ePublishing
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 40 (2013)

Αφιέρωμα: Θεσμοί, δημόσιες πολιτικές και μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα

Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη;

Ιωάννης Παπαγεωργίου

doi: 10.12681/hpsa.14559

Copyright © 2017, Ιωάννης Παπαγεωργίου

Άδεια χρήσης Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

Βιβλιογραφική αναφορά:

Παπαγεωργίου Ι. (2017). Ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου: από την κοινοτικοποίηση στη συλλογική επίβλεψη;. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, *40*, 70–94. https://doi.org/10.12681/hpsa.14559

https://epublishing.ekt.gr | **e-Εκδότης:** EKT | **Πρόσβαση:** 17/02/2026 20:44:10

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, τχ. 40, ΙΟΥΛΙΟΣ 2013, σ. 70-94

Ο ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΣΥΛΟΥ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗ ΣΤΗ ΣΥΛΛΟΓΙΚΗ ΕΠΙΒΛΕΨΗ;

*Ιωάννης Παπαγεωργίου**

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Ελλάδα άρχισαν να ασχολούνται με τα θέματα μετανάστευσης και ασύλου περίπου την ίδια εποχή, στα μέσα και τα τέλη της δεκαετίας του 1980. Το άρθρο αναλύει τις σχετικές πολιτικές, εξετάζει τις αιτίες που οδήγησαν στη διαμόρφωσή τους, τους λόγους διαφοροποιήσεων και την ώσμωση μεταξύ των δύο αυτών παράλληλων πολιτικών. Διερευνά ιδιαίτερα τους τρόπους με τους οποίους η διαμόρφωση δεσμευτικών πολιτικών στο πλαίσιο της Ε.Ε. είχε αντίκτυπο στο νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας και στον αναστοχασμό των εγχώριων πολιτικών και πρακτικών. Το άρθρο συγκροτείται από τρία βασικά μέρη. Αρχικά εξετάζει τη σταδιακή εναρμόνιση των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης στην Ε.Ε., τις συγκεκριμένες πολιτικές που διαμορφώθηκαν και τις γενικότερες θέσεις που αυτές αντικατοπτρίζουν. Ακολούθως διερευνά τη βαθμιαία συγκρότηση στην Ελλάδα ενός εθνικού πλαισίου για τη μετανάστευση και την παροχή διεθνούς προστασίας, τους λόγους και τα κύρια χαρακτηριστικά αυτών των πολιτικών και τα προβλήματα που ανέκυψαν. Τέλος εξετάζεται ειδικότερα ο τρόπος με τον οποίο η σταδιακή αποδοχή και ενσωμάτωση των ενωσιακών ρυθμίσεων οδήγησαν σε έναν «εξευρωπαϊσμό» της εθνικής πολιτικής, και επισημαίνονται οι περιορισμοί και τα ειδικά χαρακτηριστικά του εξευρωπαϊσμού αυτού.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, οι χώρες της (τότε) Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Ε.Κ.) ξεκίνησαν σταδιακά να ασχολούνται με την από κοινού διαμόρφωση πολιτικών σε έναν τομέα που δεν αποτελούσε εξαρχής κοινοτική

* Ο Ιωάννης Παπαγεωργίου είναι Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης.

αρμοδιότητα: τις πολιτικές για τη μετανάστευση πολιτών από τρίτες χώρες, χώρες δηλαδή εκτός Ε.Κ., και τη χορήγηση ασύλου ή διεθνούς προστασίας. Την ίδια περίοδο η Ελλάδα, για την οποία οι δύο αυτοί τομείς ήταν χαμηλής προτεραιότητας, μετατρέπεται σε προορισμό μεταναστών, στη μεγάλη τους πλειοψηφία παράνομων. Οι δράσεις που ανέπτυξε η χώρα για την αντιμετώπιση των δύο αυτών φαινομένων, παρότι εκφράζουν τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής μεταναστευτικής πραγματικότητας και των πολιτικών προτεραιοτήτων, αντλούν εν πολλοίς από αντίστοιχες εξελίξεις στην Ε.Ε. και αντικατοπτρίζουν τις κυρίαρχες θέσεις στην υπόλοιπη Ευρώπη. Σκοπός του άρθρου είναι να εξετάσει την παράλληλη εξέλιξη των πολιτικών και των πρακτικών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και να διαπιστώσει κατά πόσον είναι ορθό να γίνεται λόγος για «εξευρωπαϊσμό» των σχετικών ελληνικών πολιτικών· παράλληλα θα αναλύσει το συγκεκριμένο περιεχόμενο και τις επιπτώσεις του εξευρωπαϊσμού.

Είναι προφανές ότι από τη στιγμή που υφίστανται δεσμευτικά νομικά κείμενα τα οποία ένα κράτος υποχρεούται να εφαρμόσει, υπάρχει εξ αντικειμένου «εξευρωπαϊσμός». Όπως προκύπτει ωστόσο από την ιδιαίτερη προβληματική της μετανάστευσης και του ασύλου στη χώρα μας, η θέση αυτή δεν αρκεί διότι λαμβάνει ως δεδομένα δυσαπόδεικτες παραδοχές: αρχικά ότι η χώρα διαθέτει πολιτική για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία· δεύτερον ότι η πολιτική αυτή έχει μια συνέχεια· και τρίτον ότι η σταδιακή διαμόρφωση ενωσιακών πολιτικών στους δύο αυτούς τομείς έχει επιφέρει σημαντική αλλαγή στις αντίστοιχες ελληνικές. Ως προς την πρώτη παραδοχή, είναι εξαιρετικά δύσκολο να διακρίνουμε μια εθνική πολιτική για τη μετανάστευση, πέραν της απλής απομάκρυνσης (ή απέλασης) των αλλοδαπών που βρίσκονται παράνομα στη χώρα, της μαζικής τακτοποίησης όταν η προηγούμενη εναλλακτική αποτυγχάνει και της (διαχρονικής) ανοχής της παράνομης παραμονής των αλλοδαπών όταν οι κρατικές δομές δεν έχουν τη διοικητική ικανότητα να ανταποκριθούν στις προϋποθέσεις εξέτασης των αιτήσεων ή ανανέωσης της άδειας παραμονής. Σε ό,τι αφορά τις εθνικές υποχρεώσεις παροχής διεθνούς προστασίας, μέχρι το 2010 δεν υπήρχαν διαμορφωμένες ούτε καν τυπικές πρακτικές για την παροχή της: η διαδικασία βρισκόταν σχεδόν αποκλειστικά στα χέρια της Ελληνικής Αστυνομίας που εξέταζε τα αιτήματα χωρίς κανένα σχεδόν προγραμματισμό, σχέδιο ή έλεγχο.

Επίσης συχνά οι πολιτικές αυτές ανατρέπονταν για πολιτικούς λόγους: μια κυβερνητική αλλαγή ή ένας υπουργικός ανασχηματισμός αρκούσαν για την εγκατάλειψη προηγούμενων προσεγγίσεων και την υιοθέτηση νέων, συ-

χνά διαφορετικών. Το αποτέλεσμα ήταν η ασάφεια πολιτικών στόχων και η αλυσιτελής διακήρυξη νέων νομοθετημάτων που συχνά παρέμεναν στο στάδιο των προθέσεων.

Και η τρίτη παραδοχή ωστόσο γεννά αμφιβολίες: σε μεγάλο βαθμό τα ευρωπαϊκά νομοθετικά κείμενα στηρίζονταν σε ελάχιστες προδιαγραφές (minimum standards) και ως εκ τούτου δεν επηρέασαν καθοριστικά το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο. Οι αλλαγές στο νομοθετικό και εφαρμοστικό πλαίσιο της χώρας προέκυψαν από εξελίξεις έμμεσα μόνο συνδεδεμένες με τη νομοθετική παραγωγή της Ε.Ε. Και αυτό γιατί ο «εξευρωπαϊσμός» στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης είχε διαφορετική προέλευση και χαρακτηριστικά από εκείνον άλλων τομέων της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

2. Ο «ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ» ΣΤΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Ο όρος «εξευρωπαϊσμός», αρκετά κοινός στη θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα δράσεων και πράξεων που αλλάζουν το πολιτικό σύστημα, την κοινωνία και την οικονομία ως αποτέλεσμα της ένταξης μιας χώρας στην Ε.Ε.[1] Ο εξευρωπαϊσμός αποσκοπεί έτσι στην εισαγωγή ευρωπαϊκών αξιών και παραδειγμάτων πολιτικής στο εθνικό επίπεδο, διαμορφώνοντας με τον τρόπο αυτόν τον λόγο και τις ταυτότητες.[2] Καλύπτει επίσης και τη σύνθετη διαδικασία (τόσο "bottom-up" όσο και "top-down") με την οποία τα εγχώρια πολιτικά συστήματα και οι δημόσιες πολιτικές διαμορφώνονται από την ευρωπαϊκή ενοποίηση και την οποία χρησιμοποιούν ταυτόχρονα οι εθνικοί δρώντες για να διαμορφώσουν την εγχώρια πολιτική ατζέντα.[3] Έχει διαπιστωθεί πως η διαδικασία αυτή είναι εξελισσόμενη και επηρεάζει με διαφορετικό τρόπο κάθε κράτος –αλλά και τις επιμέρους δομές του– «ανάλογα με παράγοντες ό-

1. Βλ. P.C. Ioakimidis, «The Europeanization of Greece: an overall assessment», *South European Society and Politics*, τόμ. 5, αρ. 2, 2000 (ειδικό τεύχος: «Europeanization and the Southern Periphery», επιμ. K. Featherstone and G. Kazamias) όπου αναλύονται διάφορες αναγνώσεις του περιεχομένου του όρου.

2. J.P. Olsen, «The Many Faces of Europeanization», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 40, αρ. 5, 2002, σ. 934.

3. Βλ. ιδίως K. Dyson - K.H. Goetz, «Living with Europe. Power, constraint and contestation», στο των ιδίων, *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford University Press, Οξφόρδη-Νέα Υόρκη 2003.

