



**ΤΕΙ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΤΜΗΜΑ: ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ**

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ:

**ΤΑΣΕΙΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΣΕ ΔΗΜΟΥΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ**



**ΟΝΟΜΑ ΣΠΟΥΔΑΣΤΩΝ : ΑΓΓΕΛΟΠΟΥΛΟΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ /
ΠΕΤΡΟΛΕΚΑΣ ΧΡΗΣΤΟΣ
ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : ΒΥΘΟΥΛΚΑΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ**

ΚΑΛΑΜΑΤΑ 2014-15

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή.....	5
Κεφάλαιο 1^ο: Διαστάσεις της μετανάστευσης στην γειτονιά μας.....	6
1.1. ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΕΣ ΡΟΕΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ.....	7
1.1.1. <i>Η ένταξη των Μεταναστών: Το παράδειγμα της Ολλανδίας.....</i>	<i>9</i>
1.1.2. <i>Η ένταξη των Μεταναστών: Το παράδειγμα της Μ. Βρετανίας.....</i>	<i>11</i>
1.2. Η ΕΛΛΑΔΑ ΩΣ ΧΩΡΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ.....	11
Κεφάλαιο 2^ο Η Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική	14
2.1. Η ΕΠΙΔΙΩΞΗ ΚΟΙΝΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ.....	14
Κεφάλαιο 3^ο : Θεσμική και Κοινωνική ένταση μέσα από την ελληνική μεταναστευτική πολιτική	21
3.1. ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΈΝΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΈΝΤΑΞΗΣ.....	21
3.2. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΈΝΤΑΞΗΣ.....	22
3.3. ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΩΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΈΝΤΑΞΗΣ	26
3.4. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΝΟΜΙΜΟΠΟΙΗΣΗΣ –ΘΕΣΜΙΚΗ ΈΝΤΑΞΗ.....	28
3.5. ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	29
3.5.1 <i>Ανανέωση αδειών εργασίας και διαμονής</i>	<i>31</i>
3.5.2. <i>Νομιμοποίηση των ανεπίσημων μεταναστών.....</i>	<i>31</i>
3.5.3. <i>Ενσωμάτωση των Κοινοτικών Οδηγιών 2003/86 και 2003/109</i>	<i>31</i>
3.5.4. <i>Εισαγωγή ενός διαφορετικού διοικητικού μοντέλου</i>	<i>32</i>
3.5.5. <i>Η ρύθμιση της κοινωνικής ένταξης στην Ελλάδα μετά τον Ν. 3386/05</i>	<i>34</i>
3.6. ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	34
3.7. ΕΚΠΡΟΣΩΠΗΣΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ.....	38
3.8 ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ	40
3.8.1 <i>Συμμετοχή στις τοπικές εκλογές.....</i>	<i>40</i>
3.8.2. <i>Πολιτογράφηση.....</i>	<i>41</i>
Κεφάλαιο 4^ο : Η Ευρωπαϊκή εμπειρία στις τοπικές πολιτικές ένταξης	44
4.1. Η ΙΤΑΛΙΑ ΑΠΟ ΧΩΡΑ ΑΠΟΣΤΟΛΗΣ ΣΕ ΧΩΡΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ.....	44
4.2. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ	45
4.4. ΙΣΠΑΝΙΑ «Η ΧΩΡΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ»	52

4.5. ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΣΤΗΝ ΙΣΠΑΝΙΑ	56
Κεφάλαιο 5^ο : Κοινωνική πολιτική και Αυτοδιοίκηση-Η κοινωνική ένταξη μέσα από τους ελληνικούς Δήμους.....	60
5.1. Η ΕΜΠΛΟΚΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΝΕΩΣΗΣ ΑΔΕΙΩΝ ΔΙΑΜΟΝΗΣ	60
5.2. ΠΡΟΒΛΕΨΕΙΣ ΤΟΥ «ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ».....	62
5.3. Η ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ.....	63
5.4. ΤΟΠΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ	64
5.5. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΔΟΜΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	66
5.5.1. Η κοινωνική διοίκηση σε τοπικό επίπεδο	66
5.5.2. Εξασφάλιση της πρόσβασης των μεταναστών σε όλες τις υπηρεσίες	66
5.6. ΣΤΟΧΕΥΜΕΝΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ	67
5.6.1. Δήμος Αθηναίων.....	67
5.6.1.1. Δραστηριότητες & Προγράμματα.....	67
5.6.2. Δήμος Λαυρίου	71
5.6.3. Αποσπασματικές δράσεις και δράσεις διαπολιτισμού.....	72
5.6.4. Δράσεις του ΕΤΕ που υλοποιήθηκαν από τους Δήμους.....	74
Κεφάλαιο 6^ο : Αποτελέσματα της ποσοτικής έρευνας	77
6.1. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	77
6.1.1 Επιλογή σχεδίου έρευνας	79
6.1.2 Επιλογή μεθόδου συλλογής στοιχείων	80
6.1.3 Ο πληθυσμός και το δείγμα της έρευνας	81
6.1.4 Τα εργαλεία συλλογής δεδομένων.....	81
6.2. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟΥ	82
Συμπεράσματα	99
Βιβλιογραφία	101
Παράρτημα-Ερωτηματολόγιο.....	107

Εισαγωγή

Σκοπός της παρούσης εργασίας είναι η διερεύνηση των μεταναστευτικών διαστάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο αλλά και εγχώριο. Επιμέρους στόχοι είναι η σκιαγράφηση της κοινωνικής έντασης που δημιουργείται μέσα στο όλο μεταναστευτικό κλίμα αλλά και η μελέτη της ευρωπαϊκής εμπειρίας στις πολιτικές ένταξης.

Η εργασία ολοκληρώνεται μέσα από έξι κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο μελετά τις διαστάσεις της μετανάστευσης στην γειτονιά μας, αναλύοντας τις μεταναστευτικές ροές στην Ευρώπη, μέσα από το παράδειγμα της Ολλανδίας και της Μ. Βρετανίας. Τέλος μελετάται η Ελλάδα ως χώρα υποδοχής μεταναστών. Το δεύτερο κεφάλαιο αναλύει την ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική. Το τρίτο κεφάλαιο παραθέτει τη θεσμική και κοινωνική ένταση μέσα από την ελληνική μεταναστευτική πολιτική. Αρχικά αποσαφηνίζει την έννοια της κοινωνικής ένταξης, τους παράγοντες της κοινωνικής ένταξης, το νομικό καθεστώς ως παράγοντας της κοινωνικής ένταξης και την επισκόπηση των προγραμμάτων νομιμοποίησης. Στη συνέχεια αναλύει το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, παραθέτει στατιστικά στοιχεία και τέλος αναλύει τα πολιτικά δικαιώματα των μεταναστών.

Το τέταρτο κεφάλαιο αναλύει την ευρωπαϊκή εμπειρία στις τοπικές πολιτικές ένταξης και συγκεκριμένα το παράδειγμα της Ιταλίας και της Ισπανίας. Το πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζει την κοινωνική πολιτική και αυτοδιοίκηση και ειδικότερα την κοινωνική ένταξη μέσα από τους ελληνικούς δήμους. Το έκτο κεφάλαιο παραθέτει τη μεθοδολογία της παρούσης εργασίας και τα αποτελέσματα της έρευνας. Στο τέλος της εργασίας συνοψίζονται τα βασικά συμπεράσματα της μελέτης.

Κεφάλαιο 1^ο: Διαστάσεις της μετανάστευσης στην γειτονιά μας

Η μετανάστευση μπορεί να οριστεί ως η μετακίνηση πληθυσμών από μια χώρα ή περιοχή προς κάποια άλλη. Η μετανάστευση ως φαινόμενο είναι τόσο παλαιό, όσο και η ανθρωπότητα (Μαρβάκης κ.α, 2001). Η διεθνής μετανάστευση διακρίνεται σε (α) αποδημία ή μετανάστευση από τη χώρα προέλευσης ή εκροή μεταναστών (emigration), δηλαδή μετακίνηση ατόμων ή ομάδων προς την αλλοδαπή και (β) μετανάστευση προς τη χώρα υποδοχής (immigration) δηλαδή άφιξη ατόμων ή ομάδων από την αλλοδαπή για εγκατάσταση στη χώρα, η οποία αποκαλείται εισροή ή είσοδος μεταναστών όταν αφορά αλλοδαπούς, παλιννόστηση όταν υπήκοοι της χώρας ή ομογενείς με τη θέλησή τους επιστρέφουν στη χώρα καταγωγής και επαναπατριsmός όταν τη μετακίνηση πραγματοποιεί η δημόσια εξουσία. Καθοριστικό στοιχείο για τη μετανάστευση αποτελεί η κινητικότητα του ατόμου, που είναι ευρύτερη από την κινητικότητα της εργατικής δύναμης - αφού μεταναστεύουν παιδιά, ηλικιωμένοι και μερικές γυναίκες που δεν μεταβαίνουν στο εξωτερικό για να διαθέσουν την εργατική τους δύναμη (Εμκε – Πουλοπούλου, 2007).

Οι μετανάστες διακρίνονται: (α) σε εκείνους που έχουν άδεια παραμονής και άδεια εργασίας. Σε αυτήν την κατηγορία περιλαμβάνονται ομογενείς, πολίτες των χωρών της Ε.Ε., εποχιακά νόμιμα εργαζόμενοι κ.λπ., (β) στους ανεπίσημους ή μη κανονικούς ή παράνομους, κατηγορία που περιλαμβάνει τους μετανάστες χωρίς τα απαιτούμενα έγγραφα (διαβατήριο, ταυτότητα, άδεια παραμονής ή/και εργασίας), τους πολιτικούς πρόσφυγες που η αίτησή τους για πολιτικό άσυλο απορρίφθηκε, τους φοιτητές που εργάζονται παράνομα και τους εποχικούς μετανάστες και (γ) τους πρόσφυγες, οι οποίοι συνήθως θεωρούν την Ελλάδα ως προσωρινό σταθμό στην αναζήτηση χώρας εγκατάστασης και απασχόλησης που κατά κύριο λόγο είναι οι Η.Π.Α. και ο Καναδάς, χώρες της Δυτικής Ευρώπης (Εμκε – Πουλοπούλου, 2007).

Είναι λάθος να αντιμετωπίζονται οι αλλοδαποί ως μία ενιαία κοινωνική ομάδα, διότι διαφέρουν από την άποψη του φύλου, της χώρας προέλευσης, της ηλικίας, της οικογενειακής κατάστασης, της εκπαίδευσης, της γενιάς, του πλούτου (δεν είναι όλοι φτωχοί, υπάρχουν και πλούσιοι μετανάστες), του χρόνου εγκατάστασης στην χώρα υποδοχής (Παύλου & Χριστόπουλος, 2004).

Η οικογενειακή επανένωση, αφορά στην είσοδο και τη διαμονή στην Ελλάδα, των μελών της οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που διαμένει νόμιμα στη χώρα,

προκειμένου να διατηρηθεί η οικογενειακή ενότητα, ασχέτως εάν οι οικογενειακοί δεσμοί δημιουργήθηκαν πριν ή μετά την είσοδο του διαμένοντος στην Ελλάδα (Οδηγία 2003/86/EK).

Δικαίωμα σε οικογενειακή επανένωση έχουν οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι κάτοχοι άδειας διαμονής τουλάχιστον ενός έτους σε ένα από τα κράτη μέλη και έχουν εύλογη προοπτική απόκτησης του δικαιώματος μόνιμης διαμονής. Αντίθετα, η οδηγία δεν εφαρμόζεται σε μέλη οικογενειών πολιτών της Ένωσης ή υπηκόων τρίτης χώρας οι οποίοι ζητούν την αναγνώριση της ιδιότητας του πρόσφυγα και για την αίτηση των οποίων δεν έχει εκδοθεί οριστική απόφαση ή υπηκόων που απολαύουν προσωρινών μορφών προστασίας.

Η πολυγαμία δεν αναγνωρίζεται: μία μόνο σύζυγος μπορεί να ασκήσει το δικαίωμα της επανένωσης. Εξάλλου, τα παιδιά των μη επίσημα αναγνωρισμένων συζύγων εξαιρούνται από το δικαίωμα επανένωσης, εκτός εάν το απαιτεί το συμφέρον τους (κατ' εφαρμογή της Σύμβασης των δικαιωμάτων του παιδιού του 1989).

Επιτρέπεται επίσης στα κράτη μέλη να απαιτούν από τους υπηκόους τρίτων χωρών και τους/τις συζύγους τους να έχουν συμπληρώσει το ελάχιστο όριο ηλικίας (σε καμία περίπτωση άνω των 21 ετών) για να μπορούν να ασκήσουν το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης.

1.1. Μεταναστευτικές ροές στην Ευρώπη

Μια από τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν η χάραξη κοινής μεταναστευτικής πολιτικής που θα είχε ως βασικό στόχο την ένταξη (integration policy). Προκειμένου να διασφαλιστεί η κοινή γραμμή στη μεταναστευτική πολιτική που βασίζεται στη συνεργασία και την ειρηνική συνύπαρξη με τις Τρίτες χώρες, χρειάζεται η άμεση συνεργασία και αλληλοενημέρωση. Από το 1999 και μέχρι το 2004 ανάμεσα στα θέματα που απασχολούσαν την Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν η καταπολέμηση του ρατσισμού, ο σεβασμός στη διαφορετικότητα, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και συνάμα η αναζήτηση τρόπων να ενσωματωθούν οι σχετικές πρακτικές στο νομοθετικό πλαίσιο κάθε χώρας (Μουσούρου, 2003).

Ωστόσο, για πολλά χρόνια δεν υπήρχε μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση σαφής προσδιορισμός των πρακτικών μιας πολιτικής ένταξης, γεγονός που αντανάκλασε τη δυσκολία της κάθε χώρας χωριστά να καταλήξει σε κοινώς αποδεκτές και

αποτελεσματικές θέσεις. Η δυσκολία αυτή και η ασταθής στάση απέναντι στο θέμα της μετανάστευσης σχετίζεται εν μέρει με το γεγονός ότι οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες έχουν μακρά ιστορία αποστολής μεταναστών αλλά όχι υποδοχής τους. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ακόμα και η Γερμανία σχετικά πρόσφατα κατέληξε σε κοινώς αποδεκτές ρυθμίσεις για τη μετανάστευση (Penninx, 2006). Έτσι, είναι σχετικώς μακρά η πορεία προς εδραίωση κοινής μεταναστευτικής πολιτικής, ενώ στην ουσία από το 2005 υπάρχει πλέον κοινό πλαίσιο.

Η διαδικασία ένταξης διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα και από περίπτωση σε περίπτωση, καθώς η μορφή και τα αποτελέσματά της προσδιορίζονται από πολλούς παράγοντες, των οποίων η επίδραση διαφέρει κατά περίπτωση. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι τα κράτη μέλη έχουν διαφορετικές κρατικές δομές, συστήματα κοινωνικής πρόνοιας, κοινωνικές σχέσεις κράτους και πολιτών, καθώς και διαφορετική μεταναστευτική ιστορία (Μουσούρου, 2003).

Από την άλλη, ούτε η ομάδα «μετανάστες» είναι ένας σταθερός παράγοντας, εφόσον οι πληθυσμοί των μεταναστών ποικίλλουν όχι μόνο από χώρα σε χώρα, αλλά και τοπικά. Την ίδια στιγμή οι ταχείες κοινωνικό-οικονομικές αλλαγές έχουν ως αποτέλεσμα οι ποικίλοι κοινωνικό-πολιτικοί μηχανισμοί και θεσμοί (π.χ. η εκπαίδευση, τα συνδικάτα, η οικογένεια) να μεταβάλλονται συνεχώς. Οι μετανάστες στην Ευρώπη δεν εντάσσονται σε στατικές κοινωνίες, αλλά ακολουθούν τις ρευστές κοινωνικές ρυθμίσεις που τους περιβάλλουν

Σημαντικό ρόλο, στο ποιο θα είναι το αποτέλεσμα των προσπαθειών ένταξης ενός μετανάστη διαδραματίζει κατά πρώτον το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνίας υποδοχής. Η σχετική με τη μετανάστευση νομοθεσία όχι μόνο συνδέεται με τη διευθέτηση πρακτικών ζητημάτων, αλλά έχει επίδραση και στις στάσεις των γηγενών απέναντι στους μετανάστες, στοιχείο από το οποίο εξαρτάται κατά πολύ η ομαλή ένταξη των τελευταίων (Μουσούρου, 2003).

Συγκεκριμένα, όσο πιο σαφής και συγκροτημένη είναι αυτή η νομοθεσία, τόσο πιο πολύ συμβάλει στο να αναπτύσσει θετική στάση απέναντι στους μετανάστες η κοινωνία υποδοχής. Όσο πιο καλά οργανωμένη και θεσμοθετημένη είναι η μετανάστευση σε μια χώρα, τόσο περισσότερο εξασθενούν οι φόβοι των γηγενών ότι οι μετανάστες θα πλήξουν την οικονομία, την κοινωνική αρμονία, τις παραδόσεις και τις αξίες της κοινωνίας, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι παύουν να χρειάζονται μέτρα κατά του ρατσισμού και των διακρίσεων (Appave, 2006).

Θα πρέπει, βέβαια, να σημειωθεί ότι εκτός από τους θεσμούς της κοινωνίας υποδοχής, σημαντική επίδραση στη διαδικασία ένταξης ασκούν και οι άγραφοι νόμοι της, αλλά και οι αξίες τόσο των γηγενών όσο και των μεταναστών. Συγκρίσεις μεταξύ χωρών δεν μπορούν να γίνουν ως προς την μεταναστευτική πολιτική, γιατί σε κάθε χώρα το εκάστοτε κοινωνικό και πολιτικό πλαίσιο είναι διαφορετικό. Οι εμπειρίες μεγάλων χωρών με μακρά παράδοση στην υποδοχή μεταναστών, όπως είναι ο Καναδάς ή η Αυστραλία, αν και διαφέρουν από τη φυσιογνωμία των ευρωπαϊκών χωρών, διδάσκουν ότι το ζητούμενο και εφικτό αποτέλεσμα είναι η ελαχιστοποίηση των αρνητικών αντιδράσεων και στάσεων. Αυτό προϋποθέτει πρακτικές που βοηθούν να χτιστεί αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ γηγενών και μεταναστών, ώστε η συνύπαρξη να μη βιώνεται ως απειλή της κοινωνικό-οικονομικής σταθερότητας αλλά ως πηγή αλληλό-εμπλουτισμού και ανάπτυξης (Νικολάου & Στεργίου, 2006).

1.1.1. Η ένταξη των Μεταναστών: Το παράδειγμα της Ολλανδίας

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1960 μεγάλος αριθμός μεταναστών εγκαταστάθηκε στην Ολλανδία. Μετά από την Πολιτική των Εθνοτικών Μειονοτήτων που εφάρμοσε από τις αρχές της δεκαετίας του '80 και η οποία βασιζόταν στις αρχές του κράτους πρόνοιας και της πολυπολιτισμικότητας, στις πολιτικές ένταξης που ακολούθησε ανήκει ο Ενταξιακός Νόμος του 1998 (τέθηκε σε ισχύ στις 30 Σεπτεμβρίου του 1998). Σκοπός του νέου νόμου ένταξης ήταν η ενίσχυση της αυτάρκειας των μεταναστών, ώστε να δρουν ανεξάρτητα χωρίς τη βοήθεια του κράτους μέσα στα πλαίσια της ολλανδικής κοινωνίας (Appave, 2006).

Κύριο χαρακτηριστικό αυτής της πολιτικής ένταξης είναι ο υποχρεωτικός ρόλος που λαμβάνει η ένταξη για τους νέο-αφιχθέντες μετανάστες και για την οποία ουσιαστικά υπεύθυνος είναι ο δήμος όπου διαμένει. Έτσι, ο νέο-αφιχθείς μετανάστης καλείται να συμμετάσχει σε προγράμματα ένταξης τα οποία οργανώνονται και παρέχονται από το δήμο (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2004).

Αν και στόχος είναι η απόκτηση αυτάρκειας, ο νόμος διέπεται από μια πολυπολιτισμική λογική, η οποία αντιμετώπιζε τις εθνοτικές μειονότητες ως ευάλωτες ομάδες, που έχρηζαν ιδιαίτερης μεταχείρισης. Ο νόμος απευθύνεται σε νέους μετανάστες που εισέρχονται στη χώρα για πρώτη φορά με σκοπό την επί μακρόν διαμονή. Κάτι τέτοιο συνεπάγεται ότι ο νόμος περί ένταξης δεν αναφέρεται σε μετανάστες, οι οποίοι εισέρχονται στη χώρα με άδεια παραμονής ή θεώρηση

εισόδου προσωρινής διάρκειας. Η εφαρμογή του νόμου δεν σημείωσε επιτυχία καθώς σημειώθηκαν τα εξής προβλήματα: αδυναμία παρακολούθησης και τελική εγκατάλειψη του προγράμματος, αποτυχία επίτευξης της αυτάρκειας για την πλειονότητα των μεταναστών, και αδυναμία των δήμων για περαιτέρω εκπαίδευση των μεταναστών (Home Office, 2005a).

Το 2005 πραγματοποιήθηκε αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των διαδικασιών ένταξης στο σύνολο της χώρας, τα αρνητικά αποτελέσματα της οποίας οδήγησαν την ολλανδική κυβέρνηση να προχωρήσει στον μετασχηματισμό των διαδικασιών ένταξης και να προωθήσει μια νέα φιλοσοφία σε σχέση με την πολιτική ένταξης. Η «νέα» πολιτική ένταξης, χαρακτηρίζεται κυρίως από την εισαγωγή δύο νέων στοιχείων. Πρώτον, η ένταξη θεωρείται ως ατομική ευθύνη των μεταναστών και δεύτερον εισάγεται η κοινή έννοια του πολίτη, η οποία προϋποθέτει ότι ένα σύνολο κοινών αξιών υιοθετείται από όλους τους Ολλανδούς πολίτες ανεξαρτήτως καταγωγής. Απώτερος στόχος των διαδικασιών ένταξης είναι η πολιτογράφηση των μεταναστών.

Η υποχρέωση για την ένταξη ολοκληρώνεται με την επιτυχία στο επίσημο διαγώνισμα ένταξης. Η «νέα» πολιτική ένταξης, αφορά τις ακόλουθες κατηγορίες πολιτών, οι οποίοι δεν είναι υπήκοοι των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Home Office, 2005b):

- αλλοδαπούς, άνω των 16 ετών, οι οποίοι εισέρχονται στη χώρα με σκοπό την επί μακρόν διαμονή (π.χ. οικογενειακή συνένωση),
- αλλοδαπούς, άνω των 16 ετών, στους οποίους έχει χορηγηθεί άδεια διαμονής για χορήγηση ασύλου, και
- Ολλανδούς πολίτες άνω των 16 ετών οι οποίοι εισέρχονται στη χώρα για πρώτη φορά (Home Office, 2005b).

1.1.2. Η ένταξη των Μεταναστών: Το παράδειγμα της Μ. Βρετανίας

Η Μεγάλη Βρετανία ύστερα από μια πορεία πολλών διαφορετικών μοντέλων μεταναστευτικής πολιτικής, αποφάσισε να δώσει έμφαση στην κοινωνική συνοχή. Σύμφωνα με την κυβερνητική στρατηγική «Αυξάνοντας τις ευκαιρίες-Δυναμώνοντας την κοινωνία» οι μετανάστες που εγκαθίστανται στη Μεγάλη Βρετανία οφείλουν να ενταχθούν στην κοινωνία και την οικονομία της με απώτερο σκοπό την απόκτηση της βρετανικής ιθαγένειας. Μάλιστα από τον Φεβρουάριο του 2004 πραγματοποιούνται τελετές απόκτησης ιθαγένειας με πανηγυρικό χαρακτήρα. Οι σύγχρονες πρακτικές ένταξης που εφαρμόζει είναι οι ακόλουθες (Home Office, 2005b):

Εφαρμογή συγκεκριμένων προγραμμάτων ένταξης: πρόκειται για την πιο εκτεταμένη πρακτική, καθώς υλοποιείται πολύ μεγάλος αριθμός τέτοιων πρωτοβουλιών ένταξης σε όλη τη χώρα μέσα από τη συνεργασία τοπικών φορέων, κυβερνητικών και μη κυβερνητικών οργανώσεων (Home Office, 2005b).

Προγράμματα για την επαρκή γνώση της αγγλικής γλώσσας: απώτερος στόχος είναι η ανάπτυξη της έννοιας του βρετανού πολίτη, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι οι μετανάστες πρέπει να εγκαταλείψουν τις προηγούμενες πολιτιστικές ή θρησκευτικές ταυτότητες τους. Αντίθετα, είναι ελεύθεροι να τις διατηρήσουν, γεγονός που οδηγεί σε μια διευρυμένη έννοια της βρετανικής υπηκοότητας που εμπεριέχει όλες τις διαφορετικές κοινότητες της χώρας (Home Office, 2005b).

1.2. Η Ελλάδα ως χώρα υποδοχής μεταναστών

Ο βαθμός ένταξης των μεταναστών στην ελληνική πραγματικότητα, εξαρτάται από την κατηγορία, στην οποία ανήκουν, ανάλογα με το φύλο, την εθνικότητα, την ειδίκευση κ.λπ. Οι οικονομικοί και κοινωνικοί ρόλοι αλλάζουν με τη μετανάστευση. Τα πιο σημαντικά οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες είναι η επαγγελματική ανασφάλεια, οι χαμηλές αποδοχές, οι δυσκολίες εξεύρεσης εργασίας, οι κακές συνθήκες εργασίας, η ανεργία (που βασανίζει περισσότερο τους Άραβες, τους Αφρικανούς και τους Ασιάτες). Μετανάστες βρίσκονται στις κατώτερες θέσεις στην κοινωνικό-οικονομική ιεραρχία. Επομένως κριτήρια της οικονομικής ενσωμάτωσης είναι η απασχόληση σε σταθερή εργασία με κάποιο εισόδημα, η κοινωνική ασφάλιση, οι δυνατότητες αποταμίευσης. (Μουσούρου, 2003).

Η κοινωνική ενσωμάτωση έχει την έννοια της κοινωνικής αποδοχής των μεταναστών από την τοπική κοινωνία και κυρίως της αρμονικής και δημιουργικής συνύπαρξης των μεταναστών με τους γηγενείς. Δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί αν οι μετανάστες δεν αισθάνονται ότι αποτελούν μέρος της κοινωνίας της χώρας υποδοχής διατηρώντας τους δεσμούς τους με τη χώρα προέλευσης και το σεβασμό στον πολιτισμό και τη θρησκεία τους. Ο κοινωνικός αποκλεισμός αφορά σε κατάσταση, κατά την οποία οι μετανάστες είναι ενσωματωμένοι σε ορισμένες περιοχές της κοινωνίας (κυρίως στην αγορά εργασίας) αλλά δεν έχουν πρόσβαση σε άλλες (όπως στην πρόνοια, την υπηρεσία και την πολιτική συμμετοχή, την υγεία και τη στέγη) (Πετρινώτη, 1993).

Η γνώση, η κατανόηση και η χρήση της γλώσσας υποδοχής έχει μεγάλη σημασία για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών, ενώ η έλλειψη γνώσεων της γλώσσας αποτελεί το πιο σημαντικό εμπόδιο στην ένταξη των μεταναστών. Επομένως το πρώτο βήμα για την ενσωμάτωση στην κοινωνία της χώρας υποδοχής είναι η εκμάθηση της γλώσσας και η εκπαίδευση. Η ομαλή, ουσιαστική ένταξη των μεταναστών συνδέεται με τη σωστή γλωσσική εκπαίδευση. Δεν είναι μόνο η απόδοση στην εργασία και η εξέλιξη στο χώρο της δουλειάς που περιορίζεται από την άγνοια της γλώσσας, αλλά και η παραβατικότητα που αυξάνεται λόγω της κοινωνικής περιθωριοποίησης, η οποία σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στη γλωσσική-επικοινωνιακή απομόνωση (Migration Policy Group, 2007).

Η περιθωριοποίηση τέλος υποθάλλει κοινωνικές εντάσεις, καλλιεργεί εθνικές αντιθέσεις και υπονομεύει δημοκρατικές παραδόσεις και ελευθερίες. Οι μετανάστες δεν μπορούν να ενταχθούν στον κοινωνικό ιστό, αλλά γκετοποιούνται και απομονώνονται από τα ζωντανά και δημιουργικά ρεύματα της ελληνικής κοινωνίας. Οι ξενοφοβικές συμπεριφορές μερικών Ελλήνων λόγω χρώματος ή θρησκείας στο χώρο της δουλειάς και στην καθημερινή ζωή συμβάλουν στην περιθωριοποίηση των μεταναστών (Μουσούρου, 2003).

Αρχικά η ελληνική πολιτεία φάνηκε να μην έχει προετοιμαστεί για το μεταναστευτικό κύμα που σημειώθηκε. Έτσι μεσολάβησε αρκετός χρόνος μέχρι να αρχίσει να κινείται θεσμικά προς μια συγκροτημένη αντιμετώπιση που θα ήταν παράλληλα σύμφωνη με το γενικότερο πλαίσιο μεταναστευτικής πολιτικής που ακολουθούσε η Ευρωπαϊκή Ένωση (Νικολάου & Στεργίου, 2006).

Ωστόσο, καθώς διαφαινόταν ότι το ρεύμα μετανάστευσης αφενός θα είχε συνέχεια, αφετέρου δεν περιοριζόταν μόνο σε μετανάστες από την Αλβανία αλλά

περιελάμβανε πολλές διαφορετικές χώρες, άρχισαν να γίνονται όλο και πιο συνειδητές προσπάθειες να αποκτήσει η χώρα μια στέρεη και γενικώς αποδεκτή νομοθεσία σε θέματα μετανάστευσης.

Έτσι, από το 1997 και μετά η ελληνική πολιτεία άρχισε να αποκτά ένα σαφές νομοθετικό πλαίσιο για θέματα μετανάστευσης, έτσι ώστε να διασφαλιστούν τα δικαιώματα των μεταναστών τουλάχιστον όσον αφορά την εργασία, την ασφάλιση και την υγεία. Οι βασικές αναθεωρήσεις που έχουν γίνει στο Νόμο περί μετανάστευσης έγιναν το 1991, το 1998 και το 2001. Συγκεκριμένα, ο Νόμος 2910/2001 για τη μετανάστευση έρχεται να αντικαταστήσει τον προϋπάρχοντα Νόμο 1975/1991, επαναλαμβάνοντας βασικές ρυθμίσεις αυτού (Μουσούρου, 2003).

Ταυτόχρονα, όμως, προχωρά ένα τουλάχιστον βήμα πιο πέρα, καθώς στο χρονικό διάστημα των δέκα χρόνων που είχε μεσολαβήσει οι διαστάσεις του ζητήματος της μετανάστευσης είχαν γίνει περισσότερο ορατές τόσο σε εθνική όσο και σε παγκόσμια κλίμακα. Ενδεικτικά αναφέρεται η σύσταση κεντρικής Υπηρεσίας Αλλοδαπών και Μετανάστευσης και η δημιουργία Επιτροπών Μετανάστευσης (Νικολάου & Στεργίου, 2006).

Το Νόμο 2910/2001 ακολούθησε ο βελτιωτικός Νόμος 3013/2002 και ο πρόσφατος Νόμος 3386/2005 (ΦΕΚ 212 Α723-8-05) με τον οποίο απλουστεύονται ορισμένες διαδικασίες (π.χ. ενοποιείται η άδεια διαμονής και εργασίας των μεταναστών σε μία πράξη, περιορίζονται οι πολλοί τύποι αδειών παραμονής), ενώ διευκολύνεται άσκηση ανεξάρτητης οικονομικής δραστηριότητας (Νικολάου & Στεργίου, 2006).

Κεφάλαιο 2^ο Η Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική

2.1. Η επιδίωξη κοινής πολιτικής μετανάστευσης στην Ευρώπη

Κατά τη διάρκεια των τελευταίων 60 ετών η Ευρώπη έχει υποστεί μια σημαντική δημογραφική μετάβαση λόγω της μετανάστευσης, η οποία έθεσε στην πορεία κρίσιμα ζητήματα οικονομικής, πολιτικής, κοινωνικής και πολιτιστικής φύσεως. Ωστόσο, η Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Συνθήκη της Ρώμης), η οποία υπεγράφη το 1957 από έξι βασικές χώρες της Δυτικής Ευρώπης δεν παρείχε καμία δυνατότητα στην ΕΟΚ να μεριμνήσει όσον αφορά στους τομείς της διέλευσης των συνόρων και της μετανάστευσης.

Όμως, η κατάργηση «των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων» μεταξύ των κρατών μελών παρέχεται ως μια δυνατότητα για την υλοποίηση του βασικού στόχου της Κοινότητας, δηλαδή την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς. Ο αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων (άρθρο 48 και 49) και της ελευθερίας εγκατάστασης (άρθρο 52), στο έδαφος κάθε κράτους μέλους για τους υπηκόους της ΕΟΚ ήταν η επίπτωση της «ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων» (European Commission, 2000a).

Αξίζει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι αυτά τα δικαιώματα που προέρχονταν από οικονομική σκοπιά είχαν στόχο τη διευκόλυνση της ροής των εργαζομένων και ήταν απαραίτητα για την οικοδόμηση της κοινής αγοράς. Παρά ταύτα, το εξίσου σημαντικό δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των μελών της οικογένειας των εργαζομένων δεν ήταν εξασφαλισμένο. Η Συνθήκη της Ρώμης ξεκίνησε το δυϊσμό στη ρύθμιση της μετανάστευσης στις χώρες της ΕΟΚ, λαμβάνοντας υπόψη ότι η μετανάστευση των υπηκόων της ΕΟΚ στο πλαίσιο της διεπόταν από το κοινοτικό δίκαιο, έτσι η μετανάστευση των υπηκόων τρίτων χωρών παρέμεινε εντός των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των κρατών (Rymarczyk, 1986).

Ωστόσο, το κοινοτικό δίκαιο αναπτύχθηκε σταδιακά περαιτέρω στην πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Τα δικαιώματα των υπηκόων ΕΟΚ να κυκλοφορούν και να εργάζονται εντός της Κοινότητας εξασφαλίζονται με αυξανόμενο αριθμό ειδικών ρυθμίσεων που θα τους επέτρεπαν να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό (μεταξύ πολλών άλλων η νομοθεσία εξασφάλισε ζητήματα σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση των πτυχίων ή την καταπολέμηση των διακρίσεων). Τέλος, ο δρόμος προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση

οδήγησε στην δημιουργία της «ιθαγένειας της Ένωσης» μέσω της Συνθήκης του Μάαστριχτ (άρθρο 18), με το εγγενές δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και της διαμονής εντός της Ένωσης για όλους τους πολίτες της. Παράλληλα, η συνεργασία στον τομέα της μετανάστευσης παρέμεινε για χρόνια πέρα από το ενδιαφέρον για των θεσμικών οργάνων της ΕΟΚ και των κρατών μελών της. Ο κρίσιμος λόγος για αυτό θα μπορούσε να έχει τη μεταναστευτική κατάσταση που χαρακτηρίζεται από έντονη ζήτηση για ξένο εργατικό δυναμικό, γεγονός που προκύπτει από την ταχεία οικονομική ανάπτυξη (Rymarczyk, 1986).

Οι ειδικές μεταναστευτικές πολιτικές των κυβερνήσεων των δεκαετιών του 1950 και του 1960 ήταν πολύ φιλελεύθερες, ιδίως αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι ορισμένες χώρες της ΕΟΚ προσλάμβαναν ενεργά αλλοδαπούς εργαζόμενους (π.χ. Οι Κάτω Χώρες, το Βέλγιο, η Δυτική Γερμανία και άλλοι). Το 1954 πραγματοποιήθηκε μια κοινή συνεργασία αγοράς μεταξύ της Σουηδίας, της Δανίας, της Φινλανδίας και της Νορβηγίας και στη συνέχεια το 1957 συμμετείχαν στην Σκανδιναβική Ένωση Διαβατηρίων, επιτρέποντας στους πολίτες η κάθε συμμετέχουσα χώρα να εργάζονται ελεύθερα στις αγορές εργασίας των άλλων. Η συμφωνία περιελάμβανε επίσης ελεγχόμενα συστήματα προσλήψεων από το εξωτερικό.

Η φιλελεύθερη κατάσταση άλλαξε γρήγορα στις αρχές της δεκαετίας του 1970 μετά τις πετρελαϊκές κρίσεις και την προκύπτουσα επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας, η οποία μείωσε δραστικά τη ζήτηση για ξένους εργάτες και οδήγησε τις κυβερνήσεις να προστατεύσουν τις αγορές εργασίας τους για την αντιμετώπιση της αυξανόμενης ανεργίας. Αυτές οι προσπάθειες (αν και άλλες οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές πτυχές της μετανάστευσης ήταν επίσης σημαντικές) εκδηλώνονται στην ενίσχυση των κανόνων μετανάστευσης για όλες τις κατηγορίες μεταναστών, και σε ορισμένες περιπτώσεις στην εισαγωγή κινήτρων για την παλιννόστηση (Rymarczyk 1986: 27-33).

Αυτό οδήγησε σε σημαντική μείωση του αριθμού των διακινούμενων εργαζόμενων που γίνονταν δεκτοί σε χώρες με αναπτυγμένες οικονομίες της αγοράς. Στις περισσότερες από τις χώρες της Δυτικής και Βόρειας Ευρώπης (που ήταν παράλληλα κράτη εισαγωγής εργατικού δυναμικού), η στρατολόγηση της αποδημητικής εργασίας ουσιαστικά σταμάτησε (U.N. 2002: 20).

Η ριζική αλλαγή στην κατάσταση της μετανάστευσης που ξεκίνησε το 1973 όταν οι χώρες της ΕΟΚ αντιμετώπισαν αυξανόμενη πίεση, σε συνδυασμό με δραστικούς περιορισμούς σε οποιαδήποτε περαιτέρω μετανάστευση, αποτέλεσε

κίνητρο για την προώθηση της συνεργασίας στον τομέα αυτό. Τα κοινά προβλήματα φαίνεται να έγιναν ένα ερέθισμα για την ανάπτυξη στενότερης συνεργασίας. Στο αρχικό στάδιο της, η συνεργασία πήρε μορφή αυστηρά διακυβερνητική με διαβουλεύσεις και συμφωνίες χωρίς να αναθέτει οποιαδήποτε αρμοδιότητα στον τομέα αυτό σε κοινοτικό επίπεδο (Menkes 1997).

