

ΑΠΟ ΤΟΝ ΠΡΟΣΦΥΓΑ-ΘΥΜΑ, ΣΤΟΝ ΠΡΟΣΦΥΓΑ-ΕΓΚΛΗΜΑΤΙΑ: ΜΙΑ ΚΡΙΤΙΚΗ ΠΕΡΙΔΙΑΒΑΣΗ ΣΤΙΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΑΣΥΛΟΥ

Μαρία Πενταράκη¹, Μαρίνος Σκανδάμης²

Περίληψη

Ο ενιαίος χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης αποτελεί διακηρυγμένο στόχο σημαντικών νομικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όμως, οι παραγόμενες πολιτικές ασύλου, προς εξυπηρέτηση αυτού του στόχου, εγείρουν σοβαρά ερωτήματα σε σχέση με τα πραγματικά δικαιώματα των προσφύγων στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Καθότι εμφανίζεται μια γενικευμένη τάση υπονόμησης της προσφυγικής ιδιότητας, η οποία -ως γνωστόν- κατοχυρώνεται από τη Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων και το σχετικό Πρωτόκολλό της. Το άρθρο μας αυτό, που προσπάθησε να λάβει υπόψη του τα σημαντικότερα νομικά εργαλεία, τις δράσεις και πολιτικές μέχρι τον Ιανουάριο του 2009, επιχειρεί να αναδείξει με κριτικό τρόπο, τη νέα θέση και εικόνα του πρόσφυγα εντός των ευρωπαϊκών συνόρων.

Α. Εισαγωγικά

Πρόσφυγες, μετανάστες, θύματα trafficking, ασυνόδευτοι ανήλικοι και κάθε φύλου, φυλής και προέλευσης πάσχοντες αλλοδαποί, αποτελούν πλέον σε παγκόσμιο επίπεδο, σημαντικό αντικείμενο του ενδιαφέροντος των κοινωνικών επιστημόνων. Κοινωνιολόγοι, εγκληματολόγοι, κοινωνικοί ανθρωπολόγοι, ψυχολόγοι, πολιτικοί επιστήμονες και κοινωνικοί λειτουργοί μελετούν, στοχάζονται και ενεργούν επί του προσφυγικού ζητήματος.

Ειδικότερα στη χώρα μας, οι κοινωνικοί λειτουργοί παρέχουν τις υπηρεσίες τους στις πιο πάνω κατηγορίες αλλοδαπών με συνεχώς αυξανόμενους ρυθμούς, αφού η Ελλάδα επωμίζεται ανισομερώς, σε σχέση με άλλα ευρωπαϊκά κράτη, τεράστιο βάρος αυτών των συνεχών ανθρώπινων ροών. Τούτες αποτελούν μέρος ενός κόσμου εν κινήσει (a world in motion), όπως προσφυώς έχει αυτός χαρακτηριστεί, υπό το πρίσμα της παγκοσμιοποιημένης διάδρασης (Inda, Rosaldo, 2002).

-
1. Η Μ. Πενταράκη είναι επίκουρη καθηγήτρια Τμήματος Κοινωνικής Εργασίας ΤΕΙ Πάτρας.
 2. Ο Μ. Σκανδάμης είναι Δρ. Εγκληματολογίας, επιστημονικός συνεργάτης Τμήματος Κοινωνικής Εργασίας ΤΕΙ Πάτρας.

Η συμπαράσταση των κοινωνικών λειτουργών δεν μπορεί παρά να αφορά ολόκληρο το φάσμα των αναγκών και των προβλημάτων αυτών των ανθρώπων, που φθάνουν στην ελληνική επικράτεια. Η απώλεια συγγενικών προσώπων, ο οικογενειακός χωρισμός, η απώλεια της κοινωνικής θέσης και της περιουσίας, η αναζήτηση προσανατολισμού, η αναζήτηση νέας ταυτότητας, εργασίας και ενσωμάτωσης, φοβικά σύνδρομα και άγχη είναι κάποια από προβλήματα (Lacroix, 2006:19) που ο/η σύγχρονος/η³ κοινωνικός/ή λειτουργός καλείται να διαχειριστεί και επιλύσει, στο πλαίσιο της διαπολιτισμικής κοινωνικής εργασίας (Δημοπούλου - Λαγώνικα, 2006:486).

Και η διαχείριση αυτή δεν μπορεί παρά να συντελεσθεί με γνώμονα τις αξίες της ελευθερίας και της δικαιοσύνης, η προσήλωση στις οποίες αποτελεί θεσμοθετημένη υποχρέωση των υπηρετούντων το λειτούργημα της κοινωνικής εργασίας, δυνάμει του αρθ. 4 του Π.Δ. 23/1992. Εξάλλου, τέτοια θεσμοθετημένη υποχρέωση αποτελεί με την ίδια νομική διάταξη και η πίστη στην αξία της ανθρώπινης ύπαρξης. Αυτές οι θεμελιώδεις υποχρεώσεις, αρχές, αλλά ταυτόχρονα και προϋποθέσεις άσκησης του επαγγέλματος του κοινωνικού λειτουργού εκφράζονται ενεργητικά, δυνάμει της παρ. 2 εδαφ. β' του ιδίου ως άνω άρθρου, με δύο τρόπους : Αφενός, με τη θεσμοθετημένη υποχρέωση του κοινωνικού λειτουργού να συμβάλλει στη δημιουργία ίσων ευκαιριών σε άτομα, ομάδες και κοινότητες, χωρίς διακρίσεις και αφετέρου, με την υποχρέωση να συμβάλλει επίσης στην «καλλιέργεια, *μεταξύ των πολιτών*, πνεύματος κοινωνικής ευθύνης και αλληλεγγύης και στην ευαισθητοποίηση και προετοιμασία τους *για κοινωνική δράση*».

Κατά τον πρώτο τρόπο, αυτές οι νομοθετικά προσδιορισμένες υποχρεώσεις εστιάζουν οπωσδήποτε το ενδιαφέρον τους στον πάσχοντα. Δηλαδή, στην **ιδιωτικότητα** του κατά περίπτωση προβλήματος. Αυτή προσδιορίζεται από τη δυαδικότητα (Καλλινικάκη, 1998:68) της σχέσης του κοινωνικού λειτουργού με το άτομο ή το σύνολο που αλληλεπιδρά. Επίσης δε, τούτη καθορίζεται και από την υποχρέωση σεβασμού στην προσωπικότητα και την ιδιαιτερότητα της κάθε περίπτωσης, που καλύπτεται από το επαγγελματικό απόρρητο, δηλαδή από το καθήκον εχεμύθειας.

Έπειτα, κατά τον δεύτερο τρόπο, ο κοινωνικός λειτουργός καθίσταται και νομικά υπόχρεος για την παραγωγή κοινωνικής δράσης⁴. Καθότι, αυτές οι νομοθετικά προσ-

3. Χάριν της αναγνωστικής ροής του κειμένου θα χρησιμοποιούμε από εδώ και στο εξής τον όρο «ο κοινωνικός λειτουργός».

4. Επίσης, σύμφωνα με τη Διακήρυξη Αρχών της Διεθνούς Ομοσπονδίας Κοινωνικών Λειτουργών (IFSW) και της Διεθνούς Ένωσης Σχολών Κοινωνικής Εργασίας (IASSW), υπό τον τίτλο "Ethics in Social Work, Statement of Principles" (2004), η αλληλεγγύη, η κοινωνική δικαιοσύνη και η προώθηση της κοινωνικής αλλαγής, αποτελούν κάποιους από τους κύριους στόχους και αρχές, στη βάση των οποίων δομείται η παροχή κοινωνικής εργασίας. Βλ. σχετ. «Διεθνής Κώδικας Δεοντολογίας Κοινωνικών Λειτουργών», (μτφ. Τελώνη Δ.Δ. & συν.), *Κοινωνική Εργασία*, No 92, 2008, σελ. 181 επ.

διορισμένες υποχρεώσεις του στοχεύουν στη διέγερση του κοινωνικού ενδιαφέροντος για την παραγωγή δράσεων αλληλεγγύης. Δηλαδή, αποβλέπουν στην ενεργοποίηση του κοινωνικού λειτουργού στο χώρο της **δημόσιας σφαίρας**⁵. Όπου η κοινωνική εργασία γίνεται περισσότερο «δικεδικητική» σε ότι αφορά την προάσπιση και εμπέδωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της κοινωνικής δικαιοσύνης (Δημοπούλου - Λαγωνικά, 2006:40-41). Γι' αυτό και εγκαταλείπει την ουδέτερη στάση ή την απόσταση από τον κοινωνικό προβληματισμό (Ife, 2008:8). Νομοθετικά δηλαδή, κατοχυρώνεται και αναδεικνύεται ο διπλός ρόλος του κοινωνικού λειτουργού κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Ήτοι, ως κινούμενος επαγγελματικά στον ιδιωτικό και δημόσιο χώρο, ανάμεσα στο προσωπικό και στο πολιτικό, ανάμεσα στην προστασία και την έκθεση. Δηλαδή, ως παρεμβαίνων και ως συνήγορος των δικαιωμάτων των πασχόντων, ως συμπαριστάμενος και ταυτοχρόνως ως διεγείρων τα αισθήματα αλληλεγγύης και φιλαλληλίας των πολιτών. Και τούτο δεν μπορεί παρά να επιφέρει πρόσθετες ευθύνες στον έλληνα κοινωνικό λειτουργό, αφού η θεσμοθετημένη δράση του στον χώρο της δημόσιας σφαίρας, δεν απαιτεί μόνον την επιστημονική γνώση του αντικειμένου του. Αλλά απαιτεί επίσης, κυρίως και πρωτίτως, ευρύτερη γνώση των παγκοσμίων ρευμάτων σκέψης και του διεθνούς πλαισίου (Lacroix, 2006:20), που συνδιαμορφώνει νόμους, πολιτικές δράσεις και αντιλήψεις, οι οποίες εν προκειμένω αφορούν άμεσα και το προσφυγικό ζήτημα.

Με το άρθρο μας αυτό λοιπόν, επιχειρούμε να παρουσιάσουμε τις βασικές κατευθύνσεις της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο θέμα των προσφύγων, οι οποίες επηρεάζουν σαφώς το περιεχόμενο της σχετικής εγχώριας πολιτικής και νομοθεσίας και που κατ' ακολουθίαν, ενδιαφέρουν τους κοινωνικούς λειτουργούς, όχι μόνο για την κατά περίπτωση ενασχόλησή τους με αιτούντες άσυλο ή μετανάστες, αλλά και κατά τη δημόσια διατύπωση των υπεύθυνων θέσεων και αιτημάτων τους, με στόχο την παραγωγή κοινωνικών δράσεων για τις πιο πάνω κατηγορίες εκτοπισμένων συνανθρώπων μας.