πως τον ειδικό τρόπο διαμόρφωσης του κράτους, τα πρότυπα διαμόρφωσης της πολιτικής, την πολιτική κουλτούρα αλλά και την ισορροπία εξουσιών μεταξύ κράτους και κοινωνίας».[4] Επιπλέον ο όρος ενέχει και χαρακτηριστικά ενεργητικής προσαρμογής στις ευρωπαϊκές πρακτικές ή σταδιακού αναπροσανατολισμού των εθνικών πολιτικών βάσει των εξελίξεων σε άλλες χώρες της Ε.Ε.[5]

Στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου ωστόσο είναι συζητήσιμο κατά πόσον η σταδιακή διαμόρφωση κοινών πολιτικών συνιστά «εξευρωπαϊσμό» τους. Είναι γεγονός ότι ιδίως μετά τη συνθήκη του Άμστερνταμ η Ε.Ε. προχώρησε στην έγκριση νομοθετικά κειμένων κοινοτικού χαρακτήρα στους δύο τομείς –τα οποία δεσμεύουν και την Ελλάδα. Αντίθετα από άλλους όμως, σε αυτούς τους δύο τομείς η εναρμόνιση δεν εμφάνισε (ακόμα τουλάχιστον) τα βασικά χαρακτηριστικά της παραδοσιακής «κοινοτικής μεθόδου» (ισχυρή εμπλοκή στη διαμόρφωση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, συν-νομοθέτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου) –ακόμα και μετά την έγκριση της Συνθήκης της Λισσαβώνας και την πλήρη κοινοτικοποίηση των σχετικών διαδικασιών. Αντίθετα η εναρμόνιση αυτή ακολουθεί την κατεύθυνση ενός μίγματος παραδοσιακής κοινοτικής μεθόδου με τον λεγόμενο «εντατικό διακυβερνητισμό» (intensive transgovernmentalism)[6] που προϋποθέτει σημαντική εμπλοκή του Συμβουλίου Υπουργών και ενός στενού κύκλου εθνικών διαμορφωτών πολιτικής. Με δεδομένο ότι η διακυβερνητική συνεργασία προϋπήρχε, η εξέλιξη αυτή ήταν αναμενόμενη και ενδεχομένως οι μελλοντικές αναδιαμορφώσεις του νομοθετικού πλαισίου να οδηγήσουν σε διαφορετικά συμπεράσματα. Αυτό που είναι ενδιαφέρον στους δύο τομείς ωστόσο, είναι ότι οι ενωσιακές πολιτικές διαμορφώθηκαν κατά βάση από την από κοινού εφαρμογή θέσεων και πρακτικών που κυριάρχησαν σε εθνικό πλαίσιο μετά τη δεκαετία του 1970, και αφορούσαν πρωτίστως στη σύνδεση των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου με την ασφάλεια των συνόρων και την αποτροπή της παράνομης εισόδου. Στους τομείς αυτούς λοιπόν ο «εξευρωπαϊσμός» δεν αναφέρεται μόνο

4. P.C. Ioakimidis, «The Europeanization of Greece: an overall assessment», *ό.π.*, σ. 73.

5. Ο Ioakimidis, στο ίδιο, σ. 74, διακρίνει ανάμεσα στον «responsive» και τον «intended» εξευρωπαϊσμό, όπου ο πρώτος περιλαμβάνει την απλή προσαρμογή ως αντίδραση στην ευρωπαϊκή ώσμωση, χωρίς εσκεμμένο πολιτικό ή ιδεολογικό σχέδιο, ενώ ο δεύτερος ισχυρή πρόθεση και δράση των πολιτικών ελίτ για να αντιγράψουν το ευρωπαϊκό μοντέλο.

6. H. Wallace -W. Wallace - M.A. Pollack, *Policy making in the European Union*, 5th ed. Oxford University Press, Οξφόρδη 2005, σ. 87-89.

στην προοδευτική μεταφορά αρμοδιοτήτων από το εθνικό στο ενωσιακό επίπεδο αλλά υπογραμμίζει παράλληλα και τους οριζόντιους μηχανισμούς μίμησης και διάδοσης συγκεκριμένων πολιτικών.[7] Έτσι εδώ ο «εξευρωπαϊσμός» δεν θα αφορά μόνο τον βαθμό προσαρμογής της Ελλάδας στη νομοθεσία της Ε.Ε. αλλά και τη σταδιακή αποδοχή αξιών και πρακτικών που διαμορφώνονται μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών.

3. ΟΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΑΣΥΛΟ

Μέχρι τη δεκαετία του 1980, η μετανάστευση και το άσυλο δεν αποτελούσαν αντικείμενο δράσης της ΕΟΚ, παρότι η Ευρώπη διαχρονικά συνιστούσε ήπειρο μετανάστευσης. Η τυπολογία της ενδο-ευρωπαϊκής μετανάστευσης από την αρχή της βιομηχανικής επανάστασης ανατράπηκε μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο όταν οι πολιτικές εξελίξεις, ιδίως η εγκαθίδρυση κομμουνιστικών καθεστώτων στην Ανατολική Ευρώπη, απέκοψαν τη μία παραδοσιακή πηγή εργατικού δυναμικού προς τη Δυτική Ευρώπη. Ως εκ τούτου από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 οι χώρες της τελευταίας προχώρησαν σε συστηματική πολιτική προσέλκυσης μεταναστών κυρίως από τη Νότια Ευρώπη και τη Μεσόγειο.[8] Έτσι από το 1950 συνάφθηκαν πολλές διμερείς διακρατικές συμφωνίες με χώρες της Νότιας Ευρώπης (Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα, Γιουγκοσλαβία) και της Μεσογείου (Τουρκία, Τυνησία) για την εργασιακή μετακίνηση εκατομμυρίων μεταναστών στη Βόρεια και τη Δυτική Ευρώπη.

Οι πολιτικές αυτές ωστόσο παρέμειναν αποκλειστικά εθνικές εφόσον η ΕΟΚ δεν είχε αρμοδιότητα για θέματα μετανάστευσης. Πάντως η περίοδος της οργανωμένης εργατικής μετανάστευσης έληξε κατά τη δεκαετία του 1970, καθώς οι ευρωπαϊκές χώρες έκριναν ότι δεν είχαν τη δυνατότητα να απορροφήσουν νέους μετανάστες, κυρίως λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης μετά το 1973.

Για τον λόγο αυτόν τα κράτη υποδοχής περιόρισαν σταδιακά τη νόμιμη μετανάστευση και έστρεψαν τις προσπάθειές τους στην παροχή κινήτρων για επαναπατρισμό των μεταναστών και στην αποτροπή της εισόδου νέων. Με τον περιορισμό της οργανωμένης μετανάστευσης, η νόμιμη είσοδος αλλοδα-

7. Κατά κάποιο τρόπο ο «εξευρωπαϊσμός» αυτός πραγματοποιείται χωρίς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Βλ V. Guiraudon, «Les effets de l'européanisation des politiques d'immigration et d'asile», *Politique européenne*, αρ. 31, 2010/2, σ. 20.

8. K. Bade. *Migration in European History*, Blackwell Publishing, Λονδίνο 2003.

πών υπηκόων τρίτων χωρών στην ΕΟΚ μπορούσε στην πράξη να γίνει πλέον είτε με την επανένωση οικογενειών (την είσοδο δηλαδή μελών οικογένειας ατόμων που είναι ήδη νόμιμα εγκατεστημένα στην Ένωση) είτε με περιορισμένη αριθμητικά είσοδο εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού είτε τέλος μέσω της διαδικασίας ασύλου με την είσοδο προσφύγων. Και η τελευταία ωστόσο αυτή εναλλακτική παρέμεινε αποκλειστικά εθνική αρμοδιότητα και μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 αφορούσε σχετικά μικρούς αριθμούς.

Η ευρωπαϊκή διάσταση των πολιτικών αυτών είχε κυρίως να κάνει με την υιοθέτηση κοινών κανόνων για τη διασφάλιση των κοινωνικών και οικονομικών ιδίως δικαιωμάτων των νομίμως εγκατεστημένων μεταναστών, με στόχο την αποφυγή διακριτικής μεταχείρισής τους σε σχέση με πολίτες άλλων τρίτων χωρών και την προστασία του θεμιτού ανταγωνισμού. Η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στην ΕΟΚ δεν επεκτεινόταν στους μετανάστες, η μετακίνηση των οποίων στο εσωτερικό της Κοινότητας αντιμετωπιζόταν ως διμερές ζήτημα μεταξύ του κράτους-μέλους εγκατάστασης και του κράτους-μέλους μετακίνησης.[9] Σε κάθε περίπτωση, η περιορισμένη αυτή κοινοτική εμπλοκή αφορούσε τη νόμιμη μετανάστευση αφού η είσοδος στη χώρα και η αντιμετώπιση της παράνομης εισόδου παρέμειναν αποκλειστικά εθνικές αρμοδιότητες.[10]

Η μετανάστευση και ιδίως η πολιτική ασύλου άρχισαν να γίνονται αντικείμενο συνεργασίας ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. στα μέσα της δεκαετίας του 1980 ως συνέπεια της εγκαθίδρυσης ελευθερίας κυκλοφορίας και της κατάργησης των εσωτερικών συνόρων. Ο κύριος λόγος αυτής της εξέλιξης ήταν η ανάγκη παροχής «αντισταθμιστικών μέτρων» για τη διατήρηση της εσωτερικής ασφάλειας σε μια Ευρώπη χωρίς σύνορα.[11] Σταδιακά αυτή η διακρατική συνεργασία απόκτησε θεσμικό περίβλημα με τη δημιουργία διαφόρων διακυβερνητικών δομών συνεργασίας, όπως η ομάδα Trevi, το σύστημα Schengen και η ad hoc ομάδα Μετανάστευσης. Παρότι οι δομές αυτές

9. Ο κανονισμός 1612/1968 του Συμβουλίου της 15ης Οκτωβρίου 1968 διέκρινε, ως προς το θέμα αυτό, το δικαίωμα ελευθερίας κυκλοφορίας των πολιτών των κρατών-μελών από τους μετανάστες πολίτες τρίτων χωρών.

10. J. Huysmans, «The European Union and the securitization of migration», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 38, αρ. 5, 2000, σ. 755.

11. S. Lavenex, «The Europeanisation of Refugee Policies. Normative challenges and institutional legacies», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 39, αρ. 5, 2001, σ. 857. Ομοίως και H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, τόμ. 8 της σειράς «Immigration and Asylum Law and Policy in Europe», Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Βοστώνη 2006, σ. 25-33.

δεν υπάγονταν στο ευρωπαϊκό σύστημα ενοποίησης της ΕΟΚ/Ε.Κ., προανήγγειλαν και διαμόρφωσαν τις μελλοντικές κοινές πολιτικές και οδήγησαν στη σύναψη αργότερα των πρώτων δεσμευτικών διεθνών κειμένων: της Εφαρμοστικής Σύμβασης Σέγκεν του 1990 και της Σύμβασης του Δουβλίνου του 1991.[12] Το σημαντικό χαρακτηριστικό των προτάσεων αυτών είναι ο συσχετισμός τους με την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων. Εξαρχής οι ευρωπαϊκές πολιτικές ήταν επικεντρωμένες στην επιδίωξη των κρατών να περιορίσουν τον αριθμό των ανεπιθύμητων αλλοδαπών στο έδαφός τους, στην αντίληψη της μετανάστευσης ως απειλής για τη δημόσια τάξη και την εθνική ταυτότητα και στην αυξανόμενη αποστροφή προς τις διαδικασίες ασύλου που αντιμετωπίζονταν ως μορφές παράκαμψης του ελέγχου των μεταναστευτικών ροών.[13]

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ[14] θεσμοθέτησε για πρώτη φορά ενωσιακή αρμοδιότητα στα θέματα αυτά. Έθεσε τις βάσεις για τη συνεργασία των κρατών-μελών στο πλαίσιο του λεγόμενου «τρίτου πυλώνα» –Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων– μέσα σε ένα σχεδόν αποκλειστικά διακυβερνητικό πλαίσιο που προέβλεπε ότι «τα κράτη μέλη θεωρούν τους [...] τομείς [αυτούς] ως θέματα κοινού ενδιαφέροντος»,[15] και ότι αυτά δεσμεύονταν να «αλληλοενημερώνονται και να συνεννοούνται στα πλαίσια του Συμβουλίου, προκειμένου να συντονίσουν τη δράση τους».[16] Ωστόσο το νέο θεσμικό πλαίσιο (που στην ουσία παρείχε ενωσιακό μανδύα στην προγενέστερη διακυβερνητική συνεργασία) ήταν εμφανώς αποτέλεσμα συμβιβασμού με σοβαρά προβλήματα συνοχής και πρόδηλα μεταβατικό χαρακτήρα.

