ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, τχ. 29, ΙΟΥΝΙΟΣ 2007, σ. 112-128

Η Σημασια των Πολυμερων Συμβατικων Κειμενων για την Προστασια της Διεθνους Μεταναστευσης*

Κωνσταντίνος Δ. Μαγκλιβέρας**

Τόσο κατά τη διαδικασία της μετανάστευσης όσο και κατά τη διάρκεια της παραμονής των μεταναστών στην επικράτεια των χωρών υποδοχής τίθεται το ζήτημα της αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών τους, το οποίο σχετίζεται άμεσα με τη μεταναστευτική πολιτική που ακολουθείται από την εκάστοτε χώρα υποδοχής. Στο παρόν άρθρο υποστηρίζεται ότι τα πολυμερή κείμενα που έχουν υιοθετηθεί από τον Διεθνή Οργανισμό Εργασίας, το Συμβούλιο της Ευρώπης και τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών περιέχουν ένα σύνολο κανόνων που προσφέρουν την αναμενόμενη προστασία ενώ καλύπτουν και τυχόν κενά στις εθνικές νομοθεσίες.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η από κράτος σε κράτος μετανάστευση[1] αποτελεί μια πανάρχαια ανθρώπινη δραστηριότητα, η οποία ελεγχόταν και εξακολουθεί μέχρι σήμερα να ελέγχεται σε σημαντικό βαθμό τόσο από το κράτος από το οποίο αναχωρεί ο μετανάστης (το λεγόμενο κράτος προέλευσης) όσο και από το κράτος στο οποίο

* Η παρούσα μελέτη, η οποία έχει βασιστεί σε ανακοίνωση στο Συνέδριο που διοργάνωσε το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ) τον Νοέμβριο 2006 στην Αθήνα, αποτυπώνει πορίσματα από τη συμμετοχή του γράφοντος ως εξωτερικού ερευνητή στο ερευνητικό πρόγραμμα του Κέντρου Μελέτης της Ελληνικής Κοινωνίας της Ακαδημίας Αθηνών με θέμα τη διεθνή μετανάστευση.

** Ο Κωνσταντίνος Μαγκλιβέρας είναι Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Μεσογειακών Σπουδών του Πανεπιστημίου Αιγαίου.

1. Ως μετανάστευση νοείται μόνον η νόμιμη μετανάστευση. Δεν νοείται η παράνομη μετανάστευση [illegal migration] ή, αλλιώς, λαθρομετανάστευση (εάν αποδοθεί έτσι στα ελληνικά ο πρόσφατος όρος irregular migration) ή ακόμη η διασυνοριακή εμπορεία ανθρώπων [trafficking in human beings] ούτε και οι μετακινήσεις ολόκληρων πληθυσμιακών ομάδων ως αποτέλεσμα συρράξεων, εμφυλίων πολέμων και άλλων παρόμοιων παραγόντων.

εισέρχεται τελικά (το λεγόμενο κράτος υποδοχής). Έτσι, λοιπόν, το κράτος προέλευσης καθορίζει ποιοι υπήκοοί του και με ποιες προϋποθέσεις μπορούν να μεταναστεύσουν σε τρίτα κράτη, ενώ το κράτος υποδοχής καθορίζει ποιοι αλλοδαποί και με ποιες προϋποθέσεις μπορούν να εισέλθουν στην επικράτειά του με σκοπό τη μετανάστευση. Στη συνέχεια καθορίζει τα σχετικά με την παραμονή τους και κυρίως θέματα που αφορούν την παροχή εξαρτημένης εργασίας και τη γενικότερη συμμετοχή τους στην πολιτική, οικονομική, πολιτιστική και θρησκευτική ζωή του κράτους υποδοχής.

Με την πάροδο του χρόνου και την ολοένα αυξανόμενη συμμετοχή των κρατών σε διεθνείς οργανισμούς και θεσμούς (περιλαμβανομένων των περιφερειακών οργανισμών οικονομικής ολοκλήρωσης), η κρατική πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης δέχεται, με μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό έντασης, επιδράσεις από τις ρυθμίσεις και τους κανόνες που υιοθετούνται υπό την αιγίδα των οργανισμών αυτών. Επιπλέον, τα κράτη που κατά κύριο λόγο «εξάγουν» και εκείνα που κατά κύριο λόγο «εισάγουν» μετανάστες προσπαθούν μέσα από την κατάρτιση διμερών συμφωνιών να ισχυροποιήσουν τη θέση τους το ένα έναντι του άλλου. Κυρίως, όμως, τα κράτη προέλευσης επιδιώκουν να υποχρεώσουν τα κράτη υποδοχής να προσφέρουν ένα ελάχιστο μέτρο προστασίας στους υπηκόους τους, ενώ τα κράτη υποδοχής επιζητούν να μειώσουν και να ελέγξουν τα μεταναστευτικά ρεύματα.

Παρά τη σημασία των διμερών συμφωνιών, θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι μετανάστες, ως μια διακριτή πληθυσμιακή ομάδα που διαβιεί στο εσωτερικό ενός τρίτου κράτους, αποτελούν επίσης αντικείμενο προστασίας εκείνων των γενικών και ειδικών παγκοσμίων και περιφερειακών κειμένων που έχουν θεσπιστεί για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και τα οποία εφαρμόζουν οι χώρες υποδοχής. Για τα περισσότερα κράτη στην Ευρώπη (μεταξύ αυτών και η Ελλάδα) στα κείμενα αυτά περιλαμβάνονται η Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1948), το Διεθνές Σύμφωνο για τα Αστικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ΔΣΑΠΔ, 1966), το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα (ΔΣΟΚΠΔ, 1966), η Συνθήκη του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα του Παιδιού (1989), η Ευρωπαϊκή Συνθήκη για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ, 1950), ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000) κλπ.

Μία από τις βασικότερες αρχές που διέπουν τα εν λόγω κείμενα είναι ότι η παρεχόμενη προστασία δεν καλύπτει μόνο τους υπηκόους των συμβαλλομένων κρατών αλλά και τους αλλοδαπούς που βρίσκονται στο έδαφός τους.

Με άλλα λόγια, φορείς και αποδέκτες των προστατευόμενων δικαιωμάτων (και μάλιστα χωρίς να επιτρέπονται οι διακρίσεις) είναι το σύνολο των ατόμων που διαβιεί στην επικράτεια ενός κράτους σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή και στους οποίους, φυσικά, περιλαμβάνονται και οι μετανάστες. Όλα αυτά τα κείμενα περιέχουν θεμελιώδεις κανόνες που καθορίζουν τα ελάχιστα όρια της ανθρώπινης συμπεριφοράς και αξιοπρέπειας. Η παγκόσμια κοινότητα αναγνωρίζει ότι όλα τα κράτη θα πρέπει να δεσμεύονται από αυτό το ελάχιστο σύνολο κανόνων και να τους εφαρμόζουν στην εσωτερική τους έννομη τάξη κατά τρόπο ομοιόμορφο και χωρίς δυνατότητα να αναστέλλουν την εφαρμογή τους παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι να αναφέρει τα πολυμερή συμβατικά κείμενα που έχουν υιοθετηθεί, κατά χρονολογική σειρά, από τον Διεθνή Οργανισμό Εργασίας, το Συμβούλιο της Ευρώπης και τον ΟΗΕ και να καταδείξει ότι οι διατάξεις τους μπορούν να διαμορφώσουν ένα θεσμικό πλαίσιο που θα προστατεύει σε ικανοποιητικό βαθμό τόσο την ίδια τη διαδικασία της μετανάστευσης όσο και τα άτομα που συμμετέχουν σε αυτή. Φυσικά, τα κράτη δεν είναι υποχρεωμένα να υιοθετήσουν αυτό το πλαίσιο προστασίας –με την εξαίρεση των κανόνων εκείνων που ερείζονται στα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου– και μπορούν να συνεχίσουν να υλοποιούν την εθνική πολιτική μετανάστευσης με τον βέλτιστο για εκείνα τρόπο. Προτού περάσουμε όμως στην εξέταση των σχετικών πολυμερών κειμένων, θα πρέπει να γίνει αναφορά στο μοντέλο ευρωπαϊκών θεσμών όπου οι εθνικές ρυθμίσεις, οι οποίες διέπουν τη μετανάστευση υπηκόων συγκεκριμένων κρατών μεταξύ τους, έχουν αντικατασταθεί από ομοιόμορφους κανόνες που εξέδωσαν τα κράτη τα οποία συμπράττουν στους θεσμούς.

