ΙΝΕ
ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ



ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Επιμέλεια: Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν

22 ΜΕΛΕΤΕΣ

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ

ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

Επιμέλεια: Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν

ΑΘΗΝΑ 2005

22 ΜΕΛΕΤΕΣ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος 9
Εισαγωγή 11

Κεφάλαιο Πρώτο: Εισηγήσεις

1.1. Οικονομία, αγορά εργασίας και μετανάστευση στην Ελλάδα,Σάββας Ρομπόλης 29

1.2. Οι προσανατολισμοί της Ε.Ε στη μεταναστευτική πολιτική: Μετέωρο βήμα ανάμεσα στην ξενοφοβία και την πολυπολιτισμική κοινωνία, Ιωάννης Κουκιάδης 45

1.3. Το δικαίωμα διαμονής και η απασχόληση των μεταναστών, Απόστολος Καψάλης 55

1.4. Η σχέση των μεταναστών με τη διοίκηση: προβλήματα και προτάσεις βελτίωσης της διαδικασίας, Χάρης Σιμόπουλος, ... 71

Κεφάλαιο Δεύτερο: Παρεμβάσεις

2.1. Οι στόχοι της διοργάνωσης της διημερίδας στη σύγχρονη συγκυρία, Πέτρος Λινάρδος-Ρυλμόν 79

2.2. Οι προτάσεις του Εργατοϋπαλληλικού Κέντρου Αθήνας για την απλοποίηση της διοικητικής διαδικασίας, Γιώργος Αλεβυζάκης, ... 83

2.3. Ημιτελής νομιμοποίηση, όξυνση των κοινωνικών προβλημάτων, αλλά και νέες προοπτικές για τους μετανάστες μέσω της ενσωμάτωσης των Κοινοτικών Οδηγιών, Φρεντερίκ Μουάμπα Τσιμπάντι, ... 89

2.4. Δικαίωμα διαμονής στη χώρα για λόγους οικογενειακής συνένωσης και για λόγους σπουδών, Ανδριανή Παπαδοπούλου, ... 95

2.5. Το ζήτημα των πολιτικών προσφύγων, Καλλιόπη Μιγγείρου, ... 101

2.6. Προτάσεις δράσεων και ενεργειών για την αποτελεσματική υλοποίηση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, Δανιήλ Εσδράς, ... 105

2.7. Ζητήματα Στρατηγικής και προτάσεις για τις πολιτικές αντιμετώπισης της μετανάστευσης στην Ελλάδα στο άμεσο μέλλον, Αλέξανδρος Ζαβός, ... 111

Κεφάλαιο Τρίτο: Συμπεράσματα

Συνδικάτα και μεταναστευτική πολιτική την εποχή της παγκοσμιοποίησης, Πέτρος Λινάρδος-Ρυλμόν, ... 117

Ενδεικτική Βιβλιογραφία 123

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η μετανάστευση δεν είναι απλά μια διαδικασία αλλά ένα οικονομικό και κοινωνικό φαινόμενο, η κατανόηση του οποίου απαιτεί διαρκή ερευνητική ανάλυση και βελτίωση των εργαλείων στατιστικής παρατήρησης και χάραξης των αναγκαίων πολιτικών. Η ένταση των μεταναστευτικών ρευμάτων και οι πολύπλευρες πτυχές του μεταναστευτικού φαινομένου, απαιτούν την περαιτέρω διερεύνηση των παραγόντων που την προσδιορίζουν καθώς και των κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων.

Ειδικότερα για τις χώρες με σχετικά πρόσφατη εμπειρία ως εστίες υποδοχής μεταναστών, η ερευνητική ανάλυση μπορεί να συμβάλει στην ανάδειξη μιας αντικειμενικής προσέγγισης για τη μετανάστευση, εφόσον θα είναι απαλλαγμένη από ιδεολογικές απόψεις, φοβίες και κρίσεις. Στην κατεύθυνση αυτή, αναμφίβολα, θα συνεισφέρει η βελτίωση των εργαλείων μέτρησης της μετανάστευσης, η αξιολόγηση των υφιστάμενων πολιτικών και η ανάδειξη χρήσιμων συμπερασμάτων που έχουν καταγραφεί στις χώρες με μακρόχρονη εμπειρία ως χώρες υποδοχής μεταναστών.

Οι σύγχρονες μεταναστευτικές πολιτικές αποτελούν, ουσιαστικά, προσπάθειες πολιτικής και κοινωνικής ρύθμισης των μεταναστευτικών φαινομένων. Ορίζονται, όμως, κατά κύριο λόγο, σε επίπεδο εθνικό και άρα οποιαδήποτε αντιμετώπιση του ζητήματος είναι περιορισμένη και έχει τα όρια των πολιτικών που την ασκούν. Η αναγκαιότητα παρέμβασης των μεταναστευτικών πολιτικών σε διεθνές και Ευρωπαϊκό επίπεδο, υποδηλώνει ακριβώς την υπέρβαση των περιορισμένων ορίων και δυνατοτήτων του εθνικού κράτους.

Πρέπει, όμως, να διευκρινιστεί ότι οι προσπάθειες σύγκλισης των πολιτικών δεν είναι βέβαιο ότι θα οδηγήσουν αυτόματα σε ταυτόσημες καταστάσεις για όλες τις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Οι ίδιες πολιτικές παρέχουν εντελώς διαφορετικά αποτελέσματα σε μία κοινωνία σε σχέση με κάποια άλλη, γιατί το υπόβαθρο πάνω στο οποίο εφαρμόζονται είναι διαφορετικό.

Το ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ ανταποκρίνεται σε αυτή την ανάγκη για ενδελεχή μελέτη όλων των πτυχών και των προεκτάσεων της μετανάστευσης αλλοδαπών εργαζομένων προς την Ελλάδα, ήδη, από τα πρώτα χρόνια της μαζικής εκδήλωσης

του φαινομένου στη σύγχρονη ιστορία της χώρας, στις αρχές τις δεκαετίας του ’90. Σήμερα, δεκαπέντε χρόνια αργότερα, η νέα κοινωνική πραγματικότητα, όπως αυτή έχει, πλέον, διαμορφωθεί, καθιστά επιτακτική την συνέχιση και την εντατικοποίηση των μελετών, των εκδηλώσεων και των παρεμβάσεων από την πλευρά του συνδικαλιστικού κινήματος.

Για την ικανοποίηση αυτών των συγκεκριμένων αναγκών, το Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, σε συνέχεια των μελετητικών του επεξεργασιών και αναλύσεων για το μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα, κατέθεσε τις θέσεις και τα συμπεράσματα του, στην επιστημονική διημερίδα που διοργάνωσε με την συνδρομή και του Ελληνικού Φόρουμ Μεταναστών, στις 5 και 6 Νοεμβρίου 2004, στην οποία συμμετείχαν επιστήμονες και εκπρόσωποι φορέων με μεγάλη εμπειρία σε θέματα μετανάστευσης. Στόχος της πρωτοβουλίας αυτής ήταν η καταγραφή των θετικών και αρνητικών σημείων από την εφαρμογή του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου για την μετανάστευση στην Ελλάδα και, κυρίως, η αναζήτηση συγκεκριμένων προτάσεων για την βελτίωσή του.

Η παρούσα έκδοση του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ επικεντρώνεται στα κείμενα των εισηγήσεων και των παρεμβάσεων των προσκεκλημένων ομιλητών κατά την διάρκεια της διημερίδας με θέμα “Το θεσμικό πλαίσιο για την μετανάστευση και οι προοπτικές βελτίωσης”. Το δικαίωμα εργασίας και διαμονής, οι διοικητικές διαδικασίες που προβλέπονται, το ζήτημα των προσφύγων, η ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών αλλά και η χάραξη συγκροτημένης μεταναστευτικής πολιτικής αποτέλεσαν τα κεντρικά ζητήματα των εργασιών του διημέρου.

Τέλος, η διοίκηση του ΙΝΕ, ο επιστημονικός διευθυντής και όσοι εργάστηκαν για την πραγματοποίηση της διημερίδας και την επιμέλεια της έκδοσης ελπίζουν ότι με τον τρόπο αυτό θα συμβάλλουν δημιουργικά σε έναν ευρύ και γόνιμο διάλογο αναφορικά με τα δικαιώματα των αλλοδαπών εργαζομένων και των οικογενειών τους. Εγγύηση για την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα ενός τέτοιου διαλόγου αποτελεί η ουσιαστική συμμετοχή του συνδικαλιστικού κινήματος.

Χρήστου Πολυζωγόπουλου
Προέδρου ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ

Εισαγωγή: Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική. Απολογισμός και προτάσεις από τη σκοπιά των συνδικάτων

Απόστολου Καψάλη,Πέτρου Λινάρδου-Ρυλμόν***

Τα νομοθετικά και άλλα μέτρα τα οποία έχει λάβει το ελληνικό κράτος απέναντι στο φαινόμενο της μετανάστευσης κατά την τελευταία δεκαπενταετία, είχαν ως κύριο αποτέλεσμα να διατηρηθεί και να επεκταθεί στους εργασιακούς χώρους και στην κοινωνία, ένας χώρος ελλιπών δικαιωμάτων για τους μετανάστες, το μεγαλύτερο μέρος των προσφύγων, αλλά και σε κάποιο βαθμό για τους έλληνες εργαζόμενους και πολίτες. Ενώ σταθεροποιείται σε μεγάλο βαθμό ο πληθυσμός των μεταναστών, οδηγούμαστε, πλέον, σε μια κατάσταση, στην οποία εγκατεστημένοι πληθυσμοί, και όχι προσωρινοί μετανάστες χωρίς δικαιολογητικά, ζουν στην ελληνική επικράτεια ως μόνιμοι κάτοικοι με μειωμένα δικαιώματα.

Έτσι, ενώ συνεχίζεται η αναθεώρηση των πολιτικών σχετικά με την μετανάστευση, το ελληνικό κράτος αποδέχεται με τις συμπεριφορές και τις πρακτικές του, τη διαμόρφωση μιας ζώνης, όπου δεν ισχύει η συνταγματική τάξη και οι νόμοι του κράτους και όπου η απουσία ή η ελλιπής ισχύς των κατοχυρωμένων δικαιωμάτων καθορίζει το πλαίσιο ζωής ενός αξιόλογου τμήματος του πληθυσμού.

Αυτή η κατάσταση οφείλεται στο γεγονός ότι το ελληνικό κράτος καθ' όλη αυτή την περίοδο, έθεσε ως προτεραιότητα των νόμων και των πολιτικών του, τον έλεγχο της μεταναστευτικής ροής και όχι την διασφάλιση των δικαιωμάτων των μεταναστών μέσω του σεβασμού της ισχύουσας νομοθεσίας. Η προστασία και η διασφάλιση των δικαιωμάτων θυσιάστηκε συστηματικά προς όφελος μιας υποτιθέμενης αποτελεσματικότητας των πολιτικών ελέγχου των μεταναστευτικών ροών.

Και όταν έγινε δεκτή από την πολιτεία η ανάγκη νομιμοποίησης των εγκατεστημένων στην Ελλάδα μεταναστών, οι πρακτικές που υιοθετήθηκαν από την πλευρά της κρατικής διοίκησης, επεδίωκαν σε μεγάλο βαθμό να αποθαρρύνουν τους μετανάστες. Οι διαδικασίες νομιμοποίησης δεν αντιμετωπίστηκαν ως καθήκον του κράτους απέναντι σε πολίτες και εργαζόμενους που κατοικούν στην Ελλάδα, αλλά ως μέτρα τα οποία αποτελούν παράγοντες ικανούς να εντείνουν το φαινόμενο της μετανάστευσης.

** Εξωτερικού επιστημονικού συνεργάτη ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.*

*** Επιστημονικού Συμβούλου ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.*

Η αλλαγή προσανατολισμού της στρατηγικής του ελληνικού κράτους απέναντι στο φαινόμενο της μετανάστευσης αποτελεί σήμερα μια πρωταρχικής σημασίας προτεραιότητα, διότι ο σεβασμός των δικαιωμάτων στην εργασιακή και στην κοινωνική ζωή, αποτελεί κορυφαίο χαρακτηριστικό της συνταγματικής τάξης στην κοινωνία μας. Η ανοχή της ύπαρξης, για μεγάλα χρονικά διαστήματα, μιας ζώνης, όπου τα δικαιώματα αυτά δεν ισχύουν, υπονομεύει με πολλούς τρόπους την κοινωνική συνοχή αλλά και τους δημοκρατικούς θεσμούς.

Αν στην Ελλάδα, το κράτος, οι κοινωνικοί φορείς και τα πολιτικά κόμματα, παραβλέψουν ότι η υπεράσπιση και η κατοχύρωση των δικαιωμάτων όλων, όσων ζουν και εργάζονται στην χώρα μας, αποτελεί απαράβατη αρχή της εθνικής αλλά και της διεθνούς νομιμότητας, θα συμβάλουν στη ενίσχυση διαλυτικών τάσεων για την κοινωνική και πολιτική συνοχή.

Ι. Μεταναστευτική πολιτική: ένας απολογισμός

Η μεταναστευτική πολιτική επεδίωξε ανεπιτυχώς να διαχειριστεί την εξής αντίθεση: από τη μια μεριά όλοι οι νόμοι, ιδιαίτερα μετά το 1990, υιοθέτησαν ως μέθοδο ελέγχου της μεταναστευτικής ροής την αξιολόγηση των αναγκών σε ειδικότητες της ελληνικής αγοράς εργασίας, από την άλλη, όμως, οι πραγματικές ροές κάλυψαν την αυξανόμενη ζήτηση για φτηνή και αδήλωτη εργατική δύναμη σε πολλούς τομείς της ελληνικής οικονομίας, που αποτέλεσε ένα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της περιόδου ανάκαμψης κατά τη δεκαετία του ’90.

Από τη μια μεριά, επομένως, το ελληνικό κράτος επεδίωκε να καθορίσει τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, χωρίς αναπτυξιακή στρατηγική και χωρίς αξιόπιστους μηχανισμούς καταγραφής των αναγκών, και από την άλλη μεριά η εγχώρια αγορά εργασίας γνώρισε σημαντικές ανακατατάξεις, με την μαζική εγκατάσταση αλλοδαπών στις κακοπληρωμένες εργασίες και στις εργασίες, όπου η φτηνή εργατική δύναμη αποτελούσε παράγοντα διατήρησης της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων.

Η συμπεριφορά των κρατικών υπηρεσιών χαρακτηρίζεται καθ’ όλη την περίοδο μετά το 1990, από την ανοχή απέναντι στην επέκταση της απασχόλησης αλλοδαπών στην παραοικονομία, ενώ η διατήρηση μιας πολύ αυστηρής νομοθεσίας, ως προς τη δυνατότητα εισόδου οικονομικών μεταναστών, χρησίμευε ως υπενθύμιση της ιδεολογικής άρνησης του ελληνικού κράτους να δεχθεί και να ομαλοποιήσει το φαινόμενο της μαζικής μετανάστευσης προς την Ελλάδα.

Αυτή η στάση της κρατικής διοίκησης, είναι ο λόγος για τον οποίο το ζήτημα των οικονομικών μεταναστών βρίσκεται σε μια αέναη εκκρεμότητα, καθώς έχει συντηρηθεί από τον επίσημο κρατικό λόγο μια αρνητική ιδεολογική στάση απέναντι στο φαινόμενο της μετανάστευσης, την ίδια στιγμή που η πρακτική των υπηρεσιών συντηρούσε και συντηρεί την ικανοποίηση της ζήτησης για την ερ-

γασία των μεταναστών. Προϊόν αυτής της στάσης είναι και η έλλειψη προθυμίας σχετικά με την επεξεργασία και την υλοποίηση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών.

Οι δύο περίοδοι "νομιμοποίησης" των οικονομικών μεταναστών ήταν το προϊόν του αδιεξόδου, στο οποίο οδηγείται αναπόφευκτα η αντιφατική κρατική πρακτική, όταν αποκαλύπτεται ότι, αφενός δεν κατορθώνει να ελέγξει τη ροή της μετανάστευσης και αφετέρου διογκώνει τα προβλήματα, που έχουν σχέση με το σεβασμό των δικαιωμάτων των μεταναστών. Και οι δύο περίοδοι "νομιμοποίησης" έπαιξαν το ρόλο διορθωτικών κινήσεων ως προς την εφαρμοζόμενη στρατηγική, χωρίς την ουσιαστική αναθεώρησή της.

Ο Ν.2910/2001 επιβεβαίωσε την εξωπραγματική αυστηρότητα των νόμιμων μηχανισμών ελέγχου της εισροής μεταναστών, αλλά οδήγησε και στην μετατροπή της μεταβατικής διάταξης για την "νομιμοποίηση", σε μηχανισμό απώθησης των μεταναστών, είτε λόγω της αυστηρότητας των κριτηρίων, είτε λόγω των σοβαρών ελλείψεων της διοικητικής μηχανής. Οι "νομιμοποιήσεις" υπονομεύτηκαν από την ανάγκη των κρατικών υπηρεσιών να επιβεβαιώνουν την άρνησή τους, να αποδεχθούν ότι η εξασφάλιση των δικαιωμάτων των μεταναστών αποτελεί υποχρέωση του ελληνικού κράτους.

Μετά την εμπειρία των τελευταίων 15 ετών, μπορούμε να ισχυριστούμε βάσιμα ότι η ουσιαστική επιλογή της κρατικής πρακτικής στον τομέα της μετανάστευσης δεν ήταν, βέβαια, η οποιαδήποτε προσπάθεια ελέγχου της ροής των μεταναστών, αλλά αντίθετα ήταν η πλήρης αποδοχή της κάλυψης της ζήτησης για φτηνή αδήλωτη εργασία από όποιες κατηγορίες ελλήνων επιχειρηματιών και αν προέρχεται. Αν είχαν πραγματικά οι δημόσιες πολιτικές ως στόχο τη συγκράτηση της ροής οικονομικών μεταναστών, δεν θα τους ήταν δύσκολο να κατανοήσουν ότι η αποτελεσματικότερη μέθοδος θα ήταν η συγκράτηση της ζήτησης για φτηνή και αδήλωτη εργασία, με μέσα που έχει στη διάθεσή του ο κρατικός μηχανισμός, δηλαδή με την εξασφάλιση του σεβασμού των εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Η άρνηση των δημόσιων πολιτικών να πραγματοποιήσουν έναν απολογισμό των αποφάσεων και των μέτρων που έχουν ληφθεί, την ίδια στιγμή που η ζήτηση στην αγορά εργασίας φαίνεται να είναι ο μόνος πραγματικός ρυθμιστικός μηχανισμός, και ενώ ο αριθμός των μεταναστών αυξάνεται πέρα από κάθε πιθανό όριο που θα έθετε μια απόφαση ελέγχου των ροών, δείχνει ότι η μόνη στρατηγική επιλογή που έχει πραγματικά υλοποιηθεί είναι η ικανοποίηση της ζήτησης για φτηνή και αδήλωτη εργασία.

Η ικανοποίηση αυτής της ζήτησης αποτέλεσε μέρος ενός συνόλου πολιτικών που, από την δεκαετία του ’90, υποστήριξαν την οικονομική μεγέθυνση, χωρίς αντιμετώπιση της διαρθρωτικής ανταγωνιστικότητας, και με κύρια εργαλεία την αύξηση της εσωτερικής ζήτησης με τους ευρωπαϊκούς πόρους και τα δημόσια έργα, την μεταφορά εισοδήματος προς τις επιχειρήσεις και την απορύθμιση της αγοράς εργασίας.

Καθώς η οικονομική μεγέθυνση οδηγούσε σε αύξηση του εισοδήματος και επομένως σε αύξηση των προσδοκιών των ελλήνων μισθωτών, η ζήτηση για φτηνή εργασία ήταν, αφενός ανατροφοδοτούμενη και αφετέρου δεν ήταν δυνατό να καλυφθεί παρά από ένα νέο εργατικό δυναμικό, δηλαδή, από τους οικονομικούς μετανάστες, οι οποίοι εντάχθηκαν στην ελληνική αγορά εργασίας ως οργανικό συστατικό της στοιχείο.

Ενώ ολοκληρώνεται αυτή η περίοδος και αναμένεται μια επιβράδυνση της οικονομικής μεγέθυνσης, η οποία θα εξαρτηθεί από το περιεχόμενο των αναπτυξιακών πολιτικών, που θα υλοποιηθούν, η αρνητική στάση απέναντι στη μετανάστευση θα ενεργοποιηθεί με τον πειρασμό μιας ρυθμιστικής πολιτικής με κύριο στόχο να αποθαρρύνει την παραμονή στην Ελλάδα των μεταναστών που βρίσκονται, ήδη, εδώ, τις περισσότερες φορές με τις οικογένειές τους.

Αυτό, όμως, δεν σημαίνει ότι θα αλλάξει και η στάση των κρατικών υπηρεσιών σχετικά με την ικανοποίηση της ζήτησης για φτηνή εργασία, καθώς η ζήτηση αυτή θα αναπαράγεται, όπως συμβαίνει, όταν υπάρχει επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας και δεν υλοποιούνται πολιτικές αποκατάστασης του σεβασμού των κατοχυρωμένων δικαιωμάτων στην αγορά εργασίας.

Από την 19η Οκτωβρίου 2004 και την διυπουργική συνάντηση υπό την προεδρεία του πρωθυπουργού, με θέμα την χάραξη της νέας μεταναστευτικής πολιτικής, το ζήτημα της τροποποίησης του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου για την μετανάστευση (Ν.2910/2001) συμπεριλαμβάνεται διαρκώς στην επικαιρότητα της δημόσιας συζήτησης. Εκτενείς αναφορές στον καθημερινό Τύπο, πολύωρες συζητήσεις σε ειδικά αφιερωμένες τηλεοπτικές εκπομπές, πολιτικές εκδηλώσεις (με θεσμικό πολλές φορές χαρακτήρα) και επιστημονικές ημερίδες διανθίζουν το πολυσύνθετο σκηνικό, όπως αυτό διαμορφώθηκε μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα.

Ειδικότερα σε ό,τι αφορά στις πρωτοβουλίες, οι οποίες αναλαμβάνονται από φορείς (συν)υπεύθυνους για την οριοθέτηση της μεταναστευτικής πολιτικής, η απουσία των εκπροσώπων των συνδικαλιστικών οργανώσεων των εργαζομένων είναι παραπάνω από εμφανής και ταυτόχρονα περικλείει πολλούς επιμέρους κινδύνους. Έτσι, στην πρόσφατη ημερίδα του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΙΜΕΠΟ)[1] με εισηγητές εκπροσώπους των πολιτικών κομμάτων του ελληνικού κοινοβουλίου, παρατηρήθηκε για πολλοστή φορά το εξής παράδοξο φαινόμενο: να θίγονται, δηλαδή, κατά κόρον, όλες οι εργασιακές πτυχές του ζητήματος, οι οποίες άπτονται της "καθ' ύλη αρμοδιότητας" των συνδικάτων των εργαζομένων, δίχως, όμως, την παραμικρή συμμετοχή των εκπροσώπων τους στις συζητήσεις αυτές.

---

1 Η ημερίδα πραγματοποιήθηκε στις 21/03/2005 στο Ζάππειο, με τίτλο "Μετανάστευση – Οι θέσεις των κομμάτων της Ελληνικής Βουλής".

Το φαινόμενο της μετανάστευσης είναι, πράγματι, ένα φαινόμενο απασχόλησης. Στην ελληνική περίπτωση, σύμφωνα με την απογραφή του 2001, η πλειοψηφία του συνόλου των αλλοδαπών δηλώνει ότι κύριος λόγος εισόδου στην χώρα είναι η αναζήτηση εργασίας (54.2%)[2]. Μεταξύ, ιδίως, των εργαζομένων αλλοδαπών, το ποσοστό αυτό τείνει να είναι πολύ μεγαλύτερο (έως και 90.3%), όπως προκύπτει και από πρόσφατες έρευνες από την πλευρά των συνδικάτων[3].

Όσο η Πολιτεία εξακολουθεί να συνομιλεί με οποιονδήποτε άλλο φορέα ή οργανισμό για τις μετακινήσεις εργαζομένων, αλλά να μην διαβουλεύεται με την ΓΣΕΕ και τις άλλες συνδικαλιστικές οργανώσεις, αναλαμβάνει τον κίνδυνο να θεσμοθετήσει ξανά πρόχειρα και αυθαίρετα, άρα και αναποτελεσματικά. Πρόκειται, εντούτοις, για ένα κίνδυνο, η επέλευση του οποίου πλήττει, κυρίως, τα εργασιακά δικαιώματα και την οικονομική ζωή, τόσο των ελλήνων, όσο και των μεταναστών εργαζομένων της χώρας. Μέχρι στιγμής, το νέο υπό επεξεργασία νομοσχέδιο συντάσσεται και τίθεται σε επανέλεγχο χωρίς την παραμικρή επίσημη πρόσκληση των συνδικάτων για διάλογο.

Το 1991, την περίοδο της ψήφισης του πρώτου θεσμικού πλαισίου της σύγχρονης περιόδου για την μετανάστευση, το έγγραφο της ΓΣΕΕ[4] προς τους συναρμόδιους υπουργούς ανέφερε τα εξής: "Κύριοι Υπουργοί, από δημοσιεύματα του Τύπου πληροφορηθήκαμε την κατάθεση στη νομοπαρασκευαστική επιτροπή της Βουλής του νομοσχεδίου για τους αλλοδαπούς, μεθοδολογία που προκαλεί εύλογα ερωτηματικά [...]". Η ίδια κατάσταση ισχύει 15 χρόνια αργότερα, με την διαφορά ότι αυτή τη φορά πληροφορούμαστε από τον Τύπο το προσχέδιο του νομοσχεδίου, το οποίο κυκλοφορεί σε φωτοαντίγραφα και "διαρρέει" προς πάσα κατεύθυνση, αλλά ούτε κατατίθεται στην Βουλή, ούτε παραδίδεται στα κόμματα ή άλλους φορείς προς διατύπωση παρατηρήσεων και προτάσεων.

Η προσπάθεια για μία επιστημονικά τεκμηριωμένη παρέμβαση δεν ξεκινά από μηδενική βάση. Το ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, μεταξύ των άλλων επιστημονικών κέντρων και πανεπιστημιακών ιδρυμάτων, έχει παρακολουθήσει στενά όλες τις εξελίξεις σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο και έχει προετοιμαστεί έγκαιρα για την "επικείμενη" τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου. Τον Οκτώβριο του 2004 συμμετείχε στην συνδικαλιστική συνδιάσκεψη της Τυνησίας με την συμμετοχή των συνδικάτων των Πρωτευουσών της Ευρώπης του Νότου και της Βορείου Αφρικής, με θέμα "Τα βορειο-αφρικανικά μεταναστευτικά ρεύματα στην Ευρώπη του Νότου". Επίσης, στις αρχές του 2005 συνέδραμε τις μεταναστευτικές κοι-

---

2 Βλ. σχετικά Κρητικίδης Γ., "Η μετανάστευση στην Ελλάδα", Ενημέρωση του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 104, Μάρτιος 2004, σελ. 15-35.

3 Καψάλης Α.- Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Αθήνας, "Παρουσίαση των αποτελεσμάτων από την διεξαγωγή συνεντεύξεων με μέλη της ομάδας-στόχου των εργαζομένων μεταναστών στους κλάδους της οικοδομής, των πρατηρίων βενζίνης και της ένδυσης", Αθήνα, Δεκέμβρης 2004.

4 Έγγραφο της 9ης Οκτωβρίου 1991. Βλ. Λινάρδος-Ρυλμόν Π., "Αλλοδαποί εργαζόμενοι και αγορά εργασίας στην Ελλάδα", Μελέτη ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, 1993.

νότητες στην σύνταξη υπομνήματος για την βελτίωση του θεσμικού πλαισίου και συμμετείχε στις επισκέψεις και στις συναντήσεις εργασίας με τον αρμόδιο Υπουργό.

Για τις συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων η παρέμβαση στα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής τίθεται σε δύο επίπεδα: αφενός, περιλαμβάνει την διακήρυξη των γενικών αρχών και αφετέρου αναφέρεται σε συγκεκριμένες κεντρικές πτυχές του μεταναστευτικού φαινομένου.

ΙΙ. Ζητήματα αρχών

Πάγια διαχρονικά θέση των συνδικάτων των χωρών υποδοχής, αλλά και των διεθνών συνδικαλιστικών ενώσεων, ήταν η ισότιμη προάσπιση των εργασιακών δικαιωμάτων των αλλοδαπών εργατών και των οικογενειών τους στον τόπο, όπου ζουν και εργάζονται. Κατά την διάρκεια των δεκαετιών αμέσως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, λόγω της ανάγκης πολλών χωρών για εργατικά χέρια, η μετανάστευση εκδηλώθηκε κυρίως με τη μορφή της οργανωμένης μετακίνησης επισκεπτών εργατών (Gastarbeiter).

Υπ' αυτές τις συνθήκες, με βάση τις διακρατικές συμφωνίες, οι οποίες είχαν προηγούμενα συναφθεί και με τις οποίες καθορίζονταν με ευκρίνεια όλες οι επιμέρους παράμετροι της εργασιακής και κοινωνικής δραστηριότητας στην χώρα υποδοχής, η προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων των μεταναστών ήταν ταυτόχρονα αυτονόητη και ευχερής. Αντιθέτως, στη σύγχρονη εποχή τον κανόνα ορίζει η αρρύθμιστη μετακίνηση μικρών ομάδων ή μεμονωμένων, συνήθως, ατόμων, όχι, πλέον, για την άσκηση προκαθορισμένης εργασίας, αλλά για αναζήτηση δουλειάς στις ανεπτυγμένες χώρες.

Κατά συνέπεια, για τα συνδικαλιστικά κινήματα των χωρών υποδοχής, το αυτονόητο του χθες είναι το ζητούμενο του σήμερα. Η προσέγγιση της προβληματικής αυτής βασίζεται σε τρεις επιμέρους άξονες.

Ο πρώτος άξονας έχει να κάνει με την **ίση μεταχείριση** και την ισότιμη απόλαυση των εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων. Ανεξάρτητα από τον τυπικό νομικό χαρακτηρισμό της εισόδου, παραμονής και εργασίας τους, όσοι αλλοδαποί αποδεδειγμένα ζουν και εργάζονται στην χώρα, αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της εργατικής τάξης της χώρας. Ο ομογενής, ο πολιτικός πρόσφυγας, ο ανεπίσημος μετανάστης ή ο εφοδιασμένος με χαρτιά αλλοδαπός, εφόσον εργάζεται λογίζεται ως εργαζόμενος.

Με κριτήριο τα στοιχεία της τελευταίας απογραφής του Μαρτίου 2001, οι 391.674 απασχολούμενοι αλλοδαποί αντιπροσωπεύουν το 9.5% του συνόλου των απασχολούμενων της χώρας. Ειδικότερα, αν θεωρηθεί ότι το 90% των απασχολούμενων αλλοδαπών είναι μισθωτοί (352.506), τότε αυτοί αποτελούν περίπου

το 15% του συνόλου των μισθωτών[5]. Τα ποσοστά αυτά, δεν απεικονίζουν παρά το ελάχιστο όριο της συμμετοχής των αλλοδαπών στα πλαίσια της ελληνικής αγοράς εργασίας, εφόσον βάσιμα πιθανολογείται ότι αφενός, αρκετοί μετανάστες απέφυγαν από φόβο να υπαχθούν στις διαδικασίες της απογραφής και αφετέρου, τα τελευταία τέσσερα χρόνια εισήλθε στην χώρα ένας σημαντικός αριθμός νέων αλλοδαπών εργατών.

Μπροστά στην νέα πραγματικότητα, για όλους αυτούς τους εργαζόμενους η προαγωγή της ισότητας στην εργασία είναι καθοριστική επιλογή από την πλευρά των ελληνικών συνδικάτων, όπως ακριβώς συμβαίνει, ήδη, για το σύνολο των ελλήνων εργαζόμενων, πέρα από κάθε ιδιαιτερότητα και ανεξάρτητα αν αυτοί εργάζονται με σύμβαση αορίστου χρόνου ή ανήκουν στην κατηγορία του μακροχρόνιου "συμβασιούχου". Αντίστοιχα, και οι αλλοδαποί εργαζόμενοι θα έπρεπε να αντιμετωπίζονται ισότιμα απέναντι στο Νόμο σε ό,τι αφορά στους όρους και τις συνθήκες εργασίας, τις αμοιβές και τις ευκαιρίες απασχόλησης. Για τα συνδικάτα δεν δικαιολογείται η διεκδίκηση αυτή να περιορίζεται στη βάση της διάκρισης ανάμεσα σε επίσημους και ανεπίσημους μετανάστες για δύο λόγους.

Από την μία πλευρά, γιατί η κατηγοριοποίηση αυτή είναι πρακτικά επισφαλής και αμιγώς τεχνική, με όρους οι οποίοι εμφανίζουν έντονο τον χαρακτήρα της γραφειοκρατίας και οδηγούν σε απαράδεκτα αποτελέσματα. Ένα πραγματικό, αλλά ενδεικτικό παράδειγμα είναι ιδιαίτερα αποκαλυπτικό: ένας -επί 7 συναπτά έτη- επίσημος μετανάστης από την Αλβανία συγκέντρωσε κατά την διάρκεια του προηγούμενου έτους ισχύος της άδειάς του πάνω από 200 ένσημα, όμως, για τρεις μήνες ο εργοδότης τον απασχολούσε σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας. Αδυνατώντας να αποδείξει, είτε την απουσία του στο εξωτερικό, είτε ασθένεια για το διάστημα αυτό[6], δεν κατόρθωσε να ανανεώσει την άδεια εργασίας και αναγκαστικά απασχολείται, πλέον, με καθεστώς μαύρης εργασίας. Γιατί, όμως, στο εξής θα πρέπει να θεωρείται ο συγκεκριμένος αλλοδαπός λιγότερο εργαζόμενος από ό,τι πριν;

Από την άλλη πλευρά, γιατί το δικαίωμα στην ισότητα είναι θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα και ως τέτοιο τείνει να αντιμετωπίζεται ακόμη και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο δεύτερος άξονας της προσέγγισης του ζητήματος της μετανάστευσης σχετίζεται με την προστασία του συνόλου των **θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων.**

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με αφορμή, έστω, το θέμα της ελεύθερης μετακίνησης και της πρόσβασης στα απορρέοντα κοινωνικά πλεονεκτήματα για τους εργαζόμενους τρίτων χωρών, οι οποίοι διαμένουν "νόμιμα" σε

---

5 Με κριτήριο ότι το σύνολο των μισθωτών το 2001 ανέρχονταν σε 2.357.588 σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, Έρευνα Εργατικού Δυναμικού Β· Τρίμηνο.

6 Όπως ορίζει η εγκύκλιος 33249 της 14ης Οκτώβρη 2003 του Υπουργείου Εργασίας. Βλ. σχετικά Κατσορίδας Δ., Καψάλης Α., "Σύνοψη του νομικού καθεστώτος παραμονής και εργασίας των μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 104, Μάρτιος 2004, σελ. 10-14.

ένα κράτος μέλος, αναδεικνύει με συνέπεια "το δικαίωμα στην ίση μεταχείριση σε θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα από την άποψη ότι στους φορείς του συγκαταλέγονται όλοι οι άνθρωποι, ανεξάρτητα από την εθνική τους προέλευση ή την ιθαγένεια τους"[7]. Η συζήτηση για την διεύρυνση της προστασίας των δικαιωμάτων αυτών σε όλους τους πολίτες δεν αποτελεί από καιρό "προνόμιο" του δημόσιου διαλόγου στη χώρα μας.

Η υποχώρηση της προσφερόμενης προστασίας από το κοινωνικό κράτος και ο βαθμός απαξίας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας που παρατηρείται τα τελευταία χρόνια, ακόμη και στις κοινωνίες των πιο ανεπτυγμένων χωρών, έχει καταστήσει αναγκαία αυτού του είδους την ανάλυση. Παραδοσιακά αλληλέγγυα τα συνδικάτα προς όλα τα θύματα της ελεύθερης αγοράς και της παγκοσμιοποίησης, τοποθετούν στην προμετωπίδα της δράσης τους την κατοχύρωση των θεμελιωδών δικαιωμάτων (και) των μεταναστών.

Η υλοποίηση μιας τέτοιας αντίληψης είχε ως αποτέλεσμα στην Ισπανία, με μόνη την δήλωση μιας σταθερής ταχυδρομικής διεύθυνσης και ενός αριθμού τηλεφώνου, να χορηγείται "κάρτα υγείας" σε όλους τους κατοίκους της χώρας -ακόμα και αν πρόκειται για ανεπίσημους μετανάστες- με την οποία εξασφαλίζεται η δωρεάν πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας του Δήμου[8]. Όσον αφορά στο θέμα της εκπαίδευσης, η πρωτοβουλία της ΟΛΜΕ στην Ελλάδα από τα τέλη της προηγούμενης δεκαετίας έχει κατοχυρώσει σήμερα στην πράξη την πρόσβαση σε όλες τις βαθμίδες της υποχρεωτικής εκπαίδευσης προς όφελος όλων των παιδιών των αλλοδαπών, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς, το οποίο διέπει την διαμονή των γονέων τους.

Επιπλέον, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού συμπεριλαμβάνεται και επίσημα στις δραστηριότητες των συνδικαλιστικών οργανώσεων με παράδοση στην υποδοχή μεταναστών, αλλά και στις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Συνομοσπονδίας Εργατικών Συνδικάτων[9]. Η θεμελίωση του δικαιώματος στην αναζήτηση εργασίας, η προστασία της οικογενειακής ζωής των μεταναστών, η συζήτηση για τα πολιτικά δικαιώματά τους και ειδικότερα για το δικαίωμα ψήφου σε τοπικό επίπεδο, όπως επίσης η μέριμνα για την αύξηση της συνδικαλιστικής συμμετοχικότητας τους, αποτελούν κάποιες από τις υπό επεξεργασία πολιτικές, που ως στόχο έχουν την ανατροπή του καχύποπτου και εχθρικού περιβάλλοντος, μέσα στο οποίο εκδηλώνεται το φαινόμενο της μετανάστευσης στις σύγχρονες κοινωνίες.

---

7 Βλ. σχετικά Στάγκος Π., "Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη", εκδ. Σάκκουλα, 2004, σελ. 122 επομ.

8 Για την κατάσταση στην Ελλάδα βλ. Καψάλης Α., "Μετανάστες, υγεία και κοινωνικός αποκλεισμός", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 112, Δεκέμβριος 2004, σελ. 14-69.

9 Βλ. ενδεικτικά Cabaglio E., "Οικονομική και κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών και η δράση της Ε.Ε", άρθρο της 29ης/04/2003, διαθέσιμο στην ιστοσελίδα της Ε.Ε., http:// europa.eu.int.

Ο τρίτος και τελευταίος άξονας της θεωρητικής συνδικαλιστικής προσέγγισης του ζητήματος επικεντρώνεται, ακριβώς, στην **καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας,** ειδικότερα στις τάξεις των κατ' εξοχήν θυμάτων αυτής της κοινωνικής μάστιγας: των ίδιων των εργαζομένων. Είναι προφανές ότι η επιστημονική κατάρριψη των επιχειρημάτων, με τα οποία επιχειρείται να ταυτιστεί η ανεργία των ντόπιων εργαζομένων με την απασχόληση των αλλοδαπών, δεν επαρκεί.

Οι καθ' όλα τεκμηριωμένες αναλύσεις[10] σχετικά με την θετική αποτίμηση της εργασίας των μεταναστών στις οικονομίες των χωρών υποδοχής και την ευεργετική επίδραση στην απασχόληση των ντόπιων εργαζομένων είναι ασφαλώς το καταλληλότερο σημείο εκκίνησης. Η επικράτηση, όμως, συναισθημάτων ρατσισμού και μισοξενίας στους εργαζόμενους και γενικότερα στην κοινή γνώμη είναι το προϊόν της γέννησης και της εκμετάλλευσης των εντυπώσεων που δημιουργούνται εξαιτίας μιας σειράς επιλογών της Πολιτείας, οι οποίες ρυθμίζουν τα περισσότερα ζητήματα της εργασίας και της κοινωνικής ζωής των αλλοδαπών.

Για το λόγο αυτό, η τοποθέτηση και η ενεργής παρέμβαση στην διαμόρφωση των νομοθετικών-πολιτικών αυτών ρυθμίσεων είναι μία εξίσου απαραίτητα επιλογή, την οποία τα ελληνικά συνδικάτα δεν μπορούν να αποφύγουν. Με οδηγό τις προηγούμενες βασικές αρχές δράσης, η πορεία προς την τεκμηρίωση των θέσεων επί συγκεκριμένων ζητημάτων είναι σαφώς πιο εύκολη υπόθεση.

III. Θέσεις και επιδιώξεις επί συγκεκριμένων καίριων ζητημάτων

Είναι αλήθεια ότι στην Ελλάδα το ελληνικό συνδικαλιστικό κίνημα καλείται να τοποθετηθεί στο θέμα της εργασίας των αλλοδαπών εργαζομένων με αφορμή πάντοτε την πρωτοβουλία της Πολιτείας για αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου για την μετανάστευση. Κατά συνέπεια, ακόμη και στην περίπτωση που το υπό διαμόρφωση κάθε φορά νομοσχέδιο έχει περιβληθεί τον επίσημο τύπο, η συνδικαλιστική παρέμβαση δεν επεκτείνεται σε ζητήματα χάραξης της μεταναστευτικής πολιτικής[11], αλλά περιορίζεται στον σχολιασμό των καταρτισθέντων άρθρων.

Κατ' αυτόν τον τρόπο δεν παρέχεται ουσιαστικά καμία δυνατότητα επηρεασμού της φιλοσοφίας και του πνεύματος του κειμένου, ενώ και η διαδικασία ενώπιον της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής δεν αφορά παρά στην τελική διατύπωση των διατάξεων του Νόμου. Το θέμα αυτό είναι ένα από τα 6 συνολικά σημεία από τα οποία αποτελείται το παρόν κεφάλαιο.

---

10 Βλ. ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, "Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση", Ετήσια Έκθεση 2000, σελ. 145-157.

11 Ρομπόλης Σ., "Πολιτικές μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 104, Μάρτιος 2004, σελ. 2-9, Μπάγκαβος Χ., Παπαδοπούλου Δ., "Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική", Μελέτη ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2002.

1) Η συνδικαλιστική συμμετοχή στην χάραξη της μεταναστευτικής πολιτικής

Παρά το γεγονός ότι έχουν παρέλθει 15 ολόκληρα χρόνια από την πρώτη μαζική είσοδο αλλοδαπών εργατών από τις γειτονικές βαλκανικές χώρες, η μετανάστευση εξακολουθεί να μην συγκαταλέγεται μεταξύ των υπολοίπων κεντρικών θεμάτων απασχόλησης, τα οποία απαρτίζουν την ατζέντα των συζητήσεων και των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Ο υπό στενή και ευρεία έννοια "κοινωνικός διάλογος", καθώς επίσης και οι θέσεις και οι αναλύσεις των κοινωνικών συνομιλητών και της Πολιτείας εξαιρούν συστηματικά την παράμετρο της εργασίας των εκατοντάδων χιλιάδων μεταναστών της χώρας[12].

Παρά τα υψηλά ποσοστά συμμετοχής των αλλοδαπών στο εργατικό δυναμικό και γενικότερα στην δομή της αγοράς εργασίας, η συζήτηση, για παράδειγμα, γύρω από το ασφαλιστικό δεν εστιάζει στο γεγονός ότι, εξαιτίας της αδυναμίας της μεγάλης πλειοψηφίας των αλλοδαπών να αποκτήσουν νόμιμους τίτλους εργασίας, διαφεύγει ένα μεγάλο μέρος εισφορών προς τα ασφαλιστικά ταμεία. Το ίδιο ισχύει και για το σύνολο των θεμάτων της εθνικής οικονομίας και ανάπτυξης (π.χ. αγροτική οικονομία ή ανάπτυξη της Περιφέρειας) αφού τα χαρακτηριστικά και η δυναμική ενός σημαντικού ποσοστού του εργατικού δυναμικού δεν λαμβάνεται, σχεδόν, καθόλου υπόψη.

Από την πλευρά των ελληνικών συνδικάτων η ένταξη όλων των παραμέτρων της εργασίας των αλλοδαπών στις συλλογικές διαπραγματεύσεις και τις διεκδικήσεις τους αναδεικνύεται σε μονόδρομο. Κάτι τέτοιο, βέβαια, δεν θα μπορέσει ποτέ να επιτευχθεί, όσο η Πολιτεία επιμένει να θεωρεί την εργασία των μεταναστών ως ζήτημα δημόσιας τάξης ή απλά δημόσιας διοίκησης επιφυλάσσοντας δευτερεύοντα ρόλο στο Υπουργείο Απασχόλησης[13].

Παρουσιάζεται, λοιπόν, σήμερα η ιστορική ευκαιρία της διεκδίκησης για την σύσταση ενός οργάνου[14] με την συμμετοχή των κοινωνικών συνομιλητών, της Πολιτείας και των εκπροσώπων των μεταναστευτικών συλλόγων, το οποίο σε μόνιμη βάση θα διαβουλεύεται και θα αναλύει όλες τις εκφάνσεις του φαινομένου της μετανάστευσης στην χώρα. Με τον τρόπο αυτό τα ελληνικά συνδικάτα θα έχουν την δυνατότητα να παρέμβουν αποφασιστικά στην ποιοτική αξιοποίηση των συνιστωσών της νέας πραγματικότητας προς όφελος όλων.

Όχι, όμως, και στον καθορισμό της ποσοτικής διάστασης της μετανάστευσης.

---

12 Βλ. όμως Λινάρδος-Ρυλμόν Π., "Η αναγκαιότητα μιας νέας προσέγγισης της μετανάστευσης", Τετράδια ΙΝΕ/ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 24, Απρίλιος 2003, σελ. 5-12.

13 Αντίθετα από ό,τι συμβαίνει στο 68% των περιπτώσεων σε άλλες χώρες του κόσμου, όπως προκύπτει από την πρόσφατη έρευνα του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας, "Une approche equitable pour les travailleurs migrants dans une economie mondialisee», Rapport VI, Conference Internationale du Travail, 92e Session, 2004, σελ. 159 επομ.

14 Όπως, για παράδειγμα, συμβαίνει στο Βέλγιο με την CTMOE (Τριμερής Επιτροπή για το Αλλοδαπό Εργατικό Δυναμικό).

2) Το ζήτημα της “διαχείρισης” των μεταναστευτικών ροών (managing migration)

Η προηγούμενη πρόταση δεν είναι καινοφανής. Σε χώρες με παράδοση στην υποδοχή μεταναστών το σύστημα αυτό εφαρμόστηκε κατά το παρελθόν σε ευρεία κλίμακα, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις η σύμφωνη γνώμη των συνδικάτων ήταν απολύτως απαραίτητη για την “εισαγωγή” αλλοδαπών εργαζομένων. Με τραγικές, όμως, κοινωνικές συνέπειες. Το παράδειγμα της Αυστρίας είναι ενδεικτικό[15].

Επί σειρά ετών, ιδίως την περίοδο της δεκαετίας του ’60, και παρά την αντίθετη προσπάθεια τόσο της κυβέρνησης, όσο και των οργανώσεων των εργοδοτών, εξαιτίας της μεγάλης ανάγκης για ξένα εργατικά χέρια, η OGB (η Αυστριακή Συνομοσπονδία των Εργαζομένων) επιμένει στην αρχή της «εθνικής προτεραιότητας» στην απασχόληση επιβάλλοντας ποσοστώσεις στην μετάκληση αλλοδαπών εργατών για συγκεκριμένους κλάδους απασχόλησης και για ορισμένη χρονική περίοδο. Στα πλαίσια του καθήκοντος προφύλαξης της απασχόλησης της αυστριακής εργατικής τάξης η μετανάστευση εμφανιζόνταν, μοιραία, ως απειλή για την εργασία των ντόπιων εργαζομένων.

