

ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:  
ΜΙΑ ΑΝΘΡΩΠΟΔΙΚΑΙΩΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ.  
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ

Χριστίνα Βαρουξή\*

## 1. Εισαγωγή

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 ΕΚΚΕ με τίτλο «Αθήνα και Μετανάστευση: Εμείς και οι “Άλλοι” – οι “Άλλοι” κι Εμείς» υπό την επιστημονική ευθύνη της Δρ. Ι. Τσίγκανου. Το κείμενο που ακολουθεί επικεντρώνεται στην καταγραφή του λόγου κοινωνικών φορέων και οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών που δραστηριοποιούνται στον χώρο της προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών και 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.<sup>1</sup>

Στόχος του παρόντος άρθρου είναι να αναδείξει ως πλαίσιο διαλόγου για τη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ελλάδα ζητήματα ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών.<sup>2</sup> Η ανθρωποδικαιωματική προ-

---

\* Πολιτικός Επιστήμονας, Ειδικός Λειτουργικός Επιστήμονας Γ' Βαθμίδας, Ινστιτούτο Πολιτικής Κοινωνιολογίας, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

1. Στο πλαίσιο της μελέτης διενεργήθηκαν 22 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.

2. Όπως επισημαίνει ο Ειδικός Εισηγητής της Επιτροπής Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του

σέγγιση του φαινομένου της μετανάστευσης βασίζεται στις αρχές της παγκοσμιοποίησης και αδιαφορίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της ισότητας και της μη διάκρισης, της ενίσχυσης της συμμετοχής και της ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής καθώς και στον έλεγχο και την απόδοση ευθυνών σε όλους όσοι 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. Με δεδομένη την ανάγκη για τη λειτουργία ενός αποτελεσματικού πλαισίου εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής προσανατολισμένου στο σεβασμό και την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών, οι επισημάνσεις και οι προτάσεις που διατυπώθηκαν από τους εκπροσώπους των κοινωνικών φορέων και των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών αποτελούν πολύτιμη συμβολή προς την κατεύθυνση αυτή.

## 2. Το πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής

Παραδοσιακά, οι πολιτικές διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου, τόσο στις χώρες αποστολής όσο και στις χώρες υποδοχής μεταναστών, αποφασιζόνταν με όρους οικονομικούς και απείχαν από οποιαδήποτε λογική διασφάλισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.<sup>3</sup> Οι μετανάστες και κυρίως οι παράτυποι είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι σε παραβιάσεις των δικαιωμάτων τους. Συχνά βιώνουν πολλαπλές διακρίσεις και αποκλεισμούς, από την πρόσβαση στην εργασία, στην υγεία και στις κοινωνικές υπηρεσίες έως τη συμμετοχή στη δημόσια ζωή και στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.<sup>4</sup> Στην Ελλάδα, το

---

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», UN Human Rights Commission, *Report on the human rights of migrants*, submitted by the Special Rapporteur, UN Doc. A/58/275, 2/8/2003, σ. 22.

3. 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», UNHCHR, *Migration and Development: a Human Rights Approach*, σ. 4 ([www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)).

4. Για δεδομένα στο πλαίσιο της ΕΕ 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*

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 «διαμεσολαβούνται μέσω του εθνικού πολιτισμού» (Pollis, 1992, σ. 172-176). Ως αποτέλεσμα, η μετανάστευση σχετίζεται κοινωνικά με τη δημόσια τάξη και την εθνική ασφάλεια, ενώ κυριαρχεί μια έντονη *φοβικότητα* απέναντι στην αναγνώριση δικαιωμάτων των μεταναστών.<sup>5</sup>

