

ND: 18678

Κωδ: 18547

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ**

Αθηνά Σταυρινούδη

**ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΗ**

Διδακτορική Διατριβή

Επιβλέπων καθ. Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος

ΑΘΗΝΑ 2007

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	1
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
<i>Επισκόπηση Ερευνών για τη μετανάστευση στην Ελλάδα</i>	9
<i>Ενσωμάτωση ή ένταξη; Ο ορισμός στην κοινωνιολογία</i>	25
<i>Αντικείμενο – εννοιολογικές διευκρινίσεις και στόχοι</i>	30
<i>Μεθοδολογία: Μια σφαιρική προσέγγιση</i>	33
<i>Η δομή της μελέτης</i>	40
ΜΕΡΟΣ Α	42
<i>Κεφάλαιο Πρώτο:</i>	43
Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ	43
1.1 Η μετανάστευση στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης	43
1.2 Οι νέες μορφές μετανάστευσης μετά το 1989	47
1.3 Η μετανάστευση στη Νότια Ευρώπη.....	50
1.4 Οι εξελίξεις στην αγορά εργασίας	54
<i>Κεφάλαιο Δεύτερο:</i>	56
ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ	56
2.1 Μοντέλα ένταξης στις παραδοσιακές χώρες μετανάστευσης.....	56
2.2 Μοντέλα ένταξης μεταναστών σε ευρωπαϊκό επίπεδο	65
2.3 Διαχωρισμός ως μηχανισμός κοινωνικής ενσωμάτωσης;	72
<i>Κεφάλαιο Τρίτο:</i>	80
ΠΟΛΥΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ	80
3.1 Οι προβληματισμοί στις σημερινές κοινωνίες.....	80
3.2 Ιδεολογικό υπόβαθρο ένταξης μεταναστών στις πολυπολιτισμικές κοινωνίες	87

ΜΕΡΟΣ Β.....	99
<i>Κεφάλαιο Τέταρτο:</i>	100
ΜΟΝΤΕΛΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ.....	100
4.1 Ιδεατά μοντέλα πολιτικής κοινωνικής ενσωμάτωσης μεταναστών.....	100
4.2 Πρότυπα Πολιτικών Ενσωμάτωσης	105
4.3 Μεθοδολογία ανάλυσης πολιτικών κοινωνικής ένταξης μεταναστών	125
ΜΕΡΟΣ Γ.....	130
<i>Κεφάλαιο Πέμπτο:</i>	131
Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	131
5.1 Οι απαρχές μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής.....	131
5.2 Η Μετανάστευση ως στοιχείο διακυβερνητικής συνεργασίας.....	132
5.3 Η Κοινοτικοποίηση της Μετανάστευσης	136
5.4 Η εποχή μετά το Άμστερνταμ. Εποχή των αποτελεσμάτων;.....	137
5.5 Κοινή πολιτική για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και απασχόλησης. Προϋπόθεση για την πολιτική ενσωμάτωσης;.....	153
5.6 Η Ευρωπαϊκή πολιτική ένταξης μεταναστών στην τελική ευθεία.....	159
5.7 Κριτική επισκόπηση - Συμπεράσματα.....	169
ΜΕΡΟΣ Δ.....	177
<i>Κεφάλαιο Έκτο:</i>	178
Η ΕΛΛΑΔΑ ΧΩΡΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ.....	178
6.1 Η μετάβαση στο νέο καθεστώς.....	178
6.2 Το πρόβλημα των στατιστικών στοιχείων	182
6.3 Δημογραφικά χαρακτηριστικά των μεταναστών στην Ελλάδα.....	183
6.4 Μετανάστευση και ελληνική κοινωνία.....	191
6.5 Συμπεράσματα	197
<i>Κεφάλαιο Έβδομο:.....</i>	199
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	199
7.1 Η εθνική πολιτική για τους μετανάστες στη δεκαετία του '90.....	199
7.3 Πιέσεις της Κοινωνίας των Πολιτών για τη νομιμοποίηση.....	203
7.4 Ο νέος νόμος για τους μετανάστες στις αρχές του 21 ^{ου} αιώνα	207
7.5 Κριτική επισκόπηση και συμπεράσματα	213

Κεφάλαιο Όγδοο:..... 219

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ Ε.Ε.
..... 219

- 8.1. Πολιτική και εφαρμογή στη δεκαετία του '90..... 219
- 8.2 Πολιτική και εφαρμογή στον 21^ο αιώνα..... 242

Κεφάλαιο ένατο:..... 273

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΟΑΕΔ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ.... 273

- 9.1 Η εφαρμογή της πρώτης νομομοποίησης 273
- 9.2 Κριτική επισκόπηση και Συμπεράσματα 280
- 9.3 Η ανάπτυξη Δικτύου παροχής Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών 285
- 9.4 Τα προγράμματα απασχόλησης για τους μετανάστες 287
- 9.5 Συμπεράσματα 299

Κεφάλαιο Δέκατο:..... 302

ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ 302

- 10.1 Σε εθνικό επίπεδο..... 302
- 10.2 Σε τοπικό επίπεδο 305

ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ..... 306

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 320

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η συγγραφή μιας διδακτορικής εργασίας είναι μία μοναχική και επίπονη διαδικασία. Για την επιτυχή αποπεράτωση όμως αυτού του πονήματος συνέβαλλαν πολλά άτομα, τα οποία επιθυμώ να ευχαριστήσω.

Ιδιαίτερος θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα Καθηγητή κύριο Θεόδωρο Σακελλαρόπουλο, όχι μόνο γιατί μου έδωσε την ευκαιρία να εκπονήσω τη διατριβή μου στην Ελλάδα, αλλά κυρίως γιατί μέσα από τις συζητήσεις μας και τη συνεχή παρότρυνσή του για περαιτέρω αναζήτηση οδηγήθηκα σε επιστημονικά πεδία που εμπλούτισαν ουσιαστικά τις γνώσεις μου και το επιστημονικό μου ενδιαφέρον. Συγχρόνως δε τον ευχαριστώ και για την ευκαιρία που μου έδωσε να παρακολουθήσω το Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών Κοινωνιολογίας «Ελληνική Κοινωνία και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση» μέσα από το οποίο είχα τη δυνατότητα να αποκτήσω μια πιο στενή σχέση με το Πάντειο Πανεπιστήμιο, να συνομιλήσω με σημαντικούς Έλληνες επιστήμονες, να έρθω σε επικοινωνία με άλλους υποψήφιους διδάκτορες και μεταπτυχιακούς φοιτητές και να εμπλουτίσω τις γνώσεις μου σε θέματα που αφορούν στην ελληνική κοινωνία. Επειδή οι σπουδές μου ήταν στο εξωτερικό (Βερολίνο, Γερμανία) θεωρώ ότι μέσα από αυτή την εμπειρία ολοκληρώθηκε ένα σημαντικό κομμάτι που διαφορετικά θα έλλειπε από τη διαδικασία της (επαν)-ένταξής μου στην Ελληνική κοινωνία. Επίσης ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στα μέλη της τριμελούς επιτροπής, κύριο Μιχάλη Ψαλιδόπουλο, Καθηγητή στο τμήμα Κοινωνιολογίας και κύριο Ευστάθιο Τσοτσόρο, Αναπληρωτή Καθηγητή στο τμήμα Κοινωνιολογίας.

Ιδιαίτερος θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω για τις πολύ σημαντικές παρατηρήσεις τους

Την κυρία Κούλα Κασιμάτη, Καθηγήτρια στο τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής,

Την κυρία Αντιγόνη Λυμπεράκη, Καθηγήτρια στο τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης,

Τον κύριο Νεοκλή Σαρρή, Καθηγητή στο τμήμα Κοινωνιολογίας, και

Τον κύριο Ιορδάνη Ψημμένο, Αναπληρωτή Καθηγητή στο τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω και στον Οργανισμό Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) που μου έδωσε την ευκαιρία να ασχοληθώ απρόσκοπτα με την έρευνα και την αποπεράτωση των εργασιών της διατριβής μου.

Ιδιαίτερα ευχαριστώ τον Προϊστάμενο του ΚΠΑ Αμπελοκήπων και Προϊστάμενό μου Γιώργο Γαλανόπουλο. Η συμβολή του στην έρευνά μου στο πλαίσιο του Οργανισμού, στη συνεχή πληροφόρηση και στη διευκρίνιση πολλών ερωτημάτων που προέκυπταν καθώς και η συνεχής ηθική στήριξη που μου παρείχε είναι για μένα ανεκτίμητη.

Την κυρία Άννα Μανουσάκη, Διευθύντρια της Υπηρεσίας Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων, ευχαριστώ για την παροχή των τελευταίων στατιστικών στοιχείων σχετικά με τη συμμετοχή των μεταναστών στα ειδικά προγράμματα του Οργανισμού.

Για τη βοήθεια στην ενημέρωση και στη συλλογή σημαντικού υλικού και στοιχείων ευχαριστώ τα στελέχη της ΕΥΕΣΕΚ του Υπουργείου Απασχόλησης, κυρίως τον Άρη Τσουκνίδα και την Ανθή Κρητικού.

Τον Αντώνη Κόντη (Επίκουρος καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Αθηνών) και τον Νικόλαο Γλυτσό (ΚΕΠΕ) και οι δύο ειδικοί σε θέματα μετανάστευσης, τους ευχαριστώ ιδιαίτερα για τη φιλική τους συμπαράσταση.

Ανεκτίμητη είναι η συνεισφορά της φίλης μου Όλγας Σέμκου, η οποία όχι μόνο μου συμπαράσταθηκε στην όλη προσπάθειά μου, αλλά ζώντας στο Βερολίνο φροντίζει πάντα να με ενημερώνει για σημαντικά γεγονότα σε σχέση με τη μετανάστευση, τους μετανάστες και τη μεταναστευτική πολιτική στη Γερμανία και να με τροφοδοτεί με σημαντικό υλικό. Ιδιαίτερα την ευχαριστώ και για τις πολύωρες συζητήσεις μας πάνω στα θέματα αυτά που με βοήθησαν να έχω μια πολύ επίκαιρη και λεπτομερή εικόνα για τα δρώμενα στη Γερμανία καθώς και για τη φιλοξενία της στο Βερολίνο στο διάστημα της βιβλιογραφικής μου έρευνας.

Ιδιαίτερα ευχαριστώ οφείλω και στον Πρόεδρο του Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung (B.I.V.S.) και του Europaischen Migrationszentrums (EMZ) Jochen Blaschke και πρώην Διευθυντή μου, ο οποίος συνέβαλε ουσιαστικά στο να γίνει η πανεπιστημιακή γνώση, μέσα από την εμπλοκή μου σε διάφορες έρευνες και δράσεις του Ινστιτούτου, επιστημονική εμπειρία και πολύπλευρη γνώση σε θέματα που αφορούν τους μετανάστες και τις κοινότητές τους.

Ευχαριστώ επίσης όλους όσους με κάποιο τρόπο συνέβαλαν στην επιτυχή ολοκλήρωση της διατριβής.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μετανάστευση είναι ένα φαινόμενο, το οποίο συνυπάρχει με την ανθρώπινη ιστορία, είτε ως μετανάστευση ατόμων είτε ως μετακίνηση πληθυσμών, λόγω πείνας, πολέμου, εμπορίου κλπ. Με την εκβιομηχάνιση, την ανάπτυξη της τεχνολογίας, το σχηματισμό των πόλεων και τη δημιουργία του εθνικού κράτους η μετανάστευση αποκτά πλέον μια άλλη μορφή, αυτή της μετανάστευσης εργατικού δυναμικού. Γενικά ως μετανάστευση ορίζεται «κάθε αλλαγή του τόπου διαμονής ενός ατόμου» (Wagner 1989:26, Hoffmann – Nowothny, 1970:107 κ.ά.) οικειοθελώς ή μη, μόνιμα ή προσωρινά. Ο Eisenstadt (1954:1) αναφέρεται και στη μετακίνηση ατόμων ή ομάδων από μία κοινωνία σε μία άλλη κοινωνία. Στη μετακίνηση αυτή συμπεριλαμβάνεται και η γεωγραφική μετακίνηση. Έτσι διευρυνμένος ο όρος ορίζει όχι μόνο τη μετακίνηση του ατόμου από έναν τόπο σε έναν άλλο, αλλά ταυτόχρονα και την αλλαγή από μία κοινωνική ομάδα (ή κοινωνία) σε μία άλλη.

Ο Ξενοφών Ζολώτας στην κλασική του μελέτη «Μετανάστευσις και Οικονομική Ανάπτυξις» (1966) χρησιμοποιεί τον όρο μετανάστευση χωρίς όμως να τον ορίζει ακριβώς, εννοώντας την εξωτερική μετανάστευση των Ελλήνων με οικονομικά αίτια. Ο Καβουριάρης (1974:26) ορίζει τη μετανάστευση ως «την οποιαδήποτε μεταφορά εργατικής δύναμης είτε στο εσωτερικό μιας χώρας είτε προς το εξωτερικό» με έμφαση στη δεύτερη μορφή της μετανάστευσης. Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και ο Albrecht (1972:23), ο οποίος ορίζει τη μετανάστευση ως γεωγραφική μετακίνηση – προσωρινά ή μόνιμα – που επιφέρει αλλαγές στη θέση και στο κοινωνικό περιβάλλον.

Η μετακίνηση αυτή μπορεί να αφορά στο άτομο ή στην ομάδα και να λαμβάνει μέρος στο πλαίσιο μιας χώρας ή και διακρατικά. Στην πρώτη περίπτωση έχουμε τη λεγόμενη εσωτερική μετανάστευση, η οποία παρότι επιφέρει σημαντικές αλλαγές στο πλαίσιο ενός κράτους, όταν η μορφή της είναι μαζική (όπως π.χ. στην Ελλάδα στη δεκαετία του '70), η αντιμετώπισή της δεν αποτελεί σήμερα μείζονα πρόκληση στις κυβερνήσεις των κρατών, κυρίως γιατί οι εσωτερικοί μετανάστες είναι πολίτες του κράτους. Σε αντίθεση, στη δεύτερη περίπτωση έχουμε τη μετακίνηση πληθυσμού μεταξύ κρατών που χαρακτηρίζεται ως διεθνής μετανάστευση και συμπεριλαμβάνει διάφορους τύπους και μορφές μετανάστευσης, ανάλογα με τις αιτίες μετακίνησης των ατόμων ή ομάδων από ένα κράτος σε ένα άλλο κράτος (πόλεμος, πείνα, διωγμοί, οικονομικοί λόγοι, κλπ.). Υπ' αυτή την έννοια ο όρος «μετανάστες» μπορεί να συμπεριλαμβάνει ή να αναφέρεται σε διάφορες κατηγορίες, όπως π.χ. πρόσφυγες, αιτούντες ασύλου, οικονομικοί μετανάστες. Από τη σκοπιά της μετανάστευσης ως γεωγραφική μετακίνηση, η προέλευση των μεταναστών είναι ένα σημαντικό κριτήριο στην οροθέτηση των μεταναστών.

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, η μετακίνηση πολιτών ενός κράτους μέλους σε ένα άλλο κράτος μέλος παίρνει τη μορφή εσωτερικής μετανάστευσης και δεν

συμπεριλαμβάνεται πλέον στον όρο της διεθνούς μετανάστευσης. Η μετανάστευση ως γεωγραφική μετακίνηση από ένα κράτος σε άλλο κράτος αφορά πλέον μόνο στους μετανάστες που προέρχονται από τρίτες χώρες.

Η μετανάστευση ως φαινόμενο είναι μία πολυσύνθετη διαδικασία που εξαρτάται τόσο ως απόφαση όσο και ως πραγματοποίηση της απόφασης, από ένα μίγμα παραγόντων και αιτιών. Έτσι (συχνά) είναι πολύ δύσκολο να διαχωρίσει κανείς την αναγκαστική από την οικειοθελή μετανάστευση, αφού οι αιτίες που οδηγούν στη μετανάστευση είναι κατά κανόνα ένα σύνθετο μίγμα (εξαναγκαστικών) αντικειμενικών παραγόντων και υποκειμενικών αποφάσεων (Han, 2000:13).

Έτσι, η εξήγηση του φαινομένου της μετανάστευσης προκάλεσε το ενδιαφέρον διαφόρων επιστημών, όπως π.χ. της Δημογραφίας, της Κοινωνιολογίας, των Οικονομικών και των Πολιτικών Επιστημών. Οι διάφορες θεωρίες που αναπτύχθηκαν προσπαθούν να απαντήσουν στην ερώτηση γιατί οι άνθρωποι μετακινούνται από έναν τόπο (ή κράτος) σε έναν άλλο τόπο (ή κράτος):

Η πρώτη προσπάθεια εξήγησης του μεταναστευτικού φαινομένου οφείλεται στο δημογράφο Ravenstein, ο οποίος στους «Νόμους της Μετανάστευσης» («The Laws of Migration») που ανέπτυξε, υποστηρίζει τη θέση ότι υπάρχει μία αλληλεξάρτηση μεταξύ γεωγραφικής εγγύτητας και μεταναστευτικής συχνότητας. Ως εκ τούτου, θεωρούσε ότι όσο μεγαλύτερη είναι η απόσταση μεταξύ των κρατών τόσο η μεταναστευτική συχνότητα μειώνεται, εξηγώντας τη θέση του με βάση τα μεγαλύτερα κόστη που προκύπτουν με την απόφαση για μετανάστευση σε μια τέτοια περίπτωση. Στους νόμους του ο Ravenstein, που δημοσιεύτηκαν το 1885 και 1889, διατυπώνει ότι η πλειοψηφία των μεταναστών μετακινείται σε μικρές αποστάσεις και ότι μεγάλο μέρος απορροφάται από τις πόλεις, οι οποίες αυξάνουν τον πληθυσμό τους ενώ άλλες πάλι χάνουν σε πληθυσμό μέσω επαναπατρισμού (παλιννόστησης) ή και μετανάστευσης γηγενούς πληθυσμού προς άλλες κατευθύνσεις. Επίσης υποστηρίζει ότι οι μετανάστες στρέφονται προς τα βιομηχανικά κέντρα, ότι ο αγροτικός πληθυσμός είναι περισσότερο κινητικός, ότι οι γυναίκες μεταναστεύουν συχνότερα από τους άνδρες και ότι η μετανάστευση θα αυξηθεί περισσότερο με την εκβιομηχάνιση. Ο ίδιος χαρακτηρίζει τη μετανάστευση ως «ζωή και ανάπτυξη», ενώ την παραμονή στον ίδιο τόπο ως στασιμότητα.

Από την πλευρά της οικονομικής επιστήμης που πρώτη ασχολήθηκε εκτενέστερα με το θέμα της μετανάστευσης και επηρέασε όλες τις άλλες επιστήμες, η μετανάστευση είναι ένας μηχανισμός ανακατανομής της εργασίας. Οι μετανάστες ως εργατικό δυναμικό επιλέγουν τη μετανάστευση που κατευθύνεται από τις υπάρχουσες διαφορές μεταξύ δύο τόπων (κρατών) σε σχέση με την προσφορά και τη ζήτηση εργατικού δυναμικού. Έτσι σύμφωνα με τον Adam Smith η προώθηση απόλυτα ανεμπόδιστης ροής του κεφαλαίου, των αγαθών και της εργασίας θα οδηγούσε στη μέγιστη δυνατή ανάπτυξη των δυνάμεων της αγοράς και στη μείωση της φτώχειας. Η ίδια σκέψη

φαίνεται να οδηγεί και την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση (Ενσωμάτωση), στο πλαίσιο της οποίας ως βάση για την ανάπτυξη τέθηκε η ολοκλήρωση των τεσσάρων Ελευθεριών, ήτοι η ελεύθερη μετακίνηση του Κεφαλαίου, των Υπηρεσιών, των Αγαθών και των Προσώπων.

Για την κλασική οικονομική σκέψη, η μετανάστευση οφείλεται στη βιομηχανική επανάσταση που αύξησε τις μεγάλες παραγωγικές μονάδες στις πόλεις και τη ζήτηση σε εργατικό δυναμικό, ενώ παράλληλα η ανάπτυξη της τεχνολογίας στο γεωργικό τομέα απελευθέρωσε εργατικό δυναμικό, έτοιμο για την αυξανόμενη βιομηχανία στις πόλεις. Η μετανάστευση σε αυτή την περίπτωση συντελείται με γνώμονα τη μεγιστοποίηση του ατομικού συμφέροντος.

Στην εξέλιξη της οικονομικής σκέψης κινητήριος δύναμη για τη μετανάστευση δεν είναι μόνο η ανεύρεση μιας θέσης εργασίας, αλλά και η διαφορά μισθού. Θεωρείται λοιπόν, ότι σε χώρες ή περιοχές όπου υπάρχει αρκετό εργατικό δυναμικό, οι μισθοί είναι χαμηλοί, ενώ σε περιοχές με μειωμένο ποσοστό ελεύθερου εργατικού δυναμικού, οι μισθοί είναι υψηλοί. Υπό την προϋπόθεση α) της τέλει πληροφόρησης της εργατικής δύναμης για την ύπαρξη της μισθολογικής διαφοράς και β) του μηδενικού κόστους της μεταφοράς, η εργατική δύναμη θα μετακινηθεί στον τόπο (περιοχή ή κράτος) με τους υψηλότερους μισθούς. Με αυτό τον τρόπο η μετανάστευση συνεισφέρει στην επαναδημιουργία της ισορροπίας και μάλιστα και στους δύο συντελεστές (μισθοί και προσφορά εργατικής δύναμης).

Σε μικρο – οικονομικό επίπεδο, η μετανάστευση συντελείται ατομικά με στόχο την μεγιστοποίηση του εισοδήματος του ατόμου. Η μετανάστευση εδώ φαίνεται να είναι αποκλειστικά αποτέλεσμα της επιθυμίας του ατόμου για μεγιστοποίηση του εισοδήματός του. Μια διευρυμένη μορφή του μοντέλου προβλέπει ότι η απόφαση για τη μετανάστευση δεν οφείλεται αποκλειστικά και μόνο στην ύπαρξη μισθολογικής διαφοράς, αλλά και στη σύγκριση μεταξύ του εισοδήματος που αναμένεται σε περίπτωση μετανάστευσης και μη μετανάστευσης (Todaro, 1980). Όσο μεγαλύτερη είναι η διαφορά που προκύπτει, τόσο μεγαλύτερη θα είναι η ροή της μετανάστευσης προς τις αστικές περιοχές. Μέσα σε μια αρκετά μεγάλη χρονική περίοδο αναμένεται υψηλότερο εισόδημα στη χώρα ή τον τόπο μετανάστευσης, λαμβάνοντας υπόψη και το χρόνο της μη εργασίας (περιοδική ανεργία), από ότι θα ήταν σε περίπτωση παραμονής στον τόπο προέλευσης (μη μετανάστευσης). Με τη θεώρηση αυτή εξηγείται η απόφαση υπέρ της μετανάστευσης ακόμη και στην περίπτωση που ενδιάμεσα υπάρχει και περίοδος ανεργίας (Pamreiter, 2001:43). Και σε αυτή την περίπτωση το άτομο προσανατολίζεται στη μεγιστοποίηση του προσωπικού οφέλους/κέρδους που θα προέλθει με την απόφαση για τη μετανάστευση μετά από σύγκριση δύο χωρών ή περιοχών και η απόφαση θα στραφεί προς εκεί όπου αναμένονται τα μεγαλύτερα δυνατά κέρδη.

Παρά τη γενική αναγνώριση ότι οι οικονομικοί παράγοντες είναι σημαντικοί για την απόφαση της μετανάστευσης, η τοποθέτηση των οικονομολόγων ότι μόνο τα οικονομικά κριτήρια μπορούν να εξηγήσουν τη μετανάστευση, κρίνεται συχνά ανεπαρκής (Μουσουρού, 1991:80-81). Σε αντίθεση, στην κοινωνιολογική προσέγγιση της μετανάστευσης λαμβάνονται υπόψη μια σειρά κοινωνικών, οικονομικών, δημογραφικών και άλλων παραγόντων που διαμορφώνονται τόσο στις χώρες αποστολής όσο και στις χώρες υποδοχής. Με βάση λοιπόν δύο ομάδων παραγόντων, θετικοί παράγοντες ή παράγοντες έλξης στη χώρα - στόχο από τη μία και αρνητικοί παράγοντες ή παράγοντες απώθησης στη χώρα προέλευσης από την άλλη, το μοντέλο «έλξης - απώθησης» (push - pull model) προσπαθεί να εξηγήσει από μακροκοινωνιολογικής άποψης τόσο τα αίτια όσο και τα κίνητρα της μετανάστευσης (Μουσουρού, 1991:82-87, Han, 2000). Ως παράγοντες έλξης θεωρούνται π.χ. ο χαμηλός ρυθμός δημογραφικής αύξησης, η προσφορά θέσεων εργασίας σε συνδυασμό με την απροθυμία του γηγενούς εργατικού δυναμικού στην κάλυψη θέσεων χαμηλού κοινωνικού στάτους (γιοήτρου) χαμηλής αμοιβής και κακού εργασιακού περιβάλλοντος, αλλά και η αναμονή για βελτίωση του επιπέδου ζωής. Στους παράγοντες απώθησης στη χώρα προέλευσης συγκαταλέγονται το χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα, το χαμηλό επίπεδο ζωής, η υψηλή ανεργία και η υποαπασχόληση, ο χαμηλός ρυθμός ανάπτυξης σε σχέση με τον υψηλό ρυθμό της δημογραφικής αύξησης και οι μεγάλες οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες (Μουσουρού, 1991:83).

Σύμφωνα με τον Lee (1972) στον οποίο οφείλεται η ανάπτυξη του push-pull μοντέλου, οι μετανάστες που αντιδρούν πρωτίστως στους «παράγοντες έλξης» (“pull-Faktoren”) στη χώρα - στόχο, ανήκουν σε ομάδες με θετικά κίνητρα και χαρακτηριστικά σε σχέση με την ηλικία, την εκπαίδευση, τις επαγγελματικές ικανότητες και δεξιότητες. Αντίθετα οι μετανάστες που αντιδρούν στους «παράγοντες απώθησης» (“push-Faktoren”) στη χώρα προέλευσης ανήκουν μάλλον σε ομάδες με λιγότερο θετικά χαρακτηριστικά, ενώ και η μετανάστευση είναι περισσότερο αναγκαστική απ’ ότι οικειοθελής, στοιχείο που αποτελεί χαρακτηριστικό της πρώτης ομάδας.

Σε μικροκοινωνιολογικό επίπεδο η μελέτη της μετανάστευσης αφορά κυρίως στην οικογένεια είτε ως προσδιοριστικό παράγοντα των αποφάσεων και των συμπεριφορών του μετανάστη είτε ως θεσμός που παρέχει στήριξη και ασφάλεια για τη μετανάστευση. Όπως υποστηρίζει η Μουσουρού (1991:85-86) η μετανάστευση μπορεί να αποτελεί το μέσο για την επίτευξη της κοινωνικο-οικονομικής ενσωμάτωσης της οικογένειας. Η απόφαση για ατομική ή οικογενειακή μετανάστευση είναι επακόλουθο των στόχων της οικογένειας και συνάρτηση συγκεκριμένων δυνατοτήτων της. Στόχος της μετανάστευσης που ακολουθεί, δεν είναι η μεγιστοποίηση του ατομικού εισοδήματος αλλά το εισόδημα των νοικοκυριών (οικογένεια). Η μετανάστευση, στο πλαίσιο αυτό, θεωρείται ως μία βασική στρατηγική των νοικοκυριών για τη μεγιστοποίηση του εισοδήματός τους. Έτσι δεν αποφασίζει το ίδιο το άτομο να μεταναστεύσει αλλά η οικογένεια. Η απόφαση μπορεί να μην είναι πάντα προς όφελος

όλων των ατόμων που αποτελούν την οικογένεια (σύζυγος που μένει πίσω, παιδιά). Εφόσον όμως θεωρηθεί ότι με τη μετανάστευση θα αυξηθούν τα οφέλη συνολικά για την οικογένεια, η απόφαση αποτελεί μια ορθολογική στρατηγική του νοικοκυριού.

Σύμφωνα με τους θεωρητικούς της νέας οικονομίας της μετανάστευσης (new economics of migration) σε περίπτωση που και τα δύο μέλη της οικογένειας απασχολούνται, μειώνεται η πιθανότητα της οικογενειακής μετανάστευσης, επειδή συνυπολογίζεται και η πιθανότητα να μη βρουν και οι δύο σύζυγοι καλύτερες εργασίες με υψηλότερο εισόδημα. Όσο δε αυξάνει ο αριθμός των ατόμων που αποτελούν την οικογένεια, τόσο μειώνεται και η πιθανότητα της μετανάστευσης (Massey et al, 1993). Σημαντικό σημείο της θεωρίας αποτελούν τα εμπόσματα που οι μετανάστες στέλνουν στους συγγενείς τους και οι γνώμες των ατόμων που αποτελούν το νοικοκυριό πέρα από τα εθνικά σύνορα. Η μετανάστευση που ακολουθεί μπορεί να είναι οικογενειακή και να περιλαμβάνει όλα τα μέλη της οικογένειας ή να αφορά στην αρχή το οικονομικά ενεργό μέλος της οικογένειας και να ακολουθήσουν τα υπόλοιπα μέλη αργότερα. Όμως, το εάν είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί η οικογενειακή μετανάστευση, καθώς και με ποιο τρόπο τα μέλη της οικογένειας μπορούν να ακολουθήσουν, ορίζεται από τη μεταναστευτική πολιτική της χώρας υποδοχής. Η κοινωνιολογική έρευνα έδειξε ότι οι μετανάστες συνήθως μεταναστεύουν στις χώρες όπου υπάρχουν οικογενειακές, προσωπικές ή/και κοινωνικές σχέσεις (εθνοτικές κοινότητες), η ύπαρξη των οποίων μειώνει τα κόστη της μετανάστευσης αλλά και τους κινδύνους που εμπεικλείει (Massey et al, 1993:436-437, 448-449).

Η κοινωνιολογική προσέγγιση σε μακρο- και μικροκοινωνιολογικό επίπεδο, στην οποία ανήκουν το μοντέλο της έλξης-απόθησης, τα κοινωνικά δίκτυα, το κοινωνικό κεφάλαιο, αλλά και η νέα οικονομία της μετανάστευσης (new economics of migration), επιτρέπει την έρευνα και τον προσδιορισμό για ποιους λόγους μεταναστεύει κανείς, γιατί υπάρχει ένα μεταναστευτικό ρεύμα από μια περιοχή σε μια άλλη, ποιοι μεταναστεύουν ή ακόμα και σε τι διαφέρουν οι μετανάστες από εκείνους που δεν μεταναστεύουν (Μουσούρου, 1991:85).

Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι οι θεωρίες της μετανάστευσης που απαντούν στα ερωτήματα ποιος, που και γιατί μεταναστεύει χρησιμεύουν στο σχεδιασμό της πολιτικής εισόδου και της διαχείρισης της μετανάστευσης. Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών αφορά στις διαδικασίες που αρχίζουν, αφού πραγματοποιηθεί η απόφαση της μετανάστευσης, με την εγκατάσταση σε ένα άλλο κράτος και αφορά (τουλάχιστον) στο μετανάστη στη χώρα υποδοχής, στην κοινωνία υποδοχής και στο κράτος υποδοχής.

Όσο πολυσύνθετη και δύσκολη είναι η διαδικασία της μετανάστευσης σε όλες τις μορφές που την αφορούν, άλλο τόσο και συνθετότερη είναι η διαδικασία της ένταξης που αρχίζει με την εγκατάσταση σε ένα κράτος - στο πλαίσιο της διατριβής κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ελλάδα) - όπου εμπλέκονται οι μετανάστες, η

κοινωνία υποδοχής, η εθνική πολιτική, εναρμονισμένη με τις διεθνείς συμβάσεις που η κάθε χώρα πρέπει να τηρεί, καθώς επίσης και με τους κανονισμούς και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το Ευρωπαϊκό σύστημα.

Στην πάροδο του χρόνου της σύγχρονης μετανάστευσης, οι κοινωνιολόγοι, κυρίως μέσα από την εμπειρική έρευνα για τη ζωή και τη συμβίωση των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής, ανέπτυξαν διάφορες θεωρητικές προσεγγίσεις που στόχο είχαν να εξηγήσουν τα φαινόμενα και τους προβληματισμούς που αναπτύσσονται στο πλαίσιο αυτής της συμβίωσης, μέσα από τις οποίες δίνονται οι απαραίτητες γνώσεις για το σχεδιασμό πολιτικής αντιμετώπισης. Στο ίδιο πλαίσιο σημαντικές είναι και οι συνεισφορές των φιλοσοφικο-πολιτικών συζητήσεων. Σήμερα, σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι πλέον αποδεκτό ότι η μετανάστευση δεν αποτελεί προσωρινό φαινόμενο των ευρωπαϊκών κοινωνιών αλλά αναπόσπαστο στοιχείο τους. Στο πλαίσιο αυτό η συζήτηση και ο προβληματισμός εστιάζεται πλέον στο πώς θα ενσωματωθούν επιτυχώς οι μετανάστες στις κοινωνίες υποδοχής, δηλαδή πια μορφή ένταξης μεταναστών θα επιλεγεί σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

Στις μορφές πολιτικής της ενσωμάτωσης μεταναστών όπως αυτές εφαρμόστηκαν στα κράτη μέλη, οι κοινωνιολόγοι τονίζουν ότι συχνά δεν έγινε επαρκής διαχωρισμός μεταξύ των κανονιστικών (αξιακών) πολιτικών προσεγγίσεων και των θεωρητικών-εμπειρικών αναλύσεων. Η εξήγηση μπορεί να βρίσκεται στη σχέση που υπάρχει μεταξύ επιστήμης και πολιτικής. Όπως τονίζει ο Esser (2001b:97) «Was man politisch will, müsste aber auch einigermaßen wissenschaftlich begründet werden können oder jedenfalls nicht zu den entsprechenden Ergebnissen in deutlichem Widerspruch stehen.» Δηλαδή, «Αυτό που επιδιώκει κανείς πολιτικά, θα πρέπει σε κάποιο βαθμό να μπορεί να τεκμηριωθεί επιστημονικά ή τουλάχιστον να μην έρχεται σε καθαρή αντίθεση με τα αντίστοιχα [επιστημονικά] αποτελέσματα».

Επισκόπηση Ερευνών για τη μετανάστευση στην Ελλάδα

Η μετανάστευση προς την Ελλάδα άρχισε στη δεκαετία του '70. Στο διάστημα αυτό οι μετανάστες που βρίσκονται στη χώρα είναι στην πλειοψηφία τους Έλληνες με ξένη υπηκοότητα, παλιννοστούντες και υπήκοοι Ευρωπαϊκών χωρών. Η αριθμητικά χαμηλή εισροή υπηκόων τρίτων χωρών φαίνεται να θεωρείται αμελητέα και μη προβληματική. Αυτό φαίνεται να εξηγεί την παντελή έλλειψη μελετών και ερευνών για τους οικονομικούς μετανάστες που διαπιστώνεται στο διάστημα αυτό. Εξαιρέση αποτελεί η εργασία του Νικολινάκου «Οι αντιφάσεις της καπιταλιστικής ανάπτυξης στην Ελλάδα: ανεπάρκεια εργατικών δυνάμεων και μετανάστευση» που δημοσιεύτηκε το 1974 σε ένα συλλογικό τόμο με τίτλο «Οικονομική Ανάπτυξη και μετανάστευση στην Ελλάδα» (Νικολινάκος, 1974).

Στα τέλη της δεκαετίας του '80 έως τις αρχές της δεκαετίας του '90 η μετανάστευση αλλοδαπού εργατικού δυναμικού προς την Ελλάδα παίρνει μαζική μορφή. Σε αντίθεση με τη δεκαετία του '80 κατά την οποία επικρατέστερη μορφή της μετανάστευσης προς την Ελλάδα είναι η παλιννόστηση Ελλήνων μεταναστών (κυρίως) από χώρες της Δυτικής Ευρώπης και αργότερα από χώρες του πρώην Ανατολικού μπλοκ, στη δεκαετία του '90 επικρατεί η μη κανονική μετανάστευση υπηκόων τρίτων χωρών. Αντίστοιχα στο διάστημα αυτό αυξάνουν και οι επιστημονικές συμβολές για τα θέματα της μετανάστευσης. Σε πρώτη φάση, το ενδιαφέρον της επιστημονικής κοινότητας στην Ελλάδα επικεντρώνεται στο νομικό καθεστώς των μεταναστών και των προσφύγων. Ενδεικτικά αναφέρω: Παπασιώπη - Πασιά / Κολιού - Κεραμέως (1994) «Δίκαιο κατάστασης Αλλοδαπών», Νάσκου - Περράκη (1991) «Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και ελληνική έννομη τάξη», Χλέπας/ Σπυράκος (1992) «Ο νόμος 1975/91 περί αλλοδαπών και το Σύνταγμα», Παπασιώπη (1995) «Τα δικαιώματα των αλλοδαπών όπως πηγάζουν από τον Νόμο 1975/1991», ενώ η μελέτη της Μουσσούρου (1991) «Μετανάστευση και μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και στην Ευρώπη» είναι η μοναδική συμβολή σε σχέση με τις θεωρίες μετανάστευσης και τη μεταναστευτική πολιτική των χωρών υποδοχής, όπου η ανάλυση για την Ελλάδα αφορά στη μεταναστευτική πολιτική της χώρας ακόμα ως χώρα αποστολής.

Η πρώτη προσπάθεια καταγραφής και ανάλυσης της μετανάστευσης ξένου εργατικού δυναμικού στην Ελλάδα γίνεται το 1989 από τον Φακιολά. Η έρευνά του «Wanderungsbewegungen aus und nach Griechenland» δημοσιεύεται από το Institut für Entwicklungsforschung, Wirtschafts- und Sozialplanung και εντάσσεται στις μελέτες καταγραφής και ανάλυσης των μεταναστευτικών κινήσεων προς την Ελλάδα. Στην ίδια κατηγορία ανήκει και η μελέτη της Εμκε-Πουλοπούλου (1990) για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες στην Ελλάδα η οποία πραγματεύεται το μέγεθος του αλλοδαπού πληθυσμού, τα αίτια και τις επιπτώσεις της μετανάστευσής τους και τη ζωή των μεταναστών στη χώρα. Στις πρώτες συνολικές μελέτες για τις

μεταναστευτικές κινήσεις ανήκει και η μελέτη της Πετρινώτη (1993) «Η μετανάστευση προς την Ελλάδα. Μια πρώτη καταγραφή, ταξινόμηση και ανάλυση», στην οποία γίνεται μια προσπάθεια καταγραφής και ταξινόμησης της μετανάστευσης προς την Ελλάδα έως τις αρχές της δεκαετίας του '90 και εξετάζονται τα αίτια και οι επιπτώσεις της μετανάστευσης στη χώρα.

Η πρώτη έρευνα στην Ελλάδα που αφορά στην ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία είναι η έρευνα της Κασμάτη (Κασμάτη, et al, 1992) με τίτλο «Πόντιοι Μετανάστες από την πρώην Σοβιετική Ένωση: Κοινωνική και Οικονομική τους Ένταξη», η οποία ήταν και παραμένει έως σήμερα η πλέον ολοκληρωμένη έρευνα για τα θέματα κοινωνικοοικονομικής ένταξης των Ποντίων ομογενών στην Ελλάδα. Στην έρευνα διερευνώνται τα δημογραφικά, οικονομικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά των Ποντίων που εγκαταστάθηκαν στην Ελλάδα στην περίοδο 1985-1990, επισημαίνονται τα προβλήματα ένταξης που αντιμετωπίζουν σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο και διατυπώνονται προτάσεις για τη βελτίωσή τους. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα αποτελέσματα της έρευνας σε σχέση με το εκπαιδευτικό επίπεδο των Ποντίων και την ένταξή τους στην αγορά εργασίας, όπου διαπιστώνεται ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των ομογενών εμφανίζει υψηλό εκπαιδευτικό επίπεδο και μάλιστα υψηλότερο με τον αντίστοιχο ελλαδικό πληθυσμό. Παρά ταύτα, η μεγάλη ανεργία και υποαπασχόληση που πλήττει αυτή την πληθυσμιακή ομάδα σε συνδυασμό με την ανεπαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας αποδεικνύονται ως οι σημαντικότεροι παράγοντες που λειτουργούν ως εμπόδιο στην κοινωνική τους ένταξη. Εάν λάβουμε υπόψη ότι το ελληνικό κράτος από το 1980 έως σήμερα εφαρμόζει μια ιδιαίτερα προνομιακή πολιτική απέναντι στους Πόντιους ομογενείς με μια πλειάδα ευνοϊκών ρυθμίσεων, τα αποτελέσματα της παραπάνω έρευνας γίνονται ακόμη πιο σημαντικά τόσο για αποφάσεις που αφορούν αυτή την πληθυσμιακή ομάδα όσο και τους άλλους μεταναστευτικούς πληθυσμούς στη χώρα. Η έρευνα δημοσιεύτηκε από τη Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού και το Κέντρο Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου και χρηματοδοτήθηκε από το ΕΚΤ.

Το 1993 δημοσιεύεται επίσης από τη Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού η έρευνα των Γεώργα και Παπαστυλιανού με τίτλο «Επιπολιτισμός Ποντίων και Βορειοηπειρωτών στην Ελλάδα. Ψυχολογικές διεργασίες προσαρμογής» η οποία διερευνά τους τρόπους προσαρμογής που ακολουθούν οι παλιννοστούντες ομογενείς στην Ελλάδα σε σχέση με τα ιστορικά, πολιτισμικά και οικολογικά στοιχεία της χώρας προέλευσης και της Ελλάδας ως χώρας εγκατάστασης.

Η μελέτη «Αλλοδαποί εργαζόμενοι και αγορά εργασίας στην Ελλάδα» του Λινάρδου-Ρυλμόν που δημοσιεύτηκε από το Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ το 1993 και

χρηματοδοτήθηκε επίσης από την Ε.Ε., είναι η πρώτη μελέτη που συνδέει τη νεότερη μετανάστευση με την Ελληνική αγορά εργασίας.

Σε σχέση με τους οικονομικούς μετανάστες μια πρώτη πιο ολοκληρωμένη εικόνα δίνει η έρευνα μελέτη με τίτλο «Ανάλυση και καταγραφή των υπαρχόντων στοιχείων για τη μετανάστευση και την παραμονή στην Ελλάδα αλλοδαπού εργατικού δυναμικού» που ανατέθηκε σε διεπιστημονική ερευνητική ομάδα¹ με επιστημονικό υπεύθυνο τον Αντώνη Κόντη το 1993 και υλοποιήθηκε το 1993 – 1994. Η έρευνα μελέτη συγχρηματοδοτήθηκε από το Υπουργείο Εργασίας και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Η έρευνα αυτή δεν έγινε στη συνολική της μορφή ευρύτερα γνωστή στον επιστημονικό κόσμο, παρά μόνο εν μέρει με την προσωπική πρωτοβουλία των ερευνητών. Σκοπός της έρευνας μελέτης ήταν να διερευνήσει και να αποτυπώσει το φαινόμενο της μετανάστευσης ως κοινωνικό φαινόμενο στην Ελλάδα στις βασικές του διαστάσεις. Μέσα από μια διεπιστημονική σκοπιά εξετάζει τα μορφολογικά στοιχεία του αλλοδαπού πληθυσμού και του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, τα αίτια και τις επιπτώσεις της μετανάστευσης, το δίκαιο της κατάστασης των αλλοδαπών στη χώρα, και διερευνά σημαντικές πτυχές της ενσωμάτωσης των μεταναστών στη νέα χώρα υποδοχής σε θεωρητικό και εμπειρικό επίπεδο στους τομείς: κοινωνική ασφάλιση, προστασία και περίθαλψη, εκπαίδευση, εγκληματικότητα και κοινωνική ένταξη.

Στο διάστημα αυτό οι εμπειρικές έρευνες για τους ανεπίσημους οικονομικούς μετανάστες στην Ελλάδα πληθαίνουν. Πρόκειται για έρευνες περιπτώσεων που διερευνούν τις συνθήκες εργασίας και διαβίωσης κύριων μεταναστευτικών ομάδων στην Ελλάδα (κυρίως Αλβανοί, Βούλγαροι και Πολωνοί).

Η εμπειρική έρευνα των Λιανού, Σαρρή και Κατσέλη (1994), «Παράνομη μετανάστευση και τοπική αγορά εργασίας» διεξήχθη σε τέσσερις νομούς της Μακεδονίας που παρουσίαζαν σημαντικό αριθμό μεταναστών και αφορούσε στους τομείς της απασχόλησης των μεταναστών, στις αμοιβές τους καθώς και στο ρόλο των μεταναστών στην τοπική αγορά εργασίας. Η έρευνα έδειξε ότι μεγαλύτερη συμμετοχή παρουσιάζουν οι παράνομοι μετανάστες στην αγροτική μισθωτή απασχόληση (31%), αλλά και στη μισθωτή, μη αγροτική, ανείδεκτη εργασία κατά 12,2%. Όσον αφορά στις αμοιβές τους, η έρευνα έδειξε ότι συχνά είναι σημαντικά χαμηλότερες (έως και 40%) και δεν αντανakλούν ανάλογες διαφορές στην παραγωγικότητα και ότι μόνο εν μέρει οι παράνομοι μετανάστες υποκαθιστούν έλληνες εργαζόμενους, αφού η εργασία τις περισσότερες φορές δεν θα γινόταν από έλληνες εργαζόμενους.

¹ Μέλη της διεπιστημονικής ομάδας ήταν: Καρύδης, Β. (Νομικός, Λέκτορας του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης), Κόντης, Α. (Οικονομολόγος, Λέκτορας του Πανεπιστημίου Αθηνών), Μπόμπας, Α. (Παιδαγωγός, Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Ιωαννίνων), Ξυδάς, Β. (Οικονομολόγος, Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αιγαίου) Πρεβεζάνου, Ν. (Πολιτικός Επιστήμων), Σταρινουδής, Α. (Κοινωνιολόγος) και Τσίμπος, Κ. (Δημογράφος, Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Πειραιά).

Η έρευνα των Μάρκοβα και Σαρρή (1997) «Η συμπεριφορά των παράνομων Βούλγαρων μεταναστών στην Ελληνική αγορά εργασίας» που αφορούσε στην απασχόληση και στις συνθήκες διαβίωσης και εργασίας, έδειξε ότι οι μετανάστες από τη Βουλγαρία καταναλώνουν το 50% των αποδοχών τους στην Ελλάδα, ενώ το υπόλοιπο αποστέλλεται με τη μορφή εμβασμάτων στη χώρα προέλευσης.

Η έρευνα του Ψημμένου, 1995, «Μετανάστευση από τα Βαλκάνια. Κοινωνικός Αποκλεισμός στην Αθήνα» η οποία αφορά στη μετανάστευση των Αλβανών ανεπίσημων, χωρίς έγγραφα, μεταναστών έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στις συνθήκες συλλογικής διαμονής τους σε συγκεκριμένους χώρους στην Αθήνα καθώς και στις συνθήκες της εργασιακής τους δραστηριότητας. Η έρευνα, η οποία είναι καινοτόμος ως προς τη μεθοδολογία και το περιεχόμενο, διεξήχθη στα πρώτα χρόνια της μετανάστευσης των Αλβανών στην Ελλάδα (1992-1993) στους συλλογικούς χώρους διαμονής των μεταναστών στην περιοχή της Βάθης και της Ομόνοιας. Η έρευνα περιγράφει τη μετάλλαξη των περιοχών αυτών σε κέντρο υποδοχής μεταναστών, τους χώρους διαμονής τους και τις συνθήκες διαβίωσής τους, που συνοπτικά θα μπορούσαν να περιγραφούν ως «οπτιμιστικά τραγικές» (Ψημμένος, 1995:128), καθώς και την αντιμετώπιση που είχαν από το ντόπιο πληθυσμό. Σε σχέση με την εργασία περιγράφονται, πέρα από τους τομείς της δραστηριότητάς τους, οι συνθήκες εργασίας τους και η εκμετάλλευσή τους από τους έλληνες εργοδότες που επωφελούμενοι του γεγονότος ότι πρόκειται για οικονομικούς μετανάστες χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα συχνά φτάνουν σε συμπεριφορές εργοδότη – αφέντη, που οδηγεί στον κοινωνικό στιγματισμό τους, την αφαίρεση της ταυτότητάς τους και την περαιτέρω περιθωριοποίησή τους.

Η έρευνα των Βαΐου και Χατζημιχάλη «Με την ραπτομηχανή στην κουζίνα και τους πολωνούς στους αγρούς» (1997) αφορούσε στην εργασία τριών μεταναστευτικών ομάδων (Πολωνοί, Βούλγαροι και Αλβανοί) στον αγροτικό χώρο και συγκεκριμένα στους νομούς Πέλλας και Ημαθίας. Η έρευνα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η εργασία των μεταναστών στον αγροτικό χώρο, κυρίως στη δενδροκομία (ροδάκινα) που απαιτεί πολλά εργατικά χέρια είναι εποχιακή. Η αυξημένη ζήτηση των μεταναστών όμως στον αγροτικό τομέα οφείλεται κυρίως στη ζήτηση για φτηνό εργατικό δυναμικό. Από τη δεκαετία του '60 χρησιμοποιήθηκαν μουσουλμάνοι της Θράκης οι οποίοι αργότερα – στη δεκαετία του '80 – αντικαταστάθηκαν από τους Πολωνούς και τους Βουλγάρους για να αντικατασταθούν στη συνέχεια από τους Αλβανούς (δεκαετία του '90).

Σε αντίθεση με τις προηγούμενες έρευνες οι οποίες επικεντρώνονται σε συγκεκριμένες αγορές εργασίας και αφορούν σε επιμέρους ομάδες μεταναστών η έρευνα των Σαρρή και Ζωγραφάκη που υλοποιήθηκε το 1997 και δημοσιεύτηκε το 1999 (Sarris &

Zografakis, 1999) διερευνά τη συνολική επίδραση των μεταναστών στην οικονομική ευημερία, στους μισθούς και στη διανομή του εισοδήματος. Με βάση ενός οικονομετρικού μοντέλου και υπό την προϋπόθεση ότι στην αγορά εργασίας επικρατεί ευελιξία και ότι οι αμοιβές προσαρμόζονται στις διακυμάνσεις της προσφοράς εργασίας, οι συγγραφείς εξάγουν τα συμπεράσματα, ότι η μετανάστευση έχει θετική επίδραση στην επίδοση της οικονομίας, αφού συνεισφέρει στην αύξηση του ΑΕΠ κατά 1,5%, στην αύξηση των συνολικών ιδιωτικών επενδύσεων κατά 0,9% και σε μείωση του δείκτη τιμών καταναλωτή. Ένα ιδιαίτερα σημαντικό εύρημα είναι ότι η μετανάστευση συμβάλλει στην αύξηση της απασχόλησης, δημιουργώντας νέες θέσεις και μόνο ελάχιστα εκτοπίζει τους ντόπιους εργαζόμενους, ενώ όλοι οι κλάδοι και τομείς οικονομικής δραστηριότητας (με εξαίρεση το δημόσιο) αυξάνουν το προϊόν τους. Παράλληλα όμως διαπιστώνεται ότι ασκείται πτωτική πίεση στο επίπεδο του μέσου πραγματικού μισθού. Αυτή η πτωτική πίεση μισθού έχει επιπτώσεις στη μείωση των αμοιβών των ανειδίκευτων εργαζομένων στον αστικό και στον αγροτικό τομέα, ενώ αντίθετα αύξηση σημειώνεται στις αποδοχές των ειδικευμένων και ημειδικευμένων εργαζομένων.

Σε σχέση με τις επιπτώσεις στη διανομή του εισοδήματος η μελέτη διαπιστώνει διαφοροποιήσεις. Τα νοικοκυριά ομαδοποιούνται κατ' αρχάς με βάση ορισμένα χαρακτηριστικά. Από την εξέτασή τους προκύπτει ότι όλες οι ομάδες – κατηγορίες των νοικοκυριών (εκτός από δύο) αυξάνουν το πραγματικό διαθέσιμο εισόδημά τους ως αποτέλεσμα της εργασίας των παράνομων μεταναστών. Από κοινωνιολογικής άποψης ιδιαίτερα σημαντική είναι η διαπίστωση ότι στην κατηγορία των χαμένων, δηλαδή των νοικοκυριών που βιώνουν μείωση του εισοδήματός τους, όπου ανήκει το 26,5% των νοικοκυριών και το 37,1% του πληθυσμού, ανήκουν τα νοικοκυριά του αστικού χώρου με επικεφαλής ανειδίκευτο εργαζόμενο και μάλιστα περισσότερο εκείνα που ήδη συγκαταλέγονται στην κατηγορία των φτωχών ή εκείνων με μεσαία εισοδήματα. Οι ερευνητές συμπεραίνουν ότι όλα τα νοικοκυριά μηδενός εξαιρουμένου (ακόμα και αυτά με επικεφαλής μη εργαζόμενο/ συνταξιούχο, καθώς και όλα τα νοικοκυριά του αγροτικού χώρου επωφελούνται από την παράνομη εργασία των μεταναστών. Το συμπέρασμα αυτό εξηγούν με το επιχείρημα, ότι παρά την αύξηση της ανεργίας μεταξύ της ομάδας των ανειδίκευτων το σύνολο του μεριδίου των μισθών στο εθνικό εισόδημα συγκεντρώνεται, επειδή οι υπόλοιποι διατηρούν την εργασία και τις υψηλότερες σχετικά αμοιβές τους.

«Ο ρόλος των σύγχρονων μεταναστών από τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης στην οικονομία της Θεσσαλονίκης» με εστίαση στους Αλβανούς, επειδή αποτελούν τη συντριπτική πλειοψηφία των μεταναστών στην πόλη της Θεσσαλονίκης, διερευνήθηκε από τους Λαμπριανίδη και Λυμπεράκη το 2000. Διερευνήθηκαν τα αίτια της μετανάστευσης των Αλβανών στην Ελλάδα, οι συνθήκες στέγασης και διαβίωσης καθώς και η απασχόλησή τους στη χώρα. Η έρευνα έδειξε ότι η ευκολία εισόδου στη χώρα (73,6%) σε συνδυασμό με την εγγύτητα (35,6%) αποτελούν τους κύριους λόγους

επιλογής της Ελλάδας ως χώρα μετανάστευσης, ενώ σημαντικό ρόλο έπαιξε και η δυνατότητα παράνομης εργασίας (24,6%). Ένα σημαντικό εύρημα της έρευνας είναι ότι ενώ πολλοί από τους ερωτώμενους μετανάστες θεωρούσαν την Ελλάδα αρχικά ως ενδιάμεσο σταθμό, η στάση αυτή αλλάζει όμως στην πορεία και παίρνει τη θέση του τελικού προορισμού. Αυτό καταδεικνύεται από τις αυξημένες προσπάθειες για νομιμοποίηση, τις προσπάθειές τους για ένταξη στην ελληνική αγορά εργασίας και στην κοινωνία μέσα από την ελληνικοποίηση του ονόματός τους και την ικανοποιητική χρήση της γλώσσας. Το διάστημα παραμονής στη χώρα φαίνεται να είναι σημαντικό και σε σχέση με τις συνθήκες κατοικίας και διαβίωσης. Στην έρευνα διαπιστώνεται επίσης ότι με την πάροδο του χρόνου υπάρχει μια μετατόπιση των μεταναστών σε καλύτερες συνθήκες στέγασης, ότι δεν υπάρχει γεωγραφικός αποκλεισμός των μεταναστών και ότι οι μετανάστες είναι διασκορπισμένοι σε όλες τις περιοχές της πόλης. Ως προς τις συνθήκες διαβίωσής τους φαίνεται να υστερούν σε σύγκριση με τον ελληνικό πληθυσμό που εξηγείται από την τάση των μεταναστών για αποταμίευση με σκοπό κάποιων «βαριών» καταναλωτικών αγαθών ή/και αποστολή εμβασμάτων στη χώρα προέλευσης.

Ένα ιδιαίτερα σημαντικό εύρημα σε σχέση με την απασχόλησή τους είναι ότι ένα αξιοσημείωτο ποσοστό μεταναστών έχει μεγαλύτερες αμοιβές από τους Έλληνες που κάνουν την ίδια δουλειά στον ίδιο εργοδότη, καταρρίπτοντας έτσι την γενικευμένη αντίληψη ότι οι Αλβανοί αμείβονται με πολύ χαμηλότερες αμοιβές από τους Έλληνες ομολόγους τους. Επίσης, διαπιστώνεται ότι με αυξημένη διάρκεια παραμονής υπάρχει μια σταδιακή βελτίωση της επαγγελματικής τους κατάστασης, ενώ φαίνεται να απασχολούνται σε σταθερή βάση και δεν αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην ανεύρεση εργασίας, όπου η λειτουργία των άτυπων δικτύων φαίνεται να είναι ιδιαίτερα σημαντική.

Μια δεύτερη έρευνα που αφορούσε στα στατιστικά δεδομένα των Αλβανών μεταναστών στη Θεσσαλονίκη και εκπονήθηκε από τους Λαμπριανίδη Α. και Brahimí Br. (2000) συμπληρώνει και ολοκληρώνει τα στοιχεία και την εικόνα για τους Αλβανούς μετανάστες στη Θεσσαλονίκη. Τα αποτελέσματα των δύο αναφερόμενων ερευνητικών προγραμμάτων δημοσιεύτηκαν στο βιβλίο των Λαμπριανίδη/Λυμπεράκη, 2001, «Αλβανοί μετανάστες στη Θεσσαλονίκη. Διαδρομές ευημερίας και παραδρομές δημόσιας εικόνας».

Η «έρευνα για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών» της Καβουνίδη (2004) που έγινε στο πλαίσιο του ερευνητικού έργου του Παρατηρητηρίου Απασχόλησης Ερευνητική Πληροφορική Α.Ε. (ΟΑΕΔ), υλοποιήθηκε σε Γραφεία Απασχόλησης του ΟΑΕΔ ανάμεσα σε μετανάστες με Πράσινη Κάρτα που προσέρχονταν στον ΟΑΕΔ για την ανανέωση της κάρτας τους κατά το χρονικό διάστημα Ιουνίου - Σεπτεμβρίου του 2000. Διερευνώνται το πλαίσιο μετάβασης των μεταναστών στην Ελλάδα, η απασχόλησή τους και οι συνθήκες διαβίωσής τους. Η

έρευνα αυτή είναι σημαντική επειδή για πρώτη φορά αφορά σε νομιμοποιημένο πληθυσμό οικονομικών μεταναστών και προσφέρει μια αντιπροσωπευτική εικόνα του πληθυσμού που έλαβαν την πράσινη κάρτα. Η έρευνα αυτή έρχεται να συμπληρώνει τις δύο προηγούμενες έρευνες για τα χαρακτηριστικά των μεταναστών με βάση τις αιτήσεις που υποβλήθηκαν για τη λευκή και την πράσινη κάρτα (Καβουνίδη, 2000 και ΕΠΑ/ΟΑΕΔ, 2000).

Από την έρευνα διαπιστώθηκε ότι οι περισσότεροι μετανάστες που συμμετείχαν στο πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998 δεν ήταν νεοαφιχθέντες, αλλά βρίσκονταν ήδη κάποια χρόνια στην Ελλάδα. Οι άνδρες εμφάνιζαν μεγαλύτερο χρονικό βάθος παραμονής από τις γυναίκες. Διαφορές καταδεικνύονται σε σχέση με τις υπηκοότητες, όπου η γυναικοκρατούμενη υπηκοότητα των Φιλιππίνων εμφανίζει το μεγαλύτερο χρόνο παραμονής και αυτή της Ουκρανίας το μικρότερο. Από την έρευνα διαπιστώνεται επίσης ότι οι οικονομικοί μετανάστες από την Αλβανία εμφανίζουν αυξημένη άφιξη στη χώρα στα έτη μεταξύ 1991 και 1993. Η πλειοψηφία των μεταναστών που έχει οικογένεια βρίσκεται στην Ελλάδα με το/τη σύζυγο και τα παιδιά τους. Ωστόσο, διαπιστώνεται διαφορά ως προς το φύλο, όπου φαίνεται ότι οι γυναίκες συχνότερα από τους άντρες αφήνουν πίσω την οικογένειά τους. Όσον αφορά στους Αλβανούς και στους Πολωνούς η έρευνα έδειξε ότι η μετανάστευση αποτελεί οικογενειακή υπόθεση. Ένα επίσης σημαντικό εύρημα της έρευνας είναι ότι τα κοινωνικά δίκτυα των μεταναστών έπαιξαν σημαντικό ρόλο τόσο στην επιλογή της Ελλάδας ως χώρας μετανάστευσης όσο και στην ανεύρεση εργασίας. Η έρευνα ανέδειξε ως σημαντικό εμπόδιο στην οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών την έλλειψη επαρκούς γνώσης της ελληνικής γλώσσας, τη δυσκολία εύρεσης νόμιμης εργασίας με ένσημα που ήταν προϋπόθεση για τη συμμετοχή για την πράσινη κάρτα. Σύμφωνα μάλιστα με τα αποτελέσματα της έρευνας μόνο τα δύο τρίτα των μεταναστών ασφαλίστηκαν από τον εργοδότη στον οποίο απασχολούνταν και ο οποίος ανέλαβε τα έξοδα της ασφάλισης. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις είτε ανέλαβαν όλα τα έξοδα της ασφάλισης οι ίδιοι οι μετανάστες είτε τα μοιράστηκαν από κοινού με τον εργοδότη, ενώ αρκετοί επέλεξαν άλλες εναλλακτικές λύσεις. Άλλο σημαντικό πρόβλημα που αναδείχθηκε από την έρευνα είναι η μεγάλη γραφειοκρατική διαδικασία που συνδέεται με την έκδοση ή την ανανέωση της άδειας παραμονής και εργασίας. Σχετικά με τα προβλήματα που οι οικονομικοί μετανάστες συναντούν στην καθημερινότητά τους η έρευνα έδειξε ότι αυτά σχετίζονται με την αρνητική συμπεριφορά των Ελλήνων απέναντί τους (μη φιλικό, αγενές, δυσκολεύουν τη ζωή τους, είναι ρατσιστές, κ.ά.). Πολλοί δε έκαναν ιδιαίτερη μνεία του ρόλου της τηλεόρασης στην αύξηση του ρατσισμού.

Η έρευνα των Κασίμη, Νιτσιάκου κ.ά. (2003), «οι επιπτώσεις της εγκατάστασης και απασχόλησης του ξένου εργατικού δυναμικού στην ελληνική ύπαιθρο» πραγματοποιήθηκε μεταξύ του 2000 και 2002 και ήταν μια εμπειρική, διεπιστημονική διερεύνηση των κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεων από την εγκατάσταση και

την απασχόληση του ξένου εργατικού δυναμικού στην ελληνική ύπαιθρο. Για την έρευνα επιλέχθηκαν τρεις πληθυσμιακά σχετικά ισομεγέθεις αγροτικές περιοχές στο νομό Κορινθίας, το νομό Χανίων και το νομό Ιωαννίνων. Η έρευνα έδειξε ότι περίπου το 53% του συνόλου των νοικοκυριών των περιοχών που μελετήθηκαν και το 66,1% αυτών που κατείχαν αγροτική εκμετάλλευση απασχολούσε μη οικογενειακή, μισθωτή εργασία η οποία σχεδόν στο σύνολό της (90%) ήταν εργασία μεταναστών και κυρίως Αλβανών μεταναστών (77%). Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας η απασχόληση των μεταναστών και στις τρεις περιοχές αυξήθηκε σημαντικά στη δεκαετία του '90. Οι ερευνητές συμπεραίνουν ότι η αύξηση αυτή δεν ήρθε να αντικαταστήσει το ντόπιο εργατικό δυναμικό, αλλά έδρασε συμπληρωματικά στην τοπική οικονομία καλύπτοντας τα ελλείμματα που υπήρχαν σε εργατικό δυναμικό. Μάλιστα, η απασχόληση των μεταναστών φαίνεται να συνδέεται κυρίως με τις μεγάλες σε μέγεθος εκμεταλλεύσεις ενισχύοντας έτσι τη θέση τους στην οικονομική διάρθρωση του αστικού χώρου. Η έρευνα έδειξε επίσης ότι οι μετανάστες συνέβαλλαν σημαντικά στη δημογραφική και κοινωνική στήριξη του πληθυσμού της ύπαιθρου, καθώς και στην ανάπτυξη της οικονομίας στις περιοχές αυτές.

Από κοινωνιολογικής πλευράς ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα ευρήματα σχετικά με τις αλλαγές στον καταμερισμό της εργασίας των μελών του νοικοκυριού εντός και εκτός της αγροτικής εκμετάλλευσης. Στην έρευνα διαπιστώνεται ότι η απασχόληση των μεταναστών οδήγησε σε σημαντική μείωση της εργασίας των ιδιοκτητών της αγροτικής εκμετάλλευσης και στην πλήρη σχεδόν αποχώρησή τους από βαριές και ανθυγιεινές εργασίες και είχε ως συνέπεια στην επένδυση του χρόνου τους σε άλλες εργασίες. Για τις γυναίκες συζύγους συνέβαλλε στη μείωση ή και στην απελευθέρωσή τους από την αγροτική εργασία. Την ίδια δε επίδραση είχε και στην απασχόληση των λοιπών μελών των οικογενειών.

Ως προς τις στάσεις του πληθυσμού απέναντι στους μετανάστες, η έρευνα έδειξε ότι σχεδόν το ήμισυ του συνόλου των νοικοκυριών θεωρεί τις επιπτώσεις της μετανάστευσης στην τοπική οικονομία ως πολύ θετικές ή θετικές, ενώ μόνο το 17% είχε αρνητική άποψη. Σε σχέση μάλιστα με το προηγούμενο διαπιστώνεται ότι ιδιαίτερα θετική στάση έχουν όσα νοικοκυριά είναι ιδιοκτήτες αγροτικής εκμετάλλευσης και απασχολούν μετανάστες. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η διαπίστωση ότι ένα μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού που συμμετείχε στην έρευνα θεωρεί ότι οι ξένοι στην περιοχή τους «δεν είναι πολλοί». Όμως παρά τις θετικές απόψεις του ντόπιου πληθυσμού διαπιστώνεται ότι η παρουσία των μεταναστών δεν οδήγησε σε ανάπτυξη κοινωνικών σχέσεων μεταξύ του ντόπιου και του μεταναστευτικού πληθυσμού, αλλά σε μια αύξηση του φόβου και της ανασφάλειας. Παρ' όλα αυτά, ή ίσως ακριβώς γι' αυτό, διαπιστώνεται θετική στάση του πληθυσμού για τη νομιμοποίηση των μεταναστών, που θεωρείται προϋπόθεση για την καλύτερη ένταξή τους στην κοινωνία και στην αγορά εργασίας, ενώ μεγαλύτερη αποδοχή με μεγαλύτερες πιθανότητες για ένταξη θεωρείται ότι έχουν οι μετανάστες που βρίσκονται στη χώρα με την οικογένειά τους.

Η έρευνα των Ψημμένος και Κασιμάτη (2002) «Immigration Control Pathways: Organisational Culture and Work Values of Greek Welfare» υλοποιήθηκε στα πλαίσια του προγράμματος IAPASIS (Does Implementation Matter? Informal Administration Practices and Shifting Immigrant Strategies in Four Member-States). Η έρευνα στην Ελλάδα εστίασε στη διερεύνηση της οργανωτικής κουλτούρας των επιλεγμένων Οργανισμών, του Ιδρύματος Κοινωνικής Ασφάλειας (ΙΚΑ) και του Οργανισμού Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) και των εργασιακών αξιών των υπαλλήλων, για να αποκαλύψει έτσι τη μικρο-δυναμική της εξουσίας πάνω στους μετανάστες. Όπως τονίζεται από τους ερευνητές, οι δύο αναφερόμενοι οργανισμοί επιλέχθηκαν για τον κεντρικό ρόλο που παίζουν στην ελληνική οικονομία και την κοινωνία, και γιατί μέσα από τη μετανάστευση έγιναν τώρα αυτοί οι αρμόδιοι για την άσκηση εξουσίας στην τοποθέτηση των μεταναστών στο σύστημα αξιών της Ελλάδας και της τοπικής αγοράς εργασίας. Η πρωτοπόρα αυτή έρευνα, ως προς τη θεματολογία και τα συμπεράσματα, διεξήχθη το 2000-2001, διάστημα κατά το οποίο ο ΟΑΕΔ ήταν αρμόδιος για την έκδοση των αδειών εργασίας των μεταναστών και τις ανανεώσεις τους, παρέχοντας έτσι τα απαραίτητα νομικά πιστοποιητικά για τη νόμιμη απασχόληση των μεταναστών στη χώρα.

Οι συγγραφείς επισημαίνουν ότι μέσα στα νέα δεδομένα που αναπτύσσονται για την Ελλάδα, όπως είναι η παγκοσμιοποίηση της οικονομικής δραστηριότητας και η αναδόμηση της εργασίας με την εφαρμογή εύκαμπτων πολιτικών, οι δημόσιοι υπάλληλοι ευημερίας, ίσως για πρώτη φορά στην ελληνική διοικητική ιστορία, αναλαμβάνουν την ευθύνη και το ρόλο να σύρουν τις νέες «γραμμές συνόρων» για το ποιος βρίσκεται μέσα ή έξω από την ελληνική κοινωνία. Δηλαδή, οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι οι αρμόδιοι να αποφασίζουν ποιος είναι ο ενδεχόμενος εργαζόμενος που αξίζει ή δεν αξίζει να συμμετέχει στην κοινωνική πρόνοια. Η έρευνα εστιάζεται στις πραγματικές πρακτικές και τις αξίες που ακολουθούνται από τα συγκεκριμένα γραφεία και τους ανώτερους υπαλλήλους ευημερίας.

Η έρευνα έδειξε ότι μέσα στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού της χώρας και της αγοράς εργασίας προωθείται μια νέα φιλοσοφία ευημερίας (a new welfare philosophy) στη χώρα. Αυτή η νέα φιλοσοφία ευημερίας εισήγαγε τις συγκεκριμενοποιημένες, μεμονωμένες και προσανατολισμένες στην αγορά υπηρεσίες. Από αυτή τη σκοπιά ένα ιδιαίτερα σημαντικό εύρημα είναι, ότι στο πλαίσιο της νέας φιλοσοφίας ευημερίας οι δημόσιοι υπάλληλοι καλούνται να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν μια νέα οργανωτική κουλτούρα με κύρια χαρακτηριστικά την προσωπική ευθύνη, την προσαρμογή στις οικονομικές απαιτήσεις, την ανάληψη προσωπικών πρωτοβουλιών και να γίνουν έτσι «άγρυπνοι φρουροί» ενάντια στα έξοδα των πόρων προς τους μη κατάλληλους υποψηφίους ευημερίας.

Οι ερευνητές καταδεικνύουν με σαφήνεια ότι κάτω από το νέο πρίσμα αναπτύχθηκαν και στους δύο οργανισμούς νέες λειτουργικές περιοχές και νέες διοικητικές πρακτικές. Για την εφαρμογή του μεταναστευτικού ελέγχου τώρα - σε αντίθεση με την υπάρχουσα παραδοσιακή διοικητική πρακτική - αναπτύχθηκε στενή συνεργασία μεταξύ των δύο οργανισμών αλλά και μεταξύ άλλων φορέων που εμπλέκονται στον έλεγχο των μεταναστών. Η συνεργασία δε αυτή, σύμφωνα με τους υπαλλήλους των Οργανισμών, είναι απαραίτητη, ώστε να ανακαλυφθούν και να διαχωριστούν οι πραγματικοί από τους ψευδείς υποψηφίους ευημερίας. Περαιτέρω, η έρευνα έδειξε, ότι και οι δύο Οργανισμοί αντιμετωπίζουν διαφορετικά τους μετανάστες, ότι οι υπάλληλοι που βρίσκονται σε διαφορετικά τμήματα υπηρεσιών προωθούν την ίδια φιλοσοφία αν και χρησιμοποιούν διαφορετικές προσεγγίσεις, ότι στο επίκεντρο της εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής βρίσκονται οι άτυπες και συχνά διακριτικές πρακτικές που ξεχωρίζουν τους μετανάστες από το γηγενή πληθυσμό και ότι η θέση των υπαλλήλων στον Οργανισμό και το πώς βλέπουν τη σχέση του Οργανισμού με την ελληνική οικονομία και κοινωνία είναι στοιχεία που καθορίζουν σήμερα τις αντιλήψεις των υπαλλήλων για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών.

Σε σχέση με το τελευταίο η έρευνα έδειξε, ότι για τους υπαλλήλους του ΙΚΑ, ο έλεγχος της μετανάστευσης και η χρήση των ξένων εργαζομένων συνδέονται με την επίδραση στις ασφαλιστικές συνεισφορές, τη μελλοντική βιωσιμότητα του Οργανισμού και του διαχωρισμού των «νόμιμων» παραληπτών ευημερίας από «κλέφτες» (cheaters) ευημερίας. Για τους υπαλλήλους του ΟΑΕΔ οι οποίοι αντιλαμβάνονται τον «εθνικό ρόλο» τους «ως άτομα που είναι αρμόδια για την καταπολέμηση της ανεργίας και για την παροχή «καλών υπηρεσιών» στους τοπικούς εργοδότες», ο έλεγχος της μετανάστευσης συνδέεται με την προστασία της τοπικής αγοράς από την ανεργία λόγω των μεταναστών και την εξυπηρέτηση των εργοδοτών σε τοπικό επίπεδο με την αποστολή των πιο κατάλληλων μεταναστών στις διαθέσιμες εργασίες.

Ένα ιδιαίτερα σημαντικό εύρημα της έρευνας είναι ότι, μέσα στο νέο περιβάλλον της αποδιοργάνωσης της εργασίας, οι απόψεις και οι πρακτικές των υπαλλήλων επηρεάζονται από την επαγγελματική σχέση τους με τους οργανισμούς στους οποίους εργάζονται και από το πώς βλέπουν οι ίδιοι τη σχέση αυτή. Έτσι η νέα επιχειρηματική φιλοσοφία που προωθείται στους οργανισμούς αντικατοπτρίζεται και στο χειρισμό των θεμάτων που αφορούν τους μετανάστες. Για τους υπαλλήλους του ΙΚΑ ο μετανάστης συχνά θεωρείται ως προβληματικός «πελάτης» και ως μια πιθανή «απειλή», (as a possible "threat") επειδή τους καταχωρούν στους απαιτητικούς πελάτες, και ειδικότερα στον τύπο πελατών που απαιτούν χωρίς ακόμη να είναι πλήρη μέλη της κοινωνίας και χωρίς να καταλαβαίνουν τις γραφειοκρατικές διαδικασίες. Για τους υπαλλήλους του ΟΑΕΔ στο επίκεντρο του προβληματισμού τους φαίνεται να τίθεται η προσαρμοστικότητα ή μη προσαρμοστικότητα του μετανάστη στις νέες αξίες που προωθούνται από τη νέα κυβερνητική φιλοσοφία για την οικονομία της αγοράς και την

οποία οι υπάλληλοι επιλαμβάνονται ως τη στρατηγική της χώρας για την επίτευξη των αναπτυξιακών της στόχων.

Ένα άλλο σημαντικό εύρημα της έρευνας είναι η ανάδειξη του ρόλου της μετανάστευσης για την τοπική κοινωνία. Συγκεκριμένα, οι υπάλληλοι στα τοπικά γραφεία των Οργανισμών υποστήριξαν ότι η μετανάστευση έχει συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη των τοπικών αρχών και των μικρών κοινοτήτων. Οι ίδιοι δε, αντιλαμβάνονται το ρόλο τους σχεδόν όπως αυτός ενός μεσολαβητή μεταξύ του κράτους και της τοπικής κοινότητας.

Σε σχέση με τις νέες επαγγελματικές και εργασιακές αξίες καταδεικνύεται ότι στις περισσότερες περιπτώσεις του ελέγχου των μεταναστών, αυτό που εφαρμόζεται δεν είναι το νομικό πλαίσιο («το γράμμα του νόμου»), αλλά μάλλον η μετάφρασή του, η οποία στη συνέχεια μετασχηματίζεται στις εφαρμοσμένες πρακτικές. Στη «μετάφραση» δε του νόμου σημαντικό ρόλο παίζει η εμπειρία που συμβάλλει σε καλύτερη γνώση χειρισμών και παρέχει τη ζητούμενη αυτονομία από τις γραφειοκρατικές δομές. Η έρευνα δείχνει ότι οι υπάλληλοι θεωρούν αναγκαία την ύπαρξη εμπειρίας, επειδή θεωρούν ότι: το νομικό πλαίσιο και οι οδηγίες γενικής πολιτικής δεν είναι αρκετά για την απόφαση σχετικά με την πρόνοια, και την παροχή της εργασίας/αδειών διαμονής στους μετανάστες. Καταδεικνύεται δε ότι η εμπειρία χρησιμοποιείται από τους ανώτερους υπαλλήλους ως εργαλείο για να φανερώσει τη δυνατότητά τους «να περιφρουρήσουν» τα συμφέροντα του κράτους και τα ενδιαφέροντα του ιδιωτικού τομέα. Οι ερευνητές συμπεραίνουν ότι αυτό γίνεται αρκετά σημαντικό ειδικά για τους ανώτερους υπαλλήλους που βλέπουν τη θέση και την εργασία τους να απειλούνται από την αδύνατη διαχείριση και τους χειριστές των ιδιωτικών-υπηρεσιών.

Η ερευνητές καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι και για τους δύο επιλεγόμενους για την έρευνα Οργανισμούς και τους δημόσιους υπαλλήλους η εφαρμογή είναι σημαντική και παίρνει τη μορφή ενός «δικτύου συλλογικοτήτων» (as a “network of collectivities”) οι οποίες μέσω των πρακτικών των ιδρυμάτων και των υπαλλήλων καθορίζουν το νέο ρόλο τους σε μια κοινωνία που μεταλλάσσεται. Στην περίπτωση του ΙΚΑ και του ΟΑΕΔ, η εφαρμογή είναι σημαντική, επειδή μέσω αυτής οι Οργανισμοί και οι υπάλληλοι μπορούν και να προστατεύσουν και να υπερασπίσουν τις λειτουργίες τους και να προωθήσουν την ιδιαίτερη φήμη τους και τις ιδέες τους. Επίσης συμπεραίνεται ότι με την εφαρμογή των πολιτικών μετανάστευσης σε μια εύκαμπτη οικονομία οι υπάλληλοι φαίνεται να αναλαμβάνουν απέναντι στην κυβέρνηση και στην ελληνική κοινωνία το ρόλο των φυλάκων (the role of guardians) που ενεργούν ως διαχειριστές (managers) παρά ως γραφειοκράτες.

Στο πλαίσιο του παραπάνω αναφερόμενου ευρωπαϊκού ερευνητικού προγράμματος ΙΑPAPIS, το οποίο στο επίκεντρο της προβληματικής του έθεσε τη διερεύνηση των

άτυπων μεταναστευτικών πολιτικών στην Ελλάδα, διερευνήθηκε επίσης, με τη βοήθεια μιας εμπειρικής ποιοτικής έρευνας σε Έλληνες της περιοχής πρωτεύουσας, η εικόνα που έχουν (οι Έλληνες) για τους μετανάστες και ιδιαίτερα για τους Αλβανούς και τους Πολωνούς, καθώς επίσης και το πως η ταυτότητα των μεταναστών αποτελεί στοιχείο διαφορετικής μεταχείρισης και συμπεριφοράς από το γηγενή πληθυσμό (Κασιμάτη, 2004). Η έρευνα αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική γιατί εξετάζει την ταυτότητα των μεταναστών από την πλευρά της κοινωνίας υποδοχής, δηλαδή την ταυτότητα που προσδίδει στον μετανάστη η κοινωνία υποδοχής και όχι την ταυτότητα που αισθάνεται ότι έχει το ίδιο το άτομο (μετανάστης).

Όπως τονίζει η Κασιμάτη (Κασιμάτη, 2004:166) «Η έννοια της ταυτότητας του μετανάστη συσχετίζεται έντονα με το βαθμό της κοινωνικής του ένταξης στην κοινωνία υποδοχής. Είναι ένα μέτρο διαπίστωσης της κοινωνικοποίησής του στο νέο κοινωνικό περιβάλλον και η ταυτότητά του είναι παράγωγο αλλά και παραγωγός της κοινωνικής του ένταξης. Αυτό υποδηλώνει ότι η ταυτότητα του μετανάστη συντελείται στο πλαίσιο της κοινωνίας που ζει και δρα μετά τη μετανάστευσή του, στο υπόστρωμα όμως της κοινωνικοποίησής του στη χώρα προέλευσης, κι ακόμα η διαμορφωμένη κάτω από τις καινούργιες συνθήκες ταυτότητα βρίσκεται υπό διαρκή μεταλλαγή ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν». Από αυτή τη σκοπιά διερευνάται το «πως βλέπουν οι Έλληνες της πρωτεύουσας τους Αλβανούς και Πολωνούς μετανάστες».

Η έρευνα για το ρατσισμό απέναντι στους ξένους που βρίσκονται στη χώρα έδειξε, ότι οι Έλληνες βλέπουν να απειλούνται από την παρουσία των μεταναστών, κυρίως λόγω της αύξησης της ανεργίας. Θεωρούν ότι οι μετανάστες απειλούν τη θέση τους στην αγορά εργασίας, επειδή αμειβονται συνήθως χαμηλότερα από τους Έλληνες, έχουν συχνά περιορισμένα εργασιακά δικαιώματα (κυρίως οι ανεπίσημοι) και γι' αυτό προτιμούνται από τους Έλληνες εργοδότες. Διαπιστώνεται επίσης ότι η αύξηση του αριθμού των μεταναστών σε υποβαθμισμένες περιοχές προκαλεί στους ντόπιους το αίσθημα του φόβου και της απειλής της κοινωνικής συνοχής. Καταδεικνύεται ότι οι φόβοι αυτοί αυξάνουν και συμπληρώνονται με το φόβο επιμειξίας των ελληνοπαίδων με παιδιά μεταναστών στα σχολεία και της υιοθέτησης από τα πρώτα πρότυπα αντικοινωνικής συμπεριφοράς.

Ένα ιδιαίτερα σημαντικό εύρημα είναι ότι οι αρνητικές στάσεις και απόψεις δεν αφορούν όλες τις μεταναστευτικές ομάδες. Σχετικά με αυτό, η έρευνα διαπιστώνει στους Αθηναίους έναν «επιλεκτικό ρατσισμό», όπου οι απόψεις για τους Αλβανούς φαίνεται να είναι ιδιαίτερα αρνητικές, λόγω του φόβου της ανεργίας και λόγω του φόβου της αλλοίωσης της ελληνικής κοινωνίας. Όταν πρόκειται όμως για άλλη ομάδα μεταναστών, όπως π.χ. Πολωνούς ή Αφρικανούς, οι αρνητικές στάσεις και αντιλήψεις φαίνονται να μειώνονται. Καταδεικνύεται ότι στην δημιουργία των φόβων αυτών καθώς και στην κατασκευή των αρνητικών στάσεων και αντιλήψεων των Αθηναίων για τους Αλβανούς μετανάστες ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο έπαιξαν τα ΜΜΕ, ιδιαίτερα δε το ραδιόφωνο και η τηλεόραση. Στην έρευνα οι ερωτώμενοι αναφέρονται σε

γεγονότα εγκληματικότητας (φόνους, κλοπές, εμπόριο ναρκωτικών, εμπόριο λευκής σαρκός κλπ.) που έχουν ακούσει για τους Αλβανούς από το ραδιόφωνο και την τηλεόραση, που είναι χαρακτηριστικά για την κατάσταση που επικρατεί στην ελληνική κοινωνία στο διάστημα αυτό.

Σχετικά με τα προηγούμενα, ένα πολύ σημαντικό εύρημα είναι ότι οι ιδιαίτερα αρνητικές διαθέσεις και στάσεις απέναντι στους Αλβανούς μειώνονται σημαντικά, όταν έχει υπάρξει προσωπική γνωριμία και επικοινωνία. Επίσης, ένα ιδιαίτερα σημαντικό εύρημα της έρευνας είναι ότι υπάρχει μια μερίδα Ελλήνων η οποία αξιολογεί θετικά την παρουσία των μεταναστών στη χώρα. Διαπιστώνεται ότι αυτή η μερίδα των Ελλήνων βλέπει θετικά τη συμβολή των μεταναστών στην οικονομική ανάπτυξη, στη βελτίωση των οικονομικών των ασφαλιστικών ταμείων, στη θέση της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και στον εμπλουτισμό της ελληνικής κουλτούρας. Θετικά τονίζεται και η συνεισφορά τους σε θέσεις εργασίας, όπου υπήρχαν μεγάλες ανάγκες, όπως στην ύπαιθρο, αλλά και στη φύλαξη ηλικιωμένων ατόμων.

Η έρευνα για την «ανίχνευση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στελέχη του Δημοσίου τομέα στην εξυπηρέτηση των μεταναστών – παλινοστούτων – προσφύγων» διενεργήθηκε το 2002 –2003 από το Ερευνητικό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού (ΕΠΙ ΑΠΑΔ) του Παντείου Πανεπιστημίου με επιστημονικούς υπεύθυνους τους Καθηγητές Γετίμη, και Πετρινώτη στα πλαίσια της Ε.Π. EQUAL. Η έρευνα αποσκοπούσε στον εντοπισμό των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στελέχη του Δημοσίου τομέα που έρχονται σε επαφή με τις αναφερόμενες κατηγορίες μεταναστών σε κρίσιμους τομείς παροχής υπηρεσιών, στον εντοπισμό δυσλειτουργιών στην εξυπηρέτησή τους και στη διερεύνηση των αντιλήψεων, απόψεων και στάσεων των στελεχών απέναντι στους αλλοδαπούς χρήστες υπηρεσιών, όπως είναι φαινόμενα ρατσισμού και ξενοφοβίας που πιθανόν να επηρεάζουν τη συμπεριφορά τους και να προκαλούν διακριτική μεταχείριση των μεταναστών. Οι Δημόσιες Υπηρεσίες που επιλέχθηκαν για την έρευνα ανήκαν στις κατηγορίες της Υγείας, της Εργασίας, της Κοινωνικής Ασφάλισης, της Εκπαίδευσης και της Δημόσιας Διοίκησης. Σε αντίθεση με την έρευνα ΙΑΡΑΣΙΣ των Ψημμένος και Κασμάτη (2002), η οποία εντάσσεται στην ποιοτική κοινωνική έρευνα, η έρευνα του ΕΠΠΑΠΑΔ υιοθέτησε την ποσοτική έρευνα περιλαμβάνοντας κλειστές και ανοιχτές ερωτήσεις. Στο πλαίσιο της έρευνας διερευνήθηκαν τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι δημόσιοι υπάλληλοι κατά την εργασία τους και τα οποία εστιάζονται στις ελλείψεις της οργάνωσης και του παραγόμενου προϊόντος, όπως είναι άδειες, πιστοποιητικά, δικαιολογητικά κ.ά. Τα προβλήματα αυτά σε πρώτη φάση αφορούν όλους τους αποδέκτες των υπηρεσιών (Ελληνες και μη). Η έρευνα διαπιστώνει ότι με την είσοδο των μεταναστών και την αναγκαιότητα που δημιουργήθηκε για παροχή νέων και εξειδικευμένων υπηρεσιών από το κράτος τα ήδη υπάρχοντα προβλήματα εντάθηκαν.

Επιπλέον, διερευνήθηκαν και τα προβλήματα που θεωρούν τα ίδια τα στελέχη του δημόσιου τομέα ότι αντιμετωπίζουν οι παλιννοστούντες, μετανάστες και πρόσφυγες κατά την εξυπηρέτησή τους από τις Δημόσιες Υπηρεσίες. Η έρευνα έδειξε ότι τα προβλήματα αυτά αφορούν στη μη γνώση της ελληνικής γλώσσας, την περιορισμένη γνώση και πληροφόρηση για τις διαδικασίες και τα δικαιολογητικά που απαιτούνται, την περιορισμένη πρόσβαση στις υπηρεσίες, την έλλειψη γενικότερης ενημέρωσης και πληροφόρησης και στις πολιτισμικές διαφορές. Η έρευνα διαπιστώνει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν έχουν ακριβή γνώση για τον αριθμό των μεταναστών που βρίσκονται στη χώρα. Ιδιαίτερα σημαντικά είναι τα ευρήματα της έρευνας που αφορούν στο μορφωτικό επίπεδο των ερωτώμενων, οι οποίοι στην πλειοψηφία τους (73%) είναι άτομα με υψηλό μορφωτικό επίπεδο σε συνδυασμό με τις αντιλήψεις και τις στάσεις τους απέναντι στους μετανάστες. Ένα μεγάλο ποσοστό (69,9%) των ερωτώμενων πιστεύει ότι η αύξηση της ανεργίας οφείλεται στην παρουσία των τριών αναφερόμενων κατηγοριών μεταναστών στη χώρα και το 61,4% πιστεύει ότι εμπλέκονται σε εγκληματικές πράξεις. Το 79,7% των ερωτώμενων θεωρούν την καταπολέμηση του ρατσισμού ως μια ιδιαίτερα σημαντική αξία. Η έρευνα καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα στελέχη του δημόσιου τομέα διακατέχονται από ξενοφοβικές και ρατσιστικές απόψεις οι οποίες ίσως οδηγούν σε διακριτική συμπεριφορά. Όπως τονίζουν οι ερευνητές οι απόψεις που εκφέρουν οι υπάλληλοι μπορεί να οφείλονται σε αισθήματα «δυσανεξίας» στην πολιτισμική ετερότητα ή γενικά στις ιδιαιτερότητες που έχουν καλλιεργηθεί από τους βασικούς πυρήνες της κοινωνικής οργάνωσης (οικογένεια, σχολείο), μπορεί όμως και να οφείλονται στην καθημερινή τριβή τους με αυτές τις ομάδες, όπου όμως οι υπάρχουσες συνθήκες οργανωτικών ατελειών και ελλείψεων υποδομής φαίνεται να παίζουν σημαντικό ρόλο. Οι ερευνητές καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι τα προηγούμενα οδηγούν στην εμφάνιση του «πολιτιστικού» χάσματος ανάμεσα στους δημόσιους υπάλληλους και τους εξυπηρετούμενους μετανάστες με αρνητικές συνέπειες στην ομαλή κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

Η «έρευνα σε εργαζόμενους μετανάστες σχετικά με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και προβλήματα της εργασίας τους» (2004) έγινε στα πλαίσια της πρωτοβουλίας EQUAL από το πρόγραμμα με τίτλο «Forum για την ισότητα και την κοινωνική συνοχή» που εντάσσεται στο Υποέργο 13 της Ενέργειας II. Το συγκεκριμένο υποέργο είχε ως στόχο τη διερεύνηση – καταγραφή και επεξεργασία του προφίλ των προβλημάτων και των αναγκών των εργαζομένων της ομάδας – στόχου, δηλαδή των οικονομικών μεταναστών που απασχολούνται στις κατασκευές, την ένδυση και τα πρατήρια βενζίνης. Οι συγκεκριμένοι κλάδοι επλέχθηκαν λόγω του μεγάλου αριθμού μεταναστών που απασχολούν, τόσο στην περιοχή πρωτεύουσής όσο και πανελλαδικά. Η διεξαγωγή της έρευνας συντελέστηκε από τον Φεβρουάριο έως τον Αύγουστο του 2004, χρόνος κατά τον οποίο τα Ολυμπιακά έργα ήταν στην πιο κρίσιμη στιγμή της αποπεράτωσής τους και η απασχολησιμότητα των μεταναστών βρισκόταν στο ζενίθ.

