

ΘΕΜΑ: Μεταναστευτική πολιτική

I. Το πρόβλημα

1. Την τελευταία δεκαετία η χώρα μας έχει δεχθεί ένα σημαντικό αριθμό αλλοδαπών που εγκαταστάθηκαν νόμιμα ή παράνομα, εργάζονται σε διάφορα επαγγέλματα, ορισμένοι δε άρχισαν να ενσωματώνονται στην κοινωνία μας. Η εξέλιξη αυτή δεν φαίνεται να είναι αναστρέψιμη, αν ληφθεί υπόψη ότι οι λόγοι που προκαλούν τα μεταναστευτικά ρεύματα κατά πρώτο λόγο από χώρες της ευρύτερης γεωγραφικής περιοχής μας και κατά δεύτερο λόγο της Ασίας ή της Αφρικής θα εξακολουθήσουν να ισχύουν στο μέλλον και εκτιμάται ότι θα ενταθούν.

2. Η πραγματικότητα αυτή επιβάλλει την επεξεργασία, χωρίς άλλη καθυστέρηση, συνολικής μεταναστευτικής πολιτικής. Η σχετική νομοθετική πρωτοβουλία πρέπει να εμπνέεται από τις αρχές μιας ανοικτής και ανεκτικής κοινωνίας και να αποθαρρύνει αντιλήψεις και πρακτικές ξενοφοβικές ή ρατσιστικές. Εξάλλου, πρέπει να συνοδεύεται από την ανάπτυξη πρόσφορων δράσεων και κατάλληλων πρακτικών εκ μέρους της διοίκησης, ώστε να αποδώσει απτά αποτελέσματα και να μην μείνει “στα χαρτιά”.

II. Η ισχύουσα νομοθεσία

1. Ως βασικό νομοθέτημα μεταναστευτικής πολιτικής ισχύει σήμερα ο ν. 1975/1991 (“Είσοδος - έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών κ.λπ.”). Οι προβλέψεις του αντανακλούν μία παρωχημένη λογική κατανόησης και αντιμετώπισης της υποδοχής των αλλοδαπών στη χώρα και της ρύθμισης των στοιχειωδών ζητημάτων της παραμονής, εγκατάστασης και απασχόλησής τους. Η λογική αυτή είναι κατά βάση “αστυνομικού” χαρακτήρα και δημιουργεί την εντύπωση της “προσωρινότητας” του μεταναστευτικού ρεύματος, εντύπωση πάντως η οποία δεν ανταποκρίνεται στη σημερινή πραγματικότητα. Βασική είναι ιδίως η έλλειψη ενός σαφούς πλαισίου δικαιωμάτων και

υποχρεώσεων των αλλοδαπών, ώστε να μην αντιμετωπίζονται ως “περιθωριακοί” στις σχέσεις τους με την Πολιτεία και, με τη σειρά τους, να μην καταφεύγουν σε εσωστρεφείς αντιδράσεις και στη δημιουργία ιδιότυπων “γκέτο”.

2. Την κατάσταση αυτή επιχείρησε να βελτιώσει η έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων (358 και 359/1997) που καθιερώνουν διαδικασία απογραφής και χορήγησης άδειας παραμονής και εργασίας (“πράσινη κάρτα”) σε όσους αλλοδαπούς διαμένουν στη χώρα (σε εκτέλεση του ν. 2434/1996). Με την εφαρμογή του νέου συστήματος “διευκρινίσθηκε” για πρώτη φορά το τοπίο και συνειδητοποιήθηκαν οι διαστάσεις του μεταναστευτικού ζητήματος. Τα διατάγματα αυτά έχουν πάντως από τη φύση τους περιορισμένη εμβέλεια και αποτελούν μία μόνον βασική προϋπόθεση για την εκπόνηση σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής.

3. Τέλος, με το ν. 2452/1996 (“Ρυθμίσεις θεμάτων προσφύγων κ.λπ.”) αντιμετωπίζονται τα θέματα της ειδικής κατηγορίας των προσφύγων, που αποτελούν πάντως εξαιρετικά μικρό ποσοστό των αλλοδαπών που ζούν στη χώρα. Ιδίως μετά την επικείμενη έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων που συμπληρώνουν αυτόν τον νόμο, ο ενλόγω τομέας αναμένεται να καλυφθεί ικανοποιητικά.

III. Η ανάληψη μίας νέας νομοθετικής πρωτοβουλίας

1. Η μεταναστευτική πολιτική είναι σήμερα ανάγκη να οργανωθεί στη βάση ενός νέου νομοθετικού πλαισίου, κατάλληλου για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που επισημαίνονται. Στο πλαίσιο του ΥΠΕΣΔΔΑ λειτούργησε ήδη ειδική επιτροπή με σκοπό την κατάρτιση σχεδίου νόμου για τους μετανάστες. Η έκθεση της Επιτροπής αυτής, καθώς και το προσχέδιο που επεξεργάσθηκε, αντιμετωπίζουν με ικανοποιητικό, κατά κανόνα, τρόπο τα σχετικά ζητήματα. Εντοπίζουν ιδίως τις κρίσιμες παραμέτρους για την ένταξη των αλλοδαπών στην κοινωνία (έλεγχος του μεταναστευτικού ρεύματος / δικαιώματα και υποχρεώσεις αλλοδαπών / αναγνώριση του ρόλου τους στην οικονομική ζωή) και προτείνουν ρυθμίσεις με άξονες αυτές τις παραμέτρους.

