

Βασίλης Χαρίτος

(Διδάκτορας, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας)

Νομοθετικές προσπάθειες μεταναστευτικής πολιτικής

Legislative efforts of immigration policy

Abstract

The period after the end of the 1980s covers the most important influx of immigrants experienced by Greeks during the post war period with the greatest social effects. With the help of the comparative approach of emigration legislation in Greece, from the implementation of law 1975/1991, concerning “control of borderlines, entry, stay and expulsion of refugees and foreigners,” until the new emigration code presented for voting in October 2013, it is obvious that the way the Greek state and the scientific community regarded the problems of the immigrants so far was painful for the last ones but even more painful for the society itself. Furthermore, through the passage of more than two decades we will make known the needs for which the specific legislative initiative was taken as well as its effectiveness on matters which aspired to regulate.

Key words: Legislative efforts, immigration policy, Greece

Εισαγωγή

Λέγεται από πολλούς ότι καθρέφτης του πολιτισμού μιας κοινωνίας είναι το πώς αντιμετωπίζει τις μειονότητες, τους αλλοεθνείς, τους αλλόθρησκους και γενικά τους διαφορετικούς και κυρίως αν απαξιώνει ή όχι με τη στάση της τα ανθρώπινα δικαιώματα. Το μεταναστευτικό είναι ίσως το κρισιμότερο ζήτημα που αντιμετωπίζει η χώρα μας μετά την οικονομική κρίση. Κράτος και κοινωνία καλούνται να διαχειριστούν χιλιάδες ανθρώπους με διαφορετικές καταβολές, αξίες και δεξιότητες. Δεν είναι τυχαίο ότι εδώ και πολλές δεκαετίες το φαινόμενο αυτό δυσκολεύονται να το αντιμετωπίσουν χώρες με παράδοση στη μετανάστευση και σχετική εμπειρία οι οποίες εξελίχθηκαν σε κατεξοχήν μεταναστευτικές κοινωνίες, όπως οι ΗΠΑ, η Αυστραλία, η Ολλανδία κ.ά. Οι κοινωνικοοικονομικές και ιδεολογικές διαστάσεις του θέματος είναι μεγάλες και συνδέονται με ένα σύνθετο πλέγμα πολιτικών και πρακτικών επιλογών, όπως για παράδειγμα η φύλαξη των συνόρων, οι υποδομές για την υποδοχή των αιτούντων ασύλου ή την επαναπροώθηση και οι πολιτικές ένταξης στον οικονομικό και τον κοινωνικό ιστό.

Με την έναρξη της δεκαετίας του 1990 η ελληνική πολιτεία, αν και ανέτοιμη, προσπάθησε να ελέγξει και να αντιμετωπίσει με κάποια προσοχή τα θέματα των μεταναστών στην Ελλάδα. Η έναρξη έκδοσης μεταναστευτικών νόμων σηματοδότησε μία σειρά προσπαθειών καταγραφής και ένταξης τους στη χώρα με πρόθεση την απορρόφηση των κραδασμών από ένα τέτοιο εγχείρημα και την διατήρηση της κοινωνικής συνοχής. Ωστόσο, κάθε νομοθετική-νομιμοποιητική προσπάθεια άφηνε ένα μεγάλο ποσοστό αλλοδαπών εκτός νόμου και δεν απέτρεπε τη συνεχιζόμενη λαθρομετανάστευση. Φαίνεται ότι η πολιτεία, εμμένοντας σε σπασμωδικές κινήσεις, δεν κατάφερε μέχρι τώρα να πείσει μία μεγάλη μερίδα αλλοδαπών να καταγραφεί οι οποίοι είτε λόγω εσφαλ-

μένης και ελλιπούς ενημέρωσης σε θέματα εισοδηματικού χαρακτήρα, φορολογικών και ασφαλιστικών εισφορών, είτε λόγω απειλών για απέλαση παραμένουν στην παρανομία.

Στην παρούσα εργασία με τη βοήθεια της συγκριτικής μελέτης της μεταναστευτικής νομοθεσίας στην Ελλάδα από την εφαρμογή του Ν. 1975/1991, σχετικά με «τον έλεγχο των μεθοριακών διαβάσεων, την είσοδο, παραμονή, εργασία και απελάσεις αλλοδαπών και προσφύγων», μέχρι το Ν. 3838/2010, που περιλαμβάνει «σύγχρονες διατάξεις για την ελληνική ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών», θα δούμε ότι ο τρόπος με τον οποίον η ελληνική πολιτεία και η επιστημονική κοινότητα αντιμετώπισαν μέχρι σήμερα τα προβλήματα των μεταναστών ήταν οδυνηρός για τους τελευταίους αλλά περισσότερο οδυνηρός για την ίδια την κοινωνία. Παράλληλα, μέσα από τη διαδρομή των δύο και πλέον δεκαετιών θα αναδείξουμε τις ανάγκες για τις οποίες εκδόθηκαν οι συγκεκριμένες νομοθετικές πρωτοβουλίες, καθώς και την αποτελεσματικότητά τους στα ζητήματα που φιλοδοξούσαν να ρυθμίσουν.

