

**Ινστιτούτο Εργασίας
της ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ**

**ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΕΣ ΤΑΣΕΙΣ
ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ
ΠΟΛΙΤΙΚΗ**

**Μπάγκαβος Χρήστος
Παπαδοπούλου Δέσποινα**

Αθήνα 2002

Περιεχόμενα

Πρόλογος	σ.5
Κεφάλαιο Πρώτο: Αντί Εισαγωγής	σ.7
1.1. Το φαινόμενο της μετανάστευσης	σ.7
1.2. Η μεταναστευτική πολιτική ως σύγχρονη μορφή κοινωνικής πολιτικής	σ.18
1.3. Η Ευρώπη, η Ελλάδα και οι μεταναστευτικές πολιτικές	σ.24
Κεφάλαιο Δεύτερο: Μετανάστευση και Μεταναστευτικός πληθυσμός στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση	σ.29
2.1. Η μετανάστευση στην ποσοτική της διάσταση	σ.29
2.2. Πληθυσμός και μετανάστευση στην Ε.Ε.	σ.31
2.3. Το φαινόμενο της μετανάστευσης στην Ελλάδα	σ.45
2.4. Συμπερασματικές παρατηρήσεις	σ.55
Κεφάλαιο Τρίτο: Η Μεταναστευτική Πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα παραδείγματα της Γαλλίας και της Γερμανίας.	σ.57
3.1. Ορισμός, ιστορία και καταβολές των μεταναστευτικών πολιτικών στην Ευρώπη	σ.57
3.2. Οι πολιτικές «ένταξης και ενσωμάτωσης» : το παράδειγμα της Γαλλίας	σ.61
3.3. Οι πολιτικές του «ξένου εργατικού δυναμικού» : το παράδειγμα της Γερμανίας	σ.68
3.4. Μεταναστευτικές Πολιτικές των ευρωπαϊκών εθνικών κρατών ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης;	σ.73

Κεφάλαιο Τέταρτο: Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ελλάδας

σ.82

- 4.1. Η Ελλάδα ως χώρα υποδοχής μεταναστών σ.82
- 4.2. Η εμπειρία της Ελλάδας ως χώρα αποστολής και οι πολιτικές παλιννόστησης
– Μια σύντομη αναφορά σ.83
- 4.3. Η εμπειρία της Ελλάδας ως χώρα υποδοχής και οι υφιστάμενες πολιτικές σ.87
- 4.4. Οι ρυθμίσεις για τους πρόσφυγες σ.101
- 4.5. Οι πολιτικές ένταξης των αλλοδαπών μαθητών στη εκπαίδευση σ.102
- 4.6. Συμπερασματικές παρατηρήσεις σ.103

Κεφάλαιο Πέμπτο: Για μία αξιολόγηση των Μεταναστευτικών Πολιτικών

σ.105

- 5.1. Μετανάστευση, δημογραφικές εξελίξεις και κοινωνική ασφάλιση σ.105
- 5.2. Η οικονομική ανάπτυξη των χωρών αποστολής ως εναλλακτική πρόταση για τον περιορισμό των μεταναστευτικών ροών. σ.106
- 5.3. Η μετανάστευση ως διαδικασία και όχι απλώς ως κοινωνικο-οικονομικό φαινόμενο σ.107
- 5.4. Οι μεταναστευτικές πολιτικές ως η αχίλλειος πτέρνα και οι κυματοθραύστες των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών σ.108

Κεφάλαιο Έκτο: Αντί Επιλόγου – Προτάσεις. Για μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική με γνώμονα τις εθνικές ιδιαιτερότητες;

σ.116

Πηγές – Βιβλιογραφία

σ.123

Παράρτημα - Διαγράμματα

σ.138

Πρόλογος

Η μελέτη με τίτλο «Μεταναστευτικές Τάσεις και Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική» αποτελεί μια προσπάθεια καταγραφής και κατανόησης των κυριότερων εξελίξεων των τελευταίων χρόνων στον τομέα της μετανάστευσης και της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ευρώπη, με ιδιαίτερη έμφαση στην περίπτωση της Ελλάδας. Η καταγραφή του φαινομένου της μετανάστευσης μέσα από τις επίσημες πηγές καθώς και η παρουσίαση και αξιολόγηση των βασικών μέτρων μεταναστευτικής πολιτικής ελπίζουμε ότι θα συμβάλει στην ολοένα και εντονότερη συζήτηση των τελευταίων ετών σχετικά με την ανάγκη μιας ενιαίας-κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση. Η μελέτη βασίζεται στο εθνικό, ιστορικό και δημογραφικό υπόβαθρο των μεταναστεύσεων και των μεταναστευτικών πολιτικών σε ευρωπαϊκή κλίμακα, δίνοντας έμφαση σε δύο παραδείγματα – ιδεοτύπους που σφράγισαν την πορεία των μεταναστευτικών πολιτικών: το γαλλικό και το γερμανικό. Οι προτάσεις οι οποίες διατυπώνονται βασίζονται σε ορισμένες θεμελιώδεις αρχές στις οποίες η μελέτη καταλήγει και δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση μονόδρομο στην εφαρμογή και χάραξη των πολιτικών για τη μετανάστευση. Ωστόσο, η σοβαρή παρέκκλιση από αυτές θα έρχονταν, κατά τη γνώμη μας, σε αντίθεση με τις βασικές συνιστώσες που μέχρι σήμερα οριοθετούν ένα ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο.

Η μελέτη αυτή συνδεδεμένη με την ευρωπαϊκή προοπτική της χώρας επιχειρεί να συμβάλει στη διεύρυνση των γνώσεων του συνδικαλιστικού κινήματος, στη διαμόρφωση προτάσεων και στην ενίσχυση της επιχειρηματολογίας του σχετικά με τα ζητήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όπως και στο παρελθόν, η μελέτη αυτή θέτει στη διάθεση των συνδικάτων, της επιστημονικής κοινότητας και των πολιτών ευρύτερα, επεξεργασίες που συντελούν στο γόνιμο διάλογο και προβληματισμό για τα σύγχρονα προβλήματα της εργασίας στο νέο διεθνές και ευρωπαϊκό περιβάλλον που διαμορφώνεται, εκτός των άλλων και με τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η έκδοση της μελέτης του ΙΝΕ για τις μεταναστευτικές τάσεις και την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, που συμπίπτει και με την περίοδο της

Ελληνικής Προεδρίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (πρώτο εξάμηνο του 2003) η οποία θα ασχοληθεί και με το ζήτημα της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής, δεν φιλοδοξεί ούτε θα μπορούσε να καλύψει όλες τις πτυχές του πεδίου της μετανάστευσης. Αποτελεί όμως συμβολή για περαιτέρω διεύρυνση και εμβάθυνση του επιστημονικού προβληματισμού που αναφέρεται στο μέλλον και ιδιαίτερα στο ζήτημα των μεταναστευτικών τάσεων και της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Ελπίζοντας ότι η έκδοση αυτή θα επιτύχει το στόχο της, η διοίκηση του ΙΝΕ και ο επιστημονικός διευθυντής, εκφράζουν τις ευχαριστίες τους στους συγγραφείς της μελέτης Δ. Παπαδοπούλου και Χρ. Μπάγκαβο, θεωρώντας παράλληλα ως θετική συμβολή την κατάθεση όχι μόνο παρατηρήσεων αλλά και διαφορετικών προσεγγίσεων σχετικά με το θέμα, τις υποθέσεις εργασίας, τη μεθοδολογία, την ανάλυση και τις προτάσεις.

Χρήστος Πολυζωγόπουλος
Πρόεδρος ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ

Κεφάλαιο Πρώτο: Αντί Εισαγωγής

1.1. Το φαινόμενο της μετανάστευσης

Το αντικείμενο αυτής της μελέτης¹ είναι η παρουσίαση των πρόσφατων τάσεων σχετικά με τη μετανάστευση στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθώς και η καταγραφή και η συγκριτική αξιολόγηση των μεταναστευτικών πολιτικών που σχεδιάζονται και εφαρμόζονται τις τελευταίες δεκαετίες στην Ευρώπη. Ιδιαίτερη αναφορά γίνεται στην περίπτωση της Ελλάδας, πρόσφατης χώρας υποδοχής μεγάλων μεταναστευτικών ρευμάτων σε σχέση με τις πολιτικές παραδοσιακών μεταναστευτικών κοινωνιών όπως αυτών της Γαλλίας και της Γερμανίας, χωρών που αποτελούν ιδεότυπο στη χάραξη των μεταναστευτικών πολιτικών. Η μελέτη επικεντρώνεται στις σύγχρονες τάσεις των μεταναστευτικών πολιτικών στα πλαίσια των κοινωνικών αλλά και των ευρύτερων πολιτικών, στις προσπάθειες σύγκλισης που γίνονται μεταξύ των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διαμόρφωση μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και στα εμπόδια που συναντώνται λόγω των διαφορετικών ιστορικό-πολιτικών εθνικών παραδόσεων της κάθε κοινωνίας. Οι αναλύσεις αυτές ασφαλώς συνδέονται με την ύπαρξη συγκεκριμένων μεταναστευτικών πληθυσμών με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και με τη μέτρησή τους, ανάλογα με τα επίσημα εργαλεία που διαθέτει η κάθε χώρα αλλά και η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στο κεφάλαιο αυτό της εισαγωγής, θα προσεγγίσουμε πρώτα ερμηνευτικά το φαινόμενο της σύγχρονης μετανάστευσης και των μεταναστών και στη συνέχεια θα ασχοληθούμε με τις μεταναστευτικές πολιτικές της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ελλάδας.

¹ Η ευθύνη της συγγραφής βαραινεί κατά κύριο λόγο την Δέσποινα Παπαδοπούλου για το πρώτο και τρίτο κεφάλαιο και τον Χρήστο Μπάγκαβο για το δεύτερο και το τέταρτο κεφάλαιο. Τα κεφάλαια της αξιολόγησης (πέμπτο κεφάλαιο) και των προτάσεων (έκτο κεφάλαιο) γράφτηκαν από κοινού και από τους δύο συγγραφείς.

Μετανάστευση είναι η μόνιμη ή προσωρινή μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός ατόμου, μιας ομάδας ή ενός κοινωνικού συνόλου. Ως συνεχής ροή προσώπων από και προς μία περιοχή η μετανάστευση είναι μία από τις τρεις βασικές δημογραφικές διαδικασίες. Είναι η διαδικασία εκείνη που συνεπάγεται τη μηχανική ή τεχνική ανανέωση και φθορά ενός πληθυσμού (Τσαούσης, 1991, σελ. 238). Αυτός ο αρχικός γενικός ορισμός επιδέχεται διαφοροποιήσεις που είναι πολύ χρήσιμες για την παρούσα μελέτη. Ειδικότερα, με τον όρο «σύγχρονη μετανάστευση» αναφερόμαστε σε εκείνη τη μεταβολή του τόπου εγκατάστασης ενός ατόμου ή ενός κοινωνικού συνόλου που παρατηρείται στα πλαίσια της σύγχρονης βιομηχανικής εποχής. (Μουσούρου, 1991, σελ.16).

Από τους δυο αυτούς ορισμούς θα πρέπει να παραμείνουμε σε κάποια βασικά στοιχεία: Η «σύγχρονη» μετανάστευση διακρίνεται από την «παραδοσιακή» επειδή εντοπίζεται με το τέλος του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου και την ανάπτυξη της βιομηχανικής περιόδου. Αναφέρεται κατά κύριο λόγο στη μετακίνηση πληθυσμών με κύριο τόπο προορισμού την Ευρώπη, ενώ η «παραδοσιακή» μετανάστευση αναφέρεται κυρίως στην υπερπόντια μετανάστευση του τέλους του 19ου και της αρχής του 20ου αιώνα.

Στους παραπάνω ορισμούς θα πρέπει να προστεθεί ο βασικός στόχος αυτής της μεταβολής ή μετακίνησης που είναι κυρίως ο οικονομικός. Νεωτερική μετανάστευση είναι, λοιπόν, η σύγχρονη μετανάστευση που δεν γίνεται για λόγους πολιτικούς (όπως π.χ. οι ανταλλαγές πληθυσμών και τα προσφυγικά ρεύματα) αλλά οικονομικούς (Μουσούρου, 1991, σελ. 17). Με την προσθήκη αυτή προβαίνουμε αυτόματα στη διάκριση μεταξύ οικονομικού μετανάστη (ή απλά μετανάστη) και πρόσφυγα (πολιτικού πρόσφυγα). Με άλλα λόγια, όταν αναφερόμαστε στον όρο «μετανάστης» εννοούμε εκείνο το μέλος μιας κοινωνίας που εγκαταλείπει εκούσια τη χώρα του για να εγκατασταθεί προσωρινά ή μόνιμα σε μία άλλη χώρα, συνήθως περισσότερο αναπτυγμένη οικονομικά, με στόχο την αναζήτηση εργασίας. Αντίθετα, όταν αναφερόμαστε στον όρο «πρόσφυγας» εννοούμε εκείνο το μέλος μιας κοινωνίας που λόγω διαφορετικών πολιτικών πεποιθήσεων, διώξεων και σοβαρών καταστρατηγήσεων των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εγκαταλείπει ακούσια τη χώρα του για να αναζητήσει άσυλο στους κόλπους μιας άλλης κοινωνίας που δεν αντιμετωπίζει κατά κανόνα αυτά τα προβλήματα. Ο «πολιτικός πρόσφυγας» χαρακτηρίζεται από ειδικό καθεστώς που καθορίζεται από την Ύπατη Αρμοστεία του

ΟΗΕ και ο χαρακτηρισμός ενός ατόμου ως «πρόσφυγα» επισείει μία σειρά από συγκεκριμένα δικαιώματα και υποχρεώσεις².

Αυτό που μπορεί εύλογα κανείς να παρατηρήσει είναι ότι εάν και οι ορισμοί και οι προσεγγίσεις είναι πολύ διαφορετικοί/ες για τις δυο κατηγορίες, **συχνά οι μετανάστες και οι πρόσφυγες αντιμετωπίζουν κοινά προβλήματα ως προς την εγκατάστασή τους στη χώρα υποδοχής και συνεπώς, ως προς τις διαδικασίες ένταξης και ενσωμάτωσής τους στην κοινωνία της χώρας υποδοχής. Με άλλα λόγια, εάν και αποτελούν δύο διαφορετικές νομικές και πολιτικές κατηγορίες πληθυσμών, στο κοινωνικό επίπεδο προκαλούν κοινές κοινωνικές αναπαραστάσεις, οι ευρύτερες κοινωνικές ομάδες και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης τους αντιμετωπίζουν ως μία κοινωνική ομάδα, αλλά και οι ίδιοι αντιμετωπίζουν ως κύριο πρόβλημα από κοινού την κοινωνική τους ένταξη ή ενσωμάτωση σε μία δεδομένη και συγκεκριμένη κοινωνία.** Την παρατήρηση αυτή θα πρέπει να την συγκρατήσουμε γιατί θα αποτελέσει τον πυρήνα των περαιτέρω αναλύσεών μας.

Οι μεταναστεύσεις διακρίνονται σε κατηγορίες μετανάστευσης ανάλογα με το κριτήριο της διάκρισής τους. Σύμφωνα με το σημαντικότερο ίσως κριτήριο, η μετανάστευση διακρίνεται ανάλογα με το εάν πραγματοποιείται στα γεωγραφικά όρια της εθνικής επικράτειας, οπότε έχουμε τη λεγόμενη «εσωτερική μετανάστευση» και με το εάν πραγματοποιείται στο διεθνή χώρο οπότε έχουμε την «εξωτερική μετανάστευση».

Επίσης, σύμφωνα με τον τόπο προορισμού διακρίνουμε τη μετανάστευση σε ευρωπαϊκή ή ενδοευρωπαϊκή και σε υπερπόντια ή διηπειρωτική (Μουσούρου, 1991, Bastenier και αλ., 1990, Emmer και αλ., 1992, Champion και αλ., 1992, Indra, 1994).

Σύμφωνα με τη χρονική περίοδο πραγματοποίησης της μετανάστευσης πριν ή μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο διακρίνονται σε προπολεμικές και μεταπολεμικές.

Τέλος, σύμφωνα με το εάν είναι καταγεγραμμένη η μετανάστευση από τις επίσημες αρχές ή όχι διακρίνεται σε νόμιμη και παράνομη (ή λαθρομετανάστευση).

² Βλ. ΟΗΕ, 1951, Το νομικό καθεστώς των Πολιτικών Προσφύγων, Γενεύη.

Ως χώρες αποστολής θεωρούμε τις χώρες που εξάγουν εργατικό δυναμικό και αποστέλλουν μετανάστες σε άλλες χώρες. Ως χώρες υποδοχής μεταναστών θεωρούνται οι χώρες που δέχονται το αντίστοιχο εργατικό δυναμικό.

Αν και όλες οι χώρες της Ε.Ε. είναι πλέον χώρες υποδοχής μεταναστών οι διαφορές που παρατηρούνται σχετικά με τις μεταναστευτικές ροές, το μεταναστευτικό απόθεμα καθώς και την εθνικότητα και την ιθαγένεια των μεταναστών είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Για το λόγο αυτό στις χώρες υποδοχής είναι απαραίτητος ένας διαχωρισμός μεταξύ των μεταναστευτικών ροών και του αποθέματος. Στην περίπτωση των ροών διαχωρίζεται η μεταναστευτική εισροή από τη μεταναστευτική εκροή και επομένως την καθαρή μετανάστευση. Οι μετανάστες μπορεί να είναι ξένης ιθαγένειας (αλλοδαποί), ξένης ιθαγένειας αλλά εθνικότητας του κράτους στο οποίο εισέρχονται ή διαμένουν (π.χ. η περίπτωση των παλιννοστούντων ομογενών στην Ελλάδα). Επίσης μπορεί να έχουν τη ιθαγένεια της χώρας υποδοχής και να επιστρέφουν σε αυτήν (παλιννοστούντες) ή να στερούνται ιθαγένειας (ανιθαγενείς). Σε ότι αφορά στον πληθυσμό που βρίσκεται στη χώρα υποδοχής και δεν έχει μεταναστεύσει χρησιμοποιούνται οι όροι γηγενείς ή ημεδαποί (αυτοί που έχουν περισσότερες από μία ιθαγένεια μεταξύ των οποίων και την ιθαγένεια της χώρας στην οποία διαμένουν). Επιπλέον υπάρχει διαφορά μεταξύ των όρων μετανάστης και αλλοδαπός αφού όπως αναφέρθηκε παραπάνω κάποιος μπορεί να είναι μετανάστης χωρίς να είναι αλλοδαπός (παλιννοστούντες ή άτομα που αποκτούν την ιθαγένεια στη διάρκεια της παραμονής τους στη χώρα υποδοχής) ή να είναι αλλοδαπός χωρίς να είναι μετανάστης (π.χ. παιδιά μεταναστών που έχουν γεννηθεί στη χώρα υποδοχής χωρίς να έχουν αποκτήσει την αντίστοιχη την ιθαγένεια). Τέλος, ειδικά στην περίπτωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης γίνεται μια διάκριση μεταξύ των μεταναστών-αλλοδαπών που είναι πολίτες μιας άλλης χώρας της Ε.Ε. και σε αυτούς που είναι πολίτες τρίτων χωρών.

Η χώρα μας γνώρισε την τελευταία δεκαετία αυτή την εμπειρία της χώρας υποδοχής, ενώ, ιδιαίτερα τον 19^ο και τον 20^ο αιώνα, αποτελούσε ένα από τα κατ'εξοχήν παραδείγματα χωρών αποστολής μεταναστών. Αυτό το χαρακτηριστικό αποτυπώνεται σε σειρά πολιτικών ρυθμίσεων και νομικών κωδίκων με κυριότερη ίσως αναφορά τη διαμόρφωση του δικαίου της ελληνικής ιθαγένειας, όπου η ελληνική ρύθμιση είναι μία από τις τρεις ρυθμίσεις στον κόσμο (μαζί με το Ισραήλ

και τη Βραζιλία) που δεν απελευθερώνει ποτέ το άτομο από την εθνική του ιθαγένειά ακόμη και εάν υπάρχει διπλή ιθαγένεια με προσωπική επιλογή και επιθυμία (Schnapper, 2000, σελ. 21). Μία τέτοια ρύθμιση οπωσδήποτε φιλοδοξεί να απαριθμεί έλληνες πολίτες σε όλη την υφήλιο και να μην τους απολείπει ποτέ.

Αυτή η αλλαγή «ρόλου» στον παγκόσμιο χάρτη των πληθυσμιακών μετακινήσεων σηματοδότησε για την ελληνική κοινωνία μία σειρά από βαθιές κοινωνικο-οικονομικο-πολιτικές αλλαγές που βρίσκονται σήμερα πλέον σε πλήρη εξέλιξη³. Αυτή η κοινωνική μεταβολή πραγματοποιήθηκε σε μία περίπου δεκαετία και πέρασε από κάποια χαρακτηριστικά στάδια ακόμη και εάν τα αποτελέσματα της εμφανίστηκαν απότομα και βίαια στην ελληνική κοινωνία. Βασικό στάδιο αυτής της αλλαγής «ρόλων», που προετοίμασε την ελληνική κοινωνία και οικονομία για την μεταγενέστερη είσοδο των μεταναστών, υπήρξε μεταπολιτευτικά η πολιτική παλιννόστησης που ακολουθήθηκε συστηματικά μετά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '70 (βλ. τέταρτο κεφάλαιο).

Τα μεταναστευτικά κύματα εισροής αυξήθηκαν απότομα και ραγδαία τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, αυτό το γεγονός αποτελεί μία πραγματικότητα. Η ακριβής ποσοτική διάσταση των μεταναστευτικών ροών είναι δύσκολο να απεικονισθεί από τα επίσημα στοιχεία στο βαθμό που η συντριπτική πλειοψηφία των αλλοδαπών που εισήλθαν στην Ελλάδα στη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 ήταν παράνομοι. Αντίθετα το μεταναστευτικό απόθεμα μπορεί να προκύψει από τα αποτελέσματα των απογραφών. Έτσι σύμφωνα με τα αποτελέσματα αυτά ο αριθμός των αλλοδαπών που διέμεναν στην Ελλάδα στις αρχές του 2001 αυξήθηκε κατά 630000 σε σχέση με αυτόν του 1991 (από 167000 σε 797000⁴, βλ. δεύτερο κεφάλαιο).

Το φαινόμενο της εισροής μεταναστών και οι ποικίλες πολιτικές μετανάστευσης που ακολουθήθηκαν τα τελευταία χρόνια κατ' αρχήν γίνονται παράγοντες κοινωνικής μεταβολής (Champion και αλ., 1992) για το σύνολο της ελληνικής κοινωνίας. Όμως,

³ Βλ. ενδεικτικά αναφέρουμε: Κασιμάτη, 1993, και Πετρινιώτη, 1993.

⁴ Για στοιχεία σχετικά με την ετήσια μεταναστευτική εισροή, στοιχεία στα οποία δεν αναφέρετε ούτε εκτιμάται η παράνομη μετανάστευση, βλέπε Eurostat, Demographic Statistics και Migration Statistics

συνδέονται άλλοτε έμμεσα και άλλοτε άμεσα με το δομικό οικοδόμημα της κοινωνίας μέσα από παράγοντες όπως είναι:

- ◆ **Οι δημογραφικοί (γήρανση, χαμηλή γεννητικότητα)**
- ◆ **Οι οικονομικοί (αγορά εργασίας, οικονομική διεύρυνση και κοινωνική ασφάλιση)**
- ◆ **Οι ευρύτεροι κοινωνικοί (η σύσταση γάμων και μικτών γάμων, ο αναπροσδιορισμός των ζητημάτων εθνικής ταυτότητας, η αναδόμηση της κοινωνικής συνοχής αλλά και η εθνική παράδοση και η ιστορία πάνω στη μετανάστευση αυτή καθ' αυτή).**

Οποσδήποτε τα θέματα που αναφέρθηκαν δεν έχουν έναν αποκλειστικό χαρακτήρα, αλλά συνθέτουν τα βασικά ζητήματα που μας απασχολούν σε σχέση με τη σύσταση και την κατασκευή των μεταναστευτικών πολιτικών. Από τα προλεχθέντα φαίνεται ότι **ο μεταναστευτικός παράγοντας γίνεται η αφορμή για επαναπροσδιορισμό των βασικών συνιστωσών της κοινωνικής συνοχής και της κοινωνικής ενσωμάτωσης**, ίσως πολύ πιο καθαρά από οποιοδήποτε άλλο εσωτερικό ή εξωτερικό παράγοντα.

Ο μεταναστευτικός παράγοντας συνδέεται με τη **δημογραφική γήρανση**. Σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο μεταναστευτικός πληθυσμός εκτός κοινότητας παρουσιάζει παρόμοια ίδια ηλικιακή δομή: είναι πιο νεανική από αυτή των γηγενών. Στους μετανάστες συναντάμε μικρότερες αναλογίες ηλικιωμένων ατόμων και επιπλέον, γενικά, πιο υψηλές αναλογίες νέων (ηλικίες 0-19 ετών). Η ίδια εικόνα παρουσιάζεται και στην περίπτωση των ευρωπαϊών μεταναστών σε όλα τα κράτη μέλη, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο. Στην κατηγορία ηλικιών 20-64 ετών, οι παραγωγικοί νέοι, ηλικίας 20-49 ετών, είναι και πάλι περισσότεροι αναλογικά στους ξένους από ότι στους γηγενείς (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1995). Πάντως, σύμφωνα με τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η μετανάστευση δεν θα μπορούσε να ανατρέψει τα αποτελέσματα της γήρανσης του πληθυσμού της Ένωσης. Αυτή η διαπίστωση, οποσδήποτε μειώνει τη σημασία της παρουσίας του μεταναστευτικού παράγοντα, ως καθοριστικού παράγοντα ρύθμισης της δημογραφικής γήρανσης (βλέπε παρακάτω αναλυτικά το δεύτερο κεφάλαιο: Μετανάστευση και μεταναστευτικός πληθυσμός στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση).

Ο μεταναστευτικός παράγοντας συνδέεται άμεσα με την εξέλιξη των σύγχρονων οικογενειακών θεσμών⁵. Πιο συγκεκριμένα, επηρεάζει **τη γεννητικότητα, τη σύσταση γάμων και πιο συγκεκριμένα μικτών γάμων**. Οι μετανάστες, παρόλη την οικονομική ένδεια που συνήθως τους χαρακτηρίζει, **παντρεύονται περισσότερο από τους γηγενείς και κάνουν περισσότερα παιδιά**. Αυτή η πραγματικότητα που συνδέεται αναμφισβήτητα κυρίως με πολιτισμικά κίνητρα, κατασκευάζει μία διαφορετική πραγματικότητα ως προς τη γονιμότητα και τη γαμηλιότητα των μεταναστών από αυτή του εθνικού πληθυσμού. Το φαινόμενο είναι έντονο κυρίως στις χώρες με παράδοση αιώνων στη μετανάστευση (Ηνωμένο-Βασίλειο, Γαλλία και Γερμανία), όπου η δεύτερη και η τρίτη γενιά μεταναστών είναι μία πραγματικότητα για αυτές τις εθνικές κοινωνίες. Επίσης, επειδή ακριβώς το μεγαλύτερο μέρος του μεταναστευτικού εγκατεστημένου πληθυσμού είναι στο θρήσκευμα μουσουλμάνοι, ο αριθμός των παιδιών ανά οικογένεια σε κάποιες περιπτώσεις ξεπερνάει τα δέκα παιδιά. Το φαινόμενο της άτυπης πολυγαμίας επίσης, στα πλαίσια των δυτικών κοινωνιών, αποτελεί ένα πολύ συνηθισμένο φαινόμενο το οποίο έχει τα ίδια δημογραφικά τουλάχιστον αποτελέσματα: ύπαρξη πολλών παιδιών στα πλαίσια μίας και μοναδικής οικογένειας. Οι χώρες αυτές διαθέτουν μελέτες αναφορικά με την επίδραση της γονιμότητας των ξένων στη συνολική γονιμότητα, όπως και για τη σύσταση γάμων στους ξένους σε σχέση με τη γαμηλιότητα στους γηγενείς πληθυσμούς (Παπαδοπούλου, 2001). Στην Ελλάδα δεν διαθέτουμε ακόμη πλήρη στοιχεία αλλά ούτε ίσως και τα αντίστοιχα φαινόμενα έτσι ώστε να εξάγουμε συμπεράσματα. (βλ. δεύτερο κεφάλαιο).

Ο μεταναστευτικός παράγοντας επηρεάζει την οικονομία των χωρών υποδοχής μέσα από ένα ευρύ φάσμα επιπτώσεων που συμπεριλαμβάνει **την απασχόληση, τις αμοιβές, την οικονομική διεύρυνση γενικά, την κατανομή του εισοδήματος και την κοινωνική ασφάλιση**. Τα προβλήματα που υπάρχουν γενικά στις χώρες της Ε.Ε. σε σχέση με την υψηλή ανεργία και την οικονομική στενότητα στον τομέα των κοινωνικών δαπανών, καθιστούν την αγορά εργασίας και την κοινωνική προστασία ως δύο από τους βασικότερους τομείς με τους οποίους συνδέεται η επιχειρηματολογία για τη στήριξη ή την αποτροπή της μετανάστευσης. Αναμφίβολα η παρουσία αλλοδαπών εργαζομένων εξελίσσεται σε ένα δομικό στοιχείο της αγοράς

⁵ Βλ. για την εξέλιξη της σύγχρονης οικογένειας ενδεικτικά, Μουσούρου, 1999.

εργασίας των χωρών της Ε.Ε. Είναι χαρακτηριστικό ότι αν και στο σύνολο της Ε.Ε. το ποσοστό των αλλοδαπών εργαζομένων δεν ξεπερνά το 5% του συνολικού εργατικού δυναμικού⁶, υπάρχουν χώρες στις οποίες το ποσοστό αυτό είναι περίπου το διπλάσιο (Αυστρία, Γερμανία) και χώρες στις οποίες το ποσοστό είναι ιδιαίτερα υψηλό αλλά οφείλεται στους μετανάστες που είναι πολίτες των χωρών της Ε.Ε. (Λουξεμβούργο). Επίσης συναντάμε διαφοροποιήσεις σε σχέση με τα ποσοστά ανεργίας των αλλοδαπών εργαζομένων τα οποία είναι ιδιαίτερα υψηλά σε χώρες με μακρόχρονη ιστορία στη μεταναστευτική εισροή (βλέπε παρακάτω αναλυτικά το δεύτερο κεφάλαιο: Μετανάστευση και μεταναστευτικός πληθυσμός στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση). Το ζήτημα της επίπτωσης που ασκεί η παρουσία των αλλοδαπών εργαζομένων στην απασχόληση των γηγενών είναι αρκετά πολύπλοκο και σίγουρα προϋποθέτει έναν καθορισμό του τομέα απασχόλησης στον οποίο αναφερόμαστε στην ύπαρξη ή όχι μιας ενιαίας αγοράς εργασίας στη χώρα υποδοχής καθώς και στην ελαστικότητα ή την ακαμψία των αμοιβών. Γενικά η κατεύθυνση των επιπτώσεων εξαρτάται από τις σχέσεις συμπληρωματικότητας ή υποκατάστασης των παραγωγικών συντελεστών και των τομέων απασχόλησης. Για κάποιες δραστηριότητες όπου η παρουσία ξένων εργαζομένων δρα ανταγωνιστικά με το εγχώριο εργατικό δυναμικό η επίπτωση μπορεί να είναι προς την κατεύθυνση μιας συρρίκνωσης των προοπτικών απασχόλησης του γηγενούς πληθυσμού (Λινάρδος-Ρυλμόν, 1993 και Ψημμένος, 1995) αν και το τελικό αποτέλεσμα συναρτάται με τη συνεισφορά των μεταναστών στην αύξηση του ΑΕΠ και τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης.

Ο μεταναστευτικός παράγοντας συνδέεται αναπόφευκτα με τα έσοδα και τις δαπάνες **της κοινωνικής ασφάλισης**. Τα ζητήματα που τίγονται αφορούν σε μια συνολική αποτίμηση της συνεισφοράς των αλλοδαπών στο σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης μέσα από μια κατηγοριοποίησή τους σε νόμιμα και παράνομα απασχολούμενους, σε απασχολούμενους και ανέργους, σε εργαζόμενους και σε μέλη οικογενειών τα οποία διαμένουν νόμιμα στις χώρες υποδοχής. Ουσιαστικά τα επιχειρήματα που αναπτύσσονται αφορούν στην πιθανή διαφοροποίηση αλλοδαπών και γηγενών σχετικά με την εξέλιξη των εσόδων-δαπανών κατά ηλικία ή κατά

⁶ Το μέγεθος αυτό είναι ως ένα βαθμό υπο-εκτιμημένο λόγω της παράνομης μετανάστευσης. Τα τελευταία χρόνια η παράνομη μετανάστευση για το σύνολο των χωρών της Ε.Ε. εκτιμάται σε 500.000 άτομα ετησίως (Brucker και αλ., 2001, σ.3)

οικογενειακή κατάσταση. Η σχετικά νεανική κατά ηλικία δομή των αλλοδαπών εργαζομένων επιδρά θετικά στο ασφαλιστικό σύστημα αφού τα άτομα αυτά συνεισφέρουν οικονομικά χωρίς ακόμη να επωφελούνται από το σύστημα. Αντίθετα, η υψηλότερη γονιμότητα των μεταναστών συνδυάζεται με υψηλότερες δαπάνες κοινωνικής προστασίας για τα μέλη των αλλοδαπών οικογενειών. Είναι φανερό ότι ο χρόνος αναφοράς μπορεί να μεταβάλει την αρνητική ή θετική φορά των παραπάνω επιπτώσεων. Οι σημερινοί εργαζόμενοι θα είναι αυριανοί συνταξιούχοι και άρα θα «εκταμιεύσουν» τα χρήματα τα οποία κατέβαλαν. Τα σημερινά παιδιά των μεταναστών θα είναι αυριανοί εργαζόμενοι και επομένως ως εργαζόμενοι, μέσα σ' ένα καθεστώς συρρίκνωσης του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας, θα συμβάλλουν στην οικονομική μεγέθυνση και στα έσοδα του ασφαλιστικού συστήματος. Επιπλέον, παραμένει ζητούμενο σε ποιο βαθμό η διαφορική γονιμότητα μεταξύ γηγενών και αλλοδαπών μπορεί να υφίσταται για μεγάλο χρονικό διάστημα στο βαθμό που η εμπειρία των παραδοσιακών χωρών υποδοχής χωρών φανερώνει ότι η γονιμότητα των μεταναστών ακολουθεί με την πάροδο του χρόνου την εξέλιξη της γονιμότητας των γηγενών.

Η Μετανάστευση όμως φαίνεται ότι δεν συνδέεται επίσημα με το φαινόμενο της εγκληματικότητας. Όλες οι σοβαρές έρευνες διατυπώνουν αυτό το συμπέρασμα και έρχονται σε πλήρη αντίθεση τόσο με το δημοσιογραφικό λόγο όσο και με την «κοινή αντίληψη» για τη μετανάστευση. Η εγκληματικότητα έχει αποδειχτεί ότι υπακούει, ως προς τους παράγοντες που την προκαλούν, σε άλλες προτεραιότητες όπως κυρίως αυτή της φτώχειας και της μακροχρόνιας ανεργίας (Καρύδης, 1996). Η εγκληματικότητα συνδέεται επίσης περισσότερο με το φαινόμενο του ρατσισμού και την εκδήλωση του παρά με την ύπαρξη και εγκατάσταση των μεταναστών αυτών καθ' αυτών (Taguieff, 1991, Todorov, 1989). Τα δύο φαινόμενα δεν θα πρέπει να συγχέονται σε επίπεδο ανάλυσης, ακόμη και εάν στην πραγματικότητα το ένα τρέφει το άλλο.

Ο μεταναστευτικός παράγοντας επηρεάζει τον αναπροσδιορισμό των ζητημάτων εθνικής ταυτότητας και την αναδόμηση της κοινωνικής συνοχής. Αυτό το τελευταίο σημείο της ανάλυσής μας έχει μία ιδιαίτερη βαρύτητα στα πλαίσια κυρίως της ελληνικής κοινωνίας. Η Γαλλία της δεκαετίας του '80 και η Γερμανία μία δεκαετία αργότερα πέρασαν μία βαθιά κρίση εθνικής ταυτότητας λόγω της όξυνσης

όλων των φαινομένων κοινωνικής παθολογίας και κοινωνικού αποκλεισμού καθώς και της ταυτόχρονης συνειδητοποίησής τους. Οι πρώτοι πληθυσμοί που δέχτηκαν το βάρος της κοινωνικής ενοχοποίησης αυτής της κατάστασης ήταν, όπως είναι αναμενόμενο, οι εγκατεστημένοι μετανάστες οι οποίοι αποτελούσαν και τους κύριους φορείς-αποδοχείς αυτών των φαινομένων. Η κοινωνική συνοχή σε εθνικό πλαίσιο πέρασε μία ισχυρή δοκιμασία αμφισβήτησης και μέρος αυτής υπήρξε και η αμφισβήτηση της εθνικής ταυτότητας. Στο ερώτημα «ποιος είναι γάλλος», «ποια χαρακτηριστικά αποτελούν τα καθαρά εθνικά χαρακτηριστικά», απαντούσαν οι γάλλοι και οι γερμανοί με τη σειρά τους για μία ολόκληρη δεκαετία, δημιουργώντας επιτροπές και υπο-επιτροπές, αλλάζοντας και οι δύο τα δίκαια ιθαγένειάς τους, τοποθετώντας ουσιαστικά ως συγκριτικό μέγεθος για τον εθνικό προσδιορισμό τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Μία δεκαετία αργότερα, το θέμα γνωρίζει κάμψη σε αυτές τις κοινωνίες, αφού οι βασικές απαντήσεις έχουν διατυπωθεί και η εθνική ταυτότητα έχει επαναπροσδιοριστεί.

Στην ελληνική περίπτωση, το φαινόμενο εκδηλώνεται στις μέρες μας, μία εικοσαετία μετά τη γαλλική περίπτωση και μία δεκαετία μετά τη γερμανική και ο ρόλος των μεταναστευτικών πληθυσμών είναι εξίσου σημαντικός και καθοριστικός: η ελληνική εθνική ταυτότητα, με αφορμή την παρουσία των μεταναστών, επαναδιατυπώνεται και ανασυστήνεται. Τα γεγονότα που το αποδεικνύουν είναι όλο και πιο πυκνά και πιο αποκαλυπτικά αυτής της κοινωνικής ανάγκης⁷. Παραμένει ακόμη ασαφής ο ρόλος των μεταναστευτικών πληθυσμών ως προς αυτή τη διαδικασία.

Τέλος, βασικός παράγοντας της διαμόρφωσης της μεταναστευτικής πολιτικής αλλά και της μετανάστευσης είναι η παράδοση και η ιστορία της κάθε κοινωνίας κατά τη διαδικασία συγκρότησής της ως προς τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Η

⁷ Ενδεικτικά αναφέρουμε τα πρόσφατα γεγονότα της αντίδρασης ως προς το να σηκώσει αριστούχος μαθητής αλβανικής υπηκοότητας την ελληνική σημαία στο χωριό της Νέας Μηχανιώνας στο Νομό Θεσσαλονίκης και σε άλλες ελληνικές κοινότητες, κατά τη διάρκεια του εορτασμού της εθνικής επετείου της 28ης Οκτωβρίου. Το γεγονός δίχασε την ελληνική κοινή γνώμη και δημιούργησε ρήξεις στις αντιλήψεις περί εθνικής ταυτότητας. Ωστόσο, η κυβέρνηση με υπουργική της απόφαση έδωσε μία οριστική επίσημη λύση στη διαμάχη προς όφελος των λεγόμενων πολιτικών «ενσωμάτωσης» των μεταναστών. Για την ιδέα του έθνους και την πορεία της, από τη στιγμή της γέννησής της μέχρι την παρακμή της, βλέπε Schnapper, 2000.

πλήρης κατανόηση αυτού του στοιχείου γίνεται κατανοητή μέσα από το ακραίο παράδειγμα των Ηνωμένων-Πολιτειών της Αμερικής, εθνική κοινωνία που στήθηκε και οργανώθηκε από τη βάση της πάνω στα μεγάλα μεταναστευτικά ρεύματα του 19^{ου} και αρχές του 20^{ου} αιώνα. Η χώρα αυτή, ακολουθώντας μία πολύ ανοικτή και ελκυστική μεταναστευτική πολιτική, τράβηξε σε μία παρθένα γη πληθυσμούς από όλο τον υπόλοιπο κόσμο και τους οργάνωσε κατά τέτοιο τρόπο έτσι ώστε να κατοικούν και να συνυπάρχουν μαζί στα πλαίσια μιας και μοναδικής κοινωνίας. Ο κοινός ωστόσο παρανομαστής αυτής της συνύπαρξης δεν ήταν άλλος από τη συμμετοχή στο ίδιο «αμερικάνικο όνειρο». Το αποικιοκρατικό παρελθόν του Ηνωμένου-Βασιλείου και της Γαλλίας έθεσε το βαρύ στίγμα του πάνω σε κάθε μορφή μεταναστευτικής πολιτικής που ακολούθησαν και ακολουθούν μέχρι πρόσφατα αυτές οι χώρες. Το τέλος δε της αποικιοκρατίας σήμανε σοβαρές πληθυσμιακές μετακινήσεις προς την «πρώην» μητρόπολη και εγκαινίασε μία νέα περίοδο στις μεταναστευτικές πολιτικές. Το διαφορετικό παράδειγμα της μεταναστευτικής πολιτικής της Γερμανίας συνδέεται άμεσα με την εθνική ιστορία της, με το τέλος της Αυστροουγγρικής Αυτοκρατορίας και της Πρωσίας και της οικονομικής ανάπτυξης μετά το τέλος του δεύτερου Παγκόσμιου Πόλεμου. Η πολιτική του «ξένου εργάτη», (του λεγόμενου *Gastarbeiter*, Μουσούρου, 1991 και 1993) και των «συμβάσεων εργασίας» (Schnapper, 1992, σ. 46) στηρίζει την ανάγκη απόλυτα ελεγχόμενων πολιτικών και διαμορφώθηκε κάτω από την πίεση των κοινωνικο-πολιτικών δομών της γερμανικής κοινωνίας που απαιτούσαν καλύτερη εκπαίδευση, ευνοϊκότερες εργασιακές συνθήκες και μεγαλύτερη προσφορά εργατικού δυναμικού (Μουσούρου, 1991, σ. 147, Hoffmann, 1990, σ. 20, Hettlage, 1986) (βλ. τρίτο κεφάλαιο).

Η εισαγωγή αυτή συμπληρώνεται με την προσέγγιση της μεταναστευτικής πολιτικής ως κοινωνικής πολιτικής και τη σχέση που υπάρχει μεταξύ της Ελλάδας και της Ευρώπης μέσα από την αναγκαία σύγκλιση των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών.

1.2. Η μεταναστευτική πολιτική ως σύγχρονη μορφή κοινωνικής πολιτικής

Στην παρούσα μελέτη θα προσπαθήσουμε να διαχωρίσουμε το φαινόμενο της μετανάστευσης, και ασφαλώς τις συνέπειές του, από τη μεταναστευτική πολιτική που ασκείται κατά καιρούς και που κύριο στόχο έχει να ελέγξει, να περιορίσει και να οργανώσει το μεταναστευτικό φαινόμενο. **Η μεταναστευτική πολιτική ορίζεται ως το σύνολο των μέτρων και των υιοθετημένων κοινωνικών πρακτικών – σύμφωνα με δύο αναγκαίους και συμπληρωματικούς άξονες – οι οποίοι:**

- ◆ **Ρυθμίζουν και ελέγχουν την είσοδο, τη διαμονή και την απασχόληση των μη πολιτών μιας συγκεκριμένης κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων για ενθάρρυνση για επιστροφή ή προσωρινή διαμονή και για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης (Schnapper, 1992, σ. 29).**
- ◆ **Αντιμετωπίζουν τους ήδη εγκατεστημένους μεταναστευτικούς πληθυσμούς σε εθνικό έδαφος. Με άλλα λόγια, ο δεύτερος άξονας αποτελεί τον άξονα της καθαρής κοινωνικής πολιτικής που διακρίνεται στις επιμέρους εθνικές πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης των μεταναστών, είτε αυτές αφορούν την εκπαιδευτική πολιτική, είτε τη στεγαστική πολιτική, είτε τις πολιτικές της κοινωνικής ασφάλισης, υγείας και πρόνοιας, είτε τις πολιτικές απασχόλησης που εφαρμόζονται στους νόμιμους πληθυσμούς οι οποίοι δεν διαθέτουν την εθνικότητα της χώρας στην οποία είναι εγκατεστημένοι (Schnapper, 1992, σελ. 29-30).**

Ο παραπάνω ορισμός είναι πολυδιάστατος και καταδεικνύει τη μεγάλη σημασία που έχει η άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής, τόσο για την εξωτερική επιβεβαίωση της εθνικής κυριαρχίας ενός εθνικού κράτους, όσο και για την εσωτερική συνοχή μιας εθνικής κοινωνίας. Θα λέγαμε ότι ο πρώτος άξονας αντιστοιχεί στην **καθαρή «μεταναστευτική πολιτική»** μιας χώρας και έχει χαρακτήρα περισσότερο «κατασταλτικό», «αστυνομικό», «αμυντικό» και «απωθητικό» και άρα αρνητικό ως προς το περιεχόμενό του (να μην εισέλθουν..., να μην εγκατασταθούν..., να μην

νομιμοποιηθούν..., να επιστρέψουν στις χώρες τους...). Ο δεύτερος άξονας αντιστοιχεί στις λεγόμενες «πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης» που έχουν χαρακτήρα κατ' αρχήν θετικό και τείνουν να δημιουργήσουν τις νομικές και τυπικές προϋποθέσεις σύγκλισης των μεταναστευτικών πληθυσμών με τους πολίτες μιας κοινωνίας.

Οι άξονες όμως αυτοί δεν είναι σαφείς ούτε δεδομένοι, όσο και εάν δείχνουν ξεκάθαροι ως προς τους διακηρυγμένους στόχους του. Διαφέρουν από χώρα σε χώρα, από ήπειρο σε ήπειρο και από καιρό σε καιρό ανάλογα με τις παγκόσμιες και επιμέρους πολιτικο-οικονομικές συνθήκες και ανάλογα με τις διακρατικές συμφωνίες που κατά καιρούς συνάπτονται ανάμεσα σε δυο ή και περισσότερες χώρες. Ειδικότερα ο δεύτερος άξονας έγινε κατ' επανάληψη αντικείμενο ανάλυσης και κριτικής, αφού γνώρισε πολλά στάδια με πολύ διαφορετικό περιεχόμενο κάθε φορά.

Από τις «πολιτικές αφομοίωσης» των Γάλλων⁸ που στιγματίσαν την αποικιοκρατική περίοδο, με κύριο στόχο την απόλυτη και ολοκληρωμένη αφομοίωση των αποικιακών πληθυσμών ως «κατώτερων πολιτισμών», μέχρι τις «πολιτικές απλής επαγγελματικής ένταξης» των ξένων μεταναστών των Γερμανών, με κύριο στόχο τη διατήρηση των πολιτισμικών χαρακτηριστικών και την προσωρινότητα στη διαμονή, υπάρχει μία ποιοτική και χρονική απόσταση περίπου δύο αιώνων που αλλάζει τελείως το εθνικό τοπίο. Το στάδιο των «πολιτικών ενσωμάτωσης» που μεσολαβεί ιστορικά ανάμεσα στους δύο τύπους πολιτικών που αναφέραμε, αποτελεί την ενδιάμεση «λύση» στις αποτυχίες ή τις ανεπάρκειες των δύο προηγούμενων σταδίων. Παρουσίαζε για τους εμπνευστές τους το πλεονέκτημα μιας ολοκληρωμένης κοινωνικής συμμετοχής που δεν περιορίζεται στον επαγγελματικό μόνο τομέα, αλλά σε όλους τους ενεργούς τομείς της κοινωνικής δραστηριότητας, επέτρεπε όμως τη διατήρηση της πολιτισμικής ταυτότητας του ατόμου στο μέτρο που δεν έρχεται σε σύγκρουση με θέματα δημόσιας τάξης και δεν προκαλούσε τη δημόσια αιδώ στην κοινωνία εγκατάστασης. Στα πλαίσια αυτών των «πολιτικών ενσωμάτωσης» τα όρια του παραπάνω ορισμού ήταν πάλι ρευστά, αλλά η σαφής σύγκρουση με τον εθνικό νόμο οδηγούσε σε ρητή απαγόρευση της συγκεκριμένης παράνομης συμπεριφοράς. Με την έννοια αυτή, δεν αναγνωρίστηκε ποτέ η πολυγαμία των μουσουλμάνων στη Γαλλία, αλλά το συγκεκριμένο πολιτισμικό πλαίσιο έγινε ανεκτό από τη γαλλική κοινωνία στην «κατ' οίκον διαβίωση». Βέβαια, τα οικογενειακά επιδόματα

αναγνωρίζονται για όλα τα αναγνωρισμένα παιδιά, αλλά για μόνο μία και επίσημη σύζυγο. (βλ. τρίτο κεφάλαιο).

