



Η Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη (ΕΕΔΑΠ) και το Κέντρο Ερευνών Μειονοτικών Ομάδων (ΚΕΜΟ) διατύπωσαν τις προτάσεις τους για **ένα λειτουργικό νομοθετικό πλαίσιο γύρω από την ένταξη των μεταναστών. Ένα πλαίσιο που θα ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας και θα είναι προσανατολισμένο στο σεβασμό και την προστασία των δικαιωμάτων.**

Τα ειδικότερα συμπεράσματα της 1^{ης} και της 2^{ης} συνάντησης Εθνικού Διαλόγου για τη Μετανάστευση τον Ιανουάριο και τον Ιούλιο του 2005 βλ. στην ιστοσελίδα της ΕΕΔΑΠ www.hlhr.gr/emd/emd.htm

Με στόχο μια **εποικοδομητική κριτική του υπό συζήτηση νομοσχεδίου** για τη μετανάστευση, η ΕΕΔΑΠ συνοψίζει στη συνέχεια τα βασικά αρνητικά του σημεία, με βάση και τους προβληματισμούς και τις ανάγκες των κοινωνικών φορέων όπως εκφράστηκαν στο πλαίσιο του EMD (European Migration Dialogue) ανάμεσα στους κοινωνικούς φορείς:

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το νομοσχέδιο δεν τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση, ενώ κατατέθηκε στη Βουλή χωρίς να προηγηθεί **κοινωνικός διάλογος** με τους ίδιους τους μετανάστες. Μια σειρά από διατάξεις του προσχεδίου που είχε κυκλοφορήσει ατύπως έχουν τροποποιηθεί προς το καλύτερο μετά από τη δημόσια παρέμβαση φορέων και οργανώσεων, π.χ. έχει απαλειφθεί η πρόβλεψη περί **εξέτασης «ήθους και προσωπικότητας» των μεταναστών** από επιτροπή της διοίκησης πριν από τη χορήγηση άδειας επί μακρόν διαμονής στη χώρα και έχει προβλεφθεί **η απαγόρευση απέλαση εγκύου και έξι μήνες μετά τον τοκετό** (όπως άλλωστε είχε ζητήσει και η ΕΕΔΑΠ ήδη από το Δεκέμβριο του 2000 στο σημειώμά της προς τους βουλευτές κατά τη συζήτηση του ν.2910/2001).

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

1. ANTI-ENTAEΪAKO NOMOSXEDIO

- Το νέο νομοθέτημα επιχειρεί να επιλύσει προβλήματα τα οποία είχαν παρουσιαστεί κατά την εφαρμογή του προηγούμενου νόμου 2910/2001, με βασική τομή την ενιαία και διετή πλέον άδεια διαμονής-εργασίας. Πάσχει ωστόσο από **έλλειψη διορατικότητας** και μακροχρόνιου σχεδιασμού διότι εμμένει σε μια **λογική διαχείρισης ή/και ανάσχεσης** του μεταναστευτικού φαινομένου, μέσω της **μετάκλησης** εργαζομένων για προκαθορισμένες θέσεις εργασίας κατά τα πρότυπα των βιομηχανικών χωρών του 20^{ου} αιώνα, κάτι που έχει αποδειχθεί ήδη ανεδαφικό. Οι ειδικά συγκροτούμενες ανά περιφέρεια μικτές επιτροπές κοινωνικών εταίρων και της διοίκησης δεν εγγυώνται μεγαλύτερη επιτυχία από τον ΟΑΕΔ στην προσπάθεια εποπτείας-καταγραφής-ελέγχου της αγοράς εργασίας εάν παράλληλα δεν αντιμετωπίζονται δομικά προβλήματα όπως η παραοικονομία.
- **Καθιερώνεται σημαντικός περιορισμός της ευελιξίας της αλλοδαπής εργατικής δύναμης** και απαγορεύσεις κινητικότητας και διεκδίκησης εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων (απαγόρευση αλλαγής ειδικότητας κατά τη διάρκεια της άδειας διαμονής, απαγόρευση διαμονής σε κατάσταση ανεργίας ή για εύρεση

εργασίας, απαγόρευση μετακίνησης σε άλλη περιφέρεια ενόσω διανύεται ο χρόνος της άδειας και πριν από τη λήξη της, απαγορευτικές προϋποθέσεις ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας: ελάχιστο κεφάλαιο 60.000 € κατατεθειμένα σε ελληνική τράπεζα). Εν κατακλείδι, αυτοί **οι περιορισμοί συνιστούν προσκόμματα και εμπόδια στην ένταξη των μεταναστών, θεμέλιο της οποίας είναι η ισότιμη πρόσβαση καταρχήν στην απασχόληση.**