1. Οι νόμοι 1975/1991 και 2910/2001

Ο Ν. 1975/1991 υπήρξε το πρώτο νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με «τον έλεγχο των μεθοριακών διαβάσεων, την είσοδο, παραμονή, εργασία και απελάσεις αλλοδαπών και προσφύγων» στη χώρα, αλλά παρά την αυστηρότητά του για τον περιορισμό της λαθρομετανάστευσης, ελάχιστα ανταποκρίθηκε στην πραγματικότητα που φιλοδοξούσε να ρυθμίσει. Εφαρμόστηκε για να αντιμετωπίσει με επιείκεια τους παλιννοστούντες Έλληνες από την πρώην Σοβιετική Ένωση διαχωρίζοντάς τους καταρχήν από τους υπόλοιπους αλλοδαπούς (άρθρο 17). Στο άρθρο 13 οι άδειες παραμονής που χορηγούνται σε αλλοδαπούς για εργασία είναι ετήσιες και δεν μπορούν να ξεπεράσουν τα πέντε χρόνια παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Στο άρθρο 14 απαγορεύεται η εγκατάσταση της οικογένειας του νόμιμου αλλοδαπού πριν την πάροδο πενταετίας από την αρχική άδεια παραμονής. Ο ίδιος νόμος ρυθμίζει τη διαδικασία απέλασης και στο άρθρο 31 παρ.2 δεν επιτρέπεται στις δημόσιες υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου και ιδιωτικού τομέα να εξετάζουν κανένα αίτημα αλλοδαπού αν δεν είναι κάτοχος άδειας παραμονής. Κυρώσεις προβλέπονται και για όσους απασχολούν αλλοδαπούς χωρίς άδεια εργασίας. Πάντως, όσον αφορά την ιατροφαρμακευτική κάλυψη, το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας με εγκύκλιό¹ του διευκρίνιζε ότι για τις περιπτώσεις αλλοδαπών με άδεια εργασίας η ασφάλεια είναι υποχρεωτική και θα πρέπει να ασφαλιζονται στο ΙΚΑ. Σχετικά με τους παράνομα εργαζόμενους και εδώ εμφανίζεται η αντίφαση της νομοθεσίας, η ασφάλεια είναι επίσης υποχρεωτική και το άρθρο 31 του ανωτέρω νόμου δεν μπορεί να εφαρμοστεί. Βέβαια, το κύμα των παλιννοστούντων από τις πρώην σοβιετικές δημοκρατίες ακολουθήθηκε από ένα δεύτερο κύμα οικονομικών μεταναστών που δεν είχαν ως τότε κανένα δεσμό με την Ελλάδα και απλώς αναζητούσαν ένα καλύτερο μέλλον. Τα Προεδρικά διατάγματα 358/97 και 359/97 άρχισαν να εφαρμόζονται με την έναρξη του 1998 εφοδιάζοντας τους αλλοδαπούς με τις πρώτες «πράσινες κάρτες» του ΟΑΕΔ και οι οποίες στη συνέχεια αντικαταστάθηκαν από τις άδειες εργασίας των ανά την Ελλάδα νομαρχιών.

¹ Α.Π. Φ9/956^α/5-7-1993

Μία δεκαετία αργότερα, ο Ν. 2910/2001, με ένα πλήθος συμπληρώσεων και τροποποιήσεων που συμπεριελάμβανε,² ασχολείτο με την «είσοδο και παραμονή αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια, την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις», αντιμετώπιζε το πρόβλημα με μία εξαιρετικά γραφειοκρατική διαδικασία, υποχρεώνοντας τους αλλοδαπούς σε εφοδιασμό με διπλές άδειες για το ίδιο χρονικό διάστημα (άδεια εργασίας και άδεια παραμονής) από διαφορετικές υπηρεσίες (νομαρχία και περιφέρεια αντίστοιχα), υποβάλλοντας μάλιστα δύο φορές όμοια δικαιολογητικά. Η ανάγκη για αυτό το νόμο ήταν μεγάλη διότι σύμφωνα με την απογραφή της ΕΣΥΕ του 2001 (2009), το 7% των κατοίκων της Ελλάδας ήταν αλλοδαποί (περίπου 700.000 άτομα) και από αυτούς, μόνο 212.860 άτομα είχαν νομιμοποιηθεί μέσω ΟΑΕΔ. Θεωρείται ο πρώτος ουσιαστικός μεταναστευτικός νόμος με τον οποίο μεταξύ άλλων ιδρύονται οι διευθύνσεις αλλοδαπών και μετανάστευσης των περιφερειών. Στο άρθρο 39 όμως επιτρεπόταν «για τους αλλοδαπούς που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα να ασφαλίζονται στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς και να απολαμβάνουν τα ίδια ασφαλιστικά δικαιώματα με τους ημεδαπούς».

