

Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΤΙΣΤΑΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Νίκος Γ. Γεωργαράκης *

1. Μετανάστευση: Μια προσέγγιση «πολλαπλού προβληματισμού»

Η μετανάστευση συνιστά μια σύνθετη πραγματικότητα που αγγίζει το σύνολο των παραμέτρων που συγκροτούν μια σύγχρονη κοινωνία υποδοχής μεταναστών. Για το λόγο αυτόν, η μεταναστευτική πολιτική αφορά στο σύνολο των πολιτικών παρεμβάσεων και ρυθμίσεων και προϋποθέτει την αναγκαία και αποτελεσματική θεσμική συγκρότηση για την εφαρμογή τους. Συνεπώς, η πολιτική για τη μετανάστευση αποτελεί μέρος της συνολικής πολιτικής για την κοινωνία, την οικονομία και την κοινωνική συνοχή. Υπό αυτή την έννοια, θεωρούμε τη μετανάστευση ως κρίσιμο πεδίο ανάπτυξης και άσκησης δημόσιας πολιτικής που αφορά στη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και της οικονομικής ανάπτυξης και προϋποθέτει το σχεδιασμό και την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης και αποτελεσματικής πολιτικής.

Όπως για κάθε δημόσια πολιτική, η συζήτηση, η ανάλυση και η εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής προϋποθέτει τη διαμόρφωση ενός πλαισίου που προσδιορίζεται από την αποδοχή ορισμένων παραδοχών (R. Formaini, 1990, σ. 1).

- Μία από τις βασικές αυτές παραδοχές είναι ότι ο σχεδιασμός κάθε δημόσιας πολιτικής προϋποθέτει την καταγραφή και κατανόηση των παραμέτρων που συνθέτουν κατά αντικειμενικό τρόπο την πραγματικότητα που η πολιτική αυτή αντιμετωπίζει.
- Επιπροσθέτως, απαιτείται η θεσμική και τεχνική ικανότητα και διαθεσιμότητα της διοίκησης για τον έλεγχο όλων των πολύπλοκων παραμέτρων

* Πολιτικός Επιστήμων, Ειδικός Λειτουργικός Επιστήμονας Α' βαθμίδας, Ινστιτούτο Πολιτικής Κοινωνιολογίας, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

που συνθέτουν την κοινωνική πραγματικότητα ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή αυτής της πολιτικής.

Η πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει την πραγματικότητα που διαμορφώνει η μετανάστευση σε εθνικό αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο δεν μπορεί να προσεγγισθεί μόνο με την ενεργοποίηση αναλυτικών εργαλείων που προσφέρει μια μόνο θεώρηση αυτής της πραγματικότητας.¹ Είναι αναγκαία μια προσέγγιση «πολλαπλού προβληματισμού» για να κατανοήσουμε πολύπλοκες πραγματικότητες (Vincent de Gaulejac, 2005, σ. 18). Οφείλουμε δηλαδή, όσο φιλόδοξο και αν είναι το εγχείρημα, να διασταυρώσουμε και διαρθρώσουμε επιχειρήματα από διαφορετικές οπτικές, όπως της οικονομίας, της δημογραφίας, των κοινωνικών επιστημών, της οργανωσιακής θεωρίας και της θεσμικής προσέγγισης, αφού οι θεωρήσεις αυτές είναι συμπληρωματικές και πάντως καθοριστικές για τη θεώρηση της πραγματικότητας.

Με τις σκέψεις που ακολουθούν, δεν επιδιώκουμε να διατυπώσουμε μια συνολική θεώρηση των βασικών παραμέτρων που συγκροτούν τη μεταναστευτική πολιτική. Επιδιώκουμε περισσότερο να κατανοήσουμε τα βασικά στοιχεία και παραμέτρους που προσδιορίζουν τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης δημόσιας πολιτικής για τη μετανάστευση, ώστε να αντιμετωπισθεί με αποτελεσματικότητα η σύνθετη πραγματικότητα που διαμορφώνεται στην ελληνική κοινωνία και οικονομία υπό την επίδραση των μεταναστευτικών ροών τις τελευταίες δεκαετίες.

Στο πλαίσιο αυτής της ανάλυσης, δεν αποβλέπουμε να καταγράψουμε και κατανοήσουμε στο σύνολό τους τις επιπτώσεις και τις προοπτικές που διαμορφώνονται στην ελληνική κοινωνία και οικονομία υπό την επίδραση των μεταναστευτικών πύσεων, ούτε να αποτυπώσουμε τις συνέπειες που προκαλεί η δομή της οικονομίας και κοινωνίας στη διάρθρωση και το χαρακτήρα της μετανάστευσης στην Ελλάδα. Η καταγραφή και κατανόηση αυτών των διαρθρωτικών χαρακτηριστικών και η αποτύπωση της πραγματικότητας που διαμορφώνεται επιχειρείται στο βαθμό που επιτρέπει να κατανοήσουμε τις πολιτικές, θεσμικές και οργανωτικές προϋποθέσεις για την αντιμετώπισή της. Με την αποδοχή ότι βασικές παραδοχές της οργανωσιακής θεωρίας

1. Για τα μεθοδολογικά προβλήματα που θέτει η ανάλυση και εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών βλέπε Goggin Malcolm, Bowman Ann, Lester James, O'Toole Laurence, 1990, *Implementation theory and practice. Toward a third generation*, USA, Harper Collins, σ. 10επ. Επίσης, Younis Talib (ed.), 1990, *Implementation in public policy*, Dartmouth, USA, Brookfield. Για τις οργανωτικές προϋποθέσεις, για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, βλ. R. Hall, R. Quinn (eds), 1983, *Organizational theory and public policy*, London, Sage.

συμβάλλουν στην κατανόηση της διαδικασίας διαμόρφωσης, βελτίωσης και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών (R. H. Hall, R. E. Quinn, 1983, σ. 8), επιχειρούμε να εντοπίσουμε τα βασικά χαρακτηριστικά σε κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό επίπεδο που προσδιορίζουν τη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα και να καταγράψουμε τις απόψεις και στάσεις των εμπλεκομένων στη διαμόρφωση και την εφαρμογή της πολιτικής αυτής. Είναι η προσέγγιση των αντικειμενικών και των υποκειμενικών προϋποθέσεων της διαμόρφωσης και εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής που μας επιτρέπει να αποτιμήσουμε κριτικά την αποτελεσματικότητα των πολιτικών και των προοπτικών τους. Ειδικότερα:

- αποτυπώνονται τα βασικά χαρακτηριστικά και οι παράμετροι που προσδιορίζουν την πολιτική για την μετανάστευση στην Ελλάδα, και
- παρουσιάζονται οι απόψεις και η εικόνα που διαμορφώνουν στελέχη υπηρεσιών της διοίκησης που έχουν την ευθύνη για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής, και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της μετανάστευσης ή εκπροσωπούν μετανάστες για τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζεται το μεταναστευτικό φαινόμενο και οι μετανάστες από την πολιτική που διαμορφώνεται και εφαρμόζεται στην Ελλάδα.²

2. Η μεταναστευτική πολιτική: προϋποθέσεις διαμόρφωσης και εφαρμογής

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 η Ελλάδα μεταμορφώθηκε σε χώρα υποδοχής μεταναστών.³ Οι εξελίξεις της αγοράς εργασίας και της ελληνικής

2. Τα στοιχεία που παρουσιάζονται εδώ βασίζονται στη δευτερογενή επεξεργασία και περαιτέρω ανάλυση των κύριων συμπερασμάτων που προέκυψαν από την έρευνα πεδίου που διενεργήθηκε στο πλαίσιο ερευνητικού προγράμματος με αντικείμενο «Αθήνα και Μετανάστευση: Εμείς και οι Άλλοι – οι Άλλοι και Εμείς» που διενεργήθηκε από το Ινστιτούτο Πολιτικής Κοινωνιολογίας του ΕΚΚΕ το 2007.

3. Για τις μεταναστευτικές ροές σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης και τις αντιφατικές πλευρές της σχέσης, βλ. Georges Tarinos, D. Delaunay, 2006, «Μπορούμε πράγματι να μιλάμε για παγκοσμιοποίηση των μεταναστευτικών ροών;» στο Χ. Μπαγκαβός, Δ. Παπαδοπούλου (επιμ.), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Αθήνα, εκδ. Gutenberg, σ. 75. Να σημειώσουμε ότι το σύνολο του πληθυσμού που σήμερα ζει έξω από τη χώρα γέννησής του ανέρχεται σε 175 εκ. ήτοι το 3% του παγκόσμιου πληθυσμού, σύμφωνα με στοιχεία του ΟΗΕ για το έτος 2002. Βλ. Α. Βεντούρα, 2006, «Ευρώπη και μεταναστεύσεις κατά τον 20ό αιώνα»,

οικονομίας γενικότερα, οι νέες ανάγκες και προοπτικές που διαμορφώνονται καθώς και η γεωπολιτική θέση της Ελλάδας (Α. Μαρβάκης, 2001), καθώς είναι η μόνη μέχρι πρόσφατα χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Βαλκανική και σταυροδρόμι για τα μεταναστευτικά ρεύματα από την ανατολή, δημιουργήσαν τις προϋποθέσεις για την εγκατάσταση μεγάλου αριθμού μεταναστών και τον ακόλουθο μετασχηματισμό της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας.

Σε μία δεκαετία η χώρα γνώρισε ένα πρωτόγνωρο κύμα μετανάστευσης, αφού σύμφωνα με εκτιμήσεις αλλά και τα επίσημα στατιστικά στοιχεία της απογραφής του 2001 ο αριθμός των μεταναστών αυξήθηκε περίπου κατά πέντε φορές. Το 1991 ο αριθμός των αλλοδαπών που κατοικούσαν στη χώρα ανερχόταν στα 167.276 άτομα, ενώ το 2001 άγγιζε τα 797.093.⁴ Οι μετανάστες πλέον ξεπερνούν το ένα εκατομμύριο άτομα,⁵ αποτελούν δηλαδή περίπου το 1/10 του πληθυσμού της χώρας.

Σε αυτές τις συνθήκες, η μετανάστευση αναδεικνύεται σε κρίσιμο πεδίο άσκησης πολιτικής αφού αποτελεί πλέον κρίσιμο παράγοντα που διαμορφώνει τους όρους οικονομικής ανάπτυξης, δημογραφικής επέκτασης, διαχείρισης της αγοράς εργασίας, κοινωνικής ένταξης ή ανάπτυξης φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού και ανάδειξης φαινομένων πολυπολιτισμικής συγκρότησης της κοινωνίας. Το κρίσιμο ερώτημα που τίθεται για την αποτελεσματική

στο Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου (επιμ.), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην Ελληνική κοινωνία*, Αθήνα, εκδ. Gutenberg, σ. 88. Γ. Αμίτσης, Γ. Λαζαρίδης, 2001, «Οι πολιτικές ρυθμίσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα», στο Γ. Αμίτσης, Γ. Λαζαρίδης, *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 24επ. Επίσης, Σ. Ρομπόλης, 2008, *Η μετανάστευση από και προς την Ελλάδα. Απολογισμοί και προοπτικές*, Αθήνα, Επίκεντρο, σ. 45επ. Για την εθνική και παγκόσμια διάσταση της «διεθνούς» μετανάστευσης, Η. Πετράκου, 2001, «Η κατασκευή της μετανάστευσης στην Ελληνική Κοινωνία», στο Α. Μαρβάκης, Δ. Παρασσανόγλου, Μ. Παύλου, *Οι μετανάστες στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, σ. 31 επ.

4. Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου, 2003, *Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, σ. 159. Για τη δυσκολία προσέγγισης του ακριβή αριθμού των μεταναστών, βλ. Θ. Π. Λιανός, 2003, *Σύγχρονη μετανάστευση στην Ελλάδα. Οικονομική διερεύνηση*, Αθήνα, ΚΕΠΕ, σ. 20επ.

5. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της ΕΣΥΕ, η φυσική αύξηση του ελληνικού πληθυσμού (γεννήσεις – θάνατοι) έφθασε τα 185.000 άτομα κατά την περίοδο 1983-2004, ενώ η πραγματική αύξηση του πληθυσμού άγγιξε τα 1.281.000. Αυτό σημαίνει ότι 1.100.000 άτομα το 2004 ήλθαν από το εξωτερικό (μετανάστες και επαναπατρισθέντες Έλληνες του εξωτερικού). Βλέπε στο *Système d'observation permanente des migrations (Sopemi), Sopemi, L'immigration en Grèce, Rapport pour la Grèce Préparé par le Prof. Savas Robolis, Organisation de Coopération et de Développement Économique, Réunion de SOPEMI, Paris 4 au 6 Décembre 2006.*

άσκηση πολιτικής είναι η δυνατότητα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα να σχεδιάσει και αποτελεσματικά να εφαρμόσει πολιτικές που διασφαλίζουν την ουσιαστική ένταξη των μεταναστών στο συνολικό πλαίσιο που διαμορφώνουν οι οικονομικές αναδιαρθρώσεις, οι κοινωνικές εξελίξεις και οι κανονιστικές ρυθμίσεις και θεσμικές πρόνοιες, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ειδικότεροι παράγοντες και διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας καθώς και οι πολιτικές που αναπτύχθηκαν για την αντιμετώπιση της μετανάστευσης σηματοδοτούν σε μεγάλο βαθμό τα χαρακτηριστικά της και προσδιορίζουν τη δυναμική της (Robolis, SOPEMI, 2002).

- Η γεωγραφική θέση της Ελλάδας, με σύνορα χερσαία και θαλάσσια δύσκολα ελέγξιμα επιτρέπει την εύκολη πρόσβαση πληθυσμών από γειτονικές χώρες. Επιπλέον, η Ελλάδα ως σταυροδρόμι ανάμεσα σε δύο ηπείρους λειτουργεί για αρκετό αριθμό μεταναστών ως γέφυρα για τις άλλες χώρες της Ευρώπης (Χ. Τσαρδανίδης, 2001, σ. 241 επ.). Αποτέλεσμα είναι αρκετός αριθμός μεταναστών να παραμένει στη χώρα πρόσκαιρα και περιοδικά με συνέπειες στην αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων και την ενσωμάτωση του μεταναστευτικού πληθυσμού.
- Η σταθερότητα και οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής και Νομοσυντακτικής Ένωσης διαμορφώνουν ικανές και ασφαλείς πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες για την παραμονή και απασχόληση των μεταναστών στη χώρα. Με την είσοδο στην ΕΕ και την ανάπτυξη των γειτονικών χωρών αναμένεται να μειωθεί σταδιακά η προσέλευση μεταναστών από τις χώρες αυτές με τα χαρακτηριστικά τουλάχιστον που τη γνωρίσαμε μέχρι σήμερα (μαζική είσοδος, πρόσκαιρη παραμονή).
- Ο μεγάλος αριθμός των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, ο σχετικά μεγάλος αγροτικός τομέας⁶ και η παραοικονομία,⁷ που χαρακτηρίζουν την ελληνική οικονομία και καθορίζουν τη διάρθρωση της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα, δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την απορρόφηση της μεταναστευτικής εργασίας, ως φθηνής εργατικής δύναμης, σε άτυπες πολλές φο-

6. Ν. Καμπέρης, 2006, «Αλλοδαποί εργάτες στον ελληνικό αγροτικό χώρο. Πραγματικότητες, ιδεολογίες και νοοτροπίες», στο Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου, (επιμ.), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην Ελληνική κοινωνία*, Αθήνα, εκδ. Gutenberg, σ. 417 επ.

7. Υπολογίζεται ότι η παραοικονομία αντιστοιχεί στο 30% του ΑΕΠ στην Ελλάδα. Βλέπε Γ. Αμίτσης, Γ. Λαζαρίδης, 2001, «Οι πολιτικές ρύθμισης της μετανάστευσης στην Ελλάδα», στο Γ. Αμίτσης, Γ. Λαζαρίδης, *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 27.

ρές μορφές απασχόλησης και στην παραοικονομία. Από αυτήν την άποψη, η μεταναστευτική εργασία φαίνεται ότι κυρίως καλύπτει βοηθητικές θέσεις και λειτουργεί κατά τρόπο συμπληρωματικό στην εργασία των Ελλήνων εργαζομένων. Με τον τρόπο αυτόν, επηρεάζει αρνητικά τις εργασιακές σχέσεις, αφού συμβάλλει στην επέκταση της ευελιξίας στις σχέσεις εργασίας, με τη διαμόρφωση μισθών σε χαμηλότερα επίπεδα, τη διεύρυνση του χρόνου εργασίας και τη διαφοροποίηση των μορφών εργασίας (παράνομη εργασία).⁸

- Οι κλάδοι και οι τομείς στους οποίους κατά κύριο λόγο απασχολούνται οι μετανάστες (αγροτικός, κατασκευές, παροχή υπηρεσιών, βιοτεχνία) σε μεγάλο βαθμό έχουν ανάγκη εποχικής και περιοδικής εργασίας.⁹ Η μεταναστευτική εργασία προσαρμόζεται σε μεγάλο βαθμό σε αυτές τις ανάγκες παραγωγής για μερική απασχόληση ή υπερεργασία.
- Κάτω από αυτές τις συνθήκες, η μεταναστευτική εργασία δεν καλύπτεται από συλλογικές συμβάσεις εργασίας, δεν υπάγεται στο σύστημα κοινωνικής προστασίας και ασφάλισης με άμεσες συνέπειες στις σχέσεις και στην ποιότητα της εργασίας.¹⁰
- Η ευελιξία της μεταναστευτικής εργασίας επηρεάζεται επιπροσθέτως από έντονη επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα των μεταναστών, γεγονός που έχει επιπτώσεις στη διεύρυνση της ευελιξίας των σχέσεων εργασίας. Με δεδομένο, όμως, ότι οι μετανάστες απασχολούνται κυρίως σε θέσεις εργασίας με περιορισμένη εξειδίκευση ή στην παραοικονομία, οι επιπτώσεις στις σχέσεις εργασίας στο σύνολό τους δεν είναι άμεση.
- Το σχετικά χαλαρό θεσμικό και νομικό πλαίσιο που διαμορφώθηκε και το περιεχόμενο και οι πρακτικές που υιοθετήθηκαν για την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής, όπως λειτούργησαν κατά τα τρία προγράμματα νομιμοποίησης των μεταναστών, δημιούργησαν τις προϋποθέσεις και εν-

8. Α. Καρασαβόγλου, 1998, «Μετανάστευση, αγορά εργασίας και ελληνική οικονομία», στο Μ. Χλέτσος, Δ. Κατορίδης κ.ά., *Ανεργία. Μύθοι και πραγματικότητες*, Αθήνα, σ. 137-159.

9. Αν και οι προσλήψεις των μεταναστών παρουσιάζουν παρόμοια μεταβλητότητα κατά μήνα με αυτή των Ελλήνων, εν τούτοις η μεταβλητότητα των αλλοδαπών εμφανίζει μεγαλύτερο εύρος, Θ.Π. Λιανός, 2003, *Σύγχρονη μετανάστευση στην Ελλάδα: Οικονομική διερεύνηση*, Αθήνα, ΚΕΠΕ, σ. 96.

10. Για πτυχές των επιπτώσεων της μετανάστευσης στη βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης βλέπε Σ. Ρομπόλης, Χ. Μπάγκαβος, Ι. Χατζηβασιλογίου, 2006, «Ο ρόλος της μετανάστευσης στις μεταβολές του εργατικού δυναμικού και στη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος στην Ελλάδα», στο Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου (επιμ.), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Αθήνα, εκδ. Gutenberg, σ. 146 επ.

θάρρυναν κατά περίπτωση την πρόσκαιρη ή τη μακροχρόνια είσοδο μεταναστών.

Έχουμε ήδη επισημάνει ότι η μετανάστευση όλο και περισσότερο αναδεικνύεται σε σημαντική παράμετρο της οικονομίας, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο.¹¹ Αγγίζει όλες τις παραμέτρους που προσδιορίζουν τη δυναμική και τις προοπτικές της οικονομίας σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο¹² και, συνεπώς, θέτει, από αυτήν την άποψη, σε προτεραιότητα πολιτικές ρύθμισης και διαχείρισης που διασφαλίζουν, αφενός, την αξιοποίηση της δυναμικής που διαμορφώνουν οι μετανάστες και, αφετέρου, αμβλύνουν τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού.

Οι πολιτικές αυτές πρέπει κυρίως να διαχειρίζονται αποτελεσματικά το δυϊσμό που παράγουν τα μεταναστευτικά ρεύματα και η οικονομική ανάπτυξη μεταξύ μιας κατηγορίας μεταναστών ήδη νομιμοποιημένων και κοινωνικά ενταγμένων και μιας άλλης κατηγορίας του πληθυσμού που παραμένει στο περιθώριο ή μεταναστεύει εποχικά και πρόσκαιρα με έντονα χαρακτηριστικά κοινωνικού αποκλεισμού.¹³

3. Η μεταναστευτική ως δημόσια πολιτική. Έλλειμμα αποτελεσματικότητας

Η μετανάστευση επέβαλε τη διαμόρφωση μιας συνολικής πολιτικής που αντιμετωπίζει, πέρα από την υπέρβαση των δομών της κοινωνίας, με την απaráμιλλη μέχρι τώρα ομοιογένειά της,¹⁴ και των δομών της οικονομίας

11. Για τη θεωρητική θεμελίωση της πολιτικής οικονομικής ενσωμάτωσης μεταναστών στη χώρα υποδοχής βλέπε Α. Κόντης, 2001, «Οικονομική ενσωμάτωση μεταναστών στη χώρα υποδοχής», στο Γ. Αμίσης, Γ. Λαζαρίδης (επιμ.), *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, σ. 191 επ.

12. Για τη στρατηγική ένταξης των μεταναστών στην αγορά εργασίας σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις σχεδιαζόμενες πολιτικές, μέτρα, δράσεις και προγράμματα, βλέπε, *Integration of migrants in the labour market. European Social Fund 2007-2013 – Fiche for DGEMPL desk officers –3rd DRAFT*, 13.10.2006

13. Για τον κίνδυνο δημιουργίας δύο κοινωνιών με την περιθωριοποίηση των μεταναστευτικών πληθυσμών, βλέπε, E. Hobsbawm, 2000, *Στους ορίζοντες του 21ου αιώνα. Μετά την εποχή των άκρων*, Αθήνα, Θεμέλιο, σ. 187.

14. Η ομοιογένεια του έθνους-κράτους προϋποθέτει και περιλαμβάνει την αναγνώριση της ισότητας των αστικών δικαιωμάτων σε όλα τα άτομα που ανήκουν στο έθνος. Για τη θεωρητική επεξεργασία της προβληματικής βλέπε Ulrich Beck, 2003, *Pouvoir et contre pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, éd. Flammarion, σ. 73. Για την αναγνώριση του εθνικά ομοιογενή χαρα-

και της αγοράς εργασίας, την άμβλυνση των δυσλειτουργιών του κράτους και της δημόσιας διοίκησης. Διοίκηση, που σε μεγάλο βαθμό έδειξε σημαντικό έλλειμμα οργανωτικής προετοιμασίας και αποτελεσματικότητας και φάνηκε απροετοίμαστη να αντιμετωπίσει παρόμοια πρόκληση (Robolis, SOPEMI 2006, Α. Λιμπεράκη, 2001, σ.109 επ.).