Είναι προφανές από την παραπάνω ανάλυση ότι οι **μεταναστευτικές πολιτικές εμφανίζονται στα πλαίσια τυπολογιών και ακολουθούν κάποιες λίγο-πολύ συγκεκριμένες λογικές**. Έχουν αναλυθεί κατά καιρούς διαφορετικές τυπολογίες βασισμένες σε διαφορετικά κριτήρια. Εμείς θα διακρίνουμε αυτές τις τυπολογίες :

- **ανάλογα με τους στόχους των πολιτικών που υπηρετούν**
- **ανάλογα με την ιστορία και την πολιτική θέση των χωρών υποδοχής**

Ανάλογα με τους στόχους των πολιτικών που υπηρετούν μπορούμε να διακρίνουμε τις μεταναστευτικές πολιτικές στις **«πολιτικές ενσωμάτωσης»** και στις **«πολιτικές μη ενσωμάτωσης»**. Αυτή η σοβαρή διάκριση υπακούει στον ιδεότυπο των πολιτικών της Γαλλίας από τη μία και της Γερμανίας από την άλλη και φυσικά ότι συνεπάγεται αυτή τη διάκριση: νομιμοποίηση, μόνιμη εγκατάσταση, οικογενειακή μετανάστευση, εύκολη πρόσβαση στην ιθαγένεια με βάση το δίκαιο της διαμονής (droit de sejour) σε γαλλικό έδαφος και σκληρή καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης. Ενώ στη δεύτερη περίπτωση, οργανωμένη μετανάστευση με βάση διακρατικές συμφωνίες, ισχυρό πολιτικό άσυλο, προσωρινή εγκατάσταση και διαμονή με βάση τις συμβάσεις εργασίας, οικονομική μετανάστευση που έχει όμως μεταλλαχθεί σε οικογενειακή, πολύ δύσκολη πρόσβαση στην ιθαγένεια με βάση το δίκαιο της συγγένειας και τους δεσμούς αίματος (droit de sang), ευρύτερη και ενισχυμένη κοινωνική προστασία και συμμετοχή στις δημοτικές εκλογές σε πολλά Länder υπό τον όρο της συμμετοχής στην αγορά εργασίας.

Με βάση αυτό το διπολικό σχήμα θα προσεγγίσουμε παρακάτω τις μεταναστευτικές πολιτικές της Ευρώπης και της Ελλάδας (βλέπε τρίτο και τέταρτο κεφάλαιο).

Ανάλογα με την ιστορία και την πολιτική θέση των χωρών υποδοχής μπορούμε να διακρίνουμε τις μεταναστευτικές πολιτικές στις **«καθαρά μεταναστευτικές χώρες»**, δηλαδή αυτές που δημιουργήθηκαν με βάση τη μετανάστευση, όπως είναι οι Ηνωμένες Πολιτείες, ο Καναδάς, η Αυστραλία, κλπ., στις **χώρες αποικιοκρατικής**

⁸ Βλ. πάνω στις αποικιοκρατικές πολιτικές και τις πολιτικές αφομοίωσης, το πολύ γλαφυρό

παράδοσης δηλαδή αυτές που εφάρμοσαν πολιτικές κατά τη διάρκεια και μετά το τέλος της αποικιοκρατικής περιόδου με κεντρικό σημείο αναφοράς τις πολιτικές προς τους μετανάστες - κατοίκους των πρώην αποικιών, όπως είναι η Γαλλία και η Μεγάλη Βρετανία και τέλος, στις **χώρες ξένου εργατικού δυναμικού** δηλαδή αυτές που στήριζαν ένα μεγάλο μέρος της οικονομικής τους ανάπτυξης στη χρήση ξένων εργατικών χεριών που προέρχονταν από φτωχότερες οικονομικά χώρες, όπως είναι η Γερμανία και η Ελβετία.

Η θέση της Ελλάδας στις παραπάνω τυπολογίες παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον από κάθε άποψη. Η Ελλάδα, παραδοσιακή χώρα αποστολής μεταναστών, στα τέλη του 19^{ου} αιώνα στην Αμερική και την Αυστραλία και περί τα μέσα του 20^{ου} αιώνα κυρίως στη Γερμανία και το Βέλγιο, μετατρέπεται μέσα σε μία δεκαετία σε χώρα υποδοχής οικονομικών μεταναστών και πέρασμα για τους αιτούντες πολιτικό άσυλο. Η Ελλάδα δεν μπαίνει ουδέτερη στο παιχνίδι των μεταναστευτικών μετακινήσεων όπως πολλοί υποστήριζαν στην αρχή της εμφάνισης του φαινομένου. Η ελληνική κοινωνία φέρνει πάνω της τη βαριά κληρονομιά των «χαμένων ελληνικών πληθυσμών» αλλά και της ελληνικής μετανάστευσης που καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 1975-80 επιστρέφει στη «μητέρα-πατρίδα». Αυτός ο παράγοντας πιστεύουμε ότι έπαιξε καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση διαφορετικών απόψεων και αντιλήψεων για τους ξένους μετανάστες που εισήλθαν στη χώρα μια δεκαετία αργότερα. Με άλλα λόγια, η ελληνική κοινωνία αντιμετώπισε τους πρώτους οικονομικούς μετανάστες όπως αντιμετώπιζε τα «παιδιά της» που επέστρεφαν στην πατρίδα, μη γνωρίζοντας πολλές φορές ελληνικά, ούτε την ίδια την ελληνική κοινωνία, αφού ήταν τα παιδιά της δεύτερης και τρίτης γενιάς. Η ένταση όμως του φαινομένου και η όξυνσή του από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90 οδήγησαν στους πρώτους διαχωρισμούς. Οι παλιννοστούντες (ομογενείς βορειοηπειρώτες, ελληνοπόντιοι, κλπ.) βαφτίστηκαν έλληνες με ειδικές ρυθμίσεις που αφορούσαν μόνο αυτούς, ενώ όλοι οι υπόλοιποι ήταν οι «ξένοι», με πρωτοστάτες τους «αλβανούς». Και ενώ στην αρχή οι ελληνικές κυβερνήσεις ενθάρρυναν και προωθούσαν με θετικά μέτρα την επανένταξη των παλιννοστούντων ομογενών στην ελληνική κοινωνία, ανέχονταν ταυτοχρόνως την είσοδο των υπόλοιπων μεταναστευτικών πληθυσμών. Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική δεν υπήρχε επειδή δεν είχε αντικείμενο μέχρι

και αναλυτικό άρθρο του Henry, 2000, σελ. 26-37.

εκείνη τη χρονική στιγμή. Η πολιτική στάση και τα μέτρα που διαμορφώθηκαν προς τα τέλη της δεκαετίας του '90 έφεραν σε μία πρώτη φάση στο προσκήνιο την ανάγκη περιχάραξης μιας πολιτικής που διέκρινε σαφώς ανάμεσα σ' αυτούς που θεωρούσε «αλλοδαπούς ελληνικής καταγωγής» και «αλλοδαπούς ξένης καταγωγής». Ο ρόλος της συγγένειας και του αίματος έπαιζε καθοριστικό ρόλο σε αυτόν τον διαχωρισμό.

Η πρώτη προσέγγιση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής θύμιζε κατά πολύ τη γερμανική αρχή και ιδεολογία της μεταναστευτικής πολιτικής: άτυπη και παράνομη εργασία στην ελληνική περίπτωση σε αντιπαράθεση με τις συμβάσεις εργασίας του γερμανικού κράτους (εκμετάλλευση και στις δύο περιπτώσεις των υπάρχοντων δομών αντίστοιχα), εύκολη πρόσβαση στην ιθαγένεια για τα άτομα ελληνικής αλλά και γερμανικής καταγωγής αντίστοιχα, δύσκολη έως πρακτικά αδύνατη για τα άτομα ξένης καταγωγής (ακόμα και η δεύτερη γενιά των Τούρκων μεταναστών στη Γερμανία δεν είχε πρόσβαση στη γερμανική ιθαγένεια). Ανάκτηση ενός μέρους των «χαμένων πληθυσμών», τόσο για τους Ανατολικογερμανούς, τους Ούγγρους, Τσέχους και Πολωνούς γερμανικής καταγωγής, όσο και για τους Πόντιους, τους Βορειοηπειρώτες και τους Ρώσους ελληνικής καταγωγής.

Μετά από την πρώτη αυτή φάση που σκιαγραφήσαμε στις γενικές της γραμμές, περνάμε στη δεύτερη φάση που φαίνεται να διανύουμε αυτή την περίοδο. Είναι η φάση της αναγκαιότητας μιας πραγματικής σύγκλισης σε όλους τους τομείς και άρα και στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Πρέπει να τονίσουμε ότι εάν και στόχος της προηγούμενης φάσης ήταν κυρίως ο έλεγχος των συνόρων και η διάκριση μεταξύ «ελλήνων» και «ξένων», τώρα το κέντρο βάρους μετατοπίζεται **στους ήδη εγκατεστημένους πληθυσμούς, ελληνικής ή/και αλλοδαπής καταγωγής, και τις πολιτικές ενσωμάτωσής τους στην ελληνική κοινωνία με ταυτόχρονη αυστηρότερη αστυνόμευση των συνόρων, χερσαίων και θαλάσσιων.** Στη Σύνοδο Κορυφής στη Σεβίλλη κατά τη διάρκεια της ισπανικής Προεδρίας, οι θέσεις της ελληνικής κυβέρνησης επικέντρωναν σε «μία ρεαλιστική προσέγγιση, ώστε η Ευρωπαϊκή Ένωση να διαχειριστεί το θέμα με κοινωνική ευθύνη και ευαισθησία απέναντι σε φαινόμενα ρατσισμού και ξενοφοβίας ή στη διαφύλαξη των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Το τετράπτυχο των ελληνικών θέσεων συμπυκνώνεται στην επιδίωξη για ενιαία πολιτική των «15» στα θέματα της μετανάστευσης και του ασύλου, για την ομαλή κοινωνική ένταξη των μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, για την ενίσχυση των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που σηκώνουν λόγω γεωγραφικής

θέσης το «μεγαλύτερο βάρος» από τη λαθρομετανάστευση, αλλά και στήριξη των χωρών απ' όπου πηγάζει το πρόβλημα, προκειμένου να αποτραπεί η παράνομη μετανάστευση⁹.

Για να πραγματοποιηθεί μία ενιαία Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική με κοινές κατευθύνσεις, το βάρος ασφαλώς πέφτει στο δεύτερο άξονα του ορισμού που υιοθετήσαμε για αυτή τη μελέτη, δηλαδή **η μεταναστευτική πολιτική να αντιμετωπιστεί ως κοινωνική πολιτική**. Αυτό σημαίνει ότι οι χώρες χωρίς παράδοση υποδοχής μεταναστών, όπως είναι η Ελλάδα, θα πρέπει σιγά-σιγά να αρχίσουν να στρέφουν την προσοχή τους και προς την υιοθέτηση μέτρων για την ένταξη και την ενσωμάτωση των ήδη εγκατεστημένων και νόμιμων μεταναστών. Αυτή η ανάλυση θα μας απασχολήσει ευρύτερα παρακάτω (βλέπε τρίτο και τέταρτο κεφάλαιο).

Από την άλλη πλευρά, οι σύγχρονες τάσεις της μεταναστευτικής πολιτικής ως κοινωνικής πολιτικής στα πλαίσια των παγκοσμιοποιημένων κοινωνιών έρχονται να επιλύσουν δύο βασικά προβλήματα: πρώτον να αντιμετωπίσουν δια της μετανάστευσης τις δημογραφικές εξελίξεις σχετικά με τη γήρανση και τη χαμηλή γονιμότητα των δυτικών πληθυσμών, **γεγονός που λειτουργεί ως πολιτικό επιχείρημα υπέρ της μετανάστευσης¹⁰**, αλλά και να αντιμετωπίσουν την άνοδο των ακροδεξιών κομμάτων που ιδεολογικά στηρίζουν τη βάση τους πάνω στην ύπαρξη των μεταναστών από τρίτες χώρες, φαινόμενο που γνωρίζει όξυνση τα πέντε τελευταία χρόνια και **λειτουργεί ανασταλτικά σε σχέση με την επιχειρηματολογία υπέρ της μετανάστευσης και φέρνει σε δύσκολη και «άβολη» θέση το σύνολο των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων¹¹**.

⁹ Βλ. Η Καθημερινή, 16/06/2002 και Το Βήμα, 16/06/2002.

¹⁰ Βλ. όμως και την αντίθετη άποψη που δίνει έμφαση στην υιοθέτηση διαφορετικών μέτρων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και υποστηρίζει ότι «η μετανάστευση προς τις πλούσιες χώρες που παρουσιάζουν πληθυσμιακή στασιμότητα μπορεί να έχει μερικά πλεονεκτήματα, αλλά μακροχρόνια δεν είναι η ενδεδειγμένη λύση. Για παράδειγμα, η απασχόληση μεταναστών μπορεί να βοηθά στη λύση του ασφαλιστικού προβλήματος (της Ελλάδας και άλλων χωρών της Ε.Ε.) αλλά η λύση αυτή είναι βραχυχρόνια και δεν είναι βέβαιο ότι είναι συνολικά επιθυμητή, δεδομένου ότι οι μετανάστες επιβαρύνουν το εκπαιδευτικό σύστημα, το σύστημα υγείας και γενικά την κεφαλαιακή υποδομή της χώρας», Το Βήμα 16/06/2002

¹¹ Είναι χαρακτηριστικό ότι το σύνολο των ακροδεξιών κομμάτων και η πρόσφατη εκλογική τους άνοδος στηρίζουν και στηρίζονται αντίστοιχα σ' ένα εκτεταμένο και σκληρό πολιτικό λόγο που χρησιμοποιεί την παρουσία των μεταναστών και στήνει ολόκληρο κομματικό

Τα θέματα που μόλις αναφέρθηκαν αποτελούν πολύ λεπτά και εύθραυστα εθνικά και ευρωπαϊκά θέματα. Για το λόγο αυτό θα τα προσεγγίσουμε συστηματικά παρακάτω στο κεφάλαιο για την αξιολόγηση των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών, όταν βέβαια θα έχουμε διαμορφώσει μία πιο ολοκληρωμένη εικόνα σε θεσμικό επίπεδο για τη μεταναστευτική πολιτική των χωρών της Γαλλίας και της Γερμανίας, της Ευρωπαϊκής Ένωσης και φυσικά της Ελλάδας.

1.3. Η Ευρώπη, η Ελλάδα και οι μεταναστευτικές πολιτικές

Όπως ήδη αναφέραμε, κατά τη διάρκεια του προηγούμενου αιώνα, λίγες χώρες στον κόσμο, μετρημένες στα δάκτυλα του ενός χεριού, μοιράζονταν τον τίτλο της χώρας υποδοχής μεταναστών. Η ανατολή του 21^{ου} αιώνα βρήκε στο παιγνίδι της γεωγραφικής κινητικότητας και του συσχετισμού πληθυσμιακών μετακινήσεων μία σειρά από νέες χώρες, πρώην χώρες αποστολής, εισερχόμενες στη διαδικασία εκσυγχρονισμού και συμμετέχουσες στην ανάπτυξη της μεταβιομηχανικής περιόδου. Είναι κατά κανόνα όλες οι χώρες του Ευρωπαϊκού νότου που, από τη δεκαετία του '80, με πρώτη την Ιταλία (Schnapper, 1978), άρχισαν να εισέρχονται στη φάση της οικονομικής μετακαπιταλιστικής ανάπτυξης και δημιούργησαν τις συνθήκες εκείνες που τους επέτρεψαν όχι μόνο να διεκδικήσουν πίσω τους πληθυσμούς τους που είχαν αποστείλει σε ολόκληρο τον κόσμο επί δύο αιώνες (Η.Π.Α., Καναδάς, Γαλλία, Γερμανία και Βέλγιο), αλλά να μεταβληθούν σε κέντρο υποδοχής μεταναστών, τόσο από την Αφρική, τη Μέση και Άπω Ανατολή, όσο και από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Το παράδειγμα της Ιταλίας ακολούθησαν η Ισπανία και λίγο αργότερα η Ελλάδα με τα αποτελέσματα που γνωρίζουμε πλέον σήμερα.

Η σύγκλιση των φαινομένων μετανάστευσης στις Ευρωπαϊκές χώρες και της θέσης τους στο γεωπολιτικό χάρτη των μεταναστεύσεων αποτελεί μία

πρόγραμμα πάνω στην «εκκένωση» των ευρωπαϊκών κοινωνιών από τους μετανάστες. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η άνοδος του Jean-Marie LEPEN στη Γαλλία, αλλά και του ακροδεξιού κόμματος της Ολλανδίας και της Δανίας.

πραγματικότητα. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται μία τάση αύξησης με έντονες διακυμάνσεις του καθαρού αριθμού των μεταναστών στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο αριθμός και η καταγωγή των μεταναστών διαφέρουν σημαντικά με την πάροδο του χρόνου ανάλογα με την πολιτική και την οικονομική κατάσταση στις διάφορες περιοχές του κόσμου. Η αύξηση ήταν ιδιαίτερα έντονη μετά τα μέσα της δεκαετίας του '80, όταν σημειώθηκε σημαντική εισροή από την Ανατολική Ευρώπη. Στη συνέχεια, ο πόλεμος της πρώην Γιουγκοσλαβίας και η ασταθής κατάσταση στα Βαλκάνια προκάλεσαν μεγάλο κύμα μεταναστών, κυρίως από τις πρώην Δημοκρατίες της Γιουγκοσλαβίας και την Αλβανία. Επίσης, μεγάλος αριθμός εισροών πραγματοποιήθηκε από άλλα μέρη του κόσμου, κυρίως από διάφορες περιοχές της Ασίας και Βόρειας Αφρικής, που οφείλονταν σε συνδυασμό οικονομικών, πολιτικών και δημογραφικών παραγόντων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2002, σ. 14) (βλέπε δεύτερο κεφάλαιο).

Η σύγκλιση των μεταναστευτικών πολιτικών των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί μία προτεραιότητα. Τόσο οι παραδοσιακές χώρες υποδοχής μεταναστών (Μεγάλη Βρετανία, Γαλλία, Γερμανία, Βέλγιο, Ολλανδία) όσο και οι νεοσύστατες χώρες υποδοχής μεταναστών (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα) υποχρεώνονται μέσα από τις συνθήκες να συστήσουν οργανωμένες και συστηματικές μεταναστευτικές πολιτικές που υπακούουν σε συγκεκριμένους και ευκρινείς άξονες. Οι άξονες αυτοί καθορίζονται κυρίως από αυτούς που ήδη έχουμε μνημονεύσει στο προηγούμενο υποκεφάλαιο (περιορισμός της λαθρομετανάστευσης με ταυτόχρονη καλύτερη φύλαξη των συνόρων, αλλά και ολοκληρωμένες πολιτικές ενσωμάτωσης για τους πληθυσμούς που ζουν νόμιμα και μόνιμα σε μία χώρα). **Ανεξάρτητα από τις αποχρώσεις της αναγνώρισης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που συνήθως βρίσκονται σε συνάρτηση με την ωριμότητα και την ετοιμότητα της κοινωνίας υποδοχής και των δημοκρατικών θεσμών, η απόλαυση κοινού θεσμικού καθεστώτος των κοινωνικών δικαιωμάτων (δικαίωμα στην εργασία, στην εκπαίδευση, στη στέγαση, στην υγεία, στην κοινωνική προστασία και ασφάλιση, στην ελεύθερη άσκηση θρησκευτικών πρακτικών και πολιτισμικών παραδόσεων, κλπ.) βρίσκεται σε όλες τις κατευθυντήριες αρχές των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σύνοδοι, αποφάσεις, Συνδιασκέψεις Κορυφής).**

Για την Ελλάδα, οι πολιτικές παλιννόστησης αποτέλεσαν το προπύργιο και την προπαρασκευή των μεταναστευτικών πολιτικών ως χώρα υποδοχής. Η Ελλάδα, χωρίς να διαθέτει εμπειρία στην υποδοχή μεταναστών, κλήθηκε ξαφνικά, μέσα σε μία δεκαετία, να αντιμετωπίσει ένα πρωτόγνωρο γι' αυτήν μεγάλο σε έκταση και ούτως ή άλλως δύσκολο φαινόμενο. Ούτε η κοινωνία αλλά ούτε και η πολιτεία ήταν προετοιμασμένες να αντιμετωπίσουν ένα τόσο πολύπλοκο, εκτεταμένο και έντονο φαινόμενο. Και όπως γίνεται συνήθως στις στιγμές «δοκιμασίας», με το φαινόμενο της μετανάστευσης **υποβάλλεται σε ακτινογραφία το βαθύτερο σύστημα αξιών και νοημάτων της κοινωνίας μας και έτσι αναδεικνύονται διάφορες «αθέατες» μέχρι πρόσφατα πλευρές της ταυτότητάς μας**¹² (Λαμπριανίδης και αλ., σ. 251, Μαρβάκης και αλ., 2001).

Βασική παράμετρος στη χρήση και απόλαυση των κοινωνικών δικαιωμάτων, που δεν έχει ακόμη αρκετά ερευνηθεί στη χώρα μας, αποτελούν τα παιδιά της δεύτερης γενιάς μεταναστών. Τα παιδιά της δεύτερης γενιάς είναι το κοινό μέλλον για μία κοινωνική Ευρώπη των μεταναστών. Η πραγματικότητα όμως που τα συνδέει με τις εθνικές κοινωνίες μοιάζει πιο πολύπλοκη. Τα φαινόμενα της σχολικής διαρροής και της σχολικής αποτυχίας¹³ που εμφανίζονται σε κατακόρυφη άνοδο τα τελευταία χρόνια οφείλονται σε υψηλό βαθμό στη συμμετοχή ή καλύτερα στην έλλειψη συμμετοχής των παιδιών αυτών στη σχολική διαδικασία. Αυτό το σημερινό γεγονός προετοιμάζει την παραγωγή μιας νέας για τα ελληνικά δεδομένα ομάδας κοινωνικού αποκλεισμού που θα αποτελείται κυρίως από τα παιδιά της δεύτερης γενιάς. Αναφέρουμε ενδεικτικά ότι, **για την περίπτωση της Γαλλίας, τα μεγαλύτερα προβλήματα ένταξης στη γαλλική κοινωνία εμφανίζουν ακριβώς τα παιδιά των μεταναστών, τα παιδιά της δεύτερης γενιάς, και όχι οι οικονομικοί μετανάστες** (Papadopoulou, 1994). Η συμμετοχή αυτής της πρώτης κατηγορίας στην αγορά εργασίας εμφανίζεται εξαιρετικά χαμηλή σε συνδυασμό με την υψηλότερη θνησιμότητα που παρουσιάζει σε σχέση με τους γηγενείς γάλλους, τη χαλάρωση του οικογενειακού τους δεσμού τα τελευταία χρόνια και τα πολιτισμικού τύπου προβλήματα ένταξης που αντιμετωπίζουν λόγω κοινωνικοποίησής τους στη γαλλική κοινωνία ((Papadopoulou, οπ. αν.).

¹² Η υπογράμμιση είναι δική μας.

¹³ Βλ. ενδεικτικά, Φακιολάς Ν., 2002, Χρυσάκης, 2002, Σταμέλος, 2000.

Δεν μπορούμε να μιλάμε για μεταναστευτική πολιτική χωρίς να λάβουμε υπόψη τα παιδιά της δεύτερης γενιάς μεταναστών, δηλ. τα παιδιά που γεννιούνται από τις εγκατεστημένες οικογένειες των μεταναστών στις χώρες υποδοχής. Οι εκπαιδευτικοί θεσμοί κατέχουν ένα ξεχωριστό ρόλο ευθύνης και οπωσδήποτε αποτελούν τους βασικούς εάν όχι τους μοναδικούς μηχανισμούς ένταξης και αποκλεισμού για τα παιδιά αυτά, έτσι ώστε να ενσωματωθούν ομαλά αργότερα στην κοινωνία υποδοχής ή αντίθετα να αποκλεισθούν (Moussourou, 2002).

Τα βασικά θέματα που τίγονται στην εισαγωγή αποτελούν προοίμιο των αναλύσεων που θα ακολουθήσουν έχοντας θέσει το πλαίσιο μέσα στο οποίο θα αναπτυχθεί η παρούσα μελέτη. **Ο κεντρικός προβληματισμός και ταυτοχρόνως η βασική μας υπόθεση είναι ότι οι σύγχρονες κοινωνίες, εκτός από τη φύλαξη των συνόρων τους που έχει προταθεί, χρειάζονται να ρίξουν το βάρος στην ανάπτυξη κοινωνικών πολιτικών «ένταξης» και «ενσωμάτωσης» για τους πληθυσμούς τους, ημεδαπούς και ξένους, εάν φιλοδοξούν να διατηρήσουν και να ενισχύσουν τον παράγοντα της κοινωνικής συνοχής και του κοινωνικού δεσμού που τα τελευταία χρόνια γνωρίζει χαλάρωση, διάρρηξη ή κάμψη.**

Η υπόθεση αυτή θέτει στο επίκεντρο τη μελέτη των μεταναστευτικών πολιτικών σε ευρωπαϊκό κυρίως επίπεδο και φυσικά τη θέση της Ελλάδας σε αυτό το ευρωπαϊκό πεδίο. Το **κεφάλαιο που ακολουθεί** εξετάζει τις πληθυσμιακές μετακινήσεις στην Ελλάδα και την Ε.Ε. με βάση τα επίσημα εργαλεία μέτρησης που διαθέτει η κάθε χώρα αλλά και οι διάφοροι διεθνείς οργανισμοί, καθώς επίσης, το ρόλο της μετανάστευσης ως συνιστώσα των δημογραφικών εξελίξεων και τη θέση των μεταναστών στην αγορά εργασίας. Στο **τρίτο κεφάλαιο** εξετάζεται η μεταναστευτική πολιτική δύο παραδοσιακών μεταναστευτικών χωρών υποδοχής, διαφορετικού τύπου η κάθε μία, της Γαλλίας και της Γερμανίας γιατί πιστεύουμε ότι οι εμπειρίες αυτών των δύο χωρών επηρέασαν κατά τρίτο λόγο την επίσημη μεταναστευτική πολιτική της Κοινότητας που ακολούθησε ιστορικά. Για το λόγο αυτό εξετάζεται τελευταία στο ίδιο κεφάλαιο. Στο **τέταρτο κεφάλαιο** εξετάζεται η μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας, έτσι όπως διαμορφώθηκε την τελευταία εικοσαετία μέσα από τις επιρροές που δέχτηκε από τις ευρωπαϊκές χώρες και την ευρωπαϊκή πολιτική. Στο **πέμπτο κεφάλαιο** καταβάλλεται προσπάθεια αξιολόγησης των εφαρμοσμένων μεταναστευτικών πολιτικών, τόσο της Γαλλίας, της Γερμανίας και της Κοινότητας,

όσο και της Ελλάδας με βάση πάντα την κεντρική υπόθεση που θέσαμε στην εισαγωγή. Τέλος, **τα συμπεράσματά μας**, λαμβάνουν περισσότερο τη μορφή προτάσεων και ενδειγμένων λύσεων με βάση την ιστορία και τις ιδιορρυθμίες κάθε ευρωπαϊκής χώρας παρά τη μορφή σύνθεσης των όσων αναπτύχθηκαν στο σώμα της μελέτης. Χαρακτηριστικό γνώρισμα όλων των μεταναστευτικών πολιτικών είναι ότι εκφράζουν εύθραυστους τομείς και χώρους της κάθε κοινωνίας, θέτουν σε άμεση αμφισβήτηση τους εθνικούς θεσμούς, αλλά ταυτοχρόνως τους επιβεβαιώνουν και για το λόγο αυτό το διαφορετικό εθνικό οικοδόμημα έχει ύψιστη σημασία στην τελική διαμόρφωσή τους.

Κεφάλαιο Δεύτερο: Μετανάστευση και Μεταναστευτικός πληθυσμός στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση

2.1. Η μετανάστευση στην ποσοτική της διάσταση

Η μετανάστευση αποτελεί το κατ' εξοχήν δημογραφικό φαινόμενο για το οποίο η ποσοτική του προσέγγιση είναι αρκετά επισφαλής. Γενικά, το φαινόμενο της μετανάστευσης δεν αντικατοπτρίζεται πλήρως στις στατιστικές που αφορούν τη γεωγραφική κινητικότητα αφού σε σημαντικό βαθμό, η εμπειρία μιας χώρας ως χώρα αποστολής ή χώρα υποδοχής καθόριζε μέχρι πρόσφατα το είδος της κινητικότητας, η οποία υπόκειται σε στατιστική παρατήρηση. Έτσι στα κράτη μέλη της Ε.Ε. υπάρχει καταγραφή είτε των εισροών, είτε των εκροών και μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις και των δύο. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι με την πάροδο του χρόνου όλες οι χώρες της Ε.Ε. έγιναν χώρες καθαρής εισροής μεταναστών, εξέλιξη η οποία διευκόλυνε την προσπάθεια για μια ενιαία καταγραφή της γεωγραφικής κινητικότητας, η απουσία αξιόπιστων στατιστικών δεδομένων ακόμη και για το πρόσφατο παρελθόν δυσχεραίνει σημαντικά τη διαχρονική προσέγγιση του φαινομένου καθώς και τις συγκρίσεις μεταξύ των χωρών.

Η αναφορά στην ποσοτική διάσταση του φαινομένου της μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ε.Ε. απαιτεί έναν βασικό διαχωρισμό μεταξύ των ατόμων που εισέρχονται ή διαμένουν σε μια χώρα της Ε.Ε. και είναι υπήκοοι ενός άλλου κράτους μέλους, των ξένων υπηκόων που προέρχονται από τρίτες χώρες, των ατόμων που έχουν ξένη υπηκοότητα προέρχονται από τρίτες χώρες αλλά ταυτόχρονα έχουν την εθνικότητα του κράτους στο οποίο εισέρχονται ή διαμένουν (ομογενείς-επαναπατριζόμενοι) και τέλος αυτών που επιστρέφουν στη χώρα της οποίας είναι υπήκοοι έχοντας βιώσει τη διαδικασία της μετανάστευσης κατά το παρελθόν (παλιννοστούντες). Η σημασία και το εύρος της γεωγραφικής κινητικότητας, η οποία

συνδέεται με κάθε μια από τις παραπάνω κατηγορίες μεταναστών, ποικίλουν για τα κράτη μέλη της Ε.Ε. ανάλογα με τη γεωγραφική τους θέση και την εμπειρία τους ως χώρες αποστολής ή υποδοχής μεταναστών.

Οι πολιτικές αλλαγές που συντελέστηκαν στην Ανατολική Ευρώπη στο τέλος της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές της δεκαετίας του 1990 ευνόησαν τα μεταναστευτικά ρεύματα των επαναπατριζόμενων σε χώρες της Ένωσης (πχ. Γερμανία, Ελλάδα). Η εξέλιξη αυτή συνδυάστηκε με μια ανάκαμψη του αριθμού των παλιννοστούντων (κυρίως για τις χώρες του Νότου της Ε.Ε.) αλλά και με την αύξηση, αν και με κάποιες διακυμάνσεις, της μεταναστευτικής εισροής αλλοδαπών μεταναστών. Αντίθετα, παρά την ύπαρξη της ενιαίας αγοράς και της δυνατότητας ελεύθερης διακίνησης των πολιτών της Ε.Ε., η γεωγραφική κινητικότητα των πολιτών στο εσωτερικό της Ένωσης παραμένει χαμηλή σε σχέση με αυτή των δεκαετιών του '50 και του '60 (European Commission, 2002, σ. 16 και OCDE-SOPEMI, 2001, σ. 37).

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζεται η ποσοτική διάσταση του φαινομένου της μετανάστευσης στην Ε.Ε. τα τελευταία 15 χρόνια με ιδιαίτερη έμφαση στην περίπτωση της Ελλάδας. Το πρώτο μέρος αναφέρεται στην εξέλιξη των μεταναστευτικών ρευμάτων μέσα από ένα διαχωρισμό μεταξύ μεταναστευτικής εισροής, μεταναστευτικής εκροής και καθαρής μετανάστευσης. Αν και ο διαχωρισμός αυτός δεν είναι εφικτός για όλες τις χώρες της Ε.Ε. τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία επιτρέπουν την ανάδειξη των βασικών πτυχών της μετανάστευσης την περίοδο 1985-2000. Στη συνέχεια αναλύεται ο ρόλος της μετανάστευσης για τις διαχρονικές μεταβολές του πληθυσμού των χωρών της Ε.Ε. καθώς και η σημασία της, ως συνιστώσα των δημογραφικών εξελίξεων. Επιπρόσθετα γίνεται μια σχετικά σύντομη αναφορά στην παρουσία των μεταναστών στην αγορά εργασίας και στις διαφορές που παρατηρούνται με όρους συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό και ανεργίας σε σχέση με τους γηγενείς. Στο δεύτερο μέρος εξετάζεται η περίπτωση της Ελλάδας με ιδιαίτερη έμφαση στη μετατροπή της από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών καθώς και στη δημογραφική διάσταση της μετανάστευσης. Τέλος γίνεται μια σύντομη αναφορά στους αλλοδαπούς εργαζομένους και στις διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στην αγορά εργασίας σε σχέση με τους γηγενείς.

2.2. Πληθυσμός και μετανάστευση στην Ε.Ε.

2.2.1 Οι μεταναστευτικές ροές στην Ε.Ε.

2.2.1.1 Η εξέλιξη των μεταναστευτικών εισροών στην Ε.Ε.

Από το 1985 και μετά οι εξελίξεις που αφορούν στη γεωγραφική κινητικότητα στην Ε.Ε. φανερώνουν μια ένταση των μεταναστευτικών εισροών την περίοδο 1985-1992, η οποία συνοδεύτηκε από μια αισθητή μείωση μεταξύ 1993-1997 και μια ανάκαμψη την τελευταία τριετία (διάγραμμα 1). Είναι χαρακτηριστικό ότι στο σύνολο των χωρών της Ε.Ε η ετήσια μεταναστευτική εισροή ατόμων ξένης υπηκοότητας από 800.000 περίπου το 1985 έφθασε το 1,8 εκατομμύρια το 1992 για να μειωθεί στη συνέχεια στο 1,3 εκατομμύρια. Τα τελευταία χρόνια ο αριθμός αυτός είναι της τάξης του 1,6 εκατομμυρίων το χρόνο. Όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω, η ανεπάρκεια των στατιστικών δεδομένων για ορισμένες από τις χώρες της Ε.Ε. δεν επιτρέπει το διαχωρισμό των ατόμων ξένης υπηκοότητας σε αυτούς που είναι πολίτες των χωρών της Ε.Ε και σε αυτούς που προέρχονται από τρίτες χώρες. Επιπλέον, σχετικά με το συνολικό μέγεθος της μεταναστευτικής εισροής, θα πρέπει να λάβουμε υπόψη τα άτομα τα οποία έχουν την υπηκοότητα των χωρών υποδοχής και για τα οποία σε πολλές χώρες δεν υπάρχει επίσημη καταγραφή, αλλά και το γεγονός ότι σε κάποιες χώρες (πχ. Γερμανία) οι ομογενείς προσμετρούνται στις στατιστικές ως άτομα που έχουν την υπηκοότητα της χώρας υποδοχής.

Για το λόγο αυτό επιλέχθηκαν 7 χώρες μέλη της Ε.Ε. (Βέλγιο, Δανία, Γερμανία, Ολλανδία, Φιλανδία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο) στις οποίες η στατιστική καταγραφή του φαινομένου της μετανάστευσης είναι η πιο ικανοποιητική και η πιο πλήρης τουλάχιστον για την περίοδο 1985-2000, προκειμένου να μελετηθεί κάπως πιο διεξοδικά η ποσοτική διάσταση του φαινομένου. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο πληθυσμός των χωρών αυτών αποτελεί περίπου το 50% του συνολικού πληθυσμού της Ε.Ε. ενώ η μεταναστευτική εισροή ξένων υπηκόων στις χώρες αυτές την εξεταζόμενη περίοδο είναι μεταξύ 70% και 87% της συνολικής. Η εξέλιξη των μεταναστευτικών εισροών φανερώνει τη σημαντική αύξηση των ετών 1985-1990, μια

αύξηση της τάξης του 130%, η οποία συνοδεύεται από μια μείωση την περίοδο 1990-1997 και μια τάση ασθενούς ανάκαμψης τα τελευταία χρόνια (διάγραμμα 2). Όμως ο διαχωρισμός των μεταναστών σε ξένους (πολίτες της Ε.Ε. ή/και πολίτες τρίτων χωρών) και γηγενείς αναδεικνύει τη σημασία της γεωγραφικής κινητικότητας του γηγενούς πληθυσμού καθώς και την ιδιαιτερότητα της περιόδου 1989-93 (διαγράμματα 2 και 3). Είναι χαρακτηριστικό ότι η απότομη αύξηση των μεταναστευτικών ροών το 1989 και το 1990 συνδέεται με τη μεταναστευτική εισροή γηγενούς πληθυσμού. Τη διετία αυτή περίπου 1 στα 2 άτομα που εισήλθαν στις παραπάνω χώρες ήταν υπήκοοι των χωρών αυτών. Η εξέλιξη αυτή συνδέεται κυρίως με τη περίπτωση της Γερμανίας όπου, το ποσοστό των γηγενών (στους οποίους συμπεριλαμβάνονται και οι ομογενείς) στους εισερχόμενους μετανάστες γύρω στο 50%, ενώ ταυτόχρονα το ποσοστό των γερμανών υπηκόων στο σύνολο των μεταναστών οι οποίοι ήταν υπήκοοι καθεμιάς από τις 7 προαναφερόμενες χώρες ήταν ιδιαίτερα υψηλό (ελαφρώς υψηλότερο από το 80%). Κατά τη διάρκεια των ετών 1991, 1992 και ως ένα βαθμό το 1993, η αύξηση του αριθμού των εισερχόμενων μεταναστών σε συνδυασμό με τη συρρίκνωση και τη σταδιακή σταθεροποίηση του αριθμού των γηγενών, οδηγεί σε μείωση του ποσοστού των γηγενών στη συνολική μεταναστευτική εισροή (από 46% το 1989 σε 23% το 1992 και 25% το 1993). Από το 1993 και μετά το ποσοστό των γηγενών επανέρχεται στο επίπεδο που είχε παρατηρηθεί πριν το 1989 (γύρω στο 30%). Επομένως θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι ενώ σε μια «κανονική» περίοδο το ποσοστό των γηγενών στο συνολικό μέγεθος των μεταναστευτικών εισροών φαίνεται ότι είναι γύρω στο 30%, το ποσοστό αυτό παρουσίασε υψηλές διακυμάνσεις στο τέλος της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές της δεκαετίας του 1990 ξεπερνώντας ακόμη και το 45%, εξαιτίας δύο σημαντικών γεγονότων: α) των πολιτικών αλλαγών που συντελέστηκαν στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και οι οποίες συνδυάστηκαν με την επιστροφή γηγενούς πληθυσμού στις χώρες τους (κυρίως γερμανών υπηκόων οι οποίοι ζούσαν στις χώρες αυτές) και β) του πολέμου στην πρώην Γιουγκοσλαβία ο οποίος συνδυάστηκε με μεταναστευτικές κινήσεις προς τις χώρες της Ε.Ε.

Ένα επιπλέον σημαντικό στοιχείο που αφορά τις μεταναστευτικές εισροές είναι ο διαχωρισμός των ξένων υπηκόων σε αυτούς που προέρχονται από χώρες της Ε.Ε και σε αυτούς που προέρχονται από τρίτες χώρες. Αν και δεν μπορεί εύκολα να προσδιοριστεί με ακρίβεια η διαχρονική εξέλιξη των παραπάνω ροών, τα στατιστικά

δεδομένα που αφορούν τις προαναφερόμενες 7 χώρες επιτρέπουν το διαχωρισμό αυτό για κάποια συγκεκριμένα έτη. Από το διάγραμμα 4 προκύπτει ότι στο διάστημα μιας «κανονικής» περιόδου (πρίν το 1989 και μετά το 1993) το 15-17% των μεταναστών που εισήλθαν στις χώρες αυτές προέρχονταν από άλλες χώρες της Ε.Ε, το 54-57% ήταν υπήκοοι τρίτων χωρών και το υπόλοιπο 27%-29% ήταν γηγενείς. Τα αντίστοιχα ποσοστά το 1990, έτος που εντάσσεται στην περίοδο των σημαντικών αλλαγών που προαναφέρθηκαν, ήταν 9,5%, 45,5% και 45% αντίστοιχα. Είναι επομένως φανερό ότι από το 1985 και μετά, ο αριθμός των μεταναστών που προέρχονται από τρίτες χώρες απέχει πολύ από το να ταυτίζεται με τον συνολικό αριθμό των μεταναστών που εισρέουν στις χώρες της Ε.Ε. αφού το ποσοστό τους, ακόμη και σε περιόδους σημαντικής αύξησης, δεν φαίνεται να ξεπερνά το 60%. Επιπλέον η πραγματική ποσοτική αποτίμηση της γεωγραφικής κινητικότητας απαιτεί μια σύνδεση της μεταναστευτικής εισροής με την μεταναστευτική εκροή και την καθαρή μετανάστευση.

Πριν επιχειρήσουμε τη σύνδεση αυτή θα αναφερθούμε πολύ σύντομα στην περίπτωση των προσφύγων, των οποίων μπορεί μεν το καθεστώς να διαφοροποιείται από αυτό των αλλοδαπών μεταναστών αλλά παρόλα αυτά εντάσσονται στη μελέτη της μεταναστευτικής εισροής. Όπως και στην περίπτωση της μετανάστευσης, οι αλλαγές που συντελέστηκαν στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης συνοδεύτηκαν από μια απότομη αύξηση του αριθμού των αιτήσεων παροχής ασύλου στις χώρες της Ε.Ε. Είναι χαρακτηριστικό ότι για το σύνολο της Ε.Ε., την τετραετία 1989-1992 ο αριθμός αυτός υπερδιπλασιάστηκε (από 320.000 σε 672.000, European Commission, 2002, σελ. 49, 65, 116). Ακολούθησε μια τετραετία μείωσης του αριθμού των αιτήσεων (228.000 το 1996), η οποία συνοδεύτηκε από μια αύξηση έως το τέλος της δεκαετίας του 1990 (352.500 το 1999). Συνολικά την περίοδο 1989-1999, ο αριθμός των αιτήσεων ξεπέρασε τα 4 εκατομμύρια και αφορούσε κυρίως πρόσφυγες από την Πρώην Γιουγκοσλαβία. Ο κύριος αριθμός αιτήσεων υποβλήθηκε στη Γερμανία (περίπου το 50% του συνολικού αριθμού) και στο Ηνωμένο Βασίλειο (28%).

2.2.1.2 Μεταναστευτική εκροή και καθαρή μετανάστευση στην Ε.Ε.

Η διαθεσιμότητα των στατιστικών δεδομένων στις προαναφερόμενες χώρες επιτρέπουν μια πιο πλήρη ανάλυση του φαινομένου της μετανάστευσης στο βαθμό που παρέχουν τη δυνατότητα σύγκρισης μεταξύ εισροών και εκροών καθώς και την εξαγωγή σχετικά ασφαλών συμπερασμάτων για τη διαχρονική εξέλιξη της καθαρής μετανάστευσης. Από το διάγραμμα 5 γίνεται φανερό ότι κατά την τελευταία δεκαπενταετία η μεταναστευτική εκροή ατόμων ξένης υπηκοότητας (χωρών της Ε.Ε και τρίτων χωρών) χαρακτηρίζεται από μια αύξηση την περίοδο 1987-1993 και μια σταθεροποίηση σε σχετικά υψηλά επίπεδα από το 1993 έως σήμερα. Συνδέοντας την εξέλιξη αυτή με τις αντίστοιχες μεταβολές των μεταναστευτικών εισροών παρατηρούμε ότι η διαφορά μεταξύ εισροών και εκροών (καθαρή μετανάστευση) από το 1993 και μετά βρίσκεται σε σχετικά ασθενή χαμηλά επίπεδα. Με άλλα λόγια, ενώ η μεταναστευτική εισροή κατά την εξεταζόμενη περίοδο παρουσιάζεται ιδιαίτερα υψηλή η καθαρή μετανάστευση, δηλαδή ο αριθμός των μεταναστών που κατά κάποιο τρόπο «παραμένουν» στη χώρα υποδοχής είναι αισθητά χαμηλότερος. Η εξέλιξη αυτή γίνεται πιο φανερή μέσω της διαχρονικής μεταβολής της καθαρής μετανάστευσης ως ποσοστό της μεταναστευτικής εισροής (διάγραμμα 6). Αν και το ποσοστό της καθαρής μετανάστευσης παρουσιάζει αρκετές διακυμάνσεις δεν ξεπέρασε ποτέ το 50%. Δηλαδή, αν και δεν πρόκειται για τα ίδια άτομα που εισέρχονται και εκρέουν από μια χώρα, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι από καθαρά ποσοτική σκοπιά μόνο ένα ποσοστό (μεταξύ 18% και 50%) από τα άτομα που εισήλθαν τελικά παρέμειναν στις προαναφερόμενες χώρες. Εάν περιοριστούμε μόνο στους μετανάστες που προέρχονται από τρίτες χώρες τα αντίστοιχα ποσοστά ποικίλουν μεταξύ 20% και 52 % (διάγραμμα 7). Αξίζει να σημειωθεί ότι το αποτέλεσμα αυτό που αφορά τις 7 χώρες της Ε.Ε. εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις εξελίξεις που παρατηρήθηκαν στη Γερμανία. Για παράδειγμα το 52% που παρατηρήθηκε το έτος 1990 συνδέεται με το γεγονός ότι τη χρονιά αυτή η καθαρή μετανάστευση στη Γερμανία ήταν περίπου το 66% της καθαρής μετανάστευσης που παρατηρήθηκε στο σύνολο των 7 χωρών οφείλεται ενώ το ποσοστό της καθαρής μετανάστευσης ως προς τη μεταναστευτική εισροή ήταν γύρω στο 47%. Κατά τον ίδιο τρόπο, το χαμηλό ποσοστό του 1997 (20%) συνδέεται με το γεγονός ότι στη Γερμανία η καθαρή μετανάστευση από τρίτες χώρες ήταν αρνητική, δηλαδή οι αλλοδαποί από τρίτες χώρες οι οποίοι εξήλθαν από τη χώρα αυτή το 1997 ήταν περισσότερα από αυτούς που εισήλθαν. Ανεξάρτητα από

τις μεταβολές που παρατηρούνται στις διάφορες χώρες, το σημαντικό στοιχείο που προκύπτει από τις παραπάνω εξελίξεις είναι ότι και στην περίπτωση των ατόμων που προέρχονται από τρίτες χώρες, η σύγκριση μεταξύ εισροών και εκροών καταδεικνύει ότι ο καθαρός αριθμός αυτών που παραμένουν στις χώρες υποδοχής είναι αισθητά χαμηλότερος από αυτών που εισρέουν ετησίως. Παρόλα αυτά οι παραπάνω εξελίξεις συνηγορούν στη σταδιακή αύξηση του μεταναστευτικού αποθέματος, δηλαδή στη συγκεκριμένη περίπτωση του μεγέθους του πληθυσμού ξένης υπηκοότητας που διαμένει στις χώρες της Ε.Ε.

2.2.2 Μετανάστευση και δημογραφικές εξελίξεις στις χώρες της Ε.Ε.

2.2.2.1 Ο πληθυσμός ξένης υπηκοότητας στην Ε.Ε.