2. Πρώτη προσπάθεια της ελληνικής νομοθεσίας υπέρ των δικαιωμάτων του ανθρώπου και εναρμόνιση με το κοινοτικό θεσμικό πλαίσιο

Με την ψήφιση του Ν. 3304/2005 για την «εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού»³ επιτυγχανόταν η ενσωμάτωση δύο ευρωπαϊκών οδηγιών κατά των διακρίσεων και γινόταν μεγάλη προσπάθεια από τη χώρα μας να αντιμετωπίσει τουλάχιστον νομοθετικά το ζήτημα του ρατσισμού, την προαγωγή της αρχής της ισότητας και την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Οι δύο οδηγίες της ΕΕ που ενσωματώνονταν ήταν: α) η 2000/43/ΕΚ «περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής» στους τομείς της απασχόλησης, της εργασίας, της συμμετοχής σε σωματεία και επαγγελματικές οργανώσεις, καθώς και στην εκπαίδευση, τις κοινωνικές παροχές και την πρόσβαση στη διάθεση και την παροχή αγαθών και υπηρεσιών που διατίθενται στο κοινό, και β) η 2000/78/ΕΚ «για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω θρησκείας ή πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας.

Με τον Ν. 3386/2005 για την «είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια», η Ελλάδα εναρμόνιζε την εθνική της νομοθεσία με το ισχύον ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο ενσωματώνοντας τρεις κοινοτικές οδηγίες, την 86/2003 για την οικογενειακή επανένωση, την 109/2003 για τους μακροχρόνια διαμένοντες και την 81/2004 για την άδεια διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων.⁴ Στόχος ήταν να δοθεί λύση σε μια σειρά προβλημάτων που σχετιζόνταν με την είσοδο

² Τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τα άρθρα 19 έως 25 Ν. 3013/2001, (ΦΕΚ 102, τ. Α'), το άρθρο 22 παρ. 5 β του Ν. 3051/2002, (ΦΕΚ 220, τ. Α'), το άρθρο 11 παρ. 7 του Ν. 3064/2002, (ΦΕΚ 248, τ. Α'), το άρθρο 11 του Ν. 3074/2002, (ΦΕΚ 296, τ. Α'), το άρθρο 23 του Ν. 3103/2003, (ΦΕΚ 23, τ. Α'), το άρθρο 8 του Ν. 3146/2003, (ΦΕΚ 125, τ. Α'), το άρθρο 37 του Ν. 3153/2003, (ΦΕΚ 153, τ. Α'), το άρθρο 10 του Ν. 3169/2003, (ΦΕΚ 189, τ. Α'), τα άρθρα 31 και 32 του Ν. 3202/2003, (ΦΕΚ 284, τ. Α'), το άρθρο 25 του Ν. 3242/2003, (ΦΕΚ 102, τ. Α'), το άρθρο 6 του Ν. 3254/2004, (ΦΕΚ 137, τ. Α'), το άρθρο 34 του Ν. 3274/2004, (ΦΕΚ 195, τ. Α') και το Ν. 3284/2004, (ΦΕΚ 217, τ. Α').

