



**ANNA ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΙΔΟΥ  
ΘΑΝΟΣ ΜΑΡΟΥΚΗΣ  
(ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ)**

---

**Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΟΥ 21ου ΑΙΩΝΑ**

## Ξενόγλωσση μεταφρασμένη

Tonchev, P. (επιμ.) (2007), «Ασιάτες μετανάστες στην Ελλάδα: Προέλευση Παρόν και Προοπτικές», Ινστιτούτο Διεθνών Οικονομικών Σχέσεων, Τμήμα Ασιατικών Σπουδών, Ιανουάριος 2007 (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [http://www.idec.gr/iiier/new/asian\\_migrants\\_gr.pdf](http://www.idec.gr/iiier/new/asian_migrants_gr.pdf)).

## Ελληνόγλωσση

- ALPHA Bank, «Οικονομικό Δελτίο», τόμ. 95, Σεπτέμβριος 2005.
- Βαϊου, Ν. και Χατζημιχάλη, Κ. (1997), *Με τη ραπτομηχανή στην κουζίνα και τους Πολωνούς στους αγρούς*. Αθήνα: Εξάντας.
- Ζωγραφάκης, Σ. Κόντης, Α. και Μητράκος, Θ. (2007), «Οι οικονομικές επιπτώσεις της απασχόλησης των μεταναστών στο Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν». Αθήνα: ΙΜΕΠΟ.
- Λαμπριανιδής, Λ. και Λυμπεράκη, Α. (2001), *Αλβανοί μετανάστες στη Θεσσαλονίκη: Διαδρομές εημερίας και παραδρομές δημόσιας εκόνας*. Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Λιανός, Θ. (2003), «Σύγχρονη μετανάστευση στην Ελλάδα: Οικονομική διεύρυνση». Αθήνα: ΚΕΠΕ.
- Παύλου, Μ. (2003), «Οι έλληνες της Αλβανίας», στο Κ. Τσιτσελίκης και Χριστόπουλος, Δ. (επιμ.) *Η ελληνική μειονότητα της Αλβανίας*. Αθήνα: Κριτική ΚΕΜΟ, 265-288.
- Τριανταφυλλίδου, Α. (2005), «Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Προβλήματα και Κατευθύνσεις», ΕΛΙΑΜΕΠ, Κείμενα Πολιτικής αρ. 6.
- Υπουργείο Μακεδονίας Θράκης, Γενική Γραμματεία Παλινοστούντων Ομογενών, «Η ταυτότητα των παλινοστούντων ομογενών από την πρώην ΕΣΣΔ». Θεσσαλονίκη, 2000.
- Άρθρα από τον Τύπο**
- Athens News*, 12.01.2007, «Ethnic Greeks of Albania start getting Greek citizenship at a rate of one every six days», της Kathy Tziliavakis. Κωδικός άρθρου: C13217A152 (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [http://www.athensnews.gr/athweb/nathens.print\\_unique?e=C&f=13217&m=A15&aa=2&eidos=A](http://www.athensnews.gr/athweb/nathens.print_unique?e=C&f=13217&m=A15&aa=2&eidos=A)).
- Καθημερινή*, αγγλική έκδοση, 18-19.1.2003 (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα [http://www.migrantsingreece.org/files/STAT\\_8.bmp](http://www.migrantsingreece.org/files/STAT_8.bmp)).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΕΙΚΟΣΙ ΧΡΟΝΙΑ  
ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Το κεφάλαιο αυτό παρουσιάζει και αναλύει κριτικά την ανάπτυξη της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής από το 1991 ως σήμερα. Η ελληνική πολιτική για τη μετανάστευση ξεκινά στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας, όταν καταγράφονται οι πρώτες μαζικές μεταναστευτικές εισροές στη χώρα. Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζουμε τα βασικά σημεία των μεταναστευτικών νόμων που ψηφίστηκαν το 1991, το 2001, το 2005 και το 2007, καθώς και τα προγράμματα νομιμοποίησης ανεπίσημων μεταναστών που έλαβαν χώρα το 1998, το 2001 και το 2005. Στόχος του παρόντος κεφαλαίου είναι να διερευνήσει και το ρόλο που διαδραμάτισαν οι πολιτικές ελίτ και συγκεκριμένα τα ελληνικά πολιτικά κόμματα, οι εργατικές ενώσεις καθώς και άλλοι κοινωνικοί φορείς, όπως μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) ή Εκκλησία, στη διαμόρφωση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, αναδεικνύοντας τη σύμπνοια που στο βάθος υπήρχε μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων ως προς το ζήτημα της μετανάστευσης, μέχρι πρόσφατα τουλάχιστον. Στην τελευταία ενότητα του κεφαλαίου αυτού εξετάζουμε τη λογική που διέπει την ελληνική μεταναστευτική πολιτική, το διαιωνιζόμενο πρόβλημα της προσωρινότητας και της βραχυπρόθεσμης προοπτικής των μέτρων που λαμβάνονται από την πολιτεία, και της αντίστοιχης προσωρινής και συνεχώς μετέωρης θέσης στην οποία αφήνονται οι μετανάστες στους κόλπους της ελληνικής κοινωνίας.

Η ανάλυση αυτή της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής συ-

μπληρώνει το δημογραφικό και κοινωνικοοικονομικό προφίλ του μεταναστευτικού πληθυσμού που σκιαγραφήσαμε στο κεφάλαιο 2, προετοιμάζει τον αναγνώστη για την ανάλυση της κοινωνικής και πολιτικής συμμετοχής του μεταναστευτικού πληθυσμού στην Ελλάδα, η οποία ακολουθεί στο κεφάλαιο 4.

Για την πληρέστερη κατανόηση και οργάνωση της ελληνικής πολιτικής για τη μετανάστευση διακρίνουμε τρεις περιόδους: την πρώιμη φάση (1991-2001), δηλαδή την περίοδο κατά την οποία η μετανάστευση «συνέβαινε» στην Ελλάδα χωρίς το κράτος να λαμβάνει κάποια ουσιαστικά μέτρα για τη συνολική διαχείριση του φαινομένου, τη φάση ενηλικίωσης της μεταναστευτικής πολιτικής (2001-2005), όταν ψηφίζεται ο πρώτος συνολικός νόμος για τη μετανάστευση και αναγνωρίζεται πλέον και επίσημα ο μακρόχρονος χαρακτήρας του φαινομένου, και τέλος τη φάση ωρίμανσης (2005-ως σήμερα) της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής, όταν η χώρα καλείται να συνειδητοποιήσει το ρόλο της ως χώρα υποδοχής και να χαράξει αντίστοιχες πολιτικές διαχείρισης της νόμιμης και ανεπίσημης μετανάστευσης καθώς και της ένταξης των μεταναστών.

### Η πρώιμη φάση ανάπτυξης της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής

Είναι πλέον γνωστό σε ειδικούς και μη ότι η Ελλάδα, όπως και οι γειτονικές της νοτιοευρωπαϊκές χώρες-μέλη της ΕΕ (Ιταλία, Ισπανία και Πορτογαλία), μετατράπηκε από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών, μέσα σε λίγα μόλις χρόνια, στα τέλη της δεκαετίας του 1980. Η εισροή μεταναστών στα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1990 υπήρξε όντως μαζική και περιλάμβανε μετανάστες ελληνικής εθνικότητας και γωγής όπως οι ρωσοπόντιοι παλινοστούντες και οι Βορειοηπειρώτες μετανάστες από τις πρώην κομμουνιστικές χώρες των Βαλκανίων και της ανατολικής Ευρώπης, αλλά και πολίτες χωρών της Ασίας και της Αφρικής. Σε μικρότερο βαθμό εξακολούθησε δε και ο επαναπατρισμός ελληνων μεταναστών από τη δυτική Ευρώπη, την Αμερική και την Αυστραλία, καθώς και η μετανάστευση πολιτών ανεπτυγμένων χωρών (όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία και άλλες).

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

Στα χρόνια που ακολούθησαν, εντούτοις, πολλοί μετανάστες ήρθαν στην Ελλάδα, εγκαταστάθηκαν και βρήκαν εργασία χωρίς να διαθέτουν τα απαραίτητα νόμιμα έγγραφα. Πολλοί διέσχισαν τη νύχτα με γαρίες και Ελλάδα. Άλλοι έφτασαν με πλοία στα νησιά του Αιγαίου ή στην Κρήτη, συνήθως με τη «βοήθεια» οργανωμένων δικτύων λαθραίας μετακίνησης ανθρώπων. Κάποιοι διέσχισαν τα ελληνικά σύνορα με λεωφορεία, παριστάνοντας ότι ταξίδευαν οργανωμένα για τουρισμό, και κάποιοι άλλοι έφτασαν στα ελληνικά αεροδρόμια ή λιμάνια με θεωρήσεις εισόδου για τουρισμό, παραμένοντας στην Ελλάδα μετά τη λήξη τους.

Σύμφωνα με τα στοιχεία του SOPEMI, 1999, το 1997 διέμεναν νόμιμα στην Ελλάδα 74.500 αλλοδαποί από τους οποίους το 6% ήταν Άλβανοι, το 8% Βούλγαροι και το 17% από τη Ρωσική Ομοσπονδία (ακολουθούν οι Ρουμάνοι, οι Αιγύπτιοι, οι Ουκρανοί και οι πολίτες της πρώην Γιουγκοσλαβίας με ποσοστό 4% από την κάθε εθνικότητα). Σε αυτά τα στοιχεία περιλαμβάνονται οι ομογενείς, όπως είναι άλλωστε προφανές από το υψηλό ποσοστό των πολιτών της Ρωσικής Ομοσπονδίας. Στην ίδια περίοδο, πολλοί ερευνητές εκτιμούν ότι ζούσαν και εργάζονταν στην Ελλάδα τουλάχιστον 400.000 ανεπίσημοι μετανάστες ή, όπως αλλιώς αποκαλούνται, μετανάστες «χωρίς χαρτιά», δηλαδή αλλοδαποί που διέμεναν και εργάζονταν στην Ελλάδα χωρίς να διαθέτουν τα απαραίτητα έγγραφα που να νομιμοποιούν την παραμο-

νή τους στη χώρα (Fakiolas, 1997· Greek Helsinki Monitor, 1995· Κατσουρίδας, 1996· Lianos κ.ά., 1996· Ανάρδος-Ρυλιόν, 1995· Πετρινιώτη, 1993· Triandafyllidou και Mikrakis, 1995· Triandafyllidou, 1996).

Χρειάστηκε περισσότερο από μια πενταετία για να αναγνωρίσει η ελληνική πολιτεία ότι η κατάσταση αυτή δεν μπορούσε ούτε να αλλάξει ούτε να ρυθμιστεί με μόνο εργαλείο τον αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων και τις μαζικές απελάσεις παράτυπων μεταναστών. Αν και ήδη το 1993 συστάθηκε μια κοινοβουλευτική επιτροπή για να συζητήσει ένα νομοσχέδιο περί μετανάστευσης, τα πολιτικά κόμματα, ως φαίνεται, δεν είχαν την απαραίτητη πολιτική βούληση για να προχωρήσουν σε νομοθετική ρύθμιση των ευρύτερων θεμάτων της διαχείρισης της μετανάστευσης. Έτσι, μετά από 3 χρόνια, το 1996, η επιτροπή αυτή διαλύθηκε χωρίς να παράξει κάποιο νομοσχέδιο. Μόλις στα τέλη του 1997, εκδόθηκαν δύο προεδρικά διατάγματα που εισήγαγαν το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης ανεπίσημων μεταναστών στην Ελλάδα. Είναι σημαντικό να παρατηρήσουμε ότι οι γειτονικές νοτιοευρωπαϊκές χώρες, όπως η Ιταλία και η Ισπανία, που είχαν αντιμετώπισει στην ίδια περίοδο αντίστοιχα μεγάλες και απρόσμενες μεταναστευτικές εισροές, είχαν ήδη εφαρμόσει τουλάχιστον δύο (η καθεμία) προγράμματα νομιμοποίησης (ή «αμνηστίας» όπως ονομάζονται στην Ιταλία εκείνη την εποχή τα προγράμματα αυτά) με τα οποία κατοποίησαν τα χαρτιά αρκετών χιλιάδων ανθρώπων.

