

# Μακροχρόνια διαμένοντες χωρίς χαρτιά: Το «καταραμένο απόθεμα» των ευρωπαϊκών πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου

Ανδρέας Χ. Τάκης  
Επικ. Καθηγητής Τομέας Ιστορίας, Φιλοσοφίας & Κοινωνιολογίας του Δικαίου  
Τμήμα Νομικής ΑΠΘ  
[andreastakis@law.auth.gr](mailto:andreastakis@law.auth.gr)

Η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης βαδίζει εδώ και καιρό το αδιέξοδο μονοπάτι της εθελουφλίας. Στο αδιέξοδο αυτό συμπαρασύρει την πολιτική των επιμέρους κρατών μελών όπως η Ελλάδα και άλλες χώρες της νότιας Ευρώπης. Αυτές οι τελευταίες βρίσκονται αναγκασμένες να υιοθετούν ευκαιριακά μέτρα αναμονής ή να παραβλέπουν και αυτά με τη σειρά τους τον όγκο των συσσωρευομένων προβλημάτων. Έτσι καταλήγουν πρώτες να υφίστανται τις σοβαρές κοινωνικές συνέπειες της διαιώνισής τους. Τα προβλήματα αυτά περιστρέφονται γύρω από το συνήθως αποσωπούμενο γεγονός της παρουσίας εντός Ε.Ε. και ιδίως στις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου ενός *συγκεκριμένου*, διαρκώς αυξανόμενου, έστω και με χαμηλότερους ρυθμούς, πληθυσμού μεταναστών. Πρόκειται για τους εν γένει στερούμενους νομιμοποιητικών εγγράφων, η διαμονή των οποίων επί ευρωπαϊκού εδάφους ωστόσο διαρκεί ήδη και μέλλει να διαρκέσει, υπό τις παρούσες περιστάσεις, επί πολλά έτη (protracted irregularity).

Παρακάτω θα σκιαγραφήσω κατ' αρχήν τις δρομολογημένες θεσμικές εξελίξεις σε επίπεδο ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση (κεφ. 1) για να καταδείξω στη συνέχεια τον τρόπο με τον οποίο οι πολιτικές αυτές συνδέονται με και καθοδηγούνται από τον συντηρητικό πολιτικό συμβιβασμό που αποτυπώνει το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο. Στο κεφ. 3 επιδιώκω να καταστήσω σαφείς τις συνέπειες αυτής της πολιτικής: Ο πολιτικός αυτός προσανατολισμός αντί να αμβλύνει, εν πολλοίς τροφοδοτεί το φαινόμενο, που στοχεύει να καταπολεμήσει. Κυρίως, όμως, οδηγεί σε πρακτικό αδιέξοδο τις πολιτικές διαχείρισης των πληθυσμών των μακροχρονίως διαμενόντων χωρίς χαρτιά. Η αποσιώπηση του αδιεξόδου αυτού σε επίπεδο τόσο εθνικής όσο και ευρωπαϊκής πολιτικής και η επί μακρόν ήδη συντήρησή του έχει αρχίσει να πυροδοτεί σειρά από κρίσιμα κοινωνικά και πολιτικά φαινόμενα στο εσωτερικό κατ' αρχήν της χώρας μας και σιγά σιγά και στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, ιδίως του Νότου. Τα θέματα αυτά υπερβαίνουν κατά πολύ τη μετανάστευση καθ' εαυτή και έχουν αρχίσει να επηρεάζουν την ποιότητα της δημοκρατίας στην Ευρώπη, αρχίζοντας από τον Νότο προς το Βορρά. Τα

ανησυχητικά αυτά φαινόμενα έχουν διεγείρει μνήμες και αναλογίες με την πικρή εμπειρία των ολοκληρωτισμών του 20ου αιώνα. Οσοδήποτε υπερβολικές όμως και αν θεωρεί κανείς αυτές τις αναλογίες, βλέποντας, από μια μακροσκοπική γωνία -που προτείνεται εδώ- το σημερινό τοπίο της μετανάστευσης στην Ευρώπη, είναι δύσκολο να μην διαβάσει με ανησυχία τα σημάδια εκείνα (κεφ. 4) που, με αν πιστέψουμε τα όσα καταγράφει “προφητικά” ίσως η Hanna Arendt στη προσωπική μαρτυρία της για την άνοδο του ολοκληρωτισμού, προοιωνίζουν, αν αφεθούν να εκτυλιχθούν ανεξέλεγκτα, την επανεμφάνιση ενός τρομακτικού θεσμού επί ευρωπαϊκού εδάφους: των στρατοπέδων συγκέντρωσης.

### 1. Οι κυοφορούμενες θεσμικές εξελίξεις<sup>1</sup>

Οι εξελίξεις στο εσωτερικό των πολιτικών οργάνων της ΕΕ όσον αφορά τις πολιτικές της Ένωσης για τη μετανάστευση καταδεικνύουν για άλλη μια φορά την απροθυμία των ισχυρότερων κρατών του ευρωπαϊκού βορρά να δώσουν έστω μεσοπρόθεσμες λύσεις στα συσσωρευόμενα προβλήματα. Μοχλό των εξελίξεων αυτών αποτελεί ο προβληματισμός για την αποτελεσματικότητα αλλά και εν τέλει για το παράπλευρο κοινωνικό κόστος της δυσλειτουργίας των υφιστάμενων διαδικασιών εξέτασης και χορήγησης πολιτικού ασύλου, το οποίο έχουν επισημάνει με έμφαση τόσο η κοινωνία των πολιτών πολλών χωρών όσο και βαρύνουσες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Εμφανίζονται έτσι ως βελτιωτικές κινήσεις στο θέμα της προστασίας των αιτούντων πολιτικό άσυλο και συνιστούν στοχευμένες αναθεωρήσεις των Κανονισμών Δουβλίνο II και Eurodac και των οδηγιών για τις συνθήκες υποδοχής και τις διαδικασίες ασύλου. Πρόκειται δηλαδή για υιοθέτηση τεσσάρων αναθεωρητικών νομοθετημάτων από το Ευρωκοινοβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών, που θα κληθούν να ενσωματώσουν τα κράτη-μέλη στην εθνική τους νομοθεσία. Πρέπει να επισημανθεί πως οι διαβουλεύσεις στο εσωτερικό των οργάνων κατέστησαν σαφές ότι κανένας εκτός των τεσσάρων (Μάλτα, Ελλάδα, Κύπρος, Ιταλία) δεν βλέπουν λόγο να αλλάξει η βασική επιλογή του Κανονισμού Δουβλίνο II, δηλαδή η αρχή της εξέτασης των αιτημάτων ασύλου από το κράτος αρχικής εισόδου, που εύλογα επιβαρύνει την τετράδα ως κύρια πύλη εισόδου στην Ε.Ε.. Την ίδια στιγμή, όλοι εξέφρασαν την ετοιμότητά τους να υποστηρίξουν -με τεχνογνωσία και οικονομικές εισχύσεις- τις δοκιμαζόμενες χώρες εισόδου προκειμένου να διαχειριστούν το πρόβλημα «εντός των τειχών», με άλλα λόγια προκειμένου να το κρατήσουν μακριά τους.

α. Ο αναθεωρημένος **Κανονισμός Δουβλίνο II** περιέχει ορισμένες κρίσιμες αλλαγές. (i.) Με

---

<sup>1</sup> Βλ. την προσεκτική παρουσίαση του Αθηναϊκού Πρακτορείου Ειδήσεων, ΑΠΕ-ΜΠΕ, 31/01/2013, Βρυξέλλες, 1134 “Βέλγιο-ΕΕ: Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών κατέληξαν στην αναθεώρηση των Κανονισμών Δουβλίνο II και Eurodac και στην αναθεώρηση των οδηγιών για τις συνθήκες υποδοχής και τις διαδικασίες ασύλου”.

απευθείας αναφορά -και μάλιστα με αναπαραγωγή του λεκτικού της- στην απόφαση MSS κατά Ελλάδος<sup>2</sup>, εισάγεται η πρόβλεψη ότι εφόσον ένα κράτος-μέλος βρίσκεται σε κρίση, εάν, δηλαδή, κριθεί ότι εκεί κυριαρχούν ακατάλληλες συνθήκες κράτησης και υποδοχής που συνεπάγονται απάνθρωπες και εξευτελιστικές συνθήκες διαβίωσης ή κίνδυνο για τη ζωή, θα *αναστέλλονται προσωρινά οι υποχρεώσεις του Κανονισμού* και δεν θα επιστρέφονται αιτούντες άσυλο για κρίση του αιτήματος από το κράτος αρχικής εισόδου. (ii.) Περαιτέρω, συγκροτείται *Μηχανισμός Έγκαιρης Προειδοποίησης* μέσω του οποίου η Επιτροπή υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να την ενημερώνουν συστηματικά για τον αριθμό των αιτούντων άσυλο, τις συνθήκες κράτησης και τη μορφή των περιστατικών (π.χ. ανήλικοι ή άλλες ευάλωτες ομάδες, θύματα βασανιστηρίων, διώξεων κ.λπ.), προκειμένου να αξιολογήσει το ενδεχόμενο κρίσης, αρμοδιότητα που της δίνει τη δυνατότητα να ζητά από το κράτος-μέλος να ενεργοποιεί σχέδιο διαχείρισης κρίσης διάρκειας τριών μηνών. (iii.) Διευρύνεται κατ' αρχήν το δικαίωμα *οικογενειακής επανένωσης*: Πλέον οι ασυνόδευτοι ανήλικοι θα έχουν δικαίωμα να επανενωθούν, εκτός από τους γονείς, όπως συνέβαινε μέχρι τώρα, και με θείους/ες, αδέρφια, παππούδες, ακόμη κι όταν οι συγγενείς είναι απλώς αιτούντες πολιτικό άσυλο. (iv.) Τέλος οι αιτούντες σε άλλο κράτος από αυτό της αρχικής τους εισόδου αποκτούν τη δυνατότητα, αντί της άνευ άλλου απόρριψης του αιτήματος, να επιδιώκουν την εξέτασή του αιτιολογώντας το γιατί.

β. Με τις νέες τροποποιήσεις της **Οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου** τα κράτη μέλη θα πρέπει να εναρμονιστούν με τη προαναφερθείσα δυνατότητα αιτιολόγησης της υποβολής αιτήματος σε χώρα άλλη από αυτή της πρώτης εισόδου, διασφαλίζοντας ότι ο αιτών άσυλο, που εφεσιβάλλει σε απόφαση απόρριψης του αιτήματος ασύλου και επιστροφής στην πρώτη χώρα εισόδου, θα έχει δικαίωμα να παραμένει στη χώρα έως ότου εκδικασθεί η υπόθεσή του. Επιπλέον, προς αποφυγή νέων περιπετειών στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, όσοι τυχόν θα επιστρέφονται με τη διαδικασία του Δουβλίνου δεν θα επιτρέπεται πλέον να κρατούνται, εκτός κι αν υπάρχει σοβαρή υποψία απόδρασης. Ιδιαίτερος δε προβληματικό φαίνεται το ότι η προτεινόμενη αναθεώρηση τείνει να συνδέει την υποψία απόδρασης με όσους δεν έχουν βάσιμους λόγους διεκδίκησης της προσφυγικής ιδιότητας. Ωστόσο επιχειρείται να τεθεί ταυτοχρόνως ορισμένος κοινός δεσμευτικός χρονικός ορίζοντας για την εξέταση των αιτημάτων από τις αρχές των κρατών μελών. Ακόμη όμως και η προτεινόμενη δμηνη προθεσμία φαίνεται να μη βρίσκει σύμφωνα τα περισσότερα κράτη μέλη που εκτιμούν ότι πρόκειται για πολύ περιοριστικό χρονικό πλαίσιο όσον αφορά αιτούντες άσυλο που προέρχονται από περιοχές εκτός ΕΕ που βρίσκονται σε κρίση (λ.χ. Συρία).

γ. Περαιτέρω όμως με την τροποποίηση της **Οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής** επιδιώκεται να

---

2 Απόφαση ΕΔΔΑ στην υπόθεση M.S.S. v. Belgium and Greece, 2011. Για την εν λόγω υπόθεση βλ. Ακριβοπούλου, Χρ., Παπανδρέου, Μ., «Τα θεμελιώδη δικαιώματα του αιτούντα πολιτικό άσυλο και το μαχητό τεκμήριο της 'ασφαλούς χώρας'», Το Σύνταγμα, τεύχος 3, 2011, σσ.591-614 και εδώ <http://www.constitutionalism.gr/site/2407-ta-temeliwdi-dikaiwmata-toy-aitoynta-politiko-asylo/>. .

καταστεί περισσότερο σαφής η θεμελίωση της κράτησης αιτούντων ασύλου προκειμένου να αποφευχθούν τα δικαστικά πιο ευάλωτα από τη σκοπιά των δικαιωμάτων του ανθρώπου σημεία της διαδικασίας. Κράτηση έτσι θα επιβάλλεται για: ταυτοποίηση, επαλήθευση των στοιχείων που εμπεριέχονται στην αίτηση για άσυλο, εξέταση εμπλοκής σε εγκληματικές πράξεις, για λόγους εθνικής ασφάλειας, για προετοιμασία επιστροφής στη χώρα προέλευσης εφόσον έχει στοιχειοθετηθεί ότι δεν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι για άσυλο, για προετοιμασία επιστροφής σε άλλο κράτος μέσω του Κανονισμού Δουβλίνου. Στην ίδια κατεύθυνση, τα κράτη-μέλη υποχρεώνονται ξεκάθαρα πια να διαθέτουν *ειδικά κέντρα για κράτηση των αιτούντων άσυλο*, και τη κράτηση σε γενικό σωφρονιστικό κατάστημα θα παραμένει επικουρική δυνατότητα σε συνθήκες υπερπληρότητας. Επιβεβαιώνονται οι σταθερές ειδικές απαιτήσεις (προαυλισμός, ενημέρωση σε κατανοητή γλώσσα, ιατρικές κλπ.) και η ανάγκη κράτησης τυχόν ανηλίκων μόνο για βραχύ χρονικό διάστημα, χωρίς περαιτέρω προσδιορισμό.

δ. Τέλος, εντείνοντας τις προδιαγραφές ασφαλείας του συστήματος, η αναθεώρηση του **Κανονισμού Eurodac** αποβλέπει στην ορθολογικοποίηση και ιεράρχηση της αρμοδιότητας *πρόσβασης των αστυνομικών αρχών στα διαθέσιμα αρχεία* (εθνικά, της Συνθήκης Prum και, μόνον σε τελική ανάλυση, της Eurodac). Η ευρεία αυτή πρόσβαση αναμένεται να εξισορροπηθεί μερικώς με την ανάθεση της ευθύνης τήρησης των στοιχείων της Eurodac από ειδική ανεξάρτητη αρχή και όχι από τις εθνικές αρχές ασφαλείας σε κάθε κράτος-μέλος. Στόχος είναι ο υψηλότερος βαθμός ασφαλείας των στοιχείων, που κρίνονται -δικαίως- επισφαλείς.

Οι θεσμικοί αυτοί προσανατολισμοί συνιστούν πράγματι μια “βελτιωτικού” τύπου παρέμβαση στη κείμενη κοινοτική νομοθεσία της μετανάστευσης και του ασύλου. Συνιστούν προφανώς μια προσπάθεια να αμβλυνθούν οι παράπλευρες συνέπειες των μέχρι σήμερα τηρούμενων κατευθύνσεων όσον αφορά την διασφάλιση ορισμένης ενότητας και ομαλότητας στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών προς την κοινή ευρωπαϊκή επικράτεια. Αυτό καταδεικνύεται κατ' εξοχήν αφ' ενός από τη μέριμνα για την ειδική μεταχείριση των αιτούντων άσυλο ώστε να αποφευχθούν στο μέλλον εμπλοκές ενώπιον δικαστηρίων σχετικά με την επάρκεια της παρεχόμενης προστασίας και σεβασμού, ιδίως στο πλαίσιο διοικητικής τους κράτησης. Αφ' ετέρου δε από την προσπάθεια εδραίωσης ενός μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης και στήριξης κρατών μελών που η τήρηση των βασικών προβλέψεων του Κανονισμού Δουβλίνο II φέρνει σε μειονεκτική θέση εν όψει της γεωπολιτικής τους θέσης ως προς τα μονοπάτια της παράνομης μεταναστευσης.

Ο εύκολος λαϊκισμός ευρωσκεπτικιστικών τμημάτων της ευρωπαϊκής και εθνικής σκηνής είθισται να στοχοποιεί ανακλαστικά για τον προβληματικό χαρακτήρα της ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου τις δομές κατανομής ευθύνης που καθιερώνει ο Κανονισμός Δουβλίνο II, ζητώντας χωρίς περιστροφές πια την κατάργηση ή δραστική αλλαγή του. Στην προοπτική ενός κοινού ευρωπαϊκού χώρου δικαιοσύνης, ασφαλείας και ελευθερίας, όμως, είναι πολύ δύσκολο να

αντιληφθεί κανείς την αντίδραση αυτή, ακόμη και όταν προβάλλεται εύλογα, ως κάτι παραπάνω από μια στάση του τύπου “όχι στη δική μου πίσω αυλή”. Σε μια ενιαία πολιτική επικράτεια κατ' αρχήν θα ήταν απλώς παράλογο να διαχειρίζεσαι ένα συνοριακό πρόβλημα όχι στην εσωτερική περιφέρεια του κοινού συνόρου, αλλά στο γεωπολιτικό κέντρο της κοινής επικράτειας. Το πραγματικό πρόβλημα συνεπώς θα πρέπει να αναζητηθεί όχι στο συνήθως δαιμονοποιούμενο Δουβλίνο II, αλλά μάλλον στις βασικές και συντηρητικές στρατηγικές επιλογές των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων, κυρίως δε την απόφασή τους να εγκαταστήσουν έναν κοινό σύνθετο μηχανισμό ανάσχεσης της παράνομης μετανάστευσης προς την κοινή ευρωπαϊκή επικράτεια. Όπως αναμενόταν, ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη μέλη αντιλαμβάνονται τον κοινό αυτό στόχο έχει περισσότερο τη διάσταση της από την εθνική τους σκοπιά διασφάλιση όχι μια κοινής όσο της δικής τους επικράτειας.

