

## Social Cohesion and Development

Vol 4, No 1 (2009)

Labor Migration and Social Welfare



The axiom of selective migration as the answer to the challenges of the 21st century

Απόστολος Καψάλης

doi: [10.12681/scad.8906](https://doi.org/10.12681/scad.8906)

Copyright © 2016, Απόστολος Καψάλης



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### To cite this article:

Καψάλης Α. (2016). The axiom of selective migration as the answer to the challenges of the 21st century. *Social Cohesion and Development*, 4(1), 63–76. <https://doi.org/10.12681/scad.8906>

# Το «αξίωμα» της επιλεκτικής μετανάστευσης ως απάντηση στις προκλήσεις του 21ου αιώνα

Απόστολος Καψάλης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

## The axiom of selective migration as the answer to the challenges of the 21st century

Apostolos Kapsalis, Panteion University

### ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αντιμέτωπες με κοινές προκλήσεις, καλούνται στην σημερινή οικονομική συγκυρία να λάβουν σημαντικές πολιτικές αποφάσεις για μια σύγχρονη μεταναστευτική πολιτική. Η πρόταση του αξιώματος της επιλεκτικής μετανάστευσης αποτέλεσε πρόσφατα την επίσημη απάντηση της Ευρώπης στις προκλήσεις του 21ου αιώνα, όμως είναι αμφίβολο, εάν η εφαρμογή του θα μπορέσει να ικανοποιήσει τις ειδικότερες ανάγκες των χωρών-μελών ή εάν, ακόμη, υπάρχει ειλικρινής εμπιστοσύνη από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη στην καταλληλότητά του. Σύμφωνα με τις πρώτες ενδείξεις η επιλεκτική μετανάστευση στερείται πολλών στοιχείων καινοτομίας, ενώ και οι προοπτικές επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων είναι μάλλον περιορισμένες.

**ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:** Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, απασχόληση υψηλής ειδίκευσης, επιλεκτική μετανάστευση, μπλε κάρτα

### ABSTRACT

The country-members of the European Union, faced with common challenges, are required in the economic conjuncture that they are currently faced with to take weighty decisions as regards an up to date migration policy. Fighting for the axiom of selective migration has recently constituted the official answer of Europe to the challenges of the 21st century. Nevertheless, it is doubtful whether its implementation will actually manage to satisfy the specific needs of each country-member, or if there still is sincere and implicit confidence through all the involved parts as regards its suitability. According to the initial indications, selective migration is destitute of several innovation elements and simultaneously the prospects of achieving the pursued objectives are probably narrow.

**KEYWORDS:** European migration policy, highly qualified employment, selective migration, blue card

## 1. Εισαγωγή

**Κ**ατά την διάρκεια των τριών τελευταίων δεκαετιών, από τα τέλη της δεκαετίας του '70 η ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική σηματοδεύτηκε έντονα από αμφιταλαντεύσεις και αντιπαραθέσεις ανάμεσα στα κράτη-μέλη στο ζήτημα της διαχείρισης των οικονομικών μεταναστεύσεων, είτε αυτές αποτελούσαν προϊόν διακρατικών συμβάσεων με τις χώρες καταγωγής, είτε αργότερα εκδηλώθηκαν αυθόρμητα και αρρυθμιστα, ερήμην δηλαδή των χωρών-μελών υποδοχής.

Εξαιτίας της έμφασης και της επιμονής των διαφοροποιημένων πολιτικών και νομοθετικών ρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο οι κοινοτικές πρωτοβουλίες για την χάραξη κοινής μεταναστευτικής πολιτικής κατέληγαν να λειτουργούν περισσότερο σαν προτροπές προς τα κράτη-μέλη παρά σαν ουσιαστικά βήματα «ομογενοποίησης» των εθνικών «μοντέλων» αντιμετώπισης του ζητήματος της διαμονής και της εργασίας εξω-κοινοτικών αλλοδαπών.

Συχνά, από ορισμένους μελετητές της μετανάστευσης προάγεται η χρήση του όρου «στρατηγική» παρά «πολιτική» της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την μετανάστευση, ακριβώς για να καταδειχθεί με έμφαση ότι πρόκειται περισσότερο για προτεινόμενους άξονες προς συζήτηση και συνομολόγηση παρά για συν-αποφασισμένους κοινούς προσανατολισμούς.

Πολύ πρόσφατα, όμως, έπειτα από μια σύντομη (τριετή) περίοδο, ομολογουμένως, όχι ιδιαίτερα έντονων ζυμώσεων και ιδεολογικών αναζητήσεων ή αντιπαραθέσεων, ολοκληρώθηκαν σε αμιγώς πολιτικό επίπεδο οι διεργασίες προσαρμογής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις νέες συνθήκες, που διαμορφώνονται παγκόσμια στο ζήτημα της μετανάστευσης. Για πρώτη φορά δίνεται η εντύπωση ότι ανήκουν, πλέον, στο παρελθόν οι διαφωνίες, που είχαν να κάνουν κατά κανόνα με το δικαίωμα στην χάραξη αυτόνομης μεταναστευτικής πολιτικής με βάση τις εθνικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες.

Περισσότερο, ίσως, από ποτέ οι χώρες-μέλη φαίνεται να συγκλίνουν σε μια κοινή και ομόφωνη προσέγγιση για την ρύθμιση των μεταναστεύσεων στον ευρωπαϊκό χώρο, η οποία συνοψίζεται στο «αξίωμα» της *επιλεκτικής μετανάστευσης*<sup>1</sup>. Αυτή η στροφή στην αναγκαιότητα προσέλκυσης μεταναστών υψηλής ειδίκευσης συνοδεύεται από την ανακοίνωση μέτρων αναχαίτισης (και απαλλαγής από την παρουσία) εκείνων των μεταναστών, οι οποίοι δεν θα εκπληρώνουν τα κριτήρια, που θα θεσπίζονται ανά περίπτωση προκειμένου να αποδεικνύεται η χρησιμότητά τους για την (εθνική) οικονομία και αγορά εργασίας (Κεφάλαιο Ι).

Έπειτα, όμως, από μια πιο προσεκτική ματιά των πρόσφατων εξαγγελιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τις οποίες εγκαινιάζεται με κάθε επισημότητα μια νέα εποχή για την μετανάστευση, συμπεραίνεται ότι οι προθέσεις και οι μεθοδεύσεις των πολιτικών ηγετών δεν χαρακτηρίζονται απόλυτα, ούτε από το στοιχείο της καινοτομίας, αλλά ούτε από αυτό της καταλληλότητας (Κεφάλαιο ΙΙ).

## 2. Η απάντηση της Ευρώπης στις σύγχρονες προκλήσεις: η πρόταση της επιλεκτικής μετανάστευσης

**Η** ταχύτητα της υιοθέτησης των νέων μέτρων και η (φαινομενική τουλάχιστον) καθολικότητα της *αποδοχής* τους από το σύνολο των χωρών-μελών αποτελούν τα δύο κυρίαρχα χαρακτηριστικά της τελικής διαμόρφωσης ενός σχεδίου μακροχρόνιας προσαρμογής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις σύγχρονες διεθνείς μεταναστευτικές πιέσεις. Το μοντέλο της επιλεκτικής μετανάστευσης, όπως αυτό διακηρύσσεται επίσημα, πλέον, στο κείμενο του πρόσφατου Συμφώνου για την Μετανάστευση και το Άσυλο (Οκτώβρης 2008) είναι προϊόν επιμονών και συγκροτημένων πολιτικών μεθοδεύσεων από την πλευρά συγκεκριμένων χωρών-μελών, οι οποίες διήρκεσαν, στην πραγματικότητα, λιγότερο από τρία χρόνια.

Ως θεωρητική αντίληψη η *επιλεκτική μετανάστευση* συνεπάγεται την προώθηση ενός στρατηγικού προτύπου αναφορικά με την χάραξη της μεταναστευτικής πολιτικής, το οποίο θεμελιώνεται σε δύο βασικούς άξονες: από την μια, στην αναγκαιότητα προσέλκυσης υψηλά ειδικευμένου εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες και από την άλλη, στην ρύθμιση, εάν όχι στην αποτελεσματική καταπολέμηση, του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης.

