



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

ΤΗΣ

ΓΙΑΝΝΟΥΔΑΚΗ ΕΙΡΗΝΗΣ
ΑΜ. 18 ΈΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2004

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

*Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική στα πλαίσια της
ευρωπαϊκής ενοποίησης*

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ

ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ ΑΡΗΣ

ΡΕΘΥΜΝΟ

ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2005

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ

- | | |
|---------------------|-------|
| 1. ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ ΑΡΗΣ | _____ |
| 2. | _____ |
| 3. | _____ |

Ημερομηνία Αξιολόγησης:

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά, τον επιβλέποντα κ. Αλεξόπουλο Άρη για την πολύτιμη συνεισφορά του και την άψογη και γόνιμη συνεργασία που είχαμε κατά τη διάρκεια του συγκεκριμένου πονήματος. Επίσης, την οικογένειά μου, για την συμπαράσταση που μου προσέφερε όλο αυτό το διάστημα καθώς και τον αρραβωνιαστικό μου Γιάννη, για την κατανόηση και την υπομονή του.

Σύνοψη

Στη σύγχρονη εποχή, περισσότεροι από 175 εκατομμύρια άνθρωποι στον κόσμο, δηλαδή το 2,9% του παγκόσμιου πληθυσμού, ζουν σε χώρα της οποίας δεν έχουν την υπηκοότητα και ο ένας στους τριανταπέντε κατοίκους του πλανήτη μας αναζητά εργασία και καλύτερες συνθήκες ζωής σε άλλη χώρα. Οι μετανάστες εκλαμβάνονται ως ξένοι, είναι ευπρόσδεκτοι γιατί προσφέρουν φτηνή εργατική δύναμη, αλλά και ανεπιθύμητοι ως υποκείμενα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

Παρά το γεγονός ότι το φαινόμενο μετανάστευση εξαπλώνεται ταχύτατα, η πολιτική αναφορικά με τη ρύθμισή του παραμένει αποσπασματική. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αν και από το 1999 (στο Τάμπερε) έχουν αρχίσει να τίθενται οι κατευθυντήριες γραμμές και οι στόχοι μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, σε πρακτικό επίπεδο δεν παρουσιάζεται μια σαφής και ξεκάθαρη πολιτική.

Ειδικότερα, όσον αφορά στην Ελλάδα, η μεταναστευτική πολιτική δεν έχει σαφή οριοθέτηση. Ως χώρα, θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι διαθέτουμε κάποιο είδος πολιτικής για τη μετανάστευση και προσπαθούμε, μέσω ψήφισης νέων νόμων, να υιοθετήσουμε τις εκάστοτε οδηγίες της Ε.Ε. Όμως, ακόμη κι αν υιοθετούνται μερικά ή ολικά οι οδηγίες αυτές, δεν υπάρχει μια ρητή πορεία πλεύσης αναφορικά με την μεταναστευτική κίνηση στην Ευρώπη, πορεία που θα μπορούσε να ακολουθήσει και η χώρα μας. Έτσι, περιορίζεται στη ρύθμιση του φαινομένου όσο γίνεται εντός των χωρικών της ορίων.

Σύντομο βιογραφικό σημείωμα

Η Ειρήνη Γιαννουδάκη είναι απόφοιτος του τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και νυν μεταπτυχιακή φοιτήτρια στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών Πολιτική Ανάλυση και Πολιτική Θεωρία. Οι γνώσεις της επεκτείνονται στην αγγλική και γερμανική γλώσσα και στο αμείωτο ενδιαφέρον για τη χρήση ηλεκτρονικών υπολογιστών. Τα ενδιαφέροντά της προσανατολίζονται στη συγγραφή και συλλογή κρητικών μαντινάδων, την ποδηλασία και τη λογοτεχνία. Ο στόχος καριέρας προσανατολίζεται στην ενασχόληση με τις επιπτώσεις ζητημάτων διεθνούς και ευρωπαϊκής πολιτικής στην ελληνική κοινωνική πραγματικότητα.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ:

Εισαγωγή.....	σελ. 1
<u>Ενότητα 1^η</u> : Το φαινόμενο της μετανάστευσης και οι βασικές προεκτάσεις του.....	σελ. 4
1. Ορισμός της έννοιας μετανάστευση.....	σελ. 4
2. Θεωρίες περί μετανάστευσης.....	σελ. 4
3. Αίτια και συνέπειες της μετανάστευσης.....	σελ. 8
4. Κατηγορίες και χαρακτηριστικά των μεταναστών.....	σελ.12
5. Στατιστικά στοιχεία αναφορικά με τη μετανάστευση σήμερα....	σελ.17
<u>Ενότητα 2^η</u> :Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική.....	σελ.22
1. Ιστορική πορεία της μετανάστευσης στην Ευρώπη.....	σελ.22
2.Ρυθμιστικό πλαίσιο εφαρμογής της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.....	σελ.26
3. Αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης.....	σελ.30
4. Κύριες μεταναστευτικές πολιτικές που έχουν επικρατήσει στην Ευρώπη.....	σελ.32
5. Ανάγκη διαμόρφωσης κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.....	σελ.36
6. Δυσκολίες διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής λόγω του ρόλου που διαδραματίζουν οι δρώντες.....	σελ.38
A. Θεωρητικό πλαίσιο.....	σελ.38
B. Ευρωπαϊκή πρακτική.....	σελ.40
7. Συμπεράσματα.....	σελ.46
<u>Ενότητα 3^η</u> : Το μέλλον της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.....	σελ.49
1. Ποιο είδος πολιτικής φαίνεται να επικρατεί.....	σελ.49
2. Αναμενόμενες εξελίξεις.....	σελ.50
3. Συμπεράσματα.....	σελ.52
<u>Ενότητα 4^η</u> : Ελληνική μεταναστευτική πολιτική.....	σελ.56
1.Ιστορική πορεία της μετανάστευσης στην Ελλάδα.....	σελ.56
2. Νομικό καθεστώς ρύθμισης της μεταναστευτικής κίνησης.....	σελ.60
3.Αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης μέσω νομιμοποιήσεων.....	σελ.64
4.Διαμόρφωση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής (επιδράσεις από την Ε.Ε. και ρόλος των δρώντων).....	σελ.68
A. Θεωρητικό πλαίσιο.....	σελ.68
B. Ελληνική πρακτική.....	σελ.70
5. Συμπεράσματα.....	σελ.82

Τελικά συμπεράσματα- Αξιολόγηση.....	σελ.84
A) Για την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική.....	σελ.84
B) Για την ελληνική μεταναστευτική πολιτική.....	σελ.86
Παράρτημα.....	σελ.90
Βιβλιογραφία.....	σελ.99

Εισαγωγή

Ο εικοστός αιώνας αποτελεί τον αιώνα με τις σημαντικότερες μετακινήσεις πληθυσμών και αλλαγές στη σύνθεση του πληθυσμού και για αυτό τον λόγο έχει χαρακτηριστεί ως «ο αιώνας της μετανάστευσης»¹. Μια μεγάλη μερίδα των ανθρώπων που μετακινούνται είναι οικονομικοί μετανάστες, οι οποίοι περνούν από χώρα σε χώρα αναζητώντας ένα καλύτερο μέλλον για τους ίδιους και τις οικογένειές τους.

Η μετανάστευση αποτελεί ένα κοινωνικό φαινόμενο το οποίο δεν έχει διαχρονικό, σταθερό και μόνιμο χαρακτήρα, αλλά διαφοροποιείται από κοινωνία σε κοινωνία και από εποχή σε εποχή, κατασκευάζοντας παράλληλα τις ιδιαίτερες στάσεις του πληθυσμού απέναντι στους μετανάστες. Αρχικά αντιμετωπίστηκε ως μια εκδήλωση της ανθρώπινης φύσης, η οποία αναζητά το νέο και το καινούριο και στο πλαίσιο αυτό δεν προσδιορίστηκε ως ιδιαίτερο αντικείμενο έρευνας, μελέτης ή άσκησης πολιτικής, η οποία θα στόχευε στον περιορισμό ή τη διαχείρισή της. Στη συνέχεια, η φυσιολογική έκφραση αυτής της ανθρώπινης συμπεριφοράς νομιμοποιήθηκε από τις ανάγκες του οικονομικοκοινωνικού συστήματος εφόσον η μετακίνηση του πληθυσμού παρείχε τη δυνατότητα για εξεύρεση των αναγκαίων εργατικών χεριών μειώνοντας το κόστος της παραγωγής (Αμιτσής, Λαζαρίδη, 2001, σ. 261).

Σε γενικές γραμμές, η μετανάστευση αποτέλεσε προϊόν των δομικών κοινωνικών συνθηκών και απαιτήσεων που συνδέονται με την άνιση κατανομή των αγαθών σε παγκόσμια κλίμακα και την παγκοσμιοποίηση των διεθνών επαφών και σχέσεων. Ιστορικά χρησιμοποιήθηκε για την εξυπηρέτηση των ευρύτερων οικονομικών, κοινωνικών και ιδεολογικών αναγκών των πρώτων βιομηχανικών κοινωνιών, συντείνοντας στην αύξηση του κέρδους διαμέσου της μείωσης του κόστους παραγωγής. Στις σύγχρονες δυτικές κοινωνίες όμως, έχει μετατραπεί σε κοινωνικό πρόβλημα. Η όξυνση των οικονομικών διαφοροποιήσεων μεταξύ ανεπτυγμένων και υπανάπτυκτων κρατών, η ανακατανομή του πλούτου με τη συνακόλουθη συγκέντρωσή του στις βιομηχανικές κοινωνίες καθώς και η πολιτική αστάθεια και οι πόλεμοι που κυριαρχούν σε αρκετές υπανάπτυκτες χώρες, τείνουν να

¹ Kymlicka W., (1995), *Multicultural Citizenship*, Oxford, σελ. 193.

οδηγούν στη διαμόρφωση ενός παγκόσμιου δικτύου μετανάστευσης προς τις ανεπτυγμένες κοινωνίες της Δύσης.

Όσον αφορά στην περίπτωση της Ελλάδας, σύμφωνα με την τελευταία απογραφή του 2001, ο ελληνικός πληθυσμός έχει αυξηθεί από 10.252.580 σε 10.964.020 κατοίκους. Η αύξηση αυτή θα μπορούσε να αποδοθεί αποκλειστικά στην αύξηση των μεταναστευτικών πληθυσμών κατά την τελευταία δεκαετία. Άλλωστε, οι μετανάστες αντιστοιχούν ήδη στο 10% του ελληνικού πληθυσμού της χώρας, παρ' ότι οι απογραφές καταγράφουν μικρότερα ποσοστά (7.2%), απόρροια του φόβου των παράνομων μεταναστών να δηλώσουν την παραμονή τους.

Πιο συγκεκριμένα, η γεωγραφική θέση της Ελλάδας που την ορίζει ως την ανατολική πύλη της Ευρώπης με τις εκτεταμένες ακτογραμμές (33.000 χιλ.) και τα ευκόλως διαπερατά σύνορά της (1.170 χιλ.) και οι ταχείες οικονομικές αλλαγές, οι οποίες στένεψαν την οικονομική και κοινωνική απόσταση που την χώριζε από τη βόρεια Ευρώπη, συντέλεσαν στη μεταμόρφωση της Ελλάδας σε χώρα υποδοχής και δη παράνομων μεταναστών. Στο μεταξύ, ο μεγάλος αριθμός των οικογενειακών επιχειρήσεων και η εποχιακή φύση δραστηριοτήτων που σχετίζονταν με τον τουρισμό, τη γεωργία και τις κατασκευές, δημιούργησαν μια αυξημένη ζήτηση για ένα ευέλικτο εργατικό δυναμικό, ανεξάρτητα από συντεχνιακές οργανώσεις και νομοθετικές ρυθμίσεις, και άρα περισσότερο εύπλαστο και εκμεταλλεύσιμο.

Έχοντας υπόψιν μας όλα όσα εν τάχει παρουσιάστηκαν μπορούμε να εστιάσουμε στην ανάλυση της παρούσας προσπάθειας. Στόχος είναι η διερεύνηση του μεταναστευτικού φαινομένου για την όσο το δυνατόν ακριβέστερη απάντηση στα εξής ερωτήματα:

- 1) Έχει έως σήμερα εξευρωπαϊστεί ή όχι η ελληνική μεταναστευτική πολιτική;
- 2) Κατά πόσον η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) προωθεί προς τα κράτη μέλη και κατά συνέπεια και προς τη χώρα μας, μια μεταναστευτική πολιτική ιδιαίτερα αποτελεσματική;

Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, αρχικά θα γίνει μια σύντομη αναφορά σε κάποια γενικά στοιχεία που αφορούν στο μεταναστευτικό φαινόμενο όπως είναι οι κυρίαρχες θεωρίες περί μετανάστευσης, τα αίτιά και οι συνέπειες της, οι

κατηγορίες και τα χαρακτηριστικά των μεταναστών, ούτως ώστε να διαμορφωθεί ένα γενικό πλαίσιο κατανόησης του φαινομένου.

Στη συνέχεια, κρίνεται επιτακτική η ανάγκη μελέτης της κατάστασης που επικρατεί στην Ε.Ε. αναφορικά με το κρίσιμο, πολυσυζητημένο και υπό διαπραγμάτευση πρόβλημα της μεταναστευτικής κίνησης. Η εστίαση αυτή θεωρείται απολύτως αναγκαία και συνιστά κρίσιμο παράγοντα, δεδομένου ότι η χώρα μας, αποτελώντας μέλος αυτής της οντότητας, οφείλει να συμμετάσχει στη λήψη των αποφάσεων και να σέβεται τις επιταγές της.

Στα πλαίσια της ελεύθερης διακίνησης των εργαζομένων, των αγαθών και των υπηρεσιών και στο συνεχώς διευρυνόμενο περιβάλλον της Ε.Ε., η Ελλάδα επηρεάζεται και καλείται να προσαρμοστεί στις οδηγίες της. Κατά συνέπεια, η αρχική ενασχόληση με την περίπτωση της Ευρώπης φανερώνει αν υπάρχουν και ποια είναι τα σημεία εκείνα που μας υποχρεώνουν να τροποποιήσουμε την δική μας μεταναστευτική πολιτική προσθέτοντας ή αφαιρώντας ρυθμίσεις.

Μετά θα γίνει μια αναφορά στις αναμενόμενες εξελίξεις σχετικά με την υιοθέτηση μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, με έμφαση στο ρόλο των κυβερνήσεων ο οποίος βέβαια συνδέεται άμεσα με την ασκούμενη μεταναστευτική πολιτική εντός των συνόρων τους αλλά και τις επιδιώξεις τους.

Έπειτα πρόκειται να παρουσιαστεί αναλυτικά η θέση της Ελλάδας αναφορικά με τη μετανάστευση και να φανεί κατά πόσο η Ε.Ε. επηρεάζει τη διαμόρφωση μεταναστευτικής πολιτικής στη χώρα μας. Προς την υλοποίηση του στόχου αυτού, στο πλαίσιο μιας νεοθεσμικής προσέγγισης δεν θα δοθεί έμφαση μονάχα στο ρόλο των θεσμών, αλλά ταυτόχρονα στις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες που διαμορφώθηκαν και διαμορφώνονται στην Ελλάδα καθώς και στον ρόλο των βασικών εμπλεκόμενων δρώντων. Με λίγα λόγια, τόσο τα προτάγματα που επιβάλλει η Ε.Ε., όσο και οι κοινωνικοπολιτικές συνθήκες και οι στοχεύσεις των κοινωνικών φορέων, καλούνται να συνδιαμορφώσουν την ελληνική μεταναστευτική πολιτική.

Μέσω αυτής της πορείας φιλοδοξούμε να καταλήξουμε στα συμπεράσματα τα οποία θα περικλείουν αφενός τα βασικά σημεία της εξέλιξης της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και αφετέρου, σε μεγαλύτερο βαθμό βέβαια, τα βήματα εξέλιξης της ελληνικής, μεταναστευτικής πολιτικής και τη σημασία τους.

Οι βασικές πηγές που θα χρησιμοποιηθούν είναι, η σχετική ελληνική και διεθνής βιβλιογραφία, πηγές από το διαδίκτυο μεταξύ των οποίων οι ηλεκτρονικές διευθύνσεις www.europa.eu.int, www.migrants.gr, www.inegsee.gr,

www.news.ert.gr, www.socialforum-media.gr, www.mpa.gr www.oke.gr, www.greekhelsinki.gr/dikaiomatika, www.astinomia.gr, άρθρα από τους δικτυακούς τόπους εφημερίδων, ο δικτυακός τόπος της Βουλής των Ελλήνων καθώς και τα έγγραφα πολιτικής των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ενότητα 1^η : Το φαινόμενο της μετανάστευσης και οι βασικές προεκτάσεις του

1. Ορισμός της έννοιας μετανάστευση:

Με μία σύντομη αλλά περιεκτική φράση, η μετανάστευση μπορεί να οριστεί ως η μετακίνηση τμημάτων του πληθυσμού από και προς μια συγκεκριμένη περιοχή².

Ειδομένη από μια άλλη οπτική γωνία, «η μετανάστευση ορίζεται ως μορφή κοινωνικών σχέσεων και ως διαδικασία. Αυτό σημαίνει ότι δεν αποτελεί ένα ανεξάρτητο φαινόμενο που επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες ή αιτίες και έχει κάποιες συνέπειες, σε ατομικό ή συλλογικό επίπεδο, αλλά ότι ενυπάρχει και αναδύεται από την ιστορική κοινωνική οργάνωση στο σύνολό της» (Μαρβάκης κ.ά., 2001, σ. 32).

Είναι μια μορφή κοινωνικής σχέσης που διαμεσολαβείται από την αγορά, το κράτος, το έθνος και το φύλο τα οποία καθορίζουν τη συγκρότηση των κοινωνικών κατηγοριών και ομάδων και τον τρόπο επαφής και επικοινωνίας μεταξύ τους.

2.Θεωρίες περί μετανάστευσης:

Ξεκινώντας, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η μετανάστευση μπορεί να εξετασθεί από δύο οπτικές γωνίες. Αφενός από αυτή του μετακινούμενου ατόμου και αφετέρου από εκείνη της κοινωνίας αποστολής ή υποδοχής. Σε ατομικό επίπεδο, κίνητρο του μετανάστη είναι η εξασφάλιση καλύτερων συνθηκών εργασίας και διαβίωσης, ενώ συμφέρον του εργοδότη είναι η χαμηλή πληρωμή των εργαζομένων που απασχολούνται στην επιχείρησή του καθώς και η αποφυγή καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών. Σε επίπεδο κρατών, η χώρα αποστολής απαλύνει το πρόβλημα της ανεργίας και της υποαπασχόλησης, ενώ από την άλλη πλευρά, η μεταναστευτική εισροή καθιστά τη συνολική προσφορά εργασίας ελαστική και έτσι διατηρεί σε χαμηλά επίπεδα μισθούς και πληθωρισμό (EKEM, 1998, σ. 24).

² Macionis J., (1999), *Sociology*, Prentice Hall, σελ. 559.

• Όσον αφορά στη σχέση της μετανάστευσης με την αγορά εργασίας, έχουν επικρατήσει οι ακόλουθες θεωρητικές υποθέσεις (Ναζάκης κ.ά., 2001, σ. 196-199):

- 1) Οι κλασικοί οικονομολόγοι (Smith, Hicks) υποστήριζαν πως η μετανάστευση εξηγείται από τη συνεχή προσπάθεια των ατόμων για βελτίωση του βιοτικού τους επιπέδου. Ειδικότερα, η τάση του ανθρώπου για μεγιστοποίηση της ικανοποίησης και βελτίωση των συνθηκών της ζωής του οδηγεί σε μετακινήσεις πληθυσμών από περιοχές με χαμηλούς μισθούς σε περιοχές με υψηλούς μισθούς.
- 2) Ο Tiebout³ υποστήριξε ότι η μετανάστευση επηρεάζεται από τις δυνατότητες ή πιθανότητες ικανοποίησης της ζήτησης των δυνητικών μεταναστών στη χώρα υποδοχής για σειρά ιδιωτικών και δημόσιων αγαθών όπως είναι οι κοινωνικές παροχές, η κοινωνική ασφάλιση, οι συνθήκες διαβίωσης κ.τ.λ.
- 3) Σύμφωνα με τη θεωρία για τη σημασία του ανθρώπινου κεφαλαίου, η εκπαίδευση αυξάνει την παραγωγικότητα της εργασίας δεδομένου ότι αυτή συνιστά επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο. Κατά συνέπεια, η εκπαίδευση προσλαμβάνεται ως επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο, αφού ο μετανάστης μεταφέρει στη χώρα υποδοχής γνώσεις, δεξιότητες, εμπειρίες κ.τ.λ.

Στην αντίπερα όχθη εδράζονται οι θεωρητικές σκέψεις που αντιμετωπίζουν κριτικά τη λειτουργία και αποτελεσματικότητα της ελεύθερης αγοράς. Σύμφωνα με αυτές, η μετανάστευση δεν πρέπει να εκλαμβάνεται ως ατομικό φαινόμενο, αλλά ως ένα διαρθρωτικό ζήτημα της οικονομίας, όχι ως μεμονωμένο και χρονικά οριοθετημένο φαινόμενο, αλλά ως φαινόμενο με ιστορική συνέχεια, όχι ως ζήτημα που πρέπει να αναλυθεί σε επίπεδο εθνικών οικονομιών, αλλά ως ένα παγκόσμιο γεγονός με παγκόσμιες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές προεκτάσεις.

Πώς όμως κατέληξαν οι δυτικές οικονομίες στην ανάγκη εύρεσης ξένου εργατικού δυναμικού; Κατά μια άποψη, «ο υψηλός ρυθμός ανάπτυξης των δυτικοευρωπαϊκών οικονομιών μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, αφού οδήγησε στην

³ Στο Delbrueck -Raffelhueschen, (1993), *Die Theorie der Migration*, Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. (Vol. 212/ 3-4 p. 341-355).

απορρόφηση- εξάντληση όλων των διαθέσιμων ποσοτήτων εργατικού δυναμικού, διαμόρφωσε συνθήκες υπερβάλλουσας ζήτησης εργασίας. Αργότερα, οι αυξήσεις των μισθών και οι δυσκολίες εξεύρεσης εργαζομένων που θα ενδιαφέρονταν να απασχοληθούν στον δευτερογενή τομέα, δεν μπορούσαν παρά να αντιμετωπισθούν με την προσέλκυση επιπλέον εργατικού δυναμικού. Έτσι, οι οικονομίες στράφηκαν σε δυναμικό από την αλλοδαπή, αφού πλέον μόνο από εκεί μπορούσαν να προσελκύσουν φθηνό και κυρίως λιγότερο ειδικευμένο ή ανειδίκευτο εργατικό δυναμικό» (Α. Καρασαββόγλου στο Ναζάκης κ.ά., 2001, σ. 201).

- Υπάρχει όμως και μια άλλη διαφοροποίηση των θεωριών σε μακρο- και μικροκοινωνιολογικό επίπεδο.

Α. Σε μακροκοινωνιολογικό επίπεδο, οι θεωρίες περί μετανάστευσης αποτυπώνονται στη μαρξιστική και στη νεοκλασική προσέγγιση.

1) Οι Castles και Kosack⁴, οι οποίοι υποστηρίζουν τη μαρξιστική θεωρία περί μετανάστευσης⁵ διακρίνουν τους παράγοντες υπέρ της κατεύθυνσης της μετανάστευσης σε «παράγοντες έλξης» και «παράγοντες απώθησης». Ως παράγοντες έλξης αναφέρονται οι οικονομικές, κοινωνικές και δημογραφικές συνθήκες, ο βραδύτερος ρυθμός δημογραφικής αύξησης από τον ρυθμό αύξησης των θέσεων εργασίας, η απροθυμία του γηγενούς εργατικού δυναμικού να καλύψει τις ανάγκες σε ανειδίκευτη, κουραστική, βρώμικη, επικίνδυνη και κακοπληρωμένη εργασία, ενώ ως παράγοντες απώθησης τονίζονται η ανεργία, η φτώχεια και η υπανάπτυξη.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, οι μεταναστευτικές χώρες της Ευρώπης βρίσκονται μπροστά σε μια ιδιόμορφη κατάσταση. Αφενός η παραδοσιακή ευρωπαϊκή ζώνη μετανάστευσης προς αυτές βρίσκεται πλέον σε μια ενοποιημένη ευρωπαϊκή αγορά εργασίας και άρα δεν μπορεί να διαφοροποιείται με βάση την επιμέρους μεταναστευτική πολιτική το ποσοστό ή και η σύνθεση του ξένου εργατικού δυναμικού. Αφετέρου, η ζώνη αυτή έχει πάψει να αποτελεί την κύρια πηγή άντλησης εργατικού δυναμικού. Ειδικότερα, η μετανάστευση προς τις χώρες αυτές μειώνεται

⁴ Castles S. και Kosack G., (1985), *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford University Press, σελ.27-28.

⁵ Η μαρξιστική θεωρία υποστηρίζει ότι η αναγκαία και πλεονάζουσα εργασία δημιουργεί έναν βιομηχανικό εφεδρικό στρατό, του οποίου και οι τρεις μορφές προκύπτουν από την κεφαλαιοκρατική συσσώρευση και οδηγούν στην κινητικότητα του πληθυσμού. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Μουσούρου Λ., *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*, Gutenberg, Αθήνα, 1991, σελ. 55-67.

και αυξάνει η κίνηση από χώρες όπως η Ασία, η Αφρική και η Μ Ανατολή (Πίνακας 1 σελ. 91 στο Παράρτημα).

2) Με βάση την νεοκλασική προσέγγιση (Μουσούρου, 1991, σ. 67-79) ο νόμος της προσφοράς και της ζήτησης επιτρέπει στους ανθρώπους να βελτιώνουν την οικονομική τους κατάσταση μετακινούμενοι εκεί όπου η ζήτηση εργασίας τους επιτρέπει να αμείβονται καλύτερα και να εξασφαλίσουν υψηλότερο βιοτικό επίπεδο. Άλλωστε, όπως υποστηρίζουν οι θιασώτες της συγκεκριμένης θεωρητικής προσέγγισης, η επιθυμία για βελτίωση της οικονομικής κατάστασης είναι έμφυτη στους περισσότερους ανθρώπους και σε συνδυασμό με τους νόμους της προσφοράς και της ζήτησης, εξηγεί τη γεωγραφική κινητικότητα.

Η άποψη αυτή μάλλον συμπυκνώνει την τρέχουσα πρακτική των περισσότερων αλλοδαπών οι οποίοι αποφασίζουν να μετοικήσουν προκειμένου να αναζητήσουν καλύτερες συνθήκες διαβίωσης για τους ίδιους και τις οικογένειές τους.

B. Σε μικροκοινωνιολογικό επίπεδο, η ανάλυση εστιάζει στη σημασία που έχει η οικογενειακή στρατηγική⁶ ως προς τον προσδιορισμό των αποφάσεων και της συμπεριφοράς του μετανάστη⁷. Αυτό σημαίνει ότι εάν λόγω χάρη μια οικογένεια μεταναστών σκοπεύει να παραμείνει στη χώρα υποδοχής για πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα ή ακόμη και για πάντα, οι προτεραιότητες που διαμορφώνει θα πλησιάζουν περισσότερο στην αποδοχή των νέων συνθηκών και στην προσπάθεια ενσωμάτωσής της στην κοινωνία υποδοχής. Αντιθέτως, στην περίπτωση που ένας μετανάστης μόνος ή με την οικογένεια του προσανατολίζεται στην πρόσκαιρη διαμονή στη χώρα υποδοχής και στην επιστροφή στην πατρίδα του μετά το πέρας ενός χρονικού διαστήματος, είναι πολύ πιθανόν να τείνει να διατηρεί τον δικό του τρόπο ζωής και να μην ενδιαφέρεται για την ενσωμάτωση και προσαρμογή του στη νέα κοινωνία. Με την ίδια ακριβώς λογική ενδέχεται να απορρίπτει συνειδητά τη νομιμοποίηση της παραμονής του, εάν έχει εισέλθει παράνομα στη χώρα υποδοχής.

⁶ Λέγοντας οικογενειακή στρατηγική εννοούμε το σύνολο των μέσων που χρησιμοποιεί η οικογένεια προκειμένου να εξασφαλίσει την επιβίωσή της ως ομάδα, τη μετάδοση των αξιών, τη μεταβίβαση των περιουσιακών της στοιχείων και την κοινωνική και οικονομική ενσωμάτωσή της στη νέα γενιά. Μουσούρου Λ., *Κοινωνιολογία της σύγχρονης οικογένειας*, Gutenberg, Αθήνα, 1989, σελ. 15.

⁷ Lauby J. και Stark O., (1988), *Individual Migration as a Family Strategy: young women in the Philippines*, Population Studies, Vol. 42, No. 3, σελ. 473-486.

3. Αίτια και συνέπειες της μετανάστευσης:

A. Αίτια της μεταναστευτικής κίνησης

Κατ' αρχήν, πρέπει να διευκρινιστεί ότι τα αίτια της μετανάστευσης σχετίζονται τόσο με οικονομικούς όσο και με πολιτικούς παράγοντες όπως, η επικράτηση δικτατορικών καθεστώτων ή η ύπαρξη πολεμικών συγκρούσεων.

Η νεοκλασική θεωρία, η οποία εστιάζει στη δυνατότητα του εν δυνάμει μετανάστη να αποφασίσει με βάση το δικό του συμφέρον για το εάν θα μεταναστεύσει ή όχι, στηρίζει την αιτιολόγηση του μεταναστευτικού φαινομένου στην άποψη του Hicks⁸ ότι οι διαφορές στους μισθούς ανάμεσα στις πιθανές χώρες μετακίνησης αποτελούν κίνητρο για το άτομο ώστε να μεταναστεύσει.

Σύμφωνα με την Επιτροπή των Περιφερειών⁹ (Ε.Τ.Π.), τα αίτια που καθόρισαν τη σημαντική αύξηση της μετανάστευσης προς τα κράτη μέλη της Ε.Ε. πρέπει κυρίως να αποδοθούν:

- A) Στη σημαντική αύξηση της δημογραφικής πίεσης στις χώρες που βρίσκονται στα νότια σύνορα της Ε.Ε. και στη νοτιοανατολική ακτή της Μεσογείου.
- B) Στην κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης.
- Γ) Στη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας και στις συνέπειες που αυτή είχε στην περιοχή των Βαλκανίων και την υπόλοιπη Ευρώπη.

Ειδικότερα, προσδιοριστικοί παράγοντες για την εξάπλωση της μετανάστευσης στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 αποτελούν (Αμιτσής, Λαζαρίδη, 2001, σ. 27-29):

1. Η ανάπτυξη της παραοικονομίας, η οποία ήδη το 1995 υπολογίζονταν στο 30% του ΑΕΠ, η αύξηση του τριτογενούς τομέα ο οποίος στηρίχτηκε στις μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις και η εποχιακή φύση πολλών επαγγελμάτων. Όλα αυτά, ενίσχυσαν τη ζήτηση για ανειδίκευτο και χαμηλά αμειβόμενο εργατικό δυναμικό, σε θέσεις εργασίας που δεν καλύπτονταν από Έλληνες εργαζομένους.
2. Η γεωγραφική θέση της Ελλάδας σε συνδυασμό με τη μορφολογία του εδάφους της και την έκταση των ακτογραμμών της που την καθιστούν

⁸ Hicks, (1932), *The Theorie of Wages*, Macmillan, London.

⁹ Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών της 18^{ης} Νοεμβρίου 1999 για το έγγραφο: «Μεταναστευτικά ρεύματα στην Ευρώπη».

εύκολα προσβάσιμη ως ενδιάμεσο ή τελικό προορισμό και κάνουν δυσκολότερη τη φύλαξη των συνόρων της.

3. Τα ανάστροφα αποτελέσματα της μετανάστευσης, δηλαδή η αντίληψη των μεταναστών περί ευκολότερης μετάβασης σε χώρες της νότιας Ευρώπης, παρά στις παραδοσιακές χώρες υποδοχής μεταναστών.
4. Η αδυναμία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης να εφαρμόσει ένα αυστηρό καθεστώς απομάκρυνσης των εισερχομένων που παραμένουν και μετά τη λήξη της άδειάς τους.
5. Η ανάπτυξη των νέων τεχνολογιών, η οποία επιτρέπει τη διάδοση των πληροφοριών για τα πλεονεκτήματα της απασχόλησης στην Ελλάδα.

Συμπερασματικά, αίτια του μεταναστευτικού φαινομένου μπορεί να αποτελέσουν:

- 1) Η παγκοσμιοποίηση.
- 2) Η κυριαρχία της οικονομίας της αγοράς.
- 3) Η συνακόλουθη του 2 υποχώρηση του κράτους- πρόνοιας.
- 4) Η μεγέθυνση του χάσματος μεταξύ Βορρά και Νότου.
- 5) Η αύξηση του παγκόσμιου πληθυσμού.
- 6) Η αυξανόμενη δύναμη των πολυεθνικών.
- 7) Οι περιφερειακοί και τοπικοί πόλεμοι.
- 8) Η πληθυσμιακή έκρηξη στις αναπτυσσόμενες χώρες.
- 9) Η αποδιάρθρωση των τοπικών και περιφερειακών παραγωγικών συστημάτων στις αναπτυσσόμενες χώρες από τη δραστηριότητα των πολυεθνικών, που οδηγεί σε οικονομικό και κοινωνικό παραγκωνισμό των μικρών τοπικών επιχειρήσεων.
- 10) Η αυξημένη μετακίνηση ειδικευμένων εργαζομένων στα πλαίσια της διεθνοποίησης των αγορών κ.τ.λ. (Ναξάκης κ.ά., 2001, σ. 180).

