

**ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH**

ΕΡΕΥΝΑ- ΜΕΛΕΤΗ

**ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΜΙΑ ΑΝΘΡΩΠΟΔΙΚΑΙΩΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ**

ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΒΑΡΟΥΞΗ

Κείμενα Εργασίας 2008/17

Working Papers 2008/17

**ΚΕΙΜΕΝΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ
WORKING PAPERS**

**ΑΘΗΝΑ
ATHENS**

**ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH**

ΕΡΕΥΝΑ- ΜΕΛΕΤΗ

**ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΜΙΑ ΑΝΘΡΩΠΟΔΙΚΑΙΩΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΩΣΕΩΝ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΠΟΛΙΤΩΝ
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΛΙΟΥ**

ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΒΑΡΟΥΞΗ

Κείμενα Εργασίας 2008/17
Working Papers 2008/17

Στο πλαίσιο του ερευνητικού έργου με τίτλο «Αθήνα και Μετανάστευση: Εμείς και οι Άλλοι, οι Άλλοι και Εμείς 2005-2007», ΕΠΑΝ/Γ'ΚΠΣ, Μέτρο 3.3., Δράση 3.3.1.- Αριστεία σε Ερευνητικά Ινστιτούτα της ΓΓΕΤ, στη βάση της υπ' αριθμ. 14123/Β1/3.3.1./4872/6-12-05 Απόφασης Ένταξης της σχετικής Πράξης με τίτλο «Αριστεία σε Ερευνητικά Ινστιτούτα ΓΓΕΤ (2^{ος} κύκλος στο ΕΠΑΝ, Μέτρο 3.3. και με αριθμ. πρωτ. 22672 (ΦΟΡ) 1719/20-12-05.

© Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών

ISSN 1108-1732

Απαγορεύεται η ανατύπωση, η μετάφραση, η αντιγραφή, μερική ή ολική, η παρουσίαση και η προβολή του παρόντος από οποιοδήποτε οπτικοακουστικό μέσον χωρίς την έγγραφη άδεια του εκδότη και του συγγραφέα.

Υπεύθυνος έκδοσης: ΕΚΚΕ, Διεύθυνση Επιστημονικής Πληροφόρησης και Εκδόσεων

Οι απόψεις που εκφράζονται στην έκδοση αυτή είναι του συγγραφέα και μόνο και δεν εκφράζουν αναγκαστικά τις απόψεις του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών.

**«Να γεμίσουμε τη λύπη
από εκείνο που μας λείπει»**

Οδυσσέας Ελύτης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	ΠΡΟΛΟΓΟΣ	
1.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	13
2.	ΤΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	17
2.1.	ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	17
	2.1.1. Πλαίσιο Πολιτικής	17
	2.1.2. Στρατηγικές και Στόχοι	20
	2.1.3. Δημόσια Διαβούλευση	23
	2.1.4. Αποτελεσματικότητα	26
2.2.	ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	27
	2.2.1. Σύστημα Υποδοχής και Δίκτυα	27
	2.2.2. Δυσλειτουργίες και Προβλήματα	28
	2.2.3. Η Πρόσληψη των Μεταναστών	31
2.3.	ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΣΤΑ ΔΙΕΘΝΗ ΠΡΟΤΥΠΑ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ	33
	2.3.1. Το Νομοθετικό Πλαίσιο	33
	2.3.2. Τα Δικαιώματα στην Πράξη	36
	2.3.3. Διεκδίκηση και Έννομη Προστασία των Δικαιωμάτων	40
2.4.	ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΚΑΙ ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ	43
3.	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	47
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	49
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	54
	I. Κατάλογος Ερωτώμενων Κοινωνικών Φορέων / Οργανώσεων της Κοινωνίας Πολιτών	54
	II. Κοινές Βασικές Αρχές για την Πολιτική Ενσωμάτωσης των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση	61

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η Ελλάδα επωμίζεται τα τελευταία χρόνια το δικό της μερίδιο από το πλανητικό μεταναστευτικό φαινόμενο. Μολονότι ιδωμένη από μια εσωτερική οπτική γωνία, η μετανάστευση προς τη χώρα μας μοιάζει σαν μια απλή αντιστροφή της επί δεκαετίες αποστολής μεταναστών σε άλλες χώρες και αντιμετωπίστηκε στην αρχή ως ιστορικό ατύχημα ή παροδικό ατυχές συμβάν, μια απλή αναγωγή της σε διεθνές επίπεδο αρκεί για να διαπιστωθεί το προφανές: η μετανάστευση αποτελεί μια μόνο όψη του κλίματος γενικευμένης ανασφάλειας που σκιάζει τον διεθνή ορίζοντα. Οι τεράστιες ανισότητες που τέμνουν τον πλανήτη και ο ολοένα αυξανόμενος αριθμός περιβαλλοντικών προσφύγων που προς το παρόν δεν χαίρουν διεθνούς προστασίας δημιουργούν το εκρηκτικό πλαίσιο του μεταναστευτικού φαινομένου για τις επόμενες δεκαετίες. Ως εκ τούτου, η απλή αστυνομική/ κατασταλτική λογική που αποτέλεσε την άμεση αντίδραση του κράτους αλλά και μεγάλου μέρους της κοινωνίας κατά τα πρώτα χρόνια της έλευσης και εγκατάστασης μεταναστών στη χώρα μας έχει προ πολλού εξαντλήσει τον κύκλο της. Η ελληνική πολιτεία οφείλει να κινηθεί παράλληλα σε δύο κατευθύνσεις. Από τη μια, χρειάζεται οι νομοθετικές ρυθμίσεις να αποτελούν μέρος μιας μακρόπνοης και συνεκτικής μεταναστευτικής πολιτικής. Από την άλλη, απαιτείται να διεθνοποιηθεί, στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πίεση που δέχεται καθημερινά η χώρα μας από τον δυσανάλογα μεγάλο αριθμό μεταναστών που επιχειρούν να διασχίσουν τα επίγεια και κυρίως τα θαλάσσια σύνορά μας. Η ελληνική συμβολή στην οικοδόμηση αυτού που έχει επιγραμματικά ονομαστεί «Ευρώπη-φρούριο» αποδεικνύεται τόσο ανεδαφική όσο και το ίδιο το «όραμα» που υποτίθεται πως υπηρετεί. Με άλλα λόγια, απαιτείται μια ευρωπαϊκή ισοκατανομή των βαρών του μεταναστευτικού φορτίου. Αυτή όμως η μακροπρόθεσμη ανάγκη δεν μπορεί να αποτελεί άλλοθι για πρακτικές που καθημερινά θέτουν σε κίνδυνο τη ζωή όσων επιχειρούν να εισέλθουν στο έδαφός μας και μας εκθέτουν σε συνεχείς διεθνείς καταδίκες για ανεπαρκή σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Σε ό,τι αφορά τον εδώ μεταναστευτικό πληθυσμό, σε πολλές περιπτώσεις οι μετανάστες εργαζόμενοι όχι μόνο δεν αντιμετωπίζονται ως φορείς βασικών δικαιωμάτων αλλά εκδιώκονται με ωμή βία, ασκούνται διακρίσεις σε βάρος τους και αφήνονται απροστάτευτοι σε ευρύτατα δίκτυα εκμετάλλευσης που αγγίζουν τα όρια της δουλείας. Παραγνωρίζεται έτσι το γεγονός ότι μακροπρόθεσμα η μόνη απάντηση είναι η προώθηση συστημάτων που προστατεύουν τα δικαιώματα των ευάλωτων ομάδων, με σεβασμό παράλληλα στο προνόμιο των κρατών να ελέγχουν τη

μετανάστευση. Τα διεθνή νομικά κείμενα μπορούν να προσφέρουν αυτήν την ισορροπία, αλλά συστηματικά επιχειρείται να αποδυναμωθεί η Σύμβαση του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες και να αγνοηθεί η σύμβαση του ΟΗΕ για τους Μετανάστες Εργαζόμενους, την οποία καμία δυτική χώρα δεν έχει κυρώσει. Εξάλλου, τόσο στις ανεπτυγμένες όσο στις αναπτυσσόμενες χώρες, ο φόβος της εισβολής ομάδων εξαθλιωμένων χρησιμοποιείται για να δικαιολογήσει ολοένα αυστηρότερα μέτρα εναντίον των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, σε αντίθεση με τα διεθνή πρότυπα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η στρεβλή εφαρμογή των διαδικασιών παροχής ασύλου έχει γίνει μέσο αποκλεισμού και όχι προστασίας. Τα ποσοστά αναγνώρισης προσφύγων έχουν μειωθεί δραματικά τα τελευταία χρόνια, παρόλο που οι λόγοι για αναζήτηση ασύλου παραμένουν έντονοι όσο ποτέ. Εντούτοις, θα ήταν παράλειψη να μην αναφερθούν και οι εύλογες δυσκολίες που συνιστά η ραγδαία είσοδος νέων ομάδων, και μάλιστα με έντονες πολιτισμικές, εθνολογικές, γλωσσικές κλπ. διαφορές. Οι δυσκολίες αυτές ενίοτε βιώνονται τραυματικά από γηγενείς και αλλοδαπούς και καθιστούν έτσι αναγκαία μια άλλη θεώρηση των διαδικασιών παροχής κοινωνικών αγαθών. Ο ρόλος της εκπαίδευσης και της περίθαλψης ανάγεται σε κομβικό σημείο κοινωνικής ένταξης.

Τα προαναφερθέντα αντανακλώνται εύγλωττα στον τρόπο που διαρθρώνονται τυπικά και άτυπα δίκτυα υποστήριξης των προσφύγων και μεταναστών στη χώρα μας. Η δική τους συνεισφορά στην άμβλυνση δυσλειτουργιών και στην οικοδόμηση ενός λειτουργικού πλαισίου διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου είναι αναντικατάστατη. Απαραίτητο υπόβαθρο η συνεργασία με κρατικούς φορείς και προϋπόθεση μια «κοινή γλώσσα». Η παρούσα εργασία της Χριστίνας Βαρουξή αποτελεί σημαντική συνεισφορά στην κατεύθυνση αυτή. Εξετάζεται η παρέμβαση των κοινωνικών φορέων και των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών για τη βελτίωση της ασκούμενης μεταναστευτικής πολιτικής, σε συνάρτηση πάντα με τους κανόνες και τα διεθνή πρότυπα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Πολύτιμη και διαρκώς επιβεβαιούμενη η αρχική της διαπίστωση πως η αποτελεσματική υπεράσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν μπορεί πλέον να αφεθεί στην αποκλειστική αυθεντία και δικαιοδοσία των κρατών, αλλά απαιτεί νέες μορφές συνεργασίας και σύμπραξης που να περιλαμβάνουν την κοινωνία και να ενεργοποιούν το ανθρώπινο και κοινωνικό κεφάλαιο. Η αφύπνιση των πολιτών και η ενεργός ανάμειξή τους στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών για τα ανθρώπινα δικαιώματα, όχι μόνο μέσω των παραδοσιακών κοινωνικών και πολιτικών δομών χάραξης και άσκησης της εξουσίας, αλλά και μέσα από εναλλακτικές μορφές πολιτικής πράξης και παρέμβασης, όπως είναι οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, εγγυώνται την ενίσχυση της προστασίας των δικαιωμάτων. Σε αυτή τη διαπίστωση θα προσθέταμε

όμως μια προϋπόθεση. Είναι αναγκαία μια διττή υπέρβαση, η οποία στο πλαίσιο της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου έχει επιτευχθεί σε αξιοσημείωτο βαθμό. Από τη μια οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών χρειάζεται να υπερβούν τον μονότροπα καταγγελτικό τους ρόλο και λόγο. Από την άλλη, οι εκπρόσωποι της διοίκησης χρειάζεται να αποβάλουν το ρόλο του μονίμως αμυνόμενου ή, ακόμη χειρότερα, του μόνου επαίοντος. Αυτή η διττή υπέρβαση σταδιακά θα επιτρέψει την προσέγγιση του επιθυμητού (σε ανθρωποδικαιωματικό επίπεδο) και του εφικτού (σε επίπεδο υποδομών), προσέγγιση εκ των ων ουκ άνευ για μια ουσιαστική διαχείριση του φαινομένου της μετανάστευσης.

Θεωρώντας ως αυταπόδεικτη την προβληματικότητα του πλαισίου διαχείρισης της ετερότητας στην Ελλάδα, προβληματικότητα που εξάλλου δεν παύει να εκδηλώνεται με κάθε αφορμή και συχνά με τρόπο εκρηκτικό, η εργασία της Χριστίνας Βαρουξή αναλύει πώς η πρόσληψη της εθνοκοινοπολιτισμικής μας ομοιογένειας ως φίλτρου παροχής ή μη παροχής δικαιωμάτων μεταφράζεται πρακτικά στη θέση εμποδίων κατά την προσπάθεια των αλλοδαπών να λειτουργήσουν ως επίδοξοι (αν και πάντα υποδεέστεροι) φορείς δικαιωμάτων. Αποτέλεσμα η προβληματική συναλλακτική τους σχέση με την ελληνική πολιτεία και τη δημόσια διοίκηση, κατάσταση που παρατείνεται και κατά τη διαδικασία νομιμοποίησής τους και συχνά μετά από αυτό το στάδιο, καθώς δύσκολα αποβάλλουν τον γενικά αποδεκτό (αξιολογικό) χαρακτηρισμό του λαθρομετανάστη. Η διοίκηση αντανakλά και αναπαράγει μια κοινωνική πρόσληψη της συνύπαρξης με τους μετανάστες ως σχέσης απόστασης και «εξωτερικής συνεργασίας». Η πρόσληψη αυτή επιτείνεται αλλά και επιβεβαιώνεται μέσω της ελλειμματικής διαβούλευσης με τους εκπροσώπους των μεταναστών, η οποία συχνά γίνεται κατά τρόπο προσχηματικό, για λόγους τακτικής και δημοσίων σχέσεων. Πιο ορατά γίνονται τα προβλήματα δικαιωμάτων κατά την υποδοχή των μεταναστών, αφού παρατηρείται έλλειψη υποδομών, οργάνωσης, προσωπικού και βούλησης. Η έρευνα καταδεικνύει πως το κράτος έστησε ένα σύστημα «μη υποδοχής» κατασταλτικό της τρέχουσας και αποτρεπτικό της μέλλουσας μετανάστευσης. Εξάλλου, επειδή δεν λειτουργεί ένα αποτελεσματικό σύστημα υποδοχής των μεταναστών ούτε και μηχανισμοί καθοδήγησής τους από τις δημόσιες υπηρεσίες, υπάρχει τάση καταφυγής σε άτυπα δίκτυα πληροφόρησης και αρωγής ενώ λειτουργούν μηχανισμοί που εξυπηρετούν «εξωδιοικητικά τα θέματα της διοίκησης». Είναι οι δυσλειτουργίες της διοίκησης (καχυποψία από τις υπηρεσίες απέναντι στους αλλοδαπούς, ελλιπής εκπαίδευση και διαθεσιμότητα του προσωπικού) αυτές οι οποίες μπορούν να οδηγήσουν σε παραβιάσεις των δικαιωμάτων των μεταναστών.

Σημαντική είναι επίσης η διαπίστωση της έρευνας πως το σύστημα προστασίας των δικαιωμάτων είναι ουσιαστικά μη προσβάσιμο και μη λειτουργικό. Όπως εκτιμάται, αρχές προστασίας των δικαιωμάτων όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη ή η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου θεωρούνται συχνά απροσπέλαστες από τους μετανάστες ως θεσμικά όργανα εκτός βεληνεκούς του μεταναστευτικού πληθυσμού. Από την άλλη, οι ΜΚΟ θα έπρεπε και θα μπορούσαν να λειτουργούν ως στρατηγικοί σύμμαχοι του κράτους στην καταπολέμηση των διακρίσεων. Συνήθως όμως αντιμετωπίζουν την έλλειψη κρατικής βούλησης ή τη δυσκαμψία της διοίκησης. Έχουν επίσης συχνά παρατηρηθεί απόπειρες να χρησιμοποιηθεί ο διάλογος με θεσμούς προστασίας των δικαιωμάτων και ΜΚΟ ως άλλοθι δημόσιας διαβούλευσης για προειλημμένες αποφάσεις επί της μεταναστευτικής πολιτικής.

Η δυσχερής διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου στη χώρα μας σχετίζεται με την μονομερή του οικονομική, ή μάλλον οικονομικίστικη θεώρηση. Όταν η συζήτηση ανάγεται σε επίπεδο δικαιωμάτων είναι φανερή η «θεσμική αμηχανία» του κράτους και η εθελουφλία του κοινωνικού σώματος. Και αυτό διότι η υπέρβαση των επάλληλων βραχέων οριζόντων εποχικής και αποσπασματικής σχέσης με τους μετανάστες και η χάραξη μακροπρόθεσμων λύσεων προϋποθέτει μια βασική παραδοχή: η εγκατάσταση των αλλοδαπών εργαζομένων και των οικογενειών τους στη χώρα μας δεν είναι ένα προσωρινό πρόβλημα, είναι μια μόνιμη σύνθετη πραγματικότητα.

Κωστής Παπαϊωάννου,

Πρόεδρος της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα μελέτη βασίζεται σε δευτερογενή επεξεργασία των συμπερασμάτων έρευνας πεδίου, η οποία πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο υλοποίησης του ερευνητικού προγράμματος του Ινστιτούτου Πολιτικής Κοινωνιολογίας του Ε.Κ.Κ.Ε. με τίτλο «Αθήνα και Μετανάστευση: Εμείς και οι ‘Άλλοι’ – οι ‘Άλλοι’ κι Εμείς» και ειδικότερα στο τμήμα του συνολικού ερευνητικού εγχειρήματος με τίτλο «Το θεσμικό – τυπικό σύστημα υποδοχής των μεταναστών». Το συνολικό έργο ανήκει στο Υποέργο Μέτρου 3.3, Δράση 3.3.1 «Αριστεία σε Ερευνητικά Ινστιτούτα Γ.Γ.Ε.Τ» (2^{ος} Κύκλος) και χρηματοδοτήθηκε από τη Γ.Γ.Ε.Τ. και το Ε.Κ.Κ.Ε. (2005-2007) υπό την επιστημονική ευθύνη της Αναπληρώτριας Διευθύντριας του Ι.ΠΟ.ΚΟΙΝΩ., Δρ. Ι. Τσίγκανου, Διευθύντριας Ερευνών.

Σκοπός του ως άνω ειδικού τμήματος του έργου, ήταν η αποτύπωση του τρόπου με τον οποίο εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων και οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών καθώς και στελέχη υπηρεσιών του δημοσίου αντιλαμβάνονται το μεταναστευτικό φαινόμενο και τη μεταναστευτική πολιτική και τον τρόπο με τον οποίο εκτιμούν ότι η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει τα θέματα της μετανάστευσης και τους μετανάστες. Στο πλαίσιο της έρευνας αφού μελετήθηκε το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα, πραγματοποιήθηκαν προσωπικές συνεντεύξεις με στελέχη δημοσίων υπηρεσιών που έχουν αρμοδιότητα για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής καθώς και με εκπροσώπους κοινωνικών φορέων και μη κυβερνητικών οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών. Το υλικό που παρουσιάζεται στο κείμενο που ακολουθεί, έχει βασιστεί σε ανάλυση περιεχομένου εικοσιδύο προσωπικών συνεντεύξεων (face to face) από τους εκπροσώπους των φορέων που εμφανίζονται αναλυτικά στο Παράρτημα Ι.

Στόχος της παρούσας μελέτης είναι να αναδείξει ως πλαίσιο διαλόγου για τη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ελλάδα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών. Η ανθρωποδικαιωματική προσέγγιση του φαινομένου της μετανάστευσης βασίζεται στις αξίες, τα πρότυπα και τις αρχές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, προσφέροντας το εννοιολογικό και κανονιστικό τους πλαίσιο ως τη βάση για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής. Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την προσέγγιση αυτή, είναι οι αρχές της

παγκοσμιότητας και αδιαιρετότητας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ισότητα και η μη διάκριση, η ενίσχυση της συμμετοχής και η ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής καθώς και ο έλεγχος και η απόδοση ευθυνών σε όλους όσους εμπλέκονται στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Ζητούμενο είναι η ρύθμιση του μεταναστευτικού ζητήματος με μια μακροπρόθεσμη προοπτική ανάπτυξης και όχι με μια αμυντική διάθεση αντίστασης στη ροή των μεταναστών που αυξητικά εισέρχονται στη χώρα. Όπως επισημαίνει ο Ειδικός Εισηγητής της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ *«καθώς οι μεταναστευτικές ροές θα αυξάνονται με έναν ταχύ ρυθμό τα επόμενα χρόνια, είναι σημαντικό να δοθεί έμφαση σε εθνικό και διεθνές επίπεδο στην ανθρώπινη πλευρά της μετανάστευσης, υιοθετώντας μια ανθρωποδικαιωματική προσέγγιση του φαινομένου»*.¹

Το παρόν κείμενο επικεντρώνεται στην καταγραφή του λόγου των κοινωνικών φορέων και των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών οι οποίοι στο πλαίσιο της έρευνας κατέθεσαν τις απόψεις τους για το περιεχόμενο, τους στόχους και την αποτελεσματικότητα της μεταναστευτικής πολιτικής, σε σχέση με τους κανόνες και τα διεθνή πρότυπα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της μελέτης διενεργήθηκαν εικοσιδύο προσωπικές συνεντεύξεις με εκπροσώπους του Συνηγόρου του Πολίτη, ως του Εθνικού Φορέα για την Προώθηση της Αρχής της Ίσης Μεταχείρισης, με εκπροσώπους της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ως συμβουλευτικού οργάνου της Πολιτείας σε θέματα προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων, με εκπροσώπους και συνεργάτες του Εθνικού Παρατηρητηρίου για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία, καθώς και με εκπροσώπους διεθνών οργανισμών και μη κυβερνητικών οργανώσεων οι οποίοι συνεργάζονται στενά με τους παραπάνω φορείς και συμμετέχουν ενεργά στο δημόσιο χώρο της προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων. Σύμφωνα με τον Ειδικό Εισηγητή της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ *«οι εθνικοί θεσμοί ανθρωπίνων δικαιωμάτων² και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις μπορούν να παίξουν έναν αποφασιστικό ρόλο στην προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών, αναλύοντας την εθνική νομοθεσία, ελέγχοντας τις εφαρμογές της και κάνοντας συγκεκριμένες προτάσεις στα θέματα αυτά. Επίσης, μπορούν να ενθαρρύνουν το διάλογο σε εθνικό επίπεδο και να ευαισθητοποιήσουν την κοινή γνώμη για τα προβλήματα των μεταναστών, ενώ μέσω εκστρατειών και δημόσιων δράσεων μπορούν να συνεισφέρουν στην άρση των αρνητικών στερεότυπων και στην προώθηση μιας*

¹ UN Human Rights Commission, *Report on the human rights of migrants*, submitted by the Special Rapporteur, UN Doc. A/58/275, 12/8/2003, σ.22 (www.unhchr.ch).

² Στην ελληνική Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου η οποία λειτουργεί ως συμβουλευτικό όργανο της πολιτείας σε θέματα προστασίας Δικαιωμάτων του Ανθρώπου συμμετέχουν και εκπρόσωποι μη κυβερνητικών οργανώσεων. Για την οργανωτική δομή της Επιτροπής βλ. Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (<http://www.nchr.gr>).

θετικής εικόνας της μετανάστευσης, καταπολεμώντας το ρατσισμό και την ξενοφοβία. Τέλος, μπορούν να προσφέρουν νομική και ψυχολογική υποστήριξη στους μετανάστες και να παρακολουθούν την εξέλιξη των ατομικών περιπτώσεων μεταναστών που καταγγέλλουν παραβιάσεις των δικαιωμάτων τους από τις δημόσιες αρχές».³

Το ισχύον σύστημα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως διαμορφώθηκε από τη διεθνή διακρατική συνεργασία στο πλαίσιο των διεθνών και περιφερειακών οργανισμών και όπως αυτό εκφράστηκε στις διεθνείς συνθήκες έχει αποδειχθεί ελλιπές. Η εμπειρική πραγματικότητα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων είναι πολύ διαφορετική. Τα ανθρώπινα δικαιώματα παραβιάζονται κατάφωρα σχεδόν σε όλες τις χώρες του κόσμου και οι διεθνείς οργανισμοί δεν μπορούν να εξασφαλίσουν ή να εξαναγκάσουν την εφαρμογή του διεθνούς δικαίου σε εθνικό επίπεδο, δεδομένης της σύγκρουσης ανάμεσα στην παραδοσιακή αντίληψη περί εθνικής κυριαρχίας και μη παρέμβασης στο «εσωτερικό» ενός κράτους και της παγκόσμιας εφαρμογής των αξιακών προτύπων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις, η αποτελεσματική υπεράσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου δεν μπορεί πλέον να αφεθεί στην αποκλειστική αυθεντία ή δικαιοδοσία των κρατών, αλλά απαιτεί νέες μορφές σύμπραξης που να περιλαμβάνουν την κοινωνία⁴ και να ενεργοποιούν το ανθρώπινο και κοινωνικό κεφάλαιο.⁵ Η αφύπνιση των πολιτών και η ενεργός ανάμειξή τους στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών για τα ανθρώπινα δικαιώματα, όχι μόνο μέσω των παραδοσιακών κοινωνικών και πολιτικών δομών χάραξης και άσκησης της εξουσίας, αλλά και μέσα από εναλλακτικές μορφές πολιτικής πράξης και παρέμβασης, όπως είναι οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, εγγυώνται την ενίσχυση της προστασίας των δικαιωμάτων.⁶ *Ο αγώνας για τα ανθρώπινα δικαιώματα είναι ένας πολιτικός αγώνας*

³ ό.π., υποσ.1, σ.17.

⁴ Βλ. άρθρο 1 της Διακήρυξης για το Δικαίωμα και την Ευθύνη των Ατόμων, των Ομάδων και των Οργάνων της Κοινωνίας να Προάγουν και να Προστατεύουν τα Παγκοσμίως Αναγνωρισμένα Ανθρώπινα Δικαιώματα και τις Θεμελιώδεις Ελευθερίες, σύμφωνα με το οποίο «Καθένας έχει το δικαίωμα, ατομικά και σε συνεργασία με άλλους, να προάγει και να αγωνίζεται για την προστασία και την πραγματοποίηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών στο εθνικό και στο διεθνές επίπεδο». UN Declaration on the Rights and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms, GA Res 53/144/8.3.1999 (<http://www.un.org>).

