθαγένειας» που αποτελεί ένα έντεχνο θεσμικό μέσο για το διαχωρισμό των μεταναστών και τον αποκλεισμό τους από βασικά δικαιώματα και δημοκρατικές εγγυήσεις.

Σχεδιάζεται λοιπόν και προωθείται μια πολιτική γενικότερης αστυνόμευσης της μετανάστευσης που έχει σαν αποτέλεσμα την περιχαράκωση των μεταναστών, το στιγματισμό και την εγκληματοποίησή τους. Το σημαντικότερο είναι ότι η διαδικασία εντατικοποίησης των πολιτικών ασφαλείας και αποκλεισμού, ως προς το μεταναστευτικό ζήτημα έλαβε χώρα, σύμφωνα με πολλές επικρίσεις κάτω από ένα καθεστώς δημοκρατικού ελλείμματος. Καινοτομίες και μέτρα σε τομείς όπως η ασφάλεια, η αστυνομική συνεργασία, ο έλεγχος της εισόδου των μεταναστών και η ελευθερία μετακίνησης δεν έχουν υπαχθεί στον έλεγχο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των εθνικών Κοινοβουλίων και της κοινωνίας των πολιτών, ενώ ανεπαρκής είναι και η πληροφόρηση της κοινής γνώμης από τους αρμόδιους ως προς τις εξελίξεις αυτές.

Στη συνέχεια θα εξετάσουμε πώς η διαδικασία αυτή της εγκληματοποίησης συντελείται αρχικά σε επίπεδο θεσμικό και νομοθετικό, μέσα από συνθήκες και επίσημα κείμενα, από αποφάσεις, οδηγίες και κανόνες της Ε.Ε.· επίσης τον τρόπο που αυτή πραγματοποιείται σε επίπεδο πρακτικών με την υιοθέτηση και εφαρμογή μέτρων καταστολής και περιορισμού των μεταναστευτικών κινήσεων (πρωτογενής εγκληματοποίηση), στην αντιμετώπισή τους από το ΣΑΠΔ (δευτερογενής εγκληματοποίηση) των χωρών υποδοχής μετά την εγκατάστασή τους σε αυτές και τέλος πώς αυτή συντελείται με την απασχόλησή τους σε άτυπες και παράνομες μορφές εργασίας που καθιστούν ακόμη πιο ευάλωτη τη θέση τους στις χώρες υποδοχής.

## **B2. Η εγκληματοποίηση των μεταναστών σε επίπεδο θεσμικών προβλέψεων και κανόνων.**

### **B2.1 Οι βασικότερες θεσμικές ρυθμίσεις για το μεταναστευτικό ζήτημα στην Ε.Ε.**

Η διαδικασία της εγκληματοποίησης των μεταναστών σε αυτό το επίπεδο αφορά στις βασικότερες προβλέψεις ως προς το θέμα της μετανάστευσης και του ασύλου που υπάρχουν σε θεσμικούς κανόνες, προγράμματα, διακρατικές συμφωνίες και επίσημες συνθήκες της Ε.Ε. Σε αυτό το κεφάλαιο θα επιχειρήσουμε να αναλύσουμε τη διαδικασία εγκληματοποίησης των μεταναστών μέσα από τις ρυθμίσεις και τις προβλέψεις που υπάρχουν σε ενωσιακό επίπεδο και αφορούν αφενός στη ρύθμιση της νόμιμης εισόδου των μεταναστών στα κράτη – μέλη και αφετέρου στη διαδικασία της ένταξής τους σε αυτά απ' όπου διαφαίνεται η αυστηροποίηση των διαδικασιών της νόμιμης εισόδου των υπηκόων τρίτων κρατών, οι τάσεις αποκλεισμού και περιθωριοποίησής τους.

Ενώ οι μετανάστες και οι πρόσφυγες τυγχάνουν προστασίας από μια πλειάδα διεθνών συμβάσεων<sup>61</sup>, όπως είναι η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1948), η Σύμβαση της Ρώμης(1950), η Σύμβαση της Γενεύης για τη νομική κατάσταση των προσφύγων (1951) και το πρωτόκολλο του 1967, ο Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης(1996), κλπ, ωστόσο ο σχεδιασμός της μετανάστευσης και η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί αντικείμενο πολλών συνθηκών, διακυβερνητικών συμφωνιών και προγραμμάτων της Ε.Ε.

Στο σημείο αυτό θα γίνει μια αναφορά στις βασικότερες συνθήκες, διακρατικές συμφωνίες, και προγράμματα που έχουν υιοθετηθεί σε ενωσιακό επίπεδο όπου στοχοθετείται και πρακτικά η δημιουργία ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» και στα οποία ρυθμίζονται μεταξύ άλλων και θέματα γύρω από την μετανάστευση και την ελεύθερη μετακίνηση προσώπων στον ευρωπαϊκό χώρο. Στη συνέχεια θα επιχειρήσουμε να αναλύσουμε το δευτερογενές εκείνο κοινοτικό δίκαιο (οδηγίες, αποφάσεις, κανονισμοί κλπ) που ρυθμίζει τα βασικότερα θέματα της εισόδου και της ένταξης των μεταναστών στην ευρωπαϊκή επικράτεια.

---

<sup>61</sup> Β. Καρύδη, *Η Εγκληματικότητα των Μεταναστών στην Ελλάδα*, Παπαζήση, Αθήνα 1996, σελ 30- 33.

Ο στόχος της δημιουργίας ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» έχει τις ρίζες του στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 και τις «Συνθήκες Σένγκεν» (1985/1990), τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1993 (τρίτος πυλώνας –«Συνεργασία σε θέματα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων» ο οποίος πλέον έχει ενσωματωθεί στον πρώτο πυλώνα ΕΚ της συνθήκης του Άμστερνταμ), τη Συνθήκη του Άμστερνταμ που αποτελεί τη συνθήκη με τον πιο δυναμικό χαρακτήρα αφού με την κοινοτικοποίηση των θεμάτων για τη μετανάστευση είναι η πρώτη που χαράσσει το δρόμο για μια ενιαία μεταναστευτική πολιτική τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε τον Οκτώβριο του 1999 και το «Πρόγραμμα της Χάγης» που υιοθετήθηκε το Νοέμβριο του 2004 από Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Στα παραπάνω συμπεριλαμβάνονται οι βασικότερες προβλέψεις και στρατηγικές ρύθμισης της μετακίνησης των εξωκοινοτικών υπηκόων και της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης στην Ε.Ε.

#### α) Οι Συνθήκες Σένγκεν (1985/1996)

Η δημιουργία ενός ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα που θα διεπόταν από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, ατόμων, υπηρεσιών και κεφαλαίων, αποτελούσε έναν από τους επίσημους βασικούς στόχους της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης του 1986. Η διαδικασία για την επίτευξη του στόχου αυτού είχε όμως ήδη αρχίσει από την 14<sup>η</sup> Ιουνίου 1985, με την υπογραφή της Συμφωνίας Σένγκεν όπου για πρώτη φορά προβλεπόταν η βαθμιαία κατάργηση των συνοριακών ελέγχων μεταξύ των συμβαλλόμενων κρατών για το σκοπό της επίτευξης της ελεύθερης κυκλοφορίας ατόμων και αγαθών στο εσωτερικό του χώρου Σένγκεν. Ωστόσο, μια τέτοια κατάργηση των συνοριακών ελέγχων, όπως έχουμε ήδη προαναφέρει θεωρήθηκε ότι θα οδηγούσε σε μια κατάλυση των αμυντικών και κατασταλτικών μηχανισμών του ευρωπαϊκού χώρου και θα είχε σαν αποτέλεσμα τη βαθμιαία άνοδο της εγκληματικότητας και την ανάδυση νέων και επικίνδυνων διασυνοριακών μορφών εγκληματικότητας που θα αποτελούσαν απειλή για την ασφάλεια του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου.

Προς την αποτροπή ενός τέτοιου κινδύνου υπογράφηκε την 19<sup>η</sup> Ιουνίου 1990, η Συνθήκη Σένγκεν η οποία πρόβλεπε μια σειρά εξισορροπητικών μέτρων για την ορθή εφαρμογή της Συμφωνίας Σένγκεν και εμπεριείχε προβλέψεις<sup>62</sup>: α) για την εναρμόνιση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα στη βάση της καθιέρωσης μιας ενιαίας θεώρησης που επέτρεπε την προσωρινή παραμονή και την ελεύθερη κυκλοφορία υπηκόων τρίτων κρατών εντός του χώρου Σένγκεν β) την ανάπτυξη και την ενδυνάμωση της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας που στηρίζεται στην ανταλλαγή συνδέσμων αξιωματικών και γ)

---

<sup>62</sup> Α.Τσουκαλά, «Η Συνθήκη Σένγκεν: Χώρος ελεύθερης κυκλοφορίας ή απειλής για τη δημοκρατία;», *Ε.Ανθ*, 1998, σελ 1518.

στη σύσταση ενός διεθνούς συστήματος πληροφοριών (SIS). Οι προβλέψεις αυτές βασιζόνταν στη συναίνεση των συμβαλλόμενων κρατών ως προς τρία θέματα: α) την αυστηροποίηση του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα, β) την ελαχιστοποίηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και γ) στην εντατικοποίηση του ελέγχου των αλλοδαπών στην χώρα υποδοχής.<sup>63</sup> Η Συνθήκη Σένγκεν της οποίας η εφαρμογή καθορίζεται βάση διακυβερνητικών διαδικασιών και υποχωρεί μπροστά στη υπεροχή των κοινοτικών πράξεων και των ειδικότερων συμφωνιών μεταξύ κρατών – μελών τέθηκε τελικά σε εφαρμογή από επτά κράτη την 26<sup>η</sup> Μαρτίου 1995 και από την Ελλάδα το 1997 (8.12.1997). Τον Οκτώβριο του 1997 υπογράφηκε η Συνθήκη του Άμστερνταμ στην οποία, βάση πρωτοκόλλου, ενσωματώνεται το κεκτημένο Σένγκεν δηλαδή η Συμφωνία του 1985, η Συνθήκη Σένγκεν, τα πρωτόκολλα και οι συμφωνίες προσχώρησης των συμβαλλόμενων κρατών και οι αποφάσεις και οι δηλώσεις της Εκτελεστικής Επιτροπής Σένγκεν<sup>64</sup>.

#### β) Οι αναθεωρήσεις των ιδρυτικών Συνθηκών της ΕΕ/Ε.Κ

##### ***β1. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ***

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ που υπογράφηκε τον Φεβρουάριο του 1992<sup>65</sup> και ίσχυσε από 1.11.1993 μέχρι 30.4.1999 υπήρξε η αφετηρία για την διαδικασία ολοκλήρωσης της Ε.Ε καθιερώνοντας μια ενιαία νομισματική πολιτική, μια κοινή πολιτική ασφαλείας, το πλαίσιο για μια πολιτική άμυνας της Ένωσης και την εισαγωγή της έννοιας της «ευρωπαϊκής ιθαγένειας».

Στο άρθρο Κ1 της συνθήκης προβλέπονται εννέα θέματα «κοινού ενδιαφέροντος της ΕΕ» ανάμεσα στα οποία και αυτά που σχετίζονται με τις συνθήκες μετακίνησης και εγκατάστασης των υπηκόων τρίτων χωρών στον ευρωπαϊκό χώρο. Μέχρι τότε δεν υπήρχε κάποια ενιαία ευρωπαϊκή πολιτική αλλά ούτε και διακρατική συμφωνία μεταξύ των κρατών – μελών σχετικά με το θέμα της μετακίνησης των υπηκόων τρίτων κρατών στο ευρωπαϊκό έδαφος. Ωστόσο, ήταν εμφανές ότι ο βασικός σκοπός της Συνθήκης ήταν η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς γεγονός που συνεπαγόταν την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών – μελών, τα οποία μέχρι τότε διέθεταν την αποκλειστική αρμοδιότητα για

---

<sup>63</sup> M.C S.F.G Foblets, “ Europe and its Aliens after Maastricht. The Painful Move to Substantive Harmonization of Member States’ Policies Towards Third – Country Nationals”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 42, 1994, σελ 796.

<sup>64</sup> Α.Τσουκαλά, «Η Συνθήκη Σένγκεν..όπ.π, σελ 1519 -1520.

<sup>65</sup> M.C S.F.G Foblets, όπ.π, σελ 786.

τον έλεγχο της μετανάστευσης και την προστασία της εδαφικότητάς τους από ξένους εισβολείς<sup>66</sup>.

Σύμφωνα με την πολιτική των κρατών μελών η καθιέρωση μιας «μεγάλης ευρωπαϊκής αγοράς χωρίς σύνορα» επιτυγχάνεται μόνο με τον δραστικό περιορισμό της εισόδου και της παραμονής των εξωκοινοτικών υπηκόων στην ευρωπαϊκή επικράτεια και στη βάση αυτής της λογικής εξαντλούν τις αρμοδιότητές τους σε νομοθεσίες περιοριστικές της μετανάστευσης και στην εντατικοποίηση των συνοριακών ελέγχων. Δημιουργείται με αυτό τον τρόπο η έννοια της «Ευρώπης – Φρουρίου», όπου η νομιμότητα της εισόδου και της διαμονής των μεταναστών στο ευρωπαϊκό έδαφος εξαρτάται από την προσπέλαση ενός πλέγματος αυστηρών προϋποθέσεων ενώ καθίσταται ευκολότερη η υιοθέτηση μηχανισμών ελέγχου και αποκλεισμού παρά απόδοσης της υπηκοότητάς τους στους μετανάστες η οποία θα τους έδινε το δικαίωμα πρόσβασης σε μια πληθώρα δικαιωμάτων<sup>67</sup>.

Τα θέματα τα σχετικά με τη μετανάστευση αναφέρονται στο άρθρο K1 της συνθήκης Μάαστριχτ του 1993<sup>68</sup>, σε ένα κείμενο που αναφέρει τη λέξη «μάχη» κατά της μετανάστευσης σε τέσσερις επαναλήψεις. Από την αναφορά αυτή και μόνο προκύπτει ότι η μετανάστευση αρχίζει πλέον να αντιμετωπίζεται ως κοινωνικό πρόβλημα, ως απειλή για τη δημόσια ασφάλεια που χρήζει επείγουσας αντιμετώπισης και δραστικών μέτρων. Ανάμεσα στα θέματα που τα κράτη – μέλη θεώρησαν ως κοινού ενδιαφέροντος στα πλαίσια πραγματοποίησης των σκοπών της ΕΕ, είναι και η πολιτική για την παροχή ασύλου. Στο σημείο αυτό πρέπει να διευκρινιστεί ότι στο ίδιο σημείο και δίπλα στη ρύθμιση του ασύλου και της μετανάστευσης αναφέρεται και ο πόλεμος κατά της παράνομης διακίνησης

---

<sup>66</sup> Μέχρι το 1986 ήταν εμφανής η διάκριση των δραστηριοτήτων ανάμεσα στην ελεύθερη μετακίνηση ευρωπαίων πολιτών, θέμα του οποίου η ρύθμιση ενέπιπτε στην αρμοδιότητα της Ένωσης, και στη μετακίνηση των υπηκόων τρίτων κρατών που ρυθμιζόταν αποκλειστικά από τις οικείες νομοθεσίες των κρατών μελών. Ωστόσο θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το άρθρο 8<sup>α</sup> της Συνθήκης στο πλαίσιο της «Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης» το 1986, έκανε δυσδιάκριτα τα όρια αυτά αφού στο άρθρο αυτό ως σκοπός της Ένωσης προβλεπόταν η εγκαθίδρυση μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς μέχρι το Δεκέμβριο του 1992 με την υιοθέτηση των κατάλληλων μέτρων, ενώ ως εσωτερική αγορά οριζόταν «ένας χώρος, χωρίς εσωτερικά σύνορα όπου θα εξασφαλίζεται η ελεύθερη μετακίνηση αγαθών, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων». Η πρόβλεψη του άρθρου αυτού, σύμφωνα με τη γνώμη που εκφράστηκε τότε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επηρέαζε και τη θέση των εξωκοινοτικών υπηκόων αφού, σύμφωνα πάντα με τη γνώμη αυτή, η μεταχείρισή τους αποτελούσε «μια εξωτερική διάσταση της εσωτερικής αγοράς» και η λογική της εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς απαγόρευε τον αποκλεισμό της ελεύθερης μετακίνησης των υπηκόων τρίτων κρατών από το γενικότερο δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης στον ευρωπαϊκό χώρο. Ωστόσο, παρά το προοδευτικό της περιεχόμενο, η άποψη αυτή δεν έγινε ποτέ αποδεκτή από τα κράτη – μέλη που συνέχισαν να εφαρμόζουν τις οικείες μεταναστευτικές πολιτικές αποκλεισμού, όπως αναφέρεται στο M.C S.F.G Foblets, “ Europe and its Aliens after Maastricht..... ό.π., σελ 789-790.

<sup>67</sup> MC. S.F.G Foblets, ό.π., σελ 787 --789 .

<sup>68</sup> F. Brion “Les menaces d’une forteresse. Citoyenneté, Crime et Discrimination Dans la Construction de l’ UE”, στο F.Tulkens, H.-D. Bosly(Dir.), *La justice pénale et l’Europe*, Bruylant, Bruxelles, 1996, σελ 253-286.

ναρκωτικών και της τοξικομανίας, της τρομοκρατίας και άλλων μορφών σοβαρής διεθνούς εγκληματικότητας και υφίσταται με τον τρόπο αυτό ένα είδος σύνδεσης ανάμεσα στο μεταναστευτικό φαινόμενο και τις μορφές αυτές εγκληματικής δραστηριότητας. Επίσης το άρθρο K1 προβλέπει την δικαστική και τελωνειακή συνεργασία και τη συνεργασία σε θέματα αστυνόμευσης καθώς και την καθιέρωση ενός ευρωπαϊκού συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών, στη βάση μιας ευρωπαϊκής αστυνομικής αρχής της EUROPOL, που έχει σαν στόχο την καταπολέμηση του διεθνούς οργανωμένου εγκλήματος και έχει γίνει αντικείμενο κριτικής ενόψει της απουσίας δημοκρατικού ελέγχου και της ασάφειας ορισμένων διατάξεων που ενέχουν κινδύνους για τα ατομικά δικαιώματα και ελευθερίες<sup>69</sup>.

Είναι χαρακτηριστικό ότι η συνθήκη του Μάαστριχτ («τρίτος Πυλώνας») ενσωματώνει θέματα που αφορούν στην εφαρμογή του νόμου με θέματα μετανάστευσης και ασύλου. Όλη αυτή η σύνδεση ανάμεσα στη μετανάστευση και στον έλεγχο του εγκλήματος και η υιοθέτηση αυστηρότατων μέτρων που προβλέπονται για τον έλεγχό της, οδηγεί στην εγκληματοποίηση των μεταναστών που από τη μια πλευρά μπορεί να οριστεί ως μια διαδικασία στιγματισμού και περιθωριοποίησης που βασίζεται στην ιδεοληψία ότι οι αλλοδαποί είναι πιο επιρρεπείς στη διάπραξη εγκλημάτων από τους ημεδαπούς ενώ από την άλλη, σαν μια διαδικασία θεσμικού ελέγχου και καχυποψίας που εκφράζεται με μια σειρά περιοριστικών της εισόδου και της παραμονής τους μέτρων ελέγχου<sup>70</sup>.

Τέλος, ιδιαίτερης σημασίας είναι η εισαγωγή της έννοιας της «ευρωπαϊκής ιθαγένειας», η οποία αποτελεί ορόσημο στη διαδικασία της πολιτικής ολοκλήρωσης της Ένωσης και η οποία πρώτη φορά αναφέρεται στην Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η συνθήκη του Μάαστριχτ απονείμει την «ευρωπαϊκή ιθαγένεια»<sup>71</sup> σε κάθε πρόσωπο που έχει την εθνικότητα ενός κράτους – μέλους, προσφέροντάς του ταυτόχρονα το πλεονέκτημα της διπλωματικής προστασίας, της διαμονής και της εργασίας και του απονείμει με κάποιες επιφυλάξεις, το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης και παραμονής στο έδαφος των κρατών μελών. Σύμφωνα με την παραπάνω συνθήκη η ιδιότητα του «πολίτη της Ένωσης» αποδίδεται σε όποιον έχει την ιθαγένεια ενός κράτους – μέλους και η ιδιότητα αυτή του εξασφαλίζει το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα σε άλλα κράτη – μέλη χωρίς να υφίσταται άνιση μεταχείριση και διακρίσεις.<sup>72</sup> Επιπλέον, καθιερώνεται μια σειρά κριτηρίων βάση των οποίων πραγματοποιείται η αφομοίωση ή αντιστρόφως ο αποκλεισμός των προσώπων μέσα στον κοινοτικό χώρο .

---

<sup>69</sup> F.Brion ,όπ.π.

<sup>70</sup> M. den Boer, The Construction...,όπ.π, σελ 8.

<sup>71</sup> F. Brion ,όπ.π.

<sup>72</sup> T. Balzacq, S.Carrera, “The Haque Programme:The Long Road to Freedom, Security and Justice” στο *Security Versus Freedom?*, Ashgate, England - USA, 2006 σελ 6-7.

Συμπεραίνουμε λοιπόν ότι ο σύνδεσμος και η ενότητα των ατόμων στην ΕΕ αποτελούν ένα θέμα δικαίου. Δηλαδή το να είναι κάποιος πολίτης της ΕΕ καθορίζεται από μια δικαιική τάξη και είναι μια νομική κατασκευή που ονομάζεται «ευρωπαϊκή ιθαγένεια». Η νομική αυτή κατασκευή αποτελεί τη βάση διαχωρισμού του πληθυσμού που διαμένει στο έδαφος μιας πολιτείας, ανάμεσα σε αυτούς που το δικαίωμα να συμμετέχουν στη διακυβέρνηση της χώρας και να απολαμβάνουν τα προνόμιά της είναι αναγνωρισμένο και σε αυτούς στους οποίους αποκλείεται το δικαίωμα αυτό. Τα κριτήρια της αναγνώρισης της «ευρωπαϊκής ιθαγένειας» είναι πολιτικά κριτήρια και εξαρτώνται κατά πόσο οι πολίτες των τρίτων χωρών θεωρούνται «χρήσιμοι» και «ωφέλιμοι» για τη χώρα υποδοχής<sup>73</sup>.

## ***β2. Η συνθήκη του Άμστερνταμ (1999).***

Το Μάιο του 1999 με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ η στοχοθεσία για τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» άρχισε να παίρνει πιο δυναμικό χαρακτήρα. Μέχρι τη θέση σε ισχύ της συνθήκης αυτής, οι πολιτικές για τη μετανάστευση, το άσυλο και την ελεύθερη μετακίνηση των ατόμων στον ευρωπαϊκό χώρο, ανήκαν στον τρίτο πυλώνα της ΣΕΕ κάτω από τον τίτλο «Συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και εσωτερικών Υποθέσεων» και αποτελούσαν αντικείμενο διακυβερνητικής συνεργασίας<sup>74</sup>. Με τη συνθήκη αυτή οι παραπάνω πολιτικές έρχονται πιο κοντά προς το κοινοτικό πλαίσιο (πρώτος πυλώνας) της υπερεθνικής ολοκλήρωσης: δηλαδή κοινοτικοποιούνται, μεταφέρονται στον πρώτο πυλώνα της Ε.Κ. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ η επίτευξη ενός «χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» προωθείται με ρυθμίσεις στη Συνθήκη που αρθρώνονται σε τρεις υποενότητες<sup>75</sup>:

α) ένα νέο τίτλο στη ΣΕΚ (τίτλος IIIα/IV άρθρ.73Θ/61-73Θ/69) για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων που περιέχει τις «κοινοτικοποιημένες» διατάξεις για τις θεωρήσεις, το άσυλο, τη μετανάστευση και άλλες «συναφείς πολιτικές».

β) τον τροποποιημένο τίτλο της VI της ΣΕΕ («Συνεργασία στους τομείς δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων») κάτω από τη νέα ονομασία «Διατάξεις για την Αστυνομική και Δικαστική Συνεργασία σε Ποινικές Υποθέσεις» (άρθρ.Κ.1/29-Κ.14/42 ΣΕΕ).

γ) την ενσωμάτωση του «κεκτημένου Σένγκεν» στο κύριο Σώμα της Ε.Ε (μέσω πρωτοκόλλου που προσαρτάται στις ΣΕΕ και ΣΕΚ). Με την ενσωμάτωση του «κεκτημένου

---

<sup>73</sup> F. Brion όπ.π .

<sup>74</sup> Π.Κ Ιωακειμίδη, *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης;*, Θεμέλιο, Αθήνα 1998, σελ 17.

<sup>75</sup> Π.Κ Ιωακειμίδη, όπ.π , σελ 92.

Σένγκεν» στη ΣΕΚ κοινοτικοποιείται ένας σημαντικός τομέας διακυβερνητικής συνεργασίας που είχε προκαλέσει σημαντικά προβλήματα και αντιδράσεις.

Έτσι λοιπόν σύμφωνα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ για την προοδευτική εγκαθίδρυση του «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» το Συμβούλιο μέσα σε διάστημα πέντε ετών θα έπρεπε να θεσπίσει μέτρα που αφορούν: α) τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, β) το άσυλο γ) τη μετανάστευση δ) τη δικαστική συνεργασία σε διοικητικές υποθέσεις και ε) την προώθηση και την ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας<sup>76</sup>.

Ως προς τη θέσπιση μέτρων για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων αυτά σύμφωνα με τη Συνθήκη μπορούν να αναφέρονται κυρίως στις προδιαγραφές και τις διαδικασίες για τον έλεγχο των προσώπων στα «εξωτερικά σύνορα», στους κανόνες για τις θεωρήσεις(visa) και στα μέτρα για την ελεύθερη διακίνηση υπηκόων τρίτων χωρών στο εσωτερικό της Ε.Ε. Τα μέτρα που αφορούν στη μετανάστευση είναι δύο ειδών : α) αυτά που ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις εισόδου – διαμονής και τις προδιαγραφές και διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη – μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες μακράς διάρκειας και β) αυτά που αναφέρονται στην παράνομη μετανάστευση και διαμονή καθώς και τον «επαναπατρισμό» των παρανόμως διαμενόντων στην Ε.Ε. Η Συνθήκη προβλέπει ρητά ότι τα παραπάνω μέτρα δεν θίγουν την άσκηση των ευθυνών που εμπίπτουν στα κράτη – μέλη , για την τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας· επιπλέον θεσπίζει μηχανισμό αντιμετώπισης «εκτάκτων καταστάσεων» που πιθανόν να προέρχονται από την αιφνίδια εισροή υπηκόων τρίτων χωρών σε ένα κράτος – μέλος<sup>77</sup>.

Επίσης, η αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις (τίτλος VI ΣΕΕ, τρίτος πυλώνας) που προβλέπεται από τη Συνθήκη αυτή στηρίζεται στην ανάπτυξη της κοινής δράσης από τα κράτη – μέλη που περιλαμβάνει στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ αρμόδιων αρχών (τελωνειακών, αστυνομικών και άλλων ειδικών υπηρεσιών), την ανταλλαγή, αποθήκευση, επεξεργασία και ανάλυση σχετικών πληροφοριών, την κοινή αξιολόγηση ιδιαίτερων τεχνικών έρευνας σε σχέση με την εξακρίβωση σοβαρών μορφών οργανωμένης εγκληματικότητας , ενώ βασικό θεσμικό πλαίσιο για την καθιέρωση της αστυνομικής συνεργασίας καθίσταται η EUROPOL. Η δράση αυτή έχει ως στόχο την διασφάλιση ενός υψηλού επίπεδου προστασίας των ευρωπαίων πολιτών με την καταπολέμηση της εγκληματικότητας, της τρομοκρατίας, της εμπορίας ανθρώπων και ναρκωτικών κλπ<sup>78</sup>. Έμμεσα λοιπόν αφορά και στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στο βαθμό που όπως έχουμε ήδη αναφέρει και θα εξετάσουμε

---

<sup>76</sup> Π.Κ Ιωακειμίδης,όπ.π , σελ 94.

<sup>77</sup> Π.Κ Ιωακειμίδης, όπ.π , σελ 95-96.

<sup>78</sup> Π.Κ Ιωακειμίδης,όπ.π , σελ 105- 106.

και αναλυτικότερα παρακάτω αυτή συνδέεται με την τρομοκρατία και τις παραπάνω μορφές εγκληματικής δραστηριότητας.

Τέλος, την ενσωμάτωση του «κεκτημένου Σένγκεν» στη Συνθήκη του Άμστερνταμ την επέβαλαν οι επικρίσεις λόγω του διακυβερνητικού χαρακτήρα της και εξαιτίας του γεγονότος ότι περιέχει σημαντικές ρυθμίσεις που αναφέρονται στις ατομικές ελευθερίες χωρίς τον απαραίτητο κοινοβουλευτικό κι δικαστικό έλεγχο. Έτσι λοιπόν σκοπός της κοινοτικοποίησης του «κεκτημένου Σένγκεν» ήταν η δημιουργία των θεσμικών προϋποθέσεων για τον αποτελεσματικότερο έλεγχό της<sup>79</sup>.

Ωστόσο ως προς το θέμα της μετανάστευσης ενώ στόχος της κοινοτικοποίησης αυτής ήταν η έναρξη για την χάραξη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, η διαδικασία αυτή σε πρακτικό επίπεδο καθίσταται ιδιαίτερα δυσχερής. Και αυτό επειδή ενώ όλες οι άλλες πολιτικές του τίτλου IV της ΣΕΚ επωφελούνται από τη χρήση της ειδικής πλειοψηφίας στο θέμα της λήψης αποφάσεων, ωστόσο η **νόμιμη μετανάστευση**<sup>80</sup> συνεχίζει να αποτελεί αντικείμενο της διαδικασίας της ομοφωνίας, παρά τη δέσμευση ότι μετά την πάροδο πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της, οι αποφάσεις γύρω από αυτό το θέμα θα λαμβάνονταν με ειδική πλειοψηφία<sup>81</sup>. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να περιορίζεται η δυναμική της κοινοτικοποίησης ως προς τη ρύθμιση του θέματος της νόμιμης μετανάστευσης και τα κράτη –μέλη να διατηρούν την κυριαρχική τους εξουσία ως προς το ζήτημα αυτό. Έτσι λοιπόν αν και το Συμβούλιο τηρώντας την δέσμευσή του για την πενταετή διατήρηση της ομοφωνίας εισήγαγε τη μέθοδο της ειδικής πλειοψηφίας για τη λήψη τα μέτρων σχετικών με την κατάργηση του ελέγχου των ατόμων στα εσωτερικά σύνορα, την καθιέρωση προδιαγραφών για τον έλεγχο των ατόμων στα εσωτερικά σύνορα (άρθρο 62.1.2 α και 3 της ΣΕΚ) καθώς επίσης και μέτρα που αφορούν στην κατανομή των εξόδων μεταξύ των κρατών – μελών για τους αιτούντες άσυλο, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και τον επαναπατρισμό των παράνομων μεταναστών(άρθρ.63.2.b και 3b της ΣΕΚ), ωστόσο τα μέτρα για τη ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης στην ΕΕ βρίσκονται ακόμη κάτω από τον κανόνα της ομοφωνίας και την εξουσία των κρατών – μελών<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Π.Κ Ιωακειμίδη, όπ.π, σελ 114.

<sup>80</sup> Σύμφωνα με το αρθρ 63.3α της ΣΕΚ η νόμιμη μετανάστευση «περιλαμβάνει τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, καθώς και τις προδιαγραφές για τη χορήγηση από τα κράτη – μέλη των θεωρήσεων μακράς διάρκειας και αδειών διαμονής, συμπεριλαμβανομένων αυτών για τον σκοπό της οικογενειακής επανένωσης», όπως αναφέρεται στην υποσημ. υπ'αρ 4 στο T. Balzacq, S.Carrera, "The Haque Programme...όπ.π σελ 2.

<sup>81</sup> Ο κανόνας της ομοφωνίας ενισχύει την εξουσία των κρατών – μελών να θέτουν βέτο γεγονός που επηρεάζει αρνητικά την μέθοδο και το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων για τη χάραξη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής από τα ευρωπαϊκά κράτη –μέλη.

<sup>82</sup>T. Balzacq, S.Carrera, "The Haque Programme...όπ.π, σελ 3.

Επίσης, «η αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις» αποτελεί αντικείμενο του τρίτου πυλώνα της ΣΕΕ και οι μέθοδοι συνεργασίας και λήψης αποφάσεων παραμένουν «διακυβερνητικές» με αποτέλεσμα οι αρμοδιότητες στις παραπάνω πολιτικές να παραμένουν στην εξουσία των υπουργών δικαιοσύνης των κρατών – μελών. Ο τρίτος πυλώνας έχει επικριθεί ότι διακρίνεται από «δημοκρατικό και νομικό έλλειμμα». Τον βασικότερο λόγο του ελλείματος αυτού αποτελεί η έλλειψη ενίσχυσης του ρόλου του ΔΕΚ και του αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου του συνόλου των δραστηριοτήτων της συνεργασίας. Επίσης οι ρυθμίσεις που θεσπίζονται για τον δικαστικό έλεγχο είναι ιδιαίτερα περίπλοκες και εγείρουν σημαντικά ερμηνευτικά προβλήματα<sup>83</sup>.

#### γ) Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (1999)

Το Συμβούλιο του Τάμπερε στις 15 – 16 Οκτωβρίου 1999 έδωσε την πολιτική ώθηση για την σταδιακή καθιέρωση του ευρωπαϊκού χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» και αποτέλεσε σημείο έναρξης για την κοινοτικοποίηση των τομέων ως προς το θέμα της μετανάστευσης που αναφέρονταν στη συνθήκη του Άμστερνταμ. Προϊόν των συμπερασμάτων Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε αποτέλεσε ένα πενταετές πρόγραμμα (1999 – 2004) που στόχευε να θέσει σε ισορροπία μέτρα που αναφέρονταν στην «ελευθερία», την «ασφάλεια» και τη «δικαιοσύνη». Γι' αυτό το σκοπό εξαγγέλθηκε ένα χρονοδιάγραμμα που έθετε τις απαραίτητες προθεσμίες και τις πολιτικές δομές για την υλοποίηση του προγράμματος. Βασική αρχή του Προγράμματος του Τάμπερε ήταν ότι ο «χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» θα έπρεπε «να βασίζεται αυστηρά σε μια κοινή δέσμευση για την ελευθερία βασισμένη στα ανθρώπινα δικαιώματα, τους δημοκρατικούς θεσμούς, και στο γράμμα του νόμου»<sup>84</sup>.

Ανάμεσα στο σύνολο των κατευθύνσεων και των προθεσμιών προς την υλοποίηση των παραπάνω στόχων, η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων των τρίτων κρατών και η εγκαθίδρυση ενός κοινού συστήματος ασύλου, αποτέλεσαν τη βασική ιδέα των στόχων για την πραγματοποίηση ενός ευρωπαϊκού χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης». Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε έθεσε τρεις προτεραιότητες για την θέσπιση μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής: α) την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων μέσα από μια προσέγγιση των εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών των κρατών –μελών ως προς την είσοδο των μεταναστών στον ευρωπαϊκό χώρο, μια κοινή πολιτική θεωρήσεων εισόδου, και τη στενή συνεργασία για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης, β) την δίκαιη

---

<sup>83</sup> Π.Κ Ιωακειμίδης, «ό.π.», σελ 111.

<sup>84</sup> T.Balzacq,S.Carrera, “The Haque Programme...»,ό.π. σελ 5.

μεταχείριση των υπηκόων τρίτων κρατών έτσι ώστε να επιτευχθεί η αποτελεσματική ένταξή τους στις κοινωνίες των ευρωπαϊκών χωρών υποδοχής και γ) τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών που θα είχε ως κύριο στόχο την οικονομική τους ανάπτυξη έτσι ώστε να μειωθούν οι παράγοντες που ωθούν στην εγκατάλειψή τους<sup>85</sup>.

Τα συμπεράσματα του Συμβουλίου του Τάμπερε έδωσαν μια νέα πνοή για την εγκαθίδρυση «ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» και εμπεριείχαν σημαντικές προβλέψεις για τη θέσπιση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής βασισμένης στη δίκαιη μεταχείριση των εξωκοινοτικών υπηκόων. Παρόλ' αυτά όμως η διαδικασία εφαρμογής του αποδείχθηκε ανεπαρκής αφού απέτυχε να προσαρμοστεί στις προθεσμίες που είχαν τεθεί. Τις ανεπάρκειες αυτές ήρθε να αντιμετωπίσει το μεταγενέστερο «Πρόγραμμα της Χάγης».

#### δ) Το «Πρόγραμμα της Χάγης»

Ενώ κάποια βήματα προόδου έγιναν αρχικά στο επίπεδο των προσπαθειών για τη διαμόρφωση μιας κοινής πολιτικής στους παραπάνω τομείς, αρχής γενομένης από τη συνθήκη του Άμστερνταμ, η προσπάθεια αυτή αποδείχθηκε ελλιπής στην πράξη και μια νέα πνοή επανεκκίνησης και ολοκλήρωσης των παραπάνω στόχων θέλησε να γίνει με το «Πρόγραμμα της Χάγης». Το Πρόγραμμα της Χάγης που εντάσσεται στο πλαίσιο διαμόρφωσης ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» εξαγγέλθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, καθορίζει τους βασικούς άξονες της αντεγκληματικής πολιτικής της Ε.Ε για την πενταετία 2005 – 2010 και βασίζεται νομικά στις υφιστάμενες Συνθήκες.

Για τη υλοποίηση του «Προγράμματος της Χάγης» η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε ένα Σχέδιο Δράσης στις 10 Μαΐου 2005 για την εφαρμογή του Προγράμματος με το οποίο έθεσε τις παρακάτω δέκα στρατηγικές προτεραιότητες που θα κυριαρχούν στον ευρωπαϊκό «χώρο ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης»<sup>86</sup>:

1. Θεμελιώδη δικαιώματα και υπηκοότητα – δημιουργία άρτιων πολιτικών.
2. Η καταπολέμηση της τρομοκρατίας – ο προσανατολισμός προς μια παγκόσμια απάντηση.
3. Ένας ενιαίος χώρος ασύλου – η εγκαθίδρυση μιας αποτελεσματικής προσαρμοσμένης διαδικασίας σύμφωνης με της αξίες της Ένωσης και την ανθρωπιστική παράδοση.
4. Η διαχείριση της μετανάστευσης – ο προσδιορισμός μιας εξισορροπιστικής προσέγγισης.

---

<sup>85</sup> M.C.Soriano, "L'Europe...",όπ.π, σελ 44.

<sup>86</sup> T.Balzacq,S.Carrera, "The Haque Programme...",όπ.π, σελ 6.

5. Ένταξη – η μεγιστοποίηση του θετικού αντίκτυπου της μετανάστευσης στην κοινωνία και την οικονομία.
6. Εσωτερικά σύνορα – εξωτερικά σύνορα και θεωρήσεις: διαμορφώνοντας μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων για μια ασφαλέστερη Ένωση.
7. Ιδιωτικότητα και ασφάλεια στην ανταλλαγή πληροφοριών – καθιερώνοντας τη σωστή ισορροπία.
8. Οργανωμένο έγκλημα – ανάπτυξη ενός στρατηγικού πλαισίου.
9. Αστική και ποινική δικαιοσύνη – η εγγύηση ενός αποτελεσματικού ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης για όλους.
10. Ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη - κατανομή αρμοδιοτήτων και αλληλεγγύη.

Το «Πρόγραμμα της Χάγης» έχει ως κύριο στόχο του την εμπέδωση της ασφάλειας στον ευρωπαϊκό χώρο και για το σκοπό αυτό το περιεχόμενό του ανταποκρίνεται σε προβλέψεις και πρακτικές που έχουν ως πρωταρχικό στόχο τους τη διασφάλιση και την τόνωση του αισθήματος ασφάλειας των ευρωπαίων πολιτών.

Στο πρώτο κεφάλαιο με τον τίτλο «Ελευθερία» ρυθμίζεται η ακώλυτη κυκλοφορία και διαμονή των πολιτών που βρίσκονται νόμιμα στο ευρωπαϊκό έδαφος, ενώ η έννοια της «Ασφάλειας» που λειτουργεί ως κέντρο βάρους στο τρίπτυχο «ελευθερία, ασφάλεια, δικαιοσύνη» συμπεριλαμβάνει μια πλειάδα μέτρων για την πρόληψη και την καταπολέμηση των ενδεχόμενων κινδύνων και αναφέρεται κυρίως στη «διασυνοριακή ανταλλαγή πληροφοριών» όσον αφορά την επιβολή του νόμου. Τέλος, η έννοια της «Δικαιοσύνης» προσεγγίζεται μέσα από την «προοπτική της διευκόλυνσης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη», της «δικαστικής συνεργασίας» καθώς και της πλήρους εφαρμογής της «αμοιβαίας αναγνώρισης» των δικαστικών αποφάσεων<sup>87</sup>.

Ενώ στο Συμβούλιο του Τάμπερε υπήρχε η δέσμευση για τη διασφάλιση της ελευθερίας βασισμένη στα ανθρώπινα δικαιώματα, τους δημοκρατικούς θεσμούς και το νόμο, τώρα το Συμβούλιο στο «Πρόγραμμα της Χάγης» έχει ως επίκεντρο ενδιαφέροντος την ασφάλεια που υποτίθεται ότι αποτελεί προϋπόθεση και εγγυάται την ελευθερία του ατόμου. Έτσι εισάγονται κάποια αυστηρά μέτρα για την τόνωση της ασφάλειας όπως η βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών, ενώ εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι πολλά μέτρα ασφαλείας εντάσσονται στο κεφάλαιο για την τόνωση της ελευθερίας καθιστώντας κατανοητό ότι πλέον η ελευθερία κάποιων ατόμων και ομάδων συνεπάγεται τον περιορισμό, την καχυποψία και των έλεγχος κάποιων άλλων οι οποίοι αποτελούν αντικείμενο ενός προεγκληματικού, ωστόσο όμως κατασταλτικού ελέγχου. Αντιθέτως, η προστασία των θεμελιωδών ανθρώπινων δικαιωμάτων, η δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων των τρίτων

---

<sup>87</sup> Γ.Νικολόπουλου, «Κατασκευάζοντας Έναν Ευρωπαϊκό Χώρο «Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης»: Το «Πρόγραμμα της Χάγης» και τα Διακυβεύματα μιας Υπερκρατικής Βαθμίδας Κοινωνικού Ελέγχου», *ΠοινΔικ*, 3/2005, σελ 327.

χωρών και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιοσύνης αποτελούν σημεία πολύ σύντομων αναφορών.

## **B2.2 Η έλλειψη ενιαίας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής ως προς τη ρύθμιση της νόμιμης εισόδου και της ένταξης των μεταναστών στην ΕΕ.**

Όπως προαναφέρθηκε, η ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης στην Ε.Ε συμπεριλαμβάνει προβλέψεις που αφορούν: α) αφενός στις προϋποθέσεις εισόδου των εξωκοινοτικών υπηκόων στο ευρωπαϊκό έδαφος και β) αφετέρου στις πολιτικές ένταξής τους στις κοινωνίες των κρατών – μελών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσα από αναφορές και νομοθετικές προτάσεις έχει επιδείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς τη ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης το οποίο αιτιολογείται από διάφορους παράγοντες όπως: α) ότι η ρύθμιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των ατόμων στην ΕΕ είναι άμεσα συνδεδεμένη και απαραίτητη προϋπόθεση για την εγκαθίδρυση ενός χώρου «ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» στο εσωτερικό της Ένωσης· β) η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών – μελών απαιτεί την ενίσχυση του ελέγχου των εξωκοινοτικών υπηκόων που εγκαθίστανται στο ευρωπαϊκό έδαφος, γ) είναι σημαντική για την καλύτερη δυνατή προσαρμογή της ΕΕ στις επιταγές του ανταγωνισμού όπως προβλέπεται από την στρατηγική της Λισσαβόνας (2000) σύμφωνα με την οποία σκοπός της Ένωσης είναι να γίνει σε μια δεκαετία «η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία του κόσμου» όπου η είσοδος των οικονομικών μεταναστών παίζει πολύ σημαντικό ρόλο προς το σκοπό αυτό<sup>88</sup>. Για τους παραπάνω σκοπούς που αφορούν κυρίως στην οικονομική ενίσχυση και ενδυνάμωση της Ένωσης, θεωρήθηκε απαραίτητη στρατηγική η ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης στο ευρωπαϊκό έδαφος.

Η χάραξη μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής σε ενωσιακό επίπεδο έχει αποτελέσει μια από τις στρατηγικές προτεραιότητες της Ένωσης σε επίπεδο επίσημων εξαγγελιών. Στο Συμβούλιο του Τάμπερε η δίκαιη μεταχείριση των εξωκοινοτικών υπηκόων και η διαμόρφωση μιας κοινής πολιτικής ασύλου αποτέλεσαν δύο από τις βασικότερες αρχές. Το «Πρόγραμμα της Χάγης» με τη σειρά του προβλέπει τη διαχείριση της μετανάστευσης και την ένταξη των μεταναστών σαν μια από τις δέκα βασικές προτεραιότητες και τοποθετεί την μετανάστευση (νόμιμη και παράνομη) κάτω από το κεφάλαιο «Ενίσχυση της Ελευθερίας» ενώ παράλληλα προβλέπει τη ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης σε δυο μέρη: Νόμιμη μετανάστευση και Ένταξη των μεταναστών.

Ωστόσο τις παραπάνω πολιτικές δηλώσεις και στόχους, έρχεται να διαψεύσει η πραγματικότητα αφού μέχρι και σήμερα σε πρακτικό επίπεδο η χάραξη μιας ενιαίας μεταναστευτικής πολιτικής σχετικά με τη ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης βρίσκεται σε πολύ πρώιμο στάδιο ενώ τα μέτρα που έχουν ληφθεί σε επίπεδο δεσμευτικών νομοθετικών

---

<sup>88</sup> M.C.Soriano, όπ.π,σελ 44

μέτρων είναι ανεπαρκή. Άμεσα συνδεδεμένο με την παραπάνω κατάσταση είναι το δικαίωμα του βέτο που διαθέτουν τα κράτη – μέλη ως προς το θέμα αυτό και η διατήρηση του κανόνα της ομοφωνίας για τη λήψη αποφάσεων σχετικών με τη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο «Πρόγραμμα της Χάγης» το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δήλωσε ότι η ρύθμιση της εισόδου των οικονομικών μεταναστών ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών – μελών, ενώ η Ε.Ε δεν έχει καμία δεσμευτική αρμοδιότητα απέναντι στα κράτη – μέλη ως προς το θέμα αυτό παρά μόνο την παρουσίαση ενός σχεδίου πολιτικής σχετικά με τη νόμιμη μετανάστευση συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών εισόδου<sup>89</sup>. Έτσι λοιπόν στον τομέα της ρύθμισης της νόμιμης μετανάστευσης υπάρχει μόνο ένας μικρός βαθμός ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής, ενώ τα κράτη – μέλη είναι αυτά που διαθέτουν ως επί το πλείστον την αρμοδιότητα για τη διευθέτηση του θέματος της νόμιμης μετανάστευσης.