Γιατί άργησε τόσο η Ελλάδα να εφαρμόσει αντίστοιχα προγράμματα νομιμοποίησης; Οι λόγοι είναι δύο. Αφενός η Ελλάδα υπήρξε παράδοσιακά όχι μόνο μια χώρα αποστολής μεταναστών (παρά υποδοχής τους), αλλά και μια χώρα με ισχυρό εθνικό αίσθημα που στηρίζεται σε έναν εθνικό και πολιτισμικό προσδιορισμό της έννοιας του έθνους (Triandafyllidou, 2001). Τόσο δηλαδή οι ελίτ της χώρας, όσο και οι απλοί πολίτες αντιμετώπισαν τη μετανάστευση ως παράγοντα οικονομικής αναστάτωσης, αλλά και ως απειλή της εθνότητας και πολιτισμικής ενότητας και «αυθεντικότητας» του έθνους. Τόσο τα πολιτικά κόμματα, όσο και ευρύτερα οι κοινωνικοί εταίροι, τα συνδικάτα για παράδειγμα, δεν μπόρεσαν να αντιληφθούν, σε αυτή την αρχική περίοδο, ότι οι νέες μεταναστευτικές ροές δεν ήταν ένα φαινόμενο παροδικό που αφορούσε μόνο την Ελλάδα και τη γεωγραφική της περιοχή, αλλά ότι επρόκειτο για μια νέα πραγματικότητα που διαμορφώθηκε

μετά το 1989 σε ολόκληρη την Ευρώπη, και επομένως ήταν ένα φαινόμενο που δεν μπορούσε η χώρα να αντιμετωπίσει μόνο με περιοριστικά μέτρα (π.χ. αυστηρότερους και εντονότερους ελέγχους στα σύνορα). Φαίνεται ότι την περίοδο εκείνη επικρατούσε μια μάλλον απλοϊκή αντίληψη μεταξύ των ελλήνων πολιτικών ότι οι ευκολότερες και γρηγορότερες διαδικασίες σύλληψης και απέλασης αρκούσαν για να αντιμετωπιστούν οι μεταναστευτικές πιέσεις.

Στα μέσα της δεκαετίας του 1990, οι μαζικές απελάσεις, κυρίως αλλοδαπών πολιτών, αποτελούσαν το βασικό εργαλείο μεταναστευτικής πολιτικής της ελληνικής κυβέρνησης (τότε του ΠΑΣΟΚ) (βλ. και πίνακα 1 παρακάτω). Οι μαζικές απελάσεις χρησιμοποιούνταν σαν μέτρο αποθάρρυνσης των μη νόμιμων μεταναστών, έτσι ώστε να μην έλθουν στη χώρα ή αν ζούσαν ήδη στην Ελλάδα, να την εγκαταλείψουν από το φόβο της σύλληψης και της απέλασης κυριολεκτικά «εν μία νυκτί». Παράλληλα, με το μέτρο αυτό, η ελληνική κυβέρνηση επιδίωκε να ασκήσει πιέσεις στην αλβανική κυβέρνηση, προκειμένου να επιτύχει την ευνοϊκότερη μεταχείριση της ελληνικής μειονότητας στην Αλβανία.

Οι έλεγχοι γίνονταν σε δημόσιους χώρους, συχνά στις πλατείες, στους δρόμους ή σε άλλα στέκια στα οποία ήταν γνωστό ότι συγκεντρώνονταν μη νόμιμοι μετανάστες εργαζόμενοι αναζητώντας μεροκάματο ή για να συναντήσουν συμπατριώτες τους και να μιλήσουν λί-

ΠΙΝΑΚΑΣ 1  
Εκτελεσθείσες απελάσεις από την Ελλάδα κατά υπηκοότητα  
(σε χιλιάδες)

Υπηκοότητα	1991	1992	1993	1994	1995
Αλβανική	84,3	277,0	221,0	216,5	241,2
Βουλγαρική	-	,4	1,0	0,8	1,4
Ιρακινή	,2	,3	11,5	1,8	3,9
Πακιστανική	-	,3	1,5	1,6	1,8
Ρουμανική	,5	2,2	2,2	2,0	0,4
Τουρκική	-	,1	,4	0,6	2,3
Μπαγκλαντεσιανική	-	-	-	0,4	0,5
Total	86,0	282,0	239,0	225,0	250,4

Πηγή: Baldwin-Edwards και Fakiolas, 1998: 197.

γο τη γλώσσα τους. Τέτοιοι έλεγχοι λάμβαναν χώρα κάτω από τα μάτια των ελλήνων πολιτών, ενώ συχνά οι ανεπίσημοι μετανάστες υποχρεώνονταν να επιβιβαστούν σε λεωφορεία που έφευγαν για τα ελληνοαλβανικά σύνορα χωρίς να προλάβουν καν να ειδοποιηθούν τα μέλη της οικογένειάς τους.

Από την άλλη πλευρά, η απουσία μιας πιο μακροπρόθεσμης και ρεαλιστικής προοπτικής στη διαμόρφωση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής εκείνη την περίοδο σχετίζεται με το γενικότερο γεωπολιτικό περιβάλλον της δεκαετίας του 1990. Ήδη από τις αρχές εκείνης της δεκαετίας, η Ελλάδα αντιμετώπιζε τη νέα πραγματικότητα πολιτικής αστάθειας και εμφύλιων συρράξεων στα Βαλκάνια, που ακολούθησαν την κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων στην ευρύτερη περιοχή της κεντροανατολικής Ευρώπης. Ενόσω η εμφύλια διαμάχη κλιμακωνόταν σε πόλεμο στην πρώην Γιουγκοσλαβία, η πολιτική αστάθεια και οι συγκρούσεις στην περιοχή άγγιζαν τουλάχιστον στον έμμεσο τη χώρα, μέσω και του λεγόμενου «Μακεδονικού ζητήματος», των διεκδικήσεων δηλαδή της ΠΓΔΜ που αφορούσαν σε ένα κομμάτι της ελληνικής εθνικής ιστορίας, ταυτότητας και επικράτειας (Roudometof, 1996). Η κατάσταση αυτή, στη δεκαετία του 1990, οδήγησε στην ανάπτυξη ενός νέου κύματος «αμυντικού εθνικισμού» (Triandafyllidou κ.ά., 1997) το οποίο έσπρωξε τις πολιτικές ελίτ, τόσο της αριστεράς όσο και της δεξιάς, καθώς και τους απλούς πολίτες, σε μια κατεύθυνση εθνικής «εσωστρέφειας» με στόχο της «υπεράσπιση» του έθνους από τους θεωρούμενους ως εξωτερικούς ή εσωτερικούς «εχθρούς», όπως η γειτονική νέα «Μακεδονία», αλλά και από τους αλβανούς πολίτες που είχαν στο μεταξύ εγκατασταθεί χωρίς χαρτιά στη χώρα. Ο ιστός που συνέδεε τα ζητήματα της εθνικής ταυτότητας, των μεταναστευτικών εισροών και της γενικότερης αστάθειας στη Βαλκανική περιπλεκόταν περαιτέρω από την ύπαρξη της ελληνικής εθνικής μειονότητας στην Αλβανία, των λεγόμενων «Βορειοηπειρωτών». Οι άνθρωποι αυτοί είχαν έλθει στην Ελλάδα μαζί με τους υπόλοιπους αλβανούς πολίτες, χωρίς χαρτιά, και, στην αρχική αυτή περίοδο, το ελληνικό κράτος κρατούσε μια διφορούμενη και διστακτική θέση απέναντί τους. Ενώ ο τότε υπουργός Εξωτερικών, Αντώνης Σαμαράς, κατά τη διάρκεια μιας επίσημης επίσκεψής του στην Αλβανία, το 1991, είχε καλέσει «τους έλληνες αδελφούς μας» να επιστρέψουν στην πατρίδα,

όταν οι Βορειοηπειρώτες άρχισαν να καταφτάνουν σπρωγμένοι από την ανεργία και τη φτώχεια στη γειτονική χώρα, η τότε κυβέρνηση (της Νέας Δημοκρατίας) τους κάλεσε να μείνουν στην Αλβανία για να κρατήσουν ζωντανό εκεί το ελληνικό στοιχείο και τον ελληνικό πολιτισμό. Με λίγα λόγια, οι τότε κυβερνήσεις της Ελλάδας ανησυχούσαν ιδιαίτερα για τα ζητήματα πολιτικής αστάθειας και εμφύλιων συγκρούσεων στα Βαλκάνια και φοβόνταν ότι η μεγάλη κλίμακας οικονομική μεταναστευση συντελούσε στην εθνική αποσταθεροποίηση. Ιδιαίτερα δε δεδομένου ότι ο μεγάλος αριθμός μεταναστών στην Ελλάδα προερχόταν από γειτονικές χώρες και υπήρχε φόβος πως θα οδηγούσε σε εδαφικές διεκδικήσεις, πέρα από το ότι θα έθετε σε κίνδυνο την εθνική συνοχή και την πολιτική σταθερότητα της χώρας. Αν και αυτές οι ανησυχίες μπορεί να φαντάζουμε υπερβολικές και αβάσιμες σήμερα, θεωρώντας στο γεωπολιτικό περιβάλλον της δεκαετίας του 1990, μπορούμε να κατανοήσουμε καλύτερα το λόγο για τον οποίο οι ελληνικές κυβερνήσεις (είτε της ΝΔ είτε του ΠΑΣΟΚ) άργησαν να ασχοληθούν με την ανεπίσημη μετανάστευση και να χαράξουν μια πολιτική.

Την ίδια περίοδο, δηλαδή στις αρχές και στα μέσα της δεκαετίας του 1990, ακόμα και τα συνδικάτα παρέμεναν διστακτικά ως προς το ποια πολιτική να ακολουθήσουν στα θέματα της μετανάστευσης. Ποιοτική έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 1996 στην Αθήνα από την Τριανταφυλλίδου (βλ. Triandafyllidou, 2001, κεφάλαιο 7) με τη ΓΣΕΕ, το ΕΚΑ, το Συνδικάτο των Οικοδόμων, έδειχνε ότι ενώ κάποιοι από τους ηγέτες των συνδικάτων παρέμεναν πιστοί στην ιδέα της αλληλεγγύης της εργατικής τάξης, άλλοι δεν ήξεραν πώς να αντιμετωπίσουν την ξαφνική έλευση των μεταναστών εργαζομένων. Υπό τις τότε συνθήκες, η ερμηνεία της ταξικής πάλης μέσα από ένα εθνικό πρίσμα και η εμμονή στην αλληλεγγύη μεταξύ ομοεθών εργαζομένων, και όχι μεταξύ εργαζομένων γενικά (ανεξαρτήτως χώρας καταγωγής), κέρδιζε έδαφος στα ελληνικά εργατικά συνδικάτα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της στάσης αυτής ήταν ότι οι συνδικαλιστές θα επενέβαιναν σε περίπτωση που, κατά τη διάρκεια ενός αστυνομικού ελέγχου, οι αρχές συνελάμβαναν έναν βορειοηπειρωτή, μη νόμιμο, μετανάστη ώστε να μην απελαθεί και να μην υποστεί κυρώσεις. Αλλά δεν θα έπρταπταν κάτι τέτοιο για έναν «άλλο» αλβανό πολίτη. Αντίστοιχα, το Συνδικάτο των Οικοδόμων στήριζε τα δικαιώματα των επαναπατριζό-

μενων ομογενών από την πρώην Σοβιετική Ένωση για ισότητα με τους γηγενείς εργαζομένους στην εργασία και στις αμοιβές. Δεν έπραττε όμως το ίδιο και για τους «άλλους» εργαζομένους από ξένες χώρες. Αντίθετα μάλιστα, οι συνδικαλιστές, στις ερευνητικές συνεντεύξεις με τη συγγραφέα, επισήμαιναν ότι οι τελευταίοι προκαλούσαν αθέμιτο ανταγωνισμό στους ντόπιους εργαζομένους γιατί, δεδομένου ότι δεν είχαν άδειες παραμονής και εργασίας, δέχονταν να εργαστούν για χαμηλότερα ημερομίσθια (βλ. επίσης Lianos κ.ά., 1996).

