

ΓΕΝΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

σχετικά με το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για τη «*Μετανάστευση και Παραμονή Αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια*».

(στο πλαίσιο της ex officio συμμετοχής του στην Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου)

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του Ν.2477/1997, αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και η τήρηση της νομιμότητας. Εν όψει των διατάξεων του άρθρου 10 παρ. 4 του Ν. 2690/1999 και, κυρίως, αυτών του άρθρου 5 παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος, ως πολίτες εν προκειμένω νοούνται, βέβαια, όχι μόνον όσοι διαθέτουν την ελληνική ιθαγένεια, αλλά όλα τα πρόσωπα που βρίσκονται εντός της ελληνικής επικράτειας. Έτσι, κατά τη διετία που έχει μεσολαβήσει από την έναρξη λειτουργίας του, ο Συνήγορος του Πολίτη και, πιο συγκεκριμένα, ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, επελήφθη μεγάλου αριθμού υποθέσεων, σχεδόν 500, που αφορούν με τον ένα ή τον άλλο τρόπο ζητήματα κατάστασης αλλοδαπών που διαμένουν ή σκοπεύουν να διαμείνουν στη χώρα μας. Ο αριθμός δε αυτός, σύμφωνα με στατιστικές μετρήσεις που διενεργεί τακτικά ο Συνήγορος του Πολίτη, αντιπροσωπεύει ήδη το 20% περίπου των υποθέσεων που χειρίζεται ο εν λόγω Κύκλος.

I. Η προβληματική εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας

A. Η βαριά κληρονομιά του Ν. 1975/1991

Η εκτενής αυτή τριβή με τα προβλήματα εισόδου και παραμονής στην Ελλάδα που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί καθώς και με αυτά της νομιμότητας των ποικίλων μέτρων απομάκρυνσής τους έχει κατ' επανάληψη επιβεβαιώσει τη διαπίστωση, που ο Συνήγορος του Πολίτη είχε διατυπώσει ήδη στην πρώτη (1998) ετήσια έκθεσή του προς τη Βουλή των Ελλήνων, ότι δηλαδή ο Ν. 1975/1991, το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την είσοδο και παραμονή αλλοδαπών στην χώρα, ελάχιστα ανταποκρίνεται πλέον στην πραγματικότητα, που φιλοδοξεί να ρυθμίσει, με αποτέλεσμα η πρακτική των οργάνων της

διοίκησης να είναι εκ των πραγμάτων αναγκασμένη να αποκλίνει σε μεγάλο βαθμό από τις διατάξεις του. Παρά το γεγονός ότι κατά τον χρόνο θέσπισης αυτών των διατάξεων ήταν ήδη ορατές οι εξ ανατολών ιδίως μεταναστευτικές πιέσεις προς τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο νομοθέτης δεν φαντάστηκε ότι η Ελλάδα θα ήταν δυνατόν να μετατραπεί τόσο γρήγορα από παραδοσιακή χώρα μεταναστών σε χώρα υποδοχής αθρόων μεταναστευτικών ρευμάτων. Μια σειρά δε από νομικούς και πραγματικούς παράγοντες, σημαντική θέση μεταξύ των οποίων κατέχουν τόσο η αδυναμία αποτελεσματικής φύλαξης των συνόρων όσο και η ανελαστικότητα και ο παρωχημένος χαρακτήρας του νομοθετικού πλαισίου, οδήγησαν στη δημιουργία ενός διαρκώς αυξανόμενου πληθυσμού παρανόμως διαμενόντων και εργαζομένων στη χώρα αλλοδαπών. Παρά την θετική συνεισφορά τους στην εθνική οικονομία, τα πρόσωπα αυτά παρέμειναν και παραμένουν στο περιθώριο της κοινωνικής ζωής, μέσα σε συνθήκες πολλές φορές κατώτερες του ελαχίστου που υπαγορεύει η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, με αποτέλεσμα να εξωθούνται μοιραία σε ποικίλες μορφές παραβατικότητας τροφοδοτώντας έτσι ακούσια στάσεις επιφυλακτικότητας ή και, κατά περίπτωση, έκδηλης φυλετικής ή εθνικής αποστροφής εκ μέρους του ημεδαπού πληθυσμού.

Β. Το ημιτελές εγχείρημα της «πράσινης κάρτας»

Αξιοσημείωτη ήταν η πρωτοβουλία καθιέρωσης ενός συστήματος καταγραφής και ενσωμάτωσης του «αφανούς» πληθυσμού των παρανόμων αλλοδαπών μέσω των π.δ. 358 και 359/1997, με τα οποία καθιερώθηκε ένας νέος, παράλληλος με τους προβλεπόμενους στον Ν. 1975/1991, τίτλος νόμιμης παραμονής και εργασίας αλλοδαπού στην χώρα, η λεγόμενη «πράσινη κάρτα». Το θετικό αυτό εγχείρημα, παρά τον έκδηλα μεταβατικό του χαρακτήρα -καθ' ότι αφορούσε μόνον όσους αποδεδειγμένα είχαν εισέλθει στη χώρα μέχρι τον Νοέμβριο του 1997- ανέσυρε από την αφάνεια το μεγαλύτερο μέρος των παρανόμων αλλοδαπών και τόνωσε σημαντικά, μέσω της απαίτησης προηγούμενης ασφάλισης του αλλοδαπού, τα οικεία ασφαλιστικά ταμεία. Ωστόσο,

- η έλλειψη ετοιμότητας και προσωπικού του ΟΑΕΔ, στον οποίο ανατέθηκε η διαχείριση της όλης διαδικασίας,
- η απουσία συντονισμού μεταξύ Υπουργείων Εργασίας, Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης για την αντιμετώπιση των πολλών επί μέρους προβλημάτων από την εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών,
- η ασάφεια όσον αφορά τις ευχέρειες που απορρέουν από την κατοχή πράσινης κάρτας -ή «προπαρασκευαστικών» της εγγράφων, λ.χ. «λευκής κάρτας» ή «βεβαίωσης πράσινης κάρτας»,
- η -τεκμηριωμένη από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη- αδιάφορη, επιφυλακτική, ενίοτε δε και ευθέως αρνητική στάση μελών

του προσωπικού της Ελληνικής Αστυνομίας, του ΟΑΕΔ ή των ασφαλιστικών ταμείων κατά την επαφή τους με τους εκεί προσφεύγοντες αλλοδαπούς