2. ΤΟ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΕΙ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥΣ ΘΕΣΜΟΥΣ

Σήμερα στην ευρωπαϊκή ήπειρο υπάρχουν σχηματισμοί κρατών όπου ο τομέας της μετανάστευσης, όσον αφορά τους μετανάστες που προέρχονται από τις χώρες που μετέχουν στον σχηματισμό, δεν αποτελεί πλέον αντικείμενο ρύθμισης της εθνικής πολιτικής καθώς διέπεται από τις συμφωνίες που έχουν υιοθετηθεί στο πλαίσιο των θεσμών αυτών.[2] Θα μπορούσαν να αναφερθούν

2. Βλ. H. Werner, «Regional Economic Integration and Migration: The European Case», *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, τόμ. 534, Ιούλιος 1994.

δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα. Το πρώτο είναι ο σχηματισμός των χωρών που απαρτίζουν τη Σκανδιναβική Συνεργασία (Δανία, Σουηδία, Νορβηγία, Ισλανδία και Φινλανδία). Ήδη από το 1954 συμφωνήθηκε η δημιουργία ενιαίας αγοράς εργασίας, όπου οι πολίτες των κρατών που συμμετέχουν δικαιούνται να εργάζονται εντός της σκανδιναβικής επικράτειας χωρίς να απαιτείται η προηγούμενη έκδοση και χορήγηση αδείας εργασίας, ενώ το 1962 συμφωνήθηκε οι πολίτες μιας σκανδιναβικής χώρας που διαβιούν στο έδαφος άλλης να απολαμβάνουν, στο μέτρο που είναι δυνατόν, των ίδιων κοινωνικών παροχών που απολαμβάνουν οι πολίτες της χώρας υποδοχής.[3]

Το δεύτερο παράδειγμα είναι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ), ο θεσμός που δημιούργησε μια νέα κατηγορία διεθνών οργανισμών, αυτή των περιφερειακών οργανισμών οικονομικής ολοκλήρωσης. Το 1957, η ΕΚ θεσμοθέτησε τη χωρίς εμπόδια και περιορισμούς μετακίνηση των μεταναστών, υπηκόων των κρατών-μελών, σε οποιοδήποτε τρίτο μέλος με σκοπό τη μισθωτή εργασία.[4] Αυτό που ονομάστηκε «ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων» κατέστη δικαίωμα του οικονομικά ενεργού μετανάστη, το οποίο δεν μπορεί να μειώσει καθ' οιονδήποτε τρόπο ούτε το κράτος-μέλος από το οποίο αυτός προέρχεται ούτε το κράτος στο οποίο επιζητεί να εργασθεί. Η αυστηρή αυτή υποχρέωση να μην εμποδίζουν τα κράτη-μέλη τη μετακίνηση των μεταναστών εργαζομένων συνοδεύθηκε από μια ακόμη, επίσης αυστηρή υποχρέωση: να μην τους μεταχειρίζονται κατά τρόπο διακριτικό. Η ίση μεταχείριση ημεδαπών και αλλοδαπών και η εννοιολογικά ταυτόσημη απαγόρευση των διακρίσεων λόγω υπηκοότητας αποτελούν θεμελιώδεις κανόνες του όλου οικοδομήματος της ΕΚ.[5] Έτσι, όλα τα κράτη-μέλη οφείλουν να παρέχουν στους «κοινοτικούς μετανάστες εργαζόμενους» και στα μέλη της οικογένειάς τους τα ίδια δικαιώματα, προνόμια και ευκαιρίες που απολαμβάνουν οι ημεδαποί εργαζόμενοι.[6]

3. Βλ. Κ. Μαγκλιβέρας, «Το Βόρειο Συμβούλιο-Το Βόρειο Συμβούλιο των Υπουργών», στο Κ. Μαγκλιβέρας (επιμ.), *Οι Διεθνείς Οργανισμοί του Ευρύτερου Ευρωπαϊκού Χώρου*, Ατραπός, Αθήνα 2005, σ. 199, 200 κ.ε.

4. Λόγω περιορισμών στην έκταση του άρθρου, η μετανάστευση από τρίτες χώρες προς την Κοινότητα δεν θα καλυφθεί.

5. Βλ. άρθρο 12 της Συνθήκης ΕΚ και Γ. Κραβαρίτου, «Η ίση μεταχείριση στο Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η απαγόρευση των διακρίσεων», *Επιθεώρησις Εργατικού Δικαίου*, τχ. 65, 2006, σ. 321.

6. Ας σημειωθεί ότι τα τελευταία χρόνια έχει αναπτυχθεί επιχειρηματολογία που εστιάζεται στο κατά πόσον η θεωρία των αντίστροφων διακρίσεων [reverse discrimination] θα μπορούσε να επιτρέψει σε ένα κράτος-μέλος να μεταχειρίζεται του υπηκόους του με χειρότερο τρόπο α-

Σε πολλές περιπτώσεις, είτε ηθελημένα είτε εν αγνοία τους, τα κράτη-μέλη δεν συμμορφώνονταν με τις παραπάνω υποχρεώσεις και συνέχιζαν να εφαρμόζουν πολιτικές που ευνοούσαν τους ημεδαπούς εργαζομένους. Με την πίεση όμως που δέχθηκαν, μεταξύ άλλων, από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) τα περιθώρια μη συμμόρφωσης στένεψαν. Σήμερα, μπορεί κανείς να ισχυρισθεί ότι η κυκλοφορία των κοινοτικών πολιτών με την ιδιότητα των μεταναστών εργαζομένων είναι καθόλα ελεύθερη και ανεμπόδιστη. Δεν πρέπει όμως να παραβλέπουμε ότι η ύπαρξη άλλων, μη κρατικών εμποδίων (π.χ. γλωσσικές δυσκολίες, αρνητική στάση του τοπικού πληθυσμού, υψηλά ποσοστά ανεργίας στη χώρα υποδοχής κλπ.) δεν επιτρέπει πάντοτε μια ισορροπημένη μετανάστευση στα πλαίσια της Κοινότητας.