B. Συνέπειες που προκαλεί η μετανάστευση

Κέρδη που προκαλεί η μετανάστευση στις χώρες προέλευσης αποτελούν :

- 1) Η μείωση της ανεργίας και των πιέσεων που ασκεί στην αγορά εργασίας.
- 2) Η αποτροπή κοινωνικών εντάσεων, συνέπεια του παραπάνω.
- 3) Ο περιορισμός της πίεσης από την πληθυσμιακή αύξηση.
- 4) Η εισροή κεφαλαίων με τη μορφή εμβασμάτων.
- 5) Ο περιορισμός της κατανάλωσης και οι θετικές του συνέπειες για το ισοζύγιο πληρωμών.
- 6) Η συνήθης μετατροπή των αγροτών μεταναστών σε βιομηχανικούς εργάτες.
- 7) Η πιθανή επιστροφή των μεταναστών που συνδέεται με την μεταφορά γνώσεων και δεξιοτήτων.

Ζημίες που προκαλεί η μετανάστευση στις χώρες προέλευσης:

- 1) Μεταβολές στη δημογραφική πυραμίδα και τη δυναμικότητα του πληθυσμού.
- 2) Πτώση της γεννητικότητας.
- 3) Γήρανση του πληθυσμού.
- 4) Οικονομική απώλεια που συνεπάγεται η αναχώρηση μιας μεγάλης εργατικής δύναμης, στην παραγωγή της οποίας έχει επενδυθεί κεφάλαιο όπως η εκπαίδευση, η κατάρτιση κ.τ.λ.

Οφέλη της μετανάστευσης στην Ελλάδα (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 14):

- Αναδιάρθρωση και αναβίωση αγροτικών καλλιεργειών.
- Ενίσχυση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων εξαιτίας της μείωσης του εργατικού κόστους.
- Δημογραφική τόνωση και συνεπαγόμενη επιβράδυνση της γήρανσης του πληθυσμού.
- Αύξηση των εσόδων των Ασφαλιστικών Ταμείων από την καταβολή ασφαλίσεων εκ μέρους των νόμιμων μεταναστών.

Ως προς την χώρα υποδοχής, η γενική θεώρηση είναι ότι η χρησιμοποίηση των μεταναστών είναι θετική στο σύνολο της οικονομίας, και συνεπάγεται την επίτευξη σημαντικών ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης.

Ειδικά οι παράνομοι μετανάστες, με τη λήψη χαμηλότερης αμοιβής εν συγκρίσει με τους γηγενείς, τους υποκαθιστούν μερικώς και πιο συγκεκριμένα στην περίπτωση της ανειδίκευτης εργασίας. Σε τομείς όπως οι οικιακές υπηρεσίες, οι άνθρωποι αυτοί αποτελούν σωτήρια λύση για κοινωνίες όπως η ελληνική, όπου η προσφορά εργασίας σε ανάλογους τομείς δεν επαρκεί για την κάλυψη των αναγκών. Όμως, και το βιοτικό επίπεδο της χώρας υποδοχής ανεβαίνει αφού όσο αυξάνονται οι εναλλακτικές δυνατότητες χρηματοδότησης των αγορών των καταναλωτικών αγαθών τόσο περιορίζονται οι πιθανότητες πώλησης μεταχειρισμένων και ξεπερασμένων διαρκών καταναλωτικών αγαθών.

Τέλος, ως συνέπειες της μαζικής μετανάστευσης αναφέρονται συνήθως (Ναξάκης κ.ά., 2001, σ. 186-191):

- 1) Η μεγάλη μείωση του κόστους παραγωγής για τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στη χώρα υποδοχής, δεδομένου του χαμηλού ημερομισθίου που λαμβάνουν οι μετανάστες και δη οι παράνομοι.
- 2) Το παραπάνω οδηγεί σε μια θετική επίδραση στη μείωση του πληθωρισμού.
- 3) Η στήριξη ολόκληρων κλάδων της οικονομίας στην ανειδίκευτη εργασία, η αξιοποίηση της μαύρης εργασίας και η συσχέτιση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών επιχειρήσεων με το χαμηλό κόστος εργασίας επιβραδύνουν τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό της παραγωγής, ενώ η εκτεταμένη χρήση ξένων εργατικών χεριών αναβάλλει την προσαρμογή της ελληνικής οικονομίας στο νέο οικονομικό περιβάλλον.
- 4) Η αξιολογη συμβολή των μεταναστών στην αύξηση του πληθυσμού και κατά συνέπεια στην προσφορά εργατικών χεριών.
- 5) Η συμβολή τους στη μεγέθυνση της συνολικής κατανάλωσης.
- 6) Η μεγάλη απώλεια ποσών από τα ασφαλιστικά ταμεία, αφού οι περισσότεροι είναι ανασφάλιστοι.
- 7) Η αύξηση της ανεργίας των λιγότερο εξειδικευμένων εργαζομένων και η ταυτόχρονη συμβολή τους στην κάλυψη δευτερεύουσας

σημασίας θέσεων απασχόλησης και κατά συνέπεια στο άνοιγμα της απασχόλησης των ημεδαπών σε ανώτερες θέσεις εργασίας.

8) Η αύξηση του ΑΕΠ, λόγω της μαζικής εισόδου ανειδίκευτων εργατών και η αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος, συνέπεια που δεν συνδέεται απαραίτητα με την αύξηση των εισοδημάτων του γηγενούς πληθυσμού.

4. Κατηγορίες και χαρακτηριστικά των μεταναστών:

A. Κατηγορίες των μεταναστών

Σε γενικές γραμμές μπορούμε να κατηγοριοποιήσουμε τους ξένους που ζουν στην Ευρώπη ως εξής:

- 1) Παλινοστούντες: συνιστούν την πιο ευνοημένη κατηγορία δεδομένου ότι όποτε και αν αποφασίσουν την επιστροφή στις πατρίδες τους, απολαμβάνουν ειδικά προνόμια.
- 2) Πολίτες της Ε.Ε. που ζουν σε άλλη χώρα της Ένωσης: συνιστούν μια άλλη ευνοημένη κατηγορία μεταναστών.
- 3) Πρώην κάτοικοι των αποικιών: μεγάλη μάζα μεταναστών στην Ευρώπη προέρχονται από πρώην αποικίες, γεγονός που συνεπάγεται την γνώση της γλώσσας και του πολιτισμού της χώρας υποδοχής. (π.χ. Πακιστανοί και Ινδοί στη Βρετανία, Βορειοαφρικανοί και Νοτιοασιάτες στη Γαλλία, Ερυθραίοι και Σομαλέζοι στην Ιταλία και Σουριναμέζοι στην Ολλανδία).
- 4) Στρατολογημένοι εργάτες από χώρες όπως η Τουρκία.
- 5) Πρόσφυγες και ζητούντες άσυλο, οι οποίοι συνιστούν ολοένα και αυξανόμενο μέρος των ξένων.
- 6) Παράνομοι μετανάστες, οι οποίοι μπορούν να διακριθούν σε αποδεκτούς και μη αποδεκτούς. Οι μεν, αν και παράνομοι και γνωστοί στις αρχές είναι αποδεκτοί ως οικονομικά χρήσιμοι (π.χ. οι Πολωνοί οικοδόμοι στη Γερμανία ή οι Αφρικανοί αγρότες την περίοδο του θέρους στην Ιταλία), ενώ οι δεύτεροι, συνήθως οι μετανάστες από τη Ρωσία και τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, απολαμβάνουν τη χειρότερη μεταχείριση.

Το Γράφημα 1 (σελ. 91 στο Παράρτημα) δίνει τις πραγματικές διαστάσεις και τάσεις της μετανάστευσης την δεκαετία του 1990, με αξιοσημείωτες τις περιπτώσεις της Αυστρίας, του Λουξεμβούργου, της Γερμανίας, της Ιρλανδίας και της Ελλάδας. Επιπροσθέτως, το Γράφημα 2 (σελ. 93 στο Παράρτημα) απεικονίζει το ποσοστό των ξένων στο σύνολο του πληθυσμού της κάθε χώρας, διαφοροποιώντας τους ξένους σε κοινοτικούς και εξωκοινοτικούς.

Ως προς το παραπάνω χαρακτηριστικό, δεν θα πρέπει να παραλειφθεί μια αναφορά στο διπλό καθεστώς που έχει διαμορφωθεί για τους μετανάστες στην Ε.Ε., απόρροια των Συνθηκών Σένγκεν και Δουβλίνου. Αφενός λοιπόν οι κοινοτικοί μετανάστες, δηλαδή οι πολίτες της Ε.Ε., απολαμβάνουν ιδιαίτερη προστασία και πρόνοια, αφετέρου, οι εξωκοινοτικοί μετανάστες, είναι αποδέκτες μιας υποδεέστερης αντιμετώπισης, ενώ και η θέση τους είναι ιδιαίτερα επισφαλής. Η τάση αυτή ενδεχομένως να οφείλεται στην πρόσληψη πλέον του ευρωπαϊκού χώρου ως ομοσπονδιακού κράτους. Άλλωστε, οι μετανάστες από την μια περιοχή μιας χώρας στην άλλη δεν αντιμετωπίζουν διαφορετική συμπεριφορά από ότι οι μετανάστες από διαφορετικές χώρες; Οι πρώτοι γίνονται αντιληπτοί ως «αδέρφια», «πατριώτες», πολίτες του ίδιου κράτους, ενώ οι δεύτεροι αντιμετωπίζονται ως ξένοι. Βέβαια, το παράδοξο στην περίπτωση της Ε.Ε. είναι ότι οι πολίτες της διαφοροποιούνται πολύ μεταξύ τους, ενώ από την άλλη πλευρά, πολλοί μη πολίτες της Ένωσης έχουν περισσότερα κοινά με τους πολίτες της, για πολλούς λόγους όπως οι αποικίες, η γειτνίαση κ.τ.λ.

Άρα, η μεταναστευτική πολιτική διαμορφώνει έμμεσα ή άμεσα κατηγοριοποιήσεις της μετανάστευσης και νομιμοποιεί τη διαφορετική τους μεταχείριση. Οι μετανάστες από τις πλούσιες χώρες, οι κοινοτικοί μετανάστες καθώς και όσοι έχουν ελληνική καταγωγή (στην περίπτωση της Ελλάδας) αποτελούν προνομιακές κατηγορίες, ενώ οι λαθρομετανάστες και οι αιτούντες άσυλο κρίνονται ανεπιθύμητοι, εκδιώκονται ή αφήνονται να επιβιώσουν χωρίς κανέναν και τίποτα να εγγυάται την προστασία των δικαιωμάτων τους.

Πιο συγκεκριμένα, το καθεστώς του ευρωπαίου πολίτη καθιερώθηκε από την Συνθήκη του Μάαστριχτ. Όπως αναφέρεται στο άρθρο 8¹⁰ «κάθε πρόσωπο που φέρει την ιθαγένεια ενός κράτους- μέλους είναι πολίτης της Ένωσης». Κατά συνέπεια, όπως και μέσα στα πλαίσια του κράτους, πολίτες της Ένωσης δύνανται να

¹⁰ Συνθήκη για την Ένωση, Άρθρο 8, Κεφάλαιο Γ', μέρος δεύτερο.

εγκατασταθούν και να εργαστούν σε όποια χώρα της Ένωσης επιθυμούν, να ψηφίζουν και να εκλέγονται στις τοπικές εκλογές της και στις εκλογές για το Ευρωκοινοβούλιο. Εν συνεχεία, οι Συνθήκες Σένγκεν και Δουβλίνου προσπάθησαν να ομογενοποιήσουν τις πρακτικές για την παροχή ασύλου και αντιμετώπισης προσφύγων που ακολουθούσαν τα κράτη μέλη.

Όπως εύστοχα παρατηρεί ο Στ. Γαβρόγλου, η εξέλιξη της αναγνώρισης των δικαιωμάτων των ξένων στις δυτικές κοινωνίες, φαίνεται να ακολουθεί αντίστροφη πορεία από αυτήν των άλλων κοινωνικών ομάδων, όπως την ανέλυσε ο Τ. Η. Marshall. Κατά τον Marshall, πρώτα αναγνωρίζονται τα δικαιώματα του πολίτη, όπως τα δικαιώματα για την προστασία της ζωής, της ελευθερίας και της ιδιοκτησίας, έπονται τα πολιτικά δικαιώματα, του εκλέγειν και εκλέγεσθαι ή της ελευθερίας του λόγου και της συμμετοχής σε κόμματα, συνδικάτα και συλλόγους και ακολουθούν τα κοινωνικά δικαιώματα, τα οποία θεμελιώνονται από τους αγώνες συγκεκριμένων ομάδων της κοινωνίας, όπως των εργαζομένων ή των γυναικών.

Αναλογιζόμενοι αυτή την πορεία, τα δικαιώματα των ξένων έχουν μάλλον ακολουθήσει αντίστροφη πορεία, αφού σε όλες τις χώρες της Ε.Ε., οι ξένοι στις μέρες μας απολαμβάνουν πλήρη προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, πολλά κοινωνικά δικαιώματα, αλλά στερούνται πολιτικών δικαιωμάτων (Ναξάκης, 2001, σ. 85-86).

Γενικά όμως, θα λέγαμε ότι οι μετανάστες χωρίζονται σε νόμιμους και παράνομους. Οι νόμιμοι είναι εκείνοι που πληρούν τις προϋποθέσεις εισδοχής, διαμονής και εργασίας στη χώρα υποδοχής, ενώ οι παράνομοι είτε έχουν εισέλθει παράνομα, είτε εισήλθαν με κάποιο τρόπο και αδυνατούν να λάβουν νόμιμη άδεια παραμονής.

Ειδικότερα, οι μετανάστες στην Ελλάδα ανήκουν στις εξής κατηγορίες:

- 1) Αλλοδαποί που προέρχονται από χώρες- μέλη της Ε.Ε., από αφρικανικές χώρες και από την Αμερική.
- 2) Έλληνες ομογενείς που προέρχονται από περιοχές της πρώην Σοβιετικής Ένωσης και επέστρεψαν στην Ελλάδα.
- 3) Αλλοδαποί που ζήτησαν πολιτικό άσυλο στη χώρα.
- 4) Μετανάστες από γειτονικές χώρες, κυρίως βαλκανικές.

Βάσει μιας άλλης προσέγγισης, οι εισερχόμενοι στην Ελλάδα αλλοδαποί μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής (Μουσούρου, 1991, σ. 166):

1. Υπήκοοι κρατών- μελών της Ε.Ε., οι οποίοι μπορούν να εγκατασταθούν και να εργαστούν στην Ελλάδα, βάσει των κοινοτικών οδηγιών.
2. Υπήκοοι κρατών μη- μελών της Ε.Ε., οι οποίοι μπορούν να εγκατασταθούν και να εργαστούν στη χώρα μας εφ' όσον πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις.
3. Υπήκοοι κρατών μη- μελών της Ε.Ε., οι οποίοι εισέρχονται κατοικούν και εργάζονται παράνομα στη χώρα μας.
4. Πρόσφυγες, οι οποίοι εισέρχονται στη χώρα μας είτε με αυτή την ιδιότητα, είτε λαθραία.

Σε γενικές γραμμές, η πολιτική της Ελλάδας ως προς τις κατηγορίες αλλοδαπών που προαναφέρθηκαν μπορεί να συνοψιστεί ως εξής:

- Όσον αφορά στην πρώτη περίπτωση, τα πράγματα είναι ιδιαίτερα απλά, δεδομένου ότι η πολιτική για την κατηγορία αυτή αφορά τις κοινοτικές επιταγές, στον οποίων τη χάραξη και εφαρμογή συμμετέχει και η χώρα μας.
- Αναφορικά με τη δεύτερη κατηγορία, διαφαίνεται ότι σπάει σε δύο μέρη. Αφενός στη διαδικασία χορήγησης της άδειας παραμονής και εργασίας και αφετέρου στην αντιμετώπιση του νομίμως πλέον διαμένοντος και εργαζομένου αλλοδαπού. Η Ελλάδα λοιπόν αντιμετώπιζε αρχικά τους νόμιμα εργαζόμενους αλλοδαπούς ως πρόσκαιρα καλύπτοντες θέσεις εργασίας και ουσιαστικά φαινόταν να ακολουθεί μια πολιτική μη αφομοίωσης αυτού του εργατικού δυναμικού. Βέβαια, τα τελευταία χρόνια, ειδικά από το 2001 κι έπειτα, τα πράγματα έχουν αρχίσει να κατευθύνονται προς μια ευνοϊκότερη μεταχείριση και αντιμετώπιση των ανθρώπων αυτών, με σεβασμό στα δικαιώματα που πρέπει να απολαμβάνουν.
- Χρειάζεται σοβαρή και πολύπλευρη μελέτη της τρίτης περίπτωσης αλλοδαπών και είναι επείγουσα η διατύπωση και

εφαρμογή μιας ρεαλιστικής πολιτικής, που να λαμβάνει υπόψη της το γεγονός ότι η μετανάστευση στη χώρα μας δεν άπτεται μόνο της αναπτυξιακής και εργασιακής πολιτικής αλλά έχει σχέση και με την κοινωνική πολιτική.

- Ως προς τους πρόσφυγες, θα πρέπει κατ' αρχάς να αναφερθεί ότι παρά το γεγονός ότι ο πρόσφυγας προστατεύεται από διεθνείς Συμβάσεις και Πρωτόκολλα¹¹, η προστασία αυτή αφορά εκείνους οι οποίοι εισέρχονται στη χώρα με νόμιμα δηλωμένη και αναγνωρισμένη αυτή τους την ιδιότητα. Κατά συνέπεια, ο λαθροπρόσφυγας, δεν απολαμβάνει κανενός είδους προστασία και εξομοιώνεται με τον λαθρομετανάστη. Επίσης, συνήθως, η χώρα μας δεν αποτελεί προορισμό μόνιμης εγκατάστασης, αλλά ενδιάμεσο σταθμό για την προώθηση σε κάποιο άλλο κράτος (Μουσούρου, 1991, σ. 171-172).

B. Χαρακτηριστικά των μεταναστών:

Οι μετανάστες, κατά πλειοψηφία είναι:

- 1) Ανασφάλιστοι.
- 2) Δεν έχουν κοινωνικές παροχές ή επιδόματα ανεργίας και ασθένειας.
- 3) Οι αμοιβές τους είναι χαμηλές.
- 4) Απασχολούνται σε ανθυγιεινές εργασίες.
- 5) Στεγάζονται σε χώρους με άθλιες συνθήκες υγιεινής.
- 6) Τους βασανίζουν οι δυσκολίες για οικογενειακή επανένωση.
- 7) Η εκπαίδευση που τους παρέχεται είναι ελλιπής, κ. ά.

Επίσης, παρατηρείται πολυμορφία και ανομοιογένεια σχετικά με:

1. Το μορφωτικό τους επίπεδο.
2. Το πολιτισμικό τους υπόβαθρο.
3. Την εθνικότητά τους.
4. Την εργασιακή τους εμπειρία στην χώρα υποδοχής.

¹¹ Σύμβαση για το Καθεστώς των Προσφύγων του 1951 και το Πρωτόκολλο του 1967, και τα δύο επικυρωμένα από την Ελλάδα.

5. Στατιστικά στοιχεία αναφορικά με τη μετανάστευση σήμερα:

Τα κράτη μέλη της Ε.Ε. έχουν μακρά παράδοση μετανάστευσης, η οποία, συνολικά, έχει συμβάλει θετικά στην οικονομική ανάπτυξη και στην προσαρμοστικότητα της αγοράς εργασίας, παρόλο που η μορφή και η δυναμική της ποικίλλουν σημαντικά ανάλογα με τη χώρα και τη χρονική στιγμή. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών αποτελούσαν περίπου το 4% των κατοίκων της Ε.Ε. το 2000. Κατά τη δεκαετία του 1990, η μετανάστευση απετέλεσε την κυριότερη συνιστώσα της μεταβολής του πληθυσμού στα περισσότερα κράτη μέλη και έως τα τέλη της δεκαετίας κυμαινόταν συνολικά για ολόκληρη την Ε.Ε. σε περίπου 850.000 καθαρούς διεθνείς μετανάστες ετησίως (συμπεριλαμβανομένων των παλινοστούντων υπηκόων της Ε.Ε.). Ο αντίστοιχος αριθμός για το 2001 υπολογίζεται να είναι ελάχιστα ανώτερος του 1 εκατομμυρίου (COM (2003) 336 FINAL).

Από την άποψη των ευκαιριών απασχόλησης, ελάχιστα στοιχεία υποδεικνύουν ότι η μετανάστευση προκάλεσε αύξηση της ανεργίας. Βραχυπρόθεσμα, η μετανάστευση ενδέχεται να έχει ευνοϊκές επιπτώσεις για την εγχώρια απασχόληση στο βαθμό που αυξάνει την ευελιξία των αγορών εργασίας. Αυτό ισχύει ιδίως στην περίπτωση της προσωρινής μετανάστευσης. Περαιτέρω, εφόσον οι μετανάστες δεν αντικαθιστούν συνήθως ημεδαπούς εργαζομένους, οι δεξιότητες και τα προσόντα τους μπορούν να δράσουν συμπληρωματικά προς εκείνα των υπηκόων της Ε.Ε. Αυτό δεν αποκλείει δυσμενείς επιπτώσεις σε συγκεκριμένες ομάδες ή κλάδους. Τα εμπειρικά πορίσματα πάντως υποδηλώνουν ότι οι αρνητικές επιπτώσεις επικεντρώνονται στους εργάτες της μεταποιητικής βιομηχανίας και στο ανειδίκευτο εργατικό δυναμικό των υπηρεσιών.

Σύμφωνα με την έκθεση του Παγκόσμιου Οργανισμού Μετανάστευσης για το 2005¹², ο αριθμός των μεταναστών διεθνώς υπολογίζεται στα 175 εκατ., δηλαδή, το 2.9% του παγκόσμιου πληθυσμού, εκ των οποίων τα 36-39 εκατ. ζουν στην Ευρώπη. Ο κατεξοχήν γενεσιουργός λόγος για την εκδήλωση του φαινομένου αυτού είναι ο συνδυασμός άνισων αναπτυξιακών ταχυτήτων και επιδόσεων, δηλαδή η συγκέντρωση πλούτου και δύναμης σε ορισμένες περιοχές και η περίσσεια φτώχειας σε κάποιες άλλες.

¹² Καθημερινή, 06-08-2005, «Θα συνεχιστεί η πίεση από μετανάστες 39 εκατ. στην Ευρώπη» και Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 13.

Επίσης, η ανάγκη επανεξέτασης της μεταναστευτικής πολιτικής και επαναπροσδιορισμού της διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου με βάση τα δεδομένα των αρχών του 21^{ου} αιώνα επισημαίνεται στην εν λόγω έκθεση.¹³ Κατά συνέπεια, οι χώρες υποδοχής καλούνται να απαντήσουν στην ανάγκη διαχείρισης των κοινωνικών συγκρούσεων, στην ανάγκη ενίσχυσης της ένταξης, στην ανταγωνιστικότητα της παγκόσμιας οικονομίας και στην αντιμετώπιση των απειλών κατά της ασφάλειάς τους.

Αναφορικά με την περίπτωση της Ελλάδας, με βάση τα επίσημα στοιχεία της απογραφής του 2001, το ποσοστό των μεταναστών ανέρχεται στο 7.2%, ενώ οι ανεπίσημες εκτιμήσεις θέλουν το ποσοστό αυτό να είναι κατά πολύ μεγαλύτερο, να κυμαίνεται γύρω στο 10%.

Πιο συγκεκριμένα, για ορισμένες χώρες η μετανάστευση προς την Ελλάδα είναι ανδρικό προνόμιο (Πακιστάν και Μπαγκλαντές με 99% άνδρες, Ινδία με 98%, Συρία με 95%, Αίγυπτος με 94%) κυρίως λόγω θρησκευτικών και πολιτισμικών ιδιαιτεροτήτων οι οποίες δεν σχετίζονται με τις προοπτικές απασχόλησης. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν χώρες για τις οποίες η μετανάστευση συνιστά αποκλειστικά γυναικείο προνόμιο (Φιλιππίνες με 83% γυναίκες, Ουκρανία με 80%, Μολδαβία με 74%). Αυτό ισχύει λόγω της φύσεως της απασχόλησής τους, σε νοικοκυριά ως οικιακοί βοηθοί ή φροντίζοντας ηλικιωμένους καθώς και στον χώρο του θεάματος. Ένα άλλο χαρακτηριστικό των γυναικών μεταναστών αποτελεί η υψηλή συγκέντρωσή τους στην περιοχή της πρωτεύουσας (53% έναντι 35% των ανδρών) καθώς και σε περιοχές με αυξημένη ζήτηση για εργασία σε ξενοδοχεία και άλλες τουριστικές επιχειρήσεις, ενδεχομένως λόγω του είδους της απασχόλησης των μεν και των δε. (π. χ. οι γυναίκες σπανιότερα εργάζονται στη γεωργία ή την κτηνοτροφία ή εξαιτίας διαφορετικών προτύπων διαμονής και μακροχρόνιας εγκατάστασης στη χώρα μας). (Πίνακας 2 σελ. 92 στο Παράρτημα)

Κατά την άποψη του Φακιολά (Καθηγητή Οικονομικών), το ποσοστό των ξένων στη χώρα μας είναι τόσο ώστε να αναλογεί ένας ξένος στους οκτώ έλληνες στην ελληνική αγορά εργασίας. Στο ερώτημα για ποιο λόγο είναι τόσο πολλοί οι παράνομοι εργαζόμενοι συγκριτικά με τους νόμιμους, μια ευνόητη απάντηση συνίσταται στις ατέλειες της αγοράς εργασίας και στην ευρεία διάδοση της παράνομης εργασίας. Ένα άλλο καίριο ερώτημα σχετίζεται με το εάν τελικά οι ξένοι

¹³ Καθημερινή, 06-08-2005, «Η Ε.Ε. μελετά νέα πολιτική για μετανάστες, με γνώμονα τη γήρανση του πληθυσμού της» της Δ. Αντωνίου.

καταλαμβάνουν τις θέσεις εργασίας που θα καταλάμβαναν οι Έλληνες. Οι μελέτες που έχουν γίνει επί του θέματος καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι τελικά οι ξένοι παίρνουν θέσεις τις οποίες οι Έλληνες αρνούνται να καλύψουν λόγω της χαμηλής πληρωμής ή του βαρέως του χαρακτήρα τους.

Στη στάση αυτή συμβάλλουν (EKEM, 1998, σ. 78-79):

- Η αύξηση του μορφωτικού επιπέδου των Ελλήνων.
- Η επιθυμία κοινωνικής ασφάλισης.
- Το γεγονός ότι ο ελεύθερος χρόνος τους αρχίζει να γίνεται πολύτιμος, μια που έχουν πολλά πράγματα να κάνουν, συνεπώς δεν έχουν πολύ χρόνο να αφιερώσουν σε σκληρή ή πολύωρη εργασία.
- Το είδος της κοινωνικής ασφάλισης, η οποία εξασφαλίζει ένα κατώτατο επίπεδο εισοδήματος σε πολλούς ανέργους.

Σε ένα ανάλογο πλαίσιο κινούνται και τα εξής ερωτήματα: 1) Μπορεί κανείς να διαπιστώσει την ύπαρξη ανταγωνιστικής σχέσης (σχέσης υποκατάστασης) μεταξύ ημεδαπού και αλλοδαπού εργατικού δυναμικού ή επικρατούν περισσότερο συνθήκες συμπληρωματικότητας στην εργασιακή συμπεριφορά; 2) Η ένταξη των μεταναστών στην εγχώρια αγορά εργασίας και στην παραγωγική διαδικασία ευρύτερα επηρεάζει βασικές παραμέτρους των εργασιακών σχέσεων και προς ποια κατεύθυνση συμβαίνει ενδεχομένως κάτι τέτοιο; (Ναζιάκης κ.ά., 2001, σ. 213)

Στο πρώτο ερώτημα η απάντηση εξαρτάται από το είδος της παρεχόμενης εργασίας, τους τομείς στους οποίους απασχολούνται οι αλλοδαποί και τις συνθήκες κάτω από τις οποίες προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στη χώρα μας. Οι κατά καιρούς πραγματοποιηθείσες έρευνες δείχνουν ότι γενικά διαμορφώνεται μια συμπληρωματικού τύπου σχέση στην απασχόληση ημεδαπών και αλλοδαπών, δηλαδή, οι ξένοι καλύπτουν επιπρόσθετες σε εργατικό δυναμικό ανάγκες της ελληνικής οικονομίας.

Αναφορικά με το δεύτερο ερώτημα πρέπει να τονιστεί ότι το μεταναστευτικό δυναμικό προσδίδει αλλά και προσθέτει σημαντικού βαθμού ευελιξία στις εργασιακές σχέσεις, αφού επιδρά σε καίριες παραμέτρους αυτών, όπως είναι το ύψος των αποδοχών, ο χρόνος εργασίας, οι μορφές απασχόλησης κ.ά.

Με λίγα λόγια, οι πολλές και ποικίλες έρευνες που πραγματοποιούνται κατά καιρούς αποδεικνύουν περίτρανα ότι η μετανάστευση κάθε άλλο παρά οδηγεί στην αύξηση της ανεργίας. Αντιθέτως μάλιστα, συμβάλλει στην αύξηση της απασχόλησης, δεδομένου ότι οι μετανάστες, απασχολούνται κυρίως σε «υποδεέστερες» θέσεις εργασίας, για τις οποίες δεν υπάρχει επαρκής προσφορά εργασίας από την πλευρά των ημεδαπών εργαζομένων. Με τον τρόπο αυτό, τα ποσοστά απασχόλησης αυξάνονται ενώ οι ντόπιοι διεκδικούν κατ' αποκλειστικότητα τις «κοινωνικά ανώτερες» θέσεις εργασίας¹⁴.

Στατιστικά στοιχεία προερχόμενα από τις αιτήσεις των μεταναστών για άδεια παραμονής και εργασίας με το πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998 καταλήγουν στα εξής συμπεράσματα¹⁵:

- Πόσοι είναι οι μετανάστες; Κανείς δεν είναι σε θέση να δώσει τον ακριβή αριθμό, πάντως κυμαίνονται μεταξύ των 371.6 χιλ. που έκαναν αίτηση για λευκή κάρτα και των 631 χιλ. που είναι η αύξηση των αλλοδαπών, σύμφωνα με έρευνα του Εργατικού Δυναμικού, μεταξύ 1991 και 2001. (Πίνακας 3 σελ. 93 στο Παράρτημα)
- Από πού έρχονται οι μετανάστες; Έρχονται κυρίως από την Αλβανία (κατά 65%) και από τις άλλες βαλκανικές χώρες (συνολικά κατά 78.2%). (Πίνακας 4 σελ. 94 στο Παράρτημα)
- Τι ηλικία έχουν οι μετανάστες; Είναι συνήθως άτομα νεαρής ηλικίας. Πιο συγκεκριμένα, το 52% έχουν ηλικία κάτω των 30 και το 90% κάτω των 45 ετών. (Πίνακας 5 σελ. 94 στο Παράρτημα)
- Ποια είναι η οικογενειακή κατάσταση των μεταναστών; Οι μισοί περίπου (52%) είναι έγγαμοι και το 44% είναι άγαμοι. (Πίνακας 6 σελ. 94 στο Παράρτημα)
- Ποιο είναι το εκπαιδευτικό επίπεδο των μεταναστών; Το 51% των μεταναστών έχουν τελειώσει τη μέση εκπαίδευση, ένα σημαντικό ποσό έχει τελειώσει την τριτοβάθμια εκπαίδευση (9.1%), ενώ το

¹⁴ Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ για το 2005 όπως παρουσιάζεται στην Καθημερινή, 19-06-2005 «Ωφέλησαν οι μετανάστες» του Μπ. Παπαδημητρίου.

¹⁵ Αναλυτικά στο *Σύγχρονη Μετανάστευση στην Ελλάδα: Οικονομική Διερεύνηση*, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Αθήνα, 2003, σελ. 19-41.

ποσοστό των αναλφάβητων είναι μικρό (1.9%). (Πίνακας 7 σελ. 95 στο Παράρτημα)

- Τι επαγγέλματα έχουν οι μετανάστες; Κατά 55.8% είναι ανειδίκευτοι και χειρώνακτες, 16.6% είναι ειδικευμένοι τεχνίτες και αρκετοί είναι ειδικευμένοι στον πρωτογενή τομέα (9.9%). Με λίγα λόγια, το 80% περίπου είναι είτε εργάτες είτε ανειδίκευτοι. (Πίνακας 8 σελ. 95 και Πίνακας 9 σελ. 96 στο Παράρτημα)
- Σε ποιους κλάδους απασχολούνται οι μετανάστες; Οι περισσότεροι απασχολούνται στις κατασκευές, στα ιδιωτικά νοικοκυριά και στις βιομηχανίες σε ποσοστό 66%, ενώ ένας σημαντικός αριθμός απασχολείται στο εμπόριο, σε ξενοδοχεία και εστιατόρια (20%). (Πίνακας 10 σελ. 96 στο Παράρτημα)
- Πώς συνδυάζονται τα επαγγέλματα των μεταναστών και η απασχόλησή τους στους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας; Οι ειδικευμένοι γεωργοί, κτηνοτρόφοι και δασοκόμοι απασχολούνται στον πρωτογενή τομέα. Οι ειδικευμένοι τεχνίτες στη μεταποιητική βιομηχανία και τις κατασκευές, όσοι ασκούν επαγγέλματα σχετικά με την παροχή υπηρεσιών και με πωλήσεις, στο εμπόριο και σε ξενοδοχεία ή εστιατόρια, οι χειριστές μηχανών στη μεταποιητική βιομηχανία και οι περισσότεροι ανειδίκευτοι ως οικιακοί βοηθοί σε νοικοκυριά. (Πίνακας 11 σελ. 97 και Πίνακας 12 σελ. 97 στο Παράρτημα).