Η ανεπάρκεια των σχετικών ρυθμίσεων διαπιστώθηκε σχεδόν αμέσως και με την επόμενη θεσμική αναθεώρηση, τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), οι πολιτικές αυτές επεκτάθηκαν σε περιεχόμενο, «κοινοτικοποιήθηκαν», ενώ αποτέλεσαν και στόχο της Συνθήκης.[17] Η πορεία κοινοτικοποίησης συνεχίστηκε με το Πρόγραμμα του Τάμπερε (1999),[18] της Χάγης (2004)[19] και της

12. Σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσης παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη-μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

13. J. Huysmans, «The European Union and the securitization of migration», *ό.π.*, σ. 755-6.

14. Τίτλος VI. Άρθρα K1-K9.

15. Στο ίδιο, άρθρο K 1.

16. Στο ίδιο, άρθρο K 3 §1.

17. Άρθρο 2, Συνθήκης Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθήκη του Άμστερνταμ).

18. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Τάμπερε, 15-16.10.1999.

19. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Το πρόγραμμα της Χάγης: 10 προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία», 4-5. 11. 2004.

Στοκχόλμης (2010).[20] Τέλος με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, το άσυλο και η μετανάστευση μετατρέπονται σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας για την Ε.Ε. Η νέα Συνθήκη υπάγει τις σχετικές αρμοδιότητες σε έναν τίτλο και υπό ενιαίες διαδικασίες, ενισχύει τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με την καθιέρωση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας για όλες σχεδόν τις σχετικές πράξεις, διευκολύνει τη λήψη αποφάσεων στο Συμβούλιο επιβάλλοντας σχεδόν παντού έγκριση των νομοθετικών κειμένων με ειδική πλειοψηφία, ενώ τέλος διευρύνει τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ένωσης.[21]

Παρότι οι δύο τομείς είχαν παρόμοια θεσμική εξέλιξη στο πλαίσιο της Ε.Ε., η παραγωγή νομοθετικού έργου ήταν σαφώς μεγαλύτερη και πιο δεσμευτική στον τομέα του ασύλου από ό,τι στη μετανάστευση. Η διαφορετική αυτή αντιμετώπιση σχετίζεται κυρίως με εντονότερη υπερεθνική διάσταση του ασύλου: οι αιτούντες σε ένα κράτος-μέλος πολύ ευκολότερα μπορούσαν να μπουν στη διαδικασία ασύλου ενός άλλου κράτους-μέλους, ενώ παράλληλα οι διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών-μελών διαμορφώνονταν, καθοριστικά σε ορισμένες περιπτώσεις, από αποφάσεις διεθνών δικαιοδοτικών οργανισμών, ιδίως του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Η ανάγκη για την αποφυγή της λεγόμενης «άγρας ασύλου»[22] οδήγησε στην υιοθέτηση των πρώτων σχετικών δεσμευτικών κειμένων. Η Σύμβαση του Δουβλίνου του 1991, που μετά την κοινοτικοποίηση του ασύλου μετατράπηκε στον γνωστό ως κανονισμό Δουβλίνο-2,[23] ρύθμισε τον τρόπο προσδιορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση ενός αιτήματος ασύλου και ο κανονισμός Eurodac[24] δημιούργησε την πρώτη ενωσιακή βάση δακτυλικών α-

20. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Μια ανοιχτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες», 2010/C 115/01, 4.5.2010.

21. Ι.Φ. Παπαγεωργίου, «Το άσυλο και η μετανάστευση μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας», *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, τχ. 4, 2010, σ. 501-2.

22. Η «άγρα ασύλου» (στα αγγλικά «asylum shopping») είναι η πρακτική ενός αλλοδαπού να ζητά άσυλο σε μια χώρα της Ε.Ε. και μετά την απόρριψή του να μεταβαίνει σε άλλο κράτος-μέλος για την υποβολή εκεί νέου αιτήματος και με τον τρόπο αυτόν να παρατείνει την παραμονή του στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

23. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος-μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας.

24. Ο Κανονισμός 2725/2000 του Συμβουλίου, σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή δακτυλικών αποτυπωμάτων για την αποτελεσματική εφαρμογή της σύμβασης του Δουβλίνου, προβλέπει την υποχρέωση όλων των αιτούντων άσυλο και των ατόμων που συλλαμβάνονται για παράνομη είσοδο σε ένα κράτος-μέλος της Ε.Ε. να δακτυλοσκοπού-

ποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο· περαιτέρω θεσπίστηκαν υποχρεώσεις συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών.

Η σταδιακή μετατροπή του ασύλου σε σοβαρό πολιτικό και κοινωνικό ζήτημα επιτάχυνε την εναρμόνιση. Το Πρόγραμμα του Τάμπερε έθεσε τις βάσεις για την υιοθέτηση ελάχιστων κοινών προδιαγραφών και μέχρι το 2005 εγκρίθηκαν τέσσερα νομοθετικά κείμενα για το άσυλο (τα λεγόμενα «building blocks»),[25] ενώ αργότερα η Ένωση έθεσε ως στόχο τη διαμόρφωση ενός Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, τα βασικά χαρακτηριστικά του οποίου περιέχονται στα κείμενα που οριστικοποιήθηκαν μέσα στο 2013. Τα κείμενα αυτά χαρακτηρίζονται από μια ενίσχυση των δικονομικών και άλλων εγγυήσεων και δικαιωμάτων των αιτούντων ή προσφύγων και παράλληλα από την κατά το δυνατό δυσχέρανση της εισόδου στην Ένωση.

Παρότι ευρύτερος ως προς το περιεχόμενο και ως προς τον δυνάμει πληθυσμό-στόχο, ο τομέας της μετανάστευσης δεν έχει να επιδείξει τόσο σημαντική νομοθετική παραγωγή, ιδίως λόγω των ιδιαιτεροτήτων και του ευαίσθητου χαρακτήρα κάθε εθνικής πολιτικής μετανάστευσης. Κατά την πρώτη περίοδο τα μόνα δεσμευτικά νομικά κείμενα που εγκρίθηκαν ήταν η οδηγία για την οικογενειακή επανένωση των μεταναστών[26] και η οδηγία για τους επί μακρόν διαμένοντες.[27] Και τα δύο κείμενα υιοθετήθηκαν με μεγάλη δυσκολία και μετά από μακρές διαπραγματεύσεις –στην πραγματικότητα κωδικοποιούσαν τις (σχετικά) παρόμοιες εθνικές πολιτικές με βάση τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή. Για την ένταξη των μεταναστών η Ένωση προτίμησε λιγότερο δεσμευτικά εργαλεία: τα πρώτα σχετικά κοινοτικά κείμενα (οι Κοινές Βασικές Αρχές για την Πολιτική Ένταξης των Μεταναστών[28] και η «Κοινή Ατζέντα

νται. Τα δακτυλικά τους αποτυπώματα εισάγονται σε μια κεντρική βάση δεδομένων και εξετάζονται σε κάθε περίπτωση νέας αίτησης ασύλου.

25. Πέραν του κανονισμού 343/2003 που προαναφέρθηκε, τα λοιπά νομοθετικά κείμενα ήταν η Οδηγία 2003/9/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, η οδηγία 2004/83/ΕΚ για τη θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων για την αναγνώριση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών ή των απάτριδων ως προσφύγων ή ως προσώπων που χρήζουν διεθνούς προστασίας και η Οδηγία 2005/85/ΕΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη-μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα.

26. Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

27. Οδηγία 2003/109/ΕΚ σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες.

28. «Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union».

για την Ένταξη»[29] το 2005 που επεξηγούσε τις Κοινές Βασικές Αρχές) εγκρίθηκαν μόλις το 2004. Επιπλέον τα κείμενα αυτά πρότειναν απλώς γενικές στρατηγικές χωρίς ουσιαστικές δεσμεύσεις από τα κράτη-μέλη. Αν και η Συνθήκη της Λισσαβώνας κινείται προς την κατεύθυνση της περαιτέρω εναρμόνισης,[30] η νομοθετική παραγωγή παραμένει χαμηλή. Το βασικότερο νέο νομοθετικό κείμενο στον τομέα της μετανάστευσης είναι η λεγόμενη οδηγία «Μπλε κάρτας» για τους μετανάστες με υψηλά προσόντα.[31]

4. ΟΙ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΪ ΤΟ ΑΣΥΛΟ

Μέχρι τη δεκαετία του 1990, η Ελλάδα δεν είχε συγκροτημένη πολιτική για τα υπό εξέταση θέματα. Το ελληνικό κράτος, οικοδομημένο από την ίδρυσή του στη λογική της ομοιογενούς εθνικής ταυτότητας των κατοίκων του, δεν ενθάρρυνε την παρουσία αλλοδαπών. Ο κύριος παράγοντας ωστόσο που απέτρεπε τη μετανάστευση προς την Ελλάδα ήταν οικονομικός: το κράτος δεν μπορούσε να συντηρήσει τους κατοίκους του, πόσο μάλλον να προσελκύσει μετανάστες. Η οικονομική ανέχεια ήταν ο λόγος για την παντελή σχεδόν απουσία μεταναστών μέχρι πρόσφατα, και ως εκ τούτου για την περιορισμένη νομοθετική αντιμετώπιση –η νομοθεσία για τη μετανάστευση μέχρι το 1991 στηριζόταν σε νόμο του Μεσοπολέμου.[32] Επιπλέον ο μικρός αριθμός προσφύγων συνέβαλλε στην έλλειψη σχετικού δημοσίου ενδιαφέροντος.[33]

Η επιφυλακτικότητα του επίσημου κράτους προς τον «ξένο» εξηγεί και

Ανακοινωθέν τύπου από το Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 19.11.2004. Έγγραφο 4615/04.

29. «A common agenda for integration framework for the integration of third-country nationals in the European Union». Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 1.9.2005 COM(2005) 389 final.

