

**Η Πολιτική της Νομιμοποίησης
Παράνομων Μεταναστών:
Ελληνική και Διεθνής Εμπειρία**

της Τζένης Καβουνίδη

Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική-Πληροφορική

Μάρτιος 2004

Η Πολιτική της Νομιμοποίησης Παράνομων Μεταναστών: Ελληνική και Διεθνής Εμπειρία

της Τζένης Καβουνίδη

Περιεχόμενα

- 1. Το Πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης, τα θετικά και αρνητικά της πολιτικής της νομιμοποίησης**
- 2. Η Πολιτική της νομιμοποίησης στις διάφορες εκδοχές της: Χαρακτηριστικά προγραμμάτων νομιμοποίησης**
- 3. Διοικητικές πλευρές προγραμμάτων νομιμοποίησης και σχετικά προβλήματα**
- 4. Το Ευρύτερο πλαίσιο της παράνομης μετανάστευσης και της πολιτικής της νομιμοποίησης**

Παραπομπές

1. Το Πρόβλημα της Παράνομης Μετανάστευσης, τα Θετικά και Αρνητικά της Πολιτικής της Νομιμοποίησης

Η μετανάστευση αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα σύγχρονα κράτη. Από τη μια, η μετανάστευση προσφέρει σημαντικές ευκαιρίες στις οικονομίες των χωρών υποδοχής αλλά από την άλλη μπορεί να αποτελέσει την πηγή πολλών προβλημάτων. Η πρόκληση για τις χώρες υποδοχής συνίσταται ακριβώς στο να σχεδιάσουν και να εφαρμόσουν πολιτικές κατάλληλες ώστε να αξιοποιηθούν οι σχετικές ευκαιρίες προς όφελός τους και ταυτόχρονα να αμβλυνθούν οι σχετικοί κίνδυνοι.

Τα δύο προγράμματα νομιμοποίησης αλλοδαπών που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα και ξεκίνησαν το 1998 και το 2001 αντίστοιχα αντιπροσωπεύουν ένα σοβαρό βήμα στην αντιμετώπιση της πρόκλησης που θέτει η μετανάστευση στην περίπτωση της Ελλάδας. Είναι μια πολιτική που παρουσιάζει πολλά πλεονεκτήματα αλλά και μειονεκτήματα ενώ χαρακτηρίζεται και από δυσκολίες στην εφαρμογή της. Η πολιτική της νομιμοποίησης έχει εφαρμοστεί σε αρκετές χώρες πλέον και έχει συσσωρευτεί μια σχετική διεθνής εμπειρία. Έχει μεγάλη σημασία η εξέταση και σύγκριση της ελληνικής εμπειρίας όσον αφορά την πολιτική της νομιμοποίησης με τις

εμπειρίες άλλων χωρών πρώτον επειδή η πολιτική της νομιμοποίησης σίγουρα θα συζητηθεί ξανά σε κύκλους διαμόρφωσης πολιτικών στην Ελλάδα ως εναλλακτική πολιτική αντιμετώπισης των προβλημάτων που προκύπτουν με την παράνομη μετανάστευση και δεύτερον επειδή υπάρχουν ακόμα, στη φάση που διανύει η πολιτική της νομιμοποίησης, δυνατότητες παρέμβασης με πολιτικές που θα βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα της πολιτικής, η οποία δεν έχει κριθεί ακόμα.

Στην έκθεση αυτή θα εξεταστεί πρώτον ορισμένα από τα προβλήματα που θέτει η παράνομη μετανάστευση και οι πιο σημαντικές θετικές και αρνητικές επιπτώσεις που αποδίδονται στην πολιτική της νομιμοποίησης. Στη συνέχεια ακολουθεί παρουσίαση των χαρακτηριστικών πολλών άλλων προγραμμάτων που έχουν εφαρμοστεί διεθνώς. Εξετάζονται μετά ορισμένα από τα πιο σοβαρά από τα διοικητικά προβλήματα που συνάντησαν τα δύο ελληνικά προγράμματα κατά την εφαρμογή τους.

Η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με τη μεγάλη πρόκληση της μετανάστευσης σχετικά πρόσφατα και ξαφνικά. Όπως άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, η Ελλάδα μετατράπηκε κατά τη δεκαετία του 1970 από παραδοσιακή χώρα αποστολής μεταναστών σε χώρα υποδοχής. Στην περίπτωση της Ελλάδας όμως, η τότε μετατροπή στο μεταναστευτικό ισοζύγιο ήταν αποτέλεσμα κυρίως της παλιννόστησης Ελλήνων μεταναστών, ιδιαίτερα από τη Γερμανία και άλλες χώρες της Βόρειας Ευρώπης (Fakiolas and King 1996). Αν και κατά τη δεκαετία του 1970 σημειώθηκαν αξιόλογες εισροές

προς την Ελλάδα από χώρες της Ασίας και Αφρικής, ήταν μικρές σε σχέση με αυτές που έμελλαν να σημειωθούν από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 από χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης που τα σοσιαλιστικά τους καθεστώτα γνώρισαν πρώτα τη φιλελευθεροποίηση και σε συνέχεια την κατάρρευση.

Με την κατάρρευση των σοσιαλιστικών αυτών καθεστώτων από το τέλος της δεκαετίας του 1980, ξεκίνησε η μετανάστευση μεγάλων διαστάσεων προς την Ελλάδα και σε μια δεκαετία περίπου οι μετανάστες έφτασαν να αποτελούν σχεδόν το 10% του πληθυσμού. Η συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών που βρίσκονται σήμερα στην Ελλάδα προέρχεται ακριβώς από τις πρώην σοσιαλιστικές χώρες αυτές της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Αντίθετα, οι πηγές της μετανάστευσης προς τις άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης είναι πολυποίκιλες (Cavounidis 2002a).

Κοινό όμως χαρακτηριστικό της νέας μεταναστευτικής εμπειρίας της Ελλάδας και των άλλων χωρών της Νότιας Ευρώπης ήταν ότι μεγάλο τμήμα του πληθυσμού μεταναστών βρισκόταν στη χώρα παράνομα,¹ είτε διότι εισήλθαν παράνομα είτε διότι έληξε η ισχύς της σχετικής τους βίζας ή άδειας παραμονής. Οι νέες αυτές χώρες υποδοχής μεταναστών αντιμετώπισαν παρόμοια προβλήματα και διλήμματα πολιτικής.

Η παράνομη διαμονή και εργασία μεταναστών δημιουργεί διάφορες ανεπιθύμητες καταστάσεις, τόσο στην αγορά εργασίας όσο και στην κοινωνία

¹ Βλ. King (2000) για μια ανάλυση των παραγόντων στους οποίους οφείλεται η μετανάστευση προς τις χώρες αυτές όπως και η παράνομη εργασία μεταναστών στις χώρες αυτές.

γενικότερα. Αποτέλεσμα είναι να καθίσταται η πρόκληση που θέτει η μετανάστευση ακόμα πιο πολύπλοκη και να πολλαπλασιάζονται τα σχετικά διλήμματα πολιτικής.

Στην αγορά εργασίας, οι παράνομοι μετανάστες αναγκάζονται και αναλαμβάνουν εργασίες οι οποίες δεν διέπονται από τις ρυθμίσεις της εργατικής νομοθεσίας. Συνήθως πληρώνονται λιγότερο απ' ό,τι άλλοι εργαζόμενοι και δεν έχουν ασφαλιστική κάλυψη. Αποτέλεσμα είναι να δημιουργείται άνισος ανταγωνισμός στην αγορά εργασίας ανάμεσα στους εργοδότες και τις επιχειρήσεις που απασχολούν εργαζόμενους νόμιμα και σε εκείνους που απασχολούν εργαζόμενους παράνομα. Απολαμβάνουν έτσι σημαντικά πλεονεκτήματα οι εργοδότες που απασχολούν προσωπικό παράνομα. Το μισθολογικό κόστος της εργασίας είναι μικρότερο όπως και το μη μισθολογικό κόστος της εργασίας, εφόσον δεν καταβάλλονται ασφαλιστικές εισφορές. Προκύπτουν και άλλα πλεονεκτήματα για τους εργοδότες όπως για παράδειγμα μεγαλύτερη ευελιξία, εφόσον δεν υπόκεινται σε ρυθμίσεις για την απόλυση του προσωπικού. Βέβαια, η παράνομη ιδιότητα των μεταναστών λειτουργεί ως προστασία για τον εργοδότη μια και είναι απίθανο να προχωρήσουν στην καταγγελία των υποβαθμισμένων ορών εργασίας εφόσον θα υποστούν ποινή και ο ίδιος (Tarinis 2000).

Πρέπει ακόμα να σημειωθεί ότι έχει αναφερθεί ως δυσμενή επίπτωση της παρουσίας πλήθους παράνομων μεταναστών η καθυστέρηση της αναδιάρθρωσης της εθνικής οικονομίας εφόσον οι εργοδότες έχουν πρόσβαση σε εξαιρετικά φτηνό εργατικό δυναμικό. Μπορεί έτσι να

αναβάλλεται η επένδυση σε νέες τεχνολογίες που θα προωθούν την παραγωγικότητα, την ανταγωνιστικότητα και τη μακρόχρονη ευρωστία επιχειρήσεων και να επιτρέπει την επιβίωση επιχειρήσεων που δεν έχουν προοπτικές στην αγορά παρά μόνο εάν λειτουργούν με υποβαθμισμένους μισθούς και συνθήκες εργασίας. (Parademetriou 1994).

Με την παράνομη μετανάστευση προφανώς τίθενται σοβαρά θέματα ανθρώπινων δικαιωμάτων. Επειδή δεν μπορούν να προσφύγουν στη δικαιοσύνη, οι παράνομοι μετανάστες είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι στην εκμετάλλευση όχι μόνο στο πλαίσιο της αγοράς εργασίας αλλά και πέραν απ' αυτήν, όπως για παράδειγμα στις σχέσεις τους ως ενοικιαστές στέγης. Όχι μόνο στερούνται δικαιώματα προσφυγής στη δικαιοσύνη αλλά και δεν έχουν πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες που θεωρούνται δικαιώματα στις χώρες υποδοχής όπου διαμένουν όπως για παράδειγμα σε υπηρεσίες υγείας σε περίπτωση ασθένειας ή ατυχήματος (Council of Europe 2001).

Η διάδοση και διεύρυνση καταστάσεων όπου δεν υπάρχει πρόσβαση σε αγαθά, υπηρεσίες και δικαιώματα που απολαμβάνουν τα περισσότερα μέλη της κοινωνίας, καταστάσεων που συχνά περιγράφονται με τον όρο «κοινωνικό αποκλεισμό», υπονομεύει και την κοινωνική συνοχή, εφόσον δημιουργούνται κοινωνικές εντάσεις και διαιρέσεις. Αν οι νόμιμοι μετανάστες αποτελούν ομάδα πληθυσμού ιδιαίτερα εκτεθειμένη στον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού, οι παράνομοι μετανάστες είναι εξ' ορισμού αποκλεισμένοι εφόσον δεν έχουν πρόσβαση σε διάφορα δικαιώματα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης κοινωνίας. Όπως έχει σημειωθεί (Rudiger

and Spencer 2003), δεν συμφέρει σε καμιά κοινωνία να αγνοήσει την ύπαρξη ενός κοινωνικού στρώματος χωρίς δικαιώματα επειδή μοιραία θα αποβεί σε βάρος της ευημερίας της.

Αναφορικά με τα προβλήματα που προκύπτουν από την παράνομη μετανάστευση, έχει παρατηρηθεί επιπλέον ότι η αίσθηση της κοινής γνώμης ότι η μετανάστευση προς τη συγκεκριμένη χώρα είναι ανεξέλεγκτη, προωθεί τη διαμόρφωση αρνητικών διαθέσεων προς τους μετανάστες εν γένει, νόμιμους και μη. Πολύ συχνά συμβάλλει στη ξеноφοβία, δημιουργεί άγχος σε διάφορα κοινωνικά στρώματα και οδηγεί σε ακραίες πολιτικές αντιδράσεις, καθιστώντας έτσι πιο δύσκολη η αποδοχή των μεταναστών από τους γηγενείς (Papademetriou 2003).

Έχει σημειωθεί ακόμα, ως προς τις δυσμενείς συνέπειες της παράνομης μετανάστευσης, ότι η ανοχή από τις κρατικές αρχές της παράνομης διαμονής και εργασίας των μεταναστών υπονομεύει το κύρος του κράτους στην κοινή γνώμη. Συγκεκριμένα, τίθεται σε αμφισβήτηση η θέληση ή και η ικανότητα του κράτους να εφαρμόσει τους νόμους και να τιμωρήσει τους παραβάτες.

Στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα και τις ανεπιθύμητες καταστάσεις που προκύπτουν από την παράνομη διαμονή και εργασία των μεταναστών, οι χώρες υποδοχής έχουν εξετάσει πολλές πολιτικές, μεταξύ των οποίων και την πολιτική της νομιμοποίησης των μεταναστών. Η πολιτική της νομιμοποίησης έχει δημιουργήσει μεγάλο

προβληματισμό σε κύκλους λήψης αποφάσεων πολιτικής για θέματα μετανάστευσης επειδή καταλογίζονται στην πολιτική αυτή όχι μόνο θετικά αποτελέσματα αλλά και αρνητικά. Άρα καθίσταται συνήθως πολύπλοκο θέμα η λήψη της απόφασης υπέρ ή κατά της υιοθέτησης της πολιτικής της νομιμοποίησης. Θα σημειωθούν στη συνέχεια τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της πολιτικής αυτής που αναφέρονται πιο συχνά στη σχετική βιβλιογραφία και που λαμβάνονται συνήθως υπόψη στις σχετικές διαβουλεύσεις.

Αδιαμφισβήτητο πλεονέκτημα της πολιτικής της νομιμοποίησης είναι βέβαια ότι αποκαθίστανται τα ανθρώπινα δικαιώματα των παράνομων μεταναστών. Από ανθρωπιστική άποψη, η νομιμοποίηση εξαρθρώνει καταστάσεις που έρχονται σε αντίθεση με τις αξίες δημοκρατικών κοινωνιών.

Όσον αφορά την αγορά εργασίας, η απόκτηση των προϋποθέσεων για την ανάληψη νόμιμης απασχόλησης σημαίνει ότι δεν αναγκάζονται πλέον να δεχθούν αμοιβές και άλλους όρους εργασίας κατώτερους από εκείνους που προβλέπονται από το νόμο. Έτσι επανορθώνονται οι όροι ανταγωνισμού στην αγορά εργασίας.

Πέραν από την αγορά εργασίας, η απόκτηση της νόμιμης ιδιότητας βελτιώνει τη «διαπραγματευτική θέση» του μετανάστη γενικότερα και καθίσταται λιγότερο ευάλωτο στην εκμετάλλευση από εγκληματικούς κύκλους και τη συμμετοχή σε παράνομες δραστηριότητες. Από την άποψη αυτή,

μπορεί να θεωρηθεί ότι η πολιτική της νομιμοποίησης συμβάλλει στη δημόσια ασφάλεια της χώρας.

Βέβαια, η πολιτική της νομιμοποίησης σηματοδοτεί συνήθως την προσπάθεια του κράτους να ανακτήσει τον έλεγχο που είχε χάσει στα μεταναστευτικά θέματα. Έτσι από την πλευρά αυτή η πολιτική της νομιμοποίησης ίσως να εκτιμάται από το κράτος ως πλεονέκτημα, αν και η διεθνής εμπειρία δείχνει ότι είναι πολύ πιθανό να συσσωρευτεί ξανά μεγάλος πληθυσμός παράνομων μεταναστών σε σύντομο χρονικό διάστημα, ιδιαίτερα αν δεν τροποποιηθούν ορισμένες πολιτικές.

Άλλη θετική πλευρά της πολιτικής της νομιμοποίησης των μεταναστών είναι ότι αποκομίζονται από τη διαδικασία της νομιμοποίησης πληροφορίες σημαντικές για τη χώρα υποδοχής. Λόγω ακριβώς της παρανομίας, οι χώρες υποδοχής δεν διαθέτουν στοιχεία για το μέγεθος του πληθυσμού των παράνομων μεταναστών που βρίσκονται στο έδαφός τους ούτε για το μέγεθος των επιμέρους υπηκοοτήτων που συνθέτουν τον πληθυσμό τους. Ανάλογα με τις πληροφορίες που ζητούνται στις διοικητικές διαδικασίες, μπορούν να προκύψουν πληροφορίες και για τα επαγγέλματα και κλάδους της εθνικής οικονομίας όπου απασχολούνται οι μετανάστες. Από την άποψη αυτή, της συλλογής πληροφοριών, θεωρείται ότι η διαδικασία της νομιμοποίησης μπορεί να συμβάλλει στη χάραξη πολιτικών.

Πρέπει να σημειωθεί ακόμη, με αφορμή την ελληνική περίπτωση, ότι η εφαρμογή της πολιτικής της νομιμοποίησης μπορεί να παρουσιάζει σημαντικά

οφέλη για ταμεία κοινωνικής ασφάλειας που πλήττονται από χρηματοδοτική κρίση. Εφόσον με τη νομιμοποίηση καταβάλλουν εισφορές άτομα που ήταν προηγουμένως εκτός του συστήματος ασφάλισης, εξασφαλίζονται νέα έσοδα για τα ταμεία αυτά. Μάλιστα, είχε ισχυριστεί από ορισμένους σχολιαστές ότι ο βασικός λόγος που προχώρησε η ελληνική κυβέρνηση στην πολιτική της νομιμοποίησης ήταν ακριβώς τους πρόσθετους πόρους που θα αποκόμιζαν τα ασφαλιστικά ταμεία.

Από την άλλη, το πιο σημαντικό μειονέκτημα της πολιτικής της νομιμοποίησης που επισημαίνεται συνεχώς στη σχετική βιβλιογραφία (π.χ. Bohning 1996) είναι ότι είναι πιθανό να ενθαρρύνει νέα ρεύματα παράνομης μετανάστευσης προς τη συγκεκριμένη χώρα υποδοχής επειδή δημιουργεί ελπίδες ότι θα υπάρχει ένα επόμενο πρόγραμμα νομιμοποίησης στο μέλλον. Τα νέα ρεύματα αυτά διευκολύνονται από το γεγονός ότι έχουν προηγηθεί μετανάστες από τις ίδιες κοινότητες στη χώρα προέλευσης (Garson 2003), δηλαδή έχουν διαμορφωθεί κοινωνικά δίκτυα που τα μέλη τους στη χώρα υποδοχής μπορούν να προσφέρουν σημαντική βοήθεια σε νεοεισερχόμενους όπως με την ανεύρεση εργασίας, την παροχή προσωρινής στέγης κλπ. Μάλιστα, έχει υποστηριχθεί ότι μετά τη νομιμοποίησή τους, οι μετανάστες βρίσκονται σε καλύτερη θέση να βοηθήσουν νέους μετανάστες από τη χώρα προέλευσης, καθιστώντας έτσι την προοπτική της μετανάστευσης ακόμα πιο ελκυστική.