Στην Ευρώπη και σε πολιτικό, τουλάχιστον, επίπεδο «*πατρίδα*» του συγκεκριμένου «αξιώματος» θα πρέπει να θεωρείται η Γαλλία, οι ηγέτες της οποίας προφανώς δεν ανακάλυψαν, αίφνης, μια νέα θεωρία για την διαχείριση των διεθνών μεταναστεύσεων, όμως, πρωτοστάτησαν και εξακολουθούν να βρίσκονται στην πρωτοπορία για την καθιέρωση της *επιλεκτικής μετανάστευσης* σαν πυξίδα κατά την υιοθέτηση των μελλοντικών κοινοτικών, αλλά και όλων των επιμέρους εθνικών πολιτικών για την μετανάστευση.

Ήδη, από το Ιούνιο του 2005 στην επικαιρότητα του σχετικού με την μετανάστευση δημόσιου διαλόγου κυριαρχεί η επιχειρηματολογία της γαλλικής κυβέρνησης περί την αναγκαιότητα καθιέρωσης της *επιλεκτικής μετανάστευσης* (*immigration choisie*) ως νέου πυλώνα για την συγκρότηση της μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία θα πρέπει σταδιακά να αντικαταστήσει την *υφιστάμενη* ή την *μη ηθελημένη μετανάστευση* (*immigration subie*), την οποία βιώνουν ως πρόβλημα οι περισσότερες ευρωπαϊκές κυβερνήσεις.

Στην Γαλλία, τον Ιούλιο του 2006 υιοθετείται, τελικά, εν μέσω κοινωνικών αντιδράσεων, ο Νόμος *Sarkozy* (N. 2006-911), με τον οποίο εισάγεται η άδεια διαμονής για εργαζόμενους υψηλής ειδίκευσης, με τίτλο «*κάρτα προσόντων και δεξιοτήτων*» και η άδεια διαμονής για εποχική εργασία διάρκειας 3 ετών, υπό την προϋπόθεση της ελάχιστης απασχόλησης για διάστημα 6 μηνών ανά έτος. Παράλληλα, καταργείται η διαδικασία των *νομιμοποιήσεων*, πλην εξαιρετικών και ανθρωπιστικών λόγων και εξαγγέλλεται σχετικά η εντατικοποίηση των απελάσεων των ανεπίσημων μεταναστών με ταυτόχρονη διακήρυξη προκαθορισμένων ποσοτικών στόχων σε ετήσια βάση (25.000 απελάσεις για το 2007 και 26.000 για το 2008).

Το κυριότερο, όμως, στοιχείο σε εφαρμογή του συγκεκριμένου Νόμου είναι ο ορισμός συγκεκριμένων ποσοστώσεων σε κλαδικό, επαγγελματικό και περιφερειακό επίπεδο με τρόπο, ώστε η «*μετάκληση*» αλλοδαπού εργαζόμενου να γίνεται με συγκεκριμένα οικονομικά κριτήρια και μέσα σε αυστηρά χρονικά πλαίσια. Ταυτόχρονα, η γαλλική πλευρά επιδίωξε να προωθήσει το εν λόγω πρότυπο διαχείρισης του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού σε κοινοτικό επίπεδο συνεπικουρούμενη από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και από ορισμένες πολιτικές δυνάμεις σε άλλες κοινοτικές χώρες, όπως η Ιταλία.

Για τον λόγο αυτό, το 2007 αποτελεί αναμφίβολα μια χρονιά ορόσημο για την εισαγωγή του «αξιώματος» της *επιλεκτικής μετανάστευσης* στις ευρωπαϊκές πολιτικές, προσπάθεια η οποία ολοκληρώνεται με απόλυτα συντονισμένες ενέργειες κατά την διάρκεια του τελευταίου τετραμήνου του έτους. Χωρίς απαραίτητα να έχει προηγηθεί ένας ουσιαστικός και ενδελεχής διάλογος για ένα τόσο σημαντικό ζήτημα, όπως η ριζική αναπροσαρμογή του από τριακονταετίας στρατηγικού προσανατολισμού της Ευρώπης απέναντι στις μεταναστεύσεις, δίνεται η εντύπωση ότι μάλλον πρόκειται για μια βεβιασμένη προσπάθεια επιβολής προελημμένων αποφάσεων ως τετελεσμένων γεγονότων στους υπαρκτούς ή ενδεχόμενους διαφωνούντες, παρά για την ολοκλήρωση κοινών και μακροχρόνιων διαδικασιών ή διαβουλεύσεων μεταξύ των χωρών-μελών. Τα συγκεκριμένα βήματα έχουν ως εξής (Καψάλης, 2008):

Στα πλαίσια της Συνόδου της Λισσαβόνας στις 13 Σεπτεμβρίου 2007, δια στόματος του αρμόδιου για θέματα μετανάστευσης ευρωπαϊού Επιτρόπου δικαιολογείται και παρουσιάζεται για πρώτη φορά επίσημα η επινόηση της *μπλε κάρτας*, δηλαδή μιας νέου τύπου άδειας διαμονής για την προσέλκυση μεταναστών υψηλής ειδίκευσης (Frattoni, 2007). Το καθεστώς της εν λόγω κάρτας παρέχεται με συνοπτικές, αντι-γραφειοκρατικές και ταχείς διοικητικές διαδικασίες για ένα αρχικό διάστημα δύο ετών, με δυνατότητα επέκτασής του για δύο ή τρία χρόνια (ή ακόμη και για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα) και αφορά σε εξειδικευμένους εργάτες από τρίτες χώρες και ιδίως φοιτητές που διαβιούν, ήδη, στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τέσσερις μόλις ημέρες αργότερα επιχειρείται η εδραίωση των δύο αξόνων της πρότασης της *επιλεκτικής μετανάστευσης*, όπως προαναφέρθηκαν, δηλαδή, από την μια, της προσέλκυσης εξειδικευμένου και επιλεγμένου αλλοδαπού εργατικού δυναμικού και από την άλλη, της καταπολέμησης του φαινομένου της εισόδου και της διαμονής των ανεπιθύμητων μεταναστών. Σε μια άρτια ενορχηστρωμένη προσπάθεια υιοθετούνται από το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο δύο ταυτόχρονες εκθέσεις της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων.

Η πρώτη από αυτές, της ευρωβουλευτού Gruber, έχει τίτλο «*Σχετικά με το σχέδιο πολιτικής για την νόμιμη μετανάστευση*» και αποσκοπεί στην παράθεση των προτερημάτων αφενός, της επινόησης της *μπλε κάρτας* προκειμένου για την προσέλκυση ιδιαίτερα ειδικευμένων εργατών και αφετέρου, της κυκλικής και της εποχικής μετανάστευσης. Η δεύτερη έκθεση με εισηγητή τον ευρωβουλευτή Sanchez έχει τίτλο «*Σχετικά με τις προτεραιότητες πολιτικής για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης υπηκόων τρίτων χωρών*» και αφορά στην ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, στην συνεργασία με τις τρίτες χώρες, στην καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης, στον τερματισμό των ευρείας κλίμακας «νομιμοποιήσεων» και τέλος στην πολιτική επιστροφών των ανεπίσημων μεταναστών.

Ένα μήνα αργότερα, στις 23 Οκτωβρίου 2007, ανακοινώνεται η πρόταση οδηγίας «*Σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης*» (COM, 2007, 637), ενώ παράλληλα επαν-ενεργοποιείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η πρόταση μιας άλλης οδηγίας «*Σχετικά με τους κοινούς κανόνες και διαδικασίες για την επιστροφή των παρانونως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών*» (COM, 2005, 391). Η «οδηγία της ντροπής», όπως έμεινε γνωστή εξαιτίας της ευθείας παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων, που συνεπάγεται υιοθετείται, τελικά, στις 16 Δεκεμβρίου 2008 (Οδηγία 2008/115).

Ενώσω υιοθετούνται με γοργούς ρυθμούς αντίστοιχα κείμενα από τα αρμόδια κοινοτικά όργανα, σε αμιγώς πολιτικό επίπεδο, τα πράγματα αρχικά δεν εξελίσσονται ιδιαίτερα ευνοϊκά για τους οπαδούς της νέας πρότασης της *επιλεκτικής μετανάστευσης* και θα χρειαστεί να επιστρατευτούν όλα τα διαθέσιμα διπλωματικά μέσα προκειμένου να καμφθούν οι αντιστάσεις από πολλές χώρες-μέλη. Είναι χαρακτηριστικό ότι η 8η γαλλογερμανική Σύνοδος, που πραγματοποιείται στην Γερμανία επίσης στα τέλη του 2007, όπως και η επόμενη, που πραγματοποιήθηκε στις αρχές του 2008 στην Γαλλία, είναι αφιερωμένες στο ζήτημα της μετανάστευσης.

