

Η κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων των μεταναστών στην ελληνική έννομη τάξη και η εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου.

Κατά την κρατούσα άποψη, τα κοινωνικά δικαιώματα περιορίζονται αποκλειστικά στους πολίτες κάθε κράτους, που κατέχουν την ιθαγένεια αυτού. Από την άλλη και σύμφωνα με την αρχή της καθολικότητας, φορείς των θεμελιωδών συνταγματικών δικαιωμάτων είναι όλοι οι άνθρωποι, καθώς η κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων οφείλει να καλύπτει και τους αλλοδαπούς. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, ως φορέας τους αναγνωρίζεται κάθε πρόσωπο, που βρίσκεται εν προκειμένω στην ελληνική επικράτεια ανεξάρτητα από την ιθαγένειά του, καθώς ο άνθρωπος γίνεται αντιληπτός ως μέρος του κοινωνικού συνόλου στο οποίο εντάσσεται («πανανθρώπινα δικαιώματα»).

Στο ελληνικό Σύνταγμα του 1975/1986/2001/2007 τα κοινωνικά δικαιώματα κατοχυρώνονται στο Μέρος Β' με τίτλο «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα». Πρόκειται για διατάξεις πολλές από τις οποίες ανήκουν στις μη αναθεωρητέες¹. Κρίσιμες για την εδραίωση δογματικών γεφυρών επέκτασης της συνταγματικής προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων των αλλοδαπών είναι οι ρυθμίσεις των άρθρων 2 παρ. 1², 5 παρ. 1³ και 2⁴ του Συντάγματος, κάτι που μπορεί να αποτελέσει

¹ Στο ελληνικό Σύνταγμα προστατεύονται η αρχή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2, παρ. 1), η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και η συμμετοχή στην οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας (άρθρο 5, παρ. 1), η αρχή της ισότητας (άρθρο 4), το δικαίωμα στην προστασία της υγείας και της γενετικής ταυτότητας (άρθρο 5, παρ. 5), η ελευθερία θρησκευτικής συνείδησης (άρθρο 13, παρ. 1), η ελευθερία γνώμης και τύπου (άρθρο 14, παρ. 1, 2), η ελευθερία τέχνης, επιστήμης, έρευνας και διδασκαλίας (άρθρο 16, παρ. 1), το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας (άρθρο 20, παρ. 1), η προστασία προσωπικών δεδομένων (άρθρο 9Α), το δικαίωμα δωρεάν παιδείας (άρθρο 16, παρ. 4), η προστασία της οικογένειας, γάμου, μητρότητας, παιδικής ηλικίας, πολύτεκνων, ατόμων με αναπηρίες (άρθρο 21, παρ. 1, 2, 6), το δικαίωμα εργασίας και ίσης αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας (άρθρο 22, παρ. 1).

² Κατά το άρθρο 2, παρ. 1 του Συντάγματος: «Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας».

³ Κατά το άρθρο 5, παρ. 1 του Συντάγματος: «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη».

⁴ Κατά το άρθρο 5, παρ. 2 του Συντάγματος : «Όλοι όσοι βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια απολαμβάνουν την απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους χωρίς διάκριση εθνικότητας, φυλής, γλώσσας και θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων. Εξαιρέσεις επιτρέπονται στις περιπτώσεις, που προβλέπει το διεθνές δίκαιο. Απαγορεύεται η έκδοση αλλοδαπού που διώκεται για τη δράση του υπέρ της ελευθερίας».

κατευθυντήριο γνώμονα και κεκτημένη πυξίδα για κάθε νέα μελλοντική αναθεώρηση του συνταγματικού χάρτη της χώρας.

Η ενσωμάτωση με την έννοια της δημιουργικής συνύπαρξης και κοινωνικής ευδοκίμησης των μεταναστευτικών πληθυσμών έχει ως προαπαιτούμενο τη νόμιμη παραμονή τους στη χώρα υποδοχής. Καθίσταται ευλογοφανές, ότι η θεμιτή φιλοδοξία των μεταναστών για μία καλύτερη ζωή είναι ανάγκη να εναρμονίζεται με τη δυνατότητα κάθε κράτους να προσφέρει γι' αυτό το σκοπό τις υπάρχουσες κοινωνικές υποδομές του. Ρυθμίσεις, που να αφορούν σε αλλοδαπούς, μπορούν να εντοπιστούν σε παλαιότερα νομοθετήματα - όμως η συμπερίληψή τους σε αυτά είχε χαρακτήρα αποσπασματικό και ειδικό.

Αφηρητικό σημείο των νομικών παρεμβάσεων αποτελεί ο νόμος 3275/1925 «Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι» ο οποίος είναι ο πρώτος νόμος, που ψηφίστηκε, ωστόσο δύο χρόνια αργότερα αντικαταστάθηκε από τον νόμο 4310/1929 «Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου, διαβατηρίων, απελάσεων και εκτοπίσεων», ο οποίος ίσχυσε για περισσότερο από εξήντα (60) χρόνια⁵. Ο εν λόγω νόμος επικυρώθηκε προκειμένου να καλυφθεί ένα εξαιρετικής σημασίας νομικό κενό, που προκλήθηκε λόγω της μαζικής άφιξης των προσφύγων της Μικρασιατικής Καταστροφής, εισάγοντας βασικούς περιορισμούς στην ελεύθερη μετακίνηση των ατόμων και ως εκ τούτου, δεν μπορεί να γίνει λόγος για μέτρα κοινωνικής ένταξης και κυρίως κοινωνικής ενσωμάτωσης⁶.