Ένα ακόμα μειονέκτημα που έχει σημειωθεί σχετικά με την πολιτική της νομιμοποίησης είναι ότι «ανταμείβει» την παράβαση νόμων. Με την εφαρμογή

της πολιτικής της νομιμοποίησης, μπορεί οι παράνομοι μετανάστες να καταλήξουν να είναι νόμιμοι μετανάστες πριν από άλλους υποψήφιους μετανάστες που ακολουθούν τις νόμιμες διαδικασίες και περιμένουν τη σειρά τους στη χώρα προέλευσης (OECD 2003).

Τέλος, έχει αναφερθεί επίσης ως προβληματική όψη της πολιτικής της νομιμοποίησης ότι μπορεί να αποτρέψει τα κράτη που την εφαρμόζουν από το να σχεδιάσουν κανονικά συστήματα για την είσοδο μεταναστών, ιδίως για την είσοδο μεταναστών χαμηλής ειδίκευσης (OECD 2003). Δηλαδή, η αποτυχία των υφιστάμενων πολιτικών μετανάστευσης «μπαλώνεται» με την πολιτική της νομιμοποίησης αντί να απαντάται με την αναθεώρηση πολιτικών μετανάστευσης. Το ζήτημα αυτό θα συζητηθεί περαιτέρω στο τελευταίο μέρος της έκθεσής αυτής.

Μετά από την εξέταση τέτοιων παραγόντων που θεωρούνται θετικές ή αρνητικές πλευρές της πολιτικής της νομιμοποίησης, ορισμένες κυβερνήσεις έχουν πάρει την απόφαση να εφαρμόσουν πρόγραμμα νομιμοποίησης των μεταναστών που βρίσκονται παράνομα στο έδαφός τους. Ανάμεσα σε αυτές είναι η Γαλλία, οι Η.Π.Α, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία. Η Ελλάδα ήταν η τελευταία χώρα της Νότιας Ευρώπης να υιοθετήσει την πολιτική της νομιμοποίησης.

Ειδικότερα, η Ισπανία ήταν η πρώτη χώρα της Νότιας Ευρώπης να υιοθετήσει την πολιτική της νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών, με την εφαρμογή σχετικού προγράμματος το 1985 ενώ ακολούθησαν η Ιταλία το

1987 και η Πορτογαλία το 1992. Όταν ξεκίνησε το πρώτο ελληνικό πρόγραμμα τον Ιανουάριο του 1998, η Ιταλία διεξήγαγε ήδη το τέταρτό της πρόγραμμα, ενώ η Ισπανία είχε ολοκληρώσει τρία και η Πορτογαλία δύο (OECD 2000).

Πρέπει να σημειωθεί ότι στην περίπτωση της Ελλάδας, η απόφαση υπέρ της πολιτικής της νομιμοποίησης αλλοδαπών ήταν καρπός διαβουλεύσεων με διάφορους κοινωνικούς φορείς. Το 1996 συστάθηκε, από το Ελληνικό κοινοβούλιο, μια επιτροπή που ζήτησε από φορείς εργοδοτών, ελεύθερων επαγγελματιών και των εργαζόμενων, τις γνώμες τους για το ενδεχόμενο της νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών. Ίσως ο πιο θερμός οπαδός υπέρ του μέτρου ήταν η ΓΣΕΕ, η όποια υπερασπίστηκε την πολιτική της νομιμοποίησης μεταξύ άλλων για να προστατευτούν οι Έλληνες εργαζόμενοι από ανεπιθύμητους ορούς ανταγωνισμού στην αγορά εργασίας. Η απόφαση υπέρ της νομιμοποίησης εμφανίστηκε με τη μορφή δύο Προεδρικών Διαταγμάτων στο τέλος του 1997 και συγκεκριμένα με το Π.Δ. 358 και το Π.Δ. 359 του 1997 ενώ το σχετικό πρόγραμμα εφαρμόστηκε από την 1 Ιανουαρίου του 1998. Το δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης προβλέφτηκε στο νέο νόμο για τη μετανάστευση, Ν. 2910 του 2001, και η εφαρμογή του ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2001.

Επειδή θεωρείται ως πολύ σοβαρή επίπτωση της πολιτικής της νομιμοποίησης η πιθανότητα να ενθαρρύνει νέες εισροές παράνομων μεταναστών, σχεδόν κάθε χώρα που έχει υιοθετήσει την πολιτική της νομιμοποίησης, έχει παρουσιάσει το συγκεκριμένο πρόγραμμα που

ανακοινώνει ως το ένα και μοναδικό ή έστω ως το τελευταίο πρόγραμμα που πρόκειται να εφαρμοστεί από τη συγκεκριμένη χώρα υποδοχής. Πρέπει να σημειωθεί ότι τα προγράμματα νομιμοποίησης συνοδεύονται συνήθως από δηλώσεις ότι θα ενταθούν οι προσπάθειες των εθνικών αρχών για τον έλεγχο των συνόρων και της ενδοχώρας, ώστε να μην συσσωρευτεί και πάλι πληθυσμός παράνομων μεταναστών.

Η διεθνής εμπειρία όμως έχει δείξει ότι τα προγράμματα νομιμοποίησης αλλοδαπών, ακόμα και αν συνοδεύονται από ενισχυμένους πόρους και προσπάθειες για τη φύλαξη των συνόρων και της ενδοχώρας, σχεδόν ποτέ δεν αποτρέπουν την εμφάνιση νέου πληθυσμού παράνομων μεταναστών. Μάλιστα, αρκετές χώρες έχουν προχωρήσει σε πολλαπλά προγράμματα νομιμοποίησης, παρά τις αρχικές τους προθέσεις.

Τούτο παρατηρείται και στην περίπτωση των χωρών της Νότιας Ευρώπης, που αν και έχουν μετατραπεί σχετικά πρόσφατα σε σημαντικές χώρες υποδοχής, ήδη καταμετρούν αρκετά προγράμματα νομιμοποίησης στο ενεργητικό τους. Έτσι, η Ισπανία ήταν η πρώτη να προχωρήσει στην πολιτική της νομιμοποίησης το 1985 ενώ το 2001 ξεκίνησε το πέμπτο της πρόγραμμα. Η Ιταλία εφάρμοσε το πρώτο δικό της πρόγραμμα το 1987 και το πρόγραμμα του 1998 ήταν το τέταρτό της. Το τρίτο πρόγραμμα της Πορτογαλίας εφαρμόστηκε το 2001 (OECD 2000, OECD 2003).

Πρέπει να σημειωθεί ότι πριν λήξει το πρώτο Ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998, είχαν ήδη ξεκινήσει συζητήσεις για νέο πρόγραμμα.

Τούτο διότι κατά τη διάρκεια εφαρμογής του πρώτου προγράμματος, διαπιστώθηκε ότι από τους μετανάστες που συμμετείχαν στο πρώτο στάδιο της διαδικασίας και απέκτησαν την προσωρινή άδεια παραμονής ή τη «λευκή κάρτα», πολλοί δεν προχώρησαν στο δεύτερο στάδιο, δηλαδή δεν υπέβαλαν αίτηση για την άδεια περιορισμένης χρονικής διάρκειας ή την «πράσινη κάρτα», παρόλο που παρατάθηκε η προθεσμία υποβολής της σχετικής αίτησης στην προσπάθεια να αυξηθεί η συμμετοχή. Οι τότε συζητήσεις αφορούσαν ακριβώς ένα πρόγραμμα «δεύτερης ευκαιρίας» για όσους είχαν συμμετάσχει στο πρώτο αλλά όχι στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας. Τελικά όμως το δεύτερο Ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης που προβλέφτηκε από το νέο μεταναστευτικό νόμο του 2001, απευθύνθηκε σε ευρύτερο πληθυσμό παράνομων μεταναστών και όχι μόνο σε όσους είχαν υποβάλει αίτηση στο πρώτο στάδιο αλλά όχι στο δεύτερο στάδιο του πρώτου προγράμματος νομιμοποίησης.

Σε διεθνές επίπεδο αναγνωρίζεται τα τελευταία χρόνια όλο και περισσότερο σε κύκλους λήψης αποφάσεων όπως και ανάμεσα σε ακαδημαϊκούς που ασχολούνται με τη μετανάστευση, ότι η πολιτική της νομιμοποίησης και η ενίσχυση των ελέγχων των συνόρων και του εσωτερικού δεν έχουν αποφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Συγκεκριμένα, δεν επιτεύχθηκε με τα μέτρα αυτά η αναχαίτιση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης. Η αναγνώριση αυτή έχει οδηγήσει στην αναθεώρηση παλαιότερων απόψεων για την παράνομη μετανάστευση και το ρόλο της πολιτικής της νομιμοποίησης. Οι νέες απόψεις που διαμορφώνονται σήμερα για την παράνομη μετανάστευση και την πολιτική της νομιμοποίησης και

φαίνεται να συµµερίζονται από όλο και περισσότερους, εξετάζονται στο τελευταίο µέρος της έκθεσης αυτής. Στο επόµενο µέρος θα γίνει µια συγκριτική εξέταση των προγραµµάτων νοµιµοποίησης που έχουν εφαρµοστεί σε διάφορες χώρες µέχρι σήµερα.

2. Η Πολιτική της νομιμοποίησης στις διάφορες εκδοχές της: Χαρακτηριστικά προγραμμάτων νομιμοποίησης

Τα προγράμματα νομιμοποίησης που έχουν εφαρμοστεί τις τελευταίες δεκαετίες από διάφορες χώρες υποδοχής ανά τον κόσμο παρουσιάζουν μεγάλη διαφοροποίηση και ως προς τις προϋποθέσεις συμμετοχής και ως προς τα δικαιώματα και υποχρεώσεις που απορρέουν από τη νομιμοποίηση. Βέβαια οι συγκεκριμένες προϋποθέσεις που υιοθετούνται όπως και τα δικαιώματα και υποχρεώσεις που συνεπάγεται η νομιμοποίηση σχετίζονται με τους στόχους που προσπαθεί να πετύχει η συγκεκριμένη χώρα υποδοχής με την πολιτική της νομιμοποίησης. Στη συνέχεια, τα είδη των προϋποθέσεων συμμετοχής που έχουν υιοθετηθεί στα διάφορα προγράμματα νομιμοποίησης θα παρουσιαστούν και μετά θα εξεταστούν τα δικαιώματα και υποχρεώσεις που απορρέουν από τα διάφορα προγράμματα νομιμοποίησης.

Πρώτον, όμως, θα πρέπει να γίνει αναφορά στις βασικές προϋποθέσεις συμμετοχής στα δύο Ελληνικά προγράμματα νομιμοποίησης, ώστε ο αναγνώστης να είναι σε θέση να κάνει τη σχετική σύγκριση. Στο πρώτο Ελληνικό πρόγραμμα, ή βασική προϋπόθεση συμμετοχής στο πρώτο

στάδιο, από το οποίο προέκυψε η άδεια προσωρινής παραμονής ή η λεγόμενη «λευκή κάρτα», ήταν ότι ο μετανάστης βρισκόταν παράνομα στο ελληνικό έδαφος στις 27 Νοεμβρίου 1997, την προηγούμενη μέρα δηλαδή της δημοσίευσης των σχετικών Προεδρικών Διαταγμάτων 358 και 359. Δεδομένο ότι η εφαρμογή του προγράμματος ξεκίνησε την 1.1.1998, είναι σαφές ότι ήταν μικρό το χρονικό διάστημα κατά το οποίο ήταν υποχρεωμένο να βρισκόταν κανείς στην Ελλάδα. Με άλλα λόγια, ακόμα και οι μετανάστες που είχαν φτάσει σχετικά πρόσφατα είχαν δικαίωμα συμμετοχής. Οι προϋποθέσεις που υιοθετήθηκαν δηλαδή ήταν έτσι ώστε να συμπεριληφθούν όσο το δυνατόν περισσότεροι παράνομοι μετανάστες.

Στο δεύτερο όμως στάδιο του πρώτου προγράμματος, η επιτυχής ολοκλήρωση του οποίου οδήγησε στην άδεια παραμονής περιορισμένης διάρκειας ή τη λεγόμενη «πράσινη κάρτα», «μετριάστηκε» το εύρος του προγράμματος με την εισαγωγή πρόσθετης προϋπόθεσης συμμετοχής. Συγκεκριμένα, προϋπόθεση ήταν η προσκόμιση αποδείξεων νόμιμης απασχόλησης και πιο συγκεκριμένα, ότι ο μετανάστης ή η μετανάστρια είχε αποκτήσει ένα ορισμένο εργασιακό εισόδημα μετά από την 1.1.1998 και πριν την υποβολή της αίτησης. Ήταν απαραίτητη η απόδειξη ότι είχαν πραγματοποιηθεί οι αντίστοιχες συνεισφορές προς κάποιο ασφαλιστικό ταμείο.

Από την άλλη, στο δεύτερο Ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης, υιοθετήθηκε η προϋπόθεση της προηγούμενης παραμονής του μετανάστη στο Ελληνικό έδαφος για τουλάχιστον ένα έτος. Συγκεκριμένα, έπρεπε ο

μετανάστης ή η μετανάστρια να είχε παραμείνει στην Ελλάδα για τουλάχιστον ένα χρόνο πριν από τις 2.6.2001. Υπήρχαν διάφοροι τρόποι με τους οποίους θα μπορούσε κανείς να αποδείξει την παραμονή του αυτή όπως με τη σχετική ένδειξη στο διαβατήριό, με την πληρωμή κάποιου λογαριασμού τηλεφώνου, ηλεκτρικού, κλπ. Επιπλέον προϋπόθεση ήταν η απόκτηση ασφαλιστικών ενσήμων ενός έτους, δηλαδή ενσήμων που αντιστοιχούσαν σε 250 ημέρες, είτε με τακτικές εισφορές στο πλαίσιο της εργασίας είτε με την αγορά τους από το ασφαλιστικό ταμείο.

Πριν την εξέταση των διάφορων προϋποθέσεων που έχουν υιοθετηθεί σε προγράμματα σε άλλες χώρες υποδοχής, πρέπει να σημειωθεί ότι τα προγράμματα νομιμοποίησης μπορούν να αναλυθούν σύμφωνα με διάφορα κριτήρια. Για παράδειγμα, μια πρόσφατη συγκριτική έρευνα νομικής προσέγγισης των προγραμμάτων νομιμοποίησης που έχουν εφαρμοστεί σε οκτώ χώρες της Ευρώπης (Arap et al 2000) διέκρινε πέντε διαφορετικές διαστάσεις σύμφωνα με τις οποίες θα μπορούσαν να μελετηθούν τα προγράμματα. Πρόκειται συγκεκριμένα για τις εξής διαστάσεις: 1) εάν έχει χαρακτήρα μόνιμο ή «μιας και έξω», 2) εάν έχει χαρακτήρα «fait accompli» ή προστασίας, 3) εάν είναι ατομικό ή συλλογικό, 4) εάν προκύπτει από λόγους σκοπιμότητας ή υποχρέωσης, 5) εάν έχει χαρακτήρα οργανωμένο ή άτυπο. Όσον αφορά τα δεδομένα και τα διλήμματα πολιτικής που αντιμετωπίζει η Ελλάδα όπως και άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, θεωρείται ότι η πρώτη από τις πέντε διαστάσεις ενδιαφέρει περισσότερο και έτσι θα γίνει σύντομη σχετική αναφορά.

Διαδικασία «μιας και έξω» πρόκειται για διαδικασία που απευθύνεται σε έναν πληθυσμού παράνομων μεταναστών ορισμένου αριθμού που βρίσκεται ήδη στη χώρα υποδοχής μέχρι κάποια συγκεκριμένη ημερομηνία. Τα περισσότερα προγράμματα που έχουν πραγματοποιηθεί μέχρι στιγμής σε χώρες υποδοχής ανά τον κόσμο είναι του είδους αυτού. Από την άλλη, τα μόνιμα, ή «συνεχή» προγράμματα νομιμοποίησης είναι συνεχούς χαρακτήρα και δεν υπάγονται σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο. Με άλλα λόγια, αφορούν όχι μόνο μετανάστες που βρίσκονται ήδη στη χώρα υποδοχής αλλά και μετανάστες που μπορεί ενδεχομένως να βρίσκονται παράνομα στην Ελλάδα στο μέλλον. Μπορεί να υιοθετηθεί από τη χώρα υποδοχής κάποια προϋπόθεση ως προς τη διάρκεια της παραμονής, όπως για παράδειγμα ότι βρίσκονταν στη χώρα παράνομα για τουλάχιστον ορισμένο αριθμό ετών. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει ένας συγκεκριμένος, ανώτατος αριθμός μεταναστών που συμπληρώνουν τις προϋποθέσεις για συμμετοχή στο πρόγραμμα όπως στην περίπτωση των προγραμμάτων «μιας και έξω».

Στη Νότια Ευρώπη, μέχρι στιγμής μόνο η Ισπανία έχει προχωρήσει προς την κατεύθυνση της πολιτικής της συνεχούς νομιμοποίησης, με την υιοθέτηση το έτος 2000 ενός νόμου με τη σχετική πρόβλεψη (Arap et al 2000). Επειδή θεωρείται ότι αντίστοιχες πολιτικές μπορεί να προκαλέσουν σημαντικές νέες εισροές μεταναστών, τις έχουν αντιμετωπίσει με επιφύλαξη οι περισσότερες χώρες υποδοχής που χαρακτηρίζονται από διλήμματα πολιτικής λόγω της παράνομης μετανάστευσης. Ωστόσο, όπως έχει σημειωθεί από πολλές μεριές, η συχνότητα με την οποία διάφορες χώρες, όπως για

παράδειγμα η Ισπανία και η Ιταλία,² έχουν διεξάγει προγράμματα νομιμοποίησης του είδους «μιας και έξω», τείνει να καθιστά δυσδιάκριτα, από άποψη πρακτική, τα δύο είδη προγραμμάτων.