Στο κλίμα αυτό, η βασική πολιτική διαχείρισης της ανεπίσημης μετανάστευσης στην Ελλάδα ήταν οι μεγάλης κλίμακας επιχειρήσεις «σκούπα», δηλαδή οι μαζικοί έλεγχοι σε συγκεκριμένους δημόσιους χώρους και οι αθρόες συλλήψεις και απελάσεις με συνοπτικές διαδικασίες. Αυτές οι επιχειρήσεις κόστισαν στην Ελλάδα πολύ ακριβά από οικονομικής πλευράς (αν και κατά ένα μέρος χρηματοδοτούνταν από την ΕΕ ως μέρος της ευρωπαϊκής πολιτικής για τον έλεγχο της μη νόμιμης μετανάστευσης) χωρίς να φέρουν το επιθυμητό αποτέλεσμα ελέγχου της μετανάστευσης. Παράλληλα, τα μέτρα αυτά ενίσχυσαν την άποψη των ελλήνων πολιτών ότι πολλοί μετανάστες, αν όχι όλοι, εκδήλωναν παραβατικές συμπεριφορές και ότι μετανάστευση = παρνομία (βλ. επίσης Παύλου, 2001 και Πανούσης, 2007). Τα μέτρα αυτά εγκαταλείφθηκαν σταδιακά, από τα μέσα του 1990, καθώς οι ελληνικές αρχές συνειδητοποίησαν ότι μια μαζική νομιμοποίηση των ανεπίσημων μεταναστών ήταν ίσως η μόνη ρεαλιστική επιλογή που διέθεταν για να αντιμετωπίσουν την εισροή αρκετών εκατοντάδων χιλιάδων μεταναστών εργαζομένων οι οποίοι ουσιαστικά είχαν ήδη εγκατασταθεί στη χώρα με τις οικογένειές τους, ακόμα κι αν δεν είχαν τα κατάλληλα έγγραφα παραμονής και εργασίας.

Τα προεδρικά διατάγματα 358/1997 και 359/1997 εγκαινίασαν το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης παράτυπων μεταναστών, που έλαβε χώρα την άνοιξη του 1998. Συνολικά, 371.641 μετανάστες κατέθεσαν αίτηση για να λάβουν τη «λευκή κάρτα» (κάρτα διαμονής περιορισμένης διάρκειας, με στόχο το πέραςμα στη δεύτερη φάση της διαδικασίας) με εκείνο το πρόγραμμα. Ωστόσο, μόνο 212.860 αλλοδαποί πέρασαν στη δεύτερη φάση του προγράμματος, υποβάλλοντας αίτηση για την πράσινη κάρτα (προσωρινή κάρτα διαμονής, διάρκειας ενός, δύο ή πέντε ετών).

Αν και φιλόδοξο στο σχεδιασμό του, το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης παρουσίαζε πολλές πρακτικές και διοικητικές αδυναμίες στην εφαρμογή του, οι οποίες εμπόδισαν πολλούς από τους μετανάστες να καταθέσουν εμπρόθεσμα τις αιτήσεις τους και να αποκτήσουν τελικά την πράσινη κάρτα. Ως κυριότερες σημειώνουμε την αδυναμία των ελληνικών νοσοκομείων να εξετάσουν τους χιλιάδες μετανάστες που έπρεπε να προσκομίσουν πιστοποιητικά καλής υγείας για να νομιμοποιηθούν, καθώς και την αδυναμία της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Δικαιοσύνης να εκδώσει βεβαιώσεις ποινικού μητρώου για την Ελλάδα για όλους τους μετανάστες που υπέβαλλαν αίτηση. Επιπλέον, τα γραφεία του ΟΑΕΔ που παραλάμβαναν και διεκπεραίωναν τις αιτήσεις υπέφεραν από έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού. Ακόμα και όταν προσλήφθηκε μεγάλος αριθμός εποχικών υπαλλήλων, οι τελευταίοι υστερούσαν σε επαγγελματική κατάρτιση ώστε να αντιμετωπίσουν στον σύνθετο ρόλο τους. Εξάλλου, η διαδικασία κρίσης των αιτήσεων και λήψης των σχετικών αποφάσεων, από τις αρμόδιες κατά τόπους επιτροπές, επηρεαζόταν σημαντικά από την προσωπική ιδεολογία και τις προκαταλήψεις του κάθε υπαλλήλου περί «εθνικής καθαρότητας» ή «χρησιμότητας» των μεταναστών. Επίσης, σημαντικό ρόλο διαδραμάτιζε και ο τοπικός συσχετισμός οικονομικών (συμφέροντα τοπικών εργοδοτών που ζητούσαν να καλύψουν κενές θέσεις εργασίας) και πολιτικών (κομματική διαπλοκή) δυνάμεων. Δεν έλειψαν, δυστυχώς, και αρκετά περιστατικά διαφθοράς και χρηματισμού των αρμόδιων δημόσιων υπαλλήλων (βλ. Μπάγκαβος, Παπαδοπούλου, 2003 και κυρίως Psimmenos και Kassimati, 2002).

Παρ' όλα αυτά, το πρόγραμμα αυτό συνέβαλε σημαντικά στην «ομαλοποίηση» του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ελλάδα. Τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν αποτέλεσαν την αφετηρία για αρκετές μελέτες των χαρακτηριστικών του μεταναστευτικού πληθυσμού και για μια πρώτη συγκεκριμένη εκτίμηση των μεταναστευτικών ροών και αποθεμάτων.<sup>1</sup>

1. Ενδεικτικά αναφέρουμε Καβουνιδη (2002), Lianos (2001).

### Η φάση ενηλικίωσης της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής

Ήδη το 2001, και ουσιαστικά πριν καν ολοκληρωθεί το πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998, η κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ του Κώστα Σημίτη ετοιμάσε και ψήφισε το νόμο 2910/2001 με τίτλο «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις». Η κυβέρνηση υποστήριξε τον νέο νόμο ισχυριζόμενη πως εγκαινιάζε μια νέα εποχή στη διαχείριση της μετανάστευσης στη χώρα. Η τότε υπουργός Εσωτερικών Βάσω Παπανδρέου, σε σύντομη συνέντευξή της που προβλήθηκε στην τηλεόραση με την ευκαιρία της ψήφισής του νομοσχεδίου στη Βουλή, σημείωσε ότι οι μετανάστες ήταν ευπρόσδεκτοι στην Ελλάδα εφόσον έβρισκαν (νόμιμη) εργασία. Διευκρίνιζε μάλιστα, τότε η υπουργός, ότι ήταν ευπρόσδεκτοι μόνο για το διάστημα κατά το οποίο είχαν εργασία και για όσο τους χρειαζόταν η ελληνική οικονομία. Αν έχαναν τη θέση εργασίας τους ή η αγορά εργασίας δεν τους χρειαζόταν πια, θα έπρεπε να φύγουν από τη χώρα. Αυτή η θέση της μετανάστευσης και των μεταναστών ως μιας δεξαμενής διαθέσιμου εργατικού δυναμικού που το ελληνικό κράτος θα μπορούσε να ρυθμίζει κατά βούληση χαρακτηρίσε, και εξακολουθεί να χαρακτηρίζει, την ελληνική μεταναστευτική πολιτική. Στη θεώρηση αυτή στηριζόταν τότε, σύμφωνα με την υπουργό, η σύντομη διάρκεια των αδειών διαμονής (για ένα ή δύο έτη). Οι απαιτούμενες συχνές ανανεώσεις θα προϋπέθεταν και συχνούς ελέγχους για το αν ο μετανάστης εξακολουθούσε να εργάζεται νόμιμα (η απόδειξη ότι ο μετανάστης ή η μετανάστρια εργάζεται ήταν και είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την ανανέωση της άδειας). Επίσης, η σύντομη διάρκεια των αδειών διαμονής και η μονομερής οικονομική θεώρηση της μετανάστευσης δικαιολογούσε την απουσία μέτρων και γενικότερης πολιτικής και κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών.

Ο νόμος 2910/2001 ψηφίστηκε σαν ένα μέσο καταπολέμησης της μη νόμιμης μετανάστευσης, προκειμένου να εξυπηρετήσει η μετανάστευση τις ανάγκες της ελληνικής αγοράς εργασίας αλλά και για να προστατευθεί η ελληνική κοινωνία από μια ανεξέλεγκτη κατάσταση μαζικής παρουσίας μεταναστών χωρίς χαρτιά. Η κυβέρνηση υποστήριξε επίσης ότι ο νέος νόμος ανταποκρινόταν στις διεθνείς και ευρωπαϊκές υποχρεώσεις της χώρας (όπως αυτές απέρρεαν από διεθνείς

συμβάσεις και από το κοινοτικό κекτημένο) σχετικά με τη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου, αναγνωρίζοντας τον διεθνή χαρακτήρα του φαινομένου. Όπως δείχνει η Μαυροδή (2005) όμως, στην πραγματικότητα ο νόμος έδινε ελάχιστη σημασία στη σχετική ευρωπαϊκή νομοθεσία για τη μετανάστευση. Επικεντρωνόταν μάλλον σε μια κοντόφθαλμη προοπτική της μετανάστευσης, μέσα από μια περιοριστική διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης και με την εισαγωγή ενός δεύτερου μεγάλου προγράμματος νομιμοποίησης. Τόσο το ΠΑΣΟΚ όσο και η ΝΔ, ως τα δύο μεγάλα κόμματα, εξακολουθούσαν να αντιμετωπίζουν τη μετανάστευση σαν μια προσωρινή δεξαμενή εργατικής δύναμης που όταν δεν τη χρειαζόταν, μπορούσαν εύκολα να απαλλαγούν από αυτήν.