σε συνδυασμό με

- την ανεδαφική εμπιστοσύνη της πολιτείας στην αγαθή προαίρεση των ελλήνων εργοδοτών να ασφαλίσουν τους αλλοδαπούς εργαζομένους τους,

οδήγησε τον μεγαλύτερο ίσως αριθμό όσων αλλοδαπών ήλπισαν στην απόκτηση της «πράσινης κάρτας», σε έκπτωση από τη σχετική διαδικασία κατά το ένα ή το άλλο από τα πολλά στάδια της. Την πρακτική αποτυχία του εμπνευσμένου, κατά τα λοιπά, αυτού μέτρου μαρτυρούν οι -ισάριθμες σχεδόν με τις τελικώς χορηγηθείσες «πράσινες κάρτες»- εκκρεμούσες προσφυγές στην Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5 του π.δ. 359/1997. Από δευτεροβάθμιο όργανο εξέτασης εξαιρετικών περιπτώσεων έλλειψης των κατάλληλων δικαιολογητικών, κατέληξε να αντικαταστήσει στην πράξη τις πρωτοβάθμιες επιτροπές των τοπικών γραφείων του ΟΑΕΔ χωρίς ωστόσο να μπορεί να διασφαλίσει σε όσους αναμένουν ήδη εδώ και πολύ καιρό την κρίση της, οιονδήποτε τίτλο, προσωρινό έστω, για τη νόμιμη παραμονή τους στη χώρα.

Αντίθετα μάλιστα, όπως καταδεικνύει η τρέχουσα εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, οι προσφεύγοντες στην Ειδική Επιτροπή, όπως άλλωστε και όσοι άλλοι εξέπεσαν σε κάποιο στάδιο της διαδικασίας της «πράσινης κάρτας», χωρίς να προσφύγουν σε αυτήν-πρόσωπα δηλαδή που κατά τεκμήριο έχουν παραμείνει και εργαστεί ήδη επί τρία τουλάχιστον έτη στη χώρα- συλλαμβάνονται καθημερινά σε μεγάλους αριθμούς, ιδίως μετά από «εκκαθαριστικές» αστυνομικές επιχειρήσεις, κρατούνται - συνήθως δίχως δίκη- για χρονικά διαστήματα που φθάνουν ως και τους έξη μήνες σε αστυνομικά κρατητήρια και απελαύνονται διοικητικά, ώστε να στερούνται της δυνατότητας επανεισόδου στη χώρα. Η πλέον δε πρόσφατη εξέλιξη στην περίπτωση της απομάκρυνσης των παρανόμως διαμενόντων ή εργαζομένων αλλοδαπών από την χώρα είναι ότι και αυτή ακόμη η προσφυγή στη διαδικασία της διοικητικής απέλασης, παρά τη συνοπτικότητά της, έχει αρχίσει να αντικαθίσταται, όσον αφορά συγκεκριμένες κατηγορίες αλλοδαπών, όπως λ.χ. τους προερχόμενους από όμορες χώρες και ιδίως την Αλβανία, από μαζικές, αυτόματες και συχνά παράνομες επαναπροωθήσεις όλων των συλλαμβανομένων χωρίς τίτλο νόμιμης παραμονής, ασχέτως του αν ενδεχομένως διαμένουν ήδη εδώ και χρόνια στην Ελλάδα ή αφήνουν πίσω την υπόλοιπη οικογένειά τους.

Γ. Οι σημερινές μαζικές διαστάσεις της παράνομης παραμονής και απασχόλησης των αλλοδαπών: ένα πρόβλημα που κανείς δεν μπορεί να αγνοήσει

Εν ολίγοις τόσο η νομική όσο και η πραγματική κατάσταση των αλλοδαπών, νομίμως και παρανόμως διαμενόντων και εργαζομένων, στη χώρα μας προέδιδε μέχρι πρόσφατα την απουσία μιας συγκεκριμένης και σαφούς πολιτικής για την αντιμετώπιση του φαινομένου της μετανάστευσης, με αποτέλεσμα η στάση των κρατικών αρχών να ενίοτε να διαμορφώνεται είτε από ευκαιριακούς οικονομικούς ή πολιτικούς παράγοντες (λ.χ. την πίεση για φθηνά εργατικά χέρια σε αγροτικές ιδίως περιοχές ή την ένταση του αισθήματος ανασφάλειας των ελλήνων πολιτών) είτε από τα φυσικά πρόσωπα που στελεχώνουν την κάθε αποκεντρωμένη υπηρεσία του δημοσίου, δηλαδή το κάθε τοπικό αστυνομικό τμήμα ή κατάστημα του ΟΑΕΔ. Η απουσία όμως συγκεκριμένης πολιτικής συνδυάζεται με την σκιαγραφηθείσα παραπάνω πρακτική αδυναμία εφαρμογής του υφισταμένου νομοθετικού πλαισίου, με αποτέλεσμα τα κρατικά εκείνα όργανα, που έχουν αναλάβει τη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου, από τη μια να αδυνατούν να αποτρέψουν την εισροή μεταναστών στη χώρα και από την άλλη να τους ωθούν στην κοινωνική περιθωριοποίηση και την επακόλουθη δημιουργία ενός «αφανούς» πληθυσμού καθηλωμένου σε ένα καθεστώς ακούσιας ανομίας.