³ Ν. 3304/2005 - ΦΕΚ Α/16/27.1.2005

⁴ Ν. 3386/2005 - ΦΕΚ 212/Α'/23.8.2005

και τη διαμονή των μεταναστών με βάση συγκεκριμένες ιδιότητές τους, λαμβάνοντας υπόψη και τα δεδομένα και τις ανάγκες της οικονομικής και κοινωνικής μας ζωής. Πρόκειται για συγγενείς, φίλους και παιδιά θυμίζοντας ότι οι μετανάστες αυτοί αποτελούσαν, ουσιαστικά, το δεύτερο, μετά τους παλινοστούντες, κύμα παράνομης εισροής και διαμονής χωρίς να υπάρχει κάποια διαδικασία νομιμοποίησης. Εργάζονταν κανονικά, πλήρωναν ένσημα ή είχαν ΑΦΜ και το κράτος τους αγνοούσε συστηματικά μέχρι τη δημοσίευση του παραπάνω νόμου. Προέβλεπε ενιαία άδεια διαμονής - εργασίας, προβάλλονταν οι ανθρωπιστικοί λόγοι και η οικογενειακή επανένωση, θίγονταν ζητήματα κοινωνικής ένταξης και διαμορφωνόταν ευνοϊκό καθεστώς για τους επί μακρόν διαμένοντες καθώς ενθαρρυνόταν και η πρόσβαση των μεταναστών στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Συντομεύονταν οι διαδικασίες και μειωνόταν η γραφειοκρατία, κάτι που επανειλημμένως είχε τεθεί στο παρελθόν, αφού δημιουργούσε εστίες κριτικής και την ανάγκη για συχνές παρεμβάσεις και παρατηρήσεις. Οι τελευταίες νομοθετικές πρωτοβουλίες επεδίωκαν να ανταποκριθούν στις ιδιαιτερότητες των «ευπαθών ομάδων» που βίωναν την άниση μεταχείριση και το πλέγμα των διακρίσεων. Είχαν τεθεί οι βάσεις για διασφάλιση ισότιμης μεταχείρισης με τους Έλληνες όσον αφορά την επαγγελματική κατάσταση, την εργασιακή ασφάλεια, την πρόσβαση στις διαδικασίες για την απόκτηση στέγης κ.ά.⁵ Καθίστατο η περιφέρεια ως η μόνη αρμόδια υπηρεσία για την έκδοση των αδειών, ενώ συστηματοποιείτο και κωδικοποιείτο ο δαίδαλος των τροποποιήσεων και των ερμηνευτικών εγκυκλίων. Ενδιαφέρον, από τις μεταβατικές διατάξεις του συγκεκριμένου νόμου, παρουσίαζε η ευκαιρία που δόθηκε σε παράνομα διαμένοντες αλλοδαπούς να νομιμοποιηθούν υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις αλλά και σε άλλους που ενώ ήσαν νόμιμοι, να περιέλθουν σε καθεστώς παρανομίας, λόγω μη εκπλήρωσης κάποιων προϋποθέσεων που προβλέπονταν στο νόμο. Η τελευταία από τις παρατάσεις που δόθηκαν για τη διευκόλυνση των ενδιαφερομένων έληξε, σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, στις 30-4-2006. Πέρα όμως από τα παραπάνω, στο άρθρο 66 ετίθεντο οι βασικές αρχές ενός ολοκληρωμένου προγράμματος δράσης «για την ομαλή προσαρμογή και ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στη χώρα με γνώμονα τη διαφορετικότητα και την πολιτισμική τους ιδιαιτερότητα». Η Ελλάδα έτσι εμφανιζόταν με μια πρωτοφανή εξωστρέφεια, που δεν επεδίωκε την ενσωμάτωση αλλά στόχευε στην κοινωνική ένταξη και την αρμονική συνύπαρξη και συμπόρευση πολιτισμικών ετεροτήτων, διεκδικώντας μια δυναμική απάντηση στα ξενοφοβικά σύνδρομα που κυριαρχούσαν και κυριαρχούν ακόμη στην κοινωνική ζωή χωρών πολύ μεγαλύτερων και πλουσιότερων από τη δική μας, με παρελθόν και γνώση σε μεταναστευτικά ζητήματα, καταργώντας την έννομη τάξη και αλλοιώνοντας τις κοινωνικές δομές.

3. Σχόλια και επιφυλάξεις για το Ν. 3386/2005

Αν και η ελληνική πολιτεία επεδίωκε, όπως φάνηκε, μία συστηματική παρέμβαση στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής στα πλαίσια της ΕΕ, συνεχίζουμε να διακρίνουμε

⁵ Σχετικά με τις προθέσεις της πολιτείας για την ανθρωπιστική αντιμετώπιση των μεταναστών αναφέρουμε ενδεικτικά την ανακοίνωση, με Δελτίο τύπου στις 16-6-2006 του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, για τους αλλοδαπούς που ζούσαν μόνιμα στην Ελλάδα και ήθελαν να επισκεφθούν τη χώρα τους την περίοδο των θερινών διακοπών. Εκτός των άλλων η απόφαση αφορούσε όσους είχαν ζητήσει άδεια παραμονής αλλά και όσους ήδη είχαν άδεια παραμονής η οποία είχε λήξει και είχαν καταθέσει αίτηση ανανέωσης.

στο Ν. 3386/2005 για την «είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», κάποια σημεία δυσκαμψίας, στα οποία θα σταθούμε επιγραμματικά για να διατυπώσουμε κάποιες επιφυλάξεις.

Ως προς την επανένωση της οικογένειας, για παράδειγμα, τα ποσά τα οποία έπρεπε να διαθέτουν οι αιτούντες ως ετήσιο εισόδημα καθιστούσαν μάλλον απαγορευτική τη σκέψη για την πλειονότητα των αλλοδαπών (άρθρο 53), σύμφωνα με τα σημερινά οικονομικά δεδομένα, τη στιγμή που η επανένωση θα έπρεπε να αντιμετωπίζεται ως κίνητρο για την επίλυση πολλών προβλημάτων.