2.1. Προϋποθέσεις συμμετοχής

A. Προϋποθέσεις παραμονής

Όσον αφορά τις προϋποθέσεις συμμετοχής, πρέπει πρώτον να σημειωθεί ότι σύμφωνα με ορισμένους ειδικούς του χώρου της διαμόρφωσης πολιτικών για τη μετανάστευση, οι προϋποθέσεις που υιοθετούνται θα πρέπει να σχεδιαστούν με τρόπο ώστε να συμπεριλαμβάνουν όσο το δυνατόν περισσότερους παράνομους μετανάστες που βρίσκονται στη χώρα επειδή αλλιώς «θα συνεχίζει να υπάρχει παρανομία εξ' ορισμού» (Bohning 1996). Μάλιστα, πολύ συχνά, όπως και έγινε στην περίπτωση της Ελλάδας με το δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης, η πολιτική της νομιμοποίησης εισάγεται ως μέρος ενός νέου νόμου για τη μετανάστευση, που μαζί προσφέρουν μια νέα ευκαιρία να «σβηστούν τα περασμένα» και να γίνει μια νέα αρχή, χωρίς την ύπαρξη πληθυσμού παράνομων μεταναστών που έχει συσσωρευτεί κατά το παρελθόν (Meissner and Papademetriou 1988).

Η προηγούμενη παραμονή στη χώρα υποδοχής αποτελεί κριτήριο που έχει υιοθετηθεί πολύ συχνά ως προϋπόθεση συμμετοχής σε διάφορα προγράμματα νομιμοποίησης. Όσο πιο παλιά στο παρελθόν τοποθετηθεί η

² Βλ. Κεφάλαιο 1 εδώ.

σχετική ημερομηνία μέχρι την οποία θα έπρεπε να βρισκόταν κανείς στη χώρα υποδοχής, τόσο μεγαλύτερο βέβαια είναι το ποσοστό του παράνομου πληθυσμού που δεν καλύπτεται από το πρόγραμμα. Για παράδειγμα, στο πρόγραμμα νομιμοποίησης που εφαρμόστηκε στις Η.Π.Α. μετά τη σχετική πρόβλεψη στο νέο νόμο για τη μετανάστευση του 1986, το κριτήριο ήταν ότι έπρεπε να βρισκόταν στη χώρα παράνομα ο μετανάστης μέχρι το 1972 ή να είχε συνεχή παρουσία στις Η.Π.Α. από την 1.1.1982 ενώ πολλοί μετανάστες ιδίως από το Μεξικό πηγαινοέρχονταν και εργάζονταν στις Η.Π.Α. εποχιακά ή περιστασιακά. Αποτέλεσμα των προϋποθέσεων αυτών ήταν να παραμείνει πολύ μεγάλος ο παράνομος πληθυσμός μεταναστών στις Η.Π.Α. παρόλη την εφαρμογή του προγράμματος.

Από την άλλη, κατά το πρώτο στάδιο του πρώτου Ελληνικού προγράμματος νομιμοποίησης του 1998, βασική προϋπόθεση ήταν ότι ο μετανάστης ή η μετανάστρια βρισκόταν στο ελληνικό έδαφος μια ημέρα πριν τη δημοσίευση του σχετικού διατάγματος. Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό απέκτησαν πρόσβαση στο πρόγραμμα σχεδόν το σύνολο των παράνομων μεταναστών που βρίσκονταν στη χώρα αλλά με την εισαγωγή του κριτηρίου της νόμιμης απασχόλησης και συνεισφορών σε ασφαλιστικό ταμείο στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας, περιορίστηκε ο αριθμός των μεταναστών που προχώρησαν στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας, με συνέπεια να παραμείνει ένας αξιόλογος σε αριθμό πληθυσμός παράνομων μεταναστών στη χώρα.

Στο δεύτερο Ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης που προβλέφτηκε με το νέο νόμο 2910 του 2001, πάλι υιοθετήθηκαν κριτήρια παραμονής.

Ειδικότερα, προϋπόθεση συμμετοχής ήταν ότι ο μετανάστης ή η μετανάστρια είτε είχε υποβάλει αίτηση στο πρώτο ή και το δεύτερο στάδιο του πρώτου προγράμματος αλλά στο ενδιάμεσο διάστημα είχε καταστεί πάλι παράνομος/η, είτε βρισκόταν στην Ελλάδα παράνομα για ένα τουλάχιστον χρόνο πριν τη δημοσίευση του σχετικού νόμου. Όπως αναφέρθηκε πριν, ήταν πολλαπλοί οι τρόποι με τους οποίους θα μπορούσε κανείς να αποδείξει την παραμονή του για ένα τουλάχιστον χρόνο. Η ρύθμιση ότι αντί για την προσκόμιση αποδείξεων περί της διάρκειας παραμονής θα μπορούσε εναλλακτικά να πληρώσει κανείς τα ένσημα ασφαλιστικού ταμείου που αντιστοιχούσαν σε ένα έτος εργασίας, προκάλεσε έντονη κριτική από πολλές μεριές και τη διατύπωση υποθέσεων ότι ένας από τους σκοπούς, αν όχι και ο βασικός, της εφαρμογής της πολιτικής της νομιμοποίησης ήταν η ενίσχυση των ασφαλιστικών ταμείων.

B. Κριτήρια οικογενειακά

Οι οικογενειακές σχέσεις έχουν επίσης χρησιμοποιηθεί ως προϋποθέσεις συμμετοχής σε προγράμματα νομιμοποίησης μεταναστών. Για παράδειγμα, χώρες όπως τη Γαλλία, την Ιταλία και την Ιαπωνία έχουν νομιμοποιήσει αλλοδαπούς που μπορούν να αποδείξουν τους συγγενικούς τους δεσμούς με άτομα που βρίσκονται νόμιμα στη συγκεκριμένη χώρα. Στη Γαλλία συγκεκριμένα, παράνομοι μετανάστες που ήταν γονείς παιδιών που είχαν γεννηθεί στη Γαλλία, απέκτησαν νόμιμη ιδιότητα (Garson 2003).

Γ. Κριτήρια εργασίας

Πολλά προγράμματα νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών έχουν βασιστεί σε κριτήρια εργασίας. Τα συγκεκριμένα κριτήρια εργασίας που έχουν χρησιμοποιηθεί είναι πολλών μορφών, όπως για παράδειγμα της νομιμότητας της εργασίας, της διάρκειας της εργασιακής ζωής στη χώρα υποδοχής, ή του επαγγέλματος. Ορισμένα από τα σχετικά κριτήρια που έχουν υιοθετηθεί σε διάφορα προγράμματα θα εξεταστούν στη συνέχεια.

Πρώτον όμως πρέπει να γίνει σχετική αναφορά στην Ελληνική περίπτωση. Και στα δύο Ελληνικά προγράμματα νομιμοποίησης, χρησιμοποιήθηκαν κριτήρια εργασίας. Τα συγκεκριμένα κριτήρια που υιοθετήθηκαν αναδεικνύουν η σημασία που αποδόθηκε από τις Ελληνικές αρχές στην ένταξη της αδήλωτης εργασίας που έκαναν οι μετανάστες στον επίσημο, δηλωμένο τομέα της οικονομίας, ή εναλλακτικά, όπως ισχυρίστηκε από ορισμένους παρατηρητές, στην ενίσχυση των ασφαλιστικών ταμείων που αντιμετώπιζαν οικονομικές δυσκολίες. Από την άποψη αυτή, της έμφασης δηλαδή στη νομιμότητα της εργασίας, τα κριτήρια που υιοθετήθηκαν στα Ελληνικά προγράμματα είναι παρόμοια με εκείνα άλλων προγραμμάτων που έχουν εφαρμοστεί σε χώρες της Νότιας Ευρώπης. Όλα έχουν δώσει βάρος σε προϋποθέσεις που αφορούν την εργασία και ιδιαίτερα τη νομιμότητα της απασχόλησης, στην προσπάθειά τους να ωθήσουν τους μετανάστες και τους εργοδότες τους στην «επιφάνεια», έξω από την ανεπίσημη οικονομία. Συνεπώς, ο περιορισμός της ανεπίσημης οικονομίας θα μπορούσε να

θεωρηθεί ένας από τους βασικούς στόχους αυτών των προγραμμάτων νομιμοποίησης μεταναστών.

Έτσι, προϋποθέσεις που αφορούν την εργασία έχουν αποτελέσει κύρια χαρακτηριστικά της Ελληνικής πολιτικής της νομιμοποίησης. Ειδικότερα, στο δεύτερο στάδιο του πρώτου Ελληνικού προγράμματος νομιμοποίησης του 1998, υιοθετήθηκαν κριτήρια σχετικά με τη νομιμότητα της απασχόλησης. Συγκεκριμένα, προϋπόθεση συμμετοχής ήταν ότι οι μετανάστες έπρεπε να είχαν συμπληρώσει ένα ορισμένο εισόδημα από την εργασία τους μεταξύ του Ιανουαρίου 1998 και της ημερομηνίας υποβολής της σχετικής αίτησης και των υπολοίπων εγγράφων. Ειδικότερα, οι μετανάστες που εργάζονταν σε έναν ή περισσότερους εργοδότες ήταν υποχρεωμένοι να εμφανίσουν τις ασφαλιστικές εισφορές, ως στοιχείο αποδεικτικό ότι είχαν πραγματοποιήσει εισόδημα ανειδίκευτου εργάτη που να αντιστοιχούσαν σε σαράντα τουλάχιστον ημέρες. Οι μετανάστες που παρείχαν ανεξάρτητες υπηρεσίες ή είχαν συνάψει σύμβαση έργου όφειλαν να προσκομίσουν δελτίο παροχής υπηρεσιών από το οποίο να προκύψει ότι είχαν πραγματοποιήσει εισόδημα ανειδίκευτου εργάτη που να αντιστοιχούσε σε σαράντα πάλι τουλάχιστον εργάσιμες ημέρες. Τέλος, οι μετανάστες που εργάζονταν στον αγροτικό τομέα της οικονομίας ήταν υποχρεωμένοι να προσκομίσουν αποδείξεις πληρωμής στο ταμείο ασφάλισης αγροτών που να αντιστοιχούσαν στο κατώτερο ασφαλιστρο και το οποίο να κάλυπτε σαράντα πάλι τουλάχιστον εργάσιμες ημέρες (Καβουνίδη 2002).

Όπως θα αναφερθεί με μεγαλύτερη λεπτομέρεια στο τέλος της έκθεσης αυτής κατά την εξέταση της αποτελεσματικότητας της Ελληνικής πολιτικής της νομιμοποίησης, πολλοί εργοδότες ήταν απρόθυμοι να επισημοποιήσουν τις σχέσεις εργασίας τους με τους μετανάστες που απασχολούσαν όταν ανακοινώθηκε το μέτρο της νομιμοποίησης. Η δυσκολία που αντιμετώπιζαν οι μετανάστες στην προσπάθειά τους να βρουν νόμιμη απασχόληση σε αντίθεση με παράνομη απασχόληση, για την οποία φαίνεται ότι υπήρχε πληθώρα προσφορών εργασίας, μάλλον αποτελεί την κύρια αιτία του μεγάλου ποσοστού «διαρροής» ή μη συνέχισης που παρατηρήθηκε ανάμεσα στα δύο στάδια του προγράμματος νομιμοποίησης του 1998 (Καβουνίδη 2002). Πρέπει να σημειωθεί ότι προβλέφτηκε νομοθετικά (στο Π.Δ. 359) μια «διέξοδος» για τους μετανάστες που δεν μπορούσαν να βρουν νόμιμη εργασία, ή μάλλον σε όσους ήταν ενήμεροι της δυνατότητας αυτής. Συγκεκριμένα, οι μετανάστες μπορούσαν να αγοράσουν ένα παράβολο από την Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδας που αναγνωριζόταν ως απόδειξη πληρωμής στο ταμείο ασφάλισης των αγροτών (Ο.Γ.Α.).

Οι μετανάστες των οποίων οι εργοδότες αρνήθηκαν το επισημοποιήσουν τις σχέσεις εργασίας τους ακολούθησαν διάφορες «στρατηγικές» για να πετύχουν τη νομιμοποίησή τους, σύμφωνα με τα ευρήματα έρευνας με συνεντεύξεις σε αντιπροσωπευτικό δείγμα 1074 μεταναστών που είχαν υποβάλει αίτηση για την πράσινη κάρτα (Καβουνίδη 2003). Οι μετανάστες της έρευνας ερωτήθηκαν εάν ο εργοδότης για τον οποίο εργάζονταν όταν άρχισε το πρόγραμμα νομιμοποίησης είχε συμφωνήσει να συνάψουν επίσημες σχέσεις εργασίας και να «κολλάει» ένσημα. Στο 83% των

περιπτώσεων, είχε συμφωνήσει ο εργοδότης για την επισημοποίηση της σχέσης εργασίας τους, αν και σε ορισμένες από τις περιπτώσεις αυτές ο εργοδότης αρνήθηκε να επωμιστεί τη δική του αναλογία των εισφορών όπως προέβλεπε ο νόμος και οι μετανάστες πλήρωναν όλο ή μέρος της συνεισφοράς του εργοδότη. Οι μετανάστες των οποίων οι εργοδότες δεν συμφώνησαν ερωτήθηκαν πως είχαν καταφέρει τότε να νομιμοποιηθούν. Προφανώς, πολλοί μετανάστες που αντιμετώπισαν την άρνηση του εργοδότη δεν έφτασαν ποτέ στο δεύτερο στάδιο του προγράμματος. Από τους μετανάστες που προχώρησαν στο δεύτερο στάδιο παρ' όλη την άρνηση του εργοδότη και συμμετείχαν στην έρευνα, ορισμένοι είχαν αγοράσει το παράβολο της Αγροτικής Τράπεζας (το 31%), ορισμένοι κατάφεραν να συμπεριληφθούν στην πράσινη κάρτα του/της συζύγου ή του γονιού (27%), ενώ ορισμένοι βρήκαν τρόπους να εμφανιστούν ως ασφαλισμένοι με έναν εργοδότη για τον οποίο δεν δούλευαν στην πραγματικότητα (18%).

Όσον αφορά το δεύτερο Ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης αλλοδαπών, στην πρώτη φάση εκδόθηκε άδεια παραμονής και στη συνέχεια εφαρμόστηκαν άλλα κριτήρια αναφορικά με την εργασία για την απόκτηση της άδειας εργασίας. Ειδικότερα, ένα από τα εξής κριτήρια έπρεπε να συμπληρωθεί: 1) οι μετανάστες να παρουσιάσουν αποδείξεις ότι ήταν ασφαλισμένοι και ότι είχαν εκπληρώσει όλες τις ασφαλιστικές τους υποχρεώσεις ή 2) οι μετανάστες να προσκομίσουν σύμβαση εξηρημένης εργασίας ή αναγγελία προς τον ΟΑΕΔ για την πρόσληψη ή δήλωση του εργοδότη ότι θα τους απασχολούσε για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και

στην περίπτωση διακοπής της σχέσης εργασίας, θα ενημέρωνε σχετικά την υπηρεσία αλλοδαπών και μετανάστευσης και το νομάρχη.

Η παρουσίαση σύμβασης εργασίας απετέλεσε προϋπόθεση συμμετοχής σε ορισμένα από τα προγράμματα νομιμοποίησης που εφαρμόστηκαν στην Ιταλία όπου και παρατηρήθηκε μεγάλης έκτασης απάτη σε σχέση με τις συμβάσεις αυτές. Ειδικότερα, πολλές από τις συμβάσεις εργασίας που υποβλήθηκαν με την αίτηση ήταν πλαστογραφημένες (OECD 2003). Σύμφωνα με εκτιμήσεις, τουλάχιστον το 15% των συμβάσεων ήταν πλαστές. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι πραγματοποιήθηκε σχετική πλαστογράφηση και στην περίπτωση του δεύτερου Ελληνικού προγράμματος νομιμοποίησης, όπου επίσης υιοθετήθηκε η προϋπόθεση της σύμβασης εργασίας,

Άλλο είδος κριτηρίου εργασίας που έχει χρησιμοποιηθεί σε προγράμματα νομιμοποίησης είναι εκείνο του επαγγέλματος. Δηλαδή, το συγκεκριμένο πρόγραμμα απευθύνεται σε εκείνους που εργάζονται σε ορισμένα επαγγέλματα. Για παράδειγμα, πρόσφατο πρόγραμμα νομιμοποίησης που διεξάχθηκε στην Ιταλία ήταν ανοιχτό μόνο σε μετανάστες απασχολούμενους στην παροχή υπηρεσιών υγείας ή φροντίδας ηλικιωμένων (OECD 2003).

Άλλο παράδειγμα της χρήσης επαγγελματικών κριτηρίων εντοπίζεται στο πρόγραμμα νομιμοποίησης που εφαρμόστηκε στις Η.Π.Α. και προέκυψε από το νόμο μετανάστευσης του 1986, που προέβλεπε τέσσερις κατηγορίες

μεταναστών προς νομιμοποίηση. Οι περισσότεροι αιτούντες αντιστοιχούσαν στην πρώτη κατηγορία, που είχε την προϋπόθεση να είχαν παραμείνει στις Η.Π.Α. συνεχώς από την 1 Ιανουαρίου του 1986. Ωστόσο, οι προϋποθέσεις που αφορούσαν την παραμονή ήταν πολύ πιο χαλαρές για όσους μετανάστες εργάζονταν ως «Ειδικοί Εργάτες Γεωργίας». Οι μετανάστες αυτοί ήταν υποχρεωμένοι να αποδείξουν ότι είχαν εργαστεί σε καλλιέργειες ιδιαίτερα ευπαθείς για τουλάχιστον 90 ημέρες ορισμένα χρόνια (Martin 1988),³ δηλαδή δεν ίσχυε η προϋπόθεση για συνεχή παραμονή.

