

## ***Από τη θεωρία στην πράξη: εμπειρίες μεταναστών από το μεταναστευτικό καθεστώς στην Ελλάδα***

Καταρχήν θα ήθελα να σας ευχαριστήσω για την πρόσκληση και τη δυνατότητα που μου δίνετε να συμμετάσχω στη σημερινή ημερίδα. Είναι αλήθεια ότι τα τελευταία χρόνια έχουν αυξηθεί σημαντικά οι ημερίδες και τα συνέδρια γύρω από ζητήματα που αφορούν στη μετανάστευση. Είναι αλήθεια όμως επίσης ότι όσο μεγάλος και αν είναι αυτός ο αριθμός, η μετανάστευση είναι τόσο σημαντικό και πολυδιάστατο φαινόμενο, που επιπρόσθετες συζητήσεις πάνω στις ποικίλες πτυχές του μόνο καλό μπορούν να κάνουν.

Στο σύντομο χρόνο που διαθέτω θα επιχειρήσω μια απόπειρα χαρτογράφησης της δυναμικής εξέλιξης του σύγχρονου μεταναστευτικού καθεστώτος στην Ελλάδα, όπως αυτό οριοθετείται στη θεωρία (το γράμμα του νόμου) αλλά και στην πράξη (εφαρμογή του νόμου). Όλα αυτά υπό το πρίσμα της πρόσληψης ή καλύτερα της βίωσης αυτού του καθεστώτος από την πλευρά των ίδιων των μεταναστών. Ασφαλώς, σε ό,τι αφορά το τελευταίο, δηλαδή τις εμπειρίες των μεταναστών, θα ήταν ευχής έργον, κατά τη διάρκεια της συζήτησης, η παρουσίαση αυτή να εμπλουτιστεί ή και να διαψευστεί από τους μετανάστες που παρευρίσκονται σήμερα εδώ. Γιατί βέβαια, η ερευνητική εμπειρία όσο συνεπής και αν προσπαθήσει να είναι, δεν δύναται να υποκαταστήσει τη βιωματική εμπειρία των ίδιων των εμπλεκόμενων κοινωνικών υποκειμένων. Ας περάσουμε όμως στο θέμα μας.

### ***Μεταναστευτικό καθεστώς***

Πρώτα από όλα, ας αποσαφηνίσουμε τον τίτλο της εισήγησης αυτής. Με την έννοια μεταναστευτικό καθεστώς εννοούμε το σύνολο των θεσμικών και κοινωνικών αποφάσεων και δράσεων από το σύνολο των φορέων (πολιτικών, συλλογικών και ατομικών) που εμπλέκονται συνθετικά αλλά και αντιθετικά και συγκροτούν τη δυναμική – και πολλές φορές αντιφατική – μεταναστευτική πραγματικότητα.

Αυτό που δεν εννοούμε με την έννοια «μεταναστευτικό καθεστώς» είναι η μονόπλευρη επιβολή από πλευράς ισχυρότερων παραγόντων, όπως π.χ. το κράτος ή η διοίκηση, του πλαισίου δράσης και αντίδρασης των λιγότερο ισχυρών παραγόντων, όπως οι μετανάστες. Χαρακτηριστικές ως προς αυτό είναι οι συνεχείς μεταβολές του