Οι συνεντεύξεις έγιναν ως επί το πλείστον στο χώρο εργασίας με εξαίρεση τον κλάδο της Κλωστοϋφαντουργίας, λόγω της αντίδρασης των εργοδοτών.

Η έρευνα έδειξε ότι οι απασχολούμενοι οικονομικοί μετανάστες στους τρεις αυτούς κλάδους προέρχονται από την Αλβανία (58,1%), το Μπαγκλαντές (11,1%), το Πακιστάν (10,1%), τη Ρουμανία (5,1%) την Αίγυπτο (4,1%) και τη Βουλγαρία (2,6%). Στην πλειοψηφία τους (87%) ανήκουν στον παραγωγικό πληθυσμό (20 και 44 ετών), είναι ως επί το πλείστον άντρες, έγγαμοι (62,96%) και έχουν δύο παιδιά (49,8%), ενώ ένα 20,8% έχει 3 και πλέον παιδιά. Η μεγάλη πλειοψηφία των συμμετεχόντων στην έρευνα είναι απόφοιτοι δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, ένα σημαντικό ποσοστό (16% περίπου) είναι απόφοιτοι ΑΕΙ, η πλειοψηφία των οποίων απασχολείται σε βενζινάδικο και οι υπόλοιποι είναι απόφοιτοι ιδρυμάτων τεχνολογικής εκπαίδευσης. Κατά την περίοδο της έρευνας η πλειοψηφία των ατόμων που συμμετείχαν στην έρευνα (94,13%) ήταν επίσημοι μετανάστες, μετανάστες δηλαδή με τακτοποιημένο το καθεστώς εργασίας τους και της διαμονής τους και ένα 5,87% ήταν ανεπίσημοι στην πλειοψηφία τους Πακιστανοί και Μπαγκλαντεσιανοί που βρίσκονταν λιγότερο από τρία χρόνια στη χώρα που σημαίνει ότι ήλθαν στην Ελλάδα ένα χρόνο μετά τον νόμο 2910. Η διάρκεια παραμονής τους κυμαίνεται μεταξύ 9 και 5,5 έτη με τους Αλβανούς να έχουν (με 7 έως 9 έτη κατά μέσο όρο) τη μεγαλύτερη χρονική διαμονή στην Ελλάδα. Η καταγωγή δε φαίνεται να παίζει καθοριστικό ρόλο για την επιλογή επαγγέλματος.

Η πλειοψηφία των ερωτηθέντων δήλωσε ως αρχικό σκοπό της μετανάστευσής τους την αναζήτηση εργασίας (90,28), ένα πολύ χαμηλό ποσοστό δήλωσε την οικογενειακή συνένωση (2,63%) που πιθανότατα οφείλεται και στο γεγονός ότι οι ερωτώμενοι στην πλειοψηφία τους είναι άντρες. Η έρευνα έδειξε ότι η κατοχή τίτλου παραμονής και εργασίας είναι πολύ σημαντική για τους οικονομικούς μετανάστες και έχει σοβαρότατες επιπτώσεις σε όλους τους τομείς της ζωής τους. Σε σχέση με την ανανέωση των τίτλων παραμονής και εργασίας η έρευνα έδειξε ότι μεγάλη δυσκολία αντιμετωπίζουν οι οικοδόμοι, τη μεγαλύτερη δυσκολία όμως την αντιμετωπίζουν οι απασχολούμενοι μετανάστες στην Κλωστοϋφαντουργία, ενώ πιο εύκολα είναι για όσους εργάζονται στα βενζινάδικα που συνδέεται με τη μορφή της εργασίας τους. Ένα σημαντικό εύρημα που αφορά κυρίως την Κλωστοϋφαντουργία είναι ότι πολλοί από τους εργοδότες δεν κολλούν όλα τα ένσημα που αντιστοιχούν στην πραγματική απασχόληση του εργαζομένου. Όπως έδειξε η έρευνα η δυσκολία συλλογής των απαραίτητων στοιχείων και η γραφειοκρατία οδήγησαν αρκετούς μετανάστες στη μη τακτοποίηση των χαρτιών τους. Δηλαδή παρά τις προσπάθειές τους δεν κατάφεραν να υπερβούν τα εμπόδια που συνάντησαν στη διαδικασία, με αποτέλεσμα να περιέλθουν σε ανεπίσημο καθεστώς.

Ένα ενδιαφέρον εύρημα της έρευνας είναι ότι στην πλειοψηφία τους οι οικονομικοί μετανάστες δεν είναι ανειδίκευτοι. Οι τομείς όμως στους οποίους τελικά απορροφώνται είναι περιορισμένων απαιτήσεων. Εξαίρεση αποτελεί η εργασία στις

κατασκευές. Στον τομέα αυτό οι οικονομικοί μετανάστες είναι έμπειροι οικοδόμοι, τεχνίτες και μάστορες έχοντες σχετική εμπειρία και πριν τη μετανάστευση. Σύμφωνα με την έρευνα η εμπειρία του μετανάστη εργαζόμενου, οι επαγγελματικές του ιδιότητες και δεξιότητες συνεκτιμούνται από τους εργοδότες στην κάλυψη της θέσης εργασίας. Σε σχέση με αυτό ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι απόψεις των μεταναστών εργαζομένων για τους εργοδότες τους. Όπως καταδεικνύεται στην πλειοψηφία τους οι μετανάστες εργαζόμενοι θεωρούν ότι δεν αδικούνται με την ιδιότητα, με την οποία τους έχει καταχωρήσει ο εργοδότης τους και δεν αμφισβητούν τον τρόπο αξιολόγησης των ικανοτήτων τους και της προώθησής τους στο επάγγελμα από τον εργοδότη, θεωρούν ότι το νόμιμο ωράριο απασχόλησης τηρείται με μικρές αποκλίσεις και ότι στην πλειοψηφία πληρώνονται όλες οι υπερωρίες, θεωρώντας μάλιστα ότι οι έλληνες συνάδελφοι δεν αμείβονται καλύτερα από αυτούς σε σχέση με τις υπερωρίες. Ακόμη και σε σχέση με τους μισθούς – αμοιβές καταδεικνύεται ότι οι διαφορές μεταξύ ντόπιων και μεταναστών δεν είναι μεγάλες.

Στο πλαίσιο της έρευνας οι μετανάστες εργαζόμενοι ερωτήθηκαν επίσης εάν είναι συνδικαλισμένοι στην Ελλάδα. Στο σύνολο των ερωτηθέντων περίπου το 30% απάντησε θετικά. Σε επίπεδο κλάδου το μεγαλύτερο ποσοστό συνδικαλισμένων εμφανίζουν οι οικοδόμοι μετανάστες με 37,3%. Οι μετανάστες απασχολούμενοι στην ένδυση παρουσιάζουν ένα 12,5% συμμετοχής, ενώ οι εργαζόμενοι μετανάστες στα βενζιναδίκια δεν είναι μέλη σωματείου, και αυτό επειδή δεν έχει συσταθεί στην Ελλάδα σωματείο για τους εργαζόμενους σε πρατήρια βενζίνης, θεωρούν όμως τη σύσταση σωματείου σημαντική. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα αποτελέσματα αυτά σε συνδυασμό με το αίσθημα ασφάλειας των μεταναστών εργαζομένων. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία της έρευνας οι συνδικαλισμένοι μετανάστες έχουν λιγότερες δυσκολίες στην ανανέωση των τίτλων εργασίας και παραμονής, λιγότερες δυσκολίες με τη συλλογή ενσήμων, αμείβονται σχετικά καλύτερα και γενικότερα έχουν μεγαλύτερο αίσθημα ασφάλειας.

Η ιστορία της Ελλάδας ως χώρα υποδοχής μεταναστών είναι μικρή. Από την ερευνητική επισκόπηση για τα θέματα των μεταναστών καταδεικνύεται, ότι με την αύξηση των μεταναστευτικών εισροών αυξάνουν και οι έρευνες οι οποίες έρχονται να αναδεικνύουν τα διάφορα κοινωνικά προβλήματα που ανακύπτουν από τη μετανάστευση και τις αλλαγές που επιφέρει στην κοινωνία υποδοχής.

Η διατριβή με θέμα «Πολιτικές Κοινωνικής Ένταξης των οικονομικών μεταναστών στην Ελλάδα και στην Ευρώπη» έρχεται να συμβάλλει στην επιστημονική συζήτηση για τα θέματα των μεταναστών, μέσα από τη διερεύνηση των πολιτικών κοινωνικής ένταξης που εφάρμοσε η Ελλάδα τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια ως χώρα υποδοχής και των αποτελεσμάτων τους.

Ενσωμάτωση ή ένταξη; Ο ορισμός στην κοινωνιολογία

Η κοινωνιολογία, όπως άλλωστε και οι άλλες επιστήμες που ασχολήθηκαν με την ένταξη των μεταναστών (οικονομία, ψυχολογία, πολιτικές επιστήμες, κ.ά.), δεν κατάφερε να αναπτύξει μία ενιαία θεωρία κοινωνικής ενσωμάτωσης μεταναστών. Ήδη με την ανάπτυξη της κοινωνιολογίας της μετανάστευσης αναπτύχθηκαν και χρησιμοποιήθηκαν μια πληθώρα μοντέλων και όρων που συχνά χρησιμοποιούνται συνώνυμα, και περιγράφουν διάφορες κοινωνικές καταστάσεις ή διαδικασίες, όπως αφομοίωση, απορρόφηση, προσαρμογή, επιπολιτισμός, εξομοίωση, ενσωμάτωση, ένταξη κ.ά. Η συχνά ταυτόσημη χρήση τους δημιουργεί σύγχυση.

Στο επίπεδο της πολιτικής συχνά ο όρος «ενσωμάτωση» ταυτίστηκε με τον όρο «αφομοίωση», έτσι απέκτησε αρνητική χροιά και ξεσήκωσε πολλαπλές αντιδράσεις. Το πρόβλημα του μη επακριβούς ορισμού της ενσωμάτωσης όμως, φαίνεται να προέρχεται από την ίδια την κοινωνιολογία, αφού όπως διαπιστώνεται από τις κοινωνιολογικές αναλύσεις δεν υπάρχει μέχρι σήμερα κανένας επακριβής, πλήρης, ή ακόμη και επαρκώς ευκρινής ορισμός του όρου «ενσωμάτωση».

Γενικά, ο όρος ενσωμάτωση σημαίνει την (επανα)δημιουργία μιας ολότητας. Η ολότητα αυτή αναφέρεται στην κοινωνία, η οποία, σύμφωνα με την άποψη πολλών κοινωνιολόγων, είναι ένα σύστημα συνδεδεμένων οργανισμών που από την πλευρά τους θεωρούνται ως συστήματα κοινωνικών ρόλων που το ένα εξαρτάται από το άλλο (Harbach, 1976:103). Ο Esser (2001a:1) σημειώνει ότι γενικά ως «ενσωμάτωση» ορίζεται «η συνοχή των μερών σε μια «συστημική» ολότητα, όπου κατ' αρχάς είναι αδιάφορο σε τι αφορά αυτή η συνοχή». Ο γενικός αυτός ορισμός που αφορά όλες τις μορφές συστημάτων μπορεί να χρησιμοποιηθεί και στα κοινωνικά συστήματα, τις κοινωνίες και τα μέρη τους. Η αντίθετη έννοια στην ενσωμάτωση, τονίζει ο Esser, είναι ο (κοινωνικός) διαχωρισμός ή αποκλεισμός.

Το κύριο πρόβλημα που φαίνεται να απασχολεί πάντα τους κοινωνιολόγους συνδέεται με το θέμα της ενσωμάτωσης της κοινωνίας. Στην επίλυση του προβλήματος αναπτύχθηκαν διάφορες κοινωνιολογικές θεωρίες οι οποίες συχνά θέτουν στο επίκεντρό τους μία μόνο διάσταση της ενσωμάτωσης. Έτσι αναφέρονται στην οικονομική, στην πολιτική ή στην πολιτισμική ενσωμάτωση της κοινωνίας.

Το 1964 ο Lockwood εισάγει για πρώτη φορά το διαχωρισμό μεταξύ της ενσωμάτωσης της κοινωνίας και της ενσωμάτωσης του συστήματος. Ο Lockwood ξεχωρίζει την «ενσωμάτωση του συστήματος» ως τις σχέσεις μεταξύ των μερών ενός κοινωνικού συστήματος και την «κοινωνική ενσωμάτωση» ως τις σχέσεις μεταξύ των δρώντων υποκειμένων ενός κοινωνικού συστήματος. Η ενσωμάτωση του συστήματος αφορά στο σύστημα μιας κοινωνίας ως ολότητα, ενώ η κοινωνική ενσωμάτωση αφορά στην ενσωμάτωση των δρώντων προσώπων ή και των ομάδων που δημιουργούν στην κοινωνία.

“Während beim Problem der sozialen Integration die geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen der Handelnden eines sozialen Systems zur Debatte stehen, dreht es sich beim Problem der Systemintegration um die geordneten oder konfliktgeladenen Beziehungen zwischen den Teilen eines sozialen Systems.”²
(Lockwood, 1970:125)

Από τα μέσα της δεκαετίας του 60 έως σήμερα οι έννοιες «ενσωμάτωση του συστήματος» και «κοινωνική ενσωμάτωση» αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των κοινωνιολογικών θεωριών για την ενσωμάτωση της κοινωνίας.

Για τον Parsons η κοινωνία για να μπορέσει να διατηρηθεί πρέπει να λύσει τέσσερα (4) κύρια προβλήματα του συστήματος που είναι η προσαρμογή του συστήματος στο περιβάλλον, ο προσανατολισμός των μελών του συστήματος σε ατομικούς και συλλογικούς σκοπούς, η ενσωμάτωση των κοινωνικών υποσυστημάτων της και η διατήρηση των αξιών. Η μη επίλυση ή η μη επαρκής επίλυση σημαίνει κοινωνική αποδιοργάνωση και κοινωνικά προβλήματα. Για τον Parsons λοιπόν, η ενσωμάτωση αποτελεί μία από τις τέσσερις προϋποθέσεις για τη συνοχή και τη διατήρηση του συστήματος. Στη θεωρία του η βάση για την κοινωνική ζωή είναι η ομοφωνία των μελών της ομάδας που σημαίνει ότι αναγνωρίζουν τις ίδιες νόρμες και αξίες ακόμα και όταν η συμπεριφορά τους αποκλίνει από αυτές. Επιπλέον, το κοινωνικό σύστημα βασίζεται στην αλληλεξάρτηση των μελών του (Seeger, 1977:170).

Με βάση τη θεωρία του Parsons (1969) για την ενσωμάτωση των λειτουργικά διαφοροποιημένων υποσυστημάτων ο Niklas Luhmann ανέπτυξε τη «θεωρία των κοινωνικών συστημάτων», σύμφωνα με την οποία οι σύγχρονες κοινωνίες αποτελούνται από ένα πλήθος λειτουργικά διαφοροποιημένων συστημάτων τα οποία συνδέονται μεταξύ τους με την επικοινωνία.

Ο Luhmann (1995:158) ορίζει τα κοινωνικά συστήματα ως «αυτο-αναφερόμενα συστήματα που θεμελιώνονται στη νοηματική επικοινωνία. Χρησιμοποιούν την επικοινωνία για να θέσουν και να συνδέσουν τα συμβάντα (τις πράξεις) που συγκροτούν τα συστήματα». Αυτά υφίστανται μόνο μέσα από την αναπαραγωγή των πράξεων ή συμβάντων που λειτουργούν ως στοιχεία του συστήματος. «Συνίστανται, επομένως από συμβάντα, δηλαδή από πράξεις τις οποίες τα ίδια αναπαράγουν και υφίστανται μόνο στο μέτρο που αυτό είναι δυνατόν.» (Luhmann, 1995:159). Ο ίδιος

² «Ενώ στο πρόβλημα για την κοινωνική ενσωμάτωση στο επίκεντρο βρίσκονται οι τακτοποιημένες ή σε ένταση βρισκόμενες σχέσεις των δρώντων ενός κοινωνικού συστήματος, στο πρόβλημα για την ενσωμάτωση του συστήματος πρόκειται για τις τακτοποιημένες ή σε ένταση βρισκόμενες σχέσεις μεταξύ των μερών ενός κοινωνικού συστήματος» (μετφρ. Α. Στ.)

τονίζει ότι η διαδικασία αυτή προϋποθέτει ένα εξαιρετικά διαφοροποιημένο περιβάλλον. «Το περιβάλλον των κοινωνικών συστημάτων περιλαμβάνει άλλα κοινωνικά συστήματα.»

Η επικοινωνία μεταξύ των συστημάτων καθίσταται δυνατή μέσω της κοινωνίας. Η κοινωνία ορίζεται ως το κοινωνικό σύστημα που κατά τον Αριστοτέλη είναι το πιο σημαντικό από όλα κι αυτό που περιέχει όλα τα άλλα³. Σε σύνδεση με τον Αριστοτέλη ως κοινωνία ορίζει ο Luhmann (1995:159) «το περιέχον κοινωνικό σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει και αναπαράγει κάθε επικοινωνία και συγκροτεί νοηματικούς ορίζοντες για περαιτέρω επικοινωνία.» Τονίζει, ότι για τον προσδιορισμό μιας κοινωνίας «δεν χρειάζονται πολιτικές ή οικονομικές, «αστικές» ή «καπιταλιστικές» αναφορές, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι θα πρέπει «να αγνοήσουμε τη σημασία του σύγχρονου εθνικού κράτους ή της καπιταλιστικής οικονομίας» (Luhmann, 1995:160). Αντίθετα, αυτό μας παρέχει «ένα αυτοτελές θεωρητικό πλαίσιο με το οποίο μπορεί να αξιολογηθούν αυτά τα φαινόμενα ...»

Οι παραδοσιακές κοινωνίες που ανέπτυξαν υψηλότερα επίπεδα διαφοροποίησης και παρήγαγαν αρκετή πολυπλοκότητα, ώστε να αναπτύξουν μια υψηλή κουλτούρα, ήταν στρωματοποιημένες κοινωνίες. Οι κοινωνίες αυτές εξελίχθηκαν σε διαφορετικές γεωγραφικές περιοχές. Η ύπαρξη διαφορετικών κοινωνιών υπήρξε δυνατή μέσα από την αμοιβαία, ως ένα βαθμό, αναγνώριση της ύπαρξης του άλλου και της επικοινωνίας που ακολούθησε. Έτσι «η ιδέα της κοινωνίας προσέκτησε [...] μια γεωγραφική αναφορά παρά το ότι ήταν ακαθόριστη η έκταση και τα όριά της» (Lattimore, 1962, αναφ. στο Luhmann 1995:161). Δηλαδή, η οροθέτηση μιας κοινωνίας (γεωγραφική αναφορά, σύνορα) υπήρξε δυνατή μέσα από την επικοινωνία και την αναγνώριση της διαφοράς.

Σύμφωνα με τον Luhmann (1995:160συν), η σύγχρονη κοινωνία χρησιμοποιεί τις ειδικές λειτουργίες των συστημάτων ως το κριτήριο της διαφοροποίησης των υποσυστημάτων της. Σε αντίθεση με την μεσαιωνική Ευρώπη, η σύγχρονη κοινωνία έχει εξελιχθεί σ' ένα λειτουργικά διαφοροποιημένο σύστημα. Δηλαδή, κύρια μέθοδος διάρθρωσης του συστήματος είναι τώρα η λειτουργία και όχι η τάξη ή η κατηγορία. Σύμφωνα με τα προηγούμενα «η σύγχρονη κοινωνία είναι διαφοροποιημένη στο πολιτικό υποσύστημα και στο περιβάλλον του, στο εκπαιδευτικό υποσύστημα και στο περιβάλλον του κ.ο.κ.» (Luhmann, 1995:162).

Σύμφωνα με τον ίδιο, η σύγχρονη κοινωνία μέσω αυτής της λειτουργικής διαφοροποίησης έχει αναπτύξει μια άνευ προηγουμένου πολυπλοκότητα. Τα όρια των υποσυστημάτων της δεν μπορούν πλέον να προσδιοριστούν με κοινά γεωγραφικά σύνορα. Αυτό μας παραπέμπει σε μια παγκόσμια κοινωνία. Το μόνο όριο που αναγνωρίζει ο Luhmann (1995) μεταξύ των παγκοσμιοποιημένων κοινωνιών είναι το

³ «Η πασών κυριωτάτη και πάσας περιέχουσα τας άλλας», Αριστοτέλη, Πολιτικά, 1252α:5-6, αναφ. στο Luhmann, 1995:158)

όριο της επικοινωνιακής συμπεριφοράς. Όμως, ενώ για τα άλλα υποσυστήματα (π.χ. οικονομία, επιστήμη) στις σύγχρονες κοινωνίες δεν ισχύει ο περιορισμός σε γεωγραφικά όρια, το κράτος, που στην προκειμένη ταυτίζεται με το πολιτικό σύστημα, χρειάζεται την οροθέτηση για την αναπαραγωγή του.

«Μόνο το πολιτικό υποσύστημα συνεχίζει να χρησιμοποιεί τέτοια σύννομα, επειδή ο κατακερματισμός σε «κράτη» εμφανίζεται ως ο καταλληλότερος τρόπος για την αριστοποίηση της δικής του λειτουργίας.» (Luhmann, 1995:162)

Για τον Luhmann (1995:163-4) η έννοια της κοινωνίας δεν προϋποθέτει κάποια κοινή ταυτότητα ή αυτοεκτίμηση.

«Στη συστημική θεωρία, η διάκριση μεταξύ του συστήματος και του περιβάλλοντός του αντικαθιστά την παραδοσιακή έμφαση στην ταυτότητα των καθοδηγητικών αρχών και αξιών.»

Αυτά αποτελούν χαρακτηριστικά που θεωρεί απαραίτητα το εθνικό κράτος. Δέχεται, ότι στη σύγχρονη κοινωνία η ύπαρξη ανισοτήτων στις συνθήκες διαβίωσης είναι δυνατή. Αυτό όμως είναι αποδεκτό μόνο στο μέτρο που δεν διαρρηγνύεται η επικοινωνία. Οι ανισότητες που υπάρχουν θα πρέπει να είναι προσωρινές.

Στη θεωρία του ο Luhmann (1995) τονίζει, ότι η ενσωμάτωση στην κοινωνία δεν αφορά μόνο σε ένα και μοναδικό λειτουργικό σύστημα, και δεν υπάρχει ένα γενικό σύστημα υπεύθυνο για την ενσωμάτωση (ή την ενσωμάτωση των μερών της κοινωνίας). Αντ' αυτού η ενσωμάτωση αφορά σε κάθε ένα λειτουργικό σύστημα ξεχωριστά και ακολουθεί τους δικούς του κανόνες και λογική. Αυτό σημαίνει ότι η διαδικασία ενσωμάτωσης αφορά πάντα σε ένα λειτουργικό σύστημα και στο περιβάλλον του. Δηλαδή, όταν μιλάμε για την ενσωμάτωση στην οικονομία αφορά στην ενσωμάτωση στην οικονομία και στο περιβάλλον της, κ.ο.κ. Παράλληλα, με την επιμέρους ενσωμάτωση, σύμφωνα με τον Luhmann, στις λειτουργικά διαφοροποιημένες κοινωνίες, το κοινωνικό σύστημα και τα λειτουργικά του συστήματα ενδιαφέρεται για την ένταξη όλου του πληθυσμού.

Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των λειτουργικά διαφοροποιημένων κοινωνιών είναι ο αυξανόμενος ατομισμός που προέρχεται από αποκλεισμό (Exklusion) εννοώντας εδώ την (οικειοθελή) διαφοροποίηση ή και αποχή του ατόμου από συλλογικές αξίες ή/και πράξεις. Ο Luhmann στη θεωρία του αναγνωρίζει τη διαφοροποίηση σε κοινωνικό επίπεδο και την ύπαρξη ανισοτήτων, αρκεί να είναι προσωρινά μόνο φαινόμενα, ώστε να μη διαρρηγνύεται η επικοινωνία, δηλαδή η συνοχή της. Τονίζει, ότι με την αυξανόμενη λειτουργική διαφοροποίηση της κοινωνίας οι στρωματοποιημένες ταξικές

διαφορές χάνουν σε αξία. Γι' αυτό ο μηχανισμός που αναλαμβάνει να διατηρήσει τη σύνδεση μεταξύ των ανθρώπων (συνοχή) είναι η ένταξη (Inklusion).

Με βάση ότι ο καθένας μπορεί ή πρέπει να συμμετέχει σε όλες τις επικοινωνιακές μορφές της κοινωνίας, η ένταξη όλων των ατόμων στο κοινωνικό σύστημα (κοινωνία) είναι αυτονόητη. Ως αποτέλεσμα της λειτουργικής διαφοροποίησης τα άτομα δεν ορίζονται πλέον με βάση την κοινωνική τους θέση. Θα πρέπει όλοι να έχουν πρόσβαση σε όλα τα υποσυστήματα για να μπορέσουν να ζήσουν ανάλογα με τις απαιτήσεις τους (Luhmann, 1995a).

Συνεπώς, η σύγχρονη κοινωνία απαιτεί την ένταξη όλων σε όλα τα διαφορετικά μέρη του συστήματος και μάλιστα ταυτόχρονα. Διευκρινίζεται δε ότι δεν είναι «ολόκληρος ο άνθρωπος» που εντάσσεται. Η ένταξη του στα υποσυστήματα δεν αφορά στην ψυχοσύνθεσή του, αλλά μόνο στο άτομο ως πρόσωπο (Luhmann, 1995b).

Ο Luhmann για το κράτος σε σύνδεση με τη θεωρία του Kelsen (1961), «General Theory of Law and State» (1995:182) τονίζει: «Το κράτος δεν είναι ένα υποσύστημα του πολιτικού συστήματος. Δεν είναι η δημόσια γραφειοκρατία, ούτε απλώς το νομικό πλάσμα ενός συλλογικού φορέα στον οποίο αποδίδονται οι αποφάσεις. Είναι το πολιτικό σύστημα αναφοράς για την πολιτική δράση.» (Luhmann, 1995:182).

Στις σύγχρονες κοινωνίες το συνταγματικό κράτος με την εξέλιξή του στο κράτος ευημερίας θεωρείται ως η υπέρτατη αρχή η οποία αναλαμβάνει με διάφορες κοινωνικές παρεμβάσεις και δραστηριότητες να λύσει τα κοινωνικά προβλήματα που προκύπτουν (Luhmann, 1995:184-189).

Οι παρεμβάσεις και δραστηριότητες για την επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων αφορούν στην πολιτική. Η δε λειτουργία της πολιτικής ορίζεται κατά τον Luhmann «ως της δυνατότητας λήψεως συλλογικά δεσμευτικών αποφάσεων» (Luhmann, 1995:190) που αφορά στην εφαρμογή της κυρίαρχης βούλησης (δηλαδή των συλλογικά δεσμευτικών αποφάσεων) επί των άλλων και παράλληλα στη δέσμευση του ίδιου του αποφασίζοντος (Luhmann, 1995:190-191).

Έτσι παρά του ότι ο Luhmann αναγνωρίζει την ύπαρξη μιας (σε μεγάλο βαθμό) παγκόσμιας κοινωνίας που δεν έχει όρια, η διαφοροποίηση του κοινωνικού συστήματος σε διάφορα λειτουργικά συστήματα και η ανάγκη για ένταξη που πηγάζει από το κράτος, καθιστά «το κράτος [...] σημαντικό και, μέχρι τώρα, αποτελεί αναντικατάστατη παγκόσμια εξέλιξη, που καθιστά εφικτό τον έλεγχο της συγκριτικά υψηλής συνθετότητας και τη ρύθμιση των συνθηκών που περιορίζουν τη διαδικασία παράβασης και αναστήλωσης, διάχυσης και επανεισαγωγής της δεσμευτικότητας» (Luhmann, 1995:191-192).

Στις μοντέρνες κοινωνίες το σύγχρονο κράτος μέσω του πολιτικού συστήματος αναλαμβάνει να ορίσει και να ελέγξει ποιος ανήκει μέσα ή δεν ανήκει (στην κοινωνία). Αυτό δε ρυθμίζεται μέσω της υπηκοότητας.

Αντικείμενο της διατριβής είναι οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης των οικονομικών μεταναστών στην Ελλάδα και στην Ευρώπη.

Σύμφωνα με τα προηγούμενα, ως ένταξη ορίζουμε τη συμμετοχή των δρώντων υποκειμένων σε όλα τα κοινωνικά υποσυστήματα, χωρίς αποκλεισμούς. Η συμμετοχή ή μη συμμετοχή είναι σημαντική, γιατί αυτό μπορεί να ορίσει ανάλογα την κατάστασή τους. Με τη συμμετοχή μπορούν τα άτομα να ζήσουν ανάλογα με τις απαιτήσεις τους. Σε αντίθεση, η μη συμμετοχή, όταν δεν αποτελεί επιλογή, σημαίνει αποκλεισμός.

Η ύπαρξη κοινωνικών ανισοτήτων και αποκλεισμού είναι δυνατή. Τα φαινόμενα όμως αυτά θα πρέπει να είναι προσωρινά. Διαφορετικά αυτό που διακυβεύεται είναι το κοινωνικό σύστημα.

Θεωρούμε δε, ότι η ένταξη των μεταναστών στα κοινωνικά υποσυστήματα της κοινωνίας υποδοχής προωθεί την κοινωνική αποδοχή, τις διεθνοτικές σχέσεις και ως συνέπεια και τις συναισθηματικές σχέσεις μεταξύ των ευρισκόμενων σε επικοινωνία, εδώ μεταξύ του γηγενούς και του μεταναστευτικού πληθυσμού, την ανάπτυξη αισθημάτων αλληλεγγύης και του αισθήματος του «εμείς» από την πλευρά των μεταναστών και συνεπώς την κοινωνική ενσωμάτωση.

Ο ορισμός αυτός μπορεί να αποτελεί μια εξήγηση, γιατί στα επιστημονικά κείμενα και στα κείμενα πολιτικής πανευρωπαϊκά οι έννοιες «ένταξη» και «ενσωμάτωση» χρησιμοποιούνται εναλλακτικά.

Τα εμπειρικά ερευνητικά αποτελέσματα για τις κοινωνικές ανισότητες και τον αποκλεισμό καταδεικνύουν ότι τα φαινόμενα αυτά τείνουν να αποτελούν ένα συνεχές στοιχείο των σύγχρονων ευρωπαϊκών κρατών. Κοινωνιολογικές έρευνες δείχνουν ότι τα φαινόμενα αυτά συνδέονται με άτομα και ειδικές ομάδες που μέσα από μια σταδιακή διαδικασία περιθωριοποίησης οδηγούνται σε οικονομική εξαθλίωση και σε διάφορες μορφές κοινωνικής και πολιτισμικής μειονεκτικότητας και ταυτίζονται με την απώλεια της κοινωνικής συνοχής. Ως διαστάσεις του φαινομένου αναφέρονται η οικονομική, κοινωνική, πολιτισμική, γεωγραφική και η πολιτική και ως παράγοντες που οδηγούν στις διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού «η ανεργία, η υποαπασχόληση, η έλλειψη στέγης, η φτώχεια, τα συστήματα αξιών, η υπηκοότητα, το φύλο, ο κύκλος ζωής, η εκπαίδευση και η κατάρτιση, η θρησκεία, η μετανάστευση, η διαμονή σε αστική ή αγροτική περιοχή κλπ.» (Commission, 1995:29). Με άλλα λόγια, το φαινόμενο του κοινωνικού αποκλεισμού εκφράζεται στη μη πρόσβαση ή παρεμπόδιση (αποκλεισμό) στην πρόσβαση και την απορρόφηση κοινωνικών και δημοσίων αγαθών (Τσιάκαλος, 1998, Κογκίδου et al., 1997:140-142) και συνήθως

λειτουργεί συσσωρευτικά. Συχνά δηλαδή ο αποκλεισμός από έναν κοινωνικό τομέα έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό σε περισσότερους του ενός κοινωνικούς τομείς.

Οι εμπειρικές έρευνες στην Ελλάδα (βλ. επισκόπηση ερευνών και Κασμάτη, 1998) έδειξαν ότι οι μετανάστες ανήκουν σ' εκείνες τις πληθυσμιακές ομάδες στις οποίες το φαινόμενο του κοινωνικού αποκλεισμού λειτουργεί συσσωρευτικά. Παραδείγματος χάριν ο νομικός αποκλεισμός των μεταναστών έχει ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό τους από την κανονική αγορά εργασίας, τον αποκλεισμό τους από την υγειονομική περίθαλψη, από το εκπαιδευτικό σύστημα, από δυνατότητες ανεύρεσης κατοικίας, κ.λπ. Τα αναφερόμενα μπορεί να φαίνεται ότι αφορά αποκλειστικά και μόνο τους παράνομους μετανάστες, στην ουσία όμως η ανασφάλεια που χαρακτηρίζει το νομικό καθεστώς των περισσότερων οικονομικών μεταναστών που ζουν για χρόνια στην Ελλάδα έχει ως αποτέλεσμα να βιώνουν οι μετανάστες τον κοινωνικό αποκλεισμό ορισμένες φορές ως κατάσταση, αλλά συνεχώς ως διαδικασία.

Σύμφωνα με τον Luhmann η πολιτική με διάφορες παρεμβάσεις και δραστηριότητες αναλαμβάνει δράση για την επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων. Στην περίπτωση των μεταναστών η συμμετοχή στο κοινωνικό γίνεσθαι μπορεί να προωθηθεί με τη χορήγηση δικαιωμάτων, την εκμάθηση της γλώσσας, τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, στο εκπαιδευτικό σύστημα κλπ., ώστε να θεθεί η θετική σχέση που είναι προϋπόθεση για την ανάπτυξη της ψυχο-συναισθηματικής σύνδεσης με το κράτος και την κοινωνία υποδοχής και την επίτευξη της ενσωμάτωσής.

Στα τέλη του 20ου αιώνα όλα τα ευρωπαϊκά κράτη ανήκουν στις χώρες υποδοχής μεταναστών. Η Ελλάδα, σε αντίθεση με τα άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχουν μια μακροχρόνια εμπειρία με τους οικονομικούς μετανάστες στο έδαφός τους, ανήκε έως τη δεκαετία του '90 ακόμη στις κατ' εξοχήν χώρες αποστολής. Λόγω της γεωγραφικής της θέσης ήταν αποκομμένη από την υπόλοιπη Ευρώπη, με κλειστά σύνορα εκ των έξω, από την πλευρά των όμορων χωρών. Μέσα από τις κοινωνικο-πολιτικές αλλαγές στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης που ολοκληρώνονται στη δεκαετία του '90, η θέση της Ελλάδας αλλάζει ξαφνικά και ριζικά. Ως αποτέλεσμα αυτών των αλλαγών είναι η μαζική είσοδος, παραμονή και εργασία μη προσκεκλημένων οικονομικών μεταναστών.

Το κύριο ερώτημα που διερευνά η διατριβή είναι πως αντιμετώπισε η Ελλάδα το νέο της πληθυσμό που προήλθε από τη μετανάστευση; Εφάρμοσε η χώρα πολιτικές κοινωνικής ένταξης μεταναστών και σε ποιο πλαίσιο;

Στόχος της μελέτης είναι να δώσει μια συνολική και σφαιρική εικόνα σε σχέση με τους προβληματισμούς που αναπτύσσονται για την ένταξη των μεταναστών στις χώρες υποδοχής. Επίσης, μέσα από την παρουσίαση τόσο των θεωρητικών προσεγγίσεων όσο και των εφαρμοζόμενων πολιτικών σε κράτη μέλη που λειτουργούν ως πρότυπα

να συμβάλλει στην επιστημονική και δημόσια συζήτηση για την ένταξη των μεταναστών στην Ελλάδα.

Η συνεχιζόμενη Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση επιφέρει κυρίως στα τέλη της δεκαετίας του '90 σημαντικές αλλαγές στις εθνικές πολιτικές. Θέτοντας τη μετανάστευση και την ενσωμάτωση των μεταναστών στον πρώτο πυλώνα της Ένωσης, η πολιτική που ακολουθείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο δεν μπορεί να μείνει έξω από το πεδίο ανάλυσης της εθνικής πολιτικής. Οι ευρωπαϊκές πολιτικές που ενσωματώνονται στις εθνικές επιφέρουν σημαντικές αλλαγές σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο. Αυτό στοχεύει να δείξει η ανάλυση της ευρωπαϊκής και της εθνικής πολιτικής στην Ελλάδα.

Ιδιαίτερα στην περίπτωση της Ελλάδας οι κοινωνικές αλλαγές καταδεικνύονται μέσα από τη διαχρονική ανάλυση του νομοθετικού πλαισίου για τους μετανάστες και την παρουσίαση και αξιολόγηση των κοινωνικών πολιτικών που εφαρμόστηκαν για τους μετανάστες.

Μεθοδολογία: Μια σφαιρική προσέγγιση

Η μελέτη είναι διεπιστημονική και εντάσσεται στο πλαίσιο της Κοινωνιολογίας, των Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών και της Πολιτικής Επιστήμης.

Με βάση τη σφαιρική προσέγγιση παρουσιάζεται η μετανάστευση στην Ευρώπη μέσα από τα μεταναστευτικά ρεύματα και τις αιτίες που προήλθαν (μετανάστευση εργατικού δυναμικού), η ανάπτυξη και η εξέλιξή τους και καταδεικνύονται οι επιπτώσεις στις χώρες υποδοχής. Με αφορμή τα πρόσφατα ιστορικά, κοινωνικοπολιτικά γεγονότα στην Ανατολική Ευρώπη δημιουργήθηκαν νέα γεωγραφικά και κοινωνικο-οικονομικά και πολιτικά δεδομένα που έφεραν το θέμα της μετανάστευσης στις παλαιές ευρωπαϊκές χώρες υποδοχής μεταναστών εκ νέου στο προσκήνιο της πολιτικής. Στο ίδιο πλαίσιο καταδεικνύεται ότι η νέα μετανάστευση αφορά πλέον και στις χώρες της Νοτίου Ευρώπης, μεταλλάζοντάς τες από χώρες αποστολής σε χώρες υποδοχής. Το τελευταίο αφορά ιδιαίτερα στην Ελλάδα, η οποία στο διάστημα αυτό υπόκειται σε τεράστιες αλλαγές στο περιβάλλον της και στο εσωτερικό της.

Από την ανάλυση του φαινομένου της μετανάστευσης μπορούμε να κατανοήσουμε το μέγεθος των προβληματικών καταστάσεων που δημιουργούνται σε εθνικό επίπεδο σε σχέση με την κοινωνική ένταξη και την κοινωνική συνοχή. Για την ανάπτυξη μιας σφαιρικής αντίληψης του θέματος της ένταξης των μεταναστών κρίνεται κατ' αρχάς απαραίτητη η εις βάθος γνώση του προβληματισμού και της εμπειρίας που αναπτύχθηκε διαχρονικά στις χώρες υποδοχής.

Έτσι, σε πρώτο βήμα κρίνεται απαραίτητη η διαχρονική και συγκριτική ανάλυση των θεωρητικών κοινωνιολογικών και πολιτικο-φιλοσοφικών μοντέλων ένταξης μεταναστών στις χώρες υποδοχής. Γι' αυτό το λόγο η ανάλυση πρέπει να συμπεριλαμβάνει τις θεωρητικές προσεγγίσεις – μοντέλα ένταξης – όπως αυτά αναπτύχθηκαν:

α) σε υπερατλαντικό - παραδοσιακές χώρες υποδοχής και

β) σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η διαχρονική και συγκριτική ανάλυση των κοινωνιολογικών προσεγγίσεων για την ένταξη των μεταναστών σε υπερατλαντικό και ευρωπαϊκό επίπεδο θα καταδείξει τις διαφορές που υπάρχουν:

α) στη βάση των θεωρημάτων (Αμερική - παραδοσιακές χώρες υποδοχής: μετανάστες ως μόνιμοι κάτοικοι, Ευρώπη – νέες χώρες υποδοχής: μετανάστες ως «φιλοξενούμενο» εργατικό δυναμικό),

β) στα θεωρητικά μοντέλα ένταξης και στην εξέλιξή τους. Ταυτόχρονα,

γ) θα καταδεικνύει και τις ομοιότητες που υπάρχουν στα μοντέλα που αφορούν στην έκβαση τους. Συγκεκριμένα, στην εμμονή για μια αυτόματη και μονομερή διαδικασία ένταξης που θα περνά από αλληλένδετες, αλλά χρονικά μη οροθετημένες φάσεις (προσαρμογή, επιπολιτισμός, ενσωμάτωση, αφομοίωση, ένταξη).

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειώσω ότι η συμβολή των κοινωνιολογικών μοντέλων ένταξης μεταναστών είναι τεράστια και διαχρονική. Έγκειται τόσο στην κατανόηση των διαδικασιών που ακολουθούν με τη μετανάστευση, των αλλαγών που βιώνει ο μετανάστης, τις διαδικασίες μέσα από τις οποίες αντιμετωπίζει τα προβλήματα που συναντά (στρατηγικές επιβίωσης που αναπτύσσει στο νέο περιβάλλον) και τους τρόπους ένταξής του, παρά την αδιαφορία ή και εχθρότητα πολλές φορές της κοινωνίας και της πολιτικής στις χώρες υποδοχής. Οι κοινωνιολογικές θεωρητικές προσεγγίσεις για την ένταξη των μεταναστών αποτελούν τη βάση για την επιστημονική ανάλυση και κατανόηση των θεμάτων που αφορούν στους μετανάστες και εξηγούν κοινωνικά φαινόμενα που αφορούν στους παλιούς μετανάστες αλλά και σε αυτά που αναπτύσσονται μέσα από τις νέες μορφές μετανάστευσης στον 20ο και 21ο αιώνα.

Όμως, ένα πολύ σημαντικό φαινόμενο, το θέμα του πολυπολιτισμού και των πολυπολιτισμικών κοινωνιών, η αναγνώριση του οποίου άρχισε στην Ευρώπη στη δεκαετία του '80, δεν αναλύεται επαρκώς στις παραδοσιακές (ευρωπαϊκές) κοινωνιολογικές προσεγγίσεις.

Με βάση την κοινωνιολογική αρχή ότι μια κοινωνική διαδικασία δεν μπορεί να είναι μονοδιάστατη και μονομερής, και λαμβάνοντας υπόψη ότι οι σύγχρονες ευρωπαϊκές κοινωνίες είναι πολυπολιτισμικές και ότι αυτός ο πολυπολιτισμός προέρχεται κυρίως από τη μετανάστευση, η μελέτη πιο ανοικτών μοντέλων κοινωνικής ένταξης μεταναστών κρίνεται αναγκαία. Όρος (πολυπολιτισμός) και διαδικασία (ένταξης) απαιτεί να λάβουμε υπόψη και τις αρχές των σύγχρονων ευρωπαϊκών κρατών ως κράτη δικαίου και να συμπεριλάβουμε στην ανάλυσή μας σημαντικά ερωτήματα που τίθενται για την αντιμετώπιση – εναρμόνιση των προβλημάτων που προκύπτουν από τη συμβίωση μεταξύ του γηγενούς και του μεταναστευτικού πληθυσμού στις κοινωνίες υποδοχής και τα οποία είναι σημαντικά για την κατανόηση και για το σχεδιασμό πολιτικής κοινωνικής ένταξης μεταναστών. Τα θέματα αυτά αφορούν στην αρχή της ισότητας, του δικαιώματος στη διαφορά, των ατομικών και συλλογικών δικαιωμάτων, της αναγνώρισης της ίσης αξίας των πολιτισμών.

Η σχέση μεταξύ των θεωρητικών μοντέλων, που αναπτύχθηκαν με την έρευνα και την παρατήρηση των φαινομένων που η ίδια η μετανάστευση δημιούργησε, και της πολιτικής είναι στενή, αφού τα φαινόμενα που δημιουργούνται με τη μετανάστευση αναφέρονται συνήθως ως προβλήματα και κοινωνικές συγκρούσεις. Από την άλλη, η

πολιτική ως εργαλείο προώθησης κοινωνικών σχέσεων, επίλυσης προβλημάτων και ρύθμισης κοινωνικών συγκρούσεων είναι δεσμευτική για όλους, δηλαδή και για τους πολίτες αλλά και για τους μη υπηκόους και μη ομογενείς μετανάστες που βρίσκονται στα όρια της επικράτειας μιας χώρας. Έτσι για τη μελέτη και ανάλυση των πολιτικών κοινωνικής ένταξης των χωρών υποδοχής σε συνέχεια των θεωρητικών προσεγγίσεων κρίνεται απαραίτητη η διερεύνηση και ανάλυση μοντέλων πολιτικής κοινωνικής ένταξης μεταναστών.

Η ανάλυση αυτή γίνεται σε πρώτο βήμα σε επίπεδο μοντέλων πολιτικών ένταξης χωρών υποδοχής μεταναστών. Παρουσιάζονται κυρίως οι κατηγοριοποιήσεις των Castels (1994), Castels/Miller (1998) και Entzinger (2000). Η ανάλυση αυτών των ιδεατών μοντέλων πολιτικών ένταξης μεταναστών θα καταδειχθεί ότι η κατάταξη των χωρών υποδοχής σε ένα μόνο από τα αναφερόμενα μοντέλα ανάλυσης θα άφηνε πολλά κενά στις (επί μέρους) πολιτικές ενσωμάτωσης - ένταξης που ακολούθησαν τα κράτη με την πάροδο των χρόνων. Το σημαντικότερο δε, θα παραμελούσε τις αλλαγές πολιτικής που διαπιστώνονται στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες τα τελευταία χρόνια (από το 1998) καθώς και την τάση σύγκλισης που διαφαίνεται στα προγράμματα ενσωμάτωσης που έχουν θεσμοθετήσει και υλοποιούν οι κυβερνήσεις των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών.

Βάση των παραπάνω διαπιστώσεων οδηγούμαστε στην ανάλυση των πολιτικών ένταξης μεταναστών βάση της παρουσίασης των πολιτικών ορισμένων «κρατών μοντέλων». Η συγκριτική μελέτη των πολιτικών που ακολούθησαν τα κράτη μέλη σε εθνικό επίπεδο, μπορεί να συνεισφέρει σε γνώση για το σχεδιασμό (στοχευμένων) πολιτικών άλλων κρατών, στην προκειμένη περίπτωση στην Ελλάδα, και στη διαμόρφωση κοινών πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι χώρες που επιλέχθηκαν ως «χώρες μοντέλα» στην Ευρώπη είναι η Γερμανία, η Γαλλία, η Ολλανδία, η Μεγάλη Βρετανία και η Σουηδία.

Η Ελλάδα είναι από το 1981 μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από τη συμμετοχή αυτή απορρέουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις που οφείλει η χώρα να τηρεί. Για το λόγο αυτό κρίνεται αναγκαίο η μελέτη των πολιτικών κοινωνικής ένταξης μεταναστών σε ευρωπαϊκό επίπεδο να συμπεριλαμβάνει τη διαχρονική εξέλιξη της ενωσιακής πολιτικής απέναντι στους μετανάστες τρίτων χωρών και την ένταξή τους.

Τα κύρια ερωτήματα που τίθενται για την ανάλυση της πολιτικής μεταναστών σε ενωσιακό επίπεδο είναι: πώς χειρίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση τα θέματα που αφορούν στη μετανάστευση, ποιες αρμοδιότητες είχαν τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ποιες είναι οι εξελίξεις σήμερα στα θέματα μεταναστών; Ποιο συγκεκριμένα:

- Από πότε τέθηκε το ζήτημα της μετανάστευσης ως προβληματισμός στα όργανα της Ένωσης (πρώην ΕΟΚ) και σε ποιο πλαίσιο;

- Πως αντιμετωπίστηκε το θέμα της μετανάστευσης σε επίπεδο πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση κατά τις περιόδους της μετεξέλιξής της;
- Από πότε μπορούμε να μιλήσουμε για αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη χάραξη Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής και πολιτικής ένταξης;
- Πως και σε ποιο βαθμό επιτεύχθηκε η εναρμόνιση του νομοθετικού πλαισίου;

Από την ανάλυση των πολιτικών σε ενωσιακό επίπεδο εξάγονται συμπεράσματα που αφορούν στην εξέλιξη της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με το κοινό νομοθετικό πλαίσιο (οδηγίες, κανονισμοί) και τις πολιτικές ένταξης μεταναστών (βασικές κοινές αρχές). Όμως, η κύρια υπευθυνότητα για τη χάραξη και την εφαρμογή μεταναστευτικής πολιτικής, ιδιαίτερα δε της πολιτικής ένταξης παραμένει ακόμη στα κράτη μέλη. Οι κοινές κατευθυντήριες γραμμές που αφορούν στις Πολιτικές Απασχόλησης και Κοινωνικής Ενσωμάτωσης πρέπει να εφαρμόζονται από όλα τα κράτη μέλη στα πλαίσια της στρατηγικής της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού.

Λαμβάνοντας υπόψη τα προηγούμενα αναφορικά με την Ελλάδα διερευνώνται:

Η εξέλιξη της χώρας σε χώρα υποδοχής μεταναστών, η στάση της κοινωνίας και η αντιμετώπιση του εθνικού κράτους, καθώς και οι πολιτικές μεταναστών που εφαρμόστηκαν. Τα κύρια ερωτήματα που τίθενται για τη διερεύνηση της μεταναστευτικής πολιτικής και της εφαρμογής της στην Ελλάδα είναι:

- Ποιοι είναι οι κανόνες που διέπουν το νομικό καθεστώς των αλλοδαπών στην Ελλάδα; Προωθούν την ενσωμάτωση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία;
- Με ποιους τρόπους ενήργησε η πολιτική για την αντιμετώπιση των αναγκών των μεταναστών στην καθημερινότητά τους;
- Ποιες πολιτικές ένταξης μεταναστών εφαρμόστηκαν και σε ποιο πλαίσιο;
- Ποια ήταν τα αποτελέσματα των πολιτικών που εφαρμόστηκαν;
- Ποιες ήταν οι επιδράσεις των πολιτικών για τους μετανάστες σε επίπεδο (κρατικών) δομών;
- Θεσμοθετήθηκαν νέοι φορείς, σχηματίστηκαν νέες υπηρεσίες ή διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες των υπάρχοντων υπηρεσιών;

- Ποια είναι η επιρροή της ενωσιακής πολιτικής στον ελληνικό χώρο, δηλαδή σε επίπεδο πολιτικής και της κοινωνίας των πολιτών (η επιρροή στο Ελληνικό δίκαιο, ΜΚΟ, πληροφόρηση της ευρύτερης κοινωνίας, προώθηση της δημόσιας συζήτησης, δημιουργία Lobby και άσκηση πίεσης για την εφαρμογή των ενωσιακών εντολών (κατευθυντήριες γραμμές κλπ.);
- Εφαρμόζει το κράτος πολιτικές καταπολέμησης των διακρίσεων;

Τα θέματα αυτά είναι για την Ελλάδα, η οποία στο πρόσφατο παρελθόν ανήκε στις χώρες αποστολής μεταναστών εργατικού δυναμικού και ως εκ τούτου κύριο μέλημα είχε τη χάραξη, τη βελτίωση και την ολοκλήρωση μιας ορθής μεταναστευτικής πολιτικής για τους Έλληνες του Εξωτερικού, καινούργια. Λόγω του όγκου όμως της μετανάστευσης στην Ελλάδα και των μορφών στις οποίες διαδραματίστηκε, τα θέματα αυτά είναι μείζονος σημασίας.

Στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη στην ανάλυση της πολιτικής για τους μετανάστες στην Ελλάδα είναι:

- Ότι η μεταναστευτική πολιτική δηλαδή η πολιτική εισόδου και παραμονής, βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την πολιτική ενσωμάτωσης-ένταξης μεταναστών, αφού έχει άμεση επιρροή στα αποτελέσματα της δεύτερης.
- Ότι το κράτος μπορεί να προωθήσει την ένταξη των μεταναστών στα διάφορα κοινωνικά τμήματα με ειδικές στοχοθετημένες πολιτικές ή με μέτρα στο πλαίσιο της γενικής πολιτικής για την κοινωνική ενσωμάτωση και
- Ότι θα πρέπει να λάβει υπόψη τις Διεθνείς Συμβάσεις και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συμμετοχή του στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Για την ανάλυση της πολιτικής που ακολούθησε η Ελλάδα από το 1990 έως σήμερα για τους μετανάστες έγινε ανάλυση των νόμων, των προεδρικών διαταγμάτων, των εγκυκλίων και άλλων εγγράφων του ΟΑΕΔ και του Υπουργείου Εσωτερικών για την εφαρμογή των νόμων καθώς και άλλων ενημερωτικών εγγράφων και εκθέσεων από Υπουργεία και Οργανισμούς που ασχολούνται με το θέμα των μεταναστών.

Με στόχο την ανάδειξη του ρόλου των κομμάτων στη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ενσωμάτωσης μεταναστών διερευνήθηκαν οι θέσεις των Κομμάτων του Ελληνικού Κοινοβουλίου μέσα από τις τοποθετήσεις τους στη Βουλή (πρακτικά Βουλής).

Οι θέσεις των Συνδικαλιστικών φορέων (ΕΚΑ, ΓΣΕΕ) διερευνήθηκαν μέσα από τις ενεργές δράσεις (εκδηλώσεις, συνέδρια, ημερίδες) τη συλλογή σχετικού έντυπου υλικού, καθώς και μέσα από τη συμμετοχή τους σε διάφορες δυναμικές ενέργειες (π.χ. ενημέρωση και συμβουλευτική και ενεργή καθοδήγηση μεταναστών σε θέματα που τους αφορούν μέσω δημιουργίας Κέντρων Μεταναστών).

Στο ίδιο πλαίσιο διερευνήθηκε και η συμβολή των μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) στη δημόσια συζήτηση και η συνεισφορά τους στην ενσωμάτωση των μεταναστών και στη διαμόρφωση της κυβερνητικής πολιτικής.

Όσον αφορά στην πολιτική νομιμοποίησης των μεταναστών και κυρίως για το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης, το οποίο παράλληλα υλοποίησε και την πρώτη καταγραφή του πληθυσμού των οικονομικών μεταναστών στην Ελλάδα και έβαλε βάσεις για την περαιτέρω αντιμετώπιση του θέματος σε διάφορα επίπεδα (πολιτική, στατικά στοιχεία, έρευνες – μελέτες κλπ.) καθώς και στην πολιτική ένταξης μεταναστών στην αγορά εργασίας, η ανάλυση αφορά κυρίως σε στοιχεία που συλλέχθηκαν στο πλαίσιο του ΟΑΕΔ. Τα στοιχεία αυτά αφορούν σε υπηρεσιακά έγγραφα, εγκυκλίους του Οργανισμού που χρησιμοποιήθηκαν κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας της νομιμοποίησης των αλλοδαπών μεταναστών υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και σε έγγραφα αλληλογραφίας με τους λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς. Από την Ειδική Διεύθυνση Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων (ΕΚΟ) του Οργανισμού συλλέχθηκαν επίσης αδημοσίευστα στατικά στοιχεία που αφορούν στη συμμετοχή των μεταναστών στα ειδικά προγράμματα επιδότησης του Οργανισμού. Επιπλέον, για τη διερεύνηση της διαδικασίας υλοποίησης και των προβλημάτων που συναντήθηκαν κατά τη διαδικασία και πώς αυτά αντιμετωπίστηκαν, πραγματοποιήθηκαν συμπληρωματικά διευκρινιστικές συζητήσεις με στελέχη του Οργανισμού που συμμετείχαν στις διαδικασίες και στις Επιτροπές.

Περαιτέρω, στην προσπάθεια μιας πιο ολοκληρωμένης εικόνας για τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης μεταναστών που εξήγγειλε και εφάρμοσε η Ελλάδα, διερευνήθηκε επίσης εάν, πώς και σε ποιο βαθμό η Ελλάδα έχει ενσωματώσει το θέμα της ένταξης των μεταναστών σε όλες τις πολιτικές της και κυρίως στα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση, την Ενσωμάτωση και την Κοινωνική Συνοχή, το Πρόγραμμα της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων και των ανισοτήτων σε σχέση με την αγορά εργασίας (αρχή του *mainstreaming*).

Η εφαρμογή των πολιτικών ένταξης μεταναστών αφορά σε στοιχεία που συλλέχθηκαν κυρίως από το Υπουργείο Απασχόλησης/ΕΚΤ, τον ΟΑΕΔ και τους φορείς υλοποίησης Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων.

Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η συλλογή στοιχείων (εκθέσεις, στατιστικά, πρακτικά) που αφορά σε υλοποιημένα προγράμματα προηγούμενων χρόνων υπήρξε ιδιαίτερα δύσκολη από την άποψη ότι το αρμόδιο Υπουργείο δεν έχει συλλέξει αναλυτικά και

πλήρη στοιχεία για την υλοποίηση των προγραμμάτων. Η έλλειψη δε σε στατιστικά στοιχεία από την ΕΥΣΕΚΤ (Υπουργείο Απασχόλησης) συμπληρώνεται από την απόλυτη έλλειψη σε στοιχεία από τους φορείς υλοποίησης, όπως εκθέσεις, έρευνες, παραγόμενο εκπαιδευτικό υλικό κλπ.

Για την αντιμετώπιση των ελλείψεων αυτών στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό έγινε προσπάθεια παρακολούθησης του έργου των φορέων που υλοποιούσαν σημαντικά προγράμματα στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ για τους μετανάστες με στόχο την απασχόληση, την κοινωνική ενσωμάτωση μέσω κατάρτισης, πληροφόρησης, συμβουλευτικής καθοδήγησης σε γενικά και ειδικά θέματα της καθημερινότητας των μεταναστών.

Για τη διερεύνηση και καταγραφή των δράσεών τους και τη συλλογή πληροφοριών και υλικού έγινε παρακολούθηση του έργου τους και το οποίο σε συνδυασμό με την αξιολόγηση των πολιτικών των Υπουργείων και κυρίως του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης αποτελεί μέρος της πολιτικής που ακολουθείται και βάση για τη διατύπωση «καλών πρακτικών» (best practices) που εφαρμόζει η Ελλάδα.

Η δομή της μελέτης

Η μελέτη περιλαμβάνει τέσσερα μέρη. Το πρώτο μέρος περιλαμβάνει την ανάλυση των μεταναστευτικών εισροών και την παρουσίαση στοιχείων μεγέθους του εγκαταστημένου μεταναστευτικού πληθυσμού στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Κεφάλαιο 1) μέσα από τα οποία καταδεικνύεται η αναγκαιότητα της ενασχόλησης με τα θέματα που αφορούν την κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Στη συνέχεια παρουσιάζονται και αναλύονται οι κοινωνιολογικές προσεγγίσεις κοινωνικής ένταξης μεταναστών (Κεφάλαιο 2) και μελετώνται οι φιλοσοφικο-πολιτικοί και κοινωνιολογικοί προβληματισμοί που ανακύπτουν στις σύγχρονες πολυπολιτισμικές κοινωνίες σε σχέση με τη συμβίωση πολλών διαφορετικών εθνοτικών ομάδων πληθυσμού (μετανάστες) και γηγενούς πληθυσμού (Κεφάλαιο 3).

Στο δεύτερο μέρος της μελέτης γίνεται μια συγκριτική παρουσίαση των ιδεατών μοντέλων ανάλυσης των πολιτικών κοινωνικής ενσωμάτωσης μεταναστών (Κεφάλαιο 4.1) και καταδεικνύεται η οριακότητά τους κυρίως στη σύλληψη των επί μέρους πολιτικών ενσωμάτωσης που ακολούθησαν τα κράτη στην πάροδο των χρόνων, αλλά και στις αλλαγές πολιτικής και στάσης στο πλαίσιο του ίδιου μοντέλου ή και της εναλλαγής από ένα μοντέλο σε ένα άλλο. Η οριακότητα αυτή γίνεται πιο εμφανής στις αλλαγές που διαπιστώνονται στις περισσότερες χώρες τα τελευταία χρόνια (από το 1998) και στην τάση σύγκλισης στα προγράμματα ενσωμάτωσης που έχουν θεσμοθετήσει και υλοποιούν οι κυβερνήσεις των κρατών. Τα κενά αυτά προσπαθεί να καλύψει η παρουσίαση των πολιτικών ενσωμάτωσης των «κρατών μοντέλων» (Κεφάλαιο 4.2).

Στο τρίτο μέρος παρουσιάζεται και αναλύεται η διαχρονική εξέλιξη της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε πολιτική κοινωνικής ενσωμάτωσης μεταναστών. Η αλλαγή στάσης και πολιτικής στα κράτη μέλη μεταφέρεται και στην Ευρωπαϊκή Ένωση όπου (η μετανάστευση) αναγνωρίζεται πλέον όχι μόνο ως ένα από τα «σημεία κοινού ενδιαφέροντος», αλλά ως κύρια στρατηγική προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που καθορίστηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (1999) όπου ορίζεται ο κοινός στόχος (ενσωμάτωση) και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής του (έως το 2004). Παράλληλα στην υλοποίηση του στόχου «Ευρώπη των πολιτών», οι μετανάστες ενσωματώνονται στις Πολιτικές Απασχόλησης και Κοινωνικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης που υλοποιούνται από τα κράτη μέλη και ενδυναμώνονται από την υλοποίηση των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων. Στο τέλος του προδιαγεγραμμένου χρονοδιαγράμματος, η κοινή πολιτική κοινωνικής ένταξης παίρνει μορφή με τις κατευθυντήριες γραμμές που πρέπει να αναπτυχθούν και να εφαρμοστούν από τα κράτη μέλη (εθνικό επίπεδο), έτσι ώστε μελλοντικά να αναπτυχθεί η ενωσιακή πολιτική κοινωνικής ένταξης μεταναστών. Όλες αυτές οι διεργασίες που αφορούν στο σχεδιασμό της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής ενσωμάτωσης μεταναστών παρουσιάζονται και αναλύονται στο Κεφάλαιο 5.

Στο τέταρτο μέρος (Κεφάλαιο 6-10) διερευνάται το μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα, η μετατροπή της χώρας σε χώρα υποδοχής και η αντιμετώπιση της Ελλάδας των προβλημάτων και των αναγκών που δημιουργήθηκαν από τη μακρόχρονη παραμονή των (κυρίως παράνομων) οικονομικών μεταναστών. Αναλύεται η μεταναστευτική πολιτική της χώρας και καταδεικνύονται οι αλλαγές που επήλθαν μέσα από τη διαχρονική εξέλιξη της και την προσπάθεια εναρμόνισής του εθνικού με το κοινοτικό δίκαιο. Οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης μεταναστών αναλύονται μέσα από την εφαρμογή των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και των Ευρωπαϊκών Πρωτοβουλιών. Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής πολιτικής καταδεικνύεται μέσα από την ανάλυση των Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την ενσωμάτωση και την κοινωνική συνοχή και των Εθνικών Σχεδίων Δράσης την Απασχόληση, στο πλαίσιο των οποίων (κυρίως στο ΕΣΔΕν) εντάσσονται και οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης μεταναστών (απασχόληση, παιδεία, ασφάλιση, κλπ.).

ΜΕΡΟΣ Α

Κεφάλαιο Πρώτο:

Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

1.1 Η μετανάστευση στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης

Η μετανάστευση αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της ανθρώπινης ιστορίας και υπήρξε πάντα ένας σημαντικός παράγοντας κοινωνικών, οικονομικών και πολιτισμικών αλλαγών. Ο 20^{ος} αιώνας χαρακτηρίζεται από επιστήμονες ως «The age of Migration» (Castles/Miller, 1998), ενώ η Ευρώπη από μεταναστευτική ήπειρος που ήταν κατά τη διάρκεια του 19ου έως και το πρώτο ήμισυ του 20ου αιώνα, καθίσταται στα τέλη του 20ου αιώνα σε «ήπειρο μετανάστευσης» (Bade, 2000, Muus, 2001:31, Muenz, 1995, 1999).

Στις αρχές του 19ου αιώνα έως τις αρχές του 20ου αιώνα περισσότεροι από 50.000.000 Ευρωπαίοι μετανάστευσαν στην Αμερική, την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία (Muenz, 1995:3). Την ίδια περίοδο υπήρξαν αρκετές μαζικές ενδοευρωπαϊκές μετακινήσεις, όπως π.χ. η μετανάστευση των Ιρλανδών στη Μεγάλη Βρετανία ή των Ιταλών στη Γαλλία. Τόσο η μετανάστευση από τις χώρες της Ε.Ε., όσο και μεταξύ των κρατών μελών συνεχίζεται έως σήμερα. Από το 1945 και μετά αρχίζει μια σημαντικά αυξημένη μετανάστευση προς τις χώρες της Ευρώπης που τις καθιστά σε χώρες με θετικό μεταναστευτικό υπόλοιπο (καθαρή μετανάστευση). Αυτό οφείλεται εν μέρει στην επιστροφή των εποίκων από τις πρώην αποικίες στις μητέρες πατρίδες, κυρίως στη Γαλλία, τη Μεγάλη Βρετανία, την Ολλανδία, το Βέλγιο και την Πορτογαλία που οδήγησε σε σημαντικές μεταναστευτικές ροές ατόμων από τις πρώην αποικίες.

Η επιδείνωση των συνθηκών ζωής σε πολλές χώρες του τρίτου κόσμου, εθνικές και πολιτικές συγκρούσεις στα νεοϊδρυθέντα κράτη της Αφρικής, της Ασίας και της Καραϊβικής, οι υπάρχουσες κοινωνικο-οικονομικές σχέσεις μεταξύ των πρώην αποικιών και των πρώην αποικιακών δυνάμεων, αλλά και η αυξανόμενη ζήτηση σε φτηνό εργατικό δυναμικό στην Ευρώπη οδήγησε σε σημαντικές μεταναστευτικές ροές. Το «αποικιακό κληροδότημα» (Muenz, 1995:7), δηλαδή η κοινή γλώσσα με τους πρώην αποικιστές και τις πρώην αποικιακές δυνάμεις, ο πολιτισμικός προσανατολισμός προς το Λονδίνο, το Παρίσι ή τη Λισσαβόνα, δημιούργησαν κανάλια μετανάστευσης που διευκόλυναν τα άτομα από τις πρώην αποικίες να μεταναστεύσουν στις χώρες αυτές. Έτσι στη Μεγάλη Βρετανία κατέφθασαν Ινδοί, Πακιστανοί, άτομα από το Μπαγκλαντές και την Καραϊβική, στη Γαλλία από το Μαρόκο, την Αλγερία, την Τυνησία και την μαύρη Δυτική Αφρική, ενώ στην Ολλανδία Σουριναμέζοι και Μολούκοι (Muenz, 2002, Wanner, 2002:3, Muus, 2001:33) όπου σχημάτισαν με την πάροδο του χρόνου εθνοτικές παροικίες.

Μάλιστα, αυτό το είδος της μετανάστευσης ενισχύθηκε στην αρχή από τις ίδιες τις χώρες υποδοχής, αφού παρείχαν στους μετανάστες από τις πρώην αποικίες αμέσως με την είσοδό τους στη χώρα την υπηκοότητα (Αγγλία) ή ένα ειδικό νομικό καθεστώς ως «σχεδόν υπήκοο» ή προνομιούχοι αλλοδαποί (Ολλανδία) (Castles/Miller, 1998:24). Σύμφωνα με τον Muenz (1999:9) ο τύπος αυτός της μετανάστευσης μεταμόρφωσε τις μητροπολιτικές περιοχές της Δυτικής Ευρώπης σε «πολυπολιτισμικές νησίδες» και οδήγησε στη δημιουργία εθνοτικών δικτύων και των ονομαζόμενων «ορατών μειονοτήτων». Τα δίκτυα και οι μειονότητες που δημιουργήθηκαν οδήγησαν από τη δεκαετία του '70 στην αλυσιδωτή μετανάστευση, εξηγώντας έτσι μία σημαντική όψη της συνεχιζόμενης ροής της (Massey, D. et al, 1993:448-449, 25-27).

Μέσα στη δεκαετία του '50 αρχίζει, κυρίως στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, η προσέλκυση εργατικού δυναμικού. Η μετανάστευση φαινόταν να είναι η λύση στην έλλειψη εργατικού δυναμικού μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και αυτό όχι μόνο στις χώρες χωρίς αποικίες. Το Βέλγιο, παραδείγματος χάριν, ανήκει στις χώρες που στρατολόγησαν εργατικό δυναμικό από τη γειτονική Ιταλία αμέσως μετά τον πόλεμο για τα ανθρακωρυχεία και τη βιομηχανία σιδήρου. Το σύστημα της στρατολόγησης εργατικού δυναμικού λειτούργησε στο Βέλγιο έως το 1963. Από κει και μετά η μετανάστευση λειτουργεί σε ατομικό επίπεδο, έχοντας ως αποτέλεσμα την μονιμότερη εγκατάσταση των μεταναστών και των οικογενειών τους, αλλάζοντας την εθνοτική σύνθεση των βιομηχανικών περιοχών της χώρας (Castles/Miller, 1998:70). Το σύστημα όμως των «φιλοξενούμενων εργατών» οφείλεται στη Γερμανία.

Η γερμανική κυβέρνηση άρχισε τη στρατολόγηση εργατικού δυναμικού σε συνεργασία με τις επιχειρήσεις και τους συνδικαλιστικούς φορείς των εργαζομένων στα τέλη της δεκαετίας του '50 (Bade, 1993:393-394). Με βάση διακρατικές συμφωνίες μεταξύ των χωρών αποστολής (Ιταλία, Ελλάδα, Τουρκία, Πορτογαλία, Μαρόκο, Τυνησία και Γιουγκοσλαβία) και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (Bade, 1993:395), οι αλλοδαποί εργάτες έφταναν σε ομάδες, ατομικά και χωρίς την οικογένειά τους, για περιορισμένο χρονικό διάστημα, συγκεκριμένο εργοδότη, εργασία και περιοχή, με στόχο την επιστροφή στις πατρίδες τους, όταν το ζητούσαν οι εργοδότες. Με άλλα λόγια, το σύστημα των «φιλοξενούμενων εργατών» είχε στόχο την προσωρινή διαμονή των αλλοδαπών εργαζομένων στη χώρα και την ανακύκλωσή τους, όταν αυτό κρινόταν απαραίτητο από τους εργοδότες, ώστε και οι ανάγκες της αγοράς να καλύπτονται αλλά και να μη δημιουργούνται δεσμοί και δικαιώματα στη χώρα υποδοχής. Ο αριθμός των αλλοδαπών εργαζομένων αυξήθηκε στη Γερμανία από 95.000 το 1956 σε 2,6 εκατ. το 1973 (Castles/Miller, 1998:71, Bade, 1993:393).

Η πρώτη πετρελαϊκή κρίση το 1973 και οι επιπτώσεις που είχε στην οικονομία και την αγορά εργασίας οδήγησε τις ευρωπαϊκές χώρες στην απαγόρευση της στρατολόγησης αλλοδαπού εργατικού δυναμικού. Η Μεγάλη Βρετανία και η Γαλλία στράφηκαν

μάλιστα και στον περιορισμό της μετανάστευσης από τις πρώην αποικίες και τις υπερατλαντικές περιοχές τους. Η οικονομική ύφεση που ακολούθησε είχε άμεσες επιπτώσεις στην αγορά εργασίας γενικά και ειδικότερα στην αύξηση της ανεργίας των μεταναστών εργασίας και την αύξηση των συγκρούσεων μεταξύ των μεταναστών και της χαμηλότερης κοινωνικής τάξης του αυτόχθονα πληθυσμού (Muenz, 1995:8), με αποτέλεσμα την εφαρμογή κυβερνητικών πολιτικών με ειδικά προγράμματα για την επιστροφή των μεταναστών στις πατρίδες τους (Γαβρόγλου, 2002:74). Παρά ταύτα παρατηρείται αύξηση του αριθμού των αλλοδαπών σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες. Έτσι, ο αριθμός των αλλοδαπών από το 1970 έως το 1975 αυξήθηκε στη Γαλλία από 3.339.000 σε 4.196.000, στη Μεγάλη Βρετανία από 3.968.000 σε 4.153.000 και στη Γερμανία από 2.977.000 σε 4.090.000 (Castles/Miller, 1998:72).

Η αύξηση του αριθμού των μεταναστών στην Ευρώπη που συνεχίστηκε και στις επόμενες δεκαετίες παρά την πολιτική της «μηδενικής μετανάστευσης», οφείλεται κυρίως στην αλλαγή της συμπεριφοράς των οικονομικών μεταναστών, οι οποίοι αντί να φύγουν στις πατρίδες τους και να ξαναγυρίσουν με μία νέα σύμβαση εργασίας, όπως γινόταν πριν το 1973, παρέμειναν πλέον στις χώρες υποδοχής, φέρνοντας και τις οικογένειές τους ή δημιουργώντας οικογένεια στις χώρες υποδοχής. Αποτέλεσμα της οικογενειακής συνένωσης ήταν η αύξηση των γεννήσεων που σε συνδυασμό με τη χαμηλή θνησιμότητα, λόγω του νεαρού της ηλικίας των μεταναστών, οδήγησε στην αλλαγή της σύνθεσης και της ηλικιακής δομής του αλλοδαπού πληθυσμού (αύξηση του ποσοστού των γυναικών και των παιδιών) (Γαβρόγλου, 2002:75, Muenz, 1999:10, Kuijsten, 1994:29). Η αλλαγές αυτές σε συνδυασμό με την παράταση του χρόνου παραμονής έθεσαν τις κυβερνήσεις των χωρών υποδοχής μπροστά στο πρόβλημα της ενσωμάτωσης, κυρίως δε των παιδιών των μεταναστών στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Η μετανάστευση εργατικού δυναμικού και η διεθνοποίηση της ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας είχε ως αποτέλεσμα τη μετανάστευση περισσότερων από 30 εκ. ανθρώπων (Muenz, 2002), προσωρινά ή μακροχρόνια, οι οποίοι συγκεντρώνονται κυρίως στα βιομηχανικά κέντρα και τις μεγάλες πόλεις (Muenz, 1995, 1999, Castles/Miller, 1998, Bade, 2000), αλλάζοντας τη πληθυσμιακή σύνθεσή τους. Οι επιπτώσεις της συγκέντρωσης αλλοδαπού πληθυσμού γίνονται περισσότερο έντονες όταν παρατηρούνται σε μικροεπίπεδο, δηλαδή σε συγκεκριμένες περιοχές ή και γειτονιές των πόλεων (Pennix, 2003:62, Ray, 2003, Kuijsten, 1994:30-31).

Μεταξύ 1950 και 1990 ο αλλοδαπός πληθυσμός στα 15 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την Ελβετία, τη Νορβηγία και το Λιχτενστάιν, αυξήθηκε από 3,7 εκατ. (1,3% του πληθυσμού) το 1950 σε 16 εκατ. (4,5%) το 1990. Σε απόλυτους αριθμούς το 1995 η Γερμανία κατέγραφε 7,7 εκατ. αλλοδαπού πληθυσμού (8,8%), η Γαλλία 3,6 εκατ. (6,3%), η Μεγάλη Βρετανία 2 εκατ. (3,4%), το Βέλγιο (9%), η Σουηδία 5,2%, η Ολλανδία 5%. Τα υψηλότερα ποσοστά αλλοδαπού πληθυσμού καταγράφονται στο Λιχτενστάιν με 38,1%, το Λουξεμβούργο με 33,4% και την Ελβετία με 18,9% του

πληθυσμού (Bade, 2000:14⁴). Το 1999 περισσότεροι από 20 εκ. αλλοδαποί ζούσαν νόμιμα σε μία χώρα της Ε.Ε. Στην ουσία όμως οι αριθμοί αυτοί δεν ανταποκρίνονται ικανοποιητικά στην πραγματικότητα όσον αφορά στη μεταναστευτική διαδικασία, αλλά και στον πραγματικό αριθμό των μεταναστών που βρίσκονται στις χώρες υποδοχής. Όπως τονίζεται συχνά από εμπειρογνώμονες (Mius, 2001, Muenz, 1995, 1999, Bade, 2000, Wanner, 2002, Garson/Loizillon, 2003) ο τρόπος καταγραφής του αλλοδαπού πληθυσμού διαφέρει από χώρα σε χώρα, η πρακτική πολιτογράφησης διαφέρει επίσης μεταξύ των χωρών και επηρεάζει τον αριθμό των μεταναστών, αφού όσοι από τους μετανάστες πολιτογραφούνται δεν εμφανίζονται πλέον στις στατιστικές αλλοδαπού πληθυσμού που σημαίνει, ότι χώρες με σχετικά εύκολη πρόσβαση στην υπηκοότητα μπορεί να παρουσιάζουν χαμηλότερο ποσοστό μεταναστών σε σύγκριση με χώρες με αυστηρότερο καθεστώς πρόσβασης στην υπηκοότητα.⁵ Τέλος, ένας σημαντικός παράγοντας για τη μη πραγματική απεικόνιση του αριθμού των αλλοδαπών στην Ευρώπη είναι ότι στις στατιστικές δεν συμπεριλαμβάνονται οι μη κανονικοί ή παράνομοι μετανάστες, η καταγραφή των οποίων λόγω της ιδιαιτερότητάς τους είναι ιδιαίτερα προβληματική και οι αναφερόμενοι αριθμοί βασίζονται περισσότερο σε εκτιμήσεις.

Η μετανάστευση από τις πρώην αποικίες, η μετατροπή της προσωρινής σε μόνιμη μετανάστευση και ο σχηματισμός εθνοτικών κοινοτήτων στη χώρα υποδοχής είχε ως αποτέλεσμα την αναβίωση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στην Ευρώπη (Bade, 2000:17-18). Οι αυξανόμενες εντάσεις μεταξύ των μεταναστών και του αυτόχθονα πληθυσμού οδήγησε σε αυξανόμενες εχθροπραξίες στη δεκαετία του '70 και '80 στη Μεγάλη Βρετανία και τη Γαλλία και στις αρχές της δεκαετίας του '90 στη Γερμανία, ενώ σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες (Βέλγιο, Γαλλία, Ιταλία, Αυστρία) και στη δημιουργία δεξιών ή και ακροδεξιών κινημάτων (Muenz, 1995:7-8).

Παρά τις εντάσεις που δημιουργήθηκαν κατά περιόδους στις κοινωνίες υποδοχής, οι επιστήμονες συμφωνούν ότι με την πάροδο του χρόνου έχει επιτευχθεί η ενσωμάτωση των μεταναστών στην αγορά εργασίας, ενώ προβληματική παραμένει ακόμη η κοινωνική τους ένταξη (Woehlicke, 2001:31), αφού οι περισσότεροι καταλαμβάνουν ακόμη τη χαμηλότερη κοινωνική και επαγγελματική κλίμακα ιεραρχίας (Muenz, 1995, 1999).

Σύμφωνα με τον Bauboeck (1994) ένας από τους σημαντικότερους λόγους της δημιουργίας νέων κατωτέρων κοινωνικών τάξεων στις χώρες υποδοχής και η κάλυψη τους από τους μετανάστες είναι η μη αντιπροσώπευση των μεταναστών και η μη

⁴ Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα υψηλά ποσοστά αλλοδαπών που καταγράφονται στις χώρες αυτές στο μεγαλύτερο μέρος δεν αφορούν οικονομικούς μετανάστες. Ο αλλοδαπός πληθυσμός ειδικότερα στο Λιχτενστάιν και το Λουξεμβούργο αποτελείται σχεδόν αποκλειστικά από υπηκόους κρατών μελών της ΕΕ και άλλους Ευρωπαίους (Wanner, 2002: Table 6).

⁵ Παραδείγματος χάριν η Σουηδία μεταξύ 1986 και 1994 παρουσίαζε με 58,7% το υψηλότερο ποσοστό πολιτογράφησης αλλοδαπών στα κράτη μέλη, η Ολλανδία 44,7%, ενώ η Γερμανία μόνο 5%. Το 1995 η Σουηδία κατέγραφε 5,2% αλλοδαπούς στο σύνολο του πληθυσμού, η Ολλανδία 5% και η Γερμανία 8,8% (Bade, 2000:14).

προώθηση των αναγκών τους από τα πολιτικά κόμματα που οφείλεται στην Ευρώπη - σε αντίθεση με τις ΗΠΑ και τον Καναδά - στους χαμηλούς ρυθμούς πολιτογράφησης, με αποτέλεσμα τον αποκλεισμό των μεταναστών από το δικαίωμα ψήφου και ως εκ τούτου και μη δυνατότητα πολιτικής επιρροής και αδυναμίας σχηματισμού Lobby. Σε χώρες όπου επικρατεί το *ius sanguinis*⁶, ο αλλοδαπός πληθυσμός δεν αποκτά αυτόματα την υπηκοότητα, ακόμη και μετά το πέρασμα γενεών που γεννήθηκαν και μεγάλωσαν σ' αυτές, σε αντίθεση με χώρες όπου επικρατεί το *ius soli* (Bauboeck, 1994), αν και σήμερα πλέον στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες επικρατεί ένα μικτό σύστημα πολιτογράφησης. Χώρες με τους υψηλότερους ρυθμούς πολιτογράφησης στην Ευρώπη είναι η Σουηδία, η Δανία και το Βέλγιο, ενώ και στη Γερμανία μετά την αλλαγή της νομοθεσίας για την υπηκοότητα (2000) παρατηρείται αύξηση των πολιτογραφήσεων, κυρίως στα παιδιά των μεταναστών. Ήδη με την έναρξη του νέου νόμου 40.800 παιδιά με αλλοδαπούς γονείς απέκτησαν την γερμανική υπηκοότητα (Garson/Loizillon, 2003:6).

1.2 Οι νέες μορφές μετανάστευσης μετά το 1989

Τα τέλη της δεκαετίας του '80 χαρακτηρίζονται από αλλαγές που υφίστανται χώρες υποδοχής και αποστολής μεταναστών που οφείλονται κυρίως σε ιστορικές, κοινωνικοοικονομικές και γεωπολιτικές αλλαγές στην Ανατολική Ευρώπη. Παραδοσιακές χώρες αποστολής στην Ευρώπη όπως η Ισπανία, η Ιταλία, η Πορτογαλία, η Ιρλανδία και η Ελλάδα καθίστανται σταδιακά σε χώρες υποδοχής. Διαφοροποίηση παρατηρείται και ως προς την προέλευση των μεταναστών, οι οποίοι εισέρχονται στην Ευρώπη από την Ασία και την Αφρική, παρά τη γενική απαγόρευση εισόδου νέων μεταναστών εργατικού δυναμικού (μηδενική μετανάστευση), με εξαίρεση τη μετανάστευση από τις πρώην αποικίες που έχει μεν περιοριστεί, δεν έχει όμως εκλείψει ολοκληρωτικά (Γαλλία). Επί πλέον παρατηρείται αλλαγή κινήτρων μετανάστευσης, καθώς και ως προς τα κανάλια εισόδου μεταναστών στην Ευρώπη.

Οι αλλαγές που συντελέστηκαν το 1989/90 οδήγησαν σε μεγαλύτερη διαπερατότητα των συνόρων μεταξύ Ανατολικής και Δυτικής Ευρώπης με αποτέλεσμα τις μαζικές εισροές οικονομικών κυρίως μεταναστών, με στόχο την απασχόληση στη γεωργία, τις κατασκευές, τον τουρισμό, στη Γαστρονομία, αλλά και στα νοικοκυριά και τη φύλαξη παιδιών (άτυπος τομέας της οικονομίας).

Το έτος 1989 χαρακτηρίζεται ως ορόσημο για την Ανατολικο - Δυτική μετανάστευση από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, όχι μόνο γιατί αποτελεί εφιαλτήριο νέων μεταναστευτικών ροών,⁷ αλλά γιατί αυτές οι νέες μεταναστευτικές ροές

⁶ Απόκτηση υπηκοότητας με βάση δεσμούς αίματος, σε αντίθεση με το *ius soli* που σημαίνει απόκτηση υπηκοότητας με βάση την αρχή της εδαφικότητας.

⁷ Σύμφωνα με ανεπίσημους υπολογισμούς μεταξύ 1948 και 1989 10 εκατ. άνθρωποι έφυγαν από την Ανατ. Γερμανία, τη Βουλγαρία, τη Τσεχοσλοβακία, την Ουγγαρία, την Πολωνία και τη Ρουμανία και

διαδραματίζονται μέσα από διαδικασίες και μια σειρά ενεργειών φιλελευθεροποίησης των καθεστώτων στις χώρες αυτές. Η πρώτη αλλαγή συντελείται το 1985 με τη φιλελεύθερη πολιτική για τα διαβατήρια στην Πολωνία που είχε ως αποτέλεσμα μια μεγάλη εκροή ατόμων από τη χώρα (Gosh, 1991). Η πτώση του τείχους του Βερολίνου (1989), η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων στην Τσεχοσλοβακία και την Ανατολική Γερμανία και αργότερα στη Σοβιετική Ένωση το 1991 είχαν ως αποτέλεσμα πολυπληθείς μεταναστευτικές εκροές. Υπολογίζεται ότι μόνο το 1989 ένας αριθμός ύψους 1,3 εκατ. ατόμων έφυγε από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης με τις οποίες υπήρχαν ιστορικοί και πολιτισμικοί δεσμοί, καθώς και μεταναστευτικές εμπειρίες του παρελθόντος (Gosh, 1991:1-5).

Η πλειοψηφία των ατόμων που έφτασε στη Δυτική Ευρώπη αναζητούσε κατ' αρχάς άσυλο, υπάρχουν όμως ενδείξεις ότι η μετανάστευση αυτή περιελάμβανε και ισχυρούς οικονομικούς υποτόνους, όπως υποδεικνύουν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά των ατόμων (ηλικιακή δομή, επαγγελματικό προφίλ, γεωγραφική προέλευση) (Gosh, 1991:8). Επί πλέον περιφερειακές εθνικές συγκρούσεις, όπως στην πρώην Γιουγκοσλαβία και το Βόρειο Ιράκ οδήγησαν σε μια αυξημένη ροή προσφύγων και αιτούντων άσυλο από τις περιοχές αυτές, με νέο κορύφωμα το 1997⁸ που οφειλόταν κυρίως στον εμφύλιο πόλεμο στην πρώην Γιουγκοσλαβία. Οι αυξημένες εισροές ατόμων αιτούντων άσυλο και προσφύγων οφείλονται μεν κυρίως στις περιφερειακές εθνικές συγκρούσεις αλλά και στο γεγονός ότι ένας μεγάλος αριθμός οικονομικών μεταναστών εκμεταλλεύτηκε τη δίοδο αυτή, για να εισέλθει στην Ευρώπη και να παρακάμψει έτσι την περιοριστική πολιτική εισόδου των κρατών μελών της Ε.Ε.

Η διαπίστωση αυτή οδήγησε χώρες με σχετικά ακόμη φιλελεύθερη πολιτική άσυλου, όπως π.χ. η Γερμανία, σε αλλαγή του νόμου για το άσυλο. Ένα άλλο χαρακτηριστικό της περιόδου αυτής είναι η αύξηση εισόδων με στόχο την οικογενειακή συνένωση στις περισσότερες χώρες της Ε.Ε. και το ανανεωμένο και αυξανόμενο ενδιαφέρον των κρατών μελών για τη μετανάστευση εργασίας, κυρίως μορφωμένου και υψηλά εκπαιδευμένου εργατικού δυναμικού στα τέλη της δεκαετίας του '90 (Garson/Loizillon, 2003: 4).

Η νέα κατάσταση που δημιουργήθηκε στην Ευρώπη από το άνοιγμα των συνόρων στις Ανατολικές χώρες και μέσα από μια σειρά φιλελευθεροποιήσεων οδήγησε σε νέες μορφές κινητικότητας εργαζομένων προς την Ευρώπη. Το 1985 μέσα από τη φιλελεύθερη πολιτική διαβατηρίων ένας μεγάλος αριθμός Πολωνών κατέφθασε στο Βέλγιο και τη Γερμανία με τουριστική βίβα. Σύμφωνα με μία έρευνα που έγινε στη Γερμανία 2. εκατ. Πολωνοί με βίβες 3 μηνών εργάστηκαν στο διάστημα της παραμονής τους παράνομα στο γεωργικό τομέα και συνέβαλαν στη δημιουργία του «εργατικού τουρισμού» (Gosh, 1991:6). Σύντομα αρκετά κράτη μέλη προχώρησαν σε

επί πλέον 1,2 εκατ. από τη Σοβιετική Ένωση με κατεύθυνση τη Δυτική Ευρώπη – κυρίως τη Δυτική Γερμανία – και τις ΗΠΑ (Gosh, 1991:2).

⁸ Το 1983 κατεγράφησαν 70 χιλ. αιτούντες άσυλο στη Δυτική Ευρώπη, το 1996 245.000, και τον αμέσως επόμενο χρόνο 260.000. Το 2001 οι αιτούντες άσυλο ξεπερνούσαν τις 388.000 σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση (Garson/Loizillon, 2003:4).

συμφωνίες με διάφορες χώρες της Ανατολικής Ευρώπης για προγράμματα εκπαίδευσης, συχνά μαζί με απασχόληση ή και σε διμερείς συμβάσεις προσωρινής απασχόλησης (Wanner, 2002: 14-15, Gosh, 1991:16).

Άνοιγμα συνόρων γίνεται και προς εξειδικευμένο και υψηλά εκπαιδευμένο προσωπικό. Συγκεκριμένα, στη Μεγάλη Βρετανία και την Ολλανδία παρατηρείται μία αυξανόμενη τάση για άδειες εισόδου και εργασίας σε υψηλά εκπαιδευμένο προσωπικό, ενώ από τα μέσα του 2000 εμφανίζεται στη Γερμανία μία νέα μορφή στρατολόγησης ειδικών πληροφορικής από την Ινδία και τη Νότιο Αφρική στο πλαίσιο της πολιτικής της πράσινης κάρτας (Muus, 2001:37, Wenzel, 2001, Morice, 2000). Παρατηρούμε λοιπόν, ότι στη δεκαετία του '90 παρά την ισχύ της πολιτικής της «μηδενικής μετανάστευσης» αναπτύχθηκαν στα κράτη μέλη διάφορες νέες μορφές απασχόλησης μεταναστών υπηκόων τρίτων χωρών, όπως η προσωρινή, η εποχιακή εργασία, και διασυνοριακή εργασία που εξαπλώνονται έως το 2000 σε όλα τα κράτη μέλη και αντικαθιστούν τη μακροχρόνια μετανάστευση που φαίνεται να επιφυλάσσεται μόνο για υψηλά ειδικευμένους μετανάστες (Wanner, 2002: όπ. ε.).