Τρεις είναι κυρίως οι συνέπειες αυτής της κατάστασης:

- α. Η δομή της ελληνικής οικονομίας με τη διογκωμένη παραοικονομία αλλά και η καθυστέρηση του κράτους να σχεδιάσει έναν επαρκή μηχανισμό υποδοχής και ενσωμάτωσης των μεταναστών συνέβαλαν στην ευρεία ανάπτυξη της παράνομης μετανάστευσης που προφανώς με δυσκολία μπορεί να εκτιμηθεί.¹⁵ Συνέπεια του γεγονότος αυτού είναι μεγάλο μέρος των μεταναστών να μη διαθέτει κάρτα παραμονής, να εργάζεται σε συνθήκες εργασίας που δεν εξασφαλίζουν τα στοιχειώδη κοινωνικά, εργασιακά, μισθολογικά και συνδικαλιστικά δικαιώματά τους.
- β. Η ελλιπής διοικητική οργάνωση και οι συνακόλουθες δυσλειτουργίες οδηγούν στην απουσία επίσημων αξιόπιστων στοιχείων που με ακρίβεια θα αποτύπωναν την πραγματική εικόνα των μεταναστών κατά τα τρία προγράμματα νομιμοποίησης (1998, 2001, 2005) και θα επέτρεπαν την αποτελεσματική διαχείριση και ενσωμάτωση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία και οικονομία, παρά τη σχετική βελτίωση που έχει επιτευχθεί από το 2001.
- γ. Το πρόβλημα του επαναπατρισμού Ελλήνων του εξωτερικού, κατοίκων στην πλειονότητά τους χωρών της Ανατολικής Ευρώπης, λόγω κυρίως της ελλιπούς προετοιμασίας του κράτους και των διοικητικών δυσλειτουργιών, αντιμετωπίστηκε επίσης με ανεπαρκή τρόπο, χωρίς πάντως να υπάρχουν ακριβή στοιχεία και γι' αυτή την κατηγορία του πληθυσμού.

κτίρα της ελληνικής κοινωνίας, Ν. Μουζέλης, 1978, *Νεοελληνική κοινωνία. Όψεις υπανάπτυξης*, Αθήνα, Εξάντας, σ. 166. Για την ιστορικότητα και το μύθο της εθνικής ομοιογένειας, Δ. Χριστόπουλος, 2001, «Το τέλος της εθνικής ομο(ιο)γένειας: παραδοσιακές και νέες μορφές ετερότητας στην Ελλάδα», στο Α. Μαρβάκης, Δ. Παρασανόγλου, Μ. Παύλου, *Οι μετανάστες στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, σ. 63 επ. Για τις συνέπειες της ακύρωσης της εθνικής ομοιογένειας, ως αποτέλεσμα των μεταναστευτικών ροών, βλέπε, Eric Hobsbawm, 2007, *Παγκοσμιοποίηση, δημοκρατία και τρομοκρατία*, Αθήνα, Θεμέλιο, σ. 107.

15. Οι παράνομοι μετανάστες υπολογίζονται στους 500.000 περίπου, SOPEMI 2006, όπ. παρ. Ο αριθμός των μεταναστών που καταγράφηκε κατά το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης με βάση τις αιτήσεις για την απόκτηση της λευκής και πράσινης κάρτας περιορίζεται στο μισό όσων υπολογίζεται, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, ότι έχουν εισέλθει στη χώρα. Βλέπε, Θ.Π. Λιανός, 2003, *Σύγχρονη μετανάστευση στην Ελλάδα: Οικονομική διερεύνηση*, Αθήνα, ΚΕΠΕ, σ. 23επ.

Γίνεται κατανοητό ότι κάτω από αυτές τις συνθήκες οξύνονται οι δυσκολίες αποτελεσματικής διαχείρισης του μεταναστευτικού προβλήματος σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, πολύ περισσότερο, όπως ήδη αναφέραμε, όταν σημαντικό μέρος των μεταναστών παραμένει παράνομο και, συνεπώς, ανεξέλεγκτο. Η μετανάστευση αποτελεί και θα αποτελεί τις επόμενες δεκαετίες καθοριστικό παράγοντα για τη διαμόρφωση των εξελίξεων στην αγορά εργασίας, των κοινωνικών σχέσεων και των οικονομικών και δημογραφικών εξελίξεων στην Ελλάδα, όπως σε όλες τις χώρες υποδοχής μεταναστών. Αποτελεί πλέον κεντρικό θέμα στη συζήτηση για την οικονομική ανάπτυξη και τις αναγκαίες κοινωνικές αναπροσαρμογές στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση.¹⁶

Κρίσιμο, συνεπώς, ερώτημα για την αποτελεσματική άσκηση πολιτικής είναι ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτικών, που διασφαλίζουν την ουσιαστική ένταξη των κατηγοριών αυτών του πληθυσμού στο συνολικό πλαίσιο που διαμορφώνουν οι κοινωνικές και οικονομικές εξελίξεις σε εθνικό και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η μεταναστευτική πολιτική, μάλιστα, ρυθμίζοντας τόσο την προσφορά όσο και τη ζήτηση της εργατικής δύναμης, αποτελεί μέρος της πολιτικής της οικονομικής επέκτασης και της διαχείρισης της εργατικής δύναμης, σε συνδυασμό με τις πολιτικές ανάπτυξης, τις τεχνολογικές αναδιαρθρώσεις και την καινοτομία που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας της παραγωγικής διαδικασίας σε κρίσιμους τομείς και κλάδους της οικονομίας. (Π. Λινάρδος-Ρυλμόν, 2003, σ. 10· Robolis, SOPEMI 2005). Από αυτήν την άποψη, το μέγεθος και η πολυπλοκότητα του μεταναστευτικού προβλήματος απαιτεί την ένταξη και τη διαχείρισή του από τις δημόσιες πολιτικές με ένα τρόπο συνολικό, που να αντιμετωπίζει σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο τα θέματα ανάπτυξης, απασχόλησης, κοινωνικής ένταξης και αποκλεισμού του μεταναστευτικού εργατικού δυναμικού.

16. Χ. Μπάγκαβος, 2003, «Δημογραφικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση», στο Κ. Κασμάτη (επιμ.), *Πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης, η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών*, Αθήνα, Gutenberg, σ. 47επ.· Commission des Communautés Européennes; «Rapport annuel pour la migration et l'adhésion», Communication de la Commission au Conseil Européen et au Parlement Européen, Bruxelles, 16 Jul. 2004, σ. 10. Επίσης, Commission of the European Communities, «Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Social Committee of the Regions» Third Annual Report of Migration and Integration, Brussels, 11.9. 2007, COM (2007) 512 final, σ. 3. Βλέπε, επίσης, Λ. Βεντούρα, 2006, «Ευρώπη και μεταναστεύσεις κατά τον 20ό αιώνα», στο Χ. Μπάγκαβος, Δ. Παπαδοπούλου (επιμ.), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην Ελληνική κοινωνία*, Αθήνα, εκδ. Gutenberg, σ. 117.

Οι παράμετροι που καθορίζουν τη μεταναστευτική πολιτική, όπως η κοινωνική ένταξη, η εκπαίδευση, η ένταξη στην αγορά εργασίας, η ασφάλεια βρίσκονται στον πυρήνα του κράτους και της πολιτικής του.¹⁷ Οι δημόσιες πολιτικές, μάλιστα, οφείλουν να εξασφαλίζουν στρατηγικού χαρακτήρα προσεγγίσεις των προκλήσεων της μετανάστευσης και όχι να αναλώνεται η διαμορφούμενη πολιτική σε τακτικού και συγκυριακού χαρακτήρα προσεγγίσεις που οδηγούν σε μερική και αποσπασματική αντιμετώπισή της. Συνεπώς, η διαμόρφωση και η εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής προϋποθέτει την ανάπτυξη ορθολογικής διαδικασίας σχεδιασμού με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων πλευρών, την αποτελεσματική εφαρμογή της με την ανάπτυξη όλων των αναγκαίων θεσμικών προϋποθέσεων και οργανωτικών και λειτουργικών προβλέψεων. Όμως, σε περιόδους δημοσιονομικής κρίσης, κυριαρχίας της αγοράς και πρόταξης πολιτικών που προωθούν την ευελιξία των εργασιακών σχέσεων, η μεταναστευτική πολιτική αποτελεί προνομιακό πεδίο για να εκφραστούν δύο χαρακτηριστικά που σηματοδοτούν τη συγκυρία και προσδιορίζουν την προοπτική της:

- το δομικό χαρακτήρα της κρίσης του κράτους και της αδυναμίας της κρατικής ρύθμισης να διασφαλίσει την κοινωνική ισορροπία και να ακυρώσει τα αρνητικά αποτελέσματα που παράγει η αγορά και οι όροι ευελιξίας που επιβάλλει,¹⁸
- την οργανωτική και λειτουργική ανεπάρκεια της διοίκησης που συνήθως δεν διασφαλίζει τον επαρκή σχεδιασμό και εφαρμογή των πολιτικών.

Με τον τρόπο αυτόν, η μετανάστευση και οι πολιτικές αντιμετώπισής της αναδεικνύονται σε κρίσιμο πεδίο ανάλυσης της σχέσης κράτους και κοινωνίας. Πεδίο όπου αντανακλάται ο βαθμός αποτελεσματικότητας των κρατικών πολιτικών και των ρυθμιστικών παρεμβάσεων του κράτους. Σε ένα χώρο όπου, με κρισιμότητα για την κοινωνική συνοχή, συναντώνται κοινωνικές σχέσεις, κοινωνικές αξίες, αντιθετικές πολιτικές επιλογές και διαχειριστικές λογικές που πολλές φορές οξύνουν τις πολιτικές και κοινωνικές αντιθέσεις. Συγχρόνως, οι προκλήσεις της μετανάστευσης και ο τρόπος αντιμετώπισής

17. Για τα δικαιώματα στην «κοινωνία της ένταξης», βλέπε, Π. Ροζαβαλόν, 2001, *Το νέο κοινωνικό ζήτημα. Επανεξετάζοντας το κράτος πρόνοιας*, Αθήνα, Μεταίχμιο, σ. 213 επ.

18. Για τη σχετικοποίηση της αποτελεσματικότητας του «πολιτικά θεσμοθετημένου χώρου» να διασφαλίσει σε εθνικό επίπεδο την κοινωνική ισορροπία και τις συνέπειες της απορρύθμισης ή της «επαναρρύθμισης ειδικής μορφής» βλέπε, Δ. Χαραλάμης, 1998, *Δημοκρατία και παγκοσμιοποίηση*, Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, σ. 25, 200, 206, 214 επ. και 225 επ.