Ενότητα 2^η :Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική

1. Ιστορική πορεία της μετανάστευσης στην Ευρώπη:

Η ευρωπαϊκή πορεία της μετανάστευσης μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο θα μπορούσε να απεικονιστεί σε τέσσερις περιόδους¹⁶:

- 1) 1945-1960: η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από την τεράστια προσπάθεια ανοικοδόμησης η οποία ακολούθησε του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Κύρια αιτία της μετανάστευσης ήταν η μετακίνηση πληθυσμών εξαιτίας του τέλους του πολέμου και η επιστροφή των αποίκων και του εργατικού δυναμικού από τις αποικίες.
- 2) Τέλη της δεκαετίας του 1950 έως την πρώτη πετρελαϊκή κρίση του 1973-74: στα χρόνια αυτά, η έλλειψη εργατικού δυναμικού σε κάποιες βόρειες χώρες της Ευρώπης οδήγησε στην ενθάρρυνση της προσωρινής κυρίως μετανάστευσης από τις μεσογειακές χώρες, καθώς και από την Τουρκία, την Τυνησία και το Μαρόκο.
- 3) 1974-1988: μετά τις πετρελαϊκές κρίσεις και την οικονομική δυσφορία που γνώρισαν οι δυτικοευρωπαϊκές χώρες, η μη ανάγκη για επιπλέον εργατικό δυναμικό περιορίζει σημαντικά την μετανάστευση. Κυριαρχεί η οικογενειακή επανένωση και σε αρκετές περιπτώσεις η αναζήτηση ασύλου.
- 4) Μετά το 1988: η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από την μετακίνηση πληθυσμών από την ανατολική προς τη δυτική και κυρίως τη νότια Ευρώπη.

¹⁶ Zimmermann Kl., (1994), *European Migration: Push and Pull*, in proceedings volume of the World Bank Annual Conference on Development Economics, supplement to the World Economic Review and the World Bank Research Observer.

Zimmermann Kl., (1995), *Tackling the European Migration Problem*, The Journal of Economic Perspectives, vol. 9, No. 2.

Σαρρής Α., Καθηγητής στο τμήμα των οικονομικών του Πανεπιστημίου της Αθήνας, στην ομιλία του στη Διεθνή Συνδιάσκεψη στην Αθήνα, Παπαζήσης, 2003, σελ. 104.

Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και την περίοδο ανοικοδόμησης που ακολούθησε για την Ευρώπη, η Γερμανία, η Γαλλία, η Μεγάλη Βρετανία και το Βέλγιο δέχονται πρόσφυγες από την ανατολική Ευρώπη, αλλά και μετανάστες οι οποίοι γεμίζουν τις άδειες δεξαμενές εργατικού δυναμικού. Στην τελευταία περίπτωση και σε αντίθεση με τα σημερινά δεδομένα της αλματώδους αύξησης της παράνομης μετανάστευσης, η μετανάστευση ρυθμίζεται σε μεγάλο βαθμό με διακρατικές συμφωνίες, οι οποίες καθορίζουν τους κοινωνικοοικονομικούς όρους της μετακίνησης καθώς και ζητήματα σχετικά με την κοινωνική ασφάλιση. Χαρακτηριστικό γεγονός αποτελεί η πρόσληψη του φαινομένου, τόσο από τις κυβερνήσεις των χωρών υποδοχής, όσο και από τους ίδιους τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς, ως κατεξοχήν προσωρινού, όσο δηλαδή απαιτείται από την αγορά εργασίας και όσο χρειάζεται για να συλλέξουν ένα μεγάλο χρηματικό ποσό, το οποίο θα μπορούν να επενδύσουν πίσω στις πατρίδες τους.

Φυσικά, αυτή η οικονομική κατάσταση δεν ήταν δυνατόν να διαρκέσει επ' άπειρον. Όντως, κατά τα τέλη της «χρυσής δεκαετίας» του 1960 και ιδιαίτερα μετά τις πετρελαϊκές κρίσεις, τα δυτικοευρωπαϊκά κράτη αποφάσισαν μονομερώς να θέσουν περιορισμούς στην εισροή μεταναστών. Σταδιακά λοιπόν, αρχίζει να απορρυθμίζεται το ως τότε ισχύον σύστημα της νόμιμης μεταναστευτικής κίνησης και αυξάνουν τα φαινόμενα παράνομης μετακίνησης. Μέσα σε όλα αυτά, αρχίζει να γίνεται αντιληπτό και από τις δύο πλευρές ότι το φαινόμενο μετανάστευση δεν μπορεί να έχει προσωρινό χαρακτήρα. Άλλωστε, οι προσπάθειες πολλών χωρών να προτρέψουν τους πολίτες τους να επιστρέψουν στις πατρίδες τους, συνήθως πέφτουν στο κενό.

Αρχικά λοιπόν, ο μετανάστης εκλαμβάνονταν ως εργάτης, υποχρεωμένος να εγκαταλείψει την πατρίδα του προκειμένου να πουλήσει την εργατική του δύναμη. Όμως, μετά το 1968, διαδίδεται στους διανοούμενους και σε κάποιους κοινωνικούς και πολιτικούς χώρους μια θετική αξιολόγηση του πολιτισμικού πλουραλισμού, απόρροια της μεταναστευτικής κίνησης. Θεωρείται ότι τα ιδιαίτερα πολιτισμικά χαρακτηριστικά κάθε μειονότητας εμπλουτίζουν τον πολιτισμό μιας χώρας, χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο τη συνοχή της. Με τον τρόπο αυτό, μεταβαίνουμε από μια κοινωνικοοικονομική σε μια κοινωνικοπολιτισμική προσέγγιση της μετανάστευσης (Βεντούρη, 1994, σ. 34).

Πιο αναλυτικά, την δεκαετία του 1950 άρχισαν να καταφθάνουν στις ευρωπαϊκές χώρες μάζες ανθρώπων προερχόμενες από τις αποικίες τους. Μερικοί από αυτούς αναζητούσαν καλύτερη δουλειά (π.χ. οι μετανάστες στη Γαλλία), ενώ κάποιοι άλλοι στρατολογήθηκαν από τις μητροπόλεις ως φθινό εργατικό δυναμικό το οποίο «εισήχθη» από τις αποικίες (π.χ. Βρετανία). Δέκα μόλις χρόνια αργότερα, οι συνθήκες έχουν ήδη αλλάξει και η μετανάστευση δεν αφορά πλέον ροές από πρώην αποικίες, αλλά στρατολόγηση εργατικών χεριών από διάφορες χώρες, όχι μόνο ευρωπαϊκές.

Την δεκαετία του 1970, αντιστράφηκε ολοκληρωτικά η στάση των ανεπτυγμένων δυτικοευρωπαϊκών κρατών απέναντι στη μετανάστευση. «Τις προσπάθειες προσέλκυσης μεταναστών διαδέχτηκαν κυβερνητικά μέτρα και κίνητρα που απέβλεπαν στην επιστροφή των ανθρώπων αυτών στις χώρες προέλευσής τους. Τα μέτρα αυτά ωστόσο είχαν μικρή αποτελεσματικότητα, αφού και τη δεκαετία του 1980 ο αριθμός των μεταναστών στην Ευρώπη αυξήθηκε από τρεις πηγές: 1) την οικογενειακή ενοποίηση 2) την υψηλή γεννητικότητα και χαμηλή θνησιμότητα του σχετικά νεαρής ηλικίας πληθυσμού μεταναστών και 3) τον αυξανόμενο αριθμό προσφύγων» (Ναζάκης κ.ά., 2001, σ. 74-75).

Εκείνη την περίοδο σημειώνονται βαθύτατες αλλαγές μεταναστευτικής πολιτικής, σε όλες σχεδόν τις μεταναστευτικές χώρες (π.χ. αρχίζει να γίνεται αντιληπτή η μονιμότητα παραμονής των μεταναστών στις χώρες υποδοχής και να αναλαμβάνεται η ευθύνη για την ένταξη των μαζών αυτών ως πολιτών της χώρας υποδοχής). Επίσης, μεταβάλλεται η αρχική αντίληψη της αφομοίωσης και επηρεάζεται τόσο από τη διαπίστωση της συγκρότησης των μεταναστών σε εθνικές μειονότητες, όσο και από τις επιδιώξεις διαμόρφωσης πολυπολιτισμικών κοινωνιών.

Φυσικά, αυτές οι αλλαγές στην κατεύθυνση της μεταναστευτικής πολιτικής δεν ήταν δυνατόν να μην τροφοδοτήσουν αντιδράσεις κατά των μεταναστών από τους ευρωπαίους πολίτες. Όμως, ήδη από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1970, αρχίζουν να γίνονται αντιληπτά και να προσπαθούν να επιλυθούν τα προβλήματα που προκύπτουν σχετικά με τους ίδιους αλλά και με τη δεύτερη γενιά μεταναστών.

Με την αλλαγή των κοινωνικοπολιτικών και οικονομικών συνθηκών που επικράτησαν στην Ευρώπη και την εγγύς Ανατολή, (κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων, πετρελαϊκές κρίσεις, πολεμικές συρράξεις στα Βαλκάνια και την ανατολή, οικονομική βελτίωση της θέσης των νοτιοευρωπαϊκών χωρών λόγω της ένταξης τους στην ΕΟΚ κ.ά.) λίγα χρόνια αργότερα, περί τα μέσα

της δεκαετίας του 1980, οι κατεξοχήν χώρες αποστολής μεταναστών, δηλαδή οι χώρες της νότιας Ευρώπης, μετατρέπονται σε χώρες υποδοχής μεταναστών.

Σε γενικές γραμμές, αυτό που παρατηρείται από την μετατροπή των χωρών αποστολής σε χώρες υποδοχής είναι μια συγκέντρωση διαφορετικών χαρακτηριστικών¹⁷. Πιο συγκεκριμένα, οι μετανάστες προς τη βόρεια Ευρώπη προέρχονται από λίγα κράτη, ήταν χαμηλού μορφωτικού επιπέδου, εισέρχονταν νόμιμα στη χώρα υποδοχής, εύρισκαν απασχόληση μέσω του δημοσίου φορέα απασχόλησης, εντάσσονταν σχετικά εύκολα στο νόμιμο τομέα της οικονομίας, προστατεύονταν από το νόμο και απολάμβαναν την κοινωνική προστασία στη βάση συγκεκριμένων διμερών σχέσεων. Από την άλλη πλευρά, οι σύγχρονοι μετανάστες, δηλαδή αυτοί που κατευθύνονται προς τη νότια Ευρώπη, προέρχονται από διάφορα κράτη, έχουν διαφορετικό μορφωτικό επίπεδο, εισέρχονται κυρίως παράνομα στη χώρα υποδοχής, βρίσκουν απασχόληση κυρίως μέσω ιδιωτικών γραφείων, απορροφούνται περισσότερο στον τομέα της παραοικονομίας και ως παράνομοι, δεν απολαμβάνουν ούτε κοινωνική προστασία, ούτε κάποια άλλη κοινωνική παροχή.

Την ίδια περίοδο και εν όψει της δημιουργίας μιας υπερεθνικής πολιτικής οντότητας χωρίς εσωτερικά σύνορα, επιχειρείται η ομαλή υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων. Όπως προβλέπεται από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, προϋποτίθεται κοινή δράση και κοινή συνολική προσέγγιση ως προς τις πολιτικές μετανάστευσης. Στο πλαίσιο αυτό, τα διακυβερνητικά όργανα της Ε.Ε. διαμορφώνουν μια μεταναστευτική πολιτική ιδιαίτερα περιοριστική στην κατεύθυνση της θωράκισης του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου και της δημιουργίας μιας Ευρώπης-Φρουρίου, όπως έχει επικρατήσει να χαρακτηρίζεται αυτή η αντίληψη και η πολιτική.

Τα τελευταία χρόνια βέβαια και ιδιαιτέρως μετά τα αποτελέσματα του Τάμπερε το 1999, η μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης αποκλίνει από την παρωχημένη πια αντίληψη μιας Ευρώπης –Φρουρίου. Οι σύγχρονες τάσεις μετά την εφαρμογή της ενιαίας αγοράς και του ενιαίου νομίσματος, άλλωστε, δεν αφήνουν περιθώρια για τέτοιες πρακτικές. Αντιθέτως μάλιστα, σταδιακά τίθενται οι βάσεις για μια ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική μέσω της οποίας θα ελέγχονται οι μεταναστευτικές ροές αλλά και θα διευκολύνεται η νόμιμη μετακίνηση.

¹⁷ Baldwin- Edwards M., (1999), *Where free markets reign: aliens in the twilight zone*, in Baldwin-Edwards M. and Arange J. *Immigrants and the informal economy in Southern Europe*, London, Frank Cass.

2. Ρυθμιστικό πλαίσιο εφαρμογής της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής:

Προχωρώντας σε μια αναλυτικότερη προσέγγιση φαίνεται ότι η Ε.Ε. άρχισε να ασχολείται με τη μετανάστευση το 1986 με τη δημιουργία μιας ad hoc διερευνητικής ομάδας επί του θέματος. Το 1988, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τον συντονισμό σε θέματα ασύλου, προσφύγων, μη υπηκόων της Ε.Ε., βίζας και απέλασης, ενώ το 1990, υπογράφηκε η Συνθήκη Σένγκεν, της οποίας οι διαπραγματεύσεις είχαν ξεκινήσει από το 1984, ως μια προσπάθεια της Γαλλίας και της Γερμανίας να εξαλείψουν τους συνοριακούς ελέγχους μεταξύ τους. (Linou, 2001, σ. 14)

Το 1985, πέντε χώρες (Γαλλία, Γερμανία και οι χώρες BENELUX) κατέληξαν στη Συνθήκη Σένγκεν για το άνοιγμα των συνόρων μεταξύ τους, υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Μετά από διαπραγματεύσεις πέντε ετών, συνάφθηκε η σύμβαση εφαρμογής της Συνθήκης, περιέχοντας όλες τις προϋποθέσεις για τη δημιουργία ασφαλούς εσωτερικού χώρου για το άνοιγμα των συνόρων. Οι προϋποθέσεις αυτές δεν ήταν τίποτε άλλο παρά η καθιέρωση των αναγκαίων μέτρων για την ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων και την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης.

Στη διαδικασία αυτή προσχώρησαν και άλλα κράτη κι έτσι οι συμφωνίες Σένγκεν κατέληξαν να αποτελούν την πιο οργανωμένη προσπάθεια των ευρωπαϊκών κρατών για την αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης. Ταυτόχρονα, η Συνθήκη του Μάαστριχτ καθιερώνει τη δικαστική συνεργασία και τη συνεργασία στις εσωτερικές υποθέσεις. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 ενσωματώνεται το κεκτημένο Σένγκεν στο δίκαιο της Ε.Ε. έχοντας αποκτήσει επιχειρησιακό χαρακτήρα ήδη από τον Μάρτιο του 1995 (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 149-150).

Η πολιτική που εφαρμόζει η Ε.Ε. στον τομέα αυτό στηρίζεται:

- Στην όσο το δυνατόν ισχυρότερη θωράκιση των συνόρων.
- Στην ανακάλυψη και επαναπροώθηση των παράνομων μεταναστών.
- Στον έλεγχο των εργοδοτών.
- Στην καθιέρωση αυστηρότερης νομοθεσίας για τη νόμιμη είσοδο και παραμονή των μεταναστών και στην αύξηση της δραστηριότητας για την κοινωνική ένταξη των νόμιμων μεταναστών.

Το 1993, το Συμβούλιο της Ευρώπης, συνεκάλεσε την πρώτη του Σύνοδο Κορυφής αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων. Η συνάντηση έλαβε χώρα στη Βιέννη και ανελήφθη μεταξύ άλλων, ένα σχέδιο δράσης κατά του ρατσισμού, της ξενοφοβίας, του αντισημιτισμού και της μισαλλοδοξίας. Βασικά σημεία του εν λόγω σχεδίου ήταν:

- 1) Η έκκληση προς τα υπάρχοντα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης να κάνουν περισσότερα στον τομέα αυτό και να αυξήσουν τις δραστηριότητές τους.
- 2) Η δρομολόγηση μιας εκστρατείας της νεολαίας σε όλη την Ευρώπη.
- 3) Η δημιουργία, εντός του πλαισίου του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενός νέου οργάνου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του ρατσισμού και της μισαλλοδοξίας. Η εκστρατεία της νεολαίας πραγματοποιήθηκε το 1995 με το σύνθημα «όλοι διαφορετικοί-όλοι ίσοι», με πρωτοβουλίες όπως προγράμματα ενημέρωσης σε σχολεία, προγράμματα για την εκπαίδευση των μαθητών, κατασκηνώσεις νέων, φεστιβάλ, εκστρατεία μέσω των ΜΜΕ, άρθρα σε εφημερίδες κτλ.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά του Ρατσισμού και της Μισαλλοδοξίας (ECRI) ανέλαβε δράση τον Μάρτιο του 1994, με σημεία αναφοράς:

- A) Την αναθεώρηση της νομοθεσίας των χωρών μελών, των πολιτικών και των άλλων μέτρων για την καταπολέμηση του ρατσισμού.
- B) Την προώθηση περαιτέρω δράσεως σε τοπικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.
- Γ) Την διατύπωση συστάσεων γενικής πολιτικής για τα κράτη μέλη.
- Δ) Τη μελέτη διεθνών νομικών μέσων που εφαρμόζονται σχετικά με το θέμα, με στόχο την ενδυνάμωσή τους όπου χρειάζεται. Στη βάση αυτή, το νέο όργανο, έκρινε αναγκαία την προσέγγιση κάθε χώρας ξεχωριστά και την παροχή συμβουλευτικής υποστήριξης στην καθεμία, ανάλογα με τις ανάγκες της. Επιπροσθέτως, παρουσιάστηκε μια πρώτη σειρά προτάσεων σε σχέση με καλές πρακτικές και συγκεκριμένα προγράμματα που θα μπορούσαν να αναλάβουν τα

κράτη- μέλη, δημοσιεύθηκε μια έκθεση που περιλαμβάνει όλες τις σχετικές νομοθεσίες από τις 40 χώρες μέλη, συνεχίζεται η επαφή με μη κυβερνητικές οργανώσεις και τέλος σχεδιάζεται μια έρευνα σε ευρωπαϊκή κλίμακα για τα προβλήματα των μειονοτήτων και των μεταναστών.

Το έτος 1997, ανακηρύχθηκε από την ευρωπαϊκή Επιτροπή ως έτος καταπολέμησης του ρατσισμού. Στόχος του έτους αυτού ήταν η ενθάρρυνση της δυναμικής συνεργασίας και ανταλλαγής επόψεων μεταξύ όλων των δυνάμεων που συμμετείχαν στον αγώνα για την καταπολέμηση του ρατσισμού.

Λίγα χρόνια αργότερα, το 1999, στο Τάμπερε της Φιλανδίας, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις δεσμεύτηκαν να προχωρήσουν σε μια κοινή πολιτική για το άσυλο και τη μετανάστευση, σύμφωνα και με τις επιταγές της Συνθήκης του Άμστερνταμ, που όριζαν πενταετή προθεσμία για τη διαμόρφωση αυτής της πολιτικής από την έναρξη εφαρμογής της Συνθήκης. Επειδή λοιπόν η Συνθήκη αυτή ισχύει από την 1^η Μαΐου 1999, μέχρι τον Μάιο του 2004 θα έπρεπε να έχουμε καταλήξει σε μια ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική.

Τα αποτελέσματα του Τάμπερε προσανατολίζονταν προς μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική στηριζόμενα στις εξής βασικές αρχές (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 115):

1. Η κοινή μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να εξισορροπεί τους ανθρωπιστικούς και οικονομικούς στόχους.
2. Ενίσχυση των ενεργειών για καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης.
3. Ίση μεταχείριση για τους πολίτες τρίτων χωρών.
4. Κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών
5. Εξέλιξη της συνεργασίας μεταξύ των χωρών αποστολής και υποδοχής.
6. Ξεχωριστή κοινή πολιτική για το άσυλο η οποία θα σέβεται πλήρως τη Συνέλευση της Γενεύης και τις υποχρεώσεις των κρατών που απορρέουν από τις διεθνείς Συνθήκες.

Στη Σύνοδο Κορυφής στο Λάακεν, τον Δεκέμβριο του 2001, παρά τις εντατικές προσπάθειες τόσο της Επιτροπής όσο και του Συμβουλίου, τα αποτελέσματα ήταν μάλλον αρνητικά όσον αφορά στα θέματα της νόμιμης μετανάστευσης, εξαιτίας της εμμονής των κρατών- μελών να εστιάζουν τις

προσπάθειές τους κυρίως σε θέματα παράνομης μετανάστευσης. Συγκεκριμένα, δεν υιοθετήθηκε καμία από τις προτάσεις οδηγίων για τη νόμιμη μετανάστευση. Επίσης παρατηρήθηκε γενικότερος προβληματισμός και επιφυλάξεις αναφορικά με θέματα παροχής δικαιωμάτων σε υπηκόους τρίτων χωρών, συχνή επίκληση της αρχής της επικουρικότητας και σκλήρυνση των μεταναστευτικών πολιτικών αρκετών κρατών-μελών (Δανία, Αυστρία, Γερμανία, Ολλανδία, Γερμανία, Ιταλία).

Από την πλευρά της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁸ τίθεται υπέρ της αναγκαιότητας ύπαρξης μεταναστών, δεδομένης της γήρανσης του ευρωπαϊκού πληθυσμού και των συνεπαγόμενων οικονομικών αναγκών για συντάξεις.

Με δύο γενικής φύσεως ανακοινώσεις και με ειδικότερες νομοθετικές προτάσεις, το 2002, η Επιτροπή χάραξε τις μεγάλες κατευθύνσεις στην κοινή πολιτική μετανάστευσης και χορήγησης ασύλου μέσω¹⁹:

- Της εφαρμογής ενός βασικού πλαισίου που ρυθμίζει την αποδοχή και τους όρους διαμονής των νόμιμων μεταναστών και των οικογενειών τους.
- Της διευκόλυνσης της κινητικότητας των υπηκόων τρίτων χωρών εντός της Ε.Ε. (ειδικότερα για τους επί μακρόν διαμένοντες ή τους σπουδαστές).
- Της ενίσχυσης της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης.
- Της ενίσχυσης της συνεργασίας όσον αφορά στην επιστροφή των λαθρομεταναστών.

Δυστυχώς όμως, μέχρι σήμερα δεν έχει σημειωθεί αξιόλογη πρόοδος, εξαιτίας των διαφορετικών προσεγγίσεων των κρατών-μελών της Ε.Ε. που δεν φαίνονται να είναι διατεθειμένες να εκχωρήσουν την εξουσία ελέγχου της μετανάστευσης στην Ένωση.

¹⁸ Καθημερινή, 10-02-2005, «Μεταναστευτική πολιτική διαφορετικών δρόμων στην Ε.Ε.».

¹⁹ COM (2002) 703 FINAL.

3. Αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης:

Οι κύριοι παράγοντες που συνέβαλλαν στην δημιουργία πρόσφορου εδάφους για την αύξηση της παράνομης μετανάστευσης στην ευρωπαϊκή επικράτεια περιλαμβάνουν:

- 1) Την ανάπτυξη των διεθνών επικοινωνιών.
- 2) Την ευρύτερη επικράτηση της οικονομίας της αγοράς, με την συνακόλουθη αύξηση του διεθνούς εμπορίου, του όγκου των συναλλαγών και των επενδύσεων.
- 3) Την ευκολία των διεθνών μετακινήσεων.
- 4) Την διαπερατότητα των διεθνών συνόρων σε πολλές περιοχές του πλανήτη.
- 5) Την ύπαρξη μεγάλου αριθμού λαθρομεταναστών οι οποίοι επιβιώνουν σε άθλιες συνθήκες.

Σε γενικές γραμμές, πολλές ευρωπαϊκές χώρες, στην προσπάθειά τους να περιορίσουν τον αριθμό των μεταναστών που εισέρχονταν στα εδάφη τους και μη έχοντας ανάλογη εμπειρία, κατέφυγαν είτε σε κατασταλτικά μέτρα μέσω του ελέγχου εισόδου στη χώρα, είτε σε μέτρα νομιμοποίησης των αλλοδαπών. Ειδικά τα πρώτα, έγινε πολύ σύντομα αντιληπτό ότι δεν μπορούσαν να είναι αποτελεσματικά. Επί παραδείγματι, με τους ελέγχους εισόδου επιτυγχάνεται ο εν μέρει περιορισμός της μετανάστευσης, δεδομένου ότι σε κράτη όπως η Ελλάδα, με τα συγκεκριμένα γεωγραφικά σύνορα²⁰, η διενέργεια ανάλογων ελέγχων είναι ιδιαίτερα δύσκολη.

Αναφορικά τώρα με την διαδικασία νομιμοποίησης της παράνομης μετανάστευσης, η οποία συνιστά ένα μέρος της συνολικής πολιτικής για τη μετανάστευση και αποτελεί την εκ των υστέρων αντίδραση των αρχών απέναντι σε ένα πρόβλημα που διαρκώς διογκώνεται, έχει εφαρμοστεί από πολλά κράτη- μέλη της Ε.Ε.²¹. Βασικός στόχος της ήταν κατ' αρχήν να ελεγχθεί το αυξανόμενο ρεύμα παράνομα εισερχομένων ανθρώπων στα ευρωπαϊκά κράτη. Οι κυβερνήσεις των κρατών αυτών πίστευαν πως με τον τρόπο αυτό θα αποθαρρύνονταν οι επίδοξοι μετανάστες, αφού θα έβρισκαν δυσκολότερα εργασία, ενώ την ίδια στιγμή, οι

²⁰ Η Ελλάδα έχει 1300 (για ορισμένους 1170) χιλιόμετρα σύνορα γης και 33.000 μίλια θαλάσσια σύνορα.

²¹ Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία.

εργοδότες θα αποθαρρύνονταν από την πρόσληψη παράνομων μεταναστών αφού θα μπορούσαν να προσλάβουν νόμιμους, με το ίδιο κόστος. Κατά δεύτερο λόγο, βασικός στόχος ήταν η καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του μεταναστευτικού εργατικού δυναμικού από την κυβέρνηση. Άλλωστε, όταν γνωρίζεις ποιοι είναι οι μετανάστες και ποιες οι δυνατότητές τους, μπορείς ευκολότερα να τους κατευθύνεις στους τομείς όπου υπάρχουν ανάγκες. Δυστυχώς όμως, οι προσπάθειες νομιμοποίησης ούτε ήταν σύμφωνες με τις επιταγές της Ε.Ε., ούτε έφεραν τελικά τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Σε γενικές γραμμές, οι παράνομοι μετανάστες²²:

- Απασχολούνται πρόσκαιρα ή εποχιακά, ανάλογα με τον τομέα απασχόλησης και τις συγκυριακές ανάγκες των επιχειρήσεων και εξυπηρετούν την επιδίωξη των επιχειρήσεων για προσαρμογή του όγκου της απασχόλησης στις μεταβολές της παραγωγής.
- Προσφέρουν την εργασία τους με αμοιβή πολύ χαμηλότερη από αυτή των ημεδαπών.
- Εργάζονται με ιδιαίτερα ευνοϊκούς για τους εργοδότες χρόνους εργασίας.
- Αποτελούν δυναμικό χωρίς απαιτήσεις εφ' όσον κινούνται εκτός πλαισίου συλλογικών συμβάσεων εργασίας και άρα λιγότερο ανθεκτικό στις πιέσεις των εργοδοτών και ευάλωτο σε απολύσεις.
- Επιδεικνύουν υψηλή επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα.

Από όλα αυτά μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι οι μετανάστες συνιστούν το κύριο εργαλείο των κρατών προς την επίτευξη του στόχου της ευελιξίας στην αγορά εργασίας, στόχος που προωθείται και από την Ε.Ε.

Κατά συνέπεια, «η διεθνοποίηση των οικονομιών, οι διαφορές στα επίπεδα μισθών και οι περιφερειακές ανισότητες αποτελούν την αφορμή για την πρόκληση μεταναστευτικών κυμάτων από χώρα σε χώρα. Όμως, η βασική αιτία εντοπίζεται στην ανάγκη διασφάλισης της παραγωγής, με όρους κερδοφορίας, λειτουργίας των επιχειρήσεων και αναπαραγωγής του κεφαλαίου» (Ναζάκης κ.ά., 2001, σ. 216).

²² Καρασαββόγλου Α., *Μετανάστευση, αγορά εργασίας και ελληνική οικονομία* στο Μ. Χλέτσος, Δ. Κατσορίδας, Χ. Ναζάκης, Η. Ιωακείμογλου, Α. Καρασαββόγλου, *Ανεργία- Μύθοι και πραγματικότητα*, Εναλλακτικές Εκδόσεις/ Δοκίμια 8, Αθήνα σελ. 137-159.

4. Κύριες μεταναστευτικές πολιτικές που έχουν επικρατήσει στην Ευρώπη:

Σε εθνικό επίπεδο, διακρίνονται οι εξής κατευθύνσεις για την ένταξη των μεταναστών:

- **Αφομοίωση** των μεταναστών στην κοινωνία και τον πολιτισμό της χώρας υποδοχής, την οποία χαρακτηρίζει μια αρνητική στάση στην προοπτική της πολυπολιτισμικότητας και αποβλέπει στη σταδιακή εξάλειψη των πολιτιστικών ιδιαιτεροτήτων των μεταναστών.
- **Ανοχή** των παραδόσεων των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο, χωρίς τη διαμόρφωση όμως συνεπούς και σαφούς πολιτικής για την ανοχή σε εθνικό επίπεδο.
- Ενθάρρυνση της πολιτισμικής διαφορετικότητας ή **ενσωμάτωση**, που συνεπάγεται την αναγνώριση πολιτιστικής ισοτιμίας των μειονοτήτων.

Το Γράφημα 3 σελ. 98 στο Παράρτημα παρουσιάζει τη στάση των Ευρωπαίων ως προς το δίλημμα αφομοίωση ή ενσωμάτωση, όπου το 36% τίθεται υπέρ της ενσωμάτωσης και το 25% υπέρ της αφομοίωσης. Η περίπτωση της Ελλάδας προσανατολίζεται σαφώς προς την αφομοίωση με 34%.

Υπό το πρίσμα του έντονου δημογραφικού προβλήματος που αντιμετωπίζει η Ευρώπη τα τελευταία χρόνια, πολλοί είναι οι θιασώτες της χρησιμοποίησης μεταναστευτικών μαζών προκειμένου να αμβλυνθεί το πρόβλημα. Χαρακτηριστική είναι η έκθεση του Ο.Η.Ε. για τη δημογραφική εξέλιξη της Ευρώπης και τη μετανάστευση²³. Η έκθεση ερευνά κατά πόσο η «αναπληρωματική μετανάστευση» μπορεί να αποτελέσει λύση στο τεράστιο δημογραφικό πρόβλημα που ταλανίζει την Ευρώπη. Ο ετήσιος αριθμός μεταναστών που απαιτούνται για να διατηρηθεί η σημερινή αναλογία δυνατής στήριξης των 4.3 ατόμων προς 1, είναι δεκαπενταπλάσιος από τον αντίστοιχο της δεκαετίας του 1990. Από τις επιμέρους της αναλύσεις προκύπτει ότι η χρήση της μετανάστευσης προϋποθέτει πολύ μεγάλες αλλαγές στην εθνική σύνθεση του πληθυσμού της Ε.Ε.. Πάντως, χωρίς τη μετανάστευση, για να διατηρηθεί η αναλογία 4.3 προς 1 ως το 2050, το όριο συνταξιοδότησης θα πρέπει να αυξηθεί στα 76 χρόνια! Είναι άραγε πολλοί

²³ United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, *Replacement Migration: Is it A Solution to Declining and Aging Populations?* (New York: United Nations, 2000).

διατεθειμένοι να εργάζονται ως το βαθύ γήρας για να διατηρηθεί «καθαρή» η Ευρώπη; (Ναζάκης κ.ά., 2001, σ. 105-11)

Πιο συγκεκριμένα, η ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής, μπορεί να οριστεί ως μια αμφίδρομη διαδικασία βασιζόμενη σε αμοιβαία δικαιώματα και αντίστοιχες υποχρεώσεις των νομίμων κατοίκων, υπηκόων τρίτων χωρών και της κοινωνίας υποδοχής, διαδικασία η οποία προϋποθέτει την πλήρη συμμετοχή του μετανάστη. Αυτό σημαίνει, αφενός, ότι αποτελεί ευθύνη της κοινωνίας υποδοχής να εξασφαλίσει ότι τα τυπικά δικαιώματα των μεταναστών προβλέπονται κατά τρόπο που να τους επιτρέπει να συμμετάσχουν στην οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική ζωή και στη ζωή της κοινωνίας των πολιτών και, αφετέρου, ότι οι μετανάστες σέβονται τους θεμελιώδεις κανόνες και αξίες της κοινωνίας υποδοχής και συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία ένταξης χωρίς να χρειάζεται να εγκαταλείψουν την ταυτότητά τους.

Η ένταξη λοιπόν προϋποθέτει την ανάπτυξη μιας ισορροπίας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με την πάροδο του χρόνου, έτσι ώστε όσο περισσότερο ο υπήκοος τρίτης χώρας διαμένει νόμιμα σε κράτος μέλος, τόσο περισσότερα δικαιώματα και υποχρεώσεις να αποκτά. Αυτή η "αυξητική προσέγγιση" προϋποθέτει ότι τα μέτρα ένταξης θα είναι διαθέσιμα για όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών το συντομότερο δυνατόν μετά την άφιξή τους ή εν πάση περιπτώσει, αμέσως μόλις η διαμονή τους καταστεί σε κάποιο βαθμό μόνιμη ή σταθερή (COM (2003) 336 FINAL).

A) Αφομοίωση

Η κ. Φ. Τσαλίκου, Καθηγήτρια και Πρόεδρος του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής πολιτικής το 2003 υποστηρίζει ότι με τον όρο αφομοίωση εννοούμε την εγκατάλειψη των χαρακτηριστικών γνωρισμάτων και των παραδόσεων μιας ιδιαίτερης κουλτούρας και την άνευ όρων υποταγή της στην κυρίαρχη κουλτούρα της χώρας υποδοχής. (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 190)

Με βάση τα στατιστικά δεδομένα, δύο στους τρεις ευρωπαίους πιστεύουν ότι είναι θετική η ύπαρξη διαφορετικών φυλετικών ομάδων σε μια κοινωνία. Οι μισοί άλλωστε αισθάνονται ότι άτομα από μειονοτικές ομάδες εμπλουτίζουν την πολιτιστική ζωή της χώρας υποδοχής. Αντιθέτως, το ποσοστό των ευρωπαίων που βλέπουν την παρουσία των μεταναστών ως αίτιο οικονομικής ανασφάλειας έχει αυξηθεί από 37% που ήταν το 1997 σε 42% το 2000 (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 195-196).

