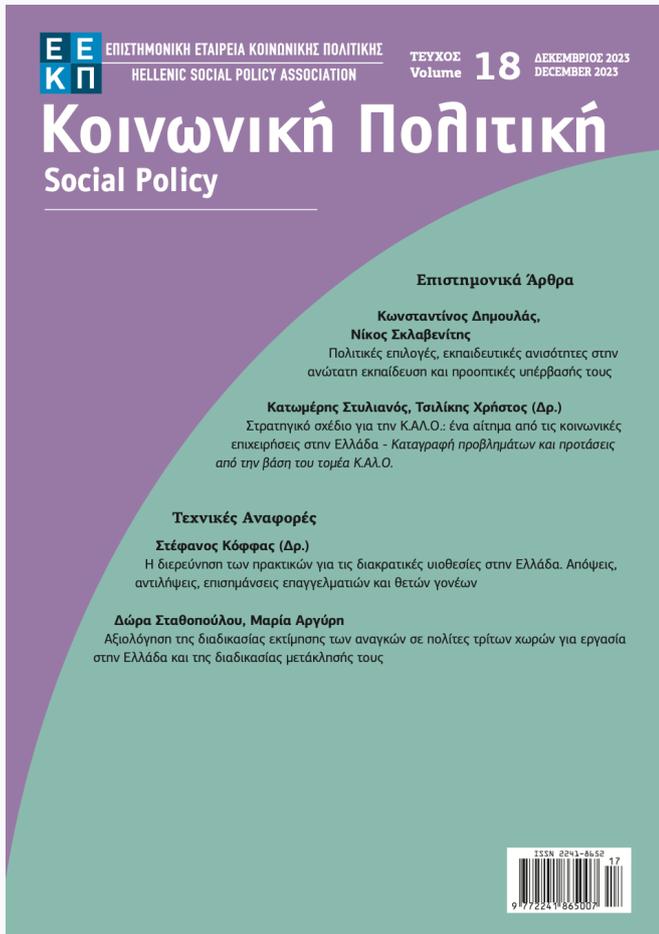


Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 18 (2023)



Αξιολόγηση της διαδικασίας εκτίμησης των αναγκών σε πολίτες τρίτων χωρών για εργασία στην Ελλάδα και της διαδικασίας μετάκλησής τους

Δώρα Σταθοπούλου, Μαρία Αργύρη

Copyright © 2024, Δώρα Σταθοπούλου, Μαρία Αργύρη



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Σταθοπούλου Δ., & Αργύρη Μ. (2024). Αξιολόγηση της διαδικασίας εκτίμησης των αναγκών σε πολίτες τρίτων χωρών για εργασία στην Ελλάδα και της διαδικασίας μετάκλησής τους. *Κοινωνική Πολιτική*, 18, 61–86. ανακτήθηκε από <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/eeekp/article/view/36498>

Κοινωνική Πολιτική

Social Policy

Επιστημονικά Άρθρα

Κωνσταντίνος Δημούλας,

Νίκος Σκλαβενίτης

Πολιτικές επιλογές, εκπαιδευτικές ανισότητες στην
άνωτατη εκπαίδευση και προοπτικές υπέρβασής τους

Κατωμέρης Στυλιανός, Τσιλίκης Χρήστος (Δρ.)

Στρατηγικό σχέδιο για την Κ.Α.Λ.Ο.: ένα αίτημα από τις κοινωνικές
επιχειρήσεις στην Ελλάδα - Καταγραφή προβλημάτων και προτάσεις
από την βάση του τομέα Κ.Α.Λ.Ο.

Τεχνικές Αναφορές

Στέφανος Κόφφας (Δρ.)

Η διερεύνηση των πρακτικών για τις διακρατικές υιοθεσίες στην Ελλάδα. Απόψεις,
αντιλήψεις, επισημάνσεις επαγγελματιών και θετών γονέων

Δώρα Σταθοπούλου, Μαρία Αργύρη

Αξιολόγηση της διαδικασίας εκτίμησης των αναγκών σε πολίτες τρίτων χωρών για εργασία
στην Ελλάδα και της διαδικασίας μετάκλησής τους

Τεχνικές Αναφορές

Αξιολόγηση της διαδικασίας εκτίμησης των αναγκών σε πολίτες τρίτων χωρών για εργασία στην Ελλάδα και της διαδικασίας μετάκλησής τους

Δώρα Σταθοπούλου

Κοινωνικός Επιστήμονας, Πάντειο, Προϊσταμένη Τμήματος Στήριξης Ελλήνων στην Αλλοδαπή, Αλλοδαπών Εργαζομένων στην Ελλάδα και Ίσης Μεταχείρισης στην Εργασία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

Μαρία Αργύρη

Κοινωνικός Επιστήμονας, Πάντειο, Υπάλληλος Τμήματος Στήριξης Ελλήνων στην Αλλοδαπή, Αλλοδαπών Εργαζομένων στην Ελλάδα και Ίσης Μεταχείρισης στην Εργασία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

Περίληψη

Η πολιτική για την εργασία των πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα στοχεύει στη ρύθμιση της εισροής της νόμιμης μετανάστευσης για εργασία ανάλογα με τις ανάγκες της χώρας, την ομαλή και ισότιμη ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας και την καταπολέμηση της αδήλωτης εργασίας. Η εφαρμογή της πολιτικής αυτής βασίζεται, για τα πρώτα δύο σκέλη, στον Κώδικα Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης (ν. 4251/14) και στην, προβλεπόμενη από το άρθρο 11 του ίδιου νόμου, Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ), με την οποία ορίζεται ο ανώτατος αριθμός εργαζομένων τρίτων χωρών και οι ειδικότητές τους, ανά περιφέρεια, για δύο έτη κάθε φορά. Με τη διαδικασία της μετάκλησης, ρυθμίζεται η είσοδος και διαμονή των πολιτών τρίτων χωρών για εργασία, με τους περιορισμούς και τα όρια που θέτει η σχετική ΚΥΑ. Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι η αποτίμηση της διαδικασίας καθορισμού του όγκου εισδοχής πολιτών τρίτων χωρών και της διαδικασίας της μετάκλησης. Η αποτίμηση των εν λόγω διαδικασιών επιχειρείται μέσα από την παρουσίαση των αποτελεσμάτων έρευνας μέσω ερωτηματολογίων που απεστάλησαν στις αρμόδιες υπηρεσίες, δηλαδή στις Περιφέρειες της χώρας και στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις καθώς και από την επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων που απεικονίζουν τις εκτιμήσεις των αναγκών εργασίας και τις πραγματοποιηθείσες μετακλήσεις. Επιπρόσθετα παρουσιάζονται οι διαδικασίες εισόδου και εργασίας αλλοδαπών με τις έκτακτες και κατά παρέκκλιση διαδικασίες για την αντιμετώπιση επείγουσών αναγκών στον αγροτικό τομέα, οι οποίες καλύπτουν στην ουσία το μεγαλύτερο όγκο αναγκών και τείνουν να μετατραπούν σε κανονικότητα. Οι διαδικασίες αυτές αξιολογούνται στο παρόν ως προς τις επιπτώσεις τους στην αγορά εργασίας αλλά και στο καθεστώς εργασίας των αλλοδαπών.

Abstract

National policy for the legal work of third country nationals in Greece, is aiming to regulate the inflow of legal migration in order to meet the needs of the country for labor force, to ensure the smooth and equal integration of immigrants in the labor market and to combat undeclared work. The implementation of this policy is based, for the first two objectives, on the Code of Immigration and Social Integration (Law 4251/14). A Joint Ministerial Decision, referred to article 11 of Law 4251/14, issued every two years, determines the maximum number of paid employment posts offered to third-country nationals, per region and specialty. The procedure which enables a third country national to enter and reside in Greece in order to provide paid work to a specific employer, in a specific field of employment, is called recalling. The purpose of this article is to evaluate the process of determining the number of working posts for third country nationals and the recalling procedure. The evaluation of these procedures is attempted through the presentation of the results of questionnaires sent to the competent authorities, i.e. the Regions of the country and the Decentralized Administrations. In addition, the legislative regulations concerning the entry and work of foreigners with exceptional procedures are presented. These procedures were instituted to address urgent needs in the agricultural sector. Nevertheless, they basically cover most needs and tend to become the normal procedure. These procedures are evaluated here in terms of their effects on the labor market and on the employment status of foreigners.

1. Εισαγωγή

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, οι πολιτικές αλλαγές στα Βαλκάνια, κυρίως σε Αλβανία, Ρουμανία και Βουλγαρία, πυροδότησαν την κινητικότητα του πληθυσμού αυτών των χωρών μετατρέποντας την Ελλάδα, όπως και άλλες χώρες του Νότου, σε χώρα υποδοχής αλλοδαπών (Baldwin-Edwards Martin, 2004). Η Ελλάδα αποτέλεσε κύρια επιλογή για μετανάστευση λόγω γεωγραφικών, ιστορικών και πολιτισμικών παραγόντων με τις χώρες καταγωγής (Labrianidis and Lyberaki, 2005), της εύκολης παράτυπης διέλευσης των συνόρων και της δυνατότητας εποχικής ή κυκλικής μετανάστευσης.

Περαιτέρω, τα χαρακτηριστικά της οικονομίας και ιδίως της αγοράς εργασίας αποτελούν βασικούς παράγοντες για την προσέλκυση οικονομικών μεταναστών. Η ανάπτυξη μιας κατακερματισμένης αγοράς εργασίας και η επέκταση του ανεπίσημου οικονομικού τομέα αποτελούν δομικά χαρακτηριστικά της ελληνικής αγοράς εργασίας (Fakiolas Rossetos, 1999). Το τελευταίο μάλιστα, κοινό χαρακτηριστικό των οικονομιών του Νότου, είναι αποτέλεσμα της ύπαρξης ανεπίσημου εργατικού αποθέματος, ευέλικτης αγοράς εργασίας και τομέων χαμηλής παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας (Evangelia Tastsoglou, Joanna Hadjikonstandi, 2003).

Στην Ελλάδα, το αλλοδαπό εργατικό δυναμικό είναι συνδεδεμένο με τη δευτερεύουσα αγορά εργασίας και τον άτυπο τομέα της ελληνικής οικονομίας. Η πλειοψηφία τους εργάζεται παραδοσιακά σε κλάδους όπου υπάρχει ζήτηση για φθηνή και ευέλικτη εργασία, συγκεκριμένα στις κατασκευές, στη μεταποιητική βιομηχανία – βιοτεχνία, στα ιδιωτικά νοικοκυριά, σε ξενοδοχεία και

εστιατόρια, στην γεωργία και στο εμπόριο (Κρητικίδης, 2008). Ο καταμερισμός εργασίας στην Ελλάδα εγκλωβίζει τους μετανάστες σε επισφαλείς, χαμηλού κύρους, χαμηλά αμειβόμενες και ανασφάλιστες εργασίες (EMN 2018, Καψάλης, Κρητικίδης 2016). Ειδικότερα οι παράτυπα διαμένοντες μετανάστες απασχολούνται πρόσκαιρα και εποχιακά, αμείβονται πολύ χαμηλότερα από τους ημεδαπούς, με ευέλικτο ωράριο εργασίας, εκτός πλαισίου συλλογικών συμβάσεων εργασίας, με υψηλή επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα (Καρασαββόγλου, 2001).

Η μεταναστευτική πολιτική που ακολουθήθηκε κατά τη διάρκεια των μεταναστευτικών ροών στην Ελλάδα έως και σήμερα, έχουν έντονο εργασιακό πρόσημο. Αξίζει να σημειωθεί ότι από το 1990 έως και το 2000, δηλαδή την πρώτη δεκαετία που εκδηλώνεται η «έκρηξη» των μεταναστευτικών ροών, κυρίως από την Αλβανία, προς την Ελλάδα (Carletto et al., 2006) η ελληνική πολιτεία αποφασίζει να μην ρυθμίσει το καθεστώς της διαμονής και εργασίας χιλιάδων μεταναστών, οι οποίοι θα αποτελέσουν φθηνό και ευέλικτο εργατικό δυναμικό για αρκετούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας.

Σήμερα, οι στόχοι της μεταναστευτικής πολιτικής όπως εκφράζονται μέσα από το ρυθμιστικό της πλαίσιο, το ν. 4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης», είναι η ρύθμιση των ροών μετανάστευσης προς την χώρα, η κάλυψη των αναγκών της χώρας σε εργατικό δυναμικό και η κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Η εργασιοκεντρική διάσταση της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής αποτυπώνεται με διαυγή τρόπο στην διαδικασία της μετάκλησης.

Στην παρούσα μελέτη επιχειρείται να διερευνηθεί η αποτελεσματικότητα της εργασιακής μεταναστευτικής πολιτικής της Ελλάδας όπως αυτή πραγματώνεται μέσω των κύριων διαδικασιών εισδοχής πολιτών τρίτων χωρών στην χώρα, τη μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών και τη διαβούλευση εργοδοτών και φορέων που προηγείται για τον καθορισμό του αριθμού και των ειδικοτήτων τους. Θα διερευνηθούν επίσης οι κατά παρέκκλιση διαδικασίες εισόδου και χρησιμοποίησης πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία, τις οποίες έχει νομοθετήσει η πολιτεία προσπαθώντας να προσπεράσει τις δυσλειτουργίες του «κανονικού» συστήματος εισδοχής. Τέλος θα αναφερθούμε στις επιπτώσεις που είχε η πανδημία του Covid 19 στο σύστημα εισδοχής μεταναστών με σκοπό την εργασία.

Ως εκ τούτου θα προσπαθήσουμε να απαντήσουμε στα παρακάτω ερωτήματα:

- Είναι η διαδικασία της μετάκλησης αποτελεσματικό σύστημα οργάνωσης της νόμιμης μετανάστευσης; Επιτυγχάνονται οι στόχοι που επιδιώκονται με τη θεσμοθέτησή της, δηλαδή ο έλεγχος της ροής μεταναστών με σκοπό την εργασία και η κάλυψη των αναγκών της ελληνικής αγοράς εργασίας σε αλλοδαπό εργατικό δυναμικό;
- Περιορίζει η διαδικασία της μετάκλησης τα υψηλά ποσοστά παράτυπης και ανασφάλιστης εργασίας στον κλάδο όπου παρατηρείται η μεγαλύτερη ζήτηση μεταναστών, δηλαδή την αγροτική οικονομία;
- Πως επέδρασαν στην αγορά εργασίας οι «έκτακτες» και «κατ' παρέκκλιση» νομοθετικές ρυθμίσεις στην εργασία των μεταναστών;

Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας της μετάκλησης και της διαβούλευσης για την διαπίστωση των αναγκών της χώρας σε εργατικό δυναμικό, θα γίνει με την ποιοτική ανάλυση στοιχείων που προέρχονται από τις απαντήσεις υπαλλήλων αρμόδιων για τις διαδικασίες αυτές, μέσω δομημένων ερωτηματολογίων. Περαιτέρω, πληροφορίες για τους σκοπούς της παρούσας

μελέτης αντλούνται από την επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων που παρασχέθηκαν από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. Τα ανωτέρω στοιχεία θα εξεταστούν εντός του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου που ρυθμίζει τη νόμιμη μετανάστευση πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία.