της αναδεικνύει τα όρια συγκρότησης της κοινωνίας, των κοινωνικών ομάδων και των κοινωνικών κινημάτων που εκφράζουν το αίτημα για την ανάδειξη των κοινωνικών και αξιακών παραμέτρων της μετανάστευσης και προτείνουν την αναγνώριση των δικαιωμάτων ως κοινωνικό πρόταγμα και όχι ως κρατική παραχώρηση.¹⁹

Ειδικότερα, στην Ελλάδα, με την αδύναμη κοινωνία πολιτών και τη συνάρθρωση και έκφραση των κοινωνικών συμφερόντων σε εξάρτηση με το κράτος,²⁰ το ασταθές κανονιστικό πλαίσιο και τη συνακόλουθη χαλαρότητα στην υιοθέτηση και την εφαρμογή των κανονιστικών ρυθμίσεων, αποσταθεροποιείται σε μεγάλο βαθμό η αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση των κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών παραμέτρων της μετανάστευσης. Πολύ περισσότερο μάλιστα παράγονται φαινόμενα ανομίας που σχετικοποιούν τον τρόπο που οι μετανάστες με τη σειρά τους προσλαμβάνουν την κοινωνία και αντιμετωπίζουν το κανονιστικό περιβάλλον και τη διοίκηση.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες, η πολιτική για τη μετανάστευση χαρακτηρίστηκε από ασάφεια στόχων και κατά την εφαρμογή της από διοικητική

19. Για τη σημασία της καθιέρωσης και επιβολής των ελευθεριών και των δικαιωμάτων ως κανονιστική δέσμευση της Δημοκρατίας στη νεωτερικότητα, δες, Δ. Χαραλάμης, *Δημοκρατία και παγκοσμιοποίηση*, όπ. παρ., σ. 215

20. Για την κυρίαρχη θέση του κράτους έναντι της κοινωνίας και τη συνακόλουθη αποδυνάμωση της δεύτερης με τη διάχυση στάσεων αμυντικού χαρακτήρα, βλέπε Ν. Διαμαντούρος, 2000, *Πολιτισμικός δυϊσμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, Αθήνα, Αλεξάνδρεια, σ. 54 και 56. Ενδιαφέρουσα η θέση ότι το κράτος στην Ελλάδα αναδεικνύεται σε αποφασιστικό και αυτόνομο «παράγοντα διαμόρφωσης των κοινωνικών και οικονομικών μεγεθών» στο Κ. Τσουκαλάς, 1981, *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα*, Αθήνα, Θεμέλιο, σ.19 επ. και 337, και στο Κ. Τσουκαλάς, 1986, *Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Αθήνα, Θεμέλιο, σ. 49 και 59 επ. Επίσης, Ν. Mouzelis, 1986, *Politics in the Semi-Periphery. Early Parliamentarism and late industrialization in the Balkans and Latin America*, London, Macmillan, σ. 70· Κ. Featherstone, 2007, «Ο «εκσυγχρονισμός και οι διαρθρωτικοί περιορισμοί της ελληνικής πολιτικής» στο Κ. Featherstone (επιμ.), *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκσυγχρονισμού*, Αθήνα, Εκδόσεις Οκτώ, σ. 24· Α. Μακρυδημήτρης, 2003, *Κράτος και κοινωνία πολιτών. Ελευθερία και κοινωνική δικαιοσύνη*, Αθήνα, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, και Α. Μακρυδημήτρης, 2006, *Κράτος των πολιτών. Προβλήματα της μεταρρύθμισης και του εκσυγχρονισμού*, Αθήνα, Εκδ. Λιβάνη, σ. 49 επ. Για την ιδιότυπη σχέση που αναπτύσσεται ανάμεσα στην κοινωνία και το κράτος στην Ελλάδα, βλέπε, Δ. Χαραλάμης, 2007, «Ελευθερία της έκφρασης, πλουραλισμός και διαφάνεια στο χώρο των ηλεκτρονικών ΜΜΕ. Η ελληνική εμπειρία: Από την απώλεια του κρατικού μονοπωλίου στις “ασύμβατες ιδιότητες” του “βασικού μετόχου” και στις προοπτικές εξορθολογισμού στην εποχή της ψηφιακής τεχνολογίας», στο Α. Δ. Τσεββάς, *Διασφάλιση του πλουραλισμού και έλεγχος συγκέντρωσης στα μέσα ενημέρωσης*, Αθήνα, Νομική βιβλιοθήκη, σ. 143 επ.

ανεπάρκεια (Robolis, SOPEMI, 2006). Η αντιφατική στρατηγική για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών, η υπερβολική αυστηρότητα των νομικών προβλέψεων, οι οργανωτικές ανεπάρκειες και οι παρεπόμενες δυσλειτουργίες κατά την εφαρμογή του νομικού πλαισίου καθώς και οι ιδιαιτερότητες της δομής της οικονομίας, τελικά, συνέβαλαν στο σχετικά περιορισμένο αριθμό μεταναστών που νομιμοποιήθηκαν και στη συνακόλουθη παραμονή μεγάλου αριθμού μεταναστών έξω από τη νόμιμη αγορά εργασίας χωρίς τη διασφάλιση στοιχειωδών δικαιωμάτων (Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν, 2005, σ. 13). Στην πραγματικότητα η πλειονότητα των μεταναστών δεν έχει ενταχθεί στην κοινωνική ασφάλιση, οι μισθοί παραμένουν πάντα χαμηλότεροι από τα προβλεπόμενα κατώτερα όρια στις συλλογικές συμβάσεις, ενώ, παράλληλα, οι μετανάστες συνεχίζουν να αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα συμβίωσης με τις οικογένειές τους, όπως επίσης προβλήματα που συνδέονται με τη γνώση της γλώσσας, την κοινωνική και πολιτισμική προσαρμογή τους. Παρά το ότι η πολιτική για νομιμοποίηση της παράνομης μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών αποτέλεσε κεντρικό στρατηγικό προσανατολισμό της μεταναστευτικής πολιτικής, εντούτοις, τελικά, η πολιτική αυτή αποδείχτηκε συνολικά διστακτική (Σ. Γεωργούλας, 2003, σ. 111 επ.). Δεν κατόρθωσε πολύ περισσότερο να διασφαλίσει το σταδιακό προγραμματισμό της εισόδου των μεταναστών στη χώρα με κριτήρια που αφορούν στις ανάγκες της ελληνικής οικονομίας σε εθνικό και σε περιφερειακό επίπεδο. Με αυτόν τον τρόπο, δεν μπόρεσε η Ελλάδα να μετατραπεί από χώρα υποδοχής μεταναστών σε χώρα ενεργούς προσέλκυσης εξειδικευμένης και ανειδίκευτης εργατικής δύναμης, ενταγμένης στο γενικότερο σχεδιασμό και αναπτυξιακή στρατηγική της χώρας (S. Robolis, SOPEMI, 2006 και Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν, 2005, σ. 12).

Ακόμη περισσότερο, για την εφαρμογή αυτής της πολιτικής, η διοίκηση σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο παρουσίασε σημαντικά προβλήματα ελλειπών οργανώσεως και δυσλειτουργίας, που παράλληλα με τις αγκυλώσεις και τις ανεπάρκειες των κανονιστικών ρυθμίσεων, δυσχέρανε την προσπάθεια αποτελεσματικής υποδοχής και ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία (Π. Λινάρδος-Ρυλμόν, 2003 και Στρ. Γεωργούλας, 2003, σ. 115). Οι ανεπάρκειες αυτές συνέβαλαν στη δημιουργία άτυπων δικτύων ή στην ενεργοποίηση εθελοντικών οργανώσεων που δραστηριοποιούνται για τη διευκόλυνση και την αντιμετώπιση των προβλημάτων των μεταναστών στην προοπτική ένταξής τους στην ελληνική κοινωνία και αγορά εργασίας (Γ. Αμίτσης, Γ. Λαζαρίδης, 2001, σ. 45).

Έτσι, φαίνεται ότι υπάρχει σημαντική απόκλιση ανάμεσα στους στόχους της νομιμοποίησης και της ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία και τον αποκλεισμό τους στην πράξη από την κατάκτηση των κοινωνικών, εργασιακών και ασφαλιστικών τους δικαιωμάτων (S. Robolis, SOPEMI, 2005). Έρευνα που ήδη έχει πραγματοποιηθεί σε αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες (Δ. Κατσορίδας, Α. Καψάλης, 2003, σ. 13 επ.) έχει δείξει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι που έχουν εμπλακεί στην εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής εκτιμούν ότι ο διοικητικός μηχανισμός σε κεντρικό, περιφερειακό επίπεδο και σε επίπεδο αυτοδιοίκησης δεν έχει αναπτύξει την αναγκαία οργανωτική και διοικητική υποδομή ούτε έχει αναδείξει και αξιοποιήσει το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό, την εμπειρία και την αναγκαία γνώση. Ο ανεπαρκής και αναποτελεσματικός σχεδιασμός, οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, η έλλειψη υποδομών και ανορθολογική κατανομή πόρων, η πολύπλοκη νομοθεσία, τα ελλιπή και αναποτελεσματικά συστήματα ενημέρωσης, η υποβάθμιση των αρμόδιων υπηρεσιακών μονάδων και η συνολική υποβάθμιση της ποιότητας των προσφερομένων υπηρεσιών (Χ. Σιμόπουλου, 2005, σ. 71 επ.) διαμορφώνουν την εικόνα διοίκησης σε αναστολή. Η κινητοποίηση της διοίκησης υπολείπεται σε μεγάλο βαθμό με συνέπεια να αδυνατεί να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την πρόκληση της μεταναστευτικής πλημμυρίδας.

4. Η εικόνα της δημόσιας διοίκησης

Είναι γνωστό στην οργανωσιακή θεωρία ότι οι «αιτιακές πολυπλοκότητες» που χαρακτηρίζουν την απόπειρα εφαρμογής κάθε δημόσιας πολιτικής, όπως αυτή για τη μετανάστευση, δεν επιτρέπουν με ασφαλή τρόπο να ερευνηθούν οι λόγοι για τους οποίους αυτοί που δραστηριοποιούνται για το σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών αυτών συμπεριφέρονται διοικητικά και δρουν με τρόπο ώστε να μη διευκολύνουν την αποτελεσματική εφαρμογή τους. Η αδυναμία ανάλυσης, ερμηνείας και πρόβλεψης του ελλείμματος εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών οφείλεται κυρίως στη δυσχέρεια να προσδιορισθούν οι πολύπλοκες μεταβλητές και παράμετροι που επηρεάζουν την εφαρμογή της πολιτικής (M. Goggin, oths, 1990, σ. 10 επ.).

Από αυτήν την άποψη, για τη διαμόρφωση και την αποτελεσματική εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής έχει σημασία να αποτυπωθούν οι απόψεις που διατυπώνουν και την εικόνα που διαμορφώνουν τόσο στελέχη της διοίκησης που έχουν την ευθύνη για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής καθώς και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέ-

ων που ασχολούνται με τα θέματα της μετανάστευσης ή εκπροσωπούν μετανάστες.²¹

Οι απόψεις αυτές αφορούν σε τρεις άξονες:

- τη μεταναστευτική πολιτική και ειδικότερα τους στόχους, το περιεχόμενο της μεταναστευτικής πολιτικής, το βαθμό προσαρμογής του θεσμικού και νομικού πλαισίου στις διεθνείς ρυθμίσεις και τα ανθρώπινα δικαιώματα καθώς και τον τρόπο σχεδιασμού της μεταναστευτικής πολιτικής²²
- την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής και ειδικότερα την επάρκεια και ικανότητα της διοίκησης να εφαρμόσει

