

Θέμα: Λαθρομετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική

I. Λαθρομετανάστευση

1. Το πρόβλημα της αυξανόμενης μεταναστευτικής ροής αποκτά έντονη επικαιρότητα ιδίως μετά την κρίση στο Αφγανιστάν. Η πρόκληση είναι πολύπλευρη για τη χώρα μας που βρίσκεται στις ανατολικές παρυφές της Ένωσης και είναι άμεσα εκτεθειμένη σε κύματα μεταναστών από την Ασία. Η Ελλάδα πρέπει έτσι αφενός να προασπίσει τον εθνικό και τον κοινοτικό χώρο από παράνομη εισδοχή και αφετέρου να επιδείξει ανθρωπιστικά ανταντακλαστικά έναντι των περιδεών αυτών ανθρώπων. Η νέα αυτή μεταναστευτική ροή φαίνεται να διαφοροποιείται από την «περιφερειακή» μετανάστευση που κυρίως γνωρίζαμε μέχρι σήμερα από όμορες χώρες της Βαλκανικής και ιδίως από την Αλβανία.

2. Η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης συνδέεται στενά με την αποτελεσματική αστυνόμευση των συνόρων της χώρας που συμπίπτουν με τα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τούτο πρακτικά επιβάλλει την ενίσχυση της υπάρχουσας υλικοτεχνικής υποδομής και της συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών, τη στελέχωση των σωμάτων φρούρησης (λιμενικό σώμα, συνοριοφύλακες), την εκπόνηση σχεδίου αστυνόμευσης με τη συμβολή και των ενόπλων δυνάμεων, την κατάρτιση και την διαρκή επιμόρφωση στα μεταβαλλόμενα δεδομένα του προσωπικού που επωμίζεται αυτήν την αποστολή. Πρέπει να σημειωθεί ότι μετά την παράνομη εισδοχή, η λαθρομετανάστευση διερευνάται κατόπιν με εσωτερικούς ελέγχους που αποσκοπούν να διαπιστωθεί η κατοχή νομίμων εγγράφων (διαβατήρια, ταυτότητες) και η νόμιμη παρουσία στη χώρα (ανανέωση άδειας παραμονής).

3. Ο εντοπισμός παράνομων μεταναστών συνεπάγεται τη θέση σε λειτουργία του μηχανισμού επαναπροώθησης και επανεισδοχής στη χώρα προέλευσης. Η επανεισδοχή είναι πάντως εφικτή, εφόσον υπάρχει διμερής σχετική συμφωνία, βάσει της οποίας η χώρα προέλευσης είναι υποχρεωμένη να αναλάβει όσους βρίσκονται

παράνομα στη χώρα μας, προέρχονται από αυτήν. Συμφωνίες επανεισδοχής μπορεί να συνάψει και η Ευρωπαϊκή Ένωση με τρίτες χώρες. Στην περίπτωση αυτή, η αποτελεσματικότητά τους θα είναι αυξημένη λόγω του πολιτικού βάρους της Ένωσης.

4. Για λόγους ανθρωπιστικούς, η χώρα μας οφείλει να οργανώσει και να έχει σε ετοιμότητα τις πρόσφορες υγειονομικές υπηρεσίες, ώστε να είναι σε θέση να ανταποκριθεί άμεσα σε περιπτώσεις ανάγκης. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι η πρακτική αυτή -όπως και κάθε πρακτική οργανωμένης υποδοχής μεταναστών, έστω και αν προορίζεται για καταστάσεις ανάγκης- ενδέχεται να εκπέμψει λανθασμένο μήνυμα ευμενούς υποδοχής προς μελλοντικούς μετανάστες.

5. Σε κάθε περίπτωση, η παράνομη είσοδος δεν θα πρέπει να καταλήγει σε σταθερή (και πάντως νόμιμη) διαμονή ούτε ως πλάγια οδός αντιμετώπισης των ελλείψεων εργατικού δυναμικού. Συγχρόνως, το άνοιγμα ή το εκ νέου άνοιγμα των διαδικασιών νομιμοποίησης δεν επιτρέπεται να θεωρείται πανάκεια για την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης αφού εκπέμπει λανθασμένο μήνυμα υποδοχής.