Το πλαίσιο στρατηγικής και πολιτικής της ΕΕ ως προς την είσοδο και την ένταξη των μεταναστών συνίσταται αφενός στις οδηγίες, συστάσεις και τις υποδείξεις του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς τα κράτη – μέλη, οι οποίες δεν είναι δεσμευτικές (soft policy approach) και αφετέρου στις πρακτικές και πολιτικές που υιοθετούνται τελικά επίσημα από το Συμβούλιο των Υπουργών σαν νόμος Ευρωπαϊκής Κοινότητας που έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για όλα τα κράτη – μέλη (hard policy approach). Στο σημείο αυτό θα εξετάσουμε το δεσμευτικό νομοθετικό πλαίσιο που υπάρχει στην Ε.Ε για τη ρύθμιση της εισόδου και της ένταξης των μεταναστών, το οποίο συμπεριλαμβάνει περιοριστικές και δυσανάλογες προβλέψεις, τη ρύθμιση της εισόδου μόνο συγκεκριμένων ομάδων εξωκοινοτικών υπηκόων που συμβάλλουν κυρίως στην οικονομική ενίσχυση της Ένωσης· επιπλέον θα εξετάσουμε ποιο περιεχόμενο παίρνει η έννοια της «κοινωνικής ένταξης» στην Ε.Ε και πώς συμβάλλει στην περαιτέρω εγκληματοποίηση των μεταναστών.

#### B2.2α Η ρύθμιση της εισόδου των μεταναστών στην ΕΕ: Το δεσμευτικό κοινοτικό δίκαιο.

Οι βασικότερες ρυθμίσεις του δεσμευτικού για τα κράτη – μέλη δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου που σχετίζονται με τη νόμιμη μετανάστευση είναι οι οδηγίες που αφορούν: στη νόμιμη είσοδο των εξωκοινοτικών υπηκόων για την διεξαγωγή επιστημονικών ερευνών στην ΕΕ (2005/71/EK), στις προϋποθέσεις εισόδου εξωκοινοτικών υπηκόων για επαγγελματική εκπαίδευση, εκπαιδευτικούς σκοπούς και ανταλλαγές φοιτητών (2004/114/EK). Επιπλέον από τις πιο βασικές οδηγίες του Συμβουλίου είναι η οδηγία 2004/109/ ΕΚ της 25<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2003 και 2003/86/EK της 22ας Σεπτεμβρίου 2003 οι

---

<sup>89</sup> T.Balzacq, S.Carrera, “The Haque Programme...όπ.π σελ 11.

οποίες αφορούν στο καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων στο έδαφος της ΕΕ υπηκόων τρίτων κρατών και στο δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης αντιστοίχως.

α) *Η οδηγία του Συμβουλίου 2005/71/ΕΚ σχετικά με την είσοδο εξωκοινοτικών υπηκόων για την διεξαγωγή επιστημονικών ερευνών*<sup>90</sup>.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε στις 12.10.2005 την παραπάνω οδηγία αποβλέποντας στην ενίσχυση της θέσης της Ε.Ε στον τομέα της διεθνούς επιστημονικής έρευνας. Η εν λόγω οδηγία καθορίζει τις διαδικασίες εισόδου εξωκοινοτικών υπηκόων που επιθυμούν να διεξάγουν επιστημονική έρευνα σε οργανισμούς εγκεκριμένους από την Ε.Ε. Η διαμονή των εν λόγω ερευνητών δε μπορεί να ξεπερνά το ένα έτος, ενώ κατόπιν υπογράφεται σύμβαση ανάμεσα στον ερευνητή και τον αρμόδιο για τη διεξαγωγή της επιστημονικής έρευνας οργανισμό. Ωστόσο, για την υπογραφή μιας τέτοιας σύμβασης που αποτελεί τη βασική προϋπόθεση για τη νόμιμη είσοδο αυτής της κατηγορίας υπηκόων τρίτων κρατών, ο ερευνητής πρέπει να διαθέτει επαρκείς πόρους διαβίωσης για το διάστημα παραμονής του καθώς και την απαραίτητη ασφάλιση έτσι ώστε να μην αποτελεί επιβάρυνση για το προνοιακό σύστημα της χώρας υποδοχής.

Παρατηρούμε λοιπόν ότι με την οδηγία αυτή, η ΕΕ προσανατολίζεται προς την πολιτική της επιλεκτικής μετανάστευσης των μεταναστών εκείνων που μπορούν να συμβάλλουν στην παγίωσή της στο διεθνές οικονομικό και επιστημονικό προσκήνιο· παράλληλα θέτει περιοριστικές προϋποθέσεις για το καθεστώς παραμονής τους στην Ε.Ε με σκοπό την διαχείριση της εισόδου των μεταναστευτικών μετακινήσεων με τέτοιο τρόπο που συμβάλλει στην αποτροπή της οικονομικής επιβάρυνσης της Ένωσης.

β) *Η οδηγία του Συμβουλίου 2004/114/ΕΚ για την είσοδο εξωκοινοτικών υπηκόων για επαγγελματική εκπαίδευση, εκπαιδευτικούς σκοπούς και ανταλλαγές φοιτητών*<sup>91</sup>.

Η οδηγία αυτή υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο στις 13.12.2004 με σκοπό την ενθάρρυνση της κινητικότητας ξένων φοιτητών στη Ε.Ε και την ενίσχυση της δύναμης και του κύρους του ευρωπαϊκού εκπαιδευτικού συστήματος στη διεθνή κοινότητα.

Απαραίτητες προϋποθέσεις για την είσοδο αυτής της κατηγορίας εξωκοινοτικών υπηκόων στην ΕΕ είναι η αποδοχή του φοιτητή από ένα ευρωπαϊκό εκπαιδευτικό ίδρυμα, η εγκυρότητα των ταξιδιωτικών του εγγράφων, η εξασφάλιση της γονεϊκής άδειας, και η προϋπόθεση ότι αυτός δεν αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Επιπλέον

---

<sup>90</sup> M.C.Soriano, όπ.π,σελ 49.

<sup>91</sup> M.C.Soriano, όπ.π,σελ 48

και γι'αυτή την κατηγορία είναι απαραίτητη η διάθεση επαρκών πόρων διαβίωσης από τους εξωκοινοτικούς φοιτητές και η υγειονομική τους ασφάλιση. Παρατηρούμε λοιπόν ότι και με αυτή τη δεσμευτική οδηγία η Ε.Ε υιοθετεί μια πολιτική επιλεκτικής μετανάστευσης με σκοπό την εξέλιξή της σε παγκόσμια εκπαιδευτική δύναμη. Επιπλέον, η διατήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας με οποιοδήποτε τρόπο βρίσκεται στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής για ακόμα μία φορά.

γ) *Η οδηγία του Συμβουλίου 2003/86/EK σχετικά με την οικογενειακή επανένωση*<sup>92</sup>.

Η εν λόγω οδηγία τιτλοφορείται ως «το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση». Ωστόσο κάποιες διατάξεις της οδηγίας αυτής και συγκεκριμένα τα άρθρα 3.1, 4.1, και 8 εγείρουν σοβαρές αμφισβητήσεις σχετικά με τη συμβατότητά τους με την προστασία και το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και για το λόγο αυτό η εγκυρότητά τους αμφισβητήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο φέρνοντας το θέμα για επίλυση ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

α) Η πρώτη προβληματική διάταξη είναι αυτή του άρθρου 3.1 που θέτει σωρευτικά δύο αναγκαίες προϋποθέσεις για την οικογενειακή επανένωση: α) ότι ο συντηρών θα έχει έγκυρη άδεια παραμονής διάρκειας ενός έτους ή και περισσότερο και β) ότι ο συντηρών θα έχει εύλογες προοπτικές για την απόκτηση του δικαιώματος μόνιμης εγκατάστασης του στη χώρα υποδοχής. Το πρόβλημα έγκειται στη δεύτερη αυτή προϋπόθεση η οποία διακατέχεται από μια ασάφεια και έλλειψη διευκρίνησης των κριτηρίων βάση των οποίων θα αποφασίσει η χώρα υποδοχής κατά πόσο ο συντηρών έχει βάσιμες προοπτικές μόνιμης εγκατάστασης. Έτσι λοιπόν η προϋπόθεση «των εύλογων πιθανοτήτων μόνιμης εγκατάστασης» πάσχει σαφήνειας και συνεπώς προβλεψιμότητας αφού δεν παρέχει αντικειμενικά ή υποκειμενικά κριτήρια βάση των οποίων μια χώρα θα μπορούσε να αξιολογήσει το «εύλογο» των πιθανοτήτων μόνιμης εγκατάστασης. Κατ'αυτό τον τρόπο αφήνει στα κράτη μέλη ένα μεγάλο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης η οποία μπορεί να προβεί καταχρηστική και απρόβλεπτη, χωρίς εγγυήσεις για τη δίκαιη κρίση και μεταχείριση των μεταναστών η οποία λειτουργώντας αυθαίρετα μπορεί να τους στερήσει την πρόσβαση στο δικαίωμα της μόνιμης εγκατάστασής τους και της οικογενειακής ζωής.

β) Το δεύτερο άρθρο που έχει εγείρει αμφισβητήσεις ως προς τη νομιμότητά του είναι το 4.1. Η διάταξη αυτή επιτρέπει σε κάθε κράτος – μέλος να αποκλείει από την οικογενειακή επανένωση τα παιδιά άνω των δώδεκα ετών εφόσον δεν έχουν συμμορφωθεί με

---

<sup>92</sup> N.Sitaropoulos , “Aspects of Compatibility of Substantive EU Immigration”, στο *Security Versus Freedom..*, όπ.π σελ 79 -82.

κάποια από «τις υποχρεώσεις της ένταξης»<sup>93</sup>. Η διάταξη αυτή έρχεται σε αντίθεση με το σεβασμό και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων για δύο λόγους: α) Υπάρχει έλλειψη σαφήνειας που θα επέτρεπε στους υπηκόους τρίτων κρατών να ρυθμίσουν την οικογενειακή τους ζωή πριν ή μετά την είσοδό τους στη χώρα υποδοχής αφού δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός της ένταξης σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά οι προϋποθέσεις της ορίζονται από το εκάστοτε κράτος – μέλος. β) Το άρθρο αυτό δίνει το δικαίωμα στα κράτη μέλη να αποκλείουν από το δικαίωμα στην οικογενειακή ζωή παιδιά ηλικίας 12 – 18 για τα οποία υπάρχει ειδικό καθεστώς προστασίας από τη διεθνή και ευρωπαϊκή νομοθεσία για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Πιο συγκεκριμένα το άρθρο 4.1 έρχεται σε σύγκρουση με τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού του 1989, μια ειδική συνθήκη των Η.Ε. που έχει κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη και παρέχει προστασία σε όλα τα παιδιά κάτω των 18 ετών δεσμεύοντας θετικά και αρνητικά όλα τα συμβαλλόμενα κράτη προς το σκοπό αυτό. Η Σύμβαση αυτή λοιπόν προβλέπει μεταξύ άλλων στο άρθρο 9 ότι κανένα παιδί δεν πρέπει να απομακρύνεται από τους γονείς του χωρίς τη θέλησή του εκτός εάν αυτό είναι απαραίτητο για την προστασία των συμφερόντων του παιδιού, με αποτέλεσμα η οδηγία αυτή να έρχεται σε αντίθεση με την ανωτέρω Σύμβαση<sup>94</sup>. Επιπλέον, συγκρούεται και με το άρθρο 8 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Ανθρώπινα δικαιώματα που προβλέπει το δικαίωμα για σεβασμό της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

Τέλος, το άρθρο 8 της οδηγίας προβλέπει ως ανώτατο όριο του χρόνου αναμονής του συντηρούντος για την οικογενειακή επανένωση τα τρία χρόνια το οποίο αντιβαίνει σαφώς με τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα κοινωνικά Δικαιώματα (European Social Charter of the European Committee of social rights) όπου στο άρθρο 19.6 προβλέπεται ως ανώτατο όριο αναμονής ο ένας χρόνος<sup>95</sup>.

δ) Η οδηγία του Συμβουλίου **2003/109 ΕΚ** σχετικά με το καθεστώς των επί μακράν διαμενόντων<sup>96</sup>.

Η οδηγία αυτή που αφορά στο καθεστώς και κυρίως στην ένταξη των επί μακράν διαμενόντων υπηκόων θα αναλυθεί διεξοδικότερα αμέσως παρακάτω στο κεφάλαιο που αφορά στην ένταξη των μεταναστών. Στο σημείο αυτό επισημαίνουμε ότι μεταξύ άλλων, η

---

<sup>93</sup> N.Sitaropoulos, όπ.π, σελ 80 – 81.

<sup>94</sup> N.Sitaropoulos, όπ.π, σελ 80-81.

<sup>95</sup> N.Sitaropoulos, όπ.π, σελ 82 -83.

<sup>96</sup> N.Sitaropoulos, όπ.π σελ 83 -84.

οδηγία αυτή εμπεριέχει διατάξεις που έρχονται σε αντίθεση με το διεθνές και ευρωπαϊκό οικογενειακό δίκαιο. Το άρθρο 16.5 της οδηγίας καθιερώνει μια χρονική διαφοροποίηση ως προς το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης των επί μακράν διαμενόντων υπηκόων. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή στην περίπτωση που ένας επί μακράν διαμένων υπήκοος σε ένα κράτος – μέλος της ΕΕ, επιθυμεί να εγκατασταθεί σε ένα άλλο κράτος – μέλος και μαζί με αυτόν και η οικογένειά του, η οποία, δε διαμένει ήδη μαζί του στο αρχικό κράτος – μέλος, τότε θα πρέπει να συντρέχουν οι αυστηρές προϋποθέσεις που τίθενται με την παραπάνω 2003/86/EC οδηγία για την οικογενειακή συνένωση. Αντιθέτως, στην ίδια περίπτωση με τη διαφορά όμως ότι η οικογένειά του ήδη διαμένει μαζί του στο πρώτο κράτος – μέλος, δεν απαιτείται για το δικαίωμα της οικογενειακής συνένωσης καμία υποχρέωση από τις προβλεπόμενες στην ως άνω 2003/86/EC οδηγία. Η διαφορετική αυτή μεταχείριση που προβλέπεται με το άρθρο αυτό, συμβάλλει σε μια αδικαιολόγητη ποινικοποίηση των υπηκόων εκείνων που θέλουν να απολαμβάνουν το ανθρώπινο δικαίωμα της δημιουργίας οικογένειας και της οικογενειακής επανένωσης μετά την μετακίνησή τους από το ένα κράτος – μέλος στο άλλο.

### ***Συμπεράσματα***

Σύμφωνα με το παραπάνω δεσμευτικό θεσμικό πλαίσιο για τη ρύθμιση της εισόδου των νόμιμων μεταναστών στην ΕΕ καταλήγουμε στα εξής συμπεράσματα:

α) Μόνο ένας περιορισμένος αριθμός δεσμευτικών νομοθετικών μέτρων για τη ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης έχει ληφθεί σε επίπεδο ΕΕ· η ανεπάρκεια αυτή αιτιολογείται από τη διατήρηση του κανόνα της ομοφωνίας για τη λήψη των αποφάσεων ως προς αυτό το ζήτημα και τη διατήρηση του δικαιώματος άσκησης βέτο από τα κράτη – μέλη που εναντιώνονται στην αφαίρεση των κυριαρχικών τους εξουσιών ως προς τον καθορισμό προϋποθέσεων εισόδου μεταναστών στο έδαφός τους. Συνέπεια αυτού είναι η ανεπαρκής διαμόρφωση μιας ενιαίας και αποτελεσματικής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, η διαμόρφωση αντιμεταναστευτικών νόμων και αυστηρότατων μεταναστευτικών πολιτικών από τα κράτη – μέλη.

β) Οι παραπάνω ελάχιστες δεσμευτικές νομοθετικές προβλέψεις που υπάρχουν σε ενωσιακό επίπεδο κατευθύνονται προς τη διαμόρφωση μιας πολιτικής επιλεκτικής μετανάστευσης αφού ρυθμίζουν την είσοδο ορισμένων μόνο κατηγοριών εξωκοινοτικών υπηκόων· εκείνων που συμβάλλουν στην οικονομική, πολιτική και πολιτισμική ενδυνάμωση της Ένωσης στο διεθνή χώρο.

γ) Πολλές προβλέψεις του υφιστάμενου κοινοτικού δεσμευτικού θεσμικού πλαισίου εμφορείται από αυστηρούς περιορισμούς, παραβιάσεις διεθνών δεσμεύσεων για την

προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων , μεγάλο βαθμό διακριτικής ευχέρειας για τα κράτη – μέλη που αφήνει σημαντικά περιθώρια για κατάχρηση εξουσίας και οδηγεί σε πρακτικές διαφοροποιήσεις στις αντίστοιχες μεταναστευτικές πολιτικές τους.

δ) Η έλλειψη μιας ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής εισόδου των μεταναστών, οι περιορισμοί που εισάγει το υφιστάμενο δεσμευτικό ευρωπαϊκό δίκαιο και τα περιθώρια που έχουν τα κράτη – μέλη για τη θέσπιση αυστηρών και περιοριστικών της εισόδου των μεταναστών προϋποθέσεων, αποτελούν συνθήκες που δυσχεραίνουν τη νομική θέση των μεταναστών και θέτουν το πλαίσιο για τη θεσμική τους περιχαράκωση και την εγκληματοποίησή τους.

#### B2.2β Η ένταξη των μεταναστών: Πολιτικές ένταξης των μεταναστών σε επίπεδο Ε.Ε και τα ευρωπαϊκά προγράμματα ένταξης των κρατών –μελών.

Μια ορθή και ενιαία ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική προϋποθέτει εκτός από τη ρύθμιση της εισόδου και της παραμονής των εξωκοινοτικών υπηκόων στο ευρωπαϊκό έδαφος και την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες των χωρών υποδοχής, η οποία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της. Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών συνίσταται στη δυνατότητά τους να έχουν πρόσβαση σε όλα εκείνα τα πλεονεκτήματα και οφέλη (πρόσβαση στην εργασία, την οικονομική ζωή, την κοινωνική πρόνοια, την εκπαίδευση κλπ) της χώρας υποδοχής, με τον ίδιο τρόπο και στον ίδιο βαθμό που τα απολαμβάνουν και οι ημεδαποί της· συνίσταται δηλαδή στην παροχή ενός ασφαλούς νομικού καθεστώτος στους εξωκοινοτικούς υπηκόους που θα τους εξασφαλίζει την πρόσβαση στα βασικά ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεσμικές εγγυήσεις του κράτους προνοίας.

Ωστόσο, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, οι πολιτικές ένταξης των μεταναστών που υιοθετούν τα κράτη – μέλη, παρεκκλίνοντας από την παραπάνω στοχοθεσία έχουν σαν βασικό σκοπό να διατηρήσουν την εθνική και πολιτική τους ομοιογένεια και την πολιτιστική τους ταυτότητα ενάντια στην απειλή της «ετερότητας» και του «διαφορετικού» που αντιπροσωπεύουν οι εκάστοτε εθνικές ομάδες των μεταναστών. Για να είναι δυνατή η κοινωνική ένταξη του μετανάστη στη χώρα υποδοχής θα πρέπει να προσαρμοστεί ολοκληρωτικά στις πολιτιστικές αξίες και τις επιταγές της. Με αυτό τον τρόπο τα κράτη – μέλη προκειμένου να αμυνθούν κατά της απειλής αυτής διαχειρίζονται την ενσωμάτωση και την ένταξη των μεταναστών μέσα από τέτοιες διαδικασίες όπου η ένταξη μετατρέπεται σε μια υποχρεωτική νομική κατάσταση που δεν ανταποκρίνεται στη «δίκαιη μεταχείριση» όπως αυτή διακηρύχθηκε στο Συμβούλιο του Τάμπερε αφού δημιουργεί ένα αυστηρό καθεστώς προϋποθέσεων που τίθενται για την πρόσβαση των μεταναστών στα βασικά ανθρώπινα δικαιώματα. Οι μετανάστες εκείνοι που δε θα μπορέσουν να ανταποκριθούν στις παραπάνω

προβλέψεις παραμένουν σε ένα καθεστώς αντικανονικότητας, αποκλειόμενοι από τη «δίκαιη μεταχείριση» με κίνδυνο την ποινικοποίηση και το στιγματισμό τους. Άμεσα σχετιζόμενη με το θέμα της μετανάστευσης η ένταξη των μεταναστών διέρχεται μια διαδικασία «ασφαλειοποίησης» (securitazitation) και έχει έντεχνα μετατραπεί σε ένα πρόβλημα ασφάλειας.

#### Α. Πολιτικές ένταξης των μεταναστών στην Ε.Ε

Το ζήτημα της εθνικής και ευρωπαϊκής αρμοδιότητας σχετικά με τη διαμόρφωση πολιτικών ένταξης των μεταναστών και η διαμόρφωση μιας ορθής νομικής βάσης για ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο διαχείρισης της ένταξης των μεταναστών υπήρξε αντικείμενο προβληματισμού ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστήριξε κατά τη διεξαγωγή των παραπάνω συζητήσεων ότι η νομική βάση της αρμοδιότητας της Ε.Ε για τη διαμόρφωση μιας δεσμευτικής ευρωπαϊκής πολιτικής ένταξης των αλλοδαπών βρίσκεται στο άρθρο 63.3<sup>α</sup> της συνθήκης ΕΚ σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο μέσα σε πέντε χρόνια μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης Άμστερνταμ θα πρέπει να υιοθετήσει μέτρα μεταναστευτικής πολιτικής σχετικά με «τις συνθήκες εισόδου και διαμονής των εξωκοινοτικών υπηκόων». Αντιθέτως το Συμβούλιο υποστήριξε ότι σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας οι πολιτικές που αφορούν στην ένταξη των μεταναστών παραμένουν κάτω από την κυριαρχική εξουσία των κρατών – μελών. Έτσι λοιπόν η γνώμη αυτή του Συμβουλίου υπερίσχυσε γεγονός που αποδεικνύεται από τη σύγχρονη πρακτική της ρύθμισης της ένταξης των μεταναστών η οποία επαφίεται μέχρι σήμερα στην εξουσία των κρατών – μελών. Αυτό διαφαίνεται από το γεγονός ότι η έννοια και οι προϋποθέσεις της ένταξης ενώ ρυθμίζονται γενικά κατά τα παραπάνω από την ΕΕ, ωστόσο καθορίζονται από τα ίδια τα κράτη – μέλη. Συμπεραίνουμε ότι όπως και με τις πολιτικές εισόδου των μεταναστών στο ευρωπαϊκό έδαφος έτσι και ως προς το ζήτημα της ένταξής τους, τα κράτη – μέλη είναι αυτά που διατηρούν την εξουσία υιοθέτησης τέτοιων πολιτικών ενώ σε επίπεδο ενωσιακό ελάχιστες θεσμικές πρωτοβουλίες έχουν υιοθετηθεί. Στο σημείο αυτό θα μελετήσουμε τις προβλέψεις, δεσμευτικές και μη, που υφίστανται σε ενωσιακό επίπεδο σχετικά με την ένταξη των μεταναστών και κατόπιν τις πρακτικές ένταξης που υιοθετούν τα κράτη – μέλη.

Στο Σχέδιο Δράσης για την εφαρμογή του «Προγράμματος της Χάγης» που δημοσίευσε το Μάιο του 2005 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η «ένταξη» των μεταναστών αναφέρεται σαν μια από τις δέκα στρατηγικές προτεραιότητες για τη διαμόρφωση ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης». Στις 19 Νοεμβρίου 2004 το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων υιοθέτησε τις «Κοινές Βασικές Αρχές για την

Πολιτική της Ένταξης των Μεταναστών», αποτελούμενο από έντεκα ενδεικτικές αρχές που στόχευαν στο να βοηθήσουν τα κράτη μέλη στη διαμόρφωση πολιτικών ένταξης των μεταναστών προσφέροντάς τους μια επιβοηθητική, μη δεσμευτική ωστόσο καθοδήγηση βάσει των αρχών αυτών. Περιληπτικά στις αρχές αυτές προβλέπεται ως περιεχόμενο της ένταξης, ο σεβασμός για τις βασικές αξίες της Ε.Ε, η πρόσληψη των μεταναστών στην αγορά εργασίας, η εκμάθηση εκ μέρους των μεταναστών βασικών γνώσεων της γλώσσας, της ιστορίας, των θεσμών της χώρας υποδοχής, η πρόσβαση στα αγαθά και τις υπηρεσίες της χώρας υποδοχής, η συμμετοχή τους στη δημοκρατική διαδικασία και στη διαμόρφωση πολιτικών ενσωμάτωσης<sup>97</sup>.

Παρά το γεγονός ότι οι αρχές αυτές έδιναν μια σημαντική κατεύθυνση για τη διαμόρφωση αποτελεσματικών πολιτικών κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, ωστόσο παρέμειναν μη δεσμευτικές για τα κράτη – μέλη και έτσι χάθηκε για άλλη μια φορά η ευκαιρία για τη διαμόρφωση μιας κοινής, ορθολογικής ευρωπαϊκής πολιτικής ένταξης των μεταναστών από την οποία θα δεσμεύονταν τα κράτη – μέλη.

Σε αντίθεση με τις μη δεσμευτικές για τα κράτη – μέλη αυτές αρχές, έρχονται δύο δεσμευτικές οδηγίες του Συμβουλίου σχετικά με την ίση μεταχείριση: α) η 2000/43/EK οδηγία «για την ίση μεταχείριση των ατόμων ανεξαρτήτως φυλής και εθνικής προέλευσης» και β) η οδηγία 2000/78/EK που καθιερώνει το γενικό πλαίσιο για την προώθηση της «ίσης μεταχείρισης στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας»<sup>98</sup>. Και οι δυο αυτές οδηγίες που έχουν υιοθετηθεί σε ενωσιακό επίπεδο στοχεύουν στη διευκόλυνση της ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία των χωρών υποδοχής. Ωστόσο και οι παραπάνω δεσμευτικές οδηγίες δίνουν ένα γενικό μόνο πλαίσιο κατευθύνσεων για την εξασφάλιση της δίκαιης και ίσης μεταχείρισης ενώ αφήνουν μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στα κράτη – μέλη που υιοθετούν πολιτικές ένταξης που δεν ανταποκρίνονται στην επιταγή της ίσης μεταχείρισης αφού απαιτούν από τους μετανάστες να συμμορφωθούν σε ένα σύνολο υποχρεωτικών και αυστηρών προϋποθέσεων προκειμένου να έχουν πρόσβαση στα κοινωνικά αγαθά τους. Σε επίπεδο δεσμευτικού κοινοτικού δικαίου σχετικά με τη ρύθμιση θεμάτων ένταξης των μεταναστών βρίσκουμε και τις οδηγίες: α) σχετικά με το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων (2003/109 EC) και β) σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης (2003/86 EC) που αναλύθηκαν και παραπάνω και ρυθμίζουν θέματα ένταξης των παραπάνω κατηγοριών των μεταναστών· στις οδηγίες αυτές η «ένταξη» και η πρόσβαση των μεταναστών σε ένα σύνολο θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί

---

<sup>97</sup> S. Carrera, “ Integration of Immigrants Versus Social Inclusion: A Typology of Integration Programmes in the EU”, στο *Security Versus...*, όπ.π σελ 105-106.

<sup>98</sup> M.C.Soriano, όπ.π,σελ 55.

παράγωγο της συμμόρφωσής τους σε μια σειρά αυστηρών και περιοριστικών προϋποθέσεων<sup>99</sup>.

Α) Η οδηγία **2003/109 ΕΚ** όπως προαναφέρθηκε αφορά στο καθεστώς των επί μακράν διαμενόντων υπηκόων στο έδαφος ενός κράτους-μέλους. Αυτή η κατηγορία μεταναστών συμπεριλαμβάνει τους μετανάστες που διαμένουν συνεχώς και νόμιμα σε ένα κράτος – μέλος για διάρκεια πέντε ετών πριν την υποβολή της σχετικής αίτησης για την υπαγωγή τους στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος υπηκόου. Σύμφωνα με το άρθρο 11 της οδηγίας στην κατηγορία αυτή εξωκοινοτικών υπηκόων εξασφαλίζεται η πρόσβαση σε μια σειρά οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων ενώ το άρθρο 11 παρ.1 προβλέπει το δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης στους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής και κυρίως στην πρόσβαση στην εργασία, την εκπαίδευση, την επαγγελματική κατάρτιση, στην κοινωνική προστασία, στην ελεύθερη μετακίνηση στο έδαφος της χώρας υποδοχής κλπ. Ωστόσο η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου επιτρέπει στα κράτη – μέλη να εισάγουν περιορισμούς όσον αφορά στην πρόσβαση αυτής της κατηγορίας εξωκοινοτικών υπηκόων στην εργασία (πχ πρόβλεψη θέσεων μόνο για τους πολίτες της Ένωσης ή τους υπηκόους των χωρών υποδοχής κλπ), στην εκπαίδευση (πχ υψηλό επίπεδο γνώσης της γλώσσας για την πρόσβαση στην ανώτατη εκπαίδευση κλπ), ακόμη και στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και περίθαλψης<sup>100</sup>.

Επίσης, το άρθρο 5 της παραπάνω οδηγίας αναφέρει ότι τα κράτη – μέλη μπορούν να ζητούν από τους υπηκόους των τρίτων κρατών να συμμορφώνονται με τις προϋποθέσεις ένταξης σύμφωνα με τον εθνικό νόμο ως προϋπόθεση της υπαγωγής τους στο καθεστώς αυτό. Καμία όμως σχετική αναφορά δε γίνεται ως προς τον προσδιορισμό της ένταξης αφού τα κριτήριά της καθορίζονται με βάση τη διακριτική ευχέρεια, τους εθνικούς νόμους και κανόνες κάθε κράτους – μέλους, γεγονός που όπως γίνεται κατανοητό μπορεί να οδηγήσει σε καταχρηστική άσκηση της παραπάνω ευχέρειας και να τίθενται δυσανάλογες προϋποθέσεις ένταξης, αυστηροί όροι, ακόμη και οικονομικές επιβαρύνσεις. Σε περίπτωση που δε θα μπορέσουν τελικά να ανταποκριθούν οι εν λόγω μετανάστες στα παραπάνω υφίσταται ο κίνδυνος να αποκλειστούν τελικά από μια σειρά θεμελιωδών δικαιωμάτων, χάνοντας το προνόμιο της δίκαιης μεταχείρισής τους, ενώ παράλληλα βρίσκονται περισσότερο αντιμέτωποι με τον κίνδυνο της εγκληματοποίησής τους<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> T.Balzacq, S.Carrera, “The Haque...όπ.π σελ 10-12 και S. Carrera, “Integration of Immigrants.. όπ.π σελ 94.

<sup>100</sup> M.C.Soriano, “L’Europe...,όπ.π,σελ 58 -59.

<sup>101</sup> N.Sitaropoulos, όπ.π σελ 86

Β) Επιπλέον η οδηγία **2003/86/EK** σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης που αναλύθηκε διεξοδικά παραπάνω αναφέρει στο άρθρο 4.1 ότι επιτρέπεται στα κράτη- μέλη να αποκλείουν από την οικογενειακή επανένωση τα παιδιά άνω δώδεκα ετών αν δε συμμορφώνονται με «τις απαιτήσεις της ένταξης». Συμπεραίνουμε λοιπόν ότι η Ε.Ε δημιουργεί με την οδηγία αυτή έναν αρνητικό σύνδεσμο ανάμεσα στη μετανάστευση και την ένταξη εντείνοντας ακόμη το ευάλωτο της κατάστασης των μεταναστών<sup>102</sup>.

Σύμφωνα με τα παραπάνω το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο ως προς το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών είναι ιδιαίτερα ανεπαρκές αφού αφενός προβλέπει τη ρύθμισή του μέσα από ένα γενικό πλαίσιο ενδεικτικών και μη δεσμευτικών για τα κράτη – μέλη αρχών· και β) αφετέρου στις δεσμευτικές οδηγίες που καθορίζουν ζητήματα ένταξης ορισμένων εξωκοινοτικών υπηκόων οι προϋποθέσεις και το περιεχόμενο της ένταξης δεν καθορίζεται ευκρινώς ενώ αντίθετα παρέχει μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στα κράτη – μέλη να καθορίζουν εκείνα τις προϋποθέσεις αυτές που είναι συνήθως όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω ιδιαίτερα δυσανάλογες. Τέλος το δεσμευτικό κοινοτικό δίκαιο για την ίση μεταχείριση περιορίζεται μόνο σε γενικευμένες προβλέψεις και αφήνει μεγάλα περιθώρια στα κράτη – μέλη να θέτουν εξαιρέσεις ανάλογα με τα συμφέροντά τους.

#### *Β. Τα ευρωπαϊκά προγράμματα ένταξης των μεταναστών.*

Η άσκηση της κυριαρχικής εξουσίας των κρατών – μελών ως προς τα ζητήματα ένταξης των μεταναστών στις κοινωνίες τους διαφαίνεται με τη θέσπιση των λεγόμενων ευρωπαϊκών προγραμμάτων ένταξης που συμπεριλαμβάνονται στις περισσότερες μεταναστευτικές νομοθεσίες των κρατών – μελών. Τα ευρωπαϊκά προγράμματα ένταξης που υιοθετούν τα κράτη – μέλη, θέτουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνεται ο μετανάστης έτσι ώστε να θεωρείται πλέον ενταγμένος στην κοινωνία της χώρας υποδοχής, να έχει πρόσβασή στα βασικά οφέλη της και να υπόκεινται στην αρχή της ίσης και δίκαιης μεταχείρισής του. Έτσι λοιπόν το θεσμικό και πρακτικό πλαίσιο διαχείρισης της ένταξης των μεταναστών από τα κράτη – μέλη σχετίζεται με την υιοθέτηση συγκεκριμένων προγραμμάτων ένταξης στα οποία πρέπει να υπαχθεί ο μετανάστης και να τα διεκπεραιώσει επιτυχώς ανταποκρινόμενος στις υποχρεώσεις που θέτουν.

Η διαδικασία της ένταξης σε ορισμένα κράτη - μέλη ακολουθεί πράγματι ένα μοντέλο ένταξης των υπηκόων τρίτων κρατών που σέβεται και προστατεύει την πολιτισμική διαφορετικότητα διασφαλίζοντας την ταυτότητα του μετανάστη που εισέρχεται και εντάσσεται στην κοινωνία της χώρας υποδοχής. Ωστόσο, ως επί το πλείστον, η ένταξη αποτελεί μια διαδικασία όπου η ισότητα εξασφαλίζεται μόνο σε όσα άτομα εντάσσονται

---

<sup>102</sup> S. Carrera, “ Integration of Immigrants...όπ.π σελ 108.

στην προνομιακή θέση των πολιτών (Γαλλία), ενώ σε άλλες χώρες όπως η Γερμανία, το Βέλγιο και η Ελβετία υιοθετείται ένα μοντέλο αποκλεισμού που χαρακτηρίζεται από αυστηρές και περιοριστικές πολιτικές μετανάστευσης και νόμους, όπου ένα σύνολο αυστηρών και αναγκαστικών προϋποθέσεων πρέπει να προσπελαστούν έτσι ώστε να εισέλθει κάποιος μετανάστης και να διαμείνει μόνιμα στο έδαφός τους ξεπερνώντας το καθεστώς της αβεβαιότητας και της προσωρινότητας της διαμονής του<sup>103</sup>. Κάποιες κοινές υποχρεώσεις των ευρωπαϊκών προγραμμάτων ένταξης των μεταναστών είναι η εκμάθηση της γλώσσας της χώρας υποδοχής, η εξοικείωση με την ιστορία, τις αξίες, τους κανόνες και τις παραδόσεις της χώρας υποδοχής όπου επιτυγχάνεται με την επιβολή και την παρακολούθηση ανάλογων προγραμμάτων από αυτούς που επιθυμούν να εγκατασταθούν στο έδαφος των εν λόγω κρατών.

Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας που έχουν τα προγράμματα αυτά στα περισσότερα κράτη – μέλη καταδεικνύει την έννοια της ένταξης ως μια νομική υποχρέωση του μετανάστη προκειμένου να ενταχθεί και να συμμετέχει στις διάφορες εκφάνσεις της κοινωνικής ζωής των κρατών – μελών. Επιπλέον, η ένταξη αποτελεί μια μονόπλευρη διαδικασία όπου οι υποχρεώσεις και οι ευθύνες τοποθετούνται αποκλειστικά στην πλευρά των μεταναστών. Το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις τα προγράμματα αυτά είναι υποχρεωτικά για την είσοδο και την παραμονή των εξωκοινοτικών υπηκόων στις χώρες υποδοχής επιφέροντας πρόστιμα και χρηματικές ποινές σε περίπτωση που δεν ολοκληρωθούν επιτυχώς, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τα κράτη – μέλη αντιμετωπίζουν την «ένταξη» στους οικείους μεταναστευτικούς νόμους τους ως μια διαδικασία αυστηρή, περισσότερο συσχετισμένη με πολιτισμικές πλευρές η οποία απέχει πολύ από το παράδειγμα της δίκαιης και ίσης μεταχείρισης όπως εξαγγέλθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε· κατ'αυτό τον τρόπο η κοινωνική ένταξη των μεταναστών ως βασική αρχή μιας ορθής μεταναστευτικής πολιτικής διατηρεί έτσι έναν ουτοπικό χαρακτήρα<sup>104</sup>.

Για παράδειγμα στη Γερμανία, την Ολλανδία, την Αυστρία, το Βέλγιο και τη Δανία οι μεταναστευτικοί νόμοι προβλέπουν προγράμματα ένταξης υποχρεωτικού χαρακτήρα τα οποία πρέπει να ολοκληρωθούν επιτυχώς από τους μετανάστες έτσι ώστε να ενταχθούν στις κοινωνίες τους, να έχουν το δικαίωμα διαμονής στις ως άνω χώρες και πρόσβαση στα κοινωνικά και προνοιακά οφέλη. Επίσης στη Γαλλία αν και ο χαρακτήρας των προγραμμάτων αυτών είναι προαιρετικός ωστόσο η μη συμμετοχή σε τέτοιου είδους προγράμματα έχει αρνητικές συνέπειες στην απόφαση των αρχών για την υπαγωγή των μεταναστών το καθεστώς των επί μακράν διαμενόντων<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> S. Carrera, “ Integration...”, όπ.π σελ 93.

<sup>104</sup> S. Carrera, όπ.π σελ 96-97.

<sup>105</sup> S. Carrera, όπ.π σελ 98-100.

Επιπλέον, η οικονομική κατάσταση και ο βαθμός οικονομικής εξάρτησης από το προνοιακό σύστημα της εκάστοτε χώρας υποδοχής αποτελούν τους παράγοντες εκείνους που καθορίζουν εάν ο μετανάστης είναι υποχρεωμένος να παρακολουθεί τα προγράμματα αυτά. Ως επί το πλείστον εκείνοι οι μετανάστες που δε διαθέτουν επαρκείς οικονομικούς πόρους και θα αποτελούν επιβάρυνση για το κοινωνικό σύστημα της χώρας υποδοχής είναι εκείνοι οι οποίοι έχουν την υποχρέωση να υπαχθούν στα προγράμματα ένταξης και να συμμορφωθούν με τις αυστηρές απαιτήσεις τους. Οι οικονομικά ευάλωτοι μετανάστες αντιμετωπίζουν περισσότερα εμπόδια για την ένταξή τους από τους «άλλους» που είναι οικονομικά ανεξάρτητοι. Η συμβατότητα των περιοριστικών αυτών μέτρων έρχεται σε αντίθεση με τις απαγορεύσεις για κάθε είδους διακρίσεις όπως υπαγορεύονται από τις ως άνω 2000/43/EK και 2000/78/EK οδηγίες καθώς και από το 12<sup>ο</sup> Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ και τα άρθρα 2 και 26 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα<sup>106</sup>.

Τέλος, η επιβολή των παραπάνω προγραμμάτων ένταξης συμπεριλαμβάνει μια πληθώρα ποινών σε περίπτωση που ο μετανάστης αδυνατεί να ανταπεξέλθει στο πλήθος των απαιτήσεων που αυτά θέτουν. Αυτές οι ποινές διαφέρουν ανά περίπτωση και συνίστανται είτε σε χρηματικά πρόστιμα, είτε στην απώλεια δικαιώματος παραμονής στη χώρα και την απέλαση του αλλοδαπού, είτε στον αποκλεισμό του από οικονομικά οφέλη και επιδόματα που δικαιούται. Για παράδειγμα στην Ολλανδία η μη συμμετοχή σε τέτοιου είδους πρόγραμμα συνεπάγεται την άρνηση εισόδου στη χώρα<sup>107</sup>. Τα προγράμματα αυτά σε πολλές περιπτώσεις είναι πολυάριθμα και χρονοβόρα ενώ διεξάγονται σε πολλές χρονικές φάσεις· για παράδειγμα στην περίπτωση της Ολλανδίας η διάρκειά τους κυμαίνεται από 3,5 έως 5 χρόνια. Γίνεται αντιληπτό λοιπόν ότι η ένταξη παίρνει τη μορφή μιας δυσανάλογης και επιβαρυντικής για τους μετανάστες διαδικασίας που εντείνει το εύλωτο της θέσης τους και επιτείνει την προσωρινότητα της κατάστασής τους, ενώ η επιτυχής ένταξή τους σύμφωνα με τις παραπάνω απαιτήσεις καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη<sup>108</sup>.

Η υποχρεωτική παρακολούθηση των παραπάνω προγραμμάτων αποτελεί ένα συστατικό στοιχείο των μεταναστευτικών νομοθεσιών των κρατών – μελών ενώ η κοινωνική ένταξη των μεταναστών έντεχνα διαπλέκεται με το νομικό πλαίσιο της εισόδου και της διαμονής τους αφού οι πολιτικές της εισόδου σχετίζονται πλέον με τις πολιτικές της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα μέσα από το οποίο καταδεικνύεται η σύνδεση της ένταξης και της πολιτικής εισόδου των μεταναστών, είναι η περίπτωση της Ολλανδίας όπου ένα νέο νομοσχέδιο για την ένταξη των μεταναστών προτάθηκε στις 22.3.2005. Σύμφωνα με αυτό η διαδικασία της ένταξης δεν διεξάγεται μετά

---

<sup>106</sup> S. Carrera, όπ.π σελ 100-102.

<sup>107</sup> S. Carrera, όπ.π σελ 102 -103.

<sup>108</sup> S. Carrera, όπ.π σελ 103.

την είσοδο του μετανάστη στη χώρα αλλά αρχίζει προτού ο μετανάστης φτάσει στη χώρα αυτή. Το επίπεδο ένταξης του μετανάστη θα ελέγχεται από την Ολλανδική Πρεσβεία προτού αυτός εισέλθει στο έδαφός της και η έλλειψη προόδου θα συνεπάγεται την άρνηση εισόδου του σε αυτό<sup>109</sup>.

### ***Συμπέρασμα***

Η έννοια της ένταξης, όπως την εξετάσαμε παραπάνω, αποτελεί μια νομική κατασκευή που εξαρτά τη δίκαιη και ισότιμη μεταχείριση του μετανάστη από το αν θα ολοκληρωθεί επιτυχώς η διαδικασία νομιμοποίησής του, ενώ σε αντίθετη περίπτωση η αδυναμία του να ανταπεξέλθει και η αποστέρησή του από αυτή θα σημαίνει την περιθωριοποίησή του και την ενίσχυση της ευάλωτης θέσης του απέναντι στο κράτος· επιπλέον θα έχει ως συνέπεια την ένταξή του στην ομάδα των πηγών διακινδύνευσης της πολιτικής και πολιτισμικής συνοχής της Ε.Ε και την αυτόματη υπαγωγή του σε καθεστώς παρανομίας.

Η υποχρέωση της ένταξης στο σύγχρονο ευρωπαϊκό καθεστώς διαχείρισης της μετανάστευσης συνεπάγεται από το μετανάστη την απάρνηση της πολιτιστικής ταυτότητας και έκφρασής του και την αφομοίωσή του από το πολιτιστικό περιβάλλον της χώρας υποδοχής. Έτσι και με βάση τη διαμόρφωση αυτού του περιεχομένου της ενσωμάτωσης στο πλαίσιο της ΕΕ πολλά κράτη μέλη αντί να εγγυώνται την κοινωνική ένταξη των μεταναστών διασφαλίζοντάς τους ίσα δικαιώματα με τους υπηκόους τους και αντί να εξασφαλίζουν την ίση μεταχείριση και πρόσβαση στο σύνολο των πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών δικαιωμάτων, απαιτούν από τους υπηκόους των τρίτων κρατών να αποκοπούν από το πολιτισμικό παρελθόν τους και να εγκαταλείψουν τις ρίζες τους ακολουθώντας το κυρίαρχο κοινωνικό μοντέλο και την ταυτότητα της χώρας υποδοχής προκειμένου να εξαιρεθεί ο ενδεχόμενος κίνδυνος που αυτοί αντιπροσωπεύουν για την εσωτερική συνοχή και ασφάλεια του ευρωπαϊκού χώρου, να θεωρηθεί η διαδικασία ένταξής τους επιτυχής και να μην υφίσταται πλέον ο κίνδυνος στιγματισμού, περιθωριοποίησης και εγκληματοποίησής του.

Η έλλειψη κατά τα παραπάνω δραστικών πρωτοβουλιών σε ζητήματα ένταξης των μεταναστών σε ευρωπαϊκό επίπεδο και οι τάσεις των πολιτικών ένταξης των ευρωπαϊκών κρατών – μελών που έχουν ως βασικό σκοπό τους τον έλεγχο και τη συμμόρφωση των μεταναστών στις πολιτιστικές αξίες και οικονομικές επιταγές των χωρών υποδοχής δημιουργούν ένα πρόσφορο έδαφος για την εγκληματοποίηση των μεταναστών φυλακίζοντάς τους παράλληλα σε ένα καθεστώς αντικανονικότητας και αποστέρησής τους από τα βασικά ανθρώπινα δικαιώματα. Η κοινωνική ένταξη αποτελεί με αυτό τον τρόπο

---

<sup>109</sup> S. Carrera, “Integration...όπ.π σελ 104.

ένα νομικό εργαλείο και μηχανισμό διαχείρισης της μετανάστευσης αποκτώντας πλέον μια περιοριστική φύση, εντείνοντας παράλληλα το ευάλωτο της κατάστασης των μεταναστών απέναντι στο Κράτος και το ΣΑΠΔ , οδηγώντας με αυτό τον τρόπο στην εγκληματοποίησή τους.

