



Σχολή Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικών Επιστημών και Δημόσιας Διοίκησης
Τομέας Διοικητικής Επιστήμης

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ζωντανού Ιωάννα Α.Μ.: 29438

<u>Θέμα:</u>

Ελληνική μεταναστευτική πολιτική: Οι υπηρεσίες/γραφειοκράτες πρώτης γραμμής
--

Τριμελής Επιτροπή:

Αναπλ. Καθηγητής: Χλέπας Νικόλαος – Κομνηνός (επιβλέπων)

Καθηγητής: Σωτηρέλης Γιώργος

Αναπλ. Καθηγητής: Κόντης Αντώνης

Σεπτέμβριος 2011

*«Ακόμα και στην πιο ακραία δυστυχία του
ο μετανάστης έχει κάτι από τη ματαιοδοξία,
τη τρέλα και την αισιοδοξία ενός πεισματοάρη δημιουργού.
Αυτό βέβαια δεν μπορεί να το πιάσει ο μίζερος υπάλληλος
που κάνει το παν να συντρίψει το μετανάστη
με έναν φάκελο με φωτοτυπίες και σφραγίδες...»¹*

¹ Συνέντευξη του Γκαζμεντ Καπλάνι στο elculture.gr
<http://elculture.gr/Articles/ElcMAG/gazi-kaplani/fullstory.php?id=38181>

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	4
ΜΕΡΟΣ Α΄: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ – ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	
Κεφάλαιο 1ο: Το θεσμικό πλαίσιο προ του 2005	15
Κεφάλαιο 2ο: Ο ισχύων Νόμος 3386/2005	22
ΜΕΡΟΣ Β΄: ΕΜΠΕΙΡΙΚΟ ΜΕΡΟΣ - ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	
Κεφάλαιο 1ο: Η οργάνωση και η λειτουργία των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής	26
Κεφάλαιο 2ο: Τα μέσα και η προετοιμασία σε διοικητικό επίπεδο	34
Κεφάλαιο 3ο: Το νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση και οι λοιπές γραπτές πηγές του δικαίου από τη σκοπιά των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής	43
Κεφάλαιο 4ο: Οι διαδικασίες και οι εμπλεκόμενοι φορείς: ζητήματα συντονισμού με τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης	60
Κεφάλαιο 5ο: Η στάση των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής απέναντι στους μετανάστες – Τα στερεότυπα	76
Συμπεράσματα	84
Επίμετρο	90
Βιβλιογραφία	96
Παράρτημα	110

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μαζική μετανάστευση δεν αποτελεί ένα νέο φαινόμενο. Ωστόσο για χώρες όπως η Ελλάδα, η Ιταλία ή η Ισπανία, η μετατροπή τους σε χώρες υποδοχής μεταναστών σε ευρύτατη κλίμακα και μάλιστα μέσα σε περιορισμένο χρονικό διάστημα, δηλαδή κυρίως την τελευταία εικοσαετία, κατά τρόπο ώστε να μεταβληθεί άρδην ο καταμερισμός και η κατανομή εργασίας, αποτελεί πράγματι κάτι νέο².

Τα πρώτα ρεύματα μεταναστών προς τις χώρες της Νότιας Ευρώπης εμφανίζονται στη δεκαετία του '70. Η παράνομη μετανάστευση διευκολύνεται από τα εύκολα προσπελάσιμα σύνορά τους και από τις εκτεταμένες ακτογραμμές τους. Επίσης, η ένταξη των χωρών αυτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η οικονομική ανάπτυξη και η αναδιάρθρωση ορισμένων οικονομικών κλάδων από τη μία πλευρά και ο ανοιχτός χαρακτήρας και η εποχικότητα άλλων από την άλλη, συνέβαλαν στην προσέλκυση αυτών των μεταναστευτικών ρευμάτων³. Τα παραπάνω δημιούργησαν νέες ανάγκες για εργαστικό δυναμικό, ενώ παράλληλα η βελτίωση του βιοτικού και του εκπαιδευτικού επιπέδου των ντόπιων πληθυσμών οδήγούσε στην αποχώρησή τους από τις ευκαιριακές, χαμηλά αμειβόμενες και χαμηλής κοινωνικής θέσης εργασίες⁴.

Το μοντέλο μετανάστευσης αυτό διαφέρει σημαντικά από το μοντέλο των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών που συνδεόταν με την εκβιομηχάνιση των χωρών της Βόρειας Ευρώπης. Στις μέρες μας, ο παράνομος χαρακτήρας της μετανάστευσης ταυτόχρονα με την πολλαπλότητα και την ετερογένεια των εθνικοτήτων που συρρέουν στην Νότια Ευρώπη, την ασυμμετρία μεταξύ ανδρών και γυναικών, την διαφοροποίηση της γεωγραφικής και κοινωνικής προέλευσης των μεταναστών και, τέλος, την συνύπαρξη της μετανάστευσης

² Ξενοφών Ι. Κοντιάδης – Δημοκρατική συμμετοχή και δικαιώματα των μεταναστών στο Ξενοφών Κοντιάδης, Θεόδωρος Παπαθεοδώρου (επιμ.) - «Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής» - Εκδόσεις Παπαζήση 2007 – σ.27

³ Χαράλαμπος Κασίμης – «Οι διαστάσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ευρώπη» στο Κοντιάδης (2007) σ.171

⁴ King R – «Southern Europe in the Changing Global Map of Migration» στο King R., Lazaridis G. and Tsardanidis C. (ed.) – *Eldorado of Frotress? Migration in Southern Europe* – London: MacMillan Press 2000

με την υψηλή ανεργία και την υποαπασχόληση στις χώρες υποδοχής είναι τα νέα χαρακτηριστικά αυτού του νέου μοντέλου μετανάστευσης.

Η μετανάστευση συνιστά μια σύνθετη πραγματικότητα που αγγίζει το σύνολο των παραμέτρων που συγκροτούν μια σύγχρονη κοινωνία υποδοχής μεταναστών. Η Ελλάδα συνθέτει το 1/10 του συνολικού πληθυσμού της μέσα από μεταναστευτικές ροές προς τη χώρα, ροές διέλευσης, προσωρινής ή/και περισσότερο μόνιμης εγκατάστασης μεγάλου αριθμού μετακινούμενων ατόμων και κοινωνικών ομάδων ή συνόλων⁵.

Η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί μέρος της συνολικής πολιτικής για την κοινωνία, την οικονομία και την κοινωνική συνοχή⁶. Ως μεταναστευτική πολιτική νοούνται τα θεσμοθετημένα μέτρα, αλλά και οι άτυπες πρακτικές που στοχεύουν στην πολύπλευρη αντιμετώπιση των ζητημάτων που αναδύονται και των αναγκών που δημιουργούνται από το φαινόμενο της μετανάστευσης τόσο στο πεδίο υποδοχής, δηλαδή κατά τη δι-επαφή του κράτους και των μεταναστών (πεδίο υποδοχής), όσο και στο πεδίο της ένταξης, προς την κατεύθυνση, δηλαδή, της διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής⁷.

Το κρίσιμο ερώτημα που τίθεται για την αποτελεσματική άσκηση πολιτικής είναι η δυνατότητα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα να σχεδιάσει και αποτελεσματικά να εφαρμόσει πολιτικές που διασφαλίζουν ουσιαστική ένταξη των μεταναστών στο συνολικό πλαίσιο που διαμορφώνουν οι οικονομικές αναδιαρθρώσεις, οι κοινωνικές εξελίξεις και οι κανονιστικές ρυθμίσεις και θεσμικές πρόνοιες, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η δημόσια πολιτική τοποθετείται στο επίκεντρο των σχέσεων κράτους – κοινωνίας και της αλληλεπίδρασής τους. Η δημόσια πολιτική είναι η μονομερής επιβολή της κατανομής πόρων με τη μορφή κανόνων, προδιαγραφών και κινήτρων, που συνοδεύεται από τη δυνατότητα καταναγκασμού. Αντλεί τη νομιμοποίησή της από το κράτος, βάσει της

⁵ Μπάγκαβος Χρ. και Παπαδοπούλου Δ. (επιμ.), - Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία – Αθήνα Gutenberg 2006, σ.18

⁶ Νίκος Γ.Γεωργαράκης – Η μεταναστευτική πολιτική: Στάσεις και αντιστάσεις στην ελληνική διοίκηση στο Χριστίνα Βαρουξή, Νίκος Σαρρής, Αμαλία Φραγκίσκου - Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα – ΕΚΚΕ 2009

⁷ Βενιέρης Δ – Πρόλογος στο Μπάγκαβος Χρ. και Παπαδοπούλου Δ. (επιμ.), - Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία – Αθήνα Gutenberg 2006, σ.15

προέλευσής της από τα αρμόδια όργανα (Βουλή, Κυβέρνηση, Δημόσια Διοίκηση, Τοπική Αυτοδιοίκηση, Κρατικοί Οργανισμοί). Η δημόσια πολιτική αποσκοπεί στη διαμόρφωση και ρύθμιση συμπεριφορών ατόμων και ομάδων που αποτελούν τους αποδέκτες ή το κοινό της δημόσιας πολιτικής. Έτσι το κράτος καθοδηγεί και ρυθμίζει την αναπαραγωγή μιας κοινωνίας, ενώ οι αποδέκτες της δράσης του κράτους είναι στην κοινωνία.

Οι στόχοι μιας δημόσιας πολιτικής μπορεί να είναι επίσημοι ή ανεπίσημοι, έκδηλοι ή λανθάνοντες. Οι λύσεις που δίνονται στα προβλήματα μέσω των δημόσιων πολιτικών δεν είναι μοναδικές. Η επιλογή συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών ως λύσεων σε συγκεκριμένα προβλήματα πριμοδοτούν και συγκεκριμένες αξίες. Έτσι οι δημόσιες πολιτικές αποτυπώνουν αξίες σε ζητήματα που απασχολούν την κοινωνία.

Ταυτόχρονα, η δημόσια πολιτική δεν συγκροτεί πάντα μια *ex ante* συνολική στρατηγική, βασισμένη στον ορθολογισμό και με συνέχεια στο χρόνο. Πολλές φορές έχει πολλές εσωτερικές αντιφάσεις και απουσιάζει από αυτή η γραμμική συνέχεια. Περιλαμβάνει περιπτώσεις δράσης και μη δράσης, απόφασης και μη απόφασης.

Ο κύκλος παραγωγής μιας δημόσιας πολιτικής ξεκινά από την ανάδυσή του και την εγγραφή του «προβλήματος» στη δημόσια agenda. Με την εγγραφή στη δημόσια agenda γίνεται και ο ορισμός του «προβλήματος», που πολλές φορές εξυπνοεί και την «λύση» που θα επιλεγεί να δοθεί και ουσιαστικά αποτελεί μια πρώτη διαμόρφωση – διατύπωση της δημόσιας πολιτικής. Αφού έχει οριστεί το πρόβλημα, επιλέγονται οι λύσεις που θα δοθούν και συγκεκριμενοποιείται ποια θα είναι η πολιτική.

Στη συνέχεια, ακολουθεί η υλοποίηση/εφαρμογή της πολιτικής (*policy implementation*). Στο στάδιο αυτό της υλοποίησης/εφαρμογής παρατηρείται συχνά ένα χάσμα υλοποίησης (*implementation gap*) δηλαδή μια διαφορά, άλλοτε μικρότερη, άλλοτε μεγαλύτερη, μεταξύ της πολιτικής στα χαρτιά και της πολιτικής στην πράξη. Αυτό το χάσμα υλοποίησης επηρεάζει τις εκροές της δημόσιας πολιτικής (*outputs*) και κατά συνέπεια και τις συνέπειες/αποτελέσματα/επιπτώσεις αυτής (*outcomes*) στο αρχικώς ορισθέν «πρόβλημα». Τα αποτελέσματα μπορεί να μην επέλθουν στο κοινό-στόχο της δημόσιας πολιτικής ή μπορεί να μην επέλθουν με τον τρόπο που προβλέφθηκε. Ακόμα μπορεί να υπάρχουν παράπλευρα αποτελέσματα, μη

ηθελημένα, μη επιδιωκόμενα ή και μη αναμενόμενα που σχετίζονται με την πολυπλοκότητα της πραγματικότητας, την αλληλεπίδραση μεταξύ δημόσιων πολιτικών αλλά και τα ίδια τα αποτελέσματα της δημόσιας πολιτικής σε βάθος χρόνου.

Σημαντικότατο και συχνά παραμελημένο στάδιο στον κύκλο παραγωγής δημόσιας πολιτικής αποτελεί η διαδικασία ανατροφοδότησης (feedback) κατά την οποία αξιολογείται η δημόσια πολιτική, καταγράφονται τα προβλήματα και οι ανεπάρκειές της και τροποποιείται, αναπροσαρμόζεται, καταργείται ή και παραμένει ως έχει⁸.

Το στάδιο της υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής είναι ένα «παραμελημένο» πεδίο επειδή θεωρείτο αυτονόητο πως οι πολιτικές αποφάσεις πάντα εφαρμόζονται. Η τέλεια υλοποίηση (perfect implementation) είναι κάτι το ιδεατό.

Οι Hogwood και Gunn⁹ αναλύουν τις δέκα προϋποθέσεις που είναι αναγκαίο να πληρούνται προκειμένου να υπάρχει η τέλεια υλοποίηση, επισημαίνοντας πως αρκετές από αυτές τις λογικές προϋποθέσεις είναι ανέφικτες σε μια πλουραλιστική δημοκρατία και επομένως είναι ανέφικτο το να υπάρχει η τέλεια υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής.

Αυτές οι προϋποθέσεις είναι οι εξής:

1. Οι εξωτερικές συνθήκες να μην δημιουργούν εμπόδια, φυσικά ή πολιτικά.
2. Να υπάρχει ικανός χρόνος και επαρκείς πόροι διαθέσιμα για το συγκεκριμένο πρόγραμμα.
3. Ο απαιτούμενος συνδυασμός πόρων να είναι πραγματικά διαθέσιμος.
4. Η εφαρμοζόμενη δημόσια πολιτική να βασίζεται σε μία έγκυρη θεωρία αιτίου – αποτελέσματος.
5. Να υπάρχει άμεση σχέση αιτίου – αποτελέσματος με ελάχιστες, αν όχι ανύπαρκτες, παρεμβαίνουσες διασυνδέσεις

⁸ Σπανού Κ. - Παραδόσεις μαθήματος «Σχεδιασμός και Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής» στα πλαίσια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος & Δημόσια Πολιτική», Α' εξάμηνο, ακαδημαϊκό έτος 2009-2010

⁹ B. Hogwood, L. Gunn, "Why 'perfect implementation' is unattainable", M. Hill (ed.), The policy process. A Reader, Harvester Wheatsheaf 1993, (238-247)

6. Οι σχέσεις εξάρτησης ανάμεσα στις υπηρεσίες υλοποίησης να είναι οι ελάχιστες δυνατές (minimal dependency relationships)
7. Να υπάρχει κατανόηση και συμφωνία για το περιεχόμενο των στόχων
8. Τα καθήκοντα να είναι πλήρως προσδιορισμένα και σε σωστή αλληλουχία.
9. Να υπάρχει τέλεια επικοινωνία και συντονισμός
10. Αυτοί που έχουν την εξουσία να μπορούν να απαιτούν και να επιβάλλουν πλήρη συμμόρφωση.

Αυτή η λογική της «τέλειας υλοποίησης» υιοθετεί μια «managerial» οπτική, αντικατοπτρίζοντας μια «επικεντρωμένη στην πολιτική» (policy-centered» ή «εκ των άνω» («top-down») άποψη. Όμως η υλοποίηση είναι μια σε βάθος χρόνου διαδικασία αλληλεπίδρασης και διαπραγμάτευσης ανάμεσα σε αυτούς που ασκούν δημόσια πολιτική και αυτούς που την υλοποιούν¹⁰. Το στοιχείο που αναδεικνύεται από τους Hogwood και Gunn είναι η πολυπλοκότητα της πολιτικής διαδικασίας (policy process) και η επίδραση των παραγόντων του εξωτερικού περιβάλλοντος, των ζητημάτων διαμόρφωσης πολιτικής αλλά και των οργανωτικο-διοικητικών λόγων. Η υλοποίηση μια δημόσιας πολιτικής είναι εν τέλει μια πολυπαραγοντική και δια-οργανωτική διαδικασία.

Ο Geoff Edwards¹¹ παρατηρεί πως προκειμένου να υλοποιηθεί η δημόσια πολιτική, πρέπει να αναπτυχθεί από την δημόσια υπηρεσία με σκοπό να συμπληρωθούν τα κενά της και να εξασφαλιστεί πως «η δουλειά» θα προχωρήσει (to ensure that business proceeds). Αυτό είναι αρμοδιότητα της δημόσιας υπηρεσίας δεδομένου πως η πίεση που υφίστανται οι υπουργοί είναι τεράστια, γεγονός που καθιστά αδύνατον να απασχοληθούν με κάθε λεπτομέρεια της πολιτικής. Επιπλέον, η δημόσια πολιτική δεν προκύπτει εκ του μηδενός αλλά εδράζεται σε λεπτομερή και περιεκτική προεργασία, η

¹⁰ S.Barrett, C.Gudge (eds) «Policy and Actions» London, Methuen (1981), όπως σημειώνεται στο B. Hogwood, L. Gunn, "Why 'perfect implementation' is unattainable", M. Hill (ed.), The policy process. A Reader, Harvester Wheatsheaf 1993, (238-247)

¹¹ Edwards, Geoff, Clarifying the status of policy, Australian Journal of Public Policy 59:2, 109-114

οποία με τη σειρά της, βασίζεται στην ειδίκευση και την εμπειρία της ίδιας της δημόσιας υπηρεσίας.

Στο στάδιο της εφαρμογής/υλοποίησης, κεντρικής σημασίας είναι ο ρόλος των υπηρεσιών πρώτης γραμμής, των δομών και των κρατικών υπαλλήλων δηλαδή, που καλούνται να υλοποιήσουν την πολιτική αυτή και που έρχονται σε επαφή με τους μετανάστες καθημερινά.

Ο Michael Lipsky¹² αναλύει την λειτουργία των υπηρεσιών πρώτης γραμμής, των υπηρεσιών, δηλαδή, οι εργαζόμενοι των οποίων αλληλεπιδρούν με το κοινό και έχουν ευρεία δικαιοδοσία για την χορήγηση παροχών αλλά και την επιβολή κυρώσεων. Παρατηρεί πως η δημόσια πολιτική που τελικά εφαρμόζεται είναι οι αποφάσεις των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής, οι διαδικασίες που καθιερώνουν και τα μέσα που επινοούν για να αντεπεξέλθουν στην αβεβαιότητα και την πίεση της καθημερινής τους δουλειάς. Για τον Lipsky, η δημόσια πολιτική υλοποιείται στην πραγματικότητα στα γεμάτα κόσμο γραφεία και αναδύεται μέσα από τις καθημερινές αντιπαραθέσεις με τους εργαζόμενους στο «γκισέ». Μια δημόσια πολιτική ειδομένη υπό αυτό το πρίσμα, μπορεί να γίνει ευκολότερα κατανοητή από εκείνη που διαμορφώνεται από την Βουλή ή την ηγεσία ενός οργανισμού.

Το ιδανικό θα ήταν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής να ανταποκρίνονται στις εξατομικευμένες ανάγκες και τα χαρακτηριστικά των ανθρώπων που εξυπηρετούν, στην πράξη όμως πρέπει να χειρίζονται τις υποθέσεις σε μαζική βάση γιατί απαγορεύεται η εξατομικευμένη εξυπηρέτηση. Αναπτύσσουν βέλτιστες πρακτικές μαζικής επεξεργασίας που τους επιτρέπουν να φέρονται στο κοινό δίκαια, κατάλληλα και επιτυχώς, δυστυχώς όμως συχνά ενδίδουν στην μεροληψία, προσκολλώνται σε στερεότυπα και μπαίνουν σε έναν φαύλο κύκλο επανάληψης ανιαρών διαδικασιών.

Οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής συχνά προσαρμόζονται, «ρίχνοντας» όμως τα στάνταρ τους, τις προσδοκίες για τους εαυτούς τους και για τους «πελάτες» τους αλλά και για την προοπτική της δημόσιας πολιτικής που καλούνται να υπηρετήσουν. Αυτή η προσαρμογή οδηγεί στην αντίληψη πως ο πελάτης/πολίτης/διοικούμενος λαμβάνει την καλύτερη δυνατή

¹² H. Lipsky, "Street level bureaucracy. An introduction", in M. Hill (ed.), The policy process. A Reader, Harvester Wheatsheaf 1993, (381-385)

εξυπηρέτηση που μπορεί να παρέχει η υπηρεσία κάτω από τις συνθήκες που επικρατούν. Ο διοικούμενος, από την άλλη πλευρά, αξιώνει ως πολίτης πλήρεις παροχές αλλά ως γραφειοκρατικό υποκείμενο, αισθάνεται πως πρέπει να μετριάσει τις απαιτήσεις του σε αναγνώριση των περιορισμένων πόρων των υπηρεσιών.

Ο Bob Hudson¹³ εστιάζει στην τεράστια δύναμη που έχουν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής και στην σημαντική αυτονομία που μπορούν να αναπτύξουν σε συνθήκες αναγκαστικού καταμερισμού πόρων, όπου η ζήτηση υπερβαίνει κατά πολύ την προσφορά. Οι γραφειοκράτες υλοποιούν πολιτικές σε συνθήκες τις οποίες δεν έχουν διαμορφώσει, ούτε επιλέξει οι ίδιοι και οι οποίες τους υποχρεώνουν να επινοούν στρατηγικές για να προστατεύσουν το εργασιακό τους περιβάλλον.

Εξαιρετικά σημαντικός παράγοντας είναι η διακριτική ευχέρεια που έχουν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής. Η διακριτική ευχέρεια είναι αναπόδραστη καθότι οι υπηρεσίες και οι δομές υποχρεώνουν αυτούς τους υπαλλήλους να παίρνουν αποφάσεις για άλλους ανθρώπους. Σε αντίθεση με άλλους υπαλλήλους που βρίσκονται χαμηλά στην ιεραρχία, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής έχουν την δικαιοδοσία να καθορίσουν την φύση, την ποσότητα και την ποιότητα των παροχών και των κυρώσεων που αποφασίζονται από την υπηρεσία τους.

Ο Hudson συστηματοποιεί τις τεχνικές που αναπτύσσουν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής για να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους σε τρεις κατηγορίες. Οι γραφειοκράτες αφού δεν μπορούν να χρεώσουν τους πελάτες τους, αναπτύσσουν άλλες μεθόδους ελέγχου της ζήτησης, όπως τεράστιες καθυστερήσεις, αποσιώπηση πληροφοριών, στιγματίζοντας την διαδικασία της παροχής της υπηρεσίας. Ελέγχουν τους πελάτες/διοικούμενους με διάφορες πρακτικές: περιβάλλον που συμβολίζει και περιορίζει τη μεταξύ τους σχέση (στολές, ωράριο, ρυθμός δουλειάς), απομονώνοντας τους διοικούμενους μεταξύ τους (οι οποίοι διοικούμενοι πολλές φορές θεωρούν πως ευθύνονται για την κατάστασή τους) και καθιερώνοντας διαδικασίες που παρουσιάζονται ως καλοκάγαθες και προς το συμφέρον των διοικούμενων.

¹³ B. Hudson, "M. Lipsky and street level bureaucracy: A neglected perspective", in M. Hill 1993 (386-398)

Επίσης, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής προσαρμόζουν την αντίληψή τους για την δουλειά τους και τους πελάτες τους και τροποποιούν τους στόχους τους, ούτως ώστε οι στόχοι τους να συμβαδίζουν καλύτερα με την ικανότητά τους να αποδώσουν. Ο Hudson αναφέρεται στην αποξένωση από το κοινωνικό περιβάλλον και την εσωστρέφεια (psychological withdrawal) των υπαλλήλων. Το εργατικό δυναμικό εμφανίζεται αδιάφορο από την ανακολουθία μεταξύ του τι υποτίθεται ότι πρέπει να κάνει και του τι στην πραγματικότητα κάνει. Αποδεχόμενοι αυτή την ανακολουθία ως δεδομένη, πάγια και σταθερή, και όχι ως μια προβληματική κατάσταση, αποθαρρύνεται η καινοτομία και ενθαρρύνεται η μετριότητα.

Τέλος οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής αναπτύσσουν νοητικούς μηχανισμούς βάσει των οποίων διαχωρίζουν τους πελάτες σε κατηγορίες και στη συνέχεια τροποποιούν την συμπεριφορά τους απέναντι σε κάθε κατηγορία πελατών ακόμα και αν αυτό έρχεται σε αντίθεση με τους επίσημους σκοπούς του οργανισμού.

Η διακριτική ευχέρεια που έχουν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής κατά την άσκηση των καθηκόντων τους συνήθως είναι λειτουργική και εξυπηρετική για τον οργανισμό. Το ζήτημα της διακριτικής ευχέρειας συνδέεται άμεσα με την λογοδοσία που είναι ο συνδετικός κρίκος μεταξύ δημοκρατίας και γραφειοκρατίας. Με δεδομένο πως όταν υπάρχει μεγάλη διακριτική ευχέρεια, η λογοδοσία είναι σχεδόν αδύνατη και αφού η μεγάλη διακριτική ευχέρεια είναι αναπόδραστη, τότε η πιθανότητα να εξασφαλιστεί η λογοδοσία φαίνεται μικρή.

Η λογοδοσία μπορεί να είναι απέναντι στον οργανισμό που γίνεται με χρήση διοικητικών ελέγχων, μέσω κυρώσεων και κινήτρων. Είναι όμως προβληματική καθότι η επίδοση των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής είναι δύσκολο τόσο να μετρηθεί και να προτυποποιηθεί, όσο και να ελεγχθεί. Ο Downs¹⁴ παρατηρεί πως όσο περισσότερο προσπαθεί κανείς να ελέγξει τους υφισταμένους του, τόσο αυτοί προσπαθούν να αποφύγουν ή να εξουδετερώσουν τους ελέγχους. Επίσης, ο Fox¹⁵ σημειώνει πως όσο μεγαλύτερη πίεση υπάρχει εκ των άνω, τόσο ενισχύεται η σχέση χαμηλής

¹⁴ Downs A. – Inside Bureaucracy – Little, Brown 1966 όπως αναφέρεται στο M. Hill 1993 (386-398)

¹⁵ Fox A. – Beyond Contract: Work, power and trust relations – Faber 1974 όπως αναφέρεται στο M. Hill 1993 (386-398)

εμπιστοσύνης και κατά συνέπεια οι υφιστάμενοι αισθάνονται λιγότερη δέσμευση (little commitment), με άμεση συνέπεια να οδηγείται σε έναν φαύλο κύκλο στενότερων ελέγχων και χαμηλότερης δέσμευσης.

Η υποχρέωση λογοδοσίας μπορεί να αφορά τους «καταναλωτές» της υπηρεσίας. Φυσικά αυτού του είδους η υποχρέωση λογοδοσίας είναι δύσκολη γιατί οι πελάτες/ διοικούμενοι των υπηρεσιών παραμένουν σχετικά αδύναμοι όταν συναναστρέφονται με τις υπηρεσίες, ενώ συνήθως έχουν περιορισμένη πληροφόρηση για τα δικαιώματά τους και την δυνατότητά τους να διαμαρτυρηθούν. Ένα τρίτο είδος λογοδοσίας είναι η λογοδοσία απέναντι στο νόμο μέσα από την άσκηση ένδικων μέσων. Τελευταίο είδος λογοδοσίας είναι αυτή απέναντι στα επαγγελματικά πρότυπα (professional norms) και τις επαγγελματικές μονάδες. Ο Lipsky τονίζει τον ιδεαλισμό και την δέσμευση πολλών υπαλλήλων, αλλά διαπιστώνει πως αυτά τα θετικά στοιχεία υπονομεύονται λόγω των συνθηκών εργασίας και των οργανωτικών δομών, ενώ υποστηρίζει πως με την ενίσχυση του επαγγελματισμού, οι υπάλληλοι θα ανταπεξέλθουν με καλύτερο τρόπο στις δύσκολες συνθήκες.

Η θεωρία του Lipsky καταλήγει στο ότι ο γραφειοκράτης πρώτης γραμμής είναι ανεπίδεκτος τιθάσευσης λόγω της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει κατά την άσκηση των καθηκόντων του και πως αυτή η διακριτική ευχέρεια καθιστά δύσκολους, αν όχι ανέφικτους, οργανωτικούς μετασχηματισμούς, όπως την καθιέρωση καθηκοντολογίου και στοχοθεσίας, την μέτρηση της αποδοτικότητας των υπαλλήλων, την καθιέρωση προτύπων για αξιολόγηση. Από την άλλη μεριά, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής αντανakλούν και διαιωνίζουν τις αξίες της κοινωνίας στην οποία δρουν.

Στην παρούσα εργασία η εστίαση γίνεται στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής. Μέσα από προσωπικές συνεντεύξεις με υπαλλήλους και στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης επιχειρήθηκε να εξεταστεί ο ρόλος των γραφειοκρατών/υπηρεσιών πρώτης γραμμής στην ελληνική μεταναστευτική πολιτική. Στο ερωτηματολόγιο χρησιμοποιήθηκαν κυρίως ανοιχτές ερωτήσεις με σκοπό να δοθεί στους ερωτώμενους η δυνατότητα να εκφράσουν τις απόψεις τους και να χρησιμοποιήσουν τις δικές τους εκφράσεις, αλλά και κλειστές ερωτήσεις, στις οποίες ζητήθηκε ο περαιτέρω σχολιασμός.

Πραγματοποιήθηκαν 9 συνεντεύξεις με υπαλλήλους και στελέχη των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής και πιο συγκεκριμένα έγιναν 3 συνεντεύξεις με τους Διευθυντές των αντίστοιχων Διευθύνσεων Α' και Β' Αθηνών και του Πειραιά και 6 συνεντεύξεις με εισηγητές που υπηρετούν σε αυτές τις Διευθύνσεις. Από τις συνεντεύξεις των εισηγητών 3 έγιναν με απόφοιτους της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης καθώς και της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2 με υπαλλήλους που εργάζονται στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης μετά από επιτυχή συμμετοχή τους σε διαγωνισμούς του ΑΣΕΠ και 1 με υπάλληλο που υπηρετούσε ως συμβασιούχος και μονιμοποιήθηκε μετά από δικαστική απόφαση. Οι συνεντευζιζόμενοι ήταν απόφοιτοι Πανεπιστημίου, εκτός του τελευταίου ο οποίος είναι απόφοιτος Λυκείου.

Το αντικείμενο εξέτασης στην παρούσα εργασία είναι ο ρόλος των υπηρεσιών/γραφειοκρατών πρώτης γραμμής στην ελληνική μεταναστευτική πολιτική. Μελετάται το κατά πόσο οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής είναι «αβοήθητοι», αντιμέτωποι με μεγάλο αριθμό «πελατείας» καλούμενοι να εφαρμόσουν μια πολιτική που είναι πολλές φορές πρακτικά ανεφάρμοστη. Ένα δεύτερο ερώτημα που εξετάζεται είναι το κατά πόσο διαθέτουν επαρκή μέσα, προκειμένου να ανταποκριθούν στην αποστολή τους, καθώς και το αν έχουν εκπαιδευτεί ειδικά για τη δουλειά που κάνουν. Τέλος, θεωρήθηκε σκόπιμο να γίνει μια προσπάθεια να διευκρινιστεί το αν αναπαράγουν το αρνητικό στερεότυπο που έχει η κοινωνία για τους μετανάστες.

Αρχικά, θα γίνει μια σύντομη βιβλιογραφική αναδρομή στην ελληνική μεταναστευτική πολιτική από το 1991 μέχρι σήμερα, η οποία θα αναδείξει τα ποικίλα προβλήματα και τις διάφορες ανεπάρκειες της πολιτικής αυτής. Στη συνέχεια θα ακολουθήσει το εμπειρικό μέρος της εργασίας με την παρουσίαση της έρευνας. Στην έρευνα αναλύεται η οργάνωση και η λειτουργία των υπηρεσιών πρώτης γραμμής, όπως προκύπτει από τα νομικά κείμενα αλλά και από την πρακτική των υπηρεσιών. Εντοπίζονται οι ελλείψεις σε μέσα προκειμένου οι υπηρεσίες να επιτύχουν τους σκοπούς τους αλλά και η προετοιμασία που υπάρχει σε διοικητικό επίπεδο. Παρουσιάζεται το

νομοθετικό πλαίσιο και οι λοιπές γραπτές πηγές του δικαίου, όπως τις εφαρμόζουν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής. Ακολουθώντας, αναπτύσσονται τα ζητήματα που προκύπτουν από τις διαδικασίες και τους εμπλεκόμενους σε αυτές φορείς, όπως τα αξιολογούν οι υπάλληλοι της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τέλος αναλύεται η στάση των υπαλλήλων αυτών απέναντι στους μετανάστες. Στο τελευταίο κομμάτι της εργασίας, εκτίθενται τα συμπεράσματα καθώς και ένα επίμετρο για το σχέδιο νόμου «Αναδιοργάνωση του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή αλλοδαπών στη χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας, ρυθμίσεις θεμάτων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών», που κατατέθηκε στην Βουλή την 1^η Αυγούστου 2011 και ψηφίστηκε στις 20 Σεπτέμβρη 2011.

ΜΕΡΟΣ Α΄: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ – ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Κεφάλαιο 1^ο: Το θεσμικό πλαίσιο προ του 2005

Κύριο χαρακτηριστικό της Ελληνικής Μεταναστευτικής Πολιτικής είναι πως αυτή ακολουθεί συχνά με καθυστέρηση μια κοινωνική πραγματικότητα υπό διαρκή εξέλιξη¹⁶.

Ο νόμος που ίσχυε πριν το 1991 ήταν ο Ν.4310/1929, ο οποίος είχε θεσπιστεί προκειμένου να ρυθμίσει τον ερχομό των προσφύγων από την Μικρά Ασία¹⁷, συμπληρούμενος από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951 για το καθεστώς των προσφύγων. Ο νόμος αυτός που ρύθμιζε τα σχετικά με τους αλλοδαπούς θέματα, είχε αποδειχθεί ανεπαρκής, μη δυνάμενος να ανταποκριθεί στις σύγχρονες εξελίξεις, αφού από την δεκαετία του '80 και μετά υπήρξε αθρόα έλευση αλλοδαπών στη χώρα, τόσο από γειτονικές χώρες, όσο και από χώρες της Αφρικής, της Ασίας και της Ανατολικής Ευρώπης. Η χώρα μετατράπηκε από χώρα εξαγωγής μεταναστών σε χώρα υποδοχής μεταναστών, χωρίς όμως ουσιαστικά να έχει νομικό πλαίσιο.

Υπό την πίεση νέων κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών δεδομένων, ψηφίζεται ο Ν.1975/1991 που τέθηκε σε ισχύ από 4/6/1992. Όπως φαίνεται και από την Αιτιολογική Έκθεση, η αιτιολόγηση της ανάγκης για έναν νόμο είναι πως «ο ελληνικός χώρος κατακλύζεται από αλλοδαπούς, οι οποίοι εισερχόμενοι, παραμένοντες και εργαζόμενοι παράνομα δημιουργούν τεράστια κοινωνικά προβλήματα στο κράτος, ενώ τα δικά τους προβλήματα προσπαθούν να τα επιλύσουν επιδιδόμενοι στην εγκληματικότητα γενικά (ναρκωτικά, ληστείες, κλοπές κλπ)¹⁸». Ουσιαστικά, ο νόμος καθιστούσε σχεδόν ανέφικτη την είσοδο και εγκατάσταση ξένων στη χώρα μας με σκοπό την εργασία¹⁹.

¹⁶ Πρόλογος στο Ξενοφών Κοντιάδης, Θεόδωρος Παπαθεοδώρου (επιμ.) - «Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής» - Εκδόσεις Παπαζήση 2007 – σ.13

¹⁷ Μελέτη της νργς «Η διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα. Ιστορική αναδρομή του Νομοθετικού Πλαισίου» στα πλαίσια του Προγράμματος Equal, Έργο: "Οι διαστάσεις της ξενοφοβίας και η προώθηση πολυ-πολιτισμικών προτύπων" <http://www.civilitas.gr/books/books-mig/books-gen/meleti.pdf>

¹⁸ Εισηγητική έκθεση του Ν.1975/1991, Πρακτικά συνεδριάσεων της Βουλής των Ελλήνων.

¹⁹ Άννα Τριανταφυλλίδου 2005

Ο νόμος αυτός εξαιτίας του γενικού περιεχομένου των διατάξεών του, θεωρήθηκε νόμος – πλαίσιο, που ρυθμίζει τα σχετικά με την είσοδο, εγκατάσταση και εργασία των αλλοδαπών στη χώρα μας. Αξίζει να σημειωθεί πως στην ελληνική νομοθεσία δεν χρησιμοποιείται ο όρος «μετανάστης» αλλά ο όρος «αλλοδαπός», που περιλαμβάνει όλα τα φυσικά πρόσωπα που δεν έχουν ελληνική ιθαγένεια ή στερούνται ιθαγένειας (ανιθαγενείς), δηλαδή αλλοδαπούς, υπηκόους τρίτων χωρών, πρόσφυγες και ομογενείς αλλοδαπούς²⁰.

Χρειάστηκε περισσότερο από μια πενταετία για να αναγνωρίσει η ελληνική πολιτεία ότι η κατάσταση αυτή δεν μπορούσε ούτε να αλλάξει, ούτε να ρυθμιστεί με μόνο εργαλείο τον αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων και τις μαζικές απελάσεις παράτυπων μεταναστών²¹.

Για την εφαρμογή των διατάξεών του χρειάστηκε η έκδοση 23 Υπουργικών Αποφάσεων και 7 Προεδρικών Διαταγμάτων²². Ο νόμος αυτός ρύθμιζε την καταγραφή και σε συνέχεια τη νομιμοποίηση των αντικανονικών μεταναστών (λευκή και πράσινη κάρτα), ενώ η εφαρμογή της πολιτικής των μαζικών ελέγχων νομιμότητας είχε δεδηλωμένο στόχο τη συγκράτηση του μεταναστευτικού ρεύματος και την κατά το δυνατό αμεσότερη επαναπροώθηση των αντικανονικών μεταναστών²³. Εισήγαγε την «διοικητική απέλαση», καθώς και την απέλαση χωρίς νομική διαδικασία, δηλαδή μια διαδικασία κατά την οποία η αστυνομία απλώς απήλασε όλους τους μετανάστες που συλλάμβανε χωρίς τις απαραίτητες άδειες παραμονής. Αυτή η πρώτη προσέγγιση, η οποία ευθυγραμμίζεται με την αντίστοιχη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθρεφτίζει μια αμυντική στάση απέναντι στη μετανάστευση²⁴.

²⁰ Επαμεινώνδας Βερόπουλος – «Ειδικά ζητήματα του νομικού καθεστώτος των αλλοδαπών» στο Κοντιάδης (2007) σ.95

²¹ Άννα Τριανταφυλλίδου 2005

²² Τα σημαντικότερα Προεδρικά Διατάγματα εξ'αυτών ήταν τα ΠΔ 358/1997 ΦΕΚ 240/Α' «Προϋποθέσεις και διαδικασία, για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και Π.Δ.359/1997 ΦΕΚ 240/Α' «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς»

²³ Θεόδωρος Π. Παπαθεοδώρου – «Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής: οι θεσμικές εκκερεμότητες» στο Κοντιάδης (2007) σ.54

²⁴ όπως υποσημείωση 17

Σύμφωνα με τον Baldwin-Edwards²⁵, η κύρια αιτιολόγηση για την εισαγωγή ενός κατασταλτικού μεταναστευτικού νόμου ήταν η εγκληματικότητα, με τα μέσα μαζικής ενημέρωσης να παίζουν κεντρικό ρόλο στην δημιουργία του στερεοτύπου του «επικίνδυνου μετανάστη», ειδικά σε ότι αφορά τους Αλβανούς. Και αξίζει να σημειωθεί το πώς αξιοποιήθηκε αυτή η εξωτερική απειλή, δίνοντας την δυνατότητα στην ελληνική πολιτική ελίτ να εντάξει στην ελληνική έννομη τάξη την Συνθήκη του Σένγκεν χωρίς να γίνει σημαντική πολιτική συζήτηση ή διαβούλευση επί του θέματος²⁶. Η Ελλάδα είχε υπογράψει ήδη από το 1992 την Συνθήκη του Σένγκεν, ξεκίνησε να την εφαρμόζει μερικώς το Δεκέμβριο του 1997 και η πλήρης εφαρμογή της ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2000.

Από την ψήφιση του νόμου μέχρι το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης αλλοδαπών περνάνε έξι χρόνια. Το πρόγραμμα αποσκοπούσε στην απογραφή και σε δεύτερη φάση στην μερική νομιμοποίησή τους. Κατά τη διάρκεια της φάσης αυτής 372.000 άτομα καταθέτουν αίτηση για λευκή κάρτα (ισχύος 3 μηνών) αλλά μόνο 38.000 λευκές κάρτες δίνονται. Η επόμενη διαδικασία χορήγησης πράσινης κάρτας (διάρκειας 1-3 ετών) παίρνει 3 φορές παράταση (πρώτη προθεσμία Ιούλιος 1998, τελευταία προθεσμία Απρίλιος 1999) και από τους 228.000 αιτούντες, μόνο 107.000 λαμβάνουν την πράσινη κάρτα, στην πλειοψηφία τους με διάρκεια μόλις 1 έτος και με εξαιρετικά πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες ανανέωσης²⁷. Επομένως, το 60% των αλλοδαπών που συμμετείχαν στη διαδικασία παραμένουν σε καθεστώς παρανομίας²⁸.

«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 παράνομων αλλοδαπών και τόνωσε σημαντικά, μέσω της απαίτησης προηγούμενης ασφάλισης του αλλοδαπού, τα οικεία ασφαλιστικά ταμεία. Ωστόσο, ανέδειξε και τις αδυναμίες της διοίκησης όπως:

²⁵ Martin Baldwin-Edwards – Immigration Into Greece, 1990 – 2003: A Southern European Paradigm? – Presentation in European Population Forum 2004 p.4

²⁶ Martin Baldwin-Edwards 2004 p.3

²⁷ Martin Baldwin-Edwards 2004 p.4

²⁸ όπως υποσημείωση 17

- 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 στάδιά της»²⁹.

Ο Ν.1975/1991 αντικαθίσταται από τον Ν.2910/2001, η φιλοσοφία του οποίου στηρίζεται στις βασικές αρχές της Συνθήκης του Άμστερνταμ και τις απορρέουσες από αυτήν Οδηγίες της ΕΕ³⁰. Με τον νόμο αυτόν καθορίζονται οι προϋποθέσεις νόμιμης εισόδου, παραμονής και εργασίας αλλοδαπών στη χώρα μας, ενώ παράλληλα κατοχυρώνονται τα δικαιώματα των αλλοδαπών που διαμένουν στη χώρα και δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία. Παράλληλα παρέχεται στα όργανα της Διοίκησης η ευχέρεια να αποφασίζουν σχετικά με τη χορήγηση και κυρίως την ανάκληση άδειας εργασίας και παραμονής αλλοδαπών, κατά τρόπο όμως απόλυτο, χωρίς ρητά και ξεκάθαρα τυπικά κριτήρια, με αποτέλεσμα, πολλές φορές, η δράση της Διοίκησης να αντιτίθεται στις κείμενες συνταγματικές διατάξεις και τις διεθνείς συμβάσεις. Σημαντική παράλειψη είναι πως δεν λαμβάνει μέτρα για το trafficking και την καταναγκαστική πορνεία γυναικών και

²⁹ Γενικές Παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη Σχετικά με το Σχέδιο Νόμου για τη Μετανάστευση Δεκέμβριος 2000 http://www.synigoros.gr/reports/ekth_allodapon.doc

³⁰ Επαμεινώνδας Βερόπουλος – «Ειδικά ζητήματα του νομικού καθεστώτος των αλλοδαπών» στο Κοντιάδης (2007) σ.97

ανηλίκων, που αποτελεί μεγάλο πρόβλημα ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90³¹.

Σημαντικές αρετές του νέου νόμου είναι πως η αρμοδιότητα για τη χορήγηση των αδειών παραμονής αφαιρείται από τις αστυνομικές υπηρεσίες του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης και ανατίθεται πλέον στο Υπουργείο Εσωτερικών και ειδικότερα στις Περιφέρειες. Θεσπίζει μια σειρά από δικαιώματα, όπως η πρόσβαση όλων των αλλοδαπών παιδιών στην εκπαίδευση, τα ίσα εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα μεταξύ Ελλήνων και αλλοδαπών τρίτων χωρών, η διευκόλυνση στις διαδικασίες οικογενειακής επανένωσης³² κ.τ.λ. Τέλος, ξενοφοβικές, ή ρατσιστικές συμπεριφορές/πράξεις θεωρούνται για πρώτη φορά ποινικά αδικήματα. Ο νόμος αυτός προβλέπει την ίδρυση του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής, με αρμοδιότητα την εκπόνηση ερευνών και μελετών για τη στήριξη του σχεδιασμού και της εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής³³.

Από την άλλη πλευρά, ο νόμος θέτει πολλούς περιοριστικούς όρους και απαγορευτικές προϋποθέσεις, στην περίπτωση της θέσπισης του δικαιώματος των αλλοδαπών παιδιών στη δημόσια εκπαίδευση, όπου θέτει ως όρο την προσκόμιση εγγράφων, που οι γονείς δεν είναι πάντα σε θέση να διαθέσουν, με αποτέλεσμα να αποκλείονται αρκετά παιδιά αλλοδαπών από τα σχολεία της χώρας³⁴. Είναι προφανής λοιπόν η τάση να αποθαρρυνθεί η προσπάθεια των αλλοδαπών στη διαδικασία νομιμοποίησής τους, η οποία αφενός μοιάζει με λαβύρινθο και αφετέρου είναι ιδιαίτερα ακριβή (146.74€ έως 880€ το 2001)³⁵.