⁵ Για την έννοια και τις διαστάσεις του κοινωνικού κεφαλαίου βλ. ενδεικτικά Δ. Σωτηρόπουλος, 2007, «Το Κοινωνικό Κεφάλαιο στην Ελλάδα σε Συγκριτική Προοπτική: Σύντομη Θεωρητική Επισκόπηση και Ανάλυση Αποτελεσμάτων από την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έρευνα» στο Π. Καφετζής, Θ. Μαλούτας, Ι. Τσίγκανος (επιμ.), *Πολιτική, Κοινωνία, Πολίτες. Ανάλυση Δεδομένων της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας/ ESS*, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ. 269-289 και Ρ. Παναγιωτοπούλου, Β. Παπλιάκου, 2007, «Όψεις Συγκρότησης του Κοινωνικού Κεφαλαίου στην Ελλάδα» στο ίδιο, σ. 219-267.

⁶ Σχετικά με τις ΜΚΟ Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και την Κοινωνία Πολιτών βλ. ενδεικτικά Baehr Peter, 1999, *Human Rights: Universality in Practice*, London, Macmillan Press, Baehr Peter, 1998, «Mobilization of the Conscience of Mankind: Conditions of Effectiveness of Human Rights NGOs» στο Denters E. and Schrijver N. (eds.), *Reflections on International Law from the Low Countries*, Hague, Kluwer Law International, Γκέλνερ Έ. 1996, *Η Κοινωνία Πολιτών και οι Αντίπαλοι της*.

και η άσκηση επιρροής και πίεσης προς τις κυβερνήσεις αποτελεί την ουσία της πολιτικής δημοκρατικής διαδικασίας.⁷ Στο πλαίσιο αυτό, η αυξανόμενη δραστηριοποίηση της κοινωνίας πολιτών στην Ελλάδα, όσο και αν είναι συγκρουσιακή η συνήθης συμμετοχή της, είναι ιδιαίτερα θετική. Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, ως η πλέον ξεκάθαρη έκφραση της κοινωνίας πολιτών που συνδέεται με την αναζήτηση μιας πιο δημοκρατικής, διαφανούς, υπόλογης και ικανής διακυβέρνησης,⁸ έχουν τη δύναμη να δημιουργήσουν ένα αποτελεσματικό πλέγμα για την υπεράσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ως εκ τούτου και με δεδομένη την ανάγκη για τη λειτουργία ενός πλαισίου εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής, προσανατολισμένου στο σεβασμό και την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών, οι επισημάνσεις και οι προτάσεις που διατυπώθηκαν από τους κοινωνικούς φορείς και τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας αποτελούν πολύτιμη συμβολή προς την κατεύθυνση αυτή.

Συνθήκες Ελευθερίας, Αθήνα, Παπαζήσης, Korey William, 1998, *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights: 'A Curious Grapevine'*, New York, St. Martin's Press, Mertus Julie, 1999, «Human Rights and the Promise of Transnational Civil Society» στο Burns Weston (ed.), *Future of International Human Rights*, NY, Ardsley, Σκλιός Π.-Χουλιάρας Α. (επιμ.), 2002, *Η Διπλωματία της Κοινωνίας των Πολιτών*, Αθήνα, Παπαζήσης, Welch Claude (ed.), 2001, *NGOs and Human Rights, Promise and Performance*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, Welch Claude, 1995, *Protecting Human Rights in Africa: Strategies and Roles of Non Governmental Organizations*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, Schnapper Dominique, 2000, *Η Κοινωνία των Πολιτών. Δοκίμιο πάνω στην ιδέα του Σύγχρονου Έθνους*, Αθήνα, Gutenberg .

⁷ Βλ. L.Wiseberg, 1992, "The Role of Non Governmental Organizations" στο R.Claude & B.Weston (eds.), *Human Rights in the World Community: Issues and Action*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, σ.375.

⁸ UN Secretary General Kofi Annan, UN Doc. A/51/950, 14/7/1997, σ. 66-67

2. ΤΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

2.1. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Ούτε το 'να ούτε τ' άλλο ούτε και τα δυο μαζί...

2.1.1. Το Πλαίσιο Πολιτικής

Παραδοσιακά, οι πολιτικές διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου, τόσο στις χώρες αποστολής όσο και στις χώρες υποδοχής μεταναστών, αποφασίζονταν με όρους οικονομικούς,⁹ περί άντλησης της υπεραξίας και απείχαν από οποιαδήποτε λογική διασφάλισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών. Όπως επισημαίνει ο Ύπατος Αρμοστής του ΟΗΕ για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, «όσο η μετανάστευση θα εκλαμβάνεται μόνο με οικονομικούς όρους, οι μετανάστες θα θεωρούνται 'εμπορικά προϊόντα' και όχι άτομα που δικαιούνται στην πλήρη απόλαυση των δικαιωμάτων τους».¹⁰

Η ελλιπής σημασία που δίνεται στα ανθρώπινα δικαιώματα κατά τη χάραξη των μεταναστευτικών πολιτικών αντανakλάται στη δομή τους η οποία εστιάζει αποκλειστικά στον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών και στην ανάπτυξη της οικονομίας.¹¹ Οι μετανάστες και κυρίως οι παράτυποι είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι σε παραβιάσεις των δικαιωμάτων τους. Συχνά βιώνουν πολλαπλές διακρίσεις,

⁹ Για την «ενιαία οικουμενική κουλτούρα της αγοράς» βλ. Κ. Τσουκαλάς (1996) «Ο ρατσισμός σήμερα» στο Π. Καφετζής (επιμ.), *Ταξίδι στο Λόγο και την Ιστορία, Κείμενα 1969-1996*, Αθήνα, Πλέθρον, τ. Α, σ.137-154.

¹⁰ UNHCHR, *Migration and Development: a Human Rights Approach*, σ. 4 (www.unhchr.ch)

¹¹ Και στο ευρωπαϊκό επίπεδο οι προτεραιότητες είναι σαφείς όπως (πολύ γλαφυρά) καταγράφονται σε κείμενα της Ε.Ε. Ενδεικτικά αναφέρεται η Ετήσια Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα 2006, στην οποία τονίζεται ότι «Τα τελευταία έτη, η ΕΕ προσανατολίζεται προς μια ολιστική προσέγγιση της μετανάστευσης, η οποία λαμβάνει πλήρως υπόψη τη σχέση μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης. Στην ευρωπαϊκή Συναινετική Δήλωση για την Αναπτυξιακή Πολιτική αναφέρεται ότι πρόθεση της ΕΕ είναι να καταστεί η μετανάστευση θετικός παράγων για την ανάπτυξη, μέσω της προώθησης συγκεκριμένων μέτρων με στόχο την ενίσχυση της συμβολής τους στη μείωση της φτώχειας, μεταξύ άλλων διευκολύνοντας τα εμβάσματα και περιορίζοντας τη διαρροή εγκεφάλων (!) Στην ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο "Η σχέση μετανάστευσης-ανάπτυξης: ορισμένες συγκεκριμένες κατευθύνσεις" (Σεπτέμβριος του 2005) προτείνεται δέσμη μέτρων για τη βελτίωση της σχέσης μεταξύ μετανάστευσης και ανάπτυξης των χωρών καταγωγής μέσω της παράλληλης αντιμετώπισης θεμάτων όπως τα εμβάσματα, ο ρόλος των κοινοτήτων της διασποράς, η κυκλοφορία εγκεφάλων, η κυκλική μετανάστευση και οι τρόποι περιορισμού της διαρροής εγκεφάλων...». Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 5779/07, DG E IV, 29/1/2007, σ. 136-137.

αποκλεισμούς και παραβιάσεις σε όλους τους τομείς της ζωής τους, από την πρόσβαση στην εργασία, στην υγεία και στις κοινωνικές υπηρεσίες έως τη συμμετοχή στη δημόσια ζωή και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.¹² Στις ανεπτυγμένες χώρες, καθώς και στις αναδύμενες οικονομίες, ο φόβος της εισβολής από «ορδές φτωχών»¹³ χρησιμοποιείται για να δικαιολογήσει ολοένα αυστηρότερα μέτρα εναντίον των μεταναστών, των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο, παραβιάζοντας τα διεθνή πρότυπα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ανθρώπινης μεταχείρισης.¹⁴

Στην Ελλάδα, το ζήτημα της μετανάστευσης συνδέεται στενά με μια σειρά από κρίσιμα θέματα διαχείρισης της εθνικής ταυτότητας και αποδοχής της ετερότητας ενώ στην ελληνική παραδοσιακή αντίληψη, οικουμενικές αξίες όπως η ισοτιμία, η ισότητα και τα ανθρώπινα δικαιώματα που ισχύουν εξίσου για όλους, τίθενται σε εθνικό πλαίσιο και διαμεσολαβούνται μέσω του εθνικού πολιτισμού.¹⁵ Ως αποτέλεσμα, τα δικαιώματα θεωρούνται προνόμια των γηγενών,¹⁶ η μετανάστευση ως διακύβευμα σχετίζεται κοινωνικά με τη δημόσια τάξη και την εθνική ασφάλεια, ενώ κυριαρχεί μια έντονη «φοβικότητα» απέναντι στην αναγνώριση δικαιωμάτων των μεταναστών στο επίπεδο του πολιτικού σχεδιασμού και της εκτελεστικής διοίκησης αλλά και στην εθνική κοινωνία.¹⁷ Στην Ελλάδα οι μετανάστες δεν έχουν πολιτικά δικαιώματα,¹⁸

¹² Για σχετικά δεδομένα στο πλαίσιο της Ε.Ε. βλ. *Migrants' Experiences of Racism and Xenophobia in 12 European Member States. Pilot Study*, EUMC 5/2006, *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the European Union, FRA 2007, Trends and Developments 1997-2005 – Combating Ethnic and Racial Discrimination and Promoting Equality in the European Union*, FRA 2007 (<http://fra.europa.eu>)

¹³ Για το συσχετισμό της φτώχειας με παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων βλ. Χ. Βαρουξή (2006) «Φτώχεια και Ανθρώπινα Δικαιώματα: Η Παραβίαση της Ανθρώπινης Αξιοπρέπειας» στο Γ. Σακέλλης (επ. υπευθ.) *Πρακτικά Συνεδρίου: Φτώχεια, Αποκλεισμός και Κοινωνικές Ανισότητες*, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ. 263-270.

¹⁴ Μήνυμα από την Αϊρίν Χαν, Γενική Γραμματέα της Διεθνούς Αμνηστίας, Διεθνής Αμνηστία, *Ετήσια Έκθεση 2007*, AI Index: POL 10/009/2007, 23.5.2007 (www.amnesty.org.gr).

¹⁵ Βλ. Α. Pollis, 1992, "Greek national identity: Religious minorities, rights and european norms", *Journal of Modern Greek Studies*, vol. 10, σ. 172-176 & Ν. Διαμαντούρος, 2000, *Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, σ.12 επ..

¹⁶ Βλ. σχετικά Λ. Βεντούρα, 2004, «Εθνικισμός, ρατσισμός και μετανάστευση στη σύγχρονη Ελλάδα» στο Μ. Παύλου & Δ. Χριστόπουλος (επιμ.) *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, Κριτική & ΚΕΜΟ, σ.174-204.

¹⁷ Βλ. Χ. Βαρουξή (2007) «Η Ισοτιμία των Ανθρώπων: Από τη Ρητορεία στην Πράξη» στο Π. Καφετζής, Θ. Μαλούτας, Ι. Τσίγκανου (επιμ.), *Πολιτική, Κοινωνία, Πολίτες. Ανάλυση Δεδομένων της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας/ ESS*, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ. 293-314

¹⁸ Η παροχή ψήφου είναι σημαντική και ως αντίληψη ένταξης του μετανάστη στο πολιτικό σώμα, τόσο για τον ίδιο όσο και για τους συμπολίτες του – η διαπαιδαγώγηση γίνεται προς δύο κατευθύνσεις. Όπως εκτιμάται, πρέπει καταρχήν να προβλεφθεί η παροχή δικαιωμάτων τοπικού χαρακτήρα παρέμβασης και στη συνέχεια, μέσω της διευκόλυνσης για την απόκτηση ιθαγένειας, η απόκτηση μιας προσδοκίας που θα εξελίσσεται σε δικαίωμα -ένα πρόπλασμα δικαιώματος- για πλήρη συμμετοχή στο πολιτικό γίγνεσθαι. Βλ. σχετικά και ψήφισμα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το οποίο καλεί σε νομική αναθεώρηση των υφιστάμενων διατάξεων σχετικά με την ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη καθώς και των πρακτικών που ακολουθούν τα κράτη σε σχέση με το δικαίωμα των επί μακρόν διαμενόντων μεταναστών να ψηφίζουν στις τοπικές και δημοτικές εκλογές. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Νομοθετικό ψήφισμα σχετικά με τις στρατηγικές και τα μέσα για την ένταξη των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Α6-0190/2006.

στερούμενοι με αυτόν τον τρόπο βασικών μηχανισμών άσκησης πίεσης και διαπραγματεύσεως με την πολιτική ηγεσία, έχουν ελάχιστα κοινωνικά δικαιώματα,¹⁹ με όρους θεσμικών διακρίσεων μεταξύ «εθνικού» και «ξένου» πληθυσμού, ενώ τα οικονομικά δικαιώματα²⁰ που τους αναγνωρίζονται υλοποιούνται με εξαιρετικά άνισους όρους.²¹

Με βάση τα πορίσματα της έρευνας, κοινή αντίληψη των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων είναι ότι **το υφιστάμενο νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας, δεν κατορθώνει να εγγυηθεί επαρκή επίπεδα προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών. Οι μετανάστες υφίστανται παραβιάσεις που πηγάζουν τόσο από την παράλειψη του κράτους να συμμορφωθεί με το διεθνές δίκαιο και τα θεσμικά κείμενα για τα ανθρώπινα δικαιώματα αλλά κυρίως από την απροθυμία του να εξασφαλίσει την εφαρμογή τους στις πρακτικές των κρατικών οργάνων με τη λειτουργία αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας. Στην πράξη διαπιστώνονται πολλά ζητήματα προστασίας των δικαιωμάτων και η ζωή των μεταναστών στη συναλλακτική τους σχέση με την ελληνική πολιτεία και τη δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται ως προβληματική.**

Σύμφωνα με την άποψη των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, μεταναστευτική πολιτική ως το σύνολο των μέτρων και των κοινωνικών πρακτικών που αφενός ρυθμίζουν και ελέγχουν την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών και αφετέρου αντιμετωπίζουν τους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς με πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης των μεταναστών²² δεν υπάρχει στη χώρα μας. Κατά την εκτίμηση τους, υπάρχουν μόνο

¹⁹ Σχετικά με τα κοινωνικά δικαιώματα των μεταναστών βλ. Γ. Κατρούγκαλος (2001) «Τα κοινωνικά δικαιώματα των παράνομων αλλοδαπών» στο Γ. Αμίτσης & Γ. Λαζαρίδη (επιμ.) *Νομικές και Κοινωνικοπολιτικές Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, Παπαζήσης, σ. 69-88.

²⁰ Για μια συνοπτική παρουσίαση της οικονομικής ένταξης των μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας βλ. J.Cavounidis (2006) “The Labour Market Integration of Migrants in Greece” στο D.Papademetriou and J.Cavounidis (eds.) 2006, *Managing Migration: The Greek, EU and International Contexts*, Αθήνα, Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής, σ. 117-132.

²¹ Βλ. σχετικά την έρευνα Migrant Integration Policy Index/ Δείκτης Πολιτικών Ένταξης των Μεταναστών (MIPEX 2007) η οποία εξετάζει έξι τομείς-δείκτες ένταξης των μεταναστών σε 28 χώρες (ΕΕ/ Καναδάς/ Νορβηγία/ Ελβετία). Οι δείκτες αφορούν την απόλαυση δικαιωμάτων που συνδέονται με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, την οικογενειακή επανένωση, τη μακρά διαμονή, την πολιτική συμμετοχή, την ιθαγένεια-πολιτογράφηση και τη νομοθεσία κατά των διακρίσεων. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας, η Ελλάδα κατατάσσεται στις τελευταίες θέσεις ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ, εμφανίζοντας μια από τις δυσμενέστερες μεταναστευτικές νομοθεσίες και πολιτικές για την κοινωνική ένταξη και τη συμμετοχή των μεταναστών (www.hlhr.gr/MIPEX).

²² Βλ. Δ. Παπαδοπούλου, 2006, «Μορφές Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Ενσωμάτωσης των Μεταναστών. Το παράδειγμα της Περιφέρειας Αττικής» στο Μπάγκαβος Χ. & Παπαδοπούλου Δ. (επιμ.), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα, Gutenberg, σ.293.

αποσπασματικές και «εποχιακές» ρυθμίσεις, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως «αντίδραση πανικού μπροστά στο πλήθος και μείγμα αδιαφορίας και εθνικισμού» και οι οποίες έχουν ως αποκλειστική προτεραιότητα τη ρύθμιση της νομιμότητας της παραμονής των μεταναστών με όρους περιορισμού, αποκλεισμού, αστυνόμευσης και ελέγχου. Ως αποτέλεσμα, η συζήτηση για τα δικαιώματα των μεταναστών στην Ελλάδα γίνεται σε μια λογική λαθρομετανάστευσης και όχι στη λογική της προστασίας των θεμελιωδών ελευθεριών που κάθε άνθρωπος δικαιούται να έχει «...έτσι ώστε να διατηρείται η 'γκρίζα ζώνη' της ανασφάλειας, της υπακοής και συνεπώς της πειθαρχίας». Μάλιστα, κατά την εκτίμηση των εκπροσώπων των οργανώσεων, θα μπορούσε κάποιος τεκμηριωμένα να ισχυριστεί ότι τα δικαιώματα των μεταναστών στην Ελλάδα τελούν υπό αίρεση, οι μετανάστες δεν προσδοκούν βάσιμα ούτε τη μελλοντική απόκτηση νέων ισχυρών δικαιωμάτων και η λογική της καταστολής υπερισχύει του ανθρωποδικαιωματικού λόγου.

2.1.2. Στρατηγικές και Στόχοι

Όπως καταδεικνύεται και ερευνητικά, η μεταναστευτική πολιτική της χώρας συρρικνώνεται στην εκ των υστέρων νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών, που ούτε και αυτή είναι επιτυχημένη λόγω των δύσκαμπτων διαδικασιών και των αυστηρών προϋποθέσεων που θέτει.²³ Σύμφωνα με την άποψη των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων **η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα αποτελεί «στρατηγική επιβίωσης» και όχι μια τεκμηριωμένη επιλογή διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών που αυξητικά εισέρχονται στη χώρα.** Κατά την εκτίμησή τους, η πολιτική που εφαρμόζεται, αντανακλώντας τη λογική που ισχύει ακόμη στην Ελλάδα ότι η μετανάστευση είναι ένα ιστορικό ατύχημα²⁴ και όχι ένα κοινωνικό μακροφαινόμενο, διέπεται από τη λογική της καταστολής και όχι της ένταξης.²⁵ Όπως αναφέρεται στο πλαίσιο της έρευνας, η μεταναστευτική μας πολιτική ασχολείται «ομφαλοσκοπικά» με την Ελλάδα

²³ Ενδεικτικά της αναποτελεσματικότητας των αλληπάλληλων νομιμοποιήσεων είναι τα στοιχεία που αφορούν τις ισχύουσες άδειες παραμονής, σύμφωνα με τα οποία μέχρι το 2006 μόνο 285.840 άδειες παραμονής είχαν εκδοθεί, ενώ ο μεταναστευτικός πληθυσμός στην Ελλάδα εκτιμάται ότι ξεπερνά το 1,2 εκατομμύριο άτομα.

²⁴ Βλ. Δ. Χριστόπουλος, 2004, «Η Ελληνική Ιθαγένεια στην Εποχή της Μετανάστευσης – 'Παλιννόστησης'» στο Τσαπόγας Μ. & Χριστόπουλος Δ. (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του εμφυλίου στο τέλος της μεταπολίτευσης*, Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Αθήνα, Καστανιώτης, σ. 107.

²⁵ Ενδεικτική του κλίματος αυξημένης καταστολής που επικρατεί είναι και η κατά τα τελευταία χρόνια, διαρκώς αυξητική τάση του αριθμού των αλλοδαπών που απελαύνονται και οι οποίοι βεβαίως επιστρέφουν στη χώρα παράνομα, αυξάνοντας έτσι το «απόθεμα» των παράνομων μεταναστών. Βλ. σχετικά Milto Pavlou, *Racism and Discrimination against Immigrants and Minorities in Greece: the State of Play*, Ετήσια Έκθεση της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Πολίτη και του Κέντρου Ερευνών Μειονοτικών Ομάδων, HLHR-KEMO, 4/2007, σ. 6-7 (www.hlhr.gr).

ενώ ζητήματα όπως η ένταξη των μεταναστών, ο κοινωνικός ρατσισμός και η καταπολέμηση των διακρίσεων δεν αξιολογούνται υψηλά στην κλίμακα των προτεραιοτήτων της ελληνικής κοινής γνώμης. Ως αποτέλεσμα η μεταναστευτική πολιτική σχεδιάζεται και υλοποιείται στη λογική του πολιτικού κόστους. Στην πράξη εξυπηρετούνται πολιτικές σκοπιμότητες και οι ρυθμίσεις περί μετανάστευσης ανταποκρίνονται στις ασταθείς ισορροπίες των συμφερόντων που προσδιορίζουν την εθνική πολιτική. Σε αυτά τα συμφέροντα, οι μετανάστες και η διοίκηση δεν είναι παρά μεμονωμένες ομάδες πίεσης -lobbying groups- «*αλλά υπάρχουν και άλλες πολλές, οι διαφοροποιημένες πολιτικά ομάδες πληθυσμού, η εκκλησία και οι εργοδότες ανάμεσα στους πιο ισχυρούς*». Εξαιτίας της υπερίσχυσης αυτών των παραδοσιακά κατεστημένων πελατειακών ομάδων πίεσης, οι ξένοι προσλαμβάνονται ως *μη νόμιμοι ανταγωνιστές στη νομή των επικεντρωμένων γύρω από το κράτος υποσχέσεων αλληλεγγύης και ασφάλειας*²⁶ και δεν διασφαλίζεται η ισόρροπη συμμετοχή τους στην κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας, ενώ η οικονομική συμμετοχή τους γίνεται με όρους διάκρισης και ανισότητας.²⁷

Κατά την άποψη των εκπροσώπων των φορέων, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική και νομοθεσία διακηρυκτικά αποσκοπεί, αλλά στην πράξη αποτρέπει την ένταξη των μεταναστών, διότι εμμένει σε μια λογική ανάσχεσης του μεταναστευτικού φαινομένου. **Ο στόχος της μεταναστευτικής πολιτικής είναι μια σχέση απόστασης και «εξωτερικής συνεργασίας» με τους μετανάστες.** Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, «*ναι, είμαστε φιλόξενοι με τους μουσαφίρηδες, αρκεί να μην κάνουν αρμένικη βίζιτα!*». Το σύστημα νομιμοποίησης εκτιμάται ως δύσκαμπτο, γραφειοκρατικό και μη φιλικό προς το μετανάστη, το οποίο μέσα από πολύ σκληρές διαδικασίες, θέτει ιδιαίτερα αυστηρούς περιορισμούς στη διαδικασία νομιμοποίησης ως κριτήρια αποκλεισμού και όχι ένταξης. Όπως επισημαίνεται είναι ένα «*patchwork*» ασαφές τόσο για τη διοίκηση όσο και για τους μετανάστες, που στόχο έχει τη διατήρηση των μεταναστών «*σε ομηρία*» κατ' εφαρμογή της θεωρίας της «*γκρίζας ζώνης*» και τη δυνατότητα του κράτους να διαπραγματευτεί την έξοδο τους ανά πάσα στιγμή. Η νομιμοποίησή τους αντιμετωπίζεται σαν ένα φαινόμενο προσωρινό και οι μετανάστες σαν «*άνθρωποι με ημερομηνία λήξης*». Γενική θέση είναι η αποτροπή ενώ η συνέπεια αυτής της θέσης είναι ότι όλα τα νομοθετικά μέτρα συνεχονται από τη διαρκή επιβεβαίωση της διατήρησης των μεταναστών σε

²⁶ Βλ. Α.Βεντούρα, 2004 ό.π. υποσ.16, σ.184.

²⁷ Βλ. σχετικά Α. Καψάλης & Π. Λινάρδος-Ρυλμόν, 2005 «Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική. Απολογισμός και προτάσεις από τη σκοπιά των συνδικάτων» στο Α. Καψάλης & Π. Λινάρδος-Ρυλμόν (επιμ), *Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα των Μεταναστών*, Μελέτες του ΙΝΕ - ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, σ. 11-27.

προσωρινότητα, ως «*διαπραγματευτικό ατού για το μέλλον*». Η προσωρινότητα των μεταναστών θεωρείται ως ένας «*άτυπος στόχος που ανανεώνεται*».

Όπως επισημαίνουν οι εκπρόσωποι των οργανώσεων, **ο στόχος της ένταξης των μεταναστών που αναφέρεται στο νόμο περί μεταναστευτικής πολιτικής²⁸ είναι «ψευδώνυμος», ένας στόχος υπό αίρεση αφού προϋποθέτει οι μετανάστες «να απεκδυθούν στοιχεία της ταυτότητάς τους»,²⁹ ενώ εξαγγέλλεται μόνον ως αποτέλεσμα της πολιτικής και των υποχρεώσεων που διαμορφώνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο.** Όπως προβλέπεται στις Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση «*η ένταξη των μεταναστών και των απογόνων τους είναι μια δυναμική, μακροπρόθεσμη και συνεχής αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας αποδοχής. Απαιτεί τη συμμετοχή όχι μόνο των μεταναστών και των απογόνων τους αλλά και κάθε πολίτη... Η κοινωνία υποδοχής πρέπει να δημιουργήσει τις ευκαιρίες για την πλήρη οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική συμμετοχή των μεταναστών. Η ένταξη συνεπάγεται το σεβασμό των αρχών της ελευθερίας, της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, και του κράτους δικαίου*».³⁰

Συνοψίζοντας τα ερευνητικά δεδομένα, κατά την εκτίμηση των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των οργανώσεων, η συνθήκη της ένταξης δεν εξυπηρετείται χωρίς την εξασφάλιση ενός πλαισίου σταθερότητας για το μετανάστη. Αυτό που απαιτείται θεσμικά είναι «*να νοιώσουν όλοι ότι υπάρχει μια κανονικότητα και κάτι σταθερό να πορευτούν*». Ειδικότερα, η εγκατάσταση με εφικτούς όρους άδειας παραμονής είναι προαπαιτούμενη για την απόλαυση των δικαιωμάτων στην υγεία, την εργασία, τη στέγαση και την εκπαίδευση. Η υπερβολική αυστηρότητα και ανελαστικότητα των ρυθμίσεων που προβλέπονται από την ελληνική μεταναστευτική νομοθεσία, σε συνδυασμό με τα θεσμικά προβλήματα στη διαδικασία νομιμοποίησης και παραμονής, υπονομεύουν την έννοια της ένταξης, ωθούν τους μετανάστες να επιλέξουν την παραμονή στην παρανομία και «*γκετοποιούν*» μια σημαντική ομάδα

²⁸ Βλ. ν. 3386/2005 «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια», ΦΕΚ 212 Α'/23.8.2005 και ν. 3536/2007 «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας ΥΠΕΣΔΔΑ», ΦΕΚ 42 Α'/23.2.2007.