Β. Η σύγχρονη θεμελίωση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Από το 1945 και έπειτα, το ενδιαφέρον των σύγχρονων κρατών εστιάστηκε στη δημιουργία και ανάπτυξη ενός ισχυρού θεσμικού πλαισίου προστασίας του ατόμου. Η έμφαση δόθηκε στον σεβασμό της ανθρώπινης αξίας με την κατοχύρωση των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων. Τα Δικαιώματα του Ανθρώπου ή Ανθρώπινα Δικαιώματα⁶, αν και χαρακτηρίζονται ως φυσικά και εγγενή σε κάθε άνθρωπο, εν τούτοις

5. Για την ανάπτυξη και τον μετασχηματισμό της δημόσιας σφαίρας βλ. σχετ. Habermas J., *"The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society"*, Cambridge: Polity Press, 1989.

6. Κατά την αντίστοιχη απόδοση του γαλλικού όρου *Droits de l' Homme* και του αγγλικού *Human Rights*.

δεν ήταν πάντοτε δεδομένα (Μαθθίας κ.α., 2006:22). Η προστασία τους ήταν ουσιαστικά απότοκο των ρευμάτων του ειρηνισμού και του φιλελευθερισμού, που συγκαθόρισαν το μεταπολεμικό πλαίσιο διαμόρφωσης των διεθνών σχέσεων και που αναπτύχθηκαν στον αντίποδα του ολέθρου, της βαρβαρότητας, των απωλειών και εκτοπίσεων του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Έτσι, με τη λεγόμενη «νομική επανάσταση» (Ιγκνάντιεφ, 2004:55), επιτεύχθηκε -μέσω των κανόνων των διεθνών συμβάσεων- η τυποποίηση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δηλαδή η διεθνής νομική αναγνώρισή τους. Ο Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών (1945) και η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1948) αποτέλεσαν τα καταστατικά κείμενα με βάση τα οποία εμπνεύσθηκαν και παρήχθησαν οι ειδικότερες διεθνείς και περιφερειακές συμβάσεις για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και δημιουργήθηκαν οι θεσμοί εμπέδωσής τους. Για παράδειγμα, σε ότι αφορά τον ευρωπαϊκό χώρο, τα Ανθρώπινα Δικαιώματα κατοχυρώνονται κατά το έτος 1950, με την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (Ε.Σ.Δ.Α.)⁷. Η τήρησή της έχει ανατεθεί στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Ε.Δ.Δ.Α.)⁸.

Ένα μέρος λοιπόν αυτού του παγκόσμιου μεταπολεμικού ανθρωπιστικού ενδιαφέροντος εστιάστηκε στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων των προσφύγων. Το καθεστώς υποδοχής και αναγνώρισής τους καθορίστηκε από τη Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων του έτους 1951 και το σχετικό Πρωτόκολλο του 1967⁹. Μέχρι την 1^η Οκτωβρίου 2008, αμφότερα τη Σύμβαση και το Πρωτόκολλο είχαν υπογράψει 141 κράτη. Η Ελλάδα την έχει υπογράψει με επιφύλαξη ως προς τα άρθρα 26 για την Ελευθερία της Κίνησης και 17 για την Έμμισθη Απασχόληση.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, αν και θεωρητικά δεν αφίσταται από τη Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων του έτους 1951 (και το σχετικό πρωτόκολλό της), εν τούτοις, προϊόντος του χρόνου, έθεσε διάφορα νομικά και πραγματικά εμπόδια για

7. Η Ε.Σ.Δ.Α. που καταρτίστηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης και υπογράφηκε το 1950 από τα ιδρυτικά ευρωπαϊκά κράτη, τέθηκε σε ισχύ το έτος 1953. Η Ε.Σ.Δ.Α. εξελίχθηκε σταδιακά με την προσθήκη 14 πρωτοκόλλων. Σε αυτήν έχουν προσχωρήσει μέχρις στιγμής 46 ευρωπαϊκά κράτη.

8. Για τις διαφορές της νομολογίας του Ε.Δ.Δ.Α. από τη νομολογία των ελληνικών ποινικών δικαστηρίων και την επιρροή της Ε.Σ.Δ.Α. στο ποινικό μας δίκαιο, βλ. σχετ. Χαραλαμπίκη Α., «Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Ουσιαστικό Ποινικό Δίκαιο», *Ποινικός Λόγος*, 2001, τεύχος 2, σελ. 381 επ.

9. Με αυτήν θεσμοθετήθηκαν και κατοχυρώθηκαν, μεταξύ άλλων δικαιωμάτων, το δικαίωμα του προσφύγα στη στέγαση (αρθ. 21), το δικαίωμα στην εκπαίδευση (αρθ. 22), το δικαίωμα στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη (αρθ. 23), το δικαίωμα εργασίας. (αρθ. 17, 18), το δικαίωμα κοινωνικής ασφάλειας (αρθ. 24), το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας (αρθ. 26), το δικαίωμα μη επαναπροώθησης (αρθ. 33), το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη (αρθ. 16), το δικαίωμα χορήγησης ταυτότητας και ταξιδιωτικών εγγράφων (αρθ. 27, 28), το δικαίωμα στην θρησκευτική ελευθερία (αρθ. 4).

την αναγνώριση σε κάποιον της ιδιότητας του πρόσφυγα. Τα διεθνούς φύσης νομικά εργαλεία της Ε.Ε. (συμβάσεις, συνθήκες κ.λπ.), που καταρτίστηκαν από τα κράτη – μέλη και τα οποία κατέτειναν στην εναρμόνιση του εξωτερικού ελέγχου των συνόρων και στην προσπάθεια παραγωγής μιας κοινής πολιτικής ασύλου, παρότι ως κύριο στόχο είχαν τη δημιουργία ενός ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, φαίνεται πως συρρίκνωσαν προσφυγικά δικαιώματα. Σε αυτό συνέβαλε επίσης, η ανάληψη πολιτικών δράσεων, η σύσταση οργάνων και η δημιουργία προγραμμάτων, που οι συμβάσεις αυτές ευνόησαν. Ενώ και οι «έξυπνες τεχνολογίες», προεξαρχούσης της βιομετρίας, συνέβαλαν στον βαθύτερο έλεγχο και περιορισμό της ανθρώπινης κινητικότητας (Παπαθεοδώρου, 2009: 95 επ.).

Γ. Τα νομικά εργαλεία, οι πολιτικές και οι δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τα κυριότερα νομικά εργαλεία, οι πολιτικές και δράσεις της Ε.Ε.¹⁰, που επηρέασαν και επηρεάζουν το προσφυγικό ζήτημα είναι συνοπτικά τα ακόλουθα.

α) Οι νομικές πράξεις του ενωσιακού συστήματος

Με τη **Συμφωνία και τη Σύμβαση του Schengen** (1985, 1990 αντιστοίχως) επιδιώχθηκε κυρίως η προοδευτική κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα και η εισαγωγή ενός καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας όλων των προσώπων που είναι υπήκοοι των κρατών που υπέγραψαν τη σύμβαση, αλλά και άλλων κρατών της Κοινότητας ή τρίτων χωρών. Τα μέτρα που θεσπίστηκαν στη βάση της Συμφωνίας και της Σύμβασης ονομάζονται «κεκτημένο Schengen». Τέτοια ήταν η κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, ο κοινός καθορισμός των όρων διέλευσης των εξωτερικών συνόρων, η εναρμόνιση των όρων εισόδου και θεώρησης για σύντομες διαμονές, ο καθορισμός του ρόλου των μεταφορέων στη δίωξη της παράνομης μετανάστευσης, αλλά και η δημιουργία ενός συστήματος πληροφόρησης Schengen (SIS¹¹) για το συντονισμό αστυνομικών, τελωνειακών και δικαστικών υπηρεσιών.

Με τη **Σύμβαση του Δουβλίνου** (Dublin, 1990) επιχειρήθηκε να αποτραπεί το φαινόμενο των περιπλανώμενων προσφύγων (refugees in orbit), οι οποίοι μετά την απόρριψη της αίτησης τους για άσυλο σε μια ευρωπαϊκή χώρα, προσέφευγαν σε άλλη για να υποβάλλουν επίσης αίτηση ασύλου. Με τη σύμβαση αυτή επιχειρήθηκε να διασφαλιστεί ότι θα υπάρχει μόνο μια διαδικασία εξέτασης για κάθε αίτηση ασύλου και

10. Αναφερόμαστε σε δεσμευτικά (hard law) και μη δεσμευτικά (soft law) νομικά εργαλεία.

11. Με τον Κανονισμό 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 2006 θεσμοθετήθηκε η δημιουργία, λειτουργία και χρήση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), ενώ θέματά του ρυθμίστηκαν και με τον Κανονισμό 1988/2006 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 2006, που τροποποίησε τον Κανονισμό (ΕΚ) 2424/2001. Οι κατηγορίες δεδομένων του SIS II αφορούν πληροφορίες για την ταυτοποίηση υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την άρνηση εισόδου ή την απαγόρευση παραμονής τους.

πως η διαδικασία αυτή θα διεκπεραιώνεται με ευθύνη μόνο ενός κράτους - μέλους. Την αρμοδιότητα για την κρίση αίτησης για άσυλο ορίστηκε να την έχει η πρώτη χώρα υποδοχής.

Με τη **Συνθήκη του Amsterdam** (1997), που τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαΐου 1999, τα κράτη-μέλη διατύπωσαν την αναγκαιότητα δημιουργίας ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Συμφωνήθηκε ακόμα ότι ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων, το άσυλο, η μετανάστευση και τα δικαιώματα υπηκόων τρίτων χωρών θα ανήκουν πλέον στον πρώτο πυλώνα της Ε.Ε. (δηλ. της Ευρωπαϊκής Κοινότητας), ως θέματα κοινού ενδιαφέροντος. Συμφωνήθηκε επίσης, ο καθορισμός κριτηρίων και μηχανισμών για την απόφαση επί αιτήσεων ασύλου.

Με τη **Συνθήκη της Νίκαιας** (2001), που τέθηκε σε ισχύ την 1^η Φεβρουαρίου 2003, προετοιμάστηκε το έδαφος για την αναγκαία θεσμική μεταρρύθμιση ενόψει της διεύρυνσης της ΕΕ προς τις χώρες της Ανατολικής και Νότιας Ευρώπης. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην προσπάθεια *σύγκλισης* των ποινικών νομοθεσιών των κρατών-μελών¹², ως προς τις βαριές μορφές εγκληματικότητας, συμπεριλαμβανομένου του trafficking.