Παρά το γεγονός πως το αρχικό προσχέδιο νόμου δεν προέβλεπε διαδικασία για νομιμοποιήσεις³⁶, η πολιτική κατακραυγή οδήγησε στην κατάθεση τροπολογίας την τελευταία στιγμή, η οποία προέβλεπε ένα δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποιήσεων, που ξεκίνησε το Σεπτέμβριο του 2001.

³¹ Martin Baldwin-Edwards 2004 p.6

³² όπως υποσημείωση 17

³³ Συστάθηκε με το άρθρο 73 του ν.2910/2001 (Α'91), όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 23 του ν.3013/2002 (Α'102) και τροποποιήθηκε από τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 16 του ν.3220/2005 (Α'48) και με το άρθρο 1 του π.δ. 188/2002 (Α'175) και καταργήθηκε με το Ν.3895/2010 (ΦΕΚ 206/Α'/8-12-2010)

³⁴ όπως υποσημείωση 17

³⁵ Το 2001 δεν είχε κυκλοφορήσει ακόμα το ευρώ, οπότε τα ακριβή τότε ποσά σε δραχμές ήταν 50.000 έως 300.000.

³⁶ Martin Baldwin-Edwards 2004 p.6

Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών 351.110 μετανάστες κατέθεσαν αιτήσεις για άδεια παραμονής και εργασίας³⁷. Αν και η εφαρμογή του προγράμματος είχε σχεδιαστεί αποκεντρωτικά – μέσω των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης – τελικά υπέφερε από σοβαρότατα προβλήματα ανεπαρκούς υποδομής και προετοιμασίας. Τα αρμόδια γραφεία παραλαβής και επεξεργασίας των αιτήσεων ήταν ελάχιστα και με ελάχιστους υπαλλήλους σε σχέση με τον όγκο των αιτήσεων – ιδιαίτερα στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας³⁸. Ο νόμος αναθεωρήθηκε το 2002, μετά από παρέμβαση μεταξύ άλλων και του Συνηγόρου του Πολίτη³⁹, και οι προθεσμίες υποβολής αιτήσεων και δικαιολογητικών επιμηκύνθηκαν.

Όσοι αποκτήσαν την προσωρινή κάρτα παραμονής, κλήθηκαν να ανανεώσουν την αίτησή τους, για να αποκτήσουν άδεια παραμονής που, αυτή τη φορά, θα ίσχυε για ένα χρόνο και να καταθέσουν αίτηση για απόκτηση άδειας εργασίας –προσκομίζοντας απόδειξη σταθερής εργασίας (σύμβαση) και απόδειξη συνεισφοράς τους στον ασφαλιστικό φορέα του επαγγελματικού τους τομέα. Λόγω όμως του μεγάλου αριθμού των αιτούντων, αλλά και λόγω της δυσκολίας που αντιμετώπισαν οι υπάλληλοι στην ερμηνεία του νόμου, το κράτος αναγκάστηκε να επιμηκύνει την περίοδο ισχύος των προσωρινών αδειών που είχαν δοθεί κατά τη διάρκεια της πρώτης φάσης νομιμοποίησης (Ιανουάριος 2002, Απρίλιος 2002, Ιανουάριος 2003).

Επίσης, λόγω των πολλαπλών γραφειοκρατικών προβλημάτων που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή του, ο νόμος τροποποιήθηκε δεκάδες φορές στα τέσσερα χρόνια εφαρμογής του. Τέλος, λόγω των χρονοβόρων διαδικασιών αλλά και της γραφειοκρατίας, πολλές άδειες παραμονής εκδίδονταν και παραλαμβάνονταν αφού είχαν ήδη λήξει. Η πρόταση του Συνηγόρου του Πολίτη για έναρξη ισχύος της άδειας από τη στιγμή της παραλαβής της δεν είχε γίνει δεκτή⁴⁰, παρά το ότι το πρόβλημα ομολογείτο από τους αρμόδιους φορείς. Κατά συνέπεια, το πρόβλημα παρέμενε και επιτεινόταν. Έτσι, η Ελλάδα ήταν η μόνη χώρα της ΕΕ, η οποία εξέδιδε ληγμένες άδειες παραμονής.

³⁷ Martin Baldwin-Edwards – Semi-Reluctant Hosts: Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration – The Brown Journal of World Affairs (Winter 2002 – Volume VIII, Issue 2)

³⁸ Άννα Τριανταφυλλίδου 2005

³⁹ Ειδική Έκθεση σχετικά με το Ν.2910/2001, που κοινοποιήθηκε στον αρμόδιο υπουργό τον Δεκέμβριο του 2001, http://www.synigoros.gr/porismata_dta.htm

⁴⁰ όπως υποσημείωση 17

Ο νόμος 3304/2005 ενσωμάτωσε στην ελληνική νομοθεσία τις ευρωπαϊκές οδηγίες 2000/43/EK της 29ης Ιουνίου 2000 και 2000/78/EK της 27ης Νοεμβρίου 2000 και τέθηκε σε εφαρμογή από τον Φεβρουάριο του 2005. Σκοπός του νόμου είναι να διασφαλιστεί η αρχή της ίσης μεταχείρισης μέσω της θέσπισης ενός γενικού πλαισίου ρύθμισης για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φυλετικής ή εθνικής καταγωγής καθώς και για την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας.

Κεφάλαιο 2^ο: Ο ισχύων Νόμος 3386/2005⁴¹

Το τρίτο κατά σειρά νομοθετικό εγχείρημα στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής είναι ο Ν.3386/2005. Ο νόμος αυτός φιλοδοξεί να δημιουργήσει ένα πλαίσιο άσκησης της μεταναστευτικής πολιτικής εστιάζοντας θεωρητικά το ενδιαφέρον του στο τρίπτυχο νομιμότητα – ασφάλεια δικαιωμάτων – κοινωνική ένταξη. Δημιουργεί νέες κατηγοριοποιήσεις και θέτει πολλαπλές προϋποθέσεις για τη διαμονή των μεταναστών, ενώ επιδιώκει να εξορθολογίσει το κανονιστικό πλαίσιο και να απομακρυνθεί από την λογική των έκτακτων παρεμβάσεων. Οι νέοι άξονες της μεταναστευτικής πολιτικής συνοψίζονται κατ' αρχάς στην αντιμετώπιση του φαινομένου στο πλαίσιο της κοινοτικής πολιτικής (βάσει της αρχής της επικουρικότητας όπου συνεκτιμάται η ικανότητα υποδοχής κάθε κράτους-μέλους), κατόπιν στο σεβασμό των αρχών της δημοκρατίας και της ανοιχτής κοινωνίας και τέλος στην ορθολογική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε συνάφεια με τη σταθερότητα του νομικού καθεστώτος που διέπει τους μετανάστες, τον εκσυγχρονισμό των διοικητικών δομών και τη μείωση της γραφειοκρατίας⁴².

Με το νόμο αυτό για πρώτη φορά δίνονται οι εννοιολογικοί ορισμοί των όρων «υπήκοος τρίτης χώρας», «ανιθαγενής», «άδεια παραμονής», «οικογενειακή επανένωση»⁴³, κλπ. Δημιουργείται Διυπουργικό Όργανο για το συντονισμό και την παρακολούθηση της μεταναστευτικής πολιτικής στη χώρα⁴⁴.

Σύμφωνα με το νέο νόμο η άδεια διαμονής και εργασίας θεσπίζονται σε ένα μόνο έγγραφο⁴⁵: άδεια διαμονής για συγκεκριμένο λόγο (π.χ. εξαρτημένη εργασία, για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, για επενδυτική δραστηριότητα, για σπουδές κλπ), η οποία εκδίδεται από τον Γενικό

⁴¹ Ο κωδικοποιημένος νόμος είναι διαθέσιμος στον δικτυακό τόπο του Υπουργείου Εσωτερικών

http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/general_directorate_migration/dieft_hinsi_metanastefikis_politikhs/NOMOI/

⁴² Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα, Βουλή των Ελλήνων, 2005, σ.2

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/E-IPIKOI-eis.pdf>

⁴³ άρθρο 1 του Ν.3386/2005

⁴⁴ άρθρο 3 του Ν.3386/2005

⁴⁵ άρθρο 9 του Ν.3386/2005

Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας⁴⁶. Το παράβολο των 150€ για την έκδοση άδειας διαμονής μονοετούς διάρκειας παραμένει, ενώ αυξάνεται σε 300€ για άδεια διάρκειας 2 ετών και σε 450€ για άδεια διάρκειας 3 ετών. Η λογική της αύξησης των παραβόλων εμφανίζεται σαν καθαρά εισπρακτική. Ενώ η επιβάρυνση σε φόρτο εργασίας του ελληνικού δημοσίου για την έκδοση της άδειας είναι η ίδια είτε πρόκειται για μονοετή είτε για τριετή άδεια, θεσπίζεται ουσιαστικά ένα παράβολο 150€ κατ' έτος, το οποίο θυμίζει έκτακτη φορολογία των αιτούντων αλλοδαπών, παρόλο που οι ίδιοι θα υπόκεινται φυσικά στις νόμιμες φορολογικές υποχρεώσεις, όπως και οι Έλληνες εργαζόμενοι⁴⁷.

Ο νόμος προβλέπει και ρυθμίζει την οικογενειακή επανένωση⁴⁸. Κατ' εξουσιοδότηση του Ν.3386 εκδίδεται το Π.Δ.131/2006 «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/EK σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης». Στον ίδιο νόμο⁴⁹ και σε συμμόρφωση με την Οδηγία 2003/109/EK της 25ης Νοεμβρίου 2003 εισάγεται και καθιερώνεται η έννοια του επί μακρόν διαμένοντος, λεπτομέρειες για το καθεστώς των οποίων ρυθμίζονται με το Π.Δ. 150/06 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2003/109/EK της 25ης Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες».

Ταυτόχρονα, προβλέπει αυστηρές κυρώσεις σε όποιον αλλοδαπό εξέρχεται ή επιχειρεί να εξέλθει από το ελληνικό έδαφος ή εισέρχεται ή επιχειρεί να εισέλθει σε αυτό χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις, καθώς τις ποινικές και διοικητικές κυρώσεις για όποιον διευκολύνει αλλοδαπό να πράξει τα ανωτέρω, ενώ ρυθμίζει τις προϋποθέσεις και την διαδικασία διοικητικής απέλασης⁵⁰.

Μια ουσιαστική μεταρρυθμιστική παρέμβαση του Ν.3386/2005 αφορά το ζήτημα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών⁵¹, εισάγοντας ένα Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών με βάση το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους και με

⁴⁶ άρθρο 12, παρ.4 του Ν.3386/2005.

Μετά την ψήφιση του Καλλικράτη, η αρμοδιότητα αυτή ανατέθηκε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση και επομένως στον γενικό γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

⁴⁷ Άννα Τριανταφυλλίδου 2005

⁴⁸ άρθρο 53,54,60 του Ν.3386/2005

⁴⁹ άρθρο 67-69 του Ν.3386/2005

⁵⁰ άρθρα 76-82 του Ν.3386/2005

⁵¹ άρθρα 65-66 του Ν.3386/2005

σκοπό την επιτυχή ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία με έμφαση στους εξής τομείς: πιστοποιημένη γνώση της ελληνικής γλώσσας, παρακολούθηση εισαγωγικών μαθημάτων ιστορίας, πολιτισμού και τρόπου ζωής της ελληνικής κοινωνίας, ένταξη στην ελληνική αγορά εργασίας και ενεργό κοινωνική συμμετοχή⁵².

Ως κοινωνική ένταξη των μεταναστών νοείται η «χορήγηση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών, τα οποία διασφαλίζουν αφ' ενός την αναλογικώς ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της Χώρας και, αφ' ετέρου, αποβλέπουν στην υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας....». Οι δράσεις κοινωνικής ένταξης απευθύνονται σε όσους εκ των μεταναστών επιδεικνύουν πρόθεση μονιμότερης παραγωγής και εγκατάστασης στην Ελλάδα, καθώς και στα μέλη των οικογενειών τους. «Η επιτυχής ολοκλήρωση των δράσεων συναρτάται με τη χορήγηση σε αυτούς συγκεκριμένων δικαιωμάτων αναλόγων με εκείνα των ημεδαπών.» Κατά το νομοθέτη, η κοινωνική ένταξη των μεταναστών νοείται περισσότερο ως μια διαδικασία κοινωνικής πειθάρχησης⁵³ που επιδιώκει να προσαρμόσει στάσεις και συμπεριφορές που αποκλίνουν από τα παραδεκτά πρότυπα της ελληνικής κοινωνίας, παρά ως αναγνώριση της ετερότητας και ένταξής της σε μια ανοιχτή και πληθυντική κοινωνία⁵⁴.

Ακολούθησε ένα τρίτο πρόγραμμα νομιμοποίησης⁵⁵ μεταναστών το 2005 στο οποίο υπέβαλαν αίτηση 145.000 μετανάστες, αριθμός σαφώς μικρότερος σε σχέση με τα δύο προηγούμενα προγράμματα, αλλά και πολύ μικρός σε σχέση με τους παράνομους μετανάστες που κατοικούσαν στη χώρα μας. Το 2006 ακολούθησε ένα τέταρτο πρόγραμμα νομιμοποίησης με εξουσιοδότηση του Ν.3448/2006⁵⁶ που αφορούσε υποκατηγορίες μεταναστών της προηγούμενης νομιμοποίησης⁵⁷. Τέλος με το Ν.3536/2007⁵⁸

⁵² άρθρο 66, παρ.4 του Ν.3386/2005

⁵³ Θ.Αλεξίου - *Περιθωριοποίηση και ενσωμάτωση* – Παπαζήση 1999 – σ.53 και Κ.Κασιμάτη – *Πολιτικές Μετανάστευσης και Στρατηγικές Ένταξης* - ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Gutenberg 2003

⁵⁴ Θεόδωρος Π. Παπαθεοδώρου – «Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής: οι θεσμικές εκκερεμότητες» στο Κοντιάδης (2007) σ.67

⁵⁵ Αφορούσε δυο διακριτές κατηγορίες μεταναστών: μια με βάση το άρθρο 91 παρ.11 του Ν.3386/2005 και μια σύμφωνα με το άρθρο 91 παρ.10 του ίδιου νόμου.

⁵⁶ Ν. 3448/2006 (ΦΕΚ Α' 57)

⁵⁷ Αφορούσε τις περιπτώσεις α' και β' της παρ.10 του άρθρου 91 του Ν.3386/2005

⁵⁸ Ν. 3536/2007 (ΦΕΚ Α' 42)

πραγματοποιήθηκε ένα πέμπτο πρόγραμμα νομιμοποίησης για όσους αποδεδειγμένα διέμεναν στην Ελλάδα μέχρι τις 31-12-2004 και δεν συνέτρεχαν στο πρόσωπό τους λόγοι δημόσιας τάξης και ασφάλειας.

Με το Προεδρικό Διάταγμα 234/2007⁵⁹ συγκροτήθηκε στην Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών, Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης, στην οποία δημιουργήθηκαν τμήματα σχεδιασμού πολιτικής, εφαρμογής πολιτικής και τμήμα ένταξης ομογενών και λοιπών ευπαθών ομάδων. Το έτος 2010, με νεότερο Προεδρικό Διάταγμα⁶⁰ συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής στην οποία υπήχθησαν τόσο η Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης, όσο και η Διεύθυνση Ιθαγένειας της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης του Υπουργείου Εσωτερικών.

Η Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής με νεότερο Προεδρικό Διάταγμα⁶¹ μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής και μεταφέρθηκε στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Όπως ρητά αναφερόταν στο προεδρικό διάταγμα «μεταφέρονται ως σύνολο αρμοδιοτήτων, θέσεων και προσωπικούαπό το ΥΠ.ΕΣ.Α.Η.Δ. η χάραξη και ο σχεδιασμός πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, καθώς και ο συντονισμός της κυβερνητικής πολιτικής στα πιο πάνω θέματα». Συνεπώς ο σχεδιασμός και η εποπτεία των δημόσιων πολιτικών μετανάστευσης και ιθαγένειας πέρασαν στο Υπουργείο Εργασίας, ενώ στο Υπουργείο Εσωτερικών παρέμεινε απλά η υλοποίηση των πολιτικών αυτών.

Μετά τον τελευταίο ανασχηματισμό (Ιούνιος 2011), η Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής επανήλθε και πάλι στο Υπουργείο Εσωτερικών (το οποίο προήλθε από την διάσπαση του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης)⁶².

⁵⁹ Προεδρικό Διάταγμα 234/2007 ΦΕΚ 272/Α΄/5-12-2007

⁶⁰ Προεδρικό Διάταγμα 11/2010 ΦΕΚ 15/Α΄/16-2-2010

⁶¹ Προεδρικό Διάταγμα 96/2010 ΦΕΚ 170/Α΄/28-9-2010

⁶² Προεδρικό Διάταγμα 65/2011 ΦΕΚ 147/Α΄/27-6-2011

ΜΕΡΟΣ Β΄: ΕΜΠΕΙΡΙΚΟ ΜΕΡΟΣ - ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Κεφάλαιο 1^ο: Η οργάνωση και η λειτουργία των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής.

Η αρμοδιότητα των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης περιήλθε, μετά την ψήφιση του Καλλικράτη, στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, ως αρμοδιότητα αμιγώς κρατική⁶³. Με την σύσταση του Οργανισμού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής⁶⁴, οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης υπάγονται στην Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Λειτουργίας και είναι τέσσερις και πιο συγκεκριμένα:

- Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών Α΄ με τοπική αρμοδιότητα στο Δήμο Αθηναίων
- Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών Β΄ με τοπική αρμοδιότητα στην Περιφερειακή Ενότητα του Κεντρικού τομέα (πλην του Δήμου Αθηναίων) και στις Περιφερειακές Ενότητες Νοτίου, Βορείου και Δυτικού τομέα
- Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Ανατολικής Αττικής με τοπική αρμοδιότητα στην Περιφερειακή Ενότητα Ανατολικής Αττικής
- Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Δυτικής Αττικής & Πειραιά με τοπική αρμοδιότητα στις Περιφερειακές Ενότητες Δυτικής Αττικής, Πειραιά & Νήσων.

Η παρούσα έρευνα αφορά στις Διευθύνσεις Αθηνών Α΄, Αθηνών Β΄ και Δυτικής Αττικής και Πειραιά (εφεξής θα αναφέρεται ως Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Πειραιά) και επομένως η ανάλυση που θα ακολουθήσει θα αφορά μόνο αυτές τις τρεις διευθύνσεις.

Η προβλεπόμενη από τον Οργανισμό της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής δομή δεν είναι ίδια για όλες τις Διευθύνσεις.

Για τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών Α΄ και Πειραιά προβλέπεται η ίδια δομή. Συγκεκριμένα έχουν 4 τμήματα:

⁶³ άρθρο 280 του Ν.3852/2010

⁶⁴ Π.Δ.135/2010 (ΦΕΚ 228/Α΄/27 Δεκ 2010)

- Τμήμα Αδειών Διαμονής Α΄
- Τμήμα Αδειών Διαμονής Β΄
- Τμήμα Ελέγχου
- Τμήμα Γραμματείας

Για την Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών Β΄ προβλέπεται η λειτουργία των εξής τμημάτων:

- Τμήμα Αδειών Διαμονής Κεντρικού Τομέα
- Τμήμα Αδειών Διαμονής Νότιου Τομέα
- Τμήμα Αδειών Διαμονής Βόρειου Τομέα
- Τμήμα Αδειών Διαμονής Δυτικού Τομέα
- Τμήμα Ελέγχου
- καθώς και ισάριθμα με τα τμήματα αδειών διαμονής τμήματα Γραμματείας

Στην πράξη στην Διεύθυνση Αθηνών Β΄ λόγω έλλειψης προσωπικού, δεν έχουν ενεργοποιηθεί τα τμήματα των τεσσάρων τομέων και ακολουθείται και εκεί η λογική των τμημάτων αδειών διαμονής Α΄ και Β.

Παρόλα αυτά η οργάνωση της δουλειάς είναι εντελώς διαφορετική στις τρεις Διευθύνσεις. Αυτό είναι προφανές από την κατανομή των αρμοδιοτήτων στα τμήματα της κάθε Διεύθυνσης (όπως προέκυψε από τις συνεντεύξεις με τους αρμόδιους διευθυντές) που έχει ως εξής:

Στην Διεύθυνση Αθηνών Α΄:

- το Τμήμα Αδειών Διαμονής Α΄ ασχολείται με τις άδειες διαμονής για εξαρτημένη εργασία⁶⁵, τις άδειες διαμονής για οικογενειακή επανένωση⁶⁶, δηλαδή άδειες διαμονής του/της συζύγου καθώς και των ανήλικων άγαμων κοινών τους τέκνων, τις αυτοτελείς

⁶⁵ άρθρο 15 του Ν.3386/2005

⁶⁶ άρθρο 53 του Ν.3386/2005

άδειες διαμονής των μελών οικογένειας⁶⁷ καθώς και με τις άδειες διαμονής δεκαετούς διάρκειας⁶⁸.

- το Τμήμα Αδειών Διαμονής Β΄ ασχολείται με όλες τις υπόλοιπες κατηγορίες αδειών διαμονής⁶⁹.

Στη Διεύθυνση Αθηνών Β΄, ο καταμερισμός της εργασίας γίνεται κατά άρθρο, έτσι ώστε οι υπάλληλοι να εξειδικεύονται σε πολύ συγκεκριμένα αντικείμενα.

Στη Διεύθυνση Πειραιά,

- το Τμήμα Αδειών Διαμονής Α΄ έχει αρμοδιότητα για όλες τις κατηγορίες αδειών για μετανάστες που διαμένουν στον Δήμο Πειραιά, ενώ
- το Τμήμα Αδειών Διαμονής Β΄ έχει αρμοδιότητα για όλες τις κατηγορίες αδειών για μετανάστες που διαμένουν στους δήμους που υπάγονται στις Περιφερειακές Ενότητες Δυτικής Αττικής και νήσων.

Αυτή η οργάνωση είναι επιλογή των αρμόδιων Διευθυντών, οι οποίοι που για διαφορετικούς λόγους έχουν αποφασίσει πως είναι η καλύτερη δυνατή κατανομή εργασιών για τις ειδικές συνθήκες που αντιμετωπίζουν. Στην Διεύθυνση Αθηνών Α΄ οι άδειες διαμονής που εκδίδονται από το Α΄ τμήμα αποτελούν το 80% του όγκου εργασίας, οπότε κρίθηκε πως θα έπρεπε το ένα τμήμα να ασχολείται με αυτές τις κατηγορίες αδειών και μόνο. Στην Διεύθυνση Αθηνών Β΄ υπάγονται 47 «Καλλικρατικοί» δήμοι και με δεδομένη την προβληματική συνεργασία με τους δήμους, την έλλειψη προσωπικού στην Διεύθυνση και τις συνεχείς τροποποιήσεις του αντικειμένου, ζητήματα που θα αναλυθούν διεξοδικότερα στη συνέχεια, επιλέχθηκε να εξειδικεύονται συγκεκριμένοι υπάλληλοι σε συγκεκριμένα αντικείμενα. Στην Διεύθυνση Πειραιά προτιμήθηκε να διαχωριστούν τα τμήματα γεωγραφικά και να

⁶⁷ άρθρο 60 του Ν.3386/2005

⁶⁸ Προβλέπονται στο άρθρο 63, παρ.1 του Ν.3386/2005 «Δελτίο μόνιμης διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών, μέλη οικογένειας Έλληνα ή πολίτη άλλου κράτους μέλους της Ε.Ε.» καθώς και στο άρθρο 91 παρ.2

⁶⁹ Στο άρθρο 9 του Ν.3386/2005 απαριθμούνται οι τύποι αδειών που καθιερώνονται με τον νόμο.

γνωρίζουν όλοι οι υπάλληλοι όλα τα αντικείμενα εξίσου καλά, ούτως ώστε να μην παρουσιάζονται κενά στην διοικητική λειτουργία σε περίπτωση σύντομης ή μακρόχρονης απουσίας κάποιων υπαλλήλων, αλλά να είναι και πιο εύκολη η εξέλιξη των υπαλλήλων σε ανώτερες θέσεις στην ιεραρχία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Αξίζει εδώ να σημειωθεί πως στη Διεύθυνση Αθηνών Β΄ λειτουργεί ένα ευέλικτο σχήμα διοίκησης, στο οποίο συμμετέχουν οι τμηματάρχες καθώς και κάποιοι συντονιστές, τους οποίους έχει ορίσει ο Διευθυντής, και οι οποίοι τμηματάρχες και συντονιστές είναι αρμόδιοι για συγκεκριμένα άρθρα του νόμου. Αυτό το ευέλικτο σχήμα διοίκησης συνεδριάζει ανά τακτά χρονικά διαστήματα, συζητά και αποφασίζει την πορεία των αιτήσεων και την πρόοδο της καθημερινής δουλειάς αλλά και ζητήματα που προκύπτουν λόγω της έκδοσης νέων νόμων, προεδρικών διαταγμάτων, υπουργικών αποφάσεων, εγκυκλίων αλλά και άλλων εγγράφων.

Οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης είναι σαφώς υποστελεχωμένες. Στην Διεύθυνση Μετανάστευσης Αθηνών Α΄ υπηρετούν 22 μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, στην Αθηνών Β΄ υπηρετούν 21 μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι και στον Πειραιά 25. Στις Διευθύνσεις υπηρετεί και περιορισμένος αριθμός συμβασιούχων (λιγότεροι από 10 ανά διεύθυνση), οι συμβάσεις των οποίων όμως έληξαν μέσα στο καλοκαίρι του 2011.

Ο όγκος εργασίας που καλούνται να διεκπεραιώσουν είναι τεράστιος αφού στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, όπως ανέφεραν τα στελέχη της, κατοικεί το 80% του μεταναστευτικού πληθυσμού της χώρας. Στις Διευθύνσεις Αθηνών Α΄ και Β΄ υπάρχουν 680.000 ενεργοί φάκελοι⁷⁰, ενώ στον Πειραιά 120.000. Ενδεικτικό της κατάστασης είναι πως για το έτος 2010 το Πρωτόκολλο της Διεύθυνσης Αθηνών Α΄ «έκλεισε» με αύξοντα αριθμό λίγο άνω του 300.000. Στέλεχος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής χαρακτηριστικά ανέφερε πως αντιστοιχούν σε κάθε εισηγητή 3.500 με 4.000 φάκελοι, τους οποίους χειρίζεται και για τους οποίους υπάρχουν εκκρεμότητες σε αναμονή να τακτοποιηθούν. Άλλος υπάλληλος έχει αναλάβει να

⁷⁰ Με τον όρο «ενεργοί φάκελοι» τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης εννοούν τον φυσικό φάκελο που βρίσκεται στο αρχείο τους, «κάτω» από έναν μοναδικό αριθμό, που στις περισσότερες περιπτώσεις αφορά όχι μόνο έναν αλλοδαπό αλλά και τα εξαρτώμενα από αυτόν μέλη (σύζυγοι και/ή ανήλικα τέκνα).

εκκαθαρίσει 36.000 φακέλους που φαίνονται «ανοιχτοί», είτε είναι ανενεργοί, είτε δεν έχει αποφανθεί επί της αίτησης η Διοίκηση, είτε δεν έχουν ολοκληρωθεί για διάφορους λόγους από το 2001.

Οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης δέχονται και κοινό κάθε Δευτέρα και Πέμπτη, με ωράριο 10.00-12.00 για τους δικηγόρους και 12.00-14.00 για το κοινό⁷¹. Στα γκισέ απασχολούνται 2 υπάλληλοι κάθε φορά και εφαρμόζεται το σύστημα «rotation», δηλαδή η εναλλαγή των υπαλλήλων που εξυπηρετούν το κοινό. Η συχνότητα με την οποία κάποιος υπάλληλος απασχολείται κατά τις ώρες κοινού στο γκισέ είναι περίπου 1 φορά το μήνα.

Η προσέλευση του κοινού είναι περίπου 150 με 300 άτομα την εβδομάδα, ανάλογα με την εποχή, καθώς και 50-70 δικηγόροι κατά προσέγγιση. Ειδικά στους δικηγόρους έχει επιβληθεί όριο υποθέσεων για τις οποίες μπορούν να ενημερώνονται. Συγκεκριμένα στον Πειραιά τους επιτρέπεται να ενημερώνονται για 5 υποθέσεις το ανώτερο, ενώ στην Αθήνα για 3, με απαραίτητη την επίδειξη πληρεξουσίου. Κρίθηκε απαραίτητο να μπει αυτός ο περιορισμός ούτως ώστε να δύναται η υπηρεσία να εξυπηρετήσει όσο το δυνατόν περισσότερους δικηγόρους και να αποφευχθεί η ενασχόλησή της με έναν εξυπηρετούμενο για υπερβολικά μεγάλο χρονικό διάστημα. Επιπλέον, επειδή είχαν παρατηρηθεί πλείστες περιπτώσεις δικηγόρων που «ψάρευαν» πελάτες από τους μετανάστες που περίμεναν να αρχίσει η ώρα κοινού, θεωρήθηκε σκόπιμο να προσπαθήσει η ίδια η υπηρεσία να περιορίσει την εμπλοκή των δικηγόρων στην διαδικασία της ενημέρωσης του κοινού.

Μέσα στα καθήκοντα των περισσότερων υπαλλήλων είναι και η συμμετοχή τους στις Γνωμοδοτικές Επιτροπές Μετανάστευσης⁷², είτε ως μέλη, είτε ως εισηγητές, είτε ως γραμματείς. Βάσει του νόμου «Έργο της Επιτροπής Μετανάστευσης είναι η διατύπωση γνώμης για τη χορήγηση ή ανανέωση της άδειας διαμονής του υπηκόου τρίτης χώρας.» Στην πράξη, στις επιτροπές παραπέμπονται πάρα πολλές περιπτώσεις γάμων Ελλήνων ή

⁷¹ Απόφαση Περιφερειάρχη ΥΣ της 18^{ης} Ιουνίου 2008 περί καθορισμού ωρών προσέλευσης και αποχώρησης των υπαλλήλων και του κοινού

⁷² Σύμφωνα με το άρθρο 13 του Ν.3386/2005 Οι Επιτροπές αυτές είναι πενταμελείς και σε αυτές συμμετέχουν τέσσερις υπάλληλοι της αρμόδιας Υπηρεσίας Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, από τους οποίους ο ένας είναι ο προϊστάμενός της, και ένας εκπρόσωπος της αστυνομικής αρχής.

κοινοτικών πολιτών με πολίτες τρίτων χωρών⁷³, οι οποίοι και καλούνται για συνέντευξη ενώπιον Επιτροπής. Επίσης συζητούνται στις Επιτροπές (ενδεικτικά) οι αιτήσεις θεραπείας, οι αιτήσεις επί των οποίων ο χειριστής εισηγείται απόρριψη του αιτήματος για λόγους δημόσιας τάξης και για τις οποίες χρειάζεται επαρκέστερη αιτιολόγηση. Άλλες Επιτροπές που λειτουργούν είναι αυτές του άρθρου 24 του Ν.3386/2005 που γνωμοδοτούν επί των αιτήσεων για άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας και στις οποίες συμμετέχουν, μεταξύ άλλων, ο Διευθυντής και ένας τμηματάρχης από την αντίστοιχη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης ως μέλη, καθώς και ένας εισηγητής και ένας γραμματέας, από τους υπαλλήλους της Διεύθυνσης.

Όλα τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής όταν ερωτήθηκαν για το αν θεωρούν τον αριθμό υποθέσεων που αναλαμβάνουν διαχειρίσιμο και το αν επαρκούν οι διαθέσιμοι υπάλληλοι για το έργο απάντησαν αρνητικά, ένιωθαν πολύ πιεσμένοι επειδή στο αμέσως επόμενο διάστημα από τότε που πραγματοποιήθηκαν οι συνεντεύξεις, θα έληγαν οι συμβάσεις και θα απολύονταν οι λιγοστοί συμβασιούχοι που υπηρετούσαν στις υπηρεσίες, οι οποίοι βοηθούσαν σημαντικά στο έργο τους. Κάποιοι χαρακτηριστικά απάντησαν πως μόνο τα επείγοντα διεκπεραιώνονται και τα υπόλοιπα στοιβάζονται στις ντουλάπες. Ένας από τους Διευθυντές τόνισε πως όσο δεν τηρούνται οι προθεσμίες έκδοσης των αδειών διαμονής⁷⁴ δεν μπορεί παρά να θεωρεί μη διαχειρίσιμο τον όγκο εργασίας και να αισθάνεται υπόλογος για την μη νόμιμη λειτουργία της υπηρεσίας. Όλα τα στελέχη θεωρούν πως χρειάζεται περισσότερο προσωπικό προκειμένου να διεκπεραιώνονται αποτελεσματικά οι αιτήσεις. Οι εκτιμήσεις τους για το αναγκαίο προσωπικό σε κάθε Διεύθυνση κυμαίνονται από τα 50 άτομα μέχρι τα 100.

Η αξιολόγηση της ικανότητας της υπηρεσίας να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των μεταναστών κρίνεται από τους περισσότερους ερωτώμενους

⁷³ Τα στελέχη της Αποκεντρωμένης αναφέρουν πως τέτοιες περιπτώσεις αφορούν σε πολύ μεγάλες διαφορές ηλικίας μεταξύ των συζύγων (για παράδειγμα αλλοδαπός γεννημένος το 1984 που παντρεύτηκε Ελληνίδα γεννημένη το 1931) αλλά και γάμους μεταξύ συγκεκριμένων εθνικοτήτων (για παράδειγμα, Νιγηριανοί με Βουλγάρες) για τους οποίους υπάρχουν βάσιμες υποψίες πως είναι λευκοί – οικονομικοί γάμοι και που τις περισσότερες φορές οι υποψίες αυτές επιβεβαιώνονται κατά την συνέντευξη του αντρώγου.

⁷⁴ Άρθρο 12 παράγραφος 1 του Ν.3386/2005

ως ανεπαρκής. Η ανεπάρκεια αυτή προκύπτει από τις μεγάλες καθυστερήσεις στην διεκπεραίωση των αιτημάτων που είτε είναι συστημικές ή οφείλονται σε εξωγενείς παράγοντες (συνεργασία με πλήθος άλλων φορέων). Η μεγάλη προσοχή εκ μέρους των εισηγητών, προκειμένου να μην απορρίπτονται άδικα αιτήσεις αδειών απαιτεί περισσότερο χρόνο ενασχόλησης με κάθε υπόθεση. Το προσωπικό όμως δεν επαρκεί ούτε για τις στοιχειώδεις εργασίες. Για την τήρηση του αρχείου της Διεύθυνσης Αθηνών Α΄ εργάζονται 3 υπάλληλοι που διαχειρίζονται 380.000 φακέλους. Τον Ιούλιο του 2011 μια Διεύθυνση επεξεργαζόταν αιτήσεις που είχαν κατατεθεί στους Δήμους τον Αύγουστο του 2010 και είχαν πρωτοκολληθεί τον Οκτώβριο του 2010.

Η δυσλειτουργία είναι προφανής και από το γεγονός ότι σε μια από τις Διευθύνσεις υπήρχαν μη πρωτοκολλημένες 3.000 αιτήσεις αλλοδαπών που αφορούσαν αλλαγή διευθύνσεων κατοικίας και στοιχείων, οι οποίες αιτήσεις έπρεπε όχι μόνο να πρωτοκολληθούν, αλλά και να διεκπεραιωθούν, να καταχωρηθούν, δηλαδή, στο πληροφοριακό σύστημα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και να αρχειοθετηθούν στους φυσικούς φακέλους των μεταναστών. Η υποχρέωση δήλωσης της μεταβολής διεύθυνσης κατοικίας, προσωπικής κατάστασης, αστικής κατάστασης και λοιπών μεταβολών προβλέπεται από το άρθρο 73 του νόμου 3386 και η μη δήλωσή τους επισύρει πρόστιμο ύψους διακοσίων (200) ευρώ και τετρακοσίων (400) ευρώ σε περίπτωση υποτροπής⁷⁵. Επιπλέον, λόγω έκδοσης μιας εγκυκλίου στις 11 Ιουλίου 2011⁷⁶, μια Διεύθυνση αποφάσισε να σταματήσει να εκδίδει άδειες διαμονής από τις 20 Ιουλίου, προκειμένου να προετοιμαστεί για την εφαρμογή της εγκυκλίου, δηλαδή να πρωτοκολληθούν και να καταχωρηθούν οι 3.000 σε εκκρεμότητα αιτήσεις.

Εντοπίζονται ήδη από την πρώτη αποτύπωση της οργάνωσης και της λειτουργίας των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης σημαντικά προβλήματα με κυριότερο αυτό της έλλειψης προσωπικού που είναι απόλυτα αντικειμενικό, αν αναλογιστούμε τον αριθμό των φακέλων που χειρίζονται οι αρμόδιες Διευθύνσεις. Άξιο σχολιασμού είναι το ότι στον Οργανισμό της

⁷⁵ Άρθρο 87, παρ.4 του ν.3386/2005, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 40, παρ.3 του ν.3731/2008

⁷⁶ Εγκύκλιος αριθμό 37 «Αποφάσεις επιστροφής παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών-Εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 16 έως και 41 του Ν. 3907/ 2011.»

Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής⁷⁷ οι οργανικές θέσεις που προβλέπονται είναι εξαιρετικά λίγες, σε τέτοιο βαθμό που δεν επαρκούν ούτε για τους ήδη υπηρετούντες στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης υπαλλήλους. Προβλέπονται 24, 19 και 20 αντίστοιχα θέσεις για τις Διευθύνσεις Αθηνών Α΄, Β΄ και Πειραιά. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα, υπάλληλοι που υπηρετούν στις Διευθύνσεις αυτές να είναι «χρεωμένοι» σε άλλες Διευθύνσεις και να εργάζονται στη μετανάστευση με την πάγια πρακτική της διοίκησης που λέγεται «παράλληλα καθήκοντα», μόνο που ποτέ δεν ασκούν τα καθήκοντα της θέσης στην οποία οργανικά ανήκουν, αλλά μόνο αυτά της μετανάστευσης.

⁷⁷ Π.Δ.135/2010 (ΦΕΚ 228/Α΄/27 Δεκ 2010)

Κεφάλαιο 2^ο: Τα μέσα και η προετοιμασία σε διοικητικό επίπεδο

Η δημόσια διοίκηση περικλείει το σύνολο των μέσων που επιτρέπουν την πραγματοποίηση των κυβερνητικών στόχων, δηλαδή την υλοποίηση των πολιτικών επιλογών⁷⁸. Τα υλικά μέσα δράσης έχουν αποφασιστική σημασία για την ικανότητα της διοίκησης να παράγει έργο και να εφαρμόζει την εκάστοτε δημόσια πολιτική.

Εξίσου σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση μιας δημόσιας πολιτικής παίζουν και οι ανθρώπινοι πόροι, ως κλειδί για την επιτυχία κάθε προσπάθειας⁷⁹. Η δημόσια πολιτική υλοποιείται από την δημόσια διοίκηση μέσω διαδικασιών. Η δημόσια διοίκηση ουσιαστικά προσφέρει ουσιαστικά υπηρεσίες και βασικό χαρακτηριστικό των υπηρεσιών είναι η ταυτόχρονη παραγωγή και κατανάλωσή τους. Επομένως, καθοριστικής σημασίας είναι ο ρόλος του ατόμου που παρέχει την υπηρεσία, εν προκειμένω του γραφειοκράτη πρώτης γραμμής. Η εκπαίδευση που έχει λάβει, αλλά και η επιμόρφωση που λαμβάνει κατά τη διάρκεια της καριέρας του, επηρεάζει την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται από την δημόσια διοίκηση, αλλά και την δυνατότητά του να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις που συνεπάγεται στις μέρες μας η εργασία στον δημόσιο τομέα.

Οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής στεγάζονται σε κτίρια που κρίνονται ικανοποιητικά σε σχέση με τη μέση κτιριακή υποδομή των δημοσίων υπηρεσιών. Ειδικά η Διεύθυνση του Πειραιά στεγάζεται σε ένα νέο κτίριο, σε μικρή απόσταση από τους σταθμούς ΗΣΑΠ και Προαστιακού του Πειραιά. Έχει εξοπλιστεί και επιπλωθεί με προδιαγραφές μελλοντικής λειτουργίας της ως υπηρεσία μιας στάσης (one-stop shop)⁸⁰. Διαθέτει χώρο αναμονής χωρητικότητας τουλάχιστον 60-80 ατόμων, δίπλα από τον χώρο στον οποίο βρίσκονται τα

⁷⁸ Κ.Σπανού, «Οργάνωση και Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης», Σημειώσεις Παραδόσεων 2000, σελ.8

⁷⁹ Κ.Σπανού «Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση», IOBE, 1996

⁸⁰ Η μετατροπή των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης σε υπηρεσίες μιας στάσης έχει εξαγγελθεί εδώ και αρκετά χρόνια αλλά δεν έχει υλοποιηθεί ακόμα. Ενδεικτικά δελτίο τύπου του Υπουργείου Εσωτερικών επί υπουργίας κ.Παυλόπουλου http://www.ypes.gr/ypes_po/detail.asp?docid=1962 Επίσης, εγκύκλιος 18/2011 του ΥΠΕΣ <http://et.diavgeia.gov.gr/f/ypes/ada/4AΛΥΚ-Ι>

γκισέ. Είναι εξοπλισμένο με τα ειδικά μηχανήματα που παρέχουν αποκόμματα για σειρά προτεραιότητας.

Το κτίριο στο οποίο στεγάζονται οι Διευθύνσεις Αθηνών Α΄ και Β΄ δεν είναι τόσο σύγχρονο όσο αυτό του Πειραιά. Υπάλληλος με 8χρονη σταδιοδρομία στις Διευθύνσεις αυτές ανέφερε πως θεωρεί πως το κτίριο δεν είναι ικανοποιητικό, καθότι δεν υπάρχει πρόβλεψη για πρόσβαση ατόμων με ειδικές ανάγκες, ούτε και χώρος υποδοχής, με αποτέλεσμα οι μετανάστες να περιμένουν κυριολεκτικά στον δρόμο, στην οδό Σαλαμινίας, τις ημέρες που οι υπηρεσίες δέχονται κοινό⁸¹. Έτερος υπάλληλος σημείωσε πως όταν ζητήθηκε από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής να εξοπλιστεί με μηχανήμα σειράς προτεραιότητας, αυτό δεν στάθηκε δυνατό, καθότι δεν υπήρχαν τα απαιτούμενα κονδύλια. Η πρακτική που εφαρμόζεται για την τήρηση της σειράς προτεραιότητας είναι η ύπαρξη μιας κόλλας χαρτιού στην πόρτα της υπηρεσίας, στην οποία οι μετανάστες γράφουν τα ονόματά τους.

Επίσης, δεν υπάρχουν ειδικοί χώροι στους οποίους να συνεδριάζουν οι Επιτροπές Μετανάστευσης, αλλά οι συνεδριάσεις τους γίνονται σε όποιο γραφείο είναι κάθε φορά διαθέσιμο. Αναφορά έγινε επίσης στην έλλειψη χώρων στάθμευσης, την στιγμή που τις ημέρες συνεδρίασης της Επιτροπής Μετανάστευσης καλούνται 60-70 ανδρόγυνα για συνέντευξη, που συνήθως συνοδεύονται από τους δικηγόρους τους, με αποτέλεσμα την επιβάρυνση της ευρύτερης περιοχής με σταθμευμένα οχήματα. Αυτό έχει οδηγήσει και επιχείρηση super market που διατηρεί υποκατάστημα έναντι της υπηρεσίας, επί της οδού Πέτρου Ράλλη, να παραπονεθεί πλείστες φορές για την κατάληψη του υπαίθριου χώρου στάθμευσής της από αυτοκίνητα ατόμων που επισκέπτονται τις Διευθύνσεις Μετανάστευσης. Άλλο σημαντικό πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι Διευθύνσεις της Αθήνας είναι πως οι Ρομ που κατοικούν στην περιοχή κλέβουν ρεύμα από την υπηρεσία, με αποτέλεσμα να

⁸¹ Κατά τις ημέρες που πραγματοποιήθηκαν οι συνεντεύξεις διαπιστώθηκε πως ο υπάλληλος είχε περιγράψει την κατάσταση των μεταναστών που περιμένουν στη μέση του δρόμου με ακρίβεια. Να σημειωθεί πως είθισται οι μετανάστες να προσέρχονται από νωρίς το πρωί στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση προκειμένου να «πιάσουν σειρά» και επομένως παραμένουν στον δρόμο για αρκετές ώρες, μέχρι να φτάσει η στιγμή που θα εξυπηρετηθούν.

κινδυνεύει πολλές φορές ο κεντρικός υπολογιστής (server) λόγω υπερφόρτωσης της γραμμής ηλεκτροδότησης από την οποία τροφοδοτείται⁸².

Σε όλες τις Διευθύνσεις, λόγω των περικοπών σε όλο τον δημόσιο τομέα, παρατηρούνται πλέον προβλήματα με τη γραφική ύλη, το χαρτί και τα μελάνια των εκτυπωτών. Οι υπάλληλοι έχουν αρκετό εκνευρισμό επειδή η πίεση της δουλειάς είναι μεγάλη. Υποχρεώνονται πολλές φορές να εκτυπώνουν σε εκτυπωτές άλλων υπαλλήλων και εξαιτίας του φόρτου εργασίας δημιουργούνται συχνά εντάσεις. Στέλεχος ανέφερε πως υπάρχει «παρακμή υλικού» αφού ελλείπει γραφικής ύλης, επαναχρησιμοποιούνται φάκελοι που υπάρχουν στο αρχείο εδώ και πολλά χρόνια. Η υποδομή σε εξοπλισμό γραφείου κρίνεται ως άριστη από όλα τα στελέχη.

Οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης χειρίζονται έναν τεράστιο όγκο υποθέσεων. Έχουν επαφή με κοινό το οποίο συχνά γίνεται επιθετικό εξαιτίας των μεγάλων καθυστερήσεων που υπάρχουν στην διεκπεραίωση των υποθέσεών τους. Θεσμικά δεν υπάρχει πρόβλεψη για αστυνομική προστασία στις Διευθύνσεις. Βίαια περιστατικά είναι αρκετά συχνά, όπως προέκυψε από τις μαρτυρίες των υπαλλήλων. Η παρουσία ενός αστυνομικού τις δυο μέρες που οι Διευθύνσεις δέχονται κοινό οφείλεται στις προσωπικές καλές σχέσεις που υπάρχουν με στελέχη της αστυνομίας και του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, το οποίο άτυπα παραχωρεί έναν αστυνομικό για την προστασία των υπαλλήλων.