Στο άκουσμα των εξαγγελιών Frattini οι αντιδράσεις ορισμένων χωρών με παράδοση στην υποδοχή μεταναστών ήταν ακαριαία και εξαιρετικά διαυγής ως προς την καθολική απόρριψη της νέας πολιτικής θεωρίας και ειδικότερα της καινοτόμου *μπλε κάρτας*. Στην Γερμανία οι πρώτες αντιρρήσεις σχετικά με τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προέρχονται από το σύνολο του πολιτικού κόσμου της χώρας (εφ. Καθημερινή, 2007) ενώ, όταν στις 23 Οκτωβρίου ανακοινώνεται από την Επιτροπή η οδηγία για την προσέλκυση μεταναστών εργαζομένων υψηλής ειδίκευσης, η αρμόδια υπουργός για θέματα μετανάστευσης Maria Bömer, μολονότι αναγνωρίζει ότι στην Γερμανία διαπιστώνεται, πράγματι, μια αυξημένη ανάγκη σε αλλοδαπό εργατικό δυναμικό υψηλής ειδίκευσης, σπεύδει να διευκρινίσει ότι: α) κάθε χώρα-μέλος θα πρέπει να έχει το αποκλειστικό δικαίωμα να ορίζει αυτόνομα την μεταναστευτική της πολιτική και β) η προτεραιότητα για την Γερμανία τίθεται στην πλήρη αξιοποίηση του ημεδαπού ή του διαμένοντος στην χώρα αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, μέσα από την υλοποίηση προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης ([www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)).

Η γερμανική στάση αλλάζει άρδην σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα. Στα πλαίσια της προαναφερθείσας 8ης γαλλογερμανικής Συνόδου οι πρόεδροι των δύο χωρών ανακοινώνουν την σύσταση μιας ειδικής για το ζήτημα της μετανάστευσης διυπουργικής ομάδας εργασίας και την ανάληψη

μιας πρωτοβουλίας για κοινή μεταναστευτική πολιτική (Calla, 2007), δέσμευση η οποία τηρήθηκε στο έπακρο καθ' όλη την διάρκεια του 2008. Η ξαφνική αλλαγή πλεύσης από τους αντιπάλους της *επιλεκτικής μετανάστευσης* προκαλεί μεγάλο ενδιαφέρον, από την στιγμή που οι διαφωνίες αυτές δεν αφορούν σε επουσιώδη ζητήματα ή σε ειδικές ρυθμίσεις, αλλά υποκρύπτουν μια σύγκρουση εθνικών μοντέλων, τα οποία αφορούν στην διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.

Το μέτωπο που συγκροτήθηκε από την Γαλλία, την Ιταλία και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέμενε στην προτεραιότητα της *προσέλκυσης εγκεφάλων*, της αξιοποίησης ειδικευμένων αλλοδαπών εργατών και της καταπολέμησης της *καταναγκαστικής μετανάστευσης* και της ανεπιθύμητης διαμονής των μη αξιοποιήσιμων (χαμηλής ειδίκευσης) μεταναστών. Αντιθέτως, σε χώρες όπως η Γερμανία καταβάλλονται προσπάθειες για την κοινωνική ένταξη όλων των μεταναστών εργαζομένων και των οικογενειών τους και για την προώθηση της απασχόλησης, για όλους όσοι αντιμετωπίζουν προβλήματα ανεργίας, με διπλό στόχο, την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή.

Αντίστοιχα, η διάσταση απόψεων γύρω από την επιτακτική πρόταση της *επιλεκτικής μετανάστευσης* αποτυπώθηκε γλαφυρά και στην περίπτωση της Ισπανίας. Η μελέτη της περίπτωσης αυτής της χώρας-μέλους επιτρέπει την εξαγωγή χρήσιμων συμπερασμάτων, τόσο σε σχέση με την ξαφνική και σχετικά εύκολη άρση όλων των διαφωνιών, που προκάλεσαν οι γαλλο-ιταλικές προτάσεις στα τέλη του 2007, όσο και αναφορικά με την ευόδωση των υπόλοιπων σχεδίων, που συνοδεύουν την επινόηση της *μπλε κάρτας* στο άμεσο μέλλον.

Η Ισπανία υιοθετεί πράγματι ένα «διπλό παιχνίδι» σε ό,τι αφορά στην μεταναστευτική της πολιτική (Charles, 2007). Από τα μισά περίπου της δεκαετίας, εντατικοποιεί τις τεχνολογικές και νομικές μεθόδους προκειμένου να καταστήσει απροσπέλαστα τα σύνορά της για τους επιδοξους ανεπίσημους οικονομικούς μετανάστες από την Ασία και κυρίως από την Αφρική. Οι οικείες πρωτοβουλίες περιλαμβάνουν την διεξαγωγή αυστηρών και κατασταλτικών χερσαίων και θαλάσσιων περιπολιών, την δημιουργία κέντρων υποδοχής στο έδαφος των γειτονικών εξω-κοινοτικών χωρών και την σύναψη διακρατικών συμφωνιών επανεισδοχής των συλληφθέντων ανεπίσημων μεταναστών.

Την ίδια στιγμή η Ισπανία είναι η χώρα, η οποία κατά την διάρκεια της περασμένης δεκαετίας απένειμε τον μεγαλύτερο αριθμό αδειών διαμονής σε υπηκόους τρίτων χωρών σε σύγκριση με όλα τα υπόλοιπα κράτη-μέλη, ενώ στις 31 Μαρτίου 2007 ο συνολικός αριθμός των επισήμων μεταναστών ανέρχονταν σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία στα 3,5 εκατομμύρια άτομα. Επιπλέον, εκτός από την εφαρμογή απλών διοικητικών διαδικασιών ευρείας «νομιμοποίησης» μεταναστών, όποτε κάτι τέτοιο κατέστη αναγκαίο (600 χιλιάδες «νομιμοποιήσεις» μόνο για το έτος 2005), η Ισπανία διαθέτει ένα σύστημα διαρκούς πρόσβασης σε επίσημο καθεστώς διαμονής, υπό την προϋπόθεση της προσκόμισης σύμβασης εργασίας από έναν εργοδότη και της απόδειξης της διαμονής στην χώρα τουλάχιστον για μια τριετία.

Η διευκόλυνση της πρόσβασης στην νομιμότητα, έστω διαμέσου της εργασίας, από μια άποψη ενδεχομένως συνιστά μια ιδιαίτερη έκφραση ενός μοντέλου -κατ' ουσία- *επιλεκτικής μετανάστευσης*, εντούτοις αποτελεί για την ισπανική Πολιτεία ένα από τα κατάλληλα και αποτελεσματικότερα μέσα για την καταπολέμηση του φαινομένου της αδήλωτης απασχόλησης, με στόχο την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής και την ενίσχυση της οικονομίας, των ασφαλιστικών ταμείων και κατ' επέκταση της κοινωνικής συνοχής. Παράλληλα, οι καμπάνιες «νομιμοποίησης» βρίσκονται στο αντίποδα της κοινοτικής εκδοχής της αντίληψης της *επιλεκτικής μετανάστευσης*, ενώ ρητά και κατηγορηματικά σπληνιτεύονται ως πρακτική στα περισσότερα κοινοτικά κείμενα, που εισαγάγουν το «αξίωμα» αυτό.

Όμως, η Ισπανία προς το παρόν δεν δείχνει διατεθειμένη να ακολουθήσει τις επιλογές εκείνες, οι οποίες ευθύνονται για φαινόμενα γκετοποίησης και κοινωνικού αποκλεισμού, όπως τα βιώνουν, πλέον, με τραυματικό τρόπο πολλές ευρωπαϊκές κοινωνίες. Επιπλέον, εν όψει της γαλλικής

προεδρίας στο δεύτερο εξάμηνο του 2008, η ισπανική πλευρά κατάβαλλε κάθε προσπάθεια να εξαιρέσει από το τελικό κείμενο του Συμφώνου για την μετανάστευση και το άσυλο τα ζητήματα της διαχείρισης της ανεπίσημης μετανάστευσης και της ένταξης ή έστω να αμβλύνει τις αυστηρές σχετικές ρυθμίσεις, που προτεινόταν στα διάφορα προσωρινά σχέδια του Συμφώνου.