²⁹ Όπως αναφέρει ο Δ.Χριστόπουλος «...ο εύκολος και γρήγορος δρόμος για την ένταξη στην ελληνική πολιτική κοινότητα είναι η ενσωμάτωση στις κυρίαρχες αναφορές και αξίες της, δηλαδή η απεμπόληση στο δημόσιο χώρο (όχι όλων) των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών, (αλλά σίγουρα αυτών) που είναι ή φαίνονται ανταγωνιστικά προς αυτήν». Βλ. σχετικά Δ.Χριστόπουλος (2004) «Οι μετανάστες στην ελληνική πολιτική κοινότητα» στο Μ.Παύλου & Δ.Χριστόπουλος (επιμ.) *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, Κριτική & ΚΕΜΟ, σ.357.

³⁰ Βλ. Παράρτημα II, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Νοέμβριος 2004, 13973/04, EU DG H1.

του ελληνικού πληθυσμού. Ως αποτέλεσμα, οι νόμοι περί μετανάστευσης συχνά δεν εφαρμόζονται αλλά εξακολουθούν να ισχύουν για λόγους αποτροπής.

2.1.3. Δημόσια Διαβούλευση

Η έρευνα κατέδειξε ότι στο πλαίσιο της στρατηγικής για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών, είναι σημαντικό να ενισχυθεί ο διάλογος με τις οργανώσεις των μεταναστών που βρίσκονται στη χώρα. Η ουσιαστική συμμετοχή των μεταναστών στη διαβούλευση για τη διαμόρφωση και ανάπτυξη της μεταναστευτικής πολιτικής αναδεικνύεται ως καθοριστική προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό της εφαρμογής της. Η ανάπτυξη ενός ανοιχτού, σταθερού και ειλικρινούς δημόσιου διαλόγου που βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των διαφόρων κοινοτήτων, προκειμένου να καταρριφθούν τα «επιζήμια εμπόδια της δυσπιστίας»³¹ θεωρείται πως αποτελεί θεμελιώδη όρο για την προώθηση της ένταξης των μεταναστών και τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής στη χώρα.³²

Σύμφωνα με τη γνώμη των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, η συμμετοχή των μεταναστών στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης είναι ανύπαρκτη ή όπου αυτή γίνεται, παραμένει ουσιαστικά αποσπασματική και αναποτελεσματική, σε ένα πλαίσιο ήδη διαμορφωμένο. Η παρουσία τους στη διαδικασία χαρακτηρίζεται «σχεδόν φολκλορική». Όπως τονίζεται, το ζητούμενο της ελληνικής πολιτείας είναι να κάνουν «τους άσπονδους εχθρούς, φίλους, καλώντας τους να συμμετέχουν χωρίς να εισακούονται, έτσι ώστε και αυτοί να κάνουν την «εκφόρτισή» τους και η διαδικασία να νομιμοποιείται». **Μέχρι σήμερα στην Ελλάδα η διαβούλευση με τους εκπροσώπους των μεταναστών γίνεται κατά τρόπο προσχηματικό, για λόγους τακτικής και δημοσίων σχέσεων. Δεν υπάρχει συγκροτημένη πολιτική διαβούλευσης, ένας σχεδιασμένος διάλογος στον οποίο οι εκπρόσωποι των μεταναστών να συνεισφέρουν τις βιωματικές τους εμπειρίες και δεν λειτουργεί μια πάγια θεσμική δομή διαβούλευσης που να εξασφαλίζει τη συνέχεια και κυρίως την αξιοπιστία της μεταναστευτικής πολιτικής.**³³ Ωστόσο, όπως επισημαίνεται, στη διαπραγματευτική διαδικασία πρέπει

³¹ Βλ. «Εγχειρίδιο σχετικά με την Ένταξη για Υπεύθυνους Χάραξης Πολιτικής και Ειδικούς Επαγγελματίες», European Commission & Migration Policy Group, 2^η έκδοση, Μάιος 2007. (http://ec.europa.eu/comm/justice_home).

³² Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Πρώτη Ετήσια Έκθεση για τη Μετανάστευση και την Ένταξη*, Ιούλιος 2004, COM(2004) 508.

³³ Στο νέο μεταναστευτικό νόμο 3536/2007 «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας ΥΠΕΣΔΔΑ», ΦΕΚ 42 Α'/23.2.2007, δεν προβλέπεται η συμμετοχή εκπροσώπων των αλλοδαπών στην υπό διαμόρφωση «Εθνική επιτροπή για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών». Όπως ανέφερε ο Υπουργός Εσωτερικών Πρ. Παυλόπουλος «δεν έχει

οι μεταναστευτικές κοινότητες να είναι εταίροι, διαβουλευτικά εξίσου ισχυρές και να έχουν διακριτό ρόλο με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Με δεδομένη την ανάγκη για τεχνογνωσία με βιωματικές αναφορές, οι μεταναστευτικές κοινότητες διαθέτουν την εμπειρία της «δουλειάς πεδίου» και απομακρύνουν τον κίνδυνο να συμμετέχουν στη διαδικασία άτομα χωρίς εμπειρία, οι αναφερόμενοι σαν «γραβάτες του ανθρωπισμού και του εθελοντισμού» και όχι οι ίδιοι οι «χρήστες του συστήματος».

Κοινή αντίληψη των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων είναι ότι στο σχεδιασμό της μεταναστευτικής πολιτικής πρέπει να συμμετέχουν ουσιαστικά οι μετανάστες, έστω και αν, όπως αναφέρεται, η εκπροσώπηση των κοινοτήτων τους δεν είναι πάντα εκπροσώπηση που θα τους έδινε ένα χαρακτήρα τυπικής αντιπροσώπευσης. Πράγματι, όπως επιβεβαιώνεται και ερευνητικά, στο πλαίσιο των μεταναστευτικών κοινοτήτων δημιουργούνται είτε κάποιες ηγετικές ομάδες - οργανώσεις παραγόντων ή ομάδες που ευνοούν τον παραγοντισμό- οι οποίες αναπαράγονται μέσω της παρουσίας τους ως ελίτ εντός και εκτός της κοινότητας. Όπως αναφέρεται, αυτό που τους ενδιαφέρει δεν είναι η πολιτική συμμετοχή αλλά να εμφανίζονται ως οι έγκυροι συνομιλητές στα μεταναστευτικά ζητήματα.³⁴

Όπως επίσης τονίζεται στην έρευνα, οι αλλοδαποί που εισέρχονται στη χώρα κινούνται συνήθως σε οδούς που έχουν χαράξει άλλοι πριν από αυτούς και έρχονται

διαμορφωθεί στην Ελλάδα μια θεσμικώς έγκυρη εκπροσώπηση των μεταναστών που να επιτρέπει να προτιμώ τον ένα σύλλογο από τον άλλον ή τη μία μη κυβερνητική οργάνωση από την άλλη. Μέχρις ότου διαμορφωθεί το καθεστώς, δεν μπορώ να επιλέξω, γιατί θα ήταν αυθαίρετη η επιλογή μου. Στο υπουργείο όμως τους δέχομαι όλους». Την απουσία εκπροσώπων των μεταναστών στην επιτροπή έχει επισημάνει και ο Συνήγορος του Πολίτη στο υπ.αρ. πρωτ.315/6.2.2007 έγγραφό του προς τον ΥΠΕΣΔΔΑ. Όπως ειδικά αναφέρει «...είναι πολύ δύσκολο να αποφευχθεί η εντύπωση ότι, ακόμη και στο επίπεδο απλώς διαβούλευσης...οι ίδιοι οι μετανάστες δεν λογίζονται ως ισότιμοι εταίροι του κοινωνικού διαλόγου. Πέραν του προβληματισμού που δημιουργεί σε σχέση με το γεγονός ότι το Σύνταγμά μας ενδιαφέρεται ενεργά για τη δυνατότητα συμμετοχής του καθενός ως προσώπου, αδιακρίτως ιθαγενείας, στην κοινωνική ζωή της χώρας και στον βαθμό που η ενεργός συμμετοχή των αλλοδαπών σε θεσμούς δημόσιας διαβούλευσης συνιστά ήδη ουσιώδη μορφή κοινωνικής τους ένταξης ...η παράλειψη αυτή δημιουργεί επιπλέον τον κίνδυνο να εκληφθεί ως δηλωτική του τρόπου με τον οποίο η ελληνική πολιτεία αντιλαμβάνεται την ίδια την ένταξη των αλλοδαπών. Συμμεριζόμενος τυχόν ανησυχίες σχετικά με την ενδεχόμενη απουσία επί του παρόντος αντιπροσωπευτικών οργανώσεων των μεταναστών στη χώρα μας, νομίζω ότι η πρόβλεψη του – οικείου από το δημόσιο δίκαιο των συλλογικών οργάνων - όρου της αντιπροσωπευτικότητας, θα απέτρεπε ευχερώς τους όποιους κινδύνους θα εγκυμονούσε η συμμετοχή μεταναστών στην εν λόγω Επιτροπή ...».

³⁴ Σχετικά με την έννοια των «πολιτιστικών ή πολιτισμικών διαμεσολαβητών» (cultural brokers) βλ. I. Τσίγκανου (2002) «Οι εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού» στο I. Τσίγκανου (επιμ.) (2002) *Οι εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού*, Τετράδια Εγκληματολογίας, Αθήνα Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 15-105, Anne Imamura (1990) “Strangers in a Strange Land. Coping with Marginality in International Marriage” στο *Journal of Comparative Family Studies*. Vol. 21, No. 2, 171-192, Sengupta Smita (1993) “Marginality and Segregation – A Concept of Socio-political Environments in Urban Settings” στο *Man in India*, Vol. 73, 41, Deborah Frable (1993) “Dimensions of Marginality Distinctions Among Those Who are Different” στο *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 19, no.4, 370-381.

«στην αγκάλη» κοινοτήτων της ίδιας εθνικής προέλευσης, συχνά «ακραία αυταρχικών και εκμεταλλευτικών» στο πλαίσιο των οποίων εντάσσονται και λειτουργούν, πολλές φορές εμποδιζόμενοι κατ' αυτόν τον τρόπο να ενταχθούν σε μια ευρύτερη συλλογικότητα που είναι και όρος ενίσχυσης της νομιμότητας της παραμονής τους. Όπως ειδικά αναφέρεται, αυτές οι κοινότητες που συνήθως έχουν χαρακτηριστικά ιεραρχικά και λειτουργούν πελατειακά, αποτελούνται από «παλιούς», με αποτέλεσμα «οι ιεραρχικές διαφορές και εξουσίες να μεταφέρονται αυτούσια και να αναπαράγονται οι παλιές ιεραρχικές σχέσεις της χώρας προέλευσης». Οι σχέσεις δε αυτές εντείνονται, επειδή τα «πατήματα εμπειρίας» των παλιών, αποτελούν σημεία εξουσίας επί των νέων. Ως αποτέλεσμα, η κοινωνικότητα των μεταναστών διαμεσολαμβάνεται από άτυπα κοινοτικά όργανα που κατέχουν τις γνώσεις και τους διαύλους επικοινωνίας με τις κρατικές δομές και με αυτή την έννοια μπορούν και καθοδηγούν προς μια ορισμένη κατεύθυνση. Ορισμένες φορές δε, η κατεύθυνση αυτή είτε ακουσίως είτε εκουσίως είναι εσφαλμένη. Αυτό αποτελεί και το μεγαλύτερο μειονέκτημα των άτυπων δικτύων επαφής, επικοινωνίας και διαβούλευσης με το κράτος.

Ως πρόβλημα στη συμμετοχή των μεταναστών στη δημόσια διαβούλευση, αναδεικνύεται επίσης «η εσωστρέφεια» που επιδεικνύουν οι μετανάστες σε ζητήματα που αφορούν αποκλειστικά την κοινότητά τους και η αδυναμία τους να υιοθετήσουν μια ευρύτερη προβληματική δικαιωμάτων και καταπολέμησης των διακρίσεων αφού, όπως τονίζεται «η μήτρα όλων των προβλημάτων είναι κοινή και είναι η ρατσιστική διάθεση, τα στερεότυπα και οι προκαταλήψεις».

Συνοψίζοντας τα ερευνητικά δεδομένα όσον αφορά στη συμμετοχή των μεταναστών στη δημόσια διαβούλευση, παρόλο που είναι γεγονός η συχνά μη τυπική αντιπροσώπευση και ο κατακερματισμός των μεταναστευτικών οργανώσεων **τα κριτήρια τίθενται από την πράξη** και υπάρχουν οργανώσεις που έχουν κατοχυρώσει και καταξιώσει το ρόλο τους. Αυτή η μορφή συλλογικοποίησης των ατομικών συμφερόντων των μεταναστών, μια μορφή οργάνωσης και πολιτικής διεκδικητικότητας με συμμαχίες στο χώρο των μεταναστών και της κοινωνίας πολιτών,³⁵ είναι ιδιαίτερα σημαντική όχι μόνο ως μεμονωμένο γεγονός αλλά και ως αντίληψη συμμετοχής στα κέντρα λήψης αποφάσεων και στην πολιτική διαδικασία. Αυτός είναι και ο κυριότερος λόγος που η διαβούλευση με τις μεταναστευτικές οργανώσεις πρέπει να ενισχυθεί και να αναπτυχθεί.

³⁵ Για το συσχετισμό ενεργού συμμετοχής στην κοινωνία πολιτών, κοινωνικής ενσωμάτωσης και ικανοποίησης από τη ζωή βλ. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *First European Quality of Life Survey: Participation in Civil Society*, 2006.

2.1.4. Αποτελεσματικότητα

Ως βασικά ερευνητικά πορίσματα αναδεικνύονται τα εξής: Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική δεν είναι αποτελεσματική διότι δεν χαράσσεται με βάση μια σοβαρή αξιολόγηση των «πραγματικών δεδομένων», δεν ρυθμίζει τη νόμιμη μετανάστευση σε ρεαλιστικά πλαίσια και αγνοεί τη ροή των μεταναστών στη χώρα. Σύμφωνα με την άποψη των εκπροσώπων των οργανώσεων, το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο είναι αναποτελεσματικό διότι προβλέπει ένα σύστημα νόμιμης μετανάστευσης που είναι ανεφάρμοστο και το οποίο οδηγεί σε καταστρατήγηση των δικαιωμάτων των μεταναστών. Η μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας δεν αποσκοπεί και δεν επενδύει στην ένταξη των μεταναστών στη χώρα γιατί δεν έχει αποφασιστεί «*εάν πραγματικά τη θέλει*». Όπως επισημαίνεται, υπάρχει «*συσχετισμός δυνάμεων και αμφιλεγόμενα στίγματα*». Από τη μία πλευρά απαιτούνται μεγάλοι πόροι και μακρόπνοη επένδυση σε πρόσωπα, μηχανισμούς, τεχνογνωσία και ενημέρωση και από την άλλη η ελληνική πολιτεία εμφανίζεται απρόθυμη να επενδύσει προς αυτή την κατεύθυνση ως δέσμια των «*αντιστάσεων του παρελθόντος*». Το ζήτημα είναι πολιτικό. **Η κεντρική πολιτική ηγεσία δεν αξιολογεί την ένταξη των μεταναστών ως μείζον εθνικό θέμα, με αποτέλεσμα να μην επενδύει τους ανάλογους πόρους για την οριστική διευθέτησή του, αλλά να τους διαθέτει σε ζητήματα με πιο άμεσο πρακτικό και ορατό στην καθημερινότητα του πολίτη αντίκτυπο.** Η πολιτική απόφαση για την οριστική ένταξη των μεταναστών προϋποθέτει ισχυρές διαδικασίες νομιμοποίησης, κοινωνικής υποστήριξης, εξασφάλισης της μονιμότητας και καταπολέμησης της αίσθησης της προσωρινότητάς τους, οι οποίες θα έχουν ως κοινή συνισταμένη την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την εξάλειψη των διακρίσεων που οι μετανάστες υφίστανται. Η προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των ίσων ευκαιριών για όλους και η απουσία διακρίσεων αποτελούν κεντρικά στοιχεία της ένταξης και συνεπώς της χάραξης και εφαρμογής μιας αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής.³⁶

³⁶ Βλ. Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ό.π., υποσ. 18.

2.2. ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

2.2.1. Σύστημα Υποδοχής και Δίκτυα

Κατά την εκτίμηση των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των οργανώσεων δημόσιο σύστημα υποδοχής των μεταναστών στη χώρα δεν υπάρχει «...εκτός εάν τη φυλάκιση τη λέμε υποδοχή». Διαπιστώνεται έλλειψη υποδομών, οργάνωσης, προσωπικού και βούλησης. Η υποδοχή γίνεται χωρίς να υπάρχει καμία ρύθμιση και οργάνωση της διαδικασίας,³⁷ ad hoc, περιοριστικά και επιλεκτικά, ανάλογα με το σημείο εισόδου και την υπηρεσία ή τον υπάλληλο με τον οποίο γίνεται η πρώτη επαφή. Δεν υπάρχουν σαφείς και καθορισμένες αρμοδιότητες των φορέων υποδοχής, με αποτέλεσμα η συνδρομή προς τους μετανάστες να επαφίεται στην καλή θέληση και τον «πατριωτισμό» των κρατικών οργάνων, των υπαλλήλων και των τοπικών κοινωνιών που τους υποδέχονται. Ουσιαστικά, όπως καταδεικνύει η έρευνα, **το κράτος έστησε ένα σύστημα «μη υποδοχής» κατασταλακτικό της τρέχουσας και αποτρεπτικό της μέλλουσας μετανάστευσης.** Η πολιτεία δεν θέλει να δημιουργήσει ένα σύστημα θελκτικό. Όμως όπως έχει αποδειχθεί, το σύστημα υποδοχής, είτε θελκτικό είτε προβληματικό είναι, δεν καθορίζει πόσοι μετανάστες θα έρθουν, αφού παρά την αποτροπή οι μεταναστευτικές ροές προς τη χώρα ολοένα και αυξάνονται.

Τα ερευνητικά δεδομένα προτείνουν επίσης ότι διαπιστώνεται ένα μεγάλο έλλειμμα στους μηχανισμούς ενημέρωσης, συνδρομής και καθοδήγησης των μεταναστών, με άμεσες συνέπειες στην προστασία των δικαιωμάτων τους. Όπως εκτιμάται, το δεύτερο μεγαλύτερο πρόβλημα μετά τη νομιμοποίηση είναι η έλλειψη πληροφόρησης. Τα σημεία διάχυσης της ενημέρωσης εκ μέρους του ελληνικού δημοσίου είναι λίγα. Η πληροφορία που διαδίδεται δεν είναι πάντα σαφής ή πλήρως αξιόπιστη. Το έλλειμμα γνώσης περί του ισχύοντος χαρακτηρίζεται «*τερατώδες*». Όπως αναφέρεται, οι τροποποιήσεις του νομοθετικού πλαισίου, «*είτε επισήμως και νομίμως δια διατάξεων, είτε άτύπως και αντισυνταγματικώς δια εγκυκλίων*» είναι

³⁷ Ένας προβληματισμός που υπάρχει είναι εάν η πρώτη επαφή με τους αλλοδαπούς θα έπρεπε να είναι πολιτικής, διοικητικής ή αστυνομικής υφής. Μεγάλο πρόβλημα θεωρείται ο διπλός ρόλος των σωμάτων ασφαλείας που αναλαμβάνουν και να ελέγχουν/ συλλαμβάνουν τους μετανάστες αλλά ταυτόχρονα να είναι ευαίσθητοι και να εξυπηρετούν τις κοινωνικές ανάγκες της ομάδας αυτής. Όπως εκτιμάται, θα έπρεπε να υπάρχει ένας άλλος προνοιακός μηχανισμός που θα καλύπτει τις κοινωνικές ανάγκες των μεταναστών. Κατά την άποψη των ΜΚΟ, συνολικά η διαχείριση του μεταναστευτικού ζητήματος πρέπει να περνάει όλο και πιο πολύ στο Υπ. Εσωτερικών και να απασχολεί το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης ο κάθε αλλοδαπός στο βαθμό που και κάθε κάτοικος της χώρας μπορεί να έχει επαφή με το Υπουργείο αυτό, δηλαδή ή εάν ο ίδιος χρειαστεί κάτι ή εάν απειλήσει την ασφάλεια των υπολοίπων πολιτών της χώρας.

διαρκείς, ενώ δημιουργείται ένας μεγάλος θόρυβος στο επικοινωνιακό πεδίο με αποτέλεσμα όπου υπάρχει η πεποίθηση των ενδιαφερομένων ότι κάποιος είναι πηγή αξιόπιστης πληροφορίας να συρρέουν. *«...Υπάρχει εστία διαφθοράς. Όταν οι μετανάστες πιστεύουν ότι δεν θα έχουν τη σωστή αντιμετώπιση από τους θεσμούς του κράτους και τη διοίκηση στρέφονται σε άλλους τρόπους συναλλακτικής επαφής, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς».* Ως συνέπεια, **επειδή δεν λειτουργεί ένα αποτελεσματικό σύστημα υποδοχής των μεταναστών ούτε και μηχανισμοί καθοδήγησής τους από τις δημόσιες υπηρεσίες, υπάρχει τάση καταφυγής σε άτυπα δίκτυα πληροφόρησης και αρωγής, που συχνά είναι δίκτυα λαθροδιακινητών, ενώ λειτουργούν ολόκληρες αλυσίδες ανθρώπων και μηχανισμών που εξυπηρετούν «εξωδιοικητικά τα θέματα της διοίκησης».**

Όπως τονίζουν οι εκπρόσωποι των οργανώσεων, αυτή η πρακτική ενέχει τους κινδύνους του οργανωμένου εγκλήματος, αφού τις υπηρεσίες που θα όφειλε να παρέχει το κράτος τις παρέχουν άλλοι ανεξέλεγκτοι μηχανισμοί. Το κράτος ωστόσο, η νομοθεσία, το θεσμικό πλαίσιο και οι υπηρεσίες που αντιμετωπίζουν με συνέπεια τους αλλοδαπούς, κερδίζουν και το σεβασμό τους αντίστοιχα. Στην Ελλάδα, επειδή δεν υπάρχει δημόσιο σύστημα υποδοχής των μεταναστών, αυτό υποκαθίσταται από παράλληλους και άτυπους μηχανισμούς αρωγής για την αντιμετώπιση αποκλειστικά βασικών αιτημάτων επιβίωσης και διαμονής όσων μεταναστεύουν στη χώρα. Μόνο η ύπαρξη ενός αξιόπιστου νόμιμου κρατικού μηχανισμού εγγυάται την εξουδετέρωση της εμφάνισης, συντήρησης και εξάπλωσης ενός παράλληλου, παράνομου ιδιωτικού μηχανισμού. Τέλος, όπως εκτιμάται, εφόσον δεν υπάρχει αποτελεσματικός κρατικός μηχανισμός υποδοχής, δεν διασφαλίζεται ούτε η ενημέρωση των μεταναστών για τα δικαιώματά τους ούτε η ενημέρωση για τις διαδικασίες νόμιμης εγκατάστασης στη χώρα, ενώ οι όποιες προσπάθειες έχουν γίνει είναι κυρίως εθελοντικές.

Συνοψίζοντας, διαπιστώνεται τεράστιο έλλειμμα στην ενημέρωση, νομική υποστήριξη και κοινωνική αρωγή των μεταναστών, με συνέπεια μεγάλο μέρος του μεταναστευτικού πληθυσμού της χώρας να διατηρείται σε κατάσταση ημι-νομιμότητας, ανασφάλειας και άγνοιας των δικαιωμάτων του.

2.2.2. Δυσλειτουργίες και Προβλήματα

Όπως προβλέπεται στις Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση *«η πρόσβαση των μεταναστών σε φορείς, καθώς και σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, σε ίση βάση με τους πολίτες*

των κρατών μελών και χωρίς διακρίσεις, είναι ζωτικής σημασίας για μια καλύτερη ενσωμάτωση... Η πρόσβαση συνεπάγεται τη λήψη ενεργών μέτρων προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι οι δημόσιοι φορείς, οι πολιτικές και οι υπηρεσίες είναι ανοικτοί στους μετανάστες».³⁸

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας, η ελληνική δημόσια διοίκηση παρουσιάζεται ιδιαίτερα ανεπαρκής και αναποτελεσματική στη διαχείριση των ζητημάτων του μεταναστευτικού πληθυσμού που βρίσκεται στη χώρα. Όπως επισημαίνεται, **οι κεντρικές αδυναμίες της δημόσιας διοίκησης οφείλονται στη «θεσμική αμηχανία» του κράτους για την αποτελεσματική διασφάλιση των δικαιωμάτων των μεταναστών, αμηχανία που με τη σειρά της οφείλεται στη δυσκολία του πολιτικού σώματος -και το συνακόλουθο πολιτικό κόστος- να συμβιβαστεί με την ιδέα της μόνιμης εγκατάστασης αλλοδαπών στη χώρα.** Κοινή εκτίμηση των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων είναι ότι οι προβλεπόμενες διαδικασίες εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής και νομοθεσίας είναι πολύπλοκες και σύνθετες με συνέπεια να επιβαρύνονται οι ενδιαφερόμενοι και οι δημόσιες υπηρεσίες. Όπως αναφέρεται, «η αθώα προσέγγιση είναι ότι έτσι λειτουργούν όλα στην Ελλάδα. Μια άλλη προσέγγιση ωστόσο, είναι ότι αυτός είναι ένας ακόμη τρόπος αποθάρρυνσης της νομιμοποίησης έτσι ώστε να έχουμε λιγότερους μετανάστες. Η πολυπλοκότητα των επαφών και η μακρόχρονη διαδικασία για την επίλυση των υποθέσεών τους, μεταφράζεται σε απώλεια εισοδημάτων, του καθημερινού μεροκάματου και συχνά της ίδιας τους της δουλειάς. Έτσι αποτελεί έναν επιπλέον αποτρεπτικό λόγο για να μην προτιμούν να μπαίνουν σε διαδικασία νομιμοποίησης».