Σύμφωνα με την άποψη των εκπροσώπων των ερωτώμενων κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική, αντανakλώντας τη λογική που ισχύει, ότι δηλαδή η μετανάστευση είναι ένα «ιστορικό ατύχημα» (Χριστόπουλος, 2004, σ. 107), διέπεται από τη λογική της καταστολής και όχι της προστασίας των θεμελιωδών ελευθεριών που κάθε άνθρωπος δικαιούται να έχει. Η πολιτική που εφαρμόζεται αποτελεί «στρατηγική επιβίωσης» και όχι μια τεκμηριωμένη επιλογή διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών προς τη χώρα. Όπως επισημαίνεται «...έτσι διατηρείται η “γκρίζα ζώνη” της ανασφάλειας, της υπακοής και συνεπώς της πειθαρχίας». Οι ερωτηθέντες εκτιμούν την πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης ως «ομφαλοσκοπική», 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 και οι ρυθμίσεις περί μετανάστευσης ανταποκρίνονται στις ασαθείς 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*

---

– *Combating Ethnic and Racial Discrimination and Promoting Equality in the European Union*, FRA 2007 (<http://fra.europa.eu>).

5. Βλ. σχετικά και 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](http://www.hlhr.gr/MIPEX)).

*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» (Βεντούρα, 2004, σ. 184), δεν διασφαλίζεται η ισόρροπη συμμετοχή τους στην κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας, ενώ η οικονομική συμμετοχή τους γίνεται με όρους διάκρισης και ανισότητας. Στην Ελλάδα οι μετανάστες δεν έχουν πολιτικά δικαιώματα,<sup>6</sup> στερούμενοι με αυτόν τον τρόπο βασικών μηχανισμών διαπραγμάτευσης με την πολιτική ηγεσία, έχουν ελάχιστα κοινωνικά δικαιώματα με όρους θεσμικών διακρίσεων μεταξύ «εθνικού» και «ξένου» πληθυσμού, ενώ τα οικονομικά δικαιώματα που τους αναγνωρίζονται υλοποιούνται με εξαιρετικά άνιστους όρους.*

Κατά την άποψη των εκπροσώπων των φορέων, ο στόχος της μεταναστευτικής πολιτικής είναι μια σχέση απόστασης και *«εξωτερικής συνεργασίας»* με τους μετανάστες. Ειδικότερα, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική και νομοθεσία διακηρυκτικά αποσκοπεί στην ένταξη των μεταναστών, αλλά στην πράξη την αποτρέπει, διότι εμμένει σε μια λογική ανάσχεσης του μεταναστευτικού φαινομένου. Όπως επισημαίνουν οι ερωτώμενοι, ο στόχος της ένταξης των μεταναστών που αναφέρεται στο νόμο περί μεταναστευτικής πολιτικής<sup>7</sup> είναι *«ψευδώνυμος»*, ένας στόχος *«υπό αίρεση»*, αφού προϋποθέτει οι μετανάστες *«να απεκδυθούν στοιχεία της ταυτότητάς τους»*,<sup>8</sup> ενώ

6. 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.

7. 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.

8. 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 σύγυρα αυτών) που είναι ή φαίνονται ανταγωνιστικά προς αυτήν». Βλ., σχετικά, Χριστόπουλος Δ., 2004, «Οι μετανάστες στην ελληνική πολιτική κοινότητα», στο Μ. Παύλου και Δ. Χριστόπουλος

εξαγγέλλεται μόνον ως αποτέλεσμα της πολιτικής και των υποχρεώσεων που διαμορφώνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο.<sup>9</sup> Το σύστημα νομιμοποίησης των μεταναστών εκτιμάται ως δύσκαμπτο, γραφειοκρατικό και μη φιλικό προς το μετανάστη, που μέσα από πολύ σκληρές διαδικασίες θέτει ιδιαίτερα αυστηρούς περιορισμούς ως κριτήρια αποκλεισμού και όχι ένταξης. Όπως αναφέρεται είναι ένα «*patchwork*» ασαφές τόσο για τη διοίκηση όσο και για τους μετανάστες, που στόχο έχει τη διατήρηση των μεταναστών «*σε ομηρία*» και' εφαρμογή της θεωρίας της «*γκρίζας ζώνης*» και τη δυνατότητα του κράτους να διαπραγματευτεί την έξοδο τους ανά πάσα στιγμή. Η νομιμοποίηση των μεταναστών αντιμετωπίζεται σαν ένα φαινόμενο προσωρινό και οι μετανάστες σαν «*άνθρωποι με ημερομηνία λήξης*». Κατά την εκτίμηση των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των οργανώσεων, αυτό που απαιτείται θεσμικά είναι «*να νοιώσουν όλοι οι μετανάστες ότι υπάρχει μια κανονικότητα και κάτι σταθερό να πορευτούν*». Ειδικότερα, όπως τονίζεται, η έκδοση άδειας παραμονής και η εγκατάσταση με εφικτούς όρους είναι προαπαιτούμενο 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 του ελληνικού πληθυσμού. Ως αποτέλεσμα, οι νόμοι συχνά δεν εφαρμόζονται, αλλά εξακολουθούν να ισχύουν για λόγους αποτροπής.