Αυτή η εργαλειώκη οπτική της μετανάστευσης δεν εκπλήσσει, στο βαθμό που κανένα από τα ελληνικά κόμματα δεν είχε να κερδίσει (ή να χάσει) ψήφους εκείνη την εποχή υποστηρίζοντας μια διαφορετική αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Οι μετανάστες δεν ψήφισαν και αφού γενικά η κοινή γνώμη ήταν αρνητικά προδιατεθειμένη προς τους αλλοδαπούς που διέμεναν στη χώρα (Triandafyllidou και Mikrakis, 1995), γιατί θα έπρεπε η κυβέρνηση να φροντίσει να σχεδιάσει ένα μακροπρόθεσμο πλάνο για τη διαχείριση της μετανάστευσης και την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία; Σε μια πρόσφατη ερευνητική συνέντευξη, μια ευρωβουλευτίνα του ΠΑΣΟΚ σημείωνε ότι και τότε, αλλά ως και πρόσφατα, υπήρχαν αντιδράσεις από τις τοπικές οργανώσεις του κόμματος στο να αναγνωρισθεί ο χαρακτήρας εγκατάστασης που είχε πλέον η μετανάστευση στην Ελλάδα και η ανάγκη να ενταχθούν οι μετανάστες όχι μόνο στην αγορά εργασίας, αλλά και στην κοινωνία γενικά, σε συνθήκες ισότιμες με αυτές των γηγενών. Πράγματι, και τα δύο μεγάλα κόμματα, ΝΔ και ΠΑΣΟΚ, συμφωνούσαν σε μια κοντόφθαλμη και εργαλειώκη αντιμετώπιση της μεταναστευτικής πολιτικής, χωρίς, κατά τα φαινόμενα, να αντιλαμβάνονται πόσο αναποτελεσματική ήταν (Triandafyllidou, 2005).

Την περίοδο αυτή, μόνο κάποιες ΜΚΟ αριστερής απόχρωσης και οι σταδιακά αναδυόμενοι σύλλογοι μεταναστών προσπαθούσαν να εντάξουν τα ζητήματα των μεταναστών στην πολιτική ατζέντα. Αντίθετα με την εμπειρία άλλων νοτιοευρωπαϊκών χωρών, σημαντικοί εθνικοί θεσμοί, όπως η Εκκλησία, δεν είχαν ιδιαίτερο ενδιαφέρον ούτε

ενεργό συμμετοχή στα θέματα της μετανάστευσης. Είναι μάλιστα αξιοσημείωτο ότι η Εκκλησία της Ελλάδας δεν προσπάθησε καν να ελκύσει στους κόλπους της τις εκατοντάδες χιλιάδες μεταναστών είτε από την ομογένεια στην πρώην Σοβιετική Ένωση και την Αλβανία είτε από τη Βουλγαρία, τη Ρουμανία και τη Ρωσία που, ούτως ή άλλως, ήταν χριστιανοί ορθόδοξοι στο θρήσκευμα. Πιθανόν η εξήγηση για την αδράνεια της Εκκλησίας να βρίσκεται στη στενή διασύνδεση που υπάρχει μεταξύ θρησκευμάτων και εθνικής ταυτότητας στην Ελλάδα. Η διασύνδεση αυτή εμποδίζει την Εκκλησία της Ελλάδας να αναπτύξει μια οικονομική αποστολή και να ασχοληθεί ενεργητικά με θέματα που θέτουν υπό αμφισβήτηση την εθνική ομοιογένεια του ποινίου της.

Ο νόμος 2910/2001 είχε έναν διπλό στόχο. Αφενός να προχωρήσει στην πραγματοποίηση ενός δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης για να αντιμετωπίσει βραχυπρόθεσμα το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης στη χώρα. Αφετέρου να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για μια μεσοπρόθεσμη, τουλάχιστον, ρύθμιση του φαινομένου, συμπεριλαμβανοντας στις διατάξεις του τόσο θέματα ελέγχου των συνόρων, όσο και τις προϋποθέσεις για την είσοδο αλλοδαπών στην Ελλάδα με σκοπό την εργασία ή τις σπουδές, καθώς τελικά και θέματα πολιτογράφησης αλλοδαπών που κατοικούν στη χώρα.

Περίπου 370.000 μετανάστες υπέβαλαν τα χαρτιά τους στα πλαίσια του νέου προγράμματος νομιμοποίησης. Αν και η εφαρμογή του προγράμματος είχε σχεδιαστεί αποκεντρωτικά –μέσω των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης–, τελικά υπέφερε από σοβαρότατα προβλήματα ανεπαρκούς υποδομής και προετοιμασίας, όπως άλλωστε και εκείνη του πρώτου προγράμματος. Τα αρμόδια γραφεία παραλαβής και επεξεργασίας των αιτήσεων ήταν ελάχιστα και με ελάχιστους υπαλλήλους σε σχέση με τον όγκο των αιτήσεων – ιδιαίτερα στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας. Ο νόμος αναθεωρήθηκε το 2002, μετά από παρέμβαση, μεταξύ άλλων, και του Συνηγόρου του Πολίτη,<sup>2</sup> και οι προθεσμίες υποβολής αιτήσεων και δικαιολογητικών παρατάθηκαν. Η ανεπάρκεια των διοικητικών πόρων για την εφαρμογή του

προγράμματος συνεχίστηκε εντούτοις, γιατί οι άδειες διαμονής και εργασίας δίνονταν συνήθως για ένα μόνο χρόνο. Λίγο, δηλαδή, μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας απόκτησης της άδειας, ο μετανάστης<sup>3</sup> καλούνταν να υποβάλει εκ νέου τα χαρτιά του για την ανανέωσή της. Μόνο τον Ιανουάριο του 2004 αποφάσισε η κυβέρνηση να χορηγεί άδειες διαμονής για δύο συνεχή χρόνια (νόμος 3202/2004), ελαφρύνοντας έτσι το φόρτο εργασίας της δημόσιας διοίκησης και διευκολύνοντας τους μετανάστες.

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

Παρόμοια ήταν η διαδικασία για τη λήψη άδειας διαμονής με σκοπό τις σπουδές. Το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων καθόριζε κάθε χρόνο τον αριθμό των αλλοδαπών σπουδαστών, κατά σχολή και κλάδο, που μπορούσαν να έλθουν στην Ελλάδα για σπουδές. Με βάση τη σχετική έκθεση του υπουργείου, οι ενδιαφερόμενοι υπέβαλλαν αίτηση

2. Ειδική έκθεση σχετικά με το νόμο 2910/2001, που κοινοποιήθηκε στον αρμόδιο υπουργό το Δεκέμβριο του 2001 (διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <http://www.synigoros.gr/porisματα.htm#>).

3. Χρησιμοποιούμε τον όρο «μετανάστης» για να αναφερθούμε τόσο στους άνδρες, όσο και στις γυναίκες.



για θεώρηση εισόδου στα κατά τόπους προξενεία και ακολουθούσαν μια διαδικασία παρόμοια με αυτήν που περιγράψαμε πιο πάνω.

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

Η έκδοση αδειών διαμονής ήταν (και είναι, όπως θα δούμε παρακάτω) ιδιαίτερα χρονοβόρα. Στην πράξη, οι αλλοδαποί πολλές φορές λάμβαναν την άδειά τους αφού η διάρκεια ισχύος της είχε ήδη λήξει. Κατέθεταν, δηλαδή, την αίτηση για ανανέωσή της είτε μόλις την ελάμβαναν είτε πριν ακόμη την πάρουν στα χέρια τους! Η κατάσταση αυτή οδήγησε σε αθέλητη παρανομία πολλών αλλοδαπών που επιθυμούσαν και πληρούσαν τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής, αφού στην ουσία κυκλοφορούσαν συνεχώς με μόνο στοιχείο την απόδειξη αίτησης έκδοσης ή ανανέωσης της άδειας διαμονής τους και όχι με την ίδια την άδεια διαμονής. Επιπλέον, η κατάσταση αυτή ήταν αντίθετη προς τους κανόνες της δίκαιης δημόσιας διοίκησης, αφού οι αλλοδαποί κατέβαλλαν ένα αρκετά υψηλό παράβολο (145 ευρώ) για την έκδοσή/ ανανέωση της άδειάς τους, την οποία στην ουσία δεν απολάμβαναν ποτέ λόγω των τεράστιων αυτών καθυστερήσεων.

Πολιτικές διαχείρισης της μεταναστευτικής εργασίας, όπως αυτή είναι τελείως αναποτελεσματικές στο ελληνικό περιβάλλον. Σε οικονομίες όπως η ελληνική, όπου η απασχόληση μεταναστών γίνεται σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις, μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις και νοικο-

κυριά, η συνάντηση προσφοράς και ζήτησης γίνεται μέσα από τα κοινωνικά δίκτυα και τις προσωπικές γνωριμίες. Είναι λοιπόν σχεδόν αδύνατο για τους μετανάστες και για τους ενδιαφερόμενους εργοδότες τους να ακολουθήσουν τη νόμιμη διαδικασία που περιγράψαμε παραπάνω.

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

### *Η φάση ωρίμανσης (;) της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής*

Στις 23 Αυγούστου 2005, η τότε κυβέρνηση της ΝΔ με πρωθυπουργό τον Κώστα Καραμανλή και υπουργό Εσωτερικών τον Προκόπη Παυλόπουλο ψήφισε έναν νέο νόμο (ν. 3386/2005 με αριθμό ΦΕΚ Α212) που ρυθμίζει θέματα μεταναστευσης και ενσωματώνει στην εθνική έννομη τάξη τις Οδηγίες 2003/86/ΕΚ (σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης) και 2003/109/ΕΚ (σχετικά με το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων). Ο νόμος αυτός ισχύει από 1.1.2006 και τροποποιήθηκε το Φεβρουάριο του 2007 με το νόμο 3536/2007. Θα παρουσιάσουμε εδώ περιληπτικά τα κύρια σημεία των νόμων αυτών. Τόσο ο νόμος 3386/2005, όσο και ο νόμος 3536/2007 περιλαμβάνουν νέα προγράμματα νομιμοποίησης των παράνομα διαμενόντων αλλοδαπών. Ο 3386/2005, άρθρο 91, περιλάμβανε ένα πρόγραμμα νομιμοποίησης που αφορούσε όσους διέμεναν στην Ελλάδα ως τις 31 Δεκεμβρίου 2004 και δεν διέθεταν τα απαραίτητα χαρτιά. Ο νόμος 3536/2007, άρθρο 18, εισήγαγε ένα νέο μικρότερο πρόγραμμα νομι-

μποποίησης που αφορούσε εκείνους που δεν είχαν μπορέσει να ανανεώσουν τις άδειές τους εμπρόθεσμα με τον 3386 ή που δεν είχαν συμπληρώσει τα απαραίτητα ένσημα. Δηλαδή, τα δύο αυτά προγράμματα αποβλέπουν (το δεύτερο έληξε στις 30 Σεπτεμβρίου 2007) στο να ενσωματώσουν στο καθεστώς νομιμότητας κάποιες ειδικές κατηγορίες αλλοδαπών οι οποίοι διαμένουν αρκετά χρόνια στην Ελλάδα (η ημερομηνία κατά την οποία ο αλλοδαπός έπρεπε να βρίσκεται στην Ελλάδα παρέμεινε η 31η Δεκεμβρίου 2004), αλλά για διάφορους λόγους δεν είχαν μπορέσει να νομιμοποιήσουν τη διαμονή και την εργασία τους στη χώρα.

