

ΕΛΙΑΜΕΠ Κείμενα Πολιτικής Νο6

**Ελληνική
Μεταναστευτική
Πολιτική:
Προβλήματα
και Κατευθύνσεις**

Άννα Τριανταφυλλίδου

Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις

Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: *Προβλήματα και Κατευθύνσεις*

Άννα Τριανταφυλλίδου

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)

ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2005

Copyright © 2005

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

ISBN: 960-8356-11-3

Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις

Άννα Τριανταφυλλίδου

Παραγωγή MULTIMEDIA A.E.

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Λεωφ. Βασ. Σοφίας 49

106 76 Αθήνα

Τηλ: +30 210 7257110 Fax: +30 210 7257114

e-mail: eliamep@eliamep.gr url: <http://www.eliamep.gr>

Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του ιδρύματος, του διοικητικού συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

Βιογραφικό σημείωμα

Η Άννα Τριανταφυλλίδου (PhD) είναι Senior Research Fellow στο ΕΛΙΑΜΕΠ και Fellow στο Robert Schuman Centre of Advanced Studies του Ευρωπαϊκού Πανεπιστημιακού Ινστιτούτου στη Φλωρεντία. Διδάσκει επίσης στο Κολλέγιο της Ευρώπης στην Bruges του Βελγίου (από το 2002) και εργάζεται περιστασιακά σαν ειδικός επιστήμονας για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (από το 1999) και το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης στο Μάαστριχτ (από το 2004). Έχει διδάξει και εργαστεί ως ερευνήτρια στο Πανεπιστήμιο του Surrey στην Αγγλία, στο London School of Economics, στο Εθνικό Ιδρυμα Ερευνών της Ιταλίας (CNR) στη Ρώμη, στο New York University και στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο της Φλωρεντίας. Οι πρόσφατες δημοσιεύσεις της περιλαμβάνουν τα εξής βιβλία στα αγγλικά: *Μετανάστες και Εθνική Ταυτότητα στην Ευρώπη* (2001, Routledge) *Η Διαπραγμάτευση της Εθνικής Ταυτότητας σε μια Ευρώπη που αλλάζει* (2002, Edwin Mellen Press) *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, εθνικές ταυτότητες και μετανάστευση* (2003, Routledge, επιμέλεια), *Πολυπολιτισμικότητα, Μουσουλμάνοι και Υπηκοότητα: Μια Ευρωπαϊκή προσέγγιση* (2005, Routledge, επιμέλεια), *Διαπολιτισμική Ευρώπη. Πολιτισμική πολιτική σε μια Ευρώπη που αλλάζει* (2005, Palgrave Macmillan, επιμέλεια), *Τι είναι η Ευρώπη;* (2007, Palgrave Macmillan).

Περιεχόμενα

1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ	9
2. Η μετανάστευση στην Ελλάδα σήμερα: Προς μια νέα πολιτική	13
2.1. Το μέγεθος του μεταναστευτικού πληθυσμού	14
Πίνακας 1: Αλλοδαποί που διαμένουν στην Ελλάδα, κατά χώρα προέλευσης	16
Πίνακας 2: Ομογενείς.....	18
Πίνακας 3: Αλλοδαποί που διαμένουν στην Ελλάδα.....	19
2.2. Η εξέλιξη της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής από το 1990 ως σήμερα.....	20
2.3. Το ευρωπαϊκό περιβάλλον	30
3. Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική: βασικά ζητήματα και προτάσεις	35
3.1. Νόμιμη μετανάστευση, αγορά εργασίας και σχέσεις με τις χώρες προέλευσης.....	36
3.1.1.Ενεργητική (pro-active) μεταναστευτική πολιτική.....	38
3.1.2.Μετανάστες από συγκεκριμένες χώρες προέλευσης: Διμερείς συμφωνίες.....	42
3.1.3.Νομιμοποίηση παρανόμων μεταναστών.....	45
3.1.4.Ενθάρρυνση επαναπατρισμού.....	48
3.1.5.Η εποχιακή μετανάστευση.....	49
4. Πολιτικές ελέγχου της μετανάστευσης: Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος	52
5. Θέματα σύνθεσης του μεταναστευτικού πληθυσμού και πολιτογράφησης.....	57
6. Συμπεράσματα.....	62
7. Βιβλιογραφία.....	64

1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σύμφωνα με την απογραφή του Μαρτίου 2001, σήμερα διαμένουν στην Ελλάδα περίπου 11 εκατομμύρια άνθρωποι (10.964.020) από τους οποίους 797.091 είναι αλλοδαποί. Σε αυτούς περιλαμβάνονται 47.000 πολίτες από τις (πριν την διεύρυνση) χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ξένος πληθυσμός εντάσσεται στην συντριπτική του πλειοψηφία (περίπου 80%) στο ηλικιακό φάσμα των 15-64 ετών, είναι δηλαδή δυνάμει οικονομικά ενεργός πληθυσμός. 90% των αλλοδαπών εργάζονται με σχέση εξαρτημένης εργασίας και μόνο 6.5% αυτοαπασχολούνται. Περίπου 25% των μεταναστών απασχολείται στις οικοδομές, 20% σε οικιακές εργασίες, φροντίδα ηλικιωμένων και παιδιών, 17.5% στον αγροτικό τομέα και 15% σε τουριστικές και εμπορικές υπηρεσίες. Περισσότεροι από τους μισούς αλλοδαπούς (438.000, 57% του συνόλου) είναι Αλβανοί πολίτες. Οι περισσότεροι από εκείνους (240.000 ή 54%) δήλωσαν ότι ήρθαν στην Ελλάδα για να εργαστούν, περίπου 70.000 (15%) ήρθαν στη χώρα για οικογενειακή επανένωση και 10.000 περίπου (2.3%) ως παλιννοστούντες. Περίπου 1/3 των Αλβανών εργάζονται στις οικοδομές και 20% στον αγροτικό τομέα. Δεύτερη πολυπληθέστερη ομάδα (με πολύ μεγάλη διαφορά από την πρώτη), είναι οι Βούλγαροι με 35.000 καταγεγραμμένους και ακολουθούν κατά σειρά μεγέθους οι ακόλουθες εθνικότητες: Γεωργία, Ρουμανία (με περίπου 20.000 άτομα η καθεμία), Ρωσική Ομοσπονδία (17.500), Ουκρανία, Πακιστάν και Ινδία (με λίγο περισσότερους από 10.000 εγγεγραμμένους η καθεμία). Επίσης ζουν στην Ελλάδα 17.000 Κύπριοι και 13.000 Πολωνοί, που όμως σήμερα είναι πλέον πολίτες της Ε.Ε.

Σύμφωνα με τους υπολογισμούς μας, ο πραγματικός αριθμός των μεταναστών και παλιννοστούντων υπερβαίνει το ένα εκατομμύριο (850.000 νόμιμοι και περίπου 200.000 παράτυποι¹ μετανάστες), αντιστοιχώντας στο 9% του συνολικού πληθυσμού και περισσότερο από 12% του εργατικού δυναμικού της Ελλάδας.

¹ Στη μελέτη αυτή χρησιμοποιείται ο όρος «παράτυποι» και όχι «παράνομοι» μετανάστες για να τονιστεί ότι η μόνη παρανομία που διέπραξαν οι τελευταίοι είναι το ότι παραβιάζουν την νομοθεσία περί μετανάστευσης μη έχοντας τα κατάλληλα χαρτιά για την είσοδο και παραμονή τους στη χώρα. Οι άνθρωποι αυτοί δεν εμπλέκονται σε άλλες παράνομες πράξεις και είναι γι' αυτό, πιστεύουμε, χρήσιμο και θεμιτό να χρησιμοποιείται γενικά ο όρος παράτυποι σε αντιστοιχία με τους αγγλικούς όρους undocumented ή irregular και όχι

Στόχος της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής των τελευταίων 15 ετών είναι ο περιορισμός της μετανάστευσης (νόμιμης και παράτυπης), η οποία θεωρήθηκε 'επιβλαβής' για την ελληνική κοινωνία, οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά. Οι σχετικοί νόμοι και προεδρικά διατάγματα (που παρουσιάζουμε πιο κάτω) έδωσαν έμφαση κυρίως στον εσωτερικό και εξωτερικό έλεγχο, και κατά δεύτερο λόγο στην νομιμοποίηση των παράτυπων μεταναστών. Συνολικά η κρατική πολιτική στην ουσία αντέδρασε (παρά έδρασε) σε καταστάσεις ήδη παγιωμένες στην ελληνική κοινωνία: παράνομη παραμονή και απασχόληση των μεταναστών, αυξανόμενη δυσφορία του γηγενούς πληθυσμού για μια κατάσταση που ο απλός πολίτης αντιλαμβανόταν ως 'εκτός ελέγχου', έξαρση του ρατσιστικού λόγου και των ξενοφοβικών αντιλήψεων.

Θεωρούμε ότι η Ελλάδα σήμερα χρειάζεται μια ενεργητική (pro-active) μεταναστευτική πολιτική η οποία να διαχειριστεί την νόμιμη μετανάστευση, ανοίγοντας δρόμους για την ένταξη των αλλοδαπών που κατοικούν ήδη στη χώρα αλλά και για τη νόμιμη έλευση νέων μεταναστών, ανάλογα με τις ανάγκες της ελληνικής αγοράς εργασίας.

Η μετανάστευση ως τομέας διαχείρισης και εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής έχει ασταθή και αβέβαιο χαρακτήρα. Οι ενδιαφερόμενοι κοινωνικοί και πολιτικοί φορείς μεταβάλλονται συχνά και γρήγορα. Επίσης εξελίσσονται ραγδαία τα στοιχεία του φαινομένου (αριθμός μεταναστών, προέλευση, κατεύθυνση, στρατηγικές εισόδου στην αποδέκτρια χώρα) και αντίστοιχα αλλάζουν οι στόχοι της μεταναστευτικής πολιτικής.

Για να αντιμετωπίσουμε αποτελεσματικά αυτές τις ιδιαιτερότητες της μεταναστευτικής πολιτικής, προτείνουμε μια **νέα προσέγγιση** στηριζόμενη στα εξής βασικά σημεία:

- Ενεργητικές (pro-active) πολιτικές για την απασχόληση μεταναστών εργαζομένων στην ελληνική οικονομία (προγραμματισμό των εσωτερικών αναγκών, συνεργασία με τις χώρες προέλευσης και με διεθνείς οργανισμούς, ετήσιες ποσοτώσεις μεταναστών από τρίτες χώρες).
- Έμφαση στις διμερείς σχέσεις με τις χώρες προέλευσης μεταναστών (για καλύτερο προγραμματισμό της νόμιμης μετανάστευσης, διευκόλυν-

παράνομοι.

σης του επαναπατρισμού όσων το επιθυμούν και περιορισμό της παράτυπης μετανάστευσης)

- Περιορισμό της εποχιακής μετανάστευσης.
- Αναδιοργάνωση των μέτρων ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης με έμφαση στους εσωτερικούς ελέγχους (με παράλληλο έλεγχο της ελληνικής αγοράς εργασίας γενικότερα).
- Σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όλων των πολιτών και κατοίκων και σταδιακή αλλά ταχύρρυθμη ένταξη των μεταναστών στο πολιτικό σύστημα (διευκόλυνση πολιτογράφησης για μετανάστες που διαμένουν σταθερά στην Ελλάδα για πέντε χρόνια και μερικώς 'αυτόματη' πολιτογράφηση για τη δεύτερη γενιά μεταναστών καθώς και για παιδιά που ήρθαν στη χώρα σε πολύ νεαρή ηλικία).

2. Η μετανάστευση στην Ελλάδα σήμερα: Προς μια νέα πολιτική

Πολλές μελέτες έχουν εκπονηθεί τα τελευταία χρόνια τόσο από Ελληνίδες/Ελληνες όσο και από ξένους ερευνητές σχετικά με τη μετανάστευση προς την Ελλάδα. Ορισμένες από αυτές επικεντρώνονται στην ελληνική πραγματικότητα και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ενώ άλλες συγκρίνουν την ελληνική εμπειρία με εκείνη των γειτονικών νοτιοευρωπαϊκών χωρών (Ισπανίας, Ιταλίας και Πορτογαλίας). Αν και αρκετές από αυτές τις μελέτες έχουν εκπονηθεί σε ελληνικά πανεπιστήμια ή οργανισμούς,² δεν υπάρχει ακόμα η απαιτούμενη σύνθεση μελετών και σχεδιασμού της μεταναστευτικής πολιτικής. Μετά από 15 περίπου χρόνια εμπειρίας της Ελλάδας ως χώρας υποδοχής μεταναστών, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από μια σχετική υστέρηση: εμφανίζεται πάντα ως αντίδραση στα γεγονότα παρά ως κατευθυντήρια δύναμη. Περιορίζεται δηλαδή σε μια αποσπασματική προσπάθεια επίλυσης προβλημάτων που έχουν ήδη παγιωθεί στην ελληνική κοινωνία.

Πιστεύουμε ότι η χώρα χρειάζεται σήμερα μια ενεργητική (pro-active) μεταναστευτική πολιτική η οποία θα προνοεί και θα δίνει τις κατευθύνσεις της εισόδου και εγκατάστασης μεταναστών στην Ελλάδα, σε συντονισμό με την ευρύτερη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική στο θέμα αυτό. Η πολιτική της Ελλάδας θα περιλαμβάνει επίσης ολοκληρωμένους μηχανισμούς εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου, σε συνεργασία τόσο με τους κοινοτικούς εταίρους όσο και με τρίτες χώρες (ιδιαίτερα τις χώρες προέλευσης μεταναστών). Στόχος της θα είναι η βελτίωση των σχέσεων μεταξύ της Ελλάδας και των χωρών αυτών, ιδιαίτερα της γειτονικής Αλβανίας. Θα καθορίζει τα εργασιακά και γενικότερα κοινωνικά ζητήματα που εμπεριέχονται στη μετανάστευση με βάση τις αρχές του ελληνικού Συντάγματος και το κοινοτικό κεκτημένο. Με αυτό τον τρόπο το κράτος

² Όπως το Εθνικό Παρατηρητήριο Εργασίας του ΟΑΕΔ (www.paep.org.gr/ και ειδικότερα www.paep.org.gr/gr/mod/fileman/files/erevna.pdf), η Athens Migration Policy Initiative που αποτελεί συνεργασία του Υπουργείου Εξωτερικών με το Migration Policy Institute, το Ηλεκτρονικό Παρατηρητήριο του Φόρουμ για την Κοινωνική Συνοχή (www.migrantsingreece.org/default.asp), το Μεσογειακό Παρατηρητήριο Μετανάστευσης στο Πάντειο Πανεπιστήμιο (www.mimo.gr/index.htm), το Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ (www.inegsee.gr/), ο Συνήγορος του Πολίτη (www.synigoros.gr) και το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας (www.eie.org.gr/) του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.

θα επανέλθει στον κεντρικό και ηγετικό του ρόλο στο θέμα της μετανάστευσης. Θα ξεφύγει έτσι από το ρόλο του εξαρτημένου θεατή και κατά μεγάλο βαθμό αποτυχημένου θεραπευτή παθογενών κοινωνικών φαινομένων που ακολουθούν την δική τους αυτόνομη εξέλιξη.

2.1. Το μέγεθος του μεταναστευτικού πληθυσμού

Με βάση τα στοιχεία της απογραφής του 1991, στην Ελλάδα κατοικούσαν 10.260.000 άνθρωποι από τους οποίους 167.000 ήταν ξένοι πολίτες. Σύμφωνα με την απογραφή του Μαρτίου 2001, σήμερα διαμένουν στην Ελλάδα περίπου 11 εκατομμύρια άνθρωποι (10.964.020) από τους οποίους 797.091 είναι αλλοδαποί. Σε αυτούς περιλαμβάνονται 47.000 πολίτες από άλλες χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι προφανές ότι η δημογραφική ανάπτυξη της χώρας κατά την τελευταία δεκαετία οφείλεται εξ ολοκλήρου στην εισροή από τρίτες χώρες ξένων εργαζόμενων και των οικογενειών τους.

Η απογραφή του 2001 δίνει την πληρέστερη μέχρι τώρα εικόνα της μετανάστευσης προς την Ελλάδα. Τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν κατά την απογραφή καλύπτουν όχι μόνο τους νόμιμους αλλά και τους παράνομους μετανάστες αφού η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία έκανε ότι ήταν δυνατό για να καταγράψει και τους τελευταίους διαβεβαιώνοντας τους ότι σε καμία περίπτωση τα στοιχεία τους δεν θα χρησιμοποιούνταν για εντοπισμό και απέλαση τους από τη χώρα.

Ο ξένος πληθυσμός εντάσσεται στην συντριπτική του πλειοψηφία (περίπου 80%) στο ηλικιακό φάσμα των 15-64 ετών, είναι δηλαδή δυνάμει οικονομικά ενεργός πληθυσμός. Σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής, 90% των αλλοδαπών εργάζονται με σχέση εξαρτημένης εργασίας και μόνο 6.5% αυτοαπασχολούνται. Περίπου 25% των μεταναστών απασχολείται στις οικοδομές, 20% στις λεγόμενες 'άλλες υπηρεσίες', συνήθως δηλαδή σε οικιακές εργασίες, φροντίδα ηλικιωμένων και παιδιών, 17.5% στον αγροτικό τομέα και λίγο περισσότερο από το 15% σε τουριστικές και εμπορικές υπηρεσίες. Από τους 762.000 αλλοδαπούς για τους οποίους έχουμε αναλυτικά στοιχεία από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία,³ οι

³ Βλ. www.statistics.gr

άνδρες είναι περισσότεροι από τις γυναίκες (415.000 άνδρες έναντι 346.000 γυναικών). Και στα δύο φύλα το ποσοστό εγκατάστασης στην Ελλάδα για λόγους εργασίας είναι πάνω από 50% (54% συνολικά). Ακολουθεί ως δεύτερος σημαντικότερος λόγος εγκατάστασης η οικογενειακή επανένωση (100.000 άτομα περίπου). Τρίτος σημαντικότερος λόγος ο επαναπατρισμός και η παλιννόστηση, τον οποίο δήλωσαν περισσότεροι από 50.000 απογραφέντες.⁴

Η απογραφή περιλαμβάνει και την κατηγορία 'άλλοι λόγοι' (πέρα από εργασία, οικογενειακή επανένωση, επαναπατρισμό/παλιννόστηση, σπουδές και αναζήτηση ασύλου), η οποία αφορά 164.180 άτομα, περίπου ισάριθμα κατανεμημένα μεταξύ ανδρών και γυναικών. Η κατηγορία αυτή συγκεντρώνει δυσανάλογα μεγάλο αριθμό απογραφέντων χωρίς δυστυχώς να έχουμε διαθέσιμα στοιχεία για το είδος των λόγων εγκατάστασης στην Ελλάδα που περιλαμβάνει.

Από τους 762.000 καταγεγραμμένους αλλοδαπούς περισσότεροι από τους μισούς (438.000, 57% του συνόλου) είναι Αλβανοί πολίτες. Οι περισσότεροι από εκείνους (240.000 ή 54%) δήλωσαν ότι ήρθαν στην Ελλάδα για να εργαστούν, περίπου 70.000 (15%) ήρθαν στη χώρα για οικογενειακή επανένωση και περισσότεροι από 10.000 (2.3%) ως παλιννοστούντες. Περίπου 1/3 των Αλβανών εργάζονται στις οικοδομές και 20% στον αγροτικό τομέα.

Δεύτερη πολυπληθέστερη ομάδα (με πολύ μεγάλη διαφορά από την πρώτη), είναι οι Βούλγαροι με 35.000 καταγεγραμμένους από τους οποίους η μεγάλη πλειοψηφία (περισσότερα από 27.000 άτομα) δήλωσαν ότι εγκαταστάθηκαν στην Ελλάδα για λόγους εργασίας. Ένα τρίτο των Βούλγαρων πολιτών εργάζεται στον αγροτικό τομέα ενώ άλλο ένα τρίτο περίπου (29%) στις οικιακές και άλλες υπηρεσίες.

Μετά την Βουλγαρία ακολουθούν κατά σειρά μεγέθους οι ακόλουθες εθνικότητες: Γεωργία, Ρουμανία (με περίπου 20.000 άτομα η καθεμία), Ρωσική Ομοσπονδία

⁴ Από τους 51.694 αλλοδαπούς που δήλωσαν ως λόγο εγκατάστασης την παλιννόστηση πάνω από 15.000 προέρχονται από δυτικές χώρες όπως οι ΗΠΑ, η Αυστραλία, ο Καναδάς και η Γερμανία. Επίσης περίπου 12.000 είναι Αλβανοί πολίτες, 5.000 είναι Γεωργιανοί, 5.000 από τη Ρωσική Ομοσπονδία, 2.500 από την Τουρκία, 2.300 από την ΠΓΔΜ και 1.000 από το Καζακστάν.

(17.500), Ουκρανία, Πακιστάν και Ινδία (με λίγο περισσότερους από 10.000 εγγεγραμμένους η καθεμία). Επίσης μεταξύ των νέων κρατών μελών της Ε.Ε. (μετά το 2004) οι Κύπριοι αποτελούν την μεγαλύτερη ομάδα (17.000 άτομα περίπου) ακολουθούμενοι από τους Πολωνούς (13.000).