Όταν από την δεκαετία του ’80 η ανεπίσημη είσοδος εξαθλιωμένων και κυνηγημένων μεταναστών και προσφύγων από τα Βαλκάνια ή άλλες χώρες γίνεται πιο έντονη και είναι αδύνατον να “ρυθμιστούν” οι μεταναστευτικές ροές, η κοινή γνώμη είχε, ήδη, διαμορφώσει την άποψη της. Το ξενοφοβικό κόμμα του Χάιντερ γίνεται σύντομα πρώτο κόμμα, χωρίς η ανεργία να λάβει ποτέ εκρηκτικές διαστάσεις, προκαλώντας, ακόμη και την άμεση παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην Ελλάδα, σήμερα, το δίλημμα δεν τίθεται στο ίδιο επίπεδο εθνικής πολιτικής όπως στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες πριν από τέσσερις δεκαετίες. Δύναται, παρόλα αυτά, να τεθεί υπό την μορφή της συμμετοχής των εκπροσώπων των συνδικάτων σε διάφορες νομαρχιακές ή άλλες Επιτροπές, οι οποίες θα “καταγράφουν” τις ανάγκες της αγοράς εργασίας σε αλλοδαπούς εργάτες και θα εγκρίνουν τον επιτρεπτό κατ’ έτος αριθμό αδειών εργασίας. Σημειωτέον ότι και το υπάρχον νομικό καθεστώς προβλέπει την σύνταξη τέτοιων ετήσιων εκθέσεων για την μετάκληση νέων αλλοδαπών, όμως, το σύστημα αυτό καταγραφής των αναγκών δεν έχει λειτουργήσει.

Το 1993 η μελέτη του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ σχετικά με το θέμα αυτό καταλήγει στο συμπέρασμα ότι *“από την φύση του το συνδικαλιστικό κίνημα δεν μπορεί να στοχεύει στον επηρεασμό των ποσοτικών μεταβολών, στην σύνθεση και την αριθ-*

---

15 Για μια εμπεριστατωμένη ανάλυση για την περίπτωση της Αυστρίας βλ. “ Mouvements et politiques migratoires, les enjeux sociaux”, Chronique Internationale de l’IRES, no 84, septembre 2003, pp. 122-132.

μητική δύναμη του εργατικού δυναμικού. Ρόλος του είναι, όμως, να προστατεύσει τα δικαιώματα των εργαζομένων σε μεταβαλλόμενες [...] συνθήκες"[16]. Άλλωστε, ούτε ο ΟΑΕΔ, ούτε οποιοσδήποτε άλλος φορέας είναι σε θέση να ελέγχει την απασχόληση και να καλύπτει την ανεργία μέσα σε συνθήκες μη προβλέψιμης και αρρύθμιστης αγοράς εργασίας[17].

Έτσι, ενώ η γνώμη των συνδικάτων θεωρείται περιττή για την χάραξη της μεταναστευτικής πολιτικής ή για την θεσμική αντιμετώπιση της αύξησης της ανεργίας σε Νομούς της βορείου Ελλάδος εξαιτίας της μετακίνησης ελληνικών επιχειρήσεων σε χώρες με χαμηλότερο εργατικό κόστος, αποδεικνύεται ξαφνικά πολύτιμη για τον προσδιορισμό των αναγκών της τοπικής κοινωνίας σε αλλοδαπούς εργάτες. Η συμμετοχή των συνδικάτων σε ανάλογες διαδικασίες "συν-διαχείρισης" το μόνο που θα προσφέρει είναι νομιμοποίηση στην κατασκευή αποδιοπομπαίων τράγων και μάλιστα με υψηλό πολιτικό-κοινωνικό κόστος.

Τα μεγέθη της απασχόλησης ή της ανεργίας και οι ανάγκες της αγοράς εργασίας δεν έχουν να κάνουν με την ιθαγένεια των εργαζομένων.

3) Η αδήλωτη απασχόληση των μεταναστών

Το ίδιο ισχύει και για την μαύρη εργασία, η οποία δυστυχώς πολύ συχνά ταυτίζεται στην συνείδηση της κοινής γνώμης με την παρουσία αλλοδαπών στην χώρα. Παράλληλα με την θεωρία της υποκατάστασης των ελλήνων από φτηνούς αλλοδαπούς συναδέλφους, η αδήλωτη εργασία των τελευταίων υποτίθεται ότι δικαιολογεί και την συγκράτηση των αμοιβών σε χαμηλά επίπεδα για το σύνολο των (ελλήνων) εργαζομένων. Οι προηγούμενες διαπιστώσεις επιδέχονται διπλής ανάλυσης.

Πρώτον, οι περισσότερες σχετικές επιστημονικές μελέτες καταλήγουν στο συμπέρασμα[18] ότι η εργασία των αλλοδαπών δεν ασκεί αρνητική επίδραση στο ύψος των αμοιβών. Δεύτερον, και ανεξάρτητα από την θεωρητική απάντηση, η μαύρη εργασία δεν αποτελεί επιλογή ή ανταγωνιστικό πλεονέκτημα των αλλοδαπών εργαζομένων έναντι των ελλήνων, αλλά την σημαντικότερη συνέπεια των σε ισχύ και προγενέστερων δύσκαμπτων και αναποτελεσματικών νομικών πρωτοβουλιών.

---

16 Λινάρδος-Ρυλμόν Π. "Αλλοδαποί εργαζόμενοι και αγορά εργασίας στην Ελλάδα", Μελέτη ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, 1993 σελ. 29-30.

17 Όπως αναφέρεται για το θέμα αυτό στην γνώμη αριθμ. 38 της ΟΚΕ της 7ης Φεβρουαρίου 2000, επί του Νομοσχεδίου για την μετανάστευση.

18 Βλ. σχετικά Λαμπριανίδη Λ. και Λυμπεράκη Α., "Αλβανοί μετανάστες στη Θεσσαλονίκη", Εκδόσεις Παρατηρητής, 2001, σελ. 52 επομ.

Εντούτοις, σε καθεστώς αδήλωτης εργασίας εργαζόντουσαν ανέκαθεν και εξακολουθούν να το κάνουν χιλιάδες έλληνες απασχολούμενοι, στους οποίους προστίθενται πολλοί επίσημοι και αναγκαστικά όλοι οι ανεπίσημοι μετανάστες. Κατά συνέπεια, προβάλλει επιτακτικά η ανάγκη για την άμεση "από-μεταναστευτικοποίηση" της γενικότερης συζήτησης για την μαύρη εργασία.

Ειδικότερα για την περίπτωση των αλλοδαπών προτείνεται από πολλούς η απαίτηση για την απόδειξη ενός συγκεκριμένου αριθμού ενσήμων (προκειμένου για την ανανέωση της άδειας εργασίας) ως μέτρο πάταξης του φαινομένου. Στην πράξη, όμως, η συχνή αδυναμία της απόδειξης πλήρους και διαρκούς απασχόλησης για κάθε έτος (με ευθύνη όχι των ίδιων) λειτουργεί αντίστροφα και "απόνομιμοποιεί" διαρκώς μεγάλο αριθμό μεταναστών. Ταυτόχρονα, το μέτρο αυτό, ακριβώς, επειδή, εφαρμόζεται ως απαραίτητη προϋπόθεση για την πρόσβαση στο δικαίωμα για εργασία μόνο για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους, παραβιάζει κατάφορα την αρχή της ίσης μεταχείρισης αλλά και το σύνολο των θεμελιωδών εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων τους.

Αντ' αυτού προτιμότερο θα ήταν ένα σύστημα βασισμένο σε πολλαπλά κριτήρια, μεταξύ αυτών και στην απόδειξη ενός αριθμού ενσήμων, από τα οποία να προκύπτει η εργασιακή σχέση του αλλοδαπού με σκοπό τον εφοδιασμό του με την άδεια εργασίας. Το υφιστάμενο νομικό γραφειοκρατικό πλαίσιο λειτουργεί σαν μηχανισμός παραγωγής ανεπίσημων μεταναστών, τροφοδοτώντας αδιάκοπα την παραοικονομία και τιμωρώντας παράλληλα τα θύματα της μαύρης εργασίας με την οριστική αφαίρεση της προοπτικής και της θεωρητικής δυνατότητας να εργαστούν νόμιμα στο μέλλον.

Όσο, για την καταπολέμηση εν γένει της μαύρης εργασίας, την ευθύνη δεν μπορούν να επωμιστούν οι αλλοδαποί, αλλά η συντεταγμένη Πολιτεία με τους ελεγκτικούς μηχανισμούς (ΣΕΠΕ, ΙΚΑ κλπ), τους οποίους αυτή διαθέτει και τους οποίους θα πρέπει, επιτέλους, να θέσει σε (αποτελεσματική) λειτουργία. Το πρόβλημα των ανεπισήμων αλλοδαπών απαιτεί διαφορετική αντιμετώπιση.

4) Οι ανεπίσημοι μετανάστες

Από εκτιμήσεις των αρμοδίων υπηρεσιών και φορέων προκύπτει ότι τα 2/3 των απασχολούμενων αλλοδαπών δεν καταφέρνουν να αποκτήσουν τις πολυπόθητες άδειες εργασίας και διαμονής μολονότι καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για την ικανοποίηση των διοικητικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων του Νόμου[19]. Επιπλέον, όσοι αλλοδαποί ανήκουν στην προνομιούχο κατηγορία των επισήμων

19 Κατσορίδας Δ., Καψάλης Α., "Η νέα μεταναστευτική πολιτική: περιεχόμενο και αποτελέσματα", Τετράδια ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 24, Απρίλιος 2003, σελ. 13-33.

αλλοδαπών, αυτό οφείλεται, μάλλον, στην ευκαιρία η οποία τους δόθηκε με τα προεδρικά διατάγματα του 1998, παρά στην αντίστοιχη διάταξη του Ν.2910/2001.

Με αφορμή το νέο Σχέδιο Νόμου για την μετανάστευση, είναι αναγκαίο να προβλεφθεί μία ελαστική διαδικασία "νομιμοποίησης", τουλάχιστον για όσους αποδεδειγμένα προσπάθησαν ή ακόμη και απέκτησαν προσωρινά νόμιμους τίτλους από το 1998 και έπειτα[20]. Ειδικότερα για όσους απώλεσαν το επίσημο καθεστώς με ευθύνη της διοίκησης η υπαγωγή στην διαδικασία θα πρέπει να είναι αυτόματη και αυτοδίκαιη.

Για την αποτελεσματική λειτουργία μιας τέτοιας προσπάθειας είναι απαραίτητο να ορισθούν μεγάλης διάρκειας προθεσμίες καταγραφής με ευθύνη των Δήμων σε συνεργασία με τους πολιτιστικούς συλλόγους και τα σωματεία των αλλοδαπών και να αναληφθούν ευρύτατες εκστρατείες ενημέρωσης σε όλες τις ξένες γλώσσες. Η εμπλοκή των συνδικαλιστικών οργανώσεων στην διαδικασία, ως εγγυητών της ομαλής διεξαγωγής της, θα προσδώσει έντονο τον χαρακτήρα της διαφάνειας και θα συμβάλλει στην διάλυση πιθανών αισθημάτων φόβου και ανασφάλειας από την πλευρά των ενδιαφερομένων.

Όσον αφορά στο μέλλον και στο διάστημα μετά την προτεινόμενη ενεργοποίηση της "νομιμοποίησης", τέτοιου είδους επιχειρήσεις θα πρέπει να εφαρμόζονται κάθε φορά που η κοινωνική πραγματικότητα το επιβάλλει. Αυτή την στιγμή ολοκληρώθηκε πρόσφατα η 6η διαδικασία μαζικής "νομιμοποίησης" μεταναστών εργατών στην Ισπανία[21], όπου οι κυβερνητικές εκτιμήσεις αναφέρουν την οριστική "τακτοποίηση" περίπου 700.000 αλλοδαπών[22]. Πολλές φορές ανάλογες προσπάθειες έχουν γίνει και στην Ιταλία με αποτέλεσμα την ανακούφιση εκατοντάδων χιλιάδων αλλοδαπών και τον ουσιώδη περιορισμό της ανασφάλιστης εργασίας.

Όπως και στις άλλες μεσογειακές ευρωπαϊκές χώρες η αρρύθμιστη είσοδος νέων αλλοδαπών αναμένεται να μην τερματιστεί τα επόμενα χρόνια. Το ζήτημα της αποτελεσματικής φύλαξης των συνόρων μιας χώρας δεν εμπίπτει στο πεδίο ευθύνης των συνδικάτων. Αντιθέτως, ο τερματισμός μιας κατάστασης στο εσωτερικό της χώρας αυτής, από την οποία πλήττονται άμεσα ή έμμεσα τα συμφέροντα ολόκληρης της εργατικής τάξης, συγκαταλέγεται εξ ορισμού, στα καθήκοντά του συνδικαλιστικού κινήματος.

Παρόλα αυτά, η ορθολογική εφαρμογή δύο συγκεκριμένων κοινοτικών νομικών κειμένων είναι βέβαιο ότι θα καταστήσει λιγότερο ζωτική τη προσφυγή σε συχνές "νομιμοποιήσεις" και για την ελληνική περίπτωση.

---

20 Λινάρδος-Ρυλμόν Π., "Ζητήματα πολιτικής σχετικά με την νομιμοποίηση των αλλοδαπών στην Ελλάδα", Τετράδια του ΙΝΕ, τ.18-19, 2000.

21 Σε διάστημα 20ετών και η τέταρτη την τελευταία δεκαετία έπειτα από αυτές του 1996, 2000 και 2001.

22 Βλ. σχετικά Βασιλοπούλου Κ., "Ισπανικός ρεαλισμός", Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 15/06/2005, σελ. 34.

5) Οι οδηγίες για την οικογενειακή επανένωση και το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών

Δεδομένου ότι στην μεγαλύτερη πλειοψηφία τους οι μετανάστες στην Ελλάδα κατάγονται από τις συνορεύουσες βαλκανικές χώρες, η διαμονή μελών των οικογενειών τους στη χώρα θα πρέπει να θεωρείται πολύ πιθανή για τους περισσότερους από αυτούς. Το ίδιο πιθανό είναι οι συγγενείς αυτοί και κυρίως οι σύζυγοι των επισήμων αλλοδαπών να εργάζονται ανεπίσημα ή να αναγκαστούν σύντομα να το κάνουν. Εκτός από την προστασία αυτού καθ' εαυτού του δικαιώματος στην οικογενειακή ζωή, η ευχερής απόκτηση του δικαιώματος διαμονής δυνάμει της οικογενειακής συνένωσης (επειδή η αντίστοιχη άδεια επέχει και θέση άδειας εργασίας) θα συντελέσει έμμεσα και στον περιορισμό της αδήλωτης εργασίας.

Για τους λόγους αυτούς η ενσωμάτωση της οδηγίας 2003/86 πρέπει να γίνει χωρίς αδικαιολόγητους περιορισμούς, όπως για παράδειγμα η απόδειξη υψηλού εισοδήματος προσαυξημένου ανάλογα με τον αριθμό των μελών της οικογένειας. Ένα εισόδημα πλέον των 12000 ευρώ για την τριμελή οικογένεια αποδεικτέο από την εργασία, μόνο, του ενός συζύγου, εκτός από δυσαπόδεικτο είναι και αυθαίρετο, καθώς ένα υψηλό ποσοστό των αντίστοιχων ελληνικών οικογενειών δεν είναι βέβαιο ότι διαβιώνει με πολύ μεγαλύτερο, συνολικά, εισόδημα ετησίως.

Το ίδιο ισχύει και για την ενσωμάτωση της δεύτερης κοινοτικής οδηγίας 2003/109 σχετικά με το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμένοντες. Σύμφωνα με το κείμενο της οδηγίας αυτής το δικαίωμα υποβολής του αιτήματος για την υπαγωγή στο καθεστώς αυτό παρέχεται στους αλλοδαπούς, οι οποίοι διαμένουν στην επικράτεια της χώρας νόμιμα και αδιάλειπτα κατά τα τελευταία πέντε έτη αμέσως πριν την υποβολή της σχετική αίτησης.

Παράλληλα με την απαίτηση, αναφορικά με την εκπλήρωση εύλογων και εφικτών σωρευτικών προϋποθέσεων, προκειμένου για την υπαγωγή στο εν λόγω καθεστώς, τα ελληνικά συνδικάτα θα πρέπει να διεκδικήσουν, ώστε η ημερομηνία για το δικαίωμα υποβολής της αίτησης να είναι άμεση και εντός πολύ σύντομου χρονικού διαστήματος από την δημοσίευση του Νόμου, με τον οποίο θα γίνεται η ενσωμάτωση της οδηγίας. Αν για παράδειγμα δικαίωμα υποβολής της αίτησης αποκτάται στις αρχές του 2006 τότε πολύ σύντομα θα ικανοποιηθούν ακόμη και όσοι απέκτησαν άδειες εργασίας και διαμονής με την τελευταία ευκαιρία που παρέσχε η ελληνική Πολιτεία με τον Ν.2910/2001.

Με αυτό τον τρόπο έγκαιρα και αποτελεσματικά θα επιτευχθεί ένα ακόμη πρόσθετο καίριο πλήγμα στην διαιώνιση της μαύρης εργασίας. Και αν όλα όσα προηγήθηκαν ισχύουν για όλους τους αλλοδαπούς, για την περίπτωση ειδικά των αλβανών μεταναστών η κατάσταση θα έπρεπε, από καιρό, να ήταν διαφορετική.

6) Οι μετανάστες από την Αλβανία

Όχι μόνον επειδή οι αλβανοί μετανάστες αποτελούν το 57.5% (438.036 άτομα) του συνόλου των μεταναστών στην Ελλάδα αλλά και λόγω, ιδίως, της γεωγραφικής γειτνίασης της χώρας καταγωγής τους και της εγγύτητας των δύο εκατέρωθεν πολιτισμών, η συγκεκριμένη κατηγορία αλλοδαπών θα έπρεπε να αποτελεί αντικείμενο ξεχωριστών ρυθμίσεων. Το μέλλον των δύο λαών θα είναι σύντομα και επίσημα συνυφασμένο, αφού επίκειται η κατάταξη της Αλβανίας στον κατάλογο των υπό ένταξη χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Είναι δε απορίας άξιο, πώς η μαζική παρουσία και απασχόληση αλβανών εργαζομένων την τελευταία δεκαπενταετία δεν οδήγησε τις πολιτικές ηγεσίες των δύο πλευρών στην υπογραφή διμερών συμβάσεων, με τις οποίες να ρυθμίζονται λεπτομερώς όλα τα επιμέρους ζητήματα. Ίσως είναι η στιγμή με πρωτοβουλία των συνδικαλιστικών ενώσεων των δύο χωρών να τεθεί αυτή η προοπτική σε πραγματικές βάσεις στο άμεσο μέλλον για δύο επιπλέον λόγους.

Ο πρώτος έχει να κάνει με τους αλβανούς μετανάστες δεύτερης γενιάς. Παρατηρείται συχνά το φαινόμενο τα παιδιά των πρώτων μεταναστών από την γειτονική χώρα να γεννώνται στην Ελλάδα και σταδιακά να ενηλικιώνονται, αλλά να μην έχουν το παραμικρό δεσμό με την χώρα καταγωγής (των γονέων τους) ούτε καν να ομιλούν σε μερικές περιπτώσεις την αλβανική γλώσσα. Η συμπερίληψή τους στην κατηγορία των μεταναστών είναι ταυτόχρονα πρακτικά δύσκολη και κοινωνικά άδικη και επικίνδυνη.

Δεύτερον, προκειμένου η Αλβανία να αποτελέσει και τυπικά υποψήφιο μέλος της Ε.Ε. θα πρέπει να επιτύχει, μεταξύ άλλων, στις άτυπες "εξετάσεις" της εφαρμογής της προαπαιτούμενης επικείμενης συμφωνίας επανεισδοχής των ανεπίσημων μεταναστών που προέρχονται από το έδαφός της. Για την επίτευξη του στόχου, υπογράφτηκε πρόσφατα μνημόνιο συνεργασίας[23] ανάμεσα στον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης και το Υπουργείο Εσωτερικών στα πλαίσια του σχετικού προγράμματος με τίτλο *"Καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στην Αλβανία και την ευρύτερη περιοχή – Υποστήριξη της ανάπτυξης και υλοποίησης της πολιτικής επανεισδοχής"*. Η υλοποίηση του προγράμματος αυτού αναμένεται να προξενήσει πολλά προβλήματα και να εντείνει τις κοινωνικές αναταραχές σε μία, ούτως ή άλλως, δύσκολη πορεία κοινωνικής ένταξης των αλβανών μεταναστών στην Ελλάδα.

Ο κοινωνικός αποκλεισμός όλων των μειονεκτουσών ομάδων του πληθυσμού δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται με αυστηρά διοικητικά μέτρα, με επιχειρήσεις σκούπας της αστυνομίας και με την κατασκευή κέντρων υποδοχής (κατ' άλλους στρατοπέδων συγκέντρωσης) στο Δυρράχιο και στα Τίρανα.

---

23 Βλ. Δελτίο Τύπου του Υπουργείου Εσωτερικών της 10ης/02/2005.

Αντί επιλόγου: για μια στρατηγική “νομιμοποίησης” της αγοράς εργασίας

Η διατήρηση μιας αγοράς εργασίας στην οποία σημαντικό ρόλο παίζει η αδήλωτη απασχόληση, αλλά και οι διάφορες παραβιάσεις της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας, αποτελεί ένα από τα σοβαρά εμπόδια, που συναντάει η ανασυγκρότηση της οικονομικής στρατηγικής προς την κατεύθυνση της αύξησης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και της αύξησης της απασχόλησης.

Η υλοποίηση μιας στρατηγικής αποκατάστασης του σεβασμού των δικαιωμάτων στην αγορά εργασίας είναι μια προϋπόθεση για την αξιοποίηση των πόρων, που διαθέτει η οικονομία και ειδικότερα του ανθρώπινου δυναμικού, το οποίο παραμένει σε μεγάλο βαθμό αναξιοποίητο λόγω της ανεργίας, του χαμηλού ποσοστού απασχόλησης, αλλά και της αδυναμίας της αγοράς εργασίας να απορροφήσει νέους εργαζόμενους με υψηλό μορφωτικό επίπεδο και αντίστοιχες ικανότητες. Είναι, όμως, και μια προϋπόθεση και για την αποκατάσταση της μακροχρόνιας ισορροπίας του ασφαλιστικού συστήματος, ενώ θα συμβάλει αποφασιστικά και στην ευρύτερη προσπάθεια περιορισμού της παραοικονομίας και ενίσχυσης της δικαιότερης κατανομής της φορολογίας.

Η “νομιμοποίηση” της αγοράς εργασίας στο πλαίσιο μιας στρατηγικής για την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση, δεν πρόκειται να εξαφανίσει τη ζήτηση για εργατικά χέρια μεταναστών, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα. Ο πρώτος λόγος είναι ότι η αύξηση της απασχόλησης σε δραστηριότητες με αναβαθμισμένα χαρακτηριστικά θα εντείνει την απομάκρυνση του ελληνικού εργατικού δυναμικού από δραστηριότητες εντάσεως φτηνής εργασίας. Ο δεύτερος λόγος είναι ότι η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας θα οδηγήσει σε μια γενικευμένη αύξηση της ζήτησης για εργατικό δυναμικό που “παραδοσιακά”, πλέον, καλύπτεται κατά ένα ποσοστό από μετανάστες.

Αλλά για την υλοποίηση μιας τέτοιας στρατηγικής για την οικονομία θα χρειαστεί να υπάρξει μια ανάλογη προσαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής, βασισμένη στις εξής επιλογές:

- Ο σεβασμός των δικαιωμάτων όλων των μεταναστών που βρίσκονται στην Ελλάδα να αποτελέσει προτεραιότητα της κρατικής πολιτικής απέναντι στην αγορά εργασίας,
- Η εισροή μεταναστών, που θα συνεχιστεί, πρέπει να πραγματοποιείται μέσω νόμιμων διαδικασιών ή να οδηγεί το ταχύτερο δυνατό στην νόμιμη απασχόληση και διαμονή.

Κεφάλαιο Πρώτο: Εισηγήσεις

1.1 Οικονομία, αγορά εργασίας και μετανάστευση στην Ελλάδα

*Σάββα Ρομπόλη**

1. Αντί Εισαγωγής

Μία από τις σημαντικότερες διαρθρωτικές ανισορροπίες της παγκόσμιας οικονομίας είναι η αδυναμία της να δημιουργεί θέσεις εργασίας εκεί όπου ζει το εργατικό δυναμικό (Δ.Γ.Ε., 2004).

Πράγματι, 100 εκατ. άτομα προστίθενται κάθε χρόνο στον παγκόσμιο ενεργό πληθυσμό χωρίς ωστόσο να μπορούν να βρουν εργασία και ιδιαίτερα εκεί που ζουν με τις οικογένειές τους. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι το 1/6 του παγκόσμιου πληθυσμού (1 δισεκ. άτομα) να είναι άνεργοι ή υποαπασχολούμενοι και να μην μπορούν να βρουν εργασία στον τόπο που γεννήθηκαν, καθώς στις υπανάπτυκτες οικονομίες δεν δημιουργούνται θέσεις εργασίας ικανές να απασχολήσουν το εργατικό τους δυναμικό.

Έτσι, στην ουσία απομυθοποιείται η αντίληψη, η οποία υποστηρίζει ότι η σταδιακή ενσωμάτωση των υπανάπτυκτων οικονομιών στην παγκόσμια οικονομία, θα οδηγήσει στην διεύρυνση των δυνατοτήτων απασχόλησης στις υπανάπτυκτες χώρες, με αποτέλεσμα οι "στόχοι" της διεθνούς κοινότητας για μείωση της φτώχειας στις υπανάπτυκτες χώρες μέχρι το 2015 να μην επιτευχθούν και έτσι, το επίπεδο του 20% του παγκόσμιου πληθυσμού που ζει με λιγότερο από ένα δολάριο την ημέρα να μη φαίνεται ότι θα μειωθεί (R. de Rato, 2004).

Η απομυθοποίηση αυτή οδηγεί στην αύξηση του αριθμού των μεταναστών τις τελευταίες δεκαετίες με ρυθμό 6 εκατ. τον χρόνο, κυρίως, από τις υπανάπτυκτες και τις αναπτυσσόμενες χώρες προς τις ανεπτυγμένες χώρες. Το 2000, 175 εκατ. άτομα, δηλ. το 3% του παγκόσμιου πληθυσμού κατοικούσε σε άλλη χώρα από την χώρα γέννησης ή υπηκοότητας.

Έτσι, από την πλευρά των χωρών αναχώρησης των μεταναστών η κύρια αιτία είναι η εμβάθυνση της απόκλισης (άνιση ανάπτυξη, επιδείνωση των ανισοτήτων) μεταξύ υπανάπτυκτων και ανεπτυγμένων χωρών. Από την πλευρά των χωρών υποδοχής των μεταναστών η "κύρια αιτία" είναι ότι η μετανάστευση έχει ως

* *Καθηγητή Παντείου Πανεπιστημίου, Επιστημονικού Δ/ντή ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.*

άμεση επίπτωση την ανανέωση του πληθυσμού και την τόνωση της ανάπτυξης χωρίς να προκαλούνται πληθωριστικές πιέσεις.

Επιπλέον, η σχέση μετανάστευσης και ανεργίας φαίνεται να είναι περισσότερο ιδεολογικοποιημένη, αφού ούτε θεωρητικά, ούτε εμπειρικά επιβεβαιώνεται τέτοια σχέση. Πράγματι, κανένας συσχετισμός δεν διαπιστώνεται ανάμεσα στην ανεργία και στην ενίσχυση των μεταναστευτικών ροών. Οι χώρες που δέχονται τα πιο υψηλά ποσοστά μετανάστευσης είναι και οι χώρες όπου η ανεργία παραμένει συχνά στάσιμη ή μειώνεται (Δ.Γ.Ε., 2004). Ορισμένες μελέτες μάλιστα δείχνουν ότι η μετανάστευση συνοδεύτηκε από αύξηση της απασχόλησης εξαιτίας της επέκτασης της παραγωγής.

Επομένως, το "κοινωνικό κόστος" που είναι υψηλότερο του οικονομικού κόστους αφορά κυρίως τους μετανάστες και όχι τις χώρες υποδοχής, στις οποίες ακόμη και εάν υπάρχουν "αρνητικές" συνέπειες αυτές είναι μηδενικές ή απορροφούμενες. Επίσης, οι χώρες υποδοχής είναι αυτές οι οποίες ωφελούνται περισσότερο και ιδιαίτερα στην περίπτωση που συντηρούν το 10% - 15% των μεταναστών σε παράνομη κατάσταση (Δ.Γ.Ε., 2004).

Αυτές ακριβώς οι οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις της μετανάστευσης, προσδίδουν σ' αυτήν -στο παρελθόν, το παρόν και το μέλλον- το χαρακτηριστικό της αναπτυξιακής συνιστώσας της παγκόσμιας οικονομίας, με την εμφάνιση αντιλήψεων, συζητήσεων και απόψεων για την αναγκαιότητα πολιτικών ρύθμισης και διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου στην κατεύθυνση "μετανάστες-ισότιμοι πολίτες", κυρίως από τις κοινωνικές δυνάμεις, ή την ανάδειξη προβλημάτων από την απασχόληση των μεταναστών, κυρίως, σε περιόδους ύφεσης από μέρους των αντιλήψεων και των απόψεων οι οποίες, μη ευνοώντας την διαμόρφωση και την υλοποίηση πολιτικών ενσωμάτωσης των οικογενειών των μεταναστών και στις χώρες υποδοχής, ευνοούν την προσωρινή, εποχική καθώς και την επιλεκτική μετανάστευση.

Σ' αυτό το πλαίσιο των μεταναστευτικών ροών διεθνώς, των οικονομικών και κοινωνικών διαστάσεων του μεταναστευτικού φαινομένου και των αντιλήψεων και απόψεων για την απασχόληση των μεταναστών, η μετανάστευση στην Ελλάδα ενός εκατομμυρίου οικονομικών μεταναστών κατά τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια έχει επιφέρει αλλαγές στην διάρθρωση του πληθυσμού αλλά και στην κατάσταση της αγοράς εργασίας.

Το θεσμικό πλαίσιο για την νομιμοποίηση και κοινωνική ένταξη, των μεταναστών στην Ελλάδα συμπληρώθηκε με τον Ν. 2910/2001 προσφέροντας μία δεύτερη ευκαιρία νομιμοποίησης των μεταναστών. Παράλληλα, διατηρείται η λογική της νόμιμης εισόδου ανάλογα με τις "ανάγκες της αγοράς εργασίας", διαμέσου πολύπλοκων διακρατικών διαδικασιών.

Έτσι, στην πραγματικότητα αναπαράγεται μία πολιτική εισόδου των μεταναστών στην Ελλάδα που στοχεύει στον απόλυτο κρατικό έλεγχο των ροών με κριτήριο την κάλυψη της ζήτησης σε ειδικότητες οι οποίες δεν προσφέρονται

επαρκώς στην εγχώρια αγορά εργασίας, ενώ γίνεται δεκτή η ανάγκη μιας εφάπαξ νομιμοποίησης των μεταναστών που βρίσκονται ήδη στην Ελλάδα[24].

Με τις τελευταίες ρυθμίσεις, αυξήθηκε ο χρόνος διάρκειας της άδειας παραμονής η οποία ανανεώνεται κάθε δύο χρόνια από τον Περιφερειάρχη, ενώ μετά την συμπλήρωση δέκα ετών νόμιμης παραμονής στην Ελλάδα ο οικονομικός μετανάστης θα μπορεί να αποκτήσει άδεια αόριστης διάρκειας.

Βέβαια, η διαδικασία αυτή προϋποθέτει την εξασφάλιση νόμιμης απασχόλησης. Αυτό σημαίνει ότι περιορίζονται οι δυνατότητες νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών που εργάζονται στους διάφορους τομείς οικονομικής δραστηριότητας στην Ελλάδα.

Από την άποψη αυτή είναι ενδιαφέρον να τονισθεί ότι τα μεταναστευτικά ρεύματα των τελευταίων ετών, σε αντίθεση με αυτά των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών, χαρακτηρίζονται: α) από τους νόμιμους και παράνομους μετανάστες, β) από τον σημαντικό αριθμό προσφύγων και ατόμων που ζητούν πολιτικό άσυλο και γ) από την διεύρυνση του φαινομένου της οικογενειακής συνένωσης.

Επίσης, η σταδιακή μετατροπή όλων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε χώρες μεταναστών, καθιστά τη μεταναστευτική εισροή ως ένα κοινό φαινόμενο των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βέβαια, το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την διεύρυνση[25] της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1η Μαΐου 2004) συνδυάζεται όλο και πιο στενά με την αναγκαιότητα χάραξης μιας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής.

Παράλληλα, το κοινό μεταναστευτικό φαινόμενο που παρατηρείται σε όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνοδεύεται και από κοινά χαρακτηριστικά του μεταναστευτικού πληθυσμού στις περισσότερες χώρες υποδοχής της Ένωσης, σε σχέση με τον γηγενή πληθυσμό, αναφορικά με[26]:

- την παρόμοια ηλικιακή διάρθρωση η οποία είναι πιο νεανική από αυτή των γηγενών.
- τους νέους ηλικίας 20-49 ετών που ανήκουν στον παραγωγικό πληθυσμό, οι οποίοι είναι περισσότεροι αναλογικά στους μετανάστες σε σχέση με τους γηγενείς.
- την ίδια ηλικιακή ομάδα, η αναλογία των απασχολουμένων σε σύγκριση με όσους δεν απασχολούνται είναι μεγαλύτερη στους μετανάστες.
- την μετανάστευση, η οποία αυξάνει τον ρυθμό μεγέθυνσης του εργατικού δυναμικού.

---

24 Π. Λινάρδος – Ρυλμόν: Η αναγκαιότητα μιας νέας προσέγγισης της μετανάστευσης, Αθήνα 2003, σελ. 9.

25 Επισημαίνεται ότι οι Συνθήκες ένταξης επιτρέπουν στα παλαιά κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να επιβάλλουν περιορισμούς στην μετανάστευση εργαζομένων, για χρονική περίοδο μέχρι 7 ετών, από τα νέα κράτη-μέλη μετά την διεύρυνση. Υπενθυμίζεται ότι δεν είναι η πρώτη φορά που τα "παλαιά" κράτη-μέλη αποφασίζουν αναφορικά με το συγκεκριμένο θέμα, αφού το ίδιο είχε συμβεί και το 1986 με την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας. Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Σπουδών: Δελτίο Ενημέρωσης, Νο 31, 25/2/04, σελ. 22.

26 Γ. Κρητικίδης: "Η μετανάστευση στην Ελλάδα", περιοδικό «ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ», Νο 104, Μάρτιος 2004, σελ. 15.

- την απασχόληση των μεταναστών, η οποία συγκεντρώνεται κυρίως στην μισθωτή ανειδίκευτη ή χαμηλής εξειδίκευσης εργασία.
- την συγκέντρωση σε ορισμένους κλάδους ή επαγγέλματα μεγάλου ποσοστού μεταναστών, η οποία συνδέεται με τις χαμηλές αμοιβές καθώς και με το γεγονός ότι αναλαμβάνουν εργασίες σε μεγαλύτερο βαθμό, για τις οποίες ο γηγενής πληθυσμός δεν δείχνει ενδιαφέρον. Αντίθετα, η απασχόληση των μεταναστών βρίσκεται σε χαμηλότερο επίπεδο, σε εργασίες οι οποίες διεκδικούνται και από τον γηγενή πληθυσμό.

Βέβαια, κοινό χαρακτηριστικό για όλες τις χώρες υποδοχής μεταναστών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί το γεγονός ότι κατά τις επόμενες δεκαετίες η μετανάστευση θα εξακολουθήσει να αποτελεί βασικό παράγοντα των δημογραφικών εξελίξεων, συμβάλλοντας στην αποφυγή μείωσης του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας αλλά και των άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όμως, μία τέτοια προοπτική συνδέεται με την ανάπτυξη των πολιτικών κοινωνικο-οικονομικής ένταξης των μεταναστών.

Παρόλα αυτά όμως, θα ήταν λάθος να θεωρηθεί ότι η μετανάστευση μπορεί μακροπρόθεσμα να καλύψει τις μακροχρόνιες ανάγκες της οικονομίας σε εργασία, αφού σε μία τέτοια περίπτωση απαιτούνται ιδιαίτερα υψηλά μεγέθη μεταναστευτικών εισροών[27].

2. Πληθυσμός και Μετανάστευση

Στην Ελλάδα, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της απογραφής πληθυσμού του 2001, βρίσκονται 762.191 μετανάστες, από τους οποίους 415.552 άνδρες και 346.639 γυναίκες (54,5% άνδρες και 45,5% γυναίκες).

Ειδικότερα, ο αριθμός των μεταναστών αντιστοιχεί στο 7% του πληθυσμού της χώρας, ενώ η αναλογία στην κατά φύλο εξέταση είναι μεγαλύτερη στους άνδρες έναντι των γυναικών (7,7% έναντι 6,3%).

Σημαντικός αριθμός των μεταναστών (80%), βρίσκεται στις παραγωγικές ηλικίες 15-64 ετών. Το 17% των μεταναστών είναι ηλικίας 0-14 ετών και το 3,5% είναι πληθυσμός άνω των 65 ετών. Είναι ενδιαφέρον να τονισθεί ότι το 50% των μεταναστών (άνδρες και γυναίκες) ανήκουν στον παραγωγικό πληθυσμό, ηλικίας 20-44 ετών, την στιγμή που ο παραγωγικός πληθυσμός ηλικίας 20-44 ετών στο σύνολο της Ελλάδας δεν υπερβαίνει το 38% του συνολικού πληθυσμού της χώρας[28].

---

27 Χρ. Μπάγκαβος - Δ. Παπαδοπούλου: Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Αθήνα 2003, σελ. 111.

28 Γ. Κρητικίδης: "Η Μετανάστευση στην Ελλάδα", ό.π., σελ. 16.

Από την διάρθρωση του πληθυσμού των μεταναστών ανά 5ετή ομάδα ηλικιών και φύλο, σε σχέση με την αντίστοιχη διάρθρωση του ελληνικού πληθυσμού προκύπτει ότι η συμμετοχή των μεταναστών στον συνολικό πληθυσμό είναι αυξημένη στον νεανικό και παραγωγικό πληθυσμό έναντι του ηλικιωμένου πληθυσμού (7,6%, 8,1% και 1,5%) αντίστοιχα. Οι αντίστοιχες αναλογίες στην κατά φύλο εξέταση είναι μεγαλύτερες για τους άνδρες μετανάστες έναντι των γυναικών μεταναστριών. Επίσης, ακόμη μεγαλύτερη είναι η συμμετοχή των μεταναστών ηλικίας 20-44 ετών, οι οποίοι ανήκουν στον παραγωγικό πληθυσμό, στον αντίστοιχο συνολικό πληθυσμό (10,9%), σε άνδρες (11,9%) και σε γυναίκες (9,4%).

2.1. Μετανάστευση, Πληθυσμός και Γονιμότητα

Στην Ελλάδα, ενώ ο πληθυσμός αυξάνεται με την μετανάστευση, οι γεννήσεις μειώνονται σε σχέση με τους θανάτους.

Πίνακας 1

Η Δημογραφική εξέλιξη στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2003 (ανά 1.000 κατοίκους)

Χώρα	Γεννήσεις	Θάνατοι	Φυσική Μεταβολή	Μετανάστευση	Πληθυσμός σε εκατ. κατ.
Ελλάδα	9,3	9,4	-0,1	+2,7	11.047
Γερμανία	9,6	10,4	-1,8	+1,9	82.545
Ιταλία	9,4	10,3	-0,8	+3,6	57.482
Βέλγιο	10,7	10,2	+0,6	+3,4	10.347
Δανία	12,0	10,7	+1,3	+1,3	5.398
Ισπανία	10,7	9,0	+1,7	+5,5	40.978
Γαλλία	12,7	9,2	+3,5	+1,0	59.846
Ιρλανδία	15,5	7,3	+8,3	+7,0	4.025
Λουξεμβούργο	11,5	8,5	+3,0	+2,5	451

Ολλανδία	12,6	8,8	+3,8	+0,2	16.258
Αυστρία	9,5	9,6	0,0	+3,1	8.092
Πορτογαλία	10,8	9,9	+0,9	+6,1	10.480
Φιλανδία	10,8	9,2	+1,6	+1,1	5.220
Σουηδία	11,0	10,4	+0,6	+3,2	8.975
Αγγλία	11,6	10,2	+1,4	+1,7	59.518
Ευρωπαϊκή Ένωση (15)	10,6	9,8	+0,8	+2,6	370.759
Κύπρος	11,1	7,8	+3,3	+14,1	728
Υπό ένταξη χώρες	9,2	10,4	-1,2	+0,4	74.141

Πηγή: Eurostat, 1/1/04

Από τον παραπάνω πίνακα προκύπτει ότι η Ελλάδα, η Ιταλία και η Γερμανία είναι οι τρεις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 15 κρατών-μελών όπου η φυσική μείωση του πληθυσμού, δηλαδή οι γεννήσεις υστερούν σε ετήσια βάση από τους θανάτους.

Πιο συγκεκριμένα, ο πληθυσμός της Ελλάδας την 1/1/04 υπολογίζεται σε 11.047.000 κατοίκους και παρουσιάζει οριακή αύξηση, (29.000 κάτοικοι, 0,26%) σε σχέση με την αντίστοιχη ημερομηνία του 2003, κυρίως λόγω της μετανάστευσης, αφού οι γεννήσεις που καταγράφηκαν στην χώρα ανά 1.000 κατοίκους ήταν 9,3 έναντι 9,4 των θανάτων.

Έτσι, υπολογίζεται ότι οι μετανάστες που ζουν στην Ελλάδα αυξήθηκαν το 2003 κατά 2,7 ανά 1.000 κατοίκους, ποσοστό που είναι σχεδόν ίσο με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο των 15 κρατών-μελών. Στην Κύπρο οι μετανάστες που ζουν αυξήθηκαν το 2003 κατά 14,1‰ και ακολουθεί η Ιρλανδία με 7‰, η Πορτογαλία με 6,1‰, η Ισπανία με 5,5%, η Ιταλία με 3,6‰, το Βέλγιο με 3,4‰, η Σουηδία με 3,2‰, η Αυστρία με 3,1‰, το Λουξεμβούργο με 2,5‰, η Γερμανία με 1,9‰, η Αγγλία με 1,7‰, η Δανία με 1,3‰, η Φιλανδία με 1,1‰, η Γαλλία με 1‰ και η Ολλανδία με 0,2‰.

Η επεξεργασία των στοιχείων του πληθυσμού και του αριθμού των μεταναστών, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι σ' ένα πληθυσμό 380.759.000 κατοίκων στα 15 κράτημέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι μετανάστες το 2003 ήταν 989.973 άτομα από τα οποία η Ελλάδα, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία, δέχθηκε 29.827 άτομα.

Παράλληλα, στην Ελλάδα οι μετανάστες συμβάλλουν στην φυσική ανανέωση του πληθυσμού, αφού το 2003 από τις 102.737 γεννήσεις, ένα μεγάλο μέρος ανήκει σε μετανάστες που ζουν στην Ελλάδα.

3. Μετανάστευση και αγορά εργασίας

Ο αριθμός των μεταναστών, ο οποίος έχει ενταχθεί στην ελληνική αγορά εργασίας, αποτελεί το 1/10 του συνολικού εργατικού δυναμικού (9,6%) και ανέρχεται στα 431.300 άτομα. Από αυτά τα 392.000 άτομα απασχολούνται, ενώ οι άνεργοι μετανάστες προσεγγίζουν τα 40.000 άτομα, συμμετέχοντας κατά 9,5% και 7,8% στο σύνολο της απασχόλησης και των ανέργων αντίστοιχα, ενώ το μέσο ποσοστό ανεργίας των μεταναστών είναι οριακά μικρότερο από το μέσο ποσοστό της χώρας (9,2% έναντι 9,3%). Το ποσοστό ανεργίας των ανδρών μεταναστών είναι μικρότερο, ενώ των γυναικών μεγαλύτερο, από το μέσο ποσοστό ανεργίας των μεταναστών (8% και 11,9% αντίστοιχα)[29].

Οι μετανάστες που βρίσκονται ως απασχολούμενοι στην αγορά εργασίας (392.000 άτομα) είναι 271.000 άνδρες και 121.000 γυναίκες. Η απασχόληση αυτή των μεταναστών στην Ελλάδα αντιστοιχεί στο 9,5% της συνολικής απασχόλησης της χώρας, ενώ στην κατά φύλο εξέταση αντιστοιχεί στο 10,4% για τους άνδρες και στο 8% για τις γυναίκες. Ο μεγαλύτερος αριθμός των απασχολούμενων μεταναστών βρίσκεται στις ηλικίες 20-44 ετών, αποτελώντας το 78,3% αυτών, σε αντίθεση με την συνολική απασχόληση της χώρας όπου οι ίδιες ηλικίες αντιστοιχούν στο 65,8% του συνόλου των απασχολούμενων. Το ποσοστό των ανδρών μεταναστών στις ίδιες ηλικίες ανέρχεται στο 79,3% αυτών και των γυναικών μεταναστριών στο 76,1% αυτών, ενώ αντίθετα το ποσοστό απασχολούμενων διαμορφώνεται στο 63% για τους άνδρες και στο 70,5% για τις γυναίκες[30].

Από τους μετανάστες που βρίσκονται εκτός αγοράς εργασίας (μη ενεργός πληθυσμός), περίπου τα 2/3 απασχολούνται με την φροντίδα των οικογενειών (γυναίκες) και όσων δεν είναι ενταγμένοι στην αγορά εργασίας για διάφορους λόγους (32,7% και 32% αντίστοιχα), το 1/4 βρίσκεται στην εκπαίδευση, ενώ το υπόλοιπο 10% είναι συνταξιούχοι που έχουν αποσυρθεί από την αγορά εργασίας. Οι μετανάστες που βρίσκονται εκτός αγοράς εργασίας αναλογούν στο 5,2% του συνολικού μη ενεργού πληθυσμού της χώρας, ενώ οι αναλογίες στις αντίστοιχες κατηγορίες διαμορφώνονται στο 6,1% όσων βρίσκονται στην εκπαίδευση, στο 1,5% των συνταξιούχων, στο 7,1% των απασχολούμενων με τις οικογενειακές

29 Γ. Κρητικίδης: "Η μετανάστευση στην Ελλάδα", ό.π., σελ. 30.
30 Γ. Κρητικίδης: ό.π., σελ. 31.

φροντίδες και στο 8% όσων για διάφορους λόγους δεν είναι ενταγμένοι στην αγορά εργασίας[31].

Η απασχόληση των μεταναστών στην Ελλάδα αναφέρεται κυρίως στην μισθωτή απασχόληση (90%), ως αυτοαπασχολούμενοι εργάζεται το 6,5%, από τους οποίους το 2,8% είναι εργοδότες και τέλος το 1,7% ανήκει στα συν-βοηθούντα και μη αμειβόμενα μέλη. Ο μεγάλος όγκος της μισθωτής απασχόλησης των μεταναστών, έχει ως αποτέλεσμα την μεγαλύτερη συμμετοχή τους στο σύνολο της μισθωτής απασχόλησης της χώρας (13%). Στις υπόλοιπες κατηγορίες απασχόλησης η συμμετοχή των μεταναστών είναι μικρότερη καθώς αποτελούν το 2,3% των εργοδοτών, το 3,5% των αυτοαπασχολούμενων και το 3,1% των συν-βοηθούντων και με αμειβόμενων μελών[32].