## **2. Η αμετακίνητη στρατηγική του Ευρωπαϊκού Συμφώνου**

Τη στρατηγική επιλογή αυτή αποτυπώνει κατ' εξοχήν το πολιτικό, δηλ. νομικά μη δεσμευτικό, αλλά, μέχρι στιγμής, αποτελεσματικό Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο<sup>3</sup>. Ως κύρια παράμετρο της εκεί αποτυπούμενης πολιτικής συμφωνίας έχουμε συνηθίσει να εκλαμβάνουμε την “απαγόρευση” των πολιτικών “νομιμοποιήσεων” της παρουσίας μεταναστών χωρίς χαρτιά στον ευρωπαϊκό χώρο εκ μέρους επί μέρους κρατών μελών. Την πρακτική σημασία της απαγόρευσης αυτής ωστόσο μπορεί να αντιληφθεί κανείς μόνο με φόντο το συνολικό στρατηγικό πλαίσιο του Συμφώνου. Στόχο εν προκειμένω δεν αποτελεί απλώς (ή μόνον) η ποδηγέτηση της παρόρμησης των εθνικών κυβερνήσεων (ιδίως του νότου, όπως της Ιταλίας ή της χώρας μας) να λαμβάνουν μέτρα με ευρύτερες συνέπειες για τον ευρωπαϊκό χώρο με βάση εθνικές προτεραιότητες και ερήμην των ευρωπαϊκών οργάνων. Η από κοινού αυτοδέσμευση για τήρηση των προσανατολισμών του Συμφώνου αποβλέπει πρωτίστως στην εδραίωση και ενεργοποίηση ενός συνολικού συστήματος που, από τη δομή του ήδη, θα αποτρέπει την παρουσία και -κυρίως- την απασχόληση εντός του ευρωπαϊκού χώρου προσώπων από τρίτες χώρες που δεν θα έχουν διέλθει της προβλεπόμενης νόμιμης οδού, δηλαδή των διαδικασιών προηγούμενης της εισόδου χορήγησης σε αυτά τίτλου νόμιμης διαμονής. Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 2000, οι αρχικοί προσανατολισμοί της ευρωπαϊκής πολιτικής συμπεριελάμβαναν κυρίως μια στρατηγική ελεγχόμενης πολυπολιτισμικής συμβίωσης μέσω της δραστηκή ένταξη των νομίμων μεταναστών. Αυτή τη σοσιαλδημοκρατικής κυρίως έμπνευσης χαλαρή στρατηγική αποτύπωναν οι παλαιότερες οδηγίες για την οικογενειακή συνένωση και την άδεια του επί μακρόν διαμένοντος. Οι νέες ευρωπαϊκές κανονιστικές πρωτοβουλίες υπό τις πολιτικές περιστάσεις που δημιούργησε το

---

3 Για το κείμενο του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, βλ. έγγραφο Συμβουλίου ΕΕ υπ' αριθμ. 13440/08.



Σύμφωνο, αναδιπλώθηκαν προς μια μάλλον διαφορετική και σύνθετη κατεύθυνση:

(α) Από τη μια πλευρά, μια σειρά από οδηγίες αποβλέπουν να στρέψουν το ενδιαφέρον των εθνικών παραγόντων ρύθμισης της αγοράς εργασίας σε ειδικές, προνομιούχες και ευέλικτες κατηγορίες εργαζομένων από τρίτες χώρες (λ.χ. υψηλής ειδίκευσης) ενώ τελούν εδώ και χρόνια υπό διαπραγμάτευση σχέδια άλλων οδηγιών που θα ενοποιούν με αποφασιστικό τρόπο διαδικασίες και προδιαγραφές μέσω των οποίων τα εθνικά κράτη ασκούν την κυριαρχική τους εξουσία να αδειοδοτούν την εργασία και απασχόληση μη κοινοτικών πολιτών στην επικράτειά τους. Ο συγκεκριμένος δε προσανατολισμός υποστηρίζεται από τη σκοπιά της ασφάλειας διαδικασιών και προδιαγραφών από την προώθηση της εφαρμογής των Κανονισμών 1030/2002 και 380/2008 που προβλέπουν τη γενίκευση της χρήσης του λεγομένου “αυτοτελούς εγγράφου” (κάρτα μετανάστη)

(β) Από την άλλη, ωστόσο, πλευρά, με τη διάσημη πλέον Οδηγία της Επιστροφής<sup>4</sup> επιχειρείται η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών όσον αφορά τη μεταχείριση που θα πρέπει επιφυλάσσουν οι εθνικές αρχές των κρατών μελών σε όσους “υπηκόους τρίτων χωρών” τελούν υπό τη δικαιοδοσία τους και δεν διαθέτουν νόμιμο τίτλο διαμονής εντός ευρωπαϊκής επικράτειας. Ως γνωστόν πλέον, παρά τις αναμφισβήτητες αρετές ενός κοινού συστήματος που τυποποιεί διαδικασίες, πριμοδοτεί τη συνεργασία του ενδιαφερομένου αλλοδαπού (οικειοθελής αναχώρηση) και προβλέπει σοβαρές εγγυήσεις προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων (εξαιρετικότητα κράτησης, πολλαπλοί δικαστικοί έλεγχοι νομιμότητας, εποπτεία απομακρύνσεων από ανεξάρτητο όργανο κ.α.), τα πρόσωπα που στερούνται τίτλου νόμιμης διαμονής εντός ευρωπαϊκής επικράτειας και ασχέτως των λόγων που τελούν σε τέτοια κατάσταση θα πρέπει κατ' αρχήν να εξαναγκάζονται οπωσδήποτε σε επιστροφή στη χώρα προέλευσής τους. Η διάκριση μεταξύ οικειοθελούς αναχώρησης και αναγκαστικής απομάκρυνσης (όπως αποκαλείται πλέον ευφημιστικά η γνωστή μας απέλαση), όπως και η παρεμβολή του μέτρου διοικητικής κράτησης ή μη στην τελευταία περίπτωση δεν αποτελούν παρά διαβαθμίσεις της έντασης του καταναγκασμού που εκδηλώνεται σε κάθε περίπτωση και όχι βέβαια της υποχρεωτικότητας της αναχώρησης, η οποία παραμένει υπό κάθε εκδοχή το ίδιο άκαμπτη: χωρίς χαρτιά = επιστροφή. Επιδεικνύοντας πολιτικό ρεαλισμό έναντι των ειθισμένων πρακτικών ορισμένων κρατών (ιδίως του νότου), το συγκεκριμένο ευρωπαϊκό νομοθέτημα αναγνωρίζει την κατ' αρχήν δυνατότητα των κρατών μελών να “νομιμοποιούν” για λόγους εξαιρετικούς, φιλανθρωπίας κ.ο.κ. μετανάστες χωρίς χαρτιά που άλλως θα έπρεπε να απομακρυνθούν (βλ. άρθρο 6 παρ.4 της Οδηγίας). Η δυνατότητα αυτή, παρά τα φαινόμενα, δεν διασπά την άκαμπτη στρατηγική του κανόνα “κανονικά χαρτιά ή επιστροφή” καθότι αναγνωρίζεται ρητά ως εξαιρετική, συνδέεται επίσης ρητά με την ad hoc ιδιοτυπία κάθε ατομικής περίπτωσης ώστε να μην μπορεί να

---

4 ΟΔΗΓΙΑ 2008/115/ΕΚ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 16ης Δεκεμβρίου 2008 σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.

προσλάβει τις απαγορευόμενες από το Σύμφωνο διαστάσεις μαζικότητας και, σε κάθε περίπτωση, περιορίζεται στον εθνικό χώρο κυριαρχίας του κάθε κράτους μέλους, ώστε τυχόν απρονοησίες ενός μέλους να μην είναι σε θέση να “επιμολύνουν” τα υπόλοιπα, καθώς κατ' αρχήν τέτοιοι τίτλοι δεν παρέχουν στον φορέα τους άνευ άλλου και δικαίωμα κυκλοφορίας εντός ΕΕ. Ταυτόχρονα, με την Οδηγία των κυρώσεων επιδιώκεται προοπτικά (και πάντα θεωρητικά) η εξάλειψη του βασικότερου και αμεσότερου κινήτρου των (παρ)άτυπων μεταναστευτικών ροών, δηλαδή η (παρ)άτυπη απασχόληση του εισερχόμενου εργατικού δυναμικού από ευρωπαϊούς εργοδότες που αποβλέπουν σε κέρδη μέσω έντασης εργασίας.

(γ) Συνδυαζόμενες οι υπό α' και β' κατευθύνσεις συγκροτούν κατ' αρχήν μια αποκλειστική διλημματική δομή (κανονικά χαρτιά ή επιστροφή). Μοναδικό αποδεκτό σε ευρωπαϊκό επίπεδο ενδεχόμενο ανοχής και προστασίας της παρουσίας σε ευρωπαϊκό έδαφος που δεν να έχουν ακολουθήσει την τακτική οδό (προξενικής θεώρησης ή/και αδειοδότησής τους από τις κατά περίπτωση αρμόδιες εθνικές αρχές) είναι η υποβολή αιτήματος χορήγησης πολιτικού ασύλου ή παροχής διεθνούς προστασίας γενικότερα. Το εν λόγω μοναδικό νόμιμο “ρήγμα” στη διλημματική λογική “είτε χαρτιά είτε επιστροφή” του Συμφώνου δεν αποτελεί φυσικά πραγματική πολιτική επιλογή των ευρωπαϊκών οργάνων, αλλά αναπόφευκτη κανονιστική απόρροια θεμελιωδών δεσμεύσεων των κρατών μελών (αλλά και της ίδιας της Ένωσης, ως νομικού προσώπου) αν όχι ήδη από τα Συντάγματά τους ως φιλελευθέρων δημοκρατιών, τουλάχιστον από τη κοινή συμμετοχή τους σε πολυμερείς διεθνείς συμβάσεις όπως η Σύμβαση της Γενεύης του 1953, η Σύμβαση της Νέας Υόρκης του 1969 για την ανιθαγένειας ή η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Με δυο λόγια, για την ΕΕ αλλά και κάθε επιμέρους κράτος μέλος απλώς αδυνατούν θεσμικά να αρνηθούν την παραλαβή, εξέταση και ικανοποίηση (εφόσον βασίμων) αιτημάτων διεθνούς προστασίας (λ.χ. με το “σφράγισμα” των συνόρων, όπως απαιτεί η άκρα δεξιά) χωρίς να αποποιηθούν ταυτόχρονα και τον φιλελεύθερο και δημοκρατικό τους χαρακτήρα.

Οι νομοπαραγωγικοί μηχανισμοί της Ε.Ε. έχουν δημιουργήσει με μια δέσμη σχετικών οδηγιών μέσα στη πρώτη δεκαετία του αιώνα 2000 ένα αρκούντως συνεκτικό κοινό κανονιστικό πλαίσιο -οσοδήποτε ασαφείς κι αν παραμένουν επιμέρους ρυθμίσεις του ή μεγάλες οι αποκλίσεις στην έμπρακτη (μη) εφαρμογή του, από χώρα σε χώρα-. Παρά τη συνεκτικότητά του και τη προσεκτική από πολιτική του κατάσταση (καθότι είναι γνωστές οι πολιτικές και ανθρωπιστικές ευαισθησίες της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών η οποία και συμμετείχε παντοειδώς -μεταξύ άλλων και και γνωμοδοτικά- στη οριστικοποίηση των σχετικών προβλέψεων), το τελευταίο αυτό τμήμα του κανονιστικού πλαισίου τελεί διαρκώς υπό πολιτική συζήτηση και αναδιαπραγμάτευση σε ολόένα και περισσότερα επιμέρους σημεία του. Ο σχετικός προβληματισμός υπερβαίνει κατά πολύ την “βελτίωσή” του πλαισίου ως προς τη συναρμογή του με άλλα τμήματα της ενωσιακής νομοθεσίας όπως λ.χ. ο Κανονισμός Δουβλίνο II, η Συνθήκη Σέγκεν, η Eurodac ή η Οδηγία της

Επιστροφής κ.α. Ταυτοχρόνως, φαίνεται να διχάζει πολιτικά την ευρωπαϊκή κοινή πολιτική γνώμη. Σχηματοποιώντας σε πολύ μεγάλο βαθμό, ανθρωπιστικές οργανώσεις, κοινωνία των πολιτών, σοσιαλδημοκρατικά και αριστερά κόμματα από τη μια διεκδικούν τη δραστική διεύρυνση της παρεχόμενης προστασίας, σε κανονιστικό ή εφαρμοστικό επίπεδο, ιδίως μάλιστα σε επιμέρους ευπαθείς ομάδες όπως οι ανήλικοι, οι γυναίκες ή ομάδες προσδιοριζόμενες με χαρακτηριστικά σεξουαλικού προσανατολισμού ή ταυτότητας φύλου. Αντίθετα, συντηρητικά κόμματα και αρχές ασφαλείας υπερθεματίζουν συνήθως όσον αφορά την ανάγκη αυστηρών και περιοριστικών προδιαγραφών και διαδικασιών εξέτασης των αιτημάτων διεθνούς προστασίας, προκειμένου αφενός να αποθαρρύνονται καταχρηστικές αιτήσεις, αφετέρου να αμβλύνονται τυχόν κίνδυνοι για τη δημόσια ασφάλεια (εν όψει λ.χ. ακραίας πολιτικής ή θρησκευτικής στράτευσης του αιτούντος). Την ίδια στιγμή η πρόδηλη σύγκρουση βραχυπρόθεσμου τουλάχιστον εθνικού συμφέροντος μεταξύ βόρειων, βορειοδυτικών χωρών και χωρών του ευρωπαϊκού νότου, που αποτελούν και τις βασικές προς το παρόν πύλες εισόδου της παράνομης μετανάστευσης ιδίως με αφορμή τις επιστροφές με βάση τον Κανονισμό Δουβλίνο II θέτει ακόμη μεγαλύτερες δυσκολίες την ψύχραιμη διεξαγωγή της συζήτησης και -κυρίως- εμποδίζει τον εντοπισμό των προβλημάτων εκεί όπου πραγματικά βρίσκονται, στις εσφαλμένες πολιτικές επιλογές που αποτυπώνει το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο.

### **3. Η εθελουφλία και οι συνεπειές της**

#### *α. Ένας σκοτεινός αριθμός στην καταγραφή των μεταναστευτικών μεγεθών*

Ωστόσο, οι πολιτικοί προσανατολισμοί που συμπυκνώνονται στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο και ενεργοποιούνται με τη σειρά των προαναφερθέντων κανονιστικών πρωτοβουλιών μέχρι σήμερα φαίνεται να παρακάμπτουν σιωπηρά ή, ακριβέστερα, να αποσιωπούν μια ουσιώδη παράμετρο του όλου τοπίου της μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πρόκειται για το πασίδηλο γεγονός ήδη κατά τον χρόνο λήψης των σχετικών αποφάσεων ότι στο εσωτερικό της ευρωπαϊκής επικράτειας διέμενε και διαμένει ένας απροσδιόριστος μεν αλλά υψηλός αριθμός “υπηκόων τρίτων χωρών” χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα της παραμονής ή/και απασχόλησής τους<sup>5</sup>.

Είναι προφανές ότι η διακρίβωση του αριθμού όσων εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή είναι ένα εξ ορισμού δυσχερές εγχείρημα καθώς πρόκειται για πρόσωπα που ως επί το πλείστον θα απέφευγαν με κάθε τρόπο την επαφή τους με τις επίσημες αρχές του κράτους μέλους όπου διαμένουν ή και εργάζονται. Επιπλέον εκδηλώνουν έντονη κινητικότητα στο εσωτερικό της Ένωσης. Αυτό υπονομεύει την διενέργεια πλήρως αξιόπιστων εκτιμήσεων, καθώς τελικός τους

---

<sup>5</sup> Σχετικά βλ. λ.χ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τρίτη ετήσια έκθεση για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, COM (2012) 250 final. Στην εν λόγω έκθεση η Επιτροπή κάνει λόγο για ένα συνολικό αριθμό παράνομα διαμενόντων αλλοδαπών στην ΕΕ μεταξύ 2,5 και 4 εκατομμυρίων. Είναι σαφές ωστόσο ότι οι εκτιμήσεις της αναφερόμενης παρακάτω έκθεσης Clandestino, την οποία μνημονεύει και η Επιτροπή, ωθούν σε αρκετά μεγαλύτερες συνολικές εκτιμήσεις, όπως λ.χ. ένα σύνολο 6-7 εκατομμυρίων.



προορισμός -μιας διαδρομής που μπορεί να διαρκέσει μάλιστα χρόνια ολόκληρα- είναι ως επί το πλείστον οι πλουσιότερες χώρες του ευρωπαϊκού βορρά. Στη κινητικότητα δε αυτή συντείνουν συχνά σε καθοριστικό βαθμό οι πολιτικές ή και απλώς άτυπες αστυνομικές πρακτικές για την καταστολή της “λαθρομετανάστευσης”, που ενδεχομένως υιοθετούν στο εσωτερικό τους υπό την πίεση μιας αυξόντως ξενοφοβικής κοινής γνώμης τα κράτη μέλη. Αυτονόητη είναι αλλά περιορισμένη πάντως η συμβολή των εθνικών μηχανισμών αναγκαστικής απομάκρυνσης (απέλασης ή επαναπροώθησης) και οικειοθελούς αναχώρησης προς τις χώρες προέλευσης των μεταναστών στη μεταβλητότητα των αριθμών.