Ομοίως, για θέματα εργασίας, στο άρθρο 15 παρ.3 «ο υπήκοος τρίτης χώρας επιτρέπεται να συνάπτει σύμβαση εργασίας με άλλον εργοδότη κατά τη διάρκεια ισχύος της αρχικής άδειας διαμονής του, με την προϋπόθεση ότι δεν επέρχεται μεταβολή της ειδικότητας, για την οποία του χορηγήθηκε η ειδική θεώρηση εισόδου, καθώς και του ασφαλιστικού φορέα...».

Στην παρ.4 «ο κάτοχος της άδειας διαμονής για εργασία μπορεί να εργαστεί σε άλλο νομό της ίδιας ή διαφορετικής περιφέρειας μετά την πάροδο ενός έτους από τη χορήγηση της αρχικής άδειας...».

Έτσι κατά αυτόν τον τρόπο δεν ευνοείτο η ευελιξία, εισάγονταν νέες απαγορεύσεις που δυσκόλευαν τους αλλοδαπούς και περιόριζαν την κινητικότητά τους στους χώρους εργασίας. Ακόμη, παρά την πληθώρα αντικαταστάσεων και συμπληρώσεων άρθρων του Ν. 3386/2005 από τους νόμους Ν. 3448/2006 (ΦΕΚ Α' 57), Ν. 3536/2007 (ΦΕΚ Α' 42), Ν. 3613/2007 (ΦΕΚ Α' 263), Ν. 3731/2008 (ΦΕΚ Α' 263), Ν. 3772/2009 (ΦΕΚ Α' 112) και Ν. 3801/2009 (ΦΕΚ Α' 163), δεν προέκυψε καμία θεαματική ρύθμιση σχετικά με την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια. Συγκεκριμένα, ο Ν. 3536/2007 προσέφερε μια νέα ευκαιρία νομιμοποίησης. Έδινε έμφαση στη μακρόχρονη παραμονή στη χώρα και κυρίως νομιμοποιούσε παιδιά και τους παράνομους γονείς τους μόνο με το γεγονός ότι αυτά πήγαιναν στο σχολείο ή είχαν γεννηθεί στην Ελλάδα πριν το 2004. Συνδύαζε την ΚΥΑ 11702 με τις διατάξεις του άρ.91 παρ.11 και δινόταν έμφαση στην παραμονή στη χώρα ξανά πριν το 2004 αλλά και στα παιδιά που μόνο με το γεγονός ότι πήγαιναν σχολείο ή γεννιόντουσαν στην Ελλάδα πριν το 2004 νομιμοποιούσαν και τον εαυτό τους και τους παράνομους γονείς τους.

Ένας μεγάλος αριθμός παράνομων μεταναστών που είχαν ενταχθεί στην εκπαιδευτική διαδικασία της χώρας, καθώς και τέκνα που γεννήθηκαν εδώ και είχαν έστω τον ένα γονέα νόμιμο και όλα τους τα αδέρφια είτε εκείνα φοιτούσαν είτε όχι, νομιμοποιήθηκαν. Ομοίως, νομιμοποιήθηκαν μέσω των τέκνων τους και πολλοί σύζυγοι, κυρίως γυναίκες, οι οποίες είχαν εισέλθει παράνομα στη χώρα.

Η αγωνία και η βούληση της κυβέρνησης να καταγράψει όσο περισσότερους μετανάστες μπορούσε, αποτυπώθηκε στα ζητούμενα δικαιολογητικά μεταξύ των οποίων ήταν και η απόρριψη προηγούμενης αίτησης νομιμοποίησης. Όσοι είχαν απορριφθεί στο παρελθόν, μπορούσαν τώρα να γίνουν νόμιμοι.

Πάντως, ο Ν. 3386/05 παραμένει το βασικό νομοθέτημα για την έκδοση αδειών διαμονής μέχρι και σήμερα.

4. Ανάμεσα σε δύο γενιές μεταναστών

Το Μάρτιο του 2010 ψηφίστηκε από το ελληνικό κοινοβούλιο ο Ν. 3838/2010 (ΦΕΚ 49/Α'/24.3.2010), «σύγχρονες διατάξεις για την ελληνική ιθαγένεια και την πολι-

