

**ΓΝΩΜΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΤΗΣ Ο.Κ.Ε.
ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ**

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος (Ο.Κ.Ε.) ανέλαβε την έκδοση Γνώμης Πρωτοβουλίας με τίτλο «Μετανάστευση», με βάση το άρθρο 4 του Νόμου 2232/1994, σύμφωνα με το οποίο «η Ο.Κ.Ε. μπορεί με δική της πρωτοβουλία να εκφράζει γνώμη και για άλλα θέματα κοινωνικοοικονομικής πολιτικής».

Μετά από απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής της Ο.Κ.Ε., ορίστηκε η Επιτροπή Εργασίας αποτελούμενη από την κα **Σοφία Δροσοπούλου**, την κα **Ζωή Λαναρά** και τους κ.κ. **Κώστα Γκουτζαμάνη**, **Νικόλαο Λιόλιο**, **Νικόλαο Σκορίνη** και **Γεώργιο Τσατήρη**.

Πρόεδρος της Επιτροπής Εργασίας ορίστηκε ο κ. **Ν. Λιόλιος**. Στις εργασίες της Επιτροπής Εργασίας μετείχαν ως εμπειρογνώμονες οι κες **Βάσια Μότσου**, **Μαρία Σταυρίδου** και **Τίνα Σταυρινάκη**. Τον επιστημονικό συντονισμό της Επιτροπής είχε η Επιστημονική Συνεργάτιδα της Ο.Κ.Ε. **Δρ. Όλγα Αγγελοπούλου**. Από πλευράς Ο.Κ.Ε. στην επιστημονική τεκμηρίωση συμμετείχε ο κ. **Α. Ξυράφης** (Doctorant UCL), ενώ ερευνητική στήριξη παρείχαν η κα **Δήμητρα Λαμπροπούλου**, Οικονομολόγος και ο κος **Πάνος Αλεξόπουλος**, Πολιτικές Επιστήμες.

Η Επιτροπή Εργασίας ολοκλήρωσε τις εργασίες της σε έξι (6) συνεδριάσεις, ενώ η Εκτελεστική Επιτροπή διαμόρφωσε την εισήγησή της προς την Ολομέλεια στη συνεδρίαση της 18 Ιανουαρίου 2010.

Η Ολομέλεια της Ο.Κ.Ε., στην οποία εισηγήτρια ήταν η **κυρία Ζ. Λαναρά**, αφού ολοκλήρωσε την συζήτηση για το θέμα στη συνεδρίαση της 2 Φεβρουαρίου 2010, διατύπωσε την υπ' αριθ. **229** Γνώμη της Ο.Κ.Ε.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α' : Η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1. Κεντρικά σημεία της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση.
2. Προτάσεις της ΕΟΚΕ για μία νέα ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β' :: Βασικά χαρακτηριστικά του αλλοδαπού πληθυσμού της χώρας

1. Εισαγωγή.
2. Στοιχεία για τον αλλοδαπό πληθυσμό της χώρας

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ': Οικονομική διάσταση της μετανάστευσης

1. Επιπτώσεις της μετανάστευσης στον ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα
2. Επιπτώσεις της μετανάστευσης στην ελληνική οικονομία και σε συγκεκριμένους τομείς αυτής

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ': Ζητήματα νόμιμης εισόδου και διαμονής

1. Συνθήκες μεταχείρισης παράνομα εισερχομένων μεταναστών.
2. Ζητήματα ασύλου.
3. Ειδικά ζητήματα που προκύπτουν στο πλαίσιο της εφαρμογής συγκεκριμένων νομοθετικών ρυθμίσεων για τους αλλοδαπούς.
 - 3.1. Άδεια διαμονής για εργασία – μετάκληση.
 - 3.2. Άδεια διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων.
 - 3.3. Άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση.
 - 3.4. Καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε': Υλοποίηση των δικαιωμάτων των μεταναστών

1. Κοινωνική ένταξη και δικαιώματα των μεταναστών.
2. Ανήλικοι.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ Προτάσεις

1. Προτάσεις για τη μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
2. Προτάσεις σχετικά με την κατάσταση του αλλοδαπού πληθυσμού στην Ελλάδα.
 - 2.1. Σχετικά με το καθεστώς διαμονής και ειδικά για τους παράνομα εισερχόμενους μετανάστες.
 - 2.2. Σχετικά με το άσυλο.
 - 2.3. Ως προς τη διαδικασία μετάκλησης υπηκόου τρίτης χώρας για εργασία.
 - 2.4. Ως προς την άδεια διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων.
 - 2.5. Ως προς την άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση.
 - 2.6. Ως προς το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος.
 - 2.7. Ως προς την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: Στοιχεία για τα βασικά χαρακτηριστικά του αλλοδαπού πληθυσμού της χώρας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: Στοιχεία για την παράνομη μετανάστευση.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μετανάστευση είναι ένα από τα πλέον καίρια κοινωνικά ζητήματα που απασχολούν όχι μόνον την ελληνική κοινωνία, αλλά και κάθε χώρα μέλος της ΕΕ και, με ιδιαίτερη έμφαση, τις ευρωπαϊκές χώρες των οποίων τα σύνορα ταυτίζονται με τα σύνορα της Ευρώπης. Τα επιμέρους θέματα που προκύπτουν από το φαινόμενο της μετανάστευσης είναι πολυδιάστατα: αφορούν την κοινωνική συνύπαρξη, την οικονομική ισορροπία και ανάπτυξη, αλλά και τα ανθρώπινα δικαιώματα, την ελευθερία και την ευημερία όλου του πληθυσμού της Ευρώπης.

Είναι κοινός τόπος ότι η Ελλάδα βρισκόταν πάντα στο επίκεντρο της μετανάστευσης: είτε, παλαιότερα, ως χώρα προέλευσης μετανάστευσης, είτε, πρόσφατα, ως χώρα υποδοχής μεταναστών. Πολλά από τα προβλήματα που συνδέονται με τη μετανάστευση στη χώρα μας δεν έχουν ακόμα επιλυθεί. Στην προσπάθεια αντιμετώπισής τους επιδιώκει να συμβάλλει η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, αναλαμβάνοντας την πρωτοβουλία εκπόνησης της παρούσας Γνώμης.

Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι στα διάφορα ζητήματα που θίγει η παρούσα Γνώμη, αρχικά περιελήφθησαν και θέματα που σχετίζονται με την ιθαγένεια. Δεδομένου όμως ότι κατά τη διάρκεια εκπόνησής της τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση το προσχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης με θέμα «Πολιτική συμμετοχή ομογενών και αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και μακροχρόνια στην Ελλάδα» - το οποίο μεταξύ άλλων επιφέρει αλλαγές στον Κώδικα της Ελληνικής Ιθαγένειας - η παρούσα Γνώμη Πρωτοβουλίας δεν περιέχει τοποθετήσεις ή προτάσεις για τα ζητήματα αυτά, καθώς αυτές θα εκφραστούν σε διαφορετική Γνώμη που θα διατυπωθεί επί του αντίστοιχου Σχεδίου Νόμου.

Ως τελευταία εισαγωγική παρατήρηση, η ΟΚΕ αναφέρει την πρωτοβουλία της να οργανώσει, από κοινού με την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Διεθνή Διάσκεψη με θέμα *«Ευρωπαϊκή Πολιτική για τη Μετανάστευση: Σύγχρονες Προκλήσεις & Επιπτώσεις στις Μεσογειακές Χώρες*

Μέλη της Ε.Ε.», συμβάλλοντας και με τον τρόπο αυτό σε ένα εποικοδομητικό δημόσιο διάλογο για τα σχετικά θέματα.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην **Εισαγωγή** της Γνώμης Πρωτοβουλίας, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος επισημαίνει την κρισιμότητα των ζητημάτων που συνδέονται με το φαινόμενο της μετανάστευσης. Στην Εισαγωγή γίνεται αναφορά και στην πρωτοβουλία της ΟΚΕ να οργανώσει, από κοινού με την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Διεθνή Διάσκεψη με θέμα *«Ευρωπαϊκή Πολιτική για τη Μετανάστευση: Σύγχρονες Προκλήσεις & Επιπτώσεις στις Μεσογειακές Χώρες Μέλη της Ε.Ε.»*. Τέλος, η ΟΚΕ διευκρινίζει ότι η παρούσα Γνώμη δεν αναφέρεται σε ζητήματα ιθαγένειας, επί των οποίων θα τοποθετηθεί με αφορμή το σχετικό νομοσχέδιο που προετοιμάζεται τη δεδομένη χρονική στιγμή.

Στο **Κεφάλαιο Α'** με θέμα **«Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης»** υπογραμμίζεται η βασική ιδέα που θεμελιώνει την ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση, δηλαδή η ελευθερία μετακίνησης, η οποία δεν πρέπει, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής, να θεωρείται ως αποκλειστικό προνόμιο των ευρωπαίων πολιτών. Επιπλέον γίνεται αναφορά στα προγράμματα δράσης της ΕΕ στο σχετικό πεδίο και επισημαίνονται, ειδικότερα, οι πρόοδοι που έχουν σημειωθεί και οι πρόσφατες εξελίξεις της εγκρίσεως του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και της υιοθέτησεως του προγράμματος της Στοκχόλμης. Σύμφωνα με το πρόγραμμα αυτό, βασικό ζήτημα προτεραιότητας στο πλαίσιο της ΕΕ είναι η ανάπτυξη ευθύνης και αλληλεγγύης στα θέματα της μετανάστευσης και του ασύλου.

Στο τέλος του Κεφαλαίου Α', παρουσιάζονται οι απόψεις και οι συγκεκριμένες προτάσεις της ΕΟΚΕ για την ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση. Η κεντρική θέση της ΕΟΚΕ συνοψίζεται στην ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών, τα οποία πρέπει να τύχουν

πλήρους σεβασμού από την κοινοτική νομοθεσία και πολιτική. Από τον κατάλογο των προτάσεων της ΕΟΚΕ, ο οποίος περιέχεται στη Γνώμη, σημειώνονται εδώ οι εξής τρεις:

- Η ΕΕ δεν πρέπει να συνάπτει επαναπατρισμού ή συνοριακών ελέγχων με χώρες που δεν έχουν επικυρώσει τις βασικές διεθνείς νομικές διατάξεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα ή υπάρχουν αποδείξεις ότι τα παραβιάζουν.
- Πρέπει να δημιουργηθεί χαρτοφυλάκιο Ευρωπαϊού Επιτρόπου αρμόδιου για θέματα δικαιοσύνης, θεμελιωδών δικαιωμάτων και πολιτικών ελευθεριών.
- Πρέπει να βελτιωθεί η αλληλεγγύη της ΕΕ προς τα κράτη μέλη που λόγω γεωγραφικής θέσης καλούνται να παράσχουν βοήθεια σε πολλά άτομα που καταφθάνουν μέσω λαθραίων οδών και είναι θύματα των εγκληματικών δικτύων εμπορίας ανθρώπων και σωματεμπορίας

Στο **Κεφάλαιο Β'** με θέμα «**Βασικά χαρακτηριστικά του αλλοδαπού πληθυσμού της χώρας**» η ΟΚΕ εξετάζει τα διαθέσιμα στοιχεία για την πορεία και την εξέλιξη του μεταναστευτικού ρεύματος στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια των τελευταίων 20 ετών. Από τα παρατιθέμενα στοιχεία προκύπτουν οι εξής βασικές διαπιστώσεις:

- το μεγαλύτερο ποσοστό του συνολικού μεταναστευτικού πληθυσμού ανήκει στην πλειοψηφία του στις παραγωγικές ηλικίες,
- σημειώνεται ραγδαία αύξηση κατ' έτος της συμμετοχής των αλλοδαπών μαθητών στη σχολική εκπαίδευση,
- η συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών εγκαθίσταται στα αστικά κέντρα, ενώ ένας σημαντικός αριθμός επιλέγει περιοχές αναλόγως της εξειδίκευσής του,
- η συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών εξασφαλίζει οικονομικούς πόρους μέσω της μισθωτής εργασίας,
- βασικότερος λόγος εισόδου στη χώρα είναι η εργασία,
- η πλειοψηφία των μεταναστών παρατείνει τη διαμονή της στην Ελλάδα πέραν των 5 ετών.

Στο **Κεφάλαιο Γ'** με θέμα την «**Οικονομική διάσταση της μετανάστευσης**» παρουσιάζονται συμπεράσματα σχετικών μελετών. Σχετικά με τις επιπτώσεις στην κοινωνική ασφάλιση, προκύπτουν τα εξής:

- διαφαίνεται ότι η είσοδος των μεταναστών συνεπάγεται την «τόνωση» των φορέων με σημαντικό αριθμό νέων εργαζομένων που για μεγάλο διάστημα θα αποδίδουν εισφορές χωρίς να αξιώνουν κάποια παροχή
- η θετική επίδραση της μετανάστευσης είναι προσωρινή, έστω κι αν ο χρονικός ορίζοντας του προσωρινού καλύπτει 20 –25 χρόνια
- ότι η εν λόγω ευεργετική επίδραση θα αντιστραφεί όταν θα πρέπει να αποδοθούν οι υποσχόμενες παροχές στον μεγάλο όγκο των μεταναστών που σήμερα είναι στην αγορά εργασίας.

Σε ότι αφορά στις επιπτώσεις της μετανάστευσης στην ελληνική οικονομία παρατηρούνται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

- η ζήτηση για ελαστικές μορφές απασχόλησης οδηγεί στην αύξηση της παράνομης εργασίας,
- η επίδραση της μετανάστευσης επικεντρώνεται κυρίως στο μη μισθολογικό κόστος (εισφοροδιαφυγή και φοροδιαφυγή),
- οι νόμιμοι μετανάστες συμβάλλουν στη δημιουργία του ΑΕΠ πολύ περισσότερο από ότι οι παράνομοι,
- η μεγαλύτερη ενσωμάτωση των μεταναστών οδηγεί στην αύξηση της αποταμίευσης και ακόμα μεγαλύτερη αύξηση του ΑΕΠ

Στο **Κεφάλαιο Δ'** που έχει θέμα «**ζητήματα νόμιμης εισόδου και διαμονής**» η ΟΚΕ επισημαίνει τα εξής:

- οι επιδόσεις της χώρας μας ως προς τη μεταχείριση των παράνομα εισερχομένων μεταναστών, καθώς και ως προς τη διαδικασία έγκρισης αιτήσεων ασύλου γίνονται αντικείμενο πολύπλευρης κριτικής
- υπάρχει ανάγκη για συγκεκριμένες διεθνείς και κυρίως ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για συνδρομή στο θέμα της φύλαξης των συνόρων
- τα μέτρα για τη αποτελεσματική φύλαξη των συνόρων πρέπει να λάβουν υπόψη μεταναστευτικές εισροές που ενδέχεται να προκληθούν στο μέλλον εξαιτίας της κλιματικής αλλαγής
- δεν υπάρχει ειδική πολιτική για τους ανήλικους παράνομα εισερχόμενους μετανάστες
- μη εφαρμογή της νομοθεσίας για τη νόμιμη είσοδο των μεταναστών στη χώρα μας

- ως προς τη διαδικασία παροχής πολιτικού ασύλου, τα πιο σημαντικά προβλήματα είναι, αφενός, ο υπερβολικά μεγάλος αριθμός αιτήσεως που προκαλεί καθυστέρηση στην εκδίκασή τους και, αφετέρου, η πολύ μεγάλη διαφορά κρίσης των αιτήσεων στον α' και β' βαθμό (πολλές από αυτές που απορρίπτονται στον α' βαθμό γίνονται δεκτές στον β')

Στο ίδιο Κεφάλαιο εξετάζονται, τέλος, ειδικά ζητήματα όπως η άδεια διαμονής για εργασία – μετάκληση, η άδεια διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων, η άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση και το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος.

Το **Κεφάλαιο Ε'** με θέμα «**υλοποίηση των δικαιωμάτων των μεταναστών**» αναφέρεται σε δικαιώματα που πρέπει να αναγνωριστούν στους νόμιμα διαμένοντες μετανάστες, τα οποία είναι τα εξής:

- συμμετοχή των εκπροσώπων των μεταναστών στην Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών
- το κοινωνικό δικαίωμα στην εκπαίδευση, που περιλαμβάνει και μέτρα/προγράμματα εκπαίδευσης που απευθύνονται σε ενηλίκους που έχουν ως στόχο την καλύτερη και ομαλότερη κοινωνική τους ένταξη
- τα λοιπά κοινωνικά δικαιώματα και, κυρίως, την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας.

Για τα συμμετοχικά πολιτικά δικαιώματα η ΟΚΕ επιφυλάσσεται να τοποθετηθεί με τη Γνώμη που θα εκπονήσει επί του προαναγγελθέντος νομοσχεδίου για τα πολιτικά δικαιώματα των μεταναστών.

Τέλος, στο Κεφάλαιο Ε', γίνεται ειδική αναφορά στο ζήτημα της προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων, που χρήζουν ειδικής προστασίας σύμφωνα με την Σύμβαση του ΟΗΕ για τα δικαιώματα του παιδιού. Η ΟΚΕ επισημαίνει τα προβλήματα που προκύπτουν για αυτήν την ομάδα (πρόσβαση στις διαδικασίες ασύλου, διαπίστωση της ανηλικότητας, φιλοξενία και στέγαση, επανένωση με την οικογένεια του ανηλίκου, ένταξη).

Το **Κεφάλαιο ΣΤ'** έχει τίτλο «**Προτάσεις**» και διαρθρώνεται ανάλογα με τα προηγούμενα Κεφάλαια και τις διαπιστώσεις της ΟΚΕ. Στο σημείο αυτό σημειώνονται ορισμένες από τις προτάσεις που εκφράζονται, ανά ενότητα:

1. Προτάσεις για την μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ:

- Ενίσχυση των ελέγχων των συνόρων και η στενότερη συνεργασία στο ζήτημα της θεώρησης των διαβατηρίων
- Να ληφθεί υπόψη και η διάσταση της κλιματικής αλλαγής και των πιθανών μεταναστευτικών ρευμάτων που μπορεί να προκαλέσει.
- Ισχυρότερος ρόλος της FRONTEX
- Εναρμόνιση του δικαίου για το άσυλο και τον καθορισμό του καθεστώτος των προσφύγων.
- Εξασφάλιση της συνεργασίας των χωρών υποδοχής με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών, καθώς και της συνεπούς τήρησης των διακρατικών -συλλογικών συμφωνιών από όλες, ανεξαιρέτως τις χώρες που έχουν συνυπογράψει (π.χ. Τουρκία)
- Αύξηση της κοινοτικής βοήθειας προς τις χώρες των οποίων τα σύνορα συνιστούν και τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ.
- Δημιουργία ενός Διαρκούς Φόρουμ των ΟΚΕ που μετέχουν στην Ευρωμεσογειακή Συνεργασία, με στόχο τη συμβολή τους στη διαμόρφωση των συνεργιών στα θέματα της μετανάστευσης.