Μεταξύ των οικονομικά ανεπτυγμένων χωρών που ανήκουν στην Ε.Ε., σημειώνουμε τους Γερμανούς και Βρετανούς με 13.000 και 12.000 άτομα αντίστοιχα. Μεταξύ των οικονομικά ανεπτυγμένων χωρών που δεν είναι μέλη της Ε.Ε. οι πολίτες των ΗΠΑ αποτελούν τη μεγαλύτερη ομάδα με 20.000 περίπου άτομα. Είναι βεβαίως πιθανό κάποιοι από τους Αμερικανούς ή Γερμανούς πολίτες να είναι ελληνικής καταγωγής. Είναι είτε μετανάστες πρώτης γενεάς που επέστρεψαν στην Ελλάδα μετά την συνταξιοδότηση τους είτε απόγονοι Ελλήνων μεταναστών στη Γερμανία ή τις ΗΠΑ που επέστρεψαν στην χώρα είτε μόνοι τους είτε με την οικογένεια τους (γονείς, αδέρφια).

Πίνακας 1: Αλλοδαποί που διαμένουν στην Ελλάδα, κατά χώρα προέλευσης

(στοιχεία στρογγυλοποιημένα στην πλησιέστερη χιλιάδα)

Χώρα προέλευσης*	Αριθμός μεταναστών
Σύνολο	762.000
Αναπτυσσόμενες χώρες εκτός Ε.Ε.	
Αλβανία	438.000
Βουλγαρία	35.000
Γεωργία	23.000
Ρουμανία	22.000
Ρωσία	17.000
Ουκρανία	14.000
Πακιστάν	11.000
Αρμενία	8.000
Τουρκία	8.000
Ινδία	7.000
Ιράκ	7.000

Αίγυπτος	7.000
Μολδαβία	6.000
Φιλιππίνες	6.000
Μπανγκλαντές	5.000
Συρία	5.000
Ανεπτυγμένες χώρες εκτός Ε.Ε.	
Αυστραλία	9.000
Καναδάς	6.000
ΗΠΑ	18.000
Χώρες μέλη Ε.Ε. προ 2004	47.000
Ηνωμένο Βασίλειο	13.000
Γερμανία	12.000
Ιταλία	6.000
Γαλλία	5.000
Χώρες μέλη Ε.Ε. μετά το 2004	
Κύπρος	17.000
Πολωνία	13.000

*Αναφέρουμε ξεχωριστά τις χώρες με τουλάχιστον 5.000 άτομα καταγεγραμμένα στην απογραφή.

Πηγή: Στοιχεία προσαρμοσμένα από την εθνική απογραφή του 2001, Πίνακας 3, www.statistics.gr

Πέρα από τους μετανάστες που είναι πολίτες τρίτων χωρών, θεωρούμε κατ' ουσία, αν και όχι κατά τον τύπο, μετανάστες και τους Έλληνες ομογενείς που παλινόστησαν στην Ελλάδα από τις πρώην Σοβιετικές δημοκρατίες κατά την δεκαετία του 1990. Σύμφωνα με την ειδική απογραφή της Γενικής Γραμματείας Απόδημου Ελληνισμού (ΓΓΑΕ), στις αρχές του 2000 κατοικούσαν στην Ελλάδα 152.204 μετανάστες ελληνικής καταγωγής από τους οποίους 80.000 προέρχονταν

από τη Γεωργία, 31.000 από το Καζακστάν, 23.000 από τη Ρωσία και περίπου 9.000 από την Αρμενία.⁵

Παραμένει ασαφές πόσοι από τους Αλβανούς πολίτες ελληνικής καταγωγής (Βορειοηπειρώτες) είχαν πολιτογραφηθεί ως Έλληνες ήδη πριν την απογραφή του 2001 και έτσι δεν εμφανίζονται ούτε ως αλλοδαπός πληθυσμός ούτε στα στοιχεία της ΓΓΑΑ. Υπολογίζεται, αν και δεν υπάρχουν ακριβή και έγκυρα σχετικά στοιχεία, ότι περίπου 100.000 Αλβανοί ελληνικής καταγωγής διαμένουν στην Ελλάδα και διαθέτουν την Ειδική Ταυτότητα⁶ που εκδίδεται από τα τοπικά αστυνομικά τμήματα.

Πίνακας 2: Ομογενείς

Χώρα προέλευσης		Υποσύνολο	Σύνολο
Αλβανία	100.000	100.000	252.000
Γεωργία	80.000	152.000	
Καζακστάν	31.000		
Ρωσία	23.000		
Αρμενία	9.000		
Άλλη			

Εκτιμούμε λοιπόν ότι στην Ελλάδα κατοικούν σήμερα περίπου ένα εκατομμύριο μετανάστες (συμπεριλαμβανόμενων και των ομογενών), που αντιστοιχούν στο 9% περίπου του συνολικού πληθυσμού και σε περισσότερο από το 12% της εργατικής δύναμης της χώρας. Από αυτούς σύμφωνα με τους υπολογισμούς μας (εφόσον επίσημα στοιχεία δεν υπάρχουν), περίπου 700.000 έχουν νόμιμη άδεια διαμονής και εργασίας (βλ. Πίνακα 3 παρακάτω).

⁵ Βλ. επίσης Diamanti Karanou (2003).

⁶ Σύμφωνα με το Υπουργικό Διάταγμα 4000/3/10-C της 15 Απριλίου 1998 (Papantoniou Frangouli, M. Leventi, M. 1999).

Πίνακας 3: Αλλοδαποί που διαμένουν στην Ελλάδα (αριθμοί στρογγυλοποιημένοι στην πλησιέστερη χιλιάδα)

Πηγή στοιχείων	Αριθμός αλλοδαπών
Καταγεγραμμένοι το 1997, SOPEMI report 1999*	75.000
1998 πρόγραμμα νομιμοποίησης, αιτούντες για Πράσινη Κάρτα*	212.000
2001 πρόγραμμα νομιμοποίησης, αιτούντες*	372.000
Ομογενείς (Βορειοηπειρώτες) από την Αλβανία που έχουν ειδικές αστυνομικές ταυτότητες (δεν περιλαμβάνονται στα στοιχεία της παραπάνω απογραφής)	100.000
Ομογενείς από την πρώην Σοβιετική Ένωση καταγεγραμμένοι στην ειδική απογραφή του 2000	152.000
Παράτυποι μετανάστες (εκτίμηση) που δεν περιλαμβάνονται στα παραπάνω στοιχεία**	200.000
Σύνολο	1.011.000
Σύνολο νομίμων μεταναστών (εκτίμηση)	700.000

*Δεν γνωρίζουμε πόσοι από τους αλλοδαπούς που αναφέρονται σε αυτές τις κατηγορίες διαμένουν ακόμα νόμιμα στη χώρα ή λόγω απώλειας της άδειας διαμονής ή εργασίας τους βρέθηκαν πάλι σε καθεστώς παρανομίας.

** Στην κατηγορία αυτή εκτιμάμε το σύνολο των παράτυπων μεταναστών που δεν έχουν καταγραφεί προηγούμενα σε μία από τις παραπάνω κατηγορίες.

Το σύνολο των παράτυπων μεταναστών εκτιμάται ότι μειώθηκε από μισό εκατομμύριο και πλέον (σύμφωνα με τις εκτιμήσεις στα μέσα της δεκαετίας του 1990) σε περίπου 300.000. Ο αριθμός αυτός παραμένει υψηλός, για μία χώρα 11 εκατομμυρίων κατοίκων, αφού αντιστοιχεί στο 2.7% περίπου του πληθυσμού. Η συνέχιση του φαινομένου της παράτυπης μετανάστευσης προς την Ελλάδα δείχνει ότι η χώρα χρειάζεται μακροπρόθεσμο σχεδιασμό και συνολική πολιτική προσέγγιση – ελέγχου και κοινωνικής ενσωμάτωσης – του φαινομένου για να αντιμετωπίσει τις διεθνείς μετακινήσεις πληθυσμών.

2.2. Η εξέλιξη της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής από το 1990 ως σήμερα

Είναι πλέον γνωστό σε ειδικούς και μη ότι η Ελλάδα, όπως και οι γειτονικές της νοτιοευρωπαϊκές χώρες-μέλη της Ε.Ε. (Ιταλία, Ισπανία και Πορτογαλία), μετατράπηκε από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών μέσα σε λίγα μόλις χρόνια στα τέλη της δεκαετίας του '80. Η εισροή μεταναστών στα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του '90 υπήρξε όντως μαζική και περιλάμβανε μετανάστες ελληνικής εθνικότητας όπως οι Ρωσοπόντιοι παλιννοστούντες και οι Βορειοηπειρώτες, μετανάστες από τις πρώην κομμουνιστικές χώρες των Βαλκανίων και της Ανατολικής Ευρώπης αλλά και πολίτες χωρών της Ασίας και της Αφρικής. Σε μικρότερο βαθμό εξακολούθησε δε και ο επαναπατρισμός Ελλήνων μεταναστών από τη δυτική Ευρώπη, την Αμερική και την Αυστραλία, καθώς και η μετανάστευση πολιτών αναπτυσσόμενων χωρών (όπως για παράδειγμα το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία και άλλες).

Στην αρχή της δεκαετίας του 1990, η Ελλάδα δεν είχε νομοθετικό πλαίσιο για τον έλεγχο ή τη διαχείριση μεταναστευτικών εισροών. Τα θέματα μετανάστευσης ρυθμιζόνταν από το νόμο 4310 του 1929, αναθεωρημένο το 1948, ο οποίος αφορούσε κυρίως θέματα μεταναστευτικών εκροών. Ο πρώτος νόμος που προσπάθησε να ρυθμίσει τα θέματα της μετανάστευσης ήταν ο υπ' αριθμόν 1975 του 1991 με τον εύγλωττο τίτλο 'Είσοδος, έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης προσφύγων και άλλες διατάξεις'. Ο νόμος 1975/1991 απέβλεπε κυρίως στον περιορισμό της μετανάστευσης, στον αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων και στην απέλαση – εάν ήταν δυνατό – όλων των παράτυπων μεταναστών από την ελληνική επικράτεια. Ουσιαστικά ο νόμος καθιστούσε σχεδόν ανέφικτη την είσοδο και εγκατάσταση ξένων στη χώρα μας με σκοπό την εργασία.

Στα χρόνια που ακολούθησαν, παρόλα αυτά, πολλοί μετανάστες ήρθαν στην Ελλάδα, εγκαταστάθηκαν και βρήκαν δουλειά χωρίς να διαθέτουν τα απαραίτητα νόμιμα έγγραφα. Πολλοί διέσχισαν τη νύχτα με τα πόδια τα βόρεια ορεινά ελληνικά σύνορα μεταξύ Αλβανίας ή Βουλγαρίας και Ελλάδας. Άλλοι έφτασαν με πλοία στα νησιά του Αιγαίου ή στην Κρήτη, συνήθως με τη 'βοήθεια' οργανωμένων δικτύων λαθραίας μετακίνησης ανθρώπων. Κάποιοι διέσχισαν τα ελληνικά σύνορα με λεωφορεία, παριστάνοντας ότι ταξίδευαν οργανωμένα για τουρι-

σμό, καθώς και κάποιοι έφθασαν στα ελληνικά αεροδρόμια ή λιμάνια με θεωρήσεις εισόδου για τουρισμό και παρέμειναν στην Ελλάδα μετά τη λήξη τους.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του SOPEMI, 1999, το 1997 διέμεναν νόμιμα στην Ελλάδα 74.500 αλλοδαποί από τους οποίους 6% ήταν Αλβανοί, 8% Βούλγαροι και 17% από την Ρωσική Ομοσπονδία (ακολουθούσαν οι Ρουμάνοι, Αιγύπτιοι, Ουκρανοί και πολίτες της πρώην Γιουγκοσλαβίας με 4% για την κάθε εθνικότητα). Σε αυτά τα στοιχεία περιλαμβάνονται οι ομογενείς, όπως είναι άλλωστε προφανές από το υψηλό ποσοστό των πολιτών της Ρωσικής Ομοσπονδίας. Στην ίδια περίοδο πολλοί ερευνητές εκτιμούν ότι ζούσαν και εργάζονταν στην Ελλάδα τουλάχιστον 400.000 παράτυποι μετανάστες (Fakiolas 1997; Greek Helsinki Monitor 1995; Κατσορίδας 1996; Lianos *et al.* 1996; Λινάρδος Ρυλμόν 1995; Πετρινιώτη 1993; Triandafyllidou and Mikrakis 1995; Triandafyllidou 1996).

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 μεταναστών.

Τα προεδρικά διατάγματα 358/1997 και 359/1997 εγκαινίασαν το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης παράτυπων μεταναστών, που έλαβε χώρα την άνοιξη του 1998. Συνολικά 371.641 μετανάστες κατέθεσαν αίτηση για να λάβουν τη λευκή κάρτα (κάρτα διαμονής περιορισμένης διάρκειας, με στόχο το πέρασμα στη δεύτερη φάση της διαδικασίας) με εκείνο το πρόγραμμα. Μόνον 212.860 αλλοδαποί πέρασαν όμως στη δεύτερη φάση του προγράμματος, υποβάλλοντας αίτηση για την πράσινη κάρτα (προσωρινή κάρτα διαμονής, με διάρκεια 1, 2 ή 5 ετών).

Αν και φιλόδοξο στο σχεδιασμό του, το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης είχε πολλές πρακτικές και διοικητικές αδυναμίες⁷ στην εφαρμογή του, οι οποίες

⁷ Ως κυριότερες σημειώνουμε την αδυναμία των ελληνικών νοσοκομείων να εξετάσουν τους χιλιάδες μετανάστες που έπρεπε να προσκομίσουν πιστοποιητικά καλής υγείας για να νομιμοποιηθούν καθώς και την αδυναμία της αρμόδιας υπηρεσίας του υπουργείου Δικαιοσύνης να εκδώσει βεβαιώσεις ποινικού μητρώου για την Ελλάδα για όλους τους μετανάστες που υπέβαλλαν αίτηση. Επιπλέον τα γραφεία του ΟΑΕΔ που παραλάμβαναν και διεκπεραίωναν

εμπόδισαν πολλούς από τους μετανάστες να καταθέσουν εμπρόθεσμα τις αιτήσεις τους και να αποκτήσουν τελικά την πράσινη κάρτα. Παρόλα αυτά το πρόγραμμα αυτό συνέβαλλε σημαντικά στην 'ομαλοποίηση' του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ελλάδα. Τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν έγιναν η αφετηρία για αρκετές μελέτες των χαρακτηριστικών του μεταναστευτικού πληθυσμού και για μια πρώτη συγκεκριμένη εκτίμηση των μεταναστευτικών ροών και αποθεμάτων.⁸

Το 2001, και πριν ουσιαστικά ολοκληρωθεί το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης, η κυβέρνηση έφερε στη Βουλή το νόμο 2910/2001 με τίτλο 'Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις'. Ο νόμος αυτός είχε ένα διπλό στόχο. Αφενός, να προχωρήσει στην πραγματοποίηση ενός δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης για να αντιμετωπίσει βραχυπρόθεσμα το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης στη χώρα. Αφετέρου να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για μια μεσοπρόθεσμη τουλάχιστον ρύθμιση του φαινομένου, συμπεριλαμβάνοντας στις διατάξεις του τόσο θέματα ελέγχου των συνόρων, όσο και τις προϋποθέσεις για την είσοδο αλλοδαπών στην Ελλάδα με σκοπό την εργασία ή τις σπουδές καθώς τελικά και θέματα πολιτογράφησης αλλοδαπών που κατοικούν στη χώρα.

Περίπου 370.000 μετανάστες υπέβαλλαν τα χαρτιά τους στα πλαίσια του νέου προγράμματος νομιμοποίησης. Αν και η εφαρμογή του προγράμματος είχε σχεδιαστεί αποκεντρωτικά – μέσω των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης – τελικά υπέφερε από σοβαρότατα προβλήματα ανεπαρκούς υποδομής και προετοιμασίας,

τις αιτήσεις υπέφεραν από έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού. Ακόμα και όταν προσλήφθηκε μεγάλος αριθμός εποχιακών υπαλλήλων, οι τελευταίοι υστερούσαν σε επαγγελματική κατάρτιση για να αντεπεξέλθουν στον σύνθετο ρόλο τους. Εξάλλου η διαδικασία κρίσης των αιτήσεων και λήψης των σχετικών αποφάσεων από τις αρμόδιες κατά τόπους επιτροπές επηρεαζόταν σημαντικά από την προσωπική ιδεολογία και τις προκαταλήψεις του κάθε υπαλλήλου περί 'εθνικής καθαρότητας' ή 'χρησιμότητας' των μεταναστών. Επίσης σημαντικό ρόλο έπαιζε και ο τοπικός συσχετισμός οικονομικών (συμφέροντα τοπικών εργοδοτών που ζητούσαν να καλύψουν κενές θέσεις εργασίας) και πολιτικών (κομματική διαπλοκή) δυνάμεων. Δεν έλειψαν δυστυχώς και αρκετά περιστατικά διαφθοράς και χρηματισμού των αρμόδιων δημόσιων υπαλλήλων (βλ. Μπάγκας, Παπαδοπούλου 2003 και κυρίως Psimmenos and Kassimati 2002).

⁸ Ενδεικτικά αναφέρουμε Καβουνίδη (2002), Lianos (2001).

όπως άλλωστε και το πρώτο πρόγραμμα. 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 πρωτεύουσας. Ο νόμος αναθεωρήθηκε το 2002, μετά από παρέμβαση μεταξύ άλλων και του Συνηγόρου του Πολίτη,⁹ και οι προθεσμίες υποβολής αιτήσεων και δικαιολογητικών επιμηκύνθηκαν. Η ανεπάρκεια των διοικητικών πόρων για την εφαρμογή του προγράμματος συνεχίστηκε παρόλα αυτά, γιατί οι άδειες διαμονής και εργασίας δίνονταν συνήθως για ένα μόνον χρόνο. Λίγο δηλαδή μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας απόκτησης της άδειας, ο μετανάστης¹⁰ καλούνταν να υποβάλλει εκ νέου τα χαρτιά του/της για την ανανέωση της. Μόνον τον Ιανουάριο του 2004 αποφάσισε η κυβέρνηση να χορηγεί άδειες διαμονής για δύο συνεχή χρόνια (νόμος 3202/2004) ελαφρύνοντας έτσι τον φόρτο εργασίας για την δημόσια διοίκηση και διευκολύνοντας τους μετανάστες.

Ο νόμος 2910/2001 καθόριζε μια περίπλοκη διοικητική διαδικασία για τη χορήγηση άδειας διαμονής με σκοπό την εργασία ή τις σπουδές. Όσον αφορά στην εξαρτημένη εργασία, η ρύθμιση των μεταναστευτικών εισροών βασιζόταν στον προγραμματισμό από τον ΟΑΕΔ των αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας στο τελευταίο τρίμηνο κάθε έτους (άρθρο 19). Η διαδικασία που προέβλεπε ο νόμος είναι με συντομία η εξής: Ο ΟΑΕΔ διαπιστώνει την ανάγκη εργατικών χεριών σε τάδε τομείς σε τάδε περιοχές και αποστέλλει τα σχετικά στοιχεία στις ελληνικές προξενικές αρχές (γραφεία εργασίας που θα συσταθούν εκεί). Οι εκεί αλλοδαποί εκδηλώνουν το ενδιαφέρον τους με αίτηση τους στις προξενικές αρχές και εγγράφονται σε σχετικούς καταλόγους. Παράλληλα, οι Έλληνες εργοδότες εκδηλώνουν και αυτοί το ενδιαφέρον τους για να προσλάβουν αλλοδαπούς εργαζόμενους με αίτηση τους στη νομαρχία. Ο εργοδότης επιλέγει ονομαστικά από τις καταστάσεις των ενδιαφερομένων που στο μεταξύ έχουν αποστείλει οι προξενικές αρχές. Η νομαρχία υπό ορισμένες προϋποθέσεις εκδίδει και αποστέλλει την άδεια εργασίας για το συγκεκριμένο αλλοδαπό στη χώρα προέλευσης του/της. Τότε ο/η αλλοδαπός παίρνει θεώρηση εισόδου (visa) και με

⁹ Ειδική έκθεση σχετικά με τον νόμο 2910/2001, που κοινοποιήθηκε στον αρμόδιο υπουργό τον Δεκέμβριο του 2001, <http://www.synigoros.gr/porismata.htm#>

¹⁰ Χρησιμοποιούμε τον όρο 'μετανάστης' για να αναφερθούμε τόσο στους άντρες όσο και στις γυναίκες μετανάστριες.

την άφιξη του/της στην Ελλάδα υποβάλλει νέα σειρά δικαιολογητικών για να λάβει την άδεια διαμονής.

Παρόμοια ήταν η διαδικασία για την λήψη άδειας διαμονής με σκοπό τις σπουδές. Το υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων καθόριζε κάθε χρόνο τον αριθμό αλλοδαπών σπουδαστών κατά σχολή και κλάδου που μπορούν να εισέλθουν στην Ελλάδα για σπουδές. Με βάση τη σχετική έκθεση του υπουργείου, οι ενδιαφερόμενοι έκαναν αίτηση για θεώρηση εισόδου στα κατά τόπους προξενεία και ακολουθούσαν μια διαδικασία παρόμοια με αυτήν που περιγράψαμε πιο πάνω.