Συνοψίζοντας τα ερευνητικά δεδομένα, κατά την εκτίμηση των εκπροσώπων των ερωτώμενων φορέων, η γενική θέση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής είναι η αποτροπή, ενώ η συνέπεια αυτής της θέσης είναι ότι όλα τα νομοθετικά μέτρα συνεχονται από τη διαρκή επιβεβαίωση της διατή-

(επιμ.) *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, Κριτική-ΚΕΜΟ, σ. 357.

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

ρησης των μεταναστών σε προσωρινότητα. Η προσωρινότητα των μεταναστών θεωρείται ως ένας «*άτυπος στόχος που ανανεώνεται*», 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 υπεριοχύει του ανθρωποδικαιωματικού λόγου.

### 3. Η δημόσια διαβούλευση

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 ανάπτυξη ενός ανοικτού, σταθερού και ειλικρινούς δημόσιου διαλόγου που βασίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των διαφόρων κοινοτήτων, προκειμένου να καταρριφθούν τα «*επιζήμια εμπόδια της δυσπιστίας*»,<sup>10</sup> θεωρείται ότι αποτελεί θεμελιώδη όρο για τον εκσυγχρονισμό της μεταναστευτικής πολιτικής και τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής στη χώρα.<sup>11</sup>

Η έρευνα κατέδειξε ότι η συμμετοχή των μεταναστών στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης είναι ανύπαρκτη ή, όπου αυτή γίνεται, παραμένει ουσιαστικά αποσπασματική 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 και δεν λειτουργεί μια πάγια θεσμική δομή διαβούλευσης που να εξασφαλίζει τη συνέχεια και κυρίως την αξιοπιστία της μεταναστευτικής πολιτικής.<sup>12</sup> Ωστόσο, όπως επισημαίνεται, στη διαπραγματευ-

10. Βλ. «*Εγχειρίδιο σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες*», European Commission & Migration Policy Group, 2η έκδοση, Μάιος 2007.

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

12. 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 διαμορφωθεί στην Ελλάδα μια θεσμικώς έγκυρη εκπροσώπηση των μεταναστών*

τική διαδικασία οι μεταναστευτικές κοινότητες πρέπει 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 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 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.<sup>13</sup> Συχνά επίσης, οι αλλοδαποί που εισέρχονται στη χώρα έρχονται «*στην αγκάλη*» κοινοτήτων της ίδιας εθνικής προέλευσης, συχνά «*ακράια*

---

που να επιτρέψει 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 στο 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...». Βλ. σχετικά και την Έκθεση (2007) της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΕΕΔΑ, Μάρτιος 2008, σελ. 77.

13. Σχετικά με την έννοια των «πολιτιστικών ή πολιτισμικών διαμεσολαβητών» (cultural brokers) βλ. Ι. Τοίγκανου, 2002, «Οι εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού», στο Ι. Τοίγκανου (επιμ.), *Οι εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού, Τετράδια Εγκληματολογίας*, Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 15-105.

*αυταρχικών και εκμεταλλευτικών»* στο πλαίσιο των οποίων εντάσσονται και λειτουργούν, εμποδιζόμενοι πολλές φορές κατ' αυτόν τον τρόπο να ενταχθούν σε μια ευρύτερη συλλογικότητα που είναι και όρος ενίσχυσης της νομιμότητας της παραμονής τους. Ως αποτέλεσμα, η κοινωνικότητα των μεταναστών διαμεσολαβείται 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.