Με επιτυχία στέφθηκε, για παράδειγμα, η ισπανική επιμονή στην εξάλειψη της «*Σύμβασης υποδοχής και ένταξης*» από το τελικό κείμενο του Συμφώνου. Σε πλήρη αντιστοίχιση με την ομώνυμη σύμβαση, που υιοθετήθηκε στην Γαλλία τον Ιούλιο του 2003 (Jorjke, 2007), η εν λόγω ρύθμιση στο σχέδιο του Συμφώνου προέβλεπε με σαφήνεια τις απαρέγκλιτες υποχρεώσεις, που θα έπρεπε να τηρήσει κάθε μετανάστης προκειμένου να πιστοποιηθεί ο ενδεξιγμένος βαθμός ένταξής του στην χώρα υποδοχής.

Θα πρέπει να τονιστεί ότι η αποτυχία των αντίστοιχων προσπαθειών σε άλλα επίμαχα θέματα σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει ανασταλτικά, ώστε να μην συνομολογηθεί από την ισπανική πλευρά το τελικό κείμενο του Συμφώνου, εφόσον, άλλωστε, από τα πράγματα κάθε κράτος-μέλος έχει την δυνατότητα να παίξει ένα εξίσου διπλό παιχνίδι (Carrera et al., 2008).

Άλλωστε, αυτό που προέχει είναι η καταλληλότητα, κατ' αρχήν, του «αξιώματος» της *επιλεκτικής μετανάστευσης* ως προς την υιοθέτηση μέτρων ικανών να συνδράμουν σε μια ορθολογική αντιμετώπιση των σύγχρονων μεταναστευτικών προκλήσεων.

### 3. Η αξιολόγηση της επιλεκτικής μετανάστευσης με γνώμονα την επιδίωξη μιας νέας εποχής στις μεταναστευτικές πολιτικές

**Ε**ίναι βέβαιο ότι με την υιοθέτηση του τελικού κειμένου του ευρωπαϊκού Συμφώνου για την μετανάστευση και το άσυλο στα μέσα του περασμένου Οκτώβρη επικυρώνεται με τον πιο επίσημο τρόπο μια προσπάθεια συγκρότησης κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, ενώ σύμφωνα με τους εμπνευστές του κειμένου αυτού εγκαινιάζεται, παράλληλα, μια νέα εποχή στην αντιμετώπιση των διεθνών μεταναστευτικών προκλήσεων μέσα από την οριοθέτηση των κατάλληλων κατευθυντήριων γραμμών.

Κατ' αρχήν, πρέπει να διευκρινιστεί ότι νομικά το Σύμφωνο δεν έχει καμία απολύτως ισχύ, αλλά διατηρεί την σημασία του αποκλειστικά στο πεδίο της διατύπωσης πολιτικά «δεσμευτικών» αρχών και τοποθετήσεων ιδεολογικού προσανατολισμού. Στο κείμενο του Συμφώνου αντανακλώνται οι νομοθετικές ρυθμίσεις, που υιοθετήθηκαν την τριετία 2006-2008 από την γαλλική κυβέρνηση, η οποία επιχείρησε να «κοινοτικοποιήσει», άρα να νομιμοποιήσει, τις εθνικές επιλογές της σε μια κρίσιμη χρονική συγκυρία, λίγο πριν από την ολοκλήρωση της περιόδου, που εισήγαγε το πενταετές Πρόγραμμα της Χάγης (2004-2009) και με σκοπό την διαμόρφωση του κατάλληλου πλαισίου πριν από την έναρξη της σουηδικής προεδρίας (2ο εξάμηνο του 2009), η οποία θα πρέπει να επιληφθεί του περιεχομένου της κοινοτικής πολιτικής για την μετανάστευση μετά το 2009 (Collett, 2008).

Απομένει, λοιπόν, να εξεταστεί σε πιο βαθμό η *επιλεκτική μετανάστευση* συνιστά μια καινοτόμο προσέγγιση της μεταναστευτικής πολιτικής (Α) και κατά πόσον μπορεί να προσφέρει τις απαιτούμενες λύσεις, υπό τον όρο της πιστής εφαρμογής της από όλες τις χώρες-μέλη, που στην πορεία δεν θα επιλέξουν να ακολουθήσουν τον δικό τους δρόμο σε επιμέρους ζητήματα (Β).

#### **Α. Η καινοτομία της πολιτικής της επιλεκτικής μετανάστευσης**

Από πολλούς μελετητές της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής περίπτωσης υποστηρίζεται ότι η υιοθέτηση της έννοιας της επιλεκτικής μετανάστευσης και η πρόταση για μια νέου τύπου άδεια διαμονής (μπλε κάρτα) θέτουν τέρμα σε μια μακρά περίοδο, περίπου τριάντα ετών, από τότε που, εν μέσω

οικονομικής κρίσης (1973-1974), υιοθετήθηκε σε πολλές χώρες-μέλη η αρχή της μηδενικής μετανάστευσης (Wihtol de Wenden, 2008). Αρχικά στην Γερμανία, στην Γαλλία και στις Κάτω-Χώρες και εν συνεχεία, σταδιακά, στο σύνολο των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κερδίζει έδαφος η πεποίθηση ότι πρέπει να ανασταλούν οι οργανωμένες μετακλήσεις μεταναστών μισθωτών και ότι εφόσον καταπολεμηθεί η ανεργία, οι όποιες ανάγκες σε εργατικά χέρια θα καλύπτονται, αυτόματα, από τους ελευθέρα μετακινούμενους κοινοτικούς υπηκόους.

Όταν στα τέλη της δεκαετίας του '80 ένας μεγάλος αριθμός μεταναστών εισέρχεται ραγδαία στο εσωτερικό πολλών κρατών-μελών η ενεργοποίηση της *μηδενικής μετανάστευσης* δεν θέτει τον παραμικρό ιδεολογικό ενδοιασμό: επιβάλλεται να ληφθούν άμεσα όλα τα αποτρεπτικά και αμυντικά μέσα απέναντι στους ανεπιθύμητους ή έστω απρόσκλητους εισβολείς (Νόμοι Pasqua 1993 στην Γαλλία, Ν. 1975/1991 στην Ελλάδα). Βαθμυδόν, όμως, μέσα από την συνειδητοποίηση των οφελών από την απασχόληση των οικονομικών μεταναστών, η ιδέα της *μηδενικής μετανάστευσης* τίθεται σοβαρά εν αμφιβόλω, αφού δεν θεωρείται πλέον ούτε εφικτή, ούτε επιθυμητή (Λινάρδος-Ρυλμόν, 2003).

Άλλωστε, καθ' όλη την διάρκεια της τελευταίας τριακονταετίας εγκαταστάθηκαν σε ευρωπαϊκό έδαφος εκατομμύρια υπήκοοι τρίτων-χωρών, πολλές φορές στα πλαίσια διακρατικών συμφωνιών, όχι απαραίτητα για εποχική εργασία, ενώ συχνά προγράμματα μαζικών «νομιμοποιήσεων» σε συνδυασμό με την υιοθέτηση νομικών ρυθμίσεων προς όφελος των μεταναστών δεύτερης γενιάς καθιστούσαν, εκ των πραγμάτων, λιγότερο ανεπιθύμητους τους αλλοδαπούς εργαζόμενους και τις οικογένειές τους.

Οι εθνικές αυτές στρατηγικές υποχρεώνουν την Ευρωπαϊκή Ένωση να αντικαταστήσει την θέση της *μηδενικής μετανάστευσης* με μια «κοινοτική προσέγγιση της διαχείρισης της οικονομικής μετανάστευσης». Ο τίτλος αλλά και το περιεχόμενο της οικείας Πράσινης Βίβλου (2005) παραπέμπουν στην αναθεώρηση της αμιγώς αμυντικογενούς αντίληψης για την μετανάστευση και στην προσαρμογή της κοινοτικής στρατηγικής στην εκμετάλλευση των οφελών, που συνεπάγεται η οικονομική μετανάστευση για την εκπλήρωση συγκεκριμένων αναπτυξιακών και δημογραφικών επιδιώξεων.

Το 2008, μέσα σε συνθήκες, επίσης, οικονομικής κρίσης εισάγεται το «καινοτόμο» πρόταγμα της *επιλεκτικής μετανάστευσης* και ανακηρύσσεται η έναρξη της νέας εποχής για την μεταναστευτική πολιτική. Στο προοίμιο του Συμφώνου επιχειρείται μια συνειδητή αποσύνδεση από τις ιδεολογικές προσεγγίσεις του παρελθόντος και ομολογείται κατηγορηματικά ότι «*Επιπλέον, η υπόθεση της μηδενικής μετανάστευσης είναι ταυτόχρονα μη ρεαλιστική και επικίνδυνη*». Όμως, όσο *μηδενική* αποδείχθηκε η ανοχή στις μεταναστεύσεις στο πρόσφατο παρελθόν, άλλο τόσο *καινοτόμος* είναι, σήμερα, η *επιλεκτική μετανάστευση*. Και αυτό για δύο λόγους.