Ένα νέο φαινόμενο που παρατηρείται στη μετανάστευση και τις νέες μεταναστευτικές ροές στα τέλη της δεκαετίας του '80 και τις αρχές της δεκαετίας του '90 στην Ευρώπη είναι η αύξηση του ποσοστού των γυναικών στους μετανάστες και αφορά όλα τα είδη των μεταναστευτικών ροών, ώστε πολλοί επιστήμονες (Garson/Loizillon, 2003, Phyzacklea, 1998) να μιλούν για «θηλυκοποίηση της μετανάστευσης». Η τάση αυτή είναι ιδιαίτερα εμφανής στην Ελλάδα, όπου το 1997 οι γυναίκες αποτελούν πάνω από το 60% των εισροών (OECD, 2000), αλλά και στη Γαλλία, την Ισπανία, τη Σουηδία, τη Μεγάλη Βρετανία και την Ιταλία (Garson/Loizillon, 2003:5). Σε αντίθεση με τις προηγούμενες δεκαετίες, όπου η γυναίκα συμμετείχε στη μετανάστευση κυρίως μέσω της οικογενειακής συνένωσης, στη δεκαετία του '90 παρατηρείται ανεξαρτητοποίηση της γυναίκας από τους οικογενειακούς δεσμούς. Η γυναίκα συμμετέχει πλέον ενεργά τόσο στη νόμιμη και στη μη κανονική μετανάστευση απασχόλησης όσο και στις μεταναστευτικές ροές προσφύγων.

Η μη κανονική ή λαθραία μετανάστευση και παράνομη απασχόληση μεταναστών δεν είναι τόσο νέο φαινόμενο στις μεταναστευτικές ροές στην Ευρώπη. Στις αρχές της μεταπολεμικής μετανάστευσης, και συγκεκριμένα στη περίοδο των «ένδοξων τριάντα», (“Trente Glorieuses”) όπως αποκαλείται η περίοδος μεταξύ 1945 και 1975 (Garson/Loizillon, 2003:2), λόγω της μεγάλης οικονομικής άνθησης των χωρών της Δυτικής Ευρώπης, η μεγάλη εξάρτηση των χωρών σε εργατικά χέρια μείωσε τη σπουδαιότητα της μη κανονικής μετανάστευσης και εργασίας. Σε όλα τα κράτη η κατάσταση των μη κανονικών μεταναστών ρυθμίστηκε με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, δηλαδή είτε μέσω ειδικών προγραμμάτων νομιμοποίησης είτε μέσω άλλων μέτρων, και με το χρόνο ενσωματώθηκαν στην αγορά εργασίας και στις κοινωνίες υποδοχής.

Με την αύξηση της ανεργίας στην Ευρώπη, η καταπολέμηση της λαθραίας ή μη κανονικής μετανάστευσης επανήλθε στο προσκήνιο της πολιτικής, ένα θέμα, η σημασία του οποίου αυξήθηκε, αφού η μη κανονική μετανάστευση συνεχίστηκε, όπως συνεχίστηκε και η απασχόληση μεταναστών χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα (μαύρη εργασία). Στην αύξηση της παράνομης μετανάστευσης – που είχε ως αποτέλεσμα και την αύξηση της παράνομης απασχόλησης – συνετέλεσαν κυρίως οι περιοριστικές πολιτικές μετανάστευσης (Baldwin Edwards, 2002, Muus, 2001:37), καθώς και το περιοριστικό δίκαιο ασύλου στα κράτη μέλη που οδήγησαν μεγάλο αριθμό ατόμων να στραφούν σε επαγγελματίες μεταφορείς και οργανώσεις εμπορίας ανθρώπων (ICMPD,⁹ 1999:16, Muenz, 1999:12).

Η αύξηση των παράνομων μεταναστών ανάγκασε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες να υλοποιήσουν προγράμματα νομιμοποίησης, όπως η Γαλλία, η Ισπανία και η Ιταλία στη δεκαετία του '80 και '90 και στα τέλη της δεκαετίας του '90 η Πορτογαλία και η Ελλάδα, ώστε να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα που αναπτύχθηκαν στις κοινωνίες τους. Πολλοί από τους επιστήμονες θεωρούν ότι τα προγράμματα νομιμοποίησης μπορεί να συνέβαλαν μεν στη μείωση των κοινωνικών προβλημάτων στις κοινωνίες υποδοχής, παράλληλα όμως λειτούργησαν ως πόλος έλξης νέων παράνομων μεταναστών με την ελπίδα ότι και αυτοί κάποτε θα νομιμοποιηθούν μέσα από ένα προσεχές πρόγραμμα (Garson/Loizillon, 2003, Muus, 2001).

Η αύξηση της επιθυμίας για μετανάστευση και η αύξηση της παράνομης μετανάστευσης στη δεκαετία του '90 στις χώρες της Ευρώπης, με ιδιαίτερη ένταση στις χώρες της Νοτίου Ευρώπης, οδήγησε στην αυξημένη εμπλοκή των διεθνών εγκληματικών δικτύων στη μεταφορά παράνομων μεταναστών και στην οικονομική εκμετάλλευση και εμπορία ανθρώπων, συχνά σε συνδυασμό με την σεξουαλική εκμετάλλευση γυναικών και παιδιών από τις περιοχές της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, την πρώην Σοβιετική Ένωση αλλά και την Ασία και την Αφρική (ICMPD, 1999:6, 10, Baldwin Edwards, 2002:32).

1.3 Η μετανάστευση στη Νότια Ευρώπη

Σε αντίθεση με τις χώρες της Βόρειας και Δυτικής Ευρώπης, οι οποίες μεταπολεμικά εξελίχθηκαν σε χώρες υποδοχής αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, μία εξέλιξη στην οποία συνέβαλαν σημαντικά οι χώρες της Νοτίου Ευρώπης (Ιταλία, Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία), οι τελευταίες βίωσαν τη μεταμόρφωση αυτή δεκαετίες αργότερα με ουσιαστικές διαφορές στη διαδικασία και τους τύπους της μετανάστευσης. Κύριο χαρακτηριστικό των χωρών της Νοτίου Ευρώπης (κυρίως Ιταλία και Ελλάδα) ως νέες χώρες υποδοχής είναι η υποδοχή μαζικών εισροών παράνομων μεταναστών στα τέλη της δεκαετίας του '80 με αρχές της δεκαετίας του '90 (Baldwin, 2002, King, 2000, Muus, 2001). Λόγω των περιοριστικών πολιτικών για όλους τους τύπους της

⁹ International Centre for Migration Policy Development

μετανάστευσης στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, οι χώρες της Νοτίου Ευρώπης χρησιμοποιούνται στην αρχή από τους νεοεισερχόμενους (παράνομους) μετανάστες ως «χώρος αναμονής» ή «ενδιάμεσοι σταθμοί» για την περαιτέρω μετακίνησή τους στις βορειότερες χώρες της ΕΕ (Social Europe 1/91), ενώ με την πάροδο του χρόνου, όπως δείχνουν και τα διάφορα προγράμματα νομιμοποίησης που εφαρμόστηκαν σε όλες τις χώρες της Νοτίου Ευρώπης, καθίστανται πλέον χώρες υποδοχής.¹⁰

Η βιβλιογραφία που αφορά τη μετανάστευση προς τη Νότια Ευρώπη ως ενιαία περιοχή είναι ιδιαίτερα μικρή, υπάρχει όμως πλέον ένας ικανοποιητικός αριθμός ερευνών που αφορούν τη μετανάστευση σε κάθε μία χώρα υποδοχής ξεχωριστά. Σε γενικές γραμμές η μετανάστευση στη Νότια Ευρώπη χαρακτηρίζεται ως προς την προέλευση των μεταναστών από πλούσια εθνοτική διαφορετικότητα, υψηλή κινητικότητα, μεγάλες διαφορές ως προς το εκπαιδευτικό επίπεδο και τα επαγγέλματα των μεταναστών, διαφορές ως προς τον τρόπο εισόδου και παραμονής, από τη συχνή άτυπη οικονομική δραστηριότητα και την τάση των ομάδων των μεταναστών να βρουν κενά, για να καλύψουν στις οικονομίες των χωρών υποδοχής, ενώ κοινό χαρακτηριστικό των νέων χωρών υποδοχής είναι η έλλειψη σε πολιτικές μετανάστευσης (King/Fielding/Black, 1997:2-3, Baldwin Edwards, 2002:28) και ενσωμάτωσης μεταναστών.

Μεμονωμένες έρευνες στις χώρες της Νοτίου Ευρώπης έδειξαν ότι η μετανάστευση άρχισε στη δεκαετία του '70¹¹ (για την Ελλάδα Νικολινάκος, 1974, Fakiolas/Voss, 1989, Έμκε - Πουλοπούλου, 1990), η εξέλιξη όμως από χώρες με καθαρή εξωτερική μετανάστευση σε χώρες υποδοχής είναι αποτέλεσμα της πολύπλοκης διάδρασης μεταξύ πολλών υπαρχόντων και νέων μεταναστευτικών εισροών. Ο Simon (1987) μελετώντας τη μετανάστευση στη Νότια Ευρώπη στο διάστημα μεταξύ της δεκαετίας του '70 και τα μέσα της δεκαετίας του '80 διαπίστωσε α) ένα σημαντικό δυναμικό για συνεχιζόμενη εξωτερική μετανάστευση, κυρίως από τις φτωχότερες περιοχές των χωρών, όπως π.χ. τη Βόρεια και Ανατολική Ισπανία, β) την ύπαρξη σημαντικής παλιννόστησης σε όλες τις χώρες της Νοτίου Ευρώπης και κυρίως από χώρες της Βορειο-Δυτικής Ευρώπης, γ) τη συνεχιζόμενη εξωτερική μετανάστευση οφειλόμενη στη στενή σχέση μεταξύ των εθνοτικών κοινοτήτων των μεταναστών στις χώρες υποδοχής και τον τόπο προέλευσης και δ) την εμφάνιση νέων μεταναστευτικών εισροών εργατών και προσφύγων, οι οποίοι εισέρχονται κυρίως παράνομα από χώρες

¹⁰ Από το 1986 υλοποιήθηκαν τέσσερα προγράμματα νομιμοποίησης στην Ιταλία, το τελευταίο του 1998/99 αφορούσε 300.000 άτομα, στην Ελλάδα το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1997/98 με 371.641 αιτήσεις (375.000 ΟΟΕCD, 1999) οδήγησε στη χορήγηση 212.860 καρτών εργασίας (ΕΠΑ/ΟΑΕΔ, 2000), ενώ στην Ισπανία αφορούσε 108.000 άτομα το 1991 και 21.000 το 1996 (Muis, 2001:37).

¹¹ Η μετανάστευση προς την Ελλάδα στο διάστημα αυτό αφορά στην πλειονότητα της Έλληνες με ξένη υπηκοότητα, παλιννοστούντες και υπηκόους Ευρωπαϊκών χωρών, ενώ η αριθμητικά χαμηλή εισροή υπηκόων τρίτων χωρών θεωρείται από την κοινωνία αμελητέα και μη προβληματική. Η Ισπανία και η Πορτογαλία έχουν αυξημένες εισροές από τις πρώην αποικίες τους (Wanner, 2002:4, Muenz, 1999, King, 2000:7). Το κύριο χαρακτηριστικό όμως της δεκαετίας αυτής για όλη τη Νότιο Ευρώπη παραμένει η παλιννόστηση.

νότια και ανατολικά των χωρών της Νοτίου Ευρώπης. Στην Ισπανία δε και την Πορτογαλία οι μετανάστες προέρχονται και από τις πρώην αποικίες τους. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Simon (1987) κατά την αναφερόμενη περίοδο στις χώρες της Νοτίου Ευρώπης βρίσκονται στο διάστημα αυτό 2 εκατ. μετανάστες, εκ των οποίων 1 εκατ. στην Ιταλία και 650.000 στην Ισπανία. Μόνο ένας μικρός αριθμός των μεταναστών ήταν νόμιμοι που ήταν στην πλειοψηφία τους επαγγελματίες, συνταξιούχοι και φοιτητές από χώρες της Βορείου Ευρώπης (Simon, 1987 στο King/Fielding/Black, 1997:2-3).

Μια πιο αναλυτική έρευνα που έγινε από το ερευνητικό ινστιτούτο Isoplan το 1989 και δημοσιεύτηκε από τους Werth και Koerner το 1991 στο bulletin Social Europe έδειξε ότι το μέγεθος της παράνομης μετανάστευσης, όπως αυτό εκτιμήθηκε από τον Simon, είχε υποεκτιμηθεί σημαντικά. Η έρευνα έδειξε ότι πάνω από 2,7 εκατ. μεταναστών, εκ των οποίων πάνω από 1,2 εκατ. παράνομοι βρίσκονταν μεταξύ 1988 και 1989 στις χώρες της Νοτίου Ευρώπης. Οι παράνομοι μετανάστες στην Ιταλία καταλάμβαναν το 56% του συνόλου των μεταναστών, στην Ισπανία το 38% και στην Πορτογαλία το 52% (Social Europe, 1/91:38). Για την Ελλάδα οι εκτιμήσεις του Αντιπροσώπου της Υπάτης Αρμοστείας για τον αριθμό των παράνομων μεταναστών το 1989 κυμαίνονταν μεταξύ 60.000 και 100.000 (Εμκε Πουλοπούλου, 1990:19). Σύμφωνα με άλλη έρευνα που έγινε στην Ελλάδα στις αρχές της δεκαετίας του '90, οι εκτιμήσεις για τους παράνομους μετανάστες κυμαίνονται μεταξύ 180.000 και 260.000 εκ των οποίων οι Αλβανοί υπολογίζονται σε 70.000 με 150.000 άτομα, οι Πολωνοί σε 30.000 άτομα, οι Αιγύπτιοι σε 25.000 άτομα, οι Φιλιππινέζοι σε 15.000 άτομα, ενώ 40.000 μετανάστες καταγράφονται ως «άλλες εθνικότητες» (Πετρινώτη, 1993:Πίνακας 1, 18). Υπολογίζοντας το ποσοστό των παράνομων μεταναστών στο σύνολο των αλλογενών με βάση τα στοιχεία της Πετρινώτη (1993) βλέπουμε ότι αποτελούν το 50,56% ή 59,63% του συνόλου των αλλοδαπών στην Ελλάδα. Φαίνεται λοιπόν ότι η εξέλιξη της μετανάστευσης στην Ελλάδα σύντομα ευθυγραμμίζεται με αυτή των άλλων χωρών της Νοτίου Ευρώπης. Ένα χαρακτηριστικό που ξεχωρίζει την Ελλάδα από τις άλλες χώρες της Νοτίου Ευρώπης είναι η μη ουσιαστική πολιτική αντιμετώπιση του φαινομένου έως και το 1998 που άρχισε το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης.

Η δυσκολία εκτίμησης του φαινομένου της μη κανονικής μετανάστευσης στις χώρες της Νοτίου Ευρώπης οφείλεται στην ποικιλία των μηχανισμών που ακολουθούν οι μετανάστες, στη μεγάλη έκταση της παράνομης μετανάστευσης¹² και στις καταστάσεις στις οποίες βρίσκονται, όπως π.χ. τουρίστες που αποφάσισαν να παραμείνουν περισσότερο μετά τη λήξη της άδειας τους, φοιτητές που εργάζονται χωρίς να έχουν άδεια εργασίας, οι εποχιακοί εργάτες στη γεωργική της Σικελίας από την Τυνησία, οι πηγαينوερχόμενοι Μαροκινοί στην Ισπανία και Αλβανοί στην Ελλάδα, οι παράνομα απασχολούμενοι στις κατασκευές στην Πορτογαλία, το υπηρετικό προσωπικό από τις

¹² Ιδιαίτερα μεγάλη εισροή παράνομων μεταναστών στις αρχές της δεκαετίας του 90 παρατηρείται στην Ελλάδα και την Ιταλία, ενώ η σχεδόν καθ' ολοκληρία παράνομη απασχόληση έως και το 1998 μόνο στην Ελλάδα (Φακιολάς, 2001, Baldwin Edwards, 2000:28)

Φιλιππίνες στην Αθήνα ή πρόσφυγες των οποίων η αίτηση δεν έγινε αποδεκτή και συνεχίζουν να παραμένουν στη χώρα (Baldwin Edwards, 2002:28, King/Fielding/Black, 1997, Έμκε Πουλοπούλου, 1990:18-20).

Ένα επίσης σημαντικό εμπόδιο για τις εκτιμήσεις σχετικά με το μέγεθος των μεταναστών (νόμιμων και παράνομων) είναι και οι διαφορές στο μέγεθος και την ποιότητα στα στατιστικά δεδομένα που υπάρχουν στις τέσσερις χώρες. Η Ιταλία παρουσιάζει την πιο ολοκληρωμένη ανάλυση του θέματος σε σύγκριση με τις άλλες χώρες, ενώ η Ελλάδα έρχεται σε τελευταία θέση όσον αφορά στα στατιστικά στοιχεία για τους μετανάστες (Social Europe, 1/91:13-18, King/Fielding/Black, 1997:4, Baldwin Edwards, 2002:28).

Με βάση τα υπάρχοντα στοιχεία και την έρευνα του Isorplan εξάγονται δύο σημαντικά συμπεράσματα. Πρώτον, η ισορροπία μεταξύ νόμιμης και μη κανονικής μετανάστευσης αλλάζει συνεχώς. Αυτό οφείλεται στις περιοδικές αμνηστίες και νομιμοποιήσεις που έγιναν στην Ιταλία και την Ισπανία από το 1985 και ισχύει έως σήμερα, αφού το φαινόμενο των παράνομων μεταναστών δεν αντιμετωπίστηκε ουσιαστικά από τις κυβερνήσεις του Νότου (παράδειγμα Ελλάδα). Δεύτερον, τα στοιχεία που παρουσιάζονται αφορούν στην περίοδο ακριβώς πριν την έναρξη της «εξόδου» από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης στις αρχές του '90 που είχε ως αποτέλεσμα τη μαζική, κυρίως μη νόμιμη, εισροή Αλβανών στην Ελλάδα και Πολωνών σε Ισπανία, Ιταλία και Ελλάδα, ενώ στην Πορτογαλία υπερέχουν περισσότερες της μίας εθνικότητας με έντονη την παρουσία μεταναστών από τις πρώην αποικίες της (King/Fielding/Black, 1997:5, Baldwin Edwards, 2002:29).

Όλα τα κράτη της Νοτίου Ευρώπης προσπάθησαν να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο της παράνομης εισόδου με περιοριστικές πολιτικές και αυξημένες επιχειρήσεις ελέγχου τόσο στα σύνορα όσο και στο εσωτερικό των χωρών. Παράλληλα, με στόχο τη μείωση του αριθμού των παράνομων μεταναστών εφαρμόστηκαν επανειλημμένα προγράμματα νομιμοποίησης, τα οποία βοήθησαν στην αντιμετώπιση αρνητικών κοινωνικών φαινομένων στις κοινωνίες υποδοχής, καθώς και στη συλλογή των απαραίτητων στατιστικών στοιχείων για το μέγεθος της οικονομικής μετανάστευσης. Η περαιτέρω πολιτική όμως που ακολουθείται με αυστηρές προϋποθέσεις ανανέωσης της άδειας παραμονής και εργασίας έχει ως αποτέλεσμα την επιστροφή των περισσότερων μεταναστών στην αρχική τους παράνομη κατάσταση ή σε ένα ημιπαράνομο καθεστώς (Baldwin Edwards, 2002, 2004).

1.4 Οι εξελίξεις στην αγορά εργασίας

Η μετανάστευση έχει σημαντική επίπτωση στη δημογραφική σύνθεση του πληθυσμού, επηρεάζοντας την αύξηση του πληθυσμού περισσότερο από ότι την ηλικιακή δομή της χώρας υποδοχής. Στις περισσότερες χώρες υποδοχής η πληθυσμιακή αύξηση αφορούσε στην αύξηση του πληθυσμού τόσο από την καθαρή μετανάστευση όσο και από την αύξηση της γεννητικότητας, ενώ χαμηλή υπήρξε η επιρροή στην ηλικιακή δομή του πληθυσμού. Αυτό ισχύει για τις χώρες υποδοχής της Βορείου και Δυτικής Ευρώπης στην περίοδο μεταξύ 1950 και 1990, ενώ για τη Νότια Ευρώπη από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και μετά (Macura, 1994:9).

Έρευνες που έγιναν για τις επιπτώσεις στην αγορά εργασίας των χωρών υποδοχής, ειδικά σε σχέση με τους μισθούς και την ανεργία έδειξαν ότι οι μετανάστες δεν αντικατέστησαν το ντόπιο εργατικό δυναμικό και ότι γενικά οι επιρροές (θετικές ή αρνητικές) στους μισθούς και την απασχόληση θεωρούνται ασήμαντες. Παρατηρήθηκε μείωση μισθού σε μισθούς χαμηλής μόρφωσης εργαζομένων μέσω της απασχόλησης μεταναστών ενώ γηγενές εργατικό δυναμικό υψηλού εκπαιδευτικού επιπέδου κερδίζει περισσότερα. Σημαντικές επιπτώσεις υπήρξαν όμως σε ότι αφορά την απασχόληση και τους μισθούς των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών από τους νεοεισερχόμενους, αφού οι νεοεισερχόμενοι τείνουν να αντικαταστήσουν στις εργασίες τους ήδη εγκατεστημένους μετανάστες και ανταγωνίζονται με αυτούς στις θέσεις εργασίας. Σε σχέση δε με τους παράνομα εργαζόμενους μετανάστες διαπιστώνεται μια περισσότερο αυξημένη κινητικότητα και χαμηλότερο κόστος από τους ντόπιους. Κυρίως αυτή η κατηγορία μεταναστών δέχεται εργασίες που αποφεύγουν οι ντόπιοι και είναι πιο δεκτική σε χαμηλόμισθες και χωρίς παροχές εργασίες (Macura, 1994:12-13).

Τα τελευταία πέντε χρόνια ο αριθμός των αλλοδαπών εργαζομένων αυξήθηκε σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερα δε στις χώρες της Νοτίου Ευρώπης και σε κάποιες από τις Σκανδιναβικές χώρες. Εξαιρέση αποτελεί η Γερμανία, η οποία παρουσίασε τα τελευταία χρόνια μικρή μείωση στους αλλοδαπούς εργαζομένους. Συγκεκριμένα, ο αριθμός των εργαζόμενων αλλοδαπών μειώθηκε από 3,5 εκ. το 1995 σε 3,4 εκ. το 2000 (Garson/Loizillon, 2003:19, Table 4). Παρά τη γενική αύξηση της συμμετοχής των αλλοδαπών εργαζομένων που διαπιστώνεται τα τελευταία χρόνια στις χώρες της ΕΕ, η διαφορά του ποσοστού ανεργίας μεταξύ υπηκόων και αλλοδαπών συνεχίζει να υφίσταται. Οι μετανάστες έχουν γενικά χαμηλότερη συμμετοχή στην απασχόληση, με εξαίρεση την Ελλάδα, την Ιταλία και την Πορτογαλία όπου η συμμετοχή στην εργασία ανδρών και γυναικών είναι υψηλότερη από τη συμμετοχή του γηγενούς πληθυσμού. Όσον αφορά στην ανεργία, οι μετανάστες παρουσιάζουν και στα δύο φύλα υψηλότερη ανεργία σχεδόν σε όλες τις χώρες, με εξαίρεση την Ιταλία όπου οι άνδρες αλλοδαποί παρουσιάζουν χαμηλότερο ποσοστό ανεργίας από το ντόπιο πληθυσμό, ενώ στην Ισπανία οι γυναίκες (Garson/Loizillon, 2003:20, Table 5).

Σε σχέση με τους τομείς απασχόλησης παρατηρείται ότι οι μετανάστες σε όλα τα κράτη μέλη συγκεντρώνονται σε ορισμένους τομείς της οικονομίας, κυρίως στο δευτερογενή και τον τριτογενή τομέα, συγκεκριμένα στα ορυχεία, τη βιομηχανία και την ενέργεια, τον κατασκευαστικό κλάδο, τις ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, την υγεία, τα νοικοκυριά, αλλά και στη γεωργία και την αλιεία. Στη Γερμανία και την Ιταλία απασχολούνται κυρίως στα ορυχεία και τη βιομηχανία, ενώ στην Αυστρία, το Βέλγιο, τη Γαλλία και τη Νότιο Ευρώπη κυριαρχούν στον κατασκευαστικό τομέα (Garson/Loizillon, 2003:7-8, 21, Table 6). Σε όλες της χώρες της Ε.Ε. διαπιστώνεται ότι τα τελευταία χρόνια η ενσωμάτωση των μεταναστών στην αγορά εργασίας έχει αυξηθεί και αφορά κυρίως στη δεύτερη γενεά αλλοδαπών, οι οποίοι έχουν υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο από τους γονείς τους και καταλαμβάνουν περισσότερες θέσεις με «εθνικό προφίλ» (Garson/Loizillon, 2003:22).

Η πληροφόρηση σχετικά με το που εργάζονται οι παράνομα απασχολούμενοι μετανάστες προέρχεται κυρίως από τα προγράμματα νομιμοποίησης και άλλα ερευνητικά προγράμματα. Έτσι, έρευνα που έγινε σε έξι OECD χώρες έδειξε ότι οι παράνομα απασχολούμενοι μετανάστες εργάζονται στη γεωργία, στις κατασκευές, στη μικρή βιομηχανία, στον τουρισμό, στα ξενοδοχεία και στις υπηρεσίες σε νοικοκυριά και στις επιχειρήσεις. Στη Γαλλία και την Ιταλία μάλιστα μορφωμένοι αλλοδαποί βρήκαν απασχόληση και σε θέσεις ανάλογες του εκπαιδευτικού αντικειμένου τους, όπως και στην εκπαίδευση ξένων γλωσσών, κυρίως λόγω της χαμηλότερης αμοιβής τους από τον αυτόχθονα πληθυσμό (Garson/Loizillon, 2003:8).

Κεφάλαιο Δεύτερο:

ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

2.1 Μοντέλα ένταξης στις παραδοσιακές χώρες μετανάστευσης

2.1.1 Σταδιακά μοντέλα της Αφομοίωσης

Με την θεσμοθέτηση της Κοινωνιολογίας στη Σχολή του Σικάγου, ιδρυτές της οποίας ήταν ο Robert Ezra Park και ο William I Thomas, μαζί με τους συναδέλφους και μαθητές τους Burgess, Znaniecki και Wirth, αναπτύσσεται και η εμπειρική κοινωνική έρευνα, η οποία αποτέλεσε τη βάση για την ανάπτυξη των θεωρητικών προσεγγίσεων για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στις χώρες υποδοχής. Στους ιδρυτές της Σχολής του Σικάγου, κυρίως Park και Burgess (1921, 1950), οφείλονται και οι πρώτες θεωρητικές κοινωνιολογικές προσεγγίσεις για την ένταξη μεταναστών στη χώρα υποδοχής με το μοντέλο των «race relations cycles» και την εισαγωγή του όρου «αφομοίωση».

Σύμφωνα με το μοντέλο των Park και Burgess (1921) ομάδες με διαφορετική εθνική προέλευση (μετανάστες) διανύουν τρεις μακροχρόνιες επικοινωνιακές φάσεις, οι οποίες (κάποτε) οδηγούν στην αφομοίωσή τους (τέταρτη φάση) στην κοινωνία υποδοχής. Η πρώτη φάση της επαφής που ορίζεται ως φάση γνωριμίας και προσανατολισμού στην κοινωνία υποδοχής, συντελείται σε ατομικό επίπεδο από την πλευρά των σχετικά απομονωμένων ακόμη μεταναστών. Στη δεύτερη φάση ακολουθεί ανταγωνισμός και σύγκρουση με τον αυτόχθονα πληθυσμό για τα ευρισκόμενα σε ανεπάρκεια αγαθά (κατοικίες, θέσεις εργασίας), ενώ παράλληλα εντείνεται η ομαδοποίηση των μεταναστών με βάση τα εθνικά κριτήρια και τη δημιουργία εθνοτικών κοινοτήτων. Στην τρίτη φάση ακολουθεί μία βραδεία αλλά συνεχής προσαρμογή των ανταγωνιστικών ομάδων, των οργανώσεών τους και του διαχωρισμού των συμφερόντων τους, αφού και στο εσωτερικό της εθνοτικής μειονότητας συνεχίζεται η διαδικασία της εξομοίωσης. Αυτή ολοκληρώνεται κατά την τέταρτη και τελευταία φάση με την αφομοίωση στην οποία χάνεται τελικά και η εθνική διάσταση (εθνοτικός διαχωρισμός και εθνική ταυτότητα).

Για τους Park και Burgess, η αφομοίωση αποτελεί αναπόφευκτο φαινόμενο του «race relation cycle» και επέρχεται ανεξάρτητα χρόνου και κοινωνικών προϋποθέσεων στην κοινωνία υποδοχής. Κινητήριος δύναμη φαίνεται να είναι ο ανταγωνισμός που είναι συστατικό στοιχείο κάθε κοινωνίας και δεν προϋποθέτει την επαφή των ομάδων μεταξύ τους όπως και η σύγκρουση που αναπτύσσεται με την επαφή των ομάδων

μεταξύ τους (Treibel, 1990:58). Μετά τη σύγκρουση ακολουθεί μία μακροχρόνια διαδικασία προσαρμογής που οδηγεί στην αφομοίωση. Αυτή ορίζεται ως διαδικασία αλληλοδιείσδυσης και συγχώνευσης όπου άτομα και ομάδες αποκτούν μνήμες, αισθήματα και στάσεις άλλων ατόμων και ενσωματώνονται με αυτούς σε μια κοινή πολιτισμική ζωή.

“Assimilation is a process of interpenetration and fusion in which persons and groups acquire the memories, sentiments, and attitudes of other persons or groups, and, by sharing their experience and history, are incorporated with them in a common cultural life” (Park/Burgess, 1921:735).¹³

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη της αφομοίωσης ως την απόλυτη εξομοίωση και συγχώνευση των πολιτισμών είναι η δημιουργία μικτών πρωτογενών σχέσεων με βάση την κοινή γλώσσα που μπορούν να δημιουργηθούν μόνο μετά τη δεύτερη ή τρίτη γενεά μεταναστών.

Το μοντέλο του «race relations cycle» του Bogardus (1929), ο οποίος διεύρυνε το μοντέλο του Park σε επτά φάσεις, περιγράφει παρόμοια στάδια που οδηγούν επίσης αναγκαστικά στην αφομοίωση. Η πρώτη φάση, κατά τον Bogardus, αφορά στην περιέργεια του γηγενούς πληθυσμού για τους νεοεισερχόμενους μετανάστες. Στη δεύτερη φάση ακολουθεί η προσπάθεια οικονομικής ένταξης των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής, κυρίως μέσω της ετοιμότητας αποδοχής θέσεων χαμηλού κοινωνικού γοήτρου και χαμηλής αμοιβής. Η τρίτη φάση συνδέεται με την προσπάθεια των μεταναστών να ανέλθουν επαγγελματικά και κοινωνικά. Αυτή εκλαμβάνεται από την κοινωνία υποδοχής ως κοινωνικο-οικονομικός ανταγωνισμός και απαντάται με πολιτικά και διοικητικά μέτρα (τέταρτη φάση) όπως π.χ. περιοριστικά μέτρα εισόδου και παραμονής τα οποία μπορεί να οδηγήσουν σε διακρίσεις και προκαταλήψεις απέναντι στους μετανάστες (πέμπτη φάση). Τελικά επέρχεται μια περίοδος ηρεμίας (έκτη φάση) κατά την οποία μειώνονται τα περιοριστικά μέτρα απέναντι στους αλλοδαπούς. Στο τελευταίο στάδιο έχει επέλθει πλέον η εξομοίωση των διαφόρων εθνοτικών ομάδων προς το γηγενή πληθυσμό. Παρά ταύτα συνεχίζουν να υπάρχουν ορισμένες δυσκολίες που αφορούν στην ενσωμάτωση της δεύτερης γενεάς (Ikonomou, 1989:269-270, Esser, 1979:20-21, Bogardus, 1929:30).

Τα «race relations cycles» μοντέλα αποτελούν τις πρώτες θεωρητικές κοινωνιολογικές προσεγγίσεις για την ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής και θεωρούν τη διαδικασία της αφομοίωσης ως μία συνεχή, στοχοθετημένη και αδιαφανή συνέχεια πράξεων. Η διαφορά μεταξύ των δύο αναφερόμενων μοντέλων είναι ότι το μοντέλο του Park και Bourges προσανατολίζεται στους μετανάστες, ενώ το μοντέλο του

¹³ Αργότερα, ο ίδιος ο Park (1935) προσδιορίζει τη συγχώνευση προσώπων ή ομάδων ως μια απλή εξωτερική προσαρμογή, δηλαδή ως τη μη διαφοροποίηση του ατόμου ως προς το ρουχισμό, τους μορφασμούς, τους τρόπους συμπεριφοράς και γενικώς ως προς τον τρόπο ζωής, ταυτίζοντας έτσι την αφομοίωση με τον επιπολιτισμό.

Bogardus στην αντίδραση της κοινωνίας υποδοχής. Και στα δυο μοντέλα η αφομοίωση θεωρείται ως αναπόφευκτο φαινόμενο και επέρχεται ανεξάρτητα από τις κοινωνικές προϋποθέσεις στην κοινωνία υποδοχής και τον ιστορικό χρόνο. Σημείο κριτικής για όλα τα σταδιακά μοντέλα αποτέλεσε και η ακολουθία των φάσεων ή σταδίων, η οποία περιγράφεται χωρίς καμία εξήγηση της ροής των σταδίων (Esser, 1979:21, 24). Άλλοι επιστήμονες θεωρούν ότι το στάδιο της αφομοίωσης δεν είναι απαραίτητο να επιτευχθεί. Η διαδικασία μπορεί να οδηγήσει σε ένα είδος «σύστημα καστών εθνοτικού πλουραλισμού» [«Kasten - System ethnischer Pluralisierung», (Esser, 1979:20)] ή στη σταθεροποίηση ενός συστήματος με μειονοτικούς πολιτισμούς.

2.1.2 Μοντέλα Μερικής Αφομοίωσης

Ο Eisenstadt (1954) ανέπτυξε τη θεωρία του για τη μετανάστευση στο έργο του «The Absorption of Immigrants», ορίζοντας τη μετανάστευση ως την αλλαγή του τόπου διαμονής από ένα γνωστό, σε ένα άλλο ξένο, κοινωνικό - πολιτισμικό περιβάλλον και παρουσιάζει τη συνολική διαδικασία της μετανάστευσης σε ένα μοντέλο τριών φάσεων όπου οι φάσεις εδώ αφορούν στη μετανάστευση ως ολοκληρωμένη διαδικασία. Στην πρώτη φάση, ο Eisenstadt συμπεριλαμβάνει και αναλύει τη δημιουργία κινήτρων για μετανάστευση κατά την οποία ο πιθανός μετανάστης αξιολογεί σε προσωπικό επίπεδο τα πιθανά προτερήματα και μειονεκτήματα που μπορεί να προκύψουν σε περίπτωση αλλαγής του τόπου διαμονής και σταθμίζει τους παράγοντες πίεσης και έλξης. Η απόφαση για τη μετανάστευση έρχεται τότε ως αποτέλεσμα της απόκλισης μεταξύ του υπάρχοντος και του αναμενόμενου βιοτικού επιπέδου στη χώρα - στόχο αποδημίας. Στη δεύτερη φάση ακολουθεί η μετανάστευση κατά την οποία ο μετανάστης πραγματοποιεί την επιθυμία του και μεταναστεύει σε μία εντελώς άγνωστη χώρα γι' αυτόν. Στο επίκεντρο της δεύτερης φάσης δε βρίσκεται η αλλαγή του τόπου αλλά οι μεγάλες κοινωνικές αλλαγές που ακολουθούν. Η μετανάστευση συνδέεται με περιορισμό της κοινωνικής συμμετοχής του ατόμου και του μεγέθους της ζωής του σε ομάδες. Ο μετανάστης αποκόπτεται από τους περισσότερους κοινωνικούς ρόλους τους οποίους είχε αναλάβει στη χώρα προέλευσης και προσανατολίζεται πλέον σε ένα σχετικά στενό κύκλο δραστηριοτήτων και ομαδικής ζωής (Eisenstadt, 1954:4). Τα επικοινωνιακά δίκτυα που υπήρχαν μεταξύ της πρωτογενούς ομάδας και της κοινωνίας - κοινωνικό περιβάλλον, συμμετοχή σε άτυπες ή οργανωμένες ομάδες - στη χώρα προέλευσης παύουν να υπάρχουν. Έτσι, η διαδικασία της μετανάστευσης οδηγεί όχι μόνο σε περιορισμό των κοινωνικών σχέσεων και των ρόλων που είχε ο μετανάστης στη χώρα προέλευσης και της κοινωνικής συμμετοχής του σε ομάδες, αλλά και σε αποπροσανατολισμό και ως ένα βαθμό σε απο-κοινωνικοποίηση (desocialization). Βάσει αυτού η απορρόφηση ως επιθυμητό τελικό αποτέλεσμα στο μοντέλο ένταξης του Eisenstadt δεν είναι τίποτε άλλο από την επαναδημιουργία χώρων δραστηριοποίησης και κοινωνικού

προσανατολισμού (Esser, 1979:25). Η τρίτη φάση αφορά στην ενσωμάτωση του μετανάστη στη νέα κοινωνία που ολοκληρώνεται μέσα από τρεις διαδικασίες μάθησης: την εκμάθηση νέων ικανοτήτων (γλώσσα, τεχνικοί ρυθμοί, περιβαλλοντικός προσανατολισμός), την εκμάθηση νέων ρόλων και τη σταδιακή απόκτηση και αναμόρφωση της εικόνας και του κοινωνικού γοήτρου του μετανάστη μέσα από την απόκτηση ενός νέου συστήματος αξιών. Με τον επαναπροσδιορισμό του μετανάστη στη νέα κοινωνία, μέσα από τον ορισμό των νέων ρόλων που αναλαμβάνει, μπορούν πλέον να πραγματοποιηθούν οι προσδοκίες του. Δημιουργούνται νέα κανάλια επικοινωνίας με την ευρύτερη κοινωνία και διευρύνεται η κοινωνική συμμετοχή του πέρα από τις πρωτογενείς ομάδες. Για τον Eisenstadt (1954), η ενσωμάτωση επιτυγχάνεται μέσα από τη συνεχιζόμενη συμμετοχή του μετανάστη στα επιμέρους δομικά τμήματα της κοινωνίας υποδοχής, ενώ ο βαθμός της ενσωμάτωσης εξαρτάται από το βαθμό της διεύρυνσης της συμμετοχής του στα βασικά (δομικά) τμήματα της κοινωνίας υποδοχής, καθώς και της ταύτισής του με αυτά. Ανάλογα δε με το βαθμό στον οποίο επιτυγχάνεται η ενσωμάτωσή του, ξεπερνιούνται και τα προβλήματα του μετανάστη που επιφέρει η ίδια η μετανάστευση (κοινωνική και ψυχική ανασφάλεια) και η επίτευξη της ολοκληρωτικής απορρόφησης (complete absorption) καθίσταται πιθανότερη.

Ο Eisenstadt ξεχωρίζει τέσσερις (4) διαφορετικές διαδικασίες ενσωμάτωσης που υλοποιούνται σε τέσσερα επιμέρους δομικά τμήματα της κοινωνίας υποδοχής:

α) *την προσαρμοστική ενσωμάτωση (Integration within the adaptive Sphere)* ως διαδικασία κατά την οποία οι μετανάστες αναπτύσσουν την ικανότητα να προσαρμόζονται σε βασικούς ρόλους που είναι σημαντικοί για την κοινωνία υποδοχής (οικογένεια, εκπαίδευση, οικονομία και πολιτική). Στο διάστημα αυτό οι μετανάστες μαθαίνουν τους νέους ρόλους, δημιουργούν κοινωνικές σχέσεις με το γηγενή πληθυσμό και επιτυγχάνεται μια θετική ταύτιση με τις αξίες και τις δομές της χώρας υποδοχής. Προϋπόθεση για την επιτυχή ενσωμάτωση είναι η ύπαρξη ετοιμότητας και επιθυμίας για ενσωμάτωση από την πλευρά του μετανάστη που συνδέονται όμως στενά με τις ευκαιρίες που είναι έτοιμη να παραχωρήσει η χώρα υποδοχής. Οι προϋποθέσεις αυτές δείχνουν, ότι η διαδικασία της ένταξης είναι μια διαδικασία αργή και κρίσιμη. Εάν η ενσωμάτωση αποτύχει, θα ακολουθήσει μία περίοδος αστάθειας του μετανάστη ως προς τους ρόλους που έχει αναλάβει η οποία μπορεί να οδηγήσει σε διάφορες μορφές προσωπικής αποδιοργάνωσης. Η διαταραγμένη επικοινωνία και σχέση με το γηγενή πληθυσμό λειτουργεί τότε ως εμπόδιο στην ενσωμάτωση. Σημαντικό ρόλο σε περιόδους αποδιοργάνωσης αναλαμβάνουν άτομα της ελίτ της εθνοτικής ομάδας του μετανάστη ως διαμεσολαβητές (mediators, transmitters).

β) *Τη λειτουργική ενσωμάτωση (Integration within instrumental Sphere)*. Στην πρώτη φάση της μετανάστευσης οι μετανάστες αναπτύσσουν διάφορες οικονομικές δραστηριότητες, για να ικανοποιήσουν τις βασικές ανάγκες τους. Οι δραστηριότητες αυτές είναι κυρίως λειτουργικής υφής και έχουν στόχο τη χρησιμοποίηση κατά τον

άριστο δυνατό τρόπο των ατομικών ικανοτήτων και δεξιοτήτων τους για οικονομικό και επαγγελματικό όφελος. Αυτές οι στοχοθετημένες ενέργειες προϋποθέτουν από την πλευρά των μεταναστών την αποδοχή και υιοθέτηση των ρόλων που είναι σημαντικοί για την κοινωνία υποδοχής. Η εξομοίωση που έχει επέλθει στο μετανάστη ως αποτέλεσμα της αποδοχής των ρόλων που αναμένει η κοινωνία υποδοχής για την επιτυχία του στόχου του στον οικονομικό τομέα, δε σημαίνει οπωσδήποτε και την αποδοχή και την ταύτιση με τις αξίες που συνδέονται με αυτούς τους ρόλους. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας έχει επέλθει απλώς μια λειτουργική και στοχοθετημένη ενσωμάτωση.

γ) *Την ενσωμάτωση στη σφαίρα της αλληλεγγύης (Integration within the solitary Sphere)*. Πρόκειται για τη διαδικασία της ταύτισης και συμπαράστασης των μεταναστών στις κεντρικές αξίες της κοινωνίας υποδοχής όπου αναπτύσσεται το αίσθημα του «ανήκειν» στη νέα κοινωνία και το κίνητρο για ενεργό συμμετοχή στην κοινωνική ζωή της κοινωνίας υποδοχής. Η διαδικασία αυτή δεν είναι πάντα εύκολη και αυτονόητη για τους μετανάστες. Οι πρωτογενείς ομάδες και η εθνική παροικία θα προσπαθήσουν να μεταδώσουν παραδοσιακές εθνικές αξίες και να τις υπερασπίσουν απέναντι στην κοινωνία υποδοχής. Η ύπαρξη εθνοτικής παροικίας προσφέρει όμως στους μετανάστες με την είσοδό τους στη νέα χώρα βοήθεια προσαρμογής και κατ' αυτόν τον τρόπο μειώνει αβεβαιότητες που προέρχονται από την ίδια τη μετανάστευση. Έτσι, λόγω της εξάρτησής τους από τη βοήθεια που τους παρέχεται από την εθνοτική παροικία, θα παραμείνουν σε αυτή για αρκετό διάστημα. Η συμπαράσταση σε αξίες της χώρας υποδοχής είναι δυνατή μόνο μέσα από την ύπαρξη επιθυμιών βελτίωσης της κοινωνικής τους θέσης και αναμένεται σε ένα προχωρημένο στάδιο της μετανάστευσης, δηλαδή μετά από μακροχρόνια παραμονή. Η παραμονή σε εθνοτικές ομάδες προέλευσης εμποδίζει κατά κανόνα τη θετική ταύτιση του μετανάστη με την κοινωνία υποδοχής και ως εκ τούτου και το δρόμο προς την αφομοίωση. Η αποδοχή ή θετική στάση του μετανάστη απέναντι σε αξίες της κοινωνίας υποδοχής μπορεί να τον οδηγήσουν σε κοινωνικο – ψυχολογικές συγκρούσεις και ενοχές, κυρίως όταν οι κουλτούρες της κοινωνίας υποδοχής και της κοινωνίας αποστολής διαφέρουν σε τέτοιο βαθμό μεταξύ τους, ώστε να φαίνονται ασυμβίβαστες. Η κοινωνικο - ψυχολογική φόρτωση που δημιουργείται από την προσωπική προσπάθεια για την αντιμετώπιση αυτών των καταστάσεων, προκαλεί στο μετανάστη καταστάσεις στρες. Σημαντικό για τη διαδικασία αυτή είναι η διαπίστωση κοινών σημείων επαφής μεταξύ των δύο πολιτισμών που προϋποθέτει την ετοιμότητα για διεθνοτική επαφή (επαφή και επικοινωνία μεταξύ των δύο πλευρών).

δ) *Την πολιτισμική ενσωμάτωση (Integration within cultural Sphere)*, στο επίκεντρο της οποίας βρίσκεται η χρησιμοποίηση εκφράσεων και συμβόλων της κοινωνίας υποδοχής που παίζουν σημαντικό ρόλο στην καθημερινότητα. Η πολιτισμική ενσωμάτωση συνδέεται με την ενσωμάτωση συμπαράστασης που προϋποθέτει την αποδοχή και τη χρήση αισθηματικά φορτισμένων συμβόλων και μοντέλων συμπεριφοράς της καθημερινότητας. Σύμβολα και μοντέλα συμπεριφοράς παίζουν σημαντικό ρόλο στη

ρύθμιση της καθημερινότητας. Στην περίπτωση που αυτά διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους η πολιτισμική ενσωμάτωση θα επέλθει αργότερα, σε ένα περισσότερο προχωρημένο στάδιο της ενσωμάτωσης.

Ο Eisenstadt τονίζει ότι δεν είναι απαραίτητο να ολοκληρωθούν όλες οι διαδικασίες ενσωμάτωσης και ότι τμήματα της ζωής του μετανάστη από τη χώρα καταγωγής (βιώματα, εμπειρίες) με τα οποία αισθάνεται δεμένος, εξαιρούνται από τη διαδικασία της ενσωμάτωσης. Ο ρυθμός, όπως και η κατεύθυνση της κάθε διαδικασίας ενσωμάτωσης μπορεί να διαφέρουν, μπορεί επίσης να δημιουργηθούν τριβές και συγκρούσεις και μεταξύ των διαδικασιών. Συχνά αποτέλεσμα της ανισορροπίας που προκαλείται, είναι τάσεις από-ενσωμάτωσης. Η ενσωμάτωση του μετανάστη στα δομικά τμήματα της κοινωνίας υποδοχής είναι μια διαδικασία δύσκολη και πολύπλοκη, η οποία σχεδόν ποτέ ή σπάνια ολοκληρώνεται πλήρως. Ο σχηματισμός της κοινωνίας υποδοχής σε μια πλουραλιστική κοινωνία φαίνεται να είναι το αναπόφευκτο αποτέλεσμα της μετανάστευσης (Eisenstadt, 1953:168, 1954:258 έπ.) που έχει ως επακόλουθο και τη δομική αλλαγή της κοινωνίας υποδοχής.

Σύμφωνα με τον Eisenstadt η ενσωμάτωση των μεταναστών εξαρτάται από τη συνεχή και αυξανόμενη συμμετοχή του μετανάστη στα επιμέρους δομικά συστήματα της κοινωνίας υποδοχής. Για τη διαδικασία της ολοκληρωτικής εξομοίωσης των μεταναστών στη κοινωνία υποδοχής, ως τελική φάση της διαδικασίας ένταξης που ολοκληρώνεται μέσα από τρεις επιμέρους διαδικασίες, ο Eisenstadt (1954) χρησιμοποιεί τον όρο απορρόφηση (Absorption) που αντιστοιχεί στον όρο αφομοίωση (Assimilation), όπως αυτός χρησιμοποιείται στα μοντέλα της αφομοίωσης, αφού και στις δύο διαδικασίες, όταν αυτές ολοκληρωθούν, χάνεται η εθνική διάσταση. Οι τρεις επιμέρους διαδικασίες (επιπολιτισμός, προσωπική προσαρμογή και διασπορά των μεταναστών σε σημαντικά οργανωμένα τμήματα της κοινωνίας υποδοχής) αφορούν σε διαδικασίες μάθησης του μετανάστη στο πλαίσιο της διαδικασίας ένταξης που ο Eisenstadt ονομάζει απορρόφηση (process of absorption). Με άλλα λόγια, ο όρος συμπεριλαμβάνει και τις τρεις θεωρητικές διαστάσεις στις οποίες αναφέρεται ο Eisenstadt, δηλαδή την πολιτισμική διάσταση με την έννοια του επιπολιτισμού, την ψυχολογική διάσταση με την προσωπική προσαρμογή και την οργανωτική διάσταση με τη διασπορά των μεταναστών σε όλα τα οργανωτικά τμήματα της κοινωνίας υποδοχής. Ο επιπολιτισμός αφορά στο βαθμό που οι μετανάστες έμαθαν και οικειοποιήθηκαν τη γλώσσα καθώς και διάφορους ρόλους, αξίες, συμπεριφορές και συνήθειες της νέας κοινωνίας. Η προσωπική προσαρμογή μετρά την αλλαγή της προσωπικότητας του μετανάστη από την ίδια τη διαδικασία της μετανάστευσης και απαντά, εάν και σε ποιο βαθμό οδήγησε σε σύγχυση ή σε ικανοποίηση καθώς και εάν το άτομο είναι ικανό να αντιμετωπίσει και να δώσει λύση στα προβλήματά του (Harbach, 1976:106). Πρόκειται δηλαδή για την προσαρμοστική ικανότητα και ετοιμότητα του μετανάστη, η επιτυχία της όμως εξαρτάται από την ετοιμότητα της κοινωνίας υποδοχής να προσφέρει δυνατότητες πρόσβασης σε αυτόν, ο οποίος τότε από τη δική του την πλευρά επιτυγχάνει την ισορροπία της προσωπικότητάς του (Han,

2000:48-49). Η επιτυχής προσωπική προσαρμογή είναι για τον Eisenstadt η βασική προϋπόθεση για την απορρόφηση (Eisenstadt, 1954:9). Η διασπορά (dispersion) αφορά στους μετανάστες στο σύνολό τους, σε σχέση με τη θέση που κατέλαβαν στην κοινωνική δομή της κοινωνίας υποδοχής. Μετρά δηλαδή τη συγκέντρωση των μεταναστών σε συγκεκριμένους κοινωνικούς τομείς (οικονομία, πολιτική, πολιτισμό) (Harbach, 1976: 106) και ισοδυναμεί με τη συγχώνευση των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής όπου εξαφανίζονται τα εθνικά όρια και χάνεται η εθνική τους ταυτότητα. Το αντίθετο, δηλαδή σε τάσεις διαχωρισμού και ομαδικής ταυτότητας, λόγω συγκέντρωσης των μεταναστών σε ορισμένους κοινωνικούς τομείς, θεωρείται δείγμα ελλιπούς απορρόφησης (Han, 2000:49-50, Eisenstadt, 1954:13). Η ολοκληρωτική εξομοίωση των μεταναστών, δηλαδή η απορρόφηση, αποτελεί εξαίρεση για τον Eisenstadt. Κατά κανόνα διαμορφώνεται μια πλουραλιστική στρουκτούρα (pluralistic setting) η οποία θα πρέπει πρώτα να γίνει αποδεκτή από την κοινωνία υποδοχής.

Οι εθνοτικές ομάδες δε διαλύονται αλλά λόγω της διαφορετικής μεταναστευτικής ιστορίας των ατόμων που την αποτελούν και των διαφορετικών κοινωνικών θέσεων των μελών τους, δεν είναι ομοιογενείς μεταξύ τους. Έτσι, δημιουργούν ένα δίκτυο με υποκοιλιούρες, στο πλαίσιο των οποίων οι μετανάστες αναπτύσσουν ως ένα βαθμό τη νέα τους ταυτότητα. Σημαντικό για την προσαρμογή και την ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής, σύμφωνα με τη θεωρία του Eisenstadt, είναι η ύπαρξη πλουραλιστικού δυναμικού από την πλευρά της κοινωνίας υποδοχής και η ικανότητα μεταλλαγής της ομάδας των μεταναστών. Και οι δύο προϋποθέσεις μαζί οδηγούν σε μία μακροχρόνια διαδικασία δημιουργίας σταθερών κοινωνικών σχέσεων, σε όλους τους κοινωνικούς τομείς της κοινωνίας. Πάντοτε όμως υπάρχει και η πιθανότητα της μη επίτευξης μιας επιτυχημένης ένταξης που μπορεί να εκφραστεί με αποκλίνουσα συμπεριφορά (Eisenstadt, 1954:252).

Ο Eisenstadt ανέπτυξε τη θεωρία του με βάση τη μακροχρόνια μετανάστευση που αποτελεί τη μόνη μορφή που θα μπορούσε να οδηγήσει σε διαδικασίες κοινωνικών αλλαγών. Η απορρόφηση ως τελικό επιθυμητό αποτέλεσμα της ένταξης μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής, θεωρείται ανάλογη με την ενσωμάτωση πληθυσμιακών τμημάτων σε σύνθετα κοινωνικά συστήματα, δηλαδή ως ένταξη σε σημαντικά λειτουργικά κοινωνικά τμήματα, με διατήρηση των υπάρχοντων ιδιαιτεροτήτων και των υποκοιλιούρων που δημιουργούνται. Η θεωρία της ενσωμάτωσης του Eisenstadt θεωρείται από τους επιστήμονες ως ιδιαίτερα σημαντική που λαμβάνει συστηματικά υπόψη την πολυστρωματοποίηση του φαινομένου της ενσωμάτωσης και προβλέπει καθαρά τη δυνατότητα μιας «πλουραλιστικής ενσωμάτωσης» (Esser, 1979:26).

Οι όροι De- και Resocialisation παραπέμπουν στην πίεση (ανα)προσαρμογής που υφίστανται οι μετανάστες. Η πίεση αυτή είναι έντονη και πάντοτε υπαρκτή, ανεξάρτητα από την κατηγορία στην οποία ανήκουν οι μετανάστες (εργατικό δυναμικό, πρόσφυγες ή επιστήμονες) (Asseburg/Hurtado Artozón, 1983:80). Αντί της έννοιας Resocialisation, η Treibel προτείνει τον όρο «δεύτερη κοινωνικοποίηση»

(zweite Sozialisation) που εκφράζει ότι με τη μετανάστευση η προσωπικότητα του ατόμου εξελίσσεται σε μια πιο σύνθετη (Treibel, 1990:68 - 69).

Δέκα χρόνια μετά την έρευνα του Eisenstadt δημοσιεύτηκε μία νέα έρευνα, η οποία θεωρείται σήμερα κλασική. Ο κοινωνιολόγος Milton M. Gordon (1964) στο έργο του «Assimilation in American Life» ερευνά τις αλληλεξαρτήσεις που υπάρχουν μεταξύ της αφομοίωσης και της κοινωνικής δομής στην κοινωνία υποδοχής. Σύμφωνα με τον Gordon, η αφομοίωση είναι ένα σχεσιακό στοιχείο αναφοράς. Ως αποτέλεσμα της δι-εθνοτικής επικοινωνίας, η αφομοίωση εξαρτάται από τον καταμερισμό των οικονομικών και πολιτικών πόρων στον τόπο διαμονής. Η θέση που παίρνει το άτομο μέσα σε ένα κοινωνικό σύστημα ταξικά διαφοροποιημένο και εθνικά μεικτό όπως και η κατάταξή του σε ορισμένες κοινωνικές υποομάδες που ορίζονται από τη διασταύρωση της εθνοτικής και θρησκευτικής κατάταξης και τη θέση που κατέχουν στην ιεραρχία της εξουσίας, αντανakλά την απολαβή πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών πόρων δύναμης. Για την κατάταξη των μεταναστών σε ανάλογες θέσεις ο Gordon εισήγαγε τον όρο “ethclass”. Από τη στιγμή που ο μετανάστης εισέρχεται σε ένα κοινωνικό σύστημα που είναι δομημένο όπως το αναφερόμενο, τότε η ένταξή του αυτή σημαίνει αυτόματα και την εισαγωγή του στην κατηγορία “ethclass”. Η κατάταξή του στην κατηγορία της “ethclass” συμβαδίζει με την πραγματοποίηση των πολιτικών και δομικών προσδοκιών απέναντι στο σύστημα αυτό.

Ο Gordon ξεχωρίζει την πολιτισμική (επιπολιτισμός), τη δομική, την εξομοιωτική ένταξη και την ένταξη με προσαρμογή στις αξίες και τις συμπεριφορές που κυριαρχούν στην κοινωνία της χώρας υποδοχής. Κάθε μία από τις μεμονωμένες διαστάσεις της ένταξης δεν είναι απαραίτητο να επέλθουν ταυτόχρονα. Η πολιτισμική αφομοίωση μπορεί να επέλθει χωρίς να έχει επέλθει, πριν ή ταυτόχρονα, η δομική αφομοίωση. Στη θεωρία του ο Gordon χρησιμοποιεί τον όρο αφομοίωση, για να εξηγήσει την ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας υποδοχής (integration in civic life, political and economical integration (Gordon, 1964:106, 85). Ο ίδιος, θεωρεί ότι η αφομοίωση πολλών μεταναστευτικών ομάδων δεν ολοκληρώνεται, γιατί η προσαρμογή τους παραμένει στο στάδιο του επιπολιτισμού τον οποίο ερμηνεύει ως προσαρμογή σε επίπεδο συμπεριφοράς και δε συνεχίζει απαραίτητα στο στάδιο της δομικής αφομοίωσης που αποτελεί, για τον ίδιο, την προϋπόθεση για τις υπόλοιπες φάσεις της αφομοίωσης.

Ο Gordon ταυτίζει τον όρο ενσωμάτωση με τη «δομική αφομοίωση». Η ενσωμάτωση επέρχεται, όταν υπερβαινούνται οι φοβίες και τα στερεότυπα απέναντι σε άλλες εθνικές ομάδες και επιτυγχάνεται αλλαγή στη στάση και τη συμπεριφορά των ατόμων. Επομένως πρόκειται για μια ατομική διαδικασία που εκφράζεται με την ανάληψη σχέσεων πέραν της πρωτογενούς ομάδας στην οποία ανήκουν. Αυτό προϋποθέτει την ετοιμότητα από την πλευρά του μετανάστη για συμμετοχή στην κοινωνική ζωή άλλων εθνοτικών ομάδων (Gordon, 1964:264-247). Ο ίδιος διαπιστώνει στην έρευνά του ότι η δομική αφομοίωση (συμμετοχή πέραν της πρωτογενούς ομάδας, σε συλλόγους,

ομάδες και θεσμούς της κοινωνίας υποδοχής) δε συναντάται συχνά. Στην καλύτερη περίπτωση οι μετανάστες έχουν αποδεχθεί και εξομοιωθεί στον τρόπο συμπεριφοράς (γλώσσα, σύμβολα, εκφράσεις) του πληθυσμού της κοινωνίας υποδοχής. Ακόμη και εάν επέλθει η πολιτισμική αφομοίωση, αυτό δε σημαίνει ότι θα ακολουθήσουν αυτόματα και οι άλλες φάσεις της αφομοίωσης για την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Πολύ συχνά η διαδικασία προσαρμογής σταματά στη φάση της πολιτισμικής αφομοίωσης που αντιστοιχεί στον επιπολιτισμό (behavioral assimilation). Εφόσον όμως επιτευχθεί η δομική αφομοίωση (structural assimilation, δεύτερο στάδιο), ακολουθούν και οι επόμενες φάσεις που είναι η αφομοίωση μέσω μικτών γάμων (martial assimilation), η αφομοίωση ταυτότητας (identificational) κατά την οποία αναπτύσσεται μια μορφή «λαϊκής» συνείδησης (το αίσθημα «του ανήκειν») που ταυτίζεται με την κοινωνία υποδοχής, η αφομοίωση ως προς τον τρόπο σκέψης και στάσης ζωής (attitude receptional) με αποτέλεσμα την έκλειψη προκαταλήψεων, η αφομοίωση στον τρόπο συμπεριφοράς (behavior receptional) αποτέλεσμα της οποίας είναι η έκλειψη διακρίσεων και η αστική αφομοίωση (civic), κατά την οποία αναπτύσσεται το αίσθημα του πολίτη και εκλείπουν οι κοινωνικές συγκρούσεις (Gordon, 1964:60-61). Η ενσωμάτωση αποτελεί μόνο μία επιμέρους διαδικασία της διαδικασίας της αφομοίωσης. Η επιτυχής ενσωμάτωση δεν οφείλεται μόνο στην ετοιμότητα του μετανάστη. Σημαντικό ρόλο παίζει και η πολιτική (στάση και έκφραση της πολιτικής) στην κοινωνία υποδοχής η οποία παραμερίζει τις εθνικές διακρίσεις και εγγυάται την ισότητα όλων των πολιτών (Gordon, 1964:252, 265).

Κεντρικές έννοιες στη θεωρία του Gordon είναι η εθνοτική ομάδα, η εθνική ταυτότητα που δεν αφορά μόνο στην εθνική προέλευση αλλά έχει ένα πιο γενικό χαρακτήρα «sense of indissoluble and intimate identity». Στο πλαίσιο των μοντέρνων κοινωνιών η εθνικότητα αποτελεί ένα παραδοσιακό και ξεπερασμένο στοιχείο, με την έννοια ότι τα μέλη των κοινωνιών οφείλουν πλέον να ταυτιστούν με υπερεθνικά στοιχεία ή και με την παγκόσμια κοινωνία (Treibel, 1990:89 έπ.). Ο Gordon όμως καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η εθνικότητα δεν έχει ξεπεραστεί. Σημαντικό αποτέλεσμα της έρευνάς του είναι ότι οι ΗΠΑ αποτελούνται από διάφορες ομάδες, μικρές κοινωνίες που βάση τους έχουν την εθνική ταυτότητα. Όμως οι υποκοουλτούρες που έχουν σχηματισθεί στις ΗΠΑ βρίσκονται μεταξύ της εθνικής κουλτούρας προέλευσης και της κουλτούρας που σχηματίζεται μέσα στην ομάδα, στην κοινωνία υποδοχής. Η εθνική ομάδα είναι το σημείο σύνδεσης με την ιστορική ταυτότητα, ενώ η «ethclass» της συμμετοχικής ταυτότητας (participational identification, Gordon, 1964:29,137,53). Η σταθερότητα στον εθνικό προσανατολισμό εξηγείται με την ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ των ομάδων. Η εθνική ταυτότητα συμβιώνει με την ταξική, ενώ η «ethclass» δημιουργείται από την ένωση ταξικών και εθνοτικών στοιχείων και αποτελεί ένα ταξικό σχήμα στο εσωτερικό της εθνοτικής ομάδας στην κοινωνία υποδοχής. Σύμφωνα με τον Gordon οι άνθρωποι μπορούν να αισθανθούν πραγματικά δεμένοι και άνετα μόνο με ανθρώπους της ίδιας «ethclass».

Ο όρος επιπολιτισμός χρησιμοποιείται για τη διαδικασία προσαρμογής ατόμων ή ομάδων σε μία πολιτισμικά διαφορετική ολότητα (ομάδα). Η διαδικασία της προσαρμογής φαίνεται να είναι ο πρόδρομος της διαδικασίας της “συγχώνευσης” δύο πολιτισμών που επιτυγχάνεται μέσω της ανταλλαγής πολιτισμικών στοιχείων. Η διαδικασία αυτή πραγματοποιείται με την επαφή και επικοινωνία των ατόμων που ανήκουν σε διαφορετικές κοινωνικές ομάδες μεταξύ τους και τη εκμάθηση πολιτισμικών δεξιοτήτων. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι για τους μετανάστες η διαδικασία του επιπολιτισμού αρχίζει αφού έχει επέλθει, μέσω της μετανάστευσης, η κατάρρευση των αυτονόητων καθημερινών συνθηκών και συνθηκών (Schuetz, 1972:596). Κατ’ αυτόν τον τρόπο η εν μέρει απο-κοινωνικοποίηση που λαμβάνει χώρα, είναι και η απαραίτητη προϋπόθεση, για να αρχίσει η νέα διαδικασία του επιπολιτισμού που είναι - εν μέρη - μία διαδικασία επανα-κοινωνικοποίησης (Eisenstadt, 1954, Endruweit, 1975:9) ή μιας «δεύτερης κοινωνικοποίησης» (Treibel, 1990).

Επιπολιτισμός δε σημαίνει ολική αλλαγή του ατόμου. Όπως έχει ήδη τονιστεί και στα προηγούμενα μοντέλα στη διαδικασία του επιπολιτισμού, το άτομο δεν αποδέχεται και δεν υιοθετεί όλα τα χαρακτηριστικά της νέας κουλτούρας, κάτι που θα ήταν δύσκολο ακόμη και στο πλαίσιο της διαδικασίας της αφομοίωσης, αφού κάθε κοινωνία αποτελείται από πολλές ομάδες και υποομάδες με πολλές υποκουλτούρες, γεγονός που οδηγεί τους κοινωνιολόγους συχνά στην ερώτηση που θα πρέπει να ενσωματωθούν οι μετανάστες; Ο Gordon διευκρινίζει ότι στον επιπολιτισμό λαμβάνει χώρα μόνο μία επιμέρους εξομοίωση, δηλαδή μόνο σε ορισμένα μέρη ή τμήματα της κοινωνίας υποδοχής που είναι συνήθως εκείνα τα τμήματα της κοινωνίας με τα οποία ο μετανάστης έχει άμεση επαφή.

2.2 Μοντέλα ένταξης μεταναστών σε ευρωπαϊκό επίπεδο

2.2.1 Μοντέλο Ένταξης Μεταναστών Εργατικού Δυναμικού

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο κοινωνιολόγος Hans Joachim Hoffmann-Nowotny (1973), ως ο πρώτος γερμανόφωνος ερευνητής της μετανάστευσης, στο έργο του «Soziologie des Fremdarbeiterproblems» ανέπτυξε τη «θεωρία δομικών και ανομικών εντάσεων» (Theorie der strukturellen und anomischen Spannungen). Την τοποθετεί στο μακροκοινωνιολογικό επίπεδο, στο πλαίσιο μιας γενικής θεωρίας συστήματος (General System Theory) βάση της οποίας προσπάθησε να αναπτύξει διαφορετικά μοντέλα μετανάστευσης και ένταξης μεταναστών εργατικού δυναμικού.

Στο μοντέλο των δομικών και ανομικών εντάσεων, ο Hoffmann-Nowotny χρησιμοποιεί τους όρους «εξουσία» και «γόητρο» ως κεντρικούς ορισμούς της στρουκτούρας μιας κοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτό ορίζει την άνιση κατανομή της

εξουσίας και του γοήτρου ως δομικές εντάσεις (strukturelle Spannungen) που όταν υπερβαίνουν κάποια όρια εξελίσσονται σε ανομικές εντάσεις (anomische Spannungen). Ως αντίδραση σε αυτές ακολουθεί ανομική συμπεριφορά που στρέφεται σε μια εξισορρόπηση μεταξύ εξουσίας και γοήτρου, χωρίς να έχει όμως αντιμετωπιστεί η πρωτογενής δομική ένταση «das [anomische Verhalten ist] auf einen Ausgleich von Macht und Prestige gerichtet, ohne dass dabei zunaechts die ursprüngliche strukturelle Spannung gelöst wird» (Hoffmann-Nowotny, 1973:11). Η επιθυμητή εξισορρόπηση στο πλαίσιο μιας κοινωνίας μπορεί να επιτευχθεί με την κάλυψη υψηλότερων κοινωνικών θέσεων, δηλαδή μέσω κοινωνικής κινητικότητας.

Ο Hoffmann-Nowotny χρησιμοποιεί το σύστημα αυτό και στις διακρατικές σχέσεις, σημειώνοντας ότι σε περιπτώσεις μη επίτευξης κοινωνικής ανόδου στη χώρα καταγωγής ακολουθεί η μετανάστευση. Για την ενσωμάτωση των μεταναστών στη χώρα υποδοχής για τον Hoffmann-Nowotny σημαντικό ρόλο παίζει η δομή της, ενώ προϋπόθεση για την κάλυψη σημαντικών κοινωνικών θέσεων από τους μετανάστες είναι η ανοιχτή κοινωνία. Σε σχέση με αυτό διαπιστώνει μια διαστρωμάτωση προς τα κάτω της γηγενούς κοινωνίας, δηλαδή μια διεύρυνση της υπάρχουσας κοινωνικής δομής προς τα κάτω με ένα εθνικά ξένο και χωρίς πολιτικά δικαιώματα κοινωνικό στρώμα (Seifert, 1995:54) που δημιουργεί νέες οικονομικές ευκαιρίες για τη χώρα υποδοχής και ευκαιρίες κοινωνικής ανόδου στον αυτόχθονα πληθυσμό. Υπάρχει όμως μεγάλη πιθανότητα οι αλλοδαποί μετανάστες να θεωρηθούν από την πλευρά του γηγενούς πληθυσμού που δε θα ωφεληθεί από τις προσφερόμενες δυνατότητες κοινωνικής ανόδου ως «απειλή» για τη δική τους κοινωνική θέση, το οποίο ο Hoffmann-Nowotny τοποθετεί στην προσωπική σφαίρα και το εξηγεί ως ένα ατομικό ψυχολογικό πρόβλημα (Seifert, 1995:57) χωρίς επιρροή στο σύνολο της κοινωνίας.

Κεντρικές έννοιες στη θεωρία του, η οποία εφαρμόστηκε για την ένταξη μεταναστών εργατικού δυναμικού στην Ελβετία και τη Γερμανία, είναι οι όροι «εξουσία» (Macht) και «γόητρο» (Prestige) (Hoffmann – Nowotny, 1973:34). Για τον Hoffmann-Nowotny, η μετανάστευση είναι ένας μηχανισμός, με τη βοήθεια του οποίου οι κοινωνικές μονάδες αλλάζουν την κοινωνική τους θέση, πραγματοποιώντας μια κάθετη κινητικότητα. Μέσα από τη μετανάστευση όμως πραγματοποιείται και η μεταφορά κοινωνικών εντάσεων από τη χώρα προέλευσης στη χώρα υποδοχής.

Το μοντέλο φάσεων της ενσωμάτωσης του Hoffmann – Nowotny βασίζεται στο μοντέλο της αφομοίωσης του Eisenstadt (1954). Στα τρία επίπεδα της απορρόφησης του Eisenstadt, «επιπολιτισμός», «ένταξη» και «διασπορά» ο Hoffmann – Nowotny αντιπαράθετε τους όρους «αφομοίωση» και «ενσωμάτωση» (Hoffmann – Nowotny, 1973:172) και διακρίνει δύο διαστάσεις, του πολιτισμού (Kultur) και της κοινωνίας, ορίζοντας ως πολιτισμό τη δομή των συμβόλων και ως κοινωνία τη δομή των κοινωνικών θέσεων στην κοινωνική πραγματικότητα. Η αφομοίωση ορίζεται ως συμμετοχή στον πολιτισμό και η ενσωμάτωση ως συμμετοχή στην κοινωνία υποδοχής.

Η διαδικασία της ένταξης μεταναστών ακολουθεί α) μέσα από τη φάση της τοποθέτησης στο χαμηλότερο κοινωνικό στρώμα που αντιστοιχεί στη δομική αφομοίωση, β) της ενσωμάτωσης, με τη διεθνοτική δικτύωση του ατόμου και γ) της προσαρμογής στην κουλτούρα του συστήματος υποδοχής που ορίζεται ως αφομοίωση. Στην τέταρτη και τελευταία φάση ακολουθεί η κοινωνική συμμετοχή, με την απόκτηση κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων, με την οποία επιτυγχάνεται η πλήρης ενσωμάτωση (Nauck, 1988). Η ενσωμάτωση έχει επέλθει, όταν οι μετανάστες συμμετέχουν σε κοινωνικές αξίες (επαγγελματική θέση, επίπεδο μισθού) και σε οργανώσεις της κοινωνίας υποδοχής (συνδικαλιστικές ενώσεις, σύλλογοι) (Hoffmann – Nowotny, 1987:61). Η διαδικασία αυτή προϋποθέτει ότι η κυρίαρχη ομάδα έχει αποδεχθεί τη διαφορετικότητα των μεταναστών, την έχει κατανοήσει και επιθυμεί τη συνεργασία. Το άτομο ή η ομάδα διατηρεί την εθνική του (της) ταυτότητα. Το μέγεθος της ενσωμάτωσης μετρά το βαθμό συμμετοχής στις κοινωνικές αξίες και τους οργανισμούς της κοινωνίας υποδοχής, ενώ το μέγεθος της αφομοίωσης μετρά το βαθμό συμμετοχής σε στοιχεία του πολιτισμού (γλώσσα, αξίες, κανόνες) (Hoffmann-Nowotny, 1987:61). Όσο μεγαλύτερες είναι οι ευκαιρίες που έχει ο μετανάστης να ενσωματωθεί στην κοινωνία υποδοχής τόσο περισσότερο αυξάνει και ο βαθμός της αφομοίωσης. Η ετοιμότητα για αφομοίωση καθώς και η επίτευξη της αφομοίωσης των μεταναστών εξαρτάται από την ετοιμότητα για την ενσωμάτωσή τους από την πλευρά της χώρας υποδοχής. Αυτό σημαίνει ότι η διαδικασία της ενσωμάτωσης προηγείται της αφομοίωσης.

Σημαντικός, και για τις δύο διαδικασίες, είναι ο ρόλος της κοινωνίας υποδοχής και της πολιτικής. Όπως τονίζει ο Hoffmann – Nowotny (1987), η πολιτεία δεν μπορεί να απαιτεί από τους μετανάστες να προσαρμοστούν σε συνήθειες και παραδόσεις της κοινωνίας υποδοχής πριν καθοριστεί το πολιτικό πλαίσιο της ενσωμάτωσης. Εάν οι μετανάστες διατηρούνται στο περιθώριο της κοινωνίας, δεν είναι δυνατόν να αναμένεται από αυτούς ότι θα καταβάλουν ιδιαίτερες προσπάθειες για τη συμμετοχή τους στον πολιτισμό της χώρας υποδοχής. Προβλήματα δημιουργεί και η απαίτηση για αφομοίωση των μεταναστών, αφού αδιευκρίνιστο παραμένει το ερώτημα *που ή σε τι θα έπρεπε να αφομοιωθούν;* Οι απαιτήσεις της κοινωνίας υποδοχής απέναντι στους μετανάστες να αφομοιωθούν στην κυρίαρχη κουλτούρα της μεσαιας τάξης είναι ανεπίτρεπτες, τονίζει ο Hoffmann-Nowotny (1987). Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι και η αυτόχθονη κατώτερη τάξη μόνο, εν μέρει, συμμετέχει στην κουλτούρα της συνολικής κοινωνίας. Οι δε μετανάστες συνήθως έρχονται σε επικοινωνία μέσω της εργασίας τους μόνο με την αυτόχθονη κατώτερη τάξη. Η επιτυχής δε συμμετοχή τους στην οικονομική διαδικασία σημαίνει ότι βρίσκονται σε θέση να χρησιμοποιούν στο χώρο και στο χρόνο απαραίτητες αξίες και κανόνες και να συμπεριφέρονται ανάλογα. Αυτό αποδεικνύει ότι οι μετανάστες έχουν τμηματικά ενσωματωθεί.

Η πίεση που ασκείται στους μετανάστες για αφομοίωση, η καθυστέρηση της οποίας μπορεί να οφείλεται σε δομικά προβλήματα, δημιουργεί σε αυτούς ψυχολογικά προβλήματα. Σύμφωνα με τον Hoffmann-Nowotny, η μεταναστευτική πολιτική που

λαμβάνει υπόψη και την ψυχική υγεία των μεταναστών, χωρίς πιέσεις για αφομοίωση, προωθεί την ενσωμάτωσή τους. Άλλωστε η πρώτη ακολουθεί αυτόματα ως αποτέλεσμα επιτυχούς ενσωμάτωσης, γεγονός που έχει επαληθευτεί σε μια συγκριτική μελέτη για την ενσωμάτωση και την αφομοίωση μεταναστών, των Hoffmann-Nowotny και Hordrich (1982), καθώς μάλιστα ο πρώτος τονίζει “Wo Integration aber nicht erreicht wird, lässt sich Assimilation nicht erzwingen” (Hoffmann-Nowotny, 1987:62). Με άλλα λόγια, η ενσωμάτωση δεν μπορεί να επιτευχθεί με μέσα πίεσης για αφομοίωση, αλλά η προώθηση της ενσωμάτωσης ή μια επιτυχής ενσωμάτωση δημιουργεί τη βάση για την αφομοίωση.

2.2.2 Γενικό Μοντέλο Ένταξης Μεταναστών;

Ο Hartmut Esser στο βασικό του έργο «Aspekte der Wanderungssoziologie» (1980) παρουσιάζει μια ολοκληρωμένη θεωρία για την αφομοίωση και την ενσωμάτωση μεταναστών, εθνικών ομάδων και μειονοτήτων στην οποία προσπαθεί να μεταφέρει τα αγγλο – αμερικάνικα μοντέλα στη γερμανική επιστημονική συζήτηση. Για τον Esser στις διαδικασίες προσαρμογής των μεταναστών, αναφερόμενος επίσης στους μετανάστες εργατικού δυναμικού (Gastarbeiter), σημαντικότερο ρόλο παίζουν οι ομοιότητες, δηλαδή τα κοινά στοιχεία μεταξύ τους, παρά οι διαφορές. Γι' αυτό χρησιμοποιεί τον όρο «κοινωνιολογία της μετανάστευσης» και όχι «έρευνα περί των αλλοδαπών». Στον ίδιο οφείλεται και η χρήση του όρου «αφομοίωση» στην έρευνα για την μετανάστευση και τους μετανάστες στο γερμανόφωνο χώρο.

Στο έργο του ο Esser (1980) προσπαθεί να αναπτύξει μια γενική θεωρία ένταξης και ενσωμάτωσης των μεταναστών στην οποία έχει συμπεριλάβει τις θεωρίες του Eisenstadt και του Gordon. Σύμφωνα με τον ίδιο οι θεωρίες αυτές είναι οι ποιο ανεπτυγμένες και ποιο συστηματικές σε σχέση με το πρόβλημα της ένταξης μεταναστών. Για τον Esser η ενσωμάτωση είναι μία κατάσταση ισορροπίας «ein Zustand des Gleichgewichts». Την ισορροπία αυτή επιτυγχάνει ο μετανάστης μέσω μιας εξομοιωτικής διαδικασίας μάθησης και μάλιστα ως κατάσταση (Zustand) προσανατολισμού σε διάφορα σημεία αναφοράς στην κοινωνία υποδοχής. Η έννοια της ισορροπίας περιλαμβάνει διάφορες διαστάσεις: την προσωπική ισορροπία, την ισορροπημένη δικτύωση ενός ατόμου και την ισορροπία ενός μακροσυστήματος, ως ένα σύστημα με σχετικά λίγες εντάσεις και σε λειτουργικές σχέσεις με τα υποσυστήματά του.

Ως διαστάσεις της ένταξης όπου αποτυπώνονται οι σχέσεις μεταξύ της κοινωνίας υποδοχής και των μεταναστών ο Esser διακρίνει α) τον επιπολιτισμό, ως διαδικασία εξομοίωσης κατά την οποία ο μετανάστης αποκτά πολιτισμικά στοιχεία της κοινωνίας υποδοχής. Σε ατομικό επίπεδο ο μετανάστης συνάπτει διεθνотικές σχέσεις και καταλαμβάνει κοινωνικές θέσεις στην κοινωνία υποδοχής, ενώ σε

μακροκοινωνιολογικό επίπεδο αναμένεται η πολιτισμική εξομοίωση (ομογενοποίηση) του συνόλου, β) την αφομοίωση που ορίζεται ως κατάσταση εξομοίωσης σε ικανότητες αντιμετώπισης της καθημερινότητας, σε προσανατολισμούς και αξίες σε ατομικό επίπεδο του μετανάστη. Στην αφομοίωση ως κατάσταση ο μετανάστης έχει αναλάβει διεθνотικούς ρόλους, έχει καταλάβει κοινωνικές θέσεις και έχει επιτευχθεί η κοινωνική και δομική αφομοίωση. Για να φτάσει όμως σε αυτό το τελικό στάδιο, ο μετανάστης θα διανύσει πρώτα τη γνωστική αφομοίωση και την αφομοίωση ταυτότητας (kognitive und identifikative Assimilation) που είναι οι δύο επιμέρους διαδικασίες της αφομοίωσης. Και γ) την ενσωμάτωση την οποία ορίζει ως την επιτευχθείσα κατάσταση ισορροπίας σε προσωπικό επίπεδο (Esser, 1980:20-25).

Επιπολιτισμός και αφομοίωση αφορούν την εξομοίωση των μεταναστών στην κοινωνία της χώρας υποδοχής. Η διαφορά μεταξύ των δύο έγκειται στο ότι ο επιπολιτισμός είναι μια διαδικασία, ενώ η αφομοίωση το αποτέλεσμα, δηλαδή η επιτευχθείσα κατάσταση. Η αφομοίωση ή η ενσωμάτωση πραγματοποιούνται στο μοντέλο του Esser σε τρία επίπεδα, σε προσωπικό, σχεσιακό και σε συστημικό επίπεδο. Για την ολοκλήρωση της διαδικασίας της ενσωμάτωσης ή αφομοίωσης θα πρέπει να επέλθει ισορροπία ή ομοιομορφία και στα τρία επίπεδα. Η ένταξη είναι το τελευταίο και κύριο “σκαλοπάτι” που επέρχεται μόνο αφού έχει επιτευχθεί η πλήρης ενσωμάτωση και αφομοίωση, ενώ όταν επέρχεται μεν η ενσωμάτωση όχι όμως και η αφομοίωση, έχουμε σχηματισμό πολυπολιτισμικής κοινωνίας (Esser, 2001:32).

Στο «γενικό μοντέλο ένταξης μεταναστών» του Esser η αφομοίωση ως κατάσταση εξομοίωσης, αποτελεί την κεντρική διάσταση της ανάλυσης του (Esser, 1980:209-235). Με βάση τις αφομοιωτικές πράξεις των μεταναστών διακρίνει τέσσερις διαστάσεις της αφομοίωσης, ήτοι τη γνωστική (γλώσσα, αξίες και γνώση των καταστάσεων), την κοινωνική με τη δημιουργία σχέσεων με τυπικές – οργανωμένες και άτυπες ομάδες της κοινωνίας υποδοχής, τη δομική αφομοίωση (εισόδημα, επαγγελματικό γόητρο, βελτίωση της κοινωνικής θέσης, κάθετη κινητικότητα, από – διαχωρισμό (De- Segregation) και την αφομοίωση ως προς την ταυτότητα (identifikative Assimilation) που είναι και το τελικό στάδιο για την ολοκλήρωση της διαδικασίας της αφομοίωσης και την επίτευξη της αφομοίωσης ως κατάσταση. Για τον Esser οι διαστάσεις της αφομοίωσης αλληλεξαρτούνται, η δε έναρξη ενός επιπέδου της αφομοίωσης εξαρτάται από την ολοκλήρωση της προηγούμενης διαδικασίας (Esser, 1980:229). Με άλλα λόγια για να αρχίσει το επόμενο στάδιο, θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί επιτυχώς το προηγούμενο, ενώ για την έναρξη της διαδικασίας της ένταξης απαραίτητη προϋπόθεση είναι η ανάληψη αφομοιωτικών πράξεων που προϋποθέτουν από την πλευρά των μεταναστών χαμηλή αντίσταση.

Όταν υπάρχουν αντιστάσεις στην αφομοίωση από την πλευρά του μετανάστη π.χ. λόγω πιθανής παλιννόστησης ή πρόθεσης προσωρινής παραμονής, ακολουθούνται μόνο οι πλέον απαραίτητες ενταξιακές κινήσεις και μπορεί να επιτευχθεί μόνο μια μερική προσαρμογή (partielle Anpassung). Μερική προσαρμογή υπάρχει, όταν ο

μετανάστης σε κεντρικά σημεία του προσανατολισμού του συνεχίζει να είναι στραμμένος στη χώρα καταγωγής (Esser, 1980:226). Τυπικό παράδειγμα προσανατολισμού προς τη χώρα προέλευσης για τους μετανάστες εργατικού δυναμικού είναι, όταν η οικογένεια του μετανάστη βρίσκεται στην χώρα προέλευσης και μπορεί να ξεπεραστεί με την οικογενειακή συνένωση. Τα εμπόδια για αφομοιωτικές ενέργειες μπορούν να λυθούν μέσω μακροχρόνιας παραμονής του μετανάστη, αρχίζοντας με την υιοθέτηση τρόπων συμπεριφοράς και καταστάσεων που αφορούν το νέο κοινωνικό περιβάλλον. Σε περίπτωση που τα εμπόδια παρά τη μακροχρόνια παραμονή στη χώρα υποδοχής παραμένουν αξεπέραστα, λόγω οικογενειακής σύνδεσης στη χώρα καταγωγής ή πρόθεσης επιστροφής ή επενδύσεων στη χώρα καταγωγής κλπ., τότε παραμένει σταθερή η μερική αφομοίωση και αυξάνονται οι πιθανότητες αποκλίνουσας (ανομικής) συμπεριφοράς (Esser, 1980:226).

Ο Esser επισημαίνει ότι α) η αύξηση ή η μείωση των αφομοιωτικών προθέσεων εξαρτάται από την αποτυχία ενταξιακών προσπαθειών, την περιθωριοποίηση ή την επιτυχία, ενώ η κατηγοριοποίηση είναι εκ των προτέρων αναγνωρίσιμη στο μοντέλο του και η μετάβαση από τη μία μορφή στην άλλη δύναται να εξηγηθεί και β) ότι η επιτυχία των στόχων οδηγεί σε αύξηση της αφομοιωτικής πρόθεσης, η οποία με τη σειρά της μπορεί να οδηγήσει στην επίτευξη βαθύτερης αφομοίωσης ή και σε διεύρυνση της αφομοιωτικής διαδικασίας και σε άλλα κοινωνικά τμήματα και να οδηγήσει έως και την αφομοίωση της ταυτότητας (identifikative Assimilation).

Με την είσοδο του μετανάστη στη χώρα υποδοχής μπορεί να υπάρξουν κάποια εμπόδια, όπως χρονοβόρες διαδικασίες πληροφόρησης, δυσκολία αντιμετώπισης προβλημάτων και απόκτησης αφομοιωτικών τάσεων λειτουργίας που θα πρέπει πρώτα να αντιμετωπισθούν, για να μπορέσει να ακολουθήσει η διαδικασία της αφομοίωσης. Στο μοντέλο του Esser η ολοκλήρωση ενός σταδίου είναι η προϋπόθεση για την έναρξη και επιτυχία του επόμενου σταδίου της αφομοίωσης. Η αφομοίωση ακολουθεί σταδιακά και αναλόγως προς τις ευκαιρίες που συναντά ο μετανάστης. Για όλες τις διαδικασίες της αφομοίωσης προκύπτει ένα στρωματοποιημένο μοντέλο, δηλαδή οι μετανάστες αφομοιώνονται στην αρχή σε επιμέρους τμήματα της κοινωνίας, αρχίζοντας με την αφομοίωση σε τμήματα της κοινωνίας που θεωρούν ως άκρας απαραίτητα για την ικανοποίηση των πρωτογενών αναγκών τους. Στη συνέχεια συμπεριλαμβάνουν και άλλα κοινωνικά μέρη στις αφομοιωτικές τους προσπάθειες. Σε άτομα με περιορισμένες αφομοιωτικές προθέσεις, καθώς και σε αυτά στα οποία τίθενται εμπόδια, η εμβάθυνση των αφομοιωτικών τμημάτων θα είναι μικρή. Οι περιορισμοί που συναντούν οι μετανάστες γίνονται από αυτούς αποδεκτοί, όταν υπάρχει πρόθεση επιστροφής ή εθνοτικός διαχωρισμός (ethnische Segmentation), ενώ σπάνια οδηγούν σε σταθεροποίηση εντάσεων και σε σταθερό αποπροσανατολισμό (Esser, 1980:230).

Σύμφωνα με το μοντέλο του Esser δύο περιπτώσεις μπορούν να προκύψουν. Στη μία περίπτωση, ο αποπροσανατολισμός που ακολουθεί οφείλεται σε αποτυχία εντατικών

αφομοιωτικών προσπαθειών, πιθανώς λόγω υψηλών στόχων που κατά κανόνα οδηγεί σε μείωση των προθέσεων για αφομοίωση, ενώ σε κάποιες ακραίες καταστάσεις μπορεί να οδηγήσει και σε αποκλίνουσες αντιδράσεις με επίκεντρο το εθνικό συναίσθημα. Στη δεύτερη περίπτωση, ο αποπροσανατολισμός μπορεί να προέλθει από εντάσεις που δημιουργούνται από το χάσμα που υπάρχει μεταξύ των αφομοιωτικών προθέσεων και την ύπαρξη σχέσεων, ταυτοτήτων και κατασταλτικών καταστάσεων για την αφομοίωση (nicht assimilative Bindungen).