21. Γίνεται εδώ, όπως ήδη έχουμε σημειώσει, αναφορά και δευτερογενής επεξεργασία ευρημάτων και συμπερασμάτων της έρευνας πεδίου με αντικείμενο τη «Μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα. Η “εικόνα” της Δημόσιας Διοίκησης», που διενεργήθηκε στο πλαίσιο ευρύτερης έρευνας με αντικείμενο «Αθήνα και Μετανάστευση: Εμείς και οι Άλλοι – οι Άλλοι και Εμείς» από το Ινστιτούτο Πολιτικής Κοινωνιολογίας του ΕΚΚΕ το 2007 με την επιστημονική ευθύνη της Ερευνήτριας Ι. Τσίγκανου και τη συμμετοχή των ερευνητών/τριών του Ινστιτούτου, Θ. Σταθοπούλου, Χ. Βαρουξή, Α. Φραγκίσκου, Γ. Μικελογιαννάκη και Χ. Στρατουδάκη. Η έρευνα πραγματοποιήθηκε με τη διενέργεια ημιδομημένων συνεντεύξεων με στελέχη δημοσίων υπηρεσιών που έχουν αρμοδιότητα για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής και με εκπροσώπους κοινωνικών φορέων και μη κυβερνητικών οργανώσεων που δραστηριοποιούνται για τη μελέτη ή την εκπροσώπηση και την προστασία των δικαιωμάτων των μεταναστών. Αντικείμενο της έρευνας πεδίου ήταν η αποτύπωση του τρόπου με τον οποίο εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων και στελέχη υπηρεσιών του δημοσίου αντιλαμβάνονται το μεταναστευτικό φαινόμενο και τη μεταναστευτική πολιτική, όπως αναπτύχθηκε τα τελευταία 15 χρόνια, και εκτιμούν τον τρόπο που η δημόσια διοίκηση αντιμετωπίζει τα θέματα της μετανάστευσης και τους μετανάστες. Στην έρευνα συμμετείχαν οι παρακάτω φορείς: Το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης – Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης – Διεύθυνση Αστικής και Δημοτικής Κατάστασης – Τμήμα Ιθαγένειας, το Υπουργείο Αποσχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας / Διεύθυνση Αποσχόλησης, το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΙΜΕΠΟ), η Ειδική Γραμματεία Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης, ο Συνήγορος του Πολίτη, ο Συνήγορος του παιδιού, η Γραμματεία Οικονομικών Μεταναστών & Προσφύγων της ΓΣΕΕ, η Διοίκηση του Εργατικού Κέντρου Αθήνας (ΕΚΑ), το ΙΝΕ της ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ τα Πολιτικά κόμματα (Νέα Δημοκρατία, Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα, Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας, Λαϊκός Ορθόδοξος Συναγερμός) καθώς και κοινωνικοί φορείς και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Κέντρο Πληροφόρησης και Τεκμηρίωσης για το Ρατσισμό, την Οικολογία, την Ειρήνη και τη Μη Βία «Αντιγόνη», Ελληνικό Τμήμα Διεθνούς Αμνηστίας, Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου και του Πολίτη, Ελληνικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες, Δίκτυο Κοινωνικής Υποστήριξης Προσφύγων και Μεταναστών, Ιατρικό Κέντρο Αποκατάστασης Θυμάτων Βασανιστηρίων, Γιατροί του Κόσμου- Ελληνική Αντιπροσωπεία, SOS Ρατσισμός, Ελληνικό Παρατηρητήριο των Συμφωνιών του Ελσίνκι, PRAKSIS (Προγράμματα Ανάπτυξης, Κοινωνικής Στήριξης και Ιατρικής Συνεργασίας), Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες- Ελληνική Αντιπροσωπεία, Διεθνής Οργανισμός Μετανάστευσης, Αποστολή Ελλάδας, Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών, Πρόγραμμα για Μετανάστριες – Θύματα Σωματεμπορίας, Κλίμακα).

την πολιτική και τους τυπικούς και άτυπους μηχανισμούς που αναπτύσσονται, καθώς και τους παράγοντες που επηρεάζουν την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής:

- τον τρόπο με τον οποίο πραγματοποιείται η επικοινωνία και η πρόσβαση των μεταναστών στις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες και ειδικότερα τον τρόπο που διασφαλίζεται η πληροφόρηση, τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται κατά την επαφή με τη διοίκηση και την αντίληψη που διαμορφώνουν τα στελέχη των δημοσίων υπηρεσιών για τους μετανάστες.

Η συγκριτική αποτίμηση των απόψεων αυτών επιβεβαιώνει τα βασικά συμπεράσματα που διατυπώθηκαν στην ανάλυση που προηγήθηκε και αφορούν στην ανεπάρκεια της μεταναστευτικής πολιτικής και στις αγκυλώσεις της διοίκησης κατά την εφαρμογή της. Διαπιστώνεται ότι έχει διαμορφωθεί μια διαχωριστική γραμμή για όλα τα θέματα που αφορούν στο περιεχόμενο της μεταναστευτικής πολιτικής και τον τρόπο αντιμετώπισης των μεταναστών από τη διοίκηση. Γραμμή που αποτυπώνει το χάσμα ανάμεσα στην αντίληψη που κυριαρχεί στους κοινωνικούς φορείς και τις ενώσεις των μεταναστών για την ανεπάρκεια της μεταναστευτικής πολιτικής και την αναποτελεσματικότητα της εφαρμογής της και στην εκτίμηση των στελεχών της διοίκησης για ουσιαστική και λυσιτελή αντιμετώπιση των θεμάτων της μετανάστευσης και των μεταναστών. Φαίνεται ότι σε αυτές τις συνθήκες διαμορφώνεται μια πολιτική σχέση που δεν συμβάλλει στην άρση των προκαταλήψεων και αρνητικών στάσεων και την ανάπτυξη κλίματος εμπιστοσύνης ανάμεσα στη διοίκηση και την κατηγορία αυτή του πληθυσμού. Στην περίπτωση αυτή, το γενικότερο πρόβλημα αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας που παρουσιάζει η δημόσια διοίκηση οξύνεται ακόμη περισσότερο, με συνέπεια μάλιστα να μην αντιμετωπίζονται κρίσιμα προβλήματα και να διακυβεύεται η ανάπτυξη φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού και περιθωριοποίησης ευρύτερων κοινωνικών ομάδων.

Ειδικότερα, παρουσιάζονται συγκριτικά οι απόψεις αυτές ανά άξονα.

a. Σχεδιασμός της μεταναστευτικής πολιτικής

Η αποσαφήνιση των στόχων, η πληρότητα του περιεχομένου και η διαδικασία σχεδιασμού της μεταναστευτικής πολιτικής αποτελούν καθοριστικά στοιχεία για τη διαμόρφωση και την αποτελεσματική εφαρμογή της πολιτικής αυτής.

Σχετικά με τους στόχους της μεταναστευτικής πολιτικής, το δίπολο τυπική νομιμοποίηση ή κοινωνική ένταξη των μεταναστών φαίνεται ότι αποτυπώνει τη διακριτή τοποθέτηση των στελεχών της διοίκησης και των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων. Σύμφωνα με την κυρίαρχη αντίληψη στε-

λεχών της διοίκησης, βασικός στόχος της μεταναστευτικής πολιτικής αποτελεί η ένταξη των αλλοδαπών στην κοινωνία. Θεωρούν ότι διαμορφώνεται, με το σύνολο των ρυθμίσεων, ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο που διασφαλίζει τη συμμετοχή στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή οριοθετώντας την κινητικότητα των αλλοδαπών και την απασχόλησή τους.

Όμως στην πράξη, η αντίληψη αυτή υποκρύπτει πρακτικές που αποβλέπουν στην τυπική νομιμοποίηση όσων μεταναστών πληρούν τα τυπικά κριτήρια νομιμότητας και όχι στην ουσιαστική ένταξη όλων των εγκατεστημένων και εργαζομένων αλλοδαπών μεταναστών. Εξαντλείται σε μια τυπική, φορμαλιστική προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία η πολιτική για τη μετανάστευση παράγει αποτελέσματα και επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζονται οι αλλοδαποί, στο βαθμό που συγχέει την τυπική νομιμοποίηση, που στην πράξη προτάσσει αυστηρές προϋποθέσεις, με αποτέλεσμα να οδηγεί όλο και περισσότερους στον αποκλεισμό, με την πραγματική και ουσιαστική ένταξη στην ελληνική κοινωνία ευρύτερων κατηγοριών μεταναστών που παραμένουν και εργάζονται στη χώρα. Σε ένα κλίμα έλλειψης εμπιστοσύνης στο κράτος, διάχυτη είναι η αντίληψη ότι αποκλειστική προτεραιότητα της μεταναστευτικής πολιτικής παραμένει η ρύθμιση της νομιμότητας της εισόδου και παραμονής, με όρους αστυνόμευσης και ελέγχου των μεταναστών και μάλιστα ως συνέπεια της πολιτικής και των υποχρεώσεων που διαμορφώνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Αυτή η πολιτική αντιμετωπίζει το φαινόμενο της μετανάστευσης και τους μετανάστες κατά τρόπο αμυντικό, αφού τους εκλαμβάνει ως οιονεί «εισβολείς» στη χώρα που συμβάλλουν στην αύξηση του αισθήματος ανασφάλειας. Συνέπεια είναι το θεσμικό και νομικό πλαίσιο να φαίνεται ότι έχει περισσότερο ως στόχο να «θωρακίζει» τη χώρα παρά να διασφαλίζει τα δικαιώματα των μεταναστών. Έτσι, εκπέμπεται το μήνυμα ότι οι μετανάστες δεν είναι ισότιμοι πολίτες, ως φορείς απαραβίαστων θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, οι ίδιοι μάλιστα διαμορφώνουν την αντίληψη ότι βρίσκονται υπό καθεστώς ανοχής στη χώρα με αντίστοιχα αρνητικά συναισθήματα. Με τη σειρά τους, μάλιστα, προβάλλουν την εικόνα της αρνητικής συμπεριφοράς που δέχονται από τις δημόσιες υπηρεσίες στο σύνολο της κοινωνίας αποδίδοντάς της ισχυρά ρατσιστικά αντανάκλαστικά.

Υπό αυτές τις συνθήκες, οι κοινωνικοί φορείς συγκλίνουν στην άποψη ότι ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική, που να αποτυπώνει μια συνολική αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος, δεν φαίνεται να έχει αναπτυχθεί στην Ελλάδα. Ουσιαστικά μέχρι τώρα έχει επιχειρηθεί να ρυθμισθεί και μάλιστα με αποσπασματικό, ημιτελή και συνεπώς αναποτελεσματικό τρόπο,

με θεσμικά εμπόδια και διοικητικές ανεπάρκειες, το ζήτημα της νομιμοποίησης των μεταναστών και της ένταξής τους στην αγορά εργασίας και στην κοινωνία στη βάση της λογικής της προσωρινότητας, αφού μεγάλος αριθμός μεταναστών με μακροχρόνια παραμονή στη χώρα είναι παράνομος. Γεγονός που αποτελεί τη βασική προϋπόθεση για να περιοριστούν τα φαινόμενα παρανομίας, οικονομικής εκμετάλλευσης και κοινωνικού αποκλεισμού.

Αντίθετα, με όρους τυπικούς και στη βάση μιας γραφειοκρατικής αντίληψης των πραγμάτων, θετική αξιολογούν τη μεταναστευτική πολιτική στελέχη των αρμόδιων δημοσίων υπηρεσιών και κρατικών οργανισμών. Αναγνωρίζουν την ύπαρξη θετικών ρυθμίσεων για τους μετανάστες, όπως την προσπάθεια νομιμοποίησης και διασφάλισης της νόμιμης εργασίας, τη ρύθμιση θεμάτων υγείας, ασφάλισης και εκπαίδευσης καθώς και τη δημιουργία δομών και υπηρεσιών για τη διαχείριση της μετανάστευσης, την εξειδίκευση και εκπαίδευση του προσωπικού και την ανάπτυξη δομών πληροφόρησης. Επισημαίνεται μάλιστα ο δυναμικός χαρακτήρας της μεταναστευτικής πολιτικής αφού υποστηρίζουν ότι με τις επάλληλες αλλαγές αντιμετωπίζεται η ανάγκη για συνεχή αναπροσαρμογή στις διαμορφούμενες συνθήκες σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο.

Χωρίς αμφιβολία, όπως συμβαίνει σε πολλούς τομείς ρύθμισης των δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα, η μεταναστευτική πολιτική έχει σε ικανοποιητικό βαθμό ενσωματώσει ρυθμίσεις που προβλέπονται σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο ειδικότερα για την άρση των διακρίσεων και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στελέχη μάλιστα των υπηρεσιών της διοίκησης θεωρούν ότι σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο η διοίκηση διασφαλίζει την προστασία των δικαιωμάτων των αλλοδαπών χωρίς διακρίσεις, με ικανοποιητικούς μηχανισμούς λογοδοσίας. Όμως, οι εκπρόσωποι των κοινωνικών φορέων συμφωνούν ότι η πολιτική όχι μόνο υπολείπεται όσον αφορά το περιεχόμενο και το βαθμό ενσωμάτωσης των κατευθυντήριων γραμμών που έχουν διαμορφωθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα κυρίως στην εφαρμογή της.²² Υπάρχει δηλαδή απόσταση ανάμεσα στο τυπικό πεδίο της ανοιχτής ρύθμισης και στο ουσιαστικό θολό πεδίο της εφαρμογής. Η εκτίμηση είναι ότι ο περιοριστικός τρόπος με τον οποίο ενσωματώθηκαν οι κατευθύνσεις αυτές καθιστά το κανονιστικό πλαίσιο αναποτελεσματικό. Στην πράξη, δεν διασφαλίζει τα δικαιώματα ούτε

22. Βλέπε, αναλυτικότερα, Χ. Βαρουξή, 2008, *Μεταναστευτική πολιτική και Δημόσια Διοίκηση. Μια ανθρωποδικαιωματική προσέγγιση κοινωνικών φορέων και οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών*, Κείμενα Εργασίας 2008/17, Αθήνα, ΕΚΚΕ, σ. 17 επ.