30. Το άρθρο 79 της Συνθήκης αναφέρει ότι «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο [...] μπορούν να θεσπίζουν μέτρα ενθάρρυνσης και στήριξης της δράσης των κρατών-μελών με στόχο τη διευκόλυνση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν νόμιμα στο έδαφός τους...».

31. Οδηγία 2009/50/ΕΚ σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης.

32. Νόμος 4310/1929.

33. A. Skodras - N. Sitaropoulos, «Why Greece is not a safe country host for refugees», *International Journal of Refugee Law*, τόμ. 16, αρ. 1, 2004, σ. 49.

την υπαγωγή των αλλοδαπών στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, ειδικότερα της Αστυνομίας. Η κατάσταση αυτή ήταν αρκετά κοινή και σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη αλλά σταδιακά μεταβλήθηκε: η αρμοδιότητα για τη μετανάστευση πέρασε σε άλλα υπουργεία (συνήθως το Εσωτερικών, ενώ ορισμένες χώρες έχουν συστήσει ειδικό υπουργείο για τη μετανάστευση και/ή την ένταξη). Η εξέλιξη αυτή έφθασε με καθυστέρηση στην Ελλάδα: μέχρι το 2001 και τον πρώτο μεγάλο μεταναστευτικό νόμο όλες οι διοικητικές αρμοδιότητες για τους αλλοδαπούς παρέμεναν ευθύνη των αστυνομικών αρχών. Ακόμα δε και μετά το 2001 όταν η αρμοδιότητα για τη νόμιμη μετανάστευση πέρασε στο Υπουργείο Εσωτερικών (και Απασχόλησης), το άσυλο παρέμεινε στα ευθύνη της Ελληνικής Αστυνομίας[34] και τούτο μέχρι την υιοθέτηση του πρόσφατου νόμου για τη δημιουργία χωριστής Υπηρεσίας Ασύλου (νόμος 3907/2011).

Οι πρώτες αφίξεις αλλοδαπών στην Ελλάδα παρατηρούνται κατά τη δεκαετία του 1970 και για συγκεκριμένες κατηγορίες επαγγελμάτων (οικιακοί βοηθοί και ναυτικοί από τις Φιλιππίνες, εργάτες ναυπηγείων από τη Μέση Ανατολή, αγροτικοί εργάτες από το Πακιστάν και το Μπαγκλαντές). Οι μετανάστες αυτοί κάλυψαν θέσεις εργασίας που δεν επιθυμούσαν πλέον Έλληνες λόγω της σταδιακής βελτίωσης της ελληνικής οικονομίας –που καθιστούσε πια ελκυστική την παραμονή αλλοδαπών στη χώρα– και της δημιουργίας αναγκών σε εργατικό δυναμικό για ειδικότητες που δεν παρείχε η εγχώρια αγορά. Κατά κανόνα οι μετανάστες αυτοί έρχονταν νόμιμα και οργανωμένα. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, με τη σταδιακή φιλελευθεροποίηση των καθεστώτων της Ανατολικής Ευρώπης, άρχισαν να φθάνουν στην Ελλάδα μετανάστες κυρίως από την Πολωνία. Ωστόσο μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 οι μετανάστες στην Ελλάδα αποτελούσαν μικρό μόνο ποσοστό του πληθυσμού: πριν από το 1988 υπολογίζονταν σε 40.000 νόμιμους μετανάστες και περί τις 15.000 παράνομους·[35] παρόμοιοι αριθμοί παρέχονται και από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης.[36]

34. Ο κύριος λόγος ήταν η επιθυμία της Ελληνικής Αστυνομίας να διατηρήσει τον έλεγχο στην είσοδο και παραμονή αιτούντων άσυλο ή προσφύγων (που μέχρι την περίοδο εκείνη ήταν κυρίως τούρκοι πολιτικοί αντιφρονούντες ή αυτονομιστές κουρδικής καταγωγής).

35. Λ. Μουσούρου, *Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 1999, σ. 36-37.

36. «Statistical data on immigration in Greece». Μελέτη για το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΙΜΕΠΟ) από το Mediterranean Migration Observatory του Παντείου Πανεπιστημίου, Αθήνα. 15.11.2004, σ. 10-11.

Η κατάσταση αυτή αλλάζει ριζικά και με ιδιαίτερα οξύ τρόπο από το 1991 και μετά. Η κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων, ιδίως στην Αλβανία το 1991, οδήγησαν στην είσοδο σχεδόν πάντα με παράνομο τρόπο μεγάλου αριθμού αλλοδαπών στην Ελλάδα. Από την αρχή οι Αλβανοί αποτελούσαν το μεγαλύτερο μέρος των μεταναστών –ανεπίσημοι υπολογισμοί δίνουν ήδη για το 1991 τον αριθμό των 150.000 ατόμων.[37] Σε μικρότερους αριθμούς εισήλθαν επίσης παράνομα πολίτες από τις άλλες βαλκανικές χώρες. Ένα δεύτερο κύμα αλλοδαπών, και πάλι από την Αλβανία, εισήλθε στη χώρα μετά τις ταραχές της περιόδου 1996-7 λόγω της κατάρρευσης των «πυραμιδικών» παρα-τραπεζικών συστημάτων.

Η αναπάντεχη μετατροπή της Ελλάδας σε χώρα προορισμού μεταναστών, και μάλιστα με μαζικό, ταχύ και ασύντακτο τρόπο, βρήκε το κράτος και την κοινωνία απροετοίμαστους. Η πρώτη αντίδραση του κρατικού μηχανισμού ήταν σπασμωδική, καθοδηγούμενη από επιταγές δημόσιας ασφάλειας και από την ήδη διαδεδομένη στην κοινή γνώμη αντίληψη για την επικινδυνότητα των παράνομων αλλοδαπών.[38] Οι θέσεις αυτές αποκρυσταλλώθηκαν σε έναν μεταναστευτικό νόμο, τον 1975/1991[39] ο οποίος αντικατέστησε τον προγενέστερο· αυτός ακολούθησε σε πολλά σημεία τη γενικότερη πολιτική στάση των κρατών της Ε.Ε. για έλεγχο της μετανάστευσης και έδωσε έμφαση στην αποτροπή και την καταστολή της παράνομης εισόδου. Η μετανάστευση αντιμετωπίζεται συνεπώς εξαρχής ως πρόβλημα και τα κύρια χαρακτηριστικά του νόμου αντικατοπτρίζουν τη θέση αυτή. Η αιτιολογική έκθεσή του είναι ενδεικτική: «Ξαφνικά η Ελλάδα πλημμύρισε από αλλοδαπούς οι οποίοι εισέρχονται, παραμένουν και εργάζονται παράνομα, δημιουργούν τεράστια κοινωνικά προβλήματα για το Κράτος και αναπόφευκτα προσπαθούν να λύσουν τα προβλήματά τους με την προσφυγή στην εγκληματικότητα».[40] Ο νόμος θέσπισε για πρώτη φορά τη διοικητική απέλαση αλλοδαπών[41] ενώ έθεσε λεπτομερέστερους κανόνες για τις διαδικασίες χορήγησης ασύλου.

37. Γ. Αμιτσής - Γ. Λαζαρίδου, *Νομικές και Κοινωνικοπολιτικές Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα. 2001, σ. 31.

38. Β. Καρύδης, *Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα. Ζητήματα θεωρίας και αντεγκληματικής πολιτικής*, εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα 1996, σελ. 118 κε.

39. Νόμος 1975/1991, «Είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις».

40. Πρακτικά ολομέλειας Βουλής. Σύνοδος Α΄ (συνέχιση Ολομέλειας), 10 Οκτωβρίου 1991.

41. Δηλαδή την απέλαση που διατάσσεται με απόφαση διοικητικής αρχής (κατά βάση των αστυνομικών αρχών) σε αντιδιαστολή με την απέλαση που διατάσσεται από δικαστική αρχή.

Ο νόμος 1975/1991 παρότι χαρακτηρίστηκε «δρακόντειος»[42] λόγω των εξουθενωτικών περιορισμών που έθετε στην είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών, απέδωσε τελικά πενιχρά αποτελέσματα. Ελάχιστοι αλλοδαποί εισήλθαν στη χώρα με βάση τις ρυθμίσεις του. Οι περισσότεροι ανήκαν σε παλαιότερες ομάδες μεταναστών που εισέρχονταν οργανωμένα ή που ανανέωναν την παραμονή τους. Η τεράστια πλειοψηφία των νέων εισερχομένων συνέχισαν να μπαίνουν ή να παραμένουν στην Ελλάδα με παράνομο τρόπο.

Αν και η πολιτεία είχε επίγνωση του ότι η νέα νομοθεσία αδυνατούσε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την παράνομη είσοδο και διαμονή των μεταναστών, απέφευγε να αντιμετωπίσει το θέμα στη ρίζα του. Μέχρι το 1997 η επίσημη πολιτική συνίστατο σχεδόν αποκλειστικά στη σύλληψη –στα πλαίσια μαζικών ελέγχων ταυτότητας– και στην επακόλουθη απέλαση των παράνομων αλλοδαπών. Κατά τα πρώτα έτη της δεκαετίας του 1990 οι διοικητικές απελάσεις –ιδίως προς τις βαλκανικές χώρες– αποτελούσαν το βασικό εργαλείο μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας. Εκτιμήσεις ανάγουν τον αριθμό των απελάσεων που είχαν πραγματοποιηθεί μέχρι το 1995 σε άνω του εκατομμυρίου.[43]

Γρήγορα η πολιτική αυτή αποδείχτηκε αναποτελεσματική: οι αλλοδαποί που απελαύνονταν στην Αλβανία επέστρεφαν την επόμενη ημέρα. Παράλληλα είχε σοβαρό πολιτικό κόστος. Οι εντάσεις με τις γειτονικές χώρες σχετικά με τη μεταχείριση των πολιτών τους από την Ελλάδα επιδείνωσαν τις σχέσεις της με αυτές σε μια κρίσιμη διεθνώς χρονική περίοδο, όταν οι πόλεμοι στην πρώην Γιουγκοσλαβία και η διαμάχη σχετικά με την ονομασία της Π.Γ.Δ.Μ. απαιτούσαν να διατηρεί ομαλές και φιλικές σχέσεις με τις άλλες βαλκανικές χώρες. Τέλος δημιουργούσε σημαντική οικονομική επιβάρυνση για το κράτος (κόστος κράτησης και απέλασης), ενώ είχε προκαλέσει διεθνή κατακραυγή λόγω του μεγάλου αριθμού απελάσεων και των βάναυσων συνθηκών κάτω από τις οποίες αυτές πραγματοποιούνταν.