Ένα πρόσθετο δε πρόβλημα είναι ότι δεν υφίσταται καν πλήρης ομοφωνία σχετικά με τον ορισμό της ίδιας της κατηγορίας των προσώπων που στερούνται νομιμου τίτλου παραμονής. Είναι ωστόσο αξιοσημείωτο ότι, παρά τον ισχυρότατο πολιτικό και ακαδημαϊκό προβληματισμό που αναπτύσσεται γύρω από το ζήτημα της *παράνομης* ή, προς το ευφημιστικόν, *άτυπης μετανάστευσης* (irregular migration), το ακριβές μέγεθός της δεν έχει μέχρι τώρα αποτελέσει αντικείμενο επίσημων εκτιμήσεων εκ μέρους των οργάνων της κατά τα λοιπά τόσο σχολαστικής και “πολιτικά ορθής” με τα ζητήματα στατιστικών δεδομένων Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως αναγκαίας βάσης της ορθολογικής λήψης αποφάσεων. Μια πρώτη ωστόσο εικόνα των αριθμητικών μεγεθών προσφέρει η χρηματοδοτηθείσα και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή βάση δεδομένων για την άτυπη μετανάστευση στην Ε.Ε.<sup>6</sup>, η οποία ωστόσο δεν καλύπτει το σύνολο των κρατών μελών ούτε προσφέρει συνολικές πανευρωπαϊκές εκτιμήσεις.

Έτσι, ενδεικτικά (βλ. και πίνακα 1), ο πληθυσμός των ατύπων ή χωρίς χαρτιά μεταναστών στη Γαλλία κατά το έτος 2009 εκτιμάται περί τις 390.000, για την Ιταλία το 2007 περί τις 350.000 (παρά τις επανειλημμένα διενεργηθείσες εκεί μαζικές “νομιμοποιήσεις”), στην Ολλανδία το 2007-8 περί τις 80.000, στην Αυστρία, το 2008, 36.000, στην Ισπανία το 2009 μεταξύ 300 και 390.000. Ενδεικτικό της ασάφειας των εκτιμήσεων είναι ότι για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας η εκτίμηση για το 2011 κυμαινόταν επισφαλώς μεταξύ 100 και 400.000, για το δε Ηνωμένο Βασίλειο, για το έτος 2007 μεταξύ 300 και 900.000!. Στη χώρα μας πάλι, ως γνωστόν, η ξενοφοβική ρητορική της άκρας δεξιάς, που μέσω της εξαιρετικά ενεργού παρουσίας της ιδίως στα ηλεκτρονικά μέσα κοινωνικής δικτύωσης παρασύρει τις εκτιμήσεις του συντηρητικού κόμματος της Νέας Δημοκρατίας αλλά και, μερικές φορές, των σωμάτων ασφαλείας, κάνει λόγο για 1,5 με 2 εκ. “λαθρομετανάστες”. Οι ενημερωμένες εκτιμήσεις ωστόσο της προαναφερθείσας βάσης δεδομένων

---

6 Βλ. Clandestino Data Base on Irregular Migration (<http://irregular-migration.net>). Η βάση δεδομένων περιέχει εκθέσεις επί των εξελίξεων των εθνικών νομοθεσιών και των εκτιμώμενων σε εθνικό επίπεδο αριθμητικών δεδομένων. Εκτός όμως της απουσίας σχετικών εκθέσεων για το σύνολο των κρατών μελών Ε.Ε. τα αριθμητικά μεγέθη αφορούν ως επί το πλείστον το έτος 2008 ενώ οι κατά κράτος μέλος ενημερώσεις έκτοτε είναι σποραδικές. Ωστόσο στις σχετικές εκθέσεις συζητάται ενδελεχώς το ζήτημα της ασφάλειας των αναφερομένων εκτιμήσεων και οι εριζόμενες μεθοδολογίες στις οποίες βασίζονται καθώς και τα εννοιολογικά ζητήματα που θέτει η ιδέα της “άτυπης μετανάστευσης”.

περιορίζουν πολύ πιο ψύχραιμα τον αριθμό αυτό στις 350.000 περίπου για το 2011<sup>7</sup>. Σε κάθε δε περίπτωση μπορούμε με σχετική ασφάλεια να κάνουμε λόγο για έναν αριθμό ορισμένων τουλάχιστον εκατομμυρίων προσώπων πανευρωπαϊκά, προερχομένων κατά κύριο λόγο από τις χώρες της κεντρικής Ασίας, ιδίως δε από Αφγανιστάν, Ιράκ, Πακιστάν και Μπαγκλαντές, της Μέσης Ανατολής και της αραβικής Β. Αφρικής (με αύξουσες τάσεις από τη Συρία και τις λοιπές χώρες που χειμάζονται από τις απρόβλεπτες πολιτικές εξελίξεις που πυροδότησε στη περιοχή η λεγόμενη “αραβική άνοιξη”), από την υποσαχάρα Αφρική, αλλά και τις χώρες της λατινικής Αμερικής (ιδίως προς τις οικείες τους πρώην αποικιακές μητροπολιτικές δυνάμεις).<sup>8</sup>

Πίνακας 1

<b>Ενδεικτικές εκτιμήσεις πληθυσμού μεταναστών χωρίς χαρτιά ανά κράτος μέλος Ε.Ε.</b>		
πηγή: <a href="http://irregular-migration.net">http://irregular-migration.net</a>		
<b>Κράτος μέλος</b>	<b>Αριθμητική εκτίμηση</b>	<b>Έτος τελευταίας ενημέρωσης</b>
Ελλάδα	350000	2011
Αυστρία	36000	2008
Γαλλία	390000	2009
Ιταλία	350000	2007
Ο.Δ.Γ.	250000*	2010
Ολλανδία	80000	2007
Ισπανία	345000	2009
Ηνωμένο Βασίλειο	650000*	2007

\*Μέση τιμή μεταξύ ακραίων εκτιμήσεων

Η παρουσία σημαντικών πληθυσμών αλλοδαπών που εισήλθαν χωρίς τις προβλεπόμενες νόμιμες διατυπώσεις δεν ήταν φαινόμενο άγνωστο στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Η κατάρρευση του Ανατολικού Συνασπισμού, οι αιματηρές εθνοτικές αναμετρήσεις στα Βαλκάνια μετά τη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας αλλά και, για τις παλαιές αποικιακές δυνάμεις της Ευρώπης, η οικονομική και πολιτική καχεξία των πρώην αποικιών στάθηκαν παράγοντες που πυροδότησαν στο πρόσφατο παρελθόν σοβαρές πληθυσμιακές μετακινήσεις προς χώρες μέλη της Ένωσης Το κύριο

<sup>7</sup> Maroukis, Thanos, Update report Greece: The number of irregular migrants in Greece at the end of 2010 and 2011, Database on Irregular Migration, Update report <http://irregular-migration.net/>

<sup>8</sup> Σχετικά βλ. λ.χ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Τρίτη ετήσια έκθεση για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, COM (2012) 250 final. Στην εν λόγω έκθεση η Επιτροπή κάνει λόγο για ένα συνολικό αριθμό παράνομα διαμενόντων αλλοδαπών στην ΕΕ μεταξύ 2,5 και 4 εκατομμυρίων. Ωστόσο η αφηρημένη αυτή εκτίμηση δείχνει σαφώς μινιμαλιστική αν λάβει κανείς υπ' όψιν τις επιμέρους εθνικές εκτιμήσεις της προαναφερθείσας έρευνας, που επίσης μνημονεύει το έγγραφο της Επιτροπής.

θεσμικό μέσο αντιμετώπισης των έκτακτων λίγο πολύ αυτών παραγόντων στάθηκε η πολιτική των “νομιμοποιήσεων”, την οποία υιοθέτησαν κατά φάσεις όλες σχεδόν οι χώρες στις οποίες η παρουσία τέτοιων πληθυσμών είχε αρχίσει να χρονίζει. (Η σχετική ομαλοποίηση που επεβλήθη στρατιωτικά στα Βαλκάνια και ο επακολουθός εκεί επαναπατρισμός σημαντικού αριθμού όσων προσώπων είχαν διαφύγει προς τη δύση, επέτρεψε σε ορισμένες χώρες και κυρίως στην Ο.Δ.Γ. να περιοριστούν, αντί πλήρους νομιμοποίησης, στη χορήγηση ενός προσωρινού καθεστώτος ανοχής.)

Ωστόσο, μια σειρά από παράγοντες, όπως η πολιτική και οικονομική κατάσταση πολλών καθεστώτων της Ασίας και της Αφρικής, εν πολλοίς απώτερη συνέπεια της λήξης του Ψυχρού Πολέμου, της απουσίας αποτελεσματικής προστασίας των εθνικών οικονομιών από τις αιφνίδιες μετακινήσεις του παγκοσμιοποιημένου κεφαλαίου και της ανόδου του ριζοσπαστικού ισλάμ, βραδείες αλλά βαθιές περιβαλλοντικές μεταβολές, όπως η αφερέμωση και σταδιακός καταποντισμός κατοικημένων περιοχών, κυρίως όμως, σε άμεσο σχεδόν χρόνο, η μαζική στρατιωτική εμπλοκή της δύσης σε Αφγανιστάν και Ιράκ, προκάλεσαν ήδη από τις αρχές της πρώτης δεκαετίας του αιώνα νέες ισχυρές μεταναστευτικές κινήσεις προς την ευημερούσα ευρωπαϊκή ήπειρο. Η εξέλιξη αυτή προκάλεσε στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης ιδιαίτερη πολιτική και κοινωνική αμηχανία.

#### *β. Οι μεικτές ροές και το τέλος των νομιμοποιήσεων*

Πρώτα απ' όλα, σε αντίθεση με την προηγούμενη εμπειρία, οι νεοεισερχόμενοι δεν μπορούσαν να καταταγούν σε μια ενιαία και σαφή κατηγορία αλλοδαπότητας, ώστε να κινητοποιηθούν συντονισμένα, ενδεχομένως και προληπτικά, οι καθ' ύλην αρμόδιοι μηχανισμοί εθνικοί ή κοινοτικοί. Κάποιοι από αυτούς έφευγαν από τις χώρες τους κυνηγημένοι από τις αρχές ή την κυρίαρχη εθνική ή θρησκευτική ομάδα στη χώρα ή την περιοχή τους, και αυτό θα όφειλε να ενεργοποιήσει τους θεσμούς παροχής διεθνούς προστασίας. Πολλοί άλλοι επεδίωκαν να βρουν μια καλύτερη τύχη στην ξενιτειά ή απλώς μια δουλειά για να θρέψουν με εμβάσματα της ups τους (πολλούς) δικούς τους στη πατρίδα, επρόκειτο δηλαδή -και πρόκειται- για τυπικές περιπτώσεις εργασιακής μετανάστευσης. Και άλλοι πολλοί επίσης βρίσκονται σε μια από τις πολλές ενδιάμεσες θέσεις ενός ολόκληρου φάσματος καταστάσεων που τα δύο αυτά άκρα ορίζουν. Πώς θα χαρακτήριζε κανείς άραγε τη περίπτωση του Αφγανού νεολαίου τρίτης ήδη γενιάς από τα εκατομμύρια προσφύγων της ρωσικής εισβολής του 1980 που ακόμη ζουν υπό καθεστώς απαρτχάιντ και βίαιης μεταχείρισης σε στρατόπεδα στο Ιράν ή του αστού μεν αλλά προγραμμαμένου λόγω της ομοφυλοφιλίας του Ιρανού; Τέτοια προβλήματα με τον αύξονα αριθμό Συρίων σήμερα στη πόρτα της Ευρώπης και της χώρας μας είναι στη καθημερινή ημερήσια διάταξη. Γι' αυτό ακριβώς και στο ευρωπαϊκό ακαδημαϊκό *jargon* γίνεται εν προκειμένω λόγος για “μεικτές ροές” (mixed flows). Απέναντι σε πληθυσμούς αυτού του μεικτού τύπου και με τη συγκεκριμένη

προέλευση οι πολιτικές νομιμοποίησης δεν φαίνονταν να μπορούν να αποδώσουν. Οι συγκεκριμένες ροές δεν είναι ούτε έκτακτες ούτε μεταστρέψιμες τουλάχιστον με τρόπο στοιχειωδώς ειρηνικό και σύμφωνο με την ανθρωπιστική παράδοση των δυτικών δημοκρατιών. Αλλ' ούτε και η επίλυση των πολιτικών και οικονομικών αιτίων των μετακινήσεων φαίνεται στοιχειωδώς εφικτή, τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα.

Οι πολιτικές νομιμοποιήσεων και μάλιστα γενικών και αδιάκριτων, χωρίς στόχευση σε συγκεκριμένους κοινωνικά ευαίσθητους κλάδους είχαν καταλήξει πράγματι στη χώρα μας να μετατοπίζουν απλώς τις πολιτικές αποφάσεις για τη μετανάστευση σε μελλοντικό χρόνο, χωρίς καμία προετοιμασία σχεδιασμένης κινητοποίησης μηχανισμών αδειοδότησης και κοινωνικής ένταξης, με αποτέλεσμα να ανατρέπονται κάθε φορά οι υφιστάμενες δομές και η όποια κανονικότητα είχε επιτευχθεί. Έτσι, η μια νομιμοποίηση απλώς προετοίμαζε την επόμενη της δημιουργώντας και τις αντίστοιχες προσδοκίες αλλά και κίνητρα αμέλειας σε χιλιάδες πρόσωπα, μετανάστες, μεσάζοντες, δικηγόρους. Τέτοιες επιλογές μαζικής και αδιάκριτης νομιμοποίησης όμως αποτελούν μάλλον παρελθόν πλέον στη χώρα μας, από πολιτική τουλάχιστον σκοπιά<sup>9</sup>. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο όμως τέτοιες πολιτικές, που υιοθέτησε κυρίως ο ευρωπαϊκός νότος με μια παραδοσιακή λογική “νομιμοποίησης αυθαιρέτων”, όχι μόνο αντιμετωπίστηκαν εντελώς απρόσφορες για οποιαδήποτε λύση, αλλά θεωρήθηκαν επιπλέον και ένα ουσιώδες τμήμα του προβλήματος διότι θα επενεργούσαν ως μηχανισμός περαιτέρω προσέλκυσης νέων τέτοιων πληθυσμών (το γνωστό pull factor)<sup>10</sup>.

Η εγκατάλειψη των πολιτικών νομιμοποίησης, που αποτέλεσε για τη χώρα μας την πιο άμεση δέσμευση που απέρρευε από το Σύμφωνο, αναμένεται ακόμη ότι θα αποδώσει συνολικά σε συνδυασμό με την εντατικοποίηση αφ' ενός των μηχανισμών ελέγχου της διασυνοριακής ροής προς την Ένωση, αφ' ετέρου δε των μηχανισμών επιστροφής (για τους οποίους βλ. παρακάτω). Πράγματι, με εγνωσμένη την απροθυμία ή/και αδυναμία, της ανικανότητας συμπεριλαμβανομένης, των εθνικών αρχών ασφαλείας να ανταποκριθούν στην εμβέλεια της ευθύνης, οι ευρωπαϊκές αρχές έχουν επενδύσει σε σημαντικό βαθμό σε δομές όπου, όπως θα έπρεπε άλλωστε σε μια ενιαία πολιτική κοινότητα, συμμετέχουν καθοριστικά και διηνεκώς ευρωπαϊκές αρχές όπως η Frontex. Θα έπρεπε μάλιστα να εντατικοποιηθεί η συμμετοχή ευρωπαϊκών ή/και εθνικών οργάνων εποπτείας της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου (όπως λ.χ. το Fundamental Rights Agency).

Η συμβολή της ανδιάρθρωσης των δομών συνοριακού ελέγχου στον Έβρο στη δραστική μείωση των μεικτών ροών προς την Ελλάδα είναι αναμφισβήτητη, παρ' ότι κάποιες πρακτικές των

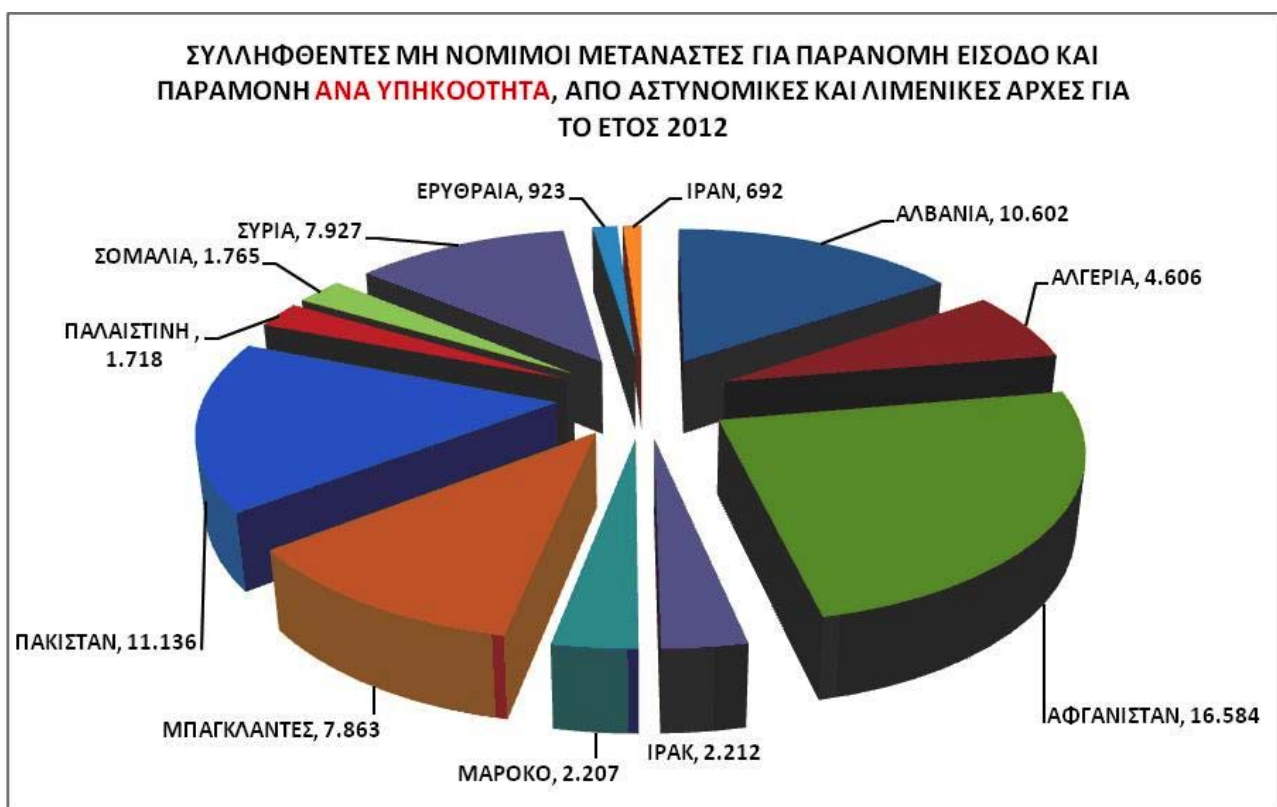
---

9 Βλ. Γρ. Τσιούκα, *Ισχυροί δεσμοί πολιτών τρίτων χωρών με την Ελλάδα και έννομη τάξη*, αδημ. διατρ. σ. 258-265, που κάνει λόγο για το τέλος της πολιτικής των μαζικών νομιμοποιήσεων στην Ελλάδα, το οποίο και συνδέει πολιτικά με την υπόθεση των απεργών πείνας του μεγάρου Υπατία.