2. Προτάσεις σχετικά με την κατάσταση του αλλοδαπού πληθυσμού στην Ελλάδα.

- *Ως προς το καθεστώς διαμονής:* Ριζική μεταρρύθμιση του συστήματος απόκτησης και ιδίως ανανέωσης των αδειών διαμονής με τρόπο, ώστε να διευκολύνεται η νόμιμη διαμονή και εργασία των μόνιμα εγκατεστημένων μεταναστών και των οικογενειών τους. Αποσύνδεση της υποχρέωσης απόδειξης ενός αριθμού ενσήμων (που μάλιστα εξαγοράζονται από τον μετανάστη) από το καθεστώς και κυρίως από το δικαίωμα ανανέωσης της άδειας διαμονής του. Μέριμνα για τους μετανάστες 2^{ης} γενιάς. Αποτελεσματική φύλαξη των συνόρων με παράλληλη λήψη υπόψη των μεταναστευτικών εισροών που ενδέχεται να προκαλέσει στο μέλλον το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής.
- *Αιτούντες άσυλο:* Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην κατάσταση των αιτούντων άσυλο από την υποβολή της αίτησής τους έως την έκδοση οριστικής απόφασης επ' αυτής. Διασφάλιση της πρόσβασής τους στην επίσημη απασχόληση.

- *Μετάκληση*: Απλοποίηση των διαδικασιών μετακλήσεως υπηκόου τρίτης χώρας, καθώς και τη άρση των περιορισμών αλλαγής εργοδότη και νομού.
- *Άδεια διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων*: Εξασφάλιση αξιοπρεπών και ασφαλών συνθηκών διαβίωσης και περίθαλψης, ανεξαρτήτως συνεργασίας με τις αρχές. Παράταση της προθεσμίας επίσκεψης. Ειδική μέριμνα για τα ανήλικα θύματα
- *Άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση* : Η άδεια διαμονής των μελών που εισέρχονται στην Ελλάδα να ισχύει για ίσο χρονικό διάστημα με εκείνη του συντηρούντος.
- *Καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος*: Δημιουργία δομών διδασκαλίας της ελληνικής γλώσσας σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης με την εποπτεία της κεντρικής διοίκησης. Μείωση του παραβόλου αίτησης του καθεστώτος. Επέκταση της δυνατότητας πρόσβασης στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος στα παιδιά, χωρίς να αποκλείονται παιδιά που δεν γεννήθηκαν στην Ελλάδα ή των οποίων οι γονείς δεν διαμένουν νόμιμα στη χώρα
- *Προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων*: Φιλοξενία σε κατάλληλους χώρους, Διορισμός επιμελητή ή συμβούλου, ώστε να διασφαλίζονται πλήρως τα δικαιώματα του παιδιού, Πρόσβαση των παιδιών σε ψυχολογική, ιατρική και νομική βοήθεια από την Πολιτεία, καθώς και στην εκπαίδευση, αναλόγως με τις ιδιαίτερες περιστάσεις για το κάθε παιδί κ.α.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ¹

1. Κεντρικά σημεία της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση.

Όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης επηρεάζονται από τη ροή της διεθνούς μετανάστευσης και επιθυμούν την ανάπτυξη κοινών θέσεων και δράσεων για τη διαχείριση των σχετικών θεμάτων. Η δημιουργία μίας μεταναστευτικής πολιτικής σε επίπεδο Ε.Ε. κατέστη το πρώτον δυνατή όταν με τη θέσπιση της **Συνθήκης του Άμστερνταμ** την 1.5.1999 δόθηκε στην Ε.Ε. η αρμοδιότητα ανάληψης δράσεων ώστε αυτή να καταστεί «χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης». Η μεταναστευτική πολιτική υπήχθη στην αρμοδιότητα της Ε.Ε. και αποτελεί έως σήμερα έναν από τους επιμέρους πυλώνες των πολιτικών για την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη.

Η **βασική ιδέα** που θεμελιώνει την ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση ως μέρος των δράσεων για μία Ευρώπη ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, είναι η ελευθερία μετακίνησης, η οποία δεν πρέπει, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής, να θεωρείται ως αποκλειστικό προνόμιο των ευρωπαίων πολιτών. Η ίδια η ύπαρξη της ελευθερίας μετακίνησης ως θεμελιώδους λίθου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί πόλο έλξης για πολλούς ανθρώπους ανά τον κόσμο που δεν απολαμβάνουν τις ελευθερίες που δεδομένα ανήκουν στους ευρωπαίους πολίτες. Σε ευρωπαϊκό λοιπόν επίπεδο γίνεται δεκτό ότι θα αντίκειτο στις ευρωπαϊκές παραδόσεις η

¹ Χρήσιμες πηγές για τα θέματα που θίγονται στο συγκεκριμένο κεφάλαιο, είναι ενδεικτικά οι ακόλουθες ιστοσελίδες:

- European Commission, justice and home affairs, http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm
- European Parliament, <http://www.europarl.eu.int>
- Council of Europe, <http://www.coe.int>
- European Court of Human Rights, <http://www.echr.coe.int/echr>
- Portal to European Union law, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>
- Council of the European Union, http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?lang=en
- European Commission, employment and social affairs, http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights
- www.coordeurop.org
- <http://www.hlhr.gr>

άρνηση των ελευθεριών αυτών στα πρόσωπα που δικαιολογημένα αναζητούν την πρόσβαση στο ευρωπαϊκό έδαφος.

Αυτή ακριβώς η ιδέα καθιστά αναγκαία την ανάπτυξη κοινών ευρωπαϊκών πολιτικών στα θέματα του ασύλου και της μετανάστευσης, με την παράλληλη ανάπτυξη ενός συστήματος αποτελεσματικών ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης για την παύση της παράνομης μετανάστευσης και την καταπολέμηση όλων όσων την οργανώνουν και διαπράττουν σχετικά διεθνή αδικήματα. Στο πλαίσιο αυτό ιδιαίτερη σημασία αποκτούν οι πολιτικές ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών στις χώρες της ΕΕ, ως βασικής προϋπόθεσης για την εξασφάλιση οφελών από την μετανάστευση.

Με στόχο την υλοποίηση των πολιτικών για την ελευθερία, την ασφάλεια και τη δικαιοσύνη και, συγκεκριμένα, την δημιουργία ενός ευρωπαϊκού χώρου εντός του οποίου εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και ταυτόχρονα λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα για τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε., το άσυλο, τη μετανάστευση και την καταπολέμηση του εγκλήματος, συμφωνήθηκε σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 1999 στο **Τάμπερε** το αντίστοιχο πρόγραμμα δράσης της Ε.Ε. για το χρονικό διάστημα έως το 2004. Ακολούθησε η υιοθέτηση το 2004 του προγράμματος της **Χάγης**, με το οποίο τέθηκαν οι στόχοι που έπρεπε να επιτευχθούν στο πεδίο της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης για το διάστημα 2004-2010. Για την υλοποίηση του προγράμματος της Χάγης συντάχθηκε από την Επιτροπή και εγκρίθηκε από το Συμβούλιο το Σχέδιο Δράσης (COM 2005 184 τελικό), η εφαρμογή του οποίου εξετάζεται και αξιολογείται περιοδικά ανά έτος. Έτσι, από τις εκθέσεις προόδου για τα έτη 2005, 2006 και 2007 προκύπτει, ότι στο πεδίο της μετανάστευσης, του ασύλου, των θεωρήσεων εισόδου (visas) και του ελέγχου των συνόρων σημειώθηκε πρόοδος, σε αντίθετη με άλλα πεδία των εν λόγω πολιτικών, όπως η αστυνομική και δικαστική συνεργασία.

Η **πρόοδος** αυτή μπορεί να συνοψιστεί στην κατάργηση των ελέγχων των εσωτερικών συνόρων στο μεγαλύτερο μέρος της ευρωπαϊκής επικράτειας (χώρος Σένγκεν), τη θέσπιση κοινωνικής πολιτικής στον τομέα των θεωρήσεων, την εναρμόνιση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και των

κανόνων για την παροχή ασύλου, τη δημιουργία της Υπηρεσίας Υποστήριξης για το Άσυλο, την ευθυγράμμιση ορισμένων προϋποθέσεων νόμιμης μετανάστευσης, τη συνεργασία στον τομέα της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, την ίδρυση του οργανισμού FRONTEX, τη δημιουργία κοινής ατζέντας για την προώθηση της ένταξης των μεταναστών στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών κοινωνιών² και τη σύσταση ειδικών ταμείων αλληλεγγύης μεταξύ των χωρών μελών.

Με την πάροδο μίας δεκαετίας ευρωπαϊκών πολιτικών για τη μετανάστευση και το άσυλο, τα προγράμματα του Τάμπερε και της Χάγης ακολούθησε η επίσημη έγκριση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του **«Ευρωπαϊκού Συμφώνου για τη Μετανάστευση και το Άσυλο»** (13440/24.9.2008), με το οποίο το Συμβούλιο ανέλαβε τις εξής πέντε θεμελιώδεις δεσμεύσεις που θα μετουσιωθούν σε συγκεκριμένα μέτρα:

- (α) οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης, λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες, τις ανάγκες και τις δυνατότητες υποδοχής κάθε κράτους μέλους, και ενθάρρυνση της ενσωμάτωσης,
- (β) καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, εξασφαλίζοντας την επιστροφή των παράνομων μεταναστών στις χώρες καταγωγής τους ή σε χώρα διέλευσης
- (γ) ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των συνοριακών ελέγχων
- (δ) συγκρότηση της Ευρώπης ως χώρου ασύλου
- (ε) δημιουργία σφαιρικής εταιρικής σχέσης με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης ευνοώντας τη συνέργεια μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης.

Λίγο μετά την υιοθέτηση του Συμφώνου, την 10.6.2009, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέταξε και πρότεινε το **νέο πολυετές πρόγραμμα της Στοκχόλμης** (Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο «Ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών, COM(2009) 262 τελικό), το οποίο υιοθετήθηκε από τη Σουηδική Προεδρεία.. Το πρόγραμμα αυτό λαμβάνει υπόψη τις δεσμεύσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, όπως αυτές εκφράστηκαν στο Ευρωπαϊκό

² Για την ειδικότερη ευρωπαϊκή πολιτική στο ζήτημα της ένταξης, βλ. τις Γνώμες της ΟΚΕ για την Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη, 158 του 2006, 198 και 204 του 2008.

Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο και ορίζει ως βασικό ζήτημα προτεραιότητας της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση την ανάπτυξη εκ μέρους της Ευρώπης ευθύνης και αλληλεγγύης στα θέματα μετανάστευση και άσυλο. Η δέσμευση αυτή στις **εξής επιμέρους προτεραιότητες για το μέλλον:**

- Προώθηση δυναμικής και δίκαιης μεταναστευτικής πολιτικής, εμπάθυνση της συνολικής προσέγγισης με σκοπό τη συντονισμένη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε σύμπραξη με τις τρίτες χώρες. Τα μεταναστευτικά ζητήματα αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της εξωτερικής πολιτικής της Ένωσης.
- Προώθηση των θετικών επιπτώσεων της μετανάστευσης για την ανάπτυξη των χωρών καταγωγής.
- Καθορισμός κοινού πλαισίου για ένα ευέλικτο καθεστώς εισδοχής των μεταναστών.
- Απόκτηση ενός κώδικα μετανάστευσης, υιοθέτηση κοινών κανόνων για τη διαχείριση της οικογενειακής επανένωσης, υποστήριξη των προσπαθειών των κρατών μελών στον τομέα της ένταξης μέσω κοινού συντονιστικού μηχανισμού.
- Βελτίωση του ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης, καταπολέμηση της παράνομης εργασίας, ακολούθηση αποτελεσματικής πολιτικής απομάκρυνσης και επιστροφής, προώθηση της εκούσιας επιστροφής, απόδοση ιδιαίτερης προσοχής στους ασυνόδευτους ανηλίκους, ενιαία διαδικασία ασύλου και ομοιόμορφο καθεστώς διεθνούς προστασίας.
- Εξασφάλιση καταμερισμού των ευθυνών για την υποδοχή και την ένταξη των προσφύγων, καθώς και τη δημιουργία εκούσιου μηχανισμού ανακατανομής μεταξύ των κρατών μελών και κοινής επεξεργασίας των αιτήσεων ασύλου. Εξασφάλιση του αυστηρού ελέγχου και της ορθής εφαρμογής του νομοθετικού κεκτημένου που αποτελούν εγγύηση της αξιοπιστίας του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, θετική μακροπρόθεσμα η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης όλων των αποφάσεων για τη χορήγηση καθεστώτος προστασίας.

- Ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας εξασφαλίζοντας στην Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο τα αναγκαία μέσα για την εκτέλεση των καθηκόντων της.
- Επιδίωξη μίας πολιτικής για το άσυλο βασιζόμενη στην αλληλεγγύη με τις τρίτες χώρες που βρίσκονται αντιμέτωπες με σημαντικές ροές προσφύγων. Επέκταση των προγραμμάτων περιφερειακής προστασίας και επίταση των προσπαθειών για την επανεγκατάσταση.

Σε επίπεδο κοινοτικής νομοθεσίας ή, με άλλα λόγια, από πλευράς **«νομοθετικού κεκτημένου» στο ζήτημα της μετανάστευσης**, έχουν γίνει πολλά και σημαντικά βήματα. Μάλιστα η εξέλιξη είναι τέτοια, ώστε στα εν λόγω ζητήματα να υφίστανται σήμερα 18 Κανονισμοί και Οδηγίες στα ζητήματα της εισδοχής στο έδαφος των κρατών μελών και της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, καθώς και πληθώρα μη δεσμευτικών κειμένων, δηλαδή αποφάσεων του Συμβουλίου και ανακοινώσεων της Επιτροπής³.

Ενδεικτικά αναφέρονται οι εξής Οδηγίες:

- (α) Οδηγία 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης
- (β) Οδηγία 2003/109/EK σχετικά με το καθεστώς των κατοίκων μακράς διάρκειας για τους υπηκόους τρίτων χωρών
- (γ) Οδηγία 2004/114 σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τις σπουδές, την ανταλλαγή μαθητών, την άμισθη πρακτική άσκηση ή την εθελοντική υπηρεσία
- (δ) Οδηγία 2005/71/EK για τη διευκόλυνση της εισδοχής των ερευνητών στην ΕΕ Οδηγία 2008/115/EK σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών.
- (ε) Οδηγίες 2000/43/EK και 2000/78/EK του Συμβουλίου της 27.11.2000 που αφορούν στην εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας,

³ Πλήρης κατάλογος των πράξεων αυτών μπορεί να αναζητηθεί στο διαδίκτυο υπό τον όρο “Consolidated Acquis, cut-off-date October 2009”.

ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.⁴

2. Προτάσεις της ΕΟΚΕ για μία νέα ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση.

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή έχει επανειλημμένα ασχοληθεί με τις κατευθύνσεις και τις προτεραιότητες της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση και το άσυλο. Από την επισκόπηση μίας σειράς από τις πιο πρόσφατες σχετικές Γνώμες της ΕΟΚΕ⁵, διαφαίνεται ότι η κεντρική θέση της ΕΟΚΕ αφορά στην ενίσχυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών.

Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η πολιτική και η νομοθεσία για τη μετανάστευση οφείλουν να σέβονται πλήρως τα ανθρώπινα δικαιώματα όλων των ατόμων, την ισότητα μεταχείρισης και την αποφυγή των διακρίσεων.

Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι στις αρχές της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής πρέπει να ανήκουν και οι εξής δύο:

A. Θεμελιώδη Δικαιώματα (σεβασμός του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ ως βάσης για τη διαμόρφωση της νομοθεσίας της ΕΕ για τη μετανάστευση)

⁴ Βλ. σχετικά τις Γνώμες - Ετήσιες Εκθέσεις της ΟΚΕ για την «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (άρ.18-ν.3304/2005)», 157 του 2006 (Έκθεση έτους 2005), 183 του 2007 (Έκθεση έτους 2006), 196 του 2008 (Έκθεση έτους 2007) και 223 του 2009 (Έκθεση έτους 2008).

⁵ Οι γνώμες αυτές είναι οι εξής:

- SOC/352-CESE 1714/2009, Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο - Ένας χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην υπηρεσία των πολιτών, 11.11.2009.
- SOC/335-CESE 1710/2009, Ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων στις ευρωπαϊκές πολιτικές και την ευρωπαϊκή νομοθεσία περί μετανάστευσης» 4.11.2009.
- SOC/332-CESE 1209/2009-2008/0244(COD), Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις ελάχιστες απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο στα κράτη μέλη (αναδιατύπωση), 16.7.2009
- SOC/333-CESE 1210/2009-2008/0243(COD), Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή απάτριδα (αναδιατύπωση), 16.7.2009
- SOC/319-CESE 342/2009, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Μία κοινή μεταναστευτική Πολιτική για την Ευρώπη: Αρχές, ενέργειες και μέσα, 22.2.2009
- REX/263-CESE 53/2009, Ευρωπαϊκό Μέσο για τη Δημοκρατία και τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΜΔΔΑ), 15.1.2009.

