



ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ

Α.Ε.Ι. ΠΕΙΡΑΙΑ Τ.Τ.

«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ

ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ &

ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

**Διεθνείς και εθνικές προσεγγίσεις του σύγχρονου μεταναστευτικού
προβλήματος: από την απέλαση στο άσυλο**

Μπάκα Όλγα

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
του Α.Ε.Ι. Πειραιά Τ.Τ. για την απόκτηση

Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική.

Πειραιάς, 2017



ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ

Α.Ε.Ι. ΠΕΙΡΑΙΑ Τ.Τ.

«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ

ΤΜΗΜΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΗΣ &

ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

**Διεθνείς και εθνικές προσεγγίσεις του σύγχρονου μεταναστευτικού
προβλήματος: από την απέλαση στο άσυλο**

Μπάκα Όλγα, Α.Μ 05813

Επιβλέπων: Τσίρης Παναγιώτης,

Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στο Τμήμα Κοινωνιολογίας του Παντείου
Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Διπλωματική Εργασία υποβληθείσα στο Τμήμα Λογιστικής & Χρηματοοικονομικής
του Α.Ε.Ι. Πειραιά Τ.Τ. για την απόκτηση

Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Δημόσια Οικονομική και Πολιτική.

Πειραιάς, 2017



M.Sc. IN
«PUBLIC ECONOMICS
AND POLICY»

PIRAEUS UNIVERSITY
OF APPLIED SCIENCES
DEPARTMENT OF
ACCOUNTING & FINANCE



M.Sc. in Public Economics and Policy

**International and national approaches of the contemporary migration
problem: from deportation to asylum**

Baka Olga, R.N.: 05813

Supervisor: Tsiris Panagiotis,

Professor of Constitutional Law at the Department of Sociology at Panteion University
of Social and Political Sciences

Master Thesis submitted to the Department of Accounting & Finance
of the Piraeus University of Applied Sciences (T.E.I. of Piraeus)

in partial fulfillment of the requirements

for the degree of M.Sc. in Public Economics and Policy

Piraeus, Greece, 2017

Στην οικογένειά μου

ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΓΧΡΟΝΟΥ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΠΕΛΑΣΗ ΣΤΟ ΑΣΥΛΟ

Περίληψη

Τα ανθρώπινα δικαιώματα και η κατοχύρωση τους εθνικά και διεθνώς στην έννομη τάξη έχουν υπάρξει αντικείμενο έρευνας και διαλεκτικής διεθνώς. Ο βαθμός κατοχύρωσης και ένταξης τους στο εθνικό και ευρωπαϊκό κοινοτικό σύστημα της έννομης τάξης έχει καταγράψει εντυπωσιακή πρόοδο. Υπό το βάρος των συνεχώς αυξανόμενων μεταναστευτικών ροών καταφαίνεται η αναγκαιότητα αποσαφήνισης και οριοθέτησης των εννοιών της μετανάστευσης, του αλλοδαπού, της ιθαγένειας, του πρόσφυγα, του ασύλου και της απέλασης. Η εννοιολογική και νομική προσέγγιση των παραπάνω όρων επιχειρείται να αποσαφηνισθεί τόσο στο ελληνικό κράτους δικαίου, όσο και στο ευρωπαϊκό κράτους δικαίου, μέλους του οποίου αποτελεί και η Ελλάδα. Οι νομικοί βαθμοί εξουσίας, εξάρτησης και εξέλιξης των δύο παραπάνω κρατών δικαίου στην μετανάστευση συνιστούν το πλαίσιο διαχείρισης και άσκησης της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Η θεώρηση της μεταναστευτικής πολιτικής άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία δέχθηκαν μεγάλο αριθμό μεταναστών με αναφορά στο ιστορικό προφίλ του κράτους των και η σύγχρονη θεώρηση του προφίλ του ελληνικού κράτους ιστορικά με τις ιδιαιτερότητες της μεταναστευτικής πολιτικής του, οδηγεί στην εξαγωγή συμπερασμάτων για την καλύτερη και ρεαλιστικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών

Σημαντικοί Όροι: δικαιώματα, μετανάστευση, αλλοδαπός, ιθαγένεια, πρόσφυγας, άσυλο, απέλαση, Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση

INTERNATIONAL AND NATIONAL APPROACHES OF THE CONTEMPORARY MIGRATION PROBLEM: FROM DEPORTATION TO ASYLUM

Abstract

Human rights and their consolidation nationally and internationally in the legal system have been investigated and dialectical internationally. The degree of vesting and their integration into national and European Community system of law and order has recorded impressive progress. Under the weight of ever-increasing migration suggesting the need for clarification and delimitation of the concepts of immigration, alien, citizenship, refugee, asylum and deportation. The conceptual and legal approach of these terms attempt to clarify both the Greek rule of law, and the European rule of law, membership of which is and Greece. The legal points of power, dependency and development of these two countries in the immigration law constitute the management and exercise under the Greek immigration policy. The visa immigration policy of other European Union member states which have accepted large numbers of immigrants with reference to the history of the state profile and modern vision of the profile of the Greek state historically with the specifics of immigration policy, leads to conclusions on better and more realistic management of migration flows.

Keywords: rights, immigration, alien, citizenship, refugee, asylum and deportation, Greece, European Union

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	(ix)
ABSTRACT	(x)
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ΤΑ ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ Η ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΔΙΕΘΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΤΑΞΗ	3
1.1 Εισαγωγή	3
1.2 Τα ανθρώπινα δικαιώματα και η διεθνής κατοχύρωση τους.....	3
1.3 Η ευρωπαϊκή διάσταση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.....	13
1.4 Ανακεφαλαίωση.....	24
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ.....	27
2.1 Εισαγωγή.....	27
2.2 Η έννοια της μετανάστευσης.....	28
2.3 Η έννοια του αλλοδαπού και το δικαίωμα στην ιθαγένεια.....	30
2.4 Η έννοια του πρόσφυγα.....	44
2.5 Το νομικό καθεστώς των αλλοδαπών μεταναστών.....	50
2.6 Η μεταναστευτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	54
2.7 Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία, Ισπανία, Γαλλία).....	62
2.7.1: Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης στη Γερμανία.....	62
2.7.2: Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης στο Ηνωμένο Βασίλειο.....	64
2.7.3: Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης στην Ιταλία.....	66
2.7.4: Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης στην Ισπανία.....	67
2.7.5: Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης στη Γαλλία.....	69
2.8 Ανακεφαλαίωση.....	70
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ.....	73
3.1 Εισαγωγή	73
3.2 Η έννοια του ασύλου.....	73
3.3 Οι έννοιες της επαναπροώθησης και της απέλασης.....	74
3.4 Τα ένδικα βοηθήματα για την απέλαση.....	82
3.5 Ανακεφαλαίωση.....	83
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	85
4.1 Εισαγωγή.....	85
4.2 Ιστορική αναδρομή.....	85

4.3 Οι μεταναστευτικές ροές στην Ελλάδα και το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο για την μετανάστευση.....	93
4.4 Ανακεφαλαίωση	107
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	109
ΚΑΦΑΛΑΙΟ 6 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	117

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΤΑ ΑΝΘΡΩΠΙΝΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ Η ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΔΙΕΘΝΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΈΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

1.1 Εισαγωγή

Ο άνθρωπος ως μέλος μια κοινωνίας, δηλαδή ως πολίτης, και η σχέση αλληλεξάρτησης του με τους φορείς εξουσίας στα πλαίσια νομικού καθεστώτος αποτελεί ένα από πλέον ακανθώδη και δύσκολα θέματα της πολιτικής και νομικής ισορροπίας. Απαιτεί την διαμόρφωση ορίων μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων ενεργειών και την διάκριση των εξουσιών. Η έννοια του δικαιώματος είναι η βασική έννοια που λειτουργεί προς την κατεύθυνση διαμόρφωσης και οριοθέτησης των ιδιωτικών και δημοσίων ενεργειών. Η έννοια του δικαιώματος ποικίλλει ιστορικά ανάλογα με τις πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές και ιστορικές συνθήκες της κάθε κοινωνίας. Ο κατάλογος δικαιωμάτων εξελίχθηκε ιστορικά, οδηγήθηκε στην εθνική συνταγματική κατοχύρωση και εμπλουτίζεται σταδιακά το εύρος του με παράλληλη κάλυψη κενών νομικής κατοχύρωσης υπό το πρίσμα της οπτικής των νέων συνθηκών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση από την ίδρυση της ως οικονομικής ενώσεως προσπάθησε να δώσει το στίγμα των βασικών αρχών και αξιών της μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται ο σεβασμός και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η εν γένει ιδιομορφία της όμως ως ένωση κρατών κατέστησε δυσχερή και χρονοβόρα την θεσμική προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την προσπάθεια διαμόρφωσης ενιαίας έννομης τάξης.

1.2 Τα ανθρώπινα δικαιώματα και η διεθνής κατοχύρωσή τους

Η ρύθμιση της θέσης, των καθηκόντων και των υποχρεώσεων του ανθρώπου μέσα στο κοινωνικό σύνολο, καθώς και η σχέση του πολίτη με το κράτος εξουσίας παρουσιάζεται ως αντικείμενο επίλυσης δικαίου από αρχαιότατων χρόνων και πρακτικά ρυθμίζεται με θέσπιση νόμων, είτε με εθιμικούς κανόνες. Συγχρόνως απαντάται και η ρύθμιση θεμάτων που άπτονται του διεθνούς δικαίου, όπως οι μειονότητες (Αγουρίδης, 1998, σελ. 17-18).

Σταδιακά μέσα από εξελικτική πορεία αιώνων και την συνδρομή της κάθε μεγάλης ιστορικής περιόδου οδηγούμαστε στην προσέγγιση και κατοχύρωση των ανθρωπίνων

δικαιωμάτων. Οι αρχαίοι χρόνοι διαμόρφωσαν το ανθρώπινο φυσικό δίκαιο, η Θρησκευτική Μεταρρύθμιση του 16ου αι. την θρησκευτική ανεξιθρησκεία και ο Διαφωτισμός εστιάζει στα ανθρώπινα δικαιώματα (Αγουρίδης, 1998, σελ. 104). Το κίνημα του συνταγματισμού και η Γαλλική Επανάσταση του 1789 οδηγούν στην Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη, την οποία προοιωνίζαν κείμενα όπως η Magna Charta Libertatum (1215), το Habeas Corpus (1679), η Bill of Rights (1688) (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 8-9) και η Petition of Rights (1629) (Δημητρόπουλος, 2008, σελ. 4). Τα ανθρώπινα δικαιώματα όμως εδραιώνονται στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής λόγω της πολυπολιτισμικής βάσης του πληθυσμού, της πρότερης ιστορικής εμπειρίας και του εμπορίου (Αγουρίδης, 1998, σελ. 144).

Το γόνιμο διαλεκτικό αποτέλεσμα αυτών των ιδεολογικών εξελίξεων ήταν ο «Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών» και η «Οικουμενική Διακήρυξη για τα ανθρώπινα δικαιώματα» στις 10 Δεκεμβρίου 1948 (United Nations, 1948), της απόφασης 217 A (III) της Γενικής Συνέλευσης του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, στις οποίες τα τριάντα συνολικά άρθρα περιγράφονται τα βασικά ανθρώπινα δικαιώματα (United Nations, 1948).

Στην Ευρώπη ο φιλελευθερισμός ήταν ο καθοριστικής σημασίας παράγοντας για την εξέλιξη και εννοιολογική αποτύπωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την συνταγματοποίηση των δικαιωμάτων αυτών. Η έννοια του φιλελεύθερου απαντάται από τον 14^ο αιώνα, αλλά από τον 19^ο αιώνα πλέον εμφανίζεται το πολιτικό σύστημα του φιλελευθερισμού, υποβοηθούμενο από τον βιομηχανικό καπιταλισμό. Επικρατεί στην Ευρώπη και πλέον σχηματίζονται φιλελεύθερες δημοκρατίες. Αρχικά οι οπαδοί του επιθυμούσαν την δυνατή ελάχιστο παρεμβατική πολιτική του κράτους στους πολίτες. Υστερόχρονα η ιδέα αυτή μετουσιώθηκε σε ευθύνη και όπως αναφέρει ο Heywood (2007, σελ 75): *«η διακυβέρνηση οφείλει να είναι υπεύθυνη για την παροχή υπηρεσιών υγείας... και καθήκον να ελέγχει ή τουλάχιστον να θέτει κανόνες, για την οικονομία»*. Κατά την διάρκεια του 20^{ου} αιώνα χαρακτηρίζεται *«ηθικά ουδέτερος»* (Heywood, 2007, σελ 76) λόγω της προσπάθειας του αλλαγής των συνθηκών της πολιτείας, χωρίς όμως να δίνει το στίγμα του εννοιολογικά ηθικού. Η ευημερία του ατόμου είναι το επιδιωκόμενο ανεξαρτήτως μέσωσ επίτευξης. Η δικαιοσύνη λογίζεται ως κοινωνικού περιεχομένου αφορώσα τις κρατικές παροχές ανταμοιβών, οι οποίες απονέμονται σε συνάρτηση με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις ικανότητες του κάθε ατόμου καταδεικνύοντας την έννοια της *«αξιοκρατίας»* (Heywood, 2007, σελ. 8) και ως

ακρογωνιαίος λίθος της ισότητας δικαιωμάτων, προνομίων και των ευκαιριών. Προασπίζουν την προσωπικότητα και την ιδιωτική ζωή του ίδιου του ατόμου θέτοντας όρια και κανόνες στον δημόσιο βίο και αποδεχόμενες την έννοια της σύγκρουσης, η οποία δεν είναι εξ ορισμού αρνητική λόγω αντικρουόμενων συμφερόντων, αλλά δείγμα υγιούς κοινωνίας πλουραλισμού που οδηγεί στην πρόοδο (Heywood, 2007, σελ. 71-94).

Τα δικαιώματα έχουν αντιμετωπισθεί με διάφορες θεωρίες, οι οποίες προσπαθούν θεωρητικά να αποδώσουν τον πυρήνα, την κατεύθυνση τους και την σχέση τους με την δικαιοσύνη. Η θεωρία του ωφελισμού, η οποία δεν αντιμετωπίζει τα δικαιώματα ως ηθικές κατηγορίες μέσω του calculus, της αθροιστικής λογικής των ατομικών αγαθών για την ευημερία, αλλά ως περιορισμούς (Γρηγόρης Μολυβάς, 2007, σελ.42- 46). Η «θεωρία των τίτλων» του Nozick αντιμετωπίζει τα δικαιώματα ως ιδιοκτησία. Η κατηγοριοποίηση του Dworkin αναφέρεται σε σκοπό, καθήκον και δικαίωμα και χαρακτηρίζει τα δικαιώματα ατού (Γρηγόρης Μολυβάς, 2007, σελ. 54-58). Η θεωρία του δικαιώματος χαρακτηρίζει το δικαίωμα ως επιλογή και διεκδίκηση. Η μπενθαμική θεωρία της έμμεσης υποχρέωσης με την απόρροια δικαιωμάτων ανάλογα την ποιότητα των νόμων, αν είναι καλοί ή κακοί (Γρηγόρης Μολυβάς, 2007, 82-89). Η θεωρία του συμφέροντος, η οποία αναφέρεται στην αναγνώριση συμφέροντος μεμονωμένων ως αγαθού, η ηθική θεώρηση των prima facie (βασικών-πραγματικών) και pro tanto δικαιωμάτων και η ρωσσιανή θεωρία των δύο αρχών την διασφάλιση των βασικών ελευθεριών και τις ίσες ευκαιρίες (Γρηγόρης Μολυβάς, 2007, 93-97 & 248).

Η αρχή της κατανόησης της διάστασης των δικαιωμάτων είναι αρχικά η απόδοση συγκεκριμένου νομικά εννοιολογικού περιεχομένου στην λέξη δικαίωμα. Η νομική έννοια του δικαιώματος συναντάται με διάφορους όρους, όπως συνταγματικές ελευθερίες, θεμελιώδη δικαιώματα, ανθρώπινα δικαιώματα και συνταγματικά δικαιώματα. Οι εκάστοτε όροι παρουσιάζουν συνάφεια μεταξύ τους, αλλά έκαστος αυτών αποδίδει διαφορετική πτυχή της έννοιας και της κατοχύρωσης του δικαιώματος (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 4-5).

Κατά τον Ρούκουνα (2005, σελ.2) δικαίωμα είναι «...η εξουσία που το δίκαιο απονέμει σε ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο για να προβαίνει σε πράξη ή παράλειψη, ή να απαιτεί πράξη ή παράλειψη από άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα και κυρίως από το κράτος...» ή όπως αναφέρει ο Δημητρόπουλος (2008, σελ. 93): «..Δικαίωμα είναι η από το δίκαιο απονεμόμενη στα πρόσωπα εξουσία για την ικανοποίηση συμφέροντος...». Τα

δικαιώματα αποτελούν την ρύθμιση και θέτουν το όριο ελευθερίας των νομικών σχέσεων μεταξύ των πολιτών και της πολιτειακής εξουσίας. Σύμφωνα με τον Δημητρόπουλο (2008, σελ. 96): «... τα θεμελιώδη δικαιώματα θέτουν τα όρια της συμπεριφοράς του φορέα προς τους άλλους φορείς και αντίστροφα...».

Τα συνταγματικά δικαιώματα είναι τα δικαιώματα που απονέμονται στο άτομο από την πολιτειακή του ιδιότητα και σύμφωνα με τον Δημητρόπουλο (2008, σελ. 96): «...αποτελούν συνταγματικές εξειδικεύσεις της ανθρώπινης αξίας...» με αμυντικό, προστατευτικό και διασφαλιστικό περιεχόμενο. Αποδίδουν εξουσία, πηγάζουν απευθείας από το Σύνταγμα και σκοπός τους είναι η διαμόρφωση ενός μοντέλου πολίτη σύμφωνο προς το Σύνταγμα. Ο αμυντικός χαρακτήρας τους ισχύει για το σύνολο των σχέσεων της έννομης τάξης (Δημητρόπουλος, 2008, σελ. 93-97). Αποτελούν σκοπούς και όχι μέσα, διαμορφώνουν την αμφίπλευρη ελευθερία μιας κατάστασης δικαιώματος, δηλαδή παρέχουν στους φορείς τους την δυνατότητα να ασκήσουν το δικαίωμα τους μετέχοντας στο περιεχόμενο του ή παραμένοντας αμέτοχοι ως προς αυτό, είτε να ασκήσουν ή όχι το δικαίωμα τους. Λειτουργούν ως αξίες, θέτοντας τον άνθρωπο σε ιεραρχικό επίπεδο έναντι της πολιτείας και είναι απαράγραπτα (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 45-50). Δεν υφίσταται η δυνατότητα παραίτησης των δικαιωμάτων και υπό την έννοια της γενικής ή της ειδικής παραίτησης παρά μόνον στην περίπτωση των περιουσιακών δικαιωμάτων (Δημητρόπουλος, 2008, σελ. 120).

Η προσπάθεια ερμηνείας των συνταγματικών δικαιωμάτων διαμόρφωσε δύο θεωρίες ερμηνείας αυτών, την παραδοσιακή και την σύγχρονη, οι οποίες αντίστοιχα εδράζονται στον υποκειμενισμό και τον αντικειμενισμό (Δημητρόπουλος, 2008, σελ. 19-21). Η διαφορετική οπτική των δύο θεωριών απεικονίζει την διαφορετική θέση της κοινωνικής ατομικότητας και, όπως αναφέρει ο Κουτσογιάννης (2004, σελ. 32): «...την οριστική επικράτηση ενός *homo optiois*...», δηλαδή ενός ανθρώπου με προεπιλεγμένα χαρακτηριστικά κοινωνικής, οικονομικής και θεσμικής υπόστασης.

Παράλληλα για την αξιολόγηση και ερμηνεία των συνταγματικών δικαιωμάτων βασικές έννοιες είναι, όπως αναφέρει ο Δημητρόπουλος (2008, σελ. 21-22): «...*Η διαπροσωπική ενέργεια...Η καταστατική αρχή...Η φύση του πράγματος... Η μεταβλητότητα*». Η διαπροσωπική ενέργεια αφορά στο πεδίο εφαρμογής των συνταγματικών δικαιωμάτων, αν θα εφαρμοσθούν μόνον στις σχέσεις πολίτη-κράτους ή συνολικά στο δημόσιο και ιδιωτικό δίκαιο. Η καταστατική αρχή αφορά την αποδοχή ως

αρχικού απαραβίαστου δικαιώματος κατά τον Δημητρόπουλο (2008, σελ. 21): «...την ανθρώπινη αξία» ή κατά τον Ρούκουνα (1995, σελ. 23): «...το δικαίωμα στη ζωή και την αξιοπρέπεια του ανθρώπου...».

Ο ρόλος του κράτους εκφράζεται με τις λειτουργίες των εξουσιών του. Η νομοθετική λειτουργία διαμορφώνει το νομικό πλαίσιο σεβασμού των νομικών εννοιών του Συντάγματος, οι οποίες έχουν αυτόνομη συνταγματική ερμηνεία, αλλά μεταβάλλονται ανάλογα με γνώμονα το καινό θεσμικό πλαίσιο και την πληρέστερη προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων. Ο τυπικός νόμος στην εφαρμογή του λειτουργεί ως εγγυητής, ως ενδιάμεσος και σε κάποια άλλα ως απειλή για τα δικαιώματα περιορίζοντας την άσκηση τους. Η εκτελεστική λειτουργία εφαρμόζει και εκτελεί τον νόμο με σεβασμό στα δικαιώματα των πολιτών βάσει του Συντάγματος. Η ευχέρεια που της παρέχεται δεν πρέπει να χρησιμοποιείται ως πεδίο εξυπηρέτησης συμφερόντων, αλλά συνιστά το πεδίο ελιγμού της, προκειμένου και να εφαρμόσει τα νομίμως κρατούντα, αλλά και να προστατεύσει τα δικαιώματα των πολιτών του κράτους χωρίς εξαίρεση, αλλά ακόμη και με επέκταση, όταν δεν υπάρχει ανάλογη νομοθετική ρύθμιση, αλλά προβλέπεται από το Σύνταγμα. Η δικαστική λειτουργία είναι επιφορτισμένη με τον έλεγχο της συνταγματικότητας. Η λειτουργία της αποτελεί την ύψιστη εγγύηση και προστασία των δικαιωμάτων για μεμονωμένα άτομα, πολίτες ή συγκεκριμένες ομάδες, όπως οι μειονότητες (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 24-29). Στο αυστηρό και τυπικό ελληνικό Σύνταγμα η δικαστική εξουσία λειτουργεί με ρόλο και, όπως αναφέρει ο Μανιτάκης (2004, σελ. 416): «...δεν επιτελεί άρα έργο δικαιο-παραγωγικό αλλά δικαιο-πλαστικό...» μέσω της νομολογίας της.

Τα ανθρώπινα δικαιώματα διακρίνονται σε ατομικά (υπέρ του ατόμου) και συλλογικά δικαιώματα ή δικαιώματα λαών (αφορώντα ομάδες ή κράτη) (Ρούκουνας, σελ. 13-14) ή κατά τον Χρυσόγονο (2003, σελ. 30): « ... σε ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά...». Η διάκριση των δικαιωμάτων σε ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά προέρχεται από την Γερμανία και την θεωρία των status (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 30).

Σύμφωνα με τον Ρούκουνα (2005, σελ. 14): «...τα ατομικά δικαιώματα είναι εκείνα που αναγνωρίζονται υπέρ του ατόμου και του επιτρέπουν να απαιτεί α/την μη υπέρβαση ορισμένων ορίων κατά τη δράση των κρατικών οργάνων (και των ιδιωτών) απέναντί του και β/ την ενεργοποίηση των κρατικών και ενδεχομένως διεθνών οργανισμών για την προστασία τους...» και αποτελούν τον άξονα προστασίας των προστατευομένων

δικαιωμάτων. Η νομική έννοια των ατομικών δικαιωμάτων δεν κάλυψε περιπτώσεις δικαιωμάτων συλλογικής υφής με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί σταδιακά ο όρος συλλογικά δικαιώματα (Civil Rights). Τα συλλογικά δικαιώματα αφορούν ομάδες ή λαούς, φορέας των δικαιωμάτων εξακολουθεί να είναι το φυσικό πρόσωπο και το Κράτος να είναι ο εγγυητής τους (Ρούκουνας, 2005, σελ. 14-15).

Τα ατομικά δικαιώματα είναι, σύμφωνα με τον Χρυσόγονο (2003, σελ. 30-31): «...οι αξιώσεις του ατόμου έναντι του κράτους για αποχή από παρεμβάσεις...» καθιερώνοντας τον status negativus, τα πολιτικά δικαιώματα αφορούν «... την ενεργό συμμετοχή του πολίτη στον σχηματισμό πολιτειακής βούλησης... και το κράτος υποχρεούται να ανέχεται και να υποδέχεται την παρέμβαση αυτή...» εδραιώνοντας κατά αυτό τον τρόπο τον status activus και τα κοινωνικά δικαιώματα «... καθιερώνουν τις υποχρεώσεις του κράτους για παρέμβαση με θετικές ενέργειες...», θεμελιώνοντας έτσι τον status positivus. Η κατηγοριοποίηση αυτή αποδίδει ένα ιδεατό μοντέλο χωρίς να είναι ξεκάθαρα τα όρια του κάθε status, αφού σε διάφορες περιπτώσεις συμπλέκονται στοιχεία των διαφορετικών περιπτώσεων status, υπάρχει επικάλυψη και δημιουργείται ο «status mixtus», ή «παραπληρωματικότητα» (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 44). Σε ύστερο χρόνο διατυπώθηκε μια καινούρια κατηγορία δικαιωμάτων, τα οποία αποκαλούνται θεσμικές εγγυήσεις. Σχετίζονται με τα ατομικά δικαιώματα ως προς τον φορέα τους, ο οποίος είναι το άτομο, αλλά διαφοροποιούνται στον σκοπό τους. Οι θεσμικές εγγυήσεις σκοπεύουν στην προστασία του θεσμού (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 32-33).

Η εξέλιξη της προστασίας και της αποτύπωσης των υπό προστασία δικαιωμάτων εξελίχθηκε σταδιακά και οδήγησε στην άποψη ότι η εξέλιξη τους συνετελέσθη σε τρεις γενιές δικαιωμάτων. Ως πρώτη γενεά αναφέρονται τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα. Η δεύτερη γενεά δικαιωμάτων αφορά οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα και αφορούν στις ίσες ευκαιρίες ανάπτυξης, αντιμετώπισης και συμμετοχής στην απόλαυση των αγαθών. Η έννοια των δικαιωμάτων αυτών αφορά στην δημιουργία νομικού πλέγματος αλληλεγγύης προς τα υπό προστασία δικαιώματα του καθαρού περιβάλλοντος, της ανάπτυξης, της ειρήνης, γιατί συνδέονται άμεσα με ήδη προστατευτέα οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα (Ρούκουνας, 2005, σελ. 16-20) και μέσω της νομικής τους ανάπτυξης αποσαφηνίζονται οι φορείς, οι αποδέκτες και το ειδικό περιεχόμενο τους (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 44). Σε αυτά τα δικαιώματα εντάσσεται, κατά τον Χρυσόγονο (2003, σελ. 44): «... το δικαίωμα στη βιώσιμη ανάπτυξη...».

Πέραν από την διάκριση των δικαιωμάτων σε ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά ο προβληματισμός πρόταξης συγκεκριμένων δικαιωμάτων έναντι άλλων οδήγησε στην

περαιτέρω κατηγοριοποίηση των επιμέρους δικαιωμάτων σε θεμελιώδη και μη δικαιώματα (Ρούκουνας, 1995, σελ. 21).

Κατά την περίπτωση άσκησης ενός δικαιώματος, το οποίο προσιδιάζει στο περιεχόμενο περισσοτέρων του ενός δικαιωμάτων, υπάρχει συρροή δικαιωμάτων. Η συρροή είναι σχέση ή επικάλυψη περιεχομένου των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ο βαθμός σχέσης ή επικάλυψης ποικίλλει, μπορεί να είναι σχέση γενική ή ειδική. Αν σχετίζεται με τον φορέα του δικαιώματος και γενικά αν αναφέρονται ως φορείς οι Έλληνες πολίτες, οι αλλοδαποί είναι φορείς του δικαιώματος, εφόσον υπάρχει ανάλογη νομοθετική ρύθμιση ή αναφέρεται σε διεθνή σύμβαση. Στην ειδική επικάλυψη το κάθε δικαίωμα αντιμετωπίζεται αυτόνομα, τηρούνται οι προϋποθέσεις άσκησης ενός εκάστου δικαιώματος αθροιστικά (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 99-101).

Όμως κατά την περίπτωση άσκησης ενός δικαιώματος από περισσότερους του ενός φορείς προκύπτει σύγκρουση δικαιωμάτων, δηλαδή το προστατευόμενο αγαθό του ενός φορέα έρχεται σε αντίθεση με το προστατευόμενο αγαθό του άλλου φορέα και δημιουργεί όρια στην άσκηση του. Το περιοριστικό αποτέλεσμα της σύγκρουσης οδηγεί στο ερώτημα διαβάθμισης αξιακά των δικαιωμάτων, προκειμένου να προταχθεί το αξιακώς ισχυρότερο. Η πρόταξη όμως δικαιωμάτων είναι αντισυνταγματική, διότι όλα τα συνταγματικώς θεμελιωμένα δικαιώματα είναι ισοδύναμα. Τα μόνα δικαιώματα που θεωρητικά θα μπορούσαν να προταχθούν είναι τα ανεπιφύλακτα ή μητρικά δικαιώματα με πρώτο στην αξιακή βαθμίδα την αξία του ανθρώπου λόγω του ότι η έννοια του περικλείει όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα, τα οποία αποτελούν επιμέρους εκφράσεις του (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 102-104).

Τα συνταγματικά όμως δικαιώματα εκπορευόμενα από το Σύνταγμα έχουν τυπική ισχύ ανώτερη από όλους τους κανόνες δικαίου, άρα η εφαρμογή τους είναι καθολική τόσο στο δημόσιο, όσο και στο ιδιωτικό δίκαιο. Η θεωρία της «τριτενέργειας» εξηγεί την εφαρμογή των συνταγματικών δικαιωμάτων στο ιδιωτικό δίκαιο υπό το πρίσμα ότι ένα συνταγματικά θεμελιωμένο δικαίωμα δεν ισχύει μόνον στις έννομες σχέσεις πολίτη-κράτους, αλλά ενεργεί και στις έννομες σχέσεις ιδιωτών, δηλαδή στις σχέσεις μεταξύ τρίτων, ιδιωτών (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 60). Η τριτενέργεια των δικαιωμάτων δεν εμφανίζεται με πεδίο εφαρμογής στο διεθνές δίκαιο, επειδή το διεθνές δίκαιο ρυθμίζει σχέσεις κρατών, αλλά στο ευρωπαϊκό κοινοτικό ή ενωσιακό δίκαιο (Ρούκουνας, 1995, σελ. 27). Τα συνταγματικά δικαιώματα εφαρμόζονται στις σχέσεις μεταξύ τρίτων ως προς τον αμυντικό και όχι ως προς τον προστατευτικό και εξασφαλιστικό χαρακτήρα τους (Δημητρόπουλος, 2008, σελ. 87-88). Σύμφωνα με το

εδάφιο 1 του άρθρου 25 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001 (1975/1986/2001 Σ): «... τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν...» εντάσσοντας υπό την θεωρία της τριτενέργειας τις σχέσεις τρίτων στο πεδίο εφαρμογής των συνταγματικών δικαιωμάτων χωρίς να διευκρινίζει τα κριτήρια προσιδιασμού σχέσεων, το είδος τριτενέργειας και τον αποδέκτη του δικαιώματος (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 62).

Τα δικαιώματα περιλαμβάνουν φορείς των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων και αποδέκτες. Τα φυσικά πρόσωπα είναι φορείς των δικαιωμάτων από την γέννηση μέχρι το θάνατο τους συμπεριλαμβανομένων και των αλλοδαπών φυσικών προσώπων, αλλά υπό τον περιορισμό ότι τα αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα υπόκεινται σε κάποιες προϋποθέσεις προκειμένου να γίνουν φορείς συλλογικών δικαιωμάτων, εκτός αν αναφέρεται ρητά η εξαίρεση τους. Από τα φυσικά πρόσωπα μία από τις ιδιαίτερες περιπτώσεις αποτελούν οι ανήλικοι, οι οποίοι απολαμβάνουν εξατομικευμένης προστασίας και περιορισμών (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 51-52). Κατ' εξαίρεσιν φορείς ατομικών δικαιωμάτων είναι επίσης είναι τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ) εκτός του κράτους, εφόσον όπως αναφέρει ο Ράϊκος (2011, σελ. 113-114): «... αναφέρονται στο συνταγματικά κατοχυρωμένο κύκλο ενέργειας τους...». Φορέας υποχρεώσεων και εγγυητής των δικαιωμάτων είναι το κράτος δικαίου μέσω των φορέων του που ασκούν δημόσιες υπηρεσίες είτε πρόκειται για νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είτε πρόκειται για νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και συγκεκριμένα για νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ), εφόσον δεν λειτουργούν αυτοτελώς και αποτελούν ιδρύματα. Η άσκηση δημόσιας εξουσίας εννοείται ως παρέχουσα δημόσια αγαθά στους πολίτες απαραίτητα για την ζωή των πολιτών (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 52-59).

Η υπόσταση της ενότητας του δικαιώματος μπορεί να αναλυθεί, κατά τον Δημητρόπουλο (2008, σελ. 106): «... σε δύο βασικές πλευρές ... κτήση και ... άσκηση...». Η κτήση του δικαιώματος αποτελεί τον πυρήνα του, ο οποίος είναι απαραβίαστος. Ο πυρήνας θέτει την αφετηρία του δικαιώματος, το προστατευόμενο αγαθό και τον φορέα. Το προστατευόμενο αγαθό, το περιεχόμενο του δικαιώματος, οι φορείς δικαιωμάτων και οι περιορισμοί αυτών αποτυπώνονται στο Σύνταγμα και γενικότερα στο σύνολο της εθνικής έννομης τάξης (Δημητρόπουλος, 2008, σελ. 107-114). Η άσκηση του δικαιώματος αποτελεί την, κατά τον κατά τον Δημητρόπουλο (2008, σελ. 106): «... περιφέρεια...».

Οι οριοθετήσεις διέπονται από αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 5 παρ. 1 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001 (Δημητρόπουλος, 2008, σελ. 160). Συνάγεται η απαγόρευση κατάχρησης δικαιωμάτων, η οποία αφορά και τον φορέα και τον αποδέκτη αυτών (Ρούκουνας, 1995, σελ. 31).

Τα δικαιώματα ασκούνται μέσα στα πλαίσια της έννομης τάξης μιας δημοκρατικής κοινωνίας. Η ίδια η έννομη τάξη και η κοινωνική οργάνωση επιβάλλει περιορισμούς στην άσκηση τους. Οι περιορισμοί μπορεί να αφορούν τα αντικειμενικά στοιχεία που δεσμεύουν και δεν σχετίζονται με την ανθρώπινη συμπεριφορά ή την ανθρώπινη συμπεριφορά και ενέργεια τόσο ενός εκάστου ατόμου όσο και της κρατικής εξουσίας που επενεργούν και δημιουργούν περιορισμούς στα δικαιώματα. Οι δεσμεύσεις εξειδικεύονται ποιοτικά σε, κατά τον Δημητρόπουλο (2008, σελ. 181): «...Απλές επιδράσεις, απλοί περιορισμοί και προσβολές...». Οι απλές επιδράσεις νοούνται ως οι επιδράσεις, οι οποίες πηγάζουν από νόμιμες ανθρώπινες δράσεις κατά την άσκηση των δικαιωμάτων και δεν προσβάλλουν το δικαίωμα. Οι απλοί περιορισμοί είναι η συρρίκνωση του δικαιώματος, η οποία προκαλείται από νόμιμες ανθρώπινες δράσεις. Οι προσβολές των δικαιωμάτων είναι οι μη νόμιμοι και οι προβλεπόμενοι εκ του νόμου ως μη επιτρεπτοί περιορισμοί (Δημητρόπουλος, 2008, σελ. 179-192).

Περαιτέρω, οι περιορισμοί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων μπορεί να είναι γενικοί και ειδικοί. Μορφή γενικού περιορισμού αποτελούν και οι συνταγματικά προβλεπόμενες υποχρεώσεις των πολιτών, οι οποίες θεωρούνται εκπορευόμενες, όπως αναφέρει ο Χρυσόγονος (2003, σελ. 69): «...του άρθρου 26 παρ. 1 Συντ...» (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 63-73). Τους ειδικούς περιορισμούς μπορούμε να τους κατηγοριοποιήσουμε, όπως αναφέρει ο Χρυσόγονος (2003, σελ. 69): «...σε άμεσους συνταγματικούς περιορισμούς και με την επιφύλαξη υπέρ του νόμου». Οι άμεσοι συνταγματικοί περιορισμοί είναι όσοι περιορισμοί αναφέρονται ρητά στο Σύνταγμα, ενώ οι περιορισμοί που προέρχονται από τον νόμο είναι θεμιτοί, εφόσον υπάρχει ρητή αναφορά με την επιφύλαξη υπέρ του νόμου. Σε οποιαδήποτε μορφή επιφύλαξης ο νόμος νοείται με την ουσιαστική και όχι την τυπική έννοια του. Η επιφύλαξη υπέρ των διοικητικών ή δικαστικών αρχών απαντάται σε κάποια άρθρα του Συντάγματος ή σε νόμους προσδίδοντας ευχέρεια στον νομοθέτη και διακριτική ευχέρεια στα διοικητικά όργανα του κράτους (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 74-83).

Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων διέπονται από και δεσμεύονται από γενικές αρχές, τους, κατά τον Χρυσόγονο (2003, σελ. 83): «... «περιορισμούς των περιορισμών» ...». Στην ελληνική έννομη τάξη οι αρχές που οριοθετούν τους περιορισμούς των

δικαιωμάτων είναι οι, κατά τον Χρυσόγονο (2003, σελ. 83-98): «...αντικειμενικός και απρόσωπος χαρακτήρας...»... «δικαιολόγηση από λόγους γενικού συμφέροντος... «αρχή της αναλογικότητας» ... «απαραβίαστος πυρήνας του δικαιώματος...».

Το νομικό έρεισμα αιτιολόγησης στο γενικό συμφέρον αφορά τους περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων και προβλέπεται στο άρθρο 17 παρ. 1 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001 (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 85-87). Η αρχή της αναλογικότητας προβλέπεται στο άρθρο 25 παρ. 1 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001, το οποίο επιτάσσει όλοι οι περιορισμοί των δικαιωμάτων να τελούν υπό τον σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας. (Σύνταγμα 1975/1986/2001, 2001, σελ 5-28 & 120).

Ο απαραβίαστος πυρήνας του δικαιώματος αναφέρεται στο εσωτερικό τμήμα του ίδιου του δικαιώματος, το οποίο περικλείει το ουσιαστικό περιεχόμενο του δικαιώματος. Είναι το τμήμα του δικαιώματος, το οποίο είναι απαραβίαστο, καθόσον οι περιορισμοί δεν μπορούν να εφαρμοσθούν σε αυτόν και οφείλουν να μην τον προσβάλλουν, και γεννά την αξίωση για τον φορέα του είτε ατομικά, είτε κοινωνικά. Η νομική του θεώρηση οδηγεί στο ερώτημα αν πρόκειται για έναν σκληρό ή ελαστικό πυρήνα. Αν ο πυρήνας θεωρηθεί σκληρός, τότε τα όρια του είναι απόλυτα, ενώ στη περίπτωση του ελαστικού πυρήνα, θα πρέπει να εφαρμοσθεί η στάθμιση των συμφερόντων. Συμπερασματικά, ο πυρήνας του δικαιώματος ιδρύει αξιώσεις για όλους τους φορείς του δικαιώματος, ενός παρ' εκάστου και συνολικά ως κοινωνίας (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 95-97).

Τα ατομικά δικαιώματα κατοχυρώνονται σε όλα τα ελληνικά Συντάγματα και διατυπώνονται στο ελληνικό Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001 στα άρθρα 4 έως 25 (Χρυσόγονος, 2003, σελ. 14-17). Η ερμηνεία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων προβλέπεται ρητά στο άρθρο 25 παρ. 1 του Ελληνικού Συντάγματος (Τσαπόγας-Χριστόπουλος, 2004, σελ.65). Κατά τον Χρυσόγονο (2003, σελ. 387) στην παράγραφο 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος διατυπώνεται: «...αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου...».

Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατοχυρώνεται μέσω της εθνικής έννομης τάξης και του διεθνούς δικαίου. Οι συμβάσεις, οι συνθήκες, τα πρωτόκολλα που παρήχθησαν έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό ότι όταν η εθνική έννομη τάξη τα επικυρώσει, οφείλει να τα ενσωματώσει στο δικαιοσύνη της σύστημα και να εφαρμοσθούν χωρίς να τελούν υπό τον όρο της αμοιβαιότητας. Η διεθνής προστασία τους οδήγησε στην ίδρυση διεθνών μηχανισμών προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου και αντίστοιχων διεθνών οργάνων παρέμβασης σε παγκόσμια κλίμακα (Ρούκουνας,1995,

σελ 6-10). Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε) συνέβαλε στην προστασία τους μέσω του Χάρτη του Ο.Η.Ε, ο οποίος κατήρτισε κανόνες με δεσμευτικές υποχρεώσεις για τα κράτη (Νάσκου-Περράκη, 2009, σελ. 48). Η μέγιστη συμβολή του σε παγκόσμια κλίμακα στον τομέα της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου εστιάζεται στο Σύμφωνο του Ο.Η.Ε για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα με τα δύο Πρωτόκολλα, το οποίο έχει καταστεί, όπως αναφέρει η Νάσκου-Περράκη (2009, σελ 82: «... σημαντικότερη διεθνή πράξη προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου...». Σε περιφερειακή κλίμακα ανήκουν οι δράσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης και η ΕΣΔΑ (Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου), ο Χάρτης του Οργανισμού Αμερικανικών Κρατών αρχικά, η Αμερικανική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων και Καθηκόντων του Ανθρώπου και κατόπιν η Αμερικανική Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Νάσκου-Περράκη, 2009, σελ. 342-343, 443-448). Η Αφρικανική Ένωση συνέταξε αρχικά την καταστατική Πράξη του Οργανισμού Αφρικανικής Ενότητας και ακολούθησε ο Αφρικανικός Χάρτης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Λαών. Ο Σύνδεσμος των Αραβικών Κρατών τηρεί μια σαφώς προσανατολισμένη πολιτική στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με διακηρύξεις και πράξεις αναφερόμενες γενικά και σε ειδικές κατηγορίες ατόμων και εντέλει με την επικύρωση του Αραβικού Χάρτη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Νάσκου-Περράκη, 2009, σελ. 480-481, 509-510)

1.3 Η ευρωπαϊκή διάσταση της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων

Η ιδέα της ενοποίησης κρατών ανάγεται στην αρχαία ελληνική αμφικτυονία. Όμως η σύλληψη της ευρωπαϊκής ενοποίησης πρωτοεμφανίζεται τον 14^ο αιώνα ως πολιτικός στοχασμός για να εκφρασθεί ως αρχή τον περασμένο αιώνα. Μετά τον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο οι συνθήκες που είχαν διαμορφωθεί συνέτειναν στην απόρριψη της ευρωπαϊκής συνένωσης κρατών. Το ιδεολογικό κλίμα άλλαξε κατά την διάρκεια του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, αφού με την λήξη του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου είχε δημιουργηθεί μια κατακερματισμένη Ευρώπη ενωμένη κάτω από τις τραγικές απώλειες και συνέπειες του πολέμου και υπό τον φόβο αναζωπύρωσης της Γερμανίας. Το σχέδιο Marshall για την ανοικοδόμηση των ερειπίων της Ευρώπης δέσμευε τα κράτη συμμετοχής με τον όρο συμμετοχής σε έναν οργανισμό διαχείρισης του οικονομικού σχεδίου Marshall. Ιδρύεται ο Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (ΟΕΟΣ) θέτοντας την πρώτη βάση συνεργασίας, η οποία θα συμπεριλάβει

και το αμυντικό επίπεδο με την συνθήκη της Δουνκέρκης. Ο φόβος της Σοβιετικής Ένωσης οδηγεί τα ευρωπαϊκά κράτη στο Συνέδριο της Χάγης (1948), το 1949 συστήνεται το Καταστατικό του Συμβουλίου της Ευρώπης με έδρα το Στρασβούργο και τον Απρίλιο του 1951 με πρωτεργάτη το γάλλο υπουργό εξωτερικών Ρομπέρ Σουμάν, ιδρύεται η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ανθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) με σκοπό της, μέσω της οικονομικής συνεργασίας των κρατών-μελών, την αποτροπή ενδεχομένου νέων συγκρούσεων. Το άρθρο 38 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας (ΕΑΚ) (1952) περιέχει το σπέρμα της ενωμένης πολιτικά Ευρώπης. Παρόλο που η συνθήκη απέβη ατελέσφορη, προετοίμασε την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) (1957) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) (1957) από την Συνθήκη της Ρώμης, η οποία κατορθώνει να δημιουργήσει ένα μοντέλο οργάνωσης, όπως αναφέρει ο Χριστοδουλίδης (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ. 36): «... μεταξύ του υπερεθνικού και του διακυβερνητικού...». Το 1969 με τη Συνθήκη της Χάγης η Ευρώπη περνάει στη φάση της κοινής αγοράς. Το Σχέδιο Werner οδηγεί την Ευρώπη στην ΟΝΕ (Οικονομική και Νομισματική Ένωση) μέσω τριών σταδίων, τα οποία θα διαρκούσαν δέκα χρόνια, σταδιακής νομισματικής προσαρμογής και σταθερού καθορισμού των επιτοκίων έναντι του δολαρίου, το επονομαζόμενο νομισματικό φίδι. Η ΟΝΕ ως σκοπός θεμελιώνεται με την σύνοδο Κορυφής του Παρισιού (1972) και το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (1979) γίνεται πραγματικότητα. Μέσω διαφόρων σχεδίων που προτάθηκαν και δεν τελεσφόρησαν η πολιτική ένωση της Ευρώπης παρέμενε ιδέα. Οι σύνοδοι του Φονταινεμπλώ και του Μιλάνου επανεκκινούν την ιδέα της ενοποιημένης Ευρώπης και το 1985 καταρτίζεται η Ενιαία Πράξη. Το 1989 καταρρέουν τα κομμουνιστικά καθεστώτα και το 1990 η διχοτομημένη Γερμανία γίνεται ένα ενιαίο κράτος. Στις 7 Φεβρουαρίου 1992 υπογράφεται η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η συνθήκη της ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με έναρξη ισχύος την 1^η Ιανουαρίου 1993, η οποία αποτελεί ορόσημο στην ιστορία της Ευρώπης (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ.27-88).

Η Συνθήκη χαρακτηρίζει ως θεμελιώδεις αξίες της Ε.Ε το σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, των θεμελιωδών ελευθεριών, της δημοκρατίας και του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως αυτά είχαν διατυπωθεί στον Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης και στον κοινοτικό Χάρτη Θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων. Όλα αυτά συμπεριλήφθησαν στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ίδρυση της όμως ήταν ένα μοναδικό οικοδόμημα πολιτειακής διεύρυνσης λόγω ποικιλομορφίας εθνών, ηθών και

οικονομιών, η οποία απαιτούσε την ύπαρξη ενός ιδιότυπου δικαίου. Το δίκαιο που γεννήθηκε αποκαλείται κοινοτικό-ενωσιακό δίκαιο και είναι το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο πολυμορφικός αυτός σχηματισμός εμπεριέχει τα αξιακά συστήματα και τις εσωτερικές έννομες τάξεις των χωρών-μελών της με την κουλτούρα της κάθε χώρας χωρίς το στοιχείο της σύγκρουσης. Ανακύπτει όμως το στοιχείο της διαφορετικής αποτύπωσης και ενσωμάτωσης, δηλαδή η έννοια της ίδιας αξιακής αρχής εντός του εκάστου κράτους-μέλους και της στάθμισής αυτής (Τσάτσος, 2005, σελ 51-52). Για την αποφυγή λοιπόν παρεκτροπών από τις αρχές και της αξίας της Ε.Ε απεικονίζει στο άρθρο 7 παρ. 1 της συνθήκης ΕΕ τον κίνδυνο της παραβίασης και στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου προλαμβάνεται ο χαρακτηρισμός της παραβίασης των κοινών αξιών (Τσάτσος, 2005, σελ. 68), η οποία (παραβίαση) θα καταστήσει ένα κράτος-μέλος αφερέγγυο ως προς την τήρηση και διασφάλιση των αξιών αυτών.

Στην εξέλιξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ευρώπη η παραγωγή κειμένων ήταν μεγάλη, αλλά μπορούν να διακριθούν σε α) γενικές πηγές, οι οποίες χαρακτηρίζονται από ευρύτητα και προστατεύουν όλα τα άτομα στα οποία έχει εξουσία το κράτος (σε αυτή την κατηγορία εμπίπτουν και οι πηγές περιφερειακού επιπέδου, όπως η ΕΣΔΑ), π.χ «Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών» και β) ειδικές πηγές, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο «συγκεκριμένες καταστάσεις ατόμων ή ομάδων ατόμων», στις οποίες εμπίπτουν οι οικουμενικές συμβάσεις, οι Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας (Ρούκουνας, 1995, σελ 7). Σημαντικός δε παράγοντας που πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπ' όψιν είναι η χωροχρονική διάσταση των κειμένων αυτών, προκειμένου να ερμηνευθεί η έννοια του δικαιώματος και κατ' ακολουθίαν η διάσταση εκάστου των δικαιωμάτων, αφού η ερμηνεία τους κρίνεται υπό το φως των σύγχρονων εξελίξεων. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων είναι πλούσια, της οποίας η ερμηνεία επεκτείνει το περιεχόμενο και την προστασία των δικαιωμάτων.