Το ΥΠΕΣΔΔΑ προώθησε στις αρχές του έτους προσχέδιο νόμου, που αφίσταται ωστόσο σε σημαντικά θέματα από τις προτάσεις της Επιτροπής. Το προσχέδιο αυτό

απέβλεπε κατά βάση στη μερική “διόρθωση” και στη συμπλήρωση του ν. 1975/1991. Κινήθηκε, άρα, σε ένα στενά “προστατευτικό” πλαίσιο, με έμφαση στις ρυθμίσεις “αστυνόμησης”, χωρίς να προσδιορίζει τους στόχους και τις αρχές μίας σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής.

Με τα δεδομένα αυτά, υπάρχει ήδη ένα πλούσιο υλικό, το οποίο μπορεί να αξιοποιηθεί άμεσα. Σημαντικό είναι, εξάλλου, ότι τα συναρμόδια υπουργεία (Ανάπτυξης, Δημόσιας Τάξης, Εργασίας, Υγείας) έχουν εκφράσει ήδη τη γνώμη τους, με την ευκαιρία της συζήτησης του νομοσχεδίου που είχε προωθήσει το ΥΠΕΣΔΔΑ.

2. Η νέα νομοθετική αντιμετώπιση του ζητήματος πρέπει να συνεκτιμά τρεις βασικές παραμέτρους:

α) Την ανάγκη ελέγχου της μετανάστευσης, ώστε να μην προκαλούνται έντονες κοινωνικές αναστατώσεις με συνέπεια να καλλιεργούνται ξενοφοβικές αντιδράσεις.

β) την ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών για όσο διάστημα παραμένουν στη χώρα.

γ) την σχετική ωφέλεια που, όπως αποδεικνύεται από σχετικές μελέτες, προκύπτει από την οικονομική δραστηριότητα των μεταναστών.

Με βάση την παράμετρο (α), ο νόμος πρέπει να προβλέπει :

i) Ένα σύγχρονο και ρεαλιστικό σύστημα αστυνόμησης ενόψει των ιδιαιτεροτήτων των χερσαίων και θαλάσσιων συνόρων της χώρας, ώστε να είναι εφικτή η εφαρμογή του και να περιορισθεί, κατά το δυνατόν, η λαθρομετανάστευση.

ii) Ένα μηχανισμό υποδοχής των μεταναστών στο πλαίσιο της λειτουργίας αποκεντρωμένων ειδικών υπηρεσιών.

iii) Μία δέσμη κινήτρων για την διευκόλυνση επιστροφής στη χώρα προέλευσης.

iv) Τη δυνατότητα σύναψης επί μέρους συμφωνιών με τις χώρες αποστολής μεταναστών για την τήρηση ορισμένων standards (μόρφωσης, επαγγελματικής ειδίκευσης κ.λπ.) και τη διαμόρφωση μίας διαδικασίας για την επιλογή των μεταναστών που πρόκειται να εγκατασταθούν και να εργασθούν στην Ελλάδα, ώστε να ελέγχεται κατά το δυνατόν η “ποιότητα” του μεταναστευτικού ρεύματος.

Με βάση την παράμετρο (β) είναι αναγκαία :

i) Η ενιαία αντιμετώπιση όλων των μεταναστών, ανεξάρτητα από την προέλευσή τους.

ii) Η ενθάρρυνση της νόμιμης μετανάστευσης με την πρόβλεψη υποστηρικτικού ασφαλιστικού συστήματος.

iii) Η καθιέρωση σχετικών με τα δικαιώματα των ξένων κανόνων δεοντολογίας στα ΜΜΕ, η τήρηση των οποίων θα ελέγχεται από το ΕΣΡ.

iv) Η πρόβλεψη κατάλληλων προσβάσεων στο εκπαιδευτικό σύστημα για την εκμάθηση της ελληνικής αλλά και της μητρικής γλώσσας.

v) Η ενθάρρυνση των οικογενειακών συνενώσεων των μεταναστών.

Με βάση την παράμετρο (γ) μπορεί να προβλεφθεί :

i) Ένα επιλεκτικό σύστημα παρατάσεων της διαμονής με βάση κριτήρια κοινωνικής ένταξης, το οποίο μπορεί υπό ορισμένες προϋποθέσεις να οδηγεί σε μόνιμη παραμονή .

ii) Ένα σύστημα συγκριτικής παρακολούθησης της αγοράς εργασίας και της εισροής μεταναστών, υπό διάφορα καθεστάτα, ώστε να υπάρχει κατά το δυνατόν πλήρης εικόνα των οικονομικών δραστηριοτήτων των μεταναστών.

IV. Δράσεις - Πρακτικές

Η διοικητική δομή που θα υιοθετήσει η νέα νομοθεσία πρέπει να λειτουργεί ευέλικτα και συνεκτικά. Πρέπει ιδίως να αποφευχθεί η ίδρυση πολλών οργάνων με αλληλοκαλυπτόμενες αρμοδιότητες, πρόβλημα που επισημάνθηκε στο αρχικό νομοσχέδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ. Οι νομαρχίες μπορούν να αναλάβουν ρόλο στο σύστημα υποδοχής των μεταναστών, ο οποίος δεν θα πρέπει να είναι τέτοιος που να καλλιεργεί τοπικιστικές ξενοφοβικές αντιδράσεις (π.χ. με την ανάληψη αρμοδιοτήτων “στρατωνισμού” των μεταναστών).

Αθήνα, 27 Απριλίου 1999

dis.B(1)/01T/Metanast.doc/16.4.99/p.1-4/gr.md (B7)