B. Κράτος Δικαίου και θεμελιώδεις ελευθερίες (σύνδεση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής)

Επιπλέον, η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι η έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας θα σημάνει για πρώτη φορά στην ιστορία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, την επίσημη αναγνώριση του δεσμευτικού νομικού χαρακτήρα του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων για τα κράτη μέλη και για τα κοινοτικά θεσμικά όργανα κατά την υιοθέτηση και την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Τόσο τα θεσμικά όργανα της ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι όλες οι πολιτικές συμπεριλαμβανομένων αυτών για το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης τηρούν τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Αυτή η βασική τοποθέτηση της ΕΟΚΕ, εξειδικεύεται στις εξής ειδικότερες τοποθετήσεις και προτάσεις:

- Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης πρέπει να περιλαμβάνει μία σαφή, φιλόδοξη και ολοκληρωμένη στρατηγική για την προάσπιση και τη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης
- Η κοινή μεταναστευτική πολιτική πρέπει να στηρίζεται σε μία ολοκληρωμένη θεώρηση, που θα λαμβάνει υπόψη όχι μόνο τις ανάγκες των κρατών-μελών της ΕΕ και τη συνεργασία με τις άλλες χώρες προέλευσης, αλλά και τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών.
- Στο πλαίσιο αυτό η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει την καθολικότητα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και επισημαίνει πιθανά σημεία σύγκρουσής τους με την κοινοτική νομοθεσία για τη μετανάστευση και το άσυλο: έτσι, κατά την ΕΟΚΕ:
 - Η ευρωπαϊκή νομοθεσία δεν πρέπει να διακρίνει μεταξύ των μεταναστών ανάλογα με την επαγγελματική τους κατηγορία
 - Αναγνώριση ορισμένων τουλάχιστον κοινωνικών και ατομικών δικαιωμάτων στους νόμιμα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών (πρόνοια, περίθαλψη, αγαθά, υπηρεσίες, εκπαίδευση κ.α.)
 - Σχετικά με την οδηγία για την οικογενειακή επανένωση,

εκφράζονται αμφιβολίες σχετικά με το κατά πόσον η εφαρμογή μέτρων ένταξης μπορεί να συνιστά προϋπόθεση για την εισδοχή στην επικράτεια

- Η αποτελεσματικότητα των συνοριακών ελέγχων δεν πρέπει να παραβιάζει το δικαίωμα στο άσυλο
- Η οδηγία για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων δεν πρέπει να περιέχει ρυθμίσεις που κατ' ουσίαν καταργούν τον εθελοντικό χαρακτήρα της επιστροφής.
- Ειδική μέριμνα και προστασία πρέπει να λαμβάνεται για τα πρόσωπα με σοβαρή σωματική ή ψυχική ασθένεια και τους ανηλίκους.
- Η ΕΕ δεν πρέπει να συνάπτει επαναπατριsmού ή συνοριακών ελέγχων με χώρες που δεν έχουν επικυρώσει τις βασικές διεθνείς νομικές διατάξεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα ή υπάρχουν αποδείξεις ότι τα παραβιάζουν.
- Δημιουργία και σεβασμός ενός ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου για τα ανθρώπινα δικαιώματα, μεταξύ άλλων και με την ευκαιρία της έναρξης ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας, δυνάμει της οποίας η Ένωση θα έχει τη δυνατότητα να προσχωρήσει στην Ευρωπαϊκή Συνθήκη Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.
- Πρέπει να δημιουργηθεί χαρτοφυλάκιο Ευρωπαίου Επιτρόπου αρμόδιου για θέματα δικαιοσύνης, θεμελιωδών δικαιωμάτων και πολιτικών ελευθεριών.
- Πρέπει να υιοθετηθούν αξίες και συμπεριφορές που θα καταπολεμήσουν την αυξανόμενη στην Ευρώπη μισαλλοδοξία, τον ρατσισμό και την ξενοφοβία έναντι των μεταναστών.
- Θετική η πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Κώδικα Μετανάστευσης
- Πρέπει να βελτιωθεί η αλληλεγγύη της ΕΕ προς τα κράτη μέλη που λόγω γεωγραφικής θέσης καλούνται να παράσχουν βοήθεια σε πολλά άτομα που καταφθάνουν μέσω λαθραίων οδών και είναι θύματα των εγκληματικών δικτύων εμπορίας ανθρώπων και σωματεμπορίας

- Ενίσχυση της συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης
- Στις συμφωνίες με τις τρίτες χώρες πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών
- Οι αιτούντες άσυλο και οι λαθρομετανάστες δεν πρέπει να παραμένουν σε κέντρα κράτησης, παρά μόνον ως εξαιρετικό μέτρο, ενώ σε αυτά δεν πρέπει να κρατούνται οι έγκυοι γυναίκες και οι ανήλικοι.
- Θα πρέπει να υπάρξουν ρήτρες διασφάλισης των κανόνων που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη που κατοχυρώνουν στο μεγαλύτερο βαθμό τα θεμελιώδη δικαιώματα των αιτούντων άσυλο
- Οι αιτούντες άσυλο πρέπει να δικαιούνται ιατρικής εξέτασης και ειδικής ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης βάσει του συστήματος υγείας της εκάστοτε χώρας υποδοχής
- Κάποια κράτη μέλη πρέπει να βελτιώσουν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών "χωρίς χαρτιά" και ότι η ΕΕ θα έπρεπε να τους αντιμετωπίζει ως μία από τις πλέον ευάλωτες ομάδες, να εμποδίζει την εργασιακή εκμετάλλευσή τους και να τους εξασφαλίζει πρόσβαση στις υπηρεσίες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, στις λοιπές κοινωνικές υπηρεσίες και στην εκπαίδευση των ανηλίκων.
- Η ένταξη πρέπει να τύχει μίας θετικής προσέγγισης και να μην γίνεται αντιληπτή ως ένα νέο μέσο διάκρισης και να εμποδίζει εν τέλει την πρόσβαση σε θεμελιώδη δικαιώματα.
- Πρόταση να χορηγείται η ευρωπαϊκή ιθαγένεια στους υπηκόους τρίτων χωρών που έχουν το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΑΛΛΟΔΑΠΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

1. Εισαγωγή.

Στο παρόν κεφάλαιο η ΟΚΕ εξετάζει τα διαθέσιμα στοιχεία για την πορεία και εξέλιξη του μεταναστευτικού ρεύματος στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια των τελευταίων είκοσι ετών.

Παρά το ότι τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει πολλές και αξιόλογες προσπάθειες και μελέτες από διάφορους φορείς για την ακριβή καταγραφή του αριθμού μεταναστών που διαμένουν στην Ελλάδα, στο σύνολό τους καταλήγουν πάντα με σχετική επιφύλαξη για την ακρίβεια των στατιστικών τους στοιχείων.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται σε ανάλογη έκθεση⁶, το έλλειμμα ποσοτικής καταγραφής των μεταναστευτικών τάσεων στην Ελλάδα δημιουργήθηκε από τη δυσκολία *καταγραφής της μεγάλης σε έκταση παράνομης μετανάστευσης στη χώρα, τη μη τήρηση στοιχείων των τριών διαφορετικών προγραμμάτων νομιμοποίησης, των ασύνδετων στοιχείων και την έλλειψη συνεργασίας μεταξύ αρμόδιων υπουργείων και τη μη νομική υποχρέωση των ομογενών σε έγγραφη τεκμηρίωση ή καταμέτρηση.*

Οι ίδιες παρατηρήσεις ισχύουν και αναφορικά με την παράνομη μετανάστευση. Ο ακριβής αριθμός των παράνομων μεταναστών δεν δύναται να προσδιοριστεί, αφενός εξαιτίας των προσπαθειών που καταβάλλουν όσοι εισέρχονται, διαμένουν και εργάζονται στην χώρα κατά παράβαση των νόμων, να μην αποκαλυφθούν, αφετέρου διότι εξ' ορισμού δεν πρόκειται για μια στατική διαδικασία, δεδομένου ότι οι ροές εισόδου – εξόδου προς και από τη χώρα μεταβάλλονται διαρκώς και ταχύτατα.

Πάρα ταύτα θα γίνει μία ακόμα προσπάθεια συνοπτικής αποτύπωσης σε αυτό το κεφάλαιο των προσεγγίσεων του μεγέθους της μεταναστευτικής εισροής στην Ελλάδα από το 1988 έως και το 2008 και των ποιοτικών χαρακτηριστικών αυτής, βάσει των επίσημων στοιχείων των απογραφών του

⁶ Τελική Έκθεση ΙΜΕΠΟ, Αναθεωρημένη Έκθεση , 15 Νοεμβρίου 2004

1991 και του 2001 και των στοιχείων που παρατίθενται στις εκθέσεις και μελέτες αρμόδιων και σχετικών με την μετανάστευση φορέων.

Η επιλογή του συγκεκριμένου διαστήματος συνδέεται με την αλλαγή της ροής της μετανάστευσης προς την χώρα μας, καθώς περίπου μέχρι το 1985 η είσοδος οικονομικών μεταναστών κυρίως από χώρες της Ασίας και της Αφρικής κάλυπτε τις ελλείψεις της Ελλάδας σε ανειδίκευτους εργάτες στους τομείς της εμπορικής ναυτιλίας, των μεταλλείων και ορυχείων⁷.

Από τα τέλη της δεκαετίας του '80 και κυρίως την επόμενη δεκαετία οι αιτίες πρόκλησης οικονομικών μεταναστευτικών ρευμάτων διαφοροποιούνται σημαντικά και δεν αφορούν πλέον απαραίτητα σε ευκαιρίες εργασίας και κάλυψης κενών που προκύπτουν στον ελληνικό τομέα απασχόλησης. Από το αρχικό στάδιο ενός περιορισμένου αριθμού μεταναστών και της παλιννόστησης ομογενών και πολιτικών προσφύγων, η Ελλάδα βρίσκεται αντιμέτωπη, αλλά και απροετοίμαστη να διαχειριστεί στις αρχές της δεκαετίας του '90 τα πρώτα κύματα μαζικής παράνομης μετανάστευσης στην χώρα, μετά τη κατάρρευση των καθεστώτων υπαρκτού σοσιαλισμού στην Ευρώπη, από τις χώρες της πρώην ΕΣΣΔ και των Βαλκανίων.

Τη συγκεκριμένη περίοδο, σύμφωνα με συγκεκριμένη Έκθεση του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής, *ο ρυθμός αύξησης της μετανάστευσης στην Ελλάδα από το 1988 και μετά υπήρξε τεράστιος, πενταπλασιάζοντας τον αριθμό των μεταναστών*⁸.

Σε αυτό το στάδιο δεν αλλάζει ραγδαία μόνο ο αριθμός των μεταναστών που εισέρχονται στη χώρα και ο τρόπος εισόδου, αλλά και η σύνθεση των μεταναστευτικών ομάδων και οι λόγοι εισόδου, καθώς τα πρώτα ρεύματα δεν περιορίζονται μόνο σε ομάδες ατόμων που αντιμετωπίζουν παντελή έλλειψη δυνατοτήτων εξασφάλισης πόρων διαβίωσης στις χώρες προέλευσής τους, αλλά και από ομάδες ατόμων που διώκονται πλέον για τις πράξεις τους στις χώρες προέλευσής τους και δεν εμπίπτουν στην κατηγορία του πολιτικού πρόσφυγα, αλλά του κοινού εγκληματία.

⁷ Β.Κοτζαμάνης, *Εισήγηση "Οι αλλοδαποί στην Ελλάδα, μια πρώτη ανάλυση της γεωγραφικής τους διασποράς και της συμβολής τους στις πληθυσμιακές μεταβολές της τελευταίας δεκαετίας (1991 – 2001)"*, Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ 2008

⁸ Τελική Έκθεση ΙΜΕΠΟ, Αναθεωρημένη Έκθεση, 15 Νοεμβρίου 2004

Πρόκειται για μια περίοδο που η εικόνα στη χώρα μας παραμένει συγκεχυμένη, γεγονός αντιπροσωπευτικό της αμηχανίας που επικράτησε τα πρώτα χρόνια στη διαχείριση αυτού του φαινομένου είτε ως προς την εφαρμογή συγκεκριμένης μεταναστευτικής πολιτικής σε επίπεδο κράτους (καθώς για αρκετά χρόνια η Ελλάδα περιόρισε την πολιτική της στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης εφαρμόζοντας ως μοναδικό μέτρο - που δεν συνοδευόταν απαραίτητα με σύννομες διαδικασίες- τις απελάσεις) είτε ως προς τη μη καταγραφή στοιχείων από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες των αρμόδιων υπουργείων, οργανισμών και φορέων.

Χρειάστηκαν αρκετά χρόνια για να υιοθετήσει η Ελλάδα την πολιτική νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών και να υλοποιήσει σε συνέχεια το 1998 το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης της "προσωρινής κάρτας παραμονής"⁹ και σε δεύτερη φάση το πρόγραμμα νομιμοποίησης της "κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας"¹⁰.

Η εφαρμογή του πρώτου προγράμματος "φανέρωσε" 212.860 μετανάστες, αριθμός σχετικός σε σχέση με τα πραγματικά δεδομένα, καθώς η υλοποίηση του πρώτου σταδίου νομιμοποίησης ανέδειξε και μια σειρά αποτρεπτικών για το μετανάστη παραγόντων, ως προς την επάρκεια της πληροφόρησης και την γραφειοκρατία. Τα δεδομένα που προέκυψαν από το δεύτερο στάδιο νομιμοποίησης όμως δεν αποκλίνουν σημαντικά από τα δεδομένα της Απογραφής του 2001 και συνεπώς θεωρούνται από τους μελετητές πιο αξιόπιστα και αξιοποιήσιμα, καθώς συνέλεξαν και ποιοτικά στοιχεία για τους μετανάστες πέραν των ποσοτικών.

Στην πρώτη ενότητα του παρόντος κεφαλαίου, γίνεται μία συνοπτική και απλουστευμένη παρουσίαση των δεδομένων που αφορούν στον αλλοδαπό πληθυσμό της χώρας, για την διευκόλυνση εξαγωγής ορισμένων βασικών συμπερασμάτων. Βασικοί πίνακες με στοιχεία που αφορούν στον αλλοδαπό πληθυσμό της χώρας περιλαμβάνονται ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2 της παρούσας γνώμης. Στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3 της γνώμης παρατίθενται, επιπλέον, στοιχεία για τον

⁹ Λευκή κάρτα

¹⁰ Πράσινη κάρτα.

αριθμό και τα χαρακτηριστικά των μεταναστών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα.

Η δεύτερη ενότητα αφορά στις επιπτώσεις της οικονομικής δραστηριότητας των μεταναστών στην κοινωνική ασφάλιση και σε διάφορους τομείς της ελληνικής οικονομίας, με βάση τα στοιχεία διαθέσιμων μελετών.

2. Στοιχεία για τον αλλοδαπό πληθυσμό της χώρας.

Ο **όγκος του αλλοδαπού πληθυσμού** που διαμένει στην Ελλάδα έχει μεγεθυνθεί σημαντικά από τα τέλη της δεκαετίας του '80 και έπειτα, αντιστοιχώντας στο 7% του συνολικού πληθυσμού σύμφωνα με την απογραφή του 2001 και σε ένα ποσοστό 10,3% επί του συνολικού πληθυσμού το 2004 σύμφωνα με εκτιμήσεις (ΙΜΕΠΟ)¹¹. Το ποσοστό αυτό είναι ένα από τα υψηλότερα στην ΕΕ, δεδομένου ότι ο μέσος όρος του ποσοστού αλλοδαπών στον πληθυσμό ανέρχεται στο 5,5%¹². Το 2004 η διανομή αδειών παραμονής σε μεγαλύτερο αριθμό μεταναστών από αυτόν της απογραφής του 2001 υποδηλώνει αύξηση του αριθμού νόμιμων μεταναστών που διαμένουν στη χώρα και ενδεχόμενη διαφοροποίηση της εθνολογικής σύστασης του μεταναστευτικού πληθυσμού¹³.

Όπως πάντως επισημαίνεται από πρόσφατη μελέτη¹⁴, η συμβολή των μεταναστών στη μεγέθυνση του πληθυσμού της Ελλάδας ήταν καθοριστική την περίοδο 1991-2001, καθώς το φυσικό ισοζύγιο της δεκαετίας ήταν 13.000 άτομα, ενώ η συνολική αύξηση του μόνιμου πληθυσμού ανήλθε στα 704.000 άτομα. Η μελέτη καταλήγει σε ένα ασφαλές (βάσει των δεδομένων που εξετάζει και της επάρκειας αυτών) και άξιο αναφοράς συμπέρασμα: στον σημαντικό ρόλο των αλλοδαπών στην επιβράδυνση της πληθυσμιακής συρρίκνωσης του μεγαλύτερου τμήματος της ελληνικής υπαίθρου και στη δημογραφική ενίσχυση των πιο δυναμικών δήμων και κοινοτήτων της Ελλάδας.

Από τα **λοιπά στοιχεία**, δηλαδή αυτά που σχετίζονται με την εθνικότητα, την αναλογία φύλου, την ηλικία, την οικογενειακή δομή και την γεωγραφική κατανομή των μεταναστών, μας δίνουν μια πληρέστερη εικόνα αφενός των λόγων της επιλογής τους, αφετέρου και σε συνδυασμό με

¹¹ Τελική Έκθεση ΙΜΕΠΟ, Αναθεωρημένη Έκθεση, 15 Νοεμβρίου 2004.

¹² Eurostat: Statistics in focus, Population and social conditions, Nr8/2006.

¹³ "Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Α.Ε.Π.", Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς Πανεπιστημίου Αθηνών, Δεκ. 2006.

¹⁴ Β.Κοτζαμάνης, Εισήγηση "Οι αλλοδαποί στην Ελλάδα, μια πρώτη ανάλυση της γεωγραφικής τους διασποράς και της συμβολής τους στις πληθυσμιακές μεταβολές της τελευταίας δεκαετίας (1991 - 2001)", Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ 2008.

επιμέρους στοιχεία της εργασιακής εξειδίκευσης των ομάδων που έλκει ο ελληνικός τομέας απασχόλησης.

Αναφορικά με την **ηλικιακή σύνθεση** του αλλοδαπού πληθυσμού, διαπιστώνεται ότι το μεγαλύτερο ποσοστό του συνολικού μεταναστευτικού πληθυσμού ανήκει στη πλειοψηφία του στις παραγωγικές ηλικίες (53,5% επί του συνόλου) και ένα πολύ μικρό ποσοστό αφορά σε ηλικιωμένους, σε αντίθεση με το αντίστοιχα δεδομένα για τους ημεδαπούς που δείχνουν περισσότερους Έλληνες ηλικιωμένους και μικρότερο ποσοστό παιδιών σε σύγκριση με τον αλλοδαπό πληθυσμό (15% για τους Έλληνες, 17% για τους αλλοδαπούς)¹⁵.

Επιπλέον παρατηρείται ότι το εργατικό δυναμικό των μεταναστών την περίοδο 1998-2003 αυξήθηκε σημαντικά κατά 32,9%, τη στιγμή που η αντίστοιχη αύξηση του ελληνικού εργατικού δυναμικού κινήθηκε στο 3,6%¹⁶.

Σε ό,τι αφορά στο **επίπεδο εκπαίδευσης** του αλλοδαπού πληθυσμού διαπιστώνεται ότι το 29,3% του συνολικού αλλοδαπού πληθυσμού είναι δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, 9,2% δεν έχει απολύτως καμία εκπαίδευση και 0,6% είναι κάτοχος μεταπτυχιακού. Αντίστοιχα, ως προς την επαγγελματική κατάρτιση, τα μεγαλύτερα ποσοστά παρουσιάζουν οι ανειδίκευτοι εργάτες (37,7%) και αντίθετα οι ειδικευμένοι τεχνίτες (35,4%).