Όσον αφορά στις δυσλειτουργίες της διοίκησης, οι εκπρόσωποι των φορέων και των οργανώσεων εκτίμησαν ως πιο σημαντικές **την ενδεχόμενη καχυποψία από τις υπηρεσίες απέναντι στους αλλοδαπούς, την έλλειψη εκπαίδευσης, ενδιαφέροντος και διαθεσιμότητας του προσωπικού καθώς και τη σαφήνεια του θεσμικού πλαισίου.** Αποτελεί κοινή πεποίθηση των ερωτώμενων ότι συχνά η συνεργασία με τη δημόσια διοίκηση, τόσο σε τοπικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης είναι αδύνατη και έχει να κάνει κυρίως με ατομικές νοοτροπίες, ιδεοληψίες και συμπεριφορές των υπαλλήλων και δευτερευόντως με μια εγγενή οργανωτική δυσκολία της διοίκησης να διαχειριστεί τα θέματα των μεταναστών. «Οι μετανάστες αντιμετωπίζονται σαν μονάδες και αριθμοί, δεν είναι ούτε πολίτες, ούτε

³⁸ Βλ. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, *Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Νοέμβριος 2004, 13973/04, EU DG H1, ό.π., υποσ. 30.

εργαζόμενοι, ούτε καν ασθενείς».³⁹ Όπως τονίζεται, οι δημόσιοι υπάλληλοι διαχειρίζονται τις υποθέσεις των μεταναστών με μια καθαρά «διεκπεραιωτική» και «υποχρεωτική» αντίληψη - σαν «*checking list*» - χωρίς να προσπαθούν να επιλύουν τα προβλήματά τους. Συχνά αυτή η έλλειψη της «*αίσθησης καθήκοντος*» συνοδεύεται από «*γραφειοκρατολαγνεία*» και συνολική άγνοια του αντικειμένου της αρμοδιότητάς τους, λόγω ελλιπούς κατάρτισης, μη εξοικείωσης με το μεταναστευτικό φαινόμενο και εκπαιδευτικών ελλειμμάτων του παρελθόντος. Η απουσία εκπαιδευμένου προσωπικού και η άγνοια των δυνατοτήτων και των εγγυήσεων που παρέχει ο νόμος στους μετανάστες, θεωρείται ως μια βασική έλλειψη στο πλαίσιο της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης η οποία μπορεί να οδηγήσει σε παραβιάσεις των δικαιωμάτων των μεταναστών. Ειδικότερα, το ζήτημα της άγνοιας των δικαιωμάτων, τόσο από τους ίδιους τους μετανάστες όσο και από τους φορείς της δημόσιας διοίκησης στους οποίους απευθύνονται, εκτιμάται ως ιδιαίτερα έντονο και προβληματικό.

Την ανεπάρκεια αυτή των στελεχών της διοίκησης επιτείνει η ασάφεια και η πολυπλοκότητα του νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου το οποίο παρουσιάζει πολλά κενά και αμφισημίες. Συχνά, υπάρχουν πολιτικές προθέσεις οι οποίες επειδή δεν μπορούν να είναι διαφανείς στο κείμενο του νόμου, αποτυπώνονται σε ειδικές διατάξεις, αναιρώντας το γενικό πνεύμα και δημιουργώντας ασάφειες και αντιθέσεις. Ως αποτέλεσμα η διοίκηση αναπαράγει αυτό που έχει ως αντίληψη «*σαν αντανακλαστικό και προδιάθεση*» και τα κενά του νόμου δεν συμπληρώνονται με πνεύμα επιείκειας ή με το κριτήριο υπέρ του συναλλασσόμενου αλλά με το κριτήριο υπέρ της περιστολής και του αποκλεισμού. Λειτουργεί μια «*ρήτρα αποκλεισμού*». Οι υπάλληλοι συχνά καλούνται να ερμηνεύσουν ή να καλύψουν ένα κενό του νόμου, η δε ερμηνεία κλίνει συνήθως υπέρ του αποκλεισμού και σπάνια υπέρ της διευκόλυνσης της ένταξης του μετανάστη.

Συμπερασματικά, ο συνδυασμός των κενών και των ασαφειών του νομοθετικού πλαισίου με μια επιφυλακτική εκτελεστική διοίκηση στο πεδίο εφαρμογής καθώς και η έλλειψη σθεναρής πολιτικής βούλησης για την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος, δημιουργεί ένα δυσλειτουργικό πλαίσιο άσκησης της μεταναστευτικής πολιτικής, το οποίο δεν ανταποκρίνεται στις ανάγκες της κοινωνίας, του κράτους και των μεταναστών που βρίσκονται στην Ελλάδα.

³⁹ Οι παράτυποι μετανάστες αποκλείονται από την πρόσβαση στο δημόσιο σύστημα υγείας εκτός εάν αντιμετωπίζουν άμεσο κίνδυνο για τη ζωή τους. Μάλιστα αντιμετωπίζουν την ύπαρξη διοικητικών μηχανισμών στα δημόσια νοσοκομεία, εφόσον βάσει της νομοθεσίας, πρέπει να αναφέρονται στην αστυνομία όταν προσφεύγουν σε αυτά. Ευτυχώς στην πράξη το νοσηλευτικό και ιατρικό προσωπικό δεν εφαρμόζει την πρακτική αυτή και παρέχει τις σχετικές υπηρεσίες ανεξάρτητα από το καθεστώς νομιμότητας των ασθενών.

2.2.3. Η Πρόσληψη των Μεταναστών

Μεταξύ των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, είναι διάχυτη η αντίληψη ότι η αναποτελεσματικότητα και η ανεπάρκεια τόσο της μεταναστευτικής πολιτικής όσο και της εφαρμογής της επηρεάζουν αρνητικά τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζονται οι μετανάστες στην Ελλάδα στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης αλλά και στο σύνολο της κοινωνίας.⁴⁰ Όπως επισημαίνεται, **η επιρροή κοινωνίας και πολιτικής είναι αμφίδρομη**. Από την πολιτική εκπέμπεται το μήνυμα ότι οι μετανάστες δεν είναι ισότιμοι με τους Έλληνες πολίτες, φορείς παραβίαστων δικαιωμάτων και ελευθεριών. **Ως αποτέλεσμα «όλοι φέρονται στους μετανάστες διωκτικά και επιφυλακτικά» ενώ ο φόβος μεταξύ των πολιτών υπονομεύει το σεβασμό για την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, την ελευθερία, την ισότητα και το κράτος δικαίου.**⁴¹ Ακόμη και όταν ένας μετανάστης πάει να ζητήσει δουλειά, «δεν τον αντιμετωπίζουν σαν εργατικά χέρια, αλλά σαν ένα μετανάστη που κουβαλάει εργατικά χέρια!». Με άλλα λόγια, η στερεοτυπική πρόσληψη του μετανάστη χωρίς δικαιώματα υπερτερεί και οι μετανάστες γίνονται καταρχήν δεκτοί μόνο ως άνιστοι.⁴²

Με βάση τα αποτελέσματα της έρευνας, τα προβλήματα στη σχέση δημοσίων υπηρεσιών και μεταναστών επηρεάζονται, κατά σειρά ιεράρχησης, από τις ρυθμίσεις για τη μετανάστευση, τη γραφειοκρατία καθώς και από τη νοοτροπία και τις συμπεριφορές των δημοσίων υπαλλήλων. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης διαπιστώνεται διάχυτη επιφυλακτικότητα, απαξίωση και εμπάθεια προς τους μετανάστες, οι οποίες αντανακλώνται σε συμπεριφορές αποστροφής, απόρριψης και ρατσισμού εκ μέρους των δημοσίων λειτουργών. Όπως επισημαίνεται, αυτή η εχθρική συμπεριφορά από τη διοίκηση επηρεάζει αρνητικά την κοινωνία, αφού εκπέμπεται το μήνυμα ότι οι μετανάστες αποτελούν «πρόβλημα». Υπό αυτές τις συνθήκες παρεμποδίζεται κάθε διαδικασία ουσιαστικής ένταξης των μεταναστών, ενώ κατ' αντανάκλαση επηρεάζεται αρνητικά και ο τρόπος με τον οποίο αντιλαμβάνονται οι ίδιοι οι μετανάστες την ελληνική πολιτεία και κοινωνία. Θεωρούν ότι βρίσκονται «υπό ανοχή» στη χώρα, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται και σε αυτούς τα αντίστοιχα συναισθήματα, αντιπάθειες και «αλληλοτροφοδοτούμενα μίσση». Σωρεύεται αγανάκτηση η οποία είναι δύσκολα διαχειρίσιμη και ειδικά στη

⁴⁰ Βλ. Ν. Σιταρόπουλος, 2004, «Όψεις Προστασίας του Μετανάστη Εργαζόμενου στο Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Περιορισμοποίησής του στο Ελληνικό Δίκαιο» » στο Τσαπόγας Μ. & Χριστόπουλος Δ. (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του εμφυλίου στο τέλος της μεταπολίτευσης*, Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Αθήνα, Καστανιώτης, σ. 254-260.

⁴¹ Βλ. Νομοθετικό ψήφισμα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ό.π., υποσ. 18.

⁴² Δ.Χριστόπουλος, 2004, ό.π., υποσ. 24, σ.353.

δεύτερη γενιά των μεταναστών, για την κοινωνική ένταξη της οποίας δεν υπάρχει καμία ουσιαστική πρόβλεψη. Όπως ρητά αναφέρεται *«η πρώτη γενιά ήρθε με το κεφάλι κάτω για να δουλέψει, χωρίς να μιλά και χωρίς προσδοκίες από τη ζωή. Τα παιδιά που γεννιούνται εδώ δεν είναι έτσι ωστόσο. Υπάρχει θυμός και αυτό δεν είναι καλή παρακαταθήκη για το μέλλον. Αργά ή γρήγορα θα υπάρξουν διεκδικήσεις μ' έναν πολύ πιο έντονο τρόπο. Συνήθως, οι περιθωριοποιημένοι είναι αυτοί που διεκδικούν και αυτό πρέπει να το λάβει υπόψη της η ελληνική πολιτεία».*

Στο πλαίσιο της έρευνας διαπιστώνεται έντονη επιφυλακτικότητα και από την πλευρά των μεταναστών προς τη δημόσια διοίκηση. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά *«...είναι μεγάλο πρόβλημα η κατεστημένη νοοτροπία ορισμένων εκ των μεταναστών, η οποία διαφέρει ανάλογα με την εμπειρία τους ως μελών συγκεκριμένης πολιτείας. Συχνά, ως αποτέλεσμα εθισμού δεκαετιών σε μια συγκεκριμένη αντίληψη διοίκησης και σχέσης κράτους-διοικούμενων, έχουν μια στάση τρομερής επιφυλακτικότητας απέναντι στο πολιτικό φαινόμενο και τα κρατικά όργανα, η οποία μάλιστα μετατρέπεται σε επιθετική διεκδικητικότητα αν αντιληφθούν ότι υπάρχει διάυλος ικανοποίησης, ιδίως δε αν είναι πλάγιος».*

Συμπερασματικά, κοινή αντίληψη των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων είναι ότι η δημόσια διοίκηση λειτουργεί *«συναισθηματικά»* και είναι *«ιδεολογικά φορτισμένη»*. Επίσης, από τη στιγμή που το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο δεν είναι σαφές, το περιθώριο αυθαιρεσίας των στελεχών της δημόσιας διοίκησης διευρύνεται, ενώ η διοικητική εμπειρία που έχει αποκτηθεί δεν έχει κεφαλαιοποιηθεί λόγω της διακριτικής αντιμετώπισης των αλλοδαπών. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται *«... δεν υπάρχει καμία αλλαγή, ούτε τα τελευταία χρόνια. Τα προβλήματα είναι πολλά, σωρεύονται και τώρα ανακυκλώνονται. Φαύλος κύκλος. Η μόνη αλλαγή που έχει γίνει είναι ότι οι μετανάστες μετά από 15 χρόνια που βρίσκονται εδώ, το έχουν συνηθίσει. Αυτό, τίποτα άλλο. Μετά από 15 χρόνια συνηθίζεις, ή μάλλον δεν συνηθίζεις ποτέ αλλά ζεις μ' αυτό...».*

2.3. ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΣΤΑ ΔΙΕΘΝΗ ΠΡΟΤΥΠΑ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

2.3.1. Το Νομοθετικό Πλαίσιο

Όσον αφορά στην προσαρμογή του νομοθετικού πλαισίου στις διεθνείς ρυθμίσεις για τα ανθρώπινα δικαιώματα, οι εκπρόσωποι των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων εκτιμούν ότι το νομοθετικό πλαίσιο, όπως έχει διαμορφωθεί μέχρι σήμερα, υπολείπεται όχι μόνο στο περιεχόμενο και το βαθμό ενσωμάτωσης των κατευθυντήριων γραμμών που έχουν διαμορφωθεί σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά κυρίως παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα στην εφαρμογή του. Υπάρχει δηλαδή απόσταση ανάμεσα στο τυπικό πεδίο της ανοιχτής ρύθμισης και στο ουσιαστικό θολό πεδίο της εφαρμογής. **Το πρόβλημα εντοπίζεται κυρίως στην εφαρμογή και την ερμηνεία των νόμων από τη διοίκηση καθώς και στην έλλειψη αποτελεσματικών μηχανισμών λογοδοσίας και ελέγχου.** Όπως αναφέρεται, «...αυτό συνδυάζεται πάντα με επίκληση εκ μέρους της διοίκησης επιχειρημάτων πρακτικών, φόρτου εργασίας και έλλειψης υποδομών. Τα πρακτικά ζητήματα που επικαλείται η διοίκηση όντως συντρέχουν, όμως το πρόβλημα είναι ότι δεν συμψηφίζονται». Ως αποτέλεσμα, κατά την εκτίμηση των ερωτώμενων, στο επίπεδο της διοικητικής πρακτικής διαπιστώνονται τεράστια ελλείμματα προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών, με συνέπεια να διαμορφώνεται, όχι μόνο στο πλαίσιο της διοίκησης αλλά σε όλη την ελληνική κοινωνία, μια κουλτούρα δύο κατηγοριών πληθυσμού και δικαιωμάτων –των γηγενών Ελλήνων και των αλλοδαπών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος ελλιπούς προστασίας των δικαιωμάτων και η δημόσια διοίκηση δεν «αναγκάζεται» να συμμορφωθεί με τους νομικούς κανόνες αφού κατά την εκτίμησή της δεν θίγεται «το κοινό περί δικαίου αίσθημα».⁴³

⁴³ Σημαντικό πρόβλημα στη διαμόρφωση ανθρωποδικαιωματικής κουλτούρας είναι η δυσκολία δημιουργίας μιας αίσθησης «υποχρεωτικότητας» των αξιακών προτύπων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών με την εισροή της τεχνογνωσίας, των τεχνικών και της πίεσης που ασκούν «στο κοινό περί δικαίου αίσθημα», ουσιαστικά καλύπτουν τα «πληροφοριακά κενά» που συντηρούνται στην κοινή γνώμη ανάμεσα στους κανόνες δικαίου και τις κρατικές πρακτικές και έτσι «επαναδιορίζουν» τα αποδεκτά πρότυπα συμπεριφοράς εκ μέρους του κράτους και των λειτουργών του, «επαναδιαμορφώνουν» τον τρόπο άσκησης της κρατικής εξουσίας και «επαναδιατυπώνουν» τις κυρίαρχες αντιλήψεις περί δικαίου και αδίκου. Για το ζήτημα αυτό βλ. σχετικά M. Keck & K. Sikkink (1998) *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press και Ann Clark (2001) *Diplomacy of Conscience. Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Oxford, Princeton University Press.

Κοινή αντίληψη των συμμετεχόντων στην έρευνα είναι ότι η νομοθεσία που ισχύει στην Ελλάδα διασφαλίζει μεν εν μέρει τη συμμόρφωση της χώρας με τα διεθνή πρότυπα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων,⁴⁴ ωστόσο εντοπίζονται αρκετά κενά και αμφισημίες. Ενδεικτικά επισημαίνεται η μη κύρωση από την Ελλάδα της Διεθνούς Σύμβασης του ΟΗΕ για την Προστασία των Δικαιωμάτων των Μεταναστών Εργαζόμενων και των Μελών των Οικογενειών τους⁴⁵ (1990), η μη κύρωση των Συμβάσεων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας αρ. 97 «Για τους Μετανάστες Εργαζόμενους»⁴⁶ (1949) και αρ. 143 «Για τη μετανάστευση σε παράνομες συνθήκες και την προώθηση της ισότητας ευκαιριών και μεταχείρισης των μεταναστών εργαζόμενων»⁴⁷ (1975), οι ασυμβατότητες της νομοθεσίας σε σχέση με το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων⁴⁸ και η καθυστερημένη ή προβληματική μεταφορά των κοινοτικών οδηγιών στο εθνικό δίκαιο,⁴⁹ όπως της οδηγίας σχετικά με το

⁴⁴ Το διεθνές κανονιστικό πλαίσιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων του ΟΗΕ περιλαμβάνει την Οικουμενική Διακήρυξη των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (1948) και επτά βασικές Διεθνείς συνθήκες: τη Σύμβαση για την Εξάλειψη κάθε μορφής Φυλετικών Διακρίσεων (1965), το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (1966), το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα (1966), τη Σύμβαση για την Εξάλειψη κάθε μορφής Διακρίσεων κατά των Γυναικών (1979), τη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλης Σκληρής, Απάνθρωπης και Εξευτελιστικής Μεταχείρισης ή Τιμωρίας (1984), τη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (1989) και τη Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων των Μεταναστών Εργαζομένων και των Μελών των Οικογενειών τους (1990). Βλ. σχετικά UNHCHR, *Compilation of Findings and Observations by the United Nations Human Rights System relating to the Human Rights of Migrants*, Αύγουστος 2006.

⁴⁵ Η Σύμβαση αυτή υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ στις 18.12.1990 και τέθηκε σε ισχύ την 1.7.2003. Το Κεφάλαιο III της Σύμβασης περιέχει μια σειρά διατάξεων προστατευτικών των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, αλλά και υποχρεώσεων, για όλους ανεξαιρέτως τους μετανάστες εργαζόμενους και τα μέλη των οικογενειών τους. Ειδικότερα δικαιώματα προβλέπονται για τους νόμιμους μετανάστες εργαζόμενους και τις οικογένειές τους από το Κεφάλαιο IV της Σύμβασης. Με τη Διακήρυξη της Αθήνας (3.11.2001, παρ.ΙΙΙ), οι Μεσογειακές, συμπεριλαμβανομένης της Ελληνικής, Εθνικές Επιτροπές και οι Οργανισμοί Προώθησης και Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, προέτρεψαν τα κράτη να επικυρώσουν τη Σύμβαση τονίζοντας ότι «οι μετανάστες πρέπει να τυγχάνουν μεταχείρισης σύμφωνης με τις ανθρωπιστικές αξίες και το διεθνές δίκαιο δικαιωμάτων του ανθρώπου, και ιδιαίτερα την αρχή της μη διάκρισης».

Για μια αναλυτική παρουσίαση της Σύμβασης βλ. UNHCHR, *The International Convention on Migrant Workers and its Committee*, Fact Sheet No. 24 (www.unhchr.ch).

⁴⁶ Convention no.97, Migration for Employment Convention (Rev.), 1949, συνοδευόμενη με την Recommendation no.86, Migration for Employment Recommendation (Rev.), 1949, στην ιστοσελίδα της ΔΟΕ <http://ilolex.ch>.

⁴⁷ Convention no.143, Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975, συνοδευόμενη με την Recommendation no.151, Migrant Workers Recommendation, 1975, στην ιστοσελίδα της ΔΟΕ <http://ilolex.ch>.

⁴⁸ Ιδιαίτερα προβλήματα εντοπίζονται στα κενά της εθνικής νομοθεσίας περί μετανάστευσης όσον αφορά στην προστασία των δικαιωμάτων των αλλοδαπών ανηλίκων που εισέρχονται στη χώρα παράνομα, η οποία αφενός δεν διακρίνει ανάμεσα σε ενήλικες και ανήλικους αλλοδαπούς, ως προς τα ζητήματα διοικητικής κράτησης και απέλασης και αφετέρου δεν λαμβάνει επαρκή μέτρα για την προστασία της ανηλικότητας ανεξάρτητα από τη νομιμότητα της παραμονής των ανηλίκων. Η ανεπάρκεια της εθνικής νομοθεσίας οδηγεί σε παραβιάσεις των δικαιωμάτων των ανηλίκων κατά παράβαση της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού (βλ. και Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη «Διοικητική κράτηση και απέλαση αλλοδαπών ανηλίκων», Οκτώβριος 2005, όπ. υποσ. 66).

⁴⁹ Για μια κριτική παρουσίαση του τρόπου ενσωμάτωσης των κοινοτικών οδηγιών στο εθνικό δίκαιο βλ. Συμπεράσματα της 1^{ης} και της 2^{ης} Συνάντησης Εθνικού Διαλόγου για τη Μετανάστευση, Ιανουάριος και Ιούλιος 2005, που διοργάνωσαν η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης,⁵⁰ της οδηγίας για τους επί μακρόν διαμένοντες,⁵¹ της οδηγίας περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής τους,⁵² της οδηγίας για τις ελάχιστες συνθήκες υποδοχής⁵³ και της οδηγίας για τον τίτλο παραμονής που χορηγείται στους υπηκόους τρίτων χωρών θύματα εμπορίας ανθρώπων ή συνέργειας στη λαθρομετανάστευση οι οποίοι συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές.⁵⁴ Επίσης, σημαντικά προβλήματα εντοπίζονται και στην ψήφιση νομοθετικών διατάξεων με ασαφείς όρους και αόριστες αξιολογικές έννοιες και κρίσεις που αποτελούν επικίνδυνους διαύλους αυθαιρεσίας⁵⁵ καθώς και στην ευρεία διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη να διευρύνει ή να συρρικνώνει το πεδίο εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων και των διατάξεων προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ανάλογα με τη νομιμότητα ή μη της παραμονής των μεταναστών.⁵⁶ Ωστόσο, η απαγόρευση των διακρίσεων που βρίσκεται στο κέντρο του διεθνούς δικαίου των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, παρέχει ίση προστασία στους πολίτες και στους μετανάστες και τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι διατάξεις που τα προστατεύουν, αφορούν όλους, ανεξάρτητα από το καθεστώς νομιμότητας των μεταναστών. Σύμφωνα με την Παγκόσμια Επιτροπή για τη Διεθνή Μετανάστευση, «...η είσοδος σε μια χώρα κατά παράβαση της μεταναστευτικής νομοθεσίας της δεν αποστερεί τους μετανάστες από τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από τα διεθνή κείμενα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ούτε επηρεάζει την υποχρέωση των κρατών να προστατεύουν τους παράτυπους μετανάστες».⁵⁷

και το Κέντρο Ερευνών Μειονοτικών Ομάδων, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Διαλόγου για τη Μετανάστευση (www.hlhr.gr/emd/emd.htm).

⁵⁰ Οδηγία του Συμβουλίου 2003/86/ΕΚ της 22.9.2003.

⁵¹ Οδηγία του Συμβουλίου 2003/109/ΕΚ της 25.11.2003.

⁵² Οδηγία του Συμβουλίου 2000/43/ΕΚ της 29.6.2000

⁵³ Οδηγία του Συμβουλίου 2003/9/ΕΚ της 27.1.2003

⁵⁴ Οδηγία του Συμβουλίου 2004/81/ΕΚ της 29.4.2004.

⁵⁵ Οι έννοιες της δημόσιας τάξης και ασφάλειας ως αιτιολογητικοί της απέλασης λόγοι αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα. Όπως επισημαίνει και ο Συνήγορος του Πολίτη «Η απέλαση και η εγγραφή στον κατάλογο ανεπιθύμητων αποτελούν μέτρα που το ελληνικό κράτος λαμβάνει σε βάρος αλλοδαπών υπηκόων εφόσον κρίνει ότι συντρέχουν λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Ωστόσο καθώς τα εν λόγω μέτρα είναι ιδιαίτερα δυσμενή, η αιτιολόγησή τους πρέπει να είναι επαρκής και ειδική. Η ελλιπής ή πλημμελής αιτιολόγηση που παρατηρείται σε αρκετές περιπτώσεις λήψης των προαναφερόμενων μέτρων ενδεχομένως δηλώνει την κατάχρηση της έννοιας δημόσια τάξη και ασφάλεια από τις αρμόδιες υπηρεσίες». Για τις σχετικές παρεμβάσεις του ΣτΠ, βλ. στην ιστοσελίδα www.synigoros.gr.

⁵⁶ Ωστόσο συχνά οι μετανάστες εκπίπτουν της νομιμοποίησης ή δεν την αποκτούν για καθαρά διαδικαστικούς λόγους οι οποίοι οφείλονται σε αδυναμίες της διοίκησης.

⁵⁷ Global Commission for International Migration, *Migrating in an Interconnected World: new directions for action*, Γενεύη 2005, σ. 55. Βλ. επίσης UN Human Rights Commission, *Report on the human rights of migrants* submitted by the Special Rapporteur UN Doc. A/59/377, 22/9/2004.

2.3.2. Τα Δικαιώματα στην Πράξη

Σύμφωνα με τη γνώμη των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων διαπιστώνονται στο πλαίσιο τόσο της νόμιμης όσο και της παράνομης μετανάστευσης.⁵⁸ **Η έρευνα κατέδειξε ωστόσο ότι υπάρχει μια στενή σχέση ανάμεσα στο νομικό καθεστώς του μετανάστη και στο βαθμό που τα δικαιώματά του παραβιάζονται.**⁵⁹ Οι εκπρόσωποι των οργανώσεων επεσήμαναν σειρά προβλημάτων ανεπαρκούς προστασίας ή/και παραβιάσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων που σχετίζονται κυρίως με τη μη διακριτή, σε σχέση με τους οικονομικούς μετανάστες, μεταχείριση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων από τις αστυνομικές αρχές και τις αρχές χορήγησης πολιτικού ασύλου, κατά παράβαση της διεθνούς σύμβασης για το καθεστώς των προσφύγων,⁶⁰ παραβιάσεις που σχετίζονται με την παράλειψη προστασίας θυμάτων εμπορίας ανθρώπων,⁶¹ παραβιάσεις του δικαιώματος στη ζωή και την προσωπική ακεραιότητα, του δικαιώματος στην υγεία,⁶² στην εκπαίδευση⁶³

⁵⁸ Βλ. και Ετήσια Έκθεση Διεθνούς Αμνηστίας 2007, ό.π., υποσ. 14.