Προτάσεις αναφορικά με το ζήτημα της αφομοίωσης:

1. Εκστρατείες ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης της κοινωνίας υποδοχής για τον ρόλο που μπορούν να παίξουν οι μετανάστες.
2. Ειδικά μέτρα για την κοινωνικοοικονομική ένταξη των μεταναστών με ιδιαίτερη έμφαση στις ομάδες των γυναικών και των μεταναστών δεύτερης γενιάς.
3. Αποφυγή της ομογενοποίησης των μεταναστών και αναγνώρισης της ύπαρξης διαφορετικών αναγκών σύμφωνα με το φύλο, την ηλικία, τη θρησκεία, την ιδιαίτερη εθνική προέλευση, τις τυχόν αναπηρίες.

B) Ενσωμάτωση

Κατ' αρχήν πρέπει να διευκρινιστεί ότι η ενσωμάτωση και η ουσιαστική ισότιμη ένταξη χρειάζεται να νοηθεί όχι ως ένταξη αδύναμων, κατώτερων και εξαρτημένων ευπαθών ομάδων, αλλά ανθρώπων ικανών να δημιουργήσουν και να προσφέρουν αξιοποιώντας γνώσεις, δεξιότητες και ικανότητες (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 198).

Η ενσωμάτωση των μεταναστών στη χώρα υποδοχής εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, όπως η κοινωνική τους καταγωγή, η εκπαίδευση και η επαγγελματική τους κατάρτιση, οι οικονομικές συνθήκες στην αγορά εργασίας και η πολιτική των χωρών υποδοχής, δηλαδή αν αυτή η πολιτική αποσκοπεί στην ενσωμάτωση των αλλοδαπών ή αν ευνοεί τη δημιουργία χωριστών εθνοτικών μειονοτήτων. Επί παραδείγματι, πολιτική της Γαλλίας ήταν η ενσωμάτωση, ενώ των ΗΠΑ η ανάπτυξη και αναπαραγωγή των επιμέρους εθνοτικών κοινοτήτων.

Ο ρατσισμός αποτελεί ένα σύστημα αντιλήψεων και ενεργειών που αποσκοπεί στο να καταστήσει ορατή και να ορίσει ως διαφορετική μια κοινωνική ομάδα για να την υποτιμήσει και για να ταξινομηθούν τα άτομα που θεωρούνται ότι την αποτελούν στις κατώτερες κοινωνικές θέσεις ή να αποκλεισθούν και να περιθωριοποιηθούν εντελώς. Η διάκριση και ο στιγματισμός μπορούν να βασιστούν σε οποιοδήποτε υπαρκτό ή φανταστικό χαρακτηριστικό, σε κάποιο εξωτερικό βιολογικό στοιχείο, όπως είναι το χρώμα του δέρματος ή σε κάποιο πολιτιστικό στοιχείο, όπως είναι η θρησκεία, η γλώσσα ή ο τρόπος ζωής.

Σε γενικές γραμμές, «η ξеноφοβία και ο ρατσισμός μπορούν να λειτουργήσουν προς δύο κατευθύνσεις. Να επιταχύνουν την ενσωμάτωση των ξένων προκαλώντας τη συμμόρφωση της συμπεριφοράς των μεταναστών στα πρότυπα και τους κανόνες της πλειοψηφίας ή να προκαλέσουν απόπειρες αντιστροφής του στίγματος, άρνηση της αφομοίωσης και ανασυγκρότηση πολιτισμικών ταυτοτήτων» (Βεντούρη, 1994, σ. 92).

Βέβαια, δεν πρέπει να παραλειφθεί η αναφορά στη σημασία του ρόλου της ηγεσίας των εθνοτικών ομάδων. Οι ελίτ αυτές μπορούν να ακολουθήσουν στρατηγικές για να ανατρέψουν την αρνητική προς το μέρος τους αντιμετώπιση, προσπαθώντας είτε να ενταχθούν ατομικά στην κυρίαρχη κοινωνικά ομάδα είτε να δώσουν έμφαση στην εθνοτική τους ταυτότητα και με την οικονομική και πολιτική υποστήριξη της κοινότητάς τους να διεκδικήσουν καλύτερες κοινωνικές θέσεις.

Επιπρόσθετα, οι στόχοι μιας πολιτικής για την κοινωνική ενσωμάτωση πρέπει να εστιάζονται στην ένταξη στην αγορά εργασίας, στη διασφάλιση της ισότιμης πρόσβασης στα κοινωνικά αγαθά και δικαιώματα και στην πρόληψη του κινδύνου εξάπλωσης του κοινωνικού αποκλεισμού (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 22).

Σε γενικές γραμμές φαίνεται ότι οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, μεταξύ των οποίων και η ελληνική, επιδιώκουν την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ενσωμάτωση των μεταναστών στις κοινωνίες τους, και όχι την πολυπολιτισμικότητα. Άλλωστε και επί αυτού του ζητήματος πλανάται μια ιδεολογικοπολιτική σύγκρουση, χωρίς να είναι εύκολα ορατή η πιο βιώσιμη λύση. Άρα, θα πρέπει να προσδιορίσουμε το σημείο ισορροπίας μεταξύ του δικαιώματος των κοινοτήτων των μεταναστών να διατηρούν την ιδιαιτερότητά τους και την πολιτισμική τους κληρονομιά και του δικαιώματος της κοινωνίας της χώρας υποδοχής να επιτύχει όσο το δυνατόν μεγαλύτερη οικονομική και κοινωνική συνοχή, σημείο το οποίο δεν είναι ιδιαίτερα εύκολο ως προς την πραγματοποίησή του (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 57).

Όσον αφορά στο μέλλον, οι μελλοντικές πολιτικές θα πρέπει να εστιάζουν όχι στην απλή ανοχή της παρουσίας τους στη χώρα και στη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας, αλλά στην κοινωνική ενσωμάτωση τουλάχιστον για αυτούς που το επιθυμούν και έχουν δημιουργήσει νομικούς και σταθερούς δεσμούς με την κοινωνία υποδοχής.²⁴

²⁴ Report of the Ombudsman's Office, *The Advocate of the Citizen, the Protection of Human Rights in Greece*, December 2000.

Γ) Πολιτισμικός πλουραλισμός

Ο πολιτισμικός πλουραλισμός ως προσέγγιση προϋποθέτει την αποδοχή εκ μέρους της κοινωνίας υποδοχής της διαφορετικότητας των μεταναστευτικών πληθυσμών που εγκαθίστανται στα όριά της και ως προέκταση την ανάγκη συμβολής των ανθρώπων αυτών στη διαμόρφωση όλων των τομέων της ζωής της κοινωνίας υποδοχής. Κατά συνέπεια, στα πλαίσια αυτά, ο μετανάστης δεν αντιμετωπίζεται στενά ως άτομο με υποχρεώσεις, αλλά του εκχωρούνται όλα τα δικαιώματα που απολαμβάνουν και οι ημεδαποί. Επομένως, ενθαρρύνεται η συμμετοχή των πληθυσμών μεταναστών στην πολιτιστική, οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή των πόλεων και ταυτόχρονα προωθείται ο σεβασμός των εθίμων και των παραδόσεων των διαφορετικών εθνικών ομάδων, διατηρώντας με τον τρόπο αυτό την πολιτισμική κληρονομιά όλων.

Από ότι δείχνουν οι εξελίξεις στο ευρωπαϊκό μεταναστευτικό περιβάλλον, λίγες είναι οι περιπτώσεις των χωρών εκείνων που ενστερνίζονται και κάνουν πράξη τον πολιτισμικό πλουραλισμό (π.χ. Σουηδία). Η φιλοσοφία των χωρών αυτών δέχεται ότι οι μετανάστες και οι απόγονοί τους πρέπει να συντελούν και στην πολιτισμική ταυτότητα της χώρας, όχι μονάχα στην οικονομική, πολιτική ή κοινωνική της ταυτότητα.

5. Ανάγκη διαμόρφωσης κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής:

Αρχικά πρέπει να αναφερθεί ότι η προσπάθεια για επίτευξη του στόχου της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής διαγράφεται στη Συνθήκη Σένγκεν, η οποία θέτει ως στόχους:

1. Την εξάλειψη των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.
2. Συνεπείς και αυστηρότερους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης.
3. Μια πιο ενοποιημένη πολιτική για την απόκτηση βίζας.
4. Τον συνδυασμό των διαφορετικών πολιτικών για το άσυλο.

Επίσης, τρεις είναι οι βασικές περιοχές που καθιστούν αναγκαία την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική (Διακυβερνητική Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 117):

1. Φαίνεται ότι παρά τη δυνατότητα ελεύθερης κίνησης του ευρωπαϊκού εργατικού δυναμικού ανάμεσα στα κράτη- μέλη, υπάρχει μειωμένη κίνηση αυτής της ομάδας πληθυσμού, παρά τις σημαντικές διαφοροποιήσεις σε μισθούς, επίπεδα ανεργίας και κοινωνικά επιδόματα.
2. Οι δημογραφικές προοπτικές των κατοίκων της Ευρώπης, αφού το επίπεδα του πληθυσμού διαρκώς πέφτουν και τα ασφαλιστικά συστήματα αδυνατούν να ανταποκριθούν στις πληρωμές όλου αυτού του γηράσκοντος πρώην εργατικού δυναμικού.
3. Οι ποικίλες ανεπάρκειες σε ειδικευμένο δυναμικό που συνεχίζουν να παρουσιάζονται σε πολλά κράτη μέλη.

Συνοπτικά, η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική προκύπτει ως ανάγκη εξαιτίας:

1. Του υπερεθνικού χαρακτήρα του φαινομένου της μετανάστευσης.
2. Των πολιτικών για την προώθηση της ελεύθερης διακίνησης των πολιτών στο εσωτερικό της Ε.Ε.

Η αναγκαιότητα χάραξης μιας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής ενδυναμώνεται τόσο από τη σταδιακή μετατροπή των περισσότερων χωρών της Ευρώπης σε χώρες υποδοχής μεταναστών όσο και από το στόχο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την προοπτική διεύρυνσης της Ε.Ε.

Ειδικότερα, τα τελευταία χρόνια γίνεται μια προσπάθεια εναρμόνισης της πολιτικής των χωρών- μελών της Ε.Ε.. Έχει ήδη γίνει αντιληπτό ότι οι μεμονωμένες εθνικές πρωτοβουλίες που εστιάζουν σε μια αυστηρότερη εθνική νομοθεσία αναφορικά με τον έλεγχο των συνόρων, που ήταν κατ' αρχήν η θέση της Ε.Ε., δεν είναι σε θέση να λύσει συνολικά το πρόβλημα. Αν κι έχει λοιπόν γίνει αντιληπτή η ανάγκη αυτή, είναι πολύ δύσκολο να εφαρμοστεί στην πράξη, λόγω της σύγκρουσης των επιμέρους εθνικών πολιτικών στην προσπάθεια διαμόρφωσης αυτής της πολιτικής (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 48).

Αυτή τη στιγμή, η Ε.Ε. προσπαθεί να ισορροπήσει μεταξύ των αναγκών για έλεγχο των συνόρων και της ανάγκης να χρησιμοποιεί την εργατική δύναμη των μεταναστών. Αν και στο θέμα του ασύλου και του ελέγχου των συνόρων η πολιτική της Ε.Ε. είναι αρκετά αποτελεσματική, όσον αφορά στην κοινωνική ενσωμάτωση των

μεταναστών, δεν υπάρχουν αξιόλογα αποτελέσματα. Βέβαια, κατά καιρούς σχεδιάζονται προγράμματα (π.χ. Equal) και αναλαμβάνεται δράση, αλλά ακόμη δεν έχει επιτευχθεί η εφαρμογή οδηγιών για τους μετανάστες που ήδη βρίσκονται στην Ε.Ε.

6. Δυσκολίες διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής μεταναστευτική πολιτικής λόγω του ρόλου που διαδραματίζουν οι δρώντες:

A. Θεωρητικό πλαίσιο

Με βάση το νεοθεσμικό αναλυτικό πλαίσιο, η διαμόρφωση μιας ευρωπαϊκής πολιτικής γίνεται κατανοητή ως μια διαδικασία όπου οι δρώντες, κυρίως οι δημόσιοι και ιδιωτικοί οργανισμοί σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, προσπαθούν να επιτύχουν τους σκοπούς της πολιτικής τους, σε αλληλόδραση με άλλους δρώντες μέσα σε ένα συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο όπου οι τελευταίοι έχουν μια διευκολυντική ή περιοριστική λειτουργία προς την υλοποίηση αυτών των προσπαθειών.

Πιο συγκεκριμένα, αν οι θεσμοί περιορίσουν την επιδίωξη των σκοπών της πολιτικής τους, οι δρώντες θα προσπαθήσουν να αλλάξουν αυτούς τους θεσμούς, όπως τους κανόνες για τη λήψη αποφάσεων, προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους τους (Tsebelis, 1990). Επιπλέον, είναι προφανές ότι το κίνητρο για την προσπάθεια αλλαγής των θεσμικών δομών είναι πιο ισχυρό σε μια πολιτική διαδικασία που ακόμη διαμορφώνεται, παρά σε μια ήδη παγιωμένη και σταθερή, στην οποία θα πρέπει να γίνουν πολλές προσπάθειες έως ότου επιτευχθεί η αλλαγή της. Τελικά, στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, δοθείσης της ποικιλίας των συμφερόντων των δρώντων και του κανόνα της ομοφωνίας για την θεσμική αλλαγή, η διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι πολύ πιθανόν να καταλήξει σε αδιέξοδο, ή να παράγει μόνο μέρος της αλλαγής.

Η πιθανότητα καθυστέρησης κατά την διαδικασία λήψης μια απόφασης, συνδέεται με το επίπεδο της πολιτικής διαδικασίας, καθώς τα συμφέροντα των δρώντων είναι ποικίλα και συχνά αναπτύσσονται ρωγμές προς τρεις κατευθύνσεις: α) στα υλικά οφέλη και κόστη της απόφασης β) στην προοπτική απόκτησης ή μη, εξουσίας για λήψη αποφάσεων κατά την διαδικασία λήψης μιας απόφασης γ) στα κόστη της αναγκαίας διευθέτησης που προκύπτει από εκείνη την πολιτική διαδικασία.

Σε πολλά πεδία πολιτικής, κάποιιοι δρώντες, κυρίως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προσπαθούν να αυξήσουν τις αρμοδιότητές τους, πιέζοντας συγκεκριμένα θέματα και αντίστροφα, να επιτύχουν ένα σκοπό επεκτείνοντας διαρκώς τις αρμοδιότητές τους στα όρια (διασταλτική ερμηνεία των αρμοδιοτήτων τους). Το Κοινοβούλιο είναι ένας ευρωπαϊκός παίκτης που ενδιαφέρεται για την επέκταση των αρμοδιοτήτων του, τονίζοντας κάποια ζητήματα, ούτως ώστε να αποτελέσουν εστιακό σημείο για την κοινή γνώμη. Τέτοιες περιπτώσεις αποτελούν η δημόσια υγεία, η πολιτική για την μετανάστευση, η πολιτική για την παροχή ασύλου.

Η κλασική εξήγηση ως προς το γιατί οι δρώντες, με αντίθετους στόχους, καταλήγουν σε αδιέξοδο παρέχεται από τον Scharpf, (Scharpf, 1988, σ. 255) ο οποίος υποστηρίζει ότι σε συστήματα ομοσπονδιακής διακυβέρνησης, αν τα χαμηλότερα επίπεδα της διακυβέρνησης έχουν έναν αποφασιστικό λόγο προς την κεντρική διαδικασία άσκησης πολιτικής, η διαδικασία αυτή θα τείνει να καταλήξει σε αδιέξοδο με μη- βέλτιστα αποτελέσματα πολιτικής. Πιο συγκεκριμένα, αν οι αποφάσεις της κεντρικής κυβέρνησης εξαρτώνται άμεσα από την συμφωνία των ομόσπονδων κυβερνήσεων, και αυτή η συμφωνία πρέπει να είναι ομόφωνη ή σχεδόν ομόφωνη, οι δρώντες μπορεί να βρεθούν στην παγίδα της συναπόφασης (joint decision trap), όπου δεν είναι ικανοί να προχωρήσουν σε νέες αποφάσεις ή να εξέλθουν όλοι από το πεδίο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Σε αυτή την περίπτωση, η κεντρική κυβέρνηση δεν είναι ελεύθερη να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στις εξωτερικές απαιτήσεις ή να περιμένει την μελλοντική συναίνεση. Οι πράξεις της καθορίζονται από τα άμεσα συμφέροντα των κυβερνήσεων των κρατών μελών.

Συνοψίζοντας, το αδιέξοδο εμφανίζεται στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, εάν, κάτω από συνθήκες συναινετικής λήψης αποφάσεων, οι δρώντες είναι απρόθυμοι να φτάσουν στην προτεινόμενη λύση, γιατί ίσως χάσουν κάποια προνόμια, εξουσία ως προς τη λήψη αποφάσεων ή έχουν κάποιο κόστος από τη ρύθμιση που θα αποφασιστεί (Heritier, 1999, σ. 15).

B. Ευρωπαϊκή πρακτική

Είναι πλέον δεδομένο ότι ο αριθμός και τα είδη των πολιτικών παραγόντων που εμπλέκονται στις διαμάχες για τη μεταναστευτική πολιτική είναι σήμερα πολύ μεγαλύτερος από ότι ήταν πριν από δεκαετίες. Μεταξύ άλλων, οι βασικότεροι είναι οι εξής:

1. Η Ε.Ε.
2. Τα αντί- μεταναστευτικά κόμματα.
3. Τα μεγάλα δίκτυα των οργανισμών που αντιπροσωπεύουν τους μετανάστες και μάχονται για τα δικαιώματά τους.
4. Οι μεταναστευτικές ενώσεις και οι μετανάστες πολιτικοί, κυρίως δεύτερης γενιάς.
5. Οι εθνικές ομάδες πίεσης, όπως π.χ. στις ΗΠΑ, όπου η δράση τους είναι αυξημένη και συγκεκριμένη.

Το αποτέλεσμα αυτών των εξελίξεων συνολικά είναι ο περιορισμός της κυριαρχίας του κράτους και η υπονόμηση των παλιών αντιλήψεων για τον έλεγχο της μετανάστευσης (Sassen, 1996, σ. 138).

Βασικός στόχος της μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε. είναι η άρση των εμποδίων και η επίτευξη μεγαλύτερης κινητικότητας εντός όμως της Ε.Ε., με ταυτόχρονη αυστηρότερη πολιτική ελέγχου στα σύνορα. Από τη μια προσπαθεί να κατοχυρώσει τα δικαιώματα των ευρωπαίων που μετακινούνται εντός των συνόρων της, στο όνομα του ανταγωνισμού και της ενοποιημένης αγοράς αλλά από την άλλη θεωρεί ότι η Ε.Ε. είναι ένα κλειστό σύνολο κρατών, όπως οι ΗΠΑ ή οι χώρες της Αφρικής, απροσπέλαστο για τους πολίτες τρίτων χωρών. Πόσο εύκολη είναι άραγε η εφαρμογή της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής μέσα σε αυτά τα πλαίσια;

Πράγματι, η διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής δεν είναι εύκολα πραγματοποιήσιμη. Πέρα από τον αρχικό στόχο της σύγκλισης των κρατών μελών ως προς την πολιτική που θα ακολουθούν στο θέμα της μετανάστευσης και πέρα από τα ποικίλα εργαλεία που έχουν κατά καιρούς χρησιμοποιηθεί προς αυτή την κατεύθυνση (νομοθετικά, κατασταλτικά, διαπολιτισμικά κ.ά.) η εφαρμογή αυτών των εργαλείων πολλές φορές προσκρούει σε εμπόδια όπως είναι οι επιμέρους επιδιώξεις και τάσεις των κυβερνήσεων των κρατών μελών, οι θέσεις των κοινωνικών φορέων, των ομάδων πίεσης ή ακόμη και των μη κυβερνητικών οργανώσεων.

1) Ευρωπαϊκές Κυβερνήσεις

Όσον αφορά στις επιδιώξεις των κρατών μελών, είναι προφανές πως το καθένα έχει τη δική του θέση, η οποία μπορεί να αποκλίνει κατά πολύ από τις θέσεις των υπολοίπων. Επιπροσθέτως, όσο η Ε.Ε. διευρύνεται και όσο για τη λήψη αποφάσεων σε ανάλογης σημασίας ζητήματα προϋποτίθεται η **ομοφωνία**, τόσο δυσκολότερη αναμένεται να είναι η υιοθέτηση μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Φυσικά, αν οι θέσεις της πλειοψηφίας των κρατών μελών συγκλίνουν λίγο –πολύ σε έναν κοινό παρονομαστή, τότε είναι ευκολότερη η υιοθέτηση μιας κοινής πολιτικής, ενώ αν υπάρχει μεγάλη απόκλιση, η επίτευξη συμφωνίας είναι συνήθως αδύνατη.

Είναι γνωστό ότι οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις αρχικά αντιστάθηκαν στην ανάμειξη της Ε.Ε. στα θέματα που κάποτε ήταν δικής τους αρμοδιότητας. Σήμερα όμως, τα τρέχοντα νομικά και πρακτικά ζητήματα έχουν καταστήσει αυτή την ανάμειξη αποδεκτή και αναπόφευκτη. Έτσι, αν και με αργούς ρυθμούς, τα πράγματα κινούνται προς τη γενική κατεύθυνση της ενοποίησης των μεταναστευτικών πολιτικών των κρατών μελών.

Φυσικά, κάθε κυβέρνηση από την πλευρά της εμφανίζεται περισσότερο ή λιγότερο δεκτική ως προς τη μεταναστευτική κίνηση και ακολουθεί τη δική της πολιτική. Επί παραδείγματι, η Ισπανία εμφανίζεται ιδιαίτερα δεκτική και προβαίνει διαρκώς σε νομιμοποιητικά προγράμματα των παράνομων μεταναστών, ενώ η Γερμανία εφαρμόζει μια αυστηρότερη μεταναστευτική πολιτική. Με ανάλογο τρόπο, κάθε ευρωπαϊκή κυβέρνηση αντιλαμβάνεται διαφορετικά τα οφέλη και τις ζημιές που μπορεί να φέρει ο προσανατολισμός της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής προς τη μία ή την άλλη κατεύθυνση.

Πιο συγκεκριμένα, σε αντίθεση με την υπόλοιπη Ευρώπη, οι χώρες του ευρωπαϊκού νότου, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, ξεκίνησαν την ανάπτυξη των μεταναστευτικών τους πολιτικών πολύ πρόσφατα, μαζί με τις συζητήσεις για το θέμα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η έλλειψη εμπειρίας που τις διακατείχε και η θέση τους γενικότερα μέσα στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα ελαχιστοποίησαν την επιρροή τους στη συζήτηση για την μετανάστευση σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ως εκ τούτου, οι κοινές κατευθυντήριες γραμμές ήταν λιγότερο κατάλληλες για τις νότιες χώρες και άρα ήταν λιγότερο πιθανόν να εφαρμοστούν (Linos, 2001, σ. 14).

Αναφορικά με την πρόσληψη του φαινομένου της μετανάστευσης από τα κράτη της Ευρώπης, είναι πλέον προφανές ότι η θέση τους διαμορφώνεται μεταξύ

άλλων από τις κοινωνικοπολιτικές συνθήκες που έφεραν μεταναστευτικούς πληθυσμούς στις επικράτειές τους καθώς και από την πολιτική που έχουν ακολουθήσει ως τώρα.

Έτσι, με κριτήριο την ένταση, σημασία και αντιμετώπιση της μετανάστευσης, οι χώρες της **Δύσης** μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις κατηγορίες:

- 1) Στα κράτη που συστήθηκαν από Ευρωπαίους μετανάστες με πλούσια ιστορία και εμπειρία υποδοχής μεταναστευτικών ρευμάτων, π.χ. Αυστραλία, Καναδάς, ΗΠΑ.
- 2) Στις χώρες της Ευρώπης, οι οποίες αντιμετώπισαν τη μετανάστευση μόνο το δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα. Οι χώρες αυτές δέχτηκαν πολλούς μετανάστες από πρώην αποικίες τους ή στρατολόγησαν μετανάστες ως προσωρινά φτηνά εργατικά χέρια.
- 3) Στις χώρες της Νότιας Ευρώπης (Πορτογαλία, Ισπανία, Ιταλία και Ελλάδα) οι οποίες από το 1960 έως το 1990 μετατράπηκαν από χώρες αποστολής σε χώρες υποδοχής μεταναστών. Οι συγκεκριμένες χώρες βρίσκονται ακόμη στα πρώτα στάδια θεσμοθέτησης μιας μεταναστευτικής πολιτικής και η στάση των κομμάτων, των ομάδων πίεσης και της κοινής γνώμης δεν έχει ακόμη διαμορφωθεί σημαντικά.²⁵

Αναφορικά με την ακολουθούμενη πολιτική της κάθε χώρας προκύπτει η ακόλουθη τυποποίηση²⁶:

1. Χώρες με πολιτική αφομοίωσης των μεταναστών, η οποία προσβλέπει στη μετατροπή τους σε μέλη της κοινωνίας υποδοχής (π.χ. ΗΠΑ). Η περίπτωση αυτή περιλαμβάνει κράτη τα οποία, εξαιτίας του συνδυασμού της χαμηλής πληθυσμιακής πυκνότητας με τις απαιτήσεις της αγοράς εργασίας μιας συνεχώς αναπτυσσόμενης οικονομίας, δεν στόχευσαν μόνο στο να καλύψουν τα κενά του εργατικού τους δυναμικού με ξένα εργατικά χέρια, αλλά και στην κάλυψη των δημογραφικών τους κενών. Αυτό σημαίνει ότι απέβλεπαν στην

²⁵ Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Σταύρος Γαβρόγλου, *Μετανάστευση και ακροδεξιά αντίδραση στην Ευρώπη: Συγκριτική Επισκόπηση*, σελ. 72-73 στο *Μετανάστες και Μετανάστευση*, Πατάκης, Αθήνα, 2001.

²⁶ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την κάθε κατηγορία, βλ. Μουσούρου Λ., *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη*, Gutenberg, Αθήνα, 1991, σελ 127-160.

απόκτηση πολιτών και όχι εργατών. Κύριοι πόλοι γύρω από τους οποίους διαμορφώθηκε αυτού του τύπου η πολιτική ήταν²⁷:

- Η αντίληψη του λεγόμενου φυλετικού χωνευτηριού (melting pot), ότι δηλαδή οι μετανάστες ζυμώνονται γρήγορα με εκείνους που έχουν γεννηθεί στις ΗΠΑ και διαμορφώνουν μαζί τους το κράμα στο οποίο συνίσταται ο Αμερικανός.
 - Η αντίληψη ότι οι μετανάστες οφείλουν να αμερικανοποιούνται αποβάλλοντας κάθε εθνικό στοιχείο που είναι ξένο προς την αγγλοσαξονική παράδοση.
 - Η αντίληψη της Αμερικής ως «έθνους εξ εθνών», ως μιας ομοσπονδίας κρατών που βασίζεται στον πολιτισμικό πλουραλισμό.
2. Χώρες με πολιτική που αποβλέπει στην μετατροπή της κοινωνίας υποδοχής σε πολυπολιτισμική κοινωνία (π.χ. Σουηδία). Η φιλοσοφία των χωρών αυτών δέχεται ότι οι μετανάστες και οι απόγονοί τους πρέπει να συντελούν και στην πολιτισμική ταυτότητα της χώρας, όχι μονάχα στην οικονομική, πολιτική ή κοινωνική της ταυτότητα.
 3. Χώρες με πολιτική μη αφομοίωσης, δηλαδή με πολιτική αντιμετώπισης των μεταναστών ως εναλλασσόμενης εργατικής δύναμης (π.χ. Ομοσπονδ. Γερμανία μέχρι το 1973). Η πολιτική αυτή βασίζεται στην πρόσληψη της μετανάστευσης ως προσωρινού φαινομένου και συνεπάγεται την αντιμετώπιση των μεταναστών ως προσωρινά εργαζομένων στη χώρα, όχι ως πολιτών της χώρας.
 4. Χώρες με πολιτική που εκφράζει το αποικιοκρατικό τους παρελθόν και την συμβολή των επιπτώσεών του στη διαμόρφωση του μεταναστευτικού φαινομένου (Μ. Βρετανία, Γαλλία, Ολλανδία).
 5. Χώρες παραδοσιακά αποστολής που έχουν καταστεί και χώρες υποδοχής (π.χ. χώρες της Νότιας Ευρώπης).

Από την ως τώρα αναφορά στις πολιτικές που φαίνεται να ακολουθούν οι ευρωπαϊκές χώρες σχετικά με το ζήτημα της μετανάστευσης εύκολα εξάγεται το συμπέρασμα της δυσκολίας σύγκλισης σε μια κοινή πρακτική. Και μόνο η ιστορική πορεία καθιέρωσης της μετανάστευσης στα όριά τους και η πολιτική που έχουν

²⁷ Vlachos E., (1968), The Assimilation of Greeks in the U.S., ΕΚΚΕ, Athens, σελ. 20.

ακολουθήσει έως σήμερα, πέρα από τις σύγχρονες τάσεις και επιδιώξεις τους οι οποίες μπορεί να συνδέονται με οικονομικά ή πολιτικά συμφέροντα στο πεδίο της διεθνούς πολιτικής σκηνής, καθιστούν δύσκολη μια τέτοια λύση.

Βέβαια, δεν θα πρέπει να παραληφθεί το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών της Ε.Ε. δεν αποτελούν τους μοναδικούς παράγοντες άσκησης επιρροής επί της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Ουσιαστική είναι και η συμβολή των πολιτικών κομμάτων, των ομάδων πίεσης, οι οποίες δραστηριοποιούνται προς εξυπηρέτηση των συμφερόντων των μελών τους, των διεθνών οργανισμών όπως του Ο.Η.Ε., οι επιταγές των οποίων οφείλουν να γίνονται σεβαστές από τα κράτη, αλλά και των μη κυβερνητικών οργανώσεων (Διεθνής Αμνηστία, Γιατροί του Κόσμου, Ευρωπαϊκή Προοπτική κ.ά.) οι οποίες στοχεύουν στην υπεράσπιση και προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των οποίων η ισχύς διαρκώς αυξάνεται.

2) Πολιτικά Κόμματα

Από την πλευρά των πολιτικών κομμάτων, δεν φαίνεται κάποια αυτούσια δράση ενός κόμματος το οποίο να χαρακτηρίζεται από την προάσπιση των συμφερόντων των μεταναστών στη χώρα του. Αντιθέτως, παρατηρείται σε όλα τα κόμματα η εκδήλωση ενδιαφέροντος σχετικά με το μείζον θέμα της μετανάστευσης.

Σιγά –σιγά, μετανάστες και ιδιαίτερα μετανάστες δεύτερης γενιάς, εισέρχονται στα πολιτικά κόμματα των κρατών της Ευρώπης επιχειρώντας να προασπίσουν τα συμφέροντα της ομάδας στην οποία ανήκουν. Αλλά και από την πλευρά τους, τα ίδια τα πολιτικά κόμματα προσανατολίζονται στον προσεταιρισμό μελών των μεταναστευτικών ομάδων προκειμένου να διευρύνουν τον κύκλο των ψηφοφόρων τους και να συντελέσουν στη μεταναστευτική πολιτική της χώρας τους. Φυσικά, η διαδικασία αυτή πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτική δεδομένου ότι τα κόμματα πρέπει να αναπτύξουν μια τέτοια πολιτική που και να τους «φέρνει» ψήφους μεταναστών και να μην τους «στερεί» τις ψήφους των γηγενών ψηφοφόρων τους, οι οποίοι πολλές φορές αντιδρούν σε κάθε προσπάθεια συναδέλφωσης με τους μετανάστες.

3) Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις

Δυσανάλογα προς τις κυβερνήσεις ή τα πολιτικά κόμματα των οποίων τα χαρακτηριστικά και το ρόλο αναφορικά με τους μετανάστες λίγο –πολύ

αντιλαμβανόμαστε όλοι, στην περίπτωση των μη κυβερνητικών οργανώσεων κρίνεται επιτακτική η ανάγκη παρουσίασης του ορισμού, των χαρακτηριστικών και του ρόλου τους όσον αφορά στη μετανάστευση.

Σύμφωνα με τον Μιχάλη Σταθόπουλο²⁸, για να προσπαθήσουμε να ορίσουμε τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, θα βασιστούμε στο αρνητικό κριτήριο. Συνοπτικά λοιπόν, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις δεν είναι κυβερνητικές οργανώσεις, δεν είναι κρατικές ή ημικρατικές, δεν ελέγχονται και δεν διορίζονται οι διοικήσεις τους από τις κρατικές αρχές.

Ένα πρώτο χαρακτηριστικό τους αποτελεί η επιδίωξη σκοπών μη κερδοσκοπικών, που αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος χωρίς ιδιοτέλειες, χωρίς ίδια οφέλη των μελών των οργανώσεων αυτών. Δεύτερο βασικό τους χαρακτηριστικό αποτελεί το γεγονός ότι ασχολούνται με προβλήματα που απασχολούν και τα κράτη, τις κυβερνήσεις ή που έστω θα έπρεπε να απασχολούν τις κυβερνήσεις, δηλαδή τα μείζονα προβλήματα της κοινωνίας και της δημοκρατίας. Αυτό είναι και το αντικείμενό τους. Τρίτο χαρακτηριστικό τους είναι ότι δεν πρόκειται για μια οργάνωση που έχει απλώς κάποια διοίκηση ή κάποια γραφεία και κάποια σφραγίδα, αλλά για μια οργάνωση με ενεργά μέλη. Αυτή η ενεργός παρουσία στα κοινωνικά προβλήματα είναι το βασικότερο χαρακτηριστικό τους.

Επίσης, συνήθως είναι σωματεία, μπορεί όμως να είναι και ιδρύματα ή αστικές εταιρείες με ή χωρίς νομική προσωπικότητα. Βέβαια, καλό είναι να διαθέτουν νομική προσωπικότητα, δεδομένου ότι αυτές οι οργανώσεις αποβλέπουν και στην οικονομική ενίσχυση από το κοινό, μέσω δωρεών (Διεθνές Συνέδριο στην Αθήνα, 1998, σ. 191-2).