τική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις», ορίζοντας την έναρξη των διαδικασιών απόδοσης ιθαγένειας, στους μετανάστες δεύτερης γενιάς και πολιτογράφησης ενηλίκων. Αντικατέστησε διατάξεις του Ν. 3284/2004 περί «Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας» καθορίζοντας μεταξύ άλλων τα δικαιολογητικά που πρέπει να υποβάλουν τα παιδιά μεταναστών που γεννήθηκαν στη χώρα μας, εφόσον έχουν ολοκληρώσει επιτυχώς την παρακολούθηση έξι τουλάχιστον τάξεων ελληνικού σχολείου και κατοικούν μόνιμα και νόμιμα στη χώρα. Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, από το 2007 με το Ν. 3536, είχε διαμορφωθεί η βούληση της κυβέρνησης να καταγράψει και να τακτοποιήσει με άδειες διαμονής τα τέκνα των αλλοδαπών που γεννήθηκαν στην Ελλάδα και γράφτηκαν στο ελληνικό σχολείο. Να σημειώσουμε ότι μέχρι την έκδοση της εγκυκλίου 15/2008 τα παιδιά που γεννιόντουσαν εδώ δεν καλύπτονταν παρά μόνο εάν είχαν γεννηθεί πρόσφατα, καθώς έπρεπε να δηλωθούν μέσα σε μία διετία από τους γονείς τους. Για τα μεγαλύτερα παιδιά δεν υπήρχε πρόβλεψη με αποτέλεσμα να ακολουθούν τη μοίρα των γονέων τους.

Φιλοδοξία του νέου νόμου ήταν να απαλλάξει από το άγχος της άδειας διαμονής μεγάλο αριθμό μεταναστών δεύτερης γενιάς αναγνωρίζοντας το πρόβλημα με τα παιδιά, που ενώ κατοικούν, γεννήθηκαν και σπουδάζουν για χρόνια στην Ελλάδα δεν έχουν τα δικαιώματα των Ελλήνων συμμαθητών τους. Ασφαλώς δεν ευθύνονται για την παραμονή τους στην χώρα, βρέθηκαν εδώ χωρίς να είναι δική τους επιλογή, ενώ τα περισσότερα από αυτά δεν έχουν καμία επαφή με τη χώρα προέλευσης και τη γλώσσα των γονέων τους. Οι γονείς τους ωστόσο θα πρέπει να έχουν τουλάχιστον πέντε χρόνια νόμιμης παραμονής στην Ελλάδα. Για τα παιδιά των μεταναστών, που έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα και έχουν ενηλικιωθεί, προβλέπεται ειδική διαδικασία αίτησης-απόδοσης της ιθαγένειας. Σχετικά τώρα με την πολιτογράφηση ενός ενήλικου αλλοδαπού, μέσα στις προϋποθέσεις, τα δικαιολογητικά και τη διαδικασία που ορίζει ο νόμος, πρέπει να έχει αποδεδειγμένα νόμιμη και διαρκή παραμονή στη χώρα μας επτά χρόνια. Το αντίστοιχο χρονικό διάστημα που απαιτείται για υπηκόους ευρωπαϊκών χωρών είναι τρία χρόνια. Οι ομογενείς και τα παιδιά των μεταναστών, που έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα δεν εμπίπτουν σε κανέναν από τους παραπάνω χρονικούς προσδιορισμούς. Αν μετά την αίτηση για πολιτογράφηση οι ελληνικές αρχές απαντήσουν αρνητικά, εκείνοι έχουν τη δυνατότητα να απευθυνθούν στο Συμβούλιο Ιθαγένειας, που εξετάζει τις αιτήσεις σε δεύτερο επίπεδο και εάν η απάντηση και αυτού του οργάνου είναι αρνητική, τότε μπορούν να προσφύγουν στο Συμβούλιο της Επικράτειας. Είναι πάντως βέβαιο ότι ο νόμος δεν ικανοποίησε μεγάλο αριθμό αλλοδαπών. Σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, δύο χρόνια μετά την ψήφιση του Ν. 3838/2010, ελληνοποιήθηκαν μόλις 2.653 παιδιά μεταναστών εκ των οποίων τα 1.358 λόγω γέννησης και τα 1.295 λόγω εκπαίδευσης. Το σύνολο δε των αιτήσεων που είχαν κατατεθεί, μέχρι τις αρχές του 2012, ήταν 4.224 λόγω γέννησης και 6.139 λόγω εκπαίδευσης. Το ίδιο συνέβη και με τη χορήγηση ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση. Τη συγκεκριμένη διετία 2010-2011 οι ρυθμοί πολιτογράφησης ήταν αισθητά μικρότεροι. Ελληνική ιθαγένεια απέκτησαν 12.400 άτομα ενώ την προηγούμενη τριετία 2007-2009, 30.704 (Ελαφρός, 2011).

Τέλος και εδώ δεν φάνηκε να υπάρχει καμία πρόβλεψη συνεργασίας με τις χώρες αποστολής μεταναστών.