Το 1986 οι υπουργοί Εσωτερικών των κρατών μελών της ΕΟΚ δημιούργησαν μια ad hoc Ομάδα Εργασίας σχετικά με τη Μετανάστευση που πραγματοποίησε περαιτέρω δραστηριότητες και πρωτοβουλίες σε αυτό το ζήτημα. Δεδομένου ότι ένα από τα πιο επείγοντα προβλήματα για τις δυτικοευρωπαϊκές χώρες ήταν η τεράστια εισροή αιτούντων ασύλου, τα κριτήρια που καθορίζουν το κράτος ως αρμόδιο για την αίτηση ασυλίας συμφωνήθηκαν μέσα στην ειδική Ομάδα Εργασίας (Loescher 1989: 630). Στη συνέχεια χρησιμοποιήθηκαν ως βάση για τη Συνθήκη που καθορίζει το κράτος ως αρμόδιο για την εξέταση αίτησης ασύλου (που κατατέθηκε σε ένα από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης Κοινοτήτων) και υπογράφηκαν το 1990 στο Δουβλίνο από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ.

Η Συνθήκη του Δουβλίνου, που αρχικά υπογράφηκε ως διεθνής διακυβερνητική συμφωνία, έθεσε τα θεμέλια για περαιτέρω επέκταση της νομοθεσίας όσον αφορά το πολιτικό άσυλο στο εσωτερικό της ΕΟΚ. Η Συνθήκη εισήγαγε την αρχή ότι κάθε αίτημα πολιτικού ασύλου πρέπει να εξετάζεται εντός της ΕΟΚ, αλλά θα πρέπει να εξετάζεται μόνο μία φορά από το κράτος που καθορίζεται από τη Συνθήκη. Λόγω αυτού του κανόνα καταστέλλονταν οι καταχρήσεις του συστήματος ασυλίας που προέκυπταν από τα επαναλαμβανόμενα αιτήματα ασύλου σε πολλά κράτη. Επιπλέον, η μαζική έλευση των λεγόμενων «προσφύγων σε τροχιά» (δηλαδή πρόσωπα που κατευθύνονται από τη μία χώρα στην άλλη προκειμένου να βρουν το κράτος εκείνο που είναι αρμόδιο για την εξέταση αίτησης ασύλου τους) έμελλε να ελαττωθεί.

Μια άλλη διεθνής Συνθήκη που υπογράφηκε από τις χώρες της ΕΟΚ, η οποία στη συνέχεια εισήχθη στο κοινοτικό δίκαιο ήταν η Συνθήκη του Σένγκεν που συνήφθη αρχικά μεταξύ 5 κρατών (Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ολλανδία και Λουξεμβούργο) το 1985. Μέσω αυτής της Συνθήκης ρυθμίζονται ζητήματα σταδιακής κατάργησης των ελέγχων των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών που υπέγραψαν και δημιουργία μιας ζώνης ελεύθερης κυκλοφορίας χωρίς ελέγχους, της λεγόμενης "ζώνης Σένγκεν". Η Συνθήκη Σένγκεν τέθηκε σε ισχύ στις 26 Μαρτίου 1995 και τα διάφορα κράτη της ΕΕ προχώρησαν διαδοχικά σε αυτή τη

συμφωνία. Αυτή τη στιγμή οι χώρες οι οποίες εντάσσονται στη ζώνη Σένγκεν είναι η Ελλάδα (26/3/2000) η Ισλανδία, η Νορβηγία καθώς και τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία και τα νέα κράτη μέλη.

Το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν που αφορά στην κατάργηση του ελέγχου σχετικά με τα εσωτερικά σύνορα υπογράμμισε τα θέματα δημόσιας τάξης και ασφάλειας, τα οποία οδήγησαν σε αντισταθμιστικά μέτρα που λαμβάνονταν από τη βάση δεδομένων και έδινε τη δυνατότητα στα κράτη μέλη της Ε.Ε. να ανταλλάσσουν πληροφορίες όπως τα ονόματα και άλλα προσωπικά στοιχεία των οποίων απαιτούνταν έκδοση.

Ένα υποπροϊόν της φιλελευθεροποίησης των δικαιωμάτων μετακίνησης για τα συμβαλλόμενα μέρη στη συμφωνία έσφιγγε και περιέπλεκε τους ίδιους κανόνες για τους πολίτες των κρατών μη μελών φαινομενικά για λόγους ασφαλείας και των πολιτών τρίτων χωρών. Η Συνθήκη του Σένγκεν αναφέρθηκε αποκλειστικά στο ζήτημα των βραχυπρόθεσμων σημείων διέλευσης των συνόρων. Οι τυποποιημένοι κανόνες σχετικά με την έκδοση βραχυπρόθεσμων αδειών παραμονής μεταξύ των κρατών που έχουν υπογράψει, αδειών παραμονής μακράς διαρκείας ή τα θέματα της χορήγησης της ιθαγένειας αφήθηκαν στην ευθύνη του εθνικές αρχές (Kupiszewski 2003).

Θεμέλιο για την τρέχουσα κατάσταση στους κανονισμούς της μεταναστευτικής πολιτικής σε επίπεδο Ε.Ε. αποτέλεσε η Συνθήκη του Άμστερνταμ, που υπογράφηκε το 1997 και τέθηκε σε ισχύ από το 1999 (European Communities, 1997b). Σύμφωνα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ο επιπλέον στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν η διατήρηση και ανάπτυξη της «Ένωσης ως χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση, την πρόληψη και την καταπολέμηση της εγκληματικότητας». Ο στόχος που ορίζεται με τον τρόπο αυτό υπογράμμισε την αλληλεξάρτηση μεταξύ της δημιουργίας ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα και της ανάγκης για θέσπιση κοινών κανόνων για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων, καθώς και του ασύλου και της μετανάστευσης. Έχοντας αυτό κατά νου, μπορεί κανείς να κάνει μια υπόθεση ότι η φυσική εξέλιξη των διαδικασιών ολοκλήρωσης στη Δυτική Ευρώπη ήταν ένας σημαντικός παράγοντας που διευκόλυνε τη δημιουργία κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.

Μια ειδική συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε το 1999 ήταν ένα σημαντικό βήμα στην ανάπτυξη μεταναστευτικής πολιτικής. Το Συμβούλιο του Τάμπερε συμφώνησε σε μια σειρά πολιτικών κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων, οι οποίες επρόκειτο να φέρουν την Ευρωπαϊκή Ένωση πιο κοντά στην περιοχή της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης για τους πολίτες της ΕΕ και τους υπηκόους τρίτων χωρών, στους οποίους είχε δοθεί πρόσβαση έλευσης σε κράτη- μέλη. Μια φιλοδοξία στην πάντα στενότερη πολιτική συνεργασία, επίσης στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής ασύλου της ΕΕ και της μετανάστευσης εκφράζεται. Σύμφωνα με το Συμβούλιο, μια τέτοια πολιτική θα πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής:

- i) την εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής
- ii) την ανάπτυξη ενός κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου
- iii) τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών, και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.

Το Πρόγραμμα της Χάγης (2004-2009) κάλυψε την δεύτερη περίοδο πέντε ετών. Εκτός από την ανάπτυξη ενός σχεδίου πολιτικής για την οικονομική μετανάστευση, καθώς και μια σειρά μηχανισμών για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με την πολιτική ένταξης, το πρόγραμμα τόνισε τη σημασία της συνεργασίας με τρίτες χώρες (το 2005) και κινήθηκε πάνω στο δεύτερο στάδιο της, το Κοινό Ευρωπαϊκό Σύστημα Ασύλου (Collett, 2008).

Το Πρόγραμμα της Χάγης συνέχισε να αναπτύσσει το ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης των συνόρων με τη δημιουργία του οργανισμού συνόρων FRONTEX, το 2006. Παρά τα επιτεύγματα αυτά, μόνο το ήμισυ περίπου των προγραμματισμένων μέτρων για το σύνολο του προγράμματος επιτεύχθηκαν στα επόμενα έτη. Τον Δεκέμβριο του 2009, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμφώνησαν στο Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2009-2014) το οποίο ήταν το τρίτο στη σειρά (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009).

Η οικονομική κρίση και μια σειρά από δύο πολιτικούς και θεσμικούς περισπασμούς έκανε το 2009 λιγότερο από ευοίωνα έτος για το σχεδιασμό μιας νέας, μακρόπνοης ατζέντας για τη μετανάστευση και την ασυλία στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ωστόσο, η εισαγωγή του Προγράμματος της Στοκχόλμης υπογράμμισε τη μετανάστευση ως τομέα προτεραιότητας. Ο μακρύς κατάλογος του προγράμματος των σημείων δράσης περιλαμβάνει τη μετανάστευση και την ανάπτυξη, τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού, τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών (δηλαδή εκείνων που προέρχονται από χώρες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης), την

ολοκλήρωση, την παράνομη μετανάστευση και μια σειρά από θέματα ασύλου. Όμως, ενώ το πρόγραμμα έχει πολλές λεπτομέρειες, παρουσιάζει και ορισμένες ιδιαιτερότητες ως προς τον τελικό στόχο (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009).

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης υπογραμμίζει συνολικά τη σημασία των πολιτικών για τους λαούς της Ευρώπης, εξ ου και ο τίτλος «Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες». Ως εκ τούτου, είναι ευρύ και περιλαμβάνει τους ακόλουθους τομείς:

- Δικαιώματα των πολιτών
- Ζητήματα του δικαίου και της δικαιοσύνης
- Εσωτερική ασφάλεια (συμπεριλαμβανομένης της καταπολέμησης της τρομοκρατίας, την επιβολή του νόμου, και τη διαχείριση καταστροφών)
- Διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και την πολιτική θεωρήσεων
- Μετανάστευση και άσυλο (συμπεριλαμβανομένης της ένταξης)
- Οι εξωτερικές διαστάσεις της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης χαράζει το χαρτοφυλάκιο της μετανάστευσης και του ασύλου διαφορετικά από τους προκατόχους του με διάφορους τρόπους:

Πρώτον, η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων και η πολιτική θεωρήσεων εξετάζονται χωριστά, αν και τα τμήματα σχετικά με την παράνομη μετανάστευση και το άσυλο επικαλύπτονται με τις προτεραιότητες για τη διαχείριση των συνόρων και την πολιτική θεωρήσεων.

Δεύτερον, η Παγκόσμια Προσέγγιση της Μετανάστευσης - δηλαδή η συνεργασία με τις τρίτες χώρες στον τομέα της μετανάστευσης - έχει την κορυφαία τιμολόγηση. Προηγουμένως ήταν η τρίτη ή τέταρτη θέση στον κατάλογο.

Τρίτον, αυτό το πρόγραμμα περιλαμβάνει ορισμένες νέες, συγκεκριμένες προτεραιότητες όπως: ασυνόδευτα παιδιά κάτω των 18 ετών που χωρίζονται από τους κηδεμόνες τους και ζητούν άσυλο ή συλλαμβάνονται στην προσπάθεια να εισέλθουν παράνομα σε μια χώρα. Αυτά δίνουν έμφαση στο γεγονός ότι τα «εύκολα» τμήματα του χαρτοφυλακίου της μετανάστευσης έχουν επιτευχθεί, αφήνοντας τα πιο «περίπλοκα» ζητήματα.

Ενώ το πρόγραμμα της Χάγης τόνισε την εναρμόνιση των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου στα κράτη μέλη, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης δίνει προτεραιότητα στις «πρακτικές λύσεις». Στην πραγματικότητα, αυτό σημαίνει ότι υπάρχουν πρωτοβουλίες οι οποίες προωθούν τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Επίσης, το πρόγραμμα επιδιώκει να χρησιμοποιήσει ενδοτικό δίκαιο υπό τη μορφή κατευθυντήριων γραμμών και αυτόνομων αντιπροσωπειών της ΕΕ, παρά το σκληρό νόμο που προέβλεπε η Συνθήκη του Μάαστριχτ. Παράλληλα με τη στροφή προς την πρακτική συνεργασία, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει γίνει πιο διακυβερνητική με τα κράτη μέλη. Για παράδειγμα, το Σύμφωνο Μετανάστευσης, το οποίο καθορίζει ένα πολιτικό όραμα για τη μελλοντική συνεργασία για την ευρωπαϊκή μετανάστευση, είναι μια συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών που σημαίνει ότι τόσο οι εθνικές κυβερνήσεις όσο και η Ευρωπαϊκή Ένωση να εφαρμόσουν.

Κατά τα τελευταία χρόνια οι κυβερνήσεις των κρατών μελών έχουν υποκινήσει πολλές από τις νέες ιδέες στον τομέα της μετανάστευσης, με παράλληλη στήριξη από την Επιτροπή. Τα παραδείγματα περιλαμβάνουν την Ανατολική Εταιρική Σχέση, μια νέα προσέγγιση της πολιτικής για την κινητικότητα και την ασφάλεια μεταξύ των έξι χωρών από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης τους στόχους που τέθηκαν κατά τις τακτικές συναντήσεις των G6 από τα μεγαλύτερα κράτη μέλη (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2009).

Κεφάλαιο 3^ο : Θεσμική και Κοινωνική ένταξη μέσα από την ελληνική μεταναστευτική πολιτική

3.1. Προσέγγιση της έννοιας της Κοινωνικής ένταξης

Σύμφωνα με τον Penninx (2006), η κοινωνική ένταξη αφορά «σε μια διαδικασία κατά την οποία ο μετανάστης γίνεται αποδεκτό κομμάτι της κοινωνίας υποδοχής». Ο όρος διαδικασία υπογραμμίζει το δυναμικό χαρακτήρα της ένταξης, πράγμα που σημαίνει ότι δεν πρόκειται για μια κλειστή κατάσταση. Από την άλλη, πρόκειται για έναν ορισμό που δεν παραπέμπει σε ένα συγκεκριμένο σχήμα προϋποθέσεων αποδοχής από την κοινωνία υποδοχής, γεγονός που μπορεί να λειτουργήσει και θετικά, εφόσον αφήνει το περιθώριο για συζήτηση και συνεχή διαπραγμάτευση αυτών των προϋποθέσεων.

Ο όρος «ένταξη» συχνά προκαλεί έντονες συζητήσεις, καθώς επιχειρείται να προσδιοριστεί το περιεχόμενό του σε συνάρτηση με τις έννοιες της αφομοίωσης και της πολιτιστικής πολυμορφίας. Ωστόσο, στο πλαίσιο του σχεδιασμού μεταναστευτικής πολιτικής είναι πιο χρήσιμο ο όρος αυτός να σχετιστεί με πρακτικά θέματα και σαφή αποτελέσματα που αφορούν στην κοινωνική και οικονομική κινητικότητα, την εκπαίδευση, την υγεία, τη στέγαση, τις κοινωνικές υπηρεσίες και την κοινωνική συμμετοχή (Μουσούρου, 2003).

Σύμφωνα με έκθεση του Migration Policy Group (2007), δύο διαδικασίες είναι ουσιαστικές για τη βελτίωση της θέσης των μεταναστών: η εξάλειψη των ανισοτήτων και η απόκτηση προσόντων. Σ' αυτά τα θέματα εστιάζονται οι πολιτικές ένταξης στην Ευρώπη.

Η αντιμετώπιση των ανισοτήτων στην οικονομική ζωή, στην εκπαίδευση και άλλους τομείς αποτελεί καθήκον πρωτίστως αυτών που διαμορφώνουν το νομοθετικό πλαίσιο αλλά και όλων των κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων. Η ασφάλεια διαμονής, η υποστήριξη της οικογενειακής ζωής, η διευκόλυνση της πολιτογράφησης και η καταπολέμηση των διακρίσεων έχουν ιδιαίτερη σημασία, διότι αφενός συνιστούν την «κοινωνική αναγνώριση του ατόμου ως πολίτη», αφετέρου συνδέονται με την κοινωνική συνείδηση: τη συμμετοχή, την κοινωνική κινητικότητα και τις εξατομικευμένες υπηρεσίες (Νικολάου & Στεργίου, 2006).

Η δεύτερη πρόκληση, δηλαδή η απόκτηση προσόντων, απευθύνεται σε όλο τον πληθυσμό, περιλαμβανομένων των μεταναστών, καθώς πραγματώνεται μέσα από τη διαδικασία της δια βίου μάθησης. Σημαντικό κομμάτι αυτής της διαδικασίας είναι,

για παράδειγμα, η εκμάθηση γλωσσών. Η εκμάθηση μιας γλώσσας ενισχύει τη γνώση γενικότερα, γιατί συνδέεται με τη γενικότερη ικανότητα μάθησης, τη «μεθοδολογία της μάθησης», δηλαδή το «πώς μαθαίνουμε» (Νικολάου & Στεργίου, 2006).

Επομένως, αυτό που αόριστα ονομάζεται «ένταξη» συνδέεται άμεσα με το ισχύον νομικό πλαίσιο μιας χώρας αναφορικά με θέματα εισδοχής και διαμονής, πολιτογράφησης, καταπολέμησης των διακρίσεων, αγοράς εργασίας και εκπαίδευσης.

Η ένταξη των μεταναστών συνιστά πολύπλοκη και μακρά διαδικασία, και μάλιστα διαδικασία ανοιχτή και καθόλου «γραμμική». Ένα διεθνές πολιτικό γεγονός ή μια εγκληματική πράξη μπορεί να αναστείλουν σε μεγάλο βαθμό τη διαδικασία ένταξης. Από την άλλη, η ένταξη συνδέεται με πολλές πτυχές της δημόσιας ζωής και απαιτεί ικανότητα προσαρμογής από ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων, καθώς και από τους ίδιους τους μετανάστες (Μουσουρού, 2003).

Επομένως, η ένταξη είναι επί της ουσίας μια διαδικασία διαπραγμάτευσης, της οποίας το αποτέλεσμα είναι ανοιχτό, καθώς συνδέεται με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των εκάστοτε δύο συμμετεχόντων μερών: από τη μια των μεταναστών και από την άλλη της κοινωνίας υποδοχής. Το βέβαιο είναι ότι αυτό το αποτέλεσμα θα κινηθεί μεταξύ δύο άκρων: της αποδοχής και του κοινωνικού αποκλεισμού (Penninx, 2006).

3.2. Παράγοντες κοινωνικής ένταξης

Οι ερευνητές μετρούν την κοινωνική ένταξη στην χώρα υποδοχής μέσω τεσσάρων παραγόντων: α) τον πολιτιστικό, β) τον κοινωνικό, γ) τον οικονομικό και δ) τον πολιτικό. Αυτοί είναι οι τέσσερις βασικοί παράγοντες της ένταξης, οι οποίοι σύμφωνα και με την άποψη της Boswell (2003) συγκεντρώνουν όλες τις πτυχές της ζωής ενός μετανάστη:

Πολιτιστικός: (γνώση της γλώσσας της χώρας υποδοχής, κάποια κατανόηση της τοπικής κοινωνίας και σεβασμός των βασικών κανόνων της)

Κοινωνικός: (εισαγωγή στα συστήματα εκπαίδευσης και κοινωνικής πρόνοιας)

Οικονομικός: (πρόσβαση στην αγορά εργασίας, την απασχόληση)

Πολιτικός: (ταυτίζεται με το τελικό στάδιο της ολοκλήρωσης - το δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι, συνήθως αποκτάται μέσω πολιτογράφησης).

Αυτοί οι τέσσερις κλασικοί παράγοντες της ένταξης έχουν αναπτυχθεί από τον Rinus Penninx (2004) κάτω από μια τυπολογία των πολιτικών ένταξης των μεταναστών που βασίζεται στην ενσωμάτωση ή τον αποκλεισμό, οι οποίες επικεντρώνονται στην έννοια της «ιθαγένειας». Κατά την άποψή του, προκειμένου να κατανοήσουν τις τρέχουσες πολιτικές ένταξης και τις διαφορές των ευρωπαϊκών χωρών θα πρέπει να απαντήσουν σε ένα ερώτημα: «πώς οι βασικές δημοκρατικές αξίες μπορούν και θα πρέπει να συνδυαστούν με τα δύο βασικά στοιχεία της κάθε πολιτικής ολοκλήρωσης: την πολιτιστική και θρησκευτική ποικιλομορφία, αφενός, και την κοινωνικοοικονομική ισότητα αφετέρου»;

Κατά συνέπεια, ο Penninx αναπτύσσει τρεις ακόμη διαστάσεις της ιδιότητας του μετανάστη πολίτη, οι οποίες (ως όροι) μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε εθνικές και τοπικές αναλύσεις της ένταξης και μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθούν για την κατασκευή τυπολογίας / ιδανικού τύπου πολιτικών ένταξης. Αυτές είναι οι εξής:

1) Τη Νομική / πολιτική = «αν οι μετανάστες θεωρούνται πλήρη μέλη της πολιτικής κοινότητας», αναφέρεται στα πολιτικά δικαιώματα των μεταναστών και τα καθήκοντα, εφόσον (εύκολα ή όχι) αποκτήσουν την εθνική ιθαγένεια και την πρόσβαση στο επίσημο πολιτικό σύστημα, με τα ασφαλή δικαιώματα διαμονής που έχουν ή δεν έχουν.

2) Την Κοινωνικοοικονομική = περιγράφονται τα κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα, ανεξάρτητα από την ιθαγένεια: τα βιομηχανικά δικαιώματα και τα δικαιώματα που συνδέονται με τις θεσμοθετημένες εγκαταστάσεις στην κοινωνικοοικονομική σφαίρα (τα ίδια δικαιώματα με τους γηγενείς εργαζόμενους), πρόσβαση στα επιδόματα ανεργίας και την ασφάλιση, παροχές κοινωνικής ασφάλισης - την κοινωνική στέγαση, την κοινωνική πρόνοια, την καλή διαβίωση, υγειονομική περίθαλψη.

3) Τα Πολιτιστικά-θρησκευτικά δικαιώματα = «έχουν οι μετανάστες ίσα δικαιώματα στο να οργανώνονται και να εκδηλώνονται ως πολιτιστικές, εθνοτικές ή θρησκευτικές ομάδες»;

Μια μικρο-εμπειρική έρευνα έχει αποδώσει πολύτιμα στοιχεία σχετικά με τη σημασία των παραγόντων του ανθρώπινου κεφαλαίου (π.χ., εκπαίδευση, δεξιότητες, επαγγελματική πείρα) την ηλικία και τη διάρκεια παραμονής στις χώρες υποδοχής, καθώς και το πώς επηρεάζουν την οικονομική ένταξη των μεταναστών και των παιδιών τους (Chiswick & Miller, 2001., Crul και Vermeulen, 2003). Επιπλέον, σε μακροοικονομικό επίπεδο (δηλαδή την κοινωνική, οικονομική, πολιτιστική και

πολιτική ένταξη) τα χαρακτηριστικά των χωρών προέλευσης, καθώς σχετίζονται εν μέρει με τα επιμέρους κίνητρα της μετανάστευσης αναγνωρίζονται όλο και περισσότερο ως σημαντικοί καθοριστικοί παράγοντες στην ενσωμάτωση των μεταναστών.

α) Η εκμάθηση γλωσσών

Ένα από τα πιο σημαντικά στοιχεία προς την ένταξη των μεταναστών είναι η κατάκτηση της γλώσσας της χώρας υποδοχής. Η εκμάθηση γλωσσών αποτελεί μέρος του τομέα της ιθαγένειας ή/και του εκπολιτισμού. Η γλώσσα της χώρας προορισμού αποτελεί προϋπόθεση για την επιτυχή ολοκλήρωση σε κάθε πτυχή (Penninx, 2004).

Οι Chiswick, Lee και Miller (2006) επίσης, υποστηρίζουν ότι η γλωσσική δεξιότητα είναι μία από τις πιο σημαντικές πτυχές ένταξης για τους μετανάστες στην αγορά εργασίας. Για παράδειγμα, η επάρκεια στη γλώσσα προορισμού έχει αποδειχτεί από οικονομική σκοπιά ότι είναι ένας σημαντικός καθοριστικός παράγοντας της κοινωνικής αποδοχής των μεταναστών στην Αυστραλία, τον Καναδά, τη Γερμανία, το Ισραήλ και τις Η.Π.Α.

Ο Arnold Rose (1969) επίσης εξετάζει τη σύνδεση μεταξύ της πολιτιστικής, κοινωνικής και οικονομικής ένταξης υποστηρίζοντας ότι η γλώσσα είναι μια προϋπόθεση για τις κοινωνικές επαφές και την απασχόληση στη λαμβάνουσα κοινωνία. Επιπλέον, υπογραμμίζει την αναγκαιότητα της γλωσσικής γνώσης της χώρας προορισμού σε κάθε πτυχή της ζωής του μετανάστη.

β) Το ανθρώπινο κεφάλαιο

Μια κεντρική πτυχή που οι μετανάστες φέρνουν μαζί τους στη λαμβάνουσα κοινωνία και είναι ζωτικής σημασίας για την ένταξή τους είναι το ανθρώπινο κεφάλαιό τους. Το ανθρώπινο κεφάλαιο, όπως επισημαίνει ο Bourdieu (1990), διαμορφώνεται από: 1) το συμβολικό, 2) το οικονομικό, 3) το πολιτισμικό και 4) το κοινωνικό κεφάλαιο όπου σύμφωνα με αυτά:

1=Το συμβολικό κεφάλαιο αναφέρεται στις γνώσεις και τις δεξιότητες ενός ατόμου, τη δύναμη και το κύρος

2= το οικονομικό κεφάλαιο περιγράφεται ως τα υλικά αγαθά

3= το πολιτισμικό κεφάλαιο αναφέρεται στα πρότυπα του ατόμου, τους κανόνες, τις αξίες και τις πολιτισμικές συνήθειες που κληρονομούνται από το οικογενειακό περιβάλλον του μετανάστη

3= το κοινωνικό κεφάλαιο ασχολείται με τις κοινωνικές επαφές (εμπιστοσύνη, αμοιβαιότητα κλπ) και τις σχέσεις του ατόμου και την επιρροή του με τους άλλους ανθρώπους.

γ) Εκπαίδευση

Μια πτυχή που οι Lerner et al. (2006) θέτουν σε συζήτηση είναι ότι το μορφωτικό επίπεδο που οι μετανάστες/πρόσφυγες φέρνουν μαζί τους (που κάποιες φορές είναι χαμηλό), έχει ως αποτέλεσμα να είναι λιγότερο εκτιμημένοι από το κράτος μέλος που τους υποδέχεται. Ως εκ τούτου οι μετανάστες αυτοί γίνονται πιο ευάλωτοι σε διακρίσεις στην αγορά εργασίας. Στο πρώτο στάδιο, από την άφιξή τους, οι μετανάστες διαφέρουν από τους ντόπιους σε δημογραφικό επίπεδο καθώς και σε επίπεδο δεξιοτήτων (Friedberg, 2006). Πρώτον, το επίπεδο δεξιοτήτων των ιθαγενών διαφέρει από των προσφύγων / μεταναστών όσον αφορά στην " ποιότητα των σχολείων." Εδώ η Rachel Friedberg διαφωνεί ότι οι μετανάστες από ανεπτυγμένες χώρες μπορούν να επιστρέψουν σε αυτές και να χρησιμοποιήσουν την μόρφωση που απέκτησαν στο εξωτερικό, δεδομένου ότι η εκπαίδευση στις αναπτυγμένες χώρες είναι υψηλότερης ποιότητας από ό, τι η εκπαίδευση στις αναπτυσσόμενες χώρες και γι' αυτόν τον λόγο μπορούν εύκολα να ενσωματωθούν.

δ) Επαγγελματική κατάρτιση

Ένας τρόπος για να ευθυγραμμιστεί η εκπαίδευση των προσφύγων με το εργατικό δυναμικό της χώρας υποδοχής και τις απαιτήσεις της αγοράς είναι η επαγγελματική κατάρτιση. Η επαγγελματική κατάρτιση-εκπαίδευση είναι ένα μέρος της δομικής ενσωμάτωσης και θεωρείται μια επιτυχημένη στρατηγική για την ένταξη των προσφύγων και των μεταναστών στην αγορά εργασίας. Αυτός ο παράγοντας αντιπροσωπεύει (μαζί με την εκμάθηση της γλώσσας της χώρας υποδοχής) το πρώτο βήμα για την εισαγωγή τους στην τοπική κοινωνία.

Όπως υποστηρίζει ο Gordon (1961): «οι κοινωνικές κλίκες, οι οργανώσεις, οι θεσμικές δραστηριότητες και η γενική πολιτική ζωή της κοινωνίας καθώς και η επαγγελματική κατάρτιση μαζί με τη γλωσσική κατάρτιση μπορεί να προσφέρει τη βάση για την πολιτιστική, κοινωνική και οικονομική ενσωμάτωση». Τέλος, η επαγγελματική κατάρτιση περιγράφεται από τον Arnold Rose ως «τακτικά μαθήματα που προσφέρονται από μια χώρα (τόσο από την κυβέρνηση όσο και από ιδιωτικές

εταιρείες) για όλους τους πολίτες ή ειδικά μαθήματα που έχουν σχεδιαστεί για τους μετανάστες, που διαρκούν για μια περίοδο τριών έως οκτώ μήνες».

ε) Συνέπειες της επαγγελματικής κατάρτισης - Δικτύωση

Σύμφωνα με τους Zimmermann et al., (2005): «η ενεργή συμμετοχή σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης μπορεί να παρέχουν στους μετανάστες την ευκαιρία να αλληλεπιδράσουν με τους εκπροσώπους των οργανισμών της χώρας υποδοχής σε τακτική βάση, να αποκτήσουν τεχνογνωσία με τα ευρύτερα δίκτυα καθώς και με μετανάστες από άλλες δημοκρατίες, δεδομένου ότι συνήθως τείνουν να κοινωνικοποιηθούν με τους ομοεθνείς τους». Μαζί με την οικογένεια και τους φίλους αυτοί οι «τοπικοί δεσμοί» θα συνεισφέρουν σταδιακά ώστε οι μετανάστες να συμμετέχουν και στις επαγγελματικές ενώσεις, στα συνδικάτα, στα πολιτικά κόμματα κλπ, στοιχεία που θεωρούνται αναγκαία μέτρα προσαρμογής των μεταναστών στη νέα ζωή τους στη χώρα υποδοχής.

3.3. Νομικό καθεστώς ως παράγοντας κοινωνικής ένταξης

Ο νόμος 2910/2001, όπως πολλές φορές έχει αλλάξει μέχρι σήμερα, έχει καθορισμένες προθεσμίες που, αν τηρηθούν, θα λύσουν απάνθρωπες και εξευτελιστικές πρακτικές οι οποίες υλοποιούνται εις βάρος των υπό κράτηση αλλοδαπών με την ανοχή δικαστικών (πρωτίστως), αστυνομικών και διοικητικών αρχών της αστυνομίας, όπου ο αλλοδαπός πρέπει να ασκήσει προσφυγή, για από τη μία την απέλαση στον γενικό γραμματέα της περιφέρειας, για τη διακοπή της κράτησής του στον υπεύθυνο πρόεδρο του διοικητικού πρωτοδικείου.

Το άρθρο παρ. 3 του ν. 2910/2001 αναφέρει: «...ο αλλοδαπός που κρατείται έχει το δικαίωμα να προβάλλει αντιρρήσεις κατά της απόφασης κράτησής του ενώπιον του προέδρου του διοικητικού πρωτοδικείου στην περιφέρεια του οποίου κρατείται, ο οποίος κρίνει για τη νομιμότητά της, με ανάλογη εφαρμογή της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 243 του ν. 2771/1999» (ΦΕΚ 97Α) (η παράγραφος αυτή αντικαταστάθηκε ως άνω με την παρ. 7 άρθρο 21 Ν.3012/2002 ΦΕΚ 102/1-5-2002).

Και η παρ. 4 του ίδιου ως άνω άρθρου αναφέρει: «σε περίπτωση που ο προς απέλαση αλλοδαπός δεν κρίνεται ύποπτος φυγής ή επικίνδυνος για την δημόσια τάξη ή ο πρόεδρος του διοικητικού πρωτοδικείου διαφωνεί ως προς την κράτησή του, με

την ίδια απόφαση τάσσεται σε αυτόν προθεσμία προς αναχώρηση, η οποία δεν δύναται να υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες»

Το άρθρο 243 ΚΔΔ αναφέρει : «ο συλλαμβανόμενος σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 237, μπορεί, πριν εγκλειστεί στην φυλακή, να προβάλλει αντιρρήσεις ως προς την νομιμότητα της σύλληψής του... Στην περίπτωση της προηγούμενης παραγράφου, το πρόσωπο που έχει συλληφθεί οδηγείται αμέσως από το αστυνομικό όργανο στον πρόεδρο πρωτοδικών ή στον οριζόμενο από αυτόν πρωτοδίκη του πρωτοδικείου στην περιφέρεια του οποίου έγινε η σύλληψη... Αν πρόκειται για ημέρα αργίας ο δικαστής μπορεί να χρησιμοποιήσει ως τόπο άσκησης των κατά την προηγούμενη περίοδο καθηκόντων του, την οικία του...».

Σημαντικό ρόλο, στο ποιο θα είναι το αποτέλεσμα των προσπαθειών ένταξης ενός μετανάστη διαδραματίζει τοκατά πρώτον το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνίας υποδοχής. Η σχετική με τη μετανάστευση νομοθεσία όχι μόνο συνδέεται με τη διευθέτηση πρακτικών ζητημάτων, αλλά έχει επίδραση και στις στάσεις των γηγενών απέναντι στους μετανάστες, στοιχείο από το οποίο εξαρτάται κατά πολύ η ομαλή ένταξη των τελευταίων (Μουσούρου, 2003).

Συγκεκριμένα, όσο πιο σαφής και συγκροτημένη είναι αυτή η νομοθεσία, τόσο πιο πολύ συμβάλει στο να αναπτύσσει θετική στάση απέναντι στους μετανάστες η κοινωνία υποδοχής. Όσο πιο καλά οργανωμένη και θεσμοθετημένη είναι η μετανάστευση σε μια χώρα, τόσο περισσότερο εξασθενούν οι φόβοι των γηγενών ότι οι μετανάστες θα πλήξουν την οικονομία, την κοινωνική αρμονία, τις παραδόσεις και τις αξίες της κοινωνίας, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι παύουν να χρειάζονται μέτρα κατά του ρατσισμού και των διακρίσεων (Appave, 2006).

Θα πρέπει, βέβαια, να σημειωθεί ότι εκτός από τους θεσμούς της κοινωνίας υποδοχής, σημαντική επίδραση στη διαδικασία ένταξης ασκούν και οι άγραφοι νόμοι της, αλλά και οι αξίες τόσο των γηγενών όσο και των μεταναστών. Συγκρίσεις μεταξύ χωρών δεν μπορούν να γίνουν ως προς την μεταναστευτική πολιτική, γιατί σε κάθε χώρα το εκάστοτε κοινωνικό και πολιτικό πλαίσιο είναι διαφορετικό. Οι εμπειρίες μεγάλων χωρών με μακρά παράδοση στην υποδοχή μεταναστών, όπως είναι ο Καναδάς ή η Αυστραλία, αν και διαφέρουν από τη φυσιογνωμία των ευρωπαϊκών χωρών, διδάσκουν ότι το ζητούμενο και εφικτό αποτέλεσμα είναι η ελαχιστοποίηση των αρνητικών αντιδράσεων και στάσεων. Αυτό προϋποθέτει πρακτικές που βοηθούν να χτιστεί αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ γηγενών και μεταναστών, ώστε η

συνύπαρξη να μη βιώνεται ως απειλή της κοινωνικό-οικονομικής σταθερότητας αλλά ως πηγή αλληλό-εμπλουτισμού και ανάπτυξης (Νικολάου & Στεργίου, 2006).

3.4. Επισκόπηση των προγραμμάτων νομιμοποίησης –Θεσμική ένταξη

Τρόπος να ελεγχθεί η λαθρομετανάστευση δεν υπάρχει. Γι' αυτό, το κράτος πήρε την απόφαση να δώσει υπό όρους «πράσινη κάρτα» σε αυτούς που θέλουν να νομιμοποιήσουν την παραμονή τους στην Ελλάδα, έτσι ώστε να μπορέσει να ελέγξει το τεράστιο, για τη χώρα μας, κύμα μεταναστών που έχει δεχθεί τα τελευταία χρόνια.

Χρόνο με το χρόνο αυξάνονταν τα παιδιά από ξένες χώρες που φοιτούσαν στα ελληνικά σχολεία. Στοιχεία του Υπουργείου Παιδείας μας δείχνουν τη γρήγορη αύξηση των εγγραφών των αλλοδαπών μαθητών κατά 23% από το 1994-1997. Από αυτούς το 73% προέρχεται από την Αλβανία, 8% από τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης και μικρότερα ποσοστά από άλλες χώρες. (Gabaglio, 2003)

Σχετικά με την εγκατάσταση των μεταναστών στην περιοχή της πρωτεύουσας, κάθε περιοχή δεν προσελκύει τους μετανάστες στο ίδιο ποσοστό, αλλά κυρίως εγκαθίστανται στο κέντρο της Αττικής.

Η νομιμοποίηση τους αποτελεί βασική προϋπόθεση για την ένταξη τους και την αποδοχή τους από την ελληνική κοινωνία, παρά ταύτα παραμένει αμφίβολο το κατά πόσο η συγκεκριμένη κατηγορία πληθυσμού θα έχει ουσιαστική δυνατότητα να ενταχθεί στην κοινωνία και στην οικονομία εφόσον αυτή δεν στηρίζεται σε ένα πλαίσιο μεταναστευτικής – κοινωνικής πολιτικής.

Η νομιμοποίηση των μεταναστών θα συμβάλει στην πλήρη καταγραφή και κατά συνέπεια στην πλήρη ένταξη των μεταναστών που υπάρχουν στην χώρα μας, στην ασφαλιστική τους κάλυψη, στην επίλυση του ασφαλιστικού προβλήματος, στην επίλυση των χρόνιων προβλημάτων ισότιμης προσέγγισης των υπηρεσιών υγείας, στην κάλυψη του κόστους των υπηρεσιών υγείας, στην βελτίωση των συνθηκών υποδομής και στην απόκτηση ίσων δικαιωμάτων με τους Έλληνες εργαζόμενους.

Αυτό που θα πρέπει να γίνει προκειμένου να επιλυθεί το θέμα των αλλοδαπών είναι :

- Να υπάρχει μεγαλύτερη πίεση από την πολιτεία προς τους εργοδότες για διεύρυνση της ασφαλιστικής κάλυψης των αλλοδαπών

- Να υπάρχει μεγαλύτερος έλεγχος με σκοπό τον περιορισμό των λαθρομεταναστών
- Να υπάρχει καλύτερη οργάνωση εκ μέρους των διοικήσεων των Νοσοκομείων, προκειμένου να ενημερώνονται οι αλλοδαποί το γρηγορότερο δυνατόν για την οφειλή τους
- Απαίτηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση για έγκριση περισσότερων κονδυλίων για την αντιμετώπιση του προβλήματος
- Την κάλυψη της δαπάνης που προκαλείται από την νοσηλεία των αλλοδαπών, από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και αποσυμφόρηση των Νοσοκομειακών Διοικήσεων από το δυσβάσταχτο βάρος τους

Στις 12 Νοεμβρίου του 2007 δόθηκε στη δημοσιότητα από τον υπουργό Εσωτερικών κ. Προκόπη Παυλόπουλο το «Πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ» που έχει στόχο την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν στην ελληνική επικράτεια. Οι δράσεις του προγράμματος καθώς και η -επερχόμενη- ίδρυση της Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης σχετίζεται μόνο τους νόμιμους μετανάστες που βρίσκονται στη χώρα μας.