II. Εκκρεμότητες για την εφαρμογή του ν. 2910/2001

1. Ο ν. 2910/2001 *«Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις»* αποτελεί το βασικό νομοθετικό πλαίσιο που καταστρώνει τους μηχανισμούς της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας μας. Αν και ο νόμος άρχισε να ισχύει την 2α Ιουνίου 2001 (άρθρο 81), παραμένει σε εκκρεμότητα μια σειρά ζητημάτων που σχετίζονται με την εφαρμογή του.

2. Η προβλεπόμενη ως κεντρικό συντονιστικό όργανο, δηλαδή η Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (άρθρο 56 παρ.1), δεν έχει ακόμη συσταθεί. Επίσης δεν έχουν συσταθεί οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες αλλοδαπών και μετανάστευσης στις νομαρχίες (άρθρο 56 παρ. 2) και οι Επιτροπές Μετανάστευσης ανά περιφέρεια (άρθρο 9). Αν και η συμβολή των τελευταίων στη μεταναστευτική πολιτική είναι μάλλον μικρή -αφού η λειτουργία τους περιορίζεται σε διεκπεραίωση αιτήσεων για άδειες παραμονής-, η καθυστέρηση οργάνωσης και λειτουργίας του θεσμικού

μηχανισμού που προβλέπει ο νόμος δεν επιτρέπει την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής που μένει εν πολλοίς να προσδιοριστεί στην πράξη. Έτσι εννοείται η σύγκυση σχετικά με τις αρμοδιότητες των δημοσίων υπηρεσιών.

3. Στην πράξη ενδέχεται να παρουσιαστούν περιπτώσεις αρνητικής (:απουσία αρμοδιότητας) και θετικής σύγκρουσης αρμοδιοτήτων (:συντρέχουσα αρμοδιότητα) μεταξύ Υπουργείου Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης. Αυτό μπορεί να συμβεί ιδίως στις διατάξεις περί παροχής προσωρινής ή επικουρικής προστασίας σε de facto πρόσφυγες (άρθρο 37 περ. α' και β', 44 παρ. 6, σε συνδυασμό με το άρθρο 72 περ. α'). Το πρόβλημα εντείνεται από την κατάργηση της Επιτροπής του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης για την κατ' εξαίρεση χορήγηση αδειών παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους (άρθρο 72, που καταργεί το νόμο 2713/99, ο οποίος ρύθμιζε το ζήτημα).

4. Η υπάρχουσα στοιχειώδης υποδομή για την υποδοχή μεταναστών στην χώρα δεν μπορεί να εγγυηθεί προς το παρόν την απρόσκοπτη εφαρμογή της διαδικασίας για την επιλογή αλλοδαπού εργατικού δυναμικού (άρθρα 19 επόμενα). Με άλλα λόγια, η Ελλάδα ετοιμάζεται να «προσκαλέσει» μετανάστες χωρίς να έχει προηγουμένως μελετήσει εμπεριστατωμένα τα δεδομένα και τις ανάγκες της αγοράς εργασίας και να έχει προβεί με βάση τα σχετικά δεδομένα –όπως διαμορφώθηκαν μετά τα δύο κύματα νομιμοποίησης- στις αναγκαίες προσαρμογές. Συγχρόνως δεν έχουν ακόμη συσταθεί και στελεχωθεί τα προβλεπόμενα από το νόμο (άρθρο 56 παρ. 3) Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας στα ελληνικά προξενεία.

5. Η ρύθμιση για την αντιμετώπιση του καθεστώτος των «επί μακρόν διαμενόντων μεταναστών» είναι αποσπασματική (άρθρο 22 παρ. 2, 27 παρ. 4, 37 παρ. 3) και δεν εναρμονίζεται με τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Εξάλλου, στη νομοθεσία μας δεν υπάρχουν ρυθμίσεις για τους μετανάστες «δεύτερης γενιάς», που αναμένεται να μπου τα προσεχή χρόνια στην αγορά εργασίας και να διεκδικήσουν την ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία μας. Οι κατηγορίες αυτές φέρουν ορισμένα χαρακτηριστικά, τα οποία δεν μπορούν να αγνοηθούν ή να εξομοιωθούν με αντίστοιχα άλλων κατηγοριών αλλοδαπών, όπως οι πρόσφυγες ή οι λαθρομετανάστες.