Για τις υπηρεσίες μετανάστευσης έχει αναπτυχθεί και λειτουργεί ένα πληροφοριακό σύστημα. Η εταιρεία που έχει αναπτύξει και υποστηρίζει το πληροφοριακό σύστημα είναι η ΔΑΕΜ⁸³, μια δημοτική επιχείρηση του Δήμου Αθηναίων, που μετατράπηκε από το τέλος του 2008 σε ανώνυμη αναπτυξιακή

⁸² Οι Ρομ που κατοικούν στην περιοχή κλέβουν ρεύμα από την υπηρεσία, η οποία αναγκάζεται κάθε μέρα να τους διακόπτει την παροχή. Επειδή κάποια από τις φορές που η υπηρεσία τους έκοψε την παροχή, βρέθηκαν να κλέβουν ρεύμα από την γραμμή από την οποία τροφοδοτείται ο server, η υπηρεσία «αποφάσισε» να ανεχθεί να κλέβουν ρεύμα από την γραμμή των κλιματιστικών, προκειμένου να προστατεύσει τον server και το ηλεκτρονικό αρχείο της υπηρεσίας.

⁸³ Τα αρχικά σημαίνουν Δήμος Αθηναίων Επιχείρηση Μηχανογράφησης.

εταιρεία Ο.Τ.Α.⁸⁴. Με το πληροφοριακό σύστημα είναι συνδεδεμένοι όλοι οι δήμοι της χώρας, όλες οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων καθώς και το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, χωρίς να έχουν όλοι τα ίδια δικαιώματα πρόσβασης στις καρτέλες των μεταναστών. Το πληροφοριακό σύστημα κρίνεται ικανοποιητικό από την πλειοψηφία των υπαλλήλων. Παλιότερα οι απαιτούμενες τροποποιήσεις στο πληροφοριακό σύστημα λόγω κυκλοφορίας ενός νέου νόμου ή έκδοσης μιας νέας εγκυκλίου γίνονταν ακόμα και την ίδια μέρα που κυκλοφορούσε ο νόμος ή η εγκύκλιος. Στέλεχος ανέφερε πως είχε τύχει να ενημερωθεί για αλλαγή στο νομοθετικό πλαίσιο επειδή μπαίνοντας στο πληροφοριακό σύστημα εντόπισε μια νέα φόρμα, την οποία η ΔΑΕΜ είχε ήδη εντάξει στο σύστημα την ίδια μέρα που είχε κυκλοφορήσει ο νόμος. Το τελευταίο διάστημα υπάρχει πρόβλημα στις αναβαθμίσεις του συστήματος επειδή η ΔΑΕΜ απασχολεί κατά κύριο λόγο προσωπικό με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, το οποίο βρίσκεται σε κινητοποιήσεις⁸⁵ επειδή έχουν λήξει ή σύντομα λήγουν οι συμβάσεις του και οι υπάλληλοι δεν θα επαναπροσληφθούν. Ενδεικτικό αυτής της δυσλειτουργίας είναι πως στην εγκύκλιο 37 της 11^{ης} Ιουλίου 2011 αναφέρεται στην τελευταία παράγραφο: «Τέλος, σας γνωρίζουμε ότι *σύντομα θα ενημερωθείτε για την επικαιροποίηση των σχετικών μηχανογραφικών εντύπων*⁸⁶ και τον τρόπο διασύνδεσης των εμπλεκόμενων στις διαδικασίες επιστροφής αρχών.⁸⁷» Επομένως, ο τύπος της απόφασης που προβλέπεται από την εγκύκλιο, δεν είναι διαθέσιμος στο μηχανογραφικό σύστημα, με συνέπεια να υπάρχει και αδυναμία ενημέρωσης της αντίστοιχης βάσης δεδομένων.

Ένα πρόβλημα του πληροφοριακού συστήματος είναι πως ενώ καλύπτει σε μεγάλο βαθμό τις εσωτερικές ανάγκες των μεμονωμένων

⁸⁴ Περισσότερα για την ΔΑΕΜ στο site του Δήμου Αθηναίων <http://www.cityofathens.gr/organotiki-domi-dimoy-athinaion/dimotikoi-foreis/epixeirisi-mixanografisis-dimoy-athinaion-d-e-m> αλλά και στο site της ΔΑΕΜ <http://www.daem.gr/>

⁸⁵ Οι συμβασιούχοι της ΔΑΕΜ έχουν δημιουργήσει και blog στο οποίο ενημερώνουν για τις κινητοποιήσεις και την εξέλιξη της υπόθεσής τους <http://simbasiouxoidaem.blogspot.com>

⁸⁶ Η επισήμανση είναι της συγγραφέα

⁸⁷ Εγκύκλιος 37 της 11^{ης} Ιουλίου 2011 με τίτλο «Αποφάσεις επιστροφής παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών-Εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 16 έως και 41 του Ν. 3907/ 2011.» http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/eqik_37_11_met.pdf

Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, λείπει από αυτό η online διασύνδεση με όλη την Ελλάδα. Συγκεκριμένα, κάποια λίγα στοιχεία φακέλων που ανήκουν σε άλλες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι ορατά. Αν όμως, για παράδειγμα, δει ο υπάλληλος στο πληροφοριακό σύστημα πως υπάρχει μια απορριπτική απόφαση για χορήγηση άδειας διαμονής σε άλλη Αποκεντρωμένη Διοίκηση⁸⁸, δεν έχει δυνατότητα ούτε να δει την απόφαση και τους λόγους για τους οποίους η αίτηση απορρίφθηκε, ούτε να κάνει επιτόπου ηλεκτρονικώς αίτημα για να του σταλεί ηλεκτρονικά η απόφαση απόρριψης. Αντ' αυτού, πρέπει να κάνει έγγραφο αίτημα προς την άλλη Αποκεντρωμένη Διοίκηση για αποστολή του φυσικού φακέλου του αλλοδαπού. Η διαβίβαση του φακέλου διαρκεί τις περισσότερες φορές περισσότερο από 1 χρόνο.

Αρκετοί από τους συνεντευξαζόμενους τόνισαν πως το ζήτημα της κινητικότητας των αλλοδαπών πανελλαδικά είναι ένα ζήτημα που πρέπει να αντιμετωπιστεί. Η καλύτερη λύση θα ήταν να υπάρχουν όλα τα έγγραφα σωρευμένα στο πληροφοριακό σύστημα, ούτως ώστε να περιορίζεται η διαβίβαση του φυσικού φακέλου. Στις Διευθύνσεις υπάρχει διαθέσιμος ο απαραίτητος εξοπλισμός, πλην όμως ο αριθμός των υπαλλήλων δεν επαρκεί για να ακολουθηθεί αυτή η μέθοδος εργασίας.

Η επικοινωνία μεταξύ των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων δεν γίνεται μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας και αυτό καθιστά την καθημερινότητα των υπαλλήλων δυσκολότερη. Επίσης, λόγω των κινητοποιήσεων της ΔΑΕΜ, υπάρχει πρόβλημα και στην υποστήριξη σε θέματα δικτύου αλλά και πρόσβασης στο internet.

Και οι δήμοι, οι οποίοι είναι υπεύθυνοι για την παραλαβή και τον έλεγχο της πληρότητας των δικαιολογητικών των αλλοδαπών⁸⁹, έχουν περιορισμένη πρόσβαση στο πληροφοριακό σύστημα. Μπορούν να δουν την πορεία ενός αιτήματος και αν έχει εκδοθεί μια άδεια, η οποία στην συνέχεια θα τους διαβιβαστεί από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, προκειμένου να την επιδώσουν στον αλλοδαπό. Μπορούν επίσης να δουν αν ο αλλοδαπός έχει βγάλει άδεια σε άλλη Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

⁸⁸ για αλλοδαπό που έχει μετακομίσει

⁸⁹ άρθρο 11, παράγραφος 1 του Ν.3386/2005

Η καλύτερη διασύνδεση υπάρχει με τις υπηρεσίες του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. Υπάρχει απευθείας επικοινωνία μέσω του πληροφοριακού συστήματος (διαβίβαση αιτημάτων και ερωτήσεων ηλεκτρονικά, τόσο από την πλευρά της Αποκεντρωμένης, όσο και από την πλευρά του Υπουργείου). Επίσης, το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη μπορεί και «τραβάει» όλα τα στοιχεία που χρειάζονται για κάποιον αλλοδαπό.

Ιδανικά, το πληροφοριακό σύστημα θα έπρεπε να συνδέεται online με τους ασφαλιστικούς φορείς⁹⁰ με δυνατότητα άντλησης στοιχείων για την έκδοση ασφαλιστικής ενημερότητας, με τις ΔΟΥ του Υπουργείου Οικονομικών με δυνατότητα έκδοσης φορολογικής ενημερότητας και με το Υπουργείο Δικαιοσύνης για την έκδοση πιστοποιητικού ποινικού μητρώου. Αυτή η διασύνδεση είναι απαραίτητη και για την μετατροπή των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης σε υπηρεσίες μιας στάσης, που έχει εξαγγελθεί πολλάκις από τις κατά καιρούς ηγεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών⁹¹.

Πέρα από τα ζητήματα υλικοτεχνικής υποδομής, σημαντικό ρόλο στη λειτουργία των υπηρεσιών μετανάστευσης παίζουν και οι ίδιοι οι υπάλληλοι. Κατά γενική ομολογία, οι υπάλληλοι που υπηρετούν στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης στις οποίες πραγματοποιήθηκε η έρευνα είναι εξαιρετικού εκπαιδευτικού προφίλ⁹². Η πλειοψηφία των υπαλλήλων έχουν προσληφθεί μέσω διαγωνισμών του ΑΣΕΠ και είναι απόφοιτοι πανεπιστημίου ή είναι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης ή της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ένας από τους Διευθυντές με μακρόχρονη καριέρα στο δημόσιο ανέφερε πως «οι νέοι υπάλληλοι είναι καλό υλικό» και πως ο ίδιος είναι εξαιρετικά ικανοποιημένος από την συνεργασία του μαζί τους. Επίσης, ο μέσος όρος ηλικίας είναι χαμηλός.

Ένα μέρος της έρευνας αφορούσε την εκπαίδευση που έχουν λάβει οι υπάλληλοι που υπηρετούν στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης.

⁹⁰ Με το ΙΚΑ και τον ΟΓΑ κατά προτεραιότητα.

⁹¹ Οι πιο πρόσφατες εξαγγελίες <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=404386>
<http://news.in.gr/greece/article/?aid=1231110018>
<http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=281058>

⁹² Δυστυχώς δεν στάθηκε δυνατό να χορηγηθούν επακριβή στοιχεία και στατιστικά σχετικά με το σύνολο των υπαλλήλων και το μορφωτικό τους επίπεδο, λόγω εξαιρετικού φόρτου εργασίας.

Ορισμένοι υπάλληλοι έχουν παρακολουθήσει εκπαιδευτικά προγράμματα του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ) που αφορούσαν τον Ν.3386/2005⁹³, δηλαδή τον βασικό μεταναστευτικό νόμο. Η πλειοψηφία των υπαλλήλων κρίνει πως τα σεμινάρια δεν τους βοήθησαν ουσιαστικά στο έργο τους. Εισηγητές συνήθως είναι στελέχη του εποπτεύοντος Υπουργείου Εσωτερικών, που δεν έχουν εικόνα της πρακτικής εφαρμογής του νόμου. Υπάλληλος χαρακτηριστικά ανέφερε πως τα σεμινάρια αυτά τα κάνουν υπάλληλοι του ΥΠΕΣ που «παπαγαλίζουν τα έγγραφά τους».

Αρκετοί υπάλληλοι παρακολούθησαν ένα πρόγραμμα της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ) με τίτλο «Πρόγραμμα διαπολιτισμικής επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων που συναλλάσσονται με υπηκόους τρίτων χωρών ή χειρίζονται θέματα που τους αφορούν»⁹⁴. Οι υπάλληλοι δεν θεωρούν πως το συγκεκριμένο σεμινάριο τους βοήθησε. Είχε περισσότερο σαν επίκεντρο την πολυπολιτισμικότητα και ήταν άσχετο με την καθημερινή δουλειά. Κάποιοι υπάλληλοι παρατήρησαν πως δεν κρίνουν απαραίτητο να παρακολουθήσουν ένα σεμινάριο για να ακούσουν δυσάρεστες ιστορίες μεταναστών και να κλάψουν, αφού δεν πρόκειται να ευαισθητοποιηθεί κάποιος λόγω του σεμιναρίου, και η ευαισθησία είναι ένα στοιχείο που είτε ένας άνθρωπος το έχει, είτε όχι⁹⁵. Άλλοι υπάλληλοι που είχαν σχετικές σπουδές (κοινωνικής ανθρωπολογίας, κοινωνιολογίας κλπ) θεώρησαν πως το σεμινάριο είχε κάποιο επιστημονικό ενδιαφέρον, αλλά επί της ουσίας δεν τους βοήθησε στη δουλειά τους. Αυτό που υπογράμμισαν, όμως, οι περισσότεροι υπάλληλοι ήταν πως τους δόθηκε η ευκαιρία να συναναστραφούν με άλλους υπαλλήλους από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της υπόλοιπης χώρας και να ανταλλάξουν πληροφορίες, εμπειρίες αλλά και απόψεις και να δημιουργήσουν δίκτυα συνεργασίας.

Ερωτώμενοι οι υπάλληλοι τι προγράμματα κατάρτισης και ποιό αντικείμενο θα τους ήταν χρήσιμο για τη διευκόλυνση του έργου τους,

⁹³ Η περιγραφή των εν λόγω σεμιναρίων του ΙΝΕΠ http://www.ekdd.gr/inep/custom/seminars/pdf/10342_11.pdf

⁹⁴ Περισσότερα για το εν λόγω σεμινάριο http://www.positiveemotions.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=85&lang=el

⁹⁵ Περισσότερα για τη στάση των υπαλλήλων απέναντι στους μετανάστες στο κεφάλαιο 5 «Η στάση των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής απέναντι στους μετανάστες – Τα στερεότυπα»

απάντησαν ποικιλοτρόπως. Σημαντικό κενό θεωρούν οι υπάλληλοι πως υπάρχει στο διοικητικό δίκαιο, αφού κρίνουν πως γνωρίζουν την διοικητική πρακτική, αλλά όχι επί της ουσίας τον νομικό χειρισμό των υποθέσεων, ούτε τους κανόνες δικαίου και τους νόμους από τους οποίους προκύπτει αυτή η πρακτική. Επίσης, κρίνουν πως χρειάζεται να επιμορφωθούν σε ποινικό δίκαιο, επειδή θεωρούν πως ο τρόπος χειρισμού των υποθέσεων είναι επιπόλαιος, αφού κάνουν πολλές φορές αναπαραγωγή/αντιγραφή του σχετικού των αποφάσεων, χωρίς να είναι σίγουροι για την ορθότητα αυτού⁹⁶.

Από τα προγράμματα που ήδη παρέχονται από το ΙΝΕΠ οι υπάλληλοι ανέφεραν πως χρήσιμο θα θεωρούσαν να παρακολουθήσουν σεμινάρια για τη συμμόρφωση της διοίκησης με δικαστικές αποφάσεις, τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, την επίλυση και διαχείριση κρίσεων και θέματα επικοινωνίας. Όταν όμως, ρωτήθηκαν για ποιο λόγο δεν έχουν παρακολουθήσει αυτά τα σεμινάρια που είναι ήδη διαθέσιμα απάντησαν πως είτε δεν περιλαμβάνονται στην ομάδα – στόχο, είτε δεν τους δίνεται η άδεια από την υπηρεσία τους λόγω φόρτου εργασίας.

Κάποιοι θεωρούν πως τέτοια σεμινάρια είναι χρήσιμα μόνο για μεταταχθέντες υπαλλήλους από άλλες υπηρεσίες υπαλλήλους και όχι για τους παλαιότερους. Άλλοι είπαν πως δεν πιστεύουν σε τέτοιου είδους σεμινάρια και πως εσωτερικά μπορούν να γίνουν επιμορφώσεις από έμπειρους συναδέλφους σε λιγότερο έμπειρους, ενώ χρήσιμο θα ήταν να γίνονται συχνές συναντήσεις των υπαλλήλων των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων από όλη την Ελλάδα για συντονισμό, ανταλλαγή εμπειρίας αλλά και για την καθιέρωση ενιαίου χειρισμού των θεμάτων⁹⁷. Άλλη ιδέα ήταν να διοργανώνονται αλληλοδιδακτικά σεμινάρια μαζί με στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών. Το στοιχείο που τονίστηκε από την πλειοψηφία ήταν πως χρειάζονται σεμινάρια επί του πρακτέου, με πραγματικές υποθέσεις και τον τρόπο αντιμετώπισής

⁹⁶ Για παράδειγμα, στο ΠΔ 131/2006 «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης», στο άρθρο 9, παρ.1γ προβλέπεται ότι «κατά την ανάκληση ή τη μη ανανέωση της άδειας διαμονής μέλους της οικογένειας του συντηρούντος για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή δημόσιας υγείας, εξετάζονται, πέραν των ανωτέρω διατάξεων καθώς και των σχετικών προβλέψεων του άρθρου 8 του Ν.3386/2005, η σοβαρότητα ή το είδος του αδικήματος που διεπράχθη και οι κίνδυνοι που προέρχονται από αυτό το άτομο»

http://www.yypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/PD_131_GR2006.doc

⁹⁷ Αναφέρθηκε παλαιότερο παράδειγμα αλλοδαπού για τον οποίο εκδόθηκε απορριπτική απόφαση για την έκδοση άδειας διαμονής από μια Αποκεντρωμένη Διοίκηση, αλλά του δόθηκε άδεια διαμονής από άλλη Αποκεντρωμένη.

τους, επικεντρωμένα στο πρακτικό κομμάτι του νόμου. Κάποιοι σημείωσαν πως θα ήταν χρήσιμο να γνωρίζουν την λειτουργία και την νομοθεσία των συναρμόδιων υπηρεσιών (ΙΚΑ, ΟΑΕΔ).

Κεφάλαιο 3^ο: Το νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση και οι λοιπές γραπτές πηγές του δικαίου από τη σκοπιά των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής

Οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής εφαρμόζουν καθημερινά τους νόμους της μεταναστευτικής πολιτικής. Είναι αυτοί που καθιερώνουν διαδικασίες και επινοούν διάφορα μέσα για να υλοποιήσουν την πολιτική και να αντεπεξέλθουν σε καθημερινά προβλήματα⁹⁸. Η δημόσια πολιτική δεν είναι μόνο οι τυπικοί νόμοι, αυτοί δηλαδή που ψηφίζονται από την Βουλή. Άλλες πηγές γραπτού δικαίου είναι οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, όπως οι Υπουργικές Αποφάσεις και οι Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις. Τέλος, υπάρχουν και οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι που είναι πράξεις της Διοίκησης που εκδίδονται από ιεραρχικά προϊστάμενους των διαφόρων υπηρεσιακών σχηματισμών του κράτους, κατά την άσκηση του προληπτικού ιεραρχικού ελέγχου, με τις οποίες επαναλαμβάνουν, σχολιάζουν και επεξηγούν τις διατάξεις των νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων και παρέχουν οδηγίες για τον τρόπο εφαρμογής τους, ενώ εξαντλούν τη δεσμευτική τους ισχύ μέσα στο πλαίσιο της διοίκησης⁹⁹.

Οι γραφειοκράτες των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης θεωρούν στην πλειοψηφία τους πως ο ισχύων νόμος 3386/2005 είναι σαφώς καλύτερος από τον προηγούμενο νόμο 2910/2001, αφού έχει λύσει πολλά από τα προβλήματα του προηγούμενου νόμου, καλύπτοντας αρκετά κενά, έχει απλοποιήσει διαδικασίες για τον μεγάλο όγκο των υποθέσεων, περιέχει καλύτερες κατηγοριοποιήσεις καλύπτοντας πολλές περιπτώσεις και γενικά έχει συστηματοποιήσει τις διαδικασίες. Κάποιοι άλλοι θεωρούν πως είναι «περιπτώσιολογικός και αλληλοαναιρούμενος».

Αυτό που επισημαίνεται είναι οι συνεχείς τροποποιήσεις του νόμου (δεκατέσσερις φορές) αλλά και η επαναλαμβανόμενη έκδοση εγκυκλίων¹⁰⁰ και

⁹⁸ H. Lipsky, "Street level bureaucracy. An introduction", in M. Hill 1993 (381-385)

⁹⁹ Επ. Σπηλιωτόπουλος : Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Δεύτερα έκδοσις, Νομικά Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1982

¹⁰⁰ Στο site του Υπουργείου Εσωτερικών μετρώνται 35 εγκύκλιοι σχετικές με τον μεταναστευτικό νόμο
http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/general_directorate_migratation/dieft_hinsi_metanasteftikis_politikhs/Egyklioι/?PageNo=1

οδηγιών¹⁰¹, που αυξάνουν αδικαιολόγητα το διοικητικό βάρος, όπως και η με σημαντική καθυστέρηση ενσωμάτωση Οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη. Περίπτωση που παρουσίασαν οι γραφειοκράτες αφορά την Οδηγία 2005/71/ΕΚ της 12ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την ειδική διαδικασία εισδοχής υπηκόων τρίτων χωρών για σκοπούς επιστημονικής έρευνας, η οποία ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με το Π.Δ.128/2008 και κυκλοφόρησε σε ΦΕΚ την 15^η Σεπτεμβρίου 2008, με αναδρομική ισχύ από 12 Οκτώβρη 2007. Στο διάστημα από τον Οκτώβρη του 2007 μέχρι την κυκλοφορία του προεδρικού διατάγματος, πολλές αιτήσεις σπουδαστών για χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής είχαν απορριφθεί, επειδή το ισχύον καθεστώς προέβλεπε πως η άδεια δινόταν για όσα χρόνια διαρκούσαν οι σπουδές τους συν το ήμισυ του χρόνου διάρκειας των σπουδών τους (αυτό που στην ακαδημαϊκή γλώσσα αναφέρεται ως « $n + \frac{1}{2} n$ »). Η Οδηγία, όμως, τροποποιούσε τον ισχύοντα νόμο, προβλέποντας πως η άδεια διαμονής για αυτό το σκοπό δίνεται για το διπλάσιο χρόνο από αυτό της διάρκειας των σπουδών (για $n + n$ χρόνια). Τελικά, δεν στάθηκε δυνατό να γίνει επανεξέταση όλων των απορριπτικών αποφάσεων για ανανέωση άδειας διαμονής, και μόνο όσοι αλλοδαποί σπουδαστές ενημερώθηκαν από άλλες πηγές ή τυχαία και στη συνέχεια κατέθεσαν αίτηση θεραπείας, δικαιώθηκαν και τους χορηγήθηκε άδεια διαμονής για το υπόλοιπο των σπουδών τους.

Η ενημέρωση για τις αλλαγές στη νομοθεσία ή τις διαδικασίες γίνεται συνήθως υπηρεσιακά ή με φαξ. Κάποιοι υπάλληλοι ενημερώνονται μέσω internet¹⁰². Τα άτυπα δίκτυα και οι προσωπικές γνωριμίες φαίνεται να παίζουν ρόλο στην ενημέρωση για επικείμενες αλλαγές. Το πρόγραμμα Διαύγεια βελτίωσε την ενημέρωση, αν και δεν υπάρχει ειδικό «φίλτρο» για τις εγκυκλίους, με αποτέλεσμα πολλές φορές «οι εγκύκλιοι να χάνονται μέσα σε δεκάδες αποφάσεις έγκρισης δαπανών». Πολλοί υπάλληλοι ανέφεραν πως δεν επαφίενται στην υπηρεσία για να ενημερωθούν για τις όποιες αλλαγές, αλλά διαβάζουν νομολογία καθημερινά, έχοντας βρει οι ίδιοι πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων νομικών πληροφοριών και αφιερώνοντας χρόνο εκτός

¹⁰¹ Στο site του Υπουργείου Εσωτερικών μετρώνται 66 σχετικά έγγραφα http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/general_directorate_migratation/dieft_hinsi_metanastefitikis_politikhs/sxetika_eggrafa/?PageNo=1

¹⁰² Αρκετοί υπάλληλοι δεν έχουν σύνδεση με το internet στους υπολογιστές τους.

ωραρίου υπηρεσίας. Κάποιοι άλλοι υπάλληλοι εξέφρασαν παράπονο για το ότι υπάρχει απόλυτος καταμερισμός αντικειμένου με αποτέλεσμα να ενημερώνονται από τους προϊστάμενούς τους μόνο για ότι αφορά τα άρθρα με τα οποία ασχολούνται, πράγμα που τους φέρνει σε δύσκολη θέση, όταν στις ώρες κοινού ερωτώνται για διάφορες υποθέσεις από δικηγόρους, που έχουν σχέση με διαφορετικά άρθρα του νόμου από αυτά που κατά βάση χειρίζονται.

Οι ερμηνευτικές εγκύκλιοι, σύμφωνα με τις μαρτυρίες των γραφειοκρατών, δεν εκδίδονται έγκαιρα αλλά «ως πυροσβεστικά μέτρα». Χαρακτηριστικό παράδειγμα η εγκύκλιος 37 της 11 Ιουλίου 2011¹⁰³, που αφορά στο νόμο 3907, ο οποίος εκδόθηκε στις 26 Ιανουαρίου 2011. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να προχωρούν οι υπάλληλοι τις υποθέσεις με βάση το νέο νόμο, και μόλις βγήκε η ερμηνευτική εγκύκλιος να ανατρέχουν στις υποθέσεις των προηγούμενων μηνών, προκειμένου να εκδώσουν τροποποιητικές αποφάσεις. Δυστυχώς όπως αναφέρουν, πολλές φορές περιμένοντας την έκδοση μιας ερμηνευτικής εγκυκλίου οι υποθέσεις χάνονται στη «μαύρη τρύπα.» Πολύ συχνά εκδίδονται κατ' επανάληψη ερμηνευτικές εγκύκλιοι, όπως έγινε με τον νόμο 3731 (κυκλοφορία σε ΦΕΚ 23 Δεκέμβρη 2008) για τον οποίο εκδόθηκε μια ερμηνευτική εγκύκλιος τον Απρίλη του 2009 και δεύτερη συμπληρωματική εγκύκλιος τον Ιούνιο του ίδιου χρόνου¹⁰⁴. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να πρέπει να ανατρέχουν οι υπάλληλοι και να τροποποιούν αποφάσεις χορήγησης ή απόρριψης αδειών διαμονής.

Πολλές φορές οι εγκύκλιοι δεν δίνουν αναλυτικές και ακριβείς οδηγίες. Παρουσιάζονται αντιθέσεις μέσα στις εγκυκλίους και ορισμένοι υπάλληλοι κρίνουν πως αυτό γίνεται σκόπιμα, προκειμένου να «αφήσουν παράθυρα ανοιχτά». Συνήθως δεν καλύπτουν όλες τις περιπτώσεις, ενώ άλλες εγκύκλιοι είναι υπερβολικά αναλυτικές, χωρίς αυτό να χρειάζεται. Οι υπάλληλοι κρίνουν πως ορισμένες φορές ο νόμος είναι ξεκάθαρος, αλλά η εγκύκλιος θολώνει το τοπίο.

¹⁰³ Εγκύκλιος 37 της 11^{ης} Ιουλίου 2011 με τίτλο «Αποφάσεις επιστροφής παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών-Εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 16 έως και 41 του Ν. 3907/ 2011.» http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/eqik_37_11_met.pdf

¹⁰⁴ Είναι οι εγκύκλιοι 15 και 28 του 2009
http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/eqiklios15_09_1.doc
http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/eqiklios28_09.doc

Δυο ζητήματα επισημαίνονται από τους υπαλλήλους σε σχέση με τις εγκυκλίους. Το πρώτο είναι πως πολύ συχνά οι εγκύκλιοι τροποποιούν το νόμο¹⁰⁵. Οι εγκύκλιοι οφείλουν να εξειδικεύουν τις ρυθμίσεις της νομοθεσίας και όχι να τις τροποποιούν. Η πάγια πρακτική της έκδοσης «ψευδοερμηνευτικών» εγκυκλίων αποτελεί παθογένεια του συστήματος της ελληνικής διοίκησης. Ένα δεύτερο ζήτημα που επισημαίνουν οι υπάλληλοι της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι πως το Υπουργείο Εσωτερικών, που εκδίδει τις εγκυκλίους, δεν έχει εικόνα της πρακτικής πλευράς του μεταναστευτικού νόμου. Τα στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών δεν μπορούν «να αντιληφθούν τη λεπτομέρεια», με αποτέλεσμα οι εγκύκλιοι να δημιουργούν πολλές φορές περισσότερα προβλήματα από αυτά που επιλύουν. Για αυτό το λόγο, κάποια στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης θεωρούν πως στις ομάδες που συντάσσουν τους νόμους, αλλά και τις εγκυκλίους, θα έπρεπε να συμμετέχουν, όχι μόνο επιτελικά στελέχη του Υπουργείου Εσωτερικών, αλλά και/κυρίως γραφειοκράτες πρώτης γραμμής.

Ζητήθηκε από τους υπαλλήλους της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής να σχολιάσουν το νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με την είσοδο, την παραμονή και την εργασία των μεταναστών στην Ελλάδα και το αν θεωρούν πως αυτό πρέπει να γίνει πιο αυστηρό ή πιο ελαστικό. Σε σχέση με την είσοδο των μεταναστών στη χώρα η πλειοψηφία των υπαλλήλων κρίνει πως το νομοθετικό πλαίσιο πρέπει να γίνει πιο αυστηρό, σχετίζοντας άμεσα αυτή τη θέση τους με την άσχημη οικονομική κατάσταση της χώρας. Αυτό που τονίζεται είναι πως αυτή τη στιγμή βρίσκεται στην Ελλάδα η δεύτερη και τρίτη γενιά μεταναστών και επομένως έχουμε έναν νέο πληθυσμό από τους ίδιους τους μετανάστες, ο οποίος πρέπει να βοηθηθεί, και πως ουσιαστικά οι νεο-εισερχόμενοι «απειλούν» τη δεύτερη και τρίτη γενιά μεταναστών.

Κριτική ασκούν στην διαδικασία των μετακλήσεων και τον τρόπο που γίνεται. Η μετάκληση είναι η είσοδος υπηκόου τρίτης χώρας στην Ελλάδα για απασχόληση με σχέση εξαρτημένης εργασίας, σε συγκεκριμένο εργοδότη και

¹⁰⁵ Έγγραφο του ΥΠΕΣ με το οποίο δίνεται η οδηγία να μην ακολουθείται σχετική εγκύκλιος επειδή είναι αντίθετη με το νόμο
http://www.ypes.gr/UserFiles/a5ebf6c0-bd0d-4086-b4b2-a8be249e66da/10876_22-5-2007.doc

για ορισμένο είδος απασχόλησης, εφόσον του έχει χορηγηθεί η αντίστοιχη θεώρηση εισόδου¹⁰⁶. Σε κάθε Περιφέρεια της χώρας συστήνεται Επιτροπή¹⁰⁷ αρμοδιότητα της οποίας είναι η κατάρτιση, κατά το τελευταίο τρίμηνο κάθε έτους, έκθεσης στην οποία καταχωρίζονται οι υπάρχουσες ανάγκες σε εργατικό δυναμικό στην Περιφέρεια και οι κενές θέσεις εργασίας ανά ειδικότητα, νομό και διάρκεια απασχόλησης, που μπορεί να καλυφθούν από υπήκοο τρίτης χώρας. Με βάση τις εκθέσεις των Περιφερειών όλης της χώρας εκδίδεται απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εξωτερικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, με την οποία καθορίζεται ο ανώτατος αριθμός αδειών διαμονής για εργασία, που χορηγούνται κάθε έτος σε υπηκόους τρίτων χωρών, ανά νομό, ιθαγένεια, είδος και διάρκεια απασχόλησης, καθώς και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια¹⁰⁸. Η κριτική των υπαλλήλων σε σχέση με τις μετακλήσεις σχετίζεται με το γεγονός πως υπάρχει ήδη ανειδίκευτο εργατικό δυναμικό στη χώρα που δεν εργάζεται και που θα μπορούσε, με την κατάλληλη οργάνωση του ΟΑΕΔ, να διατεθεί προκειμένου να καλύψει τις ανάγκες για τις οποίες γίνονται οι μετακλήσεις. Από την πρακτική φαίνεται πως αρκετές μετακλήσεις συνδέονται με ρουσφετολογικές διαδικασίες και θα έπρεπε να καταργηθούν¹⁰⁹.

Πολλές ανάγκες που αυτή τη στιγμή καλύπτονται με τις μετακλήσεις, θα μπορούσαν να καλυφθούν με διμερείς συμφωνίες, για παράδειγμα θα μπορούσε να υπάρχει διμερής συμφωνία με την Αλβανία για την μετάκληση Αλβανών εργατών για την συλλογή των ροδάκινων στην Πιερία. Σε σχέση με

¹⁰⁶ άρθρο 14 του ν.3386/2005

¹⁰⁷ η οποία αποτελείται από: α. Τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας ή τον Διευθυντή της αρμόδιας Υπηρεσίας Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, ως πρόεδρο. β. Τον προϊστάμενο του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας (Σ.Ε.Π.Ε.). γ. Εκπρόσωπο της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (Ε.Ν.Α.Ε.). δ. Εκπρόσωπο του Οργανισμού Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (Ο.Α.Ε.Δ.). ε. Εκπρόσωπο του Εργατικού Κέντρου της έδρας της Περιφέρειας. στ. Εκπρόσωπο των τοπικών Επιμελητηρίων. ζ. Εκπρόσωπο της Γενικής Συνομοσπονδίας Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών (ΓΕ.Σ.Α.Σ.Ε.) ή της Πανελλήνιας Συνομοσπονδίας Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών (ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.), ως τακτικά μέλη μαζί με τους υποδεικνυόμενους, αντίστοιχους, αναπληρωτές τους. η. Εκπρόσωπο της Πανελλήνιας Ένωσης Πλοιοκτητών Μέσης Αλιείας. θ. Εκπρόσωπο της Ένωσης Πλοιοκτητών «Γρι –Γρι» Αιγαίου και Ιονίου Πελάγους.

¹⁰⁸ Η ισχύουσα Κοινή Υπουργική Απόφαση είναι η υπ' αριθμός 2782/132 Απόφαση «Καθορισμός ανώτατου αριθμού αδειών διαμονής για εργασία υπηκόων τρίτων χωρών για το έτος 2011» ΦΕΚ 268/Β'18 Φεβρουαρίου 2011

¹⁰⁹ Πολλές φορές παρατηρούν οι υπάλληλοι «οι μετακλήσεις αφορούν υπηρετικό προσωπικό που κατευθύνεται προς πλούσια προάστια της Αττικής».

τις μετακλήσεις των αλιεργατών, όπως αυτές προβλέπονται από το άρθρο 16 του Νόμου 3386, η άδεια διαμονής των αλιεργατών αυτών είναι 10 μήνες και δεν επιτρέπεται ούτε να υπερβεί το διάστημα αυτό, ούτε και ανανεώνεται. Υπάλληλος ανέφερε πως σε έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών το 2006 η οκτάμηνη (όπως προβλεπόταν τότε) απασχόληση των αλιεργατών θεωρείτο εξαρτημένη εργασία και έδινε οδηγία προς τις υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης να ανανεώνουν την άδεια διαμονής, χορηγώντας άδεια διαμονής για εξαρτημένη εργασία, παρά το ότι η αρχική τους άδεια ήταν η άδεια του άρθρου 16 του νόμου 3386 στον οποίο ρητά αναφέρεται πως «Δεν επιτρέπεται η ανανέωση άδειας διαμονής που έχει χορηγηθεί, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου αυτού, για οποιονδήποτε από τους λοιπούς λόγους του νόμου αυτού.» Το «παράθυρο» αυτό έκλεισε δυο χρόνια μετά. Η κριτική του υπαλλήλου είχε σχέση τόσο με το γεγονός πως ουσιαστικά γινόταν τροποποίηση του νόμου μέσω απλών εγγράφων, όσο και με την ασυνέπεια ως προς τον σκοπό της πρόβλεψης της μετάκλησης υπηκόων τρίτων χωρών για εποχιακή εργασία.

Στέλεχος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης τονίζει πως η διαδικασία μετακλήσεων στο σκέλος του ΟΑΕΔ δεν λειτουργεί. Η εμπλοκή του ΟΑΕΔ αφορά στη διατύπωση γνώμης, με βάση τα τηρούμενα σε αυτόν στοιχεία, προς την αρμόδια Επιτροπή του άρθρου 14 του Ν.3386/2005, σχετικά με τις αιτήσεις που αποστέλλονται, μετά από έλεγχο από την Περιφέρεια, προς την Επιτροπή¹¹⁰. Η ικανότητα του ΟΑΕΔ να διατυπώσει μια τέτοια γνώμη κρίνεται περιορισμένη, αφού ελάχιστα είναι τα στοιχεία που τηρούνται και τα στατιστικά που διαθέτει ο οργανισμός.

Σε ότι αφορά το σχετικό με την παραμονή στη χώρα νομοθετικό πλαίσιο, οι γραφειοκράτες παρατηρούν πως, λόγω της οικονομικής κρίσης και της αύξησης της ανεργίας, γίνεται όλο και πιο δύσκολο για τους μετανάστες να έχουν τον απαιτούμενο αριθμό ενσήμων, προκειμένου να ανανεώσουν την άδεια διαμονής τους, με συνέπεια πολλοί μετανάστες που διέμεναν ως τώρα

¹¹⁰ Λεπτομέρειες για την διαδικασία των μετακλήσεων στην εγκύκλιο 34 του Υπουργείου Εσωτερικών «Καθορισμός των κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη και της διαδικασίας κατάρτισης της έκθεσης της παραγράφου 3 του άρθρου 14 του ν. 3386/05, καθώς και των ειδικότερων όρων για τη μετάκληση για εξαρτημένη εργασία υπηκόων τρίτων χωρών» http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egiklios34_08.doc

νόμιμα στη χώρα να εκπίστουν της νομιμότητας¹¹¹. Χαρακτηριστικά αναφέρουν πως τα 300 ένσημα που απαιτούνται είναι πλέον πάρα πολλά και θα έπρεπε ο απαιτούμενος αριθμός των ενσήμων να μειωθεί¹¹². Οι υπάλληλοι μετράνε 4 και 5 φορές τα ένσημα, προσπαθώντας να μην απορρίπτουν αιτήσεις. Παρ' όλα αυτά, το 1/3 των αιτήσεων, όπως αναφέρουν, απορρίπτεται πια λόγω λειψών ενσήμων.

«Όταν ο μετανάστης είναι εδώ μια ζωή, είναι δυνατόν να του ζητούνται πάλι ένσημα;» αναρωτιέται ένας υπάλληλος, συμπληρώνοντας πως πολλές φορές οι μετανάστες αυτοί είναι *de facto* επί μακρόν διαμένοντες¹¹³, αλλά απορρίπτονται επειδή είτε δεν έχουν, είτε δεν δηλώνουν εισόδημα μεγαλύτερο των 8.500€ που απαιτείται¹¹⁴, είτε επειδή δεν έχουν επάρκεια στη γνώση ελληνικής γλώσσας. Για το ζήτημα της γλώσσας, αυτό που εναλλακτικά προτείνει ο συγκεκριμένος υπάλληλος είναι να παίρνονται μέτρα ένταξης εν είδει συμβολαίου: να παρέχει άδεια διαμονής το κράτος, υποχρεώνοντας τον μετανάστη να μάθει ελληνικά. Για το ζήτημα του εισοδήματος, πολλές φορές οι υπάλληλοι καλούν τους μετανάστες στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση και τους δίνουν οδηγία να καταθέσουν στην ΔΟΥ συμπληρωματικές δηλώσεις εισοδήματος, προκειμένου να «πιάσουν» το όριο που απαιτεί ο νόμος και να καταφέρουν να πάρουν άδεια διαμονής.

Συνήθως οι μετανάστες που προσφεύγουν στη δικαιοσύνη κατά απορριπτικής απόφασης για ανανέωση της άδειας διαμονής τους λόγω

¹¹¹ Υπουργική Απόφαση 1356 της 21^{ης} Ιανουαρίου 2009 (ΦΕΚ 114/Β') «Τροποποίηση της υπ' αριθ. 160/3.1.2006 (ΦΕΚ Β/6) κοινής απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας περί "Καθορισμού ελάχιστου αριθμού ημερομισθίων ή ελάχιστου χρονικού διαστήματος ασφάλισης ανά έτος και ασφαλιστικό φορέα για την ανανέωση άδειας διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών καθώς και των όρων και προϋποθέσεων πρόσβασης στην μισθωτή εργασία και σε ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα της περίπτωσης β του άρθρου 59 του ν.3386/05"» <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/1356-21-01-09.doc>

¹¹² Αναφέρονται στην παράγραφο Α1δ της Υπουργικής Απόφασης 1356 όπου αναφέρεται «Σε περιπτώσεις υπηκόων τρίτων χωρών που είναι κάτοχοι άδειας διαμονής διάρκειας δύο (2) ετών και απασχολούνται με σχέση εξαρτημένης εργασίας σε περισσότερους του ενός μη σταθερούς εργοδότες (οικοδόμοι, αποκλειστικοί νοσοκόμοι και προσωπικό εργαζόμενο κατ' οίκον του εργοδότη) και ασφαλίζονται στο ΙΚΑ - ΕΤΑΜ, ορίζεται, αθροιστικά για το σύνολο της διετίας, ως ελάχιστος χρόνος ασφάλισης οι 300 ημέρες εργασίας.»

¹¹³ Σύμφωνα με το άρθρο 67 του Ν.3386 «Ο ενήλικος υπήκοος τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα κατά τα πέντε τελευταία έτη στην Ελλάδα μπορεί να αποκτήσει την ιδιότητα του επί μακρόν διαμένοντος. Το αντίστοιχο δικαίωμα έχει προσωποπαγή χαρακτήρα. Το ανωτέρω διάστημα πρέπει να είναι συνεχές, υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 4 του άρθρου αυτού...»

¹¹⁴ Οι ίδιοι οι υπάλληλοι αναφέρουν πως είναι γνωστό σε όλους πως οι μετανάστες εργάζονται πολλές φορές σε καθεστώς μαύρης εργασίας και επομένως συνήθως διαθέτουν αυτό το εισόδημα, απλά δεν έχουν τη δυνατότητα να το δηλώνουν στην εφορία.

έλλειψης του απαιτούμενου αριθμού ενσήμων, δικαιώνονται από τα δικαστήρια. Αυτό όμως τους οδηγεί να ζουν σε καθεστώς ημι-παρανομίας για 4-5 χρόνια, μέχρι να εκδικαστεί η υπόθεσή τους από την δικαιοσύνη. Οι γραφειοκράτες θεωρούν πως αυτό είναι «κακοδιοίκηση αποτυπωμένη στο νόμο» και για αυτό το λόγο προσπαθούν με κάθε τρόπο να αποφεύγουν την έκδοση απορριπτικής απόφασης λόγω έλλειψης ενσήμων.

Για το ζήτημα των ενσήμων έχει ζητηθεί από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης να τροποποιήσει τη σχετική απόφαση και να μειώσει τον απαιτούμενο αριθμό των ημερών ασφάλισης για την ανανέωση των αδειών διαμονής των μεταναστών, αλλά το Υπουργείο δεν έχει προβεί ακόμα σε αντίστοιχες ενέργειες, παρά το γεγονός ότι όσο η ανεργία μεγαλώνει και η οικονομική κρίση βαθαίνει, όλο και περισσότεροι μετανάστες δεν μπορούν να ανανεώσουν τις άδειες διαμονής τους.

Για την οικογενειακή επανένωση, παρατηρείται συχνά πρόβλημα λόγω μη ύπαρξης του απαιτούμενου εισοδήματος. Συγκεκριμένα, όταν ο συντηρών¹¹⁵ κάνει αίτηση για έγκριση εισόδου μέλους της οικογένειάς του στη χώρα, λόγω οικογενειακής επανένωσης απαιτείται να «διαθέτει ετήσιο εισόδημα μεγαλύτερο ή ίσο των οκτώ χιλιάδων πεντακοσίων ευρώ (8.500 ευρώ), προσαυξημένο κατά 20% για τον έτερο σύζυγο και κατά 15% για κάθε τέκνο»¹¹⁶. Ταυτόχρονα «Για την απόρριψη αίτησης, την ανάκληση ή την άρνηση ανανέωσης της άδειας διαμονής, ή σε περίπτωση λήψης μέτρου απομάκρυνσης εις βάρος του συντηρούντος ή μελών της οικογένειάς του, συνεκτιμάται ο χαρακτήρας και η σταθερότητα των οικογενειακών δεσμών του προσώπου, η διάρκεια διαμονής του στη Χώρα, καθώς και η ύπαρξη οικογενειακών, πολιτιστικών και κοινωνικών δεσμών με τη χώρα καταγωγής του»¹¹⁷. Όπως αναφέρουν οι υπάλληλοι υπάρχουν περιπτώσεις που το

¹¹⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 4, παρ.1 του Ν.3875,2010 (που αντικατέστησε το άρθρο 1 του Ν.3386/2005): «Συντηρών είναι ο υπήκοος τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα και υποβάλλει αίτηση οικογενειακής επανένωσης, προκειμένου να επιτραπεί η είσοδος και η διαμονή στα μέλη της οικογένειάς του στην Ελλάδα, όπως αυτά προσδιορίζονται στον παρόντα νόμο.»