10 Για την πρακτική των νομιμοποιήσεων σε στις χώρες της ΕΕ έως το 2008 και την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο βλ. μελέτη International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), «REGINE – Regularisations in Europe», Βιέννη, Ιανουάριος 2009.

εθνικών και ευρωπαϊκών οργάνων ή μέτρα, όπως λ.χ. ο περιβόητος “φράχτης” ήταν τουλάχιστον αμφιλεγόμενες από τη σκοπιά των δικαιωμάτων. Εκτιμάται δε ότι αποφασιστική στη μείωση εισόδων είναι και η σοβαρή οικονομική κρίση που μαστιίζει με ιδιαίτερη ένταση τη χώρα μας μετατρέποντάς τη σε πιο δυσχερή από πλευράς ασφάλειας και προσωρινής απασχόλησης οδό εισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, παρά την αποτροπή της ακατάσχετης ροής σε ένα ακόμη τμήμα της ευρωπαϊκής συνοριακής γραμμής μετά την Ισπανία, τη Μάλτα και το Γιβραλτάρ, τα μονοπάτια της “παράνομης” μετανάστευσης μεταβάλλονται και προσαρμόζονται στις κινήσεις “σφραγίσματος” από τη μεριά του αντιπάλου.<sup>11</sup> Πάντως, όπως καταγράφει στη τελευταία έκθεσή της η Frontex<sup>12</sup>, οι παράνομες ροές στην Ευρωπαϊκή Ένωση παρουσιάζουν, χάρη κυρίως στην αποτελεσματική επίβλεψη της μεθορίου του Έβρου, θεαματική πτώση ύψους 49%, συγκεκριμένα μειώθηκαν οι συλλήψεις παρανόμως εισερχομένων από το 2011 στο 2012 από 141.051 σε 72.437. Ωστόσο ο αριθμός αυτός δεν αποκλείει το ενδεχόμενο οι ροές αυτές να έχουν μεταστραφεί έστω και μερικώς σε λιγότερο ελεγχόμενες οδούς διόδου στην Ε.Ε. , όπως λ.χ. η τουρκοβουλγαρική μεθόριος.

Πίνακας 2



πηγή: ΕΛ.ΑΣ. (<http://www.astynomia.gr>)

11 Βλ. όμως και την ιδιαίτερος σημαντική απόφαση σχετικά με την αρχή της εξωεδαφικότητας στην εφαρμογή της ΕΣΔΑ σε περίπτωση επαναπροώθησης παράτυπων μεταναστών στην απόφαση του ΕΔΔΑ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, ΕΔΔΑ, GC, 23.2.2012

12 Για τις πρόσφατες εξελίξεις σε όλο το εύρος των ευρωπαϊκών συνόρων βλ. Frontex, Annual Risk Analysis 2013.



Άλλωστε, όπως ακριβώς συμβαίνει και με κάθε λαθρεμπόριο, είτε πρόκειται για όπλα είτε για ναρκωτικά, στη λαθρεμπορία προσώπων σε τελευταία ανάλυση η δυσχέραση της διάθεσης του “εμπορεύματος”, απλώς ανεβάζει τις τιμές του και μετακυλίζει το κόστος στον πελάτη. Με δεδομένο ότι για πολλούς ανθρώπους η ανάγκη διαφυγής από μια αφόρητη πολιτικά, κοινωνικά, οικονομικά κατάσταση προς ένα καλύτερο αύριο είναι στα μάτια τους τουλάχιστον αδήριτη, η δυνατότητα είτε των εθνικών κρατών είτε και αυτής της Ε.Ε. να αντισταθμίσει το όφελος που οι άνθρωποι αυτοί προσδοκούν υψώνοντας εμπόδια κόστους ή καταναγκασμού σε βάρος τους, είναι περιορισμένη. Αυτό καταδεικνύει τη ματαιότητα εν τέλει της άτυπης στάσης αποθάρρυνσης των εισροών δια της αυξημένης βαναυσότητας εφαρμογή των αναγκαστικών μέτρων, όπως ιδίως της βίαιης σύλληψης και της διοικητικής κράτησης υπό απάνθρωπες συνθήκες<sup>13</sup>, που έχουν ήδη κοστίσει τόσες καταδίκες ευρωπαϊκών δικαστηρίων σε βάρος της χώρας μας.<sup>14</sup>

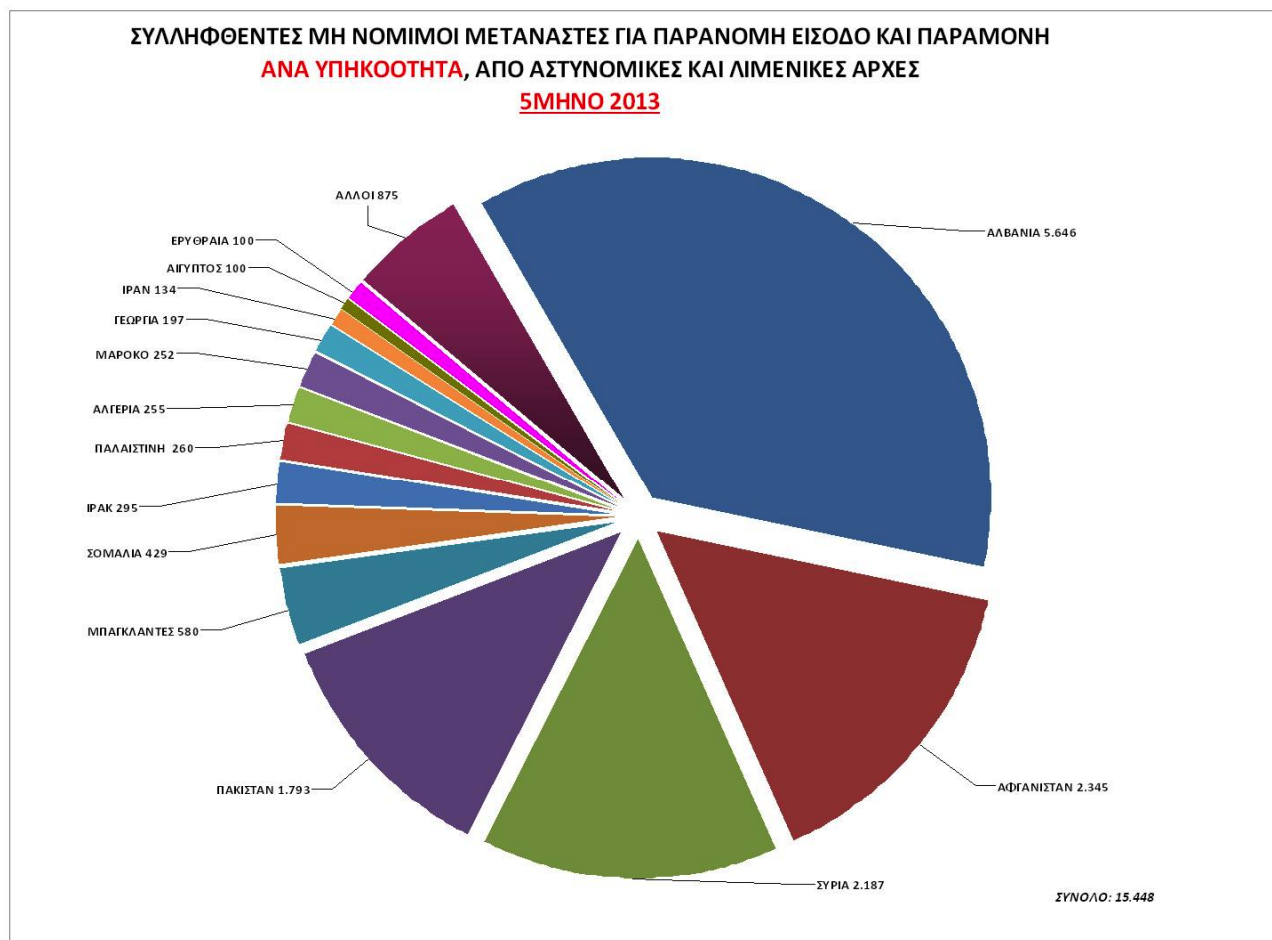
Σε κάθε περίπτωση, οι τακτικές αυτές ενδέχεται να είναι αποτελεσματικές για τη διασφάλιση ενός επιμέρους εθνικού συνόρου και όχι της ευρωπαϊκής επικράτειας που απλώς παραβιάζεται με αυξημένους αριθμούς σε κάποιο άλλο σημείο της. Η “κρυφή” πολιτική των κανονιοφόρων που η Ιταλία και η Ισπανία άσκησαν πρώτες στην Αδριατική, στη Λαμπεντούζα και στο Γιβραλτάρ, χωρίς ανησυχία για τις διαμαρτυρίες οργανώσεων προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου τους διασφάλισε προσωρινή μια ελεγχόμενη αλλά όχι αμελητέα ροή μεταναστών χωρίς χαρτιά, καθώς ο μείζων όγκος (μέχρι και το 95%) των παρανόμων εισόδων στην Ε.Ε. διενεργείτο στα ελληνοτουρκικά, αρχικά θαλάσσια και μετά την εκκαθάριση των παλαιών ναρκοπεδίων του Έβρου, χερσαία σύνορα. Σήμερα, μετά την από κοινού ενεργοποίηση ΕΛ.ΑΣ. και Frontex, οι ροές εξακολουθούν μειωμένες σχετικά στο συγκεκριμένο ελληνικό τμήμα των ευρωπαϊκών συνόρων αλλά ενδεχομένως φαίνεται να έχουν μετακινηθεί ή να τελούν σε αναδιοργάνωση ή να έχουν μετακινηθεί σε άλλα σημεία, ιδίως, όπως εκτιμάται από ορισμένους στο χερσαίο τμήμα συνόρων που μοιράζεται η Τουρκία με τη Βουλγαρία, αν και η έκθεση της Frontex αποφεύγει να κάνει λόγο.

---

13 Δημόσια δήλωση του CPT (Επιτροπής για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων του Συμβουλίου της Ευρώπης) για την Ελλάδα το 2011 σχετικά με τις συνθήκες κράτησης και την εν γένει πολιτική της κράτησης των παράτυπων αλλοδαπών <http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2011-10-inf-grc.pdf>.

14 Βλ. ενδεικτικά πρόσφατη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για την κράτηση αιτούντων άσυλο αλλοδαπών (βλ. πρόσφατη νομολογία του ΕΔΔΑ για την κράτηση αιτούντων άσυλο αλλοδαπών, όπως S.D. κατά Ελλάδας, προσφυγή 53541/07 (2009), R.U. κατά Ελλάδας, προσφυγή 2237/08 (2011), MSS κατά Βελγίου και Ελλάδας προσφυγή 30696/09 (2011), Rahimi κατά Ελλάδας προσφυγή 8687/08 (2011) κ.α., καθώς και για την εν γένει διοικητική κράτηση αλλοδαπών και την νομιμότητα αυτής τις σχετικά πρόσφατες Efremidze κατά Ελλάδας, [LIN κατά Ελλάδας \(No 58158/10\) \(06-11-2012\)](#), [AHMADE SEYDMAJED TOY MODARK H MOBARET κατά Ελλάδας\(No 50520/09\) \(25-09-2012\)](#), [BYGYLASHVILI Gannet κατά Ελλάδας \(25-09-2012\)](#), [I.B. κατά Ελλάδας \(28-08-2012\)](#), [MAHMUNDI IBRAHIM Κλπ. Κατά Ελλάδας \(No 14902/10\) \(31-07-2012\)](#), [LICA Arben κατά Ελλάδας \(17-07-2012\)](#), [BUYAN Adil κ.λ.π. \(03-07-2012\)](#), 31/07/2012, [MATHLOOM κατά Ελλάδας](#), [Tabesh κατά Ελλάδος, προσφυγή 8256/07, \(2009\)](#)

### Πίνακας 3



πηγή: ΕΛ.ΑΣ. (<http://www.astynomia.gr>)

Αυτό που για πολλές κυβερνήσεις και ευρωπαίους συντηρητικούς αποτελεί την κύρια διαφορά και μαζί το κύριο πρόβλημα με τις μεικτές αυτές ροές σε σχέση με την προηγούμενη εμπειρία είναι ότι, ενώ προηγουμένως είχαν να κάνουν ουσιαστικά με ευρωπαίους, ανατολικούς ή βαλκάνιους, ή καυκάσιους, και ως επί το πλείστον με χριστιανική παράδοση, ή, πάντως με πολίτες πρώην αποικιών με στενούς πολιτιστικούς και γλωσσικούς δεσμούς, τώρα έχουν να κάνουν με εθνικές και φυλετικές καταγωγές με -ρίζικά, στα μάτια τους- διαφορετικό πολιτισμικό υπόβαθρο και κατά κανόνα ισλαμικού θρησκευάτος. Με φόντο μια δεκαετία είναι πολύ ξεκάθαρο πλέον πώς τα χαρακτηριστικά αυτά μπορούν να αξιοποιηθούν από την ευρωπαϊκή δεξιά και μάλιστα όχι μόνο τις ακραίες και ευρωσκεπτικιστικές της τάσεις για την υποκίνηση των φοβικών ανακλαστικών των ευρωπαϊκών πληθυσμών. Η ιδέα της νομιμοποίησης, συνδυαζόμενη μάλιστα με τα ενωσιακής περιωπής δικαιώματα της οικογενειακής συνένωσης και του επί μακρόν διαμένοντος είναι για πολλούς συνώνυμο της αλλοίωσης της ευρωπαϊκής ή πιο στενά της εθνικής φυσιογνωμίας. Οι πραγματικές δυσκολίες της κοινωνικής ένταξης των πληθυσμών αυτών, οφειλόμενες συχνά και στην απροθυμία ή δυσφορία των αρμόδιων αρχών και ιθαγενών κατοίκων, δημιούργησαν σοβαρή δυσπιστία απέναντι σε πολιτικές πολυπολιτισμικής συμβίωσης, ακόμη και σε πολιτικές καταπολέμησης των διακρίσεων και του ρατσισμού. Η περίπτωση των παρισινών περιχώρων

αναφέρεται συχνά ως σαφής επιβεβαίωση αυτών των απόψεων. Όπως πιστοποιεί και η όλη εξέλιξη, το κλίμα αυτό περιχαράκωσης και έμφασης στην ευρωπαϊκή ασφάλεια διαποτίζει το Σύμφωνο και αποτελεί το υπόβαθρο της ευρωπαϊκής πολιτικής. Η απαγόρευση των μαζικών νομιμοποιήσεων αποτελεί έτσι από τη σκοπιά αυτή την κατ' αρχήν πολιτική απάντηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο φαινόμενο των μεικτών ροών.

Η απάντηση αυτή αφορά φυσικά όλους όσους προτίθενται να διακινδυνεύσουν την “άτυπη” είσοδο ή παραμονή τους στην ευρωπαϊκή επικράτεια. Ταυτόχρονα όμως και, κυρίως, σιωπηρά, αφορά τα εκατομμύρια, όπως αναφέρθηκε παραπάνω των προσώπων που διαμένουν ήδη, ενδεχομένως επί σειρά ετών ήδη, εντός ευρωπαϊκού εδάφους, στην επισφαλή στην κατάσταση του χωρίς χαρτιά μετανάστη. Ασχέτως του προσωπικού ιστορικού και των επιδιώξεων του καθενός από αυτούς τους ανθρώπους, εφόσον δεν πρόλαβαν να υπαχθούν σε κάποια από τις νομιμοποιήσεις που ιδίως χώρες του ευρωπαϊκού Νότου διενήργησαν κατ' επανάληψη μέσα στη δεκαετία που πέρασε (Ιταλία, Ισπανία, Ελλάδα), η προοπτική που τους επιφυλάσσει η ευρωπαϊκή πολιτική έτσι όπως αυτή αποτυπώνεται στις εναρμονισμένες εθνικές νομοθεσίες και εφαρμόζεται σε γενικές γραμμές από τις εθνικές αρχές είναι κατ' αρχήν η επιστροφή στη χώρα προέλευσής τους: ει δυνατόν, εκουσίως, μέσω του νεοπαγούς θεσμού της *οικειοθελούς αναχώρησης*<sup>15</sup>, άλλως δια της γνωστής απέλασης ή αναγκαστικής απομάκρυνσης από την ευρωπαϊκή επικράτεια.