Το 2003 το Συμβούλιο υιοθέτησε τον **Κανονισμό (ΕΚ) Δουβλίνο II** (Dublin II Regulation), που ουσιαστικά αντικατέστησε τη Σύμβαση του Δουβλίνου και εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη-μέλη. Με τον Κανονισμό καθιερώθηκαν κριτήρια και μηχανισμοί για τον καθορισμό αρμοδιότητας των κρατών-μελών προς εξέταση αιτήσεων ασύλου. Με την ακόλουθη προτεραιότητα, η ευθύνη εξέτασης μιας αίτησης ασύλου σύμφωνα με τον Κανονισμό Δουβλίνο II ανήκει στο κράτος-μέλος:

- όπου βρίσκεται νόμιμα κάποιο μέλος της οικογένειας ασυνόδευτου ανηλίκου.
- όπου βρίσκεται κάποιο μέλος της οικογένειας του αιτούντα το άσυλο, που ήδη κατοικεί ως πρόσφυγας ή αιτών άσυλο, χωρίς ακόμα να έχει ληφθεί απόφαση για το καθεστώς του.
- όπου τέτοιο μέλος της οικογένειας του αιτούντα έχει ήδη έγγραφα διαμονής ή βίζα.
- όπου ο αιτών το άσυλο εισήχθη παράνομα στο κράτος-μέλος.
- όπου του επιτράπηκε η εισαγωγή χωρίς βίζα.
- όπου το αίτημα για άσυλο υποβλήθηκε σε διεθνή transit περιοχή ή αεροδρόμιο.
- όπου υποβλήθηκε η πρώτη αίτηση για άσυλο, αν δεν ισχύουν τα ανωτέρω κριτήρια.
- όπου υπάρχει ο μεγαλύτερος αριθμός οικογενειακών μελών ή η αίτηση για άσυλο του γηραιότερου από αυτά, αν τα άλλα κριτήρια οδηγούν σε διαχωρισμό της οικογένειας.

12. Πρέπει να σημειωθεί ότι το προηγούμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (1999), κατά την διατύπωση των Συμπερασμάτων του, είχε ήδη κρίνει ότι τα ζητήματα ασύλου και μετανάστευσης πρέπει να αποτελούν αντικείμενα ειδικών κοινοτικών πολιτικών, ενώ είχε εκφράσει την αποφασιστικότητά του για καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης και του οργανωμένου εγκλήματος.

Με το **Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο**, που επικυρώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Σύνοδο Κορυφής της 15ης και 16ης Οκτωβρίου 2008, συμφωνήθηκε η ενιαία αντιμετώπιση από τα κράτη-μέλη του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης.

Το Σύμφωνο παράγει πέντε βασικές δεσμεύσεις για τα κράτη-μέλη της Ε.Ε.:

- 1) Την ενθάρρυνση της νόμιμης μετανάστευσης, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες και τις δυνατότητες της χώρας υποδοχής, καθώς και την προώθηση της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.
- 2) Την αντιμετώπιση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης, διασφαλίζοντας παράλληλα την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.
- 3) Τη θωράκιση των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε., μέσω εντατικότερων και ουσιαστικότερων ελέγχων, ιδίως στο πλαίσιο της Frontex.
- 4) Τη δημιουργία μιας «Ευρώπης του Ασύλου», με την καθιέρωση ενιαίων διαδικασιών ασύλου και την παροχή συνδρομής σε όποιο κράτος-μέλος την έχει ανάγκη.
- 5) Τη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης των μεταναστών και την υποστήριξη της ανάπτυξης αυτών των χωρών.

β) Οι πολιτικές και τα όργανα

Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μη επιθυμώντας προς το παρόν, την περαιτέρω διεύρυνση της Ε.Ε., έχει αναπτύξει από το Μάρτιο του 2003 την Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ). Πρόκειται για πολιτική – πλαίσιο, που αποσκοπεί στη δημιουργία ενός δακτυλίου φιλικών κρατών στα νότια και ανατολικά σύνορά της Ε.Ε., με σκοπό την εξασφάλιση σταθερότητας και ευημερίας στην περιοχή¹³. Σε ότι αφορά το προσφυγικό ζήτημα, η βασική τακτική επικεντρώνεται στην -κατά το δυνατόν- ανεύρεση λύσεων στις ίδιες τις περιοχές καταγωγής των προσφύγων. Έτσι, η ΕΠΓ ενισχύει τις μεταρρυθμίσεις στις γειτονικές χώρες που θα ενδυναμώσουν τον συνοριακό έλεγχο, θα καταπολεμήσουν την παράνομη μετανάστευση, θα δημιουργήσουν χώρους υποδοχής προσφύγων και αιτούντων άσυλο και θα συμβάλλουν στην «επανεισδοχή» και επανένταξη των εκπατριζομένων.

Το Πρόγραμμα της Χάγης

Εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Νοέμβριο 2004 και παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 10 Μαΐου 2005, υπό τον τίτλο «*Το Πρόγραμμα της Χάγης: δέκα προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης*». Στους στό-

13. Βλ. σχετ. «Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας», στην ιστοσελίδα http://europa.eu/scadplus/glossary/neighbourhood_policy_el.htm Ανάκτηση 31 Δεκεμβρίου 2008.

κους του προγράμματος εντάχθηκαν -μεταξύ άλλων- και η εναρμόνιση των πολιτικών ασύλου, η ισόρροπη αντιμετώπιση της μετανάστευσης, καθώς και η ολοκληρωμένη διαχείριση του ελέγχου των εξωτερικών συνόρων¹⁴. Αυτό το πενταετές Πρόγραμμα (2004-2009) ευνοεί τη συνεργασία με τα γειτονικά προς την Ε.Ε. κράτη. Το Πρόγραμμα της Χάγης σε ότι αφορά τη μετανάστευση διακήρυξε την προσήλωσή του στους ειδικότερους στόχους:

- 1) της καταστολής της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων (trafficking),
- 2) της πολιτικής «επανεισδοχής» και «επιστροφής» μεταναστών στις χώρες καταγωγής, καθώς και
- 3) της προς τούτο, εντατικότερης συνεργασίας με τις τρίτες χώρες, δηλαδή τις χώρες καταγωγής ή διέλευσης μεταναστών και αιτούντων άσυλο.

AENEAS

Με τον Κανονισμό (ΕΚ) 491/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 10^{ης} Μαρτίου 2004, δημιουργήθηκε το πρόγραμμα AENEAS, που αποβλέπει στην τεχνική και οικονομική αρωγή σε τρίτες χώρες για την αντιμετώπιση θεμάτων μετανάστευσης και ασύλου. Το πρόγραμμα αποβλέπει, μεταξύ άλλων στόχων, και στην ανάπτυξη της μεταναστευτικής νομοθεσίας σε τρίτες χώρες, την ανάπτυξη συστημάτων συγκέντρωσης πληροφοριών, παρατήρησης και ανάλυσης και διαχείρισης των ανθρωπίνων ροών, την ανάπτυξη συνθηκών υποδοχής των αιτούντων άσυλο, τη δημιουργία κοινωνικοοικονομικών όρων «επανενσωμάτωσης» προσφύγων και μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους.

FRONTEX

Κορωνίδα των δράσεων που παρήγαγε η σύμβαση Schengen αποτελεί η κατά το έτος 2005 σύσταση και λειτουργία από την Ε.Ε., του Ευρωπαϊκού Οργανισμού για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα (FRONTEX). Ο FRONTEX συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών στον τομέα της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων· επικουρεί τα κράτη-μέλη στην εκπαίδευση των εθνικών συνοριακών φυλάκων, μεταξύ άλλων με την καθιέρωση κοινών προδιαγραφών εκπαίδευσης· πραγματοποιεί αναλύσεις κινδύνου· παρακολουθεί τις

14. Βλ. σχετ. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 10ης Μαΐου 2005, «Το πρόγραμμα της Χάγης: δέκα προτεραιότητες για την προσεχή πενταετία. Μια εταιρική σχέση για την ευρωπαϊκή ανανέωση στον τομέα της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης» στην ιστοσελίδα <http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l16002.htm> Ανάκτηση 18 Νοεμβρίου 2008. Επίσης, βλ. σχετ. «Το Πρόγραμμα της Χάγης και ο Τομέας της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων», στην ιστοσελίδα του Ελληνικού Κέντρου Ευρωπαϊκών Μελετών, <http://www.ekem.gr> Ανάκτηση 21 Νοεμβρίου 2008.

εξελιζεις των ερευνών σχετικά με τον έλεγχο και την επιτήρηση των εξωτερικών συνόρων· επικουρεί τα κράτη-μέλη σε περιπτώσεις που απαιτείται αυξημένη τεχνική και επιχειρησιακή συνδρομή στα εξωτερικά σύνορα· και παρέχει στα κράτη μέλη την αναγκαία στήριξη για την οργάνωση κοινών επιχειρήσεων επαναπατρισμού¹⁵.

Σημαντική αρωγή στην ευόδωση του FRONTEX αποτελεί η δημιουργία του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων, που επιχορηγήθηκε με το ποσό των 1, 82 δισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2008-2013 και με το οποίο εξυπηρετείται η χρηματοδότηση μέτρων προστασίας των συνόρων. Μάλιστα, άμεσο στόχο της Ε.Ε. αποτελεί η αναβάθμιση του Frontex και η μετεξέλιξή του σε έναν κοινοτικό οργανισμό, όπως είναι η Europol.¹⁶

Με τις πιο πάνω πολιτικές, δράσεις και όργανα αναπτύσσονται προσυνοριακοί και μεταναστευτικοί έλεγχοι στο έδαφος τρίτων κρατών που συνεργάζονται με την Ε.Ε. Τέτοια προσυνοριακά μέτρα είναι ο έλεγχος βίζας, η τοποθέτηση σε τρίτες χώρες αξιωματούχων μετανάστευσης/αεροδρομίων, η λήψη βιομετρικών στοιχείων, οι κυρώσεις σε μεταφορικές/αεροπορικές εταιρίες που μεταφέρουν άτομα χωρίς ταξιδιωτικά έγγραφα. Στα μέτρα που το κάθε συνεργαζόμενο κράτος μπορεί να υλοποιεί με χρηματοδότηση της Ε.Ε. είναι -μεταξύ άλλων- και η επιβολή βίζας προς τρίτες αφρικανικές ή άλλες χώρες, η επανυποδοχή προσώπων που αποπέμπονται από την Ε.Ε., ο επαναπατρισμός τους στις χώρες καταγωγής τους, αλλά και η κατασκευή κέντρων υποστήριξης προσφύγων-μεταναστών. Τέτοια κέντρα κατασκευάζονταν ήδη από τη δεκαετία του '90 στη Βόρειο Αφρική, με τη συμβολή της Ιταλίας, της Γαλλίας και της Ισπανίας¹⁷. Από το 2000 και έπειτα, η διαδικασία αυτή συνεχίζεται με την ενεργό συμβολή της Ε.Ε. στην υποστήριξη και διαχείριση τέτοιων κέντρων, όπως ήδη γίνεται στη Λιβύη, στην Αλγερία και στο Μαρόκο (Valluy, 2008:192). Με τα κέντρα αυτά ουσιαστικά εξυπηρετείται η λεγόμενη «ευρωπαϊκή πολιτική των εξωτερικών

15. Βλ. σχετ. «Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα (FRONTEX)», στην ιστοσελίδα http://europa.eu/agencies/community_agencies/frontex/index_el.htm. Ανάκτηση 15 Νοεμβρίου 2008.