- Το υπό συζήτηση νομοσχέδιο θέτει τους αλλοδαπούς αντιμέτωπους με τη δημόσια διοίκηση, επαναλαμβάνοντας την απαγόρευση συναλλαγής εάν δεν έχει ρυθμιστεί η παραμονή τους, ακόμη και σε περίπτωση υπαιτιότητας της Διοίκησης για την καθυστέρηση, επιφέροντας **ουσιαστικά την εξαίρεση για τους αλλοδαπούς από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας** που καθίστανται δευτέρας κατηγορίας διοικούμενοι, όπως η ΕΕΔΑΠ έχει ήδη επισημάνει υπό την ισχύ του Ν.2910/01. Το καθεστώς γίνεται ακόμη αυστηρότερο αφού η απαγόρευση συναλλαγής καταλαμβάνει και την εκπροσώπηση με δικηγόρο σε διοικητικές αρχές, ακόμη και την επίδοση δικαιολογητικών με δικαστικό επιμελητή. Είναι χαρακτηριστικό για τη θεώρηση αυτή ότι μιας ημέρας καθυστέρηση στην υποβολή δικαιολογητικών επιφέρει την έκπτωση από τη νομιμότητα, έκπτωση από ένα κράτος που εκδίδει άδειες διαμονής που έχουν ήδη λήξει...
- Ο νέος νόμος αποτελεί **ίσως μια από τις χειρότερες περιπτώσεις ενσωμάτωσης της Κοινοτικής Οδηγίας για τη Μακροχρόνια Διαμονή στην Ευρωπαϊκή Ένωση.** Η πρώτη άδεια μακράς διαμονής δεν θα χορηγηθεί πριν από **το 2009**, χωρίς αυτό να προβλέπεται από την Οδηγία 109/2003 και κατά καταστρατήγηση του πνεύματος της. Δεν προβλέπεται στο μεταξύ κανένα απολύτως μέτρο εξίσωσης δικαιωμάτων των μεταναστών μακροχρόνιας διαμονής στην Ελλάδα με τους Έλληνες πολίτες (με μόνη εξαίρεση τις προνοιακές παροχές που απορρέουν από το ΝΔ 57/73 προς στήριξη θυμάτων φυσικών καταστροφών κλπ.). Η πρόβλεψη άδειας διαμονής **αόριστης διάρκειας ως παράλληλο καθεστώς** με τους επί μακρόν διαμένοντες αποτελεί καταστρατήγηση του σκοπού και των διατάξεων της σχετικής κοινοτικής Οδηγίας, υπονομεύοντας τον στόχο πλήρους ενσωμάτωσης μέσω της παροχής συγκεκριμένων δικαιωμάτων με ενιαίο τρόπο για όλη την Ε.Ε., και αποτελώντας **άλλοθι για την απόρριψη του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος.** Ο στόχος της ελληνικής Πολιτείας θα πρέπει να είναι: η όσο το δυνατόν ταχύτερη ένταξη των μεταναστών στο καθεστώς του μακροχρόνια διαμένοντος. Διατηρώντας μάλιστα την **πρώτη θέση ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ ως προς τα ακριβά παράβολα** που ισχύουν σήμερα (από 150 € για την άδεια ενός έτους), η ελληνική Πολιτεία προσθέτει ένα νέο (900 € για αίτηση άδειας διαμονής μακράς διάρκειας).
- Δεν προβλέπεται **κανένα συγκεκριμένο μέτρο για την ένταξη των μεταναστών** (προετοιμασίας και προσαρμογής είτε των μεταναστών, είτε της ελληνικής κοινωνίας, όπως προβλέπουν οι Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών που έχει συμφωνήσει το Συμβούλιο της ΕΕ το Νοέμβριο του 2004). Αντιθέτως, ανακοινώνεται σε πολύ γενικές γραμμές και παραπέμποντας στο μέλλον ένα σχέδιο δράσης για τους όρους ενσωμάτωσης που **πρέπει** να πληρούν οι μετανάστες. Τα «μέτρα» ενσωμάτωσης μετατρέπονται τεχνηέντως σε «όρους». χωρίς σαφή προσδιορισμό επαρκών σχετικών πόρων. Ποιοι είναι αυτοί οι **όροι ένταξης/ενσωμάτωσης** που μπορεί να οδηγήσουν στον αποκλεισμό των μεταναστών από το δικαίωμα μακροχρόνιας διαμονής, ασχέτως της διάρκειας πρότερης νόμιμης διαμονής τους στη χώρα? Το κριτήριο «επαρκούς γνώσης» της ελληνικής γλώσσας καταλείπει περιθώρια δυσανάλογης εφαρμογής, ενώ η απαίτηση γνώσεων ελληνικής ιστορίας και πολιτισμού μπορεί να οδηγήσει σε αυθαιρεσίες.