Αν και η διαδικασία στις δύο περιπτώσεις διέφερε ως προς τα συγκεκριμένα δικαιολογητικά που οι ενδιαφερόμενοι έπρεπε να προσκομίσουν, η λογική της ήταν ίδια. Είναι προφανές ότι η παραπάνω διαδικασία αν και απόλυτα λογική, στηριζόταν σε μια σειρά διοικητικών πράξεων που είναι χρονοβόρες και πολυδάπανες για όλους (ελληνικό δημόσιο, προξενικές αρχές, Έλληνας εργοδότης και αλλοδαπός εργαζόμενος). Επιπλέον ο συντονισμός της όλης διαδικασίας ήταν κατά τη γνώμη μας ανέφικτος γιατί στηρίζεται σε μια σειρά από παραδοχές (ότι όλα τα βήματα θα πραγματοποιηθούν σωστά και σε σύντομο χρόνο) που δεν είναι ρεαλιστικές. Ο νόμος έδινε έμφαση στον νομότυπο χαρακτήρα της διαδικασίας και παραμελούσε την ουσία: τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας, τη σημασία πλήρωσης κενών θέσεων σε ικανό χρόνο για να διατηρηθεί η βιωσιμότητα και ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και τέλος το γεγονός ότι πολλοί από τους μετανάστες, πιεζόμενοι από την ανέχεια ή την πολιτική καταπίεση, θα προσπαθήσουν να μεταναστεύσουν παράνομα.

Πράγματι αν και η κατάσταση είχε βελτιωθεί σταδιακά από το 2001, η έκδοση αδειών διαμονής εξακολουθεί ακόμα και σήμερα (Δεκέμβριος 2005) να καθυστερεί πολλούς μήνες. Στην πράξη οι αλλοδαποί πολλές φορές λαμβάνουν την άδεια τους αφού η διάρκεια ισχύος της έχει ήδη λήξει. Καταθέτουν δηλαδή την αίτηση για ανανέωση της είτε μόλις τη λάβουν είτε πριν ακόμα την πάρουν στα χέρια τους! Η κατάσταση αυτή οδηγεί σε αθέλητη παρανομία πολλών αλλοδαπών που επιθυμούν και πληρούν τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής αφού στην ουσία κυκλοφορούν συνεχώς με μόνο στοιχείο την απόδειξη αίτησης έκδοσης ή ανανέωσης της άδειας διαμονής τους και όχι την ίδια την άδεια διαμονής. Επιπλέον η κατάσταση αυτή αντιβαίνει τους κανόνες της δίκαιης δημόσιας

διοίκησης αφού οι αλλοδαποί καταβάλλουν ένα αρκετά υψηλό παράβολο (145 Ευρώ) για την έκδοση/ανανέωση της άδειας τους, την οποία στην ουσία δεν 'απολαμβάνουν' ποτέ λόγω των τεράστιων αυτών καθυστερήσεων.

Πολιτικές διαχείρισης της μεταναστευτικής εργασίας όπως αυτή είναι τελείως αναποτελεσματικές στο ελληνικό περιβάλλον. Σε οικονομίες όπως η ελληνική, όπου η απασχόληση μεταναστών γίνεται σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις, μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις και νοικοκυριά, η συνάντηση προσφοράς και ζήτησης γίνεται μέσα από τα κοινωνικά δίκτυα και τις προσωπικές γνωριμίες. Είναι λοιπόν σχεδόν αδύνατο για τους μετανάστες και για τους ενδιαφερόμενους εργοδότες/τριες τους να ακολουθήσουν τη νόμιμη διαδικασία που περιγράψαμε παραπάνω. Το αποτέλεσμα είναι ότι τα άτυπα δίκτυα μετανάστευσης συνεχίζουν τη δράση τους,¹¹ οι μετανάστες συνεχίζουν να έρχονται στην Ελλάδα εν πολλοίς παράνομα, αυτοί που μένουν ήδη στη χώρα, συνεχίζουν να ζουν και εργάζονται εδώ με ή χωρίς ανανεωμένες άδειες και τελικά οι αρμόδιες κρατικές αρχές δεν ξέρουν από που να ξεκινήσουν για να ελέγξουν την μετανάστευση.

Παράλληλα με την προσπάθεια νομιμοποίησης των μεταναστών το 2001, και τις παραπάνω ρυθμίσεις, η κυβέρνηση εκπόνησε ένα τριετές σχέδιο δράσης για την κοινωνική τους ένταξη (2002-2005) με τη στήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το σχέδιο αυτό περιλαμβάνει μέτρα για την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας, την παροχή περίθαλψης και υγείας και γενικά την εφαρμογή μέτρων για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στην ελληνική κοινωνία (βλ. http://www.ypergka.gr/index_gr.html). Δυστυχώς τα περισσότερα από αυτά τα μέτρα παραμένουν μόνο στα χαρτιά.

Πολύ πρόσφατα (στις 23 Αυγούστου 2005) η κυβέρνηση ψήφισε ένα νέο νόμο (ν. 3386/2005 με αριθμό ΦΕΚ Α212) που ρυθμίζει θέματα μετανάστευσης και ενσωματώνει στην εθνική έννομη τάξη τις Οδηγίες 2003/86/EK (σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης) και 2003/109/EK (σχετικά με το καθεστώς των επί μακρώς διαμενόντων). Είναι πολύ νωρίς για να αξιολογήσουμε

¹¹ Η λειτουργία των κοινωνικών δικτύων στην εξεύρεση εργασίας αναγνωρίζεται και από τον Ambrosini (2001a) στην περίπτωση της Ιταλίας, που είναι παρόμοια ως ένα σημείο με εκείνη της Ελλάδας.

τα αποτελέσματα των νέων ρυθμίσεων που εισάγει ο νόμος αυτός – ο οποίος θα ισχύσει από 1.1.2006. Θα παρουσιάσουμε εδώ περιληπτικά τα κύρια σημεία του. Ο νόμος περιλαμβάνει και ένα νέο πρόγραμμα νομιμοποίησης των παράνομα διαμενόντων αλλοδαπών (άρθρο 91).

Ο νόμος 3386/2005 ρυθμίζει θέματα εισόδου και διαμονής και κοινωνικής ένταξης στη χώρα των υπηκόων τρίτων χωρών. Εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του οι πολίτες της ΕΕ και οι πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο. Ο νέος νόμος στοχεύει στην ορθολογιστική οργάνωση των αδειών διαμονής και εργασίας των αλλοδαπών για λόγους εργασίας, σπουδών, οικογενειακής επανένωσης καθώς και για ειδικούς λόγους (άρθρο 9). Σύμφωνα με το νέο νόμο η άδεια διαμονής και εργασίας θεσπίζονται σε ένα μόνον έγγραφο: άδεια διαμονής για συγκεκριμένο λόγο (π.χ. για εξαρτημένη εργασία, για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, για επενδυτική δραστηριότητα, για σπουδές κ.λ.). Παραμένει το παράβολο των 150 Ευρώ για την έκδοση άδειας διαμονής μονοετούς διάρκειας. Το παράβολο αυτό όμως αυξάνεται σε 300 Ευρώ για άδεια διάρκειας δύο ετών και σε 450 Ευρώ για άδεια διάρκειας τριών ετών. Η λογική της αύξησης των παράβολων εμφανίζεται σαν καθαρά εισπρακτική. Ενώ η επιβάρυνση σε φόρτο εργασίας του ελληνικού δημοσίου για την έκδοση της άδειας είναι η ίδια (ή σχεδόν) είτε πρόκειται για μονοετή είτε για τριετή άδεια, θεσπίζεται ουσιαστικά ένα παράβολο 150 Ευρώ 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 εργαζόμενοι. Θεωρούμε ότι η αύξηση αυτή είναι κατά κάποιο τρόπο προκλητική αν λάβουμε υπόψη τις υπερβολικές καθυστερήσεις στις εκδόσεις αδειών διαμονής που υπήρχαν στη διάρκεια εφαρμογής του νόμου 2910/2001.

Ο νέος νόμος προσπαθεί να εξορθολογήσει το σύστημα μετάκλησης αλλοδαπών εργαζομένων από το εξωτερικό στην Ελλάδα για λόγους εργασίας (άρθρο 14). Το νέο σύστημα στηρίζεται (όπως και το προηγούμενο) στην εκπόνηση ετήσιας έκθεσης σχετικά με τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας σε συγκεκριμένους τομείς. Με βάση την έκθεση αυτή 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 λεπτομέρεια» (άρθρο 14, σημείο 4). Είναι δύσκολο να κατανοήσουμε με βάση ποια λογική εισάγεται η ιθαγένεια σαν κριτήριο του

αριθμού χορήγησης αδειών διαμονής. Ο νόμος προσπαθεί έτσι να θεσπίσει μια έμμεση προτεραιότητα για πολίτες ξένων χωρών που έχουν την ελληνική ιθαγένεια (π.χ. για Αλβανούς πολίτες με την ελληνική ιθαγένεια) ή στόχος του νομοθέτη είναι να θεσπίσει ένα σύστημα εθνικής προτίμησης (εθνικές ποσοστώσεις); Αν ισχύει το δεύτερο, αναρωτιέται κανείς ποιο θα είναι το κριτήριο κρίνοντας βέβαια από το γεγονός ότι η πλειοψηφία των μεταναστών που διαμένουν (νόμιμα και παράνομα) στην Ελλάδα είναι Αλβανοί.

Η διαδικασία μετάκλησης σύμφωνα με το νέο νόμο είναι παρόμοια με εκείνη του προηγούμενου και αρκετά σύνθετη: η έκθεση διαβιβάζεται στα προξενία. Εκείνα την αναρτούν, οι ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί υποβάλλουν σχετική αίτηση, οι προξενικές αρχές διαβιβάζουν σχετικό ονομαστικό κατάλογο των αιτούντων στην Περιφέρεια. Οι ενδιαφερόμενοι εργοδότες, με βάση τον κατάλογο που αναφέραμε, καταθέτουν στον δήμο ή κοινότητα τους αίτηση για να προσλάβουν προσωπικό με σύμβαση εξηρημένης εργασίας καταθέτοντας και σχετικές εγγυητικές επιστολές ύψους τριμηνιαίων βασικών αποδοχών ανειδίκευτου εργάτη. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας εκδίδει πράξη με την οποία εγκρίνεται η απασχόληση του υπηκόου τρίτης χώρας για παροχή εργασίας στο συγκεκριμένο εργοδότη την οποία διαβιβάζει στην αρμόδια προξενική αρχή. Με βάση αυτή την απόφαση ο εργαζόμενος λαμβάνει θεώρηση εισόδου με σκοπό την παροχή εξηρημένης εργασίας. Αφού έρθει στην Ελλάδα καταθέτει την σχετική αίτηση για τη μετατροπή της θεώρησης εισόδου σε άδεια διαμονής.

Είναι προφανές ότι και η παραπάνω διαδικασία θα υποφέρει από πολλά από τα προβλήματα που εμφανίστηκαν στην περίοδο ισχύος του προηγούμενου νόμου. Τα στάδια της διαδικασίας είναι τόσο πολλά, εξαρτώνται από πολλές διαφορετικές υπηρεσίες και απαιτούν μεγάλο χρονικό διάστημα για την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Είναι λογικό να θεωρήσουμε ότι οι ενδιαφερόμενοι εργοδότες έχουν ανάγκη να καλύψουν τις κενές θέσεις εργασίας στις επιχειρήσεις τους σε σύντομο χρονικό διάστημα. Εξάλλου είναι απίθανο ένας εργοδότης να δεχτεί να καλέσει ένα συγκεκριμένο αλλοδαπό για πρόσληψη χωρίς να τον έχει γνωρίσει προσωπικά. Μπορούμε φυσικά να υποθέσουμε ότι ο εργοδότης θα καλέσει κάποιον συγγενή ή φίλο άλλου μετανάστη εργαζόμενου στην επιχείρησή του ή γνωστού του, που ήδη βρίσκεται στην Ελλάδα και τον σύστησε προσωπικά. Το ερώτημα που τίθεται εδώ είναι κατά πόσο ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός εργαζόμενος που πιέζεται από την

ανάγκη να μεταναστεύσει και ο ενδιαφερόμενος Έλληνας εργοδότης που έχει ανάγκη να προσλάβει έναν εργαζόμενο θα συμμορφωθούν με μια τέτοια χρονοβόρα διαδικασία ή θα καταφύγουν πάλι στην παράτυπη πρόσληψη αλλοδαπών εργαζόμενων χωρίς άδεια διαμονής.

Ο νόμος προσδιορίζει επίσης την άδεια διαμονής για επενδυτική δραστηριότητα (άρθρα 26-27) που αναφέρεται σε άτομα που προτίθενται να επενδύσουν στην Ελλάδα κεφάλαιο τουλάχιστον 300.000 Ευρώ. Ορίζεται ξεχωριστά η άδεια διαμονής για την άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας (άρθρα 24-25) καθώς και το είδος της άδειας διαμονής που χορηγείται σε υπαλλήλους εταιρειών με έδρα σε κράτος μέλος της ΕΕ ή Τρίτη χώρα, οι οποίοι μετακινούνται στην Ελλάδα για περιορισμένο χρονικό διάστημα για να προσφέρουν συγκεκριμένες υπηρεσίες στα πλαίσια της απασχόλησής τους για την εταιρεία τους (άρθρα 18-19, χρονικό όριο το ένα έτος για επιχειρήσεις με έδρα στην ΕΕ ή στον ΕΕΟΧ, και έξι μήνες για επιχειρήσεις εκτός ΕΕ και ΕΕΟΧ). Επίσης ο νόμος προσδιορίζει τους όρους χορήγησης άδειας διαμονής σε μια σειρά άλλων κατηγοριών (όπως αθλητών και προπονητών, πνευματικών δημιουργών, οικονομικά ανεξάρτητων ατόμων, λειτουργούς γνωστών θρησκειών, επιστημονικών ερευνητών, αρχηγών ομάδων τουρισμών, φοιτητών στην Αθηνιάδα σχολή του Αγίου Όρους, κ.λ.). Είναι πολύ σημαντικό ότι ο νέος νόμος προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις για την προστασία και περίθαλψη των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων (άρθρα 46-52).

Όσον αφορά στις άδειες διαμονής για λόγους σπουδών (άρθρο 28-29) παραμένει ο χρονικός περιορισμός: συνολική διάρκεια σπουδών προσαυξημένη κατά το μισό συν ένας χρόνος για την εκμάθηση της γλώσσας. Ο νόμος δίνει έμμεσα έμφαση στην ανάπτυξη του κλάδου παροχής εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης στην Ελλάδα γιατί αναγνωρίζει όλα τα σχετικά δημόσια και ιδιωτικά ιδρύματα ανώτερης, ανώτατης και επαγγελματικής εκπαίδευσης. Επίσης δεν θεσπίζει ανώτατο ετήσιο όριο αδειών διαμονής που εκδίδονται για το λόγο αυτό. Θεσπίζεται ακόμα η δυνατότητα των ξένων σπουδαστών στην Ελλάδα να εργαστούν με καθεστώς μερικής απασχόλησης (άρθρο 35).

Τα άρθρα 53-60 καθορίζουν το δικαίωμα και την διαδικασία της οικογενειακής επανένωσης ενσωματώνοντας στην ελληνική έννομη τάξη την σχετική οδηγία της ΕΕ. Τα άρθρα 67-69 ενσωματώνουν στην ελληνική έννομη τάξη την οδηγία της ΕΕ

για το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων. Ορίζεται ότι η πενταετής περίοδος που προσμετράται για την απόκτηση του καθεστώτος αυτού ξεκινά από την ψήφιση της σχετικής οδηγίας στις 23 Ιανουαρίου του 2004.

Τέλος τα άρθρα 65 και 66 εισάγουν ένα Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών με βάση το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους και με σκοπό την επιτυχή ένταξη 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 συμμετοχή (άρθρο 66, παράγραφος 4).

Ο νέος νόμος ρυθμίζει και τα θέματα ανάκλησης της άδειας διαμονής και διαδικασίας διοικητικής απέλασης (βλ. ιδιαίτερα άρθρο 76). Αξίζει να σημειωθεί ότι δυστυχώς ο νέος νόμος διατηρεί (άρθρο 84) την απαγόρευση να παρέχονται υπηρεσίες στους αλλοδαπούς που «αδυνατούν να αποδείξουν ότι έχουν εισέλθει και διαμένουν νόμιμα» στη χώρα, από τις ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες, τα ΝΠΔΔ, τους ΟΤΑ, τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης. Εξαιρούνται της απαγόρευσης μόνον τα νοσοκομεία σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης περίθαλψης και σε περίπτωση παροχής υπηρεσιών σε ανήλικους.

Παραμένει ασαφές αν τα δικαιώματα των ανηλίκων προστατεύονται μόνον όσον αφορά στην υγεία ή αν η εξαίρεση τους περιλαμβάνει και την παροχή εκπαίδευσης και γενικής κοινωνικής τους προστασίας ανεξαρτήτως του νομικού καθεστώτος των γονέων τους. Η παράλειψη αυτή είναι πολύ σημαντική και φαίνεται να αντιβαίνει τις διεθνείς υποχρεώσεις της Ελλάδας σαν χώρας μέλους της ΕΕ και του ΟΗΕ, σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων του Παιδιού (βλ Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού, ΟΗΕ, <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>).

Τα παραπάνω είναι τα βασικά σημεία του νέου νόμου, όπως αναφέρονται στο σχετικό κείμενο. Μένει να διαπιστωθεί πώς θα εφαρμοστούν στην πράξη. Πέρα από κάποιες αρχικές παρατηρήσεις και σχόλια που αναφέραμε πιο πάνω, θα

αναφερθούμε στον νόμο αυτό και παρακάτω, όσον αφορά στα επιμέρους θέματα μεταναστευτικής πολιτικής για τα οποία προτείνουμε συγκεκριμένες λύσεις.

2.3. Το ευρωπαϊκό περιβάλλον

Σκοπός αυτής της σύντομης εισαγωγής δεν είναι να δώσει μια πλήρη εικόνα όλων των μέτρων μεταναστευτικής πολιτικής που υιοθέτησαν οι ελληνικές κυβερνήσεις στην τελευταία δεκαπενταετία. Δε θα ήταν δυνατό άλλωστε κάτι τέτοιο σε ένα τόσο σύντομο κείμενο. Απλά περιγράψαμε και σχολιάσαμε πολύ συνοπτικά τις βασικές παραμέτρους του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ελλάδα και τις μέχρι τώρα κρατικές πολιτικές. Θέλουμε να τονίσουμε εδώ την κοινή λογική στην οποία εντάχθηκαν, είτε θελημένα είτε από άγνοια ή αδράνεια, όλα τα σχετικά μέτρα. Οι νόμοι και τα διατάγματα που συζητήσαμε πιο πάνω στην ουσία 'αντέδρασαν' σε καταστάσεις ήδη παγιωμένες στην ελληνική κοινωνία: παράνομη διαμονή μεταναστών, παράνομη απασχόληση τους, έλλειψη πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες για τους μετανάστες και τις οικογένειες τους, αυξανόμενη δυσφορία του γηγενούς πληθυσμού για μια κατάσταση που ο απλός πολίτης αντιλαμβανόταν (και ίσως ακόμα αντιλαμβάνεται) ως 'εκτός ελέγχου', έξαρση του ρατσιστικού λόγου και των ξενοφοβικών αντιλήψεων στα μέσα μαζικής ενημέρωσης και γενικότερα στο δημόσιο και ιδιωτικό λόγο.¹²

Στόχος της μεταναστευτικής πολιτικής αλλά και του περιοριστικού τρόπου εφαρμογής της ήταν να περιορίσει τη μετανάστευση την οποία θεωρούσε ως 'επιβλαβή' για την ελληνική κοινωνία, οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά. Επίσης στόχος της αυστηρότερης εφαρμογής των συννομιών ελέγχων ήταν να κατασιγάσει η ελληνική κυβέρνηση τις ανησυχίες των ευρωπαϊών εταίρων της ότι μέσω της Ελλάδας προωθούνται στις χώρες τους παράτυποι αιτούντες άσυλο και μετανάστες. Με αυτό τον τρόπο παραγνωρίστηκε η θετική συμβολή της μετανάστευσης στην οικονομική και δημογραφική ανάπτυξη της χώρας. Απορροφημένη στη μάχη κατά του 'λαθρομετανάστη', η ελληνική κυβέρνηση δεν

¹² Για περισσότερα στοιχεία, βλ. Kiprianos et al. (2003), Pavlou (2001), Triandafyllidou (2000), (2002), Triandafyllidou and Veikou (2002).

μπόρεσε να παρακολουθήσει τις ευρύτερες ευρωπαϊκές εξελίξεις στο θέμα της νόμιμης μετανάστευσης.