16. Βλ. δηλώσεις Υπουργού Π. Παυλόπουλου, εφημερίδα «Η Καθημερινή», 26-9-08, σε άρθρο με τίτλο «Επικυρώθηκε σύμφωνο για μετανάστες», στην ιστοσελίδα http://news.kathimerini.gr/4dcgi/_w_articles_world_1_26/09/2008_286214 και την εκεί αναφορά του ότι πέραν της αναβάθμισης του Frontex πρέπει να δημιουργηθούν και οι βάσεις για τη δημιουργία ενός «Ευρωπαϊκού Δικτύου Περιπολιών» και μιας «Ευρωπαϊκής Δύναμης Ακτοφυλακής». Ανάκτηση 2 Δεκεμβρίου 2008.

17. Valluy J., «Ευρώπη των Στρατοπέδων : Μια Αυτοκρατορία Απόρριψης που Μετασχηματίζει τις Περιφέρειές της», σε *Ευρώπη Ποια Ευρώπη; Κρίση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και Εναλλακτικές Πολιτικές*, (επιμ.) Τομπάζου Σ., εκδ. Πολύτροπον, Αθήνα, 2008, σελ. 188-208. Ο συγγραφέας, που είναι καθηγητής Πολιτικών Επιστημών στο Πανεπιστήμιο Πάνθεον Σορβόννη (Paris I), παραθέτει με εκτενή, κριτικό τρόπο, την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για την υλοποίηση της πολιτικής ίδρυσης στρατοπέδων στη μεθόριο της ΕΕ.

στρατοπέδων», που όπως έχει παρατηρηθεί, «συνιστά σύμπτωμα βαθύ μετασχηματισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής κουλτούρας» (Valluy, 2008:167).

Παράλληλα, οι λέξεις «επανεισαγωγή», «επανυποδοχή», «επιστροφή», «επανεσωμάτωση», «επαναπατριsmός» ή «προσυννοριακός έλεγχος», που στα πιο πάνω νομικά εργαλεία, δράσεις και προγραμματικούς στόχους χρησιμοποιούνται, προσδιορίζουν και τον ευρωπαϊκό στόχο ως προς το προσφυγικό ζήτημα. Διότι, αν αντικαταστήσουμε τις λέξεις αυτές με τη λέξη ταμπού «επαναπροώθηση», που ρητά απαγορεύει το αρθ. 33 της Σύμβασης της Γενεύης του 1951¹⁸ και τεχνηέντως αποφεύγει να χρησιμοποιήσει η Ε.Ε., καταλαβαίνουμε ότι στην πράξη φαλκιδεύεται το δικαίωμα αυτό. Έτσι ουσιαστικά εξυπηρετείται η εκτός των ευρωπαϊκών συνόρων επαναπροώθηση, προτού δηλαδή καν τεθούν εντός των κρατών-μελών τέτοια θέματα ή αιτήματα ασύλου. Παράλληλα αναπτύσσεται η ιδέα της «εξωεδαφικής διαδικασίας» εξέτασης αιτήσεων ασύλου (Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, 2008:47), σύμφωνα με την οποία, κάποιες κατηγορίες αιτούντων άσυλο απομακρύνονται από το κράτος-μέλος όπου αφίχθησαν και μεταφέρονται σε κέντρα υποδοχής άλλης χώρας, μέχρι να κριθεί η αίτησή τους για την παροχή ασύλου.

Δηλαδή, φαίνεται πως η πολιτική επιστροφών (return policy) στις χώρες καταγωγής καθίσταται **η κορυφαία επιλογή** της Ε.Ε., ως προς την ευρωπαϊκή πολιτική ασύλου και μετανάστευσης (Νικολακοπούλου-Στεφάνου, 2007).

Δ. Οι αποχρώσεις του νομικού καθεστώτος των αλλοδαπών στη χώρα μας

α) Οι νομικοί χαρακτηρισμοί

Παράλληλα προς την εφαρμογή των ανωτέρω νομικών πράξεων και δράσεων, αναπτύσσεται μια πλειάδα νομικών χαρακτηρισμών για τους εκτοπισμένους ανθρώπους. Αυτοί οι χαρακτηρισμοί ενσωματώνουν στο δίκαιο των κρατών-μελών κάποια ισχνά στοιχεία, από το γενικότερο σύνολο των προσφυγικών χαρακτηριστικών που προβλέπει η Σύμβαση του 1951. Στην ουσία όμως, δημιουργούν διάφορες νομικές αποχρώσεις των αναζητούντων άσυλο. Ειδικότερα, σε ότι αφορά την ελληνική μεταναστευτική πολιτική, έχει θεωρηθεί ότι διακυμαίνεται ανάμεσα στην αδράνεια και την καταστολή (Κουράκης, 2003:580). Το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο για τους αλλοδαπούς, που καθορίσθηκε την τελευταία εικοσαετία, κυρίως μέσα από τους νόμους 1975/1991, 2910/2001, αλλά και το νόμο 3386/2005, όπως τροποποιημένος ισχύει, διακρίνεται για το διφυή χαρακτήρα του, αφού το δίκαιο των αλλοδαπών, ως δίκαιο αποκλεισμού και ως δίκαιο ενσωμάτωσης (Παπαθεοδώρου, 2007:18), ενέχει την κανονιστική αντιφατικότητα. Στη χώρα μας, ο νομοθέτης δεσμευόμενος συχνά από τις συμβάσεις που η ελληνική πολιτεία έχει

18. Η Σύμβαση χρησιμοποιεί τους όρους «επιστροφή/επαναπροώθηση».

κυρώσει, αλλά και από οδηγίες που ενσωματώνονται στην ελληνική νομοθεσία, υιοθετεί επίσης σημαντικά διαφορετικές αποχρώσεις του νομικού χαρακτηρισμού των αλλοδαπών. Έτσι, διακρίνει διάφορες κατηγορίες προσώπων που βρίσκονται στη χώρα μας και δεν φέρουν την ελληνική ιθαγένεια. Κάποιες σημαντικές κατηγορίες είναι αυτές του αλλοδαπού, του πρόσφυγα, του αιτούντα άσυλο, του μετανάστη, του δικαιούμενου επικουρικής προστασίας, του διαμένοντα για εξαιρετικούς λόγους ή για ανθρωπιστικούς λόγους, του θύματος εμπορίας ανθρώπων και του ασυνόδευτου ανηλίκου.

- **Αλλοδαποί:** Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν τα φυσικά πρόσωπα που δεν έχουν την ελληνική ιθαγένεια ή είναι ανιθαγενή (αρθ. 1 ν. 3386/05).
- **Πρόσφυγες:** Στη δεύτερη ανήκουν τα πρόσωπα που φοβούνται ότι θα υποστούν διώξεις ή απειλές κατά της ζωής και της ελευθερίας, λόγω της φυλής, της θρησκείας, της ιθαγένειας, των πολιτικών πεποιθήσεων ή της συμμετοχής τους σε συγκεκριμένη κοινωνική ομάδα και δεν μπορούν ή λόγω φόβου δεν θέλουν να επικαλεσθούν τη βοήθεια της χώρας της οποίας την ιθαγένεια φέρουν ή στην οποία διαμένουν. Η προστασία βασίζεται στη Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων του 1951 (ν.δ. 3989/1959) και το σχετικό Πρωτόκολλο του 1967 (α.ν. 389/1968) και δεν επιτρέπεται η επαναπροώθησή τους στη χώρα από την οποία διέφυγαν (αρθ.1 ΠΔ 220/07, αρθ. 2 ΠΔ 90/2008).
- **Αιτούντες άσυλο:** Στην τρίτη κατηγορία, ανήκουν τα άτομα που επειδή απειλείται η ζωή ή η ελευθερία τους για λόγους πολιτικούς, θρησκευτικούς ή φυλετικούς, αναζητούν προστασία σε άλλο κράτος και αναμένουν την κυβέρνηση του, να τους χορηγήσει άσυλο μετά από αίτησή τους. Δηλαδή είναι τα πρόσωπα για τα οποία δεν έχει ακόμη εκδοθεί *τελεσίδικη* απόφαση επί της αιτήσεώς τους για άσυλο (αρθ. 2 ΠΔ 90/2008).

Η θεωρητική διαφορά του αιτούντα άσυλο από τον πρόσφυγα έγκειται στο ότι το καθεστώς του πρόσφυγα υπάγεται στις προϋποθέσεις της Σύμβασης του 1951 και συνεπάγεται το άσυλο, ενώ το λεγόμενο πολιτικό άσυλο χορηγείται και σε άλλα πρόσωπα, κατά την απόλυτη διακριτική ευχέρεια του κράτους υποδοχής και ανεξάρτητα από το αν πληρούνται οι όροι της Σύμβασης του 1951 (Ρούκουνας, 1995:252). Πρέπει να σημειωθεί ότι το πολιτικό άσυλο διακρίνεται σε εδαφικό όταν κάποιος προσφεύγει σε άλλη χώρα και σε διπλωματικό όταν προσφεύγει σε πρεσβεία της χώρας που ζητά άσυλο (και είναι άσχετο από την ετεροδικία ή την διπλωματική ασυλία).

- **Μετανάστες:** Στην τέταρτη κατηγορία ανήκουν τα πρόσωπα που μετακινούνται από τα ένα μέρος στο άλλο κυρίως γιατί λιμοκτονούν ή στερούνται οικονομικών μέσων ή φοβούνται για την ασφάλεια της οικογένειάς τους, αλλά δεν διώκονται.

Διακρίνονται σε νόμιμους¹⁹ και μη²⁰. Κατά το έτος 2000, υπολογίζονταν παγκοσμίως σε 175.000.000²¹.

- **Δικαιούμενοι επικουρικής προστασίας:** Στην πέμπτη κατηγορία ανήκουν τα πρόσωπα που δεν πληρούν τις προϋποθέσεις να αναγνωριστούν ως πρόσφυγες, αλλά δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους, επειδή υπάρχει κίνδυνος να τους επιβληθεί θανατική ποινή ή εκτέλεση, ή να υποστούν βασανισμούς ή απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση, ή να απειληθεί η ζωή ή η σωματική ακεραιότητά τους (αρθ. 2, 15 ΠΔ 96/2008).
- **Διαμένοντες για εξαιρετικούς λόγους:** Στην έκτη κατηγορία με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών χορηγείται άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, όπως σε θύματα ατυχημάτων, εγκληματικών πράξεων ανηλίκων, βαρέως νοσούντων (αρθ. 44 ν. 3386/05).
Επίσης χορηγείται άδεια προσωρινής διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους (διεθνής αποκλεισμός της χώρας, εμφύλιες συρράξεις, μαζικές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων κ.λπ.) με απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης και στον αλλοδαπό που απορρίφθηκε η αίτηση για αναγνώρισή του ως πρόσφυγα, μέχρι να καταστεί δυνατή η αναχώρηση του από τη χώρα (αρθ. 25 παρ. 4 ν. 1975/91).
- **Θύματα εμπορίας ανθρώπων:** Στην έβδομη κατηγορία ανήκουν θύματα του trafficking, όπως εμπορίας δούλων, εμπορίας ανθρώπων, σωματεμπορίας, μαστροπείας, ασελγείας ανηλίκων έναντι αμοιβής. Τα θύματα αυτά λαμβάνουν άδεια διαμονής κατόπιν εισαγγελικής διάταξης (αρθ. 46 ν. 3386/05).
- **Ασυνόδευτοι ανήλικοι:** Στην όγδοη κατηγορία ανήκουν οι υπήκοοι τρίτης χώρας ή οι ανιθαγενείς, ηλικίας κάτω των 18 ετών, που φθάνουν στην Ελλάδα χωρίς να συ-

19. Στους οποίους χορηγείται άδεια διαμονής κυρίως για εργασία, ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, εκπαιδευτικούς, ιερατικούς και λοιπούς ειδικούς και εξαιρετικούς λόγους (αρθ. 9 επ. ν. 3386/2005).

