

Η ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Αντώνης Ι. Κόντης

I. Μεθοδολογικές επιλογές

Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας συνδέεται με υψηλούς ρυθμούς όχι μόνο διεθνών κινήσεων τελικών αγαθών και υπηρεσιών αλλά και παραγωγικών συντελεστών. Τη διεθνή κινητικότητα κεφαλαίου και τεχνολογίας ακολουθεί με χαμηλότερους ρυθμούς η κινητικότητα εργατικού δυναμικού και πρόσφατες εκτιμήσεις διεθνών οργανισμών υπολογίζουν σε 80-100.000.000 τα άτομα που διαμένουν σε άλλη χώρα απ' αυτήν που γεννήθηκαν. Μέχρι σήμερα η οικονομική επισημή δεν έχει αποφανθεί οριστικά για τη σχέση συμπληρωματικότητας και υποκατάστασης μεταξύ τελικών αγαθών/υπηρεσιών και παραγωγικών συντελεστών ή μεταξύ των ίδιων των παραγωγικών συντελεστών [Κοντίς Α. (1994):288-289]. Δυσχέρειες επίσης παρουσιάζει η μέτρηση των επιπτώσεων των διεθνών κινήσεων παραγωγικών συντελεστών στις συμμετέχουσες οικονομικές μονάδες. Μια όμως πρόταση της θεωρίας διεθνούς μετανάστευσης εμπεριέχει πολύ υψηλό βαθμό πληροφοριακού δυναμικού: το διεθνές μεταναστευτικό φαινόμενο, ως γνωστικό αντικείμενο, απαιτεί διεπιστημονική περιγραφή, ερμηνεία και πρόγνωση του, καθώς και επιλογή μέσων μεταναστευτικής πολιτικής για τον επηρεασμό του. Απαραίτητη θεωρείται επίσης η προσέγγισή του με κατάλληλο μείγμα θετικής και δεοντολογικής ανάλυσης για να αυξηθεί το πληροφοριακό δυναμικό γι' αυτό το πολυδιάστατο και ως προς τα αίτια και ως προς τις επιπτώσεις του κοινωνικό φαινόμενο. Κατά την παραδοσιακή οικονομική θεώρηση θα αρκούσε μια έρευνα αναφορικά με τις επιπτώσεις της νομιμοποίησης των μεταναστών στις συμμετέχουσες οικονομικές μονάδες. Εάν επιλεγόταν μία τέτοια θεώρηση, θα έμεναν αναπάντητα τρία ουσιώδη ερωτήματα όπως: α) Ποια τα αίτια παραγωγής του δημοσίου αγαθού "νομιμοποίηση των παρανόμων" μεταναστών β) Ποιες οικονομικές μονάδες και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) επιδιώκουν ή εμποδίζουν και γιατί την παραγωγή του γ) Πότε και πώς εφαρμόζεται ένα πρόγραμμα νομιμοποίησης.

Θεωρείται κατ' ακολουθία χρήσιμη η πραγμάτευση του εξεταζόμενου ζητήματος με μία μεθοδολογική επιλογή που να μετατρέπει τους φορείς λήψης πολιτικών και οικονομικών αποφάσεων σε ενδογενείς μεταβλητές του εξεταζόμενου προβλήματος και να οριοθετεί μεθοδολογικά την προσέγγιση, εντάσσοντάς την στο γνωστικό αντικείμενο της Πολιτικής Οικονομίας. Σύμφωνα με τη γλώσσα της πολιτικής οικονομίας το πρόγραμμα νομιμοποίησης μεταναστών είναι ένα δημόσιο αγαθό, που παράγεται από την αλληλόδραση πολιτικών και οικονομικών προσδιοριστικών παραγόντων. Στους πολιτικούς παράγοντες, υπάγεται η ιδεολογική δέσμευση του κυβερνώντος κόμματος, οι κανόνες του διεθνούς δικαίου, και οι στόχοι της εξωτερικής πολιτικής. Στους οικονομικούς παράγοντες ανήκουν οι ιδιωτικές ωφέλειες και ζημίες που προσπορίζονται άτομα ή πληθυσμιακές ομάδες από την απόφαση για νομιμοποίηση, επειδή αυτή επιφέρει αναδιανεμητικές επιπτώσεις στις συμμετέχουσες οικονομικές μονάδες. Το χαρακτηριστικό της «μη συναγωνιστικότητας», ισχύει στο δημόσιο αγαθό «πρόγραμμα νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών» χωρίς περιορισμούς, ενώ το χαρακτηριστικό του «αποκλεισμού» μπορεί να εφαρμοστεί, εάν η ένταξη στο πρόγραμμα συνδέεται με συγκεκριμένες προϋποθέσεις: τότε ελέγχεται ο αριθμός των παράνομων αλλοδαπών που εντάσσονται σε αυτό και κατά συνέπεια το μέγεθος του νόμιμου ή παράνομου μεταναστευτικού αποθέματος στην Ελλάδα ή το τμήμα της μαύρης αγοράς εργασίας που σχηματίζεται από το παράνομο αλλοδαπό εργατικό δυναμικό (ΑΕΔ).

Στην παρούσα εργασία εξετάζεται η νομιμοποίηση μεταναστών ως αποτέλεσμα διεργασιών στους τομείς των εξωτερικών σχέσεων της Ελλάδος και των χωρών προέλευσης, της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, της δραστηριότητας ομάδων συμφερόντων, των ιδεολογικών, δικαϊκών παραγόντων και των αναπτυξιακών στόχων της Ελλάδας ως ανεξάρτητες μεταβλητές. Εξαρτημένη μεταβλητή είναι το μέγεθος του προς νομιμοποίηση αλλοδαπού πληθυσμού και ανάλογα η νομιμοποίηση χαρακτηρίζεται ως «περιορισμένη» ή «μερική» και «ευρεία». Ολική ή πλήρης δεν μπορεί να είναι η ευρεία νομιμοποίηση, επειδή α) τίθενται όροι υπαγωγής στο πρόγραμμα, τους οποίους τμήμα των παρανόμων μεταναστών δεν μπορεί να τους εκπληρώσει και β) μέρος των παρανόμων μεταναστών θα επιλέξει τη διατήρηση της κατάστασης της σημερινής παράνομης παραμονής και εργασίας. Συνεπώς η πραγμάτευση του θέματος απαιτεί διεπιστημονική προσέγγιση με μεθοδολογικά εργαλεία κυρίως της οικονομικής, πολιτικής και νομικής επιστήμης, για να αυξηθεί το πληροφοριακό δυναμικό μας κατά την εξέταση αυτού του πολυδιάστατου κοινωνικού φαινομένου.

Για τη χώρα υποδοχής, ουσιώδους σημασίας ιδιότητες του μεταναστευτικού σώματος είναι η προσωρινότητα ή μονιμότητα, η υψηλή ή χαμηλή επένδυση σε

ανθρώπινο κεφάλαιο και η νομιμότητα παραμονής και εργασίας [Ethier, W. (1986):56-57]. Ενώ τα όρια μεταξύ προσωρινότητας και νομιμότητας παραμένουν ρευστά και συνήθως η προσωρινή μετανάστευση μετεξελίσσεται σε μόνιμη, όπως αποφαίνεται η διεθνής ιστορία της μετανάστευσης, το μεταναστευτικό σώμα σήμερα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από παροχή ανειδίκευτης εργασίας και υψηλό ποσοστό παρανομίας. Αντικείμενο της εργασίας αυτής αποτελεί η ιδιότητα της νομιμότητας και η διαδικασία νομιμοποίησης. Στην κατηγορία των παράνομων μεταναστών ή λαθρομεταναστών, ανήκουν οι αλλοδαποί που εισήλθαν, διαμένουν ή/και απασχολούνται στην Ελλάδα χωρίς να πληρούν τις νόμιμες προϋποθέσεις και συνεπώς παραβαίνουν σχετικούς διεθνείς ή εθνικούς νομοθετικούς κανόνες. Για αποφυγή κοινωνικών προκαταλήψεων και αρνητικής προδιάθεσης των ημεδαπών απέναντι στους παράνομους αλλοδαπούς, προτάθηκαν οι όροι "μη κανονικοί μετανάστες" ή "αλλοδαποί χωρίς τα απαιτούμενα έγγραφα" [ΟΗΕ Απόφαση 3445/75, Έμκε-Πουλοπούλου, Η. (1990):19-20, Πετρινωτή Ξ. (1993):18], επειδή είναι ουδέτεροι, με την έννοια ότι η εξατομίκευση της παρανομίας μετατρέπεται σε κοινωνικό πρόβλημα. Με την άποψη αυτή δεν συμφωνούν άλλοι μελετητές, θεωρώντας επίσης μειωτικό και παραπλανητικό το χαρακτηρισμό "μη κανονικοί μετανάστες" [Vogel, D.(1996):4]. Στη βιβλιογραφία χρησιμοποιούνται πλέον και οι δύο όροι συνώνυμα, με τάση επικράτησης της έννοιας του παράνομου μετανάστη. Σ' αυτή την ανακοίνωση εξετάζονται μόνο οι οικονομικοί μετανάστες, δηλ. αυτοί που μετανάστευσαν στην Ελλάδα κυρίως για οικονομικούς λόγους και η παράνομη μετανάστευση ταυτίζεται -αν και δεν είναι απαραίτητο- με την παράνομη απασχόλησή τους. Χρησιμοποιούνται κατ' ακολουθία οι όροι παράνομοι οικονομικοί μετανάστες συνώνυμα με παράνομο αλλοδαπό εργατικό δυναμικό (παράνομο ΑΕΔ). Ο όρος "πρόγραμμα νομιμοποίησης" δηλώνει τη πολυφασική φύση και τις πολυδιάστατες επιπτώσεις της πολιτικής και οικονομικής επιλογής για νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών, σε αντιδιαστολή με έννοιες όπως "πράξη" ή "ρύθμιση" νομιμοποίησης παράνομων μεταναστών ως μία απόφαση συγκυριακή και μονοδιάστατη επίπτωσης.

Σημαντικά μεθοδολογικά προβλήματα προκύπτουν στην προσπάθεια ποσοτικοποίησης (μέτρησης) του αποθέματος της παράνομης μετανάστευσης ως το αποτέλεσμα της μεταναστευτικής ροής μέχρι τη δεδομένη χρονική στιγμή. Συστηματικές, θεωρητικά και εμπειρικά θεμελιωμένες, ποσοτικές μέθοδοι μέτρησης του σώματος των παράνομων οικονομικών μεταναστών δεν έχουν αναπτυχθεί [Vogel, D.(1996):4]. Οι ελάχιστες νόμιμες σχέσεις με το μηχανισμό του κράτους υποδοχής δεν επαρκούν ως στατιστική βάση για την κατάρτιση ικανοποιητικών στατιστικών σειρών. Ιδιαίτερα στις χώρες της ΕΕ οι παράνομοι μετανάστες δε συνδέονται με τον οικονομικό - προνοιακό ιστό των χωρών υποδοχής.

Ευκαιριακά μόνο συναλλάσσονται με τη δημόσια διοίκηση, π.χ. κατά την εθελοντική συμμετοχή των σχολικής ηλικίας αλλοδαπών παιδιών στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα, τη καταβολή εργοδοτικών εισφορών -χωρίς αντίστοιχες παροχές!- για όσους απασχολούν παράνομους αλλοδαπούς και την σε εξαιρετικές περιπτώσεις, νοσοκομειακή περίθαλψη. Η κατάσταση διαφέρει μερικώς στις ΗΠΑ, όπου οι παράνομοι μετανάστες συνδέονται κατ' ορισμένους τρόπους με το προνοιακό και ασφαλιστικό σύστημα της χώρας υποδοχής και επιτρέπουν, όπως και με μικρο-απογραφές πληθυσμού, σχετικές ποσοτικές εκτιμήσεις [Boijas G.-Freeman R.-Lang K.:(1991):77-100]. Επειδή οι μεταναστευτικές στατιστικές είναι ανύπαρκτες ή ανεπαρκείς και δεν απεικονίζουν ικανοποιητικά το μέγεθος και τη μορφολογική σύνθεση του μεταναστευτικού σώματος, δεν μπορούν να εκτιμηθούν με ακρίβεια οι επιπτώσεις του προγράμματος νομιμοποίησης στη χώρα υποδοχής, στη χώρα αποστολής και στους μετανάστες. Επίσης, συχνά οδηγούν σε υπερεκτιμήσεις του πραγματικού αριθμού των παρανόμων, όπως διαπιστώνεται μετά από προγράμματα νομιμοποίησης (π.χ. Ισπανία).

Νόμιμη και παράνομη μετανάστευση συσχετίζονται θετικά μεταξύ τους, επειδή δημιουργούνται από τα ίδια προσδιοριστικά αίτια. Η διεθνής μετανάστευση προσώπων ερμηνεύεται από ένα συνδυασμό οικονομικών, θεσμικών και πολιτισμικών προσδιοριστικών παραγόντων του τύπου προέλευσης και προορισμού. Μεταξύ Ελλάδας, ως χώρας υποδοχής, και των κυρίων χωρών προέλευσης μεταναστών διαπιστώνεται υψηλή διαφορά επιπέδου ανάπτυξης, ικανού να υπερεκκρίνει τους ανασχετικούς προς μετακίνηση θεσμικούς και πολιτισμικούς παράγοντες. Στην εγχώρια αγορά εργασίας, η οποία συνιστά τη πλευρά της ζήτησης ΑΕΔ, παρατηρείται ελλιπής γεωγραφική κινητικότητα ΗΕΔ -εσωτερική μετανάστευση- και προσφοράς ΗΕΔ για κάλυψη θέσεων εργασίας, ορισμένων ποιοτικών χαρακτηριστικών, με συνέπεια να δημιουργούνται περιφερειακές και κλαδικές ανισορροπίες.