Αυτά τα δύο παραδείγματα αποτελούν την εξαίρεση στον κανόνα ότι κάθε κράτος διαμορφώνει κατά το δοκούν την εθνική πολιτική μετανάστευσης. Σε τελευταία ανάλυση, αυτή επηρεάζεται πολλαπλώς από το κατά πόσον ένα κράτος επιθυμεί να προσελκύσει μετανάστες (π.χ. για να καλύψει ανάγκες σε τομείς της οικονομίας που παρουσιάζουν έλλειψη ειδικευμένου ή/και ανειδίκευτου ανθρώπινου δυναμικού, για να ανατρέψει την υπογεννητικότητα κλπ.) ή αποθαρρύνει τη μετανάστευση (π.χ. διότι στην εσωτερική αγορά εργασίας παρουσιάζεται υψηλό ποσοστό ανεργίας ή, αντίθετα, διότι η έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού θα επιδεινωθεί εάν τμήμα του ενεργού πληθυσμού μεταναστεύσει, ή επειδή δεν επιθυμεί την παρουσία αλλοδαπών στο έδαφός του κλπ.). Δεν υπάρχει όμως καμία αμφιβολία ότι, ανεξάρτητα από την όποια εθνική πολιτική, τα κράτη που θεωρούνται πλούσια και ευημερούν[7] θα προσελκύουν πάντοτε μετανάστες, ενώ τα κράτη εκείνα στα οποία επικρατούν ταραγμένες πολιτικές συνθήκες και εθνοτικές ή πολιτισμικές διαμάχες θα συνεχίσουν να αποτελούν τους τροφοδότες των μεταναστευτικών ρευμάτων. Τέλος, υπάρχουν και μη κρατικοί παράγοντες, όπως π.χ. η καταστροφή του περιβάλλοντος ή η εξάντληση των φυσικών πόρων, που οδηγούν στη δημιουργία νέων κυμάτων μεταναστών.

πό ό,τι υποχρεούται να μεταχειρίζεται τους πολίτες των άλλων κρατών-μελών σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, βλ. R. White, «Free Movement, Equal Treatment and Citizenship of the Union», *International and Comparative Law Quarterly*, τχ. 54, 2005, σ. 885, 901.

7. Βέβαια το ποια κράτη είναι πλούσια και ευημερούν είναι σχετικό. Για παράδειγμα, συγκρινόμενη με τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης και της Βορείου Αμερικής, η Ελλάδα δεν μπορεί να θεωρηθεί «πλούσια», αλλά για τις Βαλκανικές χώρες και τις χώρες της Ν.Α. Ευρώπης θεωρείται «πλούσιο κράτος» που δυνητικά παρέχει πολλές ευκαιρίες στους μετανάστες.

3. Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΝΟΣ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΚΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΝΟΝΩΝ ΜΕΣΩ ΤΗΣ ΥΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΠΟΛΥΜΕΡΩΝ ΣΥΜΒΑΤΙΚΩΝ ΚΕΙΜΕΝΩΝ ΑΠΟ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ

Ακόμη και εάν τα κράτη δεν διέφεραν μεταξύ τους, η μετανάστευση θα εξακολουθούσε να υφίσταται όσο ο άνθρωπος εκδηλώνει την έμφυτη τάση του για βελτίωση. Το ζητούμενο είναι πώς θα διαμορφωθεί ένα, όσο το δυνατόν, ομοιόμορφο πλαίσιο κανόνων το οποίο θα προστατεύει τη μετανάστευση ως έκφανση ανθρώπινης δραστηριότητας, θα παρέχει στον μετανάστη και σε εκείνους που εκ των πραγμάτων τον ακολουθούν έναν ελάχιστο αριθμό δικαιωμάτων και παροχών, θα καθορίζει τους όρους της διαβίωσής του εντός της χώρας υποδοχής και θα εγγυάται την επιστροφή του στη χώρα προέλευσης, όπου δεν θα αντιμετωπίζει αρνητική μεταχείριση.

Επειδή, μάλιστα, αυτό το πλέγμα κανόνων θα πρέπει να ισχύει ανεξάρτητα από την εθνική πολιτική που έχει διαμορφώσει κάθε κράτος και, σε περίπτωση σύγκρουσης με αυτήν, να υπερισχύει, θα έπρεπε να περιβληθεί τον μανδύα των πολυμερών συνθηκών οι διατάξεις των οποίων εφαρμόζονται υποχρεωτικά στην επικράτεια όσων κρατών τις έχουν κυρώσει. Με την εφαρμογή ενός τέτοιου μοντέλου, η προστασία του μετανάστη, αφενός, ισχυροποιείται συγκρινόμενη με την προστασία που μπορεί να παρέχει η χώρα προέλευσης (κυρίως μέσω των διμερών συμφωνιών) και, αφετέρου, καθίσταται αυτοτελής και, τουλάχιστον θεωρητικά, ο μετανάστης μπορεί να την επικαλεστεί ενώπιον των δικαστικών αρχών της χώρας υποδοχής. Τέλος, η εφαρμογή των σχετικών πολυμερών κειμένων παρέχει σε ένα κράτος τη δυνατότητα να νομιμοποιήσει την εθνική πολιτική μετανάστευσης που ακολουθεί.

Σήμερα υπάρχει ένας ικανός αριθμός κειμένων κυρίως λόγω της δράσης του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας (ΔΟΕ), του Συμβουλίου της Ευρώπης (ΣτΕ) και του ΟΗΕ.[8] Εάν και φαίνεται παράδοξο, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης δεν έχει εξουσιοδοτηθεί από τα κράτη-μέλη του να καταρτίζει σχετικές συμβάσεις. Ο ΔΟΕ υιοθετώντας (ήδη από την περίοδο του Μεσοπολέμου) τις ακόλουθες συνθήκες έθεσε όρους απασχόλησης και διαβίωσης των μεταναστών εργαζομένων έχοντας ως κεντρικό σημείο την ίση μεταχείρισή τους με τους ημεδαπούς: Σύμβαση για την Ισότητα στη Μεταχείριση Ημεδαπών και Αλλοδαπών Εργαζομένων όσον Αφορά την Αποζημίωση λόγω Εργατικών Ατυχημάτων (1925), Αναθεωρημένη Σύμβαση για τη Μετανάστευση με

8. Για τα κείμενα, βλ. Στ. Περράκης - Π. Μάστακας, *Άσυλο, Πρόσφυγες, Μετανάστες, Κείμενα Διεθνούς Πρακτικής*, τόμ. 5, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2005.

Σκοπό την Εργασία (1949), Σύμβαση για τις Διακρίσεις σχετικά με την Εργασία και την Απασχόληση (1958), Σύμβαση για την Ίση Μεταχείριση μεταξύ Υπηκόων και Μη Υπηκόων στην Κοινωνική Ασφάλιση (1962) και Σύμβαση για τη Μετανάστευση σε Καταχρηστικές Συνθήκες και για την Προώθηση της Ισότητας στις Ευκαιρίες και τη Μεταχείριση των Μεταναστών Εργαζομένων (1975). Το τελευταίο κείμενο υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη να σέβονται τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα όλων των μεταναστών εργαζομένων ακόμη και εάν αυτοί δεν βρίσκονται νομίμως στην επικράτειά τους.[9]