¹¹⁶ Άρθρο 5, παράγραφος 2β του ΠΔ 131/2006 και εγκύκλιος υπ' αριθ.33 του Υπουργείου Εσωτερικών

http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egiklios33_06b.doc

¹¹⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 3 του ΠΔ 131/2006

εισόδημα είναι χαμηλό αλλά με καλή αιτιολόγηση μπορεί να δοθεί η άδεια¹¹⁸. Αν απορρίψουν την αίτηση, θα οδηγήσουν τον μετανάστη στα δικαστήρια, αναγκάζοντάς τον να μπει σε έξοδα, την στιγμή που ήδη δεν έχει επαρκές εισόδημα, ενώ ο ίδιος θα παραμείνει σε καθεστώς ημι-παρανομίας για 4-5 χρόνια. Το ζήτημα του εισοδήματος κρίνεται από τους υπαλλήλους ως σημαντικό και καθώς αφορά μεγάλο αριθμό των μεταναστών, θεωρούν πως πρέπει να επανεξεταστεί.

Οι υπάλληλοι παρατηρούν πως γίνεται καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος κτήσης άδειας διαμονής λόγω γάμου με Έλληνα πολίτη ή πολίτη χώρας – μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι λευκοί ή οικονομικοί γάμοι είναι φαινόμενο που παρατηρείται πολύ συχνά και μάλιστα οι υπάλληλοι, ακόμα και από το στάδιο της αίτησης, αναγνωρίζουν με μεγάλη πιθανότητα αν πρόκειται για λευκό γάμο, αφού συγκεκριμένες εθνικότητες είθισται να προσπαθούν να νομιμοποιηθούν με τέτοιο τρόπο. Χαρακτηριστικά αναφέρουν πως άντρες Νιγηριανής εθνικότητας που παντρεύονται με Ρουμάνες ή Βουλγάρες είναι συνήθως τέτοιες περιπτώσεις, καθώς και περιπτώσεις που η διαφορά ηλικίας του ανδρόγυνου μπορεί να υπερβαίνει και τα 60 χρόνια. Για αυτό το λόγο, αυτές οι περιπτώσεις παραπέμπονται σχεδόν πάντα στις Γνωμοδοτικές Επιτροπές Μετανάστευσης. Στις συνεντεύξεις που γίνονται ενώπιον των Επιτροπών, προκύπτει συνήθως πως πρόκειται για λευκούς γάμους, αφού το ανδρόγυνο απαντά με διαφορετικό τρόπο ακόμα και σε ερωτήσεις που αφορούν την περιοχή ή τον όροφο στον οποίο κατοικούν. Όπως όμως παρατηρούν οι υπάλληλοι, υπάρχουν πολλές τέτοιες υποθέσεις που δικαιώθηκαν στα δικαστήρια, την στιγμή που ήταν πασιφανές από τα πρακτικά της συνέντευξης πως δεν επρόκειτο για πραγματικό γάμο. Η γνώμη των υπαλλήλων είναι πως τα δικαστήρια ασκούν με αυτό τον τρόπο κοινωνική πολιτική, που δεν είναι όμως αρμοδιότητά τους.

¹¹⁸ Έτσι για να φέρει ο μετανάστης τη γυναίκα του στη χώρα χρειάζεται εισόδημα 8.500€ +20%= 10/200€, για να φέρει και ένα παιδί χρειάζεται εισόδημα 11.475€, για να φέρει και δεύτερο παιδί 12.750€ και ούτω καθεξής.

Μεγάλο αγκάθι του νομοθετικού πλαισίου θεωρούν οι γραφειοκράτες πως είναι και οι ειδικές βεβαιώσεις¹¹⁹. Η ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής είναι προσωρινός τίτλος διαμονής, ετήσιας διάρκειας, που μπορεί να ανανεώνεται για ισόχρονο κάθε φορά χρονικό διάστημα μέχρι την έκδοση απόφασης επί της εκκρεμούς αιτήσεως ακυρώσεως από το Διοικητικό Δικαστήριο και παρέχει στον κάτοχό της δικαιώματα αντίστοιχα της κατηγορίας που αφορούσε η άδεια διαμονής η οποία έχει ανακληθεί, δεν έχει ανανεωθεί ή δεν έχει αρχικώς χορηγηθεί¹²⁰.

Σύμφωνα με την παράγραφο Α1 της ΚΥΑ 22037/2010 «Η ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής χορηγείται «σε υπηκόους τρίτων χωρών, για τους οποίους έχει εκδοθεί απόφαση αναστολής ή προσωρινή διαταγή αναστολής από Διοικητικό Δικαστήριο επί διοικητικών πράξεων κατά των οποίων έχουν ασκήσει αίτηση ακύρωσης και αφορούν

α) την απόρριψη αιτήματος ανανέωσης άδειας διαμονής

β) την ανάκληση εκδοθείσας άδειας διαμονής,

γ) την απόρριψη αιτήματος για αρχική χορήγηση άδειας διαμονής, υπό την προϋπόθεση ότι η αίτηση έχει υποβληθεί είτε κατόπιν θεώρησης εισόδου για έναν από τους λόγους του ν.3386/2005, είτε στο πλαίσιο ισχύος μεταβατικών διατάξεων του ίδιου νόμου ή κανονιστικών πράξεων που έχουν εκδοθεί κατ' εξουσιοδότησή του και ο ενδιαφερόμενος είχε λάβει την βεβαίωση κατάθεσης δικαιολογητικών που προβλέπεται από τα οριζόμενα στην παράγραφο 1 της αριθ. 8966/18.5.2006 απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης¹²¹.»

¹¹⁹ Με το άρθρο 90, παράγραφος 5 του ν.3386/2005 ορίζεται ότι «Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργών, όπου τούτο απαιτείται, μπορεί να ρυθμίζεται κάθε ειδικό θέμα που αναφέρεται στην εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού.» Με βάση την εξουσιοδοτική αυτή διάταξη εκδόθηκε το 2006 η Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ' αριθ. 21535/7-11-2006 «Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Δικαιοσύνης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Διαφάνειας και Προστασίας του Πολίτη» (Φ.Ε.Κ. 1677 Β'). Η ΚΥΑ αυτή τροποποιήθηκε το 2010 και η νέα απόφαση είναι υπ' αριθμ. 22037/01-10-2010 που κυκλοφόρησε στο ΦΕΚ 1629/Β'.

¹²⁰ Παράγραφος Α2 της ΚΥΑ 22037/01-10-2010 ΦΕΚ 1629/Β

¹²¹ Η παράγραφος 1 της απόφασης αυτής αναφέρει:

«1) Για την κατάθεση αίτησης που υποβλήθηκε εμπρόθεσμα και συνοδεύεται από πλήρη δικαιολογητικά, χορηγείται στον υπήκοο τρίτης χώρας βεβαίωση, στην οποία αναγράφεται μοναδικός αύξων αριθμός και περιλαμβάνει:

α. Φωτογραφία του υπηκόου τρίτης χώρας

β. Το ονοματεπώνυμο και το πατρώνυμο του υπηκόου τρίτης χώρας, την υπηκοότητά του και τον αριθμό διαβατηρίου του

γ. Τον αριθμό πρωτοκόλλου της αίτησης και την ημερομηνία κατάθεσης αυτής

Σύμφωνα με την παράγραφο Β1 της ίδιας ΚΥΑ δικαιούχοι ειδικής βεβαίωσης νόμιμης διαμονής είναι επίσης οι υπήκοοι τρίτων χωρών που,

α) αποφυλακίζονται με περιοριστικούς όρους, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η απαγόρευση εξόδου από τη χώρα,

β) τους επιβάλλεται κατά τη διάρκεια της προδικασίας, περιοριστικός όρος, η τήρηση του οποίου απαιτεί τη διαμονή τους στη χώρα μέχρι την εκδίκαση της υπόθεσης.

Η κριτική που ασκούν οι υπάλληλοι της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αφορά στο ότι μετά την τροποποίηση της ΚΥΑ το 2010, οι ειδικές βεβαιώσεις δίνονται για κάθε λόγο που μπορεί να απορρίπτεται μια αίτηση χορήγησης ή ανανέωσης άδειας διαμονής¹²², με προσωρινή δικαστική απόφαση, αλλά και στο ότι παρέχουν πλήρη δικαιώματα σε άτομα που πολλές φορές έχουν ήδη καταδικαστικές αποφάσεις για σοβαρότατα αδικήματα (λαθρεμπόριο, εμπόριο ναρκωτικών κλπ). Επισημαίνουν επίσης πως είναι προβληματική η λειτουργία της Δικαιοσύνης αφού δίνουν το παράδειγμα αλλοδαπών που είναι εγγεγραμμένοι στον Εθνικό Κατάλογο Ανεπιθύμητων Αλλοδαπών¹²³ και στο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν, για παραβάσεις του νόμου, με συνέπεια να έχει απορριφθεί το αίτημά τους για έκδοση ή ανανέωση άδειας παραμονής, αλλά όταν αυτοί προσφεύγουν στα δικαστήρια, δικαιώνονται και παίρνουν έτσι ειδική βεβαίωση. Τελικά κατοικούν στη χώρα άνθρωποι καταδικασμένοι για πολύ σοβαρά αδικήματα ή που κατηγορούνται για πολύ σοβαρά αδικήματα με έγγραφα, τα οποία τους διασφαλίζουν το δικαίωμα διαμονής, αλλά και το δικαίωμα στην εργασία. Επίσης, με την νέα ΚΥΑ θεωρούν πως έχει διευρυνθεί πάρα πολύ ο αριθμός των ατόμων που μπορούν να υποβάλλουν αίτηση για ειδική βεβαίωση νόμιμης διαμονής¹²⁴. Για το λόγο αυτό χαρακτηρίζουν την πολιτική των ειδικών βεβαιώσεων ως τακτική «ράβε – ξήλωνε», επισημαίνουν

δ Την κατηγορία της άδειας και ένδειξη σχετικά με το αν το αίτημα αφορά αρχική χορήγηση ή ανανέωση άδειας διαμονής.

<http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/8966-16-05-06.doc>

ε. Την ημερομηνία χορήγησης της βεβαίωσης και την υπογραφή του εξουσιοδοτημένου υπαλλήλου.

Η ανωτέρω βεβαίωση παρέχει στον κάτοχο δικαίωμα νόμιμης διαμονής στη χώρα, με εξαίρεση την δυνατότητα επανεισόδου σε περίπτωση εξόδου.

¹²² Με την προηγούμενη απόφαση ειδική βεβαίωση χορηγούνταν μόνο για απόρριψη σε αίτηση για ανανέωση άδειας.

¹²³ Για τους ανεπιθύμητους αλλοδαπούς, βλέπετε άρθρο 82 του ν.3386 και η με αριθμό 4000/4/32-ιβ'/4.9.2006 ΚΥΑ (ΦΕΚ 1353/Β'/14-9-2006)

¹²⁴ Υπάλληλος χαρακτηριστικά ανέφερε πως «με τη νέα ΚΥΑ μπορεί να πάρει ειδική βεβαίωση και η κουτσή Μαριώ».

δε πως η έκδοση των ειδικών βεβαιώσεων είναι ένα πολύ μεγάλο διοικητικό βάρος, το οποίο μάλλον δεν συνυπολογίστηκε κατά την έκδοση της Υπουργικής Απόφασης.

Προβληματική θεωρούν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής και την νομοθετική πρόβλεψη για τις αυτοτελείς άδειες διαμονής τέκνων υπηκόων τρίτων χωρών λόγω ενηλικίωσης. Σύμφωνα με το άρθρο 60 του Ν.3386/2005, πρόσωπα που έχουν γίνει δεκτά για λόγους οικογενειακής επανένωσης δικαιούνται να αποκτήσουν αυτοτελή άδεια διαμονής στην Ελλάδα όταν ενηλικιωθούν. Η διάρκεια της αυτοτελούς άδειας διαμονής δεν μπορεί να υπερβαίνει το ένα έτος, μπορεί να ανανεώνεται ανά έτος και σε κάθε περίπτωση έως και τη συμπλήρωση του 21^{ου} έτους της ηλικίας. Περαιτέρω ανανέωση της άδειας διαμονής επιτρέπεται σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 3386/2005 και εάν η ανανέωση της δεν πραγματοποιηθεί μέσα σε προθεσμία ενός έτους, ο υπήκοος τρίτης χώρας υποχρεούται να εγκαταλείψει το ελληνικό έδαφος¹²⁵. Η πρόβλεψη αυτή κρίνεται από τους γραφειοκράτες ως υπερβολικά αυστηρή για άτομα που πολλές φορές έχουν γεννηθεί και έχουν ζήσει όλη τους τη ζωή στην Ελλάδα.

Το νομοθετικό πλαίσιο που αφορά στο δικαίωμα για εργασία κρίνεται από τους υπαλλήλους ως επαρκές αλλά μόνο στη θεωρία. Τα εργασιακά δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον αλλοδαπό που έχει άδεια διαμονής είναι τυπικά ίδια με αυτά που απολαμβάνει και ένας Έλληνας. Θεσμικά η εργασία των μεταναστών είναι κατοχυρωμένη, αλλά οι μετανάστες υφίστανται διακρίσεις, όπως και πολλές άλλες ομάδες του πληθυσμού, διαπιστώνει ένας υπάλληλος. Κοινή αντίληψη των υπαλλήλων είναι πως θα έπρεπε να προστατεύονται αποτελεσματικότερα οι μετανάστες από την αυθαιρεσία των εργοδοτών στα ζητήματα των εργασιακών τους δικαιωμάτων.

¹²⁵ Σε περίπτωση που η ανωτέρω αυτοτελής άδεια διαμονής ανανεωθεί για σπουδές, ο υπήκοος τρίτης χώρας μπορεί, μετά το πέρας των σπουδών του, να την ανανεώσει σύμφωνα με τις προβλέψεις και τις προϋποθέσεις του νόμου αυτού.

Υπάλληλος τονίζει το ζήτημα των προθεσμιών¹²⁶ αναφέροντας πως ένας οδηγός φορτηγού που εργάζεται σε διεθνείς μεταφορές (όπως και οι εμπορικοί αντιπρόσωποι, οι καλλιτέχνες) στην πραγματικότητα δεν έχει τα ίδια εργασιακά δικαιώματα με έναν Έλληνα ή κοινοτικό συνάδελφό του, αφού με την προσωρινή άδεια διαμονής μπορεί να ταξιδέψει μόνο στη χώρα προέλευσής του. Επομένως, με την προσωρινή άδεια παραμονής δίνεται στον μετανάστη περιορισμένη δυνατότητα κινητικότητας, άρα και περιορισμένα εργασιακά δικαιώματα.

Μια άλλη ενότητα ερωτήσεων είχε να κάνει με το καθεστώς των νομιμοποιήσεων, τους παράνομους μετανάστες, τις απελάσεις και το μεταναστευτικό ζήτημα γενικότερα. Η πλειοψηφία των γραφειοκρατών θεωρεί πως δεν πρέπει να ξαναγίνει μαζική διαδικασία νομιμοποίησης, σαν αυτές που είχαν γίνει τα προηγούμενα χρόνια. Θεωρούν πως οι νόμιμοι μετανάστες είναι ήδη πάρα πολλοί και πως η οικονομική κατάσταση της χώρας δεν είναι καλή με αποτέλεσμα να μην μπορεί να εξασφαλιστεί ένα καλό επίπεδο ζωής για αυτούς πια. Αναφέρουν πως με τον τελευταίο νόμο του 2005 έχουν γίνει τρεις νομιμοποιήσεις και πως οι ήδη ευρισκόμενοι στην Ελλάδα μετανάστες είχαν αρκετές ευκαιρίες να νομιμοποιηθούν.

Διαφωνούν με την λογική των νομιμοποιήσεων ως πρακτική του κράτους, θεωρώντας πως οι νομιμοποιήσεις δίνουν μια εικόνα κράτους ανοργάνωτου. Πολλοί μετανάστες δεν έχουν νομιμοποιηθεί ως τώρα, θεωρώντας πως θα το κάνουν σε μια μεταγενέστερη νομιμοποίηση, αναφέρει υπάλληλος με δεκαετή εμπειρία στην υπηρεσία μετανάστευσης. Ταυτόχρονα αυτές οι διαδικασίες λειτουργούν ως παράγοντες έλξης (pull factor) για κάποιους αλλοδαπούς που θέλουν να φύγουν από τις χώρες τους και να κατευθυνθούν προς την Ευρώπη, αφού οι αλλοδαποί θεωρούν πως θα νομιμοποιηθούν στην Ελλάδα και θα έχουν το δικαίωμα να μετακινηθούν προς τις χώρες της Βόρειας Ευρώπης. Επομένως τα προγράμματα νομιμοποίησης οδηγούν στην προσπάθεια εισόδου ακόμα μεγαλύτερου

¹²⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 1 του Ν.3386/2005: «Η σχετική απόφαση εκδίδεται από την Περιφέρεια μέσα σε δύο μήνες από την περιέλευση σε αυτήν του συνόλου των απαιτούμενων δικαιολογητικών.»

αριθμού μεταναστών στην Ελλάδα¹²⁷. Οι γραφειοκράτες θεωρούν πως αν ο παράνομος αλλοδαπός δεν μπορεί να συναλλαχθεί με τη διοίκηση και δεν υπάρχει τέτοια περίπτωση για αυτό ούτε στο μέλλον θα φύγει οικειοθελώς, ειδικά την στιγμή που η οικονομική κατάσταση της χώρας έχει καταστήσει εξαιρετικά δύσκολο για τους παράνομους αλλοδαπούς να βρουν οποιαδήποτε εργασία, έστω και περιστασιακή.

Επίσης, αναφέρουν πως το κράτος δεν μπορεί να κάνει άλλη νομιμοποίηση γιατί δεν διαθέτει τους μηχανισμούς, ούτε και το προσωπικό για αυτό. Όπως επισημαίνεται από τους υπαλλήλους, οι υπηρεσίες μετανάστευσης λειτουργούσαν διαχρονικά με συμβασιούχους, οι οποίοι τώρα απολύονται λόγω λήξης των συμβάσεών τους. Αυτό έχει οδηγήσει σε συσσώρευση των υποθέσεων. «Αν στους ήδη συσσωρευμένους φακέλους προστεθούν και αυτοί των νέων νομιμοποιήσεων, σε τι χρονικό ορίζοντα θα διεκπεραιωθεί όλη αυτή η δουλειά;», παρατηρεί ένα στέλεχος. Μερικοί υπάλληλοι πιστεύουν πως θα έπρεπε να επανεξεταστούν κάποιες παλιές αιτήσεις για μερικές εξαιρετικές περιπτώσεις που είναι στην Ελλάδα για πολλά χρόνια και έχασαν τα χαρτιά τους από αμέλεια ή για αντικειμενικούς λόγους.

Πέρα από το ότι οι νομιμοποιήσεις επιβαρύνουν υπέρμετρα τη διοίκηση, δημιουργούν κυκλώματα διακίνησης πλαστών εγγράφων. Αναφέρουν οι υπάλληλοι πως στις νομιμοποιήσεις των ετών 2005-2006 ζητείτο θεώρηση εισόδου στη χώρα πριν από τις 31/12/2004, γεγονός που οδήγησε πολλούς αλλοδαπούς να αναζητήσουν πλαστά διαβατήρια. Υπήρχαν χαρακτηριστικές περιπτώσεις μεταναστών που είχαν στην κατοχή τους περισσότερα από ένα διαβατήρια. Επιπλέον, επειδή μεγάλος αριθμός των παράνομων αλλοδαπών στην χώρα προέρχεται από χώρες με μη εμπεδωμένο κράτος δικαίου, σύμφωνα με μαρτυρίες των ίδιων των αλλοδαπών πολλές φορές χρειαζόταν να χρηματίσουν υπαλλήλους των Πρεσβειών τους, προκειμένου να τους χορηγηθεί διαβατήριο. Στις περισσότερες των περιπτώσεων που οι υπηρεσίες μετανάστευσης έκαναν ερώτημα προς τις Πρεσβείες για την γνησιότητα ή μη των διαβατηρίων, οι Πρεσβείες ουδέποτε απαντούσαν.

¹²⁷ Αναφέρει χαρακτηριστικά υπάλληλος «αν γίνει νομιμοποίηση, δεν θα είμαστε συνεπείς ως Διοίκηση, θα είναι σα να δίνει η χώρα μήνυμα να μπαίνει όποιος θέλει και αυτό θα είναι ανεπίτρεπτο.»

Ταυτόχρονα, η εμπλοκή των δικηγόρων στις διαδικασίες νομιμοποίησης των μεταναστών αλλά και ανανέωσης των αδειών τους κρίνεται από το σύνολο των υπαλλήλων προβληματική. Η σχέση των δικηγόρων με τους αλλοδαπούς είναι κατά κύριο λόγο σχέση εκμετάλλευσης. Οι αλλοδαποί είναι το πιο εύκολο θύμα. Οι υπάλληλοι ανέφεραν περιστατικά όπου μέσα στο γραφείο του υπαλλήλου για απλή επικύρωση διαβατηρίου δικηγόροι ζητούσαν από τους αλλοδαπούς 100 ευρώ, χωρίς φυσικά να δίνουν απόδειξη.

Υπάλληλος αναφέρει πως η μετανάστευση είναι «η χαρά του χασοδίκη», αφού πολλές φορές ακόμα και μετανάστες που θα μπορούσαν να νομιμοποιηθούν έχασαν το δικαίωμά τους από αμέλεια ή και αδιαφορία του δικηγόρου που είχε αναλάβει την υπόθεσή τους. Πολλές φορές οι δικηγόροι αναλαμβάνουν υποθέσεις που δεν δικαιούνται εξ' αρχής άδεια μόνο και μόνο για να εισπράξουν την αμοιβή, εξαπατώντας τους μετανάστες. Αυτό συνέβη κατ' επανάληψη στις νομιμοποιήσεις του άρθρου 18, παρ.4 του Ν.3536/2007.

Οι δικηγόροι που ασχολούνται με τους αλλοδαπούς είναι υπόκοσμος, αναφέρει ένας υπάλληλος, αφού εμπλέκονται σε κυκλώματα με πλαστά έγγραφα, trafficking, εκβιασμούς, πορνεία. Πολλές φορές οι δικηγόροι βρίσκονται έξω από τα γραφεία αλλοδαπών των δήμων ή έξω από τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και ζητάνε 100€ από τους μετανάστες, μόνο και μόνο για να τους ενημερώσουν για την εξέλιξη του φακέλου τους. Όταν οι υπηρεσίες μετανάστευσης έθεσαν το όριο υποθέσεων ανά δικηγόρο κατά τις ώρες κοινού (5 υποθέσεις ανά δικηγόρο στον Πειραιά, 3 στην Αθήνα), δικηγόροι διαμαρτυρήθηκαν εγγράφως στις υπηρεσίες ζητώντας τους να είναι πιο ελαστικές, με το αιτιολογικό ότι οι δικηγόροι βιοπορίζονται από τη μετανάστευση. Οι νέοι δικηγόροι που ασχολούνται με τους μετανάστες είναι πιο καλοί επαγγελματίες, παρατηρούν οι υπάλληλοι, ενώ οι πιο παλιοί δικηγόροι είναι «αποτυχημένοι σε άλλα είδη δικηγορίας που βρήκαν στους αλλοδαπούς τα εύκολα θύματα». Η μετανάστευση, θεωρούν οι υπάλληλοι, δεν είναι ποιοτική δικηγορία, ενώ οι δικηγόροι θα έπρεπε να εμπλέκονται με τη μετανάστευση μόνο σε ότι έχει να κάνει με τα Δικαστήρια.

Όπως όμως ομολογούν οι υπάλληλοι, οι αλλοδαποί αναγκάζονται να προσφύγουν στην αρωγή των δικηγόρων, επειδή η έλλειψη στελέχωσης της

Αποκεντρωμένης (και η ακόμα πιο προβληματική στελέχωση των γραφείων αλλοδαπών των δήμων, για την οποία θα γίνει αναφορά στο επόμενο κεφάλαιο) δημιουργεί διαδικαστικά προβλήματα. Για να «φύγουν από τη μέση» οι δικηγόροι θα έπρεπε να υπάρχει αρκετό προσωπικό για να δίνει πληροφορίες, να κάνει επικυρώσεις, να βοηθάει στην συμπλήρωση των αιτήσεων. Οι μετανάστες δεν εμπιστεύονται τη διοίκηση και για αυτό αναζητούν βοήθεια από τους δικηγόρους. Επιπλέον, επειδή υπάρχουν τεράστιες καθυστερήσεις στην έκδοση και ανανέωση των αδειών τους, νομίζουν πως κάτι δεν πάει καλά με την υπόθεσή τους και για αυτό προσφεύγουν στους δικηγόρους, πιστεύοντας πως αυτοί θα διορθώσουν τα όποια προβλήματα υπάρχουν.

Οι περισσότεροι υπάλληλοι τάσσονται υπέρ των απελάσεων. Ένας υπάλληλος προτείνει να δημιουργηθούν ειδικά γραφεία, που δεν θα έχουν καμία σχέση με τις υπηρεσίες της αστυνομίας, στα οποία θα προσέρχονται οικειοθελώς οι παράνομοι αλλοδαποί προκειμένου να καταγραφούν και να επιστρέψουν στις χώρες τους, με την βοήθεια του ελληνικού κράτους, ενώ σημειώνει πως το νομοθετικό πλαίσιο ήδη υπάρχει. Μετά από αυτή τη φάση, σημειώνει, το κράτος να προχωρήσει σε επιχειρήσεις – σκούπα και απελάσεις.

Άλλος υπάλληλος θεωρεί πως ειδικά όσοι μετανάστες είναι καταδικασμένοι για σοβαρά εγκλήματα πρέπει να απελαθούν άμεσα, κατακρίνοντας ταυτόχρονα το καθεστώς χορήγησης ειδικών βεβαιώσεων σε αυτή την κατηγορία μεταναστών. Κάποιοι υπάλληλοι πιστεύουν πως αν εφαρμόζονταν οι νόμοι και επιβαλλόντουσαν τα προβλεπόμενα πρόστιμα στους εργοδότες που απασχολούν παράνομους μετανάστες, τότε θα σταματούσαν να απασχολούν παράνομους μετανάστες και εφόσον αυτοί δεν θα είχαν μέσα βιοπορισμού, θα αναζητούσαν τρόπους να επιστρέψουν στις πατρίδες τους. Επισημαίνουν ταυτόχρονα πως αν το σύστημα δεν τους βοηθάει (για παράδειγμα με νομιμοποιήσεις), θα φύγουν από μόνοι τους και θα επιστρέψουν στις πατρίδες τους, ενώ θα σταματήσουν να έρχονται κι άλλοι.

Όσοι μετανάστες δεν μπορούν να απελαθούν επειδή προέρχονται από χώρες οι οποίες έχουν πόλεμο (Ιράκ, Αφγανιστάν, Σομαλία), μπορούν να

υπαχθούν σε καθεστώς υπό αναβολή απομάκρυνσης, προτείνει ένας υπάλληλος, και τουλάχιστον τότε θα είναι καταγεγραμμένοι. Αρκετοί υπάλληλοι θεωρούν πως θα πρέπει να χορηγηθεί άσυλο σε όλους τους μετανάστες που προέρχονται από εμπόλεμες ζώνες. Τα στελέχη της Αποκεντρωμένης τονίζουν πως θα έπρεπε να επιταχυνθεί η κρίση επί αιτημάτων ασύλου που υπάγεται στις υπηρεσίες του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, ενώ διαπιστώνουν πως η κράτηση για ανθρωπιστικούς λόγους στα ειδικά κέντρα φιλοξενίας είναι εξαιρετικά προβληματική. Ταυτόχρονα πιστεύουν πως θα έπρεπε να ασκείται μεγαλύτερη πίεση στις χώρες προέλευσης και να ενεργοποιηθεί στρατηγική σύναψης διμερών συμφωνιών.

Το μεταναστευτικό πρόβλημα θα έπρεπε να το διαχειριζόμαστε σε ευρωπαϊκό επίπεδο, διαπιστώνουν οι υπάλληλοι, και συμφωνίες όπως το Δουβλίνο II¹²⁸ είναι πρόβλημα για τη χώρα μας που αποτελεί την κύρια πύλη εισόδου των μεταναστών από την Ασία και την Αφρική προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το 80% των μεταναστών που εισέρχεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση εισέρχεται μέσω της Ελλάδας, αναφέρουν, και επομένως η διαχείριση αυτού του μεταναστευτικού ρεύματος δεν θα έπρεπε να είναι πρόβλημα μόνο της Ελλάδας, αλλά να δοθεί πολιτική λύση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

¹²⁸ Για το Δουβλίνο II

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_el.htm

Κεφάλαιο 4^ο: Οι διαδικασίες και οι εμπλεκόμενοι φορείς: ζητήματα συντονισμού με τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης.

Οι διατάξεις του Ν.3386/2005 δεν αποφεύγουν το σκόπελο της αδικαιολόγητης επιβάρυνσης περισσότερων του ενός φορέων και της υπερβολικής γραφειοκρατικής κατανομής των αρμοδιοτήτων¹²⁹. Σύμφωνα με το άρθρο 11, παρ.1, οι αιτήσεις για τη χορήγηση και ανανέωση αδειών διαμονής κατατίθενται στο δήμο¹³⁰ του τόπου διαμονής ή κατοικίας του αιτούντος. Οι δήμοι ελέγχουν την πληρότητα των δικαιολογητικών και διαβιβάζουν, το αργότερο εντός δεκαπέντε ημερών, το σχετικό φάκελο στην αρμόδια Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης οφείλει να αποφασίσει περί της χορήγησης της άδειας σε διάστημα 2 μηνών, μετά την (μη υποχρεωτική) γνώμη της Επιτροπής Μετανάστευσης¹³¹. Η αρμοδιότητα αυτή του Γενικού Γραμματέα έχει μεταβιβαστεί με απόφασή του στους τμηματάρχες και τους διευθυντές των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης¹³².

Μαζί με την αίτηση χορήγησης ή ανανέωσης της άδειας διαμονής, ο αιτών πρέπει να καταθέσει παράβολο¹³³ και να επισυνάπτει τα απαιτούμενα για κάθε περίπτωση δικαιολογητικά¹³⁴. Ο δήμος, εφόσον τα απαιτούμενα δικαιολογητικά είναι πλήρη, χορηγεί στον υπήκοο τρίτης χώρας σχετική βεβαίωση κατάθεσης, με την οποία θεωρείται ότι νομίμως διαμένει στη χώρα, έως ότου η Διοίκηση αποφανθεί επί του αιτήματός του. Στην περίπτωση που τα δικαιολογητικά είναι ελλιπή, χορηγείται βεβαίωση στην οποία αναφέρεται η

¹²⁹ Θεόδωρος Π. Παπαθεοδώρου – «Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής: οι θεσμικές εκκερεμότητες» στο Κοντιάδης (2007) σ.60-61

¹³⁰ Λόγω της ψήφισης του Καλλικράτη, δεν γίνεται αντιγραφή του Ν.3386/2005 σε σχέση με τις διαδικασίες αλλά έχει γίνει προσαρμογή σύμφωνα με την τωρινή δομή της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

¹³¹ Άρθρο 12 του Ν.3386/2005

¹³² Η τρέχουσα απόφαση μεταβίβασης αρμοδιότητας υπογραφής περιλαμβάνεται στο ΦΕΚ 243/Β'/11 Φεβρουαρίου 2011

¹³³ Όπως ορίζεται στο άρθρο 92 του Ν.3386/2005, το παράβολο ανέρχεται στα 150€ για άδειες διάρκειας μέχρι ενός έτους, 300€ για άδειες διάρκειας μέχρι δυο ετών, 450€ για άδειες διάρκειας μέχρι τριών ετών. Για την υπαγωγή κάποιου στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος το παράβολο ανέρχεται στα 900€.

¹³⁴ Η απόφαση καθορισμού των απαιτούμενων δικαιολογητικών για τη χορήγηση και ανανέωση της άδειας διαμονής σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3386/2005, όπως ισχύει είναι η ΥΑ 933 (ΦΕΚ 53/Β'/16/01/2009)

<http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/933-16-01-09.doc>

υποχρέωση προσκόμισης των ελλιπών δικαιολογητικών εντός μηνός από την ημερομηνία κατάθεσης της αίτησης και με την οποία παρέχεται νόμιμη διαμονή αποκλειστικά για την προσκόμιση των ελλιπών δικαιολογητικών¹³⁵.

Η επίδοση των αδειών διαμονής¹³⁶ διενεργείται μέσω των δήμων όπου κατατέθηκε η αρχική αίτηση. Ο δήμος ειδοποιεί τον ενδιαφερόμενο με κάθε πρόσφορο μέσο, με βάση τα στοιχεία επικοινωνίας που αυτός έχει καταθέσει στην αρχική αίτησή του (έγγραφο επιστολή, τηλεγράφημα, τηλεομοιοτυπία, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο ή τηλεφώνημα). Στη συνέχεια, επιδίδει στον ενδιαφερόμενο αντίγραφο της σχετικής απόφασης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και ταυτόχρονα επικολλά στο διαβατήριό του την αντίστοιχη αυτοκόλλητη ετικέτα ή επιδίδει σε αυτόν το αντίστοιχο δελτίο διαμονής.

Η εμπλοκή των Δήμων στην διαδικασία κατάθεσης των αιτήσεων από τους αλλοδαπούς κρίνεται ως «τουλάχιστον προβληματική», «μη λειτουργική», «ένα αποτυχημένο σχήμα», σύμφωνα με τις μαρτυρίες των στελεχών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Το προσωπικό που απασχολείται στα γραφεία αλλοδαπών των δήμων τις περισσότερες φορές δεν ασκεί μόνο αυτά τα καθήκοντα αλλά έχει και άλλα παράλληλα καθήκοντα. Οι δήμαρχοι δεν δείχνουν ενδιαφέρον για τα γραφεία αλλοδαπών αφού τα θεωρούν ένα πάρεργο.

Τα γραφεία αλλοδαπών είναι μια «υπηρεσία για τιμωρία» και σε αυτά συχνά τοποθετούνται οι «ανεπιθύμητοι» του εκάστοτε δημάρχου ή οι πολιτικοί του αντίπαλοι, με αντίστοιχη απόδοση στη δουλειά τους. Συνήθως είναι υποστελεχωμένα (παρά το γεγονός πως, όπως θεωρούν οι υπάλληλοι της Αποκεντρωμένης, οι δήμοι είναι υπεράριθμοι σε προσωπικό) ή στελεχώνονται με το πιο ακατάλληλο προσωπικό (χαμηλής κατάρτισης και εξειδίκευσης). Σε συγκεκριμένο δήμο, στο γραφείο αλλοδαπών είχαν τοποθετηθεί δύο υπάλληλοι υποχρεωτικής εκπαίδευσης που μέχρι πρότινος είχαν καθήκοντα καθαρισμού στο δήμο. Πάρα πολλές φορές οι υπάλληλοι των δήμων δεν

¹³⁵ Υπουργική Απόφαση 8966 (ΦΕΚ 692/Β'/16/05/2006) <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/8966-16-05-06.doc> και Υπουργική Απόφαση 10575 (ΦΕΚ 1828/Β'/11-09-2009)

http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/apofasi10575_09_1.doc

¹³⁶ Υπουργική Απόφαση 10575 (ΦΕΚ 1828/Β'/11-09-2009)

http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/apofasi10575_09_1.doc

δείχνουν τη δέουσα προσοχή και αποστέλλουν πλαστά δικαιολογητικά στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Το πρόβλημα με τα πλαστά δικαιολογητικά είναι τόσο μεγάλο, και επιτείνεται πάντα σε περιόδους νομιμοποιήσεων, που τα στελέχη της Αποκεντρωμένης ανέφεραν για παράδειγμα, πως γνωρίζουν ακόμα και την γραμματοσειρά την οποία χρησιμοποιεί κάθε υποκατάστημα του ΙΚΑ στις εκτυπώσεις του Αποσπάσματος Ατομικού Λογαριασμού Ασφάλισης και έτσι διαπιστώνουν το αν είναι πλαστά τα δικαιολογητικά που τους χορηγούνται. Αυτός ο έλεγχος όμως, βάσει του νόμου είναι αρμοδιότητα των δήμων.

Η κατάσταση αυτή δείχνει να βελτιώνεται ειδικά μετά από την ψήφιση του νόμου 3838/2010, σύμφωνα με τον οποίο δόθηκε στους αλλοδαπούς το δικαίωμα να ψηφίζουν στις τοπικές εκλογές¹³⁷, αλλά τα στελέχη της Αποκεντρωμένης κρίνουν πως η βελτίωση της κατάστασης οφείλεται σε ψηφοθηρικούς λόγους. Συγκεκριμένος δήμαρχος που δεν είχε ενδιαφερθεί ιδιαίτερα για την στελέχωση του γραφείου αλλοδαπών ως τότε, τοποθέτησε ως προϊστάμενο απόφοιτο νομικής σχολής, αμέσως μετά την ψήφιση του νόμου. Δήμος που έστελνε 30 αιτήσεις το χρόνο στην Αποκεντρωμένη, έστειλε πάνω από 500 αιτήσεις μετά την ψήφιση του νόμου 3838. Πολλές φορές, δήμαρχοι τηλεφωνούν στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση πιέζοντας να χορηγηθεί πιο σύντομα ειδική βεβαίωση σε αλλοδαπούς, επειδή θέλουν να τους προσλάβουν στο δήμο με συμβάσεις (μελλοντική εκλογική πελατεία).

Κατά γενική ομολογία, το γραφείο αλλοδαπών του Δήμου Αθηναίων λειτουργεί άριστα αλλά αυτός ο δήμος αποτελεί την εξαίρεση και αυτή η άριστη λειτουργία οφείλεται στην ύπαρξη συγκεκριμένων προσώπων στην υπηρεσία αυτή. Τα παραδείγματα προβληματικής λειτουργίας των δήμων που ανέφεραν τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης όμως ήταν πάρα πολλά. Υπάλληλος δήμου παρέλαβε και διαβίβασε στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση τέσσερις διαφορετικές αιτήσεις για τέσσερις διαφορετικές κατηγορίες αδειών από τον ίδιο μετανάστη. Το στέλεχος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης εφαρμόζοντας τις αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη, της χρηστής διοικήσεως αλλά και της καλής πίστης, έσκισε τις

¹³⁷ Νόμος 3838 ΦΕΚ 49/Α/24 Μαρτίου 2010 «Σύγχρονες διατάξεις για την ελληνική ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις»

τρεις από τις τέσσερις αιτήσεις και επεξεργάστηκε μόνο την αίτηση για την οποία ο αλλοδαπός είχε τις προϋποθέσεις να λάβει την άδεια διαμονής. Άλλος υπάλληλος δήμου έχει διαβιβάσει φάκελο αλλοδαπού, χωρίς παράβολο, που περιείχε μια απλή φωτοτυπία διαβατηρίου (ούτε καν επικυρωμένη).

Τα γραφεία αλλοδαπών των Δήμων είθισται να στελεχώνονται με συμβασιούχους. Αυτό σημαίνει πως αυτοί οι υπάλληλοι δεν έχουν την κατάρτιση, ούτε την εμπειρία για να εκτελέσουν τα καθήκοντά τους με επιτυχία. Επιπλέον, όποτε προσλαμβάνονται νέοι συμβασιούχοι, οι μόνιμοι υπάλληλοι του εκάστοτε δήμου πρέπει να αφιερώσουν σημαντικό χρόνο για να τους εκπαιδεύσουν. Τελικά οι μόνιμοι υπάλληλοι των δήμων είναι τόσο επιβαρυνμένοι με καθήκοντα (συνήθως ασκούνε και παράλληλα καθήκοντα σε άλλες διευθύνσεις, όπως προαναφέρθηκε) που πρέπει να αφιερώσουν χρόνο εκτός ωραρίου για να διαβάσουν νέες εγκυκλίους και έγγραφα, πράγμα που οι περισσότεροι δεν κάνουν. Έτσι, παρατηρείται μειωμένη απόδοση των μόνιμων υπαλλήλων, αλλά και ελλιπής εκπαίδευση των συμβασιούχων.

Το διοικητικό βάρος αυτής της δυσλειτουργίας επιβαρύνει τελικά την Αποκεντρωμένη Διοίκηση με πολλούς τρόπους. Πρώτον, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση λειτουργεί ως help desk των δήμων, που σημαίνει πως τα τηλέφωνα των υπαλλήλων της Αποκεντρωμένης χτυπάνε ασταμάτητα (τουλάχιστον 30 τηλεφωνήματα την ημέρα) προκειμένου να λύσουν απορίες των δημοτικών υπαλλήλων και πολλές φορές τα ερωτήματα αφορούν προβλήματα που έχουν ήδη διευκρινιστεί στις εγκυκλίους. Δεύτερον, πολύ συχνά οι φάκελοι που διαβιβάζονται στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι ελλιπείς, με αποτέλεσμα να πρέπει η Αποκεντρωμένη Διοίκηση να επικοινωνήσει με άλλους φορείς της Διοίκησης ή υπηρεσίες (ασφαλιστικά ταμεία, εφορίες, Πρεσβείες) για να συμπληρωθεί ο φάκελος.

Η ίδια η παρουσία των μεταναστών στις υπηρεσίες της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αναδεικνύουν την κακή λειτουργία του σχήματος δήμων – Αποκεντρωμένης. Κανονικά οι μετανάστες (αλλά και οι δικηγόροι) θα έπρεπε να ενημερώνονται μέσω των δήμων για την πορεία των αιτήσεών τους. Όμως, η προσέλευση των μεταναστών και των δικηγόρων τις ημέρες κοινού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι πολύ μεγάλη. Αυτό συμβαίνει

επειδή το πληροφοριακό σύστημα είναι ατελές στους δήμους¹³⁸, όπως μαρτυρούν οι υπάλληλοι της Αποκεντρωμένης, αλλά και επειδή οι δήμοι είναι υποστελεχωμένοι. Όμως, είναι και θέμα επαγγελματισμού από την πλευρά του προσωπικού των δήμων, αφού ενώ στο πληροφοριακό σύστημα μπορούν να δουν αν ένας αλλοδαπός έχει υποβάλλει αίτημα ή έχει πάρει άδεια από άλλη Αποκεντρωμένη Διοίκηση, σε αρκετές περιπτώσεις δέχονται και νέα αίτηση και την διαβιβάζουν στην Αποκεντρωμένη Διοίκησης Αττικής. Πολλές φορές, οι υπάλληλοι των δήμων παραπέμπουν τους μετανάστες στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση για να τους ξεφορτωθούν. Ακόμα λόγω των τεράστιων καθυστερήσεων στην έκδοση των αδειών¹³⁹ δημιουργείται στους μετανάστες ανασφάλεια πως κάτι δεν πάει καλά για να μην βγαίνει η άδεια, με αποτέλεσμα να πηγαίνουν στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση για να διαπιστώσουν τι πρόβλημα υπάρχει.

Η απασχόληση των συμβασιούχων είναι διαδεδομένη και στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Οι μόνιμοι υπάλληλοι παρατηρούν πως είναι απαράδεκτο σαν πρακτική να προσλαμβάνονται συμβασιούχοι σε αυτές τις υπηρεσίες την στιγμή που οι ανάγκες για προσωπικό κάθε άλλο παρά πρόσκαιρες είναι. Η ΔΑΕΜ¹⁴⁰ λειτουργεί κυρίως με συμβασιούχους, οι οποίοι κατά καιρούς έχουν μετακινηθεί στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης και έχουν εργαστεί σε καθημερινά καθήκοντα των διευθύνσεων αυτών. Στην Διεύθυνση του Πειραιά υπήρχε «στοκ υποθέσεων» από το 2001 αλλά η ΔΑΕΜ διέθεσε 70 συμβασιούχους για την διεκπεραίωσή του. Με αυτό τον τρόπο, όχι μόνο διεκπεραιώθηκε το στοκ, αλλά έφτασε η υπηρεσία να είναι σε θέση να εκδίδει εντός 2 ημερών τις άδειες διαμονής (εφόσον ο φάκελος ήταν πλήρης). Μόλις όμως απολύθηκαν οι συμβασιούχοι, ξαναδημιουργήθηκε νέο στοκ υποθέσεων αφού οι υπάλληλοι που απέμειναν δεν επαρκούν για την διεκπεραίωση της δουλειάς. Αλλά και στην Διεύθυνση Αθηνών Β' μόλις το 2010 με την βοήθεια συμβασιούχων της ΔΑΕΜ αλλά και

¹³⁸ Για παράδειγμα, ο υπάλληλος του δήμου μπορεί να δει στο πληροφοριακό σύστημα αν έχει βγει ή όχι η άδεια διαμονής του μετανάστη. Αν όμως υπάρχει κάποιο πρόβλημα ή καθυστέρηση στην έκδοση της άδειας, δεν μπορεί να δει αν π.χ. έχει γίνει αλληλογραφία με το ΙΚΑ και εκκρεμεί η απάντηση του ΙΚΑ για να βγει η άδεια.

¹³⁹ Όπως αναφέρθηκε και στο κεφάλαιο 1^ο της έρευνας «Τον Ιούλιο του 2011 μια Διεύθυνση επεξεργαζόταν αιτήσεις που είχαν κατατεθεί στους Δήμους τον Αύγουστο του 2010 και είχαν πρωτοκολληθεί τον Οκτώβριο του 2010.»

¹⁴⁰ Η εταιρεία που έχει αναπτύξει και υποστηρίζει το πληροφοριακό σύστημα που χρησιμοποιεί η Αποκεντρωμένη Διοίκηση. (αναφορά για την ΔΑΕΜ έγινε στο κεφάλαιο 2)

της ΕΕΤΑΑ¹⁴¹, οι άδειες διαμονής εκδίδονταν μέσα σε 2 μήνες. Στην παλιά ενιαία Διεύθυνση Αθηνών της Περιφέρειας (πριν την ψήφιση του Καλλικράτη και την ίδρυση της Διεύθυνσης Αθηνών Β΄) είχαν φτάσει να υπηρετούν 180 άτομα λόγω της παρουσίας των συμβασιούχων.

Οι συμβασιούχοι τόσο στους δήμους όσο και στην Αποκεντρωμένη, διαχρονικά προσλαμβάνονται με πολλούς διαφορετικούς τρόπους, μέσω ιδιωτικών εταιριών (K-research), μέσω της ΕΕΤΑΑ, μέσω του Περιφερειακού Ταμείου Αττικής, με καθεστώς ενοικίασης εργαζομένων, μέσω του Υπουργείου Εσωτερικών, με οκτάμηνες συμβάσεις απευθείας με την Αποκεντρωμένη κλπ.