3.5. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο

Σύμφωνα με το άρθρο 28 του παλαιότερου νόμου 2910/2001, ο αλλοδαπός που κατοικεί νόμιμα στην Ελλάδα επί δύο τουλάχιστον έτη μπορεί να ζητήσει την είσοδο και την εγκατάσταση στη χώρα μελών της οικογένειάς του εφόσον: α. τα μέλη της οικογένειας του πρόκειται να κατοικήσουν μαζί του, β. ο αιτών αλλοδαπός αποδεικνύει ότι διαθέτει προσωπικό εισόδημα σταθερό και επαρκές για τις ανάγκες της οικογένειάς του, που δεν μπορεί να είναι μικρότερο από το ημερομίσθιο του ανειδίκευτου εργάτη, καθώς και κατάλληλο κατάλυμα και ασφάλιση υγειονομικής περίθαλψης, που μπορεί να καλύψει και τα μέλη της οικογένειάς του που θα συντηρούνται από αυτόν (Ν. 2910/2001).

Σύμφωνα με το άρθρο 53 του νόμου Ν. 3386/05, ο υπήκοος τρίτης χώρας που κατοικεί νόμιμα στην Ελλάδα επί δύο τουλάχιστον έτη δικαιούται να ζητήσει την είσοδο και διαμονή στη χώρα μελών της οικογένειας του, εφόσον πληρούνται, σωρευτικά, οι κατωτέρω προϋποθέσεις: α. Αποδεικνύει την ύπαρξη της οικογενειακής σχέσης, β. Τα μέλη της οικογένειας του πρόκειται να κατοικήσουν μαζί του, γ. Αποδεικνύει ότι διαθέτει ετήσιο προσωπικό εισόδημα σταθερό και

τακτικό, επαρκές για τις ανάγκες της οικογένειάς του, το οποίο δεν προέρχεται από προσφυγή στο σύστημα κοινωνικής αρωγής της Χώρας. Το εισόδημα αυτό δεν μπορεί να είναι μικρότερο από τις ετήσιες αποδοχές του ανειδίκευτου εργάτη, κατά 15% για κάθε τέκνο. Σε περίπτωση κατά την οποία και οι δύο σύζυγοι διαμένουν, νομίμως, στη Χώρα, εφόσον πρόκειται για επανένωση των τέκνων τους, δεν απαιτείται η ανωτέρω προσαύξηση, κατά 15%, για κάθε τέκνο, δ. Διαθέτει πλήρη ασφάλιση ασθένειας ως προς το σύνολο των κινδύνων που καλύπτονται για τους ημεδαπούς, η οποία να μπορεί να καλύψει και τα μέλη της οικογένειάς του (Ν. 3386/05).

Βάσει των παραπάνω γίνεται κατανοητό ότι το άρθρο του νέου νόμου προσδιορίζεται με ακρίβεια το ποσό των αποδοχών που πρέπει να έχει ο αλλοδαπός προκειμένου να ζητήσει την νόμιμη εγκατάσταση της οικογένειάς του στη χώρα υποδοχής. Επίσης οφείλει να διαθέτει ασφαλιστική κάλυψη υγείας (Ν. 3386/05).

Το άρθρο 54 του νέου νόμου 3386/05, προσδιορίζει επίσης πιο συγκεκριμένα σε σχέση με τον προηγούμενο νόμο τα μέλη που μπορούν να νοηθούν ως οικογένεια. Συγκεκριμένα, ως μέλη οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας που εισέρχονται στη Χώρα, στο πλαίσιο της οικογενειακής επανένωσης, νοούνται: α. Οι σύζυγοι, εφόσον έχουν συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας τους, καθώς και τα κάτω των 18 ετών άγαμα, κοινά τέκνα τους, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που έχουν υιοθετηθεί, β. Τα λοιπά, κάτω των 18 ετών, άγαμα τέκνα του συντηρούντος ή του ετέρου των συζύγων, συμπεριλαμβανομένων των τέκνων που έχουν υιοθετηθεί, εφόσον του έχει ανατεθεί η άσκηση της γονικής μέριμνας. Επίσης ο νέος νόμος δεν αναγνωρίζει την πολυγαμία, κάτι που στον προηγούμενο νόμο ήταν ασαφές, εφόσον δεν ετίθετο θέμα πολυγαμίας. Με βάση λοιπόν το νέο νόμο, σε περίπτωση πολυγαμίας, αν ο συντηρών έχει ήδη σύζυγο που ζει μαζί του στην Ελλάδα, δεν επιτρέπεται η οικογενειακή επανένωση με άλλη σύζυγο. Κατά παρέκκλιση της παραγράφου 1 περίπτωση β', δεν επιτρέπεται η οικογενειακή επανένωση ανήλικων τέκνων του συντηρούντος και άλλης συζύγου, πέραν των ανήλικων τέκνων αυτού με τη σύζυγο με την οποία έχει ήδη επανενωθεί στη Χώρα, σύμφωνα με τις διατάξεις του προηγούμενου άρθρου (Ν. 3386/05).

Τα δικαιώματα μελών οικογένειας υπηκόου τρίτης χώρας, βάσει του νέου νόμου είναι: πρόσβαση στην εκπαίδευση, στη μισθωτή εργασία και σε ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα, στον επαγγελματικό προσανατολισμό, στη βασική και περαιτέρω κατάρτιση, καθώς και στην επανακατάρτιση (Ν. 3386/05).

3.5.1 Ανανέωση αδειών εργασίας και διαμονής

Οι διεργασίες που αφορούσαν στις ανανεώσεις αδειών για την εργασία και διαμονή είχαν ήδη υλοποιηθεί προτού λήξουν βάσει της ψήφισης του Νόμου. Επρόκειτο για άδειες οι οποίες χορηγήθηκαν και στη συνέχεια ανανεώθηκαν με τον Ν. 2910/2001 καθώς και τα νομικά κείμενα που τους συνόδευαν ή τους τροποποιούσαν σταδιακά. Έτσι, για όλα τα άτομα οι άδειες διαμονής είχαν πάρει νέα παράταση μέχρι και τις 31 Δεκεμβρίου 2005.

3.5.2. Νομιμοποίηση των ανεπίσημων μεταναστών

Κατά καιρούς υπήρξαν προβλήματα σχετικά με την νομιμοποίηση των ανεπίσημων μεταναστών, καθώς είχε διαπιστωθεί ότι τα 2/3 των μεταναστών που διαβιούν στη χώρα μας δεν είχαν καταφέρει να αποκτήσουν άδειες εργασίας και διαμονής βάσει των κανόνων που όριζε ο ν. 2910/2001. Ωστόσο ο νέος νόμος έδωσε ελπίδες ότι θα έδινε λύσεις σε αυτό το σοβαρό ζήτημα. Παρά ταύτα υπήρξε έντονη δυσαρέσκεια όσον αφορά τα εμπόδια και τις ιδιαίτερα αυστηρές προϋποθέσεις που έθετε. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να ευνοηθούν από αυτήν την ευκαιρία όσοι ζουν στην Ελλάδα πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 2004. Έτσι δεν δύνανται να νομιμοποιηθούν εκείνοι που ήρθαν στη χώρα μας το 2005, ενώ και τα μέσα απόδειξης διαμονής είναι κι αυτά περιορισμένα. Από τα τέλη του 2006 η νομιμοποίηση περίπου 170.000 μεταναστών προξένησε έντονη ανησυχία στους αρμόδιους φορείς σχετικά με το αν είχαν υλοποιηθεί οι ποσοτικοί στόχοι που είχαν βάλει (Ρομπόλης, 2007).

3.5.3. Ενσωμάτωση των Κοινοτικών Οδηγιών 2003/86 και 2003/109

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατανοώντας την σημασία της οικογενειακής επανένωσης στην ανάπτυξη της μεταναστευτικής πολιτικής θέσπισε δυο κοινοτικές Οδηγίες (2003/86 και 2003/109) οι οποίες προσδοκούσαν ότι θα μπορούσαν να αντιμετωπίσουν δυναμικά τα κοινωνικά προβλήματα που παρουσιάστηκαν τα τελευταία 10 χρόνια στα περισσότερα κράτη-μέλη, καθώς δεν είχαν μεριμνήσει γι' αυτό το ζήτημα στο βαθμό που απαιτούνταν. Η βασική προϋπόθεση για την επιτυχή παρουσία των μεταναστών εργαζομένων σε ένα κράτος υποδοχής είναι η δίκαιη μεταχείρισή τους από τη χώρα στην οποία διαμένουν.

Έτσι, με την εφαρμογή αυτών των δυο Κοινοτικών Οδηγιών η μεταναστευτική πολιτική θα είναι πιο αποτελεσματική όταν οι μόνιμοι πλέον αλλοδαποί θα ευημερούν, αφού θα τους παρέχεται αρμονική οικογενειακή συμβίωση

και παράλληλα ασφάλεια δικαίου ενώ βρίσκονται υπό την επικράτεια του κράτους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση καθιέρωσε το σύστημα του «επί μακρόν διαμένοντος» για το ποσοστό των μεταναστών που ζουν στην χώρα μας περισσότερο από 5 χρόνια, ενώ ρύθμισε και τους απαραίτητους όρους που πρέπει να εξασφαλιστούν για την οικογενειακή επανένωση (σύζυγος άνω των 18 ετών και ανήλικα παιδιά).

Η ικανότητα των μεταναστών και γηγενών να ζήσουν με την οικογένειά τους στο εκάστοτε κράτος δεν είναι μόνο ένα ανθρώπινο δικαίωμα, είναι επίσης ένας καταλύτης για τη δημιουργική παρουσία των μεταναστών στην τοπική κοινωνία υποδοχής και την ισότιμη συμμετοχή τους με δίκαιους όρους. Το δικαίωμα στην οικογενειακή επανένωση είναι άμεσα συνδεδεμένο με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια κάθε ατόμου. Κατά συνέπεια, η οικογενειακή ενότητα και επανένωση, όπως τα άλλα ανθρώπινα δικαιώματα είναι ένα εδραιωμένο δικαίωμα στο σύγχρονο διεθνές δίκαιο, το οποίο θα πρέπει να γίνεται σεβαστό και να προστατεύεται από τα κράτη υποδοχής (Jastram, 2003).

3.5.4. Εισαγωγή ενός διαφορετικού διοικητικού μοντέλου

Με δεδομένη την σχετικά πρόσφατη αναζωπύρωση του ζητήματος της μεταναστευτικής πολιτικής ως μια σημαντική κοινωνική πραγματικότητα στην οικονομία της Ελλάδας, μελετήθηκαν διαφορετικά διοικητικά μοντέλα μεταναστευτικής πολιτικής προκειμένου να εφαρμοστεί εκείνο που θα επιτύχει με τον καλύτερο τρόπο την ενσωμάτωση των αλλοδαπών στην ελληνική κοινωνία. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 9 του νόμου συγκεντρώθηκαν σε ένα σώμα και κατατάχθηκαν συστηματικά και μεθοδικά όλοι οι τύποι των αδειών διαμονής, οι οποίοι χωρίστηκαν σε 7 βασικές κατηγορίες. Με αυτόν τον τρόπο εκδίδονται με τη μορφή αδειών διαμονής ενιαίου τύπου στις οποίες αναφέρεται αν υπάρχει απαγόρευση ή αν δίνεται η δυνατότητα στον κάτοχο η πρόσβαση στην αγορά εργασίας, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του κανονισμού ΕΚ 1030/202.

Μέσα στα μέτρα που τέθηκαν εκείνο που αφορά στην ενοποίηση αδειών (εργασίας και διαμονής) ως ενιαία διαδικασία χαρακτηρίζεται σπουδαία αλλαγή. Αυτός ο τρόπος βοηθάει στο να βγει πολύ πιο γρήγορα η άδεια διαμονής και στην ουσία διευκολύνει τους μετανάστες καθώς εκείνοι απαλλάσσονται από την δυσάρεστη διεργασία να συγκεντρώσουν και να υποβάλλουν δυο φορές τα ίδια δικαιολογητικά. Παράλληλα η Περιφέρεια αναλαμβάνει επιπλέον αρμοδιότητες και αποκτά το ρόλο του κεντρικού φορέα έκδοσης των ενιαίων αδειών διαμονής. Αυτό

το νέο διοικητικό μοντέλο αλλάζει τα υπάρχοντα δεδομένα, δηλαδή παύουν να ισχύουν οι διάφοροι κρατικοί φορείς που χορηγούσαν άδειες παραμονής (π.χ. (Γ.Γ. Περιφέρειας, Υπουργείο Εσωτερικών, Υπ. Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας ή Υπουργείο Εξωτερικών).

Με τα νέα δεδομένα για την αφαίρεση από το κέντρο διαφόρων εξουσιών και την προώθηση της αποκέντρωσης ενισχύεται η δράση της Περιφέρειας, η οποία καθίσταται ο βασικός κρατικός φορέας διαχείρισης, εφαρμογής, ελέγχου και ανάπτυξης της μεταναστευτικής πολιτικής. Ωστόσο, οι επικείμενες διατάξεις του νόμου (άρ. 11,12,13) παρεμποδίζουν και δυσκολεύουν σε μεγάλο βαθμό το έργο αρκετών φορέων, ενώ ο μηχανισμός της γραφειοκρατίας επιβραδύνει την όλη διαδικασία. Βάσει του άρθρου 11 παρ. 1 οι αλλοδαποί μπορούν να φέρουν στον δήμο ή την κοινότητα του τόπου διαμονής τους τις αιτήσεις προκειμένου να τους δοθεί η ανανέωση αδειών παραμονής. Στη συνέχεια οι αρμόδιες υπηρεσίες στέλνουν τον φάκελο στην Υπηρεσία Αλλοδαπών της Περιφέρειας, η οποία πρέπει μέσα σε χρονικό διάστημα 60 ημερών να δώσει απάντηση θετική ή αρνητική όσον αφορά την σχετική άδεια μετά τη (μη υποχρεωτική) γνώμη της Επιτροπής Μετανάστευσης (άρ.12). Η Επιτροπή Μετανάστευσης συγκροτείται από υπαλλήλους της Υπηρεσίας Αλλοδαπών οι οποίοι συναντιούνται με αλλοδαπούς και προβαίνουν σε συνεντεύξεις προκειμένου να συλλέξουν πληροφορίες σχετικές με τις χορηγήσεις αδειών, για τις οποίες μετά ενημερώνουν τον Γ.Γ. της Περιφέρειας. Ωστόσο, η συμμετοχή του δήμου σε όλη αυτή τη διαδικασία δεν είναι αποδοτική αφενός γιατί δεν υπάρχει καταρτισμένο προσωπικό και αφετέρου οι Περιφέρειες με τον μεγάλο όγκο εργασίας που είναι επιφορτισμένοι καθιστούν ανέφικτη την ολοκλήρωση εκατοντάδων χιλιάδων υποθέσεων.

Θετική θεωρείται η ανάπτυξη της Διυπουργικής Επιτροπής Παρακολούθησης της Μεταναστευτικής Πολιτικής (αρ. 3) καθώς αντιλαμβάνεται η προώθηση της δίκαιης μεταναστευτικής πολιτικής ως σοβαρό κοινωνικό ζήτημα δεν πρέπει να περιορίζεται μόνο στο υπουργείο Εξωτερικών αλλά θα πρέπει να αποτελεί συλλογική ευθύνη όλης της κεντρικής διοίκησης (Παπαθεοδώρου 2007).

3.5.5. Η ρύθμιση της κοινωνικής ένταξης στην Ελλάδα μετά τον Ν. 3386/05

Το ελληνικό κράτος με σκοπό να διευθετήσει την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών εισήγαγε μέσω των άρθρων 65 και 66 του νόμου 3386/2005 ένα ενσωματωμένο πρόγραμμα δράσης για την κοινωνική ένταξη των αλλοδαπών. Αυτό το πρόγραμμα που ονομάστηκε «Εστία» στηρίζεται στο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ενώ επικεντρώνεται και σε τομείς όπως η πιστοποιημένη γνώση της ελληνικής γλώσσας, η παρακολούθηση μαθημάτων ιστορίας καθώς και ενεργό κοινωνική συμμετοχή (άρθρο 66 παρ. 4) (Παπαθεοδώρου, 2007).

Το κυβερνητικό πρόγραμμα δράσης «Εστία» είχε χρονική διάρκεια από το 2007 έως το 2013 και απέβλεπε την διάθεση του ποσού των 19,6 εκατομμυρίων ευρώ με σκοπό την ομαλή κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική επικράτεια (ypes.gr).

Το πρόγραμμα αυτό δεσμεύτηκε στην εφαρμογή μίας σειράς μέτρων που αφορούν την αποφυγή της περιθωριοποίησης. Του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, καθώς και την διαρκή ενημέρωση, την εξυπηρέτηση και τη συμβουλευτική υποστήριξη των υπηκόων τρίτων χωρών και, τέλος, τη διευκόλυνση της πρόσβασής τους σε υπηρεσίες απασχόλησης, εκπαίδευσης, υγείας, στέγασης και πολιτισμού. Τέλος, το πρόγραμμα «Εστία» δυστυχώς δεν είχε μεριμνήσει σχετικά με τους παράνομους μετανάστες, καθώς φαίνεται ότι τα προαναφερόμενα μέτρα αποτελούν «περιττή παραχώρηση» προς τους ανθρώπους που βρίσκονται παράνομα στη χώρα και αντιμετωπίζουν τόσα προβλήματα. Ωστόσο, τέτοιου είδους «παραλείψεις» είναι απογοητευτικές και έχουν ως αποτέλεσμα να συμβάλλουν στην αύξηση ενός αντι-μεταναστευτικού κλίματος στη χώρα μας.

3.6. Στατιστικά στοιχεία

Όσον αφορά στο ποσοστό των μεταναστών οι οποίοι έχουν εγκατασταθεί στην Ελλάδα τα μόνα έγκυρα στοιχεία που έχουμε στη διάθεσή μας είναι τα αποτελέσματα από την υλοποίηση 3 προγραμμάτων καθώς και την απογραφή του 2001 (Μπάγκαβος Χρ.- Παπαδοπούλου Δ. Συμεωνάκη Μ. (επιμ.) (2008).

Βάσει αυτών των στοιχείων στο πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998, το οποίο αφορούσε στην αίτηση για «λευκή κάρτα» (άδεια προσωρινής παραμονής) έλαβαν μέρος 371.641 μετανάστες, ενώ από αυτούς οι 219.024 επιλέχθηκαν για την πράσινη κάρτα (άδεια παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας). Ωστόσο οι

αλλοδαποί περίμεναν αρκετό καιρό μέχρι την έγκριση της πράσινης κάρτας. Επιπλέον, έως τον Απρίλιο του 2001 ο αριθμός των αιτήσεων για ανανέωση της πράσινης κάρτας ήταν 84.621, από τις οποίες οι 45.700 δεν απορρίφθηκαν (δηλαδή σχεδόν το ήμισυ από το σύνολο των αιτήσεων). Αυτός ο αριθμός δεν είναι ευκαταφρόνητος καθώς φανέρωνε μια τάση εκ μέρους των νομιμοποιημένων μεταναστών να επιστρέψουν στην παρανομία.

Εξαιτίας της έντονης γραφειοκρατικής κατάστασης υπήρχαν πολλά εμπόδια στην διεκπεραίωση αυτής της διαδικασίας. Αφενός η δυσκολία στο να λάβουν οι μετανάστες τα απαραίτητα 150 ένσημα κοινωνικής ασφάλισης και αφετέρου η μη συνεπής στάση πολλών εργοδοτών να τους ασφαλίσουν, χαρακτηρίζονται ως οι πιο σοβαροί λόγοι αυτής της τάσης των μεταναστών προς την παρανομία.

Στο δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης που υλοποιήθηκε το έτος 2001 έλαβαν μέρος 367.860 παράνομοι μετανάστες, αλλά μόνο οι 217.000 πληρούσαν τις κατάλληλες προϋποθέσεις για απόκτηση άδειας παραμονής και εργασίας.

Στο τρίτο πρόγραμμα νομιμοποίησης που πραγματοποιήθηκε το 2005 έστειλαν αίτηση 145.000 μετανάστες. Οι χαμηλοί αυτοί αριθμοί δείχνουν ότι ο υπολογισμός που έγινε για την διαπίστωση του ποσοστού παράνομων μεταναστών (δηλαδή από τα 3 προγράμματα και την απογραφή του 2001) στην Ελλάδα αποτελεί ένα μικρό δείγμα προσεγγιστικό κι όχι μια ολοκληρωμένη εικόνα.

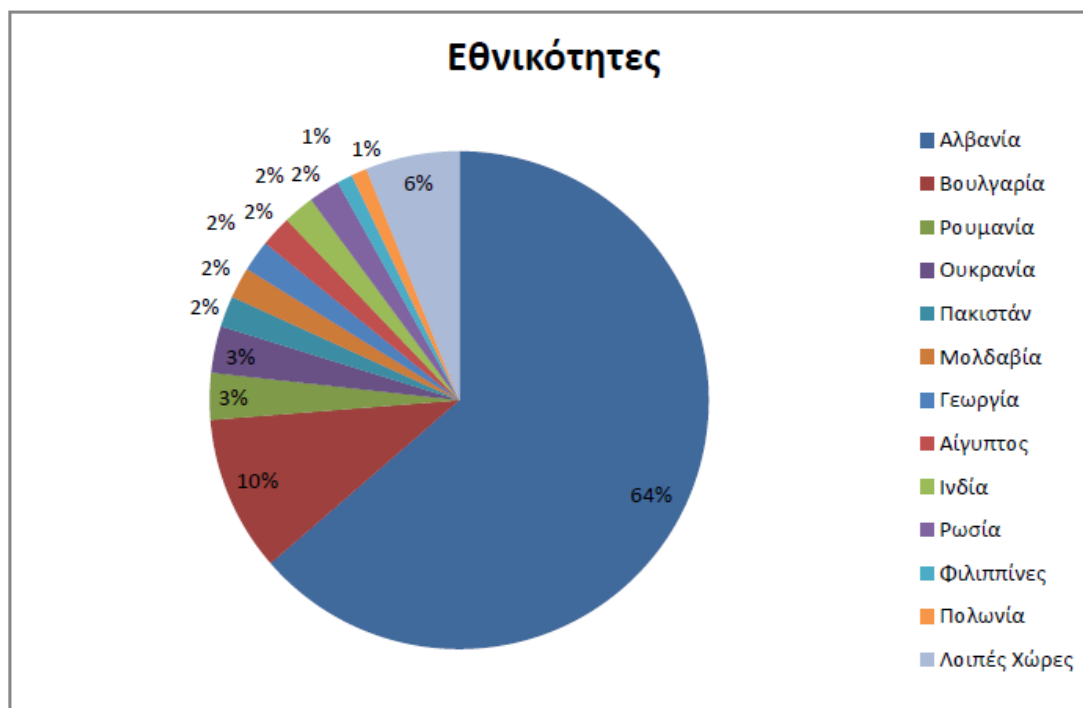
Η αποτίμηση από την απογραφή είναι ελάχιστη για δυο πολύ βασικούς λόγους: α) επειδή υπήρξε η ευκαιρία σε αρκετούς μετανάστες να μην είναι παρόντες, έτσι η απογραφή ήταν ελλιπής και β) η απογραφή διεξάγεται τον μήνα Μάρτιο, δηλαδή χειμώνα, ενώ όπως είναι γνωστό το μεγάλο κύμα των μεταναστών συνήθως ρέει την τουριστική περίοδο και την περίοδο των αγροτικών εργασιών (Μάιο-Σεπτέμβριο). Το αποτέλεσμα των τριών προγραμμάτων νομιμοποίησης κατέγραψε συνολικά 604.215 άδειες εν ισχύει που αφορούν την διαμονή και εργασία στην Ελλάδα για το 2005 και 695.979 αντίστοιχα για το 2006. Όπως είναι φυσικό δεν είναι εφικτό να διεξαχθεί το συμπέρασμα πόσο ποσοστό είναι οι παράνομοι μετανάστες καθώς ο αληθινός αριθμός τους στην ουσία είναι άγνωστος.

Σύμφωνα με την τελευταία απογραφή ο «ξένος πληθυσμός» (τόσο του τεκμηριωμένου όσο και του παράνομου καθεστώτος) ήταν 762.191, συνθέτοντας το 7 % του πληθυσμού στην Ελλάδα (οι 66.000 προέρχονταν από κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και από την Κύπρο). Ωστόσο, πρόσφατες μετρήσεις (2011) οι οποίες συγκαταλέγουν και τους παράνομους μετανάστες σε αυτά τα δεδομένα εκτιμούν ότι ο

αριθμός των μεταναστών κυμαίνεται στο 1,1 με 1,2 εκατομμύρια που αντιστοιχούν κατά προσέγγιση στο 10% του πληθυσμού και το 12% του εργατικού δυναμικού της χώρας.

Το μεταναστευτικό ρεύμα προς την Ελλάδα μετά το 1990 είναι πραγματικά τεράστιο. Αυτό είναι κατανοητό, καθώς η Ελλάδα βιώνει τόσο μεγάλες ροές μετανάστευσης για πρώτη φορά στην πρόσφατη ιστορία της, αλλά και επειδή η μετανάστευση ήταν παράνομη χωρίς επίσημα αρχεία για οποιαδήποτε πληροφορία σχετικά με το μέγεθος, το καθεστώς, την απασχόληση, την τοποθεσία, κλπ. των μεταναστών. Ωστόσο αυτή η τόσο μεγάλη ροή μεταναστών γρήγορα αρχίζει να σταθεροποιείται με αποτέλεσμα να υπάρχει ένα υψηλό ποσοστό μεταναστών της τάξεως του 1.000.000 ατόμων, αποτελούμενου περίπου από 800.000 αλλογενών και 200.000 ομογενών αλλοδαπών. Σήμερα η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις χώρες με τα υψηλότερα ποσοστά αλλοδαπών στον πληθυσμό της μεταξύ των κρατών- μελών της ΕΕ. Η Αλβανία αντιπροσωπεύει σχεδόν το 60 τοις εκατό του συνόλου (57,5 %) δηλαδή 438.036 άτομα, με τη δεύτερη θέση να κατέχει η Βουλγαρία (4,6%), την τρίτη θέση η Γεωργία (3%) και την τέταρτη η Ρουμανία (2,9%).

Η μεγαλύτερη εισροή μεταναστών προέρχεται από την Ευρώπη (80%) και συγκεκριμένα, το 75% των ατόμων αφορά άλλες βαλκανικές χώρες καθώς και την Αν. Ευρώπη στις οποίες τις προηγούμενες δεκαετίες είχαν εγκαθιδρυθεί κομμουνιστικά καθεστάτα. Το υπόλοιπο ποσοστό μεταναστών που διαβιούν στη χώρα μας είναι: το 14% Ασιάτες, το 3,2% Βορειοαμερικανοί και το 1% Αφρικανοί (Στ. Ζωγραφάκης, Αντ. Κόντης, Ο. Μητράκος, 2009)



Πηγή: Βάση δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών. Άδειες παραμονής 2003- 2004. Διάγραμμα από: Στ. Ζωγραφάκη, Αντ. Κόντη Θ. Μητράκο , 2009).

Μελετώντας τα προαναφερόμενα στοιχεία με αυτά του διαγράμματος 3.1. αντιλαμβανόμαστε πως δεν προκύπτει κάποια αξιολογή διαφοροποίηση όσον αφορά τις κυρίαρχες εθνικότητες αλλά παρουσιάζεται διαφορά σχετικά με τα ποσοστά τους στο σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού.

Η υλοποίηση των τριών προγραμμάτων νομιμοποίησης προκάλεσαν έντονη εργασιακή δραστηριότητα στις αρμόδιες διοικητικές αρχές λόγω του πολύ υψηλού αριθμού αιτήσεων. Παρά ταύτα, η όλη διαδικασία απέφερε αξιολογή συλλογή πληροφοριών που αφορούν στην μεταναστευτική ροή στη χώρα μας καθώς και τα ιδιαίτερα στοιχεία που χαρακτηρίζουν τους παράνομους μετανάστες. Επίσης, είχαν ως αποτέλεσμα να ελαττώσουν το ποσοστό της παράνομης απασχόλησης ταυτόχρονα συνέβαλαν στην δυναμική μείωση των απελάσεων. Δηλαδή, ενώ στις αρχές της δεκαετίας του 1990 είχαν παρατηρηθεί εκατοντάδες χιλιάδες απελάσεις μεταναστών, τα τελευταία χρόνια ο αριθμός των απελάσεων -σύμφωνα πάντα με τα δεδομένα στοιχεία- έχει ελαττωθεί γύρω στις 40-50 χιλιάδες(Στ. Ζωγραφάκης, Αντ. Κόντης, 2009. Μητράκος , 2009).

3.7. Εκπροσώπηση των μεταναστών

Η δημοκρατική συμμετοχή όσον αφορά στα δικαιώματα συλλογικής δράσης πραγματοποιείται μέσω του Συντάγματος, το οποίο παρέχει τη δυνατότητα για συνάθροιση και συνένωση μόνο για τους ημεδαπούς. Ωστόσο, όσον αφορά στους αλλοδαπούς επιβάλλεται να εξασφαλιστούν κάποιες συνθήκες προκειμένου ο νομοθέτης να θεσπίζει αυτό το ζήτημα. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 11 της ΕΣΔΑ θέτει πως το οποιοδήποτε πρόσωπο δύναται να έχει το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, εξαιρουμένων των πληθυσμών ξένης προέλευσης, για τους οποίους θέτει φραγμούς ως προς την πολιτική δραστηριότητα. Όμως, το άρθρο 23 παρ. 1Σ συγκαταλέγει στους φορείς συνδικαλιστικής ελευθερίας και τους αλλοδαπούς εργαζομένους.

Η πολιτική συμμετοχή σε πολιτικά κόμματα ή/και η ίδρυση πολιτικών κομμάτων ασκείται από Έλληνες πολίτες οι οποίοι κατέχουν το δικαίωμα του εκλέγειν. Όμως αυτή η ιδέα δεν είναι αποδεκτή για τους ξένους υπηκόους (υπηκόους τρίτων χωρών) καθώς δεν μπορεί να προσαρμοστεί με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Ωστόσο, είναι γεγονός πως σύμφωνα με το ελληνικό Σύνταγμα εξασφαλίζονται στους μετανάστες μια σειρά από σημαντικά κοινωνικά δικαιώματα (Κοντιάδης, 2007).

Όλα τα κράτη μέλη κάνουν σαφή διάκριση μεταξύ των πολιτικών και αστικών δικαιωμάτων που χορηγούνται στους υπηκόους της ΕΕ και όλων των άλλων υπηκόων τρίτων χωρών, ενώ είναι γεγονός ότι η συμμετοχή των μεταναστών στη δημόσια ζωή παρεμποδίζεται εξαιτίας των ιδιομορφιών που παρουσιάζει το καθεστώς διαμονής του ατόμου (δηλαδή μόνιμους κατοίκους, ανανεώσιμη άδεια διαμονής, οι προσωρινά απασχολούμενοι, οι αιτούντες άσυλο, κ.λπ.) και, μερικές φορές, με τη χώρα καταγωγής τους. Στις αρχές της δεκαετίας του 2000 το θεσμικό και νομικό πλαίσιο έθετε ορισμένους φραγμούς στους μετανάστες σχετικά με τη συμμετοχή στη δημόσια ζωή. Ωστόσο, οι μετανάστες στην προσπάθειά τους να επιλύσουν τα διάφορα προβλήματα που αντιμετώπιζαν με την εγκατάστασή τους στην ελληνική κοινωνία ενέργησαν μόνοι τους μέσω συγκρότησής του σε ομάδες σε επίπεδο πολιτείας και επέτυχαν ένα ποσοστό έκφρασης των αναγκών τους και συμμετοχής τους στη δημόσια ζωή.

Σταδιακά η συνδικαλιστική εκπροσώπηση των μεταναστών βοήθησε ώστε οι τελευταίοι να μπορούν να λαμβάνουν μέρος κι εκείνοι στη δημόσια ζωή, με την

υποστήριξη της νομιμοποίησής τους και για την αποφυγή του ενδεχομένου να εμπλακούν σε παράνομες δραστηριότητες. Ωστόσο, αυτό το μοντέλο ένταξης βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη, καθώς σημαντικές θέσεις των σωματείων κατέχονται από Έλληνες.

Την τελευταία 10ετία νέα πρότυπα μετανάστευσης προωθούνται με την ανάπτυξη μεταναστευτικών και πολιτιστικών συλλόγων, συλλόγων γυναικών καθώς και εργατικών συνδικάτων αλλά και άλλων επαγγελματικών οργανώσεων (δίκτυα συλλόγων μεταναστών και ΜΚΟ για τα ανθρώπινα δικαιώματα) ή ακόμα και ΜΚΟ που μεριμνούν για την προστασία των προσφύγων και τα δικαιώματα των αιτούντων ασύλου. επίσης, για την καταπολέμηση των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ξеноφοβίας κλπ. Όλες αυτές οι οργανωμένες δράσεις έχουν συμβάλει σε μεγάλο βαθμό στην ελάττωση των κοινωνικών ανισοτήτων των μεταναστών, ενώ στην πορεία βοήθησαν στο να ενεργοποιηθεί μερίδα μεταναστών και να αναλάβουν καθήκοντα ως μέλη αυτών των ομάδων σε πολιτικό επίπεδο συμμετέχοντας στα ελληνικά κόμματα βάσει κοινών ιδεολογικών αντιλήψεων (Τριανταφυλλίδου Α., Γρώπα, 2010).

Σχεδόν σε όλο το χρονικό διάστημα της δεκαετίας του 1990 παρατηρήθηκε ότι μειονοτικές ομάδες σε εθνικό επίπεδο αντιμετώπιζαν ρατσιστική βία και ξеноφοβία (και προβλήματα νομιμοποίησής τους) ή υπόφεραν κάτω από φυλετικό χαρακτηρισμό και αστυνόμευση κι αυτό είχε αντίκτυπο στο να αποκλείονται στην ίση πρόσβαση σε υπηρεσίες όπως η στέγαση, η απασχόληση, η υγειονομική περίθαλψη και η εκπαίδευση. Σταδιακά από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 αυτά τα στερεότυπα ελαττώθηκαν με την εφαρμογή μιας πιο ουσιαστικής κοινωνικής και πολιτικής δράσης σε ζητήματα μετανάστευσης (Κουντούρη, 2009). Αυτή η αλλαγή προς το καλύτερο οφείλεται στους εξής παράγοντες:

α) στην δημιουργία αντιρατσιστικού κινήματος από τα μέσα της 10ετίας '90 (με πρωτοβουλία μεταναστών, δημιουργία του Συντονιστικού των Μεταναστευτικών και Αντιρατσιστικών Οργανώσεων)

β) στην προσέγγιση και προβολή μιας πιο ανθρώπινης εικόνας του μεταναστευτικού φαινομένου με επίκεντρο την εργασιακή ανασφάλεια και την προβολή αυτών των προβλημάτων από τα ΜΜΕ για την ευαισθητοποίηση της ελληνικής κοινωνίας στα ζητήματα που απασχολούν τους μετανάστες.

Αυτές οι ενέργειες συνέβαλαν στην αύξηση των οργανώσεων, ενώ μεγάλωσε και ο αριθμός των ανθρώπων που έδειξαν ενδιαφέρον για τους μετανάστες και

ύψωσαν τη φωνή τους ενάντια στις ανισότητες, με τη συμμετοχή τους σε νέους φορείς κοινωνικής δράσης για την ανάδειξη σοβαρών κοινωνικών ζητημάτων όπως η εργασία και η διαβίωση των μεταναστών α' και β' γενιάς.

Έργο των οργανώσεων όπως αυτό του Ελληνικού Φόρουμ Μεταναστών είναι η ισότιμη ένταξη και συμμετοχή τους στην ελληνική κοινωνία, με αδιάκοπη προσπάθεια για βελτίωση των πολιτικών που αφορούν τους μετανάστες, για την καταπολέμηση των διακρίσεων μέσω νόμων και άλλων νομοθετικών πράξεων. Το βασικό εργαλείο για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι η οργάνωση και συνδιοργάνωση με άλλους φορείς πολιτιστικών και κοινωνικών εκδηλώσεων, όπως: με τις ΜΚΟ, με συνδικάτα καθώς και πολλαπλές και σταθερές σχέσεις με διάφορους φορείς τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς.

Τέλος, επιδιώκεται η ενθάρρυνση διαφόρων ομάδων μεταναστών να συγκροτούνται και να τους προσφέρεται δυνατή υποστήριξη σε μια σειρά δράσεων που έχουν ως σκοπό την ενδυνάμωση των ομάδων αυτών ούτως ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα του δημόσιου λόγου για τους μετανάστες καθώς και η διαπραγματευτική τους δύναμη (Κόντης, 2009)

3.8 Πολιτικά δικαιώματα

3.8.1 Συμμετοχή στις τοπικές εκλογές

Η χορήγηση πολιτικών δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς πολίτες είναι ένα από τα πιο αμφιλεγόμενα ζητήματα των πολιτικών μετανάστευσης και ένταξης, ωστόσο για τους ίδιους τους μετανάστες αποτελεί ένας ακόμη παράγοντας σπουδαίας σημασίας για την κοινωνική τους ενσωμάτωση.

Κατά κανόνα η δυνατότητα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι (στις δημοτικές και τις Ευρωεκλογές) παρέχεται μόνο στους μετανάστες που προέρχονται από κράτη μέλη της Ε.Ε. και ζουν σε χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, όσον αφορά στους υπηκόους από τρίτες χώρες αυτό το δικαίωμα δεν είναι εφικτό, ενώ παράλληλα η ΕΕ δεν εφαρμόζει πολιτικές που να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή τους στη δημοκρατική πολιτική ζωή. Συγκεκριμένα καμία χώρα της Ευρώπης δεν παρέχει το δικαίωμα ψήφου στις εθνικές εκλογές. Ωστόσο, στη Δανία, τη Σουηδία, την Ολλανδία, τη Φινλανδία, την Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο στους μακροχρόνια διανέμοντες χορηγείται το δικαίωμα ψήφου στις δημοτικές εκλογές (Εμκε-Πουλοπούλου, 2007).