Δ. Κριτήρια υπηκοότητας

Ενώ κριτήρια παραμονής όπως και εργασίας έχουν τύχει ευρύτατη χρήση σε προγράμματα νομιμοποίησης, η χρήση κριτηρίων υπηκοότητας είναι πιο σπάνια. Οι Η.Π.Α. αποτελούν παράδειγμα χώρας που έχει απευθύνει την πολιτική της νομιμοποίησης σε συγκεκριμένες υπηκοότητες σε ορισμένα προγράμματα, και ειδικότερα, τη Salvador, Guatemala, Cuba, Haiti και Nicaragua (Meissner and Papademetriou 1988; OECD 2003). Πριν τις τρομοκρατικές επιθέσεις που δέχθηκαν στις 11 Σεπτεμβρίου, οι Η.Π.Α. βρίσκονταν σε διαπραγματεύσεις για νέο πρόγραμμα νομιμοποίησης μεταναστών ειδικά για υπηκόους του Μεξικό. Όσον αφορά τις χώρες της Νότιας Ευρώπης, η Ισπανία εφάρμοσε ειδικό πρόγραμμα νομιμοποίησης για υπηκόους της Εκουαδόρ (OECD 2003).

³ Βλ. Martin (2003) για μια συζήτηση του ρόλου που διαδραμάτισαν τόσο οι εργοδότες στον τομέα της γεωργίας όπως και οι εργάτες γεωργίας, στη διαμόρφωση των προϋποθέσεων νομιμοποίησης που εφαρμόστηκαν για την ειδική αυτή κατηγορία μεταναστών.

E. Κριτήρια που βασίζονται σε αιτήσεις για άσυλο

Άλλο ακόμα είδος κριτηρίου που έχει υιοθετηθεί σε προγράμματα νομιμοποίησης αφορά εκείνους που έχουν υποβάλει αίτηση για άσυλο. Το Βέλγιο, η Ελβετία και το Λουξεμβούργο είναι ανάμεσα στις χώρες που έχουν αναπτύξει προγράμματα για αιτούντες ασύλου που αντιμετώπισαν μεγάλες καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των αιτήσεών τους ή που δεν συμπλήρωναν τις προϋποθέσεις για την αποδοχή της αίτησής τους για άσυλο (OECD 2003).

ΣΤ. Άλλα κριτήρια

Πρέπει να σημειωθεί ότι σε ορισμένα προγράμματα νομιμοποίησης ήταν υποχρεωμένοι οι αιτούντες να πληρώσουν κάποιο χρηματικό ποσό. Σε πρόσφατη μελέτη των προγραμμάτων νομιμοποίησης που είχαν πραγματοποιηθεί σε οκτώ χώρες της Ευρώπης πριν το 2000 (Arap et al 2000), διαπιστώθηκε ότι μόνο σε Γαλλικό πρόγραμμα υπήρχε σχετική υποχρέωση. Όμως το δεύτερο Ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης που ξεκίνησε το 2001 είναι άλλη περίπτωση στην οποία οι αιτούντες ήταν υποχρεωμένοι να πληρώσουν χρηματικό ποσό. Συγκεκριμένα, οι μετανάστες ήταν υποχρεωμένοι να πληρώσουν 50.000 δραχμές με αίτηση για άδεια διάρκειας ενός έτους, 100.000 δραχμές με αίτηση για άδεια διάρκειας δύο ετών, 150.000 δραχμές για άδεια διάρκειας από δύο μέχρι πέντε έτη και τέλος 300.000 δραχμές για άδεια διάρκειας έξι ή περισσότερων ετών. Πρέπει να αναφερθεί ότι η υποχρέωση αυτή προκάλεσε έντονη κριτική από διάφορους

φορείς, οι οποίοι ισχυρίστηκαν ότι απετέλεσε μεγάλο οικονομικό βάρος για τους μετανάστες η πληρωμή των σχετικών ποσών.

Z. Η Νομιμοποίηση που «κατακτάται»

Πρέπει τέλος να σημειωθεί, όσον αφορά τις προϋποθέσεις που έχουν υιοθετηθεί σε διάφορα προγράμματα νομιμοποίησης, ότι πρόσφατα έχει εμφανιστεί σε συζητήσεις που διεξάγονται σε κύκλους διαμόρφωσης μεταναστευτικής πολιτικής, ένα άλλο είδος νομιμοποίησης που αποκαλείται «earned regularization», δηλαδή νομιμοποίηση που κερδίζεται ή κατακτάται. Φαίνεται όμως ότι μέχρι στιγμής δεν έχει εφαρμοστεί σε καμιά χώρα. Η μορφή αυτή της νομιμοποίησης θα εξεταστεί στο τελικό μέρος της έκθεσης αυτής.

2.2. Τα δικαιώματα και υποχρεώσεις που απορρέουν από τη νομιμοποίηση

Τα δικαιώματα και υποχρεώσεις που αποκτώνται από τους μετανάστες που νομιμοποιούνται αποτελούν άλλο ένα θέμα που απαιτεί προσεχτική μελέτη από τις αρχές που διαμορφώνουν τις σχετικές πολιτικές. Πρέπει να ληφθούν αποφάσεις αναφορικά με συγκεκριμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις σε τομείς όπως την υγειονομική περίθαλψη και την κοινωνική προστασία, όπως για παράδειγμα για συντάξεις και επιδόματα ανεργίας.

Σύμφωνα με τα διατάγματα που ρύθμισαν το πρώτο Ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης, στον τομέα των εργασιακών σχέσεων οι

νομιμοποιημένοι μετανάστες ήταν να απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα και να έχουν τις ίδιες υποχρεώσεις όπως οι Έλληνες πολίτες όσον αφορά τις αμοιβές και τους όρους και συνθήκες της εργασίας, συμπεριλαμβανομένων και των ασφαλιστικών δικαιωμάτων, συνεισφορών και υποχρεώσεων (Skordas 2000).

Παράδειγμα προγράμματος νομιμοποίησης που περιόρισε αρκετά τα δικαιώματα των νομιμοποιημένων μεταναστών σε παροχές και υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας συγκριτικά με εκείνα των ιθαγενών είναι το πρόγραμμα που ξεκίνησε στις Η.Π.Α. το 1987. Ειδικότερα, η σχετική νομοθεσία περιόρισε σημαντικά, για τα πρώτα πέντε χρόνια μετά τη νομιμοποίησή τους, την πρόσβαση των μεταναστών στις περισσότερες παροχές υγείας και πρόνοιας που προέκυπταν από προγράμματα ομοσπονδιακά και των πολιτειών που βασίζονταν σε κριτήρια ανάγκης (Parademetriou 1987).

Άλλο σημαντικό θέμα που πρέπει να απασχολήσει τις αρχές είναι η διάρκεια της άδειας που συνεπάγεται η νομιμοποίηση και εάν δύναται να ανανεωθεί, οι όροι ανανέωσής της. Ορισμένοι από τους παράγοντες που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη σε σχέση με τη διάρκεια της άδειας αναφέρονται στη συνέχεια.

Αν η σχετική άδεια είναι μικρής διάρκειας, οι μετανάστες μπορεί να διστάσουν να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα, ιδίως αν είναι ασαφείς οι προοπτικές για την ανανέωσή της (Bohning 1996). Επιπλέον, η πρόβλεψη για μικρή διάρκεια της άδειας σχεδόν αναπόφευκτα έχει τη συνέπεια ότι πολλοί μετανάστες θα βρεθούν πάλι σε μικρό χρονικό διάστημα στην παρανομία και

θα είναι υποψήφιοι για συμμετοχή σε επόμενη διαδικασία νομιμοποίησης (Arap 2000). Ακόμα, έχει παρατηρηθεί ευρύτητα στη σχετική βιβλιογραφία ότι η περιορισμένη διάρκεια της άδειας ή η αβεβαιότητα ως προς τις δυνατότητες παραμονής στο μέλλον, είναι πιθανό να αποθαρρύνει τους μετανάστες από την πραγματοποίηση επενδύσεων σε μορφές ανθρώπινου κεφαλαίου που αφορούν αποκλειστικά τη συγκεκριμένη χώρα υποδοχής όπου βρίσκονται (investments in “country-specific skills”), όπως για παράδειγμα επενδύσεις χρόνου και χρήματος στην εκμάθηση της γλώσσας της χώρας. Επίσης έχει σημειωθεί ότι η ασάφεια ως προς τις προοπτικές μελλοντικής παραμονής είναι και πιθανό να εμποδίζει και τη γενικότερη διαδικασία ένταξης στη χώρα υποδοχής.

Υπάρχουν όμως και παράγοντες που μπορεί να οδηγήσουν τη χώρα υποδοχής στην τακτική της έκδοσης αδειών για μικρά σχετικά χρονικά διαστήματα. Για παράδειγμα, αν η χώρα υποδοχής σκοπεύει να προσαρμόζει συνεχώς τον αριθμό των μεταναστών σε σχέση με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, η έκδοση αδειών μεγάλης χρονικής διάρκειας μπορεί να μειώνει την ευελιξία που απαιτείται για τη σχετική προσαρμογή. Ακόμα και σε περιπτώσεις όπου η χώρα υποδοχής προβλέπει ότι θα χρειαστεί την εργασία των μεταναστών μακροπρόθεσμα, μπορεί να προτιμά την αντιμετώπιση των αναγκών αυτών της αγοράς εργασίας με προβλέψεις για προσωρινή μετανάστευση.

Σύμφωνα με τη νομοθεσία που ρύθμιζε το πρώτο Ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης, η «πράσινη κάρτα» ήταν να εκδοθεί για διάστημα

από ένα μέχρι τρία χρόνια και θα μπορούσε να ανανεωθεί μια ή και περισσότερες φορές για τη διάρκεια δύο ετών κάθε φορά. Η διάρκεια ισχύος της κάρτας του κάθε μετανάστη ήταν να αποφασιστεί από τις επιτροπές που σχηματίστηκαν για τον έλεγχο και την έγκριση ή απόρριψη των αιτήσεων. Παρ' όλη την πρόβλεψη ότι ήταν στη διακριτική ευχέρεια των επιτροπών η έκδοση της κάρτας από ένα μέχρι και τρία έτη ανάλογα με την περίπτωση, τελικά η συντριπτική πλειοψηφία των καρτών που εκδόθηκαν ήταν για ένα μόνο χρόνο.

Η μικρή διάρκεια ισχύος των πράσινων καρτών που εκδόθηκαν περιέπλεξε ακόμα περισσότερο την κατάσταση που επικρατούσε στις υπηρεσίες τις εμπλεκόμενες με τη διαδικασία της νομιμοποίησης, οι οποίες αντιμετώπισαν μεγάλες δυσκολίες στην προσπάθειά τους να ανταποκριθούν στο τεράστιο φόρτο εργασίας που προέκυψε από τη διαδικασία της νομιμοποίησης. Πριν ολοκληρωθεί η διεκπεραίωση των αιτήσεων που είχαν υποβληθεί για την αρχική πράσινη κάρτα, άρχισαν να λήγουν οι πράσινες κάρτες που είχαν ήδη εκδοθεί. Τα γραφεία του ΟΑΕΔ που είχαν επωμιστεί το δύσκολο εγχείρημα της εφαρμογής της διαδικασίας κατακλύστηκαν με νέο φόρτο εργασίας όταν είχαν ήδη δυσκολίες να φέρουν σε πέρας τη διεκπεραίωση των αιτήσεων για την αρχική πράσινη κάρτα. Η οργάνωση της διαδικασίας της νομιμοποίησης και τα σχετικά διοικητικά προβλήματα θα εξεταστούν με μεγαλύτερη λεπτομέρεια στο επόμενο κεφάλαιο της έκθεσης.

Το δεύτερο Ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης νομοθετήθηκε ως μέρος του νέου νόμου για τη μετανάστευση 2910 του 2001, ο οποίος

προέβλεπε τη μεταφορά διάφορων αρμοδιοτήτων για τη μετανάστευση στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και στις περιφερειακές και νομαρχιακές αρχές. Οι αρχές αυτές επωμίστηκαν την ευθύνη για την εφαρμογή του δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης. Όσον αφορά τη διάρκεια των αδειών που προέκυψαν από τη διαδικασία, οι αρχές μπορούσαν να εκδώσουν άδειες διάρκειας ενός μόνο έτους. Για την έκδοση άδειας μεγαλύτερης διάρκειας, ήταν απαραίτητη η συγκατάθεση του Υπουργείου στην Αθήνα. Αποτέλεσμα ήταν και πάλι η συντριπτική πλειοψηφία των αδειών που εκδόθηκαν είχαν ισχύ ενός μόνο έτους.

Όπως και στο πρώτο Ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης, έτσι και στο δεύτερο, η διεκπεραίωση των αιτήσεων καθυστέρησε παρά πολύ λόγω ανεπαρκών πόρων και διοικητικών δομών. Επειδή οι υπηρεσίες δεν μπορούσαν να διεκπεραιώσουν τις αιτήσεις έγκαιρα, τον Ιούνιο του 2002 το Υπουργείο επέκτεινε μέχρι τις 31.12.2002 την ισχύ των αδειών που έληγαν, αλλά όταν πλησίαζε η συγκεκριμένη ημερομηνία, επεκτάθηκε και πάλι η ισχύς τους, αυτή τη φορά μέχρι τον Ιούνιο του 2003. Έτσι, η μικρή διάρκεια των αδειών, με τις αιτήσεις για ανανέωση να υποβάλλονται πριν καταφέρουν οι υπηρεσίες να «ξεμπλέξουν» με της προηγούμενες αιτήσεις, προκάλεσε μεγάλες πιέσεις στις διοικητικές δομές.

Αντίθετα, αναφέρεται για λόγους σύγκρισης ότι το πρόγραμμα νομιμοποίησης που εφαρμόστηκε στις Η.Π.Α. από το 1987 οδήγησε γρήγορα σε μόνιμο στάτους. Το μεγαλύτερο μέρος του νομιμοποιημένου πληθυσμού μεταναστών ανήκαν στην κατηγορία νομιμοποίησης που προέβλεπε άδεια

προσωρινής παραμονής για δεκαοκτώ μήνες, μετά από τους οποίους οι μετανάστες μπορούσαν να υποβάλουν αίτηση για άδεια μακροπρόθεσμη. Οι μετανάστες που νομιμοποιήθηκαν λόγω της απασχόλησής τους στη γεωργία ευπαθών καλλιεργειών θα μπορούσαν να υποβάλλουν αίτηση για ιδιότητα μόνιμου κατοίκου μετά από 12 ή 24 μήνες (ανάλογα με την ομάδα στην οποία εντάχθηκαν) ως προσωρινό κάτοικο (Parademetriou 1987).

Σύμφωνα με επισκόπηση των προγραμμάτων νομιμοποίησης που έχουν διεξαχθεί στην Ευρώπη (Arap et al 2000), υπήρχαν δύο μόνο χώρες οι οποίες αναγνώριζαν «απεριόριστο δικαίωμα παραμονής». Αυτές ήταν το Ηνωμένο Βασίλειο και το Βέλγιο. Στις άλλες χώρες, η διάρκεια των αδειών παραμονής ήταν από μερικών μηνών μέχρι ένα ή δύο χρόνια. Όπως σημειώθηκε ήδη, η μικρή διάρκεια των αδειών που έχουν εκδοθεί στα περισσότερα προγράμματα νομιμοποίησης που έχουν εφαρμοστεί στην Ευρώπη καθιστά τα κριτήρια και τις διαδικασίες ανανέωσης των αδειών θέματα σημαντικά που χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής.

3. Διοικητικές Πλευρές Προγραμμάτων Νομιμοποίησης και Σχετικά Προβλήματα

Και τα δύο ελληνικά προγράμματα νομιμοποίησης που ξεκίνησαν το 1998 και το 2001 χαρακτηρίστηκαν από σειρά διοικητικών προβλημάτων. Ως προς αυτό, δεν ξεχώρισαν από τη διεθνή εμπειρία. Διοικητικές δυσκολίες στην εφαρμογή προγραμμάτων νομιμοποίησης έχουν γνωρίσει σχεδόν όλες οι χώρες που έχουν υιοθετήσει τέτοια προγράμματα τις τελευταίες δεκαετίες.

Είναι σημαντική η εξέταση των διοικητικών διαδικασιών και των σχετικών προβλημάτων που έχουν προκύψει κατά την εφαρμογή προγραμμάτων νομιμοποίησης εφόσον ενδέχεται να υπονομεύσουν την αποτελεσματικότητα της πολιτικής της νομιμοποίησης. Στην περίπτωση της Ελλάδας, είναι ιδιαίτερα επιτακτική η εξέταση αυτή πρώτον επειδή οι διαδικασίες συνεχίζουν και υφίστανται από την άποψη ότι η ανανέωση των αδειών που εκδόθηκαν στα σχετικά προγράμματα διεξάγεται κάτω από τις ίδιες περίπου δομές και συνθήκες και δεύτερον επειδή η εφαρμογή νέου προγράμματος νομιμοποίησης σίγουρα θα προβληματίσει κάποια στιγμή το κράτος, στην προσπάθειά του να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της παράνομης μετανάστευσης.

Είναι υπό το πρίσμα αυτό που θα εξεταστούν παρακάτω οι διοικητικές διαδικασίες και προβλήματα που προέκυψαν κατά τη διάρκεια εφαρμογής των προγραμμάτων όπως και με τις διαδικασίες ανανέωσης των αδειών των νομιμοποιημένων μεταναστών. Σε καμιά περίπτωση δεν παραβλέπεται ούτε το μέγεθος ούτε η δυσκολία του διοικητικού έργου που έθεσε η πολιτική της νομιμοποίησης όπως και η ανανέωση των σχετικών αδειών που εκδόθηκαν. Εντέλει, πρέπει να σημειωθεί ότι τα δύο ελληνικά προγράμματα νομιμοποίησης ήταν από τα μεγαλύτερα της Ευρώπης. Συγκεκριμένα, ο αριθμός των 371.641 αιτούντων στο πρώτο στάδιο του πρώτου προγράμματος που εγκαινιάστηκε το 1998 και που οργανώθηκε από τον ΟΑΕΔ, ξεπέρασε τους αριθμούς των αιτούντων σε όλα τα άλλα προγράμματα νομιμοποίησης που είχαν προηγηθεί στην Ευρώπη, συμπεριλαμβανομένων εκείνων της Γαλλίας, Ιταλίας, Ισπανίας και της Πορτογαλίας, αν και η μειωμένη συμμετοχή στο δεύτερο στάδιο του πρώτου ελληνικού προγράμματος, με 212.860 αιτούντες, σημαίνει ότι ο αριθμός των μεταναστών που νομιμοποιήθηκαν τελικά ως αποτέλεσμα της διαδικασίας δεν ήταν ο μεγαλύτερος των διάφορων προγραμμάτων της Ευρώπης. Όσον αφορά το δεύτερο ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης, που εφαρμόστηκε το 2001 από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, πάλι κατατάσσεται ανάμεσα στα μεγαλύτερα της Ευρώπης, με 351.000 περίπου αιτούντες. Απεναντίας, ο στόχος της εξέτασης αυτής είναι η προώθηση του εντοπισμού και της κατανόησης των δυσκολιών και των προβλημάτων που συνοδεύουν τα προγράμματα αυτά ώστε να συμβάλει στη βελτίωση της εφαρμογής τέτοιων προγραμμάτων. Στη συνέχεια, πρώτον θα γίνει αναφορά

σε ορισμένες από τις διαδικασίες που χρησιμοποιήθηκαν στα δύο ελληνικά προγράμματα και ορισμένα από τα σχετικά προβλήματα θα εντοπιστούν.