προστατεύει από τις διακρίσεις. Κυρίως, όμως, δεν εξασφαλίζει τη συμμόρφωση των κρατικών οργάνων στους κανόνες δικαίου, ούτε προβλέπει αποτελεσματικές διαδικασίες λογοδοσίας για τη διασφάλιση στην πράξη των εγγυήσεων των δικαιωμάτων των αλλοδαπών.

Σε ό,τι αφορά τη διαδικασία σχεδιασμού της πολιτικής, η ουσιαστική συμμετοχή στη διαβούλευση όλων των αρμοδίων φορέων και των ενδιαφερομένων οργανώσεων αποτελεί την καθοριστική προϋπόθεση για την ανάπτυξη και την αποτελεσματική εφαρμογή κάθε πολιτικής. Η διόγκωση του μεταναστευτικού φαινομένου, η ανάγκη για τεχνογνωσία με βιωματικές αναφορές και η πολυπλοκότητα της μεταναστευτικής πολιτικής καθιστούν αναγκαία τη συμμετοχή στη διαδικασία σχεδιασμού όλων των εμπλεκόμενων μερών. Όμως και στην περίπτωση του σχεδιασμού της μεταναστευτικής πολιτικής φαίνεται ότι μια διαχωριστική γραμμή τέμνει τις εκτιμήσεις και απόψεις των αρμόδιων κρατικών υπηρεσιών και των κοινωνικών φορέων και κλονίζει την αξιοπιστία της διαμορφούμενης πολιτικής. Ενώ, δηλαδή, τα στελέχη των δημοσίων υπηρεσιών που απάντησαν στις σχετικές ερωτήσεις θεωρούν ότι στη διαμόρφωση της πολιτικής συμμετείχαν τα συναρμόδια υπουργεία και οι κοινωνικοί φορείς, όπου κρίθηκε αναγκαίο, καθώς και ότι οι προτάσεις τους λήφθηκαν, κατά το δυνατόν, υπόψη, η άποψη όλων των κοινωνικών φορέων είναι αντίθετη. Υποστηρίζουν ότι η συμμετοχή τους είτε είναι ανύπαρκτη ή, όπου καθίσταται δυνατή, παραμένει ουσιαστικά αποσπασματική και πάντως τυπική. Επισημαίνουν μάλιστα την απουσία θεσμικά συγκροτημένων δομών και διαδικασιών που θα λειτουργούσαν και θα εξασφάλιζαν τη συνέχεια, τη διάρκεια και κυρίως την αξιοπιστία της διαβούλευσης. Είναι διάχυτη η αντίληψη ότι η διαδικασία συμμετοχής των φορέων αυτών στη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής περισσότερο επιδιώκει να συμβάλει στη νομιμοποίηση προαποφασισθέντων ρυθμίσεων παρά να αποτελέσει πραγματικό πεδίο γόνιμης ανταλλαγής απόψεων και συνδιαμόρφωσης της πολιτικής.

β. Εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής

Η πολιτική τοποθέτηση στα θέματα της μεταναστευτικής πολιτικής των στελεχών της διοίκησης, από τη μια, και των κοινωνικών φορέων, από την άλλη, εκφράζεται με ιδιαίτερη οξύτητα στην περίπτωση της αποτίμησης της διοικητικής επάρκειας και ικανότητας για την εφαρμογή της πολιτικής αυτής.

Τα στελέχη της διοίκησης υποστηρίζουν ότι οι ρυθμίσεις αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τις ανάγκες των μεταναστών, η δε διοίκηση ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις για την εφαρμογή τους. Τα προβλήματα εφαρμογής, που μπορεί να παρουσιάζονται, θεωρούν ότι είναι περισσότερο τεχνικής φύσης και

οφείλονται μάλλον στην έλλειψη προσωπικού, σε οργανωτικές αδυναμίες, στις πολύπλοκες διαδικασίες, στην καθυστέρηση της ηλεκτρονικής διασύνδεσης των δημοσίων υπηρεσιών ή την εμπλοκή κατά την εφαρμογή πολλών υπηρεσιών των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, με συνέπεια να παρατηρούνται καθυστερήσεις στους ενδιάμεσους χρόνους που απαιτούνται για τη διεκπεραίωση των υποθέσεων σε όλα τα επίπεδα. Επιπλέον, στελέχη από υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης υποστηρίζουν ότι όσες δυσλειτουργίες παρουσιάζονται οφείλονται κυρίως στην ελλιπή εκπαίδευση, κατάρτιση, στελέχωση και το ελλιπές ενδιαφέρον του προσωπικού των περιφερειακών υπηρεσιών. Διατυπώνουν, μάλιστα, την εκτίμηση ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης και διόρθωσης των αδυναμιών, αφού εκτιμούν ότι σταδιακά καταβάλλεται προσπάθεια για τη συνεχή απλοποίηση των σχετικών διαδικασιών, τον περαιτέρω περιορισμό των εμπλεκόμενων υπηρεσιών των διαφόρων επιπέδων της διοίκησης και, κατά συνέπεια, τον περιορισμό του χρόνου διεκπεραίωσης των υποθέσεων. Επιπλέον, διατυπώνουν την άποψη ότι δεν υφίστανται ούτε είναι αναγκαίοι άτυποι μηχανισμοί αντιμετώπισης των αδυναμιών αυτών και επισημαίνουν ότι οι εμπλεκόμενοι υπάλληλοι προσπαθούν πάντα να αντιμετωπίσουν κάθε περίπτωση μέσα από τους εσωτερικούς μηχανισμούς της υπηρεσίας. Τελικά, τα στελέχη των δημοσίων υπηρεσιών αποδίδουν το μεγαλύτερο βάρος για τα προβλήματα που παρουσιάζονται στις δυσκολίες συναλλαγής με τους αλλοδαπούς στην άγνοια των τελευταίων, στις δυσκολίες επικοινωνίας λόγω των πολιτισμικών διαφορών, στην καχυποψία των αλλοδαπών για τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Με τον τρόπο αυτόν περιορίζουν τη σημασία που έχουν η ανάγκη καλύτερου συντονισμού μεταξύ των αρμοδίων φορέων, η έλλειψη προσωπικού και της απαραίτητης υποδομής και οργάνωσης των υπηρεσιών καθώς και σε αρκετές περιπτώσεις οι αρνητικές στάσεις των υπαλλήλων.

Τις διαπιστώσεις αυτές αμφισβητούν οι εκπρόσωποι των φορέων που υποστηρίζουν ότι οι ρυθμίσεις όχι μόνο εφαρμόζονται με αργούς ρυθμούς αλλά, κυρίως, δεν ανταποκρίνονται ούτε στις ανάγκες των μεταναστών ούτε στις δυνατότητες της διοίκησης. Θεωρούν ότι η διοίκηση συσσωρεύοντας ογκώδη εργασία αντιμετωπίζει σοβαρές δυσκολίες να εφαρμόσει το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, γιατί το ίδιο το πλαίσιο είναι ασαφές, πολύπλοκο και δαιδαλώδες. Σε αυτό προστίθενται οι οργανωτικές αδυναμίες της διοίκησης, οι περιορισμένες υποδομές και οι ανεπαρκείς ανθρώπινοι πόροι. Οι δυσκαμψίες αυτές επιβαρύνουν τις επαφές των μεταναστών με τη διοίκηση, καθώς καθιστούν τη διαδικασία για την αντιμετώπιση των υποθέσεων τους μακρόχρονη, με συνέπεια την απώλεια χρόνου και εισοδημάτων, ενώ αποτε-

λούν συχνά έναν επιπλέον αποτρεπτικό λόγο για την εμπλοκή τους στη διαδικασία νομιμοποίησής τους.

Όμως, σε κάθε περίπτωση, οι δυσλειτουργίες αυτές δεν είναι απλώς τεχνικού χαρακτήρα, αλλά οφείλονται σε βαθύτερους λόγους, όπως η έλλειψη μακροπρόθεσμης πολιτικής, η έλλειψη εμπειρίας, καθώς και στα εμπεδωμένα στερεότυπα για τους μετανάστες, τα οποία συνδέονται με ζητήματα εθνικής ταυτότητας και ζητήματα αντιμετώπισης της ετερότητας και του διαφορετικού. Για τον λόγο αυτόν, παρά τις επιμέρους βελτιώσεις και την ελάφρυνση των γραφειοκρατικών φορτίων σε σχέση με το παρελθόν, δεν φαίνεται να αντιμετωπίζονται τα ουσιαστικότερα προβλήματα που συνδέονται με την ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία και την αγορά εργασίας. Άλλωστε, προβλήματα που συνδέονται με το θεσμικό και νομικό πλαίσιο υποστηρίζουν ότι δημιουργούν τις προϋποθέσεις για την ανάπτυξη άτυπων μηχανισμών και δικτύων για την αντιμετώπιση των αδυναμιών, γεγονός που αναπαράγει την αναξιοπιστία και την αναποτελεσματικότητα.

Συνεπώς, η ουσιαστική απάντηση στα προβλήματα που θέτει η μαζική είσοδος των μεταναστών δεν απαιτεί απλώς την οργανωτική και λειτουργική βελτίωση των διοικητικών δομών. Προϋποθέτει την αντιμετώπιση της μετανάστευσης όχι ως φαινόμενου που πρέπει να ελεγχθεί με αστυνομικά μέτρα, αλλά ως νέας σύνθετης πραγματικότητας που διαμορφώνει νέους κοινωνικούς, οικονομικούς και πολιτισμικούς όρους στην ελληνική κοινωνία. Πραγματικότητα, που πρέπει να αντιμετωπιστεί σοβαρά, με ανοιχτό και ειλικρινή διάλογο, με αξιόπιστη και αποτελεσματική εφαρμογή των νόμων σε συνεργασία με την κοινωνία πολιτών και τους μηχανισμούς λογοδοσίας και ελέγχου. Η δυνατότητα ελέγχου της διοίκησης, με την ανάπτυξη προληπτικών και κατασταλτικών μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας, αλλά και με την παράλληλη διευκόλυνση της δυνατότητας προσφυγής των ενδιαφερομένων για την άρση των διοικητικών ανεπαρκειών και της κακοδιοίκησης, αποτελεί την αναγκαία προϋπόθεση για την αύξηση της αξιοπιστίας της διοίκησης και για την αποτελεσματική ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

γ. Επικοινωνία και πρόσβαση των αλλοδαπών στη δημόσια διοίκηση

Φαίνεται ότι για την επαφή τους με τις υπηρεσίες οι μετανάστες χρησιμοποιούν όλους τους τρόπους πρόσβασης που κρίνουν πρόσφορους ανάλογα με την περίπτωση που αντιμετωπίζουν ή τον φορέα που απευθύνονται. Αυτό σημαίνει ότι ενεργοποιούν και αξιοποιούν τα συλλογικά όργανα εκπροσώπησής τους, τους συνδικαλιστικούς φορείς αλλά και εκπροσώπους τους. Είναι

ενδιαφέρον ότι αξιοποιούν τα άτυπα δίκτυα²³ ή την προσωπική επαφή, όταν απευθύνονται σε κοινωνικές οργανώσεις και κοινωνικούς φορείς, ενώ χρησιμοποιούν περισσότερο τυπικές διαδικασίες, όταν απευθύνονται στην κρατική διοίκηση. Στην περίπτωση αυτή, οι αλλοδαποί έρχονται σε επαφή με την υπηρεσία οι ίδιοι ή μέσω δικηγόρου και υποβάλλουν ερωτήματα συνήθως εγγράφως, ενώ συχνά κοινωνικοί φορείς υποβάλλουν προς την υπηρεσία αιτήματα και επεξηγήσεις για περιπτώσεις αλλοδαπών που τους εκπροσωπούν. Μπορεί να θεωρηθεί ότι αυτή η τυπική διαδικασία επιβάλλεται από τη φύση της σχέσης των μεταναστών με τις κρατικές υπηρεσίες, όμως φαίνεται ότι σε πολλές περιπτώσεις υποδηλώνει την έλλειψη εμπιστοσύνης για τη βούληση ή την επάρκεια των υπηρεσιών να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα τους

Η εικόνα αναξιοπιστίας της διοίκησης, επιπλέον, αποτυπώνεται στα θέματα και τις διαδικασίες ενημέρωσης των μεταναστών. Για την ενημέρωση και πληροφόρησή τους σε θέματα που αφορούν στην παραμονή και στην ένταξή τους στην οικονομία και την ελληνική κοινωνία, οι μετανάστες αξιοποιούν κυρίως άτυπα δίκτυα επικοινωνίας, όπως η προσωπική επαφή με μέλη της οικογένειάς τους που ήδη έχουν εισέλθει στη χώρα ή με άλλα άτομα της εθνικότητάς τους. Η ενημέρωσή τους, επίσης, γίνεται είτε από το μεταναστευτικό τύπο, είτε από τα σωματεία, τις ενώσεις τους και τους συνδικαλιστικούς φορείς.