Το έτος 2010 στάθηκε καθοριστικό για τους αλλοδαπούς καθώς τότε θεσμοθετήθηκε η ψήφος στις δημοτικές εκλογές για τους ομογενείς καθώς και τους αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών που ζουν νόμιμα στην Ελλάδα. Σύμφωνα με εκείνες τις επικείμενες διατάξεις του άρθρου 14 Ν. 3838/2010 οι αλλοδαποί δύναται να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα σύμφωνα με όσα ορίζονται στα άρθρα 15 και 16 του εν λόγω νόμου, καθώς και με τα ξεχωριστά ζητήματα που αναφέρονται στην εγκύκλιο αριθ.6/24592/7.5.2010. Η δυνατότητα άσκησης του εκλογικού δικαιώματος κρίθηκε ένα ορθό και δίκαιο πολιτικό αγαθό που έπρεπε να δοθεί στους αλλοδαπούς.

Σημαντικό βήμα αποτέλεσε για τους αλλοδαπούς οι δημοτικές εκλογές που πραγματοποιήθηκαν την Κυριακή 14 Νοεμβρίου 2010 με σκοπό την εκλογή δημοτικών αρχών. Αυτό το γεγονός είχε δυο εξελίξεις. Από τη μια προβλεπόταν η ανάδειξη των αρχών των καινούργιων διευρυμένων Δήμων της χώρας που θα δημιουργούνταν λόγω της εφαρμογής του προγράμματος «Καλλικράτης» και από την άλλη, στις αυτοδιοικητικές εκλογές του Νοεμβρίου του 2010 άσκησαν το εκλογικό δικαίωμα για πρώτη φορά 10.097 μετανάστες οι οποίοι διαμένουν νόμιμα εδώ και αρκετά χρόνια στην Ελλάδα, καθώς και 2.655 ομογενείς σύμφωνα με τις εγγραφές που ολοκληρώθηκαν τον Αύγουστο του ίδιου έτους.

Το δικαίωμα ψήφου όσον αφορά στις τοπικές εκλογές που χορηγήθηκε το 2010 σε αλλοδαπούς κατοίκους που έχουν ζήσει στη χώρα για περισσότερο από 5 χρόνια, ανάλογα με τις αυστηρές διατάξεις διήρκεσε συνολικά 4 χρόνια. Από τον Μάρτιο του 2014 έγινε αναθεώρηση του «νόμου Ραγκούση» μέσω νέας τροπολογίας που έφερε στη Βουλή ο τέως υπουργός Εσωτερικών κ. Γιάννης Μιχελάκης. Πιο αναλυτικά, καθώς η επίδραση που είχε η εφαρμογή του Ν. 3838/2010 ήταν αρκετά μικρή, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε το νόμο ως αντισυνταγματικό το 2012. Ως αποτέλεσμα η τρέχουσα κυβέρνηση αποφάσισε να προβεί σε διακοπή της εφαρμογής του ν. 3838/2010, έως ότου να ψηφιστεί ένας νέος νόμος που θα αφορά σε αυτό το ζήτημα (<http://www.tovima.gr/>).

3.8.2. Πολιτογράφηση

Η διαδικασία της πολιτογράφησης ως μέρος της διακήρυξης της *αρχής του αίματος* (jus sanguinis), ήταν μέχρι πρόσφατα (Μάρτιος 2010), ο μόνος τρόπος για να αποκτηθεί η ελληνική ιθαγένεια κατά τη γέννηση, με αποτέλεσμα οι δεύτερης ή ακόμη και τρίτης γενιάς μετανάστες να μην είχαν δικαίωμα στην ελληνική ιθαγένεια

σε εκτός εάν οι γονείς τους είχαν πολιτογραφηθεί (Triandafyllidou and Kokkali,2010).

Πιο αναλυτικά ο Νόμος 2130/1993 προέβλεπε ότι οι μετανάστες που επιθυμούσαν να γίνουν Έλληνες πολίτες έπρεπε να είναι κάτοικοι στην Ελλάδα για περισσότερα από δέκα χρόνια κατά τα τελευταία δώδεκα ημερολογιακά χρόνια. Αυτή ήταν μία από τις μεγαλύτερες απαιτήσεις διαμονής για πολιτογράφηση στην Ευρώπη.

Οκτώ χρόνια αργότερα, ο νόμος 2910/2001 (άρθρα 58-64), έκανε τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία ακόμη πιο περίπλοκη, εισάγοντας ένα παράβολο 1.500 ευρώ. Εκτός από αυτό, οι αρχές δεν ήταν υποχρεωμένες να απαντήσουν εντός του ιδιαίτερου χρονικού ορίου, ενώ απαιτήθηκε να μην αιτιολογήσουν μια αρνητική απόφαση στον υποψήφιο. Τα ανωτέρω άρθρα (άρθρα.58-64) έχουν υποβληθεί σε αυστηρή κριτική από τις ΜΚΟ, τον φιλελεύθερο Τύπο και τους διεθνείς οργανισμούς (ECRI 2004) ως μεροληπτικά και άδικα (Triandafyllidou and Kokkali, 2010).

Μια μεγάλη μεταρρύθμιση του ελληνικού νόμου για την πολιτογράφηση και το καθεστώς των κατοίκων μακράς διαρκείας τέθηκε το 2010 με τον νόμο 3838/2010, ο οποίος εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο νέος νόμος προβλέπει για πρώτη φορά την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας με βάση την *αρχή του εδάφους* (jus soli) για τους μετανάστες δεύτερης γενιάς στην Ελλάδα. Έτσι, ένα παιδί που γεννιέται στην Ελλάδα από έναν γονέα ο οποίος γεννήθηκε και κατοικεί μόνιμα στην Ελλάδα θα αποκτά αυτόματα την ελληνική ιθαγένεια. Επίσης, τα παιδιά των υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν γεννηθεί και συνεχώς διαμένουν στην Ελλάδα έχουν το δικαίωμα της ελληνικής ιθαγένειας τρία ή περισσότερα χρόνια μετά τη γέννησή τους, με την υποβολή δήλωσης από τους γονείς τους, υπό την προϋπόθεση ότι και οι δύο γονείς ζουν νόμιμα και αδιάλειπτα στην Ελλάδα για τουλάχιστον πέντε έτη πριν από την υποβολή της δήλωσης (IOM 2010a: 61).

Όσον αφορά τα παιδιά των υπηκόων τρίτων χωρών μπορούν να αποκτήσουν την ελληνική ιθαγένεια εντός τριών ετών μετά την επιτυχή συμπλήρωση έξι χρόνων της ελληνικής υποχρεωτικής εκπαίδευσης, με την προϋπόθεση ότι διαμένουν νόμιμα και μόνιμα στην Ελλάδα και οι δύο γονείς τους, ενώ έχουν νόμιμη άδεια για να κατοικούν στην Ελλάδα.

Επιπλέον, ο καινούργιος νόμος μείωσε την ελάχιστη περίοδο νόμιμης διαμονής που απαιτείται πριν από την αίτηση για πολιτογράφηση από 10 που ήταν σε 7 χρόνια. Για τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι είναι παντρεμένοι με Έλληνες πολίτες και έχουν αποκτήσει παιδιά με αυτούς, για τους υπηκόους τρίτων χωρών οι

οποίοι είναι γονείς παιδιών ελληνικής ιθαγένειας από γέννηση, καθώς και για άνευ υπηκοότητας ενήλικα άτομα η ελάχιστη διάρκεια της προηγούμενης νόμιμης διαμονής μειώθηκε από 5 σε 3 χρόνια. Η απαίτηση επτά ετών προηγούμενης νόμιμης και αδιάλειπτης διαμονής καταργήθηκε πλήρως για τη συνεργασία με ομοεθνείς υπηκόους τρίτων χωρών. Επισημαίνεται ότι τα διοικητικά τέλη για την αίτηση πολιτογράφησης ελαττώθηκαν σημαντικά (700 ευρώ αντί για 1500 ευρώ) στο πλαίσιο του Κώδικα (του 2004) της Ελληνικής Ιθαγένειας, με ευνοϊκότερες διατάξεις για τους ομοεθνείς υπηκόους υπηκόων τρίτων χωρών και του άνευ υπηκοότητας ενήλικες. Μετά τη μεταρρύθμιση του 2010, η απόφαση για την πολιτογράφηση θα μπορεί να εκδοθεί εντός ενός έτος μετά την υποβολή της αίτησης, ενώ οι απορριπτικές αποφάσεις για αιτήσεις πολιτογράφησης θα πρέπει να αιτιολογούνται. Τέλος, οι προαναφερόμενες απαιτήσεις για πολιτογράφηση περιλαμβάνουν την επαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας και την επιτυχή ένταξη στην οικονομική και κοινωνική ζωή.

Υπό την έννοια αυτή, η Ελλάδα ακολούθησε την ίδια πολιτική που εφαρμόζουν ορισμένα άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ (Γερμανία ως πρωτοπόρος, αλλά επίσης, η Αυστρία, η Γαλλία, το Λουξεμβούργο, οι Κάτω Χώρες και το Ηνωμένο Βασίλειο) (IOM 2010a: 61).

Κεφάλαιο 4^ο : Η Ευρωπαϊκή εμπειρία στις τοπικές πολιτικές ένταξης

4.1. Η Ιταλία από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών

Η Ιταλία είναι μια χώρα με μια πρόσφατη και μικρή εμπειρία στην πολιτική και τη διοίκηση μετανάστευσης. Κατά την μεταπολεμική περίοδο και μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1970, ήταν μια χώρα αποδημίας, γεγονός που επηρέασε σημαντικά μέρος της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής ιστορίας της (Cornelius, 1994).

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 αναπτύχθηκε ένα νέο πρότυπο της μετανάστευσης προς την Ευρώπη το οποίο περιέλαβε όλο και περισσότερο τις νότιες ευρωπαϊκές χώρες ως δέκτες και χρήστες της ξένης εργασίας, ενώ τα παραδοσιακά σημεία εισόδου για τους μετανάστες (βόρειο-δυτική Ευρώπη) ήταν όλο και περισσότερο κλειστά. Τότε ήταν που η Ιταλία έγινε χώρα υποδοχής μεταναστών (η οποία άργησε σημαντικά, συγκριτικά με τις άλλες χώρες της δυτικής Ευρώπης) με τους αριθμούς των μεταναστών που επιστρέφουν να υπερβαίνουν εκείνους που αναχωρούν.

Μέχρι τη δεκαετία του 1970 η μετανάστευση περιορίστηκε σε άτομα κυρίως Ιταλικής προέλευσης που μετακινούνταν από τον αγροτικό νότο προς το βιομηχανικό βορρά (εσωτερική μετανάστευση) ή ήταν επαναπατριζόμενοι από την Ευρώπη και τη Νότια Αμερική. Η Ιταλία έγινε μάρτυρας μιας αναπάντεχα υψηλής εισροής μεταναστών μη-ιταλικής καταγωγής (από την Αφρική και την Ασία, καθώς και στη Λατινική Αμερική και την Ανατολική Ευρώπη), καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, η οποία εισροή «εκμεταλλεύτηκε» την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την κοντινή απουσία ελέγχων μετανάστευσης (Cornelius 1994).

Πιο συγκεκριμένα, τρεις διακριτές εξελίξεις συνέβαλαν στη συνεχή ανάπτυξη του αριθμού των μεταναστευτικών ροών προς την Ιταλία: (α) το κλείσιμο των συνόρων της Γερμανίας, της Βρετανίας και της υπόλοιπης Δυτικής Ευρώπης μετά το 1974 λόγω της πετρελαϊκής κρίσης. Σε κάποιο βαθμό, η Ιταλία έγινε η «πίσω πόρτα» για την υπόλοιπη Ευρώπη ως εναλλακτική λύση στους βόρειους προορισμούς των μεταναστών, (β) η αδυναμία της μεταπολεμικής Ιταλίας να διατηρήσει τους μεταποικιακούς δεσμούς της, (γ) η μεγάλη έλλξη του αποθεματικού του φθηνού εργατικού δυναμικού (Campani 1993, Zincone 1998).

Η χώρα άρχισε να βιώνει την πίεση, όπως και το υπόλοιπο των Νοτιοευρωπαϊών γειτόνων της από τους αιτούντες άσυλο και τους παράνομους μετανάστες που δραπέτευαν από την ακραία ένδεια, την πείνα, ή την εθνοτική διαμάχη και την πολιτική καταπίεση στη χώρα καταγωγής τους. Αυτό το γεγονός είχε ως αποτέλεσμα στην απογραφή του 1981 να παρατηρηθεί για πρώτη φορά ένα νέο χαρακτηριστικό της μετανάστευσης προς την Ιταλία: ο αριθμός των αλλοδαπών ατόμων που βρίσκονταν στη χώρα ξεπέρασε τον αριθμό των γηγενών κατοίκων, γεγονός που υποδήλωνε μια εισροή των παράνομων μεταναστών (Maciotti & Pugliese, 1991: 6). Αυτό ήταν ένα νέο φαινόμενο για τη σύγχρονη ιταλική κοινωνία. Σύντομα έγινε σαφές ότι ένα νέο διοικητικό και πολιτιστικό πλαίσιο, ιδιαίτερα στις αστικές περιοχές, ήταν απαραίτητο να αναπτυχθεί σχετικά με την ξένη παρουσία στη χώρα.

4.2. Ο ρόλος των τοπικών αρχών

Στην πυκνή διαπλοκή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της κυβέρνησης που χαρακτηρίζει το ζήτημα της μετανάστευσης οι περιφέρειες, οι επαρχίες και δήμοι καλούνται σε γενικές γραμμές να αφαιρέσουν τους φραγμούς που εμποδίζουν την πλήρη αναγνώριση των δικαιωμάτων των αλλοδαπών, ιδιαίτερα σε σχέση με τα εγγενή δικαιώματα της στέγασης, της γλώσσας και της κοινωνικής ένταξης (Ronchetti, 2012).

Ο ειδικός ρόλος που διαδραματίζουν οι τοπικές αρχές για το σκοπό αυτό ωστόσο, προκύπτει πλήρως από την ανάλυση των καθηκόντων που τους αποδίδεται από τον ατομικό ομοσπονδιακό τομέα (Caronio, 2008). Ως προς τον οποίο θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η υιοθέτηση του νομοθετικού διατάγματος ν. 286 του 1998 (το ενοποιημένο κείμενο των διατάξεων που διέπουν τη Μετανάστευση) ήταν μια πραγματική καμπή. Όσον αφορά την πρόσφατη περιφερειακή νομοθεσία, αυτή η ανάλυση επιτρέπει να επισημανθεί αφενός ότι οι τοπικές αρχές στα πλαίσια των περιφερειακών πλαισίων εμφανίζονται σημαντικά διαφοροποιημένες μεταξύ τους καθώς έχουν αυξήσει τη λειτουργική εξάρτησή τους μέσα από μια σειρά προωθητικών ενεργειών οι οποίες προστέθηκαν στις παραδοσιακές δραστηριότητες βοήθειας-ένταξης υπό την ακριβή έννοια. Η αύξηση αυτή πραγματοποιήθηκε σε ένα πολύ μεγαλύτερο βαθμό, σε σχέση με τους στόχους και τα καθήκοντα που ρυθμίζονται κάτω από την άμεση ευθύνη των τοπικών αρχών. Αφετέρου, όμως,

υπομένει μια ισχυρή κεντρικότητα της περιοχής στον δημόσιο τομέα, τόσο για τις λειτουργίες για τις οποίες διατηρεί, ως προς τον αριθμό και την ποιότητά τους και ως προς τις δυνατότητες των τοπικών αρχών, αλλά και όσον αφορά τα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί, είτε μέσω της συν-διαχείρισης τους ή εν πάση περιπτώσει, μέσω της οικονομικής υποστήριξης για να ασκήσουν τις λειτουργίες τους αυτόνομα.

Κέντρα υποδοχής

Στην Ιταλία οι δομές που φιλοξενούν και βοηθούν παράνομους μετανάστες σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέχονται από το Υπουργείο Εσωτερικών, μπορούν να χωριστούν σε τρεις κατηγορίες: α) σε Καταφύγια β) σε Κέντρα Υποδοχής για τους αιτούντες άσυλο και γ) σε Κέντρα Ταυτοποίησης και Απέλασης.

A) Τα καταφύγια: (επίσης γνωστά ως κέντρα υποδοχής ή κέντρα πρώτης βοήθειας και υποδοχής) όπου οι δομές τους έχουν σχεδιαστεί για να παρέχουν τις πρώτες βοήθειες σε παράνομους αλλοδαπούς οι οποίοι παρακολουθούνται στο εθνικό έδαφος. Το υπουργείο Εσωτερικών ανέφερε ότι η υποδοχή στο κέντρο: *«περιορίζεται στο χρονικό διάστημα που απαιτείται για να προσδιοριστεί η ταυτότητα και η νομιμότητα της παραμονής του στην περιοχή ή η απαίτηση της αφαίρεσης της παραμονής».*

Τα κέντρα που λειτουργούν σήμερα είναι τα εξής:

- Αγκριτζέντο, Λαμπεντούσα - (Κέντρο για τις πρώτες βοήθειες και υποδοχή)
- Κάλιαρι, Elmas - (Κέντρο για τις πρώτες βοήθειες και την υποδοχή με τις λειτουργίες του Κέντρου Υποδοχής για τους αιτούντες άσυλο)
 - Λέτσε - Οτράντο (κέντρο πρώτης υποδοχής)
 - Ραγκούσα, Pozzallo (Κέντρο για τις πρώτες βοήθειες και την υποδοχή)

B) Τα κέντρα υποδοχής για αιτούντες άσυλο (και Καταφύγια): αποτελούν δομές στις οποίες αποστέλλονται και φιλοξενούνται για μια περίοδο 20 ή 35 ημέρες οι αλλοδαποί αιτούντες άσυλο χωρίς έγγραφα ταυτότητα ή που έχουν παραιτηθεί από τον έλεγχο των συνόρων για να καταστεί δυνατή η ταυτοποίηση ή ο ορισμός της διαδικασίας για την αναγνώριση του καθεστώτος του πρόσφυγα.

Τα κέντρα που εξυπηρετούν δύο λειτουργίες, τα Κέντρα υποδοχής για αιτούντες άσυλο και τα Καταφύγια τα οποία βρίσκονται:

- περιοχή του αεροδρομίου Bari-Palese
- Brindisi, Restinco

- Caltanissetta, Contrada Pian del Lago
- Κατάνια, Mineo
- Crotone Sant'Anna
- Φότζια, Borgo Mezzanone
- Γκορίτσια, Gradisca d'Isonzo
- Ρομά, Castelnuovo di Porto
- Τραπάνι, Salina Grande

Γ) Τα Κέντρα ταυτοποίησης και απέλασης: παλαιότερα ονομαζόταν «κέντρα προσωρινής διαμονής και βοήθειας» οι εγκαταστάσεις έχουν σχεδιαστεί για την κράτηση (επικυρωμένη από τον ειρηνοδίκη) για μη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίοι είναι αλλοδαποί που προορίζονται για απέλαση. Αυτά τα κέντρα έχουν σχεδιαστεί προκειμένου να αποφευχθεί η διασπορά των παράνομων μεταναστών στο έδαφος. Σε αυτά τα κέντρα η μέγιστη περίοδος παραμονής των αλλοδαπών είναι ένα σύνολο 60 ημερών (30 ημέρες συν επιπλέον 30, κατόπιν αιτήματος του επιστάτη και της συνακόλουθης παροχής της επέκτασης από το δικαστή). Το νομοθετικό διάταγμα όχι. 89 της 23ης Ιουνίου 2011 (μετατροπή του νόμου 129/2011) καθορίζει το μέγιστο χρονικό διάστημα παραμονής των αλλοδαπών σε τέτοια κέντρα σε 18 μήνες συνολικά (<http://www.interno.gov.it>) Επί του παρόντος, τα κέντρα είναι τα εξής:¹

- περιοχή του αεροδρομίου Bari-Palese
- Μπολόνια, Chiarini Barracks
- Brindisi, Loc. Restinco
- Caltanissetta, Contrada Pian del Lago
- Κροτόνε S. Anna
- Γκορίτσια, Gradisca d'Isonzo
- Μιλάνο, Via Corelli
- Ρώμη, Ponte Galeria
- Τορίνο, Corso Brunelleschi
- Ασκήσεις, loc Milo

¹ Η λειτουργία των κέντρων και η χωρητικότητά τους μπορεί να υπόκειται σε διακυμάνσεις σε σχέση με οποιαδήποτε εργασία συντήρησης, τακτική ή έκτακτη.

Γλωσσικά ζητήματα

Οι ανήλικοι αλλοδαποί υπήκοοι που ζουν σε περιοχές της Ιταλίας έχουν πρόσβαση επί ίσοις όροις σε σχέση με τους Ιταλούς πολίτες όσον αφορά τις υπηρεσίες ανηλίκων καθώς και τις υπηρεσίες που αφορούν στο σχολείο και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Πιο αναλυτικά, σύμφωνα με τις αρχές που ορίζονται στο άρθρο 38 του Νομοθετικού Διατάγματος. 286/1998, οι σχολικές κοινότητες καλωσορίζουν τις γλωσσικές και πολιτιστικές διαφορές ως θεμελιώδεις αξίες του αμοιβαίου σεβασμού και της ανταλλαγής μεταξύ των πολιτισμών. Για το σκοπό αυτό προωθεί και ενθαρρύνει τις προσπάθειες σεβασμού και προστασίας του πολιτισμού και της γλώσσας καταγωγής των αλλοδαπών με τη δημιουργία κοινών διαπολιτισμικών δραστηριοτήτων.

Η διδασκαλία και η εκμάθηση της ιταλικής γλώσσας και η γνώση της ιστορίας και του πολιτισμού για τις τοπικές αρχές αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό βήμα για τη διευκόλυνση της διαδικασίας ένταξης στην κοινότητα υποδοχής. Για το σκοπό αυτό, το κράτος και οι τοπικές αρχές προωθούν πρωτοβουλίες με στόχο τη βελτίωση της διαδικασίας της ομαλής ένταξης και της απρόσκοπτης εκπαίδευσης του πολίτη.

Στο πλαίσιο του χωροταξικού σχεδιασμού των παρεμβάσεων της περιφέρειας, των τοπικών αρχών και των θεσμικών οργάνων το σχολείο συμβάλει στην υλοποίηση των δράσεων διαπολιτισμικής εκπαίδευσης, για να ξεπεραστούν οι αρχικές δυσκολίες της γλώσσας και της εκπαίδευσης καθώς και για την καταπολέμηση του φαινομένου της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου εκ μέρους των παιδιών λόγω δυσκολιών προσαρμογής τους. Οι περιφέρειες δίνουν κίνητρα για τα δημόσια σχολεία και τις τοπικές αρχές για την υλοποίηση του παρεμβάσεις που αφορούν στα εξής:

- α) στην εκπαίδευση του πολίτη και στην εκμάθηση της ιταλικής γλώσσας
- β) στη δραστηριότητα της γλωσσικής και πολιτισμικής διαμεσολάβησης
- γ) στην κατάρτιση και τη διαπολιτισμική εκπαίδευση από διευθυντές, εκπαιδευτικούς και μη-διδασκτικό προσωπικό
- δ) την κατάρτιση των εκπαιδευτικών για τη διδασκαλία της ιταλικής ως δεύτερης γλώσσας
- ε) την εισαγωγή και τη βελτίωση της γνώσης των γλωσσών και των πολιτισμών της καταγωγής των πολιτών ξένους μετανάστες
- στ) τον έλεγχο και τη διάδοση ορθών πρακτικών για τη διαπολιτισμική εκπαίδευση

ζ) την προώθηση των έργων ολοκλήρωσης

η) τη δημιουργία και επέκταση των σχολικών διαπολιτισμικών βιβλιοθηκών συμπεριλαμβανομένων των πολύγλωσσων κειμένων.

Τέλος, στον τομέα της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, οι αλλοδαποί έχουν ισότητα και σεβασμό όσον αφορά στην πρόσβαση στα πανεπιστήμια στον ίδιο βαθμό όπως και οι Ιταλοί πανεπιστημιακοί σπουδαστές. Οι περιφέρειες προκειμένου να συντονίσουν τις δράσεις τους βάσει του άρθρου 20, για την προώθηση συγκεκριμένων θεσμικών πρωτοκόλλων συνεργάζονται ιδίως με το Περιφερειακό Γραφείο Ακαδημαϊκής Εκπαίδευσης και Υπηρεσίας αλλά και με τις Σχολές και το Πανεπιστήμιο (ARSSU) όπως αναφέρονται στο άρθρο 39 του περιφερειακού νόμου της 8ης Ιουνίου του 2006 (πρότυπα και παρεμβάσεις που σχετίζονται με το δικαίωμα στην εκπαίδευση και την κατάρτιση) για το Πανεπιστήμιο.

Ζητήματα απασχόλησης

Σχετικά με την ένταξη των μεταναστών στην ιταλική αγορά εργασίας, η Επιτροπή επισημαίνει ορισμένες βασικές τάσεις, ενώ προειδοποιεί ότι οι στατιστικές στον τομέα αυτό θα πρέπει να αξιολογούνται με ιδιαίτερη προσοχή, τόσο για το φαινόμενο της αδήλωτης εργασίας καθώς είναι δύσκολο να εκτιμηθεί λεπτομερώς, όσο και για τις επιδράσεις στις διάφορες τάσεις που είχαν οι νέοι νόμοι κάθε χρόνο (αμνηστίες, νέοι κανόνες για τις προσλήψεις, κ.λπ.).

Η κανονική απασχόληση είχε παρουσιάσει σημαντική αύξηση. Σύμφωνα με τα στοιχεία INPS, η αύξηση κατά την περίοδο 1997-1999 είχε σταθεροποιηθεί γύρω από ένα ετήσιο ποσοστό του 6%. Η σταθερότητα της ανάπτυξης ήταν ακόμα πιο σημαντική λόγω και της έντονης αύξησης το 1996, η οποία συνδέθηκε με την αμνηστία. Θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι οι μετρήσεις αφορούσαν σε αλλοδαπούς οι οποίοι είχαν υποβάλει αίτηση για νομιμοποίηση στα τέλη του 1998, αλλά λόγω των χρονοβόρων διαδικασιών, μόνο στο τέλος του 2000 έλαβαν την πολυπόθητη άδεια για να παραμείνουν. Έτσι, το σύνολο των αλλοδαπών των οποίων εγκρίθηκε η αίτηση ήταν γύρω στα 164.000 άτομα. Εν όψει αυτής της τάσης παρατηρήθηκε ανάκαμψη της παράνομης απασχόλησης. Σύμφωνα με τους ελέγχους που διενεργήθηκαν από το Υπουργείο Εργασίας, το ποσοστό των παράνομων εργαζομένων μεταξύ των εργαζομένων εκτός ΕΕ που ήταν εγκατεστημένοι ήδη 3 χρόνια έφτασε στο 31-33%, ενώ αυξήθηκε το 1999 στο 38%. Μια σημαντική τάση επίσης ήταν η εντατικοποίηση των περιφερειακών διαφορών όσον αφορά την ένταξη

στην κανονική αγορά εργασίας. Μερικά παραδείγματα: στους τομείς της βιομηχανίας και των υπηρεσιών το 1999, 36,6% των εργαζομένων ήταν τακτική στα βορειοδυτικά (26,7% στην Αγγλία), 28,1% στα βορειοανατολικά, η 32% στο κέντρο και μόνο το 3,3% στο Νότο και τα νησιά. Κατά το ίδιο έτος, στο Λάτσιο και στη Λομβαρδία επικεντρώθηκε σχεδόν το 55% των μεταναστών που εργάζονταν ως οικιακοί βοηθοί. Έτσι, το 2000 παρατηρήθηκε μια μεγάλη εσωτερική κινητικότητα: περισσότερο από το 60% των μεταναστών έχουν λάβει άδεια για να παραμείνουν σε μια νότια περιοχή και οι οποίοι έχουν βρει δουλειά σε μια διαφορετική περιοχή.

Επιμορφωτικές μαθητείες για τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες

Όλες οι δράσεις για την ενημέρωση, την καθοδήγηση και την υποστήριξη των δικαιούχων είναι προσαρμοσμένες με βάση τις εκπαιδευτικές ανάγκες όπου εκφράζονται αυτές. Έτσι περιλαμβάνουν όχι μόνο **την επαγγελματική κατάρτιση**, αλλά πραγματικά κι άλλες προκαταρκτικές εργασίες όπως ενεργοποίηση των εργασιακών **τοποθετήσεων κατάρτισης** και καθοδήγησης, **πιστοποίηση της επάρκειας** και διαδικασία για την **αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων** που λαμβάνονται στη χώρα προέλευσης επαγγελματική κατάρτιση, επανακατάρτιση, εξειδίκευση και ενημέρωση και βελτίωση των εργαζομένων, γεγονός που υποδεικνύει ότι οι δικαιούχοι αλλοδαποί πολίτες έχουν ολοκληρώσει την υποχρεωτική εκπαίδευση, βάσει των διεθνών συμφωνιών και των νόμων .

Όσον αφορά ειδικά τους αιτούντες άσυλο, η ήδη υπάρχουσα νομοθεσία παρέχει τη δυνατότητα πρόσβασης σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης που μπορούν να παρέχονται από την τοπική αρχή. Η **προσθήκη υποστήριξης σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης** αναφέρεται ως φάση απαραίτητη προϋπόθεση για όλους τους δικαιούχους οι οποίοι προγραμματίζουν να παρακολουθήσουν ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα για την απόκτηση νέων δεξιοτήτων ή την αναβάθμιση των υφιστάμενων δεξιοτήτων σε χώρα προέλευσης, αλλά δεν αναγνωρίζεται ή είναι δύσκολο να περάσει στην ιταλική επικράτεια.

Στέγαση

Ένα από τα θέματα το οποίο δημιουργεί μεγαλύτερη καθυστέρηση στη διαδικασία της ένταξης των μεταναστών (σύμφωνα με την Επιτροπή) αφορά στη στέγαση. Σε γενικές γραμμές υπήρξε πόλωση των ρυθμίσεων κατοικίας: από τη μία πλευρά υπήρξε βελτίωση για ένα ποσοστό των μεταναστών, από την άλλη μια

επίμονη ανασφάλεια για τους πλέον ευάλωτους και για τους νεοεισερχόμενους. Πέρα από τις καινοτόμες δράσεις σε τοπικό επίπεδο, η αίσθηση είναι ότι η χώρα στερείται μιας συνεκτικής πολιτικής που να είναι σε θέση να παράγει μια νέα «κοινωνική στέγαση». Μια θετική ώθηση θα μπορούσε να προέλθει από τη νομοθεσία για τη στέγαση, που ξεκίνησε το 1998 - η οποία παρέχει για παράδειγμα την ίδρυση του Κοινωνικού Ταμείου για την υποστήριξη της πρόσβασης στο ενοίκιο - και από ορισμένους κανόνες σχετικά με τον ίδιο νόμο (Τουρκο-Ναπολιτάνο), που δίνει κεντρικό ρόλο στις περιφέρειες, τις τοπικές αρχές και τις ΜΚΟ. Ωστόσο η Επιτροπή αναφέρει ότι λόγω έλλειψης κατάλληλων νομοθετικών εργαλείων είναι δύσκολο να αντιμετωπιστεί αυτό το ζήτημα.

Είναι σαφής η στενή σχέση μεταξύ της έλλειψης στέγης και του κοινωνικού αποκλεισμού: η παρουσία των μεταναστών μεταξύ των αστέγων της ιταλικής μητρόπολης είναι συνεπής. Στο Μιλάνο, για παράδειγμα, σύμφωνα με την Caritas, το ήμισυ των 4.000 άστεγοι είναι ξένοι. Σε εθνικό επίπεδο, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις από το Υπουργείο Κοινωνικής Αλληλεγγύης υπάρχουν αλλοδαποί σε ποσοστό 35-40% δηλαδή (70 - 80.000 άτομα) οι οποίοι είναι άστεγοι και έχουν επαφή με τους δημόσιους φορείς και τις εθελοντικές οργανώσεις. Η Επιτροπή δίνει έμφαση σε μια σημαντική πτυχή: η διαφορά σχετικά με την ανησυχία όσον αφορά την ενοικίαση σπιτιού από τους Ιταλούς πολίτες συγκριτικά με τους αλλοδαπούς: «ενώ για τους Ιταλούς σήμερα οι αποστάσεις που αρχίζουν με την απώλεια σπιτιού δεν είναι κυρίαρχες, για τους μετανάστες το σκαλί για να οδηγηθούν στην περιθωριοποίηση είναι πολύ κοντά».

Συμμετοχή στις τοπικές εκλογές

Σήμερα δεκατρείς χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνωρίζουν το δικαίωμα ψήφου στις τοπικές εκλογές, στους αλλοδαπούς κατοίκους μακράς διαρκείας, ακόμη και σε χώρες όπου η άσκηση αυτού του δικαιώματος εξακολουθεί να εξαρτάται από την ιθαγένεια.

Όσον αφορά την Ιταλία από το 1998 προσπάθησε να εισαγάγει το δικαίωμα ψήφου των αλλοδαπών στις τοπικές εκλογές, μέσω απλών νόμων. Στην πραγματικότητα, ο σχεδιασμός δικαίου από τον οποίο έρεε ο νόμος 40/1998 (ο οποίος εξακολουθεί να είναι το κύριο κείμενο της χώρας αναφορικά με τα δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ιταλία) αναγνώρισε το δικαίωμα στις τοπικές εκλογές σε αλλοδαπούς πολίτες της Ε.Ε. που είναι κάτοχοι άδειας διαμονής

εξισώνοντας τους με τους αλλοδαπούς που ανήκουν σε τρίτες χώρες. Μεταξύ των κύριων υποστηρικτών της αλλαγής αυτής (δηλαδή του δικαιώματος ψήφου στις τοπικές εκλογές) ήταν οι ίδιοι οι δήμοι κατά τις αρχές της δεκαετίας του '90, οι οποίοι στάθηκαν υποστηρικτές των πρώτων προτάσεων ώστε να καταστεί δυνατή η συμμετοχή των ξένων κατοίκων στην τοπική δημόσια ζωή. Πολλές διοικήσεις επίσης προώθησαν τη δυνατότητα των εκπροσώπων των μεταναστευτικών συλλόγων να συμμετέχουν στα τοπικά συμβούλια των μεταναστών.

Επίσης, στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης το 1992 είχε εγκριθεί Σύμβαση για τη Συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε Τοπικό Επίπεδο, γνωστή ως «Σύμβαση του Στρασβούργου» που δέσμευε τα ευρωπαϊκά κράτη να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε Τοπικό Επίπεδο.. Στην πραγματικότητα, σε αυτές τις χώρες, ο ξένος, αν θέλει, μπορεί να αποκτήσει σε σύντομο χρονικό διάστημα την ιδιότητα του πολίτη και, ως εκ τούτου να απολαμβάνει όλα τα δικαιώματα (και να υπόκειται σε όλους τους δασμούς) και για την επίτευξη αυτού του καθεστώτος, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι τόσο στις τοπικές εκλογές όσο και στις εθνικές. Ωστόσο, επισημαίνεται ότι στην Ιταλία ένας αλλοδαπός για παράδειγμα αποκτά την ιταλική υπηκοότητα μόνο μετά από 10 χρόνια νόμιμης και μόνιμης διαμονής και επομένως με αυτές τις προϋποθέσεις του επιτρέπεται να συμμετέχει με την ψήφο του στην τοπική πολιτική ζωή. Ωστόσο, το τμήμα της Σύμβασης που παρέχει δικαίωμα ψήφου στις τοπικές εκλογές ακόμη δεν έχει γίνει αποδεκτό από το Ιταλικό κράτος έως και το 2007 (Kosic και Τριανταφυλλίδου, 2009).

4.4. Ισπανία «Η χώρα της μετανάστευσης στην Ευρώπη»

Η Ισπανία ήταν ανέκαθεν μια χώρα αποστολής μεταναστών. Ωστόσο μέσα σε διάστημα λίγων δεκαετιών η Ισπανία έχει μεταμορφωθεί σε μια σημαντική χώρα υποδοχής μεταναστών στην Ευρώπη. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 ο αλλοδαπός πληθυσμός της Ισπανίας έχει αυξηθεί 19 φορές (4.520.000 κάτοικοι) συγκριτικά με το συνολικό πληθυσμό της χώρας. Επιπλέον, η νομοθεσία έχει δεχθεί τροποποιήσεις πολλές φορές προκειμένου να συμβαδίσει με αυτή τη συνεχώς μεταβαλλόμενη κατάσταση. Από την αρχή, ο βασικός στόχος ήταν ο έλεγχος της έλευσης των μεταναστών αλλά και η καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, η οποία αποτελεί ένα κεντρικό πρόβλημα για την Ισπανία. Παρά το γεγονός ότι τα

ζητήματα που αφορούν την κοινωνική ένταξη των μεταναστών δεν είχαν εξεταστεί εξ αρχής, σήμερα αποκτούν όλο και μεγαλύτερη σημασία. Ενώ η μετανάστευση έχει καταστεί ένα βασικό πολιτικό και κοινωνικό ζήτημα σε δημόσια συζήτηση, η μελέτη και επίλυση αυτού του ζητήματος πέρα από αυτό που σημαίνει για την Ισπανία και την δημόσια εικόνα της στο μέλλον έχει μόλις ξεκινήσει (Aja and Arango, 2006).

Η δεκαετία του 1980 στάθηκε σταθμός για την Ισπανία καθώς άρχισε να δέχεται στους κόλπους της ένα σημαντικό ποσοστό αλλοδαπών, το οποίο σιγά-σιγά άρχισε να αυξάνεται. Στην αρχή εισέρχονταν οι Βόρειοι και οι Δυτικοί Ευρωπαίοι σε αναζήτηση μιας μόνιμης κατοικίας σε ένα θερμότερο κλίμα κι έτσι αυτές οι απανωτές αφίξεις οδήγησαν σε ένα σημαντικό ποσοστό εισερχόμενων μεταναστών. Ωστόσο, οι συνολικές μεταναστευτικές τάσεις έχουν αλλάξει, αφενός με τα αυξανόμενα επίπεδα νότιας και βόρειας μετανάστευσης από τις χώρες του «Τρίτου Κόσμου» και αφετέρου (αργότερα) με την πτώση του Υπαρκτού Σοσιαλισμού, με μετανάστευση από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Οι νέες αυτές τάσεις, σε συνδυασμό με μια παρατεταμένη περίοδο οικονομικής ανάπτυξης στην Ισπανία, είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση του αριθμού των διακινούμενων εργαζομένων που εισέρχονται στην Ισπανία (Aja, and Arango, 2006).