⁵⁹ Όπως επισημαίνεται και από τον Ειδικό Εισηγητή του ΟΗΕ για τα Δικαιώματα των Μεταναστών «...η αδυναμία καταγγελίας καταχρηστικών πρακτικών εξαιτίας του φόβου της σύλληψης και της απέλασης καθώς και η απουσία οποιασδήποτε κοινωνικής και εργασιακής προστασίας σε συνδυασμό με την απουσία της πρόσβασης στην υγεία, τις κοινωνικές υπηρεσίες και τη νομική συνδρομή καθιστούν τους παράνομους μετανάστες ευάλωτους στην εκμετάλλευση και σε κάθε μορφή παραβιάσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους», ό.π., υποσ.1.

⁶⁰ Βλ. σχετικά Κ. Στεφανάκη, 2004, «Πρόσφυγες και Δικαίωμα στο Άσυλο» στο Τσαπόγας Μ. & Χριστόπουλος Δ. (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του εμφυλίου στο τέλος της μεταπολίτευσης*, Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Αθήνα, Καστανιώτης, σ. 261-271.

⁶¹ Βλ. σχετικά την Έκθεση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου «*Θέσεις και Προτάσεις της ΕΕΔΑ στο θέμα της Εμπορίας Ανθρώπων – Η κατάσταση στην Ελλάδα*», 14/6/2007 (www.nchr.gr) και την Έκθεση της Διεθνούς Αμνηστίας «*Ελλάδα: Προάσπιση των δικαιωμάτων γυναικών και κοριτσιών θυμάτων εμπορίας με σκοπό τη σεξουαλική εκμετάλλευση*», AI Index EUR 25/02/2007, Ιούνιος 2007 (www.amnesty.org.gr).

⁶² Στο πλαίσιο της έρευνας αναφέρονται πολλά «σκληρά» περιστατικά άρνησης παροχής ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης σε παράτυπους μετανάστες, όπως μεταξύ άλλων, η άρνηση χορήγησης εμβολίων σε παιδιά, η άρνηση χορήγησης φαρμάκων σε ασθενείς με λοιμώδεις ασθένειες, η άρνηση παροχής φαρμάκων σε καρκινοπαθείς ή η άρνηση αιμοκάθαρσης σε ασθενείς με νεφρική ανεπάρκεια. Όπως τονίζεται στο πλαίσιο της έρευνας, η μη πρόσβαση των παράτυπων μεταναστών στο εθνικό σύστημα υγείας, με αποτέλεσμα τον αποκλεισμό τους από την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, εκτός από παραβίαση του δικαιώματος στην υγεία και σκληρή και απάνθρωπη μεταχείριση των ασθενών, ενέχει κινδύνους και για την υγεία του τοπικού πληθυσμού γεγονός που καθιστά ακόμη πιο επείγουσα την αλλαγή του ισχύοντος πλαισίου.

⁶³ Αν και η εγγραφή αλλοδαπών μαθητών στα ελληνικά σχολεία γίνεται πλέον ανεξάρτητα από τη νομιμότητα της παραμονής τους, μέχρι προσφάτως απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (Φ.63574/15337/03/25.8.2003) απαγόρευε την εγγραφή μαθητών οι οποίοι δεν διέθεταν τα σχετικά έγγραφα. Ωστόσο, ύστερα από παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη (α.π.429.2/01/1.10.2003) η εφαρμογή της απόφασης αυτής ανακλήθηκε από το Υπουργείο Παιδείας. Η εξάρτηση της άσκησης του δικαιώματος των παιδιών στην εκπαίδευση από την ύπαρξη νομιμοποιητικών εγγράφων των ιδίων ή των γονέων τους αποτελεί παραβίαση του δικαιώματος στην εκπαίδευση, όπως αυτό κατοχυρώνεται στη Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (αρθ.28). Βλ. σχετικά Γ.Μαυρομμάτης & Κ.Τσιτσελίκης (2004) «Η εκπαίδευση των μεταναστών στην Ελλάδα (1990-2003). Πολιτικές και πρακτικές» στο Μ.Παύλου & Δ.Χριστόπουλος (επιμ.), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, Κριτική & ΚΕΜΟ, σ.121-140. Όπως επιβεβαιώνεται στην έρευνα «οι δάσκαλοι

και στην εργασία,⁶⁴ του δικαιώματος πληροφόρησης όσον αφορά στη νομοθεσία της χώρας σχετικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα, του δικαιώματος ακρόασης και δίκαιης δίκης, παραβιάσεις που σχετίζονται με τη διοικητική κράτηση και την απέλαση αλλοδαπών ανηλίκων κατά κανόνα ασυνόδευτων,⁶⁵ σωρευτικές παραβιάσεις των δικαιωμάτων που σχετίζονται με τις συνθήκες κράτησης στα κέντρα υποδοχής/κράτησης και στα αστυνομικά τμήματα και οι οποίες ενδέχεται να ισοδυναμούν με σκληρή, απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση⁶⁶ καθώς και παραβιάσεις που αφορούν την κακομεταχείριση μεταναστών κατά τη σύλληψη και την κράτηση από τα όργανα ασφαλείας.⁶⁷

έχουν δώσει μάχη για το μικρό μετανάστη. Υπάρχουν ωστόσο καταγγελίες για διευθυντές σχολείων που στο πλαίσιο της διοικητικής λειτουργίας του σχολείου ακόμη αρνούνται να εγγράψουν παιδιά, με αιτιολογίες που υποκρύπτουν ρατσισμό και διάκριση... Βέβαια επειδή δεν υπάρχουν υποδομές και πρόβλεψη για την αποτελεσματική εκπαιδευτική ενσωμάτωση των παιδιών των μεταναστών, τις συνέπειες τις πληρώνουν οι Έλληνες μαθητές, αντιδρούν οι οικογένειές τους, συμμερίζονται την αντίδραση οι δάσκαλοι και στο τέλος σκοτώνονται τα παιδιά μεταξύ τους για να διατυπωθεί με πιο απτούς όρους το πρόβλημα»!

⁶⁴ Για μια περιεκτική ανάλυση των προβλημάτων που ανακύπτουν σχετικά με το καθεστώς εργασίας των αλλοδαπών εργαζομένων βλ. Ν.Σιταρόπουλος (2004), «Η αβεβαιότητα της αρχής της «δίκαιης μεταχείρισης» των αλλοδαπών μεταναστών εργαζομένων στο υπό εξέλιξη ευρωπαϊκό δίκαιο» στο Μ.Παύλου & Δ.Χριστόπουλος (επιμ.), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, Κριτική & ΚΕΜΟ, σ. 253-266. Βλ. Επίσης την Ετήσια Έκθεση της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Πολίτη και του Κέντρου Ερευνών Μειονοτικών Ομάδων, ό.π., υποσ.25.

⁶⁵ Για μια αναλυτική παρουσίαση των προβλημάτων που ανακύπτουν σχετικά με τους ανήλικους αλλοδαπούς βλ. την Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη «*Διοικητική κράτηση και απέλαση αλλοδαπών ανηλίκων*», Οκτώβριος 2005. Ο ΣτΠ προτείνει την κατάργηση του μέτρου της απέλασης για αλλοδαπούς ανήλικους διότι δεν διασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων του ανηλίκου. Όπως επισημαίνεται «Ο αστυνομικός έλεγχος των αλλοδαπών ανηλίκων πρέπει πρωτίστως να στοχεύει στην προστασία των δικαιωμάτων τους, εφόσον οι ανήλικοι αποτελούν πιθανά θύματα διακίνησης, εκμετάλλευσης, παραμέλησης και δευτερευόντως στον έλεγχο της νομιμότητας διαμονής στη χώρα των ίδιων και των γονέων τους». Έγγραφο ΣτΠ προς τον ΥΠΕΣΔΔΑ, αρ.πρωτ. 312/6.2.2007. Επίσης, στην *Ετήσια Έκθεση 2006* αναφέρεται: «Συνολικά, καταγγέλλεται η απουσία οποιασδήποτε κρατικής μέριμνας για τη διασφάλιση της προστασίας των ασυνόδευτων αλλοδαπών ανηλίκων και η καταπάτηση θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, τόσο κατά τη διάρκεια της διοικητικής κράτησης όσο και μετά τη λήξη της. Υπάρχει μια θεμελιώδης διαπίστωση...Πρόκειται για την υποχώρηση της ιδιότητας του ανηλίκου, που χρήζει προστασίας σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία και τις διεθνείς δεσμεύσεις έναντι της ιδιότητας του παραβάτη της μεταναστευτικής νομοθεσίας, με αποτέλεσμα οι ανήλικοι να παραμένουν 'ασυνόδευτοι' αι απροστάτευτοι, ακόμη και μετά τον εντοπισμό τους από την πολιτεία, η οποία είναι επιφορτισμένη με την προστασία τους». Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση 2006*, σ. 181-182 και στην Ειδική Έκθεση με τίτλο «*Διοικητική κράτηση και απέλαση αλλοδαπών ανηλίκων*», Οκτώβριος 2005 (www.synigoros.gr).

⁶⁶ Βλ. σχετικά «*Συμπεράσματα και Συντάσεις για την Ελλάδα*», Επιτροπή κατά των Βασανιστηρίων (CAT), 10/12/2004-C/CR/33/2 και Έκθεση της Επιτροπής του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων (CPT), 20/11/2002, Συμβούλιο της Ευρώπης. Επίσης την Έκθεση της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου «*Συνθήκες κράτησης στην Ελλάδα το 2002*», ΕΕΔΑ (www.nchr.gr).

⁶⁷ Για το ζήτημα αυτό βλ. σχετικά «*Ελλάδα: Στη σκιά της ατιμωρησίας: Κακομεταχείριση και κακή χρήση πυροβόλων όπλων*», Έκθεση της Διεθνούς Αμνηστίας και της Διεθνούς Ομοσπονδίας Ελσίνκι, 2002, AI Index: EUR 25/022/2002. Επίσης ο Συνήγορος του Πολίτη αναφέρει στην Ετήσια Έκθεση 2006: «Στο πεδίο της προσωπικής ασφάλειας ελλήνων πολιτών και αλλοδαπών μπορεί να υπήρξαν σε θεσμικό επίπεδο επίσημα κείμενα και γενικόλογες δηλώσεις και δεσμεύσεις, όμως η συχνή πρακτική αυθαιρεσίας των αστυνομικών οργάνων, ιδίως όσον αφορά σε προσαγωγές ή σε χρήση καταναγκασμού, καθώς και η πλημμελής διερεύνηση σχετικών καταγγελιών από τους προϊσταμένους τους, παρέμειναν σε υψηλά επίπεδα...Συχνά δίνεται η εντύπωση ότι για το Υπουργείο Δημόσιας

Όπως επισημαίνεται, το ισχύον νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο δεν εγγυάται επαρκώς τα δικαιώματα των μεταναστών διότι δεν αντιμετωπίζει τις πρακτικές εκείνες που οδηγούν σε παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και δεν προστατεύει από τις διακρίσεις.⁶⁸ Η ίδια η διαδικασία της νομιμοποίησης χαρακτηρίζεται σαν «μια ανοιχτή πληγή παραβιάσεων» οι οποίες προέρχονται από την αδυναμία εξασφάλισης νομιμότητας της εισόδου και παραμονής των μεταναστών με εφικτούς όρους. Οι παρατυπίες της μεταναστευτικής νομοθεσίας θεωρούνται «εγκλήματα» και οι παράτυποι μετανάστες αντιμετωπίζονται πολύ αυστηρά, συλλαμβάνονται και κρατούνται έως την απέλασή τους χωρίς να εξετάζεται ατομικά η κάθε περίπτωση - είναι παραβάτες χωρίς δίκη⁶⁹ - ενώ συχνά ιδιαίτερα ευπαθείς ομάδες όπως οι ανήλικοι και οι γυναίκες κρατούνται σε συνθήκες απάνθρωπες για τη φυσική και ψυχική τους υγεία, εξαιτίας της έλλειψης υποδομών που εξασφαλίζουν το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η πρόσβαση σε διερμηνείς και δικηγόρους, το δικαίωμα πληροφόρησης για τους λόγους κράτησης, το δικαίωμα πρόσβασης σε μηχανισμούς έφεσης και άλλα βασικά δικαιώματα δεν αναγνωρίζονται.⁷⁰

Σημαντικά επίσης προβλήματα διαπιστώνονται στην προστασία των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, τα οποία προκύπτουν τόσο από τη λανθασμένη ερμηνεία όσο και από την κακή εφαρμογή από την εκτελεστική διοίκηση του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου για τους πρόσφυγες.⁷¹ Σύμφωνα με την άποψη των εκπροσώπων των οργανώσεων, οι πλέον σοβαρές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων αφορούν στην πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου, όπου διαπιστώνεται η άρνηση ή η επιλεκτική παραλαβή αιτήσεων ασύλου από τις αρμόδιες αρχές, στην επαναπροώθηση των αιτούντων άσυλο στις χώρες προέλευσης, κατά παράβαση της Σύμβασης για το Καθεστώς των Προσφύγων, της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Σύμβασης κατά των Βασανιστηρίων, και στις συνθήκες υποδοχής και κράτησης στα κέντρα υποδοχής των

Τάξης τα δικαιώματα του ανθρώπου και τα δικαιώματα του πολίτη είναι μια πολυτέλεια που μπορεί κανείς να περιορίσει δίχως κόστος, όταν διακυβεύεται κάποιο άλλο συλλογικό αγαθό, ιδίως η ασφάλεια». Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2006, σ. 71.

⁶⁸ Για μια συνοπτική παρουσίαση του κανονιστικού πλαισίου για τις διακρίσεις βλ. P.Stangos, "The Fight Against Racism, Xenophobia and Discrimination in Greece Today. The Normative Framework, Public Actions and the European Challenge" στο D.Papademetriou and J.Cavounidis (eds.) 2006, *Managing Migration: The Greek, EU and International Contexts*, Αθήνα, ΙΜΕΠΟ, σ. 157-175.

⁶⁹ Όπως αναφέρει και ο Τσουκαλάς «Οι ξένοι εμφανίζονται ως συμβολικοί παραβάτες ενός ομοιογενούς συστήματος που έχει ήδη καταρρεύσει ...», ό.π., υποσ. 9, σ. 145.

⁷⁰ Για μια συνοπτική παρουσίαση των προβλημάτων και των παραβιάσεων των δικαιωμάτων των μεταναστών που βρίσκονται στη χώρα βλ. European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, *The Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the European Union 2006* (<http://eumc.europa.eu>).

⁷¹ Βλ. «Σύμβαση περί του Καθεστώτος των Προσφύγων», Γενεύη, 28.7.1951 και «Πρωτόκολλον σχετικών προς το καθεστώς των Προσφύγων», Νέα Υόρκη, 31.1.1967.

προσφύγων.⁷² Ειδικότερα, συχνές είναι οι αναφορές για παράλειψη των αρχών να παράσχουν στους παράτυπους μετανάστες πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου στο σημείο εισόδου στη χώρα και για εξαναγκασμό σε απέλαση όσων έχουν ανάγκη διεθνούς προστασίας. Παρόλο που η Σύμβαση της Γενεύης για το Καθεστώς των Προσφύγων επιβάλλει διακριτή και ευνοϊκότερη μεταχείριση τόσο των αναγνωρισμένων προσφύγων όσο και των αιτούντων άσυλο, σε σχέση με τους οικονομικούς μετανάστες που έχουν εισέλθει και παραμένουν παράνομα στη χώρα, ως προς τις διαδικασίες απέλασης και κράτησής τους, η διοίκηση δεν εφαρμόζει διαφοροποιητικά, αλλά «μαζικά», τα μέτρα που προβλέπονται στη νομοθεσία για τους μετανάστες και στους αιτούντες άσυλο. Οι πρακτικές αυτές παραβιάζουν τη θεμελιώδη αρχή της μη επαναπροώθησης και την απαγόρευση της αυθαίρετης και συλλογικής απέλασης. Όπως επισημαίνεται στην έρευνα, «*το άσυλο έχει γίνει παρακλάδι του μεταναστευτικού ζητήματος*» με σοβαρές συνέπειες στην προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων.⁷³ Επίσης, αλλοδαποί που εισέρχονται στη χώρα ζητώντας τη χορήγηση πολιτικού ασύλου αντιμετωπίζουν την ανατιολόγητη απόρριψη της αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας, χωρίς να τους παρέχεται η δυνατότητα της άσκησης του δικαιώματος προσφυγής και δικαστικής προστασίας. Η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα έχει επανειλημμένα εκφράσει μεγάλη ανησυχία για την απότομη μείωση των ποσοστών αναγνώρισης κατά τα τελευταία χρόνια, παροτρύνει τις ελληνικές αρχές να αναθεωρήσουν τις διαδικασίες τους για την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας και υποδεικνύει σειρά προβλημάτων στην τρέχουσα εφαρμογή της εθνικής και διεθνούς νομοθεσίας.⁷⁴

Συνοψίζοντας, ενώ το θεσμικό και νομικό πλαίσιο προστασίας υπάρχει, τα δικαιώματα των μεταναστών παραβιάζονται στην πράξη. **Η κύρια δυσκολία δεν**

⁷² Για μια αναλυτική παρουσίαση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στην Ελλάδα οι αιτούντες άσυλο και οι πρόσφυγες βλ. την Έκθεση της Διεθνούς Αμνηστίας «*Ελλάδα: Μακριά από τα Φώτα της Δημοσιότητας: Τα δικαιώματα των αλλοδαπών και των μειονοτήτων παραμένουν στο ημίφως*», AI Index EUR 25/016/2005. Επίσης, την Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη «*Η προστασία των προσώπων που ζητούν πολιτικό άσυλο στην Ελλάδα: Προβλήματα ερμηνείας και εφαρμογής*» ΣτΠ, Φεβρουάριος 2007 και την *Ετήσια Έκθεση 2006* στην οποία τονίζεται ότι: «Ως προς την προστασία των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων, η σημαντικότερη διακύβευση του έτους 2006 συνέχισε να είναι η απρόσκοπτη πρόσβαση στις διαδικασίες για το άσυλο και η αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος στο άσυλο... Η παραλαβή των αιτημάτων και οι συνθήκες κράτησης των αιτούντων φαίνεται να εγείρουν πραγματικά κρίσιμα ζητήματα, όχι στο κέντρο της Αττικής αλλά στα σημεία που ο παράνομος εισερχόμενος στη χώρα έχει την πρώτη του επαφή με τις ελληνικές αρχές». Συνηγόρος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση 2006*, σ. 72 & 85.

⁷³ Ένας από τους κινδύνους που αναφέρεται είναι ότι από τη μία μεριά, οι παράτυποι ή χωρίς χαρτιά οικονομικοί μετανάστες χρησιμοποιούν τις διαδικασίες ασύλου επειδή θεωρούν ότι είναι ο μόνος τρόπος να αποκτήσουν μια προσωρινή άδεια παραμονής στη χώρα, ενώ από την άλλη, άνθρωποι που έχουν βάσιμους λόγους παροχής ασύλου δεν ζητούν άσυλο εξαιτίας του φόβου άρνησης της παροχής και επαναπροώθησης στις χώρες προέλευσης.

⁷⁴ Βλ. UNHCR, *Θέσεις για καιρία θέματα της προστασίας των προσφύγων στην Ελλάδα*, Νοέμβριος 2004.

είναι η απουσία δικαίου αλλά η αδυναμία εφαρμογής του.⁷⁵ Σύμφωνα με την άποψη των συμμετεχόντων στην έρευνα, οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών που διαπιστώνονται οφείλονται αφενός στην ανεπάρκεια του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου το οποίο εμφανίζει κενά ως προς τη συμμόρφωσή του προς τα διεθνή πρότυπα προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών και αφετέρου στην αδυναμία ή/και την απροθυμία της εκτελεστικής διοίκησης να εφαρμόσει αποτελεσματικά την ισχύουσα εθνική και διεθνή νομοθεσία έτσι ώστε να διασφαλιστούν στην καθημερινή ζωή τα ατομικά, κοινωνικά, οικονομικά και πολιτιστικά δικαιώματα των μεταναστών και των προσφύγων. Εν τέλει το αποτέλεσμα είναι αυτό που μετράει.

2.3.3. Διεκδίκηση και Έννομη Προστασία των Δικαιωμάτων

Κοινή εκτίμηση των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων είναι ότι η αδυναμία νόμιμης παραμονής των μεταναστών με εφικτούς όρους, η απονομιμοποίηση και μη επαναφορά στο καθεστώς νομιμότητας επί τη βάσει κάθε περίπτωσης καθώς και η διακριτική αντιμετώπιση των μεταναστών από τη δικαστική εξουσία **καθιστούν το σύστημα προστασίας των δικαιωμάτων ουσιαστικά μη προσβάσιμο και λειτουργικό**. Ιδιαίτερα σημαντικά προβλήματα εντοπίζονται στην αδυναμία πρόσβασης σε μηχανισμούς ασφάλειας από την πλευρά της διοίκησης, στην αδυναμία ενεργοποίησης των θεσμών παροχής έννομης προστασίας και στην έλλειψη αποτελεσματικής λειτουργίας μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας σε συνδυασμό με την απουσία κυρώσεων των υπευθύνων.

Με βάση τα δεδομένα της έρευνας, οι καταγγελίες για παραβιάσεις δικαιωμάτων σχετίζονται κυρίως με τη νομιμότητα της εισόδου και παραμονής των αλλοδαπών και αφορούν την παραπληροφόρηση, την έλλειψη ή άρνηση πληροφόρησης, τις διοικητικές παραλείψεις και πρακτικές που εφαρμόζουν τη σχετική νομοθεσία στην καθημερινή ζωή των μεταναστών, την κακοδιοίκηση και τη γραφειοκρατία, την κατάχρηση εξουσίας από τους δημόσιους λειτουργούς, την κακομεταχείριση από τα σώματα ασφαλείας -αστυνομία, λιμενικό και συνοριοφύλακες- την κακή συμπεριφορά των υπαλλήλων και τη γενικότερη απροθυμία του υπουργείου και της δημόσιας διοίκησης να ακούσει τα προβλήματα των μεταναστών και να τα βάλει σε μια διαδικασία επίλυσης. Οι καταγγελίες γίνονται συνήθως από τους ίδιους τους μετανάστες, αφού όμως έχουν συμβουλευτεί

⁷⁵ Ωστόσο, οι πρακτικές του κράτους δεν «αντανακλούν» απλά τα δικαίκα και αξιακά πρότυπα συμπεριφοράς των κρατικών λειτουργών αλλά τα διαμορφώνουν επίσης.

προηγούμενως δικηγόρους, τις μεταναστευτικές οργανώσεις ή οργανώσεις προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Αυτοί που τελικά προσφεύγουν είναι όσοι σχετίζονται και υποστηρίζονται στις καταγγελίες τους από τις οργανώσεις αυτές έτσι ώστε να δώσουν στις παραβιάσεις δημοσιότητα και να πιέσουν τη διοίκηση.

Διάχυτη είναι η αντίληψη ότι οι καταγγελίες αυτές, με την εξαίρεση του Συνηγόρου του Πολίτη ο οποίος τις διερευνά εξονυχιστικά, συνήθως ερευνώνται μέσα από μια πολύ αργή, κακόπιστη και στις πλείστες περιπτώσεις χωρίς καταλογισμό ευθυνών στους υπευθύνους, διαδικασία. Όπως επισημαίνεται, η ανταπόκριση της διοίκησης στις καταγγελίες είναι συνήθως ότι *«δεν προέκυψε, δεν ανέκυψε, δεν διαπιστώθηκε...»*. Όλα θεωρούνται φυσιολογικά. Εντοπίζεται μεγάλο πρόβλημα λογοδοσίας, διαφάνειας και διαφθοράς των μηχανισμών, το οποίο ενώ αφορά τη διοίκηση συνολικά μεγεθύνεται όταν πρόκειται για τη μετανάστευση και τους μετανάστες. **Γενικά ισχύει «ο νόμος της σιωπής»**. Όπως διαπιστώνεται, οι καταγγελίες που γίνονται είναι λίγες σε σχέση με τις παραβιάσεις που οι μετανάστες υφίστανται, αφενός διότι σε ορισμένες περιπτώσεις η πρόσβαση σε δημόσιες αρχές προστασίας των δικαιωμάτων εγκυμονεί κινδύνους λόγω δημοσιοποίησης των στοιχείων και προκαλεί φόβο δυσμενών συνεπειών *«ατύπων και εξαιρετικά αθέμιτων»* (βλ. απέλαση) και αφετέρου διότι ο μέσος μετανάστης έχει άγνοια των δικαιωμάτων και των τρόπων εξάσκησής τους, γεγονός που υποσκάπτει την πρόσβασή του στους θεσμούς προστασίας των δικαιωμάτων αυτών. Όπως εκτιμάται, αρχές προστασίας των δικαιωμάτων όπως είναι ο Συνήγορος του Πολίτη ή η Εθνική Επιτροπή Δικαιωμάτων του Ανθρώπου θεωρούνται συχνά απροσπέλαστες από τους μετανάστες διότι *«είναι θεσμικά όργανα που δεν βρίσκονται στο βεληνεκές του μεταναστευτικού πληθυσμού»*. Επίσης, στα δικαστήρια σπάνια καταλήγουν υποθέσεις παραβιάσεων δικαιωμάτων των μεταναστών. Όπως επισημαίνεται *«...η προστασία των δικαιωμάτων μέσω ελέγχου, έχει πάντα ένα καταληκτικό σημείο και αυτό είναι το δικαστήριο. Τα δικαστήρια πρέπει λοιπόν να είναι σοβαρά και δεν είναι πάντα. Συχνά γίνονται διακρίσεις στον τρόπο απονομής της δικαιοσύνης και το ίδιο αδίκημα αντιμετωπίζεται διαφορετικά.⁷⁶ Στην κοινωνία όμως, τα προβλήματα διάκρισης και διακριτικής μεταχείρισης δεν λύνονται απαραίτητα με δικαστικές αποφάσεις. Ίσως αυτές να οξύνουν μερικές φορές τα ζητήματα. Πρέπει να λύνονται με τον κοινωνικό και*

⁷⁶ Χαρακτηριστικό δείγμα δικαστικής διακριτικής μεταχείρισης εναντίον των μεταναστών είναι η απόφαση του Εφετείου Αθηνών που έκανε δεκτή έφεση του ελληνικού κράτους και μείωσε το ποσό της αποζημίωσης για έναν πολίτη του Μπανγκλαντές που είχε κρατηθεί παράνομα επί ένα χρόνο σε εξευτελιστικές συνθήκες με το σκεπτικό ότι «οι παράνομοι μετανάστες είναι υπεύθυνοι για την αύξηση της εγκληματικότητας... και όταν παραβιάζουν το νόμο η συμπεριφορά της Αστυνομίας είναι δικαιολογημένη... Επίσης η κακομεταχείριση των κρατούμενων μεταναστών δεν προσβάλλει την αξιοπρέπειά τους υπό το φως της υπέρτατης ανάγκης να προστατευθεί η ελληνική επικράτεια από την ανεξέλεγκτη λαθρομετανάστευση». Βλ. σχετικά την Ετήσια Έκθεση της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Πολίτη, ό.π., υποσ.25, σ. 8-9.