Ειδικότερα ως προς τη συμμετοχή των αλλοδαπών μαθητών στη σχολική εκπαίδευση τα στοιχεία δείχνουν για την περίοδο 1995-1999 μία μάλλον ραγδαία αύξηση κατά έτος. Είναι χαρακτηριστικό δε ότι κατά τη σχολική χρονιά 2002/2003, το σύνολο εγγεγραμμένων αλλοδαπών μαθητών/μαθητριών ήταν 98.241 άτομα (6,7% επί του συνόλου την ίδια σχολική περίοδο).

Μία σημαντική διαπίστωση ενδεικτική πιθανής σχολικής διαρροής, αφορά στη σχεδόν συνολική συμμετοχή παιδιών μεταναστών στις πρώτες βαθμίδες εκπαίδευσης και στην μειωμένη συμμετοχή τους στις ακόλουθες

¹⁵ “Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Α.Ε.Π.”, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς Πανεπιστημίου Αθηνών, Δεκ. 2006

¹⁶ ΕΣΥΕ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού 2003.

βαθμίδες: στη πλειοψηφία τους δεν συνεχίζουν τη φοίτησή τους στο Λύκειο (66%) και σε ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (85%)¹⁷.

Αναφορικά με τη **γεωγραφική κατανομή** του αλλοδαπού πληθυσμού η γενική ανάγνωση των στοιχείων δείχνει ότι η συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών εγκαθίστανται στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα, γεγονός που υποδεικνύει την συγκέντρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων σε αυτά, ενώ ένας σημαντικός αριθμός μεταναστών επιλέγει περιοχές αναλόγως της εξειδίκευσής του (τουρισμός: νησιωτική Ελλάδα, Χαλκιδική - γεωργία: Λακωνία, Μεσσηνία, Αργολίδα, Αν. Θεσσαλία, Νοτιοανατολική Κρήτη - κτηνοτροφία: Βόρεια Ήπειρος, Θεσσαλία, Στερεά Ελλάδα). (βλ. παράρτημα 1).

Ως προς τους **τομείς απασχόλησης**, σύμφωνα με την Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών¹⁸, το 31,7% απασχολείται στον τομέα των κατασκευών, ένα μεγάλο ποσοστό εργάζεται ως οικιακό προσωπικό, 12,8% στη μεταποίηση και 8,2% στον τουριστικό τομέα. Τα δεδομένα για τους τομείς απασχόλησης των μεταναστών παρουσιάζουν δύο σημαντικές διαφοροποιήσεις από το 2001 και μετά: τη σημαντικότερη μείωση κατά 73% της απασχόλησης του αλλοδαπού πληθυσμού σε αγροτικές και κτηνοτροφικές εργασίες και αντίθετα τη σημαντική αύξηση της απασχόλησής τους στον τομέα του εμπορίου.

Σχετικά με το **εισόδημα και τις δαπάνες** των μεταναστών, τα στοιχεία¹⁹ δείχνουν ότι στη συντριπτική τους πλειοψηφία εξασφαλίζουν οικονομικούς πόρους μέσω μισθωτής εργασίας.

Επιπλέον διαπιστώνεται ότι σε ποσοστό 90,2% του συνόλου των μεταναστών οι κατοικίες (διαμερίσματα κατά κύριο λόγο) ενοικιάζονται και σε πολύ μικρότερο ποσοστό των κατοικιών υπάρχει ιδιοκτησία (5%). Σύμφωνα με σχετική ανάλυση των δεδομένων, η κατάσταση σχετικά με το μέγεθος και το ιδιοκτησιακό καθεστώς των μεταναστών σταδιακά αλλάζει, διότι τα

¹⁷ “Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Α.Ε.Π.”, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς Πανεπιστημίου Αθηνών, Δεκ. 2006.

¹⁸ ΕΣΥΕ, Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών 2004/2005

¹⁹ Πηγή στοιχείων: “Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Α.Ε.Π.”, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς Πανεπιστημίου Αθηνών, Δεκ. 2006

τελευταία χρόνια οι μετανάστες αποκτούν την ιδιότητά τους κατοικία, ακολουθώντας την τάση στην αγορά ακινήτων, και σταθερά αυξάνουν τα ποσοστά κατοικίας σε σπίτια τριών (24%) και τεσσάρων (11%) δωματίων²⁰.

Οι λόγοι εισόδου στη χώρα είναι, σύμφωνα με τα στοιχεία από τις άδειες παραμονής για τα έτη 2003-2004, κατά σειρά σημασίας, η εργασία, η εποχιακή εργασία, η παροχή υπηρεσιών, η οικογενειακή συνένωση, η συζυγική σχέση με πολίτη ΕΕ και οι σπουδές.

Αναφορικά, τέλος, με τη **διάρκεια παραμονής**, τα στοιχεία (άδειες παραμονής 2003-2004) και οι εκτιμήσεις αυτών συγκλίνουν στο ότι η πλειοψηφία των μεταναστών παρατείνει το χρόνο παραμονής στην Ελλάδα πέραν των πέντε ετών, με μικρές εξαιρέσεις και διαφοροποιήσεις σε συγκεκριμένες εθνικότητες.

²⁰ “Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Α.Ε.Π.”, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς Πανεπιστημίου Αθηνών, Δεκ. 2006

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ

1. Επιπτώσεις της μετανάστευσης στον ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα και σε διάφορους τομείς της ελληνικής οικονομίας.

Η επισήμανση των επιπτώσεων της μετανάστευσης τόσο στο σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης όσο και ευρύτερα στην οικονομία της χώρας είναι προφανώς πολύ σημαντική για την εκτίμηση της παρούσας κατάστασης και τον σχεδιασμό μίας αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής.

Σε ότι αφορά στη σχέση της μετανάστευσης με το ασφαλιστικό σύστημα, είναι γνωστό ότι αυτή εξετάζεται υπό το πρίσμα των δυσμενών δημογραφικών εξελίξεων στη χώρα μας (γήρανση του πληθυσμού) και της επιδείνωσης της σχέσης ασφαλισμένων - συνταξιούχων η οποία είναι απαραίτητη για την ισορροπία του διανεμητικού χαρακτήρα συστήματος κοινωνικής ασφάλισης της χώρας. Τίθεται, συγκεκριμένα, το ερώτημα, κατά πόσον η εργασία των μεταναστών, που βρίσκονται σε παραγωγική ηλικία και άρα ενισχύουν το σκέλος «ασφαλισμένοι», μπορεί να αποτελέσει λύση στο πρόβλημα αυτό.

Τα αποτελέσματα μελετών ²¹ συνηγορούν στα εξής:

- Η είσοδος των μεταναστών συνεπάγεται την «τόνωση» των φορέων με σημαντικό αριθμό νέων εργαζομένων που για μεγάλο διάστημα θα αποδίδουν εισφορές χωρίς να αξιώνουν κάποια παροχή.
- Όμως η θετική διάσταση της ένταξης των μεταναστών στα ασφαλιστικά ταμεία αφορά στην υπαγωγή τους στο νέο, λιγότερο ευνοϊκό συνταξιοδοτικό καθεστώς (συνεπώς χρειάζονται αρκετά χρόνια για να μπορέσουν να θεμελιώσουν παροχές) και όχι στην

²¹ Η “Αναλυτική Μελέτη για τις επιπτώσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στη Κοινωνική Ασφάλιση”, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Τμήμα Γεωγραφίας, Μάρτιος 2007, εξετάζοντας τη σχέση ασφαλισμένων – συνταξιούχων μεταναστών σε κάθε ασφαλιστικό φορέα βάσει της εργασίας τους και τη μεταβλητότητα των μελλοντικών εισφορών και μελλοντικών παροχών που προκαλείται από την είσοδό τους στην ασφαλιστική αγορά εργασίας, η συγκεκριμένη μελέτη επιπτώσεων προσπάθησε αφενός να διαπιστώσει τον βαθμό συμβολής των μεταναστών στη λειτουργία των ασφαλιστικών φορέων, αφετέρου να προσεγγίσει τον τρόπο επαναπροσδιορισμού της αναλογίας ασφαλισμένων / συνταξιούχων στους φορείς κοινωνικής ασφάλισης. Υπόψη έχει ληφθεί ακόμα και η Αναλογιστική Μελέτη για το ΙΚΑ – ΕΤΑΜ Ρομπόλης, Ρωμανιάς, Μαργιός, Χατζηβασιλόγλου, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ.

δυνατότητα ανατροπής του σημερινού προβλήματος των χαμηλότερων εισφορών σε σχέση με τις υποσχόμενες παροχές στη βάση του δημογραφικού.

- Η θετική επίδραση της μετανάστευσης είναι προσωρινή, έστω κι αν ο χρονικός ορίζοντας του προσωρινού καλύπτει 20 –25 χρόνια²²
- Όταν θα πρέπει να αποδοθούν οι υποσχόμενες παροχές στον μεγάλο αριθμό των μεταναστών που σήμερα είναι στην αγορά εργασίας, η ευεργετική επίδραση μιας σειράς ετών όπου οι μετανάστες θα εισφέρουν στους ασφαλιστικούς φορείς χωρίς αντίστοιχα να αξιώνουν κάποιες παροχές θα αντιστραφεί.

2. Επιπτώσεις της μετανάστευσης στην ελληνική οικονομία και σε συγκεκριμένους τομείς αυτής

Ήδη αναφέρθηκε, στο προηγούμενο κεφάλαιο, ότι ως προς τους **τομείς απασχόλησης**, σύμφωνα με την Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών²³, το 31,7% απασχολείται στον τομέα των κατασκευών, ένα μεγάλο ποσοστό εργάζεται ως οικιακό προσωπικό, 12,8% στη μεταποίηση και 8,2% στον τουριστικό τομέα. Ενώ από το 2001 και μετά μειώνεται σημαντικά η απασχόληση του αλλοδαπού πληθυσμού σε αγροτικές και κτηνοτροφικές εργασίες και αυξάνεται η απασχόλησή του στον τομέα του εμπορίου.

Σχετικά με το **εισόδημα και τις δαπάνες** των μεταναστών, τα στοιχεία²⁴ δείχνουν ότι στη συντριπτική τους πλειοψηφία εξασφαλίζουν οικονομικούς πόρους μέσω μισθωτής εργασίας.

Αναφορικά με τις **γενικότερες επιπτώσεις της μετανάστευσης στην οικονομία**, έχουν διαπιστωθεί τα εξής:

²² Όπως αναφέρεται και στα συμπεράσματα της Αναλογιστικής Μελέτης για το ΙΚΑ μπορεί μεν εμφανώς η ηλικιακή πυραμίδα ανδρών και γυναικών να βελτιώνεται σημαντικά εάν προσθέσουμε και τους αλλοδαπούς (άνδρες και γυναίκες), η επερχόμενη όμως βελτίωση της ηλικιακής πυραμίδας δεν επιφέρει ανάλογα αποτελέσματα και στον οικονομικό τομέα. Γεγονός, που σύμφωνα με την συγκεκριμένη μελέτη, εστιάζεται στις λιγότερες ημέρες εργασίας που πραγματοποιούν οι μετανάστες έναντι των Ελλήνων και στους χαμηλότερους μέσους μισθούς που απολαμβάνουν., Αναλογιστική Μελέτη για το ΙΚΑ – ΕΤΑΜ Ρομπόλης, Ρωμανιάς, Μαργιός, Χατζηβασιλόγλου, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ

²³ ΕΣΥΕ, Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών 2004/2005

²⁴ Πηγή στοιχείων: “Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Α.Ε.Π.”, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς Πανεπιστημίου Αθηνών, Δεκ. 2006

- Σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης, η ζήτηση για ελαστικές μορφές εργασίας αυξάνει και έχει ως αποτέλεσμα την παράλληλη αύξηση της παράνομης εργασίας, ακόμα και της εκμετάλλευσης²⁵.
- Η οικονομική επίδραση της παράνομης μετανάστευσης, επικεντρώνεται κυρίως στο επιπρόσθετο μη μισθολογικό κόστος εργασίας (εισφορές κοινωνικής ασφάλισης και φόρος εισοδήματος). Σχετική μελέτη, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ένα πολύ μικρό ποσοστό του φόρου εισοδήματος χάνεται εξαιτίας της παράνομης μετανάστευσης, καθώς οι παράνομοι μετανάστες κατά μέσο όρο έχουν χαμηλότερο φορολογητέο εισόδημα από τους νόμιμους, κρίνοντας ότι η βασική αρνητική επίδραση της παράνομης μετανάστευσης στα δημόσια έσοδα προέρχεται κυρίως από το γεγονός ότι δεν συνεισφέρουν στα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης²⁶..
- Επιπτώσεις υφίστανται και στη διάρθρωση της απασχόλησης (συγκέντρωση των παράνομων μεταναστών σε μικρές επιχειρήσεις και άλλες άτυπες οικονομικές δραστηριότητες που διευρύνουν την παραοικονομία)²⁷.
- Επιπλέον, ένα σημαντικό κόστος της παράνομης μετανάστευσης για την κοινωνική ευημερία φαίνεται να συνδέεται με τις αυξημένες δαπάνες της δημόσιας τάξης και της φύλαξης των συνόρων²⁸.
- Η άμεση συμβολή των νόμιμων μεταναστών στη δημιουργία του ΑΕΠ της χώρας ανήλθε το 2004 σε 1,9% έως 2.2%, ενώ το αντίστοιχο

²⁵ Νικολάου 2006, όπως παρατίθεται στην “Αναλυτική Μελέτη για τις επιπτώσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στη Κοινωνική Ασφάλιση”, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Τμήμα Γεωγραφίας, Μάρτιος 2007

²⁶“Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Α.Ε.Π.”, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς Πανεπιστημίου Αθηνών, Δεκ. 2006

²⁷ Όπως διαπιστώνεται στη μελέτη “Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Α.Ε.Π.”, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς Πανεπιστημίου Αθηνών, Δεκ. 2006, στην Ελλάδα η ενίσχυση της παραοικονομίας συνδέεται άμεσα και με μια σειρά διαρθρωτικών παραγόντων που αφορούν στο ύψος των υποχρεωτικών ασφαλιστικών εισφορών, στη κοινωνικά άνιση παροχή κοινωνικών επιδομάτων, στις ακαμψίες της αγοράς εργασίας, στις αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης.

²⁸“Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Α.Ε.Π.”, Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς Πανεπιστημίου Αθηνών, Δεκ. 2006

ποσοστό για τους παράνομους μετανάστες κυμαίνεται μεταξύ 0,5% έως 0,7%²⁹.

- Η μεγαλύτερη ενσωμάτωση μεταναστών μεταφράζεται σε μικρότερες εκροές κεφαλαίων από την πλευρά τους, σε αύξηση της εθνικής αποταμίευσης και σε μεγαλύτερη αύξηση του ΑΕΠ.
- Παράλληλα οδηγεί σε μεγαλύτερο βαθμό τους μετανάστες στην επίσημη αγορά εργασίας εις βάρος της ανεπίσημης και της παραοικονομίας.
- Δημιουργεί όμως και σημαντικές αναδιανεμητικές επιδράσεις και χρειάζονται επιπλέον μέτρα που θα λαμβάνουν πρόνοια για τις ομάδες που πλήττονται, κυρίως μέλη φτωχών οικογενειών με ίδιες δεξιότητες που ανταγωνίζονται τις παραπάνω θέσεις εργασίας.
- Μια δεύτερη ομάδα που πλήττεται από την αύξηση του αριθμού των μεταναστών, αποτελείται από παλαιότερους μετανάστες των οποίων τα εισοδήματα συρρικνώνονται.³⁰

²⁹ Πηγή Οπ. Παρ. Σημειώνεται ότι «Τα παραπάνω μεγέθη της οικονομικής συμβολής των μεταναστών δεν μπορεί παρά να θεωρηθούν ως μία πρώτη *ελάχιστη* εκτίμηση καθώς δεν ενσωματώνουν τις δευτερογενείς επιδράσεις από την συμμετοχή τους στο οικονομικό κύκλωμα της χώρας».

³⁰ Τα τέσσερα τελευταία συμπεράσματα προκύπτουν επίσης από τη μελέτη “Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Α.Ε.Π.”, η οποία εξέτασε τρεις αρκετά ενδιαφέρουσες υποθέσεις εργασίας:

- 1η: Ποια είναι η συμμετοχή των μεταναστών στην ζήτηση; Τι θα άλλαζε αν τα νοικοκυριά των μεταναστών σταματούσαν να καταναλώνουν και να επενδύουν;
- 2: Ποια θα ήταν η επιπλέον επίπτωση αν αυξανόταν ο αριθμός τους κατά 215 χιλ. άτομα (το σύνολο των οικογενειών τους);
- 3: Ποιες θα ήταν οι επιπτώσεις στην οικονομία, αν οι μετανάστες αποχωρούσαν τμηματικά από τη χώρα μας;).

Οι μεταβολές σε βασικά μακροοικονομικά μεγέθη βάσει των τριών αυτών σεναρίων, οδήγησαν στην εξαγωγή των ακόλουθων συμπερασμάτων:

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄:

ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΝΟΜΙΜΗΣ ΕΙΣΟΔΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΜΟΝΗΣ

1. Συνθήκες μεταχείρισης παράνομα εισερχομένων μεταναστών.

Στο σημείο αυτό η ΟΚΕ θεωρεί σκόπιμο να επαναλάβει τις παρατηρήσεις τις οποίες διατύπωσε με την πρόσφατη Γνώμη της 223 «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» (Έκθεση έτους 2008), του Νοεμβρίου 2009.

Στο Κεφάλαιο Ε΄ της Γνώμης 223 στο οποίο καταγράφονται οι κύριες αιτιάσεις παραβίασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης που αναφέρονται σε εκθέσεις μη κυβερνητικών οργανώσεων και διεθνών οργανισμών³¹, επισημαίνεται ότι όπως και για το 2007, έτσι και για το 2008, οι επιδόσεις της χώρας μας ως προς τη μεταχείριση των παράνομα εισερχομένων μεταναστών, καθώς και ως προς τη διαδικασία έγκρισης αιτήσεων ασύλου γίνονται αντικείμενο πολύπλευρης κριτικής.