Πέραν όμως των δραματικών συνεπειών για τη ζωή χιλιάδων αλλοδαπών, η ήδη μακροχρόνια συνύπαρξη αυτών των παραγόντων επέτρεψε ακριβώς την ανάδυση ποικίλων εγχωρίων συμφερόντων που επενδύουν στη διαιώνιση της ανομίας στο πεδίο αυτό: από τη μια πρόκειται βέβαια για το οικονομικό συμφέρον διαφόρων οικονομικών παραγόντων των τοπικών κοινωνιών της περιφέρειας στην πρόσβαση στην ιδιαίτερα φθηνή εργατική δύναμη των παρανόμων αλλοδαπών -ένα συμφέρον εν όψει του οποίου οι κατά τόπο αρμόδιες αρχές και αυτές της τοπικής αυτοδιοίκησης επιδεικνύουν εύλογα μεγάλη ανεκτικότητα-. Από την άλλη όμως πρόκειται για συμφέροντα ολόκληρων επιχειρηματικών δικτύων που εκμεταλλευόμενα την ανέχεια, την αφέλεια ή τον ανθρώπινο πόνο, οργανώνουν την παράνομη είσοδο αλλοδαπών στη χώρα, τροφοδοτούν με εργατικά χέρια την παράνομη αγορά εργασίας ή προμηθεύουν τα κυκλώματα της νυκτερινής διασκέδασης με θύματα σεξουαλικής εκμετάλλευσης, ενίοτε πολλές φορές σε συνεργασία, όπως αποκαλύπτει το καθημερινό αστυνομικό δελτίο, με εκείνους ακριβώς τους κρατικούς υπαλλήλους που είναι εντεταλμένοι για την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας για τους αλλοδαπούς. Γι' αυτό και ο Συνήγορος του Πολίτη επεσήμανε στην Ετήσια Έκθεσή του για το έτος 1998 ότι η ευρύτατη διακριτική ευχέρεια που επί μέρους αστυνομικά όργανα έχουν αποκτήσει λόγω της πρακτικής αδυναμίας εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας, «*αναπόφευκτα εγκυμονεί κινδύνους αυθαιρεσίας και αδικαιολόγητες*

διακρίσεις, αφού η διάρκεια της παραμονής του αλλοδαπού στη χώρα εξαρτάται από την καλή προαίρεση των φυσικών προσώπων που εκάστοτε στελεχώνουν την οικεία αστυνομική αρχή. Το αποτέλεσμα είναι αφ' ενός η ανασφάλεια δικαίου, ιδίως για όσους αλλοδαπούς έχουν ύστερα από μακρόχρονη παραμονή πλήρως ενσωματωθεί στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας και αφ' ετέρου η δημιουργία συνθηκών που ευνοούν την αθέμιτη συναλλαγή και τη διαφθορά».

Εν όψει ακριβώς των προβλημάτων αυτών, ο Συνήγορος του Πολίτη επέμεινε, στην ίδια Ετήσια Έκθεσή του, με ιδιαίτερη έμφαση ότι «η ανάδειξη της Ελλάδας σε πόλο έλξης μεταναστών ... επιβάλλει τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό και τον εξορθολογισμό του νομοθετικού πλαισίου ...» και πρότεινε συγκεκριμένα μέτρα υπογραμμίζοντας ειδικότερα, μεταξύ άλλων, την αδήριτη ανάγκη «να ληφθεί ιδιαίτερα υπ' όψιν η ύπαρξη μεγάλου αριθμού αλλοδαπών που είναι εγκατεστημένοι εδώ και αρκετά χρόνια στη χώρα και έχουν ενσωματωθεί στην κοινωνική και οικονομική ζωή του τόπου διαμονής τους» και «να καθιερωθούν σαφείς και διαφανείς διαδικασίες για τη χορήγηση και ανανέωση των αδειών παραμονής, που αφ' ενός θα περιορίζουν ... την ευχέρεια των αστυνομικών αρχών ..., αφ' ετέρου θα εξασφαλίζουν πλήρως τα δικαιώματα των αλλοδαπών, τα οποία κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα και σε διεθνείς συμβάσεις».

II. Τα γενικά χαρακτηριστικά των προτεινομένων ρυθμίσεων

A. Το πλαίσιο αξιολόγησης του σχεδίου

Η πρωτοβουλία του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης να καταρτίσει και να προωθήσει προς υπογραφή στους συναρμόδιους Υπουργούς πλήρες σχέδιο νόμου, οι διατάξεις του οποίου πρόκειται να αντικαταστήσουν αυτές του Ν. 1975/1991, δεν μπορεί παρά να χαιρετισθεί ως ιδιαιτέρως θετική. Είναι σαφές ότι με τις διατάξεις αυτές επιχειρείται η εφαρμογή συγκεκριμένης πολιτικής για μια ορθολογική αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου από τις αρχές της χώρας μας. Η χάραξη της πολιτικής της χώρας αποτελεί, σύμφωνα με το Σύνταγμα, αποκλειστική αρμοδιότητα της κυβέρνησης, που απολαμβάνει την δεδηλωμένη εμπιστοσύνη του κοινοβουλίου. Είναι ωστόσο εξ ίσου προφανές ότι η υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής δια της νομοθεσίας δεν συντελείται εν κενώ, αλλά μέσα σε ένα συγκεκριμένο θεσμικό και κοινωνικό περιβάλλον το οποίο συνθέτουν τόσο το Σύνταγμα και οι λοιποί κανόνες δικαίου που διέπουν ήδη τη ρυθμιστέα ύλη όσο και οι κοινωνικές και διοικητικές πρακτικές που συνδέονται με αυτήν. Έτσι, η αξιολόγηση αφ' ενός του βαθμού στον οποίο η

παρούσα νομοθετική πρωτοβουλία εναρμονίζεται με το Θεσμικό περιβάλλον της, ιδίως δε με τους κανόνες υπέρτερης νομικής ισχύος, όπως το Σύνταγμα και οι διεθνείς συμβάσεις, και, αφ' ετέρου, του βαθμού στον οποίο οι προτεινόμενες διατάξεις αναμένεται, εν όψει των συγκεκριμένων κοινωνικών περιστάσεων και ιδίως της πραγματικής λειτουργίας της κρατικής διοίκησης, να εφαρμοστούν αποτελεσματικά και να επιτύχουν τους δεδηλωμένους σκοπούς τους, είναι αυτονόητο να απασχολήσουν μια ανεξάρτητη αρχή, όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, στην οποία έχει ανατεθεί από τον νόμο η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, η διασφάλιση της αρχής της νομιμότητας και η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης.