#### *δ. Η κατάρρευση των διαδικασιών ασύλου*

Όπως όμως και στη περίπτωση όσων επιχειρούν να εισέλθουν σε μια χώρα Ε.Ε., ο κανόνας αυτός κάμπτεται ενώπιον ενός κρίσιμου ενδεχομένου, η ιδιαίτερη αντιμετώπιση του οποίου αποτελεί το πεδίο όπου εκδηλώνεται -και εκτονώνεται- η ανθρωπιστική παράδοση που συνέχει τη φιλελεύθερη και δημοκρατική των κρατών μελών της Ένωσης. Πρόκειται φυσικά για το ενδεχόμενο κάποιο πρόσωπο, οπωσδήποτε και αν εισήλθε, να δικαιούται τη διεθνή προστασία που παρέχει το καθεστώς πολιτικού πρόσφυγα, επικουρικής προστασίας, ανιθαγενούς κ.ο.κ.<sup>16</sup> Στην πράξη όμως αυτό δεν σημαίνει άλλο από το ότι η υπαγωγή στη διαδικασία χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας αποτελεί τόσο για τους επερχόμενους όσο και -κυρίως- για τα μερικά εκατομμύρια των εντός ευρωπαϊκής επικράτειας ήδη “ατύπων” μεταναστών την ισχυρότατη ίσως αλλά μοναδική απτή και προσιτή θεμική διέξοδο προκειμένου να διασφαλίσουν το, από νομική σκοπιά, σχετικώς ακώλυτο της παραμονής τους εντός Ε.Ε.. Την κρισιμότητα των διαδικασιών χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας για τη διασφάλιση μιας στοιχειώδους νομικής κανονικότητας της παραμονής

---

15 Βλ. σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2008/115: ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov (30.11.2009), ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα) Hassen El Dridi, ή Soufi Karim (28.04.2011)

16 Σύμφωνα με την έκθεση της Frontex, όπ. π., σημ. 12, κατά το 2012 υποβλήθηκαν σε ευρωπαϊκό επίπεδο 272.208 αιτήματα παροχής διεθνούς προστασίας.

υπό τις παρούσες περιστάσεις επιτείνει ακόμη περισσότερο η, στα χαρτιά τουλάχιστον, θεσμική ευκολία με την οποία χορηγείται προσωρινά η προστασία αυτή (“ροζ κάρτα”) σε όσους τυχόν επικαλούνται την ιδιότητα του πιθανού δικαιούχου (οι περίφημοι “αιτούντες άσυλο”).

Όπως δείχνει η στοιχειώδης εμπειρία πεδίου αλλά και, πολλές φορές, ήδη η εθνική προέλευση των προσώπων αυτών προδικάζει (πρβλ. το χαρακτηριστικό γεγονός ότι μεγάλο μέρος των οικιακών βοηθών που απασχολούνται σήμερα “άτυπα” στη χώρα με καταγωγή από τη Γεωργία κατέχει “ροζ κάρτα”), η συντριπτική πλειοψηφία των “υπηκόων τρίτων χωρών” χωρίς χαρτιά, είτε ήδη παρόντων εντός Ε.Ε. είτε και επερχομένων, θα ήταν αδύνατον να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στις τεχνικές νομικές κατηγορίες των δικαιουμένων διεθνούς προστασίας, οσοδήποτε γενναϊόδωρα ερμηνευόμενες. Ιδίως δε η ρητορική που χρησιμοποιείται από ορισμένες ακτιβιστικές ομάδες της κοινωνίας των πολιτών εμφανίζοντας λίγο πολύ τον οιονδήποτε προέρχεται από ορισμένη χώρα με πολιτειακά προβλήματα, ασχέτως αν ο ίδιος διώκεται ή αντιμετωπίζει ρεαλιστικά κάποιον κίνδυνο, να δικαιούται ήδη για μόνον τον λόγο αυτό πολιτικό άσυλο ωθεί τα πράγματα σε ακόμη μεγαλύτερη εννοιολογική σύγχυση.

Κατά συνέπεια, μόνο μη αναμενόμενο δεν μπορεί να θεωρηθεί το γεγονός ότι η πολιτική κατεύθυνση που αποκρυσταλλώθηκε εν τέλει στο Ευρωπαϊκό Σύμφωνο οδήγησε μαζικά, σε πρώτο τουλάχιστον χρόνο, τόσο τους ήδη διαμένοντες εντός Ε.Ε. μετανάστες χωρίς χαρτιά όσο και τους νεοεισερχόμενους στην υποβολή αιτημάτων πολιτικού ασύλου. Αυτό κατέληξε δε να συμβαίνει αλόγη πιο συχνά σε περίπτωση σύλληψης, με την ελπίδα ότι έτσι θα αποτραπεί η ενδεχόμενη απομάκρυνσή τους πίσω στη χώρα προέλευσής τους, αλλά και σε άλλες περιπτώσεις, ιδίως προκειμένου να διασφαλίσουν μια στοιχειώδη πρόσβαση στη κοινωνικότητα της χώρας υποδοχής τους, λ.χ. να πιάσουν μια πιο “εκτεθειμένη” σε δημόσιους ελέγχους δουλειά ή να παντρευτούν. Η τάση αυτή φυσικά από τη σκοπιά των μηχανισμών παροχής διεθνούς προστασίας, μεταφράστηκε σε μια συνθλιπτική πίεση φόρτου, που στην πράξη τους καθήλωσε για χρόνια σε μια προσχηματική λειτουργία, ακόμη και όπου αυτοί υπήρχαν στη πραγματικότητα και όχι μόνο στα χαρτιά. Στην θλιβερή περίπτωση της χώρας μας, η ακινητοποίηση αυτή σήμαινε ως γνωστόν τη σώρευση 50.000 αιτημάτων ασύλου που παρέμειναν (μέχρι την έναρξη εφαρμογής του π.δ.114/2010) και κατ' ουσίαν στη πλειοψηφία τους παραμένουν ανεξέταστα από την αρχή της δεκαετίας του 2000, τη συνακόλουθη κατ' ουσίαν διακοπή επί σειρά ετών και, στην πράξη, μη εισέτι πλήρως ομαλοποιηθείσα παραλαβή νέων αιτημάτων και, φυσικά, την εν είδει μηχανισμού ψυχολογικής αποθάρρυνσης μαζική απόρριψη όλων των αιτημάτων σε πρώτο βαθμό.<sup>17</sup>

---

17 Πρβλ. Την αναλογία με τη κατάρρευση των πρώιμων μηχανισμών ασύλου των ευρωπαϊκών κρατών την επαύριο της κατάρρευσης των κεντροευρωπαϊκών αυτοκρατοριών, Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, Harvest-Harcourt, San Diego, New York, London 1985 σ. 280, “Η πρώτη μεγάλη ζημιά που προκάλεσε στο εθνικό κράτος η έλευση εκατοντάδων χιλιάδων ανιθαγενών ήταν ότι το δικαίωμα ασύλου, το μοναδικό δικαίωμα που εμφανιζόταν ως σύμβολο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στη σφαίρα των διεθνών

Εκτός όμως την εμπλοκής που προκάλεσε σε μεγάλο βαθμό στους μηχανισμούς διεθνούς προστασίας η μαζική συρροή αιτημάτων των χωρίς χαρτιού για άσυλο είχε ως εύλογη συνέπεια τη σε πανευρωπαϊκό επίπεδο μετατόπιση του κοινωνικού και πολιτικού ενδιαφέροντος από την ίδια τη μετανάστευση στο πεδίο του ασύλου. Η εξέλιξη αυτή επέστρεψε στα κοινοτικά όργανα να πλειοδοτούν ηθικά με μόνο κόστος κάποια χρηματοδοτική επιβάρυνση και να απευθύνουν εκκλήσεις ή να παροτρύνουν με αυστηρό ύφος τις προσπάθειες ανόρθωσης των συστημάτων παροχής διεθνούς προστασίας ιδίως στον χειμαζόμενο από τις μεικτές ροές ευρωπαϊκό νότο. Την ίδια στιγμή, μέσα ενημέρωσης, άκρα δεξιά και αρχές ασφαλείας εξαντλούσαν την επιθετικότητά τους κατά της “λαθρομετανάστευσης” όπου ενέτασαν αδιακρίτως όλες τις κατηγορίες των μεικτών ροών, ασχέτως ανθρωπιστικών ευαισθησιών.

*ε. Η καθήλωση του ενδιαφέροντος της κοινωνίας των πολιτών στο πολιτικό άσυλο*

Περαιτέρω όμως αυτή η εστίαση της πολιτικής έντασης στο πεδίο του πολιτικού ασύλου συμπαρέσυρε και το ενδιαφέρον και την επιχειρηματολογία της κοινωνίας των πολιτών. Συλλογικότητες ή και οργανώσεις που δραστηριοποιούνται για την υπεράσπιση δικαιωμάτων του ανθρώπου και τη κοινωνική στήριξη των μεταναστών στράφηκαν με τη σειρά τους μαζικά στη νομική υποστήριξη των αιτούντων άσυλο. Η χρηματοδοτική συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πιο πρόσφατα επιστημονικοπολιτικών φορέων άλλων κρατών μελών καθώς και ιδιωτικών διεθνών επιχειρηματιών τόνωσαν ισχυρά το ενδιαφέρον των περισσότερο επαγγελματικών φορέων στο πεδίο αυτό.

Ακόμη περισσότερο “απορροφητική” του ενδιαφέροντος της κοινωνίας των πολιτών και μάλιστα της πιο πολιτικοποιημένης και ακτιβιστικής πτυχής της ήταν η αξιοποίησή της από το κράτος και μάλιστα από Υπουργεία Ασφαλείας (Προστασίας του Πολίτη, κατά τον εγχώριο ευφημισμό) ως δεξαμενής στελέχωσης συλλογικών οργάνων ουσιαστικής κρίσης ή υπηρεσιακών θέσεων στις υπηρεσίες ασύλου. Η στρατηγική της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών, της οποίας σε σημαντικό βαθμό ανακλαστικό αποτέλεσμα ήταν σε σημαντικό βαθμό και οι κινήσεις των εγχωρίων συλλογικοτήτων, είχε και εξακολουθεί, όπως αναφέρθηκε, σε σημαντικό βαθμό να έχει στόχο της τη συμπερίληψη όσο το δυνατόν περισσότερων “ατύπων” μεταναστών στο πεδίο προστασίας του ασύλου κλπ.

Αυτή η στρατηγική όμως έχει ήδη το μειονέκτημα αρχής διότι ωθώντας αδιάκριτα κάθε αίτημα ασύλου σε μια λογική μεγιστοποίησης δεικτών απαξιώνει την ειδική πολιτειακή σημασία που έχει σε μια δημοκρατία η ιδέα του πολιτικού ασύλου, που κινδυνεύει να καταστεί, απολιτικοποιούμενη, συνώνυμο του κοινωνικά ευπαθούς. Κυρίως όμως παρασύρεται από τον επιλεκτικό και επίσης κατά το δυνατόν μη πολιτικοποιημένο και επιλεκτικό ανθρωπισμό της

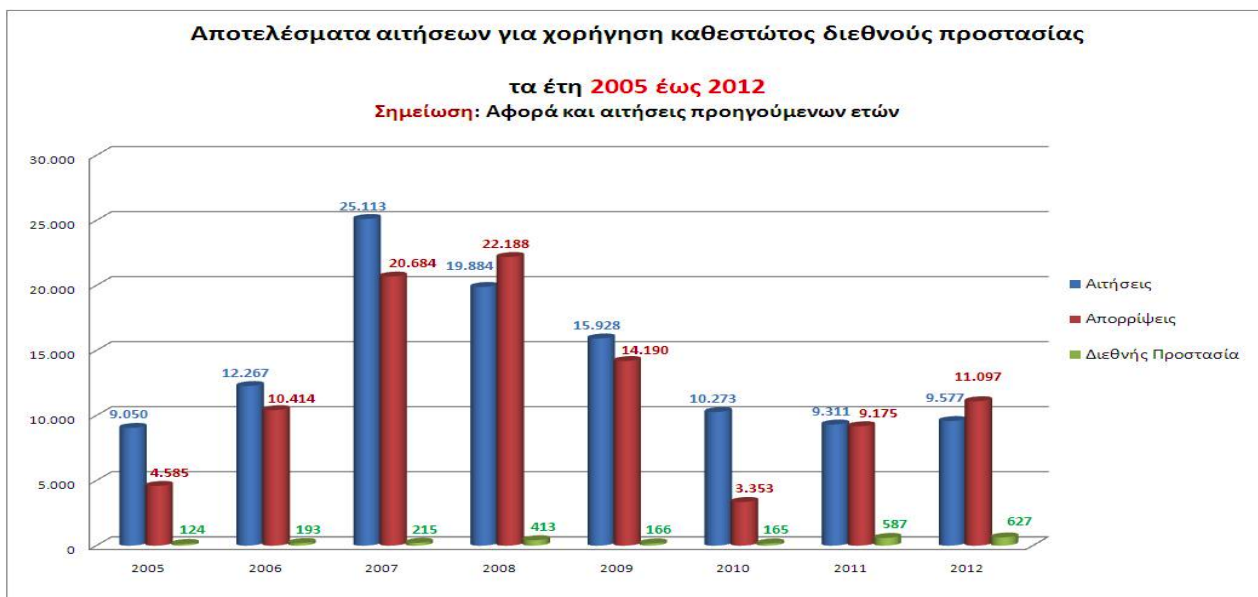


ευρωπαϊκής πολιτικής του Συμφώνου. Έτσι καταλήγει να εθελουφλεί και αυτή ενόπιον της πραγματικότητας όπως την αποκαλύπτει η συνολικότερη εικόνα της τύχης των μεικτών ροών, πέρα από το άσυλο. Χωρίς να υποτιμάται η σημασία σειράς δικαστικών επιτυχιών στις προσπάθειες υπεράσπισης των δικαιωμάτων του ανθρώπου σε εθνικό και διεθνές επίπεδο δικαιοσύνης, η κρισιμότητα του ασύλου ως μηχανισμού απάντησης στο ζήτημα των δικαιωμάτων και της εν γένει τύχης των μεταναστών χωρίς χαρτιά είναι στην πραγματικότητα πολύ πιο περιορισμένη, όπως τουλάχιστον πιστοποιούν τα αριθμητικά μεγέθη: Ο αριθμός των προσώπων που υποβάλλουν αίτημα χορήγησης διεθνούς προστασίας κυμαίνεται γύρω στις 10.000 ετησίως, παρά τις πρακτικές αποθάρρυνσης που ασκεί όπως έχει καταδειχθεί η ΕΛ.ΑΣ. Ωστόσο, το 2007 ο αριθμός των αιτήσεων έφθασε στις 25.0000 για να επανέλθει μετά από ένταση των πρακτικών αποθάρρυνσης και το ουσιαστικό “λουκέτο” στη κυριότερη υπηρεσία παραλαβής, αυτή της Γ.Α.Δ. Αθηνών (εγκαταστάσεις Πέτρου Ράλλη). Ο δε αριθμός όσων εν τέλει λαμβάνουν κάποιο καθεστώς προστασίας είναι κατά πολύ μικρότερος. Αν και τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία δεν επιτρέπουν τον υπολογισμό της πραγματικής αναλογίας υποβολής/απόρριψης αλλά αυτό που είναι σίγουρο είναι ότι ο αριθμός των εν τέλει θετικών, έστω και σε δεύτερο βαθμό, κρίσεων έχει εμφανίσει, ποσοστιαία, μια κατακόρυφη άνοδο. Αυτό οφείλεται φυσικά στην ενεργοποίηση των επιτροπών εκκαθάρισης του περιβόητου back log<sup>18</sup> και σιγά σιγά των υπηρεσιών της νεάς αρχής ασύλου που προβλέπουν οι διατάξεις του ν. 3907/2011, με την ενεργό συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών (βλ. πίνακα 4). Παρά τη ραγδαία αύξηση των χορηγούμενων ασύλων, ο απόλυτος αριθμός παραμένει φυσικά σχεδόν αμελητέος.

#### Πίνακας 4

---

18 Κατόπιν έκδοσης του σχετικού π.δ. 114/10, ΦΕΚ Α 195/22.11.2010: Καθιέρωση ενιαίας διαδικασίας αναγνώρισης σε αλλοδαπούς και ανιθαγενείς του καθεστώτος του πρόσφυγα ή δικαιούχου επικουρικής προστασίας (σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2005/85/ΕΚ)



πηγή: ΕΛ.ΑΣ. (<http://www.astynomia.gr>)

Όπως λοιπόν μπορεί κανείς πολύ εύκολα να αντιληφθεί, ακόμη και αν οι επιδόσεις των νέων φορέων κρίσης περί χορήγησης καθεστώτος διεθνούς προστασίας πολλαπλασιασθούν αυτές θα παραμείνουν ένα μέρος μόνον των συνολικών υποβαλλομένων αιτημάτων και σε κάθε περίπτωση ένα μικρό κλάσμα του συνολικού αριθμού των διαμενόντων στη χώρα χαρτιά, που εκτιμάται όπως είδαμε για το έτος 2011 σε πάνω από 350.000 πρόσωπα. Επιπλέον δε η ενεργοποίηση των μηχανισμών εξέτασης αιτημάτων ως διοικητικό προϊόν έχει όχι μόνον την αύξηση του αριθμού των αναγνωρισμένων προσφύγων, αλλά και την προσθήκη ευάριθμων ομάδων των ετησίως απορριπτομένων (πάνω από 9.000 το 2011 και πάνω από 11.000 το 2012) στον αριθμό των χωρίς χαρτιά. Ωστόσο, ο μεγαλύτερος αριθμός των μεταναστών χωρίς χαρτιά φυσικά δεν έχει διέλθει της διαδικασίας του ασύλου επειδή, μολονότι είναι ενήμερος χονδρικά της δυνατότητας αυτής, δεν είχε την ευκαιρία να επιχειρήσει καν να υποβάλει αίτημα ή δεν το επιθυμούσε καν σταθμίζοντας τις δυσχέρειες και ταλαιπωρίες που συνεπάγεται η εμπλοκή στη διαδικασία αυτή, ιδίως αν οι πιθανότητες ευόδωσής τους είναι μηδαμινές.