Η κατά επάγγελμα ταξινόμηση της απασχόλησης των μεταναστών στην Ελλάδα έχει ως εξής: 37% των μεταναστών εργάζεται ως ανειδίκευτοι εργάτες, χειρώνακτες και μικροεπαγγελματίες, 27% ως τεχνίτες, 4,4% ως χειριστές μεταφορικών μέσων, 10,4% εργάζεται στην παροχή υπηρεσιών και ως πωλητές σε καταστήματα και σε υπαίθριες αγορές, 7% ως ειδικευμένοι γεωργοί-κτηνοτρόφοι, 9,6% εργάζεται στα υπόλοιπα επαγγέλματα και 4,7% των μεταναστών δεν δήλωσε επάγγελμα.

Τέλος, αναφορικά με την κατανομή της απασχόλησης των μεταναστών στους κυριότερους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας παρατηρούμε ότι το 25% των μεταναστών εργάζεται στον κλάδο των κατασκευών, το 18% εργάζεται στον πρωτογενή τομέα παραγωγής, το 12% στην βιομηχανία, 11% στα ιδιωτικά νοικοκυριά, 8% στο εμπόριο και 8% στα εστιατόρια-ξενοδοχεία. Η αναλογία των μεταναστών στους προαναφερόμενους κλάδους ως ποσοστό της συνολικής απασχόλησης στους εν λόγω κλάδους οικονομικής δραστηριότητας διαμορφώνεται σε 27,4% για τις κατασκευές, σε 11,6% για τον πρωτογενή τομέα, σε 9,4% για την βιομηχανία, σε 13% για τα ξενοδοχεία-εστιατόρια, σε 5,1% για το εμπόριο και σε 75% για τα ιδιωτικά νοικοκυριά[33].

3.1. Η απασχόληση των μεταναστών μετά το 2004

Τα τελευταία χρόνια η ελληνική οικονομία σημείωσε υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, λόγω: α) των αυξημένων επενδύσεων σε κατασκευές και δημόσια έργα που συνδέονται με τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004, β) των εισροών πόρων

31 Γ. Κρητικίδης: ό.π., σελ. 31.
32 Γ. Κρητικίδης: ό.π., σελ. 31-32.
33 Γ. Κρητικίδης: ό.π., σελ. 34.

από την Ευρωπαϊκή Ένωση και γ) της αύξησης της κατανάλωσης η οποία ενισχύθηκε από την δυνατότητα δανεισμού που προσέφεραν στα νοικοκυριά τα χαμηλά επιτόκια.

Μετά το 2004 η κατασκευή έργων για τους Ολυμπιακούς Αγώνες θα εκλείψει,ο δανεισμός των νοικοκυριών θα είναι συγκρατημένος και οι εισροές πόρων από την Ευρωπαϊκή Ένωση προς την Ελλάδα θα συνεχιστούν με πτωτικούς ρυθμούς απ' ότι τα προηγούμενα χρόνια.

Βέβαια, ένα τμήμα των δαπανών για δημόσια έργα αποτελούνται από εθνικούς πόρους οι οποίοι θα "απελευθερωθούν" για να χρησιμοποιηθούν σε άλλες χρήσεις. Έτσι, η μείωση των μονομερών μεταβιβάσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση θα προκαλέσει μία μείωση της εσωτερικής ζήτησης, η οποία, στον βαθμό που την αφορά, θα συμβάλλει στην μείωση του ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ η οποία θα ασκήσει πιέσεις στην απασχόληση, στους μισθούς και στην ιδιωτική κατανάλωση, με αποτέλεσμα μία περαιτέρω επιβράδυνση της εσωτερικής ζήτησης, των ιδιωτικών επενδύσεων, κ.ο.κ.[34].

Πράγματι, σύμφωνα με την Έκθεση του ΟΟΣΑ για την ελληνική οικονομία (2004) προβλέπεται ότι η αύξηση του ΑΕΠ από 4,7% το 2003 θα μειωθεί στο 4,3% το 2004 και το 3,8% το 2005. Ο πληθωρισμός από το 3,4% το 2003 θα μειωθεί στο 3,3% το 2004 και στο 3,2% το 2005. Η ανεργία από 9,3% το 2003 θα μειωθεί στο 9,1% το 2004 και στο 8,9% το 2005. Το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης από 2,4% του ΑΕΠ το 2003 προβλέπεται ότι θα αυξηθεί στο 2,7% το 2004 και το 2005. Ως προς τις επενδύσεις παγίου κεφαλαίου η έκθεση του ΟΟΣΑ προβλέπει ότι ο ρυθμός αύξησης θα βαίνει επιβραδυνόμενος.

Έτσι, οι "ενάρετοι κύκλοι" επί των οποίων βασίζεται σήμερα η ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας ενδέχεται να μετατραπούν σε "μη ενάρετους κύκλους", οι οποίοι θα συντηρούν μία επιβράδυνση που θα μπορούσε να προέλθει από μία αρχική μείωση της συνολικής ζήτησης (μείωση πόρων από την Ευρωπαϊκή Ένωση).

Το ερώτημα επομένως που προκύπτει είναι εάν η ελληνική οικονομία διαθέτει τις εσωτερικές δυνάμεις που θα μπορούσαν να προωθήσουν μεσοπρόθεσμα την διαδικασία της οικονομικής ανάπτυξης ή εάν θα πρέπει να αναμένουμε στο δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας 2000-2010 μία επιβράδυνση ή ύφεση της ελληνικής οικονομίας.

Στο πλαίσιο μίας τέτοιας υπόθεσης εργασίας ποιες θα είναι οι επιπτώσεις στην απασχόληση των μεταναστών και ειδικότερα αυτών που εργάζονται στα δημόσια και Ολυμπιακά έργα.

---

34 ΙΝΕ/ΓΣΕΕ: Ελληνική οικονομία και απασχόληση, Αθήνα 2003, σελ. 35-36.

Πράγματι, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της απογραφής πληθυσμού του 2001, 96.000 μετανάστες εργάζονταν στον κατασκευαστικό τομέα, από τους οποίους το 75% ήταν Αλβανοί. Ο αριθμός αυτός των μεταναστών, αντιπροσωπεύει το 25% των μεταναστών που απασχολούνται στην Ελλάδα και το 2,7% του συνόλου των εργαζομένων της χώρας στον συγκεκριμένο κλάδο οικονομικής δραστηριότητας.

΄Ετσι, ο ρυθμός μείωσης της κατασκευής δημόσιων έργων στην Ελλάδα θα επιφέρει πιέσεις στην απασχόληση των μεταναστών, κυρίως, στον συγκεκριμένο κλάδο, συμβάλλοντας, στον βαθμό που τον αφορά, στην αύξηση της ανεργίας των μεταναστών.

Όμως, δεδομένου ότι σήμερα ο αριθμός των μεταναστών που εργάζεται στην κατασκευή των Ολυμπιακών Αγώνων είναι ο μικρότερος δυνατός λόγω της σταδιακής ολοκλήρωσής τους, σε συνδυασμό με την διατήρηση αύξησης του ΑΕΠ μετά το 2005 σε επίπεδα που ανέρχονται γύρω στο 3,5% δεν αποκλείεται στην συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων να παρατηρηθεί στα επόμενα χρόνια μία επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα, αναζητώντας εργασία, κυρίως είτε στην κατασκευή δημοσίων έργων στην περιφέρεια, είτε στον αγροτικό τομέα, είτε στην οικοδομή.

Σε μία τέτοια προοπτική απορρόφησης των μεταναστών από άλλους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας[35], εκτιμούμε ότι θα αποφευχθεί το φαινόμενο των απελάσεων και στον βαθμό που η αγορά εργασίας στην Ελλάδα θα έχει ανάγκη ανειδίκευτης εργασίας, θα προωθούνται οι διαδικασίες νομιμοποίησης με την ανανέωση ή έκδοση αδειών παραμονής και εργασίας των μεταναστών στην Ελλάδα[36].

Όμως για να επαληθευτεί αυτή η εκτίμηση, αποκτά μεγάλη σημασία, η διατήρηση υψηλών ρυθμών αύξησης της εσωτερικής ζήτησης μετά το 2004, έτσι ώστε η ελληνική οικονομία να εξακολουθήσει να μεγεθύνεται με τον δυνητικό ρυθμό αύξηση του ΑΕΠ στο επίπεδο του 3,5%. Αυτό σημαίνει ότι η αύξηση της απασχόλησης απαιτείται για την οικονομική πολιτική να αποτελεί στόχο πρώτης προτεραιότητας, δεδομένου ότι η συνέχιση συνθηκών ύπαρξης ενός αναπτυξια-

---

35 Σύμφωνα με αναφορές στελεχών της Ελληνικής Αστυνομίας και του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, το 10%-20% των μεταναστών που εργάζονται στα Ολυμπιακά έργα και θα μείνουν μετά την ολοκλήρωσή τους χωρίς απασχόληση εκτιμούν ότι για να εξασφαλισθεί η "μετα-ολυμπιακή ασφάλεια" θα πρέπει να αναπτυχθούν προγράμματα άμεσου ελέγχου και επιστροφής στην χώρα τους των παράνομων μεταναστών, οι οποίοι δεν θα έχουν άδεια παραμονής και εργασίας στην Ελλάδα. Την εκτίμηση αυτή εγκληματολόγοι, αναλυτές, εμπειρογνώμονες και εκπρόσωποι των συνδικαλιστικών οργανώσεων στην Ελλάδα την θεωρούν υπερβολική (ΤΟ ΒΗΜΑ, 19/4/2004).

36 Σύμφωνα με τα πρόσφατα στατιστικά στοιχεία του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Οκτώβριος 2003) στην Ελλάδα, από 1.900.000 άμεσα ασφαλισμένους, οι 505.036 ασφαλισμένοι είναι μετανάστες (περίπου 1 στους 4 ασφαλισμένους) από τους οποίους οι 243.033 είναι Αλβανοί, οι 59.464 είναι Ρώσοι, οι 32.581 είναι Βούλγαροι, οι 22.621 είναι Ρουμάνοι, κλπ.

κού αποθέματος στην ελληνική οικονομία, εκτός της συμβολής στην μείωση της ανεργίας, θα συμβάλλει μακροπρόθεσμα στην συγκράτηση του ρυθμού μείωσης του ΑΕΠ μετά το 2005-2006, όταν η πτωτική του τάση στην Ελλάδα θα επηρεαστεί από την μείωση των εισροών από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την ολοκλήρωση των Ολυμπιακών έργων, με προβλεπόμενο αποτέλεσμα να μη βρεθεί η ελληνική οικονομία σε συνθήκες ύφεσης[37].

Παράλληλα, οι μακροοικονομικές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας προσφέρουν ενδείξεις ότι η ελληνική οικονομία διαθέτει, από την πλευρά της προσφοράς, εσωτερικό δυναμισμό, ο οποίος όμως δεν θα κατορθώσει να αναπτύξει τις προαναφερόμενες εξελίξεις παρά μόνο εάν η αύξηση της ζήτησης (εσωτερικής και εξωτερικής) διατηρηθεί σε υψηλά επίπεδα.

Για να διατηρηθεί, όμως, ο απαιτούμενος ρυθμός μεγέθυνσης της οικονομίας και να προωθηθεί η αύξηση της απασχόλησης και η μείωση της ανεργίας, θα πρέπει, εκτός των άλλων, να διαμορφωθούν έγκαιρα οι συνθήκες, ώστε η ελληνική οικονομία να αντιμετωπίσει τις εξωτερικές της ανισορροπίες. Για να επιτευχθεί αυτό, απαιτείται να δημιουργηθούν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, όχι μόνο διαμέσου των αυθόρμητων λειτουργιών των αγορών, αλλά και διαμέσου εξειδικευμένων δημόσιων πολιτικών, προς την κατεύθυνση βελτίωσης της διαρθρωτικής ανταγωνιστικότητας (ποιότητα προϊόντων, παραγωγικότητα κεφαλαίου, οργάνωση εργασίας, τεχνολογία, καινοτομία, κλπ), της ποιότητας και της παραγωγικότητας[38].

4. Μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα

Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα όπως έχει εφαρμοστεί τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια, διακρίνεται κυρίως από την διάσταση της σταδιακής νομιμοποίησης των μεταναστών. Παράλληλα, η κεντρική και η περιφερειακή διοίκηση καθώς και η τοπική αυτοδιοίκηση που υλοποιούν την μεταναστευτική πολιτική δεν έχουν επιτύχει υψηλά επίπεδα αποτελεσματικής λειτουργίας και εξυπηρέτησης των μεταναστών [39].

Από άποψη αξιολόγησης, υποστηρίζεται ότι η εφαρμοζόμενη μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα στερείται κοινωνικής νομιμοποίησης, με την έννοια της μη ένταξης των μεταναστών στην πράξη στο πεδίο των ασφαλιστικών και κοινωνικών δικαιωμάτων[40].

---

37 ΙΝΕ/ΓΣΕΕ: Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση, ό.π. σελ. 36.

38 ΙΝΕ/ΓΣΕΕ: Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση, ό.π. σελ. 37.

39 Π. Λινάρδος-Ρυλμόν: Η αναγκαιότητα μίας νέας προσέγγισης της μετανάστευσης, Αθήνα 2003, σελ. 10.

40 S. Georgoulas: «Το θεσμικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα». Βλ. στο βιβλίο Κ. Κασιμάτη κ.ά.: Μεταναστευτική πολιτική και στρατηγικές ενσωμάτωσης, ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Πάντειο Πανεπιστήμιο, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 2003, σελ. 111.

Πράγματι, η πλειοψηφία των μεταναστών δεν είναι εγγεγραμμένοι στην κοινωνική ασφάλιση, δεν δικαιούνται επιδόματα ανεργίας, οι αμοιβές τους πολλές φορές είναι χαμηλότερες απ' αυτές που προβλέπουν οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας, αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην οικογενειακή επανένωση και απουσιάζει η προβληματική και η αντίληψη της μητρικής γλώσσας και κουλτούρας[41].

Κατά συνέπεια, αναδεικνύεται η αναγκαιότητα μίας νέας προσέγγισης της μεταναστευτικής πολιτικής, με την αποσαφήνιση του στόχου της αφομοίωσης ή της προσωρινότητας των μεταναστών στις χώρες υποδοχής.

Μία τέτοια, όμως, προοπτική απαιτεί συλλογική αντιμετώπιση στην διαμόρφωση των αναγκαίων πολιτικών για την διαχείριση των ροών μεταναστών, έτσι ώστε να καταστούν ωφέλιμες, τόσο για τις χώρες υποδοχής, όσο και για τους ίδιους τους μετανάστες και τις χώρες προέλευσής τους.

Βέβαια, οι συνθήκες ελέγχου και οι μηχανισμοί καταστολής, η γραφειοκρατία, η χαμηλού επιπέδου κοινωνική υποδομή για τους μετανάστες δεν θα πρέπει να αποτελέσουν παράγοντες αναστολής του σχεδιασμού και της υλοποίησης μίας νέας μεταναστευτικής πολιτικής, υπακούοντας στα συμφέροντα των κυρίαρχων μηχανισμών και πολιτικο-οικονομικών ομάδων.

Πράγματι, τα χαρακτηριστικά της λειτουργίας των φορέων σχεδιασμού και άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής του δημόσιου τομέα στην Ελλάδα που δυσχεραίνουν την συλλογική αντιμετώπιση των αναγκαίων πολιτικών για την διαχείριση των ροών των μεταναστών είναι ο συγκεντρωτισμός, ο έντονος ιεραρχικός χαρακτήρας, η κυριαρχία γραφειοκρατικών κανόνων, με έμφαση στον νομικισμό και τη φορμαλιστική προσέγγιση προβλημάτων και το μη κατάλληλο στελεχιακό δυναμικό[42].

Συλλογική αντιμετώπιση της αναγκαίας μεταναστευτικής πολιτικής σημαίνει ανάληψη δράσεων, επιτυχείς συνεργασίες για την άσκηση πολυδιάστατων πολιτικών[43], για όλες τις μορφές και τις διαφοροποιήσεις σε χώρο και χρόνο του μεταναστευτικού φαινομένου. Αυτό σημαίνει ιστορικό και κοινωνικό προσδιορισμό καθώς και σχεδιασμό πολιτικών που να λαμβάνουν υπόψη τις υλικές συνθήκες, τις ανάγκες, αλλά και τα προβλήματα που υπάρχουν στον κοινωνικο-οικονομικό χώρο, σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο[44].

---

41 S. Gergoulas: ό.π., σελ. 110.

42 Τ. Καβουνίδη: «Ο κοινωνικός αποκλεισμός στην Ελλάδα», στο βιβλίο του ΕΚΚΕ: Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα, τόμος Α΄, Αθήνα 1996, σελ. 71.

43 Δ. Καραντινός και κ.ά: Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού , ΕΚΚΕ, Αθήνα 1993.

44 S. Georgoulas: ό.π., σελ. 115.

5. Η Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική

Ο κεντρικός προσανατολισμός της μεταναστευτικής πολιτικής των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εστιάζεται στον έλεγχο των συνόρων για την είσοδο νέων μεταναστών καθώς και στην σταδιακή νομιμοποίηση όσων ζουν και ελέγχονται στις συγκεκριμένες χώρες[45].

Παράλληλα, σε ορισμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 15 κρατών-μελών παρατηρείται μία επιλεκτική είσοδος μεταναστών, κυρίως υψηλών προσόντων, προκειμένου να καλυφθεί η ζήτηση στελεχών υψηλής εξειδίκευσης σε τομείς και κλάδους οικονομικής δραστηριότητες που παρουσιάζονται αντίστοιχες ελλείψεις [46].

Έτσι, σε ευρωπαϊκό επίπεδο διαπιστώνεται ότι η μη ύπαρξη ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής υποκαθίσταται από έναν κοινό προσανατολισμό της μεταναστευτικής πολιτικής των κρατών – μελών, ο οποίος συνίσταται στην χορήγηση αδειών εισόδου ανάλογα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίες σε ανειδίκευτο ή εξειδικευμένο, κατά περίπτωση, αλλοδαπό εργατικό δυναμικό.

Η διαπίστωση αυτή σημαίνει την "καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης", δηλαδή την ποινικοποίησή της, με τη μορφή της καταπολέμησης των παράνομων κυκλωμάτων καθώς και με την συνεργασία με τις χώρες προέλευσης των λαθρομεταναστών και της επαναπροώθησής τους[47]. Από την άποψη αυτή, είναι ενδιαφέρον και τονισθεί η αντίληψη για την δημιουργία κέντρων συγκέντρωσης των μεταναστών στις βόρειες χώρες της Αφρικής, ως ανάχωμα, όπως υποστηρίζεται, των μεταναστευτικών ρευμάτων προς τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παράλληλα, μετά την διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1/5/2004) με δέκα νέα κράτη-μέλη, οι 15 χώρες προσανατολίζονται στην επιβολή περιορισμού της μετανάστευσης εργαζομένων από τις νέες χώρες για χρονική περίοδο μέχρι 7 ετών. Η Ελλάδα προσανατολίζεται στην επιβολή περιορισμού της μετανάστευσης από τις οκτώ νέες χώρες για χρονική περίοδο μέχρι 2 ετών εκτός από τους μετανάστες που είναι υπήκοοι της Κύπρου και της Μάλτας στους οποίους αναγνωρίζεται αυτόματα το κεκτημένο του ευρωπαίου πολίτη. Όσοι όμως μετα-

---

45 Στα 15 Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο αριθμός των μεταναστών ανέρχεται στα 19 εκατ. άτομα. Απ· αυτούς τα 6 εκατ. (30%) προέρχονται από ευρωπαϊκές χώρες, ενώ οι υπόλοιποι προέρχονται από τρίτες χώρες. Το 1999 και το 2000 οι μετανάστες που εισήλθαν στα 15 Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αυξήθηκαν σε 700.000 κατ' έτος σε σύγκριση με το 1997 που ήταν 500.000 άτομα (Ν. Ιωάννου: «Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα στο πλαίσιο της Ε.Ε.», στο βιβλίο Κ. Κασιμάτη κ.ά.: Μεταναστευτική πολιτική και στρατηγικές ενσωμάτωσης, ό.π., σελ. 272.

46 Ν. Ιωάννου: ό.π. σελ. 274.

47 Π. Λινάρδος-Ρυλμόν: «Διεθνοποίηση και ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής», στο βιβλίο Κ. Κασιμάτη κ.ά.: Μεταναστευτική πολιτική και στρατηγικές ενσωμάτωσης, ό.π., σελ. 289-290.

νάστες είναι υπήκοοι των οκτώ νεοεισερχόμενων χωρών και διαμένουν νόμιμα τουλάχιστον ένα έτος στην Ελλάδα, αυτοί θα αποκτήσουν πλήρη δικαιώματα ευρωπαίου πολίτη και δεν θα απαιτείται να εκδώσουν ειδικές άδειες παραμονής και εργασίας.

Η στροφή προς την ελεγχόμενη εισροή μεταναστευτικού εργατικού δυναμικού στην Ευρώπη Ένωση των 15 κρατών-μελών φαίνεται να απαντά, τόσο στις προβλεπόμενες ανάγκες, όσο και στην αποτυχία των πολιτικών ελέγχου. Επειδή όμως έχει διαπιστωθεί ότι υπάρχει μία αντιστοιχία ανάμεσα στις διαστάσεις της παράνομης μετανάστευσης και τις διαστάσεις της απασχόλησης στην παραοικονομία, η μεταφορά της πραγματικής μετανάστευσης από τις εκτός ελέγχου διαδικασίες στις ελεγχόμενες νόμιμες διαδικασίες είναι ένα εγχείρημα δύσκολο[48].

Όμως, είναι λογικό να προβλεφθεί ότι μετά την λήξη της μεταβατικής περιόδου, αναφορικά με την μετανάστευση εργατικού δυναμικού από τις δέκα νέες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το μεταναστευτικό φαινόμενο θα αφορά πλέον και τα 25 κράτη-μέλη, αφού ήδη από τώρα στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης εργάζονται και διαμένουν πολίτες όχι μόνο της Ένωσης αλλά και τρίτων χωρών.

Επομένως, η αναγκαιότητα διαμόρφωσης ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής των 25 κρατών-μελών είναι προφανής, όπως εξίσου προφανής είναι και η υλοποίηση πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης στο εσωτερικό της Ένωσης, προκειμένου μεσοπρόθεσμα να περιοριστούν οι αιτίες της μετανάστευσης και μακροχρόνια να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις επιστροφής των μεταναστών στις χώρες προέλευσής τους.

6. Αντί Επιλόγου

Η μετανάστευση στην Ελλάδα τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια έχει επιφέρει αλλαγές στην διάρθρωση του πληθυσμού αλλά και στην κατάσταση της αγοράς εργασίας. Πράγματι, ο πληθυσμός της Ελλάδας την 1/1/2004 υπολογίζεται σε 11.047.000 κατοίκους, κυρίως λόγω της μετανάστευσης, αφού οι γεννήσεις που καταγράφηκαν στην χώρα ανά 1000 κατοίκους ήταν 9,3 έναντι 9,4 των θανάτων. Η συμβολή των μεταναστών στην φυσική ανανέωση του πληθυσμού της χώρας είναι προφανής, αφού το 2003 από 102.737 γεννήσεις, ένα μεγάλο μέρος ανήκει σε μετανάστες που ζουν στην Ελλάδα.

Παράλληλα, ο αριθμός των μεταναστών ο οποίος έχει ενταχθεί στην Ελληνική αγορά εργασίας, αποτελεί το 1/10 του συνολικού εργατικού δυναμικού (9,6%) και ανέρχεται σε 431.300 άτομα.

---

48 Π. Λινάρδος-Ρυλμόν: ό.π., σελ. 292.

Οι ρυθμίσεις που εντάσσονται στην πτυχή της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας, αναφέρονται κυρίως στην σταδιακή νομιμοποίηση των μεταναστών που ζουν και εργάζονται στην Ελλάδα. Η άλλη πτυχή της μεταναστευτικής πολιτικής αναφέρεται στον έλεγχο εισόδου νέων μεταναστών στην χώρα.

Πιο συγκεκριμένα, η αξιολόγηση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια οδηγεί στο συμπέρασμα, ότι στερείται κοινωνικής νομιμοποίησης, με την έννοια της μη ένταξης της πλειοψηφίας των μεταναστών στο πεδίο των ασφαλιστικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Παράλληλα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο διαπιστώνονται ότι η μη ύπαρξη ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής υποκαθίσταται από ένα άτυπο κοινό προσανατολισμό της μεταναστευτικής πολιτικής των κρατών-μελών, ο οποίος συνίσταται στην χορήγηση αδειών εισόδου ανάλογα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας σε ανειδίκευτο ή εξειδικευμένο, κατά περίπτωση, αλλοδαπό εργατικό δυναμικό, διαμορφώνοντας σταδιακά το μοντέλο της προσωρινής, εποχικής και επιλεκτικής μετανάστευσης, το οποίο αυξάνει σημαντικά το οικονομικό όφελος των χωρών υποδοχής και ταυτόχρονα το κοινωνικό κόστος για τους μετανάστες και τις οικογένειες τους.

1.2. Οι προσανατολισμοί της Ε.Ε στη μεταναστευτική πολιτική: Μετέωρο βήμα ανάμεσα στην ξενοφοβία και την πολυπολιτισμική κοινωνία

*Ιωάννη Κουκιάδη**

1. Όσο η μεταναστευτική πολιτική ανήκε στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Ελληνικού κράτους αναζητούσαμε τις βέλτιστες λύσεις από αυτό. Με την κοινοτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής μετά τη συνθήκη του Άμστερνταμ η προσοχή μας στρέφεται στις επιλογές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τους μετανάστες και στη συνέχεια στο βαθμό συμμόρφωσης της ελληνικής νομοθεσίας με την κοινοτική νομοθεσία. Η παραγωγή νομοθετικού έργου τα τελευταία χρόνια από την κοινότητα είναι εντυπωσιακή.

Το νέο στοιχείο από την εξέλιξη αυτή είναι ότι οι πολιτικές των κρατών μελών στα θέματα μετανάστευσης καθίσταται δευτερογενείς. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι όλοι όσοι ασχολούνται με τα θέματα μετανάστευσης θα πρέπει πρωτίστως να γνωρίζουν και να εμβαθύνουν στα όσα αποφασίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Το θέμα λοιπόν έχει μετατραπεί σε αντικείμενο πολιτικής αναμέτρησης των Ευρωπαϊκών πολιτικών δυνάμεων. Η άνοδος των ακροδεξιών πολιτικών σχηματισμών, που υποστηρίζουν τα μέτρα αστυνομικής φύσης, επικαλύπτει την πολιτική πραγματικότητα κατά το μέρος που αντίστοιχη πολιτική ξενοφοβία έχει οπαδούς και από άλλες πολιτικές παρατάξεις.

Όσοι λοιπόν ενδιαφέρονται για μια νέου τύπου πολιτική μετανάστευσης, τους είναι χρήσιμο να γνωρίζουν ποιες πολιτικές δυνάμεις κυριαρχούν σε κάποια στιγμή και ποιες είναι οι συγκεκριμένες επιλογές τους. Αυτό έχει ιδιαίτερη πολιτική σημασία και για τον πρόσθετο λόγο ότι τα ίδια κόμματα κατά το μέτρο που μετέχουν στους ευρωπαϊκούς πολιτικούς σχηματισμούς, όπως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο συμπορεύονται πολλές φορές με επιλογές διαφορετικές από αυτές που δηλώνονται σε εθνικό επίπεδο και στη συνέχεια φέρνουν ένα κοινοτικό μέτρο ως δεδομένο, στο οποίο είναι αναγκασμένοι να υποταχθούν.

Ακόμη, η κατανόηση των προγραμμάτων των Ευρωπαϊκών κομμάτων και των συμβιβασμών που όλα είναι υποχρεωμένα να κάνουν, ανάμεσα στις ξενοφοβικές

* *Καθηγητή Α.Π.Θ, Πρώην Ευρωβουλευτού.*

πολιτικές και τις πολιτικές ενσωμάτωσης, είναι χρήσιμη για να κατανοήσουμε τις αντιφάσεις που παρατηρούμε στα κοινοτικά μέτρα. Πάντως, το μέχρι σήμερα αποτέλεσμα των μέτρων πρέπει να θεωρηθεί θετικό, γιατί οι πολιτικές δυνάμεις που ήταν αντίθετες στη ξενοφοβία, κατόρθωσαν να εκμαιεύσουν χάρη στη συνεργασία τους αρκετούς συμβιβασμούς από εκείνες τις δυνάμεις που επιζητούσαν την πρόταξη μέτρων καταστολής.

2. Η σημασία της κοινοτικοποίησης δεν περιορίζεται μόνο στην εναρμόνιση της εθνικής μας πολιτικής και της νομοθεσίας μας με τα κοινοτικά πρότυπα, αλλά αφορά και **τον τρόπο ελέγχου της εφαρμογής** της νομοθεσίας. Από την κοινοτική νομοθεσία προβλέπονται διαδικασίες αντικειμενικές και αποτελεσματικές για την ανεμπόδιστη άσκηση των δικαιωμάτων των μεταναστών. Ένα μόνιμο παράπονο των μεταναστών είναι ότι η δημόσια διοίκηση τους ταλαιπωρεί επί χρόνια και τους μεταχειρίζεται ως πολίτες δεύτερης κατηγορίας.

Αποτελεσματικές και αντικειμενικές διαδικασίες σημαίνει ξεκάθαρους κανόνες και εφαρμογή τους με άμεσο τρόπο, χωρίς να ταλαιπωρείται ο μετανάστης. Θα υπάρχει λοιπόν στο μέλλον δυνατότητα έλέγχου από κοινοτικά όργανα για το αν και σε ποιο βαθμό εφαρμόζεται μία κοινοτική οδηγία, ενώ παράλληλα οι μετανάστες θα αποκτήσουν δικαίωμα καταγγελίας. Θα μπορούν να προσφεύγουν στην Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή στον Ευρωπαίο Μεσολαβητή. Συγχρόνως ευρεία αρμοδιότητα θα αποκτήσει και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Πρόκειται για δικαιώματα που θα δώσουν νέες διεξόδους στους μετανάστες.

3. Ένα ιδιαίτερο σημαντικό στοιχείο στην κοινοτική μεταναστευτική πολιτική είναι η **πολιτική ελέγχου των συνόρων**, που αποτελεί ένα αφετηριακό σημείο για τον προσδιορισμό της νέας στάσης μας απέναντι στους μετανάστες.

3.1. Υπήρξε κοινή διαπίστωση ότι τα κράτη μέλη στο παρελθόν, όταν λάμβαναν μέτρα για τη μετανάστευση απέβλεπαν κυρίως στην παύση της μεταναστευτικής ροής. Από την άποψη αυτή ήταν κυρίως μέτρα **αστυνομικής φύσης**. Γρήγορα, όμως, συνειδητοποιήθηκε ότι τα μέτρα αυτά δεν ήταν κατάλληλα ούτε για την αντιμετώπιση της εισροής μεταναστών, ούτε για τη διαχείριση του εισαχθέντος μεταναστευτικού πληθυσμού και ούτε ακόμη για τις σχέσεις της ΕΕ με τις τρίτες χώρες, τις χώρες εκροής μεταναστών. **Η πολιτική της μηδενικής μετανάστευσης** απέτυχε. Η νόμιμη μετανάστευση δεν κάλυπτε ούτε το 10% της συνολικής μετανάστευσης.

Η αποτυχία αυτή οδήγησε σε αναπροσδιορισμό των μέτρων για τη μετανάστευση. Έτσι, διευκολύνθηκε και η επικράτηση της αντίληψης ότι ο μετανάστης αποτελεί χρήσιμο στοιχείο για τη λειτουργία της κοινής αγοράς. Από την αντίληψη ότι ο μετανάστης δημιουργεί ανεργία περνάμε στη θεώρηση που επιβεβαιώνουν και οι οικονομικές έρευνες, ότι οι χώρες που δέχονται τους μετανάστες έχουν στάσιμη ανεργία ή και μείωση. Μερική απεικόνιση της νέας αντίληψης έχουμε στα νομοθετικά μέτρα της περιόδου 1997- 2002 με βασικό νομοθέτημα το νόμο

2910/2001, όπως αυτός τροποποιήθηκε στη συνέχεια (βλ. επίσης και τα π.δ 358/1997, 359/1997), χωρίς ωστόσο να λείπουν πολλά κατάλοιπα από την πολιτική αστυνομικής φύσης, που είχαν προωθήσει παλαιότεροι νόμοι και, ιδίως, ο νόμος 1975/1991, που αντιμετώπισε ένα μεγάλο υπαρκτό πρόβλημα με βασική συνιστώσα την καταστολή (αύξηση τιμής προστίμου για τους εργοδότες και αλλοδαπούς, προτεραιότητα στις απελάσεις και μία αστυνομική διαχείριση της μεταναστευτικής ροής).

3.2. Βέβαια με την νέα αντίληψη για την μετανάστευση δεν περνάμε σε μία πολιτική ελευθέρων συνόρων. Η νέα πολιτική είναι μία πολιτική **ελεγχόμενης ροής μεταναστευτικού δυναμικού**. Ορισμένοι θεωρούν και αυτή την πολιτική ως απότοκο τις ξενοφοβίας. Η θεώρηση αυτή είναι εσφαλμένη. Η έννοια της ελεγχόμενης εισροής δεν αμφισβητεί ότι ο μετανάστης είναι χρήσιμος για την ευρωπαϊκή κοινωνία και δεν αντιφάσκει προς την αντίληψη ότι η Ευρώπη μόνο ως πολυπολιτισμική κοινωνία θα μπορέσει να αναπτυχθεί. Δεν μπορεί, όμως, η Ευρώπη να είναι ελεύθερος χώρος εισαγωγής της απανταχού δυστυχίας και συγχρόνως να διαφυλάξει το κοινωνικό της μοντέλο.

Σε κάθε περίπτωση η πολιτική ελέγχου της εισροής στα σύνορα για να είναι επιτυχής πρέπει να οδηγεί στην ανατροπή της αναντιστοιχίας της παράνομης και νόμιμης μετανάστευσης που κυριαρχούσε μέχρι σήμερα και είχε ως αποτέλεσμα την τροφοδότηση της παραοικονομίας, ενώ πρέπει να συνοδεύεται και από άλλα μέτρα. Η συμβολή των προοδευτικών Ευρωπαϊκών πολιτικών δυνάμεων ή αν θέλετε των μη ξενόφοβων έγκειται, ακριβώς, στην προώθηση τέτοιων μέτρων.

4. Έτσι, περνάμε στο βασικό ερώτημα που τίθεται μετά τις παραπάνω εξηγήσεις και που είναι το ερώτημα για τις συνιστώσες αυτής της πολιτικής ελεγχόμενης εισροής μεταναστών.

4.1. Πρώτη συνιστώσα αυτής της νέας πολιτικής είναι η, με βάση τη συνθήκη του Άμστερνταμ, α**πό κοινού αντιμετώπιση της μετανάστευσης και του ασύλου.**

Η αναζήτηση μιας νέας πολιτικής σε κοινοτική βάση, που αρχίζει βασικά από το Συμβούλιο του Τάμπερε το έτος 1999, διευκολύνθηκε από το γεγονός ότι η συνθήκη του Άμστερνταμ θεσπίζει, για πρώτη φορά, κοινοτική αρμοδιότητα όσον αφορά τη μετανάστευση και το άσυλο. Καταλυτικό ρόλο έπαιξαν στο σημείο αυτό τα επιτεύγματα και η επιχειρησιακή πείρα από το κεκτημένο του Σένγκεν.

Οι ουσιώδεις διατάξεις αυτού του κεκτημένου, κατά το μέτρο που αφορούν διέλευση προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα, ενσωματώθηκαν στα άρθρα 61 και επόμενα της ΣΕΚ με τίτλο “Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές σχετικές με την ελευθερία και την κυκλοφορία των προσώπων”. Και μόνο από το περιεχόμενο του τίτλου καταδεικνύεται μια **νέα πολύ-επίπεδη προσέγγιση**, χωρίς αυτό να αποκλείει την πολιτική ενίσχυσης ελέγχου στα κοινά εξωτερικά σύνορα, που στηρίζεται έτσι στον πρώτο πυλώνα. Θα έλεγα ότι η νέα επιδίωξη είναι η συνολική προσέγγιση για τις εισροές προσώπων από τρίτες χώρες.

Στη λογική αυτής της προσέγγισης τα θέματα αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις παρέμειναν και στον τρίτο πυλώνα. Αυτός δίνει τη δυνατότητα να αντιμετωπίζεται η προώθηση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης με την διακυβερνητική μέθοδο (άρθρο 29 κεφ. VI της ΣΕΕ). Το καινούργιο πάντως στοιχείο, που έχει περάσει απαρατήρητο, είναι ότι η ευθύνη για την ανάπτυξη της πολιτικής μετανάστευσης έπαψε να αποτελεί μόνο θέμα Ευρωπαϊκού διακυβερνητικού συντονισμού. Αυτό πρακτικά σημαίνει την αυξημένη επιρροή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και συνεπώς αυξημένη επιρροή των Ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων.

Για το ποιες κατευθύνσεις θα πρέπει να πάρει αυτή η συνεργασία μας προϊδεάζει η ανακοίνωση της Επιτροπής του Μαΐου του 2002. Σε αυτή είναι εμφανής η πρόταση για μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου και πάλι το κύριο πρόβλημα είναι η οργάνωση μεταξύ κρατών μελών όλων των επιχειρησιακών συνεργιών, που θα επέτρεπαν καλύτερες συντονισμένες δράσεις και όπου συνδέεται η πολιτική για τη μετανάστευση με την ασφάλεια στα εξωτερικά σύνορα και με το επίπεδο εσωτερικής ασφάλειας των κρατών μελών (βλ. Κανον.415/2003, 693/2003, 694/2003, 333/2002, 1030/2002, 539/2001).

4.2. Η σύνδεση της πολιτικής μετανάστευσης με την πολιτική για τη διαμόρφωση ενιαίου χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και η παράλληλη αντιμετώπιση θεμάτων ασύλου και μετανάστευσης είναι μεστές σε συνέπειες.

Για το άσυλο και τους πρόσφυγες εκδόθηκαν τρεις κανονισμοί (343/2003, 1560/2003, 275/2003) και δύο οδηγίες (2001/55, 2003/690). Το μήνυμα που εκπέμπουν αυτά τα νομοθετήματα είναι ότι τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης, παρά το γεγονός ότι είναι διακριτά μεταξύ τους, συνδέονται και απαιτούν σε πολλά σημεία κοινή πολιτική.

Πολλά από τα ειδικά μέτρα στους τομείς αυτούς αφορούν το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης και εμπλέκονται με τα μέτρα αντιμετώπισης των προσφύγων, όπως δράση στις χώρες καταγωγής και διέλευσης, συνεργασία αστυνομίας για τη συλλογή πληροφοριών, έλεγχος συνόρων και πολιτικές για τις θεωρήσεις, δίκαιη μεταχείριση. Η συνεργασία αυτή θα επεκταθεί σε καθημερινή βάση με άμεση τηλεφωνική επικοινωνία.

Ακόμη, έχουμε μέτρα για τη δικαστική συνεργασία, την αναγνώριση δικαστικών αποφάσεων και την καταπολέμηση του εγκλήματος. Για πρώτη φορά διαμορφώνονται και κοινοί ποινικοί κανόνες, γεγονός που προκαλεί την αντίδραση πολλών προοδευτικών ποινικολόγων. Αυτό οφείλεται στο ότι οι ποινικοί νόμοι άπτονται των **θεμελιωδών δικαιωμάτων ελευθερίας.**

Πράγματι, το μέγα θέμα που τίθεται είναι το πώς τα κοινοτικά μέτρα, ενόψει και του ελλείμματος δημοκρατίας στην Ε.Ε, θα συνυπάρξουν με τις συνταγματικές εγγυήσεις των κρατών μελών για τα ατομικά δικαιώματα. Η απάντηση λοιπόν σε αυτή τη νέα πρόκληση είναι ότι προϋπόθεση για την αναγνώριση αλλοδαπών

δικαστικών αποφάσεων αποτελεί η διαπίστωση ότι αυτές όντως έλαβαν υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα (βλ. οδηγίες 2001/40, 2003/110).

Το σημείο αυτό είναι προνομιακό σημείο σύγκρουσης ανάμεσα σε αυτούς που προωθούν άκριτα την ξενοφοβία και περιθωριοποιούν την σημασία του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και εκείνους που πιστεύουν ότι η κοινωνική ασφάλεια δεν μπορεί να στηρίζεται πρωτίστως στα αστυνομικά μέτρα. Μία μερική απάντηση δίνει το Ευρωπαϊκό σύνταγμα με την ενσωμάτωση του χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων σε αυτό και την απόκτηση δεσμευτικής ισχύος. Ο Χάρτης θα αποτελέσει ένα νέο σημαντικό εργαλείο, με το οποίο θα ελέγχονται τα μέτρα απέλασης ή επαναπροώθησης των μεταναστών.

4.3. Στη νέα πολιτική καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης εντάσσεται και η οδηγία για την **καταπολέμηση των δικτύων εκμετάλλευσης των μεταναστών**, με υποχρέωση των κρατών μελών να έχουν προβεί στις αναγκαίες ρυθμίσεις μέχρι τις 05.12.2004 (βλ. οδηγία 2002/90 και αποφ. Πλαίσιο 629/2002). Μια καινοτομία στις νέες ρυθμίσεις είναι ότι εισάγει την ποινική ευθύνη των νομικών προσώπων, προκειμένου να γίνει αποδοτικότερη η καταπολέμηση του δικτύου εκμετάλλευσης των μεταναστών. Η καινοτομία αυτή, όμως, προκαλεί πολλές αντιδράσεις στη χώρα μας, όπου σύμφωνα με την παραδοσιακή αντίληψη για την ποινική ευθύνη, αυτή ανήκει μόνο στα φυσικά πρόσωπα.

4.4. Παράλληλα, για την επιτυχία της πολιτικής διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών προβλέπονται και **μέτρα μη νομοθετικού περιεχομένου,** όπως συνεργασία για τη συλλογή στατιστικών, πρωτοβουλίες για την πολιτική επαναπατρισμού, προτάσεις για κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για την προώθηση της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών. Αυτές περιέχουν οριζόντια μέτρα για τη στήριξη και την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών, καθώς και την ανάπτυξη καλών πρακτικών. Ακόμη, προτείνονται διαβουλεύσεις μεταξύ των κρατών μελών για τη θέση κοινών στόχων και τον καλύτερο συντονισμό της πολιτικής τους. Μία νέα προοπτική ανοίγεται για τη συνεργασία σε καθημερινή βάση των εθνικών υπηρεσιών μετανάστευσης των κρατών μελών.

Για τον ίδιο λόγο προωθούνται μηχανισμοί όπως **η Ομάδα Εθνικών Σημείων Επαφής και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης.** Πρόκειται για υποστηρικτικούς μηχανισμούς, που η σύγχρονη κοινωνική πολιτική προωθεί προκειμένου τα νομοθετικά μέτρα να αποδίδουν τη μέγιστη προστιθέμενη αξία, που στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι η ουσιαστική ένταξη των μεταναστών. Στο πνεύμα των συνεργασιών αυτών εντάσσεται η υποβάθμιση των μέτρων σύλληψης και επαναπροώθησης των μεταναστών ή αν θέλετε η συμπλήρωσή τους με μέτρα κοινωνικά, όπως μελέτες για την ανάλυση κινδύνου, εκπαίδευση προσωπικού υποδοχής, υποβοήθηση με συμβούλους. Μέρος αυτής της πολιτικής είναι και η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων με κ**οινούς χρηματοδοτικούς πόρους,** στη βάση της αρχής της αλληλεγγύης, που είχε αποτελέσει στόχο της Ελληνικής Προεδρίας.

5. Πετυχημένη πολιτική αντιμετώπισης της μετανάστευσης δεν νοείται χωρίς συνεργασία με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών.

5.1. Μια άλλη λοιπόν συνιστώσα είναι η προώθηση **σχέσεων εταιρικότητας με τις χώρες καταγωγής,** που κρίνεται αναγκαία, τόσο για την πολιτική ασύλου, όσο και για την πολιτική μετανάστευσης. Εδώ η Ευρωπαϊκή Ένωση προκειμένου να προωθήσει μια πολιτική συνολικής προσέγγισης για τη μετανάστευση επιδιώκει να αξιοποιήσει τα προγράμματα όπως το TACIS και το PHARE. Με αυτά αναπτύσσει στρατηγικές, που αντιμετωπίζουν την ανάγκη μείωσης των παραγόντων, που πιέζουν στις χώρες καταγωγής για μεταναστευτικές ροές, αλλά και στηρίζουν δραστηριότητες, όπως η αναμόρφωση της νομοθεσίας τους, οι δυνατότητες βελτίωσης εφαρμογής του δικαίου και τα σύγχρονα συστήματα διαχείρισης των συνόρων. Καταρτίστηκαν, ήδη, αρκετά τέτοια σχέδια δράσης που βασίζονται σε ένα συνεχές πρόγραμμα συνεργασίας και διαλόγου με τις σχετικές χώρες. Απαιτούνται, όμως, να διατεθούν πρόσθετοι δημοσιονομικοί πόροι.

Εκείνο που πρέπει να κρατήσουμε από αυτή την εταιρική σχέση είναι ότι επιδιώκει **μια εξειδικευμένη μεταχείριση** ανάλογα με τη διαφορετική δημογραφική, οικονομική και πολιτική κατάσταση της κάθε χώρας (άλλα μέτρα απαιτούνται για το Μαρόκο, άλλα για την Αλβανία). Μέρος αυτής της εξειδικευμένης μεταχείρισης είναι και η ανάπτυξη μηχανισμού αξιολόγησης του βαθμού συνεργασίας των τρίτων χωρών. Αλλά και στο σημείο αυτό είναι έκδηλες οι διαφορές στις πολιτικές αντιλήψεις για τον τρόπο περιορισμού της μετανάστευσης. Όλοι γνωρίζουμε τις έντονες αντιδράσεις που προκάλεσε η πρόταση ορισμένων να δημιουργηθούν στρατόπεδα συγκεντρώσεως μεταναστών στις διάφορες τρίτες χώρες.

5.2. Συντονισμός της μεταναστευτικής πολιτικής και εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών σημαίνει ταυτότητα στόχων και μεθόδων και όχι ταυτότητα μέτρων. Έτσι η διαφοροποιημένη μεταχείριση κατά χώρα δεν αποκλείεται. Στο πλαίσιο της διαφοροποιημένης μεταχείρισης εντάσσεται και **η διαχείριση της αποδοχής** των εργαζομένων μεταναστών ανάλογα με τις ανάγκες και τις δυνατότητες των κρατών μελών. Αυτό σημαίνει, και αυτή είναι και η πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ότι κάθε κράτος μέλος πρέπει να διατηρήσει τη δυνατότητα καθορισμού αριθμού αδειών διαμονής, σύμφωνα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας του, τη δημογραφική εξέλιξη, τις δυνατότητες ενσωμάτωσης που διαθέτει, του αριθμού ειδίκευσης και του αριθμού του ζητούμενου εργατικού δυναμικού.

Μία ακόμη συνέπεια της διαφοροποιημένης μεταχείρισης είναι και η πρόβλεψη διαφορετικών κανόνων ανάμεσα σε εργαζομένους μετανάστες ή οικονομικούς μετανάστες, σε αιτούντες άσυλο, και σε προσωρινούς πρόσφυγες. Πρόκειται για κατηγορίες μεταναστών που εισέρχονται στην Ε.Ε. για διαφορετικούς λόγους: Οικονομικοί λόγοι, ανθρωπιστικοί λόγοι, κατάσταση κρίσεων. Κατά το κοινοβούλιο (έκθεση Hubert Pirker) ο καθορισμός των διαφορετικών αυτών ομάδων μετανα-

στών αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για τη σωστή διαχείριση της μεταναστευτικής πολιτικής και είναι σκόπιμο να υπάρξει συναίνεση στο θέμα αυτό σε ολόκληρη την Ευρώπη.