Πρέπει να τονιστεί εξ' αρχής ότι οι οργανωτικές και διοικητικές δυσκολίες που τίθενται σε ένα τόσο μεγάλο εγχείρημα είναι αναρίθμητες. Τα προβλήματα που έχουν επιλεγεί προς εξέταση παρακάτω είναι εκείνα που φαίνεται να είναι τα πιο σοβαρά ως προς το εν δυνάμει αρνητικό τους αντίκτυπο στην επίτευξη του βασικού στόχου της πολιτικής της νομιμοποίησης στην Ελλάδα, δηλαδή να τραβήξει όσο μεγαλύτερο τμήμα του παράνομου πληθυσμού μεταναστών από την παρανομία και τη «μαύρη οικονομία» στη νομιμότητα και τον επίσημο τομέα της οικονομίας, με ασφαλιστική κάλυψη. Εννοείται βέβαια ότι αποτελεί στόχος ταυτόχρονα, η συγκράτηση όσο μεγαλύτερου τμήματος του νεο-νομιμοποιημένου πληθυσμού στην επιφάνεια, στον επίσημο τομέα της οικονομίας. Όπως θα φανεί στη συνέχεια, τα προβλήματα που θα εξεταστούν παρακάτω συνέβαλαν ενδέχεται να υπονόμισαν σοβαρά την επίτευξη αυτού του βασικού στόχου της πολιτικής νομιμοποίησης.

Τα μεγάλα διοικητικά προβλήματα που χαρακτήρισαν τα δύο ελληνικά προγράμματα νομιμοποίησης οφείλονται κυρίως σε ελλιπή οργάνωση, αναποτελεσματικές διοικητικές δομές και την ανεπαρκή στελέχωση και εκπαίδευση των υπαλλήλων που είχαν σχέση με την εφαρμογή των προγραμμάτων. Οι ελλείψεις αυτές είχαν σοβαρές επιπτώσεις για την αποτελεσματικότητα της πολιτικής της νομιμοποίησης επειδή συνέβαλαν στη μείωση της συμμετοχής των παράνομων μεταναστών στα προγράμματα για

λόγους που θα αναπτυχθούν παρακάτω. Επιπλέον, συνέβαλαν στη δημιουργία ενός ιδιαίτερα αρνητικού κλίματος ανάμεσα στο κράτος και τους επίσημους φορείς του από τη μια και τους μετανάστες από την άλλη.

Σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, το πρώτο σημαντικό βήμα για τη μεγιστοποίηση της συμμετοχής των παράνομων μεταναστών σε προγράμματα νομιμοποίησης είναι η οργάνωση εκστρατείας ενημέρωσης και διαφήμισης. Όπως έχει σημειωθεί, ο συγκεκριμένος πληθυσμός στον οποίο στοχεύει η πολιτική παρουσιάζει δυσκολίες πρόσβασης και επιπλέον δεν εμπιστεύεται εύκολα το κράτος και τους φορείς του (Bohn 1996). Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης μπορούν να παίξουν σημαντικό ρόλο ως προς τη γνωστοποίηση του προγράμματος. Επίσης θεωρείται ότι μπορεί να προσφέρουν πολύτιμη βοήθεια οργανώσεις και συλλόγους που διατηρούν επαφές με παράνομους μετανάστες όπως οι σύλλογοι κοινοτήτων μεταναστών, θρησκευτικές οργανώσεις ή εκκλησίες, ή κοινωφελείς σύλλογοι κοινωνικής στήριξης και πρόνοιας. Ανάμεσα στις εικόνες και ιδέες που θα πρέπει να καλλιεργήσει η εκστρατεία ενημέρωσης είναι ότι υπάρχει επιθυμία για διαφάνεια και για μια νέα αρχή και όχι για καταδίωξη. Σημαντικό στοιχείο για τη δημιουργία εμπιστοσύνης είναι να πειστεί η κοινότητα μεταναστών ότι οι πληροφορίες ου θα καταγραφούν στις αιτήσεις και τα άλλα σχετικά έγγραφα είναι ότι θα χρησιμοποιηθούν μόνο για τους σκοπούς του προγράμματος. Πρέπει να σημειωθεί ακόμα ότι θεωρείται σκόπιμο να οργανωθεί ταυτόχρονα και εκστρατεία ενημέρωσης του πληθυσμού των αυτοχθόνων της περιοχής. Τέτοια εκστρατεία θα πρέπει να πείσει τους αυτόχθονες ως προς το αναγκαίο της εφαρμογής τέτοιου προγράμματος και να κερδίσει την υποστήριξή τους.

Αυτό φαίνεται ιδιαίτερα απαραίτητο στην περίπτωση της Ελλάδας, όπου οι περισσότεροι μετανάστες δεν εργάζονται σε μεγάλες επιχειρήσεις αλλά αντίθετα σε «μικρούς» εργοδότες που απασχολούν έναν μόνο ή λίγους μετανάστες, που σημαίνει ότι οι αυτόχθονες που απασχολούν μετανάστες τακτικά ή έκτακτα μάλλον αποτελούν ένα όχι αμελητέο ποσοστό του πληθυσμού. Αυτό διαφέρει από την κατάσταση που επικρατεί σε άλλες χώρες, π.χ. τις Η.Π.Α., όπου μεγάλο ποσοστό των παράνομων μεταναστών εργάζεται σε εργοδότες με σημαντικό αριθμό απασχολουμένων.

Όσον αφορά τα δύο ελληνικά προγράμματα νομιμοποίησης που έχουν εφαρμοστεί, πρέπει να σημειωθεί ότι στο πρώτο πρόγραμμα, φαίνεται πως δεν καταβλήθηκε σχετική προσπάθεια για τη γνωστοποίηση του προγράμματος. Αντίθετα, στο δεύτερο πρόγραμμα οργανώθηκε πρόγραμμα ενημέρωσης και διαφήμισης. Ανάμεσα στα μέσα που χρησιμοποιήθηκαν ήταν τα διαφημιστικά «σποτ» στους τοπικούς ραδιοφωνικούς σταθμούς.

Στα δύο προγράμματα νομιμοποίησης, για τη συμμετοχή στη διαδικασία και την ολοκλήρωση της σχετικής αίτησης ήταν απαραίτητη η συλλογή εγγράφων από διάφορες δημόσιες υπηρεσίες, όπως για παράδειγμα έγγραφα που αφορούσαν την κατάσταση υγείας και το ποινικό μητρώο. Οι δημόσιες υπηρεσίες αυτές, όπως και οι δημόσιοι φορείς που επωμίστηκαν την εφαρμογή των προγραμμάτων (ο ΟΑΕΔ για το πρώτο πρόγραμμα, το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης για το δεύτερο πρόγραμμα), δεν είχε την υποδομή, οργάνωση, στελέχωση ή εκπαίδευση για να φέρει σε πέρας το τεράστιο έργο αποτελεσματικά.

Όσον αφορά την υποδομή, δεν υπήρχε σύγχρονο πληροφοριακό σύστημα για τη διευκόλυνση των διαδικασιών, όπως και δεν υπήρχε σύγχρονη μέθοδος για την επικοινωνία των διάφορων εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Όσον αφορά το στελεχιακό δυναμικό των υπηρεσιών, δεν ήταν επαρκής ούτε ο αριθμός των στελεχών ούτε η κατάρτισή τους. Οι υπάλληλοι που χρεώθηκαν με τη διεκπεραίωση των διαδικασιών δεν είχαν εκπαιδευτεί σχετικώς με τη διαδικασία αν και σε τέτοιες διαδικασίες προκύπτουν πολλά τεχνικά ζητήματα όπως με την αναγραφή και απόδοση στοιχείων στα ελληνικά από διαφορετικές γλώσσες και αλφάβητα, όπως και με την ερμηνεία διοικητικών πρακτικών άλλων χωρών ως προς διαβατήρια, πιστοποιητικά κλπ. Αναφέρεται παραδειγματικά ότι σε πρόσφατο πρόγραμμα νομιμοποίησης στην Πορτογαλία, κλήθηκε ο Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης (IOM) να οργανώσει εκπαιδευτικά σεμινάρια για τους υπάλληλους που επρόκειτο να απασχοληθούν στις σχετικές διαδικασίες. Πρέπει να σημειωθεί ακόμα ότι αρκετές χώρες που έχουν προβεί σε προγράμματα νομιμοποίησης αλλοδαπών έχουν ασχοληθεί ιδιαίτερα και με τη διαμόρφωση θετικών στάσεων των υπάλληλων προς τους μετανάστες, τονίζοντας για παράδειγμα τη συμβολή των μεταναστών στην εθνική οικονομία και ότι συνάδει με το εθνικό συμφέρον της χώρας να προσέρθουν και να νομιμοποιηθούν όσο το δυνατόν περισσότεροι από τους αλλοδαπούς που βρίσκονταν παράνομα στο έδαφός της. Επειδή οι υπάλληλοι που εμπλέκονται σε διαδικασίες νομιμοποίησης και ανανέωσης των σχετικών αδειών των μεταναστών, συχνά υφίστανται συνθήκες εργασίας με πίεση και στρες, ορισμένες χώρες

έχουν σχεδιάσει τρόπους ενθάρρυνσης και ενίσχυσης του ηθικού των υπαλλήλων, προβάλλοντας τη σημασία μιας θετικής στάσης προς τους μετανάστες (Meissner, Papademetriou and North n.d.).

Σοβαρή επίπτωση της δυσκολίας των δημοσίων υπηρεσιών να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στο πρωτοφανές σε δυσκολία και μέγεθος έργο που τους τέθηκε ήταν ότι οι μετανάστες αναγκάστηκαν να αφιερώσουν άπειρες ώρες στην προσπάθεια να αποκτήσουν και να προσκομίσουν τα απαραίτητα έγγραφα. Οι μετανάστες έπρεπε να περιμένουν ατελείωτες ώρες σε «ουρές», συχνά από τις πρώτες πρωινές ώρες της νύχτας, και πολλές φορές δεν ήρθε η σειρά τους μέχρι το κλείσει η υπηρεσία το μεσημέρι, με αποτέλεσμα να χρειαστεί να γυρίσουν την επόμενη μέρα και να περιμένουν ξανά. Στην προσπάθεια τους να νομιμοποιηθούν ή να ανανεώσουν την άδειά τους, οι μετανάστες έχασαν αναρίθμητες ώρες και ημέρες και σε ορισμένες περιπτώσεις αντιμετώπισαν ακόμα και την απόλυση, λόγω των συχνών τους απουσιών από την εργασία.

Με δύο λόγια, οι διοικητικές ανεπάρκειες καθιστούν τη συμμετοχή στις διαδικασίες νομιμοποίησης καθώς και τη παραμονή στη νομιμότητα δαπανηρή υπόθεση για τους μετανάστες εφόσον η συλλογή και η κατάθεση των διάφορων εγγράφων απαιτούν ένα αξιόλογο σύνολο χαμένων ωρών και ημερών από την εργασία και κατά συνέπεια απώλεια εισοδήματος. Η απώλεια χρόνου και ενδεχομένως εργασιακού εισοδήματος απετέλεσε σοβαρό αντικίνητρο για συμμετοχή στις διαδικασίες ή αντίστροφα, παράγοντας που συνέβαλε στην παραμονή στην παρανομία ή επιστροφή σ'

αυτήν. Συνεπώς, οι διοικητικές ανεπάρκειες υπονόμισαν την αποτελεσματικότητα της πολιτικής της νομιμοποίησης, που στόχο είχε να φέρει όσο το δυνατόν περισσότερους μετανάστες στη σφαίρα της νομιμότητας και να τους κρατήσει εκεί.

Το πόσο σοβαρό θέμα ήταν για τους μετανάστες η απώλεια του χρόνου τους αναδείχθηκε στην έρευνα πεδίου του Παρατηρητήριου Απασχόλησης Ερευνητική-Πληροφορική που έγινε σε αντιπροσωπευτικό δείγμα των μεταναστών που είχαν υποβάλει αίτηση για την πράσινη κάρτα (Καβουνίδη 2003). Στην έρευνα, ερωτήθηκαν οι μετανάστες ποια ήταν τα προβλήματα που είχαν αντιμετωπίσει στην Ελλάδα είτε με τη δουλειά τους είτε με τη ζωή στην Ελλάδα γενικότερα. Ανάμεσα στα πιο συχνά αναφερόμενα προβλήματα ήταν ακριβώς η μεγάλη ταλαιπωρία που γνώριζαν στην προσπάθεια τους να ολοκληρώσουν τις διοικητικές και γραφειοκρατικές διαδικασίες που ήταν απαραίτητες για την εξασφάλιση των άδειών και των καρτών παραμονής και εργασίας. Συγκεκριμένα, τα προβλήματα που προκύπτουν από την ανεπάρκεια των διοικητικών δομών αναφέρθηκαν από το 22% όλων των μεταναστών της έρευνας. Πρέπει να σημειωθεί ότι το ποσοστό αυτό αναμφίβολα υπολείπεται κατά πολύ από το ποσοστό που θα είχε απαντήσει καταφατικά εάν είχε ερωτηθεί ευθέως εάν είχε υποστεί τέτοιου είδους προβλήματα. Ορισμένα παραδείγματα από τα σχετικά λόγια των μεταναστών παρατίθενται στη συνέχεια.

- «Το μοναδικό πρόβλημα (που αντιμετωπίζω στην Ελλάδα) είναι που καθυστερεί η κάρτα. Στον ΟΑΕΔ (οι μετανάστες) ταλαιπωρούνται, χάνουν μεροκάματα και μπορεί να τους διώξει το αφεντικό».

- (Η πράσινη κάρτα σημαίνει) «ταλαιπωρία, χάσιμο χρόνο και χρήμα».
- «Καθυστερήσεις, χάνουμε εργασίες, λεφτά».

Στη συνέχεια τέθηκε στους μετανάστες της έρευνας πεδίου μια ειδική ερώτηση για τα προβλήματα που είχαν αντιμετωπίσει με την ασφάλιση ή τα ένσημά τους από τότε που έκαναν την αίτηση για την πράσινη κάρτα. Η πρώτη σε συχνότητα απάντηση ήταν, όπως στις ερωτήσεις για τα προβλήματα με τη δουλειά και τη ζωή στην Ελλάδα γενικότερα, η δυσκολία της εύρεσης εργασίας με ένσημα. Η δεύτερη σε συχνότητα απάντηση, που αναφέρθηκε από το 46% όλων των μεταναστών της έρευνας, ήταν τα διοικητικά και γραφειοκρατικά προβλήματα σχετικά με την διαδικασία νομιμοποίησης. Ορισμένα από τα λόγια των μεταναστών παρατίθενται παραδειγματικά στη συνέχεια:

-«Ταλαιπωρία. Χάσιμο χρόνο και χρήμα».

-«Εδώ μένουμε νύχτες ολόκληρες να κάνουμε μια ερώτηση».

-«Έχω τρεις μέρες που περιμένω. Δεν μπορούμε έτσι. Η αστυνομία (που βρίσκεται έξω από το γραφείο του ΟΑΕΔ) φέρεται σαν να είμαστε ζώα».

- «Καθυστερεί η πράσινη κάρτα και χάνω μεροκάματα. Δεν μπορώ να εμβολιάσω το παιδί επειδή δεν έχω την κάρτα».

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι δυσκολίες που αντιμετώπισαν τόσο οι μετανάστες όσο και οι υπάλληλοι των δημόσιων υπηρεσιών στην προσπάθειά τους να ανταποκριθούν στο έργο της νομιμοποίησης επιδεινώθηκαν από την έλλειψη οργανωμένης πληροφόρησης των μεταναστών σχετικά με τις προϋποθέσεις και τις διαδικασίες. Δεν είχαν καταρτιστεί έντυπα με οδηγίες σε

όλες τις διαδεδομένες ανάμεσα στους μετανάστες γλώσσες. Από τη μια, οι μετανάστες αναγκάστηκαν να χάσουν «μια μέρα ολόκληρη για να κάνω μια ερώτηση» όπως ακούστηκε επανειλημμένα στην έρευνα πεδίου ενώ από την άλλη οι υπάλληλοι κατέστησαν μοναδική επίσημη πηγή πληροφόρησης και επωμίστηκαν έτσι και το επιπρόσθετο ρόλο της πληροφόρησης και ενημέρωσης.

Η σύγχυση που περιέλαβε πολλές όψεις της διαδικασίας αλλά κυρίως η πολύωρη αναμονή στις ατελείωτες ουρές που σχηματίζονταν μπροστά στις υπηρεσίες ακόμα και από τις πρώτες πρωινές ώρες της νύχτας, οδήγησε πολλούς μετανάστες στη «λύση» της «τακτοποίησης» και «προώθησης» των χαρτιών τους από δικηγόρους και μεσιτικά γραφεία που προσέφεραν τις υπηρεσίες τους έναντι αξιόλογης αμοιβής. Η καταφυγή σε τέτοιους διαμεσολαβητές ενισχύθηκε και από την πρακτική που υιοθετήθηκε από ορισμένες από τις υπηρεσίες σύμφωνα με την οποία οι δικηγόροι είχαν προνομιακή πρόσβαση στα γραφεία, είτε κάποιες συγκεκριμένες ώρες της ημέρας είτε σε κάποιες συγκεκριμένες (μικρότερες) «ουρές».