Ο νόμος 3386/2005 ρυθμίζει θέματα εισόδου, διαμονής και κοινωνικής ένταξης, στη χώρα, των υπηκόων τρίτων χωρών. Εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του οι πολίτες της ΕΕ, οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο. Ο νέος νόμος στοχεύει στην ορθολογιστική οργάνωση των αδειών διαμονής των αλλοδαπών για λόγους εργασίας, σπουδών, οικογενειακής επανένωσης, καθώς και για ειδικούς λόγους (άρθρο 9). Σύμφωνα με το νόμο, η άδεια διαμονής και εργασίας θεσπίζεται σε ένα μόνον έγγραφο: άδεια διαμονής για συγκεκριμένο λόγο (π.χ. για εξαρτημένη εργασία, για ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, για επενδυτική δραστηριότητα, για σπουδές κλπ.). Παραμένει το παράβολο των 150 ευρώ για την έκδοση άδειας διαμονής μονοετούς διάρκειας. Το παράβολο αυτό, όμως, αυξάνεται σε 300 ευρώ για άδεια διάρκειας δύο ετών και σε 450 ευρώ για άδεια διάρκειας τριών ετών. Η λογική της αύξησης των παραβόλων εμφανίζεται ως καθαρά εισπρακτική. Έπειτα από διαμαρτυρίες των μεταναστευτικών ομάδων και άλλων φορέων, αποφασίστηκε να εκδίδονται χωρίς παράβολο οι άδειες των εξαρτημένων μελών της οικογένειας του αλλοδαπού ο οποίος έχει τη βασική άδεια και εργάζεται.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο φόρτος εργασίας του ελληνικού δημοσίου για την έκδοση της άδειας είναι ο ίδιος (ή σχεδόν) είτε πρόκειται για μονοετή είτε για τριετή άδεια. Επομένως, το παράβολο των 150 ευρώ κατ'έτος θυμίζει έκτακτη φορολογία των αιτούντων αλλοδαπών. Θεωρούμε ότι η αύξηση αυτή ήταν υπερβολική δεδομένων των υπερβολικών καθυστερήσεων στην έκδοση των αδειών διαμονής που σημειώθηκαν στη διάρκεια εφαρμογής του νόμου 2910/2001 και οι οποίες, σε μεγάλο βαθμό, συνεχίζονται ως σήμερα. Σύμφωνα με πηγές του

Υπουργείου Εσωτερικών (ερευνητική συνέντευξη, Οκτώβριος 2007) οι καθυστερήσεις έχουν μειωθεί σε ορισμένους δήμους. Παρ' όλα αυτά, η έκδοση μιας άδειας ή η ανανέωσή της σε 3 μήνες θεωρείται χρονοβεκόρ.

Ο νόμος του 2005 προσπαθεί να εξορθολογίσει το σύστημα μετάκλησης αλλοδαπών εργαζομένων από το εξωτερικό στην Ελλάδα για λόγους εργασίας (άρθρο 14). Το νέο σύστημα βασίζεται (όπως και το προηγούμενο) στην εκπόνηση ετήσιας έκθεσης σχετικής με τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας σε συγκεκριμένους τομείς. Με βάση την έκθεση αυτή, καθορίζεται «ο ανώτατος αριθμός αδειών διαμονής για εργασία που χορηγούνται ετησίως σε υπηκόους τρίτων χωρών, ανά νομό, θιγένεια, είδος και διάρκεια απασχόλησης, καθώς και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια» (άρθρο 14, σημείο 4).

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

Είναι προφανές ότι και η παραπάνω διαδικασία πάσχει από πολλά από τα προβλήματα που εμφανίστηκαν στην περίοδο ισχύος του προηγούμενου νόμου. Τα στάδια της διαδικασίας είναι πολλά, εξαρτώνται από πολλές διαφορετικές υπηρεσίες και απαιτούν μεγάλο χρονικό διάστημα για την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Είναι λογικό να θεωρήσουμε ότι οι ενδιαφερόμενοι εργοδότες έχουν ανάγκη να καλύ-

ψουν τις κενές θέσεις εργασίας στις επιχειρήσεις τους σε σύντομο χρονικό διάστημα, ενώ η διαδικασία μετάκλησης απαιτεί, πραγματικά, διάστημα τουλάχιστον έξι μηνών για την ολοκλήρωσή της. Εξ άλλου, είναι απίθανο ένας εργοδότης να δέχτεί να καλέσει έναν συγκεκριμένο αλλοδαπό για πρόσληψη χωρίς να τον έχει γνωρίσει προσωπικά. Μπορούμε, φυσικά, να υποθέσουμε ότι ο εργοδότης θα καλέσει κάποιον συγγενή ή φίλο άλλου μετανάστη εργαζομένου στην επιχείρησή του ή δική του ή γνωστό του, ο οποίος ήδη βρίσκεται στην Ελλάδα και τον σύστησε προσωπικά. Το ερώτημα που τίθεται εδώ είναι το κατά πόσο ο ενδιαφερόμενος αλλοδαπός εργαζόμενος, που πιέζεται από την ανάγκη να μεταναστεύσει, και ο ενδιαφερόμενος Έλληνας εργοδότης, που έχει ανάγκη να προσλάβει έναν εργαζόμενο, θα συμμορφωθούν προς μια τέτοια χρονοβόρα διαδικασία ή το αν θα καταφύγουν πάλι στην παράτυπη πρόσληψη αλλοδαπών εργαζομένων χωρίς άδεια διαμονής.

Η διαδικασία μετάκλησης απλοποιείται, εν μέρει, με το νόμο 3536/2007, αλλά κυρίως όσον αφορά τους εποχικούς μετανάστες στην αλβανία και τη γεωργία. Σύμφωνα με τις πηγές του Υπουργείου Εργασίας και του Δήμου Αθηναίων (ερευνητικές συνεντεύξεις, Οκτώβριος και Νοέμβριος 2007), η διαδικασία μετάκλησης εφαρμόζεται κυρίως για τους εποχικούς μετανάστες των οποίων η απασχόληση είναι επανειλημμένη ανά έτος και μπορεί ευκολότερα να προβλεφθεί και να προγραμματιστεί, παρά για τους μακροπρόθεσμους μετανάστες σε μη εποχικούς τομείς εργασίας.

Ο νόμος 3386/2005 επίσης προσδιορίζει την άδεια διαμονής για επενδυτική δραστηριότητα (άρθρα 26 και 27), η οποία αναφέρεται σε άτομα που προτίθενται να επενδύσουν στην Ελλάδα κεφάλαιο τουλάχιστον 300.000 ευρώ. Ορίζεται ξεχωριστά η άδεια διαμονής για τη άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας (άρθρα 24 και 25) ύψος επένδυσης 60.000 ευρώ), καθώς και το είδος της άδειας διαμονής που χορηγείται σε υπαλλήλους εταιρειών με έδρα σε κράτος-μέλος της ΕΕ ή τρίτη χώρα, οι οποίοι μετακινούνται στην Ελλάδα για περιορισμένο χρονικό διάστημα, προκειμένου να προσφέρουν συγκεκριμένες υπηρεσίες στα πλαίσια της απασχόλησής τους στην εταιρεία τους (άρθρα 18 και 19, χρονικό όριο ενός έτους για επιχειρήσεις με έδρα στην ΕΕ ή στον ΕΕΟΧ, και έξι μηνών για επιχειρήσεις εκτός ΕΕ

και ΕΕΟΧ). Επίσης, ο νόμος προσδιορίζει τους όρους χορήγησης άδειας διαμονής σε μια σειρά άλλων κατηγοριών (όπως αθλητές και προπονητές, πνευματικοί δημιουργοί, οικονομικά ανεξάρτητα άτομα, λειτουργοί γνωστών θρησκειών, επιστημονικοί ερευνητές, αρχηγοί ομάδων τουριστών, φοιτητές στην Αθωνιάδα σχολή του Αγίου Όρους κλπ.). Είναι πολύ σημαντικό το γεγονός ότι ο νέος νόμος προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις για την προστασία και περιθάλψη των θυμάτων εμπορίας ανθρώπων (άρθρα 46-52).

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

Ο νόμος 3536/2007, στα άρθρα του 6-11, περιλαμβάνει κάποιες περαιτέρω λεπτομερειακές ρυθμίσεις που αποσκοπούν στην ευχερέστερη εφαρμογή του προηγούμενου νόμου και σε ορισμένες περιπτώσεις διευκολύνουν την κινητικότητα του αλλοδαπού εργαζομένου γεωγραφικά και μεταξύ ειδών και τομέων απασχόλησης, υπό προϋποθέσεις.

Τα άρθρα 53-60 του νόμου 3386/2005 καθορίζουν το δικαίωμα και τη διαδικασία της οικογενειακής επανένωσης, ενσωματώνοντας στην ελληνική έννομη τάξη τη σχετική οδηγία της ΕΕ. Με το νόμο 3536/2007 καταργείται το παράβολο για τις άδειες διαμονής των εξαρτώμενων ανήλικων παιδιών. Τα άρθρα 67-69 ενσωματώνουν στην ελληνική έννομη τάξη την οδηγία της ΕΕ για το καθεστώς των μακρών διαμενόντων. Μεταξύ των προϋποθέσεων του καθεστώτος αυτού, ορίζεται η επαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας και η γνώση στοιχείων της ελληνικής ιστορίας και του πολιτισμού. Το αρχικό προεδρικό διάταγμα, που καθορίζει τις λεπτομέρειες για την πιστοποίηση της ελληνομάθειας, ήταν ιδιαίτερα περιοριστικό (δεχόταν μόνο το

απολυτήριο μέσης εκπαίδευσης ή το πιστοποιητικό ειδικών μαθημάτων που θα θεσμοθετούσε το υπουργείο ειδικά για το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων· δεν αναγνώριζε, για παράδειγμα, τα πτυχία από ελληνικά ΑΕΙ ή ΤΕΙ ούτε τα πιστοποιητικά από άλλα κρατικά τμήματα γλωσσμάθειας) και έτυχε οξείας κριτικής από ΜΚΟ και μεταναστευτικούς φορείς. Τελικά, ο νόμος 3536/2007 προέβλεπε νέο διάγραμμα το οποίο έθετε ευρύτερο φάσμα δυνατοτήτων πιστοποίησης της ελληνομάθειας.

Τέλος, τα άρθρα 65 και 66 εισάγουν ένα Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών, με βάση το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους και με σκοπό την επιτυχή ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία με έμφαση στους εξής τομείς: πιστοποιημένη γνώση της ελληνικής γλώσσας, παρακολούθηση εισαγωγικών μαθημάτων ιστορίας, πολιτισμού και τρόπου ζωής της ελληνικής κοινωνίας, ένταξη στην ελληνική αγορά εργασίας και ενεργό κοινωνική συμμετοχή (άρθρο 66, παράγραφος 4). Το πρόγραμμα αυτό έχει προς το παρόν μείνει κυρίως στα χαρτιά, εκτός από κάποιες δράσεις χρηματοδοτούμενες μέσω του κοινοτικού προγράμματος EQUAL.

Ο νόμος 3386/2005 ρυθμίζει και τα θέματα ανάκλησης της άδειας διαμονής και της διαδικασίας διοικητικής απέλαισης (βλ. ιδιαίτερα άρθρο 76). Αξίζει να σημειωθεί ότι, δυστυχώς, ο νόμος αυτός διατηρεί (άρθρο 84) την απαγόρευση να παρέχονται υπηρεσίες στους αλλοδαπούς που «αδυνατούν να αποδείξουν ότι έχουν εισέλθει και διαμένουν νόμιμα» στη χώρα, από τις ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες, τα ΝΠΔΔ, τους ΟΤΑ, τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας και τους οργανισμούς κοινωνικής σφάλισης. Εξαιρούνται της απαγόρευσης μόνο τα νοσοκομεία σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης περίθαλψης και σε περίπτωση παροχής υπηρεσιών σε ανηλίκους.

Το θέμα της εκπαίδευσης των ανηλίκων ρυθμίζεται από το άρθρο 40 του νόμου 2910/2001 που καθορίζει ότι τα παιδιά έχουν το δικαίωμα και την υποχρέωση της συμμετοχής στην εκπαίδευση ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς των γονέων τους.

Κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας (δηλαδή από το 2001 και μετά), οι ελληνικές πολιτικές ελίτ έκαναν κάποια, συμβολικά τουλάχιστον, βήματα προς την κατεύθυνση της αναγνώρισης της θετικής συμβολής των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία και οικονομία. Για

παράδειγμα, ο τότε υπουργός Εσωτερικών, Προκόπης Παυλόπουλος, προέβη σε σχετική δήλωση με την ευκαιρία της ψήφισης του πιο πρόσφατου μεταναστευτικού νόμου, τον Ιανουάριο του 2007, ο δε τότε πρωθυπουργός Κώστας Καραμανλής, με την ευκαιρία της γιορτής των Θεοφανίων στις 7 Ιανουαρίου του 2008, σημείωνε στην τηλεοπτική του εμφάνιση εκείνο το πρωί: «Εκτιμούμε την παρουσία και εργασία εκείνων των ανθρώπων που ήρθαν εδώ από ξένες χώρες για να ζήσουν στην κοινωνία μας και να συμβάλουν σε αυτή».

Από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, αναδύεται μια σύμπτωση μεταξύ κεντροαριστερών πολιτικών κομμάτων σε θέματα μετανάστευσης. Έτσι το ΠΑΣΟΚ (που κατείχε την εξουσία από το 1993 ως το 2004, ήταν το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης στην περίοδο 2004-2009 και επανήλθε στην εξουσία τον Οκτώβριο του 2009 με εκλογικό ποσοστό 43%), το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας (ΚΚΕ) (που έλαβε περίπου 8% στις εκλογές του 2007 και 7,5% στις εκλογές του 2009) και ο ΣΥΡΙΖΑ (η Συμμαχία της Ριζοσπαστικής Αριστεράς) (που έλαβε περίπου 5% στις εκλογές του 2007 και του 2009) συμπεριέλαβαν στις εκλογικές τους θέσεις σειρά μέτρων για τη νομιμοποίηση των ανεπίσημων μεταναστών, για την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών εργαζομένων, για την πολιτογράφηση της δεύτερης γενιάς και γενικότερα για την προώθηση μιας γενικότερης πολιτικής και κοινωνικής ένταξης των μεταναστών σε βάση ισότιμη με τους άλλους πολίτες. Οι προεκλογικές θέσεις των τριών αυτών κομμάτων στα ζητήματα αυτά ταυτίζονταν σε μεγάλο βαθμό, στις τελευταίες εκλογικές αναμετρήσεις, αν και η μετανάστευση δεν διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στις προτιμήσεις των εκλογέων στις τρεις τελευταίες εκλογικές αναμετρήσεις (Μάρτιος 2004, Σεπτέμβριος 2007, Οκτώβριος 2009).

Το ΠΑΣΟΚ, μάλιστα, έχει λάβει μια σειρά πρωτοβουλιών, ήδη από το 2004, με σκοπό να φέρει τους μετανάστες, ακόμα και όταν είναι πολίτες τρίτης χώρας, πιο κοντά στο κόμμα και να τους επιτρέψει να συμμετάσχουν στην κομματική ιεραρχία. Αυτές οι πρωτοβουλίες ήταν αποτέλεσμα της πολιτικής βούλησης του Γιώργου Παπανδρέου, προέδρου του κόμματος από το 2004, ενώ οι τοπικές και περιφερειακές οργανώσεις συχνά δεν τις έβλεπαν θετικά. Ήδη λοιπόν από το 2005, δημιουργήθηκαν στην Κεντρική Επιτροπή του ΠΑΣΟΚ τρεις θέσεις που θα καλύπτονταν από εκπροσώπους μεταναστευτικών πληθυ-

σμών. Οι μετανάστες μπορούσαν να εγγραφούν ως μέλη του κόμματος και συμμετείχαν στην εσωτερική εκλογική αναμέτρηση του 2006 μεταξύ Γ. Παπανδρέου και Ε. Βενιζέλου. Την περίοδο αυτή, μάλιστα, οι μετανάστες απέκτησαν κάποιο ειδικό βάρος στο εσωτερικό του κόμματος, αφού η ψήφος τους μπορούσε να επηρεάσει το αποτέλεσμα των εσωτερικών εκλογών του κόμματος. Παραμένει, εντούτοις, αβέβαιο το κατά πόσο αυτό το ενδιάμερο και η ενεργητική πολιτική προς τους μετανάστες θα μεταφραστεί σε συγκεκριμένες πολιτικές και νομοθετικές πράξεις τώρα που το ΠΑΣΟΚ είναι στην εξουσία.

Αντίθετα με τις απόψεις των κεντροαριστερών κομμάτων, το ακροδεξιό κόμμα Λαϊκός Ορθόδοξος Συναγερμός (ΛΑΟΣ), που έλαβε ποσοστό 3% στις εκλογές του 2007 και 5,5% στις εκλογές του 2009), υποστηρίζει μια ξενοφοβική και εθνικιστική στάση προς το ζήτημα, υποστηρίζοντας ότι η Ελλάδα βρίσκεται υπό απειλή, δεδομένης της χαμηλής γεννητικότητας των ημεδαπών και της ανεξέλεγκτης εισόδου των αλλοδαπών στη χώρα, ειδικά δε των πολιτών γειτονικών χωρών που απειλούν έμμεσα και την εδαφική ακεραιότητά της.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το προεκλογικό πρόγραμμα του κόμματος της Νέας Δημοκρατίας (που ήταν στην κυβέρνηση από το 2004 ως το 2009, με εκλογικό ποσοστό περίπου 45% το Μάρτιο του 2004 και σχεδόν 42% το Σεπτέμβριο του 2007) δεν ανέφερε ποθενά τις θέσεις του κόμματος στο ζήτημα της μετανάστευσης. Αν και ο τότε υπουργός Εσωτερικών, Προκόπης Παυλόπουλος, δήλωνε σχετικά συχνά στην τηλεόραση (με την αφορμή των εργασιών κάποιου διεθνούς συνεδρίου είτε κατά τη διάρκεια συναντήσεων των υπουργών Εσωτερικών των κρατών-μελών της ΕΕ) πόσο η χώρα σέβεται και εκτιμά τη συμβολή των νόμιμων μεταναστών στην ελληνική κοινωνία και οικονομία. Παράλληλα με αυτές τις δηλώσεις όμως, ο κυβερνητικός λόγος της ΝΔ επικεντρωνόταν στο πόσο η μη νόμιμη μετανάστευση αποτελεί πλήγμα για την ευταξία στη χώρα και έδινε προτεραιότητα στη μάχη κατά της παράνομης εισόδου και διαμονής αλλοδαπών στη χώρα.

Η έμφαση στη μη νόμιμη μετανάστευση συμπληρωνόταν από αναφορές σε στοιχεία και αριθμούς που, όχι σπάνια, ήταν ανακριβή. Για παράδειγμα, ο τότε υπουργός Εσωτερικών κ. Παυλόπουλος δήλωνε στη Βουλή στις 3 Ιουνίου του 2008: «Είχαμε 112.000 παράνομους μετανάστες το 2007. Δεν έχουμε τη συνεργασία της Τουρκίας

θα την κατηγορήσω την Πέμπτη [5 Ιουνίου 2008] όταν πάλι στο Λουξεμβούργο [για το Συμβούλιο Υπουργών Εσωτερικών Υποθέσεων] (...) συγχωρήστε μου τον τόνο. Μην τον θεωρήσετε υποκριτικό ή συναισθηματικό. Είναι το άγχος που αισθάνομαι κάθε βράδυ όταν αφήνουν τα καίκια των δουλέμπορων στις ακτές της Ελλάδας, χωρίς κανέναν έλεγχο από την Τουρκία, όλοι αυτοί οι άνθρωποι που πρέπει να τους φροντίσουμε με σεβασμό στα δικαιώματα και στη ζωή τους» (βλ. και *Ελευθεροτυπία*, 4 Ιουνίου 2008).

Στη δήλωση αυτή φαίνεται ότι το 2007 εισήλθαν στην Ελλάδα 112.000 μετανάστες χωρίς χαρτιά. Στην πραγματικότητα, ο αριθμός αυτός αναφέρεται στο σύνολο των συλλήψεων που έγιναν στη χώρα για παράνομη διαμονή το 2007. Περισσότερες από τις μισές αυτές συλλήψεις έγιναν στο εσωτερικό της χώρας. Από αυτούς που συνελήφθησαν στα σύνορα, 35.000 συνελήφθησαν στα ελληνοτουρκικά σύνορα από τους οποίους μόνο 15.000 στα νησιά του Αιγαίου. Η δήλωση όμως του υπουργού άφηνε να εννοηθεί ότι 112.000 άνθρωποι συνελήφθησαν το 2007 στα παράλια των νησιών του Αιγαίου. Σε μια παρόμοια δήλωση, ο πρόεδρος του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ.) του Υπουργείου Εσωτερικών, Αλέξανδρος Ζαβός, ισχυριζόταν (σε τηλεοπτική εκπομπή της κρατικής τηλεόρασης ΕΤ-3, το βράδυ της 17ης Ιουνίου 2009) ότι οι νεοεισερχόμενοι μετανάστες χωρίς έγγραφα στα παράλια του Αιγαίου από την Τουρκία ήταν 145.000 κατά τη διάρκεια του 2008, για να παραδεχτεί στο τέλος ότι το σύνολο των συλλήψεων που έγιναν στα ελληνοτουρκικά σύνορα το 2008 ήταν 45.000 (αφού οι υπόλοιπες 100.000 ήταν συλλήψεις που είχαν γίνει στο εσωτερικό της χώρας ή στα βόρεια σύνορά της).

Η κυβέρνηση, δηλαδή, της ΝΔ είχε υιοθετήσει μια διπλή στρατηγική στο θέμα της μετανάστευσης. Αφενός έδινε ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα των ελληνοτουρκικών συνόρων και στην έλλειψη συνεργασίας από πλευράς της Τουρκίας. Αυτή η έμφαση ερχόταν και έμμεσα ως απάντηση στη δριμεία κριτική που είχε υποστεί η χώρα από άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ και από ευρωπαϊκές ΜΚΟ (Pro Asyl 2007) για την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μη νόμιμων μεταναστών και των αιτούντων άσυλο στις παραμεθόριες περιοχές και στα κέντρα κράτησης αλλοδαπών που βρίσκονταν σε αυτές. Αφετέρου η κυβέρνηση έδειχνε να αντιμετωπίζει ρεαλιστικά το ζήτημα της διαχεί-

ρισης της μετανάστευσης μέσα στη χώρα, και ιδιαίτερα όσον αφορά στα ζητήματα ένταξης στην αγορά εργασίας. Όπως σημείωναν υπάλληλοι της Διεύθυνσης Αδειών Παραμονής σε ερευνητική συνέντευξη τον Οκτώβριο του 2007 (βλ. Triandafyllidou, 2009), ο υπουργός ήταν διατεθειμένος να αναθεωρήσει το νόμο περί μετανάστευσης, όπως φορές χρειαζόταν, προκειμένου να γίνει λειτουργικός και λιγότερο γραφειοκρατικός. Αυτή η στρατηγική χαμηλού προφίλ, όσον αφορά στην κοινωνική και οικονομική ένταξη των μεταναστών χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό, εξηγείται από το γεγονός ότι δεν υπήρχε στους κόλπους της ίδιας της κυβέρνησης και του κυβερνώντος κόμματος σύμπνοια για το ποια πορεία θα έπρεπε να ακολουθήσει η κυβέρνηση στο ζήτημα της μετανάστευσης. Εξάλλου, η κυβέρνηση φοβόταν μήπως μια πιο τολμηρή πολιτική στο θέμα της μετανάστευσης προκάλυψε διαρροή ψήφων προς το ακροδεξιό κόμμα ΛΑΟΣ.