5. Συμπεράσματα και τελικές παρατηρήσεις

Η ένταξη των μεταναστών απαιτεί προσπάθειες οι οποίες θα αφορούν, τόσο τους μετανάστες, όσο και τις κοινωνίες υποδοχής. Δυστυχώς οι πολιτικές λιτότητας που

εφαρμόζονται στη χώρα μας, λόγω της οικονομικής κρίσης, τα τελευταία χρόνια αναγκάζουν πολλούς να απορρίπτουν κάθε παρέμβαση για διευκόλυνση των αλλοδαπών. Είναι όμως ανάγκη να δοθεί προσοχή σε ζητήματα που αφορούν την απασχόληση, την κινητικότητα στις χώρες της Ε.Ε., την επαγγελματική κατάρτιση, την κοινωνική προστασία και την εκπαίδευση των μεταναστών. Σε αυτήν την κατεύθυνση τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης οφείλουν να αναλάβουν το μέρος της ευθύνης που τους αναλογεί εφαρμόζοντας μία ολοκληρωμένη και στοχευμένη ανακατανομή των μεταναστευτικών βαρών. Σε αυτόν τον άξονα παρουσιάστηκε τον Οκτώβριο του 2013, προς ψήφιση, νέος μεταναστευτικός κώδικας, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, που αφορά μετανάστες που διαμένουν μόνιμα στη χώρα μας. Στα βασικά του χαρακτηριστικά περιλαμβάνονται τα εξής: μείωση της γραφειοκρατίας με τον περιορισμό των πολλών τύπων αδειών εργασίας, θεσμοθέτηση της επί μακρόν άδειας διαμονής, βάσει της οποίας οι μετανάστες θα μπορούν να φεύγουν από την Ελλάδα και να αναζητούν εργασία σε άλλες χώρες της Ε.Ε. και χορήγηση άδειας παραμονής στα παιδιά των νόμιμων μεταναστών. Επίσης, λαμβάνεται υπόψη η οικονομική κρίση, ώστε οι άνεργοι αλλοδαποί που διαμένουν νόμιμα να μη γίνονται υποχρεωτικά παράνομοι και εισάγεται, για πρώτη φορά, το τεστ DNA για να αποδεικνύεται η συγγενική σχέση του φερόμενου ως πατέρα με το δηλωθέν ως τέκνο του. Βέβαια, σε περιπτώσεις πολυγαμίας, με βάση την ευρωπαϊκή νομοθεσία, ο άνδρας έχει δικαίωμα να φέρει μόνο μία από τις συζύγους του, αλλά όλα τα ανήλικα παιδιά του.

Να υποθέσουμε ότι η ρεαλιστική πολιτική, με πρόγραμμα και συντονισμό, θα ξεπεράσει τις αδυναμίες και θα επικεντρωθεί σε μια στρατηγική νομιμοποίησης και κοινωνικής ένταξης, απωθώντας τα αρνητικά στερεότυπα και αναγνωρίζοντας τη θετική συμβολή των μεταναστών στην παραγωγική διαδικασία. Σε κάθε περίπτωση, όλες οι προσπάθειες που απευθύνονται σε ομάδες αλλοδαπών, μέσα σε ένα πολυπολιτισμικό και αντιρατσιστικό πλαίσιο, δεν πρέπει «να παραμελούν τη διαμόρφωση της ταυτότητας, η οποία ευθύνεται για τη διαδικασία ένταξης ή αποκλεισμού των ομάδων αυτών» (Steiner-Khamsi, 2003: 26). Ο Aboutaleb (2002: 63) στο σημείο αυτό υποστηρίζει ότι χρειάζεται προσοχή διότι:

...η ένταξη δεν πρέπει να θεωρείται εργαλείο για την κλωνοποίηση ανθρώπων. Δεν είναι διαδικασία πλύσης για να απαλλαγούν οι μετανάστες από τη σκόνη, τις ιδέες τους, την προέλευσή τους, τις απόψεις τους για τις πολιτικές συνθήκες ανά τον κόσμο, τις δικές τους ιστορικές αναφορές. Εντός του δημοκρατικού πλαισίου το μόνο κριτήριο για να κριθούν οι μετανάστες πρέπει να είναι ο σεβασμός ή όχι του συντάγματος.

Στη δημόσια συζήτηση έχει τεθεί το ότι οι νόμοι που ψηφίζονται από το ελληνικό κοινοβούλιο έπονται των γεγονότων, που υπαγορεύει η σύγχρονη πραγματικότητα, πολλές φορές δεν είναι πλήρεις και συνήθως ακολουθούνται από ένα πλήθος συμπληρωματικών εγκυκλίων και υπουργικών αποφάσεων ίσως και αντικρουόμενων με τον ίδιο το νόμο. Το πρόβλημα είναι ότι αντί να περιορίζονται οι εκτός νόμου μετανάστες μετά από κάθε διαδικασία νομιμοποίησης, αντιθέτως αυξάνονται και σε αυτούς προστίθενται νέοι κυρίως από ασιατικές και αφρικανικές χώρες. Η πρόθεση δηλαδή της πολιτείας να δώσει κάθε φορά, με ευνοϊκές ρυθμίσεις, ένα κίνητρο στους παράνομους αλλοδαπούς να καταγραφούν έχει αντίθετα αποτελέσματα διότι μόνο ένα μικρό ποσοστό δέχεται να καταγραφεί με αντάλλαγμα τη νομιμοποίηση και την αποδοχή από την

πλευρά τους των βασικών αξιών και πρακτικών διασφάλισης των όρων αναπαραγωγής της υφιστάμενης κοινωνικής οργάνωσης στη χώρα υποδοχής.