Από την πλευρά του, το ΣτΕ δεν ασχολήθηκε τόσο με την ίδια τη διαδικασία της μετανάστευσης όσο με το γενικότερο ζήτημα της νομικής και κοινωνικής θέσης των αλλοδαπών στο κράτος όπου διαβιούν και την κατοχύρωση συγκεκριμένων δικαιωμάτων. Ο δικαιολογητικός λόγος της ενασχόλησής του είναι η προώθηση και η ενίσχυση της οικονομικής προόδου των κρατών-μελών με την παράλληλη διασφάλιση και σεβασμό των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Έτσι, λοιπόν, η δράση του ΣτΕ στο τομέα αυτόν είναι συνυφασμένη με την πρωταρχική αποστολή του, δηλαδή τη διασφάλιση και την προώθηση των θεμελιωδών ελευθεριών.[10]

Η μετανάστευση ως παγκόσμιο φαινόμενο δεν θα μπορούσε παρά να απασχολήσει και τον ΟΗΕ. Εάν και ο Οργανισμός καθυστέρησε (εντυπωσιακά, θα έλεγε κανείς) να αναπτύξει σχετική δράση, κατάρτισε το 1990 –μετά από 10 χρόνια σκληρών διαπραγματεύσεων[11]– τη Διεθνή Συνθήκη για την Προστασία των Δικαιωμάτων όλων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Μελών των Οικογενειών τους,[12] η οποία αρχικά αντιμετωπίστηκε ως κείμενο ανταγωνιστικό της Σύμβασης του ΔΟΕ για τη Μετανάστευση σε Καταχρηστικές Συνθήκες (1975).[13] Μόλις δε πρόσφατα ο ΟΗΕ αντιμετώπισε το φλέγον ζήτημα της παράνομης μετακίνησης μεταναστών, από τη σκοπιά ό-

9. Βλ. L. Cox, «The International Labour Organisation and Fundamental Rights at Work», *European Human Rights Law Review*, τόμ. 4, 1999, σ. 451.

10. Βλ. K. Magliveras, «Migrant Workers' Rights in the Euro-Mediterranean Partnership: European Union and International Law Perspectives», *Hellenic Review of European Law* (International Edition), τχ. 43, 2004, σ. 77-79.

11. Βλ. J. Loennroth, «The International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families in the Context of International Migration Policies: An Analysis of Ten Years of Negotiation», *International Migration Review*, τχ. 25, 1991, σ. 710.

12. Υιοθετήθηκε με την Απόφαση της Γενικής Συνέλευσης 45/158 της 18ης Δεκεμβρίου 1990.

13. Βλ. M. Hasenau, «Setting Norms in the United Nations System: The Draft Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families in Relation

μως του ποινικού δικαίου, υιοθετώντας το Πρωτόκολλο κατά της Λαθραίας Μεταφοράς Μεταναστών από την Ξηρά, τη Θάλασσα και τον Αέρα, το οποίο προσαρτήθηκε στη Συνθήκη κατά του Διακρατικού Οργανωμένου Εγκλήματος (2000).[14]

Σε γενικές γραμμές, λίγα κράτη έσπευσαν να κυρώσουν τα παραπάνω κείμενα. Αυτή η απροθυμία, που σε ορισμένες περιπτώσεις αγγίζει τα όρια της άρνησης, δεν θα πρέπει να περάσει απαρατήρητη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Συνθήκη του ΟΗΕ για τη Μετανάστευση, η οποία τέθηκε σε ισχύ μετά από 13 χρόνια αν και απαιτούνταν μόλις 20 κυρώσεις! Οι χώρες προέλευσης αλλά και υποδοχής εξακολουθούν να επιδεικνύουν έντονη διστακτικότητα να προσχωρήσουν στα εν λόγω κείμενα, είτε επειδή τα θεωρούν παρωχημένα είτε διότι ίσως έχουν ρυθμίσει ικανοποιητικά τις μεταξύ τους σχέσεις με άλλον τρόπο, είτε επειδή έχουν υιοθετήσει (π.χ. στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα) ομοιόμορφους κανόνες κλπ.[15] Έτσι η Συνθήκη του ΟΗΕ σήμερα αριθμεί 34 συμβαλλόμενα μέρη.[16] Στο δε ΣτΕ, εάν και υπό την αιγίδα του έχουν καταρτισθεί σχεδόν 200 πολυμερή κείμενα στη μεγάλη πλειοψηφία των οποίων έχουν προσχωρήσει τα περισσότερα από τα σημερινά 46 κράτη-μέλη, οι σχετικές με τη μετανάστευση συνθήκες συγκαταλέγονται σε εκείνες με τα λιγότερα συμβαλλόμενα μέρη. Αυτή η απροθυμία φανερώνει μάλλον ότι τόσο τα κράτη που «εξάγουν» όσο και εκείνα που «εισάγουν» μετανάστες δεν δέχονται την εφαρμογή υπερεθνικών κανόνων και προτιμούν να χαράσσουν τη δική τους πολιτική χωρίς εξωτερικές επιρροές.

το ILO Standards on Migrant Workers», *International Migration*, τχ. 28, 1990, σ. 139 και R. Boehning, «The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers: The Past and Future», *International Migration Review*, τχ. 25, 1991, σ. 698.

14. Για τη Συνθήκη που υιοθετήθηκε με την Απόφαση της Γενικής Συνέλευσης 55/25 της 15ης Νοεμβρίου 2000, βλ. K. Magliveras, «Fighting International Transgression: The UN Convention on Transnational Organized Crime», *International Enforcement Law Reporter*, τχ. 17, 2001, σ. 392.

15. Βλ., επίσης, R. Cholewinski, *Migrant Workers in International Human Rights Law. Their Protection in Countries of Employment*, Oxford University Press, Οξφόρδη 1997, σ. 201-2.

16. Βλ. *Report of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, Third session (12-16 December 2005) - Fourth session (24-28 April 2006), UN Doc. A/61/48 (2006). Για ενημέρωση ως προς τις νέες προσχωρήσεις, βλ. www.ohchr.org/english/countries/ratification/13.htm. Κανένα κράτος του Πρώτου Κόσμου και λίγα του Δεύτερου Κόσμου την έχουν κυρώσει, από δε τη Μεσόγειο και τα Βαλκάνια μόνο η Αλγερία, η Βοσνία, η Αίγυπτος, η Λιβύη, το Μαρόκο, η Συρία και η Τουρκία.

Θα μπορούσε κανείς να ισχυρισθεί ότι το περιεχόμενο των πολυμερών αυτών κειμένων καλύπτει τις περισσότερες ανάγκες ενός συστήματος κανόνων που θα αντιμετώπιζε τη διαδικασία της (για οικονομικούς κυρίως λόγους) μετανάστευσης ως ανθρώπινης δραστηριότητας, θα ρύθμιζε τη νομική θέση των μεταναστών (και, κατά περίπτωση, των μελών των οικογενειών τους), θα όριζε τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις της χώρας υποδοχής, θα ρύθμιζε τα σχετικά με την επιστροφή του μετανάστη στη χώρα προέλευσης κλπ. Η σύντομη ανάλυση των διατάξεων των κειμένων του Συμβουλίου της Ευρώπης και του ΟΗΕ που ακολουθεί αποβλέπει στην απόδειξη του επιχειρήματος αυτού.