Από το 2000, η Μεγάλη Βρετανία έκανε σημαντική στροφή από την προηγούμενη πολιτική της της μηδενικής μετανάστευσης (zero immigration) στην προσπάθεια προσέλκυσης των καλύτερων επιστημόνων και ειδικών διεθνώς (Düvell and Jordan 2001). Η βρετανική κυβέρνηση αναγνώρισε τα δυνάμει σημαντικά πλεονεκτήματα της μετανάστευσης για την ανάπτυξη της χώρας, την πλήρωση των ελλείψεων σε ορισμένους τομείς της αγοράς εργασίας και την αντιμετώπιση του δημογραφικού προβλήματος. Πολύ σύντομα και χωρίς θορυβώδεις εξαγγελίες, η Βρετανική κυβέρνηση εφάρμοσε μια νέα πολιτική: μείωσε τα αναγκαία έτη νόμιμης διαμονής – από πέντε σε τέσσερα – για την απόκτηση άδειας απεριόριστης διάρκειας και φιλελευθεροποίησε το σύστημα έκδοσης αδειών εργασίας και διαμονής για ξένους εργαζόμενους που έρχονται στην Βρετανία με μια θέση εργασίας εξασφαλισμένη (Düvell and Jordan 2002).

Γενικότερα από το 2001 και ύστερα πολλές ευρωπαϊκές χώρες χαλάρωσαν τις ρυθμίσεις τους που αφορούν στην μετανάστευση επιστημόνων και γενικά ατόμων με υψηλό επίπεδο μόρφωσης και δεξιοτήτων. Τόσο η Μ. Βρετανία όσο και η Γαλλία και η Γερμανία προσπαθούν πλέον να προσελκύσουν μετανάστες αυτού του τύπου. Παράλληλα, η Γαλλία και η Γερμανία συνέχισαν τα προγράμματα τους εποχιακής μετανάστευσης αλλά και προσωρινής απασχόλησης συνάπτοντας διμερείς συμφωνίες με συγκεκριμένες χώρες.¹³

Στην ίδια περίοδο η Γερμανία έδωσε προτεραιότητα στην καταπολέμηση της ανεργίας προσπαθώντας να περιορίσει την εισροή αλλοδαπών εργαζόμενων. Το 1998 για παράδειγμα, περίπου το 90% των νέων αδειών εργασίας αφορούσαν μόνιμους κατοίκους της χώρας που ζητούσαν την άδεια να εργαστούν. Για να εισέλθει ένας μετανάστης σήμερα στη Γερμανία και να πάρει άδεια εργασίας για συγκεκριμένη απασχόληση, ο εργοδότης υποχρεούται προηγούμενα να βεβαιωθεί ότι δεν υπάρχει κάποιος Γερμανός πολίτης ή αλλοδαπός μόνιμος κάτοικος στη

¹³ Το 2000, η Γαλλία είχε διμερείς συμφωνίες για εποχιακή εργασία με το Μαρόκο, την Πολωνία, την Σενεγάλη και την Τυνησία, η Ιταλία με την Αλβανία και η Γερμανία με 13 χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (IOM 2000).

χώρα που ενδιαφέρεται και μπορεί να απασχοληθεί στην σχετική θέση (Cyprus and Vogel 2001). Αυτές οι περιοριστικές ρυθμίσεις δεν εμπόδισαν όμως την είσοδο και απασχόληση πολυάριθμων Πολωνών παράτυπων μεταναστών, ιδιαίτερα στις περιοχές κοντά στα Γερμανοπολωνικά σύνορα (Cyprus and Vogel 2002).

Οι γειτονικές μας Ιταλία και Ισπανία στην ίδια περίοδο εμφανίζονται, αντίστοιχα με την Ελλάδα, απορροφημένες στη μάχη κατά του 'λαθρομετανάστη.' Αν και οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις της βορειοανατολικής και κεντρικής Ιταλίας βασίζουν σε μεγάλο βαθμό την ανταγωνιστικότητά τους σε ξένους εργαζόμενους, οι Ιταλικές κυβερνήσεις συνεχίζουν τα προγράμματα εκ των υστέρων νομιμοποίησης παράτυπων μεταναστών (Ambrosini 1999; 2001a). Το ίδιο συμβαίνει και στην Ισπανία παρά την ζήτηση αλλοδαπών εργαζόμενων στην Καταλωνία και στην ευρύτερη περιοχή της Μαδρίτης. Οι ρυθμίσεις για την εισροή ξένων εργαζομένων στην Ιταλία και την Ισπανία αφορούν περιορισμένες σε αριθμό θέσεις με βάση το σύστημα των ετησίων εθνικών ποσοστώσεων (*national quotas*). Ορισμένες δε από αυτές απευθύνονται σε πολίτες από συγκεκριμένες χώρες με τις οποίες έχουν συναφθεί διμερείς συμφωνίες. Σε κάθε περίπτωση, οι διαθέσιμες θέσεις κυμαίνονται σε λίγες δεκάδες χιλιάδες.¹⁴ Οι σχετικές διαδικασίες είναι μακρόχρονες, σύνθετες και συχνά ανεδαφικές στην εφαρμογή τους. Παράλληλα, αντίστοιχα με την Ελλάδα, οι χώρες αυτές απασχολούν αρκετούς μετανάστες στον αγροτικό τομέα σε εποχιακές και μη εργασίες στις νότιες κυρίως περιοχές τους. Εκεί, όπως και στην Ελλάδα, παρά τις σχετικές ρυθμίσεις που προσβλέπουν στην διευκόλυνση της νόμιμης απασχόλησης μεταναστών στον αγροτικό τομέα, οι μορφές άτυπης εργασίας βρίθουν (Suarez Navaz 1997).

Προσηλωμένη στα προβλήματα νομιμοποίησης των παράτυπων μεταναστών η Ελλάδα έμεινε πίσω και στα θέματα ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού. Οι γειτονικές Ιταλία και Ισπανία προχώρησαν, στην όχι φυσικά χωρίς προβλήματα, εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής και πολιτιστικής ένταξης των μεταναστών ήδη από τα τέλη της προηγούμενης δεκαετίας. Οι χώρες με μακρόχρονη πείρα στην υποδοχή μεταναστών όπως η Γαλλία, η Μεγάλη Βρετανία, η Ολλανδία ή η

¹⁴ Ας σημειωθεί ότι ο συνολικός πληθυσμός της Ιταλίας είναι 57 και της Ισπανίας 36 εκατομμύρια με αντίστοιχους μεταναστευτικούς πληθυσμούς της τάξεως των 2.5 εκατομμυρίων για την πρώτη και περίπου 2 εκατομμυρίων για τη δεύτερη.

Σουηδία μιλούν σήμερα για πολυπολιτιστικές κοινότητες, για δικαιώματα του πολίτη που σέβονται και διασφαλίζουν τις πολιτιστικές και θρησκευτικές ιδιαιτερότητες του ατόμου αλλά και των εθνοτικών/πολιτιστικών ομάδων. Παρά τα πρόσφατα βίαια γεγονότα στην Γαλλία, δεν τίθεται σε αμφισβήτηση η ανάγκη ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία εγκατάστασής τους. Τίθεται σήμερα βέβαια υπό εξέταση ο κατάλληλος τρόπος να επιτευχθεί η ένταξη αυτή μέσα από την αμφίδρομη προσαρμογή των γηγενών πολιτών και εκείνων των πολιτών ή κατοίκων που προέρχονται από άλλες χώρες. Παρόλα αυτά, ακόμα και η Γερμανία, που αρνούνταν μέχρι πριν λίγα χρόνια να αποδεχτεί το ρόλο της ως χώρα υποδοχής μεταναστών, από το 2000 και μετά χαλάρωσε την πολιτική της στα θέματα πολιτογράφησης αλλοδαπών που κατοικούν στην Γερμανία.¹⁵

Η μεταναστευτική πολιτική στα κράτη μέλη της Ε.Ε. εγγράφεται πλέον και σε ένα νέο (μετά τη συνθήκη του Άμστερνταμ) κοινοτικό πλαίσιο. Με την συνθήκη του Άμστερνταμ, τα κράτη μέλη αποφάσισαν να εντάξουν την μεταναστευτική πολιτική στους κοινοτικούς τομείς πρωτοβουλίας από το Μάιο του 2004. Στη διάρκεια των τελευταίων πέντε ετών (Μάιος 1999-Μάιος 2004), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκπόνησαν μια σειρά από κοινοτικές οδηγίες (ή προτάσεις για κοινοτικές οδηγίες) καθώς και πολλά συμβουλευτικά έγγραφα για όλα τα θέματα που αφορούν στη μεταναστευτική πολιτική.¹⁶

Ξεχωρίζουμε ως πιο σημαντικές και φιλόδοξες πρωτοβουλίες σε Ευρωπαϊκό επίπεδο την προσπάθεια συντονισμού των πολιτικών οικονομικής μετανάστευσης των κρατών μελών. Η σχετική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για μια οδηγία που θα αφορούσε στην είσοδο πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εξαρτημένη εργασία ή την ανεξάρτητη οικονομική απασχόληση ήταν άκαρπη. Αλλά ήδη στη διάρκεια αυτού του χρόνου, η Επιτροπή συνέχισε την προσπάθεια της με την έκδοση ενός Green Paper στο θέμα αυτό.¹⁷ Επίσης φιλόδοξη είναι η οδηγία για τον ορισμό ενός ειδικού καθεστώτος για τους επί μακρόν διαμένοντες (*long term resident status*) στην Ε.Ε. Θεωρούμε ότι η ενσωμάτωση του καθεστώτος αυτού στην ελληνική έννομη τάξη είναι

¹⁵ Βλ. μεταξύ άλλων Modood and Werbner, (1997); Triandafyllidou (2002b); Zincone (2000a; 2000b).

¹⁶ Βλ. http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/doc_immigration_intro_en.htm

¹⁷ Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration 11/07/2001. COM(2001)386.

μία σημαντική συμβολή του νέου νόμου στην πολιτική ένταξης των αλλοδαπών που διαμένουν και εργάζονται επί μακρόν στην Ελλάδα.

Επίσης η Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική έχει δώσει ιδιαίτερο βάρος – κατόπιν και των σχετικών πρωτοβουλιών της ελληνικής κυβέρνησης στη διάρκεια της Ελληνικής προεδρίας της Ε.Ε. το πρώτο εξάμηνο του 2003 – στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Η τελευταία στηρίζεται όχι μόνο στον αποτελεσματικότερο έλεγχο των συνόρων αλλά και κυρίως στην καλύτερη συνεργασία με τις τρίτες χώρες και σε μια γενικότερη πολιτική που να διευκολύνει την επιστροφή των παράτυπων μεταναστών στις πατρίδες τους.¹⁸

Οι παραπάνω μεσο- και μακροπρόθεσμες εξελίξεις στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής έχουν βραχυπρόθεσμα πλαισιωθεί, δυστυχώς, από το ευρύτερο και ξεχωριστό θέμα της διεθνούς τρομοκρατίας. Αν και οι ευρωπαϊκές χώρες προχωρούν στις πολιτικές ένταξης των μεταναστευτικών πληθυσμών, ανοίγουν τις οικονομίες τους στους αλλοδαπούς επιστήμονες και ειδικευμένους τεχνίτες, και προσπαθούν να ρυθμίσουν τις εισροές ανεκδιέκτων εργατών μέσα από συμφωνίες εποχιακής και προσωρινής απασχόλησης, πολλοί πολιτικοί και ΜΜΕ προωθούν την κινδυνολογία περί Ισλαμικού φονταμενταλισμού και τρομοκρατίας. Πιστεύουμε ότι η Ελλάδα βρίσκεται ευτυχώς έξω από το μάτι αυτού του κυκλώνα αφενός γιατί είναι μικρή χώρα και αφετέρου γιατί ο μεταναστευτικός της πληθυσμός προέρχεται κυρίως από την Ανατολική Ευρώπη και τα Βαλκάνια και όχι από την Βόρεια Αφρική ή Μέση Ανατολή.

¹⁸ Βλ. europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/illegal/doc_immigration_illegal_en.htm

3. Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική: βασικά ζητήματα και προτάσεις

Η μετανάστευση ως τομέας διαχείρισης και εφαρμογής της δημόσιας πολιτικής έχει ασταθή και αβέβαιο χαρακτήρα. Οι ενδιαφερόμενοι κοινωνικοί και πολιτικοί φορείς μεταβάλλονται συχνά και γρήγορα. Επίσης εξελίσσονται ραγδαία τα στοιχεία του φαινομένου (αριθμός μεταναστών, προέλευση, κατεύθυνση, στρατηγικές εισόδου στην αποδέκτρια χώρα) και αντίστοιχα αλλάζουν οι στόχοι της μεταναστευτικής πολιτικής.

Πριν προχωρήσουμε στην παρουσίαση συγκεκριμένων προτάσεων για ορισμένα κρίσιμα θέματα της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, θα επισημάνουμε κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε μεταναστευτικής πολιτικής (Sciortino 2000).

Κατά τον σχεδιασμό της τελευταίας, το κράτος δεν μπορεί να συνδιαλλαγεί με τους 'πελάτες' της πολιτικής αυτής – δηλαδή τους μετανάστες – διότι εκείνοι ακόμα και αν είναι νόμιμοι, στερούνται συνήθως των πολιτικών τους δικαιωμάτων. Δεν μπορεί δηλαδή να αναπτυχθεί με τους μετανάστες ένας ουσιαστικός διάλογος, παρά μόνο σε περιορισμένο επίπεδο, μέσω μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) και με τη βοήθεια γηγενών μεσολαβητών. Έτσι τα σχετικά μέτρα δεν δοκιμάζονται μέσα από διαδικασίες συλλογικής διαπραγμάτευσης αλλά περνούν κατευθείαν στη φάση εφαρμογής τους, χωρίς να έχουν ελεγχθεί οι παράπλευρες ή ανεπιθύμητες επιπτώσεις τους. Οι μετανάστες αδυνατούν επίσης να εκφράσουν τα αιτήματα και τις προτεραιότητες τους προς την κοινωνία στην οποία ζουν και εργάζονται.

Δεδομένου του πολύπλευρου χαρακτήρα της μετανάστευσης – που αγγίζει θέματα κοινωνικά, πολιτιστικά και οικονομικά – οι πολιτικοί τείνουν να προτιμούν τις ολιστικές προτάσεις και λύσεις από την εμπλοκή τους σε λεπτομερείς διαπραγματεύσεις πάνω σε συγκεκριμένα ζητήματα. Τέτοιες όμως ολιστικές προσεγγίσεις παραβλέπουν τις πολυσύνθετες πραγματικότητες που κρύβονται πίσω από τον όρο 'παράνομος' ή 'νόμιμος' μετανάστης.

Οι σχεδιαστές της πολιτικής διαθέτουν περιορισμένες γνώσεις και πληροφορίες για τον πληθυσμό που καλούνται να εξυπηρετήσουν (μετανάστες) και τις

γενικότερες εθνικές και διεθνείς τάσεις των μεταναστευτικών κινήσεων. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι μεταναστευτικές πολιτικές συχνά υπερεκτιμούν ή υποτιμούν τα σχετικά φαινόμενα, εφαρμόζοντας τελικά ακατάλληλες ρυθμίσεις.

Τέλος η μετανάστευση συνήθως περιπλέκει τις κοινωνικές ανισότητες και διαχωρισμούς στην χώρα υποδοχής. Δημιουργεί ταξικές διαφοροποιήσεις εκεί που προείχαν οι πολιτιστικές διαφορές και πολιτιστικούς διαχωρισμούς εκεί που το βασικό σημείο αναφοράς ήταν το κοινωνικο-οικονομικό στάτους κάθε ομάδας. Αυτό οδηγεί πολλές φορές σε 'ανορθόδοξες' κομματικές συμμαχίες στα μεταναστευτικά θέματα αλλά και μετατρέπει τους μετανάστες σε δυνάμει 'αποδιοπομπαίους τράγους' ολόκληρης της κοινωνίας.

Για να αντιμετωπίσουμε αποτελεσματικά αυτές τις ιδιαιτερότητες της μεταναστευτικής πολιτικής, προτείνουμε μια **νέα προσέγγιση** στηριζόμενη στα εξής βασικά σημεία:

- Ενεργητικές (pro-active) πολιτικές για την απασχόληση μεταναστών εργαζομένων στην ελληνική οικονομία.
- Έμφαση στις διμερείς και εξωτερικές σχέσεις με γειτονικές χώρες προέλευσης μεταναστών.
- Περιορισμό της εποχιακής μετανάστευσης.
- Αναδιοργάνωση των μέτρων ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης με έμφαση στους εσωτερικούς ελέγχους.
- Σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων όλων των πολιτών και κατοίκων και σταδιακή αλλά ταχύρρυθμη ένταξη των μεταναστών στο πολιτικό σύστημα.

3.1. Νόμιμη μετανάστευση, αγορά εργασίας και σχέσεις με τις χώρες προέλευσης

Η μελέτη αυτή ξεκινά από την παραδοχή ότι η ελληνική οικονομία, και πιο συγκεκριμένα ορισμένοι τομείς της (αγροτική παραγωγή, κτηνοτροφία, οικιακές

εργασίες/οικογενειακή μέριμνα, ιδιωτική περίθαλψη, τουρισμός και ενδιαίτηση, οικοδομές και δημόσια έργα) στηρίζουν την απρόσκοπτη λειτουργία τους στην απασχόληση μεταναστών εργαζομένων.

Δεν θα εξετάσουμε εδώ με λεπτομέρεια – υπάρχουν άλλωστε πολυάριθμες και αξιόλογες μελέτες πάνω σε αυτό το θέμα, που αναφέρονται στην βιβλιογραφία – τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας. Βασίζουμε όμως την προσέγγιση μας στο συμπέρασμα ότι η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από εσωτερικά διαχωρισμένη αγορά εργασίας με πολλά στεγανά μεταξύ τομέων απασχόλησης. Έτσι ενώ το επίπεδο ανεργίας είναι αρκετά υψηλό, ιδιαίτερα για τις γυναίκες και για τα νεαρά άτομα με δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια εκπαίδευση, η χώρα απασχολεί εκατοντάδες χιλιάδες μετανάστες σε συγκεκριμένους τομείς (Baldwin Edwards 2001a, 2001b). Η δομική αυτή παραπληρωματικότητα στηρίζεται στην άρνηση του γηγενούς πληθυσμού να δεχθεί θέσεις εργασίας με δυσμενείς συνθήκες και χαμηλό κοινωνικό στάτους, στην αυστηρή ρύθμιση (regulation) της αγοράς εργασίας από το κράτος και τέλος, φυσικά, στην μέχρι τώρα σε μεγάλο βαθμό άτυπη απασχόληση των μεταναστών εργαζομένων – συχνά ανεξάρτητα από το αν οι τελευταίοι διαθέτουν νόμιμη άδεια διαμονής και εργασίας στην Ελλάδα.

Θεωρούμε λοιπόν ότι είναι στο συμφέρον της ελληνικής οικονομίας η ομαλή είσοδος και ένταξη μεταναστευτικού εργατικού δυναμικού στη χώρα, η απασχόληση του σύμφωνα με τις νόμιμες συνθήκες αλλά και παράλληλα η ελαστικότερη και δυναμικότερη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων.¹⁹ Ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί μέσα από μια τριπλή στρατηγική. Καταρχήν μέσω της σύναψης διμερών συμφωνιών με τις βασικές χώρες προέλευσης μεταναστών. Κατά δεύτερο λόγο μέσα από την ταχύρρυθμη και μακρόχρονη νομιμοποίηση των μεταναστών εργαζομένων και των οικογενειών τους. Και τρίτον, με την παροχή διευκολύνσεων στους μετανάστες που επιθυμούν να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής τους.

¹⁹ Η γενικότερη ρύθμιση της αγοράς εργασίας ξεφεύγει από το θέμα αυτής της μελέτης. Πιστεύουμε όμως ότι η σημερινή πραγματικότητα απασχόλησης τουλάχιστον 30% των νόμιμων μεταναστών – αλλά και πολλών Ελλήνων εργαζομένων – με άτυπες σχέσεις εργασίας και χωρίς επαρκή ασφάλιση δείχνει, μεταξύ άλλων, την ακαμψία του ρυθμιστικού πλαισίου όσον αφορά τους κανόνες πρόσληψης, απόλυσης και μερικής απασχόλησης καθώς και το υψηλό κόστος των ασφαλιστικών εισφορών.

3.1.1. Ενεργητική (pro-active) μεταναστευτική πολιτική

Για να αποφύγουμε την συνέχιση της αθρόας πλην παράνομης εισόδου μεταναστών στην Ελλάδα – που δημιουργούν αντίστοιχα και την ανάγκη επαναλαμβανόμενων προγραμμάτων νομιμοποίησης (όπως συνέβη στη γειτονική μας Ιταλία και στην Ισπανία) – προτείνουμε την ανάληψη μιας νέας μεταναστευτικής πρωτοβουλίας από πλευράς της ελληνικής κυβέρνησης.