Σε ότι αφορά τη διάρθρωση της εργασίας, αρχικά θα γίνει μια σύντομη παρουσίαση της μεταναστευτικής πολιτικής της Ελλάδας υπό το πρίσμα των νομοθετικών ρυθμίσεων που διαχρονικά προσπάθησαν, αρχικά, να επιλύσουν το μεταναστευτικό «πρόβλημα» στην Ελλάδα και, εν συνεχεία, να ρυθμίσουν τις μεταναστευτικές ροές με επίκεντρο την κάλυψη των αναγκών της χώρας σε εργατικό δυναμικό.

Το κύριο μέρος της μελέτης αφορά τη διερεύνηση της αποτελεσματικότητας του νομοθετικού πλαισίου και ξεκινά με την παρουσίαση της μεθοδολογίας που ακολουθήθηκε για τον σκοπό της διερεύνησης. Στη συνέχεια παρουσιάζεται η διαδικασία της διαβούλευσης για την εκτίμηση των αναγκών σε θέσεις εργασίας που μπορούν να καλυφθούν από πολίτες τρίτων χωρών και η αποτίμηση της διαδικασίας αυτής. Ακολουθεί η παρουσίαση της διαδικασίας της μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία (εποχιακή ή μακράς διάρκειας) και η αποτίμησή της.

Το επόμενο κομμάτι της μελέτης αναφέρεται στις εξελίξεις που αφορούν στην κάλυψη των αναγκών για εργασία πολιτών τρίτων χωρών από την περίοδο της πανδημίας και μετά.

Περαιτέρω παρουσιάζονται και αναλύονται τα δεδομένα που αφορούν τα πραγματικά μεγέθη της εισδοχής πολιτών τρίτων χωρών για εργασία τα τελευταία έτη, ώστε να εξαχθούν συμπεράσματα σχετικά με τα ερευνητικά ερωτήματα.

Τέλος συνοψίζονται τα συμπεράσματα που προκύπτουν από το σύνολο των στοιχείων που αναλύθηκαν κατά την παρούσα μελέτη και επιχειρείται μια συνοπτική απάντηση στα ερευνητικά ερωτήματα που τέθηκαν.

2. Η Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα

Η μεταναστευτική πολιτική της Ελλάδας σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 είναι στοχευμένη στην αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης, με το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης να κατέχει κεντρικό ρόλο στην υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής. Απουσιάζει δε κάθε μέτρο ή πολιτική που να αφορά στην ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

Συνάπτονται επίσης διμερείς συμφωνίες για εποχιακή απασχόληση με την Αλβανία (ν.2482/1997) και τη Βουλγαρία (ν.2407/1996). Η εγγύτητα των συνόρων της Αλβανίας και της Βουλγαρίας με την Ελλάδα, διευκολύνει την εποχική ή κυκλική μετανάστευση, κυρίως των Αλβανών, το συχνό δηλαδή πήγαινε-έλα των μεταναστών που εργάζονται εποχικά στην Ελλάδα και επιστρέφουν στην χώρα καταγωγής τους (Labrianidis and Hatziprokopiou, 2005). Λόγω της επισφάλειας της δευτερογενούς αγοράς εργασίας, στις αγροτικές περιοχές, οι μετανάστες εποχικά εργαζόμενοι μετακινούνται συχνά μεταξύ των περιοχών αυτών και δημιουργείται ένα «γεωργικό προλεταριάτο ή αγροτικό προκαριάτο» (Papaodoropoulos, Fastea 2017).

Με διαδοχικά Προεδρικά Διατάγματα¹ επιχειρείται η τακτοποίηση του νομικού καθεστώτος και της εργασίας των μεταναστών. Η συγκεκριμένη πολιτική παρέμβαση νομιμοποίησης χαρακτηρί-

1. ΠΔ 358 και 359/1997.

ζεται από την προσωρινότητα της νομιμοποίησης της διαμονής, την απόδειξη νόμιμης εργασίας από τον μετανάστη, την εξάρτηση του αλλοδαπού εργαζόμενου από τον εργοδότη, την ύπαρξη πολλαπλών κριτηρίων υπαγωγής σε νόμιμο καθεστώς, τη θέσπιση χρονοβόρων και πολύπλοκων διαδικασιών (Καψάλης 2018), την αδυναμία της ελληνικής διοίκησης να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις της, την ασάφεια των στόχων πολιτικής και τα ασφικτικά χρονικά πλαίσια (ΟΚΕ 1997 α, 1997 β).

Με τον ν.1975/2001 για την «είσοδο-έξοδο, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών της διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών και προσφύγων», εισάγονται διατάξεις για την εργασία των μεταναστών προς κάλυψη των αναγκών εργασίας της εγχώριας αγοράς, οι οποίες θα διαμορφώσουν την διαδικασία της μετάκλισης και στις επόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις.

Ακολούθως, ο ν. 2910/2001 επιδιώκει μια συνεκτική μεταναστευτική πολιτική καθώς και την τακτοποίηση του καθεστώτος διαμονής και εργασίας των μεταναστών που ζουν ήδη στην Ελλάδα. Πολλά από τα ζητήματα της μεταναστευτικής πολιτικής αποδεδμεύονται από το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης και υπάγονται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών και των εποπτευόμενων οργανισμών του (Δήμοι – Περιφέρειες). Πλην όμως, περιθωριοποιείται ο ρόλος του Υπουργείου Εργασίας (Μπάκαβος και Καψάλης, 2008), παρά τον εργασιακοκεντρικό χαρακτήρα της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής.

Στην προσπάθεια να ρυθμιστεί η νόμιμη είσοδος των μεταναστών για εργασία, θεσπίστηκε μια περίπλοκη διοικητική διαδικασία για τη χορήγηση άδειας διαμονής με σκοπό την εργασία (μετάκλιση). Η άδεια εισόδου για λόγους εργασίας κατηγοριοποιείται ανάλογα με το είδος της εργασίας του αλλοδαπού μετανάστη (εξαρτημένη εργασία, ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, εποχική εργασία). Στην εξαρτημένη εργασία, η ρύθμιση των μεταναστευτικών εισροών, με άξονα το συμφέρον της ελληνικής οικονομίας, βασίζεται στον προγραμματισμό, από τον ΟΑΕΔ, των αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας, στο τελευταίο τρίμηνο κάθε έτους. Καθορίζεται ο επιθυμητός αριθμός χορήγησης αδειών εργασίας, στη συνέχεια ενημερώνονται οι Υπηρεσίες εργασίας των Νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, οι ελληνικές προξενικές αρχές και τα γραφεία ευρέσεως εργασίας που λειτουργούν στο εξωτερικό έτσι ώστε να ενημερωθούν οι ενδιαφερόμενοι αλλοδαποί. Οι ενδιαφερόμενοι εργοδότες μπορούν να επιλέξουν αλλοδαπούς εργαζόμενους μετά από έγκριση του ΟΑΕΔ.

Με τον ν.3386/2005 ρυθμίζονται θέματα μετανάστευσης και ενσωματώνονται στην ελληνική έννομη τάξη οι Οδηγίες 2003/86/ΕΚ (σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης) και 2003/109/ΕΚ (σχετικά με το καθεστώς των επί μακρόν διαμενόντων). Θεσπίζεται η ενιαία άδεια διαμονής και εργασίας, δηλαδή άδεια εισόδου/διαμονής με συγκεκριμένο σκοπό. Η διαδικασία της μετάκλισης σπνρίζεται και αυτή στην εκτίμηση των αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας, σε συγκεκριμένους τομείς, σε ετήσια βάση². Καθορίζεται ο ανώτατος αριθμός αδειών διαμονής για εργασία που χορηγούνται κάθε έτος σε υπηκόους τρίτων χωρών, ανά νομό, ιθαγένεια, είδος και διάρκεια απασχόλησης. Η διαδικασία παραμένει αρκετά σύνθετη και χρονοβόρα με την εμπλοκή πολλών και διαφορετικών υπηρεσιών.

Ο ν.4251/2014 «Κώδικας Μετανάστευσης και Κοινωνικής Ένταξης» επιχειρεί την κωδικοποίηση των διάσπαρτων νομοθετικών διατάξεων και στοχεύει στην απλοποίηση των διαδικασιών,

2. Άρθρο 14, ν. 3386/2005 ΦΕΚ Α212

στη σταθεροποίηση του νομικού καθεστώτος των μεταναστών, την καταπολέμηση της παράνομης εργασίας ενώ εμπεριέχει και ρυθμίσεις που στοχεύουν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών και στην προστασία των εργασιακών δικαιωμάτων τους. Σημαντική για την προστασία των δικαιωμάτων των εποχικών μετακαλούμενων εργαζομένων ήταν η ενσωμάτωση της οδηγίας 2014/36/ΕΕ. Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο οι πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν (μόνιμα ή εποχιακά) και εργάζονται νόμιμα στην χώρα μας έχουν τα ίδια εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα με τους Έλληνες εργαζόμενους, ενώ η συμμόρφωση των εργοδοτών με την μεταναστευτική και εργασιακή νομοθεσία υπόκειται στον έλεγχο του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας.

Στον ν. 4251/2014³ περιλαμβάνεται η ισχύουσα διαδικασία για την μετάκληση των πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία, δηλαδή την είσοδο πολιτών τρίτων χωρών στη χώρα μετά από πρόσκληση του εργοδότη. Στον ανωτέρω νόμο επίσης περιλαμβάνεται η διαδικασία της διαβούλευσης που λαμβάνει χώρα με τη συμμετοχή των εργοδοτών για την κατάρτιση λίστας με τον αριθμό και τις ειδικότητες πολιτών τρίτων χωρών που μπορούν να εισέλθουν στη χώρα για εργασία. Με νομοθετική παρέμβαση το 2016 προστέθηκε στο ν. 4251/2014 το άρθρο 13Α σύμφωνα με το οποίο ο εργοδότης, μπορεί, κατ' εξαίρεση, να απασχολήσει πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι στερούνται τίτλου διαμονής στην χώρα, προκειμένου για την αντιμετώπιση επείγουσών αναγκών της αγροτικής εκμετάλλευσης.

3. Διερεύνηση της αποτελεσματικότητας της εφαρμογής του νομοθετικού πλαισίου

3.1. Μεθοδολογία

Στην παρούσα εργασία επιχειρήθηκε η διερεύνηση της αποτελεσματικότητας της ασκούμενης μεταναστευτικής πολιτικής μέσα από την έμπρακτη εφαρμογή της. Οι καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες και οι δημόσιοι υπάλληλοι που υπηρετούν σε αυτές, καλούνται να κάνουν το νομοθετικό πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής, πράξη. Οι υπηρεσίες «πρώτης γραμμής» είναι αυτές που φέρουν τη βιωμένη επαγγελματική εμπειρία στην άσκηση της μεταναστευτικής πολιτικής. Ως εκ τούτου κρίθηκε σκόπιμο μεθοδολογικά να εξεταστεί το εργασιακό βίωμα, οι εμπειρίες και οι απόψεις των δημοσίων υπαλλήλων που εφαρμόζουν τη διαδικασία της διαβούλευσης για την εκτίμηση των αναγκών εργασίας αλλά και τη διαδικασία της μετάκλησης. Οι αξιολογικές απόψεις τόσο για την λειτουργία των δομών του κράτους όσο και για την αποτελεσματικότητα των πολιτικών και διαδικασιών που καλούνται να εφαρμόσουν, επιχειρήθηκε να καταγραφούν μέσα από ερωτηματολόγια που απευθύνθηκαν στους δημοσίους υπαλλήλους. Το πλεονέκτημα αυτής της μεθοδολογίας είναι η αξιοποίηση της εμπειρίας στην άσκηση των εν λόγω διαδικασιών μέσα από την καταγραφή των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, την ανάδειξη των διαδικασιών της μεταναστευτικής πολιτικής στην πράξη και την καταγρα-

3. Πρόσφατα με τον ν. 5038/2023 (ΦΕΚ Α' 81) ψηφίσθηκε ο νέος «Κώδικας Μετανάστευσης», οι διατάξεις του οποίου θα ισχύουν από 1η Ιανουαρίου 2024. Η διαδικασία της μετάκλησης διατηρείται, ενώ απλοποιείται και ψηφιοποιείται. Η διαδικασία καθορισμού όγκου εισδοχής για εργασία αλλάζει και γίνεται επίσης.

4. Με το άρθρο 48 του ν.4384/2016.

φή βελτιωτικών προτάσεων. Η χρήση των πρωτογενών στοιχείων που διατηρεί το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου για τη νόμιμη μετανάστευση μέσα από τη διαδικασία της μετάκλησης έγινε με σκοπό την επιβεβαίωση ή μη των απόψεων που καταγράφηκαν στα ερωτηματολόγια.

Ωστόσο, η αξιοποίηση της έμπρακτης εφαρμογής των διαδικασιών της μεταναστευτικής πολιτικής περιορίζεται από την απουσία θεσμικής μνήμης της δημόσιας διοίκησης. Η υποστελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών λόγω της συνταξιοδότησης έμπειρου προσωπικού, η έλλειψη ενημέρωσης και εκπαίδευσης του υφιστάμενου προσωπικού επί του νομοθετικού πλαισίου και των αλληπάλληλων τροποποιήσεων του καθώς και η έλλειψη συντονισμού των υπηρεσιών επιδρούν περιοριστικά ως προς την αξιοποίηση των δεδομένων που αντλούνται από τις απόψεις των αρμόδιων δημοσίων υπαλλήλων.

Τα ερωτηματολόγια σχεδιάστηκαν με βάση τις αρμοδιότητες των υπηρεσιών των Περιφερειών και των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων καθώς και με βάση τις σχετικές διαδικασίες τόσο της διαβούλευσης για την εκτίμηση των αναγκών εργασίας όσο και των διαδικασιών της μετάκλησης όπως αυτές περιγράφονται στη σχετική νομοθεσία και σε ερμηνευτικές εγκυκλίους. Περιέχουν κλειστές και ανοικτές ερωτήσεις καθώς και ερωτήσεις πολλαπλών επιλογών. Οι κλειστές ερωτήσεις συνοδεύονται από προκαθορισμένες εναλλακτικές απαντήσεις ή με ιεράρχηση των απαντήσεων, ενώ με τις ανοικτές ερωτήσεις δόθηκε η δυνατότητα στους ερωτώμενους να εκφράσουν τις απόψεις τους επί της διαδικασίας.