Ένας σημαντικός παράγοντας που μπορεί να οδηγήσει σε μείωση των αφομοιωτικών ενεργειών είναι ο παράγοντας απόσταση. Σύμφωνα με τον Esser, όσο μικρότερη είναι η απόσταση μεταξύ της χώρας υποδοχής και της χώρας καταγωγής τόσο μεγαλύτερη μπορεί να είναι η επιρροή του ατόμου σε αφομοιωτικές πράξεις. Έτσι, οι συχνές επισκέψεις και οι επενδύσεις στη χώρα προέλευσης μπορεί να οδηγήσουν στη μείωση του βαθμού της προσδοκώμενης αφομοίωσης. Ο Esser σημειώνει ότι η αφομοίωση σε κοινωνικούς τομείς της ζωής για τα οποία ο μετανάστης δεν έχει προσδοκίες ή υπάρχουν εμπόδια, χρειάζεται χρόνο. Μόνο όταν έχει ολοκληρωθεί η αφομοίωση σε βασικούς τομείς της καθημερινότητας, μπορούν να ακολουθήσουν τα επόμενα βήματα. Άτομα, τα οποία στην αρχή της παραμονής τους στη χώρα υποδοχής διατηρούν στενές εθνοτικές σχέσεις, θα παρουσιάσουν καθυστέρηση στην αφομοίωση που δύναται να ξεπεραστεί μόνο με μακροχρόνια παραμονή και μάλιστα υπό την προϋπόθεση ότι δε θα υπάρξουν περισσότερα εμπόδια μέσω αυτο-αποκλεισμού και ολιγαρκείας. Διαφορετικά οδηγούνται σε πολιτισμικό διαχωρισμό. Συγχρόνως δε αυξάνει ο κίνδυνος μη ανάληψης αφομοιωτικών προσπαθειών και ενεργειών. Ο κίνδυνος μπορεί να είναι ιδιαίτερα μεγάλος στους νεοεισερχόμενους (άτομα και ομάδες). Η χαμηλή κοινωνική θέση και η εθνοτική απομόνωση ή διαχωρισμός (Segregation) στο πλαίσιο της παρουνίας δημιουργεί στους (νέους) μετανάστες ένα αυτοσυντηρούμενο, ανεξάρτητα χρόνου σύστημα, αποξενωμένο από την κυρίαρχη κουλτούρα και την κοινωνία υποδοχής. Σε αντίθεση με την πρώτη, η δεύτερη γενεά έχει συγκριτικά αφομοιωτικά πλεονεκτήματα όπως είναι η έλλειψη ανταγωνιστικών καταστάσεων, γιατί έχει ολοκληρωθεί η οικογενειακή συνένωση, και η ενιαία κοινωνικοποίηση που έχει ολοκληρωθεί στη χώρα υποδοχής δίνουν τη δυνατότητα για μια χωρίς τριβές και με λιγότερο κόπο αφομοίωση. Αντίθετα όταν υπάρχουν σε περιορισμένες ευκαιρίες για την εθνοτική ομάδα θα πρέπει να αναμένονται αποκλίνουσες αντιδράσεις (Esser, 1980:231).

2.3 Διαχωρισμός ως μηχανισμός κοινωνικής ενσωμάτωσης;

Η ενσωμάτωση των μεταναστών, όπως έχει τονιστεί στα διάφορα μοντέλα, έχει διάφορες διαστάσεις: την οικονομική, την πολιτική, την πολιτισμική και την κοινωνική διάσταση. Οι διαδικασίες λαμβάνουν μέρος σε διάφορους χώρους όπως στο χώρο της απασχόλησης, στον ελεύθερο χρόνο, στο σχολείο, στην πολιτική αρένα κλπ. Οι χώροι αυτοί έχουν σημαντική επιρροή στο αποτέλεσμα της ενσωμάτωσης δηλαδή στην αποτυχία ή την επιτυχία ενσωμάτωσης. Τα μοντέλα της ενσωμάτωσης και της αφομοίωσης διακρίνουν διάφορες φάσεις (στάδια), τα οποία διανύει ο μετανάστης με την εγκατάστασή του στη χώρα υποδοχής που αποτελούν συνήθως ενδιάμεσες εναλλακτικές καταστάσεις προσανατολισμού στη νέα κοινωνία, έως ότου αποκομίσει τα απαραίτητα εφόδια για την πλήρη ενσωμάτωσή του ή αφομοίωση στην κοινωνία υποδοχής. Για την περιγραφή των ενδιάμεσων καταστάσεων οι επιστήμονες χρησιμοποιούν τους όρους «υποκοιλούρα», «εθνοτικός διαχωρισμός», «Γκέτο», «εθνοτική παρκοκία» ή «εθνοτική κοινότητα», «ενδιάμεσοι κόσμοι», «παράλληλοι κόσμοι», «εσωτερική ενσωμάτωση» ή «απομόνωση».

Με την απαρχή της έρευνας για τη μετανάστευση (Park και Burgess), παρατηρήθηκε ότι οι διάφορες μεταναστευτικές εθνοτικές ομάδες δεν κατανέμονται ομοιόμορφα στην πόλη αλλά συγκεντρώνονται αριθμητικά σε συγκεκριμένες περιοχές με αποτέλεσμα τον χωρικό διαχωρισμό και τη δημιουργία Γκέτο (The Jewish Ghetto, Little Italy, German Town, The Gold Coast και τα Slums) (Haeussermann/Siebel, 2001). Το Σικάγο αναφέρεται συχνά ως αντιπροσωπευτικό παράδειγμα της μετανάστευσης στις ΗΠΑ και περιγράφεται ως ένα «μωσαϊκό διαφόρων χωριών» όπου οι διάφοροι μεταναστευτικοί πληθυσμοί βρήκαν το χώρο τους.

Με βάση τις παρατηρήσεις τους στην πόλη του Σικάγου, οι Park και Burgess ανέπτυξαν το μοντέλο της αφομοίωσης στο οποίο ο εθνοτικός διαχωρισμός συναντάται ως μία ενδιάμεση μορφή που μπορεί να ξεπεραστεί σε ατομικό επίπεδο (μεσοπρόθεσμα) ή και σε ομαδικό επίπεδο (μακροπρόθεσμα). Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, ως εθνοτικός διαχωρισμός νοείται η συγκέντρωση μεγάλου αριθμού μεταναστών ίδιας προελεύσεως και καταγωγής σε ένα συγκεκριμένο τμήμα της πόλης, συνήθως στο κέντρο («natural areas») και αφορά κυρίως στους νεοεισερχόμενους μετανάστες που βρίσκουν εκεί γνώριμους τρόπους συμπεριφοράς και βοήθεια για την ένταξή τους στην κοινωνία υποδοχής,¹⁴ ενώ η δεύτερη και τρίτη γενεά με την επίτευξη μιας κοινωνικο-οικονομικής ανόδου διασκορπίζεται σε καλύτερα προάστια με αποτέλεσμα την ανάμιξη των πολιτισμών ή και την αφομοίωση στον πολιτισμό της χώρας υποδοχής. Μέσω των γενεών, το «εθνοτικό μωσαϊκό» των πολιτισμών εξελίσσεται σε «χωνευτήριο» (melting pot) και από την ενταξιακή διάσταση της απομόνωσης και του διαχωρισμού επέρχεται η ενταξιακή διάσταση της αφομοίωσης. Έτσι, η ενσωμάτωση στο μοντέλο του Σικάγου αρχίζει με διαδικασίες διαχωρισμού και ολοκληρώνεται με

¹⁴ Haeussermann και Siebel (2001:12) αναφέρονται σε «ενσωμάτωση μέσα από την απομόνωση» και παρομοιάζουν τις πόλεις με «εθνοτικό μωσαϊκό».

διαδικασίες «από-διαχωρισμού» (desegregation), ως αποτέλεσμα ατομικής κοινωνικής κινητικότητας, θέση που αμφισβητείται, σύμφωνα με αποτελέσματα ερευνών στις ΗΠΑ (Han, 2000:224).

Με τη διαπίστωση της συνεχιζόμενης ύπαρξης του χωρικού διαχωρισμού στις ΗΠΑ, οι επιστήμονες εστιάζονται πλέον στις αιτίες της δημιουργίας των Ghettos και περισσότερο στη μη επίτευξη του απο-διαχωρισμού ή της απο-γκετοποίησης και συγκεκριμένα στις αιτίες που οδηγούν στη μη επιτυχημένη χωρική διασπορά των μελών εθνοτικών κοινοτήτων παρά την επιτυχημένη κοινωνική άνοδο. Το ερώτημα που τίθενται λοιπόν είναι εάν και σε πιο βαθμό υπαίτιος της δημιουργίας των Γκέττος είναι η οικονομική αναδιάρθρωση στις ΗΠΑ (Wilson, 1987) ή οι κοινωνικές διακρίσεις και ο ρατσισμός (Massey, 1993β). Ο Wilson (1987) στηριζόμενος στο μοντέλο του «πολιτισμού της φτώχειας» (culture of poverty) που ανέπτυξε ο Oscar Lewis (1969), σύμφωνα με το οποίο το περιβάλλον του γκέτου περιορίζει τις δυνατότητες μόρφωσης και κοινωνικοποίησης των παιδιών και οδηγεί στη δημιουργία μιας «κατώτερης αστικής τάξης», υποστηρίζει ότι υπαίτιος της κοινωνικής πτώσης στις ΗΠΑ είναι η κακή διασύνδεση μεταξύ ζήτησης και προσφοράς εργασίας ως αποτέλεσμα της αναδιάρθρωσης της οικονομίας. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος προτείνει μια ολοκληρωμένη κοινωνική πολιτική και πολιτική της απασχόλησης. Σε αντίθεση οι Massey και Denton (1993) εστιάζουν στο πρόβλημα των κοινωνικών διακρίσεων και προτείνουν μια εντονότερη πολιτική για την καταπολέμηση των διακρίσεων στην αγορά κατοικίας. Για τους Massey και Denton η πλειονότητα των μεταναστών κυρίως λόγω της σχετικά αδύναμης οικονομικής τους κατάστασης είναι έντονα εκτεθειμένοι στον κοινωνικό μηχανισμό της χωρικής και κοινωνικής επιλεκτικότητας.

Στο μοντέλο του οικειοθελούς διαχωρισμού (Schelling, 1970, 1978), ο χωρικός διαχωρισμός δεν είναι αποτέλεσμα διακρίσεων. Ακολουθεί απρογραμμάτιστα και είναι κυρίως αποτέλεσμα της προτίμησης που δείχνουν οι ίδιοι οι μετανάστες στη γειτνίαση με άτομα της δικής τους εθνικότητας και χώρας καταγωγής. Η δε γενική τάση που παρατηρείται από τους μετανάστες να διατηρήσουν την εθνοτική και πολιτισμική τους ιδιαιτερότητα, μέσα από τη δημιουργία πολιτισμικών και κοινωνικών οργανώσεων, σε τμήματα της πόλης με εθνοτική συγκέντρωση μπορεί να οδηγήσει σε μία εντονότερη μορφή εθνοτικού διαχωρισμού. Σύμφωνα λοιπόν με τον Schelling, οι λόγοι που οδηγούν στη χωρική συγκέντρωση των μεταναστών είναι α) η αλυσιδωτή μετανάστευση, όταν δηλαδή μέλη της οικογένειας, συγγενείς, γνωστοί ή και άτομα από το ίδιο χωριό, περιοχή ή και την ίδια χώρα προέλευσης επιλέγουν να εγκατασταθούν στην ίδια περιοχή, β) η οικονομική ανάπτυξη μιας περιοχής που οδηγεί σε αύξηση της ζήτησης εργατικής δύναμης. Αφού η ζήτηση δεν μπορεί να καλυφθεί από την τοπική αγορά εργασίας, έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση εισόδου αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, η διαμονή του οποίου συχνά συνδέεται με συγκεκριμένη επιχείρηση, τόπο ή περιοχή ή και με εργατικές κατοικίες ειδικά κατασκευασμένες γι' αυτό, όπως στην περίπτωση των Werkswohnungen στη Γερμανία. Αποτέλεσμα όλων

αυτών είναι μια πρώτη, έστω και σε μικρό βαθμό, χωρική συγκέντρωση των μεταναστών που εντείνεται από γ) τις διακρίσεις στην τοπική αγορά κατοικίας.

Έρευνα που έγινε στο Βερολίνο της Γερμανίας (Hoffmeyer – Zlotnik, 1997), έδειξε ότι η μετοίκηση των Τούρκων και η συγκέντρωσή τους στην περιοχή Kreuzberg που άρχισε στη δεκαετία του '70, ως κύριο αίτιο είχε την αλυσιδωτή μετανάστευση. Το γεγονός όμως ότι στην περιοχή αυτή, οι περισσότερες κατοικίες (78%) ήταν παλαιές χωρίς μπάνιο, τουαλέτα και θέρμανση οφειλόταν στις διακρίσεις στην αγορά κατοικίας και όχι οπωσδήποτε στη χαμηλή οικονομική δυνατότητα των Τούρκων για καλύτερη κατοικία. Δεδομένης της κατάστασης στην οποία βρίσκονταν οι κατοικίες αυτές και σε συνδυασμό με την αβέβαιη χρονική διάρκεια εγκατάστασης των ενοίκων, επειδή ο ιδιοκτήτης μπορούσε να τους απομακρύνει οποιαδήποτε στιγμή αποφάσιζε το κράτος την έναρξη των διαδικασιών αναπαλαίωσης και εκσυγχρονισμού των κτιρίων, τα ενοίκια ήταν πολύ υψηλά.

Μια πιο καθαρή εικόνα για τις διακρίσεις στην αγορά κατοικίας λόγω εθνικής προέλευσης στη δεκαετία του '80, έδιναν οι αγγελίες ενοικίασης κατοικιών όπου ενοικιαστές απέκλειαν από την αρχή ενοίκους άλλης υπηκοότητας. Εκφράσεις σε αγγελίες κατοικιών όπως «μόνο Γερμανού» ή «όχι αλλοδαπού» ή «μόνο σε ζευγάρια Γερμανών» ήταν μια κανονικότητα.

Με βάση τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι στην περίπτωση των διακρίσεων στην αγορά κατοικίας ακολουθεί μάλλον εξαναγκαστικός εθνοτικός διαχωρισμός που οφείλεται σε φυλετικές διακρίσεις και την ξενοφοβία. Για τους Haeussermann και Siebel (2001:71), η χωρική συγκέντρωση στη Γερμανία είναι αποτέλεσμα κοινωνικής ανισότητας και εθνο-πολιτισμικής διαφοράς και ως εκ τούτου ένα πρόβλημα δικαιοσύνης και κοινωνικής ενσωμάτωσης.

Στην Ευρώπη η ολοκλήρωση της οικογενειακής συνένωσης στα τέλη της δεκαετίας του '70 οδήγησε στη δημιουργία εθνοτικών παρκοιών ή κοινοτήτων, οι οποίες όμως εν μέρει μόνο μπορούν να συγκριθούν με την βορειο-αμερικάνικη μορφή. Η επιστημονική συζήτηση και έρευνα στην Ευρώπη για τον χωρικό διαχωρισμό ή εθνοτική συγκέντρωση που άρχισε στη δεκαετία του '80, εστιάστηκε στο σχηματισμό της εθνοτικής παρκοίας ή κοινότητας (ethnische Kolonie, ethnische Community, Binnenintegration) (Elwert, 1982, Esser 1986, Fijalkowski, 1984). Λόγω της προσπάθειας μεταφοράς και επαλήθευσης των βορειο-αμερικάνικων μοντέλων στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα αρκετές φορές ο σχηματισμός εθνοτικής παρκοίας συσχετίστηκε με τη αμερικάνικη σημασία του όρου "Ghetto" και χρησιμοποιήθηκε ο όρος «γκετοποίηση»¹⁵ που όμως τόσο εμπειρικά όσο και στατιστικά δε φαίνεται να τεκμηριώνεται στην Ευρώπη.

¹⁵ Ο Fijalkowski, (1984:10) θεωρεί ότι ο όρος "Community Formation" που χρησιμοποιείται από πολλούς ερευνητές είναι απλώς μια πιο φιλική έκφραση του όρου «γκετοποίηση».

Στις θεωρητικές επιστημονικές προσεγγίσεις που αναπτύχθηκαν για την εξήγηση του φαινομένου του σχηματισμού και της ανάπτυξης των εθνοτικών παροικιών ή κοινοτήτων στην Ευρώπη επικράτησαν δύο τάσεις, στο επίκεντρο των οποίων βρίσκονται οι σχέσεις μεταξύ των μελών των εθνοτικών κοινοτήτων, χωρίς να είναι απαραίτητη η ύπαρξη χωρικής εθνοτικής συγκέντρωσης. Η μία θεωρεί ότι η εθνοτική παροικία λειτουργεί ενσωματικά, αφού μια πιο στενή εθνοτική σχέση στο πλαίσιο της παροικίας οδηγεί στην ενσωμάτωση στο σύνολο της κοινωνίας (Elwert, 1982). Η δεύτερη υποστηρίζει ότι η ύπαρξη εθνοτικής παροικίας λειτουργεί διαχωριστικά και γι' αυτό εμποδίζει την ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής (Esser, 1986). Και οι δύο θεωρητικές προσεγγίσεις έχουν ως στόχο την εξήγηση των επιπτώσεων του σχηματισμού εθνοτικών παροικιών.

Στο μοντέλο της εσωτερικής ενσωμάτωσης (Binnenintegration)¹⁶ που ανέπτυξε ο Georg Elwert (1982), τα παλαιότερα μέλη της εθνοτικής ομάδας στην οποία ανήκει ο νεοεισερχόμενος μετανάστης προσφέρουν εμπιστοσύνη, αλληλεγγύη και βοήθεια. Η στενή σύνδεση με την εθνοτική ομάδα ή και τις εθνοτικές οργανώσεις προωθεί την ενσωμάτωση στο γενικό κοινωνικό σύστημα της χώρας υποδοχής. Μέλη και εθνοτικές οργανώσεις προωθούν την πολιτισμική ταυτότητα, δίνουν αυτοπεποίθηση στο μετανάστη, μεταφέρουν γνώσεις για το χειρισμό της καθημερινότητας στο νέο περιβάλλον και δημιουργούν κανάλια επικοινωνίας για την έκφραση των ενδιαφερόντων της εθνοτικής ομάδας. Υπό την προϋπόθεση ότι ο διαχωρισμός από το κοινωνικό σύστημα της κοινωνίας υποδοχής δεν είναι ολοκληρωτικός και ότι και από τις δύο πλευρές υπάρχει ετοιμότητα και προθυμία για διεθνοτικές σχέσεις, ο Elwert θεωρεί ότι η εντονότερη ενσωμάτωση του μετανάστη στην εθνοτική κοινότητα που σχηματίζεται στο πλαίσιο της κοινωνίας υποδοχής, δηλαδή η εσωτερική ενσωμάτωση, είναι ένας θετικός παράγοντας που βοηθά και προωθεί την ενσωμάτωση στην κοινωνία υποδοχής (Elwert, 1982:718).

Για τον Esser (1986), ο σχηματισμός της εθνοτικής παροικίας είναι μια σταδιακή διαδικασία που έχει ως στόχο την αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργούνται από τη μετανάστευση στην κοινωνία υποδοχής, για την αντιμετώπιση των οποίων ο μετανάστης δεν έχει άλλη εναλλακτική ή η εναλλακτική που του προσφέρεται είναι συνδεδεμένη με μεγάλο επενδυτικό κόστος. Ο ίδιος θεωρεί ότι ο σχηματισμός της εθνοτικής παροικίας μπορεί να έχει επιπτώσεις στο πολιτισμικό επίπεδο (γλώσσα, σχέσεις και πολιτισμικός προσανατολισμός), στην προσωπική ενσωμάτωση (ψυχική ισορροπία και ταυτότητα) καθώς και στην αξιολόγηση των

¹⁶ „Mit Binnenintegration nun meine ich den Zustand, in dem für das Glied einer durch emische (...) (kulturimmanente) Grenzen definierter Subkultur der Zugang zu einem Teil der gesellschaftlichen Güter einschließlich solcher Gebrauchswerte wie Vertrauen, Solidarität, Hilfe usw. über soziale Beziehungen zu anderen Gliedern dieser Subkultur vermittelt ist. Ich hebe hervor, dass die Subkultur innerhalb deren produktive soziale Beziehungen im weitesten Sinne entstehen, durch emische Grenzen definiert sein muss. Ich nehme damit den Ethnizitätsbegriff des Sozialanthropologen Frederik Bart auf, der „self-ascription and ascription by others“ zum „critical feature of ethnic groups“ (1969, S. 14) erhebt“ (Elwert, 1982: 719).

δυνατοτήτων για την ένταξη και ως επακόλουθο και στη δομική ένταξη στο πλαίσιο της κοινωνίας υποδοχής.

Ο Esser (1986) τονίζει ότι η εθνοτική παροικία δεν είναι απαραίτητο να ταυτίζεται με γεωγραφικό, τοπικό ή χωρικό διαχωρισμό, όπως συμβαίνει στη περίπτωση του Γκέτου όπου συμπίπτουν γεωγραφικός, κοινωνικός και πολιτισμικός διαχωρισμός. Για την ολοκλήρωση όμως του σχηματισμού της παροικίας δέχεται την άποψη του Breton (1965), ο οποίος θεωρεί απαραίτητη την «οργανωτική ολοκλήρωση». Ο Esser υποστηρίζει ότι με την ολοκλήρωση της εθνοτικής παροικίας οι πολιτισμικές διαφορές γίνονται πιο αισθητές και εντονότερες προς τα έξω και έτσι μπορούν εύκολα να οδηγήσουν σε δημιουργία στερεοτύπων και στο στιγματισμό των εθνοτικών ομάδων (Esser, 1986:112). Σε περίπτωση μάλιστα που ο σχηματισμός της εθνοτικής παροικίας συμπίπτει με χωρικό διαχωρισμό σε περιοχές όπου συγκεντρώνονται τα κατώτερα κοινωνικά στρώματα του γηγενούς πληθυσμού μπορεί να οδηγήσει σε συγκρούσεις, αφού η εγκατάσταση των μεταναστών εκεί θα εκληφθεί ως απειλή, με αποτέλεσμα τα μέλη της εθνοτικής παροικίας να αναπτύξουν στενότερους δεσμούς. Η δημιουργία στερεοτύπων και ο στιγματισμός μπορεί να λειτουργήσουν ως εμπόδιο στην ατομική κινητικότητα και ως εκ τούτου και στην ενσωμάτωση του ατόμου στην κοινωνία υποδοχής (Esser, 1986:108-109).

Οι αρνητικές επιδράσεις στην ατομική ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής είναι μεγαλύτερες, όταν η εθνοτική παροικία συνδέεται με χωρικό διαχωρισμό. Ο Esser υποστηρίζει ότι η ύπαρξη εθνοτικών σχολείων μειώνουν τις ατομικές δυνατότητες και τις ευκαιρίες για την ένταξη στην αγορά εργασίας της κοινωνίας υποδοχής καθώς επίσης και τις ευκαιρίες ανάπτυξης δι-εθνοτικών σχέσεων. Αποτέλεσμα των παραπάνω είναι τότε η δημιουργία ενός εθνοτικά ομοιογενούς κοινωνικού περιβάλλοντος. Η κατάσταση αυτή χαρακτηρίζεται από τον Willey (1970) ως «παγίδα κινητικότητας» (ethnic mobility trap).

Σύμφωνα με το μοντέλο του Willey, ο μετανάστης εγκλωβίζεται στα όρια της εθνοτικής παροικίας και ακολουθεί μια επαγγελματική καριέρα, στο πλαίσιο της οποίας αναπτύσσεται και σταθεροποιείται η εθνοτική στρωματοποίηση. Η δημιουργία εθνοτικών ελίτ και ομάδων πίεσης οδηγεί στη σταθεροποίηση και την ανάπτυξη της εθνοτικής παροικίας και αυξάνει την αντίσταση σε αφομοιωτικές πράξεις. Ο Esser επηρεασμένος από το μοντέλο του Willey στο μοντέλο του για τον εθνοτικό διαχωρισμό (Esser, 1985) τονίζει ότι ο διαχωρισμός οφείλεται στην απόφαση των μεταναστών που είναι επηρεασμένη από τη νέα κατάσταση στην οποία βρέθηκαν στη χώρα υποδοχής στο πλαίσιο της εθνοτικής παροικίας. Η «παγίδα κινητικότητας» στο πλαίσιο αυτό είναι η ανάπτυξη της εθνοτικής οικονομίας που τους προσέφερε δυνατότητες απασχόλησης χωρίς μεγάλο επενδυτικό κόστος (εκμάθηση γλώσσας, επένδυση χρόνου και προσπάθειών).

Για τον Esser, κύρια επίπτωση της μετανάστευσης είναι ο εθνοτικός διαχωρισμός με τη μορφή εθνοτικής, γλωσσικής, πολιτισμικής ή και θρησκευτικής επιλεκτικότητας των κοινωνικών σχέσεων (Esser, 1985:435). Ιδιαίτερη έμφαση δίνει στην περίπτωση κατά την οποία η επιλεκτικότητα αυτή συμπίπτει συστηματικά με την κάθετη κοινωνική ανισότητα που ορίζει ως «εθνοτική στρωματοποίηση» (Esser, 1985:435,1988:240). Κύριος παράγοντας στο μοντέλο της εθνοτικής στρωματοποίησης είναι η σχετικά χαμηλή θέση εξουσίας του μετανάστη, ενώ τονίζει ότι η θεωρία του ισχύει για μεταναστεύσεις που χαρακτηρίζονται από μια αρχικά κατώτερη ταξική τοποθέτηση και σε μεγάλο βαθμό χωρίς αντίσταση στην αποδοχή μειονεκτικών κατανομητικών κανονισμών (benachteiligenden Verteilungsregeln) που οδηγούν στη δημιουργία ενός κατώτερου κοινωνικού στρώματος (Esser, 1980:25).

Τη θέση αυτή εισήγαγε ο Hoffmann – Nowotny (1973), ο οποίος αναφέρεται συχνά στην εισαγωγή και ένταξη των μεταναστών στα χαμηλότερα εκπαιδευτικά και μισθολογικά στρώματα. Με τη μετακίνηση του γηγενούς πληθυσμού προς τις ανώτερες κοινωνικές θέσεις, οι νέες κατώτερες κοινωνικές θέσεις που δημιουργούνται, καταλαμβάνονται από μετανάστες (Hoffmann – Nowotny, 1973: 23-52, Treibel, 1990: 123-131). Μοναδική δυνατότητα να αποφύγει ο μετανάστης τον εθνοτικό διαχωρισμό μέσω εθνοτικής στρωματοποίησης είναι για τον Esser (1985: 445) η «δομική αφομοίωση».

Στις κοινωνικές επιστήμες το «εθνοτικό στρώμα», ως κοινωνική διαφοροποίηση στο πλαίσιο της μετανάστευσης, συνδέεται αυτόματα με την τοποθέτηση των μεταναστών στην κατώτερη κοινωνική σκάλα, κάτω από το εγγενή πληθυσμό. Παρομοίως τοποθετείται και ο Heckmann (1992), ο οποίος χαρακτηρίζει το σχηματισμό ενός κοινωνικού στρώματος που δεν υπήρχε προηγουμένως στην κοινωνική δομή της χώρας υποδοχής, ως «μη προνομιούχο στρώμα στο πλαίσιο της εργατικής τάξης με χαρακτηριστικά πρώιμης προλεταριακής κατάστασης» (Heckmann, 1992: 92).

Για τον Esser, η εθνοτική στρωματοποίηση συνδέεται με το φαινόμενο του χωρικού, τοπικού διαχωρισμού, ο οποίος χαρακτηρίζεται παράλληλα από κοινωνική αποστασιοποίηση και έτσι ορίζεται ως «διαδικασία σχηματισμού και οριστικοποίησης εθνοτικών διαφοροποιήσεων» (Esser, 1980:134). Με αυτή την έννοια, ο χωρικός διαχωρισμός εθνοτικών μειονοτήτων αποτελεί ένα σημαντικό μηχανισμό για τη στήριξη και εντατικοποίηση εθνοτικών κατηγοριοποιήσεων και διακρίσεων (Esser, 1980:149). Ως λύση προτείνεται η δομική αφομοίωση κατά την οποία λαμβάνει χώρα εκτός άλλων και ο απο-διαχωρισμός, συχνά δε παράλληλα με τη δομική αφομοίωση, δηλαδή με την ένταξη στο κοινωνικό σύστημα (Statussystem) της κοινωνίας υποδοχής (Esser, 1980:165), χωρίς όμως να είναι απαραίτητο οι δύο διαδικασίες να συμπέσουν. Με άλλα λόγια είναι δυνατό να επέλθει η δομική αφομοίωση χωρίς παράλληλα να ολοκληρωθεί ο χωρικός απο-διαχωρισμός (Esser, 1980:167).

Το μοντέλο της «εσωτερικής ενσωμάτωσης» του Elwert (1982), καθώς και το μοντέλο του σχηματισμού εθνοτικής παροικίας ή κοινότητας του Esser (1986) μπορούν να θεωρηθούν ως πρόδρομοι της θεωρίας του πολυπολιτισμού. Για τον Elwert (1982:718), η ενσωμάτωση των μεταναστών σε δικές τους κοινωνικές μορφές σχέσεων είναι – υπό προϋποθέσεις – ένας θετικός παράγοντας για την ενσωμάτωση στην κοινωνία υποδοχής. Ο μετανάστης έχει τη δυνατότητα να σταθεροποιήσει την αυτοπεποίθησή του στο πλαίσιο της εθνοτικής κοινότητας και να μπορέσει έτσι να έρθει σε διάδραση με την κοινωνία υποδοχής. Την ύπαρξη «παράλληλης εθνοποίησης με αυξημένη διαπερατότητα εθνοτικών ορίων» ονομάζει ο Faist (1996:70) «εθνοτικό παράδοξο» (ethnisches Paradox). Η σταθεροποίηση εθνοτικών κοινωνικών οργανώσεων, η τάση για εθνοποίηση και η εντονότερη διαπερατότητα των εθνοτικών οριοθετήσεων αλληλεξαρτούνται (Faist, 1996:73).

Και άλλοι κοινωνιολόγοι τοποθετούνται θετικά απέναντι στις εθνοτικές παροικίες τις οποίες χαρακτηρίζουν «ενδιάμεσους σταθμούς» και τονίζουν τη θετική συμβολή τους στην ενσωμάτωση των μεταναστών. Οι Hauessermann και Siebel (2001) θεωρούν ότι οι χωρικά διαχωρισμένες εθνοτικές παροικίες λειτουργούν ως «γέφυρα», ως «ενδιάμεσο μέρος» ή ακόμη και ως «ανασταλτήρες» που με την πάροδο του χρόνου εξελίσσονται μέσω των σχέσεων που αναπτύσσουν τα μέλη της κοινότητας με τα άλλα κοινωνικά περιβάλλοντα (milieus), με αποτέλεσμα τη δημιουργία νέων πολιτισμών. Οι παροικίες συνεχίζουν να υπάρχουν αφού αναζωογονούνται μέσω της συνεχούς ροής νέων μεταναστών και συνεχίζουν το ρόλο τους ως «ενδιάμεσες γέφυρες» της πατρίδας στην ξενιτιά. Οι Hauessermann και Siebel (2001) καταλήγουν στο συμπέρασμα, ότι ο (χωρικός) διαχωρισμός αποτελεί λειτουργική προϋπόθεση επιτυχούς ενσωμάτωσης μεταναστών, ενώ ο Habermas (1993) τονίζει τη σημασία της εθνοτικής κοινότητας στη σταθεροποίηση της ταυτότητας του ατόμου. “Die Identität des Einzelnen ist mit kollektiven Identitäten verwoben und kann nur in einem kulturellen Netzwerk stabilisiert werden“ (Habermas, 1993:172).

Παράλληλα με την κοινωνική και πολιτισμική λειτουργία που επιτελεί η εθνοτική παροικία μπορεί να αναλάβει και σημαντική οικονομική λειτουργία για τους μετανάστες. Έτσι, στο πλαίσιο της εθνοτικής κοινότητας και της διαδικασίας της ολοκλήρωσής της μπορεί να αναπτυχθεί η «εθνοτική οικονομία» (ethnisches Gewerbe) που μπορεί στην αρχή να απευθύνεται κυρίως - αλλά όχι μόνο - στα μέλη της κοινότητας, προσφέροντάς τους σημεία επικοινωνίας και δυνατότητες απασχόλησης. Συγχρόνως δε μέσω της εγγύτητας των μελών αυξάνει το αίσθημα ασφάλειας. Με τη σταθεροποίηση της εθνοτικής οικονομίας και την εξάπλωσή της και σε άλλους οικονομικούς τομείς διαπερνώνται τα εθνοτικά όρια και σε πολλά σημαντικά σημεία στρέφεται προς την κοινωνία υποδοχής. Συνεργασίες, θέσεις απασχόλησης αλλά και τα ίδια τα προϊόντα απευθύνονται πλέον εντονότερα σε μέλη της κοινωνίας υποδοχής. Έρευνες για τη δημιουργία και την ανάπτυξη μιας εθνοτικής οικονομίας έδειξαν ότι η εθνοτική οικονομία συμβάλλει σημαντικά στη βελτίωση της κοινωνικο-οικονομικής κατάστασης και της κοινωνικής θέσης των μικροεπιχειρηματιών και προωθεί τη δι-

εθνοτική επικοινωνία και την ενσωμάτωση στην κοινωνία υποδοχής (Stavrinouidi, 1990, 1992). Τα αποτελέσματα των δύο ερευνών που έγιναν στο Βερολίνο από το 1989 έως το 1992 και αφορούσαν τη δημιουργία, την ανάπτυξη και τη διεθνή δικτύωση ελληνών μικροεπιχειρηματιών αντικρούουν τη γενικότητα του μοντέλου της «παγίδα κινητικότητας» του Willey (1970) και του εγκλωβισμού στην «εθνοτική στρωματοποίηση» του Esser (1985).

Κεφάλαιο Τρίτο:

ΠΟΛΥΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΕΣ ΚΑΙ ΠΟΛΥΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ

3.1 Οι προβληματισμοί στις σημερινές κοινωνίες

Στα μοντέλα που παρουσιάστηκαν έως τώρα, αναλύονται οι διαδικασίες από τις οποίες διέρχεται ο μετανάστης, κυρίως ατομικά, στη χώρα υποδοχής με στόχο την ενσωμάτωση, αφομοίωση ή την ένταξη. Παράλληλα παρουσιάζονται και αναλύονται τα πιθανά εμπόδια που μπορεί να προκύψουν κατά τη διάρκεια των διαδικασιών, τα οποία ο μετανάστης καλείται να αντιμετωπίσει καθώς και οι αιτίες των προβλημάτων που συναντούνται, ενώ η αντιμετώπιση για την επίλυση των προβλημάτων έρχεται μάλλον έμμεσα. Η πρωτεύουσα προϋπόθεση για την έναρξη των διαδικασιών ένταξης είναι η ύπαρξη ατομικής επιθυμίας και η ανάπτυξη συνεχών πρωτοβουλιών από την πλευρά του μετανάστη για την επίτευξη κάθε διαδικασίας. Οι κοινωνιολόγοι της μετανάστευσης, με μόνη εξαίρεση τους πρώτους, τονίζουν ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία των διαδικασιών είναι η αποδοχή των μεταναστών από την κοινωνία υποδοχής, καθώς και η θετική στάση των κυβερνήσεων και η ανάληψη πρωτοβουλιών για την παροχή ευκαιριών στους μετανάστες και την αντιμετώπιση των φαινομένων που αναπτύσσονται με την συνύπαρξη των διαφόρων εθνοτήτων. Η δημιουργία πολυπολιτισμικών κοινωνιών θεωρείται αποτέλεσμα της μετανάστευσης, στο πλαίσιο των οποίων ο πολυπολιτισμός αποτελεί μια ενδιάμεση κατάσταση που θα ή πρέπει να ξεπεραστεί.

Στις κλασσικές μεταναστευτικές χώρες (ΗΠΑ, Καναδάς, Αυστραλία), αποδείχθηκε ότι το μοντέλο της αφομοίωσης με το πέρασμα των τριών γενεών και της δημιουργίας μιας νέας κουλτούρας (συγχώνευση των πολιτισμών) δεν είχε το αναμενόμενο αποτέλεσμα. Το ίδιο ισχύει και για τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης όπου μεταφέρθηκαν και εφαρμόστηκαν τα μοντέλα με κάποιες παραλλαγές. Όλες οι κοινωνιολογικές έρευνες και μελέτες στην Ευρώπη καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι οι μεταναστευτικές κινήσεις εργατικού δυναμικού και των οικογενειών τους κατέληξαν, με την μακροχρόνια παραμονή τους στις χώρες υποδοχής, στο σχηματισμό εθνοτικών μειονοτήτων, με κοινωνικο-οικονομικές και πολιτισμικές διαφορές. Οι διάφορες πολιτικές – μοντέλα που ακολούθησαν οι χώρες υποδοχής, και κυρίως το μοντέλο της (αναπόφευκτης) αφομοίωσης, φαίνεται να μην επέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Το αντίθετο μάλιστα, η εντατικοποίηση των πολιτισμικών διαφορών και η έντασή τους μέσα από τον αυξανόμενο χωρικό διαχωρισμό οδήγησαν στο σχηματισμό πλουραλιστικών, πολυπολιτισμικών κοινωνιών.

Ως πολυπολιτισμικές χαρακτηρίζονται έτσι οι κοινωνίες στις οποίες ζουν μαζί περισσότερες από μία πολιτισμική ομάδα που χαρακτηρίζεται από την διαφορά ως

προς τη γλώσσα, την εθνική προέλευση, τη θρησκεία, τα ήθη και τα έθιμα. Οι έντονες μεταναστευτικές κινήσεις των τελευταίων δεκαετιών κατέστησαν (σχεδόν) όλες τις ευρωπαϊκές κοινωνίες πολυπολιτισμικές. Έτσι ακόμη και εάν θεωρήσουμε ότι οι πολυπολιτισμικές κοινωνίες αποτελούν μία ενδιάμεση, προσωρινή, φάση των διαδικασιών της ενσωμάτωσης ή αφομοίωσης, η ύπαρξή τους είναι σήμερα μια πραγματικότητα και ένα φαινόμενο που πρέπει να αντιμετωπισθεί. Με βάση λοιπόν τη διάρκεια (μακροχρόνια ή μόνιμη εγκατάσταση των μεταναστών) στις χώρες υποδοχής, η συζήτηση για την πολυπολιτισμική κοινωνία αφορά πλέον τον τρόπο συμβίωσης των πληθυσμών, δηλαδή το πώς μπορεί και οφείλει να σχηματισθεί η συμβίωση του αυτόχθονου πληθυσμού με τις ομάδες των μεταναστών και ποιος θα πρέπει να είναι ο ρόλος των δομικών διαστάσεων (οικονομία, δικαιο, πολιτική), των θεσμών και του πολιτισμού της χώρας υποδοχής (Schulte, 1990:1).

Η επιστημονική συζήτηση για τον πολυπολιτισμό αναπτύχθηκε στις παραδοσιακά μεταναστευτικές χώρες (ΗΠΑ, Καναδάς, Αυστραλία), οι οποίες από την ίδρυσή τους ήταν *ex definitione* πολυπολιτισμικές και στις οποίες τα αποτελέσματα της εγκατάστασης διαφορετικών μεταναστευτικών ομάδων, παρά τις όποιες πολιτικές που εφαρμόστηκαν, ή ίσως ακριβώς γι' αυτό, ήταν περισσότερο εμφανή. Στην προσπάθεια ανεύρεσης βιώσιμων απαντήσεων για τη συμβίωση αυτόχθονου και μεταναστευτικού πληθυσμού αναπτύχθηκαν διάφορα πολυπολιτισμικά μοντέλα. Οι απόψεις ή μοντέλα μιας πολυπολιτισμικής κοινωνίας θα πρέπει να κατανοηθούν ως μια προσπάθεια απάντησης στην ερώτηση, *πώς οφείλει να σχηματισθεί η συμβίωση μεταξύ αυτόχθονου πληθυσμού και μεταναστευτικών μειονοτήτων χωρίς κοινωνικές διακρίσεις και χωρίς την κοινωνικο-οικονομική ή χωρική απομόνωσή τους, χωρίς αποκλεισμούς;*

Όλο και πιο συχνά επισημαίνεται ότι οι μεταναστευτικές μειονότητες οφείλουν να έχουν αρκετές δυνατότητες να διατηρήσουν τον πολιτισμό τους, τις ταυτότητές τους, τις σχέσεις που έχουν αναπτύξει μεταξύ τους και τις οργανώσεις τους και να τις εξελίσσουν, ενώ ταυτόχρονα ημεδαπός και μεταναστευτικός πληθυσμός καθώς και οι οργανώσεις τους να αναπτύξουν σχέσεις που θα ορίζονται από την αρχή της ισότητας (Schulte, 1990:2). Πρόκειται δηλαδή – σε αντίθεση με τα κλειστά και μονοδιάστατα μοντέλα – για νεωτεριστικά, ανοικτά μοντέλα ενσωμάτωσης με μια πιο ουδέτερη χρησιμοποίηση του όρου «ενσωμάτωση». Εδώ η ενσωμάτωση θεωρείται ως μια σύνθετη και ενεργή διαδικασία διάδρασης η οποία λαμβάνει χώρα σε διάφορες κοινωνικές διαστάσεις και ορίζεται (ή μπορεί να οριστεί) ως την επιτευχθείσα ισότητα σε κοινωνικό, οικονομικό και νομικό επίπεδο. Από τους μετανάστες απαιτείται η εκμάθηση της γλώσσας υποδοχής, η γνώση και η αποδοχή των βασικών αρχών της οργανωτικής δομής της κοινωνίας, δηλαδή η ικανότητα συμπεριφοράς ως πολίτες (Habermas, 1996). Σε σχέση με την πολιτισμική διάσταση, δεν κυριαρχεί η προσαρμογή ή η αφομοίωση σε μια κουλτούρα οδηγό, αλλά η αναγνώριση της διαφορετικότητας. Σε αντίθεση με τις παραδοσιακές θεωρίες της ενσωμάτωσης – αφομοίωσης που έχουν ως σημείο αναφοράς το άτομο, οι νεωτεριστικές θεωρίες της ενσωμάτωσης αναλύουν τη διαδικασία της ενσωμάτωσης ή ένταξης ως μια συλλογική

διαδικασία, εκκινώντας από τη ομάδα, ως συλλογικές μορφές ενώσεων, ενώ λαμβάνουν υπόψη ότι οι συλλογικότητες αυτές δημιουργούνται από τη μετανάστευση και είναι μέρος της μεταναστευτικής διαδικασίας.

Η συνύπαρξη και η συμβίωση των μεταναστών (εθνοτικών ομάδων διαφορετικής προέλευσης) και του πλειοψηφικού πληθυσμού στο πλαίσιο των νεωτεριστικών μοντέλων της ενσωμάτωσης βασίζεται στον εθνοτικό και πολιτισμικό πλουραλισμό που χαρακτηρίζεται γενικώς ως «πολυπολιτισμός». Ο όρος αυτός χρησιμοποιείται πολύ συχνά χωρίς να εξηγηθεί. Η γενίκευση αυτή, όπως τονίζουν οι κοινωνιολόγοι, δημιουργεί σύγχυση, γιατί καλύπτει πολλές και διαφορετικές μορφές του πολιτισμικού πλουραλισμού και κάθε ξεχωριστή μορφή, δημιουργεί τη δική της πρόκληση (Kymlicka, 1995:10, Gutmann, 1997).

3.1.1 Η Γένεση της πολυπολιτισμικότητας

Οι μειονότητες έχουν ενσωματωθεί στις πολιτικές κοινωνίες (κράτη) με διαφορετικούς τρόπους, μέσω κατακτήσεων, αποικισμών, σχηματισμού εθνικών κρατών και συνομοσπονδιών έως και μέσω της εθελουσίας μετανάστευσης ατόμων και των οικογενειών τους (Kymlicka, 1995:10, Ουόλζερ, 1998). Αυτές οι διαφορετικές μορφές της ενσωμάτωσης έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία πολυπολιτισμικών κοινωνιών και επιδρούν με διαφορετικό τρόπο στη φύση των μειονοτικών ομάδων και στη μορφή της σχέσης που επιθυμούν ή αποκτούν με την ευρύτερη κοινωνία. Στη δημόσια συζήτηση για τον πολυπολιτισμό υπάρχουν διάφορα ρεύματα. Οι αντίθετοι του πολυπολιτισμού υποστηρίζουν ότι οδηγεί τις μειονότητες στη δημιουργία γκέτου και εμποδίζει την ενσωμάτωσή τους στην ευρύτερη κοινωνία. Οι υπερασπιστές του απαντούν ότι η ανησυχία για ενσωμάτωση είναι αντανάκλαση του πολιτισμικού ιμπεριαλισμού. Και στις δύο πλευρές παρατηρείται μια γενικοποίηση των ομάδων στις οποίες αναφέρονται, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των μειονοτικών ομάδων.

Με αφορμή την τάση γενίκευσης των μειονοτικών ομάδων (εθνοτικών, εθνικών, θρησκευτικών και πολιτισμικών) που παρατηρείται, ο Kymlicka (1995, 1998) ξεχωρίζει τις εθνικές μειονότητες (national minorities) ως την πολιτισμική διαφορά που δημιουργείται από την ενσωμάτωση διαφορετικών αυτόνομων, χωρικά συγκεντρωμένων πολιτισμών στο πλαίσιο του ευρύτερου κράτους. Οι εθνικές μειονότητες συχνά επιθυμούν να παραμείνουν ως ξεχωριστές κοινωνίες και απαιτούν ή αποκτούν διάφορες μορφές αυτονομίας ή αυτοδιοίκησης, για να εξασφαλίσουν την επιβίωσή τους ως ξεχωριστές κοινωνίες. Η δεύτερη περίπτωση πολιτισμικής διαφοράς δημιουργείται από τη μετανάστευση ατόμων και των οικογενειών τους (Kymlicka, 1995, 1998:7). Οι μετανάστες συχνά συνενώνονται σε μορφές χαλαρής συλλογικότητας και δημιουργούν εθνοτικές ομάδες (ethnic groups). Σε αντίθεση με τις

εθνικές μειονότητες, οι εθνοτικές ομάδες μεταναστών επιθυμούν να ενσωματωθούν στην ευρύτερη κοινωνία και να γίνουν αποδεκτοί ως πλήρη μέλη της. Σε περίπτωση δε που απαιτήσουν την αναγνώριση της εθνοτικής τους ταυτότητας, στόχος τους δεν είναι να διαχωριστούν από την ευρύτερη κοινωνία και να αποκτήσουν αυτοδιοίκηση ως ένα ξεχωριστό έθνος στο πλαίσιο της ευρύτερης κοινωνίας (παράλληλα έθνη), όπως συχνά συμβαίνει με τις εθνικές μειονότητες, αλλά μέσω αλλαγών σε θεσμούς και νόμους να καταστήσουν την ευρύτερη κοινωνία πιο διαλεκτική απέναντι στις πολιτισμικές διαφορές. Η ανάγκη των μεταναστών για αναγνώριση της ταυτότητάς τους και των πολιτισμικών ιδιαιτεροτήτων τους καθώς και τα δικαιώματα που απαιτούν, προέρχεται από την επιθυμία τους για πλήρη ενσωμάτωση στην κοινωνία υποδοχής (Kymlicka, 1995:10-11, 176-186).

Έτσι, μια πηγή πολιτισμικής διαφοράς είναι η από κατασκευής συμβίωση πολλών εθνοτήτων - ή τουλάχιστον περισσότερης της μίας - σε ένα κράτος, όπου ως «έθνος» ορίζεται μια ιστορική κοινότητα, λίγο ως πολύ οργανωτικά ολοκληρωμένη, συγκεντρωμένη σε ένα τόπο ή πατρίδα που μοιράζεται μία γλώσσα και έναν κοινό πολιτισμό.¹⁷ Χώρες με αυτού του είδους τη σύσταση ορίζονται ως «πολυεθνικά κράτη», και οι διάφορες ξεχωριστές πολιτισμικές ομάδες που υπάρχουν στο πλαίσιο των πολυεθνικών κρατών αποτελούν «εθνικές μειονότητες» ανεξαρτήτως του τρόπου δημιουργίας τους. Οι περισσότερες δυτικές δημοκρατικές χώρες είναι πολυεθνικές, όπως οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Φιλανδία, η Νέα Ζηλανδία που ενσωμάτωσαν ενδογενείς πληθυσμούς ή σχηματίστηκαν από εθελοντική Ομοσπονδία, όπως το Βέλγιο και η Ελβετία, η οποία επιβιώνει μέσα από ένα δυνατό αίσθημα αφοσίωσης παρά το διαχωρισμό της σε δύο πολιτισμούς και δύο γλώσσες (Kymlicka, 1995:11).

Η μετανάστευση αποτελεί τη δεύτερη πηγή του πολιτισμικού πλουραλισμού. Όταν μία χώρα δέχεται μεγάλο αριθμό μεταναστών και τις οικογένειές τους από άλλες κουλτούρες και τους επιτρέπει να διατηρήσουν κάποια στοιχεία της εθνοτικής τους διαφορετικότητας, δείχνει πολιτισμικό πλουραλισμό, όπως τον συναντάμε στην Αυστραλία, τις ΗΠΑ και τον Καναδά που ανήκουν στα κράτη με την παραδοσιακά μεγαλύτερη μετανάστευση σε όλο τον κόσμο (Kymlicka, 1995:13-14), και χαρακτηρίζονται ως «κοινωνίες μεταναστών» (Ουώλζερ, 1998:82-87). Παρόμοια εξέλιξη παρατηρείται και στην Ευρώπη, όπου κυρίως μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο η Μεγάλη Βρετανία και η Γαλλία δέχονται μετανάστες από τις πρώην αποικίες τους, η Σουηδία πρόσφυγες από όλο τον κόσμο, ενώ η Γερμανία τους «φιλοξενούμενους εργάτες» ως προσωρινούς που με την πάροδο του χρόνου εξελίχθηκαν σε de facto μετανάστες, με αποτέλεσμα οι χώρες αυτές σήμερα - όπως άλλωστε και οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες - να καταδεικνύουν μια αυξανόμενη «πολυεθνότητα» (polyethnicity) που οδήγησε σε μια έντονη συζήτηση σχετικά με τη φύση της υπηκοότητας και τη σχέση της με την εθνικότητα ή ιθαγένεια. Ο Kymlicka τονίζει ότι ένα κράτος μπορεί να είναι παράλληλα πολυεθνικό (multinational) ως αποτέλεσμα

¹⁷ Η κοινωνιολογική άποψη του έθνους σχετίζεται στενά με την ιδέα του «λαού» ή του «πολιτισμού»

κατακτήσεων, αποικιών ή και συνομοσπονδίας μεταξύ δύο εθνικών κοινοτήτων και πολυεθνικό (polyethnic) ως αποτέλεσμα των μεταναστευτικών κινήσεων.

Ο διαχωρισμός που προτείνει ο Kymlicka, με την εισαγωγή των δύο νέων όρων, πρέπει να θεωρηθεί ως μια προσπάθεια ακριβολογίας και αποφυγής της σύγχυσης που δημιουργεί ο γενικευμένος όρος του «πολυπολιτισμού», η ασάφεια του οποίου οδήγησε στην κριτική αντιμετώπιση της καναδικής πολυπολιτισμικής πολιτικής που ακολουθεί η καναδική κυβέρνηση μετά το 1970 για την προώθηση της πολυεθνικότητας παρά την αφομοίωση. Γαλλόφωνοι Καναδοί εναντιώθηκαν επειδή θεώρησαν ότι η πολυπολιτισμική πολιτική τους ισοπεδώνει στο επίπεδο των μεταναστών, ενώ άλλοι φοβήθηκαν ότι στόχος αυτής της πολιτικής ήταν να μεταχειριστεί τους μετανάστες ως έθνος και να αυξήσει την υποστήριξη της οργανωτικής ολοκλήρωσης των πολιτισμών τους. Λαμβάνοντας υπόψη τις αντιδράσεις και τις φοβίες που ξεσήκωσε η πολυπολιτισμική πολιτική στον Καναδά, ο Kymlicka προτείνει και χρησιμοποιεί στην ανάλυσή του για τις κύριες μορφές του πολιτισμικού πλουραλισμού τους όρους «πολυεθνικός» (multinational) και «πολυεθνικός» (polyethnic) (Kymlicka, 1995:17).

Ο πολυπολιτισμός ως όρος χρησιμοποιείται με διάφορους τρόπους και πολλές φορές συμπεριλαμβάνει μία ευρεία, μη εθνοτική ομάδα, ενώ συχνά αναφέρεται στον τρόπο ζωής των διαφόρων ομάδων, οι οποίες περιθωριοποιούνται στην κοινωνία (όπως γυναίκες, άτομα που διαφοροποιούνται ως προς τη χώρα καταγωγής ή τη θρησκεία, κλπ.) (Ταϊηλορ, 1999, Gutmann, 1999, Habermas, 1994). Ο Kymlicka διευκρινίζει ότι με τον όρο «πολυπολιτισμός» αναφέρεται στο είδος που αφορά εθνοτικές και εθνικές διαφορές, χρησιμοποιώντας τον «πολιτισμό» ως συνώνυμο στο «έθνος» ή το «λαό» που σχηματίζει μια κοινότητα μέσω γενεών, λίγο ως πολύ ολοκληρωμένη θεσμικά που καλύπτει ένα συγκεκριμένο γεωγραφικό χώρο ή πατρίδα και μοιράζεται μία γλώσσα και ιστορία. Από την άλλη ένα κράτος ορίζεται ως «πολυπολιτισμικό», ανεξάρτητα εάν τα μέλη του ανήκουν σε διαφορετικά έθνη (πολυεθνικά κράτη, multination state) ή έχουν μεταναστεύσει από διάφορα άλλα κράτη (πολυεθνικά κράτη, polyethnic state). Σημειώνει δε και μία περαιτέρω διαφοροποίηση μεταξύ των «εθνικών μειονοτήτων», ορίζοντας τις μεν ως ξεχωριστές και με πιθανή δυνατότητα αυτοδιαχείρισης κοινωνίες που είναι ενσωματωμένες στο ευρύτερο πλαίσιο του κράτους και τις δε ως «εθνοτικές ομάδες» που αφορούν στους μετανάστες που άφησαν την εθνική τους κοινότητα, για να εισέλθουν σε μια άλλη (Kymlicka, 1995:18-19).

Ο Michael Walzer (1982, 1998) διαφοροποιεί την εθνοτική διαφορετικότητα μεταξύ του «παλαιού» και του «νέου κόσμου», θεωρώντας ότι ο πολιτισμικός πλουραλισμός στον «παλιό κόσμο» σχηματίζεται από εθνικές κοινότητες που ήταν ιστορικά εγκατεστημένες σε ένα κράτος, σε αντίθεση με το «νέο κόσμο» όπου ο πλουραλισμός προέρχεται κυρίως από τις μεταναστευτικές κινήσεις ατόμων και των οικογενειών τους. Ο Walzer υποστηρίζει ότι οι μετανάστες ξεριζώθηκαν από τις πατρίδες τους

οικειοθελώς,¹⁸ αφού οι ίδιοι επέλεξαν τη μετανάστευση στο νέο κόσμο, όπως άλλοι επέλεξαν να παραμείνουν στις χώρες τους και ως εκ τούτου είναι επιδεκτικοί σε κοινωνικές αλλαγές και στην αποδοχή ενός νέου πολιτισμού (Walzer, 1982:9, 1997:180).

Παρόμοιο διαχωρισμό κάνει και ο Glazer (1983), ο οποίος διαχωρίζει μεταξύ του «παλαιού κόσμου» που είναι “a federation of peoples” και του «νέου κόσμου» που είναι μία σύνθεση “dispersed, mixed, assimilated [and] integrated” ομάδων μεταναστών. (Glazer, 1983:227, στο Kymlicka, 1995). Όπως ο Walzer έτσι και ο Glazer υποστηρίζει ότι, επειδή οι μετανάστες ξερίζωσαν τον εαυτό τους οικειοθελώς από την πατρίδα τους με την προσδοκία να εισέλθουν σε μια άλλη εθνική κοινωνία, σπάνια θα απαιτήσουν π.χ. το δικαίωμα να χρησιμοποιήσουν τη γλώσσα τους στην κυβέρνηση και τους θεσμούς ενός κράτους, δηλαδή σπάνια θα ζητήσουν δικαιώματα όπως αυτά που απαιτούν οι εθνικές μειονότητες (Glazer, 1983:276-283). Ο Kymlicka θεωρεί ότι οι Walzer και Glazer προβαίνουν σε μια απλοποιημένη κατηγοριοποίηση της πολιτισμικής διαφορετικότητας που θέλει τον παλιό κόσμο να σχηματίζεται από εθνικές μειονότητες και το νέο κόσμο από μειονότητες μεταναστών. Τονίζει δε, ότι υπάρχουν και άλλες εθνοτικές ομάδες, οι οποίες δεν προέρχονται απ’ ευθείας από τη μετανάστευση και σχηματίζουν μια ιδιαίτερη κατηγορία, όπως οι Αφρικανο-Αμερικανοί στις ΗΠΑ που αποτελούν μια ασυνήθιστη ιδιαιτερότητα. Σε αυτούς δεν έχει επιτραπεί να ενσωματωθούν στην ευρύτερη κουλτούρα, αλλά ούτε και να διατηρήσουν την προηγούμενη γλώσσα και κουλτούρα τους, ή να δημιουργήσουν νέες πολιτισμικές ενώσεις και συλλόγους. Δεν έχουν τη δική τους πατρίδα ή περιοχή, εν τούτοις είναι φυσικά διαχωρισμένοι. Αναφερόμενος στους μαύρους της Αμερικής τονίζει ότι οι μαύροι δεν επιθυμούν να αποκτήσουν μια ξεχωριστή εθνική ταυτότητα. Θεωρούν μάλιστα τους εαυτούς τους ως πλήρη μέλη του αμερικάνικου κράτους, ακόμη και εάν οι λευκοί τους το αρνούνται.

Πολλοί αμερικανοί φιλελεύθεροι θώρησαν ότι το μοντέλο της ενσωμάτωσης για τους μετανάστες θα μπορούσε να λειτουργήσει και για τους μαύρους, όπως τονίστηκε και στις ενέργειες των κινησέων για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Αποδείχθηκε όμως για την περίπτωση τους μη ρεαλιστικό, αναδεικνύοντας τις διαφορές μεταξύ εθελοντικής και εξαναγκαστικής μετανάστευσης, όπως είναι η περίπτωση των Αφρικανο-Αμερικάνων που μεταφέρθηκαν στις ΗΠΑ ως σκλάβοι (Kymlicka, 1995:25). Η διαπίστωση αυτή παραπέμπει στην αναγκαιότητα ανάπτυξης ενός διαφορετικού μοντέλου ενσωμάτωσης για την αναγκαστική μετανάστευση, αλλά και στην αναγκαιότητα διαφοροποίησης των μοντέλων ανάλογα με την εθνική ή εθνοτική ομάδα στην οποία απευθύνεται. Επιπλέον θα πρέπει να σημειωθεί ότι σήμερα ο διαχωρισμός μεταξύ «παλαιού» και «νέου» κόσμου δεν ισχύει πλέον, αφού και ο «παλαιός» κόσμος έχει πλέον κατακλυσθεί από μετανάστες.

¹⁸ Η θέση αυτή υποστηρίζεται ευρέως από τους επιστήμονες σε σχέση με τη μετανάστευση εργατικού δυναμικού και των οικογενειών τους.

Οι περισσότερες χώρες στην Αμερική είναι παράλληλα πολυεθνικές και πολυεθνοτικές, παρ' όλο που δεν το αναγνωρίζουν επισήμως, με εξαίρεση τον Καναδά. Στην Ευρώπη χώρες, όπως το Βέλγιο και την Ελβετία έχουν αναγνωρίσει μεν τις εθνικές μειονότητες και τα δικαιώματά τους σε σχέση με τη γλώσσα και την αυτοδιοίκηση, έχουν όμως πρόβλημα στην αναγνώριση ότι είναι πολυεθνοτικά κράτη ως αποτέλεσμα της μετανάστευσης και συγκεκριμένα της αναγνώρισης των μεταναστών που ζουν και εργάζονται στην επικράτειά τους. Η παραδοσιακή στάση τους απέναντι στην υπηκοότητα δεν μπορεί να ανταποκριθεί πλήρως στους μετανάστες. Διαπιστώνοντας τις τεράστιες αλλαγές που έχει επιφέρει η μετανάστευση στον Καναδά με αποτέλεσμα τη μείωση της ομοιογένειας αλλά και του αριθμού του αμιγούς πληθυσμού, ο Kymlicka ορίζει τις εθνικές μειονότητες ως πολιτισμικές και όχι ως φυλετικές ομάδες.¹⁹ Στην Ευρώπη, όπως π.χ. στη Γερμανία, η εθνική ομάδα ορίζεται με όρους αίματος (ius sanguinis), δίνεται δηλαδή έμφαση στην καταγωγή και όχι στον πολιτισμό, γι' αυτό και οι ομογενείς Γερμανοί (ethnic Germans) γίνονται εύκολα αποδεκτοί - όπως και στην Ελλάδα οι ομογενείς από την πρώην Σοβιετική Ένωση - που μπορεί να μη μιλούν καθόλου τη γλώσσα, αποκτούν όμως την υπηκοότητα αυτόματα. Οι Τούρκοι όμως που αποτελούν τη μεγαλύτερη μεταναστευτική ομάδα στη Γερμανία και έχουν ζήσει οι περισσότεροι ολόκληρη τη ζωή τους εκεί και έχουν αφομοιωθεί στη γερμανική κουλτούρα, δεν μπορούν εύκολα να αποκτήσουν την υπηκοότητα.

Οι επιστήμονες τονίζουν ότι οι προσεγγίσεις με βάση την καταγωγή για την απόκτηση υπηκοότητας έχουν ρατσιστικούς τόνους και σταθεροποιούν αδικίες. Η φιλελεύθερη άποψη για την υπηκοότητα είναι ότι η υπηκοότητα θα πρέπει να είναι ανοικτή για τον καθένα που επιθυμεί να μάθει τη γλώσσα, την ιστορία της κοινωνίας και να συμμετέχει στους κοινωνικούς και πολιτικούς θεσμούς, ανεξάρτητα από φυλή ή χρώμα (Kymlicka, 1995:23). Άλλοι πάλι, θεωρούν ότι μια πραγματικά φιλελεύθερη αντίληψη της εθνικής υπηκοότητας θα πρέπει να βασίζεται στην αποδοχή των πολιτικών αρχών της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και όχι στην ενσωμάτωση σε μια συγκεκριμένη κουλτούρα. Εδώ φαίνεται να γίνεται ένας διαχωρισμός μεταξύ φιλελεύθερου «συνταγματικού εθνικισμού» ή πατριωτισμού (Habermas, 1996, Oberdoerfer, 1996, 2001), στον οποίο επικρατεί απουσία του πολιτισμικού στοιχείου και μη φιλελεύθερου εθνικού εθνικισμού, διαχωρισμός που στην πραγματικότητα δεν φαίνεται να ισχύει. Οι μετανάστες στις ΗΠΑ για να λάβουν την υπηκοότητα θα πρέπει να δηλώσουν πίστη στις δημοκρατικές αρχές, να γνωρίζουν τη γλώσσα και την ιστορία της νέας τους πατρίδας. Αυτό που διαφοροποιεί τις δύο αντιλήψεις είναι το γεγονός ότι στον φιλελεύθερο συνταγματικό εθνικισμό ο καθένας που επιθυμεί, μπορεί να ενσωματωθεί στην κοινή κουλτούρα, ανεξαρτήτως φυλής ή χρώματος (Kymlicka, 1995:24). Οι πολιτικές ενσωμάτωσης όμως θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις διαφοροποιήσεις που υπάρχουν σε μια κοινωνία (μετανάστες,

¹⁹ Πολλές εθνικές ομάδες (οι Ινδιάνοι στις ΗΠΑ, αλλά και οι Γάλλοι του Καναδά) μειώνονται αριθμητικά και η φυλετική προέλευση χάνει σε σημαντικότητα. Γι' αυτό και οι εθνικές μειονότητες αναφέρονται πλέον ως πολιτισμικές ομάδες.

εθνικές μειονότητες, πρόσφυγες, ή άλλες ιδιαιτερότητες) και να σχηματίζονται ανάλογα με το σε ποια ομάδα απευθύνονται.

3.2 Ιδεολογικό υπόβαθρο ένταξης μεταναστών στις πολυπολιτισμικές κοινωνίες

3.2.1 Η πολιτική της αναγνώρισης

Ο πολυπολιτισμός και η αναγνώριση ότι σχεδόν όλες οι μοντέρνες κοινωνίες έχουν μετασχηματιστεί μέσω της μετανάστευσης σε πολυπολιτισμικές, οδηγεί τις δημοκρατικές κοινωνίες στην αναζήτηση σχετικά με το εάν και το πώς θα πρέπει οι δημόσιοι θεσμοί να αναγνωρίσουν την ταυτότητα των διάφορων πολιτισμικών μειονοτήτων. Ο «πολυπολιτισμός» ως όρος μας παραπέμπει στη (συν) ύπαρξη περισσότερων του ενός πολιτισμού, ενώ σε αναφορά στην «πολυπολιτισμική κοινωνία» δίνεται έμφαση στη (συν)ύπαρξη διαφορετικών πολιτισμικών ταυτοτήτων που συχνά θεμελιώνονται με βάση την εθνοτική καταγωγή, τη φυλή, το φύλο ή τη θρησκεία (Gutmann, 1997:37). Με δεδομένο ότι η πολιτική της αναγνώρισης, ειδικά στο δημόσιο επίπεδο (δημόσιοι θεσμοί), αποκτά όλο και μεγαλύτερη βαρύτητα στις πολυπολιτισμικές κοινωνίες (Gutmann, 1997:37, Ταιήλορ, 1997:84-86), ο Charles Taylor, στο δοκίμιό του «Πολυπολιτισμός και η πολιτική της αναγνώρισης», πραγματεύεται την ερώτηση της αναγνώρισης των πολιτισμών των μειονοτήτων από τους δημόσιους φορείς (Ταιήλορ, 1997:86).

Η θέση του Taylor είναι ότι η ταυτότητα ενός ατόμου ή μιας ομάδας σχηματίζεται εν μέρει από την αναγνώριση της ομάδας ή από την εσφαλμένη αντίληψη που έχουν οι άλλοι γι' αυτές. Η «μη-αναγνώριση» ή η μη επαρκής αναγνώριση της ταυτότητας ενός ατόμου ή μιας ομάδας μπορεί να δημιουργήσει σε αυτόν ή στις ομάδες βλάβες και να πάρει τη μορφή καταπίεσης. Από αυτή τη σκοπιά, η αναγνώριση δεν είναι μόνο ένα θέμα ευγενείας αλλά υπαρκτή ανάγκη του ανθρώπου. Όπως τονίζει η Gutmann (1997) στην Εισαγωγή του έργου «Πολυπολιτισμός και η πολιτική της αναγνώρισης», «η πρόκληση αυτή [της αναγνώρισης] είναι ενδημική στις φιλελεύθερες δημοκρατίες, δεδομένου ότι αυτές έχουν δεσμευτεί ως προς την αποδοχή της αρχής της καθολικής ισότιμης αντιπροσώπευσης. [Όμως] είναι δυνατό οι πολίτες που έχουν διαφορετικές ταυτότητες να αντιμετωπίζονται ως ίσοι, αν οι δημόσιοι θεσμοί δεν αναγνωρίζουν τις ιδιαίτερές τους ταυτότητες;» (Gutmann, 1997:38). Ο Taylor μάλιστα τονίζει ότι τα σημερινά προβλήματα της αναγνώρισης και της ταυτότητας δεν υπήρχαν πάντοτε. Η πολιτική της καθολικότητας πέτυχε την ισότητα όλων των ατόμων ως προς την ιδιότητά τους να είναι πολίτες. Αυτή είναι η πρώτη αλλαγή, σκοπός της οποίας ήταν να αποφευχθεί η ύπαρξη πολιτών «πρώτης» και «δεύτερης» κατηγορίας που ήταν το αποτέλεσμα της ταυτότητας ή της αναγνώρισης της με βάση την κοινωνική θέση. Σήμερα η επαγωγή της προσωπικής ταυτότητας από την κοινωνία δε γίνεται πλέον

αποδεκτή. Η ταυτότητα, τονίζει ο Taylor, θα πρέπει να δημιουργηθεί εσωτερικά, όχι όμως σε απομόνωση, αλλά διαλογικά, μέσω της επικοινωνίας με σημαίνοντα πρόσωπα και τον περίγυρο (Ταϊήλορ, 1997:84).

Με άλλα λόγια, ο σχηματισμός της ταυτότητας εξαρτάται από τον τρόπο, με τον οποίο οι άνθρωποι ενσωματώνουν, αντικατοπτρίζουν και αλλάζουν την πολιτισμική τους κληρονομιά και αυτή των άλλων με τους οποίους έρχονται σε επικοινωνία. Ακριβώς σε αυτό φαίνεται να βρίσκεται και η εξήγηση, γιατί η αναγνώριση της ταυτότητας είναι αναγκαία για τον άνθρωπο και ως εκ τούτου και για τις πολιτισμικές μειονότητες. Έτσι, η ταυτότητα κάθε ατόμου μπορεί να πληγωθεί, γιατί εξαρτάται από τη σχέση του με τους άλλους. Η απόρριψη ή η αποτυχία αναγνώρισης της ταυτότητας ενός ατόμου μπορεί να δημιουργήσει βλάβες, τονίζει και η Susan Wolf στο Σχόλιό της για την πολιτική της αναγνώρισης του Taylor (Wolf, 1997:142). Το ίδιο ισχύει και σε σχέση με την ελλιπή αναγνώριση που οδηγεί στον κλυδωνισμό της εικόνας του εαυτού του (π.χ. το πρόβλημα των μαύρων και των γυναικών).

Η δεύτερη αλλαγή που προέκυψε από την ανάπτυξη της σύγχρονης αντίληψης για την ταυτότητα είναι η δημιουργία της πολιτικής της διαφοράς. Η άρνηση της αναγνώρισης της ταυτότητας ισοδυναμεί με μορφή καταπίεσης (Ταϊήλορ, 1997:85). Στην πολιτική της διαφοράς κεντρική θέση έχει η αναγνώριση της ταυτότητας ενός ατόμου ή μιας ομάδας από τον περίγυρό τους και χαρακτηρίζεται από την απόρριψη των διακρίσεων και του καθεστώτος του πολίτη «δεύτερης» κατηγορίας. Αυτό είναι κάτι που επιτρέπει στην αρχή της καθολικής ισότητας να αποτελεί τμήμα της πολιτικής της αξιοπρέπειας. Εάν όμως συμβεί αυτό τα αιτήματα της πολιτικής της διαφοράς είναι δύσκολο να εξομοιωθούν με αυτά της πολιτικής της αξιοπρέπειας, γιατί επιδιώκεται να αναγνωριστεί και να περιβληθεί με κύρος κάτι το οποίο δεν είναι καθολικά κοινό (Ταϊήλορ, 1997:87-88). Το αίτημα της καθολικότητας ενισχύει την αναγνώριση της ιδιαιτερότητας σε ατομικό και όχι σε συλλογικό επίπεδο.

Η θέση ότι οι άνθρωποι καθορίζονται από την κοινωνικο-οικονομική τους κατάσταση, άλλαξε την αντίληψή μας για το τι σημαίνει να είσαι πολίτης «δεύτερης κατηγορίας», έτσι ώστε να συμπεριληφθούν στους πολίτες και οι φτωχοί. Έτσι και η διαπίστωση ότι η ταυτότητά μας διαμορφώνεται και ίσως παραμορφώνεται μέσα από την αλληλοεπίδραση εισήγαγε μια άλλη οπτική εικόνα για το τι σημαίνει να θεωρείσαι υποδεέστερος. Ο επαναπροσδιορισμός της σημασίας του κοινωνικο-οικονομικού παράγοντα οδήγησε τα κράτη στην υιοθέτηση κοινωνικών προγραμμάτων. Απέναντι στα αναδιανεμητικά προγράμματα και τις ειδικές ευκαιρίες για μειονεκτούσες ομάδες που έχουν ως στόχο την προώθηση της ισότητας, υπήρξαν αντιδράσεις από την πλευρά εκείνων που θεώρησαν αδικαιολόγητη την ευνοϊκή μεταχείριση. Το που θα οδηγήσουν οι αγώνες αναγνώρισης παραμένει ακόμα ανοικτό.

3.2.2 Ισότητα για όλους ή και πολιτική της διαφοράς;

Οι οπαδοί του πολυπολιτισμού, όπως ο Taylor στον αγώνα για την αναγνώριση της ταυτότητας κάθε ατόμου ή μιας ομάδας απαιτούν όχι μόνο την απαγόρευση των διακρίσεων, αλλά και το σεβασμό απέναντι σε κάθε πολιτισμό και την αναγνώριση ότι οι διάφοροι πολιτισμοί έχουν την ίδια αξία.

Ο Taylor, για να εμβαθύνει την ανάλυσή του για το πώς μπορεί να εξηγήσει κανείς στις μοντέρνες δημοκρατίες την «πολιτική της αναγνώρισης», παρουσιάζει δύο αντικρουόμενους τρόπους. Η πρώτη μορφή τονίζει την αναγνώριση της ίσης αξιοπρέπειας όλων των πολιτών, σύμφωνα με τη οποία θα πρέπει να δημιουργηθούν για όλους ίσα δικαιώματα και προνόμια. Η σκέψη αυτή βασίζεται στην αρχή της καθολικής ισότητας για όλους τους ανθρώπους. Η πολιτική της καθολικής αξιοπρέπειας αγωνιζόταν για την κατάργηση των διακρίσεων και τη δημιουργία κλίματος αδιαφορίας ως προς τις διαφορές των πολιτών.

Η δεύτερη μορφή είναι η πολιτική της διαφοράς, η οποία θεωρεί ακριβώς αυτή τη διαφορετικότητα ως βάση για τη διαφορετική αντιμετώπιση (Ταίηλορ, 1997:89). Ο δεύτερος τρόπος αναγνώρισης απαιτεί την αναγνώριση της ιδιαίτερης ταυτότητας κάθε ατόμου (ή ομάδας). Δηλαδή, ακριβώς, αυτό που μας διαφοροποιεί από τους άλλους και αντιστέκεται στην εξομοίωση της ιδιαίτερης πολιτισμικής ταυτότητας σε μια κυριαρχούσα ταυτότητα, με τη δικαιολογία της ισότητας όλων των πολιτών. Η απαίτηση αυτή ξεκινά από την αρχή της καθολικής ισότητας. Η πολιτική της διαφοράς όμως απαιτεί την αναγνώριση ότι δηλαδή κάθε άνθρωπος έχει μια ξεχωριστή ταυτότητα.

Ενώ η πολιτική της καθολικής αξιοπρέπειας προσπαθεί να δημιουργήσει και να εγκαταστήσει κανόνες της μη-διάκρισης που θα αντιμετωπίζουν τους πολίτες «τυφλά» απέναντι στη διαφορετικότητα, η πολιτική της διαφοράς ορίζει ότι η μη-διάκριση οδηγεί μάλλον στην αναγνώριση παρά στην αδιαφορία της πολιτισμικής ιδιαιτερότητας. Η πολιτική της διαφοράς στρέφεται ενάντια στην υποτίμηση και την υποβίβαση των άλλων πολιτισμικών ομάδων και πολύ περισσότερο, μας οδηγεί στην αναγνώριση, ότι όλοι οι άνθρωποι είναι ίσοι, όλοι οι πολιτισμοί έχουν αξία (Ταίηλορ, 1997:92).

Συμπερασματικά, παρά του ότι και οι δύο απόψεις βασίζονται στην ίδια αρχή, την αρχή του ίσου σεβασμού, διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ τους και μάλιστα ως προς τον τρόπο κατανόησης. Η μομφή της καθολικής αξιοπρέπειας στην αρχή της αναγνώρισης είναι ότι παραβιάζει την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων. Η μομφή της δεύτερης, της πολιτικής της διαφοράς, στην πρώτη είναι ότι αρνείται τη σημασία της ταυτότητας, αφού εξαναγκάζει τους ανθρώπους σε μια *πλασματική ομογενοποίηση*. Η κριτική της πηγαίνει μάλιστα βαθύτερα με το να υποστηρίζει ότι η πολιτική της ισότητας στην αξιοπρέπεια είναι μία αντανάκλαση των ιδεωδών μιας

ηγεμονικής πολιτισμικής ομάδας που εξαναγκάζει με τον τρόπο αυτό τις καταπιεζόμενες πολιτισμικές ομάδες να λάβουν ξένες προς αυτές μορφές. Με αυτό τον τρόπο οδηγούνται οι ομάδες στην αφομοίωση και αυτό «υποθάλλει μ' έναν ιδιαίτερα κομψό και καλυμμένο τρόπο την ύπαρξη των διακρίσεων» (Ταίηλορ, 1997:93). Παράλληλα όμως - λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση που δημιουργήθηκε στον Καναδά όπου, εάν υπάρξει συμφωνία στο αίτημα των ιθαγενών για αυτοδιοίκηση, ορισμένες ομάδες (κοινότητες) μειονοτήτων θα αποκτήσουν το δικαίωμα να αποκλείουν τους άλλους προκειμένου να διατηρήσουν αλώβητη την πολιτισμική τους ακεραιότητα - ο Taylor τονίζει τους κινδύνους αποκλεισμού που ελλοχεύουν στην πολιτική της διαφοράς.

Η πολιτική της διαφοράς φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με την πολιτική της αξιοπρέπειας (Ταίηλορ, 1997:89). Για τους υποστηρικτές μάλιστα της πολιτικής της αξιοπρέπειας, η αναγνώριση ειδικών δικαιωμάτων σε συγκεκριμένες ομάδες που θα απέκλειαν άλλες, μπορεί να ισοδυναμεί με ανατροπή, προδοσία ή και απλώς άρνηση της αρχής που υποστηρίζει. Στο ίδιο πλαίσιο φαίνεται να τίθενται και άλλα πιο γενικά μέτρα που είναι υπέρ των μειονοτήτων, με κριτήριο το αρχικό ιδεώδες της αξιοπρέπειας, όπως είναι η εφαρμογή των «αντίρροπων διακρίσεων» (reverse discrimination). Τα προγράμματα αυτά ανήκουν στα μέτρα που φαινομενικά διαφοροποιούνται ριζικά από την πολιτική αποκήρυξης των διαφορών. Στόχος τους είναι να καταστήσουν άτομα προερχόμενα από μειονεκτούσες ομάδες ανταγωνιστικά στο χώρο εργασίας ή της εκπαίδευσης. Η πρακτική αυτή δικαιολογήθηκε με βάση τις ιστορικές διακρίσεις που οδήγησαν σε δομές, στις οποίες οι μη ευνοημένοι ανταγωνίζονται από μειονεκτική θέση. Τα προγράμματα «αντίρροπων διακρίσεων» θεωρούνται ως προσωρινό μέτρο που έχει στόχο να φέρει όλους τους ανθρώπους στο ίδιο επίπεδο και να επιτρέψει έτσι την επαναλειτουργία των παλαιών «τυφλών» κανόνων με τρόπο που κανείς δεν θα ζημιώνεται (Ταίηλορ, 1997:90). Ο Taylor διαπιστώνει ότι ορισμένα μέτρα που προβάλλονται στο όνομα της διαφοράς δεν αποσκοπούν στην επάνοδο σε έναν κόσμο όπου αυτές «δε θα φαίνονταν», αλλά στη διατήρηση και τον εναγκαλισμό της διαφοράς εσαεί και συμπεραίνει ότι «αν και η πολιτική της διαφοράς προκύπτει από την πολιτική της αξιοπρέπειας, στη συνέχεια οι δύο διαφοροποιούνται σε μεγάλο βαθμό (Ταίηλορ, 1997:90).

3.2.3 Ατομικά ή συλλογικά δικαιώματα:

Ο Taylor προσπαθεί, πέρα από την απλή αντιπαράθεση με τα δύο ρεύματα, να κατασκευάσει ένα μοντέλο που θα επιτρέπει τη σύνθεση των δύο αντικρουόμενων θέσεων και συγκεκριμένα την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, παράλληλα με την αναγνώριση των ιδιαίτερων αναγκών των ατόμων ως μέλη συγκεκριμένων πολιτισμικών ομάδων. Θέτοντας την ερώτηση «είναι ένα πολιτικό σύστημα που τονίζει την ισότητα των δικαιωμάτων των πολιτών αναγκασμένο να παραβλέψει τα προβλήματα της αναγνώρισης των ιδιαιτεροτήτων,» αναγνωρίζει ότι υπάρχει ένας Φιλελευθερισμός, τον οποίο ονομάζει Φιλελευθερισμό 1 που δίνει προτεραιότητα στα ανθρώπινα δικαιώματα, στα πλαίσια του οποίου η αναγνώριση ξεχωριστών πολιτισμικών ταυτοτήτων είναι ιδιαίτερα περιορισμένη, αφού ο Φιλελευθερισμός των ίσων δικαιωμάτων δε δέχεται την εφαρμογή κάποιων δικαιωμάτων με διαφορετικούς τρόπους και σε διαφορετικές πολιτισμικές ομάδες (Ταίηλορ, 1997:100). Ο τύπος αυτός εμμένει στην ομοιομορφία και στην εφαρμογή των κανόνων χωρίς εξαιρέσεις και αντιμετωπίζει με καχυποψία τη διαφορετικότητα και τους συλλογικούς στόχους.

Αναλύοντας την ιδιαιτερότητα της κατάστασης στο Κεμπέκ του Καναδά στο οποίο αναγνωρίζει την επιθυμία για επιβίωση, και θεωρώντας ότι «ο φιλελευθερισμός δεν μπορεί και δεν πρέπει να αξιώνει την πλήρη πολιτισμική ουδετερότητα» (Ταίηλορ, 1997:117), ο Taylor προχωρεί στην κατασκευή ενός μοντέλου μιας πολιτικής της ίσης αξιοπρέπειας κατά περίπτωση πέρα από την ομογενοποίησει ως μια φιλικότερη εκδοχή του Φιλελευθερισμού απέναντι στη διαφορετικότητα (Φιλελευθερισμός 2). Υπό την προϋπόθεση ότι προστατεύονται τα ίσα – και αδιαπραγμάτευτα – δικαιώματα (ελευθερία, δικαιοσύνη, ελευθερία λόγου, θρησκεία, κλπ.) στο μοντέλο του Taylor, είναι δυνατόν σε κάποιες περιπτώσεις να γίνει αποδεκτή η σύγκριση κάποιων μορφών ομοιομορφης αντιμετώπισης με τη σημαντικότητα του αιτήματος της πολιτισμικής επιβίωσης και ενίοτε, δηλαδή σε κάποιες περιπτώσεις, να θεωρηθεί σημαντικότερο το τελευταίο (Ταίηλορ, 1997:114-117). Ο ίδιος προτείνει μία πολιτική του ίσου σεβασμού που θα συμπεριλαμβάνει και την πολιτική της αναγνώρισης ως επακόλουθο της πολιτικής της αξιοπρέπειας (Ταίηλορ, 1997:124).

Η πολιτική της αναγνώρισης βρίσκει πρακτική εφαρμογή στην εκπαίδευση και συγκεκριμένα με την ανάπτυξη πολυπολιτισμικών προγραμμάτων σπουδών της δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (Ταίηλορ, 1997:120) που αποσκοπούν στην ενίσχυση της διαδικασίας αναθεώρησης για την αξία και την εικόνα των αποκλεισμένων ομάδων.

3.2.3.1 Κριτικές απόψεις και αντιδράσεις

Το μοντέλο του Taylor για την αναγνώριση και την προώθηση, σε ορισμένες περιπτώσεις (ενίοτε), συλλογικών στόχων ξεσήκωσε στους επιστήμονες παγκόσμιο κύμα συζητήσεων. Ο Walzer στο σχετικό του σχόλιο φαίνεται κατ' αρχάς να συμφωνεί με τις απόψεις του Taylor, δεδομένου όμως ότι «[δεν] επιλέγουμε μόνο μια φορά, ούτε επιλέγουμε μια φορά για πάντα» (Walzer, 1997:176) διερωτάται τότε θα πρέπει ή μπορεί να επιλεγεί ο Φιλελευθερισμός 1 και τότε ο Φιλελευθερισμός 2;

Ο Taylor ανέπτυξε το μοντέλο του, παίρνοντας ως παράδειγμα το Κεμπέκ και την απαίτησή του για αναγνώριση συλλογικών στόχων επιβίωσης στο πλαίσιο του Καναδά. Ο Walzer τονίζει ότι τα εθνικά κράτη έχουν περισσότερες ομοιότητες με το Κεμπέκ παρά με τον Καναδά (Walzer, 1997:177). Οι κυβερνήσεις των εθνικών κρατών, εμμένοντας στην εθνική ομοιομορφία, ενδιαφέρονται για την πολιτισμική επιβίωση της πλειοψηφούσας εθνικής ομάδας, παρέχοντας σε αυτή δημόσια αναγνώριση και υποστήριξη μέσω της εκπαίδευσης και άλλων χειρισμών (γλώσσα, ιστορία, κλπ.), ενώ ταυτόχρονα δείχνουν ανοχή και σεβασμό στις διάφορες εθνοτικές και θρησκευτικές ομάδες, δίνοντάς τους ελευθερία οργάνωσης, έκφρασης και ελευθερία αναπαραγωγής της ζωής τους. Ο Walzer αναγνωρίζει ότι ένα εθνικό κράτος δεν μπορεί να παρέχει στις μειονοτικές ομάδες την ίδια υποστήριξη με την πλειοψηφούσα ομάδα. Για να πραγματοποιηθεί αυτό, σημειώνει ο Walzer, θα έπρεπε να απομονωθούν οι διάφορες μειονοτικές ομάδες, προσφέροντάς τους τον έλεγχο ενός δικού τους δημόσιου χώρου που θα είχε όμως έτσι ως αποτέλεσμα την κατασκευή πολλών Κεμπέκ, εκεί που δεν υπήρχε κανένα (Walzer, 1997:178), τονίζοντας ότι μόνο τότε το μοντέλο του Taylor (Φιλελευθερισμός 2) θα ήταν ενδεδειγμένο. Ο Walzer διαπιστώνει ότι στο πλαίσιο των εθνικών κρατών «δε φαίνεται να υπάρχει ανάγκη ίσης φροντίδας και προστασίας των μειονοτικών πολιτισμικών ενότητων, εφ' όσον τα βασικά δικαιώματα γίνονται σεβαστά» (Walzer, 1997:178).²⁰

Το ερώτημα που τίθεται όμως τότε, είναι, γιατί να επιλεγεί ο Φιλελευθερισμός 2 και όχι ο Φιλελευθερισμός 1; Το μοντέλο του Φιλελευθερισμού 2 αξιώνει την ελαχιστοποίηση των κινδύνων που απειλούν κάθε εθνοτική ομάδα, κοινωνική ένωση ή πολιτισμική κοινότητα. Ο Walzer κάνει μία σημαντική διαφοροποίηση ως προς τις ομάδες που συμπεριλαμβάνονται στα μοντέλα και διευκρινίζει ότι στην περίπτωση των μεταναστών φαίνεται να ενδεικνύεται η πολιτική του Φιλελευθερισμού 1, επιλεγμένος όμως στο πλαίσιο του Φιλελευθερισμού 2 (Walzer, 1997:180) και τονίζει ότι οι μετανάστες με την επιλογή της μετανάστευσης ήταν ήδη προετοιμασμένοι και είχαν την πρόθεση να πάρουν πολιτισμικά ρίσκα (Walzer, 1997:όπ.επ., 1982:9). Άλλωστε οι κοινότητες που δημιούργησαν στις χώρες υποδοχής, διαφέρουν απ' αυτές

²⁰ Αντίθετος στην «προστασία των ειδών» είναι και ο Habermas (1994), ο οποίος θεωρεί ότι η εξασφάλιση συλλογικών δικαιωμάτων θα επιβάρυνε τα ατομικά δικαιώματα. Για τον Habermas, οι πολιτισμοί επιζών και αναπαράγονται φυσιολογικά, δια της πειθούς, δηλαδή μέσω των προσώπων που παρακινούν στην υιοθέτηση και τη συνέχισή του δικού τους πολιτισμού (Habermas, 1994: 78-81).

που γνώριζαν στις χώρες καταγωγής τους. Στις χώρες υποδοχής, οι μετανάστες συμμορφώθηκαν στο ή διαμορφώθηκαν από το φιλελεύθερο ιδεώδες των ατομικών δικαιωμάτων. Εάν αποφάσιζε κανείς ότι οι μετανάστες ανήκουν στα «κινδυνεύοντα είδη» που χρειάζονται επίσημη υποστήριξη και προστασία, θα έπρεπε να περιοριστούν σε σημαντικό βαθμό τα ατομικά δικαιώματα και μάλιστα σε μεγαλύτερο βαθμό στις ΗΠΑ, απ' ό τι π.χ. στη Νορβηγία ή στο Κεμπέκ (Walzer, 1997:181). Άλλωστε, τονίζει, και στο πλαίσιο του Φιλελευθερισμού Ι μπορούν να ευνοούνται σχολεία, στα οποία θα προβάλλεται η μελέτη της ετερότητας και καταλήγει «πράγματι, ποιο άλλο είδος φιλελευθερισμού ή αντιφιλελευθερισμού θα ήταν τόσο ευνοϊκά διακείμενο και θα ενθάρρυνε τη μελέτη των άλλων πριν καν δοθούν εγγυήσεις για το μέλλον των ίδιων των μελετητών;» (Walzer, 1997:181).

Έντονη κριτική στο μοντέλο του Taylor ασκεί ο Rockefeller (1997), ο οποίος διευκρινίζει ότι στις φιλελεύθερες δημοκρατίες στο επίκεντρο βρίσκεται ο άνθρωπος, ως φορέας της καθολικής ανθρώπινης φύσης. Με την ιδιότητα αυτή όλοι οι άνθρωποι είναι ισότιμοι και αξίζουν τον ίδιο σεβασμό και τις ίσες ευκαιρίες αυτοπραγμάτωσης. Δηλαδή, μόνο το άτομο μπορεί να προβάλλει αξιώσεις ισότιμης αναγνώρισης, όχι όμως με την εθνοτική του ταυτότητα, η οποία δεν είναι η κύρια ταυτότητά του, ενώ η εξίσωσή της με την καθολική ανθρώπινη ταυτότητα οδηγεί στην έλλειψη ανεκτικότητας (Rockefeller, 1997:159). Ο Rockefeller τονίζει ότι το μοντέλο που υιοθετεί ο Taylor, επιτρέπει σε μια κυβέρνηση να εμπλακεί πρακτικά στους στόχους μιας συγκεκριμένης πολιτισμικής ομάδας στο όνομα της επιβίωσης, γεγονός που αυξάνει τον κίνδυνο της σταδιακής διάβρωσης των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων και καταλήγει ότι «το μοντέλο του Ταϊήλορ διαπνέεται από μια διασπαστική νοοτροπία που αποδίδει μεγαλύτερη βαρύτητα στην εθνοτική ταυτότητα που οδηγεί σε διασπαστικές τάσεις και εθνοτικές αντιπαλοότητες» (Rockefeller, 1997:161).