Μετά τις εξελίξεις των τελευταίων ετών με την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού και με τις συχνές εμπόλεμες συρράξεις, πολλαπλασιάζονται οι οργανώσεις που έχουν ως κύρια αποστολή την πάταξη του ρατσισμού. Ακολούθως, παρατηρείται μια στροφή ως προς τους στόχους των περισσότερων μη κυβερνητικών οργανώσεων, οι οποίες ασχολούνται κυρίως με θέματα ειρήνης, συνεργασίας, οικοδόμησης εμπιστοσύνης, ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ρατσισμού.

Σε γενικές γραμμές, τα προβλήματα επί των οποίων δραστηριοποιούνται οι μη κυβερνητικές οργανώσεις ανήκουν σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη περιλαμβάνει εκείνα τα οποία βρίσκονται ήδη στην ημερήσια διάταξη των κυβερνήσεων ή των

²⁸Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών και Πρόεδρος της Κίνησης των Πολιτών κατά του Ρατσισμού το 1998.

κρατικών οργάνων, αλλά υπάρχει δισταγμός, αναβλητικότητα ή σκοπιμότητα. Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει εκείνα τα οποία δεν αναγράφονται στις ημερήσιες διατάξεις των κυβερνήσεων, είναι δηλαδή κάπου ξεχασμένα, ενώ στην τρίτη κατηγορία ανήκουν τα προβλήματα που βρίσκονται στην πολιτική επικαιρότητα, αλλά που κατά τη γνώμη των οργανώσεων, κινούνται προς λάθος κατεύθυνση.²⁹

Τέλος, προκειμένου να μπορέσουν οι μη κυβερνητικές οργανώσεις να επιφέρουν αποτελέσματα, προϋποτίθενται η ανεξαρτησία τους καθώς και η αποφυγή ακροτήτων.

Έχοντας υπόψιν μας τα βασικά στοιχεία που καθορίζουν τη μορφή και δράση των μη κυβερνητικών οργανώσεων, μπορούμε ευκολότερα να αντιληφθούμε το ρόλο τους, ο οποίος κατευθύνεται αφενός στην ενημέρωση και ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης επί του θέματος και αφετέρου στην άσκηση πίεσης στις κυβερνήσεις, τα πολιτικά κόμματα, τα συνδικάτα και τις οργανώσεις προκειμένου να μπορέσουν να υλοποιήσουν τα προγράμματά τους.

Μέσα στον κυκλώνα αυτό επιδιώξεων, τάσεων και διαπραγματεύσεων, οι πολλαπλές μονάδες βέτο δυσχεραίνουν την πρόθεση της Ε.Ε. για υιοθέτηση της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Το σίγουρο είναι ότι όσο πιο σύντομα κατορθώσουν οι δρώντες σε ευρωπαϊκό επίπεδο να φτάσουν σε έναν κοινό παρονομαστή, ένα σημείο σύγκλισης, τόσο πιο εύκολα θα γίνει πραγματικότητα η ευρωπαϊκή πολιτική για τη μετανάστευση.

7. Συμπεράσματα:

1) Σε γενικές γραμμές, τα κράτη μέλη της Ε.Ε. λαμβάνοντας μέτρα για τη μετανάστευση στο παρελθόν, απέβλεπαν κυρίως στην παύση της μεταναστευτικής ροής, από την άποψη της αστυνομικής φύσης. Όμως, η πολιτική αυτή της «μηδενικής» μετανάστευσης, απέτυχε. Για πρώτη φορά, η Συνθήκη του Άμστερνταμ θεσπίζει την κοινοτική αρμοδιότητα αναφορικά με τη μετανάστευση και το άσυλο. Το καινούριο στοιχείο είναι ότι η ευθύνη για την ανάπτυξη της πολιτικής της μετανάστευσης έπαψε να αποτελεί μόνο θέμα διακυβερνητικού συντονισμού.

2) Οι κύριες συγκυρίες οι οποίες συνέβαλαν στη διαμόρφωση μιας διαφορετικής μεταναστευτικής πραγματικότητας στην Ευρώπη κατά την δεκαετία του 1990 συνοψίζονται στις εξής:

²⁹ Παραδείγματα υπάρχουν στο Διεθνές Συνέδριο στην Αθήνα, 1998 σελ. 196-198.

- 1) Την ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων, απόρροια της διευρυνόμενης αγοράς εργασίας της Ε.Ε.
- 2) Την κατάρρευση του Ανατολικού μπλοκ.
- 3) Την ένωση των δύο Γερμανιών και την αλλαγή των αναγκών, προτεραιοτήτων και δυνατοτήτων της κατεξοχήν μεταναστευτικής χώρας της Δυτικής Ευρώπης.
- 4) Το οξύτατο πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης από τις χώρες του λεγόμενου Τρίτου Κόσμου.

3) Οι κύριες πολιτικές που έχουν ακολουθηθεί από τα ευρωπαϊκά κράτη έως σήμερα προσανατολίζονται περισσότερο στην αφομοίωση, λιγότερο στην ενσωμάτωση και ακόμη λιγότερο στην πολυπολιτισμικότητα ή ανοχή της διαφορετικότητας.

4) Στην προσπάθεια χάραξης μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, η Ε.Ε. προσπαθεί να ισορροπήσει μεταξύ των αναγκών για έλεγχο των συνόρων και της ανάγκης να χρησιμοποιεί την εργατική δύναμη των μεταναστών. Αν και στο θέμα του ασύλου και του ελέγχου των συνόρων η πολιτική της Ε.Ε. είναι αρκετά αποτελεσματική, όσον αφορά στην κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών, δεν υπάρχουν αξιόλογα αποτελέσματα, ενώ ακόμη δεν έχει επιτευχθεί η εφαρμογή των οδηγιών για τους μετανάστες που ήδη βρίσκονται στην Ε.Ε.

5) Η διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής δεν είναι εύκολα πραγματοποιήσιμη. Πέρα από τον αρχικό στόχο της σύγκλισης των κρατών μελών ως προς την πολιτική που θα ακολουθούν στο θέμα της μετανάστευσης και πέρα από τα ποικίλα εργαλεία που έχουν κατά καιρούς χρησιμοποιηθεί προς αυτή την κατεύθυνση (νομοθετικά, κατασταλτικά, διαπολιτισμικά κ.ά.) η εφαρμογή αυτών των εργαλείων πολλές φορές προσκρούει σε εμπόδια όπως είναι οι επιμέρους επιδιώξεις και τάσεις των κυβερνήσεων των κρατών μελών, οι θέσεις των κοινωνικών φορέων, των ομάδων πίεσης ή ακόμη και των μη κυβερνητικών οργανώσεων.

6) Μέχρι σήμερα δεν έχει σημειωθεί αξιόλογη πρόοδος στον τομέα της εφαρμογής μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, κυρίως εξαιτίας των διαφορετικών προσεγγίσεων των κρατών- μελών της Ε.Ε. που δεν φαίνονται να είναι διατεθειμένα να εκχωρήσουν την εξουσία ελέγχου της μετανάστευσης στην Ένωση.

7) Συνοπτικός πίνακας με τα σημεία κλειδιά της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής:

Έτος	Δραστηριότητα	Προσανατολισμός
1987	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη	Δημιουργία μιας Ευρώπης- Φρουρίου
1988	Πρόταση Ευρωπαϊκής Επιτροπής	Συντονισμός σε θέματα ασύλου και μετανάστευσης
1990	Εφαρμογή Συνθήκης Σένγκεν	Ενιαίος χώρος ελευθερίας ασφάλειας και δικαιοσύνης μεταξύ των υπογραφόντων κρατών
1991	Μάαστριχτ	Δικαστική συνεργασία και συνεργασία στις εσωτερικές υποθέσεις
1997	Συνθήκη του Άμστερνταμ	Κοινοτική αρμοδιότητα για άσυλο και μετανάστευση μέσω της ενσωμάτωσης του κεκτημένου Σένγκεν στο δίκαιο της Ε.Ε.
1999	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Τάμπερε	Κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική ως το Μάιο του 2004
2001	Σύνοδος Κορυφής στο Λάακεν	Εστίαση στην παράνομη μετανάστευση, προβληματισμός και επιφυλάξεις αναφορικά με θέματα παροχής δικαιωμάτων σε υπηκόους τρίτων χωρών και σκλήρυνση των μεταναστευτικών πολιτικών αρκετών κρατών- μελών (Δανία, Αυστρία, Γερμανία, Ολλανδία, Ιταλία)
2002	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Σεβίλλη	Καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης με συγκεκριμένα κίνητρα, για τη γρήγορη υλοποίηση τη προτεραιότητας αυτής (COM (2003) 323 FINAL)
2003	Διαδικασία Λισσαβώνας	Ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας ως το 2010- Μελέτη των συνεπειών της μετανάστευσης στο πεδίο αυτό
2004	Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης	Αποτελεσματικοί έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και συμφωνίες με τρίτες χώρες

Ενότητα 3^η : Το μέλλον της κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής

1. Ποιο είδος πολιτικής φαίνεται να επικρατεί

Ένα ουσιώδες θέμα που προκύπτει και σχετίζεται με την αναγκαιότητα εφαρμογής μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, έχει να κάνει με την κατεύθυνση την οποία θα ακολουθηθεί. Υπάρχει άραγε κάποιο ιδανικό μοντέλο και αν ναι, ποιο μπορεί να είναι αυτό;

Από ότι δείχνουν οι ως τώρα εξελίξεις, κάθε χώρα εφαρμόζει τη δική της πολιτική, πολλές φορές δανειζόμενη στοιχεία ή καλές πρακτικές από άλλες χώρες. Κατά συνέπεια, πέρα από τη διαπίστωση όλων για μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι η προσπάθεια αυτή είναι και δύσκολα επιτεύξιμη και χρονοβόρα, δεδομένων των διαφορετικών επιδιώξεων των χωρών. Επιπροσθέτως, πρέπει να έχουμε υπόψιν ότι μια τέτοιου εύρους πολιτική, δεν μπορεί να είναι αυτοτελής. Θα χρειαστεί ο οριζόντιος συντονισμός πολλών επιμέρους μεταναστευτικών πολιτικών ώστε να προκύψει η ευρωπαϊκή.

Η μεταναστευτική πολιτική δεν μπορεί να είναι ούτε μονοεθνική ούτε υπερεθνική. Οποιαδήποτε αντιμετώπιση και επίλυση του προβλήματος αυτού σε εθνικό επίπεδο θα είναι εκ των πραγμάτων περιορισμένη, δεδομένου ότι πρόκειται για φαινόμενο με υπερτοπικό, διακρατικό χαρακτήρα. Από την άλλη, ουσιαστικές παρεμβάσεις σε υπερεθνικό επίπεδο προσκρούουν συχνά στις εξουσίες των εθνικών κρατών, ενώ παρουσιάζουν το μειονέκτημα ότι δεν είναι αρκετά εξειδικευμένες, ώστε να λαμβάνουν υπόψη τους τις επιμέρους συνθήκες που επικρατούν σε κάθε τόπο. Κατά συνέπεια, δύσκολα μπορούν να γίνουν άμεσες αναφορές σε επιτυχημένες μεταναστευτικές πολιτικές που θα έπρεπε να λειτουργήσουν ως συνταγή για οποιαδήποτε άλλη χώρα με μικρότερη πείρα στο ζήτημα, όπως είναι η δική μας (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 15).

Επομένως, η μεταναστευτική πολιτική είναι κατεξοχήν οριζόντια πολιτική, η οποία απαιτεί εμπλοκή και σε πολυτομεακό διυπουργικό και σε τοπικό- περιφερειακό επίπεδο.

Υπάρχει άραγε ένα ή περισσότερα μοντέλα ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής; Εάν υπάρχει, ποιες μεταναστευτικές πολιτικές έχουν αποδειχθεί περισσότερο επιτυχημένες; Αυτές μιας ημιτελούς ενσωμάτωσης ή ένταξης (Γαλλία),

αυτές μιας κατηγοριοποιημένης συμμετοχής στην αγορά εργασίας με τον τίτλο του ξένου (Γερμανία) ή το μοντέλο της προσωρινής ή εποχικής μετανάστευσης ανάλογα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας των κρατών μελών με την εφαρμογή της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού; Αυτές με τις περισσότερες πολιτικές και ιδεολογικές ελευθερίες ή αυτές με τις περισσότερες κοινωνικές παροχές;

Η απάντηση στο καίριο αυτό ερώτημα είναι παρακινδυνευμένη. Η ισχύουσα πρακτική υπαγορεύει την ύπαρξη διαφορετικών μοντέλων μεταναστευτικής πολιτικής, όμως η υιοθέτηση των μοντέλων αυτών δεν είναι τόσο ευρεία ώστε να μπορούμε να κάνουμε λόγο για κυριαρχία του ενός ή του άλλου.

Βέβαια, αν λάβουμε υπόψιν μας την άποψη των ίδιων των Ευρωπαίων πολιτών, η οποία αποκρυσταλλώνεται σε έρευνα του Ευρωβαρομέτρου το 1997, φαίνεται πως η κυρίαρχη τάση στην Ευρώπη είναι η ενσωμάτωση (36%) ενώ ακολουθεί η αφομοίωση με ποσοστό 25% (Γράφημα 3 σελ. 98 στο Παράρτημα). Το σίγουρο πάντως είναι ότι η Ευρώπη κινείται προς την κατεύθυνση του σεβασμού της διαφορετικότητας των λαών και της εκχώρησης δικαιωμάτων ατομικών, κοινωνικών ακόμη και πολιτικών, χωρίς όμως να φτάνει στο σημείο της πλήρους αποδοχής της πολυπολιτισμικότητας.

2. Αναμενόμενες εξελίξεις

Ως λίκνο του ανθρωπισμού, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της προστασίας των προσφύγων, η Ευρώπη αντιμετωπίζει το δίλημμα πως θα διατηρήσει τις βασικές αρχές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος της ελεύθερης μετακίνησης, χωρίς να θέσει σε κίνδυνο την ασφάλεια και την κοινωνική σταθερότητα των κοινωνιών που τη συνθέτουν (Ναζάκης κ.ά., 2001, σ. 63).

Ξεκινώντας, είναι ανάγκη να έχουμε υπόψιν μας ότι πολιτικές ποινικής προστασίας και καταστολής από μόνες τους δεν μπορούν να προσφέρουν αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος της μετανάστευσης. Χρειάζεται η ανάληψη δράσεων κοινωνικής και μεταναστευτικής πολιτικής, από πλευράς πολιτείας, κοινότητας και ΜΜΕ.

Η μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να έχει ως στόχο τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών αλλά και τη θέσπιση θεμελιωδών δικαιωμάτων για τους υπηκόους τρίτων χωρών και μειονοτήτων. Είναι απαραίτητο να εφαρμοστούν στρατηγικές που θα προσφέρουν στους μετανάστες και στις μειονότητες τη

δυνατότητα να συνεισφέρουν με ίσους όρους στην καλή τοπική διοίκηση των πόλεων. Η δράση αυτή πρέπει να στοχεύει στην ενθάρρυνση των πληθυσμών μεταναστών να συμμετέχουν στην πολιτιστική, οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή των πόλεων και ταυτόχρονα στο σεβασμό των εθίμων και των παραδόσεων των διαφορετικών εθνικών ομάδων, διατηρώντας με τον τρόπο αυτό την πολιτιστική κληρονομιά όλων (ΕΚΕΜ, 1998, σ. 99).

Όμως και ο ρόλος των ΜΜΕ στην διαμόρφωση της στάσης των γηγενών απέναντι στους μετανάστες είναι καταλυτικός. Σε αυτό το πλαίσιο, χρειάζεται η κατάρτιση ενός κανονιστικού κειμένου για την αποφυγή διακρίσεων σε βάρος των κοινωνικών ομάδων από τα ΜΜΕ, το οποίο επίσης θα τους εξασφαλίζει δυνατότητα πρόσβασης και ελεύθερης έκφρασης της γνώμης τους (ΕΚΕΜ, 1998, σ. 100).

Τελικά, μάλλον φαίνεται πως είναι αργά για προληπτική αντιμετώπιση του μεταναστευτικού φαινομένου, αν και μπορούν να ληφθούν μέτρα περιορισμού της έκτασής του. Όμως, εύλογα διερωτάται κανείς αν πρέπει να ληφθούν μέτρα για να περιοριστεί η μετανάστευση ή αν πρέπει να στρέψουμε την προσοχή μας στη σωστή διαχείρισή της. Επίσης εάν είναι καλύτερη η ενσωμάτωση αυτών των ανθρώπων στις τοπικές κοινωνίες των χωρών υποδοχής ή η διατήρηση ξεχωριστών εθνικών και κοινωνικών ομάδων.

Αναφορικά με το πρώτο ερώτημα είναι σίγουρα απαραίτητη η δραστηριοποίηση προς την κατεύθυνση της σωστής διαχείρισης της μεταναστευτικής ροής. Οι απαντήσεις στα δεύτερα ζητήματα όμως, συνιστούν δίκικο μαχαίρι δεδομένου ότι οι διαφορές είναι πολύ λεπτές και οι εκατέρωθεν απόψεις επαρκώς τεκμηριωμένες. Αφενός η ενσωμάτωση ευνοεί την κοινωνία υποδοχής γιατί ελαχιστοποιεί τις συγκρούσεις και τις ανισότητες, αφετέρου οι μετανάστες δικαιούνται να διατηρήσουν όσο μπορούν τα χαρακτηριστικά του πολιτισμού και της πατρίδας τους.

Προχωρώντας πιο πέρα, αποδεικνύεται πλέον στην πράξη ότι η πολιτική μηδενικής μετανάστευσης και καταστολής που ακολούθησε η Ευρώπη κατά τα τελευταία τριάντα χρόνια δεν εμπόδισε όσους διεκδικούσαν καλύτερες συνθήκες εργασίας και διαβίωσης να εφευρίσκουν ποικίλους τρόπους ώστε να περνούν τα σύνορα. Το μόνο που κατάφερε αυτή η περιοριστική πολιτική ήταν να ανεβάσει στα ύψη τις αμοιβές και τα κέρδη των μεταφορέων και όσων βρήκαν την ευκαιρία να εμπορευτούν τον ανθρώπινο πόνο (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 53).

Συνεπώς, βιώσιμες λύσεις πρέπει να αναζητηθούν στην εξάλειψη των αιτίων που προκαλούν μεταναστευτικά αλλά και προσφυγικά ρεύματα, στη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και των ευκαιριών απασχόλησης, στην εδραίωση της δημοκρατίας στις χώρες αποστολής, στο σεβασμό των θεμελιωδών ελευθεριών και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Αναφορικά με την πολιτική πρόληψης της μετανάστευσης μέσω παροχής βοήθειας στις χώρες αποστολής ώστε να μειώνεται η ανάγκη των πληθυσμών τους να μετακινούνται σε άλλες κατευθύνσεις, η Ε.Ε., δεν έχει ακόμη κατορθώσει να εφαρμόσει μια συνολική πολιτική και μόνο κάποιες χώρες έχουν ενισχύσει ορισμένες φτωχότερες, αλλά με αμφίβολα αποτελέσματα (Γερμανία στην Πολωνία, Ελλάδα και Ιταλία στην Αλβανία). Επίσης, γενικότερα, η Ε.Ε. δεν έχει καταφέρει ακόμη να εκφράσει κοινή συνολική ενεργητική πολιτική πρόληψης της μετανάστευσης και αποτροπής της στον τόπο προέλευσης (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 151).

Αυτό που συνοπτικά αναμένεται να υλοποιηθεί στα επόμενα χρόνια είναι ένα είδος πολιτικής το οποίο θα καταργεί την αυτόβουλη δυνατότητα των κρατών μελών της Ένωσης να ρυθμίζουν την μεταναστευτική κίνηση εντός των συνόρων τους. Αντιθέτως, οι ρυθμίσεις θα αφορούν στο σύνολο της Ένωσης ως ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στα όρια του οποίου ήδη οι πολίτες της Ένωσης μπορούν να κινούνται ελεύθερα. Όσον αφορά στους πολίτες τρίτων χωρών, η είσοδος τους θα πρέπει να προϋποθέτει την νομιμότητα με βάση τους μεταναστευτικούς κανόνες, ενώ θα επιτρέπεται και η σύναψη συμφωνιών μεταξύ των μελών της Ε.Ε. και τρίτων χωρών, αναφορικά με την ευνοϊκότερη διευθέτηση του ζητήματος (Πρωτόκολλο για τη διέλευση των συνόρων στην Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, 2004).

3. Συμπεράσματα:

1) Στο Τάμπερε οι αρχηγοί των κρατών συμφώνησαν να αναπτύξουν μια κοινή πολιτική για το άσυλο, ταυτόχρονα με την επίτευξη προγραμμάτων περιορισμού της παράνομης μετανάστευσης και υποβοήθησης της ενσωμάτωσης των νόμιμων μεταναστών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε τη δημόσια συζήτηση για την κοινή μεταναστευτική πολιτική τον Νοέμβριο του 2000, όμως η εναρμόνιση των πολιτικών δεν φαίνεται να επιτυγχάνεται σε άλλους τομείς σύντομα, δεδομένου ότι στη Νίκαια, οι αρχηγοί των κρατών συμφώνησαν στη διατήρηση της ομοφωνίας στις αποφάσεις για τα μεταναστευτικά θέματα.

Ειδικότερα, οποιαδήποτε κοινή ευρωπαϊκή πολιτική δεν φαίνεται να ακολουθείται από την Ελλάδα. Άλλωστε, η δήλωση της Επιτροπής για την παράνομη μετανάστευση τον Νοέμβριο του 2000 ξεκαθάριζε ότι οι νομιμοποιήσεις που πραγματοποιήθηκαν και συνεχίζουν να πραγματοποιούνται δεν είναι η σωστή λύση.³⁰

Από την άλλη πλευρά στη Βρετανία, ο Τ. Μπλέρ εξήγγειλε τον Φεβρουάριο ένα νέο σύστημα βαθμολογίας με βάση το οποίο θα ευνοείται η μετανάστευση ξένων που διαθέτουν τις δεξιότητες που χρειάζεται η χώρα, ενώ ταυτόχρονα θα εντείνονται οι έλεγχοι όσων αιτούνται ασύλου, ενώ η Ισπανία προσανατολίζεται στην ευρεία νομιμοποίηση των αλλοδαπών προκειμένου να αυξήσει τις εισφορές των ασφαλιστικών ταμείων και τα φορολογικά έσοδα³¹.

Άλλωστε, στη διάρκεια των τελευταίων 15 ετών, έχει υλοποιήσει τρία προγράμματα νομιμοποίησης μεταναστών. Αυτή τη στιγμή διαμένουν παράνομα στη χώρα 1,4 εκατ. μετανάστες, προερχόμενοι κυρίως από τη Λατινική Αμερική, τη Βόρεια Αφρική και την Ανατολική Ευρώπη. Τα φθηνά εργατικά χέρια συνέβαλαν στην ανάπτυξη της ισπανικής οικονομίας, την υποχώρηση του πληθωρισμού, την ενίσχυση της κατανάλωσης και τη μείωση της ανεργίας. Την περίοδο αυτή επιχειρείται μια ευρεία νομιμοποίηση όσων μπορούν να αποδείξουν ότι διαμένουν στη χώρα για τουλάχιστον έξι μήνες και έχουν σύμβαση εργασίας τουλάχιστον ίσου χρονικού διαστήματος. Και μόνο η ανακοίνωση του μέτρου και η θεσμική του κατοχύρωση οδήγησε σε ένα τεράστιο μεταναστευτικό ρεύμα (αναμενόταν αύξηση της τάξεως του 4% τουλάχιστον), προκαλώντας πολλά και ποικίλα προβλήματα.

Με βάση όλα όσα προαναφέρθηκαν γίνεται σαφές ότι ο όρος ευρωπαϊκή μετανάστευση καλύπτει μια ποικιλία πολιτικής που διαφοροποιείται στον χώρο και τον χρόνο, στις εξαγγελίες και την εφαρμογή της. Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι **δεν μπορεί να υπάρξει μια στεγανή πολιτική μετανάστευσης**. Πρέπει με οριζόντιο τρόπο να συνδυάσουμε επιμέρους πολιτικές προκειμένου να συνθέσουμε μια αποτελεσματική πολιτική.

2) Η ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση θα πρέπει να αφορά τις διάφορες πτυχές του μεταναστευτικού φαινομένου, δηλαδή (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 254-255):

³⁰ Migration News, January 2001: <http://europa.eu.int/eurlex/en/com/cnc/2000/com2000-0757en01.pdf>.

³¹ Καθημερινή, 08-02-2005, «Νέα μέτρα για μετανάστες από Ισπανία και Βρετανία» και 10-02-2005 «Μεταναστευτική πολιτική διαφορετικών δρόμων στην Ε.Ε.». Έθνος, 09-05-2005, Ισπανία: Χορηγεί 700 χιλιάδες άδειες εργασίας – παραμονής.

1. Τη διεύρυνση της Ε.Ε.
2. Την οικογενειακή επανένωση.
3. Τους πολιτικούς πρόσφυγες.
4. Τους οικονομικούς μετανάστες.
5. Την κοινωνικοοικονομική ένταξη των μεταναστών και την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.
6. Τη λειτουργία και οργάνωση των εκπαιδευτικών θεσμών.
7. Τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης.

3) Γενικότερες προτάσεις άσκησης πολιτικής:

1. Άσκηση συμπληρωματικής πολιτικής νομιμοποίησης και πολιτισμικής ένταξης των μεταναστών.
2. Διαμόρφωση ενός προγράμματος ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτισμικής και ψυχολογικής επιμόρφωσης των αστυνομικών, ώστε να απαλλαγούν από στερεότυπα και προκαταλήψεις για τους αλλοδαπούς.
3. Αναδιάρθρωση της ευρωπαϊκής πολιτικής ώστε να αναδεικνύει την ιδιαιτερότητα της κάθε χώρας υποδοχής και να προσφέρει τα απαραίτητα μέσα για την επίτευξη του ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης.
4. Συνεργασία μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών σε επίπεδο τεχνογνωσίας αλλά και διαμόρφωσης κοινών βάσεων δεδομένων και άσκησης πολιτικής.
5. Αναβάθμιση του ρόλου των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων όσον αφορά στη λήψη αποφάσεων.
6. Ιδιαίτερη προσοχή αναφορικά με την παράνομη μετανάστευση θα πρέπει να δοθεί σε όσους προέρχονται από Ασία, Αφρική, χώρες οι οποίες εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά παράνομης μετανάστευσης.
7. Συνειδητοποίηση του γεγονότος ότι ένα μεγάλο τμήμα των μελών των παράνομων ομάδων που μεταφέρουν λαθρομετανάστες είναι γηγενείς και διαμόρφωσης του αναγκαίου θεσμικού πλαισίου για την πάταξη του φαινομένου.

8. Διαμόρφωση πολιτικών για την ενίσχυση της συνεργατικής διάστασης τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο.
9. Πάταξη των φαινομένων συνεργασίας κρατικών υπαλλήλων με μέλη παράνομων ομάδων και υιοθέτηση αυστηρότερου θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης αναφορικά με τα ζητήματα χρηματισμού. (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 168-169)

4) Επίσης, όλα τα κράτη- μέλη και η Ε.Ε. πρέπει να λάβουν υπόψη τους τις ακόλουθες αρχές (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 253-254):

1. Η ασφάλεια των συνόρων αποτελεί στοιχείο της μεταναστευτικής πολιτικής, αλλά πρέπει να ακολουθεί και όχι να προηγείται της διαφύλαξης της εσωτερικής κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης.
2. Καμία μεταναστευτική πολιτική δεν μπορεί να επιτύχει εάν δεν σχεδιάσει επιμελώς εθνικές πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης των ήδη εγκατεστημένων και νόμιμων μεταναστών, αλλά και εκείνων που εισέρχονται και εγκαθίστανται με νόμιμους ή παράνομους τρόπους.
3. Δεν υπάρχουν επιτυχημένες αναφορές σε παραδοσιακές μεταναστευτικές πολιτικές. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχουν συνταγές επιτυχίας που θα πρέπει να ακολουθήσει μια χώρα για να χαράξει τη δική της πολιτική.
4. Παρ' όλα αυτά, η αρνητική ή θετική εμπειρία των χωρών υποδοχής μεταναστών είναι πολύτιμη για τις νέες χώρες.
5. Τα βασικά πολιτικά επιχειρήματα υπέρ και κατά της μετανάστευσης είναι τελείως συγκυριακά έως και δημαγωγικά σε κάποιες περιπτώσεις. Άρα, δεν πρέπει να αποτελούν βασικές αρχές χάραξης πολιτικής γιατί είναι ρευστά, αμφιλεγόμενα και οδηγούν σε βραχυπρόθεσμες και αντικρουόμενες λύσεις.

5) Οι επιταγές της Ε.Ε. που πρέπει να τηρηθούν στο πλαίσιο του σχεδιασμού μιας νέας μεταναστευτικής πολιτικής είναι πρώτον η ελεύθερη κυκλοφορία και ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών για επιλεκτικές κατηγορίες μεταναστών και δεύτερον, μια τάση περιορισμού των όρων εισδοχής για τους υπόλοιπους. Έτσι, οι νεοσχεδιαζόμενες νομοθεσίες των κρατών- μελών θα πρέπει να εμφανίζουν τα εξής χαρακτηριστικά:

A) η υποδοχή για προσωρινή εργασία, η εποχιακή εργασία, η διαμεθοριακή εργασία και η ανεξάρτητη επαγγελματική δραστηριότητα, δεν χρειάζεται να υπάγονται στις ίδιες περιοριστικές πολιτικές.

B) η υποδοχή για σπουδές θα πρέπει να γίνεται αποδεκτή επειδή έτσι διευκολύνεται η καλύτερη μετάδοση των γνώσεων και η αμοιβαία κατανόηση και τίθενται οι βάσεις για έναν κοινό ευρωπαϊκό πολιτισμό.

Ενότητα 4^η: Ελληνική μεταναστευτική πολιτική

1. Ιστορική πορεία της μετανάστευσης στην Ελλάδα:

Αναφορικά με την ιστορική διαδρομή του φαινομένου της μετανάστευσης, η αρχή εντοπίζεται με την εγκατάσταση ξένων πληθυσμών δηλαδή Σλάβων, Αρβανιτών, Οθωμανών και Ελλήνων μετά την επανάσταση του 1821, καθώς και προσφύγων μετά την μικρασιατική καταστροφή, οι οποίοι μετακινούνταν στον ελλαδικό χώρο (Ναζάκης κ.ά., 2001, σ. 179).

Κατά τη διάρκεια των Βαλκανικών πολέμων, ένα εκατομμύριο μη γηγενείς καταφθάνουν στην Ελλάδα, ενώ 25.000 άτομα μετακινούνται από τη Βουλγαρία με τη συμφωνία του 1919, 1.4 εκατομμύρια Ελλήνων από τη Μικρά Ασία, τον Πόντο και την Καππαδοκία μετά την μικρασιατική καταστροφή του 1922 και 350.000 Κωνσταντινοπολίτες στη δεκαετία του 1950 (Μαρβάκης κ.ά., 2001, σ. 202). Όπως προέκυψε από τις συνθήκες, σε αυτές τις περιπτώσεις το μεταναστευτικό κύμα δεν ήταν ηθελημένο, είχε κυρίως προσφυγικό κι όχι μεταναστευτικό χαρακτήρα. Ο ρόλος του κράτους, προσανατολιζόνταν στην ενσωμάτωση των πληθυσμών αυτών, όχι μόνο λόγω εξωτερικών πολιτικών συγκυριών, αλλά και εξαιτίας των αναγκών κοινωνικοπολιτικής συσπείρωσης, εξάπλωσης της επιρροής του στα Βαλκάνια και αξιοποίησης των κεφαλαίων των μεταναστών και προσφύγων.

Η προσφορά εργασίας των μαζών αυτών οδήγησε στην ανάπτυξη της βιομηχανίας και του εμπορίου μέχρι τη δικτατορία του Μεταξά. Αργότερα, μετά τη χειροτέρευση της οικονομικής κατάστασης της χώρας, τεράστιες μάζες γηγενών αναγκάστηκαν να αναζητήσουν εργασία στο εξωτερικό. Το ίδιο διάστημα, η

υπανάπτυξη, η καταπίεση και η συντηρητική πολιτική ήταν αποτρεπτικοί παράγοντες για τη μετανάστευση προς την Ελλάδα. Όμως, μετά το 1970, η εκ νέου ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας τροφοδότησε ένα αξιόλογο ρεύμα παλιννόστησης από τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης.

Συνοπτικά, η μετανάστευση προς την Ελλάδα ξεκίνησε ορατά γύρω στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και τις αρχές της δεκαετίας του 1980, όταν μια μικρή μερίδα Ασιατών, Αφρικανών και Πολωνών έφθασαν στη χώρα μας και απασχολήθηκαν σε τομείς όπως οι κατασκευές, η γεωργία και οι οικιακές εργασίες.

Η κατάρρευση των καθεστώτων της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης το 1989 μετέτρεψε τη μετανάστευση στην Ελλάδα σε ένα μαζικό και μη ελεγχόμενο φαινόμενο. Ως αποτέλεσμα, αν και η Ελλάδα ήταν εκείνη την περίοδο ένα από τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη της Ε.Ε., έλαβε το μεγαλύτερο ποσοστό μεταναστών συγκριτικά με το εργατικό της δυναμικό.

Ειδικότερα, με την διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης και το άνοιγμα των συνόρων μας με την Αλβανία, λίγο αργότερα, το μεταναστευτικό ρεύμα αυξάνει ανεξέλεγκτα.

Το πρώτο μεταναστευτικό κύμα φτάνει στις αρχές της δεκαετίας του 1990, με τους Αλβανούς να κυριαρχούν εξαιτίας του πρόσφατου ανοίγματος των συνόρων μας προς την χώρα τους. Το δεύτερο κύμα έρχεται λίγο αργότερα, μετά το 1995 και περιλαμβάνει μεγαλύτερα ποσοστά πληθυσμών από τις άλλες βαλκανικές χώρες, την πρώην Σοβιετική Ένωση, το Πακιστάν και την Ινδία. Όπως φαίνεται και από την απογραφή του 2001, ακόμη και σήμερα οι Αλβανοί υπερिशύουν, συνιστώντας το 57.7% του συνόλου των μεταναστών στη χώρα μας, με τους Βούλγαρους να έπονται με μεγάλη απόσταση (4.6%).