*στ. Οι εμπλοκές των μηχανισμών επιστροφής και τα πρόσωπα ανεπίκτου απελάσεως*

Από την άλλη πλευρά, ανάλογες συγκρίσεις μεγεθών καταδεικνύουν ότι εξ ίσου ουτοπική τελικά αποδεικνύεται στην πράξη η επιβαλλόμενη από την λογική του Συμφώνου και ρυθμιζόμενη πλέον από την περιβόητη Οδηγία της Επιστροφής, πολιτική της επιστροφής τουλάχιστον ως “λύση” του προβλήματος της συγκέντρωσης μεγάλου αριθμού μεταναστών χωρίς χαρτιά. Για σειρά ετών εντός της δεκαετίας του 2000 οι κρατικοί μηχανισμοί που ήταν επιφορτισμένοι με την απομάκρυνση των παρανόμως εισελθόντων και διαμενόντων στη χώρα, παρουσίαζαν κατ' ουσίαν επίπλαστες επιδόσεις δηλώνοντας ως ετησίως απελαθέντες περισσότερους από 50.000 μετανάστες όταν η

συντριπτική πλειοψηφία αυτών (τάξης ανώτερης των 4/5 του συνόλου) ήταν απλώς εκπεσόντες της νομιμότητας Αλβανοί πολίτες που επαναπροωθούνταν στη γειτονική χώρα με βάση ειδική συμφωνία (με τη συμμετοχή της Ε.Ε.) αυτόματης επαναπροώθησης (για ξαναμπούν οι ίδιοι από αφύλακτες διαβάσεις μετά από λίγο)<sup>19</sup>. Οι Αλβανοί πολίτες δεν αποτελούν φυσικά μέρος των μεικτών ροών, αλλά αυτοτελές ρεύμα συνδεδεμένο αφ' ενός με την κατάρρευση του ανατολικού συνασπισμού, αφ' ετέρου με τη παραδοσιακή φυσική κινητικότητα πληθυσμών πέραν των ιστορικά πρόσφατων συνόρων μεταξύ των δύο χωρών. Αυτό είναι ένα ζήτημα που σε μείζονα βαθμό είναι και διμερές εκτός από ευρωπαϊκό και μπορεί να λυθεί με εθνικές πολιτικές αποφάσεις. Αφαιρουμένων λοιπόν των αριθμών που αποτελούν το παραπροϊόν της εκκρεμούς διευθέτησης της διασυνοριακής επικοινωνίας με γειτονική χώρα, οι αριθμοί επιστροφών είναι εγγύτεροι σε αυτό που συνιστά την αποδοτικότητα της κρίσιμης για το Σύμφωνο ευρωπαϊκής πολιτικής επιστροφών.

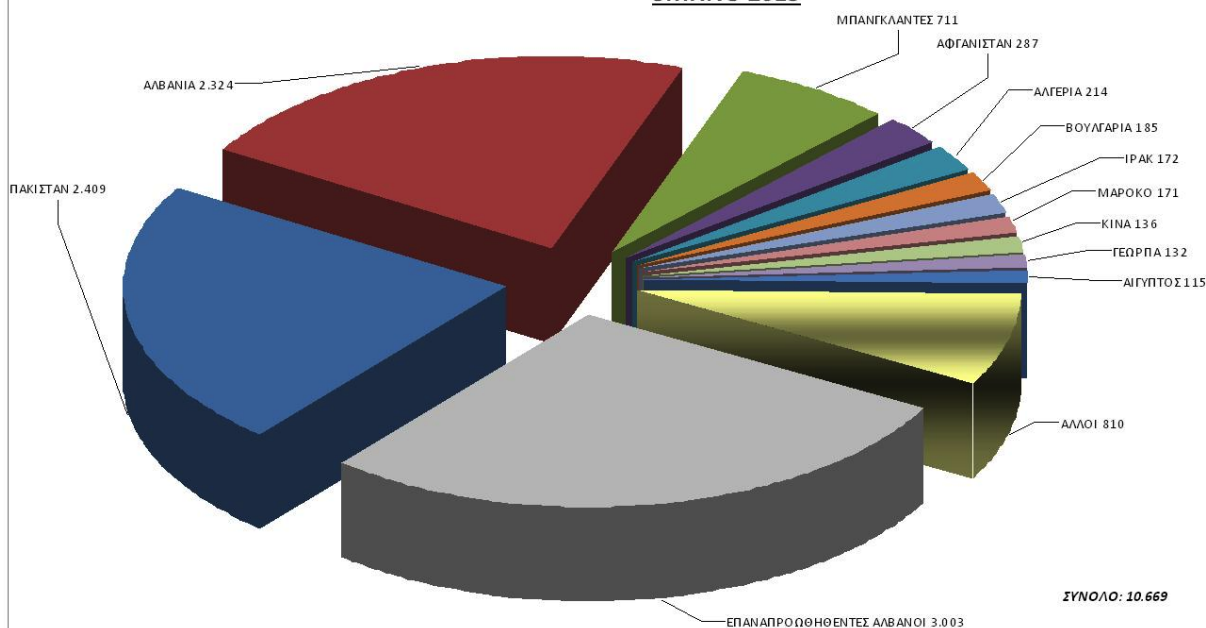
Από τους 2.000 στη καλύτερη περίπτωση των παρελθόντων ετών, η αποδοτικότητα των επιστροφών στη χώρα μας έχει ανέλθει δραστικά, χάρη στον συνδυασμό εντατικής χρηματοδότησης και επιχειρησιακής συνεργασίας από και με την Ε.Ε. και σταδιακής αργής ενεργοποίησης του θεσμού των οικειοθελών (επιδοτούμενων) αναχωρήσεων, που προβλέπει ο ν. 3907/2011. Για το 2012, σύμφωνα με το αστυνομικό δελτίο του έτους, *“Το 2012 αυξήθηκαν σε ποσοστό περίπου 30% οι επιστροφές μη νόμιμων μεταναστών. Συγκεκριμένα πραγματοποιήθηκαν 22.117 επιστροφές μη νόμιμων μεταναστών, έναντι 17.279 το 2011 . Από αυτές οι 15.793 περιπτώσεις πραγματοποιήθηκαν μέσω των προγραμμάτων αναγκαστικής επιστροφής και οι 6.324 μέσω των εθελούσιων διαδικασιών επιστροφής. ... Από τις αρχές της επιχείρησης”* (ενν. “Ξένιος Ζεύς”), *“επέστρεψαν συνολικά 6.012 αλλοδαποί διαφόρων υπηκοοτήτων στις χώρες καταγωγής τους, μέσα από διαδικασίες που χειρίστηκε αυτοτελώς η Διεύθυνση Αλλοδαπών Αττικής ή σε συνεργασία με το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (Δ.Ο.Μ)”*. Από δε τα τηρούμενα στοιχεία για το 2013, η επίδοση των μηχανισμών θα φτάσει σε ακόμη μεγαλύτερα ύψη.

## Πίνακας 5

---

19 Έτσι, χαρακτηριστικά, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της ΕΛ.ΑΣ. το 2009 απομακρύνθηκαν συνολικά 62.727 πρόσωπα, εκ των οποίων επαναπροωθηθέντες και απελαθέντες στη Αλβανία ανέρχονταν στους 60.041 ενώ όσοι απομακρύνθηκαν προς Ασία και Αφρική ανέρχονται μόλις στους 1323 και 233 αντίστοιχα!

**ΑΠΕΛΑΘΕΝΤΕΣ ΜΗ ΝΟΜΙΜΟΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΑΝΑ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΑ,  
5ΜΗΝΟ 2013**



πηγή: ΕΛ.ΑΣ. (<http://www.astynomia.gr>)

Ακόμη όμως και αν διπλασιαστεί ή και τριπλασιαστεί η επίδοση των μηχανισμών επιστροφής, πράγμα που υπό τις περιστάσεις μόνον με πρωτοφανή και επικίνδυνη αστυνομική κινητοποίηση θα μπορούσε να επιτευχθεί, και πάλι αυτό θα κάλυπτε ρεαλιστικά τον αριθμό των χωρίς χαρτιά μόνο σε βάθος δεκαετιών και μόνον εφόσον θα ήταν εκ παραλλήλου δυνατός ο σχετικός έστω έλεγχος των μεικτών εισροών.

Αυτό όμως που υπονομεύει εκ βάθρων την αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής πολιτικής επιστροφών είναι το γεγονός ότι ακόμη και αν μπορούσε να οδηγήσει σε βέλτιστη επίδοση των οικείων μηχανισμών επιστροφής, ένα κρίσιμο και διαρκώς αυξανόμενο πλήθος μεταξύ των χωρίς χαρτιά απλώς δεν είναι εφικτό να επαναπατρισθεί γιατί η πολιτική ή διπλωματική συνεννόηση δεν είναι προσωρινά ή πιο μόνιμα δυνατή (unremovables). Το πρόβλημα αυτό έχει ήδη από καιρό πανευρωπαϊκές διαστάσεις. Έτσι, όπως προκύπτει από τα διαθέσιμα στοιχεία, στο σύνολο της Ε.Ε., οι συλλήψεις προσώπων που διαμένουν ήδη των κρατών μελών, άλλων δηλαδή από όσους συλλαμβάνονται να εισέρχονται παράνομα, για το έτος 2012 ήταν 344.928. Οι αποφάσεις δε επιστροφής που εκδόθηκαν εντός του ίδιου έτους (στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και όσες αφορούν κάποιον από τους 72.437 που συνελλήφθησαν εντός του ίδιου έτους να εισέρχονται παράνομα) ήταν 269.949. Αλλά μόνον οι 159.490 αποφάσεις από αυτές πραγματικά εκτελέστηκαν.

Το πρόβλημα της αδυναμίας επιστροφής προκαλείται κατ' αρχήν -και εντείνεται διαρκώς- από τις χώρες που έχουν περιπέσει λόγω εσωτερικών ταραχών σε κατάσταση κατ' ουσίαν πολιτειακώς ασύντακτη ή/και εριζόμενη (η Συρία είναι το πιο πρόσφατο και πιο κραυγαλέο παράδειγμα, η

Σομαλία ή η Υεμένη για άλλους λόγους). Ακόμη κι αν είσαι έτοιμος να διώξεις κάποιον αναγκαστικά από τη χώρα σου, δεν μπορείς απλώς να τον πετάξεις από το αεροπλάνο με αλεξίπτωτο πάνω από τη χώρα του. Με κάποιον θα πρέπει να έχεις συνεννοηθεί για το που, πως και σε ποιόν θα τον παραδώσεις επίσημα εκεί. Εκεί όμως μπορεί να μην βρίσκεται πια κανείς που να μπορεί, να θέλει ή να ενδιαφέρεται καν να τον παραλάβει. Στο ίδιο πρακτικό αποτέλεσμα όμως καταλήγει η παραδοσιακή πατρωνεία που ασκούν πολλές ασιατικές ή αφρικανικές πρεσβείες στη διασπορά τους, με πολιτικά ή οικονομικά κίνητρα, αρνούμενες να αναγνωρίσουν ως πολίτες τους όσους επιθυμούν ή αναγκάζονται να επιστρέψουν είτε και να διευκολύνουν την εκτέλεση της απομάκρυνσης. Δεν είναι τυχαίο ότι οι φήμες περί επανάλιψης των ατύπων αναγκαστικών επαναπροωθήσεων ή για απλές “απωθήσεις” με χρήση προειδοποιητικών βολών από εθνικές λιμενικές αρχές επανέρχονται στο προσκήνιο, ακόμη και στην έκθεση της Frontex.<sup>20</sup>

Η στοιχειώδης προσεκτική ανάγνωση των παραπάνω αριθμών καθιστά νομίζω παραπάνω από σαφές ότι η διλημματική δομή “άσυλο ή επιστροφή” που έχει επιδιώξει να επιβάλλει εν όψει των “μεικτών ροών” στο σύγχρονο τοπίο της μετανάστευσης η ευρωπαϊκή πολιτική του Συμφώνου είναι απλώς αδιέξοδη: το μαζικά πλειοψηφικό τμήμα των σήμερα υφισταμένων μεταναστευτικών πληθυσμών χωρίς χαρτιά δεν μπορεί εντός ορατού χρονικού ορίζοντα να υπαχθεί σε κανένα από τα δύο σκέλη της πολιτικής αυτής. Και αυτό ακριβώς είναι αυτό περί του οποίου η Ευρωπαϊκή Ένωση εθελουφλεί συμπαρασύροντας στην επικίνδυνη αυτή στάση της και τους λοιπές παίκτες του πεδίου, κράτη μέλη, εθνικές πολιτικές και κοινωνία των πολιτών, εθνική και διεθνή.

## 5. Τα σημάδια του κακού

Η Hanna Arendt στη δραματική και βαθυστόχαστη αφήγηση της επικράτησης του ολοκληρωτισμού μέσα από την κατάρρευση του ανθρωπισμού της Κοινωνίας των Εθνών αναζητεί και εν τέλει ανακαλύπτει την καταγωγή του κατ' εξοχήν πολιτικού συμβόλου των απάνθρωπων ολοκληρωτισμών του μεσοπολέμου, δηλαδή των *στρατοπέδων συγκέντρωσης*, στη μεταχείριση του μεγάλου κύματος απάτριδων και πολιτικών προσφύγων τα χρόνια των αναδιατάξεων των εθνικών συνόρων που επακολούθησαν της πρώτης φάσης του μεγάλου παγκόσμιου πολέμου. Αυτή η αφήγηση αναδεικνύει μια σειρά από “στάδια” εξέλιξης του φαινομένου προς τη τραγική έκβασή του, τα οποία σηματοδοτούνται από χαρακτηριστικά “συμπτώματα”. Τα δύο πρώτα “συμπτώματα”, οι εμπλοκές στο σύστημα ασύλου και στο μηχανισμό των επιστροφών επισημάνθηκαν ήδη

---

20 Μετά την εμπλοκή των μηχανισμών ασύλου, η εμπλοκή και των μηχανισμών επιστροφής ως λειτουργικού εξαρτήματος υλοποίησης της πολιτικής του Συμφώνου επιτείνει την αναλογία με τη περιγραφή της Arendt, όπ. π., (σ. 281) “Το δεύτερο μεγάλο σόκ που υπέστη ο Ευρωπαϊκός κόσμος με την έλευση των προσφύγων ήταν η συνειδητοποίηση πως ήταν αδύνατον να απαλλαγούν από αυτούς ή να τους μετατρέψουν σε ιθαγενείς της χώρας υποδοχής. Από την αρχή όλοι ήταν σύμφωνοι ότι υπήρχαν μόνον δύο τρόποι να λύσει κανείς το πρόβλημα: επαναπατρισμός ή πολιτογράφηση” η οποία επισημαίνει και τη διάδοση του *refoulement* και την ανάπτυξη εν γένει παράνομων πρακτικών από τη διοίκηση (σ. 284).



παραπάνω σε στενή αναλογία με τις συνέπειες σήμερα της αποκλειστικότητας του διπόλου “άσυλο ή επιστροφή” που συμπυκνώνει την πολιτική του Συμφώνου απέναντι στις μεικτές ροές. Εθελουφλώντας αδυνατούμε να αντιληφθούμε την παρουσία και άλλων τέτοιων συμπτωμάτων και ακόμη περισσότερο την κλιμάκωσή τους πάνω στα χνάρια της παλιάς συνταγής.

*α. Απάτριδες ή/και χωρίς χαρτιά: άτομα γυμνά από προστασία*

Τα πραγματικά προβλήματα άρχισαν, λέει η Arendt, όταν οι δύο εγνωσμένες θεραπείες, η επιστροφή ή η ενσωμάτωση αποκλείστηκαν.<sup>21</sup> Τότε στερούμενα της πολιτικής εγγύησης κάποιας κρατικής οντότητας τα πρόσωπα των προσφύγων απογυμνώνονται πλήρως και από τα δικαιώματά τους και ως ανθρώπων.

Χωρίς ούτε άμεση προοπτική επαναπατριsmού και χωρίς ελπίδα ομαλοποίησης της κατάστασής τους μέσω κάποιας νομιμοποίησης, η θέση των ανθρώπων χωρίς χαρτιά στο εσωτερικό της Ε.Ε. γίνεται πολύ ευάλωτη και επισφαλής. Καθώς η τυχαία σύλληψή τους σε κάποιο μπλόκο μπορεί να οδηγήσει στην αναγκαστική απομάκρυνση και πάντως σε μεελάδες, τα πρόσωπα αυτά διάγουν σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό έναν λαθραίο βίο. Έτσι αναγκάζονται να απασχολούνται υπό περιστάσεις ακόμη και ακραίας εκμετάλλευσης από ένα άνομο δίκτυο μαύρης εργασίας.