Η διαπίστωση της αδυναμίας αυτής οδήγησε την πολιτεία, και πάλι ακολουθώντας το παράδειγμα άλλων ευρωπαϊκών χωρών, στην ad hoc νομιμοποίηση των παράνομων αλλοδαπών. Το 1997 με δύο προεδρικά διατάγματα (358 και 359/1997) το κράτος κάλεσε όσους αλλοδαπούς βρίσκονταν παρά-

42. Nicholas Sitaropoulos, «Modern Greek Asylum Policy and Practice in the Context of the Relevant European Development», *Journal of Refugee Studies*, τόμ. 13, αρ. 1, (2000) σ. 110.

43. B. Edwards, «Immigration into Greece, 1990-2003: a Southern European Paradigm?», paper presented at the UNECE European Population Forum 2004, Geneva (CH) 12-14/1/2004, http://aei.pitt.edu/1078/1/UNECE_paperV3-1.pdf (πρόσβαση 14.01.2013).

νομα στην Ελλάδα τον Νοέμβριο του 1997 να υποβάλουν αιτήσεις χορήγησης προσωρινής άδειας και κατόπιν χορήγησε άδεια παραμονής περιορισμένης διάρκειας (τη λεγόμενη «πράσινη κάρτα») έξω από το πλαίσιο του νόμου 1975/1991. Το εγχείρημα αυτό είχε σχετική επιτυχία (τακτοποιήθηκαν περίπου 400.000 άτομα) αλλά δεν αντιμετώπισε πλήρως και μόνιμα την κατάσταση (αρκετοί αλλοδαποί από φόβο, άγνοια ή αδυναμία εκπλήρωσης των τυπικών προϋποθέσεων δεν υπέβαλαν αίτηση, ενώ συνεχιζόταν η παράνομη είσοδος)· ταυτόχρονα ωστόσο κατέδειξε τις αδυναμίες συντονισμού των κρατικών υπηρεσιών. Κατέστη έτσι εμφανής η ανάγκη ριζική αναμόρφωσης του νομοθετικού πλαισίου. Αποτέλεσμα αυτής της πορείας ήταν ο νόμος 2910/2001.[44]

Αυτός αποτέλεσε το πρώτο κείμενο που ασχολήθηκε με όλες τις διαστάσεις της μετανάστευσης στη χώρα. Παρότι σχεδιάστηκε και συντάχτηκε αρκετά εσπευσμένα και με σειρά ελλείψεων (ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι μέσα στα πέντε χρόνια που ίσχυσε τροποποιήθηκε επτά φορές) εμπνεύστηκε –για πρώτη φορά– από την ευρωπαϊκή εμπειρία[45] και έθεσε το πλαίσιο για τη «διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής» που θα πρέπει να «αντιμετωπίζει συνολικά το φαινόμενο [...] με τον καθορισμό αφενός των προϋποθέσεων νόμιμης εισόδου, παραμονής και εργασίας των αλλοδαπών [...] και αφετέρου με την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των αλλοδαπών που διαμένουν στην Ελλάδα και τη δημιουργία προϋποθέσεων για την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία», όπως ανέφερε η εισηγητική έκθεση.

Ο νόμος μετέφερε την αρμοδιότητα για τα θέματα μετανάστευσης από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στο Υπουργείο Εσωτερικών, αλλαγή που σηματοδοτεί τη μετατροπή της μεταναστευτικής πολιτικής από ζήτημα δημόσιας τάξης και ασφάλειας σε θέμα πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό· περαιτέρω ρύθμιζε και τη διαδικασία οικογενειακής συνένωσης των μεταναστών. Επέτρεψε δε για δεύτερη φορά την τακτοποίηση των αλλοδαπών που βρίσκονταν παράνομα στη χώρα.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, ο νόμος 2910/2001 συντάχτηκε βεβιασμένα, χωρίς ολοκληρωμένη εικόνα μεταναστευτικής προοπτικής. Παράλληλα η παρά-

44. Ν. 2910/2001, ΦΕΚ Α; 91 από 27.4.2001.

45. Η αιτιολογική έκθεση ανέφερε ότι «με το παρόν νομοσχέδιο, η πολιτική [...] μετανάστευσης [της χώρας] απηχεί πλήρως τις σύγχρονες αντιλήψεις και τάσεις που έχουν διαμορφωθεί στην Ε.Ε. οι οποίες απαιτούν την αντιμετώπιση των μεταναστών με βάση τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα και τις αρχές που διέπουν ένα σύγχρονο και δημοκρατικό κράτος δικαίου».

νομη είσοδος –όπως και η υπέρβαση της νόμιμης διάρκειας παραμονής αλλοδαπών που είχαν εισέλθει νόμιμα στη χώρα (overstays)– συνεχιζόταν. Τέλος έγινε κατανοητό ότι οι προϋποθέσεις που έθετε ο νόμος για τη συνέχιση της νόμιμης παραμονής των μεταναστών ήταν υπερβολικές τόσο για τους αλλοδαπούς όσο και για τις κρατικές υπηρεσίες, καθιστώντας αναγκαία την αλλαγή της νομοθεσίας με απλοποίηση των διαδικασιών και νέα δυνατότητα νομιμοποίησης.

Στο πλαίσιο αυτό εγκρίθηκε ο τρίτος μεταναστευτικός νόμος, ο νόμος 3386/2005.[46] Χωρίς να απομακρύνεται από τη φιλοσοφία των προηγούμενων, ο νόμος αυτός καινοτόμησε σε κάποια σημεία. Τα σημαντικότερα ήταν η ενοποίηση της άδειας διαμονής με την άδεια εργασίας, η ενσωμάτωση της οδηγίας για το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος μετανάστη, ο καθορισμός των βασικών αρχών κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και η πρόβλεψη για νέα διαδικασία νομιμοποίησης όσων βρίσκονταν στην Ελλάδα στις 31.12.2004.

Παρότι ο νόμος φιλοδοξούσε να γίνει το βασικό εργαλείο μακρόπνοης μεταναστευτικής πολιτικής, δεν αποτέλεσε την καμπή στην πολιτική της χώρας. Το κύριο πρόβλημά του παραμένει η υπερβολική περιπτωσιολογία: αν και οι κατηγορίες αδειών παραμονής μειώνονται σε σχέση με τον νόμο 2910/2001, οι προϋποθέσεις και οι υποκατηγορίες παραμένουν πολλές, ενώ οι διαδικασίες είναι δύσκαμπτες: η υπαγωγή ενός αλλοδαπού σε μια κατηγορία (π.χ. άδεια παραμονής για λόγους σπουδών) καθιστά εξαιρετικά δύσκολη τη μεταγενέστερη υπαγωγή του σε άλλη. Τέλος η διαδικασία απελάσεων έχει παραμείνει αμετάβλητη: η κράτηση αλλοδαπών προς απέλαση συνεχίζει να αποτελεί τον κανόνα στην πολιτική αποτροπής της παράνομης εισόδου ή παραμονής, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το εφικτό της απέλασης του συγκεκριμένου αλλοδαπού και τούτο παρότι ο νόμος 3907/2011[47] που μεταξύ άλλων ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο την οδηγία για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων ρητά ορίζει ότι η κράτηση επιβάλλεται για την υλοποίηση της επιστροφής. Το σημαντικότερο ωστόσο πρόβλημα του νόμου, όπως και των προγενέστερων, είναι η αδυναμία του να διαμορφώσει πραγματικά το πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας. Η απουσία ενεργητικής πολιτικής συζήτησης και μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής (θέλουμε μετανάστες; ποιων κατηγοριών; πόσους; από ποιες χώρες;) σε

46. Ν. 3386/2005: «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια».

47. Νόμος 3907/2011. ΦΕΚ Α-7/26.01.2011.

συνδυασμό με τη γεωγραφική θέση της Ελλάδας συντελούν ώστε η παράνομη είσοδος να συνεχίζει να αποτελεί τον κανόνα στη μετανάστευση στη χώρα μας και η είσοδος μέσω των διατάξεων του νόμου την εξαίρεση.

Ο νόμος 3907/2011 αποτέλεσε την τελευταία τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου καθώς ολοκλήρωσε τη σταδιακή απεμπλοκή των αστυνομικών αρχών από τη διαχείριση των αλλοδαπών. Αποτέλεσμα μακροχρόνιων πιέσεων από τους διεθνείς οργανισμούς, από ΜΚΟ και από την Ε.Ε. αλλά και της αποδοχής από την πολιτεία της διαπιστωμένης αδυναμίας της Ελληνικής Αστυνομίας να χειρισθεί το ζήτημα του ασύλου, ο νόμος καθιερώνει δύο αυτοτελείς πολιτικές υπηρεσίες στο Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, την Υπηρεσία Ασύλου, για την κρίση επί των σχετικών αιτημάτων, και την Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, για τη διαχείριση και πρώτη εξέταση (screening) των παράνομα εισερχομένων.[48]

5. Ο ΕΠΗΡΕΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΟ ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΤΗΣ Ε.Ε.

Η αποτίμηση του εξευρωπαϊσμού των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου από το ξεκίνημα της δεκαετίας του 1990, όταν η Ε.Ε. άρχισε να διαμορφώνει ενιαίες πολιτικές και πρακτικές είναι, όπως ήδη αναφέρθηκε, δυσχερές εγχείρημα: η χώρα, ως μέλος της Ένωσης είναι υποχρεωμένη να ενσωματώνει και να εφαρμόζει τη νομοθεσία της και ως εκ τούτου δεν είναι εύκολο να προσεγγίσουμε την έννοια του εξευρωπαϊσμού ως απλή εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων. Η ανάλυση ωστόσο της κατάστασης αναδεικνύει εύκολα ένα φαινόμενο που παρατηρείται και σε άλλους τομείς ενσωμάτωσης ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

- Εν πρώτοις η χώρα συχνά καθυστερεί την ενσωμάτωση (ξεπερνώντας τις σχετικές προθεσμίες και συχνά υφιστάμενη τα πρώτα στάδια δικαστικής παραπομπής).
- Κατόπιν το νομοθετικό κείμενο που ενσωματώνει την ευρωπαϊκή νομοθεσία πολύ συχνά αντιγράφει εξαιρετικά πιστά και σχεδόν αυτολεξεί το κοινοτικό (παρότι το τελευταίο, όντας συχνά οδηγία, επιτρέπει μεγαλύτερη προσαρμογή στην εθνική πραγματικότητα).
- Τρίτον οι λίγες αποκλίσεις από το ευρωπαϊκό κείμενο συχνά περιλαμβάνουν

48. Οι δυσκολίες στελέχωσης καθυστέρησαν την έναρξη λειτουργίας των δύο Υπηρεσιών μέχρι τον Ιούνιο του 2013.

διατάξεις που περιστέλλουν ή περιορίζουν τα δικαιώματα των αλλοδαπών.