Ο τομέας της θεμελίωσης της έννομης προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου είχε απασχολήσει την Ευρώπη μετά τον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο. Ο Δεύτερος Παγκόσμιος Πόλεμος και η ίδρυση του Οργανισμού Ενωμένων Εθνών οδηγούν τα ευρωπαϊκά κράτη στις 4 Νοεμβρίου 1950 στην υπογραφή της σύμβασης της Ρώμης ή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) με έναρξη ισχύος την 3^η Σεπτεμβρίου 1953. Η Σύμβαση συνοδεύεται από δώδεκα πρόσθετα πρωτόκολλα. Η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ολοκληρώνεται με την υπογραφή του

Κοινωνικού Χάρτη της Ευρώπης στις 18 Οκτωβρίου 1961 και έναρξη ισχύος την 26^η Φεβρουαρίου 1965 (Δημητρόπουλος, 2008, σελ. 7-10).

Οι συνθήκες ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρονται σε, όπως αναφέρει ο Δημητρόπουλος (2008, σελ. 11): «...κοινοτικές ελευθερίες...». Οι ελευθερίες αυτές εστιάζονται σε ελευθερίες τομέων οικονομικού χαρακτήρα και στην ιθαγένεια. Επειδή όμως η ένωση των ευρωπαϊκών κρατών δεν περιορίζεται μόνον σε οικονομικό επίπεδο, αλλά επεκτείνεται σε πολιτικό επίπεδο, δημιουργήθηκε η αναγκαιότητα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων από την κοινοτική έννομη τάξη. Τον Δεκέμβριο του 2000 με την Συνθήκη της Νίκαιας καταρτίζεται ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δημητρόπουλος, 2008, σελ. 11). Συγχρόνως η Συνθήκη της Νίκαιας εγκαθιδρύει, όπως αναφέρει ο Τσάτσος (2005, σελ. 54): «...προληπτικό έλεγχο...» για την αποτροπή παραβίασης των ιδεωδών της ευρωπαϊκής ένωσης, ενώ μέχρι πρότινος ίσχυαν, όπως αναφέρει ο Τσάτσος (2005, σελ. 54): «...κατασταλτικά μέσα παρέμβασης...». Η ιδιαιτερότητα και η πολυμορφικότητα των εννόμων τάξεων των μελών της κρίνεται ως ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του ευρωπαϊκού μορφώματος χωρίς τάση υποτίμησης ή υπερτίμησης έκαστης αυτών, αλλά ισότιμης αντιμετώπισης και αναγνώρισης (Τσάτσος, 2005, σελ. 54-55).

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) από την σύναψη της εγκαινιάζει μια νέα εποχή προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Πρόκειται για την πρώτη σύμβαση διεθνούς εμβέλειας και επιπέδου προστασίας των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων. Η προστασία της δεν περιορίζεται μόνον την διακήρυξη των δικαιωμάτων, αλλά εγκαθιδρύει νομικό μηχανισμό θέσπισης δικαιωμάτων. Ο μηχανισμός αυτός αποτελείται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕυρΔΔΑ), το οποίο ιδρύθηκε το 1959, ενώπιον του οποίου για πρώτη σε διεθνές επίπεδο θεσπίζεται το ένδικο βοήθημα της ατομικής προσφυγής, και την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Η ατομική προσφυγή παρέχει το δικαίωμα στον διοικούμενο να στραφεί νομικά εναντίον του κράτους, το οποίο παραβίασε τα θεμελιωμένα δικαιώματα του φυσικού προσώπου, και να κριθεί από διεθνή όργανα (Νάσκου-Περράκη, 2009, σελ. 343-344). Η ισχύς της επεκτείνεται και στις κρατικές ενέργειες. Το κράτος προστατεύει και αναγνωρίζει τα δικαιώματα των ατόμων όχι υπό τον όρο της αμοιβαιότητας, αλλά αυτοτελώς, προσδίδοντας αντικειμενικό νομικό περιεχόμενο στα άρθρα της (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 1-2).

Τα δικαιώματα που κατοχυρώνει η ΕΣΔΑ και η εδαφική ισχύς τους περιγράφονται στα 53 άρθρα της, των οποίων το περιεχόμενο εμπλουτίζεται από τα 14 Πρόσθετα Πρωτόκολλα της (Νάσκου-Περράκη, 2009, σελ.346). Τα άρθρα της ΕΣΔΑ μετά την τροποποίηση που επήλθε με τα Πρωτόκολλα Νο 11 και Νο 14 ανέρχονται σε 59 (Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Πρωτόκολλα της Σύμβασης, UNHCR).

Το Προοίμιο της δηλώνει την ιδεολογική της βάση, η οποία είναι η Οικουμενική Διακήρυξη για τα ανθρώπινα δικαιώματα του 1948. Τα δικαιώματα που προασπίζουν τα άρθρα 1-18 ανήκουν στον Τίτλο Ι, ενώ τα άρθρα 19-51 ανήκουν στον Τίτλο ΙΙ. Τα άρθρα 19-32 αναφέρονται στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στο άρθρο 33 προβλέπεται η διακρατική προσφυγή, ενώ στα άρθρα 34 και 35 θεσπίζεται η ατομική προσφυγή και οι προϋποθέσεις του παραδεκτού αυτής. Στο άρθρο 36 προβλέπεται η παρέμβαση τρίτου, δηλαδή του κράτους του οποίου υπήκοος είναι ο αιτών προσφυγής. Τα άρθρα 52-59 ανήκουν στον Τίτλο ΙΙΙ και αφορούν διάφορες διατάξεις. Το άρθρο 56 θεσπίζει την εφαρμογή της ΕΣΔΑ στην εδαφική κτήση του Συμβαλλόμενου Μέλους, το άρθρο 57 θεσπίζει το δικαίωμα διατυπώσεως επιφύλαξης από το Συμβαλλόμενο Μέλος και το άρθρο 58 την αδυναμία καταγγελίας της. Το άρθρο 59 προβλέπει την υπογραφή και την επικύρωση της Συμβάσεως από τα κράτη μέλη και με το εδ. 2 του παρόντος άρθρου αναφέρεται η δυνατότητα προσχώρησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ως άνω Σύμβαση (Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Πρωτόκολλα της Σύμβασης, UNHCR).

Τα Πρωτόκολλα συμπλήρωσαν τα υπό προστασία δικαιώματα της ΕΣΔΑ. Το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο προσθέτει τρία νέα υπό προστασία δικαιώματα (ιδιοκτησία, εκπαίδευση, ελεύθερες εκλογές) (Πρώτον Πρόσθετον Πρωτόκολλον εις την Σύμβασιν περί Προασπίσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, 1952, σελ. 17). Το 4^ο Πρωτόκολλο εισάγει στη σφαίρα προστασίας της νέα δικαιώματα μεταξύ των οποίων την απαγόρευση απέλασης υπηκόων (άρθρο 3) και την απαγόρευση ομαδικών απελάσεων αλλοδαπών (άρθρο 4) (4^ο Πρωτόκολλο περί αναγνωρίσεως ορισμένων δικαιωμάτων και ελευθεριών πέραν αυτών που ήδη περιλαμβάνονται στη Σύμβαση και στο Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο σ' αυτήν, 1961, σελ. 19). Το 6^ο Πρωτόκολλο περιέχει την απαγόρευση της θανατικής ποινής με εξαίρεση την περίοδο πολέμου ή τον επικείμενο κίνδυνο πολέμου με απαγόρευση παρεκκλίσεων ή επιφυλάξεων ως προς αυτήν (6^ο Πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των

Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών σχετικά με την κατάργηση της ποινής του Θανάτου, 1993, σελ. 21). Το 7^ο Πρωτόκολλο καθιερώνει μεταξύ άλλων διαδικαστικές εγγυήσεις σε περίπτωση απέλασης αλλοδαπού (άρθρο 1) (7^ο Πρωτόκολλο της Σύμβασης Προάσπισης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, 1988, σελ.24-25). Το 13^ο Πρωτόκολλο καταργεί την θανατική ποινή σε όλες τις περιστάσεις (άρθρο 1) με απαγόρευση παρεκκλίσεων και επιφυλάξεων (άρθρα 2 και 3) (13^ο Πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών σχετικά με την κατάργηση της θανατικής ποινής σε όλες τις περιστάσεις, 2002, σελ.28-29).

Τα δικαιώματα που προασπίζονται αναφέρονται σε γενικές και αδρές γραμμές. Η διεθνής όμως προστασία που χαίρουν και το δικαίωμα προσφυγής που θεμελίωσε οδήγησε μέσω της άσκησης της το ΕΔΔΑ να κινηθεί στα ερείσματα νομικών αρχών και κανόνων διεθνούς δικαίου, σε διεθνείς συμβάσεις και το περιεχόμενο των δικαιωμάτων να κριθεί διασταλτικά. Το ΕΔΔΑ με την πλούσια νομολογία του εμπλούτισε το περιεχόμενο των δικαιωμάτων και ενέταξε την ερμηνεία της ΕΣΔΑ στο διεθνές δίκαιο. Το κριτήριο του είναι το θεσμικό πλαίσιο της οργανωμένης έννομης τάξης και δημοκρατίας και σκοπός του η μέγιστη δυνατή προστασία των δικαιωμάτων. Προσεγγίζει την ερμηνεία των δικαιωμάτων με διασταλτικό περιεχόμενο και, όπως αναφέρει ο Σισιλιάνος (2013, σελ. 5): *«...χρησιμοποιούν την τελεολογική ερμηνεία προκειμένου να διευρύνουν την παρεχόμενη προστασία...»*. Η ερμηνευτική αυτή προσέγγιση παρέχει την διεύρυνση της προστασίας σε περιπτώσεις που δεν αναφέρονται από την ίδια την Σύμβαση και την καθιέρωση αυτοτελών δικαιωμάτων. Η προσέγγιση αυτή αφορά και το εν γένει δικαίωμα του φυσικού προσώπου, αλλά και τις υποχρεώσεις του κράτους για ανάληψη θετικών δράσεων στον τομέα της θεμελίωσης και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Άλλωστε η εφαρμογή των μεθόδων, όπως αναφέρει ο Σισιλιάνος (2013, σελ. 6 & 7): *«...του «χρησίμου αποτελέσματος»... «εξελικτικής ερμηνείας»...»* δηλώνουν τις προθέσεις του Δικαστηρίου για εξάντληση της δικαιοδοσίας του στο απώτερο όριο (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 2-7). Στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ εμφανίζονται στοιχεία άλλων συνθηκών, τα οποία λαμβάνονται υπ' όψιν για να δημιουργήσουν έρεισμα διευρυμένης προστασίας δικαιωμάτων και σταδιακά να καλύψουν το κενό δικαιωμάτων καινούριων του κορμού της ΕΣΔΑ (Gallagher, 2012, σελ. 6).

Η ΕΣΔΑ είναι ένα ζωντανό κείμενο, το οποίο εξελίσσεται συνεχώς. Η εξέλιξη της αντικατοπτρίζεται στην ερμηνεία των άρθρων της. Τα δικαιώματα που κατοχυρώνονται δεν έχουν στατικό χαρακτήρα υπό την έννοια της απόλυτης έννοιας και ερμηνείας, αλλά εμπλουτίζονται συνεχώς, προκειμένου να συμπεριλάβουν τομείς δικαιωμάτων, οι οποίοι αρχικά δεν περιλαμβάνονταν ή δεν είχαν προβλεφθεί. Ο εμπλουτισμός αυτός συντελείται με γνώμονα το πεδίο αναφοράς εντός των νομικών πλαισίων και όχι, όπως αναφέρει ο Σισιλιάνος (2013, σελ. 8): «...*contra legem*...». Η σύγχρονη αντίληψη της έννοιας των δικαιωμάτων και το μεταβαλλόμενο περιβάλλον τους επιβεβαιώνεται από τις καθοριστικές αλλαγές του θεσμικού πλαισίου που επέφερε το 11^ο Πρωτόκολλο. Η ενίσχυση της ατομικής προσφυγής και ο καθαρά εποπτικός χαρακτήρας της Επιτροπής Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης στοχεύουν όχι μόνον στην ανάδειξη του ατόμου ως κεντρικού προσώπου στον τομέα των δικαιωμάτων και στην εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ, αλλά στην συμμόρφωση των κρατών μέσω ανάληψης θετικών ενεργειών και μέτρων, τα οποία εφαρμόζουν τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ σεβόμενα το κυρίαρχο υποκείμενο τους, τον άνθρωπο. Η κατάχρηση όμως των ατομικών προσφυγών οδήγησε στο 14^ο Πρωτόκολλο, το οποίο έχει ως σκοπό την αποτελεσματικότερη άσκηση προσφυγής μέσω συντομότερων χρονικά και ευχερών διαδικασιών με την εισαγωγή της αρχής, όπως αναφέρει ο Σισιλιάνος (2013, σελ. 15): «...*de minimis non curat praetor*...». Η χρονική υστέρηση προσχώρησης στο 14^ο Πρωτόκολλο και η καθυστέρηση της Ρωσίας να προσχωρήσει σε αυτό οδήγησε στην υιοθέτηση του Πρωτοκόλλου 14bis, το οποίο αποτέλεσε μια ενδιάμεση τάξη πραγμάτων χωρίς υποχρεωτική ισχύ. Η Συνδιάσκεψη του Intertaken συνοδεύτηκε από την προσχώρηση της Ρωσίας στο 14^ο Πρωτόκολλο και την υπόμνηση προς όλα τα κράτη μέλη για εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης με την ΕΣΔΑ, την συμμόρφωση τους με αποφάσεις του ΕΔΔΑ και την αποτελεσματικότερη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων μέσω ίδρυσης φορέων και μηχανισμών που κατατείνουν σε αυτή (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 7-15). Το 14^ο Πρωτόκολλο με τις αλλαγές που περιέχει συμβάλλει στην καλύτερη οργάνωση και λειτουργία του συστήματος δικαιωμάτων της ΕΣΔΑ και ελέγχου από τα αρμόδια όργανα και οδηγεί σε διαβάθμιση των προσφυγών σε κρεισσόνων και ήσσονων με κριτήριο την βαρύτητα και το ουσιαστικό διακύβευμα εκάστης αυτών (Νάσκου-Περράκη, 2009, σελ. 358).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει προχωρήσει ακόμη σε επικύρωση της ΕΣΔΑ (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 17). Η Ελλάδα με τον Ν.2329/1953 προσχωρεί στην ΕΣΔΑ στις

28 Μαρτίου 1953. Οι πολιτικές συνθήκες της Ελλάδος κατά την περίοδο της δικτατορίας και η επικείμενη επιβληθησομένη κύρωση για αναστολή εκπροσωπήσεως της, οδηγούν το δικτατορικό καθεστώς στην καταγγελία του Καταστατικού Συμβουλίου της Ευρώπης και της ΕΣΔΑ στις 12 Δεκεμβρίου 1969. Με την μεταπολίτευση τον Νοέμβριο του 1974 η Ελλάδα προσχωρεί εξ νέου στην ΕΣΔΑ με το ΝΔ 53/1974 και αποκτά πάλι το δικαίωμα εκπροσωπήσεως στο Συμβούλιο της Ευρώπης (Κρατερός-Περράκης, 2009, σελ. 351-352).

Η ταυτόχρονη ισχύς της ΕΣΔΑ, διεθνών συνθηκών και του Κοινωνικού Χάρτη της Ευρώπης οδήγησαν σε ένα αλληλεπικαλυπτόμενο και ασαφές πλαίσιο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ευρώπη. Συνάμα η ΕΣΔΑ δεν περιελάμβανε κοινωνικά, οικονομικά και αστικά δικαιώματα με συνέπεια η προστασία τους να καθίσταται ελλιπής, αφού δεν μπορούσε να επεκταθεί σε βασικούς τομείς της ανθρώπινης δράσης.

Το 1999 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας αποφάσισε να καταρτίσει ένα ενιαίο κείμενο προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου, το οποίο θα περιελάμβανε τα δικαιώματα όλων των τομέων, ατομικά, κοινωνικά, πολιτικά και οικονομικά που θα ίσχυαν για τους κοινοτικούς πολίτες. Τον Δεκέμβριο του 2000 στην Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας η Ευρωπαϊκή Ένωση επικυρώνει τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ο οποίος περιλαμβάνει τα θεμελιωμένα δικαιώματα στην ευρωπαϊκή ένωση, τις εθνικές συνταγματικές τάξεις προστασίας αυτών και τις αρχές που απορρέουν από την νομολογία του ΔΕΚ και του ΕΔΔΑ. Η έναυση ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας ανακηρύσσει την υποχρεωτική ισχύ του Χάρτη σε ομοιόβαθμο επίπεδο με τις Συνθήκες (eur-lex.europa, 2014, χ.σ). Οι φορείς των δικαιωμάτων διαχωρίζονται σε δύο κατηγορίες, φυσικό πρόσωπο και κοινοτικός πολίτης, χωρίς ιεραρχική διαβάθμιση, αφού κάποια δικαιώματα κατοχυρώνονται υπέρ του κάθε φυσικού προσώπου, ενώ σε κάποια άλλα ρητά αναφέρεται ο κοινοτικός πολίτης και κατοχυρώνονται μόνον υπέρ των κοινοτικών πολιτών. Ο αποδέκτης των δικαιωμάτων είναι το «κράτος» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή τα όργανα, οι φορείς της είτε κοινοτικά, είτε εθνικά των κρατών-μελών της και οι ενέργειες τους (Δημητρόπουλος, 2008, σελ. 12-14).

Ο Χάρτης απαρτίζεται από το προοίμιο και 54 άρθρα, τα οποία μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σε επτά κεφάλαια. Το προοίμιο αναφέρεται στο μέλλον των κρατών υπό συνθήκες ειρήνης και κοινά αποδεκτών αξιών, θέτει τον άνθρωπο στο

επίκεντρο, αναγνωρίζει την πολυπολιτισμικότητα της Ένωσης, την εξελικτική πορεία της προστασίας και αναφέρει τις θεσμοθετημένες πηγές προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το Κεφάλαιο I τιτλοφορείται αξιοπρέπεια, στο Κεφάλαιο II περιέχονται οι ελευθερίες, το Κεφάλαιο III φέρει ως τίτλο την ισότητα και θεμελιώνει την ισότητα ως προς όλους τους τομείς του ανθρώπινου βίου και τις ηλικιακές βαθμίδες, το Κεφάλαιο IV περιέχει τα δικαιώματα αλληλεγγύης, το Κεφάλαιο V προβλέπει μεταξύ άλλων τα δικαιώματα της ιθαγένειας, δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, το Κεφάλαιο VI κατοχυρώνει τις εγγυήσεις του χώρου της δικαιοσύνης και το Κεφάλαιο VII περιλαμβάνει τις γενικές διατάξεις της προστασίας των δικαιωμάτων, το πεδίο εφαρμογής (άρθρο 51), την εμβέλεια των διασφαλιζόμενων δικαιωμάτων (άρθρο 52), το επίπεδο προστασίας (άρθρο 53) και την απαγόρευση κατάχρησης των δικαιωμάτων (άρθρο 54) (Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000/C 364/01), 18.12.2000, σελ. 1-22).

Το άρθρο 6 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει από την Συνθήκη της Λισαβόνας, προβλέπει την αναγνώριση των δικαιωμάτων του Χάρτη από την Ένωση χωρίς επέκταση αρμοδιοτήτων (άρθρο 6 παρ. 1), την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (άρθρο 6 παρ. 2) και την ενσωμάτωση της στο δίκαιο της Ευρώπης σύμφωνα (άρθρο 6 παρ. 3) (ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΩΝΑΣ (2007/C 306/01) 17.12.2007, σελ. 13).

Το κοινοτικό-ενωσιακό δίκαιο αποτελεί μια πρωτότυπη και ιδιόμορφη μορφή δικαίου, του οποίου η γένεση συνδέεται με την γένεση της ένωσης της Ευρώπης. Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο περιέχεται στο άρθρο 6 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το άρθρο 7 της ίδιας συνθήκης προβλέπει την παραβίαση των διαφυλαττόμενων αξιών του (Τσάτσος, 2005, σελ. 54-55). Το ενωσιακό δίκαιο, όπως αναφέρει ο Σκανδάμης (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ.339): «...έγκειται στην εγκαθίδρυση ενός τρόπου υπερεθνικής διακυβέρνησης κρατών που παραμένουν τυπικά κυρίαρχα...» ή είναι μορφή, όπως αναφέρει ο Μανιτάκης (2004, σελ. 383): «...συγκυριαρχίας ή συλλογικής κυριαρχίας...». Πρόκειται για μία νέα μορφή δικαιοϊκής τάξης, η οποία επιβάλλει στις έννομες τάξεις των κρατών-μελών του την κοινοτική έννομη τάξη. Η κοινοτική έννομη τάξη δεν λειτουργεί με τους κανόνες του διεθνούς δικαίου, γεγονός που τεκμηριώνει η μη ισχύς της αρχής της ανταπόδοσης και άλλων αρχών του διεθνούς δικαίου μεταξύ των κοινοτικών μελών. Η νέα μορφή δικαίου, το κοινοτικό-ενωσιακό

δίκαιο, ερείδεται στις γενικές αρχές, στις κλασικές αντιλήψεις διεθνούς δικαίου ως προς τον ενωσιακό χαρακτήρα του και στα νέα πλαίσια υπερεθνικής έννομης τάξης ως προς τον κοινοτικό χαρακτήρα του. Αυτός ο συγκερασμός διεθνούς δικαίου και υπερεθνικότητας, ο οποίος οδηγεί στο δίκαιο των ευρωπαϊκών κοινοτήτων δημιουργεί μια ενδιάμεση βαθμίδα ισχύος δικαίου. Αναγνωρίζει την εθνική κυριαρχία του κάθε κράτους, αλλά επιβάλλει τους δικούς του κανόνες δικαίου, στους οποίους τα κράτη συμμορφώνονται χωρίς περιθώρια αντίδρασης ή χάραξης διαφορετικής πολιτικής (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ.339-341). Η νομική υπεροχή του έναντι των εθνικών κανόνων δικαίου δημιουργεί περιορισμό της ίδιας της εθνικής αυτοτέλειας, της λαϊκής κυριαρχίας και των συνταγματικών αρμοδιοτήτων (Μανιτάκης, 2004, σελ. 378).

Η εθνική κυριαρχία ενός κράτους συνίσταται στην ιδιότητα της κυριαρχίας του, όπως αναφέρει ο Μανιτάκης (2004, σελ. 379): «...να αυτο-προσδιορίζεται... να αυτο-θεσπίζεται... να αυτο-περιορίζεται...». Η εθνική κυριαρχία ενός κράτους κινείται προς δύο κατευθύνσεις, εξωτερική και εσωτερική. Εξωτερικά ρυθμίζει αυτοτελώς τις σχέσεις του με τα άλλα κράτη στα πλαίσια διεθνούς δικαίου με τη δική του βούληση. Εσωτερικά διαμορφώνει το νομικό του πλαίσιο με συνταγματικά κριτήρια χωρίς εξωτερικές δεσμεύσεις και χωρίς να περιορίζονται τα όργανα του στην άσκηση αρμοδιοτήτων από εξωγενείς παράγοντες. Θέτει τους περιορισμούς που θεωρεί απαραίτητους και αναγκαίους με την συγκατάθεση της δημοκρατικής βάσης εξουσίας του, του λαού. Η συμμετοχή ενός κράτους στην ευρωπαϊκή ένωση συνεπάγεται εκχώρηση δικαιωμάτων και αρμοδιοτήτων τελεσίδικα. Η εκχώρηση αυτή μεταβιβάζει την εξουσία τελεσίδικα με τρόπο άδηλο ή φανερό και αναιρείται μόνον εάν το κράτος αποσπασθεί από το άρμα της. Η μόνη εξουσία που παραμένει ανεκχώρητη είναι, όπως αναφέρει ο Μανιτάκης (2004, σελ. 386): «...η συντακτική εξουσία του λαού...». (Μανιτάκης, 2004, σελ. 378-386). Στο ελληνικό Σύνταγμα το άρθρο 28 παρ. 3 περιέχει την έννοια και την εξουσία της εθνικής κυριαρχίας διατυπώνοντας, όπως αναφέρει ο Μανιτάκης (2004, σελ. 386-387): «... επιφύλαξη κυριαρχίας...». Το άρθρο 110 παρ. 1Σ δηλώνει τον αυστηρό χαρακτήρα του ελληνικού Συντάγματος, ο οποίος σε συνδυασμό με τα αναφερόμενα στο άρθρο 28 παρ. 3, δηλώνει το άβατο τμήμα του, το οποίο δεν επιδέχεται μεταβολών ή τροποποιήσεων, το δημοκρατικό πολίτευμα. Όμως το άρθρο 28 μέσω των παραγράφων του 2 και 3 παρέχει την δυνατότητα εκχώρησης κυριαρχικών αρμοδιοτήτων και περιορισμών σε όργανα διεθνών οργανισμών υπό την αίρεση της εξυπηρέτησης εθνικού συμφέροντος και προαγωγής συνεργασίας με άλλα κράτη (Μανιτάκης, 2004, σελ. 391).

Η βάση του ευρωπαϊκού δικαίου παραμένει η ειρηνική επίλυση των διαφορών μέσα από νομικές διαδικασίες και υπερεθνικά όργανα και η τήρηση του κράτους δικαίου. Η ειρηνική επίλυση των κρατών με ειρηνικό τρόπο πηγάζει από το διεθνές δίκαιο (Κρατερός-Περράκης, 2009, σελ. 3), όμως η εδραίωση ενός τέτοιου είδους δικαίου απαιτεί ένα δικαιοδοτικό σύστημα υπερεθνικό με υποχρεωτική δικαιοδοσία (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ.341-342).

Ο αποκλειστικός χαρακτήρας κρίσης του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) ανήγαγε την Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής ένωσης σε συνταγματικό κείμενο, αφού οι μέθοδοι ερμηνείας της προσιδιάζουν σε συνταγματική ερμηνεία και κατισχύει έναντι των εθνικών τάξεων δικαίου. Η τροποποίηση της Συνθήκης αποτυπώνει την προσπάθεια ενσωμάτωσης των εθνικών κανόνων δικαίου και παραγωγής ενός υπερεθνικού κράτους δικαίου, το οποίο είναι το κοινοτικό κράτος. Η Συνθήκη όμως παραμένει ένα αμοιβαίο σύμφωνο κρατών, το οποίο δεν επεκτείνει την κυριαρχία του στη βάση της εθνικής λαϊκής κυριαρχίας. Η Δήλωση του Λάακεν για την ίδρυση Ευρωπαϊκού Συντάγματος και η έγκριση της Συνταγματικής Συνθήκης με την Συνθήκη της Νίκαιας το 2000 ήταν το πρώτο βήμα για την θεσμοθέτηση Ευρωπαϊκού Συντάγματος υπό την αίρεση κύρωσης της από όλα τα κράτη μέλη. Η αποτυχία επικύρωσης της από όλα τα κράτη μέλη, οδήγησε στην αστοχία του εγχειρήματος. Παρόλα ταύτα οι αποφάσεις των κοινοτικών δικαστηρίων μέσω της νομολογίας τους έχουν οδηγήσει στην, όπως αναφέρει ο Στάγκος (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ. 473-474): *«...κατοχύρωση της ιδιότητας της Κοινότητας ως Κοινότητας δικαίου, την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσώπων και την κατοχύρωση της δημοκρατικής αρχής...»* (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ.467-474). Το ΔΕΚ διαμορφώνει σε κοινοτικό κυρίως επίπεδο τις αρμοδιότητες των κρατών και ορίζει τους κατευθυντήριους άξονες των κανόνων ευρωπαϊκού δικαίου με τρόπο υποχρεωτικό προς όλα τα μέλη του. Δηλώνει την απαγόρευση της αυτοδικίας και εγκαθιστά την προσφυγή ενώπιον του ως ενδίκου μέσου αντιμετώπισης των διακρατικών διαφορών των μελών του. Προσδίδει αυξημένη τυπική ισχύ στις ιδρυτικές Συνθήκες με την απαγόρευση αναθεώρησης τους και πλέον οδηγεί σε, όπως αναφέρει ο Σκανδάμης (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ.343): *«...(συνταγματοποίηση των ιδρυτικών Συνθηκών)...»*. Η υπερνομοθετικότητα του κοινοτικού κανόνα αποδεικνύεται από τα εξής χαρακτηριστικά του, όπως αναφέρει ο Σκανδάμης (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ.344): *«...δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε διαδικασία «εθνικοποίησης» του... παραμένει πάντα ιδιογενής ... Συγκρουόμενος...επιβάλλει στον*

εθνικό εφαρμοστή να παραμερίσει τον αντίθετο εθνικό κανόνα...». Η αυξημένη τυπική ισχύς του έναντι των εθνικών κανόνων δικαίου έχει κοινοτικό έρεισμα. Το έρεισμα όμως αυτό δεν επαρκεί για την κατίσχυση του έναντι του εθνικού δικαίου, αν δεν διαπνέεται από αμεσότητα το αντικείμενο του τόσο ως προς το φυσικό πρόσωπο, όσο και ως προς την υποχρέωση της κρατικής εξουσίας να το εφαρμόσει (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ.344-347).

Το εθνικό κράτος οφείλει να εκτελέσει τους κοινοτικούς κανόνες τόσο στις έννομες σχέσεις με τους διοικούμενους, όσο και με τα κοινοτικά όργανα. Οφείλει να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες, προκειμένου οι κοινοτικοί κανόνες να καταστούν επωφελείς για τους διοικούμενους και σε περίπτωση ζημίας ή βλάβης διοικουμένων να προβεί σε αποζημίωση αυτών και να επιδείξει νομικό σεβασμό στις ενέργειες και αρμοδιότητες των κοινοτικών οργάνων. Το κράτος παραμένει τυπικά αυτόνομο στις εξουσίες του και παραχωρεί συγκεκριμένες αρμοδιότητες στα κοινοτικά όργανα. Εφαρμόζονται οι αρχές της επικουρικότητας για περιπτώσεις που εμπίπτουν σε κοινό πεδίο αρμοδιοτήτων κράτους και ευρωπαϊκής κοινότητας, δηλαδή ο κοινοτικός κανόνας εφαρμόζεται επικουρικά όταν υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη από το ίδιο το κράτος, και η αρχή της αναλογικότητας για θέματα εμπίπτοντα στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κοινοτικών οργάνων (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ.349-355).

1.3 Ανακεφαλαίωση

Η έννοια και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εξελίχθηκαν θεσμικά και εννοιολογικά μέσα από το πέρασμα των ετών και το φιλτράρισμα των διαφόρων νομικών καθεστώτων. Η αποκρυστάλλωση ορίων και περιεχομένου δικαιωμάτων είναι σαφής, αλλά επιδέχεται πλείστον ερμηνειών. Στην Ελλάδα τα ανθρώπινα δικαιώματα είναι συνταγματικώς θεμελιωμένα και προστατευτέα με τάση διεύρυνσης του νομικού πλαισίου μέσω και της νομολογίας. Είναι δε νομικό γεγονός σε εθνικό, ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο η προστασία τους, γεγονός που αποδεικνύεται από τα νομικά κείμενα που έχουν παραχθεί, την βελτίωση τους και την ολοένα δεσμευτική ισχύ τους.

Η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν το αποτέλεσμα πολυετών διεργασιών, οι οποίες υλοποιήθηκαν σταδιακά μέσω των επιμέρους Συνθηκών. Ενώ ο αρχικός σκοπός και η βάση συνεργασίας ήταν οικονομικός, η κάθε Συνθήκη περιείχε εξελικτικά

στοιχεία, τα οποία εξεδήλωσαν την πρόθεση των κρατών να συμβαδίσουν και να συνεργασθούν όχι μόνον οικονομικά, αλλά και πολιτικά. Η ενοποίηση των κρατών μελών συνετελέσθη με την εκχώρηση εξουσιών στην υπερεθνική κοινοτική εξουσία και με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η οποία έθεσε τα θεμέλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις γενικές αρχές της. Οι Συνθήκες που ακολούθησαν σκόπευσαν στην εξειδίκευση των αρχών αυτών και την δημιουργία ενιαίας έννομης κοινοτικής τάξης, η οποία τοποθετήθηκε ιεραρχικά υπέρτερα των εθνικών νομοθετικών τάξεων. Η εξελισσόμενη αυξανόμενη ισχύς της μέσω των κοινοτικών δικαστηρίων και των αποφάσεων τους την οδήγησε να αποκτήσει συνταγματικό χαρακτήρα και αυτόματη ισχύ στα κράτη μέλη της.

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της κοινοτικής έννομης τάξης είναι η θεμελίωση και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η αντιμετώπιση τους τοποθετήθηκε από νωρίς στο επίκεντρο του ευρωπαϊκού προβληματισμού. Η ευρωπαϊκή πρόθεση νομικής θεμελίωσης και προστασίας αυτών ανεφάνη από την δεκαετία του 1950 με τον Κοινωνικό Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης, τον κοινοτικό Χάρτη Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των εργαζομένων, το περιεχόμενο των οποίων συμπερίληφθη στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) αποτελεί το ευρωπαϊκό ορόσημο στην θεμελίωση και προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Σε συνδυασμό με τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, στον οποίο περιέχονται οικονομικά, αστικά και πολιτικά δικαιώματα συμπληρώθηκε ο κατάλογος των υπό προστασία δικαιωμάτων. Η προστασία τους κατέστη σφαιρικότερη, πιο ολοκληρωμένη και νομικά θεσμοθετημένη. Η προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και η εκ νέου επικύρωση του προσδίδουν σε αυτά επίπεδο αυξημένης προστασίας. Η ολοκλήρωση αυτής της προστασίας θα επέλθει με την επικύρωση της ΕΣΔΑ από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αφού η επιμέρους προσχώρηση των κρατών μελών της στην ΕΣΔΑ, δεν επαρκεί για την αναγωγή της σε κανόνα του κοινοτικού-ενωσιακού δικαίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

2.1 Εισαγωγή

Η μετανάστευση είναι ένα φαινόμενο παγκόσμιο και διαχρονικό, το οποίο απαντάται σε όλες τις χώρες της υφηλίου σε διαφορετικό εύρος. Αφορά τις μετακινήσεις μεμονωμένων φυσικών προσώπων ή ομάδων πληθυσμών από την χώρα προέλευσης τους προς μια άλλη χώρα. Οι μετακινήσεις διαφοροποιούνται ανάλογα τις κοινωνικές, πολιτικές, ιστορικές και νομικές συνθήκες των εκάστοτε χωρών. Η κατανόηση του φαινομένου αυτού προϋποθέτει τον εννοιολογικό προσδιορισμό των βασικών όρων του, δηλαδή τις έννοιες της μετανάστευσης, του αλλοδαπού και της ιθαγένειας, του πρόσφυγα, του ασύλου, της επαναπροώθησης και της απέλασης, υπό το πρίσμα του νομικού καθεστώτος, το οποίο είναι συνυφασμένο στην πορεία του χρόνου με το κοινωνικό, ιδεολογικό, οικονομικό και εθνικό γίνεσθαι των εμπλεκόμενων κρατών στα πλαίσια του δικαίου των αλλοδαπών και του εθνικού, διεθνούς ή κοινοτικού δικαίου. Το ευρωπαϊκό περιβάλλον ιδιαίτερα λόγω δε της κινητικότητας της «εσωτερικής» αγοράς και ιδιαίτερα όταν αφορά τον τομέα του ανθρώπινου δυναμικού δημιουργεί πλέον μεγάλες μεταναστευτικές ροές.

Η Ευρώπη αποτελεί πόλο έλξης μεταναστών από οικονομικά ασθενέστερες χώρες, κράτη που μαστίζονται από πολέμους, φτώχεια και καταπατώνται τα ανθρώπινα δικαιώματα. Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η Ευρώπη παρουσιάζεται δεκτική στην υποδοχή μεταναστών, διότι οι μετανάστες πληρούσαν την έλλειψη εργατικού δυναμικού. Η αρχική διαχείριση των μεταναστών υπήρξε ευχερέστερη και ευμενέστερη. Η μόνιμη εγκατάσταση αυτών σε ένα οργανωμένο ευρωπαϊκό περιβάλλον, ο υψηλότερος δείκτης γεννήσεων των αλλοδαπών και η παρέλευση του χρόνου οδήγησε στους μετανάστες δεύτερης και τρίτης γενιάς, οι οποίοι έχρηζαν έννομης προστασίας και κατ' ακολουθίαν αναθεώρησης του νομικού πλαισίου. Η κάθε ευρωπαϊκή χώρα ανέπτυξε διαφορετική μεταναστευτική πολιτική συνυφασμένη με την κουλτούρα, την οικονομία, την δημογραφία και την εξυπηρέτηση των εθνικών στόχων της.

Η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν προέβλεπε τα θέματα της διαμονής των αλλοδαπών και την ρύθμιση ομοιόμορφης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Σταδιακά μέσω των Συνθηκών δημιουργήθηκε ένα πλαίσιο ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής με στόχο να άρει την διαφορετική εθνική μεταχείριση, φορείς επιφορτισμένους με αρμοδιότητες κατατείνουσες στην διαχείριση των μεταναστών και Ταμεία χρηματοδότησης αυτών. Οι μεταναστευτικές ροές εντάθηκαν μετά την κατάρρευση των καθεστώτων του υπαρκτού σοσιαλισμού. Η θεώρηση της ηλικιακής πυραμίδας των κατοίκων της Ε.Ε δείχνει το δημογραφικό πρόβλημα της και η σύγκριση της με την ηλικιακή πυραμίδα των αλλοδαπών παρουσιάζει τον γηράσκοντα ευρωπαϊκό πληθυσμό και την διαφορετική ηλικιακή κατανομή του αλλοδαπού πληθυσμού. Ο όγκος όμως των μεταναστών αυξάνεται και η Ευρώπη καλείται πλέον να αντιμετωπίσει ένα πρωτόγνωρο κύμα μεταναστών και προσφύγων, οι οποίοι αιτούνται παραμονής και ασύλου σε ευρωπαϊκό έδαφος.

2.2 Η έννοια της μετανάστευσης

Το φαινόμενο της ανθρώπινης μετανάστευσης απαντάται στον πλανήτη πριν από 130,000 χρόνια με την πρώτη μεταναστευτική ροή να κατευθύνεται από την Αφρική προς την Νοτιοανατολική Ασία, κατόπιν δε 70.000 χρόνων καταγράφεται μια καινούρια μεταναστευτική ροή καταγράφεται με κατεύθυνση προς την Ευρασία (Οι Reyes-Centeno, et al. 2014). Οι μετακινήσεις πληθυσμών συνεχίζονται αδιαλείπτως και κατά τον εικοστό αιώνα πλέον το φαινόμενο της μετανάστευσης λαμβάνει τέτοιες διαστάσεις που όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Ρούκουνας (1995, σελ. 244) «ο εικοστός αιώνας είναι ο αιώνας των προσφύγων» και αποκαλείται επίσης ως «ο αιώνας των ξεριζωμένων» (Νάσκου-Περράκη, 1991, σελ. 27).

Η εξωτερική μετανάστευση σύμφωνα με το Διεθνές Μεταναστευτικό Δίκαιο αποδίδεται ως «*Η κίνηση αναχώρησης ή εξόδου από ένα Κράτος με σκοπό την εγκατάσταση σε άλλο*» (Διεθνής Οργανισμός Μεταναστεύσεως, 2009). Η μετακίνηση ανθρώπων εντός διαφορετικών χωρών μπορεί να αφορά εσωτερική ή εξωτερική μετανάστευση, ανθρώπους με ίδιες ή διαφορετικές ιθαγένειες. Καθίσταται λοιπόν αναγκαία η διάκριση των μεταναστών ανάλογα με την ιθαγένεια σε ημεδαπούς, αλλοδαπούς και ανάλογα με την εθνικότητα σε ομογενείς και αλλογενείς (Ρούκουνας, 1995, σελ. 16-17) και αν πρόκειται για πολίτες της Ε.Ε σε κοινοτικούς πολίτες ή πολίτες τρίτων χωρών.

Η μετανάστευση μπορεί να είναι ακούσια ή εκούσια και, «... Οι παράγοντες που ωθούν στη μετανάστευση και την αναζήτηση ασύλου είναι γενικά αρνητικοί και οδηγούν

τους ανθρώπους εκτός μιας χώρας ή περιοχής. Παραδείγματα τέτοιων παραγόντων είναι οι συγκρούσεις, οι διώξεις, η πολιτική αστάθεια, οι κοινωνικές ανισότητες και οι λιγοστές οικονομικές ευκαιρίες. Οι παράγοντες όμως που προσελκύουν τους μετανάστες και πρόσφυγες σε μια χώρα είναι θετικοί, όπως το υψηλότερο βιοτικό επίπεδο, οι θέσεις εργασίας, οι εκπαιδευτικές προοπτικές, οικογενειακή επανένωση, ή μια πιο ελεύθερη και ασφαλής ζωή στη χώρα προορισμού ...» (Νάνου, και Κουτσού, 2009, σελ 8), νόμιμη ή παράνομη, δηλαδή να αφορά νόμιμους μετανάστες, οι οποίοι κατέχουν ταξιδιωτικά έγγραφα, και παράνομους μετανάστες, οι οποίοι στερούνται στερούνται ταξιδιωτικών εγγράφων. Γενικότερα, η μετανάστευση αφορά πολίτες πτωχότερων χωρών, οι οποίοι μετακινούνται σε ευπορότερες χώρες. Οι εξωτερικοί ή εσωτερικοί μετανάστες είναι πρόσωπα τα οποία είναι πολίτες της χώρας στην οποία συντελείται η μετανάστευση, πολίτες ξένων χωρών, πρόσφυγες, ή πολίτες της ευρωπαϊκής ένωσης. Η κατηγοριοποίηση αυτή είναι μείζονος σημασίας, διότι ανάλογα την εθνικότητα εμπίπτουν σε διαφορετικό νομικό καθεστώς.

Η παγκοσμιοποίηση της μετανάστευσης οδήγησε στην ίδρυση του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (ΔΟΜ). Το 1950 είχε ήδη ιδρυθεί η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε, η οποία άρχισε να λειτουργεί το 1951. Ο ΔΟΜ είναι ένας υπερεθνικός οργανισμός, ο οποίος απαρτίζεται από 166 κράτη, εκ των οποίων τα 155 κράτη-μέλη και τα 11 κράτη είναι παρατηρητές. Ο σκοπός του είναι η αντιμετώπιση της μετανάστευσης, η εξεύρεση λύσεων για ανθρώπινες συνθήκες μέσω συνεργασίας με τα κράτη και συμβουλευτικής παροχής, καθώς και την προώθηση μεταναστευτικών πολιτικών και λύσεων (Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, χ.χ, χ.σ). Η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε ασχολείται με την προστασία των προσφύγων και των δικαιωμάτων τους. Στο πεδίο προστασίας και βοήθειας της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε έχουν πλέον ενταχθεί, όπως αναφέρει η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε, οι (2001-2016, χ.σ): «...αιτούντες άσυλο, επαναπατριζόμενοι πρόσφυγες, ανιθαγενείς και ... εκτοπισμένοι πληθυσμοί...». Σε εθελοντικό επίπεδο το 1961 ιδρύεται η Διεθνής Αμνηστία με αντικείμενο τον σεβασμό και τη προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων με παγκόσμια δράση και ενέργειες στις οποίες εντάσσονται, όπως αναφέρει η Διεθνής Αμνηστία (2016, χ.σ): «...τα δικαιώματα των προσφύγων, των μεταναστών και των μειονοτήτων...». Σε εθνικό επίπεδο η κάθε χώρα θεσπίζει οργανισμούς και φορείς επιφορτισμένους με την διαχείριση των μεταναστών και την άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής.

Η μετανάστευση ως κοινωνικό φαινόμενο επιφέρει στην κοινωνία αλλαγές, θετικές και αρνητικές επιδράσεις. Οι μετανάστες αντιμετωπίζονται πολλές φορές ξενοφοβικά και ρατσιστικά με διάθεση μισαλλοδοξίας από τον γηγενή πληθυσμό. Ο γηγενής πληθυσμός τους αντιμετωπίζει ως εν δυνάμει απειλή για τα ατομικά συμφέροντα του και παραβλέπει τις θετικές επιδράσεις των μεταναστών στην αγορά εργασίας με την προσφορά ανθρώπινου δυναμικού χαμηλής αμοιβής και την πολυπολιτισμικότητα.

Οι μετανάστες εισερχόμενοι σε μια χώρα διαμονής διαφορετική από την χώρα καταγωγής τους έρχονται σε επαφή με μια καινούρια κοινωνία διαφορετική από την κοινωνία καταγωγής τους, στην οποία εντάσσονται. Όπως αναφέρει ο Τζιούμπας (2009, χ.σελ): «...*Η ένταξη των ανθρώπων που μεταναστεύουν ... περιλαμβάνει ποσοτικές και ποιοτικές παραμέτρους...*». Οι ποσοτικές παράμετροι αφορούν την δυνητική ικανότητα της κοινωνίας να δεχθεί νέους πολίτες διαφορετικής υπηκοότητας διατηρώντας τα εθνοτικά χαρακτηριστικά της και χωρίς κοινωνικό διχασμό. Οι ποιοτικές παράμετροι αφορούν την ικανότητα της κοινωνίας στον τρόπο ένταξης των μεταναστών, δηλαδή τα μέτρα, το νομοθετικό πλαίσιο, την πολιτική βούληση, τα οποία θα πρέπει να διατηρήσουν τον κοινωνικό ιστό αραγή. Από την στιγμή εισόδου των μεταναστών μέχρι την άδεια παραμονής και την πλέον μόνιμη παραμονή τους υπάρχουν κατά τον Τζιούμπα (2009, χ.σελ): «...*τρία βασικά πεδία μέθεξης στην κοινωνική ζωή ... Η εργασία, η επαφή με τις υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας και το σχολείο. ...*». Το κράτος υποδοχής καλείται να αναπτύξει την στρατηγική του λαμβάνοντας υπ' όψιν τους τομείς ένταξης και εκσυγχρονίζοντας το νομοθετικό του πλαίσιο σύμφωνα με τα δεδομένα της κάθε χρονικής περιόδου (Τζιούμπας, 2009, χ.σελ). Οι τρεις αυτοί τομείς αποτελούν τους τομείς στους οποίους ο μετανάστης συμμετέχει μαζί με τα μέλη του γηγενούς πληθυσμού και η κοινωνία οφείλει να διασφαλίσει τα δικαιώματα των ημεδαπών και των αλλοδαπών πολιτών του.

2.3 Η έννοια του αλλοδαπού και το δικαίωμα στην ιθαγένεια

Η λέξη αλλοδαπός ετυμολογικά προέρχεται από την λέξη «άλλο» εκ του «άλλιοδ» και την κατάληξη -απός και σημαίνει τον καταγόμενο από ξένο τόπο ή τον υπήκοο άλλου ξένου κράτους (Τεγόπουλος-Φυτράκης, 1997, σελ 35). Κατά την νομική έννοια «*Αλλοδαπό φυσικό πρόσωπο είναι εκείνο που έχει άλλη (εκτός από ελληνική) ιθαγένεια ή*

δεν έχει την ιθαγένεια κανενός Κράτους (ανιθαγενής)...» (Βρέλλης, 2003, σελ 15) σε αντίθεση με το ημεδαπό πρόσωπο, που σημαίνει αυτόν που έχει την ιθαγένεια του κράτους, όπου είναι κάτοικος, και ανάλογα θα υπαχθεί στους κανόνες δικαίου του κράτους στο οποίο είναι πολίτης ή διαβιώνει. Το πρόσωπο που δεν έχει την ιθαγένεια κανενός κράτους αποκαλείται, σύμφωνα με την Παπασιώτη-Πασιά (2007, σελ. 6): «...Ανιθαγενής ή άπολις ή άπατρις...». Ο ανιθαγενής υπάγεται στο δικαίκο σύστημα της χώρας όπου διαμένει και τυγχάνει διακρίνουσας μεταχείρισης με ευμενέστερους όρους έναντι του αλλοδαπού προσώπου, αφού ενεργοποιείται η προστασία της Διεθνούς Σύμβασης της Ν.Υόρκης. Η αντίθετη περίπτωση του ανιθαγενούς, του στερούμενου ιθαγένειας, είναι ο πολυϊθαγενής. Ο πολυϊθαγενής είναι ο έχων πολλές ιθαγένειες. Το πρόσωπο αυτό έχει περισσότερες της μίας ιθαγένειες είτε αυτόματα λόγω καταγωγής του από γονείς με μη κοινή εθνικότητα, είτε μετά από διαδικασία απόκτησης αυτών. Εάν η μία εκ των ιθαγενειών είναι ελληνική, τότε κατατάσσεται ως Έλληνας πολίτης και υπάγεται στο ελληνικό δίκαιο. Εάν καμία εκ των ιθαγενειών δεν είναι ελληνική, τότε εκτιμώνται μέσω δικαστικής οδού οι δεσμοί του πολυϊθαγενούς προσώπου με τα κράτη των ιθαγενειών και εφαρμόζεται το δίκαιο της ιθαγένειας του κράτους με τον οποίο αποδεικνύεται ο ισχυρότερος δεσμός για τα θέματα που εμπίπτουν στο Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο. Για τα θέματα που εμπίπτουν στην σφαίρα του Δικαίου Καταστάσεως Αλλοδαπού εφαρμόζεται το δίκαιο της χώρας με την οποία ο ίδιος ο έχων πολλές ιθαγένειες δηλώνει τον ισχυρότερο δεσμό και τον θεμελιώνει με στοιχεία (Παπασιώτη-Πασιά, 2007, σελ. 5-6).