Οι διαχρονικές μεταβολές του μεγέθους του πληθυσμού ξένης υπηκοότητας εξαρτώνται από την εξέλιξη της καθαρής μετανάστευσης, τη φυσική αύξηση του πληθυσμού ξένης υπηκοότητας καθώς και από τη δυνατότητα που παρέχεται στους μετανάστες για απόκτηση της υπηκοότητας της χώρας υποδοχής. Αν και ο διαχωρισμός των τριών αυτών παραγόντων καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολος, η περίοδος 1985-2000 χαρακτηρίζεται αναμφίβολα από αύξηση του πληθυσμού ξένης υπηκοότητας στις χώρες της Ε.Ε. (διάγραμμα 8). Μεταξύ 1985-2000 η αύξηση του πληθυσμού αυτού ήταν της τάξης του 39% για το σύνολο των χωρών της Ε.Ε (από 13,6 το 1985 σε 18,9 εκατομμύρια το 2000). Η εξέλιξη αυτή οφείλεται σχεδόν αποκλειστικά (κατά 95%) στην αύξηση του αριθμού των ατόμων που προέρχονται από τρίτες χώρες (από 8,2 εκατομμύρια το 1985 σε 13,2 το 2000) αφού ο αριθμός των ατόμων που είναι υπήκοοι μιας από τις χώρες της Ε.Ε. και ζουν σε άλλη χώρα της Ε.Ε. παρέμεινε σχεδόν στάσιμος (5,4 και 5,7 εκατομμύρια το 1985 και το 2000 αντίστοιχα). Η αύξηση του πληθυσμού με υπηκοότητα από τρίτες χώρες ήταν ιδιαίτερα έντονη την πενταετία 1990-1995 (περίπου κατά 30%) ενώ από το 1995 έως σήμερα η αύξηση αυτή παρουσίασε αισθητή κάμψη αφού ήταν της τάξης του 8%. Ταυτόχρονα, η χαμηλή γονιμότητα και μάλιστα σε ορισμένες περιπτώσεις η πολύ χαμηλή γονιμότητα που παρατηρήθηκε στις χώρες της Ε.Ε την τελευταία

δεκαπενταετία οδήγησε σε ιδιαίτερα χαμηλές μεταβολές του γηγενούς πληθυσμού (μια αύξηση του 4% από το 1985-2000). Οι παραπάνω εξελίξεις οδήγησαν σε αύξηση, από 3,8% το 1985 σε 5% το 2000, του ποσοστού των ατόμων ξένης υπηκοότητας στο συνολικό πληθυσμό της Ε.Ε. (διάγραμμα 9). Βέβαια η μεταβολή αυτή οφείλεται και πάλι στα άτομα ξένης υπηκοότητας που προέρχονται από τρίτες χώρες, αφού το ποσοστό τους στο συνολικό πληθυσμό αυξήθηκε από 2,3% σε 3,5% και όχι σε πολίτες της Ε.Ε. οι οποίοι διαμένουν σε άλλη χώρα της Ε.Ε. των οποίων το αντίστοιχο ποσοστό διαχρονικά παρέμεινε σχεδόν σταθερό στο επίπεδο του 1,5%. Παρόλα αυτά οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών είναι ιδιαίτερα σημαντικές (διάγραμμα 10). Είναι χαρακτηριστικό ότι στο Λουξεμβούργο, χώρα με το υψηλότερο ποσοστό ξένων υπηκόων (περίπου 35%), το ποσοστό των ατόμων με υπηκοότητα τρίτων χωρών είναι μόλις 4% ενώ το υπόλοιπο 31% αφορά πολίτες άλλων χωρών της Ε.Ε. Αντίθετα στην Αυστρία, με ποσοστό ατόμων ξένης υπηκοότητας γύρω στο 9,5%, το 8% αφορά πολίτες τρίτων χωρών και μόλις το 1,5% πολίτες άλλων χωρών της Ε.Ε. Αξίζει πάντως να σημειώσουμε την πιθανή υποεκτίμηση του πληθυσμού τρίτων χωρών που διαμένει στις Μεσογειακές χώρες της Ε.Ε. η οποία συνδέεται με το φαινόμενο της λαθρομετανάστευσης, φαινόμενο το οποίο από τη φύση του παρουσιάζει αντικειμενικές δυσκολίες για ακριβή στατιστική αποτύπωση (βλέπε την περίπτωση της Ελλάδας που αναλύεται παρακάτω).

Από την παραπάνω σύντομη αναφορά μας στην εξέλιξη του πληθυσμού ξένης υπηκοότητας στις χώρες της Ε.Ε. προκύπτει ότι τα τελευταία 15 χρόνια, το ποσοστό των αλλοδαπών που προέρχονται από τρίτες χώρες ως προς το συνολικό πληθυσμό αυξήθηκε πολύ λιγότερο από αυτό που θα επέτρεπε η ιδιαίτερα υψηλή μεταναστευτική εισροή των τελευταίων 15 ετών και η χαμηλή φυσική αύξηση του γηγενούς πληθυσμού. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται σε σημαντικό βαθμό στο γεγονός ότι η καθαρή μετανάστευση, η οποία ουσιαστικά συμβάλει στην αύξηση του πληθυσμού ήταν αρκετά ασθενέστερη σε σχέση με τη μεταναστευτική εισροή, η οποία άλλωστε δεν αποτελεί παρά μία από τις πολλές όψεις του φαινομένου της μετανάστευσης. Στο διάγραμμα 11 δίνεται μια εκτίμηση σχετικά με την εξέλιξη του ποσοστού των αλλοδαπών από τρίτες χώρες στο συνολικό πληθυσμό των 7 χωρών που αναφέρθηκαν παραπάνω. Είναι χαρακτηριστικό ότι, εάν λάβουμε υπόψη μας μόνο τη μεταναστευτική εισροή της περιόδου 1985-1999 (δηλαδή εάν εξαιρέσουμε το «απόθεμα» των αλλοδαπών από τρίτες χώρες το οποίο διέμενε πριν το 1985 στις

χώρες αυτές) το ποσοστό τους θα έπρεπε να μεταβληθεί από 0,3% το 1985 σε 6,2% το 1999. Αντίθετα, εάν λάβουμε υπόψη την καθαρή μετανάστευση το ποσοστό αυτό δεν είναι παρά 2,1% το 1999, δηλαδή τρεις φορές ασθενέστερο.

2.2.2.2 Η μετανάστευση ως συνιστώσα των δημογραφικών εξελίξεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Αναμφίβολα την τελευταία δεκαπενταετία παρατηρήθηκε μια αναβάθμιση του ρόλου της μετανάστευσης ως συνιστώσα των μεταβολών του πληθυσμού των χωρών της Ε.Ε. Η επίπτωση της μετανάστευσης στις δημογραφικές εξελίξεις των χωρών υποδοχής εξετάζεται συνήθως μέσα από τρία επιμέρους στοιχεία. Το πρώτο αφορά την επίπτωση στην αύξηση του συνολικού πληθυσμού μέσω του διαχωρισμού μεταξύ φυσικής αύξησης (η διαφορά μεταξύ του ετήσιου αριθμού γεννήσεων και του ετήσιου αριθμού θανάτων) και ετήσιας καθαρής μετανάστευσης. Το δεύτερο συνδέεται με τη διαφορική γονιμότητα μεταξύ γηγενών και μεταναστών στο βαθμό που η συχνότητα των γεννήσεων στο μεταναστευτικό πληθυσμό παρουσιάζεται υψηλότερη από αυτή του γηγενούς πληθυσμού. Τέλος το τρίτο στοιχείο συνδέεται με τις διαφορές που παρατηρούνται στην κατά ηλικία δομή του γηγενούς και του αλλοδαπού πληθυσμού αφού ο ηλικιακά νεανικότερος πληθυσμός των αλλοδαπών μπορεί ως ένα βαθμό να λειτουργεί αποτρεπτικά για την περαιτέρω διεύρυνση της δημογραφικής γήρανσης του πληθυσμού των χωρών της Ε.Ε.

Ο διαχωρισμός της αύξησης του συνολικού πληθυσμού της Ε.Ε. σε φυσική αύξηση και καθαρή μετανάστευση από το 1960 έως σήμερα φανερώνει την ιδιαίτερη σημασία που αποκτά διαχρονικά η μετανάστευση για τις μεταβολές του πληθυσμού (διάγραμμα 12). **Ενώ πριν το 1985 η αύξηση του πληθυσμού οφείλονταν σχεδόν αποκλειστικά στη φυσική αύξηση, ουσιαστικά στον υψηλό αριθμό γεννήσεων, από το 1985 και μετά η συμβολή της καθαρής μετανάστευσης στην αύξηση του πληθυσμού γίνεται όλο και πιο σημαντική και μάλιστα την τελευταία δεκαετία είναι διπλάσια από την αντίστοιχη συμβολή της φυσικής αύξησης.** Η εξέλιξη αυτή είναι ακόμη πιο εμφανής σε ορισμένες χώρες της Ε.Ε όπως για παράδειγμα η Ιταλία και η Ελλάδα όπου ήδη από το τέλος της δεκαετίας του 1990 η καθαρή μετανάστευση

απέτρεψε τη μείωση του συνολικού πληθυσμού των χωρών αυτών αν και η φυσική αύξηση βρισκόνταν σε αρνητικά πλέον επίπεδα.

Σε ότι αφορά στις γεννήσεις, το ποσοστό που προέρχεται από άτομα ξένης υπηκοότητας παρουσιάζεται ιδιαίτερα υψηλό σε ορισμένες χώρες όπως το Λουξεμβούργο, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία και η Γαλλία (διάγραμμα 13). Τα υψηλά αυτά ποσοστά συνδέονται με τον αριθμό και την κατά ηλικία δομή των ατόμων ξένης υπηκοότητας που υπάρχουν στις συγκεκριμένες χώρες αλλά και με τα επίπεδα γονιμότητας που χαρακτηρίζουν τους μετανάστες των διαφόρων εθνικοτήτων. Έτσι μπορεί στο Λουξεμβούργο το ποσοστό να είναι ιδιαίτερα υψηλό αλλά δεν θα πρέπει να αγνοούμε το γεγονός ότι το ποσοστό των ατόμων ξένης υπηκοότητας είναι ιδιαίτερα υψηλό και ότι οι ξένοι υπήκοοι είναι συνήθως πολίτες της Ε.Ε. οι οποίοι γενικά παρουσιάζουν χαμηλότερα επίπεδα γονιμότητα από τους αλλοδαπούς που προέρχονται από τρίτες χώρες. Αντίθετα στην Πορτογαλία και την Ιταλία, μπορεί το ποσοστό των γεννήσεων που προέρχονται από ξένους υπηκόους να παρουσιάζεται χαμηλό, παρόλα αυτά η γεννητικότητά τους είναι υψηλότερη από αυτή των ξένων υπηκόων που ζουν στο Λουξεμβούργο. Η διαφοροποίηση αυτή μπορεί γίνεται ως ένα βαθμό εμφανής από το διάγραμμα 14. Παρατηρούμε ότι ο λόγος μεταξύ του ποσοστού των γεννήσεων και του ποσοστού των ατόμων ξένης υπηκοότητας στο γηγενή πληθυσμό είναι 70% υψηλότερος στην Πορτογαλία από ότι στο Λουξεμβούργο. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει ότι ο πληθυσμός ξένης υπηκοότητας είναι εντελώς διαφορετικής εθνικής σύνθεσης και άρα έχει εντελώς διαφορετικά επίπεδα γονιμότητας από τον αντίστοιχο μεταναστευτικό πληθυσμό που ζει στο Λουξεμβούργο, χωρίς βέβαια να ξεχνάμε και την πιθανή εκτίμηση του πληθυσμού ξένης υπηκοότητας στην Πορτογαλία λόγω της παράνομης μετανάστευσης.

Σε ότι αφορά στην επίπτωση της μετανάστευσης στην κατά ηλικία δομή του πληθυσμού, αυτή εξαρτάται από τον σχετικό αριθμό των μεταναστών στο συνολικό πληθυσμό, την κατά ηλικία δομή του αλλοδαπού πληθυσμού και τέλος από την αναπαραγωγική συμπεριφορά των μεταναστών. Όσο πιο σημαντικός είναι ο αριθμός των μεταναστών, όσο πιο νεανική είναι η κατά ηλικία δομή του και όσο πιο υψηλή είναι η γονιμότητα των μεταναστών σε σχέση με αυτή των γηγενών τόσο η επίπτωση στην κατά ηλικία δομή του πληθυσμού του γηγενούς αλλά και του συνολικού

πληθυσμού αναμένεται να είναι σημαντική προς την κατεύθυνση μιας «συγκράτησης» της δημογραφικής γήρανσης του πληθυσμού των χωρών της Ε.Ε. Επιπλέον η επίπτωση της μετανάστευσης δεν είναι στατική, δηλαδή δεν μπορεί να αφορά μόνο μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή (π.χ. ένα έτος), αλλά συνδέεται με τις δημογραφικές προοπτικές που προκύπτουν για το γηγενή και το συνολικό πληθυσμό και οι οποίες μπορεί ως ένα βαθμό να διαφοροποιούνται ανάλογα με τα σενάρια τα οποία υιοθετούνται για τη μελλοντική εξέλιξη των μεταναστευτικών ροών. Επιπλέον η αναζήτηση των επιπτώσεων συνδέεται με τη μετανάστευση από τρίτες χώρες και όχι με τους μετανάστες που προέρχονται από τις χώρες της Ε.Ε. οι οποίοι είναι περιορισμένοι σε αριθμό και επιπλέον η αναπαραγωγική συμπεριφορά τους λογικά δεν διαφέρει από αυτή των γηγενών.

Σε ότι αφορά την μέχρι τώρα επίπτωση της μετανάστευσης από τρίτες χώρες στην κατά ηλικία δομή του πληθυσμού των χωρών της Ε.Ε. θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η επίπτωση αυτή είναι μάλλον οριακή. Και αυτό γιατί, παρά το γεγονός ότι πρόκειται για πληθυσμό που είναι πιο νεανικός από τον γηγενή και του οποίου η γονιμότητά είναι γενικά υψηλή, το σχετικό μέγεθος του πληθυσμού αυτού είναι πολύ περιορισμένο. Είναι χαρακτηριστικό ότι την περίοδο 1985-2000 ο αλλοδαπός πληθυσμός που προέρχεται από τρίτες χώρες δεν ξεπέρασε ποτέ το 3,5% του συνολικού πληθυσμού της Ε.Ε. Μπορεί το ποσοστό αυτό να συνέβαλε στην αποτροπή μιας πρώτης μείωσης του συνολικού πληθυσμού της Ε.Ε. τα προηγούμενα χρόνια αλλά σε καμία περίπτωση δεν επηρέασε σημαντικά τα επίπεδα της δημογραφικής γήρανσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι η ιδιαίτερα υψηλή μετανάστευση της τελευταίας δεκαπενταετίας δεν απέτρεψε τη διαδικασία γήρανσης του πληθυσμού της Ε.Ε. αφού το ποσοστό των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω στο συνολικό πληθυσμό αυξήθηκε από 13,6% το 1985 σε 16,2% το 2000. Μάλιστα η αύξηση αυτή ήταν υψηλότερη από την αντίστοιχη της δεκαπενταετίας 1970-1985 (το αντίστοιχο ποσοστό του 1970 ήταν 12,2%).

Σε ότι αφορά στο μέλλον, μια περαιτέρω διεύρυνση των μεταναστευτικών ροών θα μπορούσε ως ένα βαθμό να συνεισφέρει στη συγκράτηση της δημογραφικής γήρανσης αλλά σε καμία περίπτωση στην αποφυγή της. Και αυτό διότι η γήρανση του πληθυσμού είναι μια μακροχρόνια διαδικασία η οποία τα επόμενα χρόνια αναμένεται να ενταθεί στις χώρες της Ε.Ε. λόγω της σημερινής κατά ηλικία δομής

του πληθυσμού των χωρών της Ε.Ε. (ή αλλιώς λόγω των μεταβολών της γονιμότητας και της θνησιμότητας και ως ένα βαθμό της μετανάστευσης που παρατηρήθηκαν κατά το παρελθόν). Με άλλα λόγια, η μελλοντική γήρανση του πληθυσμού των χωρών της Ε.Ε. «εγγράφεται» ήδη στη σημερινή κατά ηλικία δομή του και επομένως καθίσταται αναπόφευκτη. Επιπλέον, δεν θα πρέπει να αγνοηθεί το γεγονός ότι η αναπαραγωγική συμπεριφορά των μεταναστών, η οποία αρχικά συνδυάζεται με υψηλότερη γονιμότητα από αυτή των γηγενών, σταδιακά προσαρμόζεται στην αναπαραγωγική συμπεριφορά των ατόμων που ζουν στη χώρα υποδοχής. Επομένως η μακροχρόνια επίπτωση της διαφορετικής γονιμότητας είναι μάλλον περιορισμένη και ουσιαστικά με την πάροδο του χρόνου παύει να αποτελεί ένα στοιχείο διαφοροποίησης μεταξύ αλλοδαπών και γηγενών. Τέλος, δεν θα πρέπει να παραβλέψει κανείς το γεγονός ότι η βασική συνιστώσα των μακροχρόνιων μεταβολών του πληθυσμού δεν είναι η μετανάστευση αλλά η γονιμότητα. Δηλαδή τα μελλοντικά επίπεδα γήρανσης του πληθυσμού της Ε.Ε. θα είναι περισσότερο συνάρτηση της μελλοντικής αναπαραγωγικής συμπεριφοράς του πληθυσμού και λιγότερο της έντασης των μεταναστευτικών ρευμάτων. Αυτό άλλωστε προκύπτει από πρόσφατες αναλύσεις (European Commission, 2002,) σχετικά με τη μακροχρόνια επίπτωση της μετανάστευσης και της γονιμότητας στις δημογραφικές προοπτικές του πληθυσμού της Ε.Ε. με χρονικό ορίζοντα το έτος 2050. Υιοθετώντας ως δείκτη δημογραφικής γήρανσης το λόγο δημογραφικής εξάρτησης των ηλικιωμένων (αριθμός των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω προς τον αριθμό των ατόμων ηλικίας 15-64 ετών), προκύπτει ότι τα διαφορετικά σενάρια για την καθαρή μετανάστευση, αν και διαφέρουν πάρα πολύ μεταξύ τους, δεν διαφοροποιούν αισθητά την αναμενόμενη διεύρυνση της δημογραφικής γήρανσης στο μέλλον. Πιο συγκεκριμένα, με μηδενική καθαρή μετανάστευση και γονιμότητα σταθερή στα σημερινά επίπεδα (1,4), ο λόγος δημογραφικής εξάρτησης των ηλικιωμένων θα αυξηθεί από 0,24 που είναι σήμερα σε 0,57 το 2050. Ακόμη και στην ακραία περίπτωση όπου με τα ίδια επίπεδα γονιμότητας η καθαρή μετανάστευση είναι όχι μηδενική αλλά 1,2 εκατομμύρια ετησίως (κάτι που με εξαίρεση ίσως το έτος 1992 δεν παρατηρήθηκε ποτέ κατά το παρελθόν) ο παραπάνω λόγος θα είναι γύρω στο 0,47 το 2050. Δηλαδή μια διαφορά μεταξύ 0 και 1,2 εκατομμυρίων ατόμων το χρόνο και για μια διάρκεια 50 ετών δεν επιφέρει παρά μια μικρή διαφορά στη δημογραφική εξάρτηση αφού στην πρώτη περίπτωση σε 100 άτομα ηλικίας 15-64 ετών θα αντιστοιχούν 57 άτομα ηλικίας 64 ετών και άνω ενώ στη δεύτερη περίπτωση 47. Γενικά τα αποτελέσματα

που προκύπτουν από τα δύο ακραία σενάρια για τη μετανάστευση, ανεξάρτητα από τις υποθέσεις για τα επίπεδα γονιμότητας, οδηγούν στις ίδιες οριακές διαφοροποιήσεις για το λόγο δημογραφικής εξάρτησης, φανερώνοντας ότι η μετανάστευση δεν μπορεί να αποτρέψει την αναμενόμενη ένταση της δημογραφικής γήρανσης του πληθυσμού της Ε.Ε.

2.2.3. Μετανάστευση και αγορά εργασίας στην Ε.Ε.

2.2.3.1. Μετανάστες και εργατικό δυναμικό στην Ε.Ε.

Όπως και στην περίπτωση του συνολικού πληθυσμού έτσι και στο εργατικό δυναμικό, η παρουσία των μεταναστών παρουσιάζει αρκετές διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Λουξεμβούργου όπου σε 100 άτομα που ανήκουν στο εργατικό δυναμικό γύρω στα 42 είναι ξένοι (διάγραμμα 15). Στις υπόλοιπες χώρες το ποσοστό των ξένων στο εργατικό δυναμικό είναι λιγότερο από 10%, με υψηλότερο στη Γερμανία, την Αυστρία και το Βέλγιο (9, 8 και 8% αντίστοιχα) και χαμηλότερο στην Ιταλία, τη Φιλανδία, την Ισπανία και την Πορτογαλία όπου το αντίστοιχο ποσοστό είναι μεταξύ 1-1,5%. Ο διαχωρισμός του ξένου εργατικού δυναμικού σε πολίτες των χωρών της Ε.Ε και σε αυτούς τρίτων χωρών φανερώνει ότι τα πολύ υψηλά ποσοστά που παρατηρούνται στο Λουξεμβούργο αφορούν σχεδόν αποκλειστικά ξένους οι οποίοι είναι πολίτες άλλης χώρας της Ε.Ε. (από τους 42 που αναφέρθηκαν παραπάνω οι 38 προέρχονται από άλλες χώρες της Ε.Ε. και μόνο οι 4 από τρίτες χώρες). Το υψηλότερο ποσοστό ξένου εργατικού δυναμικού που προέρχεται από τρίτες χώρες συναντάται στην Αυστρία (8%) και στη Γερμανία (6%), ενώ μετά το Λουξεμβούργο, το Βέλγιο είναι η χώρα με το υψηλότερο ποσοστό πολιτών που ανήκουν στο εργατικό δυναμικό και προέρχονται από άλλες χώρες της Ε.Ε. (6%).

Η εικόνα είναι αρκετά διαφορετική εάν τα ποσοστά των ξένων που ανήκουν στο εργατικό δυναμικό συγκριθούν με τα αντίστοιχα ποσοστά στο συνολικό πληθυσμό (διάγραμμα 16). Παρατηρούμε ότι στις μεσογειακές χώρες της Ε.Ε. και κυρίως στην Ισπανία, την Ιταλία και την Ελλάδα, η παρουσία των ξένων υπηκόων στο εργατικό

δυναμικό είναι αισθητά υψηλότερη από την παρουσία τους στο συνολικό πληθυσμό, γεγονός που ως ένα βαθμό υποδηλώνει την πιο στενή σύνδεση που υπάρχει στις χώρες αυτές μεταξύ μετανάστευσης και εργασίας, χωρίς να παραβλέπουμε την επίπτωση που μπορεί να ασκεί η υποεκτίμηση των επιπέδων μετανάστευσης στις χώρες αυτές. Αντίθετα σε χώρες όπως η Δανία, η Ολλανδία και η Σουηδία πιθανώς η παρουσία των μεταναστών δεν συνδέεται τόσο με την αγορά εργασίας αλλά έχει ως ένα βαθμό πιο οικογενειακό χαρακτήρα. Βέβαια η παρουσία των μεταναστών στην αγορά εργασίας δεν εξαρτάται μόνο από το μέγεθος των μεταναστευτικών ροών αλλά και από τα ποσοστά συμμετοχής στο εργατικό δυναμικό.

Γενικά, αν και η ύπαρξη των μεταναστών στις χώρες της Ε.Ε. χαρακτηρίζεται από υψηλά ποσοστά συμμετοχής τους στην αγορά εργασίας, δεν λείπουν οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών. Στις χώρες όπου η μεταναστευτική εισροή αποτελεί ένα σχετικά πρόσφατο φαινόμενο, η συμμετοχή των μεταναστών στην αγορά εργασίας παρουσιάζεται υψηλότερη από αυτή των γηγενών κάτι που δεν φαίνεται να ισχύει για τις χώρες με μακρόχρονη ιστορία ως χώρες υποδοχής μεταναστών. Ουσιαστικά εκεί όπου η συμμετοχή των γηγενών είναι σχετικά χαμηλή, γεγονός που συμβαδίζει με σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ ανδρών και γυναικών, η παρουσία των μεταναστών είναι πιο έντονη στην αγορά εργασίας από ότι στις χώρες όπου η συμμετοχή των γηγενών είναι υψηλή και οι διαφοροποιήσεις κατά φύλο ασθενείς. Επιπλέον, στο ξένο εργατικό δυναμικό υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ ανδρών και γυναικών αφού τα ποσοστά συμμετοχής των γυναικών ξένης υπηκοότητας είναι συστηματικά χαμηλότερα από τα αντίστοιχα ποσοστά των ανδρών. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι διαφοροποιήσεις αυτές είναι εξίσου σημαντικές και στις χώρες που τα ποσοστά συμμετοχής του γηγενούς πληθυσμού στην αγορά εργασίας δεν παρουσιάζουν σημαντικές αποκλίσεις κατά φύλο. Τέλος στις χώρες όπου η παρουσία των γηγενών γυναικών στην αγορά εργασίας είναι σχετικά περιορισμένη, τα ποσοστά συμμετοχής στην αγορά εργασίας για τις γυναίκες ξένης υπηκοότητας είναι υψηλότερα από τα αντίστοιχα των γηγενών.

Πιο συγκεκριμένα, στις τρεις μεσογειακές χώρες που αναφέρθηκαν παραπάνω (Ιταλία, Ισπανία και Ελλάδα) τα ποσοστά συμμετοχής των αλλοδαπών είναι μεταξύ 7 και 23% υψηλότερα από τα αντίστοιχα των γηγενών (πίνακας 1). Η διαφορά αυτή είναι ακόμη πιο σημαντική εάν λάβουμε υπόψη μας μόνο τους ξένους που

προέρχονται από τρίτες χώρες αφού η συμμετοχή τους είναι μεταξύ 15-27% υψηλότερη από αυτή των γηγενών. Επιπλέον στην Ισπανία και την Ελλάδα, η συμμετοχή των ξένων οι οποίοι είναι πολίτες άλλης χώρας της Ε.Ε στο εργατικό δυναμικό είναι χαμηλότερη από αυτή του γηγενούς πληθυσμού ενώ στην Ιταλία είναι περίπου ίση. Αντίθετα σε χώρες όπως η Ολλανδία, η Δανία και η Σουηδία τα ποσοστά συμμετοχής των πολιτών που προέρχονται από τρίτες χώρες είναι αισθητά χαμηλότερα από των γηγενών (80, 51 και 43% αντίστοιχα). Σε ότι αφορά τις διαφοροποιήσεις κατά φύλο, σε όλες τις χώρες η συμμετοχή των ανδρών ξένης υπηκοότητας είναι υψηλότερη από αυτή των γυναικών. Η απόκλιση είναι ιδιαίτερα έντονη στην Ιταλία, Ισπανία και Ελλάδα όπου ταυτόχρονα τα ποσοστά συμμετοχής των γυναικών ξένης υπηκοότητας είναι υψηλότερα από τα αντίστοιχα των γηγενών (πίνακας 2).

2.2.3.2 Ανεργία και απασχόληση των μεταναστών στην Ε.Ε

Γενικά η απασχόληση των αλλοδαπών παρουσιάζει μεγαλύτερες διακυμάνσεις σε σχέση με την εξέλιξη της συνολικής απασχόλησης. Οι διακυμάνσεις αυτές άλλοτε είναι ευνοϊκές και άλλοτε δυσμενείς για την απασχόληση των ατόμων ξένης υπηκοότητας. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990, περίοδο οικονομικής ανάκαμψης για τις περισσότερες χώρες της Ε.Ε., η απασχόληση των αλλοδαπών αυξήθηκε με υψηλότερους ρυθμούς σε σχέση με τη συνολική απασχόληση στις νέες χώρες εισροής μεταναστών (Ιταλία, Ισπανία, Ελλάδα και Πορτογαλία). Αντίθετα στις χώρες με μακρόχρονη παράδοση στη μεταναστευτική εισροή η περίοδος της ανάκαμψης ήταν λιγότερο ευνοϊκή για την απασχόληση των αλλοδαπών και μάλιστα σε ορισμένες περιπτώσεις (Γαλλία, Ολλανδία) παρατηρήθηκε σημαντική απόκλιση από την εξέλιξη της συνολικής απασχόλησης (OCDE-SOPEMI, 2001, σελ. 60-61).

Ένα άλλο χαρακτηριστικό της απασχόλησης των αλλοδαπών είναι η υπερεκπροσώπηση τους σε ορισμένους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας. Η υπερεκπροσώπηση αυτή ευνοείται βέβαια από το γεγονός ότι το νομικό καθεστώς που διέπει την εργασία των αλλοδαπών είναι περιοριστικό για την απασχόλησή τους στο δημόσιο τομέα. Από εκεί και πέρα η παρουσία των αλλοδαπών σε ένα

συγκεκριμένο τομέα απασχόλησης εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό και από το μέγεθος της συνολικής απασχόλησης που παρατηρείται στον τομέα αυτό. Σε όλες τις χώρες οι αλλοδαποί απασχολούνται κυρίως στον τομέα των υπηρεσιών χωρίς να παραβλέπεται η σημαντική παρουσία τους σε τομείς όπως η βιομηχανία και η μεταποίηση (Γερμανία, Αυστρία, Ιταλία, Σουηδία) αλλά και ο τομέας των κατασκευών (Αυστρία, Γαλλία, Ελλάδα και Πορτογαλία). Αξίζει επίσης να σημειωθεί το υψηλό ποσοστό της απασχόλησης των αλλοδαπών στην Ιταλία, την Ελλάδα και την Ισπανία, στον τομέα των υπηρεσιών που απευθύνονται στις οικογένειες και τα νοικοκυριά.

Η συγκέντρωση του ξένου εργατικού δυναμικού σε ορισμένους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας συμβαδίζει με σχετικά υψηλά επίπεδα ανεργίας. Γενικά, ο πληθυσμός ξένης υπηκοότητας, ουσιαστικά αυτοί που προέρχονται από τρίτες χώρες, είναι πολύ πιο ευάλωτος στην ανεργία από το γηγενή πληθυσμό. Είναι χαρακτηριστικό ότι στα πλαίσια των χωρών της Ε.Ε., το ποσοστό ανεργίας του πληθυσμού με υπηκοότητα τρίτων χωρών είναι 2 έως 5 φορές υψηλότερο από αυτό των γηγενών (βλέπε παρακάτω). Οι μόνες χώρες που αποτελούν εξαίρεση είναι η Ελλάδα η Ισπανία και η Ιταλία αφού στις δύο πρώτες τα ποσοστά είναι περίπου τα ίδια ενώ στην τρίτη το ποσοστό ανεργίας των γηγενών είναι υψηλότερο από αυτό των αλλοδαπών που προέρχονται από τρίτες χώρες. Σε ότι αφορά στις διαφοροποιήσεις κατά φύλο και πάλι η θέση των αλλοδαπών γυναικών είναι δυσμενέστερη αφού με εξαίρεση τη Δανία, τη Σουηδία και τη Γερμανία, το ποσοστό ανεργία τους είναι υψηλότερο από το αντίστοιχο των ανδρών.

Τα όσα παρατέθηκαν παραπάνω σχετικά με τη συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό και τα επίπεδα ανεργίας των αλλοδαπών που προέρχονται από τρίτες χώρες επιτρέπουν μια πρώτη προσέγγιση των διαφοροποιήσεων που παρατηρούνται στη διαδικασία ένταξής τους στην αγορά εργασίας των χωρών της Ε.Ε. Στο διάγραμμα 17 εξετάζεται η θέση των αλλοδαπών που προέρχονται από τρίτες χώρες σε σχέση με αυτή που κατέχουν οι γηγενείς στην αγορά εργασίας των χωρών της Ε.Ε., με όρους συμμετοχής και ανεργίας. Παρατηρούμε την ύπαρξη τριών διαφορετικών πόλων. Ο πρώτος χαρακτηρίζεται από μια ευνοϊκότερη ένταξη των αλλοδαπών στην αγορά εργασίας αφού η συμμετοχή τους είναι υψηλότερη από των γηγενών και η ανεργία περίπου ίση ή ακόμη και μικρότερη. Στον πόλο αυτό ανήκουν η Ιταλία, η Ισπανία και

η Ελλάδα. Ο δεύτερος αποτελεί μια μάλλον ενδιάμεση κατάσταση όπου η ένταξη των ξένων που προέρχονται από τρίτες χώρες είναι λιγότερο ευνοϊκή από ότι στην προηγούμενη περίπτωση. Η θέση των αλλοδαπών είναι δυσμενέστερη από αυτή των γηγενών σε ότι αφορά την ανεργία αφού τα ποσοστά ανεργίας είναι μεταξύ 2 και 3 φορές υψηλότερα από αυτά των γηγενών. Αντίθετα τα ποσοστά συμμετοχής παρουσιάζουν μικρές αποκλείσεις δεδομένου ότι στην πιο ακραία περίπτωση είναι περίπου 20% χαμηλότερα από αυτά των γηγενών. Στον πόλο αυτό ανήκουν οι περισσότερες χώρες της Ε.Ε και συγκεκριμένα η Αυστρία, η Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Φιλανδία, η Γαλλία, η Πορτογαλία και ως ένα βαθμό το Λουξεμβούργο. Τέλος ο τρίτος πόλος αποτελείται από τη Δανία, τη Σουηδία, το Βέλγιο και την Ολλανδία, χώρες στις οποίες η συμμετοχή των αλλοδαπών στην αγορά εργασίας είναι αισθητά χαμηλότερη από αυτή των γηγενών αλλά κυρίως τα ποσοστά ανεργίας είναι αισθητά υψηλότερα (από 3 έως 5 φορές).

2.3. Το φαινόμενο της μετανάστευσης στην Ελλάδα

Αν και το φαινόμενο της μετανάστευσης πάντοτε αποτελούσε μια πολύ σημαντική παράμετρος στην ιστορία του πληθυσμού της Ελλάδας, οι εξελίξεις των τελευταίων ετών οδήγησαν στη μετατροπή της από χώρα εκροής σε χώρα εισροής μεταναστών. Η μεταβολή αυτή εμφανίζεται δειλά στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1970, συνεχίζεται στη δεκαετία του 1980 και εντείνεται στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας του 20^{ου} αιώνα. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον δίνεται στις μεταναστευτικές ροές της δεκαετίας του 1990 λόγω του μεγέθους των ροών, των μεταβολών που παρατηρούνται στα χαρακτηριστικά των μεταναστών αλλά του γεγονότος ότι η εξέλιξη της μετανάστευσης συνδέθηκε για πρώτη φορά με την προσπάθεια χάραξης μιας μεταναστευτικής πολιτικής με γνώμονα το γεγονός ότι πλέον η Ελλάδα αποτελεί μια χώρα υποδοχής μεταναστών. Αν και στην Ελλάδα ήδη από το 1975 παρατηρείται καθαρή μεταναστευτική εισροή παρόλα αυτά οι διαφορές μεταξύ της περιόδου 1975-1990 και 1990 έως σήμερα είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Βασικά, η καθαρή μεταναστευτική εισροή της περιόδου 1975-1990 συνδέεται με τη σταδιακή συρρίκνωση έως και παύση των μεταναστευτικών εκροών, την επιστροφή ελλήνων

υπηκόων που είχαν μεταναστεύσει στο εξωτερικό κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο (παλιννοστούντες) καθώς και την απαρχή της εισροής ξένων υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα. Στη δεκαετία του 1990 η ένταση των μεταναστευτικών ροών συνδέεται αποκλειστικά με δύο «μορφές» μετανάστευσης, την εισροή αλλοδαπών οι οποίοι δεν είναι υπήκοοι των χωρών της Ε.Ε. και οι οποίοι στη συντριπτική τους πλειοψηφία εισέρχονται παράνομα στη χώρα καθώς και την εισροή των ομογενών-επαναπατριζόμενων οι οποίοι προέρχονται κυρίως από τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης.

2.3.1 Μετανάστευση και πληθυσμός ξένης υπηκοότητας στην Ελλάδα

Όπως προκύπτει από τα οριστικά αποτελέσματα της απογραφής του 2001, ο αριθμός των ατόμων ξένης υπηκοότητας σημείωσε ραγδαία αύξηση την περίοδο 1991-2001 (πίνακας 3). Πιο συγκεκριμένα, ενώ το 1991 ο αριθμός των αλλοδαπών που διέμεναν στην Ελλάδα ήταν γύρω στις 167.000 δέκα χρόνια αργότερα ο αριθμός αυτός είχε σχεδόν πενταπλασιαστεί αγγίζοντας τις 800.000. Η ιδιαιτερότητα αυτής της περιόδου καθίσταται ακόμη πιο εμφανής εάν, μέσω των αποτελεσμάτων των διαδοχικών απογραφών, εξετάσουμε τις διαχρονικές μεταβολές του αριθμού των αλλοδαπών στη μεταπολεμική περίοδο. Παρατηρούμε αρχικά ότι ο αριθμός των αλλοδαπών αυξήθηκε μεταπολεμικά έως το 1981 ενώ τη δεκαετία 1981-1991 σημείωσε ελαφρά κάμψη. Παρόλα αυτά η αύξηση που παρατηρήθηκε πριν το 1981 είναι πολύ ασθενής σε σχέση με την αντίστοιχη της δεκαετίας 1991-2001, δεκαετία κατά την οποία η σχετική μεταβολή του αριθμού των αλλοδαπών ήταν μεταξύ 4,5-5,5 φορές υψηλότερη από αυτή των τριών πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών. Αναπόφευκτα, οι παραπάνω εξελίξεις και κυρίως αυτές της τελευταίας δεκαετίας, οδήγησαν στη διεύρυνση του ποσοστού του πληθυσμού ξένης υπηκοότητας στο συνολικό πληθυσμό. Ουσιαστικά, μετά την πάροδο των πρώτων 40 ετών και παρά τη διαχρονική αύξηση του ποσοστού αυτού, ο αριθμός των αλλοδαπών αποτελούσε λιγότερο από το 2% του συνολικού πληθυσμού. Αντίθετα την τελευταία δεκαετία το ποσοστό αυτό σχεδόν πενταπλασιάστηκε με αποτέλεσμα το 2001 περίπου 7 στα 100 άτομα του συνολικού πληθυσμού να είναι άτομα ξένης υπηκοότητας. Τέλος, με

δεδομένο ότι ο αριθμός των αλλοδαπών που διέμεναν στην Ελλάδα στο τέλος της δεκαετίας του 1990 και ήταν πολίτες χωρών της Ε.Ε. εκτιμάται από τη Eurostat ότι δεν ξεπερνούσε τις 50000, η συντριπτική πλειοψηφία (94-95%) των αλλοδαπών που απογράφηκαν στην Ελλάδα το 2001 ήταν πολίτες τρίτων χωρών.

2.3.2 Η μετανάστευση ως δημογραφική συνιστώσα του πληθυσμού της Ελλάδας

Τα αποτελέσματα των διαδοχικών απογραφών επιτρέπουν την εξέταση της συμβολής της μετανάστευσης στις μεταβολές του συνολικού πληθυσμού¹⁴. Όπως προκύπτει από τον πίνακα 4 και το διάγραμμα 18, τις δύο πρώτες δεκαετίες η μετανάστευση επέδρασε αρνητικά στην αύξηση του πληθυσμού. Είναι η περίοδος της σημαντικής μεταναστευτικής εκροής των Ελλήνων προς το εξωτερικό. Αντίθετα στις επόμενες 3 δεκαετίες η καθαρή μετανάστευση επιδρά θετικά στην αύξηση του πληθυσμού. Βέβαια το αξιοσημείωτο είναι ότι την εικοσαετία 1970-1990 η θετική συνεισφορά των μεταναστευτικών ροών στην αύξηση του πληθυσμού οφείλεται στην παλιννόστηση αυτών που είχαν μεταναστεύσει προς το εξωτερικό τις προηγούμενες δεκαετίες ενώ τη δεκαετία του 1990 οφείλεται στην εισροή των αλλοδαπών (περίπου το 92% της συνολικής καθαρής μετανάστευσης). Μάλιστα τη δεκαετία αυτή όχι μόνο η καθαρή μετανάστευση αλλά και η συνολική αύξηση του πληθυσμού οφείλεται σχεδόν αποκλειστικά στην καθαρή εισροή ξένων υπηκόων (περίπου κατά 90%) αφού η φυσική αύξηση του πληθυσμού είναι σχεδόν μηδενική (γύρω στο 3% της συνολικής αύξησης, ενώ το υπόλοιπο 7% οφείλεται στην καθαρή μετανάστευση ελλήνων υπηκόων).

Η επίπτωση της εισροής των αλλοδαπών κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 στις μεταβολές του πληθυσμού της Ελλάδας είναι ακόμη πιο σημαντική εάν συνυπολογιστεί η συνεισφορά τους στη φυσική αύξηση του πληθυσμού. Αν και το μέγεθος της φυσικής αύξησης του αλλοδαπού πληθυσμού δεν μπορεί να προσδιοριστεί επακριβώς (δεν υπάρχει διαχωρισμός μεταξύ των γεννήσεων που

¹⁴ Για μια πρόσφατη ανάλυση βλέπε Δρεττάκης, 2002.

προέρχονται από το γηγενή και τον αλλοδαπό πληθυσμό) η αύξηση αυτή είναι σίγουρα θετική. Σε αυτό συνηγορεί η νεανική ηλικιακή πυραμίδα του αλλοδαπού πληθυσμού (όπου γενικά η συχνότητα των γεννήσεων είναι υψηλότερη από τη συχνότητα των θανάτων) καθώς και η ανάλυση, έστω και μερική, στοιχείων που αφορούν τις γεννήσεις που προέρχονται από τον πληθυσμό ξένης υπηκοότητας (Δρεττάκης, 1999).

Σε ότι αφορά στην σχέση μεταξύ εισροής μεταναστών και κατά ηλικία δομής του πληθυσμού, η σύγκριση μεταξύ αλλοδαπού και γηγενούς πληθυσμού δεν μπορεί να γίνει από τα στοιχεία της απογραφής αφού προς το παρόν δεν είναι διαθέσιμα τα αποτελέσματα που αφορούν στην κατά ηλικία κατανομή των παραπάνω πληθυσμών. Παρόλα αυτά, αναλύσεις που βασίστηκαν στα στοιχεία που προέκυψαν από την πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης των μεταναστών καθώς και από άλλες διοικητικές πηγές δίνουν ιδιαίτερα χρήσιμα στοιχεία για τον πληθυσμό ξένης υπηκοότητας που βρίσκονταν στην Ελλάδα στο τέλος της δεκαετίας του 1990 (Τσίμπος, 2000 και 2001, E.I.E., 2000α και 2000β). Έτσι ο αριθμός των ατόμων ξένης υπηκοότητας που διέμενε στην Ελλάδα τον Ιανουάριο του 1999 εκτιμήθηκε σε 820.769 εκ των οποίων οι 120.000 ήταν ομογενείς από την πρώην Σοβιετική Ένωση και οι υπόλοιποι 700769 προέκυψαν από εκτιμήσεις που βασίζονται στις αιτήσεις για χορήγηση Λευκής Κάρτας (Τσίμπος, 2001, σελ. 55-57). Εάν επιπλέον συνεκτιμηθεί το γεγονός ότι περίπου 150.000 άτομα ξένης υπηκοότητας που διέμεναν στη Ελλάδα κατά την περίοδο αυτή δεν συμμετείχαν στη διαδικασία νομιμοποίησης (Καβουνίδη, 2001, σ. 107) και ότι επιπλέον υπήρχαν ξένοι υπήκοοι οι οποίοι διέμεναν νόμιμα στην Ελλάδα (45-50.000 είναι πολίτες χωρών της E.E), τότε ο πληθυσμός ξένης υπηκοότητας που διέμενε στην Ελλάδα προς το τέλος της δεκαετίας του 1990 αποτελούσε το 8-8,5% του συνολικού πληθυσμού.

Η σύγκριση των παραπάνω αποτελεσμάτων με αυτά της απογραφής, αν και υπάρχει μια χρονική διαφορά 2 ετών, θα μπορούσε να δοθεί μια πρώτη τάξη μεγέθους των αλλοδαπών οι οποίοι ζούσαν στην Ελλάδα το 2001 αλλά πιθανώς δεν απογράφηκαν. Εάν υποθέσουμε ότι ο αριθμός των αλλοδαπών για τους οποίους δεν συνέτρεχαν λόγοι συμμετοχής τους στην πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης αφού διέμεναν νόμιμα στην Ελλάδα (κατηγορία στην οποία συμπεριλαμβάνονται και οι ομογενείς) παρέμεινε σταθερός μεταξύ 1999 και 2001, τότε η διαφορά που προκύπτει

από τις εκτιμήσεις του 1999 σχετικά με τους αλλοδαπούς που υπέβαλαν αίτηση νομιμοποίησης και αυτούς που καταγράφηκαν στην απογραφή του 2001 (περίπου 170.000) είναι μεταξύ 75.000-225.000 (εάν λάβουμε υπόψη την εκτίμηση ότι 150.000 βρίσκονταν στην Ελλάδα αλλά δεν υπέβαλαν αίτηση στην πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης) και οι οποίοι μπορούμε να θεωρήσουμε ότι ήταν στην Ελλάδα την περίοδο της απογραφής. Υπό την έννοια αυτή, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το 2001 ο αριθμός των αλλοδαπών (όλων των κατηγοριών) στην Ελλάδα μπορεί να ήταν μεταξύ 870.000 και ενός εκατομμυρίου, γεγονός που ανεβάζει το ποσοστό τους στο συνολικό πληθυσμό σε 8-9%.

Οι εκτιμήσεις που προέκυψαν από την πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης παρέχουν ιδιαίτερα χρήσιμες πληροφορίες για τα δημογραφικά χαρακτηριστικά των αλλοδαπών. Έτσι η κατά ηλικία δομή του αλλοδαπού πληθυσμού είναι ιδιαίτερα νεανική σε σχέση με αυτή πληθυσμού της Ελλάδας το 1999 (απαλείφοντας την επίπτωση των μεταναστευτικών ρευμάτων την περίοδο 1991-1999, διαγράμματα 19 και 20). Είναι χαρακτηριστικό ότι το 1999, σε 100 αλλοδαπούς οι 9 ήταν ηλικίας 0-14 ετών οι 86 μεταξύ 15-64 ετών και μόνον οι πέντε ήταν 65 ετών και άνω, ενώ οι αντίστοιχοι αριθμοί είναι 16, 67, και 17 για τον πληθυσμό της Ελλάδας. Η υπερεκπροσώπηση των μεταναστών σε συγκεκριμένες ηλικίες συμβαδίζει με την υπεροχή των ανδρών έναντι των γυναικών στον αλλοδαπό πληθυσμό (διάγραμμα 21). Η υπεροχή αυτή οφείλεται σχεδόν αποκλειστικά στις ηλικίες μεταξύ 15-44 ετών, όπου ο αριθμός των ανδρών είναι μεταξύ 1,5-2,5 φορές υψηλότερος από αυτόν των γυναικών.

Οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στην κατά ηλικία δομή του πληθυσμού αλλοδαπών και γηγενών δίνουν συχνά την εντύπωση ότι η παρουσία ξένων μεταναστών συμβάλλει αποφασιστικά στη συρρίκνωση της δημογραφικής γήρανσης του συνολικού πληθυσμού. Η σύγκριση όμως της κατά ηλικία δομής του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας πριν και μετά την παρουσία των αλλοδαπών φανερώνει ότι η επίπτωση υπάρχει μεν αλλά είναι οριακή. Είναι χαρακτηριστικό ότι λόγω της μεταναστευτικής εισροής την τελευταία δεκαετία, το ποσοστό των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω στο συνολικό πληθυσμό ήταν 15,8%, ενώ εν απουσία μετανάστευσης το ποσοστό αυτό θα ήταν 16,7%. Με άλλα λόγια, παρά το γεγονός ότι οι μεταναστευτικές ροές προς την Ελλάδα αυξήθηκαν σημαντικά τη δεκαετία του 1990

σε σημείο ώστε το 1999 το ποσοστό των αλλοδαπών στο συνολικό πληθυσμό να είναι τουλάχιστον 7,5%, η επίπτωση στη δημογραφική γήρανση ήταν οριακή αφού το ποσοστό των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω στο συνολικό πληθυσμό ήταν μικρότερο μόνο κατά μία εκατοστιαία μονάδα σε σχέση με αυτό που θα προέκυπτε εν απουσία μετανάστευσης. Και αυτό γιατί ακόμη και στις ηλικιακές ομάδες όπου υπάρχει υπερεκπροσώπηση των μεταναστών (15-44 ετών), δηλαδή το ποσοστό τους στο συνολικό μέγεθος της ηλικιακής ομάδας είναι υψηλότερο από το ποσοστό τους στο συνολικό πληθυσμό (7,5%), αυτή η υπερεκπροσώπηση δεν επηρεάζει παρά οριακά την κατά ηλικία δομή του συνολικού πληθυσμού (το μέγιστο ποσοστό των αλλοδαπών είναι 16% και συναντάται στην ηλικιακή ομάδα 25-29 ετών).