### **B.3 Στρατηγικές αποκλεισμού και εγκληματοποίησης των μεταναστών σε επίπεδο πρακτικών: προδραστικά μέτρα, μέτρα αστυνόμευσης, ελέγχου των συνόρων και της μετακίνησης των μεταναστών.**

#### **B3.1 Εισαγωγή: Η παράνομη είσοδος και η έλλειψη ένταξης των μεταναστών ως παράγοντες εγκληματοποίησης.**

Σε αυτό το σημείο και αφού μελετήσαμε την αντιμετώπιση των μεταναστών σε θεσμικό επίπεδο καθώς και τους τρόπους με τους οποίους η είσοδος και η ένταξη των μεταναστών οδηγούν στην θεσμική περιχαράκωση και κατά συνέπεια στην εγκληματοποίησή τους, θα προβούμε στην εξέταση όλων εκείνων των μέτρων και μηχανισμών επιτήρησης και αστυνόμευσης που εφαρμόζονται από την Ένωση έχοντας ως έρεισμα μεγάλες διακυβερνητικές συμφωνίες(κεκτημένο Σένγκεν) και επίσημα κείμενα και προγράμματα της Ένωσης (Πρόγραμμα Χάγης) αλλά και υιοθετούνται ως πρακτικές από τα κράτη-μέλη.

Καταρχήν τέτοιες πρακτικές είναι η εισαγωγή αυστηρότατων προϋποθέσεων για την είσοδο, την παραμονή, την ένταξη και την εργασία των μεταναστών που αποτυπώνονται για παράδειγμα σε κανόνες και οδηγίες μη δεσμευτικές αλλά και υποχρεωτικές για τα κράτη – μέλη, που αναλύθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, βάσει των οποίων διαμορφώνονται και οι εκάστοτε μεταναστευτικές πολιτικές των κρατών – μελών. Γίνεται αντιληπτή μια περαιτέρω εγκληματοποίηση και ποινικοποίηση εκείνων των μεταναστών που εξαιτίας της αυστηρότητάς τους αποτυγχάνουν να συμμορφωθούν με τους μεταναστευτικούς κανόνες. Πράγματι, με αυστηρότατες ποινές και με την τιμωρία της απέλασης έρχονται αντιμέτωποι οι μετανάστες που στερούνται έγκυρης άδειας παραμονής, ανεξαρτήτως αν αυτό οφείλεται σε γραφειοκρατικές διαδικασίες και κωλυσιεργίες των διοικητικών αρχών της χώρας υποδοχής οι οποίες συντελούν στην παράνομη κατ' αυτό τον τρόπο διαμονή και εργασία τους στις χώρες υποδοχής. Οι συχνές και εντατικές απελάσεις, οι αυστηροί εσωτερικοί έλεγχοι και τα διεθνή συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών αποτελούν μερικά μόνο από τα μέτρα μιας πολιτικής ελέγχου και αποκλεισμού. Επίσης τα μέτρα που εντάσσονται στη νέα μορφολογία άσκησης του ευρωπαϊκού ελέγχου της μετανάστευσης παραβλέπουν την καταπάτηση των δικαιωμάτων των μεταναστών και την εισβολή στην προσωπική ζωή των ατόμων και δίνουν περισσότερη έμφαση στην διατήρηση της ασφάλειας αδιαφορώντας για την σταδιακή

εξάλειψη της νομικής προστασίας των ανθρώπινων δικαιωμάτων. Για παράδειγμα ορισμένες διακυβερνητικές συμφωνίες όπως οι προτάσεις που κατατέθηκαν το 1992 στο Συνέδριο των υπεύθυνων για τη μετανάστευση υπουργών στο Λονδίνο, σιωπούν ως προς την νομική προστασία των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο<sup>110</sup>.

Μετά τις τρομοκρατικές ενέργειες της 11<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2001, 11<sup>ης</sup> Μαρτίου και 7<sup>ης</sup> Ιουλίου η τρομοκρατία ανακηρύχθηκε ως ο νέος διεθνής εχθρός κατά της ασφάλειας, γεγονός που είχε ως συνέπεια να τεθεί ως προτεραιότητα στο πολιτικό προσκήνιο, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, η με κάθε μέσο πρόληψη και καταστολή της. Μέσα στο πλαίσιο αυτό πέρα από την αυστηροποίηση και την εντατικοποίηση μέτρων ελέγχου, παρακολούθησης και εποπτείας τοποθετείται και η σύνδεση της ελλιπούς ένταξης (integration) των μεταναστών στις χώρες υποδοχής με τη ροπή τους σε εγκληματικές και τρομοκρατικές ενέργειες. Η απουσία επιτυχούς ένταξης σύμφωνα με τις υποδείξεις δεσμευτικές και μη της Ε.Ε και τους νόμους των κρατών – μελών συλλαμβάνεται σαν απειλή για την κοινωνική συνοχή και σταθερότητα του ευρωπαϊκού χώρου. Ο αρνητικός σύνδεσμος που υφίσταται ανάμεσα στη διεθνή τρομοκρατία, στο οργανωμένο έγκλημα και στη παράνομη μετανάστευση είναι μια συνεχώς μεταβαλλόμενη και όχι στατική διαδικασία στην οποία πλέον έρχεται να προστεθεί ως συστατικό της στοιχείο και η ένταξη των μεταναστών. Αυτή η στροφή προς την επίταση της ασφάλειας είχε αντίκτυπο και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην πολιτική της Ε.Ε ως προς τα θέματα της μετανάστευσης και της αντιμετώπισής της, όπου η παράνομη είσοδος και η έλλειψη ενσωμάτωσης των μεταναστών αντιμετωπίζεται ως πιθανή αιτία τρομοκρατικών ενεργειών και πράξεων βιαιότητας.

Αυτή η διαστρεβλωμένη άποψη έχει ως αποτέλεσμα τη διακινδύνευση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ελευθερίας γενικότερα και συγκεκριμένα τοποθετεί τον κάθε μετανάστη σε μια ευάλωτη θέση απέναντι στην Πολιτεία και την κοινωνία της χώρας υποδοχής αφού κατά αυτό τον τρόπο εντάσσεται σε μια κατηγορία υπόπτων, ενδεχόμενων εγκληματιών και πιθανών τρομοκρατών<sup>111</sup>. Κατ'αυτό τον τρόπο η ασφάλεια γίνεται ο πρωτεύον στόχος των πολιτικών της ΕΕ και στον βαθμό που η παράνομη μετανάστευση αντιμετωπίζεται σαν απειλή της ασφάλειας αυτής αρχίζουν να λαμβάνονται μια σειρά αυστηρών μέτρων και να διαμορφώνεται μια πολιτική «ασφαλειοποίησης» του ευρωπαϊκού χώρου όπου η μετανάστευση, η τρομοκρατία, η παράνομη διακίνηση ουσιών και ανθρώπων καθώς και άλλες μορφές εγκληματικής δραστηριότητας αρχίζουν να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο.

Η επίταση αυτή της ασφάλειας σε επίπεδο ΕΕ διαφαίνεται μέσα από προβλέψεις θεσμικών κειμένων, τη βάση των οποίων αποτελεί το κερκτημένο Σένγκεν όπως

---

<sup>110</sup> M.den Boer, “The Construction of ...”, όπ.π σελ 3 - 4.

<sup>111</sup> S. Carrera, “ Integration of Immigrants Versus.....”, όπ.π, σελ 89 -90.

κοινοτικοποιήθηκε και ενσωματώθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Προβλέψεις σχετικά με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων , τις θεωρήσεις και την ανταλλαγή πληροφοριών έχουν ως αντικείμενό τους την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και διέπονται από σοβαρά δικαιοπολιτικά ελλείμματα ως προς την προστασία των ανθρώπινων ελευθεριών. Στο «Πρόγραμμα της Χάγης» διαφαίνεται ακόμη περισσότερο η έμφαση που δίνεται στην ασφάλεια του ευρωπαϊκού χώρου έναντι της ελευθερίας των ατόμων και της δικαιοσύνης.

Συγκεκριμένα, η έννοια της ελευθερίας στο «Πρόγραμμα της Χάγης» γίνεται αντιληπτή ως η απονομή δικαιωμάτων και η ελευθερία της μετακίνησης των ευρωπαίων πολιτών μέσα στην περιοχή της Ε.Ε. Ωστόσο το ενδιαφέρον είναι ότι μετά την αναφορά στην πρώτη παράγραφο στην ιθαγένεια της ΕΕ όλες οι άλλες παράγραφοι που αναφέρονται κάτω από το κεφάλαιο «Ελευθερία» αναφέρονται σε όρια, απαγορεύσεις, αστυνόμευση και έλεγχο από απόσταση, ακόμη και σε κράτηση και τιμωρία από απόσταση. Η έννοια της ελευθερίας χάνει τον ενεργητικό της χαρακτήρα και διαστρεβλώνεται παίρνοντας το περιεχόμενο μιας μάχης για την ελευθερία συγκεκριμένων ατόμων, των ευρωπαίων πολιτών ενάντια στην απειλή και το φόβο. Έτσι στο όνομα της ελευθερίας εντείνεται η ενδυνάμωση της παρακολούθησης και του ελέγχου όσον αφορά στην πολιτική της μετανάστευσης , του ασύλου και των συνόρων, της ένταξης των υπηκόων τρίτων κρατών, της κράτησης και του επαναπατρισμού των «ξένων» στο όνομα της προστασίας της ελευθερίας των ευρωπαίων πολιτών<sup>112</sup>.

Επιπλέον και από τις επι μέρους πολιτικές των κρατών – μελών διαφαίνεται ο υπερβάλλον ζήλος για τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία τους ενάντια στην «απειλή» της παράνομης μετανάστευσης ιδιαίτερα μέσα από την αυξημένη χρήση της κράτησης και της απέλασης των αλλοδαπών.

Στο κεφάλαιο αυτό λοιπόν θα εξετάσουμε όλα εκείνα τα μέτρα ελέγχου και αστυνόμευσης που έχουν ληφθεί από την ΕΕ για την ενίσχυση της ασφάλειας του ευρωπαϊκού χώρου και κατόπιν τις πολιτικές κράτησης και απέλασης των αλλοδαπών , τα οποία στο σύνολό τους δομούν τη διαδικασία εγκληματοποίησης των μεταναστών.

---

<sup>112</sup> D.Bigo, "Liberty, whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom", στο *Security Versus Freedom*, ό.π.π σελ 41 -42.

### **B3.2. Έλεγχος εξωτερικών συνόρων – μετατόπιση του ελέγχου και στα εσωτερικά σύνορα.**

Όπως ήδη έχουμε αναφέρει η κατάργηση των συντοριακών ελέγχων στο εσωτερικό του ευρωπαϊκού χώρου προβλέφθηκε για πρώτη φορά στη Συμφωνία Σένγκεν (14.6.1985). Στη συνέχεια υπογράφηκε η Συνθήκη Σένγκεν όπου θέσπιζε μια σειρά εξισορροπητικών μέτρων για την προστασία της ασφάλειας της ΕΕ , που ενδεχομένως θα απειλούνταν από την κατάργηση των ελέγχων στο εσωτερικό της. Τα μέτρα αυτά βασίζονταν μεταξύ άλλων τόσο στην αυστηροποίηση του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα όσο και στην εντατικοποίηση της εποπτείας των αλλοδαπών στη χώρα υποδοχής. Στη συνέχεια, η με κάθε μέσο προστασία των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ αποτέλεσε σημαντικό αντικείμενο ενδιαφέροντος των πολιτικών της ΕΕ , γεγονός που διαφαίνεται από την κοινοτικοποίηση του «κεκτημένου Σένγκεν» και την πλειάδα των μέτρων αστυνόμευσης και ασφαλείας που προβλέπονται από το πρόσφατο «Πρόγραμμα της Χάγης».

Η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα με την ταυτόχρονη ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα εγείρει πολλές αμφισβητήσεις σχετικά με την προστασία και το σεβασμό των ανθρώπινων δικαιωμάτων καθώς ενισχύει την ήδη δυσμενή κατάσταση των μεταναστών και θέτει υπό αμφισβήτηση αναφαίρετα δικαιώματά τους, καθιστώντας τους αντικείμενα καχυποψίας και ελέγχου σε σχέση με τους υπηκόους των κρατών - μελών. Για παράδειγμα, αν και καταρχήν σύμφωνα με τη Συνθήκη Σένγκεν οποιοδήποτε πρόσωπο μπορεί να διασχίσει από οποιοδήποτε σημείο τα εσωτερικά σύνορα χωρίς να υποστεί κανένα έλεγχο ωστόσο, η ρύθμιση αυτή ισχύει μόνο για τους υπηκόους των συμβαλλόμενων κρατών ενώ οι υπήκοοι τρίτων κρατών που περνούν από ένα συμβαλλόμενο κράτος σε ένα άλλο πρέπει να δηλώνουν την είσοδό τους στο κράτος αυτό· επίσης όσοι κυκλοφορούν στο χώρο Σένγκεν πρέπει να είναι εφοδιασμένοι με πολυάριθμα ταξιδιωτικά έγγραφα που απαιτεί το εσωτερικό δίκαιο του εκάστοτε κράτους ενώ χωρίς αυτά δεν είναι δυνατή η είσοδος ή η παραμονή τους σε αυτό. Επίσης, στην πράξη η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα δεν είναι απόλυτη, εφόσον από τη μια η ανάγκη για ενίσχυση της διασυνοριακής αστυνομικής και τελωνειακής συνεργασίας οδήγησε στην ίδρυση κοινών αστυνομικών τμημάτων όπως στα γαλλογερμανικά και τα γαλλοϊσπανικά σύνορα και από την άλλη η

ανάγκη για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης οδήγησε στη δημιουργία μεταβατικών αποσπασμάτων στις συνοριακές περιοχές τα οποία προκαλούν ουσιαστικά μια χωροχρονική μετατόπιση των ελέγχων, αφού οι έλεγχοι ασκούνται δυνητικά σε οποιαδήποτε χρονική στιγμή εντός μιας ζώνης είκοσι χιλιομέτρων από τα εσωτερικά σύνορα. Επιπλέον, για την ενίσχυση της ασφάλειας στις συνοριακές περιοχές έχουν υπογραφεί πολλές διμερείς συμφωνίες για το συντονισμό των αστυνομικών επιχειρήσεων στις περιοχές αυτές<sup>113</sup>.

Οι εκτενείς όμως αυτές αρμοδιότητες ελέγχου έχουν επιδράσεις και στα θεμελιώδη δικαιώματα των ημεδαπών πολιτών όπως διαφαίνεται ενδεικτικά από το παράδειγμα της Γερμανίας. Η συνθήκη Σένγκεν και το άνοιγμα των συνόρων είχε σαν αποτέλεσμα να μετατεθεί ο διενεργούμενος έλεγχος προσώπων από τα σύνορα στο εσωτερικό της χώρας. Μερικά ομόσπονδα κρατίδια υιοθέτησαν την πρακτική της «κεκαλυμμένης καταδίωξης» δυνάμει της οποίας επιτρέπονται για λόγους πρόληψης της εγκληματικότητας, οι έλεγχοι προσώπων ανεξάρτητα αν υφίστανται σε βάρος τους σημαντικές υπόνοιες για την τέλεση αδικημάτων αφήνοντας μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας δράσης των αστυνομικών αρχών και ενδεχόμενης κατάχρησης της εξουσίας τους. Έτσι η κατάργηση του ελέγχου κατά το πέρασμα των συνόρων είχε σαν συνέπεια την απώλεια ελευθεριών αφού είναι πλέον επιτρεπτός ο έλεγχος στο εσωτερικό της χώρας ήδη σε χρονικό σημείο που δεν υπάρχουν καν υπόνοιες για την τέλεση κάποιας αξιόποινης πράξης.<sup>114</sup>

Αποτέλεσμα της κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα είναι η ενίσχυση και η επίταση του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα ο οποίος ενεργείται από κάθε κράτος στο πλαίσιο της εθνικής του δικαιοδοσίας και του εσωτερικού του δικαίου, λαμβάνοντας υπόψη και τα συμφέροντα όλων των συμβαλλόμενων κρατών. Ο έλεγχος αυτός διεξάγεται από τους αρμόδιους υπάλληλους κάθε κράτους, το έργο των οποίων ενισχύεται από τη σύσταση μεταβατικών αποσπασμάτων για την βελτιστοποίηση των ελέγχων των συνόρων αυτών καθ' όλο το μήκος τους και όχι μόνο τα σημεία εισόδου. Η ενίσχυση του ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα έχει σαν αποτέλεσμα, όπως προαναφέραμε, την χωροχρονική μετατόπιση του αλλά επιπλέον και τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό του αφού για την επίτευξη του ελέγχου αυτού χρησιμοποιούνται υπερσύγχρονα τεχνολογικά μέσα όπως χρήση υπέρυθρων κυαλιών κλπ<sup>115</sup>, η χρήση στοιχείων και εξοπλισμών εντοπισμού υψηλής τεχνολογίας όπως οι λεγόμενοι «heat detectors» και άλλες βιομετρικές μέθοδοι αναγνώρισης. Πέρα όμως από τους εντατικούς αστυνομικούς ελέγχους που διεξάγονται στους εκτός Ε.Ε ταξιδιώτες διεξάγονται και εσωτερικοί έλεγχοι στο έδαφος των χωρών υποδοχής, που συμπεριλαμβάνουν μια σειρά ελέγχων σε εστιατόρια, ξενοδοχεία, χώρους διασκέδασης, βιομηχανίες και γενικά χώρους που

---

<sup>113</sup> Α. Τσουκαλά, «Η Συνθήκη Σένγκεν...», όπ.π, σελ 1520.

<sup>114</sup> Κ. Gunther, «Διεθνής Αντεγκληματική Πολιτική..όπ.π σελ 31-32.

<sup>115</sup> Α.Τσουκαλά. «Η Συνθήκη Σένγκεν...», όπ.π 1520 -1521.

αποτελούν τόπους εργασίας ή διαμονής αλλοδαπών προκειμένου να ελεγχθεί η νομιμότητά τους<sup>116</sup>.

Παρατηρούμε λοιπόν ότι ο έλεγχος της εισόδου και της παραμονής υπηκόων των κρατών – μελών και κυρίως των υπηκόων τρίτων κρατών αποτελεί πρωταρχικό μέλημα της ευρωπαϊκής πολιτικής ελέγχου που αλλάζει απλά μορφή και όχι κατ'ουσίαν περιεχόμενο πέραν του γεγονότος ότι με αυτό τον τρόπο ενισχύεται ακόμη περισσότερο η έντασή του. Οι αρμόδιοι υπάλληλοι κατά τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων ελέγχουν τα ταξιδιωτικά έγγραφα των προσώπων που διασχίζουν τα σύνορα, ενώ στη περίπτωση εξωκοινοτικών υπηκόων τις συνθήκες εισόδου, παραμονής και εργασίας τους. Επιπλέον σε εκτεταμένο έλεγχο υπόκεινται τα οχήματα και τα προσωπικά αντικείμενα των ταξιδιωτών πρόβλεψη που όπως κατανοούμε παραβιάζει την προσωπικότητα και ιδιωτικότητα του ατόμου αφού ο έλεγχος αυτός γίνεται όχι μόνο στην περίπτωση που υπάρχουν βάσιμες υποψίες για την τέλεση αδικήματος αλλά σε κάθε περίπτωση που υπάρχουν απλές υπόνοιες των αρμόδιων αρχών και προσωπικού<sup>117</sup>. Πλήττονται με αυτόν τον τρόπο οι δημοκρατικές εγγυήσεις για τη διασφάλιση της προσωπικής ζωής και το σεβασμό της προσωπικότητας κάθε ατόμου και ανάγονται σε πρωταρχικές αξίες η ασφάλεια και η πρόληψη ενδεχόμενης απειλής. Επιπλέον, ελέγχεται εάν τα πρόσωπα αυτά είναι επικίνδυνα για την δημόσια τάξη ή την εθνική ασφάλεια οποιουδήποτε συμβαλλόμενου κράτους χωρίς να καθορίζονται τα κριτήρια επικινδυνότητας γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε μια αυθαίρετη επιλογή υπόπτων εκ μέρους των αρχών και στην εγκληματοποίησή τους χωρίς βάσιμες υποψίες, κίνδυνος που ενισχύεται περισσότερο στην περίπτωση των μεταναστών.

### **B3.3. Προσυνοριακοί έλεγχοι - μεταβίβαση αρμοδιοτήτων ελέγχου στο προσωπικό αεροπορικών εταιριών.**

Με το πρόσχημα της αποτελεσματικότερης καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης ενισχύθηκαν οι προσυνοριακοί έλεγχοι στο εξωτερικό (pre – boarding controls) - στις «επικίνδυνες» πτήσεις - και θεσπίστηκαν οι εντατικοί έλεγχοι από το προσωπικό των αεροπορικών εταιριών στα αεροδρόμια των χωρών άφιξης, πρακτική που μεταθέτει τον έλεγχο των αλλοδαπών στους μεταφορείς, εκχωρώντας τους στην ουσία αστυνομικές αρμοδιότητες.<sup>118</sup> Η μετάθεση του ελέγχου στους μεταφορείς έχει ως συνέπεια την

---

<sup>116</sup> M. den Boer, “The Construction...”,όπ.π σελ 6 – 8.

<sup>117</sup> Α.Τσουκαλά. «Η Συνθήκη Σένγκεν...», όπ.π, σελ 1520 -1521.

<sup>118</sup> Α.Τσουκαλά. ..όπ.π, σελ 1521.

ιδιωτικοποίηση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και την αυθαίρετη, χωρίς τις απαραίτητες θεσμικές εγγυήσεις μεταχείριση των αλλοδαπών, προσβάλλοντας τα δικαιώματά τους και την αρχή της δίκαιης μεταχείρισής τους. Η πρόβλεψη αυτή αποτελεί όμως δυσμενή μεταχείριση κυρίως των αιτούντων άσυλο, αφού σύμφωνα με αυτή, αν κατά τον έλεγχο των απαιτούμενων ταξιδιωτικών εγγράφων, κάποιος ταξιδιώτης δεν τα διαθέτει, δεν του επιτρέπεται η είσοδος στο χώρο Σένγκεν και πρέπει να καλύψει τα έξοδα διαμονής, διατροφής και μετάβασής του σε ένα τρίτο κράτος. Καθώς οι περισσότεροι αιτούντες άσυλο διώκονται στη χώρα τους δεν έχουν την δυνατότητα να αποκτήσουν τα απαιτούμενα ταξιδιωτικά έγγραφα με αποτέλεσμα να τους αποκλείεται η είσοδος στο χώρο Σένγκεν καθώς και η παροχή βοήθειας σ' αυτούς και να παραβιάζεται κατ' αυτό τον τρόπο η Σύμβαση της Γενεύης του 1951<sup>119</sup>.

Επιπλέον στις 30.3.2004 υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων η οδηγία 2004/82/EC με την οποία επεκτάθηκε η αρμοδιότητα ανταλλαγής πληροφοριών και στους μεταφορείς αεροπορικών εταιρειών, με σκοπό τη βελτίωση των συννοριακών ελέγχων και την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. Η πρόβλεψη αυτή έχει ως στόχο της την βελτίωση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και την καλύτερη αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης μέσω της διαβίβασης προσωπικών δεδομένων όσων ταξιδεύουν. Τα δεδομένα αυτά περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με τον αριθμό και τον τύπο των ταξιδιωτικών εγγράφων, την εθνικότητα, πλήρη στοιχεία ταυτότητας, το ακριβές σημείο εισόδου στο έδαφος κάθε χώρας, το αρχικό σημείο επιβίβασης, την ακριβή ώρα αναχώρησης και άφιξης κάθε πτήσης κλπ, προβλέποντας την απειλή ποινών στους μεταφορείς που διεξάγουν πλημμελείς ελέγχους ή διαβιβάζουν αναληθή στοιχεία. Είναι εμφανές ότι κατ' αυτό τον τρόπο προωθείται ένα ασφυκτικό πλέγμα ελέγχου που είναι πολλές φορές επιλεκτικός ως προς το αντικείμενό του, το οποίο αποτελούν ως επί το πλείστον οι υπήκοοι τρίτων κρατών, και φανερά προσανατολισμένος στην με κάθε τρόπο δυσχέραση της εισόδου τους, καθώς και στην εφαρμογή μέτρων που πέρα από την περιθωριοποίησή των μεταναστών έχουν ως συνέπεια και την προσβολή της αξιοπρέπειάς τους.<sup>120</sup>

#### **B3.4. Θεωρήσεις – VISA**

Ανάμεσα στα υψηλά μέτρα για την επίτευξη της ασφάλειας στον ευρωπαϊκό χώρο, η συνθήκη Σένγκεν καθιερώνει τη διαμόρφωση μια ενιαίας πολιτικής θεωρήσεων<sup>121</sup>. Η

---

<sup>119</sup> Α.Τσουκαλά. «Η Συνθήκη Σένγκεν.. όπ.π, σελ 1522.

<sup>120</sup> T.Balzacq,S.Carrera, “The Haque Programme...όπ.π σελ 21- 22.

<sup>121</sup> Α.Τσουκαλά. «Η Συνθήκη Σένγκεν... όπ.π σελ 1521.

τελευταία προβλέπει περιληπτικά μεταξύ άλλων: τη θέσπιση ενός κοινού καταλόγου κρατών από τους υπηκόους των οποίων απαιτείται θεώρηση εισόδου στο χώρο Σένγκεν, την καθιέρωση ενός ενιαίου τύπου θεώρησης υψηλών προδιαγραφών ασφάλειας ικανών να αποτρέψουν την πλαστογράφησης της, την εναρμόνιση των προξενικών μεθόδων χορήγησης θεωρήσεων, η οποία έχει συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στη σκλήρυνση των όρων χορήγησης θεωρήσεων· επίσης την επιτόπιο συνεργασία των προξενικών αρχών, την καθιέρωση ενός δικτύου ανταλλαγής πληροφοριών (SIS) μεταξύ των κεντρικών υπηρεσιών των συμβαλλόμενων κρατών και πρόσβαση στα αρχεία του SIS.

Οι παραπάνω προβλέψεις έχουν σαν βασικό σκοπό την προστασία των συμφερόντων των συμβαλλόμενων κρατών η οποία όμως αποβαίνει πολλές φορές σε βάρος των δικαιωμάτων των μεταναστών, αφού για παράδειγμα η σύνταξη ενός κοινού καταλόγου κρατών από τους υπηκόους των οποίων απαιτείται θεώρηση εισόδου στο χώρο Σένγκεν ανάγκασε πολλά κράτη να αλλάξουν την εθνική τους πολιτική στο θέμα αυτό με αποτέλεσμα αλλοδαποί που ως τότε εισέρχονταν ελεύθερα στο έδαφος ορισμένων κρατών – μελών υποχρεώθηκαν να ζητούν πλέον θεώρηση<sup>122</sup>. Επιπλέον η άρνηση έκδοσης θεώρησης ενός συμβαλλόμενου κράτους, απαγορεύει στον αλλοδαπό την είσοδό του και σε όλα τα άλλα συμβαλλόμενα κράτη, πρόβλεψη με εμφανώς δυσανάλογες συνέπειες και σημαντικούς περιορισμούς για το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης των μεταναστών.

### **B3.5. Ανταλλαγή πληροφοριών — Βάσεις δεδομένων (SIS, SIS II, VIS).**

Η Συμφωνία Σένγκεν αποτελώντας τη βάση της δικαστικής και αστυνομικής συνεργασίας θεσπίζει κάποια μέτρα με σκοπό την ανταλλαγή των πληροφοριών μεταξύ των συμβαλλόμενων κρατών στους τομείς που προβλέπει. Το σημαντικότερο είναι το SIS που αποτελεί ένα ενιαίο σύστημα δεδομένων και συγκεντρώνει πληροφορίες για άτομα και αντικείμενα για τις ανάγκες των ελέγχων στα σύνορα αλλά και στο εσωτερικό των συμβαλλόμενων κρατών. Το SIS λειτουργεί μέσω ενός κεντρικού συστήματος εγκατεστημένου στο Στρατσβούργο και ενός εθνικού τμήματος στο κάθε συμβαλλόμενο κράτος. Στις πληροφορίες και τα δεδομένα του SIS έχουν πρόσβαση κρατικές αρχές όπως αστυνομία, τελωνειακοί, χωροφυλακή και σε ορισμένες περιπτώσεις διοικητικοί υπάλληλοι. Τα στοιχεία που συγκεντρώνει το SIS αφορούν σε άτομα που αναζητούνται προς έκδοση, σε αλλοδαπούς ανεπιθύμητους στο χώρο Σένγκεν, σε άτομα που έχουν εξαφανιστεί ή αναζητούνται από τις δικαστικές αρχές, σε άτομα ή οχήματα που παρακολουθούνται διακριτικά ή που πρέπει να ελεγχθούν ιδιαίτερα όταν υπάρχουν πραγματικές υπόνοιες για τη

---

<sup>122</sup> Α.Τσουκαλά. «Η Συνθήκη Σένγκεν...», όπ.π σελ 1521-1522.

διάπραξη κάποιου αδικήματος ή την τέλεσή του στο μέλλον, έτσι ώστε να επιτευχθεί η καταστολή και η πρόληψη κινδύνων για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια ενός συμβαλλόμενου κράτους.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η δεύτερη κατηγορία δηλαδή οι ανεπιθύμητοι αλλοδαποί συμβάλλει στην περιθωριοποίηση και την εγκληματοποίηση των μεταναστών εκείνων που με βάση προκαθορισμένα κριτήρια θεωρούνται ανεπιθύμητοι, καθίστανται αντικείμενα καχυποψίας και αυστηρού ελέγχου και στερούνται το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης στο χώρο Σένγκεν<sup>123</sup>. Επιπλέον, στην τελευταία περίπτωση το δικαίωμα σε μια κυβέρνηση να θέσει υπό «ειδικό έλεγχο ή διακριτική παρακολούθηση» άτομα και οχήματα μόνο βάση υπονοιών θίγει το δικαίωμα της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα συμβάλλοντας περαιτέρω στο στιγματισμό και την περιχαράκωση ορισμένων ατόμων και κυρίως των υπηκόων τρίτων χωρών, των οποίων η νομική και θεσμική κατάσταση είναι περισσότερο ευάλωτη.

Η θέσπιση και η λειτουργία του SIS είναι σε μεγάλο βαθμό προβληματική αφού η νομική προστασία των προσωπικών δεδομένων που καταχωρούνται στο εν λόγω σύστημα είναι ελλιπής, δεδομένου ότι παρά τον τριπλό έλεγχο στον οποίο υπόκεινται θεωρητικά (από τον εκάστοτε εθνικό νομοθέτη, την εκάστοτε επιτροπή ελέγχου και τους ενδιαφερόμενους πολίτες) στην πράξη η νομική προστασία των δεδομένων αυτών διαφέρει από κράτος σε κράτος ενώ η ενημέρωση των πολιτών είναι συχνά ελλιπής. Επιπλέον, οι πράξεις όσων χειρίζονται τα εθνικά τμήματα του SIS δεν υπόκεινται στον έλεγχο κανενός διακρατικού οργάνου<sup>124</sup>.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι η Συνθήκη Σένγκεν καθιερώνει ένα σύνθετο μηχανισμό καταστολής στα εξωτερικά σύνορα του αντίστοιχου χώρου, ο οποίος στρέφεται πρωτίστως κατά των μεταναστών (νόμιμων και αντικανονικών) και των αιτούντων άσυλο. Είναι χαρακτηριστικό εξάλλου ότι το μεγαλύτερο μέρος των πληροφοριών που καταχωρούνται στο SIS αφορά αλλοδαπούς στους οποίους απαγορεύεται η είσοδος στο χώρο Σένγκεν.

Με στόχο τον εκσυγχρονισμό και την ενίσχυση του τομέα ανταλλαγής πληροφοριών άρχισε να σχεδιάζεται η δεύτερη γενιά του SIS, το SIS II, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και της διασυνοριακής εγκληματικότητας, στόχος που επιβεβαιώθηκε και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με την διαμόρφωση μιας ενιαίας πολιτικής ως προς την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, της λαθρομετανάστευσης και της παράνομης διακίνησης ανθρώπων. Στο SIS II, σε αντίθεση με το SIS στο οποίο έχουν πρόσβαση 27 κράτη – μέλη, επεκτείνεται το δικαίωμα πρόσβασης και σε άλλες αρχές και οργανισμούς

---

<sup>123</sup> Α.Τσουκαλά. «Η Συνθήκη Σένγκεν...», όπ.π σελ 1523, 1526.

<sup>124</sup> Α.Τσουκαλά. ..., όπ.π, σελ 1524.

όπως η Europol, η Eurojust, οι εθνικές δικαστικές αρχές και αρχές ασφαλείας, ενώ σε αντίθεση με το SIS που διαθέτει μόνο ψηφιακά αρχεία δεδομένων, στην εξελιγμένη μορφή του το SIS II εμπεριέχει και βιομετρικές πληροφορίες όπως δακτυλικά αποτυπώματα και φωτογραφίες προσώπων.<sup>125</sup>

Τέλος, με βάση τις προτάσεις των Συμβουλίων του Λάακεν και τις Σεβίλλης άρχισε να σχεδιάζεται ένα σύστημα πληροφοριών για τις θεωρήσεις (VIS) το οποίο συμφωνήθηκε από το Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2002. Οι βασικότεροι σκοποί του συστήματος αυτού είναι η αντιμετώπιση της χρήσης πλαστών εγγράφων, η βελτίωση των ελέγχων θεωρήσεων, η βελτίωση της αναγνώρισης προσώπων σχετικά με τις αιτήσεις ασύλου, η αύξηση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης στην κοινή πολιτική θεωρήσεων κλπ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων υιοθέτησε στις 19.2.2004 συμπεράσματα σχετικά με την δομή και τις λειτουργίες του VIS όπου οι βιομετρικές μέθοδοι αναγνώρισης αποτελούν ένα από τα συστατικά στοιχεία λειτουργίας του· όλες οι θεωρήσεις και οι άδειες εισόδου που χορηγούνται από τα κράτη – μέλη στου υπηκόους τρίτων κρατών θα εμπεριέχουν βιομετρικά στοιχεία τα οποία θα μπορούν να ελεγχθούν από το VIS<sup>126</sup>.

### **B3.6. Αστυνομική συνεργασία και η αρχή της διαθεσιμότητας**

Η ανάπτυξη της αστυνομικής συνεργασίας που συμπεριλαμβάνει και τη συνεργασία μεταξύ τελωνειακών υπαλλήλων αναφέρεται στο δικαίωμα διασυννοριακής παρακολούθησης και καταδίωξης υπόπτων ατόμων που ασκείται σε επείγουσες περιπτώσεις ή περιπτώσεις απόδρασης ή αυτοφώρου εγκλήματος, καθώς και στο πλαίσιο μιας ανακριτικής έρευνας για σοβαρό αδίκημα και εφόσον εγκριθεί η σχετική έγκριση δικαστικής αρωγής<sup>127</sup>. Βέβαια ποιες είναι οι επείγουσες περιπτώσεις και ποια θεωρούνται ύποπτα άτομα δεν αναφέρεται ούτε εξειδικεύεται βάσει σαφών κριτηρίων, οπότε για άλλη μια φορά υπάρχει εκτεταμένος κίνδυνος καταχρηστικής άσκησης εξουσίας των εν λόγω αρχών οι οποίες, θα μπορούν να παρακολουθούν και να καταδιώκουν άτομα που θεωρούν ύποπτα βάση των δικών τους αυθαίρετων κριτηρίων συνδέοντάς τους με πιθανές διαπράξεις αδικημάτων και ποινικοποιώντας τη θέση τους.

Επιπλέον, η ενίσχυση της αστυνομικής συνεργασίας συμπεριλαμβάνει και την άτυπη ανταλλαγή πληροφοριών για την πρόληψη ή την καταστολή αδικημάτων που θέτουν σε

---

<sup>125</sup> T.Balzacq,S.Carrera, “The Haque Programme.. όπ.π, σελ 23.

<sup>126</sup> T.Balzacq,S.Carrera, “The Haque Programme.. όπ.π σελ 22.

<sup>127</sup> Α.Τσουκαλά. «Η Συνθήκη Σένγκεν.. όπ.π, σελ 1523.

κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή την ασφάλεια των συμβαλλομένων κρατών η οποία γίνεται μέσω κεντρικών υπηρεσιών πληροφοριών(SIS, SIS II, VIS).

Ως προς το θέμα της ανταλλαγής πληροφοριών το «Πρόγραμμα της Χάγης» προσφέρει έναν νεωτερισμό: την αρχή της διαθεσιμότητας<sup>128</sup>. Βασικός σκοπός του μέτρου αυτού είναι η καταπολέμηση της τρομοκρατίας που θεωρείται ως το μεγαλύτερο πρόβλημα της Ε.Ε. Από τη στιγμή όμως που υφίσταται , όπως έχει ήδη αναφερθεί, μια αυθαίρετη σύνδεση της τρομοκρατίας με την παράνομη μετανάστευση αντικείμενο του μέτρου αυτού γίνονται ως επί το πλείστον μετανάστες που κατά την κρίση πάντα των αρμόδιων αρχών θα μπορούσαν να θεωρηθούν επικίνδυνοι για την δημόσια ασφάλεια. Στο πλαίσιο λοιπόν εφαρμογής της αρχής της διαθεσιμότητας των πληροφοριών, οι επίσημες αρχές κάθε κράτους θα πρέπει να διαθέτουν τις πληροφορίες τους στις αρχές κάποιου άλλου κράτους – μέλους εφόσον τους ζητηθεί προς το σκοπό διεξαγωγής σημαντικών ερευνών. Η έννοια της αποκλειστικής κυριότητας και κατοχής πληροφοριών ενός κράτους - μέλους κάμπτεται προκειμένου να βοηθήσει ένα άλλο κράτος - μέλος με την διάθεση και την παροχή πληροφοριών και στοιχείων, στον αγώνα κατά της απειλής της τρομοκρατίας, της παράνομης μετανάστευσης, της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών και ανθρώπων. Φυσικά οι εγγυήσεις για μια τέτοια πρόσβαση σε πληροφορίες και στοιχεία που αφορούν τους πολίτες κάποιου κράτους είναι ελλιπείς και η αστυνόμευση μεταφέρεται σε ένα προεγκληματικό στάδιο με την ταυτόχρονη εγκληματοποίηση αυθαιρέτως φερόμενων υπόπτων.

### **B3.7. Η εγκληματοποίηση των μεταναστών μέσα από τις πρακτικές των κρατών-μελών: Η αυξημένη χρήση της κράτησης και της απέλασης των αλλοδαπών.**

Πέρα από τις πρακτικές διαφύλαξης των εξωτερικών συνόρων και των μέτρων εντατικού ελέγχου κατά της μετανάστευσης, που υιοθετούνται στο πλαίσιο ενός «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» , παρατηρούμε επιπλέον την υιοθέτηση από τα ίδια τα κράτη – μέλη συγκεκριμένων μέτρων που αποσκοπούν στην απομάκρυνση των αλλοδαπών μεταναστών από τον ευρωπαϊκό χώρο, κατασκευάζοντας το πλαίσιο μιας προ – ποινικής κατάστασης που θα μπορούσαμε να πούμε ότι αποτελούν τα χαρακτηριστικά μιας «ευρωπαϊκής ποινικής εξουσίας». Πρόκειται για τα μέτρα της κράτησης και της απέλασης παράνομων μεταναστών που εφαρμόζονται είτε κατά την απόπειρα εισόδου των παράτυπων μεταναστών στα εξωτερικά σύνορα, είτε μετά τη διέλευσή τους στο έδαφος ενός κράτους – μέλους, εφόσον διαπιστωθεί ότι πλέον δεν πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις παραμονής,

---

<sup>128</sup> T.Balzacq,S.Carrera, “The Haque Programme..., όπ.π σελ 19 –20.

εργασίας τους ή μετά τη διάπραξη κάποιου αδικήματος που σύμφωνα με τη νομοθεσία της χώρας υποδοχής επιφέρει την ποινή της απέλασης.

Έτσι παρατηρούμε την δημιουργία ειδικών «κέντρων κράτησης» και «ζωνών αναμονής» στους διεθνείς αερολιμένες της Ευρώπης και στα άλλα μεθοριακά σημεία διέλευσης των κρατών – μελών ( λιμάνια, χερσαίους συνοριακούς σταθμούς κλπ) όπου κρατούνται μετανάστες προκειμένου να ελεγχθούν τα στοιχεία ταυτότητάς τους και τα νομιμοποιητικά της εισόδου τους έγγραφα ή να κριθεί η αίτηση εκείνων που ζητούν άσυλο<sup>129</sup>. Επιπλέον, στα «ειδικά κέντρα κράτησης» κρατούνται οι αλλοδαποί που αναμένουν απέλαση ενώ συχνή είναι η περίπτωση κράτησής τους σε φυλακές ή σε αστυνομικά κρατητήρια<sup>130</sup>, με συνθήκες όμοιες με αυτές της φυλάκισης παρά τον ορισμό τους ως «διοικητικών μέτρων». Οι συνθήκες κράτησης στα παραπάνω κέντρα είναι αμφισβητούμενης νομιμότητας, αφού πολλές φορές η διάρκεια κράτησής τους υπερβαίνει τα νόμιμα χρονικά όρια και επιβάλλεται σε πολλές περιπτώσεις καθεστώς μακροχρόνιας κράτησης των υπό απέλαση αλλοδαπών επεκτείνοντας την πρακτική εγκλεισμού πέρα από τους παραδοσιακούς τόπους άσκησης του επίσημου κοινωνικού ελέγχου<sup>131</sup>. Ως προς τη διαδικασία της απέλασης, αυτή καθίσταται πιο επαχθής αν πρόκειται να γίνει σε χώρα στη οποία έχει τεθεί διεθνής αποκλεισμός ή πρόκειται για πρόσωπα που στερούνται ταξιδιωτικών εγγράφων και δεν υπάρχει πρεσβεία ή προξενείο της χώρας τους στο κράτος όπου κρατούνται<sup>132</sup>.

Επιπλέον, οι συνθήκες κράτησης στα ως άνω κέντρα είναι πολλές φορές απαράδεκτες, ενδεικτικές της προσβολής της ανθρώπινης ζωής και αξιοπρέπειας, δεν εκλείπουν οι περιπτώσεις κακομεταχείρισης των αλλοδαπών κρατουμένων από τα σώματα ασφαλείας, ενώ τέλος δεν υπάρχει επαρκής ενημέρωσή τους από τους αρμόδιους ως προς την χρήση των νόμιμων δικαιωμάτων τους (πχ για χρήση διερμηνέα, δικηγόρου, προσφυγή κατά της απέλασης κλπ). Πλήττονται έτσι οι εγγυητικές των δικαιωμάτων τους προϋποθέσεις και διαφαίνεται για άλλη μια φορά η θεσμική και πρακτική διάκριση και περιθωριοποίησή τους.

Το μέτρο της κράτησης των προς απέλαση αλλοδαπών μεταναστών αφορά άτομα σε διαφορετική νομική κατάσταση. Εφαρμόζεται σε άτομα που αναμένουν απέλαση επειδή τέλεσαν κάποιο αδίκημα στη χώρα υποδοχής, αλλά επίσης άτομα που μετέπεσαν σε καθεστώς παρανομίας επειδή έχασαν την εργασία τους που δικαιολογεί τη νόμιμη διαμονή τους ή έληξε η άδεια παραμονή τους και σε άτομα που τράπηκαν σε φυγή από τη χώρα τους εξαιτίας διωγμών ή πολέμων και έχουν το δικαίωμα διεθνούς προστασίας σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο. Ωστόσο, στην περίπτωση της κράτησης και της απέλασης οι ατομικές

---

<sup>129</sup> A.De.Giorgi, *Re –Thinking...*,όπ.π σελ 130.

<sup>130</sup> Γ.Νικολόπουλου, *Κράτος*,όπ.π σελ 137.

<sup>131</sup> Γ.Νικολόπουλου, όπ.π σελ 139.

<sup>132</sup> Γ.Νικολόπουλου, .. όπ.π σελ 138.

συμπεριφορές και τα προσωπικά κίνητρα χάνουν την αξία τους επειδή ο μόνος παράγοντας που νομιμοποιεί την ομαδοποίηση των παραπάνω κατηγοριών αλλοδαπών και την υποβολή τους σε προληπτικό έλεγχο μέσω τέτοιου είδους τιμωρητικών στρατηγικών είναι το γεγονός ότι όλοι είναι μετανάστες που δε διαθέτουν τα απαραίτητα νομιμοποιητικά έγγραφα εισόδου και παραμονής τους στα κράτη – μέλη της ΕΕ<sup>133</sup>.

### ***Συμπεράσματα***

Σύμφωνα με τα παραπάνω η εγκληματοποίηση των μεταναστών στο επίπεδο των πρακτικών ασφαλείας και των μέτρων αστυνόμευσης της ΕΕ, βασίζεται στην απειλή της παράνομης μετανάστευσης και το συσχετισμό της με άλλες μορφές εγκληματικότητας που θέτουν σε διακινδύνευση την ασφάλεια του ευρωπαϊκού χώρου και την με κάθε μέσο καταπολέμησή της. Έτσι υιοθετείται μια σειρά προδραστικών μέτρων αστυνόμευσης, εντατικού ελέγχου των συνόρων αλλά και της νομιμότητας των αλλοδαπών που εισέρχονται από αυτά, ενώ παράλληλα ενισχύεται η ανάπτυξη βιομετρικών συστημάτων και συστημάτων ανταλλαγής στοιχείων και πληροφοριών μεταξύ των κρατών-μελών, που αντικείμενό τους αποτελούν οι μετανάστες που θεωρούνται ως πιθανοί παραβάτες της νόμιμης εγκατάστασης στο ευρωπαϊκό έδαφος. Κατ'αυτό τον τρόπο η καχυποψία κατά των μεταναστών μεταφέρεται σε ένα προεγκληματικό στάδιο, όπου τα παραπάνω μέτρα τους επιβάλλονται με τη μορφή «ποινής» πριν την είσοδο τους στο ΣΑΠΔ και πριν καν την τέλεση οποιουδήποτε εγκλήματος. Κάτω από το πρίσμα αυτό του εκτεταμένου ελέγχου και αστυνόμευσης της ΕΕ «*Η ελευθερία αντιμετωπίζεται ως η δημιουργία μιας ασφαλούς περιοχής χωρίς εισβολείς. Η ελευθερία είναι ένα εργαλείο για να ενδυναμωθεί η ασφάλεια*»<sup>134</sup>. Στο πλαίσιο αυτό σκοπός των μέτρων για την ενδυνάμωση της ελευθερίας είναι η κατασκευή ενός τοίχους και η δημιουργία ενός φρουρίου το οποίο είναι ανοιχτό για τους πλούσιους ξένους που εισέρχονται στον ευρωπαϊκό χώρο για να καταναλώσουν και να τον ενισχύσουν οικονομικά ενώ παραμένει κλειστό για τους φτωχούς μετανάστες οι οποίοι είναι άμεσα συνδεδεμένοι με την απειλή, την παρανομία και το έγκλημα. Αποτέλεσμα του συσχετισμού αυτού και των παραπάνω στρατηγικών πρόληψης της παράνομης μετανάστευσης είναι να ενισχύεται η ευάλωτη θέση των μεταναστών απέναντι στις επίσημες αρχές ελέγχου και να εγκληματοποιείται η ομάδα των μεταναστών με την αντιμετώπισή τους ως «εκ των προτέρων υπόπτων».