Το επόμενο, κατά σειρά, νομικό κείμενο, με το οποίο καταβλήθηκε προσπάθεια να ρυθμιστούν τα κοινωνικά θέματα της τότε μετανάστευσης, είναι ο υπ' αριθμ. 1846/1951 νόμος «Περί Κοινωνικών Ασφαλίσεων», όπου στο άρθρο 2 ορίζεται, ότι «Εις την ασφάλισιν του παρόντος νόμου υπάγονται υποχρεωτικώς και αυτοδικαίως...τα πρόσωπα, τα οποία εντός των ορίων της χώρας παρέχουν εξηρητημένην εργασίαν έναντι αμοιβής...». Εντούτοις, στο άρθρο 4, ο νόμος εξαιρεί από τις διατάξεις του μεταξύ άλλων και τους αλλοδαπούς, που διαμένουν στη χώρα για διάστημα μικρότερο του ενός έτους⁷.

⁵ Από τότε έως και σήμερα, αυτός ο μηχανισμός δεν έχει σταματήσει να εξελίσσεται καθώς εξελίσσεται και το φαινόμενο της μετανάστευσης.

⁶ Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '90, οπότε και η Ελλάδα μετατράπηκε από κατεξοχήν χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών, ο αριθμός των αλλοδαπών ήταν πολύ περιορισμένος και επομένως, δεν υπήρχε ανησυχία για τη νομιμότητα ή μη της παραμονής τους στο ελληνικό έδαφος.

⁷ Κατά το άρθρο 4: «Οι αλλοδαποί, οι προσκαίρως εν Ελλάδι ασχολούμενοι. Ως πρόσκαιρος απασχόλησις θεωρείται η μη μέλλουσα να διαρκέση εν Ελλάδι τουλάχιστον επί εν έτος. Δύνανται το αρμόδιον κατά τον Κανονισμόν όργανον, επί εξαιρετικών περιπτώσεων, να παρατείνη τον χρόνον της μη ασφαλισίμου απασχολήσεως μέχρι 3 ετών συνόλου».

Στην συνέχεια, ακολουθεί η κύρωση του νόμου 1264/1982, που τιτλοφορείται «Συνδικαλιστικές Οργανώσεις - Συνδικάτα», στο οποίο μάλιστα νομοθετικό εγχείρημα ορίζεται για πρώτη φορά η κατοχύρωση του συνδικαλιστικού δικαιώματος των αλλοδαπών⁸. Ο αμέσως επόμενος νόμος, είναι ο 1876/1990, ο οποίος από το άρθρο 1, παρ. 1 ορίζει, ότι οι ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις αφορούν όλους τους εργαζομένους με σχέση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου, άρα και τους αλλοδαπούς, που απασχολούνται στη χώρα μας.

Στις αρχές της δεκαετίας του '90 και υπό το βάρος των ευρύτερων γεωπολιτικών ανακατατάξεων στην Ευρώπη αλλά και των δεδομένων κατευθύνσεων της Ε.Ε. για την αντιμετώπιση του φαινομένου της αντικανονικής μετανάστευσης, η Ελλάδα υιοθέτησε μέτρα σχετικά με την είσοδο, παραμονή και εργασία των μεταναστών με το νόμο 1975/1991⁹ με τίτλο «Αστυνομικός έλεγχος των μεθοριακών διαβάσεων, είσοδος - έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις». Ο νόμος αυτός με τη σειρά του κινείτο σαφώς σε μία αποτρεπτική, αμυντική και κατασταλτική λογική, όπου για πρώτη φορά εδόθη η πλήρης διαχείριση της μετανάστευσης στο Υπουργείο Δημοσίας Τάξεως. Εκεί καταδείχθηκε και η αδυναμία της Πολιτείας να κατανοήσει την πολυπλοκότητα του φαινομένου και να καταστρώσει ανάλογα μία μακροπρόθεσμη μεταναστευτική πολιτική.

Το 1996 υπογράφηκε νόμος 2413/1996 με τίτλο «Η ελληνική παιδεία στο εξωτερικό, η διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις» με σκοπό την ίδρυση σχολείων διαπολιτισμικής εκπαίδευσης στον ελλαδικό χώρο, ώστε να γίνει εφικτή η παροχή παιδείας σε νέους με εκπαιδευτικές, κοινωνικές, πολιτιστικές ή μορφωτικές ιδιαιτερότητες υιοθετώντας μια έμπρακτη αναγνώριση του δωρεάν δικαιώματος στην παιδεία και για τους αλλοδαπούς πληθυσμούς της χώρας¹⁰. Σκοπός της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης είναι η οργάνωση και λειτουργία των σχολικών μονάδων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης για την παροχή γνώσης στη βάση της αποδοχής και του σεβασμού του διαφορετικού προωθώντας την

⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 7: «Ανήλικοι και αλλοδαποί, εργαζόμενοι νόμιμα στη χώρα μπορούν να είναι μέλη συνδικαλιστικών οργανώσεων».