Στη διάρκεια των εκλογών του Σεπτεμβρίου 2004, το ΛΑΟΣ είχε προσπαθήσει να εντάξει το ζήτημα της μετανάστευσης στην προεκλογική ατζέντα, αλλά τα υπόλοιπα κόμματα δεν το είχαν ακολουθήσει. Το ζήτημα είχε παραμείνει στο περιθώριο του προεκλογικού αγώνα. Εξάλλου, τόσο το ΠΑΣΟΚ όσο και η ΝΔ είχαν ακολουθήσει, ως κυβερνήσεις, την ίδια περιοριστική και αντιδραστική πολιτική, χωρίς μακροπρόθεσμο σχέδιο για τη διαχείριση της μετανάστευσης. Βέβαια, κατά τη διάρκεια της τελευταίας διετίας διακυβέρνησης της ΝΔ (μεταξύ εκλογών Σεπτεμβρίου 2007 και Οκτωβρίου 2009), και παράλληλα με τα γεγονότα του Δεκέμβρη 2008 και τη σχετική κοινωνική και πολιτική αναταραχή και ανασφάλεια που αυτά προκάλεσαν, το ΛΑΟΣ μπόρεσε να διαδραματίσει έμμεσα έναν σημαντικό ρόλο, εξθλώντας την κυβέρνηση στο να υιοθετήσει μια άκρως κατασταλτική πολιτική στο ζήτημα της μετανάστευσης την άνοιξη και το καλοκαίρι του 2009. Πράγματι, η στενή πλειοψηφία της κυβέρνησης (151 βουλευτές σε σύνολο 300) την περίοδο αυτή, η αυξανόμενη αίσθηση ανασφάλειας των πολιτών, η οικονομική κρίση και η δεινή κατάσταση της ελληνικής οικονομίας, και τέλος τα ιδιαίτερως θετικά αποτελέσματα του ΛΑΟΣ στις ευρωεκλογές του Ιουνίου 2009 (ανέβασε την εκλογική του δύναμη έστω και προσωρινά, στο 7%) υπήρξαν σημαντικοί παράγοντες που έθεσαν σε κατασταλτική τροχιά τη μεταναστευτική πολιτική, κατά τους τελευταίους μήνες διακυβέρνησης της ΝΔ.

Παρ' όλα αυτά, αξίζει να σημειωθεί ότι κάποιοι βουλευτές της ΝΔ έδειξαν στα τελευταία χρόνια μια θετική στάση ως προς το θέμα της μετανάστευσης. Για παράδειγμα, η Κατερίνα Παπακώστα είχε θέσει ως θέμα, το 2007, τα προβλήματα και τις ιδιαίτερες δυσκολίες που αντιμετώπιζαν οι μετανάστες. Στο Δήμο της Αθήνας, τόσο η Ντόρα Μπακογιάννη, όσο και, πιο πρόσφατα, ο Νικήτας Κακλαμάνης, ως δήμαρχοι της πόλης, εισήγαγαν αρκετά μέτρα κοινωνικής στήριξης των μεταναστών προωθώντας την κοινωνική τους ένταξη. Βέβαια, καμία από αυτές τις μεμονωμένες προσπάθειες δεν μεταφράστηκε σε συνολική αλλαγή της κυβερνητικής πολιτικής στο θέμα.

Παράλληλα με την αλλαγή που σημειώθηκε στις θέσεις και τις πράξεις του ΠΑΣΟΚ από το 2004 και μετά όσον αφορά στο μεταναστευτικό, σημαντική υπήρξε κατά τα τελευταία χρόνια και η δραστηριοποίηση κοινωνικών φορέων όπως τα συνδικάτα. Για παράδειγμα, ο ρόλος της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ), του μεγαλύτερου συνδικάτου στη χώρα, υπήρξε σημαντικός. Η ΓΣΕΕ άσκησε πίεση υπέρ της νομιμοποίησης των μεταναστών και της απλοποίησης των γραφειοκρατικών διαδικασιών για την έκδοση/ανανέωση των αδειών διαμονής. Αν και η ΓΣΕΕ ως φορέας βρίσκεται εν μέρει υπό τον έλεγχο του ΠΑΣΟΚ από τη δεκαετία του 1980 και μετά, παραμένει ένας πολύ σημαντικός παράγοντας στην κοινωνία των πολιτών. Εξάλλου, όντας σημαντικός συνδικαλιστικός φορέας, η ΓΣΕΕ έχει γραφεία σε όλη την Ελλάδα και αναπτύσσει και επιστημονική γνώση σε ζητήματα εργασίας, μετανάστευσης, κοινωνικής πρόνοιας, κοινωνικών ασφαλίσεων και κρατικής μεταρρύθμισης σε θέματα κοινωνικής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, η συνεργασία της ΓΣΕΕ με το Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών (μια μεγάλη πλατφόρμα 45 και πλέον μεταναστευτικών συλλόγων), στην περίοδο 2006-2008 σε ένα πρόγραμμα EQUAL χρηματοδοτούμενο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υπήρξε μια σημαντική θετική εξέλιξη.

Άλλες εργατικές ενώσεις και συνδικάτα, κυρίως επηρεαζόμενα από το ΚΚΕ, όπως το ΠΑΜΕ, το Εργατικό Κέντρο Αθήνας (ΕΚΑ) ή το Συνδικάτο Οικοδόμων Ελλάδας, επίσης αντιπαρήλθαν την αμφιθυμία που είχαν επιδείξει στα θέματα μετανάστευσης στη δεκαετία του 1990 και προάσπισαν, την τελευταία πενταετία, με θέρμη τα δικαιώματα των μεταναστών εργαζομένων και τη νομιμοποίησή τους. Αυτή η εξέλιξη σίγουρα σχετιζόταν με την αυξανόμενη συμμετοχή των μετανα-

στών σε συγκεκριμένους κλάδους της αγοράς εργασίας, όπως οι οικοδομές, ο καθαρισμός και η εστίαση, κλάδοι στους οποίους τα συνδικάτα εξακολουθούν να είναι ισχυρά. Ωστόσο, στην Ελλάδα δεν υπάρχουν ακόμη μετανάστες εκλεγμένοι σε ηγετικές θέσεις εργατικών ενώσεων. Με εξαίρεση τη γνωστή πλέον και τραγική περίπτωση της Κωνσταντίνας Κούνεβα από τη Βουλγαρία (και επομένως ευρωπαϊάς πολίτη από το 2007), που ήταν γενική γραμματέας στην Παναγική Ένωση Καθαριστριών και Οικιακού Προσωπικού (ΠΕΚΟΠ), κανείς μετανάστης/τρια εργαζόμενος/η δεν έχει αναδειχθεί ως σημαντικό πολιτικό πρόσωπο στο συνδικαλισμό στην Ελλάδα.

Η επίδραση άλλων φορέων της κοινωνίας των πολιτών, όπως οι μεταναστευτικοί σύλλογοι και άλλες ΜΚΟ, στη μεταναστευτική πολιτική έχει υπάρξει περιορισμένη ως τώρα. Η κινητοποίηση της κοινωνίας των πολιτών σε συγκεκριμένες χρονικές στιγμές μπόρεσε να επηρεάσει τις αποφάσεις πάνω σε συγκεκριμένα ζητήματα (όπως το δικαίωμα στην εργασία των μελών οικογένειας που έρχονται στην Ελλάδα μέσω της διαδικασίας της οικογενειακής επανένωσης ή η απάλειψη του παραβόλου ανανέωσης της άδειας διαμονής για τα εξαρτημένα μέλη της οικογένειας του αιτούντος), αλλά όχι να διαφορώσει τη συνολική πολιτική (βλ. επίσης Manrodi, 2005). Εξάλλου, οι ελληνικές κυβερνήσεις επέτρεψαν να εμφανιστούν στη Βουλή και να μιλήσουν για ζητήματα μεταναστευτικής πολιτικής μόνο σε ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στον τομέα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και όχι σε άλλες ΜΚΟ και συλλόγους (Manrodi, 2005).

### *Συμπερασματικές παρατηρήσεις: έλλειψη πολιτικής βούλησης ή σκόπιμη κακοδιαχείριση της μετανάστευσης;*

Η Ελλάδα σήμερα έχει περίπου 1,2 εκατομμύρια μετανάστες (Triandafyllidou και Gropas, 2009) συμπεριλαμβανομένων των περίπου 200.000 Βορειοηπειρωτών και των κατά προσέγγιση 200.000 ανεπίσημων μεταναστών (Maroukis, 2008). Οι μετανάστες, δηλαδή, αποτελούν περισσότερο από το 10% του συνολικού πληθυσμού της χώρας (περίπου 11 εκατομμυρίων) και μεταξύ 12% και 14% της συνολικής εργατικής δύναμης. Τα στοιχεία αυτά δείχνουν τη σημαντική

θέση που κατέχει η μετανάστευση στην ελληνική κοινωνία και οικονομία, η οποία όμως δεν αντικατοπτρίζεται αντίστοιχα στη μεταναστευτική πολιτική της χώρας.

Στη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, και κατά ένα βαθμό ως σήμερα, η ελληνική μεταναστευτική πολιτική χαρακτηρίστηκε από το «φόβο» της μετανάστευσης και από μια συνολικά αρνητική θεώρηση της εισροής μεταναστών στη χώρα. Η μετανάστευση θεωρήθηκε ως ένα ανεπιθύμητο, πλην δύσκολο να αποφευχθεί, «βάρος» για τη χώρα.

Αρχικά αυτοί οι φόβοι σχετίστηκαν με ζητήματα εδαφικής ακεραιότητας και εθνικής ενότητας, δεδομένου μάλιστα ότι οι μετανάστες προέρχονταν, στη συντριπτική τους πλειονότητα, από γειτονικές χώρες των Βαλκανίων (την Αλβανία και τη Βουλγαρία, συγκεκριμένα). Οι συλλογικές μνήμες των πολέμων στα Βαλκάνια (τον 19ο και στις αρχές του 20ού αιώνα) για την ενσωμάτωση της Μακεδονίας και της Θράκης στην ελληνική επικράτεια αναβίωσαν αυτούς τους φόβους (βλ. Triandafyllidou και Gropas, 2009· Anagnostou, 2004). Οι λόγοι δηλαδή που αρχικά, τη δεκαετία του 1990, εμπόδισαν έναν μακροπρόθεσμο σχεδιασμό της μεταναστευτικής πολιτικής και της ενσωμάτωσης των μεταναστών σχετίζονταν περισσότερο με φόβους για δημιουργία εθνοτικών (αλβανικών) πολιτικών κομμάτων και με τη σκέψη ότι η υποδοχή μεγάλου αριθμού πολιτών γειτονικών χωρών μπορούσε να οδηγήσει σε αμφισβήτηση των εδαφικών συνόρων στην περιοχή. Οι ανησυχίες αυτές ήταν κοινές στα δύο μεγάλα κόμματα, ΠΑΣΟΚ και ΝΔ, αν και στο εσωτερικό του κάθε κόμματος παρατηρούνταν συχνά διάσταση απόψεων. Με άλλα λόγια, υπήρχαν ένθερμοι εθνικιστές, και στα δύο αυτά κόμματα, καθώς και μετριοπαθείς πολιτικοί που υποστήριζαν έναν πολιτειακό και εδαφικό προσδιορισμό του έθνους με αντίστοιχο άνοιγμα προς τους μετανάστες και την κοινωνική τους ενσωμάτωση.