Πρώτον, διότι από τα τέλη της δεκαετίας του '80 και μέχρι σήμερα οι περισσότερες κυβερνήσεις προσπάθησαν να ρυθμίσουν το καθεστώς διαμονής των ανεπίσημων νεο-εισερχόμενων υπηκόων τρίτων χωρών στην βάση της εκπλήρωσης ορισμένων αυστηρών κριτηρίων, σε εφαρμογή, δηλαδή, μιας αντίληψης στον πυρήνα της οποίας βρίσκεται μια επιλεκτική μεταναστευτική πολιτική σε διαφορετικές εθνικές εκδοχές, με κυρίαρχη αυτή της νομιμοποίησης διαμέσου της (απόδειξης της) εργασίας. Δεύτερον, επειδή το περιεχόμενο του κειμένου του Συμφώνου διαπνέεται -εντονότερα από ποτέ- από ένα πνεύμα μηδενικής ανοχής απέναντι στις ανεπίσημες μεταναστευτικές ροές, σε όσες, δηλαδή, δεν (θα) εμπίπτουν στο κριτήριο της υψηλής ειδικευσης, που προωθείται και που θα εξειδικεύεται, καταλλήλως, ανά περίπτωση.

Ανεξάρτητα από τις κάθε φορά διακηρύξεις και τις επίσημες διατυπώσεις, που επιλέγονται σε κοινοτικό επίπεδο, επί της ουσίας η στάση της Ευρωπαϊκής Ένωσης τις τελευταίες δεκαετίες αποδεικνύεται με συνέπεια αμυντικογενής και εχθρική στις μεταναστεύσεις, αλλά θετική στην ιδέα της εκμετάλλευσης της εργασίας των μεταναστών για οικονομικό και αναπτυξιακό σκοπό. Είναι, όμως, οι πρόσφατες κοινοτικές πρωτοβουλίες ικανές, έστω, να εκπληρώσουν αυτό τον στρατηγικό στόχο;



## ***Β. Η καταλληλότητα των υιοθετούμενων πολιτικών για την αντιμετώπιση των σύγχρονων μεταναστευτικών προκλήσεων***

Ο ενδεδειγμένος τρόπος της διαπίστωσης του βαθμού καταλληλότητας της στρατηγικής της *επιλεκτικής μετανάστευσης* στο ζήτημα των προκλήσεων, που θέτουν οι διεθνείς μεταναστεύσεις, είναι η ανάλυση των τριών από τις πέντε κεντρικές επιδιώξεις του Σύμφωνου, πλην των υπολοίπων δύο δηλαδή:

α) αφενός, της κοινής πολιτικής ασύλου, που δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να περιλαμβάνεται ανάμεσα σε αυτές, που αφορούν στις μετακινήσεις πληθυσμών για οικονομικά αίτια και

β) αφετέρου, της ενίσχυσης της αποδοτικότητας της φύλαξης των συνόρων, εφόσον έχει αποδειχθεί ότι πρακτικά το αποτέλεσμα της εντατικοποίησης των ελεγκτικών και ιδίως των αποτρεπτικών μέτρων τα τελευταία χρόνια, εκτός από τον θάνατο χιλιάδων μεταναστών, δεν είχε άλλα ουσιαστικά αποτελέσματα.

### ***Ι. Οργάνωση της νόμιμης μετανάστευσης***

Αφού διευκρινίζεται ότι το κάθε κράτος μέλος διατηρεί το δικαίωμα να αποφασίζει αυτόνομα τους όρους υποδοχής και τον αριθμό των μεταναστών, που θεωρεί ότι έχει ανάγκη, στο Σύμφωνο προτρέπονται τα κράτη-μέλη να υλοποιήσουν μια πολιτική *επιλεκτικής μετανάστευσης*, να εφαρμόσουν την αρχή της *προτεραιότητας* σε κοινωνικούς εργαζόμενους, να ενισχύσουν την ελκυστικότητα των οικονομιών τους σε μετανάστες υψηλής ειδίκευσης και να ενθαρρύνουν τις εποχικές και τις κυκλικές μεταναστεύσεις. Στην κατεύθυνση αυτή, μεταξύ άλλων, επιβάλλεται η ρύθμιση της *οικογενειακής μετανάστευσης* με γνώμονα τις δυνατότητες και τις προοπτικές ένταξης των μελών της οικογένειας, που πρόκειται να εγκατασταθούν στην χώρα υποδοχής.

Μολονότι υφίστανται μεθοδολογικές δυσκολίες για τον υπολογισμό του μεγέθους της διαρροής *εγκεφάλων* και πιθανότατα η κατάσταση να μην έχει ακριβώς, όσο δραματική περιγράφεται στην εισήγηση Frattini στην Λισσαβόνα (2007), είναι γεγονός ότι η Ευρώπη στην προσέλκυση υψηλά ειδικευμένων εργαζομένων εμφανίζει, πράγματι, μια σημαντική υστέρηση εν συγκρίσει με άλλες χώρες, όπως ο Καναδάς ή οι ΗΠΑ. Όμως η στροφή προς μια πολιτική προσέλκυσης υψηλής ειδίκευσης μεταναστών από μόνη της δεν θα είχε παρά περιορισμένα αποτελέσματα για δύο λόγους.

Από την μια, οι αιτίες, τόσο της μετανάστευσης ευρωπαίων, όσο ταυτόχρονα και της μη προσέλκυσης εξω-κοινοτικών επιστημόνων και εξειδικευμένων εργατών, οφείλονται εν πολλοίς σε δομικά χαρακτηριστικά και στην καθυστέρηση, που εντοπίζεται συγκριτικά με άλλους προνομιακούς προορισμούς, σε εξοπλισμό, τεχνογνωσία και ειδικά ερευνητικά προγράμματα. Από την άλλη, παραγνρίζεται ότι στην επιλογή της χώρας εγκατάστασης πρωτεύοντα ρόλο εξακολουθούν να διαδραματίζουν άλλοι παράγοντες, όπως το οικονομικό περιβάλλον (προοπτικές αποδοχών), το εν γένει νομικό καθεστώς διαμονής ή φορολογίας και οι ιστορικοί δεσμοί μεταξύ των χωρών καταγωγής και εγκατάστασης (Docquier et al., 2007).

Έπειτα, όταν γίνεται λόγος για επιτακτική ανάγκη εισόδου μεγάλου αριθμού μεταναστών προκειμένου να αντιμετωπιστεί το δημογραφικό πρόβλημα των ευρωπαϊκών χωρών, εννοείται ότι στα εκατομμύρια των «αναγκαιών» μεταναστών συγκαταλέγονται και οι επιδεικνύοντες χαμηλή ειδίκευση. Άλλωστε, όπως προκύπτει από την μελέτη των εθνικών αγορών εργασίας, παρατηρούνται σημαντικές ελλείψεις εργατικού δυναμικού και σε κλάδους ή επαγγέλματα χαμηλής ειδίκευσης, τάση η οποία αναμένεται να διατηρηθεί αναλλοίωτη στο εγγύς μέλλον, δεδομένου ότι η πλειοψηφία αυτών των τομέων (κατασκευές και δημόσια έργα, γεωργία, τουρισμός-επισιτισμός, οικιακές υπηρεσίες, προσωπική φροντίδα) δεν επιδέχονται «μετανάστευσης» (Wihlto de Wenden, 2008).

Τέλος, ακόμη και στην περίπτωση της Γαλλίας, που από την μια αντιμετωπίζει οξύ δημογραφικό πρόβλημα και από την άλλη, επιμένει στην *επιλεκτική μετανάστευση*, οι επιστημονικές μελέτες δεν φαίνεται να δικαιώνουν αυτή την προτίμηση (Chojnicki X. et al., 2005). Στην βάση ενός οικονομετρικού νέο-κλασσικού μοντέλου, προέκυψε ότι οι γηγενείς επωφελούνται μακροπρόθεσμα από την εφαρμογή μιας μεταναστευτικής πολιτικής, είτε *αναπλήρωσης* (de remplacement), είτε επιλεκτικής (de sélection), η οποία, όμως, θα αποσκοπεί στην διατήρηση του μεγέθους του ενεργού πληθυσμού μετά το 2010, ανεξάρτητα από το επίπεδο ειδίκευσης των απαραίτητων μεταναστών, με επουσιώδεις διαφοροποιήσεις στην μια και στην άλλη περίπτωση και αυτό σε ό,τι αφορά, μόνον, σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα ή σε επιμέρους οικονομικές συνιστώσες (δημόσια οικονομικά, ΑΕΠ κ.λπ.).