Γνωρίζουμε πλέον ποιες είναι οι βασικές χώρες προέλευσης μεταναστών στην Ελλάδα. Είναι λοιπόν απαραίτητο να συναφθούν διμερείς²⁰ συμφωνίες με τις χώρες αυτές με βάση (α) τα χαρακτηριστικά του μεταναστευτικού πληθυσμού που προέρχεται από κάθε χώρα και των τομέων απασχόλησης του στην Ελλάδα σήμερα, (β) την αποτίμηση του επιπέδου μόρφωσης και των τομέων ειδίκευσης του πληθυσμού της κάθε χώρας και των συγκεκριμένων ατόμων που ενδιαφέρονται να μεταναστεύσουν στη χώρα μας.²¹

Οι σχετικές συμφωνίες θα προβλέπουν την είσοδο στη χώρα ενός ικανού αριθμού μεταναστών κάθε χρόνο για συγκεκριμένους τομείς απασχόλησης. Στόχος αυτών των συμφωνιών είναι να δώσουν νόμιμη διέξοδο στις μεταναστευτικές πιέσεις από τις χώρες αποστολής, δίνοντας ορατή και εφικτή δυνατότητα νόμιμης εγκατάστασης και εργασίας στην Ελλάδα σε ένα ικανό αριθμό νέων μεταναστών κάθε χρόνο. Θα δώσουν έτσι ισχυρό κίνητρο στους ενδιαφερόμενους να περιμένουν έστω κάποιο χρονικό διάστημα αλλά να έρθουν στην Ελλάδα με

²⁰ Ας σημειωθεί ότι η Ε.Ε. δίνει έμφαση στο ρόλο που μπορούν να παίξουν τέτοιες συμφωνίες για τη διαχείριση της μετανάστευσης στην Ευρώπη και την αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, βλ. europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/-relations/doc_immigration_relations_en.htm.

²¹ Μια πιο λεπτομερής ανάλυση των μεταναστευτικών ροών δείχνει ότι οι χώρες αποστολής και υποδοχής μεταναστών έχουν σημαντικές εσωτερικές διαφοροποιήσεις. Για παράδειγμα, οι Βούλγαροι μετανάστες στην Ελλάδα προέρχονται από διαφορετικές περιοχές της χώρας τους (πόλεις ή ύπαιθρο, αγροτικές ή βιομηχανοποιημένες περιοχές) έχουν διαφορετικά δημογραφικά χαρακτηριστικά (φύλο, ηλικία, επίπεδο μόρφωσης, προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία, οικογενειακή κατάσταση) και απασχολούνται σε διαφορετικούς τομείς της ελληνικής αγοράς εργασίας (αγροτικό τομέα, οικιακές εργασίες, τουριστικές ή εμπορικές υπηρεσίες κ.λ.).

νόμιμο τρόπο, με τα εργατικά και ανθρώπινα δικαιώματα τους εξασφαλισμένα. Τέτοιες ρυθμίσεις τείνουν επίσης να αποδυναμώσουν τα δίκτυα εμπορίας ανθρώπων.

Η εγκατάσταση νέων μεταναστών στην Ελλάδα θα πρέπει να γίνεται σε συνεργασία με τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης έτσι ώστε να παρακολουθείται και ελέγχεται η διαδικασία ένταξης, όχι μόνο οικονομικής αλλά και κοινωνικής, του μετανάστη και της οικογένειάς του στον τόπο διαμονής του. Η συνεργασία με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές θα αποβλέπει όχι μόνο στην οικονομική διαχείριση της μετανάστευσης αλλά και στην πρόληψη εντάσεων μεταξύ γηγενούς και μεταναστευτικού πληθυσμού. Τέτοιες εντάσεις μπορεί να προκληθούν από την μαζική εισροή σε σύντομο χρονικό διάστημα πολυάριθμων αλλοδαπών σε μια συγκεκριμένη περιοχή η κοινότητα. Ο νέος νόμος του 2005 αναγνωρίζει τον σημαντικό ρόλο των ΟΤΑ στην διαχείριση της μετανάστευσης και στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών αλλά μένει να αποτιμηθεί πώς θα εφαρμοστεί στην πράξη.

Μια πρώτη ρύθμιση της μεταναστευτικής εισροής είχε γίνει με το νόμο 2910/2001 με βάση τον προγραμματισμό από τον ΟΑΕΔ των αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας στο τελευταίο τρίμηνο κάθε έτους (άρθρο 19). Η διαδικασία αυτή επαναλαμβάνεται σχεδόν αυτούσια στο νέο νόμο 3386 του 2005, έτσι όπως την περιγράψαμε παραπάνω. Αυτή η διαδικασία αν και νομότυπη, παραμελεί την ουσία της οικονομικής μετανάστευσης: την συνάντηση ανάγκης εργατικών χεριών (εργοδότες) με την προσφορά εργασίας (μετανάστες εργαζόμενοι). Σε οικονομίες όπως η ελληνική, όπου η απασχόληση μεταναστών γίνεται σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις, μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις και νοικοκυριά, η συνάντηση προσφοράς και ζήτησης γίνεται μέσα από τα κοινωνικά δίκτυα και τις προσωπικές γνωριμίες. Η λειτουργία αυτών των άτυπων δικτύων και σχέσεων εξηγεί εξάλλου πως εδώ και 15 χρόνια οι παράτυποι μετανάστες ζουν και εργάζονται στην Ελλάδα.²²

²² Η λειτουργία των κοινωνικών δικτύων στην εξεύρεση εργασίας αναγνωρίζεται και από τον Ambrosini (2001b) στην περίπτωση της Ιταλίας, που είναι παρόμοια με εκείνη της Ελλάδας.

Είναι επομένως αναγκαίο ο νόμος να αναγνωρίσει την κατάσταση αυτή και να την περιχαρακώσει με κατάλληλες ρυθμίσεις που να εμποδίζουν την παράνομη συμπεριφορά τόσο των εργοδοτών (που συχνά δίνουν κατώτερες από το επιτρεπόμενο όριο αποδοχές και δεν εγγράφουν τους εργαζόμενους στους σχετικούς ασφαλιστικούς φορείς) όσο και των εργαζόμενων (που αποφεύγουν επίσης από τη μεριά τους να πληρώσουν φόρους και ασφαλιστικές εισφορές). Δυστυχώς ο νέος νόμος (3386/2005) δεν φαίνεται να προσφέρει τα μέσα για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος.

Σημειώνουμε εδώ ως θετικά στοιχεία του νέου νόμου την πρόβλεψη μετατροπής της άδειας διαμονής από άδεια για εξαρτημένη εργασία σε άδεια για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα ή/και τη μετακίνηση του αλλοδαπού για να εργαστεί σε άλλο νομό όπου έχει βρει απασχόληση μετά την παρέλευση του πρώτου έτους. Επίσης θεωρούμε θετική τη δυνατότητα αλλαγής εργοδότη κατά τη διάρκεια ισχύος της άδειας διαμονής ακόμα και μέσα στον πρώτο χρόνο (άρθρο 15). Οι διατάξεις αυτές αναγνωρίζουν την δυναμική πραγματικότητα της αγοράς εργασίας και προστατεύουν τον εργαζόμενο από υπερβολική εξάρτηση από έναν αδιάστακτο εργοδότη.

Για την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών προτείνουμε επιπλέον τις παρακάτω ρυθμίσεις:

Ο ξένος πολίτης που θα επιθυμεί να μεταναστεύσει στην Ελλάδα θα πρέπει να καταθέσει σχετική αίτηση στις ελληνικές προξενικές αρχές στη χώρα του αποδεικνύοντας ότι έχει μια υπόσχεση εργασίας (επιστολή του εργοδότη ή σύμβαση εργασίας) από Έλληνα εργοδότη ή εναλλακτικά ότι ένας Έλληνας πολίτης (ή ξένος πολίτης που κατοικεί νόμιμα στην Ελλάδα) αναλαμβάνει να του παρέχει στέγη, τροφή και ασφαλιστική κάλυψη κατά το πρώτο έτος διαμονής του στη χώρα. Η οικονομική ευρωστία του εγγυητή (sponsor) θα αποδεικνύεται με την φορολογική του δήλωση και/ή με την δέσμευση ενός χρηματικού ποσού σαν τραπεζική εγγύηση καθώς και με την υποχρέωση έκδοσης ταξιδιωτικού εγγράφου με επιστροφή για τον ενδιαφερόμενο μετανάστη.²³ Μετά την άδεια ενός χρόνου ο

²³ Το σύστημα του εγγυητή (sponsor) εφαρμόστηκε στην Ιταλία στην περίοδο 1998-2000 και είχε ικανοποιητικά αποτελέσματα γιατί έδωσε την ευκαιρία σε νέους μετανάστες που είχαν

μετανάστης που εργάζεται ή μπορεί να αυτοσυντηρηθεί με εισοδήματα του θα ανανεώνει την άδεια του κατευθείαν για δύο ή περισσότερα χρόνια.

Το σύστημα του εγγυητή διευκολύνει την συνάντηση προσφοράς και ζήτησης ενώ παράλληλα εξασφαλίζει τη νομιμότητα της διαδικασίας και τα δικαιώματα όλων των πλευρών (εργοδότη, εργαζόμενου, ελληνικού κράτους). Εκτιμούμε ότι η ύπαρξη μιας απτής δυνατότητας νόμιμης μετανάστευσης θα αποθαρρύνει πολλούς δυνάμει παράνομους μετανάστες από το σχετικό εγχείρημα.

Το μέτρο αυτό θα πρέπει να πλαισιωθεί και με μια εκστρατεία πληροφόρησης τόσο στην Ελλάδα όσο και στις χώρες αποστολής που θα τονίζουν τους κινδύνους της παράνομης μετανάστευσης και τα οφέλη της νόμιμης μετακίνησης και απασχόλησης. Τέτοιες εκστρατείες είναι πολύ σημαντικές γιατί δίνουν στους υποψήφιους μετανάστες μια ρεαλιστική εικόνα της χώρας προορισμού τους και του κόστους και κινδύνου που ενέχει η παραβίαση των νόμων.

Παράλληλα με τις παραπάνω ρυθμίσεις είναι χρήσιμη η συνεργασία του Υπουργείου Εργασίας με τα συνδικάτα και τις επαγγελματικές ενώσεις για την καταγραφή των χαρακτηριστικών των εργαζόμενων μεταναστών και για τη συγκέντρωση στοιχείων σχετικά με τις ανάγκες νέων προσλήψεων κάθε χρόνο. Η συνεργασία αυτή προβλέπεται από το νέο νόμο. Ο σχετικός προγραμματισμός θα πρέπει κατά τη γνώμη μας όμως να είναι τριετής και να γίνονται αναπροσαρμογές κάθε χρόνο, εφόσον κριθεί απαραίτητο. Τα σχετικά στοιχεία θα πρέπει να εισάγονται σε κοινό σύστημα μηχανοργάνωσης ούτως ώστε να γίνεται γρήγορη και αποτελεσματική μελέτη της αγοράς εργασίας κάθε φορά και να εκτιμώνται αντίστοιχα οι ανάγκες για την επόμενη τριετία (και τυχόν ετήσιες προσαρμογές τους). Σε αυτό τον τομέα η Ελλάδα μπορεί να ζητήσει τη συμβολή χωρών-μελών της Ε.Ε. με πολύ μεγαλύτερη πείρα στον τομέα αυτό, όπως η Γερμανία, η Μ. Βρετανία, η Ολλανδία ή ακόμα και η γειτονική μας Ιταλία που τα τελευταία χρόνια

επαφές στην Ιταλία για εξεύρεση εργασίας να εισέλθουν νόμιμα. Στην Ιταλία εγγυητής μπορούσε να είναι ένα φυσικό πρόσωπο ή και μια οργάνωση. Οι όροι της εγγύησης στις δύο περιπτώσεις παρέμεναν οι ίδιοι με μόνη διαφορά ότι ένα φυσικό πρόσωπο μπορούσε να εγγυηθεί κατά μέγιστο όρο για τη διαμονή μέχρι τριών αλλοδαπών ενώ μια οργάνωση έως οκτώ αλλοδαπών.

έχει πειραματιστεί με σχετική επιτυχία στο θέμα αυτό (Cyrus and Vogel 2001; Duvell and Jordan 2001; Pittau et al. 2003).

Συμπερασματικά η πολιτική που προτείνουμε έχει δύο σκέλη. Αφενός τον προγραμματισμό μεταναστευτικών εισροών με βάση την εμπεριστατωμένη μελέτη της εγχώριας αγοράς εργασίας. Αφετέρου την νομιμοποίηση του ρόλου των κοινωνικών δικτύων με βάση την κατατομή του εγγυητή (sponsor). Στις επόμενες ενότητες προτείνουμε συγκεκριμένα μέτρα για την βασική χώρα προέλευσης μεταναστών στην Ελλάδα, την Αλβανία, καθώς και για μια σειρά από άλλες χώρες.

3.1.2. Μετανάστες από συγκεκριμένες χώρες προέλευσης: Διμερείς συμφωνίες

Αν και σε πολλά θέματα η περίπτωση της Ελλάδας παρομοιάζεται με εκείνη της Ιταλίας ή της Ισπανίας όσον αφορά την απότομη μεταστροφή της από αποστολέα σε αποδέκτη μεταναστών, υπάρχουν ορισμένα στοιχεία που καθιστούν τη χώρα μας ιδιαίτερη περίπτωση στον ευρωπαϊκό χώρο (Cavounidis 2002). Καταρχάς, η υπεραντιπροσώπευση μιας εθνικότητας, της Αλβανικής, στον μεταναστευτικό πληθυσμό της χώρας. Κατά δεύτερο λόγο η γεωγραφική μας γειτονία με ορισμένες χώρες της Νότιας και Ανατολικής Ευρώπης που μαστίζονται από δυσχερέστερες οικονομικές συνθήκες εδώ και μια 15ετία.

Η μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας στον Βαλκανικό και Ευρωπαϊκό χώρο είναι αναπόσπαστο μέρος της εξωτερικής της πολιτικής. Η μεταναστευτική πολιτική της μπορεί να γίνει στην ουσία μοχλός καλών σχέσεων, ανάπτυξης αλλά και επιρροής στον βαλκανικό χώρο, προς τις προς ένταξη στην Ε.Ε. χώρες (Βουλγαρία, Ρουμανία) αλλά και ευρύτερα, προς τις χώρες της Κοινοπολιτείας Ανεξαρτήτων Κρατών (πρώην Σοβιετική Ένωση). Η μεταναστευτική πολιτική πρέπει σε αυτή την περίπτωση να αποβλέπει στην ικανοποίηση των αναγκών της ελληνικής οικονομίας αλλά και παράλληλα να φροντίζει για την ανάπτυξη κοινωνικών και πολιτιστικών ανταλλαγών με τις γειτονικές μας χώρες, την συνέχιση ιστορικών δεσμών με χώρες όπως εκείνες της Κοινοπολιτείας, και την αποδυνάμωση εντάσεων στην περιοχή της νοτιοανατολικής Μεσογείου και των Βαλκανίων.

Αλβανία

Στο πλαίσιο αυτό χρειάζεται να αναπτυχθεί μια ιδιαίτερα ουσιαστική συνεργασία και με την Αλβανία. Οι πολίτες της χώρας αυτής αποτελούν σχεδόν τα δύο τρίτα των αλλοδαπών που κατοικούν στην Ελλάδα και τα ελληνοαλβανικά σύνορα είναι ως γνωστό πολύ δύσκολο να ελεγχθούν αποτελεσματικά. Επιπλέον μια θετική μεταναστευτική πολιτική προς την Αλβανία θα μπορούσε να συμβάλλει στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων της ελληνικής μειονότητας στη χώρα αυτή. Με βάση τις ρυθμίσεις που προτείναμε παραπάνω, θα προσθέσουμε εδώ τα εξής επιπλέον μέτρα.

Η Ελλάδα μπορεί να συνάψει συμφωνίες με διεθνείς οργανώσεις όπως ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (ΙΟΜ) ή ο ΟΗΕ με σκοπό την εκπόνηση κοινού προγράμματος αναπτυξιακής βοήθειας για την Αλβανία.²⁴ Η βοήθεια αυτή θα αναφέρεται στην επαγγελματική εκπαίδευση Αλβανών πολιτών που ενδιαφέρονται να εργασθούν στην Ελλάδα. Τέτοια προγράμματα μπορούν να συγχρηματοδοτηθούν και από την Ε.Ε.

Τα προγράμματα αυτά θα παρέχουν επίσης υποστήριξη στους Αλβανούς πολίτες που ενδιαφέρονται να επιστρέψουν στην Αλβανία μετά από δύο, τρία ή πέντε χρόνια διαμονής στην Ελλάδα για να ανοίξουν δική τους επιχείρηση εκεί ή για να μεταφέρουν πίσω στην πατρίδα τους τις ιδιαίτερες δεξιότητες και τεχνογνωσία που τυχόν απέκτησαν στην Ελλάδα.²⁵ Τα προγράμματα αυτά θα αποβλέπουν έτσι και στην παραγωγική επένδυση των μεταναστευτικών εμβασμάτων, στην διατήρηση των σχέσεων του μετανάστη με τη χώρα προέλευσης του και, εφόσον ο ίδιος ατομικά το επιθυμεί, στην επιστροφή του εκεί. Αξίζει να σημειωθεί ότι η Αλβανία είναι ήδη αποδέκτης μεγάλων οικονομικών εισφορών από την Ε.Ε. και τις Η.Π.Α. και, αν και με πολλά προβλήματα, η οικονομία της εξελίσσεται σταδιακά (Martin et al. 2002).

²⁴ Βλ. www.iom.int/en/archive/PBN111201.shtml για το αρχείο ενός παρόμοιου προγράμματος συνεργασίας μεταξύ Ιταλίας, ΙΟΜ και Αλβανίας.

²⁵ Βλ. σχετικά μια πρόσφατη μελέτη των Labrianidis και Lyberaki (2004).

Οι υπάλληλοι του ΙΟΜ, του ΟΗΕ και άλλο ειδικό προσωπικό που θα εργαστεί σε αυτά τα προγράμματα θα βοηθήσουν σημαντικά τα ελληνικά προξενικά γραφεία εργασίας, που πολλές φορές δεν διαθέτουν το απαραίτητο προσωπικό²⁶ για τη διεκπεραίωση του ρόλου τους.

Άλλες χώρες

Μια θετική μεταναστευτική πολιτική προς τις υπόλοιπες βασικές χώρες προέλευσης μεταναστών θα αποτρέψει και την μονοεθνική σύσταση του μεταναστευτικού πληθυσμού στην Ελλάδα. Θα ήταν λοιπόν χρήσιμη η σύναψη διμερών συμφωνιών με τις σημαντικότερες χώρες αποστολής μεταναστών προς την Ελλάδα: Βουλγαρία, Γεωργία, Ρουμανία, Ρωσική Ομοσπονδία, Ουκρανία, Πακιστάν και Ινδία.

Το ενδιαφέρον για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία είναι προφανές για λόγους γειτνίασης, θρησκευτικής συνοχής και ιστορικών σχέσεων με τις χώρες αυτές. Επίσης τέτοιες συμφωνίες μπορούν να ενταχθούν και να υποστηριχτούν από το κοινοτικό πλαίσιο ένταξης των χωρών αυτών στην Ε.Ε. το 2007. Η εποικοδομητική συνεργασία της Ελλάδας για τη διοχέτευση εργαζομένων από τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία στην ελληνική αγορά εργασίας θα είναι παράγοντας σταθερότητας στην περιοχή και θα αποδυναμώσει φόβους για πιθανές μαζικές εισροές κατά τα πρώτα χρόνια ένταξης τους στην Ε.Ε.

Οι περιπτώσεις της Γεωργίας, Ρωσίας και Ουκρανίας είναι σχετικά διαφορετικές. Οι χώρες αυτές είναι γεωγραφικά απομακρυσμένες από την δική μας, αλλά λόγω των δυσχερών οικονομικών συνθηκών εκεί, οι πληθυσμοί τους έχουν δυνάμει έντονες μεταναστευτικές τάσεις. Μελλοντικές διμερείς συμφωνίες θα έχουν διερευνητικό χαρακτήρα με σκοπό την εξάλειψη (ή τουλάχιστον τον περιορισμό) της άτυπης απασχόλησης ατόμων από αυτές τις χώρες στην Ελλάδα και την βελτιστοποίηση της απορρόφησης τους στην ελληνική αγορά εργασίας. Εδώ, όπως και στην περίπτωση της Αλβανίας, η Ελλάδα μπορεί να ζητήσει την συνδρομή διεθνών οργανισμών όπως ο ΙΟΜ και ο ΟΗΕ για την εκπόνηση

²⁶ Βλ. Συνήγορος του Πολίτη, www.synigoros.gr/reports/genikes_paratiriseis.doc, 2001.

προγραμμάτων επιμόρφωσης, μετανάστευσης και πιθανής επιστροφής στην χώρα προέλευσης.

Τέλος διμερείς συμφωνίες με το Πακιστάν και την Ινδία θα μπορούσαν να προωθήσουν εξειδικευμένα άτομα από τις χώρες αυτές σε συγκεκριμένους τομείς της ελληνικής οικονομίας (όπως η περίθαλψη) όπου υπάρχουν ελλείψεις. Τέτοιες συμφωνίες θα είχαν σαν σκοπό να επηρεάσουν τις μεταναστευτικές ροές από αυτές τις χώρες, μειώνοντας τον αριθμό ανειδίκευτων εργατών ή αγροτών που προέρχονται από εκεί (αυτοί οι τομείς στην Ελλάδα καλύπτονται από μετανάστες από γειτονικές χώρες) και αυξάνοντας τους επαγγελματίες και επιστήμονες. Ας σημειωθεί ότι το υψηλό επίπεδο μόρφωσης και εμπειρίας των Ινδών ειδικών είναι διεθνώς αναγνωρισμένο σε πολλούς τομείς. Αν και η Ελλάδα ως χώρα υποδοχής δεν είναι τόσο ελκυστική (οικονομικά και κοινωνικά-πολιτιστικά) όσο για παράδειγμα οι ΗΠΑ ή η Μ. Βρετανία, μπορεί ίσως να «συναγωνιστεί» μαζί τους λόγω του μεσογειακού τρόπου ζωής που προσφέρει, που πιθανώς να είναι πολιτιστικά πιο προσφιλή στους κατοίκους της Ινδικής χερσονήσου. Σε κάθε περίπτωση ο υπάρχων μεταναστευτικός πληθυσμός από αυτές τις χώρες θα μπορούσε να θεωρηθεί σαν ένα δυνάμει κοινωνικό κεφάλαιο που η Ελλάδα μπορεί να χρησιμοποιήσει για να αναπτύξει περαιτέρω οικονομικές και κοινωνικές σχέσεις.