⁹ Ταυτόχρονα, ο νόμος αυτός ήταν το αποτέλεσμα πρόχειρης επιστημονικής επεξεργασίας των νέων δεδομένων και μία βεβιασμένη αντίδραση στο πρωτοεμφανιζόμενο φαινόμενο μαζικής μετανάστευσης εργατών από την γειτονική Αλβανία.

¹⁰ Με τον νόμο 3879/2010 απολοποιείται η διαδικασία απόκτησης του πιστοποιητικού Ελληνομάθειας (αρθρο 26).

αλληλοκατανόηση και τον διάλογο μεταξύ διαφορετικών πολιτισμών καταργώντας παράλληλα στερεότυπα και εδραιωμένες προκαταλήψεις¹¹.

Το ζήτημα της σχολικής διαρροής είναι αποφασιστικής σημασίας, γιατί το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο αποτελεί έναν από τους κύριους παράγοντες για τη διαιώνιση του κοινωνικού αποκλεισμού. Οι άσχημες οικονομικές συνθήκες των γονέων και κατά συνέπεια η απόσυρση των παιδιών από την εκπαίδευση για να συνεισφέρουν στο οικογενειακό εισόδημα, επιτείνει τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η διαρκής σύσταση τάξεων υποδοχής¹² στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση, η δημιουργία φροντιστηριακών τμημάτων (νόμος 1404/1983) για την ενίσχυση των πιο ασθενών μαθητών, η έκδοση δίγλωσσων εκπαιδευτικών υλικών καθώς και η σύσταση περισσότερων σχολείων διαπολιτισμικής εκπαίδευσης αποτελούν δράσεις, που μπορούν να επιφέρουν πολλά στον τομέα της εκπαίδευσης. Απαραίτητη είναι ωστόσο η ανάπτυξη προγραμμάτων για την εκμάθηση ελληνικής γλώσσας και πολιτισμού, συμπληρωματικά και σε συμφωνία με τις υπηρεσίες του Ι.Δ.Ε.Κ.Ε.(Ινστιτούτο Διαρκούς Εκπαίδευσης Ενηλίκων).

Ως ακολούθως, με τον νόμο 2646/1998 «Οργάνωση και λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας» πραγματοποιείται η θεμελίωση ενός γενικού συστήματος κοινωνικής πρόνοιας. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παρ. 2 «κάθε άτομο που διαμένει νόμιμα στην Ελληνική Επικράτεια και βρίσκεται σε κατάσταση ανάγκης δικαιούται κοινωνικής φροντίδας από τους φορείς του Εθνικού Συστήματος, κατά τους ειδικότερους όρους του παρόντος νόμου». Επιπλέον, με το άρθρο 2, παρ. 2, εδ. 8 προβλέφθηκε η εφαρμογή εθνικών προγραμμάτων για τον συντονισμό και την ισόρροπη παροχή κοινωνικής φροντίδας σε ευπαθείς πληθυσμιακές ομάδες που βρίσκονται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (στις οποίες σαφώς και περιλαμβάνονται και οι μετανάστες).

Το 2001, η κυβέρνηση έφερε στη Βουλή το νόμο 2910/2001 με τίτλο «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις». Στον τομέα της κατοχύρωσης κοινωνικών δικαιωμάτων, μπορεί να συμπεριληφθεί η ίδρυση για πρώτη

¹¹ Σύμφωνα με το άρθρο 5, παρ. 1: «ιδρύεται νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με την επωνυμία Ινστιτούτο Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης (Ι.Π.Ο.Δ.Ε.), που έχει ως κύριο σκοπό τη μελέτη και έρευνα των εκπαιδευτικών θεμάτων, που αφορούν στην ελληνική παιδεία στο εξωτερικό καθώς και στην ευθύνη και στο συντονισμό των προσπαθειών για την έγκυρη και έγκαιρη εκτέλεση των ποικίλων προγραμμάτων».

¹² Η ίδρυση των τάξεων υποδοχής το 1980 σηματοδοτεί την απαρχή μιας σειράς προσπαθειών θεσμικής διαχείρισης της πολιτισμικής και θεσμικής διαφορετικότητας παλιννοστούντων και αλλοδαπών μαθητών στην ελληνική εκπαίδευση.