Όσο για την οικογενειακή επανένωση και τα προγράμματα εποχικής μετανάστευσης, ανεξάρτητα από την επίσημη κατηγοριοποίηση, που γίνεται στο κείμενο του Συμφώνου, περισσότερο αφορούν στο νομικό καθεστώς των μεταναστεύσεων, παρά στο ζήτημα της οργάνωσης της επιλεκτικής μετανάστευσης.

## **II. Καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης**

Το κεφάλαιο αυτό εστιάζει, τόσο στην αποτροπή της εισόδου, όσο και στην επιστροφή των ανεπίσημων μεταναστών, ενώ η έμφαση δίδεται στην πολλαπλή συνεργασία με τις ενδιαμέσες και τις χώρες καταγωγής σε νομικό, αστυνομικό και τεχνολογικό επίπεδο (διμερείς συμβάσεις, βιομετρικά συστήματα εντοπισμού και πιστοποίησης, ποινές για τους εργοδότες, σύμπραξη δικαστικών αρχών κ.λπ.).

Πρώτη στην λίστα των επισημάνσεων του Συμβουλίου τίθεται, προφανώς, η προτροπή προς τα κράτη-μέλη να περιοριστούν σε ατομικές και όχι σε μαζικές «νομιμοποιήσεις» και μάλιστα για λόγους αποκλειστικά ανθρωπιστικούς ή οικονομικούς. Η καταπολέμηση της υφιστάμενης ή ανεπιθύμητης μετανάστευσης προϋποθέτει αφενός, την κατ' εξαίρεση, πρόσβαση σε επίσημο καθεστώς διαμονής, στα πλαίσια ειδικών εθνικών ή τοπικών οικονομικών επιδιώξεων και αποκλειστικά διαμέσου της εργασίας και αφετέρου, τον περιορισμό όλων των άλλων τρόπων πρόσβασης στην νομιμότητα (οικογενειακή επανένωση, άσυλο, μαζικές καμπάνιες αμνηστίας).

Στο βαθμό που οι συγκεκριμένες προτάσεις αποτελούν μεταφορά του πρόσφατα τροποποιημένου θεσμικού πλαισίου στην Γαλλία (van Eeckhout, 2007), η αποκρυπτογράφηση των πραγματικών επιδιώξεων καθίσταται ευχερέστερη έπειτα από την μελέτη του Νόμου Sarkozy (2006) και του Νόμου Hortefeux (2007), με τους οποίους επιδιώκονται τέσσερις επιμέρους στόχοι:

α) η αύξηση της *οικονομικής μετανάστευσης* από το 6% στο 50 % του συνόλου των νέων αδειών διαμονής σε πενταετή ορίζοντα,

β) η κατ' εξαίρεση απόκτηση άδειας διαμονής σύμφωνα με την διακριτική ευχέρεια του Νομάρχη, όταν ο ανεπίσημος μετανάστης πρόκειται να καλύψει αποδεδειγμένες ελλείψεις σε συγκεκριμένη ειδικότητα και γεωγραφική περιοχή,

γ) η εγκαθίδρυση ενός συστήματος ελέγχου και αδειοδότησης της απασχόλησης αλλοδαπών μέσα από δύο περιοριστικές *λίστες* επαγγελματιών για κοινοτικούς και εξω-κοινοτικούς αλλοδαπούς αντίστοιχα και κυρίως στην βάση προκαθορισμένων *ποσοστώσεων* και

δ) ο περιορισμός της κύριας πηγής «νομιμοποίησης» των ανεπιθύμητων -ως οικονομικά μη χρήσιμων και μη αξιοποιήσιμων- μεταναστών, δηλαδή της *οικογενειακής επανένωσης*, μέσα από την υποχρεωτική υποβολή σε γενετικά τεστ εξακρίβωσης του συγγενικού δεσμού και από την σύναψη ατομικών «*συμβάσεων υποδοχής και ένταξης της οικογένειας*», που στοχεύουν στην επιβεβαίωση της αποδοχής των πολιτισμικών αξιών και των προϋποθέσεων ενσωμάτωσης των προσκαλούμενων συγγενών στην χώρα υποδοχής.

Αν και αυτές οι επιδιώξεις δεν έχουν καμία σχέση με την μεταναστευτική πραγματικότητα στην Γερμανία, στην μεγάλη Βρετανία ή σε χώρες του Νότου της Ευρώπης, όπως η Ελλάδα, αποτυπώνουν, ωστόσο, ανάγλυφα την ουσία των κατευθυντήριων πολιτικών γραμμών, οι οποίες συνοψίζονται στο πρόταγμα της παρεμπόδισης της προσβασιμότητας σε επίσημο καθεστώς διαμονής και εργασίας, για όσους δεν εμπίπτουν στην κατηγορία των «χρήσιμων μεταναστών».

Παρόλα αυτά, η διαπίστωση του δημογραφικού προβλήματος και της απορρέουσας αυξημένης πίεσης για την εφαρμογή προγραμμάτων μαζικής εισόδου μεταναστών εργαζομένων, θα έπρεπε να οδηγεί στην αναζήτηση τρόπων πρόσβασης στην νομιμότητα και ευχερούς κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και όχι εγκλωβισμού τους στην παρανομία και την παραοικονομία, είτε επιδίωξης της πρακτικά ανέφικτης απομάκρυνσής τους από το ευρωπαϊκό έδαφος.

Παράλληλα, σε αυτήν την κατεύθυνση η διευκόλυνση της οικογενειακής επανένωσης θα αποδεικνύονταν τριπλά επωφελής, δεδομένου ότι η εγκατάσταση των υπολοίπων μελών της οικογένειας στην χώρα υποδοχής δύναται να λειτουργήσει καταλυτικά προκειμένου να: α) ενισχύσει δυνητικά την παραγωγικότητα του εγκατεστημένου μετανάστη μισθωτού, εφόσον βελτιώνονται οι συνθήκες διαβίωσης του σε όλα τα επίπεδα, β) αυξήσει τις πιθανότητες παραμονής των επί σειρά ετών διαμενόντων μεταναστών σε βραχείας διάρκειας διαστήματα ανεργίας εν μέσω οικονομικής κρίσης και γ) εγγυηθεί μεγάλο τμήμα της απαιτούμενης για δημογραφικούς λόγους αύξησης του (αλλοδαπού) εργατικού δυναμικού από μέλη της οικογένειας των επί μακρόν διαμενόντων μεταναστών, τα οποία, για τον λόγο αυτό, συγκεντρώνουν, εξ αρχής, περισσότερες πιθανότητες ένταξης τους στο νέο κοινωνικό περιβάλλον.

Επιπλέον, ακόμη και στην περίπτωση, που θα θεωρούνταν επιθυμητή η επιστροφή, όσων μεταναστών αδυνατούν να ικανοποιήσουν τα κριτήρια ένταξης τους στις εθνικές αγορές εργασίας, οι προτάσεις που εμπεριέχονται στο Σύμφωνο δυσχεραίνουν ουσιαστικά αυτήν την προοπτική, εφόσον εφαρμοστούν απαρέγκλιτα από τα κράτη-μέλη. Και αυτό διότι, όπως σωστά διευκρινίζεται και στις δύο όχθες του Ατλαντικού, η πιθανότητα επιστροφής στις χώρες καταγωγής εξαρτάται, όχι τόσο από τις ευκαιρίες, που παρουσιάζονται στην αγορά εργασίας στην χώρα εγκατάστασης, αλλά από δύο άλλους ειδικούς παράγοντες.

Ο πρώτος από αυτούς αφορά στην οικονομική, κοινωνική και πολιτική ανάπτυξη και πρόοδο στις χώρες καταγωγής, ειδικά εφόσον οι οικονομίες των χωρών αυτών από αναπτυσσόμενες μετατρέπονται σταδιακά σε ανεπτυγμένες (Papademetriou et al., 2009) εξέλιξη, όμως, που παρεμποδίζεται, όσο η Ευρώπη εξακολουθεί να προσελκύει υψηλά ειδικευμένους εργαζόμενους, κυρίως, από την συγκεκριμένη κατηγορία χωρών.