Το κριτήριο διαφοροποίησεως μεταξύ του αλλοδαπού και του ημεδαπού είναι η ιθαγένεια, δηλαδή η κατοχή της ιδιότητας του ιθαγενούς ή αυτόχθονος ή άλλως « ο νομικός δεσμός που πολίτη με το κράτος του» (Τεγόπουλος-Φυτράκης, 1997, σελ 35) ή όπως αναφέρει ο Βρέλλης (2003, σελ 15) «ο δημοσίου δικαίου δεσμός» του ατόμου με το κράτος που διαβιώνει. Η ιθαγένεια αποδίδεται στα φυσικά πρόσωπα, ενώ για τον διαχωρισμό των νομικών προσώπων σε αλλοδαπά και ημεδαπά το κριτήριο είναι η έδρα του νομικού προσώπου και ισχύει μια μορφή ιθαγένειας, όπως αναφέρει ο Βρέλλης (2003, σελ 18) ως «ψευδο-ιθαγένεια». Ο χαρακτηρισμός ενός προσώπου ως αλλοδαπού ή ημεδαπού είναι στην αποκλειστική κυριαρχική εξουσία του δικαίου του εκάστοτε κράτους, το οποίο με το εσωτερικό του δίκαιο σε εναρμόνιση με το διεθνές δίκαιο, θα καθορίσει τα κριτήρια και θα ρυθμίσει τα δικαιώματα των αλλοδαπών (Ρούκουνας, 1995, σελ. 231). Η ιθαγένεια θα ρυθμίσει το δίκαιο υπαγωγής του προσώπου. Η

ιθαγένεια υπάγεται στο δημόσιο δίκαιο και αντιμετωπίζεται με τρεις θεωρίες, όπως αναφέρει ο Ράϊκος (2011, σελ. 411): «...έννομη σχέση μεταξύ του κράτους και των πολιτών του..., είτε μια νομική κατάσταση ή ιδιότητα του προσώπου..., είτε ως ένας συνδυασμός και των δύο...». Η αποδοχή μία εκ των τριών θεωριών δεν παράγει διαφορετικά νομικά αποτελέσματα για τον φορέα της ιθαγένειας (Ράϊκος, 2011, σελ. 411).

Τον πραγματικό δεσμό προσώπου-έθνους τον αποδίδει και τον αποτυπώνει η έννοια της εθνικότητας, με το κριτήριο της οποίας χαρακτηρίζεται ένα φυσικό πρόσωπο ως ομογενής, δηλαδή μέλος του έθνους, ή αλλογενής, δηλαδή μέλος που δεν ανήκει σε αυτό (Βρέλλης, 2003, σελ 17-18). Η χρήση του όρου υπηκοότητα ή εθνικότητα ως ταυτόσημης έννοιας με την ιθαγένεια κατ' αναλογία του γαλλικού και αγγλικού δικαίου, το οποίο δεν διαχωρίζει τις έννοιες αυτές, αφού γλωσσικά αποδίδονται με τον ίδιο όρο, είναι σαθρή στην ελληνική πραγματικότητα (Ράϊκος, 2011, σελ. 410).

Όπως αναφέρει ο Χριστόπουλος (Τσαπόγας-Χριστόπουλος, 2004, σελ. 99): «Υπάρχουν τρεις τρόποι να ασχοληθεί κανείς με την ιθαγένεια. Πρώτος, η ιθαγένεια ως δικαίωμα συμμετοχής στα κοινά. Δεύτερος, η ιθαγένεια ως προνόμιο ή μη κατοχή του οποίου ισοδυναμεί με πολιτικό ή κοινωνικό αποκλεισμό. Και τρίτος, η ιθαγένεια ως διαφοροποιητική νομική κατασκευή συμμετοχής και αποκλεισμού». Η ιθαγένεια αποτελεί τον πυρήνα έκλυσης όλων των δικαιωμάτων που μπορεί να ασκήσει ο κάτοχος της. Αποδίδεται από το κυρίαρχο κράτος με συγκεκριμένες διαδικασίες και υπάγει τον κάτοχο της στην απόλαυση των θεμελιωμένων δικαιωμάτων (Τσαπόγας-Χριστόπουλος, 2004, σελ. 102).

Η ιθαγένεια αναφέρεται σε όλα τα ελληνικά Συντάγματα, τα οποία σταδιακά περιέχουν λεπτομερέστερες διατάξεις απώλειας και απόκτησης αυτής (Ράϊκος, 2011, σελ. 401-402). Σύμφωνα δε με το άρθρο 4 παρ. 3 του Ελληνικού Συντάγματος «Έλληνες πολίτες είναι όσοι έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος. Επιτρέπεται να αφαιρεθεί η ελληνική ιθαγένεια μόνον σε περίπτωση που κάποιος απέκτησε εκούσια άλλη ιθαγένεια ή που ανέλαβε σε ξένη χώρα υπηρεσία αντίθετη προς τα εθνικά συμφέροντα, με τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία που προβλέπει ειδικότερα ο νόμος». Το Ελληνικό Σύνταγμα θέτει τον ορισμό του Έλληνα πολίτη, τις προϋποθέσεις αφαίρεσης της ελληνικής ιθαγένειας, οι οποίες σχετίζονται με την εκούσια απόκτηση άλλης ιθαγένειας ή ανάληψης υπηρεσίας ενάντια στο εθνικό και δημόσιο συμφέρον της χώρας υπό τις

νόμιμες διαδικασίες. Στις λοιπές παραγράφους του ίδιου άρθρου αναφέρονται τα δικαιώματα των χαρακτηρισμένων Ελλήνων πολιτών, άρα των εχόντων την ελληνική ιθαγένεια. Οι αλλοδαποί πολίτες μπορούν να αποκτήσουν την ιθαγένεια με την διαδικασία της πολιτογράφησης, η οποία εφαρμόζεται στους έχοντες νόμιμη και μόνιμη διαμονή στη χώρα ή της αναγνώρισης, η οποία εφαρμόζεται στους έχοντες ήδη δεσμούς ελληνικής καταγωγής και εθνικής συνείδησης (Τσαπόγας-Χριστόπουλος, 2004, σελ. 103). Συμπερασματικά η κτήση ιθαγένειας συνδέεται με το φυσικό πρόσωπο που την κατέχει, την απολαβή δικαιωμάτων και την εθνικότητα του εφαρμοστέου δικαίου.

Το ως άνω άρθρο του Συντάγματος εντάσσει στους Έλληνες πολίτες τα φυσικά πρόσωπα που φέρουν την ελληνική ιθαγένεια. Το περιεχόμενο της καθορίζεται νομοθετικά και όχι συνταγματικά και ως δικαίωμα έχει τον χαρακτηριστικό του πυρήνα και της περιφέρειας. Ο πυρήνας της είναι ακατάλυτος. Τα έννομα δικαιώματα της είναι σημαντικά για το δημόσιο δίκαιο ως προς τα πολιτικά και ατομικά δικαιώματα, ενώ στο αστικό δίκαιο δεν παράγει κανένα αποτέλεσμα στην άσκηση δικαιωμάτων, αφού προβλέπεται η αστική εξομοίωση ημεδαπών και μη πολιτών. Η έκπτωση της ιθαγένειας ορίζεται από το νομικό πλαίσιο και περιορίζεται από το ίδιο το άρθρο του Συντάγματος. Καθιερώνει το δικαίωμα της ιθαγένειας, το οποίο προβλέπεται στην Παγκόσμια Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ως προς την απόκτηση και την αφαίρεση της. Η απόκτηση της υπάγεται στα κριτήρια που ορίζει ο νομοθέτης και στην κατοχή των ανάλογων προσόντων. Ο αλλοδαπός, ο οποίος πληρεί τα προσόντα του νόμου, έχει το δικαίωμα απόκτησης ελληνικής ιθαγένειας. Η αφαίρεση της ιθαγένειας τελεί υπό τους περιορισμούς του νόμου και προβλέπονται ρητά οι δύο περιπτώσεις κατά τις οποίες επιτρέπεται η αφαίρεση της καθιστώντας απαγορευτικό το πλαίσιο αφαίρεσης. Εάν όμως συντρέχουν προϋποθέσεις που αναφέρονται στον Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας αίρεται η απαγόρευση αφαίρεση της (Ράϊκος, 2011, σελ. 401-412). Η ελληνική ιθαγένεια απόλλυται στις περιπτώσεις που ορίζει ο Κώδικας της Ελληνικής Ιθαγένειας (Ράϊκος, 2011, σελ. 426)

Η απόκτηση ιθαγένειας βάσει του εθνικού δικαίου του κράτους υπαγωγής, το οποίο τελεί υπό τις δεσμεύσεις του γενικού δημοσίου δικαίου ως προς την ιθαγένεια, στηρίζεται στον πραγματικό δεσμό του αλλοδαπού με το κράτος αυτό. Ο Κώδικας της Ελληνικής Ιθαγένειας προβλέπει την απόκτηση ιθαγένειας με γέννηση, είτε μεταγενέστερα της γεννήσεως βάσει συγκεκριμένων προϋποθέσεων. Πρόκειται για, όπως αναφέρει ο Ράϊκος (2011, σελ. 414): «...(αρχική ιθαγένεια), είτε ...(επίκτητη

ιθαγένεια)...». Στην περίπτωση της απόκτησης επίκτητης ιθαγένειας υπάγονται οι περιπτώσεις της αναγνώρισης, της υιοθεσίας, της κατάταξης στις ένοπλες δυνάμεις και την πολιτογράφηση. Η πολιτογράφηση αφορά στην εκούσια απόφαση ενός φυσικού προσώπου να αποκτήσει την εθνική ιθαγένεια και στην απονομή της από το εθνικό κράτος, το οποίο εξετάζει την σχέση του αιτούντος με την ελληνική κουλτούρα και γλώσσα και αποσκοπεί στην κοινωνική ενσωμάτωση του. Ο πολιτογραφούμενος ορκίζεται Έλληνας. Η πολιτογράφηση προϋποθέτει την οικειοθελή βούληση του υποκειμένου σε αντίθεση με την πολιτοποίηση, η οποία είναι πολιτική απόφαση του εθνικού κράτους να απονείμει ιθαγένεια σε συγκεκριμένες ομάδες (Ράϊκος, 2011, σελ. 412-426).

Η υπ' αριθμόν 460/2013 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομέλεια), η οποία παραπέμπεται κατόπιν της υπ' αριθμ. 350/2011 αποφάσεως του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας αφορά την κρίση μίας αίτησης ακύρωσης υπουργικής απόφασης σχετικά με την απόκτηση ιθαγένειας λόγω γέννησης ή φοίτησης στην Ελλάδα και το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι για υπηκόους τρίτων χωρών στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Κρίνεται η συνταγματικότητα ή μη του άρθρου 1 παρ. 1,2,6, των άρθρων 14-21 και του άρθρου 24 του Ν. 3838/2010. Αρχικά στην σκέψη 4 κρίνεται η νόμιμη παραπομπή της ενώπιον της Ολομελείας του ΣτΕ κατ' άρθρο 100 παρ. 5 του Συντάγματος. Κατόπιν στην σκέψη 5 κρίνεται η συνταγματικότητα της αίτησης. Γίνεται επίκληση του άρθρου 1 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος, στα οποία θεμελιώνονται η εξουσιαστική λαϊκή κυριαρχία και η εκπόρευση των εξουσιών από αυτό. Συνεχίζει με το άρθρο 4 παρ. 3 του Συντάγματος, στο οποίο αναφέρονται τα προσόντα της ιθαγένειας και οι περιπτώσεις αφαίρεση της: οικειοθελής απόκτηση άλλης ιθαγένειας ή ενέργειες αντίθετες προς το εθνικό συμφέρον, και όπως ορίζει ο νόμος. Ολοκληρώνει με την επίκληση των άρθρων του Συντάγματος με τα άρθρα 16 παρ. 2, στο οποίο προβλέπεται το αγαθό της παιδείας για τους Έλληνες, το άρθρο 25 παρ. 1, στο οποίο περιέχεται το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης, και το άρθρο 29 παρ. 1, στο οποίο αναφέρεται το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι για τους Έλληνες. Η σκέψη 6 στηρίζεται στα παρατεθειμένα συνταγματικά άρθρα και αποτελεί το σκεπτικό της μείζονος σκέψης για την συνταγματικότητα. Σύμφωνα με την ως άνω σκέψη η κυριαρχική εξουσία ανήκει στον λαό και βάσει νόμου ορίζονται τα άτομα που χαρακτηρίζονται ως λαός ενός κράτους. Ο νομοθέτης έχει μεν ευχέρεια να εισηγηθεί και να νομοθετήσει βάσει κρατουσών

συνθηκών, αλλά υπόκειται σε συνταγματικά όρια και έλεγχο. Δεν δεσμεύεται από το διεθνές δίκαιο και την απονομή ιθαγένειας, αφού η απόκτηση ιθαγένειας δεν αποτελεί δικαίωμα. Η εθνικότητα του κράτους είναι ιδιότητα, η οποία δεν καταλύεται με την συμμετοχή του στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το κριτήριο απονομής ιθαγένειας είναι η ύπαρξη γνησίου δεσμού του αλλοδαπού με το ελληνικό κράτος, την ελληνική κοινωνία, τα ήθη, τα έθιμα, τη γλώσσα, την εθνική ταυτότητα, τα οποία διατρέχουν όλες τις γενεές των Ελλήνων. Αν δεν ληφθεί υπ' όψιν ο γνήσιος δεσμός, τότε θα συμπεριλαμβάνονταν στο σύνολο του λαού άτομα χωρίς ουσιαστικούς δεσμούς με την ελληνική ταυτότητα, των οποίων ο αριθμός δεν είναι αποτυπώσιμος και θα δημιουργείτο συνταγματική αταξία και διατάραξη της ευνομίας. Άρα στην νομική βάση κτήσης ιθαγένειας το *ius sanguinis*, υπάρχει η δυνατότητα παρέκκλισης βάσει του δικαίου εδάφους (*ius soli*) μόνον εφόσον αποδεικνύεται ο γνήσιος δεσμός του αλλοδαπού με το ελληνικό κράτος και με, όπως αναφέρει η ως άνω απόφαση «... τυπικά... και... ουσιαστικά ... κριτήρια...» (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Η συγκλίνουσα άποψη της υπ' αριθμόν 6 σκέψης κινείται στο πνεύμα της μείζονος σκέψης και επικαλείται τους νομικούς περιορισμούς του νομοθέτη. Η κτήση της ελληνικής ιθαγένειας από αλλοδαπό είναι το ύστατο επίπεδο ενσωμάτωσής του στον ελληνικό κοινωνικό ιστό μέσω της εξατομικευμένης κρίσεως. Το Σύνταγμα δεν αναφέρει ρητά την απαγόρευση απόκτησης ιθαγένειας, αλλά ο νομοθέτης πρέπει να θεσπίσει τα αντικειμενικά και ουσιαστικά κριτήρια, τα οποία θα διασφαλίζουν την ομαλή ενσωμάτωσή τους (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Η αντίθετη γνώμη της υπ' αριθμόν 6 σκέψης ερείδεται στην παρ. 3 του άρθρου 4 του Συντάγματος για τα προσόντα της ιθαγένειας και την νομοθέτηση. Σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της ίδιας παραγράφου η νομοθετική εξουσιοδότηση δίδεται για να αποτυπωθούν με νόμο τα προσόντα χωρίς να αναφέρει περιορισμούς, Η απονομή ελληνικής ιθαγένειας αποτελεί σύμφωνα με την ως άνω απόφαση: «... πολιτική κατ' εξαχγήν επιλογή...», η οποία διαμορφώνεται από το δημόσιο συμφέρον και κρίνεται ανάλογα με τις κρατούσες συνθήκες. Παρατίθενται η ιστορική αναδρομή της εν λόγω διατάξεως και ο σκοπός της παλαιόθεν για την υποστήριξη της άποψης αυτής. Γίνεται επίκληση του άρθρου 1 παρ. 3 του Συντάγματος για τις εκπορευόμενες εξουσίες από το λαό και υπέρ αυτού, από την οποία δεν συνάγεται η προϋπόθεση γνησίου δεσμού του αλλοδαπού με το ελληνικό κράτος ως νομικό κριτήριο ιθαγένειας. Η ιθαγένεια είναι

ταυτότητα πολίτη και όχι έθνους. Το ίδιο το Σύνταγμα αναφέρει τις έννοιες του λαού και του έθνους. Ο στόχος είναι η ομαλή ένταξη, η οποία εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. Η συνταγματικότητα της Βουλής και η νομοθετική ευχέρεια εκφράζονται με τα αντικειμενικά κριτήρια και δεν περιορίζονται συνταγματικά στην ψήφιση διαδικασίας εξατομικευμένης κρίσης. Ο γνήσιος δεσμός συνάγεται από τα αντικειμενικά κριτήρια. Παρατίθεται ως περαιτέρω νομικό έρεισμα η περίπτωση των ανιθαγενών, οι οποίοι αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια με κριτήριο την γέννηση εντός της ελληνικής επικράτειας. Αναφέρεται η εξουσιοδότηση του νομοθέτη χωρίς περιορισμούς να θεσπίσει τα κριτήρια, τα οποία τελούν υπό τον δικαστικό έλεγχο. Ο δικαστικός έλεγχος ελέγχει τον επιδιωκόμενο σκοπό και την προσφορότητα του κριτηρίου. Ο δικαστικός έλεγχος των πολιτικών επιλογών του νομοθέτη αποτελεί υπέρβαση του έργου της δικαιοσύνης και αυθαιρεσία, αφού εμπίπτει στην εξουσία της Βουλής (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Ακολουθεί η ειδικότερη γνώμη της υπ' αριθμόν 6 σκέψης σύμφωνα με την οποία η συνταγματική αναφορά «*υπέρ του έθνους*» επιτάσσει την διασφάλιση της ύπαρξης του ελληνικού έθνους και ιδιαίτερα στην εποχή της μεταναστευτικής μετακίνησης. Η διασφάλιση του σχετίζεται με την ανάπτυξη πολιτικών στρατηγικών που αρχικά θα εντάξουν τους αλλοδαπούς στην ελληνική κοινωνία μέσω ιθαγένειας με ειδικά κριτήρια και κρατικές διαδικασίες. Σε βάθος χρόνου όμως εξυπηρετείται ο σκοπός αυτός με την διαμόρφωση κατάλληλου περιβάλλοντος και συνθηκών που θα καταστήσουν τους αλλοδαπούς κοινωνούς της ελληνικής ταυτότητας και κουλτούρας. Ο νομοθέτης μπορεί να απονείμει την ιθαγένεια στα ανήλικα τέκνα στη νομική συνταγματική βάση της διακριτής μεταχείρισης των ανηλίκων και του αγαθού της παιδείας. Κατ' ακολουθίαν ο νομοθέτης έχει την ευχέρεια να θεσπίζει αντικειμενικά κριτήρια για την απόκτηση ιθαγένειας από ανήλικα τέκνα αλλοδαπών, τα οποία από την παιδική ηλικία τους διαβιώνουν στην ελληνική κοινωνία, είναι κοινωνοί της ελληνικής γλώσσας και παιδείας και γαλουχούνται σύμφωνα με την ελληνική κουλτούρα (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Ακολουθεί στην υπ' αριθμόν 7 σκέψη η ιστορική αναδρομή των νόμων που ψηφίστηκαν από το 1991 για την νομική αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών, των προϋποθέσεων και του καθεστώτος αυτών. Ο αρχικός σκοπός ήταν η είσοδος αλλοδαπών με νόμιμα ταξιδιωτικά έγγραφα και η νομιμοποίηση τους λόγω του μεγάλου αριθμού λάθρα εισερχομένων αλλοδαπών. Οι προϋποθέσεις έκδοσης αδειών

ήταν επιεικέστερες του υφιστάμενου νομικού πλαισίου, προκειμένου να εξυπηρετηθεί ο σκοπός της καταγραφής και νομιμοποίησης αυτών, που θα οδηγούσε στην επί ίσοις όροις οικονομική και κοινωνική συμμετοχή τους. Το νομικό πλαίσιο που επακολούθησε ήταν περιοριστικό και στο ίδιο πνεύμα με τους προηγούμενους. Προβλέφθηκε το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος αλλοδαπού και οι μεταβατικές διατάξεις του αποσκοπούσαν στην νομιμοποίηση παράνομων αλλοδαπών. Παρά την συνέχιση ψήφισης νομοθετημάτων νομιμοποίησης αλλοδαπών χωρίς ποσοτικό προσδιορισμό, ο στόχος παρέμεινε ατελής (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Στην υπ' αριθμόν 8 σκέψη αναφέρεται η διαπίστωση ότι το νομοθετικό πλαίσιο της παράνομης μετανάστευσης παραβιάστηκε λόγω της αθρόας εισδοχής αλλοδαπών μεταναστών και παρόλη την νομοθετική προσπάθεια νομιμοποίησης τους, ο αριθμός του αλλοδαπού πληθυσμού στο ελληνικό έδαφος είναι άγνωστος (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Μετά την έκθεση των οκτώ προηγούμενων σκέψεων, στην υπ' αριθμόν 9 σκέψη αναλύεται ο Ν. 3838/2010, ο οποίος εισάγει ένα νέο άρθρο στον ν.3284/2004 σχετιζόμενο με την απόκτηση ιθαγένειας. Τα καινούρια κριτήρια είναι η γέννηση του αλλοδαπού στο ελληνικό έδαφος ή η φοίτηση σε ελληνικό σχολείο που συνοδεύεται με σχετική δήλωση των γονέων του και παρατίθενται το σχετικό άρθρο αναλυτικά, η μεταβατική διάταξη του άρθρου 24 του Γ' Κεφαλαίου και το άρθρο 13 του Α' Κεφαλαίου. Το συναγόμενο συμπέρασμα της σκέψης είναι η μετατόπιση του κριτηρίου της ιθαγένειας από το *ius sanguinis* στο *ius soli*. Εκτίθενται οι επίμαχες ρυθμίσεις και τμήμα της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου, το οποίο περιλαμβάνει την ανάλυση της υιοθέτησης των παραπάνω ρυθμίσεων ως μέτρο αντιμετώπισης της μετανάστευσης, αφού τα προηγούμενα νομοθετήματα νομιμοποιήσεις απεδείχθησαν αναποτελεσματικά και προκάλεσαν νέα κύματα λαθραίων μεταναστών που προσδοκούσαν την επανάληψη διαδικασιών νομιμοποίησης (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Στην επόμενη σκέψη (υπ' αριθμόν 10) οι επίμαχες διατάξεις του Ν. 3838/2010 χαρακτηρίζονται αντισυνταγματικές λόγω της ύπαρξης τυπικού κριτηρίου απόδοσής της, το οποίο συμπεριλαμβάνει νομίμως και παρανόμως διαμένοντες αλλοδαπούς χωρίς να αποδεικνύει το βαθμό θεσμοθέτησής του, δηλαδή την ένταξη τους στην ελληνική

κοινωνία, αφού περιορίζεται στην εξαετή φοίτηση και όχι στο φάσμα της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και της εννεαετούς φοίτησης που προβλέπεται συνταγματικά για τους Έλληνες. Επίσης μετά την εξαετή φοίτηση δεν προβλέπει την παραμονή στη χώρα μέχρι το έτος υποβολής δηλώσεως για απόκτηση ιθαγένειας (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Στην παραπάνω σκέψη διατυπώνεται ειδικότερη γνώμη. Η ειδικότερη γνώμη πρεσβεύει ότι η ύπαρξη γνησίου δεσμού του αλλοδαπού με το ελληνικό κράτος είναι το ελάχιστο όριο ένταξης του, το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε συνταγματική ανατροπή του εθνικού κράτους, άρα δεν εξυπηρετεί το δημόσιο εθνικό συμφέρον (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Η συγκλίνουσα άποψη της υπ' αριθμόν 10 σκέψης διατυπώνει την άποψη ότι δεν θεωρεί αντισυνταγματικές ή αντίθετες στο διεθνές δίκαιο τις διατάξεις περί εξαετούς φοίτησης ή διαμονής στην χώρα επί πενταετία ως προς τα κριτήρια απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας, αλλά τους όρους και τις προϋποθέσεις, τους σκοπούς τους, δεν εξυπηρετούν τον σκοπό θέσπισής τους, αφού αποτελούν επαρκή κριτήρια ένταξης και δεν διασφαλίζουν την ομαλή ένταξη των αλλοδαπών στην ελληνική κοινωνία (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Η μειοψηφούσα άποψη της ως άνω σκέψης κρίνει συνταγματικές τις διατάξεις αυτές. Η απονομή ιθαγένειας αφορά τα ανήλικα τέκνα και όχι τους αλλοδαπούς γονείς, όπως ισχύει με τον Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας. Βάσει της αιτιολογικής έκθεσης του εν λόγω νόμου τα αντικειμενικά κριτήρια δημιουργούν δεσμό των ανηλικών τέκνων με το ελληνικό κράτος και πρέπει να εξασφαλισθεί η ενσωμάτωσή τους στο κοινωνικό γίγνεσθαι. Η υποκειμενική κρίση των κριτηρίων εκτιμά την ουσία και το πρόσφορο αυτών, αλλά ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται στην κρίση του εμφανούς μη πρόσφορου μέτρου, αλλά αποτελεί υπέρβαση της δικαστικής εξουσίας. Η ορθότητα των κριτηρίων υποστηρίζεται και από ανάλογες νομοθετικές ρυθμίσεις ευρωπαϊκών κρατών, οι οποίες απαριθμούνται. Επικαλούμενη την υπ' αριθμόν σκέψη 7 της παρούσης αποφάσεως σύμφωνα με την οποία η πάγια πολιτική των νομοθετημάτων ήταν η νομιμοποίηση παράνομων αλλοδαπών για να αντιμετωπισθεί η λαθρομετανάστευση χωρίς αμφισβήτηση της συνταγματικότητάς τους, αφού το Σύνταγμα δεν αναφέρει συγκεκριμένη ρύθμιση των παραπάνω ζητημάτων. Ο νομοθέτης του Ν. 3838/2010 έχει λάβει υπ' όψιν του τις επικρατούσες συνθήκες του

μεγάλου αριθμού εισροής μεταναστών που έχουν αναπτύξει δεσμούς με το κράτος. Άρα η πλειοψηφούσα άποψη περί επισφάλειας των κριτηρίων της πενταετούς διαμονής των αλλοδαπών γονέων που νομιμοποιήθηκαν βάσει νόμου αποτελεί μη επιτρεπτή κρίση της ουσιαστικής εκτίμησης του νομοθέτη, όπως και το κριτήριο της εξαετούς φοίτησης περί αντισυνταγματικότητας. Περαιτέρω, το κριτήριο της εξαετούς φοίτησης δεν υπολείπεται, αφού για τους ανηλίκους προβλέπεται η εννεαετής υποχρεωτική εκπαίδευση χωρίς διάκριση αυτών σε αλλοδαπούς ή μη (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Η απόφαση είναι ιδιαίτερος εκτενής με αλληπάλληλες νομικές σκέψεις ειδικότερες, συγκλίνουσες ή μειοψηφούσες απόψεις. Επικαλείται πολιτικά και κοινωνικά στοιχεία με εκτενείς αναφορές σε αυτά. Δέχεται την αίτηση και ακυρώνει, όπως το διατακτικό της ως άνω απόφασης αναφέρει (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013): «...α) την υπ' αριθμ. Φ. 130181/23198/30.4.2010 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΦΕΚ Β'562) β) την υπ' αριθμ. 29982/1.6.2010 απόφαση του ίδιου Υπουργού (ΦΕΚ Β'754), όπως εξειδικεύονται στις σκ. 3 και 4 της παρούσης...». Η έκταση της είναι μεγάλη και ερμηνεύει το Σύνταγμα νομικά βάσει πολιτικών και κοινωνικών δεδομένων. Προασπίζει το *jus sanguinis* έναντι του *jus soli* και τους Έλληνες έναντι των αλλοδαπών βάσει εθνικότητας, και κρίνει αντισυνταγματικές τις υπουργικές αποφάσεις. Θέτει ως προϋπόθεση απονομής της ιθαγένειας τον γνήσιο δεσμό του αλλοδαπού με το ελληνικό κράτος και όχι την τυποποιημένη απόκτηση ιθαγένειας βάσει τυπικών κριτηρίων. Τα προσόντα οφείλουν να είναι ουσιαστικά, να σχετίζονται με την ελληνική γλώσσα, κουλτούρα, πολιτισμό και κοινωνία, αφού ο φέρων ή αποκτών την ελληνική ιθαγένεια είναι οργανικό τμήμα του εθνικού κράτους και η αφαίρεση της ιθαγένειας διέπεται από απαγορευτικό νομικό πλαίσιο. Ουσιαστικά θέτει την απόκτηση ελληνικής ιθαγένειας υπό το πρίσμα και τον έλεγχο της ουσιαστικής κοινωνίας και σχέσης του αλλοδαπού με το ελληνικό έθνος και κράτος και όχι την νομική κατάσταση του αλλοδαπού μόνον έναντι του κράτους. (Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013).

Οι διαφοροποιήσεις στους χαρακτηρισμούς ενός φυσικού προσώπου με βάση την καταγωγή του συνδέονται άρρηκτα με την ιστορική αναδρομή της ελληνικής ιθαγένειας. Όπως αναφέρει ο Μπαλτσιώτης (Τσαπόγας-Χριστόπουλος επιμ, Μπαλτσιώτης, 2004, σελ. 81) «το ελληνικό δίκαιο δεν μπορούσε παρά να χρησιμοποιήσει το γένος ..., θρησκευτική κατηγοριοποίηση, ..., για να κατηγοριοποιήσει

τους πολίτες στα πλαίσια του εισαγόμενου ... *jus sanguinis*...». Η ενοποίηση ενός πολυμορφικού και πολυγλωσσικού γένους, όπως του ελληνικού, χωρίς ενσωματώσεις σε αυτό ξένων λαών μπορούσε να πραγματοποιηθεί μέσω του κοινού χαρακτηριστικού του, του ορθόδοξου δόγματος. Η λέξη «αλλοεθνής» εμφανίζεται το 1823 στο Σύνταγμα του Άστρους για να μετονομασθεί στην λέξη «αλλογενής» στο Σύνταγμα του 1832 (Τσαπόγας-Χριστόπουλος επιμ, Μπαλτσιώτης, 2004, σελ. 81-82). Το 1856 συντάσσεται ο Αστικός Νόμος Κώδικα, ο οποίος ισχύει για έναν αιώνα μέχρι το 1955, όπου συγκροτείται ο Κώδικας της Ελληνικής Ιθαγένειας, ο οποίος συμπυκνώνει τα μέχρι τότε νομοθετήματα. Καταλυτικής σημασίας για την διαφοροποίηση της έννοιας της ιθαγένειας είναι οι εδαφικές προσαρτήσεις και οι ανταλλαγές πληθυσμών, κατά τις οποίες το κράτος κλήθηκε να διαχειρισθεί και να εντάξει καινούριους πληθυσμούς. Από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα μέχρι την έναρξη του Εμφυλίου η κτήση ιθαγένειας συμπίπτει με το έθνος και στη συνέχεια περιορίζεται δραματικά επιχειρώντας να διαχειρισθεί και να διαχωρισθεί από τις μειονότητες. Εκτός από την μειονότητα της Θράκης, οι μειονότητες κρίνονται ιστορικά και χρονικά κατά περίπτωση. Η απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας απονέμεται με το κριτήριο του *jus sanguinis* και ως εκ τούτου παρουσιάζεται περιοριστική. Μετά τον Εμφύλιο λόγω των πολιτικών και κοινωνικών εξελίξεων εντός της χώρας η κατοχή ιθαγένειας προσανατολίζεται ιδεολογικά σε αποκλεισμό των πολιτικά αντιφρονούντων με το καθεστώς και συγκεκριμένα των κομμουνιστών και εμφανίζεται η αφαίρεση της ιθαγένειας χωρίς διαφανείς διαδικασίες και με δυνατότητα αναδρομικής απώλειας (Τσαπόγας-Χριστόπουλος, 2004, σελ. 83-92).

Από το 1989 οι κοινωνικές και πολιτικές αλλαγές στην Ανατολική Ευρώπη θα προικοδοτήσουν την Ελλάδα με ένα μεγάλο μεταναστευτικό κύμα ομογενών και αλλογενών. Το ελληνικό κράτος θα εισαγάγει το όρο «παλιννόστηση», προκειμένου να διαχειρισθεί νομικά τους ομογενείς από την πρώην ΕΣΣΔ και να τους θέσει σε ένα προνομιακό καθεστώς απόκτησης ιθαγένειας ή όπως αναφέρει ο Χριστόπουλος (Τσαπόγας-Χριστόπουλος, 2004, σελ. 105): «...μια οίονει «ιδιόμορφη πολιτογράφηση»...».

Η ύπαρξη μειονοτήτων στην Ελλάδα συναντάται σε πολύ χαμηλό ποσοστό, μόλις το 2,5% του πληθυσμού της, αφού η μόνη αναγνωρισμένη μειονότητα από το άρθρο 45 της Συνθήκης της Λωζάννης είναι η μουσουλμανική μειονότητα της Ελλάδας. Το 1997 η Πρώτη Έκθεση της ECRI (European Commission against Racism and intolerance)

χαρακτηρίζει την Ελλάδα, όπως αναφέρει ο Yiannis (2002, Athens, σελ. 271): «homogenous society», ενώ σύμφωνα με την Τελική Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI) η Ελλάδα χαρακτηρίζεται, όπως αναφέρει ο Yiannis (2002, Athens, σελ. 271): «...a rather homogeneous society...» και συνεχίζει αναφέροντας ο Yiannis (2002, Athens, σελ. 271): «... the Greek society is the most homogeneous in Europe» λόγω του μικρού αριθμού μειονοτήτων στην Ελλάδα.

Με την έλευση του Ν. 2910/2001 εμφανίζεται η αλλαγή πολιτικής προς τους αλλοδαπούς και την κτήση της ιθαγένειας. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 2910/2001 δεν εφαρμόζεται σε υπηκόους ή κατοίκους κρατών-μελών της Ε.Ε και στους πρόσφυγες, είτε έχουν ήδη χαρακτηριστεί ως πρόσφυγες ή εκκρεμεί υποβληθείσα αίτηση τους και είναι πιθανοί πρόσφυγες (Βρέλλης, 2003, σελ. 23). Το κράτος εμφανίζεται εξωστρεφές, λιγότερο επιθετικό και περισσότερο δεκτικό στους αλλοδαπούς, αφού πλέον η Ελλάδα είναι χώρα υποδοχής μεταναστών. Η παραγωγή νέων νόμων και εγκυκλίων για την ελληνική ιθαγένεια δηλώνουν την δυστοκία του κράτους να αναγνωρίσει την ύπαρξη μεταναστών και όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Χριστόπουλος (Γσαπόγας-Χριστόπουλος, 2004, σελ. 106): «...*Το πολιτειακό δόγμα της ιθαγένειας βρίσκεται αντιμέτωπο με την κατακλυσμιαία αλλαγή που επέφερε στο δημογραφικό και εθνοτικό χάρτη της Ελλάδας η μετανάστευση...*».

Ο χαρακτηρισμός ενός προσώπου ως Έλληνα ή αλλοδαπού θα τον υπάγει στην αρμοδιότητα διαφορετικού δικαίου, αν δηλαδή πρόκειται για ημεδαπό πρόσωπο, εμπίπτει στο εθνικό δίκαιο, αν όμως πρόκειται για αλλοδαπό πρόσωπο, εμπίπτει στο δίκαιο των αλλοδαπών, το οποίο εκπορεύεται από δημόσιο διεθνές δίκαιο και την εθνική έννομη τάξη (Βρέλλης, 2003, σελ 19, 23). Στην κατηγορία του αλλοδαπού πολίτη εξαίρεση ως προς το νομικό καθεστώς προστασία αποτελούν οι πρόσφυγες και οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, οι οποίοι πολλάκις εντάσσονται στους παράνομους μετανάστες με συνέπεια την μη αναγνώριση ειδικού ευμενέστερου νομικού καθεστώτος μεταχείρισης τους (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 8). Η σύναψη διμερών ή πολυμερών συμβάσεων ρυθμίζει την υποδοχή αλλοδαπών μεταξύ των συμβαλλομένων χωρών, αλλά όπως αναφέρει ο Ρούκουνας (1995, σελ. 233): «... *δεν υπάρχει εθιμικός κανόνας που να υποχρεώνει τα κράτη να δέχονται αλλοδαπούς στο έδαφος τους*». Όταν όμως πρόκειται για χώρες, οι οποίες είναι μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η Ελλάδα, πέραν του εθνικού ή του ιδιωτικού διεθνούς δικαίου εγείρεται το Ευρωπαϊκό

Δίκαιο ή Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε πρόκειται για πρωτογενές δίκαιο, είτε για παράγωγο δίκαιο.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και άρθρο 9 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται η έννοια της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, η οποία αφορά στους πολίτες ή υπηκόους των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τοποθετείται γύρω από την εθνική ιθαγένεια, δεν την καταργεί ή την υποκαθιστά, αλλά την συμπληρώνει. Αφορά στον νομικό δεσμό του πολίτη με την Ευρωπαϊκή Ένωση, χαρακτηρίζεται, όπως και η εθνική ιθαγένεια, από τα δικαιώματα που αναγνωρίζει στον πολίτη, τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνει ο ίδιος (παρόλο που ακόμη δεν έχει δημιουργήσει υποχρεώσεις για τους κατόχους της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, στοιχείο διαφοροποίησης από την εθνική ιθαγένεια), την συμμετοχή του στο πολιτικό γίνεσθαι (europarl.europa, 2016), και διαχωρίζει τους πολίτες σε κοινοτικούς πολίτες ή πολίτες τρίτων χωρών.

Η είσοδος και έξοδος ενός φυσικού προσώπου στην εδαφική επικράτεια ενός κράτους, του οποίου κατέχει την ιθαγένεια, γίνεται χωρίς περιορισμούς. Το φυσικό πρόσωπο με ελεύθερη βούληση αποφασίζει την έλευση ή αναχώρηση του από το κράτος υπηκοότητας του, πλην των περιπτώσεων στις οποίες συντρέχουν λόγοι αποτροπής εισόδου ή εξόδου του, όπως όταν έχει επιβληθεί ως περιοριστικός όρος η απαγόρευση εξόδου από τη χώρα, διότι έχει ασκηθεί ποινική δίωξη για κακουργηματική πράξη, έχει διαπράξει αδικήματα οικονομικής φύσεως ή είναι υπόλογος για χρέη προς το Δημόσιο άνω κάποιου συγκεκριμένου ποσού. Ακόμη και εάν ο υπήκοος μια χώρας δεν κατέχει έγγραφο που να του επιτρέπει την είσοδο π.χ διαβατήριο, το κράτος υπηκοότητας δεν μπορεί να αρνηθεί την είσοδο του στο έδαφος του (Βρέλλης, 2003, σελ. 45-55). Αν πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις, μπορεί να παραμείνει στο κράτος επιλογής του αφού υποβάλλει αίτηση για έκδοση αδειάς παραμονής. Αν δεν πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις, οι οποίες προβλέπονται από εν ισχύει νόμους της πολιτείας υποδοχής, λογίζεται ως παραβάτης του ποινικού δικαίου και υπόκειται στην επιβολή ποινών και των μέτρων της απέλασης ή επαναπροώθησης.

Η έλευση και η αποχώρηση ενός αλλοδαπού προσώπου στην εδαφική επικράτεια ενός κράτους διαφορετικού από το κράτος προέλευσης ή κατοικίας του σηματοδοτείται από την διέλευση του από τις μεθοριακές διαβάσεις. Κατά τη στιγμή εισόδου ή εξόδου

υπόκειται σε έλεγχο, ο οποίος θα εξακριβώσει τα ταξιδιωτικά έγγραφα του επιθυμούντος αλλοδαπού να εισέλθει ή να εξέλθει και αν συντρέχουν λόγοι, οι οποίοι δεν θα του επιτρέψουν την είσοδο ή την έξοδο από τη χώρα. Το φυσικό πρόσωπο, το οποίο επιθυμεί την είσοδο στην εδαφική επικράτεια ενός κράτους, του οποίου δεν είναι υπήκοος, υπάγεται σε περιορισμούς που θέτει το ίδιο το κράτος υποδοχής. Πρωτίστως πρέπει να κατέχει νόμιμο ταξιδιωτικό έγγραφο με προξενική θεώρηση. Το κυρίαρχο κράτος θα κρίνει αν θα επιτρέψει ή όχι την είσοδο του αλλοδαπού στο έδαφος του με κριτήριο το δημόσιο συμφέρον. Η πολιτεία πρέπει να εξισορροπεί τον περιορισμό εισόδου χωρίς να αντίκειται στην άσκηση των δικαιωμάτων του φυσικού προσώπου, ούτε στο, όπως αναφέρει ο Βρέλλης (2003, σελ. 53): «...jus communicationis...». Οι περιορισμοί εφαρμόζονται είτε με την μορφή απλούστερων ή δυσκολότερων διαδικασιών ελέγχου και εισόδου, είτε με την μορφή άρνησης εισόδου. Η απαγόρευση της εισόδου τεκμηριώνεται από συγκεκριμένους βάσιμους λόγους χωρίς αυθαίρετη κρίση, όπως εγγραφή στους ανεπιθύμητους αλλοδαπούς, λόγοι δημοσίου συμφέροντος, αδυναμία επιστροφής του στο κράτος υπηκοότητας του και διάθεσης μέσω διαβίωσης και μη νομότυπη διαδικασία (Βρέλλης, 2003, σελ. 51-64). Άλλωστε ο έλεγχος εισόδου και εξόδου των αλλοδαπών ανήκει αναφαίρετα στο κυρίαρχο κράτος, δικαίωμα που του επιτρέπει τον περιορισμό της ελευθερίας των αλλοδαπών για αιτιολογημένους σκοπούς και λόγους (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 160).

Οι κοινοτικοί υπήκοοι αποτελούν μια ιδιαίτερη κατηγορία πολιτών, τους ευρωπαίους πολίτες. Ως ευρωπαίος πολίτης λογίζεται ο πολίτης, ο οποίος κατέχει την υπηκοότητα ενός εκ των ευρωπαϊκών κρατών-μελών. Ο ευρωπαίος πολίτης βάσει πρωτογενούς δικαίου απολαμβάνει «ευρωπαϊκών δικαιωμάτων», δηλαδή των δικαιωμάτων της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στα κράτη-μέλη της Ένωσης (άρθρο 21 της ΣΛΕΕ), της συμμετοχής στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των δημοτικών εκλογών του ευρωπαϊκού κράτους διαμονής χωρίς διακρίνουςα μεταχείριση έναντι των πολιτών του εν λόγω κράτους (άρθρο 22 παρ. 1 ΣΛΕΕ), διπλωματικής προστασίας και της αναφοράς προς τα κοινοτικά όργανα (eurparl.europa.eu). Ο έχων την ιθαγένεια ευρωπαϊκού κράτους δεν αντιμετωπίζεται ως αλλοδαπός πολίτης για τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη και δεν υπάγεται στους περιορισμούς που προβλέπονται από τις εθνικές νομοθεσίες για την είσοδο και έξοδο αλλοδαπών. Αντιθέτως καθίσταται φορέας πρόσθετων δικαιωμάτων και προστασίας (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 7-8).

Οι υπήκοοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης απολαμβάνουν της ελευθερίας εισόδου και κίνησης στον ευρωπαϊκό χώρο, του δικαιώματος εγκαταστάσεως και εργασίας στις χώρες, οι οποίες είναι κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εισέρχονται με το δελτίο αστυνομικής ταυτότητας χωρίς να απαιτείται προξενική θεώρηση, κανόνας με επεκτατική εφαρμογή στα άτομα με συγγενικούς δεσμούς, τα οποία προστατεύονται από αυτούς. Το δικαίωμα εγκαταστάσεως αναγνωρίζεται για ποικίλους λόγους, εργασία, μισθωτή και μη (ασκούμενη ή συνταξιοδοτικού καθεστώτος), παροχή υπηρεσιών, εκπαίδευση και σπουδές. Το δημόσιο συμφέρον του κράτους-μέλους υποδοχής νομιμοποιεί το ανεξάρτητο κράτος να σταθμίσει ατομικά το κάθε φυσικό πρόσωπο και εφόσον αποδειχθεί ότι αποτελεί απειλή ή κίνδυνο για το συμφέρον των πολιτών να το υπάγει σε περιορισμούς. Αφορούν λόγους, όπως αναφέρει ο Βρέλλης (2003, σελ. 217): «...δημοσίας τάξεως και ασφαλείας και δημοσίας υγείας...». Δεν σταθμίζεται η προηγούμενη ποινική κατάσταση του φυσικού προσώπου και εφόσον έχει προκύψει λόγος που συνιστά έγερση περιορισμών μετά την χορήγηση αδειας διαμονής, οι περιορισμοί δεν μπορούν να επιβληθούν. Το φυσικό πρόσωπο πρέπει να λάβει γνώση της απόρριψης χορήγησης αδειας παραμονής και της εντολής αποχώρησης του από το έδαφος της χώρας, καθώς και της παρεχόμενης προθεσμίας εκτέλεσης της αποχώρησης. Οι συμφωνίες και οι νομικές πράξεις των ευρωπαϊκών κρατών που εχώρησαν για την ελεύθερη κίνηση των πολιτών τους συμπεριέλαβε και τους πολίτες τρίτων χωρών προβλέποντας την κοινή ευρωπαϊκή μεταχείριση του ζητήματος της κυκλοφορίας τους εντός των χωρών της ζώνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Βρέλλης, 2003, σελ. 214-222).

2.4 Η έννοια του πρόσφυγα

Στην έννοια των μεταναστών εμπεριέχεται η κατηγορία των προσφύγων. Η έννοια του πρόσφυγα χρησιμοποιείται ευρέως και ακρίτως σήμερα τόσο από πολίτες όσο και από πολιτικούς χωρίς προσπάθεια διάκρισης των λόγων (απειλή ζωής ή ελευθερίας) ή του τρόπου με τον οποίο έφυγαν από την χώρα τους (δίωξη ή εκτοπισμός) (Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, 1998, σελ. 77-78).

Το φαινόμενο των προσφύγων είναι παλαιό ανά τον πλανήτη. Όμως στην Ευρώπη μετά το 1917, τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο οι προσφυγικές ροές μεγεθύνθηκαν και μετά

τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η Ευρώπη κλήθηκε να διαχειρισθεί μεγάλο αριθμό προσφύγων με ποικίλα χαρακτηριστικά, ιδιαιτερότητες και διαφορετικές νομικές υποστάσεις που απαιτούσαν την εξέλιξη του θεσμικού-νομικού πλαισίου αποτυπώνοντας καινούριες νομικές καταστάσεις και θέτοντας καινές θεσμικές πράξεις.

Η πρώτη θεσμική πράξη προστασίας των προσφύγων καταγράφεται με την ίδρυση της Ύπατης Αρμοστείας από την Κοινωνία των Εθνών στις 27 Ιουνίου 1921, το οποίο αντικαταστάθηκε από το Διεθνές Γραφείο για τους πρόσφυγες ή γραφείο Nansen στις 30 Σεπτεμβρίου 1930 και στις 26 Οκτωβρίου 1933 δημιουργείται το Γραφείο του Υπάτου Αρμοστή για τους Γερμανούς πρόσφυγες (Νάσκου-Περράκη, 1991, σελ. 30-31). Μέχρι το 1933 οι ενέργειες προστασίας αφορούσαν συγκεκριμένες κατηγορίες προσφύγων και όχι την προστασία των προσφύγων συλλήβδην.

Στις 28 Οκτωβρίου 1933 συνάπτεται « η πρώτη διεθνής συνθήκη για το νομικό καθεστώς των προσφύγων ..., αποσκοπούσε στην εγκαθίδρυση ενός μονίμου συστήματος προστασίας των προσφύγων και στην επιβολή μιας σειράς υποχρεώσεων στα συμβαλλόμενα μέρη» (Νάσκου-Περράκη, 1991, σελ. 33). Η νομική όμως έννοια του πρόσφυγα γεννήθηκε με την Σύμβαση της Γενεύης το 1951, η οποία και άρχισε να ισχύει στις 22 Απριλίου 1954 και επικυρώθηκε από την Ελλάδα με το ν.δ. 3989/1959 : περί κυρώσεως της πολυμερούς Συμβάσεως ως περί της Νομικής Καταστάσεως των Προσφύγων (ΦΕΚ Α' 201) (UNHCR), η οποία έθεσε τα δικαιώματα των προσφύγων και τις υποχρεώσεις των κρατών, ενώ το πρόσθετο Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης το 1967 διεύρυνε χρονικά και γεωγραφικά την έννοια του πρόσφυγα από το πλαίσιο που έθεσε η Συνθήκη της Γενεύης (UNHRC UN Refugee Agency). Ο όρος του πρόσφυγα γενικεύεται, αποκτά γεωγραφική καθολικότητα και ολοκληρώνεται από τον οργανισμό Αφρικανικής Ενότητας με την Σύμβαση του 196 για τους Πρόσφυγες (Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, 1998, σελ. 77-78).

Σύμφωνα με το άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης πρόσφυγας θεωρείται: «Α. *Εν τη εννοία της παρούσης συμβάσεως ο όρος "πρόσφυζ"* εφαρμόζεται επί : 1. Παντός προσώπου όπερ έχει θεωρηθή πρόσφυζ κατ' εφαρμογήν των Συμφωνιών της 12ης Μαΐου 1926 και 30ης Ιουνίου 1928, ή των Συμβάσεων της 28ης Οκτωβρίου 1933 και 10ης Φεβρουαρίου 1938, του Πρωτοκόλλου της 14ης Σεπτεμβρίου 1939 ή κατ' εφαρμογήν του Καταστατικού της Διεθνούς Οργανώσεως Προσφύγων.- Αποφάσεις περί μη αναγνωρίσεως της ιδιότητος του πρόσφυγος ληφθείσαι υπό της Διεθνούς Οργανώσεως

Προσφύγων κατά την διάρκειαν της λειτουργίας αυτής δεν εμποδίζουν την αναγνώρισιν της ιδιότητος ταύτης εις πρόσωπα πληρούντα τους υπό του δευτέρου εδαφίου της παρούσης παραγράφου διαλαμβανόμενους όρους. 2. - Παντός προσώπου όπερ συνεπεία γεγονότων επελθόντων προ της 1ης Ιανουαρίου 1951 και δεδικαιολογημένου φόβου διώξεως λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων ευρίσκεται εκτός της χώρας της οποίας έχει την υπηκοότητα και δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να απολαύη της προστασίας της χώρας ταύτης, ή εάν μη έχουν υπηκοότητα τινά και ευρισκόμενον συνεπεία τοιούτων γεγονότων εκτός της χώρας της προηγούμενης συνήθους αυτού διαμονής, δεν δύναται ή, λόγω του φόβου τούτου, δεν επιθυμεί να επιστρέψη εις ταύτην. Εν ή περιπτώσει πρόσωπόν τι είναι υπήκοος πλειόνων χωρών, ο όρος "ής έχει την υπηκοότητα" αναφέρεται εις μίαν εκάστην των χωρών ών το πρόσωπον τούτο είναι υπήκοος. Δεν θεωρείται στερούμενον της υπό της χώρας ής έχει την υπηκοότητα παρεχομένης προστασίας, πρόσωπον όπερ άνευ αιτίας βασιζομένης επί δεδικαιολογημένου φόβου δεν έκαμε χρήσιν της υφ' ετέρας των χωρών ών κέκτηται την υπηκοότητα παρεχομένης προστασίας. Β. 1. Εν τη εννοία της παρούσης Συμβάσεως, αι λέξεις "γεγονότα επελθόντα προ της 1ης Ιανουαρίου 1951" εν άρθρω 1Α σημαίνουν είτε α) "γεγονότα επελθόντα προ της 1ης Ιανουαρίου 1951 εν Ευρώπη" είτε β) "γεγονότα επελθόντα προ της 1ης Ιανουαρίου 1951 εν Ευρώπη ή αλλαχού", έκαστον δε των Συμβαλλομένων Μερών θέλει προβή, κατά την υπογραφήν, επικύρωσιν ή προσχώρησιν, εις δήλωσιν καθορίζον ποίαν εκ των ως άνω δύο εννοιών θεωρεί εφαρμοστέαν όσον αφορά τας εκ της παρούσης Συμβάσεως υποχρεώσεις αυτού» (Σύμβαση της 28.4.1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων Υπογράφηκε στην Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951, Ηνωμένα Έθνη, Συλλογή Συμβάσεων Νο. 2545, Τόμος 189, Σελ. 137, ημερομηνία ανάκτησης 15.02.2016).