Μέσα σε αυτά τα πλαίσια, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική, υπακούοντας στα μεγάλα ή μικρά οικονομικά συμφέροντα, συντηρεί την παράνομη μετανάστευση, κατευθύνοντας τους νέους μετανάστες στην παραοικονομία. Το κράτος από την πλευρά του είναι απροετοίμαστο για την αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού και φαίνεται να αγνοεί τις πραγματικές διαστάσεις του προβλήματος. Ταυτόχρονα, με την πρακτική που ακολουθεί (ενθάρρυνση της εισροής εργατικού δυναμικού και ταυτόχρονη μείωση των αδειών εργασίας) συντελεί στην αύξηση των προβλημάτων της παράνομης μετανάστευσης.

Γενικότερα, κατά την προ 1989 περίοδο, απουσίαζε κάθε είδους πολιτική για την μετανάστευση προς την Ελλάδα. Οι διεθνείς οργανισμοί ήταν εκείνοι που

επενέβαιναν όταν και όπου χρειάζονταν (π.χ. προσωρινή παραμονή πολιτικών προσφύγων), χωρίς το κράτος να έχει ουδεμία ανάμειξη. Μετά το 1989, η πολιτική εκφράστηκε με την ψήφιση νέου αυστηρού νόμου, του ν. 1975/1991, ενώ το 1998 άρχισε και η εφαρμογή του πρώτου προγράμματος νομιμοποίησης μεταναστών.

Μετά τον απαρχαιωμένο πια νόμο 4310 του 1929 «Περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου διαβατηρίων, απελάσεων και εκτοπίσεων», ο οποίος προσπάθησε να καλύψει τις ανάγκες που δημιουργήθηκαν στα περισσότερα πολιτισμένα κράτη κατά την μεταπολεμική περίοδο, με την αυξημένη ροή αλλοδαπών εντός των ορίων της κάθε επικράτειας, και ίσχυσε για εξήντα ολόκληρα χρόνια, ο νόμος 1975/1991 «Είσοδος- έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις», έρχεται να ρυθμίσει ζητήματα που αφορούν την μεταναστευτική πολιτική της χώρας, χωρίς ουσιαστικά να διαφοροποιείται κατά πολύ από το παλιό πλαίσιο. Σύμφωνα με την αιτιολογία του αποσκοπεί στην πάταξη της λαθρομετανάστευσης και στην τόνωση του ρόλου της νόμιμης παρουσίας των αλλοδαπών στην Ελλάδα.

Σε γενικές γραμμές, βασικά στοιχεία της επικρατούσας τότε πρακτικής είχαν να κάνουν με:

- 1) την προσωρινότητα της παραμονής των αλλοδαπών,
- 2) την αντιμετώπισή τους ως εργατών και όχι ως πολιτών προσφερόντων εργασία σε κοινωνικά ανεπιθύμητες θέσεις,
- 3) την αδιαφορία για την ανάπτυξη δικτύων κοινωνικής προστασίας,
- 4) την έμφαση στην κατασταλτική πολιτική,
- 5) την πρωτοκαθεδρία των φορέων του επίσημου κοινωνικού ελέγχου για την αντιμετώπιση ενός κοινωνικού προβλήματος,
- 6) την αναπαραγωγή και διατήρηση της παράνομης μετανάστευσης (Μαρβάκης κ.ά., 2001, σ. 207).

Με τον τρόπο αυτό, νομιμοποιούνταν η έλλειψη κοινωνικής μεταναστευτικής πολιτικής και η ρατσιστική κρατική πρακτική. Επιπροσθέτως, αποδεικνύονταν η κενότητα των συνταγματικών διακηρύξεων για σεβασμό και προστασία της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2, παρ. 1 του Συντάγματος), η ελεύθερη συμμετοχή στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας (άρθρο 5, παρ. 1 του Συντάγματος) και η ίση αμοιβή ως προς παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας (άρθρο 22, παρ. 1β του Συντάγματος).

Πάντως, τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια η Ελλάδα έχει μετατραπεί σε χώρα υποδοχής μεταναστών, πολλοί από τους οποίους παραμένουν παράνομοι, παρά τα δύο προγράμματα νομιμοποίησης που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια.

Το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης έκανε την εμφάνισή του το 1997 με τα Προεδρικά Διατάγματα 358/1997 και 359/1997, τα οποία αποσκοπούσαν στην εφαρμογή του νόμου 1975/1991. Οι νομοθετικές αυτές ρυθμίσεις έδιναν τη δυνατότητα στους παράνομους ως τότε αλλοδαπούς που διέμεναν στη χώρα μας να υποβάλλουν αίτηση ώστε να νομιμοποιηθούν το καθεστώς παραμονής και εργασίας τους εδώ, μέσα από δύο φάσεις. Κατά πρώτον, την απόκτηση λευκής κάρτας, η οποία εξασφαλίζει την νόμιμη παραμονή για ένα περιορισμένο χρονικό διάστημα και στη συνέχεια, την απόκτηση της πράσινης κάρτας, η οποία τους επιτρέπει να παραμείνουν στη χώρα για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Για την απόκτηση της λευκής κάρτας απαραίτητα θεωρούνταν η διαμονή για έναν τουλάχιστον χρόνο στη χώρα, πιστοποιητικό υγείας, καθαρό ποινικό μητρώο και βεβαίωση εξόφλησης των εθνικών κοινωνικών εισφορών για 40 εργάσιμες μέρες το 1998. Σε γενικές γραμμές πάντως εκτιμάται ότι λιγότεροι από τους μισούς μετανάστες νομιμοποιήθηκαν με αυτό το πρόγραμμα νομιμοποίησης.

Το 2001, με την εισαγωγή του νόμου 2910/2001 δόθηκε μια ακόμη ευκαιρία στους παράνομους μετανάστες να νομιμοποιηθούν. Ο συγκεκριμένος νόμος έθεσε επίσης τις προϋποθέσεις για τη μελλοντική νόμιμη μετανάστευση, δίδοντας στον Ο.Α.Ε.Δ. την ευθύνη να προετοιμάσει μια ετήσια έκθεση που θα καθόριζε τις ανάγκες απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο προκειμένου να ορίσει το ποσοστό για τις προσωρινές άδειες εργασίας. Τα κενά αυτά θέσεων εργασίας θα ανακοινώνονται στις χώρες αποστολής μέσω των Πρεσβειών, οι οποίες θα είναι ταυτόχρονα υπεύθυνες για τη συλλογή των αιτήσεων απασχόλησης. Παρ' όλα αυτά, τουλάχιστον μέχρι σήμερα δεν έχει ξεκινήσει η δράση αυτή.

Σε τελική ανάλυση, η ενσωμάτωση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία εμφανίζεται να έχει προκύψει κατά μεγάλο βαθμό από ατομικές ή οικογενειακές στρατηγικές των ίδιων των μεταναστών, παρά από τις παροχές που παρείχε το θεσμικό πλαίσιο. Από μια άλλη οπτική γωνία, οι άνθρωποι αυτοί έχουν συντελέσει στη βελτίωση της επίδοσης της ελληνικής οικονομίας τα τελευταία χρόνια και έχουν ωθήσει την επιτυχή συμμετοχή της χώρας στην οικονομική και νομισματική ενοποίηση.

2. Νομικό καθεστώς ρύθμισης της μεταναστευτικής κίνησης:

Ο πρώτος νόμος «περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι» ήταν ο νόμος 3275, ο οποίος ψηφίστηκε το 1925 και διήρκεσε μόνο δύο χρόνια, από το 1927 που κυρώθηκε ως το 1929.

Τον αντικατέστησε ο νόμος 4310/1929, ο οποίος ίσχυσε ως το 1991. Σύμφωνα με τον 4310, η είσοδος στην Ελλάδα επιτρέπονταν μόνο σε όσους κατείχαν άδεια εργασίας. Η εφαρμογή του εν λόγω νόμου διήρκεσε για μεγάλο χρονικό διάστημα, δεδομένου ότι μόνο του 1980 έγινε αντιληπτή η αδυναμία ανταπόκρισης του νόμου στις ραγδαία μεταβαλλόμενες συνθήκες της μεταναστευτικής πραγματικότητας που διαμορφώνονταν στην Ελλάδα. Η μεταλλαγή της θέσης μας ως χώρα αποστολής πλέον και λιγότερο προέλευσης μεταναστευτικών πληθυσμών, σε συνδυασμό με τις επιταγές της ΕΟΚ, οι οποίες διαρκώς αυξάνονταν, οδήγησαν στην ψήφιση του νόμου 1975 το 1991, ο οποίος επιχείρησε να αντιμετωπίσει τη μετανάστευση με ακόμη περισσότερη καταστολή και αυταρχισμό, μέσω της αύξησης του προστίμου για εργοδότες και αλλοδαπούς και των απελάσεων. Την ίδια στιγμή, ο εν λόγω νόμος συνιστούσε το αποτέλεσμα πρόχειρης επιστημονικής επεξεργασίας των νέων δεδομένων στο πρωτοφανές μεταναστευτικό ρεύμα που εισήλθε από την Αλβανία.

Βασικός στόχος του νόμου ήταν αφενός η αντιμετώπιση του οξύτατου προβλήματος της παράνομης μετανάστευσης και αφετέρου η προσαρμογή των εθνικών πολιτικών στη μεταναστευτική πολιτική των κρατών της τότε ΕΟΚ. Φυσικά, όπως κάθε νόμος, και ο 1975/1991 παρουσίασε αδυναμίες όπως η περιοριστική χρήση του δικαιώματος άσκησης προσφυγής, η μη πρόβλεψη μέτρων για την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, τα μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας των αστυνομικών αρχών κ. ά. (Αμιτσής, Λαζαρίδη, 2001, σ. 37-40).

Το 1997, η ειδική επιτροπή για την πρόβλεψη των όρων για την είσοδο και εργασία μεταναστών στη χώρα μας κατέληξε σε δύο Προεδρικά Διατάγματα, τα οποία θα ίσχυαν παράλληλα με τον νόμο. Το Π.Δ. 358/1997 ρύθμιζε:

- Ποιους αφορούσε η καταγραφή.
- Τον τρόπο χορήγησης της Κάρτας Προσωρινής Άδειας Παραμονής Αλλοδαπού.
- Την υποχρέωση των εργοδοτών να δηλώσουν τους αλλοδαπούς που απασχολούν παράνομα.

Το Π.Δ. 359/1997 καθόριζε:

- Ποιοι και με ποιο τρόπο δικαιούνται την Κάρτα.
- Τη χρονική διάρκεια της Κάρτας.

Συμπερασματικά, το πρώτο Π.Δ. 358/1997 αφορούσε στις προϋποθέσεις εισόδου στην ελληνική επικράτεια και χορήγησης προσωρινής άδειας παραμονής, ενώ το δεύτερο, Π.Δ. 359/1997 εξειδίκευσε τις προϋποθέσεις λήψης άδειας παραμονής μικρής (1-3 έτη) ή μεγάλης (5 έτη) διάρκειας. Τελικά, το 1998 υπέβαλαν αίτηση νομιμοποίησης 371.000 μετανάστες, ενώ τουλάχιστον 200.000 προτίμησαν να μην υποβάλλουν αίτηση, συχνά φοβούμενοι ότι η προσκόμιση προσωπικών τους στοιχείων στις αρχές θα σήμαινε την άμεση απέλασή τους, είτε λόγω μη κατοχής των απαραίτητων πιστοποιητικών.

Τα Π.Δ. 358 και 359/1997 πέτυχαν να βγάλουν από τη γκρίζα ζώνη της παρανομίας 200.000 περίπου οικονομικούς μετανάστες, να εξορθολογίσουν κατά το δυνατόν την αγορά εργασίας και να ομαλοποιήσουν την κοινωνική συμβίωση. Όμως, ούτε είχαν ως στόχο, ούτε κατάφεραν να λύσουν το πρόβλημα στο σύνολό του.

Επειδή όμως, το νομικό καθεστώς που σχεδιάστηκε και εφαρμόστηκε ως τότε δεν κατάφερε να αντιμετωπίσει την αυξημένη μετανάστευση, ψηφίστηκε νέος νόμος, ο 2910/2001.

Σύμφωνα με αυτόν προβλέπονταν οι εξής καινοτομίες (Αμιτσής, Λαζαρίδη, 2001, σ. 59-60):

1. Η σύσταση σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο Υπηρεσίας Αλλοδαπών και Μετανάστευσης για την υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής, ο συντονισμός της οποίας ανατίθεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.
2. Η δυνατότητα σύστασης γραφείων ευρέσεως εργασίας στις Ελληνικές Προξενικές Αρχές για τον προγραμματισμό και την ορθολογική κατανομή των επιθυμούντων να εργαστούν στην Ελλάδα, με βάση τις υπάρχουσες ανάγκες, προκειμένου να αποτραπεί η παράνομη μετανάστευση και να μπορεί να οργανωθεί καλύτερα η προσφορά και ζήτηση εργατικών χεριών για κάθε κλάδο της οικονομίας.

3. Η αρμοδιότητα χορήγησης άδειας παραμονής θα ασκείται πλέον από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας και όχι από τις αστυνομικές αρχές, ο οποίος θα υποβοηθείται στο έργο του από τις Επιτροπές Μετανάστευσης, οι οποίες δημιουργούνται σε κάθε περιφέρεια.
4. Σε κάθε περιφερειακή διεύθυνση αλλοδαπών και μετανάστευσης συνίσταται τριμελής επιτροπή μετανάστευσης που γνωμοδοτεί κατόπιν συνεντεύξεως με τον ενδιαφερόμενο για τη χορήγηση ή ανανέωση της άδειας παραμονής.
5. Η κατοχύρωση των δικαιωμάτων των μεταναστών και η δυνατότητα ένταξής τους στην ελληνική κοινωνία.
6. Η αυτεπάγγελτη δίωξη των σχετικών πράξεων στο πλαίσιο της καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.
7. Η ρύθμιση των υποχρεώσεων των μεταναστών, των υπηρεσιών, των υπαλλήλων, των εργοδοτών και των ιδιωτών και η επιβολή ποινικών και διοικητικών κυρώσεων για τους παραβάτες.
8. Η ρύθμιση θεμάτων απέλασης, η δημιουργία ειδικών χώρων προσωρινής κράτησης αλλοδαπών που βρίσκονται υπό απέλαση και η παροχή εγγυήσεων για την προσωρινή κράτηση.
9. Η εισαγωγή αλλαγών στη διαδικασία χορήγησης της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση, όπως η σύσταση Επιτροπής Πολιτογράφησης κ.ά.
10. Η ίδρυση μηχανισμών τεκμηρίωσης της μεταναστευτική πολιτικής (Κέντρο Μελέτης της Μετανάστευσης).

Από την άλλη πλευρά, αυτό που χαρακτηρίζει την εφαρμογή του νόμου είναι:

1. Η πολυπλοκότητα της διαδικασίας απόκτησης δικαιολογητικών από τους μετανάστες για την υποβολή της αίτησης (βεβαίωση εργασίας, μεγάλος αριθμός ενσήμων, υψηλό κόστος παραβόλων).
2. Η ανεπάρκεια του κατάλληλου αριθμού υπαλλήλων στα καταστήματα του Δήμου και τις Νομαρχίες.
3. Η έλλειψη κατάρτισης των υπαλλήλων σχετικά με τη διαδικασία.

Το τελευταίο διάστημα, δηλαδή στις 24-06-2005 κατατέθηκε στη Βουλή σχέδιο νόμου αναφορικά με το ζήτημα της μετανάστευσης με τίτλο «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια». Μετά από την καθιερωμένη παραπομπή στην αρμόδια Διαρκή Κοινοβουλευτική Επιτροπή και την έκδοση απόφασης της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής επί των άρθρων του, έφθασε προς συζήτηση και ψήφιση στη Βουλή τον Αύγουστο.

Οι εξαγγελίες για το νέο νομοσχέδιο περιλαμβάνουν³²:

- A) Παράταση μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2005 όλων των αδειών παραμονής που έχουν λήξει.
- B) 12μηνη προσωρινή άδεια διαμονής στους παράνομους μετανάστες, με την προϋπόθεση να έχουν συμπληρώσει τουλάχιστον έναν χρόνο εργασίας από την τελευταία είσοδό τους στη χώρα.
- Γ) Απλοποίηση της διαδικασίας νομιμοποίησης μέσω της ενοποίησης της άδειας παραμονής και της άδειας εργασίας, οι οποίες θα έχουν πλέον διετή ισχύ.
- Δ) Πάγωμα των απελάσεων έως την οριστική διευθέτηση του μεταναστευτικού ζητήματος.
- Ε) Σαφής οριοθέτηση της χορήγησης άδειας για ανθρωπιστικούς λόγους (π.χ. σε θύματα εργατικών ατυχημάτων και εγκληματικών πράξεων, σε άτομα που φιλοξενούνται σε ιδρύματα), άδειας διαμονής για εξαρτημένη εργασία και για εποχιακή εργασία.
- Στ) Διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης.
- Z) Θέσπιση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος αλλοδαπού, βάσει των προταγμάτων της Ε.Ε. (Κοινοτική οδηγία 2003/109).
- Η) Καθιέρωση άδειας διαμονής για πραγματοποίηση επένδυσης, το ύψος της οποίας θα ανέρχεται τουλάχιστον σε 300.000 ευρώ και το 30% των θέσεων εργασίας θα καλύπτεται από ελληνικό εργατικό δυναμικό.
- Θ) Ασφάλιση των αλλοδαπών στους ίδιους ασφαλιστικούς οργανισμούς με τους Έλληνες.
- Ι) Υποχρεωτική φοίτηση των παιδιών τους στα ελληνικά σχολεία.

³² Στο www.news.ert.gr, 24-06-2005, «Νέα Ευκαιρία για τους Μετανάστες» της Μ. Τζεμπελίκου.

Από τα δεδομένα αυτά προκύπτει εύλογα το συμπέρασμα πως η ελληνική μεταναστευτική πολιτική έχει αρχίσει να μπαίνει στο σωστό δρόμο, να προσανατολίζεται στο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων καθώς και των αντιλήψεων που πρέπει να διέπουν κάθε σύγχρονο και δημοκρατικό κράτος δικαίου. Υπό αυτό το πρίσμα, πάντα με τις βελτιώσεις που η πρακτική αξιοποίηση ενός νόμου επιφέρει, είναι δυνατή η βλέψη προς το στόχο που η Ελλάδα πρέπει να επιτύχει.

Μέσα σε όλα αυτά, πρέπει να έχουμε κατά νου ότι σήμερα πέρα από τους νόμους, το άρθρο 4 παρ. 1 και το άρθρο 5 παρ 2 και 4 του Συντάγματος διαγράφουν το νομικό καθεστώς των μεταναστών στην Ελλάδα. Ταυτόχρονα, υπάρχει και ένα σύνθετο πλαίσιο το οποίο επιβάλλουν οι Διεθνείς Οργανισμοί, ενώ αυξημένες είναι και οι θεσμικές παρεμβάσεις της Ε.Ε.

3. Αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης μέσω νομιμοποιήσεων:

Προτού ξεκινήσει η ανάλυση, κρίνεται αναγκαία η εστίαση σε ορισμένα χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνικής πραγματικότητας, τα οποία συμβάλλουν λίγο ή πολύ στην ανάδυση και κυριαρχία της παράνομης μετανάστευσης.

Κατ' αρχήν, στην πρακτική της μορφή, η σχέση πολίτη και κράτους εμφανίζεται προσωποποιημένη και η κοινωνία των πολιτών είναι αδύναμη. Η θέσπιση των νόμων και η εκχώρηση δικαιωμάτων πραγματοποιούνται από το κράτος, ενώ τα κοινωνικά κινήματα είναι είτε κρατικά ελεγχόμενα, είτε προεκτάσεις των πολιτικών κομμάτων, γεγονός που αποτρέπει την αυτόνομη δράση τους και την συμμετοχή τους στη λήψη πολιτικών αποφάσεων. Επιπροσθέτως, τόσο οι κυβερνήσεις όσο τα πολιτικά κόμματα και οι πολιτικοί, ανταγωνίζονται με σκοπό την αύξηση της πολιτικής τους δύναμης, μέσω της αύξησης της πελατείας τους, ενώ οι πολίτες τείνουν να θεωρούν τους νόμους ως εμπόδια που πρέπει να υπερνικήσουν. Κατ' επέκταση, η ατομική συμπεριφορά δεν προσανατολίζεται προς την έννοια του κοινού καλού, αλλά αποσκοπεί στην επίτευξη του ατομικού κέρδους μέσω κάποιου πολιτικού συνήθως μέσου.

Απόδειξη των παραπάνω αποτελεί η περίπτωση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Επί παραδείγματι, εξαντλείται στην υιοθέτηση αυστηρού νομικού πλαισίου αναφορικά με την είσοδο, παραμονή και εργασία των μεταναστών, αγνοώντας τις διαμορφωμένες κοινωνικές συνθήκες εντός και εκτός των ελληνικών

συνόρων. Έτσι, τις περισσότερες φορές, η προσπάθεια νομιμοποίησης της θέσης των μεταναστών ακολουθεί παράτυπες οδούς, ενώ συνάμα η μετανάστευση εμφανίζεται ανεξέλεγκτη και παρουσιάζεται ως απειλή για την εύρυθμη λειτουργία της ελληνικής κοινωνίας.

Ακόμη και οι οικονομικές σχέσεις κυριαρχούνται από τις άτυπες σχέσεις και την αντίσταση των ατόμων να αποδεχτούν και να σεβαστούν τους συλλογικούς κανόνες. Φαινόμενα φοροδιαφυγής και άνθισης της παράλληλης οικονομίας συγκροτούν τα πλαίσια μέσα στα οποία θα ενσωματωθεί η μετανάστευση. Επιπλέον, η ύπαρξη του αγροτικού τομέα, η ανάπτυξη του τομέα των υπηρεσιών και η ύπαρξη πολλών μικρών οικογενειακών επιχειρήσεων, ευνοούν την προσωρινή απασχόληση φθηνής εργατικής δύναμης, δημιουργώντας τους όρους με τους οποίους θα αναπτυχθούν οι κοινωνικές επαφές και οι οικονομικές σχέσεις.

Άλλες όψεις της μετανάστευσης όπως η νόμιμη μετανάστευση, η πολιτική μετανάστευση ή η μετανάστευση των υψηλά εξειδικευμένων, ενώ είναι υπαρκτές στην ελληνική κοινωνία, απουσιάζουν από την κατασκευή της δημόσιας εικόνας της μετανάστευσης, η οποία επιμένει να την συνδέει αποκλειστικά με την παράνομη όψη της (Μαρβάκης κ.ά., 2001, σ. 40).

Περνώντας στο ίδιο το φαινόμενο μετανάστευση παρατηρούμε ότι σε γενικές γραμμές, μέχρι το 1991 ήταν απαραίτητο για έναν ξένο να έχει άδεια εργασίας προκειμένου να μπορεί να εργαστεί στην Ελλάδα. Η μαζική εισροή μεταναστών μετά το 1991 ανάγκασε την Κυβέρνηση να αναμορφώσει το νομικό καθεστώς που τους αφορούσε, καταλήγοντας στον νόμο 1975/1991. Η φιλοσοφία του νόμου αντανάκλασε πλήρως την έλλειψη εμπειρίας επί του ζητήματος καθώς και τον επηρεασμό από το παγκόσμιο εθνικιστικό κλίμα που κυριαρχούσε, ενώ εστίαζε στην αποθάρρυνση εισόδου στη χώρα. Δυστυχώς, όμως, ο νόμος απέτυχε, δεδομένου ότι ο στόχος της πάταξης της παράνομης μετανάστευσης δεν επιτεύχθηκε (Κιργιανός κ.ά., 2003, σ. 156-157).

Στο μεταξύ, η παρουσία αλλοδαπών εργαζομένων στην ελληνική οικονομία την ωφέλησε κατά πολύ, ιδιαίτερα με τα αυξημένα ποσοστά παράνομων μεταναστών. Το γεγονός αυτό είχε ως συνέπεια την μείωση των εσόδων των ασφαλιστικών φορέων, αφού οι παράνομοι μετανάστες ήταν ανασφάλιστοι και οι εργοδότες δεν πλήρωναν εισφορές για αυτούς. Η κατάσταση αυτή ώθησε τους συνδικαλιστικούς

φορείς να ζητούν τη νομιμοποίηση των μεταναστών και την αλλαγή του νομικού καθεστώτος στο οποίο υπάγονται.

Από την άλλη πλευρά, η συνεισφορά των παράνομων μεταναστών στην ανάπτυξη της παραοικονομίας δεν θα πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας. Φαίνεται πως τελικά οι παράνομοι μετανάστες κατορθώνουν να ενταχθούν σ' αυτήν και μάλιστα συμβάλλουν και στην ανάπτυξή της. Επιπροσθέτως, ανεξάρτητα από το είδος της απασχόλησης, το δυναμικό αυτό οδηγεί σε μια καθοδική πίεση στους μισθούς, καθώς κατά κανόνα οι άνθρωποι αυτοί λαμβάνουν χαμηλότερη αμοιβή από εκείνη την οποία ενδεχομένως να ζητούσαν οι Έλληνες εργαζόμενοι, εάν φυσικά «καταδέχονταν» να απασχοληθούν σε ορισμένους τομείς.

Ως τρόποι ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης αναφέρονται (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 118-119):

1. Η ενδυνάμωση της φύλαξης των συνόρων.
2. Οι εσωτερικοί έλεγχοι στους εργοδότες για να διαπιστωθεί η νομιμότητα των υπαλλήλων που απασχολούν.
3. Τα προγράμματα νομιμοποίησης όσων βρίσκονται παράνομα στις χώρες υποδοχής.
4. Η συνεργασία μεταξύ χωρών υποδοχής και αποστολής, ώστε να υποστηρίζονται οι τελευταίες και να μειώνονται οι ανάγκες του πληθυσμού τους για μετακίνηση σε άλλη χώρα.
5. Οι έλεγχοι πρόσβασης των παράνομων μεταναστών στην υγεία και την παιδεία.

Τελικά, η ελληνική κυβέρνηση, σύμφωνα με τις επιταγές του Τάμπερε (1999) και του Λάακεν (2001) αποφάσισε (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 174):

1. Την ίδρυση Υπηρεσίας Φύλαξης των Ελληνικών Συνόρων, που είναι και σύνορα της Ε.Ε., το 1999.
2. Την ψήφιση νέου νόμου για την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών, του 2910/2001.
3. Την ψήφιση νόμων για το οργανωμένο έγκλημα και τη σωματεμπορία.

Κατά συνέπεια, οι πολιτικές του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης στόχευαν τότε:

1. Στην εξασφάλιση ελεγχόμενης μεταναστευτικής ροής.
2. Στη μείωση της εγκληματικότητας που σχετίζεται με τη λαθρομετανάστευση και την εμπορία ανθρώπων.
3. Στην αντιμετώπιση της παράνομης απασχόλησης εργατών και κυρίως στην καταπολέμηση της εμπορίας αλλοδαπών γυναικών στην καταναγκαστική πορνεία.
4. Στη βελτίωση της λειτουργίας και του επιπέδου των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους αλλοδαπούς από τις Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Ελέγχου Διαβατηρίων.

Η παράνομη μετανάστευση όμως, δεν δύναται να αντιμετωπιστεί μόνο με τη συγκρότηση διωκτικών μηχανισμών, τη συνεργασία με τρίτες χώρες και την καταπολέμηση των οργανωμένων εγκληματικών δικτύων. Είναι απαραίτητες και πολιτικές για την απασχόληση, την κοινωνική ενσωμάτωση και την ανάπτυξη των χωρών αποστολής.

Όσον αφορά στην πολιτική νομιμοποίησης των μεταναστών, είναι προφανές ότι και οι τέσσερις χώρες της νότιας Ευρώπης, οι οποίες κατά τα τελευταία χρόνια έχουν μετατραπεί σε χώρες υποδοχής μεταναστών κατέφυγαν σε αυτή την πολιτική στην προσπάθειά τους να ανταποκριθούν στη νέα πραγματικότητα με τα πολλά προβλήματα και τις πολλές ευκαιρίες, άσχετα πως η Ε.Ε. κατέκρινε αυτή την πολιτική. Η Ισπανία ήταν η πρώτη που το 1985, προχώρησε σε πρόγραμμα νομιμοποίησης. Ακολούθησε η Ιταλία το 1987 και η Πορτογαλία το 1992. Η Ελλάδα καθυστέρησε βέβαια, αλλά τελικά στράφηκε προς την ίδια λύση.

Από την πλευρά τους, οι ελληνικές αρχές έχουν δις επιχειρήσει, το 1997-98 και το 2001, να νομιμοποιήσουν τους παράνομους μετανάστες, μια νομιμοποίηση που φαίνεται να ωφελεί τόσο τους ίδιους τους μετανάστες, όσο και τους Έλληνες πολίτες. Όντως, τα επίπεδα εγκληματικότητας έχουν μειωθεί, η ξενοφοβία υπερνικάται, ενώ και η κατάσταση των μεταναστών έχει αρχίσει να βελτιώνεται.

Το 1996, η ελληνική κυβέρνηση αποφάσισε την έναρξη των εργασιών για την νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών. Πιο συγκεκριμένα, με το Π.Δ. του 1997, το σχέδιο περιελάμβανε δύο στάδια, της λευκής και της πράσινης κάρτας. Οι κάτοχοι της λευκής κάρτας αποκτούν το δικαίωμα παραμονής στη χώρα μας για λίγο χρονικό διάστημα και είναι υποχρεωμένοι να υποβάλουν εκ νέου αίτηση για την απόκτηση

της πράσινης κάρτας, η οποία θα τους επιτρέψει να παραμείνουν στη χώρα για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα.

Η πρακτική εφαρμογή της συγκεκριμένης πολιτικής και στην Ελλάδα οδήγησε όπως πιθανώς αναμένονταν στην ανάδειξη κάποιων ζητημάτων. Το πρώτο σχετίζεται με την αδυναμία ή και απροθυμία ενδεχομένως του κρατικού μηχανισμού να κινητοποιηθεί ως θα έπρεπε ούτως ώστε να διευκολυνθεί η διαδικασία νομιμοποίησης. Το δεύτερο ζήτημα αναφέρεται στους σκοπούς και τις επιδιώξεις της διαδικασίας αυτής. Εξ ορισμού, η διαδικασία προϋπέθετε την προσκόμιση κάποιων ασφαλιστικών ενσήμων, που σημαίνει την ύπαρξη νόμιμης εργασίας. όμως, ως γνωστόν, το μεγαλύτερο μέρος των παράνομων μεταναστών δεν απασχολείται σε νόμιμες εργασίες. Κατά συνέπεια, ποιους επιθυμούσε το σχέδιο να νομιμοποιήσει; Μόνο τους εν μέρει νόμιμους, αυτούς που είχαν τα ένσημα ή μήπως θα έπρεπε να ληφθεί δράση και για την μεγάλη πλειονότητα των υπολοίπων;

Το τρίτο ζήτημα σχετίζεται με το αν η διαδικασία νομιμοποίησης στόχευε στο να σταματήσει ή όχι την είσοδο των παράνομων μεταναστών στην Ελλάδα, αφού φάνηκε πως η προσπάθεια αυτή δεν μπόρεσε να αποτρέψει άλλους από το να εισέλθουν παράνομα στη χώρα. Τέλος, το τέταρτο ζήτημα αφορά στην πεποίθηση ότι τελικά η ελληνική κοινωνία ίσως να μην είχε ακόμα αποφασίσει τι ήθελε να κάνει με τους μετανάστες. Στοχεύει στην εξασφάλιση προσωρινού ή μακροχρόνιου εργατικού δυναμικού; Και το μείζον θέμα είναι αν έστω και σήμερα έχει αποφασίσει για αυτό.

Από ότι φαίνεται λοιπόν, το ελληνικό κράτος δεν έχει ακόμη μια συγκεκριμένη πολιτική στήριξης των μεταναστών και ενσωμάτωσής τους στην ελληνική κοινωνία (Ναξάκης κ.ά., 2001, σ. 34).

4. Διαμόρφωση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής (επιδράσεις από την Ε.Ε. και ρόλος των δρώντων)

Α. Θεωρητικό πλαίσιο (Risse, Caporaso, 2001, σ. 1-20)

Προχωρώντας πιο συστηματικά στην ανάλυσή μας και αναζητώντας το κατά πόσον η ελληνική μεταναστευτική πολιτική έχει ακολουθήσει τις ευρωπαϊκές επιταγές, πρέπει να προβούμε σε κάποιες γενικές παρατηρήσεις. Πρέπει να έχουμε κατά νου ότι ο εξευρωπαϊσμός μιας πολιτικής έχει να κάνει με την ανάδυση και ανάπτυξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο διαφορετικών δομών διακυβέρνησης, δηλαδή, πολιτικών, νομικών και κοινωνικών θεσμών που σχετίζονται με την επίλυση πολιτικών προβλημάτων τα οποία σχηματίζουν αλληλεπιδράσεις μεταξύ των παικτών

και δικτύων πολιτικής που εστιάζουν στην δημιουργία εξουσιοδοτημένων ευρωπαϊκών κανόνων.

Σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις, ο εξευρωπαϊσμός έχει οδηγήσει σε ξεχωριστές και αναγνωρίσιμες αλλαγές στις εσωτερικές θεσμικές δομές των κρατών μελών. Όμως, δεν εμφανίζεται ούτε σύγκλιση ούτε απόκλιση των εθνικών δομών πολιτικής, των θεσμών και των άλλων δοκιμασμένων σχέσεων. Αντιθέτως, φαίνεται μια εσωτερική προσαρμογή με εθνικά χρώματα στα οποία τα εθνικά χαρακτηριστικά συνεχίζουν να παίζουν σημαντικό ρόλο στα σχεδιαζόμενα αποτελέσματα.