Ο δεύτερος καταλυτικός παράγοντας επαναπατρισμού, ο οποίος αποδεικνύει περίτρανα το αντιφατικό του περιεχομένου του Συμφώνου σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο της απαλλαγής των χωρών υποδοχής από την παρουσία των μη αξιοποιήσιμων οικονομικών μεταναστών, είναι η ευκολία μετακίνησης τους ανάμεσα στα δύο εμπλεκόμενα κράτη (Wihtol de Wenden, 2009). Η ευκολία αυτή δεν έγκειται τόσο στην γεωγραφική εγγύτητα των δύο χωρών, καταγωγής και υποδοχής, όσο στην νομική δυνατότητα της δια-μετακίνησης από την μια στην άλλη, έτσι ώστε οι πολιτικές ενθάρρυνσης της κυκλικής μετανάστευσης, πράγματι, θα μπορούσαν να εγγυηθούν την απαραίτητη προσαρμογή των μεταναστών στις ιδιαίτερες συνθήκες, που επικρατούν στην αγορά εργασίας ταυτόχρονα σε περιόδους οικονομικής ανάπτυξης ή ύφεσης (Papademetriou et al., 2009).

Με άλλα λόγια αυξημένη τάση για μόνιμη εγκατάσταση στην χώρα υποδοχής εμφανίζουν εκείνοι οι μετανάστες, που δεν έχουν χαρτιά και επομένως αδυνατούν να μετακινηθούν εκτός των συνόρων, όποτε το επιθυμήσουν, ενώ, αντιθέτως, αποδεικνύεται ότι κυκλοφορούν περισσότερο, όσοι έχουν άδειες διαμονής, που το επιτρέπουν ή όσοι απολαμβάνουν άλλου ευνοϊκότερου καθεστώτος, όπως, ιδίως, της διπλής υπηκοότητας.

Συνοψίζοντας, μόνον η ενισχυμένη προσβασιμότητα σε ένα νόμιμο καθεστώς διαμονής ή εν πάσει περίπτωση η ευρύτερη προστασία του δικαιώματος στην ελεύθερη μετακίνηση προσώπων δύναται να εγγυηθεί, πρακτικά, την αναχώρηση όσων μεταναστών δεν εντάσσονται στην αγορά εργασίας, ενώ η μετανάστευση *à la carte*, που οραματίζονται οι εμπνευστές του Συμφώνου, επί της ουσίας μάλλον μέσα από μια ουσιαστική ενίσχυση προγραμμάτων κυκλικής μετανάστευσης θα μπορούσε να εξασφαλιστεί.

### **III. Ενίσχυση της συνέργειας ανάμεσα στις μεταναστεύσεις και την ανάπτυξη των χωρών καταγωγής**

Στον πέμπτο και τελευταίο άξονα του Συμφώνου βασική επιδίωξη αποτελεί η συμπερίληψη του ζητήματος της μετανάστευσης στην εξωτερική πολιτική, τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και των χωρών-μελών, στην βάση των ευρω-αφρικανικών συναντήσεων και συνόδων, που διεξήχθησαν το 2006 και το 2007.

Η έμφαση των προτεινόμενων μέτρων τίθεται στην ανάγκη σύναψης διμερών συμβάσεων με τρίτες χώρες με αντικείμενο την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, την διευκόλυνση της νόμιμης και κυρίως της εποχικής και της κυκλικής μετανάστευσης και την ενίσχυση της αμοιβαίας ανάπτυξης μεταξύ των χωρών υποδοχής και καταγωγής.

Καθώς αναλάμβανε τα καθήκοντα του Υπουργού για θέματα μετανάστευσης ο εμπνευστής της *επιλεκτικής μετανάστευσης* στην Γαλλία (Hortefeux), το Υπουργείο είχε, ήδη, μετονομασθεί σε *Υπουργείο Μετανάστευσης, Ένταξης, Εθνικής ταυτότητας και Αμοιβαίας ανάπτυξης*. Η προσθήκη του τελευταίου συνθετικού στον τίτλο του αρμόδιου Υπουργείου, η οποία αναπαράγεται ως θεμελιώδης προτεραιότητα στο κείμενο του Ευρωπαϊκού Συμφώνου, πηγάζει από την αντίληψη ότι η ανάπτυξη των χωρών καταγωγής, θα μπορούσε να αποτελέσει ένα μέσο ρύθμισης (άρα αναχαίτισης) των μεταναστευτικών πιέσεων στους κατοίκους του χωρών αυτών.

Αυτή η θεμελιώδης στις σύγχρονες μεταναστευτικές πολιτικές αντίληψη δεν επιβεβαιώνεται από τις οικείες επιστημονικές μελέτες, τουλάχιστον όχι σε απόλυτο βαθμό. Κατ' αρχήν, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία του ΟΟΣΑ, από τις αναπτυσσόμενες χώρες δεν μεταναστεύουν οι πιο φτωχοί ή οι κάτοικοι των πιο φτωχών περιοχών, αλλά αντιθέτως, όσοι δύνανται να αντεπεξέλθουν στο υψηλό κόστος μιας τέτοιας διαδικασίας, ιδίως, όταν η γεωγραφική απόσταση, που πρέπει να διανυθεί είναι μεγάλη.

Κατά συνέπεια, σε χώρες καταγωγής, όπου στην απόφαση για μετανάστευση συμβάλλουν, επιπλέον, και άλλοι παράγοντες (κοινωνικοί, πολιτικοί, πολιτιστικοί) η ενίσχυση της ανάπτυξης ενισχύει την τάση για μετανάστευση, αφού δημιουργεί νέες οικονομικές δυνατότητες για αναζήτηση μιας ποιοτικότερης ζωής (Seuret, 2007) και ταυτόχρονα νέες ανάγκες, αφού οι πολίτες αποκτούν καταναλωτικές συνήθειες και ευκολότερη πρόσβαση στην εκπαίδευση (Wihtol de Wenden, 2009).

Ιδιαίτερα σε ό,τι έχει να κάνει με την τελευταία αυτή διάσταση της μόρφωσης και της εξειδίκευσης πρέπει να τονιστεί, ότι η επιμονή των υποστηρικτών της *επιλεκτικής μετανάστευσης* στην προσέλκυση υψηλά ειδικευμένων μεταναστών, είναι βέβαιο, ότι μεσοπρόθεσμα θα μετριάσει ακόμη και τα όποια δυνητικά οφέλη, θα μπορούσε να επιφυλάξει η οργανωμένη αναπτυξιακή συνδρομή προς τις χώρες καταγωγής.

Όπως, ήδη, αναφέρθηκε, η Ευρώπη προσελκύει έναν μεγάλο αριθμό εξειδικευμένων μεταναστών από τις αναπτυσσόμενες χώρες, στις οποίες οι αρνητικές επιπτώσεις από την απώλεια εγκεφάλων (*brain drain*) στην εν γένει ανάπτυξή τους είναι εξαιρετικά σημαντικές, ιδιαίτερα όταν στερούνται μεγάλο ποσοστό από αυτούς τους εργαζόμενους, για την κατάρτιση των οποίων, επιπρόσθετα, έχουν επενδύσει οικονομικά και στρατηγικά. Πολλές αφρικανικές χώρες, για παράδειγμα,

χάνουν σε μόνιμη βάση πάνω από το 50% των νέων διπλωματούχων τους, τάση η οποία αναμένεται να ενισχυθεί από τα προγράμματα επιλεκτικής μετάκλησης τέτοιων μεταναστών στη Ευρώπη, όπως προτείνεται στο Σύμφωνο, σε συνδυασμό με την δυσκολία απορρόφησης τους στην εθνική αγορά εργασίας της πατρίδας τους (Cogneau et al., 2006).

Τέλος, η άμεση συνδρομή στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών καταγωγής μεταφράζεται σε δύο ειδικά μέτρα, την διευκόλυνση της μεταφοράς των αποταμιεύσεων των μεταναστών στις χώρες καταγωγής για παραγωγικές επενδύσεις και την ευθεία χρηματική ημεροδότηση, όσων επιλέξουν να επιστρέψουν οικειοθελώς στην πατρίδα τους. Οι συγκεκριμένες μέθοδοι έχουν, ήδη, αρχίσει να εφαρμόζονται από την γαλλική κυβέρνηση από το 2006 στα πλαίσια των νέων αρμοδιοτήτων, που ανατέθηκαν στο αρμόδιο για θέματα μετανάστευσης Υπουργείο (Seuret, 2007).

Στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για τον ειδικό λογαριασμό *Αποταμίευση-Αμοιβαία* ανάπτυξη, στον οποίο τα δεσμευμένα χρήματα των μεταναστών με σκοπό την επένδυση στην χώρα καταγωγής εκκρίνουν του φορολογητέου εισοδήματος έως του συνολικού ύψους του 25%. Προφανώς, όσο δεν μειώνεται το υψηλό κόστος της μεταφοράς χρημάτων το συγκεκριμένο μέτρο, δεν αναμένεται να έχει σπουδαία αποτελέσματα.