φορά αρμόδιων Υπηρεσιών αποκλειστικά για θέματα μετανάστευσης (άρθρα 9, 56). Επιπλέον, προωθείται η ιδέα της οικογενειακής συνένωσης, εφόσον ο χρόνος παραμονής του αλλοδαπού στη χώρα για την επανένωση της οικογένειάς του μειώθηκε σε δύο χρόνια από τα δεκαπέντε, που ίσχυε έως τότε (άρθρο 28). Δεν θα πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας, πως η οικογενειακή επανένωση είναι ένα θέμα καίριας σημασίας, που ενδυναμώνει την προοπτική του αλλοδαπού για κοινωνική ένταξη μέσα σε μια νέα κοινωνία. Παράλληλα, θεσπίζεται μία σειρά από δικαιώματα, όπως η πρόσβαση των αλλοδαπών παιδιών στην εκπαίδευση (άρθρο 40), τα ίσα εργασιακά και ασφαλιστικά και προνοιακά δικαιώματα μεταξύ Ελλήνων και αλλοδαπών τρίτων χωρών (άρθρο 39). Επιπλέον, θεωρούνται επισήμως ποινικά αδικήματα οι ξενοφοβικές ή οι ρατσιστικές συμπεριφορές (άρθρο 39, παρ 4). Τέλος, για πρώτη φορά, εισάγεται σχετική ρύθμιση για εποχική εργασία των αλλοδαπών (άρθρο 24) καθώς και δυνατότητα σύναψης συμβάσεως από αλλοδαπό με άλλον εργοδότη κατόπιν σχετικής ενημέρωσης στον τότε οικείο Νομάρχη (άρθρο 41).

Στις 23 Αυγούστου 2005 ψηφίστηκε ο νόμος 3304/2005, οποίος αποτελεί ένα οιονεί νομικό οπλοστάσιο κατά των διακρίσεων ενσωματώνοντας παράλληλα τις Οδηγίες 2003/86 και 2003/109 καθώς «Όποιος παραβιάζει την κατά τον παρόντα νόμο απαγόρευση της διακριτικής μεταχείρισης... τιμωρείται με φυλάκιση έξι μηνών μέχρι τριών ετών και με χρηματική ποινή χιλίων έως πέντε χιλιάδων ευρώ» (άρθρο 16). Το άρθρο 19 μάλιστα προωθώντας ένα καινοφανές πλέγμα μηχανισμού προστασίας, αναθέτει την προστασία της αρχής της ίσης μεταχείρισης α) στον Σ.τ.Π.¹³, β) στο Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.)¹⁴ και γ) στην Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης¹⁵. Επιπρόσθετα, σημαντικό ρόλο αποδίδεται στην Οικονομική και Κοινωνικής Επιτροπή (Ο.Κ.Ε.)¹⁶. Στην ουσιαστική εφαρμογή του νόμου μπορούν να

¹³ Ο Σ.τ.Π. είναι μια από τις πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές (άρθρο 103§7). Ο Συνήγορος ως φορέας προώθησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης συντάσσει ετήσιες εκθέσεις με σκοπό να αποτυπώσει τη δράση του και να αναδείξει τα ζητήματα των διακρίσεων στην Ελλάδα.

¹⁴ Το Σ.ΕΠ.Ε ανήκει στα ελεγκτικά σώματα της διοίκησης. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων τους περιλαμβάνεται και ο έλεγχος σχετικά με τους όρους και τις συνθήκες εργασίας στον ιδιωτικό τομέα αλλά και ως προς την αρχή των ίσων ευκαιριών στην απασχόληση. Σε περίπτωση παραβίασης της αρχής το Σ.ΕΠ.Ε ενεργεί ως διαμεσολαβητής μεταξύ του εργοδότη και του εργαζόμενου με σκοπό την εξεύρεση συμβιβαστικής λύσης ενώ παράλληλα μπορεί να επιβάλει πρόστιμο στον εργοδότη. Μπορεί το Σ.ΕΠ.Ε να δημοσιεύει εκθέσεις και να κάνει συστάσεις σχετικά με τα θέματα των διακρίσεων.

¹⁵ Η Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης, η οποία και προβλέπεται στο άρθρο 21, υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Δικαιοσύνης. Η Επιτροπή καλύπτει όλα τα πεδία του ιδιωτικού τομέα εκτός αυτού της απασχόλησης και της εργασίας.

¹⁶ Με το άρθρο 18 του Ν. 3304/2005 ανατέθηκαν στην Ο.Κ.Ε. νέες αρμοδιότητες σχετικά με την εφαρμογή της αρχής ίσης μεταχείρισης, μεταξύ των οποίων η σύνταξη ετήσιας έκθεσης και η ενθάρρυνση του διαλόγου για τα θέματα αυτά με Μ.Κ.Ο., οι οποίες έχουν ως καταστατικό σκοπό την καταπολέμηση των διακρίσεων.

συμβάλουν καθοριστικά η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (Ε.Ε.Δ.Α)¹⁷ κυρίως μέσα από τις γνωματεύσεις - προτάσεις για ζητήματα, που αφορούν πρωτίστως στα κοινωνικά δικαιώματα. Τέλος, η ύπαρξη πολλών Μ.Κ.Ο. στο πεδίο της καταπολέμησης των διακρίσεων αποτελεί προστιθέμενη αξία για την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