Σχετικά με την επίπτωση της μετανάστευσης στις δημογραφικές προοπτικές του πληθυσμού της Ελλάδας, θα πρέπει να διαχωρίσουμε την επίπτωση που αφορά στις μεταβολές του συνολικού πληθυσμού και στις αναμενόμενες αλλαγές στην κατά ηλικία δομή του. Είναι βέβαιο ότι τα επόμενα χρόνια η μετανάστευση θα αποτελέσει καθοριστικό παράγοντα για την αποφυγή μιας μελλοντικής μείωσης του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας. Όπως ήδη αναφέρθηκε η αύξηση του συνολικού πληθυσμού εξαρτάται από τη μεταβολή της φυσικής αύξησης και της καθαρής μετανάστευσης. Εάν υποθέσουμε ότι τα επόμενα χρόνια η καθαρή μετανάστευση γίνεται μηδενική τότε η αύξηση του πληθυσμού θα εξαρτηθεί αποκλειστικά από την εξέλιξη του αριθμού των γεννήσεων και του αριθμού των θανάτων. Όμως δεν θα πρέπει να αγνοούμε ότι μέσα σε ένα πληθυσμό, ο αριθμός των γεννήσεων και των θανάτων δεν εξαρτάται μόνο από τα επίπεδα γονιμότητας και θνησιμότητας αλλά και από την κατά ηλικία δομή του. Στην περίπτωση της Ελλάδας, αλλά και του συνόλου των οικονομικά προηγμένων χωρών, η σημερινή κατά ηλικία δομή του πληθυσμού οδηγεί αναπόφευκτα σε μελλοντική διεύρυνση της δημογραφικής γήρανσης. Επιπλέον, σε συνθήκες χαμηλής θνησιμότητας όπως αυτές που χαρακτηρίζουν το σύνολο των οικονομικά προηγμένων χωρών, η γήρανση του πληθυσμού συμβαδίζει με αύξηση του αριθμού των θανάτων, αφού η κατά ηλικία δομή του πληθυσμού «μετατοπίζεται» προς τις υψηλές ηλικίες όπου ο κίνδυνος θνησιμότητας είναι υψηλός. Η εξέλιξη αυτή παρατηρήθηκε στην Ελλάδα τουλάχιστον από το 1950 έως σήμερα, όπου παρά την αύξηση του προσδόκιμου επιβίωσης, η γήρανση του πληθυσμού οδήγησε σε συνεχή αύξηση του αριθμού των θανάτων. Το ίδιο θα συμβεί και τις επόμενες δεκαετίες: το προσδόκιμο επιβίωσης θα αυξάνει, με αργούς ή

γρήγορους ρυθμούς, αλλά ο αριθμός των θανάτων θα διευρύνεται λόγω της δημογραφικής γήρανσης. Επομένως εάν τα επόμενα χρόνια η μετανάστευση γίνει μηδενική και επομένως η συνολική αύξηση του πληθυσμού εξαρτάται αποκλειστικά από τη φυσική αύξηση, είναι φανερό ότι απαιτείται αύξηση του αριθμού των γεννήσεων προκειμένου να αντισταθμιστεί η μελλοντική διεύρυνση του αριθμού των θανάτων και επομένως να αυξηθεί ο συνολικός πληθυσμός. Όμως η μελλοντική αύξηση του αριθμού των γεννήσεων, εν απουσία μετανάστευσης, προσκρούει στη σημερινή και κατ' επέκταση στην αυριανή κατά ηλικία δομή του πληθυσμού της Ελλάδας. Πιο συγκεκριμένα, τα άτομα που στο μέλλον θα αποτελούν τον πληθυσμό σε αναπαραγωγική ηλικία (15-49 ετών) θα είναι λιγότερα σε αριθμό από ότι είναι σήμερα, αφού σε σημαντικό βαθμό γεννήθηκαν την εικοσαετία 1980-2000 η οποία ήταν μια εικοσαετία σημαντικής μείωσης του αριθμού των γεννήσεων. Επομένως και μόνο για να λάβουμε στο μέλλον τον ίδιο αριθμό γεννήσεων που έχουμε σήμερα θα πρέπει η γονιμότητα του πληθυσμού σε αναπαραγωγική ηλικία να αυξηθεί. Επιπλέον, ο αριθμός των γεννήσεων στο μέλλον θα πρέπει αναπόφευκτα να αυξηθεί προκειμένου να αντισταθμίσει την αύξηση του αριθμού των θανάτων με τρόπο ώστε η φυσική αύξηση του πληθυσμού να είναι τουλάχιστον μηδενική. Επομένως απαιτείται αύξηση της γονιμότητας η οποία όχι απλώς θα εξασφαλίζει τη διατήρηση του αριθμού των γεννήσεων στα σημερινά επίπεδα αλλά και την περαιτέρω αύξησή του προκειμένου, εν απουσία μετανάστευσης, το μέγεθος του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας να παραμένει διαχρονικά σταθερό. Πρόσφατες εκτιμήσεις (Μπάγκαβος 2000) δείχνουν ότι, με μηδενική μετανάστευση, η γονιμότητα του πληθυσμού της Ελλάδας θα πρέπει να αυξάνει συνεχώς από σήμερα έως το 2040 προκειμένου στο μέλλον να αποφευχθεί μια μείωση του συνολικού πληθυσμού. Επιπλέον την περίοδο 2030-2040, η γονιμότητα θα πρέπει να βρίσκεται σε αισθητά υψηλότερα επίπεδα από αυτά που παρατηρήθηκαν στην Ελλάδα τα τελευταία 30 χρόνια, κάτι το οποίο με τις σημερινές συνθήκες δεν φαντάζει ως μια πιθανή μελλοντική εξέλιξη. Με άλλα λόγια το συμπέρασμα που προκύπτει είναι αρκετά απλό: η αποφυγή μιας μελλοντικής μείωσης του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας τα επόμενα χρόνια απαιτεί τη συνέχιση των μεταναστευτικών εισροών. Άλλωστε αξίζει να σημειώσουμε ότι την τελευταία τριετία ο συνολικός πληθυσμός της Ελλάδας αυξάνει έστω και οριακά μόνο κάτω από την επίπτωση της καθαρής μετανάστευσης αφού η φυσική αύξηση είναι αρνητική.

Βέβαια, η συνέχιση των μεταναστευτικών εισροών δεν σημαίνει την αποφυγή των σημαντικών αλλαγών που αναμένονται στην κατά ηλικία δομή του πληθυσμού τις επόμενες δεκαετίες. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και αν αποδεχθούμε το σχεδόν απίθανο σενάριο μιας μελλοντικής ανάκαμψης της γονιμότητας ώστε ο συνολικός πληθυσμός να παραμένει διαχρονικά σταθερός, ο πληθυσμός σε ηλικία εργασίας (15-64 ετών) αναμένεται ότι πολύ σύντομα θα αρχίσει να μειώνεται (Μπάγκαβος, 2001, σελ. 11-13). Η αποφυγή μιας μελλοντικής μείωσης του μεγέθους του εν δυνάμει εργατικού δυναμικού απαιτεί έναν ετήσιο μέγεθος καθαρής μετανάστευσης το οποίο κυμαίνεται μεταξύ 20 και 40 χιλιάδων τη δεκαετία 2000-2010, σταθεροποιείτε στα επίπεδα των 40 χιλιάδων ετησίως για το διάστημα 2010-2030, για να μειωθεί στη συνέχεια φθάνοντας σε μηδενικά επίπεδα το 2050. Λαμβάνοντας υπόψη και τη γονιμότητα των μεταναστών, η εξέλιξη αυτή θα οδηγούσε σε σημαντική αύξηση του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας και σε διεύρυνση του αριθμού των αλλοδαπών αφού ο αριθμός τους θα ήταν κατά 2,3 εκατομμύρια υψηλότερος από το σημερινό. Είναι επίσης φανερό ότι ο αριθμός των μεταναστών που απαιτείτε προκειμένου ο λόγος μεταξύ των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω προς τον πληθυσμό σε ηλικία εργασίας να παραμένει διαχρονικά σταθερός, οδηγεί σε ακόμη πιο σημαντικά έως εξωπραγματικά μεγέθη. Ουσιαστικά στην περίπτωση αυτή ο αριθμός των μεταναστών θα πρέπει όχι μόνο να αποτρέπει τη συρρίκνωση του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας αλλά ταυτόχρονα να ισοσκελίζει και την αναπόφευκτη αύξηση του αριθμού των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω η οποία θα προκύψει από τη σημερινή κατά ηλικία δομή του πληθυσμού. Με άλλα λόγια, μπορεί η μετανάστευση να είναι καθοριστικός παράγοντας για την αποφυγή μιας μελλοντικής μείωσης του συνολικού πληθυσμού και να συμβάλει στην κάλυψη των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό για την αγορά εργασίας αλλά σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αποτρέψει τη μελλοντική μείωση του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας καθώς και τη διεύρυνση της δημογραφικής γήρανσης του πληθυσμού της Ελλάδας.

2.3.3 Μετανάστευση και αγορά εργασίας στην Ελλάδα

Η αναλυτική εξέταση της θέσης των μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας προσκρούει στο γεγονός ότι ο βαθμός κάλυψης του αλλοδαπού πληθυσμού δεν είναι ή καλύτερα δεν μπορεί να είναι πλήρης μέσα από τα επίσημα στατιστικά στοιχεία, στο βαθμό που πολύ συχνά πρόκειται για εργαζομένους οι οποίοι ήταν εισήλθαν είτε διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα. Επομένως τα στοιχεία της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού (κύρια πηγή άντλησης εμπειρικών δεδομένων για την αγορά εργασίας και το εργατικό δυναμικό) δεν μπορεί παρά να παρέχουν μια μερική εικόνα σχετικά με τη συμμετοχή, την ανεργία και την απασχόληση των αλλοδαπών στην Ελλάδα. Το μέγεθος των υποεκτιμήσεων ή υπερεκτιμήσεων που μπορεί να προκύψουν γίνεται εύκολα κατανοητό από τη διαφοροποίηση που υπάρχει σχετικά με τον πληθυσμό ξένης υπηκοότητας μεταξύ των αποτελεσμάτων της Έρευνας Εργατικού Δυναμικού και αυτών της Απογραφής. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο τέλος της δεκαετίας του 1990 αρχές της δεκαετίας του 2000 ο πληθυσμός ξένης υπηκοότητας ηλικίας 15 ετών και άνω που προκύπτει από την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού δεν ξεπερνούσε ετησίως τις 330.000, ενώ από την απογραφή του 2001 προκύπτει ότι υπήρχαν στην Ελλάδα περίπου 800.000 άτομα ξένης εκ των οποίων οι 725.000 ήταν ηλικίας 15 ετών και άνω (αποδεχόμενοι ότι στον αλλοδαπό πληθυσμό περίπου το 9% είναι ηλικίας 0-14 ετών, βλέπε παραπάνω). Βέβαια αυτή η υποεκτίμηση της τάξης του 1 προς 2,2 σίγουρα δεν είναι εξίσου σημαντική όταν αναφερόμαστε σε σχετικά μεγέθη (ποσοστά συμμετοχής, απασχόλησης, ανεργίας καθώς και ποσοστά απασχόλησης των αλλοδαπών σε συγκεκριμένους τομείς σε σχέση με τη συνολική τους απασχόληση). Δεν παύει όμως να καθιστά αρκετά προβληματική την οποιαδήποτε σύγκριση μεταξύ της θέσης των αλλοδαπών στον πληθυσμό με τη θέση που καταλαμβάνουν στην αγορά εργασίας, σύγκριση η οποία είναι εφικτή και ακριβής για ένα μεγάλο αριθμό χωρών της Ε.Ε.

Στην Ελλάδα, τα ποσοστά συμμετοχής των αλλοδαπών στο εργατικό δυναμικό είναι περίπου κατά 14% υψηλότερα από αυτά των γηγενών (πίνακας 5). Η διαφορά αυτή παρουσιάζεται τόσο στους άνδρες (14%) όσο και στις γυναίκες (13%, πίνακας 6). Επιπλέον, η διαφοροποίηση στη συμμετοχή ανδρών και γυναικών η οποία υπάρχει στο γηγενή πληθυσμό συναντάται και στον αλλοδαπό πληθυσμό. Έτσι και στους δύο πληθυσμούς τα ποσοστά συμμετοχής των ανδρών είναι αισθητά υψηλότερα από των

γυναικών (κατά 55 και 57% αντίστοιχα). Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι, στην περίπτωση των ανδρών η απόκλιση που παρατηρείται οφείλεται κυρίως στη συμμετοχή των ατόμων που βρίσκονται στις νεαρές ηλικίες (15-24 ετών) όπου οι αλλοδαποί παρουσιάζουν εμφανώς υψηλότερα ποσοστά από τους γηγενείς (64,3 και 39,2% αντίστοιχα), ενώ στις γυναίκες η διαφορά αφορά τις ηλικίες άνω των 45 ετών όπου η συμμετοχή των αλλοδαπών γυναικών είναι κατά 47% υψηλότερη από αυτή των γηγενών.

Σε ότι αφορά την ανεργία, όπως έχουμε ήδη αναφέρει στην παράγραφο που αφορά στις χώρες της Ε.Ε., στην Ελλάδα παρατηρούνται σχετικά μικρές διαφοροποιήσεις στα ποσοστά ανεργίας μεταξύ αλλοδαπών και γηγενών. Παρόλα αυτά οι διαφοροποιήσεις είναι έντονες σε ότι αφορά τις διάφορες ηλικιακές ομάδες. Πιο συγκεκριμένα, ενώ το ποσοστό ανεργίας για το σύνολο του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας (15-64 ετών) είναι υψηλότερο μόνο κατά 9% από αυτό των γηγενών το ποσοστό ανεργίας των νέων ηλικίας 15-24 ετών είναι αισθητά υψηλότερο για το γηγενή από ότι για τον αλλοδαπό πληθυσμό (30,3 και 22,3% αντίστοιχα), ενώ το αντίθετο συμβαίνει στις ηλικίες άνω των 45 ετών (5 και 9% αντίστοιχα). Επιπλέον, οι διαφορές που παρατηρούνται στις συγκεκριμένες ηλικιακές ομάδες οφείλονται αποκλειστικά στα διαφορετικά ποσοστά ανεργίας που παρατηρούνται στους άνδρες, αφού ο κίνδυνος ανεργίας των γυναικών δεν διαφοροποιείται αισθητά για τον γηγενή και τον αλλοδαπό πληθυσμό. Τέλος, η σύγκριση της ανεργίας ανδρών και γυναικών στον γηγενή και τον αλλοδαπό πληθυσμό αντίστοιχα, φανερώνει ότι η ανεργία πλήττει πολύ περισσότερο της γυναίκες από ότι τους άνδρες (και στους δύο πληθυσμούς τα ποσοστά ανεργίας των γυναικών είναι τουλάχιστον διπλάσια από αυτά των ανδρών). Εν κατακλείδι, θα μπορούσε να υποστηριχθεί τόσο για τη συμμετοχή στο εργατικό δυναμικό όσο και για τη ανεργία, οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στον γηγενή πληθυσμό φαίνεται ως ένα βαθμό να αναπαράγονται και στην περίπτωση των αλλοδαπών εργαζομένων, αφού οι γυναίκες συμμετέχουν λιγότερο στο εργατικό δυναμικό και πλήττονται εμφανώς περισσότερο από την ανεργία.

Τέλος, όπως στις υπόλοιπες χώρες της Ε.Ε. έτσι και στην Ελλάδα, η απασχόληση των αλλοδαπών αναμφίβολα χαρακτηρίζεται από μια υπερεκπροσώπηση τους σε συγκεκριμένους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας. Η

υπερεκπροσώπηση αυτή είναι συνάρτηση της ιδιαίτερης σημασίας ορισμένων «παραδοσιακών» τομέων της ελληνικής οικονομίας (γεωργία, τουρισμός, μεταποίηση, ναυτιλία) αλλά και μιας διεύρυνσης της ζήτησης ανειδίκευτου εργατικού δυναμικού σε τομείς όπως οι κατασκευές και η παροχή υπηρεσιών προς τις οικογένειες. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι τομείς της μεταποίησης, των κατασκευών και της παροχής υπηρεσιών καλύπτουν περίπου το 65% της απασχόλησης των αλλοδαπών (διάγραμμα 22). Εντύπωση προκαλεί το χαμηλό ποσοστό που συναντάται στη γεωργία το οποίο μάλλον πρέπει να συνδυαστεί με το γεγονός ότι συχνά η απασχόληση των αλλοδαπών στον τομέα αυτό είναι εποχική και παράνομη.

2.4. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Οι εξελίξεις της περιόδου 1985-2000 σχετικά με τη μετανάστευση φανερώνουν τη διεύρυνση του φαινομένου της μεταναστευτικής εισροής για το σύνολο των χωρών της Ένωσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι με την πάροδο του χρόνου όλες οι χώρες γίνονται πλέον χώρες καθαρής εισροής μεταναστών. Εντούτοις υφίστανται σημαντικές διαφορές μεταξύ των χωρών, αναφορικά με την εθνικότητα και τους λόγους για τους οποίους τα άτομα εισρέουν στα Κράτη Μέλη, με το μέγεθος της μεταναστευτικής εκροής και επομένως της καθαρής μετανάστευσης καθώς και με τις διαφορές που παρατηρούνται στην αγορά εργασίας μεταξύ μεταναστών και γηγενών. Ειδικότερα για τις χώρες του Μεσογειακού Νότου οι εξελίξεις σχετικά με τη μετανάστευση και η σύγκριση με τις χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης θυμίζουν αντίστοιχες μεταβολές που παρατηρήθηκαν κατά το παρελθόν για μια σειρά άλλων κοινωνικο-οικονομικών φαινομένων με το εξής βασικό χαρακτηριστικό: τη χρονική υστέρηση εκδήλωσης ενός φαινομένου το οποίο όμως παρουσιάζει ιδιαίτερη ένταση από τη στιγμή που εκδηλώνεται. Ειδικότερα στην περίπτωση της Ελλάδας οι εξελίξεις που παρατηρήθηκαν στη δεκαετία του 1990 είναι ιδιαίτερα έντονες και σίγουρα χωρίς ιστορικό προηγούμενο. Αυτή η ένταση των μεταναστευτικών ρευμάτων σε συνδυασμό με τη διεύρυνση του ρόλου της μετανάστευσης για τις διαχρονικές μεταβολές του συνολικού πληθυσμού και την έντονη παρουσία αλλοδαπών εργαζομένων στην αγορά εργασίας, καθιστούν τη μετανάστευση ως ένα

από τα βασικότερα κοινωνικο-οικονομικά φαινόμενα διαρθρωτικού χαρακτήρα στην Ελλάδα.

Κεφάλαιο Τρίτο: Η Μεταναστευτική Πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα παραδείγματα της Γαλλίας και της Γερμανίας.

3.1. Ορισμός, ιστορία και καταβολές των μεταναστευτικών πολιτικών στην Ευρώπη

Η Γηραιά Ήπειρος αποτελούσε πάντα μία βασική πηγή μεταναστευτικών μετακινήσεων. Υπήρξε ο βασικός πυρήνας τροφοδοσίας μεταναστών καθ' όλη τη διάρκεια του δεκάτου ενάτου και του πρώτου μισού του εικοστού αιώνα, κυρίως στην Αμερική και την Αυστραλία, αλλά και υποδοχής μεταναστών από το δεύτερο μισό του εικοστού αιώνα. Οι χώρες της γνώρισαν αργή αλλά σταθερή ανάπτυξη, όσον αφορά το Βορρά, που πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια δύο αιώνων, αλλά και ραγδαία ανάπτυξη, όσον αφορά το μεσογειακό Νότο, που πραγματοποιήθηκε μέσα στα τελευταία 20-30 χρόνια.

Η μετανάστευση και η μεταναστευτική πολιτική στην ευρωπαϊκή ήπειρο ορίζεται και χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη και τη δράση ισχυρών και συγκροτημένων εθνικών κρατών με μεγάλη ιστορία τόσο ως προς τις πολυπληθείς πληθυσμικές μετακινήσεις όσο και ως τις πολιτικές διευθετήσεις και τις πολεμικές συρράξεις. Η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική είχε πάντα ως στόχο να ρυθμίσει ζητήματα κατανομής και ανταλλαγής πληθυσμών και όχι να επανδρώσει τις ήδη συστημένες κοινωνίες της με νέους πληθυσμούς όπως ήταν η περίπτωση της αμερικάνικης ηπείρου. Αποτέλεσμα αυτής της διαπίστωσης είναι ότι οι μεταναστευτικές πολιτικές της Ευρώπης ήταν άμεσα συνδεδεμένες και άρα προσδιορισμένες από την ιδιαίτερη διαδικασία συγκρότησης των εθνικών κρατών. Τα παραδείγματα της Γαλλίας και της Γερμανίας που επιλέξαμε να παρουσιάσουμε παρακάτω αναδεικνύουν ανάγλυφα ότι οι πολιτικές που ακολούθησαν στον τομέα της μετανάστευσης ουσιαστικά ήταν γνήσιες εκφάνσεις της αντίληψης, του ιδεολογικού

υπόβαθρου αλλά και της πρακτικής που εφαρμόζονταν για την ενδυνάμωση του εθνικού μηχανισμού.

Καθ' όλη τη διάρκεια της συγκρότησης των ευρωπαϊκών εθνικών κρατών, το μεταναστευτικό φαινόμενο στηρίχθηκε πάνω σε διακρατικές συμφωνίες και συνεπώς, είχε ένα καθαρά ελεγχόμενο και νομιμοποιημένο χαρακτήρα. Επίσης ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά που εμφανίζει αυτή η μετανάστευση είναι η μετακίνηση του εργατικού δυναμικού λόγω της μεγάλης ανάγκης εργατικής δύναμης που έχουν οι δυτικές χώρες αυτή την περίοδο. Είτε βρίσκονται πιο κοντά στον τύπο της Γαλλίας (τέλος της αποικιοκρατικής περιόδου με την ήττα των Γάλλων στην Αλγερία, με το τέλος της αγγλικής κυριαρχίας σε Ινδία, Μπαγκλαντές και Πακιστάν), είτε πιο κοντά στον τύπο της Γερμανίας (μετά το τέλος το β' Παγκοσμίου Πολέμου, αφοπλισμός και μεγάλη βιομηχανική ανάπτυξη), οι χώρες της Δύσης εισήγαγαν μεγάλο αριθμό οικονομικών μεταναστών για να καλύψουν τις ανάγκες τους και να επιταχύνουν την ανάπτυξή τους.

Μετά όμως την πρώτη πετρελαϊκή κρίση του 1973-74 τα χαρακτηριστικά της μετανάστευσης αλλάζουν: η εργατική μετανάστευση συνοδεύεται από το κύριο αίτημα της οικογενειακής συνένωσης στη χώρα υποδοχής και της προστασίας της, ο οικονομικός χαρακτήρας υποχωρεί λόγω της μεγάλης οικονομικής κρίσης και της αύξησης της ανεργίας, περιορίζεται η ανεξέλεγκτη εισροή μεταναστών και επιβάλλονται αυστηροί κανόνες για την είσοδό τους στις χώρες υποδοχής. Με τον περιορισμό της νόμιμης μετανάστευσης προκαλείται και σιγά-σιγά διογκώνεται η παράνομη εισροή μεταναστευτικών πληθυσμών, γεγονός που γεννά πολλά προβλήματα στις χώρες υποδοχής και στην κοινωνική συνοχή. Οι ισχυρές εθνικές ευρωπαϊκές ταυτότητες δέχονται ένα ανεπανόρθωτο και καθοριστικό πλήγμα: από συγκροτημένες εθνοκεντρικές κοινωνίες μετατρέπονται σε πολυπολιτισμικές κοινωνίες με έντονα ωστόσο εθνικά χαρακτηριστικά που προσπαθούν να διατηρήσουν και να «επιβάλλουν» στις δεύτερες γενιές μεταναστών που κοινωνικοποιούνται μέσα στους εθνικούς θεσμούς (κυρίως συμμετέχουν στην εκπαίδευση). Βασική παράμετρος του δημοσίου διαλόγου αυτής της περιόδου (1975-1995) είναι η εγκατάλειψη του όρου «αφομοίωση» που χρησιμοποιούνταν μέχρι εκείνη τη στιγμή, κατάλοιπο της αποικιοκρατικής περιόδου, η υιοθέτηση ενός καινούργιου όρου, πιο ήπιου, του όρου «ενσωμάτωση» αυτών των ήδη

εγκατεστημένων πληθυσμών¹⁵. Αυτό το στόχο αρχικά φιλοδοξούν να πετύχουν οι μεταναστευτικές πολιτικές οικογενειακής φύσης, αλλά το βασικό πρόβλημα επιβίωσης παραμένει αφού η ανεργία παραμένει σε πολύ υψηλά επίπεδα και η συμμετοχή των μεταναστών στα ποσοστά ανεργίας είναι πολύ υψηλή. Η ένταξη μέσω συμμετοχής στην αγορά εργασίας αποτελεί πλέον ένα πολύ μακρινό στόχο και άλλες πολιτικές, περισσότερο κοινωνικής φύσης (συμμετοχή στα κοινωνικά δικαιώματα και στο κράτος - πρόνοιας, συμμετοχή ακόμη και στα πολιτικά δικαιώματα πολλές φορές, υψηλές κοινωνικές παροχές και επιδόματα, εγγυημένα εισοδήματα και εισοδήματα ένταξης, RMI¹⁶, κλπ.) δίνουν προσωρινές λύσεις ανακούφισης στη «μεταναστευτική απειλή» που δείχνει να μεταλλάσσει καθοριστικά τις παραδοσιακές ευρωπαϊκές κοινωνίες. Οι αλλαγές στη νομοθεσία και τους κώδικες ιθαγένειας αποτύπωσαν επίσης την κρίση εθνικής ταυτότητας που περνούν κατά τη διάρκεια της δεκαετίας '85 με '95, αλλά και την άνοδο των ακροδεξιών κομμάτων με διεκδίκηση (Γαλλία) ή και συμμετοχή στην πολιτική εξουσία (Δανία). Έντονα και βίαια φαινόμενα ξеноφοβίας και ρατσισμού κάνουν την εμφάνισή τους και διαταράσσουν την κοινωνική συνοχή με αποτέλεσμα την ιδεολογική διαίρεση των πολιτών σε «φίλους», αλλά και σε «άσπονδους εχθρούς» των μεταναστών¹⁷.

Τη ίδια στιγμή, ο μεσογειακός νότος υφίσταται δομικές αλλαγές: γνωρίζει υψηλού βαθμού οικονομική ανάπτυξη (π.χ. η Ιταλία) και μετατρέπεται κατά συνέπεια από χώρες αποστολής μεταναστών στη Δυτική και Βόρεια Ευρώπη, σε χώρες υποδοχής μεταναστών κυρίως από τα Βαλκάνια, την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη και την Ασία. Οι πρώτες εισροές έχουν και εδώ συμβατικό διακρατικό και νόμιμο χαρακτήρα (βλέπε διακρατικές συμβάσεις μεταξύ Ελλάδας και Φιλιππίνων με αποτέλεσμα την εισροή οικιακών βοηθών ή Ελλάδας και Πολωνίας με αποτέλεσμα την εισροή ξένων εργατών στον αγροτικό τομέα, κλπ.). Επειδή όμως οι διαδικασίες εκσυγχρονισμού στην Νότια Ευρώπη είχαν ένα χαρακτήρα περισσότερο εξαρτημένο και περιφερειακό (Τσουκαλάς, 1986), και λόγω γεωγραφικής θέσης, αλλά και αδυναμίας εσωτερικών δομών ελέγχου, πολύ γρήγορα οι μεταναστευτικές εισροές ξέφυγαν από το νόμιμο χαρακτήρα τους και από τον έλεγχο των «μη έμπειρων» πολιτικών αρχών και εξελίχθηκαν σε «σοβαρό κοινωνικό φαινόμενο» που

¹⁵ Βλ. παρακάτω «πολιτικές ενσωμάτωσης» της Γαλλίας.

¹⁶ Βλ. παρακάτω «πολιτικές ενσωμάτωσης» και Revenu Minimum d' Insertion (RMI).

«απειλούσε» την ομοιογένεια αυτών των κοινωνιών. Πολύ γρήγορα αυτές οι κοινωνίες εξελίχθηκαν σε «οιονεί» πολυπολιτισμικές κοινωνίες μη έχοντας όμως μέχρι πρόσφατα τη συνείδηση αλλά και την αποδοχή αυτής της ιδιότητάς τους. Οι ιδεολογικές συνέπειες της διαίρεσης της κοινής γνώμης που συναντάμε στις δυτικές παραδοσιακές κοινωνίες χαρακτηρίζουν και τις κοινωνίες του νότου. Εδώ όμως οι αντιδράσεις εκδηλώνονται τουλάχιστον κατ' αρχήν με έντονα εθνικιστικά φαινόμενα τοπικού χαρακτήρα, λόγω του ιδιαίτερου παρελθόντος κάποιων εγκατεστημένων εθνοτικών ομάδων προερχόμενων από τις παλιότερες μετακινήσεις πληθυσμών¹⁸ (Βάσκοι, Κορσικανοί, Σικελιανοί, Μουσουλμάνοι της Θράκης, κλπ.) και όχι με την παρουσία των οικονομικών μεταναστών αυτών καθ' αυτών που είναι η περίπτωση της Δύσης. Η εγκατάσταση των οικονομικών μεταναστών αλλά και οι πρόσφατοι γειτονικοί πόλεμοι φέρνουν στην επιφάνεια και γίνονται αφορμή για συγκρούσεις και διεκδικήσεις αναβίωσης τοπικών ταυτοτήτων που για αιώνες είχαν αποκοιμηθεί και δημιουργούν σοβαρά προβλήματα στην κοινωνική συνοχή των νότιων εθνικών κοινωνιών. Η σύγκυση αυτή ξεπερνιέται όταν η ένταση του μεταναστευτικού φαινομένου μεγαλώνει και «η απειλή» εισχωρεί σε τομείς της καθημερινής ζωής και κυρίως στο χώρο της εργασίας. Με τις πολιτικές ρυθμίσεις περί νομιμοποίησης των μεταναστών¹⁹ όσον αφορά για την ελληνική περίπτωση το θέμα αποκτά ένα θεσμικό χαρακτήρα και για πρώτη φορά στα ελληνικά χρονικά αποτελεί επίσημα κομμάτι της ελληνικής κοινωνίας και πολιτικής (βλέπε μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας).

Πριν δούμε από κοντά την ελληνική περίπτωση, θα προσεγγίσουμε τις μεταναστευτικές πολιτικές δύο μεγάλων ευρωπαϊκών χωρών με παράδοση στη μετανάστευση, της Γαλλίας και της Γερμανίας.

¹⁷ Για το φαινόμενο του ρατσισμού και την ιδεολογία του αλλά και τη δράση και ιδεολογία των αντιρατσιστικών οργανώσεων με κυριότερη την SOS-RACISME στη Γαλλία βλέπε την εκπληκτική μελέτη του Taguieff, 1991, αλλά και του Todorov, 1989.

¹⁸ βλ. για τις μετακινήσεις πληθυσμών στα Βαλκάνια, Τσίπα, 2002 και Τσιτσελίκης και αλ., 1997.

¹⁹ βλ. Νόμος 1991, 1975/91 και Π.Δ. 1997, 358/97 και 359/97, Νόμος 2001, 2910/2001 (ΦΕΚ 91^Α)

3.2. Οι πολιτικές «ένταξης και ενσωμάτωσης» : το παράδειγμα της Γαλλίας²⁰

Η Γαλλία είναι μία παραδοσιακή χώρα μετανάστευσης με αποικιοκρατικό παρελθόν, πολύ ισχυρή εθνική συνείδηση και ισχυρούς εθνικούς θεσμούς. Η Γαλλία είναι η χώρα που ενσάρκωσε την εθνική ιδέα ως θεσμό, η οποία είχε γεννηθεί στην Αγγλία του 18^{ου} αιώνα. (Schnapper, 2000). Συγκροτήθηκε σε εθνική κοινωνία με βάση την εθνική ιδέα και κάτω από μία συγκεντρωτική πανίσχυρη κεντρική εξουσία ενσωμάτωσε πολλές και διαφορετικές εθνοτικές ομάδες και λαούς (Βρετάνους, Αλσατούς, Βάσκους, κλπ.) οι οποίες μέχρι εκείνη τη στιγμή είχαν τη δική τους γλώσσα, τη δική τους πολιτισμική κληρονομιά και την δική τους αυτόνομη ιστορία και ταυτότητα²¹. Μαζί με την Αγγλία υπήρξαν οι δύο μεγαλύτερες αποικιοκρατικές παγκόσμιες δυνάμεις που για τουλάχιστον δύο αιώνες κυριαρχούσαν περίπου στο μισό της υφηλίου και εκμεταλλεύονταν οικονομικά τις πηγές πλούτου που διατηρούσαν κάποιοι άλλοι απομακρυσμένοι λαοί στην άλλη άκρη της γης και δεν διέθεταν να μέσα για προχωρήσουν οι ίδιοι στην εκμετάλλευση αυτών των πηγών (Savarèse, 2000 και Henry, 2001). Όσο διαρκούσε η περίοδος των αποικιών, οι μετακινήσεις ήταν κυρίως προς τα «νέα εδάφη» από γάλλους της μητροπολιτικής Γαλλίας που αναζητούσαν μία καλύτερη επαγγελματική τύχη και φυσικά τον πλούτο στις περιοχές αυτές.

Οι τάσεις αντιστράφηκαν μετά το τέλος του πολέμου της Αλγερίας (1961) και την ήττα των γάλλων όπου οι εγκατεστημένοι στις αποικίες πληθυσμοί και κάτω από την πίεση των εκεί ένοπλων δράσεων (Fond de Liberation Nationale) πήραν το δρόμο της επιστροφής προς την πατρίδα. Οι λεγόμενοι «pieds noirs» επέστρεφαν κατά ορδές αποδεκατισμένοι στη Γαλλία και αποτέλεσαν τις πρώτες ευπαθείς ομάδες για τη ευάλωτη για εκείνη την εποχή γαλλική κοινωνία.

²⁰ Για τη μετανάστευση στη Γαλλία, θέμα αγαπημένο των γάλλων κοινωνικών επιστημόνων από τη δεκαετία του '80 και έπειτα βλέπε τα ακόλουθα συγγράμματα τα οποία αποτελούν το γενικό υπόβαθρο της παρούσης ανάλυσης. Όπου υπάρχει άμεση αναφορά θα αναφέρεται στο σώμα του κειμένου. Βλέπε, Commissariat Général du Plan, 1988, Marceau, 1988, Lequin, 1988, Noiriél, 1988, Schnapper, 1989, 1991, 1992, 1998, Sayad, 1991, Costa-Lascoux, 1990.

²¹ βλ. για την ιστορία των διαφορετικών λαών της Γαλλίας αλλά και της Ευρώπης γενικότερα βλέπε: Berger, 1972, και το γνωστό και κλασικό έργο του Armstrong, 1983.

Όμως πολύ σύντομα το κύμα των «επαναπατριζόμενων γάλλων», των «*riéds poirs*» ακολούθησαν δύο μεγάλα μεταναστευτικά ρεύματα: το πρώτο (1965-75) είχε προέλευση από τη νότια καθολική Ευρώπη (Πορτογάλοι, Ισπανοί και Ιταλοί) που έρχονταν στη Γαλλία για να εργαστούν σε μία οικονομία που ήταν υπό πλήρη ανάπτυξη μεταπολεμικά και το δεύτερο ρεύμα, λίγο αργότερα (1970-1985), βορειοαφρικανικής μουσουλμανικής προέλευσης (Αλγερινοί, Μαροκινοί και Τυνήσιοι). Οι μεταναστεύσεις αυτές είχαν ενθαρρυνθεί άμεσα από το γαλλικό κράτος (βλέπε διακρατικές συμφωνίες με Πορτογαλία, Ισπανία και Ιταλία), είχαν χαρακτήρα νόμιμο, προσωρινό, «ανδρικό» και εργατικό. Μετά την πρώτη όμως δεκαετία και μετά το μεγάλο όγκο μεταναστών που εισήλθε στη χώρα, το υπέρογκο ποσό εμβασμάτων που στέλνονταν στις οικογένειες τους στην πατρίδα, τα δεδομένα άλλαξαν: στις 29 Απριλίου του 1976 ψηφίζεται το διάταγμα για το δικαίωμα οικογενειακής συνένωσης (*droit au regroupement familial*) που αναγνωρίζει «το δικαίωμα στη σύζυγο και τα παιδιά να μην τους αρνηθούν οι γαλλικές αρχές την είσοδο και τον τίτλο της άδειας παραμονής σε γαλλικό έδαφος παρά μόνο στις ακόλουθες περιπτώσεις: εάν ο ξένος δεν μπορεί να δικαιολογήσει ένα έτος νόμιμης παραμονής στη χώρα, εάν δεν διαθέτει σταθερούς οικονομικούς πόρους έτσι ώστε να ζήσει την οικογένειά του, εάν οι συνθήκες κατοικίας δεν το επιτρέπουν, εάν ένα τουλάχιστον μέλος της οικογένειάς του καθιστά απειλή για τη δημόσια τάξη, ή τέλος εάν υπάρχει ασθένεια μεταδοτική που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία, τάξη ή ασφάλεια» (Schnapper, 1992, σ. 51). Με το Προεδρικό διάταγμα της 4 Δεκεμβρίου του 1984 και την οδηγία της 4 Ιανουαρίου του 1985, η οικογενειακή συνένωση είναι νομιμοποιημένη υπό τον όρο ότι «ο ξένος διαθέτει σταθερούς και αρκετούς πόρους για να ανταποκριθεί στις ανάγκες της οικογένειάς του και η αίτηση πρέπει να γίνεται σε χρονική στιγμή που να μπορεί το γαλλικό δημόσιο ενδεχομένως να την αρνηθεί, δηλ. πριν από την άφιξη σε γαλλικό έδαφος» (ο. αν., σ. 51). Τα αποτελέσματα αυτής της νομοθεσίας, κατά την περίοδο μεταξύ 1974-1984, όπου και πραγματοποιείται διακοπή των μεταναστευτικών εισροών, έχουν εισέλθει στη χώρα 473.051 άτομα με οικογενειακό τίτλο (Costa-Lascoux, 1990, σ. 24). Με τις ρυθμίσεις αυτές τίθενται εκτός νόμου όλοι αυτοί που δεν διαθέτουν την πράσινη κάρτα νόμιμης παραμονής στη χώρα και την κάρτα εργασίας (*carte de séjour et carte de travail*).

Προς τα τέλη της δεκαετίας του '80 και με αφορμή την εκδήλωση ρατσιστικών εγκλημάτων, τη μεγάλη άνοδο της ανεργίας, το κλείσιμο των μεγάλων εργοστασίων στο Pas de Calais του Βορρά, τη φτώχεια μέσα στην οποία ζούσαν τα βόρεια και

δυτικά προάστια του Παρισιού αλλά και όλων των μεγάλων αστικών γαλλικών κέντρων, την εμφάνιση του ακροδεξιού κόμματος του Front National (FN) του Le Pen και την επιτυχία του στις δημοτικές εκλογές του '83 με το δήμο της Νίκαιας, την επαναφορά του συντηρητικού δεξιού κόμματος του στην εξουσία του RPR (Rassemblement Pour la République του κόμματος του Jacques Chirac) το '85 , και τις μεγάλες κινητοποιήσεις στην εκπαίδευση το Δεκέμβριο του '86 με τη δολοφονία από τη γαλλική αστυνομία ενός 15χρόνου γάλλο-αλγερινού, δημιούργησαν μία πολύ ιδιαίτερη και έντονη πολιτική και κοινωνική συγκυρία: η μετανάστευση έθεσε σε άμεση κρίση την ταυτότητα της γαλλικής κοινωνίας και του έθνους και σε συνδυασμό με την υψηλή φτώχεια και ανεργία δημιούργησε μία εκρηκτική ατμόσφαιρα της οποίας την πολιτική προέκταση εισπράξαμε σήμερα με τα αποτελέσματα των Προεδρικών Εκλογών του Μαΐου του 2002.

Η απάντηση σε αυτή την κρίση δόθηκε με πολλαπλούς τρόπους. Τον Απρίλιο του 1986 συστήνεται επιτροπή επανεξέτασης και αναθεώρησης του κώδικα γαλλικής ιθαγένειας από το Γαλλικό Υπουργείο Δικαιοσύνης (Garde des Sceaux) με συστατική κατεύθυνση. Τροποποιήθηκαν τα άρθρα 37-1 και 44 του Κώδικα γαλλικής ιθαγένειας²² σύμφωνα με τα οποία: το μεν πρώτο έδινε το δικαίωμα στη(ον) σύζυγο ξένο να αποκτήσει τη γαλλική ιθαγένεια με απλή δήλωση (simple déclaration) και το δε δεύτερο έδινε το δικαίωμα στον ξένο ενήλικα νέο στα δέκα οκτώ του να λάβει τη γαλλική ιθαγένεια εάν δικαιολογούσε πέντε χρόνια νόμιμη παραμονή στη Γαλλία πριν την ενηλικίωσή του. Τα δύο αυτά άρθρα αποτέλεσαν πηγή συγκρούσεων για μία δεκαετία μεταξύ δεξιών και αριστερών κομμάτων αλλά και μεταξύ των υποστηρικτών μιας «εύκολης» και «ανοικτής» γαλλικής ιθαγένειας σε αντιπαράθεση με μια «πιο αυστηρή» νομοθεσία με βάση τα επιχειρήματα της «ελεύθερης επιλογής ιθαγένειας». Κυρίως η δεύτερη διάταξη είχε ιδιαίτερη σημασία για τη σύσταση του γαλλικού έθνους και δέχτηκε πολλές κριτικές, αφού έδινε τη γαλλική ιθαγένεια με αυτόματες διαδικασίες στα παιδιά της δεύτερης γενιάς, χωρίς ποτέ να έχουν εκφράσει τα ίδια την επιθυμία να λάβουν τη γαλλική ιθαγένεια.

Η σημασία του δικαίου της ιθαγένειας στα πλαίσια της μεταναστευτικής πολιτικής και της συγκρότησης του έθνους έχει ήδη μνημονευτεί παραπάνω. Αυτό που τονίζουμε εδώ επιπλέον είναι ότι οι ιδιαιτερότητες συγκρότησης της εθνικής κοινωνίας αποτυπώνονται άμεσα τόσο στο δίκαιο της ιθαγένειας όσο και στη

²² Βλ. Code de Nationalité française.

μεταναστευτική πολιτική. Για την περίπτωση της Γαλλίας, η «εύκολη» μετάδοση της ιθαγένειας αποτέλεσε τη βασικότερη παράμετρο των πολιτικών ενσωμάτωσης για τους μετανάστες και τα παιδιά της δεύτερης γενιάς μεταναστών. Χρησιμοποιώντας το *jus soli* δηλαδή τη διαμονή σε γαλλικό έδαφος, ουσιαστικά κατασκεύαζαν δύο κοινωνικές κατηγορίες με άνισες ευκαιρίες (των γάλλο-γάλλων και των γάλλο-μαγκρεπίνων) αλλά μία επίσημη κατηγορία, την εθνική, προς την οποία το γαλλικό κοινωνικό Κράτος είχε τις ίδιες ακριβώς υποχρεώσεις για όλους και άρα υπήρχε ισότητα απόλαυσης δικαιωμάτων για όλους τους πολίτες.

Στο ίδιο κλίμα, το 1988 με νόμο συστήνεται το Revenu Minimum d' Insertion (RMI)²³ (ελάχιστο εισόδημα ένταξης) το οποίο απευθύνεται σε όλους όσους, ανεξάρτητα από ιθαγένεια, διαμένουν νόμιμα για τουλάχιστον 5 χρόνια σε γαλλικό έδαφος. Ο νόμος θέσπισης του RMI, που στην ουσία ήταν μία προσπάθεια θεσμοθέτησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού έτσι ώστε να καταγραφεί με τη μεγαλύτερη δυνατή ακρίβεια, δημιουργήθηκε ακριβώς επειδή η γαλλική κοινωνία στα τέλη της δεκαετίας του '90 εμφάνιζε ένα διαβρωμένο κοινωνικό ιστό και μία διάρρηξη του κοινωνικού της δεσμού χωρίς προηγούμενο. Οι δείκτες της ανεργίας είχαν σπάσει κάθε προηγούμενο ρεκόρ, το ίδιο ίσχυε και για τους θεσμούς του γάμου και της αναπαραγωγής. Η σχετική φτώχεια έδειχνε να αυξάνει συνεχώς, το ίδιο και οι άστεγοι, με αποτέλεσμα να υπάρχει διάχυτο στη γαλλική κοινωνία ένα συναίσθημα ανασφάλειας και δυσαρέσκειας. Επίσης, είναι η περίοδος που η εθνική γαλλική ταυτότητα βρίσκεται σε κρίση, αναδιατυπώνεται και το γαλλικό δίκαιο της ιθαγένειας αμφισβητείται στις βασικές αρχές της και αναπροσδιορίζεται. Η αρνητική συγκυρία αυτής της περιόδου αντιμετωπίστηκε με ένα ουσιαστικό μέτρο το νόμο της 1^{ης} Δεκεμβρίου του 1988²⁴. Το ελάχιστο εισόδημα ένταξης (RMI) δεν ήταν τίποτα παραπάνω από τη θέσπιση ενός ελάχιστου εισοδήματος που ανανεώνονταν με τη μορφή σύμβασης κάθε τρεις μήνες και υποχρέωνε τους λήπτες να κινητοποιηθούν για την εύρεση εργασίας στη διάρκεια του τριμήνου. Αποτελούσε όμως τη νόμιμη γέφυρα και πρόσφερε ένα νόμιμο και αναγνωρισμένο από τους θεσμούς και το Κράτος καθεστώς σε όλους τους λήπτες οι οποίοι αυτόματα γίνονταν χρήστες όλων των κοινωνικών δικαιωμάτων που στο

²³ Για το RMI βλέπε, Papadopoulou, 1994, Paugam, 1995 και την αντίστοιχη βιβλιογραφία που παρατίθεται στα δύο έργα.

²⁴ βλ. loi du 1er décembre 1988 sur le RMI.

μεταξύ είχαν στερηθεί λόγω του βιώματος των διαδικασιών αποκλεισμού. Την ίδια στιγμή αποσύνδεε το πρόβλημα της φτώχειας από αυτό της μετανάστευσης, αφού μετατόπιζε το κέντρο βάρους στη φτώχεια, ευαισθητοποιούσε την κοινή γνώμη απέναντι στην αντιμετώπιση του προβλήματος του κοινωνικού αποκλεισμού, αναπτέρωνε την κοινωνική συνοχή που βρίσκονταν υπό συνεχή απειλή και διάσπαση καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας και έπλεκε κάποιες καινούργιες αξίες γύρω από τον κοινωνικό δεσμό: χρειάστηκε πολύ κουράγιο για να δεχθεί επίσημα ένα πλούσιο και αναπτυγμένο κράτος ότι πάσχει επίσημα από φτώχεια και κοινωνικό αποκλεισμό. Η αποδοχή αυτή άνοιξε νέους δρόμους και δημιούργησε νέα δεδομένα στις αντιλήψεις για τα φαινόμενα της κοινωνικής παθολογίας που μέχρι εκείνη τη στιγμή ήταν πηγές κοινωνικής ενοχής και αποστροφής. Μια κύρια συνέπεια αυτής της θέσπισης ήταν η ανακάλυψη της ύπαρξης νέων πληθυσμών άγνωστων μέχρι εκείνη τη στιγμή από τις κοινωνικές υπηρεσίες και όχι κατ' ανάγκη μεταναστευτικών. Οι πρώτες αξιολογήσεις της εφαρμογής του νέου νόμου έδειξαν ότι οι «φτωχοί» του RMI ήταν τουλάχιστον τριπλάσιοι στον αριθμό από αυτούς που είχαν υπολογίσει οι αρχές σχεδιάζοντας το νόμο, ακριβώς επειδή αυτοί οι υπολογισμοί έγιναν με βάση τον αριθμό των χρηστών των κοινωνικών υπηρεσιών. Η θέσπιση όμως ενός γενικού και καθολικού μέτρου έφερε πιο κοντά στις επίσημες αρχές εκείνους τους πληθυσμούς που μέχρι εκείνη τη στιγμή δεν είχαν καμία επαφή με αυτές τις υπηρεσίες και το Κράτος. Επίσης, με τον τρόπο αυτό άρχισαν να αντιμετωπίζονται στο σύνολό τους τα σοβαρά προβλήματα που αντιμετώπιζαν στην καθημερινή τους ζωή, όπως στέγη, εργασία, υγεία και υγιεινή, κλπ. Το Ελάχιστο Εισόδημα Ένταξης ή αλλιώς το RMI αποτέλεσε την αφορμή και ταυτοχρόνως την αιτία να επανεξετάσουν οι Γάλλοι τον τρόπο που λειτουργούσε η κοινωνία τους και κυρίως τους όρους σύνδεσής τους με αυτήν. Παραδέχτηκαν ότι αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα φτώχειας και περιθωριοποίησης, ότι αυτοί οι ίδιοι μηχανισμοί που ενσωμάτωναν (σχολείο, μισθωτή εργασία, οικογένεια, εθνικός στρατός, κλπ.) ήταν αυτοί οι ίδιοι που δεν ήταν πλέον αποτελεσματικοί επειδή αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα στις δομές τους και τη λειτουργία τους. Οι ισχυρές δημοκρατικές αξίες της ισότητας και της κοινωνικής αλληλεγγύης ξέφτισαν και δεν αποτελούσαν πλέον νόμιμες κοινωνικές αναφορές όταν καθημερινά πέθαιναν είτε από το κρύο είτε από εγκληματικότητα κάποιοι συμπολίτες τους στο δρόμο.

Η Γαλλία για πάρα πολλά χρόνια αγνοούσε την ταυτότητά της ως χώρα μετανάστευσης. Τη διαπίστωση αυτή μπορεί να κάνει κανείς εύκολα ρίχνοντας μία ματιά στην γαλλική κοινωνική επιστήμη αλλά και την επίσημη μεταναστευτική πολιτική. Οι όροι αποκοινωνικοποίηση και επανακοινωνικοποίηση, αποπολιτισμοποίηση, αφομοίωση, ενσωμάτωση και ένταξη (désocialisation et resocialisation, acculturation, assimilation, intégration, insertion) είναι όροι που εάν και ποιοτικά εκδηλώνουν μία διαφορετική ένταση και περιεχόμενο, λειτούργησαν ως σανίδες σωτηρίες για τις εκάστοτε διαφορετικές κυβερνήσεις με τον ίδιο πάντα πολιτικό στόχο: να κάνουν λίγο-πολύ «αόρατους» τους μετανάστες, «οι οποίοι έτσι και αλλιώς φαίνονται», για να διατηρήσουν την κοινωνική συνοχή μιας κοινωνίας που ακουμπούσε πάνω στην εθνική ιδέα και στις εθνικές της αξίες της δημοκρατίας και της ισότητας. Οι όροι αποπολιτισμοποίηση, αφομοίωση δέχτηκαν σκληρή κριτική από τους διανοούμενους της εποχής επειδή παρέπεμπαν στην αποικιοκρατική περίοδο και υποδήλωναν σχέσεις ακραίας κοινωνικής και πολιτισμικής ανισότητας μεταξύ γάλλων και ξένων. Σε αντικατάστασή τους προτάθηκαν οι όροι ενσωμάτωση και ένταξη, όροι που παρέπεμπαν περισσότερο στη συμμετοχή στο γαλλικό σχολείο και συνεπώς στη γλώσσα και στην αγορά εργασίας, αλλά δεν έθιγαν στοιχεία πολιτισμικά, θρησκευτικά και καθαρά ιδιωτικά του ατόμου.