---

<sup>133</sup> A.De.Giorgi, *Re –Thinking...*,όπ.π σελ 135

<sup>134</sup> D.Bigo, “Liberty...”, όπ.π σελ 36.

Επιπλέον η αύξηση της κράτησης και της απέλασης των αλλοδαπών αποτελούν τις βασικότερες στρατηγικές αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης από τα κράτη - μέλη ως τα κύρια μέτρα απομάκρυνσης των παράτυπων μεταναστών από την ευρωπαϊκή επικράτεια, ενώ παράλληλα θέτουν σε αμφισβήτηση την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αφού σε πολλές περιπτώσεις υφίσταται κατάχρηση των εξουσιών εκ μέρους των αρχών και έλλειψη σεβασμού των νόμιμων δικαιωμάτων των αλλοδαπών.

#### **B4. Η διαδικασία εγκληματοποίησης και εγκληματογένεσης των μεταναστών στην αγορά εργασίας.**

##### **B4.1 Εισαγωγή: η μετανάστευση ως συντελεστής της παγκόσμιας αγοράς εργασίας**

Στο κεφάλαιο αυτό θα εξετάσουμε την διαδικασία ένταξης των μεταναστών στο κατώτερο τμήμα αγοράς εργασίας των χωρών υποδοχής και σε «στιγματισμένες» επαγγελματικές δραστηριότητες ως αποτέλεσμα των προαναφερθέντων πρακτικών και διαδικασιών περιορισμού της εισόδου και της εγκατάστασης τους αλλά και ως αποτέλεσμα της ελλιπούς ένταξής τους στις χώρες υποδοχής που έχουν σα συνέπεια την μετάπτωσή τους σε καθεστώς παρανομίας. Επιπλέον, θα αναλύσουμε πώς η παράνομη διαμονή και εγκατάστασή τους εξαιτίας των δυσκολιών νομιμοποίησης τους και η έλλειψη μιας αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής για την ένταξή τους στην αγορά εργασίας των κρατών μελών, τους οδηγεί στην αναζήτηση βιώσιμων κοινωνικών σχέσεων στο πλαίσιο της άτυπης και παράνομης οικονομικής δραστηριότητας στις χώρες υποδοχής.

Όπως αναφέραμε στο πρώτο κεφάλαιο στη σύγχρονη ευρωπαϊκή πραγματικότητα, ως προς το θέμα της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών και προσώπων δημιουργείται το εξής παράδοξο: από τη μια πλευρά οι σύγχρονες δυτικές κοινωνίες κυριαρχούνται από μια φιλοσοφία ευκαμψίας, κινητικότητας, ελευθερίας οικονομικών πρωτοβουλιών και άλλων επιταγών της νεοφιλελεύθερης κοινωνίας, ενώ αντίθετα από την άλλη εφαρμόζουν όλα τα μέσα ελέγχου, εξουδετέρωσης και απομόνωσης όλων των πληθυσμών εκείνων που προέρχονται από προηγούμενες αποικίες του Δυτικού κόσμου και εγκαταλείπουν τις χώρες τους προς αναζήτηση μιας καλύτερης ζωής. Μέσα από την παραπάνω οπτική, η πρακτική του ελέγχου και της παρεμπόδισης των μετακινήσεων των εργαζομένων των φτωχών χωρών προς τις ανεπτυγμένες ευρωπαϊκές χώρες *«δεν είναι μια καινοτομία στην ιστορία του Δυτικού κεφαλαίου: ως ένα βαθμό οι αποικιακές εμπειρίες πολλών δυτικών χωρών μπορούν να γίνουν αντιληπτές σαν προσπάθειες των κυρίαρχων εθνών να ασκούν έναν άμεσο έλεγχο στην εργατική δύναμη των υποανάπτυκτων χωρών του κόσμου»*.<sup>135</sup> Η αιτιολογία του παράδοξου αυτού υπό το πρίσμα της παραπάνω οπτικής έχει τις ρίζες του στις αυξανόμενες ανισότητες μεταξύ του ανεπτυγμένου και υποανάπτυκτου κόσμου και οι σύγχρονες πολιτικές ελέγχου της μετανάστευσης εκπληρώνουν δύο σημαντικές λειτουργίες:

α) Πρώτον μέσω της πρόβλεψης αυστηρών πολιτικών ελέγχου των συνόρων και τον καθορισμό αυστηρών ποσοστών μεταναστών εργατών που επιτρέπεται να εισέλθουν στο έδαφός τους, οι Δυτικές ευρωπαϊκές χώρες επιχειρούν να παρεμποδίσουν τους πολίτες των

---

<sup>135</sup> A. de Giorgi, *Re -Thinking...* όπ.π σελ 113.

υποανάπτυκτων χωρών να εγκαταλείψουν τις χώρες τους έτσι ώστε να έχουν τη δυνατότητα αναπαραγωγής φτηνού εργατικού δυναμικού που θα μπορούν να εκμεταλλεύονται στις πιο επικίνδυνες και κερδοφόρες γι' αυτές παραγωγές που βρίσκονται στο έδαφος των υποανάπτυκτων και αναπτυσσόμενων αυτών χωρών. Έτσι ο έλεγχος της μετανάστευσης παίζει έναν κρίσιμο ρόλο στον παγκόσμιο καταμερισμό εργασίας.

β) Δεύτερον, με την άρνηση ενός καθεστώτος πλήρους υπηκοότητας, αστικών πλεονεκτημάτων και κοινωνικών δικαιωμάτων όσων τελικά περνούν τα σύνορα μιας χώρας, μέλους της ΕΕ και εισέρχονται στο έδαφός της, τα δυτικά ευρωπαϊκά οικονομικά συστήματα αναπαράγουν έναν πληθυσμό εργατικού δυναμικού προερχόμενου από φτωχές χώρες που υπό την απειλή της απέλασης και της επαναπροώθησης, δέχεται να εργάζεται κάτω από οποιεσδήποτε συνθήκες και να καθίσταται αντικείμενο εκμετάλλευσης από τα συστήματα παραγωγής των δυτικών χωρών, συμβάλλοντας έτσι στη αύξηση του πλούτου και της οικονομικής δύναμής τους.

Μέσω των πολιτικών αυτών οι ευρωπαϊκές μεταναστευτικές πολιτικές και το ποινικό σύστημα απονομής δικαιοσύνης φαίνεται να καθιστούν σχεδόν τις διεθνείς σχέσεις σαν μέσο ρύθμισης της παγκόσμιας εργατικής δύναμης<sup>136</sup>.

Ο βαθμός ανοχής της μετανάστευσης είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας στις ευρωπαϊκές χώρες και ο βαθμός ένταξης των μεταναστών εξαρτάται απευθείας από τη θέση εργασίας τους. Αυτό σημαίνει ότι οι μετανάστες μπορούν να διαμένουν στο ευρωπαϊκό έδαφος όσο θέλουν με την προϋπόθεση να απασχολούνται νόμιμα στην τοπική αγορά εργασίας και να εξυπηρετούν τις ανάγκες και τις επιταγές του ευρωπαϊκού καπιταλιστικού συστήματος, όπως αυτές καθορίζονται κάθε φορά. Κατασκευάζεται μια διαδικασία επιλεκτικότητας των χρήσιμων και κατάλληλων για την οικονομική ανάπτυξη της Ένωσης μεταναστών – η οποία πλέον διαδέχεται την πολιτική της «μηδενικής μετανάστευσης των ευρωπαϊκών κρατών - και μετά την ολοκλήρωσή της, το πλεόνασμα των οικονομικών μεταναστών έρχεται αντιμέτωπο με διαδικασίες αυστηρών ελέγχων, αποκλεισμού και απελάσεων.

Συνέπεια αυτού είναι η διεύρυνση της κατάστασης της αντικανονικότητας ορισμένων κατηγοριών ατόμων με αποτέλεσμα την παραγωγή ενός μεγάλου φάσματος προσωρινών και ανασφαλών αλλοδαπών εργατών που καθίστανται αντικείμενα εκμετάλλευσης στην παράνομη και αδήλωτη οικονομία. Μέσα από την απειλή της εγκληματοποίησης, της αστυνομικής κράτησης και της απέλασης για όλους αυτούς που δεν πληρούν τις αυστηρές προϋποθέσεις της νομιμότητας, οι Δυτικές οικονομίες εγγυώνται την αναπαραγωγή αυτού του φαύλου κύκλου<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> A. de Giorgi , *Re –Thinking...*,όπ.π, σελ 114.

<sup>137</sup> A. de Giorgi , όπ.π, σελ 123

#### **B.4.2. Η ρύθμιση της οικονομικής μετανάστευσης στην ΕΕ**

Ως προς τη ρύθμιση της οικονομικής μετανάστευσης (labour immigration) σε ενωσιακό επίπεδο υπάρχουν ακόμη πολλές ελλείψεις και ανεπάρκειες για μια κοινή προσέγγιση της ΕΕ σχετικά με την ομαλή και αποτελεσματική απορρόφηση των μεταναστών στην αγορά εργασίας των χωρών υποδοχής και για τη διαμόρφωση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής. Η πιο πρόσφατη εξέλιξη για τη ρύθμιση της οικονομικής μετανάστευσης ήταν η εξαγγελία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2004 της λεγόμενης Πράσινης Βίβλου (Green Paper) για τη διαμόρφωση μιας κοινής προσέγγισης στο θέμα της οικονομικής μετανάστευσης στην ΕΕ<sup>138</sup>.

Ωστόσο μια τέτοια διαδικασία απαιτεί την υιοθέτηση κοινών κανόνων σχετικά με την είσοδο και τις συνθήκες εργασίας των μεταναστών στον ευρωπαϊκό χώρο και την ταυτόχρονη αναγνώριση και νομιμοποίηση ενός μεγάλου αριθμού de facto μεταναστών καθώς επίσης και τη διασφάλιση της προστασίας, των μη διακρίσεων και της δίκαιης μεταχείρισής τους. Προς το σκοπό αυτό η ΕΕ έπρεπε να υιοθετήσει τους κατάλληλους εκείνους νομικούς μηχανισμούς για την αποτελεσματική ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες των χωρών υποδοχής και της αγοράς εργασίας τους, διαδικασία που μέχρι και σήμερα έχει αποδειχθεί ανεπαρκής.

Η πρώτη φιλόδοξη προσπάθεια για την επίτευξη μιας κοινής συναίνεσης ως προς την κοινοτικοποίηση στο θέμα της μετανάστευσης, όπως έχουμε ήδη αναφέρει έγινε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στο Πρόγραμμα του Τάμπερε όπου επισημάνθηκε η ανάγκη για σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών σχετικά με τις συνθήκες εισόδου και παραμονής στην ΕΕ των υπηκόων τρίτων κρατών. Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε την πρότασή της για την υιοθέτηση μιας οδηγίας που καθόριζε τις συνθήκες και τους κανόνες εισόδου των μεταναστών για εργασιακούς σκοπούς (COM(2001)0386, 11.7.2001). Ωστόσο, η προσπάθεια αυτή απέτυχε κυρίως λόγω της έλλειψης αποδοχής της από τα κράτη – μέλη των οποίων την εξουσία στο τομέα αυτό θα έθιγε και εξαιτίας γραφειοκρατικών συνθηκών που δεν μπορούσαν να εναρμονιστούν με τα διοικητικά συστήματα των κρατών – μελών<sup>139</sup>.

Μετά την αποτυχία αυτή και την έλλειψη μιας κοινής προσέγγισης, παρουσιάστηκε το 2004 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η «Πράσινη Βίβλος» για τη διαμόρφωση μιας κοινής προσέγγισης για τη διαχείριση της οικονομικής μετανάστευσης στην Ε.Ε. Η «Πράσινη Βίβλος» δεν ήταν μια νομικά δεσμευτική πράξη αλλά είχε ως σκοπό να θέσει τις βάσεις για τη δημιουργία μια κατάλληλης μορφής κοινοτικών κανόνων για την ομαλή ένταξη των

---

<sup>138</sup> S.Carrera, M. Formisano, "An EU Approach to Labour Migration: What is the Added Value and the Way Ahead?" *CEPS Working Document*, No232/October 2005, σελ 1.

<sup>139</sup> S.Carrera, M. Formisano, όπ.π σελ 2-3.

υπηκόων τρίτων κρατών στα κράτη - μέλη για εργασιακούς σκοπούς. Ωστόσο παρά τη νευρωτικότητα και την ενδεχόμενη επιτυχή συμβολή της «Πράσινης Βίβλου», το εγχείρημα αυτό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήρθε αντιμέτωπο με την αμφισβήτησή του από τα κράτη – μέλη τα οποία πρόβαλαν αντίσταση άμεσα συνδεδεμένη με πολιτικούς λόγους και φόβους για την αύξηση των ασφαλιστικών – προνοιακών εξόδων τους και των ενδεχόμενο ανταγωνισμό μεταξύ αλλοδαπών και ημεδαπών στην αγορά εργασίας<sup>140</sup>. Η καθυστέρηση αυτή και η αμφισβήτηση των κρατών – μελών για την υιοθέτηση ενός μεγαλύτερου βαθμού σύγκλισης της πολιτικής τους σε αυτόν τον τομέα διαφαίνεται και μέσα από την περίπτωση της υιοθέτησης του «Προγράμματος της Χάγης», το οποίο είναι πολύ λιγότερο πρωτοποριακό και καινοτόμο από αυτό που συμφωνήθηκε στο Τάμπερε. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι το «Πρόγραμμα της Χάγης» αφήνει την αποκλειστική αρμοδιότητα στα κράτη – μέλη στους τομείς που αφορούν την είσοδο των οικονομικών μεταναστών και καλεί την Επιτροπή να «παρουσιάσει ένα σχέδιο πολιτικής στη νόμιμη μετανάστευση συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών εισόδου ικανών να ανταποκριθούν επαρκώς στις αυξημένες απαιτήσεις για την μεταναστευτική εργασία στην αγορά εργασίας πριν το 2005»<sup>141</sup>. Με αυτό τον τρόπο το Συμβούλιο δεν εκμεταλλεύτηκε την ευκαιρία για να υιοθετήσει μια πιο φιλόδοξη θέση όπως τη θέσπιση μιας δεσμευτικής νομοθεσίας για την αποτελεσματική ένταξη των μεταναστών στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας, στο πλαίσιο καθορισμού των στόχων για τα επόμενα πέντε χρόνια για τη διαμόρφωση ενός χώρου «ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης».

#### **B4.3. Η απουσία ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής για την οικονομική μετανάστευση ως παράγοντας ένταξης των μεταναστών στην παραοικονομία.**

Η καθυστέρηση αυτή και η απουσία μιας αποτελεσματικής και ορθής πολιτικής ως προς την οικονομική μετανάστευση καθώς επίσης και η παράνομη είσοδος και διαμονή πολλών μεταναστών εξαιτίας των διαδικασιών αποκλεισμού τους και των περιορισμένων ευκαιριών νομιμοποίησής τους στις χώρες υποδοχής, έχει ως συνέπεια εκτός των άλλων την αύξηση της παράνομης μετανάστευσης, την ένταξη των μεταναστών στο κατώτερο τμήμα αγοράς εργασίας καθώς και την πρόσληψή τους στην άτυπη και παράνομη οικονομία<sup>142</sup> ως

<sup>140</sup> S.Carrera, M. Formisano, όπ.π, σελ 4.

<sup>141</sup> S.Carrera, M. Formisano, όπ.π σελ 4.

<sup>142</sup> «Ως **άτυπη οικονομία (παραοικονομία)** νοείται η πρόσβαση σε μη σταθερές και μη δηλωμένες στις αρμόδιες αρχές απασχόλησης («μαύρη εργασία»). Ανάμεσα στην άτυπη και στην **παράνομη** μορφή απασχόλησης υφίσταται η εξής διάκριση παρόλο που οι έννοιες αυτές συχνά αλληλεπικαλύπτονται: Η άτυπη απασχόληση μπορεί μεν να έχει ως περιεχόμενο την παροχή υπηρεσιών σε κάποιο νόμιμο τομέα της οικονομίας αλλά να διεξάγεται χωρίς τις νόμιμες

αποτέλεσμα της έλλειψης μέτρων και πολιτικών για την πρόσβαση των μεταναστών σε επίσημα αναγνωρισμένα δίκτυα απασχόλησης. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είναι εμφανής ο σύνδεσμος μεταξύ της απουσίας νόμιμων δικτύων για την οικονομική μετανάστευση και της αύξησης της παράνομης μετανάστευσης, άποψη που επιβεβαιώθηκε και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή που έθεσε το σχετικό θέμα στη μελέτη της για τη σύνδεση που υφίσταται μεταξύ νόμιμης και παράνομης μετανάστευσης το 2004 και σχετικά με το πώς νόμιμες οδοί για την είσοδο και την αποδοχή των μεταναστών συντελούν στη μείωση της παράνομης μετανάστευσης<sup>143</sup>. Σύμφωνα με την ίδια μελέτη, υφίσταται και μια αδιαμφισβήτητη σύνδεση μεταξύ της παράνομης μετανάστευσης και της παραοικονομίας σε ποσοστό 7-16% στα κράτη – μέλη της Ε.Ε.<sup>144</sup>

Η σύνδεση αυτή μεταξύ της παράνομης μετανάστευσης και της παραοικονομίας υφίσταται μέσω διαφόρων διαδικασιών. Για παράδειγμα η δυσχέραση των συνθηκών εισόδου και παραμονής των μεταναστών στις χώρες υποδοχής και η παράνομη διαμονή τους ως αποτέλεσμα της αποτυχίας τους να ανταπεξέλθουν στις προϋποθέσεις της νόμιμης εισόδου και της ένταξής τους στα κράτη – μέλη, έχει σαν αποτέλεσμα και την απασχόλησή τους σε παράνομες και αδήλωτες μορφές εργασίας. Επιπλέον, οι μετανάστες που έχουν εισέλθει και εργάζονται νόμιμα στον ευρωπαϊκό χώρο μετά τη λήξη της άδειας παραμονής ή εργασίας τους, εξαιτίας των γραφειοκρατικών διαδικασιών ανανέωσής τους ή την άρνηση εκ μέρους των αρχών της ανανέωσης αυτής βρίσκουν διαφυγή στους τομείς της παραοικονομίας αλλά και σε τομείς που θεωρούνται κοινωνικά και οικονομικά κατώτεροι. Η απασχόλησή τους στα κατώτερα τμήματα της αγοράς εργασίας έχει ως αποτέλεσμα να θεωρούνται οι εργαζόμενοι μετανάστες σε αυτούς ως κατώτατο εργατικό δυναμικό λόγω πολλές φορές της έλλειψης εξειδίκευσης ή κατάλληλης κατάρτισής τους αλλά πολλές φορές αποκλειστικά και μόνο λόγω της ιδιότητάς τους ως μετανάστες, αντιμετωπίζοντας τις ρατσιστικές διαθέσεις των εργοδοτών της χώρας υποδοχής. Με αυτόν τον τρόπο τοποθετούνται σε περιθωριακούς και στιγματισμένους τομείς επαγγελματικής δραστηριότητας, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται στερεοτυπικές αντιλήψεις των κοινωνιών υποδοχής και να ενισχύεται περαιτέρω στη συνείδησή τους η σύνδεση εθνικότητας και εγκλήματος<sup>145</sup>. Η

---

προϋποθέσεις (π.χ από αλλοδαπούς χωρίς νόμιμη άδεια παραμονής και εργασίας ή χωρίς να καταβάλλονται από τους εργοδότες οι ανάλογες ασφαλιστικές εισφορές). Αντίθετα η παράνομη οικονομική δραστηριότητα αφορά βέβαια σε παράνομες υπηρεσίες ή προϊόντα, μπορεί να διεξάγεται όμως από ημεδαπούς ή αλλοδαπούς που πληρούν τους νόμιμους όρους παραμονής σε μια χώρα.» όπως αναφέρεται στο Γ. Νικολόπουλου, «Κοινωνικός αποκλεισμός και μειονότητες.....όπ.π, σελ 3.

<sup>143</sup> Opinion of the Commission Communication, Study on the links between legal and illegal migration, COM(2004)412 final, Rapporteur:P.Costaspos, Brussels, 2004 στο S.Carrera, M. Formisiano, "An EU Approach to Labour.....όπ.π σελ 7.

<sup>144</sup> Opinion of the Commission Communication, Study..όπ.π σελ 9.

<sup>145</sup> Γ. Νικολόπουλου, «Κοινωνικός αποκλεισμός...όπ.π σελ 4.

εγκληματοποίηση αυτή των μεταναστών ενισχύεται περαιτέρω στην περίπτωση των παράνομων μεταναστών οι οποίοι εξαιτίας της κατάστασής τους πέφτουν θύματα εκμετάλλευσης από ημεδαπούς με την ένταξή τους στην παραοικονομία και την αδήλωτη εργασία στην χώρα υποδοχής ενώ πολλές φορές καταφεύγουν σε παράνομες μορφές οικονομικής δραστηριότητας. Πράγματι, οι παρανόμως διαμένοντες μετανάστες οι οποίοι συνήθως αντιμετωπίζουν σοβαρά κοινωνικοοικονομικά προβλήματα και έρχονται αντιμέτωποι με άθλιες συνθήκες διαβίωσης, μην έχοντας άλλη επιλογή και αναζητώντας έναν τρόπο επιβίωσης πέφτουν θύματα εκμετάλλευσης από τους εργοδότες ως φτηνό εργατικό δυναμικό και απασχολούνται σε πολλές περιπτώσεις στην άτυπη και παράνομη εργασία χωρίς να απολαμβάνουν τις εγγυήσεις και τα οφέλη ενός νόμιμου εργασιακού καθεστώτος.

Παρά το γεγονός ότι η παραοικονομία δε συνδέεται αποκλειστικά με την παράνομη μετανάστευση ωστόσο είναι γεγονός ότι σε κάποιους τομείς εργασίας χαμηλής ειδίκευσης όπως οι οικοδομικές εργασίες, η γεωργία, οι υπηρεσίες καθαρισμού και συντήρησης των νοικοκυριών, σε πολλά κράτη - μέλη οι μετανάστες αποτελούν τη μεγάλη πλειονότητα του προσωπικού που απασχολούνται σε αυτές της μορφές εργασίας. Οι μετανάστες που εργάζονται σε αυτούς τους τομείς βρίσκονται σε μεγαλύτερο κίνδυνο ως προς τον αποκλεισμό τους από τις κοινωνικές υπηρεσίες, τα κοινωνικά δικαιώματα και την ασφάλιση και αντιμετωπίζουν προβλήματα σχετικά με την ένταξή τους στις χώρες υποδοχής. Επιπλέον το καθεστώς της παράνομης διαμονής τους και απασχόλησής τους, τους περιθωριοποιεί και τους στιγματίζει ενώ παράλληλα αυξάνει τον κίνδυνο για την εμπλοκή τους σε οργανωμένες μορφές εγκληματικότητας.

Το γεγονός ότι μέχρι πρόσφατα πολλά κράτη - μέλη , εξαρτούσαν την χορήγηση της άδειας παραμονής από την άδεια εργασίας και το αντίστροφο είχε σαν αποτέλεσμα , νόμιμα εργαζόμενοι να έχουν παράνομη διαμονή εφόσον έχει λήξει η σχετική άδεια ή αντιστρόφως, διευρύνοντας έτσι τις πιθανότητες μετάπτωσης των αλλοδαπών σε καθεστώς παρανομίας το οποίο θα μπορούσε να ξεπεραστεί πολύ νωρίτερα με τη χορήγηση μιας ενιαίας άδειας που θα μείωνε τις ευκαιρίες ποινικοποίησης και εγκληματοποίησης των μεταναστών.

Από τη μια η ζήτηση φθηνών εργατικών χεριών σε προσωπικές υπηρεσίες όπως καθαριότητα νοικοκυριών, φύλαξη ατόμων, νοσοκομειακές υπηρεσίες, διανομή προϊόντων κλπ αναπτύσσονται με γοργούς ρυθμούς, ενώ από την άλλη απαιτείται η διατήρηση των παραδοσιακών βιομηχανιών όπως οι οικοδομικές εργασίες, οι βιοτεχνίες, η ναυτιλία και η γεωργία. Και οι δύο αυτές μορφές όχι μόνο απαιτούν άτομα χωρίς εξειδίκευση και χαμηλή τεχνογνωσία αλλά απαιτούν κα μεγάλη ευελιξία στο χρόνο. Επιπλέον, η άρνηση των ημεδαπών νέων να εργαστούν στους παραπάνω τομείς, και το υψηλό κόστος που απαιτούν οι όροι της κοινωνικής ασφάλισης είναι παράγοντες που οδήγησαν στον καταμερισμό στις

---

ευρωπαϊκές αγορές εργασίας. Το κόστος ασφάλισης που δεν υπάρχει στην άτυπη και αδήλωτη εργασία, καθώς και η έλλειψη γνωστοποίησης των ατόμων που εργάζονται στην παραοικονομία είναι παράγοντες που συμβάλλουν στην παράνομη διαμονή πολλών μεταναστών στο έδαφος των χωρών υποδοχής και στην ένταξή τους στις παραπάνω μορφές εργασίας. Ωστόσο οι εργασίες αυτές είναι συνήθως βαριές, χαμηλόβαθμες, οικονομικά πενιχρές και επικίνδυνες γεγονός που συμβάλλει στην περιθωριοποίηση και το στιγματισμό των μεταναστών<sup>146</sup> εντείνοντας ακόμη περισσότερο την ευάλωτη θέση στην οποία βρίσκονται.

Οι μετανάστες λοιπόν που δεν θέλουν να εμπλέκονται στα επίσημα δίκτυα εργασιακής απασχόλησης λόγω της ενδεχόμενης έλλειψης των νόμιμων προϋποθέσεων παραμονής τους αλλά ούτε και μπορούν να ανταπεξέλθουν οικονομικά στις απαιτήσεις ένταξής τους στο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας και ασφάλισης της χώρας υποδοχής, αναγκάζονται να πέφτουν θύματα εκμετάλλευσης από τους εργοδότες, να έρχονται αντιμέτωποι με άθλιες συνθήκες διαβίωσης (προβλήματα στέγης, διατροφής, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης κλπ), να απασχολούνται στα κατώτερα τμήματα της αγοράς εργασίας και να περιθωριοποιούνται κοινωνικά με αυτό τον τρόπο με συνέπεια τη δημιουργία αρνητικών στερεοτύπων και στάσεων των κοινωνιών υποδοχής απέναντί τους που οδηγούν στο συσχετισμό εθνικότητας και εγκληματικότητας .

Επιπλέον, όλοι αυτοί οι παράγοντες τους ωθούν σε πολλές περιπτώσεις στην ένταξή τους σε δίκτυα παράνομης οικονομικής δραστηριότητας που διευθύνονται κυρίως από ημεδαπούς. Πράγματι, οι ευρωπαϊκές πολιτικές σφράγισης των εθνικών συνόρων ενάντια στους μετανάστες προκαλούν τη λαθραία είσοδο και παράνομη διαμονή των μεταναστών και αρχίζει έτσι να δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος αφού οι παράνομοι μετανάστες εμπλέκονται σε παράνομες και αδήλωτες μορφές εργασίας με αποτέλεσμα να στιγματίζονται και να αποτελούν περαιτέρω αντικείμενα κοινωνικού και ποινικού ελέγχου. Οι συνθήκες αυτές παρανομίας με τις οποίες έρχονται αντιμέτωποι οι μετανάστες, η αγανάκτησή τους εξαιτίας της απασχόλησής τους σε υποβαθμισμένες εργασίες παρά το γεγονός ότι πολλοί από αυτούς έχουν υψηλό βαθμό εκπαίδευσης, ο αποκλεισμός τους από την κοινωνική πρόνοια και άλλα οικονομικοκοινωνικά πλεονεκτήματα, μπορεί να οδηγήσει στη περαιτέρω εμπλοκή τους σε εγκληματικές ενέργειες.

Η εμπλοκή των μεταναστών στην παραοικονομία αποτελεί την έναρξη ενός φαύλου κύκλου περιθωριοποίησης και στιγματισμού από τις κοινωνίες της χώρας υποδοχής. Ο

---

<sup>146</sup> E. Reyneri "Migrant Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies. Some Hypotheses for a Cross National Research, στο S Pallida (επιμ.), *Délict d'immigration/Immigrant delinquency. La construction sociale de la déviance et de la criminalité parmi les immigrés en Europe/Social construction of deviant behaviour and criminality of immigrants in Europe*, Cost A2 Migrations/Migration, Communauté Européenne/European Community, Bruxelles/Brussels, 1996, σελ 34.

αποκλεισμός και η θεσμική τους περιχαράκωση τους εξωθεί στην εμπλοκή τους στην παραοικονομία και σε στιγματισμένες μορφές εργασίας ενώ στη συνέχεια στιγματίζονται διαδοχικά λόγω αυτής της εμπλοκής. Επιπλέον, ο φαύλος αυτός κύκλος επεκτείνεται και στην περίπτωση κατάληψης υψηλόβαθμων θέσεων από τους αλλοδαπούς, αφού αυτό δημιουργεί ένα κλίμα ανταγωνισμού απέναντί τους και ξеноφοβίας εκ μέρους των ημεδαπών που αρχίζουν να τους θεωρούν υπεύθυνους για τα υψηλά ποσοστά ανεργίας στη χώρα τους.

Ως προς το θέμα της εγκληματοποίησης, εγκληματογένεσης και της εμπλοκής των μεταναστών σε άτυπες και παράνομες οικονομικές δραστηριότητες δεν πρέπει να υπάρχει μια εγκληματογενετική προσέγγιση των μεταναστών αλλά να λαμβάνεται υπόψη επίσης και η ανάπτυξη προβληματικών δομών απορρόφησής τους που υφίστανται και η λειτουργία επιμέρους δικτύων παράνομης οικονομικής δραστηριότητας οργανωμένων από ημεδαπούς που οργανώνονται και αναπτύσσονται σε κάθε χώρα υποδοχής, έχοντας ως επί το πλείστον ως αντικείμενο απορρόφησης και εκμετάλλευσής τους, τους μετανάστες.

Η θέσπιση σαφών και κοινών κανόνων για την είσοδο και την ένταξή τους στην αγορά εργασίας εκτός των άλλων μπορεί να ενθαρρύνει και τους εργοδότες και τους μετανάστες για τη δήλωση της εργασίας. Η αρχή της δίκαιης μεταχείρισης στον εργασιακό τομέα υπαγορεύεται εξάλλου και από τις δυο προαναφερθείσες οδηγίες της ΕΕ, την 2000/78 EC οδηγία για την ισότητα στην εργασία και την 2000/43/EC για την ίση μεταχείριση των ατόμων ανεξαρτήτως της φυλετικής ή εθνικής τους καταγωγής<sup>147</sup>. Αυτή η κίνηση θα έχει θετικές επιπτώσεις τόσο για την πολιτεία με την πρόσθεση των φόρων στα έσοδά της, για τους εργοδότες που θα ακολουθούν νόμιμες διαδικασίες και για τους ίδιους τους μετανάστες στους οποίους με αυτό τον τρόπο θα είναι δυνατή η πρόσβασή τους στα κοινωνικά οφέλη και η αποφυγή της παραπάνω εγκληματοποίησής τους.

---

<sup>147</sup> S.Carrera, M. Formisano, όπ.π σελ 10

## Γ' ΜΕΡΟΣ

### ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΕΓΚΛΗΜΑΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

**Γ1. Η αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου από την ελληνική νομοθεσία – Η εγκληματοποίηση των μεταναστών σε θεσμικό επίπεδο.**

#### Γ1.1. Ο γενικός προσανατολισμός της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής

Η γενική κατεύθυνση της μεταναστευτικής πολιτικής που ακολουθεί η χώρα μας τα τελευταία χρόνια, θα μπορούσαμε, προκαταρκτικά να πούμε ότι εμφορείται από πνεύμα ασφάλειας και την ανάγκη διατήρησης της δημόσιας τάξης, ιδίως μετά την έξαρση του μεταναστευτικού φαινομένου σε παγκόσμια κλίμακα και τη μετατροπή της χώρας μας από κατεξοχήν χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών. Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται η μελέτη της ελληνικής περίπτωσης διαχείρισης της μετακίνησης των μεταναστευτικών πληθυσμών και της υιοθέτησης από την πλευρά των ελληνικών αρχών, νομοθετικών μέτρων διαπνεόμενων από ένα έντονο κλίμα αυστηρού ελέγχου και καταστολής, ως απόρροια των σχέσεων και των δεσμεύσεων που αναπτύσσονται σε θεσμικό επίπεδο ανάμεσα στην εθνική και την ευρωπαϊκή πολιτική γύρω από το μεταναστευτικό ζήτημα. Επιπλέον, θα προσπαθήσουμε να αναλύσουμε με ποιο τρόπο μέσα από τις διάφορες πρακτικές διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου επιχειρείται η ποινικοποίηση και ενισχύεται η αβεβαιότητα της θέσης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Στο επίπεδο της διαδικασίας της δευτερογενούς εγκληματοποίησής τους θα εξεταστούν οι πρακτικές κακομεταχείρισης και παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων των αλλοδαπών από τους διάφορους φορείς του ΣΑΠΔ. Τέλος, θα εξεταστεί το ζήτημα της περιθωριοποίησης και της εγκληματοποίησής τους στον ελληνική αγορά εργασίας καθώς και τη ρατσιστική αντιμετώπισή τους σε επίπεδο κοινωνικών αναπαραστάσεων από την ελληνική κοινή γνώμη.

Ξεκινώντας, θα επιχειρήσουμε μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής όπως αυτή επηρεάστηκε από ένα σύνολο παραγόντων. Ειδικότερα στην περίπτωση της Ελλάδας που αποτελεί μέλος της ΕΕ, η μεταναστευτική πολιτική που κατά καιρούς ακολούθησε μέχρι και το πρόσφατο νομοθετικό πλαίσιο, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη και εντάσσεται μέσα στο πλαίσιο του πανευρωπαϊκού συστήματος κοινωνικού ελέγχου, όπως αυτό διαμορφώθηκε για τους σκοπούς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η εν λόγω πολιτική υπαγορεύεται από τις επί μέρους συμβατικές δεσμεύσεις

βάσει διακρατικών συμφωνιών, από τις οδηγίες και τους κανονισμούς της ΕΕ στο βαθμό και τους τομείς που υφίσταται η κοινοτικοποίησή της. Ανάμεσα στους βασικούς στόχους της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής όπως έχουν εξαγγελθεί μέσα από θεσμικά κείμενα και κανόνες (που έχουν ήδη εξεταστεί στο προηγούμενο κεφάλαιο) , είναι η διασφάλιση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των εξωκοινοτικών υπηκόων που διαμένουν νόμιμα στα κράτη – μέλη, η καταπολέμηση των διακρίσεων και η ορθολογική ένταξή τους (αν και οι δεσμεύσεις αυτές, όπως εξετάσαμε , δεν ανταποκρίνονται πάντα και σε πρακτικό επίπεδο) με την υιοθέτηση παράλληλα μιας κατασταλτικής πολιτικής ως προς την είσοδο και την εγκατάσταση στον ευρωπαϊκό χώρο των παράνομων μεταναστών<sup>148</sup>.

Η Ελλάδα ενώ ως τα τέλη της δεκαετίας του 80', αποτελούσε παραδοσιακά χώρα αποστολής μεταναστών<sup>149</sup>, στη συνέχεια, από τις αρχές της δεκαετίας του 90' μια σειρά παραγόντων οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών όπως η γεωγραφική της θέση, το γεγονός ότι αποτελεί χώρα της ΕΕ και οι αλλαγές που ακολούθησαν την πτώση του τείχους του Βερολίνου συντέλεσαν στη μετατροπή της χώρας μας σε σύντομο χρονικό διάστημα σε χώρα υποδοχής μεταναστών και μάλιστα με ένα αυξημένο ποσοστό σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και στην ανατροπή βαθιά ριζωμένων αντιλήψεων και τη διαμόρφωση ενός νέου πλαισίου μεταναστευτικής πολιτικής.<sup>150</sup> Έτσι η χώρα μας κλήθηκε να διαχειριστεί κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά το ζήτημα της μεταναστευτικής πολιτικής ενώ ήταν απροετοίμαστη διοικητικά και «ψυχολογικά»<sup>151</sup>.

Θέλοντας να εξετάσουμε την ελληνική περίπτωση, μέσα από το πρίσμα της διεθνούς και κυρίως της ευρωπαϊκής μετανάστευσης, πρέπει να σημειώσουμε ότι ο μεταναστευτικός πληθυσμός στη χώρα μας είναι ίσος με το 9% του συνολικού πληθυσμού της και 12% του

---

<sup>148</sup> Θ.Παπαθεοδώρου, «Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής: Οι Θεσμικές Εκκρεμότητες» στο Ξ.Κοντιάδη, Θ.Παπαθεοδώρου, *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Παπαζήσης, Αθήνα 2007, σελ 52.

<sup>149</sup> Η μαζική είσοδος μεταναστών στον ελλαδικό χώρο αποτελεί φαινόμενο της δεκαετίας του '90 ενώ μέχρι τότε η ελληνική μετανάστευση αποτελούσε συνώνυμο της αποδημίας. Μέχρι τότε είχαν προηγηθεί δυο βασικά ρεύματα παλλινόστησης κατά τις δεκαετίες του '70 και του '80 και συγκεκριμένα: α) των πολιτικών προσφύγων του εμφύλιου πολέμου 1946-1949) και των οικογενειών τους οι οποίοι είχαν καταφύγει στην πρώην Σοβιετική Ένωση και τις άλλες σοσιαλιστικές χώρες και β) των ατόμων, τα οποία εγκατέλειψαν την Ελλάδα κατά τη διάρκεια του προηγούμενου μεγάλου μεταναστευτικού ρεύματος της περιόδου 1955-1985, όπως αναφέρεται στο Κ.Γ Βγενόπουλου, «Η Μεγάλη Μεταναστευτική Αναστροφή», Συνεδριακές Εκδηλώσεις ΕΚΕΜ (Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών), *Πρόσφυγες και Μετανάστες στην Ελληνική Αγορά Εργασίας*, Παπαζήσης, Αθήνα 1998, σελ 17.

<sup>150</sup> Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, «Νομικές, Θεσμικές και Διοικητικές Διαστάσεις του Καθεστώτος Εισόδου και Παραμονής Μεταναστών στην Ελλάδα, Προκλήσεις και Προοπτικές Βελτίωσης – Μελέτη Συμβατότητας του Ελληνικού και του Ευρωπαϊκού Θεσμικού Πλαισίου», Αθήνα ,Νοέμβριος 2004, <http://www.imepo.gr>

<sup>151</sup> Β. Καρύδη, *Η Εγκληματικότητα των Μεταναστών στην Ελλάδα*, Παπαζήσης, Αθήνα 1996 , σελ 15-16.

εργατικού δυναμικού της<sup>152</sup>. Εκτός από τα μορφολογικά χαρακτηριστικά του μεταναστευτικού μας πληθυσμού που λαμβάνονται υπόψη για τη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής, σημαντικό ρόλο στη χάραξή της παίζουν οι διεθνείς υποχρεώσεις τις χώρας μας και η συμπόρευσή της με αυτή των μεταναστευτικών πολιτικών των λοιπών κρατών – μελών της Ε.Ε. Τα ανωτέρω υπαγόρευαν τις τέσσερις διαδοχικές αλλαγές της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας μας τα τελευταία 15 χρόνια και η αδιαμφισβήτητη επιρροή της πολιτικής της ΕΕ ως προς τη διαχείριση των πληθυσμιακών μετακινήσεων, αποτυπώνεται στους διαδοχικούς ελληνικούς μεταναστευτικούς νόμους 1975/2001, 2910/2001, τον 3386/2005 και τον πιο πρόσφατο 3536/2007<sup>153</sup>.

Πράγματι, η μεταναστευτική μας πολιτική από τον πρώτο μεταναστευτικό νόμο 1975/1991 υπήρξε κατασταλτική, εμφορούμενη από αστυνομικό πνεύμα, που εκφραζόταν μέσα από μια στείρα και γραφειοκρατική δομή, η οποία είχε ως στόχο κάθε άλλο παρά την κοινωνική ενσωμάτωση και προστασία των δικαιωμάτων των αλλοδαπών. Ακολούθησαν τα προεδρικά διατάγματα 358 και 359 του 1997, ο νόμος 2910/2001, ο νόμος 3386/2005 για να καταλήξουμε στον πιο πρόσφατο νόμο 3536/2007. Σε εθνικό επίπεδο, η πολιτική διαχείρισης των μεταναστευτικών εισροών στον ελλαδικό χώρο χαρακτηρίζεται από ουσιώδη ελλείμματα με κοινωνικό αντίκτυπο συμβάλλοντας σε κοινωνικές ανισότητες και ανεπάρκειες ως προς την ένταξη των μεταναστών. Παράλληλα, μέσα από τις νομοθετικές προβλέψεις και τις διοικητικές πρακτικές σε μεταναστευτικά ζητήματα, οι μετανάστες καθίστανται αντικείμενα αυστηρού ελέγχου και επιτήρησης εκ μέρους των αρχών και δημιουργούνται τα νέα στερεότυπα της επικινδυνότητας του παράνομου μετανάστη, ενώ τέλος καθίστανται θύματα εκμετάλλευσης από τους εργοδότες και εξωθούνται στην άτυπη και παράνομη εργασία.

Θα ακολουθήσει μια σύντομη επισκόπηση των νομοθετημάτων αυτών με επίκεντρο ανάλυσης τους πιο πρόσφατους μεταναστευτικούς νόμους 3386/2005 και 3536/2007, προσπαθώντας να καταγράψουμε διαχρονικά τους βασικούς άξονες της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία προσανατολίζεται σταθερά με τη μια ή τη άλλη μορφή της προς τη διασφάλιση ενός πνεύματος ασφάλειας και δημόσιας τάξης παραβλέποντας την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών. Επίσης θα προσπαθήσουμε να καταγράψουμε πώς μέσα από τις επί μέρους θεσμικές προβλέψεις κατασκευάζεται η διαδικασία ποινικοποίησης και εγκληματοποίησης των μεταναστών. Τέλος, μέσα από την ανάλυση επί μέρους πρακτικών της διοίκησης, των επίσημων φορέων του ΣΑΠΔ και του ημεδαπού πληθυσμού θα εξετάσουμε πώς καταπατούνται βασικά δικαιώματα των μεταναστών που αποκλείουν τη δυνατότητα της ορθής ένταξής τους και της δίκαιης

---

<sup>152</sup> Ε.Σαμπατάκου, «Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Συνιστώσες της Ελληνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής», Εισήγηση στο Συνέδριο «Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές - Προοπτικές», Αθήνα, 23 και 24 Νοεμβρίου 2006, σελ 12, <http://www.imepo.gr>

<sup>153</sup> Ε.Σαμπατάκου, «Διεθνείς...όπ.π σελ 13.

μεταχείρισής τους από τη χώρα μας, δυσχεραίνοντας περαιτέρω την ήδη ευάλωτη θέση τους.

### **Γ1.2. Οι νόμοι 1975/1991 και 2910/2001**

Ο νόμος **1975/1991** υπήρξε το πρώτο νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών στη χώρα μας. Ως έκφραση των γενικότερων κατευθύνσεων της ΕΕ για την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, υιοθέτησε μέτρα με αμυντικό και κατασταλτικό περιεχόμενο και ελάχιστα μπόρεσε να ανταποκριθεί στις συνθήκες και την κατάσταση που επεδίωκε να ρυθμίσει, με αποτέλεσμα να υπάρχουν πολλές αποκλίσεις ανάμεσα στις διατάξεις του και τις ενέργειες των διοικητικών οργάνων<sup>154</sup>. Το νομοθέτημα αυτό προσπαθούσε να προσαρμόσει την ελληνική έννομη τάξη σε μια ήδη αυστηρά χαραγμένη και αποτρεπτική πολιτική έναντι του νέου ενδοευρωπαϊκού μεταναστευτικού φαινομένου για την απόκρουση *«τόσο της εξωτερικής απειλής από το προσφυγικό και μεταναστευτικό ρεύμα, όσο και για τον στενό έλεγχο της εσωτερικής διάβρωσης από υπηκόους τρίτων κρατών μη - μελών της ΕΕ που διακινούνται νόμιμα ή παράνομα στον ευρωπαϊκό χώρο»*<sup>155</sup>.

Ενώ ο συγκεκριμένος νόμος είχε ως σκοπό την ρύθμιση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των μεταναστών κυρίως σε ζητήματα εισόδου, παραμονής, εργασίας, υγείας, παιδείας κλπ , κάθε άλλο παρά άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής συνιστούσε αφού ενείχε σε μεγάλο βαθμό τα στοιχεία της πολυπλοκότητας, της γραφειοκρατίας και της έλλειψης σαφών στόχων. Επίσης, παράγοντες όπως η αδυναμία επαρκούς φύλαξης των συνόρων και ο παρωχημένος χαρακτήρας του νόμου αυτού οδήγησαν στη δημιουργία ενός διαρκώς αυξανόμενου αριθμού αλλοδαπών που διέμεναν και εργάζονταν χωρίς τις νόμιμες προϋποθέσεις. Εκτός αυτού, ο συγκεκριμένος νόμος αντιμετωπίζει κάποιες περιπτώσεις ως αδικήματα οδηγώντας έτσι στην ποινικοποίηση των μεταναστών. Τέτοιες περιπτώσεις είναι για παράδειγμα το άρθρο 33 παρ. 10 σύμφωνα με το οποίο «τιμωρείται με πρόστιμο δρχ 50.000 μέχρι 200.000 ο αλλοδαπός που παραβίασε τον επιτρεπόμενο χρόνο διαμονής του πέραν των 30 ημερών». Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 7(Διατάξεις που αποσκοπούν στη δυσχέραση της διαβίωσης των παράνομων μεταναστών οι οποίοι με κάποιο τρόπο εισήλθαν και παραμένουν στη χώρα.) «με ποινή φυλακίσεως και χρηματική ποινή τιμωρείται ο αλλοδαπός ο οποίος, χωρίς άδεια παρέχει εξαρτημένη εργασία ή ασκεί οποιοδήποτε

<sup>154</sup> Αιτιολογική Έκθεση του νόμου 3386 της 18/23.8.2005. «Είσοδος, Διαμονή και Κοινωνική Ένταξη Υπηκόων Τρίτων Χωρών στην Ελληνική Επικράτεια»(Α212),ΚΝοΒ 53, 2005, σελ 1561.

<sup>155</sup> Β.Καρύδη, «Το νέο Σχέδιο Νόμου για την Μεταναστευτική Πολιτική ή «Ωδινεν Όρος και Έτεκε Μυν» , *ΠοινΔικ*11/2000, σελ 1126.