Ο νόμος 3386/2005 «Για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια» συνιστά *in toto* την πλέον ολοκληρωμένη νομική παρέμβαση στο ζήτημα της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα, εστιάζοντας στο τρίπτυχο νομιμότητα - ασφάλεια δικαιωμάτων - κοινωνική ένταξη. Σε ότι αφορά στα κοινωνικά δικαιώματα των μεταναστών, ο νόμος κατοχυρώνει στο άρθρο 9, παρ. 2 το δικαίωμα πρόσβασης των αλλοδαπών στην αγορά εργασίας βάσει του εκάστοτε τύπου Α.Δ.¹⁸. Στο άρθρο 72 παρ. 1 ορίζεται για πρώτη φορά στην ισχύουσα νομοθεσία, «ότι οι ανήλικοι υπήκοοι τρίτων χωρών, που διαμένουν στην ελληνική επικράτεια, υπάγονται στην υποχρεωτική σχολική φοίτηση, όπως και οι ημεδαποί» (παρ.1). Επίσης, «οι ανήλικοι υπήκοοι τρίτων χωρών, που φοιτούν σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης, έχουν χωρίς περιορισμούς πρόσβαση στις δραστηριότητες της σχολικής ή εκπαιδευτικής κοινότητας» (παρ. 2), ενώ σύμφωνα με την παρ. 3 «κατ' εξαίρεση με ελλιπή δικαιολογητικά μπορεί να εγγράφονται στα δημόσια σχολεία και τέκνα υπηκόων τρίτων χωρών»¹⁹.

Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι διατάξεις του Κεφαλαίου ΙΒ' του νόμου (άρθρα 65 και 66), που αφορούν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Στο άρθρο 66, παρ. 1, ορίζεται, πως «Για την ομαλή προσαρμογή και ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, που διαμένουν νομίμως στη Χώρα και με γνώμονα τη διαφορετικότητα και την πολιτισμική τους ιδιαιτερότητα, το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης σε συνεργασία με τα καθ' ύλην συναρμόδια Υπουργεία και φορείς

¹⁷ Η Ε.Ε.Δ.Α. αποτελεί συμβουλευτικό όργανο της Πολιτείας σε θέματα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, που συνεστήθη σύμφωνα με τον νόμο 2667/1998. Σκοπός της Ε.Ε.Δ.Α. είναι η συνεχής επισήμανση σε όλα τα όργανα της Πολιτείας της ανάγκης αποτελεσματικής κατοχύρωσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου όλων όσων διαβιούν στην ελληνική επικράτεια.

¹⁸ Συγκεκριμένα προβλέπονται Α.Δ. για εργασία, ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα για ειδικούς λόγους, για ανθρωπιστικούς λόγους, για οικογενειακή επανένωση, άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας και άδεια διαμονής επί μακρόν διαμένοντος. Παραμένει το παράβολο των 150 Ευρώ για την έκδοση Α.Δ. μονοετούς διάρκειας. Το παράβολο αυτό, όμως, αυξάνεται σε 300 Ευρώ για Α.Δ. διάρκειας δύο ετών και σε 450 Ευρώ για Α.Δ. διάρκειας τριών ετών.

¹⁹ Οι κοινωνικές υπηρεσίες του Δήμου οφείλουν να προσφέρουν την αρωγή τους και να συντονίζονται με τις δομές των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας και του Υπουργείου Παιδείας ώστε τα παιδιά των μεταναστών να παρακολουθούν την υποχρεωτική σχολική εκπαίδευση, ανεξάρτητα από τις δυνατότητες ή την θέληση των γονέων. Η εκπαίδευση είναι βασικό στοιχείο ενσωμάτωσης, ενώ η σχολική διαρροή δημιουργεί ανεπιθύμητες δυναμικές και για την δημόσια ασφάλεια.

εφαρμόζει Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης»²⁰ για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών με έμφαση στους τομείς: της πιστοποιημένης γνώσης της ελληνικής γλώσσας, της παρακολούθησης κατάλληλων εισαγωγικών μαθημάτων ιστορίας, πολιτισμού και τρόπου ζωής της ελληνικής κοινωνίας, ένταξης στην ελληνική αγορά εργασίας και ενεργό κοινωνική συμμετοχή (παρ. 4)²¹.

Ακολουθεί μία σύντομη αναφορά σε δύο Π.Δ., το ΠΔ 131/2006 και το Π.Δ. 150/2006, τα οποία ενσωματώνουν αντίστοιχα τις οδηγίες 2003/86 και 2003/109 στην ελληνική έννομη τάξη. Βάσει του πρώτου Π.Δ. καθορίζεται το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης και οι όροι υπό τους οποίους μπορούν να ασκούν το εν λόγω δικαίωμα οι υπήκοοι τρίτων χωρών, που διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια²². Από την άλλη με το Π.Δ. 150/2006, ρυθμίζεται η περίπτωση χορήγησης του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος (άρθρο 4, παρ. 1)²³. Πρόκειται για ένα πολύ σημαντικό ζήτημα προώθησης της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, καθώς κατά το άρθρο 12, ο επί μακρόν διαμένων απολαμβάνει ένα πλήθος κοινωνικών δικαιωμάτων, τα οποία συμβάλλουν με τη σειρά τους στη εδραίωση του αισθήματος του ανήκειν σε μία ομάδα²⁴, ενώ ορίζεται η γνώση της ελληνικής γλώσσας και του πολιτισμού (άρθρο 5 παρ.1, εδ. ε') ως απαραίτητος όρος ενσωμάτωσης για την αναγνώριση του καθεστώτος.