Ο εξευρωπαϊσμός αλλάζει τα κράτη μέλη μέσω της άσκησης πιέσεων προσαρμογής. Το πόσο κοντά είναι αυτές οι αλλαγές με αυτό που ήδη ισχύει σε εσωτερικό επίπεδο, καθορίζει τις πιέσεις προσαρμογής. Αν είναι πολύ μεγάλη η απόσταση αυτή, τότε υπάρχει μεγάλη πίεση προσαρμογής, ενώ αν η απόσταση είναι μικρή, υπάρχει ασθενής πίεση προσαρμογής. Μια χώρα που οι εσωτερικοί της θεσμοί μοιάζουν πολύ με αυτούς της ευρωπαϊκής πρότασης, δεν αντιμετωπίζει σημαντικές πιέσεις. Σε αυτή την περίπτωση δεν αναμένεται καμία εσωτερική θεσμική μεταβολή.

Υπάρχουν πέντε παράγοντες που καθορίζουν αν μια χώρα θα προσαρμόσει την θεσμική της δομή με την ευρωπαϊκή δομή. Οι παράγοντες αυτοί είναι οι εξής:

- 1) Οι πολλαπλές μονάδες βέτο στην εσωτερική δομή: όσο περισσότερη εξουσία /δύναμη διαχέεται στο πολιτικό σύστημα και όσο περισσότεροι δρώντες έχουν λόγο στην πολιτική λήψη αποφάσεων, τόσο πιο δύσκολο είναι να τραφεί η εγχώρια συναίνεση ή ο συνασπισμός νίκης που είναι αναγκαίος για να φέρει τις θεσμικές αλλαγές ως απόκριση στις πιέσεις για εξευρωπαϊσμό.
- 2) Η ύπαρξη διευκόλυνσης των τυπικών- επίσημων θεσμών: η ύπαρξη εγχώριων «φιλοευρωπαϊκών» τυπικών θεσμών παρέχει στους εμπλεκόμενους εγχώριους δρώντες τις υλικές και άυλες πηγές για να επιφέρουν τη δομική αλλαγή.
- 3) Η ύπαρξη «φιλοευρωπαϊκής» οργανωσιακής κουλτούρας και κουλτούρας άσκησης πολιτικής μιας χώρας, που ορίζουν το ερμηνευτικό πλαίσιο μέσα στο οποίο οι δρώντες αντιλαμβάνονται, εξειδικεύουν και επιδιώκουν την ικανοποίηση των συμφερόντων τους.
- 4) Η δυνατότητα αναδιανομής της δύναμης επιρροής της πολιτικής διαδικασίας από τους εγχώριους δρώντες. Αυτό σημαίνει ότι οι δομικές

αλλαγές οδηγούν σε μια αναδιανομή των ικανοτήτων άσκησης εξουσίας μεταξύ των σχετιζόμενων δρώντων σε ένα πολιτικό, κοινωνικό ή οικονομικό σύστημα. Οι εθνικές κυβερνήσεις έχουν ισχυρές πηγές (πρωτοβουλία, θεσμούς, πληροφόρηση και ιδέες) που τους επιτρέπουν να αλλάζουν την εσωτερική ισορροπία δυνάμεων προς όφελός τους. Με την μεταφορά πολιτικών από το εσωτερικό στο ευρωπαϊκό πεδίο, οι κυβερνήσεις αποκτούν κάποια επιπλέον πλεονεκτήματα. Έτσι, παρ' όλο που η αυτονομία τους ελαττώνεται από την ανάγκη συναπόφασης με τις άλλες ξένες ομόλογες τους, η αυτονομία των κυβερνήσεων αυξάνεται σε σχέση με τους υπόλοιπους εμπλεκόμενους εγχώριους δρώντες. (Sabatier, 1993)

- 5) Η δυνατότητα μάθησης. Η μάθηση σπάνια οδηγεί σε δραστική αλλαγή του ορισμού των συμφερόντων και της ταυτότητας των δρώντων. Συνήθως, τέτοια δραστική μάθηση εμφανίζεται μετά από κρίσιμες πολιτικές αποτυχίες ή σε κρίσεις όπου οι δρώντες επανεκτιμούν τις προτιμήσεις τους ή ακόμη και την συλλογική τους ταυτότητα. (Sabatier, 1993)

B. Ελληνική πρακτική

Με βάση τα παραπάνω στοιχεία, τα κυριότερα σημεία στα οποία θα μπορούσε να εστιάσει η ανάλυση για την Ελλάδα, είναι τα ακόλουθα:

Η Ελλάδα, δεν έχει πολλαπλές μονάδες βέτο που να μπορούν να μπλοκάρουν τη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού. Κατά την λήψη των αποφάσεων, κυρίαρχο λόγο έχει η κυβέρνηση. Κατά συνέπεια, είναι εύκολο για τη χώρα μας να ακολουθήσει την πολιτική για τη μετανάστευση, καθώς ο Σ.Ε.Β., η Γ.Σ.Ε.Ε., ή οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, ενώ επηρεάζουν σε κάποιο βαθμό τα πράγματα, δεν μπορούν να έχουν την ισχύ που έχει η κυβέρνηση κατά την λήψη μιας απόφασης.

Ως προς τη διευκόλυνση των τυπικών θεσμών, είναι προφανές ότι οι κύκλοι των μεταναστών, όντας σχετικά ανοργάνωτοι σε συνδικάτα δεν μπορούν να επηρεάσουν τη λήψη των αποφάσεων. Συνεπώς, τον μεγαλύτερο ρόλο φαίνεται να παίζουν οι οργανώσεις των εργαζομένων και ο σύνδεσμος βιομηχάνων, οι οποίοι μπορούν να πλησιάσουν τα κόμματα κατά την προεκλογική περίοδο, να τους παράσχουν οικονομική βοήθεια (π.χ. οι βιομήχανοι), ούτως ώστε μετά την εκλογή τους, να ανταποδώσουν με ευνοϊκές ρυθμίσεις. Με τον τρόπο αυτό, οι τυπικοί θεσμοί

διευκολύνονται στο έργο τους και οι δρώντες μπορούν στη συνέχεια να προωθήσουν μέσω αυτών, τα συμφέροντά τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Επί παραδείγματι, τους βιομηχάνους συμφέρει η ύπαρξη μεταναστών δεδομένου ότι προσφέρουν εργασία στους τομείς της βιομηχανίας όπου η εγχώρια προσφορά εργασίας δεν επαρκεί και επιπλέον, αφού δεν έχουν συνδικαλιστικές οργανώσεις και συχνά αγνοούν τα πλήρη δικαιώματά τους, λαμβάνουν χαμηλότερες αμοιβές, είναι λιγότερο ανθεκτικοί στις πιέσεις των εργοδοτών και άρα περισσότερο ευάλωτοι σε απολύσεις. Από την άλλη πλευρά, σκοπός της Γ.Σ.Ε.Ε. είναι η διασφάλιση των εργασιακών δικαιωμάτων των μελών της και η διατήρηση ή αύξηση των μισθών.

Επιπλέον, στην Ελλάδα δεν υπάρχει «φιλοευρωπαϊκή» οργανωσιακή κουλτούρα, που σημαίνει ότι δεν υπάρχει φιλοευρωπαϊκή κατεύθυνση στις διοικήσεις και δεν είναι ιδιαίτερα επιδεκτικοί σε αλλαγές. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την ανυπαρξία σαφούς κατεύθυνσης αναφορικά με τη μεταναστευτική πολιτική από την Ε.Ε., δυσχεραίνει την διαδικασία ρύθμισης του ζητήματος σε ευρωπαϊκό επίπεδο και διευκολύνει τη ρύθμιση σε τοπικό επίπεδο.

Όσον αφορά στις δομικές αλλαγές, σχετίζονται άμεσα με τις αλλαγές που συμβαίνουν στο παγκόσμιο σύστημα και πιο συγκεκριμένα με τις αλλαγές των συνόρων. Επί παραδείγματι, από το 1985 κι εξής που άρχισε να γίνεται πράξη η ελεύθερη διακίνηση αγαθών, εργαζομένων και υπηρεσιών, μεγάλη δύναμη μετατοπίστηκε προς τους εξαγωγείς προϊόντων, καθιστώντας τους ισχυρούς σε σχέση με τους εγχώριους δρώντες, την Γ.Σ.Ε.Ε. ή τον Σ.Ε.Β. Αυτό σημαίνει πως οι εξαγωγείς είχαν συμφέρον να επιθυμούν την νομιμοποίηση των μεταναστών, ούτως ώστε να μπορούν να αντέξουν τον ανταγωνισμό. Κι επειδή και οι εγχώριοι δρώντες φαίνονται να τίθενται υπέρ της νομιμοποίησης, η κατάληξη σε αυτή τη δράση δεν αναμενόταν να είναι δύσκολη διαδικασία.

Τέλος, η διαδικασία της μάθησης συνήθως ακολουθεί την ύπαρξη πολιτικών κρίσεων. Οι κρίσεις είναι εκείνες που δίνουν την εμπειρία στους δρώντες, άρα όταν δεν υπάρχουν κρίσεις, όπως στην περίπτωση της χώρας μας, η διαδικασία της μάθησης είναι ιδιαίτερα αργή.

I. Θέση της Κυβέρνησης

Προτού ξεκινήσει η ανάλυση κρίνεται σκόπιμη η διευκρίνιση ότι ο ρόλος των δρώντων στη διαμόρφωση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής εξετάζεται από μια συγχρονική αντίληψη, και συγκεκριμένα, με βάση την ψήφιση του νέου νομοσχεδίου για τη μετανάστευση (Αύγουστος 2005).

Κατά συνέπεια, στόχος της κυβέρνησης και κατ' επέκταση του νομοσχεδίου είναι η εγκαθίδρυση μιας πολιτικής για την εισδοχή και ένταξη στην ελληνική κοινωνία των οικονομικών μεταναστών, η οποία να εξυπηρετεί τόσο τα εθνικά μας συμφέροντα, όσο και τα συμφέροντα των μεταναστών³³. Από την άλλη πλευρά, στόχος της μεταναστευτικής πολιτικής είναι να συμβαδίσουμε με τα τεκταινόμενα στον διεθνή χώρο και ιδίως στην Ε.Ε.

II. Θέσεις των πολιτικών κομμάτων

Νέα Δημοκρατία: Αναγκαία η καθιέρωση ενός νέου νομοθετικού πλαισίου προκειμένου να αντιμετωπιστεί το θέμα της μετανάστευσης και όλες οι πτυχές του, ένα φαινόμενο το οποίο έχει λάβει ανησυχητικές διαστάσεις και του οποίου πολλές πτυχές δεν έχουν ακόμη ολοκληρωτικά ρυθμιστεί. Επί παραδείγματι πρέπει να ρυθμιστεί το ζήτημα των παράνομα διαμενόντων στη χώρα μας, του εργασιακού και ασφαλιστικού καθεστώτος των αλλοδαπών εργαζομένων προς την κατεύθυνση της καταπολέμησης της μαύρης εργασίας, της κοινωνικής ένταξης των ανθρώπων αυτών, της εξασφάλισης των δικαιωμάτων τους κ.ά.

Οι καινοτομίες που εισάγονται με το νέο νομοσχέδιο αναφέρονται³⁴:

- 1) Στην ενοποίηση της άδειας παραμονής και εργασίας σε μια πράξη, η οποία θα εκδίδεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας.
- 2) Στον εξορθολογισμό του συστήματος μετακλήσεων αλλοδαπών για εργασία στην Ελλάδα με την ενδυνάμωση και ενεργοποίηση των περιφερειακών επιτροπών μετανάστευσης. Οι επιτροπές αυτές θα καταρτίζουν εκθέσεις αναφορικά με τις ανάγκες του εργατικού δυναμικού σε επίπεδο περιφέρειας, αναλυτικά για κάθε νομό, σε συνάρτηση τόσο με την προσφορά και ζήτηση εργασίας ανά

³³ Βασικά σημεία της ομιλίας του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης κ. Πρ. Παυλόπουλου κατά τη συζήτηση στη Βουλή.

³⁴ Από την ομιλία του κ. Ευ. Πολύζου κατά τη συζήτηση στη Βουλή των Ελλήνων, 15-07-2005.

κατηγορίες ειδικοτήτων, όσο και με το υπάρχον αντίστοιχο εργατικό δυναμικό.

- 3) Στο γεγονός ότι η εξέταση της συνδρομής λόγων που αφορούν τη δημόσια τάξη και ασφάλεια θα αποτελεί πλέον προαπαιτούμενο στοιχείο μόνο κατά την αρχική χορήγηση της άδειας παραμονής καθώς και κατά την υπαγωγή του αλλοδαπού στο καθεστώς του επί μακρόν διαμένοντος. Η ύπαρξη πιθανών μεταγενέστερων λόγων δημόσιας τάξης και ασφάλειας συνιστούν λόγο ανάκλησης της άδειας.
- 4) Στην ανανέωση των περισσότερων από τις άδειες διαμονής ανά διετία προς αποφυγή της άσκοπης ταλαιπωρίας των αλλοδαπών.
- 5) Στη θέσπιση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος αλλοδαπού, βάσει των προταγμάτων της Ε.Ε. (Κοινοτική οδηγία 2003/109).
- 6) Στη δυνατότητα εποχιακής εργασίας στο πλαίσιο ειδικής διαδικασίας μετάκλησής της. Το χρονικό διάστημα δεν μπορεί να υπερβεί τους έξι μήνες ανά έτος.
- 7) Στη χορήγηση άδειας διαμονής για πραγματοποίηση επένδυσης και για λόγους σπουδών.
- 8) Στη χορήγηση άδειας διαμονής σε θύματα εμπορίας ανθρώπων.
- 9) Στη διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης.
- 10) Στην εισαγωγή ενός πλήρους και σύγχρονου καθεστώτος κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.

Επίσης, τίθεται υπέρ της χορήγησης πολιτικών δικαιωμάτων, δηλαδή στην εκλογή των τοπικών και συνοικιακών συμβουλίων, αφού προηγουμένως καταγραφούν οι επί μακρόν διαμένοντες, και υπέρ της έναρξης ισχύος του νόμου από 01-01-2006, ούτως ώστε να μπορέσουν να προετοιμαστούν οι αντίστοιχες υπηρεσίες.

ΠΑΣΟΚ: Σε γενικές γραμμές, θεωρεί ότι το νέο νομοσχέδιο παρεμποδίζει τους αλλοδαπούς να γίνουν Έλληνες πολίτες, ή τουλάχιστον, δεν τους βοηθάει. Τονίζει ότι αναλώνεται κυρίως στην οργάνωση της υποδοχής των αλλοδαπών και στη θεσμοθέτηση μιας σειράς διατάξεων αναφορικά με τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις των αδειών διαμονής. Επίσης, τίθεται υπέρ της χορήγησης δικαιώματος

ψήφου στους μετανάστες τόσο στις δημοτικές εκλογές όσο και στις ευρωεκλογές. Παρ' όλα αυτά αναγνωρίζει ως θετικά τα ακόλουθα στοιχεία του:

- 1) Την ενιαία άδεια παραμονής και εργασίας.
- 2) Τη δημιουργία μιας μόνο αρμόδιας υπηρεσίας στην Περιφέρεια.
- 3) Τη στοιχειώδη κωδικοποίηση όλων των σχετικών με τη μετανάστευση εγκυκλίων.
- 4) Την ενσωμάτωση των οδηγιών της Ε.Ε. σχετικά με τη μη διάκριση των ξένων υπηκόων με βάση τη θρησκευτική ή φυλετική τους διαφορετικότητα, την ανάγκη για οικογενειακή επανένωση και το καθεστώς των μακροχρόνια διαμενόντων.

Στα αρνητικά αναφέρεται η χωρίς αιτιολόγηση απόρριψη αιτήσεως εισόδου στη χώρα μας, το υψηλό κόστος των παραβόλων δεδομένου ότι αποτελούμε τη δεύτερη ή τρίτη χώρα στην Ε.Ε. με τα υψηλότερα παράβολα, ενώ ζητείται και η γνωστοποίηση της κατεύθυνσης των πόρων από τα παράβολα. Θέτει επίσης προς συζήτηση το θέμα της χορήγησης της ελληνικής ιθαγένειας στους αλλοδαπούς δεύτερης γενιάς καθώς και της χορήγησης πολιτικών δικαιωμάτων όπως το δικαίωμα ψήφου στις τοπικές εκλογές για όσους διαμένουν επί μεγάλο χρονικό διάστημα στη χώρα.

Κ.Κ.Ε.: Από την άλλη πλευρά, το Κ.Κ.Ε. πιστεύει ότι το νέο νομοσχέδιο δεν δίνει λύσεις στο ζήτημα της μετανάστευσης για τον απλό λόγο ότι προσαρμόζει την ελληνική νομοθεσία στις επιταγές της Ε.Ε., επιταγές οι οποίες ψηφίστηκαν με την ψήφο της προηγούμενης κυβέρνησης και στις οποίες οι μετανάστες έχουν θέση ως φτηνό χειραγωγούμενο εργατικό δυναμικό χωρίς ουσιαστικά δικαιώματα. Επιπλέον, τίθεται ως βασικός στόχος η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και των συνδικάτων στον δημόσιο διάλογο για τη μεταναστευτική πολιτική.

Επιπλέον, προβαίνει στις εξής προτάσεις:

- 1) Νομιμοποίηση όλων των μεταναστών που ήρθαν στην Ελλάδα μέχρι τις 31-12-2004, έτσι ώστε να έχουν τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις με τους Έλληνες εργαζομένους.
- 2) Χορήγηση της άδειας αρχικά για δύο χρόνια, τρία χρόνια για την ανανέωσή της και στη συνέχεια να γίνεται αόριστης διάρκειας, προκειμένου έτσι να περιοριστεί η ταλαιπωρία των μεταναστών.

- 3) Νομιμοποίηση χωρίς όρους και προϋποθέσεις όλων όσοι είναι πάνω από 65 ετών και συντηρούνται από τα παιδιά τους.
- 4) Απλοποίηση των διαδικασιών οικογενειακής επανένωσης.
- 5) Απλοποίηση των διαδικασιών χορήγησης και ανανέωσης των αδειών διαμονής και εργασίας.
- 6) Κατάργηση των παραβόλων για τη χορήγηση και ανανέωση των αδειών και μείωση του ποσού πολιτογράφησης σε 200 ευρώ, τα οποία θα καταβάλλονται αφού εγκριθεί η πολιτογράφηση κι όχι όταν γίνεται η αίτηση.
- 7) Κατάργηση των διατάξεων περί ηλεκτρονικού φακελώματος και βιομετρικών χαρακτηριστικών.
- 8) Αιτιολόγηση όλων των αποφάσεων απόρριψης χορήγησης άδειας εισόδου από τις διπλωματικές αρχές.
- 9) Συμμετοχή στις διάφορες επιτροπές εκπροσώπων των αλλοδαπών και των σωματείων τους.
- 10) Σύσταση κέντρων ταχύρυθμης εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας στις νομαρχίες και τους δήμους.
- 11) Ενίσχυση των υποδομών και αύξηση του προσωπικού των υπηρεσιών που ασχολούνται με τους μετανάστες.
- 12) Χορήγηση δικαιώματος ψήφου στις δημοτικές και βουλευτικές εκλογές, αλλά και στις ευρωεκλογές.

Σε ανάλογα πλαίσια κινούνται και οι θέσεις του Συνασπισμού της Αριστεράς και της Προόδου.

III. Θέση της Ο.Κ.Ε. Ελλάδας

1. Το φαινόμενο της μετανάστευσης δεν είναι παροδικό και γι' αυτό δεν είναι ρεαλιστική η άποψη που υποστηρίζει ότι μπορεί να αντιμετωπισθεί με μονόπλευρες πολιτικές αστυνόμευσης. Αντίθετα, απαιτείται συνολική θεώρηση με μέτρα κοινωνικού και οικονομικού περιεχομένου.
2. Η μετανάστευση, προκειμένου να είναι αμοιβαία επωφελής, και για τους μετανάστες και για τη χώρα υποδοχής, θα πρέπει να αντιστοιχεί σε πραγματικές ανάγκες της οικονομίας και της κοινωνίας.

3. Η απόκτηση άδειας εργασίας του αλλοδαπού θα πρέπει να συνεπάγεται αυτομάτως και την κατοχύρωση όλων των εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων που απολαμβάνουν οι ημεδαποί εργαζόμενοι.
4. Προκειμένου να διασφαλιστεί το παραπάνω στην πράξη, θα πρέπει να υπάρξει αποτελεσματικός έλεγχος των πραγματικών συνθηκών αμοιβής και εργασίας των αλλοδαπών. Η συνέχιση της εργασίας και της αμοιβής των ανθρώπων αυτών με όρους κατώτερους από αυτούς που προβλέπει η εργατική νομοθεσία και οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας οδηγεί σε απαράδεκτες καταστάσεις διαβίωσης και δημιουργεί απώλεια θέσεων για τους ημεδαπούς.
5. Πρέπει επίσης να υπάρξει πλήρες και καλά επεξεργασμένο πλαίσιο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των αλλοδαπών που δεν θα αφίσταται από το πλαίσιο των αντίστοιχων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των ημεδαπών σε θέματα υγείας, εκπαίδευσης, φορολογίας κ.ά.
6. Στο θέμα της οικογενειακής επανένωσης πρέπει να επιδειχθεί ιδιαίτερη ευαισθησία και μέριμνα προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα καταστρατήγησης.
7. Είναι αναγκαία η ύπαρξη της κατάλληλης υποδομής για την υλοποίηση των νομοθετικών προβλέψεων περί νομιμοποίησης των μεταναστών, αλλά και εξάρθρωσης των κυκλωμάτων διακίνησης ανθρώπων.

Αναφορικά τώρα με το νέο νομοσχέδιο, η Ο.Κ.Ε.³⁵ θεωρεί ότι αδυνατεί να νομιμοποιήσει όσους βρίσκονται και εργάζονται παράνομα στην Ελλάδα. Ζητά δε να αυξηθεί το εύρος των περιπτώσεων που θα καλύπτονται από το νομοσχέδιο, δεδομένου ότι οι ρυθμίσεις του αφήνουν εκτός ένα μεγάλο αριθμό αλλοδαπών που δεν κατέχουν θεώρηση εισόδου. Επιπροσθέτως, διαφωνεί με τις διαδικασίες βάσει των οποίων θα κρίνεται η προσωπικότητα των αλλοδαπών κατά την εξέτασή τους από την αρμόδια επιτροπή για τη χορήγηση της άδειας διαμονής, εκτιμώντας ότι είναι πολύ δύσκολο να επιτευχθούν ομοιομορφία κριτηρίων και αντικειμενικότητα. Αλλά και το κόστος που απαιτεί η νομιμοποίηση θίγεται ως δυσβάσταχτο για τους

³⁵ Έθνος, 12-07-2005, «Νέο Χαστούκι στο Νομοσχέδιο για τους Μετανάστες» του Π. Γκιολιά.

οικονομικούς μετανάστες, γεγονός που ενδεχομένως να δράσει αποτρεπτικά στην απόφασή τους για υποβολή αίτησης νομιμοποίησης.

IV. Θέση του Ελληνικού Κοινωνικού Φόρουμ

Με το θέμα της μετανάστευσης έχει ασχοληθεί επανειλημμένως και το Ελληνικό Κοινωνικό Φόρουμ. Πιο συγκεκριμένα, στη δεύτερη πανελλήνια συνάντηση, τον Δεκέμβριο του 2003³⁶, προτάθηκαν τα εξής αιτήματα αναφορικά με τη νομιμοποίηση:

- Νομιμοποίηση όλων των μεταναστών. Ανοικτή διαδικασία για όλους ακόμη και για όσους δεν έχουν το νόμιμο δικαιολογητικά.
- Αποσύνδεση της άδειας παραμονής από την οικονομική διαδικασία, τα ένσημα και την άδεια εργασίας.
- Κατάργηση του παραβόλου των 150 ευρώ.
- Τριετής άδεια παραμονής για όλους. Όχι στην απέλαση.
- Προσλήψεις προσωπικού στις αρμόδιες υπηρεσίες.

Φυσικά, είναι προφανές πως η ικανοποίηση όλων αυτών των αιτημάτων στο εύρος που ζητείται δεν είναι εφικτή. Χρειάζεται να τεθούν προϋποθέσεις, οι οποίες να εξασφαλίζουν τη σωστή διενέργεια της διαδικασίας και την τήρηση της ισότητας. Μια ολοκληρωτική εξομοίωση των πάντων δεν θα ωφελήσει σε τίποτα πέρα από τη δημιουργία αναβρασμού και αναστάτωσης στα πλαίσια των ημεδαπών για την χωρίς όρια και προϋποθέσεις νομιμοποίηση, η οποία ενδεχομένως να υποδαυλίζει τα συμφέροντα και τη θέση των τελευταίων.

V. Θέση του ΟΟΣΑ³⁷

«Σημαντική στήριξη στη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας θα μπορούσε να προσφέρει η νομιμοποίηση των αλλοδαπών που ζουν παράνομα στην Ελλάδα, τονίζει ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης που ζητεί να ξεκαθαρίσει άμεσα το νομοθετικό πλαίσιο που ισχύει για τους μετανάστες, διότι αποτελεί τροχοπέδη στην ομαλή ενσωμάτωσή τους στην κοινωνία». Πιο συγκεκριμένα, εάν η φορολόγηση των εισοδημάτων τους μαζί με τις εισφορές που καταβάλλουν στους ασφαλιστικούς οργανισμούς ανέρχονταν στο 50% που ισχύει για

³⁶ Στο www.socialforum-media.gr, 18-12-2003.

³⁷ Έθνος, 07-07-2005, Έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική οικονομία, «Κέρδος οι Μετανάστες» της Κ. Κοσμά.

τον εγχώριο πληθυσμό και εάν οι καταναλωτικές τους δαπάνες ισοδυναμούσαν με το ένα τρίτο των δαπανών των Ελλήνων, τότε η καθαρή συνεισφορά τους στην αύξηση του ΑΕΠ θα ήταν 1%. Επιπλέον, οι εισφορές των 400.000 περίπου νόμιμων αλλοδαπών στα ασφαλιστικά ταμεία υπολογίζεται γύρω στα 900 εκατ. ευρώ, ποσό το οποίο καταλήγει στα χέρια των Ελλήνων συνταξιούχων, μια που ελάχιστοι από τους αλλοδαπούς βρίσκονται σε συντάξιμη ηλικία³⁸.

Με λίγα λόγια, ο ΟΟΣΑ τίθεται υπέρ της πολιτικής νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών, πολιτική που ακολουθήθηκε δύο φορές ως τώρα και ακολουθείται με την ψήφιση του νέου νομοσχεδίου, αλλά που έρχεται σε αντιπαράθεση με τις επιταγές της Ε.Ε., η οποία τονίζει ότι η νομιμοποίηση δεν συνιστά λύση του μεταναστευτικού ζητήματος.

VI. Θέση του ΣΕΒ

Σύμφωνα με τον Ν. Αναλυτή³⁹, η απασχόληση των αλλοδαπών έχει συμβάλλει στην αύξηση της παραγωγικότητας και στην ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, κι έτσι στην αύξηση του ΑΕΠ. Επίσης, η συγκράτηση του μισθολογικού κόστους στην ανειδίκευτη εργασία και κυρίως στην αγροτική οικονομία έχει βοηθήσει στην επιβράδυνση και τη μείωση του πληθωρισμού, ενώ σημαντική είναι και η σημασία τους στην κοινωνική και οικιακή οικονομία.

Συμφωνεί με την άποψη πολλών ότι οι αλλοδαποί δεν συντελούν στην αύξηση της ανεργίας των ημεδαπών, δεδομένου ότι απασχολούνται σε εργασίες για τις οποίες δεν υπάρχει επαρκής προσφορά από τους ντόπιους. Απλά επηρεάζει την ανεργία των χαμηλά εξειδικευμένων ή ανειδίκευτων, οι οποίοι είναι οι λίγοι γηγενείς που προσφέρονται για τις «παρακατιανές» εργασίες, αλλά και πάλι όχι με τις χαμηλές αμοιβές που λαμβάνουν οι ξένοι (Διεθνής Συνδιάσκεψη, 2003, σ. 242).

Σε γενικές γραμμές, ο Σ.Ε.Β. είναι ταγμένος και επιχειρηματολογεί υπέρ της νομιμοποίησης των εργαζομένων μεταναστών. Δεν πιστεύει ότι το μέλλον της ελληνικής οικονομίας και της οικονομικής ανάπτυξης βρίσκεται στην παράνομη εργασία.

³⁸ Καθημερινή, 16-02-2005, «Οι μετανάστες στηρίζουν τα ταμεία» και «Οι μετανάστες δεκανίκι των ταμείων» της Π. Γαλάτη.

³⁹ Αντιπρόεδρος ΣΕΒ το 2003, Εκπρόσωπος Α' Ομάδας ΟΚΕ Ελλάδας.

VII. Θέση της ΓΣΕΕ

Πάγια θέση του συνδικαλιστικού κινήματος αποτελεί η παραδοχή ότι οι οικονομικοί μετανάστες δεν είναι, δεν μπορεί και δεν πρέπει να είναι πολίτες δεύτερης κατηγορίας. Μια σύγχρονη μεταναστευτική πολιτική θα πρέπει να ανταποκρίνεται στις εξής αρχές:

1. Ίσης μεταχείρισης:

- Στα εργασιακά δικαιώματα, δηλαδή το ωράριο, το μισθό, τα δώρα, τα επιδόματα, τις υπερωρίες, την αποζημίωση, τις άδειες.
- Στην ισότιμη πρόσβαση στην αγορά εργασίας μέσα από ίσες ευκαιρίες απασχόλησης, αξιοποίησης γνώσεων, δεξιοτήτων και εμπειριών, δια βίου εκπαίδευσης κ.τ.λ.

2. Σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δηλαδή:

- Κοινωνική ασφάλιση με ισότιμη αντιμετώπιση από τους ασφαλιστικούς φορείς και διμερείς διακρατικές συμφωνίες κατοχύρωσης και μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων από τη χώρα αποστολής στη χώρα προέλευσης και αντίστροφα.
- Οικογενειακή επανένωση.
- Υγειονομική περίθαλψη.
- Εκπαίδευση. Αναμόρφωση των εκπαιδευτικών θεσμών ώστε να μη λειτουργούν απλά ως αφομοιωτικοί μηχανισμοί αλλά ως δομές κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και των παιδιών τους.
- Κοινωνική ένταξη.

3. Οικονομικών προεκτάσεων, οι οποίες συνδέονται με τη συζήτηση περί θεωρίας υποκατάστασης ή θεωρίας συμπίεσης. Η πρώτη διερευνά εάν οι αλλοδαποί υποκαθιστούν τους ημεδαπούς εργαζομένους στην κατάληψη των θέσεων εργασίας και κατά συνέπεια εάν αυτοί ευθύνονται για τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και η δεύτερη εξετάζει εάν οι αμοιβές των αλλοδαπών συμπιέζουν τα επίπεδα μισθών των Ελλήνων, άρα εάν ευθύνονται τελικά για την καθήλωση των αμοιβών.

Βέβαια, από καμία μελέτη στη χώρα μας δεν έχουν προκύψει στοιχεία που να απαντούν θετικά στις παραπάνω ερωτήσεις. Η μετανάστευση δεν αυξάνει την ανεργία αφού οι αλλοδαποί καλύπτουν θέσεις τις οποίες οι Έλληνες αρνούνται να καλύψουν. Με τον τρόπο αυτό, οι Έλληνες προσανατολίζονται προς άλλες κατευθύνσεις, σε καλύτερες, κοινωνικά και οικονομικά, θέσεις απασχόλησης. Άρα, με δυο λόγια, η απασχόληση των μεταναστών έχει πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα και στο εισόδημα και στην απασχόληση των Ελλήνων.

Αναφορικά με τις τρέχουσες νομοθετικές προτάσεις (2005) η Γ.Σ.Ε.Ε. παρατηρεί τα εξής:

1. Διατήρηση της ίδιας αναχρονιστικής, αμυντικής φιλοσοφίας των προηγούμενων μεταναστευτικών νόμων.
2. Αρμοδιότητα των Υπουργείων Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Δημόσιας Τάξης για τη χάραξη μεταναστευτικής πολιτικής παρόλο που το μεταναστευτικό ζήτημα εμφανίζεται ως κατεξοχόν ζήτημα απασχόλησης και όχι δημόσιας τάξης.
3. Διατήρηση του φαινομένου της μαύρης εργασίας.
4. Συνεχιζόμενη ικανοποίηση των απαιτήσεων της εργοδοτικής πλευράς για φθηνό και ευέλικτο εργατικό δυναμικό.
5. Διοικητική βελτίωση των ήδη και από τον προηγούμενο νόμο προβλεπόμενων διαδικασιών νομιμοποίησης (ενοποίηση άδειας παραμονής, αρμοδιότητα ενός φορέα αντί τριών) η οποία θα έχει αποτέλεσμα μόνο υπό όρους.
6. Ρύθμιση κεντρικών ζητημάτων που προβλέπει ο νόμος στο μέλλον με υπουργικές αποφάσεις γεγονός που καταδεικνύει επιπολαιότητα και προκαλεί ανασφάλεια για ενδεχόμενη αλλαγή του ουσιαστικού περιεχομένου των διατάξεων.

VIII. Θέση των Συνδικάτων

Τα συνδικάτα προτείνουν την άμεση υιοθέτηση διατάξεων για μια νέα μαζική νομιμοποίηση που δεν θα εξαρτάται από τον αριθμό των ενσήμων του οικονομικού μετανάστη, που δεν θα ενισχύει εισπρακτικούς και μόνο μηχανισμούς εξαγοράς των απαιτούμενων ενσήμων, που δεν θα καθιστά τον αλλοδαπό συνάδελφο υποκείμενο πιέσεων και εκβιασμών από τον εργοδότη, που θα καλεί το κράτος να αναλάβει τις ευθύνες του και να ενεργοποιήσει τους ελεγκτικούς μηχανισμούς του προκειμένου να αποδείξει την απασχόληση του αλλοδαπού.