Το ερωτηματολόγιο που απευθύνουμε προς τις υπηρεσίες των 13 Περιφερειών, με την παράκληση να απαντηθούν από όσους, εμπλεκόμενους με τη σχετική διαδικασία υπαλλήλους, το επιθυμούν, περιλάμβανε 14 ερωτήσεις (ανοικτές, κλειστές, πολλαπλών επιλογών) και ένα τελευταίο πεδίο για γενικές παρατηρήσεις και προτάσεις. Από τους συμμετέχοντες ζητήθηκε να καταθέσουν τις απόψεις τους ως προς τα κάτωθι ζητήματα:

- Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης.
- Την δυνατότητα ελέγχου των προτάσεων των εργοδοτικών φορέων ως προς τις ανάγκες σε ειδικότητες και όγκο εργασίας πολιτών τρίτων χωρών.
- Την δυνατότητα πρόσβασης σε στοιχεία για τα ποσοστά ανεργίας ανά τομέα απασχόλησης, σε περιφερειακό επίπεδο.
- Τις κυριότερες ειδικότητες που ζητάνε οι εργοδοτικοί φορείς.
- Την επάρκεια της προθεσμίας των 30 ημερών για την υποβολή των αναγκών εργασίας ανά Περιφέρεια.
- Την ανάγκη εκπαίδευσης/ενημέρωσης επί της συγκεκριμένης αρμοδιότητας των Περιφερειών.
- Την στελέχωση των υπηρεσιών τους.
- Την αξιολόγηση της συνεργασίας τους με την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.
- Τις τυχόν βελτιωτικές προτάσεις τους.

Στο σύνολο των 13 Περιφερειών λάβαμε συνεισφορές από 11 Περιφέρειες και συνολικά απαντήθηκαν 29 ερωτηματολόγια από τους υπαλλήλους που υπηρετούν στα αρμόδια Τμήματα και Διευθύνσεις των Περιφερειών αυτών.

Η ίδια μεθοδολογία ακολουθήθηκε και στο σχεδιασμό των ερωτηματολογίων που απεστάλησαν στις αρμόδιες υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων (Αλλοδαπών και Αδειών Δια-

μονής) σχετικά με τη διαδικασία της μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία στην Ελλάδα.

Τα ερωτηματολόγια που στάλθηκαν στις αρμόδιες Διευθύνσεις και Τμήματα των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, περιλάμβαναν 23 ερωτήματα και ένα τελευταίο πεδίο για γενικές παρατηρήσεις και προτάσεις. Από τους ερωτώμενους ζητήθηκε να καταθέσουν τις απόψεις ως τους ως προς τα κάτωθι ζητήματα:

- Τον χρόνο ολοκλήρωσης της διαδικασίας (χρόνος έγκρισης, απόρριψη της αίτησης του εργοδότη).
- Τους λόγους μη ολοκλήρωσης της διαδικασίας της μετάκλησης.
- Τα προβλήματα που παρουσιάζονται στην εν λόγω διαδικασία.
- Τα προβλήματα που παρουσιάζονται στη χρήση της προσαύξησης 10% επί του όγκου θέσεων εργασίας.
- Την δυνατότητα ελέγχου των στοιχείων ανεργίας σε περιφερειακό επίπεδο.
- Την εφαρμογή της νομοθεσίας για την μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών για εποχική απασχόληση.
- Την εφαρμογή του άρθρου 13^Α στην εποχική απασχόληση στον τομέα της αγροτικής οικονομίας.
- Την ανάγκη εκπαίδευσης/ενημέρωσης επί της συγκεκριμένης αρμοδιότητας των Περιφερειών.
- Την στελέχωση των υπηρεσιών τους.
- Την αξιολόγηση της συνεργασίας τους με την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.
- Τις τυχόν βελτιωτικές προτάσεις τους.

Όλες οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ανταποκρίθηκαν στην πρόσκλησή μας για συμπλήρωση ερωτηματολογίου και απέστειλαν συμπληρωμένα, από αρμόδιους υπαλλήλους των Τμημάτων και Διευθύνσεων, 41 ερωτηματολόγια.

Επιπλέον, επιχειρείται η εξέταση των νομοθετικών παρεμβάσεων της Πολιτείας από το ξέσπασμα της πανδημίας και μετά. Θα προσπαθήσουμε να αναδείξουμε πως αξιοποιείται η υφιστάμενη νομοθεσία και ποιες «έκτακτες» και «κατά παρέκκλιση» διαδικασίες νομοθετούνται στο περιβάλλον της πανδημίας.

Τέλος, η αξιοποίηση των στατιστικών στοιχείων για την εισδοχή εργαζόμενων μεταναστών είτε με την ισχύουσα διαδικασία της μετάκλησης είτε με τις κατά παρέκκλιση διαδικασίες επιλέχθηκε με σκοπό αφενός τον έλεγχο των συμπερασμάτων που προκύπτουν από τα ερωτηματολόγια και αφετέρου την πληρέστερη εικόνα της εισόδου των μεταναστών στην Ελλάδα, για εργασία.

3.2. Αποτίμηση της διαδικασίας διαβούλευσης για την εκτίμηση των αναγκών εργασίας

3.2.1. Διαδικασία καθορισμού του όγκου πολιτών τρίτων χωρών για εργασία

Η Ελλάδα έχει επιλέξει να θεσπίζει, ανά δύο έτη, ανώτατο αριθμό θέσεων εργασίας (quotas) που μπορούν να καλυφθούν από πολίτες τρίτων χωρών και οι θέσεις αυτές κατανέμονται ανά

Περιφερειακή Ενότητα και ειδικότητες. Οι θέσεις εργασίας κατηγοριοποιούνται⁵ σε εξαρτημένη εργασία, εποχική εργασία, αλιεργάτες και υψηλή ειδίκευση. Στον πυρήνα της διαδικασίας αυτής είναι η εκτίμηση των αναγκών σε θέσεις εργασίας, η οποία πραγματοποιείται μέσα από τη διαβούλευση⁶ με τους εργοδοτικούς φορείς σε επίπεδο Περιφέρειας.

Πιο συγκεκριμένα, οι εργοδοτικοί φορείς καλούνται να αποστείλουν στην Περιφέρεια τεκμηριωμένη έκθεση αναφορικά με την εκτίμησή τους για τον αριθμό των πολιτών τρίτων χωρών, το καθεστώς της εργασίας και τις ειδικότητες που επιθυμούν να εισέλθουν στην Ελλάδα για να εργαστούν. Περαιτέρω λαμβάνεται υπόψη το συμφέρον της εθνικής οικονομίας, η σκοπιμότητα της απασχόλησης, η προσφορά εργασίας από ημεδαπούς, ευρωπαίους πολίτες ή νομίμως διαμένοντες στη χώρα πολίτες τρίτων χωρών ανά ειδικότητα και τα ποσοστά ανεργίας ανά τομέα απασχόλησης. Η διαδικασία εκτίμησης αναγκών ολοκληρώνεται με τη λήψη της γνώμης του ΟΑΕΔ και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ) επί των εκτιμήσεων των εργοδοτικών φορέων. Με την ολοκλήρωση της διαδικασίας εκδίδεται ΚΥΑ οι οποία υπογράφεται από έξι υπουργούς⁷. Στην ίδια απόφαση ορίζεται προσαύξηση 10% επί των θέσεων προκειμένου να καλυφθούν έκτακτες και απρόβλεπτες ανάγκες. Ειδικότερα για τον τομέα της αγροτικής οικονομίας η εν λόγω απόφαση περιλαμβάνει κατάλογο αντιστοιχίας της καλλιεργήσιμης έκτασης και του ζωικού κεφαλαίου ανά εργαζόμενο.

3.2.2. Αποτελέσματα της έρευνας για τη διαδικασία της διαβούλευσης για τον καθορισμό του όγκου πολιτών τρίτων χωρών για εργασία.

Η πλειοψηφία των ερωτώμενων απάντησε ότι παρουσιάζονται προβλήματα στη διενέργεια της διαβούλευσης μεταξύ της Περιφέρειάς και των εργοδοτικών φορέων με κυριότερο τη *μη προσέλευση των εργοδοτικών φορέων στη διαδικασία της διαβούλευσης*. Ως δεύτερο σημαντικό πρόβλημα επισημαίνεται η *μη τεκμηρίωση των αναγκών από τους εργοδοτικούς φορείς*. Περαιτέρω επισημαίνονται προβλήματα όπως η αδυναμία εντοπισμού των εργοδοτικών φορέων, η έλλειψη ενημέρωσης των εργοδοτών για τη διαδικασία, η αδυναμία προσέλευσης των εργοδοτικών φορέων στη διαδικασία της διαβούλευσης λόγω γεωγραφικών περιορισμών καθώς και τα ανεπαρκή χρονικά περιθώρια για τη διαδικασία.

Οι λόγοι που καθιστούν δυσχερή τον έλεγχο των αιτημάτων των εργοδοτών από τις αρμόδιες υπηρεσίες είναι η *αδυναμία πρόσβασης σε στοιχεία άλλων υπηρεσιών όπως του ΟΑΕΔ, λόγω απουσίας σχετικών διαδικασιών ή απουσίας αρμοδιότητας για τον έλεγχο των στοιχείων, καθώς και η έλλειψη προσωπικού*. Ως εκ τούτου ακολουθούνται πάντα οι προτάσεις των εργοδοτικών φορέων. Μοναδική πηγή ελέγχου των προτάσεων των εργοδοτικών φορέων είναι τα στοιχεία της προηγούμενης διετίας που αφορούν την κάλυψη των κενών θέσεων και των ειδικοτήτων. Όπως

5. Όλες οι θέσεις εργασίας αφορούν μισθωτή εξαρτημένη εργασία. Η διαφοροποίηση σε εξαρτημένη εργασία και λοιπές (εποχική, αλιεργάτες, υψηλή ειδίκευση) είναι τεχνητή και μόνο για το πλαίσιο του ν.4251/2014.

6. Η εν λόγω διαδικασία αναφέρεται στο άρθρο 11 του ν.4251/2014 και στην υπ' αριθμ. οικ.66224/2014 (ΦΕΚ Β'7/2015) ΚΥΑ.

7. Την κοινή υπουργική απόφαση υπογράφουν οι Υπουργοί: Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Εξωτερικών, Μετανάστευσης και Ασύλου, Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων.

αναφέρεται, σε κάποιες περιπτώσεις που κλήθηκε ο ΟΑΕΔ στη διαδικασία της διαβούλευσης ή ζητήθηκαν στοιχεία από τις αρμόδιες υπηρεσίες του, δεν υπήρξε ανταπόκριση.

Αναφορικά με τις συχνές τροποποιήσεις που γίνονται στην ΚΥΑ για τον καθορισμό του όγκου των θέσεων εργασίας πολιτών τρίτων χωρών, όπως αναφέρεται από τους ερωτώμενους, αυτές *συνδέονται με την αρχική πλημμυρική εκτίμηση των αναγκών* σε θέσεις εργασίας, με αποτέλεσμα μεμονωμένοι εργοδότες να αιτούνται πρόσθετες θέσεις εργασίας ή ειδικότητες, μετά τη διαδικασία της διαβούλευσης ή μετά την έκδοση της σχετικής ΚΥΑ.

Οι διαφοροποιημένες ανάγκες λόγω της φύσης ή της εποχικότητας των αγροτικών καλλιεργειών αναφέρεται επίσης ως παράγοντας που οδηγεί στην συχνή τροποποίηση της προαναφερθείσας ΚΥΑ. Τέλος επισημάνθηκε ότι η διετία είναι μεγάλο χρονικό διάστημα για την εκτίμηση των αναγκών σε θέσεις εργασίας με αποτέλεσμα να μην μπορούν να καλυφθούν οι μεταβαλλόμενες ανάγκες.

Η πλειοψηφία των ερωτώμενων δήλωσε ότι *δεν αντιμετωπίζουν κάποιο πρόβλημα με τις ειδικότητες που δηλώνουν οι εργοδότες*. Βέβαια, το γεγονός αυτό σχετίζεται με το ότι η βασική ειδικότητα, όπως θα δούμε και από τα στοιχεία που θα εκθέσουμε παρακάτω, είναι αυτή του εργάτη γης. Ωστόσο προβλήματα εντοπίστηκαν σε ειδικότητες στην περίπτωση της εξαρτημένης εργασίας πέραν του τομέα της αγροτικής οικονομίας. Όπως επισημάνθηκε κάποιες φορές ζητούνται ειδικότητες επί παραδείγματι μάγειρες ξένης κουζίνας που όμως απασχολούνται σε επιχειρήσεις ως απλοί μάγειρες. Και στις περιπτώσεις αυτές εντοπίστηκε η αδυναμία πρόσβασης σε στοιχεία που αφορούν τα ποσοστά ανεργίας ενώ ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις που αυτά αντλούνται μέσω αλληλογραφίας με τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ. Στο σημείο αυτό να αναφέρουμε ότι σε αυτές τις περιπτώσεις πρόβλημα είναι και η αναντιστοιχία μεταξύ των ειδικοτήτων που ζητούν οι μεμονωμένοι εργοδότες με αυτές που είναι καταγεγραμμένες στα μητρώα του ΟΑΕΔ.

Οι εργάτες γης για εποχική εργασία είναι η κυριότερη ειδικότητα που ζητούν οι εργοδοτικοί φορείς στις περιφέρειες. Ακολουθούν, οι εργάτες γης για εξαρτημένη εργασία, οι εργάτες κτηνοτροφίας για εποχική και εξαρτημένη εργασία, οι αλιεργάτες και οι οικιακοί βοηθοί. Περαιτέρω, σύμφωνα με τις απαντήσεις των ερωτώμενων ζητούνται ειδικότητες εργατών σε πτηνοτροφία, υδατοκαλλιέργειες/ιχθυοκαλλιέργειες, σε φυτώρια, μελισσοκόμοι, καθώς και βοηθητικό προσωπικό σε ξενοδοχεία ή ως μάγειρες ξένης κουζίνας. Η πλειοψηφία των ερωτώμενων απαντά ότι *δεν ζητούνται εν γένει ειδικότητες υψηλής ειδίκευσης, παρά μόνο σε ορισμένες Περιφέρειες*.

Επαρκή δηλώνει, η πλειοψηφία των ερωτώμενων, την προθεσμία των 30 ημερών για την υποβολή των αιτημάτων των Περιφερειών για τις θέσεις εργασίας και τις ειδικότητες που καλύπτονται από πολίτες τρίτων χωρών. Ωστόσο σημαντικός αριθμός κρίνει την εν λόγω προθεσμία ανεπαρκή λόγω της καθυστέρησης υποβολής των αιτημάτων από τους εργοδοτικούς φορείς.

Οι περισσότεροι ερωτώμενοι απαντούν ότι η διαδικασία της διαβούλευσης επιτυγχάνει το στόχο της εκτίμησης των αναγκών για τον καθορισμό του όγκου θέσεων εργασίας. Σημαντικός αριθμός όμως απαντά ότι ο στόχος δεν επιτυγχάνεται λόγω των προβλημάτων που αναφέρθηκαν παραπάνω.

