

Θέμα : Νομοσχέδιο για την μεταναστευτική πολιτική

I. Το πρόβλημα

1. Η προώθηση νομοσχεδίου για τη συνολική ρύθμιση των ζητημάτων της μεταναστευτικής πολιτικής έχει καταστεί από καιρό αναγκαία, όπως είχε ήδη επισημανθεί με το σημείωμα της 3ης Μαΐου 1996. Η αθρόα έλευση και η μακρά συνήθως παραμονή ενός εξαιρετικά μεγάλου αριθμού μεταναστών στην Ελλάδα δεν είναι πλέον δυνατόν να αντιμετωπισθεί με βάση το παρωχημένο πλαίσιο του ν. 1975/1991. Εξάλλου, τα προεδρικά διατάγματα που εκδόθηκαν με εξουσιοδότηση του ν. 2434/1996 συνέβαλαν στην “διευκρίνιση” του τοπίου, με την πρόβλεψη συγκεκριμένων διαδικασιών για την απογραφή και τη χορήγηση αδειών παραμονής και εργασίας, δεν είναι ωστόσο δυνατόν να αντιμετωπίσουν, και μάλιστα, σε “βάθος χρόνου” όλο το φάσμα των σχετικών προβλημάτων.

2. Την επεξεργασία ενός νέου πλαισίου για τη μεταναστευτική πολιτική είχε αναλάβει ειδική επιτροπή στο Υπουργείο Εσωτερικών, η οποία υπέβαλε διεξοδική έκθεση και επεξεργάστηκε προσχέδιο νόμου. Τα δύο αυτά κείμενα, που αποτελούν καρπό ώριμης μελέτης, αναδεικνύουν την ανάγκη συνδυασμού της “παραδοσιακής” πολιτικής για τον έλεγχο του μεταναστευτικού ρεύματος με την σύγχρονη αντίληψη κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Η συνύπαρξη αυτών των κατευθύνσεων συνιστά την πεμπτούσια κάθε σύγχρονης πολιτικής για τη μετανάστευση (βλ. και τις επισημάνσεις του σχετικού σημειώματος της 26ης Οκτωβρίου 1998).

II. Το νομοσχέδιο του ΥΠΕΣΔΔΑ

Το νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης αποβλέπει κατά βάση στη συμπλήρωση και τη μερική “διόρθωση” του ν.

1975/1991, χωρίς πάντως να αμφισβητεί την παρωχημένη ενπολλοίς λογική του. Είναι λοιπόν φυσικό να μην υιοθετεί τις θέσεις της ειδικής επιτροπής, αλλά να κινείται σε στενά “προστατευτικό” πλαίσιο.

Ως προς τις βασικές επιλογές του μπορούν να παρατηρηθούν τα εξής :

α) Η χάραξη και η εφαρμογή μέτρων μεταναστευτικής πολιτικής ανατίθεται :

i) σε ένα διυπουργικό όργανο (Σ.Δ.Ο.Μ.Π.) - το οποίο υποβοηθείται σε επίπεδο περιφέρειας από αντίστοιχα όργανα (Σ.Ο.Μ.Π.) και αυτά, με τη σειρά τους, υποβοηθούνται σε επίπεδο νομού από άλλα (Σ.Ν.Ο.Μ.) - και ii) σε μία νέα Διεύθυνση του Υπουργείου Εσωτερικών (“Διεύθυνση Μετανάστευσης”). Οι αρμοδιότητες αυτών των δύο κεντρικών οργάνων πάντως αλληλοκαλύπτονται συχνά [βλ. ιδίως άρθρ. 1 παρ. 2 και άρθρ. 2 παρ. 1 σημ. (α) , (β) και (δ)]. Η ίδια αλληλοκάλυψη παρατηρείται και στις αρμοδιότητες του (περιφερειακού) Σ.Ο.Μ.Π. και ενός άλλου νέου οργάνου στο επίπεδο της Περιφέρειας, του “Γραφείου Μετανάστευσης” (συγκρ. άρθρ. 1 παρ. 5 εδ. ε’ και άρθρ. 2 παρ. 5). Οι ρυθμίσεις αυτές καθιστούν το σύστημα δυσκίνητο και δυσλειτουργικό.

β) Ο “σχεδιασμός”, η “χάραξη” ή ο “συντονισμός” της μεταναστευτικής πολιτικής πρέπει να διέπονται από συγκεκριμένες αρχές, τις οποίες ο νομοθέτης οφείλει να προσδιορίζει ρητά δεσμεύοντας τη διοίκηση. Διαφορετικά, δεν πρέπει να αποκλεισθεί η επικράτηση αναχρονιστικών και ρευστών διοικητικών πρακτικών. Στο νομοσχέδιο λείπει ακριβώς η αναφορά σε ανάλογες αρχές και στόχους που θα συνιστούσαν το γνώμονα για τη δράση της διοίκησης.

γ) Στο νομοσχέδιο κυριαρχούν οι ρυθμίσεις για το σκέλος του “ελέγχου” της εισόδου και παραμονής αλλοδαπών. Δεν υπάρχει έτσι μέριμνα για την (πρόσκαιρη) κοινωνική ενσωμάτωση των αλλοδαπών, ιδίως δε δεν υπάρχουν ουσιαστικές προβλέψεις για την δημιουργία ενός σαφούς καθεστώτος δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Στο νομοσχέδιο προβλέπονται αντίθετα διαδικαστικού χαρακτήρα ρυθμίσεις (άρθρ. 5 παρ. 2, άρθρ. 6 παρ. 3), που δεν αρκούν για να οριοθετήσουν ένα τέτοιο καθεστώς. Επίσης απουσιάζουν προβλέψεις για τη διευκόλυνση των οικογενειακών συνενώσεων, την αποτροπή ρατσιστικών και ξενοφοβικών αντιδράσεων (ιδίως μέσω των ΜΜΕ), την “λειτουργική” (και όχι απλώς τυπική, όπως συμβαίνει με τα άρθρ. 5 παρ. 8 και 6 παρ. 3)

ένταξη των παιδιών των αλλοδαπών στο εκπαιδευτικό σύστημα (π.χ. με την πρόβλεψη προγραμμάτων στη μητρική γλώσσα).

III. Αποτίμηση

Με την παρούσα μορφή του το σχέδιο νόμου περιορίζεται ιδίως στην διαχείριση ενός φιλόδοξου οργανωτικού σχήματος, χωρίς ωστόσο να προσδιορίζει τους στόχους και τις αρχές που πρέπει να διέπουν μια σύγχρονη μεταναστευτική πολιτική. Εξάλλου, οι διατάξεις που τροποποιούν και συμπληρώνουν τον ν. 1975/1991 διακατέχονται από τις συντηρητικές αντιλήψεις που είχαν προσδιορίσει το περιεχόμενο της σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας της Ν.Δ. Με τα παραπάνω δεδομένα, η επανεξέταση της μεταναστευτικής πολιτικής και η αναμόρφωση του σχεδίου νόμου κρίνεται επιβεβλημένη. Η έκθεση και το προσχέδιο της ειδικής επιτροπής που λειτούργησε στο Υπουργείο Εσωτερικών μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για μια νέα επεξεργασία.

IV. Συνημμένα

Συνημμένα εσωκλείνονται τα ακόλουθα σημειώματα :

1. Της 26.10. 1998 και
2. Της 3.5.1996

Αθήνα, 14 Ιανουαρίου 1999

Dis.B(1)/OTI/NomoMetan1.doc/14.1.99/p.1/md,rp (B7) [Αυτό τελικά εστάλη στον Πρωθυπουργό και όχι το NomoMetan.doc]