Παράνομοι Αλλοδαποί

Παράνομοι Αλλοδαποί		
Έτος	Εκτιμώμενος Αριθμός Παράνομων	Μελετητές
1972	10.000-50.000	ΑΣΚΕ/ΧΕΝ -ΕΚΚΕ 1976:134
1975	30.000	ΑΣΚΕ/ΧΕΝ -ΕΚΚΕ 1976:134
1980	19.000	Σούλης, Σ.: 1985:47
1981-1982	70.000	Commission, 1983: 42
1982-1983	40.000	Picca, S., 1983:2
1985	40.000	Simon, G., 1987:284
1986	40.000	SOPEMI, 1986:33
1987	60.000	SOPEMI, 1986:33
1987-1988	30.000-70.000	Werth, N. - Korner, H., 1991:19
1989	60.000-100.000	UHNCR, στο: Έμκε- Πουλοπούλου, Η., 1990:19
1990-1991	180.000-260.000	Πετρινώτη Ξ.: 1993: 18
1992	280.000-350.000	Λινάρδος-Ρυλιμον, Π. 1993:19
1993	395.000	Υπουργείο Δημόσιας Τάξης
1994	400.000-500.000	Lianos and Katseli/Sarris 1996
1996-1997	400.000	Υπουργείο Δημόσιας Τάξης

Ταυτόχρονα, ευνοϊκά για την προσέλκυση παράνομου ΗΕΔ λειτουργεί η υψηλή εποχιακή διακύμανση της ζήτησης εργατικού δυναμικού ιδίως στον αγροτικό και τουριστικό τομέα. Με δεδομένες βραχύ-μεσοπρόθεσμα τις οικονομικές διαφορές αναμένεται συνέχιση της υψηλής μεταναστευτικής πίεσης προς την Ελλάδα, όπως παρατηρήθηκε την περίοδο 1989/90-1997, κατά την οποία η Ελλάδα μετατρέπεται σε χώρα υποδοχής αλλοδαπού εργατικού δυναμικού (ΑΕΔ).

Επιπρόσθετα όμως, στα γενικά μεταναστευτικά αίτια συγκαταλέγονται και ειδικά αίτια λαθρομετανάστευσης και δημιουργίας "άτυπης ή μαύρης αγοράς ΑΕΔ" και συγκεκριμένα η γεωγραφική γειτνίαση με περιοχές υψηλού μεταναστευτικού δυναμικού, τα εκτεταμένα και δύσβατα χερσαία και θαλάσσια σύνορα, η υψηλή τουριστική κίνηση, η δημιουργία μεταναστευτικής αλυσίδας μεταξύ του μεταναστευτικού αποθέματος στην Ελλάδα και του μεταναστευτικού δυναμικού στις χώρες προέλευσης και η μεγάλη παραοικονομία της Ελλάδας.

II. Πολιτική οικονομία του προγράμματος νομιμοποίησης

1. Ένα θεωρητικό υπόδειγμα

Στη συνέχεια, θα προσπαθήσουμε να δείξουμε ότι ένα πρόγραμμα νομιμοποίησης μεταναστών και γενικότερα η διαμόρφωση μεταναστευτικής πολιτικής-εξαρτημένη μεταβλητή-, αποτελεί το τελικό προϊόν της ταυτόχρονης συνέργειας έξι παραγόντων- ανεξαρτήτων μεταβλητών. Κάτω από άλλες ιστορικές και πολιτισμικές συνθήκες θα μπορούσαν να προστεθούν και άλλες μεταβλητές, όπως η ξενοφοβική/ρατσιστική συμπεριφορά των ημεδαπών, η παραβατική συμπεριφορά των αλλοδαπών, το αίσθημα ασφαλείας του πληθυσμού κ.ά., που διαθέτουν όμως χαμηλή ερμηνευτική ικανότητα και δε θα τύχουν περαιτέρω διερεύνησης.

Ειδικότερα, το πρόγραμμα νομιμοποίησης είναι αποτέλεσμα:

- α) του ιδεολογικού προσανατολισμού της κυβέρνησης
- β) των αναπτυξιακών επιπτώσεων της μετανάστευσης
- γ) του διεθνούς δικαίου
- δ) της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη Schengen
- ε) του γεωπολιτικού και γεωοικονομικού περιβάλλοντος στην Ν.Α. Ευρώπη και
- στ) της δραστηριότητας ομάδων συμφερόντων.

Κατά συνέπεια, η απόφαση για την εφαρμογή ενός προγράμματος νομιμοποίησης ΑΕΔ, το πότε και το πώς αυτό θα εφαρμοστεί, εξαρτάται από την αλληλοεπίδραση των παραπάνω προσδιοριστικών παραγόντων. Αν οι παράγοντες α), β), γ) και δ) έχουν ένα διαχρονικό και εσωτερικό προσανατολισμό, οι ε) και στ) απέκτησαν σημασία μετά τη συμμετοχή της Ελλάδας στη Συνθήκη του Schengen και τις καθεστωτικές μεταβολές στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη.

1.1 Ο ιδεολογικός προσανατολισμός της κυβέρνησης

Η κυβέρνηση προσδιορίζει τη μεταναστευτική πολιτική της από την ιδεολογία του κόμματος που την στηρίζει ως εκφραστής συμφερόντων κοινωνικών ομάδων.

Ρητά δηλώνεται στο τελευταίο πρόγραμμα κυβερνητικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ, ότι οι μετανάστες θα ενταχθούν στη νόμιμη αγορά εργασίας και επαναλήφθηκε από τον πρωθυπουργό στις προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησης. Σ' ένα κράτος πρόνοιας και δικαίου, οι παράνομοι μετανάστες αντιμετωπίζονται εκτός των οικονομικών και με ανθρωπιστικά κριτήρια και κατ' επέκταση στη μεταναστευτική πολιτική ως αμιγή "πολιτική αγοράς εργασίας", προστίθενται στοιχεία κοινωνικής πολιτικής. Σύζευξη οικονομικής αποτελεσματικότητας και οικονομικής δικαιοσύνης, με μέσο την αναδιανεμητική πολιτική, αποτελούν διαχρονικά ζητούμενα της οικονομικής πολιτικής. Χωρίς να περιορίζει τη μεταναστευτική πολιτική σε ανθρωπιστική, η κυβέρνηση συνδυάζει στοιχεία οικονομικής και ανθρωπιστικής πολιτικής και αποσκοπεί στην επίτευξη υψηλού βαθμού κοινωνικής συναίνεσης για να τύχει το πρόγραμμα νομιμοποίησης ευρύτερης κοινωνικής αποδοχής. Όπως θα δειχθεί παρακάτω, ο στόχος επιτυγχάνεται σε εντυπωσιακά υψηλό βαθμό.

1.2 Οι αναπτυξιακές επιπτώσεις

Η νομιμοποίηση του ΑΕΔ έχει θετικές και αρνητικές επιπτώσεις στην παραγωγή, τους μισθούς, την ειδίκευση, την κλαδική και περιφερειακή κατανομή οικονομικών δραστηριοτήτων, τον προγραμματισμό των επιχειρήσεων, τη δημογραφική σύνθεση, τον πολιτισμό, τις κοινωνικές υπηρεσίες, το ισοζύγιο πληρωμών, τις διακρατικές σχέσεις της χώρας κ.ά. [OECD (1989), Borjas G. (1994):1667-1717, Ethier, W. (1994):356-359, ΟΚΕ (1997)]. Η μισθολογική, ασφαλιστική και συνταξιοδοτική εξίσωση ΑΕΔ και ΗΕΔ, η οποία θα επέλθει με τη νομιμοποίηση, θα αυξήσει το γενικό επίπεδο μισθών και τη ζήτηση κρατικών κοινωνικών υπηρεσιών (σχολεία, νοσοκομεία, παιδικοί σταθμοί, εγκαταστάσεις ελεύθερου χρόνου κ.ά.). Από την αύξηση του εργατικού κόστους θα δημιουργηθούν σε μικροοικονομικό επίπεδο στενότητες στην τοπική και εποχιακή αγορά εργασίας (π.χ. αγροτική συγκομιδή) και θα απολεσθεί το συγκριτικό πλεονέκτημα του ίδιου του ΑΕΔ, αλλά και μέρος της μερικής και ολικής παραγωγικότητας της ελληνικής οικονομίας. Από την αύξηση της αμοιβής του ΑΕΔ και με σταθερή την παραγωγικότητα εργασίας των δύο τμημάτων της αγοράς εργασίας θα διαταραχθεί η σχέση αμοιβής-παραγωγικότητας των δύο τμημάτων και ο Έλληνας εργοδότης θα προτιμήσει το ΗΕΔ ή το παράνομο ΑΕΔ. Εάν, λοιπόν, η διαφορά οριακής παραγωγικότητας και εργατικού μισθού του ΑΕΔ γίνει αρνητική, τότε θα ενεργοποιηθούν διαδικασίες υποκατάστασης ΑΕΔ από ΗΕΔ και νόμιμου από παράνομο ΑΕΔ, που σημαίνει ενθάρρυνση εισροής νέου, φθηνού και παράνομου ΑΕΔ. Είναι λοιπόν πιθανό: α) μέρος του ΑΕΔ να επιλέξει τη νομιμοποίησή του για να μπορεί να κινείται ελεύθερα στην ελληνική επικράτεια και να απολαμβάνει

νει κοινωνικές παροχές, αλλά ταυτόχρονα να προσφέρει εργασία ως μη κανονικό εργατικό δυναμικό, για να διατηρήσει τα συγκριτικά του πλεονεκτήματα και β) μέρος του παράνομου ΑΕΔ να επιλέξει την διατήρηση του σημερινού παράνομου καθεστώτος. Προκύπτουν κατ' ακολουθία δύο νέα φαινόμενα: Πρώτον, θα οξυνθεί ο ανταγωνισμός μεταξύ παλιού μεταναστευτικού σώματος και νέων μεταναστευτικών εισροών, κάτι που θα επηρεάσει το βαθμό επιτυχίας του προγράμματος νομιμοποίησης, επειδή μέρος του μη κανονικού ΑΕΔ θα προτιμήσει το σημερινό παράνομο καθεστώς, και δεύτερον, θα απαιτηθεί η άσκηση ενεργούς ειδικής πολιτικής απασχόλησης, κατά την έννοια της πολιτικής απασχόλησης για τη "δεύτερη αγορά εργασίας" [Kromphardt, J.-Scheidt, B. (1994): 615-622] για την κοινωνικοοικονομική ενσωμάτωση του νόμιμα πλέον διαμέλλοντος και απασχολούμενου στην Ελλάδα ΑΕΔ. Αυτό σημαίνει αναδιανομή των κοινωνικών δαπανών από άλλες χρήσεις προς τον τομέα της κοινωνικοοικονομικής ενσωμάτωσης των μεταναστών.

Εξαιτίας των παραπάνω αναδιανεμητικών επιδράσεων, οι ομάδες συμφερόντων παρεμβαίνουν στην πολιτική διαδικασία (Rent-seeking), ασκώντας πίεση στην κυβέρνηση να λάβει αποφάσεις προς το συμφέρον τους [Króger, A.O. (1974):291-303]. Μέσω των πιέσεων, ορισμένες οικονομικές μονάδες, συνήθως οι περισσότερες οργανωμένες, επιτυγχάνουν αύξηση του εισοδήματός τους με τη μορφή πλεονάσματος, το οποίο αφαιρείται από άλλες οικονομικές μονάδες. Μεταβολή στην αγορά εργασίας ΑΕΔ, στην εξεταζόμενη περίπτωση μετατροπής της παράνομης απασχόληση ΑΕΔ σε νόμιμη, αυξάνει το πλεόνασμα του ΗΕΔ, των νομίμως απασχολούμενων αλλοδαπών και των επιχειρήσεων που δεν απασχολούν παράνομο ΑΕΔ και μειώνει το πλεόνασμα των επιχειρήσεων που απασχολούν παράνομο ΑΕΔ. Δραστηριοποιούνται κατά συνέπεια οι ομάδες συμφερόντων ανάλογα με τα συμφέροντά τους, ατομικά ή συλλογικά μέσω των οργανώσεών τους, για να επηρεάσουν προς όφελός τους το πρόγραμμα νομιμοποίησης.

Χαμηλό μισθολογικό κόστος και προσθήκη ευελιξίας στην αγορά εργασίας συνθέτουν το "αποτέλεσμα παραγωγής" από την απασχόληση παράνομου ΑΕΔ που τελικά μετασηματίζεται σε θετική αναπτυξιακή επίδραση. Ενισχύεται η δεσπόζουσα στην Ελλάδα άτυπη διάσταση της αγοράς εργασίας-δευτερεύουσα αγορά εργασίας- και ο βαθμός ευελιξίας της. [Κόντης, Α. (1998)]. Ταυτόχρονα, σε φάσεις οικονομικής ανάκαμψης και άνθησης, το μέγεθος της αγοράς παράνομου ΑΕΔ αυξάνει και σε φάσεις οικονομικής ύφεσης μειώνεται ακολουθώντας την πορεία του οικονομικού κύκλου [Dhima, G. (1990):72]. Εκτός των αμιγών οικονομικών διαστάσεων, η είσοδος και απασχόληση αλλοδαπών συσχετίζεται θετικά με την αναγκαιότητα διατήρησης της "ανοικτής κοινωνίας", ιδιαίτερα μετά

την παρατηρούμενη παγκοσμιοποίηση της αγοράς. Το ελληνικό έθνος χαρακτηρίζεται από υψηλό ποσοστό Ελλήνων στη διασπορά (3-4 εκ.), με υψηλή κινητικότητα μεταξύ της Ελλάδας και των χωρών διαμονής. Ιστορικά, το διεθνές εμπόριο και η διεθνής κινητικότητα προσώπων συνδέονται άρρηκτα με τη φύση του ελληνοτισμού. Λόγοι συνεπώς εθνικοί, οικονομικοί, δημογραφικοί και πολιτισμικοί συνηγορούν υπέρ της εισόδου, διαμονής και ενσωμάτωσης στην Ελλάδα, τόσο Ελλήνων της διασποράς, όσο και ενός αριθμού αλλοδαπών συμβατού με τη δυνατότητα ομαλής ένταξής τους στην κοινωνικοοικονομική ζωή της χώρας.