όχι με το δικαστικό έλεγχο. Οι δράσεις κοινωνικού ελέγχου και κοινωνικής καταγγελίας λειτουργούν πολύ καλύτερα».

Συμπερασματικά, τα ερευνητικά δεδομένα προτείνουν ότι το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο δεν εξασφαλίζει αποτελεσματικά τη συμμόρφωση των κρατικών οργάνων με τους κανόνες δικαίου και την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών. Γενικά κυριαρχεί ένα πνεύμα ατιμωρησίας των δημόσιων λειτουργών το οποίο οδηγεί σε σοβαρά ελλείμματα στην προστασία των δικαιωμάτων, ενώ διαπιστώνεται έλλειψη ανεξάρτητων διαδικασιών και μηχανισμών για τη διερεύνηση των καταγγελιών και την επιβολή κυρώσεων. Η ευθύνη του κράτους ωστόσο, εκτείνεται στην υποχρέωση να τιμωρεί τους υπεύθυνους των παραβιάσεων και απαιτεί την εξασφάλιση της λειτουργίας αποτελεσματικών μηχανισμών παροχής έννομης προστασίας για τους μετανάστες. Μέχρι σήμερα, κατά την εκτίμηση των εκπροσώπων των οργανώσεων, οι δομές προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παραμένουν αναποτελεσματικές και μη προσβάσιμες στους μετανάστες, ενώ οι υπάρχοντες μηχανισμοί ελέγχου πρέπει να γίνουν πιο αποτελεσματικοί και ανεξάρτητοι. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται «...δεν χρειαζόμαστε άλλα ελεγκτικά όργανα, χρειαζόμαστε πολιτική βούληση. Πρέπει να υπάρξει μεγαλύτερη εστίαση στα θέματα των μεταναστών και της προστασίας των δικαιωμάτων τους. Το έλλειμμα δεν βρίσκεται στους μηχανισμούς ελέγχου, αλλά κυρίως στους μηχανισμούς πληροφόρησης, συνδρομής και συμβουλής των μεταναστών».

2.4 ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ - ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΚΑΙ ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ

Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις αποτελούν δυναμικό στοιχείο του συστήματος προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.⁷⁷ Ο πολλαπλασιασμός τους τις τελευταίες δεκαετίες ανταποκρίνεται στις ανάγκες των πολύπλοκων σύγχρονων κοινωνιών και αντανακλά την αυξανόμενη δυναμική τους για μεγαλύτερη συμμετοχή των ατόμων στο διεθνές κίνημα για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Όπως πολύ εύστοχα συνόψισε ο Morten Kjaerum, «οι μη κυβερνητικές οργανώσεις αρθρώνουν τις απαιτήσεις των πολιτών μέσω της ενεργού συμμετοχής και της διεύρυνσης της γνώσης, ενθαρρύνουν την ανάπτυξη διαφορετικών απόψεων, βοηθούν στην ενσωμάτωση ομάδων στην κοινωνία των πολιτών, αποτελούν έγκαιρους προειδοποιητικούς μηχανισμούς και λειτουργούν ως προστατευτικά φράγματα έναντι τόσο του κράτους όσο και της αγοράς».⁷⁸ Η δράση των ΜΚΟ επικεντρώνεται στη διεξαγωγή ερευνών και τη συλλογή πληροφοριών για παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην άσκηση επιρροής και πίεσης προς τις κυβερνήσεις για να υιοθετήσουν νέα ή να συμμορφωθούν με τα υπάρχοντα διεθνή πρότυπα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης και στην παροχή βοήθειας στα θύματα παραβιάσεων. Πάνω απ' όλα «προκαλούν και κινητοποιούν», αποκαλύπτουν παραβιάσεις, λειτουργούν ως ανεξάρτητες πηγές πληροφοριών και αποτελούν έναν τρόπο με τον οποίο τα άτομα εμπλέκονται ενεργά στην πολιτική διαδικασία.

Με βάση τα αποτελέσματα της έρευνας, στην Ελλάδα το εύρος της δραστηριότητας των μη κυβερνητικών οργανώσεων σε σχέση με τους μετανάστες και την προστασία των δικαιωμάτων τους είναι πολύ μεγάλο. Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις καλύπτουν συχνά τα κενά του δημόσιου συστήματος υποδοχής των μεταναστών, υποκαθιστούν τις ανεπαρκείς ή ανύπαρκτες κρατικές δομές και υπηρεσίες, παρέχουν κάθε είδους βοήθεια προς τους μετανάστες (νομική συνδρομή, κοινωνική, ψυχολογική και ιατρική υποστήριξη, εκπαίδευση κ.α.) και λειτουργούν ως

⁷⁷ Για την τυπολογία των τακτικών που χρησιμοποιούν οι ΜΚΟ στην άσκηση πολιτικής πειθούς, κοινωνικοποίησης και πίεσης βλ. M. Keck & K. Sikkink (1998) *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press και Ann Clark (2001) *Diplomacy of Conscience. Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Oxford, Princeton University Press, σ. 16-25.

⁷⁸ Βλ. Kjaerum Morten, 1993, «The Contributions of Voluntary Organizations to the Development of Democratic Governance» στο Ann McKinstry Micou & Birgit Lindsnaes (eds.), *The Role of Voluntary Organizations in Emerging Democracies: Experience and Strategies in Eastern and Central Europe and in South Africa*, Copenhagen, Institute of International Education & Danish Centre for Human Rights, σ.13.

πλατφόρμα μεταβίβασης των αιτημάτων των μεταναστευτικών οργανώσεων. Επιπλέον, με τις συνεχείς παρεμβάσεις τους στο δημόσιο διάλογο, τα ζητήματα της προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών έχουν πάρει σημαντικές διαστάσεις στην ελληνική κοινωνία, γεγονός που επηρεάζει την πολιτική, τους πολιτικούς και τους πολίτες.

Για τα ζητήματα της μετανάστευσης, ορισμένες από τις μη κυβερνητικές οργανώσεις καλούνται από τη διοίκηση στη διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης έχοντας ένα συμβουλευτικό ρόλο, ο οποίος όμως, όπως υποστηρίζουν οι ίδιες οι οργανώσεις, είναι τυπικός, αποσπασματικός, «σε τελειωμένο προϊόν» και οι παρατηρήσεις τους δεν λαμβάνονται υπόψη. Ο ρόλος που διεκδικεί να διαδραματίσει προς την κατεύθυνση αυτή το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής δεν φαίνεται να μπορεί να καλύψει αποτελεσματικά την απουσία μιας ολοκληρωμένης παρέμβασης.⁷⁹ Είναι διάχυτη η αντίληψη ότι η συμμετοχή των μη κυβερνητικών οργανώσεων στη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής είναι προσχηματική και «τύποις νομιμοποιητική» της σχετικής διαδικασίας, ενώ δεν υπάρχει μια συγκροτημένη διαδικασία συνδιαμόρφωσης της πολιτικής στο πλαίσιο της οποίας η εισροή των πληροφοριών και των αιτημάτων να είναι συνεχής και γόνιμη. Ως αποτέλεσμα, δεν παρέχεται στις οργανώσεις η δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής στη δημόσια διαβούλευση και δεν νοούνται ούτε θεσμοθετημένα αντιμετωπίζονται ως ισότιμοι κοινωνικοί εταίροι ή συνδιαμορφωτές στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής.

Κοινή αντίληψη των συμμετεχόντων στην έρευνα είναι ότι η επαφή των μεταναστών με τις μη κυβερνητικές οργανώσεις καλλιεργεί την ανάπτυξη μιας αμφίδρομης σχέσης εμπιστοσύνης. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται, «η δράση των οργανώσεων αφορά κυρίως στην αναπλήρωση του ελλείμματος εμπιστοσύνης στις διαδικασίες ενός κράτους δικαίου».⁸⁰ Η μακρόχρονη δουλειά που οι μη κυβερνητικές οργανώσεις έχουν προσφέρει στον τομέα της προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών, τους εξασφαλίζει κύρος και αξιοπιστία που συμβάλουν στην ενίσχυση της εμπιστοσύνης. Όπως αναφέρεται από τους εκπροσώπους των μη κυβερνητικών

⁷⁹ Βλ. άρθ.1, ν. 3536/2007, «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας ΥΠΕΣΔΔΑ», ΦΕΚ 42 Α'/23.2.2007, βάσει του οποίου συνιστάται Εθνική Επιτροπή για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην οποία συμμετέχει ο Πρόεδρος του ΙΜΕΠΟ ως διαμεσολαβητικός σύνδεσμος μεταξύ Εθνικής Επιτροπής και κοινωνίας πολιτών.

⁸⁰ Αυτή η αντίφαση ανάμεσα στα πρότυπα και την πρακτική δημιουργεί το χώρο στον οποίο οι ΜΚΟ Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων μπορούν να δράσουν. Βλ. σχετικά P. Baehr (1998) «Mobilization of the Conscience of Mankind: Conditions of Effectiveness of Human Rights NGOs» στο Denters E. and Schrijver N. (eds.), *Reflections on International Law from the Low Countries*, Hague, Kluwer Law International.

οργανώσεων «το όνομα μας είναι διαβατήριο, ένα password δηλαδή προς τους μετανάστες». Επίσης εντοπίζεται ένα πολύ καλά οργανωμένο δίκτυο συνεργασίας μεταξύ των οργανώσεων προς την κατεύθυνση της ενημέρωσης, της υποστήριξης ή της παραπομπής των μεταναστών, ανάλογα με τα αιτήματά τους.

Όπως ερευνητικά επισημαίνεται, δεδομένου του τεράστιου ελλείμματος που διαπιστώνεται στο δημόσιο σύστημα για την αποτελεσματική υποδοχή και καθοδήγηση των μεταναστών, δεν διασφαλίζεται ούτε η ενημέρωση για τα δικαιώματα των μεταναστών, «...τις υποχρεώσεις τους θα τους τις πουν, τα δικαιώματά τους όχι» ούτε η ενημέρωση για τις διαδικασίες εισόδου, παραμονής και νόμιμης εγκατάστασής τους στη χώρα. Ως αποτέλεσμα, τις υπηρεσίες που θα όφειλε να παρέχει το κράτος, παρέχουν οι μη κυβερνητικές οργανώσεις. Όσες προσπάθειες έχουν γίνει για τη διευκόλυνση της ένταξης των μεταναστών έχουν κυρίως εθελοντικό χαρακτήρα. Επίσης, δεν υπάρχει καμία επίσημη πληροφόρηση εκ μέρους του κράτους για εθελοντικές οργανώσεις που μπορούν να συνδράμουν τους μετανάστες. Γι' αυτό το λόγο, οι μετανάστες καταφεύγουν στις οργανώσεις διατυπώνοντας πολλαπλά αιτήματα ενημέρωσης και κάλυψης βασικών αναγκών (ιατρική βοήθεια, ένδυση, σίτιση, στέγη κ.α.), μετά από την πληροφόρηση που αποκτούν από άλλες εθελοντικές οργανώσεις, από τα δικά τους άτυπα δίκτυα επικοινωνίας ή τους «προηγούμενους πελάτες», συμπατριώτες τους δηλαδή που έχουν ήδη καταφύγει στις υπηρεσίες των μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Όσον αφορά στη συνεργασία των μη κυβερνητικών οργανώσεων με τη δημόσια διοίκηση, χαρακτηρίζεται ως δύσκαμπτη και έχει συνήθως τη μορφή πίεσης μέσω της κατάθεσης υπομνημάτων, διαβημάτων για νομοθετικές και θεσμικές βελτιώσεις ή καταγγελιών για παραβιάσεις δικαιωμάτων των μεταναστών. Οι παρεμβάσεις συχνά δεν εισακούονται και όπως αναφέρουν οι εκπρόσωποι τους «...εμείς επίσημη απάντηση συνήθως δεν παίρνουμε, τι πιο επίσημη απάντηση!». Γενικά, η διοίκηση τηρεί μια στάση άμυνας και δυσπιστίας προς τις οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών και η σχέση τους με το κράτος είναι συχνά μια σχέση σύγκρουσης και έντασης και σπανιότερα μια σχέση συνεργατικής διευθέτησης των προβλημάτων.⁸¹ Όπως ρητά αναφέρεται «...καμιά φορά είναι σαν να σπρώχνει κανείς

⁸¹ Η ένταση των σχέσεων ανάμεσα στις εθνικές ΜΚΟ και στο ελληνικό κράτος εξηγεί εν μέρει και την ένταση της δράσης και αντίδρασης των διεθνών μη κυβερνητικών οργανισμών για τα τεκταινόμενα στην ελληνική επικράτεια. Πρόκειται για μια λανθασμένη αντιμετώπιση των ΜΚΟ από τα ελληνικά κράτος, η οποία επιστρέφει σε αυτό σαν «μπούμερανγκ». Σχετικά με το “Boomerang Pattern” βλ. M. Keck & K. Sikkink (1998) *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press και Ann Clark (2001) *Diplomacy of Conscience. Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Oxford, Princeton University Press, σ. 12-13.

ένα βουνό. Κάθε βήμα όμως είναι σημαντικό. Πίεση στη πίεση τα πράγματα βελτιώνονται. Πρόκειται για προσπάθειες χρόνων που τα αποτελέσματα τους είναι μακροπρόθεσμα». Τα τελευταία χρόνια διαπιστώνεται μια αλλαγή στη στάση της δημόσιας διοίκησης και η συνεργασία με την κοινωνία πολιτών φαίνεται να παγιώνεται. Έχει τύχει μάλιστα συχνά όπως τονίζεται, οι υπάλληλοι της δημόσιας διοίκησης να ζητούν από τις μη κυβερνητικές οργανώσεις να θέσουν αυτές θέματα προς την προϊστάμενή τους αρχή, γιατί εκτιμούν ότι η δική τους φωνή προς την ηγεσία δεν θα είναι αρκετά δυνατή. Επίσης όπως επισημαίνεται, λειτουργεί ένα αποτελεσματικό δίκτυο άτυπων επαφών με στελέχη της δημόσιας διοίκησης, «...οι κατάλληλοι άνθρωποι στην κατάλληλη θέση», οι οποίοι στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων και δυνατοτήτων τους, προσπαθούν να βοηθήσουν στην επίλυση των προβλημάτων που ανακύπτουν και συχνά μάλιστα λειτουργούν σαν «αντένες» που ενημερώνουν τις μη κυβερνητικές οργανώσεις για ζητήματα που χρειάζονται την παρέμβασή τους. Όπως ρητά αναφέρεται, υπάρχει κυρίως μια άτυπη συνεργασία «...βάσει ενός άγραφου πρωτοκόλλου -ενός πρωτοκόλλου τιμής- με βάση την κοινή ανθρωπιά που συνδέει στελέχη της δημόσιας διοίκησης και εκπροσώπους της κοινωνίας πολιτών. Οι επαφές είναι τα συγκοινωνούντα δοχεία που χτίζουν τις σχέσεις εμπιστοσύνης».

Συνοψίζοντας τα ερευνητικά δεδομένα, κοινή αντίληψη των συμμετεχόντων στην έρευνα είναι ότι οι μη κυβερνητικές οργανώσεις πρέπει να είναι οι στρατηγικοί σύμμαχοι του κράτους στην καταπολέμηση των παραβιάσεων των δικαιωμάτων και των διακρίσεων. Έστω και εμπειρικά, η κοινωνία πολιτών και το άτυπο κράτος κινούνται πιο γρήγορα και αποτελεσματικά από τους γραφειοκρατικούς και πολιτικά εξαρτώμενους διοικητικούς μηχανισμούς. Όπως επισημαίνεται, «...εκ των πραγμάτων μια λειτουργική μονάδα, είτε μη κυβερνητική είτε κρατική, οφείλει να διαμορφώνει υπηρεσίες με βάση τις ανάγκες των εξυπηρετούμενων, που σημαίνει ότι οι ανάγκες τους σε οδηγούν. Δεν μπορείς να μείνεις στάσιμος, πρέπει να ακολουθείς τις ανάγκες. Στις κρατικές υπηρεσίες δεν υπάρχει ευελιξία, είναι άκαμπτες». Γι' αυτό όσον αφορά στην προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών, ο συντονισμός και η συνέργεια με τις μη κυβερνητικές οργανώσεις πρέπει να εξελιχθεί και να αναπτυχθεί, διότι εξ' ορισμού οι ΜΚΟ έχουν την ευελιξία και την τεχνογνωσία που απαιτείται προκειμένου να διασφαλιστεί η κοινωνική ένταξη των μεταναστών.⁸² Όπως και οι ίδιοι οι εκπρόσωποί τους αναφέρουν «...τόρα πια δεν είμαστε ερασιτέχνες, έχουμε γνώση και πάθος. Ο εθελοντισμός δεν είναι πια ερασιτεχνισμός».

⁸² Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο Εγχειρίδιο σχετικά με την Ένταξη «...Οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής πρέπει να αναλάβουν την πρωτοβουλία να ζητήσουν πληροφορίες από τις εθελοντικές οργανώσεις οι οποίες έχουν άμεση επαφή με τους μετανάστες και ... οι οποίες μπορούν να καταστούν 'κέντρα εμπειρογνωμοσύνης' ή να ενεργήσουν ως μεσάζοντες και να συμβάλουν στην αλλαγή της εικόνας που έχουν αμοιβαία οι πάροχοι υπηρεσιών και οι χρήστες μεταξύ τους», ό.π. υποσ. 31, σελ. 25-29.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η μετανάστευση δε είναι ένα νέο φαινόμενο. Είναι ένα παλιό φαινόμενο με νέες διαστάσεις. Οι άνθρωποι μεταναστεύουν εξαιτίας των ελλειμμάτων στην προστασία των δικαιωμάτων τους. Συχνά λόγοι που σχετίζονται με την απουσία δικαιωμάτων και ελευθεριών όπως είναι η προσωπική ελευθερία και ασφάλεια, η ανθρώπινη φτώχεια,⁸³ η βία, οι πολιτικές διώξεις, ο κοινωνικός και οικονομικός αποκλεισμός, η ανισότητα των ευκαιριών και οι φυλετικές διακρίσεις οδηγούν τους ανθρώπους σε άλλες πατρίδες. **Τα ανθρώπινα δικαιώματα αποτελούν κεντρικές έννοιες της μεταναστευτικής διαδικασίας.** Γι' αυτό το λόγο τα κράτη πρέπει να εξασφαλίσουν ότι τόσο οι μεταναστευτικές τους πολιτικές και οι πολιτικές ασύλου όσο και η εσωτερική νομοθεσία και πρακτική τους είναι συμβατές με τις αρχές του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων και τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει την εξισορρόπηση του κυριαρχικού τους δικαιώματος να καθορίζουν τη μεταναστευτική πολιτική, με το σεβασμό και την προστασία των δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών όλων των ατόμων που βρίσκονται στην επικράτειά τους ανεξάρτητα από το νομικό τους καθεστώς. Μέχρι σήμερα οι κρατικές πολιτικές διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου απέτυχαν να εξασφαλίσουν το σεβασμό των δικαιωμάτων των μεταναστών. Η ενίσχυση των πολιτικών ασφάλειας και η τάση να θεωρείται η μετανάστευση αποκλειστικά ως ζήτημα κυριαρχικού ελέγχου, απειλεί τα δικαιώματά τους. *Η πολιτική του φόβου τροφοδοτεί μια δίνη καταπατήσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην οποία κανένα δικαίωμα δεν είναι απαραβίαστο και κανένας άνθρωπος δεν είναι ασφαλής.*⁸⁴

Με βάση τα ερευνητικά δεδομένα, κοινή αντίληψη των συμμετεχόντων στην έρευνα είναι ότι η ελληνική πολιτεία μέχρι σήμερα δεν έχει καταφέρει να επιδιώξει - εξασφαλίσει τη λειτουργία ενός αποτελεσματικού πλαισίου μεταναστευτικής πολιτικής που θα είναι προσανατολισμένο στο σεβασμό και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Όπως διαπιστώνεται, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική και νομοθεσία διακηρυκτικά αποσκοπεί αλλά στην πράξη αποτρέπει την ένταξη των

⁸³ Ως ανθρώπινη φτώχεια, σε αντιδιαστολή με τη φτώχεια του εισοδήματος, ορίζεται η ένδεια που προκαλείται από τις στέρησεις στις επιλογές και ευκαιρίες των ανθρώπων για μια μακρόχρονη και υγιή ζωή, περιλαμβανομένων της υγείας, της τροφής, της γνώσης και εκπαίδευσης, της συμμετοχής και ενός αξιοπρεπούς επιπέδου ζωής. Βλ. σχετικά UNDP (2000) *Human Development Report: Human Rights and Human Development*, N.Y. Oxford University Press, σ. 17.

⁸⁴ Διεθνής Αμνηστία, *Ετήσια Έκθεση 2007*, ό.π., υποσ. 14.

μεταναστών. Το πρόβλημα είναι πολιτικό, το ίδιο και η λύση. Το κράτος πρέπει να αναλάβει το βάρος της απρόσκοπτης εφαρμογής των διεθνών προτύπων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και να επιδιώξει την ένταξη των μεταναστών στον κοινωνικό ιστό της χώρας με συγκεκριμένα μέτρα και ανθρωποδικαιωματικές πολιτικές. Η ανθρωποδικαιωματική διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου πρέπει να ενσωματωθεί στις εθνικές πολιτικές, σε όλα τα επίπεδα και σε όλα τα μέτρα και τις δράσεις που λαμβάνονται.

Η ένταξη των μεταναστών συνεπάγεται το σεβασμό των αρχών της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ίσης μεταχείρισης, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου. Η απόλαυση δικαιωμάτων όπως η πρόσβαση στην εκπαίδευση, στην υγεία και στην εργασία, η πρόσβαση σε κοινωνικοασφαλιστικά δικαιώματα και υπηρεσίες πρόνοιας, η διασφάλιση της ελευθερίας έκφρασης και της θρησκευτικής ελευθερίας, η κατοχύρωση πολιτικών δικαιωμάτων και η ισότιμη κοινωνική συμμετοχή αποτελούν συστατικά στοιχεία κάθε ενταξιακής διαδικασίας. Η συμβολή της κοινωνίας πολιτών στην προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών, παρόλο το μέγεθος και την ένταση της προσφοράς, δεν κατορθώνει να ικανοποιήσει τις αυξημένες ανάγκες του μεταναστευτικού πληθυσμού της χώρας και δεν μπορεί να υποκαταστήσει το κράτος στις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει βάσει των διεθνών δεσμεύσεων του. Το ζητούμενο για την ελληνική κοινωνία είναι η αρμονική συμβίωση των μελών της και το μέσο για την επίτευξή της είναι η ανθρωποδικαιωματική διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**Ελληνόγλωσση**

- Χ. Βαρουξή (2007) «Η Ισοτιμία των Ανθρώπων: Από τη Ρητορεία στην Πράξη» στο Π. Καφετζής, Θ. Μαλούτας, Ι. Τσίγκανου (επιμ.), *Πολιτική, Κοινωνία, Πολίτες. Ανάλυση Δεδομένων της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας/ ESS*, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ 293-314.
- Χ. Βαρουξή (2006) «Φτώχεια και Ανθρώπινα Δικαιώματα: Η Παραβίαση της Ανθρώπινης Αξιοπρέπειας» στο Γ. Σακέλλης (επ.υπευθ.) Πρακτικά Συνεδρίου: Φτώχεια, Αποκλεισμός και Κοινωνικές Ανισότητες, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ. 263-270.
- Λ. Βεντούρα (2004) «Εθνικισμός, ρατσισμός και μετανάστευση στη σύγχρονη Ελλάδα» στο Μ.Παύλου & Δ.Χριστόπουλος (επιμ.), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, ΚΕΜΟ, σ. 174-204.
- Ε. Γκέλνερ (1996) *Η Κοινωνία Πολιτών και οι Αντίπαλοι της. Συνθήκες Ελευθερίας*, Αθήνα, Παπαζήσης.
- Ν. Διαμαντούρος (2000) *Πολιτισμικός διϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια.
- Διεθνής Αμνηστία, *Ετήσια Έκθεση 2007*, 23/5/2007, AI Index: POL 10/009/2007.
- Διεθνής Αμνηστία, Έκθεση «*Ελλάδα: Προάσπιση των δικαιωμάτων γυναικών και κοριτσιών θυμάτων εμπορίας με σκοπό τη σεξουαλική εκμετάλλευση*», AI Index EUR 25/02/2007 (<http://www.amnesty.org.gr>)
- Διεθνής Αμνηστία, Έκθεση «*Ελλάδα: Μακριά από τα Φώτα της Δημοσιότητας: Τα δικαιώματα των αλλοδαπών και των μειονοτήτων παραμένουν στο ημίφως*», AI Index EUR 25/016/2005 (<http://www.amnesty.org.gr>)
- Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Έκθεση «*Συνθήκες κράτησης στην Ελλάδα το 2002*» (<http://www.nchr.gr>)
- Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση*, 4/2007, HLHR-KEMO (<http://www.hlhr.gr>).
- Ελληνική Επιτροπή της Διεθνούς Αμνηστίας και Διεθνής Ομοσπονδία Ελσίνκι, Έκθεση «*Ελλάδα: Στη σκιά της ατιμωρησίας: Κακομεταχείριση και κακή χρήση πυροβόλων όπλων*», AI Index: EUR 25/022/2002. (<http://www.amnesty.org.gr>)
- Επιτροπή κατά των Βασανιστηρίων (CAT), «*Συμπεράσματα και Συστάσεις για την Ελλάδα*», 10/12/2004-C/CR/33/2, Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων, ΟΗΕ.
- Επιτροπή του Συμβουλίου της Ευρώπης για την Πρόληψη των Βασανιστηρίων (CPT), *Έκθεση*, 20/11/2002, Συμβούλιο της Ευρώπης.