Σε ένα πιο αφαιρετικό επίπεδο, η ελληνική κοινωνία, πάσχει από μια ιδιότυπη μορφή ρατσισμού. Ενός ρατσισμού που δεν εδράζεται στη φυλή αλλά στην κουλτούρα και γενικότερα, στην πολιτιστική ταυτότητα. «Μιλώντας συνεχώς για την πολιτιστική μας ταυτότητα και θεωρώντας ως πρότυπο το δικό μας υπόδειγμα ή αυτό της πλειοψηφίας στην οποία ανήκουμε, αφήνουμε όλους εκείνους, οι οποίοι δεν θέλουν να ακολουθήσουν ή δεν ακολουθούν για λόγους της δικής τους κουλτούρας αυτό το πρότυπο, τους αφήνουμε απέξω, σαν να είναι έξω από την κοινωνία μας, σαν να μη μετράνε σ' αυτήν όσο εμείς, σαν να είναι πολίτες δεύτερης κατηγορίας». Η αντίληψη αυτή δυσχεραίνει την όσο το δυνατόν γρηγορότερη κατανόηση της σημασίας που έχουν οι αλλοδαποί για τη χώρα μας τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό ή πολιτικό επίπεδο (Διεθνές Συνέδριο στην Αθήνα, 1998, σ. 195).

Από την άλλη πλευρά, η αποτυχία της ως τώρα ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής δεν οφείλεται μόνο στο ότι αναπαράγεται το ίδιο πρότυπο, αδυναμίας της κοινής γνώμης να αντικρίσει τα θετικά αποτελέσματα της εισροής αλλοδαπών στην αγορά εργασίας και υπακοής των πολιτικών στα συμφέροντα των κυρίαρχων πολιτικοοικονομικών ομάδων. Η κατανόηση της αναγκαιότητας της παραμονής και εργασίας στη χώρα μας αλλοδαπών θα οδηγήσει κάποτε στις αλλαγές που χρειάζονται για την αποδοχή και ένταξη αυτών των ανθρώπων στην ελληνική πραγματικότητα. Άλλωστε, πολλά προβλήματα όπως η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας, η μείωση του αγροτικού πληθυσμού, η απότομη αύξηση του τομέα των υπηρεσιών, το συνταξιοδοτικό και η υπογεννητικότητα βρίσκουν λύσεις μέσα από την ύπαρξη αλλοδαπού εργατικού δυναμικού.

Σε γενικές γραμμές, η μεταναστευτική πολιτική έχει αποτύχει αφού στερείται κοινωνικής νομιμοποίησης (Μαρβάκης κ.ά., 2001, σ. 217). Η καταστολή, ο επίσημος κοινωνικός έλεγχος, οι εθνοτικές διαφοροποιήσεις, η γραφειοκρατία και η αδυναμία δημιουργίας κοινωνικής υποδομής παραμένουν, ανασυνθέτοντας το ίδιο αποτυχημένο πλαίσιο πολιτικής που ισχύει από τις αρχές του προηγούμενου αιώνα. Αυτό έχει οδηγήσει το κράτος στο να αρχίσει το σχεδιασμό αλλαγής αυτής της πολιτικής, αφενός χωρίς να υιοθετεί προσδοκίες αφομοίωσης και αφετέρου αναγνωρίζοντας την αποτυχία της αντιμετώπισης που λάμβανε ως δεδομένη την προσωρινότητα διαμονής των αλλοδαπών.

5. Συμπεράσματα:

1) Συνοπτικά θα λέγαμε ότι οι κύριοι παράγοντες που ώθησαν στην εισδοχή μεταναστών στην Ελλάδα ήταν οι εξής (Siadima, 2001, σ. 5-9):

- Οι κοινωνικό- οικονομικό- πολιτικές συνθήκες που επικράτησαν κατά τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και τις αρχές της δεκαετίας του 1990 στην Ευρώπη.
- Η δημογραφία των χωρών αποστολής με τα υψηλά ποσοστά γονιμότητας, τις πολιτικές αναταραχές, την ανεργία και τις αντίξοες συνθήκες διαβίωσης.
- Η γεωγραφική θέση της Ελλάδας, σε συνδυασμό με τις χαλαρές πρακτικές όσον αφορά στη φύλαξη των συνόρων.

2) Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 λοιπόν, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική ήταν προσανατολισμένη αποκλειστικά σε θέματα διασποράς ή απόδημου ελληνισμού καθώς και στη μετανάστευση εργατικού δυναμικού από την Ελλάδα και την επιστροφή του. Τα τελευταία χρόνια όμως, το ενδιαφέρον έχει στραφεί στην είσοδο ξένων εργαζομένων ή όσων ζητούν άσυλο. Η πρώτη περίπτωση αντιμετωπίζεται με τη λογική της προσωρινής παραμονής και της κάλυψης εποχιακών οικονομικών αναγκών και κρίνεται πιο συμφέρουσα λύση από την ενθάρρυνση της επιστροφής των Ελλήνων μεταναστών, ενώ αναφορικά με την δεύτερη, υιοθετείται η λογική της χώρας μας ως ενδιάμεσου σταθμού και η διευθέτηση του θέματος μέσω της λειτουργίας διεθνών οργανώσεων στα πλαίσια της ελληνικής επικράτειας.

3) Γενικότερα θα λέγαμε ότι πράγματι η ελληνική κυβέρνηση πιάστηκε απροετοίμαστη μπροστά στη μαζική είσοδο μεταναστών και εμφανίστηκε διστακτική στην εισαγωγή των αναγκαίων νομικών και θεσμικών αλλαγών για την νομιμοποίηση και ενσωμάτωση αυτού του πληθυσμού. Το περιβάλλον ξеноφοβίας και ρατσισμού από τη μια και οι επιταγές για σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων από την άλλη καθιστούσαν ακόμη δυσκολότερη την ανάληψη δράσης από τις ελληνικές κυβερνητικές αρχές.

4) Όσον αφορά στην αντιμετώπιση των μεταναστών από τους έλληνες πολίτες παρατηρείται μια αντιγνωμία. Από τη μια επιθυμούν τη χρησιμοποίηση των μεταναστών ως φτηνής εργατικής δύναμης, εξαπατώντας το κράτος και καταλύοντας τους θεσμούς και από την άλλη θεωρούν ότι οι παράνομοι μετανάστες πρέπει με κάποιο τρόπο να απομακρυνθούν από τη χώρα και ζητούν από το κράτος να λάβει τα απαραίτητα μέτρα προς αυτή την κατεύθυνση.

Βέβαια, εν συγκρίσει με την προ νομιμοποίησης περίοδο, η στάση των Ελλήνων απέναντι στη μετανάστευση γενικά και στους μετανάστες ειδικότερα είναι πιο προσεκτική. Από την άλλη πλευρά, η ελληνική πολιτική πραγματικότητα φαίνεται να μην αποδέχεται τη μετανάστευση ως ένα μακράς διάρκειας φαινόμενο και οργανώνει τις ομάδες των μεταναστών σε διαφορετικούς ομόκεντρους κύκλους, οι οποίοι υπάγονται στην ιδέα του εθνικού κέντρου (Αμιτσής, Λαζαρίδη, 2001, σ. 116).

5) Σταδιακά βέβαια, η ελληνική νομοθεσία επιχειρεί να εναρμονιστεί με την ακόμη ασαφή κοινοτική, ως προς τα μεταναστευτικά ζητήματα, με απώτερο σκοπό την ισότιμη συμμετοχή μας στην τελική υιοθέτηση και εφαρμογή κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

6) Σήμερα η ελληνική μεταναστευτική πολιτική προσανατολίζεται:

1. Στον έλεγχο του μεταναστευτικού ρεύματος.
2. Στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των νόμιμων μεταναστών, με στόχο την εξάλειψη της εκμετάλλευσης και την καταπολέμηση του ρατσισμού.
3. Στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών.

7) Αναφορικά με τις θέσεις των δρώντων φαίνεται ότι σε γενικές γραμμές οι θέσεις των δύο μεγάλων κομμάτων συγκλίνουν, όπως συγκλίνουν και οι θέσεις του Κ.Κ.Ε. και του Συνασπισμού. Επίσης, ο Σ.Ε.Β. συμφωνεί με τη Γ.Σ.Ε.Ε. όσον αφορά στη νομιμοποίηση των μεταναστών και στην ισότιμη αντιμετώπισή τους με τους

Έλληνες στην αγορά εργασίας. Κατά συνέπεια, η υλοποίηση μιας κοινά αποδεκτής πολιτικής για τα ελληνικά δεδομένα είναι πολύ πιο εύκολα πραγματοποιήσιμη, εν συγκρίσει με την κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική.

8) Τελικά, η διαμόρφωση ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, σίγουρα επηρεάζεται και πρέπει να ακολουθεί τις κατευθυντήριες γραμμές της Ε.Ε. Από την άλλη πλευρά όμως, ούτε η ίδια η Ε.Ε. φαίνεται να έχει αποφασίσει για το ακριβές καθεστώς που θα έχει η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Οι στόχοι και το χρονοδιάγραμμα έχουν τεθεί ήδη από το 1999, αλλά οι δράσεις προς την υλοποίησή τους δεν προχωρούν. Επομένως, η Ελλάδα, όπως και τα άλλα κράτη μέλη, δεν δεσμεύεται απόλυτα από μια υπαρκτή πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης, της οποίας τα προτάγματα πρέπει να ακολουθεί κατά γράμμα. Βέβαια αυτό δε σημαίνει ότι δεν πρέπει η κάθε πλευρά να αναλαμβάνει δράσεις που να προσανατολίζονται στην εφαρμογή της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση. Αν το κάθε μέλος επαναπαυτεί στην παραπάνω λογική, ο στόχος και τα χρονοδιαγράμματα θα μένουν εσαεί στο κενό.

Τελικά συμπεράσματα- Αξιολόγηση:

Α) Για την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική

1) Η μετανάστευση αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα φαινόμενα της σύγχρονης ευρωπαϊκής ιστορίας. Μεταβάλλει τα δημογραφικά, οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα των χωρών καταγωγής αλλά και υποδοχής. Στις τελευταίες, η παρουσία μεταναστών διευρύνει τους παράγοντες που συμμετέχουν στη συγκρότηση και ανασυγκρότηση της κοινωνίας, αυξάνει τον αριθμό των κοινωνικών υποκειμένων που παίρνουν μέρος στη συλλογική ζωή και που έρχονται σε αντιπαράθεση για τον έλεγχο των διαδικασιών ανακατανομής του πλούτου. Η διαστρωμάτωση της αγοράς εργασίας, ο καταμερισμός των κοινωνικών θέσεων και τα συμφέροντα υφίστανται αλλαγές με την εισροή ξένων εργατών. Η μετανάστευση οδηγεί στην ανακατάταξη της ισορροπίας μεταξύ των επιμέρους συντελεστών των κοινωνιών και πριμοδοτεί μια κοινωνική διαδικασία επαναπροσδιορισμού των θέσεων, των ρόλων και του κύρους (Βεντούρη, 1994 σ. 95).

2) Φυσικά, πρέπει να σημειωθεί ότι α) τα διαφορετικά οικονομικοκοινωνικά και πολιτικά δεδομένα κάθε χώρας, β) οι ιδιαιτερότητες της ιστορίας της μετανάστευσης σε καθεμία και γ) οι διστάμενες ιδεολογικές και επιστημολογικές παραδόσεις των ευρωπαϊκών χωρών, οδήγησαν στη διαφορετική προσέγγιση της μετανάστευσης σε κάθε κράτος.

Σύμφωνα με το περιοδικό Economist⁴⁰ αυτό που πρέπει να γίνει σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι να συμβιβαστούν οι αντιμαχόμενες πιέσεις που ασκούνται από τις διάφορες πολιτικές τάσεις και οικονομίες και να πειστούν οι ψηφοφόροι ότι μελλοντικά η μετανάστευση θα αποβεί προς όφελος των ιδίων και όχι μόνο των μεταναστών, αφού ταυτόχρονα επιτρέψουν την εισροή στις κοινωνίες τους νέων ιδεών, φαγητών, επιχειρηματικών προτάσεων, πολιτισμικών στοιχείων, μαζί με τις παρουσίες των ίδιων των αλλοδαπών.

3) Έχει ήδη γίνει αντιληπτό τα τελευταία χρόνια ότι η αντιμετώπιση της μετανάστευσης δεν μπορεί να γίνεται μόνο με πολιτικές που υλοποιούνται στα πλαίσια της κάθε χώρας, αλλά χρειάζεται μια ρύθμιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα πρώτα δειλά βήματα προς την κατεύθυνση μιας κοινής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής έγιναν στη Σύνοδο του Τάμπερε της Φιλανδίας το 1999 και στη Σεβίλλη το 2002 και σήμερα αποτελούν ξεκάθαρο και υπό συνεχή διαπραγμάτευση στόχο της Ένωσης.

4) Φυσικά, η υλοποίηση του στόχου αυτού δεν είναι εύκολη υπόθεση δεδομένου του ρόλου που διαδραματίζουν οι θεσμοί, οι κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες που διαμορφώθηκαν και διαμορφώνονται στην Ευρώπη, καθώς και ο βαρυσήμαντος πλέον ρόλος των εγχώριων δρώντων αρνησικυρίας (veto players), οι οποίοι πάντοτε επιθυμούν να φέρουν την υιοθετούμενη πολιτική στα μέτρα τους προκειμένου να αποφύγουν το «κόστος προσαρμογής».

5) Επιπροσθέτως γίνεται πια αντιληπτό ότι δεν μπορεί να υπάρξει μια στεγανή πολιτική μετανάστευσης για όλη την Ευρώπη. Πρέπει με οριζόντιο τρόπο να συνδυάσουμε επιμέρους τμήματα πολιτικών προκειμένου να συνθέσουμε μια αποτελεσματική ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική.

6) Αναφορικά με τις επιμέρους δράσεις, πρέπει να υπάρξουν ενεργητικές πολιτικές τόσο διμερείς, όσο και σε ευρωπαϊκό πλαίσιο, προς τις χώρες προέλευσης των μεταναστών και ιδιαίτερα τις βαλκανικές, με σκοπό την οικονομική ανάπτυξη

⁴⁰ The Economist, November 2nd, 2002, p. 11.

και την κοινωνικοπολιτική σταθερότητα, ώστε να περιοριστούν τα αίτια της μετανάστευσης στην πηγή τους. Η Ε.Ε. δεν έχει ακόμη κατορθώσει να εφαρμόσει μια συνολική πολιτική και μόνο κάποιες χώρες έχουν ενισχύσει ορισμένες φτωχότερες, αλλά με αμφίβολα αποτελέσματα (Γερμανία στην Πολωνία, Ελλάδα και Ιταλία στην Αλβανία). Απαιτείται λοιπόν μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική που δεν θα αναφέρεται σε πρακτικές ελέγχου και μόνο της μετανάστευσης, αλλά και σε πρακτικές που θα καταπολεμούν τις αιτίες της.

7) Επίσης, ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στην ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής. Η ένταξη αυτή προϋποθέτει την ανάπτυξη μιας ισορροπίας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με την πάροδο του χρόνου, έτσι ώστε όσο περισσότερο ο υπήκοος τρίτης χώρας διαμένει νόμιμα σε κράτος μέλος, τόσο περισσότερα δικαιώματα και υποχρεώσεις να αποκτά. Δικαιώματα που δεν θα σχετίζονται μονάχα με την ατομική του υπόσταση ή τη θέση του στην αγορά εργασίας, αλλά και πολιτικά δικαιώματα που θα του επιτρέπουν να εκφράζει την άποψη του ως ισότιμος πολίτης της κοινωνίας υποδοχής, να συμμετάσχει στις κοινωνικές και πολιτισμικές εκδηλώσεις, χωρίς αυτό κατ' ανάγκη να αλλοιώνει τη δική του κουλτούρα.

B) Για την ελληνική μεταναστευτική πολιτική

1) Στην Ελλάδα είχαμε τόσους πολλούς μετανάστες και σε τόσο μικρό χρονικό διάστημα λόγω (ΕΚΕΜ, 1998, σ. 20):

1. Της προόδου που σημειώνεται στον οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό τομέα, καθιστώντας τη χώρα μας στην πιο ανεπτυγμένη χώρα της περιοχής.
2. Της έλλειψης ελληνικών εργατικών χεριών, που δημιουργεί σοβαρές ανάγκες εισαγωγής εργατικού δυναμικού.
3. Της διαδικασίας της κατακόρυφης κοινωνικής κινητικότητας, η οποία και στην Ελλάδα οδηγεί τους γηγενείς να αποφεύγουν τα χαμηλής κοινωνικής αξιολογήσεως επαγγέλματα.
4. Της έντονης δημογραφικής κάμψης. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι το 1998, για πρώτη φορά από τη σύσταση του ελληνικού κράτους σημειώθηκε μείωση του πληθυσμού κατά 2.026 άτομα. (Πίνακας 13 σελ. 98 στο Παράρτημα).

2) Πρέπει να γίνει αντιληπτό πως κάποτε θα πρέπει να ακολουθηθεί μια ορθολογικότερη κατεύθυνση που να λαμβάνει υπόψιν της τις εδραιωμένες πραγματικότητες που αφορούν την παρουσία μεταναστών στη χώρα μας καθώς και την αξιολογή συνεισφορά τους. Σε αυτό το πλαίσιο, θα πρέπει να εφαρμοστούν στρατηγικές που θα προσφέρουν στους μετανάστες και στις μειονότητες τη δυνατότητα να συνεισφέρουν με ίσους όρους στην τοπική διοίκηση των πόλεων και γενικότερα, να εξασφαλιστεί η συμμετοχή των ανθρώπων αυτών στο σχεδιασμό, την εφαρμογή, την αξιολόγηση και τον επανασχεδιασμό κάθε προγράμματος που τους αφορά. Άλλωστε, η μεταναστευτική πολιτική πρέπει πρώτα από όλα να είναι κοινωνική, δηλαδή, να εκπορεύεται από κοινωνικούς φορείς με λαϊκή βάση κι όχι μονάχα κρατικούς.

3) Επίσης, θα πρέπει να γίνει προσπάθεια καταπολέμησης των συνθηκών εκείνων που ευνοούν την αναπαραγωγή της παράνομης μετανάστευσης, να διευκολύνεται η συμμετοχή των ομάδων των μεταναστών ώστε να εντοπίζονται πιο εύκολα όλες οι διαστάσεις του φαινομένου και οι διαδικασίες ένταξης να ακολουθούν την αναβάθμιση και την προσαρμογή εργατικών προσόντων και ικανοτήτων, με υποστήριξη από τυπικά και άτυπα κοινωνικά δίκτυα που θα λειτουργούν ως δίχτυ ασφαλείας.

4) Συνεπώς, βασικές αρχές μιας νέας μεταναστευτικής πολιτικής πρέπει να αποτελέσουν (Αμιτσής, Λαζαρίδη, 2001, σ. 57-58):

1. Η αρχή της τυποποίησης των δικαιωμάτων των μεταναστών, δηλαδή της αναγνώρισης των δικαιωμάτων τους σε συγκεκριμένες παροχές και υπηρεσίες καθώς και η ίση μεταχείρισή τους σε σχέση με τους ημεδαπούς.
2. Η αρχή της ευελιξίας και της προσαρμογής των παρεμβάσεων στις ανάγκες διαφορετικών κατηγοριών αλλοδαπών (π.χ. υπηρεσίες πρώτης ανάγκης, εισοδηματικές παροχές, υπηρεσίες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, κοινωνικές υπηρεσίες κ.α.).
3. Η αρχή της συνέργειας μεταξύ δημόσιων και εθελοντικών φορέων, προς την κατεύθυνση του σχεδιασμού και της υλοποίησης μιας επιτυχούς μεταναστευτικής πολιτικής.
4. Η αρχή της παρακολούθησης και αξιολόγησης των μεταναστευτικών μέτρων.

5) Φτάνοντας στο τέλος της παρούσας προσπάθειας, πρέπει να δοθούν οι απαντήσεις στα ερωτήματα που τέθηκαν στην αρχή, αναφορικά με τον εξευρωπαϊσμό της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών που καταφθάνουν από την Ε.Ε.

Αναφορικά με το πρώτο ζήτημα είναι σαφές ότι η χώρα μας επιθυμεί και προσανατολίζεται στην κατεύθυνση της εφαρμογής των προταγμάτων της Ε.Ε. Παρ' όλα αυτά, φαίνεται να ακολουθεί μια κύρια γραμμή, η οποία δεν επιδοκιμάζεται από την Ένωση. Η γραμμή αυτή, η οποία έχει κατά καιρούς ακολουθηθεί και από άλλα κράτη μέλη, δεν είναι άλλη από την διαδικασία της νομιμοποίησης, μια εκ των υστέρων προσπάθεια να αντιμετωπιστεί το οξύτατο πρόβλημα της παράνομης εγκατάστασης αλλοδαπών στην επικράτειά της.

Εύλογα λοιπόν αναρωτιέται κανείς πως γίνεται να συμβαδίζουν αυτές οι δύο κατευθύνσεις. Η εξήγηση είναι μάλλον απλούστερη από ότι θα ήταν αναμενόμενο. Αφενός η χώρα μας είναι διατεθειμένη να ακολουθεί και να εφαρμόσει τις οδηγίες της Ε.Ε., γεγονός που αποτυπώνεται και στο τελευταίο νομοσχέδιο (π.χ. με την οδηγία 2003/109 περί επί μακρόν διαμενόντων μεταναστών), αφετέρου όμως, δεν υπάρχει μια σαφής γραμμή πλεύσης στο μεταναστευτικό πεδίο. Ναι μεν στο Τάμπερε και τη Σεβίλλη τέθηκαν οι στόχοι και τα χρονοδιαγράμματα για την εφαρμογή της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε., όμως αν και έπρεπε μέχρι τον Μάιο του 2004 να υλοποιηθούν, λίγες δράσεις έχουν πραγματοποιηθεί, κυρίως για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και τα δικαιώματα των πολιτών της Ένωσης.

Επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η ελληνική νομοθεσία δεν έχει εξευρωπαϊστεί, ούτε όμως ότι ακολουθεί τυφλά τις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές. Μάλλον επιχειρεί να συνδυάσει ευρωπαϊκές και μη πρακτικές προκειμένου να συμβάλει στην επίλυση του μεταναστευτικού προβλήματος τόσο στα όριά της όσο και στα ευρωπαϊκά, δεδομένου ότι αποτελεί το νοτιότερο άκρο της Ένωσης.

Όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα της πολιτικής η οποία κατά κάποιον τρόπο εισάγεται από την Ε.Ε., η αποτελεσματικότητα στο σύνολο της Ένωσης δεν είναι ακόμη δυνατόν να αξιολογηθεί, αφού δεν έχει ακολουθηθεί από το σύνολο των κρατών μελών. Επιπροσθέτως, αν λάβουμε υπόψιν μας ότι η ευρωπαϊκή πολιτική άρχισε να προωθείται το 1999 και δεν έχει πλήρως ακολουθηθεί ούτε από το ελληνικό κράτος, πάλι τα αποτελέσματα δεν μπορούν να θεωρηθούν παρά ενδεικτικά.

Για να είμαστε πιο σαφείς, το ελληνικό κράτος επέλεξε να υιοθετήσει, από το 1996 κι εξής την πολιτική των νομιμοποιήσεων. Η πολιτική αυτή, αν και κατάφερε να κατοχυρώσει τα δικαιώματα χιλιάδων μεταναστών, δεν κατάφερε να νομιμοποιήσει την πλειοψηφία τους. Ακόμη, οι προσδοκίες περί αποθάρρυνσης εισόδου στη χώρα λόγω της εξίσωσης αλλοδαπών και ημεδαπών στην αγορά εργασίας κάθε άλλο παρά επαληθεύθηκαν. Βέβαια, σίγουρα έχουν κατοχυρωθεί πολλά δικαιώματα των μεταναστών (ασφάλιση στους ίδιους ασφαλιστικούς φορείς με τους Έλληνες, φοίτηση σε ελληνικά σχολεία, οικογενειακή επανένωση), αλλά απομένουν κι άλλα (ουσιαστική ένταξη, πολιτικά δικαιώματα).

6) Προκειμένου η παρούσα προσπάθεια να καταλήξει στα παραπάνω συμπεράσματα κινήθηκε ως εξής:

- Ξεκίνησε από τη μελέτη της κατάστασης που επικρατεί στην Ευρώπη αναφορικά με τη μετανάστευση, για να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι τελικά δεν υφίσταται μια ρητή και ξεκάθαρη ευρωπαϊκή πορεία πλεύσης σχετικά με το μεταναστευτικό ζήτημα.
- Πέρασε στην ανάλυση της ελληνικής πραγματικότητας η οποία έδειξε το ενδιαφέρον για τη ρύθμιση της μεταναστευτικής κίνησης τόσο στη χώρα όσο και στα πλαίσια της Ε.Ε. καθώς και την πορεία που ακολουθεί η Ελλάδα τα τελευταία χρόνια.
- Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι αφού δεν υπάρχει μια καθαρή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, η Ελλάδα, αν και επιχειρεί να ενσωματώσει τις εκάστοτε οδηγίες της Ε.Ε. δεν έχει ένα πλαίσιο το οποίο οφείλει να ακολουθήσει πιστά. Για το λόγο αυτό, επιχειρεί να υιοθετήσει μια μεταναστευτική πολιτική με βάση τις δικές της ανάγκες, η οποία όμως δεν θα απέχει κατά πολύ από την ευρωπαϊκή κατεύθυνση, ούτως ώστε να αποφεύγει το κόστος προσαρμογής όταν θα υιοθετηθεί η τελική κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Ελληνική Βιβλιογραφία:

- 1) Αμιτσής Γ., Λαζαρίδη Γ., *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2001.
- 2) Βεντούρη Λ., *Μετανάστευση και Έθνος: Μετασχηματισμοί στις συλλογικότητες και τις κοινωνικές θέσεις*, ΕΜΚΕ- Μνήμων, Αθήνα, 1994.
- 3) Γαλάνης Γ., *Εθνικές μεταναστευτικές μειονότητες και κοινωνικός αποκλεισμός στο Βήμα Κοινωνικών Επιστημών*, Τεύχος 25-26, Χειμώνας –Άνοιξη 1999, σελ. 43-61.
- 4) Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών της 18^{ης} Νοεμβρίου 1999 για το έγγραφο: «Μεταναστευτικά ρεύματα στην Ευρώπη».
- 5) Green N., *Οι δρόμοι της μετανάστευσης: Σύγχρονες θεωρητικές προσεγγίσεις*, Σαββάλας, Αθήνα, 2004.
- 6) Διεθνές Συνέδριο στην Αθήνα, Μάιος 1997, *Μετανάστες, Ρατσισμός και Ξενοφοβία*, Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή, 1998.
- 7) *Διεθνής Συνδιάσκεψη: Μετανάστευση- Οικονομική και Κοινωνική Ενσωμάτωση των Μεταναστών*, Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδας, Παπαζήσης, Αθήνα, 2003.
- 8) *Ζώντας σε έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης: η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις στην Ε.Ε.*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Τύπου και Επικοινωνίας.
- 9) Κασιμάτη Κ., Ψημμένος Ι., *Μεταναστευτικές ροές και άτυπες πολιτικές μετανάστευσης*, Gutenberg, Αθήνα, 2003.
- 10) Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, *Σύγχρονη Μετανάστευση στην Ελλάδα: Οικονομική Διερεύνηση*, Αθήνα, 2003.
- 11) Λιανός Θ., Παπακωνσταντίνου Π., *Σύγχρονη μετανάστευση στην Ελλάδα: οικονομική διερεύνηση*, ΚΕΠΕ, Αθήνα, 2003.
- 12) Μαρβάκης Αθ., Παρσανόγλου Δ., Παύλου Μ., επιμ., *Μετανάστες στην Ελλάδα*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 2001.
- 13) Μουσούρου Λ., *Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Gutenberg, Αθήνα, 1991.
- 14) Μουσούρου Λ., *Από τους γκασταρμπάιτερ στο πνεύμα του Σένγκεν: προβλήματα της σύγχρονης μετανάστευσης στην Ευρώπη*, Gutenberg, Αθήνα, 1993.

- 15) Μπάγκαβος Χρ., Παπαδοπούλου Δέσπ., *Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική*, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ- ΑΔΕΔΥ, Αθήνα.
- 16) Ναζάκης Χ., Χλέτσος Μ., επιμ., *Μετανάστες και Μετανάστευση: Οικονομικές, Πολιτικές και Κοινωνικές Πτυχές*, Πατάκης, Αθήνα, 2001.
- 17) Νικολινάκος Μ., επιμ., *Οικονομική ανάπτυξη και μετανάστευση στην Ελλάδα: οι εισηγήσεις στο σεμινάριο του Παρισιού τον Απρίλιο του 1973*, Κάλβος, Αθήνα, 1974.
- 18) Παπαθεοδώρου Θ., Κουλούρης Ν., *Ο Οδηγός του Μετανάστη: Δικαιώματα και Υποχρεώσεις στην Ελλάδα*, ΙΣΤΑΜΕ, 2000.
- 19) Παπακωνσταντής Γ., Συμφωνίες Schengen, A.M.S., Αθήνα, 1998.
- 20) *Πρόσφυγες και Μετανάστες στην Ελληνική Αγορά Εργασίας*, Συνεδριακές Εκδηλώσεις ΕΚΕΜ, Πρακτικά Συνεδρίου, Αθήνα, Αμφιθέατρο Υπουργείου Εξωτερικών, 13 Ιουλίου 1998.
- 21) Sassen S., *Χωρίς έλεγχο: η εθνική κυριαρχία, η μετανάστευση και η ιδιότητα του πολίτη την εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Μεταίχμιο, Αθήνα, 2003.
- 22) Κατσορίδας, Καψάλης, *Η σύγχρονη ελληνική μεταναστευτική πολιτική: περιεχόμενο και αποτελέσματα*, Τετράδια ΙΝΕ της ΓΣΕΕ, Τεύχος 24, Απρίλιος 2003, σελ. 13-33.

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία:

- 1) Appleyard R., (1991), *International migration: challenge for the nineties*, International Organization for Migration, Geneve: IOM.
- 2) Baubock R., (1944), *Transnational citizenship: membership and rights in international migration*, Cheltenham, U.K. Northampton MA: E. Elgar, (επανεκδοση του 2002).
- 3) Glazier I., de Rosa L., (ed.), (1986), *Migration across time and nations: population mobility in historical contexts*, New York: Holmes and Meier.
- 4) Heritier A., (1999), *Policy- making and diversity in Europe: Escaping deadlock*, Cambridge: Cambridge University Press.

- 5) Heritier A. et al, (2001), *Different Europe: The European Union Impact on National Policy Making*, Oxford University Press.
- 6) Hoerder D., Moch L., (ed.), (1996), *European migrants: global and local perspectives*, Boston, Mass.: Northeastern University Press.
- 7) Hudson R., Lewis J., (1985), *Uneven development in Southern Europe: Studies of accumulation, class, migration and the state*, London, New York, Methuen.
- 8) King R., Black R., ed., (1997), *Southern Europe and the New Immigrations*, Sussex Great Britain, Academic Press.
- 9) Kiprianos P., Balias St., Passas V., *Greek Policy Towards Immigration and Immigrants*, Social Policy and Administration, Vol. 37, No. 2, April 2003.
- 10) Linos K., *Understanding Greek Immigration Policy*, February 2001.
- 11) Marsh D., Stoker G., (1997), *Theory and Methods in political science*, New York: St. Martin's.
- 12) Risse C., (ed.) Caporaso J., (2001), *Europeanization and domestic change: Transforming Europe*, Cornell University Press.
- 13) Sabatier J. S., (1993), *Policy change and learning : An advocacy coalition*, U.S.: Westview Press.
- 14) Sassen S., (1996), *Losing Control? Sovereignty in An Age of Globalization*, New York: Columbia university Press.
- 15) Scharpf F. W., (1988), *The joint- decision trap: lessons from German federalism and European integration*, Public Administration.
- 16) Siadima M., *Immigration in Greece during the 1990's: An Overview*, King's College London, MA in Mediterranean Studies, Dissertation Paper, September 2001.
- 17) Tsebelis G., (1990), *Nested Games: Rational choice in Comparative Politics*, Berkeley: University of California Press.
- 18) Wallace H., Wallace W., (1997), *Policy making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Πηγές από το διαδίκτυο:

- 1) Ο δικτυακός τόπος της Βουλής των Ελλήνων.
- 2) Οι δικτυακοί τόποι των εφημερίδων: Ελευθεροτυπία, Το Βήμα, Τα Νέα, Το Έθνος, Καθημερινή.
- 3) ΓΣΕΕ (2005), Παρατηρήσεις της Γ.Σ.Ε.Ε. στο σχέδιο νόμου «Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια», www.inegsee.gr.
- 4) Ρομπόλης Σ., Πολιτικές μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ευρώπη, www.migrants.gr
- 5) www.europa.eu.int
- 6) www.news.ert.gr
- 7) www.socialforum-media.gr
- 8) www.mpa.gr
- 9) www.oke.gr
- 10) www.greekhelsinki.gr/dikaiomatika
- 11) www.astinomia.gr: Ετήσια Έκθεση για το Οργανωμένο Έγκλημα στην Ελλάδα, έτους 2004, Αθήνα, Μάιος 2005.

Έγγραφα COM:

- 1) COM (2000) 757 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a community immigration policy.
- 2) COM (2001) 291 final: Ανακοίνωση της Επιτροπής περί Συμβολής στην παγκόσμια διάσκεψη κατά του ρατσισμού, των φυλετικών διακρίσεων, της ξενοφοβίας και της μη ανοχής.
- 3) COM (2001) 387 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the community immigration policy.
- 4) COM (2001) 672 final: Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για μια κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης.

- 5) COM (2003) 323 final: European Parliament resolution on the communication from the Commission to the European Parliament and the Council in view of the Thessaloniki European Council on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents.
- 6) COM (2003) 336 final: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions entitled “First annual report on migration and integration”.
- 7) COM (2004) 503 final: Commission Communication entitled “A more efficient common European asylum system: The single procedure as the next step”.
- 8) COM (2004) 401 final: “Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations”.