

ELIAMEP Briefing Notes

24 / 2013

Νοέμβριος 2013

Κώδικας Μετανάστευσης: Νέες Λύσεις σε Παλαιά Προβλήματα;

Έντα Γκέμι
Ερευνήτρια, ΕΛΙΑΜΕΠ

Το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα και τα αυστηρά μέτρα λιτότητας έχουν μεταβάλει δραματικά τα οικονομικά και κοινωνικά κεκτημένα στη χώρα και κατ' επέκταση και τις συνθήκες διαβίωσης του μεταναστευτικού πληθυσμού. Η ύφεση έχει επηρεάσει εντονότερα εκείνους τους κλάδους της ελληνικής οικονομίας όπου απασχολούνταν επί το πλείστον το μεταναστευτικό εργατικό δυναμικό (όπως ο κατασκευαστικός τομέας) με το επίπεδο ανεργίας τους να φτάνει το 36% για το τρίτο τρίμηνο του 2012 (ΕΕΔ, 2012γ).

Η αδυναμία να αποδείξουν τη νόμιμη απασχόληση και να εκπληρώσουν τις προϋποθέσεις για την ανανέωση της άδειας διαμονής έχει οδηγήσει στην απώλεια του νομικού καθεστώτος και τη διαιώνιση του φαύλου κύκλου της παρατυπίας. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, το Σεπτέμβριο του 2013 υπήρχαν 447.000 άδειες διαμονής σε ισχύ. Από τις 130.000 χορηγηθείσες άδειες διαμονής μακράς διάρκειας, οι 128.000 αφορούσαν τις κατηγορίες αορίστου χρόνου και δεκαετίας, ενώ μόλις 2.000 ήταν οι άδειες διαμονής επί μακρόν διαμενόντων. Υπολογίζεται ακόμη ότι το ένα τρίτο των αδειών διαμονής (περίπου 150.000) έχουν εκπέσει της νομιμότητας, ενώ από τα 152.000 εκκρεμή αιτήματα ανανέωσης αδειών διαμονής, τα 100.000 προέκυψαν την τελευταία ζετία.

Σαφώς η εξέλιξη αυτή δεν αποτελεί θέμα ατομικών προτιμήσεων ή στρατηγικών αλλά αντιθέτως είναι σε μεγάλο βαθμό συνυφασμένη με τα συστημικά χαρακτηριστικά της μετανάστευσης στην Ελλάδα, όπως η διάρθρωση της αγοράς εργασίας και οι πολιτικές μετανάστευσης, καθώς και ο τρόπος με τον οποίον οι μετανάστες διασυνδέονται με αυτά. Έτσι, για παράδειγμα, οι προσπάθειες τροποποιήσεως της σχετικής νομοθεσίας (Ν.3731/2008, Ν. 3863/2010, Ν.3907/2011) που μεσολάβησαν με στόχο να αποτραπεί η απονομιμοποίηση των μεταναστών και των οικογενειών τους δεν μπόρεσαν να ανακόψουν τις ραγδαίες επιπτώσεις που επέφερε η ανεργία ως συνέπεια της οικονομικής κρίσης. Αυτό φυσικά οφείλεται στο ότι τα προγράμματα νομιμοποίησης μάλλον απέτυχαν να δημιουργήσουν ένα σταθερό και μόνιμο μηχανισμό αφενός νομιμοποίησης και αφετέρου κοινωνικής ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού.

Επιπλέον, η σχετική απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας (460/2013), που έκρινε αντισυνταγματική την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με τη γέννηση του αλλοδαπού στην Ελλάδα ή τη φοίτηση του σε ελληνικό σχολείο (Ν.3838/2010), αποδόμησε το επιχείρημα «Έλληνας και γίνεσαι και γεννιέσαι». Πρόκειται, πράγματι, για μια εξαιρετικά αρνητική εξέλιξη, καθώς η απόφαση αυτή για ένα ζήτημα που αφορά τον πυρήνα της συγκρότησης της πολιτικής κοινότητας εγγράφεται σε μια γενικότερη τάση ριζοσπαστικοποίησης της κοινωνικοπολιτικής ζωής στην Ελλάδα. Οι ανωτέρω εξελίξεις σε συνδυασμό με τα κρούσματα βιαιοτήτων και της ακραίας πολιτικοποίησης της ρητορικής μίσους κατά των μεταναστών έχουν οδηγήσει την ελληνική μεταναστευτική πολιτική σε ένα οπισθοδρομικό αδιέξοδο.

Υπό αυτές τις συνθήκες, αποτελεί κοινή παραδοχή ότι το Σχέδιο Νόμου για την Κύρωση του Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης εισάγει θετικές μεταβολές στο ισχύον πολυκερματισμένο νομοθετικό πλαίσιο. Μία τέτοια εξέλιξη σηματοδοτεί την ευρύτερη πολιτική βούληση και συναίνεση ώστε ορισμένες παραμετρικές αλλαγές όπως η ευνοϊκότερη εφαρμογή της Κοινοτικής Οδηγίας για το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος (2003/109/ΕΚ), καθώς και η ενσωμάτωση της πρόσφατης Κοινοτικής Οδηγίας (98/2011) σχετικά με τις ενιαίες άδειες διαμονής και εργασίας και το κοινό σύνολο δικαιωμάτων για τους εργαζομένους από τρίτες χώρες, να δρομολογηθούν επαρκώς και αποτελεσματικά.