- Ευρωπαϊκή Ένωση, Επιτροπή, *Εγχειρίδιο σχετικά με την Ένταξη για Υπεύθυνους Χάραξης Πολιτικής και Ειδικούς Επαγγελματίες*, 2^η έκδοση, Μάιος 2007 (www.ec.europa.eu).
- Ευρωπαϊκή Ένωση, Συμβούλιο *Ετήσια Έκθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα 2006*, Ιανουάριος 2007, 5779/07.
- Ευρωπαϊκή Ένωση, Κοινοβούλιο, *Νομοθετικό ψήφισμα σχετικά με τις στρατηγικές και τα μέτρα για την ένταξη των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Α6-0190/2006.
- Ευρωπαϊκή Ένωση, Συμβούλιο, *Κοινές Βασικές Αρχές για την Ένταξη των Μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Νοέμβριος 2004, 13973/04.
- Γ. Κατρούγκαλος (2001) «Τα κοινωνικά δικαιώματα των παράνομων αλλοδαπών» στο Γ. Αμίτσης & Γ. Λαζαρίδη (επιμ.), *Νομικές και Κοινωνικοπολιτικές Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, Παπαζήσης, σ. 69-88.
- Α. Καψάλης & Π. Λινάρδος-Ρυλμόν, (2005) «Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική. Απολογισμός και προτάσεις από τη σκοπιά των συνδικάτων» στο Α. Καψάλης & Π. Λινάρδος-Ρυλμόν (επιμ.), *Μεταναστευτική Πολιτική και Δικαιώματα των Μεταναστών*, Μελέτες του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, σ. 11-27.
- Γ. Μαυρομάτης & Κ. Τσιτσελίκης (2004) «Η εκπαίδευση των μεταναστών στην Ελλάδα (1990-2003). Πολιτικές και πρακτικές» στο Μ. Παύλου & Δ. Χριστόπουλος (επιμ.), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, Κριτική & ΚΕΜΟ, σ. 121-140.
- Ρ. Παναγιωτοπούλου, Β. Παπλιάκου (2007) «Το Κοινωνικό Κεφάλαιο στην Ελλάδα σε Συγκριτική Προοπτική: Σύντομη Θεωρητική Επισκόπηση και Ανάλυση Αποτελεσμάτων από την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έρευνα» στο Π. Καφετζής, Θ. Μαλούτας, Ι. Τσίγκανου (επιμ.), *Πολιτική, Κοινωνία, Πολίτες. Ανάλυση Δεδομένων της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας/ ESS*, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ. 219-267
- Δ. Παπαδοπούλου (2006) «Μορφές Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Ενσωμάτωσης των Μεταναστών. Το παράδειγμα της Περιφέρειας Αττικής» στο Μπάγκαβος Χ. & Παπαδοπούλου Δ. (επιμ.), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα, Gutenberg, σ. 291-351.
- Ν. Σιταρόπουλος (2004) «Η αβεβαιότητα της αρχής της «δίκαιης μεταχείρισης» των αλλοδαπών μεταναστών εργαζομένων στο υπό εξέλιξη ευρωπαϊκό δίκαιο» στο Μ. Παύλου & Δ. Χριστόπουλος (επιμ.), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, ΚΕΜΟ, σ. 251-266.
- Ν. Σιταρόπουλος (2004) «Όψεις Προστασίας του Μετανάστη Εργαζόμενου στο Δίκαιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Περιθωριοποίησης του στο Ελληνικό Δίκαιο» στο Τσαπόγας Μ. & Χριστόπουλος Δ. (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του εμφυλίου στο τέλος της μεταπολίτευσης*, ΕΕΔΑ, Αθήνα, Καστανιώτης, σ. 254-260.

- Π. Σκλιάς Π.- Α. Χουλιάρης (επιμ.) (2002) *Η Διπλωματία της Κοινωνίας των Πολιτών*, Αθήνα, Παπαζήσης.
- Κ. Στεφανάκη (2004) «Πρόσφυγες και Δικαίωμα στο Άσυλο» στο Τσαπόγας Μ. & Χριστόπουλος Δ. (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του εμφυλίου στο τέλος της μεταπολίτευσης*, ΕΕΔΑ, Αθήνα, Καστανιώτης, σ. 261-271.
- Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση «Διοικητική κράτηση και απέλαση αλλοδαπών ανηλίκων», Οκτώβριος 2005 (<http://www.synigoros.gr>).
- Συνήγορος του Πολίτη, *Ετήσια Έκθεση 2006* (<http://www.synigoros.gr>).
- Συνήγορος του Πολίτη, Ειδική Έκθεση «*Η προστασία των προσώπων που ζητούν πολιτικό άσυλο στην Ελλάδα: Προβλήματα ερμηνείας και εφαρμογής*», Φεβρουάριος 2007.
- Δ. Σωτηρόπουλος (2007) «Το Κοινωνικό Κεφάλαιο στην Ελλάδα σε Συγκριτική Προοπτική: Σύντομη Θεωρητική Επισκόπηση και Ανάλυση Αποτελεσμάτων από την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έρευνα» στο Π. Καφετζής, Θ. Μαλούτας, Ι. Τσίγκανου (επιμ.), *Πολιτική, Κοινωνία, Πολίτες. Ανάλυση Δεδομένων της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας/ ESS*, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ. 269-289
- Ι. Τσίγκανου (2002) «Οι εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού» στο Ι. Τσίγκανου (επιμ.) (2002) *Οι εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού*, Τετράδια Εγκληματολογίας, Αθήνα Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 15-105.
- Κ. Τσουκαλάς (1996) «Ο ρατσισμός σήμερα» στο Π. Καφετζής (επιμ.), *Ταξίδι στο Λόγο και την Ιστορία, Κείμενα 1969-1996*, Αθήνα, Πλέθρον, τ. Α, σ.137-154.
- Δ. Χριστόπουλος (2004) «Οι μετανάστες στην ελληνική πολιτική κοινότητα» στο Μ. Παύλου & Δ. Χριστόπουλος (επιμ.), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, Κριτική & ΚΕΜΟ, σ. 338-366.
- Δ. Χριστόπουλος (2004) «Η Ελληνική Ιθαγένεια στην Εποχή της Μετανάστευσης – ‘Παλιννόστησης’» στο Τσαπόγας Μ. & Χριστόπουλος Δ. (επιμ.) *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του εμφυλίου στο τέλος της μεταπολίτευσης*, ΕΕΔΑ, Αθήνα, Καστανιώτης, σ. 99 -109.

Ξενόγλωσση

- P. Baehr (1999) *Human Rights: Universality in Practice*, London, Macmillan Press.
- P. Baehr (1998) «Mobilization of the Conscience of Mankind: Conditions of Effectiveness of Human Rights NGOs» στο Denters E. and Schrijver N. (eds.), *Reflections on International Law from the Low Countries*, Hague, Kluwer Law International.
- J. Cavounidis (2006) «The Labour Market Integration of Migrants in Greece» στο D. Papademetriou and J.Cavounidis (eds.) *Managing Migration: The Greek, EU and International Contexts*, Αθήνα, ΙΜΕΠΟ, σ. 117-132.

- Ann Clark (2001) *Diplomacy of Conscience. Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Oxford, Princeton University Press.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *First European Quality of Life Survey: Participation in Civil Society*, 2006.
(<http://www.eurofound.europa.eu>)
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the European Union*, FRA 2007 (<http://fra.europa.eu>).
- European Union Agency for Fundamental Rights, *Trends and Developments 1997-2005 – Combating Ethnic and Racial Discrimination and Promoting Equality in the European Union*, FRA 2007 (<http://fra.europa.eu>).
- European Union Monitoring Center against Racism & Xenophobia, *Migrants' Experiences of Racism and Xenophobia in 12 European Member States. Pilot Study*, EUMC 5/2006.
- European Union, Commission, *Annual Reports on Migration and Integration* (1st Annual Report, July 2004, COM (2004) 508, 2nd Annual Report, June 2006, SEC (2006) 892, 3rd Annual Report, September 2007, COM (2007) 512.
- European Union, Commission, *Discrimination in the European Union*”, Special Eurobarometer 263/ 65.4, 1/2007 (http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)
- Global Commission for International Migration, *Migrating in an Interconnected World: new directions for action*, Geneva 2005.
- M. Keck & K. Sikkink (1998) *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kjaerum Morten (1993) «The Contributions of Voluntary Organizations to the Development of Democratic Governance» στο McKinstry Micou & B.Lindsnaes (eds.) *The Role of Voluntary Organizations in Emerging Democracies: Experience and Strategies in Eastern and Central Europe and in South Africa*, Copenhagen, Danish Centre for Human Rights.
- W. Korey (1998) *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights: 'A Curious Grapevine'*, New York, St. Martin's Press.
- J. Mertus (1999) «Human Rights and the Promise of Transnational Civil Society» στο Burns Weston (ed.), *Future of International Human Rights*, NY, Ardsley.
- J. Niessen, Th. Huddleston, L. Citron (2007) *Migrant Integration Policy Index*, British Council, Foreign Policy Center and Migration Policy Group, Brussels.
(<http://www.migpolgroup.com>).
- J. Niessen & Kate M. (2007) *From Principles to Practice: The Common Basic Principles on Integration and the Handbook Conclusions*, Migration Policy Group,
(<http://www.migpolgroup.com>)

- M. Pavlou (2007) *Racism and Discrimination against Immigrants and Minorities in Greece: the State of Play*, Ετήσια Έκθεση της Ελληνικής Ένωσης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου του Πολίτη και του Κέντρου Ερευνών Μειονοτικών Ομάδων, HLHR-KEMO, Απρίλιος 2007 (<http://www.hlhr.gr>).
- M. Pavlou (2007) *Migrant Integration Policy Index 2007: Survey Results*, British Council, Migration Policy Group & Hellenic League for Human Rights, Οκτώβριος 2007
- A. Pollis (1992) "Greek national identity: Religious minorities, rights and european norms", *Journal of Modern Greek Studies*, vol. 10, σ. 172-176.
- D. Schnapper (2000) *Η Κοινωνία των Πολιτών. Δοκίμιο πάνω στην ιδέα του Σύγχρονου Έθνους*, Αθήνα, Gutenberg
- P. Stangos (2006) "The Fight Against Racism, Xenophobia and Discrimination in Greece Today. The Normative Framework, Public Actions and the European Challenge" στο D. Papademetriou and J. Cavounidis (eds.) *Managing Migration: The Greek, EU and International Contexts*, Αθήνα, ΙΜΕΠΟ, σ. 157-175.
- UNDP (2000) *Human Development Report: Human Rights and Human Development*, N.Y. Oxford University Press (<http://www.un.org>).
- UNHCHR, *The International Convention on Migrant Workers and its Committee*, Fact Sheet No. 24 (www.unhchr.ch).
- UNHCHR, *Migration and Development: a Human Rights Approach*, (<http://www.unhchr.ch>).
- UNHCHR, *Compilation of Findings and Observations by the United Nations Human Rights System relating to the Human Rights of Migrants*, Αύγουστος 2006.
- UN Human Rights Commission, Special Rapporteur, (2003) *Report on the human rights of migrants*, UN Doc. A/58/275, 12/8/2003 (<http://www.unhchr.ch>).
- UN Human Rights Commission, Special Rapporteur, (2004) *Report on the human rights of migrants*, UN Doc. A/59/377, 22/9/2004 (<http://www.unhchr.ch>).
- C. Welch (ed.) (2001) *NGOs and Human Rights, Promise and Performance*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- C. Welch (1995) *Protecting Human Rights in Africa: Strategies and Roles of Non Governmental Organizations*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- L. Wiseberg (1992) «The Role of Non-Governmental Organizations» στο *Put Our World to Rights- Towards a Commonwealth Human Rights Policy*, όπως επαναδημοσιεύτηκε στο Richard Claude & Burns Weston (eds.) *Human Rights in the World Community: Issues and Action*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Κατάλογος Ερωτώμενων Κοινωνικών Φορέων /Οργανώσεων της Κοινωνίας Πολιτών: Εκπρόσωποι, Θεσμικός Ρόλος στο Φορέα και Σύντομη Περιγραφή Δράσης

Α. Εκπρόσωποι - Θεσμικός Ρόλος στο Φορέα

- **Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου** - Πρόεδρος.
- **Συνήγορος του Πολίτη, Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού** - Βοηθοί Συνήγοροι & Ειδικοί Επιστήμονες σε Θέματα Μετανάστευσης, Ασύλου και Δικαιωμάτων του Παιδιού.
- **«Αντιγόνη»: Κέντρο Πληροφόρησης & Τεκμηρίωσης για το Ρατσισμό, την Οικολογία, την Ειρήνη και τη Μη-Βία** / Εθνικός Φορέας Συνεργασίας του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για το Ρατσισμό και τη Ξενοφοβία (2001-2006 / Δίκτυο RAXEN) - Διευθυντής.
- **Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη*** – Εθνικό Παρατηρητήριο για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία (2007-2010/ Δίκτυο RAXEN) - Πρόεδρος.
- **Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών** – Συντονιστής.
- **Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, Αποστολή Ελλάδας** - Νομικός Σύμβουλος.
- **Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, Ελληνική Αντιπροσωπεία** - Επικεφαλής Τομέα Προστασίας Προσφύγων.
- **Γιατροί του Κόσμου- Ελληνική Αντιπροσωπεία** - Α' Αντιπρόεδρος Δ.Σ./ Διευθυντής Προγραμμάτων Εσωτερικού/ Πολυιατρείου & Υπεύθυνη Κοινωνικής Υπηρεσίας.
- **Δίκτυο Κοινωνικής Υποστήριξης Προσφύγων και Μεταναστών** – Πρόεδρος.
- **Ελληνικό Παρατηρητήριο των Συμφωνιών του Ελσίνκι** - Νομικός Σύμβουλος / Υπεύθυνος Προγραμμάτων ROMA.
- **Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες** - Μέλος Δ.Σ.

- **Ελληνικό Τμήμα Διεθνούς Αμνηστίας** - Υπεύθυνος Δράσης.
- **Ιατρικό Κέντρο Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων** - Μέλος Δ.Σ. / Νομικός Σύμβουλος.
- **Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου** - Επιστημονικοί Συνεργάτες Τμήματος Νομικής Βοήθειας.
- **Κλίμακα** - Συντονίστρια Προγράμματος για Μετανάστριες/ Θύματα Σωματεμπορίας.
- **PRAXIS**, Προγράμματα Ανάπτυξης, Κοινωνικής Στήριξης & Ιατρικής Συνεργασίας - Γενικός Διευθυντής / Πρόεδρος Δ.Σ.
- **SOS Ρατσισμός** - Μέλος Δ.Σ/ Εκπρόσωπος της Ελλάδας στο Ευρωπαϊκό Αντιρατσιστικό Δίκτυο (ENAR).

* Η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη σε σύμπραξη με το ΚΕΜΟ και σε συνεργασία με το **Συνήγορο του Πολίτη** και το **Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών** λειτουργεί για την περίοδο 2007-2010 ως **ΕΘΝΙΚΟ ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία** στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικτύου **RAXEN**, το οποίο διευθύνεται από τον **Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα** (EU Fundamental Rights Agency). Το Εθνικό Παρατηρητήριο για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία είναι ο εθνικός φορέας καταγραφής και αναφοράς για τα φαινόμενα ρατσισμού και διακρίσεων σε βάρος των μεταναστών και των μειονοτήτων.

B. Σύντομη Περιγραφή Δράσης

- **Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου:** Σύμφωνα με το ν. 2667/1998 (ΦΕΚ Α' 281/18.12.1998) για τη «Σύσταση Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και Εθνικής Επιτροπής Βιοηθικής», αποτελεί συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας σε θέματα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Έχει ως αποστολή τη διαρκή παρακολούθηση αυτών των θεμάτων, τη δημόσια ενημέρωση και την προώθηση της σχετικής έρευνας, την ανταλλαγή εμπειριών σε διεθνές επίπεδο με ανάλογα όργανα διεθνών οργανισμών και τη διαμόρφωση προτάσεων πολιτικής σε θέματα του αντικειμένου της.
- **Συνήγορος του Πολίτη:** Ο Συνήγορος του Πολίτη αποτελεί τον Εθνικό Φορέα προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης (Ν. 3304/2005). Είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή που έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ της δημόσιας διοίκησης και των πολιτών για την προστασία των δικαιωμάτων

τους, την τήρηση της νομιμότητας και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης. Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου καλύπτει θέματα προσωπικής ελευθερίας, ιδιωτικής σφαίρας, ίσης μεταχείρισης και ισότητας των φύλων, παιδείας, αστικής και δημοτικής κατάστασης, στράτευσης και δικαστικής προστασίας, καθώς και ζητήματα που άπτονται των δικαιωμάτων μειονοτικών ομάδων και του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι. Ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Παιδιού έχει ως αποστολή την προάσπιση και η προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού και είναι αρμόδιος και για θέματα που ανάγονται σε δημόσιες υπηρεσίες, αλλά και σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που προσβάλλουν τα δικαιώματα του παιδιού.

- **«Αντιγόνη»: Κέντρο Πληροφόρησης & Τεκμηρίωσης για το Ρατσισμό, την Οικολογία, την Ειρήνη και τη Μη-Βία:** Ο Εθνικός Φορέας Συνεργασίας του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για το Ρατσισμό και τη Ξενοφοβία κατά την περίοδο 2001-2006 στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικτύου RAXEN (Δίκτυο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα Θεμελιώδη Δικαιώματα). Έργο του είναι η συλλογή στοιχείων και η εκπόνηση εθνικών μελετών και συγκριτικού χαρακτήρα ερευνών (στατιστικά στοιχεία, σχόλια, καταγραφή πολιτικών, δράσεων, παραβιάσεων & κρουσμάτων, καλών πρακτικών κ.α) για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για το Ρατσισμό και τη Ξενοφοβία, με στόχο τη συγκρότηση συγκριτικών βάσεων δεδομένων και την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων στους τομείς απασχόλησης, νομοθεσίας, ρατσιστικής βίας, στέγασης και εκπαίδευσης των μεταναστών.
- **Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη:** Η Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη σε σύμπραξη με το ΚΕΜΟ και σε συνεργασία με το Συνήγορο του Πολίτη και το Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών λειτουργεί για την περίοδο 2007-2010 ως ΕΘΝΙΚΟ ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικτύου RAXEN. Η Ένωση είναι η παλαιότερη Μη Κυβερνητική Οργάνωση προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που υπάρχει στην Ελλάδα. Ιδρύθηκε το 1953 και είναι τακτικό μέλος της Διεθνούς Ομοσπονδίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Σύμφωνα με το καταστατικό της, δραστηριοποιείται στο χώρο της διάδοσης, υπεράσπισης και ανάπτυξης των αρχών που αναγνωρίζουν στους ανθρώπους, δικαιώματα και ελευθερίες. Αποτελεί μία από τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ελλάδα οι οποίες, σύμφωνα με το νόμο

2667/1998, συμμετέχουν στην Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

- **Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών:** Δίκτυο μεταναστευτικών κοινοτήτων με στόχο να συμβάλλει στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Η δράση του έχει τέσσερις άξονες: α) παρέμβαση στις πολιτικές, β) ανάπτυξη καλύτερης σχέσης με την κοινωνία υποδοχής, γ) ανάπτυξη σχέσεων με φορείς εντός και εκτός Ελλάδας και δ) αυτό-οργάνωση, δηλαδή στήριξη των μεταναστευτικών οργανώσεων. Συμμετέχει ενεργά στη δημόσια διαβούλευση για θέματα προστασίας δικαιωμάτων των μεταναστών και λειτουργεί ως εταίρος του Εθνικού Παρατηρητηρίου για το Ρατσισμό και την Ξενοφοβία.
- **Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης:** Έχει ως εντολή την προώθηση της ομαλής και ανθρωπιστικής μετανάστευσης, την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών και τη συνεργασία με τα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών προβλημάτων μέσω ανθρωπιστικής μετανάστευσης και επαναπατρισμών, υπηρεσιών τεχνικής συνεργασίας σε θέματα μετανάστευσης, υπηρεσιών μετανάστευσης για εργασία, καταπολέμησης της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων, υπηρεσιών μεταναστευτικής υγείας και υπηρεσιών ευρείας ενημέρωσης.
- **Ύπατη Αρμοστέα του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (UNHCR):** Λειτουργεί στο πλαίσιο του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών και έχει ως πρωταρχική αρμοδιότητα τη διασφάλιση της προστασίας των προσφύγων. Έχει υιοθετήσει μια Ατζέντα για τη διεθνή προστασία, δηλαδή μια σειρά από κατευθυντήριες οδηγίες που μπορούν να χρησιμοποιήσουν οι κυβερνήσεις και οι ανθρωπιστικές οργανώσεις για να ενδυναμώσουν την προστασία των προσφύγων παγκοσμίως και έχει αναλάβει πλήθος πρωτοβουλιών που περιλαμβάνουν ένα διευρυνόμενο πρόγραμμα μετεγκατάστασης προσφύγων, επανένταξη των προσφύγων στις τοπικές κοινωνίες και καλύτερη κατανομή του βάρους αντιμετώπισης των αναγκών των προσφύγων ανάμεσα στις χώρες υποδοχής.
- **Γιατροί του Κόσμου:** Αποτελεί ΜΚΟ η οποία δραστηριοποιείται στον τομέα υλοποίησης προγραμμάτων ανθρωπιστικής και ιατρικής δράσης και στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής υποστήριξης και συμβουλευτικής σε κάθε άτομο και οικογένεια που αντιμετωπίζουν κοινωνικά προβλήματα στην προσπάθειά τους να ενταχθούν στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο και να

εξασφαλίσουν μια ποιότητα ζωής που θα ανταποκρίνεται στις βασικές τους ανάγκες, οι περισσότεροι των οποίων είναι μετανάστες και πρόσφυγες. Οι παρεχόμενες υπηρεσίες αφορούν τόσο στην κάλυψη βασικών αναγκών επιβίωσης όπως η εύρεση στέγης, τροφής και ρουχισμού, η εύρεση ιατροφαρμακευτικού υλικού και η πραγματοποίηση ιατρικών εξετάσεων, όσο και στην ευρύτερη κοινωνική συμβουλευτική και υποστήριξη, όπως η ενημέρωση για φορείς και παρεχόμενες υπηρεσίες για θέματα εργασίας και εκπαίδευσης.

- **Δίκτυο Κοινωνικής Υποστήριξης Προσφύγων και Μεταναστών:** Αντιρατσιστική συλλογικότητα με στόχο την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της κοινωνίας πάνω στα προβλήματα των μεταναστών και προσφύγων στην Ελλάδα, την ανάδειξη των πολιτικών παραμέτρων του προσφυγικού και μεταναστευτικού ζητήματος, την υπεράσπιση του πολιτικού ασύλου και των δικαιωμάτων των μεταναστών, την παρέμβαση σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο και την οργάνωση δομών αλληλεγγύης, την αναχαίτιση του κρατικού και κοινωνικού ρατσισμού, τη στήριξη στις υπάρχουσες μορφές οργάνωσης και την ώθηση μεταναστών και προσφύγων στη δημιουργία συλλογικών οργάνων.
- **Ελληνικό Παρατηρητήριο των Συμφωνιών του Ελσίνκι:** Αποτελεί ΜΚΟ η οποία εργάζεται για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των εθνοτικών, θρησκευτικών και γλωσσικών μειονοτήτων και αυτόχθονων λαών σε όλο τον κόσμο και για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ κοινοτήτων. Δραστηριοποιείται έντονα στον τομέα της προστασίας των δικαιωμάτων όλων των μειονοτικών κοινοτήτων στην Ελλάδα και αποτελεί μέλος της Διεθνούς Ομοσπονδίας Ελσίνκι για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα (IHF).
- **Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες:** Αποτελεί ΜΚΟ η οποία δραστηριοποιείται στον τομέα κοινωνικής και νομικής υποστήριξης των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων στην Ελλάδα καθώς και στην ευαισθητοποίηση του κοινού υπέρ των προσφύγων. Ειδικότερα, το ΕΣΠ μέσα από ψυχοκοινωνικές και νομικές υπηρεσίες βοηθά τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο να ενταχθούν στην Ελλάδα και υλοποιεί πλήθος προγραμμάτων έρευνας ή παροχής υπηρεσιών με κεντρικό στόχο τη συνδρομή και υποστήριξη των προσφύγων. Αποτελεί μία από τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ελλάδα οι οποίες, σύμφωνα με το νόμο 2667/1998, συμμετέχουν στην Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

- **Ελληνικό Τμήμα Διεθνούς Αμνηστίας:** Αποτελεί ΜΚΟ η οποία αναλαμβάνει έρευνα και δράση για την πρόληψη και τον τερματισμό σοβαρών παραβιάσεων των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η Διεθνής Αμνηστία διεξάγει παγκοσμίως έρευνα και δράση για τα δικαιώματα των προσφύγων, των αιτούντων άσυλο, των μεταναστών και των εκτοπισμένων στο εσωτερικό της χώρας τους. Για τους πρόσφυγες διεκδικεί το δικαίωμα στο άσυλο, προωθώντας πολιτικές και νομοθετικές αλλαγές και αναλαμβάνοντας δράση σε ξεχωριστές υποθέσεις και θέματα. Για τους μετανάστες, διεκδικεί το δικαίωμά τους να μην υφίστανται διακρίσεις, προωθώντας πολιτικές και νομοθετικές αλλαγές. Αποτελεί μία από τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ελλάδα οι οποίες, σύμφωνα με το νόμο 2667/1998, συμμετέχουν στην Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.
- **Ιατρικό Κέντρο Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων:** Αποτελεί ΜΚΟ η οποία έχει σαν στόχο την πρόληψη και την κατάργηση των βασανιστηρίων από όποιους και αν γίνονται και την αποκατάσταση των θυμάτων βασανιστηρίων. Ασχολείται με την αντιμετώπιση των επιπτώσεων των βασανιστηρίων που αφορά κυρίως την ιατρική και ψυχολογική εξέταση καθώς και τη θεραπεία των προσφύγων- θυμάτων βασανιστηρίων.
- **Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου:** Αποτελεί ΜΚΟ η οποία έχει ως βασικούς στόχους την έρευνα, τη μελέτη, και την προάσπιση, διαφύλαξη και προαγωγή των γενικά αναγνωρισμένων δικαιωμάτων και ελευθεριών του ανθρώπου. Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο το ΙΜΔΑ ενδιαφέρεται για την εκπαίδευση και επιμόρφωση σε θέματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης για τα ζητήματα που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα, την ειρήνη και την ανάπτυξη των δημοκρατικών θεσμών, καθώς και την προώθηση της ορθότερης και αποτελεσματικότερης ρύθμισης των σχετικών θεμάτων. Το Τμήμα Νομικής Βοήθειας του ΙΜΔΑ προσφέρει δωρεάν νομική βοήθεια σε άτομα των οποίων θίγονται τα θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα και που δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να αποταθούν σε δικηγόρο. Το ΙΜΔΑ αποτελεί μία από τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στην Ελλάδα οι οποίες, σύμφωνα με το νόμο 2667/1998, συμμετέχουν στην Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

- **Κλίμακα:** Αποτελεί ΜΚΟ η οποία επικεντρώνεται στην αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού με έμφαση στη ψυχική υγεία ευπαθών ομάδων κοινωνικά αποκλεισμένων μεταξύ των οποίων είναι και οι μετανάστες. Σε όλα τα προγράμματα μπορούν να συμμετέχουν οι μετανάστες. Με χρηματοδότηση της Ε.Ε. και του Υπουργείου Υγείας λειτουργούν επτά οικοτροφεία για την επανένταξη ψυχικά πασχόντων, ένα προστατευόμενο διαμέρισμα και ένας ξενώνας. Λειτουργεί επίσης μια κινητή μονάδα ψυχικής υγείας, δύο κέντρα ημέρας με υπηρεσίες ψυχοκοινωνικής, συμβουλευτικής, ιατρικής υποστήριξης για τις μειονότητες (Γκάτσι: Έλληνες Μουσουλμάνοι – Ζεφύρι: Ρομά) και ένα καταφύγιο για αλλοδαπές γυναίκες – θύματα βίας και σωματεμπορίας.
- **PRAKSIS:** Αποτελεί ΜΚΟ η οποία έχει ως στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής ένταξης οικονομικά και κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων και ομάδων, ανεξαρτήτως πολιτικής, θρησκευτικής, κοινωνικής φυλετικής ή άλλης διάκρισης. Ειδικότερα επικεντρώνεται στην υλοποίηση προγραμμάτων ανθρωπιστικής και ιατρικής δράσης (ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, ψυχολογική και νομική υποστήριξη) σε κοινωνικά αποκλεισμένες πληθυσμιακές ομάδες όπως οι οικονομικοί μετανάστες, αιτούντες άσυλο/ πρόσφυγες, θύματα διεθνικής σωματεμπορίας και άλλες ομάδες.
- **SOS Ρατσισμός:** Αποτελεί ΜΚΟ η οποία αναπτύσσει αντιρατσιστική δράση με δραστηριότητες όπως οι δημόσιες παρεμβάσεις για την προστασία των δικαιωμάτων μεταναστών και προσφύγων, η καταγραφή κακοποιήσεων, η έρευνα καταγγελιών, η τήρηση τηλεφωνικής γραμμής για την ενημέρωση προθεσμιών, η παροχή νομικών συμβουλών κ.α. Επίσης διατηρεί πολιτιστικό κέντρο το οποίο διαθέτει στους μετανάστες για πολιτιστικές εκδηλώσεις και οργανώνει σεμινάρια εκπαίδευσης στη διαχείριση των οργανώσεων τους. Η οργάνωση είναι εκπρόσωπος της Ελλάδας στο Ευρωπαϊκό Αντιρατσιστικό Δίκτυο (ENAR), στο πλαίσιο του οποίου καταθέτει προτάσεις και ανταλλάσσει πληροφορίες σε θεσμικό επίπεδο για συναφή θέματα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ**ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
(13973/04 MIGR 96 EU DG H1)****ΚΟΙΝΕΣ ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗΣ ΤΩΝ
ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

1. Η ενσωμάτωση είναι μια δυναμική, αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής από πλευράς όλων των μεταναστών και των κατοίκων των κρατών μελών.