Το άρθρο 1 της Σύμβασης της Γενεύης αναφέρει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένα άτομο χαρακτηρίζεται πρόσφυγας και όπως αναφέρει ο Ρούκουνας (2003, σελ. 260): «η αναγνώριση ενός προσώπου ως πρόσφυγος δεν ρυθμίζεται από την Συνθήκη της Γενεύης (1951), ούτε από το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης (1967), αλλ' επαφίεται στις εθνικές έννομες τάξεις». Οι αρμόδιες αρχές της κάθε χώρας θα εξετάσουν την κάθε περίπτωση και θα αποφασίσουν βάσει των προσκομισθέντων στοιχείων, αφού το βάρος απόδειξης φέρει ο ίδιος ο αιτών, αν εμπίπτει στις προϋποθέσεις αναγνώρισης σε αυτόν προσφυγικής ιδιότητας σύμφωνα με το παραπάνω άρθρο και θα χαίρει της διεθνούς προστασίας της Σύμβασης. Στη Σύμβαση δεν αναφέρονται προϋποθέσεις αναγνώρισης

κατηγορίας οικονομικών προσφύγων, δηλαδή όσων αναχωρούν από την χώρα τους για λόγους οικονομικούς ή κοινωνικούς και όπως αναφέρει ο Ρούκουνας (1995, σελ. 246) «αποκαλούνται συνήθως οικονομικοί πρόσφυγες, αλλά αυτός ο χαρακτηρισμός είναι νομικώς ανακριβής». Οι προϋποθέσεις αναγνώρισης προσφυγικής ιδιότητας χωρίζονται όπως αναφέρει η Νάσκου-Περράκη (1991, σελ. 64) σε «ρήτρες υπαγωγής, παύσης και αποκλεισμού».

Στο άρθρο 1 παρ. Α 1 αναφέρονται οι προϋποθέσεις αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας (ρήτρες υπαγωγής), στο άρθρο 1 παρ. Γ αναφέρονται οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων παύει η αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας (ρήτρες παύσης) και στο άρθρο 1 παρ. Δ', Ε' και ΣΤ' αναφέρονται τα πρόσωπα στα οποία δεν εφαρμόζεται η Σύμβαση (ρήτρες αποκλεισμού).

Κατ' ακολουθίαν ο συμβατικός πρόσφυγας είναι το φυσικό πρόσωπο που λόγω φόβου διώξεως ή πραγματικού κινδύνου εγκαταλείπει την χώρα του (Βρέλλης, 2003, σελ. 256) ή σύμφωνα με τον ορισμό του Καταστατικού της Ύπατης Αρμοστείας πρόκειται για πρόσωπα που είτε εμπίπτουν σε εφαρμογή συγκεκριμένων Συμφωνιών, είτε λόγω φόβου διώξεως ή για προσωπικούς λόγους ή ανιθαγένειας δεν επιθυμούν την επιστροφή στη χώρα διαμονής τους (Νάσκου-Περράκη, 1991, σελ. 59). Πρόσφυγας επίσης χαρακτηρίζεται το φυσικό πρόσωπο που βρίσκεται εκτός της χώρας διαμονής του και λόγοι χρονικά ύστεροι δημιουργούν φόβο διώξεων και εμπίπτει στην περίπτωση του πρόσφυγα, όπως αναφέρει ο Ρούκουνας (1995, σελ. 245) «*επί του τόπου*» ή «*on the spot*».

Στην υποκατηγοριοποίηση των προσφύγων ανήκουν και οι de facto πρόσφυγες. Πρόκειται για άτομα που βρίσκονται εκτός της χώρας διαμονής τους, τα οποία ζητούν προστασία για ανθρωπιστικούς λόγους, διότι τελούν υπό συνθήκες προσφύγων. Σε αυτή την ομάδα εμπίπτουν όσοι αιτήθηκαν αναγνώριση προσφυγικής ιδιότητας και απερρίφθη, όσοι δεν προέβησαν σε αίτηση αναγνώρισης προσφυγικής ιδιότητας για να προστατεύσουν ενδεχόμενες αρνητικές ενέργειες σε βάρος συγγενών τους και όσοι μετακινούνται από τη χώρα τους λόγω ανωτέρας βίας (συρράξεις, φυσικές καταστροφές) (Βρέλλης, 2003, σελ. 258-259).

Συνεπώς τα βασικά κριτήρια χαρακτηρισμού ενός φυσικού προσώπου ως πρόσφυγα είναι, όπως αναφέρει ο Βρέλλης (2003, σελ. 256) «*ένα στοιχείο υποκειμενικό*», δηλαδή να συντρέχουν λόγοι φόβου ή διώξεως, οι οποίοι σχετίζονται με την προσωπική

υπόσταση του ατόμου και «ένα στοιχείο αντικειμενικό», δηλαδή να πραγματικά περιστατικά να στοιχειοθετούν πραγματικό λόγο φόβου και όχι προσωπική κρίση ή αδικαιολόγητη αιτία.

Το υποκειμενικό στοιχείο διαφέρει από άτομο σε άτομο ανάλογα με την προσωπικότητα, τον ιδεολογικό, θρησκευτικό και πολιτικό προσανατολισμό του, τις προσλαμβάνουσες παραστάσεις του και την εν συνόλω ζωή του. Η παρουσία ψυχικού πάθους ως απόρροια φόβου συνιστά στοιχείο που δικαιολογεί τον υποκειμενικό φόβο. Αντιθέτως, το αντικειμενικό στοιχείο βασίζεται σε πραγματικά περιστατικά, στα οποία λαμβάνεται υπ' όψιν κατά πόσον και σε ποιο βαθμό μπορούν να προκαλέσουν δικαιολογημένο φόβο ή δίωξη (Νάσκου-Περράκη, 1991, σελ. 74).

Όπως αναφέρει η Νάσκου-Περράκη (1991, σελ. 75) «*το τι είναι ακριβώς δίωξη δεν προσδιορίζεται από το διεθνές δίκαιο*». Η δίωξη μπορεί να αφορά ομάδες ή μεμονωμένα άτομα. Το άρθρο 1 Σύμβασης της Γενεύης εντοπίζει την δίωξη λόγω «*φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξεως ή πολιτικών πεποιθήσεων*». Η εφαρμογή της δίωξης μπορεί να σχετίζεται με απειλή, σωματικά ή ψυχικά βασανιστήρια, σύλληψη, φυλάκιση, παρεμπόδιση άσκησης θεμελιωμένων δικαιωμάτων, επαχθών οικονομικών μέτρων και στέρηση ελευθεριών (Νάσκου-Περράκη (1991, σελ. 75).

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. Α της Σύμβασης της Γενεύης η αναγνώριση ενός φυσικού προσώπου ως πρόσφυγα πέραν των άνωθι αναφερόμενων στοιχείων αφορά φυσικό πρόσωπο εκτός της χώρας υπηκοότητας που έφυγε λόγω φόβου και δεν έχει την δυνατότητα επιστροφής λόγω φόβου ή που έχει στερηθεί την ιθαγένεια της χώρας του, βρισκόταν ήδη εκτός της χώρας του λόγω φόβου δίωξης και επίσης δεν επιθυμεί να επιστέψει σε αυτήν. Αναφέρει δε, στην περίπτωση υπηκοότητας περισσότερων χωρών της μίας, η υπηκοότητα αναφέρεται σε μία εξ αυτών και το φυσικό πρόσωπο θα πρέπει να βρίσκεται εκτός των χωρών αυτών λόγω δικαιολογημένου φόβου, άλλως δεν μπορεί να θεωρηθεί πρόσφυγας. Σε αυτή την περίπτωση θα πρέπει να βρίσκεται εκτός της τελευταίας διαμονής του.

Στη συνέχεια στο άρθρο 1 παρ. Γ περιγράφονται οι όροι παύσης της ιδιότητας του πρόσφυγα: 1) εκ νέου οικειοθελής χρήση της προστασίας της χώρας υπηκοότητας του, 2) οικειοθελής επανάκτηση της απωλεσθείσας υπηκοότητας του, 3) απόκτηση νέας υπηκοότητας και απόλαυση της έννομης προστασίας της χώρας υπηκοότητας, 4) οικειοθελής εγκατάσταση στην χώρα την οποία εγκατέλειψε λόγω φόβου, 5) αδυναμία

εξακολούθησης αποποίησης της προστασίας της χώρας υπηκοότητας του με εξαίρεση εφαρμογής του συγκεκριμένου εδαφίου στην περίπτωση πρόσφυγα της παρ. 1, ο οποίος επικαλούμενος λόγους προηγούμενων διώξεων, μπορεί να αρνηθεί την έννομη προστασία της χώρας του και 6) στην περίπτωση πρόσφυγα χωρίς ιθαγένεια δυνατότητα επιστροφής στη χώρα διαμονής, διότι οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων ανεγνωρίστη ως πρόσφυγας δεν υφίστανται πλέον με την εξαίρεση εφαρμογής του συγκεκριμένου εδαφίου στην περίπτωση πρόσφυγα της παρ. Α, ο οποίος επικαλούμενος λόγους προηγούμενων διώξεων, μπορεί να αρνηθεί να επιστρέψει στη χώρα της συνήθους διαμονής του.

Οι παράγραφοι Δ', Ε' και ΣΤ' του άρθρου 1 της Συμβάσεως της Γενεύης ορίζει ποια πρόσωπα δεν μπορούν να θεωρηθούν πρόσφυγες. Συγκεκριμένα με την παρ. Δ' του άρθρου 1 πρόσφυγες δεν μπορούν να θεωρηθούν όσοι απολαμβάνουν της προστασίας ή συνδρομής από τον Ύπατο Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών και στην περίπτωση που παύσει η προστασία αυτή και δεν έχει ρυθμιστεί η θέση τους με απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών, απολαμβάνουν αυτομάτως το καθεστώς του πρόσφυγα. Σύμφωνα με την Νάσκου-Περράκη (1991, σελ. 85) η παράγραφος αυτή εξαιρεί τους παλαιστίνιους πρόσφυγες λόγω ιδιαίτερων χαρακτηριστικών θέλοντας να αποφύγει την σύγκρουση αρμοδιότητας οργάνων και εάν οι παλαιστίνιοι πρόσφυγες βρίσκονται εκτός περιοχής αρμοδιότητας του UNRWA, τότε εμπίπτουν στις συνθήκες διεθνούς προστασίας του πρόσφυγα.

Με την παρ. Ε' του ως άνω άρθρου δεν μπορούν να υπαχθούν στο καθεστώς του πρόσφυγα τα άτομα, στα οποία αναγνωρίζεται ότι έχουν δικαιώματα και υποχρεώσεις στην χώρα εγκατάστασης με συνάφεια ως προς τους υπηκόους της χώρας αυτής. Η κατηγορία αυτή προσφύγων αποδίδεται με τον όρο «connationals» (Νάσκου-Περράκη, 1991, σελ. 85), πρόκειται για ειδική κατηγορία, η οποία ενώ δεν κτάται ιθαγένειας, απολαμβάνει των ίδιων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με τους έχοντες την υπηκοότητα της χώρας εγκατάστασης και από τη στιγμή λοιπόν που δεν στερούνται έννομης προστασίας, δεν μπορούν να υπαχθούν στο καθεστώς του πρόσφυγα.

Στην παράγραφο ΣΤ' του παραπάνω άρθρου προβλέπεται ότι οι διατάξεις της Συμβάσεως δεν τυγχάνουν εφαρμογής σε όσους: α) έχουν διαπράξει εγκλήματα κατά της ειρήνης, έγκλημα πολέμου ή κατά της ανθρωπότητας, όπως καθορίζουν οι έννοιες των διεθνών συμφωνιών. Είναι αξιοσημείωτο ότι προβάλλεται η ατομική ποινική

ευθύνη έναντι του διεθνούς δικαίου, το οποίο αποτελεί καινοτομία και εξαίρεση του 20^{ου} αιώνα, προϊόν εξελικτικής πορείας του δικαίου και τρόπος διαχωρισμού της ατομικής ποινικής ευθύνης από την διεθνή ευθύνη του κράτους, οι οποίες συνυπάρχουν, για εγκλήματα πολέμου και εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας (Κρατερός-Περράκης, 2009, σελ 377), β) έχουν υποπέσει σε αδικήματα σοβαρά του κοινού ποινικού δικαίου, ενώ βρίσκονταν εκτός της χώρας υποδοχής ή πριν γίνουν δεκτοί ως πρόσφυγες. Με αυτή την διάταξη ανακύπτει το θέμα του χαρακτηρισμού του σοβαρού αδικήματος ως κοινού ή πολιτικού από την χώρα υποδοχής του πρόσφυγα (Ρούκουνας, 1995, σελ. 246), και γ) όσα πρόσωπα ενοχοποιούνται για πράξεις αντίθετες προς τους σκοπούς και τις αρχές των Ηνωμένων Εθνών. Το εδάφιο αυτό εξορισμού αναφέρεται σε πρόσωπα κρατικής εξουσίας και περιορίζεται η εφαρμογή του σε αυτά, αφού έχουν την ανάλογη εξουσία που θα μπορούσε να πράξει αντίθετα προς τα Ηνωμένα Έθνη (Νάσκου-Περράκη, 1991, σελ. 89).

Στα πλαίσια αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας και υπό το πρίσμα σύγχρονων γεγονότων ο Ύπατος Αρμοστής των Ηνωμένων Εθνών με την σύμφωνη γνώμη της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών προσπαθεί να διευρύνει την έννοια της προσφυγικής ιδιότητας και σε άλλες κατηγορίες φυσικών προσώπων, οι οποίες δεν εντάσσονται στα κριτήρια της Συνθήκης της Γενεύης, αλλά χρήζουν διεθνούς προστασίας, όπως οι «Displaced Persons», δηλαδή τα φυσικά πρόσωπα που μετακινούνται στα όρια του εδάφους της χώρας τους και τους «Boat People» από το Βιετνάμ, την Καμπότζη και το Λάος, δηλαδή όσους στην προσπάθειά τους να μετακινηθούν από την χώρα τους για ποικίλους λόγους επιβιβάζονται σε πλοία, ρίπτονται στην θάλασσα, δεν περισυλλέγονται και όταν προσεγγίσουν στεριά όμορης χώρας, αντιμετωπίζονται χωρίς κανένα σεβασμό προς τις ανθρώπινες αξίες (Ρούκουνας, 1995, σελ. 250).

2.5 Το νομικό καθεστώς των αλλοδαπών μεταναστών

Η ύπαρξη ημεδαπών και αλλοδαπών πολιτών, καθώς και αλλοδαπών νομικών προσώπων σε κάθε χώρα του πλανήτη είναι μια αδήριτη πραγματικότητα. Οι αλλοδαποί πολίτες, είτε πρόκειται για νόμιμα διαμένοντες, είτε για παράνομα εισερχόμενους και διαμένοντες και τα αλλοδαπά νομικά πρόσωπα αποτελούν αντικείμενο νομικής επίλυσης από την πλευρά του κάθε εθνικού κράτους, διότι το εθνικό δίκαιο πρέπει να εγκολπώσει την μεταχείριση των αλλοδαπών τηρουμένων του σεβασμού, των

δικαιωμάτων αυτών, των ιδιαιτεροτήτων της κοινωνίας του, των κανόνων Διεθνών Συμβάσεων, του Διεθνούς Δικαίου και του εθνικού δικαίου.

Οι διεθνείς συμβάσεις επιβάλλουν την έννομη προστασία των αλλοδαπών μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών υπό τις ρήτρες, όπως αναφέρει ο Βρέλλης (2003, σελ. 24-28): «...εθνικής μεταχείρισης, ... του μάλλον ευνοουμένου κράτους και ... αμοιβαιότητας ...». Η ρήτρα της εθνικής μεταχείρισης συνίσταται στην μεταχείριση των ξένων πολιτών ενός συμβαλλόμενου κράτους επί ίσοις όροις προς τους πολίτες της χώρας του άλλου συμβαλλόμενου μέρους. Ο όρος του μάλλον ευνοουμένου κράτους συνίσταται στην απόδοση προνομιακής μεταχείρισης δικαιωμάτων σε ένα τρίτο κράτος, εφόσον έχει ήδη αναγνωρισθεί η μεταχείριση αυτή σε ένα έτερο κράτος. Στις περιπτώσεις συμβάσεων, στις οποίες έχει υπογραφεί η προσχώρηση συγκεκριμένων κρατών, δεν μπορεί να εγερθεί ο όρος αυτός, διότι οι επιμέρους συμβάσεις προϋποθέτουν την ειδική μεταχείριση δικαιωμάτων μεταξύ των συμβαλλόμενων κρατών. Η ρήτρα της αμοιβαιότητας συνίσταται στην αναγνώριση δικαιωμάτων για τους αλλοδαπούς πολίτες ενός άλλου κράτους από ένα κράτος, εφόσον και το έτερο κράτος αναγνωρίζει ανάλογα δικαιώματα στους αλλοδαπούς πολίτες του πρώτου κράτους ή ακόμη και από την σιωπηρή αποδοχή του δικαιώματος (Βρέλλης, 2003, σελ. 24-29).

Το Διεθνές Δίκαιο θέτει ως θεμέλιο λίθο την ειρηνική επίλυση των διεθνών διαφορών, η οποία προβλέπεται στη Σύμβαση της Βιέννης, και ιδρύει ανάλογο δικαιοδοτικό μηχανισμό (Ιωάννου-Περράκης, 2009, σελ. 4-21). Όμως το διεθνές δίκαιο είναι αναγκαστικό δίκαιο και υπαγορεύει, όπως αναφέρει η Παπασιώπη-Πασιά (2007, σελ. 23): «...Ένα διεθνώς εγγυημένο *minimum standard* έννομης προστασίας...» των αλλοδαπών. Η ισχύς του Διεθνούς Δικαίου κινείται υποσυνταγματικά, προηγείται η ισχύς του ευρωπαϊκού δικαίου, κατόπιν η ισχύς των κανόνων του Διεθνούς Δικαίου και ακολουθεί η ισχύς των τυπικών νόμων του κράτους (Χρυσόγονος, 2008, σελ.130).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η ΕΣΔΑ, όπως αναφέρει ο Καραβίας (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 336): «...δεν θεμελιώνει το δικαίωμα εισόδου ή διαμονής αλλοδαπού σε συγκεκριμένη χώρα...», αλλά ο έλεγχος της εισόδου και της εξόδου των αλλοδαπών ανήκει στο εθνικό κράτος. Ακόμη και στο άρθρο 8 της ΕΣΔΑ, του οποίου η πρώτη παράγραφος θεμελιώνει το δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής και η δεύτερη παράγραφος αναφέρει τους νόμιμους περιορισμούς που μπορούν να επιβληθούν, το δικαίωμα διασταλτικά εφαρμόζεται και στην περίπτωση αλλοδαπού προσώπου που εγείρει το δικαίωμα της οικογενειακής ζωής, αλλά το εθνικό κράτος με στάθμιση

εθνικών παραγόντων και λόγων μπορεί να επέμβει στην άσκηση του δικαιώματος (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 335-336). Σύμφωνα με το ΕΔΔΑ η διαφορετική ιθαγένεια δεν συνιστά λόγο διάκρισης και άνισης μεταχείρισης των αλλοδαπών και ημεδαπών πολιτών, αλλά το κράτος οφείλει να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα, τα οποία θα εγγυηθούν την απρόσκοπτη άσκηση των δικαιωμάτων όλων των πολιτών υπό το καθεστώς δικαιοδοσίας του. Η εφαρμογή διαφορετικών μέτρων και σταθμών λόγω διαφορετικής ιθαγένειας συνιστά παραβίαση του άρθρου 14 της ΕΣΔΑ (Σισιλιάνος, 2013, σελ 510-512). Στον τομέα της πολιτικής δραστηριότητας των αλλοδαπών παρέχεται η ευχέρεια στο κυρίαρχο εθνικό κράτος να επιβάλλει περιορισμούς στην πολιτική δραστηριότητα των αλλοδαπών σύμφωνα με το άρθρο 16 της ΕΣΔΑ, ευχέρεια, η οποία προφανώς στοχεύει είτε στην διαφύλαξη εθνικών συμφερόντων (Σισιλιάνος, 2013, σελ 539-540). Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ αναγνωρίζεται το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και της αποζημίωσης για περιουσιακά στοιχεία εντός εδάφους ευρωπαϊκών κρατών-μελών χωρίς το κριτήριο ιθαγένειας και περιλαμβάνει και την κατηγορία των προσφύγων (Σισιλιάνος, 2013, σελ 658-659 & 676). Γενικότερα, όπως αναφέρει ο Ρούκουνας (1995, σελ 240): «...*Η πιο έντονη εξομοίωση αλλοδαπών προς ημεδαπούς παρατηρείται στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα...*», η οποία επιτεύχθη λόγω κοινοτικών ενεργειών με νομικό έρεισμα τις αξίες, τους σκοπούς και τα ιδεώδη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ρούκουνας, 1995, σελ. 240-241).

Η εθνική μεταχείριση των αλλοδαπών αποτελεί αντικείμενο του Δικαίου Καταστάσεως Αλλοδαπών (ΔΚατΑλλ), το οποίο προέρχεται από το Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο, τις αρχές του διεθνούς δικαίου και τις διεθνείς συμβάσεις. Η κάθε χώρα ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο της το Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών (ΔΚατΑλλ), το οποίο μπορεί να υποκατηγοριοποιηθεί, σύμφωνα με την Παπασιώπη-Πασιά (2007, σελ. 2): «...*στις γενικές αρχές..., στο συγκριτικό...και ...στο καθαυτό...*». Το κυρίαρχο κράτος υποδοχής αλλοδαπών μεταχειρίζεται ειδικά τους αλλοδαπούς με γνώμονα το εθνικό και δημόσιο συμφέρον. Συγκεκριμένα οι λόγοι που οδηγούν στην ειδική μεταχείριση των αλλοδαπών είναι η ασφάλεια του κράτους και των πολιτών, η οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση του κράτους, οι διεθνείς σχέσεις του με τα άλλα κράτη, τα όρια του επιπέδου προστασίας στους πολίτες και τα χαρακτηριστικά του ημεδαπού πληθυσμού (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 17- 19).

Στην Ελλάδα το ελληνικό Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών (ΔΚατΑλλ) παρέχει το νομικό πλαίσιο ρύθμισης των θεμάτων που άπτονται των αλλοδαπών προσώπων. Ειδικότερα το ελληνικό Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών (ΔΚατΑλλ)

κατηγοριοποιείται, σύμφωνα με την Παπασιώπη-Πασιά (2007, σελ. 2): «...σε τέσσερις ειδικότερες κατηγορίες...». Η πρώτη κατηγορία αφορά τους μη ευρωπαϊούς πολίτες, η δεύτερη κατηγορία αφορά τους ευρωπαϊούς πολίτες, η τρίτη κατηγορία αφορά τους πολιτικούς πρόσφυγες και τους ανιθαγενείς και η τέταρτη κατηγορία αφορά τους ομογενείς και παλιννοστούντες (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 1-2). Το ελληνικό Σύνταγμα στο άρθρο 28 παρ. 1 αναφέρει ρητά την εφαρμογή του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων υπό τον όρο της αμοιβαιότητας (Βρέλλης, 2003, σελ. 27). Η επιφύλαξη του όρου της αμοιβαιότητας δεν εκφράζει τον περιοριστικό χαρακτήρα των δικαιωμάτων, αλλά την συμπληρωματικότητα που πρέπει να προσδώσει το εθνικό δίκαιο για την επίτευξη ολοκληρωμένης προστασίας (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 24-25).

Το ελληνικό Σύνταγμα προστατεύει τα ατομικά δικαιώματα των αλλοδαπών πολιτών και παρέχει τις εγγυήσεις του Συντάγματος για την άσκηση τους. Τα ατομικά δικαιώματα που αναγνωρίζει στους αλλοδαπούς υπολείπονται των όσων αναγνωρίζει στους Έλληνες πολίτες, νομική πραγματικότητα που αποτυπώνεται στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001 με την χρήση των λέξεων «Έλληνες» (άρθρα 4, 11, 12, 16, 55, 108 και 120 παρ.4), «Έθνος» (άρθρο 21), «πολίτες» (άρθρο 22), «καθένας» (άρθρα 5, 5^A, 9, 9^A, 10, 14, 19, 20 και 24), «κανένας» (άρθρα 6 παρ.1, 8, 13, 17, 69, 78 και 81), «άνθρωπος» (άρθρο 25) ανάλογα το άρθρο και το δικαίωμα το οποίο θεμελιώνει ή προβλέπει συνταγματικά. Όταν δεν αναφέρεται κανένα υποκείμενο και διατυπώνεται γενικά η συνταγματική πρόβλεψη, ισχύει και για τους αλλοδαπούς πολίτες ή όταν προβλέπεται ρητά εξαίρεση που εισάγεται με ειδικό νόμο, όπως στο άρθρο 4 παρ. 4 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001. Το δικαίωμα που ρητά δεν αναφέρεται στο Σύνταγμα, μπορεί να αναγνωρίζεται υπέρ των αλλοδαπών, αλλά δεν τελεί υπό τις εγγυήσεις αυτού. Υπεισέρχονται συνταγματικοί περιορισμοί που αφορούν τόσο την ιδιότητα τους ως φορείς αυτών, όσο και την άσκηση συγκεκριμένων δικαιωμάτων. Οι περιορισμοί αυτοί δεν αφορούν τους κοινοτικούς πολίτες, αλλά τους πολίτες τρίτων χωρών και εκφράζονται διττά: θεσπίζονται νόμοι που περιορίζουν τα δικαιώματα ή η άσκηση των δικαιωμάτων υποβάλλεται σε «φιλτράρισμα», ασκείται μόνον υπό την συνδρομή συγκεκριμένων προϋποθέσεων και ελέγχων της διοίκησης, τις οποίες προϋποθέσεις και τα όρια της διοικητικής εξουσίας προβλέπονται νομοθετικά από το ίδιο το κράτος υποδοχής. Γενικά οι περιορισμοί αφορούν αστικά και πολιτικά δικαιώματα των αλλοδαπών. Συγκεκριμένα οι συνταγματικοί περιορισμοί αφορούν το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι. Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι

επιτρέπεται σε αλλοδαπούς υπό τον περιορισμό ότι δεν αποτελεί πολιτική ενέργεια και το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι υπέρ μόνον των Ελλήνων πολιτών ανετράπη νομολογιακά λόγω του ότι έχουν μια πολιτική διάσταση, αλλά με την προστασία με την ισχύ της ΕΣΔΑ και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων η προστασία των αλλοδαπών βασίζεται σε κείμενα υπερνομοθετικής ισχύος. Εξάλλου σύμφωνα με το άρθρο 16 της ΕΣΔΑ επιτρέπεται να επιβληθούν περιορισμοί στην πολιτική δραστηριότητα των αλλοδαπών πολιτών, όπως είχε κατά νου και ο συνταγματικός νομοθέτης, όταν θέσπιζε αυτούς. Άλλωστε το άρθρο 5 παρ. 2 του Συντάγματος δηλώνει ρητά την προστασία των αλλοδαπών εντός του ελληνικού εδάφους χωρίς διακρίσεις, αλλά στην βάση των μητρικών ανθρώπινων δικαιωμάτων (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 13-16 & 31-36).

2.6 Η μεταναστευτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η σύσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποσκοπούσε στην οικονομική ενοποίηση και την ελεύθερη μετακίνηση των ευρωπαϊών πολιτών. Σταδιακά έγινε αντιληπτό ότι η ελεύθερη μετακίνηση πολιτών συνεπαγόταν ενιαίους κανόνες στην πολιτική μετανάστευσης. Από την δεκαετία του 1980 εμφανίσθηκαν τα ζητήματα συγχρονισμού και ενοποίησης των κρατών-μελών και οι πρώτες μεγάλες μεταναστευτικές ροές προς την Ε.Ε. Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986 η Ευρώπη οριοθετεί τον κοινοτικό χώρο, έναν χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, αλλά ευρωπαϊκά, γεννιέται η μεταναστευτική πολιτική της και ιδρύονται όργανα για την μετανάστευση, όπως η Ομάδα Μετανάστευσης (Ι.Ε.Κ.Ε.Θ, 2014, σελ. 13-14).

Μέσα από αλληπάλλληλες Συνθήκες, με προεξάρχουσα την Συνθήκη του Σένγκεν (Συνθήκη του Σένγκεν, Συνθήκη του Μάαστριχτ, Συνθήκη του Άμστερνταμ, Συνθήκη της Νίκαιας, Συνθήκη της Λισσαβόνας) η διαχείριση των μεταναστών γίνεται βαθμιαία κοινοτικό αντικείμενο. Ιδρύεται η ευρωπαϊκή ανεξάρτητη αρχή FRONTEX, το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS), το σύστημα Eurodac, το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας (EUMC), το οποίο αντικαταστάθηκε από τον Οργανισμό Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για την χρηματοδότηση της μεταναστευτικής πολιτικής ιδρύονται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εξωτερικών Συνόρων, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής (Γρηγορίου & Κουντούρης, χ.χ.σελ 88).

Στις 14 Ιουνίου 1985 υπογράφεται η Συνθήκη Σένγκεν από πέντε χώρες. Η συνθήκη καταργεί τον έλεγχο στα εσωτερικά σύνορα των κρατών που έχουν προσχωρήσει σε αυτή. Εφαρμόζεται το 1995 από 7 κράτη με σταδιακή προσχώρηση περισσότερων κρατών και εγκαθιδρύει τον χώρο Σένγκεν. Πέραν της ελεύθερης κυκλοφορίας εγκαινιάζει την ευρωπαϊκή συνεργασία των κρατών-μελών σε τομείς που αφορούν, όπως αναφέρει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2013, σελ. 1): «... τις θεωρήσεις, το άσυλο και την αστυνομική, τελωνειακή και δικαστική συνεργασία...». Ο έλεγχος παραμένει αναφαίρετο κυριαρχικό δικαίωμα των εθνικών κρατών-μελών, τα οποία μπορούν να διενεργήσουν ελέγχους εντός της εδαφικής επικράτειας και των συνόρων τους αυτόνομα. Η συνεργασία εκδηλώνεται με κοινοτικές δράσεις, ελέγχους, επιχειρησιακά προγράμματα και ενιαίας βάσης πληροφοριών. Η δικαστική συνεργασία στοχεύει στην αποτροπή δίωξης προσώπων για την ίδια πράξη σε περισσότερα του ενός κρατών και την αντιμετώπιση της εγκληματικότητας. Εισάγονται οι θεωρήσεις Σένγκεν βάσει του Κανονισμού της ΕΕ με αριθμό 539/2001 με το σύστημα VIS (Σύστημα Πληροφοριών για Θεωρήσεις) (Consilium, 2013, σελ. 1-8). Η Συνθήκη Σένγκεν αποτελεί, όπως αναφέρει η Παπασιώπη-Πασιά (2007, σελ 195): «...ένα «κοινοτικό» κεκτημένο...», αφού πλέον έχει ενταχθεί νομικά με τη μορφή Πρωτοκόλλου στην Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ 195).

Στις 15 Ιουνίου 1990 υπογράφεται η Σύμβαση του Δουβλίνου από 12 χώρες μέλη της Ε.Ε (μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα), η οποία προβλέπει την εξέταση αιτήσεως ασύλου από ένα κράτος της Ε.Ε και θέτει τα κριτήρια με τα οποία ορίζεται το κράτος, το οποίο είναι υπεύθυνο για την κρίση της αίτησης ασύλου. Σύμφωνα με τα άρθρο 6 της ως άνω Σύμβασης, όταν πολίτης τρίτων χωρών έχει εισέλθει παράνομα και αιτείται ασύλου, υπεύθυνο για την κρίση της αίτησης είναι το κράτος αποδεδειγμένης εισόδου, εκτός αν ο αλλοδαπός που αιτείται ασύλου έχει παραμείνει για έξι μήνες στο εν λόγω κράτος πριν υποβάλλει αίτηση ασύλου. Σύμφωνα δε με το άρθρο 7 της ως άνω Σύμβασης, ο νόμιμα εισερχόμενος αλλοδαπός σε χώρα που δεν απαιτείται θεώρηση, μπορεί να αιτηθεί ασύλου σε κράτος που επίσης δεν απαιτείται θεώρηση και το οποίο θα κρίνει εν τέλει την αίτηση ασύλου. Στην περίπτωση που ο αλλοδαπός βρίσκεται σε ζώνη αεροδρομίου και αιτείται ασύλου, υπεύθυνο κρίσης της είναι το κράτος εισόδου. Κατά το άρθρο 9 της παραπάνω Σύμβασης, η εξέταση αιτήσεως ασύλου επιτρέπεται να εξετασθεί από οποιοδήποτε μη υπεύθυνο κράτος για λόγους ανθρωπιστικούς, και ιδίως οικογενειακούς ή πολιτιστικούς, εάν ζητηθεί από άλλο κράτος μέλος και συναινεί και ο

αιτών. Η αποδοχή εξέτασης της αιτήσεως ασύλου συνεπάγεται την ανάληψη της ευθύνης της από το κράτος που δέχθηκε να του μεταβιβασθεί η εξέτασή της (Σύμβαση Σένγκεν, 15.6.1990, χ.σελ). Ο Κανονισμός 343/2003, γνωστός και ως «Δουβλίνο II» θα αντικαταστήσει την Σύμβαση του Δουβλίνου, θεσπίζοντας ως υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου το πρώτο κράτος εισόδου του αλλοδαπού, ευθύνη η οποία καταργείται εάν ο αλλοδαπός συμπληρώσει δώδεκα μήνες διαμονής από την είσοδο του στο κράτος αυτό. Επίσης προβλέπει ότι εάν ο αιτών ασύλου παραμείνει στο έδαφος ενός κράτους μέλους για πέντε μήνες τουλάχιστον, η χώρα αυτή φέρει την ευθύνη εξέτασεως της αίτησης, ενώ, αν κατά το ανωτέρω διάστημα η διαμονή του ήταν σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη, υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης του είναι το κράτος της τελευταίας διαμονής του (Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου, 2003, χ.σελ). Ακολουθεί ο Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, ο αποκαλούμενος «Δουβλίνο III», ο οποίος ορίζει ως υπεύθυνο εξέτασης της αίτησης ασύλου το πρώτο κράτος εισόδου και εισάγει ρυθμίσεις για την κράτηση των ατόμων αυτών στο άρθρο 28. Η κράτηση δεν είναι επιτρεπτή, παρά μόνον αν υπάρχει κίνδυνος φυγής και επιτρέπεται για να διασφαλιστεί η μεταφορά του. Ο χρόνος ορίζεται ως ο συντομότερος δυνατός και ως εύλογος για την ολοκλήρωση των διαδικασιών. Η μεταφορά τους πρέπει να πραγματοποιηθεί σε συγκεκριμένη χρονική προθεσμία, άλλως δεν μπορούν να τελούν υπό κράτηση και αφήνονται ελεύθεροι. Ορίζεται προθεσμία υποβολής και ανάληψης αιτήματος ο ένας μήνας και το κράτος στο οποίο απευθύνεται η αίτηση να απαντήσει εντός δύο εβδομάδων από την παραλαβή της αίτησης. Γενικά η κράτηση των παραπάνω ατόμων δεν μπορεί να υπερβαίνει αθροιστικά τους τρεις μήνες (REGULATION (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, 2013, χ.σελ).

Η Συνθήκη Σένγκεν και η Σύμβαση του Δουβλίνου αποσκοπούν στην ομοιόμορφη άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής και την αποφυγή υποβολής αιτήσεων ασύλου σε πολλές χώρες της Ε.Ε. Δεν κατορθώνουν να δώσουν ενιαίο εννοιολογικό περιεχόμενο στις βασικές έννοιες της μετανάστευσης, που θα εγκαθίδρυε κοινό νομικό έρεισμα για την διαχείριση της, αλλά περιορίζονται σε ιεραρχική απαρίθμηση κριτηρίων για το κράτος που είναι υπεύθυνο να εξετάσει την αίτηση ασύλου, να μεταβιβάσει την αρμοδιότητά του σε άλλο κράτος ή για λόγους ανθρωπιστικούς να παρακαμφθεί η ιεραρχία του υπεύθυνου κράτους. Σε όλο αυτό το σύστημα δεν παρέχονται εγγυήσεις

που να εξασφαλίζουν την δίκαιη κρίση της αίτησης, αφού δεν προβλέπεται δικαστικό όργανο, η διαδικασία είναι χρονοβόρα, στον αιτούντα ασύλου επιβάλλεται η κατάθεση αίτησης σε ένα συγκεκριμένο κράτος που ορίζουν και δεν υπάρχει ενδιάμεση διασφάλιση προστασίας του μέχρι την έκδοση απόφασης (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ. 406-407).

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992) περιλαμβάνει εννέα τομείς μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται θεσμικά οι ευρωπαϊκές πολιτικές ασύλου, μετανάστευσης και ελέγχου και προϋποθέσεις διέλευσης των συνόρων. Τα θεσμικά όργανα που προβλέπονται διαρθρώνονται, όπως αναφέρει ο Περράκης (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ.387): «...με μορφή πυραμίδας...». Παρόλη την θεσμική εξέλιξη που επετεύχθη, η αποτελεσματικότητα του μηχανισμών και των πολιτικών του τρίτου πυλώνα κρίθηκε ελλειμματική και αρνητική (Στεφάνου κ.α, 2006, σελ. 386-389).

Ακολουθεί η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) με έναρξη ισχύος την 1^η Μαΐου 1999, η οποία καθιστά την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική κοινοτικό αντικείμενο με ευρωπαϊκή νομική βάση και η κανονιστική αρμοδιότητα μεταφέρεται στην κοινοτική διακυβέρνηση των οργάνων της Ε.Ε. Συγχρόνως θέτει στο Συμβούλιο την χρονική δέσμευση των πέντε ετών από την 1^η Μαΐου 1999 για την ανάληψη δράσεων και λήψη μέτρων που θα διασφαλίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των κοινοτικών υπηκόων, τον μηχανισμό ελέγχου των συνόρων, τις προϋποθέσεις μετακίνησης και διαμονής πολιτών τρίτων χωρών, την προστασία του ασύλου και την ασφάλεια. Το ίδιο έτος (1999) πραγματοποιείται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, το οποίο διαδραματίζει καίριο ρόλο στην διαμόρφωση της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε θέτει τις βάσεις της συνολικής αντιμετώπισης της μετανάστευσης και του ασύλου στην Ευρώπη και αναγνωρίζει την ανάγκη ύπαρξης ενιαίας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Αντιμετωπίζει την μετανάστευση ως μία πολυεπίπεδη πραγματικότητα, της οποίας η διαχείριση δεν σταματά στον έλεγχο των συνόρων, αλλά συνεχίζει στην διαμονή και την ένταξη των μεταναστών και θέτει ως στόχο την περιστολή της παράνομης μετανάστευσης. Το 2000 ακολουθεί η Σύνοδος της Νίκαιας, η οποία αποτελεί ορόσημο για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ε.Ε, αφού ενσωματώνεται στο ευρωπαϊκό δίκαιο ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Χάρτης θεσπίζει δικαιώματα και για τους αλλοδαπούς πολίτες και καθιστά την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κορωνίδα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Το Πρόγραμμα της Χάγης που

θα ακολουθήσει το 2004 ορίζει ιεραρχικά τους κοινούς στόχους ευρωπαϊκής πολιτικής στον έλεγχο της μετανάστευσης, την ιθαγένεια, το άσυλο, την ένταξη των μεταναστών και πρωτίστως την διαφύλαξη και προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων υπό συνθήκες ασφάλειας (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ 196-201).

Ο Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (ΕΚ) 2007/2004 του Συμβουλίου (26.10.2004, ΕΕ L 349/25.11.2004) ιδρύει έναν ευρωπαϊκό ανεξάρτητο οργανισμός επιφορτισμένο με, όπως αναφέρει η Ευρωπαϊκή Ένωση (χ.χ., χ.σελ): «...τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης...», ο οποίος ονομάζεται FRONTEX και εφαρμόζει τα κοινοτικά δεδομένα με ομοιόμορφο τρόπο για τα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου να επιτευχθεί ενιαία ευρωπαϊκή πολιτική περιφρούρησης των συνόρων (Ευρωπαϊκή Ένωση, χ.χ., χ.σελ).

Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) (Schengen Information System) ως απόρροια εφαρμογής της Συνθήκης Σένγκεν είναι ένα σύστημα, το οποίο εγκαθιδρύει μια βάση προσωπικών δεδομένων αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας των κρατών μελών της Ε.Ε που έχουν προσχωρήσει στην Συνθήκη Σένγκεν για αγνοούμενους ανθρώπους και αντικείμενα, που όταν βρεθούν, παρέχει τις οδηγίες διαχείριση τους, και με ευχέρεια πρόσβασης μόνον των αρχών και υπηρεσιών που σχετίζονται (European Commission, 2015, χ.σελ). Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν (SIS) διήλθε μεταβολών που οδήγησαν στο SIS II και πλέον στο SIS III. Εγκαθιστά τα γραφεία SIRENE (Supplementary Information Request) σε κάθε χώρα μέλους του συστήματος για παροχή συμπληρωματικών στοιχείων, με αρμοδιότητες διαχείρισης και επικαιροποίησης των στοιχείων του συστήματος για το καταστήσει αποτελεσματικότερο (European Commission, 2015, χ.σελ).

Ο κανονισμός Eurodac θέσπισε το σύστημα Eurodac, το οποίο είναι, όπως αναφέρει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014, σελ. 8): «... βάση δεδομένων δακτυλικών αποτυπωμάτων της ΕΕ για το άσυλο...», η εφαρμογή του οποίου επεκτάθηκε και σε ευρωπαϊκές αστυνομικές αρχές, προκειμένου να εντοπισθούν και να ταυτοποιηθούν οι ποινικοί παραβάτες που αιτούνται ασύλου και να αποκλεισθούν (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σελ 8).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση το 2007 καταρτίζει την Πράσινη Βίβλο, η οποία διερευνά το πλαίσιο δράσεων, το οποίο θα οδηγήσει στην εφαρμογή κοινού ευρωπαϊκού

συστήματος ασύλου (EurLex, 2007, χ.σελ). Από το 2008 με τον Κανονισμό (ΕΚ) 862/2007 επιτάσσει την συγκέντρωση δεδομένων, τα οποία αφορούν την μετανάστευση, την ιθαγένεια και το άσυλο (Κανονισμός (ΕΚ) 862/2007). Το 2012 με την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 862/2007 περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία ορίζεται με την εφαρμογή του παραπάνω κανονισμού τα δεδομένα αυτά να αναλύονται και να καταρτίζεται έκθεση ανάλυσης αυτών (2012, σελ. 2).

Η μετανάστευση στις ευρωπαϊκές χώρες αυξήθηκε το 2010 έναντι της μετανάστευσης του 2009 (EUROSTAT-statistics explained), ενώ το 2011 το 6.6 % των πολιτών της προέρχεται από χώρες εκτός Ευρώπης (Eurostat). Η Ευρώπη το 2013 με την 4^η Ετήσια Έκθεση για την Μετανάστευση και το Άσυλο (2012) μελετά την δημογραφική κατάταξη του γηγενούς πληθυσμού της μέχρι το 2060, όπου αναφέρει η ως άνω έκθεση (2013, σελ. 5): «...Ο πληθυσμός της ΕΕ σε ηλικία εργασίας (15-64 ετών) ανήλθε σε 335,4 εκατ. ευρώ το 2012 και προβλέπεται να μειωθεί κατά τα επόμενα 50 έτη σε 290,6 εκατομμύρια το 2060...». Δεδομένου του γηράσκοντος ευρωπαϊκού πληθυσμού η μετανάστευση μπορεί να αποτελέσει θετικό οικονομικό παράγοντα. Αναγνωρίζει την έκφραση ξеноφοβίας σε βάρος των μεταναστών, την ανάγκη αλλαγής του μεταναστευτικού κλίματος στην Ευρώπη και την θεώρηση του ασύλου με δύο δεδομένα, τα εσωτερικά δεδομένα και τα εξωτερικά δεδομένα. Τα εξωτερικά δεδομένα του ασύλου εξαρτώνται και μπορούν να βελτιωθούν από την υπερεθνική συνεργασία Ε.Ε και τρίτων χωρών, την προσφορά βοήθειας σε αυτές να εναρμονιστούν με τις διεθνείς συνθήκες μέσω περιφερειακών συστημάτων προστασίας και επανεγκατάστασης. Οι ευρωπαϊκές χώρες με προοπτική την Ε.Ε του 2020 θα πρέπει να προσανατολιστούν θετικά στην πολυπολιτισμικότητα και να εισέλθουν μετανάστες υψηλού μορφωτικού επιπέδου. Η επίτευξη των στόχων αυτών προϋποθέτει, όπως αναφέρει η ως άνω έκθεση (2013, σελ. 22): «...μια πιο σύγχρονη και αποτελεσματική διαχείριση των ροών ταξιδιωτών στα εξωτερικά της σύνορα, ενισχύοντας την καλή διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης και των πολιτικών ένταξης και, ταυτόχρονα, εντείνοντας την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, διασφαλίζοντας παράλληλα σε όλη την επικράτεια τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο. ...». Οι στόχοι αυτοί καθίστανται υλοποιήσιμοι με την εφαρμογή ανάλογων νομοθετικών μέτρων και

ανάλογης δημοσιονομικής πολιτικής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2013, σελ 2-23). Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2013 ήταν κομβικής σημασίας για τον στόχο επίτευξης Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ), αφού το πλαίσιο ευρωπαϊκού ασύλου εκσυγχρονίζεται προβλέποντας προσβασιμότερες διαδικασίες, σεβόμενο το δικαίωμα της αξιοπρέπειας των αιτούντων και επιδιώκοντας την σύγκλιση των εθνικών εννόμων τάξεων για την χορήγηση ασύλου με τις εποικοδομητικές δράσεις της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο (EASO) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014, σελ.5-6).

Το 2013 καταγράφεται αύξηση της μετανάστευσης σε 16 κράτη-μέλη της Ενώσεως και υπολογίζεται ότι 3,4 εκατομμύρια μετανάστες εισήλθαν στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και 2,8 εκατομμύρια μετανάστες αναχώρησαν από τα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη, μεγέθη τα οποία αφορούν και την μετανάστευση πολιτών εντός των κρατών-μελών, και 1,7 εκατομμύρια μεταναστών από τρίτες μη κοινοτικές χώρες εισήλθαν στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκριτικά με τον αυτόχθονα εθνικό πληθυσμό το 2013 ο αριθμός των αλλοδαπών υπερκέρασε τον αριθμό του γηγενούς πληθυσμού, όπως αναφέρει η Eurostat (Μάιος 2015,χ.σελ): «...in Bulgaria, Ireland, Greece, Spain, Croatia, Cyprus, Poland, Portugal, Romania and the three Baltic Member States...» Ήδη την 01.01.2014 οι πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση ανέρχονται σε 19,6 εκατομμύρια, αριθμός που αντιστοιχεί στο 3,9% του συνολικού πληθυσμού, οι διαμείνοντες που γεννήθηκαν σε μη ευρωπαϊκό έδαφος είναι 33,5 εκατομμύρια και ο πληθυσμός των κοινοτικών πολιτών εκτιμάται σε 14,3 εκατομμύρια (Eurostat, Μάιος 2015).

Οι αιτούντες την απόκτηση της ιθαγένειας ευρωπαϊκών κρατών σημειώνουν 20% αύξηση από το 2012 και ανέρχονται το 2013 σε 984.800 χιλιάδες, αριθμός ο οποίος είναι ο μεγαλύτερος που σημειώνεται από το 2002 μέχρι το 2012. Οι χώρες στις οποίες σημειώνονται τα μεγαλύτερα νούμερα αιτούντων ιθαγένειας ή υπηκοότητας το 2013 είναι η Ισπανία με 225.800 χιλιάδες και αύξηση της τάξεως του 23% έναντι των λοιπών ευρωπαϊκών κρατών, το Ηνωμένο Βασίλειο με 20.500 χιλιάδες, η Γερμανία με 115.100 χιλιάδες, η Ιταλία με 100.700 χιλιάδες και η Γαλλία με 97.300 χιλιάδες. Από τις συνολικές αιτήσεις ιθαγένειας οι προερχόμενες από πολίτες τρίτων χωρών ανέρχονται το 2013 σε 871.300 χιλιάδες καταγράφοντας έναντι του 2012 αύξηση της τάξεως του 21%. Οι πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι αποτελούν τον μεγαλύτερο αριθμό της μεταναστευτικής κίνησης, προέρχονται από τις εξής χώρες με αντίστοιχα ποσοστά επί

του συνόλου των αιτούντων ιθαγένειας: Μαρόκο (8,8%), Ινδία (4,9%), Τουρκία (4,7%), Κολομβία (4,3%), Αλβανία (4,2%) και Εκουαδόρ (4,1%) (Eurostat, Μάιος 2015).