επάγγελμα ή επιτήδευμα»<sup>156</sup>. Η αναποτελεσματικότητα του εν λόγω νόμου διαφαίνεται άλλωστε και από τις αλλεπάλληλες τροποποιήσεις που υπέστη με τους Ν.3068/2002 (άρθρο15), 3074/2002 (άρθρο11), 3103/2003 (άρθρο23), 3146/2003 (άρθρο 8), 3169/2003 (άρθρο 10) και 3242/2004 (άρθρο25).

Στη συνέχεια και προς κάλυψη των κενών του ν. 1975/1991 εκδόθηκαν με πολύ μεγάλη ωστόσο καθυστέρηση τα π.δ 358/1997 και 359/1997 (κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 16 ν.2934/1996), με στόχο την καταγραφή και στη συνέχεια τη νομιμοποίηση των παράνομων και αντικανονικών μεταναστών (λευκή και πράσινη κάρτα). Όπως προβλέφθηκε από τα ανωτέρω διατάγματα, η διαδικασία νομιμοποίησης οργανώθηκε σε δυο στάδια ενώ προϋπόθεση συμμετοχής στο δεύτερο στάδιο ήταν η συμμετοχή στο πρώτο και η ακόλουθη καταχώρηση της λευκής κάρτας. Αλλά και αυτή η απόπειρα αποδείχθηκε ανεπαρκής αφού προσέκρουσε στις διοικητικές δυσλειτουργίες και στην αδυναμία της εξασφάλισης των απαιτούμενων ασφαλιστικών ενσήμων<sup>157</sup>. Συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε ότι μόνο ένα συγκεκριμένο ποσοστό συνέχισε από το πρώτο στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας αυτής νομιμοποίησης (57,3%) ενώ υπήρξε ένα ποσοστό «διαρροής» δηλαδή μη συνέχισης της διαδικασίας νομιμοποίησης στο δεύτερο στάδιο που ανερχόταν στο 42,7%<sup>158</sup>. Το μεγάλο αυτό ποσοστό «διαρροής» οφειλόταν σε μια σειρά παραγόντων από τους οποίους ο βασικότερος ήταν η αδυναμία των αλλοδαπών για την ανεύρεση νόμιμης εργασίας προς εξασφάλιση των απαιτούμενων ενσήμων και η άρνηση των εργοδοτών να επισημοποιήσουν τις σχέσεις απασχόλησης των αλλοδαπών καθώς επίσης και η μεγάλη οικονομική επιβάρυνση των αλλοδαπών που δεν διέθεταν επαρκείς οικονομικούς πόρους για τη συμμετοχή τους στο δεύτερο στάδιο νομιμοποίησης<sup>159</sup>.

Μετά από μια δεκαετή εφαρμογή του νόμου 1975/1991 ψηφίστηκε ο νόμος **2910/2001** με την ελπίδα ότι θα αξιοποιούσε την πλούσια διοικητική και κοινωνική πείρα που είχε αποκτηθεί κατά την προηγούμενη δεκαετία και επιτέλους θα θεσπιζόταν με το νομοθέτημα αυτό μια ορθή μεταναστευτική πολιτική που θα ανταποκρινόταν επιτυχώς σε όλες τις πτυχές του φαινομένου. Δυστυχώς όμως και ο στόχος αυτός διέψευσε τις υφιστάμενες προσδοκίες κυρίως επειδή η όλη διαδικασία για τον εφοδιασμό όσων κατείχαν την προσωρινή άδεια με οριστική, ήταν εξαιρετικά γραφειοκρατική και πολύπλοκη. Οι αλλοδαποί υποχρεώνονταν σε εφοδιασμό με διπλές, διακεκριμένες άδειες για το ίδιο χρονικό

---

<sup>156</sup> Β.Καρύδη, *Η Εγκληματικότητα...όπ.π* σελ 71-74

<sup>157</sup> Β.Καρύδη, «Το Νέο Σχέδιο Νόμου...»,όπ.π σελ 1126

<sup>158</sup> Τ.Καβουνίδη, *Χαρακτηριστικά Μεταναστών : Το εγγνητικό Πρόγραμμα Νομιμοποίησης του 1998*, Σάκκουλας, Αθήνα 1998, σελ 23.

<sup>159</sup> Τ.Καβουνίδη, όπ.π σελ 81-82

διάστημα (άδεια εργασίας και άδεια διαμονής) από διαφορετικές υπηρεσίες, ρυθμίσεις αποτρεπτικές της εισόδου των αλλοδαπών στη χώρα μας, οι οποίες δεν ήταν οι μόνες <sup>160</sup>.

Ο νόμος αυτός θέσπιζε επίσης μια σειρά από διατάξεις που απέβλεπαν στην αποτροπή της εισόδου των οικονομικών μεταναστών, όπως για παράδειγμα η ανατιολόγητη άρνηση χορήγησης θεώρησης εισόδου (visa) (άρθ.7 παρ.1), η άρνηση εισόδου σε όποιον περιλαμβάνεται στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών ή η είσοδός του αποτελεί κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια ή υγεία (άρθ. 7 παρ.2), ενώ παράλληλα ποινικοποιούνται οι περιπτώσεις της παράνομης εισόδου και επιβαρύνονται με πρόστιμο ή απέλαση οι αλλοδαποί που δε πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις εισόδου στη χώρα μας.

Εκτός όμως από τις διατάξεις αυτές, ο ν.2910/01 εισήγαγε και άλλες διατάξεις με τις οποίες προβλεπόταν ο έλεγχος και η επιτήρηση των νόμιμα εισερχομένων και διαμενόντων μεταναστών. Έτσι λοιπόν η χορήγηση άδειας παραμονής προβλέπεται μόνο αφού ληφθούν υπόψη λόγοι που αφορούν στη δημόσια τάξη και ασφάλεια καθώς και την προσωπικότητα των αλλοδαπών ( άρθρο 8), καθιερώνεται η εξάρτηση του αλλοδαπού από τον συγκεκριμένο εργοδότη που τον προσλαμβάνει, υπάρχει υποχρέωση ενημέρωσης για κάθε μεταβολή της προσωπικής , αστικής και εργασιακής κατάστασης των αλλοδαπού μέσα σε ένα μήνα από τη στιγμή που πραγματοποιήθηκε και τέλος προβλέπεται κατάρτιση καταλόγου ανεπιθύμητων αλλοδαπών χωρίς τη διατύπωση κριτηρίων σαφώς προσδιοριζόμενων<sup>161</sup>.

Από τη σύντομη επισκόπηση των νομοθετημάτων αυτών γίνεται αντιληπτό ότι τα προαναφερόμενα νομικά πλαίσια είχαν ως αποτέλεσμα τη μεταβολή της κατοχύρωσης της δημόσιας ασφάλειας και την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης που φαινομενικά είχαν ως στόχο, σε συνώνυμα άσκησης κατασταλτικών πολιτικών και τελικά σε μηχανισμούς μηδενικής ανοχής επιτείνοντας την ανασφάλεια των δικαιωμάτων των μεταναστών και την εγκληματοποίησή τους<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Αιτιολογική Έκθεση Νόμου 3386/2005, όπ.π σελ 1562-1563

<sup>161</sup> Β. Καρύδη, «Το νέο Σχέδιο Νόμου..»,όπ.π σελ1127-1130

<sup>162</sup> Θ. Παπαθεοδώρου, «Το Νέο Θεσμικό Πλαίσιο για τους Μετανάστες: Μεταξύ Νομιμότητας, Αυστηρότητας και Ελέγχου», *ΠοινΔικ* 10/2005, σελ 1186.

### Γ1.3. Ο ν.3386/2005

Ο Ν. 3386/2005 σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση που τον συνόδευε «αναλαμβάνει στρατηγική πρωτοβουλία ως προς τη διαχείριση της μεταναστευτικής ροής, υπό το φως των εξελίξεων στην ΕΕ, αξιοποιώντας την όποια εμπειρία έχει αποκτηθεί ως τώρα από την εφαρμογή του προηγούμενου νόμου 2910/2001 και θεσμοθετώντας για πρώτη φορά στη χώρα μας ρυθμίσεις για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία»<sup>163</sup>.

Μεταξύ άλλων οι κύριοι άξονες γύρω από τους οποίους περιστρεφόταν ο εν λόγω μεταναστευτικός νόμος σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση ήταν οι εξής<sup>164</sup>:

- Ο ορθολογικός προγραμματισμός της εισόδου των μεταναστών στη χώρα μας σύμφωνα με τις ανάγκες και τα δεδομένα της οικονομικής και κοινωνικής ζωής.
- Η διασφάλιση των όρων εργασίας των αλλοδαπών που έρχονται στην Ελλάδα.
- Η εισαγωγή ενός σύγχρονου καθεστώτος κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.
- Η θεσμοθέτηση των κατάλληλων εγγυήσεων ώστε να αποφευχθούν φαινόμενα ανεξέλεγκτης εισόδου – εξόδου αλλοδαπών στη χώρα.
- Η διασφάλιση πρόσφορων συνθηκών για την ακώλυτη άσκηση κάθε είδους δικαιωμάτων των αλλοδαπών με τρόπο έτσι ώστε να είναι όσο γίνεται λιγότερο γραφειοκρατικό, λειτουργικό, επωφελές για την εθνική μας οικονομία και ιδίως ασφαλές το σύστημα διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου .

Πράγματι, ο νόμος 3386/05 αποτελεί μια εξελιγμένη και ώριμη νομοθετική πρόβλεψη στον τομέα της μετανάστευσης εισάγοντας κάποιες καινοτομίες σε σχέση με τα προηγούμενα νομοθετικά πλαίσια όπως είναι :

- α) Η σύσταση ενός διυπουργικού οργάνου για τη σχεδίαση και την ορθή εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής.
- β) Η κατάργηση έκδοσης δύο πράξεων, της άδειας διαμονής και εργασίας και η ενοποίησή τους σε μια πράξη εκδιδόμενη από τον Γενικό Γραμματέα της κάθε Περιφέρειας.
- γ) Ο ορθολογικός προγραμματισμός των μετακλήσεων αλλοδαπών για εργασία στην Ελλάδα καθώς επίσης και εξορθολογισμός των χορηγούμενων τύπων αδειών διαμονής με την ταυτόχρονη μείωση των αντίστοιχων κατηγοριών.
- δ) Η πρόβλεψη κριτηρίων και βασικών προϋποθέσεων για την απόκτηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα καθώς επίσης και για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών στην ελληνική κοινωνία .

---

<sup>163</sup> Αιτιολογική Έκθεση, ό.π.π σελ 1562.

<sup>164</sup> Αιτιολογική Έκθεση , ό.π.π σελ 1562-1563.

ε) Η καθιέρωση σαφών προϋποθέσεων για τη διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης καθώς επίσης και την διευκόλυνση της άσκησης ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας και πραγματοποίησης μεγάλων επενδύσεων από πλευράς χορήγησης άδειας διαμονής.

στ) Η εντατικοποίηση των ελέγχων προς την κατεύθυνση του περιορισμού της εισόδου και διαμονής παράνομων αλλοδαπών στη χώρα.

ζ) Παράλληλα λαμβάνεται μέριμνα για την οργανωτική αναδιάρθρωση των Περιφερειών και την οργάνωση υπηρεσιών υποδοχής και παροχής πληροφοριών αναφορικά με τις αιτήσεις για τη χορήγηση αδειών διαμονής προκειμένου να επιτευχθεί η ταχύτερη διαδικασία έκδοσης των σχετικών πράξεων και έγκυρης πληροφόρησης κάθε ενδιαφερόμενου.

Τέλος, η μετανάστευση αντιμετωπίζεται ως ένα παγκόσμιο φαινόμενο το οποίο εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινοτικής πολιτικής και επιχειρείται η εναρμόνιση της εθνικής μας πολιτικής με το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο. Κάτω από αυτά τα δεδομένα ο ν. 3386/05 επεδίωκε τη δημιουργία μια ορθής μεταναστευτικής πολιτικής προσανατολιζόμενης στο τρίπτυχο νομιμότητα-ασφάλεια-κοινωνική ένταξη<sup>165</sup>.

Εντούτοις στην πρακτική εφαρμογή της νομοθεσίας ανδείχτηκαν κάποια προβλήματα τόσο του θεσμικού πλαισίου όσο και οι πραγματικές κατευθύνσεις αυτής της μεταναστευτικής πολιτικής. Θα ακολουθήσει η ανάλυση κάποιων σημείων του παρόντος νόμου όπου διαφαίνεται ότι παρά τις θετικές και εκσυγχρονιστικές διατάξεις του, ωστόσο παρέμειναν διατάξεις αποτρεπτικές της εισόδου και διαμονής των υπηκόων τρίτων κρατών στη χώρα μας, διαπνεόμενες από ένα έντονο πνεύμα αυστηρού ελέγχου και αστυνόμευσης, προτάσσοντας την φαινομενική διατήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας έναντι της διασφάλισης και της προστασίας βασικών δικαιωμάτων των μεταναστών, καταφεύγοντας σε μεσοπρόθεσμη αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου με την υιοθέτηση αστυνομικών πρακτικών.

**1. Εξαιρέσεις και περιοριστικές προϋποθέσεις :** Τα πρώτα άρθρα αναφέρονται στον ερμηνευτικό προσδιορισμό των όρων του νόμου ο οποίος, εφαρμόζεται στα πρόσωπα που αναφέρονται στο άρθρο 1, δηλαδή στους αλλοδαπούς, στους υπηκόους τρίτης χώρας, στους ανιθαγενείς, στους επί μακρόν διαμένοντες, στους σπουδαστές, στους ασυνόδευτους ανηλίκους και στα θύματα εμπορίας ανθρώπων, ενώ δεν εφαρμόζεται στους πολίτες της ΕΕ και στους πρόσφυγες αν και περιλαμβάνει διατάξεις ως προς τους αιτούντες άσυλο οι οποίοι δεν έχουν ακόμη αναγνωριστεί ως πρόσφυγες. **Εξαιρεί δηλαδή από τη διαδικασία νομιμοποίησης τους πρόσφυγες και όσους τελούν υπό καθεστώς προσωρινής προστασίας, αλλά και όλους εκείνους των οποίων εκκρεμεί αίτηση ασύλου ή προσωρινής προστασίας, τις πιο ευάλωτες δηλαδή κατηγορίες αλλοδαπών**<sup>166</sup>.

<sup>165</sup> Αιτιολογική έκθεση...όπ.π σελ 1562-1563.

<sup>166</sup> Θ. Παπαθεοδώρου, «Το Νέο Θεσμικό...όπ.π σελ 1188.

Επιπλέον, σύμφωνα με το παραπάνω νομοθετικό πλαίσιο η διαδικασία νομιμοποίησης των αλλοδαπών προβλεπόταν με πέντε περιοριστικές προϋποθέσεις, όπως α) νόμιμη είσοδος στη χώρα πριν την 31/12/2004 ή β) απόδοση Α.Φ.Μ προ της 31/12/2004 ή γ) ένσημα προ της 31/12/2004 ή δ) υποβολή αίτησης για ανθρωπιστικούς λόγους ενώπιον του ΥΠΕΣΣΔΑΑ ή ε) απόρριψη του αιτήματος για χορήγηση πολιτικού ασύλου, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη οποιοδήποτε άλλο έγγραφο από το οποίο προκύπτει η παραμονή τους στη χώρα, με αποτέλεσμα να αποκλείονται από τη διαδικασία νομιμοποίησης άνθρωποι που ζουν και εργάζονται στη χώρα ακόμη και 3– 4 έτη<sup>167</sup>.

**2. Η αναιτιολόγητη άρνηση θεώρησης εισόδου:** Το άρθρο 8 του νόμου δίνει σημαντική ευχέρεια άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής στις προξενικές αρχές η οποία, όμως μπορεί να αποδειχθεί καταχρηστική αφού τους δίνει το δικαίωμα να απορρίπτουν **αναιτιολόγητα** (όπως και στον προϊσχύσαντα νόμο) το αίτημα θεώρησης εισόδου, αποτρέποντας έτσι την είσοδο των μεταναστών ακόμη και χωρίς σημαντικό λόγο. Εκτός όμως αυτού, ακόμη και σε πρόσωπα που έχουν λάβει θεώρηση εισόδου από προξενική αρχή, οι ελληνικές αρχές ελέγχου μπορούν να απαγορεύσουν αιτιολογημένα την είσοδό τους στη χώρα όπως ορίζεται στη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου, για λόγους , όπως αναφέρεται, *δημόσιας τάξης και ασφάλειας*, χωρίς ωστόσο να καθορίζονται σαφώς οι όροι αυτοί, ενώ όπως κατανοούμε οι όροι *δημόσια τάξη και ασφάλεια* είναι ρευστοί και μπορούν σε πολλές περιπτώσεις να αποτελέσουν αντικείμενο καταχρηστικής ερμηνείας, ενώ η διακριτική αυτή ευχέρεια στην περίπτωση της αναιτιολόγητης άρνησης της θεώρησης εισόδου προσκρούει σαφώς στις αρχές του κράτους δικαίου<sup>168</sup>.

**3.Περιορισμοί στη χορήγηση άδειας διαμονής: οι λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας:** Με το άρθρο 10 καθιερώνονται οι γενικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση του δικαιώματος διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας που εισέρχεται νόμιμα στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα ο υπήκοος τρίτης χώρας πρέπει να είναι κάτοχος έγκυρου διαβατηρίου ή άλλου ισοδύναμου ταξιδιωτικού εγγράφου, ενώ όπως αναφέρεται δεν πρέπει να συντρέχουν στο πρόσωπό του λόγοι *δημόσιας τάξης και ασφάλειας*, οι οποίοι, για άλλη μια φορά αναφέρονται αφηρημένα, ενώ η επίκλησή τους χωρίς σημαντικό λόγο μπορεί να στερήσει το δικαίωμα διαμονής σε υπήκοο τρίτης χώρας που έχει εισέλθει νόμιμα στην Ελλάδα. Επίσης, δεν πρέπει να πάσχει

---

<sup>167</sup> Ε.Φακίνου, «Η Τρίτη «ευκαιρία» νομιμοποίησης και η αποτυχία της», *Εφημερίδα Η Εποχή*, 13.11.2005

<sup>168</sup> Θ. Παπαθεοδώρου, «Το Νέο Θεσμικό Πλαίσιο για τους Μετανάστες: ...», όπ.π σελ.1188.

από ασθένεια που αποτελεί απειλή τη δημόσια υγεία, ενώ είναι απαραίτητο να διαθέτει πλήρη ασφάλεια ασθενείας και πόρους για την κάλυψη των εξόδων επιστροφής του στη χώρα προέλευσης. Όπως παρατηρούμε με το άρθρο αυτό θεσπίζονται προϋποθέσεις αυστηρές και αποτρεπτικές για τη διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών ενώ για ακόμη μια φορά δίνεται έμφαση στη δημόσια ασφάλεια, η κατοχύρωση της οποίας ανάγεται σε πρωταρχικό σκοπό.

**4. Περιορισμοί στην χορήγηση και ανανέωση άδειας διαμονής και στην εργασιακή κατάσταση των αλλοδαπών:** Στο άρθρο 12 του παρόντος νόμου ρυθμίζεται η διαδικασία χορήγησης και ανανέωσης της άδειας διαμονής, η οποία εκδίδεται από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, ύστερα από αίτηση του ενδιαφερόμενου με τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Μετανάστευσης όταν της ζητηθεί από το Γενικό Γραμματέα. Η άδεια διαμονής έχει διάρκεια ενός έτους και υπάρχει η δυνατότητα να ανανεώνεται ανά δύο έτη ώσπου να αποκτηθεί από τον αλλοδαπό η άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας ή να υπαχθεί στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος στη χώρα. Κατανοούμε ότι ο βραχύς αυτός χρόνος ισχύος της άδειας διαμονής συντελεί στην ποινικοποίηση της θέσης του αλλοδαπού που λόγω καθυστερήσεων της διοίκησης ή εξαιτίας αδυναμίας ή εκπρόθεσμης υποβολής εκ μέρους του των απαραίτητων δικαιολογητικών αδυνατεί να ανανεώσει την άδεια διαμονής του και μπορεί να τον καταδικάσει με αυτό τον τρόπο σε καθεστώς παρανομίας συμβάλλοντας στην εγκληματοποίησή του. Επίσης, καθορίζονται οι περιπτώσεις για τις οποίες δεν επιτρέπεται η αλλαγή σκοπού ενώ, για πρώτη φορά προβλέπεται η απόρριψη αιτήσεων που έχουν κατατεθεί εκπρόθεσμα χωρίς να συντρέχουν λόγοι ανωτέρας βίας. Ορίζεται επίσης ρητά η απαγόρευση, όσο διαρκεί η ανανέωση της άδειας διαμονής, της μετάβασης από το καθεστώς της εξαρτημένης εργασίας στην ανεξάρτητη δραστηριότητα και το αντίστροφο προτού παρέλθουν τρία έτη από τη έναρξη ισχύος της αρχικής άδειας διαμονής. Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι οι προβλέψεις αυτές επιβάλλουν ένα αυστηρό πλέγμα περιορισμών στην εργασιακή και προσωπική κατάσταση των αλλοδαπών, εμποδίζουν την εργασιακή κινητικότητα και διατηρούν το καθεστώς της εξάρτησης και υπερεκμετάλλευσης του εργαζομένου από τον εργοδότη.

Αν και ο εν λόγω νόμος εισήγαγε σημαντικές παρεμβάσεις στο θέμα των ειδικών διαδικασιών χορήγησης αδειών διαμονής για εργασία όπου οι άδειες διαμονής και εργασίας ενοποιούνται και καθιερώνονται επτά γενικές κατηγορίες αδειών, ωστόσο συνεχίζουν να διατηρούνται γραφειοκρατικές διαδικασίες και δομές ανισότιμης ένταξης και συμμετοχής των αλλοδαπών στην αγορά εργασίας. Ως προς την εξαρτημένη εργασία καθιερώνονται ορισμένες προϋποθέσεις της χορήγησης της σχετικής άδειας η οποία χορηγείται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας (άρθρο 14) για τη μετάκληση υπηκόου τρίτης χώρας. Τέτοιες προϋποθέσεις είναι, ο καθορισμός ενός ανώτατου αριθμού αδειών που θα χορηγούνται για εργασία ανά νομό, ιθαγένεια, είδος και διάρκεια απασχόλησης ύστερα από πρόταση της Επιτροπής του άρθρου 14 παρ.2 και απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών

Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εξωτερικών, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας. Έτσι καταρτίζεται κατάλογος του ανώτατου αριθμού αδειών με βάση τον οποίο ο ενδιαφερόμενος εργοδότης, οφείλει να υποβάλλει αίτηση για πρόσληψη αλλοδαπού προσωπικού καταθέτοντας τις απαραίτητες εγγυητικές επιστολές (άρθρο 14 παρ.6). Αν γνωμοδοτήσει θετικά η Επιτροπή Αλλοδαπών της Περιφέρειας τότε ο Γ.Γ της Περιφέρειας εκδίδει πράξη με την οποία εγκρίνει τη πρόσληψη του αλλοδαπού και κατόπιν ο τελευταίος συνάπτει σύμβαση εργασίας από την οποία προκύπτει ότι η αμοιβή του είναι ίση τουλάχιστον με τις μηνιαίες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη. Παρατηρούμε ότι εισάγεται με αυτό τον τρόπο η πρακτική του ανώτατου αριθμού ανά ειδικότητα και ανά νομό με στόχο τον έλεγχο του μεταναστευτικού ρεύματος, τη ρύθμιση της αγοράς εργασίας με το πρόσχημα της αποκατάστασης της νομιμότητας και της καταπολέμησης της εκμετάλλευσης της εργασίας των μεταναστών. Όπως παρατηρεί όμως ο Θ. Παπαθεοδώρου<sup>169</sup> «ο ανώτατος αριθμός αδειών εργασίας μπορεί να περιορίσει υπέρμετρα την απασχόληση μεταναστών προσφέροντας έδαφος για πολιτική εκμετάλλευση του ζητήματος ανά νομό και να διογκώσει παράλληλα τον σκοτεινό αριθμό (*chiffre noire*) της αδήλωτης εργασίας». Και στις δύο περιπτώσεις κάτι τέτοιο επηρεάζει με προφανή και αρνητικό τρόπο την κατάσταση των μεταναστών αφού η καθιέρωση του κλειστού αριθμού αδειών εκτός από το είδος και τη διάρκεια της απασχόλησης αφορά και στην ιθαγένεια του ενδιαφερομένου. Ένας έλεγχος του μεταναστευτικού φαινομένου με τέτοιου είδους μέσα αναμφισβήτητα θα μπορούσε να προκαλέσει τάσεις συμπίεσης του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού και να καλλιεργήσει ρατσιστικά φαινόμενα έναντι ορισμένων υπηκόων τρίτων χωρών που θα αποκλείονται συστηματικά από την προσφερόμενη απασχόληση σε ορισμένους νομούς<sup>170</sup>. Υπό αυτή την έννοια η διάταξη αυτή δε συμβάλλει σε καμιά περίπτωση στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών αλλά αντίθετα στον κοινωνικό αποκλεισμό τους.

Επίσης το άρθρο 15 παρ.4 εισάγει έναν αυστηρό περιορισμό στην εργασιακή κατάσταση του αλλοδαπού, αφού ο τελευταίος κι εφόσον κατέχει την άδεια διαμονής, μπορεί να εργαστεί σε άλλο νομό της ίδιας περιφέρειας μόνο μετά τη πάροδο ενός έτους από την χορήγηση της αρχικής άδειας, εφόσον έχει λυθεί η προηγούμενη εργασιακή σχέση, έχει γίνει η αναγγελία του λόγου λύσης της και έχει συνάψει νέα σύμβαση σε άλλο νομό. Η παραπάνω ρύθμιση δεν είχε άλλο στόχο από την ελεγχόμενη διαχείριση του μεταναστευτικού πληθυσμού δεδομένου ότι ο νομοθέτης μεροληπτώντας υιοθετεί διαφορετική μεταχείριση όταν πρόκειται για τη στήριξη της ελληνικής επιχειρηματικότητας και τη μετακίνηση αλλοδαπού εργασιακού δυναμικού. Έτσι στα άρθρα 18 και 19 προβλέπονται ευνοϊκές

---

<sup>169</sup> Θ.Παπαθεοδώρου, «Το Νέο Θεσμικό»,όπ.π σελ 1189.

<sup>170</sup> Θ.Παπαθεοδώρου, όπ.π σελ 1189.

ρυθμίσεις για τη διευκόλυνση των αλλοδαπών επιχειρήσεων που βρίσκονται στην Ελλάδα ή ελληνικών επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες στο εξωτερικό με τη μετακίνηση εργατικού δυναμικού τρίτων χωρών.<sup>171</sup>

Τέλος, ως προς το θέμα της ασφάλισης των αλλοδαπών διατηρείται η βασική λογική του μέχρι σήμερα καθεστώτος, όπου η απόδειξη και τα έξοδα της ασφάλισης βαρύνουν όχι τον εργοδότη αλλά τον μετανάστη και σε περίπτωση που δεν μπορεί να αποδείξει την απασχόλησή του στη νόμιμη εργασία υφίσταται τη μέγιστη κύρωση της απώλειας της άδειας παραμονής<sup>172</sup>.

**5. Προστασία και αρωγή των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων:** Το κεφάλαιο Θ' αποτελεί μια σημαντική καινοτομία μέσα στο πλαίσιο της νομοθεσίας αυτής και έχει ως σκοπό τη συνολική ρύθμιση της προστασίας και αρωγής των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων στο πλαίσιο της καταπολέμησης του φαινομένου. Το κεφάλαιο αυτό θεσπίστηκε με σκοπό την εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την οδηγία 2004/81/EK της 29<sup>ης</sup> Απριλίου 2004 «Σχετικά με τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση οι οποίοι, συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές».<sup>173</sup>

Στο κεφάλαιο αυτό εισάγεται η έννοια της προθεσμίας περίσκεψης η οποία, είναι προθεσμία τριάντα (30) ημερών που χορηγείται από τον αρμόδιο εισαγγελέα σε κάθε αλλοδαπό που έχει αποτελέσει θύμα εμπορίας, ώστε να συνέλθει και να ξεφύγει από την επιρροή των δραστών προκειμένου στη συνέχεια με πλήρη διαύγεια και ψυχική ηρεμία να αποφασίσει αν θα προβεί σε συνεργασία με τις αρμόδιες αστυνομικές και δικαστικές αρχές. Το διάστημα της προθεσμίας αυτής αν και δε θεμελιώνει δικαίωμα διαμονής, λειτουργεί εγγυητικά ως προς την προσωρινή τουλάχιστον παραμονή του θύματος στη χώρα μας ώσπου να συνέλθει αφού οι αρχές δε μπορούν να προβούν στην απομάκρυνσή του πριν αυτό αποφασίσει τελικά να μην προχωρήσει σε συνεργασία μαζί τους. Παρά τη θετική αυτή διάταξη που θεσπίζει την προθεσμία περίσκεψης (άρθρο 48) κατά την οποία προβλέπονται μέτρα περίθαλψης και βοήθειας στα θύματα εμπορίας και κατά τη διάρκεια της οποίας δεν μπορούν να απελαθούν υπό τις προϋποθέσεις που προαναφέρθηκαν, ωστόσο στο άρθρο 48 αναφέρεται ότι το κράτος διατηρεί σε όλη τη διάρκεια της διαδικασίας τη δυνατότητα να θέσει τέλος στην προθεσμία περίσκεψης για λόγους *δημόσιας τάξης και ασφάλειας*. Δίνεται έτσι για άλλη μια φορά η εξουσία στις αρμόδιες αρχές να επικαλεστούν τους λόγους αυτούς οι οποίοι, έχουν συνήθως έννοια αφηρημένη και απροσδιόριστη και ανά πάσα στιγμή και με

---

<sup>171</sup> Θ.Παπαθεοδώρου, «Το Νέο Θεσμικό...όπ.π. σελ 1189-1190.

<sup>172</sup> Ε.Φακίνου, «Η Τρίτη «ευκαιρία»...όπ.π

<sup>173</sup> Αιτιολογική έκθεση,όπ.π. σελ 1572-1573.

οποιαδήποτε αφορμή, να αφαιρούν κατ' αυτό τον τρόπο το δικαίωμα που έχει ήδη χορηγηθεί θέτοντας σε κίνδυνο ακόμη και τη ζωή των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων.

Έτσι λοιπόν προτεραιότητα του κράτους δεν είναι η προστασία και η ασφάλεια της ανθρώπινης ζωής, αφού η προστασία αυτή υποχωρεί μπροστά στη δημόσια ασφάλεια η οποία ανάγεται σε πρώτηιστη αξία του σημερινού «κράτους δικαίου». Αλλά και για την χορήγηση και ανανέωση άδειας διαμονής σε θύματα εμπορίας εκτός του ότι απαιτείται η σωρευτική συνδρομή 3 προϋποθέσεων δηλαδή α) η χρησιμότητα της παρουσίας του θύματος, β) η απόδειξη σαφούς πρόθεσης από την πλευρά του θύματος για συνεργασία με τη δικαιοσύνη και γ) η διακοπή κάθε σχέσης με τους δράστες, ο εισαγγελέας εκδίδει θετική γνώμη ακόμη και αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις μόνο υπό την επιφύλαξη για άλλη μια φορά λόγων *δημόσιας τάξης και ασφάλειας*(άρθρο 50)<sup>174</sup>.

**6. Η ρύθμιση της οικογενειακής επανένωσης:** Μια άλλη καινοτομική παρέμβαση του νόμου 3386/2005 αφορά στο πλαίσιο άσκησης του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης. Το άρθρο 53 θέτει τις ελάχιστες προϋποθέσεις της οικογενειακής επανένωσης οι οποίες είναι μεταξύ άλλων, η μόνιμη κατοικία του αλλοδαπού στην Ελλάδα για 2 χρόνια, η απόδειξη της οικογενειακής σχέσης με τα συγκεκριμένα μέλη, η σταθερότητα και επάρκεια του εισοδήματός του καθώς επίσης και η πλήρης κοινωνική του ασφάλιση. Στο σημείο αυτό οφείλουμε να παρατηρήσουμε ότι ο χρονικός περιορισμός των δύο ετών αντιβαίνει στην προαναφερθείσα 2003/86/EK Οδηγία του Συμβουλίου της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης όπου ορίζεται προθεσμία αναμονής που δεν υπερβαίνει τους 12 μήνες<sup>175</sup>.

Το άρθρο 55 ορίζει τη διαδικασία άσκησης του δικαιώματος της οικογενειακής επανένωσης μετά από αίτηση του συντηρούντος, στο Δήμο ή την Κοινότητα του τόπου κατοικίας, αρμόδια για την εξέταση της οποίας ήταν η αντίστοιχη υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης. Η Γενική Γραμματεία λαμβάνει απόφαση αφού πρώτα, όπως προβλέπεται στο άρθρο αυτό, εξετάσει αν πληρούνται οι προϋποθέσεις και αφού λάβει ταυτόχρονα υπόψη της τη γνώμη της αστυνομικής αρχής ως προς τα θέματα που αφορούν στη *δημόσια τάξη και ασφάλεια* και της οικείας προξενικής αρχής ως προς τη διακρίβωση της ύπαρξης της οικογενειακής σχέσης. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου 3386/05 « *η ανωτέρω διαδικασία διαμορφώνεται με τρόπο ώστε να είναι αποτελεσματική, διαφανής και δίκαιη αλλά παράλληλα να διασφαλίζεται η πραγματοποίηση των απαραίτητων ελέγχων τόσο ως προς την ενδεχόμενη απειλή για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια εκ μέρους του συντηρούντα ή/και των μελών της οικογένειάς του, όσο και ως προς τον αποκλεισμό περιπτώσεων εικονικών οικογενειακών δεσμών στο πλαίσιο της αρχής της ασφάλειας του δικαίου για το σύνολο των*

<sup>174</sup> Αιτιολογική έκθεση,όπ.π. σελ 1573-1574.

<sup>175</sup> Θ. Παπαθεοδώρου, «Το Νέο Θεσμικό...», όπ.π σελ 1190-1191.

ενδιαφερομένων μερών»<sup>176</sup>. Διαφαίνεται λοιπόν ότι παρά τις προϋποθέσεις που ήδη τίθενται για την οικογενειακή επανένωση, το καθεστώς αυστηροποιείται ακόμη περισσότερο με την εμπλοκή ακόμη και των αστυνομικών αρχών προκειμένου η δημόσια ασφάλεια να παραμείνει η κυρίως προστατευόμενη αξία.

Επιπλέον, η πρόβλεψη αυτή επιδεινώνει τους όρους οικογενειακής επανένωσης αφού το άρθρο 53 περιλαμβάνει μεταξύ των προϋποθέσεων για την είσοδο και τη διαμονή μελών της οικογένειας μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στη χώρα, την απόδειξη από μέρους τους του ετήσιου προσωπικού και τακτικού εισοδήματος σε συγκεκριμένο ύψος, το οποίο υπολογίζεται με βάση τις ετήσιες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη προσαυξημένες κατά 20% για τη σύζυγο και κατά 15% για κάθε τέκνο, διατάξεις, σαφώς υπερβολικές και αυθαίρετες. Επιπλέον, δε διευρύνεται η έννοια της οικογένειας με αποτέλεσμα να αποκλείεται το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης για άτομα με σχέση εκτός γάμου, σταθερή και μακρόχρονη, ενώ παράλληλα αποκλείει την έλευση ανήλικων παιδιών από άλλο γάμο παράλειψη που αντίκειται στη Νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και στην παραπάνω 2003/86/EK Οδηγία της ΕΕ σχετικά με την οικογενειακή επανένωση<sup>177</sup>.

**7. Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών:** Ο νόμος 3386/2005 ουσιαστικά είναι ο πρώτος που εισάγει διατάξεις που αποβλέπουν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Ως κοινωνική ένταξη κατά τα άρθρα 65 και 66 νοείται η αναλογικώς ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας με την ταυτόχρονη από την άλλη πλευρά υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας. Οι δράσεις κοινωνικής ένταξης αφορούν όσους μετανάστες αποβλέπουν σε μονιμότερη παραμονή και εγκατάσταση στη χώρα μας και περιλαμβάνουν την αναγνώριση δικαιωμάτων ισοδυνάμων με αυτά των ημεδαπών ώστε να αποφεύγονται οι διακρίσεις και να επιτυγχάνεται η ίση μεταχείριση κυρίως στην απασχόληση των μεταναστών. Ωστόσο όμως μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι η κοινωνική ένταξη των μεταναστών ενώ θα έπρεπε να παίρνει περισσότερο την έννοια της αναγνώρισης της ετερότητας και ένταξής της στην ελληνική κοινωνία ωστόσο στη πραγματικότητα είχε περισσότερο την έννοια της πειθάρχησης στα ελληνικά πρότυπα ζωής και δράσης. Κάτι τέτοιο διαφαίνεται από τους όρους που χρησιμοποιεί ο ίδιος ο νόμος όπως ότι τα δικαιώματα «χορηγούνται», η συμμετοχή των μεταναστών πρέπει να είναι «αναλογικά» ισότιμη, και υπάρχει «υποχρέωση» σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων της ελληνικής κοινωνίας<sup>178</sup>.

---

<sup>176</sup> Αιτιολογική έκθεση,όπ.π σελ 1575.

<sup>177</sup> Ξ.Κοντιάδη, «Δημοκρατική Συμμετοχή και Δικαιώματα των Μεταναστών. Μια Οριακή Περίπτωση ως Έναυσμα Επανεξέτασης Θεμελιωδών Εννοιών» στο Ξ.Κοντιάδη, Θ.Παπαθεοδώρου, *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής...*, όπ.π σελ 43

Στο άρθρο 73 καθορίζονται οι υποχρεώσεις του υπηκόου τρίτης χώρας οι οποίες, διέπονται από ένα ασφυκτικό καθεστώς ελέγχου κατά το οποίο οι υπήκοοι των τρίτων χωρών είναι υποχρεωμένοι κατά το διάστημα της παραμονής τους στην Ελλάδα να δηλώσουν στη δημόσια αρχή αλλοδαπών και μετανάστευσης μέσα σε διάστημα ενός μήνα οποιαδήποτε μεταβολή της αστικής τους κατάστασης, της διεύθυνσής τους, της απώλειας, ανανέωσης ή μεταβολής του διαβατηρίου τους ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου, της άδειας διαμονής τους και οποιαδήποτε μεταβολή στο καθεστώς απασχόλησής τους. Επιχειρείται με αυτόν τον τρόπο η όσο το δυνατόν στενότερη επίβλεψη της νομιμότητας της διαμονής των αλλοδαπών στη χώρα, παραβλέποντας ωστόσο το γεγονός ότι πρόκειται για ανθρώπινες ζωές και ανθρώπινα δικαιώματα και όχι απλά αντικείμενα εποπτείας και ελέγχου.

**8. Η απέλαση των αλλοδαπών:** Τα άρθρα 76-82 του νόμου 3386/2005 αναφέρονται στη διοικητική απέλαση τροποποιώντας το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς. Η διοικητική απέλαση αλλοδαπού σύμφωνα με τα παραπάνω άρθρα επιτρέπεται αν αυτός έχει καταδικαστεί σε ποινή στερητική της ελευθερίας τουλάχιστον ενός έτους ή ανεξαρτήτως ποινής για κάποιο από τα αναφερόμενα στο άρθρο 76 παρ.1<sup>α</sup> εγκλήματα (προσβολή πολιτεύματος, προδοσία της Χώρας, εμπορία και διακίνηση ναρκωτικών, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, διεθνή οικονομικά εγκλήματα, τα εγκλήματα της αντίστασης, της κλοπής, της απάτης, της υπεξαίρεσης, της εκβίασης, της πλαστογραφίας, της ψευδούς βεβαίωσης, συκοφαντικής δυσφήμισης κλπ), αν έχει παραβιάσει τις διατάξεις του ν.3386/05 ή αν κρίνεται επικίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία. Οπωσδήποτε υπάρχουν διατάξεις προστατευτικές των δικαιωμάτων των αλλοδαπών όπως αυτές που αφορούν στον προσδιορισμό ανώτατου χρονικού περιορισμού (3 μήνες) για την κράτηση του προς απέλαση αλλοδαπού (άρθρο 76 παρ.3), στη χορήγηση προθεσμίας για αναχώρηση (30 ημέρες) στον μη κρατούμενο αλλοδαπό (άρθρο 76 παρ.4), στην απαγόρευση απέλασης ορισμένων κατηγοριών αλλοδαπών, καθώς και στην αναστολή εκτέλεσης της απόφασης απέλασης και επιβολή περιοριστικών όρων όταν η απέλαση δεν είναι εφικτή. Αντίθετα όμως, δεν υπάρχει σε αυτό το νόμο απαγόρευση σχετικά με τις ομαδικές απελάσεις αλλοδαπών γεγονός που έρχεται σε αντίθεση με το 4<sup>ο</sup> Πρόσθετο Πρωτόκολλο της Ε.Σ.Δ.Α και περιορίζει την ασφάλεια δικαίου για τους μετανάστες<sup>179</sup>. Επίσης όπως και στον προϊσχύσαντα νόμο 2910/2001 συντάσσεται κατάλογος ανεπιθύμητων αλλοδαπών χωρίς και πάλι να προσδιορίζονται σαφώς τα κριτήρια και η διαδικασία εγγραφής γεγονός που συμβάλλει στην περαιτέρω ποινικοποίηση της κατάστασής τους. Η κατάρτιση καταλόγου ανεπιθύμητων αλλοδαπών ερείζεται στην πρόφαση περί συμβατότητάς της με την αναγκαία

---

<sup>178</sup> Θ. Παπαθεοδώρου, «Το Νέο Θεσμικό...»,όπ.π σελ 1190.

<sup>179</sup> Θ. Παπαθεοδώρου, όπ.π σελ 1191.

ασφάλεια δικαίου, η οποία όμως μόνο τότε θα ήταν εφικτή, εάν οι προϋποθέσεις και η διαδικασία εγγραφής και διαγραφής διατυπώνονταν εκ των προτέρων ευκρινώς, ρυθμίζονταν οι κανόνες πρόσβασης στον κατάλογο από τις αρμόδιες υπηρεσίες και προβλεπόταν ο σχετικός έλεγχος που να διασφαλίζει τα δικαιώματα των μεταναστών.

#### **Γ1.4. Η αντιμετώπιση των μεταναστών από το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο – Ο νόμος 3536/2007.**

Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με τη ρύθμιση του μεταναστευτικού ζητήματος στη χώρα μας είναι ο πολύ πρόσφατος νόμος 3536 της 23.2.2007 με τίτλο «*Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης*». Ο εν λόγω νόμος διατηρεί πολλές από τις διατάξεις του προηγούμενου ν.3386/05, (οπότε και ως προς τον παρόντα νόμο ισχύουν οι παρατηρήσεις που επισημάνθηκαν παραπάνω για τον 3386/2005 για τις ρυθμίσεις που διατηρούνται σε ισχύ). ωστόσο υιοθετεί μια σειρά ρυθμίσεων βελτιωτικών του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου που αποβλέπουν τόσο στη διευκόλυνση της διοικητικής διαδικασίας όσο και στην αποτελεσματικότερη διευθέτηση των μεταναστευτικών ζητημάτων και της προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών. Οι βασικότερες ρυθμίσεις και καινοτομίες που εισάγει ο συγκεκριμένος νόμος προς την παραπάνω κατεύθυνση μπορούν να συνοψιστούν στις παρακάτω<sup>180</sup>:

- Την πρόβλεψη εξαγοράς ενός σημαντικού ποσοστού ενσήμων για την ανανέωση της άδειας εργασίας των αλλοδαπών που συντελεί σε σημαντικό βαθμό στη διευκόλυνση της ανωτέρω διαδικασίας (άρθρο 6).
- Την απαλλαγή των αλλοδαπών από την υποχρέωση προσκόμισης της σύμβασης εργασίας , προκειμένου να ανανεώσουν την άδεια διαμονής τους , δεδομένου ότι κάποιες κατηγορίες εργαζομένων εξαιτίας της φύσης του επαγγέλματός τους και της εργασιακής τους σχέσης αδυνατούν να την προσκομίσουν (άρθρο 6).
- Την κατάργηση ασφυκτικών χρονικών περιορισμών ως προς την κατάθεση αίτησης και την απομάκρυνση από τη χώρα μας των αλλοδαπών μετά τη διακοπή της νόμιμης διαμονής τους.

---

<sup>180</sup> Συνήγορο του Πολίτη, Επιστολή της 6.2.2007 προς το ΥΠΕΣΔΑ, [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

- Την κατάργηση της υποχρέωσης πληρωμής παραβόλου για τους ανήλικους αλλοδαπούς (άρθρο 13) και τη μείωση ορισμένων προστίμων που επιβάλλονταν στους αλλοδαπούς σε περίπτωση μη εκπλήρωσης κάποιων υποχρεώσεών τους.
- Την πρόσθεση επιπλέον δικαιολογητικών(αρ.18 παρ4) για τη θεμελίωση από τον αλλοδαπό της νομιμοποίησης της διαμονής του (για απόδειξη της διαμονής πριν τις 31/12/2004) καθώς επίσης και τη διευθέτηση της διαμονής των αλλοδαπών που δε διαθέτουν διαβατήριο χωρίς δική τους υπαιτιότητα (άρθρο 15) και τέλος,
- Τον σαφέστερο καθορισμό των λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας, για τους οποίους είναι θεμιτή η μη χορήγηση ή η ανάκληση άδειας διαμονής και η με ρητή μνεία υπογράμμιση της αυτονόητης σε ένα κράτος δικαίου της υποχρέωσης της διοίκησης να αιτιολογεί εμπειρισττωμένα τη συνδρομή τους.

Με βάση τις παραπάνω σημαντικότερες αλλά και άλλες διατάξεις του νόμου 3536/07 υιοθετείται ένα νομοθετικό πλαίσιο προσανατολισμένο στην προώθηση της απλούστευσης της διοικητικής διαδικασίας και εξάλειψης των γραφειοκρατικών προβλημάτων που υφίστανται οι μετανάστες κατά τη διάρκεια διευθέτησης των ζητημάτων νομιμοποίησής τους στη χώρα μας. Επιπλέον, επιχειρείται η τακτοποίηση σημαντικών ομάδων αλλοδαπών που βρίσκονται επί χρόνια στη χώρα μας με στόχο την ορθολογική τους ένταξη.