Β. Αξιοσημείωτες καινοτομίες

Από τη σκοπιά λοιπόν αυτή το προτεινόμενο νομοσχέδιο διαθέτει αναμφισβήτητες αρετές. Κύρια μεταξύ αυτών είναι βέβαια το γεγονός ότι οι αρμοδιότητες που συνδέονται με τη θεσμική διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου, και ιδίως η χορήγηση των αδειών παραμονής αφαιρούνται από τις αστυνομικές υπηρεσίες του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και ανατίθενται πλέον, ως επί το πλείστον, σε αμιγώς πολιτικά όργανα της Κεντρικής Διοίκησης, και μάλιστα του Υπουργείου Εσωτερικών. Αξιοσημείωτη επίσης είναι η δημιουργία νέων ειδικών οργάνων τόσο για τον συντονισμό της διοικητικής δράσης σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, όσο και για την διεκπεραίωση των επί μέρους υποθέσεων αλλοδαπών σε επίπεδο νομού και περιφέρειας. Στην ορθολογικότερη και ταχύτερη διεκπεραίωση υποθέσεων που συνήθως εκκρεμούν για πολλά έτη θα συμβάλει οπωσδήποτε η αποκέντρωση της διαδικασίας εξέτασης των ζητημάτων ιθαγένειας. Επί πλέον ικανοποιεί το γεγονός ότι, όπως άλλωστε είχε προτείνει κατ' επανάληψη ο Συνήγορος του Πολίτη, προβλέπονται πλέον ρητά άδειες παραμονής ετήσιας και τριετούς διάρκειας, αν και -όπως σημειώνεται παρακάτω- δεν μπορεί να πει κανείς το ίδιο για τη διαδικασία χορήγησής τους και τη δυνατότητά τους να οδηγήσουν στη χορήγηση άδεια παραμονής μακρόχρονης ή αορίστου διάρκειας. Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ως ιδιαίτερα θετική, έστω και για συμβολικούς λόγους, η συμπερίληψη ποινικών διατάξεων που αποσκοπούν στη καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας -χάρη ακριβώς στην πρωτοποριακή για τα ελληνικά δεδομένα πρόβλεψη της αυτεπάγγελτης δίωξης-, ενώ οι γενικές ρήτρες, που σύμφωνα με την οικεία αιτιολογική έκθεση, «κατοχυρώνουν τα ατομικά δικαιώματα των μεταναστών», μολονότι δεν προσθέτουν τίποτα στη δίολου ευκαταφρόνητη προστασία που το Σύνταγμά μας ήδη παρέχει σε κάθε πρόσωπο που βρίσκεται εντός της ελληνικής επικράτειας, ενδέχεται να αποδειχθούν πρακτικά χρήσιμες, στο βαθμό που ως διατάξεις της κοινής νομοθεσίας αναμένεται να λαμβάνονται υπ' όψιν από τη διοίκηση περισσότερο απ' ό,τι οι αφηρημένες συνταγματικές διατάξεις.

Γ. Το μείζον πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης ως ζήτημα ατομικής παραβατικότητας των αλλοδαπών

Παρ' όλες όμως αυτές τις θετικές πτυχές των προτεινομένων ρυθμίσεων, προκαλεί μεγάλη απορία το γεγονός ότι το εν λόγω σχέδιο νόμου αποφεύγει πλήρως την οιαδήποτε ρητή τουλάχιστον απόπειρα διευθέτησης του μείζονος προβλήματος: δηλαδή της μόνιμης παρουσίας ενός αυξανόμενου αριθμού αλλοδαπών που διαμένουν και εργάζονται παράνομα στη χώρα. Βέβαια, αυτή η συστηματική παράλειψη ενδεχομένως να συνδέεται, όπως κατά καιρούς φημολογείται, με την πρόθεση να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα των νυν παρανόμως διαμενόντων ή/και εργαζομένων αλλοδαπών με ξεχωριστή ρύθμιση, που θα αποβλέπει -κατά το υπόδειγμα των «πρασίνων καρτών»- στην εφ' άπαξ διευθέτηση του καθεστώτος παραμονής τους, καταλείποντας ταυτόχρονα την αντιμετώπιση των εφ' εξής παρανόμως εισερχομένων ή μεταπιπτόντων στην κατηγορία των παρανόμως διαμενόντων στις ρυθμίσεις του προτεινόμενου σχεδίου νόμου. Ακόμη και σε αυτήν όμως την περίπτωση, η απουσία ρητής, συστηματικής ρύθμισης του φαινομένου της μαζικής παρουσίας παρανόμως διαμενόντων ή εργαζομένων μεταναστών στο πλαίσιο των διατάξεων, που αναμένεται να διέπουν στο μέλλον την κατάσταση των αλλοδαπών στη χώρα μας, είναι ενδεικτική τόσο της αντίληψης που, εκ πρώτης τουλάχιστον όψεως, φαίνεται να έχουν οι συντάκτες του νομοσχεδίου για το φαινόμενο αυτό, όσο του προσανατολισμού της μακροπρόθεσμης πολιτικής για τη μετανάστευση, που προωθείται με την νομοθετική αυτή πρωτοβουλία.

Έτσι, παρά τις κοινώς γνωστές διαστάσεις του, το φαινόμενο της μαζικής παράνομης παρουσίας αλλοδαπών στο εσωτερικό της χώρας φαίνεται να γίνεται αντιληπτό λίγο πολύ ως ένα ιστορικό ατύχημα, που απλώς αιφνιδίασε τις ελληνικές κρατικές αρχές, ιδίως αυτές που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο εισόδου των αλλοδαπών. Ταυτόχρονα όμως, όπως προκύπτει από τις διατάξεις του προτεινόμενου νομοθετήματος αλλά και το γενικότερο πνεύμα που το διατρέχει, φαίνεται να αναμένεται ότι οι λόγοι που επέτρεψαν τη δημιουργία αυτού του μεγάλου πληθυσμού παρανόμως διαμενόντων και απασχολουμένων στο εσωτερικό της χώρας αλλοδαπών, -των προϊόντων δηλαδή του ιστορικού ατυχήματος- έχουν πια εκλείψει ή, πάντως θα εκλείψουν σύντομα -πιθανόν χάρη στην εφαρμογή των προτεινομένων διατάξεων-, ώστε να είναι ενδεχομένως δυνατή η διαφορετική μεταχείριση των νυν ευρισκομένων εντός της χώρας από όσους εισέλθουν παράνομα ή μεταπέσουν σε κατάσταση παρανομίας στο μέλλον.