• Τέταρτον πολλές από τις διατάξεις που ενσωματώνονται παραμένουν στην πράξη ανενεργές για μεγάλο διάστημα είτε γιατί δεν υλοποιούνται οι σχετικές εφαρμοστικές εγκύκλιοι ή γιατί δεν ανατρέπονται ρητά προγενέστερες αντιφατικές ρυθμίσεις.[49]

• Και πέμπτον ο βαθμός εμπλοκής της δημόσιας διοίκησης στη διαμόρφωση και υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών είναι περιορισμένος αριθμητικά και ποιοτικά.

Όσον αφορά το πρώτο χαρακτηριστικό, η χώρα συστηματικά καθυστερεί την ενσωμάτωση των κοινοτικών κειμένων.[50] Τούτο οφείλεται σε πολλούς λόγους, όπως η αδυναμία έγκαιρης νομοθετικής προετοιμασίας και η δυσανεξία στην παροχή περαιτέρω δικαιωμάτων, χαρακτηριστική των πλείστων ευρωπαϊκών νομοθετικών κειμένων. Ακόμα και όταν ενσωματώνονται τα κείμενα αυτά, επιμέρους διατάξεις τους παραμένουν ανενεργές ή υπο-εφαρμόζονται λόγω διοικητικής αδυναμίας.

Επίσης συχνά η νομοθετική ενσωμάτωση ακολουθεί πιστά το κείμενο των ευρωπαϊκών νομοθετημάτων ακόμα και όταν τούτο δεν απαιτείται αναγκαστικά, ιδίως όταν πρόκειται για ενσωμάτωση οδηγιών. Αυτό οφείλεται στη δυσκολία προσαρμογής των ευρωπαϊκών επιταγών στην κατάσταση και τις δομές του συστήματος ασύλου και της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας. Αποτέλεσμα αυτής της άκριτης νομοθετικής αντιγραφής ήταν η αδυναμία υλοποίησης πολλών από τις εισαγόμενες ρυθμίσεις γιατί ποτέ δεν εισήχθησαν οι απαραίτητες διευκρινίσεις.

49. Οι αντιφάσεις προκύπτουν από πολλούς λόγους. Ένας είναι η πολυνομία: συχνά νέοι νόμοι δεν αναφέρουν ρητά τις καταργούμενες διατάξεις. Άλλος είναι η πρόχειρη νομοθέτηση (χωρίς την «ιστορική μνήμη»): γίνεται προσπάθεια να αντιμετωπισθεί μια νομοθετική ή πρακτική υποχρέωση χωρίς να λαμβάνονται υπόψη όλες οι επιπτώσεις σε άλλους τομείς. Ένας τρίτος είναι η έλλειψη επικοινωνίας ανάμεσα στις συναρμόδιες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα τη συχνή, μερική, επικάλυψη. Δύο παραδείγματα από την υπό εξέταση θεματική είναι χαρακτηριστικά: το δικαίωμα εργασίας των αιτούντων ρυθμίζεται ταυτόχρονα από το ΠΔ 191/98 για το κέντρο υποδοχής Λαυρίου και το ΠΔ 220/2007 που ενσωματώνει την οδηγία για την υποδοχή των αιτούντων. Αποτέλεσμα των διαφορών μεταξύ των δύο κειμένων είναι το δικαίωμα εργασίας των αιτούντων να ποικίλλει ανάλογα με τον δήμο στον οποίο κατοικούν. Επίσης συνυπάρχουν δύο διαφορετικές διοικητικές πράξεις απομάκρυνσης για τις ίδιες, στην ουσία, κατηγορίες αλλοδαπών: η διαδικασία διοικητικής απέλασης βάσει του νόμου 3386/2005 και η απόφαση επιστροφής βάσει του νόμου 3907/2011.

50. Ενδεικτικά η οδηγία 2003/9 που είχε προθεσμία ενσωμάτωσης τον Φεβρουάριο 2005 ενσωματώθηκε με το ΠΔ 220/2007 τον Νοέμβριο του 2007. Η οδηγία 2004/83, με προθεσμία ενσωμάτωσης τον Οκτώβριο 2006, ενσωματώθηκε με το ΠΔ 96/2008 τον Ιούλιο του 2008.

Κατόπιν κοινό χαρακτηριστικό των εθνικών κείμενων που ενσωματώνουν ευρωπαϊκή νομοθεσία αποτελεί η προσπάθεια περιορισμού των διαφόρων δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στα ευρωπαϊκά κείμενα προς όφελος των αλλοδαπών. Η προσέγγιση αυτή προϋπήρχε της ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση[51] και διατηρήθηκε σε κάποιο βαθμό ακόμα και όταν η πολιτεία υποχρεώθηκε να τροποποιήσει την εθνική νομοθεσία της ως αποτέλεσμα ευρωπαϊκών ρυθμίσεων. Η στάση αυτή αντικατοπτρίζει της επιφυλακτικότητα της πολιτείας: κάθε ευρωπαϊκή διάταξη που επιβάλλεται υποχρεωτικά και γεννά δικαιώματα για τους μετανάστες συνοδεύεται στο μέτρο του δυνατού από περιορισμούς που επιτρέπονται από τη νομοθεσία (είτε απευθείας στη νομοθεσία ενσωμάτωσης είτε μέσω των εφαρμοστικών/ερμηνευτικών εθνικών εγκυκλίων). Έτσι για παράδειγμα, το προεδρικό διάταγμα που ενσωματώνει την οδηγία για την οικογενειακή επανένωση είναι πιο απαιτητικό στην περιγραφή των απαιτήσεων για την έλευση των μελών της οικογένειας του μετανάστη από τις διατάξεις της οδηγίας. Ήδη αναφέρθηκε ότι το παράβολο για την έκδοση της άδειας διαμονής μακράς διαρκείας είναι δυσανάλογα υψηλό με αποτέλεσμα να καθίσταται απρόσιτο για σημαντικό αριθμό μεταναστών. Η ίδια πρακτική διαπιστώνεται και στα νομοθετήματα του ασύλου. Το προεδρικό διάταγμα 90/2008 που ενσωματώνει την οδηγία 2004/83 για τον ορισμό του πρόσφυγα αντιγράφει σχεδόν αυτολεξεί το κείμενο της δεύτερης. Το άρθρο ωστόσο που περιγράφει τις προϋποθέσεις για τον αποκλεισμό αιτούντα από το καθεστώς του δικαιούχου επικουρικής προστασίας[52] λόγω διάπραξης σοβαρού ποινικού αδικήματος παρέχει έναν τόσο διευρυμένο ορισμό της έννοιας του «σοβαρού ποινικού αδικήματος» που στην πράξη μπορεί να καλύπτει ακόμη και παραβάσεις του κώδικα οδικής κυκλοφορίας.[53]

Τέλος, έχει τονισθεί στη βιβλιογραφία η σημασία των ατόμων στην εισα-

51. Πολλά από τα κοινωνικά δικαιώματα αλλοδαπών διαμορφώθηκαν μετά από δικαστικές αποφάσεις (για παράδειγμα η εξομοίωση της φορολογίας της πρώτης κατοικίας των προσφύγων με αυτή των ημεδαπών και η αναγνώριση του πολυτεκνικού επιδόματος σε μετανάστες).

52. Το καθεστώς «επικουρικής προστασίας» εισήχθη στην Ευρώπη για την αντιμετώπιση περιπτώσεων ατόμων που δεν μπορούσαν να επιστρέψουν στη χώρα τους γιατί θα κινδύνευαν λόγω βασανιστηρίων, απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, πολέμου ή γενικευμένης βίας λόγω εμφυλίων συρράξεων. Βλ. σχετικά J. McAdam, «The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime», *International Journal of Refugee Law*, τόμ. 17, αρ. 3, 2005, σ. 461-516.

53. Το άρθρο 17 του ΠΔ προβλέπει ότι «υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής δεν δικαιούται επικουρικής προστασίας όταν υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις ότι: [...] β) έχει διαπράξει κακούργημα ή πλημμέλημα που τιμωρείται με ποινή φυλάκισης τουλάχιστον 3 μηνών».

γωγή νέων συμπεριφορών στη δημόσια διοίκηση. Με δεδομένες τις παθογένειες της ελληνικής διοίκησης (έλλειψη συντονισμού μεταξύ υπουργείων που λειτουργούν ως στεγανοί οργανισμοί, περιορισμένος αριθμός και μικρή εκμετάλλευση εξειδικευμένων υπαλλήλων, πολυνομία με παράλληλη ασάφεια και επικάλυψη νόμων, μεγάλη παρουσία «πολιτικών» προσώπων –σύμβουλοι ή άλλοι πολιτικά διορισμένοι) ο ρόλος που διαδραματίζουν συγκεκριμένα άτομα (στελέχη ή υπάλληλοι) στη διαμόρφωση των πολιτικών στην Ελλάδα είναι ακόμα πιο σημαντικός. Στον υπό εξέταση χώρο τούτο είναι ιδιαίτερα εμφανές: η διατήρηση, για παράδειγμα, των αρμοδιοτήτων για το άσυλο στη Ελληνική Αστυνομία μετά τον νόμο 2910/2001 δεν είναι ξένη με την αρνητική στάση της τότε ηγεσίας της ΕΛΑΣ, εις πείσμα των ευρωπαϊκών εξελίξεων και των αποφάσεων των αρμοδίων οργάνων.[54] Ομοίως, οι αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο του ασύλου (αλλά και της ιθαγένειας) από την κυβέρνηση Παπανδρέου μετά το 2009 οφείλουν πολλά στην ενεργή εμπλοκή στις σχετικές συζητήσεις συμβούλων υπουργών που προέρχονταν από τον χώρο των δικαιωματικών οργανώσεων.

Η ελληνική δημόσια διοίκηση, από την αρχή της συμμετοχής της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή ενοποίηση, δεν κατανοούσε τη σημασία της ώσμωσης των εθνικών με τις ευρωπαϊκές πολιτικές. Σε πολλά υπουργεία, ιδίως όπου η ευρωπαϊκή διάσταση ήταν περιορισμένη (όπως το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης), ο συντονισμός με τα ευρωπαϊκά τεκταινόμενα παρέμενε σχεδόν αποκλειστική αρμοδιότητα ενός μικρού τμήματος ή μερικές φορές ενός υπαλλήλου. Ακόμα και σήμερα η παρακολούθηση των ευρωπαϊκών εξελίξεων και η συμμετοχή της χώρας στις νομοθετικές διαπραγματεύσεις δεν συνιστά κεντρικό στόχο των περισσότερων κρατικών δομών αλλά περιορίζεται στους εκπροσώπους των υπουργείων στη μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες και σε λίγους ανταποκριτές τους στην Ελλάδα. Ο αριθμητικός αυτός περιορισμός επιβαρύνεται περαιτέρω από τη συχνή μετακίνηση των εμπλεκομένων υπαλλήλων σε άλλες θέσεις (αποτέλεσμα εν μέρει του μεγάλου φόρτου εργασίας των τελευταίων). Ειδικότερα στους τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης το μειωμένο ενδιαφέρον και η μικρή εμπλοκή στις ενω-

54. Κατά την περίοδο λειτουργίας της Δευτεροβάθμιας Γνωμοδοτικής Επιτροπής Ασύλου που συστήθηκε βάσει του ΠΔ 61/1999 για την εξέταση των προσφυγών κατά απορριπτικών αποφάσεων σε πρώτο βαθμό για αιτήματα ασύλου, ο Υπουργός Δημόσιας Τάξης που ήταν αρμόδιος για τη χορήγηση του καθεστώτος ακολουθούσε «λιγότερες από τις μισές [θετικές] γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής». A. Skodras - N. Sitaropoulos, «Why Greece is not a safe country host for refugees», *ό.π.*, σ. 39.