Παρόλ'αυτά όμως και αυτή η νομοθετική προσπάθεια παρά τις καινοτομίες που εισάγει φαίνεται να αποκλίνει σοβαρά από το διακηρυγμένο στόχο της. Συγκεκριμένα, και αυτός ο νόμος εξαιρεί από το πλαίσιό του τους αιτούντες άσυλο ενώ από την άλλη αντικαθιστά ορθολογικές και αποτελεσματικές ρυθμίσεις του ν.3386/05 με παρόμοιες ή ανάλογες του προγενέστερου προβληματικού νόμου 2910/2001. Συγκεκριμένα:

**1. Εξαίρεση των αιτούντων άσυλο από τη διαδικασία νομιμοποίησης :** Ενώ το άρθρο 18 παρ.4 προσθέτει πέντε νέα δικαιολογητικά (βεβαίωση εγγραφής τέκνου σε δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα, ληξιαρχική πράξη γέννησης, απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας που απορρίπτει αίτηση για χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής, απορριπτική απόφαση για τη χορήγηση Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς ) για την απόδειξη της διαμονής στη χώρα πριν από την 31<sup>η</sup> /12/2004, με τη προσκόμιση των οποίων οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να υπαχθούν στην εκεί προβλεπόμενη διαδικασία «νομιμοποίησης», ωστόσο όμως μεταξύ των παραπάνω δικαιολογητικών δεν συμπεριλαμβάνεται για άλλη μια φορά η αίτηση ασύλου προς τις αρμόδιες αστυνομικές αρχές παρόλο που αποτελεί έγγραφο βέβαιης και δημόσια

πιστοποιημένης χρονολογίας<sup>181</sup>. Η παράλειψη συμπερίληψης της αίτησης ασύλου στα παραπάνω αποδεικτικά διαμονής επιτείνει την συμφόρηση της διαδικασίας ασύλου, αλλά ενισχύει επίσης τη διατήρηση σε εκκρεμότητα της τακτοποίησης μιας πολυάριθμης ομάδας αλλοδαπών, οι οποίοι ως επί το πλείστον δε μπορούν για αντικειμενικούς λόγους να απομακρυνθούν από τη χώρα ενισχύοντας την ευάλωτη θέση τους απέναντι στους κρατικούς μηχανισμούς και την κοινωνία της χώρας μας<sup>182</sup>.

**2. Δυσανάλογες κυρώσεις:** Με το άρθρο 14 παρ. 4 του παρόντος νόμου προστίθεται στο άρθρο 75 παρ. 1 του ν.3386/05 (λόγοι μη χορήγησης, ανάκλησης και μη ανανέωσης της άδειας διαμονής) και η περίπτωση της παράλειψης δήλωσης εντός μηνός στις αρμόδιες αρχές της απώλειας, ανανέωσης ή μεταβολής του διαβατηρίου καθώς και της απώλειας της άδειας διαμονής<sup>183</sup>. Όπως κατανοούμε η παραπάνω κύρωση είναι ιδιαίτερα δυσανάλογη και επαχθής στο βαθμό που ο εκάστοτε αλλοδαπός ενδεχομένως να προβαίνει σε μια τέτοια παράλειψη άδοξα και χωρίς την προηγούμενη σχετική ενημέρωσή του για τις δυσμενείς συνέπειες μιας τέτοιας παράλειψης. Το γεγονός ότι εγκαταλείπεται η προηγούμενη πρόβλεψη του νόμου 3386/05 για την επιβολή διοικητικού προστίμου σε τέτοιες περιπτώσεις παράλειψης μαρτυρεί το ασφυκτικό καθεστώς ελέγχου που εισάγει ο νέος νόμος και την παράλειψη διευκόλυνσης της νομιμότητας των αλλοδαπών στη χώρα μας με την ταυτόχρονη εισαγωγή επιβαρυντικών γι'αυτούς κυρώσεων<sup>184</sup>.

**3. Οικονομικές επιβαρύνσεις των μεταναστών:** Και ο νόμος αυτός εμπεριέχει διατάξεις που προβλέπουν οικονομικές κυρώσεις σε βάρος των αλλοδαπών στην περίπτωση κάποιων εκ μέρους τους παραλείψεων, αποδεικνύοντας τον εισπρακτικό του χαρακτήρα. Για παράδειγμα το άρθρο 18 παρ.6 προβλέπει ότι «*αιτήσεις ανανέωσης αδειών διαμονής, των οποίων η ισχύς έχει λήξει μετά την 1.1.2006 και οι οποίες έχουν απορριφθεί ως εκπρόθεσμες επανεξετάζονται και χορηγούνται οι αντίστοιχες άδειες διαμονής εφόσον πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις του ν. 3386/2005, όπως ισχύει. Η ανωτέρω ρύθμιση περιλαμβάνει και τις εκκρεμείς αιτήσεις. Προϋπόθεση της ανανέωσης των αδειών διαμονής είναι η προηγούμενη καταβολή προστίμου ίσου με το 1/3 του παραβόλου της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 92 του ν.*

---

<sup>181</sup> Εφημερίδα της Κυβέρνησης, Τεύχος Α', Αρ 42, Νόμος υπ' αριθ 3536/2007: «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης», σελ 1219.

<sup>182</sup> Συνήγορο του Πολίτη, Επιστολή της 6.2.2007, ό.π.π

<sup>183</sup> Εφημερίδα της Κυβέρνησης, Τεύχος Α', ό.π.π, σελ 1217

<sup>184</sup> Συνήγορο του Πολίτη, Επιστολή της 6.2.2007, ό.π.π

3386/2005 για κάθε μήνα καθυστέρησης υποβολής της σχετικής αίτησης»<sup>185</sup>, δηλαδή καταβολή προστίμου 50 ευρώ για κάθε μήνα καθυστέρησης υποβολής της αίτησης. Το μέτρο αυτό εκτός του ότι μπορεί να συντελέσει στη αποθάρρυνση της τακτοποίησης των οικονομικά ασθενέστερων αλλοδαπών, είναι επίσης καταχρηστικό από την άποψη ότι σε πολλές περιπτώσεις υπαίτιοι για την καθυστέρηση υποβολής της παραπάνω αίτησης δεν είναι οι ίδιοι οι αλλοδαποί αλλά και η διοίκηση η οποία, αρνούνταν να παραλάβει εκπρόθεσμα αιτήματα ή απέτρεπαν τους αλλοδαπούς από την υποβολή εκπρόθεσμων αιτήσεων. Έτσι λοιπόν η αναδρομική αυτή επιβολή του προστίμου εκτός από τις επαχθείς οικονομικές επιβαρύνσεις μπορεί να θεωρηθεί ότι αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης<sup>186</sup>.

- 4. Η ίδρυση Εθνικής Επιτροπής για την ένταξη των μεταναστών:** Ιδιαίτερης σημασίας στον ισχύοντα νόμο είναι η σύσταση Εθνικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη των μεταναστών υπαγόμενη στο ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α, που προβλέπεται στο άρθρο 1 του παρόντος νόμου. Η πρωτοβουλία αυτή αποδεικνύει την ιδιαίτερη σημασία που αποδίδεται στην ορθολογική οργάνωση της ένταξης των μεταναστών σε όλες τις πτυχές της κοινωνικής ζωής της χώρας μας με την ταυτόχρονη υποχρέωση για το σεβασμό των δικαιωμάτων τους και την ίση μεταχείρισή τους.

Ωστόσο ιδιαίτερη εντύπωση κάνει το γεγονός ότι ακόμη και στο επίπεδο διαβούλευσης και εισηγήσεων, στο οποίο κινούνται οι αρμοδιότητες της Επιτροπής και των φορέων της, δεν προβλέπεται η απευθείας συμμετοχή των ίδιων των μεταναστών στον κοινωνικό διάλογο αλλά περιορίζεται στη διαμεσολαβητική επαφή της Επιτροπής με ενώσεις μεταναστών, μη κυβερνητικές ενώσεις κλπ. Σύμφωνα με τις παρατηρήσεις του για το συγκεκριμένο νόμο σε επιστολή του προς τον Υπουργό Εσωτερικών ο ΣτΠ παρατήρησε ότι *« πέραν του προβληματισμού που δημιουργεί σε σχέση με το γεγονός ότι το Σύνταγμά μας ενδιαφέρεται ενεργά για τη δυνατότητα συμμετοχής του καθενός ως προσώπου, αδιακρίτως ιθαγένειας, στην κοινωνική ζωή της χώρας και στον βαθμό που η ενεργός συμμετοχή των αλλοδαπών σε θεσμούς δημόσιας διαβούλευσης συνιστά ήδη ουσιώδη μορφή κοινωνικής τους ένταξης, όπως άλλωστε ρητώς εξαγγέλλει στο οικείο κεφάλαιό του ο ν.3386/2005, η παράλειψη αυτή δημιουργεί επιπλέον τον κίνδυνο να εκληφθεί ως δηλωτική του τρόπου με τον οποίο η ελληνική πολιτεία αντιλαμβάνεται την ίδια την ένταξη των αλλοδαπών»*<sup>187</sup>.

<sup>185</sup> Εφημερίδα της Κυβέρνησης, ό.π.π σελ 1219.

<sup>186</sup> Συνήγορο του Πολίτη, Επιστολή της 6.2.2007, ό.π.π .

<sup>187</sup> Συνήγορο του Πολίτη, Επιστολή της 6.2.2007 , ό.π.π .

Κατ' αυτό τον τρόπο η ένταξη των μεταναστών κινδυνεύει να παραμείνει για άλλη μια φορά στοιχείο τυπικών διακυρήξεων αφού χωρίς τη δυναμική παρέμβαση των ίδιων των μεταναστών δεν υπάρχει ουσιαστική δυνατότητα επίγνωσης των προβλημάτων και όλων εκείνων των δυσκολιών με τις οποίες έρχονται αντιμέτωποι οι μετανάστες όσον αφορά στην πρόσβασή τους σε όλες τις πτυχές της κοινωνικής ζωής της χώρας μας.

**5. Η κατοχή θεώρησης εισόδου ως προϋπόθεση χορήγησης άδειας για εξαιρετικούς**

**λόγους:** Το άρθρο 44 παρ 2 του προηγούμενου νόμου 3386/05 προέβλεπε την ειδική χορήγηση άδειας διαμονής στην περίπτωση που συνέτρεχαν ιδιαίτεροι λόγοι που καθιστούσαν κατά την κρίση τη αρμόδια αρχή αναγκαία τη διαμονή του ενδιαφερόμενου στη Χώρα. Με το άρθρο 11 του παρόντος νόμου αίρεται η ευνοϊκή αυτή ρύθμιση αφού πλέον για την χορήγηση της άδειας αυτής προβλέπεται ως προϋπόθεση η προηγούμενη κατοχή θεώρησης εισόδου. Με την πρόσθεση της προϋπόθεσης αυτής εγκαταλείπεται το προηγούμενο ευέλικτο θεσμικό μέσο που διευκόλυνε την τακτοποίηση της διαμονής κάποιων αλλοδαπών που είχαν αναπτύξει ισχυρό δεσμό με τη χώρα μας στην περίπτωση που συνέτρεχαν απρόβλεπτοι λόγοι που αφορούσαν κάποιες περιστάσεις της κοινωνικής ζωής. Η κατάργηση λοιπόν της προηγούμενης ευνοϊκής ρύθμισης και η πρόβλεψη δυσμενέστερων προϋποθέσεων έχει ως συνέπεια τον αποκλεισμό σημαντικού αριθμού αλλοδαπών που έχουν προφανή ισχυρό δεσμό με τη χώρα μας και ιδιαίτερα της λεγόμενης δεύτερης γενιάς μεταναστών, όσοι δηλαδή είναι γεννημένοι στη χώρα μας, είτε όσων έχουν εισέλθει παράνομα αλλά δεν έχουν έκτοτε ταξιδέψει εκτός αυτής οπότε δεν παρέστη ποτέ ανάγκη μέχρι σήμερα να επιδιώξουν την έκδοση θεώρησης εισόδου<sup>188</sup>. Παρατηρούμε λοιπόν ότι και η συγκεκριμένη αναθεώρηση της προηγούμενης νομοθετικής ρύθμισης αποβλέπει στη δυσχέραση της προοπτικής νόμιμης διαμονής των αλλοδαπών στη χώρα μας και τον αποκλεισμό τους από ένα ασφαλές νομικό καθεστώς.

---

<sup>188</sup> Συνήγορο του Πολίτη, Επιστολή της 6.2.2007...,όπ.π

### Γ1.5. Το ζήτημα της πολιτογράφησης των μεταναστών από το ισχύον νομοθετικό καθεστώς.

Επιπλέον, ως προς το ζήτημα της πολιτογράφησης των μεταναστών, οι νομοθετικές πρωτοβουλίες της χώρας μας διατηρούν μια σειρά δυσχερών προβλέψεων ως προς τη κτήση της ελληνικής ιθαγένειας από αλλοδαπούς και εισάγουν εμφανείς διακρίσεις ως προς την ισότιμη μεταχείρισή τους. Ο πιο πρόσφατος νόμος 3386/05 και 3536/07 δεν υιοθέτησαν καμιά καινοτόμο πρωτοβουλία ως προς το ζήτημα της πολιτογράφησης και σήμερα το θέμα αυτό συνεχίζει να ρυθμίζεται από τον Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας.

Χαρακτηριστικό της δυσμενούς και άνιση μεταχείρισης των μεταναστών είναι το άρθρο 8 παρ.2 του ΚΕΙ που καθιερώνει τη μη αιτιολόγηση της απόφασης απόρριψης πολιτογράφησης. Η μη αιτιολόγηση της απόφασης ισοδυναμεί με τη μη υπαγωγή της απόφασης σε δικαστικό έλεγχο. Έτσι λοιπόν σε αντίθεση με τους Έλληνες πολίτες οι αλλοδαποί γίνονται αντικείμενα κατά το δοκούν αυθαίρετων επικλήσεων, αποκλειόμενοι από το δικαίωμα επίκλησης της γενικής αρχής δικαίου περί αιτιολόγησης δυσμενών διοικητικών πράξεων αντιμετωπίζοντας για άλλη μια φορά την άνιση μεταχείρισή τους, την περιθωριοποίηση και τις δυσμενείς συνέπειες των αυθαίρετων πολλές φορές αποφάσεων της διοίκησης χωρίς να διαθέτουν κανένα νόμιμο μέσο άμυνας κατά αυτών<sup>189</sup>. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 31 του ΚΕΙ δεν ισχύουν οι προθεσμίες του Ν.2690/99 για αποφάσεις της διοίκησης σε υποθέσεις που αφορούν κτήση, αναγνώριση, απώλεια και ανάκτηση της ελληνικής ιθαγένειας. Η πρόβλεψη αυτή αφήνει πολλά περιθώρια στη Διοίκηση για κατάχρηση της εξουσίας της ως προς τη διεκπεραίωση των καθηκόντων της και την απόδοση απάντησης στους ενδιαφερομένους μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα. Επιτείνεται έτσι το καθεστώς προσωρινότητας και παρανομίας των μεταναστών και ποινικοποιείται η κατάσταση τους αφού πολλές φορές περνάνε χρόνια ολόκληρα προκειμένου ο αιτών να λάβει κάποια απάντηση, έστω και αρνητική<sup>190</sup>.

Άλλες δυσμενείς ρυθμίσεις του ΚΕΙ είναι ο χρόνος που προβλέπεται ως διάστημα νόμιμης παραμονής στη χώρα μας ως προϋπόθεση παραδεκτού της αίτησης πολιτογράφησης και ο οποίος ανέρχεται στα δέκα χρόνια. Όπως συνειδητοποιούμε η μακρόχρονη αυτή αναμονή για την υποβολή μόνο αίτησης για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας μπορεί να αποβεί σε βάρος της νομιμότητας των μεταναστών και η προϋπόθεση αυτή είναι εμφανώς δυσανάλογη αφού η κτήση διαδοχικών αδειών παραμονής που θα τους εξασφαλίζουν την

---

<sup>189</sup> Δ.Χριστόπουλου, «Συγκριτικές Ιδιαιτερότητες της Ελληνικής Νομοθεσίας» στο Ξ.Κοντιάδη, Θ.Παπαθεοδώρου, *Η Μεταρρύθμιση.....*, όπ.π σελ 73.

<sup>190</sup> Δ.Χριστόπουλου, όπ.π σελ 77.

νόμιμη παραμονή τους στο ελληνικό έδαφος μπορεί να μην είναι εφικτή εξαιτίας κωλυσυεργιών και γραφειοκρατικών διαδικασιών της διοίκησης, με αποτέλεσμα να επιβαρύνεται με αυτό τον τρόπο η ήδη δυσμενής τους κατάσταση. Επικρίσεις γεννά και η έλλειψη μεταρρυθμιστικών διατάξεων ως προς τους μετανάστες δεύτερης γενιάς αφού οι τελευταίοι υπάγονται στις ίδιες ρυθμίσεις με αυτές των γονέων τους ακόμη και αν έχουν γεννηθεί και ζήσει αποκλειστικά στην Ελλάδα .

Τέλος, η απαίτηση από το άρθρο 6 του ΚΕΙ καταβολής παραβόλου ως προϋπόθεση για την υποβολή αίτησης πολιτογράφησης των μεταναστών επιβεβαιώνει για άλλη μια φορά τον εισπρακτικό χαρακτήρα της ελληνικής διοικητικής πρακτικής. Το 2001 η ελληνική πολιτεία ως μέσο δυσχέρανσης της αύξησης των αιτήσεων πολιτογράφησης καθιέρωσε την καταβολή παραβόλου αξίας 1.500 ευρώ αδιαφορώντας για την όποια αδυναμία και δυσμενή οικονομική κατάσταση του εκάστοτε αλλοδαπού<sup>191</sup>.

### ***Συμπεράσματα***

Από την παραπάνω σύντομη ιστορική αναδρομή του νομοθετικού πλαισίου της χώρας μας σχετικά με τη ρύθμιση του μεταναστευτικού ζητήματος και τον αναλυτικό σχολιασμό βασικών σημείων και προβλέψεών του, προκύπτει το συμπέρασμα ότι υπό το επιχείρημα της διατήρησης της νομιμότητας, της ασφάλειας και της προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική προσανατολίζεται σταθερά προς την επιβολή ενός συνόλου αυστηρών περιορισμών τόσο της εισόδου όσο της ένταξης και της προσωπικής κατάστασης των μεταναστών στη χώρα μας. Ενώ το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο είναι σαφώς βελτιωμένο και τροποποιεί αρκετές δυσμενείς διατάξεις των προηγούμενων νόμων, ωστόσο και αυτό με σαφώς πιο έντεχνο τρόπο αποβλέπει στον έλεγχο, την επιτήρηση και την δυσχέρανση της εισόδου και της παραμονής των μεταναστών στον ελληνικό χώρο παραβλέποντας την αρχή της ίσης και δίκαιης μεταχείρισής τους. Αποτέλεσμα της κατασταλτικής αυτής μεταναστευτικής πολιτικής που ακολουθεί η χώρα μας τα τελευταία χρόνια είναι η εγκληματοποίηση των μεταναστών που εξακολουθούν να παραμένουν εγκλωβισμένοι σε ένα καθεστώς αβεβαιότητας και προσωρινότητας .

---

<sup>191</sup> Δ.Χριστόπουλου, όπ.π σελ 84.

## Γ.2 Η διαδικασία εγκληματοποίησης των μεταναστών μέσα από διοικητικές πρακτικές.

Οι διοικητικές πρακτικές αντιμετώπισης των μεταναστών που βασίζονται σε νομοθετικές προβλέψεις ή βρίσκονται στη διακριτική ευχέρεια επίσημων αρχών (υπουργείων, υπηρεσιών μετανάστευσης κλπ), φέρνουν συχνά τους μετανάστες αντιμέτωπους με τη γραφειοκρατική διαδικασία και την αυθαιρεσία των δημοσίων υπηρεσιών, τον εγκλωβισμό τους σε καταστάσεις παρανομίας και ημινομιμότητας, την αυθαιρεσία και την ρατσιστική συμπεριφορά υπαλλήλων δημοσίων υπηρεσιών. Επιπλέον, πολλές νομοθετικές προβλέψεις και διοικητικές πρακτικές τους αντιμετωπίζουν σαν ένα εισπρακτικό μέσον αύξησης των δημοσίων εσόδων παραβλέποντας τις δυσμενείς συνθήκες διαβίωσης με τις οποίες έρχονται αντιμέτωποι καθημερινά οι μετανάστες. Οι αυστηρές προϋποθέσεις νομιμοποίησης και ένταξής τους στην ελληνική κοινωνία έχουν περαιτέρω ως συνέπεια την καταπάτηση θεμελιωδών δικαιωμάτων τους τόσο ως προς τη προστασία της ζωής και της αξιοπρέπειάς τους όσο και ως προς τις σχέσεις τους με τις ελληνικές διοικητικές αρχές και την ελληνική δικαιοσύνη.

Είναι χαρακτηριστικό ότι σύμφωνα με την άποψη του Martin Baldwin Edwards, συνδιευθυντή του Μεσογειακού Παρατηρητηρίου Μετανάστευσης : *«Η Ελλάδα απαιτεί από τους μετανάστες το πιο ακριβό τίμημα απ'όλες τις άλλες χώρες προκειμένου να τους χορηγήσει άδειες παραμονής»*<sup>192</sup>. Είναι χαρακτηριστικό ότι στη χώρα μας το 92% των αδειών παραμονής είναι για ένα έως δύο χρόνια, το 5,4% για λιγότερο από ένα χρόνο ενώ το 3% των αλλοδαπών έχουν άδειες διάρκειας πέντε ετών σύμφωνα με το καθεστώς της ΕΕ και μόνο το 0, 1% έχουν άδειες αορίστου χρόνου<sup>193</sup>.

**Α. Ο εισπρακτικός χαρακτήρας της διαδικασίας νομιμοποίησης των μεταναστών:** Οι προϋποθέσεις που τίθενται για τη νομιμοποίηση των μεταναστών είναι σε πολλές περιπτώσεις δυσανάλογες με αποτέλεσμα να αδυνατούν να προβούν στις απαραίτητες ενέργειες τακτοποίησής τους, ενώ πολλές φορές η διαδικασία είναι χρονοβόρα και αποκλειστικά γραφειοκρατική. Η αντιμετώπισή τους από τους αρμόδιους υπαλλήλους των μεταναστευτικών υπηρεσιών είναι σε αρκετές περιπτώσεις φανερά προσανατολισμένη προς τη μειωτική για την αξιοπρέπειά τους μεταχείριση, ενώ πολλές είναι οι περιπτώσεις όπου η παρουσία δικηγόρου με δυσανάλογη προς τις συνθήκες επιβίωσής τους αμοιβή είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την πρόσβασή τους στις εν λόγω υπηρεσίες.

---

<sup>192</sup> Ι.Σωτήρχου, «Οι Άθλιοι των Αθηνών», *Ελευθεροτυπία*, 12.11.2005

<sup>193</sup> Ι. Σωτήρχου,όπ.π

Επιπλέον, τα ποσά για τα παράβολα και τα ένσημα που απαιτεί η διαδικασία νομιμοποίησής τους, καθιστούν την όλη διαδικασία τόσο επαχθή ώστε να επιβεβαιώνεται ο καθαρά κερδοσκοπικός της χαρακτήρας. Είναι χαρακτηριστικό ότι η νομιμοποίηση κάθε μετανάστη ανέρχεται στο κόστος 1200 – 1500 ευρώ κατά μέσον όρο<sup>194</sup>. Επίσης για την παράλειψη εκ μέρους των μεταναστών τήρησης κάποιων νόμιμων προϋποθέσεων σύμφωνα με τον μέχρι πρόσφατα ισχύοντα 3386/2005 νόμο όπως πχ δήλωση της μεταβολής της προσωπικής ή εργασιακής τους κατάστασης (αλλαγή εργοδότη ή είδους απασχόλησης, σύναψη ή ακύρωση γάμου, γέννηση τέκνου κλπ) επιβαλλόταν η καταβολή προστίμου από 1500 - 3000 ευρώ αν βέβαια δεν εκδοθεί απόφαση απέλασης. Τέλος, για την εισαγωγή ενός μετανάστη στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος πέραν των ασφυκτικών προϋποθέσεων που πρέπει να πληρούν (εξετάσεις για επάρκεια γλώσσας, ιστορίας κλπ, σταθεροί και επαρκείς οικονομικοί πόροι, κατάλληλο κατάλυμα κλπ) απαραίτητη είναι η καταβολή παραβόλου ύψους 900 ευρώ<sup>195</sup>.

**Β. Εξαιρέσεις και διακρίσεις σε βάρος των μεταναστών:** Εμφανείς είναι οι διακρίσεις και η ανισότιμη μεταχείριση των μεταναστών από μέρους των διοικητικών μηχανισμών του κράτους στις καθημερινές σχέσεις πολίτη – διοίκησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι μετανάστες εξαιρούνται από την προστασία των διατάξεων του νόμου περί διοικητικής διαδικασίας (ν.2690/99) που ισχύουν για όλους τους Έλληνες διοικούμενους και αναφέρονται σε προθεσμίες, κατάθεση εγγράφων, επιδόσεις και άλλες διαδικασίες. Επίσης δεν έχουν πρόσβαση στις υπηρεσίες των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών σε συγκεκριμένες περιπτώσεις όπως στην περίπτωση της βεβαίωσης του γνησίου υπογραφής, ενώ αποκλείεται η σύναψη συμβολαιογραφικών πράξεων για όσους δεν διαθέτουν έγκυρη άδεια παραμονής με ιδιαίτερες συνέπειες στην ρύθμιση εμπράγματων ή ενοχικών δικαιωμάτων, στην αγορά ή τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων και τη ρύθμιση οικογενειακών ζητημάτων.

**Γ. Η γραφειοκρατία των ελληνικών αρχών ως παράγοντας εγκληματοποίησης των μεταναστών:** Το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο εφαρμόζεται σε υπηκόους τρίτων κρατών που διαμένουν, εργάζονται ή σπουδάζουν στην Ελλάδα και σε αυτούς που επιθυμούν να εισέλθουν στη χώρα μας για τους παραπάνω σκοπούς ενώ οι παράτυποι μετανάστες έχουν μια ευκαιρία νομιμοποίησης κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, όπως τη συλλογή μεγάλου αριθμού δικαιολογητικών, την καταβολή χρημάτων για την ασφάλισή τους κλπ. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις οι αλλοδαποί έρχονται συχνά αντιμέτωποι με την κακοδιοίκηση των ελληνικών υπηρεσιών, την γραφειοκρατία, τις καθυστερήσεις ως προς την τακτοποίηση των θεμάτων τους, γεγονότα που έχουν προκαλέσει κατά καιρούς και συνεχίζουν να προκαλούν

---

<sup>194</sup> Ι. Σωτήρχου, «Οι Άθλιοι.. όπ.π

<sup>195</sup> Ε.Φακίνου, όπ.π

οξεία δυσλειτουργία στη διαδικασία νομιμοποίησης των μεταναστών στη χώρα έχοντας ως συνέπεια την έκθεσή τους σε αβέβαιο καθεστώς νομιμότητας, τον αποκλεισμό τους από βασικά δικαιώματα και τον κίνδυνο της σύλληψης, κράτησης και απέλασής τους.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας στην Τρίτη Έκθεσή της για την Ελλάδα το 2003 σημειώνει ότι πολλοί αλλοδαποί που ζούσαν στη χώρα μας βρέθηκαν σε επισφαλή θέση ως προς τη δυνατότητά τους να παραμένουν στην Ελλάδα ανεξαρτήτως αν είχαν νομιμοποιηθεί ή όχι. Τόσο για τη διαδικασία νομιμοποίησης όσο και για την υποβολή αίτησης για άδεια παραμονής και εργασίας η γραφειοκρατία που αντιμετωπίζουν οι αιτούντες συνιστά σημαντικό εμπόδιο στην εξομάλυνση της κατάστασής τους· εξαιτίας των γραφειοκρατιών και των καθυστερήσεων η όλη διαδικασία είναι τόσο αργή που είναι συχνό φαινόμενο να μην έχει εξασφαλίσει κάποιος αλλοδαπός άδεια παραμονής αρκετούς μήνες ή χρόνια μετά από την εκπνοή της προηγούμενης άδειας με αποτέλεσμα να παραμένει όλο το διάστημα που μεσολαβεί σε καθεστώς ανασφάλειας και παρανομίας και να εγκληματοποιείται κατ' αυτό τον τρόπο η κατάστασή του<sup>196</sup>.

Οι βασικότεροι λόγοι της κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης των μεταναστευτικών ζητημάτων από τις αρμόδιες υπηρεσίες είναι η ανεπάρκεια πόρων του όλου διοικητικού μηχανισμού, η ανεπαρκής στελέχωση με κατάλληλο προσωπικό μεταξύ άλλων και διερμηνέων των εν λόγω υπηρεσιών, ανεπάρκεια στο μηχανογραφικό σύστημα έκδοσης των αδειών παραμονής και εργασίας και η μη ορθολογική κατανομή των πόρων. Επιπλέον, η πολυνομία που επέρχεται από τις αδιάκοπες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του θεσμικού πλαισίου με τις συχνά συγκρουόμενες και αντιφατικές οδηγίες των εγκυκλίων δημιουργούν ανασφάλεια δικαίου τόσο για το προσωπικό των υπηρεσιών από το οποίο συχνά είναι δυσνόητες και παρερμηνεύονται όσο και για τους μετανάστες<sup>197</sup>. Το πλήθος των δικαιολογητικών που πρέπει να εξασφαλιστούν, καθιστά αναγκαίο για τους αιτούντες να περιμένουν ώρες και μέρες ατελείωτες σε ουρές των επί μέρους υπηρεσιών, ενώ βαρύνονται με μεγάλα ποσά εξόδων άτομα με ελάχιστα ή χωρίς εισοδήματα προκειμένου να εκδώσουν ή να ανανεώσουν τις άδειές τους. Ιδιαίτερα, οι αργοί ρυθμοί που προβλέπονταν για τη διαδικασία νομιμοποίησης από τον ν.2910/2001 οδήγησαν τις αρχές, τελευταία στιγμή να δώσουν παράταση της προθεσμίας που προβλεπόταν για τη διαδικασία της νομιμοποίησης, ενώ μια τέτοια πρακτική ενισχύει την ευάλωτη θέση και αβεβαιότητα των μεταναστών που δεν μπορούν να γνωρίζουν, ενόσω εκκρεμεί η αίτηση για ανανέωση της άδειάς τους αν θα δοθεί ανανέωση για επαρκές χρονικό διάστημα προκειμένου να αποφύγουν την απέλαση.

---

<sup>196</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας, «Τρίτη Έκθεση για την Ελλάδα», 5.12.2003, σελ 33 -34, [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)

<sup>197</sup> Π. Λινάρδου – Ρυλμόν, Α.Καψάλη, «Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα Μεταναστών», Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 2005, σελ 72-76, <http://www.gsee.gr>

Στις 25.7.2003 σε επιστολή του προς τον Υφυπουργό Εσωτερικών ο ΣτΠ επεσήμανε τις δυσμενείς συνέπειες της κατάστασης αυτής καταδικάζοντας τις ενέργειες της Διοίκησης. Στην επιστολή αυτή αναφέρεται αφενός το γεγονός ότι ένας σημαντικός αριθμός νομίμως διαμενόντων αλλοδαπών δεν μπόρεσε να υποβάλει εμπρόθεσμα αίτηση για ανανέωση της άδειας εργασίας και παραμονής του και αφετέρου στο γεγονός ότι μετά την 30<sup>η</sup>/06/2003 η μεγάλη πλειονότητα των αλλοδαπών που διέμενε νόμιμα στη χώρα δε μπορούσε να ασκήσει κανένα νόμιμο δικαίωμα, καθώς καθυστέρουσε η άδεια παραμονής τους. Ως προς το πρώτο πρόβλημα της αδυναμίας εμπρόθεσμης υποβολής της αίτησης για ανανέωση της άδειας εργασίας και παραμονής ο ΣτΠ διαπίστωσε ότι αυτό οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό σε κακοπιστία και κακοδιαχείριση της διοίκησης η οποία δεν παραλάμβανε τις εν λόγω αιτήσεις από αλλοδαπούς που θεωρούσε ότι δεν πληρούσαν κάποιες προϋποθέσεις ή επειδή η ίδια δεν είχε διευκρινίσει κάποιες διαδικασίες που έπρεπε να είχε ακολουθήσει και καταδίκασε τη συμπεριφορά αυτή της διοίκησης ως παράνομη διοικητική πρακτική που αποκλίνει σοβαρά από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας<sup>198</sup>. Ως προς το δεύτερο πρόβλημα της αδυναμίας άσκησης οποιουδήποτε νόμιμου δικαιώματος στο διάστημα που ο αλλοδαπός είχε υποβάλει εμπρόθεσμα αίτηση για χορήγηση ή ανανέωση άδειας παραμονής και εκκρεμούσε η εξέταση του αιτήματός του, ο ΣτΠ επεσήμανε ότι αυτό αντίκειται σφόδρα στην αρχή της χρηστής διοίκησης, ιδίως όταν η διάρκεια της εκκρεμότητας ξεπερνά το εύλογο χρονικό διάστημα των εξήντα ημερών. Από τη στιγμή που ο αλλοδαπός έχει υποβάλλει εμπρόθεσμα την αίτησή του, διαμένει νόμιμα στη χώρα έως την έκδοση απόφασης επί του αιτήματός του και συνεπώς πρέπει να μπορεί να ασκήσει απρόσκοπτα όλα τα δικαιώματα που απορρέουν από το καθεστώς της νόμιμης παραμονής του<sup>199</sup>. Συμπερασματικά ο ΣτΠ διαπίστωσε ότι λόγω της προαναφερθείσας κατάστασης οι νόμιμοι μετανάστες, πλην της παραμονής στερούνται όλων των υπολοίπων δικαιωμάτων τους με αποτέλεσμα η κατάσταση αυτή να προκαλεί έντονα συναισθήματα ανασφάλειας στους μετανάστες, να παρεμποδίζει συνεχώς την πρόσβαση τους σε καθεστώς νομιμότητας, να τους εξωθεί στην εμπλοκή τους σε δραστηριότητες στον τομέα της παραοικονομίας και να εγκληματοποιείται περαιτέρω κατ' αυτό τον τρόπο η κατάστασή τους.

Παρά το γεγονός ότι τροποποιήθηκε το προηγούμενο νομικό καθεστώς και απλοποιήθηκαν κάποιες από τις διαδικασίες νομιμοποίησης, ωστόσο το πρόβλημα της γραφειοκρατίας και της κωλυσιεργίας εκ μέρους των διοικητικών αρχών παραμένει. Χαρακτηριστικό ως προς αυτό είναι η από 13.11.2007 επιστολή του ΣτΠ προς το Υπουργείο Εσωτερικών όπου αναφέρονται περιστατικά σύμφωνα με τα οποία επί αιτήματος για

---

<sup>198</sup> Συνήγορο του Πολίτη ,Επιστολή του προς τον Υφυπουργό Εσωτερικών , 25.7.2003 , σελ 1-3, [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

<sup>199</sup> Συνήγορο του Πολίτη ,όπ.π σελ 4.

χορήγηση άδειας διαμονής σε αλλοδαπό πριν την 31.12.2004 σχετική απόφαση δεν είχε ακόμη εκδοθεί μέχρι την 30.9.2007!<sup>200</sup> Η έλλειψη αυτή συντονισμού και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης ενίοτε έχει σαν αποτέλεσμα τη σύλληψη από την αστυνομία ατόμων που δυσκολεύονται να εξηγήσουν την κατάστασή τους.

Τέλος, σε πολλές περιπτώσεις η κακοδιοίκηση που χαρακτηρίζει τη διαδικασία της νομιμοποίησης των μεταναστών στην Ελλάδα έχει ως αποτέλεσμα την παρουσία πολυάριθμων κυκλωμάτων τα οποία στηρίζονται στην παθογένεια της σχετικής διοικητικής διαδικασίας, εκμεταλλεύονται την ανάγκη των μεταναστών για την τακτοποίηση της παραμονής τους στη χώρα μας, αποκομίζοντας σημαντικές αμοιβές οι οποίες κατά κανόνα κινούνται στον τομέα της παραοικονομίας. Οι παρασιτικές αυτές δραστηριότητες επιβαρύνουν οικονομικά την κατάσταση των μεταναστών σχετικά με την τακτοποίηση της παραμονής τους στη χώρα και συμβάλλουν στην προαναφερόμενη διοικητική παθογένεια με την ανάπτυξη κυκλωμάτων διαφθοράς στη διοίκηση<sup>201</sup>.

### ***Συμπέρασμα***

Η παράλειψη υιοθέτησης αποτελεσματικών μηχανισμών για την διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου εκ μέρους των ελληνικών διοικητικών αρχών έχει σαν συνέπεια σύμφωνα με τα παραπάνω, την εμπλοκή των μεταναστών σε πολύπλοκες και χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες όπου τα δικαιώματά τους βρίσκονται σε επισφαλή θέση, ενώ πολλές είναι οι περιπτώσεις που οι αλλοδαποί εξαιρούνται από προστατευτικές των δικαιωμάτων τους διοικητικές διατάξεις. Αποτέλεσμα της κακοδιοίκησης αυτής και της άνισης μεταχείρισής τους είναι η παραμονή τους σε ένα αβέβαιο νομικό καθεστώς, αφού πολλές είναι οι περιπτώσεις που εξαιτίας των γραφειοκρατιών και των κωλυσιεργιών της διοίκησης αδυνατούν να εξασφαλίσουν ή να ανανεώσουν εγκαίρως την άδεια διαμονής, εργασίας και άλλα νομιμοποιητικά έγγραφα και να βρίσκονται σε καθεστώς παρανομίας. Αυτό έχει σαν συνέπεια να ενισχύεται η ευάλωτη θέση τους απέναντι στο Κράτος και τις επίσημες αρχές του ΣΑΠΔ αλλά και να αποκλείονται από τα κοινωνικά οφέλη, γεγονός που οδηγεί τόσο στην εγκληματοποίησή τους όσο και στην προσφυγή τους σε μη νόμιμες οικονομικές δραστηριότητες εξαιτίας της ανυπαίτιας αυτής κανονιστικής τους παραβατικότητας.

---

<sup>200</sup> Συνήγορο του Πολίτη, Επιστολή προς το Υπουργείο Εσωτερικών, 13.11.2007, σελ 1-2,όπ.π

<sup>201</sup> Π. Λινάρδος –Ρυλμόν, Α.Καψάλη, Μεταναστευτική Πολιτική.... σελ 76,όπ.π

### **Γ.3 Δευτερογενής εγκληματοποίηση των αλλοδαπών. Αντιμετώπιση των αλλοδαπών από τους επίσημους φορείς του ΣΑΠΔ.**

#### **Γ3.1. Διακρίσεις και καχυποψία σε βάρος των μεταναστών από τους επίσημους φορείς του ΣΑΠΔ.**

Η εμπλοκή μέρους των μεταναστών, μετά την έλευσή τους στη χώρα μας, με κάποιες μορφές εγκληματικότητας και κυρίως με διάφορες δραστηριότητες οργανωμένου εγκλήματος από κοινού με Έλληνες, η προβολή από τα ΜΜΕ ανακριβών, ψευδών και διογκωμένων πολλές φορές ειδήσεων και γεγονότων που φέρουν μετανάστες ως δράστες ειδεχθών εγκλημάτων, καθώς επίσης και η παρουσίαση από τους φορείς δημόσιας τάξης και ασφάλειας στατιστικών στοιχείων σχετικά με την υπερεκπροσώπηση των αλλοδαπών στις ελληνικές φυλακές, καλλιεργούν σε μεγάλο βαθμό την εικόνα του «μετανάστη – εγκληματία», δημιουργούν αισθήματα ανασφάλειας και ξενοφοβίας στον πληθυσμό της χώρας μας, συμβάλλουν στην επιλεκτικότητα της αστυνομίας ως προς τη σύλληψη μεταναστών υπόπτων καθώς επίσης και στη δυσχερή αντιμετώπισή τους από τους επίσημους φορείς του ΣΑΠΔ μετά την παραπομπή τους και εισόδου τους σε αυτό.

Σύμφωνα με στατιστικές της ελληνικής αστυνομίας το έτος 1998 οι συλλήψεις των αλλοδαπών αποτελούσαν ποσοστό 69% του συνόλου των συλλήψεων και τον επόμενο χρόνο το ποσοστό αυτό αυξήθηκε σημαντικά φτάνοντας το 72,5%<sup>202</sup>. Τα στοιχεία αυτά ωστόσο εξαρτώνται πολύ από την εκάστοτε έκταση καταγγελιών και εξιχνίασης για τα επιμέρους αδικήματα και δεν υποδηλώνουν απαραίτητα το εάν κάποιος τέλεσε πράγματι το αδίκημα για το οποίο κατηγορείται αφού αυτό βεβαιώνεται μόνο από το δικαστήριο. Επίσης, η εσφαλμένη πεποίθηση ότι οι αλλοδαποί είναι πιο επιρρεπείς στη διάπραξη αδικημάτων, οδηγεί ευκολότερα σε καταγγελίες και συλλήψεις εναντίον τους<sup>203</sup>, ενώ ο παραπάνω μεγάλος αριθμός συλλήψεων των αλλοδαπών μεταφράζεται επίσης και ως εστίαση του ενδιαφέροντος της αστυνομίας, κατά την αναζήτηση υπόπτων, στην κοινωνική ομάδα των αλλοδαπών. Επίσης στατιστικά στοιχεία σχετικά με την υπερεκπροσώπηση των αλλοδαπών στις ελληνικές φυλακές<sup>204</sup> δεν αποτελούν ορθά εργαλεία υπολογισμού της εγκληματικότητας των

---

<sup>202</sup> Α.Μοσχοπούλου, *Η Εγκληματικότητα των Μεταναστών. Απεικόνιση του Φαινομένου στον Απογευματινό Τύπο (1990 -1999)*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 2005, σελ 68.

<sup>203</sup> Ν.Κουράκη, «Αλλοδαποί, Μεταναστευτική Πολιτική και Εγκληματικότητα», *Ποιν.Χρον* ΝΓ/2003, σελ 578.

<sup>204</sup> Το 2001 το ποσοστό των αλλοδαπών έφτασε το **46,1%** του συνόλου των κρατουμένων και το 48,6% του συνόλου των καταδίκων, ενώ ειδικότερα την 16.6. 2003 υπήρχαν στις ελληνικές φυλακές

αλλοδαπών, αφού η πλειοψηφία βρίσκεται στη φυλακή κυρίως για λόγους που αφορούν στην παραβίαση των τυπικών προϋποθέσεων εισόδου και παραμονής τους στο ελληνικό έδαφος. Επίσης ο αυξημένος αριθμός των αλλοδαπών στις ελληνικές φυλακές δικαιολογείται κατά κάποιο τρόπο εκτός από το «τεκμήριο ενοχής» που προαναφέρθηκε και από την οικονομική τους αδυναμία να προσλάβουν δικηγόρο της επιλογής τους, να συμμετέχουν στην ποινική διαδικασία λόγω των προβλημάτων γλώσσας που αντιμετωπίζουν και να πληρώσουν τη χρηματική εγγύηση ή την ποινή που τους έχει επιβληθεί<sup>205</sup>.

Η παραβίαση δυσχερών και αυστηρών νομικών και διοικητικών διατάξεων που δημιουργούν συγκεκριμένες υποχρεώσεις για τους μετανάστες καταδικάζεται σε διοικητικό και ποινικό επίπεδο. Οι διατάξεις αυτές και ο τρόπος που αυτές εφαρμόζονται από τους υπεύθυνους για την εφαρμογή τους θα μπορούσαν να αναλυθούν ως η αιτία μιας εγκληματικότητας «κανονιστικής», εγκληματικότητας που φουσκώνει με έντεχνο τρόπο το ποσοστό των αλλοδαπών στις εγκληματολογικές στατιστικές. Σαν αποτέλεσμα της εγκληματογένεσης αυτής εξαιτίας της παράνομης εισόδου, παραμονής και εργασίας των μεταναστών μέσω της κατασκευής και της εισαγωγής αυστηρότατων νόμων έρχεται και η δευτερογενής εγκληματοποίηση των αλλοδαπών. Η εγκληματοποίηση αυτή αφορά στην επιλεκτικότητα της αστυνομίας όταν πρόκειται για έλεγχο ή περιπολίες στους δρόμους, όπου οι αλλοδαποί αποτελούν ως επί το πλείστον το αντικείμενο ελέγχου τους μόνο και μόνο λόγω της καταγωγής τους και επειδή στη συνείδηση ακόμη και των επίσημων φορέων του Σ.Α.Π.Δ υπάρχει άμεση η σύνδεση εγκληματικότητας – μετανάστευσης. Πολλές φορές χωρίς εμφανές κίνητρο υποψίας για τη διάπραξη κάποιου αδικήματος οι αλλοδαποί είναι αυτοί που γίνονται το κατεξοχήν αντικείμενο ελέγχου από τις αστυνομικές αρχές. Δυστυχώς είναι συχνό το φαινόμενο όταν διαπράττεται σειρά αδικημάτων και σοβαρά εγκλήματα που επιφέρουν την αγανάκτηση της κοινής γνώμης, η αστυνομία και άλλες αρχές επιβολής του νόμου υποπεύονται καταρχήν τους μετανάστες εκτός και αν αποδειχτεί το αντίθετο. Σύμφωνα με πορίσματα έρευνας που διεξήχθη το 2005<sup>206</sup>, υπάρχει μια γενική άποψη ανάμεσα σε αστυνομικούς και δικαστές ότι η αύξηση της εγκληματικότητας στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια οφείλεται στους μετανάστες. Οι περισσότεροι αστυνομικοί αποδίδουν την επίδοση των μεταναστών σε εγκληματικές δραστηριότητες, στη φτώχεια και στις κακές συνθήκες διαβίωσης, καθώς και στην έλλειψη σεβασμού τους απέναντι στην ελληνική

---

3.672 αλλοδαποί κρατούμενοι επί συνόλου 8.387 κρατουμένων (ποσοστό περίπου **44%**)· όπως αναφέρεται στο Μ.Κρανιδιώτη, «Η εγκληματικότητα των αλλοδαπών στην Ελλάδα. Θεωρία, έρευνα και θέσεις για την αντεγκληματική πολιτική», στο Ν. Κουράκη (επιμ.), *Αντεγκληματική πολιτική IV*, Α.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003, σελ 158 και στο Ν.Κουράκη, «Αλλοδαποί....., υποσημείωση υπ' αριθ 7, όπ.π σελ 579.

<sup>205</sup> Ν.Κουράκη, «Αλλοδαποί..όπ.π. σελ 579.