Οι υπηρεσίες του δημοσίου κυρίως αναφέρουν ως πηγή πληροφόρησης των μεταναστών την παροχή πληροφοριών από τις ίδιες τις υπηρεσίες, χωρίς, όμως, οι μετανάστες και οι φορείς τους να θεωρούν ότι αποτελούν αξιόπιστη και ασφαλή πηγή ενημέρωσης. Κυρίως ως πηγές πληροφόρησης αναφέρονται οι δήμοι του τόπου κατοικίας, οι αρμόδιες περιφερειακές υπηρεσίες, άλλα συναρμόδια υπουργεία και τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ), όπως επίσης και τα κατά τόπους προξενεία. Γενική διαπίστωση αποτελεί η έλλειψη συγκροτημένου και ολοκληρωμένου συστήματος υποδοχής των μεταναστών που θα διευκόλυνε την προσέγγιση της διοίκησης από τους μετανάστες. Πάντως, σε όλες τις περιπτώσεις, τονίζεται ότι η αποτελεσματικότητα εξαρτάται από τη δυνατότητα επικοινωνίας και το επίπεδο ευαισθησίας κάθε υπαλλήλου, και για το λόγο αυτόν τονίζεται η ανάγκη βελτίωσης και αναβάθμισης των ποιοτικών χαρακτηριστικών των υπαλλήλων. Σε κάθε περίπτωση, φαίνεται ότι το υπάρχον σύστημα υποδοχής είναι ανεπαρκές, αναποτελεσματικό και μάλλον εξαντλείται στην αποκλειστική ρύθμιση της εισόδου των αλλοδαπών, χωρίς να

23. Για το ρόλο των κοινωνικών δικτύων στο Α. Μαρβάκης, Δ. Παροάνογλου, Μ. Παύλου, όπ. παρ. σ. 19.

ρυθμίζει την υποστήριξη των μεταναστών μετά την είσοδό τους στη χώρα. Δημιουργεί, με τον τρόπο αυτό, τις προϋποθέσεις για την ανάπτυξη φαινομένων εξαθλίωσης των μεταναστών, τον κίνδυνο εμφάνισης οργανωμένου εγκλήματος και κυρίως διεύρυνσης των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού.

Για τον λόγο αυτόν, επισημαίνεται η αναγκαιότητα να διασφαλίζεται η αμεσότητα της επαφής, να οικοδομείται σχέση εμπιστοσύνης ανάμεσα στους μετανάστες, τις υπηρεσίες και τους φορείς και να εκδηλώνεται το αναγκαίο ενδιαφέρον, χωρίς να υποκρύπτεται υστεροβουλία. Με τον τρόπο αυτόν και υπό αυτές τις προϋποθέσεις μπορούν να αμβλυνθούν οι αρνητικές συνέπειες που οφείλονται στην άγνοια ή ελλιπή γνώση της γλώσσας, στις πολιτισμικές διαφορές και να διευκολυνθεί η αποδοχή των εξηγήσεων που παρέχονται στους μετανάστες. Κυρίως, όμως, να περιορισθούν οι προκαταλήψεις και οι αρνητικές στάσεις που χαρακτηρίζουν τις σχέσεις μεταναστών, της κοινωνίας, των υπηρεσιών και των φορέων που εμπλέκονται στο σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής.

Πρέπει, δηλαδή, να ανατραπεί η αντίληψη των στελεχών της δημόσιας διοίκησης που θεωρούν, ως προβλήματα που δυσχεραίνουν τη δυνατότητα επαφής, το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο και την αδυναμία ένταξης των μεταναστών στην ελληνική πραγματικότητα. Η αντίληψη αυτή υποδηλώνει σε μεγάλο βαθμό τη στάση επιφύλαξης που εκφράζουν τα στελέχη της διοίκησης απέναντι στους μετανάστες και την τάση να αποδίδουν τις ευθύνες για τα προβλήματα επαφής και επικοινωνίας περισσότερο στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και την κουλτούρα τους.

Από αυτήν την άποψη, ενδιαφέρον έχει να αναζητηθεί ο τρόπος με τον οποίο κατανοούν τα στελέχη της διοίκησης τον μετανάστη και προσλαμβάνουν την εικόνα του, ποιες στερεοτυπικές αντιλήψεις ενεργοποιούνται και κυρίως ποια είναι η κοινωνική αναπαράσταση αυτών των στερεοτύπων που αναπτύσσεται. Σε αυτήν την περίπτωση διαπιστώνεται και με ανάγλυφο τρόπο αποτυπώνεται η διαχωριστική γραμμή που διαπερνά τις αντιλήψεις και τη σχέση που αναπτύσσεται ανάμεσα στη διοίκηση και τους μετανάστες και τους κοινωνικούς φορείς.

Η αντίληψη που κυριαρχεί στα στελέχη της διοίκησης επιβεβαιώνει τη βασική διαπίστωση ότι ο μετανάστης αντιμετωπίζεται από τις δημόσιες υπηρεσίες ως «ξένος», μη ισότιμο μέλος της κοινωνίας, θύμα της παγκοσμιοποίησης που, ως υπήκοος τρίτης χώρας, αναγκάζεται να εκπατριστεί με σκοπό την εξεύρεση εργασίας. Η αντίληψη αυτή τοποθετεί τον μετανάστη απέναντι στην κοινωνία αφού παραμένει ένα ξένο σώμα με το οποίο αναπτύσσεται μια «εξωτερική σχέση», που για το δημόσιο εξαντλείται στην παροχή ενός νομι-

μοποιητικού εγγράφου με το οποίο διασφαλίζεται η νόμιμη παραμονή στη χώρα. Άλλωστε, είναι χαρακτηριστικό ότι, εκτός από το πραγματικό πρόβλημα επικοινωνίας που παρατηρείται λόγω της έλλειψης γνώσης της γλώσσας, χρεώνεται στο μετανάστη ότι αδυνατεί να επικοινωνήσει με τις υπηρεσίες γιατί έχει διαφορετικά πολιτισμικά χαρακτηριστικά και αντιμετωπίζει τις υπηρεσίες του κράτους με καχυποψία.

Ουσιαστικά, όμως, σύμφωνα με την άποψη των εκπροσώπων των κοινωνικών φορέων που συμμετείχαν στην έρευνα, η αντίληψη αυτή αντανakλά την έντονη καχυποψία και δυσπιστία των δημόσιων λειτουργών για τους αλλοδαπούς, η οποία συνοδεύεται από έλλειψη ενδιαφέροντος για τα προβλήματα των μεταναστών και μειωμένη διαθεσιμότητα του προσωπικού. Η αντιμετώπιση των μεταναστών από τους υπαλλήλους, σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, έχει χαρακτήρα διεκπαιρωτικό, με συνέπεια να λείπει η «αίσθηση καθήκοντος» και να συνοδεύεται συχνά από κακή και αγενή συμπεριφορά.

5. Μια κριτική αποτίμηση

Στην ανάλυση που προηγήθηκε, επιχειρήσαμε να δείξουμε ότι η έκταση των μεταναστευτικών ροών και η συνακόλουθη ανασύνθεση των κοινωνιών υποδοχής διαμορφώνουν πλέον νέους όρους οικονομικής ανάπτυξης, δημογραφικής επέκτασης, διαχείρισης της αγοράς εργασίας, κοινωνικής ένταξης ή ανάπτυξης φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού και ανάδειξης φαινομένων πολυπολιτισμικής συγκρότησης της κοινωνίας. Σε αυτές τις συνθήκες, η μετανάστευση αναδεικνύεται σε καθοριστικό, με ιδιαίτερη πολυπλοκότητα, πεδίο σχεδιασμού και άσκησης δημόσιας πολιτικής. Τη συνθετότητα και τη δυναμική του αναδεικνύουν οι βασικές διαπιστώσεις που ακολουθούν.

1. Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, οι εξελίξεις στην αγορά εργασίας, οι νέες ανάγκες και προοπτικές που διαμορφώνονται, μεταμορφώνουν την Ελλάδα σε χώρα υποδοχής και εγκατάστασης μεγάλου αριθμού μεταναστών με συνέπεια να καταγράφονται σημαντικές διαρθρωτικές αλλαγές στην ελληνική οικονομία και κοινωνία. Η μετανάστευση αποτελεί και θα αποτελεί τις επόμενες δεκαετίες κεντρικό θέμα στη συζήτηση και τη χάραξη πολιτικής για την οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική συνοχή και τις αναγκαίες κοινωνικές αναπροσαρμογές στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση.
2. Η έκταση και η πολυπλοκότητα των χαρακτηριστικών του μεταναστευτικού ρεύματος, η ανάγκη για αφομοίωσή του από τη δομή της οικονομίας και η,

έστω και με ορισμένες αντιδράσεις, αποδοχή του συνολικά από την κοινωνία, επιβάλλουν την αναθεώρηση του τρόπου προσέγγισης και ανάλυσης των νέων κοινωνικών και οικονομικών πραγματικοτήτων που διαμορφώνονται. Απαιτούν την αντιμετώπισή του από τις δημόσιες πολιτικές με ένα τρόπο ολοκληρωμένο, που να εντάσσει στο συνολικό σχεδιασμό, σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, τα θέματα απασχόλησης, κοινωνικής ένταξης και αποκλεισμού του μεταναστευτικού εργατικού δυναμικού.