20. Για τον προβληματισμό γύρω από τη χρήση των όρων «παράνομος μετανάστης», «λαθρομετανάστης», «χωρίς χαρτιά», «αντικανονικός» κ.λπ. βλ. σχετ. Έμκε – Πουλοπούλου Η., «*Η Μεταναστευτική Πρόκληση*», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, 2007, σελ. 59-61 και την εκεί αναφορά της ότι ο όρος «παράνομος μετανάστης» έχει στιγματιστικό χαρακτήρα για τον εισερχόμενο στη χώρα μας. Επίσης, για τους λεγόμενους παράνομους μετανάστες, ήδη από το 1997 στη Γερμανία, αναπτύχθηκε κίνημα συμπαραστάσης, υπό τον τίτλο “Kein Mensch ist illegal”, που απέκτησε πανευρωπαϊκή διάδοση στη συνέχεια. Βλ. σχετ. την ιστοσελίδα http://de.wikipedia.org/wiki/Kein_mensch_ist_illegal. Για την αντίστοιχη κίνηση στη χώρα μας, που χρησιμοποιεί το μότο «Κανένας άνθρωπος δεν είναι λαθραίος», βλ. ενδεικτικά στις ιστοσελίδες αντι-ρατσιστικών οργανώσεων όπως, «Κίνηση για την Υπεράσπιση των Δικαιωμάτων Προσφύγων και Μεταναστών/στριών» σε http://kinisiyperaspisis.blogspot.com/2008/10/blog-post_29.html και «Επιτροπή Αλληλεγγύης στους Πρόσφυγες Χίου» σε <http://www.lathra.gr/content/view/176/31/>

21. Ύπατη Αρμοστεία, ό.π., σελ. 14.

νοδεύονται από ενήλικο υπεύθυνο για τη φροντίδα τους, σύμφωνα με το νόμο ή το έθιμο που εφαρμόζεται στον τόπο προέλευσης και για όσο χρόνο δεν έχουν τεθεί υπό την ουσιαστική φροντίδα ενός τέτοιου προσώπου. Επίσης εδώ ανήκει και ο ανήλικος που αφέθηκε ασυνόδευτος μετά την είσοδο του στην Ελλάδα (αρθ.1 ΠΔ 220/07, αρθ. 2 ΠΔ 90/2008, αρθ. 2 ΠΔ 96/2008).

Διαπιστώνει κανείς λοιπόν, ότι υπάρχει ένα μεγάλο φάσμα νομικών χαρακτηρισμών, που αποδίδονται σε όσους αλλοδαπούς φθάνουν στην ελληνική επικράτεια και το οποίο επιτρέπει στα κρατικά όργανα να ερμηνεύουν κατά το δοκούν και χωρίς ιδιαίτερες συνέπειες, το ποια ιδιότητα ταιριάζει σε ποιόν. Έτσι, η δικαιοσύνη του ελληνικού προσφυγικού καθεστώτος αμφισβητείται σοβαρά (Skordas, Sitaropoulos, 2004:27), αφού η κρίση για την προσφυγική ιδιότητα μπορεί να βρίσκει προσχηματικές αιτιολογίες υπαγωγής στη μια ή στην άλλη κατηγορία. Επομένως, η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ευτελίζεται υπό το μανδύα της πληθώρας των νομικών χαρακτηρισμών, υπονομεύοντας σαφώς την προσφυγική ιδιότητα, αφού ελαχιστοποιούνται οι προϋποθέσεις πλήρους αναγνώρισης αυτής της ιδιότητας. Το πιθανότερο είναι πως ο αλλοδαπός θα λάβει κάποιον από τους χαρακτηρισμούς του πλαισίου των επικουρικών προστατευτικών ρυθμίσεων, οι οποίες όμως δεν επιτρέπουν στον πρόσφυγα να οργανώσει τη ζωή του σε μια άλλη χώρα, αλλά τον κρατούν σε μια διαρκή ομηρία έως την αποπομπή του²².

β) Τα πραγματικά εμπόδια

Πέρα από τους ανωτέρω νομικούς περιορισμούς, που έθεσαν τα ευρωπαϊκά νομικά εργαλεία και το εσωτερικό δίκαιο των κρατών – μελών, για την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας, έχει διαπιστωθεί επίσης η ύπαρξη πραγματικών/λειτουργικών εμποδίων για την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας (και η χώρα μας έχει κατηγορηθεί γι' αυτά). Τα κυριότερα είναι (Διεθνής Αμνηστία, 2005):

- η άμεση απέλαση
- η μη παροχή πληροφοριών στους αιτούντες για τα δικαιώματα και τις διαδικασίες ασύλου
- η παράλειψη διάθεσης αιτήσεων ασύλου
- η άρνηση παραλαβής αιτήσεων ασύλου
- η έλλειψη μεταφραστών
- η ανεπαρκής νομική βοήθεια
- η απόρριψη κατά κανόνα των αιτήσεων ασύλου

22. Πρβλ. Παπαγεωργίου Ι., Παπαδημητρίου Π., «Η Οδηγία 2003/9/ΕΚ για τις Ελάχιστες Απαιτήσεις για την Υποδοχή των Προσώπων που Ζητούν Άσυλο στα Κράτη Μέλη. Οι Συνέπειες της στην Ελληνική Πολιτική και Πρακτική για το Άσυλο», ΕΕΕυρΔ, 2004, σελ. 140 και την εκεί αναφορά ότι η κρίση για την αίτηση ασύλου μπορεί να διαρκέσει χρόνια, γεγονός που επιδρά αρνητικά στη διαβίωση και κοινωνική ένταξη των αιτούντων άσυλο.

- η ουσιαστικά ανέλεγκτη κρίση της χώρας που εξετάζει την αίτηση ασύλου. Η αποδοχή βασίζεται όχι στο αν πραγματικά συντρέχουν οι λόγοι της εφαρμογής της Σύμβασης της Γενεύης στο πρόσωπο κάποιου, αλλά στο κατά πόσο αυτό το πρόσωπο μπορεί να πείσει τις αρχές της χώρας υποδοχής. Πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι με το ΠΔ 220/07 που ενσωμάτωσε την Οδηγία 2003/9/ΕΚ, θεσμοθετήθηκε η υποχρέωση του ελληνικού κράτους για ενημέρωση του αιτούντα άσυλο περί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών του, την παροχή αιτήσεων ασύλου και πληροφοριακού υλικού σε γλώσσα που κατανοεί και εν ανάγκη, προβλέπεται και η χρήση διερμηνέα.

Τα στατιστικά στοιχεία (Ύπατη Αρμοστεία, 2009) δείχνουν ότι οι αιτήσεις ασύλου στη χώρα μας, κατά το διάστημα Ιανουαρίου 2006 έως Οκτωβρίου 2008, γίνονταν πρωτοβαθμίως δεκτές σε ποσοστό 0,2% έως 0,5%. Σε δεύτερο βαθμό για τα έτη 2006 και 2007 τα ποσοστά ήσαν 2,08% και 2,05% αντιστοίχως, ενώ το 2008 (έως τον Οκτώβριο) το ποσοστό αναγνώρισης του προσφυγικού καθεστώτος εκτινάχθηκε στο 11,3%. Δεν μπορεί όμως ακόμα να διακριβωθεί αν αυτό το τελευταίο αυξητικό μέγεθος είναι συμπτωματικό ή συνδέεται με κάποια αισιόδοξη μεταστροφή της εθνικής πολιτικής στο θέμα κρίσης των αιτήσεων ασύλου. Αντιθέτως, τέτοια αισιόδοξία ως προς την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας στον σύγχρονο κόσμο, δεν ενισχύεται από τη βαθύτερη ανάγνωση των παγκοσμίων, ευρωπαϊκών και εθνικών τάσεων αντιμετώπισης των αιτούντων άσυλο, που διαμορφώνουν μια νέα εννοιολόγηση του προσφυγικού καθεστώτος.

Ε. Η νέα αντίληψη για τον πρόσφυγα

Η προσέγγιση της πραγματικής ουσίας των φαινομένων, με την αποκάλυψη των αληθινών σχέσεων μεταξύ κρατούντων και εξουσιαζόμενων (Πάνου, 2006:28) έχει συνδεθεί με την κριτική θεωρία (Δημόπουλος, 2008:930). Στο πλαίσιο αυτό και επιχειρώντας κανείς να διαγνώσει το βαθύτερο νόημα των πιο πάνω ευρωπαϊκών και εθνικών νομικών πράξεων, πολιτικών και δράσεων, διαπιστώνει μια σημαντική μεταστροφή στην αντίληψη για τον πρόσφυγα. Δηλαδή, όπως προείπαμε, η Ευρωπαϊκή Ένωση, χωρίς να διαγράφει το ρητορικό ενδιαφέρον της για τα δικαιώματα των προσφύγων που κατοχυρώνει η Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων του έτους 1951 και το σχετικό πρωτόκολλό της, στην πορεία του χρόνου, έθεσε διάφορα νομικά και πραγματικά εμπόδια για την αναγνώριση σε κάποιον της ιδιότητας του πρόσφυγα. Τούτο επιτεύχθηκε κυρίως με τη σύναψη συμβάσεων, την έκδοση οδηγιών, τη σύσταση οργάνων και τη θέσπιση προγραμμάτων και νέων δράσεων, που μέρος αυτών ήδη εκθέσαμε.

Αυτή η ευρωπαϊκή πολιτική τάση δεν σχετίζεται βέβαια μόνο με την αύξηση των παγκοσμίων προσφυγικών ροών που παρατηρούνται την τελευταία δεκαεπταετία. Ούτε βέβαια μόνον με τις επιπτώσεις της παγκοσμιοποίησης που διαμορφώνουν νέα γεωπολιτικά δεδομένα, όπως την αντιπαράθεση «Βορρά – Νότου» (Wallerstein, 2003), η

οποία συνδέεται εξάλλου και με την παγκόσμια ανισότητα κατανομής (Πανούσης, 2007:130). Αλλά αυτή η τάση σχετίζεται -μεταξύ άλλων αιτίων και παραγόντων- και με την παράλληλη σύγχρονη διάθεση κάποιων ηγετικών κρατών να ανανεώσουν, μεταρρυθμίσουν ή και απορρυθμίσουν πολλούς από τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, στο πλαίσιο μιας νέας γεωπολιτικής θεώρησης²³.