Έτσι, ενώ το 1975 υπήρχαν περίπου 200.000 αλλοδαποί που ζούσαν στην Ισπανία, ο αριθμός αυτός πενταπλασιάστηκε στα επόμενα 25 χρόνια (2000) για να φτάσουν το 1 εκατομμύριο μέχρι το τέλος του 20ου αιώνα (μη συμπεριλαμβανομένων των μεταναστών χωρίς χαρτιά). Το ποσό αυτό αντιπροσώπευε το 2,5% του τότε πληθυσμού της Ισπανίας που ήταν 40 εκατομμύρια. Στο τέλος του 2007, περίπου 3.980.000 αλλοδαποί είχαν στην κατοχή τους άδεια παραμονής, με τον αριθμό των κατόχων άδειας να έχει αυξηθεί με ρυθμό περίπου 20% ετησίως το 2000. Από το 2004 έως το 2005, αυξήθηκε κατά σχεδόν 40% ως αποτέλεσμα μιας εκστρατείας νομιμοποίησης και ξανά τα έτη 2006-2007 κατά περισσότερο από 30%. Τα δεδομένα που προέρχονται από τα δημοτικά μητρώα (δημοτικούς καταλόγους) δείχνουν ότι ο πραγματικός συνολικός αριθμός των αλλοδαπών που διαμένουν στην Ισπανία είναι σημαντικά μεγαλύτερος (Arango, 2005).

Οι λόγοι για το μετασχηματισμό της Ισπανίας από χώρα προέλευσης σε χώρα εισαγωγής μεταναστών είναι ποικίλοι και έχουν προκληθεί τόσο από την εσωτερική κατάσταση της Ισπανίας όσο και από τις κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές εξελίξεις στο εξωτερικό. Η ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και η σχετικά συνεχής οικονομική ανάπτυξή της έχουν κάνει

την Ισπανία έναν ελκυστικό προορισμό. Επιπλέον, οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού που παρουσιάστηκαν σε ορισμένες κατηγορίες επαγγελματών (π.χ. Όπως στον τομέα της γεωργίας) επειδή δεν ήταν πλέον δυνατό να προσελκύσει γηγενείς εργαζόμενους καθώς έχουν συνηθίσει σε ένα υψηλότερο βιοτικό επίπεδο. Οι ελλείψεις αυτές οφείλονταν επίσης σε μια μετακίνηση του πληθυσμού από τις αγροτικές στις αστικές περιοχές, η οποία περιόρισε την προσφορά ανειδίκευτης εργασίας -για παράδειγμα, οικιακοί βοηθοί στις πόλεις.

Η ανάπτυξη της ισπανικής πολιτικής για τη μετανάστευση μπορεί να περιγραφεί ως μια αργή διαδικασία ωρίμανσης προς το να γίνει ένα έθνος μετανάστευσης. Όσον αφορά την εξέλιξη της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ισπανία, είναι δυνατόν να γίνει διάκριση μεταξύ τεσσάρων φάσεων (Kreienbrink 2004 and Aja-Arango 2006).

Στην **αρχική φάση** χάραξης πολιτικής, βασικές νομικές διατάξεις δημιουργήθηκαν, ενώ άρχισε να αναπτύσσεται η πολιτική συνειδητοποίηση σχετικά με τη μετανάστευση. Μεταξύ αυτών των βασικών διατάξεων ήταν άρθρα σχετικά με τους αλλοδαπούς και την ασυλία που είχαν συμπεριληφθεί στο σύνταγμα του 1978, καθώς και περιορισμοί που οριοθετήθηκαν από την αστυνομία και ήταν προσανατολισμένοι στο νόμο για τους αλλοδαπούς του 1985. Ο νόμος αυτός δημιουργήθηκε σε μια εποχή που δεν υπήρχε σημαντική μετανάστευση στην Ισπανία. Εκείνη την περίοδο, θέματα που σχετίζονταν με τη μετανάστευση δεν έπαιζαν κανένα ρόλο στην κοινοβουλευτική συζήτηση. Μόνο όταν η εφαρμογή των κανονισμών αυτών αποδείχθηκε προβληματική (όπως αποδείχτηκε στο τέλος της δεκαετίας του 1980) έκανε τους Νομικούς και τις μη-κυβερνητικές οργανώσεις να ασχοληθούν πιο σοβαρά με το θέμα. Η πολιτική συνειδητοποίηση ότι στην πραγματικότητα υπήρχαν προβλήματα τα οποία σχετίζονταν με τη μετανάστευση οδήγησε την τότε ισπανική κυβέρνηση να διαμορφώσει μια βάση για τη μεταναστευτική πολιτική το 1990. Αυτό το πολιτικό πρόγραμμα **έθεσε τα θεμέλια για τη δεύτερη φάση** της μεταναστευτικής πολιτικής στη λήψη αποφάσεων στην Ισπανία. Αυτή η δεύτερη φάση χαρακτηρίστηκε από τη διαφοροποίηση, τη συγχώνευση και την ενοποίηση. Επίσης, έγιναν τα πρώτα βήματα προς την κατεύθυνση δημιουργίας μιας πολιτικής ολοκλήρωσης, συμπεριλαμβανομένης της έγκρισης της μόνιμης άδειας παραμονής, αλλά και κανονισμούς για την επανένωση των οικογενειών, καθώς και τη δημιουργία και την επέκταση των ειδικευμένων διοικητικών υπηρεσιών (Roig, 2005).

Η **τρίτη φάση της ανάπτυξης πολιτικής** για τη μετανάστευση στην Ισπανία ξεκίνησε το 2000, ως «Νόμος που αφορά τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των αλλοδαπών και την Κοινωνική Ένταξη τους» όπου τέθηκε σε ισχύ. Ο νόμος αυτός μπορεί να θεωρηθεί ως σύγχρονη και ευέλικτη νομοθεσία για τη μετανάστευση, με σκοπό τη διευκόλυνση της νόμιμης μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης, διατηρώντας όλους τους υπάρχοντες μηχανισμούς ελέγχου. Με την αναγνώριση ότι η μετανάστευση θα παραμείνει σταθερή, η Ισπανία είχε αναδειχθεί ως μια πραγματική χώρα μετανάστευσης (Roig, 2005).

Η αλλαγή της κυβέρνησης μετά τις εκλογές του Μάρτη του 2004 **έφερε μαζί της μια νέα φάση** της νομικής σταθερότητας στην οποία το θέμα της κοινωνικής ένταξης των αλλοδαπών σκίασε σαφώς το θέμα της ασφάλειας και του ελέγχου, όπως αποδείχτηκε από την λειτουργία του δημόσιου φορέα, ο οποίος είναι επιφορτισμένος από το Υπουργείο Εσωτερικών και το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Η νέα σοσιαλιστική κυβέρνηση έθεσε μια φιλελεύθερη και συναινετική προσέγγιση στο θέμα της μετανάστευσης. Ενώ ο νόμος παρέμεινε αμετάβλητος, οι νέοι κανονισμοί σχετικά με την εφαρμογή που πέρασαν στο τέλος του 2004 είχαν σημαντικά πιο φιλελεύθερο χαρακτήρα (Roig, 2005).

Αυτοί οι νέοι κανονισμοί δίνουν ισχυρότερη έμφαση στη δημιουργία νομικών «μονοπατιών» για την εξασφάλιση της απασχόλησης. Επιπλέον, οι κανονισμοί που αφορούν την άδεια διαμονής για οικογενειακή επανένωση (έγκριση εισόδου) χαλάρωσαν ελαφρώς, ενώ οι διαδικασίες για την αντιμετώπιση της παράνομης απασχόλησης έγιναν αυστηρότεροι. Εκτός από αυτά τα μέτρα, μια εκστρατεία για τη νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών έλαβε χώρα κατά τους πρώτους τρεις μήνες του 2005. Για πρώτη φορά μια τέτοια ενέργεια ονομάστηκε διαδικασία «εξομάλυνσης» αντί για εκστρατεία «νομιμοποίησης». Από εκείνη τη στιγμή δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή μια λιγότερο αυστηρή ρύθμιση που να επιτρέπει την μόνιμη νομιμοποίηση για όσους μπορούν να αποδείξουν ότι είναι "ρίζωμένοι" στη χώρα.

Σημαντικό αποτέλεσε το γεγονός ότι ένα καλά προικισμένο ταμείο ένταξης ιδρύθηκε από την κεντρική κυβέρνηση (2005: € 120.000.000? 2006: € 182.000.000? 2007: € 200.000.000) προκειμένου να επωφεληθούν οι αυτόνομες κοινότητες και οι τοπικές αρχές που είναι αρμόδιες για τις διαδικασίες κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην περιοχή τους. Έτσι αυτά τα κεφάλαια δόθηκαν με σκοπό τη χρηματοδότηση μέτρων για την υποδοχή και ενσωμάτωση των μεταναστών, καθώς

και για την υλοποίηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων που απευθύνονταν σε νέους μετανάστες.

Τα κεφάλαια τα οποία ενσωματώθηκαν στο ολοκληρωμένο Στρατηγικό Σχέδιο για την Ιθαγένεια και την Ένταξη (για τα έτη 2007-2010) εγκρίθηκε ύστερα από εκτεταμένη δημόσια διαβούλευση και συναίνεση. Εν γένει, τα κεφάλαια αυτά ανέρχονταν σε περίπου δύο δισεκατομμύριο ευρώ και κάλυψαν μία περίοδο τεσσάρων ετών. Τα κεφάλαια και το σχέδιο χρησίμευσαν ως ένα πλαίσιο και μια πλατφόρμα για το συντονισμό των διαφορετικών μέτρων για την ενσωμάτωση και την υποδοχή των μεταναστών.

4.5. Οι περιφέρειες στην Ισπανία

Η περιφερειακή κατανομή του ξένου πληθυσμού στην Ισπανία δείχνει σαφώς ότι οι γεωργικές περιοχές κατά μήκος των ακτών της Μεσογείου καθώς και της Βαρκελώνης και της Βαλένθια, των Νησιών και της Μαδρίτης αποτελούν βασικοί οικισμοί. Σχεδόν το 80% του συνόλου των αλλοδαπών κατοικούν **σε έξι από τις 17 αυτόνομες περιφέρειες και σε δύο αυτόνομες πόλεις**, δηλαδή (το συνολικό αριθμό) της Καταλονίας, της Μαδρίτης, της Βαλένθια, της Ανδαλουσίας, των Καναρίων Νήσων και της Μούρθια. Μια ματιά στην πυκνότητα του αλλοδαπού πληθυσμού, επιβεβαιώνει σε μεγάλο βαθμό αυτή την κατανομή. Σύμφωνα με αυτό, εκείνες οι περιοχές στις οποίες ο σχετικός ξένος πληθυσμός είναι επάνω από το μέσο όρο 11,3% για τη χώρα είναι: οι κάτοικοι των Βαlearίδων νήσων (20,8%), στη Βαλένθια (16,7%), στη Μαδρίτη (15,9%), στη Μούρθια (15,7%), στην Καταλονία (17,9 %) και στα Καναριες Νήσους (13,6%). Η μικρή αυτόνομη κοινότητα της Λα Ριόχα (13,7%) και της Αραγονία (11,6%) επίσης συγκαταλέγονται μεταξύ αυτής της ομάδας.

Η περιφερειακή κατανομή των επιμέρους εθνικοτήτων απεικονίζει μια διπλή πραγματικότητα μέσα στην εικόνα της μετανάστευσης. Η Ισπανία προσφέρει μια «ανάπαυλα» για τους μετανάστες από τις βόρειες περιοχές της Ευρώπης που βρίσκονται σε αναζήτηση ηλιόλουστων περιοχών στα νότια, ενώ για όσους κατάγονται από την Αφρική και τη Λατινική Αμερική και τις περιοχές νότια της Μεσογείου η Ισπανία αποτελεί μέρος του πλούσιου Βορρά, προσφέροντας ευκαιρίες απασχόλησης. Ως εκ τούτου, οι αλλοδαποί από χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ακόμα) κυριαρχούν στις θερμές περιοχές της Μεσογείου και των Καναρίων Νήσων. Οι Λατινοαμερικάνοι και οι Αφρικανοί κατοικούν, πάνω απ' όλα, στις

μητροπολιτικές περιοχές της Μαδρίτης και της Καταλονίας, όπως η Βαρκελώνη, αλλά μπορούν επίσης να βρεθούν και στις πλούσιες αγροτικές περιοχές (Instituto Nacional de Estadística, 2003).

Σύμφωνα με την *Έρευνα του Εργατικού Δυναμικού*, τα στοιχεία για το πρώτο τρίμηνο του 2008, αναφέρουν ότι τα 3/4 του αλλοδαπού πληθυσμού που βρίσκεται σε παραγωγική ηλικία ήταν διαθέσιμα για την αγορά εργασίας. Η αναλογία στην επικερδή απασχόληση εκείνη την εποχή ανήλθε στο 65%, ενώ οι αριθμοί έχουν αυξηθεί σταθερά τα τελευταία χρόνια. Όσοι ήταν άνεργοι αντιπροσώπευαν το 14,7%, δηλαδή περισσότερο από το 5% από το μέσο όρο για το σύνολο της Ισπανίας. Το ποσοστό των αλλοδαπών εργαζομένων οι οποίοι δεν ήταν αυτοαπασχολούμενοι ανήλθε στο 88%.

Όπως ήταν η κατάσταση για χρόνια, τομείς στους οποίους απασχολούνταν οι περισσότεροι ξένοι εργαζόμενοι ήταν κατ' αρχάς στον τομέα των κατασκευών, ακολουθούμενο από τον ξενοδοχειακό τομέα και την τροφοδοσία, την βιομηχανία, την οικιακή εργασία, το λιανικό εμπόριο, άλλες υπηρεσίες (εταιρείες που προσφέρουν υπηρεσίες σε άλλες εταιρείες) και τέλος τη γεωργία. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αλλοδαποί αποτελούν ένα σημαντικό ποσοστό των εργαζομένων σε αυτούς τους τομείς σε σχέση με το συνολικό εργατικό δυναμικό: στις κατασκευές το ποσοστό αυτό είναι σχεδόν 20%, ενώ στον ξενοδοχειακό τομέα σχεδόν το 25%. Σύμφωνα με την εκτεταμένη εκστρατεία για τη νομιμοποίηση παράνομων μεταναστών το έτος 2005, υπήρξε μια ανοδική τάση στον αριθμό των αλλοδαπών που απασχολούνταν στον τομέα των κατασκευών, του κλάδου ξενοδοχείων και της εστίασης, του λιανικού εμπορίου και άλλων υπηρεσιών ειδικότερα. Αντίθετα, υπήρξε μια σημαντική μείωση της εγχώριας απασχόλησης και μια ελαφρά μείωση του αριθμού των απασχολούμενων στη γεωργία (Pajares, 2007b).

Η σύνθεση του ξένου πληθυσμού στην Ισπανία έχει αλλάξει σημαντικά κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών. Εκτιμώντας το γεγονός ότι οι μετανάστες που προέρχονταν από τη Λατινική Αμερική στο παρελθόν αποτελούσαν την πλειονότητα, οι Ευρωπαίοι αντιπροσώπευαν τη μεγαλύτερη ομάδα λόγω της μετανάστευσης από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη. Επιπλέον, οι Αφρικανοί συνεχίζουν να είναι ένα σημαντικό ποσοστό μεταναστών. Μεταξύ των Ευρωπαίων, οι πολίτες της ΕΕ αντιπροσώπευαν το 80% των αλλοδαπών κατοίκων. Ωστόσο, ο αριθμός αυτός έχει μειωθεί από το 1990, παρά τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το 2008, σύμφωνα με το δημοτικό μητρώο το ποσοστό των πολιτών της ΕΕ μεταξύ των ξένων κατοίκων ήταν μόλις 40,1%, παρά το γεγονός ότι για τους Ρουμάνους η Ισπανία αποτελεί ο δεύτερος πιο ελκυστικός προορισμός στην Ευρώπη μετά την Ιταλία. Επίσης και οι Βούλγαροι έχουν εν τω μεταξύ γίνει πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Pajares, 2007a). Το 2008, οι Ρουμάνοι αντιπροσώπευαν το 31,6% των Ευρωπαίων μεταναστών και το 14% του συνόλου του αλλοδαπού πληθυσμού στην Ισπανία, παρά τις ενδείξεις δείχνουν ότι τείνουν να υποεκπροσωπούνται στο δημοτικό μητρώο. Αυτό τους καθιστά την πιο πολυάριθμη ξένη ευρωπαϊκή υπηκοότητα στην Ισπανία, που ξεπερνά αριθμητικώς τους Βρετανούς (6.7% όλων των αλλοδαπών). Οι ανατολικοευρωπαίοι και ένας ουσιαστικός αριθμός Πορτογάλων μεταναστών έρχονται στην Ισπανία προκειμένου να αποφύγουν την ένδεια στις χώρες τους αλλά και προς αναζήτηση εργασίας. Ωστόσο, βρίσκουν εργασία πρωτίστως ως μη εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό στον τομέα της βιομηχανίας, των κατασκευών και πιο πρόσφατα στη γεωργία. Οι αλλοδαποί πολίτες από τη Βόρεια και τη Δυτική Ευρώπη δύναται να χωριστούν σε δύο ομάδες: η πρώτη αποτελείται από ανθρώπους των επιχειρήσεων, το εξειδικευμένο προσωπικό και διευθυντικά στελέχη διεθνών επιχειρήσεων που ζουν στα αστικά κέντρα, ενώ η δεύτερη κατηγορία αποτελείται από συνταξιούχους που επιθυμούν να περάσουν τη συνταξιοδότησή τους σε ένα ζεστό μεσογειακό κλίμα. Η Ισπανία έχει το μεγαλύτερο άγημα των ξένων συνταξιούχων στην Ευρώπη. Με άλλα λόγια, είναι ο πιο δημοφιλής προορισμός για «μετανάστευση συνταξιοδότησης» ή «ελεύθερου χρόνου ανώτερη μετανάστευση» (Rodriguez, 1998).

Στις αρχές του 2008, οι Αφρικανοί αντιπροσώπευαν το 17,2% του συνόλου των αλλοδαπών στην Ισπανία. Η πλειοψηφία αυτών ήταν Βορειο- Αφρικανοί από τις χώρες του Μαγκρέμπ και ιδίως από το Μαρόκο. Το 71,8% των Μαροκινών ήταν μακράν η μεγαλύτερη αφρικανική εθνικότητα, ενώ από μόνοι τους αντιπροσώπευαν το 12,3% του συνολικού αριθμού των αλλοδαπών κατοίκων. Τα τελευταία χρόνια, οι μετανάστες από την υποσαχάρια Αφρική έχουν έρθει από ένα πιο ευρύ φάσμα χωρών, με τους Νιγηριανούς και τους και τους Σενεγαλέζους να αποτελούν τους μεγαλύτερους αριθμούς. (López García-Berriane 2004, Martín Muñoz 2003).

Η ομάδα των αλλοδαπών από την Αμερική αποτελείται σχεδόν αποκλειστικά από τους Λατινοαμερικάνους, οι οποίοι αντιπροσωπεύουν το 32,8% του συνόλου των αλλοδαπών. Έτσι, έχουν αποτελέσει ένας σημαντικός παράγοντας στη διαμόρφωση της τρέχουσας τάσης της μετανάστευσης. Οι Αργεντινοί, οι Βενεζουελανοί και οι

Κουβανοί αρχικά κυριάρχησαν έναντι άλλων εθνικοτήτων που ήρθαν στην Ισπανία, ως αποτέλεσμα των ιδιαίτερων συνθηκών: δηλαδή, την αυξανόμενη οικονομική δυσπραγία στη Λατινική Αμερική στη δεκαετία του 1990, την εσωτερική σύγκρουση σε ορισμένες χώρες, καθώς και δυσκολίες που συνδέονται με τη μετανάστευση στις ΗΠΑ. Επί του παρόντος λατινοαμερικάνοι από το Εκουαδόρ αποτελούν πάνω από το 1/4 του συνόλου των Λατινοαμερικανών (24,5%), ακολουθούμενοι από τους Κολομβιανούς (16,4%), τους Βολιβιανούς (14%) και τους Αργεντινούς (8,5%). Σε γενικές γραμμές, το Εκουαδόρ και η Κολομβία ήταν κυρίως «υπεύθυνες» για την ταχεία μεταναστευτική ροή της Λατινικής Αμερικής προς την Ισπανία. Κατά συνέπεια, το 2008, το Εκουαδόρ (8%) ήταν η τρίτη μεγαλύτερη ξένη υπηκοότητα μετά από τους Μαροκινούς και τους Ρουμάνους στην Ισπανία. Τα στοιχεία αυτά δεν περιλαμβάνουν τους Λατινοαμερικανούς οι οποίοι δικαιούνται την ισπανική ιθαγένεια λόγω των Ισπανών γονέων ή παππούδων-γιαγιάδων τους, και οι οποίοι ως εκ τούτου, εισήλθαν στη χώρα με ισπανικά διαβατήρια.

Τέλος, μεταξύ του σχετικά μικρού αριθμού των μεταναστών από χώρες της Ασίας, οι Κινέζοι αποτελούν σχεδόν το μισό (συνολικά 4,9%), ενώ οι Πακιστανοί, οι Φιλιππινέζοι και οι Ινδοί εξουσιάζουν το υπόλοιπο της ομάδας και αντιπροσωπεύουν το 38% των Ασιατών αλλοδαπών López García-Berriane 2004, Martín Muñoz 2003).

Κεφάλαιο 5^ο : Κοινωνική πολιτική και Αυτοδιοίκηση-Η κοινωνική ένταξη μέσα από τους ελληνικούς Δήμους

5.1. Η εμπλοκή των Δήμων στη διαδικασία χορήγησης και ανανέωσης αδειών διαμονής

Η διαδικασία χορήγησης αδειών παραμονής-ανανέωσης για τους αλλοδαπούς και τους μετανάστες αποτελεί ευθύνη των Δήμων σύμφωνα με τον ν.2910/2001, ο οποίος εντελώς ξαφνικά αφαίρεσε αυτήν την αρμοδιότητα από τα αστικά κέντρα και την μετέφερε στην Περιφέρεια στους αντίστοιχους ΟΤΑ.

Λόγω του ότι ο νόμος 2910/2001 εφαρμόστηκε αιφνιδιαστικά είχε ως αποτέλεσμα την δημιουργία πολλών προβλημάτων, τα οποία δεν αποτελούσαν αποκλειστικά εσφαλμένοι χειρισμοί των υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όπως ήταν φυσικό σε ένα τόσο μικρό χρονικό διάστημα από την θέσπιση και έναρξη ισχύος του εν λόγω νόμου οι ΟΤΑ δεν πρόλαβαν να οργανωθούν σε επίπεδο στελέχωσης, ούτε ενημερώθηκαν ορθά οι υπάλληλοι για τα νέα τους καθήκοντα κι έτσι παρατηρήθηκε ένα πολύ αρνητικό κλίμα όπου τα ζητήματα που αφορούσαν τους αλλοδαπούς όχι μόνο δεν διευθετούνταν όπως έπρεπε, αλλά οι τελευταίοι πολλές φορές δέχονταν και άσχημη συμπεριφορά από ανίδεους υπαλλήλους.

Στη συνέχεια ο νόμος 3386/2005 για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια είχε ως αποτέλεσμα να ενισχύσει το έργο των Δήμων, πάντα σε επίπεδο Περιφέρειας, μέσα στην νέα κατάσταση που είχε θέσει ο ν.2910/2001 (Τσιούκας, 2007).

Γίνεται αντιληπτό ότι ο ν. 3386/2005 τώρα συγκεντρώνει όλες τις δραστηριότητες μέσω των οποίων οι Δήμοι θα διεκπεραιώνουν τα εξής:

➤ Υπάλληλοι του Δήμου παίρνουν τις αιτήσεις και στη συνέχεια αναλαμβάνουν την χορήγηση και ανανέωση των αδειών διαμονής. Οι πολίτες εισέρχονται στον Δήμο του τόπου διαμονής τους όπου και καταθέτουν τις αιτήσεις που τους ενδιαφέρουν.

➤ Ασκείται έλεγχος για να διαπιστωθεί αν είναι συγκεντρωμένα όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά. Μετά τον σχετικό έλεγχο γίνεται η έκδοση/χορήγηση των αδειών παραμονής.

➤ Με την εφαρμογή καινούργιου συστήματος διεκπεραίωσης αιτήσεων αλλοδαπών το οποίο ανέπτυξε το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. γίνεται η υποβολή των δικαιολογητικών στην αρμόδια υπηρεσία αλλοδαπών του οικείου Δήμου.

➤ Μια καινοτόμα υπηρεσία μέσα στα ειδικά καθήκοντα των Δήμων είναι και η παροχή πληροφόρησης στους πολίτες όσον αφορά στην εξέλιξη της υπόθεσής τους, ενώ στο άμεσο μέλλον θα είναι εφικτή η πρόσβαση των ίδιων των πολιτών σε διαδικτυακή φόρμα των κρατικών αρχών. Οι ίδιες διαδικασίες θα ισχύουν για την αποδοχή και απόρριψη των σχετικών αιτήσεων των αλλοδαπών.

➤ Μέσα στις συλλογικές ευθύνες του Δήμου όσον αφορά στα ζητήματα των αλλοδαπών συγκαταλέγονται και η παραλαβή/διαβίβαση στην Περιφέρεια όλων των αιτημάτων που αφορούν στους αλλοδαπούς ακόμη και όσες αφορούν σε έγκριση εργασίας και μεταβολές στο πρόσωπο του εργοδότη καθώς και στο είδος απασχόλησης.

Τέλος, οι Δήμοι εξυπηρετούν τους αλλοδαπούς και σε μια σειρά άλλων υπηρεσιών διοικητικής μορφής ή αλλιώς ενταξιακού περιεχομένου που αφορούν στα εξής:

- διαδικασία πολιτογράφησης
- χορήγηση ληξιαρχικών πράξεων (γάμοι, γεννήσεις κλπ)
- γενικότερες υπηρεσίες διοικητικής και κοινωνικής φύσεως.

Βασικός σκοπός όλων των προαναφερόμενων μεταβολών ήταν να αλλάξει προς το καλύτερο η παροχή των υπηρεσιών που συνδέονται με τις ανάγκες των αλλοδαπών που ζουν στις περιφέρειες της Ελλάδας, με ιδιαίτερη έμφαση στα θέματα διαμονής και εργασίας και με επιδίωξη την ομαλή ενσωμάτωσή τους στην τοπική κοινωνία. Επιπλέον, το Υπουργείο Εσωτερικών είχε θέσει ως στόχο το σύνολο των υπηρεσιών που σχετίζονται με τα ζητήματα των αλλοδαπών να υλοποιούνται αποκλειστικά από τις υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων αντί για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και τις Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, οι οποίες μέχρι πρότινος μελετούσαν και παρείχαν τις σχετικές άδειες παραμονής.²

2 Αριθμ. 4120/2011/15.2.2011 εγκύκλιος της Δ/σης Μεταναστευτικής Πολιτικής που απευθύνεται στους Γεν. Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της Χώρας με θέμα την εφαρμογή των διατάξεων του 380/2008ΙΕΚ τον Συμβουλίου για την καθιέρωση των αδειών διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, υπό τον τύπο του αυτοτελούς εγγράφου και σταδιακή ανάπτυξη των καταστημάτων μιας στάσης (one stop shop)

Η σταδιακή αλλαγή της δομής των Υπηρεσιών Αλλοδαπών Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων σε υπηρεσίες σε συγκεκριμένο σημείο κρίθηκε υποχρεωτικός για τους εξής λόγους: α) της συγκέντρωσης και επεξεργασίας Βάσης Δεδομένων (ΒΔ) αποκλειστικά από εντεταλμένα όργανα, β) της αναπόφευκτης εφαρμογής αυστηρών και επαρκών μέτρων ασφαλείας και ελέγχου των σχετικών διαδικασιών που αφορούν στη συγκέντρωση/επεξεργασία των βιομετρικών δεδομένων, γ) της ανάγκης ελάττωσης του χρονικού περιθωρίου έκδοσης των αδειών διαμονής και δ) της παροχής ολοκληρωμένων και ικανοποιητικών υπηρεσιών και της τοεπαρκούς πληροφόρησης στους ενδιαφερόμενους πολίτες για τις υποθέσεις τους.

Ο τίτλος διαμονής θα αποτελεί πια μια ηλεκτρονική κάρτα πλαστικοποιημένης μορφής κι όχι η αυτοκόλλητη ετικέτα που ήταν μέχρι σήμερα. Η κάρτα αυτή θα διαθέτει μέσο ηλεκτρονικής αποθήκευσης, δηλαδή θα είναι RFID πλινθίο (τσιπάκι). Η νέα κάρτα που θα ονομάζεται "Κάρτα του Μετανάστη" και θα πάρει τη θέση της άδειας παραμονής. Αυτό το νέο μέτρο αποτελεί στόχο του «Καλλικράτη» των υπηρεσιών μετανάστευσης. Σε όλη την επικράτεια θα συγκροτηθούν 62 σημεία υποδοχής, δηλαδή θα υπάρχει ένα για κάθε νομό εκτός από τις μεγάλες πόλεις (Αθήνα-Θεσσαλονίκη) και τις νησιωτικές περιοχές.

5.2. Προβλέψεις του «Καλλικράτη»

Το Υπουργείο Εσωτερικών σύμφωνα με τις διατάξεις του ελληνικού νόμου «Καλλικράτης» εφάρμοσε αλλαγές στους δήμους με αποτέλεσμα την ελάττωσή τους από 1.034 σε 325 (Ν. 3852 ΦΕΚ 87/Α/ 7.6.2010). Επιπλέον, στους καινούργιους Δήμους προωθήθηκε και υλοποιήθηκε η ιδέα της δημιουργίας και λειτουργίας Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) που αποτελεί ένα ειδικό όργανο αρωγής των μεταναστών με συμβουλευτικό χαρακτήρα, το οποίο θα συμβάλλει στην ομαλή ενσωμάτωση των μεταναστών στην χώρα υποδοχής καθώς και στην γραπτή αποτύπωση και μελέτη των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι αλλοδαποί με σκοπό την εξεύρεση λύσεων στα ζητήματα που απασχολούν τους μόνιμα εγκατεστημένους ξένους πολίτες στη χώρα μας.

Αυτός ο καινούργιος οργανισμός κοινωνικής φύσεως θα αποτελείται από πέντε (5) μέχρι έντεκα (11) μέλη, τα οποία θα συγκροτεί το οικείο δημοτικό συμβούλιο. Θα περιλαμβάνει τον Πρόεδρο του συμβουλίου, τους δημοτικούς συμβούλους, εκπροσώπους φορέων μεταναστών την εκλογή των οποίων θα

αποφασίζει η κοινότητα των μεταναστών, βάσει των κανονισμών που θέτει το κοινοτικό συμβούλιο.

Ο Οδικός Χάρτης Άμεσων Ενεργειών³ ο οποίος απευθύνεται στους αιρετούς των ΟΤΑ έθεσε ως χρονικό όριο συγκρότησης των ΣΕΜ το Α' τρίμηνο του 2011. Παράλληλα με τη συγκρότηση των δημοτικών συμβούλων οι οποίοι επικοινωνούν σε συχνή βάση με τους αλλοδαπούς, στη συνεδρίαση έλαβαν μέρος ως τακτικά μέλη επτά (7) αξιόλογοι στον επαγγελματικό τους χώρο εκπρόσωποι τοπικών συλλόγων μεταναστών από την Αλβανία, το Πακιστάν, το Μπανγκλαντές, την Ουκρανία, την Μουσουλμανική Κοινότητα και τις Φιλιππίνες.

Στο ετήσιο πρόγραμμα που υλοποιήθηκε το 2009 του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης⁴ ανακοινώθηκε το έργο «Υποστήριξη της λειτουργίας των ΣΕΜ». Αντικειμενικός σκοπός η δραστηριοποίηση τόσο των τοπικών θεσμών όσο και της τοπικής κοινωνίας στη διεργασία ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών σε βασικές κοινωνικές υπηρεσίες καθώς και η λειτουργία των ΣΕΜ ως βασικός μοχλός που θα συμβάλλει σε αυτόν τον στόχο.

Τέλος, ο συνολικός προϋπολογισμός και η χρηματοδότηση της δράσης ανήλθε στα 226.000€, με κοινοτική συγχρηματοδότηση ύψους 75%, ενώ με την περάτωση αυτού του προγράμματος παραδόθηκαν δυο σημαντικά έργα. Πιο συγκεκριμένα:

α) Ένα (1) έργο τεχνικής υποστήριξης των ΣΕΜ που αφορά στο σύνολο των Δήμων της ελληνικής επικράτειας και

β) Ένα (1) πρόγραμμα κατάρτισης των εμπλεκομένων στα ΣΕΜ που αφορά στο σύνολο των Δήμων της ελληνικής επικράτειας.

5.3. Η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου

Ως σημείο εκκίνησης της «αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου» αποτέλεσε η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, μέσω της οποίας έγινε επίσημη ανακοίνωσή του. Σύμφωνα με αυτήν την διάταξη (άρθρο 25, παρ. 1) το κοινωνικό κράτος δικαίου έρχεται να συμπληρώσει το κράτος δικαίου ως ταυτόχρονες

3 <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/dimoi.pdf>.

4 Οι πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας έχουν ενισχυθεί από το 2007 με ένα ειδικό μέσο που θα βοηθήσει τα κράτη-μέλη σε εθνικό επίπεδο να αναπτύξουν πολιτικές ένταξης σύμφωνα με τις Κοινές Βασικές Αρχές της πολιτικής ένταξης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και συμπληρωματικά προς το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Αυτό το ειδικό μέσο είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων χωρών.

θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος, μαζί με τη δημοκρατική αρχή και τη διάκριση των εξουσιών.

Επισημαίνεται ωστόσο ότι ο όρος «κράτος δικαίου» άρχισε να επικρατεί από τον μεσοπόλεμο και ιδιαίτερα τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια (Χρυσόγονος, 2003).

Το 1975 ο συντακτικός νομοθέτης με σκοπό την προσφορά κοινωνικής πρόνοιας και την προώθηση της κοινωνικής δικαιοσύνης θεσπίζει ένα σημαντικό αριθμό κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως: το δικαίωμα για δωρεάν παιδεία (άρ. 16 παρ. 4) το δικαίωμα στην υγεία (αρ. 21 παρ. 4), τα δικαιώματα για εργασία καθώς και την κοινωνική ασφάλιση (αρ. 22 παρ. 1 και 5).

Ως κοινωνικό κράτος (βάσει της έννοιας αρ. 25 παρ. 1) χαρακτηρίζεται ένα δημοκρατικό κράτος δικαίου το οποίο επιδιώκει (μέσω της ευθυγράμμισης της κρατικής δράσης) την εδραίωση της κοινωνικής δικαιοσύνης και της κοινωνικής ασφάλισης για την εξασφάλιση της κοινωνικής διαβίωσης για όλους και της ανακούφισης των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων (σε τάξεις, στρώματα και ομάδες) με την ύπαρξη κοινωνικών θεσμών μέσω των οποίων οι οικονομικά μειονεκτούντες πολίτες θα βοηθηθούν (π.χ. δωρεάν παιδεία, εθνικό σύστημα υγείας, κοινωνική ασφάλιση κλπ). Ο στόχος είναι να προληφθεί η κοινωνική αδικία και αναταραχή (Χρυσόγονος, 2003).

5.4. Τοπικές Κοινωνικές πολιτικές

Τις τελευταίες δεκαετίες η Ευρώπη γνώρισε διάφορες φάσεις της μετανάστευσης. Για ποικίλους λόγους σήμερα οι πιο πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης γίνονται χώρες υποδοχής μεταναστών. Αυτή η πραγματικότητα, η οποία είναι νέα σε ορισμένες χώρες και περιφέρειες, έχει προκαλέσει μια διαφοροποίηση των πολιτικών αυτών οι οποίες πια έχουν επικεντρωθεί σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, δηλαδή στις τοπικές και περιφερειακές κοινότητες. Και σε αυτό το πλαίσιο οι πρακτικές εφαρμογές για τους μετανάστες όσον αφορά την ισότιμη πρόσβασή τους στις δημόσιες υπηρεσίες θα πρέπει να αντιμετωπίζονται σε κεντρικό (εθνικό) επίπεδο. Έτσι, ενώ η μεταναστευτική πολιτική ρυθμίζεται και οργανώνεται σε εθνικό επίπεδο, ωστόσο οι δράσεις και τα αποτελέσματά της γίνονται αντιληπτά σε τοπικό (περιφερειακό και δημοτικό) επίπεδο.

Καθώς οι αποκεντρωμένες αρχές του ΟΤΑ έχουν επίγνωση των τοπικών αναγκών, σήμερα μέσα από τις κατάλληλες μεταρρυθμίσεις παρέχουν κοινωνικές

υπηρεσίες ζωτικής σημασίας (για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών) όπως είναι η εκπαίδευση, η υγειονομική περίθαλψη και η κοινωνική πρόνοια, ενώ έχουν ξεκινήσει καινοτόμους τρόπους για την αύξηση της συμμετοχής των μεταναστών πολιτών. Επίσης, ο πολίτης ζητά δικαιωματικά από την τοπική αυτοδιοίκηση να μεριμνά για όλες τις πτυχές της αστικής ζωής του, πέρα από τις κύριες υπηρεσίες που παρέχουν οι τοπικές αρχές όπως: οδοποιία, δημόσιος φωτισμός, οδικές μεταφορές και ασφάλεια, ύδρευση και αποχέτευση, αποκομιδή σκουπιδιών κλπ. (Guy Burgel, 2008).

Το Σύνταγμα του 1975/86/2001/2008 (άρθρο 102 παρ.1) εξασφαλίζει και τους δυο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τους παραχωρεί σημαντική διοικητική και οικονομική ανεξαρτησία. Έτσι, το καθεστώς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης καθορίζεται από τον Ν. 3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων). Επιπλέον, το άρθρο 102 παρ.1 παρέχει στους ΟΤΑ το δικαίωμα να έχουν μόνο αυτοί την εξουσία διοίκησης των τοπικών αρχών. Μέσω αυτής της δυνατότητας γίνεται αντιληπτό ότι όλα τα τοπικά ζητήματα εντάσσονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των ΟΤΑ (Τσουντας, Τριανταφυλλοπούλου, 2009).

Ο καινούργιος Κώδικας περιλαμβάνει μια ουσιαστική δέσμη αρμοδιοτήτων για τοπικές υποθέσεις οι οποίες κατατάσσονται βάσει του άρθρου 75 του Ν.3463/2006 σε επτά ζωτικούς τομείς: 1) Ανάπτυξη, 2) Περιβάλλον, 3) Ποιότητα Ζωής και Εύρυθμη Λειτουργία Πόλεων και Οικισμών, 4) Απασχόληση, 5) Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη, 6) Παιδεία, πολιτισμός και αθλητισμός και 7) Πολιτική Προστασία. Βασική επιδίωξη αυτού του νέου Κώδικα είναι να προβάλλει τη σπουδαιότητα του ρόλου των ΟΤΑ και το σημαντικό έργο κοινωνικής πολιτικής που ασκούν, με περαιτέρω ανάπτυξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο εν λόγω κώδικας πρωτοπορεί όσον αφορά το σκοπό του καθώς αναδεικνύει σοβαρά ζητήματα όπως: η καλλιέργεια της αλληλεγγύης και της κοινωνικής συνοχής, η δυνατότητα σύμπραξης σε θέματα κοινωνικής πολιτικής μεταξύ φορέων με σκοπό να μπορέσουν να ξεπεραστούν μια σειρά προβλημάτων που ταλανίζουν την τοπική κοινωνία.