α. Συνθήκες του Συμβουλίου της Ευρώπης που αφορούν άμεσα τη μετανάστευση

Η Συνθήκη για την Εγκατάσταση που υπογράφτηκε τον Δεκέμβριο 1955 υπήρξε το πρώτο σχετικό κείμενο.[17] Εάν και η λέξη «μετανάστευση» δεν αναγράφεται πουθενά, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι αυτό είναι το κύριο αντικείμενό της. Έτσι, το άρθρο 10 ορίζει ότι κάθε συμβαλλόμενο μέρος υποχρεούται να επιτρέπει στους υπηκόους των άλλων μερών (εφαρμόζεται η αρχή της αμοιβαιότητας) να αναλαμβάνουν κάθε επικερδή απασχόληση επί ίσοις όροις με τους ημεδαπούς, εκτός εάν το εν λόγω κράτος προβάλει πειστικούς οικονομικούς ή κοινωνικούς λόγους για να μην χορηγήσει την απαιτούμενη άδεια. Η ανάληψη επικερδούς απασχόλησης καλύπτει τόσο εκείνους που εργάζονται με όρους εξαρτημένης εργασίας όσο και αυτούς που ασκούν επάγγελμα το οποίο απαιτεί την προηγούμενη άδεια δημόσιας αρχής. Η σημαντικού βαθμού διακριτική ευχέρεια των συμβαλλομένων μερών να αρνηθούν τη χορήγηση αδείας ήταν μάλλον αναμενόμενη, αφού οι οικονομικές και κοινωνικές δομές των τότε 14 κρατών-μελών (μεταξύ αυτών, η Ελλάδα και η Τουρκία) δεν είχαν ακόμη συνέλθει από τα δεινά του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Θα πρέπει όμως να υπενθυμίσουμε ότι, λιγότερο από δύο χρόνια αργότερα, έξι από τα κράτη αυτά ίδρυσαν την ΕΟΚ και θεμελίωσαν το δικαίωμα των υπηκόων τους στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

Το άρθρο 12 της Συνθήκης για την Εγκατάσταση περιέχει ευεργετικές διατάξεις για τους υπηκόους συμβαλλόμενου μέρους που διαβιούν νόμιμα στην επικράτεια άλλου μέρους και πληρούν μία από τις παρακάτω προϋπο-

17. Τέθηκε σε ισχύ τον Φεβρουάριο 1965. Έχει κυρωθεί από 12 κράτη και τελευταία από την Τουρκία τον Μάρτιο 1990.

θέσεις: α) έχουν εργαστεί για περίοδο πέντε ετών χωρίς διακοπή· β) έχουν παραμείνει για αδιάκοπη περίοδο 10 ετών· ή γ) τους έχει χορηγηθεί άδεια μονίμου παραμονής. Σε αυτές τις περιπτώσεις δικαιούνται να αναλάβουν επικερδή απασχόληση με τους ίδιους ακριβώς όρους όπως οι ημεδαποί και χωρίς τους περιορισμούς του προαναφερθέντος άρθρου 10. Σύμφωνα δε με το άρθρο 17, οι αλλοδαποί δικαιούνται μεταχείρισης όχι λιγότερο ευνοϊκής από ό,τι οι ημεδαποί αναφορικά με τις απολαβές και τους άλλους όρους απασχόλησης. Εάν και αυτό δεν σημαίνει αναγκαστικά ίση μεταχείριση και απαγόρευση των διακρίσεων, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, σε κάθε περίπτωση, είναι πιθανόν να μπορεί να εφαρμοσθεί η διάταξη του άρθρου 14 της ΕΣΔΑ που απαγορεύει τις διακρίσεις όσον αφορά τα δικαιώματα που προστατεύονται από αυτήν και τα Πρόσθετα Πρωτόκολλά της.[18]

Σε περίπτωση που η χώρα υποδοχής παραβιάσει ή δεν συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνει με τη Συνθήκη, η πρωτοποριακή για την εποχή διάταξη του άρθρου 7 επιφυλάσσει στους αλλοδαπούς εργαζόμενους πλήρη δικαστική προστασία, η οποία καλύπτει και την περιουσία τους. Κατοχυρώνεται μάλιστα ρητά το δικαίωμά τους να προσφύγουν στις αρμόδιες δικαστικές και διοικητικές αρχές κατά τον ίδιο ακριβώς τρόπο όπως και οι ημεδαποί.

Μετά από διάστημα μεγαλύτερο των 20 ετών, καταρτίσθηκε το επόμενο σημαντικό κείμενο, η Ευρωπαϊκή Συνθήκη για το Νομικό Καθεστώς των Μεταναστών Εργαζομένων με διττό στόχο:[19] πρώτον, να κατοχυρώσει την αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών εργαζομένων σε ό,τι αφορά τις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας[20] και, δεύτερον, να διευκολύνει και να προωθήσει την κοινωνική πρόοδο των μεταναστών εργαζομένων και των μελών της οικογένειάς τους. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1, ως μετανάστης εργαζόμενος ορίζεται ο υπήκοος ενός συμβαλλόμενου μέ-

18. Βλ. την Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 16ης Σεπτεμβρίου 1996 στην υπόθεση *Gaygusuz v Austria*.

19. Υπογράφηκε τον Νοέμβριο 1977 (μεταξύ άλλων και από την Ελλάδα) και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1983. Έχει κυρωθεί από 9 κράτη και τελευταία από τη Μολδαβία τον Ιούνιο 2006. Γενικά, βλ. E. Guild, *The European Convention on the Legal Status of Migrant Workers: An Analysis of its Scope and Benefits*, Council of Europe/University of Nijmegen, Μάρτιος 1999, CDMC (99) 11.

20. Βλ. επίσης την Ευρωπαϊκή Συνθήκη σχετικά με την Εθνικότητα (υιοθετήθηκε τον Νοέμβριο 1997 και τέθηκε σε ισχύ τον Μάρτιο 2000), η οποία υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα κράτη να σέβονται τα δικαιώματα των ατόμων εκείνων που συνήθως διαμένουν στην επικράτειά τους.

ρους στον οποίο έχει επιτραπεί από τρίτο συμβαλλόμενο μέρος (εξακολουθεί, λοιπόν, να ισχύει η αρχή της αμοιβαιότητας) να διαμένει στην επικράτειά του προκειμένου να αναλάβει αμειβόμενη εργασία.

Αναφορικά με τη διαδικασία της μετανάστευσης, το άρθρο 4 παρ. 1 της Συνθήκης υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα μέρη να εγγυηθούν στους μετανάστες εργαζομένους δύο θεμελιώδη δικαιώματα: να εγκαταλείπουν την επικράτεια του συμβαλλόμενου κράτους του οποίου είναι υπήκοοι και να γίνονται δεκτοί στην επικράτεια ενός άλλου συμβαλλόμενου κράτους προκειμένου να αναλάβουν αμειβόμενη εργασία, αφού όμως έχουν πρώτα λάβει τη σχετική έγκριση. Τα εν λόγω δικαιώματα περιορίζονται από διατάξεις της εσωτερικής νομοθεσίας της χώρας προέλευσης ή/και υποδοχής που αφορούν την προστασία της κρατικής ασφάλειας, της δημόσιας τάξης, της δημόσιας υγείας και των ηθών.