Οι βασικές βελτιώσεις που προτείνουν οι Υπηρεσίες των Περιφερειών, ως προς τη διαδικασία της διαβούλευσης, αφορούν κυρίως την ενημέρωση των εργοδοτικών φορέων για τη διαδικασία της μετάκλησης, τον καλύτερο συντονισμό μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, τη συνεχή διαβούλευση και την άμεση ανταπόκριση σε αιτήματα των εργοδοτών, τη ρητή υποχρέωση τεκμηρίωσης των αιτημάτων από τους εργοδοτικούς φορείς. Τέλος, η υποστελέχωση και η έλλειψη ενημέρωση και εκπαίδευσης για την σχετική διαδικασία είναι τα κύρια διοικητικά προβλήματα.

3.3. Αποτίμηση διαδικασίας μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία στην Ελλάδα.

3.3.1. Διαδικασία μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών για εργασία

Η διαδικασία της μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών για να εργαστούν στην Ελλάδα είναι αρμοδιότητα των Διευθύνσεων και Τμημάτων Αδειών Διαμονής των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Το νομοθετικό πλαίσιο περιγράφει τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσει κάθε εργοδότης που επιθυμεί να προσλάβει προσωπικό από τρίτη χώρα για εξαρτημένη εργασία⁸, εποχική εργασία⁹, αλιεργάτες¹⁰ και για θέσεις υψηλής ειδίκευσης¹¹, με βάση τις θέσεις εργασίας οι οποίες περιλαμβάνονται στην ΚΥΑ καθορισμού όγκου πολιτών τρίτων χωρών που μπορούν να εισέλθουν στη χώρα για εργασία.

Στην περίπτωση της εξαρτημένης εργασίας, οι εργοδότες υποβάλλουν αίτηση στο Τμήμα Αδειών Διαμονής της περιοχής τους, μαζί με υπογεγραμμένη σύμβαση εργασίας, διάρκειας τουλάχιστον ενός έτους, από την οποία να προκύπτει ότι η αμοιβή του εργαζόμενου είναι ίση, τουλάχιστον, με τις μηνιαίες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη. Μαζί με τη σύμβαση εργασίας ο εργοδότης υποβάλλει και εγγυήσεις¹² για τη μισθοδοσία των εργαζομένων. Στη συνέχεια, σε περίπτωση έγκρισης από την αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση, η πράξη έγκρισης διαβιβάζεται, μαζί με την υπογεγραμμένη σύμβαση εργασίας, στην αρμόδια ελληνική προξενική αρχή η οποία εκδίδει, μετά από έλεγχο σχετικών δικαιολογητικών και συνέντευξη του πολίτη τρίτης χώρας, θεώρηση εισόδου (visa) ή απορρίπτει την αίτηση. Σε περίπτωση έγκρισης το προξενείο ενημερώνει την αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Η μετάκληση για εξαρτημένη εργασία αφορά σε έκδοση αρχικής άδειας διαμονής δύο ετών. Επιπρόσθετα, το νομοθετικό πλαίσιο θέτει περιορισμούς ως προς την επαγγελματική αλλά και γεωγραφική κινητικότητα των μετακαλούμενων αλλοδαπών εργαζομένων. Ειδικότερα, οι πολίτες τρίτης χώρας επιτρέπεται να συνάπτουν σύμβαση εργασίας με άλλον εργοδότη κατά τη διάρκεια ισχύος της αρχικής άδειας διαμονής τους, με την προϋπόθεση ότι δεν επέρχεται μεταβολή της ειδικότητας, για την οποία τους χορηγήθηκε η εθνική θεώρηση εισόδου, καθώς και του ασφαλιστικού φορέα. Αλλαγή της ειδικότητας και μετακίνηση σε άλλη περιφερειακή ενότητα επιτρέπεται μετά την πάροδο ενός έτους από τη χορήγηση της αρχικής άδειας διαμονής.

Η είσοδος στη χώρα των πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εποχική εργασία δεν μπορεί να είναι μικρότερη των δύο (2) μηνών και ανώτερη των εννέα (9) μηνών συνολικά κατ' έτος¹³. Η

8. Άρθρα 12 και 15, ν. 4251/2014.

9. Άρθρα 13, 18 (περ. α, παρ.1) και 18Α, ν. 4251/2014.

10. Άρθρα 14 και 18 (περ. β, παρ.1), ν. 4251/2014.

11. Τμήμα ΣΤ ν. 4251/2014 (άρθρα 109-127).

12. Υποβάλλει εκκαθαριστικό σημείωμα φόρου ή αντίγραφο δήλωσης φορολογίας νομικού προσώπου από τα οποία να προκύπτει η δυνατότητα του εργοδότη να καταβάλει τις μηνιαίες αποδοχές όπως αυτές ορίζονται στη σύμβαση εργασίας. Από τα εν λόγω έγγραφα πρέπει να προκύπτουν ακαθάριστα έσοδα 20.000 €, ανά άτομο, στην περίπτωση που ο εργοδότης δεν είναι επιτηδευματίας, ή στην περίπτωση που ο εργοδότης είναι επιτηδευματίας και λειτουργεί επιχείρηση οποιασδήποτε νομικής μορφής να προκύπτει ότι έχει πραγματοποιήσει την προηγούμενη χρήση ακαθάριστα έσοδα κατ' ελάχιστο ποσό 60.000 € (παρ. 6, υπ' αριθμ. οικ.66224/2014 (ΦΕΚ Β' 7/2015) ΚΥΑ.

13. Άρθρο 13 του ν.4251/2014 όπως ίσχυε κατά την περίοδο της έρευνας. Στο άρθρο 47 του ν. 4825/2021 ορίζεται ότι «η αίτηση του εργοδότη αφορά σε συνολική περίοδο απασχόλησης έως εννέα (9) μήνες, ανά περίοδο δώδεκα (12)

εποχική εργασία των μετακαλούμενων αλλοδαπών εργαζομένων περιλαμβάνει *μόνο τους τομείς της γεωργίας, της δασοκομίας και της κτηνοτροφίας, και δεν επιτρέπεται η αλλαγή της περιφερειακής ενότητας*¹⁴. Εκτός των λοιπών δικαιολογητικών που οφείλει να προσκομίσει ο εργοδότης στην αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση, πρέπει να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι παρέχεται στον εργαζόμενο κατάλληλο κατάλυμα. Στους εποχικά εργαζόμενους χορηγείται μόνο θεώρηση εισόδου και δεν απαιτείται άδεια διαμονής¹⁵. Η εν λόγω θεώρηση παρέχει δικαίωμα πρόσβασης στην αγορά εργασίας αποκλειστικά για την παροχή της συγκεκριμένης εργασίας, στον συγκεκριμένο εργοδότη που τον προσκάλεσε και αλλαγή εργοδότη επιτρέπεται εφόσον συνάπτεται νέα σύμβαση, πριν την λήξη της θεώρησης.

Επιπρόσθετα, με το άρθρο 13^Α του ν. 4251/2014 ο εργοδότης, μπορεί να υποβάλει στην αρμόδια υπηρεσία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης του τόπου διαμονής του αίτηση για την κατ' εξαίρεση απασχόληση πολιτών τρίτων χωρών, οι οποίοι στερούνται τίτλου διαμονής στην χώρα, προκειμένου για την αντιμετώπιση επειγουσών αναγκών της αγροτικής εκμετάλλευσης. Η έγκριση για την κατ' εξαίρεση απασχόληση των πολιτών τρίτων χωρών συνιστά λόγο αναβολής απομάκρυνσης του παράτυπα διαμένοντα αλλοδαπού από τη χώρα και στην περίπτωση αυτή η αστυνομία εκδίδει βεβαίωση αναβολής απομάκρυνσης ενώ στη συνέχεια η Περιφέρεια εκδίδει σχετική άδεια εργασίας. Η άδεια εργασίας έχει εξάμηνη ισχύ, όση και η διάρκεια της αναβολής απομάκρυνσης. Να σημειωθεί ότι όσοι εργάζονται με αναβολή απομάκρυνσης μπορούν να εργάζονται στο σύνολο του εδάφους της χώρας με εξαίρεση: α) τις Περιφερειακές Ενότητες Έβρου, Ξάνθης και Ροδόπης της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, β) το σύνολο των Περιφερειακών Ενοτήτων της Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου και γ) τις Περιφερειακές Ενότητες Κω, Ρόδου, Καρπάθου και Καλύμνου της Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου. Οι εργαζόμενοι αυτοί ασφαλιζονται αποκλειστικά με εργόσημο εν αντιθέσει με τους άλλους μετακαλούμενους αλλοδαπούς εργαζόμενους που εμπίπτουν στην ασφάλιση του ΕΦΚΑ. Η εν λόγω διάταξη καταργήθηκε με νομοθεσία του 2021¹⁶, με ισχύ την 1/7/2022.

Η διαδικασία για τη μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών ώστε να εργαστούν ως αλιεργάτες, για χρονικό διάστημα έως και 11 μήνες, όπως και στην εποχική εργασία, απαιτεί αίτηση στην αρμόδια Αποκεντρωμένη Διοίκηση, η οποία σε περίπτωση έγκρισης την αποστέλλει στην αρμόδια ελληνική προξενική αρχή και δεν απαιτείται έκδοση άδειας διαμονής αλλά μόνο θεώρηση εισόδου.

Ακολουθώντας, οι εργοδότες μπορούν να κάνουν αίτηση στο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου για την απασχόληση πολιτών τρίτων χωρών οι οποίοι κατέχουν υψηλά τυπικά προσόντα σε ειδικευμένους τομείς εργασίας, στους οποίους δίνεται η Μπλε κάρτα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε εφαρμογή της Οδηγίας 2009/50/ΕΚ. Προϋπόθεση για την χορήγηση της Μπλε Κάρτας είναι τα μέρη (εργοδότης – εργαζόμενος) να έχουν συνάψει έγκυρη σύμβαση εργασίας με αντικείμενο

μηνών, και μπορεί να επεκτείνεται σε συνολική περίοδο έως πέντε (5) έτη».

14. Παρ. 3, άρθρο 11, ν. 4251/2014. Κατά τη διάρκεια της συγγραφής του παρόντος άρθρου δημοσιεύτηκε κοινή υπουργική απόφαση (υπ' αριθμ. 24424/2023 ΚΥΑ – ΦΕΚ Β' 1314) με την οποία επιτρέπεται η εποχική απασχόληση και στον κλάδο του τουρισμού. Η νομοθετική αυτή παρέμβαση είναι απόρροια των έντονων πιέσεων των εργοδοτικών φορέων του κλάδου του τουρισμού, λόγω των σημαντικών ελλείψεων σε θέσεις εργασίας.

15. Με το άρθρο 18Α το οποίο προστέθηκε στον ν. 4251/2014 με το άρθρο 96 του ν. 4915/2022, μετά την διεξαγωγή της παρούσας έρευνας, ο πολίτης τρίτης χώρας έχει τη δυνατότητα να υποβάλει στην αρμόδια υπηρεσία μίας στάσης του τόπου κατοικίας και απασχόλησής του αίτηση για τη χορήγηση άδειας διαμονής εποχικής εργασίας.

16. Παρ. 4, άρθρο 72, ν. 4825/2021.

την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης, διάρκειας ενός τουλάχιστον έτους στην Ελλάδα, από την οποία να προκύπτει ότι η αμοιβή του εργαζόμενου δεν υπολείπεται του κατώτατου ορίου μισθού για απασχόληση υψηλής ειδίκευσης το οποίο προσδιορίζεται και δημοσιεύεται για το σκοπό αυτόν από την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου. Το κατώτατο αυτό όριο ισούται τουλάχιστον με το 1,5 του ύψους του μέσου ακαθάριστου ετήσιου μισθού στην Ελλάδα, όπως αυτός προκύπτει με βάση τα στοιχεία της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής.

3.3.2. Αποτελέσματα της έρευνας για τη διαδικασία της μετάκλησης πολιτών τρίτων χωρών για εργασία.

Η μεγάλη πλειοψηφία των ερωτώμενων των σχετικών υπηρεσιών απάντησε ότι *παρουσιάζονται προβλήματα στη διαδικασία της μετάκλησης*. Με σειρά προτεραιότητας τα προβλήματα εντοπίστηκαν στα παρακάτω: α) οι ασάφειες στη νομοθεσία, β) η αναντιστοιχία πραγματικών αναγκών και καθορισμένου όγκου και ειδικοτήτων στην ΚΥΑ, γ) οι καθυστερήσεις στην ανταπόκριση των προξενείων, δ) η έλλειψη οδηγιών από την προϊσταμένη αρχή ή από τα αρμόδια υπουργεία και ε) οι γραφειοκρατικές διαδικασίες και η έλλειψη ενημέρωσης των εργοδοτών για τις διαδικασίες. Αρκετοί ερωτώμενοι θεωρούν προβληματική την έλλειψη προσωπικού στις αρμόδιες Υπηρεσίες καθώς και την απουσία συντονισμού, επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των φορέων που εμπλέκονται στη διαδικασία (Προξενεία, Τμήματα Αγροτικής Ανάπτυξης και Ελέγχου, Περιφέρειες, αρμόδια Υπουργεία κλπ.). Τέλος στου άλλους λόγους, αναφέρθηκε και η εμπλοκή του ΙΚΑ/ΕΤΑΜ από 01/01/2017 στην ασφάλιση των μετακλητών, χωρίς όμως την απαραίτητη προετοιμασία και ενημέρωση των υπαλλήλων του.

Όσον αφορά το χρόνο ολοκλήρωσης των διαδικασιών, η πλειοψηφία των ερωτώμενων των αρμόδιων υπηρεσιών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων απαντά ότι είναι σημαντικές οι καθυστερήσεις αναφορικά με το χρόνο έκδοσης της θεώρησης εισόδου από τα Προξενεία. Το χρονικό διάστημα έκδοσης της θεώρησης εισόδου εξαρτάται από τη χώρα προέλευσης του εργαζόμενου και κυμαίνεται κατά μέσο όρο στους 3 μήνες, με το πιο σύντομο χρόνο στον ένα μήνα και την μεγαλύτερη καθυστέρηση στους 8 μήνες. Επιπροσθέτως εντοπίζονται καθυστερήσεις και στην προσκόμιση των κατάλληλων δικαιολογητικών από τους εργοδότες. Αντιθέτως, ο χρόνος έγκρισης ή απόρριψης της αίτησης του εργοδότη από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις είναι μικρός, από λίγες ημέρες στις περισσότερες περιπτώσεις έως λίγες εβδομάδες στην περίπτωση της Αττικής. Οι μεγαλύτερες καθυστερήσεις στη διαδικασία προκύπτουν στην έκδοση αδειών διαμονής για εξαρτημένη εργασία¹⁷.

Οι πλειοψηφία των ερωτώμενων απάντησε ότι η διαδικασία της μετάκλησης θα μπορούσε να επισπευστεί με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων και τη δημιουργία ηλεκτρονικής πλατφόρμας. Άλλες προτάσεις για την επίσπευση της διαδικασίας ήταν η καλύτερη συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, η επίσπευση των διαδικασιών από τα Προξενεία, η απλοποίηση των δικαιολογητικών, η καλύτερη ενημέρωση των εργοδοτών και η ενίσχυση της υπηρεσίας με προσωπικό.