1.3. Το διεθνές δίκαιο

Στη δικαιοκή και διοικητική-πρακτική αντιμετώπιση των αλλοδαπών, η πολιτεία υποχρεούται να εφαρμόσει ορισμένα θεμελιώδη δικαιώματα του γενικού δημοσίου δικαίου και δικαιώματα που απορρέουν από διεθνείς συμβάσεις με αντικείμενο τη “Διεθνή Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου” [Ιωάννου, Κρ. (1997), Παπασιώπη-Πασιά Ζ.(1993), Ρούκουνας Ε.(1995), Ίδρυμα Μαραγκοπούλου (1994)]. Κύρια συστατικά στοιχεία του “διεθνούς μεταναστευτικού δικαίου” είναι το δίκαιο ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το δίκαιο των μεταναστών εργατών, και το δίκαιο των αλλοδαπών και προσφύγων [Perruchoud, R.(1994):92]. Η Ελλάδα με τη συμμετοχή της σε περιφερειακούς και διεθνείς οργανισμούς σχετικώς με τα παραπάνω ζητήματα (ΟΗΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης, ΟΑΣΕ, ΕΕ κ.α.) και την υπογραφή σχετικών διεθνών συμβάσεων, επηρεάζεται ως προς την αντιμετώπιση του παράνομου αλλοδαπού από τις τις αρχές τους. Εφαρμόζει τις διεθνείς συμβατικές υποχρεώσεις της και δεν αποκλίνει από τη συμπεριφορά παραδοσιακών (ΗΠΑ, Καναδάς, κ.ά.) και νέων κρατών υποδοχής (Ιταλία, Πορτογαλία κ.α.). Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί η διεθνή σύμβαση του ΟΗΕ της 18.12.1990 που κωδικοποιεί τα δικαιώματα των μεταναστών εργατών και των μελών των οικογενειών τους, η οποία στο τρίτο μέρος περιλαμβάνει δικαιώματα για τους μετανάστες ανεξάρτητα από το νομικό τους καθεστώς. Το πνεύμα της σύμβασης διέπεται από ανθρωπιστική αντίληψη και υποβαθμίζει τα αμιγή οικονομικά συμφέροντα των κρατών υποδοχής [Gaham, H.(1994):56]. Ως ιδιαίτερα σημαντική εξέλιξη πρέπει να αξιολογηθεί η πρόθεση της Επιτροπής της ΕΕ να υποβάλει σύσταση για ενθάρρυνση των κρατών-μελών να κυρώσουν την παραπάνω σύμβαση [COM (97)68 τελικό, σελ.12].

1.4. Η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη Schengen

Βαρύνουσας σημασίας παράγοντας για την εφαρμογή του προγράμματος νομιμοποίησης είναι η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η ένταξή της στην Συνθήκη του Schengen. Πρόσφατα, το Συμβούλιο εξέδωσε σύσταση

(96/C304/01) για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη-μέλη, εκτιμώντας ότι το θέμα είναι κοινού ενδιαφέροντος και ενισχύει την συνεργασία των κρατών-μελών στον τομέα της μετανάστευσης. Τον ίδιο στόχο επιδιώκει και πρόταση της Επιτροπής σχετικά με κοινή δράση για κατάρτιση, ανταλλαγές και συνεργασία στους τομείς του ασύλου, της μετανάστευσης και της διέλευσης των εξωτερικών συνόρων (Πρόγραμμα Odysseus, COM (97)364 τελικό). Η σύσταση και η πρόταση έπονται της σημαντικής ανακοίνωσης της Επιτροπής [COM(94)23 τελικό] για την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου, με τη οποία η επιτροπή επιδιώκει την περιγραφή, ερμηνεία του μεταναστευτικού φαινομένου και τη χάραξη συνεκτικής μεταναστευτικής πολιτικής στα κράτη-μέλη· επίσης, η σύμβαση του Δουβλίνου (15.06.90) για τον ορισμό του κράτους μέλους που είναι αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης για τη χορήγηση ασύλου, η σύσταση της ad hoc ομάδας μετανάστευσης και η ίδρυση το 1992 του «Κέντρου Ενημέρωσης, Μελέτης και Ανταλλαγών σε θέματα Ασύλου» (γνωστού ως CIREA). Αν οι παραπάνω ενωσιακές αποφάσεις συνθέτουν κρίκους μιας υπό διαμόρφωση ενωσιακής μεταναστευτικής πολιτικής, ο καταλύτης και ουσιαστικός πρόδρομός της είναι η Συνθήκη Schengen [Tomei V. (1996):94-96]. Η συμμετοχή της Ελλάδας στη Συνθήκη Schengen, την υποχρεώνει να ρυθμίσει το ζήτημα των παράνομων αλλοδαπών με τη μέθοδο της επαναπροώθησης ή της νομιμοποίησής τους, επειδή με την Συνθήκη αυτή εγκαθιδρύεται ένας χώρος ελεύθερης διακίνησης προσώπων υπηκόων της Ε.Ε ή τρίτων χωρών που βρίσκονται εντός των χωρών που κύρωσαν την Συνθήκη Schengen. Κατά την εκτίμηση μας ο παραπάνω χαρακτηρισμός επιβεβαιώνεται από την ρύθμιση ορισμένων πεδίων της πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου από τη Συνθήκη Schengen και η ενσωμάτωση της στην Συνθήκη του Άμστερνταμ. Σε τέσσερα πεδία περιλαμβάνονται ρυθμίσεις της πολιτικής μετανάστευσης και ασύλου: Πρώτον στην πολιτική ασύλου, όταν ορίζει μόνο ένα κράτος ως υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης παροχής ασύλου. Υιοθετεί δε την αρχή της υπαιτιότητας για το κράτος που εξέδωσε την θεώρηση διαβατηρίου ή δεν απέτρεψε την παράνομη είσοδο στην επικράτεια του. Απόρροια αυτής της αρχής είναι η άσκηση από τις χώρες της Συνθήκης Schengen, περιοριστικής πολιτικής θεωρήσεων και αυστηρού ελέγχου των εξωτερικών της συνόρων. Δεύτερον, στην πολιτική θεωρήσεων (VISUM) με τη θέσπιση κοινής και ομοιόμορφης θεώρησης, τρίμηνης ανώτατης διάρκειας, η οποία ισχύει όλα τα συμβαλλόμενα κράτη. Τρίτον, στην πολιτική επαναπροώθησεων αιτώντων παράνομως ευρισκόμενων στο έδαφος χώρας Schengen, προς τη χώρα προέλευσής τους ή προς χώρα που έχει υπογράψει συμφωνία επανεισδοχής. Τέταρτον, στο κεντρικό σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών της συνθήκης Schengen που καταχωρούνται ορισμένες κατηγορίες αλλοδαπών.

1.5. Το γεωπολιτικό και γεωοικονομικό περιβάλλον

Η νέα γεωπολιτική κατάσταση στη Νοτιο-Ανατολική Ευρώπη και η συμπεριφορά της Ελλάδας ως χώρας υποδοχής ΑΕΔ ερμηνεύεται ικανοποιητικά με την προσέγγιση της ασυμμετρίας. Κατ' αυτήν, η Ελλάδα συγκεντρώνει τα χαρακτηριστικά «κυρίαρχης δύναμης» στην περιοχή της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, εκφραζόμενα με υψηλότερο επίπεδο οικονομικής ευημερίας, σταθερό πολιτικό σύστημα και συμμετοχή στους βασικούς ειδικούς και περιφερειακούς οργανισμούς (ΕΕ, ΝΑΤΟ, ΟΟΣΑ, ΔΕΕ κ.ά.). Η κυρίαρχη θέση της Ελλάδας πηγάζει πρωταρχικά από την οικονομική της ισχύ, που της επιτρέπει τον έλεγχο των διακρατικών ροών παραγωγικών συντελεστών [Keohane L.(1984):32], τη δημιουργία «ζώνης δραχμής» στη νότια βαλκανική, τη χορήγηση αναπτυξιακών δανείων κ.ά. Κατά την υπόθεση της ασυμμετρίας, η διαφορετική κατανομή της οικονομικής και πολιτικής δύναμης μεταξύ της Ελλάδας και των υπολοίπων χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, προσδιορίζει και τις διαφορετικές μεταναστευτικές στοχοθετήσεις της χώρας υποδοχής (Ελλάδα) και των χωρών αποστολής (κυρίως Αλβανία). Η Ελλάδα ως χώρα υποδοχής μπορεί συνεπώς να επιλέγει και να επιβάλλει τους αναπτυξιακούς της στόχους, οι οποίοι εξειδικεύονται στην περίπτωση της περιφερειακής κινητικότητας εργατικού δυναμικού σε α) αξιοποίηση του οικονομικού οφέλους από το καθεστώς της παράνομης διαμονής και απασχόλησης ΑΕΔ και β) οργανική ένταξη της ρύθμισης των μεταναστευτικών ροών στις ευρύτερες διακρατικές της σχέσεις. Φαινομενικά η χώρα υποδοχής εξασθενίζει την κυρίαρχη της θέση με την απόφαση για μετάβαση από καθεστώς ασυμμετρίας σε καθεστώς συμμετρίας, αλλά της επιτρέπει να εισπράξει το μεγαλύτερο μερίδιο του οφέλους από τη συνεργασία και να επιβάλει βραχυ-μεσοπρόθεσμα τους στόχους της στη ανοικτή, ανταγωνιστική και συνεχώς μεταβαλλόμενη περιφερειακή αγορά. Με την ουσιαστική κατάργηση των συνόρων, δημιουργείται ένας νέος οικονομικός χώρος αποτελούμενος από τις χώρες του Ευξείνου Πόντου, της Ν.Α. Ευρώπης και της Μεσογείου, με πρωταγωνιστική οικονομική παρουσία της Ελλάδας. Αναβαθμίζεται πλέον εκ των πραγμάτων ως «γέφυρα» προς την ΕΕ, ως κυρίαρχη οικονομική δύναμη και ενισχύει την διεθνή πολιτική της θέση. Αναλαμβάνει νέες ευθύνες και αναγκάζεται να συμπεριφερθεί ως περιφερειακή οικονομική δύναμη με επίδειξη οικονομικής και πολιτικής δραστηριότητας σύμφωνα με την αρχή του αμοιβαίου συμφέροντος. Η νομιμοποίηση παράνομου ΑΕΔ, προερχόμενου από αυτές τις χώρες, συνιστά δείγμα ανάληψης του νέου της ρόλου και της επιλεχθείσας εξωτερικής οικονομικής πολιτικής προς αυτές τις χώρες.

1.6. Η δραστηριότητα ομάδων συμφερόντων

Όπως συνοπτικά αναπτύχθηκε στο κεφάλαιο για τις οικονομικές επιπτώσεις της νομιμοποίησης, από ένα πρόγραμμα νομιμοποίησης προκύπτουν αναδιανεμητικές επιδράσεις στις συμμετέχουσες οικονομικές μονάδες, οι οποίες δραστηριοποιούνται για τον επηρεασμό των κυβερνητικών αποφάσεων προς όφελος τους με βασικό μηχανισμό επηρεασμού την ψήφο τους στις βουλευτικές εκλογές. Η ψήφιση ή μη μεταναστευτικής πολιτικής και του ενδιάμεσου σταδίου της, της νομιμοποίησης του ΑΕΔ, επηρεάζεται επίσης από την ύπαρξη και δράση σχετικών ομάδων συμφερόντων. Εξετάζεται παρακάτω η συμπεριφορά των βασικών κοινωνικών εταίρων απέναντι στη νομιμοποίηση παράνομου ΑΕΔ, με εξαρτημένη μεταβλητή το μέγεθος των προς νομιμοποίηση παρανόμων μεταναστών, επειδή η απασχόληση νόμιμου ή παράνομου ΑΕΔ επηρεάζει διαφορετικά την οικονομική τους θέση. Στην πραγματικότητα σχηματίζεται ένα «ισοζύγιο ζημιών και ωφελειών», από το οποίο εξάγονται τα αίτια και οι στόχοι των βασικών δρώντων οικονομικών μονάδων ως προς τη νομιμοποίηση, από τους οποίους προκύπτει έκδηλα η συμπεριφορά τους αλλά και καθίσταται δυνατή η πρόγνωση για τη μελλοντική στρατηγική τους. Ερμηνεύεται έτσι η στάση των επηρεαζόμενων από το πρόγραμμα νομιμοποίησης κοινωνικών εταίρων ως απόρροια διαφορετικών συμφερόντων. [Baubock, R. (1995): 28-29, Dhina G. (1990):172-181, Kuhl J.(1987) 42-45, Steineck A.(1995): 571-592 και 212-213, ΟΚΕ (1997)]. Εμπειρικό υλικό συγκεντρώθηκε από ανακοινώσεις των ομάδων συμφερόντων και ιδίως από τα υπομνήματα που υπέβαλαν κατά τη «διαδικασία για τον καθορισμό των προϋποθέσεων για τη νόμιμη διαμονή και εργασία των αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης», σύμφωνα με το άρθρο 16 του Ν.2434/96.

1) Ημεδαπό Εργατικό Δυναμικό. Μέσω των οργανώσεών του, το ημεδαπό εργατικό δυναμικό επιδιώκει τη νομιμοποίηση του ΑΕΔ και τη μείωση του μεταναστευτικού αποθέματος για τη χορήγηση ισότιμων εργασιακών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Στη θέση αυτή οδηγείται από οικονομικά αίτια, την αρχή της εργατικής αλληλεγγύης και της αποδοχής ότι η επαναπροώθηση/απέλαση δεν είναι επιθυμητή για λόγους διεθνούς δικαίου και εφαρμογής αρχών των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Όσο πιο όμοια είναι τα χαρακτηριστικά του ΑΕΔ προς αυτά του ΗΕΔ, τόσο περισσότερο ισχυροποιείται η οικονομική θέση του ΗΕΔ στην παραγωγική διαδικασία. Επιτυγχάνεται έτσι υψηλός βαθμός απασχόλησης, ενδυναμώνεται η διαπραγματευτική του θέση στις εθνικές συλλογικές διαπραγματεύσεις, αποφεύγεται η ευκαμψία των μισθών προς τα κάτω, βελτιώνεται η υγιεινή και η ασφάλεια στους χώρους εργασίας κ.ά..