Κώδικας Μετανάστευσης: Νέες Λύσεις σε Παλαιά Προβλήματα;

Αποτιμάται, επίσης, θετικά το γεγονός ότι η απλοποίηση διαδικασιών και η κατάργηση ορισμένων δικαιολογητικών δύναται να συμβάλει στον περιορισμό των καθυστερήσεων κατά την ανανέωση των αδειών διαμονής και θα βοηθήσει, ταυτόχρονα, τη διοίκηση να λειτουργήσει αποτελεσματικότερα. Ωστόσο, ορισμένες διατάξεις εγείρουν προβληματισμούς κυρίως σε σχέση με τις τάσεις που διαγράφει και τη δυναμική που διατρέχει το φαινόμενο της μετανάστευσης στην Ελλάδα της οικονομικής κρίσης.

Με δεδομένο ότι το βασικό διακύβευμα είναι η επαναφορά στη νομιμότητα, το Σχέδιο Νόμου δίνει τη δυνατότητα αυτή μόνο στην κατηγορία των μεταναστών με εκκρεμείς αιτήσεις ανανέωσης αδειών διαμονής ή σε κατόχους ειδικών βεβαιώσεων, οι οποίοι έχουν προσφύγει στα δικαστήρια (15.000 άτομα). Το ερώτημα που προκύπτει είναι τι μέλλει γενέσθαι με τους 150.000 που υπολογίζεται ότι έχουν εκπέσει της νομιμότητας από την έναρξη της οικονομικής κρίσης; Προκειμένου να αντιμετωπιστεί με ρεαλισμό η πραγματικότητα, θεωρείται αναγκαίο η επέκταση της δυνατότητας υπαγωγής στη διαδικασία επαναφοράς στη νομιμότητα, όσων μεταναστών έχουν απολέσει την άδεια διαμονής τους από το 2008 έως σήμερα.

Προεκτείνοντας τον ανωτέρω προβληματισμό, η ευνοϊκή ρύθμιση του Άρθρου 20 αναφορικά με την κατηγορία χορήγησης αδειών διαμονής για εξαιρετικούς λόγους θα μπορούσε να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του. Συγκεκριμένα, προτείνεται η απλοποίηση της διαδικασίας του Άρθρου 20 ως προς τη διεύρυνση της δυνατότητας υπαγωγής σ' αυτό σε όσους είχε χορηγηθεί θεώρηση εισόδου στην Ελλάδα (βίζα) σε λιγότερο από 3 χρόνια και σε όσους/όσες συντρέχουν πράγματι λόγοι ισχυρών οικογενειακών ή άλλων δεσμών με τη χώρα, όπως π.χ. οι μητέρες χωρίς χαρτιά που τα παιδιά τους έχουν γεννηθεί και διαμένουν οικογενειακά στην Ελλάδα. Επιπλέον, η αρμόδια υπηρεσία για την έκδοση της άδειας διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, θα πρέπει να αποκεντρωθεί ή να μεσολαβήσει η ανάθεση των σχετικών αρμοδιοτήτων στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Σε αντίθετη κατεύθυνση με το πνεύμα των προηγούμενων νομοθετικών κειμένων, οι σχετικές διατάξεις των άρθρων 19 και 83 θεωρούνται δυσμενείς καθώς καταργούν τις ειδικές ρυθμίσεις που έδιναν το δικαίωμα πρόσβασης στη νομιμότητα στους απορριφθέντες αιτούντες άσυλο ή κατόχους προσωρινού τίτλου διαμονής.

Η εισαγωγή της νέας κατηγορίας άδειας διαμονής δεύτερης γενιάς ενέχει διττής ανάγνωσης. Από τη μία αποτελεί ένα θετικό βήμα ως προς την κατεύθυνση της σταθεροποίησης του καθεστώτος διαμονής της δεύτερης γενιάς. Από την άλλη, όμως, στερεί από μια ολόκληρη γενιά που γεννήθηκε ή/και μεγάλωσε στη χώρα τη δυνατότητα πρόσβασης σε ορισμένες κατηγορίες επαγγελματιών και την άσκηση πολιτικών δικαιωμάτων. Θα πρέπει, συνεπώς, να ληφθεί σοβαρά υπόψη ότι εάν η διάταξη αυτή δεν πλαισιωθεί άμεσα από ειδικές ρυθμίσεις που θα επιτρέπουν την πρόσβαση στην ιθαγένεια της δεύτερης γενιάς, τότε, δύναται να μεταλλαχθεί σε εργαλείο αποκλεισμού με τις συνακόλουθες συνέπειες για την κοινωνική συνοχή ολόκληρης της ελληνικής κοινωνίας.