Γιατί, με την εξαίρεση της εντελώς διακριτής περίπτωσης των πολιτικών προσφύγων -ως προς τους οποίους η χώρα μας δεσμεύεται από σχετικά λεπτομερείς διεθνείς συμβάσεις-, οι προτεινόμενες διατάξεις δεν

προβλέπουν καμμία διαδικασία που θα επέτρεπε είτε τη νομιμοποίηση αλλοδαπών που εισήλθαν μεν καθ' οιονδήποτε τρόπο παράνομα στη χώρα αλλά έχουν πλέον παραμείνει εντός αυτής πολλά ήδη χρόνια και ενσωματωθεί στην κοινωνική και οικονομική ζωή της, είτε την επάνοδο στη νομιμότητα της παραμονής τους και της απασχόλησής τους όσων για οποιονδήποτε λόγο, αναγόμενο ή μη στην υπαιτιότητά τους, εξέπεσαν αυτής. Αντίθετα, μάλιστα, τα πρόσωπα αυτά καθίστανται κυριολεκτικά αποσυνάγωγοι. Οι προτεινόμενες διατάξεις όχι μόνον διατηρούν στο ακέραιο τις -εξαιρετικά προβληματικές εν όψει της παρουσίας μεγάλου αριθμού παρανόμων αλλοδαπών στη χώρα- διατάξεις του άρθρου 31 του Ν. 1975/1991, οι οποίες απαγορεύουν συλλήβδην την οιαδήποτε συναλλαγή δημοσίων αρχών με παρανόμους αλλοδαπούς, αλλά και επεκτείνουν ακόμη περισσότερο τον ασφυκτικό κλοιό γύρω από τα πρόσωπα αυτά, τα οποία πολλές φορές έχουν περιέλθει ανυπαίτια σε κατάσταση παρανομίας ή είναι θύματα άγριας εκμετάλλευσης από ημεδαπούς: τους στερούν τη δυνατότητα να δικαιοπρακτούν εν γένει μέσω συμβολαιογραφικών πράξεων, επιβάλλουν σε όλους τους απασχολούμενους στο δημόσιο τομέα, ακόμη και στο προσωπικό θεραπευτηρίων, όπου νοσηλεύονται αλλοδαποί στερούμενοι νόμιμου τίτλου παραμονής, να καταγγέλλουν την παρουσία τους στην οικεία αστυνομική αρχή, απειλούν με αυστηρές κυρώσεις όχι μόνον όσους τους παρέχουν στέγη αντί μισθώματος (λ.χ. εκμισθωτές ή ξενοδόχους) αλλά και όσους τυχόν τους φιλοξενούν στο πλαίσιο φιλικής σχέσης, αβρότητας ή απλής φιλανθρωπίας. Με δυο λόγια η κατηγορία αυτή των αλλοδαπών εμφανίζεται παντού αποκλειστικά ως αντικείμενο καταστολής και πουθενά ως αντικείμενο ειδικής μέριμνας. Η επιεικώς σκληρότατη αυτή στάση προς τους παρανόμως ευρισκόμενους στη χώρα αλλοδαπούς συμπληρώνεται εν τέλει από τις νέες διατάξεις του σχεδίου νόμου εκείνες που, διατηρώντας ανέπαφη την - αποδεδειγμένα επικίνδυνη- γενικόλογη αναφορά στη δημόσια τάξη και τη δημόσια υγεία ως νόμιμων λόγων απέλασης, καθιστούν ακόμη συνοπτικότερη την ισχύουσα διαδικασία της διοικητικής απέλασης και, παράλληλα, φαίνεται να ευνοούν την γενίκευση της χρήσης των μαζικών επαναπροωθήσεων.

Δ. Ο αμυντικός χαρακτήρας της προτεινόμενης μακροπρόθεσμης πολιτικής

Θα ήταν οπωσδήποτε άδικο να συμπεράνει κανείς από το γεγονός ότι επιφυλάσσεται τόσο δυσμενής μεταχείριση στους παρανόμως διαμένοντες ή/και εργαζομένους αλλοδαπούς, ότι το σχέδιο νόμου στο σύνολό του διαπνέεται από αντίστοιχη στάση έναντι των αλλοδαπών εν γένει. Αντίθετα, όπως προελέχθη, οι προτεινόμενες διατάξεις επιδεικνύουν αξιοσημείωτη μέριμνα για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων όσων κατέχουν (και για όσο χρόνο κατέχουν) νόμιμο τίτλο παραμονής και εργασίας στη χώρα μας. Παρ'

όλα αυτά, η δυσμενέστατη και ανεπιεικέστατη μεταχείριση που οι προτεινόμενες διατάξεις επιφυλάσσουν για τους παρανόμους είναι καθοριστική αυτού που η οικεία αιτιολογική έκθεση αποκαλεί «*μακροπρόθεσμη πολιτική για τη μετανάστευση*». Γιατί, μολονότι δεν πρόκειται για μια πολιτική εχθρική προς τους νόμιμους μετανάστες, σαφώς πρόκειται αφ' ενός

1. για μια πολιτική αναχαίτισης του μεταναστευτικού ρεύματος προς τη χώρα μας, στόχο κατ' αρχήν εύλογο εν όψει των περιορισμένων δυνατοτήτων υποδοχής και απορρόφησης μεταναστών, που διαθέτει η χώρα μας, και,
2. οπωσδήποτε, για μια πολιτική αποθάρρυνσης της δημιουργίας μονίμου πληθυσμού αλλοδαπών εργαζομένων εν γένει στην Ελλάδα, έστω και αν αυτοί έχουν αποκτήσει νόμιμο τίτλο παραμονής και εργασίας ή και έχουν πλήρως ενσωματωθεί στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας.

Κατά τον προσανατολισμό τους αυτό, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν φαίνεται να αποκλίνουν από το πνεύμα που διέπει τις παρωχημένες και δυσλειτουργικές ισχύουσες ρυθμίσεις του Ν. 1975/1991.

Ο προσανατολισμός αυτός καθίσταται σαφέστατος αν συνδυαστεί η έκδηλη πρόθεση εξάλειψης του φαινομένου της -εφ' εξής τουλάχιστον- παράνομης μετανάστευσης μέσω απόλυτης κοινωνικής περιθωριοποίησης των παρανόμων αλλοδαπών και μέτρων διοικητικού εξαναγκασμού σε βάρος τους, με τις εξής κομβικές παραμέτρους των προτεινόμενων ρυθμίσεων:

- *Πρόσβαση στις αρμόδιες για τη χορήγηση των αδειών αρχές:* Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις επιμένουν στην λογική που διέπει την προβλεπόμενη από το άρθρο 22 του Ν. 1975/1991 -αλλά σπανίως εφαρμοζόμενη- διαδικασία «προέγκρισης για εργασία», επεκτείνοντάς τη μάλιστα στο σύνολο των λόγων εισόδου και παραμονής ενός αλλοδαπού στη χώρα. Έτσι, τα ελληνικά προξενία στην αλλοδαπή, τα οποία -με εξαίρεση τα νοσηλευτικά ιδρύματα αποτελούν τις μόνες ελληνικές διοικητικές αρχές με τις οποίες μπορεί νομίμως να έλθει σε επαφή ο αλλοδαπός που επιθυμεί να αποκτήσει νόμιμο τίτλο παραμονής στη χώρα- επωμίζονται το εξαιρετικά δύσκολο έργο της ρύθμισης της ροής της εισόδου των αλλοδαπών στη χώρα, χορηγώντας θεωρήσεις εισόδου για συγκεκριμένους, δεσμευτικούς για τον φορέα της θεώρησης, λόγους, μετά από ενδελεχή εξέταση των σχετικών δικαιολογητικών. Αλλά και αυτή ακόμη η χορήγηση θεώρησης εισόδου δεν διασφαλίζει την είσοδο του αλλοδαπού καθώς οι αρχές ελέγχου των σημείων εισόδου διατηρούν παρ' όλα αυτά το δικαίωμα να του αρνηθούν την είσοδο.

- *Διάρκεια και ανανεωσιμότητα αδειών:* Μολονότι, όπως προαναφέρθηκε, οι νέες διατάξεις προβλέπουν μια σαφώς πιο διευρυμένη διαβάθμιση της χρονικής διάρκειας των αδειών παραμονής απ' ό,τι ο Ν. 1975/1991, το χρονικό σημείο μετά το οποίο ο ήδη για πολλά έτη διαμένων νομίμως στη χώρα αλλοδαπός αποκτά την ευκαιρία έστω να ζητήσει άδεια παραμονής μακράς ή αόριστης διάρκειας εξακολουθεί να απέχει μια δεκαπενταετία από την αρχική του είσοδο. Μέχρι τότε η νομιμότητα της παραμονής του παραμένει κάτι το εξαιρετικά εφήμερο, καθώς οφείλει να ανανεώνει διαρκώς την άδειά του για διαστήματα που για τις πρώτες 5-6 ανανεώσεις δεν μπορούν να υπερβούν το έτος και, στη συνέχεια την τριετία.
- *Διακριτική ευχέρεια αποφασίζόντων οργάνων:* Ακόμη περισσότερο χαρακτηριστικό όμως του προσανατολισμού των προτεινομένων διατάξεων και από τη διαρκή αυτή προσωρινότητα της νόμιμης παραμονής του αλλοδαπού στη χώρα, είναι το γεγονός ότι ο αλλοδαπός δεν αποκτά ουσιαστικά ποτέ πραγματικό δικαίωμα να του χορηγηθεί ή ανανεωθεί η άδεια παραμονής στη χώρα, καθώς οι διοικητικές αυτές πράξεις, όπως άλλωστε και η χορήγηση προξενικής θεώρησης εισόδου, τελούν στην απόλυτη σχεδόν διακριτική ευχέρεια των κατά περίπτωση αποφασίζόντων οργάνων. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι και αυτή η καινοτόμος πρόβλεψη ανά περιφέρεια σύστασης Επιτροπών Μετανάστευσης, ενώπιον των οποίων θα διεξάγεται η προσωπική συνέντευξη του αλλοδαπού, υπονομεύεται από το γεγονός ότι τα όργανα αυτά θα περιορίζονται στην διατύπωση απλής γνώμης προς τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας. Κορύφωση της πολιτικής διατήρησης της προσωρινότητας της παραμονής των αλλοδαπών στη χώρα αποτελεί βέβαια η εμμονή των προτεινομένων διατάξεων στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια των αρμόδιων για την εξέταση αιτημάτων πολιτογράφησης αρχών και στο αναιτιολόγητο των αποφάσεών τους, που προέβλεπε παραδοσιακά ο Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας, με μόνο αξιοσημείωτο νεωτερισμό την επιβολή υπέρογκου παραβόλου ικανού να αποτρέπει την υποβολή τέτοιων αιτημάτων.

III. Η διαιώνιση του προβλήματος των παρανόμως διαμενόντων και εργαζομένων αλλοδαπών: ένας ορατός κίνδυνος

A. Το αίτημα για νομοθετικό ρεαλισμό

Ο γενικός αμυντικός προσανατολισμός των προτεινομένων ρυθμίσεων στην ανάσχεση του μεταναστευτικού ρεύματος προς τη χώρα, την αποτροπή της μονιμότητας της παραμονής των αλλοδαπών και την προστασία της εγχώριας αγοράς εργασίας μέσα σε ένα διεθνές πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον παγκοσμιοποίησης και ευελιξίας των αγορών και των κοινωνικών σχέσεων, αποτελεί, όπως τονίστηκε και προηγουμένως, μια πολιτική απόφαση η αρμοδιότητα –όπως και η ευθύνη– για την υιοθέτηση της οποίας ανήκει στα συντεταγμένα πολιτικά όργανα του κράτους. Αν πράγματι αυτός είναι ο επιθυμητός πολιτικός προσανατολισμός, ο Συνήγορος του Πολίτη αισθάνεται υποχρεωμένος να επισημάνει, εν όψει της εκτεταμένης ήδη εμπειρίας του όσον αφορά την ευρυθμία και αποτελεσματικότητα της λειτουργίας των δημοσίων αρχών και των διαδικασιών στις οποίες οι προτεινόμενες διατάξεις εμπιστεύονται την υλοποίηση της πολιτικής αυτής, ότι τα αρμόδια πολιτικά όργανα του κράτους θα πρέπει να αναλογισθούν το εξαιρετικά πιθανό ενδεχόμενο η εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων να προσκρούσει σε εγγενείς αδυναμίες της ελληνικής διοίκησης, με αποτέλεσμα τη διαιώνιση αλλά και επίταση αυτού που το παρόν σχέδιο νόμου φαίνεται να επιθυμεί περισσότερο απ' οτιδήποτε άλλο να εξαλείψει: την παρουσία παρανόμως διαμενόντων και εργαζομένων μεταναστών στη χώρα.