3. Η μετανάστευση αγγίζει όλες τις παραμέτρους που προσδιορίζουν τη δυναμική και τις προοπτικές της οικονομίας και της κοινωνίας και, συνεπώς, θέτει, από αυτήν την άποψη, σε προτεραιότητα πολιτικές ρύθμισης και διαχείρισης που διασφαλίζουν από τη μία την αξιοποίηση της δυναμικής που διαμορφώνουν οι μετανάστες και από την άλλη αμβλύνουν τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού. Είναι αναγκαία, συνεπώς, η ενίσχυση των διοικητικών δομών για την αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης, ώστε να αναπτύσσονται και εφαρμόζονται συνολικές πολιτικές προσεγγίσεις, σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.
4. Από αυτήν την άποψη, η μετανάστευση και οι πολιτικές αντιμετώπισής της αναδεικνύονται σε κρίσιμο πεδίο προσέγγισης της σχέσης κοινωνίας και κράτους. Σε πεδίο όπου αντανακλάται ο βαθμός αποτελεσματικότητας των κρατικών πολιτικών και των ρυθμιστικών παρεμβάσεων του κράτους με την ανάπτυξη μιας ενεργούς μεταναστευτικής πολιτικής που, με τη συμμετοχή της κοινωνίας, κατά τρόπο συνολικό και αποτελεσματικό αποβλέπει στη ρύθμιση όλου του μεταναστευτικού κύκλου. Σε ένα χώρο όπου, με κρισιμότητα για την κοινωνική συνοχή, συναντώνται κοινωνικές σχέσεις, κοινωνικές αξίες, αντιθετικές πολιτικές επιλογές και διαχειριστικές λογικές που οφείλουν να αμβλύνουν τις πολιτικές και κοινωνικές αντιθέσεις.
5. Ο ανεπαρκής και αναποτελεσματικός σχεδιασμός, οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, η έλλειψη υποδομών και η ανορθολογική κατανομή πόρων, η πολύπλοκη νομοθεσία, τα ελλιπή και αναποτελεσματικά συστήματα ενημέρωσης, η υποβάθμιση των αρμόδιων υπηρεσιακών μονάδων και η συνολική υποβάθμιση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών διαμορφώνουν την εικόνα διοίκησης σε αναστολή. Η κινητροποίηση της διοίκησης υπολείπεται σε μεγάλο βαθμό, με συνέπεια να αδυνατεί να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την πρόκληση της μεταναστευτικής πλημμυρίδας.
6. Για την εφαρμογή της πολιτικής, η διοίκηση σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο παρουσιάζει σημαντικά προβλήματα ελλιπούς οργάνωσης και δυσλειτουργίας, που παράλληλα με τις αγκυλώσεις και τις ανε-

πάρκειες των κανονιστικών ρυθμίσεων, δυσχεραίνει την προσπάθεια αποτελεσματικής υποδοχής και ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Οι ανεπάρκειες αυτές συμβάλλουν στη δημιουργία άτυπων δικτύων ή στην ενεργοποίηση εθελοντικών οργανώσεων, όχι πάντα με σαφείς στοχοθετήσεις, που δραστηριοποιούνται για τη διευκόλυνση και την αντιμετώπιση των προβλημάτων των μεταναστών στην προοπτική ένταξης τους στην ελληνική κοινωνία και αγορά εργασίας.

7. Τα προβλήματα αντιμετώπισης της μετανάστευσης δεν είναι μόνο οργανωτικής ή λειτουργικής φύσης. Έχει διαμορφωθεί μια διαχωριστική γραμμή για όλα τα θέματα που αφορούν στην αποτίμηση της μεταναστευτικής πολιτικής και τον τρόπο αντιμετώπισης των μεταναστών από τη διοίκηση. Γραμμή που αποτυπώνει το χάσμα που αναπτύσσεται ανάμεσα στην αντίληψη που κυριαρχεί στους κοινωνικούς φορείς και τις ενώσεις των μεταναστών για την ανεπάρκεια της μεταναστευτικής πολιτικής και την αναποτελεσματικότητα της εφαρμογής της και στην εκτίμηση των στελεχών της διοίκησης για ουσιαστική και λυσιτελή αντιμετώπιση των θεμάτων της μετανάστευσης και των μεταναστών. Διαμορφώνεται μια πολωτική σχέση που δεν συμβάλλει στην άρση των προκαταλήψεων και αρνητικών στάσεων και στη συνακόλουθη ανάπτυξη κλίματος εμπιστοσύνης ανάμεσα στη διοίκηση και την κατηγορία αυτή του πληθυσμού. Με τον τρόπο αυτόν, το γενικότερο πρόβλημα αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας που παρουσιάζει η δημόσια διοίκηση οξύνεται ακόμη περισσότερο, με συνέπεια να μην αντιμετωπίζονται κρίσιμα προβλήματα και να διακυβεύεται η ανάπτυξη φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού και περιθωριοποίησης ευρύτερων κοινωνικών ομάδων.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Αμίτσις Γ. και Λαζαρίδη Γ., 2001, *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.
- Βαρουξή Χ., 2008, «Μεταναστευτική πολιτική και δημόσια διοίκηση. Μια ανθρωποδικαιωματική προσέγγιση κοινωνικών φορέων και οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών», *Κείμενα Εργασίας 2008/17*, Αθήνα, ΕΚΚΕ.
- Γεωργούλας Σ., 2003, «Το νομικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα τον εικοστό αιώνα- Μια ιστορική, κριτική οπτική», στο Κ. Κασιμάτη κ.ά., *Μεταναστευτική πολιτική και στρατηγική ένταξης*, Αθήνα, Gutenberg.

- Δεμερτζής Ν., 1996, *Ο λόγος του εθνικισμού*, Αθήνα, εκδ. Σάκκουλα.
- Καβουνίδη Τ., 2002, *Τα χαρακτηριστικά των μεταναστών. Το ελληνικό πρόγραμμα νομιμοποίησης έτους 1998*, Αθήνα, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας, τόμ. 2.
- Κασιμάτη Κ. (επιμ.), 2003, *Πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης. Η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών*, Αθήνα, Gutenberg.
- Κατοορίδας Δ. και Καψάλης Α., 2003, «Η σύγχρονη ελληνική μεταναστευτική πολιτική: περιεχόμενο και αποτελέσματα», *Τετράδια ΙΝΕ*, Αθήνα, ΙΝΕ.
- Καψάλης Α. και Λινάρδος-Ρυλμόν Π. (επιμ.), 2005, *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα μεταναστών*, Αθήνα, ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Καψάλης Α. και Λινάρδος-Ρυλμόν Π., 2005, «Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική», στο Καψάλης Α. και Λινάρδος-Ρυλμόν Π. (επιμ.), *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα μεταναστών*, Αθήνα, ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Καψάλης Α., 2008, «Ευρωπαϊκό μοντέλο επιλεκτικής μετανάστευσης: Ξενοφοβική προσέγγιση ή οικονομικός ρεαλισμός;» στο *Ενημέρωση*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τόμ. 152.
- Κοντιάδης Ξ., 2001, *Μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση.
- Κρητικίδης Γ., 2004, «Η μετανάστευση στην Ελλάδα», στο *Ενημέρωση*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τόμ. 104.
- Λιανός Θ. Π., 2003, *Σύγχρονη μετανάστευση στην Ελλάδα. Οικονομική διερεύνηση*, Αθήνα, ΚΕΠΕ.
- Λινάρδος-Ρυλμόν Π., 2000, «Ζητήματα πολιτικής σχετικά με την νομιμοποίηση των αλλοδαπών στην Ελλάδα», *Τετράδια ΙΝΕ*, Αθήνα, ΙΝΕ, τόμ. 18-19.
- Λινάρδος-Ρυλμόν Π., 2003, «Η αναγκαιότητα μιας νέας προσέγγισης της μετανάστευσης», *Τετράδια ΙΝΕ*, Αθήνα, ΙΝΕ.
- Μαρβάκης Α., Παρασσανόγλου Δ. και Παύλου Μ., 2001, *Οι μετανάστες στην Ελλάδα*, Αθήνα, εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- Μπάγκαβος Χ. και Δ. Παπαδοπούλου (επιμ.), 2006, *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Αθήνα, εκδ. Gutenberg.
- Μπάγκαβος Χ. και Δ. Παπαδοπούλου, 2003, «Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική», Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Niessen J. and Y. Schibel, 2007, «Εγχειρίδιο σχετικά με την ένταξη για υπευθύνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες», Migration Policy Group (MPG), Γ.Δ. Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας της ΕΕ, Ευρωπαϊκές Κοινότητες, (δεύτερη έκδοση).
- ΟΚΕ, 2000, «Μετανάστευση και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια», Αθήνα, Γνώμη της ΟΚΕ.
- Ροζανβαλόν Πιερ, 2001, *Το νέο κοινωνικό ζήτημα. Επανεξετάζοντας το κράτος πρόνοιας*, Αθήνα, Μεταίχμιο.
- Ρομπόλης Σ., 2008, *Η μετανάστευση από και προς την Ελλάδα. Απολογισμοί και προοπτικές*, Αθήνα, Επίκεντρο.

- Ρομπόλης Σ., 2004, «Πολιτικές μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση», στο *Ενημέρωση*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, τόμ. 104.
- Σιμόπουλου Χ., 2005, «Η σχέση των μεταναστών με τη διοίκηση: προβλήματα και προτάσεις βελτίωσης της διαδικασίας», στο Α. Καψάλης και Λινάρδος-Ρυλμόν Π. (επιμ.), *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα μεταναστών*, Αθήνα, ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Συνήγορος του Πολίτη, 2001, *Ετήσια Έκθεση*, Αθήνα.
- Τριανταφυλλίδου Α., 2005, *Ελληνική μεταναστευτική πολιτική*, Αθήνα, ΕΛΙΑΜΕΠ.
- Τσαρδανίδης Χ., 2001, «Μετανάστευση και η εξωτερική πολιτική της Ελλάδας», στο Γ. Αμίτσης και Γ. Λαζαρίδης (επιμ.), *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εκδ. Παπαζήση.
- Τσουκαλάς Κ., 1981, *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα*, Αθήνα, Θεμέλιο.
- Τσουκαλάς Κ., 1986, *Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Αθήνα, Θεμέλιο.
- Featherstone Κ. (επιμ.), 2007, *Πολιτική στην Ελλάδα. Η πρόκληση του εκουγχρονισμού*, Αθήνα, Εκδόσεις Οκτώ.
- Χαραλάμπης Δ., 1998, *Δημοκρατία και παγκοσμιοποίηση*, Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Hobsbawm E., 2001, *Στους ορίζοντες του 21ου αιώνα. Μετά την εποχή των άκρων*, Αθήνα, Θεμέλιο.
- Hobsbawm E., 2007, *Παγκοσμιοποίηση, δημοκρατία και τρομοκρατία*, Αθήνα, Θεμέλιο.
- Ψημμένος Ι., 2004, *Μετανάστευση από τα Βαλκάνια*, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, Β΄ έκδοση.

Ξενογλώσση

- Beck U., 2003, *Pouvoir et contre pouvoir à l'ère de la mondialisation*, Paris, éd. Flammarion.
- Commission of the European Communities, 2007, «Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Social Committee of the Regions», Third Annual Report of Migration and Integration, Brussels, COM (2007) 512 final.
- Commission des Communautés Européennes, 16 Jul. 2004, «Rapport annuel pour la migration et l'adhésion», Communication de la Commission au Conseil Européen et au Parlement Européen, Bruxelles.
- Council document 14615/04.
- European Union Agency for Fundamental Rights, 2007, «Report of Racism and Xenophobia in the Member States of the EU», FRA (TK-AK-07-002-EN-C).

- Fitoussi J. et Rosanvallon P., 1996, *Le nouvel age des inégalités*, Paris, éd. du Seuil.
- Formaini R., 1990, *The myth of scientific public policy*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 2nd ed.
- Geddes A. and Niessen J., 2005, *European civic citizenship and inclusion index*, Brussels, British Council.
- Goggin M., Bowman A., Lester J. and O'Toole L., 1990, *Implementation theory and practice. Toward a third generation*, USA, HarperCollins.
- Hall R. H. and R. E. Quinn (eds), 1983, *Organizational theory and public policy*, London, Sage.
- Krugman P., 1998, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre échange*, Paris, éditions La Découverte.
- Nair S., 1993, «Mondialisation et migration. L'axe Sud Nord», στο *Les migrations internationales*, Lausanne, Payot.
- Niessen J. and Kate M-A., 2007, *From principles to practice. The common basic principles on integration and the handbook conclusions*, MPG.
- Vincent de Gaulejac, 2005, *La société malade de la gestion*, Ed. Paris, du Seuil.
- Robolis S., 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, *L'immigration en Grèce*, Rapports pour la Grèce, Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI), Organisation de Coopération et de Développement Économique, Paris, Réunion de SOPEMI.
- Younis T. (ed.), 1990, *Implementation in public policy*, USA, Dartmouth, Brookfield.