Αναφορικά με την περίπτωση νέων μεταναστευτικών εισροών, τα συμφέροντα του ΑΕΔ διαφέρουν, ανάλογα με το επίπεδο ειδίκευσής του. Είσοδος ανειδίκευτου ΗΕΔ καλυπτερεύει τη θέση του υφισταμένου αποθέματος ειδικευμένου και χειροτερεύει τη θέση ανειδίκευτου ΑΕΔ, επειδή μεταξύ τους δημιουργείται μία σχέση συμπληρωματικότητας παρά υποκατάστασης. Το Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Αθήνας (ΕΚΑ) [ΕΚΑ: 1997] στην γραπτή του τοποθέτηση για τους όρους νομιμοποίησης των οικονομικών μεταναστών στο πλαίσιο του Ν.2434/96 επαληθεύει την παραπάνω θεωρητική υπόθεση:

α) Απαιτεί πλήρη νομιμοποίηση του παράνομου ΑΕΔ με προτάσεις για παράταση της προθεσμίας καταγραφής, αποσύνδεση της κάρτας μακράς διαρκείας με σταθερό εργοδότη, υπαγωγή στο πρόγραμμα νομιμοποίησης αλλοδαπών είτε εργάζονται είτε αναζητούν εργασία, χορήγηση κάρτας εργασίας ανεξάρτητα από επάγγελμα ή ειδικότητα, συμπερίληψη στο πρόγραμμα και των αλλοδαπών που εργάζονται στην αγροτική οικονομία κ.α. Γενικώς το ΕΚΑ θεωρεί το σχέδιο Π.Δ. αυστηρό ως προς τις προϋποθέσεις υπαγωγής και εκφράζει την ανησυχία του ως προς την επιτυχία του προγράμματος.

β) Τάσσεται υπέρ της σταθεροποίησης του μεγέθους του μεταναστευτικού σώματος και την αποφυγή νέων μεταναστευτικών εισροών, γι' αυτό επιθυμεί τον "έλεγχο της μεταναστευτικής ροής" και προτείνει "... κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για την καταγραφή να ενταθούν στο έπακρο τα μέτρα φύλαξης των συνόρων", για να μη δημιουργηθεί μαζικό ρεύμα μετανάστευσης προς την Ελλάδα.

γ) Θεωρεί αναγκαία τη χορήγηση ίδιων εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων με τον Έλληνα εργαζόμενο για λόγους ανθρωπιστικούς "... αλλά και από τη λογική ότι ο μόνος τρόπος περιορισμού της απασχόλησης αλλοδαπών σε βάρος Ελλήνων εργαζομένων είναι η εξομοίωση του εργασιακού κόστους του αλλοδαπού με αυτό του Έλληνα".

2) **Επιχειρήσεις.** Επειδή επιδίωξη των επιχειρηματιών είναι η υψηλή ευελιξία προσφοράς στην αγορά εργασίας και το χαμηλό μισθολογικό κόστος [Κόντης Α.(1998)], η διατήρηση υψηλού μεταναστευτικού αποθέματος και συχνής ανακύκλωσής του είναι προς όφελός τους. Μέσω αυτού επιτυγχάνουν χαμηλό εργατικό κόστος, καλύπτουν ευκολότερα χαμηλού κύρους και ανθυγιεινές θέσεις εργασίας, προσλαμβάνουν εργατικό δυναμικό με υψηλά παραγωγικά χαρακτηριστικά (υγιείς, νέους κ.α.) και γενικά διαμορφώνουν ευνοϊκές για αυτούς εργασιακές σχέσεις απέναντι στο σύνολο του εργατικού δυναμικού. Ενδεικτική είναι η στάση των αγροτικών συλλόγων στο πλαίσιο της συζήτησης για το σχέδιο του Π.Δ, να διατηρηθεί χαμηλό το εργατικό κόστος του αλλοδαπού ΑΕΔ μέσω της εξαίρεσής του από την υποχρέωση ένταξής τους στο ΙΚΑ. Πρέπει, όμως, να διακριθούν οι επιχειρήσεις ως προς την απασχόληση νόμιμου ή παράνομου αλλοδα-

πού εργατικού δυναμικού, επειδή αποκομίζουν διαφορετικά οφέλη. Επιχειρήσεις που δεν απασχολούν παράνομο ΑΕΔ υπόκεινται σε "αθέμιτο ανταγωνισμό" προς αυτές που απασχολούν. Εξαιτίας της ανισοδιανομής των πλεονεκτημάτων αυτών, οι επιχειρήσεις χωρίς παράνομο ΑΕΔ υφίστανται ένα "ανταγωνιστικό μειονέκτημα" και για να το εξαλείψουν επιδιώκουν τη νομιμοποίηση του παράνομου ΑΕΔ. Αυτές είναι οι μεγάλες βιομηχανικές επιχειρήσεις, σε αντίθεση με τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις που απασχολούν παράνομο ΑΕΔ. Επίσης, επιχειρήσεις με προσανατολισμό προς την εσωτερική αγορά επιδιώκουν τη διατήρηση υψηλού μεταναστευτικού αποθέματος, επειδή δεν μπορούν να μεταφέρουν την παραγωγή του στο εξωτερικό, όπως οι εξαγωγικού προσανατολισμού επιχειρήσεις. Αντίστοιχα, κλάδοι οικονομικής δραστηριότητας έντασης εργασίας (γεωργία, κτηνοτροφία, κατασκευές, καθαρισμός κ.α.) ευνοούνται από το υψηλό μέγεθος και την παράνομη κατάσταση του ΑΕΔ, επειδή το μεταναστευτικό απόθεμα στην Ελλάδα ΑΕΔ παρέχει εργασία χαμηλής ειδίκευσης. Γενικά, παράνομο ΑΕΔ απασχολεί ένα ανομοιογενές σώμα εργοδοτών από αστικά και αγροτικά νοικοκυριά για φύλαξη ατόμων και καθαρισμό χώρων μέχρι μικρομεσαίες επιχειρήσεις και υπεργολάβοι όλων των κλάδων οικονομικής δραστηριότητας για ευρύ φάσμα θέσεων ανειδίκευτης εργασίας, με συνέπεια για νομικούς και οργανωτικούς λόγους να απουσιάζει από τη δημόσια συζήτηση η έκφραση των απόψεών τους. Στο σχολιασμό του προεδρικού διατάγματος για τους όρους νομιμοποίησης των οικονομικών μεταναστών στο πλαίσιο του Ν.2434/96, ο Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ) υποστηρίζει το πρόγραμμα νομιμοποίησης τονίζοντας συγχρόνως την ανάγκη το κράτος "...να περιορίσει δραστικά την είσοδο των παράνομων μεταναστών" και τη "...διεπιστημονική μελέτη και έρευνα για τη χάραξη μίας ολοκληρωμένης πολιτικής με άξονες τον έλεγχο της μεταναστευτικής ροής και την ενσωμάτωση αριθμού παρανόμων μεταναστών με κατάλληλα κριτήρια" [ΣΕΒ (1997)]. Ενώ ο ΣΕΒ τοποθετείται υπέρ της ευρείας νομιμοποίησης, οι επιχειρήσεις, οι οποίες απασχολούν παράνομο ΑΕΔ, εξ αιτίας νομικών και οργανωτικών προβλημάτων, δε διατυπώνουν θέσεις για διατήρηση του υφιστάμενου καθεστώτος. Αν διατύπωναν σχετικές θέσεις, αυτές θα έπαιρναν βέβαια τη μορφή αντιρρήσεων για τις προϋποθέσεις υπαγωγής στο πρόγραμμα νομιμοποίησης με απώτερο στόχο την αναβολή του προγράμματος ή την υιοθέτηση ενός προγράμματος "περιορισμένης νομιμοποίησης".

3) Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ). Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις με αντικείμενο τα προβλήματα των μεταναστών, ενεργοποιήθηκαν ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια με επίκεντρο των δραστηριοτήτων τους την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, καθώς και την πλήρη νομιμοποίηση των παράνο-

μων μεταναστών. Θεσμοθέτησαν πλέον την παρουσία τους και παρεμβαίνουν ως ενδιάμεσος μεταξύ πολιτών και κυβέρνησης ή περιφερειακών /διεθνών οργανισμών. Κινούνται στην ίδια -και πιο προχωρημένη- κατεύθυνση μ'αυτή των εργατικών σωματείων τόσο σε εθνικό επίπεδο που συγκρότησαν και αρμόδιο δευτεροβάθμιο όργανο όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης (Forum Μεταναστών) [Τριγάζης Π. (1997):151].

Η διαμόρφωση και άσκηση μεταναστευτικής πολιτικής εντάσσεται στην κυβερνητική πολιτική για την επίτευξη μακροοικονομικών στόχων (μείωση πληθωρισμού, ανεργίας, δημοσιονομικών ελλειμμάτων, αύξηση ρυθμού ανάπτυξης, άμβλυνση εισοδηματικών και περιφερειακών ανισοτήτων, ισορροπία στον εξωτερικό τομέα της οικονομίας κ.α.) και στόχων εξωτερικής πολιτικής, αλλά επηρεάζεται και από τη δραστηριότητα ομάδων συμφερόντων. Από την επίδοσή της στους παραπάνω στόχους και τη συμπεριφορά των ομάδων συμφερόντων, οι οποίες επιδιώκουν τη λήψη αποφάσεων προς όφελός τους -Rent-seeking-, η κυβέρνηση επηρεάζεται στις αποφάσεις της με τελικό στόχο την επανεκλογή της. Με αυτή την παραδοχή, όσο πιο οργανωμένη είναι βέβαια μια ομάδα συμφερόντων και όσο περισσότερους ψηφοφόρους εκπροσωπεί μια οργάνωση, τόσο μεγαλύτερη επιρροή ασκεί στις κυβερνητικές αποφάσεις. Με την έννοια αυτή, η ΓΣΕΕ (Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας) και ο ΣΕΒ, που εκπροσωπεί κυρίως επιχειρήσεις που δεν απασχολούν παράνομο ΑΕΔ, με τη θέση τους υπέρ της νομιμοποίησης παρανόμου ΑΕΔ και η απουσία πολιτικών κομμάτων τύπου Λεπέν, συνέβαλαν αποφασιστικά στην υιοθέτηση από την κυβέρνηση του προγράμματος της ευρείας νομιμοποίησης.

Συμπερασματικά, επιχειρήσεις που δεν απασχολούν παράνομο ΑΕΔ, εργατικές οργανώσεις και ΜΚΟ πλειοδοτούν στην πίεση για ένα ευρύ πρόγραμμα νομιμοποίησης. Απαιτούν δε την υιοθέτηση ελάχιστων προϋποθέσεων για υπαγωγή στο πρόγραμμα, με στόχο την ένταξη σ' αυτό της πλειοψηφίας του παράνομου ΑΕΔ. Στον αντίποδα αυτής της θέσης κινούνται οι επιχειρήσεις που απασχολούν παράνομο ΑΕΔ -κυρίως μικρομεσαίες και προσανατολισμένες προς την εσωτερική αγορά επιχειρήσεις- και τμήματα της δημόσιας διοίκησης -Υπουργείο Δημόσιας Τάξης- προκρίνοντας, για διαφορετικούς λόγους, την υιοθέτηση αυστηρών προϋποθέσεων ένταξης στο πρόγραμμα νομιμοποίησης και κατ' ακολουθία υποστηρίζουν την περιορισμένη νομιμοποίηση.

2. Η βραδεία επώαση

Προγράμματα νομιμοποίησης εφαρμόστηκαν σε μεγάλη έκταση στις ΗΠΑ καθ' όλη τη μεταπολεμική περίοδο και το τελευταίο το 1987/88 για αλλοδαπούς που είχαν εισέλθει στη χώρα παράνομα πριν το 1982 και εργάζονταν στον αγροτικό τομέα. Σ' αυτό εντάχθηκαν περίπου 1.800.000 άτομα ή κατ' εκτιμήσεις το 60%-70% των παρανόμων μεταναστών [Roseler S.-Vogel D (1993):4]. Ευρωπαϊκές χώρες, που εφάρμοσαν ανάλογα προγράμματα είναι το Βέλγιο (01/04/74), η Ολλανδία (1975,1980), η Γαλλία (1981), η Ισπανία (1985, 23/4-23/8-1991, 1996), η Ιταλία (1986/87, 1990) και πρόσφατα η Πορτογαλία (11/6-11/12-1996). [Bocker A.(1996): 12, Κόντης Α. (1998), Baubock R. (1995): 28-29, Werner H-Konig H. (1984)].