Εν συνεχεία, ο επόμενος νόμος, που εξετάζεται, είναι ο 3536/2007 με τίτλο «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης».

²⁰ Σύμφωνα με τις γενικές αρχές του Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης (βλ. άρθρο 2 της Κ.Υ.Α. 25057/2008), ορίζεται ότι το πρόγραμμα αυτό «διέπεται από την αρχή της καθολικότητας, του συντονισμού και της συνεργασίας όλων των αρμοδίων Υπουργείων». Ειδικότερα προβλέπεται ότι καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια για συμπερίληψη της κοινωνικής ένταξης σε όλες τις δημόσιες πολιτικές που αφορούν στους τομείς της πληροφόρησης και της εξυπηρέτησης, της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της υγείας και της στέγασης, του πολιτισμού και της σφραγιστικής μεταχείρισης και μέριμνας (άρθρο 2, παρ. 2).

²¹ Οι βασικές αρχές, που διέπουν το εν λόγω Πρόγραμμα αναλύονται εκτενώς στην παρ. 2.

²² Σύμφωνα με το άρθρο 3, παρ 1: «Το παρόν εφαρμόζεται, όταν ο συντηρών κατέχει Α.Δ., που έχει εκδοθεί από τις αρμόδιες ελληνικές αρχές, διάρκειας ισχύος τουλάχιστον ενός έτους».

²³ Κατά το άρθρο 4, παρ. 1: «Στον υπήκοο τρίτης χώρας, που διαμένει στην Ελλάδα νόμιμα και αδιάλειπτα, κατά τα πέντε έτη αμέσως πριν από την ημερομηνία υποβολής της σχετικής αίτησης για χορήγηση της Α.Δ.».

²⁴ Πρόκειται για το δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης με τους ημεδαπούς όσον αφορά στην πρόσβαση στη μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα και στους όρους απασχόλησης και εργασίας (περιλαμβανομένων των όρων απόλυσης και αμοιβής), στην κοινωνική ασφάλεια και στα βασικά πλεονεκτήματα της κοινωνικής αρωγής και προστασίας, στην εκπαίδευση και στην επαγγελματική κατάρτιση, περιλαμβανομένων των υποτροφιών σπουδών, στην αναγνώριση επαγγελματικών διπλωμάτων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων, στις φορολογικές διευκολύνσεις, στην πρόσβαση και παροχή αγαθών και υπηρεσιών, που βρίσκονται στη διάθεση του κοινού και στην πρόσβαση στις διαδικασίες απόκτησης στέγης, στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και της εγγραφής και συμμετοχής σε οργανώσεις εργαζομένων ή εργοδοτών.

Ειδικότερα, κατά το άρθρο 1, παρ. 1, «Συνιστάται Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών με στόχο την εισήγηση προτάσεων και δράσεων, που αφορούν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών, ιδίως στο πλαίσιο του Ολοκληρωμένου Προγράμματος Κοινωνικής Ένταξης.

Επιπλέον ιδιαίτερα σημαντικός υπό το πρίσμα της κοινωνικής ένταξης κρίνεται ο νόμος 3838/2010 («Σύγχρονες διατάξεις για την ελληνική ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις»). Για πρώτη φορά κατοχυρώνεται στους νομίμως διαμένοντες μετανάστες και ομογενείς το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις τοπικές εκλογές (άρθρο 14), στοιχείο ιδιαίτερα σημαντικό για την ενίσχυση της ενσωμάτωσης τους. Επίσης δίνεται η δυνατότητα για απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας με τη γέννηση για τους μετανάστες τρίτης γενιάς και το δικαίωμα της δεύτερης γενιάς για απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας είτε με την γέννηση - υπό την προϋπόθεση ότι οι γονείς τους διαμένουν νόμιμα στη χώρα τουλάχιστον για πέντε συνεχόμενα έτη - είτε με την επιτυχή φοίτησή τους για έξι έτη σε ελληνικό σχολείο της χώρας. Επιπλέον, το παράβολο που καταβάλλεται από τους υπηκόους τρίτων χωρών προκειμένου ν' αποκτήσουν το καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος μειώθηκε από 900 σε 600 ευρώ αποσυνδέοντας μια οικονομίστικη λογική από την διαδικασία της μακρόχρονης νόμιμης διαμονής και ένταξης.

Επίσης, με την νέα αρχιτεκτονική της Διοίκησης «Καλλικράτης» (νόμος 3852/2010), μεταξύ των άλλων προβλέπεται η συγκρότηση και την λειτουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (Σ.Ε.Μ.) σε κάθε Δήμο της χώρας (άρθρο 78). Αποτελεί πρόσφατη δημοκρατική κατάκτηση και θεσμική παρέμβαση η οποία προέκυψε ως αποτέλεσμα των αναγκών αλλά και των πιέσεων των τοπικών κοινωνιών. Το πνεύμα του συγκεκριμένου νόμου αφορά στην ανάγκη συμμετοχής και των μεταναστών στη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων και προβλημάτων. Έργο των Σ.Ε.Μ. είναι η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που διαμένουν νόμιμα στην περιφέρεια του οικείου Δήμου και η υποβολή εισηγήσεων προς το Δημοτικό Συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία και τη διοργάνωση εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης του τοπικού πληθυσμού σε θέματα μετανάστευσης. Επιπλέον μέσω του Καλλικράτη παρατηρείται μία ενίσχυση των

Αποκεντρωμένων Διοικήσεων με διοικητικές μονάδες²⁵ (άρθρο 280) με κύριο έργο την υλοποίηση προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών, προσφύγων και αιτούντων άσυλο.