6. Καθώς απουσιάζουν μέτρα πρόληψης και καταστολής της εμπορίας ανθρώπων στο ν. 2910/2001, θα ήταν ιδιαίτερος ευπρόσδεκτη η νομοθετική πρωτοβουλία που θα κάλυπτε χωρίς καθυστέρηση αυτό το κενό.

7. Η σύσταση *Κέντρου Μελέτης της Μετανάστευσης* (όπως προβλέπεται στο άρθρο 73 του νόμου) θα μπορούσε ενδεχομένως να συνδεθεί με την ίδρυση Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για τη Μετανάστευση. Όπως είναι γνωστό, η Ελλάδα έχει προτείνει να φιλοξενήσει το Παρατηρητήριο, ενώ οι αρμόδιες αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιμετωπίζουν θετικά την πρόταση. Η σύνδεση των δύο φορέων, που έχουν άλλωστε εν πολλοίς το ίδιο αντικείμενο, με τις αναγκαίες θεσμικές και διοικητικές διευθετήσεις, θα είχε ως συνέπεια την εξοικονόμηση πόρων και ανθρώπινου δυναμικού.

III. Μεταναστευτική πολιτική

1. Τα διαρκώς μεταβαλλόμενα μεταναστευτικά δεδομένα καθώς και η υποχρέωση εναρμόνισης με την μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιβάλλουν στις αρμόδιες ελληνικές αρχές μια διαρκή προσαρμογή και βελτίωση της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Ακόμη και όταν οργανωθεί πλήρως ο μηχανισμός που προβλέπει ο ν. 2910/2001, η ανάγκη μιας συνεκτικής και άρτιας μεταναστευτικής πολιτικής θα εξακολουθήσει να παραμένει διαρκώς στην ημερήσια διάταξη. Μια τέτοια πολιτική πρέπει να περιλαμβάνει –όπως συμβαίνει ήδη στην Ευρωπαϊκή Ένωση– τομείς, όπως η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, η υποδοχή των οικονομικών μεταναστών, η εταιρική σχέση με τις χώρες προέλευσης και, τέλος, η ενσωμάτωση των μεταναστών.

2. Το νομικό πλαίσιο που προδιαγράφει ο ν. 2910/2001 θα εξαντληθεί και θα αποβεί γρήγορα παρωχημένο, εάν παραμείνουμε προσηλωμένοι στο πνεύμα αστυνομικής αποτροπής που προσδιορίζει τη βαθύτερη ουσία του νόμου. Ο Υπουργός Εσωτερικών θα μπορούσε πάντως με βάση την ευρεία εξουσιοδότηση που διαθέτει (άρθρο 57), να εισάγει τις αναγκαίες προσαρμογές για την επικαιροποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής.

3. Η εναρμόνιση, τέλος, με την μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί μονόδρομο για τη χώρα μας, αφού υπάρχει και νομική υποχρέωση που απορρέει από τον Τίτλο VI της ΣυνθΕΕ (άρθρα 29 επόμενα) και τον Τίτλο IV της ΣυνθΕΚ (άρθρα 61 επόμενα). Οι διατάξεις αυτές αποτελούν τη βάση για την ανάληψη σχετικών πρωτοβουλιών και τη λήψη δεσμευτικών μέτρων. Ενόψει αυτού, πρέπει να αξιοποιηθεί κάθε δυνατότητα για την ενίσχυση της κοινοτικοποίησης της πολιτικής μετανάστευσης σε όλες τις διαστάσεις.

Αθήνα, 19 Νοεμβρίου 2001

Dis.Δ(5)/OP/MetanastevsiGeniko.doc/19.11.01/p.1-4/md (Δ31)