6. Ένα άλλο σημείο που αποτέλεσε πεδίο αποσαφήνισης των διαφορετικών ιδεολογικών προσανατολισμών για τη μετανάστευση είναι αυτό που συνδέεται **με τα μέτρα ενσωμάτωσης** των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες. Και στο σημείο αυτό η προοδευτική αντίληψη για την πλήρη ενσωμάτωσή τους έχει κάνει σημαντικές προόδους. Βασική μέριμνα της πολιτικής αυτής είναι η διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτεια των κρατών μελών και η χορήγηση σε αυτούς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συγκρίσιμων με αυτά που απολαμβάνουν οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

6.1. Όντως, οι δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ενσωμάτωση των μεταναστών είναι ιδιαίτερα καινοτόμες.

α) Η οδηγία για την **οικογενειακή επανένωση** (2003/86) έχει για συνέπεια ότι κάθε κράτος δεν μπορεί να έχει τους δικούς του κανόνες υποδοχής των οικογενειών των μεταναστών. Αυτή η οδηγία συνιστά ένα σημαντικό βήμα στη νέα αντίληψη για την εισροή μεταναστών, γιατί για κάθε νομιμοποιούμενο μετανάστη θα πρέπει να υπολογίζουμε ένα πρόσθετο αριθμό που αντιστοιχεί στον αριθμό των μελών της οικογένειας του, με αποτέλεσμα τον πολλαπλασιασμό του αριθμού των μεταναστών. Κατά δεύτερο λόγο μεταφέρει και σε αυτούς την εφαρμογή της **αρχής της ίσης μεταχείρισης,** γεγονός που τους δίνει δικαίωμα για εργασία και για πρόσβαση σε όλες τις υπηρεσίες. Μάλιστα μετά από την παρέλευση 5 ετών αποκτούν δικαίωμα για δική τους άδεια παραμονής και συνεπώς η σύζυγος ή το παιδί δεν θα εξαρτούν την παραμονή τους από τον συντηρούντα την οικογένεια, αρχικό δικαιούχο της άδειας παραμονής.

Όλα τα δικαιώματα θα ασκούνται εξ ιδίου δικαίου και όχι με παράγωγο τρόπο ως μέλη της οικογένειας. Ενδιαφέρον είναι ακόμη ότι διευρύνει την έννοια της οικογένειας και ασχολείται και με τα θετά παιδιά ή παιδιά από άλλο σύζυγο.

β) Η οδηγία για τη **νομιμοποίηση μεταναστών επί μακρόν διαμενόντων** (2003/109) στόχο έχει την πλήρη ενσωμάτωση των μεταναστών, ανεξάρτητα από το γεγονός αν παρανόμως ή νομίμως διαβιούν, και στηρίζεται και αυτή στη πολιτική της ισοτιμίας δικαιωμάτων με τους Ευρωπαίους πολίτες. Ο βασικός χρόνος διαμονής, προκειμένου να πετύχουν τη νομιμοποίηση, περιορίζεται στα 5έτη. Παραμένουν, όμως, ορισμένες προϋποθέσεις για τη νομιμοποίηση, όπως η ύπαρξη σταθερών πόρων. Η αρχική άδεια 5 ετών είναι, όμως, αυτομάτως ανανεώσιμη.

γ) Ο κανονισμός για την **επέκταση των διατάξεων περί ασφαλιστικών δικαιωμάτων** των μετακινουμένων ευρωπαίων πολιτών και στους μετανάστες τρίτων χωρών (καν. 859/2003) αποτελεί ένα ακόμη σημαντικό βήμα για την πολιτική ενσωμάτωσής τους.

Εδώ εντάσσονται η επέκταση του κοινοτικού συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, όπως ορίζονται στον κανονισμό 1408/71 και η τροποποίηση του κανονισμού 1612/68. Αυτή αποβλέπει στη βελτίωση του νομικού καθεστώτος των μελών των οικογενειών των εργαζομένων της Ε.Ε. που είναι υπήκοοι τρίτων χωρών. Με τους νέους κανονισμούς οι ευρωπαίοι εργαζόμενοι, ανεξάρτητα από τα αν είναι ευρωπαίοι πολίτες ή υπήκοοι τρίτων χωρών, που θα μετακινούνται από μία χώρα σε άλλη, θα απολαμβάνουν τα ασφαλιστικά τους δικαιώματα και τις παροχές με τέτοιο τρόπο, ώστε, αδιάφορα από το αν δούλεψαν σε δύο ή τρεις χώρες, αυτά να ενοποιούνται και να ασκούνται στον χώρο που τελικά μένουν. Με άλλα λόγια ένας μετανάστης δεν θα υφίσταται τις συνέπειες των διαφορετικών συστημάτων τις κοινωνικής ασφάλισης, όταν διαδοχικά έχει εργαστεί σε περισσότερες χώρες. Αυτό που είναι ένα από τα σημαντικότερα κεκτημένα του ευρωπαίου πολίτη μεταφέρεται και στους μετανάστες, αφού στη νέα πολιτική περιλαμβάνονται και οι υπήκοοι τρίτων χωρών.

6.2. Συνδεδεμένες με το θέμα ενσωμάτωσης των μεταναστών είναι και οι **οδηγίες κατά των διακρίσεων** ασχέτως φυλετικής ή εθνικής τους καταγωγής (2000/43) και κατά των διακρίσεων στην απασχόληση (2000/78). Αυτές ισχύουν, βέβαια, καταρχήν για τους ευρωπαίους πολίτες. Όμως, μέσα από την αναγνώριση των ισοτίμων δικαιωμάτων, κυρίως, για τους επί μακρόν διαμένοντες και την επανένωση των οικογενειών τους, ουσιαστικά οι μετανάστες θα μπορούν να κάνουν χρήση των οδηγιών αυτών που απαγορεύουν κάθε διάκριση.

Με άλλα λόγια δια της πλαγίας οδού θα μετέχουν των ωφελημάτων του κοινοτικού δικαίου. Με τις ρήτρες για το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και για τους μετανάστες και την αναγνώριση ισοτίμων ή παραπλήσιων δικαιωμάτων και για τους επί μακρόν διαμένοντες μετανάστες η απαγόρευση διακρίσεων καλύπτει πλέον και αυτούς. Όλα αυτά τα νομοθετικά μέτρα έχουν ως βάση την αντίληψη ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αποδέχεται την συνεισφορά των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την προστιθέμενη αξία τους. Η άμεση, όμως, συνέπεια αυτής της αποδοχής θα πρέπει να είναι ότι αποδέχεται και το κόστος ενσωμάτωσής τους.

6.3. Μία ακόμη συνέπεια της ενσωμάτωσης των μεταναστών, συνδεδεμένη με τα όσα είπαμε πιο πάνω, που για πρώτη φορά γίνεται ορατή, είναι το **δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης** των μεταναστών στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς. Ο μετανάστης που γίνεται αποδεκτός θα μπορεί να κινείται όπως ο ευρωπαίος πολίτης σε οποιαδήποτε χώρα. Στη συνέχεια, η νέα χώρα υποδοχής πρέπει να τον εντάξει στην κοινωνία, εξασφαλίζοντας σε αυτόν ισοδύναμα ή ισότιμα δικαιώματα.

Ισοδύναμα δικαιώματα δεν σημαίνει απλώς εξασφάλιση των ατομικών του δικαιωμάτων, αλλά και των κοινωνικών του, με δικαίωμα πρόσβασης σε όλες τις υπηρεσίες, στην εκπαίδευση, στα προγράμματα επαγγελματικού προσανατολισμού. Πρόκειται για μία μεγάλη μετεξέλιξη στην όλη πολιτική για τους με-

τανάστες, γιατί η πολιτική μετανάστευσης εντάσσεται, πλέον, στην πολιτική της ενιαίας αγοράς. Η ενιαία αγορά δεν μπορεί να είναι ελεύθερη για ορισμένους και κλειστή για άλλους. Ο ενιαίος μεταναστευτικός χώρος αποτελεί μέρος του ενιαίου οικονομικού και ενιαίου νομικού χώρου. Η ποιοτική διάσταση της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση είναι ότι έχει κοινό στόχο την δημιουργία ισότιμων πολιτών.

6.4. Η πολιτική ενσωμάτωση των μεταναστών δεν περιορίζεται μόνο στην τυπική αναγνώριση των ατομικών δικαιωμάτων τους, την πολιτική ίσης μεταχείρισης και στην θέσπιση απαγορεύσεων. Αυτή περιλαμβάνει θέσπιση **θετικών μέτρων** για την διευκόλυνση της εγκατάστασης των μεταναστών, όπως εκμάθηση της γλώσσας, ενημέρωση για τις πολιτικές και κοινωνικές δομές, διευκόλυνση πρόσβασης στις υπηρεσίες, και ακόμη μέτρων προσαρμοσμένων στις ανάγκες των παιδιών και στους μετανάστες δεύτερης γενιάς.

Συγχρόνως αναγνωρίζεται ότι απαιτείται μια πολιτική για τη διαμόρφωση της **κοινής γνώμης.** Το μέγα πρόβλημα εδώ είναι η κρυπτο-ξενοφοβία, που διαμορφώνει αρνητικά τις σχετικές συμπεριφορές, έστω κι αν αυτό δεν δηλώνεται εμφανώς. Η εν λόγω πολιτική για να εντοπίσει όλα τα είδη της μετανάστευσης πρέπει να προβάλει μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, που θα λαμβάνει υπόψη συνολικά τα προβλήματα της διαφορετικότητας σε μια δεδομένη κοινωνία, θα επισημαίνει την ανάγκη εξισορροπημένων πλαισίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των υπηκόων τρίτων χώρων και θα αναδεικνύει τις συνέπειες στην αγορά εργασίας.

Κατά συμπέρασμα, μπορούμε, λοιπόν, να πούμε, πως ανοίγεται μία νέα περίοδος για μία πολιτική **ποιοτικής αναβάθμισης** των σχέσεων με τους μετανάστες. Η πολιτική αυτή δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μία πολιτική που ενδιαφέρει μόνο τους μετανάστες. Αποτελεί προέκταση μιας γενικότερης πολιτικής αναβάθμισης της ποιότητας της ζωής των πολιτών και της ποιότητας των εργασιακών σχέσεων. Αφορά άμεσα, λοιπόν, τους Ευρωπαίους πολίτες, αφού όλα τα μέτρα για τους μετανάστες αντανακλούν την αντίληψη για το ποια κοινωνία συνολικά θέλουν.

Συγχρόνως, με τον οριζόντιο τρόπο που αντιμετωπίζεται η μετανάστευση, μας δείχνει ότι μία σύγχρονη πολιτική μετανάστευσης δεν μπορεί να αντιμετωπίζεται, ως μία μεμονωμένη πολιτική υποδοχής και απασχόλησής τους. Απαιτούνται σύνθετα μέτρα που αφορούν ταυτόχρονα την ασφάλεια των συνόρων, την αστυνομική και δικαστική συνεργασία, την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος, την παιδεία, την κοινωνική συνοχή, την απασχόληση και την ξενοφοβία. Χρειάζεται, λοιπόν, συντονισμός των δράσεων όλων των αντίστοιχων υπουργείων, ένας νέος τύπος διακυβέρνησης.

Η εποχή μας θεωρείται από πολλούς πεζή. Δικαιούμαστε, όμως, να ονειρευόμαστε μία άλλη κοινωνία, όπου η ποιότητα ζωής δεν θα περιορίζεται σε ορισμένους θύλακες, αλλά θα συνιστά κοινό δικαίωμα για κάθε διαβιούντα στον Ευρωπαϊκό χώρο.

1.3. Το δικαίωμα διαμονής και η απασχόληση των μεταναστών

*Απόστολου Καψάλη**

Εισαγωγή

Η διημερίδα αυτή του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ πραγματοποιείται σχεδόν 3 ½ χρόνια μετά την ψήφιση του Ν.2910/2001 και την θέση σε ισχύ του πλέον πρόσφατου νομικού πλαισίου για την μετανάστευση στη χώρα μας, τον Ιούνιο του 2001. Η διοργάνωση της ημερίδας εντάσσεται στις διαδικασίες αξιολόγησης, οι οποίες επιβάλλεται να ακολουθούν της ψήφισης οποιουδήποτε Νόμου, και οι οποίες θα πρέπει να εκτείνονται σε όλα τα επίπεδα, ακόμη και με την βοήθεια των διαθέσιμων στατιστικών στοιχείων.

Στόχος της δεν είναι άλλος παρά η ουσιώδης συνδρομή στην συζήτηση ενός θεσμικού πλαισίου για την μετανάστευση ικανού, να ανταποκρίνεται στις ανάγκες της χώρας υποδοχής και ταυτόχρονα, να προστατεύει τα εργασιακά και κοινωνικά δικαιώματα των αλλοδαπών. Η πάροδος της περιόδου αυτής των 40 μηνών από την ψήφιση του νόμου επιτρέπει την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων σχετικά με την πορεία υλοποίησής του, καθώς, επίσης, και μια προσπάθεια αποτίμησης της λειτουργικότητάς και της αποτελεσματικότητάς του.

Η επιλογή του θέματος της διημερίδας *"Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική και οι προοπτικές βελτίωσης",* δεν είναι τυχαία. Είναι καθολικά αποδεκτό ότι η τελευταία νομοθετική παρέμβαση είχε εξαρχής και έχει ακόμη και σήμερα, πολλά προβλήματα, παρά τις πολλές "βελτιωτικές" νομοθετικές παρεμβάσεις που έγιναν στην πορεία του χρόνου.

Το ίδιο ισχύει και για την επιλογή της συγκεκριμένης χρονικής στιγμής για την οργάνωση αυτής της διημερίδας. Θεωρήθηκε προτιμότερο, η σχετική συζήτηση να γίνει αμέσως μετά τους ολυμπιακούς αγώνες, όταν θα ήταν ορατός, πλέον, ο κίνδυνος αύξησης, έστω βραχυπρόθεσμα, της ανεργίας, κυρίως, στις τάξεις των οικονομικών μεταναστών, οι οποίοι απασχολήθηκαν στα ολυμπιακά έργα. Ήταν, βέβαιο, ότι την χρονική αυτή στιγμή, στα τέλη του 2004, θα άνοιγε εκ νέου η συζήτηση για την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου για την μετανάστευση, με πρωτοβουλία, προφανώς, της ηγεσίας των αρμόδιων υπουργείων.

Η πρόβλεψη αυτή επαληθεύτηκε. Την Τρίτη 19 Οκτωβρίου 2004 πραγματοποιήθηκε ευρεία σύσκεψη υπό την προεδρία του πρωθυπουργού και με την

* *Εξωτερικού επιστημονικού συνεργάτη ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.*

συμμετοχή των συναρμόδιων υπουργών[49] για το θέμα αυτό. Κατά την διάρκειά της, όπως εκτενώς αναφέρθηκε στο Τύπο, αποφασίστηκε η σύσταση διυπουργικών επιτροπών με στόχο *"ένα νέο νομικό πλαίσιο για την μετανάστευση, επειδή η υπάρχουσα νομοθεσία κρίνεται ως μη αποδοτική".*

Με αυτή την διαπίστωση συμφωνούν όλοι. Με σκοπό, άλλωστε, να διατυπωθούν συγκεκριμένες προτάσεις, προκειμένου για την βελτίωσή του θεσμικού αυτού πλαισίου, διοργανώθηκε από το ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ η συγκεκριμένη διημερίδα. Εν όψει, ιδίως, της επικείμενης αναθεωρήσεως του θεσμικού πλαισίου, εκείνο το οποίο προέχει την συγκεκριμένη χρονική στιγμή, είναι η κατανόηση των βαθύτερων αιτίων των προβλημάτων που παρατηρούνται. Η διαδικασία αυτή αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου για την αντιμετώπιση τους, εφόσον, βεβαίως, υπάρχει και η ανάλογη πολιτική βούληση προς αυτή την κατεύθυνση.

Γιατί, λοιπόν, το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο δεν είναι αποτελεσματικό; Ποιοι είναι οι λόγοι για την εμφάνιση των προβλημάτων; Με βάση ποια κριτήρια καθορίζεται, τελικά, η αποδοτικότητα, η επάρκεια, η λειτουργικότητα και η αποτελεσματικότητα της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής;

Τα κριτήρια αυτά είναι δύο. Το πρώτο κριτήριο δεν είναι άλλο από τους στόχους και τις φιλοδοξίες, που ο ίδιος ο νομοθέτης έθεσε κατά την ψήφιση του νόμου και ο βαθμός ικανοποίησής τους. Οι στόχοι αυτοί αποτυπώνονται, είτε στα πρακτικά της Βουλής κατά την συζήτηση του νομοσχεδίου, είτε, κυρίως, στην εισηγητική αυτού έκθεση.

Το δεύτερο κριτήριο είναι ο βαθμός ικανοποίησης των αντικειμενικών αναγκών της νέας κοινωνικής πραγματικότητας που δημιουργήθηκε, η ρύθμιση της οποίας αποτελεί και τον βασικό λόγο για οποιαδήποτε νομοθετική παρέμβαση. Με άλλα λόγια, το δεύτερο κριτήριο αφορά στην τήρηση των αναγκαίων προϋποθέσεων προκειμένου για την χάραξη πολιτικής για την μετανάστευση, όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και σε κάθε άλλη χώρα της Ε.Ε..

Ι. Οι στόχοι που τέθηκαν από τον Νομοθέτη

Μια πολύ σύντομη ιστορική αναδρομή κρίνεται απαραίτητη για την κατανόηση της φιλοσοφίας του, πλέον, πρόσφατου νόμου που διέπει την μετανάστευση. Κι αυτό γιατί υποτίθεται ότι πρόκειται για μία συγκροτημένη μεταναστευτική πολιτική η οποία μάλιστα είναι καινοτόμος.

---

49 Εξωτερικών, εσωτερικών, απασχόλησης, οικονομικών και δημοσίας τάξης.

Α. Η "καινοτομία" του θεσμικού πλαισίου για την μετανάστευση

Ο Ν. 4310/1929 είχε τίτλο "περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου, διαβατηρίων, απελάσεων και εκτοπίσεων" και ίσχυσε για περισσότερο από 60 χρόνια. Στις αρχές της δεκαετίας του '90 με την εμφάνιση των πρώτων μαζικών μεταναστευτικών ρευμάτων από τις γειτονικές χώρες η ελληνική Πολιτεία αποφασίζει να αναθεωρήσει το νομικό πλαίσιο καταργώντας τον προηγούμενο Νόμο ως ανεπαρκή. Ο νέος Νόμος 1975/1991 είχε τίτλο: "είσοδος-έξοδος, παραμονή, εργασία απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις".

Σύμφωνα με την συζήτηση που προηγήθηκε του Νόμου και από τα Πρακτικά της Βουλής προκύπτει ότι η μετανάστευση αντιμετωπίστηκε σαν πρόβλημα, το οποίο η χώρα έπρεπε να αντιμετωπίσει άμεσα. Στην εισηγητική έκθεση αναφέρεται επί λέξει: *"ξαφνικά ο ελληνικός χώρος άρχισε να κατακλύζεται από αλλοδαπούς, οι οποίοι εισερχόμενοι, παραμένοντες και εργαζόμενοι παράνομα, δημιουργούν τεράστια κοινωνικά προβλήματα στο Κράτος"*. Στην συνέχεια αναφέρεται ότι *"εν όψει των ανωτέρω κρίνεται επιτακτική η ανάγκη το Κράτος να αποκτήσει ένα νέο Νόμο [...] ώστε να δυνηθεί να αντεπεξέλθει στα προαναφερθέντα προβλήματα, λαμβάνοντας υπόψη τις γενικότερες τάσεις μετανάστευσης και την ανάγκη καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης στην περιοχή μας ...."*.

Παρά τις εξαγγελίες για μία καινοτόμο παρέμβαση, πολλές διατάξεις αποτέλεσαν απλή αντιγραφή των αντίστοιχων του προηγούμενου νόμου, ενώ στην κριτική τους πολλοί συγγραφείς διέγνωσαν ότι, ουσιαστικά, δεν πρόκειται για νέο Νόμο. Στην φιλοσοφία και στην πολιτική αντιμετώπισης του φαινομένου κυριαρχεί, τόσο στις αρχές, όσο και στα τέλη του προηγούμενου αιώνα, η αντίληψη ότι η παρουσία αλλοδαπών εργαζομένων είναι ένα αναγκαίο κακό, που πρέπει να καταπολεμηθεί μέσα από μεθόδους σκληρού ελέγχου της εισόδου μεταναστών στην Επικράτεια.

Η είσοδος των οικονομικών μεταναστών παρόλα αυτά συνεχίστηκε αμείωτη για μεγάλο διάστημα και σχετικά σύντομα ο Ν.1975/1991 *"κρίθηκε ότι δεν είχε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα"* σύμφωνα με την εκτίμηση της ΟΚΕ. Έτσι, το 1997 εκδίδονται δύο προεδρικά διατάγματα τα οποία ίσχυσαν παράλληλα με τον νόμο του 1991. Στο πρώτο άρθρο του σχεδίου των π.δ οριζόταν ότι σκοπός της νέας νομοθετικής παρέμβασης ήταν *"η αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος της λαθρομετανάστευσης, με την πρόβλεψη της διαδικασίας για τον καθορισμό των προϋποθέσεων, για την νόμιμη διαμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα"*. Αυτή η διακήρυξη παραλήφθηκε τελικά, αφού τα δύο π.δ. σαν αποκλειστικό στόχο είχαν αφενός, την καταγραφή και αφετέρου, την προσωρινή "τακτοποίηση" των ανεπίσημων μεταναστών.

Έτσι φτάνουμε στον Ν.2910/2001, ο οποίος ισχύει μέχρι σήμερα. Στην εισηγητική έκθεση του νόμου αναφέρεται ότι *"το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο περί αλλοδαπών (κυρίως ο ν. 1975/1991) αποδείχτηκε εντελώς ανεπαρκές για την αντιμετώπιση του σημερινού αυξημένου μεταναστευτικού ρεύματος και των ζητημάτων που αυτό δημιουργεί με αποτέλεσμα η χώρα να αντιμετωπίζει οξύ πρόβλημα παράνομης εισόδου και παραμονής αλλοδαπών...."*. Για τον λόγο αυτό *"κρίνεται, λοιπόν, επιτακτική η διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής" μέσα από την δημιουργία μηχανισμών "που θα είναι σε θέση να ελέγχουν τη ροή του μεταναστευτικού ρεύματος [...] και θα παρέχουν στους αλλοδαπούς την δυνατότητα νόμιμης διαμονής στην Ελλάδα..."*.

Οι ομοιότητες της "νέας" μεταναστευτικής πολιτικής με την παλαιά ήταν εμφανέστατες, άρα, εύλογη και η απορία για την αισιοδοξία που εκφράστηκε πριν 3 ½ χρόνια ότι αυτή την φορά δεν θα επαναληφθούν τα ίδια προβλήματα. Το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο κρίνεται, πάλι, ως ανεπαρκές και αναποτελεσματικό, αλλά η μετανάστευση εξακολουθεί να αντιμετωπίζεται ως ένα οξύ πρόβλημα, ενώ η οριοθέτηση της σχετικής πολιτικής γίνεται στην βάση των παλαιών γνωστών αξόνων (και του Ν.1975/1991 και των π.δ. του 1997) οι οποίοι, όπως προκύπτει και από το κείμενο του 2910/2001, είναι σαφώς καθορισμένοι.

Β. Οι βασικοί άξονες της συγκρότησης της "μεταναστευτικής πολιτικής"

Η χάραξη της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής θεμελιώνεται σε τρεις συγκεκριμένους πυλώνες:

α) την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης,

β) τον έλεγχος των μεταναστευτικών ροών και,

γ) την εξασφάλιση στους αλλοδαπούς της δυνατότητας για νόμιμη διαμονή και εργασία.

Εξετάζοντας κανείς τα τρία αυτά σημεία-κλειδιά της εν λόγω πρωτοβουλίας από την πλευρά της Πολιτείας μπορεί εύκολα να διαπιστώσει πού οφείλεται η ανεπάρκεια, τόσο του Ν.2910/2001, όσο και των προηγούμενων θεσμικών πλαισίων.

α) Η καταπολέμηση της παράνομης εισόδου στην Επικράτεια δεν μπορεί να εξασφαλισθεί παρά μόνο με την αποδοτικότητα της αστυνομικής φύλαξης των χερσαίων και θαλασσίων συνόρων της χώρας. Όσο αυστηρές και αν είναι οι διατάξεις σχετικά με τον αστυνομικό έλεγχο των μεθοριακών διαβάσεων και τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής αλλοδαπών, η εφαρμογή τους παρεμποδί-

ζεται σε ένα πρακτικό πρόβλημα: την αδυναμία καθολικού ελέγχου των χιλιάδων άτυπων σημείων εισόδου στην Ελλάδα.

Άλλωστε η εντατικοποίηση των ελέγχων και των περιπολιών τα τελευταία χρόνια είχε ως μοναδικό αποτέλεσμα το θάνατο εκατοντάδων επίδοξων μεταναστών στα ναρκοπέδια και στα παγωμένα νερά του Αιγαίου και την σωτήρια περισυλλογή ή διάσωση πολύ περισσότερων από τις αρμόδιες αρχές. Σε παγκόσμιο επίπεδο καμία χώρα, τουλάχιστον στην Ε.Ε., δεν μπορεί να ισχυριστεί με σοβαρότητα ότι δεν δέχεται στο εσωτερικό της αλλοδαπούς παρά μόνο με τον επίσημο τρόπο ή από τα προκαθορισμένα σημεία εισόδου.

β) Όσον αφορά στο ζήτημα του ελέγχου των μεταναστευτικών ροών ο Ν.2910/2001 θέτει ξανά το ζήτημα της διαχείρισης των αλλοδαπών (managing migration) και συγκεκριμένα της αξιοποίησης της προσφορά της εργασίας τους με βάση κάποιους όρους.

Στο άρθρο 19 του Νόμου περιγράφεται η πολύπλοκη και πρακτικά ανεφάρμοστη διαδικασία παροχής άδειας εργασίας για παροχή εξαρτημένης εργασίας με την διαδικασία της "μετάκλησης". Ανάμεσα στα στάδια τα οποία περιγράφονται στην συγκεκριμένη διάταξη γίνεται αναφορά στην ετήσια Έκθεση, την οποία συνέτασσε παλαιότερα ο ΟΑΕΔ και στην συνέχεια η αρμόδια Επιτροπή και στην οποία *"καταχωρούνται οι υπάρχουσες ανάγκες σε εργατικό δυναμικό στην Περιφέρεια και οι κενές θέσεις εργασίας ανά ειδικότητα και νομό που μπορεί να καλυφθούν από αλλοδαπούς. Κατά την κατάρτιση της Έκθεσης λαμβάνονται υπόψη το συμφέρον της ελληνικής οικονομίας, η προσφορά εργασίας και η ζήτηση".*

Το ερώτημα το οποίο εύλογα γεννάται είναι, εάν υπάρχει, ήδη, στην Ελλάδα ένα σύστημα καταγραφής των αναγκών της εθνικής και τοπικής οικονομίας, τόσο άρτιο και αξιόπιστο, ώστε να είναι εφικτό να ρυθμίζεται η απασχόληση με τέτοιους όρους. Και αν υπάρχει, γιατί δεν εφαρμόζεται τόσα χρόνια με επιτυχία για τους έλληνες, έστω, απασχολούμενους; Είναι δύσκολο να γίνει αποδεκτό ότι είναι πραγματοποιήσιμη η διαχείριση του εργατικού δυναμικού, της προσφοράς και της ζήτησης ελλήνων και αλλοδαπών εργαζομένων, την στιγμή που δεν επιτυγχάνεται συμφωνία, ούτε ως προς τα πραγματικά ποσοστά της ανεργίας σε εθνικό επίπεδο.

Έπειτα, οι "ανάγκες και το συμφέρον της ελληνικής οικονομίας" είναι έννοιες αμιγώς πολιτικές και συνάμα διφορούμενες ιδιαίτερα δε σε ό,τι αφορά, ειδικότερα, στο τομέα της απασχόλησης. Η διακοπή λειτουργίας των εργοστασίων στη βόρεια Ελλάδα και η μετανάστευσή τους, δηλαδή, η μεταφορά τους σε χώρες με χαμηλότερο εργατικό κόστος, δεν είναι προς το συμφέρον, ούτε της εθνικής, ούτε της τοπικής κοινωνίας και οικονομίας. Όμως, η στρατηγική αυτή, των επιχειρήσεων έχει σοβαρές συνέπειες για την απασχόληση.

Τέλος, και ανεξάρτητα από τα προηγούμενα,διερωτάται κανείς πώς ορίζονται οι ειδικότητες, οι οποίες δεν ασκούνται από έλληνες εργαζομένους, ούτως ώστε να ανοίξει η προοπτική κάλυψής τους για τους υποψήφιους αλλοδαπούς από το εξωτερικό; Με τα σημερινά ποσοστά ανεργίας (και) των ελλήνων εργαζομένων όλων των ειδικοτήτων και βαθμίδων της εκπαίδευσης, το άρθρο 19 θα μπορούσε, κάλλιστα, να έχει τίτλο "μηδενική μετανάστευση" ή "είμαστε πλήρης". Έτσι κι αλλιώς, τίποτα από ό,τι προέβλεπε δεν έχει υλοποιηθεί μέχρι σήμερα.

Σ' ένα σύστημα αρρύθμιστης αγοράς εργασίας η συστηματική διαχείριση της αλλοδαπής εργατικής δύναμης και των μεταναστευτικών ροών είναι αδύνατη. Η σχετική συζήτηση, όταν ιδιαίτερα πραγματοποιείται σε επίσημο-θεσμικό επίπεδο, δεν αποτελεί παρά μετατόπιση ευθυνών, ενώ οι παραπάνω διαδικασίες καθίστανται εκ των πραγμάτων εντελώς ανεφάρμοστες.

γ) Ο τρίτος και τελευταίος άξονας της χάραξης της επονομαζόμενης μακροπρόθεσμης μεταναστευτικής πολιτικής είναι η εγκαθίδρυση της δυνατότητας νόμιμης παραμονής και εργασίας των αλλοδαπών που βρίσκονται, ήδη, στην χώρα.

Από την μία πλευρά, ο Ν.1975/1991 καθόριζε τους όρους και τις προϋποθέσεις εισόδου για εξαρτημένη εργασία. Από την άλλη, τα π.δ. του 1997 κατέγραφαν και τακτοποιούσαν προσωρινά τους ανεπίσημους μετανάστες, όσους, δηλαδή, δεν σεβάστηκαν τις διατάξεις του προηγούμενου Νόμου και εισήλθαν στην χώρα ανεπίσημα. Ο Ν.2910/2001 είναι στην πραγματικότητα ο συνδυασμός και των δύο αυτών προηγούμενων θεσμικών παρεμβάσεων της Πολιτείας.

Κι αυτό γιατί στο άρθρο 19 του Ν. 2910/2001 επαναδιατυπώνεται πιστά το πνεύμα αλλά και το γράμμα του Ν. 1975/1991, ενώ στις μεταβατικές διατάξεις του Ν. 2910/2001 (άρθρα 65 και επομ.) επαναλαμβάνεται το εγχείρημα των π.δ. του '97, με όχι τόσο ουσιαστικές διαφορές στην φιλοσοφία. Για τον λόγο αυτό στις συζητήσεις, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν το 2001 για τον νέο Νόμο, επικράτησε ο χαρακτηρισμός "δεύτερη ευκαιρία", δεδομένου ότι η πρώτη ευκαιρία προσφέρθηκε 4 χρόνια νωρίτερα.

Στην εποχή τους οι διατάξεις των π.δ. του 1997 είχαν χαρακτηριστεί σαν πολύπλοκες και έντονα γραφειοκρατικές και ως εκ τούτου αναποτελεσματικές. Η διαρροή αιτούντων από το ένα στάδιο "νομιμοποίησης" στο άλλο είναι της τάξης του 42.7%. Με άλλα λόγια, σχεδόν ένας στους δύο αλλοδαπούς από αυτούς που έκαναν αίτηση για λευκή κάρτα (371.641) δεν κατάφερε να συγκεντρώσει εμπρόθεσμα τα δικαιολογητικά για την υποβολή της αίτησης για πράσινη κάρτα (158.781). Άρα όσοι απέκτησαν τους επίσημους τίτλους δεν είναι περισσότεροι από 212.860, όσες δηλαδή είναι και οι αιτήσεις για πράσινη κάρτα. Οι υπόλοιποι πέρασαν επισήμως σε ανεπίσημο καθεστώς και μοιραία στην μαύρη εργασία.

Το ίδιο ισχύει και για τα άρθρα 65 και κυρίως 66 του Ν. 2910/2001, το οποίο, επιπλέον, έχει ως τίτλο τον κοινωνικά απαράδεκτο χαρακτηρισμό "παράνομοι

αλλοδαποί". Αρχικά δόθηκε η δυνατότητα για διευθέτηση του νομικού καθεστώτος σε όλους (ή σχεδόν σε όλους) τους αλλοδαπούς που βρίσκονταν στην Ελλάδα με μία εξάμηνης διάρκειας άδεια προσωρινής διαμονής, η οποία εκ των υστέρων, όπως ακριβώς και οι υπόλοιπες σε ισχύ άδειες παραμονής, θα ανανεώνονταν σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 19, δηλαδή σύμφωνα με ό,τι ισχύει για τους επίδοξους οικονομικούς μετανάστες.

Όλο το βάρος υλοποίησης αυτής της πολιτικής μετατοπίστηκε σε ένα απροετοίμαστο και άπειρο μηχανισμό της δημόσιας διοίκησης και πιο συγκεκριμένα στις Νομαρχίες, τους Δήμους και τις Περιφέρειες. Το μέγεθος του προβλήματος, εξαιτίας της συνολικής γραφειοκρατίας, είναι πλέον γνωστό σε όλους: ατελείωτες ουρές, αδυναμία συγκέντρωσης των απαραίτητων δικαιολογητικών με ευθύνη, κυρίως, της διοίκησης, υψηλό κόστος, καθυστέρηση στην έκδοση των αδειών έως και έκδοση ληγμένων αδειών, και όλα αυτά για όσους μόνον έχουν την πολυτέλεια να μπορούν να αποδείξουν, εύκολα ή δύσκολα, την εργασιακή τους σχέση.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει πολλές φορές παρέμβει καταγράφοντας τα συγκεκριμένα προβλήματα και υποδεικνύοντας τις ενδεδειγμένες λύσεις. Η αποτυχία του συστήματος που εγκαθιδρύθηκε με τον Ν. 2910/2001 αποδεικνύεται περίτρανα και από τον μεγάλο αριθμό παρατάσεων που κατά καιρούς έχουν δοθεί στις προθεσμίες υποβολής των αιτήσεων για την ανανέωση των αδειών, όπως επίσης και με τον εξίσου μεγάλο αριθμό εγκυκλίων που εκδίδονται προκειμένου να διαλευκανθούν οι παρερμηνείες και να διευκρινιστούν τα πολύπλοκα σημεία του Νόμου. Μολονότι, παρατηρήθηκε το γεγονός, η εγκύκλιος του Υπουργείου Εργασίας δημιουργεί, επιπλέον, προβλήματα, από όσα φιλοδοξούσε να επιλύσει.

Όμως, το βασικότερο πρόβλημα δεν είναι η πρακτική αδυναμία της Διοίκησης να αντεπεξέλθει στα νέα και σύγχρονα καθήκοντα που της αποδόθηκαν. Προβληματική είναι, κυρίως, η πολιτική-νομοθετική επιλογή να υποχρεωθεί η Διοίκηση να εφαρμόσει ένα δαιδαλώδες γραφειοκρατικό σύστημα "νομιμοποίησης" της παρουσίας και της εργασίας των οικονομικών μεταναστών στην χώρα μας, με ελάχιστες εξ αρχής πιθανότητες για τους μετανάστες να ανταποκριθούν στις υπερβολικές απαιτήσεις του.

Ο Ν.2910/2001 είναι στην πραγματικότητα ένα νομικής φύσης έμμεσο εμπόδιο για την "νομιμοποίηση" των οικονομικών μεταναστών, ακριβώς, επειδή, επιλέχθηκε να είναι γραφειοκρατικός και πολύπλοκος, όσο τουλάχιστον και το προηγούμενο καθεστώς που κρίθηκε αναποτελεσματικό. Δεν υπάρχουν αυτή τη φορά σαφή στατιστικά στοιχεία για την καταμέτρηση της σχετικής διαρροής, όμως ανεπίσημα/ αδημοσίευτα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών αναφέρουν ότι οι άδειες διαμονής σε ισχύ δεν ξεπερνούσαν τον Ιανουάριο του 2004 τις 228.401 και τον Απρίλιο του ίδιου έτους τις 205.000, ενώ ακόμη 335.000 αιτήσεις ανανέωσης ήταν υπό εξέταση.

Μπορεί, συνεπώς, να γίνει με ασφάλεια λόγος για μη επίτευξη και του 3ου άξονα της μεταναστευτικής πολιτικής που επιχειρήθηκε. Ακόμη, όμως, και αν όλες οι προτάσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και των οργανώσεων των μεταναστών σχετικά με την απλοποίηση των διαδικασιών γίνουν αποδεκτές (π.χ. one stop shop, άδειες αρχικής διάρκειας 2 ετών, μία ενιαία άδεια εργασίας-διαμονής και όχι δύο κλπ), στο σύνολό της η πορεία νομιμοποίησης θα παραμείνει προβληματική, ίσως όχι πια ως μηχανισμός υλοποίησης, αλλά σίγουρα ως πολιτική επιλογή προκειμένου για την εξασφάλιση της δυνατότητας νόμιμης διαμονής.

Συμπερασματικά γίνεται κατανοητό ότι και οι 3 άξονες-στόχοι, που περιγράφηκαν προηγούμενα, δεν μπορούν να στοιχειοθετήσουν, έτσι κι αλλιώς, καμίας μορφής μακροπρόθεσμη ή βραχυπρόθεσμη μεταναστευτική πολιτική, ακόμα και στην περίπτωση που είχαν πλήρως επιτευχθεί.

Η σύγχρονη κοινωνική πραγματικότητα της διαμονής και της εργασίας σε μόνιμη βάση εκατοντάδων χιλιάδων αλλοδαπών εργαζομένων και των οικογενειών τους απαιτεί αλλαγή τακτικής και νοοτροπίας από την πλευρά της ελληνικής πολιτείας.

ΙΙ. Οι επιταγές της νέας κοινωνικής πραγματικότητας

Η μετανάστευση είναι ένα πολυσύνθετο φαινόμενο και τα ζητήματα που ανακύπτουν δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα ενός μόνο Υπουργείου. Η εργασία, η εκπαίδευση, η υγεία, η κοινωνική ενσωμάτωση, τα πολιτικά δικαιώματα των μεταναστών αποτελούν ενδεικτικά μόνο κάποιες από τις πτυχές του φαινομένου που δεν μπορούν να τύχουν ρύθμισης μόνο από το Υπουργείο Εσωτερικών.

Η βασικότερη διάσταση της μετανάστευσης είναι φυσικά αυτή της απασχόλησης των οικονομικών μεταναστών. Η συντριπτική πλειοψηφία των 175 εκατομ. μεταναστών σε όλο τον κόσμο μετακινείται με σκοπό την αναζήτηση εργασίας. Σύμφωνα με τα στοιχεία της τελευταίας απογραφής του πληθυσμού το 2001, τουλάχιστον το 54,2% των μεταναστών στην Ελλάδα (413.214 άτομα) δήλωσε ως κύριο σκοπό εγκατάστασης την εργασία. Σύμφωνα με τα ίδια στοιχεία το 51.4% των αλλοδαπών (δηλαδή 391.674 άτομα) δήλωσαν απασχολούμενοι.

Γίνεται, λοιπόν, εύκολα κατανοητό ότι η νέα αναντίρρητη πραγματικότητα που διαμορφώθηκε στην ελληνική κοινωνία επιβάλλει την αλλαγή της σημερινής νοοτροπίας που επιφυλάσσει ένα περιθωριακό ρόλο στο πλέον αρμόδιο Υπουργείο, το Υπουργείο Εργασίας. Άλλωστε, η απασχόληση οποιουδήποτε ανθρώπου και κάτω από οποιεσδήποτε συνθήκες δεν επιτρέπεται να χαρακτηρίζεται ως ζήτημα δημόσιας τάξης.

Η εργασία των οικονομικών μεταναστών και η ανάλογη πολιτική πρέπει να ενταχθεί στα πλαίσια της γενικότερης πολιτικής για την απασχόληση στην χώρα μας, με την ενεργό συμμετοχή στην διαμόρφωσή της και των κοινωνικών συνομιλητών μέσα από διαδικασίες που δεν θα διαχωρίζουν τους εργαζομένους σε αλλοδαπούς και ημεδαπούς.

Τα Υπουργεία Εσωτερικών και Δημόσιας Τάξης είναι, ενδεχομένως, αρμόδια για άλλα θέματα, όπως η φύλαξη των συνόρων, αλλά είναι αναρμόδια για την αντιμετώπιση της μαύρης εργασίας ή για την διασφάλιση των εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων των εργαζομένων. Εντούτοις, η αρμοδιότητα του Υπουργείου Εργασίας δεν είναι πανάκεια. Είναι, όμως, ενδεικτική της φιλοσοφίας που εμπνέει την ελληνική πολιτεία η επιλογή για τον περιφερειακό ρόλο του Υπουργείου Εργασίας σε θέματα απασχόλησης των μεταναστών. Εάν εξακολουθήσει και στο μέλλον η ίδια τακτική πολύ δύσκολα θα έχουμε ουσιαστική και οριστική επίλυση του προβλήματος που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί εργαζόμενοι.

Κατά συνέπεια, οι υπεύθυνοι για την μεταναστευτική πολιτική δεν μπορούν να αγνοήσουν τις επιταγές της νέας κοινωνικής πραγματικότητας, δηλαδή, της εργασίας και της κοινωνικής λειτουργίας εκατοντάδων χιλιάδων οικονομικών μεταναστών, ή κατ' άλλους του 15% των μισθωτών στην Ελλάδα.

Μιλώντας για το νομικό πλαίσιο και την απασχόληση των αλλοδαπών θα πρέπει να διευκρινιστεί ευθύς εξαρχής ότι οι κανόνες που διέπουν τους όρους εργασίας (και) αυτών των ανθρώπων εμπίπτουν εξ ορισμού στο πεδίο εφαρμογής ενός ιδιαίτερου κλάδου της επιστήμης του δικαίου που αποκαλείται "εργατικό δίκαιο". Η ρύθμιση των ζητημάτων και των σχέσεων που προκύπτουν από την εξαρτημένη, κυρίως, εργασία, είτε θα πηγάζει από τους κανόνες αυτού του δικαιϊκού συστήματος, είτε θα πρόκειται για απορύθμιση των εργασιακών αυτών σχέσεων.

Η παραβίαση των εργασιακών δικαιωμάτων των οικονομικών μεταναστών, ακριβώς, επειδή, πρόκειται για την εργασία, δηλαδή την βασικότερη προϋπόθεση για την κοινωνική ενσωμάτωση του ατόμου, έχει ανυπολόγιστες συνέπειες σε όλους τους τομείς της ανθρώπινης δραστηριότητας. Οι επιπτώσεις αυτές θα πρέπει να μελετηθούν και να αντιμετωπιστούν υπό το πρίσμα, κυρίως, των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Α. Οι γενικές αρχές του εργατικού δικαίου

Η κατ' άρθρον ανάλυση του Ν. 2910/2001 στα σημεία όπου αναφέρεται, ιδίως, στις άδειες διαμονής για εξαρτημένη εργασία, δημιουργεί εύλογα ερωτήματα σε σχέση με κάποιους ειδικούς όρους που ισχύουν μόνο για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους. Το ίδιο ισχύει και για κάποιες άλλες περιπτώσεις σε ό,τι αφορά

στην άσκηση μισθωτής ή άλλης εργασίας, μολονότι η άδεια διαμονής έχει εκδοθεί για άλλη αιτία π.χ. οικογενειακή επανένωση, ενηλικίωση, περάτωση σπουδών.

Οι διατάξεις του Ν. 2910/2001, με τον τρόπο μάλιστα με το οποίο δικαιολογημένα ερμηνεύονται σε πολλές περιπτώσεις από την διοίκηση, αποτελούν εμπόδια στην απρόσκοπτη εκπλήρωση των όρων μιας εργασιακής σχέσης, η οποία ταυτόχρονα αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την άδεια εργασίας και κατ' επέκταση για την άδεια διαμονής.

Έτσι, δεν επιτρέπεται η αλλαγή εργασιακής σχέσης και σκοπού παραμονής. Οι υπηρεσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης για μεγάλο διάστημα δεν παρελάμβαναν καθόλου, αν και έπρεπε να παραλαμβάνουν και ενδεχομένως να απορρίπτουν, τις αιτήσεις για άδεια εργασίας, όταν ο λόγος ήταν διαφορετικός. Το ζήτημα αυτό έληξε με εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών όταν, όμως, η ζημία είχε, πλέον, γίνει και ένα μεγάλο τμήμα μεταναστών είχε οριστικά στερηθεί του δικαιώματος του στην εργασία.

Το ίδιο ακριβώς συνέβη και με το δικαίωμα αλλαγής Νομού κατά την διάρκεια ισχύος της άδειας εργασίας το οποίο κατοχυρώνεται πλέον με διάταξη που προστέθηκε αυτή τη φορά με τον νόμο 3202/2003. Οι προϋποθέσεις που τίθενται, όμως, είναι πολλές και συγκεκριμένα η ειδική θεώρηση της υφιστάμενης άδειας εργασίας γίνεται με βάση την Κοινή Υπουργική Απόφαση σχετικά με τις κενές θέσεις και την ειδικότητα, ό,τι, δηλαδή, ορίζεται για τους επίδοξους μελλοντικούς μετανάστες στο άρθρο 19 του Ν. 2910/2001.

Θα μπορούσαν να αναφερθούν και άλλες περιπτώσεις, όπως η δυνατότητα ανανέωσης των αδειών εργασίας λοχειών, θυμάτων εργατικού ατυχήματος ή επαγγελματικής ασθένειας, η απαγόρευση πλήρους απασχόλησης για τους σπουδαστές κλπ. Τα μεγαλύτερα, παρόλα αυτά, προβλήματα, προκύπτουν από δύο θέματα: (1) την υποχρέωση συλλογής ενός συγκεκριμένου αριθμού ενσήμων και (2) από την διάρκεια και την φύση της άδειας εργασίας, δεδομένου ότι τα δύο αυτά ζητήματα δεν έχουν μόνο ποσοτική διάσταση.

Όσον αφορά στα απαιτούμενα ένσημα, πολλά προβλήματα δημιουργήθηκαν εξ αρχής: α) από τον δυσκολία συγκέντρωσης του υψηλού αριθμού ενσήμων και β) την σύγχυση που επικράτησε σχετικά με τον καθορισμό του ακριβούς αριθμού ή σχετικά με την εμφάνιση ενσήμων και για τους 12 μήνες του προηγούμενου έτους. Τελικά με διάφορες εγκυκλίους και άλλες παρεμβάσεις τα προβλήματα αυτά ως ένα βαθμό έχουν περιοριστεί.