Ζήτημα τίθεται και με την ποιότητα της δουλειάς των συμβασιούχων. Οι μόνιμοι υπάλληλοι της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αναφέρουν πως οι συμβασιούχοι πιέζονται πάρα πολύ από την υπηρεσία να βγάλουν πολλή δουλειά και συχνά κάνουν πάρα πολλά λάθη. Όμως, δεν βρίσκονται σε μόνιμη σχέση με την υπηρεσία και αυτό σημαίνει πως οι υπάλληλοι επιβαρύνονται να διορθώνουν πολλές φορές τα λάθη που ανακαλύπτουν πως έχουν κάνει οι συμβασιούχοι μήνες μετά. «Δουλεύουμε με όποιον να 'ναι», καταγγέλλει ο ένας εκ των διευθυντών, «φτάνει η υπηρεσία σε σημείο να δουλεύει με 120 συμβασιούχους και 20 μόνιμους υπαλλήλους». Επιπλέον, ουσιαστικά χρειάζονται 2-3 μήνες για να εκπαιδευτεί ένας συμβασιούχος στη δουλειά και μόλις μάθει τη δουλειά και αρχίσει να αποδίδει, απολύεται. Οι υπάλληλοι αναφέρουν πως έχουν κουραστεί να εκπαιδεύουν νέους ανθρώπους για να μείνουν 8 μήνες και να αποχωρήσουν αμέσως μετά. Αξιοσημείωτο είναι πως από τους παλαιότερους συμβασιούχους που μονιμοποιήθηκαν, είτε με το Π.Δ164/2004, είτε με τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις, ελάχιστοι υπηρετούν σήμερα στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας και οι περισσότεροι έχουν μετακινηθεί σε «καλύτερες» υπηρεσίες, παρά το ότι η μονιμοποίησή τους είχε σαν νομική βάση ότι κάλυπταν πάγιες και διαρκείς ανάγκες στις συγκεκριμένες διευθύνσεις. Η νομοθετική ρύθμιση του 2010 περί υποχρέωσης παραμονής των μονιμοποιηθέντων συμβασιούχων στις υπηρεσίες μετανάστευσης για μια πενταετία μάλλον καθυστέρησε να γίνει¹⁴².

¹⁴¹ Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης www.eetaa.gr

¹⁴² Σύμφωνα με το άρθρο 18, παρ.8^α του Ν.3870/2010 (ΦΕΚ 138/Α΄) «. Οι υπάλληλοι, οι οποίοι ανήκουν στις κατωτέρω κατηγορίες και διορίστηκαν ή μετατάχθηκαν στις Περιφέρειες

Η ποιότητα του προσωπικού που υπηρετεί στους δήμους συνδέεται και με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Από την εμπειρία των στελεχών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αναδεικνύεται ότι οι δήμοι δεν ξέρουν να ενημερώσουν τους αλλοδαπούς. Τα τηλεφωνήματα των υπαλλήλων των δήμων προς την Αποκεντρωμένη Διοίκηση είναι συνεχή. Οι αλλοδαποί δεν εμπιστεύονται την πληροφόρηση που λαμβάνουν από τους δήμους και για αυτό απευθύνονται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης θεωρούν πως η πληροφόρηση που λαμβάνουν οι αλλοδαποί από τους δήμους αλλά και η υπευθυνότητα που επιδεικνύουν οι δήμοι στην εκτέλεση των καθηκόντων τους είναι ανεπαρκής. Στέλεχος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης παρατηρεί πως το επίπεδο της εξυπηρέτησης είναι θέμα ατόμου, ενώ θα έπρεπε να παρέχεται εξυπηρέτηση σταθερά καλή.

Η πληροφόρηση που παρέχεται στους αλλοδαπούς συναρτάται και με το αν υπάρχει έντυπο υλικό για την ενημέρωσή τους. Παλαιότερα είχαν εκδοθεί κάποια φυλλάδια σε 7 γλώσσες (ελληνικά, γαλλικά, αγγλικά, αλβανικά, βουλγάρικα, ρώσικα, αραβικά)¹⁴³, την ύπαρξη των οποίων όμως αγνοούσαν παραπάνω από τους μισούς συνεντευξαζόμενους. Οι υπάλληλοι που γνωρίζουν την ύπαρξή τους θεωρούν πως με τις 7 αυτές γλώσσες καλύπτεται πάνω από το 80% των εξυπηρετούμενων, αλλά τα φυλλάδια αυτά δεν επικαιροποιήθηκαν ποτέ. Ορισμένοι δήμοι είχαν φτιάξει παλαιότερα κάποιου είδους φυλλάδια με οδηγίες, αλλά όχι με συστηματικό τρόπο. Αυτό που παρατηρούν τα στελέχη της Αποκεντρωμένης είναι πως προϋπόθεση για

του Κράτους για την κάλυψη των αναγκών των Διευθύνσεων Αστικής Κατάστασης και Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, υποχρεούνται να παρέχουν τις υπηρεσίες τους τουλάχιστον για μια πενταετία αποκλειστικά στις Διευθύνσεις αυτές:

- i) οι απόφοιτοι του Τμήματος Μεταναστευτικής Πολιτικής της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και οι απόφοιτοι της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης με εξειδίκευση σε θέματα μετανάστευσης και ιθαγένειας,
- ii) οι υπάλληλοι που διορίστηκαν ή μετατάχθηκαν στις οργανικές θέσεις που συστάθηκαν με το άρθρο 76 παρ.13 του ν. 2910/2001 (ΦΕΚ 91 Α),
- iii) οι υπάλληλοι που μετατάχθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 89 παρ. 2 του ν. 3386/2005 (ΦΕΚ 212 Α), όπως ισχύει,
- iv) οι υπάλληλοι, οι οποίοι, κατόπιν λύσης της σύμβασης, δυνάμει της οποίας παρείχαν εργασία στις Υπηρεσίες Αστικής Κατάστασης και Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, μονιμοποιήθηκαν ύστερα από την έκδοση σχετικής τελεσίδικης δικαστικής απόφασης και
- v) οι συμβασιούχοι με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου που απασχολούνται με βάση τις διατάξεις του άρθρου 11 του π.δ. 164/2004.»

¹⁴³ Ενδεικτικά υπάρχουν στο παράρτημα δυο αντίτυπα των φυλλαδίων αυτών.

την δημιουργία έντυπου υλικού θα ήταν να υπήρχε σαφές νομοθετικό πλαίσιο και εγκύκλιοι, που να μην τροποποιούνται συνεχώς. Θα μπορούσαν να δημιουργηθούν φυλλάδια για χρήση από τους δήμους με «συχνές ερωτήσεις» για τα ζητήματα υποβολής αίτησης άδειας διαμονής. Τα στελέχη τονίζουν ακόμα πως θα έπρεπε να υπάρχει όλο το site του Υπουργείου Εσωτερικών μεταφρασμένο σε βασικές γλώσσες των χωρών από τις οποίες προέρχονται κατά κύριο λόγο οι μετανάστες, αλλά και φυλλάδια με «συχνές ερωτήσεις». Ο συνήθης τρόπος ενημέρωσης των μεταναστών αυτή τη στιγμή είναι είτε οι ομοεθνείς τους, είτε οι σύλλογοί τους, είτε δικηγόροι.

Σε σχέση με την ενημέρωση των μεταναστών τα στελέχη της Αποκεντρωμένης ερωτήθηκαν αν πιστεύουν πως θα έπρεπε να υπάρχουν διερμηνείς στις υπηρεσίες. Οι απόψεις τους δεν είναι ενιαίες. Από τη μία υπάρχουν στελέχη που θεωρούν πως θα έπρεπε να υπάρχουν διερμηνείς αφού αυτό θα έκανε να φύγουν από τη μέση οι μεσάζοντες, αλλά και θα αύξανε την εμπιστοσύνη των μεταναστών προς τις υπηρεσίες. Τονίζουν όμως πως υπάρχει ο κίνδυνος να δημιουργηθούν «παραμάγαζα» και να λειτουργήσουν οι διερμηνείς σε συνεργασία με διάφορα κυκλώματα που προσπαθούν να εμπλακούν στις διαδικασίες έκδοσης των αδειών διαμονής. Άλλοι υπάλληλοι θεωρούν πως η ύπαρξη διερμηνέων είναι μια ιδανική κατάσταση και πως προτεραιότητα έχει η κάλυψη των αναγκών σε προσωπικό για τις Διευθύνσεις.

Η πλειοψηφία των υπαλλήλων θεωρεί πως οι μετανάστες θα έπρεπε να προσπαθήσουν να επικοινωνήσουν στα ελληνικά και πως αφού βρίσκονται σε αυτή τη χώρα και διεκδικούν δικαιώματα, πρέπει να προσπαθήσουν να μάθουν και τη γλώσσα, έστω και στοιχειωδώς. Παρατηρούν ταυτόχρονα πως υπάρχουν κάποιοι μετανάστες που αρνούνται να προσπαθήσουν να επικοινωνήσουν, αλλά πιστεύουν πως αν ο υπάλληλος θέλει, θα βρει τρόπο επικοινωνίας. Το ζήτημα που τίθεται είναι το πόσο περισσότερος χρόνος χρειάζεται όταν ο μετανάστης δεν κατανοεί τις οδηγίες του υπαλλήλου και ο υπάλληλος προσπαθεί με κάθε τρόπο να επικοινωνήσει μαζί του. Από την άλλη μεριά, οι υπάλληλοι επισημαίνουν πως πολλοί μετανάστες, και ειδικά αυτοί που ανανεώνουν τις άδειες διαμονής τους, βρίσκονται πολλά χρόνια στην Ελλάδα και ξέρουν ελληνικά.

Παλαιότερα, αναφέρει στέλεχος της Αποκεντρωμένης με μακρά προϋπηρεσία στη μετανάστευση, υπήρχε υπάλληλος μεταταχθείς από άλλη υπηρεσία που γνώριζε ρώσικα και είχε βοηθήσει εξαιρετικά στην λειτουργία της υπηρεσίας. Αξίζει να σημειωθεί εδώ πως στην εγκύκλιο 37 του Υπουργείου Εσωτερικών που εκδόθηκε τον Ιούλιο του 2011¹⁴⁴ αναφέρεται πως «Οι αρμόδιες για το χειρισμό θεμάτων αλλοδαπών υπηρεσίες εξασφαλίζουν κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερομένου, τη γραπτή ή προφορική μετάφραση των βασικών σημείων των αποφάσεων επιστροφής, συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών σχετικά με τα διαθέσιμα ένδικα μέσα, σε γλώσσα που κατανοεί ή θεωρείται εύλογο ότι κατανοεί ο υπήκοος τρίτης χώρας.», χωρίς όμως να έχει εξασφαλιστεί η δυνατότητα των υπηρεσιών να έχουν μεταφραστές ή διερμηνείς.

Πέρα από την συνεργασία με τους δήμους, υπάρχουν και άλλοι φορείς με τους οποίους συνεργάζονται οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης και η συνεργασία κάθε άλλο παρά αρμονική θα μπορούσε να χαρακτηριστεί. Η συνεργασία με το ΙΚΑ είναι αρκετά προβληματική. Κατ' αρχήν, το ΙΚΑ δεν εκδίδει το είδος πιστοποιητικού που απαιτεί ο Ν.3386/2005. Το ΙΚΑ χορηγεί βεβαίωση ασφάλισης ανά έτος. Όμως, σύμφωνα με την ΚΥΑ καθορισμού του ελάχιστου αριθμού ημερομισθίων ή ελάχιστου χρονικού διαστήματος ασφάλισης ανά έτος και ασφαλιστικό φορέα για την ανανέωση άδειας διαμονής¹⁴⁵ προβλέπεται ότι: «Ο αριθμός ημερών ασφάλισης αποδεικνύεται ότι έχει πραγματοποιηθεί στο χρονικό διάστημα της άδειας διαμονής τους από βεβαίωση του οικείου ασφαλιστικού φορέα.». Επομένως, οι αλλοδαποί προσκομίζουν ετήσιες βεβαιώσεις από το ΙΚΑ και οι υπάλληλοι της Αποκεντρωμένης μετρούν οι ίδιοι τις ημέρες ασφάλισης για το διάστημα

¹⁴⁴ Εγκύκλιος 37 της 11^{ης} Ιουλίου 2011 με τίτλο «Αποφάσεις επιστροφής παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών-Εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 16 έως και 41 του Ν. 3907/ 2011.» http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egik_37_11_met.pdf

¹⁴⁵ Υπουργική Απόφαση 1356 της 21^{ης} Ιανουαρίου 2009 (ΦΕΚ 114/Β') «Τροποποίηση της υπ' αριθ. 160/3.1.2006 (ΦΕΚ Β/6) κοινής απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας περί "Καθορισμού ελάχιστου αριθμού ημερομισθίων ή ελάχιστου χρονικού διαστήματος ασφάλισης ανά έτος και ασφαλιστικό φορέα για την ανανέωση άδειας διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών καθώς και των όρων και προϋποθέσεων πρόσβασης στην μισθωτή εργασία και σε ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα της περίπτωσης β του άρθρου 59 του ν.3386/05"» <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/1356-21-01-09.doc>

που διαρκούσε η άδεια διαμονής του αλλοδαπού, ενώ θα μπορούσε να έχει υπάρξει πρόβλεψη, ούτως ώστε το ΙΚΑ να εκδίδει την βεβαίωση αυτή για το ζητούμενο από το Ν.3386/2005 χρονικό διάστημα. Προβλήματα υπάρχουν και με την γενικότερη λειτουργία του ΙΚΑ, αφού έχουν υπάρξει πολλές περιπτώσεις που το ίδιο υποκατάστημα του ΙΚΑ έχει εκδώσει στον ίδιο αλλοδαπό δυο διαφορετικούς αριθμούς μητρώου ασφαλισμένου. Συχνά γίνονται ερωτήματα στα υποκαταστήματα του ΙΚΑ για διάφορα ζητήματα σχετικά με τις ημέρες ασφάλισης αλλοδαπών ή για πλαστές βεβαιώσεις αλλά απαντούν επιλεκτικά και κατά κανόνα με μεγάλη καθυστέρηση (άνω των 6 μηνών), ενώ δεν απαντούν ποτέ στα τηλέφωνα. Υπάλληλος προτείνει να θεωρείται ως βεβαίωση ασφαλιστικής κάλυψης η ύπαρξη εν ισχύ βιβλιαρίου υγείας, πρακτική που θα διευκόλυνε σημαντικά και την διαδικασία της έκδοσης άδειας διαμονής.

Ακόμα, σύμφωνα με τον Ν.3386/2005, άρθρο 15: «Εάν ο υπήκοος τρίτης χώρας έχει πραγματοποιήσει μικρότερο αριθμό ημερομισθίων, μπορεί να προβεί στην εξαγορά αριθμού ημερών ασφάλισης μέχρι ποσοστού 20% του απαιτούμενου.» Για να γίνει η εξαγορά αυτή, η αρμόδια Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης πρέπει να εκδώσει μια απόφαση εξαγοράς ενσήμων, την οποία θα χρησιμοποιήσει ο αλλοδαπός όταν προσέλθει στο ΙΚΑ προκειμένου να προβεί στην εξαγορά των ενσήμων. Όμως, η απόφαση αυτή έχει μόνο τρίμηνη ισχύ, με αποτέλεσμα να υποχρεώνεται ο αλλοδαπός να επανέλθει με νέα αίτηση για επανεκτύπωση της απόφασης εξαγοράς ενσήμων και να ταλαιπωρείται ο ίδιος (απουσιάζοντας από την εργασία του), αλλά και να αυξάνεται ο όγκος εργασίας των Διευθύνσεων Αλλοδαπών. Οι υπάλληλοι της Αποκεντρωμένης θεωρούν εντελώς άστοχο να έχει τρίμηνη ισχύ αυτή η απόφαση και κρίνουν πως θα έπρεπε να έβαζε το ΙΚΑ απλά ένα μικρό πρόστιμο στον αλλοδαπό που θα ξεπερνούσε το τρίμηνο από την έκδοση της εν λόγω απόφασης.

Η έλλειψη συντονισμού με το ΙΚΑ φαίνεται και από το γεγονός πως την άνοιξη του 2011, το ΙΚΑ έβγαλε εγκύκλιο¹⁴⁶ με την οποία έδινε οδηγία στα τοπικά υποκαταστήματα να μην παρέχουν καρτέλα ενσήμων στους

¹⁴⁶ Εγκύκλιος με αριθ.Πρωτ.Γ41/17 της 20^{ης} Μαΐου 2011 ««Νέες ηλεκτρονικές υπηρεσίες με την επιχειρησιακή εκμετάλλευση της ασφαλιστικής ιστορίας και του Αποσπάσματος Ατομικού Λογαριασμού Ασφάλισης» http://www.ika.gr/gr/infopages/memos/GEN_G41_17_20-5-2011.pdf

αλλοδαπούς όταν αυτοί την αιτούνται για να την καταθέσουν για την έκδοση άδειας διαμονής, επειδή τα μηχανογραφικά συστήματα ΙΚΑ – Αποκεντρωμένων Διοικήσεων συνδέονται πλέον online. Όμως, αυτό ίσχυε μόνο για το μέρος του ΙΚΑ, ενώ στο πληροφοριακό σύστημα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων δεν είχε φτιαχτεί ακόμα η κατάλληλη «γέφυρα», ώστε να μπορούν οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης να αντλούν τα απαραίτητα στοιχεία. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα να προσέρχονται οι αλλοδαποί στους δήμους για ανανέωση των αδειών διαμονής τους χωρίς να έχουν βεβαιώσεις για την ασφάλισή τους στο ΙΚΑ. Οι δήμοι επικοινωνήσαν με την Αποκεντρωμένη, οπότε και διαπιστώθηκε το πρόβλημα. Για να εξομαλυνθεί η κατάσταση χρειάστηκε να επικοινωνήσει το Υπουργείο Εσωτερικών με το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης.

Αλλά και με τον ΟΑΕΔ έχουν παρατηρηθεί προβλήματα. Υπάλληλος της Αποκεντρωμένης ανέφερε περίπτωση όπου ο ΟΑΕΔ απέστειλε για τον ίδιο μετανάστη παραίτηση του ιδίου από την εργασία του και καταγγελία σύμβασης του εργοδότη, ενώ δεν γίνεται να είναι και τα δυο έντυπα έγκυρα. Παλαιότερα σε βεβαίωση του ΟΑΕΔ είχε βρεθεί μετανάστρια να έχει καταχωρηθεί στην καρτέλα του πατέρα του πρώην φίλου της.

Προβλήματα παρατηρούνται με το σύνολο των φορέων οι οποίοι χορηγούν δικαιολογητικά στους μετανάστες προκειμένου αυτοί να τα υποβάλουν μέσω των δήμων στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση. Στην ουσία οι οργανισμοί δεν συντονίζονται, ενώ η επικοινωνία γίνεται μόνο με έγγραφα και μέσω φαξ, αφού στις πλείστες των περιπτώσεων οι υπάλληλοι δεν απαντούν στα τηλέφωνα. Στην ουσία, ο συντονισμός και η συνεργασία δεν είναι θεσμοθετημένοι, ενώ το γεγονός πως οι φορείς εποπτεύονται από διαφορετικά υπουργεία, συνιστά μεγάλο εμπόδιο αφού η επικοινωνία γίνεται μέσω των εποπτευόμενων Υπουργείων και στη συνέχεια «κατεβαίνει» προς τους εποπτευόμενους φορείς. Και με τις ΔΟΥ του Υπουργείου Οικονομικών παρατηρείται πρόβλημα αφού η επικοινωνία γίνεται μόνο μέσω εγγράφων ή φαξ, οι απαντήσεις στα οποία έρχονται με καθυστέρηση μηνών, ενώ οι αρμόδιοι υπάλληλοι δεν απαντούν στα τηλέφωνα.

Η υπηρεσία με την οποία υπάρχει η καλύτερη συνεργασία είναι η Αστυνομία και οι λοιπές υπηρεσίες του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη. Αφενός υπάρχει πολύ καλή διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων, με

δυνατότητα υποβολής ερωτημάτων και αποστολής αιτημάτων με ηλεκτρονικό τρόπο, αφετέρου οι αρμόδιες υπηρεσίες του υπουργείου αυτού απαντούν άμεσα, συχνά εντός της ημέρας.

Άλλες υπηρεσίες με τις οποίες συναλλάσσεται η Αποκεντρωμένη είναι οι υπηρεσίες του Υπουργείου Δικαιοσύνης, τα Πανεπιστήμια, τα ΙΕΚ. Αυτό που παρατηρούν τα στελέχη της Αποκεντρωμένης γενικά για τις υπηρεσίες με τις οποίες συνεργάζονται είναι πως πάρα πολλές φορές υπάρχουν πλημμελώς τηρημένα ή κατεστραμμένα αρχεία και πως πάντα οι υπάλληλοι επικαλούνται διοικητικές ελλείψεις σε προσωπικό, ενώ η έλλειψη ψηφιοποίησης δημιουργεί πολύ μεγάλες καθυστερήσεις. Επισημαίνουν πως θα έπρεπε να υπάρχει online διασύνδεση με τις υπηρεσίες αυτές και να μπορούν να αντλούν τα στοιχεία που χρειάζονται.

Συνεργασία υπάρχει επίσης με τις Πρεσβείες των διαφόρων χωρών από τις οποίες προέρχονται οι μετανάστες. Αλληλογραφία γίνεται συχνά για διαβατήρια για τα οποία υπάρχει υπόνοια πως είναι πλαστά. Με δεδομένο όμως πως συχνά οι χώρες προέλευσης των μεταναστών είναι χώρες στις οποίες υπάρχουν δυσλειτουργίες των κρατικών υπηρεσιών και διαφθορά, οι Πρεσβείες δεν απαντούν στα ερωτήματα της Αποκεντρωμένης. Σε πολλές περιπτώσεις, οι ίδιοι οι μετανάστες έχουν αναφέρει στους υπαλλήλους της Αποκεντρωμένης πως προσπαθούν να πάρουν ένα δικαιολογητικό που χρειάζονται από την Πρεσβεία τους και οι υπάλληλοι της Πρεσβείας τους ζητάνε «φακελάκι» για να διεκπεραιώσουν το αίτημά τους. Επίσης, πολλοί αλλοδαποί έχουν δικό τους τρόπο να παντρεύονται (για παράδειγμα, με ένορκη δήλωση), ο οποίος δεν αναγνωρίζεται από την ελληνική έννομη τάξη. Σε αυτή την περίπτωση χρειάζεται έγγραφη βεβαίωση από την Πρεσβεία τους που να πιστοποιεί πως αυτό το είδος δικαιοπραξίας είναι το αντίστοιχο του γάμου στην ελληνική έννομη τάξη. Η αλληλογραφία με τις Πρεσβείες των χωρών όμως, γίνεται με καθυστέρηση, με αποτέλεσμα οι φάκελοι των αλλοδαπών να βρίσκονται σε αναμονή.

Ο κυριότερος φορέας με τον οποίο υπάρχει ανάγκη να συντονίζεται και να συνεργάζεται η Αποκεντρωμένη Διοίκηση είναι το Υπουργείο Εσωτερικών, που είναι και ο εποπτεύων φορέας της Αποκεντρωμένης. Επειδή το νομοθετικό πλαίσιο είναι πολύπλοκο και μεταβάλλεται συνεχώς, η

Αποκεντρωμένη υποβάλλει συχνά ερωτήματα στο υπουργείο. Το υπουργείο δεν απαντάει σε όλα τα ερωτήματα, αναφέρουν με αγανάκτηση αρκετοί από τους συνεντευξιαζόμενους, ή απαντά ανεπίσημα (τηλεφωνικά). Κάποιες άλλες φορές, οι απαντήσεις γίνονται μέσω εγκυκλίων που κυκλοφορούν με μεγάλη καθυστέρηση σε σχέση με το πότε εμφανίστηκε το «πρόβλημα», με αποτέλεσμα να ανατρέχουν οι υπάλληλοι σε παλιές υποθέσεις και να μεταβάλλουν τις αποφάσεις τους. Αυτό που σημειώνουν οι υπάλληλοι είναι πως ο νόμος είναι τόσο ατελής, παρά το ότι έχει ενσωματώσει σε μεγάλο βαθμό την εμπειρία της διοίκησης, που γίνονται ερωτήματα προς το ΥΠΕΣ ακόμα και τώρα, έξι χρόνια μετά την ψήφισή του.

Αρκετές φορές οι υπάλληλοι του ΥΠΕΣ δυσανασχετούν από τις συνεχείς οχλήσεις των υπαλλήλων της Αποκεντρωμένης. Κάποια στελέχη της Αποκεντρωμένης ανέφεραν πως σε ορισμένες περιπτώσεις αποφεύγουν να συνεργαστούν με το ΥΠΕΣ και δίνουν λύσεις μόνοι τους στα προβλήματα που ανακύπτουν. Η βασική ένσταση από πλευράς της Αποκεντρωμένης είναι πως το ΥΠΕΣ αγνοεί την διοικητική υποστήριξη και την υποδομή των υπηρεσιών, δεν γνωρίζει σε βάθος το αντικείμενο του νόμου, ενώ συχνά «απαντάει με έγγραφα που αναπαράγουν ασαφείς εγκυκλίους». Υπάλληλος ανέφερε πως το Υπουργείο είναι ξεκομμένο από τη Διοίκηση, ενώ διατύπωσε την άποψη πως τα άτυπα δίκτυα που υπάρχουν μπορεί να λειτουργούν και με αρνητικό τρόπο αφού ζητείται η άποψη των υπαλλήλων σε επίπεδο κολλητού και κουτσομπολιού, και όχι θεσμοθετημένα. Οι υπάλληλοι της Αποκεντρωμένης προκειμένου να πιέσουν το ΥΠΕΣ να απαντάει στα ερωτήματα συχνά συστήνουν στους ίδιους τους αλλοδαπούς να εμφανίζονται στο τμήμα Νομοθετικού Συντονισμού¹⁴⁷ και να υποβάλλουν το ερώτημα – πρόβλημά τους.

¹⁴⁷ Το τμήμα Νομοθετικού Συντονισμού ανήκει στη Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής της Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης του ΥΠΕΣ και έχει αρμοδιότητα:

«Β) Τμήμα Νομοθετικού Συντονισμού και Ελέγχου

1. Στην προετοιμασία, την εισήγηση και την κατάρτιση νομοσχεδίων, προεδρικών διαταγμάτων, κανονιστικών πράξεων και εγκυκλίων.
2. Στην προετοιμασία, την εισήγηση και την συμμετοχή στην επεξεργασία διακρατικών συμβάσεων και διακρατικών συμφωνιών για θέματα μετανάστευσης.
3. Στην παρακολούθηση της εφαρμογής της νομοθεσίας για την είσοδο και διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα.
4. Στην συνεργασία με όλους τους συναρμόδιους φορείς σε θέματα εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα.

Η επικοινωνία με το Υπουργείο Εσωτερικών είναι ουσιαστικά στην ευχέρεια του υπουργείου. Κάποιες φορές το ΥΠΕΣ ζητάει τη γνώμη των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης σε σχέση με νέους νόμους, εγκυκλίους που ετοιμάζει κλπ. Αξιοσημείωτο είναι πως η συντριπτική πλειοψηφία των στελεχών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης με τους οποίους έγιναν οι συνεντεύξεις ανέφεραν πως παίρνουν την πρωτοβουλία να κάνουν προτάσεις για διάφορα θέματα σε σχέση με την υπηρεσία τους, προτάσεις που αφορούν αλλαγές στη νομοθεσία (παραδείγματα που ανέφεραν αφορούσαν τον τύπο και το ποσό του παραβόλου, τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την δημιουργία των υπηρεσιών μιας στάσης για τους μετανάστες) αλλά και αλλαγές στις ροές εργασίας ή στην διάρθρωση των υπηρεσιών στις οποίες υπηρετούν. Ένα παράδειγμα πρότασης που έχει γίνει προς το ΥΠΕΣ αφορά την προθεσμία ενός μηνός για υποβολή εκπρόθεσμης αίτησης για ανανέωση άδειας διαμονής¹⁴⁸. Η μια εκ των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης έχει ζητήσει την τροποποίηση του νόμου αφού θεωρεί το διάστημα αυτό πολύ μικρό και κατά συνέπεια τον νόμο άδικο και αναγκάζεται να παραπέμπει συχνά μετανάστες στο ΥΠΕΣ για να αιτηθούν άδεια για εξαιρετικούς ή ανθρωπιστικούς λόγους¹⁴⁹. Υπάλληλος με μακρόχρονη σταδιοδρομία ανέφερε πως συχνά αναλυτικά ερωτήματα που υπέβαλαν στο ΥΠΕΣ και συμπεριλάμβαναν προτάσεις, γινόντουσαν σχεδόν αυτούσια εγκύκλιοι.

Οι πρωτοβουλίες των στελεχών των Αποκεντρωμένων δεν περιορίζονται μόνο στα θέματα των νόμων αλλά και σε καθημερινά προβλήματα και οι παρεμβάσεις αρκετές φορές γίνονται με τρόπο δυναμικό. Τον Ιανουάριο του 2008, η Διευθύντρια της Διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της (τότε) Περιφέρειας Δυτικής Αττικής και Πειραιά απέστειλε

5. Στον συντονισμό και εποπτεία των περιφερειακών υπηρεσιών Αλλοδαπών και Μετανάστευσης.

6. Στην διενέργεια ελέγχων και την βεβαίωση παραβάσεων της νομοθεσίας, για τη διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια.

7. Στην μέριμνα για την τροφοδότηση του δικτυακού τόπου της Διεύθυνσης στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών.»

Πηγή:

http://www.ypes.gr/el/Ministry/leadership/GeneralSecretaryIn/Immigration/Metanastefikh_polit_ikh/

¹⁴⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 11 του Ν.3386/2005^Α «Εκπρόθεσμες αιτήσεις για ανανέωση άδειας διαμονής, μπορούν να κατατεθούν μέχρι και ένα μήνα από τη λήξη της.»

¹⁴⁹ Προβλέπονται από το άρθρο 44 του Ν.3386/2005

έγγραφο προς όλους τους δήμους αρμοδιότητάς της με το οποίο ενημέρωνε πως η Διεύθυνση σταματούσε εφεξής να δέχεται αιτήσεις από τους δήμους, επειδή το κτίριο στο οποίο στεγαζόταν η υπηρεσία ήταν άκρως ακατάλληλο¹⁵⁰. Όπως ανέφερε στην συνέντευξη η Διευθύντρια, δεν υπήρχε αρκετός χώρος με αποτέλεσμα το αρχείο να βρίσκεται συσσωρευμένο ακόμα και μέσα στις τουαλέτες. Τελικά η Διεύθυνση μεταφέρθηκε σε υπερσύγχρονο κτίριο στο κέντρο του Πειραιά δίπλα από τους σταθμούς ΗΣΑΠ και Προαστιακού. Στο κτίριο όπου στεγάζονται οι Διευθύνσεις Αθηνών για αρκετό διάστημα δεν υπήρχε συνεργείο καθαρισμού επειδή είχε λήξει η σύμβαση. Οι υπάλληλοι ξεκίνησαν να κινούν διαδικασίες μέσω της Επιθεώρησης Εργασίας και της Διεύθυνσης Δημόσιας Υγείας της τότε Νομαρχίας Αθηνών, προκειμένου οι υπηρεσίες να προσέλθουν στο κτίριο της Πέτρου Ράλλη για έλεγχο, που κατά πάσα πιθανότητα θα οδηγούσε στη σφράγιση της υπηρεσίας. Με αυτό τον τρόπο κατάφεραν να επισπεύσουν τις διαδικασίες προκήρυξης νέου διαγωνισμού για τον καθαρισμό του κτιρίου.

Τέλος, μεταξύ των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των διαφόρων Αποκεντρωμένων Διοικήσεων παρατηρείται έλλειψη συντονισμού. Όπως αναφέρθηκε και στο κεφάλαιο 2 της εμπειρικής έρευνας¹⁵¹, όταν τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής παρακολούθησαν το εκπαιδευτικό πρόγραμμα της ΕΕΤΑΑ για την διαπολιτισμική επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων που συναλλάσσονται με αλλοδαπούς, αυτό που θεώρησαν πιο σημαντικό ήταν όχι το ίδιο το πρόγραμμα, αλλά η ευκαιρία που είχαν να μιλήσουν και να ανταλλάξουν εμπειρίες και απόψεις με συναδέλφους τους από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της υπόλοιπης χώρας. Η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των Αποκεντρωμένων φαίνεται και από το γεγονός πως οι αιτήσεις κάποιων αλλοδαπών απορρίπτονται σε μια Αποκεντρωμένη Διοίκηση, αλλά γίνονται δεκτές σε άλλη, όπως μαρτυρούν οι υπάλληλοι. Κάποιες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι πιο ελαστικές και για παράδειγμα χορηγούν άδεια στον αλλοδαπό αν του λείπουν 2-3 μέρες ασφάλισης, ενώ κάποιες άλλες είναι πολύ πιο αυστηρές.

¹⁵⁰ Αναφορά για το περιστατικό αυτό: <http://www.diavotirio.net/diavat/news.php?extend.2859>

¹⁵¹ σελίδα 34

Επίσης, σε κάποιες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις παρατηρείται μια χαλαρότητα στην άσκηση των καθηκόντων με αποτέλεσμα να εμφανίζονται στην Αττική για να ανανεώσουν την άδειά τους αλλοδαποί που να έχουν εκδώσει δυο άδειες διαμονής στο όνομά τους από την ίδια Αποκεντρωμένη. Σε άλλη περίπτωση, υπάλληλος ανέφερε πως έχει ζητηθεί από άλλη Αποκεντρωμένη η αποστολή του φυσικού φακέλου αλλοδαπού, επειδή είχε απορριπτική απόφαση σε αίτηση για άδεια διαμονής και έπρεπε να διαπιστωθεί ο λόγος της απόρριψης, προκειμένου να εξεταστεί η νέα αίτησή του, και ο φάκελος καθυστέρησε να αποσταλεί και έφτασε 2 χρόνια μετά. Και ενώ υπάρχει σχετική επικοινωνία μέσω του πληροφοριακού συστήματος και επομένως τα αιτήματα φτάνουν άμεσα, όταν ζητηθεί να αποσταλεί ο φυσικός φάκελος πάντα παρατηρούνται καθυστερήσεις.

Κεφάλαιο 5^ο: Η στάση των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής απέναντι στους μετανάστες – Τα στερεότυπα.

Το τελευταίο κομμάτι της έρευνας πραγματεύεται το αν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής αναπαράγουν το αρνητικό στερεότυπο που έχει η ελληνική κοινωνία για τους μετανάστες. Αρχικά, δίνεται ένας ορισμός των στερεοτύπων και πώς αυτά οδηγούν στην προκατάληψη και τις διακρίσεις, παρουσιάζεται σύντομα η αλλαγή στάσης της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στους μετανάστες και ο ρόλος των μέσων μαζικής ενημέρωσης σε αυτή την αλλαγή και εκτίθενται ενδεικτικά μελέτες που αναδεικνύουν το πρόβλημα των στερεοτύπων και της διακριτικής μεταχείρισης στην ελληνική κοινωνία και διοίκηση. Στη συνέχεια παρουσιάζονται τα αποτελέσματα της έρευνας από τις συνεντεύξεις με τα στελέχη των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

Στερεότυπα είναι κατασκευασμένες διαπιστώσεις για μια κοινωνική κατηγορία, οι οποίες διεκδικούν γενικευμένη ισχύ, ενώ δεν στηρίζονται σε αληθινά δεδομένα¹⁵². Ως κοινωνική κατηγορία νοείται ένα σύνολο ανθρώπων που ξεχωρίζουν από ένα κοινό χαρακτηριστικό τους, χωρίς ωστόσο να αλληλεπιδρούν όλοι μεταξύ τους. Πολύ συχνά τα στερεότυπα αφορούν ορισμένες κοινωνικές κατηγορίες, όπως ένα σύνολο ανθρώπων με κοινή γεωγραφική καταγωγή, μια επαγγελματική κατηγορία και πιο συχνά ένα από τα δυο κοινωνικά φύλα, μια φυλή ή μία ηλικιακή κατηγορία. Κάποιες από αυτές τις κοινωνικές κατηγορίες (όπως το φύλο και η φυλή), υφίστανται πολύ δυσμενέστερες και μονιμότερες διακρίσεις απ' ότι άλλες κατηγορίες (όπως για παράδειγμα μια επαγγελματική κατηγορία, τα μέλη της οποίας μπορούν να αλλάξουν επάγγελμα). Τα στερεότυπα αποτελούνται ορισμένες φορές από σύντομες φράσεις, ενώ άλλες φορές από ένα σώμα προκατειλημμένων γνωμών.

Τα στερεότυπα συνδέονται με την προκατάληψη και τις διακρίσεις. Η προκατάληψη δεν είναι μόνο μια δεδηλωμένη άποψη ή πεποίθηση, αλλά και

¹⁵² Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος – Στερεότυπα: Όροι ύπαρξης και παρεμβάσεις για την αναίρεσή τους – Το βήμα των κοινωνικών επιστημών, τεύχος 36, Σεπτέμβριος 2003, σελ.71-86

μια τοποθέτηση που περιλαμβάνει συναισθήματα, όπως η περιφρόνηση και η απέχθεια. Η διάκριση εμφανίζεται όταν αντιμετωπίζεται ένα πρόσωπο λιγότερο ευνοϊκά έναντι κάποιου άλλου και η στάση αυτή δεν μπορεί να δικαιολογηθεί αλλιώς, παρά μόνο ως ένα άμεσο αποτέλεσμα της προκατάληψης¹⁵³.

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, και κυρίως στις αρχές της δεκαετίας του 1990, το μεταναστευτικό ρεύμα προς την Ελλάδα αυξάνει. Μετανάστες, κυρίως Αλβανοί, επωφελούνται από το άνοιγμα των συνόρων και εισρέουν στην Ελλάδα σε ρυθμούς που ξεπερνούν το σύνολο των αλλοδαπών που μέχρι τότε ζούσαν στη χώρα. Είναι αυτή την εποχή που ο αλλοδαπός εργάτης μπαίνει στο επίκεντρο της πολιτικής και της δημόσιας θεματολογίας ως απειλή. Από τη μια η μετανάστευση ταυτίζεται με την παράνομη δραστηριότητα, τη λαθρομετανάστευση, και, από την άλλη, η λαθρομετανάστευση συνδέεται με την αύξηση της εγκληματικότητας, της ανεργίας και με μια εικόνα απειλητικής εισβολής. Τόσο οι πολιτικές πρακτικές, όσο και οι πολιτικοί και μιντιακοί λόγοι, που στο στάδιο αυτό είναι οι βασικοί προσδιοριστές του ζητήματος, εστιάζουν το ενδιαφέρον τους σε αυτές τις όψεις του μεταναστευτικού ζητήματος¹⁵⁴.

Ο Πανούσης¹⁵⁵ αναφέρει πως οι μετανάστες αποκτούν, συνήθως μέσω των μέσων μαζικής ενημέρωσης, μια κοινωνική και πολιτισμική ταυτότητα αρνητικά νοηματοδοτημένη, άτυπη μεν αλλά με κρίσιμη επικοινωνιακή ισχύ¹⁵⁶. Ο τηλεοπτικός λόγος που αναφέρεται στους μετανάστες συνιστά μια γκρίζα ζώνη ανάμεσα στην πραγματικότητα και τις εθνοκεντρικές κορόνες¹⁵⁷. Η μιντιακή εικόνα του μετανάστη ενισχύει τις αντιθέσεις και διαφορές. Η

¹⁵³ Πρόγραμμα ETTAD της Ευρωπαϊκής Ένωσης
<http://gr.ettad.eu/understanding-disability/prejudice-stereotypes>

¹⁵⁴ Φανή Κουντούρη – Ο οικονομικός μετανάστης στην πολιτική ατζέτα. Η δημόσια συγκρότηση του μεταναστευτικού ζητήματος στη μεταπολίτευση – Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 128 Α', 2009, 39-76

¹⁵⁵ Γιάννης Πανούσης – ΜΜΕ, τηλεοπτικοί «εχθροί» και μετανάστευση στο Κοντιάδης (2007) σελ.203-228

¹⁵⁶ Αθ.Γκότοβου, Εκπαίδευση και ετερότητα, Μεταίχμιο 2002, σ.103 – όπως αναφέρεται στο Γιάννης Πανούσης – ΜΜΕ, τηλεοπτικοί «εχθροί» και μετανάστευση στο Κοντιάδης (2007) σελ.203-228

¹⁵⁷ Δ.Χαραλάμπης – Η φαντασιακή κοινότητα των μέσων, σε «Η κατασκευή της πραγματικότητας και τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης, επιμ.Ρ.Παναγιωτοπούλου κ.α., Αλεξάνδρεια 1998, σ.370 – όπως αναφέρεται στο Γιάννης Πανούσης – ΜΜΕ, τηλεοπτικοί «εχθροί» και μετανάστευση στο Κοντιάδης (2007) σελ.203-228

πληροφόρηση για τους μετανάστες είναι υπερβολική όταν πρόκειται για εγκλήματα μεταναστών, φειδωλή όταν αφορά τα επιτεύγματά τους¹⁵⁸. Ο ρατσιστικός λόγος νομιμοποιεί τον αποκλεισμό των κοινωνικών ομάδων από το πεδίο των δικαιωμάτων μέσα από τη θεαματοποίηση των αρνητικών πλευρών της ζωής των μεταναστών¹⁵⁹. Η συνεχής αποσπασματική και προκατειλημμένη σύγκριση του μετανάστη με το επίπεδο της χώρας υποδοχής γίνεται εκ του πονηρού, με αποτέλεσμα οι σχέσεις «ξένων – κράτους» να κινούνται πάντοτε στο πεδίο των εκατέρωθεν υποψιών¹⁶⁰. Τα ΜΜΕ διαμορφώνουν εν τέλει ένα αρνητικό συλλογικό φαντασιακό μέσα από επιλεκτικές απλουστεύσεις και αποσιωπήσεις¹⁶¹.

Σύμφωνα με το Ευρωβαρόμετρο¹⁶², οι πολίτες της Ελλάδας, σε αντίθεση με τους περισσότερους ευρωπαίους πολίτες, διαφωνούν με την αντίληψη ότι οι άνθρωποι από άλλες εθνικές ομάδες εμπλουτίζουν την πολιτιστική ζωή της χώρας (ΕΛ: 61% - ΕΥ27: 30%), ενώ η ευρωπαϊκή κοινή γνώμη εκτιμά ότι η ένταξη ανθρώπων από άλλες εθνικές ομάδες συμβάλουν στην πολιτιστική ζωή της χώρας τους (ΕΥ27: 54% - ΕΛ: 28%). Καμία θετική συνέπεια δεν αποδίδουν στη μετανάστευση οι Έλληνες πολίτες, καθώς δεν πιστεύουν ούτε ότι οι μετανάστες μπορούν να παίξουν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη μεγαλύτερης κατανόησης και ανοχής ως προς τον υπόλοιπο κόσμο (ΕΛ: 57% - ΕΥ27: 30%). Οι ερωτηθέντες του Ευρωβαρόμετρου δεν θεωρούν ότι η άφιξη μεταναστών στην Ευρώπη μπορεί να επιλύσει αποτελεσματικά το πρόβλημα του γηράσκοντος πληθυσμού της Ευρώπης (ΕΛ: 67% - ΕΥ27: 45%).

¹⁵⁸ Δ.Ευρυγένη, Εξεταστική Επιτροπή για την άνοδο του φασισμού και του ρατσισμού στην Ευρώπη, ΚΔΕΟΔ, 1987, σ.112 – όπως αναφέρεται στο Γιάννης Πανούσης – ΜΜΕ, τηλεοπτικοί «εχθροί» και μετανάστευση στο Κοντιάδης (2007) σελ.203-228

¹⁵⁹ Γ.Πλείου, Ο ρατσισμός του τηλεοπτικού λόγου, σε «Νέοι, Βία & Ρατσισμός», Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Παπζήσης 2004, σ.106,113,118 – όπως αναφέρεται στο Γιάννης Πανούσης – ΜΜΕ, τηλεοπτικοί «εχθροί» και μετανάστευση στο Κοντιάδης (2007) σελ.203-228

¹⁶⁰ N.Green, Οι δρόμοι της μετανάστευσης, Σαββάλας 2004, σ.38

¹⁶¹ Αθ.Μαρβάκη/Δ.Πορσάνογλου.Μ.Παύλου, Μετανάστες στην Ελλάδα: Προβλήματα, κοινωνικά φαινόμενα και ευποκείμενα» σε: «Μετανάστες στην Ελλάδα», Εταιρεία Πολιτικού προβληματισμού Ν.Πουλιαντζάς, Ελληνικά Γράμματα 2001, σ.17 – όπως αναφέρεται στο Γιάννης Πανούσης – ΜΜΕ, τηλεοπτικοί «εχθροί» και μετανάστευση στο Κοντιάδης (2007) σελ.203-228

¹⁶² Ευρωβαρόμετρο 71 – Κοινή γνώμη στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Άνοιξη 2009 – Εθνική Ανάλυση Ελλάδα http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_el_el_nat.pdf

Το πρόγραμμα IAPASIS¹⁶³ επικεντρώθηκε στις άτυπες διοικητικές πρακτικές και το πώς συμβάλλουν στον κοινωνικό αποκλεισμό των μεταναστών. Εξετάστηκε η οργανωτική κουλτούρα των κοινωνικών υπηρεσιών και φορέων ελέγχου και ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού και η επίδραση αυτής της κουλτούρας στις αντιλήψεις και πρακτικές των δημοσίων υπαλλήλων, όσον αφορά την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής στη χώρα υποδοχής. Η ελληνική ερευνητική ομάδα εστίασε το ενδιαφέρον της στις κοινωνικές υπηρεσίες, διεξάγοντας συνεντεύξεις σε βάθος σε υπαλλήλους του ΟΑΕΔ και του ΙΚΑ. Τα αποτελέσματα της έρευνας συνοπτικά είναι πως υπάρχει εσωτερικός μεταναστευτικός έλεγχος που διέπεται από άτυπες μορφές κατηγοριοποίησης του μεταναστευτικού πληθυσμού και πως οι οργανισμοί και οι υπάλληλοι διαχειρίζονται τη μετανάστευση και τα ζητήματα κοινωνικής προστασίας βάσει τοπικών ιδιωτικών συμφερόντων και στερεοτυπικών αντιλήψεων ή προκαταλήψεων. Ακόμα, εκτός των εθνοφυλετικών και κατά φύλο διακρίσεων, οι μετανάστες αντιμετωπίζουν νέες μορφές διακρίσεων, οι οποίες σχετίζονται με πρότυπα ζωής, καταναλωτικές συνήθειες, συλλογικές ταυτότητες και απόψεις γύρω από το είδος εργασίας και απασχόλησης του μεταναστευτικού πληθυσμού.