Σε σχέση με τη Διαδικασία Μετάκλησης και Εποχικής Εργασίας (Άρθρα 12 & 13), τα ευρήματα του ερευνητικού προγράμματος IRMA (<http://irma.eliamep.gr>), που υλοποιεί το ΕΛΙΑΜΕΠ, έδειξαν ότι η κυκλική μετανάστευση για εποχική απασχόληση αποτελεί μια από τις πιο σημαντικές μορφές «τροφοδότησης» της παράτυπης κινητικότητας των μεταναστών στην Ελλάδα. Ιδιαίτερα για εκείνους που δεν έχουν πρόσβαση ή αδυνατούν να αντεπεξέλθουν οικονομικά στην απόκτηση της θεώρησης εισόδου και της άδειας διαμονής στη χώρα. Επίσης, στα αποτελέσματα του ερευνητικού προγράμματος ΜΕΤΟΙΚΟΣ (<http://mediva.eu.eu>) αναφέρεται ότι η διαδικασία μετάκληση αλλοδαπών εργατών για εποχική εργασία, η οποία υιοθετήθηκε από την Ελληνική κυβέρνηση το 2001 στο πλαίσιο του συστήματος ετησίων ποσοστώσεων απασχόλησης αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, δεν λειτούργησε επαρκώς και αποτελεσματικά. Στην πραγματικότητα, η Ελλάδα αδυνατεί να επωφεληθεί από την ευελιξία και τη δυναμική της γεωγραφικής κινητικότητας του μεταναστευτικού εργατικού δυναμικού, που προέρχεται κυρίως από τις όμορες χώρες. Επιπλέον, μετά την ένταξη της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στην Ε.Ε. και την μετέπειτα απελευθέρωση του καθεστώτος θεωρήσεων για τους Αλβανούς πολίτες, η διαδικασία της μετάκλησης μεταναστών στην Ελλάδα είναι de facto ανενεργή.

Παρά ταύτα, οι σχετικές διατάξεις του παρόντος Σχεδίου Νόμου δεν φαίνεται να λαμβάνουν υπόψη την «άτυπη»

Κώδικας Μετανάστευσης: Νέες Λύσεις σε Παλαιά Προβλήματα;

δυναμική του φαινομένου και την ορθολογική διευθέτηση του προς όφελος της Ελλάδας, της χώρας καταγωγής και του ίδιου του μετανάστη. Αντ' αυτού, η διατύπωση των σχετικών διατάξεων παραπέμπει σε συγκεντρωτικές, περίπλοκες, χρονοβόρες και γραφειοκρατικές διαδικασίες, οι οποίες δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα και δεν «αγγίζουν» τον πυρήνα της δυναμικής της ελληνικής αγοράς εργασίας και τα συμφέροντά της για εποχιακά φθηνά και ευέλικτα εργατικά χέρια. Προφανώς, για να μπορούν οι σχετικές ρυθμίσεις να έχουν τριπλό θετικό αποτέλεσμα, θα πρέπει να ενεργοποιηθούν οι διμερείς συμφωνίες με τις βασικές χώρες προέλευσης εργατικού δυναμικού, να λειτουργούν ειδικές διακρατικές δομές σύγκλισης προσφοράς και ζήτησης στην αγορά εργασίας, να απλοποιηθούν οι διαδικασίες μετάκλησης για εποχική απασχόληση και να δοθούν κίνητρα στους Έλληνες εργοδότες, ώστε να κάνουν νόμιμη χρήση του εποχικού αλλοδαπού εργατικού δυναμικού.

Το ερώτημα αν ο Κώδικας Μετανάστευσης θα δώσει λύσεις τόσο στα παλαιά όσο και στα νέα προβλήματα (από) νομιμοποίησης μένει να απαντηθεί κυρίως κατά την εφαρμογή του. Οι καλές προθέσεις και τα καλογραμμένα νομοθετικά κείμενα δεν επαρκούν για να δώσουν αυτόματες λύσεις σε συστημικές παθογένειες σε σχέση με τη διαχείριση του φαινομένου. Όσο για το φλέγον ζήτημα της κοινωνικής ένταξης και ιδιαίτερα της αναγνώρισης της ιδιότητας του πολίτη στη δεύτερη γενιά, το στοίχημα παραμένει ανοικτό.

Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Λεωφ. Βασιλ. Σοφίας 49, 10676 Αθήνα | Τηλ. +30 210 7257 110 | Fax +30 210 7257 114 | E-mail eliamep@eliamep.gr

Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεών του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρείται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του Ιδρύματος..

Μάθετε περισσότερα για το έργο μας - Επισκεφθείτε τον ιστότοπο www.eliamep.gr/en

Αν επιθυμείτε να διαγραφείτε από τη λίστα παραληπτών προωθείστε κενό μήνυμα στην ηλεκτρονική διεύθυνση unsubscribe@eliamep.gr