Ακόμη, στάθηκε εμπόδιο στην ομαλή διεκπεραίωση των διοικητικών πλευρών της διαδικασίας της νομιμοποίησης και το γεγονός ότι υπήρχαν παρά πολλά κενά και ασάφειες στο νομικό και διοικητικό πλαίσιο της νομιμοποίησης. Στο πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης, από τις μεγαλύτερες ασάφειες ήταν εκείνη που αφορούσε το καθεστώς των μελών της οικογένειας του αιτούντα.⁴ Οι ασάφειες είχαν συνέπεια τις παρεκκλίσεις

⁴ Βλ. Skordas (2000) σχετικά με τα νομοθετικά κενά.

και την ανομοιόμορφη εφαρμογή από γραφείο σε γραφείο,⁵ που μαθευόταν από τους μετανάστες με αποτέλεσμα να εντείνεται η σύγχυση. Το δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης που ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2001 με βάση το νέο νόμο για τη μετανάστευση (2910 του 2001) χαρακτηρίστηκε και αυτό από πολλά νομοθετικά κενά και ασάφειες. Τα πιο σημαντικά από αυτά και οι αντίστοιχες δυσκολίες που δημιουργούν στη ζωή των μεταναστών περιγράφονται στην Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη του 2003. Είναι εντυπωσιακό ότι όπως επισημαίνεται στη σχετική έκθεση, σχεδόν οι μισές από τις αναφορές που δέχθηκε το έτος 2002 ο Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Συνηγόρου του Πολίτη δεν κατατέθηκαν από έλληνες πολίτες αλλά από αλλοδαπούς.

Πρέπει να σημειωθεί ότι το δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης εντάχθηκε στο νέο πλαίσιο της διοικητικής αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων που αφορούν τη μεταναστευτική πολιτική και την έκδοση και ανανέωση των αδειών παραμονής και εργασίας, με τη μεταφορά τους στις περιφέρειες και τους νομούς, σύμφωνα με το νέο νόμο 2910 του 2001 για τη μετανάστευση. Αν και επιθυμητή η αποκέντρωση ως αρχή, στη συγκεκριμένη περίπτωση η εφαρμογή της δεν συνοδεύτηκε από την αφιέρωση των απαραίτητων πόρων για υποδομή και εκπαίδευση στις σχετικές υπηρεσίες.

Πρέπει να σημειωθεί ακόμη ότι ο φόρτος εργασίας των ήδη επιβαρυσμένων υπηρεσιών του δημόσιου τομέα που είχαν αρμοδιότητες σχετικές είτε με τις αιτήσεις για τη νομιμοποίηση ή την ανανέωση των σχετικών αδειών είτε με τα

⁵ Για παράδειγμα, σε ορισμένα γραφεία γράφονταν μέλη της οικογένειας στην κάρτα του αιτούντα και σε άλλα όχι, μέχρι την έκδοση σχετικής εγκυκλίου που ζήτησε την εγκατάλειψη της αναγραφής τους (Καβουνίδα 2002).

διάφορα δικαιολογητικά που έπρεπε να κατατεθούν μαζί με τις αιτήσεις, αυξήθηκε σημαντικά λόγω της μικρής διάρκειας ισχύος των περισσότερων αδειών που εκδόθηκαν ως αποτέλεσμα της νομιμοποίησης. Και στα δύο προγράμματα νομιμοποίησης, αρκετές από τις άδειες που είχαν εκδοθεί έληξαν πριν επεξεργαστούν όλες οι αιτήσεις που είχαν υποβληθεί για νομιμοποίηση, με αποτέλεσμα να κατακλύζονται τα σχετικά γραφεία και από εκείνους που προχωρούσαν στην ανανέωση πλέον των αδειών τους. Το γεγονός αυτό επιδείνωσε τα προβλήματα των μεγάλων «ουρών», της απώλειας χρόνου και της έντασης στα σχετικά γραφεία.

Επειδή ακριβώς οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες στις διάφορες περιφέρειες της χώρας δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στο φόρτο εργασίας μέσα στο προβλεπόμενο χρονικό διάστημα, στάθηκε αναγκαία η παρέμβαση του νομοθέτη. Συγκεκριμένα, πρώτον το Μάιο 2002 και ύστερα τον Ιανουάριο του 2003, παρατάθηκε η νομική ισχύς τόσο των προσωρινών αδειών όσο και των κανονικών αδειών που είχαν εκδοθεί.

Έτσι λοιπόν, τα πολλαπλά προβλήματα δυσλειτουργίας των δημοσιών υπηρεσιών, με ανεπάρκεια σχεδιασμού, οργάνωσης, στελέχωσης και εκπαίδευσης καθώς και έλλειψης συντονισμού ανάμεσα στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, ανέβασαν το κόστος της νομιμότητας για τους μετανάστες εφόσον η συμμετοχή τους προϋπέθετε όχι μόνο τη σωματική και ψυχική κούραση από τις πολλές ώρες αναμονής σε μεγάλες ουρές αλλά αρκετές φορές και την απώλεια εργασιακού εισοδήματος. Υπονομεύτηκε έτσι η αποτελεσματικότητα της πολιτικής της νομιμοποίησης, που είχε στόχο τόσο την μεταφορά στη

σφαίρα της νομιμότητας όσο και τη συγκράτηση στη νομιμότητα, όσο το δυνατόν μεγαλύτερο τμήμα των πληθυσμού μεταναστών. Με δύο λόγια, δημιουργήθηκαν σοβαρά αντικίνητρα για τη συμμετοχή στις διαδικασίες νομιμοποίησης και παραμονής στη νομιμότητα.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η οργανωτικές ανεπάρκειες της διαδικασίας ήταν εμφανείς από το πρώτο στάδιο της λευκής κάρτας και είναι πιθανό να αποτέλεσαν σοβαρό αποθαρρυντικό παράγοντα για τη συμμετοχή στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας. Καθώς πλησίαζε η προθεσμία για την υποβολή της αίτησης για την «πράσινη κάρτα» του δεύτερου σταδίου της διαδικασίας, έγινε αντιληπτή στις αρχές η μειωμένη συμμετοχή, σε σχέση με εκείνης του πρώτου σταδίου. Το θέμα προκάλεσε έντονο προβληματισμό στους κύκλους διαμόρφωσης πολιτικών και πριν τη λήξη της σχετικής προθεσμίας παρατάθηκε η προθεσμία, στην προσπάθεια να αυξηθεί η συμμετοχή.

Τελικά η συμμετοχή στο δεύτερο στάδιο του πρώτου προγράμματος έφτασε μόνο το 57% εκείνου του πρώτου σταδίου, δηλαδή κατέθεσαν αίτηση οι 212.860 από τους 371.641 μετανάστες που είχαν υποβάλει αίτηση στο πρώτο στάδιο της διαδικασίας. Οι λόγοι για το μεγάλο ποσοστό μη συνέχισης ή «διαρροής» ανάμεσα στα δύο στάδια είναι βέβαια πολλαπλοί⁶ αν και δεν υπάρχει τρόπος να τεκμηριωθούν. Παράγοντας που σίγουρα διαδραμάτισε πολύ σημαντικό αν όχι το μεγαλύτερο ρόλο στη μείωση της συμμετοχής είναι η δυσκολία που αντιμετώπισαν οι μετανάστες στην προσπάθειά τους να

⁶ Βλ. Καβουνίδη 2002β για τη διατύπωση και εξέταση διάφορων υποθέσεων ως προς τα ποσοστά μη συνέχισης από το πρώτο στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας.

αποκτήσουν τα σχετικά ένσημα που ήταν προϋπόθεση για τη συμμετοχή στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας. Η άρνηση των εργοδοτών να επισημοποιήσουν τις σχέσεις εργασίας που είχαν συνάψει με μετανάστες σίγουρα στάθηκε εμπόδιο για πολλούς. Σημαντικό ρόλο στη «διαρροή» ανάμεσα στα δύο στάδια της διαδικασίας φαίνεται όμως να διαδραμάτισαν και οι οργανωτικές και διοικητικές ανεπάρκειες της διαδικασίας που κατέστησαν τη συμμετοχή στη διαδικασία νομιμοποίησης τόσο χρονοβόρα και άρα δαπανηρή υπόθεση για τους μετανάστες,

Πρέπει να τονιστεί ότι οι ανεπάρκειες των διοικητικών δομών που σημαίνουν μεγάλη απώλεια χρόνου αναμφίβολα απετέλεσαν αντικίνητρο όχι μόνο για τη συμμετοχή στη διαδικασία αλλά και για την παραμονή στη νομιμότητα, που απαιτούσε την ανανέωση των αδειών που εκδόθηκαν με τη νομιμοποίηση κάτω από παρόμοιες συνθήκες. Δεν μπορεί βέβαια να τεκμηριωθεί το μέγεθος του ρόλου τους στο φαινόμενο της επιστροφής στην παρανομία.

Έτσι λοιπόν η ανεπάρκεια της οργάνωσης, υποδομής και στελέχωσης των εμπλεκόμενων διοικητικών υπηρεσιών είχε σοβαρές αρνητικές συνέπειες για την αποτελεσματικότητα της νομιμοποίησης, εφόσον ο στόχος ήταν να συμμετέχουν στο πρόγραμμα νομιμοποίησης όσο το δυνατόν περισσότεροι από τους μετανάστες που διέμεναν παράνομα στο ελληνικό έδαφος. Το ότι η συλλογή και κατάθεση των απαραίτητων εγγράφων απαιτούσε την αφιέρωση απίστευτου χρόνου ανέβασε ψηλά το κόστος της συμμετοχής. Οικονομικοί μετανάστες καθώς ήταν, η απώλεια εργασιακού εισοδήματος κάθε άλλο παρά

αμελητέα υπόθεση αποτελούσε. Σίγουρα ο παράγοντας αυτός, δηλαδή της απώλειας χρόνου και ενδεχομένως εργασιακού εισοδήματος, βάρυνε πολύ στους υπολογισμούς που έκαναν οι μετανάστες προκειμένου να εκτιμήσουν τα υπέρ και κατά της συμμετοχής.

Η ανεπάρκεια της οργάνωσης, υποδομής και στελέχωσης των υπηρεσιών εμπλεκόμενων με την εφαρμογή της πολιτικής της νομιμοποίησης είχε και άλλη σοβαρή αρνητική επίπτωση. Συγκεκριμένα, συνέβαλε στη δημιουργία αρνητικού κλίματος ανάμεσα στο κράτος και τις δημόσιες υπηρεσίες από τη μια και στους μετανάστες από την άλλη. Οι μεγάλες ουρές, ο συνωστισμός και η αγωνία των μεταναστών να μην χάσουν και άλλο από τον πολύτιμο χρόνο τους, οδήγησαν στη δοκιμασία των νεύρων των μεταναστών. Από την άλλη, πολύ συχνά δοκιμάστηκαν τα αποθέματα υπομονής και των υπαλλήλων στις διάφορες δημόσιες υπηρεσίες, που προσπαθούσαν να φέρουν σε πέρας ένα έργο για το οποίο δεν υπήρχε ούτε η κατάλληλη υποδομή ούτε η κατάλληλη στελέχωση. Επιπλέον, επειδή δεν υπήρχαν οδηγίες σε όλες τις σχετικές γλώσσες, επανειλημμένα αναγκάστηκαν να προβούν σε εξηγήσεις που θεωρούσαν ότι δεν ήταν η δική τους αρμοδιότητα να τις κάνουν. Ακόμα, πολλές φορές δεν μπορούσαν να συνεννοηθούν εύκολα με τους μετανάστες για τα διάφορα έγγραφα που έπρεπε να κατατεθούν, πράγμα που δημιουργούσε ένταση και εκνευρισμό.

Στην έρευνα πεδίου της ΠΑΕΠ για τον νέο-νομιμοποιημένο πληθυσμό των μεταναστών (Καβουνίδη 2003), υπήρχαν ενδείξεις για τις δυσμενείς εντυπώσεις που αποκόμιζαν ορισμένοι μετανάστες για το κράτος και τη

«στάση» του απέναντί τους. Για παράδειγμα, σύμφωνα με ένα μετανάστη, «Θα έπρεπε το κράτος να φέρεται πολιτισμένα σ' όλους όσους φροντίζουν να είναι εντάξει απέναντί του. Υπάρχει τεράστια γραφειοκρατία και άσχημη συμπεριφορά». Δεν ήταν λίγες οι αναφορές ότι το κράτος, οι υπάλληλοι στις υπηρεσίες τις εμπλεκόμενες με τη διαδικασία νομιμοποίησης, ή οι αστυνομικοί που βρίσκονταν έξω από τις σχετικά γραφεία, φερόντουσαν στους μετανάστες σαν να ήταν «ζώα», όπως ήταν πολλές οι αναφορές ότι δεν τους φερόντουσαν με «σεβασμό», σαν να ήταν άνθρωποι.

Για πολλούς μετανάστες, το πρόγραμμα της νομιμοποίησης απετέλεσε η πρώτη επαφή με τους επίσημους φορείς της κοινωνίας υποδοχής. Σίγουρα οι εντυπώσεις που αποκομίζονται από τις σχετικές διαδικασίες ως προς τους τρόπους που τους αντιμετωπίζει το κράτος και ο δημόσιος τομέας δεν ήταν θετικές. Δυστυχώς οι εμπειρίες τους στις δημόσιες υπηρεσίες έχουν αντίκτυπο και για τις σχέσεις που αναπτύσσουν πέραν από τις δημόσιες υπηρεσίες εφόσον οι στάσεις, συμπεριφορές και εμπειρίες που γνωρίζουν εκεί γενικεύονται από πολλούς μετανάστες ως αντιπροσωπευτικές των Ελλήνων ή της ελληνικής κοινωνίας εν γένει. Δηλαδή διαμορφώνονται απόψεις για το πως τους αντιλαμβάνονται οι άλλοι, όπως με καχυποψία και έλλειψη σεβασμού.

Ενώ έχει τονιστεί στη διεθνή βιβλιογραφία (π.χ. Bohning 1996) η σημασία της δημιουργίας κλίματος «φιλικού προς το χρήστη» στις υπηρεσίες που εφαρμόζουν προγράμματα νομιμοποίησης αλλοδαπών, στην περίπτωση της Ελλάδας οι διάφορες διοικητικές ανεπάρκειες στην οργάνωση και

εφαρμογή των σχετικών διαδικασιών φαίνεται να έχουν διαμορφώσει ένα περιβάλλον που μάλλον αντιλαμβάνεται από τους περισσότερους μετανάστες ως εχθρικό. Αυτό πρέπει να δημιουργεί ιδιαίτερα έντονο προβληματισμό εφόσον ο σκοπός ακριβώς της πολιτικής της νομιμοποίησης είναι μεταξύ άλλων να διαμορφώνει νέες σχέσεις διαφάνειας, εμπιστοσύνης και συνεργασίας ανάμεσα στους μετανάστες και τους δημόσιους φορείς που αντιπροσωπεύουν τη νομιμότητα.

Όσον αφορά το θέμα των καλών πρακτικών στο συγκεκριμένο τομέα, δηλαδή των διοικητικών πλευρών της πολιτικής της νομιμοποίησης, όπως έχει επισημανθεί ευρέως (π.χ. Συνήγορο του Πολίτη 2003), οι ανεπάρκειες των διοικητικών δομών που έχουν αρμοδιότητες σχετικές με τη διαδικασία της νομιμοποίησης και της ανανέωσης των αδειών που προέκυψαν από τη νομιμοποίηση είναι χαρακτηριστικές των διοικητικών δομών του ελληνικού δημοσίου γενικότερα. Βρίσκεται έτσι πέραν από το πλαίσιο της έκθεσης αυτής η ενασχόληση με καλές πρακτικές στο θέμα αυτό.

Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι από τη διεθνή εμπειρία με προγράμματα νομιμοποίησης έχει αναδειχθεί ένα είδος πρακτικής που φαίνεται να συμβάλει ιδιαίτερα στην αποτελεσματικότητα της πολιτικής της νομιμοποίησης, και συγκεκριμένα η εμπλοκή και συνδρομή μη κυβερνητικών οργανώσεων στις σχετικές διαδικασίες. Οργανώσεις όπως εκείνες των κοινοτήτων μεταναστών ή εκείνες που μεριμνούν για μετανάστες είτε είναι θρησκευτικές, προνοιακές, συνδικαλιστικές κλπ. μπορούν να προσφέρουν με ποικίλους τρόπους, όπως με την πληροφόρηση των μεταναστών για τη διαδικασία και τη σχετική

καθοδήγησή τους. Τέτοια εμπλοκή μπορεί να συμβάλει στην αύξηση του αριθμού των μεταναστών που συμμετέχουν και στη διευκόλυνση του διοικητικού έργου με την πληροφόρηση που προσφέρουν στους μετανάστες. Βέβαια ο ρόλος τέτοιων οργανώσεων μπορεί να είναι πολύ ευρύτερος από εκείνος της παροχής πληροφόρησης εφόσον κληθούν από την κυβέρνηση μόλις ληφθεί απόφαση για την εφαρμογή νέου προγράμματος νομιμοποίησης (Bohning 1996). Μάλιστα, πρέπει να σημειωθεί ότι η συνδρομή τέτοιων οργανώσεων έχει ληφθεί υπόψη κατά τη νομοθέτηση ορισμένων προγραμμάτων νομιμοποίησης. Συγκεκριμένα, σε πρόγραμμα νομιμοποίησης των Η.Π.Α., προβλέφτηκε νομοθετικά η αναγνώριση ορισμένων οργανώσεων ή ατόμων (μετά από έγκριση της αίτησής τους) με παραχώρηση δικαιώματος να προβούν σε προ-επεξεργασία αιτήσεων για τη νομιμοποίηση και να συνοδεύσουν τους αιτούντες στη συνέντευξή τους στις υπηρεσίες μετανάστευσης, έναντι αμοιβής (Hagan and Baker 1993).

Επίσης πρέπει να αναφερθεί ότι σε ορισμένες χώρες όπου έχει διεξαχθεί πρόγραμμα νομιμοποίησης, έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο οι συνδικαλιστικές οργανώσεις. Σημειώνεται πως στο πρόσφατο πρόγραμμα της Πορτογαλίας, η βοήθεια που προσέφεραν συνδικαλιστικές οργανώσεις στους μετανάστες αποτέλεσε μέρος της γενικότερης στρατηγικής των οργανώσεων αυτών να πλησιάσουν μετανάστες και να τους φέρουν κοντά τους.