Από την άλλη πλευρά, οι μετανάστες εξυπηρετούσαν τη δημογραφική πολιτική των γεννήσεων, της γαμηλιότητας, και της οικονομικής ανάπτυξης και συντήρησης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων που πλήττονταν βαριά από την ήδη παγκοσμιοποιημένη γαλλική οικονομία και άρα αποτελούσαν για τους γάλλους το «αναγκαίο κακό».

Η ανυπαρξία όμως ουσιαστικών θετικών μέτρων για τα παιδιά των μεταναστών (εκτός από την ιθαγένεια που αποτελούσε ένα καθαρά τυπικό στοιχείο), δηλαδή τα παιδιά της δεύτερης γενεάς, δηλαδή εκείνα ακριβώς τα παιδιά που έλυσαν το πρόβλημα της χαμηλής γονιμότητας της γαλλικής κοινωνίας στα τέλη της δεκαετίας του '60 και αρχές της δεκαετίας του '70, μια δεκαετία αργότερα συμμετέχουν με τα υψηλότερα ποσοστά στις κοινωνικά αποκλεισμένες ομάδες, οδήγησε σε αδιέξοδο την άσκηση κοινωνικής πολιτικής κατά τις δεκαετίες το '80 και '90. Οι οικογένειες των οποίων ο αρχηγός εργάζονταν μέχρι το 1980 και καθ' όλη την περίοδο της βιομηχανικής ανάπτυξης, στην περίοδο της αποβιομηχάνισης μπαίνει στη

μακροχρόνια ανεργία και το παιδί του βιώνει την σχολική αποτυχία και εκδιώχνεται από το γαλλικό σχολείο. Στα τέλη της δεκαετίας του '80 και αρχές του '90 είναι οι γάλλοι στην ιθαγένεια, αλλά παιδιά της δεύτερης γενεάς που έχουν αποκοινωνικοποιηθεί από το ίδιο το γαλλικό σχολείο, που έχουν μεγαλώσει στους δρόμους των υποβαθμισμένων προαστίων των μεγάλων αστικών κέντρων ή στα λεγόμενα «γκέτο», που δεν εργάζονται, που έχουν «διερρηγμένη» εθνική ταυτότητα και που προέρχονται από οικογένειες που είναι ήδη φτωχές λόγω της μακροχρόνιας ανεργίας. Είναι αυτοί οι ίδιοι πληθυσμοί που παρουσιάζουν υψηλούς δείκτες θνησιμότητας και εγκληματικότητας.

Οι δύο προηγούμενες δεκαετίες έδειξαν τα όρια των εθνικών πολιτικών στο χώρο της μετανάστευσης. Στην περίπτωση της Γαλλίας, όπως και στην περίπτωση της Γερμανίας που θα δούμε αμέσως μετά, οι ιστορικές κληρονομίες κράτησαν για πολλά χρόνια εγκλωβισμένες τις κοινωνίες σε σχήματα και προκαταλήψεις που στον παρόντα χρόνο έχουν αποδειχθεί προβληματικά/ές. Η μετανάστευση μέχρι πρόσφατα αποτελούσε κυρίαρχο εσωτερικό θέμα και αντιμετωπίζονταν ως τέτοιο, αφού η κάθε χώρα προέβαλε τα δικά της εθνικά συμφέροντα πάνω στην ανάλυση του φαινομένου της μετανάστευσης. Με όρους εθνικούς γίνονταν και η επεξεργασία της μεταναστευτικής πολιτικής, γεγονός που τροφοδοτούσε τρομερές αντιθέσεις στον τρόπο αντιμετώπισής της.

Η ενδυνάμωση των ευρωπαϊκών θεσμών όμως και η συνειδητοποίηση ότι παρόλες τις εθνικές διαφοροποιήσεις το μεταναστευτικό φαινόμενο έχει παγκόσμια χαρακτηριστικά και κοινές αιτίες το προκαλούν, επέτρεψαν την ανάπτυξη ενός πολιτικού λόγου περισσότερο ευρωπαϊκού και την ανάγκη θέσπισης μέτρων με γνώμονα τα ευρύτερα συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η σύγκλιση της γαλλικής μεταναστευτικής πολιτικής με την ευρωπαϊκή νομοθεσία αποτέλεσε ένα σοβαρό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση. Πριν όμως δούμε αναλυτικά την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική στο μέτρο που συστήνεται και υπάρχει, θα προσεγγίσουμε το πολύ ενδιαφέρον παράδειγμα της Γερμανίας που όπως ήδη τονίσαμε αποτελεί το δεύτερο ιδεότυπο των μεταναστευτικών πολιτικών.

3.3. Οι πολιτικές του «ξένου εργατικού δυναμικού» : το παράδειγμα της Γερμανίας²⁵

Η Γερμανία, χώρα εισαγωγής ξένου εργατικού δυναμικού, αποτέλεσε και αποτελεί μεγάλη οικονομική δύναμη με ισχυρό και πολύπλοκο παρελθόν διαφοροποίησης των συνόρων της. Η γερμανική κοινωνία συγκροτήθηκε πάνω σε μία εθνική ιδέα αντίθετη από αυτή που συναντήσαμε στη Γαλλία: εδώ το έθνος είναι το «*Volk*», δηλαδή η γερμανική «κοινότητα», ο γερμανικός λαός, με συγκεκριμένα, ομογενή και ξεκάθαρα εθνικά χαρακτηριστικά, ακόμη και εάν κάποιο μέλος αυτής της κοινότητας ζει στην άλλη άκρη της γης. Είναι η περίπτωση των *Aussiedler*, δηλαδή των κατιόντων των εγκατεστημένων γερμανών, ίσως εδώ και αιώνες σε μη γερμανικά εδάφη, στους οποίους όμως ο γερμανικός νόμος περί ιθαγένειας δίνει την άμεση δυνατότητα να «ενσωματωθούν» αυτόματα στη γερμανική ιθαγένεια (Schnapper, 1992, σ. 64). Είναι η περίπτωση οπωσδήποτε των πρώην ανατολικογερμανών, αλλά ισότιμα μέρους των πληθυσμών που ζουν στην Πολωνία, την Τσεχία ή στις άλλες χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.

Το γερμανικό δίκαιο ιθαγένειας έχει θεμελιωθεί πάνω στην ιδέα του *jus sanguinis* επειδή η αντίληψη για το γερμανικό έθνος πηγάζει από αυτό. Οι δεσμοί του αίματος παραπέμπουν σε μία και μοναδική οικογένεια ή κοινότητα, σε πρωτογενείς δεσμούς συγγένειας ή κοινής ιστορικής κληρονομιάς. Ο δεσμός που συνδέει την γερμανική κοινωνία είναι κυρίως βιολογικός και οργανικός, γλωσσικός, συνειδησιακός, κληρονομικός. Ο δεσμός αυτός δεν αποκτιέται κατά τη διάρκεια της ζωής του ατόμου, αλλά κληρονομείται, κατέχεται από τα μέλη με τη γέννησή τους στα πλαίσια της συγκεκριμένης εθνικής ομάδας. Με την έννοια αυτή, το εθνικό δίκαιο της ιθαγένειας, ως άσκηση πολιτικής κατασκευής έθνους, αναγνωρίζει με δύσκολους και σκληρούς όρους την ιδιότητα του πολίτη σε κάποιον που δεν ανήκει εκ γενετής στη συγκεκριμένη εθνική ομάδα. Η ιδιότητα του γερμανού πολίτη πολύ δύσκολα γίνεται μεταβιβάσιμη σε όποιον δεν διαθέτει «συγγένεια» με το γερμανικό αίμα. Για το λόγο αυτό και η γερμανική κοινωνία ενθαρρύνει και σέβεται την ύπαρξη και οργάνωση των μειονοτήτων αλλά ως κάτι το πολύ διαφορετικό από τους

²⁵ Για τη συγγραφή της γερμανικής περίπτωσης χρησιμοποιήθηκαν άμεσα τα ακόλουθα συγγράμματα: Schnapper, 1992, Butt-Philipp, 1994, Hettlage, 1986, Hoffmann, 1990, Μουσούρου, 1991 και 1993, Παπαδημητρίου, 2000, Παπαδοπούλου, 2001 και Merrien, 1996.

γερμανούς πολίτες. Επιτρέπει τη λειτουργία εθνοτικών σχολείων και τη διδασκαλία των ιδιαίτερων γλωσσών ως αναγνώριση του δικαιώματος των ιδιαίτερων ομάδων να διατηρούν τη δική τους κουλτούρα.

Το παράδειγμα του δικαίου της ιθαγένειας ως προς τη μεταναστευτική πολιτική δεν είναι καθόλου αθώο ούτε φυσικά τυχαίο. Εκφράζει με ακρίβεια το διαφορετικό οικοδόμημα πάνω στο οποίο έχει συγκροτηθεί το γερμανικό έθνος και η κοινωνία που το νομιμοποιεί. Οι διατάξεις περί αυτόματης μεταβίβασης ιθαγένειας (*déclaration*) δεν υπάρχουν πουθενά στο γερμανικό δίκαιο. Ο μοναδικός τρόπος για να πάρει κανείς τη γερμανική ιθαγένεια είναι η πολιτογράφηση η οποία αναγνωρίζεται μετά από ιδιαίτερα επαχθείς όρους: απαιτούν εκτός από τουλάχιστον δεκάχρονη νόμιμη και αποδεδειγμένη διαμονή, χρειάζεται απόδειξη νόμιμης και συνεχούς κατοικίας, δυνατότητα συντήρησης αυτού και της οικογένειας του τη στιγμή της αίτησης αλλά και στο μέλλον, κατοχή όλων των αστικών δικαιωμάτων και απόδειξη καλής ηθικής στάσης και συμπεριφοράς απέναντι σε δραστηριότητες της καθημερινότητας, όπως το κυκλοφοριακό, το εμπόριο και η κατοικία. Επίσης, πρέπει να έχει γίνει αποδεκτή η υιοθέτηση της γερμανικής κουλτούρας και γλώσσας, της καθημερινής ζωής σύμφωνα με τα γερμανικά πρότυπα, η γνώση του Γερμανικού Συντάγματος και πολύ υψηλά έξοδα που δύσκολα καλύπτονται από ένα μετανάστη. Για την ολοκλήρωση της διαδικασίας της πολιτογράφησης ερωτώνται επίσης οι τοπικές αρχές της κοινωνικής Πρόνοιας και Ασφάλισης και τέλος, η γερμανική ιδιότητα αναγνωρίζεται σε σχέση με «το πολιτικό, οικονομικό και πολιτισμικό συμφέρον της χώρας». Λίγο ευνοϊκότεροι είναι οι όροι για τον ξένο σύζυγο γερμανού όπου ο χρόνος μειώνεται σε πέντε χρόνια αντί για δέκα και όλα τα υπόλοιπα συνεπάγονται πιο εύκολα σε αυτήν την περίπτωση²⁶.

Ο νόμος άλλαξε, μετά την ενοποίηση και μετά την αποτυχία των γερμανικών πολιτικών να διατηρήσουν ομογενοποιημένο το γερμανικό έθνος. Το 1990 με νέο νόμο αναγνωρίζεται η γερμανική ιθαγένεια πιο εύκολα στα παιδιά των μεταναστών που έχουν γεννηθεί στη Γερμανία, που ζουν τουλάχιστον οκτώ χρόνια και πηγαίνουν στο γερμανικό σχολείο τουλάχιστον τέσσερα χρόνια και επιπρόσθετα να αποπονηθούν τη δική τους ιθαγένεια. Η ίδια ευνοϊκή ρύθμιση ισχύει για τους ξένους που ζουν τουλάχιστον δέκα πέντε χρόνια στη Γερμανία από το 1995 και έπειτα.

²⁶ Βλ. Το Νόμο ρύθμισης της Γερμανικής Ιθαγένειας.

Σε αντίθεση με το γαλλικό συγκεντρωτισμό, ο ομοσπονδιακός χαρακτήρας του γερμανικού κράτους, θεμελιωμένος στο Ομοσπονδιακό Σύνταγμα του 1949, περιορίζει κατά πολύ την εξουσία του κεντρικού κρατικού μηχανισμού και μεταφέρει μία σειρά από εξουσίες πολιτικής και κοινωνικής φύσης στα Länder. Ιδιαίτερα για ζητήματα εκπαίδευσης (όπως η λειτουργία ξένων σχολείων), κοινωνικής πολιτικής (επιδόματα, κοινωνικές παροχές μόνιμου ή προσωρινού χαρακτήρα, κλπ.) και δημόσιας τάξης (όπως η πολιτογράφηση ξένων, η συμμετοχή σε δημοτικές εκλογές, κλπ.) είναι οι τοπικές αρχές των Länder που αποφασίζουν. Πρέπει να τονίσουμε ότι το γερμανικό έθνος υπήρξε ενωμένο μόνο για μία πολύ σύντομη ιστορικά περίοδο μεταξύ 1870 και 1945. Αυτό σημαίνει ότι μεγάλο μέρος του γερμανικού λαού δεν ήταν ποτέ ενσωματωμένο στο γερμανικό πολιτικό έθνος (Schnapper, 1992, 68-71). Επιτρέπει λοιπόν τη διατήρηση των ταυτοτήτων για αυτούς που ζουν στο εσωτερικό των γερμανικών συνόρων (όπως οι Φρίσσοι και οι Δανοί) ως έκφραση δημοκρατικών αρχών, αλλά ταυτοχρόνως διεκδικεί και αναγνωρίζει τη γερμανική ταυτότητα για αυτούς που είχαν εκπατριστεί μέχρι το 1870. Η Γερμανική Αυτοκρατορία συστάθηκε το 1870 και περιελάμβανε τους Πολωνούς που έρχονταν να εργαστούν ως αγρότες στην Πρωσία και αργότερα στα ορυχεία της Βεσφαλίας και της Ρηνανίας. Το 1899 με διάταγμα επιβάλλεται η «γερμανοποίηση» σε 300.000 εργάτες των ανθρακωρυχείων. Κατά τη διάρκεια του πολέμου του 1914-1918, άλλοι εργάτες, που κατάγονταν από τις Χώρες της Βαλτικής, από το Βέλγιο και την Ουκρανία έρχονται να αντικαταστήσουν τους Γερμανούς στο στρατό του Reich. Λίγο αργότερα, το 1936, και πριν το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, με διάταγμα ενσωματώνονται ξένοι εργάτες στο γερμανικό στρατό με την επιφύλαξη να απελαθούν στο όνομα των εθνικών συμφερόντων. Το 1945, κλήθηκαν 8.000.000 άνθρωποι για να δουλέψουν για τη Γερμανία. Η εισροή ξένης εργατικής δύναμης ήταν πάντα υπό αυστηρό έλεγχο μέχρι το τέλος του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου και πάντα σε σχέση με τις ανάγκες της οικονομίας. Για το λόγο αυτό, η διαμονή στη χώρα συνδυάζονταν πάντα με την προοπτική επανόδου στην πατρίδα τους αφού στη Γερμανία ήταν πάντα «προσωρινοί φιλοξενούμενοι» (Schnapper, 1992, σ. 70). Με την έννοια αυτή, οι όροι *Aussiedler*, οι *Übersiedler*, και οι *Gastarbeiter* εκφράζουν διαφορετικές πραγματικότητες, ενώ μετά την επανένωση οι «ξένοι συμπολίτες», οι *ausländische Arbeitnehmer*, *ausländische Mitbürger*, διαχωρίζονται από τους *Passfremde*, δηλαδή «αυτούς που δεν είναι πια ξένοι παρά μόνο στο διαβατήριο».

Από το 1960 και μετά, η Γερμανία οργανώνεται με βάση τη μετανάστευση εργατικών χεριών που καταφτάνουν από την Ιταλία, την Ισπανία, την Ελλάδα και την Τουρκία και λίγο αργότερα από την Πορτογαλία, την Τυνησία, το Μαρόκο και τη Γιουγκοσλαβία. Το 1965 ψηφίζεται νόμος για του ξένους που αντικαθιστά το ναζιστικό νόμο, σύμφωνα με τον οποίο έδινε στη γερμανική διοίκηση το δικαίωμα να αποφαίνεται για την παραμονή ενός ξένου σε γερμανικό έδαφος. Λίγο αργότερα, η διοικητική πράξη του 1969 και το διάταγμα του 1971 πάνω στην άδεια εργασίας, άφηνε όλες τις πόρτες ανοιχτές για απέλαση σε όποιον «με πολιτικές πράξεις έβαζε σε κίνδυνο τη δημοκρατική τάξη της Γερμανίας».

Το δικαίωμα για οικογενειακή συνένωση τα πρώτα χρόνια δεν ήταν αναγνωρισμένο επίσημα και υπήρχε μια γενική αποθάρρυνση για την άφιξη της οικογένειας. Έπρεπε να δικαιολογηθούν τουλάχιστον τρία χρόνια νόμιμης παραμονής και εργασίας για να μπορεί κάποιος να φέρει την οικογένειά του. Όμως και πάλι, για τα παιδιά της δεύτερης γενιάς, υπήρχαν τα «δικά τους» σχολεία (σπάνια τα παιδιά των μεταναστών πήγαιναν σε γερμανικό σχολείο) που και αυτά μέσα από τη διατήρηση της εθνικής κουλτούρας ενθάρρυναν την επάνοδο στην πατρίδα.

Η μεταναστευτική πολιτική των γερμανών όμως συνδυάζεται με ένα υψηλό επίπεδο καθημερινής ζωής τα τελευταία χρόνια, συμμετοχή και αντιπροσώπευση των μεταναστών στα εργατικά συνδικάτα, δικαίωμα να εκλέγουν και να εκλέγονται στα εργατικά σωματεία και συνδικάτα (από το 1972) και μια σειρά από κοινωνικές παροχές για τους εργαζόμενους πολύ υψηλές και πιο ολοκληρωμένες από αυτές που συναντάμε στο γαλλικό κοινωνικό σύστημα. Άλλωστε πρέπει να σημειωθεί ότι παρ' όλες τις εξαγγελίες και την ενθάρρυνση για επιστροφή στην πατρίδα, την επίσημη διακοπή των μεταναστευτικών εισροών το 1973, ιδιαίτερα με την άνοδο της ανεργίας μετά την επανένωση, (ενδεικτικά αναφέρουμε εδώ ότι ο δείκτης ανεργίας ήταν το 1999 σε εθνικό επίπεδο για τους γερμανούς 8,3% για ηλικίες 15-64 ετών, ενώ στους ξένους μετανάστες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν στο 18,9% για την ίδια ηλικιακή ομάδα (Eurostat), η Γερμανία την περίοδο 1985-2000 δέχθηκε 10 περίπου φορές περισσότερους μετανάστες απ' ότι η Γαλλία ενώ ήδη κατά το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1980 το ποσοστό των ξένων που ήταν γεννημένοι στη Γερμανία ή ζούσαν σε αυτήν πάνω από δέκα χρόνια ήταν 70%. (Hettlage, 1986). Ενώ για παράδειγμα, το 2000, ο αριθμός των ξένων στη Γερμανία ήταν 8,9 εκατ (2,3 Ε.Ε. και 6,7 άλλες εθνικότητες).

Τις πλέον δημοκρατικές δικαστικές αποφάσεις, σύμφωνες με τα ανθρώπινα δικαιώματα, έχουν λάβει τα γερμανικά δικαστήρια, παντοδύναμα καθώς είναι στην πολιτική ιεραρχία, σύμφωνα με τα οποία, κρίθηκε αντισυνταγματικός ο νόμος περί απαγόρευσης εισόδου της οικογένειας μετανάστη πριν από την παρέλευση τριών ετών²⁷. Επίσης, από το 1982, κάποια κρατίδια αναγνώρισαν το δικαίωμα στους ξένους να συμμετέχουν στις δημοτικές εκλογές (π.χ. το Αμβούργο), ενώ σχεδόν σε όλα επιτρέπεται να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα, να κατέχουν θέσεις υπευθυνότητας και να συστήνουν οργανώσεις όπως οι γερμανοί πολίτες. Σε γενικό επίπεδο, οι μετανάστες στη Γερμανία σήμερα απολαμβάνουν ίσα αστικά και κοινωνικά δικαιώματα (κάποιες φορές και πολιτικά) με τους γερμανούς, ορισμένα από αυτά είναι προσαυξημένα ως θετικά μέτρα (οικογενειακά επιδόματα) επειδή απευθύνονται σε ειδικές πληθυσμιακές ομάδες. Και ακριβώς επειδή οι εθνικοί μηχανισμοί λειτουργούν αποτελεσματικά για το σύνολο των πολιτών, λειτουργούν και για τους εγκατεστημένους μετανάστες.

Οι γερμανοί κατάλαβαν σύντομα ότι οι εφαρμοσμένες μεταναστευτικές πολιτικές περί «συμβάσεων εργασίας» ήταν αδιέξοδες στην πράξη, γιατί οι ξένοι παραμένουν και ζουν στη Γερμανία εδώ και δύο με τρεις γενιές, απολαμβάνουν ένα ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο ζωής και έχουν ενσωματωθεί στη γερμανική κοινωνία, μέσα από την έμπρακτη συμμετοχή τους σε αυτή (Μουσουρού, 1991, σελ. 149-150). Το γερμανικό παράδειγμα όσο και εάν εγγράφεται σε μία πολύ ιδιαίτερη λογική, έχει να επιδείξει σημαντικά αποτελέσματα ως προς τις «αόρατες, ακατονόμαστες και μη παραδεκτές» κατά τα άλλα πολιτικές ενσωμάτωσης. Οι γερμανοί μέχρι τη στιγμή της ενοποίησης δεν παραδέχτηκαν ποτέ επίσημα ότι αποτελούν χώρα μετανάστευσης. Τόσο σε επίπεδο κοινωνίας, όσο και σε επίπεδο πολιτικών, τα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής αποτελούσαν ένα ξεχασμένο και ανύπαρκτο πρόβλημα για τους γερμανούς, επιλυμένο μία φορά για πάντα.

Όμως τα τελευταία δέκα χρόνια, επίσημα πια γίνεται λόγος, τόσο από τους πολιτικούς όσο και από τους διανοούμενους ότι η Γερμανία έχει μεταβληθεί σε μία «πολυπολιτισμική χώρα» και αυτή η ιδιότητά της είναι τόσο σημαντική όσο και η προστασία του περιβάλλοντος (Schnapper, 1992, 75-86). Επίσημα, στις 4 Μαΐου του 1983, οι «πολιτικές των Gastarbeiter» (*Gastarbeiter Politik*) μετατρέπονται και

²⁷ Βλ. απόφαση ομοσπονδιακού γερμανικού δικαστηρίου το 1989.

μετονομάζονται από τις γερμανικές αρχές σε «πολιτικές συμπολιτών» (*Ausländer Politik*) (Schnapper, 1992, σ. 79).

Η Γερμανία όπως και η Γαλλία αντιμετωπίζουν το δεδομένο της ευρωπαϊκής σύγκλισης των μεταναστευτικών πολιτικών με βάση τις εθνικές τους ιδιαιτερότητες και την ιστορία των μεταναστεύσεων που γνώρισαν τα τελευταία πενήντα χρόνια. Η γερμανική περίπτωση είναι σχετικά απαλλαγμένη από ένα βαρύ ιστορικό παρελθόν ως προς τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς, αρνητική κληρονομιά για τη γαλλική περίπτωση. Η γενική καταδίκη της ιδεολογίας και των αρχών του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου θέτει τις προϋποθέσεις για την ίδια περίπου μοίρα όλων των μεταναστευτικών ομάδων²⁸, αφού ο ιστορικός ρόλος τους ήταν λίγο-πολύ ισότιμος (η ανόρθωση της γερμανικής οικονομίας), ενώ δεν ισχύει το ίδιο για τη Γαλλία, αφού οι μνήμες από τους αποικιοκρατικούς πολέμους έχουν στιγματίσει αρνητικά τις μεγαλύτερες σε πληθυσμό μεταναστευτικές ομάδες (π.χ. οι αλγερινοί). Όμως με τη σύγκριση και την αξιολόγηση των δύο συστημάτων θα ασχοληθούμε στο πέμπτο κεφάλαιο. Η προσέγγιση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και πολιτικής πάνω στη μετανάστευση θα αποτελέσει το αναγκαίο κομμάτι για μία ολοκληρωμένη εικόνα των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών.

3.4. Μεταναστευτικές Πολιτικές των ευρωπαϊκών εθνικών κρατών ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

Όπως είδαμε από την παραπάνω ανάλυση η κάθε χώρα έχει μία δική της παράδοση και ιστορία όσον αφορά στη μετανάστευση και στις πληθυσμιακές μετακινήσεις γενικότερα. Με έναν αποκλειστικά δικό της τρόπο, η κάθε χώρα διαχειρίζεται το δύσκολο θέμα των πληθυσμιακών μετακινήσεων και ισορροπιών,

²⁸ Η γερμανική κοινωνία δίνει μόνο τα τελευταία χρόνια μία σχετική προτεραιότητα στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με αυτούς τους τρίτου κόσμου, αλλά και πάλι αυτοί «έπονται» των ανατολικογερμανών. Μέχρι σήμερα κυριαρχεί η «αγωνία» της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και η καταπολέμηση της ανεργίας. Με την έννοια αυτή, η

γεγονός που την καθιστά υπεύθυνη για τις συνέπειες, θετικές και αρνητικές, αυτών των αλλαγών στο εσωτερικό της. Οι πρώτοι που εισπράττουν τα αποτελέσματα μιας μεταναστευτικής κίνησης είναι οι ίδιοι οι πολίτες που παραμένουν στην κοινωνία τους, είτε ως εναπομείναντες αυτών που έφυγαν είτε ως αποδέκτες αυτών που έρχονται. Σε κάθε περίπτωση, **η μετανάστευση αποτελεί συστατικό στοιχείο των κοινωνιών μας, της κοινωνικής συνοχής και έναν από τους σπουδαιότερους παράγοντες κοινωνικής μεταβολής. Αποτελεί προνομιακό εργαλείο αλλαγών, εάν και ο ρόλος της έχει, κατά την γνώμη μας, είτε υπερτιμηθεί είτε υποτιμηθεί, ανάλογα με την περίπτωση, ποτέ δεν αξιολογήθηκε από την αρχή με τον ακριβή τρόπο. Συνήθως, οι κυβερνήσεις θεώρησαν ότι αποτελεί το πλέον πρόσφορο μέσο για να καλύψουν στην εθνική κοινωνία τα ελλείμματά της (δημογραφικό, οικονομικό, κλπ), αλλά η πραγματικότητα έδειξε ότι σε ελάχιστες περιπτώσεις αυτές οι παρεμβάσεις ήταν υπό τον πλήρη πολιτικό έλεγχο. Το μεταναστευτικό φαινόμενο απέδειξε ότι υπακούει σε δικές τους λογικές, έχει μία δυναμική και μία αυτονομία στην ανάπτυξή του και σχεδόν πάντα καθορίζεται από υπερεθνικούς παράγοντες, πολύ συχνά συγκυριακούς.**

Όσο σημαντικές και εάν είναι αυτές οι διαφορές και οι ιδιαιτερότητες μιας χώρας για τους λόγους που προαναφέραμε, η μετανάστευση και η αλλαγή εθνικής κοινωνίας γενικότερα χαρακτηρίζεται από κάποιους κοινούς κεντρικούς άξονες οι οποίοι όμως δεν έχουν ληφθεί υπόψη από τις εθνικές μεταναστευτικές πολιτικές όσο θα έπρεπε, με αποτέλεσμα μέχρι σήμερα να μην έχουν χαραχθεί και εφαρμοστεί με σαφήνεια οι βασικοί άξονες της μεταναστευτικής πολιτικής. Είδαμε στις δύο προηγούμενες περιπτώσεις που παρουσιάσαμε ότι εάν και πρόκειται για δύο αντίθετα παραδείγματα, τα προβλήματα που προέκυψαν ήταν συγγενούς φύσης και οι λύσεις που επινοήθηκαν είχαν πάντα κοινό στόχο και κατεύθυνση. Το παράδειγμα της Ελλάδας, εάν και μεταγενέστερο, επιβεβαιώνει την παραπάνω διαπίστωση.

Η ενσωμάτωση των μεταναστών είναι, κατά την άποψή μας, μονόδρομος για τις σύγχρονες ευρωπαϊκές κοινωνίες. Τα μέσα και οι μηχανισμοί διαφέρουν, καθώς επίσης και ο βαθμός ωριμότητας αντιμετώπισης του προβλήματος. Οι πολιτικές τάσεις στις ευρωπαϊκές χώρες γενικότερα και στη μετανάστευση ειδικότερα είναι κοινές λόγω των κοινών μηχανισμών διάχυσης και εφαρμογής των πολιτικών, αλλά και λόγω της ομοειδούς κατασκευής του σύγχρονου μεταναστευτικού

βασική προτεραιότητα δίνονταν (και εξακολουθεί να δίνεται) στους πρόσφατα ενταγμένους

φαινομένου. Όσο πιο πρόσφατες είναι οι μεταναστευτικές κινήσεις τόσο περισσότερα κοινά τις χαρακτηρίζουν.

Πρόσφατο άρθρο²⁹ στη γαλλική εφημερίδα Figaro παρουσιάζει ανάγλυφα τις σύγχρονες συντηρητικές τάσεις των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων κάτω από το βάρος και την απειλή ανάπτυξης των ακροδεξιών κομμάτων (του Le Pen στη Γαλλία, του Pim Fortuyn στην Ολλανδία, του Jörg Haider στην Αυστρία, του Parti du peuple danois στη Δανία), αλλά και της αύξησης της λαθρομετανάστευσης λόγω της σχεδόν απόλυτης απαγόρευσης της νόμιμης μετανάστευσης. Σύμφωνα με το συγκεκριμένο άρθρο, το μεταναστευτικό φαινόμενο αποτελεί βασική παράμετρο που θα κρίνει τις εκλογές που πλησιάζουν σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, τη Γαλλία, την Ολλανδία, την Ιρλανδία, τη Γερμανία και τη Σουηδία. Όλες οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις, ανεξαρτήτως πολιτικής απόχρωσης, υιοθετούν πιο σκληρές μεταναστευτικές πολιτικές που κύριο στόχο έχουν τον αυστηρό έλεγχο των συνόρων και την αστυνόμευσή τους. Η κατασκευή μιας «Ευρώπης Φρούριο», έκφραση πετυχημένη της προηγούμενης δεκαετίας που ανακατασκευάζει ελληνική εφημερίδα σε πρόσφατο άρθρο³⁰, αποτελεί την προτεραιότητα των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών που από κοινού προωθείται στην τελευταία Σύνοδο Κορυφής της Σεβίλλης.

Τα ευρωπαϊκά έθνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης οργανώνουν τις μεταναστευτικές πολιτικές τους με βάση τις οικείες και εθνικές ανάγκες τους, **λαμβάνοντας όμως άμεσα υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές της Ένωσης και μία κοινή ευρωπαϊκή ιδεολογία γύρω από τα θέματα της ασφάλειας.** Υπάρχει μία τάση κοινή που διαγράφεται ξεκάθαρα μέσα από παγκοσμιοποιημένες διαδικασίες και μηχανισμούς διάχυσης των ευρύτερων πολιτικών και συγκεκριμένα των μεταναστευτικών πολιτικών, να προωθείται η ασφάλεια των σύγχρονων κοινωνιών αφού φαίνεται ότι αυτό αποτελεί κοινό ευρωπαϊκό αίτημα. **Ο δημόσιος διάλογος που επικέντρωνε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '90 στην καταπολέμηση της φτώχειας και της ανεργίας, τώρα φαίνεται να επικεντρώνει περισσότερο στην ασφάλεια των ευρωπαϊκών κοινωνιών και την καταπολέμηση απειλών που έρχονται από «έξω».** Αυτό που δεν δείχνουν να κατανοούν οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις κάτω από την ψηφοθηρική πίεση είναι ότι η απειλή και το συναίσθημα ανασφάλειας αποτελούν

ανατολικογερμανούς που αποτελούν τη βασική έγνοια των γερμανικών κυβερνήσεων.

²⁹ Βλ., FIGARO 10/05/2002.

³⁰ Βλ. Καθημερινή 16/06/2002

γνήσια κοινωνικά προϊόντα, ιστορικά προσδιορισμένα, από τις πολιτικές που ασκήθηκαν τα τελευταία τουλάχιστον τριάντα χρόνια συνολικά, και προκαλούνται κυρίως από την όξυνση των κοινωνικών ανισοτήτων και την μη ενσωμάτωση των ειδικών πληθυσμιακών ομάδων είτε αυτές προέρχονται από μεταναστευτικές μετακινήσεις (μετανάστες, πρόσφυγες), είτε από την εσωτερική κοινωνική κινητικότητα (μακροχρόνια άνεργοι, γυναίκες, ευπαθείς κοινωνικές ομάδες)³¹. Αυτές οι τάσεις που υιοθετούνται τα τελευταία χρόνια στο όνομα της ασφάλειας, δείχνουν μία έντονη συντηρητική στροφή, με μέτρα που πολλές φορές καταστρατηγούν την ουσία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και συγκεκριμένα την προστασία του ιδιωτικού βίου. Το παράδειγμα της Δανίας που εκπροσωπεί σήμερα την πλέον συντηρητική περίπτωση μεταναστευτικής πολιτικής (με ποσοστό αλλοδαπών μόλις 5% από το οποίο 1% αφορά πολίτες χωρών της Ε.Ε.) καταργεί το καθεστώς του πολιτικού ασύλου de facto, περιορίζει την οικογενειακή συνένωση, δυσκολεύει ακόμη περισσότερο την κάρτα μόνιμης διαμονής (από 4 χρόνια που ήταν πριν ο καινούργιος νόμος απαιτεί 7 χρόνια μόνιμης και νόμιμης διαμονής), μειώνει τα χρηματικά επιδόματα προς τους μετανάστες και τέλος απαγορεύει σχεδόν με πρόσφατο νόμο το γάμο μεταξύ Δανού και αλλοδαπού. Εάν και ακραία ως πολιτική αντιμετώπισης της μετανάστευσης, είναι ενδεικτική των πολύ σύγχρονων τάσεων των μεταναστευτικών πολιτικών.

Από την υπογραφή της συνθήκης του Σένγκεν και μετά (1985) τα ευρωπαϊκά δεδομένα στη μετανάστευση άλλαξαν (Μουσούρου, 1993). Η Συνθήκη που υπογράφηκε από τις χώρες της Μπενελούξ (Ολλανδία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο), την Ομοσπονδιακή Γερμανία και τη Γαλλία, και από το 1990 και την Ιταλία, καταργούσε τα εσωτερικά σύνορα μεταξύ των χωρών που συμμετείχαν, δημιουργούσε εξωτερικά σύνορα με στόχο την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στο εσωτερικό των χωρών, κοινούς κανόνες αστυνόμευσης και παροχής ασύλου, κοινά μέτρα για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας και της τρομοκρατίας. Η Συνθήκη επεκτάθηκε σταδιακά στο σύνολο των ευρωπαϊκών χωρών της Ένωσης με εξαίρεση το Ηνωμένο

³¹ Για το φαινόμενο της κοινωνικής κινητικότητας βλέπε το πρόσφατο σύγγραμμα της Κασιμάτη, 2001.

Βασίλειο και την Ιρλανδία και με βάση τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) προσαρτήθηκε ως πρωτόκολλο της Συνθήκης³².

Η Συνθήκη του Σένγκεν άνοιξε το δρόμο για τη θεσμοθέτηση μιας μεταναστευτικής πολιτικής με ευρωπαϊκή ταυτότητα. Η Ε.Ε. αρθρώνει μία πολιτική, αρχικά διαφορετική για μετανάστευση και πολιτικό άσυλο³³, αλλά με τις τελευταίες αποφάσεις στις Συνόδους Κορυφής του Τάμπερε (Φινλανδία, 15-16 Οκτωβρίου του 1999) και της Σεβίλλης στις 21-22 Ιουνίου του 2002, αποφασίστηκε υιοθέτηση κοινής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης. Ο Ισπανός πρωθυπουργός παρουσίασε σχέδιο τεσσάρων σημείων σύμφωνα με το οποίο ενοποιούνται οι πολιτικές ασύλου, ενισχύεται η συνεργασία μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών για την εξάρθρωση των δικτύων της λαθρομετανάστευσης και την τεχνική συνεργασία με τρίτες χώρες που αποτελούν βάση εισόδου, π.χ. η Τουρκία. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και το κοινό σώμα επιφυλακής σε λιμάνια και αεροδρόμια ανά την ευρωπαϊκή επικράτεια (η σύσταση του οποίου μόλις αποφασίστηκε) και το πολυεθνικό σώμα φύλαξης των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. Ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής διαβεβαίωσε ότι «η πολιτική που θα εφαρμοστεί θα προστατεύει τους πρόσφυγες – σε αντιδιαστολή με τους μετανάστες – ενώ θα φροντίζει για την ενσωμάτωση στις ευρωπαϊκές κοινωνίες όσων ξένων ήδη ζουν στην Ευρώπη» (Καθημερινή, 10/6/2002: 24)³⁴.

Η ευρωπαϊκή νομοθεσία³⁵ των τελευταίων χρόνων έχει κινηθεί πάνω σε κάποιους συγκεκριμένους άξονες οι οποίοι συνοπτικά θα μπορούσαν να παρουσιαστούν στα ακόλουθα σημεία:

Όσον αφορά την οικονομική μετανάστευση:

- ◆ Προστασία της οικογενειακής συνένωσης (COM (2001) 624, 02/07/2001).

³² Για περισσότερες λεπτομέρειες σε σχέση με τη Συνθήκη του Σένγκεν και τα συνοδευτικά μέτρα βλέπε την παρακάτω ηλεκτρονική διεύθυνση:

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/lvb/133020.htm>

³³ Οι ρυθμίσεις για το άσυλο υπόκεινται σε κανόνες του διεθνούς δικαίου που καθορίζονται από τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, ενώ η μεταναστευτική πολιτική σε κανόνες της έννομης εθνικής τάξης. Βλέπε και Παράρτημα Διοικητική Πρακτική στα Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Πρόσφυγες και Αιτούντες Άσυλο.

³⁴ Για όλες τις αποφάσεις περί μετανάστευσης στο επίπεδο των δύο Συνόδων Κορυφής του Τάμπερε και της Σεβίλλης βλέπε, τις ηλεκτρονικές διευθύνσεις:

http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_el.htm και

³⁵ βλ. Ευρωπαϊκή Νομοθεσία στη διεύθυνση: <http://www.europa.eu.int/eur-lex/el/index.html>

- ◆ Προϋποθέσεις εισόδου και χορήγησης τίτλου διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξαρτήτων οικονομικών δραστηριοτήτων (COM (2001) 386, 24/09/2001).
- ◆ Προϋποθέσεις χορήγησης τίτλου διαμονής μακράς διάρκειας (COM (2001) 127, 13/03/2001).
- ◆ Προϋποθέσεις χορήγησης τίτλου διαμονής μικρής διάρκειας (COM (2002) 0071, 11/02/2002).
- ◆ Σύσταση μηχανισμού συντονισμού για τη σύγκλιση όλων των πολιτικών των κρατών-μελών (COM (2000) 757, 22/11/2000).
- ◆ Δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Μετανάστευσης³⁶
- ◆ Διοικητική Συνεργασία ως προς τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, των θεωρήσεων, του ασύλου και της μετανάστευσης (COM(2000) 567).
- ◆ Καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, της παράνομης εισόδου και διαμονής³⁷ και της αμοιβαία αναγνώριση των αποφάσεων απομάκρυνσης³⁸.
- ◆ Δημιουργία θεσμοποιημένων οργάνων και ερευνητικών προγραμμάτων και μελετών για την κοινή διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου.
- ◆ Ενσωμάτωση των μεταναστευτικών πολιτικών στις εξωτερικές πολιτικές της Ε.Ε. (απόφαση του Συμβουλίου του Λάακεν, 14-15/12/2001) ώστε η διαχείρισή τους να επιτευχθεί μέσα σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο θεσμοποιημένης συνεργασίας της Ε.Ε. με το διεθνές περιβάλλον.³⁹
- ◆ Ένταξη των πολιτικών ενσωμάτωσης των μεταναστών για την κάθε εθνική κοινωνία στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (COM (2001) 387, 11/07/2001).
- ◆ Ανάγκη ενσωμάτωσης των μεταναστών στις χώρες υποδοχής με στόχο την κατάργηση των διακρίσεων (COM (2001) 387, 11/07/2001).

Όσον αφορά τους αιτούντες άσυλο, οι πολιτικές γραμμές είναι πιο καθαρές, λόγω της υπαγωγής του καθεστώτος του ασύλου σε διεθνείς κανόνες, αλλά η ομοφωνία μεταξύ των κρατών-μελών είναι πολύ δύσκολη αφού η κάθε χώρα διαθέτει

³⁶ Ελληνική Πρόταση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπό σύσταση, βλ. Υπ. Εξωτερικών, Διεύθυνση Γ4, αλλά και Τσίπα, 2002, σελ. 103 επ.

³⁷ βλ. ΕΕ C 269 της 20/09/2000, σ. 0008-0009. αναφέρεται στο Τσίπα, ο. αν. σελ. 104.

³⁸ βλ. ΕΕ L 149 της 02/06/2001, σ. 0034-0036, αναφέρεται στο Τσίπα, ο. αν. σελ. 104.

ένα πολύ διαφορετικό ιστορικό ως προς την επεξεργασία και την αντιμετώπιση των αιτούντων άσυλο και των πολιτικών προσφύγων. Και εδώ οι παραδοσιακές χώρες της μετανάστευσης κατέχουν το μεγάλο όγκο των αιτήσεων, με πρώτη και καλύτερη τη Γερμανία που δέχεται συνολικά το 50% των αιτούντων άσυλο, αλλά δεν πρέπει να υποτιμάται και ρόλος των μικρότερων και νεώτερων στη μετανάστευση χωρών, όπως είναι η Ελλάδα και η Ιταλία, οι οποίες λόγω γεωπολιτικής θέσης αποτελούν «πέραςμα» για τους αιτούντες άσυλο. Ο ρόλος τους είναι δύσκολος και σημαντικός γιατί με τις υπάρχουσες χρονοβόρες διαδικασίες και τη γραφειοκρατία και μέχρι να αποφανθεί η αρμόδια χώρα πάνω στις πολυάριθμες αιτήσεις, δημιουργούνται όλες οι προϋποθέσεις για την παράνομη διαμονή και περαιτέρω εγκατάσταση.

Οι κυριότερες νομοθετικές ρυθμίσεις για τους πρόσφυγες προσδιορίζουν τους παρακάτω άξονες (Τσίπα, ο. αν., σελ 105-108):

- ◆ Θέσπιση ελάχιστων κανόνων για τις διαδικασίες χορήγησης ασύλου και τους όρους υποδοχής των αιτούντων (COM (2001) 181, 25/09/2001).
- ◆ Προσδιορισμός του κράτους που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης ασύλου και της απόφασης επί της αίτησης, με βάση τη Σύμβαση του Δουβλίνου που υπογράφηκε το 1991 και εξασφαλίζει ότι η απόφαση που παίρνει ένα κράτος-μέλος θα εφαρμόζεται από τα υπόλοιπα κράτη-μέλη (COM (2001) 447, 13/08/2001)⁴⁰.
- ◆ Ορισμός της έννοιας του πρόσφυγα και προσέγγιση των μορφών επικουρικής προστασίας (COM (2001) 510, 12/09/2001).
- ◆ Θέσπιση του Ταμείου για τους Πρόσφυγες και του συστήματος EURODAC⁴¹ (καθορισμός συστήματος αντιπαραβολής δακτυλικών αποτυπωμάτων των αιτούντων άσυλο).
- ◆ Καθορισμός των ελάχιστων προδιαγραφών προσωρινής προστασίας (COM (2001) 303, 31/10/2000) και (COM (2001) 55, 20/07/2001).
- ◆ Τέλος, στην τελευταία Σύνοδο Κορυφής στη Σεβίλλη, ως γενική αρχή προωθείται η κοινή αντιμετώπιση στην πράξη των οικονομικών μεταναστών και των

³⁹ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (14 και 15 Δεκεμβρίου 2001): Συμπεράσματα της Προεδρίας, SN 300/01, ADD1, <http://ue.eu.int/pressData/el/ec/68835.pdf>, αναφέρεται στο Τσίπα, ο. αν. σελ. 106.

⁴⁰ Βλ. επίσης περισσότερες λεπτομέρειες για τη Σύμβαση του Δουβλίνου, Τσίπα, ο. αν. σελ. 107-108.

⁴¹ Βλ. ΕΕ L 252 της 06/10/2000, σελ.0012 και ΕΕ L 316 της 15/12/2000 σελ. 0001, αναφέρεται στο Τσίπα, ο. αν. σελ. 106-107.

πολιτικών προσφύγων, γεγονός που προκύπτει από τα συναφή κοινωνικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι δύο ομάδες στις κοινωνίες υποδοχής⁴².

Μελετώντας την ευρωπαϊκή νομοθεσία, βλέπουμε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει κάνει τα τελευταία χρόνια σοβαρές προσπάθειες ρύθμισης και διαχείρισης των μεταναστευτικών εισροών, κατευθύνει, πλαισιώνει και ελέγχει ως ένα βαθμό τις επιμέρους εθνικές πολιτικές. Βέβαια, οι διατάξεις της Ένωσης πολλές φορές προσκρούουν ακόμη στις εθνικές παραδόσεις και νομοθεσίες, για το λόγο αυτό και ο βαθμός παρέμβασης από την πλευρά της Ένωσης δεν μπορεί προς το παρόν να είναι τέτοιος ώστε να καταλύει το σκληρό πυρήνα των εθνικών νομοθεσιών (π.χ. το δίκαιο της ιθαγένειας). Οι δύο βασικές αρχές που φαίνονται να διαγράφονται ως απόλυτη προτεραιότητα, και με αυτές φαίνεται να συμφωνούν όλες οι ευρωπαϊκές χώρες, είναι η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης με παράλληλη αυστηρή αστυνόμευση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και η ενσωμάτωση των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες.

Έχουμε αναφερθεί στην εισαγωγή στην έμφαση που δίνεται σήμερα στα μέτρα καταστολής και αστυνόμευσης των συνόρων καθώς και στην ουσιαστική απαγόρευση εισόδου των μεταναστευτικών ρευμάτων σε όλες τις χώρες της Ένωσης, με αποτέλεσμα την έξαρση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων από χώρες με σοβαρά κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά προβλήματα⁴³. Έχουμε επίσης διατυπώσει την άποψη ότι η ανάπτυξη των πολιτικών ενσωμάτωσης θα έπρεπε να αποτελεί απόλυτη προτεραιότητα τόσο της Ένωσης όσο και των εθνικών κυβερνήσεων, γιατί οι μόνιμες και μακροχρόνιες λύσεις θα έρθουν μόνο μέσα από την αναδόμηση των ευρωπαϊκών κοινωνιών. **Αντί λοιπόν να δαπανώνται πόροι για τη «φρούρηση» της Ευρώπης και για την επινόηση «ευφών» και αποτελεσματικών «φρουρών», θα έπρεπε να αναδιαρθρώνονται όλες οι εσωτερικές δομές και θεσμοί των εθνικών κοινωνιών κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εντάσσουν στις δομές τους μετανάστες. Και ακόμη πιο σωστά, αντί να μιλάμε για ενσωμάτωση στην κοινωνία, θα έπρεπε να μιλάμε για ενσωμάτωση της ίδιας της κοινωνίας, αφού την αναγνωρίζουμε ως ένα οργανικό σύνολο (με ότι**

⁴² Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής στη Σύνοδο Κορυφής της Σεβίλλης.

⁴³ Πολλές ασιατικές χώρες εμπίπτουν σε αυτή την κατηγορία (Αφγανιστάν, Ιράκ, Ιράν, Κούρδοι, κλπ.), αλλά παλιότερα και οι χώρες της πρώην Γιουγκοσλαβίας, που λόγω των

περιλαμβάνει αυτό το σύνολο) και όχι ως ένα περιγεγραμμένο μόρφωμα στο οποίο κάποιοι είναι μέσα, κάποιοι στην περιφέρεια και κάποιοι απ' έξω (Schnapper, 1991 σελ. 95-99). Θα εξετάσουμε όμως αναλυτικότερα στο κεφάλαιο της αξιολόγησης των μεταναστευτικών πολιτικών τις ενδεχόμενες συνέπειες αυτών των πολιτικών, τις θετικές και τις αρνητικές επιπτώσεις της μετανάστευσης και το πώς αξιολογεί η Ευρώπη το τεράστιο υλικό που διαθέτει μέσα από το μεταναστευτικό φαινόμενο.