Παραμένει, όμως, προβληματική (ανεξάρτητα από τον αριθμό που κάθε φορά απαιτείται) η υποχρέωση, αυτή καθ' εαυτή, για την συμπλήρωση των ενσήμων ως απαραίτητη προϋπόθεση για την ανανέωση της άδειας εργασίας. Κι αυτό γιατί στην ουσία ζητείται από τους αλλοδαπούς να αποδείξουν ταυτόχρονα δύο πράγματα: επίσημη και πλήρη απασχόληση. Είναι, όμως, παράδοξο ότι η Πολιτεία, η οποία δεν μπορεί να εξασφαλίσει νόμιμους όρους εργασίας σε όλους τους

εργαζόμενους της χώρας, απαιτεί από τους αλλοδαπούς εργάτες, το πιο ευάλωτο και αδύνατο τμήμα των εργαζομένων, να επιβάλλουν με τις δικές τους δυνάμεις όρους επίσημης εργασίας στη δική τους επαγγελματική ζωή.

Με αυτό τον τρόπο, ουσιαστικά, ο Νόμος μετατοπίζει το βάρος της πάταξης/καταπολέμησης της μαύρης εργασίας στα θύματα της μαύρης εργασίας, τα οποία συχνά ωθούνται στην παρανομία και την παραοικονομία, εξ αιτίας, ακριβώς, της εφαρμογής των διατάξεων του ίδιου του Νόμου. Είναι αναντίρρητη πραγματικότητα ότι πολλοί οικονομικοί μετανάστες δεν έχουν καταφέρει να αποκτήσουν τα πολυπόθητα δικαιολογητικά, λόγω της μη συμπλήρωσης των απαιτούμενων ενσήμων και αναγκαστικά εργάζονται παράνομα σε πολλούς κλάδους εργασίας, ακόμη και στην περίπτωση που για μεγάλο χρονικό διάστημα είχαν εργαστεί νομότυπα.

Άλλωστε, πολλοί επίσημοι μετανάστες εργάζονται με συνθήκες πλήρους απασχόλησης αλλά αδυνατούν να το αποδείξουν, διότι, όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν, ο εργοδότης δεν τους δηλώνει τον πλήρη αριθμό των ενσήμων. Η κατάσταση αυτή επικρατεί, ενδεικτικά, στην κατηγορία των εργαζομένων στον κλάδο της ένδυσης αλλά και σε πολλούς άλλους τομείς απασχόλησης, όπως στην αγροτική οικονομία.

Πάντως με δύο πρόσφατες νομοθετικές παρεμβάσεις, τον Ν.3169/2003 και τον Ν. 3242/2004, προβλέπονται κάποιες επιεικείς διαδικασίες θεραπείας των προηγούμενων αδικιών, με τον όρο, βεβαίως, ότι ο εργαζόμενος θα αγοράσει τα ένσημα που υπολείπονται για μικτή ασφάλιση 150 ενσήμων κατ' έτος.

Σχετικά με το δεύτερο ζήτημα, αυτό της διάρκειας και της φύσης της άδειας εργασίας, θα μπορούσαμε να πούμε ότι εδώ συμπυκνώνεται όλη η συζήτηση για την ουσιαστική διασφάλιση των όρων για νόμιμη εργασία και διαμονή των αλλοδαπών στην χώρα μας, κάτι που σημειωτέον αποτελεί τον τρίτο βασικό άξονα του θεσμικού πλαισίου και ο οποίος, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, δεν επιτεύχθηκε.

Η άδεια εργασίας του Ν.2910/2001 είναι η άδεια, με την οποία επιτρέπεται η εκπλήρωση των όρων μίας, ήδη συναφθείσης, σύμβασης εργασίας, με συγκεκριμένο εργοδότη και για συγκεκριμένο είδος απασχόλησης. Η άδεια εργασίας προϋποθέτει την σύμβαση εργασίας. Δεν συμβαίνει το αντίστροφο, άρα δεν πρόκειται για άδεια προς εργασία δηλαδή για μια άδεια που να επιτρέπει τη σύναψη σύμβασης εργασίας. Αυτή η διαφοροποίηση έχει ανυπολόγιστες συνέπειες για τα εργασιακά δικαιώματα των αλλοδαπών εργαζομένων.

Πρώτον, αν δεν υπάρχει σύμβαση εργασίας, δηλαδή, στην περίπτωση ανέργου, η ανανέωση της άδειας είναι εξαιρετικά δυσχερής, καθώς τα καταστήματα της Νομαρχίας δεν θα παραλάβουν την αίτηση. Έχει, ήδη, προταθεί προς αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού να θεωρείται ο ΟΑΕΔ ως εργοδότης προκειμένου να εκδίδεται η άδεια εργασίας.

Δεύτερον, η υποχρεωτικά από τον νόμο ετήσια διάρκεια της άδειας εργασίας κρατούσε, και κρατά ακόμη, τους μετανάστες εργαζόμενους όμηρους του αντισυμβαλλόμενου τους εργοδότη. Και αυτό γιατί, προκειμένου να διατηρηθεί η σύμβαση εργασίας -διαβατήριο για την διαμονή υπό νόμιμο καθεστώς- ο μετανάστης συχνά είναι αναγκασμένος να αποδέχεται επαχθείς όρους κατά την άσκηση της εργασίας του και να παραιτείται σιωπηρά από βασικά δικαιώματα του, όπως η τήρηση του νομίμου ωραρίου, η καταβολή της συμφωνηθείσας ή της νόμιμης αμοιβής κλπ. Με το Νόμο 3013/2002 η άδεια εκδίδεται με διετή διάρκεια μετά την πάροδο έξη ετών και με τον Νόμο 3202/2003 έπειτα από δύο χρόνια από την αρχική χορήγηση της.

Υπενθυμίζεται, ότι ο Ν. 2910/2001 είχε ανάμεσα στους στόχους του και την προσφορά μίας δεύτερης ευκαιρίας για την "νομιμοποίηση" όλων των οικονομικών μεταναστών, μέσα από τα δύο στάδια της καταγραφής και της 6μηνης προσωρινής τακτοποίησης τους. Όσοι αρχικά ευεργετήθηκαν δεν είναι βέβαιο ότι καταφέρνουν πάντα μέχρι και σήμερα να αποδεικνύουν την επίσημη και πλήρη απασχόλησή τους για να κατοχυρώσουν το καθεστώς επίσημης διαμονής τους, για όλους τους λόγους οι οποίοι αναφέρθηκαν προηγούμενα.

Για την αντιμετώπιση αυτής της κατάστασης ενδείκνυνται συγκεκριμένες θεραπείες, εν όψει, ιδίως, της επικείμενης αναθεώρησης του θεσμικού πλαισίου. Θα πρέπει αφενός, η σχετική άδεια να έχει ισχύ άδειας προς εργασία και αφετέρου να χορηγείται σε όσους παραμένουν για να εργαστούν επίσημα και αποδεδειγμένα καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια γι αυτό.

Ο τρόπος ελέγχου αυτής της προσπάθειας δεν είναι πολύπλοκος. Η Πολιτεία έχει την δυνατότητα, με εργαλείο τον προκαθορισμένο ελαστικό συνδυασμό πολλαπλών κριτηρίων, να πιστοποιεί την αντίστοιχη πρόθεση των οικονομικών μεταναστών όλο το προηγούμενο διάστημα. Ενδεικτικά θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως σχετικά κριτήρια η απόκτηση της λευκής κάρτας και η απόκτηση ή η αίτηση για πράσινη κάρτα, η συνέχιση της προσπάθειας μέχρι κάποιο σημείο για την "νομιμοποίηση" (π.χ. η έκδοση πιστοποιητικού υγείας), η αίτηση για υπαγωγή στην δεύτερη ευκαιρία του Ν. 2910/2001, η απόδειξη με κάθε τρόπο πλήρους ή και μερικής απασχόλησης, η καταγγελία στο ΙΚΑ ή την Επιθεώρηση Εργασίας για μη καταβολή ενσήμων, το χρονικό διάστημα παραμονής στην χώρα, ακόμη και παρουσία οικογένειας ή η πολυετής φοίτηση παιδιών σε οποιαδήποτε βαθμίδα της εκπαίδευσης.

Θα ήταν, δηλαδή, επιθυμητό να καθιερωθεί ένα πραγματικό τεκμήριο διαμονής για εργασία και να συνεκτιμηθούν όλοι οι προηγούμενοι παράμετροι (και ενδεχομένως πολλοί περισσότεροι) προκειμένου για την απόδειξή του. Αν όντως γίνεται αποδεκτό ότι, καθ' όλη την προηγούμενη περίοδο, δεν ήταν αρκετή η επιθυμία για επίσημη εργασία και διαμονή στην Ελλάδα, αλλά θα πρέπει να είχαν προσπελαστεί επιτυχώς και όλα τα εμπόδια που τα προηγούμενα αναποτελεσματικά,

ανεπαρκή ή μη αποδοτικά θεσμικά πλαίσια είχαν προκαλέσει, τότε η παραπάνω προτεινόμενη λύση, αποτελεί, ταυτόχρονα, μια έντιμη και λειτουργική αντιμετώπιση της συγκεκριμένης κατηγορίας εργαζομένων.

Για τους λόγους αυτούς προτείνεται, επίσης, όσοι συγκεντρώνουν τις πιο πάνω προϋποθέσεις να εφοδιάζονται με μία και μόνη άδεια διαμονής, η οποία και θα επέχει θέση άδειας εργασίας ή, για να επαναληφθεί πιστά και η διατύπωση του Νόμου, να εφοδιάζονται με άδεια διαμονής για την παροχή εξαρτημένης εργασίας (ή ανεξάρτητης ή έργου).

Η διάρκεια της άδειας αυτής θα πρέπει να είναι 5ετούς ή έστω το λιγότερο 3ετούς αρχικής διάρκειας, όπως άλλωστε προβλεπόταν και από τα π.δ. του 1997, ενώ μετά την πάροδο 10 ετών από την αρχική χορήγησή της να μετατρέπεται αυτοδίκαια σε αορίστου χρόνου και όχι, όπως ισχύει σήμερα, να είναι απλά δυνατή η χορήγηση άδειας εργασίας αόριστης διάρκειας. Κάθε 5 ή 3 έτη, όταν θα επαναλαμβάνεται η ίδια διαδικασία ελέγχου του λόγου της άδειας εργασίας, η τελευταία θα ανανεώνεται πολύ πιο εύκολα μειώνοντας στο ελάχιστο και τον αριθμό των ανεπίσημων μεταναστών.

Έτσι, εκτός από την άμεση ανακούφιση του μηχανισμού της δημόσιας διοίκησης, οι μετανάστες εργαζόμενοι οι οποίοι, λ.χ., θα συνάπτουν σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου θα μπορούν επιτέλους να απολαμβάνουν σε κάποιο αυξημένο (σε σχέση με σήμερα) βαθμό, τα ευεργετήματα και την ασφάλεια που μια τέτοια σύμβαση προσφέρει σε κάθε ημεδαπό εργαζόμενο. Με τον τρόπο αυτό, ακόμη και το δίκαιο της απόλυσης θα βρει, επιτέλους, το πεδίο εφαρμογής και στην περίπτωση των αλλοδαπών εργατών. Τέλος, τα οφέλη από τα ασφαλιστικά ταμεία θα είναι σημαντικά, ενώ τα αντίστοιχα δικαιώματα των μεταναστών θα προστατεύονται επαρκώς, αντίθετα με ό,τι συμβαίνει σήμερα.

Επιπλέον, θα δοθεί και ένα καίριο χτύπημα στην μαύρη εργασία αφού ο επίσημος μετανάστης είναι ασφαλώς πιο ισχυρός και σε θέση να καταγγείλει και να διεκδικήσει τον σεβασμό των εργασιακών του δικαιωμάτων. Παράλληλα, δεν θα είναι το ίδιο εύκολο για τους κακόπιστους εργοδότες να απασχολούν μετανάστες πρόθυμους να εργαστούν παράτυπα. Ο ανεπίσημος μετανάστης δεν είναι σε θέση σήμερα να διεκδικήσει τίποτα. Είναι, σχεδόν, μη υποκείμενο δικαίου.

Β. Ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Στην εισηγητική Έκθεση του Ν. 2910/2001 αναφέρεται, επίσης, ότι οι μηχανισμοί που εγγυούνταν την εφαρμογή των τριών αξόνων της πολιτικής για την μετανάστευση θα *"εξασφάλιζαν παράλληλα στους αλλοδαπούς τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα και την δυνατότητα κοινωνικής ένταξής τους στην ελληνική κοινωνία".*

Εστιάζοντας στην εξέταση δύο μόνων δικαιωμάτων, του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλιση και στην υγειονομική περίθαλψη αξίζει να αναφερθούν τα εξής. Στο αρθ. 39 παρ.1 του Νόμου ορίζεται ότι "οι αλλοδαποί που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα ασφαλίζονται στους οικείους ασφαλιστικούς οργανισμούς και απολαμβάνουν των ίδιων ασφαλιστικών δικαιωμάτων με τους ημεδαπούς". Άλλωστε μόνον εάν έχουν ικανοποιήσει τις φορολογικές και ασφαλιστικές τους υποχρεώσεις μπορούν να αποκτήσουν την άδεια εργασίας.

Παρατηρήθηκε, όμως, και επισημάνθηκε και σε πορίσματα του Συνηγόρου του Πολίτη, ότι επειδή η σύμβαση εργασίας τελεί υπό την αναβλητική αίρεση της τελικής χορήγησης της άδειας εργασίας, πολύ συχνά στην πράξη οι αλλοδαποί δεν μπορούσαν να εκδώσουν βιβλιάρια υγείας και δεν ασφαλίζονταν από τους ασφαλιστικούς οργανισμούς (ΙΚΑ και ΟΓΑ), παρά τις σχετικές συστάσεις και εγκυκλίους.

Στην αιτιολόγηση της πρακτικής αυτής αναφέρονταν ότι οι ενέργειες αυτές απαιτούν άδεια διαμονής σε ισχύ, αλλά, επειδή, η βεβαίωση κατάθεσης της αίτησης δεν επέχει θέση προσωρινής άδειας διαμονής οι αλλοδαποί ούτε απολαμβάνουν τα νόμιμα δικαιώματα τους, ούτε μπορούν να αρχίσουν να συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις για την επόμενη ανανέωση των αδειών τους. Ο λόγος, βέβαια, για ασφαλιστικά δικαιώματα εθνικής και μόνο "εμβέλειας", γιατί ελλείψει διμερών συμβάσεων με τις χώρες καταγωγής, τα δικαιώματα αυτά κατά κανόνα δεν "μεταφέρονται" μετά το επαναπατρισμό των εργαζομένων μεταναστών.

Η ταύτιση της νόμιμης διαμονής με την άδεια διαμονής σε ισχύ, παραβιάζει τα θεμελιώδη δικαιώματα των εργαζομένων και τους εκθέτει σε πραγματικούς κινδύνους. Θα έπρεπε, τουλάχιστον, να ισχύει το τεκμήριο της νομιμότητας της διαμονής με την κατάθεση της αίτησης και μέχρι την ενδεχόμενη τελική απόρριψή της, ώστε να μπορούν οι μετανάστες να ασκούν όλα τα δικαιώματά τους, να εκδίδουν άδειες, να παντρεύονται, να προσλαμβάνονται ή να ταξιδεύουν στο εξωτερικό.

Ο Νόμος 3202/2003 (άρθ. 32 παρ. 12) ορίζει τελικά ότι, εφόσον ο αλλοδαπός κατέθεσε αίτηση ανανέωσης άδειας εργασίας ή άδειας διαμονής, πριν τη λήξη της προηγούμενης άδειας διαμονής, θεωρείται νομίμως διαμένων στη χώρα μέχρι η διοίκηση να αποφανθεί με απόφαση της επί του αιτήματος του. Ένας μεγάλος αριθμός, όμως, μεταναστών έχει πληγεί ανεπανόρθωτα από την υλοποίηση του προηγούμενου καθεστώτος.

Ακόμη χειρότερη, και κυριολεκτικά επικίνδυνη, είναι η κατάσταση σε ό,τι αφορά στην υγεία και στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη. Οι ανεπίσημοι μετανάστες, αλλά και οι επίσημοι που έχουν υποβάλλει αίτηση ανανέωσης, επειδή δεν έχουν άδεια διαμονής σε ισχύ δεν μπορούν να νοσηλευθούν σε κρατικό δημόσιο νοσοκομείο, θεραπευτήριο ή κλινική, όπως ορίζεται στο άρθ. 51 παρ. 1 του Ν. 2910/2001.

Εξαίρεση προβλέπεται μόνο στις περιπτώσεις ανηλίκων ασθενών ή αλλοδαπών που εισάγονται εκτάκτως για νοσηλεία. Ανεξάρτητα από την θεωρητική συζήτηση σχετικά με το εάν τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα πρέπει ή όχι να αναγνωρίζονται σε όλους, η στέρηση του δικαιώματος στην πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες υγείας και ο κίνδυνος που ελλοχεύει για την υγεία των μεταναστών, αλλά και του συνόλου του πληθυσμού, καθιστούν αναγκαία την ρεαλιστική αντιμετώπιση της νομιμοποίησης όλων των αλλοδαπών που εργάζονται στην χώρα.

Ιατρικά η διάκριση επείγοντος ή μη περιστατικού κρίνεται επισφαλής ενώ ο φόβος ενημέρωσης των αρμοδίων αστυνομικών αρχών από το ιατρικό και διοικητικό προσωπικό των νοσοκομείων λειτουργεί (θεωρητικά τουλάχιστον) αποτρεπτικά για τους ανεπίσημους κυρίως αλλοδαπούς, που δεν μπορούν παρά να καταφύγουν στα πολύ-ιατρεία των ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται γύρω από αυτό το ζήτημα.

Ως μία από τις βασικές συνέπειες ενός θεσμικού πλαισίου που ωθεί σταδιακά ολοένα και περισσότερους μετανάστες σε ανεπίσημο καθεστώς εργασίας και διαμονής, το ζήτημα ενός συστήματος ουσιαστικής νομιμοποίησης των μεταναστών εργαζομένων αποτελεί, πλέον, καθήκον της ελληνικής πολιτείας, λαμβανομένων υπόψη και της έμμεσης ή και άμεσης προσβολής που υφίστανται ταυτόχρονα με τα εργασιακά και τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα τους.

Ανεξάρτητα από τα προηγούμενα, η προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν θα έπρεπε να κατοχυρώνεται υπό όρους. Το παράδειγμα της Ισπανίας είναι ενδεικτικό της αντίληψης θα που πρέπει να επικρατήσει και στην Ελλάδα. Ακόμη και στους ανεπίσημους μετανάστες χορηγείται η επονομαζόμενη και Κάρτα Υγείας, με την οποία παρέχεται το δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες υγείας δωρεάν και χωρίς αστυνομικού τύπου ελέγχους. Αρκεί ο ενδιαφερόμενος να είναι καταγεγραμμένος στο Δήμο, να έχει πραγματοποιηθεί ένας απλός έλεγχος της διεύθυνσης του και παράλληλα να υποβάλλει μια υπεύθυνη δήλωση οικονομικής ανεπάρκειας.

Η εθνική καταγωγή ή αμιγώς οικονομικά στοιχεία δικαιολογούσαν και δικαιολογούν ακόμη την επιλεκτική απόδοση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Όμως, ο υψηλός βαθμός παραβίασης τους στις σύγχρονες κοινωνίες, άρα και η αυξημένη ανάγκη για την κατοχύρωσή τους, αποτυπώνονται χαρακτηριστικά και σε αποφάσεις του Κοινοτικού Δικαστηρίου, ακόμη και σε βάρος βασικών οικονομικών αρχών του ίδιου του κοινοτικού οικοδομήματος.

Ενδεικτικά αξίζει να γίνει αναφορά σε μία πρόσφατη απόφαση, την απόφαση “Schmidtberger» της 12.06.2003. Επρόκειτο για μια διαδήλωση με ταυτόχρονη κατάληψη της οδικής αρτηρίας στο αυστριακό οδικό δίκτυο από οικολογικές οργανώσεις, οι οποίες ήθελαν με τον τρόπο αυτό να σημάνουν τον κώδωνα του κινδύνου για την καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος στην περιοχή αυτή των Άλπεων λόγω της διέλευσης χιλιάδων οχημάτων. Η κατάληψη του οδοστρώματος

σε συνδυασμό με κάποια άλλα «γεγονότα»[50] είχε ως αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η διέλευση φορτηγών από τον οδικό άξονα που συνδέει την Γερμανία, την Αυστρία και την Ιταλία, στην πραγματικότητα από την Τετάρτη έως και την Δευτέρα το πρωί.

Τα δύο κεντρικά ζητήματα της υπόθεσης ήταν η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διαδηλωτών. Το δικαστήριο έπρεπε να σταθμίσει τις συγκρουόμενες αξίες, τις οποίες προέβαλλαν, αντίστοιχα, η γερμανική εταιρεία μεταφορών και η αυστριακή οικολογική οργάνωση. Στο δίλημμα αυτό, το σημείο 74 του αιτιολογικού της απόφασης απαντά με εξαιρετικά σαφή τρόπο και παρατίθεται αυτούσιο:

"Έτσι, δεδομένου ότι ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεσμεύει τόσο την Κοινότητα όσο και τα κράτη μέλη της, η προστασία των εν λόγω δικαιωμάτων αποτελεί θεμιτό συμφέρον ικανό να δικαιολογήσει, κατ' αρχήν, έναν περιορισμό των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από το κοινοτικό δίκαιο, ακόμη και δυνάμει μιας θεμελιώδους ελευθερίας την οποία εγγυάται η Συνθήκη, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων".

Κατόπιν των προηγουμένων γεννάται εύλογα το εξής ερώτημα: όσα ορίζονται στην εισηγητική έκθεση και στο κείμενο του Νόμου 2910/2001 για την μετανάστευση, σχετικά με τις αφηρημένες έννοιες για το εθνικό συμφέρον, τις ανάγκες της ελληνικής οικονομίας, την διαχείριση της μετανάστευσης με βάση την προσφορά και την ζήτηση, ακόμα και αν κάποτε επιτέλους συγκεκριμενοποιηθούν, μπορούν, άραγε, να αποτελέσουν επαρκή και αποδεκτή δικαιολόγηση για την συστηματική καταπάτηση των εργασιακών και θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών εργατών και των οικογενειών τους;

50 Η συγκεκριμένη Πέμπτη ήταν αργία, την Παρασκευή πραγματοποιήθηκε η κατάληψη έως 15.00 μ.μ., τα Σάββατα το απόγευμα και τις Κυριακές απαγορεύεται η διέλευση βαρέων οχημάτων στις εθνικές οδούς.

1.4. Η σχέση των μεταναστών με τη διοίκηση: προβλήματα και προτάσεις βελτίωσης της διαδικασίας

*Χάρη Σιμόπουλου**

1. Εισαγωγή. Οι γενικοί παράγοντες πρόκλησης του προβλήματος

Η σχέση του μετανάστη με τη διοίκηση αποτελεί ένα κομβικό πρόβλημα για την οικοδόμηση μιας προηγμένης μεταναστευτικής πολιτικής. Η περίπτωση της σχέσης των μεταναστών με τη διοίκηση αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικότερα φαινόμενα κακοδιοίκησης που παρατηρούνται στην ελληνική κοινωνία. Ως βασικοί γενικοί παράγοντες πρόκλησης της εν λόγω προβληματικής κατάστασης θα πρέπει να θεωρηθούν οι ακόλουθοι:

Πρώτον, η δομική ανεπάρκεια της ελληνικής διοίκησης να σχεδιάσει και να εκτελέσει εκτεταμένα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής, ιδίως, όταν αυτά απευθύνονται στις κοινωνικά μειονεκτούσες-αποκλεισμένες ομάδες του πληθυσμού.

Δεύτερον, η μόνιμα διαπιστωμένη αδυναμία της ελληνικής διοίκησης να ανταποκριθεί σε νέες απαιτήσεις κοινωνικής ρύθμισης (η μετανάστευση προς την Ελλάδα αποτελεί ένα αρκετά πρόσφατο κοινωνικό γεγονός), που παράγει μια τυπική και έντονη καθυστέρηση της διοίκησης να αντιμετωπίσει νέα κοινωνικά ζητήματα.

Τρίτον, η ειδικότερη οξεία έλλειψη επιλογής σκοπών και στόχων, σχεδιασμού και προγραμματισμού μεταναστευτικής πολιτικής, σε συνδυασμό με την ανυπαρξία αξιολόγησης της προηγούμενης, μικρής, έστω, εμπειρίας εφαρμογής των προγραμμάτων ρύθμισης της αλλοδαπής μετανάστευσης (ν. 1975/1991, πρόγραμμα πράσινης κάρτας).

Τέταρτον, απότοκο του προηγουμένου, ένα προβληματικό νομοθετικό μεταναστευτικό πλαίσιο που δυσχέρανε εξαιρετικά το έργο της διοίκησης.

Τέλος, πέμπτον, το γεγονός ότι τα παραπάνω προβλήματα ρύθμισης αφορούσαν μια από τις πλέον κοινωνικά αποκλεισμένες, και κοινωνικά, πολιτικά και

* *Ειδικού Επιστήμονα Συνηγόρου του Πολίτη.*

συνδικαλιστικά ανοργάνωτες ομάδες, αυτή των μεταναστών, δημιούργησε ένα πρόσφορο έδαφος για την καλλιέργεια διακριτικών και ως ένα βαθμό φοβικών στάσεων της διοίκησης απέναντι στους μετανάστες. Οι στάσεις αυτές, παρόλο που δεν αποτέλεσαν τον κανόνα, συνετέλεσαν σημαντικά στον τραυματισμό της σχέσης του μετανάστη με τη διοίκηση και στην απώλεια της εμπιστοσύνης του προς αυτήν.

2. Οι ειδικότεροι παράγοντες δυσλειτουργίας και οι εκδηλώσεις παθογένειας της διαδικασίας

Προχωρώντας πέρα από τους γενικούς παράγοντες που εκτέθηκαν παραπάνω, η εκδήλωση ενός συνδυασμού ειδικότερων λόγων και αιτιών κακοδιοίκησης έχει προκαλέσει οξεία δυσλειτουργία στη διαδικασία νομιμοποίησης της παραμονής μεταναστών στη χώρα. Με βάση την εμπειρία από την εφαρμογή του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου, ως οι πλέον θεμελιώδεις ειδικότεροι λόγοι κρίνονται οι ακόλουθοι.

Το πρόβλημα της ανεπάρκειας πόρων του συστήματος. Ο ανεπαρκής εφοδιασμός της σχετικής διοικητικής λειτουργίας με τους απαραίτητους πόρους, αποτέλεσε από την αρχή της εφαρμογής του ν. 2910/2001, την βασική αιτία πρόκλησης του φαινόμενου της κακοδιοίκησης, σε ό,τι αφορά, ιδίως, την υπερβολική καθυστέρηση εξέτασης των αιτημάτων για άδεια παραμονής, καθώς και την ενημέρωση των ενδιαφερομένων σχετικά με την τύχη των αιτημάτων τους. Ο ελλιπέστατος εφοδιασμός εντοπίζεται σε πέντε επιμέρους τομείς: προσωπικό, μηχανογραφικό σύστημα, υποδομή, χωρική κατανομή των πόρων και αυτοτελή χρηματοδότηση των εμπλεκόμενων υπηρεσιών.[51] Αναλυτικότερα:

Πρώτον, οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες δεν στελεχώθηκαν ποτέ με επαρκές, ποιοτικά και ποσοτικά, προσωπικό. Ο αριθμός των ασχολούμενων υπαλλήλων, κυρίως στις υπηρεσίες των Περιφερειών, υπολειπόταν σημαντικότατα του αναγκαίου, για τη διεκπεραίωση του έργου, προσωπικού, ενώ, επιπλέον, το προσωπικό δεν ήταν κατάλληλο από πλευράς εργασιακής σχέσης, ειδίκευσης και εκπαίδευσης-κατάρτισης για να λειτουργήσει εύρυθμα τη σχετική διοικητική διαδικασία.

Ιδιαίτερα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το γεγονός ότι στις υπηρεσίες μετανάστευσης το συντριπτικό ποσοστό των απασχολούμενων είναι συμβασιούχοι

---

51 Για το θέμα της ανεπάρκειας πόρων του συστήματος, ενδεικτικές και συγχρόνως ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες είναι οι απόψεις των υπαλλήλων της Διεύθυνσης Μετανάστευσης Αθηνών της Περιφέρειας Αττικής, οι οποίες έλαβαν και τη μορφή υπομνήματος προς την αρμόδια πολιτική ηγεσία, προκειμένου να διορθωθεί η προβληματική και για τους ίδιους τους υπαλλήλους κατάσταση (από 25/06/2004 αναφορά υπαλλήλων σχετικά με τα προβλήματα της Διεύθυνσης αλλοδαπών & Μετανάστευσης Αθηνών).

ορισμένου χρόνου. Μάλιστα αρκετές φορές παρατηρήθηκε υπολειτουργία των υπηρεσιών λόγω μη έγκαιρης ανανέωσης των συμβάσεων, ενώ τον Αύγουστο του 2004 οι υπηρεσίες μετανάστευσης των περιφερειών, καθώς δεν ανανέωσαν τις συμβάσεις για το έκτακτο προσωπικό τους, ουσιαστικά ανέστειλαν τη λειτουργία τους, τουλάχιστον επί ένα δίμηνο, έως ότου στελεχωθούν με νέους συμβασιούχους. Επίσης, χαρακτηριστικό της προβληματικής στελέχωσης των υπηρεσιών μετανάστευσης είναι ότι, για τους μόνιμους δημόσιους υπάλληλους, η μετακίνηση τους σε αυτές τις υπηρεσίες θεωρείται ιδιαίτερα δυσμενής.

Δεύτερον, το μηχανογραφικό σύστημα έκδοσης αδειών παραμονής-εργασίας είναι ανεπαρκές. Απαραίτητη προϋπόθεση για να λειτουργήσει εύλογα η διαδικασία νομιμοποίησης παραμονής μεταναστών στη χώρα είναι η ανάπτυξη ενός ικανοποιητικού και ολοκληρωμένου ηλεκτρονικού μηχανογραφικού συστήματος στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Ωστόσο, ένα τέτοιο σύστημα δεν δημιουργήθηκε ποτέ. Το σύστημα αδειοδότησης εργασίας δεν είναι ηλεκτρονικά μηχανογραφημένο, ενώ το σύστημα αδειοδότησης παραμονής δεν είναι ενιαίο, δεν υπάρχει ηλεκτρονική σύνδεση μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, ενώ η κίνηση του αρχείου δεν είναι ηλεκτρονικά μηχανογραφημένη.

Τρίτον, η κτιριακή και η γενική υλικοτεχνική υποδομή δεν είναι επαρκής για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών, καθώς αφενός οι κτιριακές εγκαταστάσεις δεν είναι ικανοποιητικές, αλλά ούτε και λειτουργικές, αφετέρου η απαραίτητη υποδομή γραφείου και αρχείου είναι ελλιπής και προβληματική.

Τέταρτον, η χωρική κατανομή των πόρων δεν είναι ορθολογική. Συγκεκριμένα, η πρόβλεψη μίας μόνο Διεύθυνσης Μετανάστευσης της Περιφέρειας Αττικής για όλη τη Νομαρχία Αθηνών έχει δημιουργήσει μια υπηρεσία με τεράστιο φόρτο εργασίας, τον οποίο, βάσει της κοινής λογικής, κανένα όργανο της διοίκησης δεν μπορεί να διεκπεραιώσει μέσα σε εύλογο χρόνο. Πρόβλημα χωρικής κατανομής πόρων, ωστόσο μικρότερης κλίμακας, παρουσιάζεται και στην Διεύθυνση Μετανάστευσης Κεντρικής Μακεδονίας.

Πέμπτον, βασικός λόγος για τον ανεπαρκή εφοδιασμό των εμπλεκομένων υπηρεσιών με τους απαραίτητους διοικητικούς πόρους είναι η ανυπαρξία αυτοτελούς χρηματοδότησης των υπηρεσιών μετανάστευσης. Σημειώνεται ότι τα ποσά από τα παράβολα των μεταναστών αποτελούν ένα αξιόλογο δημόσιο έσοδο. Εάν το έσοδο αυτό κατευθυνόταν αποκλειστικά στην χρηματοδότηση δράσεων μεταναστευτικής πολιτικής, κύρια από τις οποίες είναι η εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών μετανάστευσης, το πρόβλημα της επάρκειας των πόρων θα είχε επιλυθεί.

Περαιτέρω, ιδιαίτερα σημαντικά προβλήματα παρατηρούνται κατά την **εφαρμογή του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου**. Τα προβλήματα αυτά αφορούν δυσλειτουργίες, τόσο της λειτουργίας, όσο και της δομής της σχετικής διοικητικής διαδικασίας. Ως τέτοια προβλήματα θεωρούνται τα ακόλουθα:

Η σύγκρουση των διακηρυγμένων σκοπών της μεταναστευτικής πολιτικής με την κατεύθυνση της διοικητικής διαδικασίας νομιμοποίησης των μεταναστών στη χώρα. Συγκεκριμένα, οι διακηρυγμένοι σκοποί της μεταναστευτικής πολιτικής ήταν η λύση του προβλήματος της παράνομης μετανάστευσης, μέσω του προγράμματος νομιμοποίησης του ν. 2910/2001, και η ένταξη των μεταναστών σε ένα πλαίσιο νομιμότητας που θα διασφάλιζε ένα ικανοποιητικό επίπεδο ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Ωστόσο, η διαδικασία που επελέγη για τη νομιμοποίηση της παραμονής των μεταναστών συγκρουόταν φανερά με τους προαναφερόμενους σκοπούς, καθώς πρώτον, αυτή διατηρούσε τους μετανάστες σε μια διαρκή προσωρινότητα της παραμονής τους στη χώρα, δεύτερον, οργάνωνε με περίπλοκη διαδικασία δύσκολα κατανοητή, τόσο στη διοίκηση, όσο και στους μετανάστες και τρίτον, λόγω των δυσανάλογα απαιτητικών ελέγχων και των αυστηρών προϋποθέσεων που περιλάμβανε, εξωθούσε ένα μέρος των νομιμοποιηθέντων μεταναστών ξανά πίσω στην παράνομη παραμονή.

Η αρχική μικρή διάρκεια των αδειών παραμονής (εξάμηνη προσωρινή και κατόπιν ετήσια), το περίπλοκο της διαδικασίας, κυρίως, για την έκδοση της άδειας παραμονής για εργασία και δευτερευόντως της άδειας για συνένωση οικογένειας αλλοδαπού, η θεμελίωση της σχετικής διαδικασίας σε συνεχείς, πολυποίκιλους και, συχνά ασαφείς ελέγχους του αλλοδαπού πληθυσμού, που η ελληνική διοίκηση αδυνατούσε να διεκπεραιώσει και τέλος, το γεγονός ότι οι όροι και οι προϋποθέσεις χορήγησης της άδειας ήταν αναντίστοιχα αυστηροί σε σχέση με τις πραγματικότητες της ελληνικής κοινωνίας (π.χ. οι προϋποθέσεις χορήγησης άδειας εργασίας), αποτέλεσαν αιτίες που συνέργησαν στη διαμόρφωση μιας περιοριστικής και εξαιρετικά δυσλειτουργικής διαδικασίας νομιμοποίησης παραμονής μεταναστών στη χώρα.

Η πολυνομία. Οι αδιάκοπες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του αρχικού θεσμικού πλαισίου, οι συνεχείς ρυθμίσεις μέσω εγκυκλίων και όχι μέσω των οριζόμενων κανονιστικών πράξεων (π.χ. Υπουργικών Αποφάσεων), σε συνδυασμό με τις συχνά συγκρουόμενες και αντιφατικές οδηγίες που περιείχαν, δημιούργησαν μια πεποίθηση ανασφάλειας δικαίου που δεν εδραιώθηκε μόνο στους μετανάστες, αλλά ως ένα βαθμό αποτελούσε τμήμα της αυτοσυνείδησης της ίδιας της διοίκησης. Εξαιτίας αυτού, η διοίκηση συχνά έρεπε προς αντιφατικές, αυθαίρετες ή, τουλάχιστον, μη εύλογες πρακτικές που προκαλούσαν σύγχυση, τόσο στους υπαλλήλους των αρμόδιων υπηρεσιών, όσο και στους μετανάστες και τραυμάτιζαν καίρια το αίσθημα εμπιστοσύνης τους προς τη διοίκηση.

Ο ανεπαρκής συντονισμός των εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Δεδομένου ότι στον βασικό σχεδιασμό της μεταναστευτικής πολιτικής εμπλέκονται άμεσα τουλάχιστον τέσσερα Υπουργεία (Εσωτερικών, Εργασίας, Εξωτερικών και Δημόσιας Τάξης) και στην εφαρμογή της πολιτικής τρεις υπηρεσίες (Νομαρχιακή

Αυτοδιοίκηση, Δήμος, Περιφέρεια), η ανάγκη του συντονισμού και της συνεργασίας όλων των εμπλεκομένων φορέων είναι εξαιρετικά επιτακτική, προκειμένου η διοίκηση να ενεργεί ενιαία και ανταποκρινόμενη εύλογα στα θέματα που ανακύπτουν.

Η μη συγκρότηση δομών συντονισμού και συνεργασίας (διυπουργικές επιτροπές, όργανα συντονισμού των περιφερειακών και αποκεντρωμένων υπηρεσιών) συνετέλεσε σημαντικά στην υιοθέτηση αντιφατικών και ενίοτε συγκρουόμενων μεταξύ τους πρακτικών από τη διοίκηση, καθώς και στην υπερβολικά καθυστερημένη παρέμβαση της διοίκησης σε προβλήματα που ανέκυπταν κατά την εφαρμογή του υφιστάμενου ρυθμιστικού πλαισίου.

Επισημαίνεται ότι η ανεπάρκεια του συντονισμού οφείλεται ως ένα βαθμό και σε ένα ιδιότυπο ανταγωνισμό μεταξύ των συναρμόδιων φορέων που προκαλείται από ζητήματα μεταφοράς και άσκησης αρμοδιοτήτων ή και από διαφορετικές ή και συγκρουόμενες μεταξύ τους υπηρεσιακές ή και προσωπικές στρατηγικές που αναπτύσσουν τα εμπλεκόμενα όργανα.

Η μη υιοθέτηση της υπηρεσίας ενός σταθμού. Η εμπλοκή τριών υπηρεσιών (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Δήμος, Περιφέρεια) στη διαδικασία έκδοσης αδειών παραμονής (κατάθεση αιτήματος, εξέταση του, χορήγηση άδειας) περιπλέκει εξαιρετικά τους μετανάστες ως προς την κατανόηση της διαδικασίας (προϋποθέσεις, προθεσμίες, αναζήτηση της τύχης του αιτήματός τους), αυξάνει κατακόρυφα την ταλαιπωρία τους, ενώ επιπλέον επιβαρύνει τόσο το κόστος κατάθεσης αίτησης για τον μετανάστη (χαμένες ημέρες εργασίας ή προσφυγή στην συνδρομή έμμισθων "μεσολαβητών"), όσο και το κόστος παραλαβής της αίτησης από τη διοίκηση.

Τα παρωχημένα συστήματα ενημέρωσης ενδιαφερομένων μεταναστών σχετικά με την τύχη των αιτημάτων χορήγησης αδειών παραμονής. Οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες, και κυρίως αυτές των Περιφερειών, μέχρι σήμερα δεν έχουν αναπτύξει ένα τυποποιημένο, στοιχειωδώς ικανοποιητικό σύστημα εύκολης ενημέρωσης των μεταναστών για την τύχη των αιτημάτων τους.

Οι ιδιαίτερα μεγάλες καθυστερήσεις που παρατηρούνται στην εξέταση των σχετικών αιτημάτων, σε συνδυασμό με την γενικότερη ανασφάλεια δικαίου, που, για τους παραπάνω λόγους, επικρατεί στον μεταναστευτικό πληθυσμό και την ανεπαρκή ενημέρωση για την τύχη του αιτήματος, προκαλούν μια δικαιολογημένη αναστάτωση και κρίση εμπιστοσύνης των μεταναστών προς τη διοίκηση, η οποία εκδηλώνεται με την συχνή προσφυγή τους στις αρμόδιες υπηρεσίες για να πληροφορηθούν για την εξέλιξη της υπόθεσής τους.

Η κατάσταση αυτή, αφενός, πολλαπλασιάζει τον φόρτο εργασίας των υπηρεσιών, με αποτέλεσμα να αυξάνεται επιπλέον ο χρόνος καθυστέρησης διεκπεραίωσης των αιτημάτων, αφετέρου, επιδεινώνει τη σχέση των μεταναστών με τη διοίκηση, καθώς προκαλεί συνεχείς προστριβές μεταξύ των ενδιαφερομένων και των εμπλεκομένων υπαλλήλων.

Η συσσώρευση των προαναφερόμενων προβλημάτων δημιουργεί ένα εξαιρετικά δυσχερές πλαίσιο σχέσεων μεταξύ διοίκησης και μεταναστών. Από την μεριά των υπαλλήλων, ο υπερβολικός φόρτος εργασίας και οι υποβαθμισμένες συνθήκες εργασίας εδραιώνουν την πεποίθηση τους, ότι οι εν λόγω υπηρεσίες είναι χώροι δυσμένειας και αποστολής ανεπιθύμητων προσώπων. Επιπρόσθετα, η επαφή της διοίκησης με τους μετανάστες είναι ιδιαίτερα δύσκολη, λόγω του περίπλοκου ρυθμιστικού πλαισίου, σε συνδυασμό με την αδυναμία κατανόησης του, εξαιτίας των προβλημάτων γλωσσικής επικοινωνίας.

Τελικά, τα σύνολο των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι υπάλληλοι με την εργασία τους προβάλλεται στους μετανάστες, με αποτέλεσμα συχνά οι μετανάστες να ενοχοποιούνται για την υποβαθμισμένη κατάσταση των υπηρεσιών αλλοδαπών και κάποια όργανα της διοίκησης να αναπτύσσουν μια διακριτική ή και φοβική συμπεριφορά απέναντι τους.

Η οξεία κακοδιοίκηση που χαρακτηρίζει τη διαδικασία νομιμοποίησης παραμονής μεταναστών στην Ελλάδα αποτελεί το εύφορο έδαφος καλλιέργειας πολυάριθμων κυκλωμάτων ή και δραστηριοτήτων έμμισθων «μεσολαβητών». Τα κυκλώματα αυτά, βασιζόμενα στην παθογένεια της σχετικής διαδικασίας και στην ανυπαρξία ειδικών δομών συμβουλευτικής στήριξης των μεταναστών, εκμεταλλεύονται την ανάγκη του μετανάστη για τακτοποίηση της παραμονής του στην Ελλάδα, αποκομίζοντας σημαντικές αμοιβές, οι οποίες, κατά κανόνα, κινούνται στον τομέα της παραοικονομίας.

Οι δραστηριότητες αυτές, καταρχήν, οικονομικά παρασιτικές και κοινωνικά ανωφελείς, επιβαρύνουν επιπρόσθετα σημαντικά το οικονομικό κόστος των μεταναστών αναφορικά με την τακτοποίηση της παραμονής τους στη χώρα και αποτελούν ένα παράγοντα που, τελικά, συμβάλει στην αναπαραγωγή της προαναφερόμενης διοικητικής παθογένειας και, εν μέρει, στην ανάπτυξη κυκλωμάτων διαφθοράς στη διοίκηση.

3. Προτάσεις βελτίωσης της διαδικασίας

Με βάση τα προαναφερόμενα, προτείνονται τα ακόλουθα μέτρα βελτίωσης της δομής και της λειτουργίας της διαδικασίας νομιμοποίησης μεταναστών στην Ελλάδα:

1. Δημιουργία Γενικής Γραμματείας Μετανάστευσης στο Υπουργείο Εσωτερικών, με αποστολή τον προγραμματισμό, συντονισμό και εποπτεία της μεταναστευτικής πολιτικής.

2. Δημιουργία μιας Ενιαίας Υπηρεσίας Μετανάστευσης, που θα διεκπεραιώνει όλη τη διαδικασία χορήγησης άδειας παραμονής αλλοδαπού (παραλαβή και

εξέταση των αιτήσεων, έκδοση και χορήγηση των αδειών) στη λογική του καταστήματος ενός σταθμού. Οι Υπηρεσίες Μετανάστευσης κρίνεται λειτουργικό να αποτελούν υπηρεσιακές μονάδες των Περιφερειών της Χώρας.

3. Δημιουργία Διυπουργικής Επιτροπής Μετανάστευσης και Επιτροπής των Περιφερειακών Υπηρεσιών Μετανάστευσης με συμμετοχή, στην μεν πρώτη των φορέων που εμπλέκονται στα θέματα μετανάστευσης, στη δε δεύτερη των Υπηρεσιών Μετανάστευσης και σκοπό τη διαμόρφωση ενιαίας και χρηστής διοικητικής πρακτικής στα θέματα μετανάστευσης.

4. Δημιουργία Μόνιμης Επιτροπής Διαλόγου μεταξύ Υπουργείου Εσωτερικών και αντιπροσωπευτικών μεταναστευτικών οργανώσεων, με σκοπό την αμφότερη ενημέρωση και τη διαβούλευση για τα ζητήματα και τα προβλήματα της μεταναστευτικής πολιτικής.

5. Ειδική πρόβλεψη ότι τα έσοδα από τα παράβολα των μεταναστών θα χρηματοδοτούν, μόνον, δαπάνες μεταναστευτικής πολιτικής και, κυρίως, δαπάνες για την εύρυθμη λειτουργία των Υπηρεσιών Μετανάστευσης.

6. Επαρκής στελέχωση με μόνιμο προσωπικό των Υπηρεσιών Μετανάστευσης. Παροχή αρχικής και κατόπιν διαρκούς εκπαίδευσης στο προσωπικό αυτό. Εστίαση της επιμόρφωσης στην καταπολέμηση των διακριτικών και φοβικών συμπεριφορών.

7. Διαίρεση των Διευθύνσεων Μετανάστευσης των Περιφερειών της Χώρας με ιδιαίτερα μεγάλη ύλη εργασίας (Αθηνών, Κεντρικής Μακεδονίας), σε μονάδες με μικρότερη χωρική αρμοδιότητα (π.χ. η Διεύθυνση Αθηνών να διαιρεθεί σε τρεις νέες Διευθύνσεις).

8. Λειτουργία επαρκούς αριθμού καταστημάτων, αναλόγως του μεταναστευτικού πληθυσμού, σε κάθε Διεύθυνση Μετανάστευσης. Οι συνθήκες των κτιριακών εγκαταστάσεων και της εν γένει υποδομής γραφείου και αρχείου να βρίσκονται σε ικανοποιητικό επίπεδο.

9. Οργάνωση ηλεκτρονικού μητρώου αλλοδαπών. Ενιαίο, πλήρως ηλεκτρονικό και διασυνδεδεμένο μηχανογραφικό σύστημα χορήγησης αδειών παραμονής μεταναστών σε όλες τις υπηρεσίες μετανάστευσης, το οποίο να αποτελεί μέρος του ηλεκτρονικού μητρώου αλλοδαπών. Μεταφορά αντιγράφων των παλαιότερων αρχείων αλλοδαπών που διατηρούσαν το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και ο Ο.Α.Ε.Δ. στις Υπηρεσίες Μετανάστευσης, ενοποίησή των παλαιών και του πρόσφατου αρχείου, και πλήρως ηλεκτρονική μηχανογράφησή του.

10. Ενοποίηση της διαδικασίας έκδοσης της άδειας παραμονής για εργασία, που σήμερα προϋποθέτει δύο άδειες, μια εργασίας και μια παραμονής, σε μία ενιαία άδεια παραμονής για εργασία.

11. Ενοποίηση των δύο ξεχωριστών αδειών παραμονής για εργασία (άδεια για μισθωτή εργασία και άδεια για παροχή έργου ή υπηρεσίας) σε μία ενιαία άδεια παραμονής για εργασία, η οποία θα εκδίδεται υπό τους αυτούς όρους και προϋποθέσεις.