- Στην ενσωμάτωση της Οδηγίας 2003/86 για την οικογενειακή συνένωση είναι έκδηλο ότι **η απόλαυση του δικαιώματος οικογενειακής ζωής των μεταναστών υποχωρεί** μπροστά στην εργαλειακή χρήση του μετανάστη ως προσοδοφόρας οικονομικής μονάδας. **Προβλέπονται προσαυξήσεις και μάλιστα υπερβολικές για την αγορά εργασίας** ως απαιτούμενα όρια ελάχιστου εισοδήματος (20% για τη σύζυγο, 15% για κάθε παιδί). Κακή ενσωμάτωση, κατά **παραβίαση ρητού όρου της Οδηγίας, συνιστά η πρόβλεψη έλλειψης αιτιολογίας** κατά την άρνηση θεώρησης εισόδου για οικογενειακή συνένωση από τις προξενικές αρχές που μπορούν έτσι να ανατρέψουν κατά βούλησιν την ουσιαστική συνδρομή των προϋποθέσεων οικογενειακής συνένωσης.
- Η πρόβλεψη **ειδικής άδειας διαμονής για θύματα εμπορίας**, πάγιο αίτημα φορέων και ΜΚΟ (της ΕΕΔΑΠ από το 2000) υλοποιείται πλέον με την ενσωμάτωση της Οδηγίας 81/2004. Με τον όρο ωστόσο, **εφόσον τα θύματα εμπορίας συνεργαστούν με τις Αρχές**. Όμοια μεταχείριση επιφυλάσσεται στους ανηλίκους και η ενσωμάτωση της σχετικής Οδηγίας δεν προβλέπει γι' αυτούς ευνοϊκότερες διατάξεις, δεδομένου ότι αναθέτει τις ενέργειες ενημέρωσης, προστασίας και φιλοξενίας των θυμάτων στις εισαγγελικές και αστυνομικές αρχές, πρόβλεψη που έχει κατακριθεί ως ιδιαίτερος προβληματική από τα ίδια τα όργανα της ΕΕ και άλλους φορείς (Συνήγορος του Πολίτη, ΟΚΕ της ΕΕ, EC Team of Experts for Trafficking, Save the Children κ.ά.).
- Τέλος, **καμία ειδική πρόβλεψη δεν υπάρχει για τους μετανάστες δεύτερης γενιάς** που έχουν γεννηθεί ή έχουν μεταναστεύσει ανήλικοι στην Ελλάδα - μη γνωρίζοντας άλλη χώρα ή γλώσσα από την ελληνική - τόσο ως προς τα **πολιτικά δικαιώματα** ή την κτήση της **ελληνικής ιθαγένειας**, όσο και ως προς τη στοιχειώδη **προστασία από απέλαση**.

2. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

- Χαρακτηριστική **οπισθοδρόμηση** συνιστά η μεταφορά της αποφασιστικής αρμοδιότητας επί **προσφυγών κατά της απέλασης από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας στον Υπουργό Δημόσιας Τάξης**. Η επιστροφή αυτή στο προ του Ν.2910/01 σύστημα επιφέρει ρήγμα στην πανηγυρική αυτοαναγόρευση του ΥΠΕΣΔΔΑ ως αρμόδιου φορέα για την παρακολούθηση του μεταναστευτικού νόμου και εξαρτά την παραμονή των μεταναστών στη χώρα από την αποκλειστική ουσιαστική κρίση των κατασταλτικών οργάνων του κράτους. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την αοριστία των λόγων «δημόσιας τάξης», κατ'επίκλησιν των οποίων έχουν σημειωθεί στο παρελθόν απελάσεις ακόμη και κατόπιν αθωωτικών αποφάσεων ποινικών δικαστηρίων, καθώς επίσης και το υπερβολικά μικρό διάστημα των τριών εργάσιμων ημερών για την κρίση επί προσφυγής, με την παρέλευση του οποίου ο αλλοδαπός απελαύνεται, στερούμενος έτσι ουσιαστικής δικαστικής προστασίας, καθιστά την **επίταση της αστυνόμευσης** βασική παράμετρο του νέου νόμου για τη μετανάστευση.
- Η **αναβολή** μέσω εξουσιοδότησης προς έκδοση κανονιστικών διατάξεων για την πλήρη ενσωμάτωση των οδηγιών για **τους μακροχρόνια διαμένοντες** που θα πρέπει να απολαμβάνουν ειδικής προστασίας από την απέλαση, καταλείπει σημαντικό κενό και στο ζήτημα αυτό.