Στην δεύτερη περίπτωση, για τους ανεπίσημους μετανάστες, που επιθυμούν να επιστρέψουν στην χώρα τους, εκτός όσων τελούν υπό διοικητική απέλαση ή έχουν διαπράξει ορισμένα αδικήματα, προβλέπεται η ένταξη σε προγράμματα εκούσιας επιστροφής, τα οποία περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, χρηματική επιδότηση, ύψους έως και 2000 ευρώ για έναν ενήλικα. Για όλους τους υπόλοιπους μετανάστες, ιδίως όσοι κατάγονται από συγκεκριμένες αφρικανικές ή ανατολικο-ευρωπαϊκές χώρες (ακόμη και κοινοτικές), θεσπίζονται προγράμματα επί τόπου τεχνικής υποστήριξης και επιχορήγησης έως και 7000 ευρώ προκειμένου να επιστρέψουν στην χώρα καταγωγής και να αναλάβουν μια επιχειρηματική δραστηριότητα.

Κατά τον πρώτο χρόνο εφαρμογής αυτού του μέτρου (2006) η ανταπόκριση αποδείχθηκε εξαιρετικά περιορισμένη, τόσο σε ό,τι αφορά σε αφρικανούς μετανάστες (133 από τα Μαλί), όσο και σε κοινοτικούς αλλοδαπούς (67 από την Ρουμανία). Οι ρίζες των μεταναστών στις χώρες εγκατάστασης είναι συχνά πολύ βαθύτερες από ό,τι (θέλουν να) πιστεύουν τα οικονομικά επιτελεία των υπουργείων.

## 4. Αντί επιλόγου

**Π**λήρως αναντίστοιχη, τόσο με τις πραγματικές διεθνείς μεταναστευτικές προκλήσεις, όσο, συχνά, και με τις επισήμως διακηρυχθείσες κοινοτικές αναπτυξιακές επιδιώξεις, το σύγχρονο δόγμα της *επιλεκτικής μετανάστευσης* αποτελεί αναμφίβολα μια επιτυχία της γαλλικής διπλωματίας να επηρεάσει σε μεγάλο βαθμό τις κατευθυντήριες γραμμές της οικείας ευρωπαϊκής πολιτικής και να προσπαθήσει, έτσι, να νομιμοποιήσει στην εθνική κοινή γνώμη τις σύγχρονες συντηρητικές ρυθμίσεις, που υιοθέτησε στο θέμα της μετανάστευσης.

Εφόσον οι προθέσεις των πολιτικών της συμμάχων αναφορικά με την μετατόπιση του ευρωπαϊκού μεταναστευτικού μοντέλου σε μια νέα προσέγγιση θεμελιωμένη στην προσέλκυση *υψηλής ειδίκευσης* μεταναστών είναι ειλικρινής, όσοι επικαλούνται την βιωσιμότητα μιας γηράσκουσας ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας μέσα από αυτήν την επιλογή, φέρουν το βάρος αφενός, της προσαρμογής του «αξιώματος» της *επιλεκτικής μετανάστευσης* και σε χώρες με οικονομίες «χαμηλής ειδίκευσης», όπως η Ελλάδα και αφετέρου, της αποκατάστασης των πιθανών κοινωνικοπολιτικών επιπτώσεων από την (ανεπιτυχή ή επιτυχημένη) απόπειρα εφαρμογής του.

Ειδικότερα, η μηδενική ανοχή απέναντι στους «μη αξιοποιήσιμους» και στους «λιγότερο απαιτήτους» μετανάστες, εκτός από ζητήματα ηθικής και ανθρωπιστικής φύσης, εγείρει επιπλέον

το φόβο για την αναβίωση κοινωνικών παθογενειών, οι οποίες, σε συνθήκες οικονομικής ύφεσης και ραγδαίας αύξησης της ανεργίας, συνοδεύονται, μοιραία, από τον εθνικιστικό εφιάλτη, που κυριεύσε την γηραιά Ήπειρο πριν από 75 περίπου χρόνια, όταν μάλιστα, σήμερα, το αντίστοιχο πολιτικό υπόβαθρο μεταφράζεται, ήδη, σε ικανό αριθμό κοινοβουλευτικών εδρών στο εσωτερικό πολλών χωρών-μελών.

Εν κατακλείδι, η επιλογή μιας επί της ουσίας εθνικά αυτόνομης μεταναστευτικής πολιτικής από ορισμένα σημαντικά κράτη-μέλη υποδοχής, εκτός από μια αντικειμενικά πολύ πιθανή εξέλιξη, ίσως αποδειχθεί, επιπλέον, και μια σωτήρια προοπτική για το μέλλον των ευρωπαϊκών κοινωνιών.

## Σημειώσεις

1. Με τον όρο αυτό αποδίδεται στα ελληνικά ο όρος *selective migration*, όπως χρησιμοποιείται στα επίσημα πολιτικά και νομικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο βαθμό που πρόκειται, κυρίως, για μια πολιτική θεώρηση του ζητήματος της μετανάστευσης και λιγότερο για μια αμιγώς επιστημονική θεωρία, ο όρος αξίωμα προτιμάται να τίθεται εντός εισαγωγικών, προς αποφυγή διαμόρφωσης της αντίληψης περί αποδοχής του ως τέτοιας από τον συντάκτη του παρόντος άρθρου.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Calla C., (2007), "Paris et Berlin lancent une politique d'immigration commune", *Le Monde*, 14/11/2007.
- Carrera S. and Guild E., (2008), *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum*, CEPS, Policy brief, no 170.
- Charles C., (2007), "Le double jeu de l'Espagne", *Plein Droit*, 73.
- Chojniki X., Docquier F. et Ragot L., (2005), "L'immigration « choisie » face aux défis économiques du vieillissement démographique", *Revue économique*, 56 : 1359-1384.
- Cogneau D. et Gubert F., (2006), "Les migrations et le développement du Sud", *Alternatives économiques*, 253: 78-81.
- Collett E., (2008), *The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris*, European Policy Centre, Policy brief, 10/2008.
- Commission Européenne, (2008), "Migration : le visage de l'Europe change", *Agenda Sociale*, no 17.
- Docquier F. et Rapoport H., (2007), "L'immigration qualifiée, remède miracle aux problèmes économiques européens ?", *Reflets et perspectives*, XLVI : 95-111.
- Fratini F. (2007), *Enhanced mobility, vigorous integration strategy and zero tolerance on illegal employment: a dynamic approach to European immigration policies*, Lisbon.
- Eeckhout (van) L., (2007), "Brice Hortefeux organise l'immigration économique", *Le Monde*, 09/11/2007.
- International Organization for Migrations (2008), *Migration and climate change*, IOM Geneva.
- Joppke C., (2007), "Transformation of immigrant integration", *World Politics*, 59: 243-273.
- Καθημερινή εφ. (2007), "Δεν θέλουν μπλε κάρτα: Θύελλα αντιδράσεων στην Γερμανία προκάλεσε η πρόταση Φρατίνι για μετανάστες", 15/09/2007.

- Καψάλης Α., (2008), "Ευρωπαϊκό μοντέλο επιλεκτικής μετανάστευσης: ξενοφοβική προσέγγιση ή οικονομικός ρεαλισμός;", *Ενημέρωση ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ*, 152: 2-12.
- Λινάρδος-Ρυλμόν Π., (2003), "Η αναγκαιότητα μιας νέας προσέγγισης της μετανάστευσης", *Τετράδια ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ*, 24: 5-12.
- Papademetriou D. and Terrazas A., (2009), *Immigration and the current economic crisis*, Migration Policy Institute, 1/2009.
- Seuret F., (2007), "Codéveloppement : une belle idée dévoyée", *Alternatives économiques*, 262: 40-42.
- Solana X., (2008), *Changements climatiques et sécurité internationale*, Commission Européenne.
- Sopemi (2007), *Perspectives des migrations internationales*, Paris, OECD.
- Wihtol de Wenden C., (2009), *Atlas mondial des migrations*, éd. Autrement.
- Wihtol de Wenden C., (2008), *Démographie, immigration, intégration*, Fondation Robert Schuman.
- Wihtol de Wenden C., (2008a), "Vers un big bang démographique", in: Mathieu Vidard, *Abécédaire pour les curieux. Les têtes au carré*, Auxerre, Sciences Humaines.