<sup>206</sup> Δημοσκόπηση στις 28.7.2005, όπως αναφέρεται στο ENAR Shadow Report: Racism in Greece, [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)

κοινωνία. Επιπλέον, σύμφωνα με την εν λόγω έρευνα πολλοί Έλληνες δικαστές πιστεύουν ότι οι μετανάστες είναι πάρα πολλοί στη χώρα μας και σχεδόν η πλειοψηφία των δικαστών έχει την άποψη ότι οι μετανάστες δεν προστατεύονται κατά τον ίδιο τρόπο με τους ημεδαπούς από το ελληνικό σύστημα δικαιοσύνης. Επίσης, περισσότεροι από τους μισούς ερωτηθέντες δικαστές θεωρούν ότι οι αλλοδαποί δεν απολαμβάνουν όλες τις νόμιμες εγγυήσεις για την διασφάλιση των δικαιωμάτων τους, ενώ οι μισοί δικαστές απάντησαν ότι η ιδιότητα του αλλοδαπού είχε σαν αποτέλεσμα την έκδοση δυσμενούς γι' αυτούς απόφασης. Επιπλέον, περισσότεροι από τους μισούς δικαστές απάντησαν ότι ο ρατσισμός των Ελλήνων οφείλεται στη συμπεριφορά των αλλοδαπών, ενώ μόνο το 20,4% αποδίδει τις ρατσιστικές συμπεριφορές της κοινής γνώμης στην ξενοφοβία. Τέλος, 40% των αστυνομικών πιστεύει ότι οι αλλοδαποί παραβάτες στην πραγματικότητα είναι επίσης θύματα, ενώ το 72,3% θεωρεί ότι οι παρουσία των μεταναστών στη χώρα μας επιδεινώνει το πρόβλημα της ανεργίας.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας στην Τρίτη Έκθεσή της για την Ελλάδα το 2003, εκφράζει ανησυχίες σχετικά με καταγγελίες μη Κυβερνητικών Οργανώσεων σύμφωνα με τις οποίες κατά τη διεξαγωγή δίκης κατά αλλοδαπών δεν γίνεται χρήση των νομίμων δικαιωμάτων τους και συγκεκριμένα το δικαίωμα χρήσης διερμηνέα δεν είναι πραγματικά εγγυημένο, είτε επειδή ο δικαστής δεν καλεί διερμηνέα ή επειδή ο διερμηνέας δε διαθέτει επαρκή προσόντα για να εκτελέσει τα καθήκοντά του όπως πρέπει ή τέλος δεν του παρέχονται τα οικονομικά κίνητρα να αναλάβει αυτή την εργασία. Επιπλέον, η ως άνω Επιτροπή σε προηγούμενη έκθεσή της σημείωνε την ύπαρξη καταγγελιών για διαφοροποιήσεις που είχαν παρατηρηθεί σε ποινές που επιβάλλονταν σε αλλοδαπούς και εκείνων που επιβάλλονταν σε Έλληνες καταδικαζόμενους για τα ίδια εγκλήματα. Από τη δημοσίευση των πορισμάτων αυτών αν και η Επιτροπή κάλεσε τις ελληνικές αρχές να ερευνήσουν τα αίτια της υπερεκπροσώπησης των αλλοδαπών ανάμεσα στο συνολικό πληθυσμό των φυλακών, ωστόσο οι ελληνικές αρχές υποστήριξαν «ότι τέτοια έρευνα διεξήχθη και κατέδειξε ότι δεν υπάρχουν διακρίσεις κατά των αλλοδαπών από τα ελληνικά δικαστήρια...»<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή ...,όπ.π σελ 13 -14.

### Γ3.2. Κακομεταχείριση των μεταναστών και κατάχρηση εξουσίας εκ μέρους των ελληνικών αρχών.

Πέρα από την ρατσιστική και μεροληπτική εναντίον των μεταναστών στάση των αστυνομικών και δικαστικών αρχών, τεκμηριώνεται επίσης ένα σταθερό πλαίσιο κακομεταχείρισης και παραβιάσεων των βασικών δικαιωμάτων των αλλοδαπών όταν αυτοί έρχονται αντιμέτωποι με τις παραπάνω αρχές. Βίαιη μεταχείριση από μέλη σωμάτων ασφαλείας, παρεμπόδιση ενημέρωσης και άσκησης θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τη σύλληψή τους, άθλιες συνθήκες διαβίωσης σε χώρους κράτησης αλλοδαπών και βίαιες απελάσεις είναι μερικές μόνο από τις πρακτικές εγκληματοποίησης και παραβίασης των δικαιωμάτων των αλλοδαπών που πηγάζουν από την παράλειψη του κράτους να καταπολεμήσει τις διακρίσεις και να προωθήσει μια ορθή πολιτική προστασίας της ευπαθούς ομάδας των μεταναστών.

Στην ειδική έκθεσή της για την Ελλάδα το 2005, η Διεθνής Αμνηστία δίνει την εικόνα της ελληνικής πρακτικής αντιμετώπισης των αστυνομικών αρχών απέναντι στους μετανάστες μέσα από την απάνθρωπη προοπτική των συλλήψεων, των κρατήσεων μέσα σε άθλιες συνθήκες, της αδυναμίας πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου, τις επαναπροωθήσεις και απελάσεις χωρίς τις νόμιμες προϋποθέσεις και την αυξημένη βία στα σύνορα. Μόνο στη δεκαετία του 1990 οι απελάσεις ή επαναπροωθήσεις ξεπέρασαν τα δύο εκατομμύρια<sup>208</sup>.

Επίσης, η έκθεση της Διεθνούς Αμνηστίας για την Ελλάδα που δημοσιεύτηκε από κοινού με την Διεθνή Ομοσπονδία Ελσίνκι το 2002 τεκμηριώνει την επιμονή των παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ιδίως το γεγονός της κακομεταχείρισης αλλοδαπών υπόπτων και κρατουμένων. Ένα από τα κυριότερα πορίσματα εκείνης της έκθεσης ήταν ότι *«οι Ρομά και οι μετανάστες διατρέχουν ιδιαίτερο κίνδυνο να υποστούν καταπατήσεις (των δικαιωμάτων τους) στα χέρια μελών των σωμάτων ασφαλείας»* και ότι *«το μοτίβο είναι αρκετά σαφές ώστε να είναι σχεδόν αδύνατον να αμφιβάλλει κανείς ότι η ξеноφοβία και οι συλλογικοί χαρακτηρισμοί με βάση φυλετικά στερεότυπα έχουν διαδραματίσει κάποιον ρόλο στις παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων που υπέστησαν μέλη αυτών των ομάδων»*<sup>209</sup>. Τρία χρόνια αργότερα στην έκθεσή της περιλαμβάνει αναφορές που έλαβε για παραβιάσεις των δικαιωμάτων των αλλοδαπών στα τρία χρόνια μεταξύ 2002 και 2005, αποδεικνύοντας ότι η κατάσταση λίγο πολύ παραμένει η ίδια. Τονίζεται η παράλειψη του ελληνικού κράτους να συμμορφωθεί με το διεθνές δίκαιο και τα διεθνή θεσμικά κείμενα για

---

<sup>208</sup> Ι.Σωτήρχου, «Οι Άθλιοι των Αθηνών...»,όπ.π.

<sup>209</sup> Ι.Σωτήρχου, όπ.π.

τα ανθρώπινα δικαιώματα όσον αφορά στην πρόσβαση στη διαδικασία του ασύλου και τη μη – επαναπροώθηση, στην κράτηση των μεταναστών, στην προστασία από διακρίσεις και στην κακοποίησή τους από τα ελληνικά σώματα ασφαλείας σύμφωνα με καταγγελίες και ισχυρισμούς από δικηγόρους, γιατρούς, δημοσιογράφους, διεθνείς και τοπικές μη κυβερνητικές οργανώσεις καθώς και μετανάστες κρατούμενους, θύματα παραβιάσεων ανθρώπινων δικαιωμάτων.

Ιδιαίτερης σημασίας και ενδεικτικό των ρατσιστικών συμπεριφορών κατά αλλοδαπών μεταναστών είναι η κακομεταχείριση και η κατάχρηση εξουσίας σε βάρος των αλλοδαπών από αστυνομικούς. Άσκηση βίας, άγριοι ξυλοδαρμοί, εκφοβισμοί και εξυβρίσεις κατά τη διάρκεια ελέγχων της νομιμότητας των αλλοδαπών ή κατά την εξιχνίαση αδικημάτων, αποτελούν απαράδεκτες πρακτικές εκ μέρους των οργάνων των αστυνομικών σωμάτων που έρχονται κατά καιρούς στο φως της δημοσιότητας και αποτελούν αντικείμενο πληθώρας καταγγελιών μεταναστών, μη κυβερνητικών οργάνσεων, εθνικών και διεθνών οργανισμών<sup>210</sup>. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας στην Τρίτη Έκθεσή της για την Ελλάδα της 5<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2003, επισημαίνει τις πράξεις κακομεταχείρισης αλλοδαπών από αστυνομικούς τα τελευταία χρόνια, εκφράζει τις ανησυχίες της για το καθεστώς ατιμωρησίας που απολαμβάνουν σε πολλές περιπτώσεις οι αξιωματούχοι υπεύθυνοι πράξεων βίας αποδοκιμάζοντας την κατάσταση αυτή και καλεί τις ελληνικές αρχές να λάβουν αυστηρά μέτρα για την τιμωρία τέτοιων καταχρηστικών συμπεριφορών και συνιστά την ταχύτερη εκδίκαση περιστατικών αστυνομικής βίας<sup>211</sup>. Επιπλέον, σύμφωνα με τη Διεθνή Αμνηστία υπάρχει πλήθος καταγγελιών και αναφορών που σχετίζονται με την κακομεταχείριση μεταναστών και κυρίως Αλβανών υπηκόων που κρατούνται από την ελληνική αστυνομία. Πολλοί από αυτούς έχουν συλληφθεί από την αστυνομικές και στρατιωτικές δυνάμεις σε μεθοριακές περιοχές κατά την προσπάθεια παράνομης εισόδου τους στην χώρα μας , ενώ άλλοι έχουν τεθεί υπό κράτηση κατά την διάρκεια σύνηθων ελέγχων εγγράφων ή έχουν συλληφθεί κατά τη διάρκεια οργανωμένων αστυνομικών μαζικών συλλήψεων αλλοδαπών προτού επαναπροωθηθούν δια της βίας. Δεν λείπουν και οι ακραίες περιπτώσεις όπου αστυνομικοί χωρίς νόμιμη αιτία φέρονται να καταφεύγουν στη χρήση πυροβόλων όπλων εναντίον αλλοδαπών που αυθαιρέτως θεωρούν υπόπτους παραβιάζοντας τις «Αρχές των Ηνωμένων Εθνών για τη Χρήση Βίας και

---

<sup>210</sup> Ενδεικτική της επιβεβαίωσης των απάνθρωπων και παράνομων αυτών συμπεριφορών είναι μια απόφαση τον Οκτώβριο του 2004 που εκδόθηκε από το ναυτοδικείο Χανίων Κρήτης το οποίο έκρινε πέντε Έλληνες λιμενικούς ένοχους σωματικής και σεξουαλικής κακοποίησης ομάδας μεταναστών το 2001 και σε όλους τους λιμενικούς επιβλήθηκαν ποινές με αναστολή παρά την αγριότητα της συμπεριφοράς τους, όπως αναφέρεται στο Διεθνή Αμνηστία , «Ελλάδα: Μακριά από τα φώτα της δημοσιότητας. Τα δικαιώματα αλλοδαπών και μειονοτήτων παραμένουν στο ημίφως», 5.10.2005, σελ 44, [www.mfhr.gr](http://www.mfhr.gr).

<sup>211</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού...όπ.π σελ 33.

Πυροβόλων Όπλων από Αξιωματούχους Επιβολής του Νόμου», σύμφωνα με τις οποίες *«τέτοια χρήση βίας νομιμοποιείται μόνο στις εξαιρετικές περιπτώσεις της αυτοάμυνας ή την προστασία άλλων έναντι της επικείμενης απειλής θανάτου και όταν μόνο λιγότερο ακραία μέσα είναι ανεπαρκή για να αποτραπεί τέτοια απειλή»<sup>212</sup>.*

Τέλος, χαρακτηριστική είναι και η από 22.11.2007 επιστολή του ΣτΠ προς το Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας και τον Υφυπουργό Εσωτερικών σύμφωνα με την οποία ετέθησαν υπόψιν της Αρχής σχετικά μεγάλος αριθμός καταγγελιών περιστατικών σοβαρής παραβίασης των δικαιωμάτων αλλοδαπών που αποπειρούν να εισέλθουν λαθραία στη χώρα ιδίως μέσω των θαλάσσιων συνόρων προκειμένου να ζητήσουν πολιτικό άσυλο. Τέτοιες καταγγελίες και ισχυρισμοί που αφορούν σε ενέργειες αποτροπής εκ μέρους των αρχών που κατέληξαν σε πνιγμούς, πολυάριθμες άτυπες επαναπροωθήσεις, ακόμη και περιπτώσεις βασανισμού εμπλέκουν στελέχη του Λιμενικού Σώματος και της Ελληνικής Αστυνομίας. Ενδεικτικές αναφορές σε τραγικό πνιγμό αλλοδαπών που επιχειρούσαν την από θαλάσσης λαθραία οδό στη χώρα λόγω της σκόπιμης εγκατάλειψης ή και απόρριψής τους στη θάλασσα από όργανα του Ελληνικού Λιμενικού Σώματος στα ελληνικά χωρικά ύδατα αποτελούν σύμφωνα με τον ΣτΠ απόδειξη σοβαρών παραβιάσεων της ζωής και της ακεραιότητας των αλλοδαπών που αν *«συνδυαστεί με την συστηματικότητα καταγγελιών και τη διασταύρωση μαρτυριών των καταγγέλοντων υποδηλώνουν τουλάχιστον ότι η αποτροπή – ανάσχεση της εισόδου παράνομων αλλοδαπών που εκτυλίσσεται στη μεθοριακή ζώνη της χώρας, ιδίως στη θαλάσσια αποτελεί από τις πλέον αμφιλεγόμενες δράσεις των ελληνικών αρχών ως προς την ικανοποιητική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των προσώπων που την υφίστανται»<sup>213</sup>.*

---

<sup>212</sup> Διεθνή Αμνηστία, όπ.π σελ 45

<sup>213</sup> Συνήγορο του Πολίτη, Επιστολή Προς τον Υπουργό Εμπορικής Ναυτιλίας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής και τον Υφυπουργό Εσωτερικών, 22.11.2007, [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

### **Γ3.3 Τα κέντρα κράτησης των αλλοδαπών: Οι άθλιες συνθήκες διαβίωσης και η καταπάτηση των δικαιωμάτων των αλλοδαπών εκ μέρους των αρχών.**

Στην Έκθεση της Διεθνούς Αμνηστίας το 2005 επισημαίνεται ιδιαίτερος η παραβίαση από την πλευρά των αρχών των άρθρων 33.1<sup>214</sup> της Σύμβασης για το Καθεστώς των Προσφύγων και του άρθρου 6<sup>215</sup> της Διεθνούς Συμβάσεως για την Εξάλειψη Κάθε Μορφής Φυλετικών Διακρίσεων που συνίστανται στην παραβίαση της αρχής της μη επαναπροώθησης και της προστασίας των προσφύγων από βασανιστήρια και κακομεταχείριση στις χώρες τους. Καθώς η περίπτωση των προσφύγων δεν εμπίπτει στην θεματική της παρούσας εργασίας θα επικεντρωθούμε ιδιαίτερος σε παραβιάσεις των δικαιωμάτων των μεταναστών που αφορούν ισχυρισμούς για αυθαίρετη σύλληψη και κράτηση αλλοδαπών υπηκόων, απάνθρωπες συνθήκες κράτησης των παράτυπων μεταναστών, την κακομεταχείρισή τους από την αστυνομία εντός των κέντρων κράτησης και τη στέρηση των δυνατοτήτων τους για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2001, το ΕΔΔΑ έκρινε την Ελλάδα ένοχη για την παράβαση των συνθηκών και της νομιμότητας κράτησης ενός Σύριου υπηκόου που ανάμενε απέλαση.<sup>216</sup> Πιο πρόσφατα με την απόφασή του της 27<sup>ης</sup> Ιουλίου 2006 το ΕΔΔΑ διέγνωσε σε βάρος της χώρας μας παραβίαση της ΕΣΔΑ με αφορμή τις συνθήκες κράτησης σε αστυνομικά κρατητήρια στη Λάρισα. Η υπόθεση αφορούσε Αλβανό κρατούμενο που κρατείτο στις φυλακές αν και είχε απολυθεί με περιοριστικούς όρους. Η εν λόγω κράτηση διήρκεσε από τις 14.7.2003 έως και την 18.2.2004 αδικαιολόγητα συνιστώντας παράνομη κατακράτηση, αφού η απαγόρευση εξόδου από τη χώρα δεν παρείχε τη δυνατότητα εγκλεισμού του, παραβιαζόταν δε η αναστολή εκτελέσεως λόγω της έφεσής του ενώ ακυρωνόταν και η υφ'όρον απόλυσή του<sup>217</sup>. Τέτοια περιστατικά είναι μόνο ενδεικτικά μιας παράνομης πρακτικής στέρησης και καταπάτησης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, της ελευθερίας και της αξιοπρέπειας των αλλοδαπών από την πλευρά των ελληνικών κρατικών

---

<sup>214</sup> «Ουδεμία Συμβαλλόμενη Χώρα θα απελαύνει ή θα επαναπροωθή (“refouler”), καθ’οιονδήποτε τρόπον, Πρόσφυγας, εις τα σύνορα εδαφών ένθα η ζωή ή ελευθερία αυτών απειλούνται δια λόγους φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων», Άρθρο 33.1, Σύμβαση για το Καθεστώς των Προσφύγων, όπως αναφέρεται στο Διεθνή Αμνηστία,όπ.π, σελ 6.

<sup>215</sup> «Τα Συμβαλλόμενα Κράτη θα εξασφαλίζουν σε κάθε άτομο, που βρίσκεται εντός του χώρου δικαιοδοσίας τους, αποτελεσματική προστασία έναντι οποιονδήποτε πράξεων φυλετικών διακρίσεων που παραβιάζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες του, αντιβαίνοντας στην παρούσα Σύμβαση», Άρθρο 6, Διεθνής Σύμβαση για την Εξάλειψη Κάθε Μορφής Φυλετικών Διακρίσεων, όπως αναφέρεται στο Διεθνή Αμνηστία..όπ.π, σελ 6.

<sup>216</sup> Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρώπινων Δικαιωμάτων, Dougoz κατά Ελλάδος (αίτηση υπ’αριθ 40907/98), Απόφαση της 6<sup>ης</sup> Μαρτίου 2001, όπως αναφέρεται στο Διεθνής Αμνηστία...,όπ.π σελ 30

<sup>217</sup> Συνήγορο του Πολίτη, Δελτίο Τύπου της 22.11.2006, [www.synigiros.gr](http://www.synigiros.gr)

αρχών και της άκρατης κατάχρησης εξουσίας που τις διέπουν και καταδικάζονται από τη διεθνή κοινότητα.

Επίσης, στα κέντρα κράτησης παράνομων αλλοδαπών επικρατούν συνθήκες κράτησης όμοιες με αυτές της φυλακής παρόλο δεν χαρακτηρίζονται έτσι. Έλλειψη δυνατοτήτων πρόσβασης των κρατουμένων αλλοδαπών στο εξωτερικό περιβάλλον και σε υπαίθριους χώρους, απαγόρευση επισκέψεων και περιορισμένες δυνατότητες πρόσβασης σε δικηγόρους είναι μερικές μόνο από τις άθλιες συνθήκες και παράνομες συμπεριφορές που υφίστανται οι αλλοδαποί κρατούμενοι εκ μέρους των ελληνικών αρχών. Επιπλέον, παρατηρούνται σοβαρές παραλείψεις εκ μέρους των αρχών σχετικά με την πληροφόρηση των λόγων κράτησης των αλλοδαπών, των νόμιμων δικαιωμάτων τους για περαιτέρω προσφυγή στη δικαιοσύνη κατά της απέλασής τους καθώς επίσης και παράλειψη διάθεσης σε αυτούς διερμηνέων. Η έλλειψη παροχής διευκολύνσεων πληροφόρησης και επικοινωνίας στα κέντρα κράτησης των παρανόμως εισελθόντων αλλοδαπών που κρατούνται ενόψει απέλασης έχει σαν αποτέλεσμα τον περιορισμό της πρόσβασης των κρατουμένων σε δικηγόρους και στις διαδικασίες προσδιορισμού ασύλου.<sup>218</sup> Όλες οι παραπάνω πρακτικές παραβιάζουν το άρθρο 5(2) της ΕΣΔΑ σχετικά με την υποχρέωση παροχής στους κρατουμένους πληροφοριών αναφορικά με τους λόγους κράτησής τους.

Αλλά και οι συνθήκες διαβίωσης στα ως άνω κέντρα απέχουν πολύ από αυτές που επιβάλλονται να υπάρχουν σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο και τα διεθνή θεσμικά κείμενα, συμβάλλοντας στη σκληρή, απάνθρωπη και ταπεινωτική μεταχείριση των αλλοδαπών κρατουμένων. Συνωστισμός, έλλειψη κλινών και στρωμάτων, μη τήρηση των πρακτικών υγιεινής, περιορισμός εξόδου για την ικανοποίηση των φυσικών τους αναγκών είναι μόνο μερικές από τις άθλιες συνθήκες διαβίωσης των μεταναστών στα κέντρα κράτησης που θέτουν σε κίνδυνο τη ζωή και την ασφάλειά τους ενώ αποτελούν εξευτελισμό της ανθρώπινης φύσης και υπόστασής τους<sup>219</sup>.

Η Επιτροπή των Η.Ε κατά των Βασανιστηρίων (CAT) επισήμανε κατά την επίσκεψή της σε ελληνικούς χώρους κράτησης τις κακές συνθήκες κράτησης των αλλοδαπών και το συνωστισμό που επικρατούν σε αυτές<sup>220</sup>. Επιπλέον, σε αναφορά της προς την ελληνική Κυβέρνηση η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και άλλης Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας(CPT) μετά από επίσκεψή της μεταξύ 27.8.2005 και 9.9.2005 σε ελληνικά κέντρα κράτησης αλλοδαπών επισήμανε

---

<sup>218</sup> Διεθνή Αμνηστία, όπ.π σελ 29 -32

<sup>219</sup> Όπ.π σελ 32-34.

<sup>220</sup> Όπ.π σελ 5.

πολλές περιπτώσεις απαράδεκτων συνθηκών κράτησης<sup>221</sup>. Κατά την επίσκεψή οργάνων της σε κάποια από τα κέντρα κράτησης παράνομων μεταναστών στη χώρα μας ( Ελληνικό, χώροι κράτησης του Διεθνούς αεροδρομίου Αθηνών, κέντρο κράτησης της οδού Πέτρου Ράλλη) διαπίστωσε ανεπαρκή χωρητικότητα των κελιών κράτησης, ανεπίτρεπτο συνωστισμό των κρατουμένων καθώς και έλλειψη επαρκών συνθηκών υγιεινής, ενώ απαράδεκτες ήταν και οι συνθήκες διαβίωσης στα κρατητήρια αστυνομικών τμημάτων όπου αλλοδαποί παρέμεναν πολύ περισσότερο από το προβλεπόμενο σύντομο χρονικό διάστημα που επιβάλλεται από το νόμο<sup>222</sup>. Η εν λόγω Επιτροπή στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, κάλεσε τις ελληνικές αρχές να αποδόσουν εξηγήσεις για την παραπάνω κατάσταση καθώς και να συμμορφωθούν με τις συστάσεις της Επιτροπής λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα. Στην ίδια επίσκεψη διαπιστώθηκε ότι τα δικαιώματα περίθαλψης, πληροφόρησης, πρόσληψης δικηγόρων και διερμηνέων υπάρχουν μόνο στη θεωρία και υπάρχει σοβαρή παραβίασή τους στις πρακτικές των ελληνικών αρχών<sup>223</sup>.

Ενδεικτικές της απάνθρωπης μεταχείρισης αλλοδαπών κρατουμένων είναι καταγγελίες και αναφορές σχετικά με την κράτηση αλλοδαπών παρανόμως αφιχθέντων σε μεταλλικά εμπορευματοκιβώτια (κοντέινερ), που κατά καιρούς έρχονται και στο φως της δημοσιότητας από τα ΜΜΕ. Οι ελλείψεις επαρκών χώρων κράτησης από τις λιμενικές αρχές (όπως στη Χίο και τη Μυτιλήνη) επιβεβαιώθηκε και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και άλλης Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας(CPT) ύστερα από επίσκεψή της στους παραπάνω χώρους το 2005 όπου και διαπίστωσε ότι στο Λιμάνι της Χίου υπήρχε σαν χώρος κράτησης αλλοδαπών ένα κοντέινερ 28 τμ χωρίς κανένα άλλο εξοπλισμό, ενώ στο λιμάνι της Μυτιλήνης υπήρχε μόνο ένα κελί κρατουμένων 6 τμ, χωρίς επαρκή φωτισμό και στερημένο από οποιαδήποτε προϋπόθεση υγιεινής<sup>224</sup>....

---

<sup>221</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και άλλης Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας: Αναφορά προς την Κυβέρνηση της Ελλάδος σχετικά με την επίσκεψη της Επιτροπής στα ελληνικά κέντρα κράτησης αλλοδαπών μεταξύ 27.8.2005 και 9.9.2005, <http://www.nchr.gr>

<sup>222</sup> Διεθνή Αμνηστία, ό.π. , σελ 21 -25.

<sup>223</sup> Διεθνή Αμνηστία, ό.π. , σελ 25 – 28.

<sup>224</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη...ό.π. σελ 30.

### Γ3.4 Κράτηση και απέλαση αλλοδαπών ανηλίκων.

Επίσης μια άλλη περιοχή ανησυχίας είναι η αναφερόμενη κράτηση ανηλίκων και η μεταχείριση των ασυνόδευτων<sup>225</sup> ανηλίκων παράτυπων μεταναστών ως ενηλίκων από τις αρχές. Περιστατικά όπως η κράτηση ανηλίκων μαζί με ενήλικες παράνομους μετανάστες, παρά τη νομοθεσία που απαιτεί οι ανήλικοι να τίθενται υπό την προστασία του Εισαγγελέα Ανηλίκων, καθώς και η απελευθέρωσή τους χωρίς την προηγούμενη ενημέρωση του εισαγγελέα ανηλίκων, είναι αντικείμενο συχνών καταγγελιών και διαπιστώσεων που έχουν σαν συνέπεια τον κίνδυνο της ζωής και της ασφάλειας των ανηλίκων παράνομων αλλοδαπών αφού συνέπεια της παράλειψης αυτής είναι σε πολλές περιπτώσεις η εκμετάλλευσή τους από κυκλώματα εμπορίας ανθρώπων<sup>226</sup>. Τέτοιες συνθήκες κράτησης ανηλίκων αντιβαίνουν σαφώς προς τις διατάξεις της Διεθνούς Σύμβασης των Η.Ε για τα Δικαιώματα του Παιδιού του 1989 την οποία η χώρα μας έχει επικυρώσει.

Τον Οκτώβριο του 2005 ο Συνήγορος του Πολίτη στην ειδική έκθεσή του για την διοικητική κράτηση και την απέλαση αλλοδαπών ανηλίκων, μετά από διερεύνηση ικανού αριθμού αναφορών και αυτεπάγγελτων ερευνών, διαπίστωσε σειρά περιστατικών ανεπαρκούς προστασίας και παραβίασης των δικαιωμάτων αλλοδαπών ανηλίκων, κατά κανόνα ασυνόδευτων, υπό διοικητική κράτηση και στους οποίους εφαρμόζεται το μέτρο της απέλασης. Το μείζον πρόβλημα ως προς το συγκεκριμένο θέμα εντοπίζεται στην πλήρη ανεπάρκεια αφενός των υλικών υποδομών, παροχών και διαδικασιών για τη μεταχείριση των κρατουμένων ανηλίκων, και αφετέρου της σχετικής νομοθεσίας που διέπει τα ζητήματα αστυνομικού ελέγχου, της διοικητικής κράτησης και απέλασης<sup>227</sup>. Σύμφωνα με τα πορίσματα της σχετικής έκθεσης διαπιστώνεται σε πολλές περιπτώσεις ότι οι ανήλικοι συνωστίζονται μαζί με ενήλικες, οι χώροι κράτησης ανηλίκων είναι προβληματικοί ως προς το μέγεθος, την κατάσταση των υλικών, τον προαυλισμό και τον φωτισμό, ενώ διαπιστώθηκαν παράλληλα προβλήματα υγιεινής, ιατρικής περίθαλψης και σίτισης των κρατουμένων ανηλίκων<sup>228</sup>. Επιπλέον στην ίδια έκθεση διαπιστώνεται ότι σε πολλές περιπτώσεις που συντρέχουν οι

---

<sup>225</sup> **Ασυνόδευτος** ανήλικος είναι ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής που δεν έχει συμπληρώσει το 18<sup>ο</sup> έτος της ηλικίας του και ο οποίος είτε εισέρχεται στην ελληνική επικράτεια χωρίς να συνοδεύεται από τον κατά νόμο ή το έθιμο υπεύθυνο για την επιμέλειά του ενήλικο και για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η ανωτέρω κατάσταση είτε βρέθηκε χωρίς συνοδεία μετά την είσοδό του στη χώρα.(σύμφωνα με το αρ.2 στ της Οδηγίας 2004/81/EK σχετικά με την άδεια διαμονής θυμάτων εμπορίας και διακίνησης (trafficking), έτσι όπως τελικά ενσωματώθηκε με το αρ. 1παρ θ του ν.3386/2005, «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια».) όπως αναφέρεται στην Ειδική Έκθεση του ΣτΠ «Διοικητική Κράτηση και Απέλαση Αλλοδαπών Ανηλίκων», Οκτώβριος 2005, σελ 2, [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

<sup>226</sup> Διεθνή Αμνηστία, ό.π.π σελ 37.

<sup>227</sup> Ειδική Έκθεση του ΣτΠ «Διοικητική Κράτηση..ό.π.π, σελ 6.

<sup>228</sup> Ειδική Έκθεση του ΣτΠ «Διοικητική Κράτηση...ό.π.π σελ 8.

προϋποθέσεις απέλασης του ανηλίκου, υπάρχει έλλειψη ενημέρωσης των ανηλίκων για το δικαίωμα προβολής αντιρρήσεων, ενώ σε άλλες περιπτώσεις δεν υπάρχει νομική εκπροσώπηση των ανηλίκων επειδή δε γνωρίζουν καν ότι έχει εκδοθεί απόφαση απέλασης εις βάρος τους<sup>229</sup>.

Επιπλέον, ως προς το μέτρο της αστυνομικής κράτησης ανηλίκων η συγκεκριμένη έκθεση επισημαίνει τα προβλήματα που τίθενται κατά την πρακτική εφαρμογή του μέτρου αυτού. Αν και η πρακτική της αστυνομικής κράτησης του παράνομα διαμένοντος ανηλίκου εξυπηρετεί το στόχο της παρεμπόδισης μη νόμιμης διαμονής του στη χώρα, ωστόσο σύμφωνα με διατάξεις ευρωπαϊκού και διεθνούς δικαίου και μάλιστα σύμφωνα με το αρ. 37 της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού του 1989, η διοικητική κράτηση θα πρέπει να αποφεύγεται και να αποτελεί εξαιρετικό μέτρο. Ωστόσο στην ελληνική πρακτική η κράτηση εφαρμόζεται ως ενιαίο μέτρο τόσο για τους ενήλικες όσο και για τους ανήλικους αφού δεν υπάρχει ιδιαίτερη πρόβλεψη για τους ανήλικους στο ελληνικό δίκαιο των αλλοδαπών. Αποτέλεσμα της πρακτικής αυτής των αστυνομικών αρχών είναι να παραβιάζονται από τη χώρα μας διατάξεις υπέρτερης ισχύος εγγυητικές της προστασίας της ανηλικότητας<sup>230</sup>.

Τέλος ο ΣτΠ τονίζει το απρόσφορο της εφαρμογής του μέτρου της διοικητικής απέλασης στους ανήλικους καθώς η εφαρμογή του συνίσταται σε πολλές περιπτώσεις σε παραβίαση των δικαιωμάτων των ανηλίκων και της αρχής της αναλογικότητας. Και αυτό επειδή πολλές φορές η εκτέλεση της απόφασης περί απέλασης αφήνει ουσιαστικά τον ανήλικο έκθετο αφού αποχωρίζεται την οικογένειά του, εγκαταλείπεται σε ξένο περιβάλλον χωρίς πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες και καθίσταται αντικείμενο εκμετάλλευσης. Με την πρακτική αυτή η χώρα μας παραβιάζει το άρθρο 20 της προαναφερόμενης Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού σύμφωνα με το οποίο *«κάθε παιδί που στερείται προσωρινά ή οριστικά το οικογενειακό του περιβάλλον ή το οποίο για το δικό του συμφέρον δεν είναι δυνατόν να παραμείνει στο περιβάλλον αυτό δικαιούται ειδική προστασία και βοήθεια εκ μέρους του κράτους»*<sup>231</sup>.

---

<sup>229</sup> Ειδική Έκθεση του ΣτΠ «Διοικητική Κράτηση, όπ.π σελ 13.

<sup>230</sup> Ειδική Έκθεση του ΣτΠ «Διοικητική Κράτηση, όπ.π σελ 24

<sup>231</sup> Διεθνή Αμνηστία ,όπ.π σελ 26

### ***Συμπέρασμα***

Συμπερασματικά, η εγκληματοποίηση των αλλοδαπών στο πλαίσιο της αντίμετώπισής τους από τους επίσημους φορείς του ΣΑΠΔ, συνίσταται στην εις βάρος τους καχυποψία και την επιλεκτικότητα της αστυνομίας κατά τον έλεγχο ή τη σύλληψή τους, στην αντίστοιχη προκατάληψη των δικαστών κατά την εις βάρος τους έκδοση καταδικαστικών αποφάσεων, στον αποκλεισμό τους από τη χρήση βασικών δικαιωμάτων κατά τη διάρκεια της κράτησής τους και της εναντίον τους διεξαγωγής δίκης . Επιπλέον, στις πιο ακραίες περιπτώσεις κακομεταχείρισης των αλλοδαπών από τα αστυνομικά όργανα και εγκλεισμού τους σε κέντρα κράτησης με άθλιες συνθήκες διαβίωσης διακυβεύονται τα βασικά ανθρώπινα δικαιώματα της ζωής, της υγείας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας όπως αυτά προστατεύονται από κατοχυρωμένα διεθνή κείμενα. Με αυτό τον τρόπο η ευπάθεια της κοινωνικής ομάδας των μεταναστών εντείνεται ακόμη περισσότερο, ενώ η κατά τα παραπάνω δυσμενής μεταχείρισή τους αποτελεί άλλη μια πτυχή της πολύπλευρης και πολυεπίπεδης εγκληματοποίησής τους.

#### Γ.4 Περιθωριοποίηση, διακρίσεις και ρατσισμός από την ελληνική κοινωνία.

Οι μαζικές μετακινήσεις μεταναστών, οι μεταβολές των συνόρων, η πληθυσμιακή ανομοιογένεια και οι ανακατατάξεις που οι αλλαγές αυτές επέφεραν κατά την δεκαετία του '90, είχαν ως συνέπεια την επίταση της ανασφάλειας των πολιτών της χώρας μας και του φόβου του εγκλήματος<sup>232</sup>. Στο πλαίσιο αυτό του γενικού φόβου<sup>233</sup> και της αυξημένης ανησυχίας του κοινού, η εισροή ολοένα και περισσότερων μεταναστών στη χώρα μας συνοδεύτηκε από την υιοθέτηση μιας μη ανεκτικής στάσης από την πλευρά των πολιτών, η οποία εκφραζόταν με μια σειρά ξενοφοβικών και ρατσιστικών τάσεων απέναντι στο τότε πρωτόγνωρο για τα ελληνικά δεδομένα μεταναστευτικό φαινόμενο. Η ανασφάλεια αυτή εκφράστηκε επίσης με την προκατάληψη πως οι «ξένοι» κάνουν εγκλήματα, δημιουργώντας εις βάρος των αλλοδαπών ένα οιονεί τεκμήριο ενοχής που είχε ως αποτέλεσμα έναν αυξανόμενο αριθμό καταγγελιών, συλλήψεων και καταδικών εναντίον τους<sup>234</sup>.

Την επιφυλακτική και εχθρική αυτή στάση του ημεδαπού πληθυσμού ήρθε να ενισχύσει και η γενικότερη ανασφάλεια που επικρατούσε στον εργασιακό χώρο εκείνη την περίοδο και η εσφαλμένη αντίληψή του ότι, ο κάθε μετανάστης παραμένει στη χώρα σε βάρος πάντα των δυνατοτήτων των ημεδαπών πολιτών για εξεύρεση εργασίας. Την προκατάληψη και τον ρατσισμό αυτό έρχονται να τονώσουν επίσης και τα ΜΜΕ, οι δημόσιοι πολιτικοί λόγοι και οι αστυνομικές στατιστικές εγκληματικότητας στις οποίες υπερεκπροσωπούνται οι αλλοδαποί, παραβλέποντας ότι αυτό επιτυγχάνεται μέσα από την ποινικοποίηση πτυχών της ζωής των μεταναστών και επρόκειτο έτσι κυρίως για μορφές παραβατικότητας συνδεόμενες με το κοινωνικό επίπεδό τους.

Συνέπεια αυτού ήταν ότι παρά τη συμβολή τους στην εθνική οικονομία πολλά από τα πρόσωπα που ήλθαν ως μετανάστες στη χώρα μας περιθωριοποιήθηκαν, ορισμένες μάλιστα φορές ζώντας μέσα σε άθλιες συνθήκες με αποτέλεσμα πολλοί από αυτούς να εξωθούνται μοιραία σε διάφορες μορφές εγκληματικής συμπεριφοράς. Τροφοδοτούν με αυτό τον τρόπο κατά καιρούς και χωρίς πρόθεση τάσεις επιφυλακτικότητας και εχθρικότητας εκ μέρους του

---

<sup>232</sup> Χ. Ζαραφωνίτου, *Πρόληψη της Εγκληματικότητας σε Τοπικό Επίπεδο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2003, σελ. 156.

<sup>233</sup> Πράγματι την Άνοιξη του 1998 διεξήχθη εμπειρική έρευνα σχετικά με τις κοινωνικές αναπαραστάσεις για το εγκληματικό φαινόμενο και το φόβο του εγκλήματος στο εσωτερικό της Αθήνας και καταγράφηκαν ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά φόβου του εγκλήματος (58,7% στο σύνολο του δείγματος ενώ σε ορισμένες συνοικίες της πόλης ήταν ακόμη μεγαλύτερο π.χ. στο κέντρο 76%), ενώ παράλληλα επισημάνθηκε και μια γενικευμένη δυσαρέσκεια των πολιτών από το αστυνομικό έργο στον τομέα του ελέγχου του εγκλήματος, όπως αναφέρεται στο Χ. Ζαραφωνίτου, «Ο Φόβος του Εγκλήματος», *Ποιν. Δικ.* 2/2001, σελ. 186-196.

<sup>234</sup> Ν.Κουράκη, «Αλλοδαποί...όπ.π σελ 578.

ημεδαπού πληθυσμού που εκφράζονται με ένα αίτημα έναντι του κράτους και των αρμόδιων αρχών για τη θέσπιση μέτρων τέτοιων που να εξασφαλίζει στους πληθυσμούς της χώρας μας ένα έντονο αίσθημα ασφάλειας έναντι του αλλοδαπού πληθυσμού, ενώ παράλληλα παρατηρούνται ανά διαστήματα πολλά περιστατικά διακρίσεων, ρατσιστικών συμπεριφορών και ακραίων περιστατικών βίας με θύματα αλλοδαπούς .

Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα με το Ν.3304/2005 έχει αφομοιώσει σε εσωτερικό της δίκαιο τις κοινοτικές οδηγίες 2000/43 EC και 2000/78 EC σχετικά με την «εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης ανεξάρτητα από φυλή ή εθνική καταγωγή, τη θρησκεία ή άλλες πεποιθήσεις», ωστόσο φαίνεται ότι η αρχή αυτή δεν έχει αφομοιωθεί και από τις συνειδήσεις του ελληνικού πληθυσμού που συνεχίζει σε πολλές περιπτώσεις να υιοθετεί πρακτικές περιθωριοποίησης και ρατσισμού απέναντι στους αλλοδαπούς πληθυσμούς.

Παρά λοιπόν την ύπαρξη νομοθετικού πλαισίου για την καταπολέμηση των διακρίσεων σε βάρος των αλλοδαπών, ωστόσο στην πράξη και σε επίπεδο καθημερινής πρακτικής παρατηρούνται κατάφορες παραβιάσεις των δικαιωμάτων των αλλοδαπών. Ενδεικτική της μισαλλοδοξίας και του ρατσισμού που υφίστανται οι αλλοδαποί σε καθημερινό επίπεδο, είναι η παρουσία μικρών αγγελιών στις εφημερίδες πανελλήνιας κυκλοφορίας για ενοικιάσεις ακινήτων ή προσφορά εργασίας με την απαράδεκτη διάκριση που θέτει ως όρο ότι «αποκλείονται αλλοδαποί». Αν και αυτού του είδους αγγελίες έχουν υπάρξει αντικείμενο καταγγελιών από μέρους μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και έχει κινηθεί σχετική διαδικασία ωστόσο κανείς δεν τιμωρήθηκε<sup>235</sup>.

Επιπλέον, δεν σπανίζουν οι περιπτώσεις όπου γονείς Ελληνοπαίδων ενίοτε υιοθετούν αρνητική στάση έναντι της παρουσίας παιδιών μεταναστών στα σχολεία όπου φοιτούν τα παιδιά τους σε βαθμό που να ασκούν πιέσεις στις σχολικές αρχές ώστε να αρνούνται την είσοδο παιδιών μεταναστών ή να αλλάζουν στα παιδιά τους σχολικό περιβάλλον εξαιτίας της παρουσίας αλλοδαπών συμμαθητών τους<sup>236</sup>. Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας θεωρεί ότι πολλά από τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μεταναστευτικές ομάδες οφείλονται στον ρατσισμό και τη μισαλλοδοξία που τηρεί μέσα από τη στάση της μερίδα του ελληνικού πληθυσμού. Σύμφωνα με την Επιτροπή *«όταν οι εθνικές αρχές μελετούν την λήψη μέτρων που προάγουν την ανοχή έναντι ατόμων διαφορετικής εθνικής προέλευσης ή διαφορετικού θρησκευματος ή ομολογίας, είναι συχνά τόσο σφοδρή η αντίδραση της πλειονότητας που οι αρχές προτιμούν να παύσουν ή ακόμη και να οπισθοχωρήσουν»*, και συνεχίζει επισημαίνοντας ότι παρά τις προσπάθειες των ελληνικών αρχών να ευαισθητοποιήσουν την κοινή γνώμη *«.....συνεχίζουν συχνότατα να επιδίδονται σε*

---

<sup>235</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού...,όπ.π σελ 16.

<sup>236</sup> Όπ.π σελ 17.

*ρατσιστικά σχόλια κατά των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, και κατά των Ρομά, των Εβραίων και όλων όσοι δεν είναι ελληνικής καταγωγής ή δεν ομολογούν την επικρατούσα θρησκεία. Οι Αλβανοί που αποτελούν σημαντική πλειονότητα του πληθυσμού των μεταναστών στην Ελλάδα, υπόκεινται ιδιαίτερα σε προκαταλήψεις και στερεότυπα.....»<sup>237</sup>.*

Ενδεικτική ως προς την ρατσιστική και ξενοφοβική στάση των Ελλήνων απέναντι στους μετανάστες είναι η δημοσκόπηση του Ευρωβαρόμετρου που διεξήχθη τον Απρίλιο και το Μάιο του 2001 σε νέους από 15 -24 ετών. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της ανωτέρω δημοσκόπησης ποσοστό 44% των ερωτηθέντων θεωρεί υπερβολική την παρουσία αλλοδαπών στη χώρα μας, ενώ το 46% δείχνει μια μη ανεκτική στάση ως προς το γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος των μεταναστών προέρχεται από φτωχές χώρες της ΕΕ ή από τρίτες χώρες. Τέλος το ¼ των ερωτηθέντων επιθυμεί την εκδίωξη των ξένων από τη χώρα ενώ μόνο ένα πολύ μικρό ποσοστό (6,3%) θεωρεί θετική την παρουσία των μεταναστών στη χώρα μας. Σύμφωνα με τη δημοσκόπηση αυτή κρίθηκε ότι τα παραπάνω ποσοστά ήταν τα πλέον ακραία της ΕΕ στο πλαίσιο της οποίας διενεργήθηκε η έρευνα<sup>238</sup>.

Δυστυχώς όμως σε ακραίες περιπτώσεις τα περιστατικά ρατσισμού και μισαλλοδοξίας κατά των μεταναστών, προχωρούν σε πράξεις βίας, ξυλοδαρμούς και κακομεταχείρισης των μεταναστών από εξτρεμιστικές ρατσιστικές ομάδες. Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι η έξαρση της βίας στη Μέση Ανατολή πριν από μερικά χρόνια προξένησε και μια αύξηση του αντισημιτισμού και στην Ελλάδα με αποτέλεσμα τους βανδαλισμούς Εβραϊκών νεκροταφείων και συναγωγών καθώς και τη βεβήλωση μνημείων που ανεγέρθησαν εις μνήμη του Ολοκαυτώματος<sup>239</sup>. Τέλος, ιδιαίτερα ανησυχητική είναι και η δημιουργία ιστοσελίδων από φασιστικές και εξτρεμιστικές ομάδες που επιτίθενται με ρατσιστικά και υβριστικά σχόλια εναντίων εθνικών μειονοτήτων και μεταναστών μεταδίδοντας τις ακραίες απόψεις τους και σε σύνολο απλών χρηστών του διαδικτύου.

---

<sup>237</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού..., όπ.π σελ 29 -30.

<sup>238</sup> Κ. Μοσχονά, «Πρώτοι στην ξενοφοβία, τελευταίοι στην τεχνολογία, Ελευθεροτυπία, 9-11-2001, σελ 46-47 όπως αναφέρεται στο Α. Μοσχοπούλου, *Η Εγκληματικότητα των Μεταναστών*., όπ.π σελ 97.

<sup>239</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού..., όπ.π σελ 28.

## **Γ5. Περιθωριοποίηση των μεταναστών από την αγορά εργασίας και ένταξή τους στην παραοικονομία.**

Τα νομοθετικά και άλλα μέτρα τα οποία έχει λάβει το ελληνικό κράτος την τελευταία δεκαπενταετία ως προς τη ρύθμιση της μετανάστευσης είχαν ως κύριο αποτέλεσμα να διατηρηθεί και να επεκταθεί και στους εργασιακούς χώρους ένα πλαίσιο ελλειπών δικαιωμάτων των μεταναστών που είχε ως αποτέλεσμα την απασχόλησή τους ως κατώτερο εργατικό δυναμικό, την ενασχόλησή τους σε στιγματισμένους τομείς επαγγελματικής δραστηριότητας, την ανεπαρκή ή μηδενική ασφάλισή τους και την εξώθησή τους στην παράτυπη ή παράνομη οικονομία. Σε επίταση της παραπάνω δυσχερούς θέσης τους έρχεται και η πεποίθηση που θέλει την εργασία των μεταναστών στο σύγχρονο ευρωπαϊκό χώρο αλλά και στη χώρα μας, να προβάλλεται ως η καθοριστική και κυριότερη αιτία πολλών δεινών. Σε πρακτικό ωστόσο επίπεδο οι διακρίσεις που υφίστανται στον τομέα της απασχόλησης οι αλλοδαποί, στην υγειονομική περίθαλψη και ασφάλιση και γενικότερα σε μια σειρά από κοινωνικά αγαθά και υπηρεσίες συντελούν στη μαζική περιθωριοποίηση και στον κοινωνικό αποκλεισμό τους.