12. Η διάρκεια των αδειών παραμονής ορισμένου χρόνου (όχι της μακράς ή της μόνιμης διαμονής) να κλιμακώνεται ως εξής: αρχική χορήγηση: 1 έτος, πρώτη ανανέωση: 2 έτη, δεύτερη ανανέωση και κάθε επόμενη ανανέωση έως την λήψη της επί μακρόν άδειας: 3 έτη.

13. Οι αποφάσεις χορήγησης αδειών παραμονής να αναγράφουν αναλυτικά τις προϋποθέσεις ανανέωσής τους, καθώς και τις υποχρεώσεις, που η μη τήρησή τους αποτελεί λόγο μη ανανέωσης ή ανάκλησης της άδειας. Οι μεταγενέστερες δυσμενείς αλλαγές των αναγραφόμενων προϋποθέσεων και υποχρεώσεων δεν θα πρέπει να αποτελούν λόγο για την απόρριψη ανανέωσης της παραμονής του ενδιαφερόμενου αλλοδαπού, παρεκτός εάν οι αλλαγές αυτές έχουν κοινοποιηθεί στον ενδιαφερόμενο με βέβαιο τρόπο και συγχρόνως έχει παρασχεθεί σε αυτόν επαρκής χρόνος για να συμμορφωθεί με το νέο ρυθμιστικό πλαίσιο.

14. Η εκπρόθεσμη υποβολή αίτησης για άδεια παραμονής περιορισμένης διάρκειας, έως και ένα τρίμηνο, να μην αποτελεί λόγο απόρριψης του αιτήματος για τυπικούς λόγους, αλλά να τιμωρείται με την επιβολή πρόστιμου ανάλογου με τον χρόνο καθυστέρησης.

15. Ανάπτυξη ικανοποιητικού συστήματος πληροφόρησης κοινού για την τύχη των αιτημάτων του. Λειτουργία επαρκών τηλεφωνικών κέντρων και κέντρων υποδοχής και πληροφόρησης κοινού σε κάθε υπηρεσία μετανάστευσης, τα οποία με χρήση της on line σύνδεσης τους να μπορούν να ενημερώσουν ικανοποιητικά τους ενδιαφερόμενους για την εξέλιξη της υπόθεσής τους.

16. Οργάνωση συμβουλευτικών δομών μεταναστών ως προς τα θέματα παραμονής, τα οποία θα παρέχουν: α) επίκαιρη ενημέρωση, έντυπη και δικτυακή, σχετικά με τις προϋποθέσεις χορήγησης-ανανέωσης των αδειών παραμονής και των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των μεταναστών στην Ελλάδα, καταρχήν, στα Ελληνικά και σε δεύτερο χρόνο στις γλώσσες που κατανοούν οι πλέον πολυάριθμες μεταναστευτικές κοινότητες και β) συμβουλευτική και νομική συνδρομή για θέματα παραμονής μεταναστών στην Ελλάδα.

Για την υλοποίηση των δράσεων αυτών σκόπιμο είναι να υπάρξουν συνέργιες μεταξύ των υπηρεσιών σχεδιασμού-προγραμματισμού μεταναστευτικής πολιτικής, της τοπικής αυτοδιοίκησης, κοινωνικών φορών και οργανώσεων μεταναστών.

17. Ανάληψη μεσολαβητικής πρωτοβουλίας από τις αρμόδιες δευτεροβάθμιες ή τριτοβάθμιες συνδικαλιστικές οργανώσεις για την αναβάθμιση των υπηρεσιών μετανάστευσης και τη συνεργασία των συλλόγων εργαζομένων στις υπηρεσίες αυτές με τις οργανώσεις των μεταναστών, με σκοπό την βελτίωση των σχέσεων μεταξύ υπαλλήλων και μεταναστών.

Κεφάλαιο Δεύτερο: Παρεμβάσεις

2.1. Οι στόχοι της διοργάνωσης της διημερίδας στη σύγχρονη συγκυρία

*Πέτρου Λινάρδου-Ρυλμόν**

Τι περιμένει κανείς από ένα καλό συνέδριο; Περιμένει ένα δια ταύτα, μια συνέχεια, κάτι που θα πιάσει τόπο και περιμένει, ίσως, να μάθει κάποια καινούργια πράγματα, να αξιοποιήσει δυο –τρεις καλές ιδέες, να κατανοήσει με ένα καινούργιο τρόπο τι συμβαίνει.

Εμείς τα επιδιώξαμε όλα αυτά οργανώνοντας αυτό το συνέδριο. Σε σχέση με την μακρά σειρά των ημερίδων, συνεδρίων κ.λ.π., στα οποία εδώ και κάποια χρόνια έχουμε συμμετάσχει, νομίζω ότι είναι αρκετά καλά τα αποτελέσματα. Μας δίνουν τη δυνατότητα, με την βοήθεια ανθρώπων, οι οποίοι έχουν εργαστεί, ή ενδιαφέρονται άμεσα για τα ζητήματα αυτά, που προέρχονται από το Φόρουμ των Μεταναστών, από το Συνήγορο του Πολίτη, είναι ειδικευμένοι νομικοί, ή εργάζονται στο ΙΝΕ, να εξάγουμε κάποια συμπεράσματα, αλλά και να διατυπώσουμε μια σειρά από προτάσεις. Στόχος μας είναι να επηρεάσουμε με ένα συστηματικό τρόπο τις πολιτικές αποφάσεις, αξιοποιώντας όλα όσα έχουν ειπωθεί εδώ, στον βαθμό που κάτι τέτοιο μπορεί να γίνει.

΄Ενα τέτοιο, όμως, συνέδριο προσπαθεί να κατανοήσει και ποια είναι η πραγματικότητα της μετανάστευσης, σε ποιες συνθήκες γίνονται οι επιλογές της σχετικής πολιτικής. Αυτό είναι σημαντικό γιατί δεν είναι εκ πρώτης όψεως προφανές. Νομίζω ότι πρέπει να καταλάβουμε – θα αναφερθώ πολύ συνοπτικά και επιγραμματικά και ελπίζω με ένα σαφή τρόπο-ότι βρισκόμαστε σήμερα σε ένα κόσμο, όπου ορισμένα πράγματα έχουν αλλάξει ριζικά και πρέπει να προσαρμόσουμε εμείς τον τρόπο, με τον οποίο κατανοούμε τα πράγματα, τον τρόπο με τον οποίο εργαζόμαστε και τους στόχους που θέτουμε.

Νομίζω ότι πρώτα από όλα πρέπει να καταλάβουμε ότι η μετανάστευση δεν συνοψίζεται στη μετανάστευση προς την Ελλάδα. Δεν μιλάμε για τη μετανάστευση προς την Ελλάδα εδώ και δέκα χρόνια και τα επόμενα, ίσως, δέκα. Είναι ένα παγκόσμιο φαινόμενο, είναι μια νέα πραγματικότητα που εντάσσεται στις νέες ροές, μετακινήσεις κεφαλαίων, παραγωγικού δυναμικού, πληθυσμών και εμπορευμάτων που χαρακτηρίζει τη σημερινή περίοδο.

Το θέμα δηλαδή της μετανάστευσης, οι μετακινήσεις του εργατικού δυναμικού από την μια χώρα στην άλλη, αποτελεί, οριστικά, πλέον, μια πραγματικότητα αυ-

* *Επιστημονικού Συμβούλου ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.*

τού του κόσμου. Έχει τελειώσει η εποχή που τα εθνικά σύνορα μπορούσαν και έπρεπε σε κάποιο βαθμό να θέτουν αυστηρά όρια στις μετακινήσεις πληθυσμών. Το ίδιο συμβαίνει με πολλές από τις νέες ροές, είτε αυτές είναι των εμπορευμάτων, είτε είναι των κεφαλαίων. Υπάρχει, βέβαια, ένα σοβαρότατο θέμα ρύθμισης οικονομικών ροών σε διεθνές επίπεδο.

Το θέμα του χρέους ή το θέμα της ροής πόρων προς τις φτωχές χώρες. Αλλά αυτό που πρέπει να δεχτούμε είναι ότι η μετανάστευση είναι, πλέον, ένα μόνιμο φαινόμενο. Και το σημαντικό για μια χώρα, για την Ευρώπη, για άλλες ζώνες και χώρες του πλανήτη, δεν είναι αν θα συμβούν, αν θα έχουμε αυτές τις ροές ή όχι, αλλά σε ποιες συνθήκες οι άνθρωποι αυτοί θα μετακινούνται, αν θα μπουν στην παρανομία, σε εξαθλίωση, σε σκλαβοπάζαρα ή εάν θα μπορούμε να εξασφαλίζουμε την αξιοπρέπεια τους, να εξασφαλίζουμε τα δικαιώματά τους.

Μια δεύτερη σημαντική αλλαγή αφορά στην εθνική προσέγγιση διαφόρων ζητημάτων. Ξέρουμε πάρα πολύ καλά ότι η μεταναστευτική πολιτική επηρεάζεται στην Ελλάδα, όπως και σε όλες τις χώρες της Ευρώπης, από αυτό που μπορούμε να ονομάσουμε μια εθνική ιδεολογία. Αυτή η ιδεολογία έχει αμβλυνθεί σε κάποιες χώρες. Ειπώθηκε πρόσφατα ότι αυτή τη στιγμή η Γερμανία και η Γαλλία συζητούν σοβαρά να ενοποιήσουν διάφορους σημαντικούς κρατικούς θεσμούς. Πρέπει να καταλάβουμε ότι αυτή η προσέγγιση, η εθνική προσέγγιση διαφόρων πραγμάτων, πρέπει να τροποποιηθεί για να μπορέσει να ενσωματώσει αυτή τη νέα πραγματικότητα που διαμορφώνεται, μεταξύ άλλων, και από την μετανάστευση.

Δεν μπορώ να μην αναφερθώ στο σημαντικό θέμα, που προκύπτει σε μια τέτοια συζήτηση, των σχέσεων ανάμεσα στους Έλληνες και τους Αλβανούς, ανάμεσα στην Ελλάδα και την Αλβανία. Είναι προφανές ότι βρισκόμαστε λόγω της γειτνίασης, λόγω του σημαντικού ρόλου που παίζουν οι μετανάστες από την Αλβανία στην Ελλάδα, μπροστά σε διάφορες περιπτώσεις εθνικιστικής έξαρσης, οι οποίες είναι εξαιρετικά επικίνδυνες, και τείνουν να υπερ-καθορίσουν πολλές φορές τις επιλογές της μεταναστευτικής πολιτικής. Χρειάζεται να εργασθούμε προς την κατεύθυνση μιας αλλαγής αυτών των προσεγγίσεων.

Και ειδικά σε ό,τι αφορά τους μετανάστες και τις μετανάστριες από την Αλβανία πρέπει, επιτέλους, να καταλάβουμε και να θυμίσουμε ότι η σχέση ανάμεσα στους Έλληνες και τους Αλβανούς είναι μια σχέση πολύ παλαιά. Ότι η μετανάστευση προς την Ελλάδα από την Αλβανία δεν είναι μια νέα υπόθεση, χωρίς να αναφερθούμε λεπτομερειακά σε παλαιότερες ιστορικές περιόδους, ότι είναι μια μακρά σχέση, την οποία πρέπει να την έχουμε υπ' όψη μας, πρέπει να την μελετήσουμε, να μπορέσουμε να την κάνουμε τμήμα μιας νέας προσέγγισης.

Υπάρχει όμως και μια σημαντική αλλαγή, την οποία πρέπει να δούμε σε ό,τι αφορά τον τρόπο με τον οποίο διεκδικούνται κάποια πράγματα και επιδιώκονται κάποιοι στόχοι. Στην Ελλάδα, από την πλευρά των Ελλήνων και των μεταναστών

υπάρχει πολλές φορές η προσέγγιση που λέει ότι θα ζητήσουμε από το κράτος, θα απαιτήσουμε από το κράτος και το κράτος, επειδή για κάποιους λόγους πρέπει να συγκεντρώνει όλη τη σοφία, όλη την ικανότητα της μεταρρυθμιστικής βούλησης, το κράτος αυτό θα κάνει κάποια πράγματα ή εν πάση περιπτώσει, είναι υποχρεωμένο να τα πραγματοποιήσει.

Νομίζω ότι πρέπει να καταλάβουμε ότι η περίοδος, στην οποία βρισκόμαστε σήμερα, είναι μια ιστορική περίοδος, όπου πρέπει να γίνουν σημαντικές αλλαγές, ή μάλλον, καινοτομίες στον τρόπο με τον οποίο η κοινωνία, οι πολίτες, οι εργαζόμενοι προσπαθούν να επηρεάσουν τις τύχες της οικονομίας και της κοινωνίας. Δεν βρισκόμαστε σε μια εποχή που οι θεσμοί έχουν ολοκληρωθεί. Δεν βρισκόμαστε σε μια εποχή που υπάρχουν οι θεσμοί αυτοί που ανταποκρίνονται στα προβλήματα. Βρισκόμαστε αντίθετα σε μια εποχή που δεν έχουμε θεσμούς, δεν έχουμε οργανώσεις για πολύ σημαντικά και πολύ κρίσιμα προβλήματα, είτε αυτά αφορούν τους εργαζόμενους, είτε αφορούν το περιβάλλον, είτε αφορούν διάφορα σημαντικά κοινωνικά ζητήματα.

Η προσπάθεια επομένως που κάνουμε για να οργανωθούμε, για να εντοπίσουμε τα προβλήματα, για να πιέσουμε με προτάσεις είναι πάρα πολύ σημαντική. Πρέπει να γίνει σχεδόν από την αρχή, και αυτό σημαίνει μεταξύ άλλων ότι οι κοινότητες των μεταναστών, που έχουν, ήδη, αρχίσει να δραστηριοποιούνται περισσότερο από ό,τι στο παρελθόν, πρέπει να παίξουν έναν πιο ενεργό ρόλο, να προσπαθήσουν να παίξουν έναν ενεργό ρόλο, γιατί γνωρίζουμε πως δεν είναι εύκολο, και επομένως να συμβάλουν στη διαμόρφωση των ιδεών, των προτάσεων, των αναλύσεων στο τομέα αυτό της μεταναστευτικής πολιτικής που συζητάμε, ώστε να παίξουν ένα ρόλο πιο ουσιαστικό στο μέλλον.

2.2. Οι προτάσεις του Εργατοϋπαλληλικού Κέντρου Αθήνας για την απλοποίηση της διοικητικής διαδικασίας

*Γιώργου Αλεβυζάκη**

Συζητάμε για ένα θέμα, το οποίο είναι σημαντικό και πολύ επίκαιρο και θα είναι επίκαιρο και κατά το επόμενο διάστημα. Απ' όσα διαβάζουμε στις εφημερίδες θα υπάρξει νέα νομοθεσία. Ελπίζω ο Υπουργός ή αυτοί που θα συντάξουν τους νόμους, να μας καλέσουν να διατυπώσουμε τις απόψεις μας, γιατί έχουμε αποκτήσει μια πλούσια εμπειρία πάνω στο θέμα αυτό. Θα πρέπει ο νέος νόμος να είναι λειτουργικός και να μπορεί να εξυπηρετήσει πραγματικά τις ανάγκες των μεταναστών. Αν και αμφιβάλλω αν αυτό μπορεί πραγματικά να επιτευχθεί.

Θα ήθελα να ξεκινήσω την τοποθέτησή μου λίγο διαφορετικά. Ήμουν και εγώ μετανάστης για 22 χρόνια. Η γενιά η δική μου μετανάστευσε οργανωμένα στο εξωτερικό, δηλαδή μετακινηθήκαμε στις χώρες υποδοχής έχοντας ήδη στην κατοχή μας όλα τα απαραίτητα νομιμοποιητικά έγγραφα. Όμως, σε ό,τι αφορά στις συνθήκες που αντιμετωπίσαμε εκεί οι ομοιότητες είναι πάρα πολλές με τις αντίστοιχες συνθήκες των σημερινών μεταναστών στην Ελλάδα.

Αναγκαστήκαμε να μείνουμε σε παράγκες τρία και τέσσερα άτομα μαζί. Έπρεπε να δουλέψουμε στα ανθρακωρυχεία σε βάθος 500 μέτρων, δεν είχαμε το δικαίωμα να αναζητήσουμε εργασία στην ελεύθερη αγορά. Όσοι κατάφερναν να επιζήσουν, είτε από ατυχήματα, είτε από ασθένειες μπόρεσαν τελικά να δουλέψουν σε άλλους κλάδους. Δεν τα λέω αυτά για να ευαισθητοποιηθεί κανείς. Τα λέω για να τα συνδέσω με ένα άλλο θέμα, τον ρόλο που μπορούν να παίξουν οι Σύλλογοι των μεταναστών.

Εάν σήμερα στην Ευρώπη οι Έλληνες μετανάστες θεωρούνται ισότιμοι με τους ντόπιους πολίτες, σ' αυτό έπαιξαν κεντρικό ρόλο οι κοινότητες των ελλήνων μεταναστών, που λειτουργούσαν στο εξωτερικό. Δουλέψαμε σκληρά. Στην αρχή μας αγνοούσαν. Δουλέψαμε όμως. Βρήκαμε συμμάχους, διότι σύμμαχοι υπάρχουν σε όλες τις χώρες. Βρήκαμε τα συνδικάτα. Μας βοήθησαν και καταφέραμε να είμαστε ισότιμοι με τους ντόπιους εργάτες. Και αυτό το επιτύχαμε μετά από σκληρούς αγώνες, σκληρή δουλειά και συγκεκριμένες προτάσεις. Κάνοντας συμμαχίες με συλλόγους από άλλες χώρες και καταθέτοντας συγκεκριμένες προτάσεις, οι οποίες αφορούσαν στους μετανάστες.

---

* *Μέλος της Διοίκησης του Εργατοϋπαλληλικού Κέντρου Αθήνας.*

Δυστυχώς στην Ελλάδα οι κοινότητες δεν μπορούν, ακόμη, να παίξουν αυτόν τον ρόλο. Χαίρομαι ιδιαίτερα για το γεγονός ότι το Φόρουμ των μεταναστών προσπαθεί να ενώσει όλους αυτούς τους Συλλόγους, ώστε να εκφέρουν μια ενιαία άποψη σχετικά με τα αιτήματά τους. Γιατί όταν πραγματοποιούνται συναντήσεις με τον αρμόδιο Υπουργό (και επειδή έχει τύχει να παραβρεθώ σε πάρα πολλές ανάλογες συναντήσεις μεταξύ των Υπουργών και των μεταναστών) δυστυχώς πολλές φορές ο κάθε Σύλλογος διατυπώνει διαφορετικές θέσεις και κρίσεις. Κάποιοι σύλλογοι, μάλιστα, επαινούν τον Υπουργό για το νομοσχέδιο το οποίο έχει καταθέσει.

Το νομοθετικό πλαίσιο έχει τεράστια προβλήματα. Μπορούμε σήμερα να συντάξουμε τον τέλειο, τυπικά, νόμο; Μπορούμε, αλλά στην πράξη εντοπίζονται τα προβλήματα. Ο νόμος μπορεί να είναι θεωρητικά λειτουργικός. Όμως, όταν εμπλέκονται πολλές υπηρεσίες, πολλοί φορείς και περισσότερα υπουργεία και δεν μπορούν να συντονιστούν μεταξύ τους, τότε δημιουργείται το μεγάλο πρόβλημα.

Το έχω πει και άλλες φορές, αυτοί οι νόμοι έγιναν προς όφελος κυρίως των δικηγόρων. Δεν έχω κάποιο συγκεκριμένο πρόβλημα με τους δικηγόρους. Υπάρχουν καλοί δικηγόροι, υπάρχουν και κακοί δικηγόροι. Αλλά όταν ο μετανάστης αναγκάζεται να χάσει τρία μεροκάματα για να καταθέσει τα χαρτιά του στην Νομαρχία και άλλα τρία, τέσσερα για να πάει μετά στο δήμο και άλλα δυο-τρία, να ελέγξει αν έχει εκδοθεί το αυτοκόλλητο, έχει, ήδη, χάσει δέκα μεροκάματα.

Τότε εμφανίζεται ο δικηγόρος, έξω από τα γραφεία των αρμοδίων υπηρεσιών. Μην απορείτε. Γνωρίζετε πολύ καλά ότι οι δικηγόροι αυτοί κυκλοφορούν έξω από τα γραφεία της Νομαρχίας, του Δήμου ή της Περιφέρειας. Έχουν τους δικούς τους ανθρώπους. Υπάρχουν και μετανάστες που τους έχουν πλησιάσει οι δικηγόροι και κάνουν τους μεσάζοντες. Αυτά πρέπει να τα λέμε, δεν είναι ντροπή να τα λέμε.

Τα λέμε αυτά για να μπορούμε να βελτιώσουμε κάποια πράγματα. Δεν τα λέμε για να κατηγορήσουμε κανένα. Θέλουμε να βελτιώσουμε αυτήν την κατάσταση. Διότι, αναγκαστικά, προκειμένου ο μετανάστης να χάσει δέκα μεροκάματα και να τον απολύσει ο εργοδότης, προτιμότερο είναι να δώσει τα 150-200 ευρώ σε ένα δικηγόρο και να κάνει την δουλειά του.

Σε ό,τι αφορά στην ουσία του νομικού πλαισίου, καταρχήν, στην Ελλάδα υπάρχουν τρεις κατηγορίες μεταναστών. Είναι **οι παράνομοι,** που υπολογίζονται 400-500 χιλιάδες, είναι **οι μη νόμιμοι**, που υπολογίζονται και αυτοί γύρω στους 500 χιλιάδες και είναι και **οι νόμιμοι** που είναι γύρω στις 200 χιλιάδες.

Αυτά είναι τα στοιχεία, και δεν μπορεί να τα αμφισβητήσει κανείς. Τι εννοώ όμως με την κατηγορία μη νόμιμος μετανάστης! Μη νόμιμος μετανάστης είναι αυτός που είναι στην ουσία όμηρος και δεν μπορεί να φύγει από την χώρα. Δεν μπορεί να

εργαστεί για χίλιους δύο λόγους, αλλά βρίσκεται στην Ελλάδα. Συμβαίνει, όμως, ένα ευχάριστο ή δυσάρεστο γεγονός και δεν μπορεί να πάει στην πατρίδα του. Θα πρέπει να πει στους συγγενείς του να παντρεύονται Χριστούγεννα, Πάσχα ή καλοκαίρι. Να πεθαίνουν Χριστούγεννα, Πάσχα ή καλοκαίρι γιατί δεν έχει πάρει το επίσημο αυτοκόλλητο, ώστε να μπορεί να ταξιδεύει οποτεδήποτε.

Θα σας δώσω τώρα μερικά τρανταχτά παραδείγματα για να καταλάβετε τι αντιμετωπίζουν οι υπάλληλοι που δέχονται τα δικαιολογητικά στις αρμόδιες υπηρεσίες. Ένας μετανάστης, ο οποίος έχει δέκα χρόνια στην Ελλάδα και ο οποίος ξαφνικά απολύεται, διότι έκλεισε η εταιρία ή συνέβη οτιδήποτε και έχασε τη δουλειά του, εγγράφεται στο Ταμείο Ανεργίας. Το διάστημα των δύο ή τριών μηνών που είναι στο Ταμείο Ανεργίας και επιδοτείται, πρέπει να καταθέσει τα δικαιολογητικά του. Πηγαίνει τότε στον υπάλληλο, ο οποίος, με βάση τον νόμο, απαιτεί την δήλωση του εργοδότη. Κάτι τέτοιο, όμως, δεν είναι εφικτό αφού δεν υπάρχει εργοδότης, δεδομένου ότι ο μετανάστης είναι εγγεγραμμένος στο Ταμείο Ανεργίας. Έτσι, στην πράξη είναι αδύνατον να αποκτήσει την πολυπόθητη άδεια εργασίας.

Ένα άλλο παράδειγμα. Εργαζόμενος, πολλά χρόνια στην Ελλάδα, δεν ήξερε ότι όταν χάσει την δουλειά του πρέπει να απευθυνθεί στο Ταμείο Ανεργίας, δεν είχε ενημερωθεί από κάποιον σχετικά και μένει δυο μήνες χωρίς δουλειά, χωρίς να έχει εγγραφεί στο Ταμείο Ανεργίας, ενώ παράλληλα έψαχνε να βρει δουλειά.

Όταν πήγε να καταθέσει τα χαρτιά του και ενώ είχε, ήδη, συμπληρώσει 240 ένσημα έγινε ο εξής διάλογος : "-Αυτούς τους δυο μήνες τι έκανες; -Ήμουν άνεργος. -Δείξε μας τα έγγραφα από το Ταμείο Ανεργίας. -Δεν έχω πάει, τι είναι αυτό; Δεν έχω έγγραφα από το Ταμείο Ανεργίας, δεν έχω πάει στο Ταμείο Ανεργίας. -Θα μας δικαιολογήσεις αυτούς τους δυο μήνες τί ακριβώς έκανες, ειδάλλως δεν μπορούμε να δεχτούμε τα δικαιολογητικά σας. Ή τα παίρνουμε και αφήνουμε το φάκελο σε εκκρεμότητα".

Σε αυτή την περίπτωση θα αναγκαστεί να πάει σε κάποιο νοσοκομείο, να πληρώσει κάποιο γιατρό, ο οποίος θα βεβαιώσει ότι ο μετανάστης εργαζόμενος ήταν άρρωστος, και δεν μπορούσε να εργαστεί, ώστε να καταφέρει να δικαιολογήσει αυτούς τους δύο μήνες. Διαφορετικά ο συγκεκριμένος μετανάστης θα βρίσκεται στην παρανομία.

Αυτά είναι τα παράλογα του Νόμου και μπορώ να σας αναφέρω πάρα πολλά παρόμοια καθημερινά παραδείγματα, διότι, για όσους δεν το ξέρετε, στο Εργατικό Κέντρο λειτουργεί Γραφείο Μεταναστών σε καθημερινή βάση με σκοπό την παροχή συνδρομής στους μετανάστες, οι οποίοι αντιμετωπίζουν εργασιακά ή άλλα προβλήματα. Οι ενδιαφερόμενοι μας ζητούν να τους συμβουλέψουμε ή και να τους βοηθήσουμε στην πρακτική επίλυση των προβλημάτων τους. Πολλές φορές καταλήγουμε να καταθέτουμε και μήνυση σε εργοδότες.

Θα σας αναφέρω επίσης ένα άλλο παράδειγμα, για να αναφερθώ στην συνέχεια σε κάποιες προτάσεις. Κάποιος δούλευε για αρκετό καιρό σε έναν εργοδότη και τελικά ανακαλύπτει, όταν πήγε να καταθέσει τα δικαιολογητικά του για την ανανέωση των αδειών, ότι ο εργοδότης δεν του κόλλαγε ένσημα. Ενώ όλα τα προηγούμενα χρόνια είχε κανονικά όλα τα ένσημα, ο συγκεκριμένος εργοδότης δεν του κόλλαγε ένσημα. Απευθύνεται στο ΙΚΑ και υποβάλλει την σχετική καταγγελία. Ξέρετε ότι όταν κάποιος προσφεύγει στο ΙΚΑ για καταγγελία μπορεί να περάσουν δυο ή και τρία χρόνια μέχρι να του αποδοθούν τα ένσημα. Ο μετανάστης αυτός πώς θα αποδείξει ότι δούλευε; Δεν μπορεί να το αποδείξει, αφού δεν έχει ένσημα. Άρα περνάει και αυτός σε καθεστώς παρανομίας γιατί δεν μπορεί να καταθέσει τα δικαιολογητικά του, όταν καλείται να ανανεώσει την άδεια εργασίας, η οποία λήγει. Συνεχίζει να εργάζεται, βέβαια, στην Ελλάδα, αλλά σε καθεστώς μαύρης εργασίας.

Είπε, προηγουμένως, κάποιος συνάδελφος για την ενημέρωση. Να σας αναφέρω κάποια παραδείγματα τα οποία μερικές φορές είναι για γέλια. Το 2001, όταν ψηφίστηκε ο Νόμος 2910, είχε εκδοθεί ένα ωραίο έντυπο, με τα δικαιολογητικά που πρέπει να καταθέσουν οι αλλοδαποί, σε πολλές γλώσσες. Ξέρετε σε ποιο σημείο γίνονταν η διάθεση αυτού του εντύπου; Μέσα στις εγκαταστάσεις της αρμόδιας υπηρεσίας όταν οι αλλοδαποί έφταναν πλέον για να καταθέσουν τις αιτήσεις τους.

Τους προτείναμε να διαθέτουν το έντυπο αυτό στις πλατείες, όπου συχνάζουν οι μετανάστες, να το δώσουν στις κοινότητες των μεταναστών, να το τοποθετήσουν σε σημεία από όπου θα μπορεί να το πάρει ο μετανάστης στα χέρια του και να δει τι χρειάζεται για να τα έχει έτοιμα όταν θα πάει στην αρμόδια υπηρεσία. Όταν, πλέον, έχει μπει μέσα στο αρμόδιο γραφείο για να καταθέσει την αίτηση είναι πια πολύ αργά. Δυστυχώς, τυπώθηκαν μερικές χιλιάδες έντυπα αλλά τα περισσότερα πετάχτηκαν και πολτοποιήθηκαν. Άλλωστε, στην πορεία άλλαξαν πολλές διατάξεις και πολύ σύντομα τα έντυπα αυτά κατέστησαν άχρηστα.

Επειδή έγινε πολύς λόγος για μία εγκύκλιο του Υπουργείου Εργασίας, στην οποία αναφέρεται ότι για την ανανέωση της άδειας εργασίας χρειάζονται 300 ένσημα ή να δικαιολογήσει ο μετανάστης γιατί δεν έχει 300 ένσημα, πρέπει να πω το εξής. Αυτή η εγκύκλιος είναι ορθή. Τι να απαντήσουν οι εργαζόμενοι και τα συνδικάτα; Να αποδεικνύονται εκατό ένσημα για να ανανεώνονται οι άδειες; Δηλαδή θα επικροτούμε την μαύρη εργασία για να πλουτίζουν κάποιοι εργοδότες; Είναι λάθος. Γιατί με αυτήν την εγκύκλιο παρέχεται, θεωρητικά έστω, το δικαίωμα ακόμη και με εκατό ένσημα να ανανεωθεί η άδεια.

Ανεξάρτητα από τα προηγούμενα, εμείς θέλουμε να υπάρχουν αποτελεσματικοί μηχανισμοί με τους οποίους να ελέγχονται οι εργοδότες και οι οποίοι μηχανισμοί δυστυχώς δεν υπάρχουν. Παρόλα αυτά, οι εργαζόμενοι πρέπει να υποβάλλουν καταγγελίες και ας μην είναι επώνυμες. Ας έρθουν στο Εργατικό Κέντρο να

καταγγείλουν ότι κάποιος εργοδότης δεν κολλάει τα ένσημα και εμείς θα φροντίσουμε να γίνει ο απαραίτητος έλεγχος. Πολλές φορές γίνεται καταγγελία εκ των υστέρων γιατί φοβούνται οι εργαζόμενοι δεδομένου ότι όταν εργάζεσαι λογικό είναι να έχεις τέτοιο πρόβλημα. Γι' αυτό προτείνω να γίνεται σωστή ενημέρωση για τα εργασιακά δικαιώματα. Είναι πολύ σημαντικό οι μετανάστες να ξέρουν στην γλώσσα τους τι δικαιώματα έχουν.

Εμείς έχουμε ετοιμάσει ένα βιβλίο σε τέσσερις γλώσσες και θα το διανύμουμε το επόμενο διάστημα. Αυτό το βιβλίο θα φτάσει όπου υπάρχουν μετανάστες γιατί σε αυτό αναφέρονται τα εργασιακά δικαιώματα και οι διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται, όταν κάτι δεν εφαρμόζεται σωστά. Εμπεριέχονται τα τηλέφωνα και οι διευθύνσεις της Επιθεώρησης Εργασίας, των συνδικάτων, του Εργατικού Κέντρου, της ΓΣΕΕ ώστε να μπορούν οι μετανάστες να απευθύνονται σε φορείς, οι οποίοι μπορούν να τους βοηθήσουν.

Όσον αφορά στις προτάσεις, νομίζω ότι θα πρέπει να γίνει απλοποίηση της διαδικασίας. Να υπάρχει ένας ενιαίος φορέας, ο οποίος θα παραλαμβάνει και θα εκδίδει αυτό το περίφημο αυτοκόλλητο. Να μην χρειάζεται η μετακίνηση σε πολλές υπηρεσίες. Να υπάρχει ένας φορέας, ο οποίος θα έχει πολλά κατά τόπους γραφεία και προπαντός στην Αθήνα όπου εντοπίζονται τα περισσότερα προβλήματα, αφού στην επαρχία τα πράγματα είναι πολύ καλύτερα.

Προτείνουμε να δημιουργηθούν γραφεία ανά διαμέρισμα και με βάση την αλφαβητική σειρά των εγγεγραμμένων αλλοδαπών. Να βρεθεί ένας τρόπος ώστε να μην συγκεντρώνονται όλοι οι φάκελοι στην Σοφοκλέους και να πανικοβάλλονται οι υπάλληλοι από τον φόβο μήπως κάνουν κανένα λάθος στα δικαιολογητικά. Γι' αυτό πρέπει να κατανεμηθεί ο φόρτος εργασίας, είτε με αλφαβητική σειρά, είτε ανά διαμέρισμα και να κατατίθενται τα χαρτιά στο δήμο, αν αποφασίσει ο δήμος να λάβει όλη αυτήν την ευθύνη. Εγώ επιμένω ότι θα είναι ένα μεγάλο λάθος, αν ισχύσει αυτό που ακούγεται, ότι θα αναλάβει, δηλαδή, η αστυνομία όλη την διαδικασία,. Η αστυνομία δεν έχει την κατάλληλη υποδομή για να διεκπεραιώσει αυτήν την αρμοδιότητα.

Άρα η πρότασή μας είναι να μετατεθεί το βάρος από τις νομαρχίες στους δήμους, αλλά παράλληλα να δημιουργήσουν στην Αθήνα γραφεία ανά διαμέρισμα. Έτσι, όταν κάποιος μένει λ.χ. στον Κολωνό, θα εξυπηρετείται από το γραφείο που θα υπάρχει στον Κολωνό και το οποίο θα παραλαμβάνει όλα τα δικαιολογητικά για να απεγκλωβιστεί, επιτέλους, όλο αυτό το σύστημα και να επιταχυνθεί η διαδικασία.

Μπορεί να προωθηθεί μία τέτοια διαδικασία με πάρα πολλούς τρόπους και να σταματήσουν να εκδίδονται συνεχώς νέες ερμηνευτικές εγκύκλιοι. Άκουσα πριν λίγο ότι ψηφίστηκε καινούργιος νόμος, τον Οκτώβριο του 2004 και θα έχει ισχύ για τρεις μήνες. Μα μέχρι να εκδοθούν οι εγκύκλιοι θα έχει παύσει να ισχύει

ο νόμος. Τα αρμόδια γραφεία μόνο με το κείμενο του Νόμου δεν μπορούν να εργασθούν, θέλουν ερμηνευτικές εγκυκλίους, οι οποίες δεν εκδίδονται την ίδια ημέρα, αλλά μετά από τρεις ή τέσσερις μήνες όταν συχνά παύει να ισχύει ο Νόμος στην εφαρμογή του οποίου αναφέρονται.

Αυτή είναι η πραγματική κατάσταση, γι' αυτό εμείς είμαστε στην διάθεση όλων να συζητήσουμε σοβαρά, πώς θα απλοποιήσουμε όλο αυτό το σύστημα. Να διατυπώσουμε συγκεκριμένες προτάσεις για να μπορούν οι μετανάστες να ενσωματωθούν στην ελληνική κοινωνία, γιατί δεν ήρθαν στην χώρα μας για έναν ή για δυο μήνες. Αυτοί είναι πολύ λίγοι. Οι περισσότεροι ήρθαν εδώ για να ζήσουν οι ίδιοι, τα παιδιά τους και οι οικογένειές τους, έτσι ώστε μετά από δέκα χρόνια θα συζητάμε για τους μετανάστες δεύτερης γενιάς οι οποίοι θα είναι επιστήμονες λ.χ. γιατροί και θα εργάζονται στην δημόσια υγεία.

Όλα αυτά θα βελτιωθούν σύντροφοι. Θα βελτιωθούν. Και θα είμαστε υπερήφανοι και θα λέμε εμείς οι έλληνες ότι ήρθε το παιδί αυτό στην Ελλάδα και έγινε επιστήμονας. Όπως είμαστε υπερήφανοι για πολλούς έλληνες επιστήμονες, παιδιά μεταναστών, που διαπρέπουν στο Βέλγιο, στη Γερμανία, στην Γαλλία και σε άλλες χώρες.

2.3. Ημιτελής νομιμοποίηση, όξυνση των κοινωνικών προβλημάτων, αλλά και νέες προοπτικές για τους μετανάστες μέσω της ενσωμάτωσης των Κοινοτικών Οδηγιών

*Φρεντερίκ Μουάμπα Τσιμπάντι**

Από το 1990 η Ελλάδα αποτελεί χώρα υποδοχής μεταναστών. Η απογραφή του 2001 τοποθετεί τους αλλοδαπούς στο 7% του συνολικού πληθυσμού, αλλά σύμφωνα με άλλες πηγές ο αριθμός αυτός υπολογίζεται στο 10%, εάν ληφθούν υπόψη οι αλλοδαποί, που δεν δήλωσαν την παρουσία τους κατά τον χρόνο της απογραφής.

Οι ελληνικές αρχές είχαν να αντιμετωπίσουν μια αιφνιδιαστική εξέλιξη και αναγκάστηκαν να λάβουν με μεγάλη ταχύτητα σημαντικά μέτρα, ώστε να προσαρμοστούν στην νέα πραγματικότητα.

Το 1997 ανακηρύχτηκε Ευρωπαϊκό έτος κατά του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Σ' αυτή τη προσπάθεια το πρώτο βήμα ήταν η ίδρυση μόνιμου Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για το ρατσισμό και τη ξενοφοβία. Έτσι, το 1998 αρχίζει στην Ελλάδα η πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης, (ΟΑΕΔ, Λευκή Κάρτα, Πράσινη Κάρτα και εξάμηνη άδεια διαμονής).

Η διαδικασία αυτή βρίσκει το ελληνικό κράτος εντελώς απροετοίμαστο, χωρίς κατάλληλες υποδομές για την εφαρμογή αυτής της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας με συνέπεια τις μεγάλες ουρές, τον γραφειοκρατικό μαραθώνιο χωρίς τέλος και τη μεγάλη καθυστέρηση στην έκδοση των αδειών. Περίπου 800.000 μετανάστες που ήλπιζαν σε κάτι καλύτερο, βρέθηκαν απέναντι σε ένα πραγματικό αδιέξοδο, βαδίζοντας από νόμο, σε νόμο και από εγκύκλιο σε εγκύκλιο. Ένα μαρτύριο δίχως τέλος.

Από τις 2-6-2001 τίθεται σε ισχύ ο νόμος 2910 (για την είσοδο και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια - Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση), που αποσκοπούσε να λύσει το μεταναστευτικό ζήτημα.

Ο νόμος στο σύνολό του, χαιρετίστηκε ως στοιχείο προόδου, το οποίο επρόκειτο να συντελέσει στην επίλυση του μεταναστευτικού ζητήματος στην Ελλάδα, μολονότι ορισμένες διατάξεις του έγιναν αντικείμενο επικρίσεων. Συγκεκριμένα,

* *Μέλους του Ελληνικού Φόρουμ Μεταναστών.*

η Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου έχει επιστήσει την προσοχή στο διακριτικό χαρακτήρα ορισμένων διατάξεων.

Την 1-6-2002 με το νόμο 3013 (για την αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις) τροποποιήθηκε ο προηγούμενος νόμος και παρατάθηκαν οι άδειες παραμονής μέχρι τις 31/12/2002.

Υπενθυμίζεται ότι από το 1967 εφαρμόζεται ο νόμος 89, στον οποίο, επίσης, συναντάμε πολλά προβλήματα. Οι μετανάστες που ήρθαν με τη διαδικασία του νόμου αυτού, ιδιαίτερα από Φιλιππίνες, στην πραγματικότητα απασχολούνται κατά το πλείστον ως οικιακοί βοηθοί. Ωστόσο, όταν απολύονται δεν μπορούν να νομιμοποιηθούν, καθώς δεν μπορούν να περάσουν σε ένα άλλο καθεστώς εργασίας και διαμονής, διαφορετικό από αυτό, με το οποίο νομιμοποιήθηκαν στην αρχή.

Τα προβλήματα των μεταναστών στην Ελλάδα είναι τεράστια. Το μεγαλύτερο, όμως, ήταν και εξακολουθεί να είναι, σε ποιόν και πού θα στηριχτούν για να ξεπεράσουν σταδιακά το δύσκολο πρόβλημα της ένταξης στην ελληνική κοινωνία.

Το κράτος από την πλευρά του έδειξε ότι δεν μπορεί να αντεπεξέλθει στο ρόλο αυτό. Ο νόμος 1975/91 που ίσχυε μέχρι το 2001 είχε ως κύριο μέλημα την αστυνόμευση και τον έλεγχο των μεταναστών. Αυτό ήταν και η πηγή όλων των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες μέχρι σήμερα.

2.3.1.Η έλλειψη της νομιμότητας

Οι μετανάστες συνεχίζουν να υπάρχουν και να διαμένουν στην χώρα. Απλά αναλαμβάνουν από μόνοι τους την ευθύνη όλης της διαδικασίας ένταξης, με την βοήθεια και τη συμβολή κάποιων ανθρώπων που δραστηριοποιούνται γύρω από αυτό το ζήτημα.

Είναι αλήθεια ότι οι πρώτοι που αισθάνθηκαν τη δύσκολη θέση των μεταναστών ήταν και εξακολουθούν να είναι οι μη κυβερνητικές οργανώσεις. Η προσπάθειά τους εδώ και πολλά χρόνια απέφερε εκπληκτικά αποτελέσματα, παρόλο που τα πάντα ξεκίνησαν χωρίς καμία απολύτως γνώση στο αντικείμενο αυτό. Διαμέσου αυτής της συνεργασίας, δηλαδή, της έμπρακτης αλληλεγγύης, οι μετανάστες βρήκαν τρόπο να:

1. ενημερώνονται για διάφορα θέματα της ελληνικής πραγματικότητας.
2. μάθουν την ελληνική γλώσσα.
3. γνωρίσουν το νομικό πλαίσιο.
4. οργανώνονται και να λειτουργούν συλλογικά.
5. έχουν ιατρική περίθαλψη.
6. συνομιλούν με τους εκπροσώπους της ελληνικής κοινωνίας και τα Μ.Μ.Ε.

7. συζητούν για τα εργασιακά, ασφαλιστικά ακόμα και τα προσωπικά τους προβλήματα.
8. επικοινωνούν με τον απλό έλληνα πολίτη μέσω φεστιβάλ, κάμπινγκ, εκδηλώσεων και πολλά άλλα γεγονότα.

Με λίγα λόγια συγκροτείται σταδιακά μια πολύχρωμη, πολυπολιτισμική "κοινωνία", η οποία πολλές φορές δεν είναι ορατή, αλλά μιλάει ελληνικά και σκέφτεται ελληνικά με λίγο διαφορετικό, ίσως, τρόπο. Μια κοινωνία που τα μέλη της γνωρίζονται καλά μεταξύ τους και καταλαβαίνουν ο ένας τον άλλον.

Παρ' όλα αυτά, τα προβλήματα εξακολουθούν να υπάρχουν και παραμένουν πολλά και πολύπλοκα. Ύστερα από 6 χρόνια προσπάθειας για να γίνει πραγματικότητα η περιβόητη "νομιμοποίηση" με τα 2 γνωστά προεδρικά διατάγματα, την πράσινη κάρτα και τον ισχύοντα νόμο 2910/2001 απαριθμούνται τα παρακάτω:

Α) Η πληροφόρηση πρέπει να θεωρηθεί το μεγαλύτερο ζήτημα σε όλες τις φάσεις της νομιμοποίησης. Δεν υπάρχει πουθενά καμία έγκυρη πηγή, στην οποία να μπορεί να βασιστεί κανείς, ώστε να πληροφορηθεί με ακρίβεια για τα τρέχοντα προβλήματα που αφορούν τους μετανάστες. Το τηλ. 1464 του ΥΠΕΣ δεν βοήθησε καθόλου παρά τις χιλιάδες κλήσεις που δέχτηκε.

Οι προσπάθειες που καταβλήθηκαν από τις οργανώσεις δεν συνεχίζονται γιατί, ιδιαίτερα λόγω του υψηλού κόστους, είναι πέραν των δυνατοτήτων τους. Τα ΜΜΕ συμβάλλουν μέχρι ενός σημείου, αλλά αυτό περιορίζεται σε κάποια στελέχη των μεταναστευτικών οργανώσεων που γνωρίζουν ελληνικά και έχουν τη δυνατότητα να διοχετεύσουν την είδηση στα μέλη τους, πράγμα που είναι πολύ σπάνιο και δύσκολο.

Β) Η πλειοψηφία των μεταναστών στερείται της δυνατότητας να γνωρίσει με σαφήνεια τις απαιτούμενες διαδικασίες λόγω των συχνών αλλαγών που έχουν γίνει και που γίνονται ακόμα και σήμερα. Οι υπάλληλοι των Δήμων και των Νομαρχιών δεν γνωρίζουν ή αρνούνται να εφαρμόσουν τον νόμο γιατί δεν έχουν λάβει τις ερμηνευτικές εγκυκλίους ή επειδή έλαβαν προφορικές οδηγίες που τους διατάσσουν να μην εφαρμόζουν κάποια άρθρα.

Γ) Οι μετανάστες συνεχίζουν να στερούνται του φυσικού τους δικαιώματος στην ελεύθερη μετακίνηση, δηλαδή, να ταξιδέψουν σε άλλες χώρες εκτός από τις πατρίδες τους, διότι οι προσωρινές βεβαιώσεις επιτρέπουν μόνο ταξίδια στην χώρα προέλευσης και στη Ελλάδα. Αλλά κι αυτό πολλές φορές γίνεται εφικτό με δυσκολία όπως συνέβη το περασμένο καλοκαίρι.

Δ) Τα ΜΜΕ εξακολουθούν να έχουν αρνητική στάση απέναντι στους μετανάστες δείχνοντας μόνο τα εγκληματικά στοιχεία, εμποδίζοντας έτσι τις προσπάθειες να δημιουργηθεί αίσθηση εμπιστοσύνης μεταξύ των μεταναστών και της ελληνικής κοινωνίας, ως προϋπόθεση για την ομαλή κοινωνική τους ένταξη.

Ε) Ο νόμιμος μετανάστης εκτίθεται σε εντατικούς αστυνομικούς ελέγχους επί καθημερινής βάσεως, γεγονός το οποίο έχει δημιουργήσει έντονη αίσθηση ανασφάλειας σ' όλους τους μετανάστες. Η διαδικασία εξακρίβωσης στοιχειών είναι νόμιμη, αλλά γίνεται μέχρι και 25 φορές συχνότερα από ότι γίνεται στους έλληνες πολίτες.

ΣΤ) Οι αρμόδιες αρχές και γενικότερα η πολιτεία δεν θεωρεί τα πολλά χρόνια και το βαθμό κοινωνικής ένταξης του μετανάστη μέτρο για μια διαφορετική αντιμετώπιση. Έτσι, ο μετανάστης που μένει νόμιμα 30 χρόνια στην Ελλάδα είναι αποδεδειγμένα νόμιμος και έχει πλήρως ενταχθεί κοινωνικά, αντιμετωπίζεται, ακριβώς, όπως ο μετανάστης που θα έρθει αύριο στην χώρα. Οι άδειες αορίστου χρόνου που εκδόθηκαν μέχρι τώρα αφορούν, μόνο, σε ελάχιστες περιπτώσεις. Ο Δήμος Αθηναίων δέχτηκε πολύ λίγες αιτήσεις.