Β. Σύντομη υπόμνηση των οικείων αλλά κρίσιμων δυσλειτουργιών στις αρμόδιες διοικητικές αρχές

Προξενικές αρχές: Από τη σκοπιά αυτή, λοιπόν, δεν φαίνεται κατ' αρχήν ιδιαίτερα ρεαλιστικό να αναμένει κανείς να ανταποκριθούν ικανοποιητικά στις εξαιρετικά επαχθείς απαιτήσεις των προτεινομένων διατάξεων, τα ελληνικά προξενία σε εκείνες ακριβώς τις χώρες που τροφοδοτούν κατ' εξοχήν τη χώρα μας με μετανάστες. Θεωρούμενα συνήθως ως «δύσκολες» υπηρεσίες «αποφεύγονται» κατά τις υπηρεσιακές μετακινήσεις με αποτέλεσμα να παραμένουν υποστελεχωμένα και να λειτουργούν με τη συνδρομή επιτόπιου προσωπικού, στερούμενου συχνά των αναγκαίων προσόντων ή της κατάλληλης εμπειρίας. Ο τεράστιος φόρτος που αντιμετωπίζουν σε συνδυασμό με την ποικίλης φύσης πιεστικότητα των αιτημάτων, που τους απευθύνονται, έχουν μοιραία υποβαθμίσει ήδη –και οπωσδήποτε παρά τις προθέσεις των στελεχών τους– την αναγκαία ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών, ώστε η προοπτική αίφνης μετατροπής τους και σε αποτελεσματικά Γραφεία Εύρεσης Εργασίας ή σπουδαστικού προσανατολισμού, χωρίς την προηγούμενη δραστική μεταβολή της διοικητικής τους οργάνωσης, να φαντάζει μάλλον ανεδαφική. Περισσότερο όμως και από τη διοικητική αναδιοργάνωσή τους κρίσιμη θα ήταν η προηγούμενη καθιέρωση επαρκών εγγυήσεων ώστε το προσωπικό που στελεχώνει τους μηχανισμούς διεκπεραίωσης των αιτημάτων των αλλοδαπών να αποφεύγει τους

πειρασμούς εκείνους που έχουν ήδη υποχρεώσει την ελληνική διοίκηση σε επανειλημμένες πειθαρχικές ενέργειες.

Φύλαξη συνόρων: Αντίστοιχα όμως προβληματική είναι και η υπερβολική εμπιστοσύνη στην αποτελεσματική φρούρηση των συνόρων καθώς, παρά τις αναμφισβήτητες επιτυχίες του νεοπαγούς σώματος, η γεωμορφολογία των συνόρων μας και -κυρίως- η αποτελεσματική οργάνωση δικτύων εκμετάλλευσης αλλοδαπών και εμπορίας «μαύρης» εργασίας καθιστούν βέβαιη την εξακολούθηση του φαινομένου της παράνομης εισόδου μεταναστών.

Γ.Γ. Περιφερειών: Περαιτέρω, παρά το ευτυχές γεγονός της υποκατάστασης πολιτικών υπηρεσιών, ιδίως του ΥΠΕΣΔΔΑ, και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στη θέση των αστυνομικών αρχών όσον αφορά την αρμοδιότητα διαχείρισης του συστήματος χορήγησης αδειών παραμονής και εργασίας σε αλλοδαπούς, θα πρέπει οπωσδήποτε να ληφθεί υπ' όψιν η εμπειρία της μερικής αποτυχίας του μέτρου των «πρασίνων καρτών» λόγω της έλλειψης ετοιμότητας των υπηρεσιών του Ο.Α.Ε.Δ.. Μολονότι οι κεντρικές υπηρεσίες του ΥΠΕΣΔΔΑ διαθέτουν αποδεδειγμένα έμπειρο και υψηλής στάθμης προσωπικό, οι υπηρεσίες των Γενικών Γραμματειών των Περιφερειών παρουσιάζουν σημαντικά προβλήματα οργάνωσης, συχνά στερούνται επαρκούς και έμπειρου προσωπικού με αποτέλεσμα να αδυνατούν ήδη να αντεπεξέλθουν αποτελεσματικά στις αρμοδιότητες που διαρκώς τους μεταβιβάζονται (βλ. λ.χ. τις δυσκολίες τους στον χειρισμό υποθέσεων ιθαγένειας).

Ο.Τ.Α. : Το πρόβλημα αυτό αναμένεται προφανώς να είναι ακόμη πιο έντονο στην περίπτωση των Ο.Τ.Α.. Επί πλέον, η ιδιαίτερη μέριμνα που οι αιρετές δημοτικές και νομαρχιακές αρχές είναι αναγκασμένες να επιδεικνύουν για προβλήματα της περιφέρειάς τους, ακόμη και αν τα αιτήματα που τους υποβάλλονται δεν συνάδουν πάντοτε με τη νομιμότητα, δημιουργεί εύλογη ανησυχία όσον αφορά την ομοιομορφία και την αντικειμενικότητα των κριτηρίων που θα χρησιμοποιούνται κατά την εφαρμογή των προτεινομένων διατάξεων, ιδίως εν όψει της πιεστικής ανάγκης για φθηνά εργατικά χέρια σε αγροτικές περιοχές. Γι' αυτό και είναι άξιο απορίας σε τί συμβάλλει η προβλεπόμενη στις νέες διατάξεις εμπλοκή των δήμων, δεδομένου ότι ο νομοθέτης τους επιφορτίζει απλώς και μόνον να υποδέχονται τα αιτήματα των αλλοδαπών προκειμένου να τα διαβιβάσουν στην Γενική Γραμματεία Περιφέρειας.

Ευλυγισία και δημοσιότητα των διαδικασιών: Από την εμπειρία όμως της εφαρμογής των διατάξεων του Ν. 1975/1991 και των διαταγμάτων 358 και 359/1997, έχει καταστεί περισσότερο από σαφές ότι ένας από τους βασικότερους παράγοντες παραγωγής παρανόμου αλλοδαπού πληθυσμού είναι η πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών στις οποίες αυτοί καλούνται