θεσμικού πλαισίου ρύθμισης της μετανάστευσης: είναι ενδεικτικό – ας με διορθώσετε εάν κάνω λάθος στους αριθμούς – ότι ο Ν. 2910/2001 υπέστη 66 τροποποιήσεις, ενώ ο Ν. 3386/2005 μετρά ήδη 17! Οι τροποποιήσεις αυτές πέραν του ότι αποτελούν ομολογία νομοθετικών κενών και ανεπαρκειών, είναι και αποτέλεσμα της προσαρμογής του νομοθέτη σε διαδεδομένες κοινωνικές πρακτικές. Είναι χαρακτηριστικό δε ότι σε αρκετές περιπτώσεις το κράτος και η διοίκηση αναγκάζονται να προσαρμόζονται στις κοινωνικές αυτές πρακτικές και πραγματικότητες, αναιρώντας πολλές φορές την ίδια τη φιλοσοφία του νομοθετικού πλαισίου: ενώ, λοιπόν, το όλο νομοθετικό πλαίσιο ρύθμισης της μεταναστευτικής εργασίας βασίζεται στη με συμβόλαιο σύνδεση του εργαζόμενου μετανάστη με ένα συγκεκριμένο εργοδότη, με το Ν. 3536/2007 και πιο συγκεκριμένα με το άρθρο 6, παρ. 1, προβλέπεται ότι «ειδικά για την περίπτωση απασχόλησης ατόμων σε γεωργικές εργασίες, οικοδόμων, αποκλειστικών νοσοκόμων και προσωπικού εργαζομένου κατ' οίκον, με σχέση εξαρτημένης εργασίας σε περισσότερους του ενός μη σταθερούς εργοδότες, *δεν απαιτείται προσκόμιση σύμβασης εργασίας*».

Το συγκεκριμένο παράδειγμα καθώς και πλείστα άλλα, όπως π.χ. η δυνατότητα αγοράς ενσήμων από τους μετανάστες και τις μετανάστριες που δεν κατέχουν τον επαρκή αριθμό, είναι ενδεικτικά της δυναμικής εξέλιξης του ρυθμιστικού πλαισίου της μετανάστευσης, το οποίο πολύ συχνά καλείται να προσαρμοστεί στην κοινωνική πραγματικότητα.

Σε όλο δε το φάσμα εγκαθίδρυσης ή ορθότερα πραγμάτωσης του μεταναστευτικού καθεστώτος, η διοίκηση και οι φορείς της διαδραματίζουν σπουδαιότατο ρόλο, αποτελούν ουσιαστικά τον έναν από τους δυο (ο άλλος είναι οι μετανάστες) κεντρικούς πρωταγωνιστές του δράματος.

### ***Η σύντομη ιστορία του σύγχρονου μεταναστευτικού καθεστώτος στην Ελλάδα και ο ρόλος της διοίκησης***

Υπό αυτό το πρίσμα μπορεί κανείς να κατανοήσει καλύτερα ίσως τη διαχρονική εξέλιξη της μεταναστευτικής πολιτικής στη χώρα μας από το 1991 και έπειτα. Αρχικά, λοιπόν, η μετανάστευση ιδωμένη από το ελληνικό κράτος ως «ένα παροδικό ιστορικό ατύχημα» σύμφωνα με τα λεγόμενα του Συνηγόρου του Πολίτη, αντιμετωπίστηκε αποκλειστικά ως ζήτημα εθνικής ασφάλειας και δημόσιας τάξης. Είναι χαρακτηριστικό ότι το μοναδικό στοιχείο που επιβιώνει από το Ν. 1975/1991 είναι οι «ομάδες δίωξης λαθρομετανάστευσης», οι γνωστοί σε όλους

«συνοριοφύλακες». Από την κατά κοινή ομολογία αστυνομοκρατική λογική αντιμετώπισης του φαινομένου περάσαμε σταδιακά σε πιο «ορθολογικές», σε πιο ρεαλιστικές αντιμετώπισεις. Σε κάθε δε βήμα, μικρό ή μεγάλο, προς την κατεύθυνση της εμπέδωσης της ανάγκης μιας ρεαλιστικότερης διαχείρισης του μεταναστευτικού φαινομένου η διοίκηση ανελάμβανε όλο και μεγαλύτερες ευθύνες.

Η πρώτη ουσιαστική εμπλοκή ενός διοικητικού φορέα, πέρα από τους μηχανισμούς άμεσου κατασταλτικού ελέγχου συντελέστηκε με το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998. Το βάπτισμα του πυρός το πήρε κατά βάση ο ΟΑΕΔ στα πλαίσια μιας διαδικασίας, η οποία ομολογουμένως δεν κάλυψε ούτε κατά το ήμισυ τους ήδη υπάρχοντες μετανάστες στη χώρα. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και στα πλαίσια της ίδιας της διαδικασίας υπήρξε από την πρώτη φάση απόκτησης της λευκής κάρτας στη δεύτερη φάση απόκτησης της πράσινης κάρτας μια διαρροή 158.781 μεταναστών, ποσοστό δηλαδή 42,7%. Οι δε καθυστερήσεις στην έκδοση των πολλαπλών απαιτούμενων δικαιολογητικών από διάφορους διοικητικούς φορείς (Εφορία, ΙΚΑ κλπ.) αποτέλεσε το βασικό ανασταλτικό παράγοντα για τη μη κατάθεση αίτησης από πλευράς πολλών μεταναστών που πληρούσαν τις προϋποθέσεις.