Γι' αυτό αρχικά, δηλαδή μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, και στη συνέχεια, μετά τις επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στις Η.Π.Α. -οπότε και με ιδιαίτερη πλέον επίταση- οι πρόσφυγες αντιμετωπίζονται με πρόδηλη καχυποψία, αν όχι εχθρικότητα (Ύπατη Αρμοστεία, 2008:1). Η αντίληψη αυτή παγιποιείται και εμβαθύνεται αναλογικά ως προς την αύξηση των μη διαχειρίσιμων (Σαμπατιέ, 2006:50) προσφυγικών κυμάτων, που κατακλύζουν τις ευρωπαϊκές χώρες.

Έτσι, η έννοια του πρόσφυγα-θύματος διολισθαίνει στη νεοπαγή αντίληψη του πρόσφυγα-εγκληματία. Εξάλλου, τούτη συναρμόζει και με την εγκατάλειψη των φιλελεύθερων ιδεών, που επέφερε από τις αρχές της δεκαετίας του '80, η εγκαθίδρυση του νέο-συντηρητικού τιμωρητικού μοντέλου (Δρίτσας, 2003:201), το οποίο και κυριάρχησε στις επόμενες δεκαετίες. Δύο είναι οι κύριοι παράγοντες που ευνόησαν τη διολίσθηση σε αυτή τη νέα αντίληψη του πρόσφυγα-εγκληματία: Πρώτον, το μεγάλο οικονομικό βάρος που επωμίζονται τα κράτη υποδοχής και κατ' ακολουθίαν οι γηγενείς φορολογούμενοι από την υποστήριξη των προσφυγικών ρευμάτων²⁴, αφού κατά μία άποψη, οι πρόσφυγες απολαμβάνουν των προνοιακών προγραμμάτων, χωρίς να εισφέρουν τίποτε στην κοινωνική ευημερία (Bloch, Schuster, 2002:394). Και δεύτερον, η ασφάλεια, που μετά την 11^η Σεπτεμβρίου διεκδικεί τη θέση της κορωνίδας των δικαιωμάτων, που κατοχυρώνει το μετανεωτερικό δυτικό κράτος και για την επίτευξή της οποίας συρρικνώνεται η ισχύς και η αξία των υπολοίπων κυριαρχικών δικαιωμάτων, πρωτίστως δε του δικαιώματος της ελευθερίας. Καθότι, όπως έχει εύστοχα παρατηρηθεί, «ότι προστίθεται στην ασφάλεια αφαιρείται από την ελευθερία» (Μανωλεδάκης, 2002:189). Κατ' ακολουθίαν, ότι αφαιρείται από την ελευθερία αποσπάται από τα δικαιώματα των προσφύγων, που αντιμετωπίζονται πλέον ως απειλή για την ασφάλεια της κοινωνίας (Κωνσταντινίδης, 2008:8). Έτσι, η έννοια της ασφάλειας κυριαρχεί επί των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (Samatas, 2003:153), τα οποία τυγχάνουν «εκπτώσεων» (Περράκης, 2007), με αποτέλεσμα να απειλείται ακόμη και αυτός ο αμυντικός χαρακτήρας τους (Λάζος, 2007:225).

Έπειτα, η εγκληματοποίηση της ιδιότητας των προσφύγων εξυπηρετείται κατ' αρχήν από την τυποποίηση του εγκλήματος της παράνομης εισόδου στη χώρα υποδοχής. Τούτο συμβαίνει κατά τη στενή ερμηνεία ή την παράκαμψη του αρθ. 31 της Σύμβασης του 1951, που ορίζει ότι πρόσωπα που εισέρχονται ή διαμένουν παράνομα στο έδα-

23. Sands Ph., *Lawless World: America and the Making and Breaking of Global Rules*, Penguin Books Ltd, 2005, και ειδικά το κεφάλαιο υπό τον τίτλο "International Law : A Short and Recent History", σελ. 1-22.

24. Migration News Sheet, August 2004.

φος συμβαλλόμενου κράτους και προέρχονται απευθείας από το έδαφος κράτους, όπου απειλείται η ζωή και η ελευθερία τους, δεν υπόκεινται σε ποινικές κυρώσεις για παράνομη είσοδο και διαμονή, αν εμφανισθούν εγκαίρως στις αρχές. Συνακόλουθα, αυτή η εγκληματοποίηση διευκολύνεται από τη σύγχυση των ορίων των εννοιών του πρόσφυγα και του μετανάστη, αφού διαφαίνεται από την πρακτική των αρμοδίων αρχών των κρατών – μελών, που εξετάζουν αιτήσεις ασύλου, κάποια τάση *απορρόφησης* της προσφυγικής ιδιότητας από αυτήν του λαθρομετανάστη.

Επίσης, η εγκληματοποίηση της προσφυγικής ιδιότητας συνδέεται και με το οργανωμένο έγκλημα. Το τελευταίο συμβαίνει με δύο τρόπους: Αφενός, με τη συμμετοχή των προσφύγων στις διεθνικές εγκληματικές οργανώσεις που ενέχονται στο *trafficking*²⁵, το οποίο αποτελεί μια από τις κυριότερες δραστηριότητες του οργανωμένου εγκλήματος (Πενταράκη, 2005:497). Καθότι οι πρόσφυγες θεωρούνται ως εν δυνάμει συμμετοχοί στην εγκληματική δραστηριότητα των δουλεμπορικών δικτύων, των οποίων τις υπηρεσίες μισθώνουν και χρησιμοποιούν (Humphrey, 2003:36), συμβάλλοντας δηλαδή, στην παράνομη μεταφορά τους²⁶. Αφετέρου, με την εν δυνάμει συμμετοχή κάποιων εκ των προσφύγων σε τρομοκρατικές οργανώσεις (Humphrey, 2003:32).

Η κατά τα ανωτέρω εγκληματοποίηση υπηρετείται τελικά από την Ε.Ε., που στοχεύει στην εναρμόνιση των ποινικών νομοθεσιών των κρατών – μελών, με την τάση για την παραγωγή ενός κοινού ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου. Το μοντέλο αυτό «υπακούει σε μια προφανή εργαλειακή διαχείριση των θεσμών καταστολής» (Παύλου, 2004:961), όπου η έννοια του οργανωμένου εγκλήματος χρησιμοποιείται «ως μοχλός ενοποίησης του ευρωπαϊκού ποινικού δικαίου» (Συμεωνίδου – Καστανίδου, 2006:865). Στα εθνικά δικαστήρια ανατίθεται ο αμήχανος ρόλος της οφειλόμενης πίστης στην ενωσιακή νομοθεσία (Καϊάφα – Γκμπάντι, 2006:587).

Έτσι, η Ευρωπαϊκή Ένωση χαράσσει ένα αυστηρό όριο ανάμεσα στους εντός και τους εκτός των συνόρων της. Ανάμεσα δηλαδή σε εμάς και σ' αυτούς (Harvey, 2000:374). Λαμβανομένου υπόψη ότι η ταυτότητα αποτελεί ένα δυναμικό φαινόμενο που δημιουργείται σε αντιδιαστολή με τον πολιτιστικά, πολιτικά ή κοινωνικά «άλλον» (Λαδή, 2007:289), φαίνεται πως με τη διαδικασία εγκληματοποίησης των αιτούντων άσυλο, εξυπηρετείται η κατασκευή μιας κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας. Εξάλλου η οριοθέτηση μεταξύ ημών και των άλλων είχε ήδη βρει τη νομική έκφρασή της στη Συνθήκη του

25. Έχει παρατηρηθεί ότι η αυστηροποίηση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής διόγκωσε τον «κύκλο εργασιών» των δικτύων *trafficking*, οδηγώντας πλήθος μετακινούμενων ατόμων στην αποδοχή τέτοιων υπηρεσιών. Η οργάνωση και η επιδίωξη μεγιστοποίησης των κερδών συμβάλλει στην αύξηση της ζήτησης. Βλ. σχετ. Kelly L., "Journeys of Jeopardy : A Commentary on Current Research on Trafficking of Women and Children for Sexual Exploitation within Europe", 2002, στην ιστοσελίδα <http://www.belgium.iom.int/STOPConference>

26. Για τις διακρίσεις των εννοιών «παράνομη διακίνηση», «εμπορία ανθρώπων», και «παράνομη μετανάστευση» βλ. σχετ. Συκιώτου Α., «Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργανωμένο Έγκλημα – Παράνομη Διακίνηση Ανθρώπων: Μια Ιδιόρρυθμη Δυναμική – Διαλεκτική Σχέση», *Ποινικά Χρονικά*, ΝΗ, 2008, σελ. 207.

Μάαστριχτ (1992), που καθιέρωσε την ευρωπαϊκή ιθαγένεια, η οποία ισχύει παράλληλα και από κοινού με την εθνική. Αλλά και με κοινωνιολογικούς όρους, φαίνεται πως η οριοθέτηση αυτή εξυπηρετεί την κατασκευή μιας «παρα-εθνικής»²⁷ ταυτότητας ενός απειλούμενου ευρωπαίου πολίτη²⁸. Αυτή η νεότερη ταυτότητα συνυπάρχει με τα στοιχεία της εθνικής ταυτότητας που είχαν ήδη καθοριστεί από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα (Thiesse, 1999:224). Η παρα-εθνική ταυτότητα, που συγκαθορίζει τις αντιλήψεις και ιδέες των ευρωπαίων πολιτών, έχει τεράστια σημασία για την ουδέτερη αν όχι άσμενη συλλογική αποδοχή τέτοιων διαχωρισμών, διότι με αυτήν προάγεται η ιδεολογικοποίηση των διαφορών (Homans, α.χ.:424) και η παραγωγή ενός ξενοφοβικού τρόπου αντίληψης (Σκανδάμης, 2004:331). Μάλιστα, η κατασκευή της ταυτότητας του απειλούμενου ευρωπαίου πολίτη, εξυπηρετείται από τον ρόλο των ΜΜΕ, που δημιουργούν και αναπαράγουν συλλογικές ταυτότητες, εν είδει φαύλου κύκλου. Δηλαδή, ενισχύοντας προκαταλήψεις²⁹, δημιουργώντας διαφορετικότητες και καλλιεργώντας την «κουλτούρα των αφορισμών» (Τερζής, 2007:42). Μέσα από την αλληλεπίδραση των φορέων του κοινωνικού ελέγχου με τις μεταναστευτικές ή προσφυγικές ομάδες, αποδίδονται στις τελευταίες παρεκκλίνοντα χαρακτηριστικά (Καρύδης, 1996:156), τα οποία κυριαρχούν στη δημόσια συζήτηση. Ενώ τα θέματα αυτής της συζήτησης, όπως εύστοχα παρατηρεί ο Valluy, καθορίζονται από τις διάφορες ελίτ, που στρατολογούν την κοινή γνώμη υπέρ των θέσεών τους. Επιβεβαιώνοντας δηλαδή την άποψη που θεωρεί ότι οι παραγόμενες πολιτικές ασύλου, ως ενταγμένες στο πλαίσιο της λεγόμενης «κυβερνητικής ξενοφοβίας», είναι πιθανότερο να αποτελούν την αιτία δημιουργίας ενός ξενοφοβικού κλίματος, παρά τη συνέπειά του³⁰.