Έναν άλλο δρόμο φαίνεται να υποστηρίζει ο Kymlicka (1995), ο οποίος έρχεται σε αντίθεση με την άποψη των φιλελεύθερων που πιστεύουν ότι τα συλλογικά δικαιώματα σε εθνοτικές και εθνικές ομάδες έρχονται σε αντίθεση με τα ατομικά δικαιώματα (Rockefeller, 1997, Habermas, 1994, 1995), τονίζοντας ότι η αντιπαράθεση «ατομικά versus συλλογικά δικαιώματα» δεν είναι χρήσιμη. Αρνούμενος τη γενική χρήση της έννοιας «συλλογικά δικαιώματα», θεωρεί ότι η πολιτεία θα πρέπει ξεχωρίζει τα συλλογικά δικαιώματα ανάλογα με την ομάδα στην οποία απευθύνεται. Ο ίδιος ξεχωρίζει τρία είδη ομαδικών δικαιωμάτων: α) τα δικαιώματα για αυτοδιαχείριση που μπορούν να ισχύουν μόνο για τις εθνικές μειονότητες, β) τα πολυεθνοτικά δικαιώματα για τους μετανάστες και γ) τα ειδικά δικαιώματα αντιπροσώπευσης που αφορούν άλλες ομάδες (γυναίκες, άτομα με ειδικές ανάγκες, φυλετικές μειονότητες) (Kymlicka, 1995:26-33).

Συγκεκριμένα, τα πολυεθνοτικά δικαιώματα αφορούν στη δημόσια αναγνώριση της ιδιαιτερότητας των μεταναστευτικών ομάδων (εθνοτική ταυτότητα). Οι σχετικές δε

πολιτικές προτείνει να διαχωρίζονται από την εθνικότητα και τη θρησκεία (Kymlicka, 1995:30), ενώ θα πρέπει να συμπεριλαμβάνουν και πολιτικές καταπολέμησης των διακρίσεων και των προκαταλήψεων. Τα πολυεθνотικά δικαιώματα έχουν ως στόχο να βοηθήσουν τις εθνοτικές ομάδες και τις θρησκευτικές μειονότητες να εκφράζουν την πολιτισμική τους ιδιαιτερότητα χωρίς να φοβούνται προκατειλημμένες διακρίσεις από την ευρύτερη κοινωνία και χωρίς να εμποδίζεται η επιτυχία τους στους οικονομικούς και πολιτικούς θεσμούς.

Η απαίτηση των εθνοτικών ομάδων για ελευθερία έκφρασης της ιδιαιτερότητάς τους χωρίς διακρίσεις στην ευρύτερη κοινωνία, οδήγησε στις πολιτικές ενάντια στο ρατσισμό και τις διακρίσεις που δεν είναι μόνο μέρος της πολυπολιτισμικής πολιτικής στον Καναδά και την Αυστραλία, αλλά και σε ολόκληρο το Δυτικό κόσμο. Οι εθνοτικές ομάδες και οι θρησκευτικές μειονότητες απαιτούν διάφορες μορφές δημόσιας χρηματοδότησης για τις πολιτισμικές τους πρακτικές (από εθνοτικούς συλλόγους, έντυπο τύπο και πολιτισμικές εκδηλώσεις έως και την προώθηση εκμάθησης της γλώσσας των μεταναστών στα σχολεία), οι οποίες βρίσκουν πλέον, τουλάχιστον εν μέρει, ανταπόκριση. Η πιο αμφισβητήσιμη απαίτηση των εθνοτικών ομάδων αφορά στην εξαίρεση σε κανόνες και νόμους της ευρύτερης κοινωνίας, σε σχέση με τις θρησκευτικές πρακτικές των ομάδων. Παραδείγματος χάρι οι Sikhs στον Καναδά ζητούν να μη φορούν κράνος, όταν οδηγούν μηχανή. Εβραίοι και μουσουλμάνοι στη Βρετανία ζητούν να μη κλείνουν τις Κυριακές τα καταστήματά τους, ενώ στη Γαλλία οι μουσουλμάνοι απαιτούν να εξαιρεθούν τα κορίτσια από τον ενδυματολογικό κώδικα του σχολείου (Kymlicka, 1995:30-33). Πρόσφατα η Γαλλία απαγόρευσε με νομοσχέδιο την ισλαμική μαντίλα στα σχολεία, καθώς και κάθε θρησκευτικό σύμβολο που παραπέμπει σε διαφοροποίηση στα σχολεία (ΤΑ ΝΕΑ 29/01/2004) που ξεσήκωσε μεγάλες αντιδράσεις.

Η απαίτηση για συλλογικά δικαιώματα μπορεί να έχει διαφορετικές κατευθύνσεις αποδοχέων και δύο μορφές απαιτήσεων. Οι εθνοτικές ή οι εθνικές ομάδες μπορεί να εκφράσουν κάποια απαίτηση απέναντι στα μέλη τους στην οποία μπορεί να καταλήξουν με την απόφαση κάποιου μέλους να μην ακολουθήσει τις παραδοσιακές πρακτικές ή συνήθειες, με σκοπό να προστατέψουν την ομάδα από αποσταθεροποιητικές κινήσεις εσωτερικών διαφωνιών. Η δεύτερη μορφή αφορά στις απαιτήσεις μιας ομάδας απέναντι στην ευρύτερη κοινωνία που έχουν στόχο την προστασία της ομάδας από εξωτερικές διαφωνίες από οικονομικές και πολιτικές αποφάσεις της ευρύτερης κοινωνίας (εξωτερική ασφάλεια). Η επίτευξη εξωτερικής ασφάλειας προϋποθέτει εσωτερική ομαδική σταθερότητα, κυρίως όταν η ομάδα προσπαθεί να προστατέψει την ταυτότητά της ή την ύπαρξή της με το να μειώσει το μέγεθος των αποφάσεων της ευρύτερης κοινωνίας.

Έτσι, σύμφωνα με τον Kymlicka, οι τρεις τύποι διαφοροποίησης των ομάδων ως προς την προέλευση μπορούν να χρησιμοποιηθούν, για να προωθήσουν την ασφάλεια από εξωτερικές παρεμβάσεις, δηλαδή από την οικονομική και πολιτική δύναμη της

ευρύτερης κοινωνίας. Τα ειδικά δικαιώματα ομαδικής αντιπροσώπευσης μπορεί να οδηγήσουν σε πολιτική οργάνωση της ευρύτερης κοινωνίας, έτσι ώστε να αγνοηθεί η εθνική ή εθνοτική μειονότητα σε αποφάσεις που αφορούν όλη τη χώρα. Τα δικαιώματα αυτοδιοίκησης μεταβιβάζουν δύναμη σε μικρά πολιτικά σχήματα, έτσι ώστε η εθνική ομάδα να μην μπορεί να παρακαμφθεί στις εκλογικές νίκες και να προσφέρει περισσότερα σε αποφάσεις της πλειοψηφίας που είναι σημαντικές για τον πολιτισμό, την εκπαίδευση, τη μετανάστευση, την ανάπτυξη, τη γλώσσα και την οικογενειακή νομοθεσία των εθνικών και εθνοτικών ομάδων. Με άλλα λόγια, εδώ πρόκειται για το δικαίωμα ενεργούς συμμετοχής στην τοπική αυτοδιοίκηση, έτσι ώστε να λαμβάνεται υπόψη και η φωνή των μεταναστών για θέματα που τους αφορούν στην καθημερινότητά τους. Τα δε πολυεθνοτικά δικαιώματα αφορούν την προστασία ειδικών θρησκευτικών ή κοινωνικο-πολιτισμικών πρακτικών που δε θα προωθούνταν διαφορετικά επαρκώς στη αγορά (όπως π.χ. επιδότηση προγραμμάτων για εκμάθηση γλώσσας των μεταναστών ή καλλιτεχνικών ομάδων) ή από πρακτικές που είναι μειονεκτικές στο πλαίσιο της υπάρχουσας νομοθεσίας, όπως ο κώδικας ένδυσης που συγκρούεται με τις θρησκευτικές τους αντιλήψεις και πιστεύω (Kymlicka, 1995:37-38). Ο ίδιος τονίζει ότι τα πολυεθνοτικά δικαιώματα λειτουργούν ενσωματικά. Η απαίτηση των εθνοτικών ομάδων για πολυεθνοτικά δικαιώματα εκφράζει την επιθυμία τους να ενσωματωθούν στην ευρύτερη κοινωνία, η οποία από την πλευρά της μπορεί να ανταποκριθεί, κάνοντας μια ειδική εξαίρεση για τις ομάδες αυτές, η οποία τελικά θα είναι προς όφελος της κοινωνικής συνοχής. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι παραδείγματος χάρη η απαίτηση των Sikhs που ήθελαν να συμμετάσχουν στην Royal Canadian Mounted Police να μπορούν να φορούν τουρμπάνι θρησκευτικό τους σύμβολο, ή οι ορθόδοξοι Εβραίοι, οι οποίοι επιθυμούσαν να στρατευτούν, να τους επιτραπεί να φορούν τη *yarmulke* τους (Kymlicka, 1995:176-179).

Κάθε ένα από αυτά τα δικαιώματα, τονίζει ο Kymlicka, μειώνουν τα τρωτά σημεία της ομάδας απέναντι στις πολιτικές αποφάσεις της ευρύτερης κοινωνίας. Η ύπαρξη εξωτερικής ασφάλειας και προστασίας έχει να κάνει με τη σχέση που υπάρχει μεταξύ της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας. Η παραχώρηση κάποιων ειδικών δικαιωμάτων, όπως τα αναφερόμενα, τόνώνει την κοινωνική συνοχή και λειτουργεί περισσότερο προς όφελος, παρά τις όποιες αντιδράσεις, ολόκληρης της κοινωνίας. Τα πολυεθνοτικά δικαιώματα μπορεί όμως να χρησιμοποιηθούν και για να επιβάλλουν κάποιους εσωτερικούς περιορισμούς. Μπορεί δηλαδή ομάδες μεταναστών και θρησκευτικές μειονότητες να επιβάλλουν στα μέλη τους κάποιες παραδοσιακές πολιτισμικές πρακτικές, όπως π.χ. να επιβάλλουν στα μέλη τους να σταματήσουν τα παιδιά τους νωρίτερα από το σχολείο ή να συνεχίσουν παραδοσιακές συνήθειες όπως η κλειτοριδοτομή ή τη συντέλεση γάμων που έρχονται σε αντίθεση με την υπάρχουσα νομοθεσία και τους κανόνες της κοινωνίας υποδοχής ή και να χρησιμοποιούν βία απέναντι στη γυναίκα τους, γιατί αυτό επιτρέπεται στην πατρίδα τους. Σε σχέση λοιπόν με τα πολυεθνοτικά δικαιώματα υπάρχει έντονος κίνδυνος, ορισμένες παραδόσεις και πρακτικές να έρθουν σε αντίθεση και σε έντονη σύγκρουση με τα ανθρώπινα δικαιώματα που δεν μπορεί να είναι, και δεν είναι, στοιχείο μιας

πολυπολιτισμικής πολιτικής. Ο Kymlicka τονίζει ότι χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή σε ότι αφορά στην παροχή τέτοιων δικαιωμάτων, τα οποία θα πρέπει να εξετάζονται ανάλογα με τους τομείς διεκδίκησης, σημειώνοντας ότι οι πολιτικές που υπάρχουν επιτρέπουν στους μετανάστες να εκφράσουν την εθνική τους ταυτότητα, εάν το επιθυμούν και να μειώσουν τις εξωτερικές πιέσεις για αφομοίωση. Τότε όμως τίθεται το ερώτημα γιατί πολυεθνικά δικαιώματα; Αναγνωρίζοντας τον κίνδυνο που ελλοχεύει στα πολυεθνικά δικαιώματα, τα οποία θα επιτρέπουν στις εθνοτικές ή θρησκευτικές ομάδες να επιβάλλουν περιορισμούς στα μέλη τους, τονίζει ότι οι περιορισμοί απέναντι στα μέλη θα πρέπει να είναι αποδεκτοί μόνο, όταν υπάρχει η πλήρης αποδοχή από την πλευρά των μελών τους, με άλλα λόγια μπορούν να γίνουν αποδεκτά μόνο όταν υπάρχει αποδοχή και όχι επιβολή, αφού σε περίπτωση επιβολής λειτουργούν περιοριστικά και έρχονται σε σύγκρουση με τις ατομικές ελευθερίες. Σύμφωνα με τον Kymlicka, το μοντέλο της πολυεθνικότητας στον Καναδά, την Αυστραλία και τις ΗΠΑ προωθεί τη δυνατότητα των μεταναστών να αποφασίζουν οι ίδιοι, εάν θα παραμείνουν ή όχι στη εθνοτική κοινότητα και εάν θα διατηρήσουν την πολιτισμική τους ταυτότητα. Οι εθνοτικές ομάδες δεν έχουν τη δυνατότητα να ρυθμίσουν οι ίδιες την προσωπική ελευθερία του ατόμου στην απόφαση διατήρησης ή όχι της εθνοτικής ταυτότητας (Kymlicka, 1995:41, 48). Με αυτό τον τρόπο η πολιτική ενσωμάτωσης στις χώρες αυτές εσωτερικεύει κάποιες αρχές εξωτερικής προστασίας, όταν αρνείται εσωτερικούς περιορισμούς.

3.2.4 Αναγνώριση ίσης αξίας των πολιτισμών;

Το κύριο χαρακτηριστικό της πολυπολιτισμικής κοινωνίας σε σχέση με τη μετανάστευση είναι η συνύπαρξη διαφορετικών εθνοτήτων που η πολιτική της αναγνώρισης απαιτεί, όπως είδαμε, την ίση αναγνώριση των ιδιαίτερων πολιτισμικών τους ταυτοτήτων. Το ερώτημα που τίθεται εδώ είναι: *Είναι δυνατόν να αναγνωρίσουμε ίση αξία σε όλους τους διαφορετικούς πολιτισμούς, έτσι ώστε όχι μόνο να τους αφήσουμε να επιβιώσουν αλλά και να αναγνωρίσουμε την αξία τους;* Το ερώτημα αυτό μας οδηγεί στο πρόβλημα του πολυπολιτισμού στη μορφή που συζητείται σήμερα, δηλαδή ως επιβολή ενός πολιτισμού σε άλλους που ισοδυναμεί με την αφομοίωση ή την περιθωριοποίηση τμημάτων πληθυσμού λόγω πολιτισμικών διαφορών. Ο Taylor τονίζει ότι τα προβλήματα αυτά μας οδηγούν στο ζήτημα της αναγνώρισης, δηλαδή στο να αναγνωρίσουμε όλοι την ίση αξία διαφορετικών πολιτισμικών ομάδων και τη σπουδαιότητά τους (Ταίηλορ, 1997:119). Η αναγνώριση μας διαμορφώνει, ενώ η μη αναγνώριση ή η εσφαλμένη αναγνώριση είναι μορφή βλάβης. Η ιδέα του υποτελή που διαμορφώνεται από την εσφαλμένη αναγνώριση ή μη αναγνώριση οδηγεί στον αγώνα για μια νέα αυτοαντίληψη (Ταίηλορ, 1997:120).

Σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση εικόνων και αντιλήψεων κατέχει η εκπαίδευση (ΑΕΙ και δευτεροβάθμια προγράμματα σπουδών). Δεδομένου ότι η δημόσια εκπαίδευση

περιορίζεται στην κοινωνία της πλειοψηφίας, οι αποκλεισμένες ομάδες εισπράττουν για τον εαυτό τους μια υποτιμητική εικόνα, αφού με τα προγράμματα σπουδών αποκτούν την αντίληψη «σαν όλη η δημιουργικότητα και η αξία να περιοριζόταν στους άντρες ευρωπαϊκής καταγωγής» (Ταϊήλορ, 1997:121). Επομένως, ο αγώνας για την ελευθερία για την ισότητα οφείλει να περάσει μέσα από την αναθεώρηση των εικόνων κατωτερότητας που δημιουργούν οι κυρίαρχες ομάδες για να εδραιώσουν τον ηγεμονικό τους ρόλο και αναγνωρίζει ότι τα πολυπολιτισμικά προγράμματα σπουδών αποσκοπούν ακριβώς στην ενίσχυση της διαδικασίας αυτής της αναθεώρησης (Ταϊήλορ, 1997:121). Ο Taylor υποστηρίζει ότι θα πρέπει κατ' αρχάς να αντιμετωπίσουμε όλες τις πολιτισμικές ομάδες με ίσο σεβασμό, η εγκυρότητα όμως της ίσης αξίας θα πρέπει να αποδειχθεί μετά από ουσιαστική μελέτη της πολιτισμικής ενότητας για την οποία πρόκειται (Ταϊήλορ, 1997:123).

Περαιτέρω τονίζεται ότι μπορούμε μεν να αξιώνουμε την αναγνώριση, δεν μπορούμε όμως να αξιώνουμε μια τελική συμπερασματική κρίση, ότι δηλαδή η αξία κάποιων πολιτισμών είναι πράγματι μεγάλη, ή ίση με άλλους πολιτισμούς, παρά μόνο μετά από έρευνα και μελέτη του άλλου σε βάθος σε ένα συγχωνευμένο με άλλους ορίζοντα κριτηρίων (Ταϊήλορ, 1997:125-128). Σε αντίθεση, μια πρόωγη ευνοϊκή κρίση θα ήταν συγκαταβατική και εθνοκεντρική, γιατί θα επαινούσε τους άλλους, επειδή είναι σαν εμάς. Ο Taylor θεωρεί, ότι η αξίωση για εκφορά ευνοϊκών κρίσεων είναι ισοπεδωτική. Τη θέση αυτή εξηγεί με την τοποθέτηση, ότι, ενώ δεν έχουμε τα απαραίτητα διευρυμένα κριτήρια, προβαίνουμε σε ευνοϊκές κρίσεις για όλους τους πολιτισμούς και τις πολιτισμικές ομάδες με βάση μόνο τα δικά μας κριτήρια και με κίνδυνο η πολιτική της διαφοράς να καταλήξει στην ισοπέδωση των πάντων. Αυτό είναι ένα σοβαρό πρόβλημα που υπάρχει στην πολιτική της πολυπολιτισμικότητας, για την αντιμετώπιση του οποίου ο Taylor προτείνει τη διαπολιτισμική, την εις βάθος μελέτη των διαφόρων πολιτισμών μέσα από ένα διευρυμένο ορίζοντα κριτηρίων, ώστε να αποδειχθεί στο τέλος η σωστή αξία του πολιτισμού που θα μελετηθεί. Για τον ίδιο, ο λόγος που θα οδηγήσει στη μελέτη ενός πολιτισμού πρέπει να είναι η ειδική αντικειμενική σημασία του ή το ότι έχει να προσφέρει κάτι το αισθητικά ή διανοητικά αξιόλογο, ενώ σε βάθος χρόνου θα διευρύνει τον ορίζοντά μας, την κατανόηση μας για τον κόσμο και θα οξύνει την ευαισθησία μας ως προς το ωραίο. Αυτοί είναι σημαντικοί λόγοι, σημειώνει η Wolf στο σχετικό της σχόλιο (Wolf, 1997:144-145), διερωτάται όμως, *θα πρέπει πράγματι στο πλαίσιο μιας πολυπολιτισμικής κοινωνίας να είναι αυτός ο κύριος στόχος μας;*

Όπως υποστηρίζει και η Wolf, είναι αποδεκτό η μελέτη της ιστορίας, της λογοτεχνίας και του πολιτισμού μας να κατέχει περίοπτη θέση στα υπάρχοντα προγράμματα σπουδών, «αλλά προκειμένου να μελετήσουμε τον πολιτισμό μας, θα πρέπει πρώτα να αναγνωρίσουμε ποιοι είμαστε ως κοινότητα» (Wolf, 1997:155). Έτσι η πολιτική της αναγνώρισης στην εκπαίδευση στο πλαίσιο μιας πολυπολιτισμικής κοινωνίας δε θα πρέπει να έχει ως πρωταρχικό στόχο τη διαπίστωση, εάν και κατά πόσο οι άλλοι πολιτισμοί συνέβαλαν στην ανάπτυξη του πολιτισμού και γι' αυτό είναι σημαντικοί,

αλλά το γεγονός ότι οι πολιτισμοί αυτοί αποτελούν τμήμα του πολιτισμού μας, ή ορθότερα όλων των πολιτισμών των ομάδων που από κοινού συγκροτούν την κοινωνία κάθε κράτους (Wolf, 1997:149). Για την πραγματοποίηση του στόχου αυτού είναι απαραίτητη μια επανορθωτική παρέμβαση στους εκπαιδευτικούς θεσμούς. Στο πλαίσιο των προγραμμάτων σπουδών μπορεί να γίνει η γνωριμία και η μελέτη με την ιστορία, τη λογοτεχνία και τις παραδόσεις άλλων πολιτισμικών ομάδων που οδηγεί στη διεύρυνση των πνευματικών οριζόντων, αλλά το σημαντικότερο, στην αυτονόητη αποδοχή του άλλου με τη διαφορετικότητά του και όχι στην αντιμετώπισή του ως ξένου ή διαφορετικού, κερδίζοντας έτσι την αναγνώριση του πολυπολιτισμικού χαρακτήρα των κοινωνιών μας που μας οδηγεί στο σεβασμό της ποικιλομορφίας των μελών της (Wolf, 1997:151-152).²¹ Πολύ δε περισσότερο, με βάση την αναγνώριση και την ίση μεταχείριση ο πολυπολιτισμός ελευθερώνει:

«στις κοινωνίες οι οποίες χαρακτηρίζονται από πολιτισμική πολλαπλότητα, η συνύπαρξη των μορφών ζωής με βάση την ίση μεταχείριση σημαίνει για κάθε πολίτη μια εξασφαλισμένη δυνατότητα να ανασπυχθεί χωρίς περιορισμούς σ' έναν πολιτισμικό κόσμο παραδόσεων, να μεγαλώσει μέσα σ' αυτόν τα παιδιά του, να αναμετρηθεί μ' αυτό τον πολιτισμό, όπως και με κάθε άλλον, να τον συνεχίσει συμβατικά ή να τον μετασχηματίσει σημαίνει τη δυνατότητα να αδιαφορήσει για τις επιταγές του ή να αποκοπεί αυτοκριτικά απ' αυτόν, για να ζήσει στο εξής με την παρόρμηση μιας συνειδητής ρήξης με την παράδοση ή ακόμη και με μια κατακερματισμένη ταυτότητα» (Habermas, 1994:82-83).

²¹ Η γνωριμία άλλων πολιτισμών μέσα από την εκπαίδευση προτείνεται άλλωστε και ως στρατηγική για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.

ΜΕΡΟΣ Β

ΜΟΝΤΕΛΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

4.1 Ιδεατά μοντέλα πολιτικής κοινωνικής ενσωμάτωσης μεταναστών

Οι μεταναστευτικές διαδικασίες που ακολούθησαν τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία διαφόρων προβληματικών φαινομένων στα κράτη υποδοχής που οδήγησαν στην αναγκαιότητα αντιμετώπισης των προβλημάτων, με τη χάραξη και εφαρμογή πολιτικών ενσωμάτωσης. Ο όρος «ενσωμάτωση» αναφέρεται στην ένταξη των μεταναστών, σε ατομικό ή ομαδικό επίπεδο, στην κοινωνία υποδοχής. Η ένταξη αυτή μπορεί να οριστεί ως διαδικασία και ως (επιθυμητό) αποτέλεσμα. Η ενσωμάτωση σήμερα νοείται ως τη στόχευση και την επίτευξη μιας κατάστασης για τους μετανάστες που θα είναι συγκρίσιμη με παρόμοιες ομάδες του γηγενούς πληθυσμού σε συγκεκριμένους κοινωνικούς τομείς. Παράλληλα θα έχουν τη δυνατότητα να διατηρήσουν και να αναπτύξουν τμήματα του πολιτισμού τους, ενώ στη διαδικασία συμμετέχουν οι μετανάστες, οι κυβερνητικές αρχές και οι διάφορες οργανώσεις. Επιπλέον η ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής στοχεύει στη διατήρηση και την ανάπτυξη της κοινωνικής συνοχής της κοινωνίας στα διάφορα επίπεδα (Schulte, 2002, Esser, 2001, Επιτροπή, 2003b).

Σημαντικό ρόλο στην προώθηση των διαδικασιών ενσωμάτωσης έχει η πολιτική, η οποία είναι το μέσο ή εργαλείο δημιουργίας κοινωνικών σχέσεων, επίλυσης προβλημάτων και ρύθμισης συγκρούσεων και είναι δεσμευτική για όλους (Schulte, 2002:7). Σε σχέση λοιπόν με το θέμα των μεταναστών στις χώρες υποδοχής, αντικείμενο των πολιτικών ενσωμάτωσης είναι η ρύθμιση της συμβίωσης μεταξύ του γηγενούς πληθυσμού και των μεταναστών (Heckmann 1999, Bauboeck 1994). Οι πολιτικές ενσωμάτωσης μπορούν να έχουν ειδικό ή γενικό χαρακτήρα και να απευθύνονται σε διαφορετικούς παραλήπτες. Για τη ρύθμιση δε της ενσωμάτωσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν διάφορα εργαλεία πολιτικής και μέθοδοι (Schulte, 2002, Vermeulen, 1997).

Για την εξήγηση και ανάλυση της διαδικασίας της ενσωμάτωσης και των σχέσεων μεταξύ της γηγενούς πλειονότητας και των μεταναστών αναπτύχθηκαν διάφορα μοντέλα. Ο Castles Stephen (1994) ξεχωρίζει τρία μοντέλα ενσωμάτωσης μεταναστών. Το μοντέλο αποκλεισμού (exclusionary Model) το οποίο ταυτίζεται με το μοντέλο των «φιλοξενούμενων εργατών» (questworker Model), το αφομοιωτικό μοντέλο ενσωμάτωσης (the Assimilationist Inclusionary Model) ως μία σύνθεση του ρεπουμπλικανικού και του μπερλιαριστικού μοντέλου και το πλουραλιστικό μοντέλο ενσωμάτωσης, το οποίο θεωρεί ως το πλέον σημαντικό για την ενσωμάτωση των μεταναστών στις χώρες υποδοχής (Castles, 1994:21-25). Ο Hollifield (1997) στην

τυπολογία που ανέπτυξε για την ενσωμάτωση των μεταναστών στην Ευρώπη, φαίνεται να διαφοροποιείται μόνο ως προς το τρίτο μοντέλο, το οποίο ονομάζει μοντέλο εθνοτικών μειονοτήτων (the ethnic minorities model) για το οποίο η Μεγάλη Βρετανία αποτελεί το πρότυπο (Hollifield, 1997, στο: Entzinger, 2000a:11, Entzinger /Biezeveld, 2003:15).

Οι Castles και Miller στο έργο τους «The Age of Migration» (1993²², 1998) ορίζουν τρία (3) μοντέλα, τα οποία δείχνουν το πώς τα κράτη υποδοχής ανταποκρίνονται στην εθνο-πολιτισμική διαφορετικότητα: *το μοντέλο διαφορικού αποκλεισμού* (The differential exclusionary model), *το μοντέλο αφομοίωσης* (The assimilationist model) και *το πολυπολιτισμικό ή πλουραλιστικό μοντέλο* (The multicultural model) (Castles/Miller, 1998:244-250).

4.1.1 Το μοντέλο διαφορικού αποκλεισμού

Η σημαντικότερη προϋπόθεση για την πολιτική ενσωμάτωσης είναι η αναγνώριση και αποδοχή των μεταναστών από την κυρίαρχουσα κοινωνία και τους δημόσιους θεσμούς που είναι άμεσα συνδεδεμένες με την αυτο-αντίληψη του κράτους. Το κύριο χαρακτηριστικό στο μοντέλο του διαφορικού αποκλεισμού είναι ο ορισμός του έθνους με τους όρους του «αίματος» και της καταγωγής (ius sanguinis). Η κυρίαρχη ομάδα του γηγενούς πληθυσμού δεν επιθυμεί και δεν αποδέχεται τους μετανάστες και τα παιδιά τους ως μέλη του κράτους – έθνους. Αυτή η μη-επιθυμία εκφράζεται μέσα από πολιτικές αποκλεισμού, όπως π.χ. περιορισμός της οικογενειακής συνένωσης και άρνηση παροχής ασφαλούς καθεστώτος παραμονής, περιοριστικούς κανόνες πολιτογράφησης και από την κυριαρχία της ιδέας, ότι δεν είναι χώρα υποδοχής μεταναστών. Διαφορικός αποκλεισμός σημαίνει ότι οι μετανάστες μπορεί μεν να είναι ενσωματωμένοι σε ορισμένους κοινωνικούς τομείς, κυρίως στην αγορά εργασίας, αλλά να αποκλείονται σε άλλους τομείς, όπως από το κοινωνικό σύστημα, την πολιτογράφηση και την πολιτική συμμετοχή. Στο πλαίσιο του μοντέλου αυτού, οι μετανάστες παίρνουν τη μορφή εθνοτικής μειονότητας με την έννοια ότι είναι μέρος της κοινωνίας και συμμετέχουν σε αυτή ως εργαζόμενοι, καταναλωτές κλπ., αλλά αποκλείονται από την πλήρη συμμετοχή στις οικονομικές, κοινωνικές, πολιτισμικές και πολιτικές σχέσεις.

Στις διάφορες προσπάθειες που έγιναν για το σχηματισμό μοντέλων ενσωμάτωσης μεταναστών, πολλοί επιστήμονες αναφέρονται στο λεγόμενο μοντέλο «φιλοξενούμενων εργατών» (Castles, 1994, Hollifield, 1997 στο Entzinger, 2000a).

²² Στην πρώτη έκδοση του έργου τους (1993) οι Castles και Miller αναφέρονται στο α) μοντέλο του αποκλεισμού, β) το ρεπουμπλικανικό μοντέλο και γ) στο πολυπολιτισμικό μοντέλο, το οποίο – σύμφωνα με τους ίδιους – συναντάται μόνο στις παραδοσιακές μεταναστευτικές χώρες (ΗΠΑ, Καναδά, Αυστραλία), θέση για την οποία δέχθηκαν αυστηρή κριτική (Entzinger, 2000a, Vermeulen, 1997).

Το μοντέλο των «φιλοξενούμενων εργατών» χαρακτηρίζεται από την προσωρινότητα ως θέση και στάση της πολιτικής και της κοινωνίας υποδοχής και παίρνει συγκεκριμένη μορφή με τη σύνδεσή του στην κάλυψη προσωρινών αναγκών στην αγορά εργασίας. Οι μετανάστες θεωρούνται υπήκοοι άλλου κράτους με προσωρινή διαμονή στη χώρα υποδοχής. Το καθεστώς του «φιλοξενούμενου» που αποδόθηκε στους μετανάστες εργατικού δυναμικού στις περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης παραπέμπει στον αποκλεισμό τους από δικαιώματα που παρέχει το κράτος στους υπηκόους του. Παρά το γεγονός ότι η προσωρινότητα έγινε μονιμότητα, τα κράτη χαρακτηρίζονται από την άρνηση αποδοχής των μεταναστών ως μέλη της κοινωνίας που έχει άμεση σχέση, όπως αναφέραμε και στο μοντέλο του «διαφορικού αποκλεισμού» με την έννοια και την αυτό-αντίληψη του κράτους έθνους. Και τα δύο μοντέλα έχουν κοινές βάσεις, αρχίζουν και καταλήγουν σε όμοιες στάσεις και αντιμετώπιση των μεταναστών. Στην ουσία πρόκειται για το ίδιο μοντέλο με διαφορετική ορολογία. Θεωρούμε λοιπόν ότι το μοντέλο των «φιλοξενούμενων μεταναστών» αποτελεί τη βάση για την πιο γενικευμένη μορφή του μοντέλου του «διαφορικού αποκλεισμού».

Στα πλαίσια του μοντέλου του «διαφορικού αποκλεισμού» ή μοντέλου «φιλοξενούμενου εργατικού δυναμικού», δε θεωρείται σημαντική η ενασχόληση με ένα θέμα τόσο σύνθετο, όπως είναι η ενσωμάτωση, ο πολυπολιτισμός ή η ίση μεταχείριση (Entzinger, 2000a, 2000b). Το μοντέλο του διαφορικού αποκλεισμού αναπτύχθηκε και εφαρμόστηκε κυρίως στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης που εφάρμοσαν το λεγόμενο σύστημα ή μοντέλο των «φιλοξενούμενων εργατών», όπου η Γερμανία συχνά αναφέρεται ως πρότυπο, ενώ σημαντικά στοιχεία του μοντέλου χρησιμοποιούν και η Αυστρία, η Ελβετία και το Βέλγιο (Castels/Miller, 1998:224-245, Entzinger, 2000a, Vermeulen, 1997).

Την τελευταία δεκαετία του 20ου αιώνα η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πορτογαλία, έως τότε χώρες αποστολής εργατικού δυναμικού, αντιμετώπισαν έντονες μεταναστευτικές εισροές μη κανονικών οικονομικών μεταναστών που τις κατέστησαν σε χώρες υποδοχής. Οι περισσότεροι από τους εργαζόμενους μετανάστες βρήκαν απασχόληση στην άτυπη αγορά εργασίας (informal sector) και κυρίως σε τομείς που απαιτούσαν ιδιαίτερα χαμηλές ικανότητες. Σύμφωνα με τον Entzinger (2000a, 2000b, Entzinger/Biezeveld, 2003), το γεγονός αυτό διευκολύνει ιδιαίτερα τις δημόσιες αρχές των νέων κρατών υποδοχής να θεωρήσουν την παραμονή των μεταναστών ως προσωρινή ή και να «αμελήσουν» την παρουσία τους με το να μη τους παρέχουν κανένα καθεστώς παραμονής. Όταν, με αφορμή την παρουσία των μεταναστών, οι κοινωνικο-πολιτικές συγκρούσεις γίνονται εντονότερες αντιμετωπίζονται με μια σειρά από αμνηστίες ή νομιμοποιήσεις, οι οποίες όχι μόνο έλκουν νέους μη κανονικούς μετανάστες, αλλά και συνεχίζουν να μη προσφέρουν κανένα ασφαλές καθεστώς στους ήδη νομιμοποιημένους (Ελλάδα).

4.1.2 Το μοντέλο της αφομοίωσης

Η αφομοίωση γενικώς ορίζεται ως η μονομερής ένταξη των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής με όρους απορρόφησης. Έτσι, στο πλαίσιο του μοντέλου, αναμένεται από τους μετανάστες η απάρνηση της γλώσσας προέλευσης και των ιδιαίτερων πολιτισμικών και κοινωνικών χαρακτηριστικών τους και η αποδοχή των αντίστοιχων χαρακτηριστικών της κοινωνίας υποδοχής. Οι κοινότητες των μεταναστών μπορεί να αναγνωρίζονται μόνο ως αντιπρόσωποι για συζητήσεις με τις δημόσιες αρχές ή και να μην αναγνωρίζονται καθόλου (Γαλλία). Έμφαση δίνεται στη σχέση μεταξύ κράτους και πολίτη χωρίς μεσάζοντες. Στην ακραία μορφή του μοντέλου διαφορές σε θρησκεία, πολιτισμό και την παιδεία στη δημόσια σφαίρα δε γίνονται αποδεκτές.

Η βάση για την πλήρη συμμετοχή των μεταναστών στο έθνος είναι η διαμονή, δηλαδή το καθεστώς υπηκοότητας ρυθμίζεται με βάση το *ius soli* και σημαίνει ότι σε όσους έχει επιτραπεί η είσοδος και έχουν εγκατασταθεί μόνιμως στο κράτος δίνεται εύκολα η δυνατότητα να αποκτήσουν την υπηκοότητα σε κόστος της πολιτισμικής τους ταυτότητας (Castles/Miller, 1998:245-247). Οι μετανάστες που θα πετύχουν σε μεγάλο βαθμό την προσαρμογή τους στο νέο περιβάλλον θα έχουν σημαντικές ευκαιρίες, ενώ οι άλλοι τείνουν να περιθωριοποιηθούν στην κοινωνία (Entzinger, 2000a, 2000b). Ο ρόλος του κράτους είναι να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για την ολοκλήρωση της διαδικασίας (εκμάθηση γλώσσας, παρακολούθηση των παιδιών των μεταναστών των κανονικών δημόσιων σχολείων, κλπ.).

Πρότυπο για το μοντέλο αυτό αποτελεί η Γαλλία και συχνά αναφέρεται ως «Γαλλικό μοντέλο» ή «ρεπουμπλικανικό μοντέλο» και αντιπαρατίθεται με το «Γερμανικό μοντέλο», «μοντέλο φιλοξενούμενων εργατών» ή «μοντέλο αποκλεισμού» (Vermeulen, 1997:7, Castles/Miller, 1998: 246-247). Το μοντέλο της αφομοίωσης έχει εφαρμοστεί σε όλες τις ανεπτυγμένες χώρες με διάφορες παραλλαγές. Σε κάποιες περιπτώσεις, χώρες με πολιτικές αφομοίωσης εγκατέλειψαν το μοντέλο και στράφηκαν σε πολιτικές ενσωμάτωσης, για να καταλήξουν τελικά σε ένα πλουραλιστικό μοντέλο, όπως π.χ. η Αυστραλία και ο Καναδάς. Σε μία άλλη εκδοχή του μοντέλου της αφομοίωσης, όπως παρουσιάζεται σε ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες, η αφομοίωση προωθείται σε ορισμένα τμήματα της κοινωνίας, συνήθως στην αγορά εργασίας ή και στην κοινωνική πολιτική, ενώ σε άλλους τομείς (π.χ. στην εκπαίδευση ή τον πολιτισμό) ακολουθείται μια πιο πλουραλιστική πολιτική (Castles/Miller, 1998:246).

4.1.3 Το πολυπολιτισμικό ή πλουραλιστικό μοντέλο

Στο πολυπολιτισμικό μοντέλο οι μετανάστες αποκτούν ίσα δικαιώματα σε όλους τους τομείς της κοινωνίας. Από αυτούς αναμένεται να προσαρμοστούν σε κάποιες βασικές για την κοινωνία υποδοχής αξίες, χωρίς όμως να απαιτείται να απαρνηθούν τη διαφορετικότητά τους. Το δικαίωμα πλήρους συμμετοχής τους στην κοινωνία παρέχεται στους μετανάστες με την είσοδό τους και καταλήγει με σύντομες διαδικασίες στην πολιτογράφηση. Με άλλα λόγια οι μετανάστες από την αρχή γίνονται αποδεκτοί ως μόνιμα νέα μέλη της κοινωνίας.²³ Στο πλαίσιο του πολυπολιτισμικού μοντέλου διακρίνονται δύο σημαντικές παραλλαγές: Η πρώτη αποτελεί μια «laissez-faire» προσέγγιση (ΗΠΑ), όπου η πολιτισμική διαφορετικότητα και η ύπαρξη εθνοτικών κοινοτήτων γίνεται αποδεκτή, το κράτος όμως δεν αναλαμβάνει το ρόλο διασφάλισης της κοινωνικής δικαιοσύνης στα μέλη του ή την επιβίωση των εθνοτικών πολιτισμών. Η δεύτερη παραλλαγή αφορά στον πολυπολιτισμό ως πολιτική του κράτους (Καναδάς, Αυστραλία και Σουηδία). Το κράτος αναγνωρίζει την ύπαρξη της πολιτισμικής ιδιαιτερότητας και μέσα από διάφορες (άμεσες ή έμμεσες) πολιτικές αναλαμβάνει τη διασφάλιση ίσων δικαιωμάτων για τις μειονότητες (Castles/Miller, 1998:248).

Το πολυπολιτισμικό ή πλουραλιστικό μοντέλο αναφέρεται και ως «μοντέλο των εθνοτικών μειονοτήτων» (Hollifield, 1997 στο Entzinger, 2000a). Ξεκινώντας με την υπόθεση ότι πρόκειται για μόνιμη εγκατάσταση, οι μετανάστες ορίζονται αμέσως ως μέλη της κοινωνίας, με όρους όμως της εθνικής τους καταγωγής ή προέλευσης. Στην προσέγγιση αυτή η μετανάστευση θεωρείται ότι ενισχύει τον πολυπολιτισμικό χαρακτήρα της κοινωνίας υποδοχής. Το κράτος υποδοχής προσφέρει τις δυνατότητες που είναι απαραίτητες σε κάθε κοινότητα, για να διατηρήσει και να εξελίξει την πολιτισμική της ταυτότητα. Σημαντική προϋπόθεση για μια αρμονική πολυπολιτισμική κοινωνία είναι ο αμοιβαίος σεβασμός, η κατανόηση και η ανοχή μεταξύ των κοινοτήτων. Το κράτος παρεμβαίνει με ειδικά μέτρα μόνο, όταν θεωρείται απαραίτητη η προώθηση της αρμονικής συνύπαρξης και της αμοιβαίας κατανόησης. Στο μοντέλο των εθνοτικών μειονοτήτων οι μετανάστες ορίζονται σε ομάδες με εθνοτικούς όρους, που καθορίζεται συνήθως από την υπηκοότητα, την καταγωγή ή τη θρησκεία στην οποία ανήκουν. Πρότυπο για το μοντέλο αυτό θεωρείται η Μεγάλη Βρετανία, ενώ το ακολούθησαν και κράτη στη Βόρειο και Δυτική Ευρώπη, όπως η Ολλανδία και οι Σκανδιναβικές χώρες σε διάφορους βαθμούς (Entzinger, 2000a: 12). Σε σύγκριση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες που ακολουθούν το μοντέλο αυτό, η Μεγάλη Βρετανία είναι η μόνη χώρα που καταγράφει τους πολίτες της με μεταναστευτικό παρελθόν εντάσσοντάς τους σε κατηγορίες ανάλογα με τη χώρα καταγωγής του αρχηγού της οικογένειας, ή την εθνική ομάδα στην οποία ανήκουν (Rex, 2000).

²³ Ο Entzinger (1999, 2000) αναφερόμενος στις παραδοσιακές χώρες μετανάστευσης (ΗΠΑ, Καναδά και Αυστραλία) διαφοροποιείται ως προς την ορολογία και αναφέρεται στο μοντέλο της μόνιμης μετανάστευσης (the permanent immigration model) σε αντίθεση με το μοντέλο προσωρινών εργατών (the temporary worker model) που εφαρμόζουν οι περισσότερες χώρες της Ευρώπης και κυρίως οι χώρες του Νότου και νέες χώρες υποδοχής.

4.2 Πρότυπα Πολιτικών Ενσωμάτωσης

4.2.1 Το Γερμανικό Μοντέλο

Η Γερμανία ανήκει στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, με τις μεγαλύτερες μεταναστευτικές εισροές, μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Η μετανάστευση εργατικού δυναμικού άρχισε στη δεκαετία του '50, όταν διαπιστώθηκε ότι οι ανάγκες της αγοράς σε εργατικό δυναμικό δεν μπορούσαν να καλυφθούν από το γηγενή πληθυσμό. Για την αντιμετώπιση των αναγκών της αγοράς εργασίας, η γερμανική κυβέρνηση σύναψε μεταξύ 1955 και 1968 διακρατικές συμφωνίες στρατολόγησης εργατικού δυναμικού με την Ιταλία, την Ισπανία, την Ελλάδα, την Τουρκία, την Πορτογαλία, την πρώην Γιουγκοσλαβία, το Μαρόκο και την Τυνησία (χώρες της νότιας Ευρώπης και της Μεσογείου) (Suntum/Schlotboeller, 2002:166). Οι συμφωνίες στρατολόγησης εργατικού δυναμικού έγιναν με το σκεπτικό της προσωρινής παραμονής τους για την αντιμετώπιση των προσωρινών αναγκών της αγοράς εργασίας. Η στάση της κυβέρνησης εκφράστηκε με τον όρο «φιλοξενούμενοι εργάτες» («Gastarbeiter») που *ex definitione* ορίζει την προσωρινότητα. Αυτό σήμαινε ότι η κυβέρνηση ανέμενε ότι οι μετανάστες θα αποχωρήσουν οικιοθελώς, όταν η αγορά εργασίας δε θα τους χρειαζόταν πλέον. Πρέπει να σημειώσουμε ότι αρχικά και για πολλά χρόνια ακόμα και οι ίδιοι οι μετανάστες θεωρούσαν τους εαυτούς τους ως προσωρινούς (Schmidt, 1999:97, Stavrinoudi, 1992:9). Η διαδικασία της στρατολόγησης γινόταν σε συνεργασία με τις χώρες αποστολής κάτω από αυστηρό έλεγχο των κρατικών αρχών και η άδεια παραμονής και εργασίας ήταν συνδεδεμένη με συγκεκριμένο εργοδότη (Stavrinoudi, 1992:10).

Η γερμανική πολιτική με το μοντέλο του «φιλοξενούμενου εργάτη» δεν έθετε κατ' αρχάς θέμα ενσωμάτωσης μεταναστών. Οι μετανάστες ζούσαν σε συγκεκριμένα εργατικά καταλύματα και δεν είχαν το δικαίωμα να φέρουν τις οικογένειές τους ούτε τους προσφέρθηκαν υπηρεσίες όπως μαθήματα για την εκμάθηση γλώσσας ή σεμινάρια για την ένταξή τους. Το σκεπτικό που υπήρχε στο σύστημα ανακύκλωσης που βασιζόταν στην πολιτική των φιλοξενούμενων εργατών, ήταν να αποφύγουν τη μόνιμη εγκατάσταση και την ενσωμάτωση των αλλοδαπών εργαζομένων (Schmidt, 1999:97). Στόχος της πολιτικής ανακύκλωσης αλλοδαπών εργατών ήταν να μην επιβαρυνθούν οι κοινωνικές δομές της χώρας. Με τη λήξη του συμβολαίου τους οι αλλοδαποί εργαζόμενοι έπρεπε να εγκαταλείψουν τη Γερμανία. Οι ανάγκες σε εργατικό δυναμικό καλύπτονταν με νέους μετανάστες ή και παλιούς που εισέρχονταν στη χώρα με ανανεωμένο συμβόλαιο εργασίας, συνήθως διάρκειας ενός έως δύο ετών. Πολλές από τις επιχειρήσεις λαμβάνοντας υπόψη τα κόστη με τα οποία συνδέονταν μια τέτοια πολιτική διατήρησαν το αλλοδαπό προσωπικό που είχαν με άμεση ανανέωση των συμβολαίων του, βάζοντας ουσιαστικά τέλος στην πολιτική της ανακύκλωσης (Σταυρινούδη, 1994:236-237).

Το 1973 με την πετρελαϊκή κρίση αποτέλεσε σταθμός για τη μετανάστευση σε όλες τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Ο φόβος που δημιουργήθηκε για οικονομική ύφεση και αύξηση της ανεργίας στο εσωτερικό των κρατών εκφράστηκε με τη γενική απαγόρευση νέων εισόδων. Στη Γερμανία οδήγησε στη συνένωση των οικογενειών και στην αλλαγή της δομής των μεταναστών, αφού πριν την έναρξη ισχύος της απαγόρευσης, πολλοί από τους μετανάστες έφεραν τις οικογενειές τους (Stavtiniouidi, 1992:11). Ο αριθμός των αλλοδαπών στη Γερμανία από το 1973 έως το 1990 αυξήθηκε κατά 50%, ενώ ο αριθμός του εργατικού δυναμικού παρέμεινε σταθερός (Schmidt, 1999:98). Το 1995 αποτελούσε με 7.174.000 το 8,8% του πληθυσμού, ενώ σε ορισμένες περιοχές αποτελεί έως και το 60% του πληθυσμού. Η πλειοψηφία των αλλοδαπών ήταν και παραμένει τουρκικής καταγωγής (Castles/Miller, 1998:167), με ιδιαίτερη συγκέντρωση στη Βρέμη (43% του πληθυσμού) και το Βερολίνο (38,7% του πληθυσμού) (Schmidt, 1999:91).

Οι συζητήσεις για την ενσωμάτωση των μεταναστών άρχισαν το 1976. Τρία χρόνια αργότερα ιδρύεται το Γραφείο του Ομοσπονδιακού Υπεύθυνου για Θέματα των Ξένων Εργαζομένων²⁴ (Fijalkowski, 1981:17) με πρώτο Επίτροπο για τους αλλοδαπούς τον Heinz Kuehn, ο οποίος παρουσίασε μία σειρά προτάσεων κυβερνητικής πολιτικής με τον τίτλο «θέση και εξέλιξη της ενσωμάτωσης αλλοδαπών εργαζομένων και των οικογενειών τους στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας».²⁵ Ο Kühn ήταν αντίθετος στον πολυπολιτισμό, αλλά και στην αναγκαστική αφομοίωση (Kruyt/Niessen, 1997:24). Και η δεύτερη Επίτροπος της Ομοσπονδίας Liselotte Funke τόνιζε ότι ενσωμάτωση δεν πρέπει να σημαίνει αφομοίωση με την έννοια της γερμανοποίησης. Στόχος της επίσημης πολιτικής για τους αλλοδαπούς στη Γερμανία τίθεται τότε η ενσωμάτωση που ορίζεται ως «απόκτηση ίσων δικαιωμάτων στην κοινωνία, στο σχολείο και στο χώρο εργασίας, με τη σύγχρονη διαφύλαξη της πολιτιστικής και θρησκευτικής ταυτότητας» (Funcke, 1986:28),²⁶ ενώ η προώθηση της διαδικασίας ενσωμάτωσης με ειδικά κυβερνητικά μέτρα αναγνωρίζεται ως κυβερνητική υποχρέωση.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '80 και του '90 η κυβέρνηση της Γερμανίας προσπάθησε να προωθήσει την επιστροφή των αλλοδαπών στις χώρες καταγωγής, με ειδικά προγράμματα παλιννόστησης (Bundesministerium des Innern, 1993:4, Kruyt/Niessen, 1997:24). Οι ανάγκες όμως για αλλοδαπό εργατικό δυναμικό σε ορισμένους τομείς της οικονομίας (μεταλλεία και τρόφιμα) οδήγησε σε σχετικό άνοιγμα των συνόρων και στην παροχή προσωρινών αδειών εργασίας (Schmidt, 1999:98) και στη λεγόμενη «πολιτική δύο-γραμμών» [(two-track policy), Kruyt/Niessen, 1997:24]. Στο εσωτερικό της Ομοσπονδίας συνεχίστηκαν οι

²⁴ Bundesbeauftragte für ausländische Arbeitnehmer

²⁵ Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland.

²⁶ Στον ορισμό της πολιτικής ενσωμάτωσης από τη Liselotte Funcke φαίνεται ξεκάθαρα η διαφορά μεταξύ θεωρίας και πράξης, αφού το πρόβλημα ενσωμάτωσης των μεταναστών στη Γερμανία μετά από 25 χρόνια πολιτικής εστιάζεται στη μη απόκτηση ίσων δικαιωμάτων στην κοινωνία.

προσπάθειες για ενσωμάτωση, με την προώθηση προγραμμάτων ενσωμάτωσης σε διάφορους κοινωνικούς τομείς.

Στην προώθηση της πολιτικής ενσωμάτωσης των μεταναστών στη Γερμανία εμπλέκονται τα κρατίδια (Länder) και οι μεγάλες πόλεις (Βερολίνο) ασκώντας εν μέρει διαφορετική πολιτική ενσωμάτωσης, ανάλογα με ποιο κόμμα κυριαρχεί στη διακυβέρνηση, ενώ η πολιτική συντονίζεται εθνικά από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εσωτερικών. Τη στήριξη της κοινωνικής ενσωμάτωσης αναλαμβάνουν κοινωνικοί φορείς, ασκώντας μια ειδική, στοχοθετημένη πολιτική για αλλοδαπούς. Αυτοί είναι κυρίως η Caritas, φορέας της Ρωμαιοκαθολικής εκκλησίας που είναι υπεύθυνος για τους Ιταλούς, το Diakonisches Werk της προτεσταντικής εκκλησίας για τους Έλληνες και ο οργανισμός της Arbeiterwohlfahrt για τους Τούρκους (Ireland, 2000:259, Kruyt/Niessen, 1997:26).

Από το 1965, ο νόμος για τους αλλοδαπούς (Ausländergesetz) όριζε την παραμονή και εργασία, τα κριτήρια πολιτογράφησης και την απέλαση. Στόχο είχε επίσης τον έλεγχο της νέας μετανάστευσης, ορίζοντας την πολιτική εισόδου και τους κανόνες για την οικογενειακή συνένωση, ενώ εξειδίκευε και τις εξαιρέσεις από τη γενική απαγόρευση στρατολόγησης εργατικού δυναμικού. Ο νόμος για τους αλλοδαπούς άλλαξε το 1990. Με το ιστορικό της οικονομικής ύφεσης, την υψηλή δομική ανεργία, τις ρατσιστικές επιθέσεις σε αλλοδαπούς και την εκλογική νίκη ακροδεξιών κομμάτων, η γερμανική κυβέρνηση επιβεβαίωσε τη θέση της ότι η μετανάστευση ατόμων προερχόμενων από διαφορετικούς πολιτισμούς δεν αποτελεί εθνικό ενδιαφέρον, αφού η κοινωνική και πολιτική σταθερότητα είναι συνδεδεμένη με την εθνική ομοιογένεια (Hoffmann, 1992) συνεχίζοντας την περιοριστική πολιτική απέναντι σε άτομα προερχόμενα από τρίτες χώρες, με το νόμο του 1990 (Schmidt, 1999:99). Ο κανονισμός για τις εξαιρέσεις στρατολόγησης αλλοδαπού εργατικού δυναμικού του 1980 (Anwerbestoppausnahme-Verordnung) αφορούσε μόνο εποχιακούς εργάτες από τις Ανατολικές Ευρωπαϊκές χώρες, ενώ από το 1990 έγιναν και διάφορες συμφωνίες για διασυννοριακή εργασία με Τσεχία, Σλοβενία και Πολωνία (Schmidt, 1999:100). Η στάση της κυβέρνησης απέναντι σε μετανάστες από τρίτες χώρες ήταν «το πλοίο είναι γεμάτο». Ενώ απέναντι στους μετανάστες που ζούσαν και εργαζόταν στη Γερμανία για πολλά χρόνια ή είχαν γεννηθεί εκεί, η κυβέρνηση δεν παραχωρούσε εύκολα το δικαίωμα μόνιμης εγκατάστασης ή τη δυνατότητα πολιτογράφησης.

Από τους μετανάστες που στρατολογήθηκαν ως εργατικό δυναμικό στη δεκαετία του '60 οι Τούρκοι συνεχίζουν να θεωρούνται ως προβληματική, μη ικανή προς αφομοίωση ομάδα. Ο Esser (2000) κατά την ομιλία του στην έναρξη εργασιών του Landeszentrum für Zuwanderung Nordrhein Westfalen στην εισήγησή του για την ενσωμάτωση των μεταναστών, αναφέρθηκε στους Τούρκους τονίζοντας ότι παρά την αφομοίωση σε επιμέρους κοινωνικά τμήματα, οι Τούρκοι σχηματίζουν, αντίθετα με όλες τις προβλέψεις των μοντέλων της αφομοίωσης, «ένα εθνο-θρησκευτικό υπο-έθνος» στη Γερμανία. Παρά τις όποιες προόδους που διαφαίνονται σε όλα τα

κοινωνικά θέματα, συνεχίζουν να καταλαμβάνουν την κατώτερη οικονομική θέση, ενώ ο κοινωνικός και εν μέρει χωρικός τους διαχωρισμός (Segmentation) οφείλεται όχι μόνο στην αριθμητική υπεροχή τους (2 εκατ.) αλλά και στην ισλαμική θρησκεία τους (Esser, 2000).

Έτσι η συζήτηση για την αλλαγή του νόμου για την υπηκοότητα εστιαζόταν στη θρησκεία των Τούρκων και τον τρόπο ζωής τους ο οποίος θεωρείται ασυμβίβαστος με τις αρχές της σύγχρονης βιομηχανικής κοινωνίας (Schmidt, 1999:102). Άλλωστε η γερμανική κυβέρνηση θεωρούσε την πολιτογράφηση όχι ως ένα εργαλείο προώθησης της ενσωμάτωσης, αλλά ως αποτέλεσμα επιτυχούς ενσωμάτωσης (Kruyt/Niessen, 1997:25). Το επιχείρημα της κυβέρνησης ήταν ότι τα περιοριστικά μέτρα ήταν απαραίτητα για τη διατήρηση της πολιτικής τάξης. Η στάση της πολιτικής μεταφέρθηκε στη γερμανική κοινωνία μέσα από φανταστικούς φόβους για κοινωνική αποξένωση, λόγω του μεγάλου αριθμού των Τούρκων, και την «ανικανότητα» ή μη επιθυμία τους για ενσωμάτωση. Οι φοβίες αυτές ενισχύθηκαν από την αυξανόμενη ανεργία του ημεδαπού πληθυσμού, τις ελλείψεις στην αγορά κατοικίας, αλλά και από την αύξηση της διαφορετικότητας και της εγκληματικότητας των αλλοδαπών. Αποτέλεσμα αυτών των μάλλον φαντασιακών φόβων στον πληθυσμό ήταν η αύξηση της εχθρότητας και των εχθροπραξιών απέναντι στον αλλοδαπό πληθυσμό, ιδιαίτερα μετά την επανένωση της Γερμανίας το 1991.

Η γερμανική αντίληψη για την ενσωμάτωση ήταν βαθιά επηρεασμένη από την ιδέα του γερμανικού έθνους και της εθνικότητας, με βάση τους δεσμούς αίματος (*ius sanguinis*) γεγονός που οδήγησε στη δημιουργία του «γερμανικού παράδοξου» (Kymlicka, 1995, Bade, 1993) σύμφωνα με το οποίο άτομα με μακροχρόνια παραμονή στη Γερμανία, γνώση της γερμανικής γλώσσας και του γερμανικού πολιτισμού, θεωρούνται απειλή για τον εθνικό πολιτισμό και γι' αυτό η πρόσβαση στην απόκτηση υπηκοότητας αποτελεί εξαίρεση. Από την άλλη οι ομογενείς από τις πρώην ανατολικές χώρες, αφού αποδεικνύουν κάποια συγγένεια αποκτούν αμέσως την γερμανική υπηκοότητα ακόμη και χωρίς να γνωρίζουν τη γερμανική γλώσσα και τον πολιτισμό. Πάντως ο νέος νόμος για τους αλλοδαπούς το 1991 διευκόλυνε τους μετανάστες με μακροχρόνια παραμονή να αποκτήσουν καθεστώς παραμονής αορίστου χρόνου, καθώς και τους νέους, παιδιά μεταναστών να αποκτήσουν τη γερμανική υπηκοότητα. Λόγω της εμμονής της γερμανικής κυβέρνησης στην αφομοίωση των αλλοδαπών πριν την πολιτογράφηση, προϋπόθεση για την έναρξη της διαδικασίας έως και το 2001 ήταν η παραμονή στη χώρα για 15 συνεχή έτη και η απάρνηση της δικής τους υπηκοότητας. Στη σχετική πολιτική συζήτηση οι Πράσινοι, οι Σοσιαλδημοκράτες, οι Φιλελεύθεροι και κάποιοι από τους Χριστιανοδημοκράτες θεωρούσαν ότι η πολιτογράφηση θα έπρεπε να αποτελεί εργαλείο προώθησης της ενσωμάτωσης, όπως άλλωστε και σε πολλά άλλα ευρωπαϊκά κράτη, επιτρέποντας μάλιστα και τη διατήρηση της υπηκοότητας της χώρας καταγωγής, μια πολιτική που ακολουθούσε άλλωστε η Γερμανία απέναντι στους ομογενείς (Aussiedler) (Kruyt/Niessen, 1997:25). Ο νόμος

για την πολιτογράφηση που άλλαξε πάλι το 1999 και τέθηκε σε ισχύ το 2001, μπορεί να θεωρηθεί ως φιλικός για την πολιτογράφηση της δεύτερης γενεάς μεταναστών.

Για την ενσωμάτωση των μεταναστών και των παιδιών των μεταναστών στην αγορά εργασίας, η Γερμανία προωθεί προγράμματα που περιλαμβάνουν την εκμάθηση της γερμανικής γλώσσας, ειδικά μέτρα για την προετοιμασία στην επαγγελματική εκπαίδευση και την εισοδο σε θέσεις μαθητείας στις επιχειρήσεις (Bundesministerium des Innern, 1993). Στο πλαίσιο της κοινωνικο-οικονομικής πολιτικής ενσωμάτωσης από το 1990 προωθούνται διάφορα προγράμματα που έχουν στόχο την αντιμετώπιση ειδικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες επαγγελματίες αυτοαπασχολούμενοι και μικρές επιχειρήσεις μεταναστών, όπως ελλείψεις σε γνώσεις στην οικονομία και την αγορά και την πρόσβαση στις σχετικές δημόσιες υπηρεσίες (Σταυρινούδη, 1994: 240, Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 1997:58).

Το 2005 η Γερμανία αλλάζει πολιτική απέναντι στη μετανάστευση. Με το νέο νόμο για τη μετανάστευση που τίθεται σε ισχύ την 1.1.2005 αναγνωρίζει επίσημα πλέον ότι είναι χώρα μετανάστευσης και ανοίγει το δρόμο για νέες εισόδους μεταναστών, κυρίως υψηλού μορφωτικού επιπέδου στους οποίους δίνει μάλιστα άμεσα τη δυνατότητα μόνιμης εγκατάστασης στη χώρα. Για τους λοιπούς μετανάστες, με εξαρτημένη σχέση εργασίας, το δικαίωμα εγκατάστασης που προβλέπει άδεια παραμονής και εργασίας αορίστου χρόνου χορηγείται μετά από τρία έως οκτώ χρόνια παραμονής. Σε περιπτώσεις που η άδεια παραμονής είναι για μη εξαρτημένη εργασία και το επάγγελμα που έχει επιλεγεί από το μετανάστη αποδειχθεί επικερδές, τότε του παρέχεται το δικαίωμα εγκατάστασης μετά από τρία αντί μετά από πέντε έτη. Η οικογενειακή συνένωση αποτελεί δικαίωμα μετά από ένα χρόνο παραμονής στη χώρα, ενώ προβλέπονται και περιπτώσεις όπου η οικογενειακή συνένωση μπορεί να επιτραπεί ακόμη και εάν δεν καλύπτονται οι προϋποθέσεις του νόμου.

Ο νόμος για τη μετανάστευση περιλαμβάνει για πρώτη φορά το στόχο ενσωμάτωσης των αλλοδαπών στη γερμανική κοινωνία. Η επίτευξη του στόχου προβλέπεται μέσω των «προγραμμάτων ενσωμάτωσης», τα οποία περιλαμβάνουν κυρίως την εκμάθηση της γλώσσας και είναι διάρκειας 600 ωρών. Επίσης περιλαμβάνεται ένα «σεμινάριο προσανατολισμού» 30 ωρών, στο οποίο οι συμμετέχοντες (μετανάστες, ομογενείς) μαθαίνουν την ιστορία, τον πολιτισμό και εισάγονται στο γερμανικό σύστημα Δικαίου. Στο τέλος του προγράμματος ενσωμάτωσης προβλέπεται εξέταση, η επιτυχία της οποίας επιβεβαιώνεται με την παροχή Βεβαίωσης. Η μη παρακολούθηση ή μη πλήρης παρακολούθηση των προγραμμάτων σε άτομα στα οποία έχει κριθεί αναγκασία από τους φορείς (Υπηρεσία Αλλοδαπών, Κοινωνική Πρόνοια ή Οργανισμός Εργασίας) συνδέεται με κυρώσεις. Εάν πρόκειται για άτομα που λαμβάνουν επίδομα ανεργίας ή βοήθημα κοινωνικής αλληλεγγύης τότε μπορεί να περικοπεί το ποσό του επιδόματος στο ποσό του κόστους των ημερών που απουσίασαν και μπορεί να φτάσει έως και το 10% του επιδόματος. Σε περίπτωση που πρόκειται για ανανέωση κάρτας παραμονής

μπορεί να χορηγηθεί μικρός χρόνος ανανέωσης της παραμονής, ώστε να ελεγχθεί εκ νέου από τον αρμόδιο υπάλληλο εάν έχει ολοκληρωθεί η παρακολούθηση του σεμιναρίου. Το κόστος της συμμετοχής στο πρόγραμμα ενσωμάτωσης που ανέρχεται σε 630 Ευρώ καταβάλλεται από τους συμμετέχοντες, εκτός εάν λαμβάνουν επίδομα ανεργίας ή κοινωνικό βοήθημα ή υπάρχει οικονομική δυσχέρεια, οπότε μετά από αίτηση το κόστος αναλαμβάνει το κράτος. Η Βεβαίωση επιτυχούς συμμετοχής χρησιμεύει στη μείωση του χρόνου αναμονής κατά ένα χρόνο για τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης (Beauftragte der Bundesregierung, 2004).

Συνοπτικά, από τη δεκαετία του '80, η Γερμανία στρέφεται σε μια πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών που είναι εγκατεστημένοι στη χώρα με παράλληλο περιορισμό των νέων εισόδων από χώρες εκτός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ενώ συμπεριλαμβάνονται και προγράμματα προώθησης της παλιννόστησης.

Με την αλλαγή του νόμου για τους αλλοδαπούς το 1990 παρέχεται στους αλλοδαπούς, με μακροχρόνια παραμονή στη Γερμανία, ασφαλές καθεστώς παραμονής και εργασίας, ενώ παράλληλα προωθούνται διάφορα προγράμματα για την καλύτερη κοινωνικο-οικονομική ενσωμάτωση των μεταναστών στη γερμανική κοινωνία. Στην προώθηση της διαδικασίας της ενσωμάτωσης συμμετέχουν με διάφορα μέτρα η Ομοσπονδία, τα κρατίδια και οι κοινότητες, σε συνεργασία με όλους τους κοινωνικούς φορείς (εκκλησία, συνδικάτα, εργοδότες, κοινωνική πρόνοια και οι σύλλογοι). Λόγω της υψηλής ανεργίας των μεταναστών, η οποία ήταν στις δυτικές περιοχές της χώρας 17% το 1995, ενώ το 1996 πλησίαζε το 19% (Beauftragte der Bundesregierung, 1997:59) στο επίκεντρο της πολιτικής ενσωμάτωσης που ακολουθείται βρίσκεται η εκπαίδευση και η επαγγελματική κατάρτιση των παιδιών των μεταναστών και των εργαζομένων.

Η αλλαγή του νόμου για την πολιτογράφηση το 2001 στοχεύει κυρίως στην ενσωμάτωση της δεύτερης γενιάς μεταναστών. Η μεγάλη όμως αλλαγή στην πολιτική της χώρας για τη μετανάστευση σημειώνεται το 2005. Με το νέο νόμο, η Γερμανία αναγνωρίζει ότι είναι χώρα μετανάστευσης, ανοίγει νέους δρόμους εισόδου, προωθεί τη μόνιμη εγκατάσταση και προσπαθεί με μέτρα σε όλα τα κοινωνικά πεδία να δημιουργήσει ένα φιλικότερο κλίμα απέναντι στην πολιτογράφηση. Στο τελευταίο τους μάλιστα συνέδριο (24, 25/5/2005) οι Επίτροποι Αλλοδαπών και Ενσωμάτωσης της Γερμανίας διακήρυξαν την 27^η Σεπτεμβρίου κάθε έτους ως «Ημέρα Πολιτογράφησης» κατά την οποία θα οργανώνονται εκδηλώσεις ενημέρωσης σε ολόκληρη τη Γερμανία, με στόχο την ενημέρωση για τις διαδικασίες της πολιτογράφησης και τη σημασία της.

4.2.2 Το Γαλλικό Μοντέλο

Η μεγαλύτερη μεταναστευτική κίνηση στη Γαλλία άρχισε μετά την απελευθέρωση των αποικιών στη δεκαετία του '60, κατά τη διάρκεια της οποίας 1 εκατ. Αλγερινοί – Γάλλοι επέστρεψαν στη «μητέρα- πατρίδα». Το Εθνικό Γραφείο Μετανάστευσης που λειτουργούσε από το 1945 έως το 1960 κύριο στόχο είχε την προσέλκυση μεταναστών από τις πρώην γαλλικές αποικίες (Αφρική και Ασία), αργότερα και από άλλες χώρες. Η πολιτική που ακολούθησε στην αρχή η χώρα ήταν φιλελεύθερη με γενναιόδωρη πρακτική χορήγησης θεωρήσεων για τους κατοίκους των πρώην αποικιών που άλλαξε στη δεκαετία του '90 προς μια περιοριστική πολιτική εκτός άλλων και λόγω των πέσεων κομμάτων της δεξιάς πτέρυγας (Front National). Σήμερα από τους νεοεισερχόμενους κατ' έτος μετανάστες στη Γαλλία 58% είναι από την Αφρική, 21% από την Ασία, 10% από την Ευρώπη (χώρες εκτός ΕΕ) και 11% από τη Βόρεια και Νότια Αμερική. Πάνω από 50% των νεοεισερχόμενων μεταναστών εισέρχονται στο πλαίσιο της οικογενειακής συνένωσης. Το 6,3% του πληθυσμού της χώρας έχει ξένο διαβατήριο, ενώ το ποσοστό των ανθρώπων με μεταναστευτικό βιογραφικό είναι πολύ υψηλότερο. Αυτό οφείλεται στην πολιτική πολιτογράφησης της Γαλλίας και το «*ius soli*». Στη διάρκεια της δεκαετίας του '80 και του '90 πολιτογραφήθηκαν διπλάσια άτομα από ότι στη Γερμανία.

Το μοντέλο ένταξης που ακολουθεί η Γαλλία χαρακτηρίζεται ως αφομοιωτικό και βασίζεται στη ρεπουμπλικανική σκέψη για το κράτος που έχει τις βάσεις του στην Γαλλική επανάσταση. Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, το κράτος είναι η βούληση και η συναίνεση των ελεύθερων πολιτών. Τα ατομικά δικαιώματα είναι καταγεγραμμένα στη Δήλωση των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (1789) και έχουν να κάνουν με τις σχέσεις μεταξύ πληθυσμού και κράτους, καθώς και τις σχέσεις μεταξύ πολιτών και κυβέρνησης. Επικρατεί – θεωρητικά τουλάχιστον – ισότητα όλων απέναντι στους νόμους, χωρίς διάκριση μεταξύ κατοίκων και πολιτών ανεξάρτητα από που προέρχονται. Το κράτος δεν αναγνωρίζει μειονότητες ή ιδιαιτερότητες, πρέπει να παραμένει ουδέτερο και να υπηρετεί όλους τους κατοίκους/πολίτες. Υπάρχει διαχωρισμός μεταξύ εκκλησίας και κράτους, ενώ οι ατομικές διεκδικήσεις γίνονται στο πλαίσιο των δημοκρατικών θεσμών (Gazon, 2002:146-147).

Στη Γαλλία η προπολεμική μετανάστευση είχε ως στόχο την επίλυση του δημογραφικού προβλήματος και η πολιτική που ακολουθήθηκε ήταν πολιτική αφομοίωσης με σκοπό την απόκτηση νέων πολιτών (Κρυγι/Niessen, 1997:30, Gazon, 2002:149). Η πρόσβαση στην υπηκοότητα ακολουθούσε με βάση την αρχή της εδαφικότητας (*ius soli*) και τα παιδιά των μεταναστών που γεννιόταν στη χώρα καταγράφονταν αυτόματα ως Γάλλοι πολίτες. Η γαλλική στρατηγική ενσωμάτωσης ενθάρρυνε τους μετανάστες να αποκτήσουν τη γαλλική υπηκοότητα, να υπηρετήσουν στο στρατό και να γίνουν μέλη σε κοινωνικούς φορείς, όπως εμπορικές ενώσεις, εκκλησία και πολιτικά κόμματα. Ο αλλοδαπός (ή αλλοδαπή) που παντρευόταν με Γάλλο υπήκοο γινόταν αυτομάτως Γάλλος με μια απλή διαδικασία πολιτογράφησης,

ενώ το σχολείο και ο στρατός είχαν την αποστολή να τους κάνουν Γάλλους (Gazon, 2002:149). Όπως φαίνεται, σε αντίθεση με τη Γερμανία, η Γαλλία χρησιμοποιεί από την αρχή την πολιτογράφηση ως εργαλείο αφομοίωσης.

Αργότερα, στη δεκαετία του '90, η πολιτογράφηση απαιτούσε συγκεκριμένες προϋποθέσεις, οι κανόνες πολιτογράφησης ήταν όμως ακόμα από τους πιο φιλελεύθερους (Gazon, 2002:152). Η ρεπουμπλικανική άποψη για το κράτος και το μοντέλο ενσωμάτωσης μεταναστών κυριαρχεί σε όλα τα πολιτικά κόμματα, τις οργανώσεις και τους μετανάστες με μικρές διαφορές ως προς την άποψη για την πολιτισμική διαφορετικότητα. Για τους συντηρητικούς, η γαλλική κουλτούρα είναι έκφραση των καθολικών αξιών και οι Γάλλοι υπήκοοι συμμετέχουν σ' αυτή και την αναπτύσσουν. Πολιτισμικές αξίες πέραν των καθολικών γαλλικών αξιών τοποθετούνται στην ιδιωτική σφαίρα. Οι φιλελεύθεροι μοιράζονται επίσης την καθολική άποψη του κράτους αλλά διαφοροποιούνται ως προς την εκτίμηση απέναντι στις διαφορετικότητες που υπάρχουν σ' αυτό (Kruyt/Niessen, 1997:35).

Η στρατολόγηση εργατικού δυναμικού από χώρες της Νοτίου Ευρώπης και της Βορείου Αφρικής ήταν συνυφασμένη με την ιδέα της προσωρινότητας. Μετά το 1974 δίνεται έμφαση στην περιοριστική είσοδο μεταναστών, στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και στην ενθάρρυνση της παλιννόστησης άνεργων μεταναστών (Kruyt/Niessen, 1997:30). Το 1981, με τη νίκη του Mitterand, η κυβερνητική θέση για την προσωρινότητα των μεταναστών εργατικού δυναμικού αλλάζει. Ο Υπουργός για τις κοινωνικές υποθέσεις θέτει πέντε (5) τομείς πολιτικής για την ενσωμάτωση των μεταναστών: δικαίωμα εγκατάστασης, απασχόλησης και κατάρτισης, στέγασης, πολιτισμική ενσωμάτωση και συμμετοχής στην κοινωνική και πολιτική ζωή.

Στις αρχές της δεκαετίας του '80, ένας σημαντικός αριθμός μέτρων πολιτικής είχε ως στόχο τη βελτίωση της νομικής θέσης των μεταναστών. Ένα σημαντικό μέτρο που μπορεί να καταχωρηθεί στις καλές πρακτικές, ήταν η εισαγωγή της «δέκα χρόνων κάρτας», η οποία είχε διάρκεια 10 χρόνια με αυτόματη ανανέωση. Η κάρτα έδινε τη δυνατότητα πρόσβασης, σε όλους τους νόμιμους μετανάστες, σε ένα ασφαλές νομικό καθεστώς που τους προστάτευε από απέλαση, καταργούσε το σύστημα με την ξεχωριστή άδεια διαμονής και εργασίας, παρέχοντας στους κατόχους της ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά εργασίας (Kruyt/Niessen, 1997:31).

Στην εκπαίδευση η κυβέρνηση ακολούθησε μια γενική πολιτική για προβληματικές ομάδες, ενώ παράλληλα προώθησε μία σειρά δραστηριοτήτων για την αντιμετώπιση προβλημάτων της δεύτερης γενεάς μεταναστών, με ιδιαίτερη έμφαση σε προγράμματα ένταξης στην αγορά εργασίας. Ειδικά σεμινάρια κατάρτισης, με πρακτική εξάσκηση στις επιχειρήσεις απευθύνονταν σε νέους αλλοδαπής καταγωγής 16 έως 26 ετών, με στόχο την ενσωμάτωσή τους στην αγορά εργασίας. Παράλληλα έγιναν συμφωνίες με επιχειρήσεις για θέσεις εκπαίδευσης στην επιχείρηση διάρκειας δύο ετών, με

σημαντικά οφέλη για τις επιχειρήσεις αφού εξαιρούνταν από την κοινωνική ασφάλιση (Kruyt/Niessen, 1997:36). Τόσο στα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης όσο και στις εκπαιδευτικές θέσεις στις επιχειρήσεις η συμμετοχή των νέων αλλοδαπής προέλευσης έως και το 1991 υπήρξε μικρή, παρά το γεγονός ότι η θέση τους στην αγορά εργασίας καθώς και το εκπαιδευτικό τους επίπεδο ήταν χαμηλότερο από αυτό των Γάλλων. Το 1993 τέθηκε σε εφαρμογή ένα στοχοθετημένο πιλοτικό πρόγραμμα που αφορούσε ανειδίκευτους νέους αλλοδαπής καταγωγής και είχε ως στόχο τη συμβουλευτική καθοδήγηση των παιδιών κατά τη διάρκεια αναζήτησης εργασίας και σε ορισμένες περιπτώσεις, και μετά την πρόσληψη. Το πρόγραμμα βρήκε ανταπόκριση και λόγω της επιτυχίας που είχε, παρατάθηκε και διευρύνθηκε η εφαρμογή του σε 15 συνολικά περιφέρειες της χώρας (Kruyt/Niessen, 1997:36).

Για τη βελτίωση των συνθηκών κατοικίας χρηματοδοτήθηκε ένα πρόγραμμα κατασκευής κατοικιών, ενώ σημαντικός ήταν και ο προϋπολογισμός που αφορούσε τη χρηματοδότηση κοινωνικο-πολιτισμικών δραστηριοτήτων που οργανώθηκαν από τις ενώσεις μεταναστών.

Για τη στήριξη της εθνικής πολιτικής ενσωμάτωσης, η κυβέρνηση αναδιοργάνωσε διάφορα κυβερνητικά όργανα, όπως το Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας για τους μετανάστες εργάτες (FAS), το οποίο χρηματοδοτούσε κυβερνητικά προγράμματα ενσωμάτωσης στην εκπαίδευση, στον πολιτισμό και στην αγορά εργασίας, καθώς και κοινωνικο-πολιτισμικά προγράμματα ιδιωτικών φορέων. Το 1984 η Εθνική Επιτροπή για τους αλλοδαπούς εργαζόμενους αντικαταστάθηκε από το Εθνικό Συμβούλιο για το μεταναστευτικό πληθυσμό (CNPI), στο οποίο συμμετείχαν οι οργανώσεις εργαζομένων, εργοδοτών και μεταναστών, τα Υπουργεία και οι κυβερνητικοί οργανισμοί που ασχολούνταν με τους μετανάστες, έχοντας ως αντικείμενο την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σε όλα τα Υπουργεία. Έργο του Εθνικού Συμβουλίου ήταν ο σχεδιασμός προτάσεων, μετά από αίτημα άλλων Υπουργείων ή και με δική του πρωτοβουλία, σε σχέση με την κατάσταση παραμονής και εργασίας, την εκπαίδευση, την κατάρτιση και για πολιτισμικά και κοινωνικά θέματα που αφορούσαν στους μετανάστες.

Το 1990 θεσμοθετήθηκε το Ανώτατο Συμβούλιο για την Ενσωμάτωση με στόχο την ενημέρωση του Πρωθυπουργού για θέματα που αφορούσαν στην ενσωμάτωση των μεταναστών. Κατά τη διάρκεια των έξι χρόνων ύπαρξής του, το Ανώτατο Συμβούλιο για την Ενσωμάτωση παρουσίασε διάφορες εκθέσεις και προτάσεις πολιτικής, ενώ έπαιξε σημαντικό ρόλο στο σχηματισμό της κοινής γνώμης σε κοινωνικοπολιτικά θέματα. Η Εθνική Συμβουλευτική Επιτροπή για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα που ιδρύθηκε το 1947, από το 1989 δημοσιεύει ετήσια έκθεση για την επιβολή της νομοθεσίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων και τις εξελίξεις στην κοινωνία, σε σχέση με το ρατσισμό και τον αντισημιτισμό.

Σκοπός της πολιτικής κοινωνικής ένταξης στη Γαλλία είναι η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας στη χώρα, η επίτευξη της ισότητας των μεταναστών με το

γηγενή πληθυσμό και η καλύτερευση της νομικής του θέσης. Με σκοπό την πραγματοποίηση του στόχου βελτίωσης των συνθηκών ζωής των μεταναστών παρέχονται πληροφοριακά και εκπαιδευτικά προγράμματα για παιδαγωγούς, κοινωνικούς λειτουργούς και αστυνομικούς, τα οποία υλοποιούνται σε συνεργασία με συλλόγους και αντιπροσώπους ομάδων μεταναστών.

Από την αρχή της μετανάστευσης έως και τη δεκαετία του '80, οι μετανάστες αναγνωρίζονται ως μόνιμοι κάτοικοι της χώρας (Costa-Lascoux, 1985) που είναι και η μεγαλύτερη διαφορά της από τη Γερμανία. Από το 1990 η Γαλλία - όπως και ολόκληρη η Ευρωπαϊκή Ένωση - αντιμετωπίζει το πρόβλημα της αυξημένης εισόδου προσφύγων, της παράνομης εισόδου μεταναστών και την πίεση από την νέα μετανάστευση εργατικού δυναμικού από τις πρώην σοσιαλιστικές χώρες, προβλήματα άλλωστε που αντιμετωπίζει ολόκληρη η Ευρωπαϊκή Ένωση και κυρίως τα κράτη μέλη της νοτίου Ευρώπης (νέες χώρες υποδοχής). Το πρόβλημα των παράνομων μεταναστών αντιμετωπίστηκε με επανειλημμένα προγράμματα νομιμοποίησης. Η ενδυνάμωση όμως της δεξιάς τα τελευταία χρόνια έδειξε ότι ο ρατσισμός και οι διακρίσεις έχουν ρίζες και στην «παγκοσμιοποιημένη σκέψη» (AID; isorplan, 18 Jg, 1-2002).

4.2.3 Το Βρετανικό Μοντέλο

Η Βρετανία είναι από τα ευρωπαϊκά κράτη που από πολύ νωρίς ανέπτυξαν ένα νόμο για τους αλλοδαπούς (Aliens Act, 1905) με στόχο τον έλεγχο ανεπιθύμητων και φτωχών μεταναστών. Πολύ σύντομα, η ανάγκη για εργατικά χέρια οδήγησε τους Βρετανούς στο να εισάγουν ένα είδος άδειας εργασίας για αλλοδαπούς (1919 και 1921). Μεταπολεμικά και ιδίως λόγω της μετανάστευσης στις υπερπόντιες χώρες, η ανάγκη για εργατικό δυναμικό καλύφθηκε και πάλι από μετανάστες που σύμφωνα με το νομικό καθεστώς χωρίζονται σε 3 διαφορετικές ομάδες: τους Ιρλανδούς, τους μετανάστες από τις χώρες της Κοινοπολιτείας (Commonwealth) και τους μετανάστες από άλλες χώρες, κυρίως της Νότιας Ευρώπης (Ισπανία, Ιταλία και Πορτογαλία).

Σε αντίθεση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες (Γερμανία, Γαλλία, Ολλανδία), η Βρετανία για την κάλυψη των αναγκών της αγοράς εργασίας δε στράφηκε στη στρατολόγηση εργατικού δυναμικού μέσω διακρατικών συμφωνιών. Αυτό οφείλεται κυρίως στην ελεύθερη είσοδο μεταναστών από τις πρώην αποικίες της, οι οποίοι κατείχαν ήδη τη βρετανική υπηκοότητα. Η σχέση μεταξύ των μεταναστευτικών εισροών και της αποικιοκρατικής ιστορίας της χώρας είναι φανερή από την προέλευση των μεταναστών που ζουν στη χώρα. Από τα 2,6 εκατ. αλλοδαπούς που ζουν στη Βρετανία, 46,9% προέρχονται από την Ινδία, τις Δυτικές Ινδίες και το Πακιστάν που ανήκαν στις χώρες της Κοινοπολιτείας, ενώ 36,2% από την Ιρλανδία (Fassmann/Muenz, 1996:34-35).

Έως και τα τέλη της δεκαετίας του '50 η μεταναστευτική πολιτική δε βρισκόταν στο επίκεντρο των συζητήσεων στα πολιτικά κόμματα, παρά του ότι ορισμένοι από τους Συντηρητικούς και τους Εργατικούς εξέφραζαν την άποψη ότι η μείωση του αριθμού των μεταναστών ήταν απαραίτητη για την ενσωμάτωσή τους στη Βρετανική κοινωνία και την αρμονική συνύπαρξη των εθνοτικών ομάδων (Coleman, 1996: 79).

Αφορμή για την ανάπτυξη μιας μεταναστευτικής πολιτικής στάθηκαν οι βιαιοπραγίες το 1958 απέναντι σε ομάδες μαύρων στο Nottingham και το Notting Hill, περιοχή του Λονδίνου κατοικημένη από μαύρους μετανάστες. Η πολιτική αυτή τόνιζε την ιδέα μιας πολυεθνικής βρετανικής μεταναστευτικής χώρας, αρνούσαν όμως ακόμη τον έλεγχο των μεταναστευτικών εισόδων και προωθούσε ένα νόμο για την καταπολέμηση των φυλετικών διακρίσεων (Layton-Henry, 1992:74). Τα επόμενα χρόνια (1962 και 1965) τέθηκαν σε ισχύ ο νόμος για την καταπολέμηση των διακρίσεων απέναντι στους αλλοδαπούς στην αγορά εργασίας και την αγορά κατοικίας καθώς και ο νόμος για την καταπολέμηση των φυλετικών διακρίσεων.

Ο περιορισμός των μεταναστευτικών εισόδων για τους μετανάστες από τις χώρες της Κοινοπολιτείας έγινε σταδιακά με ειδικούς νόμους (Commonwealth Immigrants Act 1962, 1968). Ο τελευταίος εισήγαγε περιορισμούς, διαφοροποιώντας ανάμεσα σε αυτούς που είχαν τη βρετανική υπηκοότητα με έναν από τους γονείς ή τους παππούδες γεννημένους στη Βρετανία και σε αυτούς χωρίς αυτή τη σύνδεση. Μόνο όσοι είχαν σχέσεις καταγωγής, είχαν πλέον δικαίωμα εισόδου και παραμονής στη Βρετανία. Με τον περιορισμό αυτό η Βρετανία εισάγει για πρώτη φορά στο νόμο για την υπηκοότητα το *ius sanguinis*, με αποτέλεσμα την απαγόρευση εισόδου σε όλους τους μαύρους, ενώ μετανάστες από την Αυστραλία και τον Καναδά μπορούσαν να εισέλθουν χωρίς μεγάλες δυσκολίες.

Στη δεκαετία του '70, γίνονται περισσότερες αλλαγές στο καθεστώς για τη μετανάστευση, και τίθεται πλέον κάποιος περιορισμός στην προνομιακή θέση των υπηκόων από τις Commonwealth χώρες.²⁷ Το 1981 ο Βρετανικός νόμος για την υπηκοότητα (British Nationality Act) απαγορεύει πρακτικά στους έγχρωμους ή μη λευκούς μετανάστες που προέρχονται από τις Commonwealth χώρες να εισέρχονται ως μετανάστες στη Βρετανία. Το καθαρά ρατσιστικό αυτό στοιχείο παίζει σημαντικό ρόλο στην κυβερνητική πολιτική για τη μετανάστευση και την πολιτική ένταξης των μειονοτήτων στην βρετανική κοινωνία. Η μεταναστευτική πολιτική απαγορεύει σχεδόν την είσοδο σε μετανάστες που δεν είναι λευκοί, από την άλλη όμως η πολιτική ένταξης που ακολουθεί προωθεί την φυλετική ισότητα και με νόμο στρέφεται στην καταπολέμηση κάθε είδους διάκρισης και ρατσισμού. Από το 1976 με το Νόμο για τις φυλετικές σχέσεις (Race Relations Act) μπορούν υποθέσεις ατομικού ή άλλου είδους

²⁷ Ο British Nationality Act του 1948 παρείχε σε όλους τους μετανάστες από τις Κοινοπολιτείες της Βρετανική υπηκοότητα αμέσως με την είσοδό τους στη χώρα (Kruyt/Niessen, 1997:37).

διάκρισης και ρατσισμού να οδηγηθούν στα δικαστήρια (Wallace, 1985). Η εμπειρία έδειξε ότι η αναγκαστική, μέσω των νόμων, ισότητα για τις μειονότητες, δεν έφερε τα αναμενόμενα καλά αποτελέσματα και δημιούργησε περισσότερες κοινωνικές πιέσεις που οδήγησαν στην εχθρότητα και τον ρατσισμό. Τα προβλήματα όμως αυτά θα ήταν πιθανώς εντονότερα χωρίς την ύπαρξη ενός αντιρατσιστικού νόμου.

Η αρχή που ασχολείται με τις πολιτικές εισόδου, παραμονής, υπηκοότητας και με την καταπολέμηση των διακρίσεων είναι το Υπουργείο Εσωτερικών (Home Office). Αυτό δείχνει ότι όλα τα θέματα που αφορούν τη μετανάστευση και τους μετανάστες είναι συγκεντρωμένα σε ένα Υπουργείο. Ένας οργανισμός, ο οποίος είναι μεν ανεξάρτητος, υπάγεται όμως στο Home Office, είναι η Επιτροπή για τη φυλετική ισότητα (Commission for the Racial Equality), αντικείμενο της οποίας είναι να διερευνά για τις φυλετικές διακρίσεις, να προωθεί νομική βοήθεια στα θύματα, να επιχορηγεί τοπικές οργανώσεις και να στηρίζει συμβουλευτικά την κυβέρνηση (Kuyt/Niessen, 1997:36).

4.2.4 Το Ολλανδικό Μοντέλο

Η Ολλανδία ανήκει, όπως και η Μεγάλη Βρετανία, στις χώρες της Ευρώπης με αποικιακό παρελθόν που αντικατοπτρίζεται έως σήμερα στη σύνθεση του πληθυσμού της και στην πολιτική ενσωμάτωσης μεταναστών που ακολούθησε και ακολουθεί.

Τα πρώτα μεταναστευτικά κύματα που δέχεται η Ολλανδία στη δεκαετία του '50 προέρχονται από τις πρώην αποικίες της, κυρίως δε από την Ινδονησία, το Σουρινάμ και τις Αντίλλες, ενώ η μετανάστευση εργατικού δυναμικού αρχίζει στη δεκαετία του '60. Διμερείς συμβάσεις υπέγραψε η Ολλανδία με την Ιταλία (1960), την Ισπανία (1961), την Πορτογαλία (1963), την Τουρκία (1964), την Ελλάδα (1966) και το Μαρόκο, τη Γιουγκοσλαβία και την Τυνησία (1970). Σήμερα οι μεγαλύτερες μεταναστευτικές ομάδες προέρχονται από την Ινδονησία και την Καραϊβική και ακολουθούν ομάδες μεταναστών από χώρες της Μεσογείου (Τούρκοι και Μαροκινοί), ο αριθμός των οποίων αυξήθηκε κυρίως, όπως και στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, μέσω της οικογενειακής συνένωσης. Την τρίτη μεγάλη μεταναστευτική ομάδα αποτελούν οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο (Gries, 2002, Anderiesse et al, 1997).