17. Τα 13 από τα 41 Τμήματα απάντησαν ότι θέλουν λίγες ημέρες έως ένα μήνα για την έκδοση της άδειας, τα υπόλοιπα από 2 έως έξι μήνες περίπου, με την εξαίρεση 4 τμημάτων που θέλουν άνω των 6 μηνών. Το μεγαλύτερο χρονικό διάστημα αναφέρθηκε από το Τμήμα Αδειών Διαμονής Β. Τομέα και Ανατολικής Αττικής που δώλωσε χρόνο έκδοσης της άδειας διαμονής έως 2 έτη!

Ο συχνότερος λόγος που αναφέρθηκε για τον οποίο δεν ολοκληρώνεται η διαδικασία της μετάκλισης είναι η μη έκδοση θεώρησης εισόδου (visa). Δεύτερος λόγος σε συχνότητα ήταν η υπαναχώρηση του εργοδότη και τρίτος λόγος η υπαναχώρηση του εργαζόμενου. Οι μισοί περίπου ερωτώμενοι ανέφεραν ως λόγο μη ολοκλήρωσης της μετάκλισης, τη μη ύπαρξη θέσεις στην ΚΥΑ, την έλλειψη προϋποθέσεων του εργοδότη και την έλλειψη προϋποθέσεως του εργαζόμενου. Αρκετοί ανέφεραν ως λόγο τα ελλιπή δικαιολογητικά. Τέλος αναφέρθηκε και το κόστος της ασφάλισης του μετακαλούμενου αλλοδαπού εργαζόμενου.

Παρά τα προβλήματα που αναφέρθηκαν ανωτέρω, οι ερωτώμενοι εκτιμούν ότι η διαδικασία της μετάκλισης επιτυγχάνει το στόχο της κάλυψης των ελλείψεων σε εγχώριο εργατικό δυναμικό. Ωστόσο αρκετοί τοποθετήθηκαν αρνητικά ως προς την επίτευξη του στόχου της κάλυψης των αναγκών σε θέσεις εργασίας με τη διαδικασία της μετάκλισης. Βασικός λόγος αναφέρεται η δυνατότητα κάλυψης των κενών θέσεων από το υπάρχον άνεργο εργατικό δυναμικό. Την προβληματική διαδικασία της διαβούλευσης λόγω της μη συμμετοχής των εργοδοτών και την πλημμελή καταγραφή των αναγκών σε εργατικό δυναμικό από τον ΟΑΕΔ, κυρίως στον αγροτικό τομέα, εντοπίζουν και οι ερωτώμενοι των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Αναφορά έγινε και στην αντιστοιχία των αιτούμενων ειδικοτήτων με τις πραγματικές ανάγκες σε θέσεις εργασίας, καθώς και στην αδυναμία ελέγχου των αιτημάτων των εργοδοτών. Οι ερωτώμενοι δηλώνουν την αδυναμία των υπηρεσιών τους να ελέγξουν αν οι μετακαλούμενοι πραγματικά απασχολούνται στις ειδικότητες για τις οποίες κλήθηκαν στη χώρα. Τα προβλήματα αυτά από το μεγαλύτερο αριθμό ερωτώμενων εντοπίζονται στις περιπτώσεις μετακλίσεων με σκοπό την εξαρτημένη εργασία η οποία όπως αναφέρουν, σε κάποιες περιπτώσεις, χρησιμοποιείται ως μέσο νομιμοποίησης μεταναστών και όχι για την κάλυψη αναγκών εργασίας. Επισημάνθηκε δε και η συμμετοχή μεσαζόντων στις περιπτώσεις αυτές.

Αναφορικά με την προβλεπόμενη προσαύξηση του 10% για έκτακτες και απρόβλεπτες ανάγκες η πλειοψηφία δήλωσε ότι δεν είναι συχνή τέτοια ανάγκη και δεν υπάρχει ζήτηση ειδικοτήτων πέραν αυτών που είχαν ήδη προβλεφθεί στην σχετική ΚΥΑ. Σχετικά με τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν σε περίπτωση χρησιμοποίησης του 10%, οι περισσότερες υπηρεσίες απάντησαν ότι εντοπίζονται στη δυσκολία απόδειξης της προϋπόθεσης της έκτακτης και απρόβλεπτης ανάγκης.

Την αδυναμία ελέγχου της ανεργίας ανά ειδικότητα και περιφερειακή ενότητα εντοπίζουν και οι ερωτώμενοι/ες από τις υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων. Αδυναμία που έγκειται στην απουσία διαδικασιών συνεργασίας των εν λόγω υπηρεσιών με τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ.

Προβλήματα εντοπίστηκαν και στις ειδικότητες των εργαζομένων που ζητούν οι εργοδότες σε περιπτώσεις εξαρτημένης εργασίας πέραν του τομέα της αγροτικής οικονομίας. Αυτά αφορούν κυρίως, α) στην έλλειψη ενημέρωσης των εργοδοτών σχετικά με τις ειδικότητες που μπορούν να ζητήσουν, β) στην ασαφή και γενική περιγραφή της ειδικότητας και την αδυναμία αντιστοίχισης με τις εγκριθείσες ειδικότητες, γ) στον έλεγχο της συνέπειας της επιχείρησης με την αιτηθείσα ειδικότητα, δ) στην αδυναμία ελέγχου κάλυψης της από το εγχώριο εργατικό δυναμικό και ε) στην αναντιστοιχία των ειδικοτήτων της ΚΥΑ με αυτές του ΟΑΕΔ και του ΕΦΚΑ.

Σε ότι αφορά την κάλυψη των αναγκών εποχικής εργασίας στον αγροτικό τομέα οι ερωτώμενοι δηλώνουν σοβαρή καταστρατήγηση της μεταναστευτικής και κοινωνικό ασφαλιστικής νομοθεσίας.

Ειδικότερα αναφορικά με την υποχρέωση του εργοδότη να παρέχει κατάλληλο κατάλυμα στον πολίτη τρίτης χώρας που απασχολεί ως εποχικό εργαζόμενο στην αγροτική οικονομία, επισημαί-

νεται η καταστρατήγηση της σχετικής υποχρέωσης του εργοδότη. Αυτό εντοπίζεται στο γεγονός ότι συχνά φαίνεται ότι υπάρχουν κι άλλοι συνοικούντες στο ίδιο κατάλυμα ενώ σε αρκετές περιπτώσεις η ίδια ιδιοκτησία χρησιμοποιείται σε πολυάριθμες αιτήσεις. Σχεδόν το σύνολο των ερωτώμενων απαντούν ότι δεν είναι δυνατός ο έλεγχος των στοιχείων που προσκομίζονται για την παροχή κατάλληλου καταλύματος. Όπως δηλώνουν η αδυναμία αυτή εντοπίζεται, α) στην ασάφεια της νομοθεσίας ως προς την αρμοδιότητα των υπηρεσιών να ελέγχουν το κατάλληλο κατάλυμα, β) στην ασάφεια της νομοθεσίας ως προς τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για να χαρακτηριστεί ένα κατάλυμα κατάλληλο και γ) στην ανεπάρκεια του προσωπικού της αρμόδιας Υγειονομικής Υπηρεσίας να διεξάγει επιτόπιο έλεγχο. Μόνο δύο ερωτώμενοι δήλωσαν ότι συνεργάστηκε η Υπηρεσία τους με άλλες αρμόδιες υπηρεσίες (Υγειονομικές αρχές, ΣΕΠΕ, Ελληνική Αστυνομία) για τον επιτόπιο έλεγχο της καταλληλότητας του παρεχόμενου καταλύματος.

Αναφορικά με τους λόγους που δεν καθιστούν δυνατή τη συνεργασία των Υπηρεσιών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης με άλλες αρμόδιες Υπηρεσίες απαντούν ότι είτε αυτή η συνεργασία δεν περιγράφεται σε σχετικό νομοθετικό πλαίσιο, είτε ότι ο φόρτος εργασίας και η έλλειψη προσωπικού καθιστούν αδύνατη την συνεργασία αυτή. Ωστόσο η πλειοψηφία των ερωτώμενων θεωρεί χρήσιμη την συνεργασία των συναρμόδιων υπηρεσιών για τον έλεγχο της καταλληλότητας του καταλύματος.

Στην ερώτηση τι αποδεικτικά προσκομίζει ο εργοδότης για την παροχή κατάλληλου καταλύματος στις αρμόδιες υπηρεσίες, από τις απαντήσεις των ερωτώμενων διαφαίνεται ότι δεν υπάρχει ενιαία πρακτική. Το ήμισυ των ερωτώμενων απαντά ότι ζητά να κατατεθούν αποδεικτικά όπως μισθωτήριο συμβόλαιο ή παραχωρητήριο καταχωρημένο στην ΑΑΔΕ ή Ε9 και Υπεύθυνη Δήλωση φιλοξενίας του εργοδότη. Το άλλο ήμισυ των ερωτώμενων απαντά ότι του αρκεί η Υπεύθυνη Δήλωση του εργοδότη.

Αρνητική είναι η απάντηση της πλειοψηφίας των ερωτώμενων στην ερώτηση αν επιτυγχάνεται ο στόχος του άρθρου 13Α για την κατ' εξαίρεση απασχόληση παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών, διαδικασία η οποία κρίθηκε αναγκαία για την αντιμετώπιση επειγουσών αναγκών της αγροτικής εκμετάλλευσης. Οι κύριοι λόγοι που επικαλούνται οι ερωτώμενοι/ες των αρμόδιων Υπηρεσιών των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων είναι ότι: α) δεν καλύπτονται έκτακτες και επείγουσες ανάγκες της αγροτικής οικονομίας αλλά πάγιες και διαρκείς, β) γίνεται κατάχρηση της εν λόγω διάταξης, γ) χρησιμοποιείται για την αποφυγή καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών, δ) χρησιμοποιείται για την απόκτηση προσωρινού τίτλου διαμονής και ε) δεν εργάζονται πάντα οι εν λόγω εργαζόμενοι στην αγροτική οικονομία. Ωστόσο σε κάποιες περιφέρειες εκτιμήθηκε ότι η διαδικασία αυτή καλύπτει τις ανάγκες της αγροτικής οικονομίας σε εργατικό δυναμικό.

Η πλειοψηφία των ερωτώμενων έχει διαπιστώσει περιπτώσεις που μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας έκδοσης θεώρησης εισόδου (visa) ο εργαζόμενος δεν προσέρχεται για εργασία. Το φαινόμενο αυτό εμφανίζεται «πολύ συχνά» στην Περιφέρεια Πελοποννήσου/Δυτικής Ελλάδας και Ιονίων Νήσων. Ειδικότερα στην περίπτωση της μετάκλησης εργατών γης ή κτηνοτροφίας παρατηρείται η αλλαγή κλάδου και περιφερειακής ενότητας από τους εργαζόμενους. Αυτή η αλλαγή κλάδου αφορά κυρίως τον τουριστικό τομέα. Στις περιπτώσεις αυτές εντοπίζεται και η συμμετοχή των εργοδοτών.

Στην ερώτηση αν έχουν εκδηλώσει οι εργοδότες ενδιαφέρον για μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών για εποχική εργασία πέραν του τομέα της αγροτικής οικονομίας, η πλειοψηφία των ερω-

τώμενων απαντά θετικά. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούν τον κλάδο του τουρισμού. Ωστόσο η νομοθεσία απαγόρευε την μετάκλιση πολιτών τρίτων χωρών για εποχική εργασία σε κλάδους πέραν της αγροτικής οικονομίας¹⁸.

Η καταστρατήγηση της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας, η εισφοροδιαφυγή και κυρίως η χρήση παράνομης απασχόλησης εντοπίζεται από ερωτώμενους κυρίως στην εποχική εργασία στην αγροτική οικονομία όπου εντοπίζεται και η απουσία ελέγχων από τις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες ελέγχου της εργατικής και ασφαλιστικής νομοθεσίας.

Όσον αφορά στις βελτιώσεις που προτείνουν οι ερωτώμενοι επί της διαδικασίας της μετάκλισης υπήρξε πληθώρα προτάσεων οι οποίες επικεντρώνονται στην ανάγκη αντιμετώπισης της καταχρηστικής χρησιμοποίησης της διαδικασίας.

Συνοπτικά οι προτάσεις των ερωτώμενων σχετικά με τη βελτίωση της διαδικασίας της μετάκλισης αφορούν: α) στην αξιολόγηση των πραγματικών αναγκών της οικονομίας σε θέσεις εργασίας που θα καλυφθούν από πολίτες τρίτων χωρών, β) στη μείωση των θέσεων μετάκλισης διότι δεν ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες της οικονομίας, γ) στη συμμετοχή των τμημάτων αδειών διαμονής στη διαδικασία της διαβούλευσης των περιφερειών και ε) στην ενημέρωση και εκπαίδευση των υπαλλήλων για την εφαρμογή της διαδικασίας της μετάκλισης.

Περαιτέρω προτείνονται μέτρα απλοποίησης και αντιμετώπισης της χρονοβόρας διαδικασίας όπως: α) διασύνδεση και διαλειτουργικότητα των ηλεκτρονικών συστημάτων (Τμήματα Αδειών Διαμονής, Προξενεία, Περιφέρειες, Ασφαλιστικοί φορείς, Εφορίες, Αστυνομία), β) αυτεπάγγελτη αναζήτηση ποινικού μητρώου αλλοδαπού και γ) μείωση των δικαιολογητικών και απλούστευση της διαδικασίας.

Τέλος, προτείνονται μέτρα που αφορούν την αντιμετώπιση της παραβατικότητας όπως: α) θέσπιση διαδικασιών για τον έλεγχο της απασχόλησης των μετακαλούμενων αλλοδαπών εργαζομένων, β) θέσπιση κυρώσεων για τους εργοδότες που καταστρατηγούν τη μεταναστευτική νομοθεσία, κατάργηση του άρθρου 13^Α και γ) θέσπιση μεικτών κλιμακίων για τον έλεγχο της εργατικής, ασφαλιστικής και μεταναστευτικής νομοθεσίας.

4. Νομοθετικές Εξελίξεις για την Κάλυψη των Αναγκών για Εργασία από Πολίτες Τρίτων Χωρών

Η έρευνα διεξήχθη το 2019, λίγο πριν την υγειονομική κρίση της πανδημίας του Covid – 19, η οποία άλλαξε τα δεδομένα στις μετακινήσεις και στην εισδοχή ατόμων από το εξωτερικό. Κατά τη διάρκεια της πανδημίας το κλείσιμο των συνόρων και η συνακόλουθη αναστολή της υποδοχής του κοινού στις Διευθύνσεις και τα Τμήματα Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της χώρας, αρμόδιες υπηρεσίες για την παραλαβή αιτημάτων για μετάκλιση πολιτών τρίτων χωρών για εποχική απασχόληση στον αγροτικό τομέα, αλλά και για την έκδοση σχετικών αδειών διαμονής για εργασία, έθεσε σε κίνδυνο τις αγροτικές εκμεταλλεύσεις λόγω της έλλειψης αλλοδαπού εργατικού δυναμικού. Οι εκκλήσεις των αγροτοσυνεταιριστικών φορέων και

18. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω στην υποσημείωση 14, επιτρέπεται πλέον μετάκλιση για εποχική εργασία και στον κλάδο του τουρισμού.