Έτσι, σε έναν κόσμο εν κινήσει, οι πολιτικές ασύλου δεν μπορούν να παραμείνουν στάσιμες, αλλά μεταστρέφονται σε συντηρητικότερες θέσεις. Δηλαδή, αποστασιοποιούνται από τα ζητήματα ελέγχου των συνόρων και επικεντρώνονται στα ζητήματα προστασίας των συνόρων (Bijleveld, 1999). Η σύγχρονη μετάλλαξη της προσφυγικής νομοθεσίας στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετίζεται ουσιαστικά με τον περιορισμό του εύρους της έννοιας του πρόσφυγα. Δηλαδή, όλο και λιγότεροι αναζητούντες άσυλο θεωρούνται ως εμπόπτοντες στις προστατευτικές διατάξεις της Σύμβα-

27. Jenkins R., "The Ambiguity of Europe: 'Identity Crisis' or 'Situation Normal'?", *European Societies*, 2008, vol 10, σελ. 166 – 171 και την εκεί αναφορά του ότι η αντίληψη του «Ευρωπαίου» δεν μπορεί να γίνει κατανοητή ανεξάρτητα από τις εθνικές ή περιφερειακές ταυτότητες, που εν τέλει συναρμόζονται με την παρα-εθνική αντίληψη της Ευρώπης.

29. Πρβλ. Crocker J. – Rila L., "Collective Self-esteem and Ingroup Bias", *Journal of Personality and Social Psychology*. 1990, vol. 58, σελ. 60-67.

29. Πρβλ. Λαδά Β., Μουσαφεράτ: *Οι Χίλιες και Μια Νύχτες Ενός Καταυλισμού Προσφύγων*, εκδ. Futura, Αθήνα, 2008, σελ. 46.

30. Valluy J., ό.π.π., σελ. 175-178. Με τον όρο «κυβερνητική ξενοφοβία», ο συγγραφέας εννοεί την ξενοφοβική ιδεολογία που κατατείνει στην απόρριψη των αλλοδαπών, χωρίς ρατσιστικές ή άλλες λεκτικές επιθέσεις, αλλά μέσα από νηφάλιες δηλώσεις αξιωματούχων και ανάλογες νομοθετικές, διοικητικές και νομικές ενέργειες.

σης του 1951 και του Πρωτοκόλλου του 1967. Η νέα αυτή αντίληψη λαμβάνει στοιχεία νομοθετικής πλημμυρίδας στα κράτη – μέλη που φαίνεται να επιτείνεται:

- 1) Από το γεγονός ότι δεν υπάρχει διεθνής εποπτικός μηχανισμός ελέγχου της προσφυγικής νομοθεσίας των κρατών-μελών. Κατά συνέπεια όποιος δεν ικανοποιείται από το νομοθετικό καθεστώς ενός κράτους-μέλους δεν έχει τη δυνατότητα ευθείας προσφυγής σε κάποιο διεθνές δικαιοδοτικό όργανο (Harvey, 2000:369).
- 2) Από το γεγονός ότι η ίδια Σύμβαση του 1951 και συγκεκριμένα το αρθ. 33 παρ. 2 αυτής, θέτει εξαίρεση από την παροχή ασύλου για τα πρόσωπα που απειλούν την ασφάλεια της χώρας. Το έλλειμμα αυτό επιτρέπει τη στενή ερμηνεία της έννοιας του πρόσφυγα, έτσι ώστε ο νομοθέτης του κάθε κράτους-μέλους, να μην θεσπίζει κανόνες στη βάση της προστασίας των προσφύγων, αλλά στη βάση του αποκλεισμού τους.
- 3) Από το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, κυρίως κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, με τις παραχθείσες νομικές πράξεις της, κάποιες από τις οποίες συνοπτικά εκθέσαμε, ενθαρρύνει, προτάσσει και υποδεικνύει στα κράτη - μέλη της, πολιτικές και θεσμούς που διαπνέονται από μια αμυντική αντίληψη ως προς το προσφυγικό ζήτημα. Δηλαδή, η προστασία των προσφύγων οπισθοχωρεί έναντι του προτασσόμενου ζητούμενου, της προστασίας των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό αποτυπώνεται με ευκρίνεια στις ευρωπαϊκές πολιτικές ασύλου που αναδιατάσσουν τους στόχους τους, τροποποιώντας τη νομοθεσία περί προσφύγων και σκοπεύοντας: α) Στη μείωση των αιτήσεων για άσυλο. Για παράδειγμα, μεταξύ των ετών 2003 και 2006, ο συνολικός αριθμός των νέων αιτήσεων για άσυλο στις ευρωπαϊκές χώρες, μειώθηκε από τις 477.000 το 2003, στις 216.000 το 2006. β) Στην αύξηση των επαναπροωθήσεων των προσφύγων που απορρίφθηκαν οι αιτήσεις τους για παροχή ασύλου³¹.

Η νομοθετική έμφαση μετατοπίζεται έτσι από το ερώτημα του ποιος συμπεριλαμβάνεται στο δικαίωμα για άσυλο, στο ερώτημα του ποιος αποκλείεται από αυτό (Harvey, 2000:368). Δηλαδή, η ερμηνεία της προσφυγικής ιδιότητας γίνεται τόσο συσταλτική, ώστε να μην περιλαμβάνει την πλειονότητα των εκτοπισμένων ανθρώπων, οι οποίοι, είναι πιθανότερο, προσερχόμενοι σε χώρα όπου θα ζητήσουν άσυλο να χαρακτηρισθούν ως (λαθρο)μετανάστες παρά ως πρόσφυγες. Με δεδομένο δε ότι η διεθνής προστασία περιλαμβάνει μόνο τους δεύτερους και όχι του πρώτους, η μεταχείριση των λαθρομεταναστών εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κράτους υποδοχής (Karatani, 2005:541).

ΣΤ. Συμπερασματικά

Με τις παραπάνω νομικές πράξεις, δράσεις και πολιτικές, που και η χώρα μας εφαρμόζει, η Ευρώπη τείνει να καταστεί απροσπέλαστη στους αιτούντες άσυλο. Διαφαίνεται

31. Πρβλ. Fekete L., "The Deportation Machine : Europe, Asylum and Human Rights", *Race & Class*, 2005, vol. 47, σελ. 65. Η Fekete φέρει ως παράδειγμα υλοποίησης των στόχων αυτής της πολιτικής, την Ολλανδία, όπου οι αιτήσεις για παροχή ασύλου μειώθηκαν από τον αριθμό των 43.560 κατά το έτος 2000, στον αριθμό των 10.000 αιτήσεων κατά το έτος 2003.

δε, πως σε λίγο, την αγαθή τύχη να εισέρχονται στην Ε.Ε. θα την έχουν μόνον οι τουρίστες, οι εξειδικευμένοι απασχολήσιμοι αλλοδαποί τρίτων χωρών και επίσης, αν και σε μικρότερο βαθμό, οι ανειδίκευτοι οικονομικοί μετανάστες, εποχιακών κυρίως αναγκών.

Είναι επίσης σαφές ότι ο έλεγχος των ανθρώπινων ροών στον σύγχρονο κόσμο ανάγεται σε κεντρικό πολιτικό ζήτημα, στο οποίο συναιρούνται παγκοσμιοποιημένες φοβίες, προνοιακές απομειώσεις και εθνικές ανησυχίες. Η Ευρώπη, ως χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, αποτελεί το πρόταγμα των σχετικών ευρωπαϊκών νομικών πράξεων. Όμως, η Ε.Ε. δεν οφείλει να προστατεύει μόνο τον ευρωπαίο πολίτη, αλλά και κάθε διωκόμενο ή μετακινούμενο άνθρωπο. Μετά ταύτα, η αξιολογική ουδετερότητα, την οποία -κατά μία ισχυρή άποψη- οφείλουν να τηρούν οι κοινωνικοί επιστήμονες, τίθεται σε δοκιμασία. Πολύ δε περισσότερο, οι κοινωνικοί λειτουργοί που, όπως ήδη εκθέσαμε, υποχρεούνται θεσμικά στην καλλιέργεια της κοινωνικής ευθύνης και αλληλεγγύης, οφείλουν να συμβάλλουν στην παραγωγή κοινωνικών δράσεων κατοχύρωσης των δικαιωμάτων των πάσης κατηγορίας μετακινούμενων ανθρώπων. Όστε να αντιστρέψουν την παροιμώδη διαπίστωση της Arendt (1973:299) περί του ότι «ο κόσμος δεν βρίσκει πια τίποτε ιερό στη γύμνια του να είσαι άνθρωπος». Διότι ο κόσμος μας, και πολύ περισσότερο ο παγκοσμιοποιημένος χώρος, μοιράζεται άμεσα ή έμμεσα την κοινή μοίρα του (Tinnevelt, Mertens, 2009). Από τον τρόπο λοιπόν, που θα επιλέξουμε να αντιμετωπίσουμε αυτούς που ζητούν άσυλο στην Ευρώπη, θα κριθεί η προσήλωση ή απεμπόληση των αξιών στις οποίες εδραιώθηκε ο νεότερος ευρωπαϊκός πολιτισμός.

Βιβλιογραφική Αναφορά

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- Arendt H., (1973), *The Origins of Totalitarianism*, Harvest/HBJ, N.Y.-London.
- Bijleveld A.W., (1999), "The European Migration and Refugee Policy in the Context of the Wider, Global Refugee Movements", διάλεξη στο σεμινάριο *European Migration and Refugee Policy: How to Implement Amsterdam?*, Paris, 10-11 June 1999, <http://www.cicerofoundation.org>.
- Bloch Alice, Schuster Liza, (2002), "Asylum and Welfare: Contemporary Debates", *Critical Social Policy*, vol. 22, no 3, σελ. 393 – 414.
- Crocker J. – Rila L., (1990), "Collective Self-esteem and Ingroup Bias", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 58, σελ. 60-67.
- Fekete L., (2005), "The Deportation Machine : Europe, Asylum and Human Rights", *Race & Class*, vol. 47, σελ. 64-91.
- Habermas J., (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere : An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge: Polity Press.
- Harvey C., (2000), "Dissident Voices: Refugees, Human Rights and Asylum in Europe", *Social & Legal Studies*, vol. 9, σελ. 367 – 396.