Συνοψίζοντας τα ερευνητικά δεδομένα, παρόλο που είναι γεγονός η συχνά μη τυπική αντιπροσώπευση και ο κατακερματισμός των μεταναστευτικών οργανώσεων, όπως επισημαίνεται στο πλαίσιο της έρευνας, τα κριτήρια για τη συμμετοχή στη δημόσια διαβούλευση τίθενται από την πράξη. Υπάρχουν μεταναστευτικές 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, είναι ιδιαίτερα σημαντική όχι μόνο ως μεμονωμένο γεγονός, αλλά και ως αντίληψη συμμετοχής στα κέντρα λήψης αποφάσεων και στην πολιτική διαδικασία.

#### 4. Η αποτελεσματικότητα της μεταναστευτικής πολιτικής

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. Όπως καταδεικνύεται, η μεταναστευτική πολιτική 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.<sup>14</sup>

Σύμφωνα με την άποψη των εκπροσώπων των οργανώσεων, το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο είναι αναποτελεσματικό διότι προβλέπει ένα σύστημα νόμιμης μετανάστευσης το οποίο είναι ανεφάρμοστο και οδηγεί σε καταστρα-

---

14. 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.



τήγηση των δικαιωμάτων των μεταναστών. Η μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας δεν αποσκοπεί και δεν επενδύει στην ένταξη των μεταναστών γιατί δεν έχει αποφασιστεί «*εάν πραγματικά τη θέλει*». Όπως αναφέρεται, υπάρχει «*συσχετισμός δυνάμεων και αμφιλεγόμενα σίγματα*». Από τη μια 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 «*ανπιστάσεων 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.

## 5. Η δημόσια διοίκηση

### 5.1. Το σύστημα υποδοχής

Κατά την εκτίμηση των εκπροσώπων 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 καμία οργάνωση της διαδικασίας, *ad hoc*, περιοριστικά και επιλεκτικά, ανάλογα με το σημείο εισόδου και την υπηρεσία ή τον υπάλληλο με τον οποίο γίνεται η πρώτη επαφή. Ως αποτέλεσμα, η συνδρομή προς τους μετανάστες επαφίεται στον «*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» κατασταλτικό της τρέχουσας και αποτρεπτικό της μέλλουσας μετανάστευσης.

Τα ερευνητικά δεδομένα προτείνουν επίσης ότι διαπιστώνεται ένα μεγάλο έλλειμμα στους μηχανισμούς ενημέρωσης, συνδρομής και καθοδήγησης

των μεταναστών. Όπως εκτιμάται, το δεύτερο μεγαλύτερο πρόβλημα μετά τη νομιμοποίηση είναι η έλλειψη πληροφόρησης των μεταναστών, με άμεσες συνέπειες στην προστασία των δικαιωμάτων τους. 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 διά διατάξεων, είτε ατύπως και αντισυνταγματικώς διά εγκυκλίων»* είναι διαρκείς, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένας μεγάλος *«θόρυβος»* στο επικοινωνιακό πεδίο και όπου υπάρχει η πεποίθηση των ενδιαφερόμενων ότι *«κάποιος»* είναι πηγή αξιόπιστης πληροφορίας να συρρέουν εκεί. *«... 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, διαπιστώνεται 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»*.

Συνοψίζοντας τα ερευνητικά δεδομένα, 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. Επειδή δεν υπάρχει δημόσιο σύστημα υποδοχής των μεταναστών, αυτό υποκαθίσταται από παράλληλους και άτυπους μηχανισμούς πληροφόρησης και αρωγής, ενώ δεν διασφαλίζεται ούτε η ενημέρωση των μεταναστών για τα δικαιώματά τους ούτε η ενημέρωση για τις διαδικασίες νόμιμης εγκατάστασης στη χώρα. Οι όποιες προσπάθειες έχουν γίνει είναι κυρίως εθελοντικές.

## 5.2. Δυσλειτουργίες και προβλήματα της διοίκησης

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. Ως απο-

τέλεσμα «όλοι φέρονται στους μετανάστες δίκαια και επιφυλακτικά», οι μετανάστες γίνονται καταρχάς δεκτοί μόνο ως άνιστοι και υπερτερεί η στερεοτυπική πρόσληψη του μετανάστη χωρίς δικαιώματα (Χριστόπουλος, 2004, σ. 353).