των μεμονωμένων εργοδοτών είχαν ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση νομοθετικών παρεμβάσεων. Σημειώνουμε, επίσης, ότι κατά τη διάρκεια της πανδημίας πληθώρα κοινοβουλευτικών ερωτήσεων και αναφορών είχαν ως θέμα τους την ανάγκη εύρεσης αλλοδαπού εργατικού δυναμικού για τον αγροτικό τομέα.

Για την αντιμετώπιση των έκτακτων συνθηκών, το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων θέσπισε, με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ)¹⁹, κατά παρέκκλιση διαδικασία για την είσοδο πολιτών τρίτων χωρών από χώρες που απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης εισόδου, με σκοπό την εποχική εργασία στην αγροτική οικονομία. Οι εργοδότες υποβάλουν τις αιτήσεις τους στις αρμόδιες υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων οι οποίες εκδίδουν συγκεντρωτική κατάσταση των αιτούντων και την αποστέλλουν στις αρμόδιες Υπηρεσίες Διαβατηριακού Ελέγχου της Ελληνικής Αστυνομίας, ώστε να επιτρέψουν την είσοδο στη χώρα των συγκεκριμένων πολιτών, χωρίς τη διαμεσολάβηση του αρμόδιου προξενείου και την έκδοση θεώρησης εισόδου με σκοπό την εργασία. Οι θέσεις αποσυνδέονται από την ΚΥΑ που ορίζει τον όγκο των θέσεων που μπορούν να καλυφθούν από αλλοδαπούς εργαζόμενους. Επίσης οι εργοδότες απαλλάσσονται από την υποχρέωση σύναψης έγγραφης σύμβασης εργασίας, ενώ η βεβαίωση τήρησης όλων των υποχρεώσεων τους αποτυπώνονται σε μια υπεύθυνη δήλωση, που συνοδεύει την αίτησή τους, με την οποία δηλώνεται ότι θα τηρηθούν οι σχετικές υποχρεώσεις που απορρέουν από την νομοθεσία (εργατικό δίκαιο, παροχή κατάλληλου καταλύματος κτλ). Η κατά παρέκκλιση αυτή διαδικασία ίσχυε ως και τις 30 Ιουνίου 2020. Η είσοδος πολιτών τρίτων χωρών που απαλλάσσεται από την υποχρέωση θεώρησης εισόδου συνεχίστηκε, με τροποποιήσεις, με τη διαδικασία του άρθρου 16 του ν. 4783/2021 (Α΄38), η οποία αρχικά ίσχυε ως τις 30 Σεπτεμβρίου 2021 και η οποία παρατάθηκε ως 31 Δεκεμβρίου 2021 με το άρθρο 18 του ν. 4859/21 (Α΄228). Με την διαδικασία αυτή οι μετακλήσεις για εποχική εργασία γίνονταν πλέον με βάση τις θέσεις του άρθρου 11 του ν. 4251/14. Ακολούθως, στο πλαίσιο του ν. 4915/2022 (άρθρο 94), ο οποίος δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο του 2022, η σχετική προθεσμία επεκτείνεται μέχρι 30 Σεπτεμβρίου του 2022 και στη συνέχεια με νέα παράταση μέχρι 31 Δεκεμβρίου του 2023.

Συνεπώς κατά τη διάρκεια της πανδημίας θεσπίζεται ένα παράλληλο σύστημα μετάκλησης, που πρακτικά αφορά τους Αλβανούς εργάτες γης, μια απλοποιημένη διαδικασία που ωστόσο παρακάμπτει τις υποχρεώσεις των εργοδοτών που απορρέουν από την οδηγία 2014/36 για την εποχική εργασία και το ισχύον εθνικό μεταναστευτικό δίκαιο.

Με το άρθρο 62 του ν. 4950/2022, προστίθεται νέο εδάφιο 1α στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 16 του ν. 4783/2021, στην οποία αναφέρεται ότι με την «κατά παρέκκλιση διαδικασία» της αίτησης της παρ. 1 «μπορούν να διαμείνουν και απασχοληθούν και πολίτες τρίτων χωρών, οι οποίοι βρίσκονται στη χώρα και το καθεστώς διαμονής τους δεν έχει ρυθμιστεί». Η διαδικασία της παρ 1α επανεισάγει, πρακτικά, το άρθρο 13Α, η οποία αφορά σε τρίμηνη εργασία των παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών αποκλειστικά στην αγροτική οικονομία, ωστόσο η εν λόγω διαδικασία δεν συνεπάγεται την έκδοση οιασδήποτε νόμιμου τίτλου διαμονής ή εργασίας.

Ουσιαστικά, για την εργασία των μεταναστών στην αγροτική οικονομία έχουμε σε ισχύ τρεις παράλληλες διαδικασίες: α) την «κανονική» διαδικασία μετάκλησης εποχικών εργατών με το άρθρο

19. Άρθρο 42 του Μέρους Θ΄ της ΠΝΠ Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (ΦΕΚ Α΄90/01-05-2020), η οποία κυρώθηκε στο άρθρο 2 του ν. 4690/2020 (ΦΕΚ Α΄104/30-5-2020).

13 του ν. 4251/2014 με visa και δικαίωμα διαμονής έως εννέα (3) μήνες μέσα στο 12μηνο, β) την κατά παρέκκλιση διαδικασία εισδοχής εργατών γης χωρίς visa για περίοδο τουλάχιστον τριάντα (30) ημερών, και έως ενενήντα (90) ημέρες, με δυνατότητα παράτασης, του άρθρου 16 του ν. 4783/2021, όπως ισχύει και γ) την απασχόληση παράτυπα διαμενόντων αλλοδαπών στην χώρα με την περ. 1^α του άρθρου 16 του ίδιου νόμου, για τα ίδια επίσης χρονικά διαστήματα.

Από τα ανωτέρω είναι φανερό ότι κατά παρέκκλιση διαδικασίες που θεσπίστηκαν με την επίφαση της αντιμετώπισης των αναγκών που προέκυψαν λόγω των μέτρων του Covid – 19 λαμβάνουν μόνιμα χαρακτηριστικά.

Περαιτέρω με το ν. 4959/2022 κυρώθηκε μνημόνιο συνεργασίας Ελλάδας με το Μπαγκλαντές για την είσοδο υπηκόων Μπαγκλαντές με σκοπό την εποχική εργασία²⁰ και με τον ν. 5009/2023 Συμφωνία μεταξύ της Κυβέρνησης της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης της Αραβικής Δημοκρατίας της Αιγύπτου για την απασχόληση εποχικών εργαζομένων στον γεωργικό τομέα. Τέλος με τον ν. 5038/2023 έγινε νέα κωδικοποίηση του Μεταναστευτικού Κώδικα, η οποία περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, ψηφιοποίηση της διαδικασίας της μετάκλησης και αλλαγές στον καθορισμό του όγκου πολιτών τρίτων χωρών για εργασία. Ο νέος κώδικας θα αρχίσει να εφαρμόζεται από 01/01/2024.

5. Σύνοψη των αποτελεσμάτων της έρευνας και των ποσοτικών στοιχείων για τη διαδικασία της μετάκλησης

Στην συνέχεια παρουσιάζουμε ποσοτικά χαρακτηριστικά της μετανάστευσης στην Ελλάδα που αφορούν την περίοδο 2015-2022 και 2017-2022 προκειμένου αφενός να ελέγξουμε τα αποτελέσματα των ερωτηματολογίων και αφετέρου να αποτυπώσουμε μια πληρέστερη εικόνα των διαδικασιών εισόδου των πολιτών τρίτων χωρών με σκοπό την εργασία.

Πίνακας 1. Εκτιμήσεις αναγκών με βάση την ΚΥΑ και πραγματικές μετακλήσεις (2015-2022)

Έτη	Εκτίμηση αναγκών εργασίας	Μετάκληση (έγκριση)
2015-2016	99.890	7.107
2017-2018	129.674	18.092
2019-2020	121.402	52.619
2021-2022	158.087	59.794

Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων μετακλήσεων από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

20. Επιπρόσθετα το μνημόνιο προβλέπει τη χορήγηση 15.000 προσωρινών 5ετών αδειών διαμονής σε υπηκόους Μπαγκλαντές που ήδη βρίσκονταν στη χώρα κατά την κύρωση του μνημονίου, με την προϋπόθεση να συνάψουν σύμβαση εργασίας με εργοδότη. Οι εργαζόμενοι που θα πάρουν 5ετή άδεια διαμονής ή που θα εισέλθουν με βάση το μνημόνιο συνεργασίας θα πρέπει κάθε έτος να αναχωρούν από τη χώρα για τρεις μήνες.

Στον πίνακα 1 αποτυπώνεται η μεγάλη απόκλιση μεταξύ των εκτιμήσεων των Περιφερειών σε θέσεις εργασίας, οι οποίες αποτυπώνονται στις σχετικές ΚΥΑ, ανά διετία, με τις πραγματικές μετακλίσεις που γίνονται. Οι αριθμοί των θέσεων εργασίας που ζητούνται είναι σταθερά υπερδιογκωμένοι και οι μετακλίσεις συνήθως δεν πλησιάζουν ούτε τους μισούς αριθμούς. Αυτό οφείλεται στο ότι οι εργοδοτικοί φορείς και οι Περιφέρειες για λόγους ασφαλείας δηλώνουν συνήθως πολύ περισσότερους από όσους χρειάζονται. Ωστόσο υπάρχουν και οι περιπτώσεις υποεκτιμήσεων των αναγκών σε περιφερειακό επίπεδο, που οδηγούν σε ελλείψεις δυναμικού και στην ανάγκη τροποποίησης της ΚΥΑ. Λαμβάνοντας υπόψη και τα προβλήματα που ανέφεραν οι ερωτώμενοι των αρμόδιων υπηρεσιών των Περιφερειών αναφορικά με τη διαδικασία της εκτίμησης των αναγκών εργασίας, διαπιστώνουμε ότι οι εκτιμήσεις είναι αυθαίρετες, στερούνται επιστημονικής τεκμηρίωσης και αποτύπωσης των πραγματικών αναγκών της ελληνικής αγοράς εργασίας.

Πίνακας 2. Κατανομή θέσεων εργασίας την αγροτική οικονομία

Έτη	Εξαρτημένη εργασία (τουλάχιστον 1 έτους) – αγροτικός τομέας	Εποχική εργασία άρθρο 13	Εποχική εργασία/ Διαδικασία 13Α	Εποχιακή Εργασία (έκτακτη διαδ. Εισδοχής)	Εποχιακή Εργασία (έκτακτη διαδ. Αρθ.16, παρ. 1α)	Σύνολο (αγροτική οικονομία)
2017	1.855	599	4.241	Δ/Υ	Δ/Υ	6.695
2018	2.022	802	6.458	Δ/Υ	Δ/Υ	9.282
2019	2.995	694	7.069	Δ/Υ	Δ/Υ	10.758
2020	1.102	128	5.564	32.277	Δ/Υ	39.071
2021	1.826	77	9.093	18.642	Δ/Υ	29.638
2022	5.071	2.366	5.547	8.274	3.092	24.350
Σύνολο	14.871	4.666	37.972	59.193	3.092	119.794

Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων μετακλίσεων από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

Από την σύγκριση των στοιχείων πινάκων 1 και 2 παρατηρούμε ότι η αγροτική οικονομία και ειδικότερα η εποχική εργασία απορροφά τον μεγαλύτερο αριθμό των αλλοδαπών εργαζομένων με τη διαδικασία της μετάκλισης. Ειδικότερα, για τα έτη 2017 - 2022, από τις 130.505 μετακλίσεις πολιτών τρίτων χωρών οι 119.974 αφορούν μετακλίσεις στην αγροτική οικονομία.

Η διαδικασία του 13^Α, δηλαδή η αξιοποίηση των παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών στην εποχική εργασία, χρησιμοποιήθηκε εκτεταμένα από τους εργοδότες δημιουργώντας ένα παράλληλο σύστημα «μετάκλισης». Το μεγάλο πλεονέκτημα της διαδικασίας είναι η πρόσβαση σε εργατικό δυναμικό που ήδη υπήρχε στη χώρα και η παράκαμψη της πολύπλοκης, χρονοβόρας και με υψηλό κόστος διαδικασία του άρθρου 13 του ν.4251/2014. Κυρίως παρακάμπεται η διαδικασία των προξενείων και της έκδοσης θεώρησης εισόδου, που όπως είδαμε και από τις απαντήσεις των ερωτηματολογίων αφορά το ποιο χρονοβόρο μέρος της διαδικασίας στις περισσότερες περιπτώσεις. Η διαδικασία αυτή κινητροδοτήθηκε επίσης με φοροαπαλλαγές και με κάλυψη των ασφαλιστικών εισφορών αποκλειστικά με εργόσημο.

Περαιτέρω, καταδεικνύεται η ύπαρξη σημαντικού αριθμού εργαζομένων χωρίς νομιμοποιητικά χαρτιά οι οποίοι μένουν και εργάζονται στις αγροτικές καλλιέργειες των περιφερειών της χώρας. Η εν λόγω διαδικασία δημιούργησε ένα ιδιότυπο καθεστώς «νομιμότητας». Πρόκειται για ένα καθεστώς που δεν απονέμει άδεια διαμονής αλλά άδεια εργασίας και μάλιστα αποκλειστικά στον τομέα της αγροτικής οικονομίας. Το ιδιότυπο αυτό καθεστώς «νομιμότητας», η γεωγραφική και κλαδική ακινησία των εν λόγω αλλοδαπών εργαζομένων και οι συχνές ανανεώσεις των αδειών εργασίας τους επιβεβαιώνουν τον κλαδικό εγκλωβισμό αυτών των μεταναστών και θέτουν σοβαρά ζητήματα αναφορικά με τους όρους και τις συνθήκες εργασίας τους.