Ζ) Ο νόμος εφαρμόζεται με μεγάλη συνέπεια στους μετανάστες από πλευράς υποχρεώσεων. Από την άλλη, αγνοούνται πολύ συχνά τα νόμιμα δικαιώματά τους. Στα δικαστήρια οι μετανάστες πολύ σπάνια απολαμβάνουν της, από το νόμο, προβλεπόμενης επιείκειας του δικαστή, άσχετα από το μέγεθος της συγκεκριμένης παραβίασης.

Η) Συλλογικά οι μετανάστες δεν έχουν την δυνατότητα να συμμετάσχουν σ' οποιοδήποτε επίπεδο στα κέντρα λήψης των αποφάσεων, έστω και συμβουλευτικά, σε ζητήματα που τους αφορούν. Μέχρι τώρα έγιναν 4 συναντήσεις με τον Υπουργό Εσωτερικών τα τελευταία 3 χρόνια σε ένα ξενοδοχείο και μια συνάντηση με τον κ. Παπαδήμα, μετά από αίτηση του Ελληνικού Φόρουμ Μεταναστών. Όσο αφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση, λάβαμε υπόσχεση του Δήμου Αθηναίων ότι θα δεχτεί ως παρατηρητή έναν εκπρόσωπο του Ελληνικού Φόρουμ Μεταναστών στην επιτροπή του Δήμου που ασχολείται με το θέμα των πλανόδιων εμπόρων.

Οι μετανάστες αντιμετωπίζουν, επίσης, μεγάλα εμπόδια και προβλήματα όσον αφορά στους εργοδότες που αρνούνται να τους παρέχουν σύμβαση εργασίας, ώστε να πληρώνουν τις υποχρεώσεις τους προς το Ι.Κ.Α. Πρόκειται για δύο βασικές προϋποθέσεις προκειμένου για την ανανέωση των αδειών εργασίας και παραμονής.

Για την πλειοψηφία των μεταναστών το τελευταίο αυτό ζήτημα, οι εργοδότες και το Ι.Κ.Α., αποτελούν τα δύο μεγαλύτερα προβλήματα γιατί τους εκθέτουν συνέχεια, με κίνδυνο να χάσουν τη δυνατότητα νόμιμης διαμονής στη χώρα, παρά τους μεγάλους αγώνες που έδωσαν και συνεχίζουν να δίνουν μέχρι τώρα για να την διατηρήσουν. Πρόκειται για ένα, πρόβλημα που αφορά στην αγορά εργασίας και στις εργασιακές σχέσεις.

Μέχρι στιγμής, η συμβολή (μόνο) των Μ.Κ.Ο. σε αυτόν τον τομέα είναι μεγάλη και σημαντική. Η ενημέρωση που δίνεται στον αλλοδαπό εργαζόμενο, οι νομικές συμβουλές ακόμα και η άμεση επαφή με τους εργοδότες για την αντιμετώπιση

προβλημάτων, είναι πρότυπη εμπειρία και αντιμετωπίζεται με εμπιστοσύνη από μεγάλη μερίδα μεταναστών.

Βεβαίως, χρειάζεται ακόμα πολύ δουλειά, κυρίως, για να αναγνωριστεί η εμπειρία αυτή από το κράτος, αλλά και από τους υπόλοιπους μετανάστες. Το μόνο σίγουρο είναι ότι η συλλογική προσπάθεια των ελληνικών Μ.Κ.Ο. και των μεταναστευτικών κοινοτήτων αποφέρει θετικά αποτελέσματα και αποτελεί μια ουσιαστική εμπειρία που πρέπει να ληφθεί υπόψη και να υποστηριχτεί τόσο από το κράτος, όσο και από τους άλλους παράγοντες της πολιτικής ζωής.

Όπως, ήδη, αναφέρθηκε, τα προβλήματα των μεταναστών είναι τεράστια και πολύπλευρα. Για το λόγο αυτό χρειάζεται ένα κοινό αγώνα με στόχο να επιλυθούν τα εξής προβλήματα:

1. Τα κενά του Νόμου

Ο επονομαζόμενος “μεταναστευτικός νόμος” περιέχει πολλά κενά. Από αυτό το σημείο αρχίζουν όλες οι ταλαιπωρίες όπως, για παράδειγμα, το πρόβλημα των παιδιών των μεταναστών που γεννιούνται στην Ελλάδα και δεν εξασφαλίζεται σε καμία περίπτωση το μέλλον τους.

2. Άδειες παραμονής κι εργασίας

Ο τρόπος που εκδίδονται, ο μεγάλος αριθμός των δικαιολογητικών, τα περισσότερα χωρίς ουσιαστική χρησιμότητα, πολλές καταθέσεις κάθε φορά που γίνονται τροπολογίες του νόμου. Επίσης η μεγάλη καθυστέρηση στην έκδοση αδειών ή ακόμη η έκδοση ληγμένων αδειών. Οι μετανάστες επιμένουν να καθιερωθεί μια ενιαία άδεια που θα επέχει θέση άδειας παραμονής και άδειας εργασίας.

3. Εργασιακή ασφάλεια

Να βρεθεί μία λύση για το μεγάλο πρόβλημα σχετικά με τα ένσημα, έτσι ώστε να μην αποτελούν προϋπόθεση για την έκδοση της άδειας παραμονής/ εργασίας. Από την άλλη πλευρά, να ληφθούν αυστηρά μέτρα με σκοπό να εφαρμόζονται στην πράξη, τόσο ο νόμος που αφορά στην ευθύνη των εργοδοτών για την ασφάλιση των εργαζομένων (ημεδαπών και αλλοδαπών), όσο και ο νόμος που αφορά στην ευθύνη των κρατικών φορέων για τον έλεγχο της εφαρμογής του νόμου και της συμμόρφωσης του εργοδότη σ΄ αυτόν.

Να γίνει μια εύλογη ρύθμιση του ζητήματος της σύνταξης για τους αλλοδαπούς εργαζομένους, γιατί κάποτε θα χρειαστεί να γυρίσουν πίσω στις πατρίδες τους. Η μεταφορά των απορρεόντων δικαιωμάτων να εφαρμοστεί για όλες τις χώρες καταγωγής.

Να δίνονται τα επιδόματα πρόνοιας και τα επιδόματα του ΟΑΕΔ στους δικαιούχους μετανάστες, όπως γίνεται και για τους έλληνες.

4. Τα παράβολα

Τα ποσά των 1500 ευρώ για την πολιτογράφηση και των 147 ευρώ για κάθε έκδοση και ανανέωση αδειών, παραμένουν δυσβάσταχτα για τους μετανάστες, ειδικά για τις οικογένειες με πολλά μέλη. Πρόκειται για ποσά εξαιρετικά υψηλότερα σε σχέση με ό,τι ισχύει σε άλλες χώρες της Ε.Ε. Παρά το γεγονός ότι οι μετανάστες είναι φορολογούμενοι, όπως και όλοι οι έλληνες πολίτες, καλούνται, ταυτόχρονα, να πληρώνουν και για τη παραμονή τους.

Συμπερασματικά πιστεύουμε ότι χρειάζεται έγκαιρη και σωστή ενημέρωση για την αντιμετώπιση όλων των ζητημάτων των μεταναστών. Πολλά στατιστικά δεδομένα δείχνουν ότι οι μετανάστες προσθέτουν στην εθνική οικονομία· δεν αφαιρούν.

Οι θέσεις εργασίας που καταλαμβάνουν είναι εκείνες που οι Έλληνες συχνά αποφεύγουν, λόγω της ανόδου του βιοτικού τους επιπέδου. Οι μετανάστες αντιπροσωπεύουν ένα πολύτιμο δυναμικό που καλύπτει πραγματικές ανάγκες της αγοράς εργασίας και δημιουργούν θέσεις απασχόλησης. Χρειάζεται, λοιπόν, η πολιτεία να ενσκήψει με στοργή πάνω στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν και, κυρίως, να τους αναγνωρίσει πλήρως τα ανθρώπινα, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματά τους.

Ο σκοπός και η παρουσία μας στο συνέδριο αυτό ήταν να δοθεί μια πιο σαφή εικόνα στο θέμα των μεταναστών στην Ελλάδα και το πώς μπορούν οι μετανάστες να ενταχθούν ομαλά σε όλες τις βαθμίδες της ελληνικής κοινωνίας. Μιας κοινωνίας που είναι πολυπολιτισμική και χρειάζεται, κατά την εξέλιξή της, να σέβεται τις ιδιαιτερότητες, όπως και τα ανθρώπινα δικαιώματα του κάθε πολίτη της.

2.4. Δικαίωμα διαμονής στη χώρα για λόγους οικογενειακής συνένωσης και για λόγους σπουδών

*Ανδριανής Παπαδοπούλου**

Πρώτον, ως προς το θέμα της οικογενειακής συνένωσης, πρέπει να επισημάνω ότι αναφερόμαστε σε δύο κατηγορίες: η μια κατηγορία αφορά στην οικογένεια αλλοδαπών τρίτων χωρών (άρθρα 28 έως 32 του 2910/2001, όπως έχουν τροποποιηθεί και συμπληρωθεί) και η άλλη αφορά αλλοδαπούς μέλη οικογένειας έλληνα / ελληνίδας ή πολίτη της Ε.Ε (άρθρο 33 του 2910/2001, όπως έχει τροποποιηθεί και συμπληρωθεί).

Δεύτερον, ως προς το θέμα του καθεστώτος διαμονής για λόγους σπουδών, πρέπει επίσης να λάβουμε υπόψη τρεις παραμέτρους: η πρώτη αφορά τους νεαρούς αλλοδαπούς που έρχονται στη χώρα με θεώρηση εισόδου για το σκοπό των σπουδών τους, η δεύτερη αφορά τους νεαρούς αλλοδαπούς που έχουν μεγαλώσει, ενηλικιωθεί και σπουδάζουν στη χώρα, αλλά μέχρι σήμερα δεν έχουν κατορθώσει να αποκτήσουν νόμιμο τίτλο διαμονής και η τρίτη αφορά νεαρούς αλλοδαπούς, οι οποίοι ακολουθούν κανονικά τα στάδια μεταβολής του νόμιμου τίτλου διαμονής τους (δηλ. από οικογενειακή συνένωση σε αυτοτελή άδεια διαμονής και μετά για σπουδές και εργασία).

Για να υπάρχει μια καθαρή εικόνα της κατάστασης και των δύο προαναφερθέντων τύπων αδειών διαμονής, δεν θα αναφερθώ στο ιστορικό ή στα μέχρι σήμερα πολλαπλά προβλήματα που έχουν αντιμετωπίσει τα άτομα που ανήκουν σε αυτές τις κατηγορίες, ούτε στις αλλαγές που έχουν επέλθει στις αρχικές διατάξεις του νόμου 2910/2001. Αλλά σας προτείνω να προσέξουμε τι ισχύει σήμερα, ώστε να μπορέσουμε να εντοπίσουμε αφενός μεν τις θετικές εξελίξεις, που έχουν εντωμεταξύ επέλθει και αφετέρου τα ζητήματα τα οποία χρήζουν επίλυσης.

Όπως θα έχετε, ήδη πληροφορηθεί, πρόσφατα έγινε μια ακόμη τροποποίηση του νόμου 2910/2001 με τον νόμο 3274/2004, οι σχετικές διατάξεις του οποίου υλοποιούν πολλές από τις προτάσεις που επανειλημμένα ο Συνήγορος του Πολίτη είχε απευθύνει προς το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης.

**Ειδικής επιστήμονα Συνηγόρου του Πολίτη.*

Ως προς το ζήτημα διαμονής στη χώρα αλλοδαπών για λόγους οικογενειακής συνένωσης (άρθρο 28 του ν.2910/2001 όπως έχει τροποποιηθεί και συμπληρωθεί) γνωρίζουμε ότι: *ο αλλοδαπός που διαμένει νόμιμα στη χώρα επί δύο τουλάχιστον έτη, μπορεί να ζητήσει την είσοδο και την εγκατάσταση στη χώρα των μελών της οικογένειάς του (τα οποία πρόκειται να κατοικήσουν μαζί του και να συντηρηθούν απ' αυτόν) εφόσον, βεβαίως, διαθέτει προσωπικό εισόδημα σταθερό και επαρκές για τις ανάγκες της οικογένειάς του. Το εισόδημα αυτό, η διάταξη ορίζει, ότι δεν μπορεί να είναι μικρότερο από το εισόδημα του ανειδίκευτου εργάτη.*

Εδώ παρατηρούμε ότι έχει υπάρξει μεταβολή. Όχι νομοθετική μεταβολή αλλά ερμηνεία της διάταξης ως προς το τι αποτελεί "επαρκές και σταθερό" εισόδημα για τις ανάγκες της οικογένειας του αλλοδαπού. Η με αρ. 42/28.7.2004 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών θέτει, για την εκπλήρωση της προϋπόθεσης του προσωπικού και επαρκούς εισοδήματος, υψηλότερα κριτήρια. Με την εγκύκλιο αυτή το απαραίτητο εισόδημα, το οποίο αποτελεί βασική προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας διαμονής, προσαυξάνεται, κατά 15% για τη σύζυγο και επιπλέον 10% για κάθε τέκνο.

Ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από το Υπουργείο Εσωτερικών, για λόγους χρηστής διοίκησης, να φροντίσει, ώστε τα αιτήματα για χορήγηση έγκρισης για οικογενειακή συνένωση που είχαν, ήδη, υποβληθεί πριν από την έκδοση της προαναφερόμενης εγκυκλίου να εξετασθούν ανάλογα με τις προϋποθέσεις, που ίσχυαν κατά το χρόνο υποβολής τους. Η πρόταση αυτή έγινε δεκτή και αναμένεται να συμπεριληφθεί στην εγκύκλιο, που θα εκδοθεί σύντομα και η οποία θα ρυθμίζει τα θέματα, που τίθενται με τη νέα τροποποίηση του Ν.2910/2001.

Πέραν όμως αυτής της οδυνηρής για τους εργαζόμενους αλλοδαπούς εξέλιξη, υπάρχουν και κάποιες θετικές εξελίξεις.

Η πιο σημαντική απ' αυτές είναι *η τακτοποίηση του καθεστώτος παραμονής των νεαρών, ενηλικιωθέντων στη χώρα, αλλοδαπών*, οι οποίοι κατά την ημερομηνία ισχύος του Ν.2910/2001 (δηλαδή την 2.6.2001) ήταν ηλικίας μικρότερης των 21 ετών. Η κατηγορία των νεαρών αυτών ατόμων, μέχρι σήμερα, για διάφορους λόγους, αλλά κυρίως λόγω εσφαλμένων ενεργειών της διοίκησης, δεν μπορούσαν να νομιμοποιήσει την παραμονή στη χώρα. Τώρα, το άρθρο 34 του νέου νόμου 3274/2004 τους παρέχει τη δυνατότητα :

Α) αν είναι κάτω των 21 ετών να λάβουν αυτοτελή άδεια διαμονής,

Β) αν έχουν υπερβεί το όριο των 21 ετών και σπουδάζουν να λάβουν άδεια διαμονής για σπουδές,

Γ) αν πληρούν τις προϋποθέσεις, να λάβουν άδεια διαμονής για έναν από τους λόγους που προβλέπονται στον νόμο 2910/2001 (π.χ. εξαρτημένη εργασία, εκτός όμως του άρθρου 37).

Σε κάθε περίπτωση με την προαναφερόμενη τροπολογία εξασφαλίζεται η διαμονή των ατόμων αυτής κατηγορίας στη χώρα χωρίς να χρειαστεί να αναχωρήσουν απ' αυτή, προκειμένου να λάβουν τη σχετική θεώρηση εισόδου και να ακολουθήσουν τη διαδικασία που προβλέπεται στο νόμο για κάποιον που επιθυμεί να εισέλθει στη χώρα για νόμιμη διαμονή. Πρέπει να σημειωθεί ότι αναμένεται η έκδοση της εγκυκλίου που θα ρυθμίζει τα σχετικά με την υποβολή της αίτησης θέματα (δικαιολογητικά, κτλ.). Αλλά επισημαίνεται ότι στο νόμο τίθεται τρίμηνη προθεσμία από την έναρξη ισχύος του νόμου (δηλαδή 19.10.2004) για την υποβολή των αιτήσεων. Για το ενδιάμεσο διάστημα τα νεαρά άτομα της κατηγορίας αυτής θεωρούνται ως νομίμως διαμένοντες στη χώρα χωρίς την ανάγκη έκδοσης σχετικής διαπιστωτικής πράξης.

Επιπλέον, πρέπει να σημειωθεί ότι συνεχίζονται οι καθυστερήσεις στις εκδόσεις αδειών διαμονής για λόγους οικογενειακής συνένωσης με συνέπεια, σε ορισμένες περιπτώσεις την απόρριψη αιτημάτων λόγω ενηλικίωσης των τέκνων που είχαν αιτηθεί έγκρισης για τη χορήγηση θεώρησης εισόδου.

Συναφές προς το ζήτημα εκπλήρωσης των προϋποθέσεων για οικογενειακή συνένωση είναι το ζήτημα προσκόμισης πρόσφατου πιστοποιητικού οικογενειακής κατάστασης. Το δικαιολογητικό αυτό απαιτείται να υποβάλλεται κάθε φορά που γίνεται αίτηση ανανέωσης της άδειας διαμονής. Η προσκόμιση του πιστοποιητικού αυτού ταλαιπωρεί πολύ τις οικογένειες των αλλοδαπών, διότι αποτελεί μια χρονοβόρα και πολυέξοδη διαδικασία. Ταυτόχρονα, δεδομένου ότι το πιστοποιητικό αυτό έχει διάρκεια ισχύος μόλις έξι μήνες, η διαδικασία προσκόμισής του προσθέτει στην πολυπλοκότητα της διαδικασίας ανανέωσης της άδειας διαμονής για οικογενειακή συνένωση.

Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει προτείνει στη διοίκηση ότι, αφού το πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης κατατίθεται με την αρχική αίτηση χορήγησης της άδειας, να μη αναζητείται κατά την ανανέωση. Αντ' αυτού κατά την ανανέωση να προσκομίζεται βεβαίωση της προξενικής αρχής του αιτούντος που θα πιστοποιεί ότι, είτε η οικογενειακή του κατάσταση παραμένει αμετάβλητη, ή ποια, τέλος πάντων, είναι η πιο πρόσφατη οικογενειακή του κατάσταση.

Ως προς το ζήτημα οικογενειακής συνένωσης οικογένειας έλληνα/νιδας ή πολίτη της Ε.Ε. πρέπει να αναφέρω ότι με τη νέα τροποποίηση του Ν.2910/2001 που επέφερε ο νόμος 3274/2004 έχουμε και εδώ μια μικρή μεταβολή. Ειδικότερα, με την παρ. 5. του άρθρου 34 του νόμου 3274/2004 η ελληνική νομοθεσία εναρμονίζεται με την κοινοτική ως προς το θέμα επανένωσης μελών οικογένειας έλληνα/νιδας ή πολίτη της Ε.Ε. Με την εναρμόνιση αυτή, πέραν των συζύγων, των γονέων των συζύγων, των κάτω των 21 έτους τέκνων των συζύγων συμπεριλαμβάνονται και τα άνω των 21 ετών τέκνα αυτών, εφόσον αποδεικνύεται ότι συντηρούνται απ' αυτούς.

Επιπλέον, με τη νέα τροπολογία, επιτρέπεται στους αλλοδαπούς που έχουν άδεια διαμονής βάσει της παρ.1 του άρθρου 37 του νόμου 2910/2001 να συνοδεύονται από τα μέλη της οικογένειάς του, στα οποία χορηγούνται ατομικές άδειες διαμονής, που ισχύουν όσο και η άδεια του κύριου κατόχου.

Όσον αφορά στο ζήτημα του καθεστώτος διαμονής των αλλοδαπών ζευγαριών που βρίσκονται σε διάσταση (είτε όταν και οι δύο είναι αλλοδαποί είτε ο ένας), ο Συνήγορος του Πολίτη είχε προτείνει να γίνει τροποποίηση των διατάξεων των άρθρων 32 και 33, ώστε να είναι δυνατή η διαπίστωση των προϋποθέσεων χορήγησης αυτοτελούς άδειας διαμονής σε σύζυγο, που έγινε δεκτός για λόγους οικογενειακής συνένωσης, ακόμη και αν δεν έχει εκδοθεί απόφαση διαζυγίου. Η Αρχή πρότεινε να γίνεται δεκτή η υποβολή αίτησης για αυτοτελή άδεια παραμονής στον ή στην εν διαστάσει σύζυγο κατά την **κατάθεση** της αίτησης διαζυγίου και όχι μετά την έκδοση της απόφασης διαζυγίου, η οποία, άλλωστε, καθυστερεί να εκδοθεί.

Σε ανταπόκριση της πρότασης της Αρχής εκδόθηκε από το Υπουργείο Εσωτερικών η με αρ. 42/28.7.2004 εγκύκλιος σύμφωνα με την οποία δεν γίνεται ανάκληση της άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής συνένωσης, αν δεν έχει εκδοθεί απόφαση διαζυγίου, διότι θεωρείται ότι ο γάμος εξακολουθεί να παράγει τα νόμιμα αποτελέσματά του. Μετά την απόφαση διαζυγίου χορηγείται αυτοτελής άδεια διαμονής για έναν από τους λόγους που προβλέπονται στον νόμο 2910/2001. Η εν λόγω εγκύκλιος αναφέρεται ειδικά στους εν διαστάσει συζύγους ελλήνων ή πολιτών της Ε.Ε., αλλά πρακτικά η ίδια διαδικασία ακολουθείται γενικώς και για τα ζευγάρια αλλοδαπών τρίτων χωρών.

Συνεχιζόμενο, βεβαίως, είναι το πρόβλημα αδυναμίας των μελών οικογένειας κατόχου άδειας διαμονής να αποκτήσουν άδεια εργασίας, ενώ έχουν βεβαίωση υποβολής δικαιολογητικών και ακόμη αναμένουν τη χορήγηση άδειας διαμονής τους.

Είναι γνωστό, νομίζω, επίσης, το γεγονός ότι επιτρέπεται η αλλαγή καθεστώτος από άδειας διαμονής για λόγους οικογενειακής συνένωσης σε άδεια διαμονής για εργασία, **μια μόνο φορά**, κατά την περίοδο ανανέωσης της άδειας διαμονής.

Όσον αφορά το καθεστώς παραμονής λόγω σπουδών, πρέπει να επισημανθούν τα εξής:

Πρώτον, ο νέος νόμος επιτρέπει στους νεαρούς αλλοδαπούς που έχουν λάβει θεώρηση εισόδου για σπουδές ή επαγγελματική κατάρτιση μετά την 1.7.2002, αλλά μέχρι και τη δημοσίευση του νόμου 3274/2004 (δηλαδή την 19.10.2004) δεν είχαν υποβάλει εμπρόθεσμα αίτηση για χορήγηση άδεια διαμονής, τώρα και για διάστημα εξήντα (60) ημερών, να καταθέσουν αίτηση, εφόσον, βεβαίως, πληρούν τις προϋποθέσεις, εκ των οποίων η βασική είναι ότι φοιτούν κανονικά.

Δεύτερον, παρέχεται η δυνατότητα, στους σπουδαστές ή φοιτητές, αλλαγής εκπαιδευτικού ιδρύματος ή προγράμματος σπουδών, **μία μόνο φορά,** υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα υπάρξει υπέρβαση του χρόνου διαμονής που προβλεπόταν για τις αρχικές σπουδές.

Τρίτον, παρέχεται δυνατότητα σε αλλοδαπούς φοιτητές ή σπουδαστές που συμμετέχουν σε προγράμματα που έχουν σκοπό την πρακτική άσκηση στο αντικείμενο των σπουδών τους, και έχουν λάβει για το σκοπό αυτό θεώρηση εισόδου, να αποκτήσουν εξάμηνη άδεια διαμονής, που επέχει άδεια εργασίας, με δυνατότητα ισόχρονης ανανέωσης.

Όμως, δεν αλλάζει τίποτα ως προς το καθεστώς των αλλοδαπών που εισέρχονται στη χώρα, έχοντας λάβει τη σχετική θεώρηση εισόδου, για σπουδές. Η άδεια τους δεν δύναται να μετατραπεί σε άδεια διαμονής για άλλο σκοπό, και αυτοί, μετά το πέρας των σπουδών τους υποχρεούνται να εγκαταλείψουν τη χώρα. Επανείσοδός τους στη χώρα επιτρέπεται μόνον με βάση τις διατάξεις του νόμου 2910/2001.

2.5. Το ζήτημα των πολιτικών προσφύγων

*Καλλιόπης Μιγγείρου**

Με την σειρά μου θα ήθελα να αναφερθώ σε μία άλλη κατηγορία αλλοδαπών, οι οποίοι καταφεύγουν στη χώρα μας εξ αιτίας πολύ συγκεκριμένων λόγων: αυτή των αιτούντων άσυλο και προσφύγων, ανθρώπων δηλαδή που χρήζουν διεθνούς προστασίας.

Οι πρόσφυγες αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τη χώρα τους λόγω φόβου δίωξης εξ αιτίας της φυλής τους, εθνικότητας, θρησκείας, των πολιτικών πεποιθήσεων τους ή άλλων λόγων που συνδέονται με την κοινωνική ομάδα στην οποία ανήκουν. Αυτό που χαρακτηρίζει τους πρόσφυγες είναι ότι δεν απολαμβάνουν πλέον την εθνική προστασία της χώρας τους και αναγκάζονται να καταφύγουν σε κάποια άλλη χώρα αναζητώντας διεθνή προστασία, όπως αυτή προβλέπεται από τη Διεθνή Σύμβαση της Γενεύης του 1951 περί του καθεστώτος των προσφύγων.

Υπάρχουν και άλλα πρόσωπα που χρήζουν ευρύτερης διεθνούς προστασίας, ακριβώς, επειδή, στις χώρες τους μαίνονται εμφύλιοι πόλεμοι, ένοπλες συρράξεις, γενικευμένη και αδιάκριτη βία καθώς και μαζικές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων, γεγονότα τα οποία, επίσης, καθιστούν αδύνατη την παροχή εθνικής προστασίας σε αυτές τις χώρες και επιτακτική την ανάγκη χορήγησης διεθνούς προστασίας σε άλλη χώρα.

Θα πρέπει να επισημάνω δε ότι για τους πρόσφυγες δεν προβλέπονται από την νομοθεσία νόμιμοι τρόποι εισόδου στην Ελλάδα, όπως και στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. Για παράδειγμα, δεν υπάρχει πρόβλεψη χορήγησης της λεγόμενης "ανθρωπιστικής" visa εισόδου τους σε κάποια χώρα, ενώ γίνονται προσπάθειες σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την κατάργηση προϋποθέσεων άδειας εισόδου σε μία χώρα για τους ανθρώπους εκείνους, που προέρχονται από χώρες, στις οποίες επικρατούν συνθήκες τέτοιες, που δικαιολογούν τη χορήγηση διεθνούς προστασίας σε μια άλλη χώρα.

΄Ετσι, οι πρόσφυγες αναγκάζονται να καταφύγουν στην Ελλάδα παράνομα, προκειμένου να ζητήσουν προστασία, έχοντας γίνει στο μεταξύ θύματα κυκλωμάτων παράνομης διακίνησης ανθρώπων. Πολλοί από αυτούς έχουν κινδυνεύσει σοβαρά στην προσπάθειά τους να εισέλθουν στη χώρα μας, ενώ άλλοι έχουν χάσει και τη ζωή τους στην προσπάθεια αναζήτησης ελευθερίας και ασφάλειας.

---

* *Επιστημονικής συνεργάτου του Ελληνικού Συμβουλίου για τους Πρόσφυγες.*

Όταν δε οι πρόσφυγες καταφέρουν να εισέλθουν στην ελληνική επικράτεια, το δικαίωμα παραμονής τους και προστασίας τους στη χώρα μας, δεν είναι αυτονόητο ακόμη κι όταν προέρχονται από χώρες, όπου είναι ευρέως γνωστό, ότι δεν μπορούν να έχουν προστασία, όπως για παράδειγμα το Ιράκ, Αφγανιστάν, Σομαλία κ.λ.π.

Πολλές φορές, ένας μεγάλος αριθμός των εισερχομένων προσφύγων στην χώρα μας αποτελείται από ασυνόδευτους ανηλίκους, οι οποίοι έχουν βιώσει εξαιρετικά τραυματικές εμπειρίες στη χώρα τους, και στους οποίους θα έπρεπε να χορηγείται άμεσα κάποιο καθεστώς προστασίας, όπως αυτό υποδεικνύεται από την Διεθνή Σύμβαση της Γενεύης αλλά και από την Διεθνή Σύμβαση Περί Προστασίας των Δικαιωμάτων του Παιδιού. Ωστόσο, οι ασυνόδευτοι ανήλικοι δεν τυγχάνουν ιδιαίτερης μεταχείρισης και τις περισσότερες φορές η διοικητική διαδικασία που θα περιγράψω παρακάτω ακολουθείται και στις δικές τους περιπτώσεις.

Η πρακτική που εφαρμόζεται στις παραμεθόριες περιοχές της χώρας μας, δηλαδή στα συνήθη σημεία εισόδου των προσφύγων είναι η σύλληψη τους, η έκδοση αποφάσεων διοικητικής απέλασης, η οποία μάλιστα δεν είναι εφικτή τις περισσότερες φορές, και η κράτησή τους για 3 μήνες, προκειμένου να υλοποιηθεί η απόφαση απέλασης. Η δυνατότητα πρόσβασης τους στην διαδικασία ασύλου στις παραμεθόριες περιοχές είναι δυσχερής και συναντάται ελάχιστες φορές. Οι χώροι δε κράτησης τους δεν πληρούν τις βασικές προϋποθέσεις αξιοπρεπούς διαβίωσης, ενώ σε πολλούς από αυτούς τους χώρους δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε δικηγόρους και εκπροσώπους Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων παρά τη σαφή εγκύκλιο του Αρχηγού της Ελληνικής Αστυνομίας, η οποία ρυθμίζει τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο υπό κράτηση και τη δυνατότητα πρόσβασης τους σε συνηγόρους και εκπροσώπους ΜΚΟ.

Όταν μάλιστα η προσφυγή κατά των αποφάσεων απέλασης εκκρεμεί ενώπιον του περιφερειάρχη, ο οποίος έχει τη δυνατότητα με βάση τον νόμο να αναστείλει την απέλαση και να χορηγήσει προσωρινή άδεια παραμονής σε αυτούς τους ανθρώπους, που ούτως ή άλλως δεν μπορούν να επιστρέψουν στη χώρα τους, δεν γίνεται χρήση αυτής της δυνατότητας.

Αλλά και όταν οι πρόσφυγες αφεθούν ελεύθεροι μετά την κράτησή τους, τα προβλήματα συνεχίζονται, όταν επιχειρούν να αποκτήσουν πρόσβαση στη διαδικασία ασύλου στην Αθήνα για παράδειγμα. Η πρόσφατη πρακτική της διοίκησης στην Αστυνομική Δ/νση Αλλοδαπών Αττικής είναι η παραλαβή αιτήσεων ασύλου μία φορά μόνο την εβδομάδα, θέτοντας έτσι σημαντικούς περιορισμούς στο δικαίωμα κάποιου που χρειάζεται προστασία να το ασκήσει. Οι καθυστερήσεις δε παραλαβής των αιτημάτων ασύλου είναι επανειλημμένες, δημιουργώντας, έτσι, μία σειρά σύνθετων προβλημάτων, όπως η αδυναμία εξεύρεσης λύσεων

στέγασης των αιτούντων άσυλο, η αδυναμία των ίδιων να βρουν εργασία και να έχουν πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

Αλλά ακόμη κι όταν παραλαμβάνονται τα αιτήματα ασύλου από τις αρμόδιες αρχές, αυτά εξετάζονται ένα χρόνο τουλάχιστον αργότερα, ενώ στο μεταξύ οι αιτούντες άσυλο δεν προμηθεύονται με τα ειδικά δελτία αιτούντων άσυλο και συνεπώς δεν έχουν τη δυνατότητα ούτε να εργαστούν, ούτε να έχουν πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

Η διαδικασία εξέτασης αιτημάτων ασύλου μπορεί να διαρκέσει μέχρι και τρία χρόνια χωρίς να διαφαίνονται συγκεκριμένα εχέγγυα ότι οι πρόσφυγες που πραγματικά χρειάζονται διεθνή προστασία μπορούν να παραμείνουν στην Ελλάδα με κάποιο καθεστώς διεθνούς προστασίας.

Συγκεκριμένα, αναφέρομαι στα ποσοστά αναγνώρισης της προσφυγικής ιδιότητας από τον Υπουργό Δημόσιας Τάξης. Η Ελλάδα κατέχει μεταξύ των υπολοίπων κρατών-μελών της Ε.Ε μία από τις τελευταίες θέσεις αναφορικά με την αναγνώριση της προσφυγικής ιδιότητας και την χορήγηση άλλων μορφών διεθνούς προστασίας. Σαφώς, η χορήγηση ασύλου και άλλων μορφών διεθνούς προστασίας αποτελεί κυριαρχικό δικαίωμα των αρμοδίων Κρατικών Αρχών, ωστόσο υπάρχουν ορισμένες παράμετροι που καθορίζουν το νομότυπο της συγκεκριμένης πράξης, της οποίας μάλιστα η νομιμότητα ελέγχεται και δικαστικώς.

Τα τελευταία περίπου δύο χρόνια, κατά απόκλιση της προηγούμενης διαφορετικής πρακτικής που εφαρμοζόταν από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, οι δευτεροβάθμιες αποφάσεις του Υπουργού Δημόσιας Τάξης επί αιτημάτων ασύλου είναι στην συντριπτική τους πλειοψηφία απορριπτικές χωρίς εμπεριστατωμένη και ειδική αιτιολογία ακόμη και για περιπτώσεις αιτούντων άσυλο, που η Επιτροπή Προσφυγών του Υπουργείου αποφαίνεται ομοφώνως ή κατά πλειοψηφία θετικά.

Το Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες αναγκάσθηκε να προσφύγει στο Συμβούλιο της Επικρατείας, για την ακύρωση τουλάχιστον εβδομήντα πέντε απορριπτικών αποφάσεων του Υπουργού Δημόσιας Τάξης, οι οποίες ελήφθησαν επί αιτήσεων ασύλου κατ' απόκλιση των θετικών γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής Προσφυγών.

Η επιτυχής έκβαση των εκκρεμουσών υποθέσεων ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, τόσο σε επίπεδο ασφαλιστικών μέτρων, όσο και σε τελικό επίπεδο ακύρωσης των εν λόγω απορριπτικών διοικητικών αποφάσεων, καταδεικνύει ότι η συγκεκριμένη διοικητική πρακτική πρέπει να αλλάξει για να αποφεύγεται η μη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας.

Επιπλέον, τα δύο τελευταία χρόνια παρατηρείται η μη χορήγηση "ανθρωπιστικού καθεστώτος" μετά από αίτηση του αλλοδαπού για χορήγηση του, όταν έπεται της

δευτεροβάθμιας απορριπτικής αποφάσεως του ΥΔΤ επί του αιτήματος ασύλου του, με την αιτιολογία ότι δεν μπορεί τέτοιο αίτημα να υποβληθεί αυτοτελώς.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, όμως, αναιρείται η ουσία και το περιεχόμενο της "επικουρικής προστασίας", η οποία προβλέπεται, τόσο από την διεθνή, όσο και από την εθνική νομοθεσία και η οποία αποτελεί μία βασική μορφή διεθνούς προστασίας, χωρίς μάλιστα όρους ή περιορισμούς. Άλλωστε η εθνική μας νομοθεσία, αλλά και η πρόσφατα υιοθετηθείσα κοινοτική νομοθεσία, η οποία δεσμεύει την χώρα μας, δεν θέτει οιονδήποτε διαδικαστικό περιορισμό.

Περαιτέρω, τα δύο τελευταία χρόνια παρατηρείται το φαινόμενο της μη ανανέωσης των αδειών παραμονής που είχαν χορηγηθεί για ανθρωπιστικούς λόγους βάσει του άρθρου 8 του ΠΔ 61/1999. Και σε αυτές τις περιπτώσεις, οι διοικητικές πράξεις μη ανανέωσης στερούνται παντελούς αιτιολόγησης και μάλιστα σε περιπτώσεις που οι αρχικοί αντικειμενικοί λόγοι για τους οποίους χορηγήθηκε το "ανθρωπιστικό καθεστώς" εξακολουθούν να υφίστανται.

Στις ανωτέρω περιπτώσεις συμπεριλαμβάνονται και οικογένειες, οι οποίες διαμένουν στην Ελλάδα πάνω από δεκαετία, είναι πλήρως ενταγμένες στην ελληνική κοινωνία, ενώ τα παιδιά τους φοιτούν σε ελληνικά σχολεία. Ενώ σε αυτές τις οικογένειες είχε χορηγηθεί αδιαλείπτως το "ανθρωπιστικό καθεστώς", εντελώς αναιτιολόγητα και αυθαίρετα η διοίκηση αποφάσισε να μη το επαναχορηγήσει εκδίδοντας, μάλιστα, αποφάσεις απέλασης σε χώρες, όπου η απέλαση είναι ανέφικτη, όπως για παράδειγμα το Ιράκ. Η μη ανανέωση του ανθρωπιστικού καθεστώτος σε αυτές τις περιπτώσεις διακυβεύει σοβαρά την διαβίωση αυτών των οικογενειών, καθώς δεν υπάρχει δυνατότητα πρόσβασης τους σε εργασία, ούτε σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

Όλες οι προαναφερθείσες διοικητικές πρακτικές γεννούν σοβαρές ανησυχίες σχετικά με την παροχή αποτελεσματικής προστασίας σε άτομα που χρήζουν ευρύτερης διεθνούς προστασίας σύμφωνα με την διεθνή αλλά και την εθνική νομοθεσία, ενώ η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, αλλά και οι γνωμοδοτήσεις ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, καταδεικνύουν την ανάγκη άμεσης τροποποίησης αυτών των πρακτικών, πριν η Ελλάδα βρεθεί υπόλογη ενώπιον των αρμοδίων διεθνών και κοινοτικών οργάνων.

2.6. Προτάσεις δράσεων και ενεργειών για την αποτελεσματική υλοποίηση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής

*Δανιήλ Εσδρά**

Πρέπει να πω ότι είμαι πάρα πολύ χαρούμενος και ταυτόχρονα συγκινημένος, διότι είχα ξαναμιλήσει σε αυτό εδώ το βήμα πριν από πολλά χρόνια, όταν ήταν λίγοι αυτοί οι οποίοι μιλούσαν τότε για την μετανάστευση. Μου είχε ζητηθεί από την ΓΣΕΕ να μιλήσω για το μεταναστευτικό δίκαιο, που ήταν ανύπαρκτο τότε και είναι ακόμα, με την έννοια ότι μεταναστευτικό δίκαιο δεν υπάρχει διεθνώς, σε αντίθεση με το προσφυγικό δίκαιο. Χαίρομαι που σήμερα τα πράγματα έχουν αλλάξει πάρα πολύ.

Το φαινόμενο της **μετανάστευσης** είναι ένα διεθνές φαινόμενο, δεν αφορά μόνο την Ελλάδα, ή μόνο την Ευρώπη. Εδώ και αιώνες, είναι ένας σημαντικός παράγοντας στη διαμόρφωση του κόσμου μας, έτσι όπως τον ξέρουμε. Σύμφωνα με τον ΟΗΕ, μετανάστης είναι το άτομο που διαμένει για τουλάχιστον 6 μήνες μακριά από τον συνήθη τόπο κατοικίας του. Στην περίπτωση που βρίσκεται εντός των συνόρων της χώρας του λέγεται **εσωτερικός μετανάστης**, και στην περίπτωση που βρίσκεται εκτός των συνόρων της χώρας του λέγεται **εξωτερικός ή διεθνής μετανάστης.**

Σήμερα, εκτιμάται ότι υπάρχουν ανά τον κόσμο περισσότεροι διεθνείς μετανάστες από ποτέ άλλοτε. Από τα 150 εκατομμύρια, στα οποία υπολογίζονται οι μετανάστες διεθνώς, πολλοί αναζητούν καλύτερες οικονομικές ευκαιρίες σε άλλες χώρες. Η μετανάστευση με στόχο την απασχόληση είναι, κατά τον 21ο αιώνα, ζήτημα ύψιστης προτεραιότητας για πολλές χώρες αποστολής, διέλευσης και υποδοχής μεταναστών. Στις μέρες μας, υπάρχει μεγαλύτερη ευκολία στις μετακινήσεις των ανθρώπων, καθώς και πρόσβαση στην πληροφόρηση που φτάνει και στο πιο απομακρυσμένο χωριό. Οι άνθρωποι που φεύγουν από τις χώρες τους δεν έχουν πολλές προοπτικές στην πατρίδα τους και για τον λόγο αυτό αναζητούν μια δουλειά που θα τους επιτρέψει να ζήσουν αξιοπρεπώς. Έτσι έχουμε την λεγόμενη "αποστράγγιση" του εργατικού δυναμικού των χωρών αποστολής μεταναστών.

Από την άλλη, ένας μεγάλος αριθμός κρατών, ιδιαίτερα στην Ευρώπη, αντιμετωπίζει τη γήρανση των ντόπιων πληθυσμών και την πρόκληση να διατηρήσει

* *Αρχηγού της ελληνικής αποστολής του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης.*

ένα επαρκές εργατικό δυναμικό, ενώ δεν υπάρχει αύξηση αντίστοιχη στον αριθμό των γεννήσεων. Ελλείψεις σε εργατικό δυναμικό έχουν επίπτωση στην οικονομική ανάπτυξη, και την ικανότητα των κρατών να εξασφαλίζουν την βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού και ασφαλιστικού συστήματος. Εκεί όπου υπάρχουν διακριτές ανάγκες στην αγορά εργασίας, οι μετανάστες μπορούν να καλύψουν το κενό και να βοηθήσουν στη διατήρηση ή την επέκταση των επιπέδων παραγωγικότητας. Έτσι, σταδιακά, τα κράτη εγκαταλείπουν τις παραδοσιακές πολιτικές "μηδενικής μετανάστευσης" και επανεξετάζουν την προσέγγισή τους ως προς την εκδήλωση του φαινομένου.

Η Ελλάδα, από παραδοσιακή χώρα αποστολής μεταναστών, μετατράπηκε από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 σε χώρα υποδοχής. Αυτή η περίοδος σηματοδοτήθηκε από τη ραγδαία εξέλιξη της μεταναστευτικής πραγματικότητας, όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και σε άλλες Μεσογειακές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ελληνική κοινωνία αποδείχθηκε ανέτοιμη να υποδεχθεί σε τόσο μικρό, σχετικά, χρονικό διάστημα τα μεταναστευτικά αυτά ρεύματα. Η γενικότερη αντιμετώπιση των μεταναστών, ιδιαίτερα πριν μερικά χρόνια, αλλά ακόμη και σήμερα είναι γενικά αρνητική, συνδέοντας τη μετανάστευση με την εγκληματικότητα και την ανεργία. Βεβαίως, σε αυτή την εικόνα έχουν συμβάλει πολύ τα Μ.Μ.Ε. και ιδιαίτερα τα ιδιωτικά. Εμφανής είναι η καχυποψία με την οποία οι μετανάστες συνεχίζουν να αντιμετωπίζονται και στην αγορά εργασίας, όπου παρατηρούνται φαινόμενα υποαπασχόλησης, απασχόλησης στην παραοικονομία, και γενικά εκμετάλλευσης.

Στην διαμόρφωση μιας τέτοιας κατάστασης συνέβαλαν τα λάθη του παρελθόντος όσον αφορά στο μεταναστευτικό ζήτημα της χώρας μας. Δεν προβλέφθηκε μια ρεαλιστική διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων και παρότι υπάρχει τώρα μεταναστευτικός νόμος, φρονώ ότι ακόμα δεν έχουμε αποφασίσει ποια θα είναι η μεταναστευτική μας πολιτική.

Επίσης, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ιδιαίτερα πολιτιστικά και γλωσσικά χαρακτηριστικά των μεταναστών, η ανεπαρκής γνώση ή /και άγνοια της ελληνικής γλώσσας, η έλλειψη κατάλληλης κατάρτισης καθώς και η μικρή τους εξειδίκευση σε θέματα λειτουργίας σύγχρονων επιχειρήσεων, σε συνδυασμό με την έλλειψη πληροφοριών για τα δικαιώματά τους. Τα στοιχεία αυτά ευνοούν στάσεις και συμπεριφορές κοινωνικού αποκλεισμού των μεταναστών.

Τέτοιες συμπεριφορές πηγάζουν επίσης από την έλλειψη σωστής ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης της ελληνικής κοινωνίας, καθώς και το σημαντικό έλλειμμα εκπαίδευσης, κυρίως των νέων ανθρώπων, πάνω στα ανθρώπινα δικαιώματα. Είμαστε ίσως η μοναδική χώρα που δεν έχει εισαγάγει στα σχολεία, αρχίζοντας από τα δημοτικά, μάθημα ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Σε έρευνα που διεξήγαγε ο ΔΟΜ στο λεκανοπέδιο της Αττικής σχετικά με τη στάση και τις αντιλήψεις του πληθυσμού απέναντι στους μετανάστες και τους πρόσφυγες, το δείγμα των ερωτηθέντων χωρίστηκε σε τρεις ηλικιακές κατηγορίες:

- 16 έως 30 ετών.
- 30 έως 50 ετών.
- 50 έως 70 ετών.

Σε γενικές γραμμές η έρευνα έθετε ερωτήματα όπως: «Τι αισθάνεστε για τους μετανάστες; Εάν γνωρίζετε τη διαφορά μεταξύ μετανάστη και πρόσφυγα. Εάν οι αλλοδαποί αποτελούν θετικό ή αρνητικό στοιχείο στη κοινωνία υποδοχής, κλπ».

Η ηλικιακή ομάδα από 50 έως 70 ετών έδωσε αναμενόμενες απαντήσεις, δηλαδή έλαβε μια συντηρητική τοποθέτηση. Η ομάδα από 30 έως 50 ετών έδωσε μια επίσης αναμενόμενη τοποθέτηση, μια δηλαδή πιο προοδευτική και φιλελεύθερη στάση. Έκπληξη αποτέλεσε, εντούτοις, η ομάδα από 16 έως 30 ετών , εκφράζοντας ακραίες τοποθετήσεις, περιγράφοντας με τα μελανότερα χρώματα τη στάση τους απέναντι στους μετανάστες. Με αφορμή αυτές τις τοποθετήσεις, το γραφείο μας απευθύνθηκε στον τότε Γενικό Γραμματέα Νέας Γενιάς και ξεκινήσαμε μαζί μια εκστρατεία κατά των ρατσιστικών στερεοτύπων, με κύριους αποδέκτες τους νέους ανθρώπους.

Η γνώση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ή καλύτερα το έλλειμμα αυτής της γνώσης είναι επίσης συνυφασμένο με τη στάση που πολλοί έχουν έναντι του φαινομένου του **trafficking**, του λυπηρού αυτού φαινομένου της αγοραπωλησίας, υπενοικίασης ανθρώπων σε συνθήκες δουλείας, είτε για σεξουαλική, είτε για άλλης μορφής εκμετάλλευση. Μια κατάφωρη καταπάτηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, που συνήθως αγνοεί ο “χρήστης” των “υπηρεσιών” αυτών.