Η καταβύθιση ολοένα και περισσότερων τομέων της οικονομικής ζωής στη μαύρη εργασία (ιδίως στον αγροτικό τομέα, στις υπηρεσίες νοσηλευτικής συνδρομής) και η μακρά αδιαφορία των ελεγκτικών μηχανισμών στην απασχόληση έχει προσλάβει ως γνωστόν στη χώρα μας σοβαρές διαστάσεις από καιρό με αποτέλεσμα η παρούσα ένταση σε βάρος των μεταναστών χωρίς χαρτιά να απολήγει σε περιστατικά όπως αυτά της Μανωλάδας ή της Σκάλας Λακωνίας. Οι περιστάσεις αυτές συνδυάζονται με γενικότερες τάσεις εξαθλίωσης ιδίως ως προς το κατοικείν καθώς και με γενικευμένη εμπλοκή σε παράνομες κοινωνικές πρακτικές, όπως το λαθρεμπόριο τσιγάρων ή το παραεμπόριο, και σε μια αναμενόμενη σε τέτοιες συνθήκες ένταση της μικροεγκληματικότητας. Η τάση υπερσυγκέντρωσης, συχνά κατά εθνική συγγένεια, σε υποβαθμισμένες περιοχές των μεγάλων αστικών (λ.χ. στον Άγιο Παντελεήμονα της Αθήνας) κέντρων έχει δημιουργήσει στον εναπομείναντα γηγενή πληθυσμό την αίσθηση “εισβολής” και κατάληψης του δημόσιου χώρου, αισθήματα που με την υποκίνηση της άκρας δεξιάς έχουν προσλάβει ισχυρά αρνητικές διαστάσεις, ώστε η κοινωνική απομόνωση των αλλοδαπών πληθυσμών χωρίς χαρτιά να είναι σχεδόν πλήρης.

*β. Γενικευμένη υπαγωγή στην διακριτική ευχέρεια της αστυνομικής διοίκησης*

Οι χωρίς χαρτιά μοιάζουν όλο και περισσότερο με τους απάτριδες της Arendt: “Μια ανωμαλία για την οποία δεν υπάρχει η κατάλληλο κουτάκι στο πλαίσιο του γενικού νόμου -ένας εξ ορισμού

*παράνομος- παρέμενε στην απόλυτη διάκριση της αστυνομίας, η οποία δεν ανησυχούσε και πολύ μήπως διαπράξει και καμιά παράνομη πράξη αν είναι να μειωθεί το βάρος που αποτελούν για τη χώρα αυτοί οι indésirables”.* Χαρακτηριστικό αυτού του σταδίου της εξέλιξης προς τη βαρβαρότητα, είναι ακριβώς η υπαγωγή όλων αυτών των προσώπων στην εξατομικευμένη διάκριση των μηχανισμών ασφαλείας.

Η αδέσμευτη διακριτική ευχέρεια αποτελεί το θεσμικό περίβλημα της μεταχείρισης των χωρία χαρτιά. Για χρόνια πώρα οι αστυνομικές αρχές της χώρας μας διαχειριζόντουσαν τον πληθυσμό αυτό με επιλεκτικότητα που υπαγόρευαν ποικίλες στοχοθεσίες, μεταξύ των οποίων και ο περιοδικός κατευνασμός των ανησυχιών του γηγενούς πληθυσμού. Περισσότερο και από την μάταιη βαναυσότητα με την οποία πιθανόν να ανεμένετο στο παρελθόν να αποθαρρυνθούν οι ροές προς Ελλάδα, αυτό που βαρύνει περισσότερο την ΕΛ.ΑΣ. όσον αφορά τους πληθυσμούς αυτούς είναι η αυθαιρεσία και ο αντιεπαγγελματισμός με την οποία αντιμετώπιζε και εν πολλοίς αντιμετωπίζει ακόμη τα πρόσωπα. Μέχρι πέρυσι και παρά την ψήφιση του Ν. 3907/2011 που ενσωμάτωνε την Οδηγία της Επιστροφής, οι αστυνομικές αρχές εξακολουθούσαν επίμονα να εφαρμόζουν το προηγούμενο καθεστώς κράτησης και απομάκρυνσης με τον ίδιο προσχηματικό τρόπο που το έπρατταν. Συνελάμβαναν τον μεγαλύτερο αριθμό εισερχομένων -που δεν είχαν και ιδιαίτερο κίνητρο να μην παραδοθούν- και τον κρατούσαν μηχανικά και γενικευμένα για το διάστημα των τριών κατά κανόνα μηνών, που ήταν και το προβλεπόμενο όριο της διοικητικής κράτησης σε εγκαταστάσεις και συνθήκες που εκ των πραγμάτων και στις καλύτερες περιπτώσεις λόγω του συνωστισμού ήταν αφόρητες. Στο διάστημα αυτό μόνο επιφανειακή και επιτευχθείσα μετά από μεγάλη προσπάθεια σημασία δόθηκε στην ιδιοτυπία αιτούντων άσυλο, η κράτηση των οποίων παρά τις προβλέψεις της Σύμβασης της Γενεύης παρέμεινε θέμα ρουτίνας. Έτσι, μόλις πρόσφατα άρχισε κάποια ροή οικειοθελών αναχωρήσεων παρά το πεφρασμένο ενδιαφέρον πολλών κοινοτήτων μεταναστών. Ακόμη και σήμερα όμως οι αστυνομικές αρχές αρνούνται να υποβάλλουν στις ρυθμίσεις του Ν. 3907/2011 -άρα και της Οδηγίας- περί κράτησης όσους συλλαμβάνουν στη μεθόριο, δυνάμει σχετικής ρητής νομοθετικής εξαίρεσης. Την ίδια στιγμή, τα Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (ΚΕΠΥ) που ήταν το βασικό μέλημα του νόμου εξακολουθούν να μην έχουν ενεργοποιηθεί -με μόνη εξαίρεση, μόλις προσφάτως, την περίπτωση της Μυτιλήνης- καθόλου.

Στην πράξη όμως με δεδομένες τις εμπλοκές στο μηχανισμό επιστροφών το ανέφικτο της απομάκρυνσης πίσω στη χώρα προέλευσης του μετανάστη ήταν λίγο πολύ δεδομένο. Γι' αυτό και, με τη συμπλήρωση του ανώτατου χρόνου κράτησης, τα πρόσωπα αυτά απολύονταν με ένα ακατανόητο έγγραφο στο χέρι με το οποίο τους ζητείτο να αναχωρήσουν από τη χώρα εντός σύντομης προθεσμίας με δικά τους μέσα! Τα πρόσωπα αυτά βέβαια μετακινούνταν από τα σημεία εισόδου προς την Αθήνα και τα μεγάλα αστικά κέντρα προκειμένου να προσανατολισθούν στη συνέχεια είτε προς τη προσωρινή απασχόληση λ.χ. στον αγροτικό τομέα μιας περιοχής της χώρας ή

την προώθησή τους προς μια άλλη ευρωπαϊκή χώρα που αποτελεί ενδεχομένως τον αρχικό τους προορισμό. Η διαπιστώνει μια ένταση των ροών που μέσω ιδίως της Σερβίας προωθούνται μέσω σε αυτού που αποκαλεί “δευτερεύοντα δρομολόγια” προς χώρες Σέγκεν που συνορεύουν με τα βόρεια Βαλκάνια. Δεν είναι ωστόσο σαφές σε τί αναλογία πρόκειται για πρόσωπα προερχόμενα από την Ελλάδα ή για διελθόντες μέσω της τουρκοβουλγαρικής μεθορίου. Είναι όμως χαρακτηριστικό ότι άνοδος εισροών υπήρξε μετά από καιρό και στα ελληνικά νησιά του Αιγαίου, χωρίς όμως την παλιά ορμή. Αυτό δεν σημαίνει όμως άλλο απ' ό,τι άλλες κοντινές δίοδοι παραμένουν λιγότερο δυσχερείς από τις ελληνικές ακτές.

Εικόνες αθρόας εισόδου μεταναστών χωρίς χαρτιά στη χώρα και σώρευσης τους σε γκετοποιημένες συνοικίες των μεγάλων πόλεων, αποτέλεσαν ιδιανικό υλικό για τις συγγενείς ρητορείες άκρας δεξιάς και μέσων ενημέρωσης. Από κοινού πυροδότησαν τα φοβικά ανακλαστικά σημαντικής μερίδας του γηγενούς πληθυσμού και αποενεχοποίησαν τη δημόσια εκδήλωση φυλετικού μίσους. Με εντυπωσιακό τρόπο, από νωρίς το κλίμα αυτό ώθησε ολόκληρο το πολιτικό σύστημα σε αναδίπλωση από την προώθηση πολιτικών ένταξης και τον εγκλωβισμό στη λογική της δημόσιας ασφάλειας. Οι μετανάστες χωρίς χαρτιά μετονομάστηκαν σε κοιμώμενους πυρήνες ριζοσπαστικού ισλαμισμού ή “υγειονομική βόμβα” ενώ τα ρατσιστικά επεισόδια, μερικές φορές ανοικτά οργανωμένα από στελέχη νέου κοινοβουλευτικού κόμματος, πληθαίνουν.

#### *γ. Ανασφάλεια των ευρωπαϊκών κοινωνιών και η αναβίωση του μαζικού διοικητικού εγκλεισμού της ετερότητας επί ευρωπαϊκού εδάφους*

Μέσα στη δίνη της δημοσιονομικής κρίσης των περισσότερων κρατών μελών της και τη γενικευμένη ανασφάλεια των γηγενών πληθυσμών για το άγνωστο μέλλον που επιφυλάσσουν στο κοινό ευρωπαϊκό οικοδόμημα αλλά και στις ζωές τους οι εξελίξεις, τα φαινόμενα ξενοφοβίας και η πολιτική επιρροή της άκρας δεξιάς εντείνονται ανησυχητικά σε όλο το εύρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιστρεφόμενα επίμονα γύρω από το θέμα της “χωρίς χαρτιά”. Παρά την άνοδο των σχετικών δεικτών και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, μόνον στη χώρα μας φαίνεται προς το παρόν τέτοια φαινόμενα να έχουν προσλάβει διαστάσεις υπονομευτικές για τη κοινωνική και πολιτική συνοχή του συστήματος. Από τη μια η ψυχολογική ανάγκη αναζήτησης υπαιτίων προς εκτόνωση της οργής για την επιδεινούμενη προσωπική εξαθλίωση και ανασφάλεια εκ μέρους μεγάλων τμημάτων του γηγενούς πληθυσμού και, από την άλλη, η ορατή και γι' αυτό ευρύτερα ανησυχητική υπερσυγκέντρωση νεοεισερχομένων χωρίς χαρτιά που εγκλωβίζονται μακρόχρονα στην Ελλάδα κατά τη διέλευσή τους προς κάποια άλλη βόρεια συνήθως χώρα Ε.Ε., αποτελούν καθοριστικές παραμέτρους της “ελληνικής περίπτωσης” και εξηγούν εν μέρει την εγχώρια συλλογική υστερία με τη “λαθρομετανάστευση”.

Την ίδια στιγμή η Ευρωπαϊκή Ένωση, από τη μια στέκεται επικριτικά για τις κακές

επιδόσεις της χώρας μας στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου ενώπιον διεθνών δικαστηρίων και για την καθυστέρηση ενεργοποίησης των μηχανισμών υλοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών, από την άλλη επιδιώκει να εκδηλώσει την κατανόηση και “αλληλεγγύη” της για την ιδιαίτερη πίεση που υφίσταται η Ελλάδα από τις μεταναστευτικές ροές λόγω της θέσης της. Στη πραγματικότητα οι βορειότερες χώρες ανησυχούν σοβαρά για το ενδεχόμενο της μεγέθυνσης των πληθυσμών μακρόχρονα πλέον διαμενόντων ατύπων μεταναστών και οι ακατάσχετες μέχρι προσφάτως εισοδοί είχαν αρχίσει να παίρνουν μορφή ρήγματος της πολιτικής ευρωπαϊκής ασφάλειας που αποτυπώνουν οι Συμφωνίες Σένγκεν. Γι' αυτό ακριβώς και, μεταξύ άλλων, επιμένουν στην εκδήλωση αλληλεγγύης προς τη χώρα μας ως μέλος Ε.Ε. υπό τη μορφή χρηματοδοτικής στήριξης εκ παραλλήλου με την κανονική εφαρμογή του κανονισμού Δουβλίνο II. Μετά την αποτυχία εξεύρεσης ικανοποιητικής λύσης για ζώνες διαχείρισης των ροών εκτός ευρωπαϊκής επικράτειας αλλά σε εγγύτητα με αυτή, η Ελλάδα, υπό αυτές τις περιστάσεις, θα μπορούσε να λειτουργήσει, προσωρινά τουλάχιστον, ως ένα κράτος buffer zone ως προς τις μεικτές ροές από τα σύνορά της, προς όφελος όλων των υπολοίπων κρατών.

Όπως είναι σαφές όμως στη πραγματικότητα το πρόβλημα εν προκειμένω για τη χώρα μας δεν είναι ο Κανονισμός Δουβλίνο II ούτε βέβαια η συνθήκη Σένγκεν αλλά η ευρωπαϊκή πολιτική εθελουφλίας απέναντι στην άτυπη μετανάστευση. Δεν είναι λοιπόν καθ' εαυτή η άρνηση τροποποίησης του κανονισμού Δουβλίνο II ως προς τις επιστροφές στις χώρες πρώτης εισόδου που εμποδίζει μια λύση αλλά η επίμονη άρνηση να αναγνωρισθεί ότι η εστία του κινδύνου είναι η αποτυχία του συντηρητικού Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο. Οι όποιες προσπάθειες να τεθεί μέχρι στιγμής το θέμα σε επίπεδο ευρωπαϊκών οργάνων έχει συναντήσει την σιωπή ή και τη ρητή άρνηση των ισχυρών βόρειων κρατών και ιδίως της ΟΔΓ.<sup>22</sup>

Μέσα στο κλίμα συντονισμένης συλλογικής αγωνίας για τη “λαθρομετανάστευση” και υπό τις “αλληλέγγυες” ενωσιακές πιέσεις, οι ελληνικές κυβερνήσεις των ετών 2012-13 προχώρησαν σε μια νέα θεσμική και επιχειρησιακή πρωτοβουλία. Το επίκεντρο του *Action Plan* που είχε συμφωνηθεί μεταξύ ελληνικής κυβέρνησης και Ευρωπαϊκής Επιτροπής ήταν η αναδιάρθρωση των δομών ασφάλειας και υποδοχής, η ενεργοποίηση της οικειοθελούς αναχώρησης και η δημιουργία μιας αυτοτελούς υπηρεσίας πολιτικού ασύλου. Χωρίς κάποια περαιτέρω εξήγηση, το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη υπό τη πρώτη πολυκομματική κυβέρνηση της χώρας μετέστρεψε τον προσανατολισμό του ανακοινώνοντας τη δημιουργία ενός δικτύου μεγάλου αριθμού κέντρων “φιλοξενίας” μεταναστών, εγκατεστημένων σε παλαιά ως επί το πλείστον στρατόπεδα ή στρατιωτικά και αστυνομικά κτίρια (λ.χ. παλαιές αστυνομικές σχολές) σε όλες τις περιοχές της

---

22 Το θέμα των μακροχρόνια διαμενόντων χωρίς χαρτιά έχει κινητοποιήσει μεταξύ των ευρωπαϊκών αρχών μόνον το FRA που του αφιέρωσε το ετήσιο συνέδριό του για το 2011 στην Βαρσοβία. Βλ. Fundamental Rights Conference 2011 ‘Dignity and rights of irregular migrants’ [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1863-FRA\\_Summary\\_conclusions\\_FRC\\_EN-FINAL.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1863-FRA_Summary_conclusions_FRC_EN-FINAL.pdf)

χώρας (λ.χ. στη Πελοπόννησο). Το μέτρο αυτό μάλιστα, μαζί με κάποιες ρυθμίσεις σχετικές με εξουσιοδοτήσεις και logistics του εγχειρήματος, έλαβαν εξ ίσου αιφνιδιαστικά τη μορφή επείγουσας αναγκαστικής νομοθεσίας ερήμην του κοινοβουλίου, τις λεγόμενες “πράξεις νομοθετικού περιεχομένου” του άρθρου εγκαινιάζοντας μια πρακτική που έχει απολήξει σήμερα να γεννά ανησυχίες για την ομαλότητα του πολιτειακού βίου.<sup>23</sup> Σε αυτά τα παλαιά στρατόπεδα θα διέμεναν υπό καθεστώς διοικητικής κράτησης οι υπήκοοι τρίτων χωρών που επρόκειτο να απομακρυνθούν. Για τον σκοπό δε αυτό θα χρησιμοποιείτο η ευχέρεια που παρείχε η ενσωμάτωση της Οδηγίας της Επιστροφής για παράταση της διοικητικής κράτησης εφόσον αυτό επιβάλλεται από συγκεκριμένους λόγους, μέχρι και 12 (6+6) συνολικά μήνες. Σημειωτέον δε ότι η Οδηγία η ίδια επιτρέπει υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις την παράταση της διοικητικής κράτησης μέχρι και τους 18 μήνες.