Οι Φραγκουδάκη και Δραγώνα¹⁶⁴ στην έρευνά τους σε σχέση με τους τρόπους με τους οποίους περιγράφονται και αξιολογούνται τα έθνη στο ελληνικό σχολείο, επισημαίνουν πως το 60% των εκπαιδευτικών του δείγματος της έρευνάς τους φαίνεται να υιοθετεί μια ιεραρχία «ανώτερων» και «κατώτερων» λαών και πολιτισμών, τονίζει τη διαφορά των Ελλήνων από τους μεσογειακούς και βαλκάνιους γείτονές της, χαρακτηρίζεται από στερεοτυπικές ξενοφοβικές στάσεις, θεωρεί την παρουσία των μεταναστών απειλητική και τυχόν σκλήρυνση της στάσης του κράτους απέναντι στους ξένους δεν θα τους έβρισκε αντίθετους.

Οι Γετίμης και Πετρινιώτη¹⁶⁵ στην έρευνά τους αποσκοπούσαν στον εντοπισμό των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στελέχη του Δημοσίου

¹⁶³ <http://www.eui.eu/RSCAS/Research/IAPASIS/Index.shtml>

¹⁶⁴ Φραγκουδάκη Α. και Δραγώνα Θ. (επιμ.), «Τι είν' η πατρίδα μας;» Εθνοκεντρισμός στην Εκπαίδευση, Αθήνα, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, 1997

¹⁶⁵ Γετίμης Π. και Πετρινιώτη Ξ. (επιστη.υπεύθ.) «Έρευνα για την ανίχνευση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στελέχη του Δημοσίου στην εξυπηρέτηση των μεταναστών – Παλιννοστούντων – Προσφύγων.» Έκθεση έρευνας που εκπονήθηκε στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL, 2003

Τομέα, τα οποία έρχονται σε επαφή με μετανάστες – παλιννοστούντες – πρόσφυγες σε κρίσιμους τομείς παροχής υπηρεσιών, στον εντοπισμό των δυσλειτουργιών στην εξυπηρέτησή τους και στη διερεύνηση των αιτίων της ύπαρξής τους, όπως επίσης και στη διερεύνηση των αντιλήψεων, απόψεων και στάσεων των στελεχών έναντι των αλλοδαπών χρηστών των υπηρεσιών, οι οποίες πιθανόν επηρεάζουν τη συμπεριφορά τους και προκαλούν διακριτική από την πλευρά τους μεταχείριση των αλλοδαπών. Από την έρευνά τους προέκυψε ότι «η πλειοψηφία των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης δεν έχουν ακριβή γνώση των διαστάσεων της μετανάστευσης στην Ελλάδα σήμερα και φαίνεται να επηρεάζονται από τα στερεότυπα που προβάλλονται από τα μέσα ενημέρωσης με αποτέλεσμα να εκφράζουν αβασάνιστα ξενοφοβικές απόψεις», ενώ «τα στελέχη διακατέχονται από ξενοφοβικές και ρατσιστικές απόψεις οι οποίες οδηγούν –πιθανότατα- σε διακριτική συμπεριφορά απέναντι στους μετανάστες – παλιννοστούντες – πρόσφυγες».

Στις συνεντεύξεις με τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης χρησιμοποιήθηκαν κάποιες ερωτήσεις που άμεσα θα αναδείκνυαν τυχόν αρνητική προδιάθεση των γραφειοκρατών προς τους μετανάστες, όπως: «Έχετε παρατηρήσει διαφορές στη συμπεριφορά ή στις απαιτήσεις των μεταναστών – χρηστών των υπηρεσιών σας ανάλογα με: i. την εθνικότητα, ii. τη φυλή/ το θρήσκευμα, iii. το φύλο, iv. άλλο χαρακτηριστικό», ενώ ζητήθηκε ταυτόχρονα η επεξήγηση κάθε πιθανής απάντησης. Με δεδομένο όμως πως δύσκολα κάποιος υπάλληλος θα εξέφραζε ανοιχτά ρατσιστικές ή ακραίες θέσεις, δόθηκε σημασία κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων σε κάθε αρνητική φράση, δυσανασχέτηση ή έκφραση του προσώπου.

Η υπόθεση πως οι γραφειοκράτες αναπαράγουν το αρνητικό στερεότυπο της κοινωνίας για τους μετανάστες δεν επαληθεύεται από τις συνεντεύξεις. Όταν ερωτήθηκαν για το αν παρατηρούν διαφορές στη συμπεριφορά ή τις απαιτήσεις των μεταναστών ανάλογα με την εθνικότητα όλοι είχαν παραδείγματα να δώσουν. Η πλειοψηφία των υπαλλήλων αναφέρει πως οι πολίτες Αλβανίας είναι πιο απαιτητικοί και διεκδικητικοί λόγω μακρόχρονης παραμονής στην Ελλάδα και εξοικείωσης με την κοινωνική και

οικονομική ζωή και επειδή είναι ενταγμένοι στις συνθήκες της χώρας. Για τους Αλβανούς παρατήρησαν επίσης πως έχουν παρόμοια συμπεριφορά με αυτή των Ελλήνων στις δημόσιες υπηρεσίες και πως γνωρίζουν πλέον πολύ καλά τη νομοθεσία και τα δικαιώματά τους. Άλλο παράδειγμα που έδωσαν αφορούσε τους υπηκόους Πακιστάν και Μπαγκλαντές που είναι πιο συνεσταλμένοι, δεν διαμαρτύρονται, πιθανά επειδή δεν γνωρίζουν την ελληνική γλώσσα ή τους υπηκόους Αιγύπτου και Συρίας που είναι πολύ ευγενικοί. Αρνητικά αναφέρθηκαν αρκετά στελέχη στους Νιγηριανούς αναφέροντας πως είναι επιθετικοί. Επίσης ανέφεραν πως συχνά συνάπτουν λευκούς γάμους με γυναίκες πολίτες χωρών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επειδή θεωρούν αυτονόητο πως θα λάβουν και την άδεια διαμονής λόγω γάμου, έχουν άσχημη συμπεριφορά όταν καλούνται για συνέντευξη. Άλλο στέλεχος ανέφερε πως κοντά στα Χριστούγεννα ή το Πάσχα πολλοί Αλβανοί υπήκοοι που θέλουν να επισπεύσουν την έκδοση της άδειας διαμονής τους αναφέρουν ως αιτιολογία για την αναγκαιότητα της επίσπευσης πως πέθανε κάποιος συγγενής τους στην Αλβανία.

Σε σχέση με την διαφορά στη συμπεριφορά ή τις απαιτήσεις των μεταναστών ανάλογα με τη φυλή ή το θρήσκευμα όλοι οι υπάλληλοι της Αποκεντρωμένης Διοίκησης απαντούν πως δεν υπάρχει διαφορά, ενώ σε σχέση με το φύλο δεν υπάρχει ενιαία αντίληψη μεταξύ των υπαλλήλων. Παρά το ότι αρκετοί υπάλληλοι προσδίδουν κάποια γενικά χαρακτηριστικά σε ορισμένες εθνικότητες, αυτό δεν γίνεται με αρνητικό τρόπο αλλά αναφέρεται ως μια δεδομένη κατάσταση. Ακόμα και όταν αναφέρονται σε αρνητικές καταστάσεις ή χαρακτηριστικά δεν παρατηρείται δυσαρέσκεια στην έκφρασή τους, ούτε εκθέτουν την κατάσταση με μειωτικό για τους μετανάστες ύφος.

Προς το συμπέρασμα αυτό συντείνουν και οι απαντήσεις που έδωσαν οι υπάλληλοι για το αν χρειάζεται διαφορετική μεταχείριση των μεταναστών ανάλογα με αυτά την εθνικότητα, την φυλή, το θρήσκευμα ή το φύλο. Αναφέρουν οι υπάλληλοι πως πρέπει να εφαρμόζουν χρηστή διοίκηση, να είναι ευγενικοί και δίκαιοι με όλους, να αντιμετωπίζουν με ενιαίο τρόπο τους μετανάστες ως πολίτες. Αρκετοί υπάλληλοι απάντησαν στη συγκεκριμένη ερώτηση «με απόλυτο τρόπο όχι (δεν χρειάζεται εξειδικευμένη μεταχείριση)». Ένας υπάλληλος αναφέρει πως χρειάζεται διαφορετικός χειρισμός ως προς το ότι κάποιος που είναι διωγμένος από τη χώρα του θέλει προσεκτικό χειρισμό

και ψυχολογική υποστήριξη. Άλλος υπάλληλος αναφέρει πως ειδικά όταν έχει γίνει λάθος της Διοίκησης καταβάλλεται ακόμα μεγαλύτερη προσπάθεια για να βοηθηθεί και να εξυπηρετηθεί ο αλλοδαπός. Ακόμα και οι αναφορές των υπαλλήλων για ειδική μεταχείριση αφορούν θετική μεταχείριση σε «δύσκολες» περιπτώσεις και φανερώνουν ευαισθησία από πλευράς των υπαλλήλων.

Αξίζει να σημειωθεί πως οι υπάλληλοι ασκούν τα καθήκοντά τους με διακριτική ευχέρεια υπέρ των μεταναστών, όπως ανέφεραν σε αρκετές περιπτώσεις κατά την διάρκεια των συνεντεύξεων. Για παράδειγμα, υπάρχει ενιαία «γραμμή» στο να μην επιβάλλεται πρόστιμο σε χήρες που καθυστερούν να δηλώσουν το θάνατο του συζύγου τους¹⁶⁶. Όπως αναφέρθηκε και στο κεφάλαιο 3¹⁶⁷, αρκετές φορές παρατηρείται πρόβλημα με το απαιτούμενο εισόδημα για την έκδοση άδειας που εμπίπτει στις διατάξεις για την οικογενειακή επανένωση. Οι υπάλληλοι στην περίπτωση αυτή βρίσκουν τρόπο να αιτιολογήσουν την απόφαση απονομής της άδειας διαμονής, αφού θεωρούν τελείως λανθασμένο να χορηγήσουν άδεια στον συντηρούντα και όχι στην σύζυγό του. Υπάλληλος ανέφερε πως αν διαπιστώσει πως το εισόδημα του τελευταίου οικονομικού έτους δεν επαρκεί, αλλά τα εισοδήματα των προηγούμενων ετών ήταν μεγαλύτερα του ελάχιστου απαιτούμενου, παρακάμπτει το νόμο και χορηγεί την άδεια επειδή πιστεύει πως αυτό είναι το σωστό για κοινωνικούς και ανθρωπιστικούς λόγους, αφού θεωρεί πως θα ήταν απαράδεκτο να ανανεωθεί η άδεια του συντηρούντος, αλλά όχι της συζύγου.

Επίσης, συχνά οι αλλοδαποί προσκομίζουν οι ίδιοι στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση συμπληρωματικά δικαιολογητικά αλλά λόγω των προβλημάτων στην οργάνωση του αρχείου, ο υπάλληλος δεν δύναται να βρει την τελευταία αίτηση του αλλοδαπού στον φάκελό του, την οποία και αφορούν τα συμπληρωματικά αυτά δικαιολογητικά. Οι ίδιοι οι υπάλληλοι αναφέρουν πως αναγκαστικά ακολουθούν το ηλεκτρονικό αρχείο, στο οποίο φαίνεται πως έχουν ήδη κατατεθεί τα υπόλοιπα δικαιολογητικά και προχωρούν την υπόθεση. Πολλοί υπάλληλοι είναι απολογητικοί για την κατάσταση των

¹⁶⁶ Όπως αναφέρθηκε και στο κεφάλαιο 1, οι αλλοδαποί είναι υποχρεωμένοι να δηλώνουν την μεταβολή της προσωπικής και αστικής τους κατάστασης, σύμφωνα με το άρθρο 73 του Ν.3386/2005 και η μη δήλωση αυτών των στοιχείων επισύρει πρόστιμο ύψους διακοσίων ευρώ, και 400 ευρώ σε περίπτωση υποτροπής (Άρθρο 87, παρ.4 του ν.3386/2005, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 40, παρ.3 του ν.3731/2008)

¹⁶⁷ σελίδα 43

υπηρεσιών και δηλώνουν πως ντρέπονται όταν στις ώρες κοινού προσέρχονται μετανάστες που έχουν καταθέσει τα δικαιολογητικά τους εδώ και ένα ή δύο χρόνια, αλλά η υπόθεσή τους δεν έχει διεκπεραιωθεί ακόμα.

Τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης εκφράζουν τη δυσαρέσκειά τους για την συχνή εκμετάλλευση που υφίστανται οι μετανάστες από τους δικηγόρους που αναλαμβάνουν υποθέσεις τους. Αν και αναφέρουν πως κάποιες φορές είναι δύσκολο να επικοινωνήσουν με τους μετανάστες επειδή αυτοί δεν γνωρίζουν ελληνικά, διαπιστώνουν πως «αν θέλει ο υπάλληλος θα βρει τρόπο επικοινωνίας». Είναι χαρακτηριστικό πως στις περιπτώσεις που παράνομοι (χωρίς χαρτιά) μετανάστες απευθύνονται στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 84 του Ν.3386/2005 απαγορεύεται να εξυπηρετηθούν, οι υπάλληλοι δεν καλούν ποτέ την αστυνομία.

Η αντίληψη των στελεχών για τις συνθήκες που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στην καθημερινή τους ζωή σε σχέση με θέματα εργασίας και παραμονής στην Ελλάδα είναι πως αυτές θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν από μέτριες έως κακές. Ένας υπάλληλος απάντησε πως «οι συνθήκες είναι εκμεταλλεύσιμες σε κάθε επίπεδο της ζωής τους, την στιγμή που οι άνθρωποι αυτοί έχουν έρθει εδώ για να δουλέψουν». Σε θέματα εργασίας κυριαρχεί η μαύρη εργασία και η εκμετάλλευση, αφού κάνουν τις πιο βαριές και βρόμικες δουλειές, συχνά χωρίς ασφάλιση. «Είναι το φτηνό προλεταριάτο», αναφέρει ένας υπάλληλος. Οι υπάλληλοι θεωρούν επίσης πως θα έπρεπε να εφαρμόζεται η εργατική νομοθεσία αφού οι μετανάστες, όπως και οι Έλληνες, είναι συχνά ανυπεράσπιστοι απέναντι στους εργοδότες.

Συμπεράσματα

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, η Ελλάδα μεταμορφώθηκε σε χώρα υποδοχής μεταναστών. Σε μια δεκαετία η χώρα γνώρισε ένα πρωτόγνωρο κύμα μετανάστευσης. Υπό αυτές τις συνθήκες διαμορφώθηκε η ελληνική μεταναστευτική πολιτική, όπως παρουσιάστηκε με σύντομο τρόπο στο Α΄ μέρος της εργασίας, αρχικά πιο αυστηρή και με χαρακτήρα αμυντικό, που στη συνέχεια, με τον Νόμο 3386/2005 άρχισε να έχει τα χαρακτηριστικά μιας πιο ολοκληρωμένης και σύγχρονης πολιτικής.

Η παρούσα εργασία σκοπό είχε να ρίξει το φως στο στάδιο της υλοποίησης της μεταναστευτικής πολιτικής, στις υπηρεσίες και τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής. Μελετήθηκε η λειτουργία των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, των υπηρεσιών, δηλαδή, που είναι αρμόδιες για την έκδοση των αδειών διαμονής και εργασίας των μεταναστών. Η έρευνα βασίστηκε σε συνεντεύξεις με στελέχη των Διευθύνσεων αυτών, και η παρουσίαση της έρευνας θεμελιώθηκε κατόπιν μελέτης του νομοθετικού πλαισίου, των υπουργικών αποφάσεων, εγκυκλίων και λοιπών εγγράφων του Υπουργείου Εσωτερικών.

Σκοπός ήταν να διακριβωθεί το αν οι γραφειοκράτες αυτοί είναι «αβοήθητοι», αντιμέτωποι με μεγάλο αριθμό πελατείας και καλούμενοι να εφαρμόσουν μια πολιτική πρακτικά ανεφάρμοστη. Η δεύτερη υπόθεση εργασίας αφορούσε το κατά πόσο διαθέτουν επαρκή μέσα και είναι ειδικά εκπαιδευμένοι για την εργασία που επιτελούν. Η τρίτη υπόθεση εξέταζε το αν οι γραφειοκράτες αυτοί αναπαράγουν το αρνητικό στερεότυπο της ελληνικής κοινωνίας για τους μετανάστες.

Η πρώτη σημαντική διαπίστωση αφορά την σοβαρή υποστελέχωση των υπηρεσιών αυτών. Η υποστελέχωση στην περίπτωση των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης είναι αντικειμενική, αρκεί να αναλογιστεί κανείς πως για παράδειγμα, για 680.000 ενεργούς φακέλους στις δυο Διευθύνσεις των Αθηνών είναι αρμόδιοι συνολικά μόλις 43 υπάλληλοι. Τα καθήκοντα των υπαλλήλων συνίστανται τόσο στην εξέταση των αιτήσεων των

αλλοδαπών για την έκδοση ή ανανέωση των αδειών διαμονής, όσο και στη συμμετοχή τους στις Γνωμοδοτικές Επιτροπές Μετανάστευσης, αλλά και στην εξυπηρέτηση του κοινού.

Γενικά, οι Διευθυντές των τριών διευθύνσεων έχουν υιοθετήσει τελείως διαφορετικό τρόπο εσωτερικής οργάνωσης στις υπηρεσίες τους, ανάλογα με τις εξειδικευμένες ανάγκες της γεωγραφικής περιοχής αρμοδιότητάς τους και του μεταναστευτικού πληθυσμού που κατοικεί στην κάθε γεωγραφική περιοχή, αλλά και την αντίληψή τους για την ορθολογική οργάνωση της Διεύθυνσης. Αξίζει να σημειωθεί πως στις Διευθύνσεις εφαρμόζεται το σύστημα rotation στις θέσεις εξυπηρέτησης του κοινού, πρακτική που είναι δίκαιη για τους υπηρετούντες υπαλλήλους, αλλά σπανιότατα εφαρμόζεται στον δημόσιο τομέα.

Οι ίδιοι οι υπάλληλοι δεν θεωρούν διαχειρίσιμο των αριθμό των υποθέσεων που αναλαμβάνουν, αφού παρατηρούνται τεράστιες καθυστερήσεις στην έκδοση των αδειών διαμονής και η δίμηνη προθεσμία που τάσσει ο νόμος για την έκδοσή τους δεν τηρείται ποτέ.

Δεύτερον, σε επίπεδο μέσων και διοικητικής προετοιμασίας αξίζει να γίνει αναφορά στο πληροφοριακό σύστημα που χρησιμοποιείται, το οποίο καλύπτει σε μεγάλο βαθμό τις εσωτερικές ανάγκες της κάθε Διεύθυνσης Αλλοδαπών. Αυτό που προκύπτει από την έρευνα και που αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την δημιουργία των υπηρεσιών μιας στάσης στο μέλλον είναι η διασύνδεσή του, τόσο με τις υπόλοιπες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις και τους Δήμους, με τρόπο πλήρη και λειτουργικό, όσο και με όλες τις υπηρεσίες στις οποίες προσέρχονται οι αλλοδαποί προκειμένου να συγκεντρώσουν τα δικαιολογητικά για να κάνουν αίτηση για έκδοση ή ανανέωση άδειας διαμονής. Αυτές οι υπηρεσίες είναι κυρίως οι ασφαλιστικοί οργανισμοί, οι ΔΟΥ και οι υπηρεσίες Ποινικού Μητρώου του Υπουργείου Δικαιοσύνης. Με την κατάλληλη διασύνδεση των πληροφοριακών συστημάτων, δεν θα απαιτείται πλέον να προσέρχεται ο ίδιος ο αλλοδαπός στις υπηρεσίες αλλά τα απαραίτητα δικαιολογητικά θα συλλέγονται ηλεκτρονικά από τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης.

Η καλύτερη διασύνδεση του πληροφοριακού συστήματος υπάρχει με τις υπηρεσίες της Αστυνομίας και του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη,

γεγονός που καταδεικνύει πως όταν υπάρχει βούληση από την πολιτική ηγεσία, βρίσκεται ο τρόπος να διασυνδεθούν τα συστήματα και να εξυπηρετηθούν οι σκοποί των υπηρεσιών, στην προκειμένη περίπτωση η δημόσια τάξη και ασφάλεια.

Σημαντικό στοιχείο είναι η αντίληψη που έχουν οι γραφειοκράτες για το ποια πρέπει να είναι η υποδομή μια σύγχρονης δημόσιας υπηρεσίας, που δέχεται τακτικά κοινό. Κάποιοι υπάλληλοι των Διευθύνσεων της Αθήνας αναφέρουν πως τους δυσχεραίνει το γεγονός πως οι μετανάστες περιμένουν στο δρόμο για να εξυπηρετηθούν, αφού δεν υπάρχει κατάλληλος χώρος αναμονής και πως είναι απαράδεκτο για υπηρεσία που υποδέχεται κοινό να μην διαθέτει χώρους στάθμευσης, με συνέπεια να επιβαρύνει την περιοχή με τα αυτοκίνητα των επισκεπτών της. Η μεταστέγαση της Διεύθυνσης Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Πειραιά έγινε μετά από δυναμική αντίδραση της Διευθύντριας, η οποία και σταμάτησε να δέχεται αιτήσεις αλλοδαπών από τους δήμους, επειδή το κτίριο στο οποίο στεγαζόταν η Διεύθυνση ήταν ακατάλληλο.

Οι υπάλληλοι που υπηρετούν στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης έχουν παρακολουθήσει κάποια επιμορφωτικά προγράμματα, τα οποία όμως δεν θεωρούν πως τους βοήθησαν στην επιτέλεση των καθηκόντων τους. Δεν πιστεύουν πως μπορούν να βοηθηθούν μέσα από τα υπάρχοντα προγράμματα επιμόρφωσης, αλλά κρίνουν πως θα ήταν πιο χρήσιμο να γίνονται αλληλοδιδακτικά σεμινάρια και επιμόρφωση από παλαιότερους υπαλλήλους.

Τρίτον, το νομοθετικό πλαίσιο είναι εξαιρετικά πολύπλοκο και τροποποιείται συνεχώς. Υπάρχουν δεκατέσσερις τροποποιήσεις του νόμου, τριάντα πέντε εγκύκλιοι και 66 σχετικά έγγραφα αναρτημένα στο site του Υπουργείου Εσωτερικών. Οι Οδηγίες ενσωματώνονται στο εθνικό δίκαιο με σημαντική καθυστέρηση με αποτέλεσμα να επιβαρύνεται η λειτουργία της διοίκησης. Το πρόγραμμα Διαύγεια δεν έχει ειδικό «φίλτρο» για τις εγκυκλίους, με αποτέλεσμα να καθίσταται δύσκολη η αναζήτησή τους μέσα σε χιλιάδες αναρτήσεις.

Οι εγκύκλιοι συνήθως καθυστερούν σημαντικά να εκδοθούν, όπως καθυστερούν και οι απαντήσεις του Υπουργείου Εσωτερικών στα ερωτήματα

των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης με αποτέλεσμα είτε υποθέσεις να χάνονται ανάμεσα σε χιλιάδες άλλες, είτε να επιβαρύνεται σημαντικά η λειτουργία των υπηρεσιών που ανατρέχουν σε παλιές υποθέσεις για να τροποποιήσουν τις αποφάσεις τους. Πρόβλημα αποτελεί το γεγονός πως πολλές φορές οι εγκύκλιοι τροποποιούν τους νόμους, ενώ επισημαίνεται ακόμα το γεγονός πως τα στελέχη του Υπουργείου δεν έχουν πρακτική εικόνα του νόμου, με αποτέλεσμα οι εγκύκλιοι να δημιουργούν πολλές φορές περισσότερα προβλήματα από αυτά που επιλύουν.

Οι γραφειοκράτες των υπηρεσιών μετανάστευσης τονίζουν την ανάγκη μείωσης του απαιτούμενου αριθμού των ενσήμων αλλά και του απαιτούμενου ελάχιστου εισοδήματος για την ανανέωση της άδειας διαμονής, αφού λόγω της οικονομικής κρίσης, πολλοί μετανάστες που διαμένουν εδώ και πολλά χρόνια στην Ελλάδα, εκπίπτουν της νομιμότητας λόγω της οικονομικής κρίσης.

Ένα στοιχείο που προέκυψε κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων είναι ο αρνητικός ρόλος των δικηγόρων που εμπλέκονται στις διαδικασίες της μετανάστευσης αφού η πλειοψηφία των δικηγόρων εκμεταλλεύεται οικονομικά τους μετανάστες, χωρίς να προσφέρει επαρκείς υπηρεσίες. Πολλές φορές δικηγόροι παραπλανούν τους μετανάστες και υποβάλλουν αίτηση για λογαριασμό τους, ενώ εξαρχής γνωρίζουν πως οι μετανάστες δεν πληρούν τις προϋποθέσεις για να λάβουν άδεια διαμονής. Συχνά τους ζητάνε χρήματα μόνο και μόνο για να ενημερωθούν για την εξέλιξη της υπόθεσής τους. Αυτό που τονίζουν όμως οι υπάλληλοι είναι πως αν λειτουργούσαν αποτελεσματικά και εντός προθεσμιών οι υπηρεσίες μετανάστευσης, οι μετανάστες θα τις εμπιστευόντουσαν και επομένως δεν θα αναζητούσαν την αρωγή δικηγόρων.

Τέταρτον, οι διαδικασίες που καθιερώνονται με τον νόμο 3386 είναι πολύπλοκες και δεν υπάρχει συντονισμός με τις συναρμόδιες υπηρεσίες. Οι Δήμοι αντιμετωπίζουν την εμπλοκή τους με την διαδικασία κατάθεσης των αιτήσεων των αλλοδαπών ως πάρεργο, τα γραφεία αλλοδαπών είναι στελεχωμένα με ανεπαρκές και ακατάλληλο προσωπικό. Η κακή λειτουργία των γραφείων αλλοδαπών των δήμων επιβαρύνει την λειτουργία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, αφού λαμβάνει φακέλους με ανεπαρκή δικαιολογητικά.

Πρόβλημα είναι η διαχρονική στελέχωση των δήμων αλλά και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης με συμβασιούχους, οι οποίοι δεν έχουν εξοικείωση με το αντικείμενο και φέρουν περιορισμένη ευθύνη για την ποιότητα της εργασίας τους, αφού δεν έχουν μόνιμη σχέση με την υπηρεσία. Αξιοσημείωτο είναι πως από τους συμβασιούχους που μονιμοποιήθηκαν ελάχιστοι υπηρετούν ακόμα στις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης.

Η πληροφόρηση που παρέχεται στους μετανάστες από τους δήμους είναι ελλιπής, ενώ δεν υπάρχει έντυπο υλικό με οδηγίες. Επίσης, δεν προβλέπονται θέσεις διερμηνέων στις υπηρεσίες, παρά το ότι ορισμένες διατάξεις αναφέρουν πως οι αλλοδαποί πρέπει να ενημερώνονται σε γλώσσα κατανοητή σε αυτούς. Η συνεργασία των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης με τις δημόσιες υπηρεσίες από τις οποίες ζητούνται δικαιολογητικά από τους μετανάστες είναι προβληματική ενώ επί της ουσίας δεν υπάρχει συντονισμός.

Η συνεργασία με το Υπουργείο Εσωτερικών δεν είναι τόσο ομαλή όσο θα επιθυμούσαν οι υπάλληλοι της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Η καθυστέρηση στην έκδοση εγκυκλίων και στην απάντηση σε ερωτήματα είναι μεγάλη (και γίνεται επιλεκτικά), ενώ συχνά τα στελέχη του Υπουργείου δεν γνωρίζουν την πρακτική εφαρμογή του νόμου. Παρόλα αυτά, τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης υποβάλλουν προτάσεις για τροποποιήσεις των νόμων και παίρνουν πρωτοβουλίες για να επιλύσουν προβλήματα που παρουσιάζονται στις υπηρεσίες τους.

Πέμπτον, τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής δεν αναπαράγουν το αρνητικό στερεότυπο της ελληνικής κοινωνίας για τους μετανάστες. Κανένας από τους υπαλλήλους δεν χρησιμοποίησε οποιονδήποτε μειωτικό για τους μετανάστες χαρακτηρισμό κατά την διάρκεια των συνεντεύξεων. Οι υπάλληλοι μπορεί να παρατηρούν πως, για παράδειγμα, οι Αλβανοί είναι απαιτητικοί ως διοικούμενοι, αλλά η κρίση αυτή δεν περιέχει αξιολογικό χαρακτηρισμό.

Αντίθετα, τα στελέχη της Αποκεντρωμένης Διοίκησης φαίνεται να εργάζονται με επαγγελματισμό, να διαθέτουν ευαισθησία κατά τον χειρισμό των υποθέσεων των μεταναστών και να προσπαθούν να είναι δίκαιοι. Αρκετοί αφιερώνουν χρόνο εκτός υπηρεσίας για να ενημερώνονται για αλλαγές στο

νομοθετικό πλαίσιο. Εκφράζουν την αλληλεγγύη τους προς τους μετανάστες για την εκμετάλλευση που υφίστανται στον εργασιακό τομέα. Παρά το ότι διαφωνούν με τις νομιμοποιήσεις ως πρακτική της διοίκησης, τονίζουν πως δεν ευθύνονται οι μετανάστες για τα προβλήματα της χώρας.

Εν κατακλείδι, η μεταναστευτική πολιτική φαίνεται να πάσχει λόγω ανεπαρκούς και αναποτελεσματικού σχεδιασμού, πολύπλοκης νομοθεσίας, έλλειψης συντονισμού μεταξύ των υπηρεσιών, ελλειπών και αναποτελεσματικών συστημάτων ενημέρωσης, ελλιπούς ή ακατάλληλης στελέχωσης. Η έκδοση άδειας διαμονής και η εγκατάσταση με εφικτούς όρους είναι προαπαιτούμενο για την απόλαυση δικαιωμάτων στην υγεία, την εργασία, τη στέγαση και την εκπαίδευση. Τα θεσμικά προβλήματα στη διαδικασία έκδοσης της άδειας διαμονής υπονομεύουν την έννοια της ένταξης και εν τέλει γκετοποιούν μια σημαντική πια ομάδα του πληθυσμού. Το ζητούμενο για την ελληνική κοινωνία είναι η αρμονική συμβίωση των μελών της και το μέσο για την επίτευξή της είναι η διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου, με επίκεντρο τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Επίμετρο

Την 1^η Αυγούστου 2011 κατατέθηκε στη Βουλή των Ελλήνων σχέδιο νόμου με τίτλο: «Αναδιοργάνωση του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή αλλοδαπών στη χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας, ρυθμίσεις θεμάτων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών¹⁶⁸», το οποίο και ψηφίστηκε στις 20 Σεπτεμβρίου 2011.

Σε συμμόρφωση με τον Κανονισμό 380/2008, ο οποίος τροποποίησε τον Κανονισμό 1030/2002, γίνεται υποχρεωτική πλέον η έκδοση αδειών διαμονής με τη μορφή του αυτοτελούς εγγράφου, γεγονός που επιφέρει σημαντικές μεταβολές στη διαδικασία έκδοσης των αδειών διαμονής. Ο τίτλος διαμονής θα έχει πλέον τη μορφή ηλεκτρονικής κάρτας που θα περιλαμβάνει δυο βιομετρικά στοιχεία, δηλαδή μια ψηφιακή φωτογραφία προσώπου και δυο δακτυλικά αποτυπώματα, τα οποία θα είναι αποθηκευμένα σε ένα ολοκληρωμένο κύκλωμα ραδιοσυχνότητας (RF Chip). Αυτά τα βιομετρικά δεδομένα μπορούν να χρησιμοποιηθούν αποκλειστικά και μόνο για την εξυπηρέτηση των σκοπών του Κανονισμού, δηλαδή για τον έλεγχο: α) της γνησιότητας του εγγράφου/κάρτας και β) της ταυτοποίησης του κατόχου με το πρόσωπο τα στοιχεία του οποίου περιέχονται στην κάρτα.

Αρμόδιες υπηρεσίες για την παραλαβή της ψηφιακής φωτογραφίας, τη λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων και τον έλεγχο της ανταπόκρισης των εν λόγω βιομετρικών δεδομένων στις οριζόμενες προδιαγραφές είναι:

α) Η Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπουργείου Εσωτερικών για τις άδειες και τα δελτία διαμονής που εκδίδονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών ή με κοινή υπουργική απόφαση

β) Οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων για τις άδειες διαμονής που εκδίδονται με απόφαση του Γενικού τους Γραμματέα.

Με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Προστασίας του Πολίτη μπορεί να διατίθεται στις υπηρεσίες αυτές κατάλληλα εκπαιδευμένο

¹⁶⁸ Τα στοιχεία βάσει των οποίων γράφτηκε το επίμετρο αντλήθηκαν από το site της Βουλής των Ελλήνων

http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Psifisthenta-Nomoschedia?law_id=a652abac-4446-4b8b-a432-d347da5bd0f2

προσωπικό της Ελληνικής Αστυνομίας και του Λιμενικού Σώματος – Ελληνικής Ακτοφυλακής για τη λήψη των δακτυλικών αποτυπωμάτων, την εκπαίδευση των υπαλλήλων της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και τον έλεγχο της ανταπόκρισης των αποτυπωμάτων στις προδιαγραφές που ορίζονται από τον Κανονισμό.

Προβλέπεται ακόμα (άρθρο 1, παράγραφος 6γ) ότι με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών μπορεί να καθορίζεται η δυνατότητα επικοινωνίας των πολιτών τρίτων χωρών με τις αρμόδιες υπηρεσίες μέσω ταχυδρομείου, τηλεομοιοτυπίας ή ηλεκτρονικά, μέσω διαδικτύου, για θέματα, όπως η υποβολή αίτησης χορήγησης ή ανανέωσης άδειας διαμονής, η υποβολή συμπληρωματικών δικαιολογητικών ή η παρακολούθηση της πορείας του φακέλου είτε για συγκεκριμένους τύπους αδειών διαμονής ή υπηρεσίες υποδοχής είτε συνολικά, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις για την ηλεκτρονικής διακυβέρνηση και τις διαθέσιμες, κατά περίπτωση, τεχνικές δυνατότητες.

Κατά την παραλαβή της άδειας διαμονής, ανεξάρτητα από την ειδικότερη κατηγορία αυτής, ο υπήκοος τρίτης χώρας καταβάλλει τέλος, το οποίο αντιστοιχεί στο κόστος προμήθειας, εκτύπωσης και ασφαλούς διακίνησης της κάρτας, το οποίο είναι ανεξάρτητο από τα παράβολα του άρθρου 92 του ν.3386/2005, και το ύψος του οποίου, καθώς και οι λεπτομέρειες για τον τρόπο είσπραξης και εμφάνισής του στα έσοδα του Κρατικού Προϋπολογισμού θα καθοριστεί με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 του νόμου, ρυθμίζεται διεξοδικά η σταδιακή μεταφορά της αρμοδιότητας των Δήμων της Χώρας για την παραλαβή των αιτήσεων των πολιτών τρίτων χωρών για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας διαμονής, καθώς και την επίδοση σε αυτούς των αποφάσεων, που εκδίδονται σε συνέχεια των σχετικών αιτήσεων, στις Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων στη χωρική αρμοδιότητα των οποίων υπάγονται. Στο άρθρο αυτό περιλαμβάνονται οι διατάξεις που αποβλέπουν στη μετατροπή των υπηρεσιών Μετανάστευσης και Αλλοδαπών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων σε υπηρεσίες μιας στάσης.

Ειδικότερα προβλέπεται ο ανακαθορισμός των σημείων υποδοχής, στα οποία κατατίθενται οι αιτήσεις των πολιτών τρίτων χωρών ανά νομό ή

νομαρχία που διενεργείται σταδιακά με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών, που εκδίδονται ύστερα από αιτιολογημένη γνώμη του οικείου Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Ο γενικός κανόνας είναι ένα σημείο υποδοχής ανά νομό, με εξαίρεση την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής και το Νομό Θεσσαλονίκης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης, όπου λόγω της υπερσυγκέντρωσης πολιτών τρίτων χωρών, μπορούν να συσταθούν περισσότερα σημεία υποδοχής (μέχρι 10 και μέχρι 3 αντίστοιχα), καθώς και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγίου λόγω του νησιωτικού της χαρακτήρα (μέχρι 12 σημεία υποδοχής). Επίσης, ορίζονται νέες πρόσθετες αρμοδιότητες που αναλαμβάνουν τα σημεία υποδοχής. Στην περίπτωση που σε ένα νομό καθοριστεί η λειτουργία της οικείας υπηρεσίας Αλλοδαπών και Μετανάστευσης ως υπηρεσίας υποδοχής, οι Δήμοι που εδρεύουν στον ίδιο νομό παύουν να υποδέχονται πολίτες τρίτων χωρών για θέματα αδειών διαμονής και καθορίζεται η διαδικασία παράδοσης των ενεργών φακέλων και των λοιπών εντύπων αλλά και εκκαθάρισης του αρχείου τους.

Με το άρθρο 3 ρυθμίζονται θέματα στελέχωσης των υπηρεσιών μιας στάσης και ειδικότερα παρέχεται η δυνατότητα μετάταξης υπαλλήλων δημοσίων υπηρεσιών, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και Περιφερειών, καθώς και έμπειρων στελεχών των Δήμων που χειρίζονταν για τουλάχιστον ένα έτος υποθέσεις σε αντίστοιχες θέσεις. Η μετάταξη ή μεταφορά διενεργείται κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων, μετά από αίτηση των ενδιαφερομένων, με υποχρέωση πενταετούς παραμονής στις υπηρεσίες στις οποίες μετατάσσονται ή μεταφέρονται.

Στο άρθρο 4 ρυθμίζεται το θέμα των βεβαιώσεων που εκδίδουν οι υπηρεσίες στους πολίτες τρίτων χωρών, όταν καταθέτουν αίτηση για χορήγηση ή ανανέωση της άδειας διαμονής. Η βεβαίωση αυτή έχει ετήσια ισχύ εφόσον τα απαιτούμενα δικαιολογητικά είναι πλήρη. Σε περίπτωση έλλειψης συγκεκριμένων δικαιολογητικών, η εν λόγω βεβαίωση μπορεί να χορηγηθεί, πλην όμως ορίζεται εξάμηνη προθεσμία για την προσκόμιση του εκλειπόντος στοιχείου.

Στα άρθρα 5 και 6 ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με την εποχιακή εργασία πολιτών τρίτων χωρών καθώς και το καθεστώς μετάκλησης αλιεργατών. Η σχετική διαδικασία απλουστεύεται αφού οι ενδιαφερόμενοι

απαλλάσσονται από την υποχρέωση λήψης άδειας διαμονής (που προϋποθέτει και τη λήψη βιομετρικών δεδομένων) και θα λαμβάνουν εφεξής ειδική θεώρηση εισόδου συγκεκριμένης διάρκειας, ισόχρονης με τη σχετική σύμβαση εργασίας. Άλλη σημαντική αλλαγή αφορά στην κατάργηση της υποχρέωσης κατάθεσης εγγυητικής επιστολής από τον εργοδότη και η καθιέρωση ειδικού τέλους για κάθε μετακαλούμενο πολίτη τρίτης χώρας (το οποίο τέλος δεν επιστρέφεται, σε αντίθεση με την εγγυητική επιστολή). Επίσης, οι ασφαλιστικές εισφορές προκαταβάλλονται πλέον στον ΟΓΑ για το σύνολο των μηνών που θα απασχοληθεί ο πολίτης τρίτης χώρας.

Στο άρθρο 7 ορίζονται ζητήματα μεταβατικού περιεχομένου που προκύπτουν από το σταδιακό χαρακτήρα της μετάβασης από το υφιστάμενο σύστημα της συμμετοχής των Δήμων και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων στην έκδοση της έντυπης μορφής της άδειας διαμονής, στο σύστημα του καταστήματος μιας στάσης που θα εκδίδει αποκλειστικά στο πλαίσιο της αποκεντρωμένης διοίκησης του κράτους την κάρτα μετανάστη.

Η έκδοση του τίτλου διαμονής με τη μορφή ηλεκτρονικής κάρτας σχετίζεται με την αυξανόμενη μέριμνα των ευρωπαϊκών οργάνων για τα ζητήματα της ευρωπαϊκής ασφάλειας. Για το λόγο αυτό τα κράτη μέλη κινούνται στην κατεύθυνση της εδραίωσης ενιαίων μορφολογικών χαρακτηριστικών των εκδιδόμενων από τις αρμόδιες εθνικές αρχές τίτλων νόμιμης διαμονής των πολιτών τρίτων χωρών εντός της επικρατείας τους. Στόχος είναι αφενός η διευκόλυνση της κινητικότητας των νομίμως διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών – αλλοδαπών εντός του κοινού ευρωπαϊκού χώρου ελευθερίας, δικαιοσύνης και ασφάλειας, αφετέρου ο ταχύς και αποτελεσματικός έλεγχος αυτών.

Συνέπεια αυτού είναι η δημιουργία νέων αναγκών οργάνωσης των υπηρεσιών στις οποίες θα ανατεθεί το έργο της έκδοσης των τίτλων αυτών. Οι ανάγκες αυτές αφορούν τόσο στην αναδιοργάνωση διοικητικών διαδικασιών και διοικητικών δομών, όσο και την προσφορότητα και επάρκεια εγκαταστάσεων και εξοπλισμού τους. Στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου

νόμου¹⁶⁹ επισημαίνονται τα προβλήματα λειτουργικότητας και αποτελεσματικότητας του υφιστάμενου συστήματος αδειοδότησης της διαμονής των αλλοδαπών στη χώρα, όπως είναι οι καθυστερήσεις στην έκδοση των σχετικών διοικητικών πράξεων αλλά και τα ελλείμματα ασφαλείας των σχετικών εγγράφων έναντι του ενδεχόμενου παραποίησης ή κλοπής τους, ενώ σημειώνεται ως σοβαρός παράγοντας καθυστέρησης, επιβάρυνσης και πρόκλησης ζητημάτων ως προς τη χρηστή λειτουργία της διοίκησης η εμπλοκή δυο διαφορετικών υπηρεσιών, των Δήμων και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στη διαδικασία.

Στην αιτιολογική έκθεση επισημαίνεται επίσης η εξαιρετικά ανεπαρκής στελέχωση των επίμαχων υπηρεσιών με μόνιμο προσωπικό. Με το άρθρο 3 προβλέπονται οι κατά παρέκκλιση μετατάξεις προς τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, όχι όμως με υποχρεωτικό τρόπο, αλλά μετά από αίτηση του υπαλλήλου. Επισημαίνεται, πως οι μετατάξεις προς τις Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης προβλέπονταν και από τον Ν.3386/2005 (άρθρο 89, παρ.2), χωρίς να έχουν αποτελέσει όμως οι υπηρεσίες αυτές πόλο έλξης για υποψήφιους προς μετάταξη υπαλλήλους.

Προκειμένου να εφαρμοστεί πλήρως η συγκεκριμένη ρύθμιση για τις Υπηρεσίες Μίας Στάσης απαιτείται η έκδοση πλήθους Υπουργικών Αποφάσεων (έως 67, όπως αναφέρεται στην Έκθεση Αξιολόγησης Συνεπειών Ρυθμίσεων του Σχεδίου Νόμου¹⁷⁰, οι 54 εκ των οποίων θα αφορούν την ίδρυση Υπηρεσίας Μίας Στάσης σε κάθε ένα νομό της χώρας), ενώ ταυτόχρονα είναι απαραίτητες και άλλες υποστηρικτικές ενέργειες για την υλοποίηση των ρυθμίσεων, για παράδειγμα η προμήθεια των απαραίτητων υλικών για την εκτύπωση των καρτών, η αναβάθμιση του υπάρχοντος πληροφοριακού συστήματος, η προμήθεια μηχανημάτων λήψης δακτυλικών αποτυπωμάτων αλλά και η εκπαίδευση του προσωπικού.

Για τους συναλλασσόμενους με τις νέες Υπηρεσίες Μίας Στάσης προκύπτει επιβάρυνση λόγω της μεγαλύτερης χιλιομετρικής απόστασης που θα πρέπει εφεξής να διανύουν προκειμένου να προσέρχονται στις υπηρεσίες

¹⁶⁹ <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/a-alodap-eis.pdf>

¹⁷⁰ <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/a-alodap-eis-ekth.pdf>

αυτές, πλην όμως θα μεγιστοποιηθεί η απόδοση των υπηρεσιών αυτών λόγω της εξοικονόμησης ανθρώπινων πόρων και θα μειωθεί ο χρόνος που απαιτείται για την έκδοση των αδειών διαμονής και την διεκπεραίωση των υποθέσεων, εφόσον στη σχετική διαδικασία θα παραλείπεται πλέον ο χρόνος διαβίβασης των εγγράφων και φακέλων από το Δήμο στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση και αντίστροφα. Επίσης, εξαιρετικά σημαντική θα είναι η ωφέλεια από τη μείωση των παραλείψεων και των λαθών κατά την παραλαβή των δικαιολογητικών, αφού δεν θα απαιτείται πλέον η διαδικασία αναζήτησης συμπληρωματικών δικαιολογητικών.

Η συγκέντρωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και η έκδοση των αδειών διαμονής σε αυτοτελές έγγραφο συμβάλλουν στην εδραίωση ασφαλών διαδικασιών έκδοσης τίτλων διαμονής και την καταπολέμηση φαινομένων που υπονομεύουν την εγκυρότητα των χορηγούμενων τίτλων από την ελληνική Πολιτεία, πλην όμως δεν λύνεται με τρόπο δυναμικό και οριστικό το σημαντικότερο ίσως πρόβλημα της λειτουργίας των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων που είναι η στελέχωσή τους με επαρκές και κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό.