Συνηθίζεται το trafficking να συνδέεται περισσότερο με την σεξουαλική εκμετάλλευση. Αυτό, όμως, περιορίζει πολύ την πραγματική διάσταση του φαινομένου. Σε μια περίπτωση trafficking που δεν αφορά σε σεξουαλική εκμετάλλευση αναφέρεται και η καταγγελία του Προέδρου του Εργατικού Κέντρου Χαλκίδας, ο οποίος επισήμως σε μια ημερίδα, κατήγγειλε ότι σε μια βιοτεχνία έξω από την Χαλκίδα, το Εργατικό Κέντρο βρήκε κλειδωμένους 27 αλλοδαπούς να εργάζονται. Τα άτομα αυτά δεν εργάζονταν απλώς χωρίς μεροκάματο, ή εργάζονταν την Κυριακή, αλλά δούλευαν σε εργάζονταν συνθήκες, σε συνθήκες ομηρίας. Μια άλλη σκοτεινή πλευρά του trafficking αποτελεί η αγοραπωλησία των παιδιών, τα οποία πωλούνται για οποιοδήποτε λόγο, από το να πουλούν τα χαρτομάντιλα, μέχρι όργανα του σώματός τους.

Η βασική αιτία γένεσης φαινομένων όπως το trafficking ανθρώπων δεν είναι τίποτε άλλο από την φτώχεια. Κάποτε με ρώτησαν ποια είναι η χειρότερη μορφή διάκρισης, σε μια εκδήλωση για τις ομάδες κοινωνικού αποκλεισμού, όπου ήταν

παρόντες ανάπηροι, μετανάστες, ομοφυλόφιλοι, χρήστες, αποφυλακισμένοι, τσιγγάνοι, κλπ. Η απάντηση που έδωσα ήταν "η φτώχεια". Ο ανάπηρος ή μετανάστης ή ομοφυλόφιλος ή χρήστης -αν είναι παράλληλα πλούσιος- δεν αντιμετωπίζει κανένα πρόβλημα, σε αντίθεση με τον φτωχό έστω και αν αυτός δεν αντιμετωπίζει καμία άλλη διάκριση.

Είναι χαρακτηριστικό αυτό που είπε ο Υφυπουργός Εξωτερικών, κ. Ε. Στυλιανίδης, τον Σεπτέμβρη του 2004 στο Υπουργείο Εξωτερικών για θέματα της ΥΔΑΣ, η οποία είναι μια ειδική υπηρεσία του Υπουργείου που χρηματοδοτεί προγράμματα σε φτωχές χώρες: "Πρέπει να παύσουμε να δίνουμε χρήματα πολλών φτωχών ανθρώπων πλουσίων χωρών σε λίγους πλούσιους φτωχών χωρών". Είναι, λοιπόν, πολύ σημαντικό να γίνονται επενδύσεις, έτσι ώστε να μην έχουν ανάγκη οι ντόπιοι να φεύγουν προς άγνωστη κατεύθυνση προς ανεύρεση εργασίας, πολλές φορές εξαπατημένοι από οργανωμένα εγκληματικά κυκλώματα.

Όσον αφορά στο τι μπορούμε να κάνουμε στη χώρα μας, είναι πλέον αναγκαία η συνειδητοποίηση εκ μέρους των συλλογικών φορέων, κρατικών και μη, αλλά και του γενικότερου πληθυσμού της χώρας μας ότι σήμερα οι **πολυπολιτισμικές** κοινωνίες αποτελούν τη νέα πραγματικότητα. Τέτοιοι φορείς είναι η τοπική αυτοδιοίκηση, οι υπηρεσίες και φορείς που εξυπηρετούν μετανάστες, πρόσφυγες και παλιννοστούντες, οι κοινωνικοί και εθελοντικοί φορείς, οι φορείς εργοδοτών, κλπ.

Τα φαινόμενα ρατσισμού και ξενοφοβίας δεν οδηγούν πουθενά. Αντίθετα, πρέπει να υπάρχει σεβασμός για κάθε ιδιαίτερη πολιτισμική ταυτότητα και για την αξιοποίηση της νέας αυτής πραγματικότητας οι διάφοροι πολιτισμοί θα πρέπει να βρίσκονται σε μια διαδικασία **αλληλεπίδρασης,** μετατρέποντας την **πολυπολιτισμική κοινωνία σε διαπολιτισμική.**

Στην Ελλάδα, και με στόχο τη βελτίωση της διαχείρισης της μετανάστευσης, το γραφείο του ΔΟΜ έχει να προτείνει ένα πλέγμα ενεργειών και δράσεων, όπως:

- Την υλοποίηση **προγραμμάτων εποχιακής μετανάστευσης** – κυρίως από όμορες χώρες - για την κάλυψη συγκεκριμένων αναγκών στην αγορά εργασίας, για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, από μετανάστες εργάτες που θα πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις (γλώσσας, κατάρτισης, κλπ), με βάση πρόσκληση του ενδιαφερόμενου εργοδότη. Τέτοια προγράμματα υλοποιούνται σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες μέσα από διμερείς συμφωνίες, όπως υπήρξε, για παράδειγμα, η διμερής συμφωνία μεταξύ των Κυβερνήσεων της Ιταλίας και της Αλβανίας, για την απασχόληση Αλβανών εποχικών εργατών, με την αρωγή των Γραφείων του Διεθνούς Οργανισμού Μεταναστεύσεως στην Ρώμη και τα Τίρανα. Το πρόγραμμα αυτό σημείωσε μεγάλη επιτυχία.

- Συναφές με το παραπάνω, είναι και η θέσπιση "**quotas**", ανά εθνικότητα, για την απασχόληση μεταναστών εργατών, σε συγκεκριμένους κλάδους της οικονομίας.
- Την πάταξη της **"μαύρης εργασίας"** των μεταναστών, η οποία αποστερεί αφενός από το ασφαλιστικό σύστημα της χώρας σημαντικά έσοδα, και αφετέρου στερεί από τους μετανάστες τις δυνατότητες ασφαλιστικής κάλυψης για ζητήματα υγείας.
- Τη λήψη ειδικής μέριμνας για την ενίσχυση των **αναπήρων μεταναστών**, η πλειονότητα των οποίων απέκτησε την αναπηρία ύστερα από κάποιο εργατικό ατύχημα στη χώρα μας. Αξίζει να σημειώσουμε ότι τα επιδόματα αναπηρίας δίδονται μόνο σε έλληνες και όχι σε αλλοδαπούς.
- Τη βελτίωση της **"εικόνας του μετανάστη"**, μέσα από μια εκστρατεία ενημέρωσης και ευαισθητοποίησης του ευρύτερου κοινού. Εκτός των επιμέρους δράσεων, θα πρέπει να δραστηριοποιηθούν και τα ΜΜΕ, τα οποία παίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση των στάσεων και των αντιλήψεων του πληθυσμού απέναντι στο ζήτημα της μετανάστευσης και τα οποία εξάλλου έχουν ως τώρα προβάλει, σε γενικές γραμμές, μια αρνητική εικόνα για τους μετανάστες.
- Την εισαγωγή του μαθήματος των **"ανθρωπίνων δικαιωμάτων"** στα σχολεία.
- Την έμφαση σε **προγράμματα πολιτισμικής εκπαίδευσης μεταναστών,** με στόχο τη διευκόλυνση της κοινωνικής και εργασιακής ένταξης.
- Την υλοποίηση προγραμμάτων Επικουρούμενου **Εθελοντικού Επαναπατρισμού** για ορισμένες κατηγορίες, όπως είναι οι απορριφθέντες αιτήσαντες άσυλο, οι παράνομοι μετανάστες κλπ.
- Την πάταξη του φαινομένου της παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων **(trafficking),** που αποτελεί κατάφωρη παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών.

2.7. Ζητήματα Στρατηγικής και προτάσεις για τις πολιτικές αντιμετώπισης της μετανάστευσης στην Ελλάδα στο άμεσο μέλλον

*Αλέξανδρου Ζαβού**

Α. Εισαγωγικά : Η μετανάστευση ως παγκόσμιο φαινόμενο

Η μετανάστευση είναι ένα φαινόμενο διαχρονικό και παγκόσμιο. Οικονομικοί, ιστορικοί, πολιτικοί, κοινωνικοί και πολιτισμικοί λόγοι, ανέκαθεν, ωθούσαν τους ανθρώπους να μεταναστεύσουν σε νέες πατρίδες αναζητώντας ένα καλύτερο αύριο και καλύτερες συνθήκες διαβίωσης. Η Ευρώπη βίωσε τη μετανάστευση αρχικά ως περιοχή αποστολής μεταναστών προς άλλες ηπείρους. Στη συνέχεια, ωστόσο, αποτέλεσε προορισμό μεταναστευτικών ρευμάτων, που προέρχονταν, είτε από άλλες ηπείρους, είτε από μετακινήσεις πληθυσμών στο εσωτερικό της Ευρώπης.

Η πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών κλήθηκε μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου να διαχειριστεί το ζήτημα της αυξημένης εισροής μεταναστευτικών ρευμάτων. Αναζητώντας την ισορροπία μεταξύ του οικονομικού οφέλους και της κοινωνικής συνοχής ανέπτυξαν σταδιακά μεταναστευτικές πολιτικές. Οι πολιτικές αυτές συνεχίζουν να εξελίσσονται ανάλογα με τις νέες διαστάσεις που λαμβάνει το μεταναστευτικό φαινόμενο και σύμφωνα με τις εμπειρίες που έχουν αποκομίσει τα κράτη στο πέρασμα του χρόνου.

Β. Η Ελλάδα ως χώρος υποδοχής μεταναστών

Σε αντίθεση με τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη, η Ελλάδα αποτελούσε έως τα τέλη της δεκαετίας του '80 παραδοσιακή χώρα αποστολής μεταναστών, ενώ, μόλις από τις αρχές της δεκαετίας του '90 μεταβλήθηκε σε χώρα υποδοχής. Αυτή η μεταβολή άργησε να γίνει αντιληπτή από την προηγούμενη κυβέρνηση, η οποία αντιμετώπισε το θέμα με προχειρότητα. Ψήφισε νόμους και προεδρικά διατάγματα που προσέφεραν βραχυπρόθεσμες λύσεις χωρίς πρόβλεψη για τις προεκτάσεις στο μέλλον και δημιουργούσαν μεγάλο αριθμό προβλημάτων.

**Προέδρου του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ.).*

Επομένως υπήρξε ένας μη ολοκληρωμένος και αποσπασματικός σχεδιασμός πολιτικής, ανίκανος να χειριστεί το θέμα της μετανάστευσης. Οι συνέπειες αυτού του λάθους χειρισμού του μεταναστευτικού προβλήματος στην Ελλάδα είναι εμφανείς. Δεν λύθηκαν ούτε καν απλά προβλήματα όπως η διευκόλυνση των διαδικασιών για την άμεση έκδοση αδειών παραμονής κι εργασίας κι ο έλεγχος των συνόρων.

Παράλληλα δεν υπήρξε καμία πρόβλεψη για τις πολιτικές ένταξης των μεταναστών ή την αντιμετώπιση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Τέλος, ούτε καν η καταγραφή του αριθμού των μεταναστών που βρίσκονται νόμιμα στη χώρα δεν κατέστη δυνατή. Όλα τα παραπάνω δημιούργησαν πολλαπλά προβλήματα σε τομείς όπως η κοινωνική ασφάλιση, η υγεία και η παιδεία, ενώ ουσιαστικά ενίσχυσαν τη μαύρη εργασία.

Γ. Στόχοι άμεσης προτεραιότητας για την κατάρτιση μίας σύγχρονης πολιτικής διαχείρισης της μετανάστευσης

1.Αξιόπιστη και έγκυρη καταγραφή του φαινομένου της μετανάστευσης στην Ελλάδα

Η ολιγωρία της προηγούμενης κυβέρνησης και η αδυναμία της να αντεπεξέλθει στις προκλήσεις του φαινομένου οδήγησαν στην απουσία μίας ρεαλιστικής εικόνας της μεταναστευτικής κατάστασης σήμερα. Τα όποια στοιχεία υπάρχουν για τους μετανάστες είναι αποσπασματικά, παρουσιάζουν διαφορετική εικόνα ανάλογα με το αντικείμενο του εκάστοτε φορέα και βρίσκονται διάσπαρτα στα μητρώα των κατά τόπους αρμοδίων υπηρεσιών.

Η διαμόρφωση, όμως, μίας εξειδικευμένης και ρεαλιστικής πολιτικής διαχείρισης του μεταναστευτικού ρεύματος προϋποθέτει την αξιόπιστη και έγκυρη καταγραφή του φαινομένου της μετανάστευσης στην Ελλάδα. Προς το σκοπό αυτό, πρέπει να γίνει συλλογή και ανάλυση στοιχείων για τη δημιουργία βάσης δεδομένων για θέματα της μετανάστευσης. Στόχος είναι η συλλογή πληροφοριών όπως: α) η εθνικότητα των μεταναστών, β) το φύλο και η ηλικία τους, γ) ο τόπος εγκατάστασής τους, δ) η διάρκεια και πρόθεση παραμονής τους στην Ελλάδα, ε) οι λόγοι χορήγησης άδειας παραμονής (εργασία, οικογενειακή συνένωση κτλ) και στ) οι επαγγελματικές δεξιότητες και το μορφωτικό επίπεδο των μεταναστών. Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται η υποδομή για την αρτιότερη ανάθεση και υλοποίηση μελετών και ερευνών.

Επίσης, θα πρέπει να συγκροτηθεί μια ενιαία τράπεζα πληροφοριών για τους μετανάστες, από την οποία θα μπορούν να αντλούν - στα πλαίσια του κράτους

δικαίου - πληροφορίες όλοι οι εξουσιοδοτημένοι φορείς, που είναι επιφορτισμένοι με το σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής. Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται, επιπλέον, ένας ενιαίος τρόπος επικοινωνίας των μεταναστών με τις αρμόδιες αρχές.

2. Συστηματική και ενδελεχής μελέτη των επιπτώσεων της μετανάστευσης στους επιμέρους τομείς της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας

Η αξιόπιστη και έγκυρη καταγραφή του φαινομένου της μετανάστευσης στην Ελλάδα μπορεί και πρέπει να συνδυαστεί με συστηματική και ενδελεχή μελέτη των επιπτώσεων της μετανάστευσης στους επιμέρους τομείς της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας (αγορά εργασίας, αγροτικός τομέας, σχολική εκπαίδευση, κοινωνική ασφάλιση κτλ.).

Το Ι.ΜΕ.ΠΟ. στα πλαίσια της συμβουλευτικής του δραστηριότητας σε θέματα μετανάστευσης έχει, ήδη, οργανώσει την εκπόνηση μελετών με αντικείμενο την επίδραση των μεταναστευτικών ρευμάτων στους τομείς της κοινωνικής ασφάλισης και της αγροτικής οικονομίας και στο προσεχές μέλλον αναμένεται να ανατεθούν και άλλες μελέτες, ούτως ώστε βαθμιαία το φαινόμενο της μετανάστευσης να εκτιμηθεί αξιόπιστα στο σύνολο του.

3. Ανταλλαγή εμπειριών με ευρωπαϊκές χώρες, διεθνείς οργανισμούς, ερευνητικά κι επιστημονικά Ινστιτούτα και φορείς στο θέμα της μετανάστευσης

Παράλληλα με τη συστηματική μελέτη των επιπτώσεων της μετανάστευσης θα πρέπει να υπάρξει ανταλλαγή τεχνογνωσίας με ευρωπαϊκές χώρες, που διαθέτουν πλούσιο απόθεμα εμπειρίας σε μεταναστευτικά θέματα. Θα πρέπει να εξεταστεί το μεταναστευτικό τους υπόβαθρο καθώς επίσης και η εφαρμογή και τα αποτελέσματα της πολιτικής που ασκήθηκε, προκειμένου να εντοπιστούν οι βέλτιστες πρακτικές.

Στη συνέχεια θα πρέπει να ελεγχθεί η συμβατότητα των πρακτικών αυτών με την ελληνική πραγματικότητα λαμβάνοντας υπόψη την ιδιομορφία της Ελλάδας λόγω της γεωγραφικής της θέσης. Συγκεκριμένα, η απουσία κοινών συνόρων με χώρες της Ε.Ε., η γειτνίαση της Ελλάδας με παραδοσιακές χώρες αποστολής μεταναστών και ο μεγάλος αριθμός μεταναστών - σε ποσοστό άνω του 50% - προερχόμενων μόνο από την Αλβανία διαμορφώνουν μια ιδιότυπη κατάσταση, η οποία για να αντιμετωπιστεί χρειάζεται, επιπλέον, τη σύναψη διακρατικών συμφωνιών.

Η τήρηση των συμφωνιών αυτών θα πρέπει να υποστηρίζεται από την Ε.Ε. και τους διεθνείς οργανισμούς, ώστε να εξασφαλίζεται η πλήρης εφαρμογή τους.

Μέσα από την ανταλλαγή τεχνογνωσίας με τα άλλα ευρωπαϊκά κράτη η Ελλάδα θα μπορέσει να καλύψει την έλλειψη εμπειρίας της σε μεταναστευτικά ζητήματα και να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις του σχεδιασμού μίας βιώσιμης, ρεαλιστικής και αποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής.

Ακόμα, προτείνεται η ανάπτυξη στενών συνεργασιών με Ινστιτούτα ή φορείς της Ε.Ε. εξειδικευμένους σε θέματα μετανάστευσης (κοινωνικούς εταίρους, ερευνητική και επιστημονική κοινότητα, φορείς παροχής δημοσίων υπηρεσιών, διεθνείς οργανισμούς, ΜΚΟ και άλλους παράγοντες της κοινωνίας) με σκοπό την ανταλλαγή τεχνογνωσίας, εμπειριών και πληροφοριών και την ενημέρωση πάνω στις τάσεις των σύγχρονων μεταναστευτικών ροών.

Επίσης, πρέπει να αναπτυχθούν ιδιαίτερες σχέσεις συνεργασίας με διεθνείς οργανισμούς, όπως η ΄Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, κ.λ.π., με αντικείμενο τη συνεχή ανταλλαγή πληροφοριών και την ανάπτυξη καινοτόμων δράσεων στο θέμα της μετανάστευσης. Παράλληλα θα πρέπει να οργανωθούν συνέδρια σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, που να καλύπτουν όλο το φάσμα των θεμάτων της μετανάστευσης.

4. Ανάπτυξη μίας σύγχρονης επικοινωνιακής πολιτικής στα θέματα της μετανάστευσης

Στόχος μίας τέτοιας επικοινωνιακής πολιτικής θα πρέπει να είναι η ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης και η προώθηση της ενημέρωσης των αρμοδίων φορέων του Κράτους και των πολιτών για τα ζητήματα της μετανάστευσης, ώστε να περιοριστούν τα φαινόμενα της ξενοφοβίας και του ρατσισμού και να παρουσιαστεί με αξιοπιστία και ρεαλισμό το μεταναστευτικό φαινόμενο.

5. Συντονισμός και εναρμόνιση των δραστηριοτήτων όλων των αρμοδίων φορέων πάνω στο σχεδιασμό μίας σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής με πνεύμα συνεργασίας και ομαδικότητας

Κρίνοντας από την σημασία του θέματος, είναι απαραίτητος ο συντονισμός της δράσης όλων των αρμοδίων φορέων (Κυβέρνηση, διεθνείς Οργανισμούς, Ενώσεις Εργαζομένων, ΜΚΟ κτλ) αναφορικά με το σχεδιασμό μίας σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής με πνεύμα συνεργασίας και ομαδικότητας. Μόνον έτσι μπορεί να καταστεί εφικτή η διαμόρφωση μίας μεταναστευτικής πολιτικής με γνώμονα την ομαλή κοινωνική ένταξη των μεταναστών και την ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

Δ. Συμπεράσματα

Συμπερασματικά θεωρούμε ότι, οι παραπάνω προτάσεις δίνουν μία σαφή, ελπίζω, εικόνα ως προς τις άμεσες προτεραιότητες μίας σύγχρονής πολιτικής για τη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ελλάδα. Είναι αυτονόητο, ότι οι σχετικές προτάσεις δεν πρέπει να ιδωθούν μεμονωμένα και αυτοτελώς, αλλά να τεθούν σε εφαρμογή παράλληλα και συνδυαστικά. Σε κάθε περίπτωση, στόχος παραμένει η διαμόρφωση μίας σύγχρονης πολιτικής με γνώμονα το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και με στόχο την αξιοποίηση του μεταναστευτικού ρεύματος με ρεαλιστικούς όρους.

Κεφάλαιο Τρίτο: Συμπεράσματα

Συνδικάτα και μεταναστευτική πολιτική την εποχή της παγκοσμιοποίησης

*Πέτρου Λινάρδου-Ρυλμόν**

Ι. Ζητήματα αρχών

Η στάση των συνδικαλιστικών οργανώσεων απέναντι στα δικαιώματα των οικονομικών μεταναστών και των προσφύγων δεν διαφέρει από τη στάση τους απέναντι στα δικαιώματα των γηγενών εργαζομένων. Από τη στιγμή που ένας οικονομικός μετανάστης εργάζεται σε μια χώρα, ανεξάρτητα αν έχει άδεια παραμονής ή άδεια εργασίας, τα συνδικάτα υπερασπίζονται τα εργασιακά και κοινωνικά του δικαιώματα, όπως και το δικαίωμά του να παραμείνει στη χώρα αυτή αν το επιθυμεί. Ο πρόσφυγας που φθάνει σε μια χώρα κυνηγημένος από το φόβο ή τη φτώχεια, πρέπει να προστατεύεται και να του αναγνωρίζονται τα ανθρώπινα αλλά και τα κοινωνικά του δικαιώματα, ώστε να μπορεί να επιβιώσει με αξιοπρέπεια.

Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις βρίσκονται σήμερα αντιμέτωπες με μια διαδικασία διεθνοποίησης της αγοράς εργασίας, η οποία οφείλεται στην εκτεταμένη προλεταριοποίηση του πληθυσμού σε διεθνές επίπεδο, στη θεαματική διεύρυνση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων στο επίπεδο του πλανήτη και στην αυξημένη κινητικότητα όλων των συντελεστών παραγωγής, του κεφαλαίου, της εργασίας και της τεχνολογίας. Το αποτέλεσμα δεν είναι μόνο ότι διεθνοποιείται η προσφορά εργασίας, αλλά και ότι διεθνοποιείται η ζήτηση. Ότι με τον ίδιο τρόπο που κάθε χώρα αντλεί κεφάλαια και γνώση από τον διεθνή χώρο, αναζητεί εργατικό δυναμικό, διαφόρων επιπέδων ειδίκευσης, στην διεθνοποιημένη αγορά εργασίας.

Απέναντι στη νέα αυτή πραγματικότητα, δεν μπορούν οι συνδικαλιστικές οργανώσεις να αγνοήσουν τα προβλήματα των μετακινούμενων ατόμων, είτε αυτοί είναι πρόσφυγες και υποψήφιοι εργαζόμενοι, είτε είναι εργαζόμενοι που απασχολούνται πραγματικά, χωρίς να αναγνωρίζονται τα δικαιώματά τους. Το γεγονός ότι τα άτομα που μετακινούνται σε μια άλλη χώρα από επείγουσα ανάγκη ή λόγω

* *Επιστημονικού Συμβούλου ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.*

μιας προσφοράς εργασίας, παρακάμπτουν ή παραβιάζουν εθνικές νομοθεσίες, δεν μπορεί να θεωρηθεί αιτία ώστε να μην υποστηριχθούν τα δικαιώματά τους, διότι αυτό θα σημαίνει ότι θα γίνει δεκτή η δημιουργία σε παγκόσμιο επίπεδο μιας εκτεταμένης αγοράς εργασίας, όπου δεν θα ισχύουν ούτε τα ανθρώπινα, ούτε τα κοινωνικά δικαιώματα. Τα συνδικάτα δεν μπορούν να δεχθούν μια τέτοια εξέλιξη, διότι κάτι τέτοιο θα σημαίνει ότι μέσω αυτής της διαδικασίας θα υπονομεύονται όλες οι κατακτήσεις των εργαζομένων στον σημερινό κόσμο.

ΙΙ. Κατευθύνσεις και αποτελέσματα της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα

΄Ενα από τα βασικά προβλήματα, που χαρακτηρίζουν ως τώρα τη μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα, είναι ότι, ενώ η πολιτική αυτή είχε ως κύρια επιδίωξη τη συγκράτηση της εισόδου οικονομικών μεταναστών, δεν εμποδίστηκε η συνεχής ροή μεταναστών χωρίς άδειες εργασίας και παραμονής προς τις δραστηριότητες που εκμεταλλεύονται την αδήλωτη απασχόληση. Η αυξανόμενη ζήτηση για φτηνή και αδήλωτη εργασία ήταν στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, το αποτέλεσμα των εξής μεταβολών:

- Της κρίσης, καταρχήν, στην οποία οδήγησε η διαδικασία της παγκοσμιοποίησης των αγορών, σημαντικούς κλάδους της παραγωγής και των υπηρεσιών, που αναζήτησαν διεξόδους για τη διατήρηση της ανταγωνιστικότητάς τους βασισμένες στην απασχόληση φτηνού εργατικού δυναμικού.
- Κατά δεύτερο λόγο, της μετατόπισης προς τα πάνω των επιδιώξεων του εγχώριου εργατικού δυναμικού, λόγω της ανόδου του μέσου εισοδήματος και του μορφωτικού επιπέδου, που έκανε δύσκολη έως αδύνατη την κάλυψη του συνόλου της ζήτησης για φτηνή εργασία από εγχώριο δυναμικό.
- Της απουσίας, τέλος, μιας στρατηγικής αναβάθμισης της αγοράς εργασίας, διαμέσου κυρίως της καταπολέμησης της αδήλωτης απασχόλησης και της εξασφάλισης του σεβασμού των εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων.

Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική είχε, επίσης, ως στόχο να επιτρέπει την είσοδο των μεταναστών με ειδικότητες που χρειάζεται η οικονομία. Η ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής που επιδιώκει να καλύπτει με εισαγόμενο εργατικό δυναμικό τις ελλείψεις, οι οποίες διαπιστώνονται σε συγκεκριμένες ειδικότητες, έχει επίσης αποδειχθεί μη εφαρμόσιμη για τους παρακάτω λόγους:

- ΄Ενα μεγάλο μέρος της αγοράς εργασίας δεν υπακούει σε μια καταγεγραμμένη αντιστοιχία προσφοράς και ζήτησης ειδικοτήτων. Οι εργαζόμενοι σε θέσεις εργασίας με χαμηλή ή μέση ειδίκευση έχουν κατά κανόνα γενικά

προσόντα, τα οποία προσαρμόζουν στις θέσεις εργασίας που βρίσκουν και επομένως δεν μπορεί να υπάρξει καταγραφή της ζήτησης εργατικού δυναμικού για όλες τις κατηγορίες ειδικοτήτων. Το πρόβλημα αυτό ισχύει, κυρίως, για τις θέσεις εργασίας που απαιτούν ημι-ειδικευμένο ή μεσαίων ειδικοτήτων εργατικό δυναμικό, το οποίο δεν διαθέτει καταγεγραμμένα ειδικά προσόντα, αλλά διαθέτει εμπειρία, ικανότητες και δεξιότητες. Οι προσλήψεις γίνονται μετά από προσωπική επαφή και είναι αδύνατο να γίνουν από απόσταση.

- Η ικανοποίηση της ζήτησης για τις περισσότερες κατηγορίες ειδικευμένου εργατικού δυναμικού σε μια οικονομία, είναι μια διαδικασία μακρόχρονη, που συνδέεται με την εκπαίδευση, τη δημιουργία συστημάτων κατάρτισης και την ύπαρξη μιας εμπειρίας σχετικά με τις δραστηριότητες, στις οποίες απασχολούνται οι ειδικότητες αυτές. Αυτό που, κατά κύριο λόγο, λείπει δεν είναι κάποιες ειδικότητες, αλλά μια πολιτική σε σχέση με τις εξελισσόμενες ανάγκες σε εργατικό δυναμικό ενός κλάδου ή της οικονομίας στο σύνολό της. Δεν χρειάζεται μόνο -ούτε κατά κύριο λόγο- να εισαχθούν συγκεκριμένες ειδικότητες από άλλες χώρες, αλλά να εκπαιδευτεί και να καταρτιστεί το δυναμικό που υπάρχει στη χώρα, εγχώριο και αλλοδαπό.
- Η ζήτηση για νέο εργατικό δυναμικό, εκδηλώνεται στις χώρες της Νότιας Ευρώπης ιδιαίτερα, ως ζήτηση για φτηνή ανασφάλιστη εργασία. Η ζήτηση αυτή δεν είναι, απλώς, η αξιοποίηση ενός διαθέσιμου δυναμικού μεταναστών, αλλά είναι μια ζήτηση που συνδυάζεται με τις προσπάθειες παραδοσιακών δραστηριοτήτων να επιβιώσουν ή να ανασυγκροτηθούν στις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης. Η προσπάθεια να αναδιαρθρωθούν αυτές οι δραστηριότητες και να βελτιώσουν την ανταγωνιστικότητά τους, πρέπει να συνδεθεί με την προσαρμογή και επομένως την αναβάθμιση των εργαζομένων και ειδικότερα των αλλοδαπών που απασχολούνται σε αυτές.

Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική επιδιώκει να μεταφέρονται στις χώρες-μέλη οι μετανάστες που διαθέτουν προσόντα αναγκαία για τις οικονομίες αυτές, αλλά αναγνωρίζει, συγχρόνως, ότι το μέλλον της οικονομικής ανάπτυξης στην Ευρώπη κατά τις επόμενες δεκαετίες, θα στηριχθεί σε σημαντικό βαθμό σε ένα συνεχές μεταναστευτικό ρεύμα. Οι οικονομίες της Νότιας Ευρώπης, χρειάζονται σε ορισμένες περιπτώσεις την εισαγωγή εργαζομένων με συγκεκριμένες ειδικότητες, αλλά αυτό που, κυρίως, χρειάζονται είναι η γενικευμένη αναβάθμιση της αγοράς εργασίας και των γνώσεων των εργαζομένων, ώστε να καλυφθούν οι ανάγκες για δραστηριότητες περισσότερο ανταγωνιστικές, καινοτόμες, οι οποίες αποτελούν σε μεγάλο βαθμό συνέχεια ήδη υπαρκτών δραστηριοτήτων.

Η μεταναστευτική πολιτική πρέπει, επομένως, να εγκαταλείψει την ουτοπία της ρύθμισης της μετανάστευσης μέσω της επιλεκτικής εισαγωγής ειδικοτήτων, αλλά και την ουτοπία της καταπολέμησης της αδήλωτης απασχόλησης μέσω της καταστολής των "λαθρομεταναστών", και να θέσει ως προτεραιότητα την μεταφο-

ρά, με όλα τα μέσα, των οικονομικών μεταναστών χωρίς άδειες παραμονής και εργασίας, στη νόμιμη αγορά εργασίας. Πρέπει να θέσει ως προτεραιότητα την κατοχύρωση του σεβασμού των δικαιωμάτων αυτών των ανθρώπων. Μια τέτοια προτεραιότητα απαιτεί την υλοποίηση πολιτικών, που θα περιορίσουν δραστικά την παράλληλη αγορά εργασίας και θα περιορίσουν, επομένως, και τη ζήτηση για φτηνή και αδήλωτη εργασία.

Η ύπαρξη μιας διαδικασίας νόμιμης εισόδου για εργασία πρέπει να διατηρηθεί, και από τις δύο πλευρές. Να υπάρχει αφενός, η δυνατότητα για εργοδότες να αναζητούν κάποιες κατηγορίες εργαζομένων στη διεθνή αγορά εργασίας, και να υπάρχει ένας μηχανισμός έγκρισης αυτών των αιτημάτων, ο οποίος να είναι ενημερωμένος για την κατάσταση στην αγορά εργασίας και να λαμβάνει αποφάσεις στο πλαίσιο των περιφερειακών αναπτυξιακών στρατηγικών και της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής. Ο ίδιος μηχανισμός πρέπει να δέχεται παράλληλα και αιτήσεις αλλοδαπών για ένταξη στην ελληνική αγορά εργασίας. Στο πλαίσιο ενός τέτοιου προσανατολισμού της μεταναστευτικής πολιτικής, είναι αναγκαίο να εφαρμοστεί μια πολιτική υποδοχής των προσφύγων και υποστήριξης της ένταξής τους στη νόμιμη αγορά εργασίας.

Οι διαδικασίες νομιμοποίησης, που έχουν ως τώρα εφαρμοστεί την Ελλάδα, δεν αποδεσμεύτηκαν από τις επιδιώξεις της νομοθεσίας σχετικά με την αποθάρρυνση της εισόδου και παραμονής των μεταναστών. Έτσι, χαρακτηρίζονται από τα εξής προβλήματα:

- Μετέφεραν στον μετανάστη όλο το βάρος της ένταξής του στη νόμιμη αγορά εργασίας και της κατοχύρωσης των δικαιωμάτων του,
- Υλοποιήθηκαν από ανεπαρκείς υπηρεσίες που αποθάρρυναν τη ένταξη στη διαδικασία της νομιμοποίησης, αλλά συγχρόνως δημιούργησαν σοβαρά και ανεπανόρθωτα εμπόδια στην ολοκλήρωσή της,
- Δεν συνοδεύτηκαν από αποτελεσματικές πολιτικές κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και των οικογενειών τους.

ΙΙΙ. Μια εναλλακτική κατεύθυνση

Ο εναλλακτικός προσανατολισμός της μεταναστευτικής πολιτικής πρέπει να περιλαμβάνει τις εξής διαστάσεις:

1) Την ένταξη της μεταναστευτικής πολιτικής στην ευρύτερη προσπάθεια αποκατάστασης της νομιμότητας στην αγορά εργασίας,
2) Την εξασφάλιση διαδικασιών νομιμοποίησης των μεταναστών που βρίσκονται, ήδη, στην Ελλάδα,
3) Την ουσιαστική υποδοχή και ένταξη των προσφύγων,
4) Την υλοποίηση των απαιτούμενων πολιτικών ένταξης των μεταναστών.

Η μεταναστευτική πολιτική πρέπει να απαλλαγεί από την εμμονή στη συγκράτηση της μετανάστευσης και να υιοθετήσει ως κύριο προσανατολισμό την αποκατάσταση του σεβασμού των δικαιωμάτων στην αγορά εργασίας και την κοινωνία. Η υλοποίηση πολιτικών, που εμπνέονται από ένα τέτοιο προσανατολισμό, θα οδηγήσει ταυτοχρόνως στη διαφάνεια και τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών και στην κατοχύρωση των δικαιωμάτων των μεταναστών και των προσφύγων.

Η αγορά εργασίας και η κοινωνία δεν απειλούνται από τη νομιμοποίηση της παρουσίας των οικονομικών μεταναστών, ούτε από την αλληλεγγύη προς τους πρόσφυγες. Απειλείται από την ανοχή απέναντι στην ύπαρξη μιας αγοράς εργασίας και μιας κοινωνίας, όπου δεν είναι σεβαστά τα ανθρώπινα και κοινωνικά δικαιώματα.

Ενδεικτική Βιβλιογραφία

- Αυδής Λ., "Εργασία αλλοδαπών και ζητήματα Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου", Δίκαιο Επιχειρήσεων & Εταιριών, τεύχος 11, 1995, σελ. 949-954.

- Δάμα Γεωργία, "ΕΙΝΑΠ υπέρ προσφύγων", εφημ. Ελευθεροτυπία, 06/02/2002.

- Δημουλάς Κωνσταντίνος, "Μορφές κοινωνικής ένταξης των οικονομικών μεταναστών στην Περιφέρεια Αττικής", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 115, Μάρτιος 2005, σελ. 8-13.

- Διδασκαλική Ομοσπονδία Ελλάδος, "Πολυπολιτισμική Κοινωνία, Πρακτικά διημερίδας", 2000.

- Διδασκαλική Ομοσπονδία Ελλάδος-ΙΠΕΜ, Διαπολιτισμική εκπαίδευση. Η κατάρτιση των εκπαιδευτικών της πρωτοβάθμιας σε θέματα διαπολιτισμικής εκπαίδευσης, Ιούνιος 2003.

- ΕΚΚΕ: Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα, τόμος Α΄, Αθήνα 1996.

- Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Αθήνας, "Κείμενο για τους ξένους εργάτες στην Ελλάδα", Απολογιστικό Συνέδριο του ΕΚΑ, Ιούλιος 1991.

- Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Αθήνας, Όλοι διαφορετικοί, όλοι ίσοι: έρευνα για τους παράνομους αλλοδαπούς και την εργασία, Οκτώβρης 1995.

- Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Αθήνας, Οι θέσεις του ΕΚΑ για τους όρους νομιμοποίησης των οικονομικών μεταναστών, 1996.

- Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Αθήνας, Ειρήνη, φιλία, συνεργασία, 1996.

- Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Αθήνας, Ρατσισμός και ξενοφοβία. Πρωτοβουλίες για τη νομιμοποίηση των ξένων εργατών, 1997.

- Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Αθήνας, Ρατσισμός-Ξένοι εργάτες, Απολογιστικό Συνέδριο του ΕΚΑ, Μάης 2004.

- Εργατικό Κέντρο Πειραιά & ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Κοινωνικός ρατσισμός, ξενοφοβία, κοινωνικός αποκλεισμός, 1995.

- ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, "Αλλοδαποί: ζουν και εργάζονται σε άθλιες συνθήκες", Ενημέρωση, Τεύχος 16, Ιούλιος Αύγουστος 1996, σελ. 12-20.

- ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση, Ετήσια Έκθεση 2000.

- ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση, Ετήσια Έκθεση 2003.

- ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση, Ετήσια Έκθεση 2004.

- ΕΚΑ, Ρατσισμός και ξενοφοβία, πρωτοβουλίες για την νομιμοποίηση των ξένων εργατών, Πρακτικά συνεδρίου, 1997.

- Καρασαβόγλου, Μαδυτινός, Νικολαϊδης, Κατσορίδας, Ξένοι εργάτες στο Νομό Καβάλας, επιπτώσεις στην τοπική οικονομία και κοινωνία, ΤΕΙ Καβάλας, Νοέμβριος 1996.

- Κατσορίδας Δημήτρης, "Οι ξένοι εργάτες στην Ελλάδα", Ενημερωτικό Δελτίο ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, τεύχος 4-5, Ιούνιος-Ιούλιος 1991, σελ. 29-35.

- Κατσορίδας Δημήτρης, "Αλλοδαποί: ζουν και εργάζονται σε άθλιες συνθήκες", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 16, Ιούλιο-Αύγουστος 1996, σελ. 12-20.

- Κατσορίδας Δημήτρης, Κολλιάς Γιώργος, "Αλλοδαποί εργαζόμενοι: Ένταξη ή καταστολή;", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 48-49, Ιούνιος- Ιούλιος 1999 σελ. 21-25.

- Κατσορίδας Δημήτρης, "Αλλοδαποί εργαζόμενοι και οικονομική ανάπτυξη", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 52, Οκτώβριος 1999, σελ. 27-29.

- Κατσορίδας Δημήτρης, Ξένοι (;) εργάτες στην Ελλάδα, εκδ. ΙΑΜΟΣ, 1994.

- Καψάλης Απόστολος, "Ο νόμος 2910/2001 και η απασχόληση των μεταναστών", Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων, τεύχος 28, Οκτώβριος 2002, σελ. 39-52.

- Καψάλης Απόστολος, "Συμπεράσματα της διημερίδας της ΓΣΕΕ με θέμα 'Για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης' ", Ενημέρωση του ΙΝΕ/ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 92, Φεβρουάριος 2003, σελ. 2-9.

- Καψάλης Απόστολος, Κατσορίδας Δημήτρης, "Η σύγχρονη ελληνική μεταναστευτική πολιτική : περιεχόμενο και αποτελέσματα", Τετράδια του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 24, Απρίλιος 2003, σελ. 13-33.

- Καψάλης Απόστολος, Κατσορίδας Δημήτρης, " Η υποδοχή των προσφύγων στην Ελλάδα", Τετράδια του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 24, Απρίλιος 2003, σελ. 34-45 και Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων, Οκτώβριος 2003, σελ. 74-84 (αναδημοσίευση).

- Καψάλης Απόστολος, "Μετανάστες-υγεία και κοινωνικός αποκλεισμός", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 112, Δεκέμβριος 2004, σελ. 14-69.

- Καψάλης Απόστολος, Παρουσίαση των αποτελεσμάτων από την διεξαγωγή συνεντεύξεων με μέλη της ομάδας-στόχου των εργαζομένων μεταναστών στους κλάδους της οικοδομής, των πρατηρίων βενζίνης και της ένδυσης, ΕΚΑ, Δεκέμβρης 2004.

- Καψάλης Απόστολος, "Η ευρωμεσογειακή συνεργασία (Euromed) και η μετανάστευση", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 115, Μάρτιος 2005, σελ. 14-21.

- ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Μεταναστευτική πολιτική και στρατηγικές ενσωμάτωσης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, εκδ. Gutenberg, Αθήνα 2003.

- Κρητικίδης Γιώργος, "Η μετανάστευση στην Ελλάδα", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 104, Μάρτιος 2004, σελ. 15-35.

- Κρητικίδης Γιώργος, "Οι μετανάστες στις περιφέρειες της χώρας", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 110, Οκτώβριος 2004, σελ. 10-25.

- Λαμπρίνα Γιώτη, "Εκπαιδευτικοί και ευρωπαϊκή ενοποίηση : σχέση εθνικής και ευρωπαϊκής ταυτότητας", Επιστημονικό Βήμα, ΙΠΕΜ-ΔΟΕ, τεύχος 2, Μάιος 2003, σελ. 95-107.

- Λινάρδος-Ρυλμόν Πέτρος, "Μετανάστευση και αγορά εργασίας στην Ελλάδα. Πρώτες διαπιστώσεις", Ενημερωτικό Δελτίο ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, τεύχος 12-13, Φεβρουάριος-Μάρτιος 1992, σελ. 37-44.

- Λινάρδος-Ρυλμόν Πέτρος, "Αλλοδαποί εργαζόμενοι και αγορά εργασίας στην Ελλάδα", Ενημερωτικό Δελτίο ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, τεύχος 23, Ιανουάριος 1993, σελ. 26-27.

- Λινάρδος-Ρυλμόν Πέτρος, "Η κατάσταση των αλλοδαπών στην Ελλάδα", Ενημερωτικό Δελτίο ΙΝΕ-ΓΣΕΕ, τεύχος 44, Οκτώβριος 1994, σελ. 3-10.

- Λινάρδος-Ρυλμόν Πέτρος, "Ζητήματα πολιτικής σχετικά με την νομιμοποίηση των αλλοδαπών στην Ελλάδα", Τετράδια του ΙΝΕ, τ.18-19, 2000.

- Λινάρδος-Ρυλμόν Πέτρος, “Η αναγκαιότητα μιας νέας προσέγγισης της μετανάστευσης”, Ενημέρωση του ΙΝΕ - ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ, τεύχος 92, Φεβρουάριος 2003, σελ. 19-27.

- Μαυρίκος Γιώργος, “Ειρήνη, φιλία, συνεργασία. Αλλοδαποί εργάτες-μειονότητες”, ΓΣΕΕ-Πρακτικά Α΄ Βαλκανικής Συνδικαλιστικής Συνδιάσκεψης, 1998, σελ. 36-44.

- Μπάγκαβος Χρήστος, Παπαδοπούλου Δέσποινα, Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, Μελέτη ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2002.

- Νανούρης Δημήτρης, “Χειμαριώτες εργαζόμενοι στην Ελλάδα”, Ενημερωτικό Δελτίο ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, τεύχος 38-39, Απρίλιος-Μάιος 1994, σελ. 55-59.

- Νικολάου Γιώργος, “Δίγλωσσα προγράμματα σπουδών : Τυπολογία και ο επιστημονικός διάλογος σχετικά με την σκοπιμότητα εφαρμογής”, Επιστημονικό Βήμα, ΙΠΕΜ-ΔΟΕ, τεύχος 2, Μάιος 2003, σελ. 65-78.

- ΟΛΜΕ-ΚΕΜΕΤΕ, Σχολείο χωρίς σύνορα, βιβλίο της καθηγήτριας και του καθηγητή, ΟΕΔΒ 2000.

- ΟΛΜΕ-ΚΕΜΕΤΕ, Σχολείο χωρίς σύνορα, μαθητικά γυμνάσια στα ανθρώπινα δικαιώματα, ΟΕΔΒ 2000.

- ΟΛΜΕ-ΚΕΜΕΤΕ, “Ρατσισμός και ΜΜΕ”, Ενημερωτικό Δελτίο, Ιούνιος 2003, τεύχος 1ο.

- ΟΛΜΕ-ΚΕΜΕΤΕ, “Final report of ΚΕΜΕΤΕ’s programme, “Racism and the media. The role of the school”, Αθήνα, Μάιος 2004, αδημοσίευτο.

- ΟΛΜΕ-ΚΕΜΕΤΕ, “Attitudes of the Greek school community members towards the children of immigrants”, Report, Αθήνα, Μάιος 2004, αδημοσίευτο.

- ΟΛΜΕ-ΚΕΜΕΤΕ, “Ρατσισμός και ΜΜΕ”, Ενημερωτικό Δελτίο, Άνοιξη 2004, τεύχος 2ο.

- Πανελλήνια Ένωση Φιλολόγων, Σχολείο και ετερότητα, ο ρόλος του φιλολόγου στη σύγχρονη σχολική πραγματικότητα, 1998.

- Παπαδοπούλου Δέσποινα (Επιστ. Υπεύθυνος), Από την κοινωνική ευπάθεια στον κοινωνικό αποκλεισμό, Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2002.

- Πολυζωγόπουλος Χρήστος, “Σύγχρονη μεταναστευτική πολιτική. Μετανάστες ισότιμοι πολίτες”, Ενημέρωση του ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 92, Φεβρουάριος 2003, σελ. 10-18.

- Ρομπόλης Σάββας, Τα σύγχρονα μεταναστευτικά ρεύματα στην Ελλάδα, Έκθεση SOPEMI, Παρίσι, 2004

- Ρομπόλης Σάββας, "Πολιτικές μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 104, Μάρτιος 2004, σελ. 2-9.

- Σταμάτη Άντα, "Απασχόληση και ανεργία των μεταναστών", Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τεύχος 115, Μάρτιος 2005, σελ. 2-6.

- Τομαράς Αθανάσιος, "Συμμετοχή αλλοδαπών εις επαγγελματικά σωματεία εν Ελλάδι", Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, τόμος 31, 1972, σελ.1120-1122.

- Τομαράς Αθανάσιος, "Συμμετοχή αλλοδαπών εις σωματεία", Επιθεώρηση Εργατικού Δικαίου, τόμος 34, 1975, σελ.513-515.

- Τσιάκαλος Γιώργος, Οδηγός αντιρατσιστικής εκπαίδευσης, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 2000.

- Χαραμής Παύλος, "Σεβασμός της διαφορετικότητας", Πληροφοριακό Δελτίο ΟΛΜΕ, τεύχος 650, Ιούνιος-Αύγουστος 1996, σελ.21.

- "Παραδειγματική πρωτοβουλία του Ε.Κ. Καβάλας για τους ξένους εργάτες", Ενημερωτικό Δελτίο ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, τεύχος 6-7, Αύγουστος-Σεπτέμβριος 1991, σελ.9.

- "Καταργούνται τα ασφαλιστικά δικαιώματα των αλλοδαπών, καταγγέλλει η Ομοσπονδία Εργαζομένων ΙΚΑ", εφημ. Αυγή, 23/06/1995, σελ. 5.

- "Παλέψτε μέσα από τα συνδικάτα, Πλατιά σύσκεψη στις 23/02/2003 στο συνδικάτο Οικοδόμων Αθήνας", εφημ. Ριζοσπάστης, 18/02/2003, σελ. 18.

- "Η θεσμική Νέα Μηχανιώνα", εφημ. Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 02/11/2003, σελ. 43-45.

- "Έχουμε κοινό συμφέρον, να αποκτήσουμε και κοινό στόχο", εφημ. Ο Παλμός των Οικοδόμων, φύλλο 120, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 2003, σελ. 12-15.

- "Παράπλευρες ζημιές στην "Αθήνα 2004", εφημ. Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 02/05/2004, σελ. 43-47.

ISBN: 960-87797-9-0