Όσον αφορά στις δυσλειτουργίες της εκτελεστικής διοίκησης, οι εκπρόσωποι των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων εκτίμησαν ως πιο σημαντικές την ενδεχόμενη καχυποψία από τις υπηρεσίες απέναντι στους αλλοδαπούς, την έλλειψη εκπαίδευσης, ενδιαφέροντος και διαθεσιμότητας του προσωπικού καθώς και την έλλειψη σαφήνειας 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 εργαζόμενοι, ούτε καν ασθενείς». Όπως τονίζεται, οι δημόσιοι υπάλληλοι διαχειρίζονται τις υποθέσεις των μεταναστών με μια καθαρά «υποχρεωτική» αντίληψη –σαν «*checking list*»– χωρίς να προσπαθούν να επιλύουν τα προβλήματά τους. Συχνά αυτή η αντιμετώπιση 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.

Την ανεπάρκεια 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 αντανakλαστικό και προδιάθεση» και τα κενά του νόμου δεν συμπληρώνονται με πνεύμα επιείκειας ή με το κριτήριο υπέρ του συναλλαγασόμενου, 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 του μετανάστη. Με άλλα λόγια, από τη στιγμή που το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο δεν είναι σαφές, η δημόσια διοίκηση είναι «*ιδεολογικά φορτισμένη*» και λειτουργεί «*συναισθηματικά*». 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.

Συνοψίζοντας τα ερευνητικά δεδομένα, 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.

## 6. Συμμόρφωση στα διεθνή πρότυπα ανθρωπίνων δικαιωμάτων

### 6.1. 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 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. Το πρόβλημα εντοπίζεται κυρίως στην εφαρμογή και την ερμηνεία των νόμων από τη διοίκηση καθώς και στην έλλειψη αποτελεσματικών μηχανισμών λογοδοσίας και ελέγχου όσων εμπλέκονται στις διαδικασίες. 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, στο επίπεδο της διοικητικής πρακτικής διαπιστώνονται σημαντικά 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.

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,<sup>15</sup> ωστόσο εντοπίζο-

15. 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 Οικονο-

νται αρκετά κενά και ανεπάρκειες. Ενδεικτικά επισημαίνονται η μη κύρωση από την Ελλάδα της Διεθνούς Σύμβασης του ΟΗΕ για την Προστασία των Δικαιωμάτων των Μεταναστών Εργαζόμενων και των Μελών των Οικογενειών τους<sup>16</sup> (1990), η μη κύρωση των Συμβάσεων της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας αρ. 97 «Για τους Μετανάστες Εργαζόμενους»<sup>17</sup> (1949) και αρ. 143 «Για τη μετανάστευση σε παράνομες συνθήκες και την προώθηση της ισότητας ευκαιριών και μεταχείρισης των μεταναστών εργαζόμενων»<sup>18</sup> (1975), οι ασυμβατότητες της νομοθεσίας σε σχέση με το διεθνές δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων<sup>19</sup> και η καθυστερημένη ή προβληματική μεταφορά των κοινοτικών οδηγιών στο εθνικό δίκαιο.<sup>20</sup> Επίσης, σημαντικά προβλήματα εντοπίζο-

---

μικά, 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 Εργαζόμενων 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.

16. 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](http://www.unhchr.ch)).

17. 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>.

18. 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>.

19. Ιδιαίτερα προβλήματα εντοπίζονται στην προστασία των δικαιωμάτων των αλλοδαπών ανηλίκων που εισέρχονται παράνομα στη χώρα. Η ανεπάρκεια της εθνικής νομοθεσίας οδηγεί σε παραβιάσεις των δικαιωμάτων των ανηλίκων, κατά παράβαση της Διεθνούς Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Παιδιού. Για μια αναλυτική παρουσίαση, βλ. την Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη «Διοικητική κράτηση και απέλαση αλλοδαπών ανηλίκων», Οκτώβριος 2005.