Στο πλαίσιο αυτό, με την ανάληψη του πολιτικού έλεγχου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη από τη συντηρητική παράταξη μετά τις εκλογές του 2012, εκδηλώθηκε μια μεγάλης κλίμακας “εκκαθαριστική” αστυνομική επιχείρηση σε όλη τη χώρα για τον εντοπισμό και σύλληψη “όλων” των “λαθρομεταναστών”, η οποία εξακολουθεί και σήμερα πιο ήπια με περιοδικές επιχειρήσεις σε διάφορες περιοχές της χώρας. Η επιχείρηση αυτή έφερε ειρωνικά το όνομα “Επιχείρηση «ΞΕΝΙΟΣ ΖΕΥΣ» για τη καταπολέμηση της μη νόμιμης μετανάστευσης”. Σύμφωνα δε με το επίσημο αστυνομικό δελτίο : *“Σημαντικά αποτελέσματα σημειώθηκαν στο πλαίσιο της επιχείρησης «Ξένιος Ζευς» για την καταπολέμηση της μη νόμιμης μετανάστευσης, από τις αρχές Αυγούστου μέχρι τα τέλη Δεκεμβρίου 2012, στο ευρύτερο κέντρο της Αθήνας αλλά και στον Έβρο. Ειδικότερα στην Αττική, από τους αστυνομικούς ελέγχους: Προσήχθησαν 65.767 αλλοδαποί. Συνελήφθησαν 4.145 αλλοδαποί, γιατί δεν πληρούσαν τις νόμιμες προϋποθέσεις παραμονής στη χώρα...”*

Έτσι, δεκάδες χιλιάδες άνθρωποι βρέθηκαν αντιμέτωποι με τις αρχές ασφαλείας, που είχαν ανάγκη να τονώσουν το ηθικό τους ως νόμιμοι κυρίαρχοι του δημόσιου χώρου. Χιλιάδες υπέστησαν τρομερή ταλαιπωρία και ένας απροδιόριστος στην ακρίβειά του αριθμός αυτών, που αριθμεί οπωσδήποτε πάνω από τις 5.000 και αυξάνεται, έχει σωρευτεί σε εγκαταστάσεις, που βρέθηκαν πρόχειρα, με τα εντελώς στοιχειώδη ή και πλήρως ακατάλληλες, και σε συγκέντρωση τέτοια που να ματαιώνει την προοπτική βελτίωσης. Η σπουδή της επιχείρησης ήταν τέτοια ώστε να πιστοποιούνται πολλά συμβάντα εντελώς αδικαιολόγητης και αυθαίρετης σύλληψης και κράτησης, όπως η σύλληψη προσώπων εφοδιασμένων με άδεια που δεν τους δόθηκε η ευκαιρία πριν μεταχθούν σε κάποιο κέντρο κράτησης της επαρχίας να προσκομίσουν τα σχετικά έγγραφα. Είναι δε αξιοσημείωτο ότι στις συλλήψεις συμπεριλήφθηκαν χωρίς διάκριση και πρόσωπα που διέθεταν

---

23 Βλ. αντί άλλων, Α. Τάκης, Αναγκαστικοί νόμοι και πολιτική ανδροπρέπεια, ηλ. περ. Χρόνος, 2/Ιούλιος 2013. <http://www.chronosmag.eu/index.php/s-gs-pl-epp.html>



έγγραφα νόμιμης παραμονής στο παρελθόν, λ.χ. τυπική άδεια παραμονής και εργασίας, αλλά έχουν πλέον εκπέσει για κάποιο συνήθη λόγο από τη νομιμότητα, λ.χ. λόγω ελλειψης επαρκούς αριθμού ημερομισθίων<sup>24</sup>. Η κράτηση δε όλων των προσώπων αυτών εκεί υπό τους όρους του αστυνομικού κανονισμού των κρατητηρίων, με δεδομένο το όριο των 12 μηνών, που ακόμη απέχει, είναι αόριστης κατ' αρχήν διάρκειας.

Από τη μεριά τους οι αστυνομικές αρχές δεν δείχνουν να αντιλαμβάνονται ότι η πρακτική της γενικευμένης υπαγωγής σε καθεστώς διοικητικής κράτησης είναι πλέον ξεκάθαρα προβληματική από τη σκοπιά της νομιμότητας.<sup>25</sup> Σε συνέχεια της ενσωμάτωσης της Οδηγίας της Επιστροφής, το άρθρο 30 παρ. 1 του Ν. 3907/2011, ορίζει ρητά πώς “Οι υπήκοοι τρίτης χώρας που υπόκεινται σε διαδικασίες επιστροφής ... τίθενται υπό κράτηση για την προετοιμασία της επιστροφής και τη διεκπεραίωση της διαδικασίας απομάκρυνσης, μόνο εάν στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν δύνανται να εφαρμοσθούν αποτελεσματικά άλλα επαρκή και λιγότερο επαχθή μέτρα, ...”.<sup>26</sup> Τα Διοικητικά Πρωτοδικεία της χώρας, όμως, με μια σχεδόν συντονισμένη μεταστροφή τους, που έγινε αισθητή στους νομικούς επαγγελματίες, απορρίπτουν εν τέλει σωρηδόν τα αιτήματα προσωρινής διαταγής για την αποτροπή της απέλασης και, ακόμη περισσότερο, τις αντιρρήσεις κατά του μέτρου της κράτησης, προσφέροντας έτσι την έμμεση στήριξη τους αστυνομικής επιχείρησης.

Ταυτόχρονα, πολλές από τις εγκαταστάσεις αυτές συναντούν τις ισχυρές αντιδράσεις τοπικών κοινωνιών που, παραβλέποντας αντισταθμιστικά οικονομικά οφέλη που μπορεί να αποκομίσουν, αρνούνται την παρουσία “λαθρομεταναστών” στη περιοχή τους για οιονδήποτε λόγο. Ήδη δε οι ταπεινωτικές και άθλιες συνθήκες κράτησης μαζί με τον αναπόφευκτο αυταρχισμό των υπευθύνων ασφαλείας και φύλαξης έχουν οδηγήσει στις πρώτες, από μια βέβαιη σειρά, που θα ακολουθήσει, εξεγέρσεις των επ' αόριστον κρατουμένων, οι οποίοι -καλό είναι πάντα να θυμόμαστε- δεν έχουν καταδικαστεί για κάποιο ποινικό αδίκημα και πάντως κρατούνται χωρίς απόφαση δικαστηρίου. Η όποια έννομη προστασία τους έτσι διαμεσολαβείται από την αυθαίρετη εξατομικευτική κρίση των φυλάκων τους που μόνη είναι κατ' αρχάς αρμόδια για τη διαχείριση της διαβίωσής τους σε συνθήκες εγκλεισμού, όπου ετέθησαν με μια μηχανική, γενικευτική παρά τον νόμο απόφαση της αστυνομικών διοίκησης. Η ριζική αυτή επισφάλεια των θεμελιωδών

---

24 Για τη μεταχείριση των μετανάστων με μακρόχρονη και νόμιμη διαμονή και το επισφαλές νομικό καθεστώς της παρουσίας τους στη χώρα βλ. Τσιούκας, Γρ. «Το ασαφές καθεστώς της μακρόχρονης εγκατάστασης και οι αβέβαιες προοπτικές του», σε Τάκης, Α. (επιμ.), Μετανάστευση, ετερότητα και θεσμοί υποδοχής στην Ελλάδα. Το στοίχημα της κοινωνικής ένταξης, Σάκκουλας, 2010, σσ.127-165.

25 Βλ. ό.π. υπ. αρ. 6 και προηγούμενη έκθεση της FRA για την κράτηση στο πλαίσιο της απομάκρυνσης, η οποία είχε εκπονηθεί προκειμένου να αξιοποιηθεί από τα κράτη της ΕΕ κατά την ενσωμάτωση της Οδηγίας της επιστροφής : [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1054-detention-third-country-nationals-report-092010\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1054-detention-third-country-nationals-report-092010_en.pdf)

26 Βλ. επίσης ζήτημα του ελέγχου της νομιμότητας της κράτησης σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, στις υποθέσεις S.D. και R.U. κατά Ελλάδας, Tabesh κατά Ελλάδας, (no. 8256/07) (26.11.2009), M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας, καθώς και την πρόσφατη LICA κατά Ελλάδας (74279/10) (17.07.2012).

δικαιωμάτων τους υπό τέτοιες συνθήκες προσεγγίζει έτσι κατά πολύ τον τύπο του απάτριδα της Arendt.

Από μια κρίσιμη σκοπιά, οι επιχειρήσεις “σκούπα” του Ξένιου Δία” και ο εγκλεισμός χιλιάδων δήθεν δυνητικά επικίνδυνων “λαθρομεταναστών” σε παλαιά στρατόπεδα ανά τη χώρα δεν είναι παρά μια σειρά από κοινές πολιτικές επιλογές. Συναρτώνται με τις προσωπικές και κομματικές στρατηγικές των πρωταγωνιστών τους μέσα στο ρευστό πολιτικό σκηνικό της χώρας. Οι στρατηγικές αυτές με τη σειρά τους είναι αναγκασμένες να εκτυλίσσονται μέσα σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο.<sup>27</sup> Το πλαίσιο αυτό διαγράφεται από μια διπλή πίεση: εσωτερικά, από μια γενικότερα ταραγμένη από την κρίση και φοβική κοινή γνώμη, και, εξωτερικά, από την αμετακίνητη απαίτηση των ευρωπαϊκών εταίρων και των ενωσιακών οργάνων για την υλοποίηση των εθνικών μας δεσμεύσεων υπέρ της δικής τους ασφάλειας, με αντάλλαγμα την χρηματοδοτική “αλληλεγγύη” τους. Στο εσωτερικό πεδίο, η συντηρητική πολιτική παράταξη της χώρας επιδιώκει αναμφίβολα να ανακόψει έτσι τις ισχυρές διαρροές ψηφοφόρων της προς την άκρα δεξιά δείχνοντας αποφασιστικότητα και πυγμή υπέρ του νόμου και της τάξης χωρίς υποκριτικές ευαισθησίες. Στο εξωτερικό δε, οι κυβερνήσεις επιδιώκουν απλώς να εξαγοράσουν χρόνο έναντι των λοιπών ενωσιακών εταίρων, μεταθέτοντας το πρόβλημα των μεταναστών χωρίς χαρτιά στο σημείο λήξης των χρονικών περιθωρίων κράτησης μεγάλων αριθμών μεταναστών χωρίς να είναι δεδομένη η δυνατότητα απομάκρυνσής τους, δηλαδή πρακτικά στη χώρα μας με τη παρέλευση του 18μηνου από την έναρξη της επιχείρησης “Ξένιος Ζευς”.<sup>28</sup> Ασχέτως όμως του ποιά ήταν η πολιτική αιτιότητα του συγκεκριμένου αποτελέσματος, το γεγονός παραμένει αποφασιστικής σημασίας. Η πρωτοβουλία αυτή των αρχών ασφαλείας της χώρας μας προσέφερε σε αυτήν το θλιβερό προνόμιο να κάνει σε αυτήν την επανφεμφάνισή του για πρώτη φορά εντός της ευρωπαϊκής επικράτειας μετά το τέλος της Β' φάσης του μεγάλου πολέμου (τα ταραγμένα Βαλκάνια της δεκαετίας του 90 δεν υπολογίζονται) στοιχεία του τύπου εκείνου διαχείρισης ανεπιθύμητων πληθυσμών που συνδέονται με την απαρχή των στρατοπέδων συγέντρωσης τον μεσοπόλεμο.

#### *δ. Η προοπτική της κλιμάκωσης*

Το μόνο που υπολείπεται πια για να εκπληρωθεί η “σκοτεινή προφητεία του κακού” πλέον είναι να αποτελέσουν οι εγκαταστάσεις αυτές τον χώρο που θα “φιλοξενήσει” και πρόσωπα για λόγους που ανάγονται στην πολιτική αντιπαράθεση μέσα στη χώρα. Η δυσάρεστη εμπειρία της χρήσης των ατομικών διοικητικών μέτρων για πολιτικούς σκοπούς στο απώτερο ταραγμένο πολιτικό παρελθόν

---

27 Βλ. Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration : [http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_asylum\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ENG.pdf)

28 Πρβλ. σχετ. ΕΔΔΑ, Tabesh c. Grèce, no. 8256/07, 26 Νοεμβρίου 2009

της χώρας καθιστά δύσκολο να φανταστεί κανείς την αναζωογόνησή της σήμερα, όταν μάλιστα η σχετική απαγόρευση του μέτρου σε βάρος Ελλήνων ρητώς απαγορεύεται σε κανονικές περιστάσεις (άρθρο 5 παρ. 4 Συν.).

Ωστόσο, η συνταγή της Arendt είναι πιο συγκεκριμένη στο σημείο αυτό: εντοπίζει τον διάυλο για τη διάχυση της παθολογίας στις πιο επισφαλείς περιπτώσεις ιθαγένειας της ίδιας χώρας. Οι προσφάτως πολιτογραφημένοι ομοεθνείς των απάτριδων σταδιακά εξέπιπταν στο καθεστώς των παλαιών συμπατριωτών τους, ως ανάξιοι της ιθαγένειας που έφεραν. Μα ποιός είναι πραγματικά άξιος; Φυσικά, κάποιος που έχει την εξουσία να λέει ποιός είναι πραγματικός λ.χ. Έλληνας και ποιός όχι. Ας αναλογισθεί κανείς λίγο πόση ενθάρρυνση έδωσε η κήρυξη από το Συμβούλιο της Επικρατείας ως αντισυνταγματικής της απόδοσης ιθαγένειας στη 2η γενιά μεταναστών, σε διάφορες εθνικιστικές αυτοαντιλήψεις μας στη πολιτική ζωή και τον δημόσιο λόγο (πρβλ. την πρόταση νόμου των 85 βουλευτών του συντηρητικού κόμματος να επιφυλάσσεται η είσοδος στα σώματα ασφαλείας αποκλειστικά Ελλήνων κατά το γένος)<sup>29</sup>. Μέσα σε τέτοιες περιστάσεις όλες οι διακρίσεις, κρίσιμες σε στιγμές μεγαλύτερης ψυχραιμίας, φαίνονται να λιώνουν, να θολώνουν. Έτσι άλλωστε δεν αντιλαμβάνεται πλέον η δεξιά τους μετανάστες, σαν να είναι όλοι κατά βάση το ίδιο, ξένοι, με ή χωρίς χαρτιά. Σε αυτήν τη κατεύθυνση για άλλη μια φορά έπαιξε το ρόλο του το Συμβούλιο της Επικρατείας. Δικαιώνοντας τη ρητορική της άκρας δεξιάς, εκλαμβάνει τη νομιμότητα όσων σήμερα ζουν στη χώρα έχοντας κάποια στιγμή υπαχθεί σε μια νομοθετική “νομιμοποίηση”, ως ασθενέστερη και επισφαλή σε σχέση με την “τακτική” νομιμότητα της εξ ύπαρξης χορήγησης της άδειας παραμονής με κάποιον από τους τακτικά προβλεπόμενους τρόπους. Το ότι πρόκειται για ελαττωματικό καθεστώς νομιμότητας αποτέλεσε έτσι ένα από τα επιχειρήματα για την αποτροπή της εκ μέρους τους κτήσης της ελληνικής ιθαγένειας που έλαβε υπ' οψιν του το δικαστήριο.

\*\*\*

Τέτοιες υποθέσεις εργασίας θα ήταν ίσως πριν από μερικά χρόνια, σε εποχές ακόμη ευημερίας, ως κακά σενάρια πολιτικής φαντασίας. Με την κρίση που κλυδωνίζει σήμερα όμως την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις πολιτικές της αξίες, δεν μπορεί να αρνηθεί κανείς ότι η αναστάτωση των πληθυσμών της μπροστά στο επερχόμενο άγνωστο έχει κάτι δυσοίωνο. Η θεαματική άνοδος της άκρας δεξιάς και της ξενοφοβίας και αυταρχικές πολιτικές πρακτικές σε ορισμένες χώρες μέλη είναι επίσης σημάδια ανησυχίας και από άλλες πλευρές του πολιτειακού σκηνικού των δημοκρατιών μας. Η γενικότερη κρίση του κοινοβουλευτισμού στον ευρωπαϊκό νότο έχει άλλωστε προκαλέσει συμπτώματα οικεία μας από την εμπειρία του μεσοπολεμου του 20ου αιώνα, όπως η προσφυγή σε

---

29 Βλ. απόφαση υπ' αριθ. 350/2011 του Δ' Τμήματος και 460/2013 της Ολομέλειας

εξαιρετικές και εξωκοινοβουλευτικές διαδικασίες νομοθέτησης (σε εμάς, οι περιβόητες πράξεις νομοθετικού περιεχομένου).

Η εμπειρία του παρελθόντος αποτελεί αναμφίβολα ένα κρίσιμο πλεονέκτημα που εμείς σήμερα διαθέτουμε έναντι των γενεών του πρώτου μισού του 20ου αιώνα. Ερμηνείες όπως αυτή που αντλεί η Arendt από την εμπειρία είναι ένα πολύτιμο τμήμα του. Ωστόσο, για να μπορέσει ο αιώνας μας να ανακόψει την αναβίωση του ολοκληρωτισμού θα πρέπει η ευρωπαϊκή πολιτική να είναι σε θέση να διαβάσει τα σημάδια του κινδύνου που αποκαλύπτονται πλέον έκδηλα μέσα στις συνέπειες των επιμέρους κλαδικών εφαρμογών της. Και, εν προκειμένω, στη περίπτωση του ασύλου και της μετανάστευσης η ευρωπαϊκή πολιτική φαίνεται, όπως επιχείρησα να δείξω σε αυτή τη μελέτη, να εθελουφλεί με επικίνδυνο πλέον τρόπο έναντι του εκρηκτικού δυναμικού που διαθέτει αποδεδειγμένα το ζήτημα των μακροχρόνια διαμενόντων. Η συντηρητική πολιτική περιχαράκωσης που αποτυπώνει το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και η οποία εξακολουθεί να εμπνέει τις ευρωπαϊκές κυβερνήσεις δεν αποτελεί λύση για κανένα πρόβλημα, αλλά αντίθετα ουσιώδες μέρος του όλου προβλήματος. Συνιστά καθοριστική παράμετρο της σοβαρής επιδείνωσης της προστασίας που τα δικαιώματα του ανθρώπου απολαμβάνουν επί ευρωπαϊκού εδάφους αλλά, πρωτίστως, κινητοποιεί θεσμικές και ψυχολογικές εξελίξεις στους γηγενείς πληθυσμούς των ευρωπαίων πολιτών που φαίνονται να υπονομεύουν την ποιότητα των δυτικών δημοκρατιών και να απειλούν με μια εύκολη και ανύποπτη μέσα από τον εθισμό στη κοινοτοπία του κακού διολίσθηση πίσω στη βαρβαρότητα.