Ήδη στις αρχές της δεκαετίας του '80 με την έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής για την κυβερνητική πολιτική, η κυβέρνηση διαπίστωνε ότι οι μετανάστες, ο αριθμός των οποίων ήταν αρκετά υψηλός, δε θα επιστρέψουν στις πατρίδες τους και ότι η μόνιμη κατοικία τους είναι πλέον στην Ολλανδία (Koolen, χχ:47). Το 1982 ο αριθμός των μεταναστών έφτανε τις 540.000 άτομα, αποτελώντας το 6% του συνολικού πληθυσμού (Just, 1985:74-76). Σήμερα το 50% των μεταναστών συγκεντρώνεται στις τέσσερις μεγάλες πόλεις (Amsterdam, Rotterdam, The Hague και Utrecht) που συγκεντρώνουν μόλις το 11% του συνολικού πληθυσμού (Coleman, 1994:45, Ireland, 2000:243).

Με βάση την έκθεση της Επιστημονικής Επιτροπής (Minderhedennota, 1983, Koolen, χ.χ.:48), η κυβέρνηση υιοθέτησε το 1986 μια πολιτική για τις μειονότητες με την οποία στόχευε τη νομική, επαγγελματική και κοινωνική ισότητα, με την προώθηση της πολιτισμικής ιδιαιτερότητας των μεταναστών από τη μία και την κατανόηση και την αναγνώριση της πολυπολιτισμικής κοινωνίας από τους Ολλανδούς από την άλλη. Την αρμοδιότητα για το συντονισμό πολιτικών και δράσεων ανέλαβε το Υπουργείο Εσωτερικών (Coleman, 1994:45-46). Η πολυπολιτισμική πολιτική ενσωμάτωσης μεταναστών²⁸ απευθυνόταν σε άτομα και σε ομάδες μεταναστών, μέλη των οποίων κατείχαν ήδη την ολλανδική υπηκοότητα. Έτσι, θεωρήθηκε ότι ο όρος που ανταποκρίνεται καλύτερα στην πραγματικότητα των μεταναστών είναι ο όρος «εθνικές μειονότητες», ο οποίος υιοθετήθηκε από την πολιτική, ορίζοντας ότι πρόκειται για μειονοτικές ομάδες των οποίων η χαμηλή κοινωνική και οικονομική τους θέση σχετίζεται και με την καταγωγή τους (ξένο έθνος) (Coleman, 1994:46, Koolen, χ.χ.:48), ενώ ο όρος «μειονότητα» εμπεριέχει την αναγνώρισή τους ως μέρος της συνολικής κοινωνίας και την υποχρέωση της πλειονότητας να τους παρέχει ίσα δικαιώματα (Koolen, χ.χ.:48-49).

Με την ιδέα μιας συνεκτικής πλουραλιστικής κοινωνίας που αποτελείται από εθνικές μειονότητες αλλά είναι κοινωνικά και οικονομικά ενωμένη, η κυβέρνηση οραματιζόταν την ανεξάρτητη και σταδιακή ενσωμάτωση των μεταναστών σε δύο ή τρεις γενεές μέσα από κρατική στήριξη για τη συμμετοχή τους στην οικονομία, σε κοινωνικοπολιτικές οργανώσεις και την προώθηση των οργανώσεων των μεταναστών (Ireland, 2000:244-245). Το αρμόδιο για το συντονισμό και τον προϋπολογισμό Υπουργείο Εσωτερικών έπρεπε να καταναίμει τον προϋπολογισμό σε τοπικό επίπεδο για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων για τις μειονότητες, τις Ενώσεις που ασχολούνταν με τους μετανάστες και τη διοίκησή τους. Τα συμβουλευτικά όργανα για τις αποφάσεις πολιτικής που συστάθηκαν σε εθνικό και τοπικό επίπεδο όφειλαν να χορηγήσουν θέσεις στις μειονότητες αναλογικά, ενώ οι τοπικές αρχές να στηρίζουν την οργάνωση των φορέων που ασχολούνταν με τους μετανάστες σε τοπικό επίπεδο. Ως γενικός στόχος τέθηκε η προώθηση της πολιτογράφησης με εύκολες διαδικασίες (Ireland, 2000:245-246).

Έτσι, η δεκαετία του '80 χαρακτηρίζεται από τη δημιουργία ενώσεων μεταναστών με χαλαρές διασυνδέσεις με τις χώρες προέλευσης, καθώς και αθλητικών και πολιτισμικών ενώσεων. Αρκετές ενώσεις δημιουργήθηκαν και από τη δεύτερη γενεά, με στόχο να λειτουργήσουν ως υποστηρικτές ομάδων, προσφέροντας κοινωνικο-

²⁸ Το μοντέλο πολιτικής που αναπτύχθηκε για την ενσωμάτωση των μειονοτήτων συμφωνούσε με το «στηλοποιημένο κοινωνικό σύστημα» (“pillarization” system) που αναπτύχθηκε και θεσμοθετήθηκε το 19ο αιώνα, με στόχο την αντιμετώπιση της υπάρχουσας διαφορετικότητας στη χώρα. Το σύστημα βασιζόταν σε μια κάθετη ανάπτυξη ομάδων συμφερόντων (interest groups) σε όλους τους τομείς της δημόσιας ζωής και απαιτούσε τη συνεργασία με τις θρησκευτικές και κοσμικές ομάδες (Ireland, 2000:244).

πολιτισμικές υπηρεσίες. Οι Ομοσπονδίες που ιδρύθηκαν σε εθνικό επίπεδο είχαν στόχο να λειτουργήσουν ως γέφυρα μεταξύ των μεταναστών και των ολλανδικών αρχών. Ο νόμος για την υπηκοότητα άλλαξε, παρέχοντας εύκολες διαδικασίες πολιτογράφησης, ενώ από το 1985 με στόχο την πολιτική ενσωμάτωση παρέχεται σε όλους τους μετανάστες που ζουν πέντε χρόνια στη χώρα το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις τοπικές εκλογές (Ireland, 2000:245-246, Coleman, 1994:46).

Με τα δεδομένα αυτά η ολλανδική εμπειρία, στη δεκαετία του '80 κατά την οποία επικρατεί οικονομική στασιμότητα, χαρακτηρίζεται ως η πιο αρμονική στις κοινωνικές σχέσεις. Στα τέλη της δεκαετίας του '80, παρότι αρχίζει η οικονομική ενδυνάμωση, η περιθωριοποίηση των μειονοτικών ομάδων συνεχίζεται. Κριτικοί του ολλανδικού μοντέλου υποστηρίζουν ότι η πολιτική, συνδέοντας τις κοινότητες μεταναστών με το κράτος πρόνοιας, κατάφερε να τις αποσυνδέσει από την ολλανδική κοινωνία. Την άποψη τους αυτή τη στηρίζουν στα αρνητικά αποτελέσματα από την προώθηση και τη στήριξη των εθνοτικών κοινοτήτων, όπως είναι η μη γνώση της ολλανδικής γλώσσας από τους περισσότερους μετανάστες που ζουν στη χώρα, ακόμη και μετά από μακροχρόνια παραμονή, με αποτέλεσμα την επίφοβη θέση τους, παρά τη μικρή βελτίωση που σημείωσε η δεύτερη γενεά στην αγορά εργασίας (Ireland, 2000:247).

Αποτελέσματα ερευνών έδειξαν ότι με την προώθηση των ίσων δικαιωμάτων, μειώθηκαν οι προκαταλήψεις στην ολλανδική κοινωνία. Πολλοί όμως άρχισαν να δυσανασχετούν με τη συνεχιζόμενη χρηματοδότηση μέτρων για ειδικές ομάδες, άποψη που λήφθηκε υπόψη στο σχηματισμό της νέας πολιτικής ενσωμάτωσης. Στη δεκαετία του '90, η κυβέρνηση στρέφεται προς μια πολιτική ενσωμάτωσης, με στόχο τη δημιουργία μιας κοινωνίας στην οποία "the members of minority groups living in the Netherlands are given an equal place in society and full opportunities for development, both as individuals and as group" (NSCGP, 1990 στο Coleman, 1994:46).

Η επίτευξη του γενικού στόχου της πολιτικής ενσωμάτωσης προβλέπεται πλέον μέσα από μέτρα γενικής πολιτικής, όπως η πολιτική καταπολέμησης της φτώχειας, με στόχο τη βελτίωση της κοινωνικο-οικονομικής κατάστασης όλου του πληθυσμού σε παρακμασμένες περιοχές, η πλειοψηφία των οποίων είναι μετανάστες. Επίσης, εφαρμόζονται ειδικά μέτρα κοινωνικής πολιτικής, σε συνδυασμό με την πολιτική καταπολέμησης των διακρίσεων και με παράλληλο στόχο τη βελτίωση του νομικού καθεστώτος των μειονοτήτων, όπως και πολιτισμικές πολιτικές για την προώθηση της συμμετοχικότητας, της ανεξαρτησίας και της πολιτισμικής ταυτότητας. Το 1994 δημιουργήθηκε Επιτροπή Ισότητας και τέθηκε σε ισχύ ο νόμος για την ισότητα και ο νόμος για την καταπολέμηση των διακρίσεων.

Ένα αποτέλεσμα της πολιτικής καταπολέμησης της φτώχειας ήταν η εξασθένιση της χρηματοδότησης για κοινωνικές και πολιτισμικές δραστηριότητες των μειονοτήτων. Τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής αντικαταστάθηκαν από την ελεύθερη αγορά. Η ελεύθερη αγορά κατοικίας αντικατέστησε τις κοινωνικές κατοικίες. Η ίση πρόσβαση

στην αγορά εργασίας προβλεπόταν με τη διασφάλιση ίσου νομικού καθεστώτος για τις μειονότητες, ενώ η πρόσβαση σε θέσεις του δημοσίου τομέα μπορούσε να προωθηθεί με ειδικά μέτρα για τις μειονοτικές ομάδες. Έμφαση δόθηκε στην προαγωγή του ανθρωπίνου κεφαλαίου και στην αρχή της μη διάκρισης, στην εισαγωγή υπολογισμού αμοιβών και ποινών, στοιχεία που έγιναν γνωστά ως το «νέο Ολλανδικό μοντέλο» (Ireland, 2000:247). Σημαντική βελτίωση καταγράφεται στην αγορά κατοικίας, στα ίσα δικαιώματα και στην κατάργηση νομοθετικής άνισης μεταχείρισης, όπως ήταν π.χ. το 1985 η αλλαγή του νόμου που απαγόρευε να γίνουν δημόσιοι υπάλληλοι άτομα που δεν ήταν Ολλανδοί. Σήμερα τα Υπουργεία υποχρεούνται να ενημερώνουν το Κοινοβούλιο ετησίως σχετικά με τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων που προέρχονται από τις μειονότητες και ποια θέση κατέχουν (Koolen, χ.χ.: 53).

Πολλές από τις εθνοτικές ομάδες, κυρίως οι μικρές, έχουν ενσωματωθεί πλήρως στην ολλανδική κοινωνία, ενώ στις μεγαλύτερες η πλήρης συμμετοχή είναι κυρίως σε ατομικό επίπεδο. Η γλώσσα παραμένει ακόμη ένα πρόβλημα ένταξης παιδιών μαροκινής και τουρκικής καταγωγής στο εκπαιδευτικό σύστημα της χώρας, με αποτέλεσμα την ανεπαρκή εκπαίδευσή τους και λιγότερες δυνατότητες εισόδου στην αγορά εργασίας. Παρά το νόμο για την καταπολέμηση των διακρίσεων και την επιβολή ποινών, πολλοί από τους μετανάστες αντιμετωπίζουν έμμεσες διακρίσεις στην αγορά εργασίας (Koolen, χ.χ.: 49-50). Το γεγονός αυτό μπορεί να είναι ένας από τους λόγους της αύξησης εθνοτικών επιχειρήσεων (το 1992 ήταν περίπου 19.000). Ορισμένοι θεώρησαν την αύξηση των εθνοτικών επιχειρήσεων ως παράγοντα που προωθεί την απομόνωση και το διαχωρισμό, γενικώς όμως έγινε αποδεκτό ως ένα θετικό αποτέλεσμα που δείχνει ότι οι μειονότητες μπορούν μόνες τους να διασφαλίσουν τη διατήρηση του πολιτισμού τους, την ταυτότητά τους και την εσωτερική τους αλληλεγγύη και να επιτύχουν οικονομικά χωρίς να αφομοιωθούν ή να επιπολιτισθούν (Ireland, 2000:247). Η πολιτογράφηση για το 2000 βρίσκεται στο 7,6% και με αυτό πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ (5,0%). Σε σχέση δε με τον μεγάλο αριθμό μεταναστών (και των παιδιών τους) το ποσοστό που έχει αλλοδαπό διαβατήριο (4,1%), είναι πολύ μικρό.

Σε σύγκριση με τις γείτονες χώρες, η Ολλανδία αναγνώρισε γρήγορα ότι οι μετανάστες θα παραμείνουν στη χώρα, υιοθετώντας μια πολυπολιτισμική πολιτική ενσωμάτωσης, χωρίς να έχει πρόβλημα να την αναπροσαρμόζει, όταν χρειάζεται ή και να απορρίπτει μέτρα που αποδείχθηκαν ότι δεν είναι αποτελεσματικά ή δεν έφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, δείχνοντας έτσι μεγάλο βαθμό πραγματισμού και πολιτικής συνοχής (Ireland, 2000:243-44). Η στροφή της ολλανδικής κυβέρνησης σε μια πολιτική ενσωμάτωσης των εθνικών μειονοτήτων στη δεκαετία του '90 όχι μόνο δεν συμπεριλαμβάνει στους στόχους της την αφομοίωση, αλλά επιθυμεί και προάγει την πολιτισμική ιδιαιτερότητα. Για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, η κυβέρνηση συνεργάζεται και με άλλες αρχές, οργανισμούς και οργανώσεις, κυρίως δε με τις οργανώσεις των εθνικών και εθνοτικών μειονοτήτων. Στο ολλανδικό μοντέλο,

κεντρικό ρόλο στην υλοποίηση της πολιτικής ενσωμάτωσης κατέχουν οι τοπικές αρχές (Koolen, χ.χ.:52-53).

Στο πλαίσιο της νέας πολιτικής ενσωμάτωσης μειονοτήτων στην Ολλανδία, δύο πρακτικές μπορούν να οριστούν ως «καλές πρακτικές». Η μία αφορά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων πολιτικής, η δεύτερη την άμεση βοήθεια για ένταξη στους νεοεισερχόμενους μετανάστες, συμπεριλαμβάνοντας και άτομα από τους «παλιούς», εφ' όσον αυτό κρίνεται αναγκαίο. Συγκεκριμένα, η συμμετοχή των μειονοτήτων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων θεσμοθετήθηκε με το νόμο για τη μειονοτική πολιτική. Ο νόμος προβλέπει τρεις συσκέψεις ετησίως, με τη συμμετοχή των αρμόδιων Υπουργών και αντιπροσώπων των επτά μεγάλων μειονοτικών ομάδων για θέματα της Αστικής πολιτικής και της πολιτικής ενσωμάτωσης. Στις συσκέψεις δε συμμετέχουν οι ολλανδικές οργανώσεις κοινωνικής πρόνοιας (Wohlfahrtsverbände) (Heime, 2002:50, Koolen, χ.χ.:54).

Η δεύτερη καλή πρακτική αφορά στα σεμινάρια ένταξης και αποτέλεσε πρότυπο για τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ. Από το 1998, με το νέο νόμο για την ένταξη των νεοεισερχόμενων μεταναστών παρέχονται σεμινάρια ενσωμάτωσης 600 ωρών, που συμπεριλαμβάνουν μαθήματα εκμάθησης της γλώσσας, μαθήματα σε θέματα πολιτικής, δικαίου, πολιτισμού και αγοράς εργασίας. Ομάδα στόχος είναι οι νεοεισερχόμενοι μετανάστες άνω των 18, μητέρες μικρών παιδιών και άνεργοι αλλοδαποί (Bericht der Unabhængigen Kommission Zuwanderung, Heime, 2002:50, Koolen, χ.χ.:54, Boecker/Thrånhardt, 2003:6). Την ίδια πρακτική εφαρμόζει όπως είδαμε και η Γερμανία από το 2005.

Το 2001 ο νέος νόμος συγκέντρωσε τους τίτλους παραμονής σε δύο, στην περιορισμένη και στην παραμονή αορίστου χρόνου. Η τελευταία χορηγείται μετά από πέντε χρόνια παραμονής στη χώρα και σίγουρο εισόδημα. Με την άνοδο της δεξιάς στην κυβέρνηση της Ολλανδίας, την αλλαγή στάσης της κοινωνίας απέναντι στους μετανάστες και την άνοδο της ξеноφοβίας (Boecker/Thrånhardt, 2003), αναμένεται μια πιο αυστηρή αντιμετώπιση στα θέματα των μεταναστών.

4.2.5 Το Σουηδικό Μοντέλο

Η Σουηδία ως έθνος έμεινε για μεγάλο χρονικό διάστημα μονογλωσσική και με υψηλό βαθμό εθνικής ομοιογένειας. Έως και τον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο συγκαταλέγεται στις χώρες αποστολής, με μεγάλη συμμετοχή μεταναστών προς τις ΗΠΑ.²⁹ Οι πρώτοι μετανάστες που φτάνουν στη Σουηδία κατά τη διάρκεια του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου (1938-1948) είναι πρόσφυγες από τις όμορες χώρες. Οι σχέσεις της Σουηδίας με τις γείτονες και όμορες χώρες και η ανοιχτή πολιτική της απέναντι στους πρόσφυγες αντικατοπτρίζεται και στη σύνθεση του αλλοδαπού πληθυσμού. Από τους συνολικά 1.027.974 το 2001 μετανάστες στη Σουηδία, 623.893 άτομα προέρχονται από χώρες της Ευρώπης, με τους Φιλανδούς να καταλαμβάνουν την πλειοψηφία ακολουθούμενοι από τους Νορβηγούς και τους Πολωνούς. Οι περισσότεροι μετανάστες από τρίτες χώρες είναι Ασιάτες (266.199 άτομα) από τους οποίους οι περισσότεροι προέρχονται από το Ιράν, Ιράκ και το Λίβανο (Migration Policy Institute, Migration Information Source, 2004). Οι μετανάστες εργατικού δυναμικού που έφτασαν στη Σουηδία μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, για να καλύψουν τις μεγάλες ελλείψεις σε εργατικό δυναμικό που επέφερε η αποδημία σε όλους τους κλάδους της οικονομίας, αποτελούν σήμερα, σε σύγκριση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, ένα μικρό αριθμό.³⁰ Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της εργατικής μετανάστευσης στη Σουηδία είναι ότι η κυβέρνηση θεώρησε τους μετανάστες με την είσοδό τους, ως μόνιμους και όχι ως προσωρινούς «φιλοξενούμενους εργάτες» που κάποτε θα επιστρέψουν στις χώρες καταγωγής τους, στάση που έθεσε τις βάσεις για την ανάπτυξη του Σουηδικού μοντέλου.

Ήδη το 1966 η κυβέρνηση διακήρυξε ότι οι νεοεισερχόμενοι θα καλούνται «μετανάστες» (“invandare”) και όχι αλλοδαποί (“utlaenningar”), ενώ ένα χρόνο αργότερα όρισε μια Επιτροπή, για την προώθηση της ενσωμάτωσης των μεταναστών. Το 1969 ιδρύεται η Υπηρεσία για τη μετανάστευση με αρμοδιότητες την παροχή αδειών παραμονής, υπηκοότητας και την ενσωμάτωση των μεταναστών (Jahn, 2002). Στις αρχές της δεκαετίας του '70, με στόχο τη γρήγορη ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνία της Σουηδίας, η κυβέρνηση απαίτησε από τους εργοδότες να αφήνουν τους μετανάστες υπαλλήλους τους να παρακολουθούν τα σεμινάρια εκμάθησης της σουηδικής γλώσσας σε ώρες εργασίας χωρίς μισθολογικές περικοπές. Τα επόμενα χρόνια (1974-1975) γίνονται σημαντικά βήματα στην πολιτική που αφορούν τα βασικά δικαιώματα των μεταναστών, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος της διατήρησης της γλώσσας και του πολιτισμού τους, μέσα από τη δι-γλωσσική εκπαίδευση, την επιχορήγηση των οργανώσεων των μεταναστών, τη δημιουργία Συμβουλευτικών Επιτροπών σε εθνικό, περιφερειακό και δημοτικό επίπεδο.

²⁹ Μεταξύ 1869 και 1920 1,3 εκατομμύρια Σουηδοί μεταναστεύουν στις Η.Π.Α. αποτελώντας το 20% του συνολικού πληθυσμού (Fitzjohn, 2003, Jahn, 2002)

³⁰ 2.572 άτομα από την πρώην Γιουγκοσλαβία, 32.453 άτομα από την Τουρκία, 6.538 Ιταλούς και 10.880 Έλληνες.

Η Σουηδία είναι η πρώτη χώρα στην Ευρώπη που παρέιχε στους μετανάστες σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι. Όλοι οι μετανάστες μετά από τρία χρόνια παραμονής έχουν δικαίωμα ψήφου. Το δικαίωμα πολιτογράφησης μπορεί να ασκηθεί μετά από πέντε χρόνια παραμονής στη χώρα, για τους Σκανδιναβούς μετά από δύο χρόνια (Coleman, 1994:48). Λόγω της εύκολης πρόσβασης στην υπηκοότητα το ποσοστό των αλλοδαπών που ζουν στη χώρα εμφανίζεται σχετικά χαμηλό (5,3% για το 2002), ενώ οι υπήκοοι που γεννήθηκαν εκτός Σουηδίας είναι 10% (πάνω από 1 εκ. άτομα) και κάθε πέμπτο άτομο είναι μετανάστης ή ένας από τους γονείς να είναι μετανάστης (Migration Policy Institute, Migration Information Source, 2003).

Το 1992 η Σουηδία βιώνει αυξημένη εισοδο προσφύγων (85.000 αιτούντων άσυλο), από τους οποίους οι μισοί προέρχονται από τη Βοσνία, οι υπόλοιποι από διάφορες χώρες. Η κυβέρνηση παρείχε σε όλους όσοι προέρχονταν από τη Βοσνία μόνιμη παραμονή. Η αυξημένη εισόδος προσφύγων και ατόμων αιτούντων ασύλου το 1992 οδήγησε σε μεγάλα κοινωνικά προβλήματα με επιπτώσεις στην πολιτική απέναντι στους μετανάστες. Τον ίδιο χρόνο άρχισαν οι προσπάθειες για το σχηματισμό μιας νέας πολιτικής. Το 1994 συστάθηκαν δύο Επιτροπές με ξεχωριστά αντικείμενα εργασίας, έχοντας η μία ως αντικείμενο εργασίας το σχηματισμό πολιτικής για την ενσωμάτωση των μεταναστών και μια νέα πολιτική ασύλου η δεύτερη. Το 1995 η Επιτροπή παρουσίασε ένα σχέδιο πολιτικής για το άσυλο που ψηφίστηκε τον επόμενο χρόνο από το Κοινοβούλιο. Παράλληλα θεσμοθετήθηκε το Υπουργείο για τις Υποθέσεις των αλλοδαπών (Ministry of Foreign Affairs), για το συντονισμό όλων των υποθέσεων που αφορούν τους πρόσφυγες και τη μετανάστευση (έλεγχος εισόδου, άδειες, αναγνώριση ασύλου κλπ.). Τα θέματα που αφορούν την ενσωμάτωση των μεταναστών τέθηκαν στην αρμοδιότητα του Υπουργού που ήταν υπεύθυνος για τα θέματα καταπολέμησης των διακρίσεων στις γυναίκες. Το 1998 ιδρύθηκε μια νέα αρχή για την προώθηση της ενσωμάτωσης των μεταναστών, το Γραφείο Ενσωμάτωσης (Widgren, 2001, Jederlund, 1998). Παράλληλα το σουηδικό Κοινοβούλιο αποφάσισε να αντικαταστήσει την πολιτική μετανάστευσης με μία Πολιτική ενσωμάτωσης που θα αφορά τη σουηδική κοινωνία στο σύνολό της. Το νεοϊδρυθέν Γραφείο Ενσωμάτωσης έχει ως αντικείμενο εργασιών την παρατήρηση και την αξιολόγηση της κοινωνικής εξέλιξης από την πλευρά της ενσωμάτωσης, την προώθηση ίσων δικαιωμάτων και δυνατοτήτων για όλους, ανεξάρτητα εθνικής και πολιτισμικής προέλευσης, την πρόληψη και καταπολέμηση της ξενοφοβίας, του ρατσισμού και των διακρίσεων. Τα τελευταία χρόνια θεσμοθετήθηκε μάλιστα η θέση του Υπουργού Ενσωμάτωσης (Jederlund, 1998).

Από τα τέλη της δεκαετίας του '90, η Σουηδία στρέφεται από την πολιτική μετανάστευσης σε μια πολιτική ενσωμάτωσης. Κυβέρνηση και Κοινοβούλιο δίνουν προτεραιότητα σε θέματα που αφορούν την εκπαίδευση, την απασχόληση, την κατοικία και τον διαχωρισμό. Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργήθηκαν σε παρακμασμένες περιοχές πόλεων με υψηλό ποσοστό κατοίκων

αλλοδαπής προέλευσης, όπως αύξηση της εγκληματικότητας και της φτώχειας, αυξανόμενος βαθμός διαχωρισμού και χαμηλού βαθμού γνώσης της γλώσσας, η κυβέρνηση προώθησε μια σειρά από βελτιωτικά μέτρα κτιρίων κατοικιών, για τη δημιουργία κοινών χώρων, τη στήριξη των συλλόγων, για την προώθηση των κοινωνικών επαφών σε τοπικό επίπεδο και ειδικά μαθήματα γλώσσας για παιδιά μεταναστών της περιοχής.

Στο επίκεντρο της πολιτικής ενσωμάτωσης της Σουηδίας, βρίσκεται η πολιτική καταπολέμησης των διακρίσεων, της ξενοφοβίας και του ρατσισμού που αυξήθηκε ιδιαίτερα στη δεκαετία του 90 σε όλους τους τομείς (Jederlund, 1998). Ο νόμος για την καταπολέμηση των διακρίσεων στους μετανάστες στην αγορά εργασίας και ο νόμος ενάντια στις εθνοτικές διακρίσεις τέθηκε σε εφαρμογή το 1986. Παράλληλα ιδρύθηκε ο θεσμός του Συνηγόρου ενάντια στις εθνοτικές διακρίσεις (Ombudsmann gegen ethnische Diskriminierung), η ίδρυση του οποίου αποτελεί μοναδικότητα στον κόσμο. Η τροπολογία του νόμου για την καταπολέμηση των διακρίσεων στην αγορά εργασίας (1994) απαγορεύει τις διακρίσεις με βάση την εθνική προέλευση και απαιτεί από τους εργοδότες να αποδεικνύουν σε κάθε νέα πρόσληψη ή προαγωγή ότι το άτομο που επιλέχθηκε είχε καλύτερες προϋποθέσεις από αυτό που δεν επιλέχθηκε. Ο ρόλος του Συνηγόρου αναβαθμίστηκε και διευρύνθηκε το αντικείμενο εργασιών του για την καταπολέμηση των διακρίσεων σε όλα τα επίπεδα (αγορά εργασίας, εκπαίδευση, αγορά κατοικίας).

Ο ρατσισμός και η ξενοφοβία στην κοινωνία και τα σχολεία αντιμετωπίστηκαν με μια σειρά κυβερνητικών δράσεων: σε επίπεδο συνοικιών δημιουργήθηκε και στάλθηκε σε όλους τους κατοίκους ένα πληροφοριακό φυλλάδιο με θέματα που αφορούσαν την περιοχή. Οργανώθηκαν διάφορες συναυλίες και σειρά ομιλιών για το ρατσισμό. Στα σχολεία στάλθηκαν «κατευθυντήριες γραμμές για την πολιτική στα σχολεία», οι οποίες απαγόρευαν κάθε ρατσιστική έκφραση στα σχολεία όπως σύμβολα, μουσική, ρουχισμός ή άλλες ρατσιστικές εκφράσεις, ενώ σημαντικό ρόλο κατέχει και το διδακτικό πρόγραμμα στα σχολεία στο οποίο ενσωματώθηκε ύλη για την κατανόηση της διαφορετικότητας και την προώθηση της ανοχής. Σε πολλά σχολεία οργανώθηκαν εκδηλώσεις γονέων, στις οποίες καλεσμένοι ομιλητές ήταν πρόσφυγες, αντιπρόσωποι οργανώσεων ανθρωπίνων δικαιωμάτων και άτομα που επιβίωσαν από τα ναζιστικά στρατόπεδα συγκέντρωσης.

Το 1997, όταν δημοσιεύτηκε μία έκθεση για τη στάση των νέων για το Ολοκαύτωμα που έδειξε ότι το μεγαλύτερο μέρος των νέων αμφέβαλε στο κατά πόσο πράγματι είχε συμβεί το Ολοκαύτωμα, η κυβέρνηση αντέδρασε με ένα πρόγραμμα πληροφόρησης για το Ολοκαύτωμα, με την ονομασία «Ζωντανή ιστορία» που συνοδεύτηκε με ένα βιβλίο με τίτλο «το Ολοκαύτωμα στην Ευρώπη 1933-1945». Το βιβλίο αυτό εκδόθηκε σε οκτώ γλώσσες, με 800.000 αντίτυπα που κατανεμήθηκαν δωρεάν. Παράλληλα δημιουργήθηκε και στάλθηκε στα σχολεία κινηματογραφικό και άλλο υλικό για τις συζητήσεις που έλαβαν μέρος στα σχολεία, ενώ σε συνεργασία με συνδικαλιστικές

οργανώσεις των εκπαιδευτικών οργανώθηκαν σεμινάρια και άλλα προγράμματα ενημέρωσης. Η δράση αυτή έτυχε διεθνούς αναγνώρισης και είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μίας διεθνούς ομάδας εργασίας από κυβερνητικούς εκπροσώπους της Σουηδίας, των ΗΠΑ και της Μεγάλης Βρετανίας, η οποία διευρύνθηκε αργότερα και με εκπροσώπους από τη Γερμανία και το Ισραήλ, με στόχο τη εξάπλωση πληροφοριών για το Ολοκαύτωμα σε διεθνές επίπεδο. Ως θετικό αποτέλεσμα των αντιρατσιστικών προγραμμάτων και δράσεων θεωρείται ότι στις κοινοβουλευτικές εκλογές που έγιναν στη Σουηδία το 1998 κανένα ξενοφοβικό ή ρατσιστικό κόμμα δεν είχε επιτυχία, σε αντίθεση με τη Δανία, τη Νορβηγία, τη Γαλλία, την Αυστρία ή το Βέλγιο (Jederlund, 1998).

4.3 Μεθοδολογία ανάλυσης πολιτικών κοινωνικής ένταξης μεταναστών

Και τα τρία μοντέλα που παρουσιάστηκαν με τις διάφορες παραλλαγές τους ως προς την ορολογία διαφοροποιούνται μεταξύ τους κυρίως ως προς τη στάση των χωρών υποδοχής απέναντι στην πολιτισμική ιδιαιτερότητα και την πολιτική που ακολουθούν. Στο μοντέλο του διαφορικού αποκλεισμού ο πολιτισμός ή δε συμπεριλαμβάνεται καθόλου στις πολιτικές για τους μετανάστες ή προωθείται, έχοντας στόχο όμως την προώθηση του επαναπατρισμού. Αντίθετα, στο μοντέλο της αφομοίωσης ο πολιτισμός με την έννοια της πολιτισμικής αφομοίωσης αποτελεί την κύρια προϋπόθεση για την ενσωμάτωση στην κοινωνία και στο κράτος. Σε αντίθεση, το πολυπολιτισμικό ή πλουραλιστικό μοντέλο επιτρέπει ή και προωθεί την πολιτισμική διαφορετικότητα, έχοντας σαν βάση για τη συνύπαρξη των εθνικών και εθνοτικών ομάδων την ισότητα, την ανοχή, την αλληλοκατανόηση και τον αμοιβαίο σεβασμό. Γι' αυτό θεωρείται και προτείνεται συχνά ως το πλέον ενδεικνυόμενο μοντέλο ένταξης μεταναστών.

Τα μοντέλα όμως, σύμφωνα με τον Max Weber, είναι ιδεατοί τύποι που δεν έχουν την απαίτηση να ανταποκρίνονται ακριβώς στην πραγματικότητα. Η χρησιμότητά τους έγκειται στο να προσδιορίζουν τις βασικές αρχές πολυπολιτισμικών κοινωνιών, οι οποίες σπάνια μόνο συναντιούνται σε έναν μόνο τύπο μοντέλου. Όπως άλλωστε έδειξε και η συγκριτική παρουσίαση των μοντέλων, οι κατηγοριοποιήσεις που αναπτύχθηκαν δεν μπορούν πλέον να ανταποκριθούν επαρκώς στην εξέλιξη των πραγμάτων. Μια κατάταξη των χωρών υποδοχής σε ένα από τα συνήθως εφαρμοζόμενα μονοδιάστατα μοντέλα ανάλυσης, θα άφηνε πολλά κενά τόσο στις (επί μέρους) πολιτικές ενσωμάτωσης που ακολούθησαν τα κράτη όσο και στις αλλαγές πολιτικής που διαπιστώνονται στις περισσότερες χώρες τα τελευταία χρόνια.

Από τη δεκαετία του '90 παρατηρείται μια αλλαγή στάσης και πολιτικής στις παραδοσιακές πολιτικές των χωρών υποδοχής, κρατών μελών της ΕΕ. Η Γαλλία, πρότυπο για το μοντέλο της αφομοίωσης στρέφεται προς μια πολιτική ενσωμάτωσης, η Ολλανδία και η Σουηδία, χώρες με παραδοσιακά πολυπολιτισμική πολιτική στρέφονται επίσης σε μια πολιτική ενσωμάτωσης, ενώ το ίδιο ισχύει και για τη χώρα πρότυπο για το μοντέλο του (διαφορικού) αποκλεισμού, τη Γερμανία, η οποία κάνει μια τεράστια στροφή, αναγνωρίζοντας το 2003 επίσημως ότι είναι κράτος μετανάστευσης και τίθεται υπέρ μιας πολιτικής ενσωμάτωσης. Ειδικά από το 1998 διαπιστώνεται στα διάφορα κράτη μέλη μια τάση σύγκλισης ως προς τα προγράμματα ενσωμάτωσης που προσφέρονται, κυρίως στους νεοεισερχόμενους, με στόχο τη γρήγορη ανάπτυξη της ικανότητας ενσωμάτωσης των μεταναστών σε γλωσσικό, κοινωνικο-οικονομικό και πολιτισμικό επίπεδο στην κοινωνία υποδοχής (θέτοντας έτσι και τις βάσεις για την ανάπτυξη των προϋποθέσεων για τη νομικο-πολιτική τους ενσωμάτωση).

Η τάση σύγκλισης της πολιτικής ενσωμάτωσης για τους μετανάστες των κρατών μελών και τα προγράμματα ενσωμάτωσης που παρέχονται στους μετανάστες

αποτελούν καινοτομία σε σύγκριση με τις προηγούμενες πολιτικές σε εθνικό και υπερεθνικό (ΕΕ) επίπεδο. Η υπαγωγή στο πρόγραμμα ενσωμάτωσης φαίνεται να παίρνει τη μορφή ενός «κοινωνικού συμβολαίου» μεταξύ των δύο πλέον συμβαλλομένων πλευρών. Ο μετανάστης υποχρεώνεται να συμβάλλει στην ενσωμάτωσή του με την παρακολούθηση ενός προγράμματος ενσωμάτωσης, αλλά και το κράτος υποχρεώνεται για τη αριθμητική επάρκεια και την ποιότητα των προγραμμάτων. Έτσι για πρώτη φορά φαίνεται να αναγνωρίζεται επισήμως από τα κράτη μέλη ότι η ενσωμάτωση είναι μια αμφίδρομη διαδικασία που απαιτεί την προσαρμογή τόσο από την πλευρά του μετανάστη όσο και από την πλευρά της κοινωνίας υποδοχής.

Από τη μελέτη των πολιτικών ενσωμάτωσης των «χωρών μοντέλων» διαπιστώνεται ότι υπάρχει διαφορά μεταξύ των επίσημων κυβερνητικών ιδεολογιών, στην κατάσταση των μεταναστών στις χώρες υποδοχής καθώς και μια ευρεία κλίμακα διαφοροποιήσεων μεταξύ τους που θα δικαιολογούσε την αναφορά σε «Ολλανδικό», «Σουηδικό», «Γαλλικό» «Βρετανικό» ή «Γερμανικό μοντέλο», παρά το γεγονός ότι σήμερα διαφαίνεται μία τάση σύγκλισης ως προς τα μέτρα ενσωμάτωσης που λαμβάνονται. Άλλωστε η πολιτική ενσωμάτωσης μεταναστών παραμένει μέχρι σήμερα αρμοδιότητα των κρατών μελών, ενώ παράλληλα η εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών αποτελεί σημαντικός μελλοντικός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στην άποψη ότι η ενσωμάτωση είναι μία πολυδιάστατη διαδικασία που εκδηλώνεται στα διάφορα τμήματα της κοινωνίας (το θεσμικό, το πολιτικό, το κοινωνικό και το οικονομικό και το πολιτισμικό), επικρατεί σήμερα συναίνεση μεταξύ όλων των επιστημόνων. Τονίζεται μάλιστα ότι η διαδικασία αυτή δεν μπορεί να είναι ούτε μονοδιάστατη αλλά ούτε και μονομερής. Η πολιτική αναλαμβάνει το ρόλο να θέσει τις προϋποθέσεις και να προωθήσει με διάφορα εργαλεία και στρατηγικές την κοινωνική συνοχή. Αναφορικά με την πολιτική ενσωμάτωσης μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής, η πολιτική αναλαμβάνει την προώθηση της διαδικασίας ενσωμάτωσης με συγκεκριμένα, ειδικά μέτρα και θεσμούς για τους μετανάστες από τη μία και τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής με γενικά μέτρα από την άλλη, ενσωματώνοντας σε αυτά και τους μετανάστες (Hammar, 1985, Heckmann 1999, Bauboeck, 1994).

Ο Heckmann (1999) τονίζει ότι σε καμία ευρωπαϊκή χώρα δε φαίνεται να υπάρχει μια πολιτική με την έννοια της «εθνικής στρατηγικής ενσωμάτωσης». Ο όρος φαίνεται να είναι προβληματικός. Η έννοια «στρατηγική» απαιτεί οργάνωση και συνέχεια. Έτσι, μια εθνική στρατηγική θα έπρεπε να εμπεριέχει ένα συνεχή προγραμματισμό, συνοχή, συστηματική οργάνωση και στοχευόμενη δράση σε εθνικό επίπεδο. Σε σχέση δε με τη μετανάστευση και τις πολιτικές ενσωμάτωσης, η ιδέα του σχηματισμού μιας εθνικής στρατηγικής φαίνεται να απομακρύνεται περισσότερο, αφού τα θέματα αυτά βρίσκονται συχνά στο επίκεντρο πολιτικών αγώνων και αποτελούν αντικείμενο σοβαρών πολιτικών συγκρούσεων.

Για μια πιο ολοκληρωμένη ανάλυση της πολιτικής ενσωμάτωσης μεταναστών που ακολουθείται σε εθνικό επίπεδο είναι απαραίτητη μια περισσότερο πολυδιάστατη προσέγγιση. Ένας σημαντικός διαχωρισμός που γίνεται είναι μεταξύ της μεταναστευτικής πολιτικής και της πολιτικής ενσωμάτωσης μεταναστών, αναφερόμενες και ως πολιτικές μεταναστών (Hammar, 1985, Doornik, 1998, Fijakowski, 1997). Η μεταναστευτική πολιτική δηλαδή η πολιτική εισόδου και παραμονής, βρίσκεται όμως σε άμεση συνάρτηση με την πολιτική ενσωμάτωσης, αφού μπορεί να έχει – και έχει - άμεση επιρροή στα αποτελέσματα της δεύτερης.

Σύμφωνα με την άποψη πολλών επιστημόνων (Bauboeck, Esser, Entzinger, Hammar κ.ά.), οι πολιτικές ενσωμάτωσης μπορούν να είναι επιτυχημένες, μόνο όταν ελέγχουν την μετανάστευση, και πολλά κράτη έχουν υιοθετήσει την άποψη αυτή στις πολιτικές τους. Ο τρόπος όμως με τον οποίο ένα κράτος ελέγχει τη μετανάστευση και συγκεκριμένα ποια εργαλεία και ποιους μηχανισμούς χρησιμοποιεί, μπορούν να επηρεάσουν θετικά ή αρνητικά την ενσωμάτωση των μεταναστών όπως π.χ. η πολιτική παραμονής που επηρεάζει το καθεστώς των μεταναστών (μόνιμο ή προσωρινό). Έχει επίσης διάφορες επιπτώσεις και στην ενσωμάτωσή τους στα διάφορα τμήματα της κοινωνίας, όπως π.χ. στην απασχόληση αλλά και στην ετοιμότητά τους να ενσωματωθούν στην κοινωνία υποδοχής. Ένα άλλο παράδειγμα είναι οι κανονισμοί που αφορούν στην οικογενειακή συνένωση και συγκεκριμένα, εάν το κράτος υποδοχής έχει θεσμοθετήσει μια δύσκολη και χρονοβόρα διαδικασία για την οικογενειακή συνένωση που εμπύπτει και στην πολιτική εισόδου (διάρκεια παραμονής και αναμονής, προϋποθέσεις για την ολοκλήρωση της διαδικασίας). Και σε αυτή την περίπτωση επηρεάζεται αρνητικά η ενσωμάτωση των μεταναστών σε διάφορους κοινωνικούς τομείς καθώς και ως προς την ανάπτυξη του αισθήματος του ανήκειν. Αντιθέτως, θετικά για την ενσωμάτωση των μεταναστών κρίνονται η παροχή ασφαλούς καθεστώτος παραμονής, η προώθηση με προτεραιότητα σε αιτήματα οικογενειακής συνένωσης, σχετικά εύκολες διαδικασίες πρόσβασης στην υπηκοότητα, κλπ.

Η στάση του κράτους όμως απέναντι στην υπηκοότητα αντικατοπτρίζει τη στάση του απέναντι στα μέλη του, δηλαδή το πώς το κράτος ορίζει ποιος είναι μέλος του. Στην Ευρώπη η έννοια του έθνους συμπίπτει με την έννοια του κράτους. Η αυξανόμενη μετανάστευση και μέσω αυτής η δημιουργία μικρών και μεγάλων σε αριθμό εθνοτικών κοινοτήτων και οι αλλαγές στη δομή της κοινωνίας αποτελούν μια πρόκληση που το κράτος θα πρέπει να αντιμετωπίσει.

Μια διαφοροποίηση που επίσης θα πρέπει να ληφθεί υπόψη στην ανάλυση μιας πολιτικής ενσωμάτωσης μεταναστών είναι, εάν ένα κράτος προωθεί την ενσωμάτωση στα διάφορα κοινωνικά πεδία (απασχόληση, εκπαίδευση, κατοικία), με ειδικές στοχοθετημένες πολιτικές ενσωμάτωσης που αφορούν μόνο ή κυρίως στους μετανάστες ή εάν οι μετανάστες συμπεριλαμβάνονται ως μια ομάδα στο πλαίσιο πολιτικών για μειονεκτούσες ομάδες γενικώς (Doornik, 1998). Στην πρώτη περίπτωση, η ενσωμάτωση μεταναστών προωθείται με ειδικές πολιτικές

ενσωμάτωσης, ενώ στη δεύτερη οι πολιτικές ενσωμάτωσης εντάσσονται στο πλαίσιο της γενικής πολιτικής κοινωνικής ενσωμάτωσης.

Όσον αφορά στην ενσωμάτωση στα διάφορα τμήματα της κοινωνίας ένα πεδίο για το οποίο συνήθως σχηματίζεται και εφαρμόζεται η στοχοθετημένη πολιτική είναι η αγορά εργασίας που θεωρείται και ως ο σημαντικότερος κοινωνικός τομέας που επηρεάζει όλα τα άλλα επίπεδα ενσωμάτωσης.³¹ Συμπληρωματικά μία κυβέρνηση μπορεί να αποφασίσει να προωθήσει την ενσωμάτωση των μεταναστών και σε άλλους τομείς. Έρευνες έχουν δείξει ότι η περιοχή κατοικίας, η σύνθεση του πληθυσμού και η ύπαρξη ή όχι υποδομών (σχολεία, καλή συγκοινωνία, χώροι αναψυχής, κλπ.) επηρεάζει την ποιότητα ζωής και τις δυνατότητες ανεύρεσης και πρόσβασης σε καλύτερες θέσεις εργασίας. Τα αποτελέσματα αυτά μπορεί να οδηγήσουν τις κυβερνήσεις στην απόφαση να προωθήσουν μέτρα για την αναβάθμιση συγκεκριμένων περιοχών με υψηλό ποσοστό μεταναστών ή και μειονεκτούντων ομάδων γενικότερα. Μία άλλη μορφή πολιτικής μπορεί να στοχεύει στην ενσωμάτωση μέσα από τη μετακίνηση των μεταναστών σε περιοχές με καλύτερες κατοικίες.

Και στις πολιτικές αυτές (πολιτικές ενσωμάτωσης με την ευρύτερη έννοια) μπορεί να διακρίνει κανείς μεταξύ α) γενικών πολιτικών που στοχεύουν στη βελτίωση της κατάστασης όλων εκείνων που εντάσσονται στην ομάδα των κοινωνικά αποκλεισμένων ή που κινδυνεύουν από κοινωνικό αποκλεισμό και β) στοχοθετημένων πολιτικών ενσωμάτωσης ή ειδικών πολιτικών που αφορούν συγκεκριμένες μορφές αποκλεισμένων ατόμων (π.χ. μετανάστες). Οι πολιτικές αυτές αναφέρονται και ως άμεσες και έμμεσες πολιτικές ενσωμάτωσης μεταναστών (Hammar, 1985).

Η έμμεση πολιτική ενσωμάτωσης μεταναστών αφορά μέτρα γενικής πολιτικής που επηρεάζουν και τους μετανάστες (π.χ. μέτρα για την αντιμετώπιση της μακροχρόνιας ανεργίας, βελτίωση της υποδομής, βελτιωτικά μέτρα στέγασης, κλπ.). Στην περίπτωση που τα μέτρα της γενικής πολιτικής έχουν σημαντικό αρνητικό αντίκτυπο απέναντι στους μετανάστες, οι αρχές μπορούν με κάποιες προσαρμογές να εξαλείψουν ή να μειώσουν τις αρνητικές επιπτώσεις ή και να επιλέξουν την εναλλακτική αντιμετώπιση με ειδικά στοχοθετημένα μέτρα.

Η άμεση πολιτική ενσωμάτωσης περιλαμβάνει ειδικά μέτρα για τη βελτίωση της κατάστασης των μεταναστών (π.χ. μαθήματα γλώσσας, εκπαιδευτικά σεμινάρια για βελτίωση των επαγγελματικών τους δεξιοτήτων). Στις άμεσες πολιτικές ενσωμάτωσης μπορούν να προσμετρηθούν και η παροχή του δικαιώματος ψήφου στις τοπικές και

³¹ Το ύψος του μισθού ορίζει σε μεγάλο βαθμό την ποιότητα και τον τόπο της κατοικίας, την ποιότητα της σχολικής εκπαίδευσης των παιδιών καθώς και άλλους τομείς που επηρεάζουν την ποιότητα της ζωής των ατόμων και το μέλλον τους. Για το λόγο αυτό η ενσωμάτωση στην αγορά εργασίας θεωρείται ως ο κύριος τομέας κοινωνικής ενσωμάτωσης, ο οποίος συνδέεται και επηρεάζει τους άλλους τομείς της ζωής. Έτσι οι κυβερνήσεις μπορεί να θεωρήσουν ότι, προωθώντας την ενσωμάτωση στην αγορά εργασίας, θα επέλθει, αργά ή γρήγορα, και η ενσωμάτωση στους άλλους κοινωνικούς τομείς (Doomernik, 1998:7-8).

περιφερειακές εκλογές σε μη υπηκόους με στόχο την αύξηση της πολιτικής συμμετοχής και του αισθήματος του ανήκειν στην κοινωνία υποδοχής ή – για τον ίδιο σκοπό – τη δημιουργία οργανισμών στους οποίους μπορούν να απευθύνονται οι μετανάστες για τα αιτήματα και τις ανάγκες τους.

Ένα παράδειγμα επίσης για άμεσες πολιτικές ενσωμάτωσης μεταναστών είναι οι λεγόμενες «θετικές ενέργειες» («affirmative» ή «positive actions»). Αφορά στις ποσοστώσεις ή γενικά ενέργειες, οι οποίες θεσμοθετούνται με νόμο και δίνουν προτεραιότητα σε μετανάστες ή γενικότερα σε άτομα που ανήκουν σε εθνικές μειονεκτούσες ομάδες, όταν αναζητούν θέση εργασίας ή πρόσβαση στο εκπαιδευτικό σύστημα.

Οι πολιτικές αυτές μπορεί να είναι ενεργητικές, όταν π.χ. οι επιχειρηματίες δια νόμου υποχρεώνονται να προτιμήσουν μέλη των εθνοτικών κατηγοριών στις προσλήψεις ή να είναι παθητικές, όταν οι επιχειρηματίες υποχρεώνονται να δηλώνουν τον αριθμό των ατόμων από αυτές τις ομάδες που ανήκουν στο προσωπικό τους. Υπάρχουν βέβαια και ενδιάμεσες διαβαθμίσεις. Η πολιτική που εφαρμόζεται από τις κρατικές αρχές, για την προώθηση της απασχόλησης ατόμων που ανήκουν στις ομάδες στόχο. Η χορήγηση προγραμμάτων σε επιχειρήσεις που έχουν συγκεκριμένο αριθμό απασχολούμενων από τις ειδικές κατηγορίες, κατατάσσεται μεταξύ των ενεργητικών και παθητικών πολιτικών ενσωμάτωσης.

Στις πολιτικές ενσωμάτωσης ανήκουν και οι νόμοι για την καταπολέμηση των διακρίσεων, το ρατσισμό και την ξενοφοβία. Το κράτος μπορεί να στραφεί και να επιμείνει στην εφαρμογή της Διεθνούς Σύμβασης για την Καταπολέμηση όλων των μορφών φυλετικών διακρίσεων (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) ή/και της Διεθνούς Σύμβασης ενάντια στις διακρίσεις (στην απασχόληση και το επάγγελμα) του Διεθνούς Οργανισμού για την Απασχόληση (ILO), στην εφαρμογή των οδηγιών της ΕΕ για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και το επάγγελμα (2000/78/ΕΚ) και την οδηγία για την ίση μεταχείριση μεταξύ ατόμων χωρίς διάκριση φυλής ή εθνικής καταγωγής (2000/43/ΕΚ) ή και να απαγορέψει δια νόμου κάθε είδους διακρίσεις ορίζοντας τις διακρίσεις ως εγκληματικές πράξεις. Πολλοί επιστήμονες θεωρούν ότι οι νόμοι για την καταπολέμηση των διακρίσεων έχουν περισσότερο συμβολική αξία από ότι πρακτική. Θεωρούν δε ότι οι διακρίσεις είναι δύσκολο να αποδειχθούν χωρίς αμφιβολία. Παρά ταύτα είναι αποδεκτοί ως μία προσπάθεια προώθησης της ισότητας (Doomernik, 1998:9). Θα πρέπει να τονίσουμε ότι αρκετές ευρωπαϊκές χώρες έχουν ψηφίσει νόμους για την καταπολέμηση των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας και υλοποιούν διάφορα μέτρα (Σουηδία, Αγγλία, Ολλανδία) με σημαντικά αποτελέσματα.

ΜΕΡΟΣ Γ

Κεφάλαιο Πέμπτο:

Η ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

5.1 Οι απαρχές μιας κοινής μεταναστευτικής πολιτικής

Έως τη συνθήκη του Άμστερνταμ τα Όργανα της ΕΕ δεν είχαν αρμοδιότητα για δεσμευτικούς κανονισμούς σε σχέση με τη μετανάστευση υπηκόων τρίτων χωρών. Οι υπάρχοντες κανονισμοί, και ειδικά το άρθρο 3γ ΣΕΟΚ, το οποίο αναφέρει ως στόχο την ελεύθερη μετακίνηση των προσώπων, συνδέεται με το άρθρο 48 της ΣΕΟΚ που αναφέρεται σε τομείς που αφορούν μόνο τους υπηκόους των κρατών μελών της ΕΕ. Η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, ακόμη και σε σχέση με τους ευρωπαίους πολίτες, παρέμεινε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70, κατά την οποία ολόκληρη η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης παρέλυσε, η ονομαζόμενη περίοδος της «Ευρωσκλήρυνση», σε εθνικό επίπεδο. Εξαιρέσεις αποτελούσαν οι διακρατικές συμφωνίες που υπήρχαν μεταξύ των κρατών της Μπενελούξ (Ένωση Διαβατηρίων) και η «Βόρεια Ένωση» των Σκανδιναβικών κρατών (van den Boom, 2000), οι οποίες επηρέαζαν και τις ταξιδιωτικές δυνατότητες των αλλοδαπών που ζούσαν σ' αυτά τα κράτη.

Με την ενδυνάμωση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης τέθηκε στο επίκεντρο και το θέμα της μεταναστευτικής πολιτικής, αρχικά σε επίπεδο διακρατικών σχέσεων, συνεργασιών και συμφωνιών μεταξύ των μεμονωμένων κρατών μελών. Έτσι, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '80 αρχίζει μια πιο στενή συνεργασία στα θέματα της μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην ΕΚ που αφετηρία είχε την απόφαση υλοποίησης ενός προ πολλού σχεδιασμένου, αλλά συνεχώς αναβαλλόμενου προγράμματος, τη δημιουργία της Εσωτερικής Ευρωπαϊκής Αγοράς (1992), η οποία απετέλεσε ένα σημαντικό βήμα για την ίδρυση της ΕΕ.

Με την έναρξη του προγράμματος «Εσωτερική Αγορά 1992» που είχε στόχο τη δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα και περιλάμβανε την ελεύθερη μετακίνηση των προϊόντων, των υπηρεσιών, των κεφαλαίων και των προσώπων, συνειδητοποιήθηκε ότι τα θέματα που αφορούν τη μετανάστευση, παύουν να είναι αμιγώς εθνικού ενδιαφέροντος. Κάθε μετανάστης που θα εισέρχεται σε ένα από τα 15 κράτη μέλη, θα μπορεί να μετακινηθεί ελεύθερα σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση, γεγονός που μεταθέτει τον προβληματισμό χειρισμού σε Ευρωπαϊκό επίπεδο και οδηγεί στην αναγκαιότητα σταδιακής εναρμόνισης των πολιτικών μετανάστευσης των κρατών μελών.

Το 1985 άρχισαν οι διαπραγματεύσεις σχετικά με τη συμπλήρωση της Συνθήκης ΕΟΚ με το άρθρο 8 Α για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, ενώ η Επιτροπή εξέδωσε τη Λευκή Βίβλο, η οποία περιλάμβανε 8 κοινοτικές ρυθμίσεις σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων που αφορούσαν, εκτός άλλων, την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα, το συντονισμό των διατάξεων σχετικά με τον τρόπο διαμονής, την πρόσβαση και τη χορήγηση άδειας εργασίας για πολίτες εκτός των κρατών μελών της Κοινότητας και την πολιτική σχετικά με τον εκτοπισμό (1988) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 1993:14). Πολύ σύντομα όμως φάνηκε, ότι παρά τις προσπάθειες της Κοινότητας να αναπτύξει μία πολιτική μετανάστευσης ή εναρμονισμένους κανόνες για τη μετανάστευση, τα κράτη μέλη θα ακολουθήσουν το δρόμο της διακυβερνητικής συνεργασίας.

Με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ) το 1986 συστήνεται η ad hoc Ομάδα για τη μετανάστευση. Το 1988 δημιουργείται στη Ρόδο η Ομάδα Συντονιστών για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, της οποίας οι εργασίες επιτελούνται σε διακυβερνητική βάση. Το 1989 η Ομάδα αυτή εκπόνησε το έγγραφο της Πάλμα που περιλάμβανε κατάλογο συνοδευτικών μέτρων για την κατάργηση των συνοριακών ελέγχων (PE 162.500, σ. 462) και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης τον Ιούνιο του 1989. Η Προεδρία του Λουξεμβούργου κατά το πρώτο εξάμηνο του 1991, παραβλέποντας το αίτημα ορισμένων κρατών μελών για κοινοτικοποίηση της Ευρωπαϊκής συνεργασίας στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων, πρότεινε τη λύση των «τριών πυλώνων» (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 1993:15) η οποία και υιοθετήθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (7 Φεβρουαρίου 1992). Έτσι, η ευρωπαϊκή συνεργασία στον τομέα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων απετέλεσε τον «τρίτο πυλώνα» μετά τους πυλώνες της ΕΚ και της ΚΕΠΠΑ.

5.2 Η Μετανάστευση ως στοιχείο διακυβερνητικής συνεργασίας

Το κεφάλαιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση που αφορά στον τομέα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ), αποτελεί ένα σύνολο άρθρων που υπακούει αφενός στους κοινοτικούς κανόνες και αφετέρου στους κανόνες της διακυβερνητικής συνεργασίας. Η προσέγγιση για τη μετανάστευση στη Συνθήκη του Μάαστριχτ είναι κυρίως διακυβερνητική, ενώ υπάρχουν και ορισμένα κοινοτικά στοιχεία και προοπτικές που αφορούν στο άρθρο 100Γ, σύμφωνα με το οποίο η Ευρωπαϊκή Κοινότητα «καθορίζει τις τρίτες χώρες, των οποίων οι υπήκοοι πρέπει να διαθέτουν θεώρηση, για να διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών» (κοινοτικοποιημένη αρμοδιότητα) (Τσοτσάνης, χ.χ.:74). Η κοινοτική προοπτική συναντάται στο άρθρο Κ.9, σύμφωνα με το οποίο δίνεται η δυνατότητα διεύρυνσης αρμοδιοτήτων που αφορούν το άρθρο 100Γ και σε άλλα θέματα του άρθρου Κ.1 σημείο Ι-6.

Ο Τίτλος VI «Διατάξεις σχετικά με τη Συνεργασία στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων» της Συνθήκης, προβλέπει την ενισχυμένη συνεργασία με σκοπό την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης, την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς, την κατάρτιση των εσωτερικών συνόρων και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων. Σύμφωνα με τον Τίτλο VI, άρθρο Κ.1, τα κράτη μέλη προσδιόρισαν ως «θέματα κοινού ενδιαφέροντος» εννέα σημεία: την πολιτική ασύλου, τη διέλευση των προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών και την άσκηση των σχετικών ελέγχων, την πολιτική μετανάστευσης (είσοδος και κυκλοφορία των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη, διαμονή, πρόσβαση στην απασχόληση και συνένωση των οικογενειών, καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης), την καταπολέμηση της τσιγκαμανίας, της απάτης διεθνούς κλίμακας, τη δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, την τελωνειακή και αστυνομική συνεργασία. Σύμφωνα με τη θεματολογία τους τα θέματα αυτά μπορούν να ταξινομηθούν σε δύο κατηγορίες: α) σε μέτρα για την «κοινή διαχείριση εισόδου» προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας που αποσκοπούν στη δημιουργία ενός χώρου «χωρίς εσωτερικά σύνορα» και β) σε μέτρα για την υλοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας στο εσωτερικό της Κοινότητας με ταυτόχρονη κατοχύρωση της εσωτερικής ασφάλειας (ΕΚ, χ.χ.:130, Ιωακειμίδης, 1993:420).

Με στόχο τον συντονισμό των ενεργειών ορίστηκε, στο πλαίσιο του Συμβουλίου, η αμοιβαία ενημέρωση και η διαβούλευση μεταξύ των κρατών μελών (άρθ. Κ.3, 1). Το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει για κοινές θέσεις και κοινές δράσεις – στο βαθμό που το επιτρέπει η αρχή της Επικουρικότητας – είτε με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είτε με πρωτοβουλία κράτους μέλους, με εξαίρεση τους τομείς: δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, τελωνειακή συνεργασία και αστυνομική συνεργασία (άρθρο Κ.3.2). Το συντονιστικό ρόλο αναλαμβάνει Επιτροπή αποτελούμενη από ανώτατους υπαλλήλους (άρθρο Κ.4) και η οποία είναι ο διάδοχος της Ομάδας Συντονιστών για την Ελεύθερη Κυκλοφορία των Προσώπων με καθήκοντα να γνωμοδοτεί προς το Συμβούλιο, να προετοιμάζει τις δραστηριότητες του Συμβουλίου στα θέματα που αφορούν στα άρθρα Κ.1 και 100Γ (άρθρο 100Δ) χωρίς όμως να περιορίζει το γενικό εποπτικό καθήκον της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων (COREPER, άρθρο 151) που έχει ως έργο την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου και την εκτέλεση των εντολών που της ανατίθεται από το Συμβούλιο.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτέλεσε πολύπλευρα σημείο κριτικής τόσο στο πλαίσιο της ΕΕ όσο και στον επιστημονικό κόσμο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη Γνωμοδότησή του για τον Τίτλο VI της Συνθήκης του Μάαστριχτ τόνισε ότι θεωρεί «επανάληψη των σφαλμάτων του παρελθόντος» τη θέσπιση του Τίτλου, την ένταξη του στον Τρίτο Πυλώνα και στη διακυβερνητική συνεργασία και όχι στο κοινοτικό δίκαιο με διευκρινισμένες τις αρμοδιότητες της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο μάλιστα δεν έχει καμία δυνατότητα ελέγχου και επιρροής

στους τομείς του Τίτλου VI (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 1992:138). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν της άποψης ότι το άρθρο 100 της Συνθήκης ΕΟΚ μαζί με τα άρθρα 3γ και 7(2), παρέχουν τη νομική βάση για τη χάραξη κοινοτικής πολιτικής στα θέματα που απαριθμούνται στο άρθρο Κ.1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο άσκησε κριτική και απέναντι στην Επιτροπή, τονίζοντας ότι, ενώ στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής προβλεπόταν η υποβολή οκτώ (8) προτάσεων οδηγιών, η Επιτροπή δεν υπέβαλε καμία πρόταση και στην ουσία υποχώρησε χωρίς να εκφράσει αντίθεση στην προτεινόμενη διακυβερνητική στρατηγική (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 1992:140). Όσον αφορά την αρμοδιότητα της λήψης αποφάσεων το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τόνισε στην έκθεσή του (1992), ότι οι φορείς που ασκούν αυτή την αρμοδιότητα, «μπορούν να διαφύγουν των εθνικών και ευρωπαϊκών κοινοβουλευτικών ελέγχων και πρωτίστως της επιβολής κοινοβουλευτικών κυρώσεων» και ότι ο κίνδυνος «μια διακυβερνητική Ευρώπη να παρακμάσει σε μια εξουσία υψηλόβαθμων υπαλλήλων, οι οποίοι καλύπτονται πίσω από υπουργικές ευθύνες που δεν μπορούν να ελεγχθούν αποτελεσματικά» είναι υπαρκτός (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 1992:140-141).

Ένα χρόνο αργότερα στην έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών και Εσωτερικών Υποθέσεων σχετικά με τη συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1993) αναφέρεται και πάλι στην αμφισβητήσιμη νομιμότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, στον εξαιρετικά αδύναμο κοινοβουλευτικό έλεγχο και στην κυριαρχία των ανώτερων υπαλλήλων ακόμη και στις υπουργικές επιτροπές, τονίζοντας ότι «η διακυβερνητική συνεργασία οδηγεί στη δημιουργία θέσεων ισχύος μη εξουσιοδοτημένων υπαλλήλων» (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 1993:12-13). Ως μοναδικό σημείο προόδου αναφέρει την κοινοτικοποίηση της πολιτικής θεώρησης διαβατηρίων (άρθρο 100Γ), η οποία όμως αποτελεί μόνο ένα μέρος της πολιτικής θεώρησης, αφού αφορά μόνο στον καθορισμό του καταλόγου των χωρών των οποίων οι υπήκοοι είναι υποχρεωμένοι να διαθέτουν θεώρηση και στα μέτρα για την εισαγωγή ενός ενιαίου μοντέλου θεώρησης, ενώ τα υπόλοιπα μέρη της πολιτικής θεώρησης υπάγονται στη διακυβερνητική συνεργασία και στο άρθρο Κ.1. Επίσης, επισημαίνει ότι ο διαχωρισμός αυτός δημιουργεί περιπλοκές, ιδίως στην εφαρμογή του άρθρου 100Γ (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 1993:17-18).

Επιστημονικοί αναλυτές χαρακτήρισαν τον κατακερματισμό της «κοινής πολιτικής μετανάστευσης» στον πρώτο και τον τρίτο πυλώνα της ΕΕ «ως μία συλλογική πολιτική αντίδραση σε ένα συλλογικό πολιτικό αίσθημα: φόβος» (van den Boom, 2000) που γεννήθηκε με την κατάρρευση του σιδηρού παραπετάσματος και την αυξανόμενη μεταναστευτική πίεση από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης. Τα θέματα πολιτικών συζητήσεων, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, συγκεντρώνονταν σε ένα, το φόβο ότι μέσω της εγκληματικότητας των αλλοδαπών δημιουργήθηκε μείζον εσωτερικό πρόβλημα ασφαλείας, καθώς και το αίσθημα ότι η αυξανόμενη μετανάστευση εξελίσσεται σε ένα φορτίο που θα έπρεπε να μοιραστεί (van den Boom,

2000). Έτσι, η πολιτική μετανάστευσης που εκφράστηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν είχε στόχο να ρυθμίσει αλλά να ελέγξει τη μετανάστευση.

Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αλλά και του επιστημονικού κόσμου ήταν ότι η θέσπιση κοινών θέσεων και κοινών συνεργασιών θεωρείται ως λύση με μικρή αποτελεσματικότητα, ενώ για καλύτερη αποτελεσματικότητα η λύση θα ήταν η έκδοση κοινοτικών οδηγιών και κατευθυντήριων γραμμών, για την οποία όμως δεν υπήρξε πολιτική βούληση (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 1993, de Jong, 1997).

Σημεία έντονης κριτικής αποτέλεσαν το θεσμικό και δημοκρατικό έλλειμμα, δηλαδή η απουσία δικαστικού ελέγχου, ο αποκλεισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και η μη δυνατότητα επιτροπής και πολιτικού ελέγχου, όπως και η θεσμική αναγνώριση της επλεκτικής και ευέλικτης «στενότερης συνεργασίας» [opt out] ανάμεσα σε ορισμένους εταίρους (αρθ. Κ.7), η λήψη αποφάσεων με ομοφωνία, η οποία όμως παρά την κριτική παρέμεινε ως έχει και μετά την τελευταία τροπολογία της Συνθήκης του Άμστερνταμ στη Νίκαια (Περράκης, 2001:364).

Σημείο κριτικής αποτέλεσαν και τα μέτρα που αποφασίστηκαν κατά τη διάρκεια της ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ, όχι μόνο γιατί θεωρείται ότι προτεραιότητα δόθηκε στα μέτρα ελέγχου και αστυνόμευσης και όχι στα θέματα που αποτελούν τις θεμελιώδεις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και η αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης, αλλά και γιατί τα μέτρα που λήφθηκαν στη διάρκεια της περιόδου 1992 - 1997 ήταν κυρίως αποφάσεις, συστάσεις και ψηφίσματα, τα οποία δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα και η εφαρμογή τους εξαρτάται από την πολιτική βούληση των κρατών μελών. Όμως ακόμη και σε σχέση με τα μέτρα που λήφθηκαν στο επίπεδο διακυβερνητικών συνεργασιών, διαπιστώνεται έλλειψη καταγραφής των νομικών επιπτώσεων από τις κοινές θέσεις και τις κοινές ενέργειες που αποδεικνύει ότι η εφαρμογή των αποφάσεων δε θεωρείται δεσμευτική από τα κράτη μέλη. Αυτό μπορεί άλλωστε να διαπιστωθεί εύκολα και από τις εκφράσεις που χρησιμοποιούνται στις αποφάσεις, τις συστάσεις και τα ψηφίσματα, όπως «θα όφειλε» και «μπορεί» και όχι πιο δεσμευτικές εκφράσεις όπως π.χ. «πρέπει» που χρησιμοποιείται συνήθως σε κανονισμούς (de Jong, 1997).

Παρ' όλες τις κριτικές που εκφράστηκαν, η Συνθήκη του Μάαστριχτ θεωρείται ότι απετέλεσε ένα σημαντικό βήμα προόδου στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, στο πλαίσιο της οποίας η πολιτική ασύλου και μετανάστευσης αναγνωρίζονται για πρώτη φορά επίσημα ως θέματα κοινού ενδιαφέροντος (Περράκης, 2001:362, van den Boom, 2000, Ιωακειμίδης, 1993). Ακόμη και εάν η συνεργασία στον τρίτο πυλώνα είναι διακυβερνητικού χαρακτήρα, μεταφέρει στην Ένωση ορισμένες αρμοδιότητες του «σκληρού πυρήνα» της κυριαρχίας των κρατών μελών (Ιωακειμίδης, 1998:16).

5.3 Η Κοινοτικοποίηση της Μετανάστευσης

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, και κυρίως με το άρθρο 63, η μεταναστευτική πολιτική καθίσταται πλέον πλήρης αρμοδιότητα της ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρ. 63 το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 67, θεσπίζει εντός πέντε ετών από την έναρξη της Συνθήκης α) μέτρα για τη μεταναστευτική πολιτική στους τομείς: προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και προδιαγραφές διαδικασιών κατά τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση των οικογενειών, την παράνομη μετανάστευση και την παράνομη διαμονή, καθώς και του επαναπατρισμού των παρανομως διαμενόντων στην Ένωση (άρθρο 63, 3) και β) μέτρα που καθορίζουν τα δικαιώματα και τις προϋποθέσεις σύμφωνα με τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως σε κράτη μέλη δύνανται να διαμένουν σε άλλα κράτη μέλη (άρθρο 63, 4). Τα μέτρα που θεσπίζονται σύμφωνα με τα σημεία 3 και 4 του άρθρου 63 δεν εμποδίζουν τα κράτη μέλη, να διατηρούν ή να εισάγουν στους εν λόγω τομείς διατάξεις του εθνικού δικαίου που συμβιβάζονται προς τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και τις διεθνείς συμφωνίες.

Έμφαση στην πολιτική απόφαση της Ένωσης για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής δίνεται με τον χρονικό ορισμό υλοποίησης των αναφερόμενων μέτρων, παρά το γεγονός ότι το άρθρο αφήνει κενά και δημιουργεί σύγχυση ως προς το χρόνο υλοποίησης ορισμένων σημαντικών μέτρων που αφορούν στο άρθρ. 63, σημείο 2 στοιχείο β', σημείο 3 στοιχείο α' και σημείο 4. Ενώ στην αρχή το άρθρο 63 ορίζει ότι τα μέτρα που αναφέρονται, υπόκεινται στη χρονική περίοδο υλοποίησης των πέντε ετών, στο τέλος του άρθρου 63 αναφέρεται ότι τα μέτρα που αφορούν στη μεταναστευτική πολιτική (σημείο 3) και μάλιστα στις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, στις προδιαγραφές των διαδικασιών με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας, και των διαδικασιών για την επανένωση οικογενειών (άρθρο 63, 3, α), καθώς και τα μέτρα που αφορούν στην κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών (άρθρο 63, 4), δεν υπόκεινται στη χρονική περίοδο των πέντε ετών, χωρίς περαιτέρω διευκρίνιση.

Παρακολουθώντας την έντονη δραστηριότητα της Ένωσης, με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1999), σε θέματα μεταναστευτικής πολιτικής διαπιστώνουμε ότι γίνεται μια προσπάθεια «τακτοποίησης» όλων των σχετικών θεμάτων που αποτελούν άλλωστε και τη βάση για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική και την ελεύθερη μετακίνηση και διαμονή των υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο της ΕΕ. Σχετικά με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου των πέντε ετών, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα, βάσει προτάσεως της Επιτροπής ή πρωτοβουλίας κράτους μέλους και μετά από διαβούλευση με το

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Μετά την πενταετία το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα κατόπιν διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, βάσει προτάσεων της Επιτροπής, ενώ η Επιτροπή εξετάζει οιοδήποτε αίτημα της έχει υποβληθεί από κράτος μέλος (άρθρ. 67). Για τα μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 62, 2, ι και ιι, δηλαδή τα μέτρα για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, τα οποία καθορίζουν κανόνες για τις θεωρήσεις που αφορούν πρόθεση διαμονής όχι πάνω από τρεις μήνες, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία [(άρθρο 67,3), Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2002].

Συνοπτικά, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ θεσπίζεται για πρώτη φορά η κοινοτική αρμοδιότητα για το άσυλο και τη μετανάστευση, παρέχεται το αναγκαίο πλαίσιο για την υλοποίηση ενός χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης και ενισχύονται τα απαιτούμενα μέσα γι' αυτό. Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου ενισχύεται και η Ένωση υπόκειται σε αυστηρότερο δικαστικό και δημοκρατικό έλεγχο. Θεσπίζεται ο χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (άρθρο 61), ενώ το άρθρο 62, ορίζοντας τη θέσπιση μέτρων (εντός 5 ετών) που θα εξασφαλίσουν την απουσία ελέγχων για όλα τα άτομα που διέρχονται τα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ, ανεξάρτητα από το εάν είναι πολίτες της Ένωσης ή υπήκοοι τρίτων χωρών, είναι ένα ακόμα σημαντικό βήμα για την ολοκλήρωση της κοινής αγοράς, δίνοντας παράλληλα και το στίγμα πολιτικής ενοποίησης. Για πρώτη φορά σε μια Συνθήκη της Ένωσης συμπεριλαμβάνεται ο στόχος κοινωνική ένταξη των μεταναστών (άρθ. 63), για την υλοποίηση του οποίου ορίζεται η θέσπιση κανόνων και μέτρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

5.4 Η εποχή μετά το Άμστερνταμ. Εποχή των αποτελεσμάτων;

Όπως έχουμε τονίσει, στην πολιτική μετανάστευσης και ασύλου τα μέτρα που εγκρίθηκαν έως τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ήταν μη υποχρεωτικοί κανόνες (ψηφίσματα, συστάσεις), χωρίς δεσμευτικό χαρακτήρα και για τα οποία δεν προβλέπονταν ρυθμίσεις για την παρακολούθησή τους. Με τη νέα αρμοδιότητα στον τομέα αυτό η Κοινότητα κινήθηκε γοργά. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Cardiff (1998) κάλεσε το Συμβούλιο και την Επιτροπή να παρουσιάσουν στη σύνοδό του, στη Βιέννη, ένα σχέδιο δράσης «για την άριστη δυνατή εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης του Άμστερνταμ για τη δημιουργία ενός χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης». Το Συμβούλιο και η Επιτροπή κατέθεσαν το Σχέδιο Δράσης στις 3 Δεκεμβρίου 1998, το οποίο θέλει να διασφαλίσει «το πνεύμα διοργανικής συνεργασίας που διαπνέει τη Συνθήκη του Άμστερνταμ» και τη γενική προσέγγιση και τη φιλοσοφία που είναι σύμφυτη με την έννοια του «χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης».

Σε σχέση με την πολιτική ασύλου και μετανάστευσης προτείνεται τα έως τη Συνθήκη του Άμστερνταμ μη δεσμευτικά μέτρα που έχουν εγκριθεί (ψηφίσματα και συστάσεις) να αντικατασταθούν με δεσμευτικά κοινοτικά εργαλεία και μηχανισμούς παρακολούθησης, ενώ προτεραιότητα δίνεται στην καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης, με παράλληλη διασφάλιση της ενσωμάτωσης και των δικαιωμάτων των πολιτών τρίτων χωρών που βρίσκονται νόμιμα στην Ένωση (Επιτροπή, 1999). Για την επίτευξη των στόχων του χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης απαραίτητη κρίνεται η αναμόρφωση των δομών εργασίας στον τομέα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων που θα βασίζεται στον εξορθολογισμό και την απλούστευση, την εξειδίκευση και την υπευθυνότητα, στη συνέχεια, τη διαφάνεια και την ευελιξία (σημείο 23).

Σε σχέση με τις προτεραιότητες και τα μέτρα που θα ληφθούν τίθενται συγκεκριμένα κριτήρια για τον καθορισμό προτεραιοτήτων, τα οποία με βάση την αρχή της επικουρικότητας είναι η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, η επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα, οι διαθέσιμοι πόροι και ο διαθέσιμος χρόνος. Επίσης, η αλληλεξάρτηση των διαφόρων πτυχών του στόχου, ώστε να συνδυάζονται ορισμένες δραστηριότητες χρονικά και ως προς την ουσία με δραστηριότητες άλλου τομέα, ενώ διευκρινίζεται, ότι η ευθύνη για την εξασφάλιση της εσωτερικής ασφάλειας παραμένει στα κράτη μέλη. Στο ίδιο πλαίσιο διαπιστώνεται ότι με την ενσωμάτωση του κεκτημένου Σένγκεν στο πλαίσιο της ΕΕ, ορισμένοι στόχοι της Κοινότητας που αφορούν στο άρθρο 62 και 63, θα έχουν υλοποιηθεί όσον αφορά στα δέκα (10) κράτη μέλη, ενώ όσον αφορά στα 13 κράτη μέλη θα υλοποιηθούν με την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης, το οποίο συνεπάγεται ότι το Συμβούλιο μπορεί να επικεντρώσει την προσοχή του σε άλλους στόχους της Κοινότητας, της Ένωσης και του τομέα Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, π.χ. στα θέματα του άρθρου 63, 1 και 2 α (σημ. 26). Τονίζεται δε ότι στα μέτρα που θα ληφθούν για την εφαρμογή των προτεραιοτήτων που αναφέρονται στο άρθρο 63 Συνθ. Άμστερνταμ πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η θέση της Μεγάλης Βρετανίας και της Ιρλανδίας.³² Στα σχέδια πριν το Άμστερνταμ θα πρέπει να διασφαλιστεί η προσαρμογή στο νέο πλαίσιο και η μέγιστη δυνατή συνέχεια, ενώ οι μη αποτελεσματικές και μη υποχρεωτικές διατάξεις πρέπει να αντικατασταθούν.

Περαιτέρω τονίζεται ότι στα μέτρα που θα εκπονηθούν θα πρέπει να ληφθεί υπόψη πως «οι τομείς του ασύλου και της μετανάστευσης είναι δύο ξεχωριστοί τομείς και απαιτούν διαφοροποιημένες προσεγγίσεις και λύσεις» (σημ. 33, Επιτροπή, 1999). Σχετικά με την πολιτική που θα αναπτυχθεί τονίζεται ότι θα πρέπει να αποτελεί μια συνολική στρατηγική για τη μετανάστευση με ιδιαίτερη έμφαση σε ένα σύστημα ευρωπαϊκής αλληλεγγύης. Στην ανάπτυξη της συνολικής στρατηγικής και στη

³² Η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων που ισχύει για όλους τους πολίτες της Ένωσης καθιερώθηκε από τη Συνθήκη του Σένγκεν, η οποία ενσωματώθηκε στο κοινοτικό δίκαιο με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) και ισχύει για όλα τα κράτη μέλη, εκτός από το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία. Συμφωνία σύνδεσης υπάρχει και με τη Νορβηγία και την Ισλανδία, οι οποίες δεν ανήκουν ακόμη στην Ένωση, έχουν όμως υπογράψει τη Συμφωνία.

γρήγορη υλοποίηση των στόχων – προϋπόθεση, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη και να ενσωματωθεί το ταχύτερο η εμπειρία που αποκτήθηκε από τη συνεργασία στο πλαίσιο του Σένγκεν. Η Επιτροπή τονίζει ότι πρέπει να δοθεί άμεση προτεραιότητα στη βελτίωση των ανταλλαγών στατιστικών και πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών στα θέματα αυτά, σε πληροφορίες για το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών και σε στοιχεία για την εθνική νομοθεσία και πολιτική βάσει του προγράμματος δράσης της (σημείο 34). Συγκεκριμένα για τις πολιτικές που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, με στόχο την υλοποίηση ενός χώρου Ελευθερίας εντός της επόμενης πενταετίας, αναφέρονται μέτρα για τον τομέα του ασύλου, των εξωτερικών συνόρων και της μετανάστευσης, μέτρα για το άσυλο και τη μετανάστευση, καθώς και μέτρα για κάθε έναν τομέα ξεχωριστά. Η εφαρμογή αυτών θα ολοκληρωθεί ανάλογα, εντός 2 ή 5 ετών, υπό την προϋπόθεση ότι έχει εξασφαλιστεί η αυξημένη ασφάλεια όλων των ευρωπαϊών πολιτών με συνοδευτικά μέτρα στους τομείς των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης (σημ. 36-38).

Μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν εντός δύο (2) ετών από την έναρξη της Συνθήκης ορίζονται:

α) για τη μετανάστευση και το άσυλο

- αξιολόγηση των χωρών προέλευσης προκειμένου να χαραχθεί μια συνολική προσέγγιση ανά χώρα

β) για τον τομέα της μετανάστευσης

- νομική πράξη για το νομικό καθεστώς των παράνομων μεταναστών
- συνεκτική πολιτική για την επανεισδοχή και επιστροφή και
- καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης με ειδικά μέτρα και μέσω εκστρατειών ενημέρωσης στις χώρες διέλευσης και προέλευσης

γ) για τα εξωτερικά σύνορα και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων

- διαδικασία και προϋποθέσεις για την έκδοση θεωρήσεων από τα κράτη μέλη και κατάρτιση καταλόγου των χωρών, οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση μέσω αερολιμένων
- καθορισμός των κανόνων για μια ενιαία θεώρηση (άρθ. 62,2βίν της ΣΕΚ)
- εκπόνηση κανονισμού σχετικά με τις χώρες των οποίων οι υπήκοοι απαλλάσσονται ή υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης και περαιτέρω εναρμόνιση των νομοθεσιών των κρατών μελών ως προς την ευθύνη των μεταφορέων

Μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν εντός πέντε (5) ετών είναι:

- επισήμανση και εφαρμογή των μέτρων που απαριθμούνται στην ευρωπαϊκή στρατηγική για τη μετανάστευση
- βελτίωση των δυνατοτήτων απομάκρυνσης των ατόμων που απορρίπτεται η αίτηση διαμονής (βελτίωση του συντονισμού σε επίπεδο ΕΕ, εφαρμογή ρητρών

επανεισδοχής και ανάπτυξη επίσημων εκθέσεων από πρεσβείες για την κατάσταση στις χώρες προέλευσης)

- θέσπιση κανόνων για τους όρους εισόδου και διαμονής, κανόνων που αφορούν στις διαδικασίες έκδοσης θεωρήσεων και τίτλων διαμονής μακράς διάρκειας, με στόχο και την οικογενειακή συνένωση (άρθ. 63,3 α της ΣΕΚ)
- καθορισμός των δικαιωμάτων και των όρων με τους οποίους οι υπήκοοι τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε ένα κράτος μέλος θα μπορούν να διαμένουν σε ένα άλλο κράτος μέλος (άρθ. 63, 4 της ΣΕΚ), (Επιτροπή, 1999).

Σύμφωνα με τα παραπάνω διαπιστώνουμε ότι άμεση προτεραιότητα δίνεται στα μέτρα που αφορούν στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Η δε θέσπιση των μέτρων που αφορούν στην ενσωμάτωση των μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών μελών ορίζεται στην πενταετία, κλείνοντας έτσι το κενό που άφησε η Συνθήκη, πιθανώς προσδοκώντας, πιθανώς, εμμέσως ταχύτερη υλοποίηση.

Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πραγματοποίησε την ειδική σύνοδο στο Τάμπερε (15 και 16 Οκτωβρίου 1999), με θέμα τη δημιουργία ενός χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην ΕΕ. Στη σύνοδο του Τάμπερε, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σηματοδότησε στον ευρωπαϊκό κόσμο ότι μετά την οικονομική ενσωμάτωση, με την ενιαία εσωτερική αγορά και τη νομισματική ένωση, δίνεται έμφαση στην πολιτική Ένωση για μια πραγματική «Ευρώπη των Πολιτών» που θα ισχύει όχι μόνο για τους πολίτες της Ένωσης αλλά και για όλα τα άτομα που ζουν και εργάζονται στο πλαίσιο της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 1999). Αυτό συνεπάγεται την ανάπτυξη κοινών πολιτικών για το άσυλο και τη μετανάστευση, με την ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης για την εξασφάλιση της κοινωνικής ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών στις κοινωνίες της ΕΕ.

Με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές της Συνθήκης του Άμστερνταμ και το σχέδιο δράσης της Βιέννης στο Τάμπερε συμφωνήθηκε ότι η κοινή πολιτική της ΕΕ για τη μετανάστευση πρέπει να συμπεριλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:

1. Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών
2. Εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής
3. Δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων Τρίτων Χωρών
4. Ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα χορήγησης ασύλου

Σχετικά με τη *διαχείριση των μεταναστευτικών ροών*, σημαντικός παράγοντας είναι η αποτελεσματικότητα. Με στόχο την αποτροπή όλων των μορφών εμπορίας ανθρώπων προτείνεται, σε συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, η διοργάνωση ενημερωτικών εκστρατειών για τις δυνατότητες της νόμιμης μετανάστευσης, ενώ για τα θέματα θεωρήσεων και πλαστών εγγράφων θα πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω η κοινή ενεργός πολιτική και σε συνεργασία με τα προξενεία της ΕΕ στις τρίτες χώρες και όπου είναι απαραίτητο να δημιουργηθούν κοινά γραφεία έκδοσης θεωρήσεων ΕΕ (σημ. 22). Για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στην πηγή και

κυρίως της εμπορίας ανθρώπων και της οικονομικής εκμετάλλευσης των μεταναστών προβλέπεται θέσπιση νομοθεσίας με αυστηρότερες κυρώσεις έως το τέλος του 2000. Η συνεργασία με τη Ευροπλή θεωρείται απαραίτητη για την ανίχνευση και εξάρθρωση των εγκληματικών δικτύων, ενώ θα πρέπει να διασφαλιστούν τα ανθρώπινα δικαιώματα των θυμάτων από αυτές τις δραστηριότητες, με έμφαση στα προβλήματα των γυναικών και των παιδιών (σημ. 23). Παράλληλα αποφασίζεται η υπάρχουσα συνεργασία και η αμοιβαία τεχνική βοήθεια μεταξύ των υπηρεσιών συνοριακού ελέγχου των κρατών μελών να γίνει στενότερη (π.χ. στο πλαίσιο προγραμμάτων ανταλλαγών και μεταφοράς τεχνολογίας για τα θαλάσσια σύνορα με συμμετοχή των χωρών που έχουν υποβάλει αίτηση για ένταξη) και στις ενέργειες αυτές να ενσωματωθούν τα νέα κράτη μέλη (σημ. 24). Στο ίδιο πλαίσιο προτείνεται η ανάπτυξη βοήθειας προς τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, με στόχο την προώθηση του εθελοντικού επαναπατρισμού και τη βελτίωση της ικανότητας των αρχών των χωρών αυτών να καταπολεμήσουν αποτελεσματικά την εμπορία ανθρώπων και να αντιμετωπίσουν τις υποχρεώσεις για επανεισοδοχή που έχουν αναλάβει απέναντι στα κράτη μέλη και την Ένωση. Στο θέμα της επανεισοδοχής προτείνεται η σύναψη συμφωνιών επανεισοδοχής ή η ένταξη ομοιόμορφων ρητρών σε άλλες συμφωνίες μεταξύ της ΕΚ και των τρίτων χωρών ή και ομάδων χωρών όπου αυτό ενδείκνυται (σημ. 25-26), (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 1999).

Σε σχέση με τη *συνεργασία με τις χώρες καταγωγής*, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε ότι στο πλαίσιο μιας σφαιρικής προσέγγισης της μετανάστευσης που θα αναπτύξει η ΕΕ, πρέπει να ρυθμίζονται ζητήματα πολιτικής, ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ανάπτυξης στις χώρες και περιοχές καταγωγής και διέλευσης. Οι στόχοι που τίθενται είναι η καταπολέμηση της φτώχειας, η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και των ευκαιριών απασχόλησης, η πρόληψη των συγκρούσεων και η εδραίωση των δημοκρατικών καθεστώτων καθώς και ο σεβασμός των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (μειονοτήτων, γυναικών, παιδιών), για την υλοποίηση των οποίων θα πρέπει να αναπτυχθεί μεγαλύτερη συνοχή των εσωτερικών και εξωτερικών πολιτικών της Ένωσης. Για την επιτυχία φυσικά μιας τέτοιας πολιτικής είναι απαραίτητη η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων με τρίτες χώρες (χώρες προέλευσης) για την προαγωγή της από κοινού ανάπτυξης (σημ. 11).

Για την επίτευξη του στόχου «*δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών*», το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε τόνισε την αναγκαιότητα να αναπτυχθεί μια πιο δυναμική πολιτική κοινωνικής ένταξης με στόχο την παροχή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων *συγκρίσιμων* με εκείνα που απολαμβάνουν οι υπήκοοι της ΕΕ. Στο ίδιο πλαίσιο, η πολιτική κοινωνικής ένταξης πρέπει να προωθεί την ίση και χωρίς διακρίσεις μεταχείριση στον οικονομικό, τον κοινωνικό και πολιτιστικό τομέα και να προβλέπει μέτρα κατά του ρατσισμού και της ξενοφοβίας (σημ. 18). Στο πλαίσιο αυτό το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο βασισμένο στην ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το σχέδιο δράσης κατά του ρατσισμού ζήτησε την εντατικοποίηση της καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, ενώ τα κράτη μέλη θα πρέπει να επεξεργαστούν τη

στρατηγική τους με βάση τις καλύτερες πρακτικές και εμπειρίες. Στο ίδιο πλαίσιο τονίστηκε η αναγκαιότητα ενδυνάμωσης της συνεργασίας με το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για το ρατσισμό και την ξενοφοβία καθώς και με το Συμβούλιο της Ευρώπης. Επιπλέον το Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει το συντομότερο προτάσεις για την εφαρμογή του άρθρου 13 της Συνθήκης ΕΚ σχετικά με την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, ενώ τα κράτη μέλη ενθαρρύνθηκαν να καταρτίσουν εθνικά προγράμματα για την καταπολέμηση των διακρίσεων γενικότερα (σημ. 19). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, αναγνωρίζοντας την ανάγκη προσέγγισης των εθνικών νομοθεσιών σχετικά με τις προϋποθέσεις εισδοχής και διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίες θα πρέπει να βασίζονται σε μια από κοινού αξιολόγηση των οικονομικών και δημογραφικών εξελίξεων της Ένωσης και της κατάστασης στις χώρες προέλευσης, τόνισε ότι το Συμβούλιο θα πρέπει να λάβει σύντομα αποφάσεις με βάση προτάσεων της Επιτροπής, στις οποίες θα λαμβάνονται υπόψη η ικανότητα υποδοχής κάθε κράτους μέλους καθώς και οι ιστορικοί και πολιτισμικοί δεσμοί με τις χώρες αποστολής (σημ. 20).