Έτσι, φαίνεται πως οι μη κυβερνητικές οργανώσεις μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην εφαρμογή διοικητικών διαδικασιών που αφορούν τους μετανάστες. Στην περίπτωση της Ελλάδας, ο ρόλος τέτοιων

οργανώσεων είναι μέχρι στιγμής πολύ περιορισμένος. Κατά το σχεδιασμό πολιτικών που αφορούν τους μετανάστες, χρειάζεται η εξέταση των τρόπων με τους οποίους μπορούν να συνδράμουν οι οργανώσεις αυτές στο σχεδιασμό και εφαρμογή των διαδικασιών και προγραμμάτων που τους αφορούν άμεσα.

4. Το Ευρύτερο Πλαίσιο της Παράνομης Μετανάστευσης και της Πολιτικής της Νομιμοποίησης

Εδώ και λίγες δεκαετίες έχει αναπτυχθεί διεθνώς έντονος προβληματισμός για την παράνομη μετανάστευση και την πολιτική της νομιμοποίησης στις χώρες υποδοχής με σημαντικούς πληθυσμούς παράνομων μεταναστών. Εδώ και λίγα χρόνια όμως, παρατηρείται μια μετατόπιση του προβληματισμού και των συζητήσεων που διεξάγονται σε κύκλους ακαδημαϊκών και διαμορφωτών πολιτικής, σχετικά με τη μετανάστευση, παράνομη και μη, και την πολιτική της νομιμοποίησης.

Η μετατόπιση αυτή είναι εμφανής στις συζητήσεις για τη μετανάστευση που λαμβάνουν χώρα στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρέπει να σημειωθεί σχετικά ότι οι συζητήσεις αυτές έχουν ξεκινήσει αρκετά πρόσφατα σε σχέση με την ιστορία της Ένωσης. Στις ιδρυτικές συμφωνίες της Ένωσης, δεν παρατηρείται αναφορά στη μεταναστευτική πολιτική μέχρι το Maastricht το

1993. Τα τελευταία χρόνια, με αφετηρία το Συμβούλιο της Tampere το 1999, καταβάλλονται όλο και μεγαλύτερες προσπάθειες προς την κατεύθυνση της εναρμόνισης των πολιτικών των διαφόρων χωρών-μελών (Fortescue 2003).

Στη συνέχεια, πρώτον θα αναφερθούν σύντομα ορισμένες από τις βασικές σκέψεις για την παράνομη μετανάστευση και την πολιτική της νομιμοποίησης που κυριαρχούσαν στις σχετικές συζητήσεις τουλάχιστον μέχρι σχετικά πρόσφατα. Θα εξεταστούν δεύτερον ορισμένες από τις διαπιστώσεις που έχουν οδηγήσει στην αναθεώρηση παλαιότερων αντιλήψεων για την παράνομη μετανάστευση και τους τρόπους αντιμετώπισής της. Θα παρουσιαστούν στη συνέχεια ορισμένες από τις νέες αντιλήψεις που διαμορφώνονται και τέλος θα αναφερθούν ορισμένες από τις πολιτικές που θεωρείται σήμερα ότι πρέπει να αναπτυχθούν για την αποτελεσματική αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης καθώς και ορισμένες από τις σύγχρονες αντιλήψεις για την πολιτική της νομιμοποίησης των μεταναστών.

Στις «παλαιότερες» συζητήσεις για την παράνομη μετανάστευση και την πολιτική της νομιμοποίησης, η παράνομη μετανάστευση θεωρείται αποτέλεσμα ελλιπούς εφαρμογής του ελέγχου σε δύο τομείς: των συνόρων και της αγοράς εργασίας. Η αντίληψη ήταν ότι με την αφιέρωση περισσότερων πόρων, πιο σύγχρονων τεχνολογικά μέσων, και περισσότερου ανθρώπινου δυναμικού, θα μπορούσε να αναχαιτιστεί η παράνομη μετανάστευση. Η νομιμοποίηση παράνομων αλλοδαπών υιοθετήθηκε ως έκτακτη πολιτική που θα εφαρμοζόταν μια και μοναδική φορά, για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της ελλιπούς εφαρμογής των ελέγχων στο παρελθόν, ενώ η

ενίσχυση των ελέγχων δεν θα επέτρεπε τη δημιουργία παρόμοιας κατάστασης στο μέλλον. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι αντιλήψεις αυτές ίσως δεν απέχουν πολύ από εκείνες που φαίνεται να περιέβαλλαν και το πρώτο ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης που ξεκίνησε το 1998 και που σύμφωνα με τις επίσημες τότε αναγγελίες, ήταν να συνοδευτεί από σημαντικά ενισχυμένους ελέγχους των συνόρων.

Φαίνεται πως όπου και αν εφαρμόστηκε η πολιτική της νομιμοποίησης μαζί με την ενίσχυση των συνοριακών ελέγχων, δεν επιτεύχθηκαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Η εμπειρία των Η.Π.Α. παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την περίπτωση της Ελλάδας από την άποψη ότι υπάρχει κυρίαρχη πηγή παράνομης μετανάστευσης προς τις Η.Π.Α. που είναι το Μεξικό και ότι η χώρα αυτή συνορεύει με τις Η.Π.Α. Και στην περίπτωση της Ελλάδας, και αντίθετα με τις άλλες νέες χώρες υποδοχής της Νότιας Ευρώπης (Cavounidis 2002), υπάρχει κυρίαρχη χώρα πηγής, η Αλβανία, και η κυρίαρχη αυτή χώρα έχει κοινά σύνορα μαζί της. Όπως δείχνει η εμπειρία των Η.Π.Α. με την παράνομη μετανάστευση, όσοι και αν είναι οι πόροι που διατίθενται για τον έλεγχο των συνόρων, που ήταν μάλιστα ιδιαίτερα εντυπωσιακοί οι πόροι που αφιερώθηκαν προς το σκοπό αυτό στις Η.Π.Α. από το 1994 και ύστερα, είναι αμφίβολο εάν ο έλεγχος αυτός θα περιορίσει στο ελάχιστο την παράνομη μετανάστευση εφόσον συνεχίσει και υπάρχει ζήτηση για την εργασία των μεταναστών στην αγορά εργασίας της χώρας υποδοχής.

Παρόμοια αποτελέσματα παρατηρήθηκαν και στις νότιες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίες μετατράπηκαν σε χώρες υποδοχής τις τελευταίες δεκαετίες – Ισπανία, Πορτογαλία, Ιταλία και Ελλάδα – και προχώρησαν όλες, με τελευταία η Ελλάδα, προγράμματα νομιμοποίησης αλλοδαπών. Δηλαδή, με την εφαρμογή της πολιτικής της νομιμοποίησης και νέες προσπάθειες για τον έλεγχο των συνόρων, δεν αναχαιτίστηκαν οι ροές παράνομων μεταναστών.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ο ενισχυμένος έλεγχος των συνόρων έχει διαπιστωθεί να συνεπάγεται ορισμένες δυσμενείς επιπτώσεις. Επειδή γίνεται πιο δύσκολη και επικίνδυνη η διάβαση των συνόρων, η διακίνηση παράνομων μεταναστών καθίσταται όλο και πιο διαδεδομένη και κερδοφόρα οικονομική δραστηριότητα. Μάλιστα, συγκλίνουν οι εκτιμήσεις ότι πρόκειται πλέον για την τρίτη σε οικονομική σημασία παράνομη οικονομική δραστηριότητα διεθνώς, μετά το λαθρεμπόριο ναρκωτικών και όπλων. Επίσης, έχει παρατηρηθεί για τις Η.Π.Α. ότι με την ενίσχυση του ελέγχου των συνόρων, αυξάνονται οι θάνατοι εκείνων που προσπαθούν να περάσουν παράνομα. Σύμφωνα με μια εκδοχή, αυτό συμβαίνει επειδή όλο και περισσότεροι μετανάστες απευθύνονται σε λαθρέμπορους οι οποίοι πολλές φορές πηγαίνουν τους υποψήφιους μετανάστες σε επικίνδυνες περιοχές και τους εγκαταλείπουν εκεί. Σύμφωνα με άλλη εκδοχή, συμβαίνει επειδή ο αυξημένος έλεγχος ανακατευθύνει τις ροές παράνομων μεταναστών προς πιο δύσκολα περάσματα (Anderson 2003).

Επίσης, φαίνεται ότι όσο πιο δύσκολη γίνεται η διάβαση των συνόρων, τόσο πιο πιθανό είναι να εγκαθίστανται μόνιμα οι παράνομοι μετανάστες στη χώρα υποδοχής παρά να πηγαινοέρχονται όπως παλαιότερα. Δηλαδή λόγω του ρίσκου που συνεπάγεται η μετακίνηση, «εγκλωβίζονται» στη χώρα υποδοχής. Όπως έχει σημειωθεί σε σχέση με τις Η.Π.Α., η εφαρμογή της πολιτικής της νομιμοποίησης είχε το παράδοξο αποτέλεσμα ότι δημιουργήθηκε μια ομάδα υποτιθέμενων νομίμων μεταναστών οι οποίοι καθίστανται πιο κινητικοί γεωγραφικά και τελικά, λιγότερο μόνιμοι απ' ό,τι οι παράνομοι αντίστοιχοί τους οι οποίοι δεν διατίθενται να μετακινηθούν εφόσον εκτίθενται έτσι στο θάνατο και τη σύλληψη (Hagan and Baker 1993). Σύμφωνα με μια εκτίμηση, η πιο σφικτή εφαρμογή από τις Η.Π.Α. του ελέγχου των συνόρων είχε επίπτωση την αύξηση της μέσης διάρκειας της διαμονής του Μεξικανού μετανάστη στις Η.Π.Α. από τρία σε εννέα χρόνια (Anderson 2003). Πρέπει να σημειωθεί ότι φαίνεται πως και στην περίπτωση της Ελλάδας, η απόκτηση της νομιμότητας με το σχετικό πρόγραμμα είχε αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη κινητικότητα των μεταναστών προς τις χώρες προέλευσής τους (Καβουνίδη 2003).

Φαίνεται να αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο σε κύκλους πολιτικής ότι εφόσον υπάρχει ζήτηση εργασίας μεταναστών, θα συνεχίζει να υπάρχει παράνομη μετανάστευση όσα εμπόδια και να υψωθούν. Πρέπει να σημειωθεί ότι μια από τις συνέπειες που προκαλεί ιδιαίτερα ανησυχία σε πολλά κράτη είναι ότι όταν κλείνουν τις επίσημες πόρτες για τη μετανάστευση και ενισχύουν τους ελέγχους των συνόρων, δημιουργούνται όλο και μεγαλύτερες ευκαιρίες για το λαθρεμπόριο διακίνησης παράνομων μεταναστών. Ισχυροποιούνται ή

και πληθαίνουν οι εγκληματικοί κύκλοι στους οποίους βρίσκεται αντιμέτωπο το κράτος. Όπως έχει διατυπωθεί επανειλημμένα σε σχέση με τη διεθνή μετανάστευση, το μέγεθος της μετανάστευσης και τους προορισμούς της φαίνεται να εξαρτώνται όλο και περισσότερο από τους λαθρέμπορους μεταναστών.

Έτσι, αν και οι συνοριακοί έλεγχοι αποτελούν απαραίτητο στοιχείο της συνολικής πολιτικής για τη διαχείριση της μετανάστευσης, δεν επαρκούν από μόνοι τους για τον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης. Άλλο «παραδοσιακό» μέτρο που εφαρμόζεται για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης είναι ο έλεγχος και η προστασία της αγοράς εργασίας, εφόσον οι δυνατότητες για παράνομη απασχόληση διαδραματίζουν βασικό ρόλο στην προσέλκυση παράνομων μεταναστών. Σε πολλές χώρες όμως τα διάφορα συστήματα που έχουν σχεδιαστεί για την εφαρμογή κυρώσεων σε εργοδότες που απασχολούν μετανάστες παράνομα δεν έχουν αποδειχθεί ιδιαίτερα καρποφόρα. Ανάμεσα στους λόγους που φαίνεται ότι δεν ήταν αποτελεσματικά στη συγκεκριμένη περίπτωση των Η.Π.Α. ήταν ότι δεν διατέθηκαν οι απαραίτητοι πόροι και ότι δεν υπήρχε επαρκής πολιτική υποστήριξη για την εφαρμογή τέτοιων μέτρων (Meissner 2003). Ίσως σε αυτούς τους λόγους να οφείλεται μεταξύ άλλων και η σχετική αποτυχία τέτοιων συστημάτων κυρώσεων σε εργοδότες και στην περίπτωση της Ελλάδας.

Τέτοιες διαπιστώσεις για την αναποτελεσματικότητα των «παραδοσιακών» μέτρων του ελέγχου των συνόρων και του ελέγχου της

αγοράς εργασίας συνέβαλαν στον αναπροσανατολισμό της συζήτησης για τη μετανάστευση και για τις σχετικές πολιτικές. Το νέο πλαίσιο συζήτησης που διαμορφώνεται βασίζεται και σε κάποιες άλλες διαπιστώσεις που αφορούν διάφορες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές πραγματικότητες.

Πρώτον, σήμερα αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο ότι η διεθνής μετανάστευση είναι αναπόσπαστο μέρος της παγκοσμιοποίησης. Όπως το κεφάλαιο διαπερνά τα σύνορα σε αναζήτηση νέων ευκαιριών, το ίδιο ισχύει και για τον άλλο συντελεστή της παραγωγής, την εργασία. Πληθαίνουν οι διεθνείς επαφές όλων των ειδών, είτε οικονομικές, πολιτικές, κοινωνικές, ή και πολιτισμικές, ενώ οι επαφές αυτές έχουν συνέπειες για τη μετανάστευση, διαμορφώνοντας ή εντείνοντας τάσεις για μετανάστευση (Papademetriou 2003a) ενώ οι ραγδαίες βελτιώσεις που έχουν σημειωθεί στις συγκοινωνίες και επικοινωνίες διευκολύνουν ακριβώς τη μετακίνηση αυτή.

Δεύτερον, αναγνωρίζεται από τους περισσότερους που συμμετέχουν στις συζητήσεις ακαδημαϊκών και διαμορφωτών πολιτικής ότι η μετανάστευση έχει μεγάλα οικονομικά οφέλη για χώρες υποδοχής αν και δεν κατανέμονται πάντα ομοιόμορφα τα οφέλη αυτά ανάμεσα στις διάφορες οικονομικό-κοινωνικές ομάδες. Όπως και αναγνωρίζεται ότι τα οφέλη που θα αποκομίσει η κάθε χώρα υποδοχής εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις σχετικές πολιτικές που επιλέγει.

Τρίτον, εξετάζονται τα θέματα μετανάστευσης όλο και περισσότερο σε σχέση με τη δημογραφική πραγματικότητα, και στους κόλπους της

Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερα σε σχέση με το φαινόμενο της γήρανσης του πληθυσμού, που έχει σοβαρές επιπτώσεις τόσο για τη βιωσιμότητα των ασφαλιστικών ταμείων όσο και για την οικονομική ανταγωνιστικότητα εφόσον επηρεάζει το μέγεθός και τη σύνθεση του εργατικού δυναμικού (Κικίλιας, Μπάγκαβος, Τήνιος και Χλέτσος 2003). Αναγνωρίζεται ότι η μετανάστευση μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στην άμβλυνση των δυσμενών επιπτώσεων της δημογραφικής κρίσης αυτής και συγκεκριμένα εκείνων της χρηματοδότησης των ασφαλιστικών ταμείων και της ικανοποίησης των αναγκών της αγοράς εργασίας (OECD 2003).

Τέταρτον, και η πολιτική πραγματικότητα έχει διαμορφώσει το πλαίσιο συζήτησης για τη μετανάστευση. Σε πολλές χώρες υποδοχής, σε ορισμένα τμήματα του πληθυσμού, έχει δημιουργηθεί αρνητικό κλίμα για τη μετανάστευση και τους μετανάστες και το θέμα της μετανάστευσης έχει αναδειχθεί σε επίμαχο πολιτικό ζήτημα. Αυτό οφείλεται μεταξύ άλλων στο γεγονός ότι σε πολλές χώρες, όπως στη νότια Ευρώπη, οι ροές ήταν τόσο έντονες σε πολύ μικρό σχετικά χρονικό διάστημα που άλλαξε ραγδαία το οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό τοπίο. Οφείλεται και στο γεγονός ότι οι οικονομικές επιπτώσεις της μετανάστευσης δεν ήταν ομοιόμορφες για τα διάφορα τμήματα του πληθυσμού αλλά πολλές φορές θετικές για ορισμένα τμήματα και αρνητικά για άλλα, ανάλογα π.χ. με το επάγγελμα ή το εισόδημά τους. Σε πολλές από τις χώρες, σημαντικό μέρος των μεταναστευτικών ροών ήταν παράνομο. Τα λάθη και ελλείψεις στις πολιτικές μετανάστευσης συνέβαλαν στη διάδοση της αντίληψης σε πολλές χώρες ότι η πολιτεία έχει

χάσει τον έλεγχο της μετανάστευσης, με αποτέλεσμα τη δημιουργία φόβου, άγχους και εχθρικές προς τους μετανάστες στάσεις.

Έτσι, φαίνεται ότι από τη μια, η μετανάστευση έχει να προσφέρει σημαντικά οικονομικά οφέλη στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώ από την άλλη, μεγάλο μέρος της κοινής γνώμης αντιστέκεται στη μετανάστευση. Όπως έχει επισημανθεί, το θέμα που επανέρχεται στις συζητήσεις πολιτικής είναι ότι η κοινή γνώμη δεν θα δεχθεί μια πιο ανοιχτή πολιτική για τη νόμιμη μετανάστευση εφόσον δεν έχει πειστεί ότι η παράνομη μετανάστευση βρίσκεται υπό έλεγχο. Η παράνομη μετανάστευση όμως και τα κέρδη για τους διακινητές της ανθούν ακριβώς όταν παραμένουν κλειστές οι πόρτες στη νόμιμη μετανάστευση (Fortescue 2003).