Η αύξηση μάλιστα του αριθμού των παράνομα εισερχομένων μεταναστών είναι βέβαιο πως δυσχεραίνει περαιτέρω το έργο των αρχών για την υποδοχή, περίθαλψη και στέγασή τους μέχρι να αποφασισθεί η περαιτέρω τύχη τους. Πάντως, η κριτική από πλευράς επίσημων διεθνών οργανισμών για τις πράγματι κακές συνθήκες διαβίωσης όσων συλλαμβάνονται να εισέρχονται παράνομα στη χώρα μας, πρέπει να συνοδευτεί και από συγκεκριμένες διεθνείς και κυρίως ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για συνδρομή στο θέμα της φύλαξης των συνόρων, ώστε να περιορισθεί στο ελάχιστο το φαινόμενο.

³¹ Στη Γνώμη 223 επισημαίνεται ότι η εν λόγω καταγραφή δε σημαίνει κατ' ανάγκην και υιοθέτηση των προτάσεων αυτών από την Ο.Κ.Ε. (αφού δεν έχει τη θεσμική αρμοδιότητα αλλά και πραγματικά δυνατότητα να ελέγξει πρωτογενώς τις καταγγελίες για συγκεκριμένα περιστατικά). Ενόψει τούτων, η ΟΚΕ επιλέγει να αναφέρει στη Γνώμη 223 εκείνες τις αιτιάσεις που είτε είναι προφανείς για κάθε παρατηρητή της πραγματικότητας στη χώρα μας είτε επαναλαμβάνονται σε περισσότερες της μίας εκθέσεις. Στο πλαίσιο αυτό έχουν αξιοποιηθεί οι απόψεις που έχουν υποβληθεί από τις οργανώσεις στις οποίες απευθύνθηκε η Ο.Κ.Ε. για τη σύνταξη της φετινής έκθεσης (βλ. Παράρτημα ΙΙΙ της Γνώμης 223), καθώς και από δημοσιευμένες εκθέσεις διεθνών πηγών και οργάνων όπως ο Ο.Η.Ε., το Συμβούλιο της Ευρώπης και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, η Διεθνής Αμνηστία, το Παρατηρητήριο των Συμφωνιών του Ελσίνκι, το Στέητ Ντιπάρτμεντ κ.λπ.

Σε κάθε περίπτωση πάντως υπάρχει ανάγκη για μία αποτελεσματική φύλαξη των συνόρων, έτσι ώστε να αποφεύγεται η είσοδος μεταναστών χωρίς χαρτιά, ειδικά σε μια χώρα σαν την Ελλάδα βρίσκεται στο σταυροδρόμι τριών ηπείρων. Στο ίδιο πλαίσιο, και η ελληνική αλλά και η ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση πρέπει να λάβουν υπόψη τους ότι μεταναστευτικά κύματα θα προκύψουν στο άμεσο μέλλον και εξαιτίας των κλιματικών αλλαγών³².

Παράλληλα, σημειώνεται η έλλειψη ειδικής πολιτικής για τους ανήλικους, παράνομα εισερχόμενους, μετανάστες, των οποίων ο αριθμός για το 2008 ανήλθε, σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, σε 1.000.

Εν κατακλείδι, κατά την ΟΚΕ, η αποτελεσματική καταπολέμηση των διακρίσεων εξαρτάται από μια πραγματική διάθεση για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης, η οποία θα πρέπει να διαπερνά οριζόντια το σύνολο των πολιτικών που επηρεάζουν την ζωή των αλλοδαπών στα επίπεδα της εκπαίδευσης, της υγείας, της απασχόλησης κοκ.

Τέλος, η ΟΚΕ επισημαίνει ένα διαχρονικό πρόβλημα που χαρακτηρίζει την ελληνική έννομη τάξη και που ευνοεί την παράνομη μετανάστευση σε σχέση με τη νόμιμη: η νομοθεσία για τη νόμιμη είσοδο μεταναστών στη χώρα μας δεν εφαρμόζεται πραγματικά στη χώρα μας: ένας μετανάστης που θέλει να εισέλθει νόμιμα στη χώρα μας θα πρέπει να ακολουθήσει αδιαφανείς μεθόδους για να το πετύχει (και αυτό ακόμη και εάν η εργασιακή του ειδικότητα είναι απαραίτητη στη χώρα μας). Διαφορετικά θα πρέπει να εισέλθει χωρίς νομιμοποιητικά έγγραφα.

2. Ζητήματα ασύλου.

Η κεντρική πρόκληση που καλείται κάθε κράτος να αντιμετωπίσει στο πλαίσιο της διαμόρφωσης μίας αποτελεσματικής πολιτικής για το άσυλο έγκειται στο ότι καλείται να εξισορροπήσει δύο αντίθετα ζητήματα.

Από τη μία πλευρά, η διαδικασία χορήγησης ασύλου επιβαρύνεται σημαντικότερα εξαιτίας της υποβολής πολύ μεγάλου αριθμού αιτήσεων από τα πρόσωπα που - χωρίς να είναι πρόσφυγες - ευελπιστούν να τύχουν της

³² Γνώμη 192, «Κλιματική Αλλαγή», Ιανουάριος 2008.

ευνοϊκής ρύθμισης περί μη απέλασης κατά το διάστημα εξέτασης του αιτήματος.

Από την άλλη πλευρά, αποτελεί अपαρέγκλιτη υποχρέωση του κράτους να διασφαλίσει πρόσβαση στη διαδικασία υποβολής αιτήματος ασύλου, προκειμένου να εντοπίσει όσους υπάγονται στον ορισμό αυτό και να τους εξασφαλίσει τη διεθνή προστασία που συνεπάγεται το καθεστώς του πρόσφυγα³³ και να απέχει βεβαίως από κάθε συμπεριφορά που ενδέχεται να συνιστά βασανιστήριο, απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση.

Ως προς τη διαδικασία παροχής πολιτικού ασύλου σε πρόσφυγες³⁴, η ΟΚΕ με τη προαναφερθείσα 223 Γνώμη της εντόπισε τα εξής συγκεκριμένα προβλήματα:

1) Υπερβολικά μεγάλος αριθμός αιτούντων, η πλειονότητα των οποίων σαφώς δεν υπάγεται στις σχετικές διατάξεις και ασκεί το δικαίωμα καταχρηστικά.. Αυτό έχει σαν συνέπεια: α) την υπερβολική καθυστέρηση εκδίκασης των αιτημάτων με αποτέλεσμα να στερούνται οι δικαιούχοι τα ευεργετήματα του ασύλου, β) τη νόμιμη παραμονή των καταχρηστικώς αιτούντων κατά το χρόνο που εκκρεμεί η αίτηση στη δευτεροβάθμια επιτροπή κρίσης.

2) Η πρωτοβάθμια επιτροπή είναι συνήθως απορριπτική ακόμα και για περιπτώσεις που σαφώς υπάγονται στις οικείες διατάξεις και που ακολούθως η δευτεροβάθμια είναι παμφηφεί θετική. Είναι χαρακτηριστικό ότι για το έτος 2008, υποβλήθηκαν 19.884 αιτήματα ασύλου, σε Α' βαθμό εξετάστηκαν 29.573 (συμπεριλαμβανομένων και αιτημάτων που εκκρεμούσαν από προηγούμενα έτη) και χορηγήθηκε άσυλο σε ποσοστό 0,05% των εξετασθέντων. Σε Β' βαθμό υποβλήθηκαν 13.368 αιτήματα, εξετάστηκαν 3.342 και χορηγήθηκε άσυλο σε ποσοστό 10,29% των εξετασθέντων

³³ Το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο έχει εμπλουτιστεί με την ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη των αντίστοιχων κοινοτικών οδηγιών. Βλ. κυρίως Ν. 1975/1991 (ΦΕΚ Α' 184), όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 2452/1996 (ΦΕΚ Α' 283), ΠΔ 96/2008 (ΦΕΚ Α' 152) και ΠΔ 90/2008 (ΦΕΚ Α' 138), όπως τροποποιήθηκαν με το ΠΔ 81/2009 (ΦΕΚ Α' 99), ΠΔ 220/2007 (ΦΕΚ Α' 251).

³⁴ Σύμφωνα με τον κλασικό ορισμό της Σύμβασης της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων (Ν.Δ. 3989/1959), σε συνδυασμό με το Πρωτόκολλο του 1967 (Α.Ν. 389/1968), πρόσφυγας είναι κάθε άτομο, το οποίο, επειδή έχει δικαιολογημένο φόβο δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, κοινωνικής τάξης, πολιτικών πεποιθήσεων ή συμμετοχής σε κοινωνική ομάδα, βρίσκεται εκτός της χώρας καταγωγής του και δεν δύναται ή εξαιτίας του φόβου αυτού δεν επιθυμεί να επιστρέψει σε αυτήν.

αιτημάτων Η εκ διαμέτρου αυτή διαφορά κρίσης δημιουργεί εντυπώσεις δυσλειτουργίας της πρωτοβάθμιας επιτροπής.

Η θέσπιση του Π.Δ. 90/2008 μετέτρεψε την δευτεροβάθμια επιτροπή από γνωμοδοτική σε δικαιοδοτική και θέσπισε ακριβέστερη διαδικασία κρίσης, αδυνατώντας όμως να διεκπεραιώσει περισσότερες των 5 υποθέσεων ανά συνεδρία αντί για 20 – 30, όπως συνέβαινε στο παρελθόν. Ήταν σαφές ότι προκειμένου το σύστημα εξέτασης αιτημάτων ασύλου να ανταπεξέλθει στον όγκο των εισαγομένων υποθέσεων, θα έπρεπε να συστηθούν πολλές (υπο) επιτροπές με πλήρους απασχόλησης, εξειδικευμένα κι έμμισθα μέλη. Η τελευταία τροποποίηση με την έκδοση του ΠΔ 81/2009 επέφερε σημαντικές τροποποιήσεις: α) κατήργησε το δεύτερο βαθμό εξέτασης από την Επιτροπή Προσφυγών με αποτέλεσμα η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας να απομείνει το μόνο μέσο προσβολής των απορριπτικών αποφάσεων επί των αιτημάτων ασύλου, β) μεταβίβασε την αποφασιστική αρμοδιότητα επί των αιτημάτων ασύλου στους κατά τόπους Αστυνομικούς Διευθυντές, γ) πρόβλεψε τη διεξαγωγή της συνέντευξης του αιτούντος ασύλου από γνωμοδοτική Επιτροπή αποτελούμενη σχεδόν αποκλειστικά από δημοσίους υπαλλήλους,

Όλες αυτές οι παρατηρήσεις - τις οποίες επισημαίνουν και άλλοι φορείς όπως η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ και ο Συνήγορος του Πολίτη,³⁵ θα πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν κατά την εξαγγελθείσα επανεξέταση του Π.Δ.³⁶, αλλά και κατά την εισαγωγή ριζικών αλλαγών στο καθεστώς χορήγησης ασύλου που εξήγγειλε πρόσφατα ο Υπουργός Προστασίας του Πολίτη³⁷. Σύμφωνα με αυτήν την εξαγγελία το καθεστώς χορήγησης ασύλου θα «από-αστυνομικοποιηθεί» και θα δημιουργηθεί μία αξιόπιστη Υπηρεσία Ασύλου.

³⁵ Βλ. τις σχετικές μελέτες του Γραφείου της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, διαθέσιμες στην ιστοσελίδα <www.unhcr.gr>, όπως επίσης τις σχετικές Παρατηρήσεις της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου <www.nchr.gr> και του Συνηγόρου του Πολίτη <http://www.synigoros.gr/allodapoi/pol_paremiv.htm>.

³⁶ Ήδη, την εποχή που η Γνώμη 223 ήταν στο τελευταίο στάδιο της επεξεργασίας της από την Επιτροπή Εργασίας, ψηφίσθηκαν από τη Βουλή οι σχετικές διατάξεις. Με το περιεχόμενο αυτών των διατάξεων θα ασχοληθεί η Ο.Κ.Ε. στην επόμενη έκθεσή της που θα αφορά το 2009.

³⁷ <http://www.ypes-dt.gr>, Δελτίο Τύπου της 26.11.2009: Συνεδρίασε για 1^η φορά η Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τη μεταρρύθμιση του ασύλου, παρουσία του Υπουργού Προστασίας του Πολίτη, κ. Μιχάλη Χρυσοχοϊδη.

Πέραν αυτών, υπάρχουν πολλά ζητήματα που αφορούν στο τι μπορούν να κάνουν οι αιτούντες άσυλο μέχρι την έκδοση οριστικής απόφασης σχετικά με την αίτησή τους, οι οποίοι δεν πρέπει να εξαναγκάζονται να στρέφονται στην παράνομη απασχόληση.

3. Ειδικά ζητήματα που προκύπτουν στο πλαίσιο της εφαρμογής συγκεκριμένων νομοθετικών ρυθμίσεων για τους αλλοδαπούς.

3.1. Άδεια διαμονής για εργασία - μετάκληση

Ως γνωστόν ο Ν. 3386/2005 (άρθρο 9)³⁸ ενοποίησε την άδεια διαμονής με την άδεια εργασίας και προέβλεψε τις ακόλουθες γενικές κατηγορίες αδειών διαμονής, οι οποίες εξειδικεύονται σε υποκατηγορίες: α) άδεια διαμονής για εργασία, β) άδεια διαμονής για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, γ) άδεια διαμονής για ειδικούς λόγους (λ.χ. σπουδές, επαγγελματική κατάρτιση κ.ά.), δ) άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους (ανθρωπιστικούς, δημοσίου συμφέροντος, προστασία θυμάτων εμπορίας), ε) άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση, στ) άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας, ζ) άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος.

Ως προς ορισμένες κατηγορίες αδειών προκύπτουν συγκεκριμένα προβλήματα, τα οποία επισημαίνονται στο παρόν σημείο της Γνώμης.

Το άρθρο 14 του Ν. 3386/2005 ρυθμίζει τη διαδικασία μετάκλησης υπηκόου τρίτης χώρας για ορισμένο είδος απασχόληση σε συγκεκριμένο εργοδότη. Ο νόμος προβλέπει αυστηρές προϋποθέσεις με στόχο το σχεδιασμό της απορρόφησης του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού ανά νομό, ιθαγένεια, είδος και διάρκεια απασχόλησης και την κατάθεση κάποιων εγγυητικών επιστολών από την πλευρά του εργοδότη. Επιπλέον ορίζεται ανώτατος αριθμός αδειών διαμονής με βάση την έκθεση αρμόδιας Επιτροπής, η οποία συγκροτείται στην έδρα κάθε Περιφέρειας³⁹.

Γίνεται αντιληπτό ότι το πνεύμα του νόμου είναι η ορθολογική αντιμετώπιση της εισροής μεταναστών και η προφύλαξή τους από τη μάταιη αναζήτηση εργασίας, που θα τους καθιστούσε πιο ευάλωτους στην

³⁸ Σχετικά με το προϊσχύον καθεστώς, βλ. παλαιότερη Γνώμη της ΟΚΕ, «Η μετανάστευση και η συνεργασία μεταξύ των Κρατών στη Μεσόγειο» (7.7.2004), σελ. 9 επ.

³⁹ Άρθρο 14 παρ. 2, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 5 παρ. 1 του Ν. 3536/2007 (ΦΕΚ Α'42).

εκμετάλλευση από ασυνείδητους εργοδότες. Δε μπορούμε όμως να μη παρατηρήσουμε ότι, γνωρίζοντας τη δομή της ελληνικής αγοράς εργασίας, οι σχετικές διατάξεις είναι δυσεφάρμοστες στην πράξη.

Εξάλλου, αυστηρές προϋποθέσεις προβλέπονται στις περιπτώσεις αλλαγής εργοδότη ή νομού κατά τη διάρκεια ισχύος της αρχικής άδειας διαμονής. Σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 3 και 4 του Ν. 3386/2005⁴⁰, επιτρέπεται αλλαγή εργοδότη, αρκεί να μη μεταβάλλεται η ειδικότητα του εργαζομένου και του ασφαλιστικού φορέα, ενώ η αλλαγή νομού είναι δυνατή μετά την πάροδο ενός έτους από τη χορήγηση της αρχικής άδειας διαμονής. Οι περιορισμοί αυτοί στην κινητικότητα των μεταναστών δύσκολα συμβιβάζονται με τις σημερινές αρχές της ελεύθερης αγοράς, όπως ισχύουν για τους υπόλοιπους εργαζομένους, ενώ δυσχεραίνουν επιπρόσθετα την ομαλή διαβίωση τους.

3.2. Άδεια διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων

Το δυσεπίλυτο και πολύπλοκο ζήτημα της εμπορίας ανθρώπων επιχειρούν να αντιμετωπίσουν από πλευράς μεταναστευτικής πολιτικής τα άρθρα 46-52 του Ν. 3386/2005, σύμφωνα με τις διατάξεις της Οδηγίας 2004/81/ΕΚ⁴¹.

Συγκεκριμένα, παρέχεται στα πιθανά – κατά την εκτίμηση των αρμόδιων αστυνομικών ή εισαγγελικών αρχών – θύματα εμπορίας (ανεξαρτήτως νόμιμης ή μη εισόδου στο ελληνικό έδαφος), προθεσμία περίσκεψης ενός μηνός, προκειμένου να αποφασίσουν εάν θα συνεργαστούν με τις δικτυικές αρχές. Ειδικά στους ανηλίκους η προθεσμία περίσκεψης δύναται να παραταθεί κατά ένα μήνα επιπλέον. Κατά την περίοδο περίσκεψης, το πιθανό θύμα εμπορίας έχει πρόσβαση στην περίθαλψη και εφόσον δεν διαθέτει επαρκείς πόρους, το Κράτος του διασφαλίζει ικανές συνθήκες διαβίωσης, προστασία, υπηρεσίες μετάφρασης και διερμηνείας, καθώς και νομική βοήθεια. Παρόλο που η προθεσμία περίσκεψης δεν συνεπάγεται δικαίωμα διαμονής στο ελληνικό έδαφος, κατά το διάστημα αυτό το

⁴⁰ Η παρ. 4 του άρθρου 15 Ν. 3386 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 6 παρ. 3 του Ν. 3536/2007 καταργώντας ορισμένες επιπλέον προϋποθέσεις.

⁴¹ Ε.Ε. L 261 (6.8.2004).

πιθανολογούμενο θύμα εμπορίας δεν απελαύνεται. Η αντίθετη λύση, άλλωστε, θα ακύρωνε το σκοπό της χορήγησης προθεσμίας περίσκεψης⁴².

Η άδεια διαμονής, διάρκειας δώδεκα μηνών με δυνατότητα ανανέωσης κάθε φορά για δώδεκα επιπλέον μήνες, χορηγείται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, εφόσον το εν λόγω πρόσωπο συνεργάζεται με τις αρχές, κατόπιν έκθεσης του αρμόδιου Εισαγγελέα. Η άδεια διαμονής διασφαλίζει στα θύματα εμπορίας δικαίωμα στην εργασία, σε επαγγελματική κατάρτιση και εκπαίδευση, σύμφωνα με τις ειδικότερες προϋποθέσεις, σε ικανές συνθήκες διαβίωσης, στην περίθαλψη και στις υπηρεσίες διερμηνείας και νομικής βοήθειας.