Με την ψήφιση του Ν. 2910/2001, τίθεται για πρώτη φορά ένα ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο ρύθμισης της μετανάστευσης, που απομακρύνεται θεωρητικά από την κατασταλτική λογική του Ν. 1975/1991. Όπως σημειώνεται στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου:

«Η ρύθμιση αυτή πηγάζει από την αντίληψη ότι οι αλλοδαποί δεν είναι μια επιπλέον φορτική αστυνομική ύλη, αλλά πρόσωπα και κοινωνική ομάδα με την οποία πρέπει να ρυθμίσει τις σχέσεις της συνολικά η κοινωνία, μέσα από την θεσμική της εκπροσώπηση.»

Παρόλα αυτά, η όλη προσπάθεια ουσιαστικά περιορίστηκε στο να αποτελέσει το μακροχρόνιο δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης. Το ελληνικό κράτος εισήλθε σε μια νέα φάση προσπάθειας νομιμοποίησης άρα και καταγραφής του μεταναστευτικού πληθυσμού, στην οποία φάση προστέθηκαν ως εμπλεκόμενοι διοικητικοί φορείς οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (νομαρχίες για την άδεια εργασίας και δήμοι για την άδεια παραμονής).

Τα προβλήματα κατά τη διάρκεια της φάσης αυτής, όπως καταγράφονται από εμπειρικά δεδομένα που έχουμε πλέον στη διάθεσή μας, υπήρξαν πολλά και

δαιδαλώδη. Τα πλέον χαρακτηριστικά προβλήματα που αποτέλεσαν βασικά προσκόμματα στην προσπάθεια των μεταναστών να οργανώσουν ομαλά τη ζωή τους στη χώρα μπορούν να συνοψιστούν σε δυο θλιβερά προνόμια της Ελλάδας σε ευρωπαϊκό επίπεδο: 1<sup>ο</sup>, η Ελλάδα είχε το θλιβερό προνόμιο να είναι η μόνη χώρα ανάμεσα στις 15 της Ευρωπαϊκής Ένωσης που εξέδιδε συστηματικά ληγμένες άδειες παραμονής ήτοι ληγμένα δημόσια έγγραφα· 2<sup>ο</sup>, το κόστος για την έκδοση της άδειας παραμονής ήταν και εξακολουθεί να είναι δυστυχώς το υψηλότερο στην Ευρώπη.

Από την άλλη, ενώ οι διοικητικοί μηχανισμοί ανακηρύχθηκαν από το κράτος ως ο *προνομιακός συνομιλητής* των μεταναστών, δεν υπήρξε καμιά απόπειρα συστηματικής ενημέρωσης και κατάρτισης των ανθρώπων που τους επανδρώνουν. Η ενασχόληση για πρώτη φορά με έναν τομέα αρμοδιότητας, όπου μάλιστα οι αλλαγές υπήρξαν συνεχείς, ανάγκασε σε πολλές περιπτώσεις τους επιφορτισμένους υπαλλήλους να αναδεικνύουν τις αυτοσχεδιαστικές ικανότητές τους, ενώ η έλλειψη προσωπικού καθιστούσε τις συνθήκες από δυσχερείς έως απαγορευτικές για πολλούς μετανάστες. Όπως σημείωνε στην έκθεση αυτοψίας σε αρμόδιους φορείς ο Συνήγορος του Πολίτη το 2003:

«Τα θλιβερά φαινόμενα που παρατηρήθηκαν στην είσοδο των υπηρεσιών αλλοδαπών πολλών δήμων και νομαρχιών της χώρας κινδυνεύουν να εκληφθούν ως *σκοπίμως προκληθέντα*, προκειμένου να εξωθηθεί έτσι στην παρανομία σημαντικός αριθμός αλλοδαπών που διαμένει νόμιμα στη χώρα και να ακυρωθούν εμπράκτως τα αποτελέσματα των δύο φάσεων νομιμοποίησης που το ίδιο το Ελληνικό Κράτος έχει προωθήσει»

Υπό αυτές τις συνθήκες, οι συσσωρευμένες δυσκολίες των μεταναστών να ανταποκριθούν στις αστάθμητες απαιτήσεις της διοίκησης παρείχαν πεδίο δόξης λαμπρόν για μια σειρά από δικηγορικά γραφεία που κατέστησαν την παροχή σχετικών υπηρεσιών μια άκρως κερδοφόρα δραστηριότητα (από 150 έως και 500€ για την απλή κατάθεση των δικαιολογητικών) ενώ δεν απουσίαζε και η εμπλοκή γιατρών στην έκδοση πλαστών πιστοποιητικών υγείας.

Ο τελευταίος νόμος 3386/2005 επιχείρησε να απλοποιήσει τις διαδικασίες, ενοποιώντας τις δυο άδειες (εργασίας και παραμονής) σε μια. Ωστόσο, παρά το γεγονός αυτό και παρά την σχετική επιτάχυνση στην έκδοση των αδειών παραμονής (ο μέσος όρος του χρόνου απόκτησης του επίσημου εγγράφου από τη στιγμή της κατάθεσης των δικαιολογητικών ανέρχεται σήμερα στους 3 με 6 μήνες) το πρόβλημα

δεν φαίνεται να έχει λυθεί ολοκληρωτικά. Εννιά χρόνια μετά την εφαρμογή του πρώτου προγράμματος νομιμοποίησης και ύστερα από τρεις διαδοχικές προσπάθειες, το αυτονόητο, δηλαδή η έξοδος όλων των μεταναστών από την παρανομία αποτελεί ακόμα ζητούμενο, σύμφωνα με τα λεγόμενα του ίδιου του Υπουργού Εσωτερικών κατά τη διάρκεια της συζήτησης στο Κοινοβούλιο επί του τελευταίου νομοσχεδίου 3536/2007<sup>1</sup>.

***Συμπέρασμα: η διοίκηση ως εργαλείο κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών;***

Σε διάφορες έρευνες, όπου είχα την ευκαιρία να συμμετάσχω, το πρώτο πρόβλημα που επικαλούνται οι μετανάστες σχετίζεται με τις επαφές τους με τη διοίκηση και ακούει στην απλή αλλά περιεκτική λέξη «χαρτιά». «Ταλαιπωρία», «ατέλειωτες ουρές», «χάλι», «ζούγκλα» και άλλες πιο άκομπες εκφράσεις είναι ορισμένοι από τους χαρακτηρισμούς που επιστρατεύουν προκειμένου να περιγράψουν τις εμπειρίες τους από τις επαφές τους με τους διοικητικούς φορείς. Οι μοναδικές θετικές εμπειρίες που καταγράφονται επαφίενται αποκλειστικά στην καλή θέληση και το ζήλο ορισμένων μεμονωμένων υπαλλήλων.