Η αποσπασματικότητα της νομοθετικής μας πολιτικής φάνηκε και από την εφαρμογή του πρόσφατου νόμου του 2010, όπου στην πραγματικότητα δεν προσέθεσε καμία καινοτομία, δεν έλυσε κανένα πρόβλημα, αλλά συμπλήρωσε με τις διατάξεις του κάποια θέματα τα οποία, όπως είδαμε, θα μπορούσαν να είχαν περιληφθεί στον Ν. 3386/05. Μπορεί τα τέκνα των αλλοδαπών που γεννιούνται στην Ελλάδα να παίρνουν την ιθαγένεια, πάντοτε όμως παραμένει ένας μεγάλος αριθμός παιδιών που θα βρίσκεται στην παρανομία.

Είναι γεγονός ότι το νομοθετικό πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής εξελίσσεται μέσω της διαδικασίας της ανατροφοδότησης. Παράλληλα με την πάταξη του φαινομένου της λαθρομετανάστευσης είναι καιρός να αναρωτηθούμε αν τα μέτρα, που έως τώρα έχουμε υιοθετήσει, οδηγούν στη νομιμοποίηση ή την αποθαρρύνουν. Ωστόσο, μελετώντας το πλαίσιο τις δύο τελευταίες δεκαετίες, διαπιστώνουμε ότι τόσο τα δικαιολογητικά όσο και οι προϋποθέσεις ένταξης των παράνομων μεταναστών, που υπαγορεύονται από τις σχετικές διατάξεις, γίνονται όλο και πιο πλήρη καλύπτοντας περισσότερες κατηγορίες αλλοδαπών. Τα κέντρα πρώτης υποδοχής για τους λαθρομετανάστες, η αναβολή της απομάκρυνσής τους, εφόσον δεν μπορούν να απελαθούν άμεσα, τα κίνητρα για εθελούσιο επαναπατρισμό και οι διμερείς συμφωνίες επανεισδοχής αποτελούν ενδεικτικά μία δέσμη χρήσιμων, πρακτικών μέτρων στην κατεύθυνση των βασικών μας υποχρεώσεων απέναντι στη λαθρομετανάστευση. Είναι όμως παραπάνω από σαφές ότι η Ελλάδα έχει ήδη καθυστερήσει να διαμορφώσει μία ολοκληρωμένη πολιτική, καθώς για αυτό ευθύνεται η οξυτήτα του προβλήματος σε συνδυασμό με τη διστακτικότητα των κυβερνήσεων, τις αγκυλώσεις και τον πολωμένο χαρακτήρα του δημόσιου διαλόγου. Δεδομένης της γεωγραφικής της θέσης, για τους περισσότερους μετανάστες, η Ελλάδα θα παραμένει ένα απλό πέρασμα στο οποίο δυστυχώς θα εγκλωβίζονται και θα περιθωριοποιούνται με όλες τις αρνητικές επιπτώσεις που αυτό συνεπάγεται.

Βιβλιογραφία

- Ελαφρός, Γ. (2011, 18 Δεκεμβρίου). Ο νόμος για την ιθαγένεια με αριθμούς. *Η Καθημερινή*, σ. 12.
- ΕΣΥΕ, (2009). *Απογραφή πληθυσμού-κατοικιών 18 Μαρτίου 2001*. Πειραιάς: ΕΣΥΕ
- Aboutaleb, A. (2002). Η πολιτική των μειονοτήτων από τη σκοπιά των μειονοτήτων. Εισήγηση στο Ελληνοολλανδικό Σεμινάριο: *Ένταξη των μεταναστών*, Συνδιοργάνωση: Υπουργείο Εθνικής Παιδείας/Υπουργείο Εργασίας/Υπουργείο Εσωτερικών/Υπουργείο Δικαιοσύνης/Ολλανδική Πρεσβεία. Αθήνα, 22-23 Οκτωβρίου 2001, ΙΠΟΔΕ.
- Steiner-Khamsi, G. (2003). Cultural Recognition or Social Redistribution: Predicaments of Minority Education. In: Y. Iram (ed), *Education of Minorities and Peace Education in Pluralistic Societies*, pp.15-28, London, Praeger.