να εμπλακούν χωρίς καμμία συνδρομή ή ενημέρωση εκ μέρους των αρμοδίων αρχών. Το αποτέλεσμα είναι, όπως ελέχθη και παραπάνω, πολλοί αλλοδαποί να μεταπίπτουν άνευ υπαιτιότητάς τους ή από απλή παραδρομή ή άγνοια σε κατάσταση παρανομίας (χάνοντας λ.χ. κάποια προθεσμία), να πέφτουν θύματα επιτηδείων ή απλώς να εγκαταλείπουν γεμάτοι δυσπιστία κάθε προσπάθεια νομιμοποίησής τους ελπίζοντας στην ασυλία που παρέχουν υπαρκτοί μηχανισμοί παράλληλοι ή επάλληλοι με τις αρμόδιες κρατικές αρχές. Το γεγονός ότι πολλές προϋποθέσεις του παραδεκτού των αιτημάτων τους (όπως λ.χ. η απαίτηση για υποβολή της αίτησης για άδεια παραμονής δύο μήνες -αντί των 15 ημερών, που προέβλεπε ο Ν. 1975/1991- πριν από την εκπνοή της τρίμηνης συνήθως προξενικής θεώρησης εισόδου) είναι μάλλον ασφυκτικές δεν επιτυγχάνει άλλο από το να επιτείνει το πρόβλημα. Στην επίταση του προβλήματος αναμένεται επίσης να συμβάλει οπωσδήποτε και η παράλειψη σαφούς αντιμετώπισης του (πιθανολογούμενου ως συχνότατου) ενδεχομένου να εκπνέει η ισχύς των προξενικών θεωρήσεων ή των ήδη εκδοθεισών αδειών πριν ακόμη η αρμόδια αρχή προλάβει να αποφανθεί σχετικά με την χορήγηση της άδειας ή την ανανέωση της ήδη υφισταμένης.

Το ειδικότερο πρόβλημα της εποπτείας των εργασιακών σχέσεων: Ειδικά δε όσον αφορά την ιδιαίτερα σύνθετη διοικητική διαδικασία που προϋποθέτει η χορήγηση της τελικής άδειας εργασίας, η αχρησία στην οποία έχει περιπέσει η ανάλογη διαδικασία της «προέγκρισης», που ισχύει σήμερα, προοιωνίζει ήδη την (αν)αποτελεσματικότητά της. Ο λόγος βέβαια εν προκειμένω δεν είναι μόνη η πολυπλοκότητα της ίδιας της διαδικασίας στα μάτια των αλλοδαπών ενδιαφερομένων να εργασθούν στην Ελλάδα, αλλά το αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι τέτοια διαδικασία δεν ανταποκρίνεται στην ευρύτατα διαδεδομένη πρακτική ελλήνων εργοδοτών να εξασφαλίζουν την κερδοφορία των επιχειρήσεών τους αλιεύοντας φθηνή εργατική δύναμη από τη δεξαμενή της «μαύρης» αγοράς εργασίας. Η επιβολή της στοιχειώδους εργασιακής και ασφαλιστικής νομιμότητας στην αγορά αλλοδαπού εργατικού δυναμικού από τις αρμόδιες αρχές του Υπουργείου Εργασίας και των οικείων ασφαλιστικών ταμείων αποτελεί θεμελιώδες προαπαιτούμενο κάθε προσδοκίας αποτελεσματικής υλοποίησης της πολιτικής που αποτυπώνουν οι προτεινόμενες διατάξεις. Είναι πάντως σαφές ότι η απλή επανάληψη των κυρώσεων που προέβλεπε λίγο πολύ και ο Ν. 1975/1991 μάλλον δεν μπορεί να διασφαλίσει το προαπαιτούμενο αυτό.

* * *

Ο Συνήγορος του Πολίτη δεν μπορεί να κρύψει την ανησυχία του απέναντι στο ενδεχόμενο οι πραγματικές περιστάσεις αυτές, στο πλαίσιο των οποίων θα επιχειρηθεί η εφαρμογή των προτεινόμενων ρυθμίσεων, να ακυρώσουν στην πράξη -όπως και στην περίπτωση παλαιότερων νομοθετικών

και κανονιστικών πρωτοβουλιών- την υλοποίηση αυτής της συγκεκριμένης μακροπρόθεσμης πολιτικής· μιας πολιτικής η ορθότητα της οποίας εν όψει της κρισιμότητας τόσο των προκλήσεων που αντιμετωπίζει διεθνώς η χώρα όσο και των καθημερινών πλέον προβλημάτων με τα οποία συνδέεται, αναμένεται οπωσδήποτε να αποτελέσει αντικείμενο σοβαρών αντιρρήσεων. Σε κάθε περίπτωση, το αποτέλεσμα τυχόν αποτυχίας και αυτής της πρωτοβουλίας είναι πάντως ήδη ορατό: χιλιάδες άνθρωποι πιεζόμενοι από το φάσμα της εξαθλίωσης θα εξακολουθήσουν να συρρέουν στη χώρα μας για να συναντήσουν όχι μια καλύτερη βιοτική προοπτική αλλά την πλήρη κοινωνική περιθωριοποίηση, την καθημερινή εκμετάλλευση και την διαρκή αβεβαιότητα, εύκολα θύματα ελλήνων και αλλοδαπών επιτηδείων, μόνιμος πληθυσμός φυλακών και κρατητηρίων και ιδανικός αποδιοπομπαίος τράγος των αισθημάτων ανασφάλειας που κατατρύχουν την κοινωνία μας μπροστά στις αλλεπάλληλες ανατροπές που μας επιφυλάσσει το μέλλον. Η προοπτική βέβαια αυτή οπωσδήποτε ικανοποιεί τα ημεδαπά ή αλλοδαπά δίκτυα εκμετάλλευσης της ανάγκης ή της ευπιστίας των αλλοδαπών, τα οποία διατρέχουν δυστυχώς την κοινωνία μας εγγίζοντας μερικές φορές και τον ίδιο τον κρατικό μηχανισμό. Τέτοια προοπτική όμως καθιστά ταυτόχρονα σαφές ότι η επιτυχία μιας πολιτικής για τη μετανάστευση δεν αποτελεί μόνον ζήτημα πολιτικό αλλά και προεχόντως ηθικό και νομικό, στον βαθμό που έτσι τίθεται εν αμφιβολώ η απόλυτη προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας που επιφυλάσσει τα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 2 του Συντάγματός μας επιφυλάσσουν σε κάθε πρόσωπο που βρίσκεται στην Ελληνική Επικράτεια, χωρίς διάκριση εθνικότητας, φυλής, γλώσσας και θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων. Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι βέβαιος ότι την ανησυχία του αυτή συμμερίζονται απολύτως και οι ίδιοι οι συντάκτες των προτεινομένων ρυθμίσεων, γι' αυτό άλλωστε και συνέταξε την ανά χείρας έκθεσης.