Η ενσωμάτωση είναι μια δυναμική, μακροχρόνια, και συνεχής αμφίδρομη διαδικασία αμοιβαίας προσαρμογής, και όχι μια στατική έκβαση. Απαιτεί τη συμμετοχή όχι μόνον των μεταναστών και των κατιόντων τους αλλά και κάθε κατοίκου. Η διαδικασία ενσωμάτωσης συνεπάγεται την προσαρμογή των μεταναστών, ανδρών και γυναικών, άπαντες των οποίων έχουν δικαιώματα και ευθύνες έναντι της νέας χώρας διαμονής τους. Η εν λόγω διαδικασία αφορά επίσης την κοινωνία υποδοχής, η οποία πρέπει να δημιουργήσει τις δυνατότητες για την πλήρη οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική και πολιτική συμμετοχή των μεταναστών. Ως εκ τούτου, παρακινούνται τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη και να περιλαμβάνουν τόσο τους μετανάστες όσο και τους πολίτες τους στην πολιτική ενσωμάτωσης, και να τους ενημερώνουν ευκρινώς για τα αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις τους.

2. Η ενσωμάτωση συνεπάγεται το σεβασμό των βασικών αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κάθε πρόσωπο που διαμένει στην ΕΕ πρέπει να προσαρμόζεται και να συμμορφώνεται πλήρως προς τις βασικές αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και προς τη νομοθεσία των κρατών μελών. Οι διατάξεις και οι αξίες που κατοχυρώνονται στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες χρησιμεύουν ως σημείο αναφοράς και ως γνώμονας, δεδομένου ότι είναι κοινές για τα κράτη μέλη. Περιλαμβάνουν

το σεβασμό των αρχών της ελευθερίας, της δημοκρατίας, το σεβασμό των ανθρώπινων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, και του κράτους δικαίου. Επί πλέον, σ' αυτές περιλαμβάνεται και η τήρηση των διατάξεων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, που κατοχυρώνει τις έννοιες της αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της ισότητας, της μη διακριτικής μεταχείρισης, της αλληλεγγύης, των δικαιωμάτων του πολίτη, και της δικαιοσύνης.

Τα κράτη μέλη έχουν την ευθύνη να μεριμνούν ενεργά ώστε όλοι οι κάτοικοι, συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών, να κατανοούν, να σέβονται, να επωφελούνται και να προστατεύονται επί ίσοις όροις από το πλήρες φάσμα των αξιών, των δικαιωμάτων, των ευθυνών και των προνομίων που θεσπίζονται από τη νομοθεσία της ΕΕ και των κρατών μελών. Γνώμες και απόψεις οι οποίες δεν συμβιβάζονται με τις βασικές αυτές αξίες θα μπορούσαν να εμποδίσουν την επιτυχή ενσωμάτωση των μεταναστών στη νέα κοινωνία υποδοχής και να επηρεάσουν αρνητικά την κοινωνία στο σύνολό της. Επομένως, οι επιτυχείς πολιτικές και πρακτικές ενσωμάτωσης, με τις οποίες αποφεύγεται η απομόνωση ορισμένων ομάδων, είναι ένας τρόπος προώθησης του σεβασμού των κοινών ευρωπαϊκών και εθνικών αξιών.

3. Η απασχόληση αποτελεί βασικό μέρος της διαδικασίας ενσωμάτωσης και είναι ζωτική για τη συμμετοχή των μεταναστών, για τη συμβολή των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής και για την προβολή της συμβολής αυτής.

Η απασχόληση είναι για τους μετανάστες ένας σημαντικός τρόπος με τον οποίο μπορούν να έχουν ορατή συμβολή στις κοινωνίες των κρατών μελών και να συμμετέχουν στην κοινωνία υποδοχής. Στο χώρο εργασίας, η ενσωμάτωση των μεταναστών μπορεί να προωθείται με την αναγνώριση των προσόντων που έχουν αποκτηθεί σε άλλη χώρα, με δυνατότητες εκπαίδευσης για την απόκτηση των δεξιοτήτων που απαιτούνται στο χώρο εργασίας, και με πολιτικές και προγράμματα που καθιστούν ευκολότερη την πρόσβαση σε θέσεις εργασίας και τη μεταβατική κατάσταση. Είναι επίσης σκόπιμο να παρέχονται ικανά κίνητρα και ευκαιρίες στους μετανάστες, ιδίως σε αυτούς που έχουν προοπτική παραμονής, για την αναζήτηση και την εξεύρεση απασχόλησης.

Η στοχοθέτηση μέτρων προς στήριξη των μεταναστών στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση αποτελεί ένδειξη της μεγάλης βαρύτητας της απασχόλησης στη διαδικασία ενσωμάτωσης. Είναι σκόπιμο να

γίνει ευρύτερη χρήση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση καθώς και της Ευρωπαϊκής Διαδικασίας Κοινωνικής Ενσωμάτωσης, με τη στήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), μεταξύ άλλων και βάσει των διδαγμάτων που αντλήθηκαν από την κοινοτική πρωτοβουλία EQUAL για την επίτευξη των στόχων της Λισσαβώνας και για την προαγωγή της καταπολέμησης κάθε μορφής διακρίσεων στο χώρο εργασίας.

4. Οι βασικές γνώσεις της γλώσσας, της ιστορίας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής είναι απαραίτητες για την ενσωμάτωση· η παροχή στους μετανάστες της δυνατότητας να αποκτήσουν τις βασικές αυτές γνώσεις έχει ουσιώδη σημασία για μια επιτυχή ενσωμάτωση.

Η σημασία των βασικών γλωσσικών, ιστορικών και πολιτειακών γνώσεων αντικατοπτρίζεται στην ολοένα μεγαλύτερη έμφαση που δίνουν πολλά κράτη μέλη σε εισαγωγικά προγράμματα τα οποία εστιάζονται στη συγκέντρωση των πλέον κατάλληλων μέσων για την ανάληψη της διαδικασίας ενσωμάτωσης. Η παρακολούθηση των προγραμμάτων αυτών θα επιτρέψει στους μετανάστες να ενταχθούν ταχέως στους βασικούς τομείς της εργασίας, της στέγασης, της εκπαίδευσης και της υγείας, και θα συμβάλει στη δρομολόγηση της πλέον μακροπρόθεσμης διαδικασίας κανονιστικής προσαρμογής στη νέα κοινωνία. Ταυτοχρόνως, τα προγράμματα αυτά συνιστούν στρατηγικές επενδύσεις για την οικονομική και κοινωνική ευμάρεια της κοινωνίας στο σύνολό της. Η σημαντική αυτή εστίαση στη γλωσσική και πολιτισμική εξοικείωση με την κοινωνία υποδοχής δεν αντιπαρατίθεται προς το σεβασμό της ιδιαίτερης γλώσσας και πολιτισμού των μεταναστών, τον οποίο κατοχυρώνει η εθνική, ευρωπαϊκή και διεθνής νομοθεσία.

5. Οι προσπάθειες στον τομέα της εκπαίδευσης είναι κρίσιμης σημασίας για την προετοιμασία των μεταναστών, και ιδίως των παιδιών τους, ώστε να συμμετέχουν επιτυχέστερα και πλέον ενεργά στην κοινωνία.

Η εκπαίδευση είναι ένας σημαντικός τρόπος προετοιμασίας των ατόμων, και ιδίως των νεοαφικνουμένων, ώστε να συμμετάσχουν στην κοινωνία. Ωστόσο, η δια βίου μάθηση και η απασχολησιμότητα δεν είναι τα μόνα ευεργετήματα της εκπαίδευσης. Ζωτικό στόχο του εκπαιδευτικού συστήματος συνιστούν επίσης η μετάδοση γνώσεων σχετικά με το ρόλο και τη λειτουργία των θεσμών και κανόνων της εκάστοτε κοινωνίας και η μετάδοση των προτύπων και των αξιών που συναποτελούν το συνεκτικό στοιχείο στη λειτουργία μιας κοινωνίας. Η

εκπαίδευση προετοιμάζει τους ανθρώπους ώστε να συμμετέχουν καλύτερα σε όλους τους τομείς της καθημερινής ζωής και να επικοινωνούν μεταξύ τους. Επομένως, η εκπαίδευση έχει θετικές συνέπειες όχι μόνον για το άτομο, αλλά και για την κοινωνία στο σύνολό της.

Η εκπαιδευτική καθυστέρηση μεταφέρεται εύκολα από τη μια γενεά στην άλλη. Κατά συνέπεια, είναι θεμελιώδες να δοθεί ειδική προσοχή στην εκπαιδευτική επιτυχία εκείνων που αντιμετωπίζουν δυσκολίες στο πλαίσιο του σχολικού συστήματος. Δεδομένου του κρίσιμου ρόλου της εκπαίδευσης στην ενσωμάτωση των νεοαφικνουμένων σε μια κοινωνία - και ιδίως των γυναικών και των παιδιών - η σχολική αποτυχία, η πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου και όλες οι μορφές εγκληματικότητας των νεαρών μεταναστών θα πρέπει να αποφευχθούν και να καταστούν τομείς κατά προτεραιότητα ανάληψης δράσης.

6. Η πρόσβαση των μεταναστών σε φορείς, καθώς και σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, σε ίση βάση με τους πολίτες των κρατών μελών και χωρίς διακρίσεις, είναι ζωτικής σημασίας για μια καλύτερη ενσωμάτωση.

Για να μπορούν οι μετανάστες να συμμετέχουν πλήρως στην κοινωνία υποδοχής, πρέπει να τυγχάνουν ίσης και αμερόληπτης μεταχείρισης και προστασίας από τις διακρίσεις. Η νομοθεσία της ΕΕ απαγορεύει τις διακρίσεις για φυλετικούς ή εθνοτικούς λόγους στην απασχόληση, την εκπαίδευση, την κοινωνική ασφάλιση, την υγειονομική περίθαλψη, την πρόσβαση στα αγαθά και τις υπηρεσίες και τη στέγαση.

Κατά συνέπεια, για μια καλύτερη πολιτική μετανάστευσης και ενσωμάτωσης απαραίτητες προϋποθέσεις είναι η ύπαρξη διαφανών κανόνων, οι σαφώς διατυπωμένες προσδοκίες και τα προβλέψιμα ευεργετήματα για τους νομοταγείς μετανάστες. Κάθε νομική εξαίρεση όσον αφορά την προσβασιμότητα αυτή πρέπει να είναι νόμιμη και διαφανής.

Η πρόσβαση συνεπάγεται επίσης τη λήψη ενεργών μέτρων προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι οι δημόσιοι φορείς, οι πολιτικές, η στέγαση και οι υπηρεσίες, όποτε αυτό είναι δυνατόν, είναι ανοικτοί στους μετανάστες. Τα μέτρα αυτά πρέπει να συνάδουν με την εφαρμογή της οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών. Είναι σκόπιμο να παρακολουθείται και να αξιολογείται η επιτυχία των δημόσιων

φορέων στον τομέα της εξυπηρέτησης των μεταναστών, καθώς και να γίνονται συνεχώς προσαρμογές.

Αντιστρόφως, η αβεβαιότητα και η άνιση μεταχείριση οδηγούν στην περιφρόνηση των κανόνων και μπορούν να περιθωριοποιήσουν κοινωνικά και οικονομικά τους μετανάστες και τις οικογένειές τους. Οι αρνητικές συνέπειες της περιθωριοποίησης αυτής παραμένουν αισθητές και στις επόμενες γενεές. Οι περιορισμοί όσον αφορά τα δικαιώματα και τα προνόμια των μη υπηκόων θα πρέπει να είναι διαφανείς και να επιβάλλονται μόνον μετά από μελέτη των συνεπειών της ενσωμάτωσης, ιδίως στα παιδιά των μεταναστών.

Τέλος, η προοπτική απόκτησης της ιθαγένειας κράτους μέλους μπορεί να αποτελεί σημαντικό κίνητρο για την ενσωμάτωση.

7. Οι συχνές επαφές μεταξύ μεταναστών και πολιτών των κρατών μελών αποτελούν θεμελιώδη μηχανισμό για την ενσωμάτωση. Τα κοινά φόρουμ, ο διαπολιτισμικός διάλογος, η εκπαίδευση σχετικά με τους μετανάστες και τους πολιτισμούς τους, και η βελτίωση των συνθηκών ζωής σε αστικά περιβάλλοντα, ενισχύουν την αλληλεπίδραση μεταξύ μεταναστών και πολιτών των κρατών μελών.

Η ενσωμάτωση είναι μια διαδικασία που υλοποιείται κατά κύριο λόγο στο τοπικό επίπεδο. Η συχνότητα και η ποιότητα των ιδιωτικών επαφών και ανταλλαγών μεταξύ μεταναστών και άλλων κατοίκων είναι βασικά στοιχεία για μεγαλύτερη ενσωμάτωση. Υπάρχουν πολλοί τρόποι ενθάρρυνσης των επαφών. Μια σημαντική πτυχή είναι η μεγαλύτερη εστίαση στην προώθηση της χρήσης κοινών φόρουμ, διαπολιτισμικού διαλόγου, χώρων και δραστηριοτήτων όπου οι μετανάστες θα έρχονται σε επαφή με άλλα πρόσωπα της κοινωνίας υποδοχής, αφενός, και στη διαρκή πληροφόρηση της κοινωνίας υποδοχής σχετικά με τους μετανάστες και τους πολιτισμούς τους, αφετέρου. Οι διάφοροι εμπλεκόμενοι παράγοντες πρέπει να συνεργάζονται καλά προκειμένου να προωθούν τις διαδικασίες αυτές.

Ακόμη, είναι εν προκειμένω σημαντική η εφαρμογή ενεργών πολιτικών κατά των διακρίσεων και δραστηριοτήτων ευαισθητοποίησης για την προώθηση των θετικών πτυχών μιας πλουραλιστικής κοινωνίας.

Το επίπεδο οικονομικής ευμάρειας στις γειτονιές, το αίσθημα ασφάλειας, η κατάσταση των δημόσιων χώρων, και η ύπαρξη ενδιαφερόντων χώρων όπου τα παιδιά και οι έφηβοι μετανάστες μπορούν να καταφεύγουν, καθώς και οι άλλες συνθήκες ζωής είναι πτυχές που επηρεάζουν στην εικόνα των ανθρώπων που ζουν στις περιοχές αυτές. Σε πολλά κράτη μέλη, υπάρχουν συχνά συγκεντρώσεις ομάδων μεταναστών σε φτωχές αστικές περιοχές, πράγμα που δεν συμβάλλει σε μια θετική διαδικασία ενσωμάτωσης. Οι θετικές επαφές μεταξύ των μεταναστών και της κοινωνίας υποδοχής και η προώθηση των επαφών αυτών συμβάλλουν στην επιτυχή ενσωμάτωση και επομένως είναι απαραίτητες. Κατά συνέπεια, είναι επίσης απαραίτητο να βελτιωθεί το περιβάλλον ζωής, δηλαδή να παρασχεθεί κόσμια στέγαση, καλή υγειονομική περίθαλψη, ασφάλεια της γειτονιάς, και δυνατότητες εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης.

8. Η ελεύθερη άσκηση των διαφόρων πολιτισμικών και θρησκευτικών πρακτικών, την οποία κατοχυρώνει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, πρέπει να διασφαλίζεται, υπό τον όρο ότι οι πρακτικές αυτές δεν συγκρούονται με άλλα απαραβίαστα ευρωπαϊκά δικαιώματα ή με την εθνική νομοθεσία.

Ο πολιτισμός και η θρησκεία που φέρει ο κάθε μετανάστης είναι δυνατό να συμβάλουν στη μεγαλύτερη κατανόηση μεταξύ των ανθρώπων και να διευκολύνουν τη μετάβαση των μεταναστών στη νέα κοινωνία. Εξάλλου, η ελευθερία άσκησης της θρησκείας και του πολιτισμού κατοχυρώνεται από το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν τα δικαιώματα αυτά. Επί πλέον, η νομοθεσία της ΕΕ απαγορεύει τις διακρίσεις στην απασχόληση για λόγους θρησκείας ή πεποιθήσεων.

Ωστόσο, τα κράτη μέλη έχουν επίσης την υποχρέωση να μεριμνούν ώστε οι πολιτισμικές και θρησκευτικές πρακτικές να μην εμποδίζουν τον κάθε μετανάστη από την άσκηση άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων ή από την πλήρη συμμετοχή του στην κοινωνία υποδοχής. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό καθότι σχετίζεται με τα δικαιώματα και την ισότητα των γυναικών, τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των παιδιών, καθώς και με την ελευθερία του καθενός να ασκεί ή όχι μια συγκεκριμένη θρησκεία. Ο πλέον ενδεδειγμένος τρόπος αντιμετώπισης ζητημάτων που αφορούν μη αποδεκτές πολιτισμικές και θρησκευτικές πρακτικές που συγκρούονται με θεμελιώδη δικαιώματα είναι ο εποικοδομητικός κοινωνικός, διαπολιτισμικός και διαθρησκευτικός διάλογος, η εκπαίδευση, ο συνετός δημόσιος λόγος, η υποστήριξη πολιτισμικών και θρησκευτικών εκδηλώσεων που

σέβονται τις εθνικές και ευρωπαϊκές αξίες, δικαιώματα και νόμους (σε αντίθεση προς τις εκδηλώσεις που παραβιάζουν το γράμμα και το πνεύμα των αξιών και των δικαιωμάτων αυτών), και άλλα μη πιεστικά μέτρα. Πάντως, εάν το απαιτεί ο νόμος μπορεί επίσης να χρειασθούν νόμιμα μέτρα καταναγκασμού.

9. Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και στη διαμόρφωση των πολιτικών και μέτρων ενσωμάτωσης, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, ενισχύει την ενσωμάτωσή τους.

Η παροχή, στους μετανάστες, της δυνατότητας συμμετοχής στη διαμόρφωση πολιτικών που τους αφορούν άμεσα, μπορεί να οδηγήσει σε μια πολιτική που εξυπηρετεί καλύτερα τους μετανάστες και ενισχύει την αίσθησή τους ότι ανήκουν στο κοινωνικό σύνολο. Όποτε αυτό είναι δυνατόν, πρέπει οι μετανάστες να εμπλέκονται σε όλες τις πτυχές της δημοκρατικής διαδικασίας. Θα μπορούσαν να εξευρεθούν τρόποι ενθάρρυνσης της συμμετοχής αυτής και προώθησης της αμοιβαίας κατανόησης μέσω διαρθρωμένου διαλόγου μεταξύ ομάδων μεταναστών και κυβερνήσεων. Οι μετανάστες θα μπορούσαν μάλιστα να συμμετέχουν στις εκλογές, να έχουν δικαίωμα ψήφου και συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα. Σε περίπτωση που εξακολουθούν να υφίστανται άνισες μορφές και επίπεδα συμμετοχής για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από ότι είναι εύλογο ή απαραίτητο, οι διχόνοιες ή οι διαφορές μπορεί να αποκτήσουν βαθιές ρίζες. Είναι ένα ζήτημα με το οποίο τα κράτη μέλη πρέπει να ασχοληθούν επείγοντως.

10. Η συμπερίληψη πολιτικών και μέτρων ενσωμάτωσης σε όλα τα σχετικά χαρτοφυλάκια πολιτικής και επίπεδα διακυβέρνησης, αποτελεί σημαντικό μέλημα στα πλαίσια της διαμόρφωσης και της εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής.

Η ενσωμάτωση των μεταναστών επηρεάζεται βαθιά από ένα ευρύ φάσμα πολιτικών που άπτονται όλων των θεσμικών αρμοδιοτήτων και των επιπέδων διακυβέρνησης. Εν προκειμένω, απαιτούνται μέτρα όχι μόνον στο επίπεδο των κρατών μελών αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι η εστίαση στην ενσωμάτωση αποτελεί γενικό μέλημα στα πλαίσια της διαμόρφωσης και της εφαρμογής των πολιτικών, με παράλληλη χάραξη ειδικά στοχοθετημένων πολιτικών για τους προς ενσωμάτωση μετανάστες.

Μολονότι οι κυβερνήσεις και οι δημόσιοι φορείς σε όλα τα επίπεδα είναι σημαντικοί παράγοντες, δεν είναι οι μόνοι. Η ενσωμάτωση υλοποιείται σε όλες

τις σφαίρες του δημόσιου και του ιδιωτικού βίου. Πολλοί μη κυβερνητικοί παράγοντες επηρεάζουν τη διαδικασία ενσωμάτωσης των μεταναστών και μπορούν να φέρουν πρόσθετη αξία. Σχετικά παραδείγματα αποτελούν οι συνδικαλιστικές ενώσεις, οι επιχειρήσεις, οι οργανώσεις εργοδοτών, τα πολιτικά κόμματα, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης οι αθλητικές λέσχες, οι πολιτιστικές, κοινωνικές και θρησκευτικές οργανώσεις. Η συνεργασία, ο συντονισμός και η επικοινωνία μεταξύ όλων αυτών των παραγόντων είναι σημαντικές για μια αποτελεσματική πολιτική ενσωμάτωσης. Απαιτείται επίσης η συμμετοχή τόσο των μεταναστών όσο και των άλλων μελών της κοινωνίας υποδοχής.

11. Η διαμόρφωση σαφών στόχων, δεικτών και μηχανισμών αξιολόγησης είναι απαραίτητη για την προσαρμογή της πολιτικής, την αξιολόγηση της προόδου προς την ενσωμάτωση και για μια αποτελεσματικότερη ανταλλαγή πληροφοριών.

Ανεξάρτητα από το επίπεδο των προσπαθειών της πολιτικής για την ενσωμάτωση, είναι σκόπιμο να διαπιστώνεται αν οι προσπάθειες αυτές είναι αποτελεσματικές και συμβάλλουν στην επίτευξη προόδου. Μολονότι η ενσωμάτωση είναι μια διαδικασία μάλλον παρά μια έκβαση, ωστόσο είναι δυνατή η μέτρησή της και η αξιολόγηση των οικείων πολιτικών. Η ύπαρξη συνόλου δεικτών, στόχων, μηχανισμών αξιολόγησης και σύγκρισης της ενσωμάτωσης μπορεί να συμβάλει στη στάθμιση και τη σύγκριση της προόδου, στην παρακολούθηση των τάσεων και των εξελίξεων. Στόχος της αξιολόγησης αυτής είναι η αποκόμιση διδαγμάτων, ο τρόπος αποφυγής τυχόν αποτυχιών του παρελθόντος, η συνακόλουθη προσαρμογή της πολιτικής και η επίδειξη ενδιαφέροντος για τις εκατέρωθεν καταβαλλόμενες προσπάθειες.

Όταν τα κράτη μέλη ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τα μέσα αξιολόγησης που διαθέτουν σε ευρωπαϊκό επίπεδο και, ανάλογα με την περίπτωση, όταν καταρτίζουν ευρωπαϊκά κριτήρια (δείκτες, σημεία αναφοράς) και μέτρα για τη συγκριτική μάθηση, η διαδικασία ανταλλαγής γνώσεων καθίσταται πλέον αποτελεσματική. Η ανταλλαγή πληροφοριών έχει ήδη αποδειχθεί χρήσιμη στο πλαίσιο των εθνικών σημείων επαφής στον τομέα της ενσωμάτωσης. Κατά την ανταλλαγή πληροφοριών λαμβάνεται υπόψη ότι τα κράτη μέλη βρίσκονται σε διαφορετικές φάσεις όσον αφορά την ανάπτυξη των εθνικών τους πολιτικών και στρατηγικών στον τομέα της ενσωμάτωσης.