Σημαντικές τομές στον τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων των μεταναστών επιφέρει και ο νέος Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (νόμος 4251/2014). Σε μία προσπάθεια αντιμετώπισης των αρνητικών συνεπειών της κοινωνικοοικονομικής κρίσης (με κυρίαρχη έκφραση αυτής, τη μείωση του εισοδηματικού κριτηρίου στη μέλη οικογενείας, ως απαραίτητη προϋπόθεση για την ανανέωση της άδειας διαμονής, καθώς και τη μείωση του ποσού των απαιτούμενων παραβόλων αλλά και προστίμων²⁶) και της αύξησης των προβλημάτων που σχετίζονται με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας²⁷, εντάσσονται ρυθμίσεις που αποσκοπούν κυρίως στον περιορισμό της απώλειας της νόμιμης διαμονής των πολιτών τρίτων χωρών, που έχουν μακροχρόνια νόμιμη διαμονή στη χώρα. Πιο συγκεκριμένα προτάσσεται το θεμελιώδες δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση καθώς το μεγαλύτερο πλήθος των αδειών διαμονής θα ανανεώνονται πλέον για τρία (3) έτη με απαραίτητη ωστόσο την προσκόμιση του θεωρημένου βιβλιαρίου υγείας²⁸, στοιχείο που μέχρι και παλαιότερα δεν ίσχυε καθώς αρκούσε μόνο η αναγραφή του Αριθμού Μητρώου Ασφαλισμένου ως βασικού κριτηρίου, για να υπολογιστεί ο αριθμός των απαιτούμενων ενσήμων έστω και αν το βιβλιάριο ήταν ληγμένο. Σημαντική επίσης τομή αποτελεί και η πρόβλεψη του νόμου για χορήγηση άδειας διαμονής δεύτερης γενιάς για πέντε (5) έτη σε ενήλικες πολίτες τρίτων χωρών που γεννήθηκαν στην Ελλάδα ή έχουν ολοκληρώσει επιτυχώς έξι τάξεις ελληνικού σχολείου στην χώρα (άρθρο 108).

Χαρακτηριστική είναι εξάλλου και η ύπαρξη ρητής αναφοράς στο άρθρο 21, παρ. 2,3 στο ζήτημα της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας των υπηκόων τρίτων χωρών, όπως και στο άρθρο 26 , παρ. 2, εδάφιο α', η αναφαίρετη προστασία του θεμελιώδους δικαιώματος στην υγεία ακόμα και για μη εύτακτους μετανάστες (έστω και μόνο για έκτακτα περιστατικά). Επίσης για πρώτη φορά παρέχεται η ευχέρεια στον πολίτη τρίτης χώρας να αιτηθεί για χορήγηση άδειας διαμονής για σπουδές

²⁵ Πρόκειται στην ουσία για τις Διευθύνσεις Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων ΟΤΑ, για τα Τμήματα Κοινωνικών Υποθέσεων και τα Τμήματα Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικής Ένταξης.

²⁶ Άρθρο 132 και άρθρο 23.

²⁷ Υπ. αριθμ. εγκύκλιο 12/17-4-2014 του Υπουργείου Εσωτερικών.

²⁸ Εξαιρέση αποτελεί η περίπτωση ανανέωσης για 3 έτη κατά το άρθρο 76, παρ. 5 της Αυτοτελής Άδειας Διαμονής Μελών Οικογένειας, που αρκεί η προσκόμιση της προηγούμενης Αυτοτελούς Άδειας Διαμονής.

διάρκειας ισόχρονης του προγράμματος σπουδών που πρόκειται να ακολουθήσει ο ξένος σπουδαστής στην Ελλάδα, αποτρέποντας τοιούτοτρόπως τη διαιώνιση ενός καθεστώτος διαρκών ετήσιων ανανεώσεων έστω και για τη συγκεκριμένη κατηγορία άδειας διαμονής (άρθρο 34).