Η προσέγγιση του νομοθετικού καθεστώτος των υπηκόων τρίτων χωρών προς εκείνο των υπηκόων των κρατών μελών κρίνεται απαραίτητη. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κρίνει απαραίτητη τη χορήγηση ενός συνόλου ενιαίων δικαιωμάτων κατά το δυνατόν παραπλήσιων με τα δικαιώματα που απολαμβάνουν οι κοινοτικοί υπήκοοι, όπως το δικαίωμα διαμονής, παιδείας, εργασίας καθώς και ίσης μεταχείρισης με τον αυτόχθονα πληθυσμό. Στα άτομα δε που διαμένουν μακροχρόνια σε ένα κράτος μέλος τονίστηκε ότι θα πρέπει να δίνεται η δυνατότητα απόκτησης της υπηκοότητας του κράτους μέλους στο οποίο διαμένουν (σημ. 21).

Για την εγκαθίδρυση ενός ενιαίου ευρωπαϊκού συστήματος χορήγησης ασύλου, προβλέπεται η πλήρης και συμπεριληπτική εφαρμογή της σύμβασης της Γενεύης με διατήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης (σημ. 13), (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 1999).

5.4.1 Η ένταξη των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική

Στη Σύνοδο κορυφής στη Νίκαια (2000) οι ηγέτες της ΕΕ διακήρυξαν πανηγυρικά το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που συγκεντρώνει τα ατομικά, πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα, τα δικαιώματα της κοινωνίας των πολιτών που ήταν διατυπωμένα σε διάφορες πηγές, διεθνείς, ευρωπαϊκές ή εθνικές. Στην πλειοψηφία τους τα δικαιώματα που αναφέρονται στο Χάρτη αφορούν όλους τους ανθρώπους που ζουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ ορισμένα αναφέρονται ρητώς σε δικαιώματα των υπηκόων τρίτων χωρών. Άρθρα σημαντικά για την ένταξη των μεταναστών που ζουν και εργάζονται στην Ένωση είναι:

- Το άρθρο 5 για την απαγόρευση της δουλείας και της αναγκαστικής εργασίας, και ειδικά η παράγραφος 3 που ορίζει την απαγόρευση της εμπορίας των ανθρωπίνων όντων.
- Το άρθρο 12 για την Ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταυρίζεσθαι.
- Το άρθρο 14 που ορίζει το Δικαίωμα στην εκπαίδευση και στην πρόσβαση στην επαγγελματική και συνεχή κατάρτιση.
- Το άρθρο 15 που ορίζει την Ελευθερία του επαγγέλματος και το δικαίωμα προς εργασία και ιδιαίτερα η παράγραφος 3 όπου ορίζεται ότι «Οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν άδεια να εργάζονται στο έδαφος των κρατών μελών δικαιούνται συνθηκών εργασίας αντίστοιχων με εκείνες που απολαύουν οι πολίτες της Ένωσης».
- Το άρθρο 19 που ορίζει την προστασία υπηκόων τρίτων χωρών από συλλογικές απελάσεις.
- Το άρθρο 20 που ορίζει την ισότητα όλων των ανθρώπων έναντι του νόμου.
- Το άρθρο 21 που απαγορεύει τις διακρίσεις 1) λόγω φύλου, φυλής, χρώματος, εθνοτικής καταγωγής ή κοινωνικής προέλευσης, γενετικών χαρακτηριστικών, γλώσσας, θρησκείας ή πεποιθήσεων, πολιτικών φρονημάτων ή κάθε άλλης γνώμης, ιδιότητας μέλους εθνικής μειονότητας, περιουσίας, γέννησης, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού και 2) λόγω ιθαγένειας, εντός του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και με επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων των εν λόγω Συνθηκών.
- Το άρθρο 22 που ορίζει το σεβασμό της πολιτιστικής, θρησκευτικής και γλωσσικής ποικυλομορφίας.

- Το άρθρο 34 που ορίζει το δικαίωμα πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλειας και στις κοινωνικές υπηρεσίες, ιδιαίτερα η παράγραφος 2 που αναφέρεται ρητώς στους μετανάστες, ορίζοντας ότι «Κάθε πρόσωπο που διαμένει και διακινείται νομίμως εντός της Ένωσης έχει δικαίωμα στις παροχές κοινωνικής ασφάλειας και στα κοινωνικά πλεονεκτήματα, σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο και τις εθνικές νομοθεσίες και πρακτικές» και
- Το άρθρο 41 που ορίζει το δικαίωμα χρηστής διοίκησης για κάθε πρόσωπο (The EU and Fundamental Rights, 2000).

Στο πλαίσιο της συζήτησης για την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική, εγκρίθηκε στη Νίκαια η Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα, η οποία σύμφωνα με τα Συμπεράσματα της Λισσαβόνας και της Φέιρα (23 και 24 Μαρτίου 2000) θέτει προτεραιότητες για συγκεκριμένες δράσεις που θα αναληφθούν στην επόμενη πενταετία γύρω από έξι στρατηγικούς προσανατολισμούς σε όλους τους τομείς της κοινωνικής πολιτικής. Συγκεκριμένα, στην Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα (Νίκαια, 2000) παρουσιάζονται αναλυτικά (χρονοδιάγραμμα, δράσεις, επιτεύξιμοι στόχοι) οι έξι στρατηγικοί προσανατολισμοί για την κοινωνική πολιτική εκ των οποίων ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τις πολιτικές ενσωμάτωσης μεταναστών παρουσιάζει ο τρίτος στρατηγικός προσανατολισμός που αφορά στην καταπολέμηση κάθε μορφής κοινωνικού αποκλεισμού και διακρίσεων, για να ευνοηθεί η κοινωνική ένταξη. Στο πλαίσιο του στόχου αυτού προτείνεται η ανάπτυξη συγκεκριμένων δράσεων που θα πρέπει να συμπεριληφθούν στο διετές Εθνικό Σχέδιο Δράσης κατά της φτώχειας και του αποκλεισμού κάθε κράτους μέλους (ΕΣΔΕν). Ειδικά οι δράσεις α) αξιολόγηση του αντίκτυπου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, συμπεριλαμβανομένης της κοινοτικής πρωτοβουλίας Equal, στην προαγωγή της κοινωνικής ένταξης και β) μέτρα για την αποτελεσματική εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας σε θέματα καταπολέμησης όλων των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού, όπου προτείνεται και η ανάπτυξη ανταλλαγής εμπειριών και ορθών πρακτικών για την ενίσχυση των πολιτικών αυτών, αφορούν και στους μετανάστες. Στο ίδιο πλαίσιο, με έμφαση τονίζεται η ανάγκη ανάληψης μιας πιο δραστήριας πολιτικής στον τομέα ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών που ζουν νόμιμα στα κράτη μέλη της ΕΕ, με στόχο την παροχή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συγκρίσιμων με εκείνα των πολιτών της Ένωσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2000).

Ήδη στο Συμβούλιο της Λισσαβόνας (2000), οι αρχηγοί των κρατών μελών υπογράμμισαν την ανάγκη να ληφθούν μέτρα ώστε να δοθεί αποφασιστική ώθηση στην εξάλειψη της φτώχειας. Στο Συμβούλιο της Νίκαιας τονίστηκε ότι *«η βούληση αυτή, η οποία διακηρύσσεται στα ανώτατα επίπεδα κάθε κράτους, θα πρέπει να εκφραστεί στην πράξη με την κινητοποίηση όλων των τοπικών παραγόντων, κυρίως δε των ΜΚΟ και των κοινωνικών υπηρεσιών, και να συνοδεύεται από δράσεις με σκοπό να εξασφαλίζεται η ισότητα της μεταχείρισης όλων των υπηκόων τρίτων χωρών που*

διαμένουν νόμιμα στο έδαφος της Ένωσης» (Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα, 2000). Η εφαρμογή της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Ατζέντας ορίστηκε ότι θα εξετάζεται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάθε χρόνο στην εαρινή του σύνοδο βάσει των εκθέσεων της Επιτροπής και του Συμβουλίου και ενός τακτικά ενημερωμένου πίνακα παρακολούθησης προόδου, όπως ορίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας.

Περαιτέρω ορίστηκε, σε συνέχεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας (2000), να εφαρμοστεί, κατ' εφαρμογή της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού μέχρι τον Ιούνιο του 2001, σε κάθε κράτος μέλος ένα διετές Εθνικό Σχέδιο Δράσης κατά της φτώχειας και του αποκλεισμού (ΕΣΔΕΝ) που θα συμπεριλαμβάνει συγκεκριμένες δράσεις σε σχέση με τους από κοινού αποφασισθέντες στόχους.

Οι κοινοί στόχοι καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, όπως συμφωνήθηκαν στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Νίκαια (2000) και αναθεωρήθηκαν στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Κοπεγχάγη (2002) είναι:

1. Προώθηση της συμμετοχής στην απασχόληση και της πρόσβασης όλων στους πόρους, τα δικαιώματα, τα αγαθά και τις υπηρεσίες (απασχόληση διαρκείας και υψηλής ποιότητας για όλες τις γυναίκες και τους άνδρες, συνδυασμό επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, πρόληψη των διακοπών της επαγγελματικής δραστηριότητας, πρόσβαση όλων σε αξιοπρεπή και υγιεινή κατοικία, περίθαλψη, εκπαίδευση, δικαιοσύνη και άλλες βασικές δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες όπως ο πολιτιστικός τομέας, ο αθλητισμός, η αναψυχή),

2. Πρόληψη του κινδύνου αποκλεισμού (με έμφαση στις γυναίκες, τις ανάγκες των ΑΜΕΑ, αποφυγή περιπτώσεων υπερχρέωσης, σχολικού αποκλεισμού, απώλειας στέγης και διαφύλαξη οικογενειακής αλληλεγγύης),

3. Δράσεις για τους πλέον ευάλωτους (ΑΜΕΑ, μετανάστες, παιδιά, περιοχές αντιμετώπισης με τον αποκλεισμό),

4. Κινητοποίηση του συνόλου των παραγόντων (προώθηση της συμμετοχής και της έκφρασης των ατόμων σε κατάσταση αποκλεισμού, κινητοποίηση των αρχών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ανάπτυξη δομών, προσαρμογή διοικητικών και κοινωνικών υπηρεσιών και προώθηση διαλόγου και εταιρικής σχέσης μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων δημόσιων και ιδιωτικών παραγόντων) (Συμβούλιο της ΕΕ, 2000).

Στη Νίκαια κατατέθηκε από την Επιτροπή και η ανακοίνωση για την Κοινωνική Πολιτική Μετανάστευσης (Επιτροπή, 2000). Η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της αυτή, διατυπώνει, με βάση τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, το Σχέδιο Δράσης της Βιέννης και τα αποτελέσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Τάμπερε, τα νέα δεδομένα που

αφορούν τις μεταναστευτικές κινήσεις και τη μεταναστευτική πολιτική, τονίζοντας, ότι η πολιτική της «μηδενικής» μετανάστευσης που ακολούθησαν τα κράτη μέλη μετά τη δεκαετία του 70, σύμφωνα με τα νέα δεδομένα για τη μετανάστευση σε διεθνές, κοινοτικό και εθνικό επίπεδο, δεν είναι πλέον ενδεδειγμένη. Με δεδομένες δε τις διαφορές που υπάρχουν σε όλα τα θέματα σχετικά με τη μετανάστευση στα κράτη μέλη, η Επιτροπή προτείνει για την επίτευξη ρυθμιζόμενης πολιτικής μετανάστευσης τη δημιουργία ενός συνολικού πλαισίου στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με κοινό νομοθετικό πλαίσιο. Επίσης προτείνει τη διαμόρφωση ενός μηχανισμού για τον καθορισμό αντικειμενικών σκοπών και στόχων, στο πλαίσιο των οποίων τα κράτη μέλη θα αναπτύξουν και θα εφαρμόσουν τις εθνικές τους πολιτικές. Στο πλαίσιο αυτό τονίζεται ότι η μεταναστευτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να συμπεριλαμβάνει πολιτική εισδοχής, με παράλληλη πολιτική ένταξης που θα βασίζεται στην παροχή ίδιων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με τους υπηκόους της ΕΕ και στην καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας. Συγχρόνως είναι αναγκαίο να περιλαμβάνει και πολιτική καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και εμπορίας ανθρώπων, συνεργασία σε κοινοτικό επίπεδο με ανταλλαγή πληροφοριών καλών πρακτικών και συντονισμό, καθώς και συνεργασία με τις τρίτες χώρες.

Παράλληλα τονίζεται ότι κάθε πολιτική μετανάστευσης που θα αναπτυχθεί σε εθνικό επίπεδο πρέπει να λαμβάνει υπόψη όλα τα είδη της μετανάστευσης και να αντιμετωπίζει τον αντίκτυπο στις χώρες προέλευσης και υποδοχής. Στην ανάπτυξη δε μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης της πολιτικής μετανάστευσης στις κοινωνίες υποδοχής, σημαντικό ρόλο αναλαμβάνει η πολιτική ηγεσία και ιδιαίτερα στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης, στη δημιουργία ενός πλαισίου δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τους μετανάστες καθώς και σπηριγμάτων για την ένταξη και τις συνέπειες στην αγορά εργασίας. Η πολιτική αυτή προτείνεται να εξελιχθεί εντός ενός νέου συνεργατικού πλαισίου σε ενωσιακό επίπεδο που θα βασίζεται στη συνεργασία, την ανταλλαγή πληροφοριών και την υποβολή εκθέσεων και θα συντονίζεται από την Επιτροπή (Επιτροπή, 2000).

5.4.2 Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού ως εργαλείο πολιτικής

Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού, ως νέο εργαλείο διακυβέρνησης, θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά στο πλαίσιο της πολιτικής απασχόλησης που είναι το κύριο συστατικό της κοινωνικής στρατηγικής της Λισσαβόνας (2000). Στη Λισσαβόνα τα κράτη μέλη συμφώνησαν επιπρόσθετα, με την παραδοσιακή κοινοτική μέθοδο, να δράσουν σε διακυβερνητικό επίπεδο, με σκοπό την επίτευξη κοινών στόχων μέσω εφαρμογής «ήπιων» οργάνων πολιτικής τηρώντας, την αρχή της επικουρικότητας. Το νέο «ήπιο» εργαλείο πολιτικής, η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού, ήταν γνωστή από τη διαδικασία του Λουξεμβούργου (1997) ως ήπιο όργανο συντονισμού της πολιτικής σε εθελοντική βάση.³³ Τα αποτελέσματά της επιτυγχάνονται μέσω μιας διαδικασίας αμοιβαίας μάθησης, αξιολόγησης και ανταλλαγής ορθών πρακτικών. Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού συνδυάζει τις διαφορετικές δυνατότητες σε εθνικό επίπεδο και στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσανατολίζοντας αυτές προς την επίτευξη καθορισμένων στόχων χωρίς να αντιβαίνει την αρχή της επικουρικότητας (Σακελλαρόπουλος, 2004:13-14).

Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού προέκυψε μέσα από την ευρεία συζήτηση, στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, για τις μεθόδους και τα εργαλεία διαμόρφωσης και εφαρμογής των κοινοτικών πολιτικών ως απάντηση στην ανάγκη υιοθέτησης νέων μεθόδων διακυβέρνησης που θα ανταποκρίνονται στις αρχές της αποτελεσματικότητας και της νομιμότητας. Η έννοια της διακυβέρνησης όμως είναι ρευστή και οι διάφορες ερμηνείες που λαμβάνει συνδέονται με το πλαίσιο στο οποίο χρησιμοποιείται. Μπορεί να αναφέρεται στο «ελάχιστο κράτος», ή στη «νέα δημόσια διαχείριση». Μπορεί, επίσης, να χρησιμοποιηθεί με την έννοια «της στρατηγικής» ή της «ορθής πρακτικής», όπως άλλωστε χρησιμοποιείται από τους διεθνείς οργανισμούς (ΟΗΕ, Παγκόσμια Τράπεζα) και συσχετίζεται με την ανάγκη να ενισχυθεί η κοινωνία των πολιτών στις αναπτυσσόμενες χώρες (Σακελλαρόπουλος, 2004:29).

Ο προσδιορισμός «νέες» υποδηλώνει την αντιδιαστολή σε σχέση με την παραδοσιακή ή «σκληρή» νομική μέθοδο διακυβέρνησης της Κοινότητας, η οποία βασίζεται στη λήψη αποφάσεων και στο σχεδιασμό μέτρων που έχουν υποχρεωτική διάσταση και ενέχουν την επιβολή κυρώσεων (π.χ. κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις), ενώ στη διαδικασία εμπλέκονται η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Σε αντίθεση με αυτή, η νέα μέθοδος, η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού, κατατάσσεται στην κατηγορία των «ήπιων» εργαλείων διακυβέρνησης, δηλαδή σε εκείνα στα οποία κανόνες και διαδικασίες δεν έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα και η τήρησή τους δεν επιφέρει νομικές κυρώσεις. Η κύρια διαφορά μεταξύ των δύο προσεγγίσεων είναι ότι η

³³ Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής η ΑΜΣ έχει χαρακτηριστεί και ως ένα αμυντικό όργανο ενάντια στο κοινωνικό dumping και στον «αγώνα προς τα κάτω» που απειλεί τα κράτη κοινωνικής πρόνοιας στην Ευρώπη (Σακελλαρόπουλος, 2004:16).

επίτευξη του (από κοινού) επιδιωκόμενου στόχου βασίζεται κυρίως στην πολιτική και ηθική δέσμευση των μελών που συμμετέχουν εκούσια στη διαδικασία.³⁴

Σημαντικό σημείο διαφοροποίησης της χρησιμοποίησης της ΑΜΣ από τους διεθνείς οργανισμούς, είναι ότι η δέσμευση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης δε βασίζεται μόνο στην εκούσια συνεργασία. Ο ρόλος των θεσμικών οργάνων της Ένωσης είναι καθορισμένος, ενώ η διαδικασία παρακολούθησης της επίτευξης των από κοινού συμφωνηθέντων στόχων ασκεί πίεση στα κράτη μέλη που εντείνεται με τη «σπίλωση» της «υπόληψης» ενός κράτους που αποτυγχάνει, η οποία λειτουργεί σε αντικατάσταση της επιβολής κύρωσης της «σκληρής» νομικής προσέγγισης (Σακελλαρόπουλος, 2004:30-31, 36). Με την έννοια αυτή η ΑΜΣ αναφέρεται και ως ένα «τρίτου τύπου» εργαλείο διακυβέρνησης μεταξύ της «σκληρής» και της «ήπιας» προσέγγισης (Ahonon, 2001, Heritier, 2001 στο Σακελλαρόπουλος, 2004:31).

Ο όρος «ανοικτή» αναφέρεται στον τρόπο εφαρμογής της μεθόδου σε διαφορετικούς τομείς πολιτικής, στο ρόλο των κρατών μελών σε σχέση με το βαθμό αποκέντρωσης και συντονισμού των πολιτικών που επιδιώκονται και στο εύρος συμμετοχής των διαφόρων εταίρων της κοινωνίας των πολιτών (Σακελλαρόπουλος, 2004:36-37).

Έτσι, σύμφωνα με τα παραπάνω, η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού σε επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να οριστεί ως «ένα ανοικτό, ευέλικτο όργανο που παραπέμπει σε ένα μεταμοντέρνο τύπο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, στηρίζεται στο «κοινό ενδιαφέρον» των Κρατών Μελών, στην αρχή της επικουρικότητας και της εθελοντικής συμμετοχής» (Σακελλαρόπουλος, 2003:24). Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της είναι ότι απευθύνεται κυρίως στα κράτη μέλη και απαιτεί εθνικές πρωτοβουλίες (Σακελλαρόπουλος, 2003:24).

Σύμφωνα με τον Σακελλαρόπουλο (2004:18-19), η ανάγκη μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης σε μακροοικονομικά θέματα πολιτικής, δηλαδή της πολιτικής απασχόλησης και των κοινωνικοπολιτικών θεμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο από τη μία και της αυτονομίας των κρατών μελών λόγω της ευρείας εθνικής ποικιλομορφίας των προνοιακών καθεστώτων από την άλλη, ήταν οι λόγοι που οδήγησαν στην ανάπτυξη, εφαρμογή και θεσμοθέτηση της ΑΜΣ στον κοινωνικό τομέα, που αποτελεί μια νέα θεσμική καινοτομία με στόχο το συνδυασμό των εθνικών ιδιαιτεροτήτων και διαφοροποιήσεων, για την ενίσχυση της διαδικασίας σύγκλισης. Ως αναγκαίες συνθήκες για την αποτελεσματικότητα της ΑΜΣ ως νέο εργαλείο πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ορίζονται η θέσπιση ευρωπαϊκών στόχων, η κατάρτιση Εθνικών Σχεδίων Δράσης, η συμμετοχή στις διαδικασίες ενός μεγάλου εύρους κοινωνικών εταίρων, της κοινωνίας των πολιτών και των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής

³⁴ Στην κατηγορία των «ήπιων» εργαλείων διακυβέρνησης ή soft law ανήκουν οι συστάσεις και οι γνώμες της Επιτροπής καθώς και πράξεις όπως ο Χάρτης των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (Σακελλαρόπουλος, 2004:31).

Ένωσης, με την επιλογή των άριστων πρακτικών ως σημείων αναφοράς (benchmarking) καθώς και η ανταλλαγή εμπειριών, με την παρακολούθηση της προόδου από την Επιτροπή και τη χρήση κοινών δεικτών (Σακελλαρόπουλος, 2004:35-36).

Ο τομέας της απασχόλησης αποτέλεσε το πρώτο κοινωνικό πεδίο στο οποίο εφαρμόστηκε η ΑΜΣ (από το 1997). Το 2000 η χρησιμοποίηση της ΑΜΣ επεκτάθηκε και σε άλλους κοινωνικούς τομείς, συμπεριλαμβανομένων του κοινωνικού αποκλεισμού (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, 2000), των συντάξεων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης, Μάρτιος 2001) και της υγείας (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ (Ιούνιος 2001), όπου η εφαρμογή της ΑΜΣ βρίσκεται ακόμη σε ένα εμβρυϊκό στάδιο, αφού έχουν τεθεί μόνο γενικοί στόχοι χωρίς να έχουν αναπτυχθεί συγκεκριμένες οδηγίες και δείκτες απόδοσης, ενώ δεν έχει διευθετηθεί ακόμη και η τακτικότητα της υποβολής των εθνικών σχεδίων δράσης (Σακελλαρόπουλος, 2004:21-27).

Αναλύοντας την εμφάνιση και εξέλιξη της ΑΜΣ και τη χρησιμοποίησή της στους διάφορους κοινωνικούς τομείς στη σφαίρα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, ο Σακελλαρόπουλος καταλήγει ότι «η ΑΜΣ αποτελεί μια νέα μορφή διακυβέρνησης, ένα συμπληρωματικό εργαλείο, μεταξύ άλλων, στη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής», «προσανατολισμένο στην οροθέτηση σαφών, κοινά συμφωνημένων στόχων και στην επίδιωξη επίτευξης αυτών των στόχων μέσω μηχανισμών αμοιβαίας ανάδρασης, μάθησης και διάχυσης των βέλτιστων πρακτικών σε σχέση με τον προγραμματισμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των πολιτικών» (Σακελλαρόπουλος, 2004:27, 35). Παράλληλα, ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας σηματοδοτεί την εντατική εφαρμογή των «ήπιων» οργάνων πολιτικής που καθιστά δυνατή τη συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών και ενθαρρύνει τη σύγκλιση. Έτσι, η ΑΜΣ «ενσωματώνει μια ισχυρή διάσταση δημοκρατικής νομιμοποίησης τόσο ανάμεσα στις χώρες όσο και στο εσωτερικό τους» (Σακελλαρόπουλος, 2004:27, 38).

5.4.2.1 Η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού στην Ευρωπαϊκή Πολιτική Μετανάστευσης

Ήδη στην ανακοίνωσή της για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης (Επιτροπή, 2000), η Επιτροπή εισάγει την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ) ως μια νέα διάσταση πολιτικής την οποία παρουσιάζει αναλυτικά στη νέα της ανακοίνωση «Συντονισμός της Κοινοτικής Πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης» το 2001, που κατέθεσε στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν (2001). Στην ανακοίνωσή της για την κοινή μεταναστευτική πολιτική (2000), η Επιτροπή είχε τονίσει ότι η επιτυχία της κοινής πολιτικής μετανάστευσης εξαρτάται από τον αποτελεσματικό συντονισμό όλων των

ενδιαφερομένων και από την υιοθέτηση και εφαρμογή νέων μέτρων σε κοινοτικό επίπεδο καθώς και σε επίπεδο κρατών μελών. Έχοντας δε υπόψη τις πολλαπλές πτυχές των μεταναστευτικών φαινομένων, το μεγάλο αριθμό των παραγόντων που συμμετέχουν στη διαχείριση της μετανάστευσης και τη διαρκή ευθύνη που έχουν τα κράτη μέλη για την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής η Επιτροπή προτείνει την υλοποίηση των στόχων που τέθηκαν στο Τάμπερε για την κοινή πολιτική μετανάστευσης μέσω μιας Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού, ως ένα νέο εργαλείο, συμπληρωματικό προς το νομοθετικό πλαίσιο.

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη λειτουργία της ΑΜΣ στην πολιτική μετανάστευσης είναι η έγκριση κατευθυντηρίων γραμμών από το Συμβούλιο και η εφαρμογή τους σε εθνικό επίπεδο (χάραξη συνεκτικού νομοθετικού πλαισίου). Με την υλοποίηση του δεύτερου σταδίου (εφαρμογή του ενωσιακού πλαισίου σε εθνικό επίπεδο), η Επιτροπή αναλαμβάνει το συντονισμό των εθνικών πολιτικών, την ανταλλαγή πληροφοριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών, την παρακολούθηση της εφαρμογής και των συνεπειών της κοινοτικής πολιτικής και την ανάπτυξη της εταιρικής σχέσης με τις τρίτες χώρες, μέσω της διοργάνωσης τακτικών διαβουλεύσεων. Για την αποτελεσματική λειτουργία της ΑΜΣ, η Επιτροπή τονίζει την αναγκαιότητα καθορισμού βραχυπρόθεσμων, μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων. Παράλληλα δε τονίζει την αναγκαιότητα διεύρυνσης των εργασιών του Eurostat σε στοιχεία που αφορούν την είσοδο και τη διαμονή των μεταναστών στα κράτη μέλη, για να υπάρξουν τα απαραίτητα συγκρίσιμα στατιστικά στοιχεία για την αξιολόγηση της μεταναστευτικής πολιτικής και τη συμβολή των κρατών μελών με τη συγκέντρωση και ανάλυση των στατιστικών στοιχείων σε εθνικό επίπεδο.

Για τη χάραξη της πολιτικής μετανάστευσης η Επιτροπή προτείνει έξι κατευθύνσεις:

1. Σφαιρική και συντονισμένη προσέγγιση στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε εθνικό επίπεδο
2. Διάδοση των πληροφοριών για τις νόμιμες δυνατότητες εισόδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και για τις συνέπειες της χρήσης δικτύων λαθρομετανάστευσης. Ανάπτυξη υπηρεσιών πληροφοριών στις τρίτες χώρες καθώς και με συνεργασία μεταξύ των προξενικών υπηρεσιών των κρατών μελών και των τοπικών αρχών
3. Ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και θέσπιση αποτελεσματικών κυρώσεων με στόχο την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης, των δραστηριοτήτων των μεταφορέων λαθρομεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων
4. Υιοθέτηση συνεκτικής και διαφανούς πολιτικής καθώς και διαδικασιών ανοίγματος της αγοράς εργασίας στους υπηκόους τρίτων χωρών στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση. Στο πλαίσιο αυτό οι διαδικασίες εξέτασης των αιτήσεων για τη χορήγηση άδειας εργασίας σε επίπεδο κρατών μελών πρέπει να είναι απλές και διαφανείς, παράλληλα να

ληφθούν μέτρα για την καταπολέμηση της μαύρης εργασίας και για τη βελτίωση της κατάστασης των γυναικών μεταναστών

5. Ενσωμάτωση των θεμάτων για τη μετανάστευση στις σχέσεις με τις τρίτες χώρες, κυρίως με τις χώρες καταγωγής, και προώθηση αναπτυξιακών προγραμμάτων σε αυτές, με έμφαση στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, με στόχο την επανένταξη των ατόμων που επαναπροωθούνται και έχουν πέσει θύματα μεταφορέων λαθρομεταναστών
6. Ανάπτυξη πολιτικής ένταξης των νόμιμων μεταναστών σε εθνικό επίπεδο που
 - ο θα εξασφαλίζει την ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνία με τον καθορισμό προτεραιοτήτων και πόρων για την πολιτική ένταξης,
 - ο θα εξασφαλίζει τη συμμετοχή όλων των παραγόντων (τοπικών και περιφερειακών), των κοινωνικών εταίρων, της κοινωνίας των πολιτών και των ιδίων των μεταναστών στην χάραξη και εφαρμογή της εθνικής στρατηγικής,
 - ο θα προωθεί την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση της κοινωνίας για τα προβλήματα της μετανάστευσης,
 - ο θα λαμβάνει ειδικά μέτρα κοινωνικής και οικονομικής στήριξης για τις γυναίκες και τα παιδιά,
 - ο θα παρέχει προγράμματα για τους νεοεισερχόμενους μετανάστες και τις οικογένειές τους για την εκμάθηση της γλώσσας και ενημέρωση σε θέματα πολιτιστικά, πολιτικά και κοινωνικά της κοινωνίας υποδοχής, συμπεριλαμβανομένου της ιδιότητας του πολίτη και των θεμελιωδών ευρωπαϊκών αξιών,
 - ο θα προβλέπει τη λήψη μέτρων για την κοινωνικοοικονομική και υγειονομική στήριξη των θυμάτων των δικτύων λαθρομετανάστευσης και/ή εμπορίας ανθρώπων στη διάρκεια της διαμονής τους στο έδαφος της ΕΕ και
 - ο θα αξιοποιεί την έννοια της πολιτικής ιθαγένειας, καθορίζοντας δικαιώματα και υποχρεώσεις που θα εξασφαλίσει τη δίκαιη μεταχείριση των μεταναστών στη χώρα υποδοχής.

Με βάση αυτές τις έξι κατευθύνσεις τα κράτη μέλη εγκρίνουν εθνικά σχέδια δράσης (ΕΣΔ) για τη μετανάστευση που θα αναθεωρούνται και θα προσαρμόζονται σε ετήσια βάση και θα περιλαμβάνουν:

1. Απολογισμό δράσεων του προηγούμενου έτους με αναφορά σε ενδιαφέρουσες περιπτώσεις (εμπειρίες) και σε προβλήματα που παρουσιάζονται και
2. Προτάσεις ενεργειών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο για το επόμενο έτος, για την εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών συσχετίζοντας τους εθνικούς με τους κοινοτικούς στόχους και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης για κάθε μία από αυτές

Τα εθνικά Σχέδια υποβάλλονται στην Επιτροπή, βάσει των οποίων η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση σύνθεσης, με στόχο τον εντοπισμό κοινών προβλημάτων και πρότασης κατάλληλων λύσεων. Η έκθεση σύνθεσης θα υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην ΟΚΕ και στην Επιτροπή Περιφερειών (Επιτροπή, 2001).

5.5 Κοινή πολιτική για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και απασχόλησης. Προϋπόθεση για την πολιτική ενσωμάτωσης;

Μέρος της ολοκληρωμένης πολιτικής για τη μετανάστευση αποτελούν και η πρόσληψη και καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Με τον Τίτλο IV της Συνθήκης του Άμστερνταμ, η Κοινότητα απέκτησε αρμοδιότητα για την καταπολέμηση κάθε μορφής δράσης σχετικά με την παράνομη μετανάστευση. Το άρθρο 62 ΣΕΚ αποτελεί τη νομική βάση για τους κανονισμούς που αφορούν μεθοριακούς ελέγχους και πολιτικές θεωρήσεων, ενώ το άρθρο 63, παρ. 3 αναφέρεται ρητά σε μέτρα για την παράνομη μετανάστευση, την παράνομη διαμονή και τον επαναπατρισμό των παρανόμως διαμενόντων.

Στο Σχέδιο Δράσης της Βιέννης (Δεκέμβριος 1998) είχε τονιστεί η αναγκαιότητα προώθησης συγκεκριμένων προτάσεων για τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης (Επιτροπή, 1999). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Τάμπερε (Οκτώβριος 1999) τόνισε ότι για την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών είναι απαραίτητη η αντιμετώπιση της παράνομης μετανάστευσης στην πηγή της και κάλεσε τα κράτη μέλη σε στενότερη συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 1999). Επί πλέον στο Λάκεν το Συμβούλιο (14-15/12/2001) επιβεβαίωσε τη σημασία που προσέδιδε στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, ενώ στη Σεβίλλη (Ιούνιος 2002) έδωσε συγκεκριμένα κίνητρα για τη γρήγορη υλοποίηση της προτεραιότητας αυτής.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στη ανακοίνωση για την κοινοτική πολιτική για τη μετανάστευση το Νοέμβριο του 2000 (Επιτροπή, 2000), είχε τονίσει την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη κοινή πολιτική μετανάστευσης που θα λαμβάνει υπόψη τις μεταβολές των οικονομικών και δημογραφικών αναγκών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Επιτροπή σημείωνε ότι η μετανάστευση πρέπει να τελειάει μέσα σε ένα σαφές νομοθετικό και διαδικαστικό πλαίσιο, ώστε να υπάρχει αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και να αποφεύγεται οποιαδήποτε στρέβλωση του ανταγωνισμού. Αυτό σημαίνει ότι η παράνομη είσοδος και διαμονή δε θα πρέπει να καταλήγει στην επιθυμητή και σταθερή μορφή διαμονής και με αυτό τον τρόπο να λειτουργεί ως παράγοντας έλξης για πιθανούς μετανάστες. Παρά τις ελλείψεις σε ειδικευμένο και ανειδίκευτο εργατικό δυναμικό σε όλα τα κράτη μέλη τονίζεται ότι οι παράνομα διαμενοντες μετανάστες σε ένα κράτος μέλος δε θα πρέπει να θεωρούνται ως λύση στις ελλείψεις εργατικού δυναμικού (όπως έγινε π.χ. στην Ιταλία, η οποία νομιμοποίησε άμεσα τους παράνομους μετανάστες) και με αυτό τον τρόπο να λειτουργούν ως παράγοντας έλξης για πιθανούς μετανάστες.

Στην ανακοίνωση του Ιουλίου 2001 για την ανοικτή μέθοδο συντονισμού της κοινοτικής πολιτικής (Επιτροπή, 2001), η Επιτροπή πρότεινε έξι κατευθυντήριες

γραμμές³⁵ που θα μπορούσαν να αποτελέσουν την κοινή πολιτική για την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης εκ των οποίων η τρίτη, με θέμα τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, αφορά στην ενίσχυση της καταπολέμησης της λαθρομετανάστευσης, της μεταφοράς παράνομων μεταναστών και της εμπορίας ανθρώπων. Στην ανακοίνωση για μια κοινή πολιτική κατά της παράνομης μετανάστευσης που ακολούθησε τον Νοέμβριο του 2001, λίγο πριν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν (Δεκέμβριος του 2001), η Επιτροπή υποδεικνύει ένα συνολικό σχέδιο δράσης που συμπεριλαμβάνει την πολιτική θεωρήσεων, την ανταλλαγή πληροφοριών, τη συνεργασία και το συντονισμό, τη διαχείριση των συνόρων, την αστυνομική συνεργασία, τη νομοθεσία για τους αλλοδαπούς καθώς και το ποινικό δίκαιο και την πολιτική επαναπατρισμού και επανεισδοχής ως σημαντικούς τομείς δυνατών ενεργειών που θα μπορούσαν να αποτελέσουν την κοινή πολιτική για την πρόληψη και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων (Commission, 2001a).

Η παράνομη μετανάστευση ως φαινόμενο αφορά άτομα που μεμονωμένα και ανεξάρτητα εισέρχονται παράνομα στην επικράτεια των κρατών μελών από σημεία εισόδου συνόρων ή από μεθοριακό σταθμό, με πλαστά ή παραποιημένα έγγραφα. Αφορά όμως και άτομα που εισέρχονται παράνομα μέσω μεσαζόντων, οργανωμένων δικτύων που παρέχουν υπηρεσίες στους παράνομους μετανάστες σε πολύ υψηλές τιμές. Ένας μεγάλος αριθμός αφορά άτομα που εισήλθαν με ισχύουσα θεώρηση ή άδεια παραμονής και παρέμειναν πέραν του επιτρεπτού χρονικού ορίου και απασχολούνται παράνομα. Σε άλλες περιπτώσεις άτομα με κανονική άδεια παραμονής και εργασίας, υπερβαίνοντας τη νόμιμη περίοδο της διαμονής τους καθίστανται παράνομα. Κάθε κατηγορία ξεχωριστά αντιπροσωπεύει σημαντικό μέρος του φαινομένου της παράνομης μετανάστευσης που λόγω της φύσης του οι ακριβείς διαστάσεις του δεν μπορούν να εκτιμηθούν, ώστε να καταστεί δυνατός ο προσδιορισμός των κατάλληλων μέσων για τις διάφορες κατηγορίες ατόμων και περιπτώσεων παράνομης διαμονής. Σε αυτό συμβάλλουν και η έλλειψη στατιστικών στοιχείων και μελετών. Σε κάθε περίπτωση πάντως η Επιτροπή σημειώνει ότι στα μέτρα για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ειδικά το άρθρο 3) καθώς και η Σύμβαση της Γενεύης για τους πρόσφυγες (άρθρο 33 και 31).

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αποτελεσματική δράση στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης θα διαδραματίσει καταλυτικό ρόλο στη διαμόρφωση της δημόσιας

³⁵ Οι έξι τομείς ενεργειών που πρότείνει η Επιτροπή είναι η πολιτική θεωρήσεων, η διάρθρωση για την ανταλλαγή πληροφοριών, τη συνεργασία και το συντονισμό, τη διαχείριση των συνόρων, την αστυνομική συνεργασία, τη νομοθεσία για τους αλλοδαπούς και το ποινικό δίκαιο και την πολιτική επαναπατρισμού και επανεισδοχής. Η πρόληψη και καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης θεωρείται από όλες τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, αλλά και από τον επιστημονικό κόσμο ως η σημαντικότερη προϋπόθεση για την ένταξη των μεταναστών υπηκόων τρίτων χωρών στις κοινωνίες υποδοχής, ενώ σε επίπεδο ΕΕ αποτελεί προϋπόθεση για την ολοκλήρωση της δημιουργίας του χώρου «ελευθερία, ασφάλεια και δικαιοσύνη», ώστε να ισχύει για όλους όσους ζουν και εργάζονται στην ΕΕ, δηλαδή και για τους υπηκόους των τρίτων χωρών.

αποδοχής των μεταναστών για ανθρωπιστικούς λόγους. Για τη διαχείριση των ροών σημειώνει ότι θα πρέπει να αρχίζει στις χώρες καταγωγής και στις χώρες διέλευσης. Αυτό σημαίνει ότι στα μέτρα οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής σταθερότητας στις χώρες καταγωγής και διέλευσης θα πρέπει να ενσωματωθούν, σε υπάρχουσες συμφωνίες ή και στη σύναψη νέων πολυμερών και διεθνών συμφωνιών, και τα θέματα που αφορούν στη μετανάστευση. Η έρευνα, η βελτίωση της κατανόησης του φαινομένου, η ανίχνευση νέων τάσεων, οι ενημερωτικές εκστρατείες, η προώθηση νέων εταιρικών σχέσεων και η ανάπτυξη υφιστάμενων δικτύων είναι παράγοντες που θα ενισχύσουν την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης. Για την πρόληψη του φαινομένου και για καλύτερα αποτελέσματα στη διαχείριση της μετανάστευσης, η λύση βρίσκεται στην ενσωμάτωση των θεμάτων που αφορούν στη μετανάστευση στις υπάρχουσες εταιρικές σχέσεις με τις τρίτες χώρες και στη σύναψη νέων διμερών ή και πολυμερών συμφωνιών. Για την αντιμετώπιση του θέματος στα εσωτερικά της ΕΕ, η Επιτροπή τονίζει ότι δεν υπάρχουν κενά στο νομικό πλαίσιο, αλλά στην εφαρμογή, δηλαδή στη μη εφαρμογή του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου και κανόνων στα κράτη μέλη είτε λόγω έλλειψης πόρων είτε λόγω έλλειψης βούλησης από την πλευρά των κρατών μελών, το οποίο αναγνώρισε και επιβεβαίωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάκεν (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2001). Σε σχέση λοιπόν με την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης διαπιστώνεται ότι η κύρια αιτία που εμποδίζει κάθε πρόοδο στα θέματα αυτά και τη δυνατότητα εναρμόνισης, είναι η έλλειψη επιβολής των υπάρχοντων κανόνων από τα κράτη μέλη. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να θέσουν ως προτεραιότητα την επιβολή του νόμου και την πρακτική εφαρμογή των κοινών κανόνων της Ένωσης. Επιπλέον θα πρέπει να επιβάλουν αυστηρές κυρώσεις για αξιόποινες πράξεις εμπορίας ανθρώπων και παράνομης μεταφοράς μεταναστών, έτσι ώστε κανένα κράτος μέλος να μη θεωρείται ως σχετικά ασφαλέστερο για τη διεξαγωγή αξιόποινων ενεργειών.

Σε συμφωνία με τα αποτελέσματα του Τάμπερε, που προέβλεπαν τη θέσπιση κοινής νομοθεσίας με αυστηρές κυρώσεις, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων κατέληξε σε πολιτική συμφωνία το Σεπτέμβριο του 2001 σχετικά με την *απόφαση – πλαίσιο για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων* (COM (2000) 854 τελ.) που ορίζει την ευθύνη των νομικών προσώπων, τις κυρώσεις, τη δικαιοδοσία και τη δίωξη, ενώ προβλέπει και ένα κοινό επίπεδο ποινών όχι μικρότερο των οκτώ (8) ετών για αδικήματα σε συγκεκριμένες καταστάσεις που θα πρέπει να μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο και να εφαρμοστεί.

Η πολιτική θεωρήσεων αφορά στους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, στα πλαίσια της οποίας, σε συμφωνία με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου, έχει καταρτιστεί κατάλογος των χωρών των οποίων οι υπήκοοι θα πρέπει να έχουν θεώρηση εισόδου που θα ανανεώνεται, ενώ ο Κανονισμός για την καθιέρωση κοινού προτύπου θεώρησης (Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1030/2002) φροντίζει για τη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την έκδοση και τον έλεγχο των θεωρήσεων. Τα ενιαία πρότυπα θεωρήσεων που αφορούν στους

νεοεισερχόμενους αλλά και στους διαμένοντες σε κράτος μέλος καθώς και τους μετακινούμενους στο εσωτερικό της Ένωσης αναμένεται ότι θα παρέχουν ασφάλεια και αποτελεσματικότητα σε κάθε προσπάθεια παραποίησης.

Ένα εξαιρετικά σημαντικό σημείο είναι η παράνομη απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη. Το Συμβούλιο είχε εκδώσει το 1995 και 1996 δύο Συστάσεις, για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της παράνομης απασχόλησης που αναφέρονταν σε ενέργειες ελέγχου που πρέπει να προβαίνουν οι αρχές και οι δημόσιες υπηρεσίες κατά τον έλεγχο ταυτότητας αλλά και σε περιπτώσεις αιτήματος αλλοδαπού προς τις δημόσιες υπηρεσίες, για την υπευθυνότητα των εργοδοτών να μη προσλαμβάνουν αλλοδαπούς χωρίς άδεια παραμονής αλλά και κυρώσεις για όσους από αυτούς έπραξαν διαφορετικά (Σύσταση του Συμβουλίου 1995, 1996). Επίσης, είχε εκδώσει και την Απόφαση για την παρακολούθηση της εφαρμογής των πράξεων που εγκρίνει το Συμβούλιο σχετικά με την παράνομη μετανάστευση, την επανεισδοχή, την παράνομη απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών και τη συνεργασία στην εκτέλεση των αποφάσεων απομάκρυνσης (Απόφαση του Συμβουλίου, 1996), η οποία, με στόχο την παρακολούθηση της προόδου στο τομέα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, προέβλεπε τη διαβίβαση ενός ερωτηματολογίου ετησίως στα κράτη μέλη που θα εμπεριείχε τις διατάξεις που εγκρίθηκαν κατ' έτος στα κράτη μέλη, τις δυσκολίες που αντιμετώπισαν κατά τη θέσπιση, τις προσεχείς διατάξεις και την εφαρμογή των διατάξεων. Και τα δύο μέτρα, πιθανότατα εκτός άλλων και λόγω του μη δεσμευτικού χαρακτήρα τους, δεν είχαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Από τη Σύσταση του 1996 το Συμβούλιο δεν έχει επιληφθεί του θέματος ειδικώς, αλλά το 2001 συμπεριέλαβε το θέμα της παράνομης απασχόλησης μεταναστών στην απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 2001 για τις κατευθυντήριες γραμμές, για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών του 2001 και τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση το 2001 με την πάταξη της παράνομης απασχόλησης γενικά (ΕΕ L 22 της 24^{ης} Ιανουαρίου 2001, σ. 18-23).

Με στόχο την έναρξη των συζητήσεων στα κράτη μέλη και μεταξύ των κοινωνικών εταίρων για την ανάπτυξη κατάλληλης στρατηγικής για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης, η Επιτροπή εξέδωσε το 1998 ανακοίνωση σχετικά με την παράνομη απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στα κράτη μέλη της ΕΕ (Επιτροπή, 1998). Στην ανακοίνωσή της, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η ζήτηση για παράνομη απασχόληση προέρχεται κυρίως από τους εργοδότες, οι οποίοι με τον τρόπο αυτό επιθυμούν να αποκτήσουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Συνεπώς, προτείνει να ληφθούν μέτρα μέσω των οποίων η παράνομη απασχόληση θα καταστεί μη αποδοτική, τονίζει δε ότι αυτό είναι μόνο τότε εφικτό, εάν τα μέτρα που θα ληφθούν επιφέρουν στους εργοδότες αυτούς σοβαρές οικονομικές ζημιές, όπως π.χ. πλήρης καταλογισμός των εξόδων επιστροφής, καθώς και των εξόδων διαμονής έως την επιστροφή τους, και επί πλέον με οικονομικές και άλλες κυρώσεις. Για την εξάλειψη δε των ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων από την παράνομη απασχόληση σε

ευρωπαϊκό επίπεδο απαραίτητη κρίνεται η εναρμόνιση των κυρώσεων στα κράτη μέλη.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν στις 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001 άρχισε η συζήτηση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συζητήθηκε η νέα διεύρυνση. Η Επιτροπή κατέθεσε την πρώτη κοινή έκθεση για την κοινωνική ένταξη και τον προσδιορισμό ενός συνόλου κοινών δεικτών που αποτελούν σημαντικά στοιχεία της πολιτικής της Λισσαβόνας για την εξάλειψη της φτώχειας και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης στην οποία συμπεριλαμβάνονται η υγεία και η στέγη. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε την ανάγκη ενίσχυσης του στατιστικού μηχανισμού και της σταδιακής συμμετοχής των κρατών μελών στη διαδικασία. Σε σχέση με το Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαπίστωσε μεν κάποια πρόοδο στις πολιτικές κατευθύνσεις και στους στόχους που είχαν τεθεί στο Τάμπερε, αλλά και καθυστερήσεις σε κάποιους τομείς. Για την επιτάχυνση των εργασιών πρότεινε τη συχνότερη σύγκλιση του Συμβουλίου ΔΕΥ, την ταχύτερη μεταφορά των αποφάσεων που λαμβάνονται από την Ένωση στο εθνικό δίκαιο και την επικύρωση των συμβάσεων που συνάφθηκαν μετά το Μάαστριχτ.

Για άλλη μια φορά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάκεν δεσμεύτηκε να υιοθετήσει, βάσει των συμπερασμάτων του Τάμπερε και το συντομότερο δυνατό, κοινή πολιτική άσυλου και της μετανάστευσης που θα σέβεται την απαραίτητη ισορροπία μεταξύ της προστασίας των προσφύγων, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Γενεύης του 1951, της νόμιμης προσδοκίας των μεταναστών για καλύτερη ζωή και της ικανότητας υποδοχής της Ένωσης και των κρατών μελών της. Μια τέτοια πολιτική πρέπει να περιλαμβάνει τις παρακάτω προϋποθέσεις (σημείο 40):

1. την ενσωμάτωση της πολιτικής των μεταναστευτικών ροών στην εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό προβλέπονται ευρωπαϊκές συμφωνίες επανεισοδοχής, με βάση ένα νέο κατάλογο προτεραιοτήτων και ένα σαφές σχέδιο δράσης, καθώς και ένα σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και της παράνομης μετανάστευσης.
2. την ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών για το άσυλο, τη μετανάστευση και τις χώρες καταγωγής, την εφαρμογή του Eurodac και την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της Σύμβασης του Δουβλίνου με ταχείες και αποτελεσματικές διαδικασίες.
3. τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της διαδικασίας για το άσυλο, της υποδοχής και της οικογενειακής συνένωσης, με συνοπτικές διαδικασίες όπου αυτό δικαιολογείται και
4. την κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων στον τομέα της καταπολέμησης των διακρίσεων και του ρατσισμού

Σε σχέση με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της παράνομης μετανάστευσης και των δικτύων εμπορίας ανθρώπων το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάκεν ζήτησε τον καθορισμό ενός

μηχανισμού συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων ή και σύσταση κοινών υπηρεσιών ελέγχου. Ένα αίτημα που απευθύνθηκε κυρίως στα κράτη μέλη ήταν η λήψη μέτρων για τη δημιουργία ενός κοινού συστήματος αναγνώρισης των θεωρήσεων και η εξέταση της δυνατότητας σύστασης κοινών προξενικών γραφείων (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2001).

Στο επόμενο Συμβούλιο κορυφής στη Σεβίλλη (21-22/06/2002), στο επίκεντρο των συζητήσεων για τα θέματα της μετανάστευσης, παρέμεινε η παράνομη μετανάστευση και ιδιαίτερα η στάση που θα κρατούσε η Ε.Ε. απέναντι στις χώρες προέλευσης και διέλευσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε κατ' αρχάς να μην πάρει μέτρα ενάντια στις χώρες από όπου διέρχονται παράνομοι μετανάστες ή ενάντια στις χώρες καταγωγής. Αντ' αυτού συμφωνήθηκε ότι σε περίπτωση που οι χώρες δε συνεργαστούν, θα ληφθούν μέτρα που δε θα επηρεάζουν όμως την αναπτυξιακή οικονομική βοήθεια προς αυτές. Περαιτέρω συμφωνήθηκε η συνεργασία με τις χώρες προέλευσης των παράνομων μεταναστών, η συνεργασία των κρατών μελών στο επίπεδο της αστυνομικής συνεργασίας για τα εξωτερικά σύνορα και η συνεργασία για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης χωρίς να συμφωνηθεί όμως με ποιο ακριβώς τρόπο θα συμβεί αυτό.

Θέση της Μεγάλης Βρετανίας (Tony Blair, New Labour) ήταν να ληφθούν μέτρα ενάντια στις χώρες προέλευσης και διέλευσης που δεν εμποδίζουν την παράνομη είσοδο μεταναστών στην ΕΕ ή που αρνούνται τη συνεργασία. Ως μη συνεργάσιμες χώρες ισχύουν η Αλβανία, η Αλγερία, το Μαρόκο, η Τουρκία και η Κίνα, οι οποίες δεν εμποδίζουν τα πλοία με τους παράνομους μετανάστες να πλεύσουν και αρνούνται να τους δεχθούν πίσω. Η Ισπανία και η Ιταλία ήταν υπέρ αυτής της πρότασης, επειδή πλήττονται από την παράνομη μετανάστευση, όπως και η Γερμανία, η Αυστρία και η Δανία. Ενάντια στην πρόταση του Blair ήταν το Βέλγιο, η Γαλλία, η Σουηδία και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η από κοινού απόφαση ήταν τελικά να μπει στις νέες συμφωνίες συνεργασίας με τις τρίτες χώρες, μια ρύθμιση που θα προβλέπει τον (συνεργατικό) έλεγχο των εισροών των μεταναστών και την αποδοχή της επιστροφής τους. Αποφασίστηκε να παρακολουθείται η συνεργασία των τρίτων χωρών στα θέματα αυτά καθώς και ο βαθμός της συνεργασίας τους και να λαμβάνεται υπόψη σε άλλα θέματα συνεργασίας με την ΕΕ, χωρίς όμως να επηρεάζεται η αναπτυξιακή οικονομική βοήθεια. Επίσης αποφασίστηκε να γίνει επανεξέταση του καταλόγου των χωρών των οποίων οι υπήκοοι χρειάζονται θεώρηση εισόδου (βίζα) και η Συμφωνία του Δουβλίνου για τις αιτήσεις των προσφύγων να συμπεριληφθεί στο κοινοτικό δίκαιο και να τεθεί σε εφαρμογή το πράσινο βιβλίο που επεξεργάστηκε η Επιτροπή για την επιστροφή των παράνομων μεταναστών (MuB 4-02).

Όσον αφορά στη φύλαξη των συνόρων αποφασίστηκε να γίνουν κοινές δραστηριότητες στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και να δημιουργηθεί ένα Δίκτυο υπαλλήλων επικοινωνίας (MuB 5/02). Σύμφωνα με την ευρωπαϊκή αστυνομία EUROPOL στην ΕΕ εισέρχονται κάθε χρόνο 500.000 άτομα παράνομα

(ue.eu.int/pressData, Ausgabe 06/02). Σε σχέση με τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων εγκρίθηκε σχέδιο για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών που εκπονήθηκε, με βάση τις τρεις μελέτες που πραγματοποιήθηκαν σχετικά με τη θέσπιση συντονισμένης και ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων. Το Συμβούλιο ζήτησε να συσταθεί κοινός φορέας των ενασχολούμενων με τη φύλαξη των συνόρων που θα αποτελείται από τους επικεφαλής των υπηρεσιών ελέγχου των συνόρων των κρατών μελών και θα είναι επιφορτισμένος με το συντονισμό των μέτρων που περιέχονται στο σχέδιο που εγκρίθηκε.

Ιδιαίτερα σημαντικό για την εξέλιξη της κοινοτικής μεταναστευτικής πολιτικής αποτελεί το χρονοδιάγραμμα που έθεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχετικά με τα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν άμεσα χωρίς καθυστέρηση έως το τέλος του 2001 και αυτά που έπρεπε να υλοποιηθούν σε μεσοπρόθεσμο διάστημα και συγκεκριμένα πριν τον Ιούνιο του 2003. Οι Οδηγίες που αφορούν στην ενσωμάτωση των μεταναστών στα κράτη μέλη και συγκεκριμένα η Οδηγία για την επανένωση των οικογενειών και η Οδηγία για το καθεστώς των μόνιμων κατοίκων μακράς διάρκειας, ορίστηκε ότι πρέπει να ψηφιστούν πριν από τον Ιούνιο του 2003 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2002).

5.6 Η Ευρωπαϊκή πολιτική ένταξης μεταναστών στην τελική ευθεία

Η Δανική Προεδρία (β' εξάμηνο του 2002) ως κύρια προτεραιότητα είχε τη συνέχιση της διαδικασίας της διεύρυνσης της ΕΕ, έθεσε όμως στο πρόγραμμά της και ορισμένες σημαντικές αποφάσεις που αφορούσαν τον τομέα της μετανάστευσης, την ένταξη των μεταναστών και την καταπολέμηση του ρατσισμού. Στην ουσία στόχος της ήταν να επεξεργαστεί τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης. Παραμένοντας στο πνεύμα της Σεβίλλης στον Τομέα Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, κύρια θέματα ήταν η καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας, της εγκληματικότητας και η ενδυνάμωση της ευρωπαϊκής αστυνομίας (Europol). Σε σχέση με το άσυλο και τη μετανάστευση, αρκετές νέες ρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν αφορούσαν το άσυλο, όπως η διαδικασία αίτησης ασύλου και ο κοινός ορισμός του «πρόσφυγα» και «άλλες μορφές προστασίας». Με βάση τα συμπεράσματα της Σεβίλλης οι συζητήσεις αφορούσαν στην ενδυνάμωση των εξωτερικών ελέγχων με στόχο την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων. Ένα από τα κύρια σημεία ήταν η επιστροφή των ατόμων με αρνητική απόφαση ασύλου και των παράνομων μεταναστών, συμπεριλαμβανομένου και του θέματος των συμφωνιών για την επανεισδοχή με τις τρίτες χώρες, ενώ στο πλαίσιο των ειδικών γενικών προγραμμάτων για την επιστροφή ατόμων υιοθετήθηκε το πρώτο πρόγραμμα επιστροφής προσφύγων προς το Αφγανιστάν.

Σε σχέση με την ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών η Δανική Προεδρία οργάνωσε τον Ιούλιο του 2002 ένα Συνέδριο με θέμα την «επιτυχή ένταξη στην αγορά

εργασίας» κατά το οποίο ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στο ότι η ένταξη αφορά όλα τα επίπεδα της κοινωνίας. Στη συζήτηση που έγινε για το θέμα της ένταξης των μεταναστών στο Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων τονίστηκε ότι η ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαβιούν νόμιμα στα κράτη μέλη, αποτελεί ένα σημαντικό στοιχείο της ευρωπαϊκής πολιτικής για το άσυλο και τη μετανάστευση. Στο πλαίσιο αυτό οι εθνικές πολιτικές θα πρέπει να παρέχουν στους υπηκόους τρίτων χωρών που είναι κάτοικοι μακράς διάρκειας δικαιώματα συγκρίσιμα με αυτά των ΕΕ υπηκόων, έτσι ώστε να διασφαλιστεί η δυνατότητα συμμετοχής τους σε όλες τις πτυχές της ζωής. Στο ίδιο πλαίσιο τονίστηκε ότι είναι σημαντικό να συνεχιστεί ο αγώνας ενάντια στις διακρίσεις και την ξενοφοβία, οι νεοεισερχόμενοι μετανάστες να έχουν γρήγορη πρόσβαση στην πληροφόρηση και την εκμάθηση της γλώσσας της κοινωνίας υποδοχής. Στις δε δράσεις για την ένταξη (προγράμματα, πρωτοβουλίες) θα πρέπει να συμμετέχουν τόσο οι κυβερνητικοί, οι περιφερειακοί και οι τοπικοί φορείς όσο και οι κοινωνικοί εταίροι, οι ΜΚΟς, οι ίδιοι οι μετανάστες και η κοινωνία των πολιτών.

Με στόχο την καταγραφή «ορθών πρακτικών», σε σχέση με την ένταξη τονίστηκε ότι πρέπει να υπάρχει ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με τις ενεργητικές εμπειρίες και τις εθνικές πολιτικές ένταξης μεταναστών. Αυτή η ανταλλαγή πληροφοριών θα μπορούσε να οδηγήσει στη δημιουργία καλών πρακτικών για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη.

Το Συμβούλιο αναφέρθηκε και στα Εθνικά Σημεία Επαφής που θα ιδρυθούν στα κράτη μέλη και τα οποία αναμένεται να χρησιμεύσουν στην αποτελεσματική επικοινωνία μεταξύ ενός δικτύου φορέων που είναι υπεύθυνοι για θέματα ένταξης στα κράτη μέλη. Επίσης, συζητήθηκαν οι οδηγίες για την οικογενειακή συνένωση και για το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών κατοίκων μακράς διάρκειας, χωρίς να ληφθεί όμως απόφαση. Από τα θετικά σημεία της Δανικής Προεδρίας είναι η έγκριση της πρότασης του Κανονισμού του Συμβουλίου, για την επέκταση των διατάξεων του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1408/71 στους υπηκόους τρίτων χωρών, οι οποίοι δεν καλύπτονται ήδη από τις διατάξεις αυτές μόνο λόγω της ιθαγένειάς τους. Αυτοί, διαμένοντας νόμιμα σε κράτος μέλος και μετακινούμενοι σε άλλο κράτος μέλος για εργασία θα έχουν το δικαίωμα συνέχισης των ασφαλιστικών δικαιωμάτων τους (Κανονισμός του Συμβουλίου, 2002).

Το πρώτο εξάμηνο του 2003 την Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ανέλαβε η Ελλάδα. Μία από τις πλέον σημαντικές προτεραιότητες της Ελληνικής Προεδρίας ήταν η μετανάστευση, το άσυλο και η διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (Υπουργείο Εξωτερικών, 2003). Εκτός από τα θέματα που σχετίζονται με την παράνομη μετανάστευση, την κοινή διαχείριση των συνόρων και το άσυλο, η ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή προσέγγιση πρέπει να περιλαμβάνει και θέματα οικονομικής και κοινωνικής ένταξης μεταναστών στα οποία η Ελληνική Προεδρία έπρεπε τώρα να δώσει ιδιαίτερη βαρύτητα, αφού σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα που

ορίστηκε στη Σεβίλλη, για τις δράσεις στα θέματα αυτά, έπρεπε να υλοποιηθούν έως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης (Ιούνιος 2003).

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο επιτεύχθηκε πλέον η από κοινού παραδοχή ότι η Ευρωπαϊκή πολιτική μετανάστευσης και ένταξης των μεταναστών μπορεί να επιτευχθεί μόνο με τη δημιουργία ενός βασικού νομοθετικού πλαισίου στην ΕΕ. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην εαρινή του Σύνοδο στις Βρυξέλλες (20-21 Μαρτίου), λαμβάνοντας υπόψη τις νεώτερες εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δηλαδή τη γήρανση του ευρωπαϊκού πληθυσμού, τις δημογραφικές αλλαγές και των προβολών τους στην ΕΕ και με δεδομένη την έλλειψη δεξιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τόνισε ότι η μετανάστευση χρειάζεται μια νέα προσέγγιση, στο πλαίσιο της οποίας σημαντικό ρόλο θα έχει η αρμονική ένταξη των ήδη εγκαταστημένων και μελλοντικών νόμιμων μεταναστών στα κράτη μέλη (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2003α).

Στη συνέχεια, στο άτυπο Συμβούλιο των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΥΔΕΥ) που έγινε στις 28 - 29 Μαρτίου 2003 στη Βέροια, η πρώτη συνεδρίαση ήταν αφιερωμένη στο θέμα της ένταξης των νόμιμων μεταναστών στις κοινωνίες της ΕΕ. Για το θέμα αυτό που αποτελούσε θέμα βασικής προτεραιότητας της Ελληνικής Προεδρίας και παράλληλα κεντρικό σημείο αναφοράς της προσπάθειας της ΕΕ για τη δημιουργία κοινής πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση, ο προεδρεύων Υπουργός Σκανδαλίδης τόνισε ότι η πολιτική ένταξης των νόμιμων μεταναστών πρέπει να αντιμετωπισθεί ως «μία κορυφαία πολιτική πρόκληση, γιατί αποτελεί κοινή παραδοχή, σε επιστημονικό και πολιτικό επίπεδο, ότι η ενσωμάτωση των αλλοδαπών αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για τη συνολική επιτυχία της [κοινοτικής] μεταναστευτικής πολιτικής» (Συμβούλιο, 2003). Με δεδομένες τις κοινωνικο-οικονομικές και πολιτισμικές διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των κρατών μελών και την πραγματικά πλέον αποδεκτή αναγκαιότητα μιας κοινής προσέγγισης της ένταξης των μεταναστών, στόχος του άτυπου Συνεδρίου των ΥΔΕΥ ήταν η χάραξη ορισμένων αρχικών πολιτικών κατευθύνσεων για τη διαμόρφωση μιας κοινής προσέγγισης στον τομέα της ένταξης. Παράλληλα τόνιστηκε ότι για το θέμα θα πρέπει να υπάρξει και ανοικτός διάλογος με όλες τις κοινωνικές τάξεις. Στην έναρξη των συζητήσεων ο προεδρεύων Υπουργός τόνισε ότι η πολιτική για την κοινωνική ένταξη μεταναστών στις κοινωνίες της ΕΕ πρέπει να συμπεριλαμβάνει και να αντιμετωπίζει θέματα όπως το νομοθετικό πλαίσιο για τη νόμιμη διαμονή, την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, την εκμάθηση της γλώσσας, την εξοικείωση με την ευρωπαϊκή πραγματικότητα, τη δημιουργία ενός βασικού πλαισίου δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των μεταναστών, την ιδιαίτερη φροντίδα για τις γυναίκες, τη διατήρηση των δεσμών των μεταναστών με τις χώρες προέλευσης για την ενίσχυση των τάσεων για εθελούσιο επαναπατρισμό (Συμβούλιο, 2003).

Συνοπτικά, η πολιτική βούληση για την ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών μελών εκφράστηκε στο Τάμπερε και τη Σεβίλλη. Η έναρξη προβληματισμού σε επίπεδο ΔΕΥ έγινε στο Συμβούλιο του Λουξεμβούργου τον Οκτώβριο του 2002, με

την υιοθέτηση των συμπερασμάτων του Τάμπερε και της Σεβίλλης, ενώ για πρώτη φορά το θέμα τίθεται προς συζήτηση στην Κοπεγχάγη, για να συνεχιστεί στη Βέροια. Σημαντική υπήρξε η συμβολή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με πρωτοβουλίες και συζητήσεις σε επίπεδο εμπειρογνομώνων στη διαμόρφωση κοινών ευρωπαϊκών θέσεων.

Πέρα από τη συζήτηση για τον καθορισμό βασικών πολιτικών κατευθύνσεων για τη διαμόρφωση μιας κοινής προσέγγισης για την ένταξη των μεταναστών, η Ελληνική Προεδρία είχε ως στόχο την προώθηση των δύο σχετικών οδηγιών όπως συμφωνήθηκε στη Σεβίλλη. Η πρώτη αφορά στην οικογενειακή επανένωση και αποσκοπεί στη θέσπιση κοινών κανόνων σχετικά με το δικαίωμα της επανένωσης, συμβάλλει στην προστασία της οικογενειακής ενότητας και διευκολύνει στην ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών στα κράτη μέλη. Σύμφωνα με την Οδηγία, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι κάτοχοι άδειας διαμονής διάρκειας τουλάχιστον ενός έτους σε ένα από τα κράτη μέλη μπορούν να αιτήσουν την οικογενειακή επανένωση στην οποία συμπεριλαμβάνονται η σύζυγος, τα ανήλικα και τα ανύπανδρα ενήλικων παιδιά, οι συγγενείς (γονείς, παππούδες), καθώς και ο ανύπανδρος σύντροφος. Η αίτηση οικογενειακής επανένωσης, συμπεριλαμβανομένων και ορισμένων δικαιολογητικών που ορίζονται από το κράτος μέλος, υποβάλλεται στο κράτος μέλος στο οποίο διαμένει ο αιτών. Το μέλος δε της οικογένειας στο οποίο αφορά η οικογενειακή επανένωση πρέπει να βρίσκεται εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αίτηση θα πρέπει να εξεταστεί εντός εξαμήνου. Η είσοδος και η παραμονή μέλους της οικογένειας μπορεί να μη γίνει δεκτή για λόγους που αφορούν στη δημόσια τάξη, την εσωτερική ασφάλεια και τη δημόσια υγεία. Επίσης δεν αναγνωρίζεται η πολυγαμία, ενώ τα τέκνα μη αναγνωρισμένων συζύγων μπορούν να συμπεριληφθούν στην οικογενειακή συνένωση μόνο σε ειδικές περιπτώσεις. Τα μέλη της οικογένειας των οποίων η αίτηση γίνεται δεκτή για επανένωση, λαμβάνουν τίτλο διαμονής ίσης διάρκειας με τον αιτούντα, πρόσβαση στην απασχόληση και στην επαγγελματική κατάρτιση. Μετά από παραμονή πέντε (5) ετών το αργότερο δικαιούνται ατομικό τίτλο διαμονής. Σε κάθε περίπτωση απόρριψης, οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να ασκήσουν δικαστική προσφυγή. Σε περίπτωση απάτης (πλαστογράφιση εγγράφων, εικονικός γάμος κλπ.), η αίτηση απορρίπτεται και το κράτος μέλος μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις.

Η Οδηγία εγκρίθηκε στις 28 Φεβρουαρίου του 2003 και θεωρείται ως ένα από τα επιτεύγματα της Ελληνικής Προεδρίας. Η έναρξη ισχύος της αρχίζει με τη δημοσίευση της στην Επίσημη Εφημερίδα, στις 3 Οκτωβρίου 2003, ενώ τα κράτη μέλη υποχρεούνται να συμμορφωθούν με τις παρούσες διατάξεις, το αργότερο μέχρι τις 3 Οκτωβρίου 2005 (Οδηγία 2003/86/EK).

Στην 2504^η σύνοδο του Συμβουλίου ΔΕΥ που πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες (8 Μαΐου 2003), το Συμβούλιο, εκτός άλλων θεμάτων (Χάρτης Πορείας), εξέτασε και τα εκκρεμή θέματα της δεύτερης οδηγίας για το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν επί μακρόν σε κράτος μέλος της Ένωσης, έχοντας ως στόχο την

επιτεύξη πολιτικής συμφωνίας εντός των χρονικών ορίων που αποφάσισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (Ιούνιος 2003). Συμφωνία στη σύνοδο αυτή επιτεύχθηκε μόνο στο πρώτο μέρος της Οδηγίας, αφού άρθηκε το εμπόδιο της συμπερίληψης των προσφύγων που δημιουργούσε προβλήματα σε πολλά κράτη μέλη, με την υιοθέτηση κοινής δήλωσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής ότι η τελευταία θα καταθέσει ιδιαίτερη πρόταση Οδηγίας για τους πρόσφυγες και τα πρόσωπα που απολαμβάνουν επικουρικής προστασίας, σε σχέση με τη χορήγηση του καθεστώτος του επί μακρόν διαμένοντος στις ομάδες αυτές. Στόχος της Οδηγίας είναι να παράσχει κοινοτικό καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας σε μετανάστες που διαμένουν σε κράτος μέλος, για σχετικά μακρά χρονική περίοδο (5 με 6 χρόνια). Σύμφωνα με την πρόταση οδηγίας οι κάτοχοι πρέπει να απολαύουν ίσες μεταχειρίσεις με τους υπηκόους σε ορισμένους τομείς (απασχόληση, εκπαίδευση, κοινωνική ασφάλιση κλπ.). Το νέο καθεστώς δε στοχεύει στην αντικατάσταση του ήδη υπάρχοντος εθνικού καθεστώτος μακροχρόνιας διαμονής (COM (2001) 127 τελ.). Στην ουσία η Οδηγία θα επιτρέπει στον κάτοχο να μετακινείται από ένα κράτος μέλος σε άλλο κράτος μέλος, διατηρώντας τα δικαιώματα και τα οφέλη που απέκτησε στο πρώτο κράτος μέλος.

Η πρόταση Οδηγίας κατατέθηκε για πρώτη φορά από την Επιτροπή το 2001. Σημαντικά σημεία διαφωνίας που δυσκόλεψαν τη διαβούλευση μεταξύ των κρατών μελών ήταν η επέκταση των παροχών στα μέλη της οικογένειας και το θέμα της πρόσβασης στην εργασία των δικαιούχων επικουρικής προστασίας. Ορισμένα κράτη μέλη ήταν της άποψης ότι τα μέλη της οικογένειας θα πρέπει να έχουν τις ίδιες παροχές με το δικαιούχο της προστασίας, ενώ άλλα υποστήριζαν ότι η χορήγηση παροχών στα μέλη της οικογένειας πρέπει να αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Για το δεύτερο σημείο διαφωνίας ορισμένα κράτη μέλη επιθυμούσαν την πλήρη διακριτική ευχέρεια από την πλευρά τους να καθορίζουν τις συνθήκες πρόσβασης στην εργασία, ενώ άλλα θεωρούσαν ότι το δικαίωμα αυτό πρέπει να καθορίζεται στην Οδηγία (ΣΔΕΥ, Δελτίο Τύπου 8/05/03).

Τελικά η πολιτική συμφωνία για την Οδηγία επιτεύχθηκε στην τρίτη Σύνοδο του Συμβουλίου ΥΔΕΥ στις 5 Ιουνίου 2003. Σύμφωνα με αυτή, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που είναι εγκαταστημένοι νόμιμα και χωρίς διακοπή για πέντε (5) χρόνια σε κράτος μέλος της ΕΕ αποκτούν καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας, υπό την προϋπόθεση ότι διαθέτουν σταθερό εισόδημα και ασφάλιση ασθενείας. Υπήκοοι τρίτων χωρών που πληρούν τις παραπάνω προϋποθέσεις θα λαμβάνουν άδεια παραμονής τυποποιημένη για όλα τα κράτη μέλη μόνιμη και διάρκειας δέκα (10) ετών που θα είναι αυτόματα ανανεώσιμη και θα ισχύει για όλα τα κράτη μέλη. Ο αναγνωρισμένος ως κάτοικος μακράς διαρκείας θα έχει δικαίωμα σε μια σειρά παροχών, με τις ίδιες συνθήκες με τους υπηκόους των κρατών μελών, όσον αφορά:

- στην πρόσβαση σε μισθωτή εργασία και σε ανεξάρτητη δραστηριότητα και τις συνθήκες απασχόλησης και εργασίας (εργασιακά δικαιώματα)
- στην επαγγελματική εκπαίδευση, κατάρτιση, αναγνώριση διπλωμάτων και υποτροφίες σπουδών

- στις κοινωνικές παροχές (επιδόματα, συντάξεις), ασφάλιση ασθενείας
- στην κοινωνική αρωγή (ελάχιστο εισόδημα, ελάχιστες συντάξεις κλπ.)
- στα κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα, πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες
- στα συνδικαλιστικά δικαιώματα (ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι και ελευθερία εκπροσώπησης οργάνωσης εργαζομένων ή εργοδοτών) και
- στην ελεύθερη πρόσβαση στο σύνολο της επικράτειας του οικείου κράτους μέλους

Όμως, το οικείο κράτος μέλος μπορεί α) να απαιτήσει από τους υπηκόους τρίτων χωρών να συμμορφωθούν με συμπληρωματικούς όρους ενσωμάτωσης (όπως επαρκής γνώση της εθνικής γλώσσας κλπ), β) να περιορίζει την ίση μεταχείριση στην πρόσβαση σε εργασία και εκπαίδευση, για παράδειγμα, με την απαίτηση απόδειξης της κατάλληλης γλωσσικής επάρκειας και γ) να περιορίζει την ίση μεταχείριση στα βασικά πλεονεκτήματα στους τομείς της κοινωνικής αρωγής και της κοινωνικής προστασίας. Τα κράτη μέλη πάντως είναι ελεύθερα να διευρύνουν τον κατάλογο των τομέων στους οποίους επιφυλάσσουν ίση μεταχείριση ή τον κατάλογο των παροχών προς τους υπηκόους τους.

Ποια είναι τα οφέλη από την κατάκτηση του νέου καθεστώτος; Το άτομο που διαθέτει το καθεστώς κατοίκου μακράς διαρκείας δε θα μπορεί να απελαθεί, παρά μόνο εάν συντρέχουν σοβαρότατοι λόγοι. Ένα επιπλέον δικαίωμα που παρέχεται στον κάτοικο μακράς διαρκείας είναι το δικαίωμα διαμονής σε άλλο κράτος μέλος για χρονικό διάστημα περισσότερο των τριών μηνών (ως μισθωτός ή ελεύθερος επαγγελματίας, σπουδαστής, ή οικονομικά ανεξάρτητος). Και για το δικαίωμα αυτό όμως μπορεί να τεθεί κάποιος περιορισμός. Συγκεκριμένα, το δεύτερο κράτος μέλος μπορεί να ορίσει συγκεκριμένο αριθμό αδειών απόμων που θα δεχθεί. Για να ασκήσει το δικαίωμα αυτό, ο υπήκοος τρίτων χωρών θα πρέπει να καταθέσει αίτηση στις αρμόδιες αρχές του δεύτερου κράτους μέλους, οι οποίες θα μπορούν να ζητήσουν την υποβολή ορισμένων δικαιολογητικών, όπως άδεια διαμονής κατοίκου μακράς διαρκείας, σύμβαση εργασίας, ταυτότητα κλπ. Τα μέλη της οικογένειάς του θα μπορούν να τον συνοδέψουν ή να τον συναντήσουν στο δεύτερο κράτος μέλος (υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις). Για το διάστημα που ο κάτοικος μακράς διαρκείας γίνει δεκτός στο δεύτερο κράτος μέλος, έχει όλα τα δικαιώματα και τις παροχές όπως και στο πρώτο κράτος μέλος, εκτός από το δικαίωμα για κοινωνική αρωγή. Ο κάτοικος μακράς διαρκείας που μένει και εργάζεται σε δεύτερο κράτος μέλος μπορεί μετά από πέντε έτη συνεχούς διαμονής να υποβάλει αίτηση, για να θεωρηθεί πλέον κάτοικος μακράς διαρκείας στο δεύτερο κράτος μέλος. Σε περίπτωση δε που το δεύτερο κράτος μέλος του αφαιρέσει τον τίτλο διαμονής, το πρώτο κράτος μέλος υποχρεούται να επαναδεχθεί αυτόν και την οικογένειά του. Οι διατάξεις της οδηγίας θα εφαρμόζονται, με την επιφύλαξη της δυνατότητας ένα κράτος μέλος να χορηγεί τίτλο μόνιμης διαμονής, με ευνοϊκότερες συνθήκες από αυτές που προβλέπονται στην οδηγία, οι τίτλοι όμως αυτοί δε θα αναγνωρίζονται στα υπόλοιπα κράτη μέλη. Η Οδηγία τέθηκε σε ισχύ στις 12 Φεβρουαρίου του 2004, ενώ τα κράτη

μέλη υποχρεούνται για τη μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο το αργότερο στις 23 Ιανουαρίου 2006 (Οδηγία 2003/109/ΕΚ).

Τον Ιούνιο του 2003, η Επιτροπή ενέκρινε μαζί με την ανακοίνωση σχετικά με την «κοινή πολιτική για την παράνομη μετανάστευση, την παράνομη διακίνηση και την εμπορία ανθρώπων, των εξωτερικών συνόρων και της επαναπροώθησης των παρανόμως διαμενόντων» (Επιτροπή, 2003α) και την ανακοίνωση για τη «Μετανάστευση, ένταξη και την απασχόληση» (Επιτροπή, 2003β), η οποία διαβιβάστηκε στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης. Το έγγραφο αυτό που συμπληρώνει μια σειρά εγγράφων, σχετικά με τη κοινή μεταναστευτική πολιτική της Ένωσης, εξετάζει τον πιθανό αντίκτυπο που οι μετανάστες ενδέχεται να έχουν για την απασχόληση και την οικονομική ανάπτυξη στην ΕΕ.

Λόγω της δημογραφικής πρόκλησης που αντιμετωπίζει η Ένωση σήμερα (γήρανση και μείωση του πληθυσμού της), η Επιτροπή συμπεραίνει ότι οι εργαζόμενοι μετανάστες θα έχουν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο μελλοντικά για την επίτευξη του στόχου της Λισσαβόνας (πλήρης απασχόληση και οικονομική ανάπτυξη). Η μετανάστευση θα βοηθήσει να καλυφθούν οι ανάγκες της αγοράς εργασίας της ΕΕ, αφού ο ευρωπαϊκός πληθυσμός σε απασχολήσιμη ηλικία προβλέπεται να μειωθεί μετά το 2010. Για να μπορέσουν οι μετανάστες να αξιοποιήσουν πλήρως τις δυνατότητές τους και να συμβάλλουν το καλύτερο δυνατό στην οικονομική ανάπτυξη, προϋπόθεση είναι η διαμόρφωση αποτελεσματικότερων πολιτικών υποδοχής στα κράτη μέλη. Από την Επιτροπή προτείνεται να ενισχυθούν οι προσπάθειες της Ένωσης ώστε να εξασφαλιστεί η πλήρης συμμετοχή των μεταναστών στην αγορά εργασίας, στην κοινωνική και την πολιτισμική ζωή καθώς και στην κοινωνία των πολιτών. Η Επιτροπή καταλήγει ότι η ΕΕ πρέπει να πετύχει την ένταξη των μεταναστών που είναι εγκατεστημένοι στα κράτη μέλη και να προετοιμάσει και το έδαφος για τους μελλοντικούς μετανάστες.

Στη Θεσσαλονίκη, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ασχολήθηκε με θέματα ασύλου και μετανάστευσης, με ιδιαίτερη έμφαση στα θέματα σχετικά με την ομαλή ένταξη των νόμιμων μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών μελών της ΕΕ. Το 2003 είναι το τελευταίο έτος για την τήρηση των προθεσμιών της Συνθήκης του Άμστερνταμ και του προγράμματος του Τάμπερε, μία από τις πτυχές του οποίου ήταν και η διαμόρφωση πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ, για την ομαλή ένταξη των νομίμως διαμενόντων μεταναστών στα κράτη μέλη, με δικαιώματα και υποχρεώσεις ανάλογα προς εκείνα των πολιτών της ΕΕ. Έτσι, στη Θεσσαλονίκη προωθήθηκε ο συντονισμός και η αλληλεγγύη στη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, η ένταξη των θεμάτων της μετανάστευσης (αντιμετώπιση της λαθρομετανάστευσης και του διασυνοριακού εγκλήματος) ως βασικού στοιχείου στις σχέσεις της με τις χώρες προέλευσης, η εξασφάλιση νέων πόρων χρηματοδότησης για μια ενισχυμένη μεταναστευτική

πολιτική και αποφασίστηκε η δημιουργία ενός κοινού πληροφοριακού συστήματος, για την έκδοση θεωρήσεων σε υπηκόους τρίτων χωρών.

Για την επίτευξη του στόχου της ένταξης μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών μελών το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης τόνισε ότι θα πρέπει να χαραχθεί μια σφαιρική και πολυδιάστατη πολιτική. Αναγνωρίζοντας ότι η επιτυχής ένταξη συμβάλλει στην κοινωνική συνοχή και στην οικονομική ευημερία, καθώς και στην αντιμετώπιση των νέων δημογραφικών και οικονομικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η ΕΕ όρισε τους παράγοντες που πρέπει να καλύπτει η πολιτική αυτή για να είναι επιτυχής. Συγκεκριμένα ως παράγοντες για μια επιτυχή ένταξη των μεταναστών ορίστηκαν η απασχόληση και η οικονομική συμμετοχή, η παιδεία και η εκμάθηση γλωσσών, η υγεία και οι κοινωνικές υπηρεσίες, ζητήματα στέγασης και οικισμού, ο πολιτισμός και η συμμετοχή στην κοινωνική ζωή. Στο πλαίσιο αυτό κρίνεται ότι οι δύο οδηγίες για την οικογενειακή συνένωση και το καθεστώς των κατοίκων μακράς διαρκείας, για τις οποίες επιτεύχθηκε πολιτική συμφωνία, θα συμβάλλουν σημαντικά στην ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών μελών (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2003β). Στο σχεδιασμό της πολιτικής για τη διάρκεια, τη μονιμότητα και τη σταθερότητα της διαμονής των μεταναστών τονίστηκε ότι θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες των διαφόρων ομάδων στόχων των υπηκόων τρίτης χώρας, δηλαδή γυναίκες, παιδιά, ηλικιωμένοι, πρόσφυγες, απολαύοντες διεθνή προστασία. Ένα από τα σημαντικά αποτελέσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης ήταν η ανακοίνωση της απόφασης της Ένωσης για άνοιγμα διόδων νόμιμης μετανάστευσης, ανάλογα με τις ανάγκες των κρατών μελών και στα πλαίσια της συνεργασίας με τις τρίτες χώρες, ώστε να καταστεί επωφελής και για τις δύο πλευρές.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, εμβαθύνοντας την πολιτική του βούληση για την ένταξη των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής ορίζει για πρώτη φορά στη Θεσσαλονίκη ότι «οι πολιτικές ένταξης θα πρέπει να νοούνται ως συνεχής και αμοτεροβαρής διαδικασία, βασισμένη σε αμοιβαία δικαιώματα και αντίστοιχες υποχρεώσεις των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και των κοινωνιών υποδοχής» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2003β).

Η πρωταρχική ευθύνη για την εκπόνηση και την εφαρμογή των πολιτικών ένταξης παραμένει στα κράτη μέλη. Ορίζεται όμως ότι θα αναπτυχθούν εντός συνεκτικού ενωσιακού πλαισίου, λαμβάνοντας υπόψη και τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των κρατών μελών σε νομοθετικό, πολιτικό, οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό επίπεδο. Στο ίδιο πλαίσιο ορίστηκε ότι για τη διαμόρφωση της ενωσιακής πολιτικής ένταξης πρέπει να προσδιοριστούν κοινές βασικές αρχές. Αυτό δε θα γίνει μέσω ανταλλαγής εμπειριών, με την ανάπτυξη της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών στα πλαίσια της νεοσυγκροτηθείσας Ομάδας Εθνικών Σημείων Επαφής για την ένταξη που δημιουργήθηκαν γι' αυτό το σκοπό.

Για τον ίδιο σκοπό κρίνεται απαραίτητη μια ετήσια έκθεση για τη μετανάστευση και την ένταξη στην Ευρώπη που θα υποβληθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με στόχο τη χαρτογράφηση των μεταναστευτικών κινήσεων, των πολιτικών και των πρακτικών για τη μετανάστευση και την ένταξη, με ακριβή και αντικειμενική ανάλυση των αναφερομένων θεμάτων, ώστε να βοηθήσει στην ανάπτυξη και την προώθηση πρωτοβουλιών πολιτικής για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των μεταναστευτικών κινήσεων στην Ευρώπη, όπου προβλέπεται να συνεισφέρει σημαντικά και η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Δικτύου Μετανάστευσης.

Τέλος το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης αναγνώρισε ότι η επιτυχία της πολιτικής ένταξης μεταναστών στη νέα της προσέγγιση, εξαρτάται από την αποτελεσματική σύμπραξη όλων των ενδεχομένων συντελεστών. Συνέπεια αυτού, τόνισε ότι στην κοινή προσπάθεια πρέπει να συμμετάσχουν τα αρμόδια όργανα της ΕΕ, οι εθνικές και τοπικές αρχές, τα συνδικάτα, οι ενώσεις εργοδοτών, οι ΜΚΟ, οι οργανώσεις μεταναστών καθώς και οι οργανώσεις με πολιτιστικούς, κοινωνικούς και αθλητικούς σκοπούς σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2003β).

Σε συνέχεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2003 όπου τονίστηκε η αναγκαιότητα για τη δημιουργία κοινών βασικών αρχών που θα σχηματίζουν τη βάση ενός κοινού ευρωπαϊκού πλαισίου για την ενσωμάτωση των μεταναστών, η Ολλανδική Προεδρία στο κείμενό της “Main elements of the Dutch Presidency programme on asylum, immigration, integration and frontiers”, διακήρυξε την πρόθεσή της να αναπτύξει ακριβώς την απόφαση του Ιουνίου. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, το Δεκέμβριο του 2004, σχετικά με τις Κοινές Βασικές Αρχές για την ενσωμάτωση τονίστηκε ότι οι αρχές αυτές θα αποτελέσουν τη βάση ενός γενικού πλαισίου για την ένταξη των μεταναστών που θα συνεκτιμά τη νομική, την πολιτική, την οικονομική, την κοινωνική και την πολιτιστική ποικιλομορφία των κρατών μελών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σημείωσε ότι η εφαρμογή αποτελεσματικών πολιτικών ένταξης και η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών εντός της Ένωσης μπορούν να συντελέσουν στην επίτευξη αυτού του στόχου (Συμβούλιο της ΕΕ, 2005). Σε συνέχεια, για την επίτευξη των στόχων που έθεσε, το Συμβούλιο συνεργάστηκε με τα Εθνικά Σημεία Επαφής για την ενσωμάτωση (National Contact Points on integration), με την Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA) και την Επιτροπή των ΕΚ. Τα αποτελέσματα των συνεργασιών αποτυπώθηκαν στο έγγραφο της Προεδρίας για τις Κοινές βασικές αρχές για την πολιτική ενσωμάτωσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μετά από τις συζητήσεις που έγιναν στο πλαίσιο της SCIFA και του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (Justice and Home Affairs Council), το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι αντιπρόσωποι των κυβερνήσεων των κρατών μελών αποφάσισαν τις ακόλουθες βασικές αρχές για την πολιτική ενσωμάτωσης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση:

1. Η ενσωμάτωση είναι μία δυναμική αμφίδρομη διαδικασία (a dynamic two-way process) αμοιβαίας προσαρμογής (accommodation) μεταξύ των μεταναστών και των κατοίκων- υπηκόων των κρατών μελών.
2. Η ενσωμάτωση συνεπάγεται σεβασμό στις βασικές αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
3. Η απασχόληση αποτελεί το κλειδί για την διαδικασία της ενσωμάτωσης και είναι κεντρικής σημασίας, για τη συμμετοχή των μεταναστών στη συνεισφορά τους στην κοινωνία υποδοχής και καθιστά αυτή τη συνεισφορά τους εμφανή.
4. Απαραίτητα για την ενσωμάτωση είναι η βασική γνώση της γλώσσας, της ιστορίας και των θεσμών της κοινωνίας υποδοχής. Το να δοθεί η δυνατότητα στους μετανάστες να αποκτήσουν αυτές τις γνώσεις είναι ουσιαστικό για την επιτυχία της ενσωμάτωσης.
5. Η Εκπαίδευση θα προετοιμάσει τους μετανάστες και κυρίως τους απογόνους τους να συμμετέχουν με μεγαλύτερη επιτυχία και περισσότερο ενεργά στην κοινωνία.
6. Η πρόσβαση των μεταναστών στους οργανισμούς, τα δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, με βάση την ισότητα και τη μη διάκριση αποτελεί το θεμέλιο για την καλύτερη ενσωμάτωση.
7. Η συνεχής συμμετοχή και διάδραση μεταξύ των μεταναστών και των υπηκόων των κρατών μελών είναι βασικός μηχανισμός για την ενσωμάτωση. Η διάδραση αυτή θα πρέπει να λαμβάνει μέρος σε φόρα, μέσω του διαπολιτισμικού διαλόγου, στην εκπαίδευση σε σχέση με τους μετανάστες και τους διάφορους πολιτισμούς των μεταναστών, καθώς και με τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης (living conditions) σε αστικά κέντρα που προάγουν τη διάδραση μεταξύ των μεταναστών και των υπηκόων. Η ενσωμάτωση στο σημείο αυτό αφορά στο τοπικό επίπεδο.
8. Η άσκηση των διαφορετικών παραδόσεων και θρησκειών που είναι εγγυημένες στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (Charter of Fundamental Rights) θα πρέπει να διασφαλίζεται, εκτός εάν οι πρακτικές αυτές έρχονται σε αντίθεση με τα Ευρωπαϊκά Δίκαια ή άλλο εθνικό νόμο.
9. Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και το σχεδιασμό των πολιτικών ενσωμάτωσης και των μέτρων, κυρίως σε τοπικό επίπεδο, προωθεί την ενσωμάτωσή τους.