Αρκετές επιφυλάξεις έχουν διατυπωθεί σχετικά με το στενό σύνδεσμο μεταξύ της συνεργασίας του θύματος εμπορίας με τις αρχές και την παροχή προστασίας, σε συνδυασμό επιπλέον με τη σύντομη διάρκεια της προθεσμίας περίσκεψης⁴³. Ο φόβος των αντιποίνων δύσκολα κάμπτεται στη διάρκεια ενός μηνός, ενώ η περιορισμένης ισχύος άδεια διαμονής συνιστά σχετικά δυσανάλογο κίνητρο.

3.3. Άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση

Η οικογενειακή επανένωση, δηλαδή η είσοδος και η διαμονή των μελών της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα, προκειμένου να διατηρηθεί η ενότητα της οικογένειάς του, ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδό του⁴⁴, ρυθμίζεται κυρίως στα άρθρα 53-60 του Ν. 3386/2005 και το ΠΔ 131/2006 (ΦΕΚ 143 Α'). Τα μέλη της οικογένειας που δύνανται να εισέλθουν κατόπιν χορήγησης σχετικής άδειας είναι οι σύζυγοι άνω των 18 ετών και τα κοινά τους παιδιά, εφόσον είναι κάτω των 18 ετών και άγαμα ή τα παιδιά του ενός εκ των συζύγων, για τα οποία ασκεί τη γονική μέριμνα (άρθρο 54 παρ. 1 Ν. 3386/2005).

⁴² Η διευκρίνιση αυτή επήλθε με το άρθρο 11 παρ. 3 του Ν. 3536/2007, το οποίο αντικατέστησε την παρ. 3 εδ. β του άρθρου 48 του Ν. 3386/2005.

⁴³ Βλ. τις σχετικές προτάσεις της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, «Θέσεις και προτάσεις για το ζήτημα της εμπορίας ανθρώπων-η κατάσταση στην Ελλάδα», *Ετήσια Έκθεση 2007*, σελ. 105 επ.

⁴⁴ Ο ορισμός, τον οποίο υιοθετεί η ελληνική νομοθεσία, προέρχεται από τη σχετική Οδηγία 2003/86/ΕΚ (ΕΕ L 251/12 της 3.10.2003).

Το νομοθετικό πλαίσιο ορίζει αρκετές σωρευτικές προϋποθέσεις, εκ των οποίων ορισμένες θα μπορούσαν να θεωρηθούν σχετικά περιοριστικές. Την οικογενειακή επανένωση δύναται να αιτηθεί ο υπήκοος τρίτης χώρας, ο οποίος έχει συμπληρώσει δύο έτη διαμονής στην Ελλάδα (με νομιμοποιητικά έγγραφα) και υπό τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) ν' αποδεικνύεται από τον αιτούντα η οικογενειακή σχέση, β) να διασφαλίζεται ότι τα μέλη, που θα εισέλθουν στην Ελλάδα, θα κατοικήσουν μαζί με τον αιτούντα, γ) ν' αποδεικνύεται από τον αιτούντα ότι διαθέτει σταθερό προσωπικό εισόδημα, ώστε να καλύπτει τις ανάγκες της οικογένειάς του, το οποίο πρέπει να είναι τουλάχιστον ίσο με τις ετήσιες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη, προσαυξημένο κατά 20% για τη σύζυγο και κατά 15% για κάθε τέκνο και δ) ο αιτών να διαθέτει πλήρη ασφάλιση ασθένειας, η οποία θα καλύπτει και τα μέλη της οικογένειάς του κατόπιν της επανένωσης (άρθρο 53 Ν. 3386/2005 και άρθρο 5 ΠΔ 131/2006).

Ως προς τις άνω προϋποθέσεις, λαμβάνοντας υπόψη το άρθρο 4 παρ. 3 της Οδηγίας 2003/86/ΕΚ, καθώς και τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, πρέπει να σημειωθεί η άποψη ότι η έννοια της οικογενειακής σχέσης θα πρέπει καλύπτει και τη μακρά και ελεύθερη συμβίωση, όταν υπάρχει «πραγματικός οικογενειακός δεσμός»⁴⁵.

Προβληματισμό δημιουργεί η ρύθμιση του άρθρου 57 παρ. 1 Ν. 3386/2005, σύμφωνα με την οποία στα μέλη της οικογένειας χορηγείται ατομική άδεια διαμονής για χρονικό διάστημα ενός έτους, την οποία μπορούν να ανανεώνουν ανά διετία. Όπως προαναφέρθηκε, ο αιτών την οικογενειακή επανένωση θα πρέπει να κατοικεί ήδη από διετίας νόμιμα στην Ελλάδα. Επομένως, δεδομένου ότι η αρχική άδεια διαμονής έχει ισχύ ενός έτους, ο αιτών θα πρέπει να διαθέτει τουλάχιστον την ανανεωμένη άδεια διαμονής με ισχύ μεγαλύτερη του έτους. Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 8 του ΠΔ 131/2006, στην περίπτωση που ο συντηρών έχει ήδη αποκτήσει την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος, η αρχική άδεια διαμονής στα μέλη της οικογένειάς του χορηγείται για ένα έτος και ανανεώνεται ανά διετία. Το

⁴⁵ Ήδη η πρώτη αναφορά στον εν λόγω τύπο οικογένειας έγινε στην Υπόθεση ΕΔΔΑ *Marckx* κατά Βελγίου (13.06.1979), Α 31.

πνεύμα της οικογενειακής επανένωσης, όμως, δηλαδή η προστασία του οικογενειακού δεσμού, δικαιολογεί τη σύνδεση της διάρκειας διαμονής του συντηρούντος με τα μέλη της οικογένειάς του που εισέρχονται στην Ελλάδα και ως εκ τούτου, η άδεια για τα τελευταία θα έπρεπε να ισχύει για ίσο χρονικό διάστημα με την άδεια του συντηρούντος.

3.4. Καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος.

Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα και αδιάλειπτα κατά τα πέντε έτη αμέσως πριν από την ημερομηνία υποβολής της σχετικής αίτησης στην Ελλάδα δύνανται να αποκτήσουν την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος, η οποία συνεπάγεται κάποιες διαδικαστικές διευκολύνσεις, αλλά και δικαιώματα. Το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος ρυθμίζεται από τα άρθρα 67-69 του Ν. 3386/2005 και ειδικότερα από το ΠΔ 150/2006 (ΦΕΚ Α' 160), το οποίο ενσωματώνει την Οδηγία 2003/109/ΕΚ⁴⁶.

Ο αιτών το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος πρέπει να πληρεί σωρευτικά τις προϋποθέσεις των άρθρων 4 και 5 του ΠΔ 150/2006, στις οποίες ανήκει και η επαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας και γνώση στοιχείων της ελληνικής ιστορίας και του ελληνικού πολιτισμού⁴⁷.

Πέραν των διάφορων δικαιολογητικών που οφείλει να υποβάλλει ο αιτών, καθώς και της απάντησης της αστυνομικής αρχής ότι δεν συντρέχει στο πρόσωπο του υπηκόου τρίτης χώρας κίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, ο αιτών πρέπει να καταβάλει παράβολο 900 ευρώ εκτός εάν κατέχει άδεια δεκαετούς διάρκειας και επιθυμεί τη μεταβολή του καθεστώτος του.

Η άδεια διαμονής του επί μακρόν διαμένοντος έχει διάρκεια ισχύος πέντε έτη, η οποία ανανεώνεται για 5 έτη κάθε φορά. Ο υπήκοος τρίτης χώρας, στον οποίο χορηγήθηκε άδεια επί μακρόν διαμένοντος, απολαμβάνει ίση μεταχείριση με τους ημεδαπούς ως προς μία σειρά δικαιωμάτων, όπως α) η πρόσβαση στη μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα και τους όρους απασχόλησης και εργασίας, β) την κοινωνική ασφάλεια και τα βασικά

⁴⁶ ΕΕ L 16/44 (23.01.2004).

⁴⁷ Άλλες προϋποθέσεις είναι: α) ετήσιο εισόδημα, σταθερό και τακτικό, επαρκές για τις ανάγκες του ιδίου και της οικογένειάς του, το οποίο δεν μπορεί να είναι μικρότερο των αποδοχών του ανειδίκευτου εργάτη και προσαυξάνεται κατά 15% για κάθε μέλος της οικογένειάς του, β) πλήρη ασφάλιση ασθενείας ως προς το σύνολο των παροχών που καλύπτονται για τις αντίστοιχες κατηγορίες ασφαλισμένων ημεδαπών, η οποία θα πρέπει να καλύπτει και τα προστατευόμενα μέλη της οικογένειάς του που διαμένουν μαζί του στην Ελλάδα.

πλεονεκτήματα της κοινωνικής αρωγής και προστασίας, ε) τις φορολογικές διευκολύνσεις, στ) την πρόσβαση και παροχή αγαθών και υπηρεσιών που βρίσκονται στη διάθεση του κοινού και την πρόσβαση στις διαδικασίες απόκτησης στέγης κ.α.

Εξάλλου, την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας και κατά παρέκκλιση της διαδικασίας των ως άνω διατάξεων, δύνανται ν'αποκτήσουν τα τέκνα των υπηκόων τρίτων χωρών μετά τη συμπλήρωση του 18^{ου} έτους της ηλικίας τους, εφόσον γεννήθηκαν και διαμένουν στην Ελλάδα και των οποίων οι γονείς εξακολουθούν να διαμένουν νόμιμα στη χώρα (άρθρο 40 παρ. 7 Ν. 3731/2008, ΦΕΚ Α' 263). Ο νόμος αρνείται τη δυνατότητα πρόσβασης στο προνομιακό αυτό καθεστώς των παιδιών που δεν έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα, αλλά έχουν ζήσει το μεγαλύτερο μέρος της ζωής τους στην ελληνική επικράτεια ή των παιδιών των οποίων οι γονείς δεν διαμένουν νόμιμα στη χώρα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄:

ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

1. Κοινωνική ένταξη και δικαιώματα των μεταναστών.

Το μεγάλο ζήτημα της ένταξης των μεταναστών συνδέεται άρρηκτα με το εάν απολαμβάνουν δικαιώματα που τους ανήκουν στην πράξη. Σε ότι αφορά τη συμμετοχή τους στη λήψη αποφάσεων που τους αφορούν, η ΟΚΕ έχει ήδη επισημάνει⁴⁸ ότι θα πρέπει να βρεθεί κάποιος τρόπος να συμμετέχουν και οι εκπρόσωποι των μεταναστών την Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών.

Παράλληλα, τίθεται και το ζήτημα της εκ μέρους των μεταναστών **άσκησης συμμετοχικών πολιτικών δικαιωμάτων** στο μέτρο που μέσω αυτών διευκολύνεται η ομαλότερη κοινωνική τους ένταξη. Για το θέμα αυτό όμως, η ΟΚΕ θα τοποθετηθεί στην αυτοτελή Γνώμη που θα διατυπώσει επί

⁴⁸ Γνώμη 165 «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης» (Ιανουάριος 2007).

του Σχεδίου Νόμου για τα πολιτικά δικαιώματα των αλλοδαπών, σύμφωνα και με τα όσα αναφέρθηκαν στην εισαγωγή της παρούσας Γνώμης.

Σε ότι αφορά στο **βασικό κοινωνικό δικαίωμα στην εκπαίδευση**, σκόπιμο θα ήταν να γίνει κάποια αναφορά και σε μέτρα/προγράμματα εκπαίδευσης που απευθύνονται σε ενηλίκους που έχουν ως στόχο, άλλωστε, την καλύτερη και ομαλότερη κοινωνική τους ένταξη. Επιπλέον, πρέπει να σημειώσουμε ότι, παρά τη θεσμοθέτηση της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης, η δυνατότητα διδασκαλίας ειδικών μαθημάτων γλώσσας, πολιτισμού και θρησκείας των αλλοδαπών μαθητών (όπως προβλέπουν τα άρθρα 35 παρ. 2 Ν. 2413/1996 και 72 παρ. 4 Ν. 3386/2005) δεν έχει εφαρμοστεί παρά τις σχετικές αιτήσεις των μεταναστευτικών κοινοτήτων⁴⁹.

Η **ικανοποίηση κοινωνικών δικαιωμάτων** συνιστά ένα ακόμα κρίσιμο ζήτημα για την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Ιδίως σε ότι αφορά το δικαίωμά τους στις υπηρεσίες υγείας, πρέπει να εξασφαλιστεί η πρόσβαση όλων, και όσων διαμένουν παράνομα στη χώρα, σε επαρκείς υπηρεσίες υγείας, πέραν από τις έκτακτες περιπτώσεις νοσηλείας (άρθρο 84 Ν. 3386), σύμφωνα με το ελληνικό σύνταγμα και διεθνείς συμβάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁵⁰. Ειδικά δε για τους ανήλικους πρέπει να διευκρινιστεί ότι, ακόμα και αν βρίσκονται παράνομα στη χώρα, έχουν σύμφωνα με το ισχύον δίκαιο πρόσβαση σε ιατρική περίθαλψη γενικά και όχι μόνο στην περίπτωση επειγόντων περιστατικών.

Αναφορικά με τη **θρησκευτική ελευθερία**, αντικείμενο έντονης κριτικής αποτελούν οι δυσκολίες που συναντούν άτομα που δεν είναι χριστιανοί ορθόδοξοι στην προσπάθειά τους να ασκήσουν συλλογικά το λατρευτικό τους δικαίωμα. Χαρακτηριστικά είναι τα ζητήματα των δυσκολιών στην ανέγερση λατρευτικών χώρων για αλλόθρησκους και η διαφορετική

⁴⁹ ΕΕΔΑ, «Παρατηρήσεις της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου επί της Έκθεσης του Υπουργείου Εξωτερικών για την εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης για την Κατάργηση Κάθε Μορφής Φυλετικών Διακρίσεων (2008)» *Ετήσια Έκθεση 2007*, σελ. 177 επ.

⁵⁰ ΕΕΔΑ, «Απόφαση σχετικά με το δικαίωμα στην υγεία των μεταναστών χωρίς νόμιμα έγγραφα παραμονής», *Ετήσια Έκθεση 2007*, σελ. 137 επ.

μεταχείριση των ελλήνων πολιτών στο θέμα της απαγόρευσης του προσηλυτισμού.⁵¹

Τέλος, η υλοποίηση των δικαιωμάτων των μεταναστών και η ουσιαστική απόλαυσή τους στην πράξη προϋποθέτει βεβαίως την **εξάλειψη κάθε φαινομένου κατάχρησης εξουσίας** που μπορεί να παρατηρηθεί από την στιγμή της εισόδου τους στη χώρα έως και σε κάθε στάδιο της κοινωνικής τους ζωής και της επαγγελματικής τους δραστηριοποίησης.

2. Ανήλικοι.

Τα τελευταία χρόνια εισέρχεται στην Ελλάδα μεγάλος αριθμός παιδιών, τα οποία αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα καταγωγής τους προς αναζήτηση προστασίας, καλύτερων συνθηκών διαβίωσης ή και διεξόδου επιβίωσης σε άλλες χώρες. Πολλά από αυτά τα παιδιά μετακινούνται χωρίς τις οικογένειές τους και σε πολλές περιπτώσεις έχουν χάσει όλα τα πρόσωπα που θα μπορούσαν να τα φροντίσουν, ενώ είναι ιδιαίτερα ευάλωτα στην εκμετάλλευση και την εμπορία. Σε κάθε περίπτωση, όταν τα παιδιά εισέρχονται στην ελληνική επικράτεια ασυνόδευτα εμπίπτουν στον ακόλουθο ορισμό: «*Ασυνόδευτος ανήλικος* είναι ο υπήκοος τρίτης χώρας ή ανιθαγενής που δεν έχει συμπληρώσει το 18^ο έτος της ηλικίας του και ο οποίος εισέρχεται στη χώρα χωρίς να συνοδεύεται από τον κατά το νόμο ή έθιμο υπεύθυνο για την επιμέλειά του ενήλικο και για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η ανωτέρω κατάσταση είτε βρέθηκε χωρίς συνοδεία μετά από την είσοδό του στη χώρα⁵²».

Οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, είτε εμπίπτουν στον ορισμό του πρόσφυγα, είτε αναζητούν καλύτερες συνθήκες διαβίωσης, χρήζουν της ειδικής προστασίας που προβλέπει η Σύμβαση του ΟΗΕ για τα δικαιώματα του παιδιού⁵³, την οποία οφείλει να τηρεί η χώρα μας.

⁵¹ Γνώμη 157, «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού (άρ.18-ν.3304/2005)» (Έκθεση έτους 2005), Ιούλιος 2006.

⁵² Βλ. άρθρο 1 Ν. 3386/2005 και ΠΔ 220/2207.

⁵³ Ν. 2101/1992 (ΦΕΚ Α' 192).

Σε ότι αφορά τους ανήλικους αιτούντες άσυλο⁵⁴, υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη: το άρθρο 18 παρ. 1 ΠΔ 220/2007 προβλέπει ότι το απώτερο συμφέρον του παιδιού αποτελεί πρωταρχικό μέλημα των αρμόδιων αρχών κατά την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν τους εν λόγω ανήλικους. Έτσι στο άρθρο 19 ΠΔ 220/2007 καθιερώνεται ως πρωταρχική υποχρέωση των αρχών η λήψη των κατάλληλων μέτρων, ώστε να εξασφαλίζεται η αναγκαία εκπροσώπηση των ασυνόδευτων ανηλίκων. Οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να ενημερώνουν τον Εισαγγελέα Ανηλίκων και, όπου δεν υπάρχει, τον κατά τόπον αρμόδιο Εισαγγελέα Πρωτοδικών, ο οποίος ενεργεί ως προσωρινός επίτροπος και προβαίνει στις απαραίτητες ενέργειες για το διορισμό επιτρόπου του ανηλίκου.