Επιπλέον, γίνεται αναφορά σε κρατικής μορφής αρμοδιότητες που τόσο οι Δήμοι όσο και οι Κοινότητες φέρνουν εις πέρας και οι οποίες έχουν ανατεθεί στους ΟΤΑ. Μερικές από αυτές τις αρμοδιότητες επικεντρώνονται στα εξής ζητήματα: τήρηση του δημοτολογίου και του μητρώου αρρένων, τήρηση των ληξιαρχικών βιβλίων, χορήγηση άδειας πολιτικού γάμου, δημιουργία, συντήρηση και λειτουργία κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης νεκρών, τήρηση των υποχρεώσεων που

αναφέρει η ισχύουσα νομοθεσία σχετικά με τις εκλογές, την ιθαγένεια, τους αλλοδαπούς και τη μετανάστευση. Η ενδυνάμωση του ρόλου των ΟΤΑ είναι φανερή σε μια σειρά δραστηριότητες κοινωνικής φύσεως με σκοπό την εξυπηρέτηση του πολίτη και της κάλυψης βασικών αναγκών του.

Ειδικότερα: υιοθετούνται προγράμματα με σκοπό την υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων με την παροχή σε υπηρεσίες υγείας, συμβουλευτικής στήριξης, υποστήριξη και αποκατάσταση ΑΜΕΑ, συμβουλευτικής στήριξης των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας κλπ. Επίσης: συμμετοχή σε δράσεις που αποσκοπούν στην υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα της βρεφικής και παιδικής ηλικίας και της τρίτης ηλικίας, καθώς και λειτουργία βρεφονηπιακών σταθμών. βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, κέντρων ανοικτής περίθαλψης και ημερήσιας φροντίδας. ψυχαγωγίας, και αναψυχής ηλικιωμένων, γηροκομείων κ.λ.π.(Τσουντας, Τριανταφυλλοπούλου, 2009).

5.5. Το σύστημα των δομών κοινωνικής πολιτικής

5.5.1. Η κοινωνική διοίκηση σε τοπικό επίπεδο

Οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης ως εκ τούτου στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες χαρακτηρίζονται ολοένα και περισσότερο ως πρώτη θύρα εισόδου στο σύστημα των δικαιωμάτων του πολίτη. Έτσι, σε τοπικό επίπεδο οι πολίτες εκφράζουν τις ανάγκες τους, από την κατ οίκον φροντίδα και την υγεία έως την εκπαίδευση, η οποία μέσω του δημοτικού συστήματος πρόνοιας ασκεί πίεση στο σύνολό της. Είτε μέσω τοπικών δράσεων είτε ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών (HOATZON. EQUAL) υιοθετήθηκαν πολιτικές κοινωνικής προστασίας όπως τα Κέντρα Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων και το Βοήθεια στο Σπίτι. Η καινούργια προσέγγιση εφαρμόζει μια κοινωνική πολιτική που αποσκοπεί στην ενδυνάμωση της κοινωνικής αλληλεγγύης και στη δυνατότητα σε μεγαλύτερο βαθμό της συμμετοχής των πολιτών (Μπιτσάνη και Τσέκος, 2008).

5.5.2. Εξασφάλιση της πρόσβασης των μεταναστών σε όλες τις υπηρεσίες

Για όλους τους Δήμους ιδιαίτερα σημαντική θεωρείται η έμφαση που πρέπει να δώσουν με σκοπό την απρόσκοπτη πρόσβαση των μεταναστών σε όλες τις υπηρεσίες. Αυτό περιλαμβάνει τη διασφάλιση ότι όλοι οι κάτοικοι έχουν πρόσβαση σε ένα ευρύ φάσμα από βασικούς τομείς υπηρεσιών όπως η υγειονομική περίθαλψη,

η εκπαίδευση, τα προγράμματα στήριξης του εισοδήματος, η οικονομικά προσιτή στέγαση, η βοήθεια για τη μετεγκατάσταση, η κοινωνική βοήθεια καθώς και η πρόσβαση σε διάφορες νομικές υπηρεσίες. Όλη αυτή η δράση θα συμβάλλει στην ομαλή ένταξη των μεταναστών στην τοπική κοινωνία (Γκάτζμεντ Καπλάνι, 2007).

Επιπλέον οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να βρίσκονται σε συνεχή συνεργασία με οργανώσεις μεταναστών, διεθνείς αναπτυξιακούς οργανισμούς, ΜΚΟ και άλλους φορείς. Αυτή η συνεργασία θα συμβάλλει στον εποικοδομητικό διάλογο μεταξύ όλων των φορέων και της ανάπτυξης προγραμμάτων που θα αφορούν την εκπαίδευση και την αμοιβαία πολιτισμική εξοικείωση με σκοπό να αντιμετωπιστούν δυναμικά κοινωνικά ζητήματα όπως: η ξενοφοβία και ο ρατσισμός τα οποία διαμορφώνουν μια λανθασμένη εικόνα-εντύπωση εναντίων των μεταναστών που ζουν στους διάφορους δήμους της χώρας.

5.6. Στοχευμένες δράσεις προς τους μετανάστες

5.6.1. Δήμος Αθηναίων

Κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας ο Δήμος Αθηναίων έχει δείξει ιδιαίτερο ενδιαφέρον ενθαρρύνοντας την ανάπτυξη του Κέντρου Εξυπηρέτησης Αλλοδαπών (Δεκέμβριος 2004). Έτσι το ΚΕΑ επεδίωξε να συμπεριλαμβάνει στους κόλπους του τόσο διοικητικές υπηρεσίες οι οποίες φέρνουν εις πέρας ζητήματα που αφορούν τους μετανάστες, όπως: την χορήγηση αδειών διαμονής αλλοδαπών τρίτων χωρών, όσο και ειδικές υπηρεσίες οι οποίες συμβάλλουν στην δημιουργία δράσεων για την ομαλή κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Ακολουθώντας την αρχή «ένα σημείο- πολλαπλή εξυπηρέτηση» το ΚΕΑ στον ίδιο κτιριακό χώρο συνυπάρχει με το Διαπολιτιστικό Κέντρο, το οποίο από την έναρξη λειτουργίας του (2008) αποβλέπει στην υλοποίηση σημαντικών προγραμμάτων ένταξης των μεταναστών οι οποίοι ζουν στην Αθήνα.

5.6.1.1. Δραστηριότητες & Προγράμματα

α) Το Διαπολιτισμικό Κέντρο (Δ.Κ.) σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ) ανέπτυξαν ένα πρωτοποριακό πρόγραμμα που περιλαμβάνει υπηρεσίες που θα προσφέρονται στο Δήμο Αθηναίων ειδικά για τους αλλοδαπούς. Ο στόχος είναι η προώθηση των μεταναστών με την ελεύθερη πρόσβαση στις υπηρεσίες αυτές ως βασική προϋπόθεση για την ένταξή τους στην

ελληνική κοινωνία. Η πρώτη βασική υπηρεσία περιλαμβάνει μαθήματα ελληνικών και ονομάζεται «Η μαμά μαθαίνει ελληνικά». Αφορά μητέρες παιδιών που είναι εγγεγραμμένα στους παιδικούς σταθμούς του Δήμου. Μετά την παρακολούθηση της συγκεκριμένης διδακτέας ύλης, χορηγείται πιστοποίηση ελληνομάθειας. Εκτιμάται ότι το έτος 200, 147 μητέρες παρακολούθησαν τα μαθήματα του προγράμματος, ενώ το 2009 930 μητέρες και τέλος το 2010 558 μητέρες.

β) Μια εξίσου σημαντική πρωτοβουλία που αφορά στους μετανάστες μέσω του ΔΚ, είναι η υπηρεσία κατάρτισης αλλοδαπών μέσω των Microsoft Hellas και ECDL η οποία προσφέρει σεμινάρια κατάρτισης βασικών δεξιοτήτων στους Η/Υ συνολικής διάρκειας 60 ωρών, τα οποία είναι προσβάσιμα στους μετανάστες, τους αιτούντες άσυλο καθώς και τους πρόσφυγες. Με την ολοκλήρωση των μαθημάτων στους συμμετέχοντες θα δοθεί το αναγνωρισμένο πιστοποιητικό ECDL. Βασικός στόχος η απόκτηση γνώσεων θα είναι ένα πλεονέκτημα για τους μετανάστες καθώς στο βιογραφικό τους θα προσθέσουν τους Η/Υ και θα μπορούν να βρουν ευκολότερα εργασία.

γ) Από το 2009 το Διαπολιτισμικό Κέντρο της Διεύθυνσης Αλλοδαπών λειτουργεί από κοινού με την καλλιτεχνική εταιρεία «Αργώ» (Σαββατοκύριακο 25-26 Απριλίου και 2-3 Μαΐου) όπου διοργάνωσαν στο συνονόματο θέατρο παραστάσεις ειδικά για τα παιδιά των αλλοδαπών που ζουν στην Αθήνα με τίτλο «Θέατρο για τα παιδιά από τη Γειτονιά μας». Επρόκειτο για έργα των δυο παιδιών θιάσων, του National Theater of Children (από την Αλβανία) καθώς και το Theater PAN (από τη Βουλγαρία) τα οποία έδωσαν παραστάσεις το καθένα στη δική του γλώσσα.

δ) Τον Νοέμβριο του 2009 το Δ. Κ. ενίσχυσε την εκδήλωση που διοργάνωσαν από κοινού η Μ.Κ.Ο. ΚΑΣΑΠΙ με την Μ.Κ.Ο Migrants Rights International σε συνδυασμό με το 3ο Παγκόσμιο Φόρουμ για την Μετανάστευση με τίτλο: «Παγκόσμιες Δράσεις για την Μετανάστευση, Ανάπτυξη και Ανθρώπινα Δικαιώματα». Η εκδήλωση αυτή έλαβε χώρα στην Τεχνόπολις του Δήμου Αθηναίων, ενώ υπήρχαν ακόμη εργαστήρια, επισκέψεις σε φορείς που δραστηριοποιούνται στα μεταναστευτικά ζητήματα καθώς και πολιτιστικές εκδηλώσεις.

ε) Με την έκδοση του παιδικού βιβλίου «Παραμύθια από την πατρίδα μας» το οποίο αναπτύχθηκε μέσα από το πρόγραμμα «Η μαμά μαθαίνει ελληνικά» και περιλαμβάνει ζωγραφιές και μικρά κείμενα που έχουν φτιάξει οι μητέρες με τα παιδιά τους.

στ) Εκδηλώσεις: Για την γιορτή της γυναίκας πραγματοποιήθηκε εκδήλωση (Ημέρα της γυναίκας) το 2010 μέσω δραστηριότητας που ανέπτυξε το Συμβούλιο των μεταναστών μαζί με αντιπροσώπους από τους Συλλόγους Μεταναστών. Υλοποίησαν μια μουσικοχορευτική παράσταση που περιελάμβανε παραδοσιακούς χορούς και τραγούδια από τις εξής χώρες: Αλβανία, Ρωσία, Ουκρανία, Ρουμανία, Μολδαβία, Φιλιππίνες και Μπαγκλαντές.

ζ) Φεστιβάλ «Αίγυπτος στην Αθήνα». Υλοποιήθηκε τον Απρίλιο του 2010. Βασικός σκοπός ήταν να έρθει σε επαφή το ελληνικό κοινό με τον αιγυπτιακό πολιτισμό καθώς και η ανακάλυψη κοινών στοιχείων ανάμεσα στην Ελλάδα και την Αίγυπτο.

Το Φεστιβάλ αποτελούνταν από τρεις ενότητες οι οποίες ήταν οι εξής:

1) ομιλίες με θεματολογία την αιγυπτιακή λαογραφία και λογοτεχνία καθώς και η ταυτόχρονη παρουσία της αιγυπτιακής με την ελληνική κοινότητα.

2) παιδική ζώνη με παράσταση Θεάτρου σκιών στα Ελληνικά (Καραγκιόζης) και στα Αραβικά (Aragoz) και

3) καλλιτεχνικά δρώμενα με αιγυπτιακή μουσική και κουζίνα.

η) Με την υποστήριξη του ΔΚΔΑ ο Δήμος Αθηναίων έλαβε μέρος δυναμικά ως μέλος στα δυο σπουδαιότερα Δίκτυα που διαθέτει η Ευρώπη: το Clip και το EUROCITIES, τα οποία αποβλέπουν στη δόμηση της ανταλλαγής απόψεων, ιδεών και εμπειριών ανάμεσα στα ευρωπαϊκά κράτη με σκοπό την ομαλή ένταξη των μεταναστών. Το Clip (Network of Cities for Local Integration Policy) -με τη συμμετοχή 30 πόλεων- μεριμνά αφενός για την ανταλλαγή εμπειριών και απόψεων ανάμεσα σε δήμους, ΟΤΑ και δημοσίων υπηρεσιών και αφετέρου στην εξεύρεση λύσεων για την ανάπτυξη δράσεων που θα συμβάλλουν στην ένταξη των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο. Περιλαμβάνει τέσσερις (4) ερευνητικές μονάδες που ασχολούνται με τα εξής ζητήματα:

(1) Πρόσβαση στη στέγαση

(2) Πολιτικές σε σχέση με την απασχόληση και την ισότητα στο πλαίσιο των διοικήσεων της πόλης και στην παροχή των υπηρεσιών τους

(3) Διαπολιτισμικές πολιτικές και σχέσεις μεταξύ ομάδων (intergroup), ενώ έχουν υλοποιηθεί μελέτες περιπτώσεων για την Αθήνα

(4) μια επισκόπηση των πολιτικών και των προγραμμάτων για την προώθηση της επιχειρηματικότητας των μεταναστών ως μέρος μιας τοπικής οικονομικής ανάπτυξης και στρατηγική ενσωμάτωσης των μεταναστών.

θ) Το Δίκτυο EUROCITIES, το οποίο αποτελεί το μεγαλύτερο των ευρωπαϊκών πόλεων, αναπτύχθηκε το 1986 και έχει ως σκοπό να αναπτύσσει επικοινωνιακές σχέσεις με τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης 130 μεγάλων πόλεων από 30 ευρωπαϊκές χώρες. Χαρακτηρίζεται ως μια δυνατή φωνή των πόλεων της Ε.Ε., ενώ οι δράσεις του δικτύου βοηθά ουσιαστικά στην ανάπτυξη και την εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών, της νομοθεσίας και των προγραμμάτων δημιουργούνται ειδικά για τις πόλεις. Γενικότερα αυτό το δίκτυο ασχολείται με ένα ευρύ πεδίο κοινωνικών ζητημάτων όπως είναι η οικονομική ανάπτυξη και η πολιτική συνοχής, το περιβάλλον, οι μεταφορές και η κινητικότητα, η απασχόληση καθώς και κοινωνικά ζητήματα, αλλά και με τον πολιτισμό, την εκπαίδευση, τη κοινωνία της γνώσης και της πληροφορίας καθώς και παροχή δημόσιων υπηρεσιών.

ι) Το πρόγραμμα Social Inclusion in Urban Regeneration Through Cultural Heritage (SURCH) αποτελεί ένα θεματικό δίκτυο το οποίο στη βάση του έχει ως καθήκον να μελετήσει και να εξερευνήσει τις τάσεις και τις μεθόδους που απαιτούνται για να διατηρήσουν και να υποστηρίξουν τον μετανάστη πολίτη χωρίς αποκλεισμούς με μέτρα σε έργα αστικής ανάπτυξης. Έτσι, στην καθημερινότητα του πολίτη οι παραδόσεις, η πολιτιστική κληρονομιά και η ανάπτυξη είναι τα βασικά χαρακτηριστικά που πρέπει απαραίτητως να παραμείνουν ενωμένα σε κάθε κοινωνικό ιστό μέσω της αστικής ανανέωσης.

Σε αυτό το πρόγραμμα μελετήθηκαν πέντε πόλεις στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Αθήνα (Ελλάδα), Βαλέτα (Μάλτα), Λευκωσία (Κύπρος), Cork (Ιρλανδία) και Kaunas (Λιθουανία). Το δίκτυο διερεύνησε την εμπειρία των προαναφερόμενων πόλεων από την αστική αναγέννηση, με έμφαση στην κοινωνική ένταξη μέσω της ενεργούς χρήσης της πολιτιστικής κληρονομιάς. Οι πέντε πόλεις - ως εταίροι στο πρόγραμμα - είχαν από κοινού (συλλογικά) τις γνώσεις τους και είχαν αναπτύξει νέες γνώσεις στον τομέα αυτό, μέσω της ανταλλαγής απόψεων και εμπειριών, ενώ είχαν αποκομίσει τα αποτελέσματα αυτής της κοινής προσπάθειας στην καθημερινή τους εργασία με τοπικούς εταίρους.

Το δίκτυο επικεντρώνεται στην πολιτιστική κληρονομιά ως βάση της κοινωνικής ένταξης, και ιδίως όσον αφορά τα εξής:

- ◆ δημιουργία αμοιβαίας κατανόησης μεταξύ των τοπικών φορέων στην αστική αναγεννημένη (αναζωογονημένη) συνεργασία
- ◆ προώθηση της ένταξης των κοινοτήτων στη λήψη αποφάσεων με όφελος και από τις δυο πλευρές το οποίο μοιράζονται λόγω της ανάπτυξης

♦ συμβάλλοντας με τη διαπολιτισμική ευαισθητοποίηση και κατανόηση των αξιών από επίπεδο τοπικής κοινότητας, σε εθνικό, διακρατικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

5.6.2. Δήμος Λαυρίου

Στο Δήμο Λαυρίου η διευκόλυνση της κοινωνικής ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού έγινε μέσα από διάφορες δράσεις. Πιο συγκεκριμένα ο δήμος ολοκλήρωσε το πρόγραμμα «Ορίζοντες-Δράσεις Εργασιακής και κοινωνικής Ενσωμάτωσης» το οποίο περιελάμβανε την ανάπτυξη του Κέντρου Αντιρατσιστικής Υποστήριξης και παράλληλα του Κέντρου Παιδείας Πολύ-πολιτισμικής μορφής.

Εκτιμάται ότι τα έργα προϋπολογισμού δαπάνης ήταν 114.000 ευρώ, ενώ αποτέλεσε μια πρόταση της πρωτοβουλίας EQUAL. Επιπλέον, πραγματοποιήθηκαν διάφορες δράσεις πολιτιστικής φύσεως (έκθεση ζωγραφικής, ξενάγηση των μεταναστών σε Μουσείο που διαθέτει ο Δήμος). Ωστόσο, σήμερα δεν υφίστανται το εν λόγω πρόγραμμα, ενώ τα προαναφερόμενα Κέντρα είναι εκτός λειτουργίας.

Το πρόγραμμα «ΑΚΤΙΝΕΡΓΕΙΑ» στο οποίο έλαβαν μέρος από κοινού ο Δήμος Λαυρεωτικής και η Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Λαυρίου με τη σύμπραξη του Ελληνικού Ερυθρού Σταυρού. Το έργο υλοποιήθηκε επίσης υπό την αιγίδα της κοινοτικής πρωτοβουλίας EQUAL του Άξονα 5 "Αιτούντες Άσυλο" και Μέτρο 5.1.: "Υποστήριξη της κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης των αιτούντων άσυλο". Τα συνολικά έξοδα προϋπολογισμού ανήλθαν σε 135.000.000 ευρώ. Το πρόγραμμα αυτό συγχρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο καθώς και το Ελληνικό Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας. Από την ολοκλήρωση του προγράμματος δόθηκε έμφαση στις εξής προτεραιότητες:

α) Έκδοση γενικού εντύπου (οδηγός πόλης) που περιέχει πληροφορίες πρακτικού χαρακτήρα ειδικά για πρόσφυγες. Το βιβλίο έχει τίτλο «ΛΑΥΡΙΟ, Περιήγηση στην Πόλη»

β) Αποκατάσταση Κτιρίου με σκοπό αυτό να δοθεί για την λειτουργία Διαπολιτισμικού Κέντρου

γ) Αθλητικές Δραστηριότητες- Πρόσληψη 3 Γυμναστών- εξωτερικών συνεργατών με σκοπό την εφαρμογή αθλητικών προγραμμάτων ειδικά για πρόσφυγες και μετανάστες.

Επισημαίνεται ότι και το πρόγραμμα «AKTINERGEIA» είχε την ίδια τύχη με το προηγούμενο, καθώς ο δήμος δεν μερίμνησε για την ανανέωσή του ούτως ώστε να συμπεριληφθεί και την επόμενη χρονική περίοδο.

Το Διαπολιτισμικό Κέντρο Λαυρίου στεγάστηκε στο χώρο του Παλαιού Μηχανουργείου και το οποίο ανέπτυξε μια σειρά προγραμμάτων με σκοπό την κοινωνική ένταξη των μεταναστών καθώς και την επαγγελματική τους κατάρτιση.

Για να κατανοήσουν οι Έλληνες πολίτες ποιες είναι οι ανάγκες που έχουν οι μετανάστες και οι αλλοδαποί και τι προβλήματα αντιμετωπίζουν ερχόμενοι στην χώρα μας, τα προγράμματα που δημιουργήθηκαν είχαν έναν επιπλέον στόχο: στην ενημέρωση των Ελλήνων γι' αυτά τα τόσο λεπτά θέματα ούτως ώστε να ευαισθητοποιηθούν και να άρουν όποια προκατάληψη (συναισθήματα ρατσισμού, ξеноφοβίας) μπορεί προηγουμένως να είχαν για τους αλλοδαπούς. Επιπλέον, οι διάφορες δραστηριότητες του δήμου Λαυρίου ενθαρρύνουν την συμμετοχή Ελλήνων και αλλοεθνών σε κοινές εκδηλώσεις και προγράμματα.

Τέλος, το Γραφείο παροχής κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών λειτουργεί στο Δήμο Λαυρεωτικής και στεγάζεται στο Δημαρχείο του Λαυρίου με σκοπό να εξασφαλίσει στους αλλοδαπούς και τους πρόσφυγες την πρόσβαση σε βασικές κοινωνικές υπηρεσίες. Επίσης, όλες οι προαναφερόμενες δράσεις στόχευσαν στην μείωση του κοινωνικού αποκλεισμού. Αυτό βρίσκεται στο επίπεδο του συνόλου των όλων των μέτρων που αναπτύχθηκαν μέσα από το πρόγραμμα EQUAL μέσα από την ανάπτυξη των κοινωνικών πολιτικών και την εξασφάλιση των δικαιωμάτων των αλλογενών-μεταναστών σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο (δικαίωμα στην εργασία, στην υγεία, στην αξιοπρεπή στέγαση, την εκπαίδευση κλπ).

5.6.3. Αποσπασματικές δράσεις και δράσεις διαπολιτισμού

Το ελληνικό πρόγραμμα της κοινοτικής πρωτοβουλίας EQUAL του Άξονα 5, στοχεύει στους αιτούντες άσυλο και αναπτύχθηκε μέσα από ένα ενιαίο μέτρο για το σύνολο της εθνικής επικράτειας. Ο 5ος άξονας εφαρμόστηκε σε πολλούς δήμους με επιτυχία, καθώς κατόρθωσε να ασκήσει σημαντική επιρροή και να τεθεί στην ατζέντα πολλών ευρωπαϊκών πολιτικών με σκοπό την προώθηση σοβαρών ζητημάτων όπως: την απασχόληση, την επαγγελματική κατάρτιση και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Οι ομάδες στις οποίες απευθύνεται αυτό το πρόγραμμα είναι οι νέοι, οι γυναίκες, οι απασχολούμενοι με ελλειπείς γνώσεις, οι αιτούντες άσυλο,

τα ΑΜΕΑ, οι μετανάστες, οι παλιννοστούντες, οι φυλακισμένοι, οι αποφυλακισμένοι και ανήλικοι παραβάτες, τα απεξαρτημένα άτομα, οι Πομάκοι και οι Τσιγγάνοι.

Παραθέτουμε συνοπτικά μερικές κοινωνικές δράσεις που πραγματοποιήθηκαν από τους δήμους τόσο του νομού Αττικής όσο και σε όλη την επικράτεια και αφορούσαν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών.

α) οι **Δήμοι Αιγάλεω και Ν. Ιωνίας Αττικής** καθώς και ο **Νομός Ξάνθης** εφάρμοσαν πιλοτικά το «Κέντρο Μεταπληροφόρησης και Ανάδειξης Τεχνικών Δεξιοτήτων για Παλιννοστούντες, Πρόσφυγες». Σκοπός ήταν η επιδίωξη ισότιμης ένταξης μεταναστών στην αγορά εργασίας καθώς και στην καταπολέμηση ρατσιστικής και ξενοφοβικής συμπεριφοράς.

β) Ο **Δήμος Αγίας Βαρβάρας** Αττικής προσφέρει υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας ενώ παράλληλα λειτουργεί Γραφείο Συμβουλευτικών Υπηρεσιών το οποίο είναι ανοικτό για όλες τις ευπαθείς ομάδες, συμπεριλαμβανομένων των προσφύγων και μεταναστών οι οποίοι έχουν επαυξημένες ανάγκες.

γ) Ο **Δήμος Θεσσαλονίκης** έλαβε μέρος στην αναπτυξιακή σύμπραξη «Δίκτυο για την προώθηση των πολυπολιτισμικών Μέσων Ενημέρωσης». Επιδίωξη του προγράμματος ήταν η ανάπτυξη επαφών μεταξύ των ομάδων στόχου (μεταναστών, ομογενών, προσφύγων). Η δράση αυτή είχε ως αποτέλεσμα να ενημερωθεί η ομάδα που συμμετείχε γι' αυτές τις δράσεις και επιπλέον τα ΜΜΕ να πληροφορήσουν το κοινό για τις δράσεις που στοχεύουν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών.

δ) Ο **Δήμος Αθηναίων και οι Δήμοι Πειραιά, Καλλιθέας, Ταύρου, Άνω Λιοσίων και Νέας Ιωνίας**. Σε όλους αυτούς τους δήμους οργανώθηκαν σεμινάρια με σκοπό την κατάρτιση του διοικητικού προσωπικού που εξυπηρετούν μετανάστες και πρόσφυγες (Νοέμβριος 2003). Το 2004 πραγματοποιήθηκε ο δεύτερος κύκλος σεμιναρίων για τους υπαλλήλους του Κέντρου Εξυπηρέτησης του Δήμου Αθηναίων. Εκτιμάται ότι το σύνολο των συμμετεχόντων ήταν 119 άτομα.

ε) Ο **Δήμος Θουρίας Μεσσηνίας** έλαβε μέρος στο πρόγραμμα «Εύξεινη Πόλη» το οποίο αφορούσε τόσο στους πολίτες της Μεσσηνίας όσο και στους μετανάστες. Πιο συγκεκριμένα, δράσεις για την κοινωνική ένταξη των μειονεκτούντων ομάδων στην αγορά εργασίας μέσω πληροφόρησης και συμβουλευτικής υποστήριξης. Το πρόγραμμα αυτό ήταν ανοικτό για νέους κάτω από 25 ετών, για μετανάστες, για μακροχρόνια ανέργους άνω των 45, ειδικές πολιτισμικές ομάδες (Τσιγγάνοι) (Μπιτσάνη και Τσέκος, 2008).

στ) Ο Δήμος Δράμας μέσω του «Ολοκληρωμένου Σχεδίου Παρέμβασης» είχε διπλό σκοπό: αφενός την εξάλειψη της ανεργίας και αφετέρου την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος **Ανατ. Μακεδονίας & Θράκης** που αφορούσε παλιννοστούντες και οικονομικούς μετανάστες.

5.6.4. Δράσεις του ΕΤΕ που υλοποιήθηκαν από τους Δήμους

Οι δράσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας έχουν ενδυναμωθεί από το 2007 με σκοπό να ενθαρρύνουν τις χώρες της Ε.Ε. να προωθήσουν πολιτικές οι οποίες θα είναι εναρμονισμένες με τις Κοινές Βασικές Αρχές της πολιτικής ένταξης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σε συνεργασία με το **Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο**.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο είναι ένα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ που έχει συσταθεί για να μειώσει το χάσμα στο βιοτικό επίπεδο μεταξύ περιφερειών και μεταξύ των ανθρώπων αλλά και να προωθήσει την απασχόληση και την οικονομική και κοινωνική συνοχή σε ολόκληρη την Ευρώπη. Ωστόσο, το ειδικό μέσο το οποίο συμβάλλει σε όλα τα προαναφερόμενα είναι το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών (ΕΤΕ)**. Επιδίωξή του είναι να εφαρμοστούν οι ακόλουθοι σκοποί:

1) να συμβάλλει στην ενθάρρυνση και την εφαρμογή των διαδικασιών εισδοχής που έχουν σχεδιαστεί για να ενισχύσουν τη διαδικασία κοινωνικής ένταξης

2) να ενισχύσει τις κατάλληλες διεργασίες με σκοπό τη διευκόλυνση της ένταξης, ιδιαίτερα των νεοεισερχομένων υπηκόων τρίτων χωρών στην τοπική κοινωνία

3) Βοηθά και ενισχύει το έργο των χωρών της ΕΕ ούτως ώστε να μπορέσουν να εφαρμόσουν απρόσκοπτα τις πολιτικές που αφορούν στην ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών

4) ενθαρρύνει τις δράσεις για ανταλλαγή πληροφοριών ανάμεσα στα κράτη μέλη καθώς και αποτίμηση των εφαρμογών πολιτικής που αφορούν στην ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών.

Με σκοπό την εφαρμογή των προαναφερόμενων το Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών σχεδίασε και υλοποίησε για την περίοδο 2007-2013 πρόγραμμα που θα εξασφάλιζε τα κοινωνικά και ατομικά δικαιώματα των

μεταναστών σε τομείς όπως: την εκπαίδευση και την επιμόρφωση των μεταναστών τρίτων χωρών.

1) Έτσι το 2007, στο ετήσιο πρόγραμμα για την **Προτεραιότητα 1** ολοκληρώθηκε η **Δράση 1.3.** που αφορούσε στον εκπαιδευτικό κύκλο «*Πρόγραμμα μαθημάτων ελληνικής γλώσσας και Ιστορίας σε μητέρες μετανάστριες*», το οποίο υλοποίησε ο Δήμος Αθηναίων. Το πρόγραμμα περιελάμβανε: α) κύκλους μαθημάτων, διάρκειας 120 ωρών έκαστος για το έτος 2009. Εκτιμάται ότι το εν λόγω πρόγραμμα παρακολούθησαν συνολικά 400 γυναίκες από τις 800 που ήταν διαμορφωμένο να καλύψει, β) το πρόγραμμα παρείχε σε όλες τις μαθήτριες ένα έντυπο με τον κύκλο όλων των μαθημάτων, ενώ κατά το πέρας του προγράμματος δόθηκε πιστοποιητικό.

2) Με την προκήρυξη της Δράσης 3.1. υλοποίησε κύκλους μαθημάτων διαπολιτισμικής επιμόρφωσης ειδικά για τους δημόσιους υπαλλήλους οι οποίοι έρχονται σε επαφή και εξυπηρετούν υπηκόους τρίτων χωρών. Το πρόγραμμα αυτό ανέλαβε η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης (ΕΕΤΑΑ).

Η δράση αποτελούνταν από ένδεκα (11) σεμινάρια τριών (3) θεματικών ενότητων, σαράντα (40) ωρών το κάθε σεμινάριο. Οι τρεις βασικές θεματικές ενότητες των σεμιναρίων που παρακολούθησαν οι δημόσιοι υπάλληλοι ήταν οι εξής:

1η θεματική ενότητα: «παρουσίαση των βασικών αρχών που σχετίζονται με την έννοια της διαπολιτισμικότητας» (8 ώρες διδασκαλίας)

2η θεματική ενότητα: «παρουσίαση των διεθνών και εθνικών θεσμών και μηχανισμών προστασίας των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων» (8 ώρες διδασκαλίας)

3η θεματική ενότητα: ανάπτυξη σύγχρονων τεχνικών για την βελτίωση της λεκτικής και μη λεκτικής επικοινωνίας» (24 ώρες διδασκαλίας).

Τα προγράμματα αυτά απευθύνονταν σε δημοσίους υπαλλήλους (350 άτομα) που εργάζονται στους δήμους της Αττικής και της Κεντρικής Μακεδονίας, ενώ η ηλικιακή γκάμα κυμαινόταν από 25 έως 55 ετών.

3) Η Δράση 6.1. που υλοποίησε διοργάνωση αγώνα δρόμου καθώς και ποδοσφαιρικού τουρνουά και τουρνουά κρίκετ, με την συμμετοχή Ελλήνων και υπηκόων τρίτων χωρών. Η δράση εφαρμόστηκε στην Ν.Α. Μαγνησίας. Βασική επιδίωξη η συμμετοχή σε ομαδικά παιχνίδια για την ανάπτυξη ενός συναγωνισμού που όμως θα φέρει κοντά των ελληνικό λαό με τους αλλοδαπούς και τους μετανάστες και θα βοηθήσει στην πολιτισμική επικοινωνία ατόμων από διαφορετικό πολιτιστικό περιβάλλον, στη συναδέλφωση, στην ειρηνική συνύπαρξη και στην ανάπτυξη φιλίας

μεταξύ τους. Τα αποτελέσματα αυτής της διοργάνωσης είχαν αποτέλεσμα την προετοιμασία 2 καινούργιων δράσεων: α) ενός (1) αγώνα δρόμου γυναικών με συμμετοχή Ελληνίδων και αλλοδαπών τρίτων χωρών και β) ενός (1) ποδοσφαιρικού τουρνουά ανδρών με ομάδες Ελλήνων και αλλοδαπών τρίτων χωρών μαζί με αγώνα κρίκετ. Οι διοργάνωση αθλητικών δραστηριοτήτων συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στη γνωριμία ανθρώπων από διαφορετικές χώρες και στην συνένωσή τους με τους πολίτες της χώρας υποδοχής και την τοπική κοινωνία.

Κεφάλαιο 6^ο : Αποτελέσματα της ποσοτικής έρευνας

6.1. Μεθοδολογία της έρευνας

Η Μεθοδολογία της έρευνας αναλύεται μέσα από τρεις βασικές μεθόδους που χρησιμοποιούνται σε μία μελέτη: το θετικισμό, τη φαινομενολογία και την ενεργητική μελέτη. Υπάρχουν ποικίλα μέσα μεθοδολογίας έρευνας. Εδώ θα επικεντρωθούμε στα τρία πιο βασικά, το θετικισμό, τη φαινομενολογία και την ενεργητική μελέτη⁵.

Ο θετικισμός και η φαινομενολογία είναι φιλοσοφικές έννοιες των κοινωνικών επιστημών. Κάθε φιλοσοφική έννοια έχει τις δικές της αρχές και αξίες και στηρίζεται σε διαφορετικές ερευνητικές απόψεις. Φυσικά κάθε ερευνητής ακολουθεί κάποιες από τις φιλοσοφικές αυτές έννοιες. Συχνότερα οι ερευνητές στηρίζονται στην αντίστροφη φιλοσοφία κατά τη διάρκεια της μελέτης τους δηλαδή αντιστρέφουν τα γεγονότα προκειμένου να δούνε τι θα γινόταν στην πραγματικότητα αν τα γεγονότα θα συνέβαιναν διαφορετικά.

Ο θετικισμός σαν φιλοσοφία παρουσιάζει πως πραγματικά είναι τα γεγονότα και πώς θα έπρεπε να τα μελετήσουμε στηριζόμενοι σε λογικά επιχειρήματα προκειμένου να φτάσουμε στο επιθυμητό αποτέλεσμα .

Κάποια από τα βασικά συμπεράσματα στα οποία καταλήγουμε χρησιμοποιώντας αυτή τη μέθοδο είναι:

1) Ότι ο ερευνητής πρέπει να λειτουργεί ανεξάρτητα και ανεπηρέαστα προκειμένου να καταλήξει σε σωστά συμπεράσματα.

2) Ο ερευνητής πρέπει να στηρίζεται μόνο σε στοιχεία τα οποία απορρέουν από την ερευνά του και όχι από τα προσωπικά του πιστεύω και τις αξίες που τον χαρακτηρίζουν.

3) Ο ερευνητής πρέπει να δίνει σημασία μόνο στα γεγονότα. Συγχρόνως πρέπει να γνωρίζει τις γνώμες άλλων ερευνητών να έχει γνώση της βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας του θέματος που αναλύει άλλα και της νομοθεσίας που το διέπει αν υπάρχει. Ο ερευνητής εφόσον έχει γνώση όλων των παραπάνω πρέπει να έχει την

⁵ Παρασκευόπουλος, Ι. (1993). *Μεθοδολογία της Επιστημονικής Έρευνας*, τόμος 2, Αθήνα

αφαιρετική ικανότητα να κρατάει από όλα τα στοιχεία που γνωρίζει μόνο αυτά που πραγματικά των ενδιαφέρουν.

4) Ο ερευνητής πρέπει να υποστηρίξει το θέμα του χρησιμοποιώντας λειτουργικά μέσα όπως ερωτηματολόγια έχοντας ένα μεγάλο δείγμα προκειμένου να προχωρήσει σε στατιστική ανάλυση.

Αντίθετα με τον θετικισμό η φαινομενολογική έρευνα παρουσιάζει τον κόσμο να στηρίζεται μόνο σε κοινωνικά θεμέλια και όχι σε αντικειμενικά . Για αυτό το λόγο ο ερευνητής δεν χρειάζεται να στηριχτεί σε ανάλυση συμπεριφορών και γεγονότων αλλά σε φαινομενικά κριτήρια όπως η εμπειρία . Ο ερευνητής μπορεί να μελετάει τους γύρω του ακόμα και τον ίδιο του τον εαυτό, όποτε όμως τον “συμφέρει” μπορεί να αφαιρέσει τον εαυτό του από αυτή τη μελέτη.

Από την άλλη στην φαινομενολογική μέθοδο ο ερευνητής πέρα από την επιφάνεια των γεγονότων πρέπει να ερευνήσει και τους δευτερεύοντες παράγοντες στους οποίους στηρίζονται αυτά τα γεγονότα. Πρέπει να ελέγχει το κάθε στοιχείο σαν μια ολοκληρωμένη εικόνα, και να παράγει τις δικές του ιδέες και αντιλήψεις. Σε γενικές γραμμές η φαινομενολογική έρευνα βασίζεται σε γνώμες και αντιλήψεις άλλων πάνω στις οποίες πρέπει να στηρίζεται ο ερευνητής για να διαμορφώσει τις δικές του ιδέες και απόψεις για το θέμα⁶.