Στον τομέα του ασύλου το 1992 με την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού η Ε.Ε δέχθηκε 672.000 αιτήσεις ασύλου από πολίτες της πρώην Γιουγκοσλαβίας, το 2001 δέχθηκε 424.000 χιλιάδες αιτήσεις και μέχρι το 2006 παρατηρείται μια κάμψη στον αριθμό των αιτούντων ασύλου, οι οποίες εκτιμώνται σε κάτω από 200.000 αιτήσεις. Από το 2012 καταγράφεται μια αντίστοιχη αύξηση αιτήσεων, η οποία το 2013 φτάνει τις 431.000 αιτήσεις ασύλου, το 2014 τις 627.000 και το 2015 το 1,3 εκατομμύρια αιτήσεις, αριθμός ο οποίος είναι δύο φορές μεγαλύτερος από τον αριθμό αιτήσεων ασύλου το 1992. Ο αριθμός των ατόμων που αιτούνται ασύλου στην Ε.Ε για πρώτη φορά διπλασιάζεται το 2014 και το 2015 φτάνουν τους 1,26 εκατομμύρια. Το ένα τρίτο περίπου των αιτήσεων ασύλου που υποβάλλεται προέρχεται από πολίτες της Συρίας σε ποσοστό 29% (693.000 αιτήσεις), ακολουθούν οι Αφγανοί με ποσοστό 14%, οι Ιρακινοί με ποσοστό 10%, οι Κοσοβάροι και οι Αλβανοί με ποσοστό 5% και οι Πακιστανοί με ποσοστό 4%. Ο μεγαλύτερος όγκος αιτήσεων ασύλου υποβάλλεται στην Γερμανία (442.000 αιτήσεις το 2015 έναντι 173.000 χιλιάδων το 2014) και ειδικά από τους Σύριους (159.000 αιτήσεις Σύριων πολιτών) και ακολουθούν η Ουγγαρία, η Σουηδία, η Αυστρία και οι υπόλοιπες χώρες. Όσον αφορά το φύλο φαίνεται ότι κυρίως οι άνδρες αιτούνται ασύλου με ποσοστό 55% έναντι των γυναικών. Η ηλικιακή κατάταξη των αιτούντων ασύλου στην Ε.Ε δείχνει το συντριπτικό ποσοστό τους (83%) είναι ηλικιακά κάτω των 35 ετών, εκ των οποίων το ήμισυ περίπου (53%) κατατάσσεται στην ηλικιακή ομάδα των 18-34 ετών, ενώ το 29% του συνόλου αποτελούν οι ανήλικοι, εκ των οποίων σε ποσοστό κάτω του 50% ήταν ασυνόδευτοι, με την παρατήρηση ότι στην Πολωνία τα δύο πέμπτα των αιτούντων ασύλου (42%) είναι ανήλικοι. Το 2015 εκδόθηκαν 572.000 αποφάσεις χορήγησης ασύλου στην Ε.Ε με το 40% αυτών να έχει εκδοθεί στην Γερμανία. Το ήμισυ και πλέον αυτών δέχθηκαν τις αιτήσεις ασύλου βασισμένες στο νομικό χαρακτηρισμό του πρόσφυγα, στο καθεστώς προστασίας και στους ανθρωπιστικούς λόγους. Το αποτέλεσμα ήταν το 2015 217.000 πρόσωπα να αναγνωρισθούν ως πρόσφυγες, 54.000 άτομα να τεθούν υπό καθεστώς προστασίας και σε 22.000 άτομα να αναγνωρισθεί η παραμονή τους για ανθρωπιστικούς λόγους (Eurostat, Μάρτιος 2016).

2.7: Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία, Ισπανία, Γαλλία)

Η μεταναστευτική πολιτική και η ένταξη των μεταναστών ανά τα ευρωπαϊκά κράτη παρουσιάζει διαφοροποιήσεις. Η θεώρηση της αντιμετώπισης των μεταναστευτικών ροών προς αυτές αποδεικνύει την διαφορετικότητα τους ως προς την κουλτούρα, τις πολιτειακές δομές, το νομοθετικό πλαίσιο και την εν γένει άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής. Τα κράτη-μέλη της Ε.Ε, τα οποία καταγράφουν την μεγαλύτερη μεταναστευτική κίνηση προς αυτά και τον μεγαλύτερο όγκο αλλοδαπού πληθυσμού αποτελούν η Γερμανία με 7 εκατομμύρια αλλοδαπών, το Ηνωμένο Βασίλειο με 5 εκατομμύρια, η Ιταλία με 4,9 εκατομμύρια, η Ισπανία με 4,9 εκατομμύρια και η Γαλλία με 4,2 εκατομμύρια. Ο πληθυσμός των παραπάνω χώρες αποτελεί το 63% του ευρωπαϊκού πληθυσμού, ενώ σε αυτά τα κράτη διαμένει συνολικά το 76% του αλλοδαπού πληθυσμού επί ευρωπαϊκού εδάφους (Eurostat, Μάιος 2015) και για αυτό το λόγο θεωρήθηκε σκόπιμο να επικεντρωθεί η έρευνα στις χώρες αυτές.

2.7.1: Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης στη Γερμανία

Η Γερμανία μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο δέχθηκε 15 εκατομμύρια μεταναστών, οι οποίοι ήταν κάτοχοι γερμανικής υπηκοότητας, και επανεγκαταστάθηκαν στην γερμανική επικράτεια. Την επόμενη περίοδο μέχρι το 1987 δέχθηκε 1,4 εκατομμύρια μεταναστών προερχομένων από ευρωπαϊκές χώρες και την ΕΣΣΔ, οι οποίοι όμως ήταν κατάγονταν από την Γερμανία. Μέχρι το 2003 ο αλλοδαπός πληθυσμός της Γερμανίας ανέρχεται σε 7,335 εκατομμύρια και ποσοστιαία αποτελούν το 8,9% του γερμανικού πληθυσμού. Η γερμανική κουλτούρα και πολιτική αντιμετώπιζε τη χώρα με το δόγμα ότι, όπως αναφέρει το Ι.ΜΕ.ΠΟ (2006, σελ. 17): «...«η Γερμανία δεν είναι χώρα μετανάστευσης»...». Το δόγμα αυτό αποτυπώνεται στις φάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής της, οι οποίες κατηγοριοποιούνται σε πέντε χρονικές περιόδους (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2006, σελ. 14-18).

Αρχικά μέχρι το 1973 η έλευση μεταναστών εξυπηρέτησε την ανάγκη της για εργατικό δυναμικό και εκπονήθηκαν ανάλογα προγράμματα. Η υποδοχή τους τελούσε υπό την αίρεση του δημοσίου συμφέροντος της, αίρεση που της επέτρεπε να διαχειρίζεται τον αριθμό εισδοχής ή εξόδου αλλοδαπών σύμφωνα με τα δεδομένα της

οικονομίας της. Μετά το 1973 μέχρι το 1978 ήταν, όπως αναφέρουν οι Πολύζου και Αλτσιτζόγλου (2007, σελ. 15): «... *«η παγίωση της απασχόλησης των αλλοδαπών»...*», πολιτική που συνετέλεσε στην συμπίεση του αριθμού μεταναστών με σκοπό την ελαχιστοποίηση τους και λειτούργησε απαγορευτικά στην υποδοχή μεταναστών. Στα χρόνια που ακολούθησαν μέχρι το 1980 η Γερμανία προσπάθησε να τους εντάξει, διότι πλέον δεν ήταν αντιμετώπιση με την διαχείριση μόνον των εισερχομένων, των διαμενόντων, αλλά των μεταναστών «δεύτερης γενιάς». Από το 1981 εμφανίζεται η αρνητική μεταστροφή της λόγω εσωτερικών οικονομικών συνθηκών και των μεγάλων μεταναστευτικών ροών προς εκείνη. Η πολιτική της γίνεται άκρως περιοριστική με κίνητρα αποχώρησης τους από το γερμανικό έδαφος. Ο μεταναστευτικός γερμανικός νόμος δομείται ως ιδιαίτερα φειδωλός στην αναγνώριση υπηκοότητας και την έκδοση αδειών παραμονής ή διαμονής και αντικαθίσταται από νέο νόμο μόλις το 2005. Από το 1999 η Γερμανία παρουσιάζει μια ουσιαστική μεταστροφή στην αντιμετώπιση των μεταναστών. Πλέον αποδέχεται το κράτος της ως κράτος μετανάστευσης υπό το βάρος του γηράσκοντος πληθυσμού της, του αριθμού των μεταναστών, οι οποίοι χρήζουν ουσιαστικής ένταξης στην κοινωνία της και τις ανάγκες της οικονομίας της. Το 2005 εισάγει καινούριο μεταναστευτικό νόμο, ο οποίος στοχεύει επίλυση μεταναστευτικών ζητημάτων. Ο νέος νόμος λειτουργεί απαγορευτικά και επιλεκτικά προς την εισδοχή μεταναστών. Επιλέγει να αποδεχθεί συγκεκριμένες ομάδες μεταναστών, οι οποίοι έχουν τα χαρακτηριστικά, όπως αναφέρουν οι Πολύζου και Αλτσιτζόγλου (2007, σελ. 15): «... *υψηλή ειδίκευση, ...αποφοίτους γερμανικών πανεπιστημίων... ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα...*». Το καινοτόμο στοιχείο του νέου νόμου είναι ότι η ένταξη των μεταναστών εξαρτάται από την εκμάθηση της γερμανικής γλώσσας. Με αυτό τον τρόπο οι μετανάστες καθίστανται κοινωνοί της γερμανικής κουλτούρας, ηθών, εθίμων και πολιτισμού και μπορούν να γίνουν οργανικά μέλη της γερμανικής κοινωνίας. Οι μετανάστες που επιθυμούν την είσοδο στην Γερμανία πρέπει να κατέχουν νόμιμους ταξιδιωτικούς τίτλους και θεώρηση εισόδου, διασταυρωμένα στοιχεία ταυτότητας, επαρκή μέσα για την διαβίωση τους για να μην επιβαρυνθεί το κράτος με δαπάνες συντήρησης και περίθαλψης αυτών, να μην είναι υπόλογοι απελάσεως και όλες οι παραπάνω προϋποθέσεις ισχύουν υπό την αίρεση της διασφάλισης του δημοσίου γερμανικού συμφέροντος (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2007, σελ. 14-20). Η άδεια διαμονής εξαρτάται από τον σκοπό της διαμονής στο γερμανικό έδαφος, υπάρχει πρόβλεψη για το εργατικό δυναμικό με υψηλή ειδίκευση και οικογενειακή συνένωση. Υπάρχει η πρόβλεψη να επιτραπεί η διαμονή αλλοδαπού για λόγους ανθρωπιστικούς, προστασίας σε

αναγνωρισμένους πρόσφυγες και να εκδοθεί άδεια διαμονής συγκεκριμένης χρονικής διάρκειας και για λόγους πολιτικούς (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2007, σελ. 22-31). Θεσπίζεται νομοθετικά η διαδοσία της ένταξης μέσω μαθημάτων (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2007, σελ. 34-36). Η ιθαγένεια χορηγείται υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις με εξαιρέσεις που υπαγορεύει το δημόσιο συμφέρον της χώρας και αν πληρούνται το ελάχιστο αυτών τότε η ιθαγένεια θα χορηγηθεί μετά από κρίση των διοικητικών αρχών, εφόσον ο αλλοδαπός αποδείξει ότι υπάρχουν τα επαρκή μέσα διαβίωσης (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2007, σελ. 46).

2.7.2: Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης στο Ηνωμένο Βασίλειο

Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι μια ιδιαίτερη περίπτωση πολιτείας ως απότοκος της Βρετανικής αυτοκρατορίας. Λόγω της μητροπολιτικής του ιδιότητας έναντι των αποικιών της Βρετανικής αυτοκρατορίας και των μεταξύ των δεσμών εξοικειώθηκε με την μετανάστευση και δεν την αντιμετώπιζε ως ζήτημα προς επίλυση. Η ίδρυση της Κοινοπολιτείας επισφράγιζε αυτήν την πραγματικότητα, αφού επέτρεπε την ελεύθερη είσοδο και διαμονή των πολιτών των πρώην αποικιών στην Βρετανία και την απόκτηση βρετανικής ιθαγένειας. Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο οι ανάγκες σε εργατικό δυναμικό ικανοποιήθηκαν από την εγκατάσταση των υπηκόων της Κοινοπολιτείας. Το αποτέλεσμα ήταν να διαφοροποιηθεί από τις λοιπές ευρωπαϊκές χώρες ως προς την τακτική εισδοχής μεταναστών ως εργατικού δυναμικού στη βάση της προσωρινής διαμονής, αφού, όπως αναφέρει το Ι.ΜΕ.ΠΟ (2006, σελ. 77): «...ακολούθησε ένα φιλελεύθερο μοντέλο μετανάστευσης ...» μέσω αφομοίωσης των μεταναστών και την αποκτηθείσα εμπειρία διαχείρισης τους. Το σημείο καμπής και αλλαγής της μεταναστευτικής πολιτικής του σημειώνεται από το 1958. Αιτία αποτέλεσαν η ανεργία και οι ξενοφοβικές τάσεις. Από την ψήφιση του Νόμου περί Μεταναστεύσεως της Κοινοπολιτείας (1962) σηματοδοτείται η αλλαγή κουλτούρας προς το μεταναστευτικό, το οποίο πλέον αντιμετωπίζεται ως ζήτημα προς επίλυση, αφού συνδέεται με την, όπως αναφέρει το Ι.ΜΕ.ΠΟ (2006, σελ. 77): «... 'φυλή' ή 'χρώμα'...». Η μεταναστευτική πολιτική καθίσταται άκρως περιοριστική με ποσοτώσεις εισερχομένων οικονομικών μεταναστών και στη συνέχεια ακολουθεί η κατηγοριοποίηση των βρετανών σε αυτόχθονες και αποίκους. Η πολιτεία προσπαθεί νομικά να εξαλείψει τις φυλετικές διαφοροποιήσεις, αναγνωρίζοντας κατά αυτόν τον τρόπο την κοινωνική ανομοιογένεια και την παρουσία εθνικών πληθυσμών. Μέχρι το 1980 μεταλλάσσεται σε χώρα

αποστολής μεταναστών και από το 1990 σημειώνονται μεγάλες κινήσεις μεταναστών προς την χώρα. Το νομοθετικό πλαίσιο συγχρονισμένο με τις νέες εξελίξεις θεσμοθετεί διαδικασίες ασύλου, λαμβάνει μέριμνα για το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης, το οποίο εμφανίζεται όλο και πιο έντονα την τελευταία εικοσαετία. Οι βρετανοί πολίτες εμφανίζονται συγκριτικά με τους λοιπούς ευρωπαίους ως οι πλέον αρνητικοί προς τους μετανάστες με έντονο ξενοφοβικό άγχος. Από το 2001 και μετά το βρετανικό μοντέλο βρίσκεται σε κρίση ταυτότητας και οδηγείται, όπως αναφέρει το Ι.ΜΕ.ΠΟ (2006, σελ. 77): «...στα πλαίσια του μετασχηματισμού του παραδοσιακού Βρετανικού πολυπολιτισμικού μοντέλου με τη νέα έμφαση στην κοινωνική συνοχή, ...» (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2006, σελ. 76-86). Το 2005 μέσω του προγράμματος που εκπονήθηκε η επίλυση των μεταναστών καθίσταται αντικείμενο ελέγχου και διαχείρισης άμεσα εξαρτώμενο με το δημόσιο συμφέρον της χώρας (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2007, σελ. 94).

Οι πολιτειακές διαφοροποιήσεις, οι οποίες επήλθαν στο Ηνωμένο Βασίλειο, σε συνδυασμό με την αλλαγή νοοτροπίας προς την μετανάστευση απέδωσαν ένα δαιδαλώδες νομοθετικό πλαίσιο. Το βρετανικό νομοθετικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται από έναν μεγάλο αριθμό νομοθετημάτων, τα οποία είχαν ως σκοπό την λύση και την ρύθμιση του προβλήματος της μετανάστευσης και θεσπίστηκαν σε διαφορετικούς χρόνους, αλλά παραμένουν σε ισχύ. Όπως αναφέρουν η Αβραμίδη και Μαυρομμάτης (2007, σελ. 80): «...υπάρχουν περισσότεροι από 70 διαφορετικοί τρόποι εισόδου στη χώρα με σκοπό την απασχόληση ή τις σπουδές ...». Θεσπίζεται ο «Κοινός Χώρος Διακίνησης», το Πρόγραμμα Μεταναστών με υψηλή εξειδίκευση (Highly Skilled Migrant Programme), το σχέδιο SBS (Sector Based Scheme) και το Σύστημα Μορίων (Points-Based System) με πέντε ιεραρχημένες πύλες εισόδου ανάλογες των προσόντων και της ειδίκευσης των μεταναστών και με συγκεκριμένες θέσεις εργασίας. Λαμβάνεται μέριμνα για άδειες εργασίας, οικογενειακή συνένωση, η ιθαγένεια εξαρτάται από την πλήρωση συγκεκριμένων όρων και στην πολιτική ασύλου καταρτίζεται ένας κατάλογος χωρών, οι πολίτες των οποίων δεν μπορούν να αιτηθούν ασύλου, διότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις κινδύνου, φόβου ή διώξεως, αποκλείονται οι ποινικοί παραβάτες και οι δυνητικά επικίνδυνοι για την ασφάλεια της χώρας για λόγους τρομοκρατίας. Το Ηνωμένο Βασίλειο πλέον προσπαθεί ασκεί μεταναστευτική πολιτική προς την κατεύθυνση εμπλουτισμού του δυναμικού του από δύο διαφορετικές πηγές, την μεγιστοποίηση της εισδοχής μεταναστών με υψηλό μορφωτικό επίπεδο και τον έλεγχο των μεταναστών χαμηλής εξειδίκευσης (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2007, σελ. 80-98).

2.7.3: Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης στην Ιταλία

Η Ιταλία δεν αποτελούσε μία χώρα υποδοχής μεταναστών, αφού μέχρι το 1960 αποτελεί χώρα εκροής μεταναστών. Από το 1960 και μετά η οικονομική μεγέθυνση της αντιστρέφει την τάση εκροής μεταναστών και πλέον από το 1970 καθίσταται χώρα εισροής μεταναστών και προσφύγων. Η μεταβολή αυτή εξηγείται από, όπως αναφέρει το Ι.ΜΕ.ΠΟ (2006, σελ. 124): «... τη θεωρία των παραγόντων ώθησης...κοινωνικοπολιτικές αλλαγές στη αγορά εργασίας...». Η πρώτη θεωρία αποδίδει την μεταβολή όχι σε οικονομική μετανάστευση, αλλά σε ευμενείς συνθήκες προσέλκυσης του εργατικού δυναμικού, του οποίου η έλευση ωθήθηκε από την κατάρρευση του Τρίτου Κόσμου και του υπαρκτού σοσιαλισμού. Η δεύτερη θεωρία αποδίδει την μεταστροφή αυτή στην παραοικονομία, την βιομηχανική ανάπτυξη και την μεγέθυνση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων της ιταλικής οικονομίας. Η μεταναστευτική πολιτική της κατηγοριοποιείται σε ... περιόδους: α) από το 1980 έως το 1990, περίοδος κατά την οποία η αντιστροφή των μεταναστευτικών ροών έχει συντελεσθεί, αλλά νομοθετικά δεν αποτυπώνεται, β) από το 1990 έως το 1996, που πλέον καταγράφονται ροές μεταναστών και προσφύγων χωρίς πολιτική βούληση ουσιαστικής διαχείρισης τους, γ) από το 1996 έως το 2001, όπου η παρουσία μεταναστών γίνεται ολοένα μεγαλύτερη και πλέον η ιταλική πολιτεία συνειδητοποιεί την αλλαγή της χώρας σε χώρα εισροής μεταναστών και προσπαθεί νομοθετικά να εντάξει τους αλλοδαπούς μετανάστες, προσπάθεια η οποία κατέστη ατελέσφορη και ε) από το 2001 και εφεξής η ιταλική πολιτεία εστιάζεται στην, όπως αναφέρει το Ι.ΜΕ.ΠΟ (2006, σελ. 129): «...ιδέα των «τριών πυλώνων...», ένταξη, έλεγχος εισόδου και καθορισμός του αριθμού εισερχομένων αλλοδαπών και αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης. σε αυτή την χρονική περίοδο εισάγονται οι ποσοστώσεις ως ζητούμενο εργαλείο ελέγχου της αγοράς εργασίας (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2006, σελ. 124-129).

Ένα βασικό χαρακτηριστικό στην προσπάθεια διαχείρισης και ένταξης των μεταναστών στην Ιταλία αποτελούν οι νομιμοποιήσεις. Η πρώτη προσπάθεια άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής μέσω νομιμοποιήσεων για παράνομους μετανάστες γίνεται το 1986 και εφαρμόζεται μέχρι το 1988. Το 1990 ο Νόμος Μαρτέλλι αλλάζει το πλαίσιο νομιμοποίησης για αλλοδαπούς φοιτητές και εργαζόμενους και εξομοιώνει τους μετανάστες με τους αυτόχθονες, ακολουθούν το Νομοθετικό Διάταγμα των ετών 1995-1996 και το 1998 η Μεταναστευτική Πράξη, η οποία εισάγει το μέτρο των ποσοστώσεων για τους μετανάστες στην ιταλική αγορά εργασίας. Το μέτρο των

ποσοτώσεων στόχευε στον έλεγχο και τη καλύτερη διαχείριση του αριθμού των εισερχόμενων αλλοδαπών στην αγορά εργασίας και την προνομιακή μεταχείριση εισόδου υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίες είχαν δεσμούς με την Ιταλία. Το 2002 ο Νόμος Μπόσι-Φίνι θέτει νέο πλαίσιο νομιμοποιήσεων και λαμβάνει μέριμνα για εργασιακά δικαιώματα των αλλοδαπών. Βασική προϋπόθεση της ένταξης αποτελεί η στέγαση. Όσον αφορά δε την ιθαγένεια μέχρι το 1992 ισχύει ο Νόμος 555 του 1912 με βασικό όρο του δικαιώματος της ιθαγένειας το δίκαιο του αίματος (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2006, σελ. 129-134).

Ήδη η Ιταλία από το 1997, έτος προσχώρησης της στην Συνθήκη Σένγκεν, έχει συμπεριλάβει στο νομοθετικό της πλαίσιο ρυθμίσεις για τους αλλοδαπούς μετανάστες σχετικά με την είσοδο, την άδεια διαμονής, την εργασία, την εκπαίδευση, την στέγαση, την οικογενειακή επανένωση, την κοινωνική προστασία, την απέλαση, την υποδοχή για ανθρωπιστικούς λόγους, τις ποσοτώσεις, την εξάλειψη των διακρίσεων και τους κοινοτικούς υπηκόους (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2007, σελ. 166-200). Θέσπισε κέντρα υποδοχής μεταναστών, περιφερειακά και εθνικά όργανα διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών, όπως το Ταμείο Μεταναστευτικής Πολιτικής, την Γενική Διεύθυνση Μετανάστευσης, της Επιτροπής για Ανήλικους Μετανάστες και κατάρτισε προγράμματα για τον έλεγχο και την ομαλή ένταξη των μεταναστών, όπως το Εθνικό Πρόγραμμα «Ασφάλεια για την Ανάπτυξη του Νότου της Ιταλίας». Η ιταλική μεταναστευτική πολιτική κινείται πολυεπίπεδα. Χρησιμοποιεί το τοπικό, το περιφερειακό και το εθνικό επίπεδο ως πεδία άσκησης και εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής μέσω οργάνων, φορέων, του θεσμού του Πολιτισμικού Διαμεσολαβητή και της συνεργασίας ιδιωτών και κράτους (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2006, σελ. 151-167). Αποδεχόμενη την σύγχρονη πραγματικότητα ότι πρόκειται για χώρα υποδοχής μεταναστευτικών ροών, μετά από δράση μερικής αντιμετώπισης του μεταναστευτικού φαινομένου τμηματικά ανάλογα με τον εκάστοτε μεταναστευτικό πληθυσμό, τις αντιδράσεις της κοινωνίας και της πολιτικής ζωής, προσπαθεί να αναπτύξει ενιαία και ολοκληρωμένη ενταξιακή μεταναστευτική πολιτική.

2.7.4: Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης στην Ισπανία

Η Ισπανία αποτελούσε χώρα υποδοχής μεταναστών. Οι μετανάστες που υποδεχόταν και διέμεναν κατηγοριοποιούνταν σε δύο μεγάλες ομάδες εισροών, τους κοινοτικούς πολίτες, οι οποίοι μετακινούνταν από ανεπτυγμένες χώρες προς την Ισπανία, και τους

πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι αναχωρούσαν από οικονομικά ασθενέστερες χώρες, με ανάλογη ονομασία αυτών. Οι δύο αυτές ομάδες χαρακτηρίζονται αντίστοιχα, όπως αναφέρουν οι Αβραμίδη και Μαυρομμάτης (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2007, σελ 206): «... *'extranjeros'* (ζένοι-αλλοδαποί)... *'inmigrantes'* (μετανάστες)...». Η μεγέθυνση του αριθμού εισροών παράνομων αλλοδαπών εξαρτήθηκε από την ανάγκη εργατικού δυναμικού χαμηλής ειδίκευσης και αμοιβής και οδήγησε σε μια εκτεταμένη παραοικονομία και αδήλωτη εργασία. Το 1986 καταγράφεται νομοθετική πρόβλεψη για τους αλλοδαπούς μετανάστες, η οποία περιοριζόταν στην αναγνώριση δικαιωμάτων και την απέλαση για τους λάθρα εισερχόμενους. Το 1996 προβλέπεται νομοθετικά για τους αλλοδαπούς μετανάστες ισονομία, το δικαίωμα στην εκπαίδευση, την διαμονή, την οικογενειακή συνένωση και εφαρμόζεται το μέτρο των ποσοστώσεων. Το 2000 ψηφίζεται ο Νόμος 4/2000, ο οποίος χαρακτηρίστηκε, όπως αναφέρουν οι Αβραμίδη και Μαυρομμάτης (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2007, σελ 206): «...ως ο πιο φιλελεύθερος μεταναστευτικός νόμος στη Ευρώπη, εξαιτίας της έμφασης του στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων των μεταναστών (παράνομων και νόμιμων)...». Ακολουθεί μια νομοθετική πρόβλεψη νομιμοποίησης μεταναστών και ο νόμος 8/2000 τροποποιεί τον προϋπάρχοντα νόμο 4/2000 επιφέροντας κατάργηση δικαιωμάτων για τους αλλοδαπούς, αυστηρές ποσοστώσεις και ελεγκτική μεταναστευτική πολιτική. Η Ισπανία πλέον είχε προσανατολισθεί στον έλεγχο και την ένταξη των μεταναστών και εφαρμόζει το Plano Greco από το 2000 έως το 2004. Το 2003 μεταρρυθμίζεται ο παλιός μεταναστευτικός νόμος 4/2000 και θεσπίζεται ένα αυστηρότερο πλαίσιο αντιμετώπισης μεταναστών εστιασμένο στους παράνομους μετανάστες, την απέλαση και την διακίνηση τους. Το 2004 αλλάζει εκ νέου ο μεταναστευτικός νόμος με τροποποίηση στις ποσοστώσεις και την νομοθετική δυνατότητα νομιμοποίησης αλλοδαπών. Η αλλαγή του νόμου προσπάθησε να εφοδιάσει την αγορά εργασίας με εργατικό δυναμικό υπό τον κρατικό έλεγχο του αριθμού των μεταναστών. Το 2005 ξεκινάει μια ακόμη προσπάθεια νομιμοποίησης αλλοδαπών με τον νεωτερισμό ότι η νομιμοποίηση ενέπλεκε τον εργοδότη του αλλοδαπού στην διαδικασία αίτησης νομιμοποίησης και τον έλεγχο της νομιμότητας αυτού (του εργοδότη). Το ισπανικό νομοθετικό πλαίσιο προβλέπει την είσοδο και την παραμονή των αλλοδαπών και κοινοτικών πολιτών, τις προϋποθέσεις κατοχής αδειών παραμονής, την εργασία με κατηγοριοποίηση και το σύστημα ποσοστώσεων. Τα αριθμητικά μεγέθη των ποσοστώσεων, τα οποία είναι φειδωλά, καταρτίζονται σε ετήσια βάση με σκοπό την ευχερέστερη ικανοποίηση των αναγκών της αγοράς εργασίας, εντάσσει προνομιακά αλλοδαπούς υπηκόους χωρών, με τις οποίες η ισπανική κυβέρνηση έχει νομικούς

δεσμούς. Όσον αφορά την ιθαγένεια, η απόκτηση της εξαρτάται αυστηρά από τα κριτήρια που επιτάσσει ο νόμος. Παρά τις νομοθετικές προσπάθειες της ισπανικής πολιτείας να ελέγξει την μετανάστευση και να την εναρμονίσει με τις ανάγκες της αγοράς της σε εργατικό δυναμικό, δεν κατόρθωσε να απογράψει τις αντικειμενικές ανάγκες της προσφοράς εργασίας λόγω ατελέσφορων ενεργειών. Οι αλληπάλληλες νομιμοποιήσεις δεν κατόρθωσαν να εκτοπίσουν την παράνομη μετανάστευση, η οποία παραμένει σημαντικός παράγοντας προώθησης της παραοικονομίας. Η μεταναστευτική πολιτική της απέτυχε να ελέγξει τις μεταναστευτικές κινήσεις και οδήγησε στην λήψη νέων μέτρων ελέγχου (I.ME.ΠΟ, 2007, σελ. 206-231).

2.7.5: Η νομοθετική διαχείριση της μετανάστευσης στη Γαλλία

Η Γαλλία αποτελεί μια παραδοσιακή χώρα μετανάστευσης λόγω των γαλλικών αποικιών και κινείται με το ρεπουμπλικανικό δόγμα, όπως αναφέρει το I.ME.ΠΟ (2006, σελ. 63): «... «μιας και αδιαίρετης Γαλλικής Δημοκρατίας»...». Η ύπαρξη αλλοδαπών καταγράφεται ήδη από το 1851. Ύστερα από τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο καταγράφεται ομαδική μετανάστευση μουσουλμάνων προς το Παρίσι και ήδη το 1939 ο αλγερινός πληθυσμός του Παρισιού ανερχόταν σε 200.000. Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η ανάγκη εργατικού δυναμικού και το δημογραφικό πρόβλημα οδήγησαν σε μια ευμενή αποδοχή μεταναστών με την Ordonnance (1945) να καθορίζει τα θέματα των αλλοδαπών. Μέχρι το 2000 ο αριθμός των εισαχθέντων μεταναστών ανερχόταν σε 10 εκατομμύρια. Η πρώτη μεταναστευτική κρίση που αντιμετώπισε η Γαλλία πήγαζε από την αλγερινή ανεξαρτησία, η οποία οδήγησε μεγάλο αριθμό μουσουλμάνων Αλγερινών στο γαλλικό έδαφος και ρυθμίστηκε με την συμφωνία Evian. Η συμφωνία Evian φιλτράρισε τους αλγερινούς μετανάστες και δέχθηκε την εισδοχή των Αλγερινών, οι οποίοι είχαν σχέση υπηκοότητας ή δεσμούς με το γαλλικό κράτος. Από το 1970 η αλλαγή των οικονομικών συνθηκών, η αύξηση του πληθυσμού και η είσοδος γυναικών στην αγορά εργασίας οδηγούν το γαλλικό κράτος το 1974 στην υιοθέτηση απαγορευτικής μεταναστευτικής πολιτικής. Το 1986 και κατόπιν το 1993 η νομοθεσία Pasqua, η οποία στη συνέχεια κρίθηκε αντισυνταγματική, ορίζει ως πυρήνα της την ύπαρξη μηδενικού ποσοστού αλλοδαπών και συγκεκριμένα να επιτευχθεί ο σκοπός της, όπως αναφέρει το I.ME.ΠΟ (2006, σελ. 57): «... «μηδενικής μετανάστευσης»...» μέσω αυστηρού ελέγχου, ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της διοίκησης για απόρριψη αιτημάτων διαμονής και περιορισμό του ένδικου βοηθήματος της προσβολής από πλευράς του διοικούμενου. Από το 1997 καταγράφεται η νομοθετική προσπάθεια επίλυσης του

θέματος της εισόδου των μεταναστών στην γαλλική επικράτεια. Το 1998 οι νόμοι «Guigou» αντιμετωπίζουν τους μετανάστες δεύτερης γενιάς, το 2000 εισάγεται νομικά το δικαίωμα της οικογενειακής συνένωσης και το 2003 ο Νόμος Sarkozy θέτει ένα σκληρό και ελεγκτικό πλαίσιο για τα θέματα και, όπως αναφέρει το Ι.ΜΕ.ΠΟ (2006, σελ. 57): «... τις συνθήκες εισόδου, εξόδου και διαμονής των αλλοδαπών στην γαλλική επικράτεια...» (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2006, σελ. 56-61). Το 2003 καταρτίζεται πρόγραμμα ενεργειών με κρατικούς μηχανισμούς, οι οποίοι θα υποδεχθούν, θα βοηθήσουν και θα εντάξουν τον μετανάστη (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2006, σελ. 68-69). Το 2006 επιχειρεί υπό την πίεση των επεισοδίων που προκλήθηκαν από μετανάστες τον εκσυγχρονισμό του νομοθετικού πλαισίου της μετανάστευσης ως προς την ένταξη των αλλοδαπών, αλλά καταλήγει σε περιοριστική πολιτική χωρίς να υπηρετεί τον αρχικό στόχο της (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2007, σελ. 56-57).

Γενικότερα η μετανάστευση στη Γαλλία αποτελεί πρωτίστως θέμα εθνικής ασφάλειας, η οποία πρέπει να διαφυλαχθεί δημογραφικά και πέραν των άλλων θεμάτων να διαχειρισθεί τους ισλαμιστές ως προς την κουλτούρα και τα ιδιαίτερα θέματα που προκύπτουν, όπως το θέμα της μαντίλας, την σφαγή των ζώων, την άσκηση του θρησκευτικού δικαιώματος τους και να τους εντάξει σε επίπεδο αρμονικής κοινωνικής συμβίωσης με τους αυτόχθονες (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2006, σελ. 62-65).

2.8 Ανακεφαλαίωση

Η μετανάστευση αποτελεί ένα διαχρονικό φαινόμενο στην διεθνή πραγματικότητα. Αφορά φυσικά πρόσωπα, νομικά πρόσωπα, εθνικά κράτη, κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνείς σχέσεις κρατών. Η πολυπλοκότητα της έγκειται και στις έννομες τάξεις, οι οποίες εμπλέκονται και πρέπει να τηρηθούν, εθνικό δίκαιο, διεθνές δίκαιο και ενωσιακό δίκαιο και στην υπαγωγή των προσώπων σε έκαστη αυτών ανάλογα του χαρακτηρισμού τους ως ημεδαπών, αλλοδαπών, παλινοστούντων, ομογενών, αλλογενών, κοινοτικών πολιτών, πολιτών τρίτων χωρών και προσφύγων. Η ένταξη τους σε συγκεκριμένη ομάδα προσώπων τους καθιστά κοινωνούς συγκεκριμένων δικαιωμάτων, περιορισμών και υποχρεώσεων έναντι του κράτους υποδοχής και ενεργοποιεί την προστασία τους υπό συγκεκριμένο νομικό καθεστώς, εθνικό, διεθνές ή κοινοτικό. Σε κάθε περίπτωση το κυριαρχικό δικαίωμα στα θέματα ελέγχου της μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής ανήκει στο εθνικό κράτος.

Το διεθνές δίκαιο μέσω συμβάσεων και όρων επέβαλε το κατώτερο όριο έννομης προστασίας των δικαιωμάτων των αλλοδαπών. Το ευρωπαϊκό δίκαιο μέσω της ΕΣΔΑ θεμελίωσε δικαιώματα και διατήρησε την κυριαρχική εξουσία του εθνικού κράτους. Το ΕΔΔΑ εισήγαγε την θεμελίωση δικαιωμάτων χωρίς διάκριση ιθαγένειας και την υποχρέωση του κράτους για θετικές ενέργειες για την εξασφάλιση της απόλαυσης αυτών.

Η εξέλιξη έκαστης έννομης τάξης στο θέμα των μεταναστών, ημεδαπών και αλλοδαπών δεν είναι αποκομμένη από τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες, αλλά σχετίζεται άμεσα με αυτές. Το ελληνικό εθνικό δίκαιο ενσωμάτωσε και θεμελίωσε συνταγματικά δικαιώματα υπέρ των αλλοδαπών, κυρίως ατομικά, αλλά και εισήγαγε περιορισμούς στα δικαιώματα τους στα πλαίσια της κυρίαρχης εξουσίας της και του δημοσίου συμφέροντος.

Τα ευρωπαϊκά κράτη ακολούθησαν μεταναστευτικές πολιτικές εστιασμένες στον έλεγχο και την εντάξει των μεταναστών, αλλά σε διαφορετικές χρονικές περιόδους, με διαφορετικά μέσα και με έρεισμα τις εθνικές ιδιαιτερότητες και το εθνικό συμφέρον. Η Ευρωπαϊκή Ένωση σταδιακά ενέταξε στο νομικό πλαίσιο ευρωπαϊκής πρόβλεψης και προστασίας της την μετανάστευση, το άσυλο και την προστασία των αλλοδαπών. Οι πολιτικές αυτές αναπτύχθηκαν και βελτιώθηκαν μέσω Συμβάσεων και Συνθηκών, όμως ακόμη δεν έχει επιτευχθεί η ομοιόμορφη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Η Συνθήκη Σένγκεν και η Σύμβαση του Δουβλίνου με τους μετέπειτα Κανονισμούς διαμορφώνουν τον ευρωπαϊκό χώρο, την είσοδο και την εξέταση αιτήσεως ασύλου από το πρώτο κράτος εισόδου ως υπεύθυνο εξέτασης της, τα δικαιώματα εισόδου, διαμονής και παραμονής των πολιτών τρίτων χωρών ή των προσφύγων, αλλά το βάρος των αιτήσεων ασύλου κατανέμεται άνισα. Οι αρχές και τα όργανα που ιδρύονται στοχεύουν σε ένα διευρυμένο σύστημα πληροφόρησης για την καλύτερη διαχείριση της μετανάστευσης και την εγγύηση ευρωπαϊκού περιβάλλοντος ασφάλειας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΑΣΥΛΟ ΚΑΙ ΑΠΕΛΑΣΗ

3.1 Εισαγωγή

Οι έννοιες του ασύλου και της απέλασης σχετίζονται αποκλειστικά με αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα. Ανάλογα με τις αιτίες, κίνδυνο ζωής, δίωξη ή μετανάστευση, και τον τρόπο εισόδου τους στην εδαφική επικράτεια μιας χώρας, παράνομη ή νόμιμη, θα υπαχθούν στο νομικό καθεστώς του ασύλου, της παραμονής υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, ζήτημα το οποίο θα θιγεί σε επόμενο κεφάλαιο, της επαναπροώθησης, της έκδοσης ή της απέλασης από το κράτος εισόδου. Τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται είναι η άσκηση αντιρρήσεων και προσφυγής.

3.2 Η έννοια του ασύλου

Η παροχή ασύλου αναφέρεται σε ένα φυσικό πρόσωπο, ή σε ομάδες πληθυσμών, το οποίες λόγω αντικειμενικού φόβου ή διώξεως, απειλής της ζωής ή της ελευθερίας στη χώρα καταγωγής ή διαμονής αιτούνται αναγνώρισης της ιδιότητος του πρόσφυγα σε διαφορετική χώρα από την χώρα ιθαγένειάς τους (Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, 1998, σελ. 233).

Το άσυλο ως νομική υποχρέωση των κρατών πρωτοεμφανίζεται στη Συνθήκη της Γενεύης το 1951 και στο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης το 1967, παρόλο που η λέξη άσυλο δεν εμφανίζεται εντός της Συμβάσεως και όπως αναφέρει η Στεφανάκη (Τσαπόγας-Χριστόπουλος επιμ, 2004, σελ. 262): «*Αποφεύγοντας με επιμέλεια ακόμη και τη χρήση της λέξης «άσυλο» στη σύμβαση...*». Η χορήγησή του εδαφικού ασύλου επαφίεται στις εθνικές έννομες τάξεις, οι οποίες θέτουν το νομικό καθεστώς αναγνώρισης του. Το άσυλο γίνεται αντικείμενο του διεθνούς δικαίου και αποτελεί δέσμευση πλέον των κρατών, η οποία όμως βρίσκεται στην αποκλειστική ευχέρεια του κυριαρχικού κράτους να την αναγνωρίσουν ανάλογα με τις συνθήκες και τους στόχους τους. Το εδαφικό άσυλο συνεπάγεται την έννομη προστασία του πρόσφυγα από το κράτος υποδοχής και την απαγόρευση απομάκρυνσης του πρόσφυγα από το έδαφος του. Το άσυλο κατοχυρώνεται συνταγματικά ως δικαίωμα σε κάποιες χώρες, ενώ σε

άλλες χώρες, όπως η Ελλάδα, δεν έχει κατοχυρωθεί συνταγματικά (Στεφανάκη, Τσαπόγας-Χριστόπουλος επιμ, 2004, σελ. 261-263).

Όπως αναφέρει η Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων για τους Πρόσφυγες (1998, σελ. 233) υπάρχουν οι όροι «... «αφίξεις» και «αιτήσεις»...». Οι αιτούντες άσυλο αφορούν είτε άτομα τα οποία ήδη διαμένουν στη χώρα στην οποία αιτούνται άσυλο, είτε άτομα που αφικνούνται στην χώρα από την οποία αιτούνται ασύλου. Είναι δυσχερής ο διαχωρισμός του αριθμού αιτούντων ασύλου μεταξύ των προσφύγων και των ήδη διαμενόντων σε μια χώρα, αφ' ενός μεν λόγω των διαφορετικών κριτηρίων απονομής ασύλου μεταξύ των διάφορων εθνικών έννομων τάξεων, αφ' ετέρου λόγω της χρησιμοποίησης του ασύλου από οικονομικούς μετανάστες ως μέσο διαμονής σε μια χώρα. Κατ' ακολουθίαν το άσυλο εμπλέκεται με την μετανάστευση και στα πλαίσια άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής χρησιμοποιείται ως μέσο ελέγχου του αριθμού των μεταναστών και μέσο αποτροπής της μετανάστευσης. Το πλαίσιο χορήγησης ασύλου είναι περιοριστικό, στοιχείο που επιβεβαιώνεται από το χαμηλό ποσοστό χορήγησης ασύλου, το νομικό πλαίσιο και τις προϋποθέσεις απόκτησης ασύλου (Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, 1998, σελ. 233-239).

3.3 Οι έννοιες της επαναπροώθησης και της απέλασης

Τα ζητήματα της εισόδου, της παραμονής, εγκατάστασης, νομιμοποίησης εργασίας και απέλασης των αλλοδαπών ρυθμίζονται από το εσωτερικό εθνικό νομικό πλαίσιο υπό τους όρους της εναρμόνισης με την προστασία των θεμελιωμένων ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ελεύθερης κυκλοφορίας προσώπων. Οι έννοιες της επαναπροώθησης και της απέλασης σχετίζονται και εφαρμόζονται νομικά μόνον σε αλλοδαπούς και όχι σε ημεδαπούς πολίτες.

Το εισερχόμενο ή εξερχόμενο σε κάποιο κράτος φυσικό πρόσωπο οφείλει να φέρει «...δημόσιο ταξιδιωτικό έγγραφο, το διαβατήριό...» (Ρούκουνας, 1995, σελ. 234), το οποίο «αποτελεί πράξη της διοικήσεως» (Ρούκουνας, 1995, σελ. 234), πιστοποιεί την ταυτότητα και την ιθαγένεια του προσώπου αυτού και επέχει θέση εγγυήσεως έννομης προστασίας και επιστροφής στο κράτος που το εξέδωσε. Ο παρανόμως ή λάθρα εισερχόμενος αλλοδαπός, δηλαδή ο μη έχων ταξιδιωτικά έγγραφα ή ο έχων πλαστά ταξιδιωτικά έγγραφα, θεωρείται ποινικός παραβάτης και επαναπροωθείται.

Η επαναπροώθηση (refoulement) ενός μη νομίμως εισερχομένου αλλοδαπού στο έδαφος άλλου κράτους είναι η απομάκρυνση του από το έδαφος αυτού του κράτους στην χώρα προελεύσεως του. Η επαναπροώθηση αναστέλλεται με την κατάθεση αίτησης ασύλου και δεν εφαρμόζεται αν συντρέχουν λόγοι ανθρωπιστικοί ή αντικειμενικός κίνδυνος για την ζωή (Ρούκουνας, 1995, σελ. 235-236). Ο αλλοδαπός, ο οποίος είναι καταχωρημένος στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών και εισέρχεται στο ελληνικό έδαφος, υποχρεούται να αναχωρήσει από την χώρα αμέσως, άλλως επαναπροωθείται αμέσως στη χώρα προέλευσης ή σε τρίτη χώρα, στην οποία δεν υπάρχει απαγόρευση εισόδου για αυτόν (άρθρο 82 παρ.3 Ν.3386/2005).

Αυτός ο όρος πολλές φορές συγχέεται με τον όρο «επαναπατρισμό», είτε «οργανωμένο», είτε «αυθόρμητο» (Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, 1998, σελ. 190), επειδή έχει παρατηρηθεί επιβαλλόμενος επαναπατρισμός μέσω σκλήρυνσης του πλαισίου ασύλου και η Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (1998, σελ. 188) αναφέρει το φαινόμενο αυτό ως «κατάσταση έκτακτης ανάγκης επαναπατρισμού». Ο χαρακτήρας της αναχώρησης μέσω διαδικασίας επαναπροώθησης είναι ακούσιος, ενώ ο χαρακτήρας της αναχώρησης μέσω της διαδικασίας του επαναπατρισμού είναι εκούσιος. Η Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες (1998, σελ. 188) αναφέρει ως βάση του επαναπατρισμού την «...«εθελοντική βάση» και «υπό συνθήκες ασφάλειας και αξιοπρέπειας»...».

Στις περιπτώσεις ακούσιας αναχώρησης ή απομάκρυνσης αλλοδαπού ανήκουν η έκδοση και η απέλαση.

Η έκδοση αφορά μόνον αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα, διέπεται από διμερείς συμβάσεις, των οποίων τα νομικά κενά καλύπτει η εσωτερική νομοθεσία του κράτους σε περιπτώσεις που δεν έχουν προβλεφθεί και σε περίπτωση ύπαρξης διμερών συμβάσεων το εσωτερικό εθνικό δίκαιο πρέπει να είναι εναρμονισμένο με αυτές. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο η έκδοση εφαρμόζεται σε αλλοδαπό που διώκεται ποινικά με πράξη ποινικά κολάσιμη και από το κράτος παραμονής και από το κράτος έκδοσης, έχει επιβληθεί ποινή στέρησης της ελευθερίας του για πλημμέλημα ή κακούργημα, ο ίδιος δηλώνει συναίνεση παράδοσης του στην χώρα έκδοσης του και προσκομίζονται βάσιμα στοιχεία ενοχής του. Το εκζητούμενο πρόσωπο σύμφωνα με την αρχή της ειδικότητας θα δικασθεί μόνον για το αδίκημα που ζητήθηκε η έκδοση του, δεν μπορεί να παραδοθεί σε τρίτη χώρα για άλλα αδικήματα,

ούτε να δικασθεί για άλλα αδικήματα πλην του αδικήματος για το οποίο ζητείται η έκδοση του. Οι δικαστικές αρχές θα διερευνήσουν τις προϋποθέσεις έκδοσης ή απαγόρευσης έκδοσης και εφόσον τηρούνται οι απαραίτητες εγγυήσεις, θα εκδοθεί είτε η διοικητική πράξη έκδοσης, είτε η διοικητική πράξη απόρριψης έκδοσης αλλοδαπού (Βρέλλης, 2003, σελ. 153-161). Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 2 του Ελληνικού Συντάγματος «*Απαγορεύεται η έκδοση του αλλοδαπού που διώκεται για την δράση του υπέρ της ελευθερίας*» (άρθρ. 5 παρ. 2, Σ1975/1986/2001).

Η απέλαση (deportation) εφαρμόζεται σε αλλοδαπούς πολίτες, δεν είναι εφαρμοστέα σε ημεδαπούς ή κοινοτικούς πολίτες κρατών-μελών της Ε.Ε και είναι όπως αναφέρει ο Ρούκουνας (1995, σελ. 237): «...η πράξη της διοικήσεως με την οποία διατάσσεται για λόγους δημοσίας τάξεως, ασφαλείας, δημοσίων ηθών, η αναχώρηση αλλοδαπού που βρίσκεται νόμιμα ή παράνομα στο έδαφος του κράτους...». Η διαταγή αναχώρησης, η οποία είναι ατομική και όχι ομαδική, σημαίνει απλά την αναχώρηση του αλλοδαπού σε σύντομο χρονικό διάστημα από το συγκεκριμένο κράτος χωρίς να διατάσσεται η έλευση του σε κάποιο άλλο συγκεκριμένο κράτος. Σύμφωνα με τον Γκουζάνη (χ.χ, σελ 1) δεν υπάρχουν οι έννοιες «...«οικονομική απέλαση» αλλοδαπής επιχειρήσεως που δραστηριοποιείται στην Ελλάδα ή κάποια «νομικοπροσωπική» απέλαση...». Η πράξη της απέλασης ελέγχεται για το νομικό της έρεισμα. Εάν όμως το υπό απέλαση πρόσωπο βρίσκεται σε χώρα της Ε.Ε άλλη από αυτή την χώρα που εξέδωσε την πράξη απέλασης, τότε η εκδώσασα χώρα οφείλει να παρέχει όλα τα στοιχεία και έγγραφα της απέλασης που καθιστούν εκτελεστή αυτή και η χώρα της Ε.Ε που θα την εκτελέσει να ελέγξει την νομική συμβατότητα αυτών με την ισχύουσα εθνική και διεθνή έννομη τάξη (Βρέλλης, 2003, σελ. 170). Οι αλλοδαποί, οι οποίοι είναι εγγεγραμμένοι μετά την είσοδο τους στην Ελλάδα στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών του Υπουργείου Δημοσίας Τάξεως, οφείλουν να αναχωρήσουν εκουσίως από το ελληνικό κράτος, άλλως απελαύνονται και η άσκηση ένδικων μέσων δεν έχει αναστέλλουσα δύναμη. Στην περίπτωση που εχώρησε αμετάκλητη δικαστική απόφαση, η οποία τον χαρακτηρίζει θύμα εμπορίας ανθρώπων ή παράνομης διακίνησης μεταναστών, εξαιτίας των οποίων παράνομων πράξεων καταδικάσθηκε και ενεγράφη στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών, διαγράφεται από τον ως άνω κατάλογο (άρθρο 82 Ν.3386/2005).