Αυτές οι ανησυχίες για την περιφερειακή σταθερότητα και την εξωτερική πολιτική της χώρας, μαζί με την έλλειψη εμπειρίας σε θέματα υποδοχής μεταναστών, καθώς και μια γενικότερη εσωστρεφής στάση απέναντι στους αλλοδαπούς και τους μετανάστες εξηγούν τη χρονική υστέρηση της Ελλάδας στην εφαρμογή του πρώτου προγράμματος νομιμοποίησης μεταναστών (το 1998) και του πρώτου ουσιαστικού νόμου για τη μετανάστευση (το 2001). Οι ίδιες ανησυχίες εξηγούν επί-

σης την αμφιθυμία του κράτους στη στάση του προς τους ομογενείς από την Αλβανία, τους λεγόμενους Βορειοηπειρώτες, για τους οποίους δημιουργήθηκε ένα ειδικό καθεστώς διαμονής μόλις το 1998 (Triandafyllidou και Veïkou, 2002), ενώ άρχισαν να πολιογραφούνται (όπως θα δούμε στο κεφάλαιο 4) μόλις το 2007.

Καθώς η κατάσταση στα Βαλκάνια σταθεροποιήθηκε και οι ελληνικές πολιτικές ελίτ συνειδητοποίησαν ότι η μετανάστευση προς την Ελλάδα δεν αποτελούσε ένα προσωρινό φαινόμενο, οι παράγοντες και οι ανησυχίες που διαμόρφωσαν την ελληνική μεταναστευτική πολιτική άλλαξαν. Οι μετανάστες πρόσφεραν άφθονη και ευέλικτη εργατική δύναμη σε τομείς της ελληνικής οικονομίας όπου τα ντόπια εργατικά χέρια σπάνιζαν, όπως η γεωργία, η οικοδομή, οι μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις, ο καθαρισμός και η οικιακή φροντίδα. Κάλυψαν, δηλαδή, οι μετανάστες εργαζόμενοι τα επαγγέλματα χαμηλής αμοιβής και χαμηλού κύρους. Στα πλαίσια αυτά, ο πρώτος μεταναστευτικός νόμος (του 2001) υιοθέτησε μια ευκαιριακή και εργαλειώδη αντίληψη της μετανάστευσης, τονίζοντας ότι οι μετανάστες έπρεπε μεν να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες της εγχώριας αγοράς εργασίας, αλλά αν και όταν η αγορά εργασίας δεν θα τους χρειαζόταν πια, θα έπρεπε να εγκαταλείψουν τη χώρα. Αυτή η λογική κράτησε για αρκετά χρόνια τους μετανάστες σε ανασφάλεια, καθιστώντας τους εύκολα θύματα εκμετάλλευσης στην αγορά εργασίας. Σύμφωνα με ερευνητικές συνεντεύξεις με φορείς της κοινωνίας των πολιτών και πολιτικούς (βλ. Triandafyllidou 2009), η στάση αυτή των ελληνικών κυβερνήσεων αποτέλεσε συνειδητή επιλογή και δεν υπήρξε τυχαίο αποτέλεσμα της συνολικής απέρκειας της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής.

Παρόλο που, κατά την τελευταία δεκαετία, σημειώθηκε μια σημαντική αλλαγή στις θέσεις και τις πολιτικές του ΠΑΣΟΚ και των άλλων κεντροαριστερών κομμάτων, καθώς και των εργατικών ενώσεων και άλλων κοινωνικών φορέων, η αλλαγή αυτή καλείται μόλις τώρα, μετά τις εκλογές του Οκτωβρίου του 2009, με την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία, να καταστεί κρατική πολιτική. Στα χρόνια διακυβέρνησης της ΝΔ από το 2004 και ύστερα, η μεταναστευτική πολιτική της χώρας παρέμεινε βραχυπρόθεσμη και, εν πολλοίς, κατασταλτική στο χαρακτήρα, ενώ δεν δόθηκε προτεραιότητα σε πολιτικές ενσωμάτωσης των μεταναστών και των οικογενειών τους.

Τα εθνικά στρατηγικά πλάνα για την κοινωνική συνοχή, στο βαθμό που αφορούσαν τους μετανάστες, έμειναν εν πολλοίς στα χαρτιά. Δεν υπήρξαν ουσιαστικές πολιτικές για την κοινωνική και πολιτική ενσωμάτωση της δεύτερης γενιάς (βλ. κεφάλαιο 4 παρακάτω). Αν και η χώρα ενσωμάτωσε τις ευρωπαϊκές πολιτικές στη νομοθεσία, η εφαρμογή τους στην καθημερινή πρακτική ήταν, στην καλύτερη περίπτωση, ανεπαρκής. Παρά τις προσπάθειές τους, τα μικρότερα κόμματα της κεντροαριστεράς, οι ΜΚΟ και οι μεταναστευτικές οργανώσεις κατάφεραν ως σήμερα να επηρεάσουν τη μεταναστευτική πολιτική μόνο σε συγκεκριμένες λεπτομέρειες. Δεν μπορούσαν όμως να διαμορφώσουν την πολιτική ατζέντα. Την τελευταία δε πενταετία, το σοσιαλιστικό κόμμα επικεντρώθηκε σε πρωτοβουλίες που αφορούσαν στη συμμετοχή των μεταναστών στα εσωτερικά όργανα του κόμματος, αλλά δεν πίεσε αρκετά την κυβέρνηση προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης της πολιτικής ατζέντας πάνω στο θέμα. Ιδιαίτερα τα ζητήματα κοινωνικής και πολιτικής ενσωμάτωσης έμειναν στο περιθώριο. Η αύξηση των μεταναστευτικών εισροών στα ανατολικά σύνορα της χώρας, τα δύο τελευταία χρόνια, έδωσε την κατάλληλη δικαιολογία για την περαιτέρω έμφαση σε θέματα ελέγχου και καταστολής.

Συνολικά, οι ελληνικές πολιτικές ελίτ δεν επέδειξαν την απαραίτητη πολιτική βούληση ώστε να διαμορφώσουν μια ρεαλιστική και ενεργητική (pro-active) μεταναστευτική πολιτική που να προσβλέπει στην επιτυχή διαχείριση του φαινομένου σε βάθος χρόνου. Αυτό συνέβη εν μέρει διότι η μετανάστευση ως σήμερα δεν υπήρξε θέμα που έριχνε ή ανέβαζε κυβερνήσεις στην Ελλάδα. Αλλά και εν μέρει από φόβο ότι μια πιο τολμηρή μεταναστευτική πολιτική, με έμφαση στη νόμιμη είσοδο αλλοδαπών εργαζομένων και στη μακροπρόθεσμη εγκατάστασή τους στη χώρα, αν το επιθυμούσαν, θα έκανε τα κόμματα να χάσουν ψήφους στις εθνικές εκλογές από ανήσυχους Έλληνες πολίτες.

Είναι πράγματι δύσκολο να εξηγήσει κανείς τη συνεχώς αρνητική και αντιδραστική πολιτική της Ελλάδας στο μεταναστευτικό, αν παρατηρήσει βέβαια την κινητικότητα των ΜΚΟ, των μεταναστευτικών συλλόγων και των κεντροαριστερών κομμάτων τα τελευταία χρόνια. Η εξήγηση ίσως βρίσκεται στο γεγονός ότι ακόμα και αυτοί οι σύλλογοι και τα κόμματα δεν καταφέρνουν να κινητοποιήσουν τη λαϊκή τους βάση διότι οι Έλληνες πολίτες είτε είναι αρνητικά προδιατεθειμένοι προς



τη μετανάστευση είτε παραμένουν αδιάφοροι προς το θέμα. Στο μεταξύ, βέβαια, τα ζητήματα εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής παραμένουν έντονα.

## Βιβλιογραφία

### Ξενόγλωσση

- Anagnostou, D. (2005), «Deepening democracy or defending the nation? The Europeanisation of minority rights and Greek citizenship», στο *West European Politics*, 28(2), 336-358.
- Fakiolas, R. (1997), «Recent efforts to regularise undocumented immigrants, WP/97/40/EN», *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Dublin, Ireland.
- Lianos, T. (2001), «Illegal Migrants to Greece and their Choice of Destination», *International Migration*, 39(2), 3-28.
- Lianos, T. P., Sarris, A. H., Katseli, L. T. (1996), «Illegal Immigration and Local Labour Markets: The Case of Northern Greece», *International Migration*, 34(3), 449-484.
- Mavrodi, G. (2005), «"Europeanising" national immigration policy. The case of Greece», Centre on Migration, Citizenship and Development, University of Bielefeld, Arbeitspapiere αρ. 8.
- Pro Asyl (2007), «The truth may be bitter but it must be told»: *The Situation of Refugees in the Aegean and the Practices of the Greek Coast Guard*. Frankfurt a. M., Germany.
- Triandafyllidou, A. και Mikrakis, A. (1995), «Greece: A Ghost wanders through the Capital», στο Baumgartl, B. και Favell, A. (επιμ.), *The New Xenophobia in Europe*, σσ. 165-179. London: Kluwer International Law.
- Triandafyllidou, A. και Veikou, M. (2002), «The Hierarchy of Greekness: Ethnic and National Identity Considerations in Greek Immigration Policy», *Ethnicities*, 2(2), 189-208.

### Ελληνόγλωσση

- Τριανταφυλλίδου, Α. (2005), «Ελληνική Μεταναστευτική Πολιτική: Πρόβλημα και Κατευθύνσεις», Κείμενα Πολιτικής ΕΛΙΑΜΕΠ, αρ. 6/2005 (διαθέσιμο στην ιστοσελίδα <http://central.radiopod.gr/wp-content/uploads/2008/07/triand.pdf>).

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

## ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΖΩΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

«Ο όρος πολιτική προέρχεται από τον όρο "πόλις", ο οποίος αφορά τα κοινά, τη ζωή της κοινότητας. Η ενασχόληση με τα κοινά είναι μέσα στον καθένα. Δε σημαίνει να ψηφίζεις κάθε τέσσερα χρόνια ή κάθε χρόνο (...) Έχω την υποχρέωση να συμμετέχω στα κοινά. Πιστεύω πως πρέπει να εξασκήσω αυτό το δικαίωμα. Η ιδιότητα του πολίτη είναι το δικαίωμα να δομήσεις την "πόλις", να συμμετέχεις στα κοινά. Κανείς δεν πρέπει να παραιτείται του δικαίωμάτος αυτού, ούτε της υποχρέωσης».

Κολομβιανός-βέλγος πολίτης, ακτιβιστής, συνέντευξη στο ερευνητικό πρόγραμμα POLITIS, 2007.

Η συμμετοχή στην πολιτική ζωή ενός τόπου περιλαμβάνει τόσο δικαιώματα, όσο και ζητήματα εκπροσώπησης. Αμφότερα αποτελούν βασικά στοιχεία που προσδιορίζουν την ποιότητα της δημοκρατίας σε μια χώρα. Η δημοκρατία είναι μια δυναμική έννοια. Οι τρόποι με τους οποίους ορίζεται εξαρτώνται από τις διαδικασίες μέσα από τις οποίες ασκούν οι πολίτες τα δημοκρατικά τους δικαιώματα, καθώς και από το βαθμό συμμετοχικότητας αυτών των διαδικασιών. Ένα βασικό ζήτημα στη δημοκρατία είναι ο βαθμός αντιπροσωπευτικότητάς της. Με άλλα λόγια, το κατά πόσον όλοι όσοι επηρεάζονται από μια απόφαση συμμετέχουν άμεσα ή έμμεσα στη λήψη της, εκφράζοντας την άποψή τους και υπερασπιζόμενοι τα συμφέροντά τους. Όταν σημαντικά τμή-