Η τρίτη ερευνητική μέθοδος είναι η δραστική έρευνα. Αυτή η μέθοδος δανείζεται πολλά από τις προηγούμενες. Η βασική παράμετρος αυτής της μεθόδου είναι η βάση για την αλλαγή. Η αλλαγή είναι ο βασικός στόχος μιας έρευνας. Το κλασσικό μοντέλο της δραστικής μελέτης στηρίζεται σε πέντε βασικές παραμέτρους: σκοπός και επιλογή, μελέτη, αλλαγή βασισμένη σε στοιχεία - πληροφορίες αλλά και την αίσθηση του ερευνητή, προσωπική άποψη στην έρευνα, γνώσεις.

Σκοπός και επιλογή: Σημαίνει ότι η δραστική έρευνα δεν δέχεται την επιστήμη απόλυτα ανεξάρτητη από τις αξίες και τονίζει τη σημασία της πιθανότητας σε σχέση με την πρόβλεψη. Οι άνθρωποι πρέπει να έχουν ξεκάθαρες αξίες προκειμένου να έχουν ποιο ξεκάθαρες βλέψεις αλλά και να μπορούν να τις επιτύχουν.

Μελέτη: Η δραστική έρευνα είναι ένας συνδυασμός επίλυσης ρεαλιστικών

⁶ Αθανασίου, Α. (2000). *Μέθοδοι και Τεχνικές Έρευνας στις Επιστήμες της Αγωγής*. Ιωάννινα

και πρακτικών προβλημάτων . Οπότε η έρευνα βοηθάει στην επίλυση προβληματικών καταστάσεων, χρησιμοποιώντας υπαρκτές θεωρίες και όχι κατασκευασμένες. Η μελέτη επικεντρώνεται στο πρόβλημα αλλά και στην επίλυση του.

Αλλαγή βασισμένη σε στοιχεία - πληροφορίες αλλά και την αίσθηση του ερευνητή: Αυτή η παράμετρος βοηθάει στην περίπτωση που η αλλαγή είναι ο απόλυτος στόχος του ερευνητή . Ο ερευνητής κάνει συστηματική συλλογή στοιχείων μέχρι να επιτύχει το στόχο του.

Προσωπική άποψη στην έρευνα: Η προσωπική άποψη στην έρευνα παίζει ρόλο προκειμένου να βάλει ο ερευνητής την δική του σφραγίδα στην έρευνα.

Γνώσεις: Ο ερευνητής προτού αρχίσει την ερευνά του πρέπει να αυξήσει τις γνώσεις του προκειμένου να επιτύχει τον στόχο του δηλαδή να επιλύσει τα προβλήματα του οργανισμού που αναλύει⁷.

Στη συγκεκριμένη μελέτη επιλέγεται ο θετικισμός, δεδομένου ότι ο ερευνητής, λειτούργησε ανεξάρτητα και ανεπηρέαστα προκειμένου να καταλήξει σε σωστά συμπεράσματα, στηρίχθηκε μόνο σε στοιχεία τα οποία συλλέχθηκαν από την ερευνά του και όχι σε προσωπικά του πιστεύω και τέλος μελέτησε ώστε να γνωρίζει τις γνώμες άλλων ερευνητών, μέσω της βιβλιογραφικής ανασκόπησης που διεξήγαγε.

6.1.1 Επιλογή σχεδίου έρευνας

Ανάλογα με το σκοπό που επιδιώκεται, μπορούμε να διακρίνουμε τις επιστημονικές έρευνες σε τρεις βασικές κατηγορίες, τις διερευνητικές, τις περιγραφικές και τις πειραματικές⁸.

Οι διερευνητικές έρευνες αποβλέπουν στη διατύπωση ενός προβλήματος με σκοπό την εξέταση ή διατύπωση υποθέσεων, την ιεράρχηση προτεραιοτήτων και την ανάλυση αποκαλυπτικών καταστάσεων. Οι διερευνητικές έρευνες έχουν σαν κύριο σκοπό την ανακάλυψη και την καινοτομία, γι' αυτό και βασικό χαρακτηριστικό τους αποτελεί η ευελιξία. Σημαντική συμβολή για την επιτυχία των ερευνών αυτών θεωρείται:

⁷ Σταθακόπουλος,(2001),*Έρευνα Αγοράς*, Αθήνα: Σταμούλης

⁸ Αθανασίου, Λ. (2000). *Μέθοδοι και Τεχνικές Έρευνας στις Επιστήμες της Αγωγής*. Ιωάννινα

- η εμπειρία και
- η συμμετοχή εμπειρογνομόνων

Οι περιγραφικές έρευνες έχουν ως σκοπό τον προσδιορισμό και την εκτίμηση των χαρακτηριστικών μιας δεδομένης κατάστασης. Για την επιτυχία των ερευνών αυτών απαιτείται:

- προσοχή για τυχόν μεροληψία.
- να είναι περισσότερο οργανωμένες, προδιαγραμμένες και σχεδιασμένες

Οι πειραματικές έρευνες αποσκοπούν στον έλεγχο της ορθότητας των υποθέσεων. Δηλαδή, με τις έρευνες αυτές ελέγχεται αν μεταξύ δύο μεταβλητών υπάρχει συστηματική σχέση, π.χ. ελέγχεται αν:

- η μια μεταβλητή εμφανίζεται πάντα με κάποια άλλη,
- οι μεταβολές μιας μεταβλητής συνοδεύονται από μεταβολές μιας άλλης.

Οι πειραματικές έρευνες στηρίζονται στο πείραμα: φυσικό ή τεχνικό, μέσω του οποίου ο ερευνητής ελέγχει το παραδεκτό μιας υπόθεσης⁹.

Η παρούσα έρευνα κατατάσσεται στις περιγραφικές, με τη χρήση του ερωτηματολογίου, δεδομένου ότι επιθυμούμε να αποτυπώσουμε τα χαρακτηριστικά μιας δεδομένης κατάστασης.

6.1.2 Επιλογή μεθόδου συλλογής στοιχείων

Η συλλογή στοιχείων επιτυγχάνεται με δύο τρόπους. Με τη χρήση πρωτογενών πηγών και με τη χρήση δευτερογενών πηγών. Αντίστοιχα εξάγονται πρωτογενή και δευτερογενή στοιχεία της έρευνας. Τα πρωτογενή στοιχεία αναφέρονται ειδικά στο πρόβλημα ή στο αντικείμενο που εξετάζεται. Συγκεντρώνονται δηλαδή με βάση συγκεκριμένους σκοπούς ώστε να απαντήσουν σε συγκεκριμένα ερωτήματα συγκεκριμένης μελέτης. Η συλλογή τους απαιτεί περισσότερο χρόνο από ότι τα δευτερογενή και η διαδικασία είναι πιο πολύπλοκη αλλά σίγουρα τα αποτελέσματα της είναι πιο ακριβή. Ένα αναπόσπαστο κομμάτι της διαδικασίας της έρευνας είναι η λήψη της απόφασης, όσον αφορά το σχέδιο και

⁹ Παρασκευόπουλος, Ι. (1993). *Μεθοδολογία της Επιστημονικής Έρευνας*, τόμος 2, Αθήνα

την μεθοδολογία, που θα χρησιμοποιηθούν για την διεξαγωγή της και την συλλογή των πληροφοριών. Είναι εξαιρετικά σημαντικό να γίνει η συλλογή αυτών των μέτρων και τεχνικών τα οποία θα βοηθήσουν καλύτερα στην απόκτηση πληροφοριών και απαντήσεων στις ερωτήσεις της έρευνας. Πολλές πληροφορίες της έρευνας απαιτούν διαφορετικές τεχνικές για την συλλογή των κατάλληλων δεδομένων¹⁰.

Η παρούσα έρευνα συλλέγει πρωτογενή στοιχεία, μέσα από τους ίδιους τους εργαζόμενους στους δήμους, χρησιμοποιώντας ως βασικό εργαλείο το ερωτηματολόγιο. Επομένως η έρευνα είναι ποσοτική.

Παράλληλα συλλέγει και δευτερογενή στοιχεία, μέσα από βιβλία, άρθρα σε περιοδικά, αλλά και μέσα από επίσημους διαδικτυακούς τόπους.

6.1.3 Ο πληθυσμός και το δείγμα της έρευνας

Ο ορισμός πληθυσμού είναι από τα σοβαρότερα προβλήματα στην έρευνα. Ο πληθυσμός αποτελείται από όλους τους δυνητικούς ερωτώμενους οι οποίοι θεωρούνται κατάλληλοι για να συμμετάσχουν στην έρευνα. Το δείγμα της έρευνας αποτελούν τελικά τα υποκείμενα που λαμβάνουν μέρος στην έρευνα¹¹.

Στην παρούσα έρευνα τον πληθυσμό αποτελούν δυνητικά όλοι οι εργαζόμενοι στους δήμους της Αθήνας. Στην παρούσα έρευνα επιλέχθηκε η απλή τυχαία δειγματοληψία. Ο ερευνητής απευθύνθηκε σε 80 εργαζόμενους στους δήμους Βύρωνα και Δάφνη. Συγκεκριμένα απευθύνθηκε σε 40 εργαζόμενους στο δήμο Βύρωνα και σε 40 εργαζόμενους στο δήμο Δάφνης.

6.1.4 Τα εργαλεία συλλογής δεδομένων

Το εργαλείο της έρευνας αποτέλεσε γραπτό ανώνυμο ερωτηματολόγιο. Το ερωτηματολόγιο είναι ένα ειδικό έντυπο που περιλαμβάνει συνήθως τυποποιημένες ερωτήσεις για τη συλλογή συγκεκριμένων στοιχείων. Αποτελεί την πιο δημοφιλή μέθοδο συλλογής πρωτόγεννων στοιχείων. Βέβαια, η χρήση του ερωτηματολογίου είναι συνυφασμένη με τη διενέργεια δημοσκοπήσεων. Εν τούτοις, ερωτηματολόγια

¹⁰ Αθανασίου, Λ. (2000). Μέθοδοι και Τεχνικές Έρευνας στις Επιστήμες της Αγωγής, Ιωάννινα

¹¹ Αθανασίου, Λ. (2000). Μέθοδοι και Τεχνικές Έρευνας στις Επιστήμες της Αγωγής, Ιωάννινα

χρησιμοποιούνται και σε πειραματικές μελέτες, αλλά και έρευνες. Η σύνταξη του ερωτηματολογίου είναι ένας από του σημαντικότερους παράγοντες που επηρεάζουν την ποιότητα των στοιχείων που θα συλλέγουν¹².

Η επιλογή του ερωτηματολογίου, βασίστηκε στο γεγονός ότι συλλέγει πολλές πληροφορίες, σε σύντομο χρονικό διάστημα και με σχετικά μικρό κόστος. Επίσης η ανάλυσή του είναι πιο γρήγορη, καθώς αποτελείται από ερωτήσεις κλειστού τύπου, οι οποίες εύκολα κωδικοποιούνται, ταξινομούνται και αναλύονται. Παράλληλα εξασφαλίζουν μεγαλύτερη αντικειμενικότητα, καθώς παρέχουν στους ερωτώμενους συγκεκριμένες κατευθύνσεις, ως προς την απάντησή τους. Επίσης η ανωνυμία του ερωτηματολογίου αυξάνει το ποσοστό, οι περισσότεροι ερωτώμενοι, αν όχι όλοι, να απαντήσουν με ειλικρίνεια στις ερωτήσεις του.

Η κατασκευή του ερωτηματολογίου, πραγματοποιήθηκε από τον ίδιο τον ερευνητή αφού πρώτα είχε καθορίσει το σκοπό και τους στόχους και αφού είχε μελετήσει τη βιβλιογραφική επισκόπηση, άλλων ερευνών-μελετών.

6.2. Αποτελέσματα Ερευνητικού

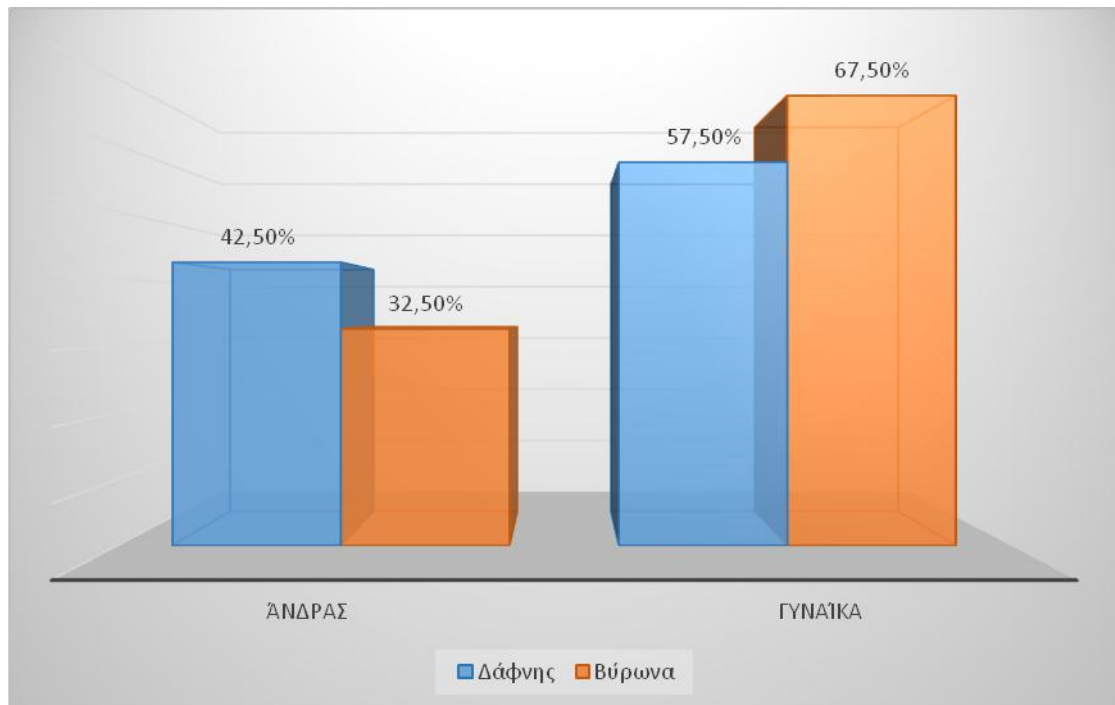
Πίνακας 1

Φύλο

			Φύλο		
			Ανδρας	Γυναίκα	Σύνολο
Δήμος	Δάφνης	N	17	23	40
		%	42,5%	57,5%	100,0%
	Βύρωνα	N	13	27	40
		%	32,5%	67,5%	100,0%
Σύνολο		N	30	50	80
		%	37,5%	62,5%	100,0%

Σύμφωνα με τον πίνακα 1 η αναλογία ανδρών και γυναικών στους υπαλλήλους του δήμου Δάφνης είναι 42,5% και 57,5% αντίστοιχα. Για τον δήμο Βύρωνα η αντίστοιχη αναλογία είναι 67,5% και 32,5%.

¹² Παρασκευόπουλος, Ι. (1993). *Μεθοδολογία της Επιστημονικής Έρευνας*, τόμος 2, Αθήνα

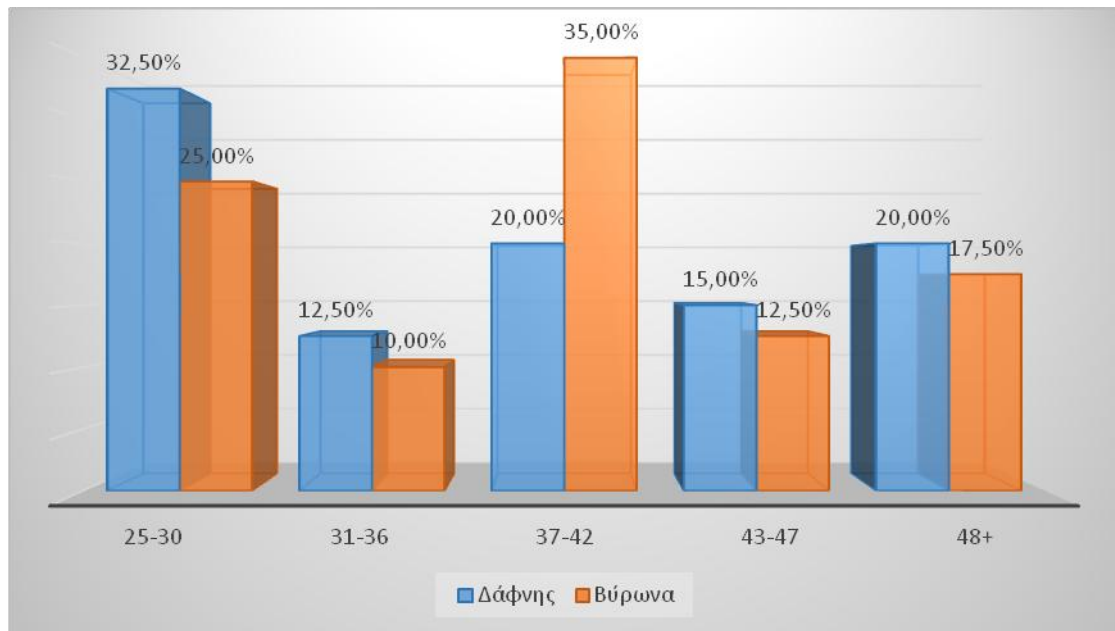


Πίνακας 2

Ηλικία

		Ηλικία						
		25-30	31-36	37-42	43-47	48+	Σύνολο	
Δήμος	Δάφνης	N	13	5	8	6	8	40
		%	32,5%	12,5%	20,0%	15,0%	20,0%	100,0%
	Βύρωνα	N	10	4	14	5	7	40
		%	25,0%	10,0%	35,0%	12,5%	17,5%	100,0%
Σύνολο		N	23	9	22	11	15	80
		%	28,8%	11,3%	27,5%	13,8%	18,8%	100,0%

Σύμφωνα με τον πίνακα 2 το 32,5% των υπαλλήλων του δήμου Δάφνης είναι ηλικίας από 25-30 ετών, το 12,5% είναι 31-36 ετών, το 20% είναι 37-42, το 15% είναι 43-47 ετών και το υπόλοιπο 20% είναι πάνω από 48 ετών. Για τον δήμο Βύρωνα έχουμε σχετικά την ίδια εικόνα με τα αντίστοιχα νούμερα να είναι 25%, 10%, 35%, 12,5% και 17,5%.



Πίνακας 3

Προϋπηρεσία στο δήμο

Δήμος			
Δάφνης		Βύρωνα	
Μ.Τ	Τ.Α	Μ.Τ	Τ.Α
10.47	7.11	8.77	5.28

Σύμφωνα με τον πίνακα 3 ο μέσος όρος προϋπηρεσίας στον δήμο Δάφνης είναι 10,47 έτη με τυπική απόκλιση 7,11. Αντίστοιχα για τον δήμο Βύρωνα έχουμε 8,77 και 5,28.

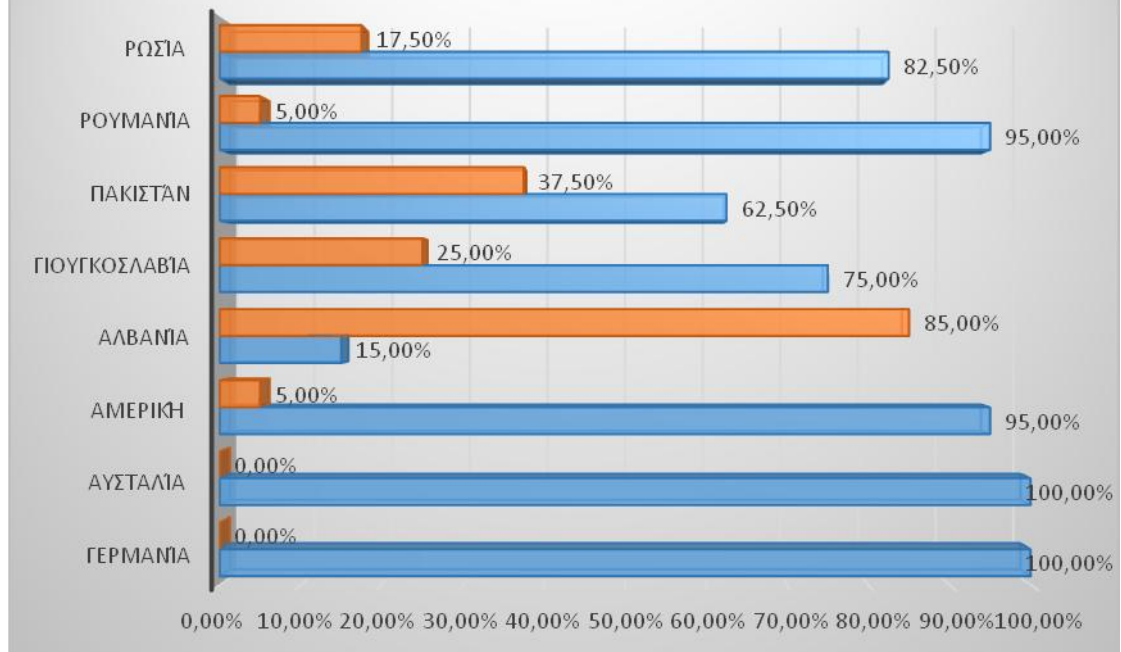
Πίνακας 4

Προέλευση μεταναστών

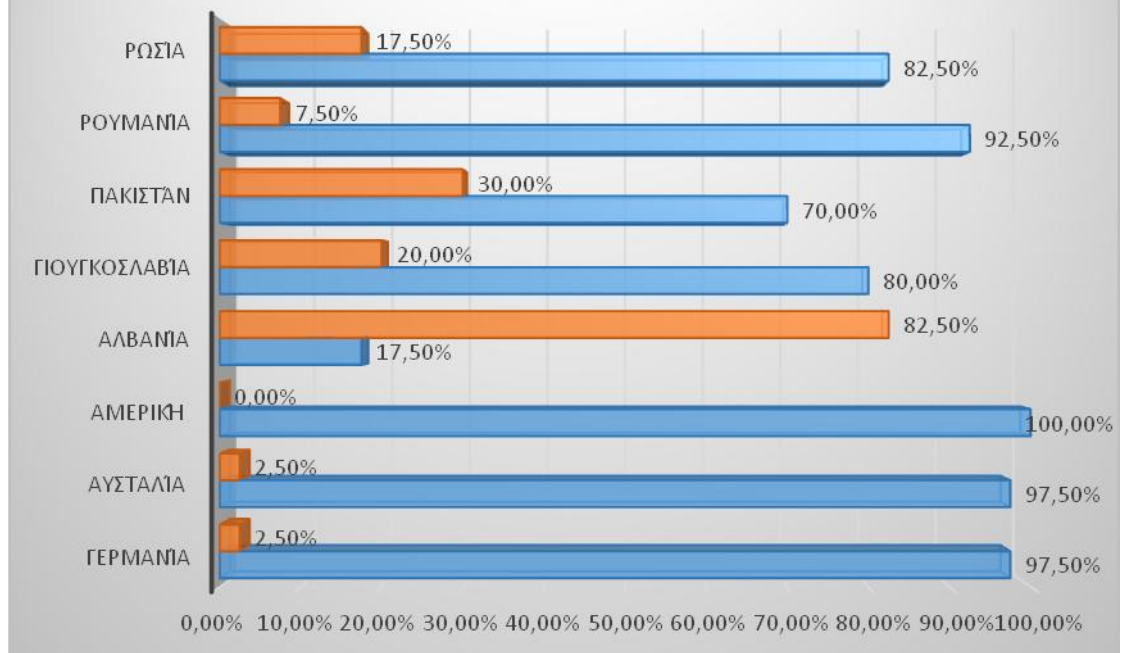
	Δήμος							
	Δάφνης				Βύρωνα			
	Όχι		Ναι		Όχι		Ναι	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Γερμανία	40	100,0%	0	,0%	39	97,5%	1	2,5%
Αυσταλία	40	100,0%	0	,0%	39	97,5%	1	2,5%
Αμερική	38	95,0%	2	5,0%	40	100,0%	0	,0%
Αλβανία	6	15,0%	34	85,0%	7	17,5%	33	82,5%
Γιουγκοσλαβία	30	75,0%	10	25,0%	32	80,0%	8	20,0%
Πακιστάν	25	62,5%	15	37,5%	28	70,0%	12	30,0%
Ρουμανία	38	95,0%	2	5,0%	37	92,5%	3	7,5%
Ρωσία	33	82,5%	7	17,5%	33	82,5%	7	17,5%

Σύμφωνα με τον πίνακα 4 το 85% υπαλλήλων θεωρεί πως η πλειοψηφία των μεταναστών στον δήμο Δάφνης προέρχεται από την Αλβανία, το 37,5% θεωρεί πως προέρχονται από το Πακιστάν, το 25% από την Γιουγκοσλαβία και το 17,5% από την Ρωσία. Για τον δήμο Βύρωνα έχουμε το 82,5% από την Αλβανία, το 30% από το Πακιστάν, το 20% από την Γιουγκοσλαβία και το 17,5% από την Ρωσία.

Δάφνης



Βύρωνα

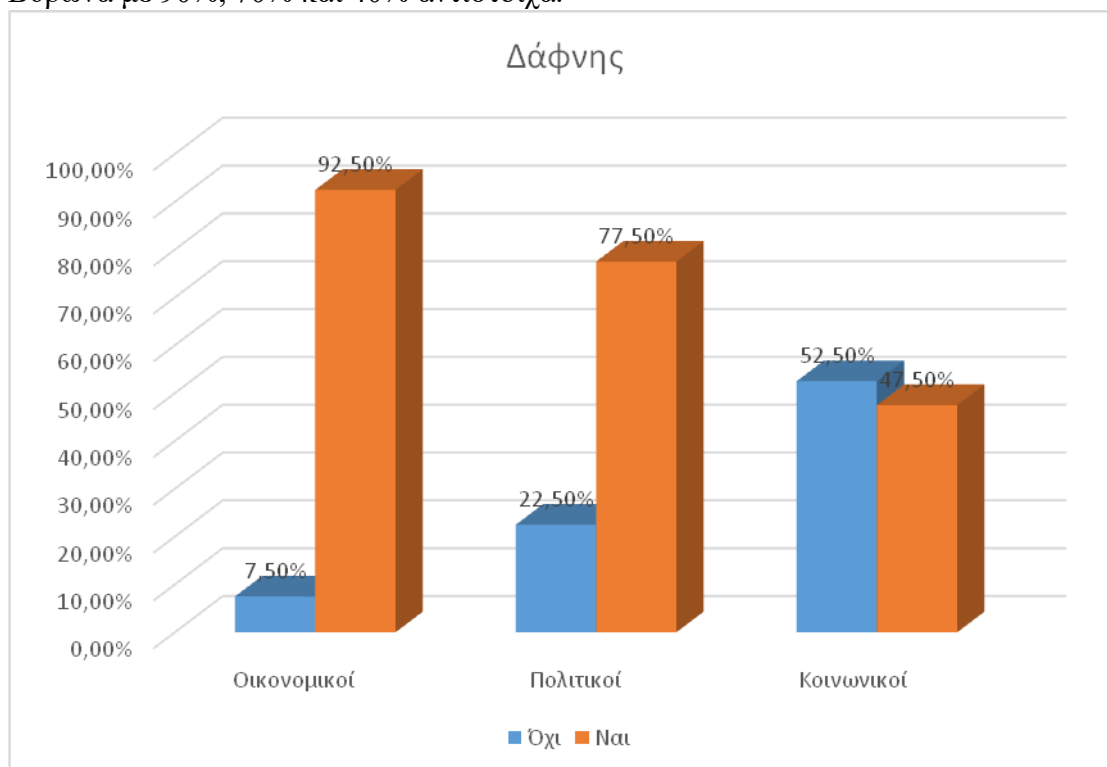


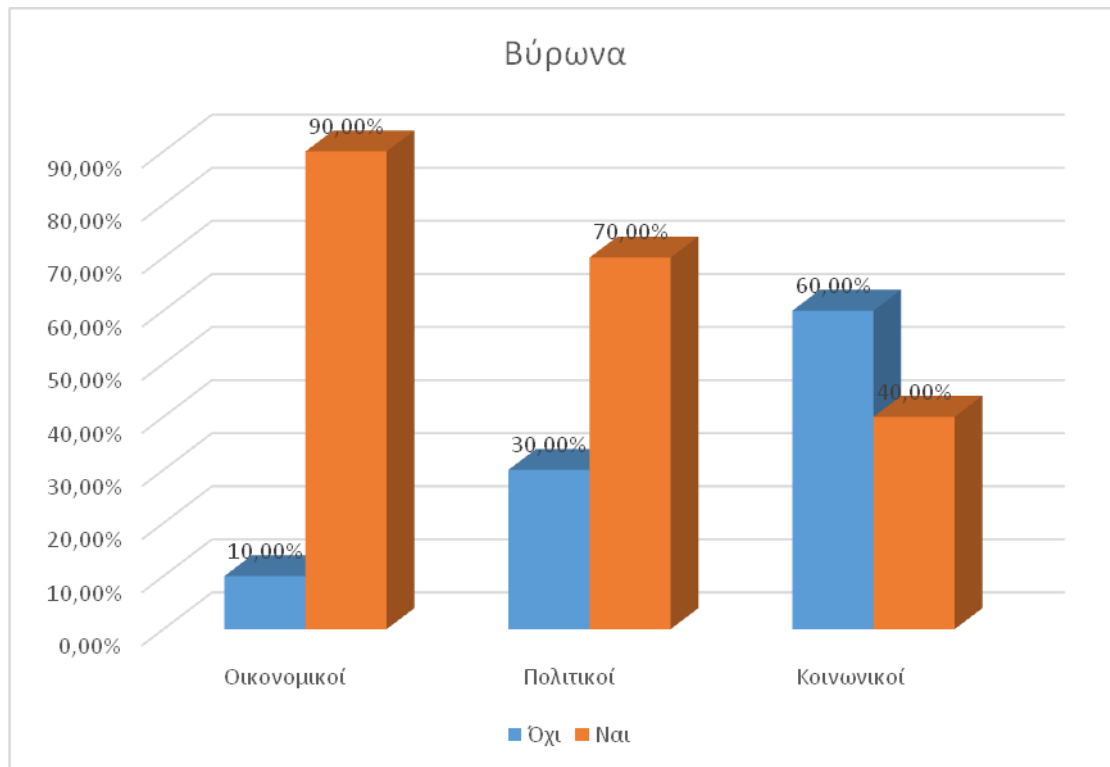
Πίνακας 5

Λόγοι μετανάστευσης

	Δήμος							
	Δάφνης				Βύρωνα			
	Όχι		Ναι		Όχι		Ναι	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Οικονομικοί	3	7,5%	37	92,5%	4	10,0%	36	90,0%
Πολιτικοί	9	22,5%	31	77,5%	12	30,0%	28	70,0%
Κοινωνικοί	21	52,5%	19	47,5%	24	60,0%	16	40,0%

Σύμφωνα με τον πίνακα 5 το 92,5% των υπαλλήλων του δήμου Δάφνης πιστεύει ότι ο κυριότερος λόγος μετανάστευσης είναι ο οικονομικός, το 77,5% ο πολιτικός και το 47,5% ο κοινωνικός. Παρόμοια κατανομή έχουμε και για τον δήμο Βύρωνα με 90%, 70% και 40% αντίστοιχα.





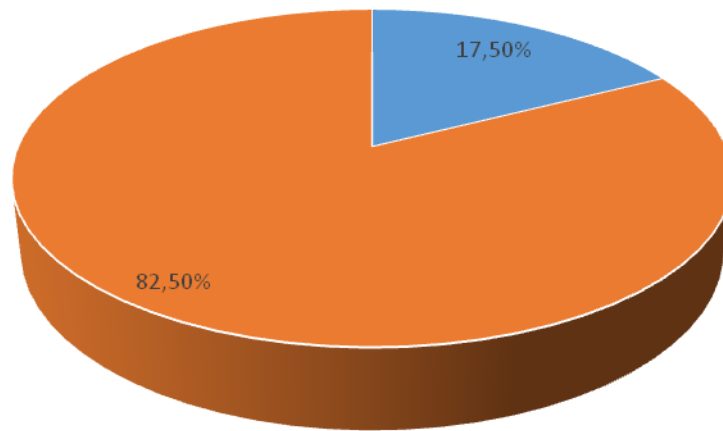
Πίνακας 6

Ο δήμος ως οργανισμός υποδοχής

	Δήμος			
	Δάφνης		Βύρωνα	
	N	%	N	%
Προσπαθεί να αφομοιώσει τους μετανάστες	7	17,5%	6	15,0%
Μετατρέπεται σε έναν πολυπολιτισμικό δήμο	33	82,5%	34	85,0%

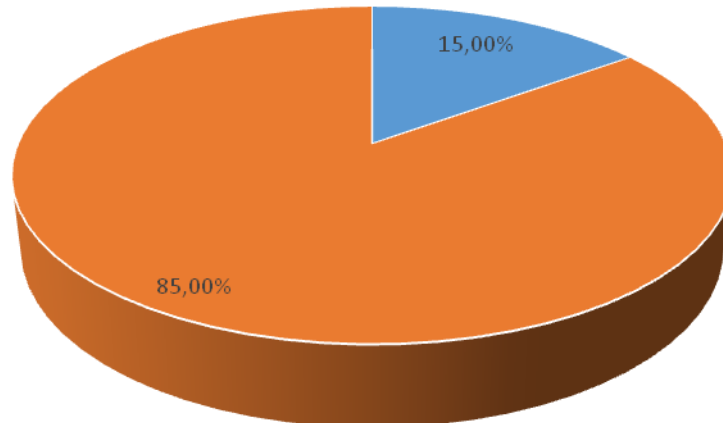
Σύμφωνα με τον πίνακα 6 το 82,5% των υπαλλήλων του δήμου Δάφνης θεωρεί πως ο δήμος ως οργανισμός υποδοχής μετατρέπεται σε έναν πολυπολιτισμικό δήμο ενώ το 17,5% θεωρεί πως προσπαθεί να αφομοιώσει τους μετανάστες. Παρόμοια εικόνα έχουμε και για τον δήμο Βύρωνα με 85% και 15% αντίστοιχα.

Δάφνης



■ Προσπαθεί να αφομοιώσει τους μετανάστες ■ Μετατρέπεται σε έναν πολυπολιτισμικό δήμο

Βύρωνα



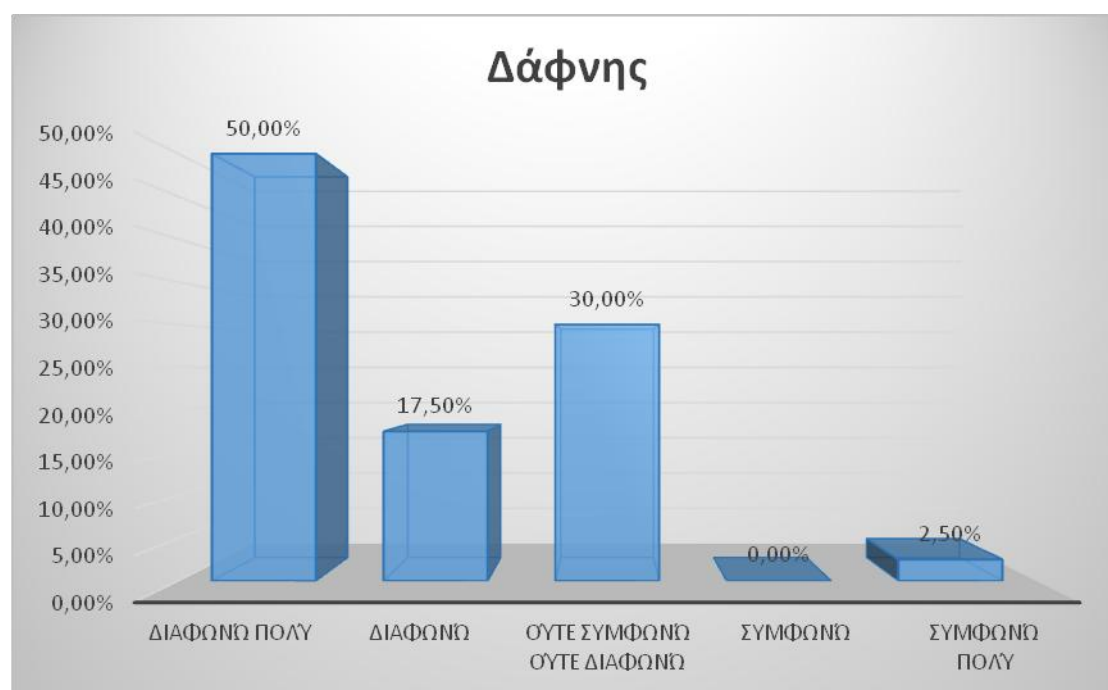
■ Προσπαθεί να αφομοιώσει τους μετανάστες ■ Μετατρέπεται σε έναν πολυπολιτισμικό δήμο

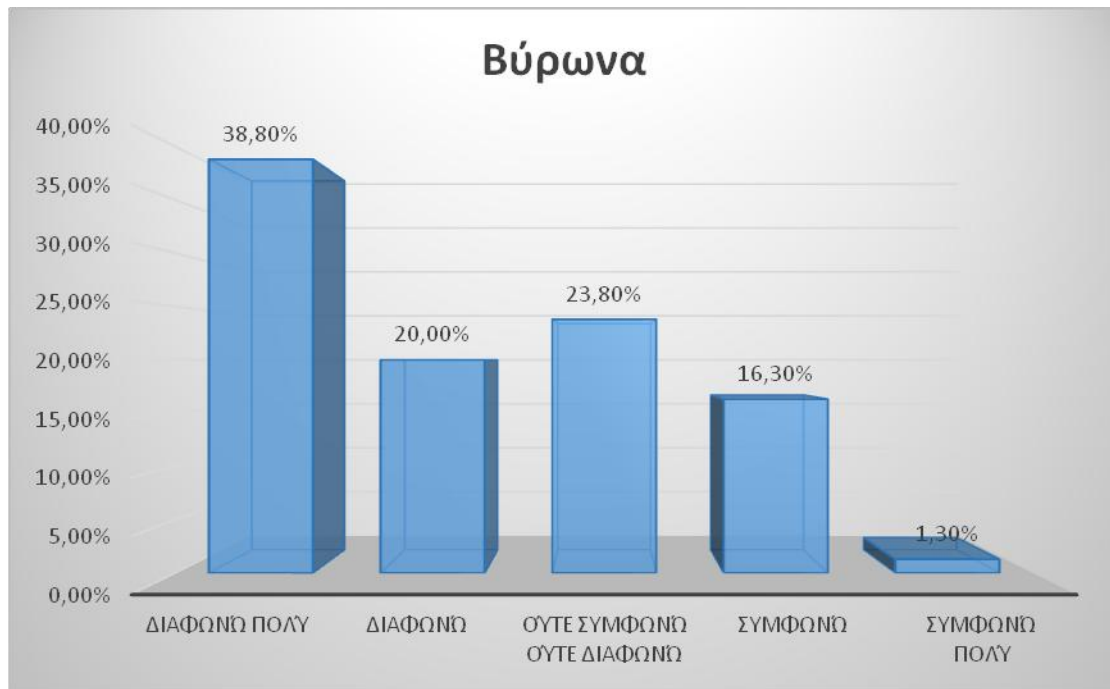
Πίνακας 7

Αποτελεσματικότητα

		Θεωρείται ότι ο δήμος σας αποδέχεται αποτελεσματικά τους μετανάστες;					
		Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ		Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ			
		Διαφωνώ πολύ	Διαφωνώ	Συμφωνώ	Συμφωνώ πολύ	Σύνολο	
Δήμος Δάφνης	N	20	7	12	0	40	
	%	50,0%	17,5%	30,0%	,0%	100,0%	
Βύρωνα	N	11	9	7	13	40	
	%	27,5%	22,5%	17,5%	32,5%	100,0%	
Σύνολο	N	31	16	19	13	80	
	%	38,8%	20,0%	23,8%	16,3%	100,0%	

Σύμφωνα με τον πίνακα 7 μόνο το 2,5% των υπαλλήλων του δήμου Δάφνης θεωρεί πως ο δήμος τους αποδέχεται αποτελεσματικά τους μετανάστες. Στο δήμο Βύρωνα το ποσοστό αυτό είναι της τάξης τους 32,5%.