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

νται και στην ψήφιση νομοθετικών διατάξεων με ασαφείς όρους και αόριστες αξιολογικές έννοιες και κρίσεις οι οποίες αποτελούν επικίνδυνους διαύλους αυθαιρεσίας<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

## 6.2. 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. Η έρευνα κατέδειξε, ωστόσο, ότι υπάρχει μια στενή σχέση ανάμεσα στο νομικό καθεστώς του μετανάστη και στο βαθμό που τα δικαιώματά του παραβιάζονται.<sup>23</sup> Όπως επισημαίνεται, το ισχύον νομοθετικό και θεσμικό

---

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

21. 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 ΣιΠ, βλ. στην ιστοσελίδα [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr).

22. 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», 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.

23. 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. 2.

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.<sup>24</sup> Η ίδια η διαδικασία της νομιμοποίησης χαρακτηρίζεται ως «*μια ανοιχτή πληγή παραβιάσεων*», η οποία προέρχεται 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 δίκη– 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 των σχετικών υποδομών. Επίσης, 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.<sup>25</sup>

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,<sup>26</sup> παραβιάσεις που σχετίζονται με την παράλειψη προστασίας θυμάτων εμπορίας ανθρώπων,<sup>27</sup>

24. 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.

25. 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>).

26. Βλ. σχετικά Κ. Στεφανάκη, 2004, «Πρόσφυγες και δικαίωμα στο άσυλο», στο Τσαπόγας Μ. και Χριστόπουλος Δ. (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του Εμφυλίου στο τέλος της Μεταπολίτευσης*, Αθήνα, Καστανιώτης, σ. 261-271.

27. 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](http://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](http://www.amnesty.org.gr)).

παραβιάσεις του δικαιώματος στην υγεία,<sup>28</sup> στην εκπαίδευση<sup>29</sup> και στην εργασία,<sup>30</sup> του δικαιώματος ακρόασης και δίκαιης δίκης, 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 μεταχείριση<sup>31</sup> καθώς και παραβιάσεις των δικαιωμάτων των μεταναστών κατά τη σύλληψη και κράτηση από τα όργανα ασφαλείας, που αφορούν στη συμπεριφορά των κρατικών οργάνων απέναντι στους μετανάστες.<sup>32</sup>

28. 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, 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. Βλ. σχετικά και την Έκθεση (2007) της Εθνικής Επιτροπής για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΕΕΔΑ, Μάρτιος 2008, σ. 137.

29. 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. Μαυρομάτης και Κ. Τσιτσελίκης, 2004, «Η εκπαίδευση των μεταναστών στην Ελλάδα (1990-2003). Πολιτικές και πρακτικές», στο Μ. Παύλου και Δ. Χριστόπουλος (επιμ.), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, Κριτική-ΚΕΜΟ, σ.121-140.

30. 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 και 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, HLHR-ΚΕΜΟ, 4/2007.

31. Βλ. σχετικά «*Συμπεράσματα και Συστάσεις 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).

32. Για το ζήτημα αυτό βλ., σχετικά, «*Ελλάδα: Στη σκιά της ατιμωρησίας: Κακομεταχείριση*



Ιδιαίτερα προβλήματα διαπιστώνονται επίσης 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.<sup>33</sup> 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 επλεκτική 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, καθώς και στις συνθήκες υποδοχής και κράτησης στα κέντρα υποδοχής των προσφύγων.<sup>34</sup> Όπως επισημαίνεται στην έρευνα, «*το άσυλο έχει γίνει παρακλάδι του μεταναστευτικού ζητήματος*» με σοβαρές συνέπειες στην προστασία των δικαιωμάτων των προσφύγων.<sup>35</sup>

---

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

33. Βλ. «Σύμβασις περί του Καθεστώτος των Προσφύγων», Γενεύη, 28.7.1951 και «Πρωτόκολλον σχετικόν προς το καθεστώς των Προσφύγων», Νέα Υόρκη, 31.1.1967.

34. 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». Συνήγορος του Πολίτη, Ετήσια Έκθεση 2006, σ. 72 & 85.

35. Βλ. UNHCR, *Θέσεις για καίρια θέματα της προστασίας των προσφύγων στην Ελλάδα*, Νοέμβριος 2004, σ.4.