Επιπλέον, προβλέπεται διαδικασία προστασίας από τη στιγμή υποβολής αίτησης ασύλου από ασυνόδευτους ανήλικους. Συγκεκριμένα, οι αρμόδιες αρχές έχουν υποχρέωση να: α) διασφαλίσουν τη φιλοξενία του σε ενήλικους συγγενείς, σε ανάδοχο οικογένεια, σε Κέντρα Φιλοξενίας με ειδική υποδομή για ανήλικους ή σε άλλους χώρους φιλοξενίας κατάλληλους για ανήλικους, ώστε να προστατεύεται το παιδί από τον κίνδυνο της εμπορίας ή εκμετάλλευσης, β) να επιδιώκουν την από κοινού στέγαση και συμβίωση των αδελφών, λαμβάνοντας υπόψη την ηλικία, την ωριμότητά και γενικά το συμφέρον κάθε ανηλίκου, γ) να εντοπίσουν, το συντομότερο δυνατόν, τα μέλη της οικογένειάς του, δ) να περιορίσουν στο ελάχιστο τις αλλαγές διαμονής για τον ασυνόδευτο ανήλικο, ε) σε περίπτωση που υπάρχει κίνδυνος να απειληθεί η ζωή ή η ακεραιότητα του ανηλίκου ή των στενών συγγενών του, ιδίως αν αυτοί διαμένουν στη χώρα καταγωγής, να διαχειρίζονται τις πληροφορίες που τους αφορούν, ώστε να μη διακυβεύεται η ασφάλειά τους.

Στην πράξη, το πολύπλευρο ζήτημα της προστασίας των ασυνόδευτων ανηλίκων, σε επίπεδο πρόσβασης στις διαδικασίες ασύλου, διαπίστωσης της ανηλικότητας, φιλοξενίας και στέγασης, επανένωσης με την οικογένεια του ανηλίκου και ένταξης μετά τη χορήγηση ασύλου, παρουσιάζει πολλές

⁵⁴ Βλ. τις πάντα επίκαιρες Κατευθυντήριες Οδηγίες για τα παιδιά που ζητούν άσυλο του Γραφείου της Έπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα και του Συνηγόρου του Πολίτη (2005).

αδυναμίες, όπως διαπιστώνουν εμπλεκόμενοι φορείς⁵⁵. Η ΟΚΕ στο τελευταίο Κεφάλαιο της παρούσας γνώμης προτείνει μέτρα που συνάδουν με τις συστάσεις της Επιτροπής του ΟΗΕ για τα δικαιώματα του παιδιού, όπως τις διατύπωσε στο Γενικό Σχόλιο Αρ. 6 σχετικά με τη «Μεταχείριση των ασυνόδευτων και παιδιών εκτός της χώρας προέλευσης τους⁵⁶».

⁵⁵ Δημητροπούλου, Γ. και Παπαγεωργίου, Ι., «Ασυνόδευτοι ανήλικοι αιτούντες άσυλο στην Ελλάδα. Μελέτη σχετικά με την αντιμετώπιση από την Πολιτεία των αλλοδαπών ασυνόδευτων ανηλίκων που ζητούν άσυλο στην Ελλάδα», Γραφείο της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα, Απρίλιος 2008. ΕΕΔΑ, «Προτάσεις σχετικά με το ζήτημα των ασυνόδευτων ανηλίκων», Φεβρουάριος 2007, *Ετήσια Έκθεση 2006*, σελ. 151 επ. Human Rights Watch, *Left to Survive. Systematic Failure to Protect Unaccompanied Migrant Children in Greece*, Δεκέμβριος 2008.

⁵⁶ CRC/GC/2005/6 (2005).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ'

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

1. Προτάσεις για τη μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Είναι γεγονός, ότι για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών απαιτείται μία **μακρόπνοη και ορθολογική μεταναστευτική πολιτική**. Κατά την ΟΚΕ στο πλαίσιο μίας τέτοιας πολιτικής πρέπει, αφενός να αποτρέπεται κάθε ανεξέλεγκτη μεταναστευτική ορμή και αφετέρου να εξασφαλίζεται ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όλων, και των παράνομων, μεταναστών.

Στο πλαίσιο μίας τέτοιας ευρωπαϊκής πολιτικής, η ΟΚΕ θεωρεί αναγκαία τα εξής:

- Ενίσχυση των μέτρων για την ένταξη των μεταναστών
- Περισσότερη ενημέρωση των μεταναστών σε ζητήματα εργασίας, εκπαίδευσης, υγείας και κοινωνικής ένταξης
- Περισσότερη ενημέρωση των πολιτών για τα ζητήματα της μετανάστευσης
- Αποτελεσματικότερη καταπολέμηση των φαινομένων ξενοφοβίας και ρατσισμού
- Ενίσχυση των ελέγχων των συνόρων και η στενότερη συνεργασία στο ζήτημα της θεώρησης των διαβατηρίων
- Να ληφθεί υπόψη και η διάσταση της κλιματικής αλλαγής και των κοινωνικών της επιπτώσεων, δηλαδή των πιθανών μεταναστευτικών ρευμάτων που μπορεί να προκαλέσει.
- Ισχυρότερος ρόλος της FRONTEX με την αύξηση των αρμοδιοτήτων και της χρηματοδότησής της
- Βελτίωση της συνεργασίας και του θεσμικού πλαισίου για την καταπολέμηση των δικτύων που διακινούν λαθρομετανάστες
- Εναρμόνιση του δικαίου που ρυθμίζει το άσυλο και τον καθορισμό του καθεστώτος των προσφύγων.

- Εξασφάλιση της συνεργασίας των χωρών υποδοχής με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών, καθώς και της συνεπούς τήρησης των διακρατικών -συλλογικών συμφωνιών από όλες, ανεξαιρέτως τις χώρες που έχουν συνυπογράψει όπως π.χ. η Τουρκία πρέπει να σεβαστεί το Διεθνές Δίκαιο και τη συμφωνία που συνυπέγραψε το 2001 για την επανεισδοχή μη νόμιμων μεταναστών. Σε περίπτωση παραβίασης των συμφωνηθέντων θα πρέπει να υφίστανται συνέπειες (λ.χ. υπό τη μορφή οικονομικών κυρώσεων).
- Αύξηση της κοινοτικής βοήθειας και με την πρόβλεψη ειδικών κοινοτικών κονδυλίων, όπως κοινοτικούς πόρους από το Ταμείο Επιστροφών (για τη χρηματοδότηση νέων Κέντρων Κράτησης Αλλοδαπών) και το Ταμείο Προσφύγων (για τη χρηματοδότηση Κέντρων για Αιτούντες Άσυλο), προς τις χώρες των οποίων τα σύνορα συνιστούν και τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. (η Ιταλία, η Ισπανία, η Γαλλία, η Ελλάδα και η Μάλτα).
- Εξέταση των προτάσεων των ανθρωπιστικών οργανώσεων και της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες.
- Δημιουργία ενός Διαρκούς Φόρουμ των ΟΚΕ που μετέχουν στην Ευρωμεσογειακή Συνεργασία, με στόχο τη συμβολή τους στη διαμόρφωση των συνεργιών στα θέματα της μετανάστευσης.

Η χώρα μας επιδιώκοντας να παίξει σημαντικό ρόλο ειδικά στο ζήτημα του ελέγχου των συνόρων, διεκδικεί την έδρα του περιφερειακού βραχίονα του Frontex στη νοτιοανατολική Μεσόγειο. Για το θέμα αυτό θα αποφανθεί το Συμβούλιο του Οργανισμού σε συνάντησή του που θα πραγματοποιηθεί στις αρχές Φεβρουαρίου 2010, οπότε και θα ανακοινωθούν οι πόλεις στις οποίες θα δημιουργηθούν περιφερειακοί βραχίονες για την ενίσχυση της ευέλικτης αντίδρασης σε απόπειρες εισόδου στην Ε.Ε.⁵⁷..

Σε κάθε περίπτωση, όπως δείχνει και η πρόσφατη Γνώμη της ΕΟΚΕ, οι χώρες του ευρωπαϊκού Βορρά έχουν αρχίσει να κατανοούν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν σε αυτό το ευαίσθητο θέμα οι χώρες του Νότου και η

⁵⁷ Πηγή: <http://www.kathimerini.gr>, 16/12/09 και δελτίο τύπου του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη της 15.1.2010: <http://www.ypes-dt.gr>.

ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική αποκτά νέα δυναμική, εξελίξεις που αναμφίβολα κινούνται προς τη θετική κατεύθυνση και που προσφέρουν στη χώρα μας την ευκαιρία να διαδραματίσει ουσιαστικό ρόλο στο επίπεδο αυτό.

2. Προτάσεις σχετικά με την κατάσταση του αλλοδαπού πληθυσμού στην Ελλάδα.

2.1 Σχετικά με το καθεστώς διαμονής και ειδικά για τους παράνομα εισερχόμενους μετανάστες.

Στο σημείο αυτό η ΟΚΕ θεωρεί σκόπιμο να επαναλάβει τις παρατηρήσεις τις οποίες διατύπωσε με την πρόσφατη Γνώμη της 223.

Προτείνεται ο άμεσος σχεδιασμός μιας σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής με γνώμονα την εξασφάλιση ίσων δικαιωμάτων και ευκαιριών για τους υπηκόους τρίτων χωρών. Κρίσιμο σε αυτήν την κατεύθυνση αποδεικνύεται το ζήτημα της πρόσβασης στην νομιμότητα για το σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού και ιδιαίτερα για τους «μετανάστες» δεύτερης γενιάς.

Προτείνεται, με άλλα λόγια, η ριζική μεταρρύθμιση του συστήματος απόκτησης και ιδίως ανανέωσης των αδειών διαμονής με τρόπο, ώστε να διευκολύνεται η νόμιμη διαμονή και εργασία των μόνιμα εγκατεστημένων μεταναστών και των οικογενειών τους ως απαραίτητη προϋπόθεση για την απρόσκοπτη απόλαυση εκ μέρους τους όλων των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Προς την κατεύθυνση μάλιστα αυτή, θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν οι προτάσεις της Κεντρικής Επιτροπής Απλούστευσης Διαδικασιών, που λειτουργεί στο πλαίσιο της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών, που δημοσιεύθηκαν τον Ιούνιο του 2008.

Και αυτό γιατί, αφενός οι άνθρωποι χωρίς χαρτιά αδυνατούν εκ των πραγμάτων να ασκήσουν οποιοδήποτε δικαίωμα και αφετέρου, οι βραχείας διάρκειας άδειες διαμονής σε συνδυασμό με την απουσία της δυνατότητας για μια άπαξ και δια παντός νομιμοποίηση των ανεπίσημων μεταναστών (όπως ισχύει στις περισσότερες χώρες) παρεμποδίζει συστηματικά την πλήρη ένταξη και -κατ' επέκταση- την κατ' ουσία ίση μεταχείρισή τους.

Ειδικότερα, προτείνεται η αποσύνδεση της υποχρέωσης απόδειξης ενός αριθμού ενσήμων (που μάλιστα εξαγοράζονται από τον μετανάστη) από το

καθεστώς και κυρίως από το δικαίωμα ανανέωσης της άδειας διαμονής του. Η νομιμότητα της διαμονής διαμέσου της απόδειξης (μιας ορισμένης κατ' έτος ποσότητας) εργασίας με ευθύνη μάλιστα του αδύναμου πόλου της εργασιακής σχέσης (μετανάστη μισθωτού) εισάγει ένα σύστημα άνισης μεταχείρισης σε όλα τα επίπεδα της οικονομικής και κοινωνικής ζωής των μεταναστών.

Ταυτόχρονα, η διατήρηση του εν ισχύ σήμερα θεσμικού πλαισίου για την μετανάστευση και για την ειδικότερη κατηγορία των «μεταναστών» δεύτερης γενιάς αποτρέπει οποιαδήποτε εξασφάλιση της ίσης μεταχείρισης σε σύγκριση με τους έλληνες συμπολίτες τους, εξαιτίας δεκάδων θεσμικών εμποδίων, που ξεκινούν από την αδυναμία απόκτησης πιστοποιητικού γέννησης και καταλήγουν έως την διακριτική πρόσβαση σε ορισμένα επαγγέλματα ή κοινωνικά δικαιώματα εν γένει.

Για την υιοθέτηση και εξειδίκευση όλων των προαναφερθέντων προτάσεων καθίσταται απαραίτητη η πρότερη ειλικρινής εμπλοκή και διαβούλευση με τους εκπροσώπους των συλλογικών οργάνων των κοινωνικά ευπαθών οργάνων, οι οποίοι διαθέτουν μακρά εμπειρία και κυρίως άμεση και ολοκληρωμένη γνώση του πεδίου.

Τέλος θα πρέπει να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική φύλαξη των συνόρων με παράλληλη λήψη υπόψη των μεταναστευτικών εισροών που ενδέχεται να προκαλέσει στο μέλλον το φαινόμενο της κλιματικής αλλαγής.

2.2. Σχετικά με το άσυλο.

Πέραν των όσων προαναφέρθηκαν για τη διαδικασία υποβολής και έγκρισης αιτήσεων ασύλου, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην κατάσταση των αιτούντων άσυλο από την υποβολή της αίτησής τους έως την έκδοση οριστικής απόφασης επ' αυτής.

Όπως και στη Γνώμη της 223, η ΟΚΕ προτείνει να πρέπει να διασφαλίζεται η πρόσβασή τους στην επίσημη απασχόληση και ασφάλιση γιατί διαφορετικά θα είναι μονόδρομος η άδηλη εργασία, με όλα όσα αυτή συνεπάγεται για τον ίδιο τον εργαζόμενο, τους άλλους εργαζόμενους καθώς επίσης και την οικονομία και την κοινωνία γενικότερα.

2.3. Ως προς τη διαδικασία μετάκλησης υπηκόου τρίτης χώρας για εργασία.

Σχετικά με το θέμα αυτό η ΟΚΕ προτείνει την απλοποίηση των διαδικασιών μετακλήσεως υπηκόου τρίτης χώρας, καθώς και τη άρση των περιορισμών αλλαγής εργοδότη και νομού.

2.4. Ως προς την άδεια διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων.

Ως προς το ζήτημα αυτό, η ΟΚΕ προτείνει τα εξής:

- Την εξασφάλιση αξιοπρεπών και ασφαλών συνθηκών διαβίωσης και περίθαλψης, ανεξαρτήτως συνεργασίας με τις αρχές, η οποία δεν συνιστά μόνον υποχρέωση κάθε πολιτισμένης κοινωνίας προς τα θύματα εκμετάλλευσης, αλλά θα προσδώσει στο θύμα το θάρρος, ώστε να καταγγείλει το δράστη, παρά τους ενδεχόμενους κινδύνους που αυτό θα του δημιουργήσει. Προτείνεται, άρα, να παρέχεται προστασία στα πιθανά θύματα εμπορίας από την καταγγελία ή την ύπαρξη σοβαρών ενδείξεων και η αποσύνδεση της προστασίας από τη συνεργασία με τις αρχές.
- Παράταση της προθεσμίας επίσκεψης.
- Η προϋπόθεση του χαρακτηρισμού από τις αρμόδιες αρχές του προσώπου ως πιθανολογούμενου θύματος αφήνει περιθώρια ασάφειας, που πρέπει να αρθούν.
- Ειδική και σύμφωνη με την εθνική και διεθνή νομοθεσία προστασία και μέριμνα πρέπει να εξασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση στα ανήλικα θύματα, με απώτερο στόχο τη διασφάλιση του ασφαλούς επαναπατρισμού των ασυνόδευτων, εφόσον εξακολουθούν να διατηρούν ισχυρούς οικογενειακούς δεσμούς με τη χώρα καταγωγής ή προέλευσης.

2.5. Ως προς την άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση.

Ως προς το ζήτημα αυτό, η ΟΚΕ προτείνει τα εξής:

- Η έννοια της οικογενειακής σχέσης να καλύπτει και τη μακρά και ελεύθερη συμβίωση, όταν υπάρχει «πραγματικός οικογενειακός δεσμός».
- Η άδεια διαμονής των μελών που εισέρχονται στην Ελλάδα να ισχύει για ίσο χρονικό διάστημα με εκείνη του συντηρούντος.

2.6. Ως προς το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος.

Ως προς το ζήτημα αυτό, η ΟΚΕ προτείνει τα εξής:

- Δημιουργία δομών διδασκαλίας της ελληνικής γλώσσας σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης με την εποπτεία της κεντρικής διοίκησης. \
- Μείωση του παραβόλου αίτησης του καθεστώτος.
- Επέκταση της δυνατότητας πρόσβασης στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος στα παιδιά, χωρίς να αποκλείονται τα παιδιά που δεν γεννήθηκαν στην Ελλάδα ή των οποίων οι γονείς δεν διαμένουν νόμιμα στη χώρα.

2.7. Ως προς την προστασία των ασυνόδευτων ανηλίκων.

Ως προς το θέμα αυτό, η ΟΚΕ προτείνει τα εξής:

- Φιλοξενία (και σε καμία περίπτωση κράτηση) των παιδιών σε κατάλληλους χώρους όσο διαρκεί η διαδικασία ταυτοποίησης και διερεύνησης της κάθε περίπτωσης.
- Επιδίωξη ασφαλούς επιστροφής και επαναπατριsmού στις περιπτώσεις που εντοπίζεται ενήλικος που θα αναλάβει τη φροντίδα του παιδιού στη χώρα προέλευσης.
- Εξασφάλιση στην πράξη επιτροπείας – επιμέλειας των παιδιών.
- Θέσπιση επίσημων και σαφών διαδικασιών για την εξακρίβωση της ηλικίας.
- Διορισμός επιμελητή ή συμβούλου, ώστε να διασφαλίζονται πλήρως τα δικαιώματα του παιδιού.
- Διεξαγωγή των συνεντεύξεων κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται το συμφέρον του παιδιού, το οποίο σε πολλές περιπτώσεις έχει υποστεί

τραυματικές εμπειρίες πριν και κατόπιν της εγκατάλειψης της χώρας του.

- Πλήρης ενημέρωση των παιδιών για τα δικαιώματά τους ως προς τη διαδικασία ασύλου.
- Δημιουργία επαρκών και κατάλληλων χώρων υποδοχής και διαμονής για ασυνόδευτους ανηλίκους.
- Πρόσβαση των παιδιών σε ψυχολογική, ιατρική και νομική βοήθεια από την Πολιτεία, καθώς και στην εκπαίδευση, αναλόγως με τις ιδιαίτερες περιστάσεις για το κάθε παιδί.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΑΛΛΟΔΑΠΟΥ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.