- Η **εξομοίωση των αιτούντων άσυλο και προσφύγων με τους αλλοδαπούς μετανάστες**, ως προς την εφαρμογή των διαδικασιών απέλασης και κράτησης, συνιστά υποχώρηση από τις εγγυήσεις της Σύμβασης της Γενεύης και του πδ.61/99 περί ειδικού οργάνου και διαδικασίας κρίσης. Αν αυτό συνδυασθεί με τις συνθήκες ταπεινωτικής μεταχείρισης που επικρατούν στους **χώρους μαζικής κράτησης** αλλοδαπών, για τη λειτουργία των οποίων το νομοσχέδιο αποφεύγει να καθιερώσει ένα ενιαίο πλαίσιο δικαιοκρατικών εγγυήσεων, η εξομοίωση αυτή καθίσταται ακόμη πιο προβληματική.

3. ΑΝΟΡΘΟΛΟΓΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΝΕΑΣ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ

- Η **νομιμοποίηση** εξαρτάται αποφασιστικά είτε από την νόμιμη είσοδο στη χώρα (απαιτείται θεώρηση εισόδου) είτε αφορά συγκεκριμένες ομάδες αλλοδαπών (αιτούντες ανθρωπιστικό καθεστώς του άρθρ.37 του Ν.2910/01, παράνομους αλλοδαπούς που έχουν καταβάλει ασφαλιστικές εισφορές) και δεν συναρτάται καθοριστικά με το πραγματικό γεγονός της συνεχούς διαμονής ή/και απασχόλησης στην Ελλάδα, αποδεικνυόμενο **με κάθε δημόσιο έγγραφο**.
- Το νέο πρόγραμμα νομιμοποίησης **για μια ακόμη φορά αμνηστεύει τους εργοδότες της αδήλωτης εργασίας** και επιβαρύνει αποκλειστικά τους μετανάστες για την καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών που αντιστοιχούν στην εργασία τους, χωρίς να αντιμετωπίζει μακροπρόθεσμα τις αιτίες της έκπτωσης τους από τη νομιμότητα διαμονής και απασχόλησης. Παρά τις **ρητορικές διακηρύξεις** καμία πρόβλεψη του νέου νόμου δεν συμβάλλει ουσιαστικά στην **προστασία των μεταναστών από την εκμετάλλευση και την αναγνώριση της μαύρης εργασίας τους**.
- Η νομιμοποίηση καταλαμβάνει **μόνον αυτούς στους οποίους απορρίφθηκε αίτημα ασύλου και όχι τους αιτούντες**, ενώ έχει παρέλθει, σε ορισμένες περιπτώσεις μέχρι και διετία από την υποβολή των αιτημάτων, χωρίς αυτά να έχουν μέχρι σήμερα απαντηθεί, και συνεπώς, από υπαιτιότητα της Διοίκησης, κάποιιοι δεν έχουν την απορριπτική του ασύλου απόφαση, που θα ήταν το διαβατήριο για τη νομιμοποίηση. Κατά τον ίδιο τρόπο αυθαίρετα αποκλείονται από τις διαδικασίες νομιμοποίησης οι αιτούντες εκείνοι, των οποίων το αίτημα δεν έχει απορριφθεί μεν, έχει όμως διακοπεί η εξέτασή του. Θα πρέπει να δοθεί η δυνατότητα στους **αιτούντες άσυλο, των οποίων το αίτημα εκκρεμεί , να επιλέξουν** εάν θα ενταχθούν στη νέα διαδικασία νομιμοποίησης ή εάν θα παραμείνουν στη διαδικασία ασύλου. Επίσης, **να θεωρείται ως απόρριψη του αιτήματος ασύλου η διακοπή εξέτασής** του για τις ανάγκες εφαρμογής των νέων διαδικασιών νομιμοποίησης.

ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

- Υιοθετώντας **πολιτικές που δεν ενθαρρύνουν, αλλά τουναντίον παρεμποδίζουν την ένταξη**, όπως οι περιορισμοί στην απασχόληση, η αναβολή απόκτησης του καθεστώτος μακράς διαμονής και η γενικότερη περιοριστική ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγίων αλλά κυρίως η απουσία ρυθμίσεων και προστασίας των μεταναστών 2^{ης} γενιάς, το υπό συζήτηση πλαίσιο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ένα **‘αντι-ενταξιακό’ νομοσχέδιο που ωστόσο ευαγγελίζεται την ένταξη των μεταναστών**.