Βιβλιογραφία

Ελληνική και Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Θ.Αλεξίου - Περιθωριοποίηση και ενσωμάτωση – Παπαζήση 1999

Χριστίνα Βαρουξή – Μεταναστευτική Πολιτική και Δημόσια Διοίκηση. Μια ανθρωποδικαιωματική προσέγγιση κοινωνικών φορέων και οργανώσεων της Κοινωνίας Πολιτών. Συμπεράσματα Έρευνας Πεδίου – Κείμενα Εργασίας 2008/17. ΕΚΚΕ

http://arxeio.gsdb.gr/wp/wp_varouxi.pdf

Χριστίνα Βαρουξή, Νίκος Σαρρής, Αμαλία Φραγκίσκου - Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα – ΕΚΚΕ 2009

Τζένη Καβουνίδη, Αντώνης Κόντης, Θεόδωρος Λιανός, Ρωσσέτος Φακιάλας – Μετανάστευση στην Ελλάδα: Εμπειρίες – Πολιτικές – Προοπτικές – Εκδόσεις ΙΜΕΠΟ 2008

Κ.Κασιμάτη – Πολιτικές Μετανάστευσης και Στρατηγικές Ένταξης - ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Gutenberg 2003

Α.Καψάλης, Π. Λινάρδος –Ρυλμόν, Μεταναστευτική Πολιτική & Δικαιώματα Μεταναστών, Μελέτη 22 ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 2005

Ξενοφών Κοντιάδης, Θεόδωρος Παπαθεοδώρου (επιμ.) - «Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής» - Εκδόσεις Παπαζήση 2007

Φανή Κουντούρη – Ο οικονομικός μετανάστης στην πολιτική ατζέντα. Η δημόσια συγκρότηση του μεταναστευτικού ζητήματος στη μεταπολίτευση – Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 128 Α΄, 2009, 39-76

Μακρυδημήτρης Α., «Διοίκηση και Κοινωνία, Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα», εκδ.Θεμέλιο, Αθήνα 1999

Μακρουδημήτρης Α. και Μιχαλόπουλος Ν. (επιμ.) , «Εκθέσεις Εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000

Μακρουδημήτρης Α., «Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών», εκδ. Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα 2002

Αθ. Μαρβάκης, Δ. Παρσάνογλου, Μ. Παύλου (επιμ.) «Μετανάστες στην Ελλάδα», Ελληνικά Γράμματα, Εταιρεία Πολιτικού Προβληματισμού "Νίκος Πουλαντζάς", 2001

Μπάγκαβος, Χ. Παπαδοπούλου, Δ. «Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική», ΙΝΕ, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, Μελέτη αρ. 15 2003

Μπάγκαβος Χρ. και Παπαδοπούλου Δ. (επιμ.), - Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία – Αθήνα Gutenberg 2006

Μπάγκαβος Χ. Παπαδοπούλου Δ Συμεωνάκη Μ – Μετανάστευση και παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες στην Ελλάδα – Πάντειο Πανεπιστήμιο/ΚΕΚΜΟΠΟΠ, Μελέτη 29 ΙΝΕ-ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα 2008

Μπουραντάς Δημήτρης – Μανατζμεντ – Εκδόσεις Μπένου 2001

Ρ.Παναγιωτοπούλου κ.α. (επιμ.) «Η κατασκευή της πραγματικότητας και τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης» Αλεξάνδρεια 1998

Παπαδοπούλου Τ. – Το καθεστώς χορήγησης θεώρησης Visa για την είσοδο στην Ελλάδα – Σάκκουλα 2008

Κ.Σπανού «Το πρόβλημα της δημόσιας διοίκησης. Μια πρώτη προσέγγιση», ΙΟΒΕ, 1996

Κ. Σπανού, «Διοίκηση, Πολίτες και Δημοκρατία», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2000

Κ. Σπανού, «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2001

Κ. Σπανού, Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων, εκδ.Σαββάλα, 2005

Επ. Σπηλιωτόπουλος : Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Δευτέρα έκδοσις, Νομικά Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1982

Χαρά Στρατουδάκη – Έρευνες για τους μετανάστες στην Ελλάδα – Ερευνητικές Εμμονές και Εκκρεμότητες – Κείμενα Εργασίας 2008/20 – ΕΚΚΕ

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, «Η κορυφή του πελατειακού κράτους», εκδ.Ποταμός, Αθήνα 2001

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος – Στερεότυπα: Όροι ύπαρξης και παρεμβάσεις για την αναίρεσή τους – Το βήμα των κοινωνικών επιστημών, τεύχος 36, Σεπτέμβριος 2003

Τετράδια του ΙΝΕ, Τεύχος 24 – Η νέα μεταναστευτική πολιτική. Χαμηλόμισθοι και εργαζόμενοι «φτωχοί» - ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Απρίλιος 2003

Τσίγκανου Ιωάννα – Μετανάστευση και εγκληματικότητα: Μύθοι και πραγματικότητα – ΕΚΚΕ 2010

Άννα Τριανταφυλλίδου – Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις – ΕΛΙΑΜΕΠ 2005

Άννα Τριανταφυλλίδου – Ρουμπίνη Γρώπα – Η μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη – Εκδόσεις Κριτική 2009

Φλωράτος Αγγ.Χρήστος – Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Αδυναμίες – Μέτρα Εξυγίανσης – Εκδόσεις Αρσενίδη 2005

Φραγκουδάκη Α. και Δραγώνα Θ. (επιμ.), «Τι είν' η πατρίδα μας;» Εθνοκεντρισμός στην Εκπαίδευση, Αθήνα, Εκδόσεις Αλεξάνδρεια, 1997

Ψημμένος Ιορδάνης – Μετανάστευση από τα Βαλκάνια, Κοινωνικός Αποκλεισμός στην Αθήνα – Εκδόσεις Παπαζήση 2004

Ψημμένος Ιορδάνης. Σκαμνάκης Χριστόφορος – Οικιακή Εργασία των Μεταναστριών και Κοινωνική Προστασία, Η περίπτωση των γυναικών από την Αλβανία και την Ουκρανία – Εκδόσεις Παπαζήση 2008

Martin Baldwin-Edwards – Semi-Reluctant Hosts: Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration – The Brown Journal of World Affairs (Winter 2002 – Volume VIII, Issue 2)

Martin Baldwin-Edwards – Immigration Into Greece, 1990 – 2003: A Southern European Paradigm? – Presentation in European Population Forum 2004

Edwards, Geoff, Clarifying the status of policy, Australian Journal of Public Policy 59:2, 109-114

N.Green, Οι δρόμοι της μετανάστευσης, Σαββάλας 2004, σ.38

M. Hill (ed.), The policy process. A Reader, Harvester Wheatsheaf 1993

King R., Lazaridis G. and Tsardanidis C. (ed.) – Eldorado of Fortress? Migration in Southern Europe – London: MacMillan Press 2000

Lipsky Michael – Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in public services – Russel Sage Foundation 2010

Muller P. & Yves Surel: Η ανάλυση των Πολιτικών του κράτους. Ανάλυση Δημόσιων Πολιτικών, Επιμέλεια Μ.Ψυλλά. Εκδόσεις Τυπωθήτω, 2002

Νομοθεσία – Εισηγητικές Εκθέσεις – Πρακτικά

Εισηγητική έκθεση του Ν.1975/1991, Πρακτικά συνεδριάσεων της Βουλής των Ελλήνων

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα, Βουλή των Ελλήνων, 2005, σ.2
<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/E-IPIKOI-eis.pdf>

Ψηφισθέν σχέδιο νόμου και αιτιολογική έκθεση για το σχέδιο νόμου «Αναδιοργάνωση του συστήματος αδειοδότησης για τη διαμονή αλλοδαπών στη χώρα υπό όρους αυξημένης ασφάλειας, ρυθμίσεις θεμάτων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών» όπως εμφανίζονται στο site της Βουλής των Ελλήνων
http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Psifisthenta-Nomoschedia?law_id=a652abac-4446-4b8b-a432-d347da5bd0f2
<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/a-alodap-eis.pdf>
<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/a-alodap-eis-ekth.pdf>

Ο κωδικοποιημένος νόμος όπως είναι διαθέσιμος στον δικτυακό τόπο του Υπουργείου Εσωτερικών
http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/general_directorate_migratation/diefthinsi_metanastefikis_politikhs/NOMOI/

Ν.2910/2001 (ΦΕΚ 91/Α΄) «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις.»

Ν.3013/2002 (ΦΕΚ 102/Α΄) «Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις»

Ν.3220/2005 (ΦΕΚ 48/Α΄) «Ρυθμίσεις θεμάτων για το προσωπικό του Δημοσίου των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και για τους Ο.Τ.Α.»

Ν.3731/2008 (ΦΕΚ 263/Α΄) «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»

Ν.3386/2005 (ΦΕΚ 212/Α΄) «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια»

Ν. 3448/2006 (ΦΕΚ 57/Α΄) «Για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα και τη ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης»

Ν. 3536/2007 (ΦΕΚ 42/Α΄) «Ειδικές ρυθμίσεις θεμάτων μεταναστευτικής πολιτικής και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης»

Ν. 3613/2007 (ΦΕΚ 263/Α΄) «Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»

Ν. 3649/2008 (ΦΕΚ 39/Α΄) «Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών και άλλες διατάξεις»

Ν. 3731/2008 (ΦΕΚ 263/Α΄) «Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών»

N. 3772/2009 (ΦΕΚ 112/Α΄) «Μεταρρυθμίσεις στη οργάνωση της Ιατροδικαστικής Υπηρεσίας, στη θεραπευτική μεταχείριση χρηστών ναρκωτικών ουσιών και άλλες διατάξεις»

N. 3801/2009 (ΦΕΚ 163/Α΄) «Ρυθμίσεις θεμάτων προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης»

N. 3846/2010 (ΦΕΚ 66/Α΄) «Εγγυήσεις για την εργασιακή ασφάλεια και άλλες διατάξεις»

N.3838/2010 (ΦΕΚ 49/Α΄) «Σύγχρονες διατάξεις για την ελληνική ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις»

N.3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α΄) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

N. 3870/2010 (ΦΕΚ 138/Α΄) «Εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχος αυτών, κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές»

N. 3879/2010 (ΦΕΚ 163/Α΄) «Ανάπτυξη της Δια Βίου Μάθησης και λοιπές διατάξεις»

N.3875/2010 (ΦΕΚ 158/Α΄) «Κύρωση και εφαρμογή της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών κατά του Εθνικού Οργανωμένου Εγκλήματος και των τριών Πρωτοκόλλων αυτής και συναφείς διατάξεις»

N.3895/2010 (ΦΕΚ 206/Α΄) «Κατάργηση και συγχώνευση υπηρεσιών, οργανισμών και φορέων του δημόσιου τομέα»

N. 3900/2010 (ΦΕΚ 213/Α΄) «Εξορθολογισμός διαδικασιών και επιτάχυνση της διοικητική δίκης και άλλες διατάξεις»

Ν. 3907/2011 (ΦΕΚ 7/Α') «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις της Οδηγίας 2008/115/ΕΚ «σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες στα κράτη – μέλη για την επιστροφή των παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών» και λοιπές διατάξεις»

ΠΔ 358/1997 (ΦΕΚ 240/Α') «Προϋποθέσεις και διαδικασία, για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

Π.Δ.359/1997 (ΦΕΚ 240/Α') «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς»

Π.Δ.188/2002 (ΦΕΚ 175/Α') «Σύσταση Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής»

ΠΔ 131/2006 «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 2003/86/ΕΚ σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης»

ΠΔ 234/2007 (ΦΕΚ 272/Α') «Σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης στο Υπουργείο Εσωτερικών»

ΠΔ 11/2010 (ΦΕΚ 15/Α') «Σύσταση Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής στο Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης»

ΠΔ 96/2010 (ΦΕΚ 170/Α') «Σύσταση Υπουργείου Θαλάσσιων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας, καθορισμός των αρμοδιοτήτων του και ανακατανομή αρμοδιοτήτων των Υπουργείων»

ΠΔ 135/2010 (ΦΕΚ 228/Α') «Οργανισμός της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής»

ΠΔ 65/2011 (ΦΕΚ 147/Α') «Διάσπαση του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στα Υπουργεία α) Εσωτερικών και β) Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, συγχώνευση των Υπουργείων Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και Θαλάσσιων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας στο Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και μεταφορά στον Πρωθυπουργό των Γενικών Γραμματειών Ενημέρωσης και Επικοινωνίας και στο Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων της Γενικής Γραμματείας Νέας Γενιάς»

Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ' αριθ. 4000/4/32-Ιβ'/4.9.2006 (ΦΕΚ 1353/Β'/14-9-2006)

Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ' αριθ. 21535/7-11-2006 «Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Δικαιοσύνης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Διαφάνειας και Προστασίας του Πολίτη» (Φ.Ε.Κ. 1677 Β')

Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ' αριθ. 22037/01-10-2010
ΦΕΚ 1629/Β'.

Κοινή Υπουργική Απόφαση υπ' αριθμόν 2782/132 «Καθορισμός ανώτατου αριθμού αδειών διαμονής για εργασία υπηκόων τρίτων χωρών για το έτος 2011» ΦΕΚ 268/Β'/18 Φεβρουαρίου 2011

Υπουργική Απόφαση 8966/2006

<http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/8966-16-05-06.doc>

Υπουργική Απόφαση 1356 της 21ης Ιανουαρίου 2009 (ΦΕΚ 114/Β') «Τροποποίηση της υπ' αριθ. 160/3.1.2006 (ΦΕΚ Β/6) κοινής απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας περί "Καθορισμού ελάχιστου αριθμού ημερομισθίων ή ελάχιστου χρονικού διαστήματος ασφάλισης ανά έτος και ασφαλιστικό φορέα

για την ανανέωση άδειας διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών καθώς και των όρων και προϋποθέσεων πρόσβασης στην μισθωτή εργασία και σε ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα της περίπτωσης β του άρθρου 59 του ν.3386/05"»

<http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/1356-21-01-09.doc>

Υπουργική Απόφαση 933/2009 (ΦΕΚ 53/Β'/16/01/2009) για τον καθορισμό των απαιτούμενων δικαιολογητικών για τη χορήγηση και ανανέωση της άδειας διαμονής σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3386/2005, όπως ισχύει

<http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/933-16-01-09.doc>

Υπουργική Απόφαση 10575 (ΦΕΚ 1828/Β'/11-09-2009)

http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/apofasi10575_09_1.doc

Εγκύκλιος 33 του Υπουργείου Εσωτερικών

http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egiklios33_06b.doc

Εγκύκλιος 34 του Υπουργείου Εσωτερικών «Καθορισμός των κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη και της διαδικασίας κατάρτισης της έκθεσης της παραγράφου 3 του άρθρου 14 του ν. 3386/05, καθώς και των ειδικότερων όρων για τη μετάκληση για εξαρτημένη εργασία υπηκόων τρίτων χωρών»

http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egiklios34_08.doc

Εγκύκλιος 15 του 2009

http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egiklios15_09_1.doc

Εγκύκλιος 28 του 2009

http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egiklios28_09.doc

Εγκύκλιος 37 της 11ης Ιουλίου 2011 με τίτλο «Αποφάσεις επιστροφής παρανόμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών-Εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 16 έως και 41 του Ν. 3907/ 2011.»

http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/egik_37_11_met.pdf

Εγκύκλιος 18/2011 του ΥΠΕΣ <http://et.diavgeia.gov.gr/f/ypes/ada/4A\YK-I>

Εγκύκλιος του ΙΚΑ με αριθ.Πρωτ.Γ41/17 της 20ης Μαΐου 2011 ««Νέες ηλεκτρονικές υπηρεσίες με την επιχειρησιακή εκμετάλλευση της ασφαλιστικής ιστορίας και του Αποσπάσματος Ατομικού Λογαριασμού Ασφάλισης»

http://www.ika.gr/gr/infopages/memos/GEN_G41_17_20-5-2011.pdf

Έγγραφο του ΥΠΕΣ

http://www.ypes.gr/UserFiles/a5ebf6c0-bd0d-4086-b4b2-a8be249e66da/10876_22-5-2007.doc

Απόφαση «Μεταβίβαση αρμοδιότητας υπογραφής «ΜΕ ΕΝΤΟΛΗ ΓΕΝΙΚΟΥ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑ» αποφάσεων, εγγράφων και άλλων πράξεων στον Γενικό Διευθυντή Εσωτερικής Λειτουργίας Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, στους Προϊστάμενους των Δ/νσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης Αθηνών Α΄ και Β΄, Δυτικής Αττικής και Πειραιά, και Ανατολικής Αττικής και στους Προϊστάμενους των Τμημάτων Αυτών. (ΦΕΚ 243/Β΄)

Δουβλίνο II

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33153_el.htm

Μελέτες – Πανεπιστημιακές Παραδόσεις – Εισηγήσεις – Άρθρα

Μελέτη της νgrc «Η διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα. Ιστορική αναδρομή του Νομοθετικού Πλαισίου» στα πλαίσια του Προγράμματος Equal, Έργο: "Οι διαστάσεις της ξενοφοβίας και η προώθηση πολυ-πολιτισμικών προτύπων"

<http://www.civilitas.gr/books/books-mig/books-gen/meleti.pdf>

Γετίμης Π. και Πετρινιώτη Ξ. (επιστ. υπεύθ.) «Έρευνα για την ανίχνευση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στελέχη του Δημοσίου στην εξυπηρέτηση των μεταναστών – Παλιννοστούντων – Προσφύγων.» Έκθεση έρευνας που εκπονήθηκε στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL, 2003

http://www.uehr.panteion.gr/site/gr/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=65

Πρόγραμμα ETTAD της Ευρωπαϊκής Ένωσης

<http://gr.ettad.eu/understanding-disability/prejudice-stereotypes>

Psimmenos, I. Kassimati, K. (2002) The Greek case: Immigration Control Pathways: Organisational Culture and Work Values of Greek Welfare Officers, Project report, Athens, July 2002

<http://www.iue.it/RSCAS/Research/IAPASIS/Reports.shtml>

<http://www.eui.eu/RSCAS/Research/IAPASIS/Index.shtml>

Ευρωβαρόμετρο 71 – Κοινή γνώμη στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Άνοιξη 2009 – Εθνική Ανάλυση Ελλάδα

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_el_el_nat.pdf

Γενικές Παρατηρήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη Σχετικά με το Σχέδιο Νόμου για τη Μετανάστευση Δεκέμβριος 2000

http://www.synigoros.gr/reports/ekth_allodapon.doc

Ειδική Έκθεση σχετικά με το Ν.2910/2001, που κοινοποιήθηκε στον αρμόδιο υπουργό τον Δεκέμβριο του 2001, http://www.synigoros.gr/porismata_dta.htm

Σπανού Κ. - Παραδόσεις μαθήματος «Σχεδιασμός και Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής» στα πλαίσια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Κράτος & Δημόσια Πολιτική», Α΄ εξάμηνο, ακαδημαϊκό έτος 2009-2010

Κ.Σπανού, «Οργάνωση και Λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης», Σημειώσεις Παραδόσεων 2000, σελ.8

Εκπαιδευτικό Υλικό ΙΣΤ Εκπαιδευτικής Σειράς ΕΣΔΔ, Μάθημα «Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής», Διδάσκων Σωτηρόπουλος Α., Αθήνα

Εκπαιδευτικό Υλικό ΙΣΤ Εκπαιδευτικής Σειράς ΕΣΔΔ, Μάθημα «Δημόσια Διοίκηση», Διδάσκοντες Σωτηρόπουλος Α., Καρκατσούλης Π., Αθήνα

Εκπαιδευτικό Υλικό ΙΣΤ Εκπαιδευτικής Σειράς ΕΣΔΔ, Μάθημα «Κράτος και Δομές Διακυβέρνησης», Διδάσκων Κοτρόγιαννος Δ., Αθήνα

Εκπαιδευτικό Υλικό ΙΣΤ Εκπαιδευτικής Σειράς ΕΣΔΔ, Μάθημα «Η Ποιότητα Στη Δημόσια Διοίκηση», Διδάσκων Τσέκος Θ, Αθήνα

Εκπαιδευτικό Υλικό ΙΣΤ Εκπαιδευτικής Σειράς ΕΣΔΔ, Μάθημα «Στοιχεία Διοικητικού Δικαίου», Διδάσκοντες: Ντουχάνης Χ., Ανδρουλάκης Β., Αθήνα

<http://elculture.gr/Articles/ElcMAG/gazi-kaplani/fullstory.php?id=38181>

Συνέντευξη του Γκαζμεντ Καπλάνι στο elculture.gr

Δελτίο τύπου του Υπουργείου Εσωτερικών επί υπουργίας κ.Παυλόπουλου
http://www.ypes.gr/ypes_po/detail.asp?docid=1962

<http://www.cityofathens.gr/organotiki-domi-dimoy-athinaion/dimotikoi-foreis/epixeirisi-mixanografisis-dimoy-athinaion-d-e-m>

<http://www.daem.gr/>

<http://simbasiouxoidaem.blogspot.com>

<http://www.tovima.gr/society/article/?aid=404386>

<http://news.in.gr/greece/article/?aid=1231110018>

<http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=281058>

http://www.ekdd.gr/inep/custom/seminars/pdf/10342_11.pdf

http://www.positiveemotions.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=85&lang=el

www.eetaa.gr Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

http://www.ypes.gr/el/Ministry/leadership/GeneralSecretaryIn/Immigration/Metanastefikh_politikh/

<http://www.diavatirio.net/diavat/news.php?extend.2859>

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

1. Πόσα χρόνια εργάζεστε/εργαζόσασταν στην Δνση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης;

2. Ποιό είναι ακριβώς το αντικείμενο της εργασίας σας. (περιγράψτε βασικά καθήκοντα εργασίας με βάση τη σπουδαιότητά τους)
.....
.....
.....

3. Με πόσους αλλοδαπούς έρχεστε σε επαφή:
I. Καθημερινά
II. Εβδομαδιαία

4. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις σας, με πόσους ανθρώπους συναλλάσσεται καθημερινά η υπηρεσία σας;

5. Θεωρείτε διαχειρίσιμο τον αριθμό των υποθέσεων που αναλαμβάνετε;
.....
.....

6. Πόσοι υπάλληλοι υπηρετούν στην Διεύθυνσή σας; Επαρκούν για το έργο;
.....
.....

7. Τα Stage ή οι Συμβασιούχοι που προσλήφθηκαν αρχικά για τις Δνσεις Αλλοδαπών & Μετανάστευσης και μονιμοποιήθηκαν με το ΠΔ164/2004 ή με δικαστικές αποφάσεις, παραμένουν στις Δνσεις Αλλοδαπών & Μετανάστευσης:

8. Πώς αξιολογείτε την ικανότητα της υπηρεσίας σας να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις των μεταναστών με τους οποίους συναλλάσσεται:

- i. Καλή
- ii. Μέτρια
- iii. Ανεπαρκής

Εξηγήστε

9. Ο Μεταναστευτικός Νόμος Ν.3386 τον οποίο καλείστε να εφαρμόσετε είναι σαφής: Ναι – Όχι Εξηγήστε

10. Ο Ν.3386 βελτίωσε τις διαδικασίες ή διόγκωσε τη γραφειοκρατία;

11. Ενημερώνετε επαρκώς για αλλαγές που γίνονται στις διαδικασίες και τους νόμους; Πώς; (email, internet, φαξ;).....

12. Οι διευκρινιστικές-ερμηνευτικές εγκύκλιοι:
- εκδίδονται έγκαιρα; ΝΑΙ – ΟΧΙ Εξηγήστε
 - δίνουν αναλυτικές και ακριβείς οδηγίες; ΝΑΙ – ΟΧΙ Εξηγήστε ...
13. Ποιές αλλαγές επέφερε ο Καλλικράτης στην εργασία σας;
14. Έχετε επαρκή μέσα για να ανταποκριθείτε στις απαιτήσεις της δουλειάς σας; (φωτοτυπικά, ηλεκτρονικοί υπολογιστές, εκτυπωτές, φάκελοι)
15. Πώς αξιολογείτε το πληροφοριακό σύστημα που χρησιμοποιείται από την Υπηρεσία σας;
16. Αν έχετε διαπιστώσει δυσλειτουργίες στην εξυπηρέτηση των μεταναστών, τι ευθύνεται για αυτές; Ιεραρχείστε
- Έλλειψη προσωπικού
 - Έλλειψη εξειδικευμένου και εκπαιδευμένου προσωπικού
 - Έλλειψη απαραίτητης υποδομής και οργάνωσης της υπηρεσίας (ελλείψεις χώρων, ελλείψεις εξοπλισμού)
 - Δυσκολίες στη συνεργασία μεταξύ διαφόρων υπηρεσιών του δημοσίου τομέα
 - Πολύπλοκο και γραφειοκρατικό θεσμικό πλαίσιο

vi. Έλλειψη ανταπόκρισης του προσωπικού

vii. Άλλο.....

.....
.....

17. Νομίζετε πως οι πληροφορίες που δίνονται από τις υπηρεσίες για την έκδοση της άδειας παραμονής και εργασίας για τους μετανάστες είναι:

i. Επαρκείς ή ελλιπείς

ii. Θα έπρεπε να υπάρχουν σε φυλλάδια:

1. στη δική τους γλώσσα

2. στα ελληνικά

3. στα ελληνικά και τα αγγλικά

4. Άλλο.....

iii. Θα έπρεπε να υπάρχουν στις υπηρεσίες διερμηνείς

iv. Άλλο.....

18. Οι αιτήσεις γίνονται μέσω των Δήμων. Γιατί έρχεται ο μετανάστης στην Δνση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης;

.....
.....
.....

19. Οι παράνομοι μετανάστες (χωρίς χαρτιά) απευθύνονται στην υπηρεσία σας; ΝΑΙ – ΟΧΙ Πώς τους αντιμετωπίζετε;

.....
.....
.....

20. Έχετε παρακολουθήσει κάποιο πρόγραμμα κατάρτισης σχετικό με τους μετανάστες; Αν ναι, σε ποιο θεματικό πεδίο;

.....
.....
.....

vi. Έλλειψη ανταπόκρισης του προσωπικού

vii. Άλλο.....

.....

17. Νομίζετε πως οι πληροφορίες που δίνονται από τις υπηρεσίες για την έκδοση της άδειας παραμονής και εργασίας για τους μετανάστες είναι:

i. Επαρκείς ή ελλιπείς

ii. Θα έπρεπε να υπάρχουν σε φυλλάδια:

1. στη δική τους γλώσσα

2. στα ελληνικά

3. στα ελληνικά και τα αγγλικά

4. Άλλο.....

iii. Θα έπρεπε να υπάρχουν στις υπηρεσίες διερμηνείς

iv. Άλλο.....

18. Οι αιτήσεις γίνονται μέσω των Δήμων. Γιατί έρχεται ο μετανάστης στην Δνση Αλλοδαπών & Μετανάστευσης;

.....

19. Οι παράνομοι μετανάστες (χωρίς χαρτιά) απευθύνονται στην υπηρεσία σας; ΝΑΙ – ΟΧΙ Πώς τους αντιμετωπίζετε;

.....

20. Έχετε παρακολουθήσει κάποιο πρόγραμμα κατάρτισης σχετικό με τους μετανάστες; Αν ναι, σε ποιο θεματικό πεδίο;

.....

21. Σας έχει βοηθήσει να αντιμετωρίεστε στις συγκεκριμένες απαιτήσεις της δουλειάς σας:

- i. Αρκετά
- ii. Λίγο
- iii. Καθόλου

.....
.....

22. Τι προγράμματα κατάρτισης και σε τι αντικείμενο πιστεύετε ότι είναι χρήσιμα για τη διευκόλυνση του έργου σας:

.....
.....

23. Πώς αντιλαμβάνεστε τις συνθήκες που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στην καθημερινή τους ζωή σε σχέση με θέματα εργασίας και παραμονής στην Ελλάδα:

- i. Κακές
- ii. Μέτριες
- iii. Καλές

.....
.....

24. Πώς αντιλαμβάνεστε πως πρέπει να γίνει το θεσμικό πλαίσιο σχετικά με (1. πιο αυστηρό, 2. να μείνει ως έχει, 3. λιγότερο αυστηρό) :

- | | | | | |
|------|---|---|---|---|
| i. | Την είσοδο των μεταναστών στη χώρα | 1 | 2 | 3 |
| ii. | Την παραμονή των μεταναστών στη χώρα | 1 | 2 | 3 |
| iii. | Το δικαίωμα των μεταναστών στην εργασία | 1 | 2 | 3 |

.....
.....
.....

25. Έχετε παρατηρήσει διαφορές στη συμπεριφορά ή στις απαιτήσεις των μεταναστών – χρηστών των υπηρεσιών σας ανάλογα με:

- i. την εθνικότητα
- ii. τη φυλή/ το θρήσκευμα
- iii. το φύλο
- iv. άλλο χαρακτηριστικό

Εξηγήστε τις διαφορές.....

26. Χρειάζεται κατά τη γνώμη σας διαφορετική μεταχείριση των μεταναστών – χρηστών των υπηρεσιών σας ανάλογα με:

- i. την εθνικότητα
- ii. τη φυλή/ το θρήσκευμα
- iii. το φύλο
- iv. άλλο χαρακτηριστικό

Εξηγήστε τις διαφορές.....

27. Σχετικά με τους ευρισκόμενους στην Ελλάδα μετανάστες (μη κοινοτικούς), η πολιτεία θα πρέπει:

- i. Να επαναλάβει τη διαδικασία νομιμοποίησης για όσους δεν έχουν υποβάλει αίτηση
- ii. Να προσπαθήσει να εντοπίσει τους παράνομους και να τους απελάσει
- iii. Να μην κάνει τίποτα πέρα από την ανανέωση των αδειών όσων έχουν αποδεδειγμένα απασχόληση. Οι υπόλοιποι ας παραμείνουν σε καθεστώς παρανομίας.
- iv. Να μην κάνει τίποτα για τους παράνομους που έχουν ήδη εισέλθει στη χώρα αλλά να εντείνει τους συνοριακούς ελέγχους για να μην έλθουν περισσότεροι.
- v. Δεν δύναται να κάνει ούτε αποτελεσματικούς συνοριακούς ελέγχους, ούτε να εντοπίσει και να απελάσει τους παράνομους μετανάστες. Το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης δε λύνεται μόνο με κατασταλτικά μέτρα.

Σχολιάστε

.....

.....

.....

.....

28. Οι δράσεις της υπηρεσίας σας στα θέματα μεταναστών συντονίζονται με δράσεις άλλων φορέων και υπηρεσιών (Υπουργείο Εσωτερικών, ΙΚΑ, ΟΑΕΔ, ΜΚΟ, κοινότητες μεταναστών);

Εξηγήστε:

.....

Ειδικά για το ΥπΕσ.....

.....

29. Μπορείτε να παρέμβετε, να κάνετε προτάσεις για αλλαγή στις διαδικασίες ή ακόμα και στη νομοθεσία;

.....

.....

30. Έχετε αναλάβει πρωτοβουλίες ως υπηρεσία αλλά και ατομικά για να αντιμετωπίσετε τα παραπάνω προβλήματα;

.....

.....

.....

31. Γίνονται συναντήσεις εντός της υπηρεσίας για προβλήματα που υπάρχουν;

.....

.....

.....

32. Πιστεύετε πως ασκείτε μεταναστευτική πολιτική από τη θέση σας;

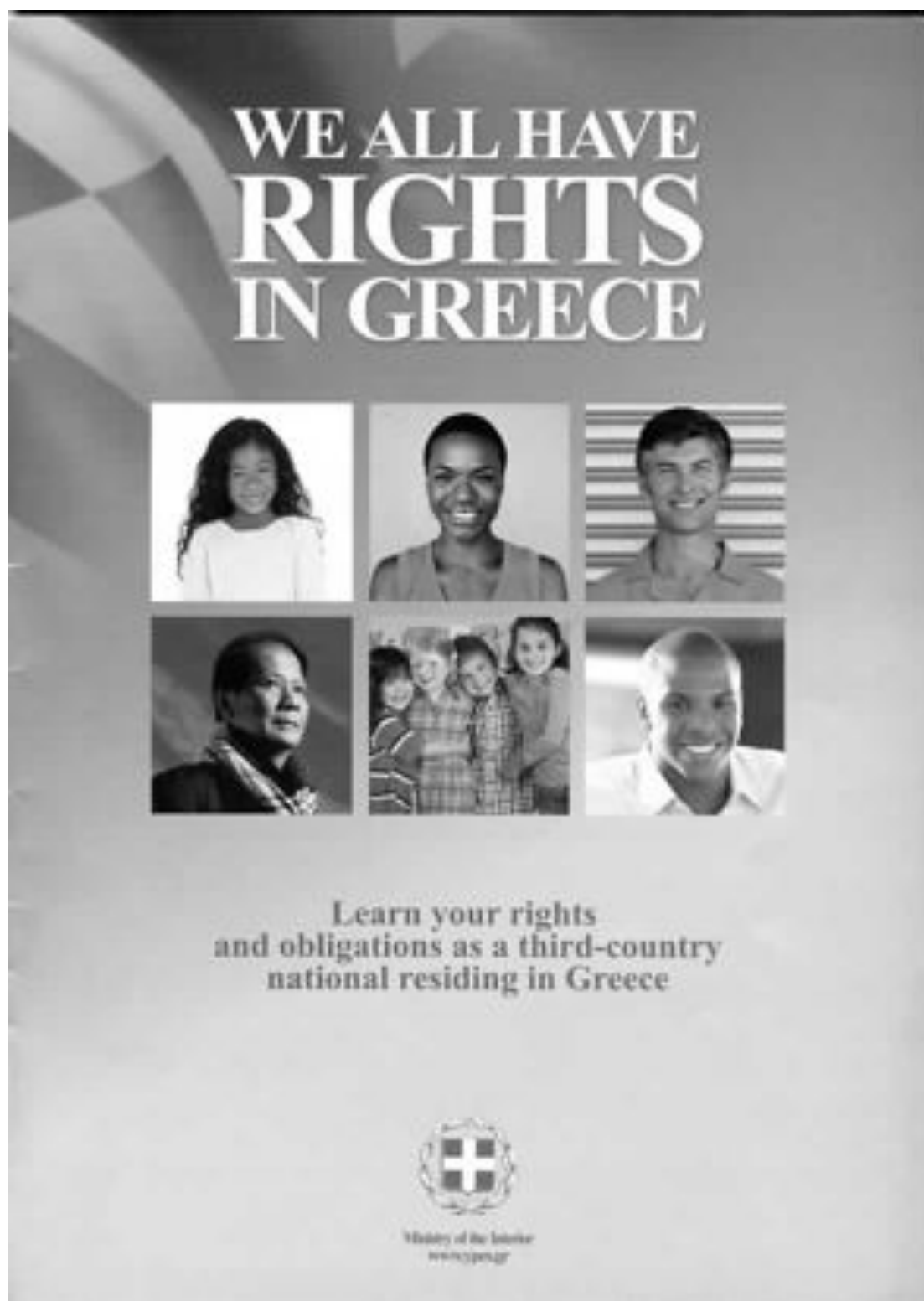
.....

.....

.....

.....

.....







WELCOME



Dear friends,

Greece plans and implements its immigration policy by focusing on the human-immigrant.

Our primary concern is to assure the respect of differentiability, social cohesion, solidarity and the functioning of Society, in a way that bridges and does not divide cultures and peoples.

That is why Greece institutes and implements regulations for legal entry and stay and assures for all immigrants the required guarantees for them to develop, freely and creatively, their personality, achieving on one hand their own progress and well-being and on the other hand, contributing to the development and prosperity of our Country.

The object of the document you are holding in your hands is to inform all immigrants residing in Greece with your families about your most important rights and obligations in our legal order.

Proper information will help you better utilize all chances offered by our Country and function more productively as members of Greek society.

Greece, using its highly democratic tradition and fully respecting Human Rights, plans and implements a modern and effective immigration policy, by making immigration a factor of cooperation between peoples, peaceful co-existence and mutual growth. The present effort also serves this strategy by promoting new creative steps in all fields.

*The Minister of the Interior
Professor
Prokopis Papadopoulos*

*The Deputy Minister of the Interior
Thomas Ntziras*

Rights and obligations of third-country nationals

Third-country nationals residing permanently in Greece
have basic rights and obligations that we all must know.

Rights

- Right to social security
- Right to social protection
- Right to education
- Right to be served by Public services
- Right to hospitalization
- Rights of prisoners
- Right to protection from expulsion
- Right to move and settle
in the Greek territory
- Right to the long-term resident status
- Labour rights

Obligations

- Obligations regarding the residence
permit
- Obligations regarding changes
in personal status
- Obligations regarding changes
in work status
- Obligations towards the immigration
committee
- Obligations regarding the departure
from Greece

RIGHTS

In our country, it is self-evident that your fundamental individual rights are respected according to the European Convention of Human Rights. Moreover, your legal stay offers you additional rights, such as the right to participate in the social and economic life and the right to family protection.

You also have additional rights for which you should be informed:

SOCIAL SECURITY RIGHTS

You may register to the competent social security fund having the same social security rights as Greek nationals.

SOCIAL PROTECTION

You have right to social protection (decree-law 57/1975).

STRICT PROTECTION OF RIGHTS

Racism and xenophobic acts are prosecuted ex officio (law 925/1979).

TRAVELLING ABROAD AND RE-ENTERING THE COUNTRY

When you temporarily leave the Greek territory you have the right to reenter the country as long as your residence permit is still valid at the time of your return.





EQUAL RIGHTS TO EDUCATION

Your minor children living in the Greek territory are subject to the compulsory primary education. They register in public schools, by producing all documents required for Greek nationals and they have unlimited access to all activities of the school or educational community.

Exceptionally, third-country nationals' children living in Greece may register in schools by producing insufficient documents in case their legal residence is not yet settled.

When completing the secondary education in Greece, your children have access to the universities under the same terms and conditions applied for Greek nationals.

RIGHTS TO SERVICES

Public services, public law bodies and institutions, local authorities, public utility associations and social security institutes are obliged to offer their services to all third-country nationals residing legally in Greece.

RIGHT TO HOSPITALIZATION

You have the right to be admitted in public hospitals and clinics.

These services are offered even to third-country nationals residing illegally in the country who are admitted in case of emergency and to minor children, regardless if it is a case of emergency or not.

PRISONERS' RIGHTS

Third-country nationals who are imprisoned have the right to be informed in the language they understand, right after their imprisonment, regarding their rights and obligations. We also help them get in contact with diplomatic or consular employees of the State, from which they come or are citizen of, as well as with their attorneys.

RIGHT TO DRAW UP NOTARY DEEDS

You may participate or contribute to the drawing-up of notary deeds provided you appear in person or declare residence in Greece, provided you have entry visa or residence permit or you have filed all legal supporting documents for the issue of the residence permit and you are in possession of the relevant certificate (type A). Moreover, you may participate or contribute in notary deeds even if you are not in possession of the aforementioned documents provided these deeds regard cases of affiliation when the other parent is a Greek citizen or citizen of another member State or a third-country national residing legally in Greece.

RIGHT TO MOVE AND SETTLE IN THE GREEK TERRITORY

You have the right to move and settle in all parts of Greece, except for some areas where your stay and settling may be forbidden by presidential decree for reasons of public interest.

APPLICATIONS FOR ISSUE OR RENEWAL OF RESIDENCE PERMIT

You may file an application for issue or renewal of your residence permit by producing insufficient supporting documents, including the health certificate and the passport, provided you produce a certificate of loss or in case the application for renewal is pending.

Regarding the initial residence permit following an entry visa or in cases of residence status change (for example, from residence permit on extraordinary or humanitarian grounds to residence permit on one of the legal reasons or from residence permit on the grounds of family reunion to an individual residence permit), as an insufficient supporting document is considered the health booklet or any certificate proving that an application for the cover of hospitalization costs, medical treatment and work accident has been filed with the competent social security organism.

**RIGHT TO HAVE MINOR CHILDREN JOIN IN GREECE BY PARENTS
WHO ARE LEGAL RESIDENTS BE GRANTED A RESIDENCE PERMIT**

Your minor children born in Greece even if they have not been granted a residence permit are not considered as illegally residing in the country as they are covered by your own residence permit till they come of age. Nevertheless, so that the children avoid any problems during their residence in the country and be able to travel you should submit within a reasonable time after the children's birth an application for the granting of an individual residence permit.

**RIGHT TO WORK FOR THE HOLDERS OF RESIDENCE PERMITS
GRANTED FOR REASONS OF FAMILY REUNION**

Third-country nationals holding residence permits for reasons of family reunion have the right to access to the salaried employment and to the exercise of an independent financial activity provided they are also holding an approval to access the work market. The approval to access the work market is of an indefinite period and shall be granted to you if you submit to the relevant Foreigners and Immigration authorities either at the time of renewal of your residence permit or during its term of validity all documents required according to the nature of activity you shall exercise.

RIGHT TO APPEAL TO JUSTICE

All third-country nationals legally residing in Greece have the right to appeal to every Greek court, without any limitation.

More particularly, besides all other rights, you have the right to exercise all means of appeal provided by law against any decision of expulsion, withdrawal or rejection of the application for the issue or renewal of a residence permit.

If you are third-country nationals and a decision of suspension has been issued by the Administrative Court of First Instance, concerning administrative acts against which you have lodged an application for revocation and these acts concern either the rejection of an application for the renewal of the residence permits or the withdrawal of your residence permit, you are given, by decision of the General Secretary of the Region, a special certificate of legal residence until a final judgment concerning the

pending application for revocation is issued.

Furthermore, the said certificate is given to all of you who are released under conditions, provided that at the time of your imprisonment you didn't have a residence permit and for the period of your imprisonment, or if a restriction order is imposed to you during the pre-trial proceedings requiring that you stay in the country until the judgement of the court.

FACILITATING YOUR SAFE RETURN TO YOUR COUNTRY

In case the issue or the renewal of the residence permit is not approved, as well as in case of withdrawal of your residence permit, you are given sufficient time to prepare your departure, given that you have to abandon the Greek territory within thirty days from the service of the relevant decision and not immediately.

RIGHT TO NOT BEING EXPULSED FROM GREECE

Your expulsion from Greece is prohibited:

- If you are a minor and your parents or the persons who have your custody reside legally in Greece.
- If you are parent of a minor having Greek nationality and you have its custody or you have a maintenance obligation which you fulfill.
- If you have exceeded the 50th year of your life.
- If you are a minor and returning measures have been imposed to you by decision of the Court for Minors.
- If you are pregnant, during the pregnancy period and for six months after the childbirth.
- If you have been recognized as a refugee or asked for asylum without prejudice to articles 32 and 33 of the Geneva Convention of 1951.

TEN-YEAR RESIDENCE PERMIT

Third-country nationals over 21 years old have the right, after having resided continuously and legally in Greece for ten (10) years, to ask for a ten-year residence permit, provided that they can prove their ten-year residence by producing legal titles of



residence, that they have full health insurance and they have fulfilled their insurance and taxation obligations.

Such residence permit may be renewed for ten-year periods each time provided that you have full health and medical insurance and reside continuously in the country. If you leave the country for two consecutive years you lose the right to a ten-year residence permit but you have the right to reside in the country by duly renewing your residence permit for one of the seasons provided by law.

The ten-year residence permit gives you the right to work either as an employed person or to provide services or exercise an independent financial activity, without being subject to the limitations provided by law 3386/2005.

RIGHT TO APPLY FOR ACQUIRING THE LONG-TERM RESIDENT STATUS

You have the right to file an application for acquiring the long-term resident status provided you have a residence permit, according to the provisions of law 3386/2005, with the exception of those persons holding a residence permit for the following reasons:

- Pursuit of studies, vocational training, - seasonal employment by moving from an enterprise established in a state member of the E.C. or the European Economic Area for providing services, - moving from an enterprise established in a third country with the view of provision of services for preparation with the prospect of your participation into athletic activities, - as members of art groups, - as members of foreign archaeological schools, - for acquiring medical specialty, - participating in special programs, - elaborating a research program, - as adult children of diplomatic employees, - as service staff of diplomatic missions, - as students at the Athosite Ecclesiastic Academy, as well as for the acquaintance with and exercise of the monastic life, - as leaders of organized tourist groups, - as victims of trafficking, - for reasons of public interest.

You must reside legally and continuously in the country for five years and fulfill the terms and conditions laid down in the presidential decree 158/2006 (Government Gazette 166/A), that is you must:

- a) Have an annual stable and regular income, that is sufficient for your needs and the needs of your family, which does not come from the social security system

of the country. This income cannot be less than the salary of the unskilled worker and increases by 15% for every member of your family.

- b) Have full health insurance regarding all benefits covered for the relevant categories of insured nationals. This insurance category corresponds to the reason for which you were granted the last residence permit, for example salaried employment – IKA, independent financial activity – TEBE etc. The said health insurance must also cover the members of your family under your care that live with you in Greece.
- c) Have sufficient knowledge of the Greek language and knowledge of elements of Greek history and culture.

RIGHTS OFFERED UNDER THE LONG-TERM RESIDENT STATUS

You may file an application for obtaining the long-term resident status whenever you consider that you fulfill the conditions, either at the time of the renewal or during the validity period of your residence permit. The non-granting of said status (for example due to non fulfillment of the relevant conditions) or its withdrawal does not necessarily lead to loss of the residence right. This practically means that, even if you are not granted the said status or this is withdrawn, you have the right to stay in the Country by renewing your residence permit.

The long-term resident status offers you various rights such as:

- **Equal treatment with the nationals**

When acquiring the long-term resident status, you also acquire equal treatment with the nationals for a series of rights. Furthermore, the residence permit regarding a long-term resident status is renewed every five years and is not subject to any conditions besides those regarding cases of withdrawal or loss.

- **Open work status**

More particularly, regarding work, all long-term residents may change to any work status without any additional formalities regarding your residence permit (for example, change of residence permit according to the type of occupation).

- **The long-term resident status and the E.C.**

Finally, long-term residents having obtained this status in another Member State, according to the community directive, may obtain the residence right in Greece

with the prospect of obtaining the said status in our Country as well. Inversely, long-term residents having acquired this capacity in Greece may acquire residence right in another Member State (right to mobility within the territory of E.C.).