Στο ερώτημα ποιο δημόσιο έγγραφο θα πρέπει να χορηγηθεί πρώτα στον μετανάστη, η άδεια εργασίας ή η άδεια παραμονής, η Συνθήκη ορίζει να προηγείται η άδεια εργασίας (άρθρο 8) και να έπεται η άδεια παραμονής (άρθρο 9). Και αυτό διότι ο μετανάστης έχει ήδη εισέλθει στην επικράτεια της χώρας υποδοχής με αποκλειστικό σκοπό να αναλάβει αμειβόμενη εργασία και του έχει ήδη επιτραπεί η είσοδος για τον σκοπό αυτόν. Σύμφωνα δε με το άρθρο 5, προτού ακόμη αποχωρήσει από το κράτος προέλευσης θα πρέπει να έχει καταρτιστεί σύμβαση εργασίας ή τουλάχιστον να υπάρχει οριστική πρόταση για εργασία. Με βάση αυτή τη συλλογιστική, το άρθρο 9 ορίζει ότι το κράτος υποδοχής υποχρεούται να εκδώσει άδεια παραμονής σε όσους έχει χορηγηθεί άδεια εργασίας ενώ, σε περίπτωση ανανέωσής της, αυτή δεν θα μπορεί να υπολείπεται χρονικά της άδειας εργασίας. Επιπλέον, το άρθρο 12 αναφέρει ότι ο/η σύζυγος μετανάστη εργαζόμενου, ο οποίος απασχολείται νόμιμα στη χώρα υποδοχής, καθώς και τα ανήλικα τέκνα τους μπορούν να «συνενωθούν» μαζί του/της υπό τον όρο ότι πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις.

Η κρίσιμης σημασίας αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ημεδαπών και μεταναστών εργαζομένων διατυπώνεται ως εξής στο άρθρο 16 παρ. 1, διάταξη στην οποία δεν επιτρέπεται η διατύπωση επιφυλάξεων: «Σε θέματα συνθηκών εργασίας, οι μετανάστες εργαζόμενοι, στους οποίους έχει χορηγηθεί άδεια για να αναλάβουν εργασία, θα χαίρουν μεταχείρισης η οποία δεν θα είναι λιγότερο ευνοϊκή από ό,τι η μεταχείριση που χαίρουν οι ημεδαποί εργαζόμενοι επί τη βάσει νομοθετικών ή διοικητικών διατάξεων, συλλογικών συμβάσεων εργασίας ή βάσει των ηθών και εθίμων». Η αρχή αυτή βρίσκει εφαρμογή και στη λύση της εργασιακής σχέσης είτε λόγω λήξης της χρονικής

της διάρκειας είτε λόγω απόλυσης του μετανάστη εργαζομένου. Στο δε ερώτημα κατά πόσον οι εν λόγω μετανάστες οφείλουν να επιστρέψουν στη χώρα προέλευσης, η Συνθήκη δεν απαντά με σαφή τρόπο. Από τη διάταξη όμως του άρθρου 25 προκύπτει ότι, εάν έχασαν την εργασία τους για λόγους όπως οι ομαδικές απολύσεις ή παρατεταμένη ασθένεια, οι αρμόδιες αρχές της χώρας υποδοχής θα διευκολύνουν την εκ νέου πρόσληψή τους, προωθώντας εάν απαιτείται και την επαγγελματική τους κατάρτιση. Συνεπώς, η Συνθήκη τάσσεται υπέρ της συνέχισης της παραμονής των μεταναστών εργαζομένων στη χώρα υποδοχής.

Μετά τη πάροδο 15 ετών, καταρτίσθηκε το τρίτο κύριο κείμενο του Συμβουλίου της Ευρώπης, η Ευρωπαϊκή Συνθήκη για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε Τοπικό Επίπεδο,[21] η οποία βασίζεται σε δύο παραδοχές: ότι η παραμονή αλλοδαπών στην επικράτεια τρίτων χωρών αποτελεί πλέον μόνιμο χαρακτηριστικό των ευρωπαϊκών κοινωνιών και ότι οι αλλοδαποί έχουν σε τοπικό επίπεδο τις ίδιες υποχρεώσεις όπως και οι ημεδαποί.[22] Η Συνθήκη αποτελείται από το Κεφάλαιο Α (αναφέρεται στην ελευθερία της έκφρασης, του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι), το Κεφάλαιο Β (αναφέρεται στην ίδρυση συμβουλευτικών σωμάτων εκπροσώπησης των αλλοδαπών σε τοπικό επίπεδο), και το Κεφαλαίο Γ (αναφέρεται στο δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές). Τα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεούνται να εφαρμόζουν τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α και έχουν τη διακριτική ευχέρεια να εφαρμόζουν, εάν το επιθυμούν, τις διατάξεις του Κεφαλαίου Β ή/και του Κεφαλαίου Γ.

Όσον αφορά το περιεχόμενο των ελευθεριών που καλύπτονται από το Κεφάλαιο Α, η Συνθήκη δεν επιφέρει σημαντικές αλλαγές συγκριτικά με το περιεχόμενο των εν λόγω ελευθεριών στα αντίστοιχα άρθρα 10 και 11 της ΕΣΔΑ. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 3 παρ. 1 της Συνθήκης μνημονεύει το δικαίωμα των αλλοδαπών να γίνονται δέκτες πληροφόρησης και ιδεών αλλά και να μπορούν οι ίδιοι να διοχετεύουν πληροφορίες και ιδέες τόσο στο ε-

21. Υπεγράφη τον Φεβρουάριο 1992 και τέθηκε σε ισχύ την 1η Μαΐου 1997. Μέχρι σήμερα έχει κυρωθεί από 8 κράτη (τις 5 χώρες της Σκανδιναβικής Συνεργασίας, την Αλβανία, την Ιρλανδία και την Ολλανδία) και έχει υπογραφεί από 4 κράτη (Τσεχία, Κύπρος, Σλοβενία και Βρετανία).

22. Γενικά, βλ. K. Magliveras, *The Question of Representation and Participation of Migrants in the Public and Political Life of Host States from the Perspective of the Work of International Organisations*, Paper submitted to the European Consortium of Political Research, 35th Joint Session of Workshops, University of Helsinki, Μάιος 2007.

σωτερικό του κράτους υποδοχής όσο και εκτός αυτού χωρίς την παρέμβαση των εθνικών αρχών. Όσον αφορά το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, η δεύτερη παράγραφος αναφέρει ότι, μεταξύ άλλων, «υπονοεί» το δικαίωμα των αλλοδαπών να ιδρύουν τις δικές τους τοπικές ενώσεις με σκοπό την παροχή αμοιβαίας βοήθειας, την έκφραση της πολιτιστικής τους ταυτότητας ή την υπεράσπιση των συμφερόντων τους όταν πρόκειται για ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των τοπικών αρχών.

Από την άλλη πλευρά, με βάση το άρθρο 5 του Κεφαλαίου Β, τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να εξασφαλίζουν ότι δεν υπάρχουν νομικά ή άλλου είδους εμπόδια που δεν θα επέτρεπαν στις δημοτικές αρχές, στην περιφέρεια των οποίων διαβιεί σημαντικός αριθμός αλλοδαπών, να συστήσουν συμβουλευτικά σώματα με σκοπό να καταστούν fora συζήτησης και ανταλλαγής απόψεων και να διευκολύνουν την ένταξη των αλλοδαπών στις τοπικές κοινωνίες. Τέλος, το άρθρο 6 του Κεφαλαίου Γ υποχρεώνει όσα συμβαλλόμενα κράτη το έχουν αποδεχθεί να χορηγούν σε κάθε αλλοδαπό το δικαίωμα να ψηφίζει και να είναι υποψήφιος στις δημοτικές εκλογές, υπό τους ακόλουθους δύο όρους: πρώτον, ο αλλοδαπός πληροί τις προϋποθέσεις που υφίστανται για τους ημεδαπούς και, δεύτερον, κατά την τελευταία πενταετία κατοικούσε νόμιμα και συνεχώς στο κράτος υποδοχής.[23]