Στην Ελλάδα σχηματίζεται μετά το 1989/90 σταδιακά ένα ποσοτικά υψηλό σώμα παράνομου ΑΕΔ και μέχρι το 1996 η κυβέρνηση τηρεί στάση αναμονής και απραξίας, όπως και οι άλλοι κοινωνικοί εταίροι, με εξαίρεση τις εργατικές οργανώσεις και ιδίως το ΕΚΑ και τα σωματεία των οικοδόμων, τα οποία ενεργοποιούνται με αίτημα την νομιμοποίηση των αλλοδαπών. Τομή στην κυβερνητική πολιτική αποτελεί η ψήφιση του Ν.2434/96, άρθρο 16, που προβλέπει τη ρητή υποχρέωση της κυβέρνησης εντός ενός μηνός από την ψήφιση του νόμου να συγκροτήσει ειδική επιτροπή ευρείας σύνθεσης -14 μελών- από κοινωνικούς και κρατικούς φορείς, στην οποία προστέθηκαν αργότερα και εκπρόσωποι μεταναστευτικών οργανώσεων και ΜΚΟ, με αντικείμενο τον καθορισμό των προϋποθέσεων για την καταγραφή και τη νόμιμη διαμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα. Πράγματι, η ειδική επιτροπή συγκροτήθηκε μέσα στο προβλεπόμενο χρονικό όριο, γεγονός ασυνήθιστο για την ελληνική δημόσια διοίκηση, και μετά από πολλές συνεδριάσεις κατήρτισε σχέδιο προεδρικού διατάγματος που υπέβαλε στα συναρμόδια υπουργεία και αυτά με τη σειρά τους στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή για γνωμοδότηση. Αλλεπάλληλες συνεδριάσεις και εποικοδομητικό κλίμα δημιούργησαν συγκλίνουσες απόψεις στα μέλη της επιτροπής και τελικώς σχηματίστηκε ευρεία συναίνεση ως προς το περιεχόμενο του προγράμματος. Με προεδρικό διάταγμα θα ρυθμιζόνταν η νομιμοποίηση των παράνομων αλλοδαπών σε δύο φάσεις. Στην πρώτη φάση, οι δικαιούχοι θα έπαιρναν "Κάρτα Προσωρινής Άδειας Παραμονής Αλλοδαπών" ισχύος έξι (6) μηνών με δυνατότητα παράτασης για ένα τρίμηνο μετά από θετική εισήγηση ειδικής επιτροπής και στη δεύτερη φάση θα χορηγούνταν στους δικαιούχους "Κάρτα Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας". Στις αρχές του 1997 η διαδικασία είχε ολοκληρωθεί μ' ένα καθ' όλα γρήγορο και δημοκρατικό τρόπο. Η όλη διαδικασία, από την ψήφιση και δημοσιοποίηση του παραπάνω Π.Δ., προδίκαιζε την άμεση υπογραφή και εφαρμογή του προγράμματος νομιμοποίησης από την

κυβέρνηση, όταν αιφνιδιαστικά σε συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου (27/06/97) αποφασίστηκε η εξαίρεση από το πρόγραμμα υπηκόων όμορων χωρών. Αποδυναμώθηκε συνεπώς ριζικά η συνολική προσπάθεια, αφού απέκλειε την υπαγωγή στο πρόγραμμα αλβανών υπηκόων, δηλ. της πλειοψηφίας των παρانونόμων αλλοδαπών. Αιτιολογική βάση της απόφασης αποτέλεσε το επιχείρημα ότι η νομιμοποίηση θα δημιουργούσε νέο ισχυρό ρεύμα εισόδου παρانونόμων μεταναστών και ειδικότερα ελληνικής εθνότητας ατόμων από τη Βόρειο Ήπειρο, λόγω της πολιτικής αστάθειας στην Αλβανία. Το ανωτέρω επιχείρημα, που ουσιαστικά ναρκοθετούσε το πρόγραμμα, δεν ευσταθεί στο βαθμό που η πολιτική αστάθεια αποτελεί εγγενές πλέον συστατικό των χωρών μετάβασης προς την οικονομία της αγοράς και οι προσδιοριστικοί παράγοντες δημιουργίας παράνομης μετανάστευσης δεν εξαλείφονται βραχυ-μεσοπρόθεσμα. Ενδοκυβερνητικές διχογνωμίες εξαιτίας της απουσίας μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής ερμηνεύουν, νομίζουμε, ικανοποιητικά την κυβερνητική στάση. Κατά τον «Επενδυτή» (25-26/01/97), η παρέμβαση του υπουργείου δημόσιας τάξης, «πάγωσε» τη σχετική διαδικασία και επέτρεψε στην κυβέρνηση για ορισμένο διάστημα τη διατήρηση του σημερινού καθεστώτος. Σε σχετικό έγγραφο του διατύπωσε ισχυρές επιφυλάξεις για τις προτάσεις του Υπουργείου Εργασίας στο σχέδιο του προεδρικού διατάγματος και τάχθηκε υπέρ ενός αυστηρού και περιοριστικού πλαισίου νομιμοποίησης, επικαλούμενο ζητήματα δημόσιας τάξης αλλά και ευρύτερα οικονομικά και εθνικά θέματα. Βέβαια, η οξεία δημόσια κριτική που ασκήθηκε στην απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, το οδήγησε σε νεότερη συνεδρίαση του (05/09/97) να ανακαλέσει την εξαίρεση που είχε επιβάλλει και ακολουθώντας την συμπεριφορά του εκκρεμούς, να υιοθετήσει μία ευρύτερη θεώρηση του μεταναστευτικού ζητήματος. Καταργεί τη νομιμοποίηση σε δύο φάσεις και ανακοινώνει την τροποποίηση της μεταναστευτικής νομοθεσίας. Ν.1975/91, προς την κατεύθυνση της άμβλυνσης των αυστηρών προϋποθέσεων εισόδου και παραμονής αλλοδαπών στην Ελλάδα. Πρόκειται για ουσιαστική μεταβολή των κυβερνητικών θέσεων. Από την κατασταλτική αντιμετώπιση της παράνομης εισόδου, παραμονής και εργασίας αλλοδαπών, μεταβαίνει σε μια αντιμετώπιση με ανθρωπιστικά κριτήρια, προσαρμοσμένη στη νέα ευρωπαϊκή και διεθνή μεταναστευτική πραγματικότητα. Ως σύμπτωμα πολιτικής συμπεριφοράς, οι ενδοκυβερνητικές μεταβολές εξωτερικεύουν ένα έλλειμμα συναντίληψης, σε θέματα διεθνούς μετανάστευσης, διάχυτο σ' όλο το φάσμα των πολιτικών δυνάμεων της χώρας. Μερικοί μήνες επώασης οδήγησαν τους συναρμόδιους υπουργούς στην υπογραφή δύο προεδρικών διαταγμάτων με αντικείμενο τις «Προϋποθέσεις και διαδικασία, για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής

Ένωσης» (Π.Δ. 358/97), και τη «Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε Αλλοδαπούς» (Π.Δ. 359/97).

3. Η διαδικασία και το περιεχόμενο

Χρονικά το πρόγραμμα νομιμοποίησης εκτελείται σε δύο διαδοχικές φάσεις. Στην πρώτη φάση γίνεται η καταγραφή των δικαιούχων αλλοδαπών και χορηγείται η "Κάρτα Προσωρινής Άδειας Παραμονής" -λευκή κάρτα- που επέχει και θέση άδειας εργασίας. Στη δεύτερη φάση, σκοπός της κυβέρνησης είναι η αντιμετώπιση του προβλήματος της παράνομης οικονομικής μετανάστευσης με τη χορήγηση "Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας" -πράσινη κάρτα- σε κατόχους της λευκής κάρτας και εφόσον αυτοί είναι ήδη ενταγμένοι στην εγχώρια αγορά εργασίας.

Το πρόγραμμα νομιμοποίησης διέπεται από πνεύμα ισορροπίας μεταξύ των στόχων της υπαγωγής σ' αυτό μεγάλου αριθμού παρανόμων μεταναστών και της παράλληλης διαφύλαξης της δημόσιας υγείας και εθνικής ασφάλειας. Συνδέει τη χορήγηση άδειας παραμονής και εργασίας με την απασχόληση και μεταθέτει μέρος της επιτυχίας του προγράμματος στους εργοδότες, ιδιαίτερα για την έκδοση της πράσινης κάρτας. Αναθέτει επίσης στον ΟΑΕΔ και όχι στην αστυνομία τη διοικητική καταγραφή και έκδοση των σχετικών καρτών για να μην αποθαρρυνθούν οι ενδιαφερόμενοι. Πόσο ενημερωμένος και ποιοτικά/ ποσοτικά επαρκώς στελεχωμένος είναι ο κρατικός μηχανισμός, αμφισβητείται ήδη, και η διάρκεια εφαρμογής του προγράμματος θεωρείται χρονικά ανεπαρκής για την έκδοση των απαιτούμενων δικαιολογητικών.

Αν και η διαδικασία του προγράμματος νομιμοποίησης θεωρείται ενιαία, αυτό αποτελείται από δύο σαφώς οριοθετημένες μεταξύ τους χρονικά φάσεις, με τη μορφή της ακολουθίας: για να ενταχθεί κάποιος αλλοδαπός στη δεύτερη φάση πρέπει να καλύπτει τους όρους και τις προϋποθέσεις της πρώτης φάσης. Ακολουθώντας την αλληλουχία των δύο φάσεων παρατηρούμε (επόμενοι πίνακες) ότι περιέχουν ως στοιχεία: στόχους, ρυθμίσεις για τους δικαιούχους υπαγωγής, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, τη διάρκεια ισχύος των καρτών, τις υποχρεώσεις των εργοδοτών και τις αρμοδιότητες ορισμένων κρατικών φορέων, τις υποχρεώσεις και τις απολαβές των αλλοδαπών.

Α' Φάση (Λευκή Κάρτα)

Στόχος

Καταγραφή παράνομων αλλοδαπών που απασχολούνται ή αναζητούν απασχόληση

Δικαιούχοι

Ενήλικοι αλλοδαποί ευρισκόμενοι στην Ελλάδα πριν την 28/11/97 και προτιθέμενοι να εργαστούν.

Εξαιρούνται: συνταξιούχοι, ναυτικοί, καταδικασθέντες πάνω από 3 μήνες, εγγεγραμμένοι στον κατάλογο ανεπιθύμητων, φορείς μολυσματικών ασθενειών, υπήκοοι του ΕΟΧ.

Δικαιολογητικά

1. Έντυπη αίτηση
2. Υπεύθυνη δήλωση του Ν.1599/86
3. Διαβατήριο ή άλλο ταξιδιωτικό έγγραφο
4. Βιβλιάριο ασφάλισης (εφόσον υπάρχει)
5. Ιδιωτικό συμφωνητικό εργασίας (εφόσον υπάρχει)
6. Πιστοποιητικό υγείας ημεδαπού κρατικού νοσοκομείου
7. Πιστοποιητικό ποινικού μητρώου Τύπου Α'
8. Έγγραφα αποδεικνύοντα το χρόνο παραμονής στην Ελλάδα
9. Πιστοποιητικό περί μη εγγραφής στον κατάλογο ανεπιθυμητών αλλοδαπών
10. 6 φωτογραφίες

Είδος κάρτας και διάρκεια ισχύος

Χορήγηση «Κάρτας Προσωρινής Άδειας Παραμονής Αλλοδαπού» (Λευκή Κάρτα) ισχύος μέχρι την 31/12/98.

Υποχρεώσεις/κυρώσεις εργοδοτών

Υποχρέωση αναγγελίας πρόσληψης -εντός 15 ημερών- της απασχόλησης αλλοδαπού και αντίστοιχης ασφάλισης, μέχρι την 31/05/98. παραγραφική καταβολής εργοδοτικών εισφορών για την απασχόληση αλλοδαπού μέχρι σήμερα.

Δικαιώματα/απολαβές αλλοδαπών

Απολαβή ίδιων εργασιακών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με τους ημεδαπούς εργαζόμενους

Απαγόρευση απέλασης των ιδίων και των μελών της οικογένειάς τους

περιορισμοί γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας αλλοδαπών για λόγους δημοσίας υγείας και εθνικής ασφάλειας

Δικαιοδοσία κρατικών φορέων (Υπουργοί, Επιτροπές)

έγκριση απασχόλησης σε έργα του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας από τον αρμόδιο υπουργό δυνατότητα μη χορήγησης της Λευκής Κάρτας, αναστολής ή ανάκλησής της για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Β' Φάση (Πράσινη Κάρτα)

Στόχος

Αντιμετώπιση της παράνομης οικονομικής μετανάστευσης

Δικαιούχοι

Κάτοχοι Λευκής Κάρτας και οι έχοντες τα παρακάτω δικαιολογητικά

Δικαιολογητικά

1. Έντυπη αίτηση
 2. Λευκή Κάρτα (ή τα δικαιολογητικά για την έκδοση της Λευκής Κάρτας)
 3. Κάλυψη μίας των περιπτώσεων α), β), ή γ)
στο διάστημα 1.1.98- 31.7.98
- α) πραγματοποίηση εισοδήματος ανειδίκευτου εργάτη ισοδύναμου με 40 εργάσιμες ημέρες ή
- β) εισόδημα εργασίας αντιστοιχου εισοδήματος ανειδίκευτου εργάτη 40 εργάσιμων ημερών ή
- γ) αποδείξεις πληρωμής στον ΟΓΑ τουλάχιστον του κατώτατου ασφάλιστρου 40 εργάσιμων ημερών.

**Είδος κάρτας και
διάρκεια ισχύος**

Χορήγηση κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας (Πράσινης Κάρτας) 1-5 ετών με κριτήρια τη διάρκεια παραμονής στην Ελλάδα και την κατάσταση στην εγχώρια αγορά εργασίας. Δυνατότητα ανανέωσης της Κάρτας για μία ή περισσότερες φορές και για δύο χρόνια αν πραγματοποιήσει εισόδημα ίσο με το ήμισυ του εισοδήματος ανειδίκευτου εργάτη για την ίδια περίοδο. Κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις χορηγείται Πράσινη Κάρτα πενταετούς ισχύος.

**Υποχρεώσεις/κυρώ-
σεις εργοδοτών**

Επιβολή ποινικών κυρώσεων και διοικητικών προστίμων για παράνομη απασχόληση (μαύρη αγορά εργασίας)

**Δικαιώματα/απολα-
βές αλλοδαπών**

Απολαβή ίδιων εργασιακών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με ημεδαπούς εργαζόμενους
Επιτρέπεται η έξοδος μέχρι 2 μηνών από την Ελλάδα
Δυνατότητα ανανέωσης της Πράσινης Κάρτας
Δυνατότητα έλευσης μελών οικογενείας

**Δικαιοδοσία κρατι-
κών φορέων
(Υπουργοί,
Επιτροπές)**

περιορισμοί γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας αλλοδαπών για λόγους δημόσιας υγείας και εθνικής ασφάλειας
έγκριση απασχόλησης σε έργα του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας από τον αρμόδιο υπουργό
δυνατότητα μη χορήγησης της Λευκής Κάρτας ή αναστολής ή ανάκλησής της για λόγους δημοσίου συμφέροντος
Επιτροπή για εξέταση και έγκριση αιτήσεως χορήγησης Πράσινης Κάρτας κατ' εξαίρεση, για σοβαρούς ανθρωπιστικούς λόγους, και για εξέταση προσφυγών.