σιακές εξελίξεις παρέμεινε ο κανόνας μέχρι τουλάχιστον την τελευταία πενταετία, όταν ιδίως η παράνομη μετανάστευση μετατράπηκε σε σοβαρό κοινωνικό και πολιτικό ζήτημα στη χώρα αλλά και στην Ε.Ε.

6. ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΑΣΥΛΟΥ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

Όπως ήδη τονίσθηκε πολλά από τα νομοθετήματα της Ε.Ε. στον τομέα της νόμιμης μετανάστευσης αποτελούσαν τον ελάχιστο κοινό παρονομαστή των εθνικών πολιτικών και ως εκ τούτου δεν επενέβησαν έντονα στην εθνική νομοθεσία και η ενσωμάτωσή τους δεν επέφερε καθοριστικές αλλαγές στην εθνική πολιτική. Αξίζει να αναφέρουμε ωστόσο τις βασικές μεταβολές που επέφερε η βαθμιαία ενοποίηση.

Μια πρώτη σημαντική αλλαγή προέρχεται από τη νομοθεσία για την οικογενειακή συνένωση. Η σχετική νομοθεσία βελτίωσε σημαντικά την αντίστοιχη ελληνική. Το δεύτερο και ίσως σημαντικότερο στοιχείο εξευρωπαϊσμού είναι η εισαγωγή της νομοθεσίας για το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος στην Ελλάδα. Το καθεστώς αυτό είναι νέο για τη χώρα –παλαιότερα διέθετε μόνο ένα άτυπο καθεστώς επ' αορίστου άδειας παραμονής για όσους είχαν συμπληρώσει δεκαετή νόμιμη παραμονή στην Ελλάδα, χωρίς ωστόσο δικαίωμα μετακίνησης στο εξωτερικό· παρά τις διοικητικές δυσχέρειες και την οικονομική επιβάρυνση που επιφέρει (το σχετικό παράβολο ανέρχεται σε 900 ευρώ), συνιστά το πλέον ευθύ στοιχείο εξευρωπαϊσμού της εθνικής πολιτικής.

Πιο ενδιαφέρουσα είναι η ανάλυση του εξευρωπαϊσμού των εθνικών πολιτικών ασύλου ως αποτέλεσμα μίμησης ή ενσωμάτωσης της κυρίαρχης φιλοσοφίας της Ε.Ε. Αναφέρθηκε ήδη ότι από τη δεκαετία του 1980 η μεταναστευτική πολιτική πολλών χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στράφηκε ολοένα και περισσότερο στο τρίπτυχο παλιννόστηση-ένταξη-αποτροπή παράνομης μετανάστευσης. Η Ελλάδα δεν διέθετε ούτε απέκτησε ποτέ ουσιαστική πολιτική παλιννόστησης. Η ένταξη, παρότι αποτέλεσε στόχο του νόμου 3386/2005,[55] ουσιαστικά ελάχιστα έχει προχωρήσει μέσω κρατικών δράσεων και, στο μέ-

55. Το άρθρο 66 του νόμου περιλαμβάνει τις βασικές αρχές της κοινωνικής ένταξης και την αρχή περί της υιοθέτησης ενός Σχεδίου Ολοκληρωμένης Δράσης που αντλούν σημαντικά από τις Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών. Στην πράξη ωστόσο ελάχιστα από τα μέτρα που αναφέρονται εκεί υλοποιήθηκαν.

τρο που εφαρμόστηκε, υπήρξε αποτέλεσμα δράσεων των ίδιων των μεταναστών ή μη κρατικών φορέων.

Η τρίτη πτυχή ωστόσο ήταν και συνεχίζει να είναι καθοριστική για τις ελληνικές αρχές. Όπως ήδη τονίστηκε, από τη δεκαετία του 1990 η απάντηση των ελληνικών αρχών στην παράνομη είσοδο των μεταναστών ήταν εναλλάξ η απέλαση και η τακτοποίηση. Λόγω της ιδιαίτερης μορφολογίας της μετανάστευσης (κυρίως βαλκανική) στην Ελλάδα, η χώρα ήταν ο τελικός προορισμός της μεγάλης πλειοψηφίας των μεταναστών και οι δευτερογενείς μετακινήσεις τους (προς άλλες χώρες της Ε.Ε.) ήταν περιορισμένες. Μετά το 2000 ωστόσο, όταν η είσοδος σε άλλες χώρες της Ένωσης κατέστη πιο δύσκολη (λόγω κυρίως των αυστηρότερων ελέγχων στη χορήγηση θεωρήσεων και στην επιβίβαση σε αεροσκάφη), αλλά και λόγω της διαφοροποίησης των μεταναστευτικών ροών στην Ευρώπη (με αύξηση του αριθμού των φυγάδων από εμπόλεμες ή ασταθείς χώρες της Ασίας και της Αφρικής), οι διαδρομές που ακολουθούσαν οι αλλοδαποί για να μπουν στην Ε.Ε. άλλαξαν. Από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, η Μεσόγειος και ιδίως η Ελλάδα μετατρέπονται στην κύρια πύλη εισόδου παράνομων αλλοδαπών στην Ένωση και η χώρα μπαίνει στο μικροσκόπιο των κρατών-μελών εφόσον οι επιπτώσεις της παράνομης εισόδου αφορούν πλέον άμεσα και τους εταίρους, ιδίως μετά την υιοθέτηση του Κανονισμού Δουβλίνο-2 και τις πιέσεις που αυτός επέφερε στο εθνικό σύστημα υποδοχής και ασύλου.[56] Η εν λόγω περίοδος συμπίπτει με την αυξανόμενη εμφάνιση των λεγόμενων «μικτών μεταναστευτικών ροών» στην Ευρώπη και την αύξηση των αιτημάτων ασύλου ή την αδυναμία επιστροφής αλλοδαπών στις χώρες καταγωγής τους λόγω της κατάστασης που επικρατεί εκεί. Η έμφαση πλέον είναι στην αποτροπή και η πολιτεία εμπλέκεται ευθέως τόσο στις διαπραγματεύσεις όσο και στις επιχειρήσεις, ενώ εφαρμόζει παράλληλα και αντίστοιχες πρακτικές αποτροπής σε εθνικό επίπεδο. Έτσι η ενίσχυση της φύλαξης των εξωτερικών συνόρων και η παρεμπόδιση της εισόδου στη χώρα απέκτησαν και ευρωπαϊκή κάλυψη. Η Ελλάδα ήταν η πρώτη χώρα που φιλοξένησε επιχείρηση της Frontex,[57] το 2009 στον

56. Ένας λόγος της αυξανόμενης παρέμβασης της Ε.Ε. στην πολιτική διαχείρισης των συνόρων της Ελλάδας ήταν ότι η κατάρρευση των συστημάτων υποδοχής, κράτησης και ασύλου της χώρας κατά την τελευταία δεκαετία είχε οδηγήσει στην αναστολή, μετά από σειρά δικαστικών αποφάσεων σε διάφορα κράτη της Ε.Ε., μεταφοράς αιτούντων στην Ελλάδα, βάσει του Κανονισμού Δουβλίνου, λόγω μη σεβασμού των βασικών υποχρεώσεων της χώρας έναντι των αιτούντων.

57. Η Frontex (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας

θαλάσσιο χώρο του Αιγαίου και το 2010 στον Έβρο, σε περίοδο που η αυξανόμενη εισροή μεταναστών είχε μετατρέψει το μεταναστευτικό σε έντονα πολιτικοποιημένο ζήτημα και ενώ παράλληλα η χώρα ετίθετο στο περιθώριο της κοινής πολιτικής ασύλου λόγω των κραυγαλέων ελλείψεων στο σύστημα υποδοχής και εξέτασης των σχετικών αιτημάτων

Τέλος, ο «εξευρωπαϊσμός» εμφανίζεται ακόμα εντονότερα στη διαμόρφωση των διαφόρων διαδικασιών τακτοποίησης ή νομιμοποίησης των παράνομων αλλοδαπών. Η Ελλάδα προχώρησε σε τρεις βασικές πολιτικές νομιμοποίησης, το 1997-98, το 2001 και το 2005 ακολουθώντας αντίστοιχες πρακτικές σε άλλες χώρες της Ε.Ε.[58] Σταδιακά, από το 2000 και μετά τα κράτη περιορίζουν τα μέτρα νομιμοποίησης (λόγω και της σταδιακής πολιτικοποίησης του θέματος). Η τελευταία μεγάλη νομιμοποίηση στην Ισπανία το 2005-6 που οδήγησε στην τακτοποίηση 550.000 μεταναστών ήταν η πρώτη με δι-ευρωπαϊκές επιπτώσεις (πολλοί νόμιμοι πλέον μετανάστες έφυγαν για άλλη χώρα της Ε.Ε.). Ως αποτέλεσμα, το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο του 2008[59] επέβαλε την εφαρμογή «νομιμοποίησης μόνο κατά περίπτωση» και τα κράτη συμφώνησαν να αποφεύγουν μαζικές τακτοποιήσεις. Η Ελλάδα συμμορφώθηκε με την τάση αυτή και, παρότι η κυβέρνηση Παπανδρέου το 2009-10 δεχόταν έντονες εσωτερικές πιέσεις για νέα νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών (ιδίως δε νομίμων μεταναστών που λόγω της οικονομικής κρίσης είχαν εκπέσει της νομιμότητας), οι προτάσεις για μαζική

στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ε.Ε.) ιδρύθηκε με τον Κανονισμό 2007/2004 τον Οκτώβριο 2004 με στόχο να ενισχύσει και να απλοποιήσει τη συνεργασία μεταξύ των μεθοριακών αρχών των κρατών-μελών στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.

58. Μεταξύ 1996 και 2008, 17 χώρες της Ε.Ε. προχώρησαν σε 43 προγράμματα αμνηστίας ή νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών που οδήγησαν στη νομιμοποίηση τουλάχιστον 3,2 εκατομμυρίων ατόμων. Οι χώρες του Νότου –Ελλάδα, Ιταλία, Πορτογαλία και Ισπανία– ήταν αυτές που είχαν τον μεγαλύτερο αριθμό μεταναστών που νομιμοποιήθηκαν (το 84% του συνόλου των αιτήσεων). Νομιμοποιήσεις ωστόσο είτε εφάπαξ είτε τακτικές πραγματοποιήθηκαν και σε πολλές χώρες της Βόρειας Ευρώπης, τελευταία και στο Βέλγιο και στο Ηνωμένο Βασίλειο. Βλ. REGINE - Régularisations en Europe. «Étude concernant les pratiques de régularisation des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier en vigueur dans les États membres de l'Union européenne», Centre International de Développement des Politiques Migratoires (ICMPD), Δεκέμβριος 2009, http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Publications/FR_REGINE_Summary_Final.pdf.