Στους υπό απέλαση αλλοδαπούς εντάσσεται και η κατηγορία των χαρακτηρισμένων προσώπων ως «*personae non gratae*», η οποία αφορά πρόσωπα, τα οποία είναι διπλωματικοί υπάλληλοι ξένης χώρας. Από τη στιγμή που θα λάβουν από τον

χαρακτηρισμό «*personae non gratae*» για νομικούς ή πολιτικούς λόγους, γνωστοποιείται ο εύλογος χρόνος εγκαταλείψεως της χώρας και απελαύνονται χωρίς να έχουν δικαίωμα ασκήσεως ενδίκου μέσου η ενδίκου βοηθήματος (Γκουζάνης, χ.χ, σελ 8).

Η έννοια της απέλασης είναι διαφορετική από την έννοια της απώθησης αλλοδαπού και δεν την εντάσσει νομικά στο περιεχόμενο της. Η απώθηση του αλλοδαπού αφορά την περίπτωση διέλευσης αλλοδαπού από μια χώρα και όχι την περίπτωση διαμονής του αλλοδαπού στην χώρα, την παραμονή του σε χώρους τελωνειακού ελέγχου ή *transit*, οι οποίοι δεν θεωρούνται κρατικό έδαφος, άρα ο αλλοδαπός δεν εισέρχεται επίσημα στην εδαφική επικράτεια της χώρας, και αφότου ολοκληρωθεί ο έλεγχος, ο αλλοδαπός οδηγείται σε άλλη χώρα (Γκουζάνης, χ.χ, σελ. 1-2).

Στο δίκαιο των ευρωπαϊκών χωρών υπάρχουν, όπως αναφέρει ο Ρούκουνας (1995, σελ. 237): «...έξη κυρίως λόγοι απελάσεως αλλοδαπού: 1/παράνομη είσοδος..., 2/παραβίαση των όρων παραμονής ... ή λήξη της άδειας παραμονής που χορηγήθηκε για ειδικούς λόγους..., 3/ανάμειξη σε εγκληματικές ενέργειες, 4/ανάμειξη σε πολιτικές δραστηριότητες που αντίκεινται στη δημόσια τάξη, 5/ επιβάρυνση του κοινωνικού συνόλου λόγω αλητείας, 6/καταδικαστική απόφαση που απαγγέλει την απέλαση ως *παρεπόμενη ποινή*...».

Υπάρχουν δύο ειδών απελάσεις, οι δικαστικές και οι διοικητικές. Η δικαστική απέλαση προβλέπεται από το άρθρο 74 του Ποινικού Κώδικα και αφορά απέλαση που επιβάλλεται δυνητικά με δικαστική ποινική απόφαση ή βούλευμα συνεπεία καταδικαστικής ποινής στερητικής της ελευθερίας, η οποία, όταν αφορά κατάδικο, εκτελείται μετά την απόλυση ή έκτιση της καταγνωσθείσης ποινής (άρθρο 74 παρ. 1 Π.Κ) με ιδιαίτερη πρόβλεψη για ανήλικο που υποβάλλεται σε απέλαση ή ως μέτρο ασφαλείας (άρθρο 74 παρ. 2 Π.Κ) και εκτελείται από τον αρμόδιο Εισαγγελέα. Στην περίπτωση νόμιμου αλλοδαπού, η επιβληθείσα ποινή φυλακίσεως πρέπει να υπερβαίνει τους τρεις μήνες φυλακίσεως. Δίδεται νομικά η δυνατότητα στον αλλοδαπό να επανέλθει στην ελληνική εδαφική επικράτεια μετά την παρέλευση τριών ετών με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, αλλά για συγκεκριμένη χρονική διάρκεια, η οποία υπόκειται σε διαδικασία παράτασης (άρθρο 74 παρ. 3 Π.Κ) και η γαμική σχέση του αλλοδαπού με Έλληνα πολίτη δεν συνιστά κατάσταση, η οποία λαμβάνεται υπόψη για το παραπάνω χρονικό διάστημα. Μέχρι να εκτελεσθεί η απόφαση απέλασης ο

αλλοδαπός κρατείται σύμφωνα με το άρθρο 4 του Ποινικού Κώδικα: «...σε ειδικούς χώρους των καταστημάτων κράτησης ή θεραπευτικών καταστημάτων...» (Ποινικός Κώδικας, 1951, άρθρο 74). Η κράτηση του δεν μπορεί να υπερβεί τους 6 μήνες (άρθρο 76 παρ. 3 Ν.3386/2005), προβλέπεται η ύπαρξη ειδικών χώρων κράτησης και την ευθύνη κράτησης του έχει η Ελληνική αστυνομία (άρθρο 81 ν.3386/2005).

Η κράτηση του αλλοδαπού μέχρι την εκτέλεση της απόφασεως απέλασης υπάγεται στην προστασία του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ σε συνδυασμό με το άρθρο 5 της ΕΣΔΑ, για τις οποίες το ΕΔΔΑ έχει αποφανθεί με αποφάσεις του. Η κράτηση έχει χρονικό περιορισμό και πρέπει να γίνεται υπό συνθήκες κράτησης σεβόμενες την ανθρώπινη ζωή και αξιοπρέπεια. Οι λόγοι ασφάλειας επιτρέπουν τον περιορισμό του κρατουμένου, αλλά όχι την απομόνωση και την απαγόρευση επικοινωνίας. Στις υποθέσεις S.D (Σισιλιάνος, 2013, σελ.110-111) και R.U. (Σισιλιάνος, 2013, σελ.111), οι οποίοι ήταν αλλοδαποί που τους επιβληθεί το μέτρο της διοικητικής απέλασης από τις ελληνικές αρχές, και στην υπόθεση Rahini (Σισιλιάνος, 2013, σελ.111), που αφορούσε αλλοδαπό, ο οποίος αιτήθηκε ασύλου από την Ελλάδα, απεφάνθη ότι οι συνθήκες κράτησης των παραπάνω προσώπων συνιστούσαν προσβολή της προσωπικότητάς τους. Η διασφάλιση του αγαθού της ζωής επιβάλλουν την παροχή ιατροφαρμακευτικής φροντίδας. Οι σημαντικοί λόγοι υγείας επιβάλλουν την περίθαλψη του αλλοδαπού προσώπου κατά τα ιατρικώς απαιτούμενα για την φροντίδα του νοσήματος του με την συναίνεση του ιδίου. Το κράτος οφείλει να εξετάσει την βλάβη που μπορεί να επιφέρει η κράτηση στην υγεία του και αν η βλάβη είναι ανήκεστος να ληφθεί ανθρωπιστική μέριμνα. Οι συνθήκες κράτησης θα πρέπει να διασφαλίζουν τα μέσα, τα οποία είναι εξατομικευμένως κατάλληλα και αναγκαία για την αξιοπρεπή και ασφαλή κράτηση του και δεν θίγουν το δικαίωμα της προσωπικής ελευθερίας και προσωπικότητας του. Όταν συντρέχουν λόγοι προσβολής της προσωπικότητας και δεινής μεταχείρισης του κρατουμένου από ασκούντες την κρατική εξουσία, το νομοθετικό πλαίσιο πρέπει να παρέχει την δυνατότητα καταγγελίας, αντικειμενικής έρευνας και, αν διαπιστωθεί η τέλεση ποινικά κολάσιμων πράξεων, την έννομη τιμωρία τους (Σισιλιάνος, 2013, σελ.109-118). Η κράτηση του είναι δικαιολογημένη για το χρονικό διάστημα που απαιτείται για να ολοκληρωθεί το διαδικαστικό μέρος της απέλασης, για την οποία το κράτος οφείλει να πράξει όλες τις αναγκαίες ενέργειες και να εξασφαλίσει τις αναγκαίες προϋποθέσεις ολοκλήρωσης της διαδικασίας της απέλασης. Στην υπόθεση Saadi (Σισιλιάνος, 2013, σελ.160-161), το ΕΔΔΑ αναγνωρίζει το κυριαρχικό δικαίωμα

εκάστου κράτους στη μεταναστευτική δικαιοική τάξη του και κρίνει συμβατή με αυτή την κράτηση του αλλοδαπού αιτούντος ασύλου. Στην υπόθεση Mohd (Σισιλιάνος, 2013, σελ.161-162) κρίνει αδικαιολόγητη την κράτηση του υπό απέλαση αλλοδαπού λόγω αναστολής αυτής και στην υπόθεση Mathlooom (Σισιλιάνος, 2013, σελ.162-163) κρίνεται μη παραδεκτή η κράτηση του, διότι το κράτος δεν είχε νομικά προβλέψει τις απαιτούμενες χρονικές προθεσμίες και αιφνιδίασε τον ως άνω. Στην υπόθεση Efremizde (Σισιλιάνος, 2013, σελ.163) τάσσεται υπέρ των αξιοπρεπών συνθηκών κράτησης, οι οποίες δεν τηρήθηκαν και η κράτηση ήταν απόρροια της μη νόμιμης διαμονής (Σισιλιάνος, 2013, σελ.160-163).

Η απέλαση μπορεί να επιβληθεί ως παρεπόμενη ποινή, απλή απέλαση, η οποία επιτρέπει στον αλλοδαπό την επανείσοδο στην χώρα με την παρέλευση τριετίας ή να είναι και ισόβια για συγκεκριμένα ποινικά αδικήματα. Η απέλαση ως μέτρο ασφαλείας δεν αποτελεί ποινή, διότι κατά την επιβολή της δεν εξετάζεται η ποινική ευθύνη, αλλά επιβάλλεται για την προστασία του κοινωνικού συνόλου από την επικίνδυνη προσωπικότητα και φύση του αλλοδαπού για την κοινωνία. Προβλέπεται ως μέτρο ασφαλείας από την νομοθεσία, άλλως δεν μπορεί να επιβληθεί χωρίς νομικό έρεισμα. Η επιβολή της προϋποθέτει την αντικειμενική απόδειξη της ενοχής του αλλοδαπού για το κρινόμενο αδίκημα και την επιμέτρηση ποινής, άλλως παραβιάζει τα θεσμοθετημένα δικαιώματα. Σε διαφορετική περίπτωση, αν επιβαλλόταν προ της καταδικαστικής αποφάσεως, θα συνιστούσε μεροληπτική κρίση της εγκληματικότητας του αλλοδαπού και παραβίαση των δικαιωμάτων του (Γκουζάνης, χ.χ, σελ. 9-10).

Σύμφωνα με τον Γκουζάνη (χ.χ, σελ 10) «... αμφισβητούμενη είναι η συνταγματικότητα της ως υποχρεωτικά διατασσόμενης απέλασης...», επειδή καταλήγει να λειτουργεί ως ποινή και όχι ως μέτρο ασφαλείας.

Υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις διατάσσεται η αναστολή εκτέλεσης επιβληθείσης ποινής για να εκτελεσθεί η απέλαση, η οποία έχει όμως επιβληθεί ως παρεπόμενη ποινή σε ποινικό δικαστήριο. Η αναστολή εκτέλεσης επιβληθείσης ποινής ισχύει την στιγμή της εξόδου του αλλοδαπού από τα εδαφικά όρια του κράτους. Η απέλαση εκτελείται και σε κατάδικο. Η εκτέλεση της πραγματοποιείται ακόμη και με βίαιο τρόπο αν ο αλλοδαπός αντιτίθεται στην έξοδο του από το έδαφος της απελαύνουσας χώρας. Όταν η απέλαση είναι ανέφικτη και αφορά κατάδικο, τότε απολύεται ο κατάδικος και αρχίζει ο χρόνος δοκιμασίας. Αν η απέλαση δεν μπορεί να εκτελεσθεί και υπάρχει κίνδυνος για

την ζωή του αλλοδαπού, μπορεί να υπάρξει άρση της χορηγηθείσης αναστολής εκτελέσεως, έκτιση της ποινής και κατόπιν ο αλλοδαπός να απελαθεί. Εάν η απέλαση δεν μπορεί να εκτελεσθεί, με εισαγγελικές ενέργειες και δικαστική απόφαση μπορεί να αντικατασταθεί με προσωρινή παραμονή του αλλοδαπού με περιοριστικούς όρους από το καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδιο δικαστήριο. Η ως άνω δικαστική απόφαση μπορεί να ανακληθεί αν συντρέχουν λόγοι εθνικής ασφάλειας και δημοσίου συμφέροντος (Βρέλλης, 2003, σελ. 171-177).

Η διοικητική απέλαση, κατά την Παπασιώπη-Πασιά (2007, σελ. 132): «...επιβάλλεται από τη Διοίκηση και έχει ως στόχο την προστασία του κοινωνικού συνόλου...» τηρουμένων και μη θιγομένων των δικαιωμάτων του απελαύνοντος και των διεθνών νομικών δεσμεύσεων της ελληνική πολιτείας έναντι της απέλασης. Το κρατικό όργανο, το οποίο έχει την αρμοδιότητα και την εξουσία διαταγής διοικητικής απέλασης, είναι ο Αστυνομικός Διευθυντής. Οι αιτιολογημένοι λόγοι εθνικής ασφάλειας και δημοσίου συμφέροντος συνιστούν λόγο διοικητικής απέλασης, οι οποίοι θα πρέπει να κρίνουν και να σεβαστούν την οικογενειακή κατάσταση του υπό απέλαση αλλοδαπού. Το μέτρο της διοικητικής απέλασης κρίνεται ως δυσανάλογο προς την παραβίαση των νομικών εδαφίων που το επιβάλλει λόγω της βλάβης που επιφέρει στον απελαθέντα αλλοδαπό και της καταχώρησης του στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών. Η διοικητική απέλαση δεν είναι εφαρμοστέα σε ανήλικους αλλοδαπούς, ασκούντες την επιμέλεια και γονική μέριμνα ημεδαπού ανηλίκου, πρόσφυγες και υπέργηρους άνω των 80 ετών. Πλην των ανηλίκων και των προσφύγων προβλέπεται κατ' εξαίρεση η εφαρμογή διοικητικής απέλασης σε ασκούντες την επιμέλεια και γονική μέριμνα ημεδαπού ανηλίκου και υπέργηρους αν συντρέχουν λόγοι εθνικής ασφάλειας και δημοσίου συμφέροντος (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 131-135 & 137). Η επιβολή της απέλασης θα πρέπει να τελεί υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 3 της ΕΣΔΑ περί απαγόρευσης βασανιστηρίων και απάνθρωπης ή εξευτελιστικής μεταχείρισης, με επέκταση της προστασίας του σε περιπτώσεις σημαντικών ιατρικών λόγων και θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη εξατομικευμένα το ενδεχόμενο η απέλαση να υποβάλει τον απελαύνοντα σε βασανιστήρια και απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση στο κράτος στο οποίο θα απελαθεί. Τα αποδεικτικά στοιχεία που θα οδηγήσουν σε δικανική κρίση προέρχονται από τον φάκελο της υπόθεσης, τα στοιχεία που προσκομίζει ο ίδιος ο αλλοδαπός, ο οποίος οφείλει να αποδείξει τους επικληθέντες

υπ' αυτόν λόγους και τα στοιχεία του το Δικαστήριο μπορεί να αναζητήσει και να συσχετισθούν (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 118-122).

Η διοικητική απέλαση χωρεί σε συγκεκριμένες περιπτώσεις ποινικών αδικημάτων σχετιζομένων με την πολιτειακή υπόσταση του κράτους, ναρκωτικά, τον κίνδυνο για κοινωνικό σύνολο, την δημόσια τάξη, ασφάλεια και ηθική, την δημόσια υγεία και παράβαση του Ν. 2910/2001. Στην περίπτωση σύγκρουσης ή προσβολής δικαιωμάτων του αλλοδαπού και του δημοσίου συμφέροντος ή της εθνικής ασφάλειας της χώρας, υπερτερεί η προάσπιση, η διαφύλαξη και η διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και της εθνικής ασφάλειας της χώρας (Βρέλλης, 2003, σελ. 178-180).

Κατά τον Γκουζάνη (χ.χ, σελ. 3) : *«...Στην διοικητική απέλαση η εκτελεστική λειτουργία (δηλαδή η διοίκηση του κράτους) διατάσσει τον αλλοδαπό να εγκαταλείψει την χώρα, με ατομική διοικητική πράξη...»*. Η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να αναγράφει τα στοιχεία του προσώπου το οποίο αφορά, την αιτία απελάσεως με νομικό έρεισμα, τις προθεσμίες υποβολής αντιρρήσεων και άσκησης προσφυγής και τα έννομα αποτελέσματα αυτών, αναχώρησης από το έδαφος της χώρας σε εύλογο χρονικό διάστημα ανάλογα με την οικογενειακή, κοινωνική, οικονομική και εργασιακή κατάσταση του αλλοδαπού και το χρονικό διάστημα που πρέπει να παρέλθει για την επανείσοδό του στο έδαφος του κράτους (Γκουζάνης, χ.χ, σελ. 4-5).

Τα έξοδα και οι δαπάνες της απέλασης βαρύνουν τον αλλοδαπό. Αν αδυνατεί οικονομικά να αναλάβει τα έξοδα και την δαπάνη, βαρύνουν το Δημόσιο κατά το χρηματικό μέρος που ο αλλοδαπός δεν μπορεί να αναλάβει. Η δαπάνη και τα έξοδα απέλασης βαρύνουν τον αλλοδαπό και τρίτους στην περίπτωση που ο αλλοδαπός εισήλθε με κατάθεση εγγυητικής επιστολής και τα έξοδα υποχρεούνται να αναλάβουν ο αλλοδαπός και ο καταθέτης της εγγυητικής επιστολής, εφόσον δε αρνηθούν την οικονομική υποχρέωση, διατάσσεται δικαστικά κατάπτωση εγγυήσεως, και τον εργοδότη του στην περίπτωση απασχόλησής του χωρίς την δέουσα άδεια διαμονής. Η απέλαση εκτελείται ακόμη και ο αλλοδαπός αρνείται να αποχωρήσει με την συνδρομή αστυνομικών οργάνων (άρθρο 80 Ν.3386/2005).

3.4 Τα ένδικα βοηθήματα για την απέλαση

Σε κάθε περίπτωση η απέλαση τελεί υπό τον όρο της νομιμότητας του εθνικού δικαίου και της αρχής, η οποία έχει την νόμιμη εξουσία επιβολής της. Το εθνικό δίκαιο οφείλει να διασφαλίζει τα δικαιώματα του αλλοδαπού, να μην τον αιφνιδιάζει και του παρέχει τις αναγκαίες διασφαλίσεις και μέσα να ενημερωθεί και να παρασταθεί ενώπιον των αρχών, να διατυπώσει την δική του θέση έναντι της απέλασης και να επαναξετασθεί η απέλασή του από αρμόδιες εθνικές αρχές. Η επανεξέταση δεν αφορά τον δικαιοδοτικό βαθμό εξέτασης, αλλά την επαναθεώρηση σύμφωνα με τα στοιχεία που επικαλείται ο αλλοδαπός. Η συνδρομή λόγων εθνικής ασφάλειας και δημοσίας τάξεως επιτρέπουν την εκτέλεση της απέλασης προ της επανεξέτασης της, εφόσον έχουν ισχυρή νομική βάση και αιτιολογούνται βάσει εξαιρετικά σημαντικών λόγων (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 728-731).

Τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται για την απέλαση είναι οι αντιρρήσεις και η προσφυγή βάσει των άρθρων 76 παρ. 2 και 77 του Ν.3386/2005, τα οποία άρθρα ισχύουν κατ' εξαίρεση από την κατάργηση του ως άνω νόμου, όπως και τα άρθρα 78, 80, 81, 82, 83 και 89 (παράγραφοι 1-3) του ν. 3386/2005 σύμφωνα με το άρθρο 139 παρ. 1 του Ν. 4251/2014.

Οι αντιρρήσεις προβλέπονται στο άρθρο 76 παρ. 2 του Ν.3386/2005, υποβάλλονται μέσα σε τουλάχιστον 48 ώρες από την διαταγή της απέλασης και αναφέρουν συγκεκριμένους λόγους. Η υποβολή τους είναι έγγραφη και εκδικάζονται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην περίπτωση γ' της παραγράφου 2 του άρθρου 27 και της παραγράφου 1 του άρθρου 204 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας. Η ακρόαση του αλλοδαπού είναι υποχρεωτική, αν αιτηθεί αυτής ο αλλοδαπός και κατά την διάρκεια της εκδίκασης οφείλει να αποδείξει τους ισχυρισμούς του. Η έκδοση απόφασης επί των αντιρρήσεων γίνεται αμέσως από τον δικαστή, ο οποίος έχει αρμοδιότητα για την νομιμότητα κράτησης ή παράταση της. Η απόφαση κοινοποιείται αμέσως στις αστυνομικές αρχές και δεν χωρεί κατά αυτής κανένα ένδικο μέσο (άρθρο 76 παρ. 2 του Ν.3386/2005). Στην περίπτωση που ο διοικητικός δικαστής διατυπώσει διαφωνία για το σκέλος της κράτησης, διότι δεν συντρέχουν λόγοι επικινδυνότητας, η προθεσμία οικειοθελούς εγκατάλειψης του ελληνικού εδάφους είναι 30 ημέρες με την εκπνοή της οποίας εκτελείται η απέλαση, με εξαίρεση την συνδρομή λόγων που δημιουργούν προσκόμματα στην απέλαση (άρθρο 76 παρ.5 του Ν.3386/2005). Το περιεχόμενο των

υποβληθεισών αντιρρήσεων πρέπει να σχετίζεται μόνον με το θέμα της απέλασης και δεν μπορούν να επεκταθούν και σε άλλα ζητήματα (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 177).

Η προσφυγή κατά της απόφασης απέλασης υποβάλλεται μέσα σε πέντε ημέρες από την επίδοση της απόφασης ενώπιον του Υπουργού Δημοσίας Τάξεως ή στο εξουσιοδοτημένο από αυτόν όργανο, αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης ως προς το σκέλος της απέλασης και όχι της κράτησης και ο Υπουργός Δημοσίας Τάξεως οφείλει να εκδώσει απόφαση εντός τριών εργάσιμων ημερών (άρθρο 77 Ν.3386/2005). Στην περίπτωση που η απέλαση δεν μπορεί να εκτελεσθεί για λόγους ανωτέρα βίας, ο Υπουργός Δημοσίας Τάξης ή το εξουσιοδοτημένο όργανο έχει την ευχέρεια έκδοσης απόφασης αναστολής εκτέλεσης της ή αντικατάστασης της με περιοριστικούς όρους (άρθρο 78 Ν.3386/2005). Χαρακτηρίζεται ως ενδικοφανής προσφυγή, η οποία αποτελεί, όπως αναφέρει η Μπολάνη (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 177): «...*προϋπόθεση για την άσκηση ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων αίτησης ακύρωσης κατά της απόφασης απέλασης...*».

Η άσκηση προσφυγής ή αντιρρήσεων κατά της κράτησης για να παράγουν έννομα αποτελέσματα πρέπει να θεωρούνται αποτελεσματικά ένδικα μέσα και να κρίνουν, όπως αναφέρει η Μπολάνη (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 177): «...*την νομιμότητα της απέλασης που αποτελεί, ..., τη νομική βάση της κράτησης..*». Η κράτηση αξιολογείται υπό το κριτήριο της επικινδυνότητας για το κοινωνικό σύνολο ή της εξασφάλισης της εμφάνισης του αλλοδαπού για την εκτέλεση της ποινής (Σισιλιάνος, 2013, σελ. 176-177).

3.5 Ανακεφαλαίωση

Οι έννοιες που αναλύθηκαν στο παρόν κεφάλαιο εφαρμόζονται σε αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα. Το έννομο καθεστώς του ασύλου αφορά αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα αναγνωρισμένα ως πρόσφυγες και αιτούντες ασύλου στην χώρα εισόδου τους. Η προστασία του ασύλου τους εξαιρεί από το μέτρο της απέλασης και της επαναπροώθησης. Το μέτρο της απέλασης, για την εκτέλεση της οποίας τίθεται σε κράτηση ο αλλοδαπός, εφαρμόζεται σε αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα, τα οποία έχουν καταδικασθεί και εγγραφεί ως ανεπιθύμητα σχετίζονται αποκλειστικά με αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα. Εφαρμόζεται σε νόμιμους και παράνομους μετανάστες με την

ειδοποιό διαφορά ότι στον νόμιμο αλλοδαπό εξετάζεται και ο οικογενειακός δεσμός του με το κράτος, ενώ ο παράνομος αλλοδαπός υπάγεται αυτόματα στην διαδικασία απέλασης. Η επαναπροώθηση αφορά τον παράνομο αλλοδαπό, ο οποίος αποπέμπεται στην χώρα αποστολής ή σε χώρα, όπου δεν τελεί υπό απαγόρευση εισόδου. Η έκδοση μόνον αλλοδαπούς ποινικούς παραβάτες.

Τα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται κατά της απέλασης είναι η υποβολή αντιρρήσεων και προσφυγής. Η άσκηση τους στηρίζεται αυστηρά με το θέμα της απέλασης κατά του οποίου υποβάλλονται οι αντιρρήσεις ή ασκείται η προσφυγή. Δεν μπορούν νομικά να στραφούν εναντίον της κράτησης. Η κράτηση κρίνεται και επιβάλλεται υπό την διατήρηση της ασφάλειας, της υγείας και του εθνικού συμφέροντος. Η τήρηση της άσκησης των δικαιωμάτων των αλλοδαπών συνεπάγεται προσβάσιμες ένδικες διαδικασίες και αξιοπρεπείς συνθήκες κράτησης, οι οποίες θα εξασφαλίζουν το δημόσιο συμφέρον, την νομιμότητα, αλλά και τα ανθρώπινα δικαιώματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

4.1 Εισαγωγή

Η Ελλάδα αποτελεί ένα νεοπαγές κράτος. Μέσα από μια σύντομη ιστορική αναδρομή αποτυπώνονται η οθωμανική υποδούλωση, η ταραχώδης πολιτική ζωή, οι πολιτικοί διαχωρισμοί, η προσφυγική ροή της Μικράς Ασίας και ο διχασμός του έθνους. Μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η πολιτική ειρήνη δεν αποκαθίσταται, αλλά εντείνεται και οδηγεί σε θεσμική κρίση. Τα ιστορικά γεγονότα προκαλούν την μεταπολίτευση του 1974, την αλλαγή κοινωνικού, οικονομικού και θεσμικού περιβάλλοντος και την συνταγματική καθίδρυση της δημοκρατίας. Η ένταξη της στην Ε.Ε την υποχρεώνει να προβεί σε δομικές αλλαγές.

Μέσα σε αυτά τα ιστορικά γεγονότα η Ελλάδα μετατρέπεται από χώρα αναχώρησης εθνικού μεταναστευτικού πληθυσμού σε χώρα υποδοχής μεταναστευτικού πληθυσμού. Καταγράφεται η νομοθετική εξέλιξη των μεταναστευτικών νόμων και η αποτελεσματικότητα αυτών.

4.2 Ιστορική αναδρομή

Η Ελλάδα από το 1453 έως το 1821 εντασσόταν στην επικράτεια της οθωμανικής αυτοκρατορίας. Η οθωμανική αυτοκρατορία είχε ως βασικά διοικητικά χαρακτηριστικά της τον στρατό, την μουσουλμανική θρησκεία, η οποία εκφραζόταν με τους φορείς του Ισλάμ και τις θρησκευτικές αδελφότητες λαϊκών στρωμάτων, την διοίκηση του κράτους, κεντρική και αποκεντρωμένη, διορθωμένη με μορφή πυραμίδας και, όπως αναφέρει ο Παπαγεωργίου (2005, σελ. 23): «...μέσω του δουλικού (*kul* ή *gulam*) συστήματος...», του οποίου η έννοια συνδέεται με την υπαγωγή τους στην εξουσιαστική δύναμη του σουλτάνου με απονομή προνομίων, και υπό την απόλυτη εξουσία του σουλτάνου (Παπαγεωργίου, 2005, σελ. 2-25). Θρησκευτικά οι υποτελείς διαχωρίζονται στους οπαδούς του μουσουλμανισμού και σε κείνους που δεν ασπάζονταν το δόγμα του, όπως οι χριστιανοί. Ο διαχωρισμός επεκτείνεται περαιτέρω με κριτήριο την

εργασία σε, όπως αναφέρει ο Παπαγεωργίου (2005, σελ. 32): «...οθωμανούς κρατικούς αξιωματούχους και σε ραγιάδες...» με στεγανοποίηση των μεταξύ τους ορίων. Η εργασία τους τμηματοποιεί κοινωνικά, αφού οι ραγιάδες δεν μπορούσαν να ανέλθουν ιεραρχικά στα οθωμανικά αξιώματα. Στην τάξη των ραγιάδων ανήκουν οι χριστιανοί ή κατά τον Παπαγεωργίου (2005, σελ. 33): «...ζιμήδες...». Το ξέσπασμα της Ελληνικής Επανάστασης το 1821, η οποία ιδεολογικά στηρίζεται στις δυτικές απόψεις, θα βρει αντίθετη την Εκκλησία. Η Εκκλησία από το 1454 είχε εξασφαλίσει την ευμενή μεταχείρισή της και την διοικητική υπεροχή της και πλέον είτε φοβούμενη την απώλεια της κυριαρχικής εξουσίας της, είτε χωρίς ευχέρεια να ακολουθήσει διαφορετική στάση, υπήρξε δυσμενώς διακείμενη στην εξέγερση (Παπαγεωργίου, 2005, σελ. 31-33 & 42-49).

Η Ελλάδα αποκτά την ανεξαρτησία της και καθίσταται, όπως αναφέρει ο Γρηγοριάδης (Α΄ Τόμος, 1971, σελ.26): «... «από μια αρχής», απόλυτα ελεύθερο και ανεξάρτητο κράτος...» σε αντίθεση με τα υπόλοιπα Βαλκάνια, τα οποία κινήθηκαν σε διαφορετικά πολιτειακά σχήματα. Αναδύεται το Ανατολικό Ζήτημα, δηλαδή η παρακμή της οθωμανικής αυτοκρατορίας και η διανομή των υπό την κυριαρχία της ευρωπαϊκών εδαφών σε ευρωπαϊκή εξουσία (Γρηγοριάδης Α΄ Τόμος, 1971, σελ. 26-32). Η Ελλάδα καθημαγμένη χωρίς διοικητικό μηχανισμό, οικονομία και χρηματικά αποθέματα αποκτά τον πρώτο κυβερνήτη της, τον Καποδίστρια, ο οποίος ακολουθεί ένα μοντέλο αυταρχικής διοίκησης με επιφυλάξεις στην συνταγματοποίηση δικαιωμάτων λόγω της εξαθλιωμένης λαϊκής μάζας. Δημιουργεί σύστημα διοίκησης, οργανώνει το κράτος σε διάφορους τομείς και θέτει τα θεμέλια του κράτους (Παπαγεωργίου, 2005, σελ. 197-201 & 255). Η προσπάθεια διασφάλισης δημοκρατικού πολιτεύματος επετεύχθη μέσω των Συνταγμάτων των Εθνοσυνελεύσεων, η οποία υπονομεύθηκε από εξωτερικές δυνάμεις με σκοπό την εγκαθίδρυση μοναρχικού καθεστώτος (Παπαγεωργίου, 2005, σελ. 304). Η δολοφονία του Καποδίστρια οδηγεί το ελληνικό κράτος στην περίοδο της Αντιβασιλείας του Όθωνα (1833-1835) και στην διακυβέρνηση του Όθωνα. Η εξουσία ήταν απολυταρχική, το σύστημα διοίκησης ήταν συγκεντρωτικό, ψηφίσθηκε Σύνταγμα μετά από την πίεση του κινήματος της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 1843, η παρουσία των ξένων δυνάμεων ισχυρή, εκφραζόμενη μέσω των κομμάτων και εμένετο η διαμάχη μεταξύ βασιλέως με τους στρατιωτικούς, προοδευτικούς και όπως αναφέρει ο Παπαγεωργίου (2005, σελ. 400): «...συνταγματικούς...» (Παπαγεωργίου, 2005, σελ. 393-400). Στην περίοδο που ακολούθησε η διαμάχη εστιάστηκε στην κοινή γνώμη για τους γηγενείς

και μη λόγω της μεγάλης οικονομικής διακύμανσης, των προβλημάτων και της ανέχειας. Εν τέλει νομικά επικρατεί η έννοια του αυτόχθονος, η οποία περιλαμβάνει τους γηγενείς και τους εγκατασταθέντες στην Ελλάδα. Το ελληνικό κράτος όμως δεν περιελάμβανε όλες τις ελληνικές περιοχές, πραγματικότητα που οδήγησε στην πολιτική επιθυμία ένταξης των εδαφών αυτών που εξεφράσθη με την ιδεολογία της Μεγάλης Ιδέας, η οποία θα ακμάσει το 19^ο αιώνα και τις απαρχές του 20^{ου} αιώνα. Η Μεγάλη Ιδέα είναι μια ιδεολογία αντίστοιχη του Ανατολικού Ζητήματος, η οποία απολάμβανε της λαϊκής στήριξης που πίστευε ότι η προσάρτηση εδαφών θα ήταν η πανάκεια στα προβλήματα της χώρας, αλλά αντιμετώπιζε την αντίθεση των ευρωπαϊκών δυνάμεων (Παπαγεωργίου, 2005, σελ. 416-424).

Το 1893 η Ελλάδα πτωχεύει, το σχέδιο δημιουργίας υποδομών διακόπτεται και το 1897 εμπλέκεται εκ νέου σε πόλεμο με την Τουρκία, με κίνδυνο να απολέσει τα ήδη κερκτημένα, ο οποίος λήγει το ίδιο έτος με παραχώρηση εδαφών στην Τουρκία και με προστασία των συμφερόντων των χωρών που είχαν δημιουργήσει το Ανατολικό Ζήτημα (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 24, σελ.34-48). Το 1904 το μαστιζόμενο από προβλήματα, κυρίως οικονομικά, ελληνικό κράτος καλείται να διαχειρισθεί την προσφυγική ροή από την Ανατολική Ρωμυλία. Το Μακεδονικό Ζήτημα αναζωπυρώνεται, διότι τα μακεδονικά εδάφη κεντρίζουν το ευρωπαϊκό ενδιαφέρον και αποτελούν αντικείμενο διεκδίκησης από τα βαλκανικά κράτη, τα οποία προβάλλουν εθνοτικά, γλωσσικά και φυλετικά επιχειρήματα, και η Ελλάδα διέρχεται την φάση του Μακεδονικού Αγώνα (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 24, σελ.58-71).

Ο Βενιζέλος εμφανίζεται στο πολιτικό προσκήνιο, το 1864 αναθεωρείται το Σύνταγμα με σημαντικές τροποποιήσεις για την εδραίωση του κοινοβουλευτισμού, το κοινωνικό κράτος, την στρατιωτική θητεία την εκπαίδευση και προχωρά σε τομές για την επίλυση του γλωσσικού ζητήματος. Οι πολεμικές συρράξεις συνεχίζονται και η Ελλάδα περνάει στη φάση των Βαλκανικών Πολέμων (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 24, σελ.98-105).

Ο Α΄ Βαλκανικός Πόλεμος τελειώνει με την Συνθήκη του Λονδίνου (1913), με την οποία προσαρτώνται νέα εδάφη στο ελληνικό κράτος. Οι εδαφικές απαιτήσεις των Βούλγαρων δεν έχουν ικανοποιηθεί και προκαλούν τον Β΄ Βαλκανικό Πόλεμο. Ο Β΄ Βαλκανικός Πόλεμος τερματίζεται με την Συνθήκη του Βουκουρεστίου και την Ελλάδα

να πρωτοστατεί ως δύναμη στα Βαλκάνια, να αναδύεται πολιτικά και στρατιωτικά και στο εσωτερικό της το κλίμα να είναι αισιόδοξο και να επικρατεί σύμπνοια. Η έλευση του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου δημιουργεί πολιτική αντιπαράθεση και εκφράζονται δύο αντίθετες θέσεις για τα εδαφικά συμφέροντα της Ελλάδος στον πόλεμο, η εμπλοκή της στον πόλεμο με τη συμμαχία της Αντάντ και η ουδετερότητα της. Προκρίνεται η ουδετερότητα μετά από έντονα πολιτικά γεγονότα (Παπαρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 24, σελ.122-135). Οι εδαφικές αξιώσεις της Ελλάδος δεν έχουν κοπάσει και η έγκριση από την συνδιάσκεψη ειρήνης των Παρισίων για αποστολή στρατού στη Σμύρνη ικανοποιούν την ελληνική πλευρά. Η Συνθήκη των Σεβρών (1920) προσαρτά στην Ελλάδα την Ανατολική Θράκη και ρυθμίζονται με την υπογραφή άλλων δύο συνθηκών εδαφικά ζητήματα νήσων και της Δυτικής Θράκης (Παπαρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 24, σελ.140-144).

Η πολιτική ήττα του Βενιζέλου και η άνοδος του Κωνσταντίνου στην εξουσία αφαιρεί από την Ελλάδα τα κεκτημένα της Συνθήκης των Σεβρών και αλλάζει τους πολιτικούς συσχετισμούς υπέρ της Τουρκίας. Ο ελληνικός στρατός αποφασίζει να κατευθυνθεί στην Άγκυρα, ο Κεμάλ όμως εξασφαλίζει με το σύμφωνο Φακλέν Μπουγιόν τον ανεφοδιασμό και την ρωσική ειρηνική στάση, στοιχεία που του επέτρεψαν την απρόσκοπτη εστίαση του στον πόλεμο με τον ελληνικό στρατό. Η μάχη του Σαγγάριου σφραγίζει την νίκη υπέρ της Τουρκίας και η καταστροφή της Σμύρνης κλείνει με τραγικότητα το εγχείρημα της ελληνικής εδαφικής επέκτασης. Η Συνθήκη της Λοζάνης το 1923 ρυθμίζει την ανταλλαγή πληθυσμών και την παραμονή του Πατριαρχείου στην Κωνσταντινούπολη με κριτήριο την θρησκευτική ταυτότητα. Ο αριθμός των προσφύγων ανέρχεται σε 900.000 άτομα και 250.000 άτομα προερχόμενα από την ανταλλαγή πληθυσμών μεταξύ των οποίων και οι Έλληνες του Πόντου, η διαχείριση των οποίων είναι δυσχερέστατη από το ελληνικό κράτος λόγω των προβλημάτων που αντιμετωπίζει. Ο πληθυσμός αυξάνεται κατά ποσοστό της τάξεως του 25%. Οι συνθήκες διαβίωσης των προσφύγων ήταν άθλιες και το κράτος αδυνατούσε να παράσχει τα απαραίτητα. Η αντικειμενική ελλειμματικότητα του κινητοποιεί την Κοινωνία των Εθνών, της οποίας αιτήθηκε η συνδρομή από το ίδιο το ελληνικό κράτος. Το 1922 ιδρύεται το Ταμείο Προσφύγων και το 1923 συστήνεται η Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων. Το κράτος προέβη σε δανεισμό, διέθεσε 8.000.000 στρέμματα γης, οικονομικούς πόρους και επάνδρωση των υπηρεσιών. Εκπονείται σχέδιο αποκατάστασης των προσφύγων σε αγροτικές ή αστικές περιοχές. Η

αποκατάσταση αφορά την στέγαση και την εργασία. Ο τύφος και η ευλογιά εμφανίζονται και ο φόβος επιδημίας αντιμετωπίζεται με τον έλεγχο των πλοίων στην Μακρόνησο, όπου είχε δημιουργηθεί ανάλογη υποδομή. Η βοήθεια που τους παρέχεται είναι παγκόσμια από οργανισμούς και οργανώσεις. Κατορθώνουν να επιβιώσουν χάρη στην αλληλοβοήθεια, στην ανακατασκευή παλαιών και εγκαταλελειμμένων οικοδομημάτων και στην εκμετάλλευση στο έπακρο των δεξιοτήτων που είχαν αναπτύξει στους τόπους μόνιμης διαμονής ή καταγωγής τους. Η ιστορία της μετανάστευσης καταγράφει την πιο μεγάλη μαζική προσφυγική ροή (πάνω από δύο εκατομμύρια άνθρωποι) σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 24, σελ.166-228).

Η περίοδος που ακολουθεί μέχρι τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο η Ελλάδα σημαδεύεται από την εγκατάλειψη της Μεγάλης Ιδέας, το οικονομικό κραχ του 1929, από τα κινήματα που δημιουργούν πολιτειακές ανατροπές και την κυβέρνηση Μεταξά. Το ελληνικό κράτος έχει υποδεχθεί και ενσωματώσει πληθυσμιακά τους πρόσφυγες, αλλά η παρουσία τους δημιουργεί κοινωνικές διακρίσεις, η οποία σε συνδυασμό με τον πολιτικό και εθνοτικό διαχωρισμό δημιουργούν τεταμένο κοινωνικό περιβάλλον. Οι διαφοροποιήσεις αίρονται υπό την επέλαση του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και ο πληθυσμός παρουσιάζει ομόνοια (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 25, σελ.8-10).

Κατά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο οργανώνονται αντιστασιακές οργανώσεις πολλές εκ των οποίων λειτουργούν σε συνεννόηση με τις δυνάμεις του Άξονα (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 25, σελ. 131-136). Τον Οκτώβριο του 1944 η Ελλάδα απελευθερώνεται, αλλά τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους θα βιώσει την πρώτη εμφύλια διαμάχη (μεταξύ κάποιων αντιστασιακών και αστυνομικών δυνάμεων πόλεων), τα επονομαζόμενα «Δεκεμβριανά», τα οποία θα λήξουν με την Συμφωνία της Βάρκιζας και με την διάλυση του ΕΑΜ (Εθνικό Απελευθερωτικό Μέτωπο) χωρίς επίλυση του πολιτειακού θέματος (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 25, σελ. 145-159). Το δημοψήφισμα του 1946 με το οποίο επανέρχεται η μοναρχία δημιουργεί έρεισμα για καινούριες εμφύλιες διαμάχες. Οι ανικανοποίητες εδαφικές απαιτήσεις, όπως το θέμα της Βόρειας Ηπείρου, και η εκδήλωση αντιστασιακών κινήματων με κομμουνιστική ιδεολογία, τα οποία δεν μπορούν να τεθούν υπό έλεγχο, οδηγεί τη χώρα σε αίτηση βοήθειας από την Βρετανία που δεν μπορεί να ανταποκριθεί και την αναγκάζει να στραφεί προς την αμερικάνικη βοήθεια. Η πολιτική αντιπαράθεση κυβέρνησης και αριστερών ανταρτών κορυφώνεται. Οι αντάρτες ιδρύουν Προσωρινή

Κυβέρνηση. Το 1948 η ηγεσία των ανταρτών διαρρηγνύεται λόγω διάστασης απόψεων, ξεκινούν οι εχθροπραξίες και μέσω επιχειρήσεων εκκαθάρισης τον Αύγουστο του 1949 οι αντάρτες έχουν εκμηδενιστεί. Στα χρόνια που ακολούθησαν μέχρι το 1967 η αυστηρά μοναρχική πολιτική, το δημοκρατικό έλλειμμα και το ζήτημα της οικονομίας δεν κατόρθωσαν να γεφυρώσουν τις πολιτικές αντιθέσεις, αλλά να τις οξύνουν (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 25, σελ. 162-174).

Το 1954 σημειώνεται η πρώτη επίσημη έκφραση της ελληνικής πολιτείας για την ένωση της Κύπρου με την Ελλάδα. Ενώ η εξωτερική πολιτική της Ελλάδος σημειώνει πρόοδο, στο εσωτερικό της ο διχασμός παραμένει. Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής αναλαμβάνει την διακυβέρνηση της χώρας με το Κυπριακό που στο εσωτερικό προσφέρει πεδίο κομματικής εκμετάλλευσης και αντιπαράθεσης. Στην οικονομία κατορθώνει με το πρόγραμμα επενδύσεων να την μεγεθύνει. Ο Κύπρος αποκτά την ανεξαρτησία της και η πολιτική προσπάθεια εστιάζεται στην οικονομία, η οποία παρουσιάζει άνιση κατανομή πλούτου, φοροδιαφυγή, έμμεση φορολόγηση με φορολογική βάση την μισθωτή εργασία και μικρό ποσοστό επενδύσεων σε παραγωγικούς τομείς. Μέσα από μια ταραχώδη πολιτική περίοδο (παραίτηση Κ.Καραμανλή, κυβέρνηση μειοψηφίας υπό τον Γ.Παπανδρέου, κυπριακή κρίση) η ρήξη των πολιτικών δυνάμεων, η υπόθεση «ΑΣΠΙΔΑ» και η υπόθεση «Περικλής» και η παρέμβαση των ανακτόρων οδηγούν σε οργανωμένη εκτροπή του πολιτεύματος με την επιβολή δικτατορικού καθεστώτος (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 25, σελ. 185-205).

Η δικτατορία του 1967 επιβάλλεται σε περίοδο δημοκρατίας και όπως αναφέρει ο Παπαρρηγόπουλος (2009-2010, Τόμος 26, σελ. 12): «...από χώρες που βρέχονταν από τη Μεσόγειο θάλασσα μόνον έξι είχαν έστω κάποια μορφή δημοκρατικού καθεστώτος: η Γαλλία, η Ιταλία, η Ελλάδα, το Ισραήλ, η Τουρκία και ο Λίβανος, ενώ οι υπόλοιπες είχαν δικτατορία. Γενικά σε παγκόσμιο επίπεδο λίγες ήταν οι χώρες που είχαν πραγματικά δημοκρατικό καθεστώς δυτικού τύπου...». Η περίοδος μέχρι την Μεταπολίτευση (1974) παραμένει ταραχώδης πολιτικά και διασπαστική. Τα γεγονότα του Πολυτεχνείου εξωθούν την πολιτική διακυβέρνηση στα όρια βαναυσότητας και ο Ιωαννίδης αναλαμβάνει την ηγεσία (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 26, σελ. 29). Οι πολιτικές διώξεις, η παγκόσμια κρίση στην ενέργεια και οι ανίκανοι χειρισμοί στο Κυπριακό, καθώς και η παρέμβαση απομάκρυνσης του Μακαρίου, παράγουν ως

συνέπεια το πραξικόπημα του 1974 κατά του Μακαρίου και την κυπριακή τραγωδία (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 26, σελ. σελ. 41).

Από το 1974 επανέρχεται η δημοκρατική νομιμότητα στην Ελλάδα και οι οικονομικές εξελίξεις είναι ιστορικές (αναγνώριση Κουμμουνιστικού Κινήματος Ελλάδος, δημοψήφισμα και αναθεώρηση Συντάγματος το 1975, δημοκρατικές εκλογές, είσοδος της χώρας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα το 1981, μείωση της διαφοράς των οικονομικών τάξεων και εκδημοκρατισμός του κοινωνικού status) (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 26, σελ. σελ.84). Το διοικητικό μοντέλο του ελληνικού κράτους, ενώ αρχικά ήταν διοικητικά συγκεντρωμένο στο Δημόσιο, κατένειμε και μετέφερε αρμοδιότητες σε νέους διοικητικούς φορείς όπως τα νομικά πρόσωπα και οι δημόσιες εταιρείες, λειτουργεί αποκεντρωτικά και με σκοπό την περιστολή του δημοσίου επιδιώκοντας την καλύτερη άσκηση των διοικητικών εξουσιών (Σπηλιωτόπουλος, 2011, σελ. 13-14 & 265).

Η Ελλάδα από την 1^η Ιανουαρίου 2002 αποτελεί την δωδέκατη χώρα προσχώρησης στην Οικονομική Νομισματική Ένωση και στο ευρώ (Παπαρρηγόπουλος, 2009-2010, Τόμος 26, σελ. σελ.100).

Η ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ε μεταβάλλει το επίπεδο εξουσίας και την κουλτούρα της ελληνικής κοινωνίας. Η ευρωπαϊκή διάρθρωση διακυβέρνησης ως ομοσπονδιακού τύπου ασκεί την εξουσία ιεραρχικά σε ενωσιακό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο (Τράντας, 2004, σελ. 15-38). Η εθνική εξουσία αρχίζει να χάνεται στο βωμό της ενοποίησης. Η χώρα υποχρεώνεται να συγχρονιστεί και να συμβαδίσει θεσμικά, οικονομικά και διοικητικά με ένα ευρωπαϊκό μοντέλο. Οι θεσμοί της οφείλουν να γίνουν ποιοτικότεροι και ευρύτεροι. Το κράτος υπόκειται σε μεταρρύθμιση και έλεγχο. Η ελληνική κοινωνία διάκειται αμυντικά σε οποιαδήποτε ξένη εξουσία, γιατί αποτελεί απειλή παρέμβασης και εκτροπής, η δυτικοποίηση της, η αδυναμία να επιδείξει υψηλή παραγωγικότητα, η υπέρτερη λειτουργία του κράτους, τα ομαδοποιημένα αντικρουόμενα συμφέροντα, η πολιτική χειραγώγησης, η επίκληση του έθνους στις πολιτικές επιλογές και η κρίση κράτους δικαίου και πρόνοιας μαρτυρούν, όπως αναφέρει ο Μοσκόφ (2004, σελ. 31): «...σύγκρουση «παράδοσης» και «εκσυγχρονισμού»... » (Μοσκόφ, 2004, σελ. 12- 46). Εφαρμόζεται η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ) ως εργαλείο ομοιόμορφου κοινωνικού ευρωπαϊκού κράτους και άμβλυνσης διαφορών του κοινωνικού κράτους στην απασχόληση, στην

συνταξιοδότηση και την κοινωνική προστασία στα κράτη της Ε.Ε, αφού η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από το 1957 κατόρθωσε να επιβληθεί συνεπεία νομικών κειμένων και δεσμεύσεων, καθώς τα δικαιώματα του κοινωνικού κράτους με συνταγματικές εγγυήσεις ήταν σε πρώιο επίπεδο προστασίας (Σακελλαρόπουλος, 2004, σελ.13-23).