Ο έλεγχος λοιπόν της παράνομης μετανάστευσης είναι απαραίτητος ώστε να μπορεί να αξιοποιηθεί η μετανάστευση ως εργαλείο που θα συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας υποδοχής. Μέχρι στιγμής οι περισσότερες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως οι νότιες έχουν να δείξουν πενιχρά μόνο αποτελέσματα ως προς το στόχο αυτό. Οι χώρες της Ευρώπης έχουν καταφύγει σε τεσσάρων ειδών μέτρα στην προσπάθειά τους να αντιμετωπίσουν την παράνομη μετανάστευση: πρώτον, την ενίσχυση του ελέγχου των συνόρων, δεύτερον, κυρώσεις σε εργοδότες που απασχολούν μετανάστες παράνομα, όπως και σε διακινητές παράνομων μεταναστών, τρίτον, την κατοχύρωση συμφωνιών επαναπροώθησης παράνομων μεταναστών, και τέταρτον, την υιοθέτηση προγραμμάτων νομιμοποίησης μεταναστών (Papademetriou 2003b).

Με βάση τις σημερινές συζητήσεις που διεξάγονται σε κύκλους διαμόρφωσης πολιτικών, αναδεικνύονται και άλλες πολιτικές που θεωρείται ότι πρέπει να αποτελούν μέρος ενός ευρύτερου φάσματος πολιτικών για την αποτελεσματική καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Συμπεριλαμβάνονται πολιτικές που αφορούν την αγορά εργασίας, τις νόμιμες διόδους για τη μετανάστευση και τις διεθνείς συνεργασίες.

Πρώτον, πρέπει να προχωρήσουν μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας ώστε να ενθαρρυνθούν οι εργοδότες να απασχολήσουν εργαζόμενους νόμιμα και να περιοριστεί σταδιακά η παράνομη απασχόληση όχι μόνο των μεταναστών αλλά και γενικότερα. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις πραγματικότητες της αγοράς εργασίας και τις σκληρές συνθήκες ανταγωνισμού στις οποίες δίνεται μάχη για την επιβίωση των επιχειρήσεων, μικρών και μεγάλων. (Parademetriou 2003a). Πρέπει να υπάρχουν κυρώσεις για την παράνομη απασχόληση των μεταναστών, αλλά τα μέτρα για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης πρέπει να αποτελούνται όχι μόνο από αντίποινα αλλά και άλλου είδους μέτρα, όπως π.χ. εκστρατεία ενημέρωσης και πληροφόρησης για τους όρους εισόδου, παραμονής και πρόσβασης στην αγορά εργασίας καθώς και για το ρίσκο που συνεπάγεται η παράνομη απασχόληση αλλοδαπών. Αυτά πρέπει να απευθύνονται όχι μόνο στους άμεσους αλλά και στους έμμεσους εργοδότες που προκύπτουν από σχέσεις υπεργολαβίας κλπ. Άλλη πρακτική που έχει προσελκύσει την προσοχή ως καρποφόρα πολιτική είναι η συγκρότηση συμπράξεων και συνεργασιών ανάμεσα σε κυβερνητικούς φορείς από τη μια

και εργοδότες και σύνδεσμοι επιχειρηματιών από την άλλη. Βασικός στόχος είναι η προώθηση κοινών προσπαθειών για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης (Garson 2003).

Ορισμένες πολιτικές αγοράς εργασίας που έχουν εφαρμοστεί σε διάφορες χώρες και θεωρούνται παραδείγματα καλών πρακτικών και έχουν σχετικότητα με τα ελληνικά δεδομένα είναι η θέσπιση οικονομικών ή δημοσιονομικών κινήτρων για την απασχόληση νόμιμων εργαζόμενων (όπως π.χ. της μείωσης ή εξάλειψης κοινωνικών εισφορών ή φόρων σε ορισμένους τομείς και για ορισμένες εργασίες). Επίσης θεωρείται απαραίτητη η απλούστευση των διαδικασιών διοικητικών ή και άλλων που απαιτούνται για την πρόσληψη μετανάστη με νόμιμο τρόπο (Garson 2003). Βέβαια έχει ήδη αναφερθεί η μεγάλη σημασία στην περίπτωση της Ελλάδας η απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών που προβλέπονται για τη νόμιμη μετανάστευση ώστε η νόμιμη μετανάστευση να αποτελέσει εφικτή εναλλακτική της παράνομης μετανάστευσης και απασχόλησης.

Πρέπει να αναφερθεί σχετικώς ότι φαίνεται να εξακολουθούν και είναι ελάχιστες οι περιπτώσεις, μετά την αποκέντρωση και μεταφορά των αρμοδιοτήτων έκδοσης σχετικών αδειών στις περιφέρειες και νομούς της χώρας όπως προβλέφτηκε από το νέο μεταναστευτικό νόμο 2910/2001, όπου εργοδότες απευθύνθηκαν στις σχετικές υπηρεσίες με πρόθεση να ακολουθήσουν τις προβλεπόμενες νομικές διαδικασίες. Αν και υποτίθεται ότι σημειώθηκε κάποια βελτίωση στο νέο νόμο ως προς τις γραφειοκρατικές διαδικασίες, παραμένουν ιδιαίτερα δυσβάσταχτες.

Δεύτερος τομέας που θεωρείται ότι αποδειχθεί αποτελεσματικός στον περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης είναι η σύναψη συμφωνιών με τις χώρες προέλευσης που θα προβλέπουν τη συνεργασία των χωρών προέλευσης στην αναχαίτιση των παράνομων ροών. Για να αποδεχθούν όμως οι χώρες προέλευσης το ρόλο των σοβαρών συνεταιίρων στην προσπάθεια αυτή, χρειάζονται κίνητρα. Όπως έχει επισημανθεί, και οι χώρες αποστολής έχουν συμφέρον στη νόμιμη μετανάστευση εφόσον τα εμβάσματα μεταναστών είναι τόσο σημαντικά για τις οικονομίες τους και η νόμιμη μετανάστευση επιτρέπει τους μετανάστες να αξιοποιήσουν καλύτερα τα προσόντα τους, με θετικές επιπτώσεις για το συνολικό ύψος των εμβασμάτων. Έτσι, για παράδειγμα, θα μπορούσε μέρος μιας συμφωνίας να είναι η εξασφάλιση κάποιας πρόσβασης στην αγορά εργασίας της χώρας υποδοχής, όπως με την πρόβλεψη συγκεκριμένου αριθμού αδειών για προσωρινή οικονομική μετανάστευση, σε αντάλλαγμα για συνεργασία στην αναχαίτιση της παράνομης μετανάστευσης. Αναφέρεται όλο και περισσότερο ότι η μετανάστευση είναι ένας σημαντικός τομέας των σχέσεων μεταξύ κρατών που έχει θέση στις γενικότερες συνομιλίες και διαπραγματεύσεις που διεξάγονται σε διμερές και διεθνές επίπεδο για την ανάπτυξη, εμπόριο και επενδύσεις όπου η τελική συμφωνία είναι το αποτέλεσμα πολλών ανταλλαγμάτων (Papademetriou 2003a).

Πρέπει να σημειωθεί ότι στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει συγκροτηθεί ένα “high level working group” ακριβώς για να διερευνήσει τέτοιες διμερείς και διεθνείς συμφωνίες όπου βασικό κομμάτι είναι η εξασφάλιση της συνεργασίας της χώρας προέλευσης στον περιορισμό της παράνομης

μετανάστευσης. Έχει ιδιαίτερα ενδιαφέρον ότι ανάμεσα στις χώρες που επιλέχθηκαν για τη διεξαγωγή σχετικών συνομιλιών ήταν η Αλβανία, η βασική χώρα πηγής της μετανάστευσης προς την Ελλάδα.

Παράδειγμα διμερών συνεργασιών ανάμεσα σε χώρες αποστολής και υποδοχής είναι η συνεργασία της Ιταλίας και Αλβανίας σε κοινό πρόγραμμα αστυνόμευσης για την αποτροπή του *smuggling and trafficking*. Αρχικά η συνεργασία στόχευε σε εκπαίδευση και τεχνική βοήθεια αλλά στη συνέχεια η αστυνομική παρουσία της Ιταλίας μειώθηκε αν και η νέα συνεργασία συμπεριλαμβάνει κοινές επιχειρήσεις εναντίον λαθρέμπορων διακίνησης μεταναστών. Μεγάλο μέρος της διμερούς συνεργασίας ασχολείται με το πρόβλημα της ενδιάμεσης μετανάστευσης (*transit migration*) μη Αλβανών. Υπολογίζεται ότι το 80% των μεταναστών που φεύγουν από την Αλβανία δεν είναι Αλβανοί αλλά υπήκοοι τρίτων χωρών. Το αμοιβαίο συμφέρον της Ιταλίας και της Αλβανίας στην αναχαίτιση της παράνομης αυτής ροής μέσω Αλβανίας διευκολύνει τη συνεργασία τους (Martin, Martin and Weil 2002).

Οι περισσότερες χώρες προέλευσης φαίνεται να πιστεύουν ότι το αντάλλαγμα για τέτοια συνεργασία στην αναχαίτιση της παράνομης μετανάστευσης πρέπει να είναι η διεύρυνση νόμιμων ευκαιριών για μετανάστευση ή βοήθεια κάποιας μορφής. Στην περίπτωση της συνεργασίας των ΗΠΑ και του Μεξικού όμως, οι διαπραγματεύσεις για νέο πρόγραμμα νομιμοποίησης και για πρόβλεψη μεγάλου αριθμού προσωρινών αδειών εργασίας κατέρρευσαν μετά τις επιθέσεις της 11 Σεπτεμβρίου. Στην περίπτωση της συνεργασίας της Ιταλίας και της Αλβανίας, η καθυστέρηση της

Ιταλικής κυβέρνησης να εξαγγείλει αριθμό προσωρινών αδειών για Αλβανούς υπηκόους απειλούσε να τορπιλίσει τη συνεργασία στον έλεγχο των συνόρων (Martin, Martin and Weil 2002).

Τρίτης κατεύθυνσης πολιτικής που επισημαίνεται όλο και περισσότερο ως απαραίτητη για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης είναι ακριβώς το άνοιγμα της νόμιμης μετανάστευσης, δηλαδή η διεύρυνση των ευκαιριών και δυνατοτήτων για νόμιμη μετανάστευση. Η εξαιρετικά περιοριστική και άκαμπτη μεταναστευτική πολιτική ευνοεί την παράνομη μετανάστευση και την άνθηση των εγκληματικών κύκλων που τη διακινούν. Οι δίοδοι για νόμιμη μετανάστευση μπορεί να είναι διαφόρων ειδών – μόνιμη, προσωρινή, εποχιακή - ανάλογα με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Και στην περίπτωση της Ελλάδας, οι δίοδοι αυτοί πρέπει να μην βαρύνονται από τόσο δύσκολες ή χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες που στην πράξη η νόμιμη μετανάστευση καθίσταται μη εφικτή εναλλακτική επιλογή.

Άλλη ακόμη κατεύθυνση πολιτικής που πρέπει να αναπτυχθεί είναι εκείνη που στοχεύει στην οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Όπως έχει παρατηρηθεί επανειλημμένα, τα οικονομικά οφέλη που μπορεί να προσφέρει η μετανάστευση στις χώρες υποδοχής ενδέχεται να υπονομευτούν από τα προβλήματα που μπορεί να παρουσιάσει για την κοινωνική συνοχή (π.χ. Rudiger and Spencer 2003). Και όπως έχει σημειωθεί σε κείμενο του ΟΟΣΑ (OECD 2003) σχετικά με το συγκεκριμένο δημογραφικό πρόβλημα της γήρανσης του πληθυσμού που αντιμετωπίζουν χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για να αποτελεί η μετανάστευση εφικτή επιλογή πολιτικής ως

κομμάτι ενός πακέτου πολιτικών για την άμβλυση των επιπτώσεων της γήρανσης, πρέπει να εξασφαλιστεί κάποιος βαθμός οικονομικής και κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Χωρίς κάποιου ικανοποιητικού επιπέδου ένταξης, δεν θα μεγιστοποιηθούν τα οφέλη από την παρουσία των μεταναστών ενώ είναι πιθανό να απειλείται η κοινωνική συνοχή. Θεωρούνται απαραίτητες έτσι πολιτικές που θα διευκολύνουν την οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Στο σχετικό κείμενο του ΟΟΣΑ, αναφέρεται ότι είναι ιδιαίτερα επιτακτικό το θέμα της ένταξης επειδή κατά τη δεκαετία του 1990 ήταν μεγάλοι οι αριθμοί των μεταναστών που κατέφτασαν στην Ευρώπη, σε πολλές από τις χώρες αυτές η ένταξη δεν φαίνεται να προχώρησε τόσο γρήγορα όσο παλαιότερα ενώ τέλος συσσωρεύονται οι ενδείξεις ότι θα χρειαστεί να καταφύγουν πολλές από τις χώρες αυτές στη μετανάστευση στο μέλλον για την ανάπτυξη της οικονομίας τους. Πρέπει να σημειωθεί επιπλέον ότι στην περίπτωση της Ελλάδας, πολιτικές για την ένταξη είναι ιδιαίτερα επιτακτικές για την αποτροπή της διολίσθησης του νέου-νομιμοποιημένου πληθυσμού μεταναστών στην παρανομία και πάλι (Καβουνίδη 2003).

Η διαχείριση της μετανάστευσης αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τόσο οι παραδοσιακές χώρες υποδοχής μεταναστών όσο και οι νέες όπως η Ελλάδα. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η εφαρμογή της πολιτικής της νομιμοποίησης με τα δύο προγράμματα που ξεκίνησαν το 1998 και το 2001 ήταν θετικό βήμα προς την αντιμετώπιση της νέας πραγματικότητας που διαμορφώθηκε από το τέλος της δεκαετίας του 1980 με τη συσσώρευση παράνομου πληθυσμού μεταναστών. Όπως φαίνεται όμως από τα παραπάνω, πρέπει να πλαισιωθεί από άλλων ειδών

πολιτικές ώστε να ανακτήσει τον έλεγχο της μετανάστευσης και να την αξιοποιήσει προς όφελος της χώρας.

Παραπομπές

- Anderson, S. (2003) “Making the Transition from Illegal to Legal Migration”, National Foundation for American Policy, November.
- Apap, J., P. deBruycker and C. Schmitter (2000) “Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study,” *European Journal of Migration and Law* 2: 263-308.
- Bohning, W.R. (1996) *Employing Foreign Workers*, Geneva: International Labour Office.
- Cavounidis, J. (2002), “Migration in Southern Europe and the Case of Greece”, *International Migration*, Vol. 40, No. 1, pp. 45-70.
- Council of Europe (2001) Conference on “Irregular Migration and Dignity of Migrants: Cooperation in the Mediterranean Region” Strasbourg, Sept.
- Fakiolas, R. and King, R. (1996), “Emigration, Return, Immigration: A Review and Evaluation of Greece’s Postwar Experience of International Migration”, *International Journal of Population Geography*, Vol. 2, pp. 171-190.

- Fortescue, A. (2003) "Combating Illegal Immigration: From Pampere via Seville", Greek Presidency Conference on Managing Migration, Athens, May.
- Garson, J.-P. (2003) «Dealing with Unlawfully Resident Immigrants: Regularizations and Beyond», Greek Presidency Conference on Managing Migration, Athens, May.
- Hagan, J. and Baker, S. (1993) "Implementing the U.S. Legalization Program: the Influence of Immigrant Communities and Local Agencies on Immigration Policy Reform", *International Migration Review* 27: 513-536.
- Καβουνίδη, Τζ. (2002) *Χαρακτηριστικά Μεταναστών: Το Ελληνικό Πρόγραμμα Νομιμοποίησης του 1998*, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, Αθήνα.
- Καβουνίδη, Τζ. (2003) *Έρευνα για την Οικονομική και Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών*, Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική-Πληροφορική, Αθήνα.
- Κικίλιας, Ηλ., Χ. Μπάγκαβος, Π. Τήνιος και Μ. Χλέτσος, επιμέλεια (2001) *Δημογραφική Γήρανση, Αγορά Εργασίας και Κοινωνική Προστασία*, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, Αθήνα.

King, R. (2000), "Southern Europe in the changing global map of migration", in King, Lazaridis and Tsardanidis (2000).

King, R., Lazaridis, G., and Tsardanidis, C., editors (2000), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, London: Macmillan.

Martin, P. (1988) "The SAW Legalisation Program", in D. Meissner and D. Papademetriou, *The Legalization Countdown: A Third Quarter Assessment*, Carnegie Endowment.

Martin, P. (2003) *Bordering on Control: Combating Irregular Migration in North America and Europe*, International Organization for Migration.

Martin, S., P. Martin and P. Weil (2002) "Fostering Cooperation between Source and Destination Countries", Migration Information Source, October.

Meissner, D. (2003) "Tried and True, Tried and Failed: North American Experiences with Illegal Immigration controls", Greek Presidency Conference on Managing Migration, Athens, May.

Meissner, D., D. Papademetriou and D. North (no date) "Legalization of Undocumented Aliens: Lessons from Other Countries", document prepared for United States Congress.

OECD (2000), “Some lessons from recent regularisation programmes”, in
Combating the Illegal Employment of Foreign Workers, Paris.

OECD (2000) *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, Paris.

OECD (2003) *Trends in International Migration: Continuous Reporting System on Migration (SOPEMI), Annual Report 2002*, Paris.

OECD (2003) “The Integration of Immigrants into the Labour Market”, Working Party on Migration, Paris.

Papademetriou, D. (1987) “The Immigration Reform and Control Act of 1986: America Amends its Immigration Law”, *International Migration* 25:3.

Papademetriou, D. (1994) “The Economic and Labor Market Effects of Immigration on the United States”, *National Forum*, September.

Papademetriou, D. (2003a) “Managing Deep and Rapid Change in the Newest Age of Migration”, Greek Presidency Conference on Managing Migration, Athens, May.

Papademetriou, D. (2003b) “Responding to Illegal Immigration: The Need for a Comprehensive Policy Package”, Greek Presidency Conference on Managing Migration, Athens, May.

Reyneri , E. (1998) “The Mass Legalization of Migrants in Italy: Permanent or Temporary Emergence from the Underground economy?” *South European Society and Politics* 3(3):83-104.

Rudiger, A. and S. Spencer (2003) “Social Integration of Immigrants and Ethnic Minorities”, Conference “The Economic and Social Aspects of Migration” organised jointly by the European Commission and the OECD, Brussels, January.

Skordas, A. (2000) “The Regularisation of Illegal Immigrants in Greece,” in P. Bruycker, “Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union,” Brussels: Free University of Brussels.

Συνήγορος του Πολίτη (2003) *Ετήσια Έκθεση 2002*.

Tapinos, G. (2000) “Irregular Migration: Economic and Political Issues”, in OECD volume *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, Paris.