3.1.3. Νομιμοποίηση παρανόμων μεταναστών

Σύμφωνα με τις προηγούμενες εκτιμήσεις μας, το 30% περίπου του αλλοδαπού πληθυσμού στην Ελλάδα παραμένει «χωρίς χαρτιά.» Δεδομένου ότι μεγάλο μέρος τους πληθυσμού αυτού είναι οικονομικά ενεργό, θεωρούμε απαραίτητο και συμφέρον για την χώρα μας αλλά και για τους ίδιους τους μετανάστες εργαζόμενους, την έξοδο τους από την παρανομία και την ομαλή ένταξη τους στην ελληνική κοινωνία και αγορά εργασίας. Ο νέος νόμος αναγνωρίζει το γεγονός αυτό και περιλαμβάνει ένα τρίτο (και θεωρητικά τελευταίο) πρόγραμμα νομιμοποίησης των παράνομα διαμενόντων αλλοδαπών στη χώρα (άρθρο 91, παράγραφος 11). Το πρόγραμμα αυτό έχει διάρκεια τριών μηνών (από 1.10.2005 έως 31.12.2005). Οι σχετικές αιτήσεις υποβάλλονται στους Δήμους, οι οποίοι καλούνται να τις μεταβιβάσουν στην αρμόδια Περιφέρεια μέσα σε προθεσμία δύο

μηνών. Γνωρίζουμε ότι ο Δήμος Αθηναίων, ένας από τους πιο «προβληματικούς» Δήμους της χώρας στο παρελθόν στο θέμα της εφαρμογής των προγραμμάτων νομιμοποίησης λόγω του ιδιαίτερα υψηλού αριθμού παράτυπων μεταναστών που διαμένουν στην περιοχή της πρωτεύουσας, πήρε μέτρα για την καλύτερη οργάνωση των υπηρεσιών του και διεκπεραίωση των αιτήσεων τον Σεπτέμβριο του 2005. Δεν γνωρίζουμε όμως ακόμα κατά πόσο τα μέτρα αυτά ήταν αποτελεσματικά. Θα χρειαστούν ακόμα λίγοι μήνες για να έχουμε μια πιο σφαιρική εικόνα της εφαρμογής του προγράμματος αυτού. Σε κάθε περίπτωση θεωρούμε θετική την ανάθεση στους Δήμους της διαδικασίας αυτής καθώς και τη γενικότερη ενίσχυση του ρόλου των Περιφερειών στην εφαρμογή του νόμου περί μετανάστευσης.

Ο νέος νόμος προβλέπει την έκδοση προσωρινών αδειών διαμονής με δικαίωμα για εργασία ως μεταβατικό στάδιο έως ότου οι αιτούντες ανανεώσουν τις άδειες αυτές μέσα από τις κανονικές διαδικασίες που προβλέπονται στο νόμο 3386/2005. Θεωρούμε ότι οι άδειες αυτές έπρεπε να εκδοθούν για διετή τουλάχιστον διάρκεια εφόσον ο αιτών/η αιτούσα μπορεί να αποδείξει ότι εργάζεται ή ότι συντηρείται από δικούς του/της πόρους την στιγμή υποβολής της αίτησης. Μια τέτοια ρύθμιση θα ελάφρυνε σημαντικά τον φόρτο εργασίας των Δήμων και των Περιφερειών που ως σήμερα βρίσκονταν «πνιγμένοι» από τον όγκο των αιτήσεων για νομιμοποίηση και για χορήγηση/ανανέωση άδειας διαμονής.

Επίσης δε γνωρίζουμε πόση έμφαση δόθηκε τόσο στην Αθήνα όσο και στους μικρότερους δήμους για την εκπαίδευση του προσωπικού που έρχεται σε επαφή με τους μετανάστες και που θα διεκπεραιώσει τις αιτήσεις τους. Για τη γρήγορη, απρόσκοπτη και αποτελεσματική λειτουργία ενός τέτοιου προγράμματος, το κατάλληλα εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό (με γενικές γνώσεις στο θέμα της μετανάστευσης, προηγούμενη εμπειρία με αλλοδαπούς στην εργασία ή στο κοντινό κοινωνικό του περιβάλλον, γνώση ξένων γλωσσών όπως η Αλβανική, Ρωσική ή Βουλγαρική γλώσσα, γνώσεις χρήση Η/Υ) αποτελεί σημαντικότερη προϋπόθεση.

Τέλος είναι απαραίτητο να είναι δεδομένη η πολιτική απόφαση της κυβέρνησης να προχωρήσει θετικά στην ένταξη του μεταναστευτικού πληθυσμού στην ελληνική οικονομία και κοινωνία. Η πολιτική γραμμή που θα δώσει η κυβέρνηση θα

περιορίσει την αυθαιρεσία στην καθημερινή εφαρμογή του νόμου και θα αποδυναμώσει τις ρητορικές περί «φυλετικής καθαρότητας» ή «πολιτιστικής γνησιότητας» και τα εθνικά στερεότυπα «καλών» και «κακών» μεταναστών. Στόχος μιας τέτοιας πολιτικής είναι η ενίσχυση του κράτους δικαίου και της δημοκρατικής αλλά και αποτελεσματικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα. Ο νέος νόμος περιλαμβάνει ένα πρόγραμμα δράσης για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών (άρθρα 65-66), αλλά θεσπίζει μόνον τις βασικές αρχές του προγράμματος αυτού και τους στόχους του. Μένει να δούμε πότε και πώς θα υλοποιηθεί ένα τέτοιο πρόγραμμα και τι αποτελέσματα θα έχει. Εξάλλου στα παραπάνω άρθρα δεν γίνεται λόγος για τον πολυπολιτισμικό χαρακτήρα που έχει πλέον εκ των πραγμάτων η ελληνική κοινωνία. Τονίζεται μόνο η προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων των αλλοδαπών, η προστασία τους από οποιασδήποτε μορφής διακρίσεις και η δυνάμει θετική συμβολή τους στην ελληνική κοινωνία.

Στο θέμα της νομιμοποίησης εμπίπτει έμμεσα και το ζήτημα της διατήρησης της νόμιμης άδειας διαμονής και εργασίας των αλλοδαπών. Σχετικές μελέτες στην Ιταλία (Reyneri 1998) έχουν δείξει ότι πολλές φορές η έξοδος από την παρανομία είναι μόνο προσωρινή. Οι μετανάστες αδυνατούν πολλές φορές να εξασφαλίσουν μια νόμιμη σύμβαση εργασίας και έτσι δεν μπορούν να ανανεώσουν την άδεια διαμονής τους. Άλλες φορές πάλι κάνουν ψευδή δήλωση ότι αυτοαπασχολούνται για να πληρώσουν μόνοι τους την ασφάλιση και να εξασφαλίσουν την ανανέωση της άδειας τους. Αν και δομικά προβλήματα μιας οικονομίας όπως η άτυπη εργασία σε ευρεία κλίμακα (Baldwin Edwards 2001; Papadimitriou 2003; Reyneri 1999) δεν μπορούν να λυθούν σε σύντομο χρόνο και σίγουρα όχι με αναφορά μόνο στους μετανάστες εργαζόμενους, προτείνουμε τα εξής εναλλακτικά μέτρα.

Εάν ο μετανάστης δεν διαθέτει σύμβαση εργασίας, θα πρέπει να έχει την επιλογή της αυτασφάλισης στο ΙΚΑ (ως εθνικό φορέα ασφαλίσεων) με βάση ειδική ρύθμιση, για την παροχή σε αυτόν και στην οικογένειά του ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και συνταξιοδότησης του στο μέλλον μετά τη συμπλήρωση 35 ετών εργασίας και εισφορών. Η δυνατότητα αυτή θα μπορούσε να δοθεί σε όλους τους εργαζόμενους σε ορισμένους τομείς της οικονομίας όπως οι οικιακές εργασίες, η φροντίδα ηλικιωμένων και παιδιών, ή σε εργαζόμενους σε επιχειρήσεις που έχουν ένα μόνον υπάλληλο. Είναι γνωστό ότι σε αυτούς τους τομείς η άτυπη εργασία είναι ο κανόνας, ακόμα και για τους Έλληνες πολίτες. Οι οικογένειες και οι

οικογενειακές επιχειρήσεις αδυνατούν στην πραγματικότητα να φέρουν το πλήρες κόστος απασχόλησης ενός εργαζομένου εφόσον πρέπει να καταβάλλουν και ασφαλιστικές εισφορές. Από την άλλη πλευρά τόσο η ζήτηση όσο και η προσφορά εργασίας στους τομείς αυτούς είναι ιδιαίτερα έντονες και δεν επιτρέπουν την εξάλειψη του φαινομένου. Οι τιμωρητικές διατάξεις έχουν επίσης ισχύο αποτέλεσμα όχι μόνο γιατί συχνά δεν εφαρμόζονται αλλά και γιατί η φύση των σχετικών εργασιών (εργασία μέσα στο σπίτι ή σε μικρό εργαστήριο ή κατάστημα) τις καθιστά «αόρατες». Εάν όμως οι εισφορές αυτές ρυθμιστούν με τρόπο ευέλικτο, πιστεύουμε ότι θα συμβάλλουν στην εξισορρόπηση αυτού του τομέα της αγοράς εργασίας, επιτρέποντας παράλληλα στους αλλοδαπούς εργαζόμενους να ανανεώνουν την άδεια διαμονής τους και να απολαμβάνουν κάποια κοινωνική μέριμνα.

3.1.4. Ενθάρρυνση επαναπατρισμού

Για την καλύτερη λειτουργία της αγοράς εργασίας και για την δυναμική αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών, είναι σημαντικό να διευκολύνεται η επιστροφή των μεταναστών και των οικογενειών τους στη χώρα προέλευσής τους όταν εκείνοι το επιθυμούν.²⁷

Για να γίνει αυτό είναι απαραίτητη η εκπόνηση διμερών συμφωνιών που αφορούν στη μεταφορά των ασφαλιστικών και συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων των ξένων εργαζομένων από την Ελλάδα στο εξωτερικό. Αυτό το μέτρο θα ενθαρρύνει τόσο την επιστροφή κάποιων μεταναστών στην πατρίδα τους όσο και την εγγραφή τους στα ασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά ταμεία κατά την περίοδο απασχόλησής τους στην Ελλάδα.

²⁷ Μια πρώτη μελέτη στο θέμα αυτό που αφορά Αλβανούς μετανάστες που επιστρέφουν στη χώρα τους από την Ελλάδα και την Ιταλία παρουσιάζεται στο Labrianidis and Lyberaki (2004).

3.1.5. Η εποχιακή μετανάστευση

Το άρθρο 16 του νόμου 3386/2005 (όπως προηγούμενα το άρθρο 23 του νόμου 2910/2001) ορίζει την εποχική εργασία ως απασχόληση για χρονικό διάστημα μέχρι έξι συνολικά μήνες ανά ημερολογιακό έτος σε τομέα δραστηριότητας που συναρτάται με το ρυθμό των εποχών (..) υπό την προϋπόθεση ότι ο αλλοδαπός δεν διατηρεί μόνιμη κατοικία στην Ελλάδα. Ο νόμος ορίζει ότι εκτός από γενικές ρυθμίσεις του άρθρου αυτού (όσον αφορά στην έγκριση κάλυψης θέσεων από αλλοδαπούς εφόσον δεν υπάρχουν διαθέσιμοι εργαζόμενοι ημεδαποί ή πολίτες της Ε.Ε.) κατά τα λοιπά η εποχιακή εργασία αλλοδαπών ορίζεται μέσα από διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες. Επίσης ο νόμος απαγορεύει την μετατροπή της άδειας για εποχιακή εργασία σε οποιοδήποτε άλλο είδος άδειας που καλύπτεται από το νόμο αυτό. Θεωρούμε ότι η ρύθμιση αυτή αν και θεωρητικά σκοπεύει να διαφυλάξει τη λειτουργικότητα και ιδιαίτερο χαρακτήρα της εποχιακής εργασίας για την ελληνική οικονομία, παραγνωρίζει τον πολυσύνθετο χαρακτήρα της οικονομικής και κοινωνικής πραγματικότητας στην Ελλάδα σήμερα.

Η Ελλάδα έχει συνάψει επί σειρά ετών συμφωνίες με τις γειτονικές της χώρες (ιδιαίτερα την Αλβανία) για την εποχιακή απασχόληση αλλοδαπών στον αγροτικό τομέα στην Βόρεια Ελλάδα. Αν και στις παραμεθόριες περιοχές φαίνεται ότι η εποχιακή απασχόληση οδηγεί σε μια αρκετά επιτυχημένη και σταθερή συνάντηση της προσφοράς και της ζήτησης εργασίας, συνολικά εκτιμάται ότι η εποχιακή απασχόληση πολλές φορές μετατρέπεται σε παράτυπη μετανάστευση αλλοδαπών, ιδιαίτερα Αλβανών πολιτών, στην Ελλάδα. Με άλλα λόγια, υπάρχει ο φόβος ότι ορισμένοι αλλοδαποί εισέρχονται στην Ελλάδα ως εποχιακοί μετανάστες και μετά «εξαφανίζονται» βρίσκοντας εργασία στην παραοικονομία.

Η αύξηση της εποχιακής μετανάστευσης είναι γενικό χαρακτηριστικό της μετακίνησης πληθυσμών στην Ευρώπη και τείνει να αυξηθεί τα τελευταία χρόνια (World Migration 2003). Ο λόγος είναι ο εσωτερικός κατακερματισμός των αγορών εργασίας και η διάσπαση τους σε θέσεις «α' κατηγορίας», τις οποίες καταλαμβάνουν οι εγχώριοι εργαζόμενοι, και σε θέσεις «β' κατηγορίας», σε τομείς εποχιακής απασχόλησης, με χαμηλές αποδοχές και δυσμενείς συνθήκες εργασίας (όπως ο αγροτικός τομέας αλλά και ορισμένες τουριστικές εργασίες), που καταλαμβάνουν οι μετανάστες, εποχιακοί και μη.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το ζήτημα επικεντρώνεται σε κράτη που γειτονεύουν με τρίτες χώρες όπως οι χώρες της νότιας και της κεντρο-ανατολικής Ευρώπης. Ας σημειωθεί ότι η Αυστρία και η Γερμανία απασχολούν σημαντικό αριθμό εποχιακών μεταναστών (η Αυστρία 50.000 περίπου σε υπέρβαση του ετήσιου ορίου των 8.000 που προβλέπεται από το νόμο, η Γερμανία 280.000 περίπου) ενώ αρκετούς εποχιακούς μετανάστες απασχολούν επίσης η Ιταλία (30.000) και η Ισπανία (περίπου 20.000). Αξίζει να σημειωθεί ότι σε ορισμένες χώρες όπως η Αυστρία, τα δικαιώματα και οι αποδοχές των εποχιακών μεταναστών ρυθμίζονται κατά παρέκκλιση της εργατικής νομοθεσίας. Στις περισσότερες χώρες βέβαια η εποχιακή μετανάστευση υπάγεται στην εργατική νομοθεσία αλλά δεν δίνει δικαίωμα για μόνιμη εγκατάσταση.

Από τα παραπάνω είναι προφανές ότι η εποχιακή μετανάστευση δεν πρόκειται να εκλείψει στα επόμενα χρόνια και είναι απαραίτητο να ρυθμίζεται με βάση σχετικούς νόμους και διμερείς συμφωνίες. Πιστεύουμε ότι εδώ όπως και στην περίπτωση της μακροπρόθεσμης μετανάστευσης είναι προτιμότερη μια ενεργητική πολιτική που διαχειρίζεται τις ανάγκες της αγοράς εργασίας παρά αντιδρά εκ των υστέρων σε καταστάσεις παγιωμένες. Προτείνουμε λοιπόν την ανανέωση των διμερών συμφωνιών με την Αλβανία και την σύναψη σχετικών συμφωνιών με τη Βουλγαρία ή και την ΠΓΔΜ, εφόσον οι κυβερνήσεις τους δείχνουν το σχετικό ενδιαφέρον.

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος της «εξαφάνισης» των εποχιακών μεταναστών προτείνουμε να υπάρχει διαθέσιμος ένας συγκεκριμένος αριθμός αδειών κάθε χρόνο (για παράδειγμα το ένα πέμπτο των συνολικών εποχιακών αδειών) για εποχιακούς μετανάστες που επιθυμούν να παραμείνουν μόνιμα στην Ελλάδα. Εφόσον ο μετανάστης κατά τη διάρκεια της εποχιακής του απασχόλησης βρει άλλη απασχόληση μη εποχιακού χαρακτήρα ή εγγυητή (sponsor, βλέπε τη σχετική πρόταση πιο πάνω), θα μπορεί να ζητήσει τη μετατροπή της εποχιακής του άδειας σε κανονική άδεια ενός ή δύο ετών.

Αντίστοιχα στα πλαίσια μηχανισμών ελέγχου της αγοράς εργασίας (βλ. και σχετική ενότητα παρακάτω για περισσότερες λεπτομέρειες) όσον αφορά τόσο την μακροπρόθεσμη όσο και την εποχιακή απασχόληση αλλοδαπών, εφόσον συλληφθεί αλλοδαπός να παραβαίνει τις παραπάνω διατάξεις, οι κυρώσεις θα

πρέπει να είναι αυστηρές (απαγόρευση εισόδου στη χώρα και στην περιοχή Σένγκεν για τουλάχιστον πέντε χρόνια και υψηλό πρόστιμο). Στόχος αυτών των κυρώσεων θα είναι να δείξουν ότι η νόμιμη μετανάστευση εμπεριέχει εγγυήσεις και δικαιώματα και είναι προς το συμφέρον όλων. Ενώ η παράνομη μετανάστευση ενέχει υψηλά κόστη και κινδύνους για αμφίβολα κέρδη. Ο νέος νόμος περιλαμβάνει τέτοιες κυρώσεις (άρθρα 83-88) για αλλοδαπούς και ημεδαπούς, άτομα ή φορείς που υποθάλπουν την παράτυπη και παράνομη μετανάστευση. Πάλι και εδώ μένει να δούμε πώς θα εφαρμοσθούν στο μέλλον τέτοιες κυρώσεις και αν η εφαρμογή τους θα είναι εξίσου αυστηρή προς εργοδότες και εργαζόμενους ή αν θα πλήττει κύρια τους δεύτερους.

4. Πολιτικές ελέγχου της μετανάστευσης: Εσωτερικός και εξωτερικός έλεγχος

Η ελληνική πολιτική στη δεκαετία του 1990 προμοδότησε τους εσωτερικούς και εξωτερικούς ελέγχους ως βασικά εργαλεία για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Με την ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων (νόμος 1975/1991) προσπάθησαν οι ελληνικές κυβερνήσεις να δημιουργήσουν μια «Ελλάδα φρούριο». Η προσπάθεια αποδείχτηκε εκ των πραγμάτων ανεδαφική αφού στο μεταξύ εισήλθαν στην χώρα μισό εκατομμύριο παράτυποι μετανάστες. Οι εσωτερικοί έλεγχοι ήταν επίσης συχνοί στην δεκαετία του 1990 (αν και περνούσαν κυκλικές περιόδους έξαρσης και ύφεσης) με στόχο κύρια τους Αλβανούς παράτυπους μετανάστες. Τέτοιοι έλεγχοι κόστισαν πάρα πολλά χρήματα στην Ελλάδα και στην Ε.Ε. (που τους επιδοτούσε κατά ένα μέρος) και δεν είχαν ουσιαστικά αποτελέσματα.²⁸

Στα πλαίσια των ελληνοαλβανικών σχέσεων αυτές οι επιχειρήσεις θεωρήθηκαν χρήσιμες ως μοχλοί πίεσης για την καλύτερη μεταχείριση της ελληνικής μειονότητας από τις αλβανικές αρχές. Δεν μπορούμε να πιστοποιήσουμε ότι είχαν όντως το επιθυμητό αποτέλεσμα για τη μειονότητα. Τελικά μάλλον αυτές οι πρακτικές συνέβαλλαν στη διεθνή δυσφήμιση της χώρας μας σχετικά με την έλλειψη σεβασμού στα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών. Επιπλέον πολυάριθμες είναι οι μαρτυρίες μεταναστών που υπήρξαν θύματα κατάχρησης εξουσίας από αστυνομικά όργανα. Τέλος αυτές οι πρακτικές στέρησαν από τους Έλληνες και Ευρωπαίους πολίτες σεβαστά χρηματικά ποσά που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στον τομέα της κοινωνικής ένταξης, της πολυπολιτισμικής εκπαίδευσης ή γενικά της κοινωνικής πρόνοιας.