Με βάση τα δεδομένα της έρευνας, οι καταγγελίες για παραβιάσεις ανθρωπίνων 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 των υπαλλήλων κατά την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας 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 της διοίκησης να ακούσει τα προβλήματα των μεταναστών και να δρομολογήσει την επίλυσή τους. Οι καταγγελίες γίνονται συνήθως από τους ίδιους τους μετανάστες, αφού όμως έχουν συμβουλευτεί προηγουμένως δικηγόρους, τις μεταναστευτικές οργανώσεις ή τις 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 πιάσουν 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, ο αριθμός των καταγγελιών που γίνονται είναι μικρός 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»*/απέλαση και, αφετέρου, διότι ο μέσος μετανάστης έχει άγνοια των δικαιωμάτων του, 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 απροσιπλάστες στους μετανάστες διότι *«είναι θεσμικά όργανα που δεν βρίσκονται στο βεληγεκές του μεταναστευτικού πληθυσμού»*. Επίσης, σπάνια καταλήγουν στα δικαστήρια υποθέσεις παραβιάσεων δικαιωμάτων των μεταναστών. Όπως επισημαίνεται *«...η προστασία των δικαιωμάτων μέσω ελέγχου, έχει πάντα ένα κατα-*

*ληκτικό σημείο και αυτό είναι το δικαστήριο. Τα δικαστήρια πρέπει λοιπόν να είναι σοβαρά και δεν είναι πάντα. Γίνονται διακρίσεις στον τρόπο απονομής της δικαιοσύνης και πολλές φορές το ίδιο αδίκημα αντιμετωπίζεται διαφορετικά. Συχνά, οι δράσεις κοινωνικού ελέγχου και κοινωνικής καταγγελίας λειτουργούν πολύ καλύτερα».*

Συνοψίζοντας τα ερευνητικά δεδομένα, ενώ το θεσμικό και νομικό πλαίσιο προστασίας υπάρχει, τα δικαιώματα των μεταναστών και των προσφύγων παραβιάζονται στην πράξη. Η κύρια δυσκολία δεν είναι η απουσία δικαίου αλλά η αδυναμία εφαρμογής του. Οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που διαπιστώνονται, οφείλονται, αφενός, στην ανεπάρκεια του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου το οποίο εμφανίζει ανεπάρκειες 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. Γενικά κυριαρχεί ένα πνεύμα ατιμωρησίας των δημόσιων λειτουργών το οποίο οδηγεί σε σοβαρά ελλείμματα στην προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών, ενώ διαπιστώνεται έλλειψη ανεξάρτητων διαδικασιών και μηχανισμών για τη διερεύνηση των καταγγελιών και την επιβολή κυρώσεων. Κοινή εκτίμηση των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων είναι ότι η αδυναμία νόμιμης παραμονής των μεταναστών με εφικτούς όρους, η έλλειψη αποτελεσματικής λειτουργίας μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας σε συνδυασμό με την απουσία κυρώσεων των υπευθύνων, καθώς και η διακριτική αντιμετώπιση των μεταναστών από τη δικαστική εξουσία καθιστούν το σύστημα προστασίας των δικαιωμάτων ουσιαστικά μη προσβάσιμο και λειτουργικό.

## 7. Συμπεράσματα

Η μετανάστευση δε είναι ένα νέο φαινόμενο. Είναι ένα παλιό φαινόμενο με νέες διαστάσεις. Οι άνθρωποι εξακολουθούν να 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,<sup>36</sup> η βία, οι πολιτικές διώξεις,

---

36. Ως ανθρώπινη φτώχεια, σε αντιδιαστολή με τη φτώχεια του εισοδήματος, ορίζεται η ένδεια που προκαλείται από τις στερήσεις 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*

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. Τα κράτη πρέπει να εξασφαλίσουν ότι τόσο οι πολιτικές τους στα θέματα μετανάστευσης και ασύλου όσο και η εσωτερική νομοθεσία και πρακτική τους είναι συμβατές με τις αρχές του διεθνούς δικαίου ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η ενίσχυση των πολιτικών ασφάλειας και η τάση να θεωρείται η μετανάστευση αποκλειστικά ως ζήτημα κυριαρχικού ελέγχου απειλούν τα δικαιώματα των μεταναστών. *Η πολιτική του φόβου τροφοδοτεί μια δίνη καταπατήσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στην οποία κανένα δικαίωμα δεν είναι απαραβίαστο και κανένας άνθρωπος δεν είναι ασφαλής.*<sup>37</sup>