Το περιεχόμενο του Κεφαλαίου Γ συμβάλλει αναμφισβήτητα με αποφασιστικό τρόπο στην ενσωμάτωση των αλλοδαπών και στην παροχή του αισθήματος ότι αποτελούν κομμάτι του κοινωνικού ιστού. Μάλιστα, σε περιοχές με πολύ μεγάλη συγκέντρωση αλλοδαπών, είναι πιθανόν η μαζική συμμετοχή τους τόσο ως ψηφοφόροι όσο και ως υποψήφιοι να διαμορφώσει το αποτέλεσμα της εκλογικής διαδικασίας, γεγονός που ίσως συνιστά παράγοντα αποθαρρυντικό της υιοθέτησης της Συνθήκης για εκείνα τα κράτη-μέλη που θα αντιμετώπιζαν εχθρική στάση από τους ημεδαπούς ψηφοφόρους. Θα πρέπει, όμως, να σημειωθεί πως, σε ό,τι αφορά τα κράτη-μέλη που μετέχουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, παρόμοιο δικαίωμα χορηγήθηκε στους υπηκόους της Ε.Ε. με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία υιοθετήθηκε την ίδια χρονική περίοδο.[24] Αυτή η διαφορετική ρύθμιση του ιδίου ζητήματος οφείλεται φυσικά στον διαφορετικό βαθμό έντασης και ολοκλήρωσης των σχέσεων που έχουν αναπτυχθεί στο εσωτερικό των δύο οργανισμών.

23. Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2, τα συμβαλλόμενα κράτη δύνανται να περιορίσουν το δικαίωμα αυτό μόνο στο εκλέγειν.

24. Βλ. άρθρο 19 παρ. 1 της Συνθήκης ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997).

β. Η Συνθήκη του ΟΗΕ για την προστασία των μεταναστών εργαζομένων (1990)

Σε γενικές γραμμές, η Συνθήκη των Ηνωμένων Εθνών αποτελεί εφαρμογή των κανόνων που περιέχονται στα προαναφερθέντα κείμενα του ΟΗΕ για τη προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην πληθυσμιακή ομάδα των μεταναστών εργαζομένων και στα μέλη των οικογενειών τους. Κύριο γνώρισμα της Συνθήκης είναι πως τα άτομα που καλύπτονται από τον όρο «μετανάστες εργαζόμενοι» έχουν το δικαίωμα να απολαμβάνουν τις θεμελιώδεις ανθρώπινες ελευθερίες ανεξάρτητα από τη νομική τους κατάσταση. Με άλλα λόγια, ένα σύνολο διατάξεων στα άρθρα 8-35 της Συνθήκης υποχρεώνουν τα συμβαλλόμενα μέρη να προστατεύουν και τους μετανάστες εκείνους που βρίσκονται παράνομα στο έδαφός τους.[25] Άλλη ουσιαστική διαφορά μεταξύ της Συνθήκης και των κειμένων του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η γενική και αόριστη εφαρμογή της υπό την έννοια ότι οι διατάξεις της εφαρμόζονται σε όλους ανεξαιρέτως τους μετανάστες και όχι μόνο σε εκείνους που προέρχονται από τα συμβαλλόμενα κράτη.

Επιπλέον, η Συνθήκη διαφοροποιείται επειδή η εφαρμογή της έχει ανατεθεί σε Επιτροπή που αποτελείται από δέκα ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες, οι οποίοι εκλέγονται βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων από τα συμβαλλόμενα κράτη. Όπως ισχύει και με τις υπόλοιπες Επιτροπές που προβλέπονται στις Συνθήκες του ΟΗΕ για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου (π.χ. η Επιτροπή του ΔΣΑΠΔ), η κύρια αρμοδιότητά της είναι να λαμβάνει, να εξετάζει και να διατυπώνει παρατηρήσεις στις περιοδικές εκθέσεις εφαρμογής που υποβάλλουν τα συμβαλλόμενα μέρη (άρθρα 73-74). Στην περίπτωση που έχει δοθεί η απαιτούμενη συναίνεση από τα συμβαλλόμενα μέρη, η Επιτροπή μπορεί να δέχεται και να εξετάζει διακρατικές αναφορές που καταγγέλλουν ότι τρίτο μέρος δεν εκπληρώνει τις απορρέουσες από τη Συνθήκη υποχρεώσεις (άρθρο 76) καθώς και αναφορές από φυσικά πρόσωπα που καταγγέλλουν παραβίαση των εν λόγω υποχρεώσεων στο πρόσωπό τους (άρθρο 77).[26]

Εκτός των ζητημάτων που καλύπτονται από τα κείμενα του ΣτΕ, η Συνθήκη του ΟΗΕ αναφέρεται στις ομαδικές ή μεμονωμένες απελάσεις μετανα-

25. Βλ. K. Magliveras, «Protecting the Rights of Migrant Workers in the Euro-Mediterranean Partnership», *Mediterranean Politics*, τχ. 9, 2004, σ. 459, 479.

26. Βλ. H. Dipla, «La Convention des Nations Unies sur les droits des traivailleurs migrants et de leur famille face a la réalité», στο L.-A. Sicilianos (επιμ.), *Nouvelles Formes de Discrimination – New Forms of Discrimination*, Editions A. Pedone, Παρίσι 1995, σ. 35, 42-43.

στών εργαζομένων και των μελών των οικογενειών τους (άρθρα 22 και 56), στο δικαίωμα στην κοινωνική τους ασφάλιση (άρθρο 27), στην επιλογή της κατοικίας (άρθρο 39), στην πρόσβαση στην εκπαίδευση και στην κατάρτιση (άρθρα 43 και 45), στην αποφυγή της διπλής φορολογίας (άρθρο 48) κλπ. Τέλος, η Συνθήκη αγγίζει το ζήτημα της παράνομης μετακίνησης ατόμων από κράτος σε κράτος καθώς επίσης το πάντα ακανθώδες ζήτημα της εργασίας των μεταναστών που βρίσκονται παράνομα στη χώρα υποδοχής και υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα κράτη να συνεργαστούν και να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα (άρθρα 68-69).

4. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Από τη σύντομη ανάλυση που προηγήθηκε, προκύπτει ότι τα πολυμερή αυτά συμβατικά κείμενα θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένα πλέγμα κανόνων που θα αντιμετώπιζε με αποτελεσματικό τρόπο τα περισσότερα, αν όχι όλα, τα ζητήματα που αφορούν ή προκύπτουν από τη μετανάστευση. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι έχουν συνταχθεί με γνώμονα το συμφέρον των μεταναστών, την προάσπιση των δικαιωμάτων τους καθώς επίσης την εξασφάλιση της ευημερίας τους. Αυτό είναι αναμενόμενο αφού, στη σχέση τους με τους υπηκόους των κρατών υποδοχής, οι μετανάστες αποτελούν τα ασθενέστερα μέρη. Από την άλλη πλευρά, τα εν λόγω κείμενα (με την εξαίρεση των Συμβάσεων του ΔΟΕ) επιτρέπουν (συνήθως με περιορισμούς) τη διατύπωση επιφυλάξεων,[27] ενώ περιέχουν τις γνωστές ασφαλιστικές δικλίδες των εξαιρέσεων της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας, της δημόσιας υγείας κλπ. Με τον τρόπο αυτό τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να διαμορφώσουν την πολιτική που εκείνα επιθυμούν δίνοντας έμφαση στα στοιχεία που θεωρούν πιο σοβαρά, σεβόμενα, όμως, παράλληλα τις βασικές αρχές που πρέπει να διέπουν τη μετανάστευση.