Η επόμενη και αναγκαία αναφορά που θα γίνει εδώ αναφέρεται στην περίπτωση της Ελλάδας, νέας χώρας υποδοχής μεταναστών με άκρως ενδιαφέρουσα γεωπολιτική θέση (το σύνορο της Ευρώπης με Αφρική και Ασία) και ιστορική κληρονομιά που ασφαλώς αποτυπώνεται στις εφαρμοσμένες μεταναστευτικές πολιτικές αλλά και στο ελληνικό δίκαιο ιθαγένειας. Η Ελλάδα αποτελεί ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον παράδειγμα για τη μελέτη μας γιατί, χωρίς να έχει εμπειρία και ωριμότητα πάνω στο μεταναστευτικό φαινόμενο, αναζήτησε και εφάρμοσε λύσεις που σαφώς την ανακατασκεύασαν και την ανακατασκευάζουν ακόμη ως σήμερα ως σύγχρονη κοινωνία.

πρόσφατων πολέμων οι πληθυσμιακές μετακινήσεις προς την Ευρώπη και ειδικά την Ελλάδα και την Ιταλία είναι σημαντικές.

Κεφάλαιο Τέταρτο: Η Μεταναστευτική Πολιτική της Ελλάδας

4.1. Η Ελλάδα ως χώρα υποδοχής μεταναστών

Η διεύρυνση της μεταναστευτικής εισροής στην Ελλάδα και η αυξανόμενη σημασία του φαινομένου της μετανάστευσης για το σύνολο των χωρών της Ε.Ε. συνδυάστηκε με την υιοθέτηση πολιτικών ρύθμισης της μετανάστευσης. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και την συρρίκνωση-παύση της μεταναστευτικής εκροής από την Ελλάδα, οι πολιτικές μετανάστευσης καθίστανται πλέον πολιτικές μεταναστευτικής εισροής. Η μέριμνα για τον ελληνισμό της διασποράς αλλά κυρίως οι πολιτικές σχετικά με τους παλιννοστούντες αποτελούν την απαρχή της λήψης μέτρων πολιτικής που εφαρμόστηκαν στην Ελλάδα ως χώρα υποδοχής (ελλήνων) μεταναστών. Στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και στη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 οι αντίστοιχες πολιτικές αφορούσαν πλέον τους ομογενείς παλιννοστούντες και τους αλλοδαπούς μετανάστες που στη συντριπτική τους πλειοψηφία ήταν παράνομοι.

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζονται οι θεσμικές και νομικές ρυθμίσεις σχετικά με το φαινόμενο της μετανάστευσης στην Ελλάδα τα τελευταία 30 χρόνια. Εξετάζοντας το φαινόμενο της μεταναστευτικής εισροής στην ιστορική του διάσταση, αναφέρονται αρχικά οι πολιτικές που αφορούν στους παλιννοστούντες και στους παλιννοστούντες ομογενείς καθώς και εν συντομία οι πολιτικές σχετικά με την (επαν)ένταξη των παλιννοστούντων μαθητών στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα. Στη συνέχεια αναφέρονται οι ρυθμίσεις σχετικά με την είσοδο, την παραμονή, την εργασία και τη νομιμοποίηση των αλλοδαπών στην Ελλάδα από το 1990 έως σήμερα. Τέλος γίνεται μια σύντομη αναφορά στις ειδικές ρυθμίσεις για τους πρόσφυγες καθώς και στα μέτρα πολιτικής που στοχεύουν στην ένταξη των αλλοδαπών μαθητών στο εκπαιδευτικό σύστημα της Ελλάδας.

4.2. Η εμπειρία της Ελλάδας ως χώρα αποστολής και οι πολιτικές παλιννόστησης – Μια σύντομη αναφορά

4.2.1 Η απαρχή της πολιτικής για τους παλιννοστούντες

Η αναφορά στο φαινόμενο της παλιννόστησης και στις υφιστάμενες πολιτικές που αφορούν στους παλιννοστούντες παρουσιάζει τρεις όψεις (Μουσούρου, 1991, σ.192). Η πρώτη αφορά στο φαινόμενο της παλιννόστησης ως στόχο μεταναστευτικής πολιτικής, η δεύτερη συνδέεται με την ειδική μέριμνα από την πλευρά της Πολιτείας για τους επαναπατριζόμενους Ελληνοπόντιους και Βορειοηπειρώτες και η τρίτη αναφέρεται στον τρόπο αντιμετώπισης των παλιννοστούτων μαθητών.

Για την Ελλάδα, όπως και για τις χώρες που παραδοσιακά ήταν χώρες αποστολής μεταναστών, το φαινόμενο της παλιννόστησης παρουσιάζει πολλά κοινά χαρακτηριστικά με τη μεταναστευτική εκροή. Ως μια μορφή γεωγραφικής κινητικότητας η παλιννόστηση παραπέμπει σε προσδιοριστικούς παράγοντες οι οποίοι μπορεί να είναι τόσο παράγοντες έλξης όσο και παράγοντες απώθησης, δημιουργεί κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις κυρίως για τους ίδιους τους παλιννοστούντες αλλά και για τη χώρα υποδοχής και συνεπώς οδηγεί σε πολιτικές κοινωνικο-οικονομικής ένταξης-επανάταξης των παλιννοστούτων.

Είναι επομένως αρκετά λογικό, οι χώρες που βίωσαν το φαινόμενο της παλιννόστησης να παρουσιάσουν, από την άποψη των αντίστοιχων πολιτικών, αρκετά απροετοίμαστες τουλάχιστον στα πρώτα στάδια εκδήλωσης του φαινομένου, όπως άλλωστε συνέβη και την περίοδο κατά την οποία ήταν χώρες εκροής μεταναστών. Υπό τη έννοια αυτή, αν και ο στόχος για σταδιακή παλιννόστηση είχε ήδη εκφραστεί από τις αρχές του 1975 (Μουσούρου 1991, σ. 177), η επίτευξή του δεν κατέστη δυνατή λόγω της δικαιολογημένης αδυναμίας ελέγχου της διαδικασίας παλιννόστησης. Έτσι, το φαινόμενο της παλιννόστησης έχοντας τη δική του

δυναμική, εκδηλώθηκε στην Ελλάδα ανεξάρτητα από τις υπάρχουσες δυνατότητες της αγοράς εργασίας και της οικονομίας και συνδέθηκε περισσότερο με την ανάγκη «κοινωνικο-πολιτισμικής συσπείρωσης» (Μουσούρου, 1991, σ. 193). Στα τέλη του 1970 λαμβάνονται μια σειρά μέτρων που αφορούν την παροχή οικονομικών κινήτρων (μεταξύ άλλων για απόκτηση κατοικίας και για τη δημιουργία συνεταιριστικής επιχείρησης), την παροχή διαφόρων επιδομάτων, τη διευκόλυνση στην αναζήτηση εργασίας και τέλος την παροχή ασφαλιστικής κάλυψης.

4.2.2 Η περίπτωση των παλιννοστούντων ομογενών

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, η έλευση στην Ελλάδα σημαντικού αριθμού ομογενών συνδυάστηκε με τη διεύρυνση και τη συστηματοποίηση μέτρων πολιτικής για τους παλιννοστούντες. Η εξέλιξη αυτή σχετίζεται με το γεγονός ότι οι ομογενείς παρουσιάζουν δύο σημαντικές διαφορές σε σχέση με τους μέχρι τότε παλιννοστούντες που επέστρεφαν στην Ελλάδα: α) πρόκειται για άτομα δεύτερης, τρίτης, κλπ γενιάς οι οποίοι συχνά τόσο αυτοί όσο και οι γονείς τους δεν έζησαν ποτέ στην Ελλάδα κατά το παρελθόν και β) αν και είναι ελληνικής καταγωγής είναι ξένοι υπήκοοι. Πρόκειται κυρίως για υπηκόους της πρώην Σοβιετικής Ένωσης (Ελληνοπόντιοι) και της Αλβανίας (Βορειοηπειρώτες) οι οποίοι μετά τις αλλαγές που συντελέστηκαν στην Ανατολική Ευρώπη μετακινήθηκαν προς την Ελλάδα.

Από την άποψη της αντιμετώπισής τους από την πολιτεία και της πολιτικής που ακολουθήθηκε, οι ομογενείς βρέθηκαν κάπου μεταξύ των παλιννοστούντων ελληνικής υπηκοότητας που επέστρεψαν στην Ελλάδα μετά το 1975 και των αλλοδαπών χωρίς ελληνική καταγωγή οι οποίοι εισήλθαν στην Ελλάδα κυρίως στη δεκαετία του 1990. Και αυτό γιατί λόγω καταγωγής ανήκουν στους γηγενείς ενώ λόγω υπηκοότητας κατατάσσονται στους αλλοδαπούς.

Η πολιτική για τους ομογενείς παλιννοστούντες δεν περιορίζεται στην παροχή επιδομάτων αλλά στοχεύει σε μια ευρύτερη αντιμετώπιση του ζητήματος. Αυτό άλλωστε προκύπτει από την υιοθέτηση των μέτρων που αποτυπώνονται στο Ν.1893/90 και την ενεργοποίησή τους μέσω της σύστασης του Εθνικού Ιδρύματος Υποδοχής και Αποκατάστασης Παλιννοστούντων Ομογενών Ελλήνων (Ε.Ι.Υ.Α.Π.Ο.Ε.) με σκοπό την υποδοχή, οικονομική ενίσχυση και επαγγελματική

και κοινωνική ένταξη των ομογενών (Αμίτσης και αλ., 2001β, σελ 51-52). Τα προγράμματα του ΕΙΥΑΠΟΕ καλύπτουν τρία διαφορετικά είδη βοήθειας (Φακιολάς, 2001, σ. 144): α) άμεση μεταφορά ομογενών, όπως στην περίπτωση κατά την οποία απειλούνται ανθρώπινες ζωές στους τόπους προέλευσης, β) επιδόματα πρόνοιας για την κάλυψη δαπανών διαβίωσης κατά την άφιξη και αμέσως μετά και για στέγαση σε Κέντρα Φιλοξενίας, στο ειδικό Χωριό Υποδοχής στη Θράκη, σε νοικιασμένα ξενοδοχεία και σε ιδιωτικά σπίτια και γ) μέτρα για την οικονομική, κοινωνική και εκπαιδευτική ένταξη των Ομογενών.

Γενικά, η πολιτική επεκτείνεται στην κάλυψη των εξόδων εγκατάστασης και των αναγκών στέγασής τους, στην απόκτηση της Ελληνικής υπηκοότητας χωρίς ιδιαίτερες διατυπώσεις και επομένως στη θεμελίωση δικαιωμάτων νομικής προστασίας και κοινωνικής ασφάλισης, συνδυάζοντας με τον τρόπο αυτό την κοινωνική στήριξη των ομογενών με τη νομική ρύθμιση των διαδικασιών παλιννόστησης⁴⁴. Επίσης παρέχονται δωρεάν γη και επιχορηγούμενα δάνεια για όσους επιθυμούν να απασχοληθούν με τη γεωργία καθώς και εφάπαξ ποσά γι'αυτούς που θέλουν να αναπτύξουν επιχειρηματική δραστηριότητα. Επιπλέον στους Ελληνοπόντιους και στους Βορειοηπειρώτες έχει χορηγηθεί (από το 1998 και το 2000 αντίστοιχα) ειδική ταυτότητα που, εκτός από δικαίωμα ψήφου στις εθνικές και τις δημοτικές εκλογές, τους παρέχει ελευθερία εισόδου και όλα τα δικαιώματα των Ελλήνων στην αγορά εργασίας, τόσο στην Ελλάδα όσο και στις άλλες χώρες της Ε.Ε. (Φακιολάς, 2001, σ. 140). Εντούτοις, υφίστανται διαφορές στην αντιμετώπιση των δύο αυτών κατηγοριών ομογενών, αφού σε αντίθεση με τους Ελληνοπόντιους, δεν ενθαρρύνεται ιδιαίτερα η μόνιμη εγκατάσταση των Βορειοηπειρωτών. Είναι άλλωστε χαρακτηριστικό ότι σε ελάχιστους έχει απονεμηθεί η ελληνική ιθαγένεια κάτι που δεν ισχύει στην περίπτωση των Ελληνοποντίων (Φακιολάς, 2001, σ. 141). Πρέπει επίσης να τονισθεί ότι οι Ελληνοπόντιοι υστερούν σε σχέση με τους Βορειοηπειρώτες στην γνώση της ελληνικής γλώσσας της οποίας άλλωστε η διδασκαλία είχε απαγορευτεί για περίπου 50 χρόνια. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την έλλειψη εξειδίκευσης

⁴⁴ Η διαδικασία, οι προϋποθέσεις και οι όροι που διέπουν την παλιννόστηση αποτυπώνονται στο Ν. 1900/90 και στην υπ'αρ. 24755/6.4.90 κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Προεδρίας, Εσωτερικών και Αμύνης σε συνδυασμό με την υπ'αρ. 34205/24.5.90 Απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών (Αμίτσης και αλ., 2001β, σελ. 52). Για τις ιδιαίτερες ρυθμίσεις, από το 1990 έως σήμερα, που εξασφαλίζουν την κοινωνική και οικονομική ένταξη των

σε δραστηριότητες που παρουσιάζουν ζήτηση για εργατικό δυναμικό δυσχεραίνει σε σημαντικό βαθμό την οικονομική ενσωμάτωση τους στην ελληνική αγορά εργασίας (Κασιμάτη 1992). Αντίθετα οι Βορειοηπειρώτες ομιλούν καλύτερα την ελληνική γλώσσα και είναι περισσότερο εξοικειωμένοι με την οικονομική κατάσταση και την κοινωνική νοοτροπία στην Ελλάδα με αποτέλεσμα η ένταξή τους να επιτυγχάνεται σε ικανοποιητικό βαθμό (Φακιολάς, 2001, σ. 140).

4.2.3 Οι ρυθμίσεις για τους παλιννοστούντες μαθητές

Μια επιπλέον πτυχή των πολιτικών σχετικά με τους παλιννοστούντες αφορά στον τρόπο αντιμετώπισης των παλιννοστούντων μαθητών και στην κοινωνικο-οικονομική και κυρίως εκπαιδευτική ένταξή τους. Ουσιαστικά, η μέριμνα για την ένταξη των παλιννοστούντων μαθητών συμβαδίζει με την εμφάνιση του φαινομένου της παλιννόστησης κατά τη δεκαετία του 1970. Ουσιαστικά η συνειδητοποίηση των εκπαιδευτικών μειονεκτημάτων της δεύτερης γενιάς οδήγησε στη λήψη μέτρων που αποσκοπούσαν στην εξάλειψη των μειονεκτημάτων αυτών χωρίς όμως να καταλήξει σε έναν επαναπροσδιορισμό της εκπαιδευτικής πολιτικής η οποία θα έπρεπε πλέον να εκφράζει τις ιδιομορφίες της Ελλάδας ως χώρα παλιννόστησης (Μουσούρου, 1991, σελ 197-198). Τα μέτρα αφορούσαν αρχικά τα ζητήματα της ισοτιμίας των τίτλων σπουδών ξένων σχολείων καθώς και της βαθμολογίας των παλιννοστούντων μαθητών. Στις αρχές τις δεκαετίας του 1980 δημιουργήθηκαν οι πρώτες τάξεις υποδοχής μαθητών, αρχικά για αυτούς που προέρχονται από την τότε Ομοσπονδιακή Γερμανία και στη συνέχεια για μαθητές που παλιννοστούσαν από Αγγλόφωνες χώρες. Οι προπαρασκευαστικές αυτές τάξεις μετατράπηκαν με την πάροδο του χρόνου σε φροντιστηριακά ολιγομελή τμήματα και στη συνέχεια σε ειδικά σχολεία για Αγγλόφωνους, Γαλλόφωνους και Γερμανόφωνους μαθητές.

Η δημιουργία ειδικών σχολείων για τους παλιννοστούντες μαθητές θεωρήθηκε ως ένα ανεπαρκές μέτρο για την εκπαιδευτική ενσωμάτωσή τους αφού βασίστηκε σε μια ξεπερασμένη λογική διαχωρισμού των μαθητών σε «αλλοδαπούς» και «ντόπιους» και η οποία είχε εκφραστεί παλαιότερα χωρίς επιτυχία στις Δυτικο-Ευρωπαϊκές χώρες υποδοχής (Δαμανάκης, 1987, σ. 177, αναφέρεται στο Μουσούρου, 1991, σ.

ομογενών, αξιοποιώντας χρηματοδοτικές παρεμβάσεις της Ε.Ε. βλέπε Αμίτσης 2001, σελ.

199). Ουσιαστικά οι προπαρασκευαστικές αυτές τάξεις συνδύαστηκαν με τον διαχωρισμό των παιδιών που παλιννόστησαν από τους υπόλοιπους μαθητές και με την επιδείνωση της απομόνωσής τους (Charbit et Bertrand, 1985, σ. 106, αναφέρεται στο Μουσούρου, 1991, σ. 198).

Δεν θα πρέπει να παραβλέψουμε το γεγονός ότι κατά την ίδια χρονική περίοδο ενισχύεται το ενδιαφέρον για θέματα που αφορούν την νεότερη γενιά των εκτός Ελλάδας Ελλήνων, είτε πρόκειται για νέους που ζουν και πιθανότατα θα ζήσουν στο εξωτερικό είτε πρόκειται για νέους που ζουν στο εξωτερικό αλλά κατά πάσα πιθανότητα θα επιστρέψουν στην Ελλάδα. Το ενδιαφέρον εστιάστηκε στη στήριξη της Ελληνικής ταυτότητας των παιδιών αυτών μέσα από «α) την επαφή με τη σύγχρονη Ελληνική πολιτισμική πραγματικότητα όσο και με την Ελληνική παράδοση, β) την καλλιέργεια της Ελληνικής γλώσσας και γ) την επαφή με το Ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα δηλαδή την δημιουργία ή την διατήρηση της δυνατότητας (επαν)ένταξης σ' αυτό», (Μουσούρου 1991, σ. 186). Η μέριμνα για την καλλιέργεια της Ελληνικής γλώσσας και για την επαφή με το Ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα συνδέθηκε με τη διδασκαλία της Μητρικής (στην περίπτωση μας ελληνικής) γλώσσας στα σχολεία των χωρών υποδοχής, με τη δημιουργία Ελληνικών τάξεων για παιδιά που ακολουθούν το αλλοδαπό εκπαιδευτικό σύστημα καθώς και με τη λειτουργία Ελληνικών σχολείων (είτε δίγλωσσα είτε αμιγώς Ελληνικά) εφόσον αυτή επιτρέπεται από την χώρα υποδοχής.

4.3. Η εμπειρία της Ελλάδας ως χώρα υποδοχής και οι υφιστάμενες πολιτικές

4.3.1 Το θεσμικό πλαίσιο των αρχών της δεκαετίας του 1990 και η πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών

Μέχρι το 1991, το θεσμικό πλαίσιο που καθόριζε την πολιτική σχετικά με τη μεταναστευτική εισροή καθορίζονταν από το Ν. 4310/1929. Στη δεκαετία του 1980 έγινε φανερό ότι η εφαρμογή του παραπάνω νόμου, ο οποίος εισήχθη προκειμένου

να ρυθμίσει τον ερχομό των προσφύγων από τη Μικρά Ασία (Λαμπριανίδης και αλ. 2001, σ. 124), αδυνατούσε να ρυθμίσει το φαινόμενο της μετανάστευσης και ειδικότερα αυτό της εισροής αλλοδαπών στην Ελλάδα. Αυτή η αδυναμία σε συνδυασμό με τις νέες υποχρεώσεις που δημιουργούνταν από την εφαρμογή διεθνών συμβάσεων που είχαν επικυρωθεί από την Ελληνική Πολιτεία και ως ένα βαθμό αφορούσαν τους μετανάστες, οδήγησαν στην υιοθέτηση ενός νέου νομικού πλαισίου το οποίο τυποποιήθηκε στο Ν. 1975/91. Στον νόμο αυτό υπήρχε μια διπλή επιδίωξη (Lazaridis, 1996, σ. 342, αναφέρεται στο Αμίτσης και αλ., 2001β, σ. 38): α) η αντιμετώπιση του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης και β) η προσαρμογή των εθνικών πολιτικών στη μεταναστευτική πολιτική των χωρών της Δυτικής Ευρώπης. Έτσι οι διατάξεις του νόμου καθόριζαν τις συνθήκες εισόδου και παραμονής των αλλοδαπών στην Ελλάδα επιτρέποντας την άμεση απέλαση οποιουδήποτε αλλοδαπού εισέρχονταν ή παρέμεινε στη χώρα χωρίς να τηρεί τις απαραίτητες νομικές διαδικασίες. Επιπρόσθετα καθορίζονταν ζητήματα σχετικά με τους συνοριακούς ελέγχους και τις συνθήκες εργασίας και εξόδου των αλλοδαπών, καθώς και ζητήματα σχετικά με τις διαδικασίες απέλασης και παροχής ασύλου (Λαμπριανίδης και αλ., 2001, σ. 125). Αν και ο νόμος προέβλεπε συνεργασία μεταξύ διαφόρων Υπουργείων, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και δημοσίων οργανισμών, η βασική ευθύνη εφαρμογής του ανήκε στο Υπουργείο Δημόσιας Τάξης.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου η χορήγηση άδεια παραμονής και εργασίας προϋπέθετε την ύπαρξη συμβολαίου εργασίας μεταξύ εργοδότη και αλλοδαπού εργαζόμενου. Παρόλα αυτά επιτρέπονταν μια αρχική περίοδο παραμονής τρίμηνης διάρκειας χωρίς άδεια. Μετά την περίοδο αυτή μπορούσε να χορηγηθεί από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης προσωρινή άδεια παραμονής διάρκειας επίσης τριών μηνών. Η άδεια παραμονής για λόγους απασχόλησης ήταν για ένα έτος και μπορούσε να ανανεώνεται, μετά από πρόσκληση από Έλληνα εργοδότη, κάθε χρόνο για ανώτατο χρονικό διάστημα πέντε ετών. Η χορήγηση άδειας εργασίας προαπαιτούσε την ύπαρξη άδειας παραμονής και περιορίζονταν σε τομείς της οικονομίας που παρουσίαζαν αυξημένη ζήτηση. Μετά την παρέλευση των πέντε ετών η άδεια μπορούσε να ανανεώνεται κάθε δύο χρόνια. Μετά από παραμονή 15 ετών ο αλλοδαπός μη Κοινοτικός υπήκοος μπορούσε να υποβάλει αίτηση μόνιμης παραμονής στην Ελλάδα. Επιπλέον καθορίζονταν ένα ανώτατο όριο (ετήσιων) αδειών παραμονής που θα χορηγούνταν κάθε χρόνο. Η ανανέωσή τους γίνονταν από το

Υπουργείο Δημόσιας Τάξης. Οι αλλοδαποί που ήταν παντρεμένοι με Έλληνες ή είχαν Ελληνική καταγωγή μπορούσαν να αποκτήσουν άδεια παραμονής και εργασίας χωρίς χρονικό περιορισμό. Οι αιτήσεις για χορήγηση της ελληνικής ιθαγένειας γίνονταν δεκτές μόνο για τους αλλοδαπούς που ήταν παντρεμένοι με Έλληνες και διέμεναν στην Ελλάδα τουλάχιστον για 5 χρόνια, ενώ για κάθε άλλη περίπτωση ο χρόνος παραμονής ήταν τα 10 χρόνια. Η οικογενειακή συνένωση για όσους απασχολούνταν νόμιμα ήταν εφικτή αλλά με ιδιαίτερα αυστηρά κριτήρια και υπό την προϋπόθεση της κοινής συμβίωσης πριν την άφιξή τους στην Ελλάδα.

Η παράνομη είσοδος των αλλοδαπών στη χώρα επέσυρε ποινή φυλάκισης μέχρι και πέντε χρόνια ενώ για όσους διέμεναν παράνομα στην Ελλάδα ήταν δυνατή η άμεση σύλληψη και απέλασή τους σε διάστημα 48 ωρών. Επίσης, για άτομα ή επιχειρήσεις που διευκόλυναν την παράνομη είσοδο ή απασχόληση των αλλοδαπών, προβλέπονταν αυστηρές ποινές όπως φυλάκιση και χρηματικά πρόστιμα. Τέλος, ο νόμος εισήγαγε το θεσμό των ειδικών ομάδων περιπολίας με σκοπό τον αποτελεσματικότερο συνοριακό έλεγχο και την αποτροπή της εισόδου παράνομων μεταναστών.

Μεταξύ των αδυναμιών του συγκεκριμένου θεσμικού πλαισίου πρέπει να αναφερθεί η περιοριστική χρήση του δικαιώματος άσκησης προσφυγής και η απουσία μέτρων για την ένταξη των μεταναστών (Αμίτσης και αλ., 2001β, σ.41), γεγονός που ενίσχυε τη δυνατότητα εξάρτησης και εκμετάλλευσης των παράνομων μεταναστών από τους εργοδότες. Επιπλέον ασκήθηκαν κριτικές σχετικά με τα μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας που δίνονταν στις αστυνομικές αρχές αλλά και με τη θέσπιση των υποχρεώσεων καταγγελίας των παράνομων μεταναστών από τους πολίτες. Οι διατάξεις του νόμου ευνοούσαν τη σύνδεση της μετανάστευσης με την εγκληματικότητα προσδίδοντας με τον τρόπο αυτό μια «αστυνομική λογική» (Λαμπριανίδης και αλ., 2001 σ. 126) στην αντιμετώπιση του φαινομένου της μετανάστευσης, λογική η οποία ήταν σαφέστατα επηρεασμένη από το θεσμικό πλαίσιο και τις περιοριστικές πολιτικές μετανάστευσης των χωρών της Ε.Ε. Οι «επιχειρήσεις-σκούπα» που ακολούθησαν κυρίως απέναντι στους Αλβανούς μετανάστες και γενικά οι περιπτώσεις παράνομης μετανάστευσης που έγιναν αντικείμενο καταστολής επέτειναν τα φαινόμενα του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.

Παρά το θεσμικό πλαίσιο που τυποποιήθηκε στο Ν. 1975/91, στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990 παρατηρήθηκε ένταση των παράνομων μεταναστευτικών ρευμάτων προς την Ελλάδα. Η εξέλιξη αυτή, αν και με κάποια καθυστέρηση σε σχέση με τις άλλες τρεις χώρες του Μεσογειακού Νότου, οδήγησε στην υιοθέτηση του πρώτου προγράμματος νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών. Το 1996, με πρωτοβουλία του Υπουργείου Εργασίας συγκροτήθηκε ειδική Επιτροπή με σκοπό τη διερεύνηση των προϋποθέσεων νομιμοποίησης καθώς και την προετοιμασία των σχετικών διαδικασιών (Φακιολάς, 1998, σ.31). Το έργο της Επιτροπής κατέληξε το 1997 στην υιοθέτηση δύο Προεδρικών Διαταγμάτων (358/97 και 359/97⁴⁵) τα οποία άρχισαν να ισχύουν από την 1/1/1998. Το πρώτο αποσκοπούσε στην καταγραφή των αλλοδαπών που διέμεναν παράνομα στην Ελλάδα και είτε απασχολούνταν είτε ζητούσαν απασχόληση, καθώς και στην έναρξη της διαδικασίας και τον καθορισμό των προϋποθέσεων νομιμοποίησής τους. Σύμφωνα με αυτό, ο αλλοδαπός ήταν υποχρεωμένος να υποβάλει αίτηση έως τις 31/05/1998 στο τοπικό γραφείο του ΟΑΕΔ, δίνοντας ταυτόχρονα μια σειρά πληροφοριών σχετικά με το μορφωτικό του επίπεδο, τη διεύθυνση και τη διάρκεια διαμονής του στην Ελλάδα, την προηγούμενη απασχόλησή του, την εθνικότητα και τη χώρα καταγωγής του (Φακιολάς, 1998, σ.31). Στην περίπτωση αυτή του χορηγούνταν πιστοποιητικό (Κάρτα Προσωρινής Άδειας Παραμονής Αλλοδαπού - Λευκή Κάρτα) που του εξασφάλιζε τη νόμιμη παραμονή έως το προαναφερόμενο χρονικό διάστημα. Μέσα στην προθεσμία αυτή ο αλλοδαπός ήταν υποχρεωμένος να καταθέσει διάφορα πιστοποιητικά προκειμένου να αποκτήσει την Κάρτα Προσωρινής Άδειας παραμονής η οποία του εξασφάλιζε τη νόμιμη παραμονή έως το τέλος του 1998, τη μη απέλαση τυχόν εξαρτημένων μελών της οικογένειάς του καθώς και το δικαίωμα της ίσης μεταχείρισης με τον έλληνα εργαζόμενο σχετικά με την αμοιβή, την κοινωνική ασφάλιση, τους όρους και τις συνθήκες εργασίας και απασχόλησης. Όσοι δεν υπέβαλαν αίτηση στα γραφεία του ΟΑΕΔ μέχρι τις 31/5/1998 εντάσσονταν στη διαδικασία της απέλασης σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 1975/91. Στο Διάταγμα προβλέπονταν επίσης η παράταση της παραπάνω προθεσμίας για 2 μήνες.

Οι αλλοδαποί που ήταν κάτοχοι της Κάρτας Προσωρινής Άδειας Παραμονής ή όσοι ήταν κάτοχοι της Λευκής Κάρτας και είχαν υποβάλει εμπρόθεσμα τα

⁴⁵ Βλ. τα πλήρη κείμενα των Π.Δ. 358 και 359/97 στην *Επετηρίδα Εργασίας*, Πάντειο

προβλεπόμενα δικαιολογητικά υποχρεούνταν έως τις 30 Ιουλίου του 1998 να προσκομίσουν μια σειρά επιπρόσθετων δικαιολογητικών σχετικά με το χρόνο και το είδος της απασχόλησης, την εκπλήρωση των φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων και το εισόδημα, προκειμένου να τους χορηγηθεί Κάρτα Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας (Πράσινη Κάρτα). Οι προϋποθέσεις χορήγησης της παραπάνω κάρτας προβλέπονταν από το δεύτερο Προεδρικό Διάταγμα. Η χρονική ισχύς της Κάρτα Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας κυμαίνονταν από 1-3 έτη. Για τη χρονική κλιμάκωση της Κάρτας λαμβάνονταν υπόψη το είδος της εκτελούμενης εργασίας και το χρονικό διάστημα εργασίας του αλλοδαπού στην Ελλάδα, η κατάσταση της οικονομίας και το γενικότερο συμφέρον της εθνικής οικονομίας. Η Κάρτα μπορούσε να ανανεωθεί δύο φορές για διάστημα 2 ετών με κύρια προϋπόθεση την πραγματοποίηση από τον αλλοδαπό εισοδήματος ανειδίκευτου εργάτη που να αντιστοιχεί στο ήμισυ τουλάχιστον των ημερών για το χρονικό διάστημα από τη χορήγηση της Κάρτας έως την υποβολή αίτησης για ανανέωσή της (Φακιολάς, 1998, σ. 31). Οι αλλοδαποί με 5ετή παραμονή στην Ελλάδα οι οποίοι διέθεταν τους αναγκαίους πόρους για την κάλυψη των αναγκών στέγασης και συντήρησή τους μπορούσαν να λάβουν κάρτα παραμονής για χρονική διάρκεια 5 ετών. Στην περίπτωση αυτή μπορούσαν επίσης να ζητήσουν την μη απέλαση ή την επανασύνδεση με μέλη της οικογένειάς τους. Τέλος οι κάτοχοι της Κάρτας καθώς και τα μέλη της οικογένειάς τους, δικαιούνταν να εξέλθουν από την ελληνική επικράτεια και εφόσον η Κάρτα ήταν ακόμη σε ισχύ να εισέλθουν και πάλι.

Η κριτική που ασκήθηκε στα παραπάνω Προεδρικά Διατάγματα εστιάζονταν στην έλλειψη κινήτρων και στην ελλιπή ενημέρωση για τη νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών (εκτιμάται ότι 150.000 αλλοδαποί που διέμεναν παράνομα στην Ελλάδα δεν υπέβαλλαν αίτηση για τη Λευκή Κάρτα, Καβουνίδη, 2001, σ. 107). Παράλληλα, η μη-πλήρης συμμετοχή των παράνομων μεταναστών στη διαδικασία νομιμοποίησης μπορεί να αποδοθεί είτε στην άγνοια είτε στο φόβο ότι θα παγιδεύονταν σε μια νόμιμη διαδικασία που θα μπορούσε να τους θέσει υπό τον πλήρη έλεγχο των αρχών οδηγώντας πιθανώς έως και την απέλασή τους. Επιπλέον, η έκδοση των απαραίτητων δικαιολογητικών για την αίτηση χορήγησης της Πράσινης Κάρτας ήταν πολύ περισσότερος από αυτόν που αρχικά είχε προβλεφθεί, με

Πανεπιστήμιο, 1998, Μέρος 3^ο.

αποτέλεσμα ένα σημαντικό ποσοστό αλλοδαπών που ήταν κάτοχοι της Λευκής Κάρτας να αποκλειστούν από τη διαδικασία λήψης της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας. Είναι χαρακτηριστικό ότι από τους 373.000 που υπέβαλαν αίτηση για Λευκή Κάρτα μόνο οι 228.000 (61%) κατέθεσαν αίτηση χορήγησης της Πράσινης Κάρτας από τις οποίες εγκρίθηκαν οι 219.000 (Φακιολάς, 2002). Το κόστος εφαρμογής των δύο Προεδρικών Διαταγμάτων υπολογίζεται σε περισσότερα από 500.000.000 δρχ. ετησίως, ενώ παράλληλα, παρατηρήθηκε η ανάπτυξη ενός αριθμού μεσαζόντων οι οποίοι, έναντι ορισμένης αμοιβής, προσέφεραν βοήθεια στους παράνομους μετανάστες που επιθυμούσαν να συμμετάσχουν στη διαδικασία νομιμοποίησης (Αμίτσης και Λαζαρίδη, 2001α, σελ. 44-45).

4.3.2 Οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις για τη μετανάστευση και η δεύτερη διαδικασία νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών

Με την πάροδο του χρόνου έγινε φανερή η ανάγκη για μια νέα μεταναστευτική πολιτική η οποία, ξεφεύγοντας από μια «λογική αστυνόμευσης» θα αντιμετώπιζε το φαινόμενο της μετανάστευσης με μια πιο σφαιρική και σύγχρονη αντίληψη για το ρόλο των μεταναστών στην Ελληνική οικονομία και κοινωνία. Η αντίληψη αυτή αποτυπώνεται στις πρόσφατες ρυθμίσεις σχετικά με τη μετανάστευση οι οποίες τυποποιήθηκαν με το Νόμο 2910/2001 και αφορούν μεταξύ άλλων στην μακροχρόνια παραμονή και πολιτογράφηση των αλλοδαπών, στους εξωτερικούς και εσωτερικούς ελέγχους, στην πρόσκληση των αλλοδαπών για απασχόληση καθώς και στη δημιουργία νέων θεσμικών οργάνων. Αναμφίβολα συναντάμε μια σειρά καινοτομιών σε σχέση με το προηγούμενο νομικό καθεστώς (Αμίτσης και Λαζαρίδη, 2001α, σελ. 59-60 και Φακιολάς, 2002). Οι σημαντικότερες από αυτές μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

α) Σε θεσμικό επίπεδο, ο συντονισμός της μεταναστευτικής πολιτικής ανατίθεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης όπου και δημιουργείτε Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης. Επιπρόσθετα δίνεται η δυνατότητα για σύσταση αντίστοιχων Διευθύνσεων ή Τμημάτων σε κάθε νομό (μέχρι και 4 διευθύνσεις στην Περιφέρεια Αττικής) προκειμένου με την πάροδο

του χρόνου η υπηρεσία αλλοδαπών και μετανάστευσης να αναφέρεται πλέον στην αντίστοιχη υπηρεσία που βρίσκεται στο νομό που ο αλλοδαπός διαμένει ή προτίθεται να εγκατασταθεί. Προκειμένου να επιτευχθεί μια ορθότερη κατανομή μεταξύ των αλλοδαπών που επιθυμούν να απασχοληθούν στην Ελλάδα και των αναγκών που υπάρχουν, δίνεται η δυνατότητα για τη δημιουργία Γραφείων Ευρέσεως Εργασίας σε έδρες πρεσβειών και έμμισθων ελληνικών προξενικών αρχών. Οι ενδιαφερόμενοι θα καλούνται, μέσω των γραφείων αυτών, να υποβάλλουν αίτηση για απασχόληση στην Ελλάδα. Επιπλέον, προκειμένου να αναπτυχθεί η έρευνα και η μελέτη που αφορά στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής συνιστάται «Κέντρο Μελέτης της Μετανάστευσης» (ιδιωτικού δικαίου) το οποίο εποπτεύεται από το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

β) Σε ότι αφορά στη διαδικασία πρόσκλησης και στη χορήγηση άδειας εισόδου των αλλοδαπών για λόγους εργασίας γίνεται ένας διαχωρισμός μεταξύ της εξαρτημένης εργασίας, της εποχιακής εργασίας και της άσκησης ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας. Στην περίπτωση της παροχής εξαρτημένης εργασίας, η άδεια χορηγείται από το νομάρχη μετά από έκθεση του Ο.Α.Ε.Δ. μέσα από μια μάλλον χρονοβόρα και δαπανηρή διαδικασία. Στην έκθεση η οποία θα καταρτίζεται από τον Ο.Α.Ε.Δ. στο τελευταίο τρίμηνο κάθε έτους θα καταχωρούνται οι υπάρχουσες ανάγκες για το εργατικό δυναμικό και οι κενές θέσεις εργασίας κατά ειδικότητα και γεωγραφική περιφέρεια που μπορούν να καλυφθούν από αλλοδαπούς. Κατά την κατάρτιση της έκθεσης θα λαμβάνονται υπόψη το συμφέρον της εθνικής οικονομίας, η προσφορά εργασίας από ημεδαπούς και αλλοδαπούς και η ζήτηση. Με βάση αυτή την έκθεση θα καθορίζονται, με απόφαση των Υπουργείων Εργασίας, Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Εξωτερικών, ο ανώτατος αριθμός αδειών εργασίας που θα χορηγούνται κάθε έτος στους αλλοδαπούς κατά ιθαγένεια, νομό, είδος και διάρκεια απασχόλησης καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Η απόφαση αυτή θα διαβιβάζεται στις ελληνικές προξενικές αρχές και στα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας που θα λειτουργούν στο εξωτερικό καθώς και στις υπηρεσίες εργασίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Στη συνέχεια τα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας θα καλούν τους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς να υποβάλλουν αιτήσεις για εργασία στην Ελλάδα. Οι καταστάσεις των ενδιαφερομένων θα αποστέλλονται στον Ο.Α.Ε.Δ. και στις υπηρεσίες εργασίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Επιπρόσθετα, ο εργοδότης που επιθυμεί να προσλάβει προσωπικό

με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας υποβάλλει αίτηση στην αρμόδια υπηρεσία εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Στη συνέχεια ο Ο.Α.Ε.Δ. εγκρίνει ή απορρίπτει την κάλυψη των θέσεων που ζητούνται από αλλοδαπούς που διαμένουν στο εξωτερικό ανάλογα με την κάλυψη ή όχι των θέσεων αυτών από ημεδαπούς ή αλλοδαπούς που μένουν νόμιμα στην Ελλάδα. Στην περίπτωση της έγκρισης ο Ο.Α.Ε.Δ. υποβάλλει αίτηση στο νομάρχη για τη χορήγηση άδειας εργασίας στους αλλοδαπούς που διαμένουν στο εξωτερικό και επιθυμούν να εργασθούν στην Ελλάδα η οποία συνοδεύεται από πιστοποιητικά που βεβαιώνουν ότι ο εργοδότης θα προσλάβει τους συγκεκριμένους αλλοδαπούς και ότι θα αναλάβει τις δαπάνες διαβίωσής τους μέχρι να λάβουν άδεια παραμονής ή στην περίπτωση της μη χορήγησης, μέχρι να αποχωρήσουν από τη χώρα. Απαιτείται επίσης εγγυητική επιστολή τράπεζας για ποσό ίσο τουλάχιστο με τις τριμηνιαίες αποδοχές ανειδίκευτου εργάτη για την κάλυψη των δαπανών τρίμηνης διαβίωσης του αλλοδαπού στην Ελλάδα και ποσού που καλύπτει τις δαπάνες επαναπροώθησης ή απέλασής του στη χώρα προέλευσης. Στην περίπτωση της χορήγησης άδειας εργασίας από το νομάρχη, η άδεια διαβιβάζεται στο ελληνικό προξενείο προκειμένου να δοθεί θεώρηση εισόδου στον αλλοδαπό και κοινοποιείται στην υπηρεσία αλλοδαπών και μετανάστευσης.

Σε ότι αφορά στην εποχιακή εργασία, η διαδικασία πρόσκλησης αλλοδαπών εφαρμόζεται όπως παραπάνω, ενώ η διαδικασία εισόδου και παραμονής ρυθμίζονται από διμερείς ή πολυμερείς διεθνείς συμβάσεις. Η διάρκεια απασχόλησης του αλλοδαπού για εποχιακή εργασία καθορίζεται στους 6 μήνες. Στην περίπτωση της επιθυμίας για άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας, η αίτηση εισόδου υποβάλλεται στην ελληνική προξενική αρχή η οποία τα διαβιβάζει στην υπηρεσία αλλοδαπών και μετανάστευσης της περιφέρειας όπου ανήκει ο δήμος ή η κοινότητα όπου ο αλλοδαπός προτίθεται να εγκατασταθεί και να ασκήσει τη δραστηριότητα που επιθυμεί. Εάν η αίτηση γίνει αποδεκτή, ο αλλοδαπός λαμβάνει την άδεια εισόδου μέσω της ελληνικής προξενικής αρχής. Τέλος προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για την είσοδο αλλοδαπών για οικογενειακή συνένωση, για λόγους σπουδών καθώς και για ειδικές κατηγορίες αλλοδαπών και συγκεκριμένα για αθλητές και προπονητές, μέλη διοικητικών συμβουλίων, διαχειριστές και προσωπικό επιχειρήσεων, πνευματικών δημιουργών και μελών καλλιτεχνικών συγκροτημάτων.

Ειδικότερα στην περίπτωση της οικογενειακής συνένωσης, ενώ στο Νόμο 1975/1991 (άρθρο 14) η πρόσκληση μελών της οικογένειας του αλλοδαπού απαιτούσε την 15ετή συνολική νόμιμη παραμονή του, στο Νόμο 2910/2001 (άρθρο 28) η απαραίτητη διάρκεια παραμονής είναι 2 χρόνια . Επιπλέον υπάρχει μια διαφοροποίηση σχετικά με τον ορισμό των μελών της οικογένειας. Στον παλαιότερο νόμο ο αλλοδαπός είχε το δικαίωμα να προσκαλέσει τους γονείς του, κάτι που δεν προβλέπεται από το νέο θεσμικό πλαίσιο το οποίο όμως δίνει το δικαίωμα εισόδου σε τέκνα του/της συζύγου εφόσον του/της έχει ανατεθεί ή άσκηση της γονικής μέριμνας. Επίσης, σύμφωνα με τον πρόσφατο νόμο, δίνεται η δυνατότητα άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας σε μέλη της οικογένειας του αλλοδαπού.

γ) Σχετικά με τις διαδικασίες και προϋποθέσεις παραμονής αλλοδαπών, η άδεια παραμονής δεν χορηγείται πλέον από τις αστυνομικές αρχές αλλά από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Μετανάστευσης. Ουσιαστικά, ο ρόλος των αστυνομικών αρχών στην παραπάνω διαδικασία περιορίζεται στη συμμετοχή ενός εκπροσώπου τους στην τριμελή Επιτροπή Μετανάστευσης (τα άλλα δύο μέλη είναι υπάλληλοι της υπηρεσίας αλλοδαπών και μετανάστευσης).

Η διάρκεια της άδειας παραμονής συναρτάται από τους λόγους οι οποίοι δικαιολογούν την είσοδο του αλλοδαπού στη χώρα. Στην περίπτωση της εισόδου για παροχή εξαρτημένης εργασίας η άδεια παραμονής χορηγείται για ένα έτος και μπορεί να ανανεώνεται κάθε φορά για όσο χρόνο ισχύει η άδεια εργασίας. Η άδεια εργασίας είναι διάρκειας μέχρι ενός έτους και ανανεώνεται, υπό την προϋπόθεση της ύπαρξης σύμβασης εργασίας και της εκπλήρωσης φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων εκ μέρους του αλλοδαπού, κάθε φορά για χρονική περίοδο μέχρι ενός έτους. Στην περίπτωση της άσκησης ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας η άδεια παραμονής χορηγείται για δύο χρόνια και μπορεί να ανανεώνεται ισόχρονα. Και στις δύο κατηγορίες απασχολούμενων, μετά την πάροδο έξι ετών, η ανανέωση της άδειας παραμονής γίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και αποκέντρωσης και έχει διετή διάρκεια. Μετά από δεκαετή συνολική παραμονή στην Ελλάδα είναι δυνατή η απόκτηση άδειας παραμονής αόριστης διάρκειας. Σημειώνουμε ότι στο Νόμο 1975/1991 δίνονταν η δυνατότητα για διετή

ανανέωση της άδειας παραμονής μετά από 5 χρόνια νόμιμης παραμονής ενώ η χορήγηση κάρτας αόριστης διάρκειας προϋπέθετε 15ετή νόμιμη παραμονή.

Αναφορικά με τα μέλη των οικογενειών, η άδεια παραμονής χορηγείται για χρονικό διάστημα μέχρι ενός έτους, μπορεί να ανανεώνεται για διάστημα μέχρι ενός έτους και ακολουθεί την τύχη της άδειας παραμονής του αλλοδαπού. Επιπρόσθετα, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, δίνεται η δυνατότητα απόκτησης αυτοτελούς δικαιώματος παραμονής στην Ελλάδα για πρόσωπα που έχουν γίνει δεκτά για λόγους οικογενειακής συνένωσης. Παρόλα αυτά η αυτοτελής άδεια παραμονής δεν μπορεί να υπερβαίνει το ένα έτος και μπορεί να ανανεωθεί για ένα ακόμη έτος.

δ) Σχετικά με την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση, οι αντίστοιχες ρυθμίσεις επιφέρουν αλλαγές τόσο σε θεσμικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο των προϋποθέσεων για απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας. Πιο συγκεκριμένα στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, δημιουργείται πενταμελής Επιτροπή Πολιτογράφησης (με συμμετοχή μάλιστα 2 μελών Δ.Ε.Π.) η οποία, σε κάποιο στάδιο της διαδικασίας, διατυπώνει γνώμη για την αποδοχή ή όχι των αιτήσεων πολιτογράφησης από τον Υπουργό. Επιπρόσθετα, τμήμα της διαδικασίας πολιτογράφησης ανατίθεται στις Περιφέρειες. Οι διατάξεις του νέου νόμου δημιουργούν ευνοϊκότερες προϋποθέσεις για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας από τους αλλογενείς και τους ανιθαγενείς αλλοδαπούς καθώς και για τους πρόσφυγες, τουλάχιστον σε ότι αφορά την απαιτούμενη διάρκεια παραμονής τους στην Ελλάδα. Πιο συγκεκριμένα, για τους αλλογενείς αλλοδαπούς επιτρέπεται η πολιτογράφηση μετά από νόμιμη 10ετή παραμονή στην Ελλάδα στο διάστημα της τελευταίας 12ετίας πριν από τη υποβολή της αίτησης. Για τους ανιθαγενείς αλλοδαπούς και τους πρόσφυγες αρκεί διαμονή 5 ετών στην Ελλάδα για το ίδιο χρονικό διάστημα πριν από την υποβολή της αίτησης.

ε) Σχετικά με τη ρύθμιση θεμάτων που αφορούν στην κατοχύρωση δικαιωμάτων των μεταναστών και την ένταξή τους στην κοινωνία, ευνοείται η πρόσβαση των ανήλικων αλλοδαπών στην εκπαίδευση, με την υποχρέωση για την ελάχιστη σχολική φοίτηση όπως και οι Έλληνες. Κατοχυρώνεται η πρόσβαση των αλλοδαπών στο σύστημα δικαιοσύνης και στο σύστημα κοινωνικής προστασίας μέσω

της ασφάλισής τους στους οικείους ασφαλιστικούς φορείς στους οποίους απολαμβάνουν τα ίδια ασφαλιστικά δικαιώματα με τους Έλληνες.