Με βάση τα ερευνητικά δεδομένα, το υφιστάμενο νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας δεν κατορθώνει να εγγυηθεί επαρκή επίπεδα προστασίας των δικαιωμάτων των μεταναστών. Οι μετανάστες και κυρίως οι παράτυποι είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι σε παραβιάσεις των δικαιωμάτων τους 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.

Κοινή εκτίμηση των εκπροσώπων των ερωτώμενων κοινωνικών φορέων και των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών 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 στην ένταξη των μεταναστών, αλλά στην πράξη την αποτρέπει. 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 ανθρωποδικαιωματι-

---

*Development Report: Human Rights and Human Development*, NY Oxford University Press, σ. 17.

37. Διεθνής Αμνηστία, *Ετήσια Έκθεση* 2007, 23/5/2007, AI Index: POL 10/009/2007.

κές 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 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 καθώς και της ανθρωποδικαιωματικής προσέγγισής της. 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.

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Βαρουξή Χ., 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.
- Βαρουξή Χ., 2006, «Φτώχεια και ανθρώπινα δικαιώματα: Η παραβίαση της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας», στο Γ. Σακέλλης (επιστ. υπεύθ.), *Πρακτικά Συνεδρίου: Φτώχεια, αποκλεισμός και κοινωνικές ανισότητες*, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ. 263-270.
- Βεντούρα Λ., 2004, «Εθνικισμός, ρατσισμός και μετανάστευση στη σύγχρονη Ελλάδα», στο Μ. Παύλου και Δ. Χριστόπουλος (επιμ.), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, ΚΕΜΟ, σ. 174-204.
- Στεφανάκη Κ., 2004, «Πρόσφυγες και δικαίωμα στο άσυλο», στο Μ. Τσαπόγας και Δ. Χριστόπουλος (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του Εμφυλίου στο τέλος της Μεταπολίτευσης*, ΕΕΔΑ, Αθήνα, Καστανιώτης, σ. 261-271.
- Τσίγκανου Ι., 2002, «Οι εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού», στο Ι.

- Τσίγκανου (επιμ.), *Οι εγκληματολογικές όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού, Τετράδια Εγκληματολογίας*, Αθήνα Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 15-105.
- Χριστόπουλος Δ., 2004, «Οι μετανάστες στην ελληνική πολιτική κοινότητα», στο Μ. Παύλου και Δ. Χριστόπουλος (επιμ.), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, Κριτική & ΚΕΜΟ, σ. 338-366.
- Χριστόπουλος Δ., 2004, «Η ελληνική ιθαγένεια στην εποχή της μετανάστευσης – “παλιννόστησης”», στο Μ. Τσαπόγας και Δ. Χριστόπουλος (επιμ.), *Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003. Από το τέλος του Εμφυλίου στο τέλος της Μεταπολίτευσης*, ΕΕΔΑ, Αθήνα, Καστανιώτης, σ. 99-109.

### **Ξενόγλωσση**

- 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 Monitoring Center against Racism & Xenophobia, *Migrants Experiences of Racism and Xenophobia in 12 European Member States*, EUMC 5/2006.
- Pavlou M., 2007, *Racism and Discrimination against Immigrants and Minorities in Greece: the State of Play*, Ετήσια Έκθεση της ΕΕΔΑ, HLHR- ΚΕΜΟ, Απρίλιος 2007 ([www.hlhr.gr](http://www.hlhr.gr)).
- Pavlou M., 2007, *Migrant Integration Policy Index 2007: Survey Results*, British Council, Migration Policy Group & Hellenic League for Human Rights, Οκτώβριος 2007.
- Pollis A., 1992, «Greek national identity: Religious minorities, rights and European norms», *Journal of Modern Greek Studies*, vol. 10, σ. 172-176.