RIGHT OF THE CHILDREN OF THIRD-COUNTRY NATIONALS BORN IN GREECE TO BE SUBJECT TO THE LONG-TERM RESIDENT STATUS

If you are born in Greece, your parents continue to reside legally in the country, you have reached the age of 18 years old and you have attended primary school and high school studies in Greece you have the right to apply for the long-term resident status by dispensation to the procedure, conditions and criteria of articles 67 and 68 of law 3386/2005 as amended and of the presidential decree 130/2006.

That means that you may acquire the long-term resident status regardless of your parents' class of residence permit and without examination of the criteria required for the acquisition of such status from all the other categories of third-country nationals legally residing in Greece.

As soon as you acquire the long-term resident status you shall acquire equal treatment with a national citizen in a number of rights while renewal of your residence permit shall be repeated every five years and shall be no more subject to the examination of any conditions.

This means that you may study, work or do both at the same time without needing to fulfill any further formality.



OBLIGATIONS

Besides the main obligations of all of you legally residing in Greece, that is respecting the Constitution and the laws of Greece and E.C., you must be informed about the following important issues concerning your obligations:

RESIDENCE PERMIT RENEWAL

The residence permit is renewed, by lodging an application two months prior to its expiration or within one month after its expiration by paying a fine set to the amount of 50 euros or within one month after the residence permit is served or in any time provided there are reasons of force majeure.

The applications for the issue or renewal of the residence permit are filed in person or by a legal representative duly authorized by you.

REQUESTS FOR FAMILY REUNION

Requests for residence permit renewal due to family reunion are filed at the same time for all the members of the family (parents and children).

STATEMENT OF PERSONAL READINESS CHANGE

Every change in your personal status, in particular the change of citizenship, the marriage, the conclusion, dissolution or cancellation of marriage ought to be declared to the relevant Foreigners and Immigration authority within two (2) months after the respective event has taken place. Should you fail to make such a declaration within the above period a fine shall be charged against you.

The birth of your children in Greece ought to be declared apart from the civil status registry office also to the relevant Foreigners and Immigration authority of the municipality you live in so that the children be granted a residence permit. If the birth of your children is declared within a period of two years from the date of birth, then the residence permit shall be granted and no fine shall be charged. If you fail to declare within the above two-year period you may submit the application for the issuance of your children's residence permit later and in any case before the children come of age, but in this case you shall be charged with a fine.

CHANGE OF ADDRESS

You ought to declare any change of address within a period of two (2) months not only to the relevant Foreigners and Immigration authority but to the competent police station as well. Should you fail to make such a declaration within the above two-month period a fine shall be charged against you.

LOSS OF IMPORTANT DOCUMENTS

The loss of your residence or permanent residence card, as well as the loss, renewal or change of your passport or any other travel document ought to be declared to the relevant Foreigners and Immigration authority within two (2) months after the respective event. Should you fail to make such a declaration within the above two-month period a fine shall be charged against you.

OBLIGATIONS OF WORK CHANGES FOR BOTH THE EMPLOYEE AND THE EMPLOYER

- You ought to declare to the relevant Foreigners and Immigration authority any change of employer, as well as the termination of the employment contract within a period of two (2) months after the respective event. Should you fail to make such a declaration within the above two-month period a fine shall be charged against you.
- You shall be exempted from the above obligation if you are employed by more than one non permanent employer (building workers, exclusive nurses and in-house personnel of the employer) if you are employed in agricultural work or if you provide independent services or work.
- If you have entered the country on invitation, you may change employer during the initial residence permit, under the condition that there is no change in the specialty for which you were granted a special visa, as well as any change in the social security organism.
- During the validity period of the initial residence permit, you cannot move to another prefecture nor renew your residence permit for an independent financial activity before



three years have passed from the date the initial residence permit became valid.

- If you hold a residence permit for work, you may work in another prefecture of the same or different Region, whenever during the validity period of your residence permit, provided that you state when moving to a new prefecture the change of address, your employer and the nature of work.
- The employer has also the same obligation. If the above mentioned elements are not stated right after the change has taken place, a fine will be imposed.
Attention: The statement of changes takes place at the municipality or the community to which you move.
- If you hold an initial residence permit for an independent financial activity, which has been granted on a visa or change of purpose, you cannot change purpose before two years have elapsed from the date your residence permit became valid.
- In case you have renewed your residence permit for the same purpose and your business ceases activity, you must submit within one month a certificate of cessation to the competent tax office and ask for an initial residence permit for any purpose whatsoever.
- You cannot provide paid work or services or exercise any independent financial activity if you don't have the relevant residence permit.
- You cannot change purpose while your residence permit is still valid, but only at the time of its renewal.
- If you hold a residence permit for the exercise of an independent financial activity you cannot change the nature of the activity for the exercise of which you have been granted the permit. Nevertheless, you may extend your initial activity to related activities and establish branch-offices within the limits of the department in which you have the right to exercise your activity.
- If you obtain revenues in Greece, you have to submit a tax declaration.

YOU CANNOT CHANGE THE CATEGORIES OF YOUR RESIDENCE PERMIT

If you have entered the country on a visa:

- for seasonal employment
- as members of a board of directors, administrators or company personnel
- for moving from a company established in a state member of the E.C. or the European Economic Area, with the view of providing services
- as athletes-trainers

- as members of art groups
- as intellectual creators
- as members of foreign archaeological schools
- as students for vocational training
- as economically independent persons for acquiring a medical specialty
- as adult children of diplomatic employees
- as service staff of diplomatic missions
- as reporters of foreign press
- as ministers of common religions
- as students at the Athenian Ecclesiastic Academy, as well as for acquaintance with and exercise of the monastic life
- as leaders of organized tourist groups
- as researchers for reasons of public interest

It is noted that it is not considered as a change of purpose the case of third-country nationals who hold a valid residence permit for one of the purposes laid down in Law 3386/2005 and fulfill the following conditions:

- For family reunion
- As husbands/wives of a repatriated Greek
- As family members of a Greek national
- As parents of minor Greek nationals
- As family members of a European citizen
- For acquiring an indefinite residence permit
- For acquiring the long-term resident status

Directorate of Foreigners and Immigration of Attica Region
(2, Salaminas and Petrou Ralli Street, Athens)



APPEARANCE BEFORE THE IMMIGRATION COMMITTEE

You have to appear before the Immigration Committee after being invited.
Failure to appear is only justified for reasons of force majeure.
If you are invited again and you don't appear, your application is rejected.

DEPARTURE FROM GREECE

If you don't have file an application for the renewal of your residence permit and you have not been given a certificate of legal residence, you are obliged to depart from Greece within one month from the last day your residence permit expired.

PAYMENT OF FISCAL STAMP FOR THE APPLICATION FOR ISSUE OR RENEWAL OF A RESIDENCE PERMIT

It is necessary to submit a fiscal stamp in order to apply for the issue or renewal of a residence permit. The said stamp is provided by the agency that is competent for receiving the application.

The amount of the fiscal stamp depends on the validity term of the requested residence permit.

Not obliged to pay a fiscal stamp are:

- ☐ The minors of all categories (under 18 years old)
- ☐ The scholars of Ministries, organisms, public welfare institutions and I.K.Y. (State scholarships institution) as well as the scholars of military schools
- ☐ People asking for a residence permit on humanitarian grounds
- ☐ The victims of trafficking
- ☐ The family members of a Greek or European citizen
- ☐ The parents of minor Greek nationals
- ☐ The husbands/wives of repatriated Greeks
- ☐ The Arabic Republic of Egypt nationals who enter or reside in Greece and ask for residence permit on the grounds of salaried employment.

USEFUL TELEPHONE NUMBERS

1. **General Directorate of Immigration Policy and Social Integration of the Ministry of the Interior**

Department of Immigration Policy	210 3741262, 210 3741264
Department of Legislation Co-ordination and Control	210 3741175, 210 3741229
Department A of Residence Permits	210 3741265, 210 3741266
Department B of Residence Permits for Executives	210 3741233, 210 3741248
Department of Social Integration Planning	210 3741221
Directorate of Social Integration	210 3741222
Department for the Integration of Expatriated Greeks and Other Vulnerable Groups	210 3741223
Secretariat	210 3741054, 210 3741256
2. **Directorate of Foreigners and Immigration of Attica Region**

DIT of Athens	210 3403354, 210 3403359, 210 3403343
DIT of East Attica	210 6604900
DIT of Piraeus	210 4130791, 210 4123467
3. **Directorate of Civil Status of Attica Region**

	210 3258332, 210 3258318
--	--------------------------
4. **Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of East Macedonia and Thrace District**

	2531083360, 25310 70782
--	-------------------------
5. **Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of North Aegean Region**

	22510 43560, 22510 25354
--	--------------------------
6. **Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of Western Greece Region**

	2610 424868, 2610 452215
--	--------------------------
7. **Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of West Macedonia Region**

	24610 53541, 24610 53538
--	--------------------------
8. **Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of Ipirus Region**

	26510 79737, 26510 27431, 26510 72748
--	---------------------------------------
9. **Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of Thessalia Region**

	2410 671090, 2410 671106
--	--------------------------

10.	Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of the Ionian Islands Region	2661026711, 2661026811
11.	Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of Crete Region	2810264153, 2810264163
12.	Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of South Aegean Sea Region	2281096211, 2281096216
13.	Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of Peloponnese Region	2713201860-864
14.	Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of Central Greece Region	2231030932
15.	Directorate of Foreigners' Civil Status and Immigration of Central Macedonia Region	2310409287, 2310409282, 2310409281
16.	Directorate of Civic and Municipal Status of the Ministry of the Interior (Department of Citizenship)	2103341608, 2103741609
17.	Directorate of Foreigners of the General Secretariat of Public Order	2106977000
18.	Directorate of Foreigners of Athens (Greek Police)	
	Department of Politic Asylum	2103405845-48
	Department of expatriated Greeks	2103405885, 2103405888
	Department of European Citizens	2103405828-829
19.	Institute of Immigration Policy	2107255185-7
20.	Directorate of Foreigners of the Ministry of Employment and Social Protection	2105295173, 2131516039, 2131516038
21.	Translation Service of the Ministry of Foreign Affairs	2103285721-22
22.	General Secretariat for Gender Equality	2103315291-5



NË GREQI TË GJITHË KEMI TË DREJTA



Mësoni të drejtat dhe detyrimet tuaja
në qoftë se jetoni në Greqi dhe jini shtetas
i një vendi jo anëtar i Bashkimit European



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ
www.eswterika.gr





Mirëseardhet



Tazja dhe zotërimi,

Greqia harton dhe zbaton politika të saj emigruese duke vënë në epikendër qytetar-emigrant.

*Kujdesi për parimet e nderit garanton: i respektimit të diversitetit,
kompaktimit miqës, solidaritetit dhe funksionimit të Shtetit.
Në mënyrë të tillë që ofron dhe nën përfaqësim kulturor dhe popullor.*

*Prandaj Greqia merr dhe zbaton rregulla për kryerje dhe qindim të
ligjshëm dhe të sigurës emigruese garanton: të mirëqenies, në qytet që
të shpëllonë lirin dhe në mënyrë krijuese personalitetin e tyre,
dhe arsyet eja qëra në përparimin dhe begatimin e tyre, dhe eja në
qytet, duke kontribuar në shpëllim të mirëqenies së Vendlit tëni.*

*Buletini që kësaj në duart taja ka si qytet tja informojë ju,
emigrantët që bëjnë me famat taja në Greqi, respektivisht për të
drejtat taja në të rindërtimit, për edhe për datimin që kësaj në
kardion e vendit tëni ligjor.*

*Informimi i drejtë dhe tja udhëzimi të shërbimit në mirë kështu që
ofron Vendlit tëni dhe të vepërimit në mënyrë që në krijuesit si antitë të
shpëllimit proke.*

*Greqia, me "armi" traditë të saj të thellë demokratike dhe
respektimin e plotë të të Drejtave të Njeriut, harton dhe zbaton një
politikë emigruese rezultative, duke shprehur emigracionin si faktor
bachkëliparimi të popujve, për bashkëkohshmëri popujve dhe shpëllim
reciprok. Kështu strategjia i shërbët edhe kësaj përzgjedhje, duke dhënë
shlytje për hapet të reja krijuesit në të gjithë fushat.*

*Respekt i Buletinit
Prof. Pasko Paskovale*

*Respekt i Buletinit
Pashko Basha*

TË DREJTA DHE DETYRIME TË SHTETASVE TË VENDEVE JO ANËTARE TË BASHKIMIT EUROPIAN

Shtetasit e vendeve jo anëtare të BE-së me qëndrim të përhershëm në Greqi,
kanë të drejta themelore par edhe detyrime, të cilat duhet t'i njohim të gjithë.

TË DREJTA

- E drejta e sigurimeve shoqërore
- E drejta për mbrojtje sociale
- E drejta për arsimim
- E drejta për ofrim shërbimesh nga
instancat Shtetërore
- E drejta për t'u kushtuar
- Të drejtat e të ndaluarve
- E drejta e mbrojtjes nga ekstradimi
- E drejta e lëvizjes dhe vendosjes në
territorin Grek
- E drejta në sistemin e të qëndruarit
për një kohë të gjatë
- Të drejtat e punës

Detyrime

- Detyrime lidhur me lejën e qëndrimit
- Detyrime lidhur me adryshimet
në gjendjen personale
- Detyrime lidhur me adryshimet në punë
- Detyrime ndaj kombionit të emigracionit
- Detyrime lidhur me largimin nga Greqia

TË DREJTA

Në vendin tonë është i vetkuptueshëm garantonimi i të drejtave tuaja themelore personale, në bazë të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut, ndërsa legjitimiteti i qendrimit tuaj, ju ofron edhe të drejta të tjera si e drejta e pjesëmarrjes në jetën shoqërore dhe ekonomike si dhe e drejta e mbrojtjes së familjes.

Por kini edhe dija të drejta të tjera për të cilat duhet të informoheni:

SI DREJTAT PËR TË SHËRBUE

Siguroheni tek organizmat përkatës të siguracioneve dhe gëzoni të drejta të barabarta sigurimesh me vendast.

SI DREJTAT SOCIALE

Gëzoni të drejtën e mbrojtjes sociale (deklaratë 57/1973).

SI DREJTAT RIGOROZE E TË DREJTAVE

Vlerësoni raciste dhe të ksenofobisë ndaj qen vetvetiu (L. 627/1978).

SI DREJTAT TË SHËRBUE RIGORIZ

Kur largoheni për kohë të gjatë nga Greqia kini të drejtën të rikthoheni, ndërsa leja juaj e qëndrimit është e vlefshme gjatë kohës së rikthjes tuaj.





TE DREGJATË HAKKABARTANË ARSIM

Fëmijët tuaj si minor me qëndrim në Territorin Grek i nënshtrohen arsimin të detyrues. Regjistrohen në shkollë publike me dokumentacionin përkatës që parashikohet për vendosin dhe marrin pjesë pa kushtime në veprimtaritë shkollore dhe arsimore. Me dokumentacion jo të plotë, si përjashtim, regjistrohen fëmijët e shpërndarë të vendeve jo anëtare të BE-së me qëndrim në Greqi, edhe në rast se nuk fshihet meqanues qëndrimi i tyre i ligjshëm.

Pasi mbarojnë arsimin e mesëm në Greqi, fëmijët tuaj ndjekin studime universitare me të njëjtat kushte dhe kondicionime që vëjnë edhe për shtetësit grekë.

TE DREGJATË PËR QENDIM SHËRIMOR

Institucionet publike, personat juridikë si të drejtës publike, organizatat e pushtetit vendor, organizatat dhe shoqëritë e interesit publik dhe organizatat e sigurimeve shoqërore, janë të detyruar t'u ofrojnë shërbimet e tyre të gjithë shëtitasve jo anëtarë të BE-së me qëndrim të ligjshëm në vend.

TE DREGJATË PËR TË KURUAR

Kini të drejtë të përfsoni shërbimet e shëruar nga spitale të shëtitore, institucionet kuruese dhe klinikat. Këto shërbime i përfshijnë akoma edhe shëtitasit e huaj me qëndrim jo të ligjshëm në vend në raste emergjence kurimi dhe fëmijët e mitur, pavarësisht nëse bëhet fjale për rast emergjent ose jo kurimi.

TE DREGJATË TË NDALUARVE

Shtetas të vendeve jo anëtare të BE-së të ndaluar kini të drejtë të informoheni në gjuhën që dini, menjëherë pas ndalimit tuaj, për të drejtat dhe detyrimet tuaja. Gjithashtu lehtësohet komunikimi juaj me diplomatë apo nëpunës komandori të shtetit shëtitasit e të cilët mbasit apo që kini prejardhjen, si dhe me avokatit tuaj të autorizuar.

EDHEZAT HARTIMIT E AKTIVITETEVE

Kini mundësinë të merren pjesë apo të kontribuoni në hartimin e aktiveve materiale, në rast se paraqiten vet personalisht apo deklaroni vendbanim apo qëndrim në Greqi, nëse kini vialë ose leje qëndrimi ose kini paraqitur të gjitha dokumentat e ligjshme për lëshimin e lehtë të qëndrimit dhe posedoni vërtetimin përkatës (tip A').

Qëlbashita, mund të merren pjesë apo të kontribuoni, edhe në rast se nuk dispononi dokumentat e nevojshme legjitimuese, në hartimin e aktiveve materiale lidhur me ngjarje filmjesh jashtë martesë, kur prindi tjetër është Greq apo qytetar i një shteti anëtar i Bashkimit Evropian apo shtetas i një vendi jo anëtar i BE-së ose qëndrim të ligjshëm në Greqi.

EDHEZAT PËR TELEVIZION

DIJE PËR TV VENDORI DHE TËRHIQJESIN GREQ

Kini të drejtë të lëvizni dhe të vendosni në të gjithë Greqinë, me përjashtim të disa zonave, në të cilat me dekret presidencial mund të ndalohej qëndrimi apo vendosja juaj, për arsye të interesave publike.

KËRKESA PËR LËSHIMIN APO RINOVIMIN E LEJË QËNDRIMI

Ju jepet mundësia të paraqiteni kërkesë për lëshim apo rinovim të lehtë tuaj të qëndrimit me dokumentacion jo të plotë, midis tyre përfshihen edhe vërtetimi shëndetësor dhe pasaporta, në rast se paraqitni vërtetim humbjeje ose sepse qëndron përull kërkesa për rinovim.

Për në rastin e lëshimit fillestar pasi kini hyrë me vialë apo në rastet e kalimit nga një regjim qëndrimi në një tjetër (p.sh. nga leje qëndrimi për arsye të veçanta apo arsye humanitare në leje qëndrimi për ngjarje prej arsyeve që qeveria ka ligji ose nga leja e qëndrimit për arsye shëndetësore familjare në leje qëndrimi të mëtejshme), si dokument mungëll konsiderohen librat shëndetësorë ose vërtetimi që tregon se është paraqitur kërkesë në organet përkatës sigurimi për përballimin e shpenzimeve të kurimit, kujdesit mjekësor dhe farmaceutik dhe aksidentit në punë.

EDRËJTAT DHËNIES NË LEJËN E QËNDRIMIT FAMILIAR E MIKUT QË KANË LINDUR NË GREQI NGA PRINDËR ME QËNDRIM TE LALISHËNË NË GREQI

Fëmijët tuaj të mitur që lindën në Greqi, edhe në rast se nuk kanë marrë leje qendrimi, nuk konsiderohen me qendrim të paligjshëm në vend, sepse mbulojnë, derisa të rriten, nga leja juaj e qendrimit. Por që të mos përballëni probleme gjatë qendrimit të tyre në vend dhe që të mund të udhëtojnë, duhet të paraqitoni formularin që keni të shkruar nga liria e tyre, kërkesë që të pajisen me leje personale qendrimi.

EDRËJTAT PUNËS PËRPOSHTUESIT E LEJËS E QËNDRIMIT PËR ARSYE RIBASHKIMI FAMILIAR

Shtetasi që vendoset jo ashtu si BE-së që posedon leje qendrimi për ribashkimin familjar, kështu si drejtë të punësimit dhe të udhëtimi sipas rregullave të parashikuara, në rast se keni edhe rrethanë për të hyrë në tregun e punës. Miratimi për të hyrë në tregun e punës jepet me kohë sipas rregullave, por që t'ju përkasin duhet të paraqitni në instancën kompetente për Shtetasit e Tregut dhe Emigracionit ose njëkohësisht me rinovimin e lejes suaj të qendrimit ose gjatë kohës që ajo është e vlefshme, dokumentat e nevojshme, në varësi të llojit të punës që duhet të kryeni.

EDRËJTAT PËR TË NDIJEKË RIBRICKEN GJATË QËNDRIMIT

Të gjithë shtetasit e një vendi jo ashtu si BE-së me qendrim të ligjshëm kanë të drejtë t'u drejtohen Gjykatave Greqke për kufizime. Me konkretizim, përvojë të gjera, kështu si drejtë të udhëtimi mjeteve e parashikuara gjyqësore kundër ekstradimit, anulimit ose rritjes së kohës së përshkrimit apo rritjeve të lejes së qendrimit.

Nëse jini shtetas vendesh jo ashtu si BE-së dhe jini të shpallur vendosë përfillimi i Gjykatës Administrative të Shkallës së Parë, për aktet administrative kundër të cilave keni udhëzuar kërkesë anulimi dhe që keni të bëjat ose me rritjen e kohës së rinovimit të lejeve të qendrimit ose përfillimin e lejes së qendrimit, me vendim të Sekretariatit të Përgjithshëm të Prefekturës ju jepet vërtetimi special qendrimi të ligjshëm derisa të shpallët nga gjykata vendimi i forcës së parë lidhur me kërkesën për anulim.

Gjatë kësaj, vërtetimi përmenduar më lart ju jepet edhe juve që jini të shpallur me kufizim, përderisa gjatë kohës së burgimit suaj nuk keni leje qendrimi edhe për periudhën kohore të rrejtjes së detyrimit tuaj, ose që jini të shpallur me kufizim gjatë

periudhës së procedurës paraprake tuad shërbimesi, për respektimin e të cilit kërkohet qëndrimi juaj në vend dhe në gjykimin e çështjes.

LEJESITETI PËR QËNDRIMIN NË GREQI PËR VENDORË TUAJ

Në qoftë se nuk është miratuar lëshimi i lehtë të qëndrimit apo rritimi i saj, si edhe në rast anulimi të lehtë, ju jepet një periudhë e rishikueshme të përgatitjes dhe kështu duke qenë se jini të detyruar të lini territorin grek pa formalizim të tjera brenda tërësisë dhe nga dita që keni marrë njohimin për vendimin përkatës dhe jo më tej.

LEJESITETI PËR QËNDRIMIN NË GREQI PËR EKSTRADITË

Ndaloher ekstraditimi juaj nga Greqia:

- Në qoftë se jini i mitur dhe prindërit tuaj apo personat që mbrojnë kujdesin tuaj janë me qëndrim të përhershëm në Greqi.
- Në qoftë se jini prind i një fëmije të mitur vendosur dhe ushtroni apo keni detyrimin e të mbajturit të saj dhe që çështja është në...
- Në qoftë se jini mbi 60 vjeç.
- Në qoftë se jini i mitur dhe ju janë imponuar masa rrethuese me vendim të Gjykatës së të miturve.
- Në qoftë se jini gra shtetëse, gjatë shtetësisë së dhe gjatë muaj pas lindjes.
- Në qoftë se u është njohur e drejta e emigrimit politik apo keni kërkuar asil sipas neneve 32 dhe 33 të Konventës së Gjenevës të vitit 1951.

LEJESITETI PËR QËNDRIMIN PËR NJË PERIUDHË SHËRBIMË PARAPRAKË

Shtetast e vendeve jo anëtare të BE-së mbi 21 vjeç, pasi të plotësojnë 10 vjet qëndrim të vazhdueshëm të ligjshëm në Greqi, kërkojnë lehtë qëndrimi për një periudhë dhjetëvjeçare, në qoftë se vërtetoni qëndrimin tuaj dhjetëvjeçar me dokumenta të ligjshëm qëndrimi, keni sigurancë të plotë shtetësie, dhe nuk keni detyrime ndaj shtetit grek dhe tatimore.

Leja për mënyrë të lart e qëndrimit mund të mirëkëhet çdo dhjetë vjet, përderisa jini plotësisht të siguruar për kushtet farmaceutik apo spitalor dhe qëndrimi juaj në Greqi është i vazhdueshëm. Në rast se mangësi dy vjet rrezik, humbimi të deçimit e leja dhjetëvjeçare të qëndrimit, por keni të drejtë të qëndrimi në vend duke rinovuar rregullisht leja tuaj të qëndrimit për njëhën prej arsyeve që përcakton ligji.

Leja dhjetëvjeçare e qëndrimit ju jep të drejtë të punoni si qytetar apo të ofroni shërbime apo punë apo të ushtroni veprimtari të parave ekonomike, pa ia nënshtruar kufizimeve të dispozitave të ligjit 3386/05.

E DREJTAE PARASTHIMIT TË KËRKESËS PËR STATUSEN E PERSONIT ME QËNDRIM TË GJATË

Kini të drejtë të parashtroni kërkesë që të përfshiheni në statusin e personit me qëndrim të gjatë në qoftë se keni hequr qëndrimin sipas dispozitave të ligjit 3386/2005, përjashtuar poseduesit e lejeve të qëndrimit:

- Për studime - për përgatitje profesionale - për punësim second duke u transferuar nga një shoqëri e vendosur në një shtet anëtar të BE-së apo të Mjeshtër Ekonomik Europian, me qëllim ofrimin shërbimesh, - si të transferuar nga një shoqëri e vendosur në një vend jo anëtar të BE-së me qëllim ofrim shërbimesh për përgatitje në kushte të pjesëmarrjes suaj në veprimtari sportive, - si anëtarë të grupeve artistike, - si anëtarë të shoqërive të huaja arkeologjike, - për specializim në mjekësi, - për pjesëmarrje në programe speciale, - për hartim programi kërkimor, - si lirisht të rinor të nëpunësve diplomatikë, - si personat shërbues të trupave diplomatike, - si studentë në Akademinë Athinase Klerikale në Ajo Onas, - si dhe për stafin, mjekjen dhe udhëtrimin e jetës monastike, - si përgjegjës të grupeve të organizatave turistike, - si viklima të trafikut të njerëzve, - për arsye interesi shqetësor.

Kush i domosdoshëm është të qëndroni ligjërisht dhe pa ndërprerje në vend për një vit dhe të plotësoni kushtet dhe predispozitat e Dekretit Presidential numër 150/2006 (Fletorja Zyrtare 160A), domethënë:

a) Të keni të ardhura vjetore, konstante dhe të rregullta, të njëjtashme për nevojat tuaja dhe të familjes suaj, të cilat nuk sigurohen nga sistemi i ndihmës sociale të vendit. Këto të ardhura nuk mund të jenë më të ulta se të ardhurat e punësorë të pakualifikuar dhe shohet 15% për secilin anëtar të familjes suaj.

b) Të keni sigurancë të plotë shëndetësorë respektiv me shumën e ofrimeve që përballshen për kategoritë korresponduese të të siguruarve vendas. Kjo kategori sigurimesh rezultohet nga arsyja për të cilën ju është dhënë leja e fundit e qëndrimit p.sh. punë e kondicionuar - lirisht i Sigurimeve Shqiptare (sh.p.: I.K.A.), veprimtari ekonomike e pavarur-TEBE (sh.p.: Arka e Profesionistëve dhe Zepësive të Lirë) etj. Sigurimi në fjalë shëndetësor duhet të përballshet edhe anëtarët e familjes suaj në ngarkim të cilët qëndrojnë me ju në Greqi.

c) Të dini njëqindshëm gjuhën greke si dhe të keni njohuri për elementet e historisë dhe kulturës greke.

TË DREJTA QË OFRON STATUSI I PERSONIT ME QËNDRIM TË GJATË

Mund të udhëtojnë kërkesë për të përfshirë këtë status në çdo moment që do të gëjëkoni në plotësimi kushtet, ose gjatë rinovimit ose gjatë periudhës së të qenit në fuqi të lehtësuar të qëndrimit. Mësimet e këtij statusi (p.sh. për përmirësimi plotësimi të kushteve përkatëse) apo anulimi i tij, nuk çon detyruesisht në humbjen e të drejtës së qëndrimit. Kjo praktikë do të thotë, keni të drejtë të qëndroni në Vendlake rinovuar rregullisht lejen tuaj të qëndrimit.

Statusi i personit me qëndrim të gjatë ju ofron një sërë të drejtash, si:

■ Përdorim të barabartë me vendasin

Nga momenti që do të përfshini statusin e personit me qëndrim të gjatë, përfshini përdorim të barabartë me vendasin, ndërsa rinovimi i lehtësuar të personit me qëndrim të gjatë realizohet çdo pesë vjet dhe nuk i nënshtrohet asnjë mbi kontrollit të të gjitha kushteve, përveç atyre që kanë të bëjnë me rastet e anulimit apo të humbjes së këtij statusi.

■ Sistem-punësimi të hapur

Mbi kontaktin për sa i përket punës, ju personat me qëndrim të gjatë mund të kaloni në cilindo-sistem-punësimi, pa qenë nevoja të kërkojnë, për sa i përket lehtësuar të qëndrimit që posedoni, formalitete shtesë (p.sh. ndryshim të lehtësuar të qëndrimit sipas llojit të punës).

■ Statusi i personit me qëndrim të gjatë dhe B.E.

Së fundi, ju personat me qëndrim të gjatë që përfshijnë statusin në një shtet tjetër anëtar të BE-së, sipas udhëzimit të komunitetit, keni mundësi të përfshini të drejtën e qëndrimit në Greqi me perspektivën e përfshimit të këtij statusi edhe në Vendlakë. Dhe e kundërta, personat me qëndrim të gjatë që përfshijnë këtë cilësi në Greqi, mund të përfshini të drejtën e qëndrimit në një shtet tjetër anëtar të B.E. (e drejta e lëvizjes në territorin e B.E.).

**EDREJTAT PËRSHIRKES NË STATUTIN E PERSONIT ME
QËNDRIM TË GJATË K FEMIJËVE I DASHURAS VËRE VËNDEVE
JO ANETARI TË BE-së QË LINDËN NË GREQI**

Në qoftë se lindet në Greqi, prindërit naq varhucjend të qëndrojnë në mënyrë të ligjshme në vend, keni plotësuar moshën 18 vjeç dhe keni ndjekur anëtarin fillet dhe atë ndëruvjeçor në Greqi, keni të drejtë të parashitoni kërkesë për të përfutur cilësinë e personit me qëndrim të gjatë, duke qmangur procedurën, kushtet dhe kumot e nenave 67 dhe 68 të ligjit 3366/95, sikundër thuhet në fuqi, si edhe të Dekretit Providencial 150/2006.

Kjo do të thotë se mund të përfutur cilësinë e personit me qëndrim të gjatë, parashitë nga ligji i lehtë të qëndrimit të parashitë naq dhe pa kontrolluar kriteret e nevojshme për përfuturim e statusit nga të gjitha kategoritë e tjera të personave të vendosur jo anëtarë të BE-së me qëndrim të ligjshëm në vend.

Që nga momenti që do të përfutur cilësinë e personit me qëndrim të gjatë, përfuturim trajtim të barabartë me vendosur për një seri të drejtash, ndëruanovimi i lehtë të qëndrimit naq bëhet qdo pesë vjet dhe tash më kushtet nuk i ndëruanovim asnjë kontrolli. Kjo do të thotë se mund të studjoni, të punoni apo të realizoni që të dyja këto qëllimeveve pa qesi i nevojshëm asnjë formalitet i mëtijshëm.



DETYRIME

Përveç detyrimeve kryesore që keni të gjithë sa qëndroni në shtet të ligjshme në Greqi, d.m.th. të respektimit të Kushtetutës, të Legjislacionit të Greqisë dhe të Bashkimit Europian, duhet detyruesisht të informoheni për qëndrjet e mëposhtme kryesore, që keni të bëjnë me detyrimet tuaja:

KONVIMBILITETI SË QËNDRIMIT

Leja e qëndrimit rinovohet sipas kërkesës që paraqitetet dy muaj para skadimit të saj ose deri edhe një muaj pas skadimit të saj me gjatë, që është përcaktuar në shumën prej 50 euro ose një muaj nga data e dhënies së lejtës së qëndrimit ose paravenditur nga koha e dhënies kur ekzistojnë arsye të një fuqie madhore. Kërkesat për lëvizshmëri apo rinovimin e lejtës së qëndrimit paraqiteten nga vet personi ose nga përfaqësuesi juaj i ligjshëm, me autorizim të lëvizshmërisë nga ju dhe që është miratuar ligjërisht.

KËRKESAT PËR MIRATIMIN E FAMILJES

Kërkesat për miratim të lejtës së qëndrimit për rrethet familjare paraqiteten njëkohësisht për të gjithë anëtarët e familjes (prindër dhe fëmijë).

DEKLARATË PËR NDREHYSHINË NË QËNDRIMIN TUAJ PERSONAL

Cilido ndryshim i tillë me gjendjen tuaj personale, veçanërisht ndryshimin e shtetësisë, lindjen, zgjedhjen apo anulimin e martesës, duhet ta deklaroni në shërbimin kompetent për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit brenda dy (2) muajve pasi të ndodhë ngjarja përkatëse. Në rast se nuk e deklaroni brenda periudhës kohore të përcaktuar, do të gjykojeni.

Lindja e fëmijëve tuaj në Greqi duhet të deklarohet përveç të gjendjes civile edhe në instancën kompetente për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Bashkimit ku banoni që t'u jipet leja qëndrimi. Në rast se lindja e fëmijëve tuaj deklarohet në një periudhë kohore prej dy vjetësh nga data e lindjes së tyre, jipet leja qëndrimi dhe nuk gjykojeni. Por në qoftë se nuk i deklaroni brenda dy vjetësh, mund të paraqiteti kërkesën përkatëse për pajisjen e fëmijëve tuaj me leja qëndrimi edhe në vend për gjithësesi para moshës 14 vjeç, por në këtë rast do të gjykojeni.

NDREHYSHIMI I ADRESËS

Ndryshimi i adresës tuaj si banor duhet të deklarohet, brenda një periudhe kohore prej dy (2) muajsh, përveç shërbimit kompetent për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit edhe në Konsullatën përkatëse të Policisë. Në rast se nuk e deklaroni brenda periudhës kohore të dy muajve, do të gjykojeni.

DEKLARIMET DOKUMENTARE TË RËNDËSHMË

Hamja e lejës suaj të qëndrimit të përhershëm, si dhe hamja apo rinovimi apo ndryshimi i të dhënave të pasaportës suaj apo të një dokumenti tjetër identifikues duhet të deklarohen në shërbimin kompetent për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionin brenda dy (2) muajsh pasi të ndodhë ngjarja përkatëse. Në qoftë se nuk bëni deklarimin brenda periudhës dy mujore do të gjykojeni.

Më konkretisht, deklarimi i rinovimit apo rivenditjes së pasaportës në rast se nuk rrezulton nga ndryshimi i të dhënave tuaja personale, mund të bëhet deri në rinovimin më të parë të lejës suaj të qëndrimit që kryhet pas ndryshimit, pa gjykim.

DUTYRIMET PËR NDRYSHIMIN E MARRËDHËNJEVE TË PUNËS PËR PERSONIN SHËRBIMIN

Ju të detyrohet të deklaroni në shërbimin kompetent për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionin çdo ndryshim lidhur me punëdhënësin, si dhe denoncimin e kontratës së punës brenda një periudhe prej dy (2) muajsh pas ngjarjes përkatëse. Në rast se nuk e deklaroni brenda dy muajve do të gjykojeni.

Nga detyrimi për mënyrë më të parë përfshihet të gjithë ju që punoni në një shtet ose në një punëdhënësi të përhershëm (të dhënë, udhëheqës personal si dhe personi që punon në shtet ose në punëdhënësi) të gjithë sa punoni në punë hapësirë dhe të gjithë ju që shërbimi shërbime të paracaktuara apo punë.

Nëse keni hyrë në vend me ftesë, keni marrësi që gjatë periudhës që është në fuqi leja fillestare e qëndrimit të ndryshimit punëdhënësit, me kusht që të mos ndryshojë specifikat për të cilin ju është dhënë viza speciale, si dhe mbi sipërfaqen.

Gjatë periudhës që është në fuqi leja fillestare e qëndrimit nuk mund të ndryshoni Krahin dhe nuk mund të rinovoni lejën tuaj të qëndrimit për veprimtari të parave ekonomike, pa kaluar tre vjet nga dhënia e lejës së parë.

Në qoftë se posedoni leja qëndrimi për punë, mund të vendosni në një Krahin tjetër të së njëjtës Prefekturë apo të një Prefekturë tjetër, në çdo moment të periudhës që është në fuqi leja juaj e qëndrimit, përderisa në Krahin që shkon rikthe deklarimi ndryshimit e adresës së banimit, punëdhënësit tuaj dhe leja e punës suaj.

Të gjithë detyrimet ka edhe punëdhënësit. Në qoftë se sa më larg nuk deklarohen menjëherë pas ndryshimit, gjithashtu rrezikohet gjybi.

Kujdes: Deklarimi i ndryshimeve bëhet në bashkëpunim apo bashkë me të cilin shkon.



- Nëse keni leje fillestare qëndrimi për veprimtari ekonomike të pavarur, që është lëshuar sipas vizës me të cilën erdhet apo ndryshimin e qëllimit, nuk lejohet të ndryshoni qëllimin pa kaluar dy vjet, nga fillimi i hyrjes në fuqi të lejes suaj të qëndrimit.
- Por në rast se rinovoni lejen për të njëjtën arsye dhe pa kësaj vërtetohet ndërprerja e veprimtarisë, detyrohemi që brenda një muaji të paraqitni vërtetimin për ndërprerjen e veprimtarisë nga Dega kompetente e Tatimeve dhe të kërkontë lëshimin e lejes fillestare të qëndrimit për cilindo arsye që dëshironi.
- Nuk mund të ofroni punë të kondicionuar apo shërbime apo vepër apo veprimtari të pavarur ekonomike, në qoftë se nuk posedoni lejen e parashikuar të qëndrimit. Nuk keni mundësi të ndryshoni qëllimin gjatë periudhës që është në fuqi leja juaj e qëndrimit, përveç gjatë rinovimit të saj.
- Në qoftë se keni leje qëndrimi për veprimtari të pavarur ekonomike, nuk mund të ndryshoni lejen e veprimtarisë për të cilën ju është dhënë leja, por mund ta shërbëni atë në veprimtari të përafërta dhe të themeloni filiale vetëm brenda kufijve të rrethit në të cilin keni të drejtë të ushtoni veprimtarinë tuaj.
- Në qoftë se do të përfsoni të ardhura në Greqi, detyrohemi të bëni deklaratë tatimore (sh. p. fondojëki-dhullisi).

SHIKONI MUNDËSI TË NDRYSHONIT KATEGORINË E LEJES TË QËNDRIMIT NËSE

Këtu hyrë me vizë:

- për punësim sezonial
- si anëtarë të një këshilli drejtues, administrativ dhe personel shoqërih
- si i ardhur nga një shoqëri të vendosur në një shtet anëtar të BE-së apo të Mjedisit Europian Ekonomik, me qëllim ofrimit shërbimesi
- si i ardhur nga një shoqëri të vendosur në një vend jo anëtar të BE-së me qëllim ofrimit shërbimesi
- si sportistë-trajnerë
- si anëtarë grupesh artistike
- si krijues intelektualë
- si anëtarë të ekspeditave të huaja arkeologjike
- si anëtarë për përgatitje profesionale
- si persona të pavarur ekonomike dhe për specializim në mjekësi
- si filmojë të rritur të nëpunësve diplomatikë
- si personell shërbimesi delegacionesh diplomatike
- si korrespondentë të shtypit të huaj
- si funksionarë të ferve të njohura
- si studentë në Akademinë Athinase Klerikale në Ajoia Oros, si dhe për studim, njohje dhe udhëtim të jetës monastike

si përgjigjet të Greqeve të Organizatës Turistike për të marrë pjesë në programe speciale

si studiues për arsyje të interesit publik

Thëkskohet se nuk përshin ndryshim qëllimi rasti i shtetave të vendeve jo anëtare të BE-së që posedojnë leje qëndrimi për njërin prej arsyeve të ligjit 3386/05 dhe plotësojnë kushtet:

- ☐ Për rimbushim familjar
- ☐ Si bashkëshort të rindësuar, emigrant të këtyre në udhë, homologues
- ☐ Si pjesëtar të një familjeje greke
- ☐ Si prindër të një familjeje vendas
- ☐ Si pjesëtar të familjes së një qytetari evropian
- ☐ Për lëshim leje qëndrimi me afat të pakufizuar
- ☐ Të përfitojnë në vëndim të personit me qëndrim të gjatë

THËKSIMI KOMISIONIT EMIGRACIONIT

Joni të detyrohet të paraqiteti në Komisionin e Emigracionit kur marrin Fleth-
Thimje rekomandë

Mosparaqija juaj justifikohet vetëm në rast të ligjeve të mëdha.

Në rast se vëzhgimi për intervistë dhe nuk paraqiteti, kërkesa juaj refuzohet.

Në qoftë se keni parashtruar kërkesë për rinovimin e lejes suaj të qëndrimit dhe
nuk ju është dhënë vërtetimi për qëndrim të ligjshëm, detyrohemi të largohemi nga
Greqia brenda një muaji nga dita e fundit e skadencës të lejes suaj të qëndrimit.

*Drejtorja për Shtetast e Muaj dhe Emigracionit e Prefekturës së Atikës
(Salamina 2 dhe Pirra Ralli, Athinë)*



PAGESA PËR KËRKESËN E LËNDIMIT APO RINDIMIT TË LËJDSË QËNDRIMIT

Kush i dorëson kërkuesin për parashtrim kërkese për lëshimin apo rinovimin e lejit të qëndrimit, si çdo kategori është pagosa që kryhet në instancën kompetente si pranimi të kërkesës.

Shuma e pagesës është analoge me afatin e lejit të kërkuar të qëndrimit.

Përjashtohen nga detyrimi për të paguar:

- ☐ Fëmijët e mitur si të gjitha kategoritë (poshtë 18 vjeç)
- ☐ Burimet Ministria, organizmat, institucionet sociale dhe Institutit të Bursave Shqiptare (sh.p.: I.K.Y.) si dhe burimet e shkollave shqiptare
- ☐ Të gjithë ata që kërkojnë leje qëndrimi për arsye humanitare.
- ☐ Viktimat e trafikimit të njerëzve
- ☐ Anëtarët e familjes të një qytetari Grek apo të BE-së
- ☐ Prindërit e fëmijëve të mitur vendas
- ☐ Bashkëshortët e të rradhësuarve, si të rikthyerve nga emigracioni në atdhe apo homologjeve
- ☐ Shetëzant e Republikës Arabe të Egjiptit që vijnë apo qëndrojnë në Greqi dhe kërkojnë leje qëndrimi për punë ose mësim

TELEFONA TË VLEFSHME

1. **Drejtoria e Përgjithshme e Politikës së Emigracionit dhe Integrimit Social të Ministrisë së Brendshme:**
 Sekcioni i Politikës Emigruese 210 3741262, 210 3741264
 Sekcioni i Harmonizimit Legjislativ dhe Kontrollit 210 3741175, 210 3741220
 Sekcioni A' për Lajet e Qëndrimit 210 3741265, 210 3741266
 Sekcioni B' për Lajet e Qëndrimit të Drejtuarve të Shqiptarëve 210 3741233, 210 3741248
 Sekcioni i Programimit të Integrimit Social 210 3741221
 Sekcioni i Zbatimeve, Drejtoria e Integrimit Social 210 3741222
 Sekcioni i Integrimit të Homogjenëve dhe Grupeve të tjera Sensitive 210 3741223
 Sekcioni i Mbështetjes me Literaturë dhe Ofrit Informacioni 210 3741014, 210 3741256
2. **Drejtoria për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit e Prefekturës së Atikës**
 Drejt. Sh. Huaj Emigr. Atikës 210 3403354, 210 3403350, 210 3403343
 D. Sh. H. E. të Atikës Lindore 210 6604900
 D. Sh. H. E. të Pirut 210 4130971, 210 4123467
3. **Drejtoria e Gjendjes Civile dhe Qytetare të Prefekturës së Atikës**
 210 3258332, 210 3258318
4. **Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Maqedonisë Lindore dhe Trakës** 25310 83360, 25310 70782
5. **Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Egjeut të Veriut** 22510 45560, 22510 25354
6. **Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Greqisë Perëndimore** 2610 424868, 2610 452215
7. **Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Maqedonisë Perëndimore** 24610 53541, 24610 53538
8. **Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Epirit** 26510 79737, 26510 27431, 26510 72741
9. **Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Thesalisë** 2410 671090, 2410 671106

10. Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Ionian Nison (sh.p.: *Ishajve të Jonit*) 26610 26711, 26610 26811
11. Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Korinës 2810 264153, 2810 264163
12. Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Egjeut Jugor 2810 96211, 2810 96236
13. Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Peloponezit 2713 601060-064
14. Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Sterea Ellados (sh.p.: *Greqinë Kontinentale*) 22310 30932
15. Drejtoria e Gjendjes Civile për Shtetasit e Huaj dhe Emigracionit të Prefekturës së Maqedonisë Qendrore 2310 409207, 2310 409202, 2310 409201
16. Drejtoria e Gjendjes Civile dhe Qytetare të Ministrisë së Brendshme (Seksioni i Shtetësisë) 210 3741608, 210 3741609
17. Drejtoria për Shtetasit e Huaj të Sekretarisë së Përgjithshme të Rendit Publik 210 6977000
18. Drejtoria për Shtetasit e Huaj të Policisë Greke për Athinë
 - Seksioni i Azilit Politik 210 3405845-48
 - Seksioni i Homogjenëve 210 3405805, 210 3405808
 - Seksioni për Qytetasit e BE-së 210 3405828-829
19. Instituti i Politikës Emigruese (EMEDO) 210 7255385-7
20. Drejtoria për Shtetasit e Huaj e Ministrisë së Punës dhe Mbrojtjes Sociale 210 5295173, 213 1516039, 213 1516038
21. Drejtoria e Përkthimeve të Ministrisë së Jashtme 210 3285721-722
22. Sekretaria e Përgjithshme për Barazë 210 3315291-5