ζ) Σχετικά με τα θέματα απέλασης, ελέγχου και φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας, ο νόμος επιβάλλει αυστηρότερες ποινές στους εργοδότες που παραβαίνουν το νόμο και στους ιδιώτες που διακινούν ή εκμισθώνουν κατοικία σε παράνομους αλλοδαπούς. Επιπλέον, οι δημόσιες υπηρεσίες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και οι οργανισμοί κοινής ωφέλειας υποχρεούνται να μην παρέχουν υπηρεσίες σε παράνομους αλλοδαπούς, με εξαίρεση τα ανήλικα παιδιά και τις περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης για νοσηλεία. Στην περίπτωση των διοικητικών απελάσεων, δημιουργούνται ειδικοί χώροι προσωρινής κράτησης αλλοδαπών που βρίσκονται υπό απέλαση απέλασης και προβλέπεται η παροχή εγγυήσεων για την προσωρινή κράτηση. Επιμηκύνεται το χρονικό διάστημα κατάθεσης προσφυγής (από 3 σε 5 ημέρες) κατά της απόφασης απέλασης. Τέλος, ρυθμίζεται η δίωξη πράξεων ρατσισμού και ξενοφοβίας με την αυτεπάγγελτη δίωξη των σχετικών πράξεων (Αμίτσης και αλ., 2001β, σ. 60).

Αναμφίβολα με το Νόμο 2910/2001 η Ελληνική Πολιτεία για πρώτη ίσως φορά επιδιώκει μια συστηματική παρέμβαση στο τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής πάντοτε βέβαια στο πλαίσιο των περιοριστικών πολιτικών που ασκούνται στην Ε.Ε. Η μεταναστευτική πολιτική που τυποποιήθηκε στον πρόσφατο νόμο προωθείται με βάση τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα και τις σύγχρονες αντιλήψεις που διέπουν ένα δημοκρατικό κράτος δικαίου (Αμίτσης και Λαζαρίδη, 2001α, σ.61). Παρ'όλα αυτά παραμένει ζητούμενο η ισότιμη ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία και η παράλληλη εγγύηση για την προστασία των δικαιωμάτων τους⁴⁶. Και αυτό γιατί, αν και εγκαταλείπεται η «λογική αστυνόμευσης» του προηγούμενου νόμου, οι στόχοι της ελεγχόμενης μετανάστευσης και της ρύθμισης της αγοράς εργασίας μέσω της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης παραμένουν και εντάσσονται πλέον σε μια λογική αντιμετώπισης των μεταναστών ως «επισκεπτών εργατών» (Λαμπριανίδης και αλ., 2001, σ. 130).

⁴⁶ Βλέπε τις προτάσεις τροποποίησης του Ν. 2910/2001 που υπέβαλε ο Συνήγορος του Πολίτη στον Υπουργό Εσωτερικών (Συνήγορος του Πολίτη, 2001α)

Πέρα από τις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις αναφορικά με τη μετανάστευση, ο νομοθέτης, αναγνωρίζοντας τη διαχρονικότητα του φαινομένου, προχώρησε σε μια σειρά μεταβατικών διατάξεων προκειμένου να ρυθμιστούν οι εκκρεμείς αιτήσεις σε ελληνικά προξενεία για τη χορήγηση θεώρησης εισόδου αλλοδαπών στην Ελλάδα καθώς και αυτές που αφορούσαν στη χορήγηση κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας σύμφωνα με το προαναφερόμενο Π.Δ. 359/1997. Αυτό άλλωστε προκύπτει από το γεγονός ότι στη δεύτερη διαδικασία νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών, η οποία ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2001 με εφαρμογή του Ν. 2910/2001, δόθηκε η δυνατότητα υποβολής αιτήσεων και σε αυτούς που είχαν συμμετάσχει στην πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης. Πιο συγκεκριμένα, η δυνατότητα υποβολής αιτήσεων αφορούσε όσους είχαν υποβάλει το 1998 την αρχική αίτηση και για οποιοδήποτε λόγο δεν είχαν ολοκληρώσει τη διαδικασία της νομιμοποίησης και αποδεδειγμένα παρέμεναν έκτοτε στην Ελλάδα (Φακιολάς, 2002). Επίσης σε όσους είχαν απορριπτική απόφαση για την ανανέωση της πράσινης κάρτας ή είχαν ασκήσει προσφυγή κατά αποφάσεων των αρμοδίων οργάνων του Ο.Α.Ε.Δ. και παραιτήθηκαν από αυτήν προκειμένου να υπαχθούν στη διαδικασία του νόμου. Επιπρόσθετα, ο νέος νόμος παρέτεινε μέχρι την 30 Ιουνίου 2002 την ισχύ των καρτών που έληγαν μέχρι την 31 Δεκεμβρίου 2001 και δεν είχαν ανανεωθεί.

Η δεύτερη διαδικασία νομιμοποίησης βασίστηκε στις διατάξεις του νέου νόμου και συνεπώς παρουσιάζει αρκετά διαφορετικά χαρακτηριστικά σε σχέση με αυτή του 1998 (Φακιολάς 2002, σ.42). Στην πρώτη νομιμοποίηση, οι εμπλεκόμενοι φορείς ήταν ο Ο.Α.Ε.Δ. και το Υπουργείο Εργασίας, στη δεύτερη, Δήμοι-Κοινότητες και το Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Στην πρώτη, το προαπαιτούμενο συνίσταται στην παράνομη διαμονή στην Ελλάδα πριν τις 23.11.1997, στη δεύτερη, η διαμονή στην Ελλάδα από 2.6.2000 ή η αγορά 250 ενσήμων κοινωνικής ασφάλισης. Η χρονική περίοδος καταγραφής ήταν 5 μήνες (Ιανουάριος 1998-Μαΐος 1998) στην πρώτη και περιορίστηκε σε 2 μήνες στη δεύτερη (Ιούνιος 2001-Ιούλιος 2001) αν και στη συνέχεια δόθηκε μια παράταση για ένα περίπου μήνα για όσους είχαν υποβάλει την αίτηση έως της 2 Αυγούστου 2001. Στη νομιμοποίηση του 1998 η χορήγηση των πιστοποιητικών αφορούσε τη Λευκή και την Πράσινη Κάρτα σε αυτή του 2001 προβλέπονταν Άδεια Παραμονής 6μηνης Διάρκειας και στη συνέχεια Άδεια Παραμονής και Εργασίας. Επιπρόσθετα, ενώ στην πρώτη νομιμοποίηση δεν υπήρχε καμία οικονομική επιβάρυνση για τους

ενδιαφερόμενους, στη δεύτερη απαιτούνταν παράβολο 50.000 δραχμών. Επιπλέον, εντοπίζονται κάποιες διαφορές «ποιοτικού χαρακτήρα» με την έννοια ότι στην πρώτη, η ενθάρρυνση για νομιμοποίηση φαίνεται ότι ήταν περιορισμένη ενώ στη δεύτερη έντονη. Τέλος, η προετοιμασία των διοικητικών υπαλλήλων κρίνεται περιορισμένη έως ανύπαρκτη για τη διαδικασία νομιμοποίησης του 1998 και αρκετή αλλά όχι επαρκής για αυτή του 2001.

Αν και για τη δεύτερη διαδικασία νομιμοποίησης υπήρξε καλύτερη προετοιμασία της δημόσιας διοίκησης (προσπάθεια επιμόρφωσης των υπαλλήλων, ανακοινώσεις στον ηλεκτρονικό και έντυπο τύπο, λειτουργία ειδικού τηλεφωνικού κέντρου για την παροχή πληροφοριών...) τα προβλήματα δεν αποφεύχθηκαν. Ο περιορισμένος χρόνος για την υποβολή αιτήσεων, η ανεπάρκεια της υπάρχουσας υποδομής και οι ελλείψεις σε διοικητικό προσωπικό δημιούργησαν σύγχυση, ταλαιπωρία και πολλές φορές εκμετάλλευση των μεταναστών οι οποίοι αναγκάστηκαν να καταφύγουν στις υπηρεσίες διαφόρων μεσαζόντων (Συνήγορος του Πολίτη, 2001β). Το γεγονός αυτό οδήγησε σε εκ των υστέρων έκδοση εγκυκλίων και αποφάσεων του Υπουργείου Εσωτερικών για την παράταση ημερομηνιών σε διάφορα στάδια της διαδικασίας της οποίας τα τελικά αποτελέσματα δεν μπορούν ακόμη να αξιολογηθούν.

Ειδικότερα, τα σημεία του νέου νόμου που εμφανίζουν τα περισσότερα προβλήματα και που προτείνονται λύσεις προς την κατεύθυνση της απλοποίησης της διαδικασίας ή του συμφέροντος του υπό νομιμοποίηση μετανάστη, εντοπίζονται στις ακόλουθες διαδικασίες:

- ◆ Ως προς την είσοδο και την παραμονή των αλλοδαπών όπου υπάρχουν και τα περισσότερα προβλήματα εφαρμογής του νόμου είναι η άρνηση θεώρησης εισόδου, η χρονική διάρκεια ισχύος άδειας εργασίας, η παραμονή ειδικών κατηγοριών αλλοδαπών που ο ν. 2910/2001 αγνοεί, η άδεια παραμονής αόριστης διάρκειας, οι λόγοι ανανέωσης άδειας παραμονής, η ανανέωση αδειών παραμονής για ανθρωπιστικούς λόγους, η πρόσβαση στην ανώτατη και επαγγελματική εκπαίδευση, η νομιμότητα κράτησης αλλοδαπού μέχρι την έκδοση της διοικητικής απέλασης, η κοινοποίηση απόφασης διοικητικής απέλασης, η μη απέλαση σε περίπτωση δικαστικής κρίσης περί μη επικινδυνότητας, η νομιμοποίηση εγγραμμένων στον

κατάλογο ανεπιθύμητων λόγω απέλασης, τα κωλύματα απέλασης, οι πρόσφυγες, η σύσταση γραφείων one stop shop, οι επιτροπές μετανάστευσης, το πιστοποιητικό ταυτοπροσωπίας, τα παράβολα πολιτογράφησης, τα παράβολα άδειας παραμονής και εργασίας, η στελέχωση αρμοδίων υπηρεσιών και τέλος, η παράταση ισχύος αδειών παραμονής.

◆ Ως προς την είσοδο και παραμονή των ομογενών στην Ελλάδα εντοπίζονται πολλά προβλήματα ως προς την κατ' αρχήν διαφορετική αντιμετώπιση των ομογενών από την Αλβανία και των ομογενών από την πρώην Ε.Σ.Σ.Δ. προς όφελος των δεύτερων. Οι διαδικασίες έκδοσης ταυτότητας και απόκτησης ελληνικής ιθαγένειας βασίζονται σε άνισους όρους και διαδικασίες που δημιουργούν δύο διαφορετικά καθεστάτα⁴⁷.

Σαν συμπέρασμα θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι ο νέος νόμος χαρακτηρίστηκε από την μη σφαιρική (μερική) αντιμετώπιση των βασικών θεμάτων νομιμοποίησης των μεταναστών. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να δεχτεί μεταρρυθμίσεις στο άμεσο μέλλον που θα είναι περισσότερο προσαρμοσμένες στο πνεύμα του νομοθέτη (καταγραφή του κατά το δυνατόν συνολικού αριθμού των μεταναστών) και αποτελεσματικές για τους μετανάστες που θέλουν να παραμείνουν στη χώρα μας με νόμιμο καθεστώς.

Στα πλαίσια μιας συνολικής αναφοράς για τις πολιτικές μετανάστευσης πρέπει να αναφερθούν και οι διμερείς συμφωνίες που έχουν συναφθεί με γειτονικές χώρες με σκοπό τη ρύθμιση της παράνομης μετανάστευσης και της εγχώριας αγοράς εργασίας με έμφαση στην εποχιακή απασχόληση. Η πρώτη πρωτοβουλία αυτής της μορφής ανάγεται στις αρχές της δεκαετίας του 1990 με τη σύναψη συμφωνίας με την Αλβανία για χορήγηση 30.000 εποχιακών αδειών εργασίας (Αμίτσης και αλ., 2001β, σ. 41). Στη συνέχεια, το 1995 υιοθετήθηκε Σύμφωνο Συνεργασίας με τη Βουλγαρία για την εποχιακή απασχόληση Βουλγάρων υπηκόων μέσω της χορήγησης αδειών παραμονής και εργασίας για χρονικό διάστημα τριών μηνών (Αμίτσης και αλ., ο. αν.). Το σύμφωνο αυτό όμως δεν εξειδικεύθηκε με Σύμβαση που θα επικυρωνόταν από το

⁴⁷ βλ. Προτάσεις Συνηγόρου του Πολίτη, ο. αν.

Βουλγαρικό Κοινοβούλιο, ενώ δεν περιελάμβανε την κάλυψη των μελών της οικογένειας των ενδιαφερομένων. Τέλος, το Μάιο του 1996 υπογράφηκε συμφωνία με την Αλβανία, η οποία επικυρώθηκε με το Νόμο 2482/1997, για την έλευση εποχιακών εργατών προκειμένου να καλυφθούν ανάγκες της εγχώριας παραγωγής (Drougas, 1998, αναφέρεται στο Λαμπριανίδης και αλ., 2001, σ. 129).

4.4. Οι ρυθμίσεις για τους πρόσφυγες

Οι νομικές ρυθμίσεις σχετικά με τους πρόσφυγες προέκυψαν σε σημαντικό βαθμό από την συμμετοχή της Ελλάδας στους διεθνείς οργανισμούς και την υπογραφή Διεθνών Συμφωνιών και Συμβάσεων. Οι προϋποθέσεις αναγνώρισης της ιδιότητας του πρόσφυγα καθορίζονται από τη Σύμβαση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών που υπογράφηκε στη Γενεύη το 1951 καθώς και από το Συμπληρωματικό Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης (1967). Οι παραπάνω ρυθμίσεις εξασφαλίζουν την παραμονή των ενδιαφερομένων στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια εξέτασης των αιτήσεών τους για παροχή πολιτικού ασύλου. Οι νόμοι 1975/1991 και 2910/2001 αν και αναφέρονται κυρίως στη μεταχείριση των παράνομων αλλοδαπών, περιέχουν διατάξεις οι οποίες αφορούν τους πρόσφυγες. Ειδικότερα ο νόμος του 1991, εξειδικεύοντας τις προϋποθέσεις για την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα, δημιούργησε μια νέα κατηγορία προσφύγων που αποτελείται από τα άτομα που επιτρέπεται να παραμένουν στην Ελλάδα για ανθρωπιστικούς λόγους, χωρίς όμως να κατοχυρώνουν την ιδιότητα του πρόσφυγα και να θεμελιώνουν δικαιώματα σε κοινωνικές παροχές (Αμίτσης και αλ., 2001β, σ. 47).

Την περίοδο 1980-2001 ο συνολικός αριθμός των αιτήσεων για παροχή ασύλου ήταν 42.782 από τις οποίες έγιναν δεκτές οι 6.659 (15.5%, Robolis, 2002, σ.21). Μάλιστα την τελευταία τριετία τα ποσοστά αποδοχής είναι ιδιαίτερα χαμηλά και μειώνονται συνεχώς (9, 7 και 4% για το 1999, 2000 και 2001 αντίστοιχα) Για την υποδοχή των προσφύγων δημιουργήθηκαν στην Ελλάδα δύο κέντρα υποδοχής προσφύγων, το πρώτο στο Λαύριο και το δεύτερο στον Άγιο Ανδρέα Αττικής. Η

οικονομική ενίσχυση των προσφύγων γίνεται σε μεγάλο βαθμό από κονδύλια της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. για τους πρόσφυγες. Η ελληνική πολιτεία παρέχει δωρεάν ιατροφαρμακευτική κάλυψη, και σε ορισμένες περιπτώσεις παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σχετικά με τα επαγγελματικά δικαιώματα και τη στέγαση. Επιπρόσθετα, αν και προβλέπεται οικονομική βοήθεια προς τους πρόσφυγες μετά από υποβολή σχετικής αίτησης, ο αριθμός των αιτήσεων είναι πολύ περιορισμένος (Αμίτσης και αλ., 2001β, σ. 49). Γενικά, συναντώνται αρκετά προβλήματα στην εφαρμογή των διαφόρων ρυθμίσεων και μέτρων που αφορούν στους πρόσφυγες, γεγονός που ως ένα βαθμό συνδυάζεται με την απροθυμία της δημόσιας διοίκησης να εφαρμόσει στην πράξη την αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ ημεδαπών και αναγνωρισμένων προσφύγων (Αμίτσης, 2001, σ.412).

4.5. Οι πολιτικές ένταξης των αλλοδαπών μαθητών στη εκπαίδευση

Όπως ήδη αναφέρθηκε στις προηγούμενες παραγράφους, η διαδικασία της παλιννόστησης ενέτεινε τον προβληματισμό σχετικά με την ένταξη παλιννοστούντων μαθητών στο ελληνικό σύστημα εκπαίδευσης. Κατά τον ίδιο τρόπο, η ένταση της μεταναστευτικής εισροής στη δεκαετία του 1990 οδήγησαν μεταξύ άλλων στη λήψη μέτρων για την ένταξη των αλλοδαπών και των ομογενών μαθητών στο σύστημα εκπαίδευσης οι οποίοι το 2000 αποτελούσαν περίπου το 8% του μαθητικού πληθυσμού (Υπουργείο Εργασίας, 2001, σ. 39). Για το σκοπό αυτό δημιουργήθηκαν τάξεις υποδοχής στην Α΄/θμια και Β΄/θμια εκπαίδευση, φροντιστηριακά τμήματα καθώς και σχολεία διαπολιτισμικής εκπαίδευσης. Επιπρόσθετα το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων προχώρησε στην παραγωγή δίγλωσσου εκπαιδευτικού υλικού (στην αλβανική και ρωσική) για τη διδασκαλία της ελληνικής ως δεύτερη γλώσσα ενώ προετοιμάζεται και η δημιουργία του Ινστιτούτου Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης (ΙΠΟΔΕ).

Παρόλα αυτά παραμένει ζητούμενο εάν η ύπαρξη ενός ενιαίου συστήματος για τους επαναπατριζόμενους και τους αλλοδαπούς μαθητές ενισχύει την αποτελεσματικότητα των παραπάνω μέτρων. Γενικά, η ως ένα βαθμό «αντιγραφή»

των μέτρων που είχαν χρησιμοποιηθεί για τους παλιννοστούντες μαθητές και η εφαρμογή τους στην περίπτωση των αλλοδαπών μαθητών μπορεί να οδηγήσει σε μια σειρά αντιφάσεων για τις αντίστοιχες πολιτικές (Moussourou, 2002, σ.10). Έτσι ενώ η ένταξη των αλλοδαπών μαθητών στο εκπαιδευτικό σύστημα προϋποθέτει-απαιτεί την μακροχρόνια παραμονή των οικογενειών τους στην Ελλάδα, η παρούσα πολιτική μετανάστευσης, ακόμη και αυτή που τυποποιήθηκε από τον πρόσφατο νόμο, εξακολουθεί να αντιμετωπίζει τη μετανάστευση ως ένα παροδικό φαινόμενο. Επιπρόσθετα, μπορεί η ύπαρξη τάξεων υποδοχής και φροντιστηριακών μαθημάτων να συμβάλει στην άμβλυνση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί μαθητές, κυρίως σε ότι αφορά τη γνώση της ελληνικής γλώσσας, αλλά ταυτόχρονα μπορεί να οδηγεί σε επιπλέον διαχωρισμό μεταξύ ημεδαπών και των άλλων. Αντίθετα, η γενίκευση της πρακτικής των δίγλωσσων εκπαιδευτικών λειτουργιών και η ανάδειξη της πολιτισμικής διαφορετικότητας των αλλοδαπών μαθητών μπορούν να συμβάλλουν στην ένταξη των αλλοδαπών μαθητών στην εκπαίδευση (Moussourou, 2002, σ. 15), στο βαθμό που αμβλύνουν την αντίθεση μεταξύ της διαφορετικότητας των μαθητών και της ομοιογένειας του εκπαιδευτικού συστήματος.

4.6. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Στο κεφάλαιο αυτό αναφέρθηκαν οι βασικές νομοθετικές ρυθμίσεις σχετικά με την πολιτική μετανάστευσης στην Ελλάδα τα τελευταία τριάντα χρόνια. Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι η Ελληνική Πολιτεία βρέθηκε μάλλον απροετοίμαστη απέναντι στο φαινόμενο της μεταναστευτικής εισροής όπως αυτό εκδηλώθηκε στις διάφορες μορφές του: παλιννόστηση ελλήνων υπηκόων, παλιννόστηση και εισροή ομογενών, εισροή παράνομων αλλοδαπών. Από την άλλη πλευρά δεν μπορούμε να παραβλέψουμε το γεγονός ότι η επιθυμία των μεταναστών ξένης υπηκοότητας για την εξεύρεση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης, μετά από μια μακροχρόνια περίοδο διαβίωσης κάτω από δύσκολες συνθήκες, καθώς και η δικαιολογημένη δυσκολία από την πλευρά της Πολιτείας και της Κοινωνίας της πλήρους κατανόησης του φαινομένου της μετανάστευσης έκανε ακόμη πιο εμφανή την παραπάνω ελλιπή προετοιμασία.

Αναμφίβολα οι πρόσφατες νομικές ρυθμίσεις αποτελούν ένα σημαντικό βήμα στην κατεύθυνση μιας πιο συνετής και ψύχραιμης ρύθμισης του φαινομένου της μετανάστευσης. Εξάλλου οι δυνατότητες διαφοροποιήσεων μέσα σ'ένα διεθνές περιβάλλον που ευνοεί τα περιοριστικά μέτρα για τη μετανάστευση είναι αρκετά περιορισμένες. Αυτό που απομένει είναι να συνειδητοποιήσουμε και ως κοινωνία ότι η ένταξη των μεταναστών μέσα από τη διαφύλαξη της διαφορετικότητά τους είναι όχι μόνο εφικτή αλλά και επιθυμητή.

Πέμπτο Κεφάλαιο: Για μία αξιολόγηση των Μεταναστευτικών Πολιτικών

5.1. Μετανάστευση, δημογραφικές εξελίξεις και κοινωνική ασφάλιση

Αναμφίβολα στις επόμενες δεκαετίες η μετανάστευση θα εξακολουθήσει να αποτελεί ένα βασικό παράγοντα των δημογραφικών εξελίξεων. Ουσιαστικά, η αποφυγή μιας μελλοντικής μείωσης του συνολικού πληθυσμού τόσο της Ελλάδας όσο και πολλών από τις χώρες της Ε.Ε. μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της μετανάστευσης, αφού οι προοπτικές για μια ανάκαμψη της φυσικής αύξησης παρουσιάζονται δυσοίωνες. Επομένως το να τασσόμαστε υπέρ μιας αύξησης του πληθυσμού και ταυτόχρονα υπέρ της παύσης της μεταναστευτικής εισροής είναι τουλάχιστον αντιφατικό. Αντίθετα η θετική στάση για συνέχιση των μεταναστευτικών ρευμάτων με σκοπό την αποφυγή μια μελλοντικής συρρίκνωσης του συνολικού πληθυσμού απαιτεί την ένταση των προσπαθειών για την κοινωνικο-οικονομική ένταξη των μεταναστών. Ταυτόχρονα δεν θα πρέπει να αγνοούμε ότι η διεθνής εμπειρία φανερώνει πως η διατήρηση της γονιμότητας του γηγενούς πληθυσμού σε πολύ χαμηλά επίπεδα αποτελεί έναν ανασταλτικό παράγοντα για τις προσπάθειες κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.

Η μετανάστευση μπορεί επίσης να επιβραδύνει το χρονοδιάγραμμα εμφάνισης μιας ιδιαίτερα σημαντικής εξέλιξης που αναμένεται στις επόμενες δεκαετίες: της πρώτης μείωσης του μεγέθους του πληθυσμού παραγωγικών ηλικιών. Παρ' όλα αυτά θα ήταν λάθος να θεωρήσουμε ότι ο μεταναστευτικός παράγοντας μπορεί μακροπρόθεσμα να καλύψει τις μακροχρόνιες ανάγκες της οικονομίας σε εργασία, αφού στην περίπτωση αυτή απαιτούνται ιδιαίτερα υψηλά

μεγέθη μεταναστευτικής εισροής. Για τον ίδιο λόγο, η μελλοντική διεύρυνση της δημογραφικής γήρανσης καθώς και της δημογραφικής εξάρτησης θα πρέπει να θεωρούνται ως δύο αναπόφευκτες εξελίξεις.

Οι δύο παραπάνω εξελίξεις είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με το μέλλον του ασφαλιστικού συστήματος. Είναι φανερό ότι ακόμη και αν αποδεχθούμε μια έντονη και συνεχή μεταναστευτική ροή για τις επόμενες δεκαετίες, η επιστροφή στις ευνοϊκές δημογραφικές συνθήκες του παρελθόντος θα πρέπει να αποκλειστεί. Αντίθετα, είναι αναγκαία η προσαρμογή του συστήματος σ'ένα δυσμενές δημογραφικό περιβάλλον, το οποίο αν και θα είναι λιγότερο δυσμενές στην Ελλάδα απ'ότι στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. θα εξακολουθήσει να θέτει ένα βασικό ζητούμενο που συνδέεται με το μέλλον του ασφαλιστικού συστήματος και αφορά τον τρόπο με το οποίο η αναπόφευκτη μεταφορά πλούτου από τους εργαζόμενους προς τους συνταξιούχους μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την αποφυγή εντάσεων μεταξύ των γενεών και από τη διαφύλαξη της κοινωνικής συνοχής.

5.2. Η οικονομική ανάπτυξη των χωρών αποστολής ως εναλλακτική πρόταση για τον περιορισμό των μεταναστευτικών ροών.

Η ένταση των προσπαθειών για την οικονομική ανάπτυξη των χωρών αποστολής θεωρείται ως μια εναλλακτική πρόταση για τον περιορισμό των μεταναστευτικών ρευμάτων. Από τη στιγμή που η μετανάστευση επέρχεται, μεταξύ άλλων, ως αποτέλεσμα του διαφορετικού επιπέδου διαβίωσης αυτών που ζουν στις προηγμένες οικονομικά χώρες και των υπολοίπων η συρρίκνωση αυτής της διαφοράς μπορεί να δράσει ανασταλτικά για την απόφαση προς μετανάστευση. Στην πράξη η προώθηση αυτής της εναλλακτικής πρότασης γίνεται είτε μέσω της οικονομικής βοήθειας που παρέχουν οι διεθνείς οργανισμοί στις χώρες αποστολής μεταναστών είτε μέσω διμερούς συνεργασίας των χωρών αυτών με τις χώρες υποδοχής. Αν και η αξία της παραπάνω προσέγγισης επαληθεύεται από τις εξελίξεις (πχ. σε επίπεδο Ε.Ε. η μετατροπή των χωρών από χώρες αποστολής σε χώρες υποδοχής επιτεύχθηκε ως ένα βαθμό μέσα από την οικονομική τους ανάπτυξη) υπάρχουν δύο βασικά σημεία τα

οποία δυσχεραίνουν αυτή τη διαδικασία. Πρώτον το γεγονός ότι η εναλλακτική πρόταση έχει μερικό χαρακτήρα αφού η ύπαρξη συμφωνιών και παροχής βοήθειας δεν αφορά (ή δεν μπορεί να αφορά) το σύνολο των χωρών που είναι εν δυνάμει πηγές αποστολής μεταναστών. Ουσιαστικά η επιλογή των χωρών βασίζεται σε μια ποικιλία κριτηρίων όπως η γεωγραφική γειτνίαση, η πολιτική σταθερότητα στις χώρες αποστολής, η ύπαρξη προηγούμενων διμερών σχέσεων και η προοπτική ένταξης των χωρών αποστολής σε συγκεκριμένους γεωπολιτικούς συνασπισμούς. Αυτή η επιλογή οδηγεί σε περιορισμένη αποτελεσματικότητα των μέτρων περιορισμού των μεταναστευτικών ρευμάτων αφού οι αντίστοιχες πολιτικές παραβλέπουν ένα σημαντικό κομμάτι των χωρών-πόλων μετανάστευσης. Δεύτερον το γεγονός ότι η οικονομική ανάπτυξη των χωρών αποστολής απαιτεί μια λίγο ή πολύ μακροχρόνια περίοδο μετάβασης. Η εμπειρία φανερώνει ότι στη διάρκεια της μεταβατικής αυτής περιόδου οι κοινωνικο-οικονομικές αλλαγές στη χώρα αποστολής συνοδεύονται από μια ρήξη σε σχέση με το παρελθόν η οποία αντί να καλυτερεύει μάλλον δυσχεραίνει τις μέχρι τότε συνθήκες απασχόλησης και διαβίωσης του πληθυσμού με αποτέλεσμα να ευνοεί τη μετανάστευση. Με άλλα λόγια, αν και η οικονομική ανάπτυξη των χωρών αποστολής μπορεί να συμβάλει στον περιορισμό των μεταναστευτικών ρευμάτων, ο χρονικός ορίζοντας που απαιτείται καθιστά σχεδόν αναπόφευκτη τη συνέχιση των μεταναστευτικών ρευμάτων.

5.3. Η μετανάστευση ως διαδικασία και όχι απλώς ως κοινωνικο-οικονομικό φαινόμενο

Η μετανάστευση δεν είναι απλά ένα φαινόμενο αλλά μια διαδικασία της οποίας η κατανόηση απαιτεί διαρκή ερευνητική ανάλυση και βελτίωση των εργαλείων στατιστικής παρατήρησης. Η ένταση των μεταναστών ρευμάτων και οι πολύπλευρες πτυχές της μετανάστευσης απαιτούν την περαιτέρω διερεύνηση των παραγόντων που την προσδιορίζουν καθώς και των κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων που προκαλούν. Ειδικότερα για τις χώρες με σχετικά πρόσφατη εμπειρία ως εστίες υποδοχής μεταναστών, η περαιτέρω ερευνητική ανάλυση μπορεί να συμβάλει στην ανάδειξη μιας εικόνας σχετικά με τη μετανάστευση η οποία θα είναι απαλλαγμένη από ιδεολογικές απόψεις και κρίσεις. Στην κατεύθυνση αυτή

αναμφίβολα θα συνεισφέρει η βελτίωση και ο εκλεπτυσμός των εργαλείων μέτρησης της μετανάστευσης, η αξιολόγηση των υφιστάμενων πολιτικών και η ανάδειξη καλών πρακτικών που έχουν καταγραφεί στις χώρες με μακρόχρονη εμπειρία ως χώρες υποδοχής μεταναστών. Ειδικότερα για την Ελλάδα, η προώθηση των διαδικασιών για τη λειτουργία του Κέντρου Μελέτης της Μετανάστευσης, η ίδρυση του οποίου προβλέπεται από τον πρόσφατο νόμο, αναμφίβολα θα συμβάλει στη συστηματική διερεύνηση των θεμάτων που άπτονται της μετανάστευσης.

5.4. Οι μεταναστευτικές πολιτικές ως η αχίλλειος πτέρνα και οι κυματοθραύστες των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών

Ο χώρος των μεταναστευτικών πολιτικών έχει αποδειχθεί ένας χώρος εξαιρετικά ευάλωτος, δύσκολος και επίμαχος, τόσο για την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και για τα ευρωπαϊκά εθνικά κράτη. Εάν και η φύση του προβλήματος παραπέμπει σε ένα παγκόσμιο φαινόμενο, το φαινόμενο των πληθυσμιακών μετακινήσεων, που όσο αποτελεί ένα «φυσικό» φαινόμενο (ροές που υπακούουν σε νόμους των παγκόσμιων ισορροπιών), άλλο τόσο είναι ένα φαινόμενο πολιτικά κατασκευασμένο, δηλαδή ένα φαινόμενο που προέρχεται από τις πολιτικές δραστηριότητες και επιλογές και οπωσδήποτε από το τεχνητό μοίρασμα του κόσμου σε έθνη με γεωγραφικά σύνορα. Η μετανάστευση σήμερα μετριέται με εθνικούς και υπερεθνικούς δείκτες, σε κάποιες άλλες εποχές σήμαινε φυλετικές ή πολιτισμικές μετακινήσεις που αποτελούσαν απειλή για την καθαρότητα της ομάδας και της κοινότητας. Η μετανάστευση είχε πάντα ένα χαρακτήρα επιβίωσης, δηλαδή μεταναστεύαμε κάπου αλλού για να ζήσουμε «καλύτερα» από εκεί που ήμασταν εγκατεστημένοι, για μια «καλύτερη τύχη», για μια «καλύτερη ζωή», για ένα «καλύτερο αύριο». Η αλλαγή γεωγραφικού τόπου σηματοδοτούσε την ανάγκη μιας ποιοτικής αλλαγής, μιας αλλαγής δομικών αλλά και σχεσιακών συσχετισμών.

Οι σύγχρονες μεταναστευτικές πολιτικές είναι οι προσπάθειες πολιτικής και κοινωνικής ρύθμισης των σύγχρονων μεταναστευτικών φαινομένων. Ορίζονται όμως

κατά κύριο λόγο σε επίπεδο εθνικό και άρα οποιαδήποτε αντιμετώπιση και επίλυση του προβλήματος είναι περιορισμένη και έχει τα όρια των πολιτικών που την ασκούν. Οι ουσιαστικές προσπάθειες παρέμβασης από υπερεθνικά επίπεδα (διεθνείς οργανισμοί, οργανώσεις, Ευρωπαϊκή Ένωση, κλπ.) προσκρούουν στις εξουσίες των εθνικών-κρατών και έχουν το μεγάλο μειονέκτημα να είναι απομακρυσμένα από τις τοπικές κοινωνίες. Οι προσπάθειες που έχουν πραγματοποιηθεί τα τελευταία χρόνια υποδηλώνουν ακριβώς την ανάγκη ξεπεράσματος αυτού του προβλήματος. Αντιμετωπίζουν όμως συγκεκριμένα προβλήματα που θα μπορούσαμε να τα συνοψίσουμε στα ακόλουθα σημεία. Άλλωστε θα πρέπει να παραδεχτούμε ότι οι προσπάθειες σύγκλισης δεν σημαίνει καθόλου ότι θα οδηγήσουν σε ταυτόσημες καταστάσεις για όλες τις ευρωπαϊκές κοινωνίες (Schnapper, 1992, σ 123). Οι ίδιες πολιτικές δίνουν εντελώς διαφορετικά αποτελέσματα σε μία κοινωνία σε σχέση με κάποια άλλη γιατί το υπόβαθρο πάνω στο οποίο εφαρμόζονται είναι διαφορετικό.

Τα προβλήματα σύγκλισης μεταναστευτικών πολιτικών μπορούν αναλυτικά να χωριστούν σε τρεις μεγάλες κατηγορίες προβλημάτων. Στην πράξη βέβαια αυτές οι κατηγορίες αλληλοπλέκονται, διαντιδρούν και αλληλεξαρτώνται.

A) Η πρώτη ομάδα αντιστοιχεί σε προβλήματα που πηγάζουν από την διαφορετική ιστορία των εθνών - κρατών, το εθνικό ασυνείδητο και την διαφορετική εμπειρία εφαρμογής των μεταναστευτικών πολιτικών (κατηγορία που αναφέρεται κυρίως στα μεγάλα παραδοσιακά μεταναστευτικά έθνη).

B) Η δεύτερη ομάδα αντιστοιχεί σε προβλήματα που πηγάζουν από τη σύγκρουση και τη διαφορετική αξιολόγηση μεταξύ των διαφορετικών κοινωνικών, δημογραφικών, πολιτικών και οικονομικών δεικτών και την αξιολόγηση του διαφορετικού και αντιφατικού ρόλου της μετανάστευσης για κάθε κοινωνία (τα υπέρ και τα κατά της μετανάστευσης, η κατηγορία αυτή ισχύει λίγο πολύ για όλα τα κράτη υποδοχής μεταναστών).

Γ) Η τρίτη ομάδα αντιστοιχεί σε προβλήματα που πηγάζουν τόσο από τη συγκυριακή και αποσπασματική μεταναστευτική πολιτική από τα περισσότερα κράτη – μέλη όσο και από την ανωριμότητα και απειρία αντιμετώπισης ανάλογων καταστάσεων και φαινομένων. Η κατηγορία αυτή αναφέρεται στα νεογνά κράτη υποδοχής μεταναστών, όπως είναι αυτά της νότιας Ευρώπης. Τα παραδοσιακά μεταναστευτικά έθνη, Γαλλία, Αγγλία, Γερμανία αντιμετωπίζουν

σε μικρότερο βαθμό την αποσπασματικότητα των πολιτικών τους, αλλά αντιμετωπίζουν οξυμένα τα προβλήματα της πρώτης ομάδας.

Κάθε μία από τις τρεις παραπάνω ομάδες αποτελεί συνεχή πηγή αντιπαραθέσεων και συγκρούσεων τόσο για την ίδια την κοινωνία υποδοχής όσο και για το ευρύτερο πολιτικό περιβάλλον μέσα στο οποίο αναπτύσσεται και από το οποίο επιβεβαιώνεται. Βασικό συστατικό στοιχείο αυτών είναι και ο δημόσιος διάλογος ο οποίος κατασκευάζεται πάνω σε αυτές τις αντιπαραθέσεις και οπωσδήποτε αποτελεί πρωταρχικό υλικό για την κατασκευή των ταυτοτήτων των μεταναστών στα πλαίσια μιας δεδομένης κοινωνίας αλλά και των ευρωπαϊκών κοινωνιών γενικότερα.

Όπως ήδη έχουμε τονίσει και στην εισαγωγή, οι προσπάθειες εναρμόνισης και σύγκλισης των διαφορετικών μεταναστευτικών πολιτικών – ή αλλιώς οι νομικές και πολιτικές πρωτοβουλίες για την καθιέρωση μιας ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής – προσκρούουν στις δυσκολίες και τις ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας – μέλους. Οι στόχοι όμως αυτών των πολιτικών επικεντρώνουν σε κάποιους εύθραυστους κοινωνικούς χώρους και χρησιμοποιούνται από τις κυβερνήσεις ποικιλοτρόπως και όχι πάντα προς την ίδια κατεύθυνση. Θέματα όπως η επίλυση του δημογραφικού προβλήματος και της χαμηλής γεννητικότητας, η οικονομική ανάπτυξη, η κοινωνική ασφάλιση, η αντιμετώπιση της εγκληματικότητας και των συνεχών οικονομικών κρίσεων (ανεργία, φτώχεια, κοινωνικός αποκλεισμός, κλπ), η αντιμετώπιση των ακροδεξιών κομμάτων που απειλούν την κοινωνική συνοχή και τον δημοκρατικό χαρακτήρα των ευρωπαϊκών κοινωνιών, καθώς επίσης και η επαναδιατύπωση μιας εθνικής-ευρωπαϊκής ταυτότητας σε αντιπαράθεση με τους πληθυσμούς του τρίτου κόσμου, αποτελούν τους κεντρικούς άξονες που άπτονται του πυρήνα του μεταναστευτικού φαινομένου στον πολιτικό και δημόσιο διάλογο.

Το ερώτημα που εύλογα τίθεται εδώ, λαμβάνοντας υπόψη τις αναλύσεις μας, είναι εάν υπάρχει ένα ή περισσότερα μοντέλα ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής. Και εάν υπάρχει, ποιές μεταναστευτικές πολιτικές έχουν αποδειχτεί περισσότερο πετυχημένες; Αυτές μιας ημιτελούς ενσωμάτωσης ή ένταξης (η περίπτωση της Γαλλίας) ή αυτές μιας κατηγοριοποιημένης συμμετοχής στην αγορά εργασίας με τον τίτλο του ξένου (η περίπτωση της Γερμανίας); Αυτές με τις περισσότερες πολιτικές και ιδεολογικές ελευθερίες ή αυτές με τις περισσότερες

κοινωνικές παροχές; Και τέλος, η Ελλάδα πως αξιολογείται σε σχέση με αυτήν την πολιτική χάρτα;

Η ιδέα της Ευρώπης-φρούριο, όπως έχουμε πιο πάνω μνημονεύσει, αποτελεί νέα και πρωταρχική ιδεολογική αναφορά για τον πολιτικό διάλογο και για τις αξίες του δυτικού κόσμου. Με ορόσημο το τρομοκρατικό χτύπημα της 11ης Σεπτεμβρίου του 2001 στη Νέα Υόρκη, οι δυτικές κυβερνήσεις υιοθετούν ένα νέο μοντέλο στρατηγικής, **αυτό της προστασίας και της ασφάλειας του πολίτη σε παγκόσμιο επίπεδο**. Η προώθηση αυτής της νέας παγκόσμιας αξίας ως υπέρτατο αγαθό συνδέεται άμεσα με τις μεταναστευτικές μετακινήσεις και με την εγκατάσταση των μεταναστών στα πλαίσια μιας κοινωνίας. Συνδέεται άμεσα με τις πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης τους αλλά και με τη διατήρηση και την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής. Αυτό που πρέπει εδώ να τονιστεί είναι ότι **η προώθηση αυτής της ιδέας και άρα και των πολιτικών που την υπηρετούν, έρχεται για άλλη μία φορά να διαχειριστεί συσσωρευμένα κοινωνικά προβλήματα των τελευταίων δεκαετιών και να τα εντάξει με έναν τρόπο τεχνητό και επίκτητο στις πολιτικές υπέρ αυτής της αξίας**. Η ασφάλεια κατασκευάζεται από τις εσωτερικές δομές των κοινωνιών μας και είναι αυτές που απαιτούν ενδυνάμωση και υποστήριξη. Με την έννοια αυτή, οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί εντάσσονται ή ενσωματώνονται σε μία κοινωνία όταν υπάρχουν οι αντίστοιχες δομές ένταξης και ενσωμάτωσης. **Η πρώτη προτεραιότητα λοιπόν είναι η ανάπτυξη των πολιτικών ένταξης και ενσωμάτωσης των μεταναστών**. Αντί λοιπόν να ξοδεύονται κονδύλια για την φρούρηση της Ευρώπης, θα έπρεπε να αναδιαρθρώνονται όλες οι εσωτερικές δομές και οι θεσμοί των εθνικών κοινωνιών κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εντάσσουν στις δομές τους μετανάστες.

Στο δύσκολο αυτό έργο, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει να παίξει ένα καθοριστικό, ρυθμιστικό αλλά και υποστηρικτικό ρόλο. Για τους λόγους που ήδη έχουμε προαναφέρει, τα εθνικά κράτη αντιμετωπίζουν πολλά εμπόδια έτσι ώστε να ανανεώσουν από τη βάση και ριζικά τις μεταναστευτικές πολιτικές τους. Το ρόλο αυτό μπορεί να εκπληρώσει η Ευρωπαϊκή Ένωση η οποία από την καταγωγή της έχει ένα πιο ουδέτερο και διαμεσολαβητικό ρόλο τόσο ως προς τα κράτη-μέλη και τις κοινωνίες τους όσο και ως προς τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Στο ρυθμιστικό επίπεδο είναι εφικτή μία τέτοια λύση. Δεν είναι εφικτή στο επίπεδο των εφαρμογών, της ρύθμισης της καθημερινής ζωής, των κοινωνικών σχέσεων και των

αναπαραστάσεων. Σε αυτό το δεύτερο επίπεδο πρέπει να αναλάβουν δράση τα εθνικά κράτη, και όλοι οι δημόσιοι και ημι-δημόσιοι φορείς, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις και οι ιδιωτικοί φορείς, ακόμη και ο κάθε πολίτης ξεχωριστά.

Το πρόβλημα άρα από την προώθηση της ασφάλειας του πολίτη μετατοπίζεται στην ανασύσταση των δομών μιας κοινωνίας με στόχο να ενσωματώνουν και όχι να αποκλείουν. Αυτές οι πολιτικές γνωρίζουν πολλά πρόσωπα όπως αποδεικνύεται από την ανάλυσή μας και την ιστορία των εθνικών κρατών. Ανάλογα με το πώς έχουν συσταθεί τα έθνη, οι κοινωνίες εφαρμόζουν λύσεις που είναι προσαρμοσμένες σε αυτά τα δεδομένα. Στις προτεινόμενες πολιτικές ενσωμάτωσης των μεταναστών πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι εθνικές ιδιαιτερότητες και «ευαισθησίες» χωρίς να θίγουν ζητήματα εθνικής δημόσιας τάξης και δημόσιας αιδούς. Επίσης, ζητήματα που θίγουν το σκληρό πολιτισμικό πυρήνα μιας κοινωνίας πρέπει να αντιμετωπίζονται με πολύ προσοχή και να αναδιαμορφώνονται με βάση τα ευρωπαϊκά δεδομένα ή έστω υπερεθνικές πηγές εξουσίας. Θεσμοί όπως η εκπαίδευση, η υγεία, η κατοικία, και όλο το φάσμα των εργασιακών θεσμών σηκώνουν ένα «προνομιακό» βάρος και έχουν την κύρια ευθύνη για να εντάξουν και κατά συνέπεια να ενσωματώσουν τους μετανάστες. Είναι αυτοί που θα δημιουργήσουν τις προϋποθέσεις, τις συνθήκες και τις αναπαραστάσεις (εικόνες) εκείνες που θα κάνουν αποδεκτούς τους μετανάστες από την κοινωνία. Αντίθετα, εάν αυτοί οι θεσμοί δεν λειτουργήσουν θετικά, μειώνονται σημαντικά έως μηδενίζονται οι δυνατότητες μιας υγιούς και ενεργούς συμμετοχής των μεταναστών στην κοινωνική ζωή.

Η Γαλλία δίνει τη γαλλική ιθαγένεια και μέσα από αυτή τη νομική πράξη προσπαθεί να προσφέρει ίσες ευκαιρίες και δικαιώματα σε όλους τους γάλλους πολίτες. Αντιμετωπίζει όμως ένα βαθύ πρόβλημα κοινωνικού ρατσισμού και διαφοροποίησης που έχει τις ρίζες του στην αποικιοκρατική περίοδο και την ιδεολογία που τη συνόδευε. Με την έννοια αυτή, οι πολιτικές ενσωμάτωσής της έχουν αρκετά διακεκριμένα όρια και η κοινωνική κατηγοριοποίηση δεν γίνεται με γνώμονα την ιθαγένεια αλλά την εθνική καταγωγή.

Η Γερμανία αντίθετα συντηρεί την ιδιότητα του ξένου και του μετανάστη παρά τη μακροχρόνια διαμονή στη χώρα της. Δημιούργησε όμως άλλες ουσιαστικές δομές που βοηθούν τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς να συμμετέχουν στους γερμανικούς θεσμούς και μάλιστα έχοντας και ρόλους

ευθύνης κάποιες φορές. Κατηγοριοποιεί με γνώμονα την ιθαγένεια, αλλά δεν αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα κατηγοριοποίησης των ίδιων των μεταναστών σε καλούς και κακούς μετανάστες, πρόβλημα που αντιμετωπίζει οξυμένα η Γαλλία. Η Γαλλία προωθεί ιστορικά, κοινωνικά και πολιτικά τη «γαλλοποίηση» των μεταναστών, η δε Γερμανία προωθεί την πολυπολιτισμικότητα και τη συμμετοχή με όρο τη διατήρηση της εθνικής ταυτότητας.

Οι παραδοσιακές αυτές πολιτικές όμως συγκλίνουν σήμερα ως προς τα αποτελέσματά τους από τα οποία σαφώς κρίνονται. Ο κοινός χώρος και στις δύο πολιτικές εκφράζεται μέσα από **την παρουσία των παιδιών της δεύτερης γενιάς και την ενσωμάτωσή τους στις κοινωνίες υποδοχής**. Δεν είναι τυχαίο ότι οι πλέον εύθραυστοι πληθυσμοί στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι τα παιδιά της δεύτερης γενιάς όπως ήδη έχουμε τονίσει. Για τις πληθυσμιακές αυτές ομάδες δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι οι κύριοι υπεύθυνοι είναι η κοινωνία υποδοχής των γονέων, αφού αυτά τα παιδιά γεννιούνται και κοινωνικοποιούνται στην κοινωνία υποδοχής, εισπράττοντας τις περισσότερες φορές μία φαντασιακή εικόνα για την κοινωνία καταγωγής τους. Ζουν και μεγαλώνουν σε μία άλλα πραγματικότητα από αυτή που τους μεταδίδεται στο οικογενειακό περιβάλλον και με την έννοια αυτή αφομοιώνουν ένα ψυχολογικό και κοινωνικό σχίσμα που τους χαρακτηρίζει σε κάθε τους βήμα. Στο πλαίσιο της παρατήρησης αυτής, η εκπαίδευση παίζει ένα πολύ καθοριστικό ρόλο: είναι ο βασικός παράγοντας κοινωνικοποίησης και όλα τα μέτρα για την αναδιάρθρωση του εθνικού συστήματος εκπαίδευσης (οι ενισχυτικές διδασκαλίες, τα προγράμματα πολυπολιτισμικής εκπαίδευσης, κλπ.) μπορούν να βοηθήσουν καθοριστικά. Τα παραδείγματα των εκπαιδευτικών πολιτικών της Γαλλίας και της Γερμανίας στην περίπτωση αυτή είναι πολύ διδακτικά για την Ελλάδα.