Η έντονη έλευση μεταναστευτικών πληθυσμών στη χώρα μας συντελέστηκε σε μια περίοδο οικονομικής κρίσης και στενότητας της αγοράς εργασίας η οποία χαρακτηρίζεται από έλλειψη αντιστοιχίας μεταξύ του μορφωτικού επιπέδου του ημεδαπού πληθυσμού, που συνεχώς βελτιώνεται και της διεύρυνσης ευκαιριών με την προσφορά ποιοτικών θέσεων. Επίσης, σχετίζεται με την απροθυμία καταρτισμένων ατόμων να απασχοληθούν σε εργασίες χαμηλού κοινωνικού προφίλ στις οποίες απασχολούνται κυρίως μετανάστες. Στην Ελλάδα η συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών εργάζεται σε χειρωνακτικά επαγγέλματα, ειδικότερα στην οικοδομή και σε άλλα δομικά έργα, ένα μεγάλο μέρος εργάζεται ως τεχνίτες, μισθωτοί γεωργοί, κτηνοτρόφοι, ενώ ένα μικρό ποσοστό αυτών αυτοαπασχολείται. Το μεγαλύτερο ποσοστό μεταναστριών γυναικών συγκεντρώνεται σε επαγγέλματα παροχής προσωπικών υπηρεσιών και καθαρισμού, απασχολείται σε ανειδίκευτη χειρωνακτική εργασία, ενώ σημαντική είναι και η παρουσία τους στην πώληση σε καταστήματα και υπαίθριες αγορές<sup>240</sup>. Όπως παρατηρούμε οι παραπάνω τομείς εντάσσονται στα κατώτερα τμήματα εργασίας, με τους πιο χαμηλούς μισθούς που δε μπορούν να εγγυηθούν την εξασφάλιση επαρκών πόρων για τη συντήρηση και την κάλυψη των βασικών αναγκών των μεταναστών. Η ύπαρξη υψηλής ζήτησης ανειδίκευτου εργατικού δυναμικού στους παραπάνω τομείς οικονομικής δραστηριότητας, σε συνδυασμό με την έντονη παραοικονομία που αναπτύσσεται στη χώρα μας, από τη μια συντηρούν τη ζήτηση για ανειδίκευτο

---

<sup>240</sup> Σ.Ρομπόλη, «Πολιτικές Μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση», σελ 2, [www.gsee.gr](http://www.gsee.gr)

μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό ενώ από την άλλη διατηρούν το δυναμικό αυτό σε μια κατάσταση ανασφάλειας και αβεβαιότητας, αποστερώντας του τα πλεονεκτήματα της κοινωνικής ασφάλισης και του κοινωνικού κράτους εν γένει. Αποτέλεσμα αυτού είναι η απασχόληση και η αποδοχή παροχής εργασιών από τους μετανάστες κάτω από πολύ δύσκολες συνθήκες (θέτοντας σε δεύτερη μοίρα την ποιότητα των συνθηκών διαβίωσής τους) και η ένταξή τους ακόμη και σε άτυπα ή παράνομα δίκτυα απασχόλησης σε περίπτωση που δεν πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις διαμονής τους στη χώρα μας, προκειμένου να αποφύγουν την απέλασή τους.

Σε έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 2004 στο πλαίσιο της κοινοτικής πρωτοβουλίας «equal forum για την Ισότητα και τη Μετανάστευση» μελετήθηκαν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και προβλήματα στην εργασία των μεταναστών<sup>241</sup>. Σύμφωνα με την παραπάνω έρευνα πολλές από τις βιοτεχνίες όπου απασχολούνται μετανάστες «δίνουν την εντύπωση απόρθητων φρουρίων στα οποία βασιλεύει η ανασφάλιστη απασχόληση, χωρίς απολύτως κανένα σεβασμό στο νόμιμο ωράριο και τις οικονομικές απολαβές»<sup>242</sup>. Όταν σε κάποιες περιπτώσεις διεξάγεται έλεγχος από τις αρμόδιες αρχές τίθενται σε λειτουργία διάφοροι μηχανισμοί συγκάλυψης των παρατυπιών που μπορούν να φτάσουν μέχρι και την φυγάδευση των ανεπίσημων αλλοδαπών εργαζομένων. Επίσης δε σπανίζουν οι περιπτώσεις όπου μετανάστες εργαζόμενοι απασχολούνται κάτω από ανθυγιεινές και επικίνδυνες για τη ζωή τους συνθήκες ενώ η ανασφάλιστη και η ανεπίσημη εργασία βρίσκεται στα ίδια επίπεδα αν δεν υπερισχύει της νόμιμης εργασίας στην πρωτεύουσα ενώ υψηλότερα παρουσιάζονται τα ποσοστά της στην περιφέρεια<sup>243</sup>.

Μια ευρέως διαδεδομένη άποψη σχετικά με το γενικότερο προφίλ των οικονομικών μεταναστών στην Ελλάδα παρουσιάζει τους αλλοδαπούς εργάτες ως το πιο ευάλωτο τμήμα των εργαζομένων. Πρόκειται για ανειδίκευτους εργάτες, με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο, πρόθυμους να καταλάβουν αντίστοιχες μόνο θέσεις εργασίας, χωρίς να διεκδικούν αξιοπρεπείς όρους απασχόλησης. Μεγάλο μέρος ερωτηθέντων αλλοδαπών εργαζομένων σε ερώτηση, στο πλαίσιο της παραπάνω έρευνας, σχετικά με τα αίτια πρόκλησης εργατικού ατυχήματος ανέφερε ως βασικότερο λόγο την έλλειψη των απαιτούμενων μέτρων ασφαλείας. Επίσης μεγάλο δείγμα εξέφρασε την άποψη ότι πολλοί Έλληνες συναδέλφοι τους αμείβονται περισσότερο για την ίδια και ισάξια εργασία<sup>244</sup>. Τον βασικότερο λόγο της αποδοχής εκ μέρους των μεταναστών των δυσμενών όρων απασχόλησής τους από Έλληνες εργοδότες και

---

<sup>241</sup> Π.Καψάλη, Διεξαγωγή Έρευνας σε εργαζόμενους Μετανάστες Σχετικά Με τα Ιδιαίτερα Χαρακτηριστικά και Προβλήματα της Εργασίας τους, equal forum για την Ισότητα και τη Μετανάστευση, Δεκέμβριος 2004, <http://www.gsee.gr>

<sup>242</sup> Όπ.π σελ 6.

<sup>243</sup> Όπ.π σελ 6.

<sup>244</sup> Όπ.π σελ 149-150.

η ένταξή τους σε άτυπα και παράνομα δίκτυα απασχόλησης, αποτελεί η μη νόμιμη διαμονή και εργασία τους στη χώρα μας είτε λόγω της αρχικά παράνομης διαμονής τους είτε εξαιτίας της αδυναμίας τους για ανανέωση των παραπάνω αδειών.

Σύμφωνα λοιπόν με τα πορίσματα της ως άνω έρευνας και με το μεγαλύτερο δείγμα των ερωτηθέντων αλλοδαπών τα παραπάνω προβλήματα είναι αποτέλεσμα της γραφειοκρατίας και των αυστηρών προϋποθέσεων που τίθενται για την χορήγηση και την ανανέωση της άδειας παραμονής και εργασίας τους και της συστηματικής διατήρησής τους στο ανεπίσημο καθεστώς και στη «μαύρη» εργασία παρά την πλήρη και διαρκή απασχόλησή τους και τις προσπάθειές τους προκειμένου να ανταπεξέλθουν σε όλες τις τεχνικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις του νομικού πλαισίου<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> Π.Καψάλη,όπ.π σελ153.

## Δ' ΜΕΡΟΣ

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το μεταναστευτικό φαινόμενο και η αντιμετώπισή του συναρθρώνονται γύρω από άξονες, συγκυρίες και εξελίξεις ιστορικές, κοινωνικοπολιτικές και οικονομικές που συνιστούν μια αλυσίδα στην οποία οι μεταναστευτικές μετακινήσεις αποτελούν έναν κρίκο αναπόσπαστα συνδεδεμένο και επηρεαζόμενο από αυτές. Το τέλος του ψυχρού πολέμου και η διάνοιξη των συνόρων μεταξύ ανατολικής και δυτικής Ευρώπης είχαν σαν αποτέλεσμα την σημαντική αύξηση των μετακινήσεων προς τις δυτικές ευρωπαϊκές χώρες. Επίσης, η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης και η διεθνοποίηση των οικονομικών σχέσεων και εξελίξεων αποτέλεσαν το συγκυριακό πλαίσιο για τη δημιουργία της ΕΕ· αρχικός στόχος της υπήρξε η οικονομική συνάρθρωση του ευρωπαϊκού χώρου ενώ στη συνέχεια η επέκταση των εξουσιών της σε θέματα εσωτερικής ασφάλειας είχε σαν αποτέλεσμα την ανάδειξη μιας νέας ευρωπαϊκής εδαφικότητας και κατασταλτικής συνιστώσας κοινωνικού ελέγχου με την ταυτόχρονη αποδόμηση της κρατικής εξουσίας και την αποσύνδεση των ζητημάτων ασφαλείας από την αποκλειστική αρμοδιότητα του εθνικού κράτους. Οι θεσμικές πρωτοβουλίες που έχουν ληφθεί σε επίπεδο ΕΕ για τη διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος, οι πρακτικές ελέγχου των μεταναστών και οι στρατηγικές καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης από την ΕΕ αλλά και οι επί μέρους πολιτικές της χώρας μας εξετάστηκαν αναλυτικά στην παρούσα εργασία προκειμένου να περιγραφεί το πλαίσιο εγκληματοποίησης των μεταναστών μέσα από τις παραπάνω πρακτικές .

Η εγκληματοποίηση των μεταναστών εμφανίζεται ως απόρροια των κατασταλτικών πολιτικών της ΕΕ όπως διαμορφώνονται σήμερα και οι οποίες έχουν ως βάση «νομιμοποίησής» τους την ανάδυση και την κατασκευή της σύνδεσης μεταξύ εγκληματικότητας και μετανάστευσης και την έμφαση στην απειλή που δημιουργούν οι πληθυσμιακές μετακινήσεις για την εσωτερική ασφάλεια του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου και του πληθυσμού του. Αναγεννάται έτσι η έννοια της «επικινδυνότητας» και οι μετανάστες αποτελούν πλέον τις νέες «επικίνδυνες τάξεις» ενάντια στις οποίες πρέπει να επιστρατευτούν αυστηρά μέτρα ελέγχου, ποινές και στρατηγικές ασφαλείας για την διαχείρισή τους. Τα επιχειρήματα για την ενίσχυση και την παγίωση στις κοινωνικές αναπαραστάσεις των ευρωπαϊκών πληθυσμών της εικόνας του «μετανάστη – εγκληματία», αποτελούν τα δομικά στοιχεία των δημόσιων λόγων πολιτικών και αρμόδιων φορέων στα θέματα ασφαλείας και αντεγκληματικής πολιτικής, ενώ σε ιδεολογικό επίπεδο η εικόνα αυτή ανακατασκευάζεται και διαχέεται στις κοινωνικές αντιλήψεις μέσω των ΜΜΕ.

Η καταπολέμηση λοιπόν της μεταναστευτικής απειλής και της παράνομης μετανάστευσης αποτελεί το σύγχρονο αντικείμενο του ευρωπαϊκού κοινωνικού ελέγχου και προβάλλεται ως απαραίτητη προϋπόθεση της παγίωσης «ενός ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης». Τα μέσα και οι πολιτικές που υιοθετούνται από την ΕΕ είναι προληπτικά και κατασταλτικά και ανάγονται σε επίπεδο θεσμικό, πρακτικών αλλά και ιδεολογικό. Σε επίπεδο θεσμικό η έλλειψη θέσπισης μιας ενιαίας και δυναμικής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής για τη ρύθμιση της νόμιμης μετανάστευσης, αφήνει τα περιθώρια στα κράτη – μέλη για την υιοθέτηση ενός συνόλου αυστηρών προϋποθέσεων και νομοθετικών προβλέψεων για την είσοδο, την παραμονή και την εργασία των εξωκοινοτικών υπηκόων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιπλέον, η «κοινωνική ένταξη» και η κτήση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας αποτελούν νομικές κατασκευές που συμβάλλουν περισσότερο στον αποκλεισμό των αλλοδαπών από πλειάδα βασικών δικαιωμάτων και κοινωνικών πλεονεκτημάτων και συμβάλλουν περαιτέρω στην κοινωνική περιθωριοποίησή τους παρά στην αφομοίωσή τους από τις χώρες υποδοχής. Σε επίπεδο πρακτικών, με το πρόσχημα της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και της εγκληματικότητας, εντατικοποιείται ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων και υιοθετούνται πολιτικές αστυνόμευσης, προωθείται η διασυνοριακή αστυνομική συνεργασία, λαμβάνεται πλήθος προδραστικών μέτρων ελέγχου, ενώ αυξάνεται επίσης η κράτηση και η απέλαση των παράνομων αλλοδαπών. Τα παραπάνω θεσμικά και πρακτικά εργαλεία δομούν το πλαίσιο εγκληματοποίησης των μεταναστών και έχουν ως στόχο τον έλεγχο των πληθυσμιακών μετακινήσεων σύμφωνα με τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και διακρίνονται από τα εξής χαρακτηριστικά<sup>246</sup>:

- Μείωση των νόμιμων οδών και ευκαιριών μετανάστευσης.
- Μείωση των ευκαιριών πρόσβασης των αλλοδαπών στην αγορά εργασίας, σε προνοιακές και άλλες υπηρεσίες.
- Τη διευρυμένη εφαρμογή αντιμεταναστευτικών νόμων και της ποινικοποίησης των παράνομων μεταναστών και των λαθρομεταναστών εργατών.
- Την επιτάχυνση του εξαναγκασμού των αντιμεταναστευτικών νόμων με τη διεύρυνση της δυνατότητας της κράτησης, της απέλασης και της επαναπροώθησης.
- Την αύξηση της δυνατότητας του φυσικού και σωματικού ελέγχου των παράνομων μεταναστών στο πλαίσιο του ελέγχου της εισόδου τους και της κράτησής τους.
- Τη σύνδεση διοικητικών μέτρων με ποινικές μορφές καταστολής (όπως πχ η διοικητική κράτηση).

---

<sup>246</sup> H. - J Albercht., “Immigration, crime and unsafety”, στο A. Crawford (ed.), *Crime and Insecurity. The Governance of Safety in Europe*, Willan Publishing, Devon, 2002, σελ 180 -181.

Ο θεσμικός και πρακτικός έλεγχος και αποκλεισμός της μετανάστευσης διεξάγεται σε δύο χρονικά σημεία :

α) Αποκλεισμός κατά την στιγμή εισόδου των μεταναστών που επιτυγχάνεται με τον έλεγχο των νομιμοποιητικών εγγράφων και την πλήρωση των τυπικών προϋποθέσεων εισόδου που περιλαμβάνουν και φυσικούς ελέγχους των εισερχόμενων μεταναστών. Επιπλέον με την κράτηση τους σε ειδικά κέντρα κράτησης αλλοδαπών και σε ειδικούς σταθμούς αεροδρομίων μέχρι τη περάτωση του ως άνω ελέγχου.

β) Αποκλεισμός μετά την είσοδο των μεταναστών στο έδαφος ενός κράτους – μέλους της Ε.Ε. που συνίσταται στην ελλιπή ένταξη των μεταναστών στη χώρα υποδοχής και των εγκλωβισμό τους σε ένα καθεστώς ημιυπηκοότητας που έχει σαν συνέπεια την αδυναμία της πρόσβασής τους σε ένα σύνολο οικονομικοκοινωνικών δικαιωμάτων στη χώρα υποδοχής και τη διεύρυνση των ευκαιριών εκμετάλλευσής τους. Επιπλέον ο αποκλεισμός αυτός επιτυγχάνεται και με τις νομοθετικές δυσμενείς προβλέψεις και των διοικητικών διαδικασιών που σχετίζονται με την ανανέωση των αδειών παραμονής και εργασίας τους με αποτέλεσμα την παράταση της κατάστασης αβεβαιότητας των μεταναστών, την μετάπτωσή τους σε καθεστώς παρανομίας και την αύξηση του κινδύνου να έρθουν αντιμέτωποι με το ΣΑΠΔ, και την τελική απέλασή τους.

Κατά τα παραπάνω η «αρχή της δίκαιης μεταχείρισης» των μεταναστών όπως εξαγγέλθηκε στο Συμβούλιο του Τάμπερε, που συνιστά την κατευθυντήρια γραμμή των πολιτικών της ΕΕ και των κρατών – μελών παραμένει μόνο σε θεωρητικό επίπεδο και επίπεδο διακηρύξεων, αφού αφορά μόνο στους νόμιμους μετανάστες ενώ αποκλείει τους αντικανονικούς από την ανάλογη προστασία.

Έτσι βάση της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ και των κρατών – μελών αποτελεί ο σαφής διαχωρισμός μεταξύ των νόμιμων και παράνομων μεταναστών , ενδοκοινοτικών και εξωκοινοτικών υπηκόων, υπηκόων πλούσιων χωρών και υπηκόων υποανάπτυκτων κρατών που συνεπάγεται την ευνοϊκή μεταχείριση και την αναγνώριση προοπτικών ενσωμάτωσης των πρώτων, τον αποκλεισμό και τη δυσμενή μεταχείριση των δεύτερων. Καταδεικνύεται έτσι μια εγγενής αντιφατικότητα ως προς τις επιλογές μέτρων και στρατηγικών του μεταναστευτικού φαινομένου αφού από τη μια πλευρά η ΕΕ αναγνωρίζει ότι η μετανάστευση αποτελεί μια αναγκαιότητα για την κάλυψη των αναγκών της αγοράς εργασίας στις χώρες μέλη της, προτείνει μέτρα και πολιτικές με αντικείμενο την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, τη δίκαιη αντιμετώπιση των μεταναστών και την αντιμετώπιση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, ενώ από την άλλη επιστρατεύει στρατηγικές αυστηρού ελέγχου της μετανάστευσης, τον εντοπισμό και την απέλαση των αντικανονικών μεταναστών καθώς και τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των συνόρων. Οι αντικανονικοί μετανάστες δεν εντάσσονται

σε ένα πλαίσιο πολιτικών διευκόλυνσης της νομιμοποίησής τους, της κοινωνικής ένταξης τους, της ορθολογικής αφομοίωσής τους από την αγορά εργασίας των χωρών υποδοχής και της καταπολέμησης της εναντίον τους εκμετάλλευσης και του ρατσισμού αλλά αντιθέτως αντιμετωπίζονται πολύ περισσότερο ως θύτες παρά ως θύματα.

Κατασκευάζεται ένα είδος ελευθερίας με την ταυτόχρονη ύπαρξη περιορισμών που αλλοιώνουν την ουσία της, λαμβάνονται περιοριστικά θεσμικά μέτρα και εξαπολύονται πρακτικές βάσει διακρατικών συμφωνιών και μεθόδων που διέπονται από έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης και ελέγχου και τα οποία βασίζονται σε αυθαίρετα κριτήρια ιεράρχησης προτεραιοτήτων και προστατευτέων αγαθών. Επιπλέον, η αναγκαιότητα των μέτρων αυτών θεωρείται πλέον αναμφισβήτητη και δεδομένη, η εφαρμογή τους κρίνεται θεσμικά αναγκαία ενώ παράλληλα παύει να έχει ως βάση νομιμοποίησης της τα ανθρώπινα δικαιώματα και την προστασία της ελευθερίας των πολιτών, τα οποία έρχονται σε δεύτερη μοίρα. Η λαθρομετανάστευση κρίνεται πιο απειλητική από άλλες εγκληματικές συμπεριφορές για την εσωτερική ασφάλεια των ευρωπαϊκών κρατών, θεσπίζεται η διεθνής αστυνομική συνεργασία που βασίζεται σε ένα όλο και μεγαλύτερο πλέγμα συστημάτων ανταλλαγής πληροφοριών παραβλέποντας τους κινδύνους που κάτι τέτοιο ενέχει για την ελευθερία των πολιτών. Τέλος, πολλές φορές η πολιτική αυτή ασφαλείας που χαράσσεται αφήνει ελάχιστες ευκαιρίες αντίδρασης εκ μέρους των μικρών ευρωπαϊκών κρατών που ενδεχομένως να έχουν στους παραπάνω τομείς πιο φιλελεύθερες πολιτικές<sup>247</sup>.

Η παραπάνω αυτή δυαδική ευρωπαϊκή πολιτική (ένταξη /αποκλεισμός) που ενσωματώνεται και στις νομοθεσίες των ευρωπαϊκών χωρών με την σύγκρουση που δημιουργεί συμβάλλει εν μέρει *«στην προβληματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, στο βαθμό που συχνά η αναπόφευκτη σύγκρουση μεταξύ των ενταξιακών διαδικασιών για τους νόμιμους μετανάστες και του κατασταλτικού ελέγχου για τους αντικανονικούς οδηγεί σε πολιτικές ad hoc νομιμοποίησης ως αντιδότη στα ελλείμματα της μεταναστευτικής πολιτικής. Τα τελευταία δε, έχουν ένα ισχυρό κοινωνικό αντίκρισμα εφόσον συντηρούν τις κοινωνικές ανισότητες, εξωθούν μέρος του μεταναστευτικού πληθυσμού στο χώρο της διαχείρισης της ανομίας των υπαλλήλων τάξεων (underclass) και δημιουργούν τα νέα στερεότυπα της επικινδυνότητας του παράνομου “άλλου”»*<sup>248</sup>.

Η χώρα μας κλήθηκε να αντιμετωπίσει το άγνωστο για αυτή μέχρι πρόσφατα φαινόμενο των μεταναστευτικών ροών στους κόλπους της αφού αποτελούσε κατεξοχήν χώρα αποστολής μεταναστών και επιχείρησε να συμπορευτεί με το πλαίσιο και τις επιταγές της Ε.Ε. Διατήρησε τη λογική της νόμιμης εισόδου ανάλογα με τις «ανάγκες της αγοράς

---

<sup>247</sup> Α.Τσουκαλά, «Η Συνθήκη Σένγκεν...»,όπ.π σελ 1527 -1528

<sup>248</sup> Θ.Παπαθεοδώρου «Το Νέο Θεσμικό Πλαίσιο...», όπ.π σελ 1185 -1186.

εργασίας», στοχεύοντας στον απόλυτο κρατικό έλεγχο των μεταναστευτικών ροών, υιοθετώντας πολύπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες ως προς τη νομιμοποίηση και την ένταξη των μεταναστών . Ως αποτέλεσμα των πολιτικών αυτών ήταν η παραμονή πολλών αλλοδαπών σε καθεστώς παρανομίας και αβεβαιότητας, η υπερεκμετάλλευσή τους από εργοδότες και η ένταξή τους σε παράνομους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας. Οι αρχές της δίκαιης και ισότιμης μεταχείρισης παρακάμπτονται σε πολλές περιπτώσεις επιτείνοντας τόσο την ευάλωτη θέση των μεταναστών όσο και την ανασφάλεια, την ξеноφοβία και τον ρατσισμό των Ελλήνων πολιτών, με αποτέλεσμα η εγκληματοποίηση των μεταναστών να αποτελεί αναπόφευκτη κατάσταση της σύγχρονης ελληνικής πραγματικότητας.

Οι διαστάσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στη σύγχρονη ευρωπαϊκή επικράτεια και η αυξημένη μεταναστευτική ροή που αποτελεί ένα κοινό χαρακτηριστικό των κρατών – μελών της ΕΕ, και όπως η αντιμετώπισή του διαπλέκεται με την εμφαντική προσήλωση της ΕΕ στις πολιτικές ασφαλείας και ελέγχου με την ταυτόχρονη έλλειψη και δυσαναλογία τους με τις πολιτικές για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών καθιστούν αναγκαία τη χάραξη μιας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής στη βάση της προστασίας των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στη διατήρηση της κοινωνικής αλληλεγγύης και αρμονικής συνύπαρξης.

Προς το σκοπό αυτό απαραίτητη κρίνεται η ορθή διαχείριση των πληθυσμιακών μετακινήσεων μέσα από την προοπτική αφενός της μετατόπισης της έμφασης από τη δαπανηρή και αναποτελεσματική τακτική της φραγής των ευρωπαϊκών συνόρων και της θεσμικής περιχαράκωσης των μεταναστών και αφετέρου ο προσανατολισμός προς τη διαμόρφωση μιας ορθολογικής κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής με απώτερο στόχο την κοινωνική ένταξη των μεταναστών και τη διαμόρφωση ενός δημοκρατικού και εναρμονισμένου πλαισίου για τη νόμιμη μετανάστευση.

Λαμβάνοντας υπόψη τα κύρια χαρακτηριστικά του σύγχρονου μεταναστευτικού φαινομένου που χαρακτηρίζεται από τη διεύρυνση του φαινομένου της οικογενειακής συνένωσης, από τους νόμιμους και ένα σημαντικό αριθμό παράνομων μεταναστών αλλά και από την αύξηση του αριθμού των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, κρίνεται απαραίτητη η ευρωπαϊκή διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου μέσω κατευθύνσεων και πολιτικών βασισμένων σε αρχές και αξίες που θα προσαρμόζονται στις ανάγκες όλων των εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών.

Κάτω από το πρίσμα αυτό αν και η ασφάλεια των συνόρων ανάγεται σε βασική προϋπόθεση, ωστόσο θα πρέπει να έπεται και όχι να προηγείται της δημοκρατικής νομιμότητας, της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της διαφύλαξης της

εσωτερικής συνοχής και αλληλεγγύης. Προς το σκοπό αυτό απαραίτητη κρίνεται η επιμελής σχεδίαση πολιτικών ένταξης και ενσωμάτωσης με την ταυτόχρονη αναγνώριση ίσων δικαιωμάτων και ευκαιριών για τους ήδη εγκατεστημένους και νόμιμους μετανάστες, ενώ διαδικασίες αφομοίωσης και νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών κρίνονται πιο ορθές από την εφαρμογή διοικητικών και ποινικών μέτρων όπως η κράτηση και η απέλαση. Η διαμόρφωση ενός ευρωπαϊκού πλαισίου μεταναστευτικής πολιτικής θα πρέπει να διαθέτει τη δυνατότητα περιθωρίων νομικής ρύθμισης και εξειδίκευσης των μεταναστευτικών μέτρων στο επίπεδο της περιφέρειας αλλά και της τοπικής κοινωνίας, ενώ πολύτιμη κρίνεται και η αξιοποίηση της εμπειρίας των παλαιότερων χωρών υποδοχής για τις νέες χώρες υποδοχής.

Επιπλέον, η προοπτική ανάπτυξης μιας ενιαίας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής θα πρέπει να περιλαμβάνει και τη ρύθμιση της κατάστασης των πολιτικών προσφύγων και των αιτούντων άσυλο μέσα από αποτελεσματικούς μηχανισμούς προστασίας τους και οικονομικής ενίσχυσής τους καθώς και υλικής βοήθειάς τους από τα κράτη – μέλη όταν φτάνουν στα σύνορά τους ανεξάρτητα από του λόγους μετακίνησής τους προς αυτά. Ιδιαίτερης ρύθμισης χρήζει και το ζήτημα των οικονομικών μεταναστών μέσω του καθορισμού και του επαναπροσδιορισμού στόχων. Σε μια τέτοια προοπτική απαιτείται η ποιοτική ρύθμιση της προσφοράς των κρατών μελών να συνοδεύεται από πολιτικές ρύθμισης της ζήτησης μεταναστευτικού εργατικού δυναμικού, προκειμένου να μην παρατηρείται διάσταση επιδιώξεων και πραγματικών οικονομικών εξελίξεων. Γι' αυτό η μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να αποτελεί μέρος της αναπτυξιακής πολιτικής εργατικού δυναμικού έτσι ώστε να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο υπερεκμετάλλευσης των μεταναστών στην αγορά εργασίας και της ένταξής τους στην παραοικονομία. Επιτακτική όμως κρίνεται και η οργάνωση μηχανισμών και θεσμών για την κοινωνικο-οικονομική ένταξη των μεταναστών γεγονός το οποίο απαιτεί πολιτικές αφορούσες τόσο στους μετανάστες όσο και στη χώρα υποδοχής και τους φορείς της (επαγγελματική κατάρτιση, εκπαίδευση, κοινωνική πρόνοια κλπ). Με αυτό τον τρόπο η μετανάστευση θα πάψει να αποτελεί έκφανση της προσαρμογής σε βραχύχρονες ανάγκες της διεθνοποίησης της παγκόσμιας οικονομίας αλλά πολύ περισσότερο θ'αποτελεί λειτουργική συνιστώσα της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας. Η ΕΕ υιοθετώντας τις κατάλληλες στρατηγικές λειτουργικότητας θα μπορέσει να καταστεί ένας σημαντικός πόλος της διεθνούς αγοράς εργασίας με δυνατότητες εσωτερικής (ευρωπαϊκής) και διεθνούς κινητικότητας και να απομακρυνθεί από την πολιτική στρατιωτικοποίησης των συνόρων της και όλων εκείνων των μηχανισμών που την καθιστούν «Ευρώπη – Φρούριο»<sup>249</sup>.

Προς το σκοπό χάραξης μιας ενιαίας και αποτελεσματικής μεταναστευτικής ευρωπαϊκής πολιτικής σημαντικός είναι και ο ρόλος των κρατών – μελών της Ε.Ε. Θα πρέπει

---

<sup>249</sup> Σ.Ρομπόλη «Πολιτικές Μετανάστευσης στην Ελλάδα...όπ.π, σελ 2 -5.

από την πλευρά τους να λαμβάνουν όλα εκείνα τα μέτρα που θα εξασφαλίζουν την ορθολογική εφαρμογή των επιταγών της ενιαίας μεταναστευτικής πολιτικής. Αναδιοργάνωση των διοικητικών τους μηχανισμών για την κατάλληλη εφαρμογή πολιτικών νομιμοποίησης των μεταναστών, εξειδίκευση του προσωπικού στις υπηρεσίες μετανάστευσης και επαρκής κατάρτισή τους, υλοποίηση όλων απαραίτητων δομών, οικονομικών, κοινωνικών, εργασιακών για την καλύτερη δυνατή ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες τους είναι μερικές από τις πολιτικές τις οποίες θα πρέπει να επιμεληθούν. Επιπλέον, αναγκαία είναι η διατήρηση και η κατάλληλη λειτουργία μηχανισμών που θα εγγυώνται την αντικειμενική και αμερόληπτη κρίση των αιτημάτων ασύλου, την εξασφάλιση των απαραίτητων δικονομικών δικαιωμάτων και εγγυήσεων κατά την αντιμετώπιση των μεταναστών από τους επίσημους φορείς κοινωνικού ελέγχου. Τέλος, ιδιαίτερης σημασίας κρίνεται η προώθηση και η καλλιέργεια μέσω των εκπαιδευτικών δομών των ευρωπαϊκών κρατών, της αποδοχής της πολιτισμικής διαφορετικότητας των μεταναστών από τους ημεδαπούς για την αποτελεσματική αντιμετώπιση και εξάλειψη των φαινομένων ρατσισμού και ξеноφοβίας.

Όπως παρατηρεί ο Β. Καρύδης<sup>250</sup> η μόνη λύση για τη «*θραύση αυτής της επικίνδυνης αλυσίδας ενός φαύλου κύκλου καταστολής και παραβατικότητας, αρνητικής κοινωνικής αλληλεπίδρασης και κοινωνικού αποκλεισμού*» αποτελεί η χάραξη μιας ενιαίας ευρωπαϊκής ορθής μεταναστευτικής πολιτικής που θα παρέχει τις κατάλληλες δομές για την εξασφάλιση της μόνιμης εγκατάστασης των αλλοδαπών στις χώρες υποδοχής. Τα μέτρα ελέγχου και η αστυνόμευση δεν αποτελούν ορθό και αποτελεσματικό τρόπο διαχείρισης της παράνομης μετανάστευσης παρά μια συμπτωματική επίλυση του προβλήματος που δε στοχεύει στα πραγματικά αίτιά του.

Οι παραπάνω στοχοθεσίες και πρακτικές αφετηρία τους θα πρέπει να έχουν δημοκρατικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, την προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων με βάση το διεθνές δίκαιο και την προστασία των ανθρωπίνων ελευθεριών και να έχουν βασικό άξονα ανάπτυξής τους την αρχή της δίκαιης και ισότιμης μεταχείρισης όλων των ανθρώπων ανεξαρτήτως οποιωνδήποτε διακρίσεων. Η πρακτική αυτή όμως προϋποθέτει πάνω από όλα την αναγνώριση της διαφορετικότητας και της ετερότητας καθώς και την ανάγκη της ανοικοδόμησης της σχέσης κοινωνίας –μεταναστών έτσι ώστε να εξαλειφθούν οι παράγοντες που είναι υπεύθυνοι για την κοινωνική τους περιθωριοποίηση, μια πρακτική που βασίζεται στην επανεξέταση των στόχων και των προοπτικών της μεταναστευτικής πολιτικής.

---

<sup>250</sup> Β. Καρύδης, «Το νέο σχέδιο νόμου.., όπ.π σελ 1129.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνόγλωσση

Βγενόπουλου Κ.Γ., «Η Μεγάλη Μεταναστευτική Αναστροφή», Συνεδριακές Εκδηλώσεις ΕΚΕΜ(Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών), *Πρόσφυγες και Μετανάστες στην Ελληνική Αγορά Εργασίας*, Παπαζήσης, Αθήνα 1998.

Εφημερίδα της Κυβέρνησης, Τεύχος Α΄, Αρ 42, *Νόμος υπ' αριθ 3536/2007: «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης».*

Ζαραφονίτου Χ., *Ο Φόβος του Εγκλήματος*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 2002.

Ζαραφονίτου Χ., *Πρόληψη της Εγκληματικότητας σε Τοπικό Επίπεδο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2003.

Ζαραφονίτου Χ., «Ο Φόβος του Εγκλήματος», *Ποιν. Δικ.* 2/2001.

Ιωακειμίδη Π.Κ., *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ: Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης;*, Θεμέλιο, Αθήνα 1998.

Καβουνίδη Τ., *Χαρακτηριστικά Μεταναστών: Το Εγγυητικό Πρόγραμμα Νομιμοποίησης του 1998*, Σάκκουλας, Αθήνα 1998.

Καρύδη Β., *Η Εγκληματικότητα των Μεταναστών στην Ελλάδα*, Παπαζήση, Αθήνα 1996.

Καρύδη Β., «Το νέο Σχέδιο Νόμου για την Μεταναστευτική Πολιτική ή «Ωδινεν Όρος και Έτεκε Μυν» , *Ποιν.Δικ.* 11/2000.

Κοντιάδη Ξ., «Δημοκρατική Συμμετοχή και Δικαιώματα των Μεταναστών. Μια Οριακή Περίπτωση ως Έναυσμα Επανεξέτασης Θεμελιωδών Εννοιών» στο Ξ.Κοντιάδης, Θ.Παπαθεοδώρου , *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής* , Παπαζήσης, Αθήνα 2007.

Κουράκη Ν.,«Αλλοδαποί, Μεταναστευτική Πολιτική και Εγκληματικότητα», *ΠοινΧρον* ΝΓ/2003.

Κρανιδιώτη Μ., «Η εγκληματικότητα των αλλοδαπών στην Ελλάδα. Θεωρία, έρευνα και θέσεις για την αντεγκληματική πολιτική», στο Ν. Κουράκη (επιμ.), *Αντεγκληματική πολιτική IV*, Α.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003.

Κωνσταντινίδου Χ., «Κοινωνικές Αναπαραστάσεις του Εγκλήματος. Η Εγκληματικότητα των Αλβανών Μεταναστών στον Αθηναϊκό Τύπο», στο Α. Κουκουτσάκη, *Εικόνες Εγκλήματος*, Εκδόσεις Πλέθρον, Αθήνα 1999.

Μανωλεδάκη Ι., *Η Νέα Διεθνοποίηση του Ποινικού Δικαίου και ο Κίνδυνος Υποβάθμισης του Νομικού μας Πολιτισμού*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 2000.

Μοσχονά Κ., «Πρώτοι στην ξενοφοβία, τελευταίοι στην τεχνολογία, Ελευθεροτυπία, 9-11-2001, όπως αναφέρεται στο Α. Μοσχοπούλου, *Η Εγκληματικότητα των Μεταναστών. Απεικόνιση του Φαινομένου στον Απογευματινό Τύπο (1990 -1999)*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 2005.

Μοσχοπούλου Α., *Η Εγκληματικότητα των Μεταναστών. Απεικόνιση του Φαινομένου στον Απογευματινό Τύπο (1990 -1999)*, Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 2005.

Νικολόπουλου Γ., «Κοινωνικός Αποκλεισμός και Μειονότητες: Η Εγκληματολογική Έρευνα», Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Σπουδών, Διατμηματικό Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών «Κοινωνικός αποκλεισμός και μειονότητες», 2000 - 2001.

Νικολόπουλου Γ., *Κράτος, Ποινική εξουσία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Κριτική, Αθήνα 2001.

Νικολόπουλου Γ., «Εισαγωγικές Σημειώσεις για την Αντεγκληματική Πολιτική και τα Δικαιώματα του Ανθρώπου», Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών. Σπουδών, Τμήμα Κοινωνιολογίας-Τομέας Εγκληματολογίας, ΠΜΣ Εγκληματολογίας «Η Σύγχρονη Εγκληματικότητα και η Αντιμετώπισή της», Β' Εξάμηνο ακαδημαϊκού έτους 2005 -2006.

Νικολόπουλου Γ., «Κατασκευάζοντας Έναν Ευρωπαϊκό Χώρο «Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης»: Το «Πρόγραμμα της Χάγης» και τα Διακυβεύματα μιας Υπερκρατικής Βαθμίδας Κοινωνικού Ελέγχου», *ΠοινΔικ* 3/2005.

Παπαθεοδώρου Θ., «Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής: Οι Θεσμικές Εκκρεμότητες» στο Κοντιάδης Ξ, Παπαθεοδώρου Θ., *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Παπαζήσης, Αθήνα 2007.

Παπαθεοδώρου Θ., «Το Νέο Θεσμικό Πλαίσιο για τους Μετανάστες: Μεταξύ Νομιμότητας, Αυστηρότητας και Ελέγχου», *ΠοινΔικ* 10/2005.

Σωτήρχου Ι., «Οι Άθλιοι των Αθηνών», *Ελευθεροτυπία*, 12.11.2005

Τσουκαλά Α., «Η Συνθήκη Σένγκεν: Χώρος ελεύθερης κυκλοφορίας ή απειλής για τη δημοκρατία;», *Ε.Ανη*, 1998.

Τσουκαλά Α., *Μετανάστευση και Εγκληματικότητα στην Ευρώπη*, Σάκκουλας, Αθήνα–Κομοτηνή 2001.

Φακίνου Ε., «Η Τρίτη «ευκαιρία» νομιμοποίησης και η αποτυχία της», *Η Εποχή*, 13.11.2005.

Χριστόπουλου Δ., «Συγκριτικές Ιδιαιτερότητες της Ελληνικής Νομοθεσίας» στο Κοντιάδης Ξ., Παπαθεοδώρου Θ., *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Παπαζήσης, Αθήνα 2007.

### Ξενόγλωσση

Albrecht, H.-J “Fortress Europe?- Controlling Illegal Immigration”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol 10/1, 2002.

Albercht H. - J., “Immigration, crime and unsafety”, στο A. Crawford (ed.), *Crime and Insecurity. The Governance of Safety in Europe*, Willan Publishing, Devon, 2002.

Balzacq T, Carrera S., “The Hague Programme:The Long Road to Freedom, Security and Justice” στο *Security Versus Freedom?*, Ashgate, England - USA 2006.

Bigo D., "Liberty, whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom", στο *Security Versus Freedom*, όπ.π.

Boer D. M., "The Construction of a Problematic Image of Immigration in European Elite Discourse", *Paper for the Cost A2 Seminar on Fortress Europe*, 10 and 11 March 1995, Brussels.

Brion F. "Les menaces d'une forteresse. Citoyenneté, Crime et Discrimination Dans la Construction de l' UE", στο F.Tulkens, H.-D. Bosly (Dir.), *La justice pénale et l'Europe*, Bruylant, Bruxelles, 1996.

Carrera S., " Integration of Immigrants Versus Social Inclusion: A Typology of Integration Programmes in the EU", στο *Security Versus Freedom*, όπ.π.

Carrera S, Formisiano M, "An EU Approach to Labour Migration:What is the Added Value and the Way Ahead?" *CEPS Working Document*, No232/October 2005.

Ceyhan A, Tsoukala A, «Contrôle de l'immigration: mythes et réalités », *Cultures & Conflits*, 1997, no 26-27, όπως αναφέρεται στο Τσουκαλά Α, *Μετανάστευση και Εγκληματικότητα στην Ευρώπη* , Σάκκουλας , Αθήνα – Κομοτηνή 2001.

De Giorgi A., *Re –Thinking the Political Economy of Punishment. Perspectives on Post-Fordism and Penal Politics*, Ashgate , Aldershot, 2006

Foblets M.C, " Europe and its Aliens after Maastricht. The Painful Move to Substantive Harmonization of Member States Policies Towards Third – Country Nationals", *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 42, 1994.

Gunther K, «Διεθνής Αντεγκληματική Πολιτική: Η πορεία προς ένα Παγκόσμιο Δίκαιο Ασφαλείας», στο Ι.Μανωλεδάκη/C.Prittwitz, *Διεθνοποίηση του Ποινικού Δικαίου*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσ/νίκη 2003.

Lavah G, *Immigration and Politics in the New Europe*, Cambridge University Press, New York 2004.

Melossi D., "In a peaceful life", *Migration and the crime of modernity in Europe/Italy, Punishment and Society*, 2003.

Nikolopoulos G., "The Changing Concepts of Frontiers and Territorialities in the 'Area of Freedom, Security and Justice " , Εισήγηση στο 34<sup>ο</sup> Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ομάδας για την Μελέτη της Παρέκκλισης και του Κοινωνικού Ελέγχου με θέμα: «Η ρύθμιση της Μετανάστευσης, του Ασύλου και της Μετακίνησης στη Νέα Ευρώπη», Κόρινθος, 31.8-3.9.2006.

Reyneri E., "Migrant Insertion in the Informal Economy, Deviant Behaviour and the Impact on Receiving Societies. Some Hypotheses for a Cross National Research, στο S Pallida (επιμ), *Delit d'immigration/Immigrant Delinquency. La construction sociale de la deviance et de la criminalité parmi les immigrés en Europe/Social construction of deviant behaviour and criminality of immigrants in Europe*, Cost A2 Migrations/Migration, Communauté Européenne/European Community, Bruxelles/Brussels, 1996,

Sitaropoulos N , "Aspects of Compatibility of Substantive EU Immigration", στο *Security Versus Freedom*, όπ.π

Soriano M.C., “L’Europe, terre d’accueil?:panorama juridique actuel de la politique européenne d’immigration légale”, *Revue de la Faculté de droit de l Université de Liege*, vol 51, 2006.

#### Δικτυακοί τόποι

Διεθνή Αμνηστία, «Ελλάδα: Μακριά από τα φώτα της δημοσιότητας. Τα δικαιώματα αλλοδαπών και μειονοτήτων παραμένουν στο ημίφως», 5.10.2005, [www.mfhr.gr](http://www.mfhr.gr)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισσαλοδοξίας, «Τρίτη Έκθεση για την Ελλάδα», 5.12.2003, [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων και άλλης Σκληρής, Απάνθρωπης ή Ταπεινωτικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας, Αναφορά προς την Κυβέρνηση της Ελλάδος σχετικά με την επίσκεψη της Επιτροπής στα ελληνικά κέντρα κράτησης αλλοδαπών μεταξύ 27.8.2005 και 9.9.2005, [www.nchr.gr](http://www.nchr.gr)

Καψάλη Π. ,Διεξαγωγή Έρευνας σε εργαζόμενους Μετανάστες Σχετικά Με τα Ιδιαίτερα Χαρακτηριστικά και Προβλήματα της Εργασίας τους, EQUAL-FORUM ΓΙΑ ΤΗΝ ΙΣΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ, Δεκέμβριος 2004, [www.gsee.gr](http://www.gsee.gr)

Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, «Νομικές, Θεσμικές και Διοικητικές Διαστάσεις του Καθεστώτος Εισόδου και Παραμονής Μεταναστών στην Ελλάδα, Προκλήσεις και Προοπτικές Βελτίωσης – Μελέτη Συμβατότητας του Ελληνικού και του Ευρωπαϊκού Θεσμικού Πλαισίου», Αθήνα , Νοέμβριος 2004, [www.imepo.gr](http://www.imepo.gr)

Νικολόπουλου Γ, «Ο Έλεγχος των Πληθυσμιακών Μετακινήσεων στο “Χώρο Ελευθερίας , Ασφάλειας και Δικαιοσύνης” : Οι Μεταβαλλόμενες Σημασίες των Συνόρων και των Εδαφών», Εισήγηση στο συνέδριο του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής με θέμα: «Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές», Αθήνα 23-24.11.2006, [www.imepo.gr](http://www.imepo.gr)

Radaelli C.M “Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change”, <http://eiop.or.at/eiop/texte/200-008.aht>

Ρομπόλη Σ., «Πολιτικές Μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση», [www.gsee.gr](http://www.gsee.gr)

Ρυλμόν Λ., Καψάλη Α, «Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα Μεταναστών», Μελέτες του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 2005, [www.gsee.gr](http://www.gsee.gr)

Σαμπατάκου Ε, «Διεθνείς και Ευρωπαϊκές Συνιστώσες της Ελληνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής», Εισήγηση στο Συνέδριο «Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές - Προοπτικές», Αθήνα, 23 και 24 Νοεμβρίου 2006 ,[www.imepo.gr](http://www.imepo.gr)

Συνήγορο του Πολίτη, Ειδική Έκθεση: «Διοικητική Κράτηση και Απέλαση Αλλοδαπών Ανηλίκων», Οκτώβριος 2005 , [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

Συνήγορο του Πολίτη, Επιστολή της 6.2.2007 προς το ΥΠΕΣΔΔΑ, [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

Συνήγορο του Πολίτη ,Επιστολή του προς τον Υφυπουργό Εσωτερικών , 25.7.2003 , [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr).

Συνήγορο του Πολίτη, Επιστολή προς το Υπουργείο Εσωτερικών, 13.11.2007,  
[www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr).