Το κοινωνικό κράτος σχετίζεται με τον υγειονομικό τομέα, ο οποίος επιβαρύνεται πρόσθετα με την υγειονομική περίθαλψη αλλοδαπών. Οι δείκτες υγείας, οι οποίοι σχετίζονται με διάφορους παράγοντες, όπως αναφέρει ο Οικονόμου (2004, σελ 16): *«...δημογραφικές τάσεις, η κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη και ο τρόπος ζωής και τα πρότυπα συμπεριφοράς...»*, αποδεικνύουν την ανισομέρεια και την διαφορετικότητα των κρατών μελών. Ο γηράσκων πληθυσμός της Ευρώπης θα εμφανίσει ανοδικό ρυθμό λόγω των μεταναστών. Το μεταρρυθμιστικό πλαίσιο του υγειονομικού συστήματος με άξονες τον ανταγωνισμό και την περιστολή δαπανών επιδίωξε την αποδοτικότερη δράση του συστήματος. Η επιφύλαξη που διατυπώθηκε εδράζεται στην δημοσιονομική ικανότητα εκάστου κράτους να το υποστηρίξει οικονομικά και την ιδιωτικοποίηση παροχών υγείας (Οικονόμου, 2004, σελ 16-72). Οι συνέπειες θεωρήθηκαν ήσσονες του οφέλους, αφού θα εξασφαλιζόταν υψηλότερο επίπεδο κοινωνικής προστασίας, οικονομική μεγέθυνση, θωράκιση των δικαιωμάτων των πολιτών και ανάδειξη της Ε.Ε ως ανθρωπιστικού προτύπου διεθνώς. Όμως το 1999 η ίδια η Ε.Ε διαπίστωσε τους υποβόσκοντες κινδύνους της διεύρυνσης, οι οποίοι ήταν, όπως αναφέρει ο Οικονόμου (2004, σελ. 210): *«...ελεύθερη κυκλοφορία επαγγελματιών υγείας... διασυνοριακή ροή των ασθενειών ... ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων και τους κινδύνους δημόσιας υγείας από τη μετάδοση μολυσματικών ασθενειών...»* (Οικονόμου, 2004, σελ. 207-211). Η Ελλάδα επιβαρύνεται από τις μεταναστευτικές κινήσεις ιατρών προς άλλα κράτη μέλη λόγω εθνικού κορεσμού των ιατρών και ευμενέστερων συνθηκών εργασίας και αμοιβής. Το νοσηλευτικό προσωπικό δεν επαρκεί, αλλά τροφοδοτείται από την χρήση αποκλειστικών. Οι μεταδοτικές ασθένειες ευνοούνται από τις μεταναστευτικές ροές και αλλάζουν την εθνική επιδημιολογική εικόνα. Οι ασθένειες που εμφανίζονται με μεγαλύτερη συχνότητα σε αλλοδαπούς είναι ηπατίτιδα, φυματίωση και σεξουαλικά μεταδιδόμενα νοσήματα, τα δύο τελευταία εμφανιζόμενα κυρίως σε βαλκανικούς και ανατολικοευρωπαϊούς μετανάστες. Οι περιοχές που κυρίως πλήττονται και χρήζουν υγειονομικής προστασίας είναι οι παραμεθόριες περιοχές (Οικονόμου, 2004, σελ. 220-235).

Η Ελλάδα σήμερα πέραν της οικονομικής, δημοσιονομικής και κοινωνικής κρίσης, βιώνει μια μαζική μεταναστευτική-προσφυγική μετακίνηση. Βιώνει μια τρόπον τινά ειρηνική περίοδο στην ιστορία κατά την οποία, όπως αναφέρει ο Μυνκλέρ (2005, σελ. 30): «...οι Νέοι Πόλεμοι είναι μάλλον πόλεμοι διάλυσης παρά διαμόρφωσης κρατών...».

4.3 Οι μεταναστευτικές ροές στην Ελλάδα και το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο για την μετανάστευση

Η ποσοτικοποίηση των μεταναστευτικών πληθυσμών είναι επισφαλής λόγω των διαθέσιμων στατιστικών στοιχείων. Τα εθνικά στατιστικά στοιχεία κάποιων κρατών είναι αξιόπιστα, κάποιων άλλων ανεπαρκή και κάποιων άλλων μη αξιόπιστα. Η αναξιοπιστία τους δεν έγκειται μόνον στην συλλογή, αλλά στον διαχωρισμό του είδους των μεταναστών (αλλοδαποί, νόμιμοι και παράνομοι, ομογενείς, κοινοτικοί υπήκοοι, πολίτες τρίτων χωρών και πρόσφυγες) και στις ιδιαίτερες συνθήκες των κρατών (INE/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, χ.χ, σελ. 35-36).

Η Ελλάδα, ενώ κατά την περίοδο 1951-1971 αποτελεί χώρα αποστολής μεταναστών, όπως αναφέρει ο Παπαηλίας (2014, σελ.62) «χώρα εκροής», κατά την περίοδο 1991-2000 η χώρα μετατρέπεται σε χώρα υποδοχής μεταναστών λόγω κατάρρευσης του σοσιαλιστικού συστήματος και τονώνεται με εργατικό δυναμικό (Παπαηλίας (2014, σελ.64-65). Η αλλαγή της χώρας διαφαίνεται από το 1975 περίπου και μέχρι το 1990 σχεδόν μηδενίζεται η μετανάστευση. Από το 1990 και μετά συντελείται η μετατροπή της χώρας σε χώρα εισόδου μεταναστών, οι οποίοι είναι λάθρα εισερχόμενοι αλλοδαποί τρίτων χωρών και παλιννοστούντες Έλληνες. Ο δημογραφικός ελληνικός δείκτης βελτιώνεται, χωρίς όμως να μπορεί να αποτρέψει την γήρανση του πληθυσμού χωρίς αύξηση γεννήσεων του αυτόχθονος πληθυσμού, και το εργατικό δυναμικό αυξάνεται. Η εργασιακή κατανομή τους και η ανεργία συνδέεται με τις ηλικιακές ομάδες και κινείται ποσοτικά στα ίδια μεγέθη με αυτά των Ελλήνων πολιτών (INE/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, χ.χ, σελ. 51-61). Η έλευση μεταναστών προσφέρει καινούριο εργατικό δυναμικό με νέες ικανότητες, ειδικεύσεις και θέληση για εργασία (Ι.ΜΕ.ΠΟ, 2006, σελ. 7).

Με το άρθρο 8 του ν.1893/90 ιδρύεται το Εθνικό Ίδρυμα Υποδοχής και Αποκατάστασης Αποδήμων και Παλιννοστούντων Ομογενών Ελλήνων (ΕΙΥΑΠΟΕ) με σκοπό την υποβοήθηση των αποδήμων και παλιννοστούντων ομογενών Ελλήνων της

Ανατολικής Ευρώπης στην Ελλάδα, το οποίο επικυρώθηκε με το Προεδρικό Διάταγμα 2068281/7859/022 και με τον ν.3072/2002 ετέθη σε εκκαθάριση (ΕΙΥΑΠΟΕ, 2005, χ.α).

Απόδειξη της διαφορετικής ροής της μετανάστευσης αποτελεί το θεσμικό πλαίσιο. Ο ν. 4310/1929, ο οποίος αφορούσε την μετανάστευση ίσχυσε μέχρι την έκδοση του καινούριου νόμου που τον αντικατάστησε, του Ν. 1975/1991 (ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, χ.χ, σελ. 94-95). Στις ελεύσεις προσφυγικών πληθυσμών μη έχουσα ανάλογη εμπειρία και ούσα αδαής, αντιμετωπίζει ένα καινούριο δεδομένο για την νοοτροπία της. Το άσυλο δεν είχε συνταγματική προστασία και θέσπιση. Παρόλο που είχε επικυρώσει τις σχετικές με τους πρόσφυγες συνθήκες, το εθνικό δίκαιο δεν προέβλεπε τις ανάλογες ρυθμίσεις και εγγυήσεις, αλλά αντιθέτως η επίλυση προσφυγικών θεμάτων επαφιόταν σε μία κοινή υπουργική απόφαση. Η αλλαγή των μεταναστευτικών ροών την οδηγεί στην ψήφιση του ν. 1975/1991 (Τσαπόγας-Χριστόπουλος, 2004, σελ. 263-264).

Ο ν. 1975/1991 θεσπίστηκε ως νομοθετικό μέτρο ελαχιστοποίησης των παράνομων μεταναστών με ιδιαίτερα περιοριστικό στόχο. Η διόγκωση του αριθμού της επιβάλλει την νομική αντιμετώπιση του φαινομένου και ο ως άνω νόμος προσπαθεί να αντιμετωπίσει την αθρόα είσοδο τους ελεγκτικά (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 48, καθώς και οι νομικές δεσμεύσεις της Ελλάδος που απέρρεαν από διεθνείς συμβάσεις επέβαλαν την ανάληψη θετικών ενεργειών για την ρύθμιση του κύματος μετανάστευσης (ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ,χ.χ, σελ. 95). Παρόλη την αυστηρότητα του περιέχει προβλέψεις για τους πρόσφυγες, οι οποίες στοχεύουν στον περιορισμό της αποδοχής αιτήσεων ασύλου μέσω ενός νομικά προβληματικού φιλτραρίσματος. Ο αιτών ασύλου θα έπρεπε να ανήκει σε κράτος, του οποίου οι συνθήκες δικαιολογούν, κίνδυνο φόβο, δίωξη και να υποβάλλει αίτηση ασύλου την στιγμή που εισερχόταν στο ελληνικό έδαφος. Αν αυτές οι προϋποθέσεις δεν πληρούνταν, τότε η αίτηση ασύλου κρινόταν απορριπτικά και δεν εξεταζόταν στην ουσία της. Η απόρριψη μιας αίτησης ασύλου για διαδικαστικούς λόγους καθιστούσε προβληματική την νομική δομή του μηχανισμού εξέτασης ασύλου και καταργούσε την προστασία των προσφύγων. Η προβληματική που δημιουργούσε ο ως άνω μηχανισμός οδήγησε στην κατάργηση του με τον ν. 2452/1996 (Τσαπόγας-Χριστόπουλος, 2004, σελ. 264).

Ακολούθως το 1993 με το ν.2130/1993 ρυθμίζονται μεταξύ άλλων θεμάτων της διοικητικής και περιφερειακής διοίκησης, τα θέματα ιθαγένειας των επαναπατριζόμενων παλιννοστούντων Ελλήνων (Ν.2130/1993).

Η αδυναμία επιτυχούς αντιμετώπισης των μεταναστών του ν. 1975/1991 αντιμετωπίστηκε αρχικά με την έκδοση δύο προεδρικών διαταγμάτων (Π.Δ 358/1997 και Π.Δ 359/1997) (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 48). Η ύπαρξη μεγάλου πληθυσμού μη νομιμοποιημένων αλλοδαπών στην χώρα, οι οποίοι τροφοδοτούσαν την αδήλωτη εργασία, την σκιώδη οικονομία και δεν εμφανίζονταν, οδήγησε την πολιτεία στην εφαρμογή προγραμμάτων νομιμοποίησης του. Το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης αλλοδαπών εφαρμόζεται το 1997 μέσω δύο Προεδρικών Διαταγμάτων. Με το Π.Δ 358/1997 έδωσε την δυνατότητα στους παράνομους αλλοδαπούς μη κοινοτικών χωρών να απογραφούν και κατόπιν να νομιμοποιηθούν και με το Π.Δ 359/1997 μπορούσαν να αιτηθούν κάρτας παραμονής για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, το οποίο μπορούσε να παραταθεί. Οι εμφανισθέντες και νομιμοποιηθέντες ανέρχονται σε 350.000 άτομα, αριθμός που δεν αποτυπώνει το συνολικό πληθυσμό των παρανόμως διαμενόντων, αλλά καθιστά το πρόγραμμα αποτελεσματικό (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 114-115).

Το Ελληνικό κράτος το 1999 εκδίδει το Προεδρικό διάταγμα 61/1999 μετά από την τροποποίηση του ν. 2452/1996, προκειμένου να ρυθμίσει την προστασία των προσφύγων. Τα δύο αυτά νομοθετήματα διαμορφώνουν το νομοθετικό πλαίσιο για τους πρόσφυγες, το οποίο συνάδει με τις διεθνείς υποχρεώσεις της Ελλάδος, θωρακίζει τους πρόσφυγες και δημιουργεί εύρος στην έννοια του πρόσφυγα και της προστασίας του. Ο εισελθών και αιτών ασύλου πρόσφυγας στην Ελλάδα χαίρει αυτομάτως ασύλου μέχρι την οριστική κρίση της αίτησης του, δεν απελαύνεται παρά μόνον για λόγους δημοσίου συμφέροντος με νομοθετικά προβλεπόμενη διαδικασία. Συγχρόνως προβλέπονται οι εγγυήσεις και η παροχή των μέσων της δίκαιης δίκης για την υποβολή και κρίση της αίτησης ασύλου, οι οποίες θα εξασφαλίσουν την αντικειμενική και νόμιμη κρίση και χορήγηση της προστασίας του προσφυγικού καθεστώτος (Τσαπόγας-Χριστόπουλος, 2004, σελ. 264-265).

Σύμφωνα με μελέτη για λογαριασμό του Ι.Μ.Ε.Π.Ο από το Μεσογειακό Παρατηρητήριο Μετανάστευσης Ι.Α.Π.Α.Δ. Πάντειο Πανεπιστήμιο (2004, σελ. 1): «... Η Απογραφή του 2001 παρέχει τον αριθμό 762.000 εγγεγραμμένων αλλοδαπών που βρίσκονται στη χώρα χωρίς Ελληνική υπηκοότητα. ... Ανεπίσημες πηγές ανεβάζουν τον

αριθμό των καρτών που έχουν εκδοθεί στις 150-200.000...». Σύμφωνα με τα στοιχεία της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας για το 2001 οι περιοχές που παρουσιάζουν τον μεγαλύτερο αριθμό αλλοδαπών είναι τα αστικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και τα νησιά (Μεσογειακό Παρατηρητήριο Μετανάστευσης, 2004, σελ 7-8).

Το 2001 ψηφίζεται ο ν.2910/2001, ο οποίος προέβλεπε την «Είσοδο και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 91/02.05.2011). Ο νόμος συντέινει στην κάλυψη των νομικών προβλέψεων για την οικονομική, κοινωνική και εκπαιδευτική ζωή των αλλοδαπών στην Ελλάδα χωρίς όμως να καλύψει το σύνολο των νομικών αναγκών τους. επήλθαν τροποποιήσεις, αλλά τα αποτελέσματα του δεν ήταν επιτυχή (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 48-49). Ο ν. 2910/2001 λειτούργησε επίσης ως ένα δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης των παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών. Οι διαδικασίες που προέβλεπε δημιουργούσαν διαδικαστικά κενά και ελλείψεις, για τις οποίες αποπειράθηκε η κάλυψη τους μέσω εγκυκλίων (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 115-116).

Μετά το 2005 ο αριθμός των μεταναστών μεγεθύνεται. Η ελληνική πολιτεία θεσπίζει τον ν. 3386/2005 (ΦΕΚ Α 212/23-08-2005), ο οποίος προέβλεπε την «Είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια». Ο ν.3386/2005 διαφοροποιείται ως προς τους προηγούμενους νόμους. Στοχεύει στην ρύθμιση μεταναστευτικών θεμάτων που σχετίζονται όχι μόνο με την είσοδο, αλλά την διαμονή των αλλοδαπών εντός της χώρας και την ένταξη τους. Είναι προσανατολισμένος στην εξέλιξη του εθνικού δικαίου με τις κοινοτικές επιταγές. Χαρακτηρίζεται από σύγχρονη αντίληψη του μεταναστευτικού και την αποδοχή της ελληνικής πολυπολιτισμικής κοινωνίας, η οποία πρέπει να εξασφαλίζει τα δικαιώματα των αλλοδαπών πολιτών της. Στον τομέα της κεντρικής διοίκησης ιδρύει μια συγκεντρωτική επιτροπή, την Διυπουργική Επιτροπή, η οποία επιστατεί το σύνολο των μεταναστευτικών δράσεων όλων των σχετικών οργάνων και των φορέων και την Ειδική Επιτροπή, η οποία λειτουργεί ως προπαρασκευαστικό όργανο των μεταναστευτικών ζητημάτων για τα οποία επιλαμβάνεται η Διυπουργική Επιτροπή. Προς επίρρωση σχετικών διατάξεων του εξεδόθησαν Προεδρικά Διατάγματα και ο ν.3536/2007. Με τον ν. 3386/2007 εξειδικεύονται πτυχές του προηγούμενου νόμου και θεσπίζει νομοθετικά διατάξεις που καλύπτουν τα κενά του προηγούμενου νόμου. Ιδρύεται η Εθνική

Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών με γνωμοδοτικό ρόλο ενεργειών και εκπόνηση δράσεων, οι οποίες θα περιορίσουν τον κοινωνικό αποκλεισμό των αλλοδαπών και θα προάγουν την γνώση και τον σεβασμό της ελληνικής κουλτούρας από εκείνους. Στον τομέα της αποκεντρωμένης διοίκησης ιδρύεται η κατά νομό Υπηρεσία Αλλοδαπών με αντικείμενο τις άδειες διαμονής των αλλοδαπών και αρμόδια επιτροπή εξατομικευμένης εξέτασης, την Επιτροπή Μετανάστευσης (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 49-52).

Ο ν. 3386/2005 σημειώνει σημαντικές αλλαγές στο νομικό καθεστώς των αλλοδαπών στην Ελλάδα. Απλοποιεί τις διαδικασίες και κάνει πιο προσβάσιμη την διαμονή στην Ελλάδα για τους αλλοδαπούς, αποκεντρώνονται οι δομές εξυπηρέτησης τους, προβλέπει αντικειμενικό προσδιορισμό του αριθμού του εποχικού αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, ρυθμίζει ζητήματα που σχετίζονται με θεσμικά ανθρώπινα δικαιώματα, όπως η οικογενειακή συνένωση, η μη βραχεία διαμονή και η ένταξη τους. Το νομοθετικό πλαίσιο που θεσπίζει συνάδει με τις ευρωπαϊκές εγγυήσεις προστασίας δικαιωμάτων των αλλοδαπών και σε, όπως αναφέρει η Παπασιώπη-Πασιά (2007, σελ. 53): «...θέματα πάταξης της λαθρομετανάστευσης, παράνομης εκμετάλλευσης, εμπορίας ανθρώπων, ...» (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 49-53). Συγχρόνως αποτελεί την τρίτη προσπάθεια νομιμοποίησης αλλοδαπών σε συνδυασμό με την τροποποίηση του ν. 3536/2007. Ο ν. 3386/2005 προβλέπει την διαδικασία νομιμοποίησης, αλλά οι προϋποθέσεις της δεν δίνουν το δικαίωμα σε όλους τους αλλοδαπούς, οι οποίοι εμπίπτουν στο πεδίο αυτό, να νομιμοποιηθούν, αλλά ορίζονται δύο διαδικασίες. Οι αιτούντες για πρώτη φορά νομιμοποίησης έχουν διακριτική μεταχείριση έναντι των ήδη διαμενόντων και επιθυμούντων να παραμείνουν περαιτέρω στη χώρα. Η τροποποίηση του ν. 3536/2007 καλύπτει τα κενά του προηγούμενου νόμου κατά διασταλτικό τρόπο στις προθεσμίες και στα απαιτούμενα συνημμένα στην αίτηση νομιμοποίησης έγγραφα κρίνοντας ευνοϊκά τους δεσμούς του φυσικού αλλοδαπού προσώπου με το κράτος διαμονής του. Στο πνεύμα των προγενέστερων νόμων νομιμοποίησης ακυρώνεται η καταχώρηση αλλοδαπών στον κατάλογο ανεπιθύμητων όταν η αιτία καταχώρησης τους αφορούσε, όπως αναφέρει η Παπασιώπη-Πασιά (2007, σελ. 117: «...λόγους παράνομης εισόδου/εξόδου/διαμονής ή εργασίας διαγράφονται αυτοδικαίως...» και συνεπώς στερείται νομικού ερείσματος μια τέτοια καταχώρηση στον εν λόγω κατάλογο (Παπασιώπη-Πασιά, 2007, σελ. 16-118).

Κατά την περίοδο 1990-2011 η Ελλάδα γίνεται η πύλη της Ευρώπης για τους μετανάστες λόγω γεωγραφικής θέσης, θαλάσσιας έκτασης και ταύτισης των εθνικών συνόρων της με τα σύνορα της Ε.Ε, όπου εφαρμόζεται η συνθήκη Σένγκεν. Το 2010 εφαρμόζεται ο αυστηρότερος έλεγχος των συνόρων, το 2012 εγκαθίστανται ηλεκτρονικός έλεγχος και το τεχνητό εμπόδιο διαχωρισμού των συνόρων Ελλάδος-Τουρκίας για την αποτροπή της μεταναστευτικής κίνησης. Το αποτέλεσμα είναι η αλλαγή οδού διέλευσης στην Ελλάδα από χερσαία σε θαλάσσια. Όπως αναφέρει η Ύπατη Αρμοστεία (2014, σελ. 8): «...Σύμφωνα με τα στοιχεία της Αστυνομίας, τους πρώτους εννέα μήνες του 2014, συνελήφθησαν συνολικά 29,894 άτομα στα ελληνοτουρκικά θαλάσσια σύνορα σε σχέση με 8,052 άτομα κατά την αντίστοιχη περίοδο του 2013 ήταν, ενώ οι αφίξεις στα χερσαία σύνορα παραμένουν μικρές από το τέλος του 2012 και μετά...» (Ύπατη Αρμοστεία, 2014, σελ. 7-8). Η διογκωμένη εισροή μεταναστών και προσφύγων δημιουργεί το μεταναστευτικό ζήτημα για την Ελλάδα.

Η καταδίκη της Ελλάδος από το ΕΔΔΑ για τους πρόσφυγες και οι παρεπόμενες της καταδίκης της κυρώσεις κατά τα έτη 2009-2010, την θέτουν υπό παρακολούθηση και την αναγκάζουν να λάβει μέτρα νομοθετικής συμμόρφωσης (Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, 2013, σελ. 50).

Ήδη από το 2011 το κράτος στα πλαίσια εναρμόνισης με την κοινοτική νομοθεσία λαμβάνει μέριμνα για την θέσπιση δομών και υπηρεσιών ασύλου και υποδοχής. Ψηφίζεται ο ν. 3907/2011 (ΦΕΚ Α 7/ 26.01.2011), ο οποίος προβλέπει την «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη-μέλη για την επιστροφή των παράνομωσδιαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις και ο Ν.4251/2014 (ΦΕΚ Α 80/01-4-2014), ο οποίος αποτελεί τον «Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις».

Ο ν. 3907/2011 στο Κεφάλαιο Α΄ ιδρύει αυτόνομη υπηρεσία, την «Υπηρεσία Ασύλου», με Κεντρική Διοίκηση, η οποία δομείται σε Τμήματα με συγκεκριμένες αρμοδιότητες, και Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου στην Αττική, την Θεσσαλονίκη, την Αλεξανδρούπολη, την Ορεστιάδα, τα Ιωάννινα, το Βόλο, την Πάτρα, το Ηράκλειο, τη Λέσβο, τη Χίο, τη Σάμο, τη Λέρο και τη Ρόδο. Η αρμοδιότητα της είναι τοπική σε όλη

τη χώρα. Στοχεύει σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του ως άνω νόμου: «...την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ασύλου και των λοιπών μορφών διεθνούς προστασίας των αλλοδαπών και ανιθαγενών, καθώς και τη συμβολή στο σχεδιασμό και τη διαμόρφωση της εθνικής πολιτικής ασύλου...» και σύμφωνα με το άρθρο 4 του παραπάνω νόμου προβλέπεται ανεξάρτητος προϋπολογισμός ως ειδικός φορέας του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. Οι αρμοδιότητες της εκτείνονται από την διαμόρφωση εθνικής πολιτικής ασύλου μέσω εκπόνησης σχετικών στρατηγικών σχεδίων και εποπτεία της πραγμάτωσης τους, την εξουσία εξέτασης αιτημάτων ασύλου σε πρώτο βαθμό, την πληροφόρηση των αιτούντων ασύλου για το νομικό πλαίσιο, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους, την παροχή υλικής υποδομής και νόμιμων ταξιδιωτικών εγγράφων έως την προπαρασκευαστική εξουσία νομοθετημάτων και διοικητικών πράξεων στα πλαίσια συνεργασίας με φορείς, μη κυβερνητικές οργανώσεις, ευρωπαϊκά και διεθνή όργανα. Στα άρθρο 2 προβλέπεται η στελέχωση των υπηρεσιών αυτών με δημοσίου υπαλλήλους, διερμηνείς και κοινωνικούς φορείς με ανάλογη κατάρτιση. Στο άρθρο 3 συστήνεται Αρχή Προσφυγών με υπαγωγή στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη. Οι προσφυγές κρίνονται από τριμελείς επιτροπές με τοπική αρμοδιότητα και ανεξαρτησία, οι οποίες στελεχώνονται από ένα πρόσωπο έγκυρης αναγνώρισης με νομική κατάρτιση στους τομείς δικαίου που αφορούν πρόσφυγες, ανθρώπινα δικαιώματα και διεθνές δίκαιο ως Πρόεδρο και ως μέλη της, ένα πρόσωπο με ελληνική υπηκοότητα, το οποίο επιλέγεται από την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και ένα πρόσωπο πανεπιστημιακής εκπαίδευσης σε σχετικά θέματα. Στο άρθρο 5 ορίζονται οι γενικές και εξουσιοδοτικές διατάξεις, η έκδοση Π.δ, το οποίο θα ορίσει τις διαδικασίες υποβολής και εξέτασης αιτήσεων ασύλου, το νομικό καθεστώς της παρεχόμενης προστασίας (προσφυγικό, επικουρικό ή ανθρωπιστικό) και οι προϋποθέσεις άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής σε απορριπτικές αποφάσεις ασύλου.

Στο Κεφάλαιο Β' ο ν. 3907/2011 θεσπίζει την ίδρυση «Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής» με τοπική αρμοδιότητα σε όλη την χώρα, τις διαδικασίες της πρώτης υποδοχής, την οργάνωση, την λειτουργία, τον προϋπολογισμό (άρθρο 8), την στελέχωση (άρθρο 9), την διοικητική δομή της (άρθρο 10) και την επιστασία της από την ειδική επιτροπή (άρθρο 12). Το αντικείμενο και ο σκοπός της είναι σύμφωνα με το άρθρο 6: «... αποτελεσματική διαχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που εισέρχονται παράνομα στη Χώρα, σε συνθήκες σεβασμού της αξιοπρέπειάς τους, με την υπαγωγή τους σε διαδικασίες πρώτης υποδοχής...». Προβλέπει κατά το άρθρο 7 την υπαγωγή

αλλοδαπών τρίτων χώρων, οι οποίοι εισέρχονται, διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα ή συλλαμβάνονται και δεν φέρουν δημόσιο έγγραφο της ιθαγένειάς τους. οι διαδικασίες ορίζονται ως ταυτοποίηση αρχικά, καταχώρηση, ιατρικό έλεγχο και παροχή ιατρικής φροντίδας, πληροφόρηση για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και ειδική φροντίδα για ευάλωτα άτομα. Βάσει του άρθρου 11 επέρχεται φιλτράρισμα των παρανόμων αλλοδαπών σε παράνομα εισερχομένους και αιτούντες ασύλου με υπαγωγή τους σε διαφορετικές διαδικασίες με συγκεκριμένες προθεσμίες. Φιλοξενούνται στις προβλεπόμενες υποδομές μέχρι την κρίση της αίτησης τους, η οποία αν απορριφθεί τους υπάγει σε διαδικασία απομάκρυνσης. Αν παρέλθει άπρακτη η προβλεπόμενη προθεσμία και δεν έχει εκδοθεί απόφαση, τότε παρέχεται το δελτίο αιτήσαντος ασύλου και οδηγείται σε χώρους φιλοξενίας προσφύγων. Οι ευάλωτες ομάδες χρήζουν ιδιαίτερης φροντίδας και μέριμνας και ως ευάλωτες ομάδες σύμφωνα με την παρ. 2 του παρόντος άρθρου ορίζονται οι: «...α. οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, β. τα άτομα που έχουν αναπηρία ή πάσχουν από ανίατη ασθένεια, γ. οι υπερήλικες, δ. οι γυναίκες σε κύηση ή λοχεία, ε. οι μονογονεϊκές οικογένειες με ανήλικα τέκνα, στ. τα θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλης σοβαρής μορφής ψυχολογικής, σωματικής ή σεξουαλικής βίας ή εκμετάλλευσης και ζ. τα θύματα εμπορίας ανθρώπων...». Αξιολογείται η αναγκαιότητα της κράτησης μέχρι την εκτέλεση της απέλασης ή υπό περιοριστικούς όρους απόλυση του. Η άρνηση συνεργασίας του αλλοδαπού για την ταυτοποίηση των στοιχείων του συνιστά λόγο απομάκρυνσης του από την ελληνική εδαφική επικράτεια. Το άρθρο 13 ρυθμίζει το καθεστώς παραμονής τους σε εγκαταστάσεις Πρώτης Υποδοχής. Μέχρι την περαιώση των διαδικασιών της πρώτης υποδοχής δεν τελούν υπό κράτηση, αλλά υπό περιορισμό της ελευθερίας τους με υποχρεωτική παραμονή στις προβλεπόμενες φυλασσόμενες δομές, από τις οποίες μπορούν να εξέλθουν μόνον με γραπτή άδεια. Το πλαίσιο παραμονής τους εκεί πρέπει να εξασφαλίζει την πληροφόρηση και τα δικαιώματα τους, αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης και υγειονομικής περίθαλψης (δικαίωμα στην αξιοπρέπεια και την ζωή), οικογενειακή ενότητα (δικαίωμα στην οικογενειακή απόλαυση), την νομική βοήθεια και την κοινωνική επαφή με φορείς και οργανώσεις. Η φύλαξη των δομών φιλοξενίας είναι αρμοδιότητα των αστυνομικών αρχών (άρθρο 14) και το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη εξουσιοδοτείται να κάνει χρήση αυτών των υποδομών και αρχείων. Στο άρθρο 16 αναφέρεται η έκδοση του νόμου κατ' εφαρμογή της Οδηγίας 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008 «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη-μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων

τρίτων χωρών» και στα πλαίσια εναρμόνισης με το κοινοτικό, διεθνές και ανθρωπιστικό δίκαιο.

Με το επόμενο άρθρο (αρ.17) ορίζεται το πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου και οι περιπτώσεις των πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι εξαιρούνται λόγω προϋποθέσεων του Κώδικα Σένγκεν, εκκρεμούν απέλαση επιβληθείσα δυνάμει δικαστικής απόφασης ή εκτέλεση ευρωπαϊκού εντάλματος εις βάρος τους. Στο άρθρο 18 επαναπροσδιορίζονται εννοιολογικά και νομικά βασικές έννοιες της μετανάστευσης βάσει κοινοτικό δικαίου (άρθρο 18): «...«Υπήκοος τρίτης χώρας», «Παράνομη παραμονή» ... του Κώδικα Συνόρων Σένγκεν ... «Επιστροφή»... «Απαγόρευση εισόδου» ... «Κίνδυνος διαφυγής»... «Οικειοθελής αναχώρηση» ... «Ευάλωτα άτομα» ...». Ορίζονται στο άρθρο 20 οι ευνοϊκότερες διατάξεις ισχύος, η αρχή της μη επαναπροώθησης για παιδιά, λόγους οικογενειακούς και υγείας. Ακολουθούν οι νομοθετικές προβλέψεις και προϋποθέσεις για την απόφαση επιστροφής (άρθρο 21), η εκούσια αναχώρηση του αλλοδαπού από το ελληνικό έδαφος με τις προβλεπόμενες προθεσμίες (άρθρο 22), τα μέτρα εκτέλεσης της απομάκρυνσης (άρθρο 23), οι λόγοι που συνιστούν αναβολή της απομάκρυνσης (άρθρο 24), η επιστροφή και απομάκρυνση ασυνόδευτων ανηλίκων υπό εγγυήσεις ασφάλειας (άρθρο 25), προϋποθέσεις έκδοσης απαγόρευση εισόδου (άρθρο 26). Το άρθρο 27 προβλέπει τον τύπο των αποφάσεων, δηλαδή να είναι έγγραφες, αιτιολογημένες, με αντικειμενικά στοιχεία και νομικό έρεισμα, τις απαραίτητες πληροφορίες, προσβάσιμες στον αιτούντα μέσω κοινοποίησης, μετάφρασης και ενημέρωσης για τα διαθέσιμα ένδικα σε γλώσσα που κατανοεί ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός με εξαίρεση τις αποφάσεις επιστροφής παρανόμων, οι οποίες διαφοροποιούνται ως προς την έκδοσή τους σε τυποποιημένο έντυπο και ως προς την μετάφραση τους σε πέντε γλώσσες.

Στο άρθρο 28 προβλέπονται τα ένδικα βοηθήματα της ενδικοφανούς προσφυγής κατά αποφάσεων επιστροφής από αστυνομικές αρχές, της αυτεπάγγελτης εξέτασης της νομιμότητας και της ουσίας των ως άνω αποφάσεων από τα αρμόδια διοικητικά όργανα υπό πλαίσιο πληροφόρησης στον προσφεύγοντα. Η δωρεάν νομική βοήθεια και εκπροσώπηση του ν.3226/2004 (ΦΕΚ 24 Α΄) παρέχονται, εφόσον είναι παραδεκτή και βάσιμη η αίτηση ακύρωσης. Το κράτος οφείλει μέχρι την εκτέλεση της απόφασης να διασφαλίζει τις εγγυήσεις της οικογενειακής ενότητας, της εκπαίδευσης ανηλίκων, της περίθαλψης και της διακρίνουσας μεταχείρισης των ευάλωτων ομάδων. Στους υπό διαδικασία επιστροφής αλλοδαπούς θα πρέπει η κράτηση να επιβάλλεται ως το ύστατο

μέτρο διασφάλισης της διαδικασίας και να εξετάζεται η επιβολή ηπιότερων μέτρων (άρθρο 30). Αναφέρεται το ένδικο βοήθημα των αντιρρήσεων κατά τις διατάξεις των παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 76 του ν.3386/2005 (ΦΕΚ 212 Α΄) και η δυνατότητα ανάκλησης, εφόσον εχώρησαν καινούριες αποδείξεις. Προβλέπεται ως μέγιστο όριο κράτησης οι έξι μήνες με υπέρβαση του σε δώδεκα μήνες, εφόσον η καθυστέρηση οφείλεται σε υπαιτιότητα του αλλοδαπού. Οι όροι κράτησης, οι οποίοι αναφέρονται στο άρθρο 31, προβλέπουν ειδικές υποδομές προοριζόμενες μόνον για κράτηση υπηκόων τρίτων χωρών, δικαίωμα ενημέρωσης και επικοινωνίας με τα μέλη της οικογένειάς τους, προξενικές, κρατικές αρχές κατόπιν παροχής σχετικής αδειάς. Προβλέπεται ειδική υποδομή για οικογένειες και ειδικές συνθήκες για ανηλίκους. Η ανάληψη έκτακτων μέτρων προβλέπεται στο άρθρο 33 με η άμεση ενημέρωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά την λήψη και παύση ισχύος τους.

Στο κεφάλαιο Δ΄ ρυθμίζονται τα θέματα επιστροφών, η επανεισδοχή βάσει διεθνών συμβάσεων και διεθνούς δικαίου (άρθρο 34), η καταχώρηση των ατομικών στοιχείων των αλλοδαπών στα ηλεκτρονικά αρχεία ή μητρώα των υπηρεσιών, την πληροφόρηση των αλλοδαπών με κάθε τρόπο και πρόσωπο πρόσφορο και την παροχή υγειονομικής περίθαλψης και θεραπευτικής αγωγής από Μ.Κ.Ο ή άλλους φορείς (άρθρο 35). Δίδεται το δικαίωμα στον πολίτη τρίτων χωρών κατάθεσης αιτήσεως παράτασης της προθεσμίας εκουσίας εξόδου από τη χώρα με εξέταση της εντός δεκαπέντε ημερών, τα διαδικαστικά θέματα και προθεσμίες (άρθρο 36), αν όμως παραβιάσει επιβληθέντες όρους, τότε η απόφαση εκτελείται πάραυτα και η ενδεχόμενη δοθείσα προθεσμία ανακαλείται αυτοδίκαια (άρθρο 37). Το άρθρο 38 ρυθμίζει τα ζητήματα απαγόρευσης εισόδου μέσω καταχώρησης στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη βάσει του άρθρου 82 του ν. 3386/2005 και του Κεφαλαίου IV του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 1987/2006 σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (ΕΕ L 381/28.12.2006), την εξατομικευμένη εξέταση της κάθε καταχώρησης ανά τρία έτη και το άρθρο 39 παρέχει την εξουσιοδότηση στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη και των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργών να λάβουν αποφάσεις για ειδικότερο θέμα συγκεκριμένων περιπτώσεων.

Στο τελευταίο Κεφάλαιο, το Κεφάλαιο Ε΄, περιέχονται διατάξεις με τις οποίες ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις επιστροφής κοινοτικών και Ελλήνων πολιτών, οι οποίοι υπάγονται στις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ΄ διατυπώνοντας την επιφύλαξη των άρθρων

22 έως 24 του π.δ. 106/2007 περί ευνοϊκότερων διατάξεων (άρθρο 40) και η απαγόρευση επιστροφής αλλοδαπού (ανήλικος και οι έχοντες την επιμέλειά του διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα, γονέας Έλληνα ανηλίκου, υπερήλικας άνω των 80 ετών, υπαχθείς σε καθεστώς διεθνούς προστασίας, τελεί υπό αναμορφωτικών μέτρων, ομογενής, εγκυμονούσες γυναίκες) (άρθρο 41).

Στο άρθρο 42 περιέχονται οι τροποποιήσεις συγκεκριμένων άρθρων του ν.3386/2005, προβλέπεται η άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους για συγκεκριμένες κατηγορίες θυμάτων (εμπορία ανθρώπων, εγκληματικές πράξεις, ενδοοικογενειακή βία), ανικανότητα λόγω υγείας ή ανηλικότητας, ατυχήματα, ανήλικοι σε ιδρύματα, ενήλικοι που ως ανήλικοι διέμεναν στην Ελλάδα και φοιτούσαν σε ελληνικό σχολείο και αλλοδαποί έχοντες συγγενική σχέση με Έλληνες πολίτες, εφόσον δεν αποτελούν κίνδυνο για την δημόσια τάξη και ασφάλεια. Θεσπίζεται η εξέταση των δεσμών του προσώπου με το ελληνικό κράτος, όπου διαμένει, και οι λόγοι υγείας ως επίκτητη κατάσταση από την είσοδο στην χώρα. η στοιχειοθέτηση των σοβαρών δεσμών με το ελληνικό κράτος έγκειται, κατά το άρθρο 42 παρ. 2: «...*(α) η πολύ καλή γνώση της ελληνικής γλώσσας, (β) η φοίτηση σε ελληνικό σχολείο πρωτοβάθμιας ή δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, (γ) το διάστημα διαμονής του στην Ελλάδα και κυρίως της νόμιμης, (δ) ο χρόνος τυχόν ασφάλισής του σε ελληνικό οργανισμό κύριας ασφάλισης και εκπλήρωσης φορολογικών υποχρεώσεων, (ε) ο συγγενικός δεσμός του με Έλληνα πολίτη ή ομογενή....*». Προβλέπεται η ανανέωση της άδειας διαμονής λόγω οικογενειακής συνένωσης κατά ίση διάρκεια με την αδεία διαμονής για λόγους ανθρωπιστικούς. Ιδρύονται τρεις Επιτροπές Μετανάστευσης στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης με γνωμοδοτικό ρόλο επί των επικληθέντων δεσμών με την κοινωνική ζωή του ελληνικού κράτους. Τετραπλασιάζεται το πρόστιμο για την παραβίαση της προθεσμίας εκούσιας αναχώρησης όταν η διαμονή είναι μέχρι τριάντα ημέρες, ενώ όταν υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες οκταπλασιάζεται του παραβόλου που θα κατέβαλε για την ετήσια άδεια διαμονής και ορίζονται τα πρόσωπα που εξαιρούνται της καταβολής προστίμου όπως διερευνήσει και αποφασίσει η αρμόδια αστυνομική αρχή (ανήλικοι, ομογενείς, οι αλλοδαποί που έχουν συγγενικό δεσμό με Έλληνα πολίτη, επαναπατρισθέντες, παραβίαση λόγω ανωτέρας βίας). Τέλος, το άρθρο 43 αποτελεί μεταβατική διάταξη για τις υποβληθείσες αιτήσεις του άρθρου 44 παρ. 2 του ν. 3386/2005 και ορίζονται τα διαδικαστικά των επιτροπών προσφυγών (άρθρο 44). Το άρθρο 45 περιέχει τις προϋποθέσεις αδειοδότησης και λειτουργίας φροντιστηρίων.

Ο ν. 3907/2011 πέραν της ιδρύσεως υποδομών και Υπηρεσίας Ασύλου, ρυθμίζει και διάφορα μεταναστευτικά θέματα. Είναι λιγότερο περιοριστικός, κινείται σε πιο ευρωπαϊκό πνεύμα, σεβόμενος την προσωπικότητα και τα δικαιώματα του αλλοδαπού ανθρώπου, εναρμονίζεται με την κοινή ευρωπαϊκή πολιτική μέσω και προσφέρει περισσότερες εγγυήσεις για τα ένδικα βοηθήματα και την πρόσβαση του αλλοδαπού σε αυτά. Οι προβλεπόμενες δομές όμως θα λειτουργήσουν με καθυστέρηση. Όπως αναφέρει το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου (2013, σελ.μ50-51): «...*Η Υπηρεσία Ασύλου ... άρχισε να λειτουργεί στις 7/6/2013 με την σύσταση του πρώτου Περιφερειακού Γραφείου Ασύλου στην Αττική. Με την υπ' αριθμ. 6416/2014 Υπουργική Απόφαση θεσπίστηκε ο Κανονισμός Λειτουργίας της. Κατά το έτος 2013 λειτούργησαν άλλα 4 Περιφερειακά Γραφεία Ασύλου και Αυτοτελή Κλιμάκια Ασύλου ανά την επικράτεια ..., ενώ το κατά το έτος 2014 λειτούργησαν το Περιφερειακό Γραφείο Ρόδου, στις 2 Ιανουαρίου 2014, το Αυτοτελές Κλιμάκιο Θεσσαλονίκης, στις 20 Ιανουαρίου 2014, το Αυτοτελές Κλιμάκιο Πάτρας, την 1 Ιουνίου 2014 και το Αυτοτελές Κλιμάκιο Χίου τον Ιούλιο 2014 ...*».

Σύμφωνα με το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου (2013, σελ. 17): «...*Κατά το έτος 2014 το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη πραγματοποίησε 27.789 απελάσεις, (έναντι 26.186 το 2013), εκ των οποίων 7.475 επαναπροωθήσεις (επανεισδοχές) σε Αλβανία, Π.Γ.Δ.Μ και στο Κοσσυφοπέδιο (έναντι 7.533 το 2013), αναγκαστικές επιστροφές/απελάσεις 12.818 (έναντι 8.780 το 2013)...*».

Ακολουθεί ο Ν. 4251/2014, ο οποίος τιτλοφορείται «*Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις*» (ΦΕΚ τεύχος Α' 80/01-04-2014), όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 4332/2015, ο νέος νόμος επιφέρει ποιοτική αλλαγή στο ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο της μετανάστευσης. Όπως αναφέρει το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου (2013, σελ. 18): «...*κωδικοποιεί, για πρώτη φορά, ρυθμίσεις, που αφορούν στο καθεστώς διαμονής των μεταναστών, που βρίσκονται στην Ελλάδα, στους τύπους των αδειών διαμονής τους και τις διαδικασίες και προϋποθέσεις χορήγησής τους, καθιστώντας λειτουργικότερη και αποτελεσματικότερη την εφαρμογή της νομοθεσίας...*». Λαμβάνει μέριμνα για τους μετανάστες δεύτερης γενιάς, την ένταξη των μεταναστών χωρίς όμως να καλύπτει το νομικό κενό της νομιμοποίησης αλλοδαπών, οι οποίοι έχουν δεσμούς με το κράτος, αλλά δεν κατέχουν νομιμοποιητικά έγγραφα διαμονής. Λειτουργεί και αυτός, όπως οι προγενέστεροι νόμοι, ως πρόγραμμα νομιμοποίησης αλλοδαπών, το οποίο όμως επιτυγχάνει την νομιμοποίηση

συγκεκριμένων αλλοδαπών, χωρίς να ρυθμίζεται η ιθαγένεια της δεύτερης γενιάς μεταναστών, θέτοντας υψηλά εισοδηματικά κριτήρια για τις περιπτώσεις οικογενειακής επανένωσης και έκδοσης αδειάς μακράς διαμονής και επεκτείνοντας το δημόσιο συμφέρον (τάξη, ασφάλεια, υγεία) κατά τρόπο περιοριστικό για την διαμονή των αλλοδαπών (Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, 2013, σελ. 18-19). Προβλέπει την ποσοτικοποίηση των μετακλητών αλλοδαπών για εργασία και την διευκόλυνση της κίνησης πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι απολαμβάνουν άδειας διαμονής από ετέρα χώρα και προσπαθεί να καταστήσει δελεαστικό το πλαίσιο για επενδυτές και υψηλού επιπέδου επιστήμονες τρίτων χωρών (Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, 2013, σελ. 30-31). Εισάγει τον νεωτερισμό στις περιπτώσεις οικογενειακής συνένωσης την διερεύνηση ένταξης των αιτούντων και την γνωμοδοτική πρόταση της Ελληνικής Προξενικής Αρχής ως προς αυτό, την εντρύφηση του αλλοδαπού στον ελληνικό πολιτισμό, κουλτούρα και την καλή γνώση της ελληνικής γλώσσας, καθώς και την εξομοίωση των αλλοδαπών ως προς του Έλληνες σε δικαιώματα και αντιμετώπιση από την πολιτεία (Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, 2013, σελ. 35-38). Νομοθετεί υπέρ της δικαιολογημένης απορριπτικής απόφασης για την προξενική θεώρηση (Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, 2013, σελ. 44).

Σύμφωνα με το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου (2013, σελ. 22-23): «... Κατά το έτος 2014 υπεβλήθησαν 9.432 αιτήματα ασύλου, εκ των οποίων ολοκληρώθηκε η εξέταση των 8.680 σε α' βαθμό και χορηγήθηκε προσφυγικό καθεστώς σε 1.223, επικουρική προστασία σε 487 και απορρίφθηκαν 4.252 αιτήματα. Επίσης 2.718 ήταν οι παραιτήσεις από υποβληθέντα αιτήματα, οι διακοπές της διαδικασίας εξέτασης και οι αιτήσεις που απορρίφθηκαν ως απαράδεκτες. Τα ποσοστά χορήγησης διεθνούς προστασίας, σε α' βαθμό επί της ουσίας εξέτασης, ανέρχονται στο 20,5% (1.223), ως προς το προσφυγικό καθεστώς, στο 8,2% (487), ως προς την επικουρική προστασία, ενώ το ποσοστό απόρριψης σε 71,3% (4.252). Επίσης κατατέθηκαν 4.226 προσφυγές ενώπιον της Αρχής Προσφυγών και εκδόθηκαν αποφάσεις επί 2.641 προσφυγών, με ποσοστά χορήγησης διεθνούς προστασίας 11,1% (294), ως προς το προσφυγικό καθεστώς, 5,0% (133), ως προς την επικουρική προστασία, ενώ το ποσοστό απόρριψης ανήλθε στο 83,8% (2.214)⁷⁰ ... Επίσης κατά το έτος 2014 σοβαρές καταγράφονται οι ανεπάρκειες του συστήματος Πρώτης Υποδοχής, ... καμία νέα δομή υποδοχής δεν λειτούργησε κατά το

έτος 2014, ... Νέες δομές υποδοχής αναμένεται να λειτουργήσουν στη νησιωτική Ελλάδα εντός του 2015 ...».

Το μεταναστευτικό και το προσφυγικό καθίσταται πλέον θέμα ευρωπαϊκής ασφάλειας, αφού το 2015 650.000 άτομα διήλθαν της Τουρκίας με σκοπό την είσοδο τους στην Ευρώπη και μέσω του διαδρόμου των Δυτικών Βαλκανίων κατευθύνονταν προς την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Η σύγκληση των κρατών καταλήγει σε ένα σχέδιο δράσης 17 σημείων που βασίζεται στην διακρατική πληροφόρηση και συνεργασία, στον περιορισμό της μετακύλισης των ροών από την μία χώρα στην άλλη, στην αρωγή των προσφύγων υλικοτεχνικά και νομικά υπό συνθήκες αξιοπρέπειας και σεβασμού, στην ευρωπαϊκή κοινή διαχείριση ροών, συνόρων, πάταξης της παράνομης μετανάστευσης και συνεχούς εποπτείας (ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, 15.12.2015, σελ 2-12).

Το 2015 ο αριθμός των προσφύγων που εισήλθαν στην Ελλάδα ανέρχεται σε 851.319 άτομα και σύμφωνα με την Διεθνή Αμνηστία αντιμετωπίστηκαν συλλήβδην με επιβολή ομαδικών απελάσεων. Το ελληνικό σύστημα υποδοχής παρουσιάζει βασικά μειονεκτήματα και δεν μπορεί να διαχειρισθεί το κύμα των προσφυγικών ροών. Η ανεπάρκεια του εκφράζεται μέσω της έλλειψης πόρων, των άθλιων και αναξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης, την μη προσβασιμότητα στην Υπηρεσία Πρώτης, τον περιορισμένο αριθμό μονάδων φιλοξενίας, τον φυσικό περιορισμό της ελευθερίας τους, αφού τελούσαν υπό καθεστώς κράτησης, και την κακοποίηση τους με τη χρήση βίας από αστυνομικές αρχές ή με την έκφραση ξеноφοβίας και μίσους. Ο όγκος των ροών και η αποτυχία διαχείρισης τους οδήγησαν την Ελλάδα στην εφαρμογή ενός εναλλακτικού σχεδίου δράσης σε συνεργασία με τον οργανισμό Frontex (Διεθνής Αμνηστία, 2016, χ.α).