Η ελληνική περίπτωση, από την άλλη πλευρά, παρουσιάζει αναλογίες, αλλά και διαφορές. Η Ελλάδα αποτελούσε μια σχετικά ομοιογενή κοινωνία μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '80 με κάποια σταθερά δημογραφικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά. Τα βασικά χαρακτηριστικά της ελληνικής κοινωνίας ανατράπηκαν από το 1990 και μετά, όταν η ελληνική κοινωνία κλήθηκε να εντάξει στους κόλπους της μεγάλα μεταναστευτικά ρεύματα κυρίως από τις πρώην χώρες του υπαρκτού σοσιαλισμού, τη Μέση Ανατολή, την Τουρκία, κλπ, και τους παλιννοστούντες από την πρώην Σοβιετική Ένωση, τον Πόντο, κλπ. Αυτές οι απότομες και βίαιες

μεταβολές στις κοινωνικές δομές συνοδεύτηκαν από τη μία πλευρά, από ισχυρές δημογραφικές μεταβολές και από την άλλη πλευρά, από την παραγωγή νέων φαινομένων κοινωνικής παθολογίας συγγενών με αυτά που συναντήσαμε στην Ευρώπη δύο δεκαετίες νωρίτερα.

Το ελληνικό παράδειγμα φαίνεται να προσεγγίζει το γερμανικό ως προς το ιστορικό υπόβαθρο άσκησης μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής παλιννόστησης. Συγγενείς διατάξεις διαθέτουν οι δύο χώρες και ως προς το δίκαιο ιθαγένειας που όπως δείξαμε ευνοεί το *jus sanguinis* και τους συγγενικούς δεσμούς, και αναγνωρίζει ως μοναδικό τρόπο πρόσβασης στην ελληνική και τη γερμανική ιθαγένεια για τους ξένους τη διαδικασία πολιτογράφησης, διαδικασία επίπονη, οικονομικά επαχθής και μακροχρόνια τόσο ως προς την αποπεράτωση της όσο και ως προς τους όρους κατάθεσης υποψηφιότητας. **Το μειονέκτημα της Ελλάδας σε σχέση πάντα με τη Γερμανία είναι ότι δεν διαθέτει τις αντίστοιχες παράλληλες δομές και υποδομές υποστήριξης της συμμετοχής των ξένων στην ευρύτερη κοινωνική ζωή. Αυτή η λύση θα ισορροπούσε την «εθνική» δυσκολία αναγνώρισης και αποδοχής του μετανάστη στον τίτλο του έλληνα, όπως δείξαμε ότι συμβαίνει με τη γερμανική περίπτωση. Πρέπει λοιπόν κατά τη γνώμη μας να αναπτυχθούν το ταχύτερο δυνατό οι υπάρχουσες δομές και να αναπτυχθούν οπωσδήποτε νέες.**

Και εδώ το παράδειγμα των προηγμένων κρατών είναι πολύ διδακτικό. Η εμπειρία της Γαλλίας έδειξε ότι η ανάπτυξη ενός ευρέως φάσματος ενδιάμεσων υποστηρικτικών δομών βοήθησε πολύ στην προσέγγιση του μέσου μετανάστη και της οικογένειάς του. Η άγνοια, ο φόβος, η έλλειψη πληροφόρησης και πολλές φορές οι κακές συνθήκες διαβίωσης εμπόδιζαν το μετανάστη να έρθει σε επαφή με οποιοδήποτε δημόσιο φορέα και άρα δεν μπορούσε να βοηθηθεί και να απολαύσει τα μέτρα που προορίζονταν για αυτόν. Η εγκατάσταση όμως κοντινών σε αυτόν δομών, γεωγραφικά και πολιτισμικά, δημιούργησε τις προϋποθέσεις για το ξεπέρασμα του προβλήματος τουλάχιστον στη συντριπτική του πλειοψηφία. Νομίζουμε ότι πρέπει να αναζητηθούν λύσεις προς αυτήν την κατεύθυνση και για την ελληνική περίπτωση.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, **ο ευαίσθητος χώρος των εθνικών μεταναστευτικών πολιτικών αποτελεί από τη μία πλευρά την αχίλλειο πτέρνα αλλά και τους κυματοθραύστες των ευρύτερων εθνικών πολιτικών. Αποτελεί το μέρος εκείνο των πολιτικών που εισπράττει, αφομοιώνει, διαχέει και**

επαναδιατυπώνει τα συνολικά ελλείμματα όλων των άλλων τομέων της εθνικής πολιτικής αλλά και της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κεφάλαιο Έκτο: Αντί Επιλόγου – Προτάσεις. Για μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική με γνώμονα τις εθνικές ιδιαιτερότητες;

Αναμφίβολα ο ρόλος και η συμβολή της Ε.Ε. στη διαχείριση του φαινομένου της μετανάστευσης θα είναι καθοριστικός. Η ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης προκύπτει ως μια ανάγκη λόγω:

α) του υπερεθνικού χαρακτήρα του φαινομένου της μετανάστευσης. Η είσοδος, η παραμονή και η γεωγραφική κινητικότητα των πολιτών τρίτων χωρών στα κράτη μέλη της Ε.Ε. δεν μπορούν να ρυθμιστούν μόνο από εθνικές πολιτικές. Ουσιαστικά η αποτελεσματικότητα μιας εθνικής πολιτικής μετανάστευσης συναρτάται σε σημαντικό βαθμό με τις πολιτικές που ασκούνται στα υπόλοιπα κράτη μέλη. Η αλληλεξάρτηση αυτή είναι ιδιαίτερα εμφανής στην περίπτωση των παράνομων μεταναστών και των αιτούντων πολιτικό άσυλο, όπου η αυστηρότητα ή η ελαστικότητα των σχετικών θεσμικών ρυθμίσεων μπορούν να δημιουργήσουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με το μόνιμο-προσωρινό και νόμιμο-παράνομο χαρακτήρα της μετανάστευσης. Το γεγονός αυτό δυσχεραίνει τη ρύθμιση της μετανάστευσης αφού προσδίδει ένα διαφορετικό χαρακτήρα στα διάφορα κράτη μέλη, στο βαθμό που κάποια από αυτά τείνουν να αποτελέσουν εστίες μόνιμης εγκατάστασης, κάποια παρουσιάζονται ως εστίες διακίνησης (transit) και άλλα ως εστίες παροχής ασύλου.

β) των πολιτικών για προώθηση της ελεύθερης διακίνησης των πολιτών στο εσωτερικό της Ε.Ε. Η ενιαία αγορά, η συνθήκη του Schengen, η υιοθέτηση του κοινού νομίσματος και η προοπτική της διεύρυνσης της Ε.Ε. ευνοούν τη διακίνηση

των πολιτών μεταξύ των κρατών μελών η οποία άλλωστε δημιουργεί μια αλληλεξάρτηση σε επίπεδο πολιτικών των κρατών μελών. Υπό την έννοια αυτή η τάση για συρρίκνωση της έννοιας των εθνικών συνόρων στο εσωτερικό της Ε.Ε. δεν μπορεί παρά να δημιουργεί την ανάγκη για κοινές πολιτικές των κρατών μελών σχετικά με τη διαχείριση της μετανάστευσης.

Η ευρωπαϊκή διάσταση της μεταναστευτικής πολιτικής προκύπτει και από τις σχετικά πρόσφατες πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με στόχο τη διαχείριση της μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Είναι χαρακτηριστικό ότι ήδη με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ έγινε μια προσπάθεια καθορισμού στόχων σχετικά με την κινητικότητα και τη μετανάστευση. Οι στόχοι αυτοί αφορούν στη ρύθμιση της μετανάστευσης σε σχέση με την ύπαρξη εσωτερικών συνόρων μεταξύ των χωρών της Ε.Ε., με την εισροή πολιτών τρίτων χωρών και τις διαδικασίες ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., με τη δυνατότητα μετακίνησης πολιτών τρίτων χωρών από ένα κράτος μέλος σ' ένα άλλο, με τον καθορισμό κάποιων ελάχιστων κανόνων υποδοχής προσφύγων και παροχής πολιτικού ασύλου καθώς και με την ανάγκη λήψης μέτρων για περιορισμό της παράνομης μετανάστευσης και επαναπατρισμό των παράνομων μεταναστών. Σύμφωνα με τη Συνθήκη, από το Μάιο του 2004 και μετά τα ζητήματα αυτά θα ρυθμίζονται πλέον σε ευρωπαϊκό και όχι σε εθνικό επίπεδο (με κάποιες εξαιρέσεις για την Ιρλανδία, τη Μεγάλη Βρετανία και τη Δανία). Αντίθετα τα ζητήματα που αφορούν την είσοδο, την παραμονή και την οικογενειακή συνένωση πολιτών τρίτων χωρών καθώς και το δικαίωμα όσων από αυτών διαμένουν νόμιμα σε μια χώρα μέλος για εγκατάσταση σε μια άλλη χώρα μέλος θα εξακολουθήσουν να ρυθμίζονται από τις εθνικές πολιτικές. Επιπρόσθετα, η ευρωπαϊκή διάσταση των πολιτικών μετανάστευσης προκύπτει και από το γεγονός ότι σε όλα τα Συμβούλια Κορυφής που έγιναν μετά την κύρωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ (Μάιος 1999) τέθηκε άμεσα ή έμμεσα το ζήτημα της ρύθμισης της μετανάστευσης, ενώ με την πάροδο του χρόνου πληθαίνουν οι πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το ζήτημα αυτό. Συνεπώς, αν και είναι ίσως νωρίς να μιλήσουμε για μια Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική στα πρότυπα άλλων πολιτικών που εφαρμόζονται ήδη στην Ε.Ε., η ευρωπαϊκή διάσταση του φαινομένου οδηγεί σε μια στρατηγική επίτευξης κοινών στόχων.

Μια ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική απαιτεί ειδικό σχεδιασμό και μελέτη, γνώση και τους κατάλληλους μηχανισμούς για να μην μείνει ανεφάρμοστη στα συρτάρια των πολιτικών γραφείων ή να αποτελέσει γράμμα ανενεργούς νόμου. Οι προτάσεις που κατά καιρούς έχουν διατυπωθεί από τους διάφορους αρμόδιους φορείς (συνήγορο του πολίτη, κλπ.) έχουν ένα στοχευόμενο χαρακτήρα για τη διοικητική κυρίως αντιμετώπιση των εφαρμογών της νομοθεσίας. Οι κύριες όμως κατευθύνσεις των πολιτικών πρέπει να δοθούν μέσα από θεμελιώδεις αρχές και κύριους άξονες που θα προσαρμόζονται στις ανάγκες όλων των ευρωπαϊκών μεταναστευτικών πολιτικών. Για το λόγο αυτό και ανεξάρτητα από τις εθνικές ιδιαιτερότητες και ευαισθησίες μιας χώρας όλα τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να λάβουν υπόψη τους τις ακόλουθες αρχές:

1. Η ασφάλεια των συνόρων αποτελεί βασικό άξονα χάραξης μεταναστευτικής πολιτικής αλλά πρέπει να ακολουθεί και όχι να προηγείται της διαφύλαξης της εσωτερικής κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης. Οποσδήποτε πρέπει να συνοδεύεται από ουσιαστικά μέτρα συνεργασίας και ενδυνάμωσης της σχέσης των ευρωπαϊκών χωρών με τις χώρες αποστολής μεταναστών.
2. Καμία μεταναστευτική πολιτική δεν μπορεί να πετύχει εάν δεν σχεδιάσει επιμελώς εθνικές πολιτικές ένταξης και ενσωμάτωσης των ήδη εγκατεστημένων και νόμιμων μεταναστών αλλά και εκείνων που εισέρχονται και εγκαθίστανται με νόμιμους όρους. Αυτό σημαίνει ότι όλοι οι εθνικοί θεσμοί πρέπει από εδώ και στο εξής να λαμβάνουν υπόψη τους και να ενθαρρύνουν την παρουσία αλλά και τη συμμετοχή των μεταναστών. Η επίτευξη αυτή απαιτεί αναδόμηση των εθνικών θεσμών (κυρίως της εκπαίδευσης, της υγείας, της στέγης και της αγοράς εργασίας) και του ευρωπαϊκού εθνικού θεσμού στο σύνολό του.
3. Δεν έχουμε άμεσες πετυχημένες αναφορές σε παραδοσιακές μεταναστευτικές πολιτικές. Όλες οι ευρωπαϊκές χώρες ακολούθησαν την ιστορία τους και την πολιτική και πολιτισμική τους κληρονομιά για να χαράξουν την ιδιαίτερη μεταναστευτική πολιτική τους. Άρα δεν υπάρχουν συνταγές επιτυχίας που θα πρέπει να ακολουθήσει μία χώρα, και δη η Ελλάδα, για να χαράξει τη δική της μεταναστευτική πολιτική. Οι κανόνες κοινωνικής ρύθμισης και ανασυγκρότησης της κοινωνικής

συνοχής έχουν «μοναδικό» για την κάθε κοινωνία χαρακτήρα που πολλές φορές κρίνονται όχι σε εθνική αλλά τοπική βάση. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να χαραχθεί ευρωπαϊκό πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής με κύριους άξονες και να δοθεί περιθώριο νομικής ρύθμισης και εξειδίκευσης των μεταναστευτικών μέτρων στο επίπεδο της περιφέρειας ακόμη και της τοπικής κοινωνίας.

4. Ωστόσο η εμπειρία των χωρών υποδοχής μεταναστών είναι πολύτιμη για τις νέες χώρες υποδοχής μεταναστών. Δεν θα πρέπει να ξεχνάμε ότι η μεταναστευτική εμπειρία χαρακτηρίζεται σε γενικές γραμμές από κοινές αρχές και παραδοχές. Εάν λάβουμε αυτό υπόψη, ήδη έχουμε κάνει ένα μεγάλο βήμα στη χάραξη μίας και μοναδικής ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής που θα υπακούει σε μία και μόνη αρχή: το σεβασμό της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Αυτή η αρχή δεν πρέπει να είναι υπό διαπραγμάτευση. Πρέπει να είναι δεδομένη και αποδεκτή από όλους.
5. Τέλος, τα βασικά πολιτικά επιχειρήματα υπέρ της μετανάστευσης και κατά της μετανάστευσης είναι τελείως συγκυριακά έως και δημαγωγικά σε ορισμένες των περιπτώσεων. Δεν θα πρέπει να αποτελούν βασικές αρχές χάραξης μεταναστευτικής πολιτικής γιατί είναι ρευστά, αμφιλεγόμενα και οδηγούν σε βραχυπρόθεσμες και αντικρουόμενες λύσεις. Οι μεταναστευτικές διαδικασίες και τάσεις είναι λίγο πολύ δεδομένες για τα επόμενα χρόνια, οπότε και οι προτεινόμενες πολιτικές θα πρέπει να τις λάβουν σοβαρά υπόψη με γνώμονα τα μακροπρόθεσμα κριτήρια που θέσαμε παραπάνω (σημεία 1,2,3,4). Μόνο τότε θα μπορούμε να αξιοποιήσουμε σωστά την παρουσία των μεταναστών στις δεκαετίες που έρχονται.

Η ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής πολιτικής για τη μετανάστευση θα πρέπει να αφορά τις διαφορές πτυχές του φαινομένου της μετανάστευσης και πιο συγκεκριμένα:

α) **τη διεύρυνση της Ε.Ε.** Η προοπτική της διεύρυνσης της Ε.Ε. αναμφίβολα θα ευνοήσει τα μεταναστευτικά ρεύματα προς τις χώρες της Ε.Ε. Αν και η ποσοτική διάσταση της μετανάστευσης δεν είναι εύκολο να αποτιμηθεί, η μεταβατική περίοδος που θα υπάρξει για την ελεύθερη διακίνηση των ατόμων δημιουργεί τις συνθήκες για συνέχιση ή και αύξηση των μεταναστευτικών ρευμάτων. Το ερώτημα που τίθεται

είναι σε ποίο βαθμό η μετανάστευση θα γίνει με τη μορφή προσωρινών αδειών εργασίας, γεγονός που πιθανόν θα ευνοήσει τη μετακίνηση ατόμων με χαμηλή εξειδίκευση στην αγορά εργασίας ή θα επιλεγούν άλλοι τρόποι (π.χ. η αρχή των ποσοστώσεων) με σκοπό να συρρικνωθεί η αβεβαιότητα σχετικά με το μέγεθος της μετανάστευσης και να ελεγχθεί κάπως περισσότερο η κατά επαγγελματική ειδίκευση κατανομή των μεταναστών. Επιπλέον θα πρέπει να ενταθούν οι προσπάθειες για μια ελεγχόμενη μετανάστευση ατόμων υψηλής ειδίκευσης από τις υπο-ένταξη χώρες προκειμένου να μην συρρικνωθούν οι προοπτικές ανάπτυξης των χωρών αυτών. Αν και δεν αναμένονται καταστάσεις «αφαίμαξης εγκεφάλων» είναι πιθανό ότι θα χρειαστούν μιας μορφής αντισταθμιστικές πολιτικές οι οποίες θα στοχεύουν στην ανάπτυξη των χωρών αποστολής.

β) **την οικογενειακή συνένωση.** Αν και η οικογενειακή συνένωση αποτελεί τη σημαντικότερη μορφή μεταναστευτικής εισροής στην Ε.Ε. και πιθανότατα οδηγεί σε σημαντική εξάρτηση των μεταναστών από το σύστημα κοινωνικής προστασίας των χωρών υποδοχής, ο οποιοσδήποτε σχεδιασμός για περιορισμό του δικαιώματος αυτού θα ήταν ανεπίτρεπτος. Αντίθετα θα πρέπει με κάθε τρόπο να διαφυλαχθεί το δικαίωμα των μεταναστών για οικογενειακή επανένωση, το οποίο άλλωστε αποτελεί βασική πτυχή του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου.

γ) **το ζήτημα των πολιτικών προσφύγων.** Οι πολιτικοί πρόσφυγες και οι αιτούντες πολιτικό άσυλο είναι σίγουρα από κοινωνικο-οικονομική άποψη περισσότερο εύάλωτοι από τους μόνιμους μετανάστες. Η όξυνση του φαινομένου στη δεκαετία του 1990 και οι διαφορές που παρατηρούνται μεταξύ των χωρών καθιστά επιτακτική την ανάγκη για μια ενιαία ρύθμιση του φαινομένου. Η ενιαία αυτή ρύθμιση μπορεί να αφορά τη συμφωνία σχετικά με τους κανόνες που διέπουν την υποδοχή των προσφύγων και των αιτούντων πολιτικό άσυλο, την εναρμόνιση και την εφαρμογή των κανόνων αυτών καθώς και τη δημιουργία σε ευρωπαϊκό επίπεδο ενός ειδικού ταμείου παροχής οικονομικής βοήθειας στους πρόσφυγες προκειμένου να αμβλυνθούν οι διαφορές που παρατηρούνται μεταξύ των χωρών και οι οποίες τελικά λειτουργούν εις βάρος των προσφύγων.

δ) **το ζήτημα των οικονομικών μεταναστών.** Η ρύθμιση των ζητημάτων που αφορούν τους οικονομικούς μετανάστες απαιτεί έναν καθορισμό και πιθανώς έναν

επαναπροσδιορισμό των στόχων. Εάν οι στόχοι έχουν έναν συγκυριακό χαρακτήρα, όπως η κάλυψη συγκεκριμένων και άμεσων αναγκών στην αγορά εργασίας, τότε οι πολιτικές θα εξακολουθήσουν να περιστρέφονται γύρω από μια συλλογιστική των “guest workers”, δηλαδή μιας συλλογιστικής της οποίας τα όρια είναι στις μέρες μας περισσότερο από εμφανή. Εάν αποδεχθούμε ότι οι ανάγκες στην αγορά εργασίας θα εξακολουθήσουν να υπάρχουν τα επόμενα χρόνια και ότι σταδιακά θα δημιουργείτε η ανάγκη για επιλεκτική μετανάστευση τότε θα πρέπει να αναζητηθούν και να εξετασθούν νέοι τρόποι πρόσκλησης μεταναστών οι οποίες έχουν εφαρμοστεί σε άλλες οικονομικά προηγμένες χώρες οι οποίες δεν ανήκουν στην Ε.Ε. Οι πολιτικές των ποσοστώσεων (quota) και της μοριοδότησης (point system), χωρίς να αποτελούν πανάκεια, θα μπορούσαν να συνεισφέρουν σε μια πιο συμφέρουσα επιλογή τόσο για τις χώρες υποδοχής όσο και για τους μετανάστες στο βαθμό που μπορούν να συνδυαστούν με στενότερη σχέση μεταξύ προσφοράς και ζήτησης ξένου εργατικού δυναμικού.

ε) **την κοινωνικο-οικονομική ένταξη των μεταναστών.** Η προώθηση της κοινωνικό-οικονομικής ένταξης των μεταναστών απαιτεί προσπάθειες οι οποίες θα αφορούν τόσο τους μετανάστες όσο και τις κοινωνίες υποδοχής. Η προσοχή θα πρέπει να δοθεί σε ζητήματα που αφορούν στην απασχόληση, την επαγγελματική κατάρτιση, την κοινωνική προστασία και την εκπαίδευση των μεταναστών. Οι προσπάθειες αυτές θα πρέπει να έχουν ως απώτερο σκοπό την περαιτέρω μείωση των διαφορών που υφίστανται σήμερα μεταξύ γηγενών και μεταναστών σχετικά με τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις μέσα από ένα πλαίσιο διαφάνειας και συνέπειας. Αναφορικά με τις κοινωνίες υποδοχής, η καταπολέμηση των προκαταλήψεων και των διακρίσεων καθώς και η άρση των εμποδίων για κοινωνική συμμετοχή των μεταναστών θα συνεισφέρουν αναμφίβολα στην κατεύθυνση της αποφυγής φαινομένων που μπορούν να πλήξουν την κοινωνική συνοχή.

στ) **ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στη λειτουργία και οργάνωση των εκπαιδευτικών θεσμών.** Η εκπαίδευση αποτελεί βασικό παράγοντα κοινωνικοποίησης μαζί με την οικογένεια. Η οικογένεια όμως εξ’ ορισμού δεν μπορεί να βοηθήσει καθοριστικά στην ενσωμάτωση του μετανάστη και των παιδιών τους αφού είναι φορέας αξιών του τόπου καταγωγής. Συνεπώς, η εκπαίδευση αποτελεί το πρωταρχικό και ίσως το μοναδικό θεσμό που βοηθάει στη διαδικασία ενσωμάτωσης

στην κοινωνία εγκατάστασης τόσο για τα παιδιά της δεύτερης γενιάς όσο και για τους ίδιους τους μετανάστες. Η αναμόρφωση των εκπαιδευτικών θεσμών έτσι ώστε να λειτουργούν ως βασικοί μηχανισμοί ενσωμάτωσης και όχι αποκλεισμού των μεταναστών και των παιδιών τους πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα όλων των ευρωπαϊκών χωρών. Τα διαφορετικά μοντέλα πολυπολιτισμικής εκπαίδευσης θα πρέπει να πληθύνουν για να δώσουν σοβαρές εναλλακτικές προτάσεις στα εθνοκεντρικά εκπαιδευτικά συστήματα που χαρακτηρίζουν τις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Η εθνική εκπαίδευση με τα σημερινά δεδομένα αποτελεί ένα αληθινό αγκάθι για την προώθηση μιας μεταναστευτικής πολιτικής με στόχο την ενσωμάτωση των μεταναστών στις εθνικές κοινωνίες.

ζ) **τη συνεργασία με τις χώρες αποστολής.** Η συνεργασία με τις χώρες αποστολής στον τομέα της μετανάστευσης μπορεί να είναι πολυδιάστατη. Συνδέεται με την παροχή οικονομικής βοήθειας στις χώρες αποστολής με σκοπό μακροπρόθεσμα να εκλείψουν οι συνθήκες που ευνοούν τη μετανάστευση και με τον έλεγχο της παράνομης μετανάστευσης και της μετακίνησης προσφύγων. Συνδέεται επίσης με τη σύναψη συμφωνιών για επανεισδοχή των λαθρομεταναστών που συλλαμβάνονται μέσα από ένα ενιαίο πλαίσιο αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης. Στο πλαίσιο αυτό το έργο της επαναπροώθησης των λαθρομεταναστών δεν θα αφορά πλέον το κάθε κράτος μέλος ξεχωριστά αλλά θα αποτελεί ευθύνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Με τον τρόπο αυτό μπορούν να παρακαμφθούν τα εμπόδια που παρουσιάζονται σήμερα όχι τόσο με τις χώρες αποστολής όσο με τις χώρες διέλευσης των λαθρομεταναστών. Οι πολιτικές αυτές δεν θα πρέπει βέβαια να θέτουν στο περιθώριο το βασικό ζητούμενο μιας συνεργασίας που θα αποβλέπει στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στις χώρες αποστολής.

Πηγές - Βιβλιογραφία

A. Πηγές

- **Μεταναστευτικές πολιτικές στην Ε.Ε.**
 - ◆ Σύμβαση της Γενένης για το Καθεστώς πολιτικού πρόσφυγα, Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ
 - ◆ Κώδικας Γαλλικής Ιθαγένειας
 - ◆ Νόμος περί Γερμανικής Ιθαγένειας
 - ◆ Ανακοίνωση Συνόδου Κορυφής της Σεβίλλης
 - ◆ Ανακοίνωση Συνόδου Κορυφής του Τάμπερε
 - ◆ Απόφαση Συμβουλίου Λάακεν
 - ◆ Σύμβαση του Δουβλίνου
 - ◆ Συνθήκη του Σέγκεν
 - ◆ Συνθήκη του Άμστερνταμ
 - ◆ Ευρωπαϊκή Νομοθεσία
 - ◆ COM (2001) 303, 31/10/2000
 - ◆ COM (2000) 757, 22/11/2000
 - ◆ COM (2001) 55, 20/07/2001
 - ◆ COM (2001) 510, 12/09/2001
 - ◆ COM (2001) 447, 13/08/2001
 - ◆ COM (2001) 181, 25/09/2001
 - ◆ COM (2001) 387, 11/07/2001
 - ◆ COM (2001) 127, 13/03/2001
 - ◆ COM (2001) 386, 24/09/2001
 - ◆ COM (2001) 624, 02/07/2001
 - ◆ COM(2000) 567
 - ◆ COM (2002) 0071, 11/02/2002

- **Μεταναστευτικές πολιτικές στην Ελλάδα**

- ◆ Νόμος 1991, 1975/91
- ◆ Π.Δ. 1997, 358/97 και 359/97
- ◆ Νόμος 2001, 2910/2001 (ΦΕΚ 91^Α)
- ◆ Διμερείς συμβάσεις
- ◆ Ειδικές ρυθμίσεις όρων παραμονής (βορειοηπειρώτες-ελληνοπόντιοι)
- ◆ Κώδικας Ελληνικής Ιθαγένειας

B. Βιβλιογραφία

B.1 Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

Αμίτσης Γ. Λαζαρίδης Γ., 2001α, *Νομικές και κοινωνικο-πολιτικές διαστάσεις της Μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, Παπαζήσης.

Αμίτσης Γ. και Γ. Λαζαρίδη, 2001β, «Οι πολιτικές ρύθμισης της μετανάστευσης στην Ελλάδα», στο Αμίτσης Γ. και Γ. Λαζαρίδη (επιμ.), σελ. 23-68.

Αμίτσης Γ., 2001α, *Αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος Κοινωνικής Πρόνοιας*, Αθήνα, Παπαζήσης.

Το Βήμα, *Ευρώπη: Οι μετανάστες αλλάζουν τις ισορροπίες*, 16/06/2002.

Το Βήμα, *Δημογραφία και Μετανάστευση*, 16/06/2002.

Δαμανάκης Μ., 1987, *Μετανάστευση και εκπαίδευση*, Αθήνα, Gutenberg.

Δρεττάκης Μ., 1999, «Αυξανόμαστε...μόνο χάρη στις γεννήσεις από ξένες!», *Ελευθεροτυπία* 24/08/1999

Δρεττάκης Μ., 2002, «Κατολίσθηση της γεννητικότητας, γήρανση πληθυσμού – Αντιστροφή της μετανάστευσης 1951-2000», *Ελευθεροτυπία* 11/08/2002

Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 1994, *Οι δημογραφικές εξελίξεις στη Μεταπολεμική Ελλάδα*, Πρακτικά δημογραφικού συνεδρίου, Αθήνα 5-6 Οκτωβρίου 1992, Λιβάνης-Νέα Σύνορα.

Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 1996, *Γήρανση και Κοινωνία*, Πρακτικά Πανελληνίου Συνεδρίου ΕΚΚΕ, Αθήνα.

Ε.Ι.Ε., 2000α, *Αλλοδαποί που υπέβαλλαν Αίτηση για Κάρτα Προσωρινής Παραμονής: Υπηκοότητα, Φύλο και Χωροθέτηση*, Β' έκδοση αναθεωρημένη, Επιστημονική Υπεύθυνη Τ. Καβουνίδη, Στατιστική Επεξεργασία, Λ. Χατζάκη, Αθήνα.

Ε.Ι.Ε., 2000β, *Αλλοδαποί που υπέβαλλαν Αίτηση για Κάρτα Προσωρινής Παραμονής: Ηλικία, Οικογενειακή Κατάσταση και Επίπεδο Εκπαίδευσης*, Επιστημονική Υπεύθυνη Τ. Καβουνίδη, Στατιστική Επεξεργασία, Λ. Χατζάκη, Αθήνα.

Ε.Π.Α., 1999, *Στοιχεία αιτήσεων προσωρινής άδειας παραμονής*, Λευκή Κάρτα, Εθνικό Παρατηρητήριο Απασχόλησης, ΟΑΕΔ, Αθήνα.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2002, *Η κοινωνική κατάσταση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Περίληψη, ΓΔ Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων και Eurostat, Λουξεμβούργο.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1995, *Η δημογραφική κατάσταση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Έκθεση 1994, Λουξεμβούργο.

Η Καθημερινή, *Η ελληνική πρόταση για τους μετανάστες*, 16/06/2002.

Καβουνίδη Τ., 2001, «Η μετανάστευση στην Ελλάδα και η γήρανση του πληθυσμού», στο Ηλ. Κικίλιας, Χ. Μπάγκαβος, Π. Τήνιος και Μ. Χλέτσος (επιμ.) *Δημογραφική Γήρανση, Αγορά Εργασίας & Κοινωνική Προστασία: Τάσεις Προκλήσεις & Πολιτικές*, σελ 105-114. Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας.

Καρύδης Β., 1996, *Η εγκληματικότητα των μεταναστών στην Ελλάδα: ζητήματα θεωρίας και αντεγκληματικής πολιτικής*, Αθήνα, Παπαζήσης.

Κασιμάτη Κ., (επ.) 1998, *Κοινωνικός Αποκλεισμός. Η ελληνική εμπειρία*, Αθήνα, Gutenberg.

Κασιμάτη Κ., 1993, *Πόντιοι Μετανάστες από την πρώην Σοβιετική Ένωση: Κοινωνική και Οικονομική τους Ένταξη*, β' έκδοση, Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.

Κασιμάτη Κ., 2001, *Δομές και Ροές, Το φαινόμενο της κοινωνικής και επαγγελματικής κινητικότητας*, Αθήνα, Gutenberg.

Κόντης Α., 2000, «Η Ελλάδα ως χώρα υποδοχής αλλοδαπών μεταναστών», στο Κωνσταντινίδης Σ. και Θ. Πελαγίδης (επιμ.), *Η Ελλάδα στον 21^ο αιώνα*, Αθήνα, Παπαζήσης.

Λαμπριανίδης Λ. και Λυμπεράκη Α., 2001, *Αλβανοί Μετανάστες στη Θεσσαλονίκη, Διαδρομές ενημερίας και παραδρομές δημόσιας εικόνας*, Θεσσαλονίκη, Παρατηρητής.

Λινάρδος-Ρυλμόν Π., 1993, *Αλλοδαποί εργαζόμενοι και αγορά εργασίας στην Ελλάδα*, Αθήνα, Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ.

Λυμπεράκη Α. και Πελαγίδης Θ., 2000, *Ο φόβος του ξένου στην αγορά εργασίας: ανοχές και προκαταλήψεις στην ανάπτυξη*, Αθήνα, Πόλις.

Μαρβάκης Α., Περσανόγλου Δ. και Παύλου Μ., 2001, *Μετανάστες στη Ελλάδα*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα.

Mergien F-X, 1996, *Αντιμέτωποι με τη Φτώχεια, Η Δύση και οι Φτωχοί χτες και σήμερα*, Αθήνα, Κατάρτι.

Μπάγκαβος Χ., 2001, «Ο πληθυσμός της Ελλάδας στο πρώτο μισό του 21^{ου} αιώνα: προοπτικές εξέλιξης και κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις», ανακοίνωση στην ημερίδα *Το Νέο Δημογραφικό Τοπίο του 21^{ου} Αιώνα: Εξελίξεις, Επιπτώσεις, Πολιτικές*. Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Μπάγκαβος Χ., 1999, *Κοινωνική και Ιστορική Δημογραφία*, φάκελος μαθήματος, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ανθρωπολογίας.

Μουσούρου Λ., 1991, *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική*, Αθήνα, Gutenberg.

Μουσούρου Λ., 2000, *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική*, φάκελος μαθήματος, Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Μουσούρου Λ., 1993, *Από τους Γκασταρμπαϊτέρ στο πνεύμα του Σέγκεν. Προβλήματα της σύγχρονης μετανάστευσης στην Ευρώπη*, Αθήνα, Gutenberg.

Μουσούρου Λ., 1999, Κρίση της οικογένειας και κρίση αξιών, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών του ΕΚΚΕ*, τεύχος 98-99 Α-Β. σελ. 5-19.

Ναχάκης Χρ. και Χλέτσος Μ., 2001, *Μετανάστες και Μετανάστευση*, Αθήνα, Πατάκης.

Παπαδοπούλου Δ., Δημουλάς Κ., Μπαμπανέλου Δ., Τσιώλης Γ., 2002, *Από την Κοινωνική Ευπάθεια στον Κοινωνικό Αποκλεισμό: Διαδικασίες και Χαρακτηριστικά του Κοινωνικού Αποκλεισμού στο Νομό Κυκλάδων*, Αθήνα, Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ.

Παπαδοπούλου Δ. (επ.), 2002α, *Κοινωνικός Αποκλεισμός: Για τους ανθρώπους που παραμερίζουμε*, Αθήνα, Αρμός.

Παπαδοπούλου Δ., 2002β, «Ο μετασχηματισμός του κοινωνικού δεσμού ως παράγοντας ένταξης και αποκλεισμού, Η επίδραση της οικογένειας και των τυπικών δικτύων κοινωνικής προστασίας πάνω στις διαδικασίες κοινωνικού αποκλεισμού», εισήγηση στο συνέδριο *Κοινωνικές Εξελίξεις στη Σύγχρονη Ελλάδα και Ευρώπη*, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών και Σύλλογος Ελλήνων Κοινωνιολόγων, Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Παπαδοπούλου Δ., 2002γ, «Η φύση του κοινωνικού δεσμού στην ελληνική κοινωνία», ανακοίνωση στο 2^ο Πανελλαδικό Συνέδριο Κοινωνιολογίας με τίτλο *Κοινωνιολογία: Μάθημα Ελευθερίας*, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης,

Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών και Σύλλογος Ελλήνων Κοινωνιολόγων,
Θεσσαλονίκη.

Παπαδοπούλου Δ., 2001, «Δημογραφικές Μεταβολές και Κοινωνική Συνοχή»,
εισήγηση στην ημερίδα *Το Νέο Δημογραφικό Τοπίο του 21ου Αιώνα: Εξελίξεις,
Επιπτώσεις, Πολιτικές*, Αθήνα, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Παπαδημητρίου Ζ., 2000, *Ο Ευρωπαϊκός Ρατσισμός*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα.

Παπαφιλίππου Δ., 1996, «Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
και η προστασία προσφύγων και μεταναστών», στο *Κοινωνικές Ανισότητες και
Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Πρακτικά 2^{ου} επιστημονικού συνεδρίου, Αθήνα, Ίδρυμα
Σάκη Καραγιωργα, σελ. 423-432.

Πετρινώτη Ξ., 1993, *Η μετανάστευση προς την Ελλάδα: μια πρώτη καταγραφή,
ταξινόμηση και ανάλυση*, Αθήνα, βιβλιοθήκη Ινστιτούτου Διεθνών Σχέσεων και
Οδυσσέας.

Schnapper D., 2000, *Η Κοινωνία των Πολιτών, Δοκίμιο πάνω στην ιδέα του έθνους*,
Αθήνα, Gutenberg.

Σταμέλος Γ., 2000, «Κοινωνικός Αποκλεισμός και Σχολική Αποτυχία», στο Γ.
Σταμέλος, *Ζητήματα εκπαιδευτικής πολιτικής*, Αθήνα, Αρμός.

Συνήγορος του Πολίτη, 2001α, *Προτάσεις Συνηγόρου του Πολίτη επί της
τροποποίησης του Ν. 2910/2001*, Αθήνα.

Συνήγορος του Πολίτη, 2001β, *Ειδική έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη σχετικά με τα
προβλήματα εφαρμογής του νόμου 2910/2001*, Αθήνα

Τσαούσης Δ., 1991, *Η Κοινωνία του ανθρώπου, Εισαγωγή στην Κοινωνιολογία*,
Αθήνα, Gutenberg.

Τσιτσελίκης Κ., Χριστοπούλος Δ., 1997, *Το Μειονοτικό Φαινόμενο στην Ελλάδα, Μία συμβολή των κοινωνικών επιστημών*, Αθήνα, Κριτική.

Τσίμπος Κ., 2000, *Δημογραφικές Προβολές του Πληθυσμού της Ελλάδας: Ένα Εναλλακτικό Σενάριο Αναμενόμενης Πορείας του Πληθυσμού για τα Επόμενα 50 Χρόνια, Μεθοδολογική Προσέγγιση και Εκτιμήσεις*, ΕΣΥΕ, Αθήνα.

Τσίμπος Κ., 2001, «Η σημασία της μετανάστευσης στην εκτίμηση του μεγέθους και την κατά ηλικία δομή του πληθυσμού της Ελλάδος», στο Ηλ. Κικίλιας, Χ. Μπάγκαβος, Π. Τήνιος και Μ. Χλέτσος (επιμ.) *Δημογραφική Γήρανση, Αγορά Εργασίας & Κοινωνική Προστασία: Τάσεις Προκλήσεις & Πολιτικές*, σελ 51-69. Αθήνα: Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας.

Τσίπα Π., 2002, *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ευρώπη και την Ευρωπαϊκή Ένωση*, εργασία για την Εθνική Σχολή Δημόσια Διοίκησης, ΙΓ' Εκπαιδευτική Σειρά, Τμήμα Γενικής Διοίκησης.

Τσουκαλάς Κ., 1986, *Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Αθήνα, Θεμέλιο.

Τσουκαλάς Κ., 1996, *Ταξίδι στο Λόγο και την Ιστορία*, τόμος Ι και ΙΙ, Αθήνα, Πλέθρον.

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2001, *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001-2003*, Αθήνα.

Φακιολάς, Ρ., 2002, «Μετανάστευση: η νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών στην Ελλάδα», *Εργασία 2002*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, σελ.41-51.

Φακιολάς Ρ., 2001, «Η ενσωμάτωση των Ελληνοποντίων στην Ελληνική κοινωνία», στο Αμίτσης Γ. και Γ. Λαζαρίδη (επιμ.), σελ. 129-156.

Φακιολάς Ρ., 1998, «Μετανάστευση», *Επετηρίδα Εργασίας 1998*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Επιμέλεια Ξ. Πετρινώτη - Γ.Φ. Κουκουλές, σελ 19-34.

Φακιολάς Ν., 2002, Σχολική αποτυχία και Κοινωνικός Αποκλεισμός, στο «Κοινωνικός Αποκλεισμός. Για τους ανθρώπους που παραμερίζουμε», Αθήνα, Αρμός, σελ. 111-120.

Χρυσάκης Μ., 2002, Κοινωνικός Αποκλεισμός και Εκπαιδευτικές Ανισότητες, στο «Κοινωνικός Αποκλεισμός. Για τους ανθρώπους που παραμερίζουμε», Αθήνα, Αρμός, σελ. 111-130.

Ψημμένος Ιορ., 1995, Μετανάστευση από τα Βαλκάνια, Κοινωνικός Αποκλεισμός στην Αθήνα, Αθήνα, Glorybook-Παπαζήσης.

B.2 Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Armstrong J, 1983, *Nations before Nationalism*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Bagavos C., 2002, *Focus Monitoring Report on Migration in the European Union: The Case of Greece*, European Observatory on the Social Situation, Demography and Family and Austrian Institute for Family Matters, Vienna.

Bastenier A., Dassetto F., 1990, *Immigrations et nouveaux pluralismes, Une confrontation de sociétés*, Bruxelles, éditions universitaires, ouvertures sociologiques.

Bauer T., Dietz B., Zimmermann K., Zwintz E., 2001, «German Migration: Development, Assimilation and Labor Market Effects», in K. Zimmermann (ed), *European Migration*, Oxford Economic Press.

Bauer T., Lofstrom M., and Zimmermann K., 2000, «Immigration Policy, Assimilation of Immigrants and Natives' Sentiments Towards Immigrants: Evidence from 12 OECD-Countries», *Swedish Economic Policy Review*, 7, 11-53.

Bauer T., Zimmermann K., 2000, *Immigration Policy in Integrated National Economies*, IZA Discussion Paper 170, IZA, Bonn.

Berger. S, 1972, «Bretons, Basques, Scots and Other European Nations», *Journal of Interdisciplinary History*, 3.

Brucker H., Epstein G., McCormick B., Saint-Paul G., Venturini A., Zimmermann K., 2001, *Managing Migration in the European Welfare State*, Report, IMF.

Butt-Philipp A.B. 1994, «European Union immigration policy: phantom, fantasy, or fact?», in M. Baldwin-Edwards, M.A. Schain and F. Cass, *The politics of immigration in Western Europe*, Ilford, pp. 168-191.

Champion T., Fielding T., 1992, *Migration Processes and Patterns*, Volume 1, London and New York, Belhaven Press.

Charbit, Y. et C. Bertrand, 1985, *Enfants, Familles, Migrations dans le bassin Méditerranéen*, INED, (Cahier 110) PUF, Paris.

Commissariat Général du Plan, 1988, *Immigrations: Le devoir d'Insertion*, Analyses et Annexes, Paris, La documentation Française.

Council of Europe, *Recent Demographic Developments in Europe*, Ετήσιο, Στρασβούργο

Costa-Lascoux J., 1990, *De l'immigré au citoyen*, Paris, La Documentation française.

Drougas E., 1998, «Albanians in the Greek informal Economy», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 24, No 2, σελ. 347-365.

Dustmann C., and Preston I., 2000a, *Racial and Economic Factors in Attitudes to Immigration*, IZA Discussion Paper No 190, Bonn.

Dustmann C., and Preston I., 2000b, *Attitudes to Ethnic Minorities, Ethnic Context, and Location Decisions*, Economic Journal, forthcoming.

Emmer P.C., and Morner M., 1992, *European Expansion and Migration, Essays on the Intercontinental Migration from Africa, Asia, and Europe*, New York, Oxford, Berg Publishers.

European Commission, 2000, *Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a Community Immigration Policy*, COM 757/2000, Brussels.

European Commission, 2002, *The Social Situation in the European Union*, DG Employment & Social Affairs and Eurostat, Luxembourg.

European Commission, 2001, *The Social Situation in the European Union*, DG Employment & Social Affairs and Eurostat, Luxembourg.

Eurostat, *Demographic Statistics*, Ετήσιο, Λουξεμβούργο.

Eurostat, *Migration Statistics*, Ετήσιο, Λουξεμβούργο.

Eurostat, *Labour Force Survey – Results*, Ετήσιο, Λουξεμβούργο.

European Commission, 2000, *Employment in Europe 2000*, DG Employment & Social Affairs, Luxembourg.

Fertig M., and Schmidt C. M., 2001, «First – and Second – Generation Migrants in Germany – What do we know and what do people think» in Rotte R., (ed) *Migration Policy and the Economy – International Experience*, mimeo.

Glytsos N., 1995, «Problems and policies regarding the socio-economic integration of returnees and foreign workers in Greece», *International Migration*, Vol. XXXIII-2, σελ. 155-172.

Indra D., 1994, *Engendering Forced Migration, Theory and Practice*, New York, Oxford, Berghahn Books.

Hanson G., Keneth Sch., Slaughter M., Spilimbergo A., 2001, *Immigration and the U.S. Economy: Labor-Market Impacts, Illegal Entry and Policy Choices*, Report, IMF.

Henry J-R, 2001, «De la “mère -patrie” aux marges de l’ Europe: Maghrébins en France: hier et demain», στο *On ouvre les frontières? Chiche ! Et après ?* 2001.

Hettlage R., 1986, “Recherches sur les migrations en Allemagne fédérale”, REMI, nov., pp. 165-192.

Hoffmann L., 1990, *Die unvollendete Republik, zwischen Einwanderungsland und deutsche Nationalistaat*, Cologne, Papyrossa Verlag.

Karantinos D., 2001, *Trends in Immigration: Greece*, Report, European Commission DG Employment & Social Affairs.

Lazaridis G., 1996, «Immigration to Greece: a critical evaluation of Greek policy», *New Community*, Vol.22, No 2, σελ 335-348.

Lebon A., 1998, *Immigration et présence étrangère en France 197/1998*, La documentation Française, Ministère de l’emploi et de la Solidarité.

Lequin Y., (ed.), 1988, *La Mosaïque France*, Larousse.

Marceau M., 1988, *Etre français aujourd’hui et demain*, Rapport de la nationalité présenté au Premier ministre, Christian Bourgois, « 10/18 » 2 vol., Paris.

Moussourou L.M., 2002, “Integration of Immigrant Children in School: The Case of Greece”, paper presented at the Seminar *Immigration and Family*, Helsinki, European Observatory on the Social Situation, Demography and Family, Austrian Institute for Family Studies.

Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, 1997, *Population, labour and social protection in the European Union: Dilemmas and Prospects*, The Hague, The Netherlands.

Noiriel G., 1988, *Le Creuset français*, Paris, Le Seuil.

OCDE, *Tendances des migrations internationales*, Rapport SOPEMI, annuel, Paris.

OECD, 1991, *Migration : the demographic aspects*, Paris.

Office des Migrations Internationales (OMI), 1998, *Eléments du Droit de l'Immigration*, OMICLASSEUR, Paris.

Papadopoulou D., 1994, *Politiques d'insertion professionnelle et intégration sociale. Les cas des immigrés et des enfants d'immigrés*, thèse du nouveau régime, EHESS, Paris.

Paugam S., 1996, (sous la direction), *L'exclusion. L'état des savoirs*, éditions la découverte, Paris.

Paugam S., 1995, *La société française et ses pauvres. Essai sur le Revenu Minimum d'Insertion*, Paris, PUF.

Pteroudis E., *Les politiques migratoires de l'Etat-Nation*, thèse de doctorat, Université de Lausanne, Faculté des Lettres - Institut de Géographie, Suisse.

Richard J.-L., 2001, «Une approche de la discrimination sur le marché du travail: les jeunes adultes issus de l'immigration étrangère en France», *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Mars, 2001.

Riphahn R.T., 1998, *Immigrant Participation in the German Welfare Program*, *Finanzarchiv*, 55, 163-185.

Robolis S., 2002, *Rapport SOPEMI pour la Grèce*.

Sarris A., Zografakis S., 1999, «A computable general equilibrium assessment of the impact of illegal immigration on the Greek economy», *Journal of Population Economics*, vol. 12, n1, pp.155-182.

Savarèse E., 2000, *Histoire coloniale et Immigration. Une invention de l'étranger*, Paris, Séguier.

Sayad A., 1991, *L'immigration, ou paradoxes de l'altérité*, Préface Pierre Bourdieu, Bruxelles, éditions Universitaires De Boeck Université.

Schain M.A. and F. Cass, *The politics of immigration in Western Europe*, Illford.

Schnapper D., 1998, *La relation à l'autre, Au cœur de la pensée sociologique*, éditions Gallimard, Paris.

Schnapper D., 1992, *L'Europe des immigrés, essai sur les politiques d'immigration*, Paris, éditions François Bourin.

Schnapper D., 1991, *La France de l'Intégration. Sociologie de la Nation en 1990*, Paris, éditions Gallimard.

Schnapper D., 1989, « Un pays d'immigration qui s'ignore », *Le Genre humain*, février, σελ. 99-111.

Schnapper D., 1978, *L'Italie rouge, Essai sur l'immigration italienne*, éditions, Gallimard, Paris.

Service Social dans le Monde, 1995, *Les Politiques Sociales, Des exclusions à l'intégration*, Fondation Internationale pour l'étude du changement dans les politiques sociales, I et II, 54eme année, Paris.

Straubhaar T., K. F. Zimmermann, 1993, «Towards a European Migration Policy», *Population Research and Policy Review*, 12/93, 225-241.

Taguieff P.-A., 1991, *Face au racisme : t.I : Les moyens d'agir, t. II : Analyses, hypothèses, perspectives*, éditions La Découverte.

Tapinos G., 1999, *Clandestine Immigration : Economic and Political Issues in Trends in International Migration*, SOPEMI, OECD Annual Report, Paris.

Todorov T., 1989, *Nous et les autres, La réflexion française sur la diversité humaine*, Paris, éditions du Seuil.

Triandafyllidou A., 2001, *National identity and immigrants in Europe*, London, Routledge.

Triandafyllidou A., 1996, "Greek migration policy: A critical note", *Review of Modern Greek Studies*, vol. 1 (1).

FIGARO, *Immigration: L'Europe se mobilise en ordre dispersé*, 10/05/2002.

FIGARO, *L'immigration, une priorité en Europe*, 10/05/2002.

Παράρτημα - Διαγράμματα