59. Το «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο» υιοθετήθηκε από τα κράτη-μέλη τον Σεπτέμβριο 2008 ως βάση της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ασύλου της Ένωσης. Δεν έχει νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα αλλά αποτελεί οικειοθελή συμφωνία στην οποία αυτοδεσμεύονται τα κράτη-μέλη.

τακτοποίηση δεν προχώρησαν και η κυβέρνηση φρόντισε ώστε η νομοθετική ρύθμιση για το εργόσημο των μη νόμιμων εργαζομένων να θεωρείται ως εργασιακή τακτοποίηση που δεν θεμελίωνε δικαίωμα παραμονής στη χώρα.

7. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση κατά την τελευταία εικοσαετία διαμόρφωσε σταδιακά ομοιόμορφους ή και κοινούς κανόνες για τη μετανάστευση και το άσυλο. Οι πολιτικές αυτές εξαιτίας των πολιτικών εξελίξεων στην Ευρώπη και στον κόσμο χαρακτηρίζονται από το παράδοξο της ταυτόχρονης ενίσχυσης των περιορισμών στην είσοδο και εγκατάσταση πολιτών από τρίτες χώρες στην Ε.Ε. (μέσω της αποτροπής εισόδου και καταστολής της παράνομης μετανάστευσης) και της βελτίωσης των ουσιαστικών και δικονομικών δικαιωμάτων όσων βρίσκονται ήδη στην Ένωση (μέσω της αύξησης των εγγυήσεων για τους αιτούντες άσυλο και των δικαιωμάτων των νομίμων μεταναστών). Το παράδοξο αυτό σε αρκετά κράτη-μέλη της Ε.Ε. επιτεύχθηκε γιατί οι συγκεκριμένες χώρες είχαν τις υποδομές για καταστολή της παράνομης εισόδου που επέτρεπαν την τήρηση των βασικών προϋποθέσεων αξιοπρεπούς αντιμετώπισης των αλλοδαπών και διέθεταν παράδοση στη μεταναστευτική πολιτική (άρα και στη εξασφάλιση δικαιωμάτων για τους μετανάστες, τόσο νομοθετικά όσο και μέσω της μακράς νομολογιακής τους πείρας) αλλά και στην ουσιαστική υλοποίηση των δικαιωμάτων αυτών (μέσω των εξελιγμένων προνοιακών πολιτικών τους).

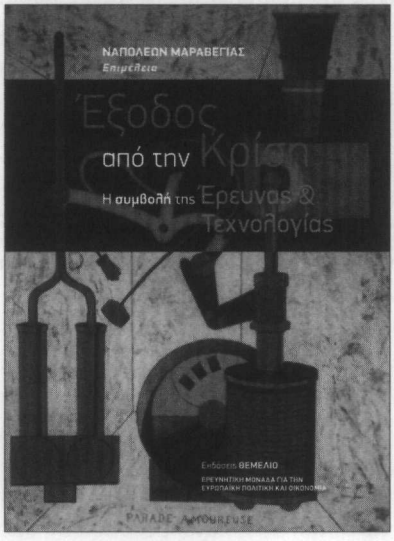
Η Ελλάδα που δεν διέθετε μεταναστευτική πολιτική πριν το 1990 παρακολούθησε χωρίς ζήλο τις ευρωπαϊκές εξελίξεις και προσπάθησε να «εξευρωπαΐσει» τις σχετικές πολιτικές της χωρίς να μπορέσει να προσαρμόσει επαρκώς τις δομές της στις νέες απαιτήσεις που επέβαλλε η Ένωση, αλλά και η σταδιακή κατοχύρωση των δικαιωμάτων των αλλοδαπών και η επιβολή minimum υποχρεώσεων ενός κράτους δικαίου που διαμόρφωσε νομολογιακά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Έτσι, ενώ υλοποιούσε την πρώτη παράμετρο των ευρωπαϊκών κατευθύνσεων εφαρμόζοντας κατά βάση πολιτικές καταστολής της μετανάστευσης, δεν προχώρησε στην ουσιαστική και τυπική διεύρυνση των δικαιωμάτων των μεταναστών στη χώρα και των εγγυήσεων προς τους αιτούντες άσυλο. Τούτο οφείλεται σε πολλούς παράγοντες: η είσοδος και εγκατάσταση των αλλοδαπών στη χώρα έγινε άτακτα, σχεδόν άναρχα, δημιουργώντας αρνητικά ή και ξενοφοβικά

αντανακλαστικά σε μερίδα του πληθυσμού (και της διοίκησης, ιδίως της Ελληνικής Αστυνομίας) που επηρέαζαν τυχόν προσπάθειες ορθολογικής ρύθμισης του ζητήματος. Η για πρώτη φορά αμφισβήτηση του εθνοκεντρικού μοντέλου της ελληνικής κοινωνίας φόβισε επίσης την πολιτεία που δεν μπόρεσε να διαχειρισθεί τις αντιμαχόμενες πιέσεις που υφίστατο. Επιπροσθέτως η διαδεδομένη παρα-οικονομία της χώρας υπήρξε και συνεχίζει να είναι γόνιμο έδαφος απασχόλησης των μεταναστών πράγμα που αντικατοπτριζόταν στην αποδοχή για μεγάλο χρονικό διάστημα της παράνομης ή παράτυπης παρουσίας τους, χωρίς ωστόσο ουσιαστικά κοινωνικά ή οικονομικά δικαιώματα. Περαιτέρω η διοίκηση (τόσο τα πολιτικά όργανα όσο και οι διοικητικές υπηρεσίες) δεν ήταν έτοιμη (και συχνά διατεθειμένη) να προχωρήσει σε γενικευμένη επέκταση δικαιωμάτων, διατηρώντας μια στάση αμυντική που εν μέρει εξέφραζε και την ελληνική κοινωνία. Έτσι δικαιώματα που σε άλλες χώρες ήταν κατοχυρωμένα από δεκαετίες, όπως η οικογενειακή συνένωση και οι συνθήκες κοινωνικής πλαισίωσης (και όπου ως εκ τούτου η ευρωπαϊκή εναρμόνιση δεν δημιούργησε θέμα), για την Ελλάδα αποτέλεσαν ζητούμενο για πολλά χρόνια. Επιπλέον η χώρα, παρότι ενσωματώνει την ευρωπαϊκή νομοθεσία, παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα ουσιαστικής υλοποίησης των σχετικών ρυθμίσεων, ιδίως όταν αυτές προϋποθέτουν δαπάνη ή επένδυση –ενώ δεν πρέπει να αγνοείται ότι η χώρα παρουσιάζει ελλείψεις στην πραγματική εφαρμογή σειράς νομοθετημένων δικαιωμάτων και για τους ημεδαπούς. Συχνά ο «εξευρωπαϊσμός» προϋπέθετε την αντίστοιχη κάλυψη από τα κοινοτικά κονδύλια.

Η αλλαγή μετά το 2000 του τρόπου εισόδου αλλοδαπών στην Ε.Ε. και η αυξημένη χρησιμοποίηση των εξωτερικών συνόρων της Ελλάδας ως πύλης εισόδου στην Ένωση όξυνε περαιτέρω την απόσταση ανάμεσα στις ευρωπαϊκές επιταγές και την ικανότητα προσαρμογής της χώρας, οδηγώντας εν τέλει στην κρίση της περιόδου από το 2008 και μετά. Από την πλευρά αυτή ο «εξευρωπαϊσμός» των πολιτικών ασύλου και μετανάστευσης λειτούργησε αρνητικά για την Ελλάδα στο μέτρο που επέβαλε βαριές υποχρεώσεις (τόσο λόγω της διαμόρφωσης ενός ενιαίου χώρου κυκλοφορίας στην Ε.Ε. όσο και λόγω των εγγυήσεων που προβλέπει η ενωσιακή νομοθεσία για τους μετανάστες και τους αιτούντες) χωρίς να συνοδεύεται από επαρκή αλληλεγγύη –και όχι αποκλειστικά οικονομικού χαρακτήρα. Η σύμπτωση χρονικά της αύξησης του αριθμού των παράνομων μεταναστών, της κατάρρευσης των συστημάτων υποδοχής, κράτησης και ασύλου και της οικονομικής κρίσης οδήγησε σε κρίση των σχέσεων της χώρας με την υπόλοιπη Ευρώπη. Η Ελλάδα θεωρήθηκε ως το πρόβλημα στη διαμόρφωση ενιαίων πολιτικών, κυρίως στον

τομέα της αποτροπής της παράνομης εισόδου. Έτσι η κοινοτικοποίηση του ασύλου πρωτίστως και της μετανάστευσης δευτερευόντως ανέδειξε γενικότερες αδυναμίες της πολιτείας και της κοινωνίας να προσαρμοσθούν στη νέα ευρωπαϊκή πρακτική και νομοθεσία. Η έλλειψη προσαρμογής είναι ιδιαίτερα εμφανής στην εθνική νομοθεσία και πρακτική ως προς τη διεθνή προστασία σε όλες τις διαστάσεις της (υποδοχή αιτούντων άσυλο, πρόσβαση στη διαδικασία, συνθήκες κράτησης και διαδικασία εξέτασης ενός αιτήματος) όπου όχι μόνο για εξευρωπαϊσμό δεν μπορεί να γίνει λόγος αλλά μάλλον για περαιτέρω απόκλιση από τις ευρωπαϊκές και διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας. Η πρόσφατη έναρξη λειτουργίας των νέων Υπηρεσιών Ασύλου και Πρώτης Υποδοχής αποτελούν από την οπτική αυτή την τελευταία (;) ευκαιρία εξευρωπαϊσμού των σχετικών πολιτικών της χώρας.

Κυκλοφορεί



Ν. ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ (επιμ.)

Έξοδος από την Κρίση

Η συμβολή της Έρευνας & Τεχνολογίας

Γράφουν οι:
Γ. ΑΝΔΡΕΟΥ - Γ. ΔΟΥΚΑΣ
Δ. ΚΑΤΣΙΚΑΣ - Μ. ΛΥΚΟΣ
Ν. ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ
Χ. ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΙΔΗΣ

ISBN 978-960-310-363-9

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΜΕΛΙΟ Σόλωνος 84, τηλ. 210 36 08 180, 210 36 02 646, FAX 210 36 12 092
http://www.themelio-ekdoseis.gr, e-mail: info@themelio-ekdoseis.gr