Στις 2 Απριλίου 2016 εκδόθηκε ο ν. 4375/2016 με τίτλο «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιατύπωση)» (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις». Ο παραπάνω νόμος ρυθμίζει την λειτουργία και την οργάνωση των υπηρεσιών (άρθρα 1-13), το Καθεστώς

παραμονής και διαδικασίες στα Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης και στις Κινητές Μονάδες (άρθρο 14) και στο άρθρο 22 θεσπίζει την άδεια διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους βάσει προϋποθέσεων που ορίζονται στα άρθρα 68 έως 71 του παρόντος νόμου (Συνήγορος του Πολίτη, 2016, χ.α).

Στα άρθρα 72 έως 74 του ως άνω νόμου περιλαμβάνονται οι λοιπές διατάξεις. Βάσει του άρθρου 75 ιδρύεται η Ειδική Γραμματεία Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευση και Ένταξης και Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας και άλλων πόρων, συστήνεται η Ειδικής Υπηρεσία Συντονισμού και Διαχείρισης Προγραμμάτων Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης και Ταμείου Εσωτερικής Ασφάλειας και άλλων πόρων (άρθρο 76). Το άρθρο 80-82 περιλαμβάνουν τις μεταβατικές, καταργούμενες και τροποποιούμενες και τελικές διατάξεις (ν. 4375/2016).

4.4 Ανακεφαλαίωση

Μέσα στην δίνη όλων των ιστορικών εξελίξεων το ελληνικό κράτος έχει εμπλακεί σε πάμπολλες πολεμικές συρράξεις με εξωτερικούς ή εσωτερικούς αντιπάλους, με συνέπεια την θεσμική υστέρηση. Η πολιτειακή ροή αποκαθίσταται μετά τον δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα. Οι πολιτικές αναταραχές, τα οικονομικά προβλήματα οδηγούν πολλούς αυτόχθονες στην μετανάστευση.

Ο αυξανόμενος όγκος των μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα, η οποία λόγω γεωγραφικής θέσης και μεγάλης θαλάσσιας έκτασης δέχεται πλήθος μεταναστών και η ισχύς των Κανονισμών «Δουβλίνο II» και «Δουβλίνο III», με τους οποίους πλέον ο μετανάστης έχει το δικαίωμα αίτησης ασύλου στην ευρωπαϊκή χώρα στην οποία θα εισέλθει την πρώτη φορά, αλλάζουν τις νομοθετικές ρυθμίσεις του εθνικού δικαίου για τους αλλοδαπούς. Το εξελισσόμενο θεσμικό-νομικό πλαίσιο της Ε.Ε, η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, η οποία καθορίζει τα γενικά πλαίσια, το εθνικό δίκαιο, οι ιδιαιτερότητες του ελληνικού κράτους (δημοσιονομικά ελλείμματα, ανεργία, συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους, δημογραφικό πρόβλημα) και η εν γένει αντιμετώπιση των μεταναστών ως ανθρώπων με δικαιώματα, της δεύτερης γενιάς μεταναστών, η οποία έχει ήδη δημιουργηθεί, επιβάλλουν τον εκσυγχρονισμό του ελληνικού νομοθετικού πλαισίου και του κώδικα μετανάστευσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η κατοχύρωση και η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελεί χαρακτηριστικό μιας δημοκρατικής και ευνομούμενης πολιτείας. Το επίπεδο κατοχύρωσης και προστασίας απασχόλησε διαχρονικά όλες τις κοινωνίες, οι οποίες προσπάθησαν να το προσαρμόσουν στις εθνικές ανάγκες και το εθνικό περιβάλλον του κράτους τους, αλλά πολλές φορές ιεραρχικά υπέρ των γηγενών και περιοριστικά υπέρ των αλλοδαπών διαμενόντων, κατοίκων και εισερχομένων στην χώρα τους. Η Ευρώπη λόγω φιλελευθερισμού, διαφωτισμού και ιστορικών χαρακτηριστικών κατόρθωσε να επιτύχει υψηλό επίπεδο κατοχύρωσης και προστασίας. Το επίπεδο αυτό επετεύχθη σταδιακά και όχι ομοιόμορφα σε όλες τις χώρες.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως μόρφωμα αρχικά οικονομικό επεξέτεινε την ενοποίηση και στις υπόλοιπες εξουσίες των κρατών μελών της. Όλα τα κράτη-μέλη έχουν κοινή βάση σύγκλισης, αλλά το κάθε κράτος-μέλος της έχει εθνικό θεσμικό πλαίσιο, διαφορετική φυσιογνωμία, προφίλ και κουλτούρα. Η αντικειμενική αυτή πραγματικότητα δημιουργεί ασυμμετρία στην σύγκλιση των εθνικών κρατών. Παρά την προσπάθεια ευρωπαϊκής υποστήριξης μέσω χρηματοδοτήσεων, παροχή τεχνογνωσίας, συμβουλευτικής, εποπτείας και κυρώσεων, η σύγκλιση πραγματοποιείται για κάθε κράτος σε διαφορετικούς χρόνους με αποκλίσεις εντός του θεσμικού πλαισίου του. Ο σύγχρονος βηματισμός όλων των κρατών δεν επετεύχθη λόγω των διατηρούμενων εθνικών κυριαρχικών εξουσιών και της ασυμμετρίας τους.

Στον τομέα της μετανάστευσης τα ευρωπαϊκά κράτη σχετίζονταν με διαφορετικές κατευθύνσεις, χώρες αποστολής και χώρες εισδοχής αλλοδαπών μεταναστών. Οι εσωτερικές ροές κοινοτικών πολιτών κατευθύνονταν από τις πτωχότερες με θεσμικές υστερήσεις χώρες προς τις πλουσιότερες με θεσμικές εγγυήσεις. Οι μεταναστευτικές ροές όμως αυτές, ειδικά από το 1990 και μετά, προήλθαν και από τρίτες χώρες. Αρχικά το κάθε κράτος αντιμετώπισε με δική του οπτική το θέμα της μετανάστευσης. Προσπάθησε να εξυπηρετήσει το εθνικό συμφέρον του, τις ανάγκες της οικονομίας του, την εμπειρία του στην μετανάστευση. Οι αλλοδαποί μετανάστες διαχειρίστηκαν με ευμετάβλητο και περιοριστικό τρόπο. Οι αλλοδαποί πληθυσμοί εγείρουν αισθήματα

ρατσισμού, ξενοφοβίας, μισαλλοδοξίας, μίσους και τρομοκρατικής απειλής από τους εθνικούς πληθυσμούς προς αυτούς. Λόγω διαφορετικού πολιτισμικού υποβάθρου δημιουργούν απορία και απόρριψη στην κοινωνία υποδοχής, η οποία αντικρίζει το καινούριο, το διαφορετικό. Γενικότερα όμως οι αλλοδαποί αντιμετωπίζονται υποτιμητικά, ως όντα ενός κατώτερου Θεού και ως άνθρωποι υποδεέστερης κατηγορίας. Η ένδεια, η οικονομική ανάγκη, ο τρόπος εισόδου σε μια ξένη χώρα για μια καλύτερη προοπτική ζωής, τους καθιστά απειλή για τον εξουσιαστικό λαό του κράτους υποδοχής, ο οποίος θεωρεί ότι εξαρτώνται από την ελεημοσύνη του, είναι υποδεέστεροι και τους αντιμετωπίζει απαξιωτικά.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο δικαίου στον τομέα της διαχείρισης των μεταναστών και των προσφύγων εμπλέκονται η Ε.Ε με το κοινοτικό-ενωσιακό δίκαιο, τις ευρωπαϊκές Συνθήκες, Συμβάσεις και τους Ευρωπαϊκούς Κανονισμούς, οι διακρατικές σχέσεις των εθνικών κρατών με το Διεθνές Δίκαιο και τις Διεθνείς Συμβάσεις, τα εθνικά κράτη-μέλη με τις εθνικές έννομες τάξεις και τους θεσμούς τους και το ανθρωπιστικό δίκαιο.

Η θεμελίωση των ανθρώπινων δικαιωμάτων μέσω ΕΣΔΑ και του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και οι εγγυήσεις προστασίας τους μέσω του ΕΔΔΑ, οι εύρωστες οικονομικές συνθήκες και απολαβές έναντι τρίτων χωρών, μετέτρεψε την Ευρώπη σε πόλο έλξης για τους μετανάστες. Η επικύρωση όμως των Συνθηκών και Συμβάσεων, καθώς και η προσχώρηση των ευρωπαϊκών κρατών-μελών σε αυτές δεν έγινε ταυτόχρονα. Οι χώρες της Ε.Ε δεν δέχθηκαν ισομερώς τις ροές της μετανάστευσης. Η ετεροβαρής εθνική επιβάρυνση λόγω μετανάστευσης οφείλεται στην γεωγραφική τους θέση, στην Συνθήκη της Γενεύης, στην Συνθήκη Σένγκεν και την Σύμβαση του Δουβλίνου, όπως αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό 343/2003, γνωστός και ως «Δουβλίνο II» και την ισχύ του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, ο αποκαλούμενος «Δουβλίνο III».

Η Συνθήκη της Γενεύης για τους πρόσφυγες επιβάλλει την παροχή ασύλου σε άτομα που αιτούνται την υπαγωγή τους σε διεθνή προστασία λόγω προσφυγικής ιδιότητας. Η Συνθήκη Σένγκεν ορίζει την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων για την ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών εντός της Ε.Ε, η Σύμβαση του Δουβλίνου, όπως αντικαταστάθηκε από τον Κανονισμό 343/2003, γνωστός και ως «Δουβλίνο II» και την ισχύ του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του

Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 2013, ο αποκαλούμενος «Δουβλίνο III» ορίζει ως υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου το πρώτο ευρωπαϊκό κράτος εισόδου, το οποίο θα ελέγξει και θα καταγράψει τον αλλοδαπό. Παρά την επικύρωση και ενσωμάτωση τους στο εθνικό δίκαιο των χωρών του ευρωπαϊκού εδάφους, διατηρούνται τα εθνικά κυριαρχικά δικαιώματα των χωρών να διενεργούν ελέγχους στα σύνορα τους, να επιφυλάσσονται ευνοϊκότερης μεταχείρισης για αλλοδαπούς πολίτες χωρών με τις οποίες έχουν υπογράψει διμερείς συνθήκες ή συμβάσεις και να εξασφαλίζεται το εθνικό δημόσιο συμφέρον, η εθνική ασφάλεια και υγεία.

Οι σταθερά αυξανόμενες μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές αιφνιδίασαν την Ευρώπη και οι γεωμετρικά αυξανόμενες ροές των τελευταίων ετών δημιούργησαν περίσκεψη και προβληματισμό. Η Συνθήκη δημιουργίας της Ε.Ε δεν προέβλεπε πυλώνα ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Τα κράτη της διαχειρίζονταν τις ροές αυτές αυτόνομα με διοικητικές αποκλίσεις και με γενικά αυστηρούς και περιοριστικούς μεταναστευτικούς νόμους, οι οποίοι σκόπευαν στην αποτροπή τους μέσω σκληρών και απορριπτικών νομικών κανόνων. Οι αλλαγές του όγκου των ροών οδήγησαν στην διαμόρφωση ενιαίας μεταναστευτικής πολιτικής και την μετανάστευση να αποτελεί πλέον πτυχή της ευρωπαϊκής ασφάλειας. Οι ιδιαιτερότητες αυτές συνετέλεσαν στην προσπάθεια διαμόρφωσης ενιαίου νομοθετικού πλαισίου για τους πρόσφυγες, του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου (ΚΕΣΑ). Οι ευρωπαϊκές πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου εμφορούνται από τον σεβασμό και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την ίση και αξιοπρεπή μεταχείριση των αλλοδαπών έναντι των γηγενών, την ενημέρωση, την προσβασιμότητα τους στην δικαιοσύνη και την συμμόρφωση των κρατών-μελών προς το κοινοτικό δίκαιο. Δεν ιδρύουν όμως κεντρικά ευρωπαϊκά όργανα διοίκησης και κεντρικοί θεσμοί για την μεταναστευτική πολιτική, οι οποίοι μέσω πυραμδικής διάρθρωσης στα εθνικά κράτη, θα επέβαλαν σύγχρονη ομοιομορφία στις εθνικές έννομες τάξεις.

Μία από τις χώρες, η οποία δέχθηκε δυσανάλογο βάρος μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών, είναι η Ελλάδα. Η γεωγραφική της θέση και η έκταση των συνόρων της με μεγάλο θαλάσσιο μήκος, η πρώτη χώρα της Ε.Ε ανάμεσα σε Ασία και Ευρώπη, την καθιστούν το κατώφλι εισδοχής στην Ευρώπη και την διάδρομο που οδηγεί στις εύρωστες βόρειες και δυτικές ευρωπαϊκές οικονομίες. Η Ελλάδα είναι μια χώρα με υστέρηση στην θεσμική εξέλιξη και κατοχύρωση δικαιωμάτων. Το νεοσύστατο της πολιτειακής ύπαρξης της, το ταραχώδες ιστορικό παρελθόν της με την

συνεχή εξωτερική κυριαρχική παρέμβαση άλλων δυνάμεων και ο διχασμός στο εσωτερικό της, πολιτικός, ταξικός και γλωσσικός, δεν της επέτρεψαν την θεσμική εξέλιξη και την ανάπτυξη δομών. Στηρίχθηκε στην έννοια του έθνους, της ορθόδοξης θρησκείας, της κοινωνικής ομοιογένειας και του *jus sanguinis*. Άλλα ευρωπαϊκά κράτη εξελίχθηκαν θεσμικά και δημιούργησαν κουλτούρα και μοντέλο υποδομών με διαφορά αιώνων έναντι της Ελλάδος. Η προσχώρηση της στην Ε.Ε. της επέβαλε διεύρυνση, την οποία δεν μπόρεσε να διαχειρισθεί αποτελεσματικά πολλές φορές, αλλαγή κουλτούρας διοικητικών, οικονομικών, κοινωνικών δομών, νομικού πλαισίου και έλεγχου. Οι αλλαγές συνετελέσθησαν αργά, ελλειμματικά και χωρίς προγραμματισμό.

Στον τομέα της μετανάστευσης και των προσφύγων αρχικά ανήκε στις χώρες αποστολής μεταναστών. Η αλλαγή της σε χώρα υποδοχής αυτών δεν έγινε έγκαιρα αντιληπτή, ίσως λόγω εθνικής φοβίας προς το αλλογενές στοιχείο, της ισχύος του *jus sanguinis*, την άρνηση αποδοχής ισχύος του *jus soli*, την έλλειψη κοινωνικής συναίνεσης και την έλλειψη πολιτειακής βούλησης. Τα δημοσιονομικά προβλήματα και η έλλειψη πόρων για την αντιμετώπιση της εξυπηρέτησης παροχών προς τους Έλληνες πολίτες, δημιούργησαν ανάγκη ιεραρχικής εξυπηρέτησης αυτών και παραγκωνισμό του μεταναστευτικού.

Οι μεταναστευτικοί νόμοι της εκδίδονται κατόπιν των ασφυκτικών πιέσεων των ροών. Διαπνέονται αρχικά από αυστηρό και αποτρεπτικό πλαίσιο χορήγησης αδείας διαμονής ή ασύλου και εφαρμογής του μέτρου των απελάσεων και απομάκρυνσης των αλλοδαπών. Δεν προβαίνει σε άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής και διαμόρφωση ανάλογων νόμων μακροπρόθεσμα, αλλά χωρίς προγραμματισμό, κατ' επιταγήν συμμόρφωσης με το κοινοτικό δίκαιο κατόπιν καταδίκης ή επιβολής κυρώσεων, προκειμένου να αντιμετωπίσει μια ασφυκτική πραγματικότητα. Η πολυνομία επί της μετανάστευσης, η έκδοση ενός νόμου, τα Προεδρικά Διατάγματα και οι εγκύκλιοι επί της εφαρμογής του, διαμορφώνουν μια δαιδαλώδη νομική πραγματικότητα, η οποία δεν είναι εύκολα προσβάσιμη και κατανοητή από τον αλλοδαπό. Οι δομές υποδοχής προσφύγων και μεταναστών δεν λειτούργησαν κατά τα προβλεπόμενα, είναι ανεπαρκείς να διαχειρισθούν τον αριθμό εισερχομένων, οι συνθήκες τους είναι εξαθλιωτικές χωρίς κανένα σεβασμό στην ανθρώπινη υπόσταση και επιβάλλουν καθεστώς περιορισμού της φυσικής ελευθερίας των φιλοξενουμένων σε αυτές. Η ίδρυση των ανάλογων υπηρεσιών και θεσμών, όπως η Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, ακολουθεί το ίδιο μοντέλο κακοδιαχείρισης και αναποτελεσματικότητας.

Οι τελευταίοι ελληνικοί μεταναστευτικοί νόμοι από το 2011 εμφορούνται από ευρωπαϊκό και ανθρωπιστικό πνεύμα. Η πολιτική ασύλου γίνεται ανοιχτότερη και λαμβάνεται μέριμνα για τα τέκνα των μεταναστών, τους μετανάστες δεύτερης γενιάς. Η νομική ένταξη τους είναι το κομβικό σημείο αλλαγής, στο οποίο κρίνονται οι δεσμοί του αλλοδαπού με το ελληνικό κράτος, τον πολιτισμό, τις αξίες τους και την κοινωνία της ελληνικής γλώσσας. Αναγνωρίζονται δικαιώματα κοινωνικής συμμετοχής και ισότιμης κρατικής μεταχείρισης.

Το μεταναστευτικό εξετάζεται συγχρόνως με το προσφυγικό χωρίς να γίνεται διαχωρισμός των δύο αυτών ροών, οι οποίες ομοιάζουν ως προς τον τρόπο εισόδου, αλλά εγείρουν διαφορετικό καθεστώς έννομης προστασίας, εθνικό ή διεθνές, διαφορετικές διαδικασίες και διακρίνουσα μεταχείριση υπέρ των προσφύγων. Κρίνονται συγχρόνως και συμπλέκονται. Η επικάλυψη αυτών των ροών αλλάζει την στάση και την εφαρμογή απέλασης και ασύλου. Η παροχή ασύλου και ο περιορισμός των απελάσεων διαμορφώνει μια πραγματικότητα πολυπολιτισμικής ελληνικής κοινωνίας με ποσοστό ανομοιογένειας. Οι αλλοδαποί πληθυσμοί είναι πλέον στοιχείο της ελληνικής κοινωνίας, το οποίο θα μεγεθύνεται και δεν θα ελαχιστοποιείται.

Η διαχείριση του αλλοδαπού πληθυσμού που διαμένει στην Ελλάδα πρέπει να ειδικωθεί υπό το πρίσμα της μακροπρόθεσμης πολιτικής με ποσοτικά δεδομένα και της ενσωμάτωσης. Η μακροπρόθεσμη πολιτική θα πρέπει να θέσει στρατηγικούς στόχους με ποσοτικά δεδομένα στον αριθμό εισόδου. Ο ποσοτικός προσδιορισμός τους θα πρέπει να προβλέπεται νομοθετικά και το νομοθετικό πλαίσιο εισόδου, παραμονής, εργασίας, εκπαίδευσης, οικογενειακής συνένωσης, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων να διαμορφώνεται πριν την έλευση του νομικού ζητήματος. Ο πολίτης δεν θα αιφνιδιάζεται και οι αλλοδαποί θα γνωρίζουν το νομικό καθεστώς των ως άνω αναφερομένων τομέων.

Η ενσωμάτωση αφορά την οργανική λειτουργία τους μέσα στην ελληνική κοινωνία με σεβασμό των εθνικών χαρακτηριστικών τους. Η ένταξη αποτελεί ένα πρωιμότερο στάδιο, το οποίο τους τοποθετεί στην ελληνική κοινωνία χωρίς όμως να επιτυγχάνεται πάντα η ενσωμάτωση. Πλήρης ενσωμάτωση ενός ανθρώπου με διαφορετικές καταβολές, πολιτιστικό και κοινωνικό υπόβαθρο μπορεί να επέλθει μέσω της αλλοτρίωσης. Το ζητούμενο όμως δεν είναι η αλλοτρίωση, αλλά ο ικανοποιητικός βαθμός ενσωμάτωσης. Η διαδικασία ενσωμάτωσης των αλλοδαπών θα πρέπει να γίνει

με πρόσφορο τρόπο και να μην επιφέρει δυσανάλογη επιβάρυνση στην απόλαυση των δικαιωμάτων των Ελλήνων πολιτών.

Η ενσωμάτωση όμως θα πρέπει να αφορά όλες τις ευρωπαϊκές κοινωνίες, οι οποίες θα πρέπει να συμμετέχουν στην κοινή διαχείριση τους με ποσοτώσεις ανάλογες του εθνικού κράτους, της κοινωνίας, των υποδομών του. Το βάρος της πρώτης υποδοχής θα πρέπει να αναλαμβάνεται από όλες τις ευρωπαϊκές χώρες και όχι μόνον από τις χώρες πρώτης εισόδου, όπως η Ελλάδα.

Η Ε.Ε παρόλο τον ανθρωπιστικό προσανατολισμό της και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καταδεικνύει μια υποκριτική στάση. Προσπαθεί να επιβάλλει ενιαίο νομοθετικό μεταναστευτικό πλαίσιο και Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (ΚΕΣΑ) με δυσανάλογη επιβάρυνση των κρατών- μελών της. Οι πολίτες αυτών των χωρών, κυρίως των μεσογειακών χωρών λόγω συνόρων, όπως η Ελλάδα, στερούνται εύρους δικαιωμάτων και καθίστανται αποδέκτες ζημίας από τον όγκο και την διαχείριση των ροών, ενώ οι πολίτες των βόρειων χωρών δεν έχουν υποστεί περιορισμό των δικαιωμάτων τους. Η Ευρώπη βαπτίζει τους μετανάστες πρόσφυγες, φιλτράρονται στην Ελλάδα, οι υψηλής εξειδίκευσης κατευθύνονται στα βόρεια ευρωπαϊκά κράτη και οι λοιποί εναποθέτονται στην Ελλάδα. Κατά τον Μυνκλέρ (2005, σελ. 118): *«...Τα προσφυγικά ρεύματα και τα στρατόπεδα, που εγκαθιδρύονται για την ανάσχεση τους, μετά από καλύτερη παρατήρηση, αποδεικνύονται ως μηχανισμός επέκτασης, με τον οποίο ένας κατ' αρχάς τοπικός πόλεμος επεκτείνεται σε περιφερειακό πόλεμο και αγκιστρώνεται οργανωτικά στο περιβάλλον του...».*

Η διαχείριση των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί επαρκώς μόνον από ένα κράτος ή ένα μόρφωμα, όπως η Ε.Ε. Απαιτεί την διακρατική συνεργασία και την λήψη μέτρων και σε κράτη εκτός Ε.Ε. Η διερεύνηση των εθνικοτήτων μεταναστών και προσφύγων τρίτων χωρών αποκαλύπτει την αιτία της μετανάστευσης. Οι ευρωπαϊκές πολιτικές που θα πρέπει να αναπτυχθούν, θα πρέπει να κινούνται προς δύο κατευθύνσεις, εσωτερικά και εξωτερικά. Εσωτερικά προς τον σεβασμό, την κατοχύρωση, την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το ενιαίο ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο με κεντρική εξουσία και έλεγχο, την κοινή διαχείριση της επιβάρυνσης και την ευρωπαϊκή δικαιοταξία. Εξωτερικά στην πάταξη των πολέμων, την υποστήριξη των οικονομικά μη ανεπτυγμένων χωρών με επενδύσεις και την κατοχύρωση προστασίας του ανθρώπου. Σε κάθε ανάληψη δράσης και

ενέργειας θα πρέπει να τηρείται η ισορροπία σεβασμού και απόλαυσης δικαιωμάτων δηλαδή, να μην αποκαθλώνονται τα δικαιώματα των εθνικών κοινωνιών, αλλά να προσπίζονται και να προστατεύονται με τα δικαιώματα των αλλοδαπών, αφού πέραν της εθνικής ταυτότητας όλοι ως άνθρωποι είναι φορείς δικαιωμάτων χωρίς εξαίρεση και διάκριση. Άλλωστε κατά την ρήση του Πρωταγόρα «πάντων χρημάτων μέτρον ἐστὶν ἄνθρωπος, τῶν μὲν ὄντων ὡς ἔστιν, τῶν δὲ οὐκ ὄντων ὡς οὐκ ἐστίν».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- 1) Αγουρίδης Σ., 1998. *Τα ανθρώπινα δικαιώματα στο δυτικό κόσμο- ιστορική και κοινωνική ανασκόπηση- θεολογία-φιλοσοφία*. Αθήνα: εκδόσεις Φιλίστωρ
- 2) Βρέλλης Σ., 2003. *Δίκαιο αλλοδαπών- τα αλλοδαπά φυσικά πρόσωπα*, Β' έκδοση (23). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη
- 3) Γρηγοριάδης Φ., 1971. *ΔΙΧΑΣΜΟΣ-ΜΙΚΡΑ ΑΣΙΑ (ΙΣΤΟΡΙΑ ΜΙΑΣ ΕΙΚΟΣΑΕΤΙΑΣ) 1909-1930*, Τόμος Πρώτος. Αθήνα: Κεδρηνός
- 4) Δημητρόπουλος Α., 2008. *Συνταγματικά Δικαιώματα: Γενικό Μέρος Ειδικό Μέρος: Μητρικά Δικαιώματα-Φυσική Υπόσταση-Πνευματική Υπόσταση*. Τόμος Γ' Τεύχη Ι-ΙΙΙ. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- 5) Heywood A., 2007. *Πολιτικές ιδεολογίες*. Εκδόσεις: Επίκεντρο
- 6) Ιωάννου Κ., και Περράκης Στ., 2009. *Εισαγωγή στη ΔΙΕΘΝΗ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗ*. Γ' Έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- 7) Καβουνίδη Τ., Πολύζου Ν., Αλτζιτζόγλου Ν., Αβραμίδη Τ., Μαυρομάτης Γ., Γιαννίτσας Δ. (2006), *Πολιτικές Ένταξης των Μεταναστών: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία*, Αθήνα: Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής.
- 8) Καβουνίδη Τ., Πολύζου Α., Αλτζιτζόγλου Ν., Κατσάς Θ., Αβραμίδη Τ., Μαυρομάτης Γ., Γιαννίτσας Δ. (2007), *Μεταναστευτική Πολιτική: Η Ευρωπαϊκή Εμπειρία*, Αθήνα: Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής.
- 9) Kymlicka W., 2005. *Η Πολιτική φιλοσοφία της εποχής μας*. Εισαγωγή-Μετάφραση: Γρηγόρης Μολυβάς. Εκδόσεις: ΠΟΛΙΣ
- 10) Κουτσογιάννης Α., 2004, *Ο Ρόλος της Ατομικής και Κοινωνικής Ευθύνης στη Διαμόρφωση του Δημοκρατικού Πλαισίου Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα: Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών-Ανδρέας Παπανδρέου
- 11) Μανιτάκης Α. (πρόλογος), 2001. *Το Σύνταγμα της Ελλάδος 1975/1986/2001*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- 12) Μανιτάκης Α., 2004. *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- 13) Μολυβάς Γρ., 2004. *Δικαιώματα και Θεωρίες Δικαιοσύνης: Rawls, Dworkin, Nozick, Sen*. Εκδόσεις: ΠΟΛΙΣ
- 14) Μοσκόφ Η., 2004, *Πολιτική Κουλτούρα και Κοινωνία των Πολιτών στην Ελλάδα την εποχή της Παγκοσμιοποίησης*. Αθήνα: Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών-Ανδρέας Παπανδρέου

- 15) Μύνκλερ Χ., 2005. *Οι νέοι πόλεμοι. Νέοι εχθροί και νέες μορφές πολέμου*. Αθήνα. Εκδόσεις Καστανιώτη
- 16) Νάσκου-Περράκη Π., 2009. *Μηχανισμοί Προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: Διεθνείς πράξεις, θεωρία και πρακτική*. Αθήνα: Εκδόσεις ΘΕΜΙΣ- Νικ.Α Σάκκουλας & ΣΙΑ Ο.Ε
- 17) Νάσκου-Περράκη Π., 1991. *Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη- Η σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
- 18) Νόμος υπ.αριθ. 2130 *Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της περιφερειακής διοίκησης, του κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας, του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, των διατάξεων για τις προσόδους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ τεύχος Α΄ 62/23.04.1993), Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο
- 19) Νόμος υπ.αριθ. 2910 *Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις* (ΦΕΚ τεύχος Α΄ 91/02.05.2001), Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο
- 20) Νόμος υπ.αριθ. 3386 *Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια* (ΦΕΚ τεύχος Α΄ 212/23-08-2005) Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- 21) Νόμος υπ.αριθ. 4251 *Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης και λοιπές διατάξεις* (ΦΕΚ τεύχος Α΄ 80/01-04-2014) Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο
- 22) Οικονόμου Χ., 2004. *Οι Επιπτώσεις της Διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον Υγειονομικό Τομέα των Χωρών-Μελών της: Η Περίπτωση της Ελλάδας*. Αθήνα: Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών-Ανδρέας Παπανδρέου
- 23) Παπαηλίας Θ., 2014. *Οικονομία και κοινωνία: οι εξελίξεις στην ελληνική οικονομία μεταπολεμικά*, 1^η έκδοση. Αθήνα: εκδόσεις Κριτική
- 24) Παπαγεωργίου Στ., 2005. *Από το γένος στο έθνος: Η θεμελίωση του ελληνικού κράτους 1821-1862*. Αθήνα. Εκδόσεις Παπαζήση.
- 25) Παπασιώπη-Πασιά Ζ., 2007. *Δίκαιο Καταστάσεως Αλλοδαπών*. Γ΄ Έκδοση. Αθήνα-Θεσσαλονίκη. Εκδόσεις: Σάκκουλα
- 26) Ράϊκος Α., 2011. *Συνταγματικό δίκαιο Θεμελιώδη δικαιώματα*. 4^η Έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- 27) Ρούκουνας Ε., 1995. *Διεθνής προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων*. Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της «Εστίας».
- 28) Σακελλαρόπουλος Θ., 2004. *Συμμετοχικές διαδικασίες και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο: Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού*. Αθήνα: Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών-Ανδρέας Παπανδρέου
- 29) Σπηλιωτόπουλος Ε., 2011. *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Τόμος Ι*. 14^η έκδοση. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

- 30) Στεφάνου Κ., Τσινισιζέλης Μ., Φατούρος Αρ., Χριστοδουλίδης Θ. 2006. *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές : Τόμος Α' Ενοποιητική δυναμική δικαιοταξία-Διακυβέρνηση*. Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών. Εκδόσεις: «Ι.Σιδέρης»
- 31) Τεγόπουλος και Φυτράκης, 1997. Ελληνικό Λεξικό. Δέκατη Έκδοση (Αναδιατύπωση της Θ'). Εκδόσεις: Αρμονία Α.Ε
- 32) Τράντας Ν., 2004. *Η τοπική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής: Ευρωπαϊκή Ένωση-Ελλάδα*. Αθήνα: Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών-Ανδρέας Παπανδρέου
- 33) Τσαπόγας Μ.-Χριστόπουλος Δ., 2004. *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003- από το τέλος του εμφυλίου στο τέλος της μεταπολίτευσης*. Αθήνα: εκδόσεις Καστανιώτη.
- 34) Τσάτσος Δ., 2005. *Το αξιακό σύστημα της ευρωπαϊκής ένωσης: εισαγωγή στη λειτουργία του*. Αθήνα: εκδόσεις Παπαζήση
- 35) Σισιλιάνος Λ.-Α. (Διεύθυνση Έκδοσης). Ακτύπης Σ.-Η., Βογιατζής Π., Καραβίας Μ., Καστανάς Η., Κωστοπούλου Μ.-Α., Μίχα Ε., Μπολάνη Λ.-Ε., Σανσονέτης Ν., Σταυρινάκη Τ., Τρεκλή Στ. Τσίρλη Μ. 2013. *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: Ερμηνεία κατ' άρθρο*. Εκδόσεις: Νομική Βιβλιοθήκη
- 36) Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε για τους πρόσφυγες, 1997. *Οι πρόσφυγες του κόσμου 1997-1998*. Εκδόσεις: Ελληνικά Γράμματα
- 37) Χρυσόγονος Κ., 2006. *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Τρίτη Αναθεωρημένη Έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- 38) Χρυσόγονος Κ., 2003. *Συνταγματικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα
- 39) Χρυσόγονος Κ., 2008. *Συνταγματικό Δίκαιο: II Ειδικό μέρος*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα

ΞΕΝΗ

- 1) Ministry of Press and Mass Media, 2002. *Greece in the Euroean Union The New Role & the New Agenda*. Athens Secretariat General of Information.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

1) Ανώνυμος, χ.χ. *Η Μετανάστευση και ο Διεθνής ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο <http://www.aueb.gr/statistical-institute/european-citizens/Immigration.pdf> ημερομηνία ανάκτησης 20/6/2015

2) Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομ.) 460/2013. Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης" διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://www.constitutionalism.gr/ste-460-2013-allodapoi-ithageneia-psifos/>, ημερομηνία ανάκτησης 10/06/2016

3) Baldwin-Edwards M., Κυριάκου Ι, Κακαλίκα Π., Κάτσιος Γ., 15 Νοεμβρίου 2004. *ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: Αναλυτική μελέτη για τα διαθέσιμα στοιχεία και προτάσεις για τη συμμόρφωση με τα standards της Ευρωπαϊκής Ένωσης Μελέτη για λογαριασμό του Ι.Μ.Ε.Π.Ο. Από το Μεσογειακό Παρατηρητήριο Μετανάστευσης Ι.Α.Π.Α.Δ. Πάντειο Πανεπιστήμιο ΤΕΛΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ Αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα: Μεσογειακό Παρατηρητήριο Μετανάστευσης Ι.Α.Π.Α.Δ. Πάντειο Πανεπιστήμιο διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο http://www.immigrantwomen.gr/portal/images/ektheseis/statistika_dedomena_metanast_on.pdf, ημερομηνία ανάκτησης 18/04/2016.*

4) Βούλγαρη Α., Μαργαρώνη Μ., Βελέντζα Χρ., Γιαννακοπούλου Ε., (2014). *Πτυχές του Μεταναστευτικού Ζητήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: Ινστιτούτο Έρευνας & Κατάρτισης Ευρωπαϊκών Θεμάτων διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://www.irtea.gr/wp-content/uploads/2014/12/%CE%A0%CF%84%CF%85%CF%87%CE%AD%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D-%CE%B6%CE%B7%CF%84%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%95%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AE-%CE%88%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B7.pdf>, ημερομηνία ανάκτησης 14/4/2016

5) Γκουζάνης Β., χ.χ. *Απέλαση και έκδοση αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια* διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://www.gouzanis.gr/cms/file.php?file=DIMITRO2.DOC>, ημερομηνία ανάκτησης 09/3/2016

6) Γρηγορίου, Π. και Κουντούρης, Ν., Πανεπιστήμιο Αιγαίου Σχολή Κοινωνικών Επιστημών Τμήμα Κοινωνιολογίας Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών, *Ευρωπαϊκές Κοινωνίες και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση Μάθημα : Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο <http://www.soc.aegean.gr/ext-files/gr/ekeo/gr-ekeo-eyropaiko-dikαιο-grigoriou.pdf>, ημερομηνία ανάκτησης 20/6/2015

7) Consilium, 2013. *Σένγκεν Η πύλη σου προς την ελεύθερη κυκλοφορία στην Ευρώπη*, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://newpost.gr/storage/files/uploads/qc0213227elc.pdf>, ημερομηνία ανάκτησης 14/4/2016

- 8) Διεθνής Αμνηστία, 2016. διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο <https://www.amnesty.gr/about>, ημερομηνία ανάκτησης 02/4/2016
- 9) Διεθνής Αμνηστία, 2016. Ετήσια Έκθεση 2015-Ελλάδα. διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο <https://www.amnesty.gr/news/ektheseis/article/20216/etisia-ekthesi-2015-ellada>, ημερομηνία ανάκτησης 23/4/2016
- 10) Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, 2001-2016. διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο <http://greece.iom.int/el/%CE%B4%CE%B9%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%AE%CF%82-%CE%BF%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BD%CE%AC%CF%83%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7%CF%82> Ημερομηνία ανάκτησης 02/4/2016
- 11) Εθνικό Ίδρυμα Υποδοχής και Αποκατάστασης Αποδήμων και Παλιννοστούντων Ομογενών Ελλήνων (ΕΙΥΑΠΟΕ), 2005. διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο <http://users.otenet.gr/~eiyaroe/nomiko.htm>, ημερομηνία ανάκτησης 18/4/2016
- 12) Επίσημη εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 18.12.2000. *Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000/C 364/01)*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf, ημερομηνία ανάκτησης 31/3/2016
- 13) ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, 22.5.2014 *ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ Πέμπτη ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο (2013){SWD(2014) 165 final} Βρυξέλλες, 22.5.2014 COM(2014) 288 final* διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:K_e3haNMdCUJ:www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc545921fa90146290307eb2b2a.do+&cd=7&hl=el&ct=clnk&gl=gr, ημερομηνία ανάκτησης 13/4/2016
- 14) Ευρωπαϊκή Ένωση, *χ.χ. Βασικές πληροφορίες για την Ευρωπαϊκή Ένωση* διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/frontex/index_el.htm ημερομηνία ανάκτησης 13/4/2016
- 15) ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, 2012 *ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 862/2007 περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία* Βρυξέλλες, 20.9.2012 COM(2012) 528 final διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0528&from=EL> ημερομηνία ανάκτησης 10/4/2016
- 16) ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, 17.06.2013. *ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ 4η ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και το άσυλο (2012)*. Βρυξέλλες, 17.6.2013 COM(2013) 422 final διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EL/1-2013-422-EL-F1-1.Pdf> ημερομηνία ανάκτησης 11/4/2016

- 17) Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014. Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο http://www.yptp.gr/images/stories//2014/prokhrukseis14/08032014-gr_ceas_brochure.pdf, ημερομηνία ανάκτησης 10.02.2016
- 18) Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014. Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_el.pdf. ημερομηνία ανάκτησης 13/4/2016.
- 19) European Commission, 16/12/2015. *Schengen Information System*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm. ημερομηνία ανάκτησης 13/4/2016
- 20) European Commission, 23/6/2015. *SIRENE cooperation* διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/sirene-cooperation/index_en.htm, ημερομηνία ανάκτησης 13/4/2016
- 21) ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ Στρασβούργο, 15.12.2015 COM(2015) 676 final *ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ σχετικά με τη συνέχεια που δόθηκε στη σύνοδο των ηγετών για τις προσφυγικές ροές στη διαδρομή των Δυτικών Βαλκανίων*. διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:56c41f64-a3e5-11e5-b528-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF, ημερομηνία ανάκτησης 23/4/2016
- 22) Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 10.2015. *Οι πολίτες της Ένωσης και τα δικαιώματά τους* διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.1.html, ημερομηνία ανάκτησης 10.02.2016
- 23) Eurostat, 2011. *Migrants in Europe A statistical portrait of the first and second generation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5584984/KS-SF-12-031-EN.PDF/be48f08f-41c1-448-a8a5-5d92ebe848f2>. ημερομηνία ανάκτησης 20/6/2015
- 24) Eurostat Statistics Explained, May 2015. *Migration and migrant population statistics*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows, ημερομηνία ανάκτησης, 10/4/2016.
- 25) Eurostat Statistics Explained, 2 March 2016. *Asylum statistics*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, ημερομηνία ανάκτησης 10/4/2016.
- 26) Gallagher P., 2012. *The European Convention on Human Rights and the Margin of Appreciation*. UNIVERSITY COLLEGE DUBLIN, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο <http://ssrn.com/abstract=1982661>, ημερομηνία ανάκτησης 31/3/2016.
- 27) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 343/2003 του Συμβουλίου της 18ης Φεβρουαρίου 2003 για τα κριτήρια και τους μηχανισμούς προσδιορισμού του κράτους μέλους το οποίο είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που έχει υποβληθεί σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας. EUR-Lex, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://eur->

28) ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΚ) αριθ. 862/2007 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 11ης Ιουλίου 2007 *Περί κοινοτικών στατιστικών για τη μετανάστευση και τη διεθνή προστασία και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 311/76 του Συμβουλίου περί τηρήσεως στατιστικών για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους* Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης L 199/23, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/kanonismos862_2007.pdf, ημερομηνία ανάκτησης 10/4/2016

29) Μπαγκαβός Χ., Παπαδοπούλου Δ., *χ.χ Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική 15 Μελέτες*. Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο http://www.inegsee.gr/wp-content/uploads/2014/02/files/MELETH_15.pdf, ημερομηνία ανάκτησης 18/04/2016.

30) Νάνου, Σ. και Κουτσού, Σ., 2009. *Εγχειρίδιο δασκάλου «Δεν είναι μόνον αριθμοί» εκπαιδευτικό υλικό για τη μετανάστευση και το άσυλο στην Ευρώπη του*. Αθήνα: Εκδόσεις Ψυχογιός ΑΕ. διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο http://hosting01.vivodinet.gr/unhcr/IOM/IOM_tool_gr.pdf ημερομηνία ανάκτησης 30/6/2015

31) Νόμος υπ.αριθμ.3907 *Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις* (ΦΕΚ Α 7/26-01-2011) Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://asylo.gov.gr/wp-content/uploads/2014/06/3907.pdf>, ημερομηνία ανάκτησης 16/4/2016

32) Νόμος υπ.αριθ 4375 *Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης σύσταση Γενικής Γραμματείας Υποδοχής, προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «σχετικά με τις κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του καθεστώτος διεθνούς προστασίας (αναδιатύπωση)»* (L 180/29.6.2013), διατάξεις για την εργασία δικαιούχων διεθνούς προστασίας και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ τεύχος πρώτο 51/03-04-2016 Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://www.synigoros.gr/resources/docs/n-4375-2016.pdf>, ημερομηνία ανάκτησης 24/04/2016

33) Παπαρρηγόπουλος Κ., 2009-2010. *ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΘΝΟΥΣ Συμπλήρωση 19^{ου} αιώνα υπό Ε.Κυριακίδη στην ποινή νεοελληνική γλώσσα συμπληρωμένη και επικαιροποιημένη μέχρι το 2004*. Τόμος 24 1892-1922, Έκδοση: National Geographic Society-Τέσσερα Πι Ειδικές Εκδόσεις Α.Ε, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: <http://sinxronos.blogspot.gr/2012/08/24-1892-1922.html>, ημερομηνία ανάκτησης 16/4/2016

34) Παπαρρηγόπουλος Κ., 2009-2010. *ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΘΝΟΥΣ Συμπλήρωση 19^{ου} αιώνα υπό Ε.Δρακόπουλου στην ποινή νεοελληνική γλώσσα συμπληρωμένη και επικαιροποιημένη μέχρι το 2004*. Τόμος 25 1922-1967, Έκδοση: National Geographic Society-Τέσσερα Πι Ειδικές Εκδόσεις Α.Ε, διαθέσιμο στον

δικτυακό τόπο: <http://sinxronos.blogspot.gr/2012/08/25-1922-1967.html>, ημερομηνία ανάκτησης 16/4/2016

35) Παπαρρηγόπουλος Κ., 2009-2010. *ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΕΘΝΟΥΣ Συμπλήρωση 20^{ου} αιώνα υπό Ε.Δρακόπουλου στην ποινή νεοελληνική γλώσσα συμπληρωμένη και επικαιροποιημένη μέχρι το 2004*. Τόμος 26 1967-2004, Έκδοση: National Geographic Society-Τέσσερα Πι Ειδικές Εκδόσεις Α.Ε, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: <http://sinxronos.blogspot.gr/2012/08/26-1967-2004.html>, ημερομηνία ανάκτησης 16/4/2016

36) Ποινικός Κώδικας, 01.01.1951. *Άρθρο: 74 Τίτλος Άρθρου Απέλαση αλλοδαπού*. Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: <http://www.ministryofjustice.gr/site/kodikis/%CE%95%CF%85%CF%81%CE%B5%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B9%CE%BF/%CE%A0%CE%9F%CE%99%CE%9D%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A3%CE%9A%CE%A9%CE%94%CE%99%CE%9A%CE%91%CE%A3/tabid/432/language/el-GR/Default.aspx>, ημερομηνία ανάκτησης 13/4/2016

37) Πράσινη Βίβλος, της 6ης Ιουνίου 2007, σχετικά με το μέλλον του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου [COM(2007) 301 τελικό, 30.07.2007. EurLex διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV:114561> Ημερομηνία ανάκτησης 11/4/2016

38) Πρώτον Πρόσθετον Πρωτόκολλον εις την Σύμβασιν περί Προασπίσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, 1952. UNHCR διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <https://www.unhcr.gr/.../diethneis-kai-perifereiakes-symbaseis.html?>... Ημερομηνία ανάκτησης 27/3/2016

39) 4^ο Πρωτόκολλο περί αναγνώρισεως ορισμένων δικαιωμάτων και ελευθεριών πέραν αυτών που ήδη περιλαμβάνονται στη Σύμβαση και στο Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο σ' αυτήν, 1961. UNHCR διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <https://www.unhcr.gr/.../diethneis-kai-perifereiakes-symbaseis.html?>... Ημερομηνία ανάκτησης 27/3/2016

40) 6^ο Πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών σχετικά με την κατάργηση της ποινής του Θανάτου, 1993. UNHCR διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <https://www.unhcr.gr/.../diethneis-kai-perifereiakes-symbaseis.html?>... Ημερομηνία ανάκτησης 27/3/2016

41) 7^ο Πρωτόκολλο της Σύμβασης Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, 1988. UNHCR διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <https://www.unhcr.gr/.../diethneis-kai-perifereiakes-symbaseis.html?>... Ημερομηνία ανάκτησης 27/3/2016

42) 13^ο Πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών σχετικά με την κατάργηση της θανατικής ποινής σε όλες τις περιπτώσεις, 2002. UNHCR διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <https://www.unhcr.gr/.../diethneis-kai-perifereiakes-symbaseis.html?>... Ημερομηνία ανάκτησης 27/3/2016

43) REGULATION (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013 *establishing the criteria and mechanisms for*

determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 29.6.2013 Official Journal of the European Union, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF> Ημερομηνία ανάκτησης 14/4/2016

44) Reyes-Centeno, H., Ghirotto, S., Déroit, F., Grimaud-Hervé, D., Barbujani, G. and Harvati, K., 2014. Genomic and cranial phenotype data support multiple modern human dispersals from Africa and a southern route into Asia. PNAS, 111(20) pp. 7248–7253 DOI:10.1073/pnas.1323666111 ημερομηνία ανάκτησης 27/06/2015

45) ΣΥΜΒΑΣΗ περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αιτήσεως παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (97/C 254/01), 15.06.1990 Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 254 της 19/08/1997 σ. 0001 - 0012 διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:41997A0819(01)), Ημερομηνία ανάκτησης 13/4/2016

46) Συνήγορος του Πολίτη-Ανεξάρτητη Αρχή, χ.χ. Ν.4375/2016 Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης και άλλες διατάξεις διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://www.synigoros.gr/?i=foreigner.el.politikoi-nomoi.359552>, ημερομηνία ανάκτησης 24/4/2016

47) ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΣΑΒΩΝΑΣ (2007/C 306/01), 17.12.2007. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EL> Ημερομηνία ανάκτησης 31/3/2016

48) Τζιούμπας Θ., 2009. Μεταναστευτικό ζήτημα: Εθνικά θέματα. Άρθρον τ.77. διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://www.ardin.gr/?q=node/2685> ημερομηνία ανάκτησης 10/4/2016

49) Σπαθανά Ε., Παπαμηνά Μ., Μουσουτή Μ., 2013. 2014-Ετήσια Έκθεση Πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο στην Ελλάδα Αθήνα: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου-Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2014/12b_greece_apr_2014_part2_greek.pdf, ημερομηνία ανάκτησης 23/04/2016

50) United Nations, 1948. Οικουμενική Διακήρυξη για τα ανθρώπινα δικαιώματα. διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/grk.pdf ημερομηνία ανάκτησης 19/6/2015

51) Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε για τους πρόσφυγες. διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <https://www.unhcr.gr/genikes-plirofories/poioi-eimaste-ti-kanouyme.html>, ημερομηνία ανάκτησης 02/4/2016

52) Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε για τους πρόσφυγες, Δεκέμβριος 2014. Η Ελλάδα ως χώρα Ασύλου Παρατηρήσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες

σχετικά με την παρούσα κατάσταση του ασύλου στην Ελλάδα διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <https://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/Extras/Greece/UNHCR-CoA-Greece-2014-EL.pdf> Ημερομηνία ανάκτησης 18/4/2016

53) UNHCR Σύμβαση της 28.4.1951 για το Καθεστώς των Προσφύγων Υπογράφηκε στην Γενεύη στις 28 Ιουλίου 1951, Ηνωμένα Έθνη, Συλλογή Συμβάσεων Νο. 2545, Τόμος 189, Σελ. 137, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ba8779b2> ημερομηνία ανάκτησης 15.02.2016

54) UNHCR Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Πρωτόκολλα της Σύμβασης,. διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο <https://www.unhcr.gr/.../diethneis-kai-perifereiakes-symbaseis.html?...> Ημερομηνία ανάκτησης 27/3/2016

55) UNHRC UN Refugee Agency Greece, 2001-2016. Σύμβαση της Γενεύης, διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ba8779b2>, ημερομηνία ανάκτησης 15.02.2016

56) Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, 2014. διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3A133501>, ημερομηνία ανάκτησης 31/3/2016