Επιπλέον, η μοναδική διέξοδος νομιμοποίησης των μεταναστών αυτών είναι η αίτηση για χορήγηση άδειας διαμονής για «εξαιρετικούς λόγους»²¹ μετά την παρέλευση συνεχούς διαμονής επτά ετών στην χώρα. Μάλιστα ο αιτών για άδεια διαμονής για εξαιρετικούς λόγους, λαμβάνει ηλεκτρονική βεβαίωση αίτησης χορήγησης της εν λόγω άδειας που δεν του παρέχει δικαίωμα πρόσβασης στην εργασία. Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας επιτρέπεται εφόσον του χορηγηθεί το νομιμοποιητικό έγγραφο. Ωστόσο, η διάρκεια της αναμονής για την έκδοση της άδειας είναι ένα έως δύο έτη. Το γεγονός αυτό, εγκλωβίζει τους παράτυπα διαμένοντες στη χώρα, καθώς δεν μπορούν να εξέλθουν και να επανέλθουν στην χώρα, και τους εξαναγκάζει να εργαστούν παράνομα με υψηλή εργασιακή επισφάλεια, καθιστώντας τους εύκολα θύματα εργασιακής υπερεκμετάλλευσης²².

Η εν λόγω διαδικασία του 13Α δεν επέδρασε σημαντικά στο περιορισμό της παράνομης και ανασφάλιστης εποχικής γεωργικής εργασίας και δεν περιόρισε την απροθυμία των εργοδοτών / αγροτών να καλύψουν τα κενά εργασίας με νόμιμη εργασία. Στην αγροτική οικονομία, την εικόνα της μισθωτής εργασίας συμπληρώνει το μέγεθος της παράνομης και ανασφάλιστης εργασίας των μεταναστών εργατών γης (Νικολαΐδης, Στασινόπουλος, 2016). Μόνο οι μισοί μετανάστες έχουν ασφαλιστική κάλυψη στο σύνολο αυτών που εργάζονται στην αγροτική οικονομία, ασφαλιστική κάλυψη που αφορά κυρίως τους μετανάστες που κατάγονται από την Αλβανία (Καψάλης 2018).

Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι στην περιοχή της Ηλείας (Πύργος) εκεί όπου βρίσκεται το χωριό της Νέας Μανωλάδας και καλλιεργείται η φράουλα, το 2017 οι εγκρίσεις με τη διαδικασία του 13^Α ήταν μόλις 474, το 2018 ανήλθαν στις 705, και το 2019 στις 666 ενώ υπολογίζεται ότι διαμένουν 7.000 με 10.000 στην ευρύτερη περιοχή (Παρατηρητήριο Μανωλάδας)²³

Από το 2020 την πρωτοκαθεδρία στις διαδικασίες νόμιμης εργασίας εργατών γης πήρε η έκτακτη διαδικασία εισδοχής του άρθρου 42 του Μέρους Θ' της ΠΝΠ του 2020, ενώ από το 2022 φαίνονται τα πρώτα αποτελέσματα της έκτακτης διαδικασίας της παρ. 1α του άρθρου 16 του ν. 4950/2022 που αντικατέστησε στην ουσία το 13^Α του ν. 4251/2014. Η έκτακτη διαδικασία εισδοχής της ΠΝΠ του 2020 (είσοδος χωρίς visa) αν και αφορά μόνο τα μισά από έτη (2020-2022) αφορά περίπου τις μισές μετακλήσεις της περιόδου 2017-2022 στον αγροτικό τομέα.

Από τα στοιχεία του πίνακα 2 κατανοούμε ότι η έκτακτη διαδικασία της ΠΝΠ του 2020 ανέ-

21. Άρθρο 19 ν. 4251/2014.

22. Διεθνής Πλατφόρμα για τη συνεργασία σε θέματα παράτυπων μεταναστών (PICUM): «Παράτυποι μετανάστες και Στρατηγική Ευρώπη 2020: Να κάνουμε την κοινωνική ένταξη πραγματικότητα για όλους του μετανάστες στην Ευρώπη». Στην εν λόγω έκθεση επισημαίνεται ότι οι εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές μετανάστευσης συνεχίζουν να προσφέρουν λίγες δυνατότητες για τους μετανάστες από τρίτες χώρες ώστε να λαμβάνουν τακτικά άδειες εργασίας και παραμονής.

23. <https://g2red.org/el/category/manolada-watch/>

κοψε σημαντικά τον αριθμό των αλλοδαπών εργατών που εργάζονται με βάση το άρθρο 13^Α στις αγροτικές καλλιέργειες. Ταυτόχρονα, για πρώτη φορά η νόμιμη είσοδος αλλοδαπού εργατικού δυναμικού καταγράφεται σε υψηλά ποσοστά. Το 2019 είχαμε μόλις 10.758 εγκρίσεις εξαρτημένης (άρθρο 12) και εποχικής εργασίας (άρθρα 13 και 13^Α) ενώ το 2020 ο αριθμός αυτός αφορά σε 39.071 γεωργικούς εργάτες δηλαδή σχεδόν τετραπλασιάζεται με τον κύριο όγκο αλλοδαπών εργαζομένων να εισέρχεται στην Ελλάδα με την έκτακτη διαδικασία (32.277).

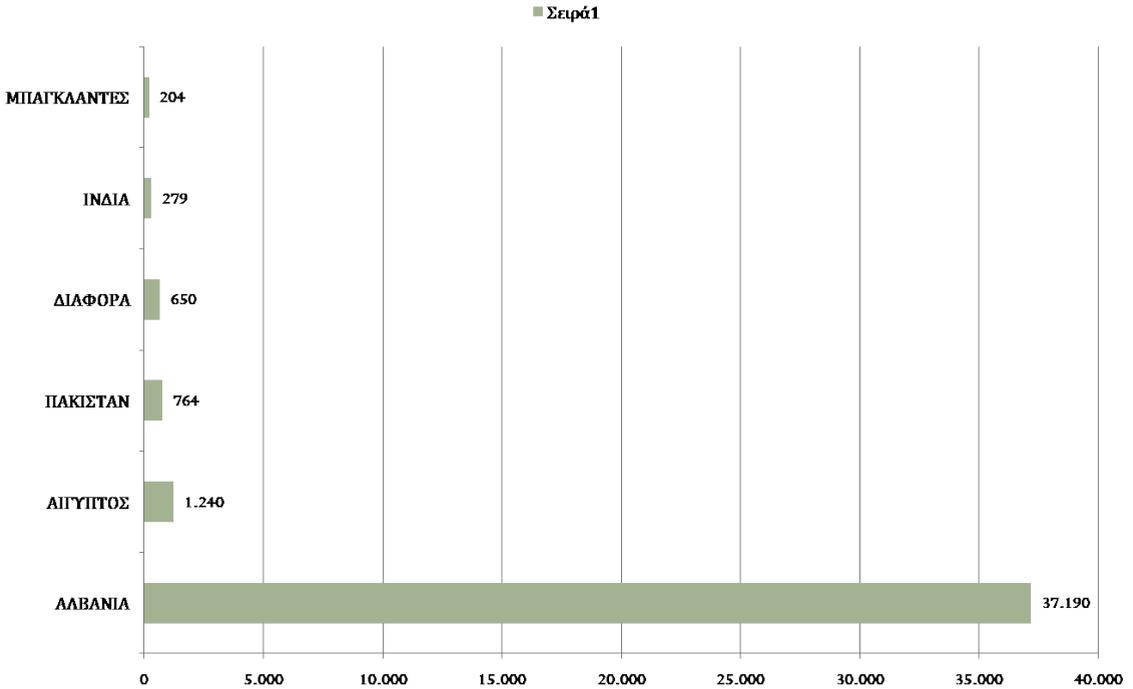
Το 2021 επίσης η πλειοψηφία των αλλοδαπών εργαζομένων στην αγροτική οικονομία εισέρχονται με την έκτακτη διαδικασία (18.642 από τους 29.638 συνολικά), ενώ και η έκτακτη διαδικασία του 13Α αυξάνεται (9.093). Η πορεία αυτή αναστρέφεται μερικώς το 2022 με σημαντική αύξηση²⁴ της διαδικασίας των διαδικασιών των άρθρων 12 και 13 (7.437 σύνολο από τις 24.350), δηλαδή των «κανονικών», χωρίς όμως πάλι να ξεπερνάνε τον αριθμό των έκτακτων διαδικασιών.

Στο σημείο αυτό επισημαίνουμε ότι η έκτακτη διαδικασία της ΠΝΠ του 2020 αφορούσε αποκλειστικά την περίπτωση μετάκλισης πολίτη τρίτης χώρας, που απαλλάσσεται από την υποχρέωση θεώρησης εισόδου, όπως οι εργαζόμενοι αλβανικής καταγωγής. Συνεπώς, η πλειονότητα των πολιτών τρίτων χωρών που εισέρχονται στην χώρα για εποχική εργασία στον αγροτικό τομέα είναι αλβανικής καταγωγής. Συγκεκριμένα οι 32.226 από τους 32.277 που εισήλθαν το 2020 στη χώρα με την έκτακτη διαδικασία αφορούσε, σύμφωνα με τα στοιχεία μετακλίσεων του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, υπηκόους Αλβανίας. Το γεγονός αυτό σχετίζεται με την εγγύτητα μεταξύ των δύο χωρών και ειδικότερα με τις βόρειες περιοχές της Ελλάδας την εύκολη και μη δαπανηρή πρόσβαση των συνόρων αλλά και με την κατάργηση της υποχρέωσης έκδοσης άδειας εισόδου, βίζας, στη ζώνη Σέγκεν²⁵ για τους πολίτες της Αλβανίας.

24. Η αξιολόγηση της αύξησης αυτής εκφεύγει του αντικειμένου της παρούσας μελέτης ενώ μπορεί να είναι προσωρινή καθώς αφορά ένα μόνο έτος.

25. Από τις 15 Δεκεμβρίου 2010, οι Αλβανοί πολίτες, κάτοχοι βιομετρικού διαβατηρίου, ταξιδεύουν χωρίς θεώρηση στα κράτη Schengen.

Χώρες προέλευσης εργατών γης 2020



Επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων μετακλήσεων από το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου.

Η κατακόρυφη αύξηση του αριθμού των αλλοδαπών εργαζομένων με την έκτακτη διαδικασία μας δείχνει, ως ένα βαθμό, τα αληθινά μεγέθη της γεωργικής μισθωτής απασχόλησης. Επιπλέον, «φωτίζει» την απροθυμία των αγροτών/εργοδοτών να συμμετέχουν στην διαδικασία της μετάκλησης. Η χρησιμοποίηση της παράνομης ή αδήλωτης εργασίας φαίνεται να ήταν η πρώτη επιλογή των εργοδοτών για κάλυψη των αναγκών σε εργατικό δυναμικό στην αγροτική οικονομία. Οι μετανάστες και οι μετανάστριες αποτελούν το κατεχοχόνη ανασφάλιστο εργατικό δυναμικό (Ζωγραφάκης και Μητράκος 2012, Καψάλης 2018).

Από τα παραπάνω, καθίσταται σαφές ότι η διαδικασία της μετάκλησης του άρθρου 12 και 13 στην αγροτική οικονομία αδυνατεί αφενός να εξασφαλίσει την νόμιμη είσοδο των μισθωτών γεωργικών εργατών και αφετέρου να ελέγξει την ποσότητα των εποχικά εργαζομένων εργατών γης.

Η έκτακτη διαδικασία που νομοθετήθηκε το 2020, κατά τη διάρκεια της πανδημίας και ισχύει έως σήμερα, απλοποίησε τη διοικητική διαδικασία της μετάκλησης και αύξησε την νόμιμη είσοδο των μεταναστών για εποχική γεωργική εργασία. Ωστόσο, θεσπίζεται για το σύνολο των αλλοδαπών εργαζομένων, που εισέρχονται με αυτή τη διαδικασία, ως σύστημα πληρωμής και ασφάλισης, υποχρεωτικά, το εργόσημο²⁶. Η έκβαση αυτή στην κοινωνική ασφάλιση των αλλοδαπών εργαζομένων ως εργάτες γης, επιδρά και στην τυπική διαδικασία της μετάκλησης για εποχική εργασία. Περαιτέρω, από το 2021, με τον άρθρο 47 παρ.2 του ν.4825, εισάγεται το άρθρο 18^A που αφορά την εποχική απασχόληση και η εποχική απασχόληση αφορά πλέον σε περίοδο έως 9 μήνες εντός

26. Το εργόσημο εισήχθη στην ελληνική αγορά εργασίας το 2010 ως τρόπος πληρωμής και κοινωνικής ασφάλισης για περιστασιακές εργασίες, σε συγκεκριμένους κλάδους (ν. 3863/ 2010).

12 μηνών, και μπορεί να επεκτείνεται σε συνολική περίοδο έως πέντε (5) έτη, όπως ορίζεται στην οδηγία 2014/36 για την εποχική εργασία των πολιτών τρίτων χωρών. Σύμφωνα δε με την παρ.4 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι ο εποχικός εργάτης «υπάγεται στην ασφάλιση του e-ΕΦΚΑ με βάση την ισχύουσα κοινωνικοασφαλιστική νομοθεσία». Στην ισχύουσα ασφαλιστική νομοθεσία οι εργάτες γης υπάγονται στο εργόσημο²⁷. Με δεδομένο ότι το εργόσημο δεν εντάσσεται στο πληροφοριακό σύστημα «ΕΡΓΑΝΗ», δηλαδή δεν υπάρχει υποχρέωση του εργοδότη για ηλεκτρονική υποβολή της αναγγελίας πρόσληψης για τους εργαζόμενους με εργόσημο, καθίσταται αδύνατη η καταγραφή της εργασιακής σχέσης των μισθωτών μεταναστών εργατών γης. Τούτο καθιστά δυσχερή ή και αδύνατη την ελεγκτική διαδικασία αναφορικά με την εφαρμογή της εργατικής νομοθεσίας (αμοιβές και συνθήκες εργασίας) στην περίπτωση των αλλοδαπών εργατών γης.

Το τελευταία τρία έτη έχουμε ουσιαστικά τέσσερις²⁸ διαφορετικές διαδικασίες για την εποχική εργασία πολιτών τρίτων χωρών στην αγροτική οικονομία. Το γεγονός αυτό είναι ένδειξη της εναγωνίας προσπάθειας του κράτους να καλύψει τις ανάγκες στον αγροτικό τομέα χωρίς εκ των προτέρων σχεδιασμό αλλά με εκ των υστέρων πασαμωδικές κινήσεις.

Συμπεράσματα

Συμπερασματικά, από την επεξεργασία των απαντήσεων από τις Υπηρεσίες της Περιφέρειας και σε ότι αφορά τη διαδικασία της διαβούλευσης τα κύρια σημεία που επισημαίνονται είναι η έλλειψη συνεργασίας των εργοδοτικών φορέων, η έλλειψη πρόσβασης στα στοιχεία για το διαθέσιμο εγχώριο δυναμικό. Επίσης προκύπτει ότι η συντριπτική πλειοψηφία των θέσεων εργασίας που ζητούνται αφορά την αγροτική οικονομία και δευτερευόντως την οικιακή εργασία (οικιακοί βοηθοί – φρονιτιστές) και τους Αλιεργάτες. Ζητείται επίσης, σε μικρότερο βαθμό, βοηθητικό προσωπικό στον τουριστικό και επισιτιστικό τομέα. Η ζήτηση για θέσεις υψηλής ειδίκευσης είναι περιορισμένη.