Τέλος ο παρών Κώδικας περιλαμβάνει ξεχωριστό Μέρος με Τίτλο Κοινωνική Ένταξη - Ρυθμίσεις Οργανωτικού Χαρακτήρα - Μεταβατικές και Λοιπές Διατάξεις, στο όποιο και γίνεται μία προσπάθεια για τη θεσμοθέτηση μίας σειράς ειδικών Επιτροπών Μετανάστευσης γνωμοδοτικού κυρίως χαρακτήρα, με εξαίρεση την Επιτροπή Συντονισμού της Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης του άρθρου 130 - με μία εξαιρετικά πολυάριθμη σύνθεση από Υπουργούς του συνόλου των Υπουργείων αλλά και υψηλόβαθμα στελέχη - αντικατοπτρίζοντας τον εξαιρετικά σημαντικό ρόλο που σταδιακά αποδίδεται σε ζητήματα κοινωνικής ένταξης και ενσωμάτωσης. Το σύνολο των Επιτροπών που αναφέρονται στο Τρίτο Μέρος σε συνδυασμό με τη ρητή αναφορά του Νόμου για την εφαρμογή ενός Ολοκληρωμένου προγράμματος Δράσης πάντα στα πλαίσια της Εθνικής Στρατηγικής για την Ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών παρέχει υψηλά εχέγγυα προστασίας αλλά και ένα ισχυρό δίκτυο ασφάλειας για την προστασία και την ενδυνάμωση των κοινωνικών δικαιωμάτων των μεταναστευτικών πληθυσμών στη χώρα.

Σύμφωνα με τα ως άνω ρηθέντα, κρίνεται απαραίτητη μια διαρκής προσέγγιση στηριζόμενη κυρίως σε ενεργητικές προληπτικού τύπου μεταναστευτικές πολιτικές - σε συνεργασία πάντα με τις χώρες της Ε.Ε. - ως μία *sine qua non* προϋπόθεση για μία πετυχημένη προσπάθεια συνολικής αντιμετώπισης του φαινομένου. Ωστόσο κάτι τέτοιο δεν να αποτελεί πανάκια. Υπάρχει ανάγκη η μεταναστευτική πολιτική να αντιμετωπιστεί ως μία κοινωνική πολιτική και αυτό διότι τα κοινωνικά δικαιώματα και η συνακόλουθη κατοχύρωσή τους συνιστούν την πεμπτουσία του κοινωνικού κράτους, η αναγκαιότητα του οποίου στις μέρες μας καθίσταται ολοένα και πιο επιτακτική, εάν λάβουμε υπόψη και το οικονομικό καθεστώς της χώρας.

Μετά την τελευταία τριετία οικονομικής συστημικής κρίσης στις χώρες της Ε.Ε. και τις δραματικές εξελίξεις στην Ελλάδα, που σήμαναν την προσφυγή της χώρας στον οικονομικό μηχανισμό στήριξης, το ίδιο το περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων τελεί υπό ‘επανακαθορισμό’, τοις πράγμασι. Σε επίπεδο ποιοτικών στοιχείων όσον αφορά τον μεταναστευτικό πληθυσμό, η κατάσταση είναι πιο περίπλοκη και πιο ρευστή· η κρίση προσβάλλει με διαφορετικούς τρόπους

διαφορετικές κατηγορίες μεταναστών και τις οικογένειές τους ενώ επιπλέον, οι προοπτικές απασχόλησης και οι μισθοί χειροτερεύουν εξίσου στις χώρες προέλευσης των οικονομικών μεταναστών. Πρέπει να ‘ζυγίσουμε’ τα πράγματα.. Στον υφιστάμενο δημόσιο διάλογο με κεντρικό ερώτημα «τι είδους πολίτες θέλουμε να είναι οι εν Ελλάδι μόνιμα διαμένοντες αλλοδαποί υπήκοοι τρίτων χωρών» οφείλουμε κατ’ αρχάς μία αναγνώριση της ετερότητας, κάτι που σημαίνει ότι ο «άλλος», ο οποίος δεν μας μοιάζει, και δεν μοιράζεται τις αξίες και το πολιτισμό μας, έχει δικαιώματα, το βασικότερο εκ των οποίων είναι αυτό του αυτοπροσδιορισμού, δηλαδή της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας του και της υλοποίησης των στόχων ζωής του.

Πράγματι, η καταπολέμηση ξενοφοβικών αντιδράσεων και εδραιωμένων στερεοτυπικών αντιλήψεων, καθώς και τακτικών στιγματισμού και ρατσιστικών τάσεων από μέρους της ίδιας της κοινωνίας υποδοχής αποτελεί προαπαιτούμενο για μία επιτυχημένη διαδικασία κοινωνικής αφομοίωσης του μεταναστευτικού στοιχείου. Ο ρατσισμός ειδικότερα αποτελεί μία ψευδοθεωρία περί ύπαρξης δήθεν ανώτερων και κατώτερων φυλών, τροφοδοτεί με στερεοτυπικές συμπεριφορές τον άνθρωπο και τον κάνουν να εθελουφλεί, θέτοντας παράλληλα παραμορφωτικούς φακούς στις αντιλήψεις του. Παρέχει ένα ακλόνητο άλλοθι για κυρίαρχες τάσεις, οι οποίες δεν σκοτώνουν απαραίτητα αλλά εκμεταλλεύονται.

Εν κατακλείδι, σ’ αυτό το τραπέζι του διαλόγου που προϋποθέτει ισότητα, δεν υπάρχει διάλογος ανάμεσα σε ανώτερους και σε κατώτερους αλλιώς ο διάλογος των πολιτισμών μάλλον θα εξελιχθεί σε νεκρολογία των πολιτισμών, εάν δηλαδή δεν στοχεύσουμε σε ένα πολιτιστικό μωσαϊκό (ή “salad bowl”).