4. Οι μειωμένες προσδοκίες

Ένα πρόγραμμα νομιμοποίησης αποτελεί ex post αντίδραση της χώρας υποδοχής με στόχο τη ρύθμιση της λειτουργίας και του μεγέθους της αγοράς εργασίας ΑΕΔ και ταυτόχρονα της συνολικής εγχώριας αγοράς εργασίας. Παράλληλα εφαρμόζει και πρόσθετα μέτρα, όπως τους έλεγχους στα εξωτερικά σύνορά της, τους ελέγχους στο εσωτερικό για σύλληψη και επαναπροώθηση παράνομων μεταναστών και τις ποινικές κυρώσεις σε επιχειρήσεις τους. Ως μέτρο μεταναστευτικής πολιτικής, το πρόγραμμα νομιμοποίησης χαρακτηρίζεται από ευρύτερες επιδράσεις εκτός αυτών που αναφέρθηκαν στο σχετικό προηγούμενο κεφάλαιο [Bocker A.(1996):12, Papademetriou, D.(1989):5-25, Steineck A.(1995):580-582]:

- δημιουργεί προσδοκίες για επανάληψή του και κατά συνέπεια ενθαρρύνει νέες εισροές παράνομων μεταναστών,
- ευνοεί τους ήδη παράνομα ευρισκόμενους στη χώρα υποδοχής εις βάρος των εν δυνάμει μεταναστών και των νόμιμα εισελθόντων,
- εμποδίζει το κράτος υποδοχής να καθορίσει τη χώρα προέλευσης και τα μορφολογικά χαρακτηριστικά των εισερχομένων
- μεταβάλλει τη σύνθεση και αυξάνει τελικά το μεταναστευτικό απόθεμα με τη συνένωση των μελών των οικογενειών των νομιμοποιηθέντων, την επονομαζόμενη "δευτερογενή μετανάστευση" [Koschorreck A. (1996)]

Εξαιτίας των παραπάνω μειονεκτημάτων, η Επιτροπή της ΕΕ αποφεύγει επιμελώς να προτείνει προγράμματα νομιμοποίησης στην έκδοσή της για την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου (COM (94)23 τελικό). Αντί αυτού προτείνει άλλα μέτρα, όπως την πρόληψη εισόδου παράνομων μεταναστών, τον έλεγχο στο εσωτερικό των κρατών-μελών για εντοπισμό των παράνομων μεταναστών και διευκόλυνση του επαναπατρισμού τους. Προς την ίδια κατεύθυνση, αλλά και με την πρόταση για προσθήκη αυστηρών κυρώσεων στις επιχειρήσεις που απασχολούν παράνομο ΑΕΔ, κινείται και η πρόσφατη Συνδιάσκεψη 34 υπουργών μετανάστευσης στην Πράγα (12-14/10/97). Εκφράζεται έτσι σε περιφερειακό επίπεδο η ακολουθούμενη τα τελευταία χρόνια πρακτική των περισσότερων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης [RIMET (1997): 87-99].

Η διεθνής εμπειρία αναφορικά με την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων νομιμοποίησης επιδεικνύει αντιφατικά συμπεράσματα [Baubock R. (1995)]. Χαμηλό ποσοστό συμμετοχής στο πρόγραμμα νομιμοποίησης παρατηρείται όταν αυτό θέτει πολύ περιοριστικούς όρους (όπως στην Ισπανία), η πληροφόρηση του παράνομου ΕΑΔ είναι ελλιπής, το χρονικό διάστημα εγγραφής περιορισμένο, η εμπιστοσύνη τους προς τις αρχές του κράτους υποδοχής χαμηλή και η προσωρινότητα παραμονής οδηγεί στην επιλογή της συνέχισης του παράνομου καθεστώτος, για να μην απολέσει το ανταγωνιστικό του πλεονέκτημα, το χαμηλό συνολι-

κό εργασιακό του κόστος. Τη συμπεριφορά αυτή έδειξε το παράνομο ΑΕΔ στην Ιταλία και δεν εντάχθηκε στον αναμενόμενο βαθμό στο πρόγραμμα νομιμοποίησης σύμφωνα με το νόμου Martelli το έτος 1990 [AiD (1996):13]. Επίσης, η αποτελεσματικότητα εξαρτάται από το αν το πρόγραμμα ευνοεί παράνομο ΑΕΔ ως προς την εθνικότητά του, π.χ. το πρόγραμμα νομιμοποίησης στην Πορτογαλία ευνοούσε επιλεκτικά τους πορτογαλόφωνους αλλοδαπούς [Leitao M.J.(1997)] ή ως προς τον κλάδο απασχόλησης ή τον κλάδο οικονομικής δραστηριότητας. Γενικώς εφαρμόζεται εφάπαξ ή κατά μεγάλα χρονικά διαστήματα και επιτρέπει, εκτός των άλλων, την ποσοτική εκτίμηση του μεταναστευτικού σώματος, όπως στην Ισπανία που τα τρία προγράμματα νομιμοποίησης απέφεραν σχετικά χαμηλούς αριθμούς ενταχθέντων και απέδειξαν την υπερεκτίμηση των μεταναστευτικών σχετικών μεγεθών [Izquierdo Escribano, A.(1997)]. Την αναγκαιότητα επανάληψης των προγραμμάτων νομιμοποίησης πιστοποιούν εμπειρίες άλλων χωρών -ΗΠΑ, Ολλανδία, Ισπανία [Izquierdo Escribano, A.(1997)]- όχι μόνον λόγω δημιουργίας παρανόμων από πρώην νομίμους μετανάστες [Leitao M.J.(1997)] αλλά και νέων αυτόνομων ή "εξαρτημένων εισροών" κατά τη διαδικασία σύνδεσης των οικογενειών, όπως στην Ολλανδία με μεγάλο τμήμα των παρανόμων να προέρχεται από μέλη οικογενειών Τούρκων, Μαροκινών και Σουριναμινών νομίμων μεταναστών εξαιτίας του αυστηρού νομικού πλαισίου σύνδεσης των οικογενειών [Bocker A.(1996):8].

Για να αξιολογηθεί ένα πρόγραμμα νομιμοποίησης, προαπαιτείται διερεύνηση των μεταβλητών "στόχος" και "μέσα" επίτευξης του στόχου και επιλογή του κατάλληλου μοντέλου αξιολόγησης. Επειδή το πρόγραμμα νομιμοποίησης στην Ελλάδα βρίσκεται στο στάδιο της εφαρμογής, ένα "μοντέλο μέσων" με υψηλή εγκυρότητα και αξιοπιστία, θεωρείται κατάλληλο να το αξιολογήσει [Ιατρίδης Δ. (1990):169-183]. Μπορεί δηλαδή να απαντήσει στο ερώτημα, αν τα επιλεχθέντα μέσα συμβάλλουν ικανοποιητικά στην επίτευξη του αποφασισθέντος στόχου. Στόχος του προγράμματος είναι -σύμφωνα με το το προεδρικό διάταγμα- "η αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος της λαθρομετανάστευσης". Η επιτυχία του προγράμματος εξαρτάται αθροιστικά α) από την συμπεριφορά των συμμετεχόντων δρώντων παραγόντων του προγράμματος - τους αλλοδαπούς, τις διάφορες κρατικές υπηρεσίες και τους Έλληνες εργοδότες- και β) τα μέσα εφαρμογής του προγράμματος. Με την υπόθεση ότι αποτελεσματικότητα σημαίνει ευρεία νομιμοποίηση, τότε για τους παρακάτω λόγους ο στόχος δεν αναμένεται να επιτευχθεί σε ικανοποιητικό βαθμό:

1. Για να μην απωλέσουν το συγκριτικό πλεονέκτημα του φθηνού εργατικού κόστους, μέρος του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού θα επιλέξει τη συνέχιση του σημερινού παράνομου εργασιακού καθεστώτος και παραμονής στην

- Ελλάδα (κεφ. 1.2). Τη συμπεριφορά αυτή ενισχύει η απουσία ενός συνολικού σχεδίου μεταναστευτικής πολιτικής - έλλειμμα μεταναστευτικής πολιτικής- για να γνωρίζει ο αλλοδαπός την διάρκεια παραμονής του στην Ελλάδα, τη δυνατότητα απόκτησης της ελληνικής υπηκοότητας κ.ά. και ανάλογα να καταρτίσει τον ατομικό ή οικογενειακό του προγραμματισμό.
2. Θετικά αναμένεται να επιδράσει η επιλογή του ΟΑΕΔ για την καταγραφή και χορήγηση των δύο καρτών. Αποφεύγεται έτσι η εναλλακτική επιλογή της "αστυνομικής νοοτροπίας", διευθέτηση ενός κοινωνικοοικονομικού φαινομένου. Βέβαια ο ελληνικός κρατικός μηχανισμός λειτουργεί με ιδιαίζοντες ρυθμούς που καθιστούν ανεπαρκές το χρονικό περιθώριο των συνολικά επτά μηνών για την ολοκλήρωση του προγράμματος νομιμοποίησης, με χαρακτηριστικές περιπτώσεις την έκδοση των πιστοποιητικών υγείας και ποινικού μητρώου. Γενικώς, σε θεσμικό-οργανωτικό επίπεδο η Ελλάδα υστερεί και εμφανίζει αδυναμίες συνέπειας και συνέχειας της ασκούμενης οικονομικής πολιτικής και κυβερνητικού συντονισμού κατά τη διαμόρφωση και εφαρμογή της σχετικής πολιτικής. Έτσι, ο ελληνικός κρατικός μηχανισμός καλείται να εφαρμόσει ένα πρωτόγνωρο και πολυσύνθετο πρόγραμμα, με επακόλουθο να επηρεάσει μάλλον αρνητικά το βαθμό επιτυχίας του προγράμματος.
 3. Το απαιτούμενο πιστοποιητικό υγείας προκαλεί αντιδράσεις και διενέξεις μεταξύ των κρατικών υπηρεσιών και της ιατρικής κοινότητας ως προς το περιεχόμενό του, επειδή η πιστοποίηση ότι ο αλλοδαπός δεν πάσχει από λοιμώδη ή παρασιτική νόσο που προκαλεί κίνδυνο για την δημόσια υγεία, απαιτεί πολλές και ειδικές ιατρικές εξετάσεις. Τελικώς, μετά από διευκρινιστικές εγκυκλίους του Υπουργείου Υγείας, οι εξετάσεις περιορίστηκαν αρκετά και διενεργούνται από τα κρατικά νοσοκομεία δωρεάν. Δυσκολίες προκύπτουν στην προσκόμιση αποδεικτικών για την ταυτότητα ορισμένων αλλοδαπών, τόσο λόγω των ειδικών συνθηκών εξόδου από τη χώρα τους, όσο και από τις αλλαγές των ονομάτων, ιδίως υπηκόων από την Αλβανία, στις οποίες προέβησαν για να εξασφαλίσουν βεβαιώσεις ως βορειοηπειρώτες από τις ομογενειακές οργανώσεις και τις αρμόδιες προξενικές αρχές, και να τύχουν ευνοϊκότερης μεταχείρισης εισόδου, παραμονής και απασχόλησης στην Ελλάδα.
 4. Λόγοι δημοσίου συμφέροντος, εθνικής ασφάλειας και δημόσιας υγείας επιτρέπουν στους αρμόδιους υπουργούς να κρίνουν τη χορήγηση ή μη, την αναστολή ή ανάκληση των σχετικών καρτών. Άγνωστο παραμένει το πώς θα ασκηθεί αυτή η διοικητική ευχέρεια και πως θα λειτουργήσει στην πράξη η εφαρμογή του Συστήματος Ανταλλαγής Πληροφοριών της Συνθήκης του Schengen. Μετά την αύξηση της πραγματικής, κατά την περίοδο εφαρμογής

του προγράμματος, ή φαντασιακής, εξαιτίας στερεοτυπικών προτύπων, παραβατικής συμπεριφοράς των μεταναστών, παρατηρούνται αντιδράσεις ρατσιστικού και ξενοφοβικού περιεχομένου του ημεδαπού πληθυσμού. Ελπίζεται ότι η παραβατική συμπεριφορά των αλλοδαπών θα μειωθεί με την ενσωμάτωσή τους στην οικονομική ζωή της χώρας, όπως διδάσκει η μεταναστευτική ιστορία, και το αίσθημα ασφαλείας του πληθυσμού θα βελτιωθεί σύντομα. Κατά πόσο θα επηρεαστεί η κυβερνητική πολιτική για τη μετανάστευση από τα γεγονότα είναι ένα ανοικτό ερώτημα.

5. Ανοικτό ερώτημα παραμένει επίσης η ανταπόκριση των ημεδαπών εργοδοτών στο Π.Δ. οι οποίοι συγκρίνουν την οικονομική επιβάρυνσή τους από την αύξηση του εργατικού κόστους που θα επιφέρει η δήλωση απασχόλησης αλλοδαπού, με την επιβολή ποινικών κυρώσεων και διοικητικών προστίμων σε περίπτωση παράνομης απασχόλησής του. Ήδη, οι εργοδότες οικιακών βοηθών απαίτησαν και πέτυχαν μειωμένες ασφαλιστικές εισφορές για τους αλλοδαπούς εργαζομένους τους για να μειώσουν το συνολικό εργατικό κόστος.

Με τις αυστηρές προδιαγραφές υπαγωγής και την ανυπαρξία μιας συνεκτικής μεταναστευτικής πολιτικής, το πρόγραμμα χαρακτηρίζεται από μεσαίου βαθμού επάρκεια, μετρούμενη με το λόγο του αριθμού των ενταχθέντων προς τον αριθμό των προσδοκώμενων για ένταξη, ο οποίος υπολείπεται σημαντικά της μονάδας. Ως προς τα μέσα εφαρμογής του προγράμματος αξιολογούνται ως περιοριστικά για καθολική υπαγωγή και τεχνικώς ανεπαρκή για την διεκπεραίωση ενός τόσο περίπλοκου εγχειρήματος. Οι περιοριστικοί όροι αφορούν στη μικρή διάρκεια του χρόνου καταγραφής, τα πολλά και δύσκολα ευρισκόμενα δικαιολογητικά των υποψηφίων και την αδυναμία ανεύρεσης συγκεκριμένου εργοδότη από τμήμα του παράνομου ΑΕΔ που δεν απασχολείται σε συγκεκριμένο εργοδότη. Την εκτίμηση αυτή φαίνεται να ασπάζεται και ο γενικός γραμματέας του Υπουργείου Εργασίας, όταν δηλώνει (Ελευθεροτυπία, 26/01/97) ότι αναμένει από τους 500.000 παράνομους να ενταχθούν στο πρόγραμμα μόνο οι 300.000 ή το 60% των εν δυνάμει δικαιούχων. Αναφορικά με την αποδοτικότητα, δηλ. τη σχέση κόστους- αποτελέσματος του επιλεχθέντος προγράμματος νομιμοποίησης, δεν μπορούν να διατυπωθούν έγκυρες κρίσεις στο βαθμό που απουσιάζουν στατιστικά στοιχεία για το κόστος και τον αριθμό των αιτήσεων και εγκρίσεων.