Η διοικητική ανεπάρκεια εξάλλου επιστρατεύεται πολύ συχνά από το ίδιο το κράτος ως ο βασικός λόγος διαιώνισης των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στη χώρα μας. Η επαναλαμβανόμενη επίκληση του επιχειρήματος αυτού ωστόσο δεν φαίνεται να πείθει πλέον. Αντίθετα φαίνεται να αποτελεί έναν κάλα εδραιωμένο μύθο που υποκρύπτει την πραγματική φύση του ελληνικού μεταναστευτικού καθεστώτος. Ας μου επιτραπεί εδώ η σύγκριση με ένα αντιστρόφως ανάλογο παράδειγμα, αυτό του μύθου της διοικητικής παντοδυναμίας που συναντά κανείς στη Γερμανία, όπου κάποια εκατομμύρια μεταναστών και μεταναστριών απλώς δεν υπάρχουν, επειδή δεν εμπίπτουν στη διοικητική καταγραφή, επειδή πολύ απλά δεν έχουν χαρτιά. Το αποτέλεσμα και στις δυο περιπτώσεις δεν είναι αντιστρόφως ανάλογο, αλλά ανάλογο: οι μετανάστες υπόκεινται σε ένα συνεχές καθεστώς ανασφάλειας ή σύμφωνα με άλλες διατυπώσεις «καθεστώς ομηρίας» ή «θεσμικής επισφάλειας», όπου του μόνου δικαιώματος που χαίρουν μόνιμα και χωρίς κινδύνους είναι αυτό της παροχής της εργατικής τους δύναμης εντός μιας μερικώς ρυθμισμένης ή εντελώς αρρυθμιστής αγοράς εργασίας.

---

<sup>1</sup> Π. Παυλόπουλος, «Η κυβέρνηση δεν θα αφήσει κανένα μετανάστη στην παρανομία», *Kathimerini*, 25/01/2007

Λαμβάνοντας υπόψη άλλα παραδείγματα διοικητικής λειτουργίας, όπως π.χ. αυτό των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών, φαίνεται τελικά ότι *όταν το κράτος θέλει, η διοίκηση μπορεί*. Και εν τω προκειμένω, το κράτος δεν έχει ακόμα δώσει σοβαρές ενδείξεις ότι θέλει. Είτε πρόκειται για την ενσωμάτωση κοινοτικών οδηγιών στο εθνικό δίκαιο (π.χ. για το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων ή για τα θύματα εμπορίας ανθρώπων), των οποίων οι προϋποθέσεις καθιστούν προς το παρόν την εφαρμογή τους σχεδόν απαγορευτική, είτε για την *Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών* όπου απουσιάζει η οποιαδήποτε εκπροσώπηση μεταναστών, είτε για τον Κώδικα Ιθαγένειας που παραμένει προσκολλημένος στην αρχή του *δικαίου του αίματος*.

Μιας και αυτή η εισήγηση τυγχάνει να είναι η τελευταία της σημερινής ημερίδας, ας την κλείσουμε επανερχόμενοι στις πρώτες εισηγήσεις που ακούσαμε σήμερα. Όντως η Δημόσια Διοίκηση δυστυχώς ακόμα και σήμερα διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Θα ήταν πολύ ενδιαφέρουσα μια συγκριτική μελέτη της συχνότητας των επαφών με φορείς της διοίκησης μεταξύ εκείνων που κατέχουν το προνόμιο της ελληνικής ιθαγένειας και εκείνων που δεν το κατέχουν. Η δημόσια διοίκηση αποτελεί δυστυχώς έναν από τους κύριους μάντες επαφής των μεταναστών με τη χώρα μας.

Και λέω δυστυχώς γιατί η κοινωνική ενσωμάτωση δεν επιτυγχάνεται με διοικητικές αποφάσεις και μέτρα ή αν θέλετε αυξάνεται όσο μειώνεται ο ρόλος της διοίκησης στη ζωή των εν λόγω ανθρώπων. Για να δώσουμε ένα παράδειγμα που θα βρούμε εντεινόμενο μπροστά μας: για τα παιδιά που έχουν γεννηθεί ή έχουν μεγαλώσει στη χώρα μας, η επαφή με τη δημόσια διοίκηση για την έκδοση άδειας παραμονής μάλλον ως εμπειρία αποκλεισμού, και μάλιστα ακατανόητου, εκλαμβάνεται παρά ως εμπειρία ενσωμάτωσης. Θα λέγαμε, λοιπόν, ότι η πλήρης και ισότιμη κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών προϋποθέτει την όσο το δυνατόν μικρότερη και διακριτικότερη παρουσία της δημόσιας διοίκησης στη ζωή τους. Να πάψουν δηλαδή τα χαρτιά να είναι κατ' επίμονη εξακολούθηση το υπ' αριθμόν ένα πρόβλημα που αντιμετωπίζουν.