Δεδομένα της ΕΣΥΕ από την απογραφή για τις χώρες προέλευσης των μεταναστών:

Χώρα Προέλευσης	Εθνικότητα
Αλβανία	57,5%
Βουλγαρία	4,6%
Γεωργία	3%
Ρουμανία	2,9%
Η.Π.Α.	2,4%
Ρωσία	2,3%
Κύπρος	2,3%
Ουκρανία	1,8%
Πολωνία	1,7%
Ηνωμένο Βασίλειο	1,7%
Γερμανία	1,5%
Πακιστάν	1,5%
Αυστραλία	1,2%
Αίγυπτος	1,0%
Αρμενία	1,0%
Τουρκία	1,0%
Ιράκ	0,9%
Ινδία	0,9%
Φιλιππίνες	0,8%

Ιταλία	0,8%
Καναδάς	0,8%
Μολδαβία	0,7%
Γαλλία	0,7%
Συρία	0,7%
Λοιπές χώρες	6,2%

Πίνακας 2. Πληθυσμός κατά υπηκοότητα και φύλο επιλεγμένων ομάδων αλλοδαπών στην απογραφή του 2001 και αναλογών αριθμός γυναικών επί 100 ανδρών

Υπηκοότητα	2001			Αναλογία φύλων
	Άρρενες	Θήλειες	Σύνολο	
Σύνολο	415.552	346.639	762.191	83,42
ΕΥΡΩΠΗ	331.800	286.352	618.152	86,30
Σύνολο χωρών-μελών της ΕΕ (15)	18.794	28.075	46.869	149,38
Άλλες ευρωπαϊκές χώρες (σύνολο) εκ των οποίων:	313.006	258.277	571.283	82,52
A. Βαλκανικές χώρες (σύνολο)	285.960	214.320	500.280	74,95
Αλβανία	257.149	180.887	438.036	70,34
Βουλγαρία	13.888	21.216	35.104	152,76
Ρουμανία	12.447	9.547	21.994	76,70
Πρώην Γιουγκοσλαβία				
Σερβία-Μαυροβούνιο	1.801	2.031	3.832	112,77
ΠΓΔΜ	466	281	747	60,30
Κροατία	79	140	219	177,22
Βοσνία-Ερζεγοβίνη	111	183	294	164,86
B. Άλλες πρώην Ανατολικές Χώρες				
Σλοβενία	19	35	54	184,21
Πολωνία	5.876	6.955	12.831	118,36
Ουγγαρία	183	355	538	193,99
Τσεχία και Σλοβακία	358	651	1.009	181,84
Ρωσία	6.545	10.990	17.535	167,91
Γ. Λοιπές ευρωπαϊκές χώρες	5.800	15.864	21.664	273,52
ΑΣΙΑ	55.840	35.270	91.110	63,16
Ινδία	6.722	494	7.216	7,35
Ιράκ	4.841	2.095	6.936	43,28
Πακιστάν	10.654	476	11.130	4,47
Συρία	4.400	1.152	5.552	26,18
Τουρκία	3.998	3.883	7.881	97,12
Φιλιππίνες	1.529	4.949	6.478	323,68
Λοιπές χώρες Ασίας	23.696	22.221	45.917	93,78
ΑΦΡΙΚΗ	10.423	5.277	15.700	50,63
ΑΜΕΡΙΚΗ	12.770	14.586	27.356	114,22
ΩΚΕΑΝΙΑ	4.212	4.853	9.065	115,22
Χωρίς υπηκοότητα /Αδιευκρίνιστη	507	301	808	59,37

Πηγή: όπως παρατίθεται Β.Κοτζαμάνης, *Εισήγηση "Οι αλλοδαποί στην Ελλάδα, μια πρώτη ανάλυση της γεωγραφικής τους διασποράς και της συμβολής τους στις πληθυσμιακές μεταβολές της τελευταίας δεκαετίας (1991 – 2001)"*, Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ 2008.

Πίνακας 3: Στοιχεία Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων για τη περίοδο 1995 – 1999:

Σχολικό έτος	Αλλοδαποί μαθητές	Ποσοστό
1995-1996	8.455	0,6%
1996-1997	12.572	0,8%
1997-1998	21.239	1,7%
1998-1999	35.751	2,5%

Πηγή: όπως παρατίθεται στο "Μετανάστευση στην Ελλάδα & Εκπαίδευση", Σκούρτου, Βρατσάλης & Γκόβαρης, Σεπτέμβριος 2004

Πίνακας 4. Γεωγραφική κατανομή μεταναστών.

Πηγή: όπως παρατίθεται στο "Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στο Α.Ε.Π.", Εργαστήριο Μελέτης της Μετανάστευσης και Διασποράς Πανεπιστημίου Αθηνών, Δεκ. 2006

Πίνακας 3.4.1.

Η κατανομή των μεταναστών ανά Νομό

<i>Νομός</i>	<i>Συνολικός πληθυσμός Νομού</i>	<i>Πληθυσμός μεταναστών Νομού</i>	<i>Ποσοστό των μεταναστών στο συνολικό πληθυσμό του Νομού</i>	<i>Ποσοστό των μεταναστών του Νομού στο συνολικό μεταναστευτικό πληθυσμό</i>
Ν. Αθηνών	2.664.776	279.747	10,5%	35,0%
Ν. Αν. Αττικής	403.918	43.741	10,8%	5,4%
Ν. Δυτ. Αττικής	151.612	12.658	8,4%	1,5%
Ν. Πειραιώς	541.504	40.586	7,5%	5,0%
Ν. Αιτωλοακαρνανίας	224.429	7.490	3,3%	0,9%
Ν. Βοιωτίας	131.085	13.003	9,9%	1,6%
Ν. Ευβοίας	215.136	11.642	5,4%	1,4%
Ν. Ευρυτανίας	32.053	658	2%	0,08%
Ν. Φθιώτιδος	178.696	13.302	7,4%	1,6%
Ν. Φωκίδος	48.284	3.092	6,4%	0,38%
Ν. Αργολίδος	105.770	9.733	9,2%	1,2%
Ν. Αργολίδας	102.035	4.122	4%	0,5%
Ν. Αχαΐας	322.789	19.120	5,9%	2,3%
Ν. Ηλείας	193.133	11.983	6,2%	1,5%
Ν. Κορινθίας	154.624	14.157	9,1%	1,7%
Ν. Λακωνίας	99.637	8.516	8,5%	1,06%
Ν. Μεσσηνίας	176.876	14.048	7,9%	1,7%
Ν. Ζακύνθου	39.015	5.281	13,5%	0,6%
Ν. Κέρκυρας	111.975	9.910	8,8%	1,2%
Ν. Κεφαλληνίας	39.488	3.744	9,5%	0,4%
Ν. Λευκάδος	22.506	1.589	7%	0,2%
Ν. Άρτας	78.134	2.161	2,8%	0,27%
Ν. Θεσπρωτίας	46.091	2.764	6%	0,34%
Ν. Ιωαννίνων	170.239	8.598	5%	1,07%
Ν. Πρεβέζης	59.356	3.544	5,9%	0,44%
Ν. Καρδίτσας	129.501	2.736	2,1%	0,34%
Ν. Λάρισας	279.305	14.213	5%	1,78%
Ν. Μαγνησίας	206.995	13.448	6,5%	1,68%
Ν. Τρικάλων	138.047	3.385	2,4%	0,4%
Άγιο Όρος	2.262	434	19,1%	0,05%
Ν. Γρεβενών	37.964	1.047	2,7%	0,13%

Ν. Δράμας	103.975	2.764	2,6%	0.34%
Ν. Ημαθίας	143.618	4.962	3,4%	0.6%
Ν. Θεσσαλονίκης	1.057.825	68.871	6,5%	8.6%
Ν. Καβάλας	145.054	8.985	6,1%	1.1%
Ν. Καστοριάς	53.483	2.285	4,2%	0.28%
Ν. Κιλκίς	89.056	3.473	3,9%	0.43%
Ν. Κοζάνης	155.324	3.737	2,4%	0.46%
Ν. Πέλλας	145.723	6.743	4,6%	0.84%
Ν. Πιερίας	129.846	6.629	5,1%	0.83%
Ν. Σερρών	201.408	4.735	2,3%	0.6%
Ν. Φλωρίνης	54.768	2.432	4,4%	0.3%
Ν. Χαλκιδικής	104.894	8.876	8,4%	1.1%
Ν. Έβρου	149.354	2.141	1,4%	0.26%
Ν. Ξάνθης	101.856	1.886	1,8%	0.23%
Ν. Ροδόπης	110.828	1.716	1,5%	0.21%
Ν. Δωδεκανήσου	190.071	18.798	9,9%	2.3%
Ν. Κυκλάδων	112.615	11.567	10,3%	1.4%
Ν. Λέσβου	109.013	5.627	5,1%	0.7%
Ν. Σάμου	43.595	2.289	5,2%	0.28%
Ν. Χίου	53.408	2.630	4,9%	0.32%
Ν. Ηρακλείου	292.489	17.658	6%	2.2%
Ν. Λασιθίου	76.319	7.255	9,5%	0.9%
Ν. Ρεθύμνης	81.936	7.293	8,9%	0.9%
Ν. Χανίων	150.387	13.289	8,8%	1.6%

Πηγή: Απογραφή 2001. Επεξεργασία από την ερευνητική ομάδα

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ

Πίνακας Ι. Μαζικές απελάσεις από την Ελλάδα, βάσει εθνικότητας την δεκαετία του '90

Εθνικότητα	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Αλβανοί	84.3	277.0	221.0	216.5	241.2	-	-	-	-	-
Βούλγαροι	-	0.4	1.0	0.8	1.4	-	-	-	-	-
Ιρακινοί	0.2	0.3	11.5	1.8	3.9	-	-	-	-	-
Πακιστανοί	-	0.3	1.5	1.6	1.8	-	-	-	-	-
Ρουμάνοι	0.5	2.2	2.2	2.0	0.4	-	-	-	-	-
Τούρκοι	-	0.1	0.4	0.6	2.3	-	-	-	-	-
Μπαγκλαντές	-	-	-	0.4	0.5	-	-	-	-	-
Σύνολο	86.0	282.0	239.0	225.0	250.4	273.0	180.0	130.0	170.0	260.0

Στοιχεία σε χιλιάδες

Πηγή: Baldwin-Edwards & Fakiolas, 1998: 197, Baldwin-Edwards 2004a: 20, Ministry of Public

Order, όπως παρατίθεται στο "Undocumented Migration, Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe", Country Report Greece of Research project CLANDESTINO, Dec.2008

Πίνακας II. Αριθμός ατόμων που συνελήφθησαν και επρόκειτο να απελαθούν τη περίοδο 2000-2007, βάσει των κυριότερων εθνικοτήτων.

Εθνικότητα	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Αλβανοί	4,208	5,310	5,977	8,561	11,100	17,917	16,475	21,454
Βούλγαροι	4,567	1,912	2,700	3,751	2,771	2,757	2,181	
Ρουμάνοι	7,710	3,550	1,153	2,169	2,089	2,449	2,094	
Ουκρανοί	1,598	881		988				
Μολδαβοί	1,585	712						
Ιρακινοί	1,340	2,506	7,812	1,836	1,449		4,367	9,586
Πακιστανοί	731		1,134	801	819	1,930	2,100	2,386
Αφγανοί		584	1,819	1,076	1,701	1,913	4,286	10,280
Παλαιστίνιοι						1,085	1,410	2,378
Αιγύπτιοι					1,030			483
Σομαλοί							1,341	3,481
Γεωργιανοί	626	542	694	991	891	1,443	1,716	2,058
Σύνολο	27,942	20,734	29,527	29,527	29,769	40,599	43,159	58,602

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Απρίλιος 2008, όπως παρατίθεται στο "Undocumented Migration, Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe", Country Report Greece of Research project CLANDESTINO, Dec.2008

Πίνακας III. Αριθμός ατόμων που απελάθηκαν την περίοδο 2000- 2007

Έτος	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Σύνολο	24,231	13,242	11,778	14,222	15,168	20,461	17,650	16,122

Πίνακας III.

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Απρίλιος 2008, όπως παρατίθεται στο "Undocumented Migration, Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe", Country Report Greece of Research project CLANDESTINO, Dec.2008

Πίνακας IV. Αποφάσεις για απέλαση

Έτος	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Διοικητικές αποφάσεις απέλασης	22,227	15,988	25,925	26,245	26,684	36,268	39,646	55,041
Δικαστικές αποφάσεις απέλασης	5,715	4,746	3,673	3,282	3,085	4,331	3,513	3,561

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Απρίλιος 2008, όπως παρατίθεται στο "Undocumented Migration, Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe", Country Report Greece of Research project CLANDESTINO, Dec.2008

Πίνακας V. Απελαθέντες αλλοδαποί κατά τα έτη 2007, 2008

**ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΠΕΛΑΘΕΝΤΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ
ΚΑΤΑ ΤΑ ΕΤΗ 2007, 2008**

ΕΤΟΣ 2007	17.077
(10) ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ	
ΑΛΒΑΝΙΑ	14.403
ΙΡΑΚ	405
ΑΙΓΥΠΤΟΣ	390
ΤΟΥΡΚΙΑ	287
ΓΕΩΡΓΙΑ	260
ΜΟΛΔΑΒΙΑ	209
Π. Γ. Δ. Μ.	181
ΡΩΣΙΑ	170
ΟΥΚΡΑΝΙΑ	87
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	75

ΕΤΟΣ 2008	20.555
(10) ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ	
ΑΛΒΑΝΙΑ	18.203
ΑΙΓΥΠΤΟΣ	274
ΤΟΥΡΚΙΑ	264
ΓΕΩΡΓΙΑ	247
ΙΡΑΚ	221
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	147
Π. Γ. Δ. Μ.	133
ΡΩΣΙΑ	116
ΜΟΛΔΑΒΙΑ	110
ΣΥΡΙΑ	95

Πηγή: Ελληνική Αστυνομία, Διεύθυνση αλλοδαπών

Πίνακας VI. Απελαθέντες αλλοδαποί, Α' 4μηνο 2009

**ΠΙΝΑΚΑΣ ΑΠΕΛΑΘΕΝΤΩΝ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ
Α' 4ΜΗΝΟ 2009**

Α' 4ΜΗΝΟ 2009	4.862
(10) ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ	
ΑΛΒΑΝΙΑ	4.229
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	90
ΤΟΥΡΚΙΑ	88
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	55
ΓΕΩΡΓΙΑ	46
ΙΡΑΚ	44
ΠΓΔΜ	33
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΤΗΣ ΣΕΡΒΙΑΣ	29
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	28
ΟΥΚΡΑΝΙΑ	24

Πηγή:Ελληνική Αστυνομία, Διεύθυνση αλλοδαπών

Πίνακας VII. Πίνακας Συλληφθέντων λαθρομεταναστών για παράνομη είσοδο και παραμονή από αστυνομικές και λιμενικές αρχές κατά τα έτη 2001-2008

**ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΛΛΗΦΘΕΝΤΩΝ ΛΑΘΡΟΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΓΙΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΕΙΣΟΔΟ & ΠΑΡΑΜΟΝΗ
ΑΠΟ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΜΕΡΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ
ΚΑΤΑ ΤΑ ΕΤΗ 2001-2008**

ΕΤΟΣ 2001	219.598	ΕΤΟΣ 2002	58.230
(10) ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ		(10) ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ	
ΑΛΒΑΝΙΑ	173.957	ΑΛΒΑΝΙΑ	36.827
ΙΡΑΚ	8.379	ΙΡΑΚ	8.455
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	5.026	ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	2.234
ΜΠΑΓΚΚΑΝΤΕΣ	2.424	ΙΡΑΝ	1.383
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	2.358	ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	1.262
ΙΡΑΝ	2.313	ΠΑΚΙΣΤΑΝ	918
ΠΑΚΙΣΤΑΝ	1.843	ΙΝΔΙΑ	728
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	1.469	ΠΓΔΜ	722
ΠΓΔΜ	1.112	ΡΟΥΜΑΝΙΑ	517
ΜΟΛΔΑΒΙΑ	732	ΜΠΑΓΚΚΑΝΤΕΣ	471
ΕΤΟΣ 2003	51.031	ΕΤΟΣ 2004	44.987
(10) ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ		(10) ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ	
ΑΛΒΑΝΙΑ	35.789	ΑΛΒΑΝΙΑ	31.637
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	1.889	ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	1.802
ΙΡΑΚ	1.402	ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	1.553
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	1.391	ΙΡΑΚ	988
ΠΓΔΜ	1.088	ΡΟΥΜΑΝΙΑ	951
ΣΟΜΑΛΙΑ	934	ΑΙΓΥΠΤΟΣ	801
ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΗ	785	ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΗ	738
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	775	ΠΓΔΜ	711
ΙΡΑΝ	736	ΠΑΚΙΣΤΑΝ	687
ΤΟΥΡΚΙΑ	669	ΓΕΩΡΓΙΑ	527
ΕΤΟΣ 2005	66.351	ΕΤΟΣ 2006	95.239
(10) ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ		(10) ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ	
ΑΛΒΑΝΙΑ	52.132	ΑΛΒΑΝΙΑ	57.466
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	1.771	ΙΡΑΚ	8.157
ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	1.649	ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	5.260
ΡΟΥΜΑΝΙΑ	1.195	ΠΑΚΙΣΤΑΝ	3.350
ΙΡΑΚ	1.064	ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΗ	2.847
ΠΑΚΙΣΤΑΝ	1.019	ΣΟΜΑΛΙΑ	2.618
ΠΓΔΜ	993	ΜΠΑΓΚΚΑΝΤΕΣ	1.824
ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΗ	799	ΡΟΥΜΑΝΙΑ	1.791
ΓΕΩΡΓΙΑ	796	ΓΕΩΡΓΙΑ	1.708
ΑΙΓΥΠΤΟΣ	735	ΒΟΥΛΓΑΡΙΑ	1.657
ΕΤΟΣ 2007	112.364	ΕΤΟΣ 2008	146.337
(10) ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ		(10) ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΥΠΗΚΟΟΤΗΤΕΣ	
ΑΛΒΑΝΙΑ	66.818	ΑΛΒΑΝΙΑ	72.454
ΙΡΑΚ	12.549	ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	25.577
ΑΦΓΑΝΙΣΤΑΝ	11.611	ΙΡΑΚ	15.940
ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΗ	5.135	ΣΟΜΑΛΙΑ	6.713
ΣΟΜΑΛΙΑ	3.656	ΠΑΚΙΣΤΑΝ	5.512
ΠΑΚΙΣΤΑΝ	2.834	ΠΑΛΑΙΣΤΙΝΗ	4.593
ΓΕΩΡΓΙΑ	1.441	ΓΕΩΡΓΙΑ	2.961
ΜΠΑΓΚΚΑΝΤΕΣ	721	ΜΠΑΓΚΚΑΝΤΕΣ	1.655
ΑΙΓΥΠΤΟΣ	598	ΜΥΑΝΜΑΡ	1.611
ΜΑΥΡΙΤΑΝΙΑ	532	ΕΡΥΘΡΑΙΑ	1.566

Πηγή: Ελληνική Αστυνομία, Διεύθυνση αλλοδαπών