Μια ματιά στις σχετικές εμπειρίες χωρών που είναι παραδοσιακοί πόλοι έλξης μεταναστών όπως η Γερμανία, η Μ. Βρετανία και η Γαλλία (Brochmann, Hammar 1999; Cornelius Wayne 2004; Joppke, Guiraudon 2001) δείχνει ότι οι μονόπλευρες πολιτικές ελέγχου της μετανάστευσης είναι καταδικασμένες σε αποτυχία. Οι οικονομικές και κοινωνικές δυνάμεις που υποκινούν τα μεταναστευτικά φαινόμενα,

²⁸ Οι επιχειρήσεις αυτές είχαν κόστος 120 εκατομμύρια δραχμές το μήνα το 1993 και στο πρώτο τρίμηνο του 1993 είχαν επαναπατρίσει 67.000 Αλβανοί παράτυποι μετανάστες (Triandafyllidou and Mikrakis 1995).

η επιθυμία και ανάγκη των ατόμων να μετακινηθούν και η συμβολή των νόμιμων και παράνομων δικτύων υποστήριξης των μεταναστών είναι πολύ ισχυρή για να τη σταματήσει οποιαδήποτε υλική ή τεχνολογική 'οχύρωση' των αναπτυγμένων χωρών. Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν χρειάζονται έλεγχοι. Απλά οι προσδοκίες μας για τα αποτελέσματα τους πρέπει να είναι ρεαλιστικές και αντίστοιχα οι επενδύσεις χρημάτων και ανθρώπινου δυναμικού σε αυτές τις πολιτικές να μην είναι απεριόριστες.

Η αποδοτικότητα των μηχανισμών ελέγχου επηρεάζεται από εξωτερικούς και εσωτερικούς παράγοντες. Από εξωτερικής πλευράς, ο βασικός παράγοντας είναι η οικονομική ανισότητα μεταξύ της χώρας προέλευσης και της χώρας προορισμού. Πολλοί μετανάστες είναι αποφασισμένοι να ξεφύγουν από την φτώχεια (ή το απολυταρχικό καθεστώς) που επικρατεί στη χώρα τους ακόμα και αν το κόστος και ο κίνδυνος της μετακίνησης, είναι πολύ υψηλό. Στην προσπάθεια τους «διευκολύνονται» από τα δίκτυα λαθρομετανάστευσης που δρουν διεθνώς. Μεταξύ των εσωτερικών παραγόντων σημειώνουμε το υψηλό κόστος των εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων, την αντίδραση των εργοδοτών που χρειάζονται μεταναστευτική εργασία για τις επιχειρήσεις τους, την κινητοποίηση των ΜΚΟ που στηρίζουν τους μετανάστες και το συνολικό καθεστώς προστασίας των ανθρώπινων και άλλων δικαιωμάτων των μεταναστών που παρατηρεί και καυτηριάζει την υπερβολική άσκηση του ελέγχου.

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι σχετικές μελέτες στις ΗΠΑ (Wayne 2004) έδειξαν ότι οι ιδιαίτερα αυστηροί συνοριακοί έλεγχοι τείνουν να προωθήσουν την εγκατάσταση των παράτυπων μεταναστών στην χώρα προορισμού τους. Από το φόβο να μη συλληφθούν, οι παράτυποι μετανάστες αποφεύγουν να επιστρέφουν συχνά στη χώρα τους και τείνουν να εγκατασταθούν μόνιμα στη χώρα προορισμού. Εξάλλου οι αυστηρότεροι έλεγχοι φαίνεται να οδήγησαν στην μετατροπή των μεταναστευτικών ροών (νέα παράνομα περάσματα σε δύσβατες περιοχές, εντατικοποίηση και καλύτερη οργάνωση των δικτύων λαθρεμπορίας ανθρώπων, αύξηση των «κόμιστρων» που οι επίδοξοι μετανάστες πληρώνουν στα δίκτυα αυτά, μικρότερη κινητικότητα των παράτυπων μεταναστών μεταξύ χώρας προέλευσης (Μεξικό) και χώρας εγκατάστασης (ΗΠΑ) αλλά όχι στην μείωση τους. Παράλληλα σημειώνεται η υπέρογκη αύξηση των σχετικών εξόδων που κλήθηκε να καλύψει το αμερικανικό δημόσιο (Papademetriou 2004; Wayne 2004).

Είναι προφανές ότι και στην περίπτωση της Ελλάδας ο έλεγχος της μετανάστευσης πρέπει να συνδυαστεί με μια γενικότερη ρεαλιστική και αποφασιστική πολιτική που θα δημιουργεί διεξόδους νόμιμης μετανάστευσης για τους ενδιαφερόμενους (υπό προϋποθέσεις και μέσα από την κρατική εποπτεία και διαχείριση αυτών των εισροών). Παράλληλα μέσω των μηχανισμών ελέγχου αλλά και εκτεταμένων εκστρατειών πληροφόρησης πρέπει να διαχωριστεί ξεκάθαρα τόσο στην Ελλάδα όσο και στις βασικές χώρες προέλευσης μεταναστών η νόμιμη από την παράνομη μετανάστευση. Πρέπει να τονιστεί ότι η τελευταία δεν είναι αποδεκτή και ότι οι υπάρχουσες κυρώσεις τόσο για αλλοδαπούς εργαζόμενους όσο και για ημεδαπούς εργοδότες θα είναι αυστηρές.

Εκτιμούμε ότι η φύλαξη των ελληνικών συνόρων έχει ενισχυθεί σημαντικά την τελευταία δεκαετία. Επίσης με την συμμετοχή της Ελλάδας στο πρόγραμμα συγκέντρωσης πληροφοριών του Schengen (SIS, Schengen Information System), στο νέο πρόγραμμα ανταλλαγής πληροφοριών για τις θεωρήσεις εισόδου (VIS, Visa Information System) και στα άλλα ευρωπαϊκά προγράμματα συνεργασίας²⁹ ο έλεγχος των συνόρων της χώρας (χερσαίων, θαλάσσιων και εναέριων) είναι ικανοποιητικός. Επιβάλλεται φυσικά η λήψη πρωτοβουλίας και ενεργή συμμετοχή της Ελλάδας στα προγράμματα αυτά δεδομένου ότι τα ελληνικά σύνορα είναι συγχρόνως και εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και έτσι η χώρα μας αντιμετωπίζει

²⁹ Βλ. Regulation (EC) No 491/2004 of the European Parliament and of the Council of 10 March 2004 establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS), *Official Journal L 80*, 18/03/2004; 25/11/2003. COM(2003) 727 final. Proposal for a Council Decision Establishing a secure web-based Information and Co-ordination Network for Member States' Migration Management Services (ICONET) of 25.11.2003; 29/01/2002. 13/06/2002. *ARGO programme*. 32002D0463. 2002/463/EC: Council Decision of 13 June 2002 adopting an action programme for administrative cooperation in the fields of external borders, visas, asylum and immigration (*ARGO programme*) *Official Journal L 161*, 19/06/2002 P. 0011 - 0015; 05/06/1997. 397D0340. 97/340/CFSP. *Council Decision of 26 May 1997 on the exchange of information concerning assistance for the voluntary repatriation of third-country nationals*. *Official Journal L 147*, 05/06/1997 p. 0003 - 0004. Βλ. επίσης 15/11/2001. COM/2001/0672 final. 52001DC0672. *Action plan on illegal immigration* (part III, points 4.1. to 4.8.). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a common policy on illegal immigration; και τα προγράμματα OISIN II και STOP μεταξύ άλλων στο europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/police/doc_police_intro_en.htm

καθημερινά το ζήτημα της εισόδου και διέλευσης παράτυπων μεταναστών. Αυτό σημαίνει τη συνεχή παρακολούθηση των σχετικών κοινοτικών πρωτοβουλιών, την υποβολή προτάσεων και τη συμμετοχή στο σχεδιασμό τους, καθώς και την εξασφάλιση ενός σημαντικού ρόλου στη χώρα για την υλοποίηση αυτών των προτάσεων. Με αυτό τον τρόπο θα διασφαλίσουμε τη συνεχή βελτίωση των ελληνικών πολιτικών εξωτερικού ελέγχου αλλά και τη συνεργασία των γειτονικών μας χωρών.

Σε αυτό τον τομέα ενθαρρύνονται και από την Ε.Ε. οι διμερείς ή πολυμερείς πρωτοβουλίες ανάλογα με τα διαπιστωμένα «κανάλια» της εμπορίας ανθρώπων.³⁰ Πρόσφατα στοιχεία που προκύπτουν από τη συνεργασία των αλβανικών και ιταλικών αρχών για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων (Martin et al. 2002) δείχνουν ότι η είσοδος παρανόμων μεταναστών στην Ιταλία μειώθηκε ιδιαίτερα από το έτος 2000 με την εφαρμογή της *Missione di Polizia Interforze* (συνεργασίας της ιταλικής και αλβανικής αστυνομίας).

Πλην όμως πρόσφατα στοιχεία δείχνουν ότι τα τελευταία χρόνια η Αλβανία έχει εξελιχθεί σε πόλο διακίνησης παράνομων μεταναστών από τρίτες χώρες. Πράγματι υπολογίζεται ότι 80% των μεταναστών που φεύγουν από την Αλβανία με προορισμό την Ιταλία δεν είναι Αλβανοί (Council of the European Union 2000). Αυτή η εξέλιξη χρήζει ιδιαίτερης προσοχής και από τις ελληνικές αρχές έτσι ώστε να μην μεταβληθεί η Ελλάδα σε διαμετακομιστικό σταθμό εμπορίας ανθρώπων.

Όσον αφορά στις πρακτικές εσωτερικού ελέγχου προτείνουμε τη ριζική τους αναμόρφωση. Αντί των γνωστών επιχειρήσεων «σκούπα» σε δημόσιους χώρους και τοποθεσίες όπου είναι γνωστό ότι συγκεντρώνονται αλλοδαποί, προτείνουμε την διεξαγωγή συστηματικών και αυστηρών ελέγχων στους χώρους εργασίας. Ο στόχος αυτών των ελέγχων θα είναι γενικότερα η διαπίστωση παραβάσεων από την εργατική νομοθεσία αλλά και ειδικότερα η πάταξη της άτυπης εργασίας των Ελλήνων αλλά και των αλλοδαπών. Προτείνουμε την εφαρμογή ιδιαίτερα αυστηρών ποινών για τους εργοδότες (τέτοιες ποινές άλλωστε προβλέπονταν ήδη

³⁰ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για μία κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης COM/2001/0672, ενότητα 3.4-3.5

από τον νόμο 2910/2001, άρθρο 53 και προβλέπονται και από το νέο νόμο, άρθρο 86) και φυσικά αντίστοιχες ποινές για τους αλλοδαπούς παράνομα εργαζόμενους (και πάλι άρθρο 86).

Σε συνδυασμό με πιο ευέλικτες ρυθμίσεις των ασφαλιστικών υποχρεώσεων, αυτοί οι εσωτερικοί έλεγχοι θα δώσουν πολλαπλό όφελος στο ελληνικό κράτος. Θα συμβάλλουν στην πάταξη της φορο- και εισφοροδιαφυγής, θα αντιμετωπίσουν τον αθέμιτο ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων (κάποιες επιχειρήσεις περιορίζουν τα έξοδα τους και κατεβάζουν τις τιμές των αγαθών και υπηρεσιών τους μέσα από την παράτυπη πρόσληψη αλλοδαπών εργαζόμενων) και θα σημειώσουν ισχυρό πλήγμα κατά της παράνομης μετανάστευσης. Στον τομέα αυτό η Ελλάδα μπορεί να συνεργαστεί με άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε., όπως η Γερμανία (βλ. Cyrus and Vogel 2001) ή η Γαλλία, που διενεργούν από χρόνια τέτοιους ελέγχους προστασίας της αγοράς εργασίας. Οι έλεγχοι αυτοί θα είναι οργανωμένοι τοπικά, αλλά θα υπάρχει κεντρικός συντονισμός και μηχανοργάνωση των πληροφοριών σε εθνικό επίπεδο έτσι ώστε να καταγράφονται και ελέγχονται συστηματικά οι παραβάτες εργοδότες.

5. Θέματα σύνθεσης του μεταναστευτικού πληθυσμού και πολιτογράφησης

Ενώ πολλοί μετανάστες και οι οικογένειες τους έχουν πλέον ριζώσει στην Ελλάδα και ενταχθεί στον κοινωνικό ιστό, θεωρείται ακόμα ταμπού το ζήτημα των ευρύτερων πολιτικών δικαιωμάτων τους και της ενδεχόμενης πολιτογράφησης τους ως Ελλήνων πολιτών. Το ζήτημα της πολιτογράφησης έχει ρυθμιστεί με προνομιακές διατάξεις για τους Ρωσοπόντιους παλιννοστούντες από τις πρώην Σοβιετικές δημοκρατίες. Επίσης υπάρχουν ειδικές ρυθμίσεις για τους ομογενείς Βορειοηπειρώτες αν και η διαδικασία απόκτησης ελληνικής υπηκοότητας παραμένει σύνθετη και περιλαμβάνει φυσικά την απόδειξη της ελληνικής τους καταγωγής αλλά και της χριστιανικής τους πίστης (ζητείται πιστοποιητικό βάφτισης).

Ένας λόγος που τόσο η κοινωνική γνώμη όσο και οι ελληνικές κυβερνήσεις είναι διστακτικές – για να μην πούμε ξεκάθαρα εχθρικές – στο θέμα της πλήρους πολιτικής και κοινωνικής ένταξης των μεταναστών που είναι μόνιμα εγκατεστημένοι στην Ελλάδα είναι η υπεραντιπροσώπηση μέσα στον αλλοδαπό πληθυσμό της αλβανικής κοινότητας. Πέρα από κοινές στερεότυπες και ρατσιστικές προκαταλήψεις, υπάρχουν αρκετές ανησυχίες που αφορούν την σύνθεση του ελληνικού πληθυσμού στις επόμενες δεκαετίες και τις σχέσεις της Ελλάδας με τις γειτονικές της χώρες.

Όσον αφορά στον ρατσισμό και την ξενοφοβία, θα περιοριστούμε – το συνολικό ζήτημα είναι πολύ μεγάλο και ξεφεύγει από τη θεματική της έκθεσης αυτής – να αναφέρουμε τις θεσμικές προσπάθειες που γίνονται τα τελευταία χρόνια, με κοινοτική στήριξη, για την εξάλειψη των διακρίσεων στην απασχόληση (πρόγραμμα EQUAL για παράδειγμα)³¹ αλλά και γενικότερα στην κοινωνική ζωή. Πολλά μένουν ακόμα να γίνουν στον τομέα της εκπαίδευσης, των ΜΜΕ, με στόχο την προώθηση του διαλόγου και της δημιουργικής συμβίωσης στην Ελλάδα διαφορετικών πολιτιστικών και εθνοτικών ομάδων.

³¹ <http://www.equal-greece.gr/view/index.htm>

Επιστρέφοντας όμως στο θέμα της αλβανικής μειονότητας στην Ελλάδα, καταρχάς πρέπει να σημειωθεί ότι θα ήταν αναχρονιστική και αντίθετη με όλες τις αρχές κατά των φυλετικών διακρίσεων, μια οποιαδήποτε ρύθμιση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής που θα απέκλειε για λόγους φυλετικούς ή πολιτιστικούς κάποια συγκεκριμένη εθνότητα, είτε την αλβανική είτε άλλη. Τέτοιες διατάξεις είχαν θεσπίσει οι ΗΠΑ και ο Καναδάς στις αρχές του 20^{ου} αιώνα εφαρμόζοντας διακρίσεις κατά των Κινέζων και άλλων μεταναστών από την Ασία, με σκοπό να διαφυλάξουν τη 'λευκότητα' και Ευρωπαϊκή καταγωγή των κατοίκων τους. Αυτές οι ρυθμίσεις καταργήθηκαν στις δεκαετίες του 1960 και 1970. Η σύγχρονη μεταναστευτική πολιτική των ΗΠΑ και του Καναδά προβλέπει την διαφύλαξη του πολυπολιτισμικού χαρακτήρα των κοινωνιών τους και την ανάπτυξη των διαφορετικών ομάδων που ζουν στις χώρες αυτές μέσα από εθνικές ποσοστώσεις (*national quotas*) μετανάστευσης.

Η Ελλάδα θα μπορούσε αντίστοιχα να ισχυριστεί ότι επιθυμεί να διαφυλάξει την διαφορετικότητα του γηγενούς και του μεταναστευτικού της πληθυσμού με την επιβολή ενός πλουραλιστικού συστήματος εθνικής κατανομής (*national quota system*), που θα περιόριζε αντίστοιχα και τον αριθμό των Αλβανών που θα μπορούσαν να εισέλθουν και να κατοικούν στη χώρα. Δεν γνωρίζουμε κατά πόσο κάτι τέτοιο μπορεί να θεωρηθεί αληθοφανές αφού οι μέχρι σήμερα πολιτικές του ελληνικού κράτους απέβλεπαν στην διαφύλαξη του μονοεθνικού και μονοπολιτιστικού χαρακτήρα της ελληνικής κοινωνίας (βλ. ρυθμίσεις υπέρ ομογενών από την πρώην ΕΣΣΔ και την Αλβανία). Επιπλέον δεν γνωρίζουμε κατά πόσο μια τέτοια ρύθμιση είναι ρεαλιστική και εφικτή, δεδομένου ότι μεταξύ του ενός εκατομμυρίου αλλοδαπών που ζουν σήμερα στην Ελλάδα, περισσότεροι από τους μισούς προέρχονται από τη γειτονική μας Αλβανία. Πολλοί από αυτούς διαμένουν και εργάζονται νόμιμα, ζουν με τις οικογένειες τους, τα παιδιά τους φοιτούν σε ελληνικά σχολεία και είναι πλήρως προσαρμοσμένοι στην ελληνική πραγματικότητα. Ελπίζουμε ότι το κριτήριο της ιθαγένειας που εισάγει το άρθρο 14, παράγραφος 4 του νέου νόμου δεν προσβλέπει στην εφαρμογή τέτοιου είδους διακρίσεων.

Εξάλλου, μια τέτοια ρύθμιση θα διατάρασσε τις σχέσεις μας με τη χώρα αυτή χωρίς να εξαλείψει το γεγονός ότι η Αλβανία είναι σημαντικός πόλος προέλευσης και διακίνησης παράνομης μετανάστευσης. Όπως υπογραμμίσαμε παραπάνω

πιστεύουμε ότι βασικό εργαλείο για μια αποτελεσματική μεταναστευτική πολιτική είναι η συνεργασία με τις τρίτες χώρες μέσα από μια εμπεριστατωμένη και ρεαλιστική εκτίμηση του μεταναστευτικού δυναμικού τους.

Με βάση τα παραπάνω και σύμφωνα με την πολιτική πολιτογράφησης που ακολουθούν τα περισσότερα κράτη μέλη της Ε.Ε. (ακόμα και η μέχρι πρότινος «σκληροπυρηνική» Γερμανία) θεωρούμε ότι η ελληνική πολιτεία θα πρέπει να προχωρήσει σταδιακά στην πολιτική ένταξη των μεταναστών που ζουν μόνιμα στην Ελλάδα. Η διαδικασία ενσωμάτωσης τους στο πολιτικό σύστημα θα ξεκινήσει με τη δημιουργία ενός θεσμοθετημένου διαλόγου μεταξύ κοινωνικών φορέων – εκπροσώπων μεταναστευτικών οργανώσεων, ΜΚΟ και ομάδων πολιτών – συνδικάτων, τοπικής αυτοδιοίκησης και κυβέρνησης. Αυτός ο διάλογος θα πρέπει να εφαρμοστεί αποκεντρωμένα με έμφαση στη συμμετοχή των απλών ανθρώπων, εργαζόμενων, νέων, γυναικών, έτσι ώστε να ενθαρρύνει την προσέγγιση μεταξύ μεταναστών και ελληνικής πολιτείας (και των σχετικών φορέων της). Αυτές οι πρακτικές θεσμικού διαλόγου και προσέγγισης θα πρέπει να προωθηθούν κατάλληλα από τα ΜΜΕ, ιδιαίτερα δε την τηλεόραση, κρατική και μη. Επίσης θεωρούμε σημαντικό εδώ τον ρόλο των πολιτικών κομμάτων για την προσέλκυση των νέων ψηφοφόρων στους κόλπους τους και την αποφυγή δημιουργίας εθνοτικών θυλάκων – και αντίστοιχων κομματικών σχηματισμών.

Θεωρούμε επίσης ότι είναι απαραίτητη η αναθεώρηση της ελληνικής νομοθεσίας (νόμος 2910/2001) που αφορά στα ζητήματα πολιτογράφησης. Επιβάλλεται καταρχήν η υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να τεκμηριώνει την απόρριψη σχετικής αίτησης. Επιπλέον είναι απαραίτητο να μειωθεί το σχετικό παράβολο³² και ο απαραίτητος χρόνος διαμονής στην Ελλάδα πριν από την υποβολή της αίτησης. Ένα λογικό διάστημα αναμονής για την αίτηση πολιτογράφησης – το οποίο εφαρμόζεται και στις περισσότερες χώρες μέλη της Ε.Ε. – είναι πέντε ή έξι χρόνια, και όχι δώδεκα όπως ορίζει ο ισχύων νόμος.