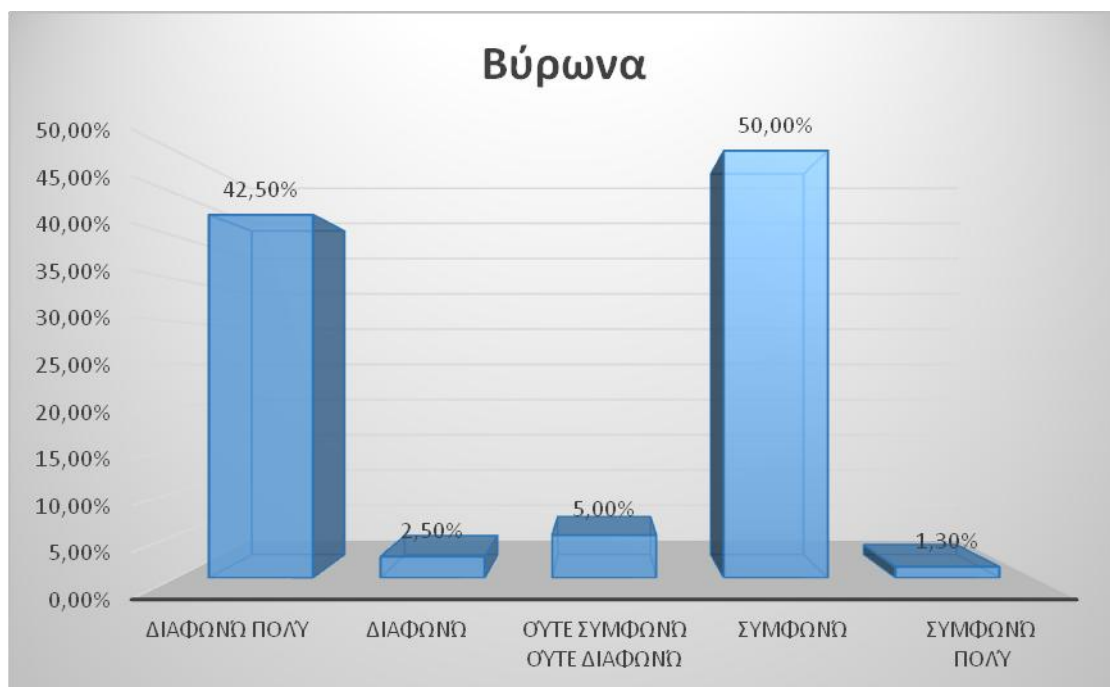


Πίνακας 8

Λειτουργία δήμου

			Επηρεάζεται η λειτουργία του Δήμου από τη μετανάστευση;				
			Ούτε συμφωνώ		Συμφωνώ	Συμφωνώ πολύ	Σύνολο
			Διαφωνώ	ούτε διαφωνώ			
Δήμος	Δάφνης	N	0	0	12	28	40
		%	,0%	,0%	30,0%	70,0%	100,0%
	Βύρωνα	N	17	1	2	20	40
		%	42,5%	2,5%	5,0%	50,0%	100,0%
Σύνολο		N	17	1	14	48	80
		%	21,3%	1,3%	17,5%	60,0%	100,0%

Σύμφωνα με τον πίνακα 8 το 100% των υπαλλήλων του δήμου Δάφνης θεωρεί πως η λειτουργία του δήμου επηρεάζεται από την μετανάστευση ενώ μόνο το 55% των υπαλλήλων του δήμου Βύρωνα έχει παρόμοια άποψη.

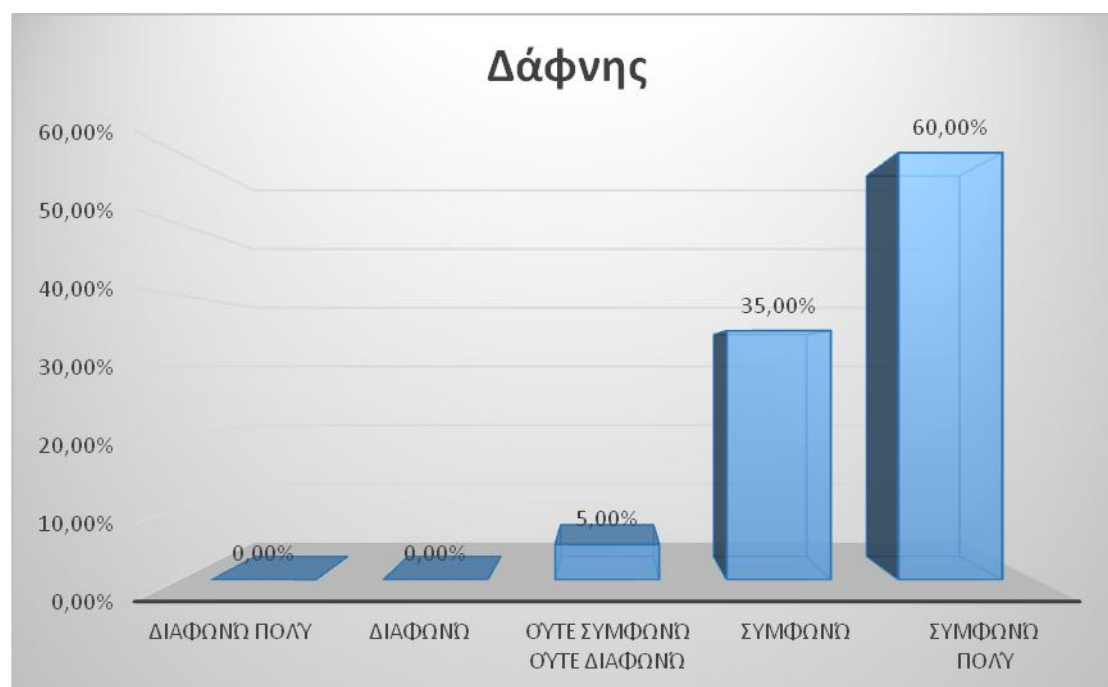


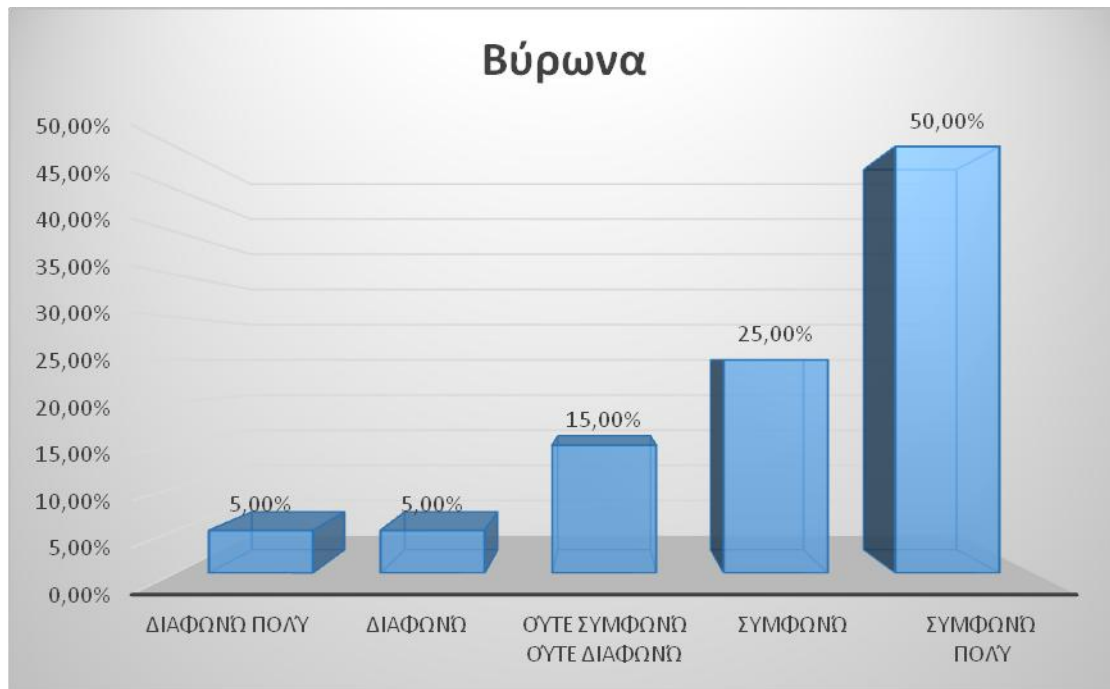
Πίνακας 9

Γλωσσικές διαφορές

		Οι γλωσσικές διαφορές, δημιουργούν προβλήματα στην κατανόηση και τη συνεννόηση					
		Διαφωνώ πολύ	Διαφωνώ	Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ	Συμφωνώ	Συμφωνώ πολύ	Σύνολο
Δήμος Δάφνης	N	0	0	2	14	24	40
	%	,0%	,0%	5,0%	35,0%	60,0%	100,0%
Βύρωνα	N	2	2	6	10	20	40
	%	5,0%	5,0%	15,0%	25,0%	50,0%	100,0%
Σύνολο	N	2	2	8	24	44	80
	%	2,5%	2,5%	10,0%	30,0%	55,0%	100,0%

Σύμφωνα με τον πίνακα 9 το 95% των υπαλλήλων του δήμου Δάφνης θεωρεί ότι οι διγλωσσικές διαφορές δημιουργούν προβλήματα στην κατανόηση και τη συνεννόηση. Παρόμοιο σχετικά ποσοστό της τάξης του 75% παρατηρούμε και για τους υπαλλήλους του δήμου Βύρωνα.



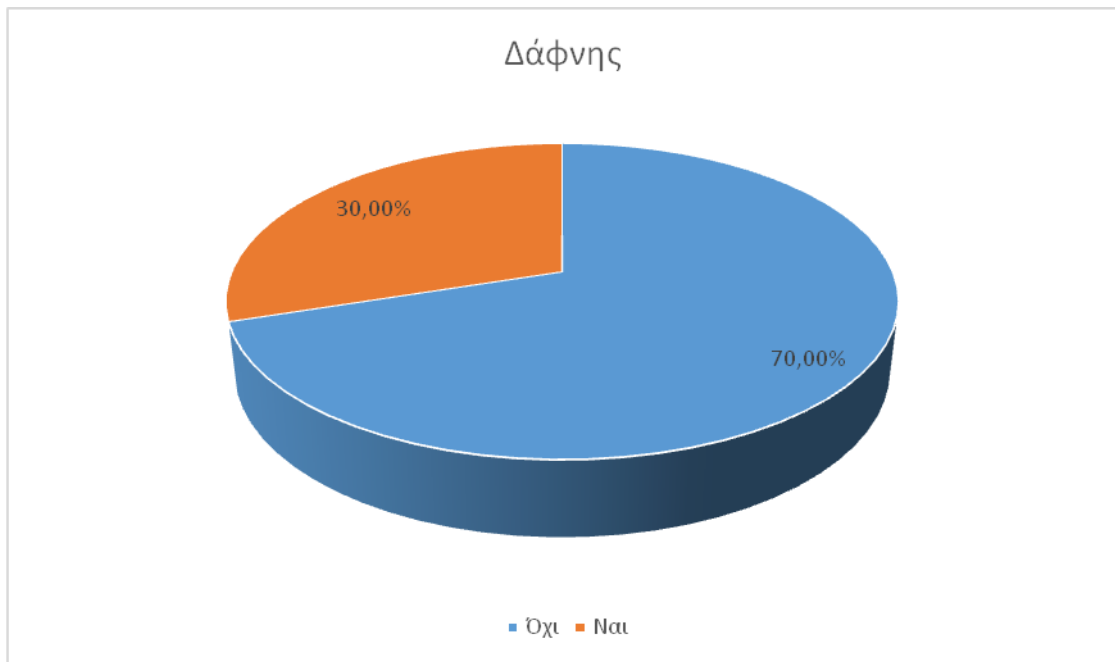


Πίνακας 10

Παροχή προγραμμάτων στήριξης στους μετανάστες

			Παρέχει ο Δήμος, προγράμματα για τη στήριξη των μεταναστών;		
			Όχι	Ναι	Σύνολο
Δήμος	Δάφνης	N	28	12	40
		%	70,0%	30,0%	100,0%
	Βύρωνα	N	32	8	40
		%	80,0%	20,0%	100,0%
Σύνολο		N	60	20	80
		%	75,0%	25,0%	100,0%

Σύμφωνα με τον πίνακα 10 το 30% των υπαλλήλων του δήμου Δάφνης θεωρεί πως ο δήμος παρέχει προγράμματα στήριξης των μεταναστών. Μάλιστα το 41,7% όσων απάντησαν θετικά ανέφεραν προγράμματα εκμάθησης της Ελληνικής γλώσσας, το 25% προγράμματα στέγασης, το 8,3% προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης, το 0% προγράμματα ψυχαγωγίας και το 8,3% προγράμματα ψυχολογικής στήριξης. Παρόμοια εικόνα έχουμε και στον δήμο Βύρωνα με ποσοστό της τάξης του 20% ενώ τα ποσοστά για τα αντίστοιχα προγράμματα στήριξης είναι 37,5%, 12,5%, 12,5%, 12,5% και 12,5%.

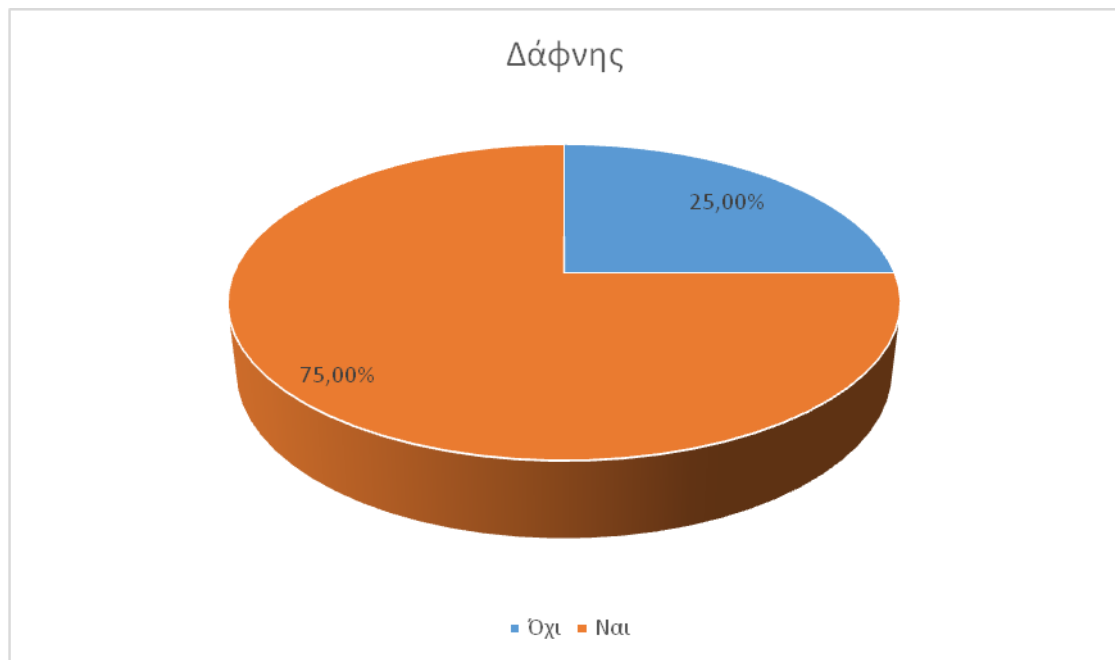


Πίνακας 11

Συνεργασία του δήμου με άλλες υπηρεσίες κοινωνική φροντίδας

			Συνεργάζεται ο δήμος με άλλες υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας;		
			Ναι	Όχι	Σύνολο
Δήμος	Δάφνης	N	10	30	40
		%	25,0%	75,0%	100,0%
	Βύρωνα	N	9	31	40
		%	22,5%	77,5%	100,0%
Σύνολο		N	19	61	80
		%	23,8%	76,3%	100,0%

Σύμφωνα με τον πίνακα 11 το 25% των υπαλλήλων του δήμου Δάφνης αναφέρει ότι ο δήμος τους συνεργάζεται με άλλες υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας. Παρόμοια εικόνα έχουμε και στον δήμο Βύρωνα με ποσοστό της τάξης του 22,5%.



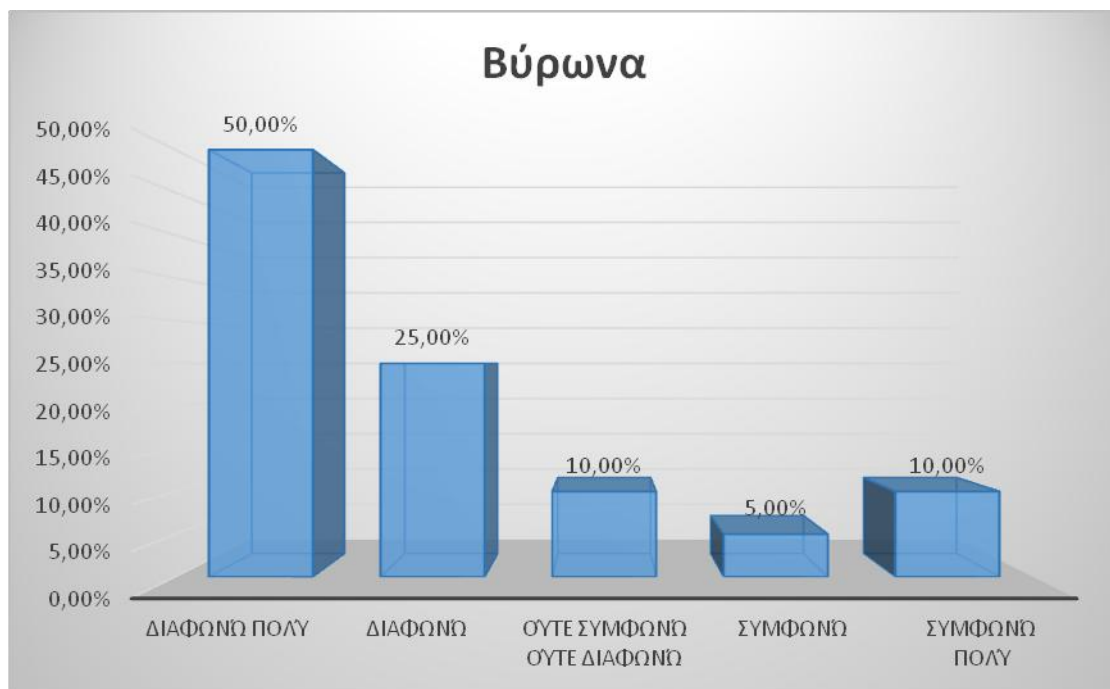


Πίνακας 12

Αξιολόγηση μετανάστευσης

		Θεωρείτε ότι η μετανάστευση εμπλουτίζει τον πολιτισμό της Ελλάδας					
		Διαφωνώ πολύ	Διαφωνώ	Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ	Συμφωνώ	Συμφωνώ πολύ	Σύνολο
Δήμος Δάφνης	N	21	16	1	2	0	40
	%	52,5%	40,0%	2,5%	5,0%	,0%	100,0%
Βύρωνα	N	20	10	4	2	4	40
	%	50,0%	25,0%	10,0%	5,0%	10,0%	100,0%
Σύνολο	N	41	26	5	4	4	80
	%	51,3%	32,5%	6,3%	5,0%	5,0%	100,0%

Σύμφωνα με τον πίνακα 12 το 92,5% των υπαλλήλων του δήμου Δάφνης θεωρεί πως η μετανάστευση δεν εμπλουτίζει τον πολιτισμό της Ελλάδας. Παρόμοια εικόνα έχουμε και για τον δήμο Βύρωνα με ποσοστό της τάξης του 75%.



Συμπεράσματα

Από το σύνολο της παρούσης εργασίας και συγκεκριμένα από το θεωρητικό πλαίσιο που παρουσιάστηκε αλλά και από τα αποτελέσματα της παρούσης ποσοτικής έρευνας συμπεραίνεται ότι η κοινωνική πολιτική των δήμων ως προς τη μετανάστευση κινείται στα πλαίσια της ενσωμάτωσης και όχι της αφομοίωσης. Σύμφωνα με την Πετρινώτη (1993), η κοινωνική ενσωμάτωση έχει την έννοια της κοινωνικής αποδοχής των μεταναστών από την τοπική κοινωνία και κυρίως της αρμονικής και δημιουργικής συνύπαρξης των μεταναστών με τους γηγενείς. Δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί αν οι μετανάστες δεν αισθάνονται ότι αποτελούν μέρος της κοινωνίας της χώρας υποδοχής διατηρώντας τους δεσμούς τους με τη χώρα προέλευσης και το σεβασμό στον πολιτισμό και τη θρησκεία τους. Σύμφωνα επίσης με τον Penninx (2006), η κοινωνική ένταξη αφορά «σε μια διαδικασία κατά την οποία ο μετανάστης γίνεται αποδεκτό κομμάτι της κοινωνίας υποδοχής».

Η αποτελεσματικότητα των δήμων απέναντι στους μετανάστες δεν αξιολογείται υψηλά από τους υπαλλήλους. Θεωρούν ότι οι δήμοι τους έχουν επηρεαστεί από την είσοδο των μεταναστών, αλλά θεωρούν ότι διαφορές όπως η γλώσσα εμποδίζει την επικοινωνία τους. Το παραπάνω είναι λογικό καθώς η γνώση, η κατανόηση και η χρήση της γλώσσας υποδοχής έχει μεγάλη σημασία για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών, ενώ η έλλειψη γνώσεων της γλώσσας αποτελεί το πιο σημαντικό εμπόδιο στην ένταξη των μεταναστών (Migration Policy Group, 2007).

Λίγοι είναι οι υπάλληλοι που αναφέρουν ότι οι δήμοι προσφέρουν στους μετανάστες προγράμματα στήριξης μέσω κυρίως προγραμμάτων εκμάθησης της Ελληνικής γλώσσας. Το παραπάνω αποτελεί σοβαρό πρόβλημα καθώς το πρώτο βήμα για την ενσωμάτωση στην κοινωνία της χώρας υποδοχής είναι η εκμάθηση της γλώσσας και η εκπαίδευση. Σύμφωνα εξάλλου με τους Νικολάου & Στεργίου (2006), η αντιμετώπιση των ανισοτήτων επιτυγχάνεται μέσω της οικονομικής υποστήριξης και της εκπαίδευσης των μεταναστών.

Τέλος η συντριπτική πλειοψηφία των υπαλλήλων και στους δυο δήμους θεωρεί πως η μετανάστευση δεν εμπλουτίζει τον πολιτισμό της Ελλάδας. Το παραπάνω ίσως να ευθύνεται για την περιθωριοποίηση που υφίστανται οι μετανάστες στην Ελλάδα, η οποία υποθάλπει κοινωνικές εντάσεις, καλλιεργεί εθνικές αντιθέσεις

και υπονομεύει δημοκρατικές παραδόσεις και ελευθερίες. Η παραπάνω άποψη των ερωτώμενων ίσως να υποκρύπτει ξενοφοβικές συμπεριφορές, οι οποίες και συμβάλουν στην περιθωριοποίηση των μεταναστών (Μουσούρου, 2003).

Βιβλιογραφία

- Aja, E. and Arango, J. (2006): Veinte años de inmigración en España. Perspectivas jurídica y sociológica (1985-2004). Barcelona.
- Appave, G., (2006). Racism and Xenophobia: Where We Are, Where We Are Going, στο Papademetriou D. G. και Cavounidis J. (επιμ.) *Managing Migration: The Greek, EU, and International Contexts*, (σελ. 99-115), Hellenic Migration Policy Institute (IMEPO), Αθήνα.
- Arango, J. (2005): “La inmigración en España: demografía, sociología y economía.” In: R. del Águila (ed.), *Inmigración: un desafío para España*. Madrid: 247-273.
- Boswell, Christina. *European Migration Policies in Flux. Changing Patterns of Inclusion and Exclusion*. The Royal Institute of International Affairs, Blackwell, 2003.
- Bourdieu(1990: 134-135) and Caglar (1994) in Bulent Diken. “Strangers in Denmark— In between underrepresentation and overvisualisation”, in *The multicultural neighbourhood*, Nævnet for Etnisk Ligestiling 1997): 68.
- Burgel Guy., (2008) *Η επιστροφή της πόλης*. Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Campani G (1993), *Immigration and Racism in Southern Europe: the Italian Case*, *Ethnic and Racial Studies*, 16(3): 507-555.
- Caponio T., (2008). Politiche locali e partecipazione politica. Il caso dell' Italia in prospettiva comparata, in *Quaderni sul principio di eguaglianza - vol. I*, P. Bianchi and S. Panizza eds., Padua, Cedam, pp. 77-90.
- Collett, Elizabeth, (2008). *The EU immigration Pact: from Hague to Stockholm, via Paris*. EPC Policy Brief.
- Chiswick, Barry R and Paul W. Miller. 2001. "A Model of Destination-Language Acquisition: Application to Male Immigrants in Canada." *Demography*38:391–409.
- Chiswick, Barry R., Lee Yew Liang, Paul W., Miller, “Immigrants” Language Skills and Visa Category” ,*International Migration Review* 40, (2006): 419–450, p. 1.
- Cornelius W (1994), *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford: SUP.

- Crul, M. and H. Vermeulen. 2003. "The future of the second generation: The integration of migrant youth in six European countries." *International Migration Review* 37:965-1144.
- European Commission (2000a), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament; Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum, COM (2000), 755 final, 22.11.2000.
- European Communities (1997b), Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Official Journal C 340 of 10 November 1997.
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, (2004), *Migrants, minorities and legislation: Documenting legal measures and remedies against discrimination in 15 Member States of the European Union*, European Communities, Printed in Luxembourg.
- Friedberg, Rachel M. "You Can't Take It with You? Immigrant Assimilation and the Portability of Human Capital", *Journal of Labor Economics* 18 (2000): 221-251.
- Gordon (1961) in Jaret Charles. "Contemporary racial and ethnic relations", Harper Collins College Publishers, 1995.
- Home Office, (2005a), *Improving Opportunity: Strengthening Society*, Home Office, London.
- Home Office, (2005b), *Integration Matters: A National Strategy for Refugee Integration*, Home Office, London.
- International Organization for Migration (IOM) (2010a). *World Migration Report 2010*, Geneva: IOM.
- Instituto Nacional de Estadística (2003): *Los residentes extranjeros en España 1998-2002*. Madrid.
- Jastram, K., 2003 "Family unity", *Migration and International Legal Norms*, Aleinikoff, T.A., Chetail, V. (Eds), The Hague, T.M.C. Asser Press: 185-201.
- Kreienbrink, A. (2004): *Einwanderungsland Spanien. Migrationspolitik zwischen Europäisierung und nationalen Interessen*. Frankfurt on Main.
- Kupiszewski M. (2003), *Consequences of EU enlargement for freedom of movement between Council of Europe member states*, Report to the Committee on Legal Affairs and Human Rights of the Council of Europe.

- Loescher G. (1989), European Community and Refugees, *International Affairs* 65 (4): 617-636.
- López García, B. and Berriane, M. (eds.) (2004): *Atlas de la inmigración marroquí en España*. Madrid.
- Maciotti Maria Immacolata ed Pugliese Enrico, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, 278 pp.
- Martín Muñoz, G. (2003): *Marroquíes en España. Estudio sobre su integración*. Madrid.
- Menkes J. (1997), From police cooperation to an "area of freedom, security and justice", *The Polish Quarterly of International Affairs* 6 (3): 59-78.
- Migration Policy Group, (2007), *Εγχειρίδιο σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες, Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας, Ευρωπαϊκές Κοινότητες*, http://ec.europa.eu/comm/justice_home.
- Miri, Lerner, Gila Menahem, Robert D. Hisrich, "Does government matter? The impact of occupational retraining, gender and ethnicity on immigrant's incorporation", *Journal of Small Businesses and Enterprise development*, 12 (2006): 192 - 210, p. 194.
- Pajares, M. (2007b): *Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2007. Análisis de datos de España y Cataluña*. Madrid.
- Penninx, Rinus. "Integration of migrants. Economic, social, cultural and political dimensions", background paper for the European Population Forum 2004, *Population Challenges and Policy Responses*(12-14 January, Geneva, 2004). Available at: www.unece.org/ead/pau/epf/penninx.pdf.
- Penninx, R., (2006). *Immigrant Integration Processes and Policies in the European Union*, στο Papademetriou D. G. και Cavounidis J. (επιμ.) *Managing Migration: The Greek, EU, and International Contexts*, (σελ. 99-115), Hellenic Migration Policy Institute (IMEPO), Αθήνα.
- Pugliese E (1989), *L'immigrazione dei lavoratori in Italia*, *Immigrati Non Cittadini* 1: 45-66.
- Rochetti Laura (2012), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano, pp.185-193.
- Rodríguez Rodríguez, V. (ed.) (1998): *Los inmigrantes europeos jubilados en Andalucía*. Madrid.

- Roig, E. (2005): “El nou Reglament d’estrangeria. La lluita contra la irregularitat: regularització i vies d’entrada regular.” In: M. J. Larios and M. Nadal (eds.): La immigració a Catalunya avui. Anuari 2004. Barcelona: 33-80.
- Rose, Arnold, M., Migrants in Europe. Problems of acceptance and adjustment (The University of Minnesota Press, 1969): 71.
- Rymarczyk J. (1986), *Migracja sity roboczej do krajów EWG i jej konsekwencje spoteczno-gospodarcze* (The Migration of the Labour Force to EEC Countries and its social and economic consequences), Instytut Zachodni, Poznań.
- Triandafyllidou, A. and Kokkali, I. (2010). Tolerance and Cultural Diversity Discourses in Greece, ACCEPT PLURALISM Work Package 1 (Overview of National Discourses on Tolerance and Cultural Diversity), Draft Report, Robert Schuman Centre for Advanced Studies/European University Institute.
- United Nations (2002), International Migration Report 2002, United Nations Population Division, Department of Economic and Social Affairs.
- Zimmermann, F. Klaus. European Migration. What do we know?, Oxford University Press, 2005.
- Zincone G (1998), Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A hot Italian Recipe, South European Society & Politics, 3(3): 43-82.
- Έμκε – Πουλοπούλου, Η. (2007). Η προσφορά της μετανάστριας και η ενσωμάτωσή της στην ελληνική οικονομία και κοινωνία. Προβλήματα και προοπτικές. Στο Ρήγα, Α.Β. (επιμ.). Οικονομικές μετανάστριες στην Ελλάδα. Διαπολιτισμικότητα και εκπαίδευση. Αθήνα: Gutenberg.
- Καπλάνι Γκ., (2007) «Κοινωνικοί χώροι διάδρασης» στο Καπλάνι Γκ., Μοσκόφ Η., Τσιούκας Γ., (επιμ.) Τοπική Αυτοδιοίκηση και Μετανάστες. Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Κόντης Α., (2009) «Κοινωνικό κεφάλαιο και ενσωμάτωση μεταναστών» στο Κόντης Α., (επιμ.) Ζητήματα Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών. Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Κοντιάδης, Ξ., (2007) «Δημοκρατική συμμετοχή και δικαιώματα των μεταναστών» στο Ξ. Κοντιάδης, Θ. Παπαθεοδώρου (επιμ.) Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Kosic A., και Τριανταφυλλίδου Α., (2009) «Ιταλία» στο Τριανταφυλλίδου Α.- Γρόπα Ρ. (επιμ.) στο Η Μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη, εκδόσεις Κριτική.

- Κουντούρη, Φ. Ο οικονομικός μετανάστης στην πολιτική ατζέντα. Η Δημόσια συγκρότηση του μεταναστευτικού ζητήματος στη μεταπολίτευση. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 128 Α 2009, σελ. 39-76.
- Μαρβάκης Α., Παρσάνογλου Δ., Παύλου Μ., 2001, *Μετανάστες στην Ελλάδα*, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα.
- Μπιτσάνη Ε., Τσέκος Θ., (2008) «Ο διευρυμένος χώρος των δήμων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής» στο Κοντιάδης Ξ., Τσέκος Θ. (επιμ.) *Η αναδιάρθρωση της Κοινωνικής Διοίκησης σε τοπικό επίπεδο*. Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Μουσούρου, Λ. 2003. *Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη*. Αθήνα: Gutenberg
- Παύλου Μ., Χριστόπουλος Δ. (επιμ.), 2004, *Η Ελλάδα της μετανάστευσης: Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα, ΚΕΜΟ/Κριτική.
- Πετρινώτη, Ξ., (1993). *Η μετανάστευση προς την Ελλάδα. Μια πρώτη καταγραφή, ταξινόμηση και ανάλυση*. Αθήνα: Οδυσσέας.
- Ρομπόλης, Σ., (2007). *Η Μετανάστευση από και προς την Ελλάδα. Απολογισμοί και προοπτικές*. Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Επίκεντρο.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2009). Το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης: Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει τους πολίτες. Doc. 17024/09. Βρυξέλλες. Δεκέμβριος.
- Τριανταφυλλίδου Α., Γρόπα, Ρ., (2010) «Ένταξη των μεταναστών στη δημόσια και πολιτική ζωή της Ελλάδας» στο Τριανταφυλλίδου Α. Μαρούκης Θ. (επιμ.) *Η Μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα*. Εκδόσεις Κριτική.
- Τσουντας Κ., Τριανταφυλλοπούλου Αθ., (2009) *Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση.
- Χρυσόγονος Κ., (2003) *Συνταγματικό Δίκαιο*. Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα.

Πηγές από το Ίντερντετ

- Μπάγκαβος Χρ.- Παπαδοπούλου Δ. Συμεωνάκη Μ. (επιμ.) (2008), Μετανάστευση και Παροχή Υπηρεσιών σε Μετανάστες στην Ελλάδα, που βασίζεται σε αποτελέσματα του προγράμματος EQUAL «ενδυνάμωση των μεταναστών και προσφύγων στην αγορά εργασία:». σειρά Μελέτες, εκδόσεις ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ. Πάντειο Πανεπιστήμιο - <http://www.inegsee.gr/ereynes-meletes/meletes/Metanasteysh-kai-paroxh-yphresiwn-se-metanastes-sthn-Ellada.html> (2013-02-26) [Έγινε πρόσβαση στις 14 Αυγούστου 2014]
- Μπίτσικα Π., (2014) Τέλος το εκλέγειν και εκλέγεσθαι για αλλοδαπούς στις δημοτικές εκλογές. *Το Βήμα*[Internet] 07/02/2014. Διαθέσιμο από: <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=565452> [Έγινε πρόσβαση στις 14 Αυγούστου 2014]
- Υπουργείο Εσωτερικών: Άδεια Διαμονής για Εργασία. Διαθέσιμο από: http://www.ypes.gr/el/Generalsecretariat_PopulationSC/general_directorate_migration/diefthinsi_metanastefikis_politikhs/katigoriesadeiondiamonis/ergasia/ [Έγινε πρόσβαση στις 16 Αυγούστου 2014]
- I Centri dell'immigrazione. Le strutture che accolgono e assistono gli immigrati irregolari- Τα κέντρα μετανάστευσης - Οι δομές που φιλοξενούν και βοηθούν παράνομους μετανάστες. Διαθέσιμο από: <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html> [Έγινε πρόσβαση στις 17 Αυγούστου 2014]

Παράρτημα-Ερωτηματολόγιο

Δημογραφικά

1. Φύλο

Αντρας

Γυναίκα

2. Ηλικία

25-30

31-36

37-42

43-47

48+

3. Έτη προϋπηρεσίας στο δήμο.....

4. Ποιοι από τους παρακάτω τόπους αποτελούν χώρες μετανάστευσης από όπου έχουν προέλθει οι μετανάστες του δήμου σας

Γερμανία

Αυστραλία

Αμερική

Αλβανία

Γιουγκοσλαβία

Πακιστάν

Ρουμανία

Ρωσία

Άλλο.....

5. Ποιοι θεωρείται ότι είναι οι λόγοι που ωθούν στη μετανάστευση;

Οικονομικοί

Κοινωνικοί

Πολιτικοί

Άλλοι.....

6. Ο δήμος, ως οργανισμός υποδοχής:

Προσπαθεί να αφομοιώσει τους μετανάστες

Μετατρέπεται σε έναν πολυπολιτισμικό δήμο

7. Θεωρείται ότι ο δήμος σας αποδέχεται αποτελεσματικά τους μετανάστες;

Συμφωνώ πολύ	Συμφωνώ	Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ	Διαφωνώ	Διαφωνώ πολύ

8. Επηρεάζεται η λειτουργία του Δήμου από τη μετανάστευση;

Συμφωνώ πολύ	Συμφωνώ	Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ	Διαφωνώ	Διαφωνώ πολύ

9. Οι γλωσσικές διαφορές, δημιουργούν προβλήματα στην κατανόηση και τη συνεννόηση

Συμφωνώ πολύ	Συμφωνώ	Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ	Διαφωνώ	Διαφωνώ πολύ

10. Παρέχει ο Δήμος, προγράμματα για τη στήριξη των μεταναστών;

Ναι

Όχι

11. Αν ναι τι από τα παρακάτω;

Πρόγραμμα εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας

Προγράμματα στέγασης

Προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης

Προγράμματα ψυχαγωγίας

Προγράμματα ψυχολογικής στήριξης

Άλλο (διευκρινήστε)

12. Συνεργάζεται ο δήμος με άλλες υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας;

Ναι

Όχι

13. Θεωρείτε ότι η μετανάστευση εμπλουτίζει τον πολιτισμό της Ελλάδας

Συμφωνώ πολύ	Συμφωνώ	Ούτε συμφωνώ ούτε διαφωνώ	Διαφωνώ	Διαφωνώ πολύ