Ακολουθώντας, για την εφαρμογή της διαδικασίας της μετάκλησης τα κύρια σημεία θα μπορούσαν να συνοψιστούν στις μεγάλες καθυστερήσεις των Προξενείων στην εξέταση των υποθέσεων, στις ασάφειες στη νομοθεσία και στην έλλειψη οδηγιών από τα αρμόδια Υπουργεία, στην αναντιστοιχία πραγματικών αναγκών και του καθορισμένου όγκου και ειδικοτήτων στην ΚΥΑ, στις γραφειοκρατικές διαδικασίες και την έλλειψη ενημέρωσης των εργοδοτών για τις διαδικασίες αυτές, στην έλλειψη προσωπικού κυρίως στην Αττική²⁹, στα προβλήματα επικοινωνίας και συνεργασίας με άλλους φορείς που εμπλέκονται στην διαδικασία (Προξενεία, Τμήματα Αγροτικής Ανάπτυξης και Ελέγχου, Περιφέρειες, αρμόδια Υπουργεία κτλ.), στον μεγάλο βαθμό καταστρατήγησης της νομοθεσίας από την πλευρά των εργοδοτών και των εργαζομένων και την υψηλή παραβατικότητα. Το τελευταίο πρόβλημα εντείνεται από την απουσία ελέγχων και επιβολής κυρώσεων.

27. Εγκύκλιο του ΕΦΚΑ, 42/2021 (30/07/2021)

28. Του άρθρου 13 του ν. 4251/2014, του άρθρου 13Α του ίδιου νόμου για την απασχόληση παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών, της έκτακτης διαδικασίας εισδοχής του άρθρου 16 του ν. 4783/2021 και της 1α του ίδιου άρθρου για την απασχόληση παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών.

29. Η υποστελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών άλλα και το γεγονός ότι η πληθώρα των αδειών διαμονής είναι βραχυχρόνιες, και ως εκ τούτου απαιτείται σε σύντομο χρονικό διάστημα η ανανέωσή τους, οδήγησε το αρμόδιο Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου στην θέσπιση της ηλεκτρονικής βεβαίωσης αίτησης για αρχική χορήγηση ή ανανέωση των αδειών διαμονής, αόριστος διάρκειας.

Τα ανωτέρω ευρήματα από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων επιβεβαιώνονται από τα απολογιστικά στοιχεία που αφορούν τη μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα. Συνοψίζοντας τα ευρήματα τόσο από την επεξεργασία των ερωτηματολογίων όσο και των στατιστικών δεδομένων καταδεικνύεται ότι το εργαλείο της μετάκλησης ως νόμιμη οδός εισόδου αλλοδαπού εργατικού δυναμικού στην Ελλάδα είναι αναποτελεσματικό και συνακόλουθα δυσεφάρμοστο.

Η εκτίμηση των αναγκών εργασίας και ο καθορισμός ανώτατου ορίου θέσεων εργασίας που μπορούν να καλυφθούν από πολίτες τρίτων χωρών αποδεικνύεται ότι είναι αυθαίρετος και δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες ιδίως της αγροτικής οικονομίας.

Η περίπλοκη και χρονοβόρα διαδικασία της μετάκλησης (Triandafyllidou, 2014), με την εμπλοκή πολλών και διαφορετικών υπηρεσιών, δεν αφορά παρά μικρό αριθμό αλλοδαπών εργαζομένων που εισέρχονται νόμιμα στην Ελλάδα για εργασία εν συγκρίσει με τα μεγέθη της πραγματικής μισθωτής εργασίας, κυρίως εποχικής εργασίας στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις.

Η επίσημα καταγεγραμμένη μετάκληση πολιτών τρίτων χωρών αφορά, σε πολύ μεγάλο μέρος, την προσωρινή διαμονή για εποχική εργασία στην αγροτική οικονομία. Επιβεβαιώνεται δε το στοιχείο της διακρατικής μετακίνησης των μεταναστών, η οποία χαρακτηρίζεται από επαναλαμβανόμενη μετακίνηση (κυκλική/εποχική) και αφορά σε Αλβανούς εργάτες γης (Ζωγραφάκης και Κασίμης, 2014), λόγω της χωρικής εγγύτητας, του χαμηλού κόστους μετακίνησης, των κερσαίων συνόρων (Γκέμι κ.ά., 2010) και της κατάργησης της βίζας το 2010.

Οι γεωγραφικοί περιορισμοί στην απασχόληση των αλλοδαπών εργαζομένων, ειδικότερα στην εποχική εργασία στην αγροτική οικονομία, φαίνεται ότι καταστρατηγούνται λόγω του εποχικού χαρακτήρα των οικονομικών δραστηριοτήτων στις αγροτικές εκμεταλλεύσεις, καθώς και λόγω της ανάγκης βιοπορισμού των αλλοδαπών εργαζομένων. Ως εκ τούτου μάλλον παραμένουν κενό γράμμα πλην όμως παράγουν τυπικά καταστρατήγηση της μεταναστευτικής νομοθεσίας.

Ωστόσο δεν υπάρχει ακριβής εικόνα για την εποχική εργασία των μεταναστών στην αγροτική οικονομία λόγω των αδυναμιών καταγραφής της που οφείλεται στην ανεπίσημη μετανάστευση και την αδήλωτη εργασία.

Η διαδικασία του άρθρου 13Α παρά το γεγονός ότι αύξησε τη νόμιμη εργασία των εργατών γης, και λειτούργησε ως μια μορφή «ιδιότυπης κλαδικής παρανομιμοποίησης» των παράτυπα μεταναστών (Καψάλης 2018), ελάχιστη επίδραση είχε στην παραβατικότητα στην γεωργική μισθωτή εργασία. Η αύξηση της νόμιμης εισόδου, το έτος 2020 και το πρώτο εξάμηνο του 2021, με την κατά παρέκκλιση διαδικασία επιβεβαιώνει το γεγονός ότι η καταφυγή στο παράνομο φθινό εργατικό δυναμικό, τα προηγούμενα έτη, είναι ο βασικός λόγος της απροθυμίας των εργοδοτών τόσο για την εκτίμηση των αναγκών εργασίας όσο και για την νόμιμη απασχόληση. Οι εργοδότες/αγρότες είτε χρησιμοποιούν εργατικό δυναμικό από την δεξαμενή των παράτυπα διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών είτε χρησιμοποιούν την νόμιμη είσοδο πολιτών τρίτων χωρών για αδήλωτη απασχόληση.

Οι κατά παρέκκλιση διαδικασίες που θεσπίστηκαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας απλοποίησαν την διοικητική διαδικασία της μετάκλησης πλην όμως δημιούργησαν ειδικά καθεστώτα εργασίας για τους μισθωτούς εποχικά γεωργικούς εργαζόμενους στα οποία κυριαρχεί η ευελιξία και η επισφάλεια.

Το γεγονός ότι η κατά παρέκκλιση απασχόληση παράτυπα διαμενόντων αλλοδαπών ισχύει με τη μία (13^Α) ή την άλλη μορφή (1^α, άρθρου 16) από το 2015 και η έκτακτη διαδικασία για είσοδο εργατών γης χωρίς visa, ισχύει ακόμα παρά την από πολλούς μήνες άρση των εμποδίων στα

σύνορα λόγω covid, καταδεικνύει τον πρόχειρο και μετά από πιέσεις τρόπο αντιμετώπισης της πολιτείας στις ανάγκες σε εργατικό δυναμικό.

Σχεδόν τριάντα χρόνια μετά την πρώτη μαζική είσοδο μεταναστών στην Ελλάδα, η ελληνική πολιτεία δεν έχει επιτύχει να χαράξει μια ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική στον τομέα της εργασίας. Αντιθέτως στο υπάρχον αναποτελεσματικό νομοθετικό πλαίσιο γίνονται αποσπασματικές παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των ελλείψεων σε εργατικό δυναμικό σε εννεστώτα χρόνο. Κατασκευάζονται ειδικά καθεστώτα απασχόλησης των μεταναστών στους οικονομικούς κλάδους που συγκεντρώνονται, η παραβατικότητα στην αγορά εργασίας διαιωνίζεται με την «ανοχή» της πολιτείας, ενώ η διασφάλιση των εργασιακών και κοινωνικο/ασφαλιστικών δικαιωμάτων των αλλοδαπών εργαζομένων παραμένει ζητούμενο.

Βιβλιογραφία

- Baldwin-Edwards, Martin (2004), «*The changing Mosaic of Mediterranean Migrations*, Mediterranean Migration Observatory», Migration Policy Institute, <https://www.migrationpolicy.org/article/changing-mosaic-mediterranean-migrations>
- Carletto, Calogero, Davis, Benjamin, Stampini, Marco and Zezza, Alberto (2006). “A county on the move: international migration in post-communist Albania”. *International Migration Review* 40 (4): 767-785.
- Labrianidis, Lois and Lymberaki, Antigone (2005). “Back and forth and in between: returning Albanian migrants from Greece and Italy”. *Journal of International Migration and Integration* 5 (1): 77-106
- Labrianidis, Lois and Hatziprokopiou, Panos (2005). “The Albanian migration cycle: migrants tend to return to their country of origin after all”. In Russel King, Nicola Mai and Stephanie Schwandner-Sievers (eds.), *The new Albanian Migration* (pp. 93-117), Sussex Academic Press.
- Manolada Watch: *Αναφορά για την κατάσταση στη Μανωλάδα*, Μάρτιος 2020, <https://g2red.org/el/report-on-the-situation-at-manolada-march-2020/>
- Papadopoulos, Apostolos and Fastea, Loukia-Maria (2017) “Temporary Migrants Workers in Greek Agriculture” e-paper, *International Politics*, Heinrich Böll Stiftung.
- Tastsoglou, Ev. Hadjikonstandi, J. (2003): «Never outside the labour market, but always outsiders: female migrant workers in Greece», στο *the Greek review of social research, special issue, Gender and international migration: focus on Greece*, Α’/2003.
- Triantafyllidou, Anna (2014) *Migration in Greece: recent developments in 2014*, ELIAMEP.
- Hatziprokopiou, Panos and Markova Eugenia (2015) «Labour Migration and others forms of mobility between Bulgaria and Greece: the evolution of a cross-border migration system», In Hans Vermeulen, Martin Baldwin-Edwards and Riki van Boeschiteb, *Migration on the Southern Balkans: from Ottoman territory to globalization nations states*, IMIACOE Research Series.
- Fakiolas Rossetos (1999): «*Migration and Unregistered Labour in the Greek Economy*», στο King, R., Lazaridis, G., Tsardanidis Ch. (edit) *Eldorado or fortress? Migration in Southern Europe*, London: MacMillan.
- Kapsalis, Apostolos (2012), *Tackling the problem of undeclared work*, INE GSEE, Eurofound.

- Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μεταναστών (2018), Εστιασμένη μελέτη «Ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας των κρατών μελών της ΕΕ», <http://emn.immigration.gov.gr/el/meletes/send/16-2018/68-1i-meleti-tou-edm-2018-1i-meleti-tou-edm-2017-prokliseis-kai-praktikes-ton-kraton-melon-kata-ti-diadikasia-taftopoiisis-ton-ypikoon-triton-xoron>
- Γκέμι, Έντα, Αλαβάνος, Γιάννης, Αποστολίδης Μιχάλης και Πανουργιά, Κυριακή (2010). *Προσωρινή και κυκλική μετανάστευση*, Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μεταναστών, Οκτώβριος 2010.
- Διεθνής Πλατφόρμα για τη συνεργασία σε θέματα παράτυπων μεταναστών (PICUM): «*Παράτυποι μετανάστες και Στρατηγική Ευρώπη 2020: Να κάνουμε την κοινωνική ένταξη πραγματικότητα για όλους του μετανάστες στην Ευρώπη*». http://picum.org/wp-content/uploads/2017/11/UndocumentedMigrantsandEurope2020Strategy_EN.pdf
- Ζωγραφάκης, Σταύρος και Κασίμης, Χαράλαμπος (2014). «Ελληνική οικονομία και μετανάστευση: χθες...σήμερα...αύριο», στο Μιχάλης Μασουράκης και Χρήστος Γκόρτσος, *Ανταγωνιστικότητα για ανάπτυξη: προτάσεις πολιτικής*. Ελληνική Ένωση Τραπεζών.
- Ζωγραφάκης Σταύρος και Μητράκος Θεόδωρος (2012). «Πόσους μετανάστες μπορούμε να έχουμε;», στο Χαράλαμπος Κασίμης και Απόστολος Παπαδάπουλος (επιμ.), *Μετανάστες στην Ελλάδα, απασχόληση και ένταξη στις τοπικές κοινωνίες*. Εκδόσεις Αλεξάνδρεια.
- Καρασαββόγλου, Α (2001). «Ο ρόλος της μετανάστευσης στην ευρωπαϊκή αγορά εργασίας και ειδικότερα στις εργασιακές σχέσεις και η περίπτωση της Ελλάδας», στο Ναζάκης Χάρης, Χλέτσος Μιχάλης : *Μετανάστες και Μετανάστευση*, Αθήνα: Πατάκης.
- Καψάλης, Απόστολος, (2018), «*Μετανάστες εργάτες στην Ελλάδα*», Αθήνα: Τόπος.
- Καψάλης Απόστολος, Κρητικίδης Γιώργος(2016), ΙΝΕ – ΓΣΕΕ: Αποτελέσματα – Συμπεράσματα Πανελλαδικής διακλαδικής συνάντησης εργασίας για την αδήλωτη εργασία.
- Κρητικίδης, Γιώργος (2008), «*Πληθυσμός, εργατικό δυναμικό και απασχόληση των μεταναστών*», Ενημέρωση 152, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ.
- Λαμπριανίδης Λόνς, Λυμπεράκη Αντιγόνη, (2001) «*Αλβανοί μετανάστες στη Θεσσαλονίκη*, Αθήνα: Παρατηρητής».
- Μπάκαβος, Χρήστος και Καψάλης Απόστολος (2008), «*Το πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα*». Στο Μπάκαβος, Χρήστος, Παπαδοπούλου, Δέσποινα και Συμεωνάκη, Μαρία, *Μετανάστευση και παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες στην Ελλάδα*. ΙΝΕ/ΓΣΕΕ, Μελέτες (29).
- Νικολαΐδης Ε, Στασινόπουλος Γ,(2016) Μελέτη ΙΝΕ-ΓΣΕΕ: «*Οι αναπτυξιακές δυνατότητες του αγροτικού συστήματος στην Ελλάδα*» .
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (1997 α) *Διαδικασία για τον καθορισμό των προϋποθέσεων για τη νόμιμη διαμονή και εργασία των αλλοδαπών στην Ελλάδα, που δεν είναι υπήκοοι των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Γνώμη αριθμ.8., Μάρτιος 1997.
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (1997 β) *Όροι, διαδικασία και προϋποθέσεις χορήγησης της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε αλλοδαπούς*. Γνώμη αριθμ.9, Μάιος 1997.