³² Το ποσό των 500.000 δραχμών που ορίζει ο νόμος 2910/2001 είναι υπερβολικό και αδικαιολόγητο δεδομένου μάλιστα ότι είναι δυνατό η αίτηση του αλλοδαπού να απορριφθεί χωρίς τεκμηρίωση καν της αρνητικής απόφασης.

Ας σημειωθεί ότι 41% του ελληνικού μεταναστευτικού πληθυσμού ζει στην χώρα πέντε ή περισσότερα χρόνια και το 47% από ένα έως πέντε χρόνια. Μόνο ένας στους δέκα μετανάστες βρίσκονται στην Ελλάδα λιγότερο από ένα χρόνο. Παράλληλα, πρόσφατη δημοσκόπηση δείχνει ότι το 54% των ερωτηθέντων στο λεκανοπέδιο Αττικής το Φεβρουάριο του 2003 δήλωσαν ότι επιθυμούν να παραμείνουν μόνιμα στην Ελλάδα.³³ Η πολιτογράφηση όσων από αυτούς το επιθυμούν είναι πλέον αναπόφευκτο βήμα στην πορεία πολιτικής και οικονομικής ανάπτυξης της χώρας. Η αποτελεσματική λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος στηρίζεται ακριβώς στην συμμετοχή όλων των μελών μιας κοινωνίας στην πολιτική διαδικασία.

«Η διαδικασία αυτοδιαχείρισης μέσα από την οποία ένα δημοκρατικό κράτος καθορίζει την εσωτερική του ζωή πρέπει να είναι ανοιχτή, και μάλιστα με ισότιμο τρόπο, σε όλους τους άνδρες και τις γυναίκες που ζουν στην επικράτεια του, δουλεύουν στην τοπική οικονομία και υπόκεινται στον τοπικό νόμο. Επομένως, η δεύτερη φάση αποδοχής (πολιτογράφηση) εξαρτάται από την πρώτη φάση ένταξης (μετανάστευση) και μπορεί να υπόκειται μόνον σε περιορισμούς χρονικούς και ποιοτικούς, ποτέ στον απόλυτο περιορισμό του αποκλεισμού [ορισμένων ατόμων ή ομάδων από την κοινότητα]».³⁴

Ο αποκλεισμός ενός μεγάλου μέρους του πληθυσμού της χώρας από το πολιτικό σύστημα αντίκειται στις βασικές αρχές του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Η αλλαγή της ελληνικής πολιτικής στα θέματα πολιτογράφησης θα πρέπει επίσης να ρυθμίσει το θέμα της δεύτερης γενιάς μεταναστών. Τα παιδιά που γεννιούνται στην Ελλάδα από ξένους γονείς που κατοικούν νόμιμα στη χώρα θα πρέπει να γίνονται αυτόματα Έλληνες πολίτες στα 18 τους, εκτός εάν δηλώσουν ρητά μέσα

³³ Βλ. Ιός της Κυριακής, Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 4 Ιανουαρίου 2004.

³⁴ "The process of self-determination through which a democratic state shapes its internal life must be open, and equally open, to all those men and women who live within its territory, work in the local economy, and are subject to local law. Hence, second admissions (naturalisation) depend on first admissions (immigration) and are subject only to certain constraints of time and qualification never to the ultimate constraint of closure" (Walzer 1983: 60).

στον πρώτο χρόνο ενηλικίωσης τους ότι δεν το επιθυμούν και προτιμούν να κρατήσουν την υπηκοότητα της χώρας καταγωγής τους. Επίσης, τα παιδιά ξένων γονέων που ήρθαν στην Ελλάδα σε πολύ νεαρή ηλικία θα πρέπει να γίνονται αυτόματα Έλληνες πολίτες με παρόμοιο τρόπο. Θα πρέπει δηλαδή να αποκτούν την ελληνική υπηκοότητα αυτόματα στα 18 τους εάν έχουν ζήσει στην Ελλάδα τουλάχιστον 10 χρόνια.

6. Συμπεράσματα

Στην αρχή του 21^{ου} αιώνα, η Ελλάδα χρειάζεται να κάνει ακόμα κάποια δύσκολα αλλά και ουσιαστικά βήματα στην πορεία ανάπτυξης της και να αντιμετωπίσει ζητήματα πολυσύνθετα και ακανθώδη όπως αυτό της μετανάστευσης. Παρόλο που είμαστε μια μεσαίου μεγέθους χώρα, μπορούμε να δώσουμε το στίγμα μας δίπλα στις μεγάλες ευρωπαϊκές δυνάμεις υιοθετώντας μια σύγχρονη, συνεπή και αποτελεσματική διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου. Μπορούμε να υπερκεράσουμε έτσι το χαρακτηρισμό μας ως περιφερειακής οικονομίας, ασυνεπούς εταίρου, και ως της κοινωνίας με τα υψηλότερα στην Ευρώπη επίπεδα ξενοφοβίας.³⁵ Το 2004, η Ελλάδα κατάφερε ήδη να εντυπωσιάσει την διεθνή κοινότητα με την επιτυχή διοργάνωση των Ολυμπιακών και Παραολυμπιακών αγώνων. Μπορούμε να συνεχίσουμε αυτή την θετική πορεία σε πολλούς τομείς.

Μετά τις γεωπολιτικές αλλαγές του 1989 και μετά τα τραγικά γεγονότα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 αλλά και τα πιο πρόσφατα γεγονότα της 13^{ης} Μαρτίου 2004 και 7^{ης} Ιουλίου 2005, και των όσων ακολούθησαν, η μεταναστευτική πολιτική έχει γίνει καίρια προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έχει αναγνωριστεί πλέον ο σημαντικός και δυνάμει θετικός ρόλος της μετανάστευσης σε πολλούς τομείς όπως η ανταγωνιστική οικονομική ανάπτυξη ή το δημογραφικό πρόβλημα. Έχει επίσης δοθεί προτεραιότητα σε ευρωπαϊκό επίπεδο στην διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης και στον περιορισμό της παράτυπης και παράνομης μετακίνησης ανθρώπων έτσι ώστε να διαφυλαχθούν η ασφάλεια, το κράτος δικαίου και τα δικαιώματα των πολιτών και νόμιμων μεταναστών αλλά και τα βασικά ανθρώπινα δικαιώματα των λαθρομεταναστών.

Η Ελλάδα μπορεί να παίξει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ευρώπη λόγω της νευραλγικής θέσης της στα γεωγραφικά όρια της Ευρωπαϊκής ηπείρου, κοντά στη Μέση Ανατολή, στα Βαλκάνια και στην Ευρασία. Από χώρα ανεπιτυχούς ελέγχου του μεταναστευτικού φαινομένου

μπορεί να μεταβληθεί σε ανερχόμενη περιφερειακή δύναμη που ανταγωνίζεται στην διεθνή οικονομία για την καλύτερη δυνατή κάλυψη των αναγκών της και προωθεί στο εσωτερικό της μια πλουραλιστική δημοκρατική κοινωνία, αντίστοιχη της πολυεθνικής και πολυπολιτιστικής κοινότητας που χτίζουμε όλοι μαζί στην ενωμένη Ευρώπη.

Ο ρόλος της Ελλάδας στα θέματα μετανάστευσης γίνεται ιδιαίτερα σημαντικός στην περίπτωση ένταξης της Τουρκίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ως κοντινότερος γεωγραφικά γείτονας της Τουρκίας και μοναδική χώρα της Ε.Ε. (εκτός από την προς ένταξη Βουλγαρία) που μοιράζεται κοινά θαλάσσια και χερσαία σύνορα με τη χώρα αυτή, η Ελλάδα θα κληθεί να συνεργαστεί στενά με την Τουρκία σε θέματα διαχείρισης και ελέγχου της μετανάστευσης – αναφερόμαστε εδώ σε Τούρκους πολίτες αλλά και μετανάστες από τρίτες χώρες της Μέσης Ανατολής και της Ασίας – από την τελευταία προς τις άλλες χώρες της Ε.Ε. Μια αποτελεσματική και σύγχρονη μεταναστευτική πολιτική θα είναι λοιπόν ένας σημαντικός παράγοντας ενίσχυσης των ελληνικών συμφερόντων στα πλαίσια της Ε.Ε., αλλά και διατήρησης της ασφάλειας στην ευρύτερη νοτιοανατολική Μεσόγειο.

³⁵ Βλ. Ευρωβαρόμετρο, Ειδική έκθεση, Ρατσισμός και Ξενοφοβία στην Ευρώπη, Οκτώβριος 2000, αρ. 138 και Ευρωβαρόμετρο, Ειδική έκθεση, Ρατσισμός και Ξενοφοβία. Τα δικαιώματα του ανθρώπου και η μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ΕΒ 47.1, Δεκέμβριος 1997, αρ. 113, βλ. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb_special_en.htm

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση

- Ambrosini, M. (1999) *Utili invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano: F. Angeli-Ismu.
- Ambrosini, M. (2001a) *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna: Il Mulino.
- Ambrosini, M. (2001b) The role of immigrants in the Italian labour market, *International Migration*, 39, 3, 61-83.
- Baldwin Edwards, M. (2001a) Semi-reluctant hosts: Southern Europe's Ambivalent Response to Immigration, *MMO Working Paper no. 3*, November 2001, http://www.mmo.gr/publications_working_papers.htm
- Baldwin Edwards, M. (2001b) Southern European Labour Markets and Immigration. A Structural and Functional Analysis, *MMO Working Paper no. 5*, available at http://www.mmo.gr/pdf/publications/mmo_working_papers/MMO_WP5.pdf
- Brochmann G, Hammar T (eds.) (1999) *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European regulations policies*. Oxford: Berg
- Cornelius, A. Wayne, & al., eds., *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Second Edition, Stanford University Press, 2004.
- Council of the European Union (2000) *Action Plan for Albania and the Neighbouring Region*, High Level Working Group on Asylum and Migration.
- Cyrus, N. Vogel, D. (2001) *The German case: Implementing Migration Control in Labour Markets – Routines and Discretion in Germany* IAPASIS-Deutschland Working Paper 2/2001, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, September 2001, available at: <http://www.iue.it/RSCAS/Research/IAPASIS/Reports.shtml>
- Cyrus, N. Vogel, D. (2002) Managing Access to the German Labour Market. How Polish (Im)migrants Relate to German Opportunities and Restrictions, Universität Oldenburg, Oldenburg, July 2002, see <http://www.iue.it/RSCAS/Research/IAPASIS/Reports.shtml>
- Fakiolas R (1997), Recent efforts to regularise undocumented immigrants, *WP/97/40/EN, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, Dublin, Ireland.
- Greek Helsinki Monitor, (1995-1996) *Hate Speech in the Greek media*, Athens, mimeo.
- Lianos T P, Sarris A H, Katseli L T (1996), Illegal Immigration and Local Labour Markets: The Case of Northern Greece, *International Migration*, 34, 3, 449-484.
- Kasimis C. Kassimi C. (2004) Greece: A History of Migration, *Migration Information Source*, June 2004.

- Papantoniou Frangouli, M. Leventi, M. K. (1999) The Legalization of Aliens in Greece, *International Migration Review*, Documentation Note, 950-5.
- Cavounidis, J. (2002) Migration in Southern Europe and the Case of Greece, *International Migration*, 40, 1, 45-69
- Diamanti Karanou, P. (2003) Migration of Ethnic Greeks from the Former Soviet Union to Greece, 1990-2000: Policy Decisions and Implications, *Southeast European and Black Sea Studies*, 3, 1, 25-45.
- Dóvell, F. Jordan, B. (2001), *UK case: Immigration Control and Economic Migration Management in the UK: Organisational Culture, Implementation and Enforcement in Public Services*, Project report, University of Exeter, downloadable from <http://www.iue.it/RSCAS/Research/IAPASIS/Reports.shtml>
- Dóvell, F. Jordan, B. (2002), *The Immigrant's Perspective: Migration Patterns, Migration Strategies and Identities in the UK*, Project report, University of Exeter, downloadable from <http://www.iue.it/RSCAS/Research/IAPASIS/Reports.shtml>
- Freeman, G. (1995) Modes of immigration politics in liberal democratic states, *International Migration Review*, 29, 881-902.
- Hatziprokopiou, P. (2003) Albanian immigrants in Thessaloniki, Greece: processes of economic and social incorporation, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 6, 1033-57.
- Joppke, C. Guiraudon, V. (2001) *Controlling a New Immigration World*, London and New York.
- Commission of the European Union (2002) *Commission Decision of 14 August 2002 laying down the technical specifications for the uniform format for residence permits for third country nationals (not published)*
- Council of the European Union (2000) 22/11/2000 COM(2000)757. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy*
- Council of the European Union (2001) 11/07/2001. COM(2001)386. *Proposal for a Council directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities*. Official Journal C 332 E, 27/11/2001 P. 0248 – 0256. Decision follow-up
- Council of the European Union (2002) *Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals*, OJ L 157 of 15 June 2002.
- Council of the European Union (2003) 25/11/2003. *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*. Official Journal L 016, 23/01/2004, p. 0044 - 0053

- Jordan, B. Streth, B. Triandafyllidou, A. (2003) 'Contextualising Immigration Policy Implementation in Europe', Special Issue, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 2, 195-224.
- Jordan, B. Streth, B. Triandafyllidou, A. (2003) 'Comparing Cultures of Discretion', Special Issue, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 2, 373-97.
- King, R. Lazaridis, G. Tsardanidis, C. (2000) (eds) *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Basingstoke: Macmillan.
- Kiprianos, P. Balias, S. Passas, V. (2003) Greek Policy towards Immigration and Immigrants, *Social Policy and Administration*, 37, 2, 148-64.
- Labrianidis, L. Lyberaki, A. (2004) Back and Forth and in Between: Returning Albanian Migrants from Greece and Italy, *Journal of International Migration and Integration*, 5, 1, 77-106.
- Lianos, T. (2001) Illegal Migrants to Greece and their Choice of Destination, *International Migration*, 39, 2, 3-28.
- Lykovardi, K. Petroula, E. (2003) Greece, in J. Niessen, Y. Schibel and R. Magoni (eds) *EU and US approaches to the management of immigration*, Brussels: Migration Policy Group, www.migpolgroup.com/publications/default.asp?action=publication&pubid=95
- Martin, P. Martin, S. Pastore, F. (2002) Best Practice Options: Albania, *International Migration*, 40, 3, 103-18.
- Modood, T. Werbner, P. (1997) (eds) *The politics of multiculturalism in the new Europe: racism, identity and community*, London and NY: Zed books.
- Papademetriou, D. (2004) The Mexico factor in US Immigration Reform, Migration Information Source, www.migrationinformation.org, 1 March 2004, accessed 5 December 2005.
- Papadimitriou, D. (2003) The limits of engineering collective escape: the 2000 reform of the Greek labour market, paper presented at the Modern Greek Studies Association Symposium, Toronto, 17-19 October 2003.
- Parekh Bhikhu (2000) (ed) *The future of multi-ethnic Britain. Report of the Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain*, Runnymede Trust, London: Profile.
- Pittau, F., Melchionda, U. Bentivogli, F. Nicodmi, F. (2003) L'Italia e il fabbisogno di manodopera immigranta nel 2001, *Studi Emigrazione*, xxx, 149, 163-81.
- 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, see <http://www.iue.it/RSCAS/Research/IAPASIS/Reports.shtml>
- Reyneri, E. (1998) 'The Mass Legalization of Migrants in Italy: Permanent or Temporary Emergence from the Underground Economy?' *South European Society and Politics*, 3, 3, 82-102.

- Reyneri, E. (1999) 'Immigration and the underground economy in new receiving south European countries: Manifold perverse effects, manifold deep-rooted causes', paper presented at the European Socio-Economic Research Conference, Brussels, 28-30 April 1999.
- Sciortino, G. (2000) Toward a political sociology of entry policies: conceptual problems and theoretical proposals, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26, 2, 213-28
- Sitaropoulos, N. (2003) *Immigration Law and Management in Greece. Towards an exodus from underdevelopment and a comprehensive immigration policy*. Athens: Sakkoulas publishers, Centre of International and European Economic Law, Working Papers, no. 3
- Suarez Navaz, L. (1997) Political economy of the Mediterranean re-bordering: New ethnicities, new citizenships, *Stanford Electronic Humanities Review*, 5, 2, www.stanford.edu/group/SHR/5-2/navaz.html
- Triandafyllidou, A. (1996) 'Greek migration policy: A Critical Note', *Synthesis: Review of Modern Greek Studies*, 1, 1, 15-22.
- Triandafyllidou, A. (2000) 'The Political Discourse on Immigration in Southern Europe: A Critical Analysis', *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 10, 5, 373-89.
- Triandafyllidou, A. (2001) *Immigrants and National Identity in Europe*, London: Routledge.
- Triandafyllidou, A. (2002a) 'Greece', in ter Wal, J. (ed.) *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An overview of research and examples of good practice in the EU Member States, 1995-2000*, Vienna: EUMC, February 2002, pp. 149-72.
- Triandafyllidou, A. (2002b) *Negotiating Nationhood in a Changing Europe: Views from the Press*, Ceredigion, Wales and Washington D.C.: Edwin Mellen Press
- Triandafyllidou, A. Mikrakis, A. (1995) 'Greece: A Ghost wanders through the Capital', in B. Baumgartl & A. Favell (eds) (1995), *The New Xenophobia in Europe*, London: Kluwer International Law, pp. 165-79.
- Triandafyllidou, A. Veikou, M. (2002) 'The Hierarchy of Greekness. Ethnic and National Identity Considerations in Greek Immigration Policy', *Ethnicities*, 2, 2, 189-208.
- Walzer Michael (1983) *Spheres of Justice*. N.York: Basic Books.
- Wayne, Cornelius (2004) *Evaluating Enhanced US Border Enforcement*, Migration Information Source, www.migrationinformation.org, May 1, 2004, accessed 5 December 2005.
- World Migration (2003) *Managing Migration. Challenges and Responses for People on the Move*, vol. 2, IOM World Migration Report Series.
- Zincone, G. (ed) (2000a) *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna: Il Mulino
- Zincone, G. (ed) (2000b) *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna: Il Mulino.
- Zolberg, A. and Long, L. (1999) Why Islam is like Spanish: cultural incorporation in Europe and the United States, *Politics and Society*, 27, 5-38.

Ελληνόγλωσση

Εθνική Στατιστική Υπηρεσία, www.statistics.gr

Λυμπεράκη, Α. Πελαγίδης Θ. (2000) Ο «φόβος του ξένου» στην αγορά εργασίας. Ανοχές και προκαταλήψεις στην ανάπτυξη, Αθήνα: Πόλις.

Καβουνίδη, Τ. (2003) Χαρακτηριστικά μεταναστών. Το ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998, Αθήνα: Σάκκουλας.

Καρύδης, Β. (1996) Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα. Ζητήματα θεωρίας και αντεγκληματικής πολιτικής, Αθήνα: Παπαζήσης.

Κασιμάτη, Κ. (1993) Πόντιοι μετανάστες από την πρώην Σοβιετική Ένωση. Κοινωνική και οικονομική τους ένταξη, 2η έκδοση, Αθήνα: Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού, Υπουργείο Εξωτερικών και ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Κασιμάτη, Κ. (1998) (επ.) Κοινωνικός αποκλεισμός: Η ελληνική εμπειρία, Αθήνα: Γκούτεμπεργκ.

Κασιμάτη, Κ. (2000) (επ.) Φαινόμενα κοινωνικής παθογένειας σε ομάδες κοινωνικού αποκλεισμού, Αθήνα: Υπουργείο Εξωτερικών (Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού) και ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Κασιμάτη, Κ. (2003) (επ.) Πολιτικές μετανάστευσης και Στρατηγικές Ένταξης. Η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών, Αθήνα: Γκούτεμπεργκ.

Κατσορίδας, Δ. (1996) Αλλοδαποί εργαζόμενοι στην Ελλάδα και οι συνθήκες διαβίωσης τους. Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ ΑΔΕΔΥ, Αθήνα.

Καυταντζόγλου, Ρ. Πετρονότη, Μ. (2000) (επ.) Όρια και περιθώρια. Εντάξεις και αποκλεισμοί. Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Λινάρδος Ρυλμόν, Π. (1995) Η ελληνική κοινωνία και η νέα μετανάστευση. Τετράδια πολιτικού διαλόγου, έρευνας και κριτικής, 36-37, άνοιξη-καλοκαίρι 1995, 61-71

Μπάγκαβος, Χ. Παπαδοπούλου, Δ. (2003) Μεταναστευτικές τάσεις και Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτικής, ΙΝΕ, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, Μελέτη αρ. 15.

Ναξάκης, Χ. Χλέτσος, Μ. (2003) (επ.) Μετανάστες και μετανάστευση. Οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές πτυχές, Αθήνα: Πατάκης.

Νιτσιάκος, Β. (2003) Μαρτυρίες Αλβανών μεταναστών. Αθήνα: Οδυσσέας.

Πετρινιώτη, Ξ. (1993) Η μετανάστευση προς την Ελλάδα: μια πρώτη καταγραφή, ταξινόμηση και ανάλυση. Αθήνα: Οδυσσέας.