Με άλλα λόγια, υποστηρίζεται η άποψη ότι η εφαρμογή των πολυμερών αυτών κειμένων θα μπορούσε να οδηγήσει στην εξεύρεση της απαραίτητης ισορροπίας μεταξύ δύο, όχι κατ' ανάγκη συγκρουόμενων, καταστάσεων: αφενός, των δικαιωμάτων και ελευθεριών των μεταναστών που δύσκολα μπορούν να αμφισβητηθούν και, αφετέρου, του αναφαίρετου δικαιώματος των κρατών να δέχονται ή να μην δέχονται αλλοδαπούς (και δη με σκοπό την

27. Για τις επιφυλάξεις που έχουν διατυπωθεί αναφορικά με τη Συνθήκη των Ηνωμένων Εθνών, βλ. www.ohchr.org/english/countries/ratification/13.htm.

παροχή εργασίας) στην επικράτειά τους και, στη πρώτη περίπτωση, να καθορίζουν τα της διαμονής τους.

Βεβαίως το επιχείρημα προϋποθέτει ότι η πλειονότητα των χωρών προέλευσης αλλά και υποδοχής θα ήταν διατεθειμένη να προσχωρήσει στις εν λόγω Συνθήκες, όπου άλλωστε είχαν τη δυνατότητα να συμμετάσχουν και να επηρεάσουν το τελικό κείμενο. Η Ελλάδα, όπως και σχεδόν όλα τα κράτη του Πρώτου Κόσμου αλλά και πολλά κράτη του Δεύτερου και Τρίτου Κόσμου, έχουν απόσχει μέχρι σήμερα. Το ενδιαφέρον είναι ότι η χώρα μας, ακόμη και την περίοδο που αποτελούσε «εξαγωγέα» μεταναστών, δεν προσχώρησε στα σχετικά κείμενα, με εξαίρεση το 1965 οπότε κύρωσε τη Συνθήκη του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Εγκατάσταση και, πολύ αργότερα, το 1984 τη Σύμβαση του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας για τις Διακρίσεις σχετικά με την Εργασία και την Απασχόληση.

Είναι γνωστό ότι μετά το 1990 η Ελλάδα μετατράπηκε σε χώρα υποδοχής και μάλιστα με τον μεγαλύτερο, αναλογικά, αριθμό μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.[28] Αυτό θα πρέπει να συνδυαστεί με το εντονότατο δημογραφικό πρόβλημα αλλά και με το γεγονός ότι η Ελλάδα εξακολουθεί να αποτελεί χώρα προέλευσης όχι πλέον ανειδίκευτων εργατών αλλά πτυχιούχων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Αυτό καθιστά επιτακτική την ανάγκη χάραξης συγκεκριμένης μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία πιθανότατα θα βρίσκει αντίθετους, για διαφορετικούς λόγους, τόσο τους ημεδαπούς όσο και τους αλλοδαπούς. Φυσικά η χάραξή της δεν μπορεί παρά να λαμβάνει υπόψη (και ενδεχομένως να περιορίζεται από) τις διατάξεις της Κοινής Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΚΜΠ) που προωθείται συστηματικά τα τελευταία χρόνια.[29] Σε κάθε όμως περίπτωση, η ΚΜΠ δεν καλύπτει ακόμη όλες τις πτυχές της μετανάστευσης,[30] ενώ η Ε.Ε. εμφανίζεται προς το παρόν να ενδιαφέρεται περισσότε-

28. Βλ. την Εισηγητική Έκθεση στον νόμο 3386/2005, Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων κρατών στην Ελληνική Επικράτεια, ΦΕΚ Α΄ 212.

29. Η νομική βάση είναι τα άρθρα 61-69 της Συνθήκης ΕΚ. Όπως σημειώνει ο Κ. Στεφάνου, «Το νέο ευρωπαϊκό καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τχ. 26, 2005, σ. 363, 364, αν και οι Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας περιόρισαν σημαντικά την απόλυτη ευχέρεια των κρατών-μελών να διαμορφώνουν το νομικό καθεστώς εισόδου των υπηκόων τρίτων κρατών, διατηρούν ακόμη την αρμοδιότητα χορήγησης των αδειών διαμονής τους.

30. Για μια αποτίμηση της αρχικής προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας προς την κοινοτική, βλ. G. Papagianni και P. Naskou-Perraki, «Greece», στο I. Higgins (επιμ.), *Migration and Asylum Law and Policy in the European Union – FIDE 2004 National Reports*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, σ. 135.

ρο για τη διαχείριση των ισχυρών μεταναστευτικών ρευμάτων από τις μη κοινοτικές χώρες και δη για την καταπολέμηση των παράνομων μορφών μετανάστευσης παρά για τη παρουσία των μεταναστών στις χώρες υποδοχής.[31]

Από την άλλη πλευρά, όμως, η παρουσία εκατομμυρίων μεταναστών στην Ευρώπη των 27 και η αναμενόμενη αύξηση του αριθμού τους για λόγους που αφορούν τόσο τις χώρες υποδοχής όσο και προέλευσης (δημογραφικό, μείωση της ανεργίας αλλά και αντιμετώπιση της φθίνουσας πορείας κλάδων της οικονομίας όπως η γεωργία, εισροή μεταναστευτικού συναλλάγματος[32] κλπ.) επιβάλλει την ενσωμάτωση των μεταναστών στο κοινωνικό γίγνεσθαι. Πρέπει όμως να καταστεί κοινή συνείδηση ότι οι μετανάστες, όπως οι χώρες υποδοχής αλλά και οι χώρες προέλευσης, όλοι έχουν συγκεκριμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις, τα οποία θα πρέπει να ασκούνται και να υλοποιούνται από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη χωρίς διακρίσεις και βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Εάν τελικά αυτό είναι το ζητούμενο, τα πολυμερή συμβατικά κείμενα που έχουν καταρτισθεί στα πλαίσια του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας, του Συμβουλίου της Ευρώπης και των Ηνωμένων Εθνών είναι κατάλληλα να καλύψουν τυχόν κενά που υπάρχουν στις εθνικές νομοθεσίες.

31. Να σημειωθεί ότι πρόσφατα γίνεται εκτεταμένη συζήτηση για τη διαμόρφωση ενός πλαισίου διαχείρισης της διεθνούς μετανάστευσης στην οποία δυστυχώς λόγω έλλειψης χώρου δεν μπορεί να γίνει εκτενής αναφορά, βλ. όμως Global Commission on International Migration, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, 2005, διαθέσιμο στο www.gcim.org.

32. Για τους παράγοντες αυτούς, βλ. Η. Νικολακοπούλου-Στεφάνου, «Μετανάστευση και Άσυλο στην Ευρωπαϊκή Ένωση», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, τχ. 26, 2005, σ. 383, 387-8. Σύμφωνα με στοιχεία της Τραπέζης της Ελλάδος, κατά το 2005 οι μέσω του τραπεζικού συστήματος εισροές μεταναστευτικού συναλλάγματος στην Ελλάδα ανήλθαν σε 698 εκατομμύρια ευρώ και οι εκροές σε 428 εκατομμύρια ευρώ.