- Homans G.C., (α.χ.), *Theorie der Sozialen Gruppe*, Westdeutscher Verlag, 7^η εκδ., Wiesbaden.
- Humphrey M., (2003), "Refugees: An Endangered Species?" *Journal of Sociology*, vol. 39, σελ. 31-43.
- Ife J., (2008), *Human Rights and Social Work :Towards Rights-Based Practice*, Cambridge University Press, Cambridge-N.Y.-Melbourne.
- Inda J.X. , Rosaldo R., (2002), «Introduction a World in Motion», μελέτη δημοσιευθείσα στο βιβλίο με επιμέλεια των ιδίων: *The Anthropology of Globalization: A Reader*, Blackwell Publishing Ltd, Malden USA – Oxford UK – Carlton Australia, 1-34.
- Jenkins R., (2008), "The Ambiguity of Europe: 'Identity Crisis' or 'Situation Normal'?" *European Societies*, vol 10, σελ.153 – 176.
- Karatani R., (2005), "How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins", *International Journal of Refugee Law*, vol. 17, no 3, σελ. 517-541.
- Kelly L., (2002), "Journeys of Jeopardy: A Commentary on Current Research on Trafficking of Women and Children for Sexual Exploitation within Europe", στην ιστοσελίδα <http://www.belgium.iom.int/STOPConference>
- Lacroix M., (2006), «Social Work with Asylum Seekers in Canada. The Case for Social Justice», *International Social Work*, vol. 49, no 1, σελ. 19-28.
- Samatas M., (2003), "Greece in 'Schengenland': Blessing or Anathema for Citizens' and Foreigners' Rights ?", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, No 1, σελ. 141 – 156.
- Sands Ph., (2005), *Lawless World: America and the Making and Breaking of Global Rules*, Penguin Books Ltd, London.
- Skordas A., Sitaropoulos N., (2004), "Why Greece is not a Safe Host Country for Refugees", *International Journal of Refugee Law*, vol. 16, no 1, σελ. 25-52.
- Thiesse A.M., (1999), *Le Création des Identités Nationales. Europe XVIIIe-XXe Siècle*, Le Seuil, Paris.
- Tinnevelt R., Mertens T., (2009), "The World State : A Forbidding Nightmare of Tyranny? Habermas on the Institutional Implications of Moral Cosmopolitanism", *German Law Journal*, no 1, January 2009, στην ιστοσελίδα http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=1077#_ftn1
- Wallerstein I., (2003), "Cancun, ou L' Effondrement de L' Offensive Néo-Libérale", *Commentaire No 122*, Oct. 2003, Fernand Braudel Center, Binghamton University, <http://www.binghamton.edu/fbc/122fr.htm>

Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

- Valluy J. (2008), «Ευρώπη των στρατοπέδων : Μια αυτοκρατορία απόρριψης που μετασχηματίζει τις περιφέρειές της», στο Τομπάζου Σ. (επιμ.), *Ευρώπη Ποια Ευρώπη; Κρίση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και Εναλλακτικές Πολιτικές*, Αθήνα, Πολύτροπον, 167-208.

- Δημόπουλος Χ., (2008) , *Εισηγήσεις Εγκληματολογίας*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Δημοπούλου - Λαγωνίκα Μ., (2006), «Το Θεωρητικό Πλαίσιο της Κοινωνικής Εργασίας», στο Δημοπούλου - Λαγωνίκα Μ. (επιμ), *Μεθοδολογία Κοινωνικής Εργασίας – Μοντέλα Παρέμβασης: Από την Ατομική στην Γενική – Ολιστική Προσέγγιση*, Ελληνικά Γράμματα, εκδ. 3^η, Αθήνα.
- Διεθνής Αμνηστία, (2005), «Η Μεταχείριση των Προσφύγων και των Αιτούντων Άσυλο στην Ευρώπη». Ανάκτηση από την ιστοσελίδα <http://www.amnesty.org.gr/campaigns/refugees/jun05-refugees-europe.htm>. Ανάκτηση στις 5/12/2008.
- Δρίτσας Ι., (2003), «Προς μια Ολιστική Προσέγγιση στην Κλινική Θεραπεία της Νεανικής Παραβατικής Συμπεριφοράς», *Κοινωνική Εργασία*, Νο 72, σελ. 199-209.
- Έμκε – Πουλοπούλου Η., (2007), *Η Μεταναστευτική Πρόκληση*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Ιγκνάτιεφ Μ., (2004), *Τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, ως Πολιτική και Ειδωλολατρία*, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Καϊάφα – Γκμπάντι Μ., (2006), «Νεότερες Εξελίξεις του Ποινικού Δικαίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και Δικαιοκρατικά Ελλείμματα», *Ποινικά Χρονικά*, ΝΣΤ, σελ. 577-590.
- Καλλινικάκη Θ., (1998), *Κοινωνική Εργασία: Εισαγωγή στη Θεωρία και την Πρακτική της Κοινωνικής Εργασίας*, Ελληνικά Γράμματα, εκδ. 8^η, Αθήνα.
- Καρύδης Β., (1996), *Η Εγκληματικότητα των Μεταναστών στην Ελλάδα : Ζητήματα Θεωρίας και Αντεγκληματικής Πολιτικής*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Κουράκης Ν., (2003), «Αλλοδαποί, Μεταναστευτική Πολιτική και Εγκληματικότητα», *Ποινικά Χρονικά*, ΝΓ, 577-583.
- Κωνσταντινίδης Α., (2008), «Η Απαγόρευση Επαναπροώθησης Αλλοδαπών σε Χώρες όπου Κινδυνεύουν με Βασανιστήρια : Διεθνές Δίκαιο και Κυπριακή Έννομη Τάξη», *Λυσίας*, τεύχος 1, σελ. 7-19.
- Λαδός Β., (2008), *Μουσαφεράτ: Οι Χίλιες και Μια Νύχτες Ενός Καταυλισμού Προσφύγων*, Futura, Αθήνα.
- Λαδή Σ., (2007), «Παγκοσμιοποίηση, Ευρωπαϊκή Ταυτότητα και ΜΜΕ», στο συλλογικό έργο (επιμ. Κοντοχρήστου Μ.), με τον τίτλο *Ταυτότητα και ΜΜΕ στη Σύγχρονη Ελλάδα*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 285 – 315.
- Λάζος Γ., (2007), *Κριτική Εγκληματολογία*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Μανωλεδάκης Ι., *Ασφάλεια και Ελευθερία*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2002.
- Μαθίας Σ., Κτιστάκης Γ., Σταυρίτη Λ., Στεφανάκη Κ. (επιμ.), (2006), *Η Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην Ευρώπη*, Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Αθήνα.
- Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η., (2007), «Για μια Νέα Προσέγγιση του Προσφυγικού Φαινομένου. Τα Σημερινά Δεδομένα. Η Ευρωπαϊκή Διάσταση», στην ιστοσελίδα http://www.gcr.gr/files/2omilia_stephanou_vraveusi_mprisimi.doc Ανάκτηση 10 Νοεμβρίου 2008.
- Πάνου Σ., (2006). *Η Σχολή της Φραγκφούρτης: Κριτική Θεωρία*, Καστανιώτης, Αθήνα.
- Πανούσης Γ., (2007), «Η Ποινικοποίηση της Φτώχειας», στο *Εγκληματογενείς & Εγκληματογόνοι Κίνδυνοι*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 130 - 134.

- Παπαγεωργίου Ι., Παπαδημητρίου Π., (2004), «Η Οδηγία 2003/9/ΕΚ για τις Ελάχιστες Απαιτήσεις για την Υποδοχή των Προσώπων που Ζητούν Άσυλο στα Κράτη Μέλη. Οι Συνέπειες της στην Ελληνική Πολιτική και Πρακτική για το Άσυλο», *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, σελ. 137-159.
- Παπαθεοδώρου Θ., (2009). *Επιτηρούμενη Δημοκρατία: Η Ηλεκτρονική Παρακολούθηση των Πολιτών στην Κοινωνία της Διακινδύνευσης*, Βιβλίοραμα, Αθήνα.
- Παπαθεοδώρου Θ., (2007). *Νομικό Καθεστώς Αλλοδαπών: Ελληνική και Ευρωπαϊκή Νομοθεσία*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα.
- Παύλου Σ., (2004), «Το Ποινικό Δίκαιο και οι “Αποφάσεις – Πλαίσιο” της Ευρωπαϊκής Ένωσης : Μια Ακόμη (επικίνδυνη) Πύλη Εισόδου του Ευρωπαϊκού Ποινικού Δικαίου στο Ελληνικό», *Ποινικά Χρονικά*, ΝΔ, σελ. 961-978.
- Πενταράκη Μ., (2005), «Φεμινιστική Πρωτοβουλία Ενάντια στην Καταναγκαστική Πορνεία Αλλοδαπών Γυναικών: Δίκτυα Εναλλακτικής Παρέμβασης», μελέτη δημοσιευθείσα στο συλλογικό έργο με τον τίτλο *Δίκτυα Κοινωνικής Προστασίας – Μορφές Παρέμβασης σε Ευπαθείς Ομάδες και Πολυπολιτισμικές Κοινότητες*, (επιμ. Ζαϊμάκης Γ. – Κανδυλάκη Α.), Κριτική, Αθήνα.
- Περράκης Σ., (2007), «Δικαιώματα του Ανθρώπου και Ευρωπαϊκή Ένωση», ομιλία σε συνεδριακή εκδήλωση με θέμα *50 Χρόνια Ευρώπη*, 23 Μαρτίου 2007, στην ιστοσελίδα <http://www.eeem.gr/active.aspx?mode=el{9c66314e-cd91-4fb9-b9bb-37ceb3e0b0d6}View>
- Ρούκουνα Εμμ., (1995), *Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, Εστία, Αθήνα.
- Σαμπατιέ Π., (2006), «Το Φρούριο Ευρώπη;», *Monthly Review*, No. 23, σελ. 50-53.
- Σκανδάμης Μ., (2004), «Μετανάστες και Ρατσισμός: Με Αφορμή την Ύψωση της Ελληνικής Σημαίας», *Ποινική Δικαιοσύνη*, τεύχος 3, σελ. 330-335.
- Συκιώτου Α., (2008), «Ευρωπαϊκή Ένωση – Οργανωμένο Έγκλημα – Παράνομη Διακίνηση Ανθρώπων: Μια Ιδιόρρυθμη Δυναμική – Διαλεκτική Σχέση», *Ποινικά Χρονικά*, ΝΗ, σελ. 200 – 215.
- Συμεωνίδου – Καστανίδου Ε., (2006), «Για Ένα Νέο Ορισμό του Οργανωμένου Εγκλήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση», *Ποινικά Χρονικά*, ΝΣΤ, σελ. 865-873.
- Τερζής Γ., (2007), «Δόμηση Αντιθετικών Ταυτοτήτων: Η Περίπτωση του Ελληνικού Τύπου», άρθρο δημοσιευθέν στο συλλογικό έργο (επιμ. Κοντοχρήστου Μ.), με τον τίτλο *Ταυτότητα και ΜΜΕ στη Σύγχρονη Ελλάδα*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 39-60.
- Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, (2009), «Στατιστικά στοιχεία ασύλου στην Ελλάδα (1997 – 2008) όπως παρέχονται από το Υπουργείο Εσωτερικών». Ανάκτηση στις 10/1/2009 από την ιστοσελίδα: <http://www.unhcr.gr/exec/BOSTATS%20table%20october08EL.DOC>.
- Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες, (2008), *Οι Πρόσφυγες του Κόσμου 2006 – Αναγκαστικές Μετακινήσεις Πληθυσμών στη Νέα Χιλιετία*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.
- Χαραλαμπίδης Α., (2001), «Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Ουσιαστικό Ποινικό Δίκαιο», *Ποινικός Λόγος*, τ. 2, σελ. 381-395.