Αντί επιλόγου

Πέρα από την αποτελεσματικότητά του ένα πρόγραμμα νομιμοποίησης δεν επίλυει ούτε ολοσχερώς ούτε μελλοντικά το μεταναστευτικό ζήτημα μιας χώρας όπως η Ελλάδα, επειδή το μεταναστευτικό δυναμικό -εν δυνάμει μετανάστες- στο

γεωοικονομικό της περιβάλλον (Νοτιοανατολική Ευρώπη, Μέση Ανατολή) είναι σχεδόν απείρως ελαστικό. Πρόσφατη μελέτη του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης διαπίστωσε ότι το 44% των κατοίκων της Αλβανίας προτίθεται να μεταναστεύσει [IOM:(1995)]. Παρόμοια μελέτη του Γερμανικού Ινστιτούτου για Οικονομική Έρευνα του Βερολίνου, εκτίμησε τη μελλοντική ετήσια καθαρή μετανάστευση προς τα κράτη-μέλη της Ε.Ε, από τα συνδεδεμένα με αυτήν κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, σε 1.200.000 άτομα [Franzmeyer Fr. - Brucker H. (1997)]. Αντίστοιχης φοράς με το μεταναστευτικό ρεύμα από ανατολικά προς τα δυτικά είναι και το, ιδίως στον ενδομεσογειακό χώρο, ρεύμα από νότια προς βόρεια. Αυτό υποδηλώνει και η συμπεριληψη του στην Agenda της Ευρωμεσογειακής Συνδιάσκεψης στη Βαρκελώνη το 1995 και' απαίτηση των ευρωπαϊκών χωρών, που θεωρούν τη μετανάστευση το πρώτο προς επίλυση πρόβλημα στις ευρωμεσογειακές σχέσεις. Ακριβής βεβαίως εκτίμηση των μελλοντικών μεταναστευτικών εισροών, απαιτεί επαρκείς πληροφορίες αναφορικά με οικονομικές, δημογραφικές και θεσμικές μεταβλητές των χωρών προέλευσης και προορισμού που δεν είναι συχνά διαθέσιμες σε ικανοποιητικό βαθμό. Η διατήρηση των σημερινών αναπτυξιακών διαφορών μεταξύ των χωρών της ΝΑ-Ευρώπης, που θεωρείται βέβαιη στην βραχύ- μεσοπρόθεσμη περίοδο, επιτρέπει την εκτίμηση ότι η υψηλή μεταναστευτική πίεση προς την Ελλάδα θα συνεχιστεί αμείωτη και με υψηλό ρυθμό.

Όταν η μεταναστευτική πίεση είναι υψηλή, τα όποια κατασταλτικά μέτρα στα σύνορα ή στο εσωτερικό της χώρας και η επιβολή ποινικών ή διοικητικών κυρώσεων σε εργοδότες και τους ίδιους τους παράνομους έχουν μερική αποτελεσματικότητα. Όπως περιορισμένη εφαρμογή, για λόγους κόστους και ανθρωπιστικούς, έχει η επαναπροώθηση. Ούτε τα παραπάνω μέτρα, ούτε η εισαγωγή ποσοστώσεων, ως μέσον μεταναστευτικής πολιτικής, απέτρεψε μαζική και συνεχή εισροή παράνομων μεταναστών σε μία "κλασική" χώρα υποδοχής μεταναστών όπως οι ΗΠΑ. Δεν απομένει συνεπώς στη χώρα με το παράνομο μεταναστευτικό απόθεμα παρά να νομιμοποιήσει ή να ανεχθεί την ύπαρξή του. Την ολοκλήρωση του προγράμματος νομιμοποίησης ακολουθεί η φάση της ενσωμάτωσης των μεταναστών ή/και η επανάληψή της και η οργανική σύνδεση με πολιτική αποτροπής νέων μεταναστευτικών εισροών και ελέγχου των εξωτερικών συνόρων. Τα παραπάνω μέτρα καταπολεμούν όμως απλώς το σύμπτωμα και όχι την αιτία. Απαιτούνται συνεπώς πρόσθετα μέτρα που θα αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των αιτιών της μετανάστευσης, όπως η βελτίωση του αναπτυξιακού επιπέδου της Αλβανίας και ο τερματισμός του απομονωτισμού και των πολεμικών συγκρούσεων στο Ιράκ και τα οποία προϋποθέτουν τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης. [Bhagwati, J.(1984):687, Malacic J. (1996), Baubock R. (1995)].

Επειδή η Ελλάδα δεν μπορεί να αντιμετωπίσει μόνη της τα αίτια της παράνομης εισόδου μεταναστών, για τη ρύθμιση των περιφερειακών μεταναστευτικών ροών μεταβαίνουμε συνεπώς από την παραγωγή του εθνικού δημοσίου αγαθού "νομιμοποίηση παρανόμου ΑΕΔ" στην παραγωγή του διεθνούς δημοσίου αγαθού "διακρατική, περιφερειακή ή διεθνή μεταναστευτική πολιτική". Σ' αυτή την προοπτική, εμπειρίες από το πρότυπο των αντίστοιχων περιφερειακών ή διεθνών οικονομικών ολοκληρώσεων είναι ιδιαίτερα χρήσιμες. Αν η ρύθμιση σε διεθνές ή περιφερειακό επίπεδο υπόκειται σε πολλούς περιορισμούς, σε διμερές επίπεδο η εξεύρεση αμοιβαίως συμφερούσων λύσεων θεωρείται ευκολότερη. Στο πεδίο αυτό εντάσσονται:

α) Συμφωνίες επανεισοχής παράνομα εισελθόντων στη χώρα. Τέτοιες συμφωνίες έχουν συνάψει αρκετά κράτη-μέλη της ΕΕ με κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και τις προτείνει η Επιτροπή των ΕΚ [COM (94)23 τελικό]. Υπογραφή και εφαρμογή τέτοιων συμφωνιών προϋποθέτουν τη συγκατάθεση και την ύπαρξη ενός φερέγγυου εταίρου που απουσιάζει όμως στην περίπτωση των όμορων χωρών μας. Ενώ η Τουρκία αρνείται την υπογραφή συμφωνίας επανεισοχής (Επενδυτής, 26-27/7/97), στην Αλβανία απουσίαζε μέχρι πρόσφατα ένας φερέγγυος συνομιλητής, για να περιοριστούμε στις δύο σημαντικότερες χώρες διέλευσης και προέλευσης παράνομων μεταναστών.

β) Οικονομικές συμφωνίες, στις οποίες το κράτος προέλευσης δεσμεύεται σε αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων του και διευκόλυνση επαναπατριsmού των υπηκόων του και το κράτος υποδοχής χορηγεί αναπτυξιακή /χρηματοδοτική βοήθεια ή παρέχει εμπορικές πιστώσεις, προτιμησιακές διευκολύνσεις, ευνοεί την κίνηση επενδυτικών κεφαλαίων προς τις χώρες προέλευσης και γενικά επιδιώκει την ανάπτυξή τους, για να καταπολεμηθούν τα αίτια αποδημίας και να μειωθεί το μεταναστευτικό τους δυναμικό.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

α) Ελληνόγλωσση

- **ΑΣΚΕ- ΧΕΝ- ΕΚΚΕ:** *Πρακτικά διεθνούς Συνεδρίου: οι κοινωνικές υπηρεσίες και τα προβλήματα της μετανάστευσης στην Ευρώπη, Θεσσαλονίκη-Δράμα- Αθήνα 1976.*
- **Βούλαρης Ι.** *Είσοδος- Έξοδος- παραμονή των αλλοδαπών στην ελληνική επικράτεια*, στο Το νομικό καθεστώς των αλλοδαπών στην Ελλάδα, εκδ. Ελληνική Εταιρεία Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, Αθήνα 1995, σελ.1-46
- **Downs Α.:** *Οικονομική Θεωρία της Δημοκρατίας*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1990.
- **Ελευθεροτυπία** (26/01/97).
- **Εμκε-Πουλοπούλου Η.:** *Μετανάστες και πρόσφυγες στην Ελλάδα, 1970-1990*, εκδόσεις Επιλογή, Αθήνα 1990.
- **Επενδυτής** 26-27/07/97.
- **Επιτροπή των Ε.Κ.:** *Για την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου*, Βρυξέλλες 23.02.1994, COM (94)23 τελικό.
- **Επιτροπή των Ε.Κ.:** *Κατάσταση της Ευρωμεσογειακής εταιρικής σχέσης και προετοιμασία της δεύτερης διάσκεψης των Υπουργών Εξωτερικών*, Βρυξέλλες 19.02.1997, COM (97)68 τελικό.
- **Επιτροπή των Ε.Κ.:** *Πρόγραμμα Odysseus*, Βρυξέλλες 09.07.1997, COM (97)364 τελικό.
- **Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Αθήνας (ΕΚΑ)** (*Οι θέσεις του ΕΚΑ για τους όρους νομιμοποίησης των οικονομικών μεταναστών* (πολυγραφημένο) Αθήνα 1997.
- **Gaham Η.:** *Η εφαρμογή της διεθνούς σύμβασης που κωδικοποιεί τα δικαιώματα των μεταναστών εργατών και των μελών των οικογενειών τους*, στο: Τα δικαιώματα των μεταναστών εργατών, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του Ανθρώπου, Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα 1994, σελ. 37-57.
- **Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του Ανθρώπου**, Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα 1994.
- **Ζολώτας, Ξ.** *Μετανάστευσις και οικονομική ανάπτυξις*, Αθήνα 1966, εκδόσεις Τράπεζα της Ελλάδος
- **Ιατρίδης Δ.** *Σχεδιασμός κοινωνικής πολιτικής*, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 1990.
- **Ιωάννου Κρ.:** *Η προστασία των αλλοδαπών στα πλαίσια του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου*, στην ΕΕΕυρ.Δ, τεύχος 4, 1997.
- **Καζάκος Π.:** "Οικονομική πολιτική και εκλογές: ο πολιτικός έλεγχος της οικονομίας στην Ελλάδα 1979-1989", στο: Λυριτζής Χ.-Νικολακόπουλος Η. (επιμ.): *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80*, σελ. 129-164.
- **Κόντης, Α. κ.ά.:** *Αλλοδαπό εργατικό δυναμικό στην Ελλάδα*, Αθήνα 1998, εκδόσεις Παπαζήση, (υπό έκδοση).

- **Κόντης, Α.:** *Ημεδαπό και αλλοδαπό εργατικό στην ελληνική αγορά εργασίας, στο: Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνικός αποκλεισμός, έκδοση Ιδρύματος Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα 1998.*
- **Κόντης, Α.:** *Μετανάστευση και αγορά εργασίας, στο: Μεταρρυθμισή και οικονομική συνεργασία στη ΝΑ-Ευρώπη, Καζάκος Π.-Λιαργκόβας Π., Εκδόσεις Γνώση- Ιονική Τράπεζα, Αθήνα 1996, σελ. 293-329.*
- **Κορλιέρας Π.** *Οικονομική δικαιοσύνη και αποτελεσματικότητα, εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα 1982.*
- **Κουλουμπής Θ.** *Διεθνείς Σχέσεις, Παπαζήσης, Αθήνα 1996.*
- **Λινάρδος-Ρυλμόν, Π.:** *Αλλοδαποί Εργαζόμενοι και Αγορά Εργασίας στην Ελλάδα, Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, Αθήνα 1993.*
- **Μουσουρού, Α.:** *Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη, Αθήνα 1991, εκδόσεις Gutenberg.*
- **ΟΚΕ:** *Γνώμη Ολομέλειας της ΟΚΕ επί των σχεδίων Π.Δ. "διαδικασία για τον καθορισμό των προϋποθέσεων για τη νόμιμη διαμονή και εργασία των αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης", ΕΞΠΡΕΣ 11.05.97.*
- **Παπσιώπη-Πασιά, Ζ.:** *Δίκαιο κατάστασης αλλοδαπών, Θεσσαλονίκη 1993, (mimeo).*
- **Παπσιώπη-Πασιά, Ζ.:** *Νόμιμη και παράνομη απασχόληση αλλοδαπών στην Ελλάδα, στο (Το νομικό καθεστώς των αλλοδαπών στην Ελλάδα, εκδ. Ελληνική Εταιρεία Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου, Αθήνα 1995, σελ. 77-133.*
- **Παπσιώπη-Πασιά Ζ.-Κολιού-Κεραμέως Ζ.** *(Συλλογή νομοθεσίας καταστάσεως αλλοδαπών, δεύτερη έκδοση, Αθήνα 1997, εκδόσεις Α. Σάκκουλα.*
- **Perruchoud R.:** *Στοιχεία διεθνούς μεταναστευτικού δικαίου σε σχέση με τους σκοπούς του διεθνούς οργανισμού μετανάστευσης, στο: Τα δικαιώματα των μεταναστών εργατών, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα δικαιώματα του Ανθρώπου, Βιβλιοπωλείον της Εστίας, Αθήνα 1994, σελ. 91-102.*
- **Πετρινώτη Ξ.:** *Η μετανάστευση προς την Ελλάδα, Εκδόσεις Οδυσσέας, Αθήνα 1993.*
- **Ρούκουνας Ε.:** *Διεθνής προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, Βιβλιοπωλείο της Εστίας, Αθήνα 1995.*
- **Σακέλλης Γ.:** *Πληθυσμός και εργατικό δυναμικό στην Ελλάδα, εκδόσεις Γαβριηλίδη, Αθήνα 1993.*
- **Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών (Σχολιασμός του σχεδίου προεδρικού διατάγματος για τον καθορισμό των προϋποθέσεων για τη νόμιμη διαμονή και εργασία των αλλοδαπών (mimeo), Αθήνα 1997.**
- **Σούλης Σ.:** *Η μετανάστευση από και προς στην Ελλάδα. Το ξένο εργατικό δυναμικό, Αθήνα 1985 (πολυγραφημένο).*
- **Τα Νέα** 02/01/97.
- **Το Βήμα** 16/11/97.
- **Τριγάξης, Π.** *Οι πολίτες απαιτούν, εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1997.*
- **Φακιολάς, Ρ.** *Η νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών, στο: Επιλογή, Ειδική Ετήσια Έκδοση 1998, Αθήνα 1998, σελ. 228-239.*
- **Χλέπας, Ν.- Σπυράκος, Δ.** *Ο νόμος 1975/1991 περί αλλοδαπών και το σύνταγμα, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, Σάκκουλας*

B) Ξενόγλωσση

- **Akbari, A.H.-Devorenz, D.J.:** *The Substitutability of Foreign-born in Canadian Production: Circa 1980*, in: Canadian Journal of Economics, 25(3) 1992, pp. 604-614.
- **Ausländer in Deutschland (AiD):** *Ein neues Einwanderungsland. Die Reaktion der Ausländerpolitik in Italien*, Nr 3/1996, σελ. 13.
- **Bauböck, R.:** *Migration und Integrationspolitik*, Wien 1995, Europäisches Zentrum.
- **Bean F.D.:** *Undocumented Mexican Immigrants and Earnings of other Workers in the United States*, in: Demography, Vol. 25, 1988, pp.35-49.
- **Bhagwati, J.:** *Incentives and Disincentives: International Migration*, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 1984, pp. 678-701.
- **Bloeck J:** *The economics of labour migration*, Cheltenham, Elgar 1996.
- **Böcker A.** (*Niederländische Zuwanderung und Zuwanderungspolitik unter Berücksichtigung illegaler Aufenthalts*, in: Böcker A.-Vos J.(Zuwanderungspolitik und illegaler Aufenthalt in den Niederlanden, ZeS Arbeitspapier Nr 7/96, Bremen 1996.
- **Böhning, R.:** *Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes der nachindustriellen Länder Westeuropas*, in: Ausländische Arbeitnehmer und Arbeitsmarkt, Schiller G.- Drettakis M.- Böhning R., Nörnberg 1976, s. 41-99.
- **Borjas, G.-Freeman R.- Lang K.:** *Undocumented Mexican -Born Workers in the United States: How many, how permanent*, in: Abowd J.-Freeman R. (ed): Immigration, Trade and the Labour Market, Chicago/London 1991.
- **Borjas, G.:** *The Substitutability of Black, Hispanic and White Labor*, in: Economic Inquiry, 21 (1983), pp. 93-106.
- **Borjas, G.:** *Economic Theory and International Migration*, in: International Migration Review, 23/3 (1989), pp. 457-485.
- **Borjas, G.:** *The Economics of Immigration*, in: Journal of Economic Literature, Dec. 1994, VOL XXXII, No 4, σελ. 1667-1717.
- **Borjas G.-Freeman R.-Lang K.** *Undocumented Mexican-born Workers in the United States: How Many, How Permanent?*, in Abowd, J.-Freeman, R. (ed) Immigration, Trade and the Labor Market, Chicago-London 1991.
- **Bügenmeier, B. et.al.:** *Effects of Foreign Labour on the Production Pattern: The Swiss Case*, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 128 (2), 1991, pp. 103-124.
- **Chies, L.:** *Das Migrationsproblem in der Europäischen Gemeinschaft*, Frankfurt/M u.a. 1994, Verlag Peter Lang.
- **Chiswick, B. et al:** *Are Immigrants and Natives Perfect Substitutes in Production?*, in: International Migration Review, 14 /3 (1985), pp. 674-685.
- **Cinar, D. U.a.:** *Integrationsindex zur rechtlichen Integration von Ausländerinnen in ausgewählten europäischen Ländern*, Wien 1995, Hrsg Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft No 25.
- **Coleman, D.:** *International Migration: Demographic and Socioeconomic Consequences in the United Kingdom and Europe*, in: International Migration Review, Nr 1, 1995, Vol 29.
- **Commission of the European Communities:** *Immigration-The Situation in the Member States in 1992*, Brussels June 1993 (Working Document V/6714/93-EN).

- **Craig, J.:** *The Demand for Immigration Workers: Labor Scarcity or Social Control?*, in: International Migration Review, New York, Vol.12, No.44, p.514-534.
- **CSIMCED (Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development):** Unauthorized Migration, 1990.
- **Dell' Aringa C. -Neri F.:** *Illegal immigrants and the informal economy in Italy*, in: Labour, No 2, 1987.
- **Dhima G.:** Politische Ökonomie der Schweizerischen Ausländerregelung, Chur/Zürich 1990, Verlag Rógger.
- **Ethier W.:** *Illegal Immigration: The Host Country Problem*, in: American Economy Review, 1986, Vol. 76, No 1, pp. 56-71.
- **Ethier W.:** *Illegal Immigration*, in: American Economy Review, (Papers and Proceedings), 1986, Vol. 76, pp. 258-262.
- **Ethier W.** *Moderne Aussenwirtschaftstheorie*, Oldenbourg, München 1994.
- **Fakiolas R.** *Recent efforts to regularise undocumented immigrants. Greece*, Working Paper No. WP/97/40/EN, ed. European foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin 1997, p.52.
- **Franzmeyer Fr.-Brücker H.:** *Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration*, in: DIW - Wochenbericht Nr. 5/1997.
- **Friedberg R.-Hunt J.:** *The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth*, in: Journal of Economic Perspectives, Vol 9, No 2, 1995, pp. 23-44.
- **Greenwood, M.J.-McDowell, J.M.:** *The Factor Market Consequences of U.S. Immigration*, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXIV, Dec. 1986, pp. 1738-1772.
- **Heckman Fr.-Bosswick W. (Eds):** *Migration Policies -a Comparative Perspective*, Enke Verlag, Stuttgart 1996.
- **Hill, J.-Pearce J.:** *The Incidence of Sanctions Against Employers of Illegal Aliens*, in: Journal of Political Economy, Vol 98, 1990, pp. 28-44.
- **Hof, B.:** *Möglichkeiten und Grenzen der Eingliederung von Zuwanderern in den deutschen Arbeitsmarkt*, in: Aus Politik-und Zeitgeschichte, B 48/9, 02.12.1994, s. 11-25.
- **Huddle D.L.-Corwin A.F.-Mac Donald G.J.:** *Illegal Immigration: Job Displacement and Social Costs*. Alexandria, The American Immigration Control Foundation, 1985.
- **IOM Profiles and motives of Potential Migrants from Albania**, June 1995, Geneve.
- **Izquierdo Escribano, A.** *Characteristics and results of Spain's third legalization programme for immigrants illegally working or residing in Spain*, OECD, DEELSA/ELSA/WP2(97)7, Paris 1997.
- **Keohane R.:** *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Regimes 1967-1977*, in: Holsti O.-Siverson R., George A. (ed): *Change in International System*, Boudler, Co Westview, p.151-162, 1989.
- **Kindleberger Ch.:** *Dominance and leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides*, in: International Studies Quarterly 25 (1981), p.242-254.
- **Kochhar R.:** *International labor migration and domestic labor supply*, in: Journal of Population Economics, Vol 5, Nr 2, 1992, pp.113-134.
- **Koll, R.-Ochel, W.-Vogler-Lubwig, K.:** *Die Auswirkungen der internationalen Wanderungen auf Bayern*, Berlin-München 1993, Verlag Duncker-Humblot.
- **Kommission der E.G.:** *Bericht über die soziale Entwicklung*, Jahr 1982, Bruxelles 1983.

- **Kommission der E.G.:** *Die Einwanderungspolitik der EU-Mitgliedsstaaten 1994*, Bruxelles 1997. 1982, Bruxelles 1983.
- **Kontis. A.:** *Labour mobility*, in: *Greece and EC Membership Evaluated*, Ed. Kazakos P.-Ioakimidis P., London-New York 1994, Pinter, pp 279-295.
- **Koschorreck A.:** *Rechtliche Rahmenbedingungen einer Migrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Diss. Konstanz 1996.
- **Kromphardt J. -Scheidt B.:** *Chancen des "Zweiten Arbeitsmarktes"* in: *Wirtschaftsdienst 1994/XII*, p.615-622.
- **Krüger A.O.:** *Eastern Europe: Trade, Capital Imports or Migration*, in: Siebert H. (Ed): *Migration: A Challenge to Europe.*, Töbingen 1994, J.C.B. Mohr Verlag.
- **Krüger, A.O.** *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, in: *The American Economy Review*, Vol 64 (1974), pp 291-303.
- **Kühl J.:** *Zur Bedeutung der Ausländerbeschäftigung für die Bundesrepublik Deutschland*, in: *Gastarbeiter*, Reimann H. -Reimann H. (Hrsg) Obladen 1987, Westdeutscher Verlag, p.21-46.
- **Leitao M.J.** *The 1996 amnesty programme in Portugal*, OECD DEELSA/ELSA/WP2(97)6, Paris 1997.
- **Lianos T.-Sarris A.- and Katseli L.:** *Illegal Immigration and Local Labour Markets: The Case of Northern Greece*, in: *International Migration*, Vol XXXIV, No3, 1996, pp.449-483.
- **Maillat, D.:** *European Receiving Countries*, in: *The Future of Migration*, OECD, Paris 1987, p.38-63.
- **Mallasic, J.:** *Alternatives to international Migration*, Mallorca 1996, Council of Europe.
- **Massey D.S.:** *Do Undocumented Migrants Earn Lower Wages than Legal Immigrants? New Evidence from Mexico*, in: *International Migration Review*, Bd.21, Nr.2, p.236-237.
- **OECD:** *SOPEMI-Trends in international Migration*, Paris
- **OECD:** *The Impact of International Migration on Developing Countries*, Paris 1989.
- **Papademetriou, D.:** *Illegal Mexican Migration in the United States and US Responses*, in: *International Migration Quarterly Review*, Vol 31, 1993, No 2/3, pp. 314-335.
- **Papademetriou, D.:** *The US Legislation Programme: A preliminary First Report*, in: *International Migration*, Vol XXVII, No 1, 1989, pp.5-25.
- **Papademetriou, D.:** *Undocumented Immigration in the United States: Some Thoughts about Research Challenges, Impacts and Recent Policy Initiatives*, in: *Studi di Emigrazione*, 91-92/1988 pp.590-617.
- **Passet, J.S. - Woodrow K.A.:** *Geographic Distribution of Undocumented Immigrants: Estimates of Undocumented Aliens Counted in the 1980 Census by State*, in: *International Migration Review*, Vol.18, p.642-671.
- **Petropoulos, N.:** *OECD-SOPEMI. Report on Greece*, Athens 1996, (mimeo).
- **Picca S.:** *Administering migrant workers in an irregular Situation on Greece, Italy and Spain*, ILO, Working Paper, 1984.
- **Portes, Al:** *Toward a Structural Analysis of Illegal (Undocumented) immigration*, in: *International Migration Review*, Vol 12, No.4, p.469-484.
- **Power, J.:** *The great Debate on Illegal Immigration -Europe and the USA Compared*, in: *Journal of International Affairs*, Bd 33, Nr.2, p.239-249.

- **RIMET**, *Die Einwanderungspolitik der EU-Mitgliedstaaten 1994, Zunehmende Intoleranz und verschärfte Kontrollstrategien*, Luxemburg 1997, Ed. Europäische Gemeinschaften.
- **Röseler, S.-Vogel, D.:** "Illegale Zuwanderer -ein Problem für die Sozialpolitik?", Zes -Arbeitspapier Nr. 1/93, Bremen, 1993.
- **Salt J.:** *Current trends in international migration in Europe*, Council of Europe MMG-6(96)3E, 1996.
- **Schorl J. E.U.** *Migration from Africa and Eastern Mediterranean countries to Western Europe*, Mallorca 1996, Council of Europe.
- **Simon, G.:** *Migration in Southern Europe: An Overview*, in: *The Future of Migration*, OECD, Paris 1987.
- **Simon, J.L.:** *The Economic Consequences of Immigration*. Basil Blackwell, Oxford and Cambridge 1989.
- **Stark, O.-Bloom, D.:** *The New Economics of Labour Migration*, in: *American Economic Review*, No 75/1985, pp. 173-178.
- **Steineck, A.:** *Der europäische Schwarzmarkt für Zuwanderer: Effektivität und Effizienz von Kontrollinstrumenten*, in: *Aussenwirtschaft*, JG 50, Heft IV, 1995, pp. 571-592.
- **Stoddard, E.:** *A conceptual Analysis of the "Alien Invasion": Institutionalized Support of Illegal Mexican Aliens in the U.S.*, in: *International Migration Review*, Vol 10, 1976, No 1/2, pp. 157-189.
- **Straubhaar Th.:** *Normative Aspekte internationaler Faktorwanderungen*, in: *WiSt* 12, Dez. 1994, p. 617-624.
- **Straubhaar, Th.:** *On the Economics of International Labour Migration*, P. Haupt, Bern 1988.
- **Tomei V.** *Migrationspolitische und europapolitische Perspektiven des Schengener Abkommens*, in Heckmann F.-Tomei V. *Freizügigkeit in Europa*, Union Verlag, Bamberg 1996, pp. 91-101.
- **Vogel D.:** *Illegale Zuwanderung und soziales Sicherungssystem- Eine Analyse ökonomischer und sozialpolitischer Aspekte*, Bremen 1996, Zes-Arbeitspapier N.12/96.
- **Weber, R.:** *Einwanderung und Staatliche Umverteilung*, Verlag Röegger, Chur/Zürich 1993.
- **Weitraub, S.:** *Illegal Immigration in Texas: Impact on Social Services and Related Considerations*, in: *International Migration Review*, Bd.18, Nr.3, p.733-747.
- **Werner, H.:** *Integration of Foreign Workers into the Labour Market. France, Germany, the Netherlands and Sweden*, Geneva 1993, International Labour Office (MIG WP.74E).
- **Werner, H.,-König, I.:** *Ausländerbeschäftigung in Westeuropäischen Industriestaaten*, Nürnberg 1984, Ed. Bundesanstalt für Arbeit.
- **Werth H.-Körner H.:** *Immigration of citizens from Third Countries into the Southern Member States of the EEC*, Bruxelles 1991, Social Europe, Supplement 1/1991.