10. Οι πολιτικές ενσωμάτωσης, με την αρχή του mainstreaming και μέτρα σε όλες τις σχετικές πολιτικές και κυβερνητικά επίπεδα θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο σχεδιασμό πολιτικών και την εφαρμογή τους.
11. Η ανάπτυξη ξεκάθαρων στόχων, δεικτών και μηχανισμών αξιολόγησης είναι στοιχεία απαραίτητα για τη ρύθμιση της πολιτικής, την αξιολόγηση της προόδου της ενσωμάτωσης και την αποτελεσματικότερη ανταλλαγή πληροφοριών (Council, 2004).

5.7 Κριτική επισκόπηση - Συμπεράσματα

Σε μια τελική επισκόπηση για την εξέλιξη της κοινής μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ορισμένα από τα συμπεράσματα που διεξάγονται είναι: Η Συνθήκη ΕΟΚ που καθιέρωσε την ελεύθερη μετακίνηση των προσώπων (άρθ. 3γ ΣΕΟΚ), αναφερόταν μόνο στους υπηκόους των κρατών μελών της ΕΟΚ(αν και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατυπώνει διαφορετική γνώμη). Στη δεκαετία του '70 κατά την οποία η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση περνά κρίση (Ευρωσκλήρυνση), σε εθνικό επίπεδο τα κράτη μέλη αποφασίζουν το «κλείσιμο» των συνόρων τους για τους υπηκόους τρίτων χωρών, ενώ παράλληλα προβαίνουν σε διακρατικές συμφωνίες εκτός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όπως η «Ένωση Διαβατηρίων» των κρατών της Μπενελούξ και η «Βόρεια Ένωση» μεταξύ των Σκανδιναβικών κρατών, οι οποίες άπτονται και θεμάτων της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηκόων τους στην επικράτεια των συμβαλλομένων κρατών καθώς επίσης και των αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην επικράτειά τους. Η Ένωση Διαβατηρίων και η Βόρεια Ένωση αποτέλεσαν θα λέγαμε οι προάγγελοι της Συμφωνίας του Σένγκεν, η οποία αναπτύχθηκε και υπογράφηκε το 1985 εκτός πλαισίου ΕΟΚ και ενσωματώθηκε στο ευρωπαϊκό δίκαιο με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997.

Με την ενδυνάμωση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης που επιτεύχθηκε με τη συμφωνία των κρατών μελών για την ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής αγοράς το 1992 τέθηκε και πάλι το θέμα της μεταναστευτικής πολιτικής στο επίκεντρο των συζητήσεων στην ΕΚ. Πολλές από τις ρυθμίσεις που περιελάμβανε η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής (1985) σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, αφορούσαν τους υπηκόους τρίτων χωρών που διέμεναν νόμιμα στα κράτη μέλη της ΕΚ. Φάνηκε τότε πως η περίοδος αυτή της προετοιμασίας της ολοκλήρωσης της ευρωπαϊκής αγοράς θα ήταν πρόσφορη και για την ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής πολιτικής μετανάστευσης, με εναρμονισμένους κανόνες σε βασικά θέματα που άπτονται του ενδιαφέροντος των κρατών μελών. Γρήγορα όμως αποδείχθηκε ότι παρά τις προσπάθειες της Κοινότητας, ο τομέας της ευρωπαϊκής μεταναστευτικής πολιτικής θα έμενε για αρκετό καιρό ακόμη στα φιλόδοξα και μη ευκόλως πραγματοποιήσιμα σχέδια.

Με την υπογραφή της ΕΕΠ (1986), το πρόγραμμα δημιουργίας ενός χώρου χωρίς σύνορα φέρνει στην επιφάνεια ένα ακόμη σημαντικό πρόβλημα, της εσωτερικής ασφάλειας που συνδέεται με την ελεύθερη κυκλοφορία κυρίως των υπηκόων τρίτων χωρών στο εσωτερικό της Κοινότητας, αλλά και με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων. Αποτέλεσμα αυτής της προβληματικής είναι η δημιουργία πολλών Ομάδων Εργασίας και Επιτροπών, όπως η ad hoc Ομάδα για τη μετανάστευση και αργότερα η Ομάδα Συντονιστών για την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, το έργο των οποίων βασίστηκε σε κρατικούς αξιωματούχους, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συμμετείχε ως απλός παρατηρητής, αδυνατώντας να διαδραματίσει το θεσμικό της ρόλο. Όπως φαίνεται, η ενδυνάμωση της ευρωπαϊκής ενοποίησης κατά τη δεκαετία του '80 σε θέματα ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και της μετανάστευσης είναι στενά συνδεδεμένη με την εγκαθίδρυση της διακυβερνητικής συνεργασίας.

Στη συζήτηση για τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και αρκετά κράτη μέλη τάχθηκαν υπέρ της κοινοτικοποίησης της ευρωπαϊκής συνεργασίας στον Τομέα της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, ενώ η Προεδρία του Λουξεμβούργου (1991) πρότεινε τη δομή των «πυλώνων». Αυτή τελικά υιοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) και θέτει τα θέματα που αφορούν στη μετανάστευση και τη μεταναστευτική πολιτική στον τρίτο πυλώνα μετά τους πυλώνες ΕΚ και ΚΕΠΠΑ. Η υπεροχή των οπαδών της διακυβερνητικής μεθόδου αντικατοπτρίζεται και στη νέα Συνθήκη. Ο νέος Τίτλος VI της ΣυνθΕΕ που ονομάστηκε «Συνεργασία στους τομείς Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις» στην ουσία δεν είναι τίποτε άλλο, παρά η θεσμοθέτηση της μέχρι τότε άτυπης διακυβερνητικής μεθόδου συνεργασίας. Τα θέματα πολιτικής που κάλυπτε ο Τίτλος VI της Συνθήκης του Μάαστριχτ αναφερόταν σε «θέματα κοινού ενδιαφέροντος». Σύμφωνα δε με το άρθρο Κ.3, τα κράτη μέλη έπρεπε να αλληλοενημερώνονται και να συνεννοούνται στα πλαίσια του Συμβουλίου προκειμένου να συντονίζουν τη δράση τους χωρίς να διευκρινίζεται ο τρόπος με τον οποίο η ΣΔΕΥ θα προωθούσε τη συνεργασία ή/και τις κοινές δράσεις μεταξύ των κρατών μελών. Το Συμβούλιο αποφάσιζε ομόφωνα μετά από πρωτοβουλία της Επιτροπής ή των κρατών μελών, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποκλείστηκε από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και του πολιτικού ελέγχου. Ρητός είναι και ο αποκλεισμός του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου από κάθε δικαστικό έλεγχο των δραστηριοτήτων της ΣΔΕΥ.

Από την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας έως και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ διαπιστώνουμε ότι οι προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Κοινοβουλίου για μια κοινοτική προσέγγιση της μετανάστευσης υπήρξαν άκαρπες. Η υπεροχή εθνικοκεντρικών αγκυλώσεων και φοβιών είχε ως αποτέλεσμα να μην εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη οι έστω και λίγες ρυθμιστικές προσπάθειες του Συμβουλίου με συστάσεις και ψηφίσματα. Παρά την καινοτομία την οποία εισήγαγε η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τον Τίτλο VI που ήταν η πρώτη θεσμοθετημένη αναγνώριση της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης, η κριτική υπήρξε ιδιαίτερος έντονη τόσο

στο επίπεδο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων όσο και από τον επιστημονικό κόσμο. Κύρια σημεία κριτικής ήταν η μικρή αποτελεσματικότητα των κοινών θέσεων, των κοινών συνεργασιών καθώς και το έντονο δημοκρατικό και θεσμικό έλλειμμα. Έτσι, η κοινοτικοποίηση μέρους του Τίτλου VI και η μεταφορά των θεμάτων που αναφέρονται στο άρθρο Κ.1 της Συνθήκης, εκτός από τα θέματα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας που παραμένουν στον τρίτο πυλώνα, στον Τίτλο IV «Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και λοιπές πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» (άρθρα 61-69), με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 υπήρξε εντυπωσιακή.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ που τέθηκε σε ισχύ το 1999, καθιστά τη μετανάστευση και τη μεταναστευτική πολιτική πλήρη αρμοδιότητα της ΕΕ (άρθρο 63). Ο νέος Τίτλος δεν αναφέρεται ευθέως στην ανάπτυξη κοινής μεταναστευτικής πολιτικής αλλά εμπεριέχει και προωθεί στοιχεία μιας κοινής πολιτικής. Ο στόχος αυτός τίθεται ρητά και ολοκληρωμένα αμέσως στα επόμενα Ευρωπαϊκά Συμβούλια, με τη συνεισφορά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Με έντονη τη βούληση να κλείσει τα κενά του Μάαστριχτ, η Συνθήκη του Άμστερνταμ ορίζει τα πεδία πολιτικής, θέτοντας χρονικά διαστήματα για την ολοκλήρωσή τους. Έτσι στο άρθρο 63 ορίζεται ότι μέτρα που πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί, με βάση τη διαδικασία που ορίζεται στο άρθρο 67, μέσα στην πενταετία που ακολουθεί με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ είναι: όροι εισόδου και διαμονής, επανένωση των οικογενειών, παράνομη μετανάστευση, παράνομη διαμονή και επαναπατρισμός, καθώς και μέτρα για την ένταξη των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών στην κοινοτική επικράτεια. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ θεσπίζεται ο χώρος Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (άρθρο 61), παρέχεται το αναγκαίο πλαίσιο υλοποίησής του, ενισχύεται ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, ενώ τίθεται χρονικός προσδιορισμός για την επίτευξη των στόχων (σε δύο και πέντε έτη).

Με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές της πολιτικής στρατηγικής του Τίτλου VI, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Cardiff κάλεσε το Συμβούλιο και την Επιτροπή να καταθέσουν ένα σχέδιο δράσης «για την άριστη δυνατή εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης του Άμστερνταμ για τη δημιουργία ενός χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης». Το Συμβούλιο κατέθεσε το Σχέδιο Δράσης στις 3/12/98, με στόχο τη διασφάλιση του πνεύματος της διοργανωτικής συνεργασίας που διαπνέει τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και τον ορισμό του γενικού πλαισίου και τη φιλοσοφία βάσει των οποίων θα υλοποιηθεί ένας χώρος ΕΑΔ. Σύμφωνα με αυτά, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρότεινε την αντικατάσταση των μέχρι το Άμστερνταμ μη δεσμευτικών μέτρων (συστάσεις, ψηφίσματα, κλπ.), με δεσμευτικά κοινοτικά εργαλεία και μηχανισμούς παρακολούθησης, ενώ ως πρώτη προτεραιότητα τέθηκε η καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης με παράλληλη διασφάλιση των δικαιωμάτων και της ενσωμάτωσης των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη της

ΕΕ. Ορίστηκε ότι για την αποτελεσματικότητα και την επίτευξη των στόχων στον ορισμό των προτεραιοτήτων και των μέτρων θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια: αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, επιχειρηματική αποτελεσματικότητα, διαθέσιμοι πόροι και χρόνος, καθώς και αλληλεξάρτηση των διαφόρων πτυχών του στόχου για το χρονικό και ουσιαστικό συνδυασμό με δραστηριότητες άλλου τομέα, ενώ θέματα εθνικής ασφάλειας παραμένουν στην εθνική δικαιοδοσία. Το άσυλο και η μετανάστευση ορίζονται ως ξεχωριστοί τομείς που θα πρέπει να αντιμετωπισθούν με διαφορετικές προσεγγίσεις. Στο σχέδιο δράσης που αναπτύχθηκε τονίζεται ότι η πολιτική που θα αναπτυχθεί θα πρέπει να αποτελεί μια συνολική στρατηγική για τη μετανάστευση με ιδιαίτερη έμφαση σε ένα σύστημα ευρωπαϊκής αλληλεγγύης. Με κατανομή σε περίοδο εφαρμογής δύο και πέντε ετών αναφέρονται συγκεκριμένα μέτρα που αφορούν τους δύο τομείς, τη μετανάστευση και το άσυλο, όπως και σε κάθε ένα τομέα ξεχωριστά.

Με το Σχέδιο Δράσης της Βιέννης (3/12/1998), «για την άριστη δυνατή εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης Άμστερνταμ για τη δημιουργία ενός χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» το Συμβούλιο όρισε το γενικό πλαίσιο και τη φιλοσοφία βάση των οποίων θα υλοποιηθεί ο χώρος ΕΑΔ και έθεσε τον οδικό χάρτη εφαρμογής για τα επόμενα πέντε χρόνια. Το σχέδιο δράσης ως εργαλείο προγραμματισμού και οργάνωσης έθεσε σημαντικά κίνητρα για την αυτοδέσμευση των οργάνων της Κοινότητας που όπως φαίνεται όμως μέχρι σήμερα, το Συμβούλιο δεν κατάφερε να ανταποκριθεί με πλήρη επιτυχία.

Το ειδικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε (Οκτώβριος 1999) έθεσε τις αρχές για την υλοποίηση του στόχου «Ευρώπη των πολιτών». Με βάση την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που βασίζεται στην αναγνώριση της ελευθερίας, τα ανθρώπινα δικαιώματα, τους δημοκρατικούς θεσμούς και το κράτος δικαίου, ορίζεται ότι η ελευθερία δε θα πρέπει να αποτελεί αποκλειστικό δικαίωμα των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά θα πρέπει να ισχύει και για όλους όσους νόμιμα διαμένουν στο έδαφός της, γεγονός που απαιτεί την ανάπτυξη κοινών πολιτικών για το άσυλο και τη μετανάστευση που θα συμπεριλαμβάνουν την εταιρική σχέση με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης, την ενιαία πολιτική ασύλου, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών και τη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών.

Στη Νίκαια το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (7-9/12/2000) υιοθέτησε πανηγυρικά το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που συγκεντρώνει τα ατομικά, πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά δικαιώματα και αυτά της κοινωνίας των πολιτών εκ των οποίων τα περισσότερα αναφέρονται σε όλους τους ανθρώπους, ενώ το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στο κράτος μέλος της κατοικίας του, καθώς και στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αποδίδεται ρητώς στους πολίτες της Ένωσης.

Στο πλαίσιο της συζήτησης για την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική, εγκρίθηκε η Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα, η οποία θέτει προτεραιότητες για συγκεκριμένες δράσεις που θα αναληφθούν στην επόμενη 5ετία γύρω από έξι στρατηγικούς προσανατολισμούς για την κοινωνική πολιτική. Ο στόχος κοινωνική ένταξη μεταναστών εντάσσεται στον τρίτο στρατηγικό προσανατολισμό στο πλαίσιο της πολιτικής, για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων. Επαναλαμβάνεται η ανάγκη ανάληψης μιας πιο δραστήριας πολιτικής στον τομέα της ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών που ζουν νόμιμα στα κράτη μέλη, με την ανταλλαγή εμπειριών και στόχο την παροχή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συγκρίσιμα με εκείνα των πολιτών της Ένωσης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφασίζει την εφαρμογή της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού για την κοινωνική πολιτική και καλεί τα κράτη μέλη σε εφαρμογή των από κοινού αποφασισθέντων κατευθυντήριων γραμμών να συντάξουν και να εφαρμόσουν ένα διετές Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την κοινωνική ενσωμάτωση, στο πλαίσιο του οποίου εντάσσεται και η υλοποίηση του στόχου κοινωνική ένταξη μεταναστών.

Με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την εφαρμογή της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού για την εφαρμογή των κατευθυντήριων γραμμών σε εθνικό επίπεδο μέσω ενός διετούς Εθνικού Σχεδίου δράσης για την κοινωνική ενσωμάτωση, ο στόχος κοινωνική ένταξη των μεταναστών στα κράτη μέλη εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο πολιτικής για την κοινωνική ενσωμάτωση.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας η Επιτροπή κατέθεσε την ανακοίνωση για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης στην οποία ανακοινώνεται το τέλος της «μηδενικής μετανάστευσης» ως μη ενδεικνύομενη πλέον στρατηγική για την ΕΕ. Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής, τα νέα δεδομένα ορίζουν ότι θα πρέπει να αναπτυχθεί μια πιο συνολική και συντονισμένη προσέγγιση που θα λαμβάνει υπόψη τις αλληλοσυνδεόμενες πτυχές της μετανάστευσης και σε συνεργασία με τις χώρες καταγωγής και διέλευσης. Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση με κοινά πρότυπα και διαδικασίες και ενός μηχανισμού για τον καθορισμό αντικειμενικών σκοπών και στόχων, στο πλαίσιο των οποίων τα κράτη μέλη θα αναπτύξουν και θα εφαρμόσουν τις πολιτικές τους. Στο ίδιο πλαίσιο η Επιτροπή τονίζει ότι οι πολιτικές που θα αναπτυχθούν θα πρέπει να βασίζονται στην πολιτική εισδοχής με παράλληλη πολιτική ένταξης, στην καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων, στη συνεργασία σε κοινοτικό επίπεδο με έμφαση στην ανταλλαγή πληροφοριών και καλών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών και στο συντονισμό.

Στην ανακοίνωσή της για την Κοινή Πολιτική Μετανάστευσης το 2000, η Επιτροπή αναπτύσσει μια νέα προσέγγιση και εισάγει μια νέα διάσταση στη χάραξη της εθνικής πολιτικής για τη μετανάστευση, την ανοικτή μέθοδο συντονισμού, ως ένα νέο εργαλείο, συμπληρωματικό προς το νομοθετικό πλαίσιο, δίνοντας περιεχόμενο στο

αίτημα για μια «πιο ευέλικτη, ολοκληρωμένη και συντονισμένη προσέγγιση» της μεταναστευτικής πολιτικής, προτείνοντας έξι κατευθύνσεις για τη χάραξη της πολιτικής μετανάστευσης σε εθνικό επίπεδο.

Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ που έδωσε πλήρη και ξεκάθαρη αρμοδιότητα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, για τη χάραξη μεταναστευτικής πολιτικής και την εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης διαπιστώνεται έντονη πολιτική δραστηριότητα. Σε επίπεδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου πολύ σύντομα ορίζεται το γενικό πλαίσιο της πολιτικής δράσης και της φιλοσοφίας υλοποίησης, οι γενικές πολιτικές αναφορές συγκεκριμενοποιούνται και ολοκληρώνονται οι κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής. Από την πλευρά της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε άμεσα όλες τις απαραίτητες προτάσεις και τα έγγραφα πολιτικής, με μόνη καθυστέρηση, αλλά προθεσμακά, αυτού που αφορούσε στην ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο, ακολουθώντας πιθανώς τις προτεραιότητες του Συμβουλίου, κατατέθηκε στις 3/6/2003.

Με στόχο την προώθηση της διαδικασίας της εναρμόνισης των εθνικών πολιτικών μετανάστευσης και την υλοποίηση της πρόκλησης για μια πραγματική ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική, η Επιτροπή ανέπτυξε ένα νέο εργαλείο παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμοσμένης ευρωπαϊκής πολιτικής που παράλληλα με την ολοκλήρωση των νομοθετικών ρυθμίσεων θα συμβάλλει στην παρακολούθηση σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο των αποτελεσμάτων των εφαρμοζόμενων ρυθμίσεων, στην ανταλλαγή πληροφοριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών.

Το 2001 το κλίμα στην Ευρώπη αλλάζει και η μετανάστευση δεν είναι «αγαπητό» θέμα στα κράτη μέλη και κατά συνέπεια ούτε και στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο Γκέτεμποργκ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (15-16/06/2001) απλώς επιβεβαίωσε τη σημασία της δημιουργίας ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και τη σημαντικότητα της εφαρμογής των προσανατολισμών, των προτεραιοτήτων και των μέτρων της πολιτικής του Τάμπερε στις προθεσμίες που έχουν τεθεί. Ο αντίκτυπος του τρομοκρατικού κτυπήματος στους δίδυμους πύργους στη Νέα Υόρκη (21 Δεκεμβρίου) είναι έντονος στις ευρωπαϊκές κοινωνίες και στις πολιτικές συζητήσεις και δράσεις της ΕΕ για τη μεταναστευτική πολιτική. Προτεραιότητα δίνεται στον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, στην αποτελεσματική καταπολέμηση της τρομοκρατίας και την παράνομη μετανάστευση (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν, 14-15/12/2001), ενώ παραμελείται εντελώς η διάσταση της ένταξης των μεταναστών. Το ίδιο κλίμα επικρατεί και κατά τη διάρκεια της Ισπανικής Προεδρίας του πρώτου εξαμήνου του 2002. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Σεβίλλη (21-22/6/2002) προτεραιότητα έδωσε στα θέματα που αφορούν στη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων, στη διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, σε συνεργασία με τις τρίτες χώρες προέλευσης και διέλευσης με ιδιαίτερη έμφαση σε αυτές που δείχνουν τη λιγότερη επιθυμία να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της ΕΕ για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης. Σημαντικό είναι ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της

Σεβίλλης, διαπιστώνοντας καθυστερήσεις στην εξέλιξη των νομοθετικών εργασιών για τον καθορισμό κοινής πολιτικής σχετικά με το άσυλο και τη μετανάστευση, έθεσε χρονοδιάγραμμα έγκρισης συγκεκριμένων μέτρων, συμπεριλαμβανομένων των δύο σημαντικών Οδηγιών για την ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών. Η πρώτη δηλαδή για την οικογενειακή συνένωση και η δεύτερη για το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών κατοίκων μακράς διαρκείας, οι οποίες θα έπρεπε να έχουν ολοκληρωθεί πριν από τον Ιούνιο του 2003.

Η Δανική Προεδρία ως κύρια προτεραιότητα είχε τη συνέχιση της διαδικασίας της διεύρυνσης της ΕΕ, έθεσε όμως στο πρόγραμμά της και ορισμένες σημαντικές αποφάσεις που αφορούσαν στον τομέα της μετανάστευσης, της ένταξης των μεταναστών καθώς και τη καταπολέμηση του ρατσισμού. Στην ουσία στόχος της ήταν να επεξεργαστεί τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης. Στο πλαίσιο της επεξεργασίας αυτής σχεδίασε ένα «χάρτη πορείας» όλων των προς επίτευξη δράσεων για τον έλεγχο των συνόρων, τη μετανάστευση, το άσυλο και τη συνεργασία με τις τρίτες χώρες σε αυτά τα πεδία, ο οποίος πρέπει να παρακολουθείται και να ενημερώνεται από τις ερχόμενες προεδρίες. Σε σχέση με την ένταξη των μεταναστών συζητήθηκαν οι οδηγίες για την οικογενειακή συνένωση και για το καθεστώς κατοίκων μακράς διαρκείας, χωρίς να ληφθεί όμως καμία απόφαση.

Η Ελληνική Προεδρία (πρώτο ήμισυ 2003), γνωρίζοντας ότι το έτος 2003 είναι το τελευταίο έτος για την τήρηση των προθεσμιών της Συνθήκης του Άμστερνταμ και του προγράμματος του Τάμπερε και ότι σύμφωνα με τα Συμπεράσματα της Σεβίλλης θα πρέπει να ολοκληρωθεί η εφαρμογή των αποφάσεων σε σχέση με την παράνομη μετανάστευση, την από κοινού διαχείριση των συνόρων και του ασύλου, με ιδιαίτερη έμφαση στη σημαντική πτυχή της νόμιμης μετανάστευσης που σχετίζεται με την κοινωνική ένταξη των νόμιμων μεταναστών στις κοινωνίες της ΕΕ, για την οποία έως τώρα δεν υπήρχαν αποτελέσματα, έθεσε ως προτεραιότητα και πέτυχε πολιτική συμφωνία και για τις δύο σημαντικές οδηγίες που αφορούν στην ομαλή ένταξη των νόμιμων μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Αυτές για την οικογενειακή συνένωση και το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών που είναι κάτοικοι μακράς διαρκείας.

Η αναγνώριση σε ευρωπαϊκό επίπεδο ότι η μετανάστευση θα είναι ένα συνεχές και αυξανόμενο κομμάτι του μέλλοντος της Ευρώπης, αλλά και ότι η συμβολή των μεταναστών στην οικονομική ευημερία και την κοινωνική συνοχή των κοινωνιών υποδοχής θα είναι μεγαλύτερη μέσα από την αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση των δεξιοτήτων τους και των ικανοτήτων τους, οδήγησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης (Ιούνιος 2003) που ήταν αφιερωμένο σε θέματα ασύλου και μετανάστευσης στη διακήρυξη της χάραξης μιας σφαιρικής και πολυδιάστατης πολιτικής ένταξης των μεταναστών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, για πρώτη φορά στη Θεσσαλονίκη, όρισε την πολιτική κοινωνικής ένταξης μεταναστών ως συνεχή και αμοιροβαρή διαδικασία, βασιζόμενη σε αμοιβαία δικαιώματα και αντιστοιχίες

υποχρεώσεις των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και των κοινωνικών υποδοχής. Πολύ δε περισσότερο κατονόμασε τους τομείς που πρέπει να περιλαμβάνει η πολιτική ένταξης (απασχόληση, οικονομική συμμετοχή, παιδεία και εκμάθηση γλωσσών, υγεία και κοινωνικές υπηρεσίες, στέγαση και οικιστικά, πολιτισμός και συμμετοχή στην κοινωνική ζωή) η οποία θα εκπονηθεί και θα υλοποιηθεί σε εθνικό επίπεδο και θα αναπτυχθεί εντός συνεκτικού ενωσιακού πλαισίου.

Σε συνέχεια των αποφάσεων της Θεσσαλονίκης, η Ολλανδική Προεδρία ανέπτυξε τις κοινές βασικές αρχές για την ενσωμάτωση των μεταναστών, οι οποίες νοούνται ως οδηγός για τα κράτη μέλη να θέσουν τις δικές τους προτεραιότητες και στόχους. Οι αρχές αυτές, για να μπορέσουν να αναπτυχθούν σε ενωσιακό επίπεδο, θα πρέπει να υπάρξει συνεχής συνεργασία σε όλα τα επίπεδα και με όλους τους ενδιαφερόμενους συντελεστές.

Σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει ένα βασικό κοινό πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένων και των οδηγιών που βρίσκονται ακόμη προς ολοκλήρωση, ώστε να συνεισφέρει αποτελεσματικά στην ανάπτυξη της πολιτικής ένταξης, συμπληρώνοντας την κύρια ευθύνη των κρατών μελών.

ΜΕΡΟΣ Δ

Η ΕΛΛΑΔΑ ΧΩΡΑ ΥΠΟΔΟΧΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

6.1 Η μετάβαση στο νέο καθεστώς

Ιστορικά η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις παραδοσιακές χώρες αποστολής μεταναστών. Κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα τα μεταναστευτικά ρεύματα που χαρακτηρίζουν τη χώρα είναι η υπερπόντια ή υπερωκεάνια μετανάστευση με κατεύθυνση τις ΗΠΑ, τον Καναδά και την Αυστραλία, χώρες στις οποίες μέσα σε διάστημα 25 ετών (1895 – 1920) μετανάστευσε το 20% του τότε ελληνικού πληθυσμού. Το δεύτερο μεγάλο μεταναστευτικό ρεύμα από την Ελλάδα αρχίζει κατά τη μεταπολεμική περίοδο και στρέφεται κυρίως στις Ευρωπαϊκές χώρες. Η ενδοευρωπαϊκή μετανάστευση αρχίζει το 1955, με αφετηρία το Βέλγιο και τη Γαλλία, ενώ από το 1960 στρέφεται σχεδόν αποκλειστικά προς την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Χαρακτηριστικό της περιόδου 1944 - 1973 είναι ότι η αποδημία από την Ελλάδα ξεπερνά το 1 εκ. άτομα (ΕΣΥΕ, 1984). Παράλληλα με την εξωτερική μετανάστευση στο πρώτο τέταρτο του 20ου αιώνα η Ελλάδα, δέχεται μαζικές εισροές Ελλήνων από τη Μικρά Ασία, εξαιτίας της Μικρασιατικής καταστροφής και στη δεκαετία του '50 από την Αίγυπτο και την Κωνσταντινούπολη (Κασιμάτη, 2003).³⁶ Σύμφωνα με τον Φακιολά (2003) οι περίπου 600.000 ομογενείς³⁷ που εισέρχονται έως τα τέλη της δεκαετίας του '80 στην Ελλάδα σχεδόν αντισταθμίζουν τις μεγάλες εκροές, με αποτέλεσμα η αποδημία των Ελλήνων στην περίοδο αυτή να μην έχει μεγάλο αρνητικό αντίκτυπο στο δημογραφικό. Από την άλλη, από το 1974 αρχίζει η παλιννόστηση από τη Δυτική Ευρώπη. Έως τα μέσα της δεκαετίας του '80 παλιννόστησε το ένα τρίτο περίπου των Ελλήνων μεταναστών, κυρίως από χώρες της Δυτικής Ευρώπης και από τότε η καθαρή αποδημία παραμένει σχεδόν μηδενική.

Η αυξανόμενη μετανάστευση όμως των Ελλήνων έως το 1973 δημιουργεί μια συνεχώς αυξανόμενη ανεπάρκεια εργατικής δύναμης στο εσωτερικό της χώρας. Έτσι, το 1972 ο

³⁶ Ο Ψημμένος (1999:135) μάλιστα αναφέρει ότι «από την οθωμανική οικονομική διοίκηση, την εξάρτηση στις μεγάλες δυνάμεις και μέχρι την αποδημία του εργατικού δυναμικού στις υπερπόντιες χώρες, η Ελλάδα στηρίζει την πολιτιστική και οικονομική ανάπτυξή της στις ανταλλαγές πληθυσμών και στη μεταφορά ειδών και δυναμικού από μια χώρα στην άλλη», δείχνοντας έτσι την ιστορική σύνδεση του ελληνικού κράτους από την ίδρυσή του με τις διάφορες μορφές της μετανάστευσης και του σημαντικού ρόλου που έπαιξε στη διαμόρφωση της ελληνικής κοινωνίας.

³⁷ Στις δεκαετίες του '50 και '60 εγκαθίστανται στην Ελλάδα περίπου 250.000 ομογενείς κυρίως από την Αίγυπτο και την Τουρκία, το 1974 100.000 Ελληνοκύπριοι και στα τέλη της δεκαετίας του '80 περίπου 250.000 ομογενείς από την πρώην Σοβιετική Ένωση και την Αλβανία. Η οικονομική και κοινωνική τους ενσωμάτωση καθώς και η ελληνοποίησή τους πραγματοποιήθηκαν με γρήγορους ρυθμούς, όπως είχε συμβεί και με περίπου 1.200.000 πρόσφυγες και ομογενείς το 1922 (Φακιολάς, 2003:398-399).

Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων (ΣΕΒ) ζητά τη μετάκληση ξένων εργατών (Καβουριάρης, 1974:42). Το αίτημα αυτό φαίνεται να στέφεται με επιτυχία, αφού κατά το ίδιο έτος ο αριθμός των οικονομικών μεταναστών εκτιμάται σε 15.000 με 20.000, οι οποίοι προέρχονται κυρίως από την Αφρική (Αίγυπτο, Σουδάν, Ζάμπια, Αιθιοπία και Νιγηρία), και την Ασία (Πακιστάν και Ινδίες). Οι μετανάστες στην περίοδο αυτή απασχολούνται κυρίως στη γεωργία, την κτηνοτροφία, στα ναυπηγεία, ως οικιακοί βοηθοί, καθαριστές και καθαρίστριες στα ξενοδοχεία, τα εστιατόρια και τα νοσοκομεία (Νικολινάκος, 1974:81, Εμκε-Πουλοπούλου, 1986:56). Η οικονομική κρίση που άρχισε στα μέσα της δεκαετίας του '70 στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης συνεχίζεται και στη δεκαετία του '80 με αποτέλεσμα την παλιννόστηση της πλειοψηφίας των Ελλήνων οικονομικών μεταναστών, ενώ η περεστρόικα που οδήγησε στην ανάδυση του κρυμμένου εθνικισμού των εθνικών ομάδων με αντιπαραθέσεις και προβλήματα, οδήγησε στη μετανάστευση πολλών Ποντίων από τη Σοβιετική Ένωση προς την Ελλάδα (Κασιμάτη, 1990, 2003). Η μαζική εγκατάσταση Ποντίων ομογενών από τη Σοβιετική Ένωση που άρχισε το 1988 και κορυφώθηκε την περίοδο 1993-1995, συνοδεύτηκε με τη μετανάστευση και εγκατάσταση στην Ελλάδα αρκετών χιλιάδων Βορειοηπειρωτών (Κασιμάτη, 2003). Και για τις δύο ομάδες ομογενών, η Ελλάδα ακολουθεί μια ιδιαίτερη πολιτική.

Παράλληλα αρχίζει η μετανάστευση ατόμων από τις Φιλιππίνες, η είσοδος των οποίων κατ' αρχάς είναι νόμιμη, για διάφορους λόγους όμως στη συνέχεια πολλοί από αυτούς καθίστανται παράνομοι (Cahete, 2001:282, Σταυρινούδη, 1994β:399-401). Οι πρώτοι Πολωνοί μετανάστες στην Ελλάδα που κατέφθασαν στις αρχές της δεκαετίας του 80 ήταν πολιτικοί πρόσφυγες. Σύντομα ακολούθησαν και οικονομικοί μετανάστες που εισήλθαν στη χώρα με τουριστική βίζα και παρέμειναν με τη λήξη της. Με την ανοχή της ελληνικής πολιτείας (Κασιμάτη, 2003) και με τη βοήθεια της Καθολικής εκκλησίας, οι Πολωνοί μη κανονικοί μετανάστες στην Αθήνα δημιουργούν μία από τις πρώτες, σχεδόν ολοκληρωμένες, κοινότητες μεταναστών στη χώρα (Romaniszyn, 1996, 2000:132-133, Σταυρινούδη, 1994β:398).

Η νέα κατάσταση που δημιουργήθηκε στην Ευρώπη, με την πτώση του τείχους του Βερολίνου (1989), την κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων στην Ανατολική Ευρώπη, δημιουργώντας ένα «νέο τρίτο κόσμο» (Καρύδης, 1994), είχε σοβαρές και ποικιλόμορφες επιπτώσεις σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο. Για την Ελλάδα το αποτέλεσμα μεταφράζεται στην αιφνίδια και μαζική είσοδο παράνομων οικονομικών μεταναστών, κυρίως από την Αλβανία (από το 1991). Η μετανάστευση των Αλβανών που αποτελούν έως σήμερα τη μεγαλύτερη πληθυσμιακή ομάδα μεταναστών στη χώρα, άρχισε στις αρχές της δεκαετίας του '90 μετά την κατάρρευση του καθεστώτος του Χότζα. Αν και στα πρώτα χρόνια της μετανάστευσής τους στην Ελλάδα καταγράφονται και αναφέρονται ως πρόσφυγες, γρήγορα ξεκαθαρίζεται ότι η μετανάστευσή τους είναι καθαρά οικονομική. Το οικονομικό στοιχείο συνδυάζεται συχνά με ένα έντονο αίσθημα περιέργειας, μετά από πολλά χρόνια απομόνωσης της Αλβανίας από τον υπόλοιπο κόσμο, αλλά και με την εντύπωση που δημιουργήθηκε από τις αφηγήσεις ατόμων που

επέστρεφαν από την Ιταλία ή την Ελλάδα για έναν «παράδεισο», πλούσιο σε υλικά αγαθά (Κασιμάτη, 2003), ένα συναίσθημα που παρακίνησε άλλωστε και πολλούς Έλληνες να μεταναστεύσουν στη Δυτική Γερμανία (Stavrinou, 1990, 1992).

Στο διάστημα 1990 – 1997, διευρύνεται ο αριθμός των χωρών προέλευσης των μεταναστών στη χώρα, συμπεριλαμβανοντας πλέον, έστω και σε μικρότερο αριθμό, μετανάστες από την Ανατολική και Κεντρική Ευρώπη, την Ασία και την Αφρική. Σε αυτή την περίοδο, η μετανάστευση στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από την παράνομη είσοδο, παραμονή και εργασία αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών, παρά το γεγονός ότι η χώρα μόλις πρόσφατα απέκτησε τον πρώτο νόμο για τη μετανάστευση μετά το 1929, αποκλείοντας όμως τους μετανάστες που βρίσκονται ήδη στη χώρα, εφόσον κανένα θέμα τους δε ρυθμίζεται. Ο ν. 1975/91 χαρακτηρίζεται ως μια προσπάθεια της Πολιτείας να ανταποκριθεί στη Συμφωνία του Schengen και να αντιμετωπίσει τα υπό δημιουργία φαινόμενα της μετανάστευσης στην Ελλάδα, με αυστηρούς ελέγχους στα σύνορα, με αστυνομικά μέτρα στο εσωτερικό της χώρας και με μαζικές απελάσεις (επιχειρήσεις «σκούπα»), χωρίς να δίνει παράλληλα τη δυνατότητα νόμιμης εισόδου, παραμονής και εργασίας σε νέους και παλιούς μετανάστες. Μάλιστα αναφέρεται ότι στο διάστημα αυτό η Πολιτεία μείωσε τον αριθμό αδειών παραμονής και εργασίας στη χώρα. Έτσι, ενώ για το διάστημα 1987 - 1988 οι παράνομοι μετανάστες εκτιμώνται μεταξύ 30.000 και 70.000 άτομα (Social Europe, 1991:19), για το 1989 οι εκτιμήσεις κυμαίνονται μεταξύ 60.000 και 100.000 (UNCHR, 1990). Το 1990 ο αριθμός των παράνομων μεταναστών εκτιμάται σε 180.000 άτομα, ενώ για το 1994 σε 395.285 άτομα (ΤΟ ΒΗΜΑ 20/09/1992, ΤΑ ΝΕΑ 30/01/1993). Περίπου στα τέλη της δεκαετίας του '90 ο αριθμός των παράνομων μεταναστών υπολογίζεται πλέον σε 600.000 άτομα (Φακιολάς, 2003:399).

Με την αύξηση της παράνομης εισόδου οικονομικών μεταναστών αυξάνει και η «μαύρη εργασία», ενώ ο όρος «λαθρομετανάστης» που θεσμοθετήθηκε με τον ν. 1975/91 κυριαρχεί στο δημόσιο λόγο, ταυτίζεται με την εγκληματικότητα και δημιουργεί κοινωνικά στερεότυπα, φοβίες και ανασφάλειες που δίνουν τροφή για φαινόμενα ξενοφοβίας και ρατσισμού στην ελληνική κοινωνία (Παύλου, 2001, Βεντούρα, 2004). Στην κατάσταση αυτή αντιδρούν έντονα οι κοινωνικοί φορείς (συνδικαλιστικές οργανώσεις των εργαζομένων, κοινωνικοί σύλλογοι και αντιρατσιστικές οργανώσεις), καθώς και ο επιστημονικός κόσμος, προτείνοντας τη νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών και την παροχή ίσων εργασιακών δικαιωμάτων, καθώς και τη λήψη μέτρων για την κοινωνική τους ενσωμάτωση. Το 1997, η ελληνική κυβέρνηση αποφασίζει και υλοποιεί το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης μεταναστών, με σημαντικά θετικά αποτελέσματα στην ελληνική οικονομία, το ασφαλιστικό και την ελληνική κοινωνία. Στην πρώτη φάση του προγράμματος καταγράφονται όλοι οι μετανάστες που επιθυμούν να λάβουν άδεια εργασίας. Από τους 371.641 μετανάστες της καταγραφής³⁸ που

³⁸ Εάν σε αυτό τον αριθμό υπολογίσουμε τον αριθμό των μελών των οικογενειών των μεταναστών (σύζυγοι, παιδιά) καθώς και ένα μέρος των οικονομικών μεταναστών που δεν έλαβε μέρος στη διαδικασία

λαμβάνουν εξάμηνη Κάρτα Παραμονής και Εργασίας, μόλις 212.860 άτομα καταφέρνουν να ολοκληρώσουν τη δεύτερη φάση και να λάβουν την Πράσινη Κάρτα διάρκειας από ένα έως τρία έτη. Η πλειοψηφία των οικονομικών μεταναστών προέρχεται από την Αλβανία, προσδίδοντας στην Ελλάδα ως χώρα υποδοχής μεταναστών ακόμα ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό σε σχέση με τις άλλες χώρες της Ε.Ε. Το 2001, εφαρμόζεται το δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης στην Ελλάδα, από το οποίο όμως δεν υπάρχουν στατιστικά στοιχεία. Η απογραφή του πληθυσμού από την ΕΣΥΕ το 2001, καταγράφει συνολικά 762.191 αλλοδαπούς στη χώρα εκ των οποίων οι υπήκοοι τρίτων χωρών υπολογίζονται σε περίπου 650.000 χιλιάδες, ενώ ο αριθμός που δηλώνει ως κύριο λόγο εγκατάστασης στην Ελλάδα την εργασία ανέρχεται σε 413.241 άτομα. Από το 2001 έως σήμερα έχουν περάσει τέσσερα χρόνια. Ο αριθμός των μεταναστών, καθώς και η σύνθεσή τους έχει αλλάξει. Σε αυτό συντέλεσε το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης αλλά και οι νέες εισοδοι οικονομικών μεταναστών τα τελευταία χρόνια, κυρίως λόγω της προετοιμασίας των Ολυμπιακών αγώνων στη χώρα και τις μεγάλες ανάγκες, στον κατασκευαστικό κυρίως κλάδο, σε εργατικό δυναμικό. Οι εξελίξεις αυτές συντέλεσαν, ώστε σήμερα να διαπιστώνουμε πλέον ανάμεσα στις κύριες κατηγορίες των μεταναστών που κυριαρχούσαν μέχρι το 1997 (παράνομοι - νόμιμοι) και τις κατηγορίες των ημιπαράνομων, στους οποίους περιλαμβάνονται όσοι έχουν στην κατοχή τους μία από τις δύο Κάρτες, δηλαδή κάρτα παραμονής ή εργασίας. Επίσης υπάρχει και η κατηγορία των μεταναστών στην οποία ανήκουν όσοι «επιστρέφουν» σε παράνομο καθεστώς, αφού δεν μπόρεσαν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις ή δε θέλησαν να επαναλάβουν την επίτονη, με μεγάλο κόστος και αβέβαιη διαδικασία ανανέωσης της Κάρτας εργασίας και παραμονής.

Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της μετανάστευσης προς την Ελλάδα μας παραπέμπουν σε ένα ελληνικό μοντέλο μετανάστευσης, ενώ οι εξελίξεις των τελευταίων χρόνων φαίνεται να παραπέμπουν σε ένα ελληνικό μοντέλο ενσωμάτωσης των οικονομικών μεταναστών. Ο Glytsos (2005) διαπιστώνει ότι οι μετανάστες στην Ελλάδα, για να περάσουν από το παράνομο καθεστώς στην πλήρη νομιμοποίηση και να αποκτήσουν την Ελληνική υπηκοότητα, περνούν από πέντε (5) διαδοχικά στάδια ή φάσεις, η διάρκεια των οποίων εξαρτάται από πολλούς και διαφορετικούς παράγοντες, ενώ για το πέμπτο στάδιο απαραίτητη προϋπόθεση είναι η επιτυχημένη ολοκλήρωση των προηγούμενων σταδίων.

Το πρώτο στάδιο “the phase of the “state of illegality” είναι η θέση σε παράνομο καθεστώς, στο τέλος του οποίου ο μετανάστης προβαίνει με την αίτηση για νομιμοποίηση στο πρώτο βήμα της τυπικής ενσωμάτωσης. Το δεύτερο στάδιο που το ονομάζει “temporary amnesty” είναι το διάστημα μεταξύ της αίτησης και της χορήγησης της Πράσινης Κάρτας και τελειώνει με την απόκτηση του δικαιώματος προσωρινής διαμονής και εργασίας. Το τρίτο στάδιο που ακολουθεί και ονομάζεται “legalisation under suspension” ή «νομιμοποίησης με αναστολή» διαρκεί δέκα (10) χρόνια. Υπό την προϋπόθεση ότι στο διάστημα αυτό ο μετανάστης έχει κατορθώσει να ανανεώνει

αυτή είτε επειδή δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις είτε γιατί δεν γνώριζε, καταλήγουμε στις ίδιες εκτιμήσεις με τον Φακιολά (2003).

επιτυχώς τις προσωρινές άδειες παραμονής στη χώρα, φτάνει στο τέταρτο στάδιο της διαδικασίας της ενσωμάτωσης που είναι το στάδιο της «νομιμότητας χωρίς όρους» (“unconditional legality”) που του διασφαλίζει δικαίωμα παραμονής αορίστου χρόνου. Το τέλος της τέταρτης φάσης σημαίνει στην ουσία το τέλος της διαδικασίας νομιμοποίησης, γιατί μόνο τότε, σύμφωνα με αυτό το μοντέλο, ο μετανάστης αποκτά την ημερία και την ελευθερία να αποφασίσει πόσο θα παραμείνει στην Ελλάδα και πως θα οργανώσει τη ζωή του. Το πέμπτο στάδιο αρχίζει, αφού τελειώσει το προηγούμενο. Με την ολοκλήρωση του τέταρτου σταδίου, ο μετανάστης βρίσκεται στη θέση να μπορεί να αποφασίσει, εάν θα αρχίσει τη διαδικασία του πέμπτου σταδίου και θα αιτήση την ελληνική υπηκοότητα με την ολοκλήρωση της οποίας απολαμβάνει πλέον την «ολοκληρωμένη νομική και πολιτική ενσωμάτωση» (complete legal and civic integration”).

6.2 Το πρόβλημα των στατιστικών στοιχείων

Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της παράνομης παραμονής και εργασίας μεταναστών υπηκόων τρίτων χωρών διαπιστώνεται τόσο στην Ελλάδα όσο και στην υπόλοιπη Ευρώπη, ήδη στα μέσα της δεκαετίας του '80. Στη δεκαετία του '90 όμως για την Ελλάδα αποτελεί σχεδόν καθ' ολοκληρία το χαρακτηριστικό εισόδου, παραμονής και εργασίας αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών. Λόγω του χαρακτηριστικού της παράνομης εισόδου και παραμονής είναι φυσικό να μην υπάρχουν ακριβή στοιχεία για τον αριθμό του μεταναστευτικού πληθυσμού στη χώρα. Από την άλλη όμως φαίνεται πως η Ελλάδα παράβλεπε για πολλά χρόνια (και) στατιστικά την ύπαρξη οικονομικών μεταναστών στη χώρα. Επί πλέον, τα στοιχεία της ΕΣΥΕ που δημοσίευε και το Eurostat προέρχονταν από στοιχεία, η συλλογή των οποίων γινόταν με μη επιστημονικές μεθόδους μέσω διαφόρων διοικητικών υπηρεσιών και γι' αυτό θεωρούνταν κυρίως ενδεικτικά. Έτσι, η Eurostat για το 1985 δίνει έναν αριθμό 295.841 αλλοδαπών που βρίσκονται στην Ελλάδα εκ των οποίων οι 197.585 είναι Έλληνες με ξένη υπηκοότητα. Στους υπόλοιπους (87.365 άτομα) κυριαρχούν υπηκοότητες κρατών μελών της ΕΕ., των ΗΠΑ και του Καναδά (Εμκε-Πουλοπούλου, 1990:14). Αλλοδαποί από τρίτες χώρες δεν αναφέρονται. Στην απογραφή πληθυσμού το 1991 της ΕΣΥΕ καταγράφονται μεν 167.276 άτομα με αλλοδαπή υπηκοότητα, στην πλειοψηφία τους όμως είναι πολίτες κρατών μελών της Ε.Ε.

Το πρόβλημα της μη ύπαρξης αναλυτικών στατιστικών στοιχείων για τους μετανάστες επισημαίνεται τόσο από τους Ευρωπαϊκούς Οργανισμούς όσο και από ολόκληρο τον επιστημονικό κόσμο που ασχολείται με το θέμα. Συχνά δε τονίζεται ότι η ποσοτική προσέγγιση του φαινομένου είναι γενικώς προβληματική. Στα περισσότερα κράτη μέλη, με εξαίρεση το Βέλγιο, τη Δανία, τη Γερμανία, την Ολλανδία, τη Φιλανδία, τη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, δεν υπάρχουν ικανοποιητικά στοιχεία για τη μετανάστευση (Μπάγκαβος, 2003:45-49). Το πρόβλημα όμως των στατιστικών

στοιχείων στην Ελλάδα ιδιαίτερα σε σχέση με τους οικονομικούς μετανάστες στον 20^ο αιώνα είναι ιδιαίτερα έντονο, αφού έως τα αποτελέσματα της πρώτης καταγραφής των παράνομων οικονομικών μεταναστών που δημοσιεύτηκαν το 2000 υπήρχαν μόνο εκτιμήσεις. Ο λόγος που συχνά αναφέρεται, για να δικαιολογήσει την επικρατούσα κατάσταση είναι ότι η Ελλάδα ως παραδοσιακή χώρα αποστολής μεταναστών ήταν προσανατολισμένη στην εξωτερική μετανάστευση των Ελλήνων με αποτέλεσμα στα στοιχεία που παρείχε η ΕΣΥΕ έως το 2001 να μη συμπεριλαμβάνονται οι οικονομικοί μετανάστες. Πιθανώς όμως αυτό να οφείλεται και στην πολιτική που ακολουθούσε η Ελλάδα απέναντι στους μετανάστες, βάση της οποίας μάλλον δεν θεωρούνταν σημαντική η στατιστική καταγραφή των οικονομικών μεταναστών και η αναλυτική παρουσίαση των στοιχείων τους, κάτι που θα απαιτούσε την αναπροσαρμογή της βάσης δεδομένων της ΕΣΥΕ που συνδέεται και με οικονομικό κόστος.

6.3 Δημογραφικά χαρακτηριστικά των μεταναστών στην Ελλάδα

Τα πρώτα αξιόπιστα στοιχεία για τους οικονομικούς μετανάστες στην Ελλάδα σχετικά με τον αριθμό, την ηλικία και την υπηκοότητα αποκομίστηκαν από το πρόγραμμα καταγραφής των οικονομικών μεταναστών που υλοποιήθηκε το 1997-98, στο πλαίσιο του πρώτου προγράμματος νομιμοποίησης από τον ΟΑΕΔ. Τα στατιστικά δεδομένα που προκύπτουν από τις δύο διαδικασίες του πρώτου προγράμματος νομιμοποίησης θεωρούνται έως σήμερα πολύ σημαντικά, αφ' ενός γιατί δίνουν μια πλήρη εικόνα για τους οικονομικούς μετανάστες που είναι το αντικείμενο αυτής της μελέτης και αφετέρου γιατί δεν υπάρχουν αντίστοιχα στοιχεία από την δεύτερη νομιμοποίηση. Επιπλέον θεωρούμε ότι τα στοιχεία της ΕΣΥΕ μετά την τελευταία απογραφή³⁹ μας παρέχουν τη δυνατότητα να αποκομίσουμε κάποιες πληροφορίες σχετικά με τις εξελίξεις του σχετικού πληθυσμού και για το λόγο αυτό θα χρησιμοποιηθούν συγκριτικά.

Από την ανάλυση αυτών των στοιχείων προκύπτει ότι οι 371.641 οικονομικοί μετανάστες που υπέβαλλαν αίτηση για τη Λευκή Κάρτα προέρχονται από 120 χώρες, ενώ η συντριπτική πλειοψηφία προέρχεται από έναν περιορισμένο αριθμό χωρών. Η απογραφή του πληθυσμού το 2001 κατέγραψε συνολικά 762.191 αλλοδαπούς εκ των οποίων οι 413.214 δήλωσαν ως κύριο λόγο εγκατάστασης στην Ελλάδα την εργασία και 391.674 δήλωσαν ότι απασχολούνται. Συνολικά οι αλλοδαποί που καταγράφηκαν προέρχονται από 215 χώρες. Στις χώρες αυτές συμπεριλαμβάνονται και τα κράτη μέλη της ΕΕ, χώρες από τον αναπτυσσόμενο κόσμο (ΗΠΑ, Καναδά, Αυστραλία).

³⁹ Στόχος της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας που διεξήγαγε την απογραφή, ήταν η καταμέτρηση όλων των μεταναστών που βρίσκονταν στη χώρα, επίσημων και μη. Για την επίτευξη αυτού του στόχου η ΕΣΥΕ εξέδωσε ενημερωτικά φυλλάδια σε διάφορες γλώσσες, ώστε να ενθαρρυνθούν οι μετανάστες να ανοίξουν τις πόρτες στους 150.000 απογραφείς. Παρ' όλα αυτά ένας μεγάλος αριθμός παράνομων μεταναστών που φοβάται την απέλαση κράτησε τις πόρτες κλειστές. Η ΕΣΥΕ πιστεύει ότι ο αριθμός των μεταναστών που καταγράφηκε απέχει σε μεγάλο βαθμό του πραγματικού αριθμού των μεταναστών που βρίσκονται στην Ελλάδα (aim, 2001).

Από την ανάλυση των στοιχείων για τη Λευκή Κάρτα διαπιστώνουμε ότι οι δεκαέξι κυριότερες χώρες προέλευσης μεταναστών που συγκροτούν το 96,2% των αιτήσεων είναι η Αλβανία (65%), η Βουλγαρία (6,8%), η Ρουμανία (4,6%), το Πακιστάν (2,9), η Ουκρανία (2,6%), η Πολωνία (2,3%), η Γεωργία (2,0%), η Ινδία (1,7%), η Αίγυπτος (1,7%), οι Φιλιππίνες (1,4%), η Μολδαβία (1,2%), η Συρία (0,9%), η Ρωσία (0,8%), το Μπαγκλαντές (0,8%), το Ιράκ (0,8%) και η Αρμενία (0,7%) (Καβουνιδή, 2000α). Σε μια σύγκριση των στοιχείων για τη Λευκή και την Πράσινη Κάρτα προκύπτει ότι μόνο το 57,3%⁴⁰ των οικονομικών μεταναστών ολοκλήρωσε τη διαδικασία της δεύτερης φάσης νομιμοποίησης και έλαβε την Πράσινη Κάρτα ή Κάρτα Προσωρινής άδειας εργασίας. Από την περαιτέρω ανάλυση των στοιχείων που επεξεργάστηκε το Εθνικό Παρατηρητήριο Απασχόλησης του ΟΑΕΔ το 2000, πέραν της μείωσης της συμμετοχής προκύπτει και μια ανακατανομή στην κατά χώρα προέλευση των οικονομικών μεταναστών. Συγκεκριμένα διαπιστώνεται και πάλι, αν και σε χαμηλότερο βαθμό, η υπεροχή των Αλβανών (61,82%), ακολουθεί η Βουλγαρία με πολύ χαμηλότερη συμμετοχή σε σχέση με την πρώτη ομάδα (7,71%), αυξημένη όμως στο σύνολο των τελικών νομιμοποιηθέντων, το Πακιστάν (4,27%), η Ρουμανία (3,87%), η Ουκρανία (2,77%), η Πολωνία (2,48%), η Αίγυπτος (2,43%), η Ινδία (2,06%), η Γεωργία (1,75%), οι Φιλιππίνες (1,70%), το Μπαγκλαντές (1,31%), η Μολδαβία (1,31%) και η Συρία (1,16%).

Βλέπουμε λοιπόν ότι η εικόνα συμμετοχής των οικονομικών μεταναστών στη διαδικασία της Πράσινης Κάρτας διαφοροποιείται. Στη συμμετοχή για την Πράσινη Κάρτα, σε σύγκριση με τη Λευκή Κάρτα διαπιστώνεται ότι τις δύο πρώτες θέσεις συνεχίζουν να καταλαμβάνουν οι ίδιες μεταναστευτικές ομάδες, ενώ παρατηρείται μείωση συμμετοχής ατόμων Αλβανικής και αύξηση της συμμετοχής ατόμων Βουλγαρικής υπηκοότητας. Η Ουκρανία με την Πολωνία διατηρούν την ίδια θέση, ενώ στις υπόλοιπες υπηκοότητες παρατηρούνται σημαντικές ανακατατάξεις. Το Πακιστάν καταλαμβάνει την τρίτη θέση με τη Ρουμανία να έρχεται στην τέταρτη, ενώ στις πρώτες επτά (7) θέσεις εισέρχονται η Αίγυπτος και η Ινδία (Πίνακας 1). Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η Αίγυπτος, η Ινδία και το Πακιστάν ανήκουν στις πρώτες χώρες προέλευσης μεταναστών στην Ελλάδα, γεγονός που φαίνεται να βοήθησε τα άτομα αυτά να συμπληρώσουν ευκολότερα τα απαραίτητα έγγραφα για την ολοκλήρωση της διαδικασίας νομιμοποίησης.

Τα στοιχεία της ΕΣΥΕ για την απογραφή πληθυσμού συμβάλλουν στην παρακολούθηση της εξέλιξης του μεταναστευτικού πληθυσμού στην Ελλάδα. Έτσι τέσσερα χρόνια μετά, η απογραφή του πληθυσμού (2001) δείχνει ότι η συντριπτική πλειοψηφία από τους 762.191 αλλοδαπούς που απογράφηκαν είναι πολίτες τρίτων χωρών. Από την ανάλυση των στοιχείων διεξάγεται το συμπέρασμα ότι η Αλβανία, η Βουλγαρία και η Ρουμανία συνεχίζουν να καταλαμβάνουν τις τρεις πρώτες θέσεις, τόσο στο σύνολο των ατόμων

⁴⁰ Από αυτούς 160.860 είναι άντρες και 46.885 γυναίκες, ενώ για 5.968 δεν υπάρχουν στοιχεία για το φύλο.

που δήλωσαν ως λόγο εγκατάστασης στην Ελλάδα την εργασία όσο και σε αυτούς που εργάζονται. Ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον αποτέλεσμα που εξάγεται είναι ότι στις περισσότερες πληθυσμιακές ομάδες μεταναστών το ποσοστό αυτών που δήλωσαν ως λόγο εγκατάστασης στην Ελλάδα την εργασία, (σχεδόν) ταυτίζεται με το αντίστοιχο ποσοστό αυτών που δήλωσαν ότι εργάζονται. Σε ορισμένες μάλιστα υπηκοότητες (Φιλιππίνες, Γεωργία, Ρωσία και Αρμενία) το ποσοστό που δήλωσε ότι εργάζεται είναι μεγαλύτερο του ποσοστού που δήλωσε ως λόγο εγκατάστασης την εργασία, στοιχείο που δείχνει τη μεγάλη εξάρτηση των ατόμων από την εύρεση εργασίας.

Συγκρίνοντας τα παραπάνω στοιχεία με τα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών για το 2004 διαπιστώνουμε ότι οι 16 κύριες υπηκοότητες κατά τις δύο διαδικασίες του πρώτου προγράμματος νομιμοποίησης συνεχίζουν να είναι οι επικρατέστερες, με την Αλβανία, τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία να συνεχίζουν να κυριαρχούν αριθμητικά τόσο στις άδειες παραμονής όσο και στις άδειες εξαρτημένης εργασίας (Ministry of Interior, 2004).

Γενικά μπορούμε να πούμε ότι για την περίοδο 1997-2004 διαφαίνεται μια τάση σταθεροποίησης στη συμμετοχή των οικονομικών μεταναστών στην ελληνική κοινωνία και την αγορά εργασίας. Αξιοσημείωτο είναι επίσης ότι η πλειοψηφία (77% - 75%) των μεταναστών και στις δύο φάσεις της διαδικασίας νομιμοποίησης προέρχονταν από τις Βαλκανικές χώρες, με καθαρή υπεροχή της Αλβανίας που ακολουθείται από τη Βουλγαρία με πολύ χαμηλότερο ποσοστό. Η θέση αυτή επιβεβαιώνεται τόσο από τα στοιχεία της απογραφής του αλλοδαπού πληθυσμού (ΕΣΥΕ, 2001) όσο και από τα στοιχεία για τις άδειες παραμονής για το 2004 του Υπουργείου Εσωτερικών. Αποδεικνύεται ότι οι Βαλκανικές χώρες έχουν την εντονότερη συμμετοχή στη μετανάστευση, αλλά και ότι το στοιχείο της εγγύτητας δεν αποτελεί αποτρεπτικό παράγοντα στη μονιμότητα. Οι μετανάστες από τις γείτονες χώρες φαίνεται ότι δεν προτιμούν την κυκλική μετανάστευση, μία μορφή που συναντάται στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης (Γερμανία, Αυστρία). Πιθανότατα όμως αυτό να οφείλεται, εκτός άλλων και στη στάση και την πολιτική που ακολούθησε η ίδια η Ελλάδα.

Στη δεύτερη θέση ακολουθούν οι χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης και οι χώρες της ινδοπακιστανικής χερσονήσου με πολύ χαμηλότερη συμμετοχή, σχηματίζοντας την τρίτη σημαντική ευρύτερη ομάδα μεταναστών στην Ελλάδα. Σημαντική μείωση παρατηρείται στην παρουσία μεταναστών από χώρες της Κεντρικής Ευρώπης, ιδιαίτερα των Πολωνών, οι οποίοι στις αρχές της δεκαετίας του '90 αποτελούσαν μια από τις σημαντικότερες ομάδες μεταναστών στην Ελλάδα. Σε σχέση δε με τους μετανάστες από τις Αραβικές χώρες δεν παρατηρείται αξιόλογη μεταβολή τα τελευταία χρόνια. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον μάλιστα παρουσιάζει το γεγονός ότι, ενώ η Αίγυπτος ανήκει στις πρώτες χώρες προέλευσης οικονομικών μεταναστών και μάλιστα στις λίγες χώρες με τις οποίες η Ελλάδα είχε υπογράψει διακρατική Σύμβαση, καθώς

και στις χώρες με παραδοσιακές σχέσεις με την Ελλάδα, η παρουσία τους στο σύνολο των μεταναστών, με 1,6% για το 2004, είναι μικρή.⁴¹

Σε σχέση με την κατά φύλο κατανομή διαπιστώνεται ότι η αναλογία των γυναικών διαφέρει μεταξύ των υπηκοοτήτων. Για παράδειγμα στο σύνολο των γυναικών το 15% είναι γυναίκες βουλγαρικής υπηκοότητας και καταλαμβάνουν τη δεύτερη θέση μετά τις Αλβανίδες, ενώ οι άντρες αποτελούν μόνο 4% του συνόλου των αντρών. Τρίτη σε σημασία υπηκοότητα είναι η Ουκρανική. Κατά την εξέταση του φύλου μαζί με την υπηκοότητα παρατηρείται ότι σε αρκετές υπηκοότητες υπάρχει εντυπωσιακή ασυμμετρία στην κατανομή των δύο φύλων, με αποτέλεσμα σε ορισμένες υπηκοότητες οι γυναίκες να υπερβαίνουν το 80% (π.χ. Φιλιππίνες, Ουκρανία, Γεωργία),⁴² ενώ σε άλλες να αποτελούν λιγότερο από 1% (Πακιστάν, Μπαγκλαντές, Ιράκ). Αντίθετα αριθμητική υπεροχή των αντρών διαπιστώνεται στους μετανάστες από το Πακιστάν, το Μπαγκλαντές, την Ινδία, τη Συρία, το Ιράκ και την Αίγυπτο (Καβουνίδη, 2000α: Πίνακας 1). Όπως προκύπτει από τα στοιχεία της απογραφής και τις καταγραφές του Υπουργείου Εσωτερικών οκτώ χρόνια μετά η εικόνα παραμένει η ίδια (ΕΣΥΕ, 2001: Πίνακας 3, Ministry of the Interior, 2004).

⁴¹ Η Καβουνίδη (2001) διακρίνει πέντε ομάδες χωρών προέλευσης: α) την ομάδα των Βαλκανικών χωρών, β) την ομάδα των χωρών της πρώην Σοβιετικής Ένωσης, η οποία αποτελείται από πέντε χώρες (Ουκρανία, Γεωργία, Μολδαβία, Ρωσία και Αρμενία) συμμετέχει με περίπου 7%, γ) την ομάδα των χωρών της Κεντρικής Ευρώπης (Πολωνία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Τσεχία), δ) την ομάδα της ινδοπακιστανικής χερσονήσου (Πακιστάν, Ινδία, Μπαγκλαντές) που συμμετέχει με 6% και ε) η ομάδα των Αραβικών χωρών με 5,4% συμμετοχή στο πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης (Καβουνίδη, 2001: 98-99 και 108-109).

⁴² Ειδικά οι γυναίκες από τις Φιλιππίνες αποτελούν αντιπροσωπευτικό παράδειγμα για το φαινόμενο της «θηλυκοποίησης της μετανάστευσης», δηλαδή την αυξητική τάση απτόνομης συμμετοχής των γυναικών στα μεταναστευτικά ρεύματα.

Πίνακας 1: Οι εξελίξεις στις σημαντικότερες ομάδες οικονομικών μεταναστών στην Ελλάδα 1997-2004

	Υπηκοότητα	Οικονομικοί μετανάστες ανά υπηκοότητα Λευκή Κάρτα (%)	Οικονομικοί μετανάστες ανά υπηκοότητα Πράσινη Κάρτα (%)	Οικονομικοί μετανάστες ανά υπηκοότητα στο σύνολο των αλλοδαπών για εργασία 2001 (%)	Οικονομικοί μετανάστες ανά υπηκοότητα στο σύνολο των αλλοδαπών που εργάζονται 2001 (%)	Οικονομικοί μετανάστες ανά υπηκοότητα στο σύνολο αλλοδαπών με ΑΒΕ ⁴³ 2004 (%)
1	Αλβανία	65,00	61,82	58,30	57,80	64,05
2	Βουλγαρία	6,80	7,71	6,66	5,90	9,93
3	Ρουμανία	4,60	3,87	4,20	3,80	4,21
4	Πακιστάν	2,90	4,27	2,50	2,40	3,12
5	Ουκρανία	2,60	2,77	2,50	2,20	3,30
6	Πολωνία	2,30	2,48	1,90	1,90	0,73
7	Γεωργία	2,00	1,75	2,70	2,85	2,36
8	Ινδία	1,70	2,06	1,60	1,60	1,83
9	Αίγυπτος	1,70	2,43	1,20	1,23	1,36
10	Φιλιππίνες	1,40	1,70	1,15	1,30	0,98
11	Μολδαβία	1,20	1,31	1,10	0,98	1,68
12	Συρία	0,90	1,16	0,65	0,94	0,70
13	Ρωσία	0,80	0,77	1,90	2,00	1,22
14	Μπαγκλαντές	0,80	1,31	1,10	1,00	1,12
15	Ιράκ	0,80	0,23	0,81	0,68	0,09
16	Αρμενία	0,70	0,75	0,86	0,95	0,72

Πηγή: ΕΙΕ, 2000, ΕΠΑ/ΟΑΕΔ, 2000, ΕΣΥΕ, 2001, Υπουργείο Εσωτερικών 2004 (Επεξεργασία Α. Σταρινουδής)

Σε σχέση με τη χωροθέτηση των μεταναστών τα στοιχεία της πρώτης καταγραφής δείχνουν ότι οι μετανάστες ανά χώρα προέλευσης (και στα δύο φύλα) δεν κατανέμονται ομοιογενώς στο χώρο. Σχετικά με το φύλο διαφαίνεται ότι ο γυναικείος μεταναστευτικός πληθυσμός είναι κυρίως συγκεντρωμένος στην Αττική (56,0%) και ιδιαίτερα στην περιοχή πρωτεύουσής. Ακολουθεί με μεγάλη διαφορά η περιφέρεια της Κεντρικής Μακεδονίας (11,4%), η Πελοπόννησος (6,6%) και η Κρήτη με 6,4%, με ιδιαίτερη προτίμηση στα αστικά κέντρα και σε περιοχές που παρουσιάζουν έντονη τουριστική δραστηριότητα, όπως π.χ. η Κρήτη, τα Δωδεκάνησα και οι Κυκλάδες όπου το ποσοστό των γυναικών είναι μεγαλύτερο από αυτό των αντρών μεταναστών. Σε

⁴³ Άδεια Εξαρτημένης Εργασίας

αντίθεση, οι άντρες παρουσιάζουν δυσανάλογη συγκέντρωση σε περιοχές με έντονη γεωργική και περιορισμένη σχετικά τουριστική δραστηριότητα όπως στους νομούς Λάρισας, Φθιώτιδας, Βοιωτίας κλπ., ενώ έντονες διαφοροποιήσεις παρατηρούνται και ανάμεσα στις υπηκοότητες. Οι μετανάστες από την Ασία, με εξαίρεση την Ινδία και από την Αφρική παρουσιάζουν μεγάλο βαθμό συγκέντρωσης στην περιοχή της πρωτεύουσας, ενώ οι μετανάστες από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, με εξαίρεση την Πολωνία, φαίνεται να προτιμούν άλλες εκτός πρωτεύουσας περιοχές. Σε σχέση με την κατά φύλο κατανομή στην περιοχή πρωτεύουσας, παρατηρείται εντυπωσιακή ισομέρεια όσον αφορά στους μετανάστες από την Αλβανία, τη Ρουμανία και την Πολωνία, ενώ για τις υπόλοιπες υπηκοότητες παρατηρείται αξιόλογη δυσαναλογία στην κατά φύλο σύνθεση (Καβουνίδη, 2001:104-110). Τα αποτελέσματα της απογραφής (2001) δε φαίνεται να διαφέρουν ως προς την προτίμηση των περιοχών εγκατάστασης. Η περιοχή πρωτεύουσας παραμένει ως πρώτη επιλογή εγκατάστασης, ενώ σε πρώτη επιλογή βρίσκονται και οι περιοχές με έντονη τουριστική και γεωργική δραστηριότητα.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η ηλικία των μεταναστών για την ανάπτυξη της οικονομίας αλλά και κυρίως λόγω της πληθυσμιακής γήρανσης του πληθυσμού και της αρνητικής φυσικής αύξησης στην τελευταία δεκαετία της Ελλάδας (Eurostat, 2002: Theme 3) με συνέπειες στο ασφαλιστικό σύστημα και την οικονομία. Η μετανάστευση, πέρα από την αύξηση του πληθυσμού, αυξάνει και το ρυθμό μεγέθυνσης του εργατικού δυναμικού και το συνεπαγόμενο δυνητικό ρυθμό μεγέθυνσης του προϊόντος που ισούται με το άθροισμα της παραγωγικότητας της εργασίας και του ρυθμού μεγέθυνσης του εργατικού δυναμικού (Ιωακείμογλου, 2001:83). Η ανάλυση των στοιχείων του πρώτου προγράμματος καταγραφής των οικονομικών μεταναστών στη χώρα δείχνει ότι η πλειοψηφία των μεταναστών (84,3%) και μάλιστα το 85,6% των ανδρών και το 89,4% των γυναικών βρίσκεται στις πιο παραγωγικές ηλικίες,⁴⁴ δηλαδή μεταξύ 20 και 44 ετών και υπό την προϋπόθεση ότι η εργασία τους είναι νόμιμη, μπορούν να συμβάλλουν στην αύξηση των φορολογικών εσόδων καθώς και στην αύξηση των ετησίων ασφαλιστικών εισφορών. Τα στοιχεία σχετικά με την κατανομή ανά φύλο και ηλικία για την Πράσινη Κάρτα δεν φαίνεται να διαφέρουν με τα αντίστοιχα της Λευκής Κάρτας καθώς και με τα αντίστοιχα στοιχεία της ΕΣΥΕ. Η γενική εικόνα που επικρατεί είναι ότι πάνω από το 80% των μεταναστών βρίσκεται στις παραγωγικές ηλικίες 15-64 ετών. Στον παραγωγικό πληθυσμό μεταξύ 20 και 44 ετών ανήκει το 84,58% των μεταναστών που υπέβαλε αίτηση για Πράσινη Κάρτα, ενώ στο σύνολο των αλλοδαπών το ποσοστό αυτό ξεπερνά το 50%, παραμένοντας σε υψηλότερα ποσοστά από τα αντίστοιχα του ελληνικού πληθυσμού (ΕΣΥΕ, 2001, ΕΠΑ/ΟΑΕΔ, 2000, Καβουνίδη, 2000α). Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, σε σύγκριση με το γηγενή πληθυσμό, οι περισσότεροι μετανάστες ανήκουν στο

⁴⁴ 9% των αλλοδαπών που συμμετείχαν στη Λευκή Κάρτα και 12,12% στην Πράσινη Κάρτα ανήκουν στις ηλικίες μεταξύ 45 και 65 ετών, ενώ και στις δύο διαδικασίες η συμμετοχή ατόμων 65 ετών και άνω με περίπου 0,2% είναι πολύ μικρή.

νεανικό και παραγωγικό πληθυσμό, ενώ σε σχέση με το φύλο η αντιστοιχία αυτή είναι μεγαλύτερη στους άντρες μετανάστες.

Σε σχέση με την οικογενειακή κατάσταση των οικονομικών μεταναστών τα στοιχεία δείχνουν ότι οι έγγαμοι αποτελούν την πλειονότητα και μάλιστα τόσο στις γυναίκες όσο και στους άνδρες, ενώ το ποσοστό των έγγαμων γυναικών (55,28%) είναι μεγαλύτερο από αυτό των ανδρών (50,87%). Το ποσοστό των άγαμων στο σύνολο των μεταναστών, με περίπου 42% είναι επίσης υψηλό, ενώ στην κατά φύλο κατανομή υπερισχύουν οι άντρες (με 46,22%) από τις γυναίκες (28,83%). Τα ποσοστά των διαζευγμένων και των χήρων στους άνδρες είναι πολύ χαμηλά, σε αντίθεση με τις γυναίκες που ξεπερνούν το 10%. Βάσει δε των στοιχείων του Εθνικού Παρατηρητηρίου Απασχόλησης (ΕΠΑ), δεν παρουσιάζονται διαφοροποιήσεις με τα αντίστοιχα της Λευκής Κάρτας, με μόνη διαφορά το ποσοστό των έγγαμων γυναικών, το οποίο στην Πράσινη Κάρτα παρουσιάζεται μικρότερο κατά περίπου 5% από το αντίστοιχο ποσοστό της Λευκής Κάρτας. Από το σύνολο των έγγαμων μεταναστών ένα σχετικά μεγάλο ποσοστό (25,47%) δήλωσε ότι έχει δύο προστατευόμενα μέλη, 14,52% τρία μέλη, περίπου 19% ένα μέλος, ενώ το 4,95% έχει τέσσερα προστατευόμενα μέλη. Ιδιαίτερα χαμηλό είναι το ποσοστό που δήλωσε πέντε και πλέον προστατευόμενα μέλη στην οικογένεια (2,48% συνολικά), ενώ ένα μεγάλο ποσοστό (33,76%) εντάσσεται στην κατηγορία «0 ή δεν δήλωσαν» που σημαίνει ότι δεν γνωρίζουμε ακριβώς σε πια ομάδα αντιστοιχεί αυτό το ποσοστό (ΕΠΑ/ΟΑΕΔ, 2000:3-5). Η εικόνα για την οικογενειακή κατάσταση παραμένει η ίδια και στα στοιχεία του 2001 από την απογραφή του αλλοδαπού πληθυσμού στη χώρα.⁴⁵

Το εκπαιδευτικό επίπεδο των μεταναστών το 33,77% των μεταναστών δηλώνει ότι έχει ολοκληρώσει την πρωτοβάθμια, το 50,63% τη δευτεροβάθμια, το 9,33%, την τριτοβάθμια εκπαίδευση. Ένα πολύ μικρό ποσοστό του συνόλου (1,64%) δηλώνει αναλφάβητοι. Τα άτομα της κατηγορίας αυτής ανήκουν κυρίως στην ηλικιακή κλίμακα 30-34 ετών στην οποία εκπροσωπούνται σχεδόν ισόποσα και τα δύο φύλα. Όμως από την ανάλυση των στοιχείων που δίνει το ΕΠΑ προκύπτει ότι οι περισσότεροι από αυτούς που δήλωσαν ότι είναι αναλφάβητοι, βρίσκονται μεταξύ 20 και 44 ετών. (ΕΠΑ/ΟΑΕΔ, 2000: Πίνακας 7). Εάν όμως λάβουμε υπόψη ότι η πλειονότητα των μεταναστών δεν μιλάει (ακόμη) καλά την Ελληνική γλώσσα, πολύ δε περισσότερο γραφή, οι πιθανότητες να έχουν δοθεί λανθασμένες απαντήσεις είναι μεγάλες. Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται από την παρουσίαση των αλλοδαπών ανά επίπεδο, επάγγελμα και φύλο (ΕΠΑ/ΟΑΕΔ, 2000: Πίνακας 8) όπου διαπιστώνουμε αναντιστοιχία μεταξύ επαγγέλματος και εκπαιδευτικού επιπέδου. Συγκεκριμένα διαπιστώνουμε ότι στους αναλφάβητους συμπεριλαμβάνονται και άτομα που δήλωσαν

⁴⁵ Σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής στο σύνολο των αλλοδαπών υπερισχύουν οι έγγαμοι με 48,2% (52% γυναίκες και 45% άνδρες). Ακολουθεί η ομάδα των άγαμων αλλοδαπών με 44,3% , ενώ στην κατά φύλο κατανομή στην ομάδα αυτή ανήκει το 51% των ανδρών και 36,4% των γυναικών. Το 3,3% των αλλοδαπών ανήκει στους χήρους, το 3,0% είναι διαζευγμένοι και σε διάσταση βρίσκεται το 1,2% (ΕΣΥΕ, 2001).

ως επάγγελμα «υπάλληλοι γραφείου», «τεχνολόγοι, τεχνικοί βοηθοί, κλπ.» καθώς και «πρόσωπα που ασκούν επιστημονικά, καλλιτεχνικά και συναφή επαγγέλματα».

Σε σχέση με το εκπαιδευτικό επίπεδο των μεταναστών προκύπτει ότι οι γυναίκες κατέχουν υψηλότερο εκπαιδευτικό επίπεδο από τους άνδρες μετανάστες καταλαμβάνοντας υψηλότερα ποσοστά στη δευτεροβάθμια (54,69%) και τριτοβάθμια εκπαίδευση (17,76%) και χαμηλότερα στην πρωτοβάθμια (22,65%). Σε σύγκριση με τους άντρες τα αντίστοιχα ποσοστά είναι 50,14%, 6,96% και 37,72%. Τα ποσοστά ανά επίπεδο εκπαίδευσης είναι παρόμοια με αυτά της Λευκής Κάρτας. Οι αυξομειώσεις που παρουσιάζονται είναι μικρότερες του 4% (ΕΠΑ/ΟΑΕΔ, 2000: Πίνακας 4).

Τα αντίστοιχα στοιχεία της ΕΣΥΕ (2001) δείχνουν ότι η πλειοψηφία των μεταναστών είναι απόφοιτοι μέσης εκπαίδευσης (28,0%), ένα σημαντικό μέρος (17,9%) είναι απόφοιτοι γυμνασίου, 3,1% πτυχιούχοι ΤΕΛ και ΤΕΣ, ενώ το 2,9% ανήκει στην κατηγορία της μεταδευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης συμπεριλαμβανομένου διδακτορικού ή και μεταπτυχιακού έχει το 8,3%, ενώ το 2,2% είναι πτυχιούχοι ανώτερης εκπαίδευσης. Το 23,3% δηλώνει απόφοιτοι δημοτικού, το 7,9% φοιτά στο δημοτικό, 2,9% έχει εγκαταλείψει το δημοτικό σχολείο ενώ ένα 3,2% δηλώνει ότι δεν γνωρίζει γραφή και ανάγνωση. Για το τελευταίο δε δύναται να εξαχθούν συμπεράσματα, εφόσον στα στοιχεία αυτά δεν γίνεται σύνδεση με την ηλικία των ατόμων. Συμπερασματικά, ως προς το μορφωτικό επίπεδο οι μετανάστες ανήκουν κυρίως στις πρώτες εκπαιδευτικές βαθμίδες, με αυξημένη συμμετοχή των αντρών, ενώ οι γυναίκες υπερισχύουν στις ανώτερες και ανώτατες εκπαιδευτικές βαθμίδες.

Η ανάλυση των υπάρχοντων στοιχείων 1997-2001, σχετικά με τα επαγγέλματα στα οποία απασχολούνται οι μετανάστες στην Ελλάδα, μας επιτρέπει να τους κατατάξουμε σε τρεις μεγάλες ομάδες α) ανειδίκευτοι εργάτες, χειρώνακτες και μικροεπαγγελματίες, β) τεχνίτες και χειριστές μεταφορικών μέσων και γ) παροχή υπηρεσιών και πωλητών σε καταστήματα και υπαίθριες αγορές.

Οι μετανάστες εργάζονται κυρίως στον κατασκευαστικό κλάδο, στη γεωργία, στην κτηνοτροφία, στη βιομηχανία, στα ιδιωτικά νοικοκυριά, καθώς και στους κλάδους του εμπορίου και των ξενοδοχείων – εστιατορίων, με μικρότερη συμμετοχή. Στους πρώτους τρεις αναφερόμενους κλάδους φαίνεται να υπερισχύουν οι άντρες μετανάστες, ενώ στους υπόλοιπους οι γυναίκες.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η συμμετοχή των γυναικών – αν και σχετικά μικρή κρίνεται σημαντική - ως επιστημονικό και εκπαιδευτικό προσωπικό, διευθύνοντες και ανώτερα στελέχη εταιρειών καθώς και στα καλλιτεχνικά και συναφή επαγγέλματα (ΕΠΑ/ΟΑΕΔ, 2000, ΕΣΥΕ, 2001).

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και τα στοιχεία σχετικά με το φορέα ασφάλισης. Οι ασφαλιστικοί φορείς που παρουσιάζονται είναι κατά σειρά προτεραιότητας το ΙΚΑ, ο ΟΓΑ και το ΤΕΒΕ, στους οποίους οι μετανάστες είναι ασφαλισμένοι είτε με εργοδότη,

είτε χωρίς εργοδότη, ενώ ένα σημαντικό ποσοστό (25,8%) δεν δήλωσε το φορέα ασφάλισης. Έτσι σύμφωνα με τα στοιχεία που δήλωσαν οι μετανάστες για την Πράσινη Κάρτα προκύπτει ότι το 47,2% είναι ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ, το 26, 05% στον ΟΓΑ, το 00,93% στο ΤΕΒΕ.⁴⁶

6.4 Μετανάστευση και ελληνική κοινωνία

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90 στην Ελλάδα διαπιστώνεται στασιμότητα στην αύξηση του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας. Στασιμότητα χαρακτηρίζει και το εργατικό δυναμικό, ενώ το περιθώριο αύξησης του εργατικού δυναμικού από το δυνητικό απόθεμα προσφοράς εργασίας, δηλαδή με τη συμμετοχή γυναικών, φοιτητών και συνταξιούχων, χαρακτηρίζεται περιορισμένο (Κόντης, 1996:294). Η αρνητική αύξηση του πληθυσμού της Ελλάδας και η αυξανόμενη γήρανση του πληθυσμού δεν αφήνει περιθώρια για αισιόδοξες εκτιμήσεις για μελλοντική αύξηση του ελληνικού εργατικού δυναμικού. Οι δημογραφικές εξελίξεις στην Ελλάδα που συμβαδίζουν με αυτές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ευνοούν τη μετανάστευση από τρίτες χώρες, οι οποίες παρουσιάζουν υψηλό δείκτη γονιμότητας και ραγδαία πληθυσμιακή αύξηση. Με δεδομένο λοιπόν, ότι τα επόμενα χρόνια η μετανάστευση θα αποτελέσει καθοριστικό παράγοντα για την αποφυγή μιας μελλοντικής μείωσης του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα σενάρια που αναπτύσσονται, σχετικά με την επίπτωση της μετανάστευσης στις δημογραφικές προοπτικές του πληθυσμού της, διαχωρίζοντας την επίπτωση που αφορά α) στις μεταβολές του συνολικού πληθυσμού και β) στις αναμενόμενες αλλαγές στην κατά ηλικία δομή του. Έτσι, υπό την υπόθεση μιας μηδενικής καθαρής μετανάστευσης για τα επόμενα χρόνια στην Ελλάδα, η αύξηση του πληθυσμού⁴⁷ θα εξαρτηθεί αποκλειστικά από την εξέλιξη του αριθμού των γεννήσεων και του αριθμού των θανάτων, οι οποίοι εξαρτώνται από τα επίπεδα γονιμότητας και θνησιμότητας, αλλά και από την κατά ηλικία δομή του. Με βάση λοιπόν τη σημερινή κατά ηλικία δομή του ελληνικού πληθυσμού, ο Μπάγκας (2003) οδηγείται στο συμπέρασμα, ότι η δημογραφική γήρανση θα διευρυνθεί μελλοντικά. Σε συνθήκες μάλιστα χαμηλής θνησιμότητας, η γήρανση του πληθυσμού συμβαδίζει με αύξηση του αριθμού των θανάτων, αφού η κατά ηλικία δομή του πληθυσμού μετατοπίζεται προς τις ηλικίες υψηλού κινδύνου θνησιμότητας, εξέλιξη που παρατηρείται στην Ελλάδα από το 1950 έως σήμερα. Σε περίπτωση λοιπόν μιας μηδενικής καθαρής μετανάστευσης στην οποία η συνολική αύξηση του πληθυσμού εξαρτάται αποκλειστικά από τη φυσική αύξηση, για να αντισταθμιστεί η μελλοντική διεύρυνση του αριθμού των θανάτων και να αυξηθεί ο συνολικός πληθυσμός, απαιτείται αύξηση του αριθμού των γεννήσεων και μάλιστα σε μεγαλύτερο βαθμό στο μέλλον, ώστε η φυσική αύξηση του πληθυσμού να είναι τουλάχιστον μηδενική, πράγμα που με

⁴⁶ Τα στοιχεία προκύπτουν από έρευνα σχετικά με την εργασία των μεταναστών από τις αιτήσεις για την Πράσινη Κάρτα

⁴⁷ Σε διαφορετική περίπτωση η φυσική αύξηση του πληθυσμού είναι συνάρτηση της φυσικής αύξησης και της καθαρής μετανάστευσης.

τη σημερινή ηλικιακή δομή του πληθυσμού της Ελλάδας και τα σημερινά επίπεδα γονιμότητας δεν φαίνεται πολύ πιθανό (Μπάγκαβος, 2003:77-83).

Οι Παπαδάκης/Σιάμπος (1995:44-59) μάλιστα εκτιμούν ότι με βάση τη μηδενική μετανάστευση και υπό την υπόθεση ότι η γονιμότητα στην Ελλάδα θα αυξηθεί μετά το 2000, ώστε να φτάσει το επίπεδο αναπλήρωσης των γενεών το έτος 2015, ο πληθυσμός της Ελλάδας θα αυξηθεί έως το 2021 κατά 100 χιλιάδες άτομα. Σε περίπτωση όμως που η αύξηση της γονιμότητας είναι χαμηλότερη του επιπέδου της αναπλήρωσης των γενεών, ο πληθυσμός της Ελλάδας θα μειωθεί περίπου κατά 500.000 άτομα.

Πολλοί είναι οι Έλληνες επιστήμονες που τονίζουν στις μελέτες τους τη θετική συμβολή της μετανάστευσης στο δημογραφικό και ασφαλιστικό πρόβλημα της Ελλάδας, στην οικονομική ανάπτυξη και την κάλυψη των αναγκών της οικονομίας κυρίως σε ανειδίκευτες θέσεις εργασίας (Glytsos, 2005, Φακιολάς 1999, 2001, 2003, Psimmenos/Georgoulas, 2004 κ.ά.). Μάλιστα και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος (Ο.Κ.Ε.) αναγνωρίζει τη θετική συμβολή της μετανάστευσης στο δημογραφικό (Ο.Κ.Ε., 2000), τονίζει όμως ότι η μετανάστευση από μόνη της, δηλαδή ως ο μόνος αυξητικός παράγοντας του πληθυσμού, τουλάχιστον μακροπρόθεσμα, δεν μπορεί να σταματήσει τη μείωση ή τη γήρανση του πληθυσμού. Για την αντιμετώπιση των παραπάνω φαινομένων προτείνονται μια σειρά συνοδευτικών μέτρων σε συνδυασμό με ορισμένες παρεμβατικές πολιτικές.

Συνοπτικά, οι δημογραφικές προβολές στην Ελλάδα (Ε.Κ., Η.Ε., Μπάγκαβος, 2003, Σιάμπος, 2003) δείχνουν αύξηση του γεροντικού πληθυσμού, μείωση των νέων ηλικιών με επιπτώσεις στην αγορά εργασίας (Γλυτσός, 1995) και στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, ιδιαίτερα στην αύξηση των δαπανών για τις συντάξεις (Εμκε-Πουλοπούλου, 2003). Η φυσική αύξηση του πληθυσμού ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '90 είναι σχεδόν μηδενική (Φακιολάς, 2003), ενώ για το 1998 αρνητική (Diekmann, 2001). Η πληθυσμιακή αύξηση που διαπιστώνεται μεταξύ των απογραφών του 1991 και 2001 οφείλεται κυρίως στην εγκατάσταση ομογενών και αλλογενών μεταναστών (ΕΣΥΕ, 2001). Το ποσοστό του ενεργού πληθυσμού προβλέπεται να μειωθεί και ως αποτέλεσμα αναμένεται άμβλυνση της πίεσης στην αγορά εργασίας με παράλληλη επιβάρυνση του συστήματος της κοινωνικής προστασίας, λόγω της μείωσης των εργατικών εισφορών και της παράλληλης αύξησης των κοινωνικών δαπανών. Με αυτά τα δεδομένα η παραγωγικότητα της εργασίας και η μετανάστευση αποκτούν ιδιαίτερη βαρύτητα. Άλλωστε, η πληθυσμιακή αύξηση που διαπιστώνεται μεταξύ των απογραφών του 1991 και 2001 οφείλεται κυρίως στην εγκατάσταση ομογενών και αλλογενών μεταναστών (ΕΣΥΕ, 2001). Συγκεκριμένα, με μία μηδενική φυσική αύξηση του πληθυσμού μεταξύ 1991 και 2001 (Eurostat, 2002) καταγράφεται μία αύξηση του πληθυσμού κατά 687.025 άτομα που οφείλεται αποκλειστικά στην εισροή μεταναστών ελληνικής καταγωγής από την Αλβανία και την πρώην Σοβιετική Ένωση και στους αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών. Τα σενάρια αύξησης της γονιμότητας στην Ελλάδα και μάλιστα πέρα από το επίπεδο της αναπλήρωσης του

γενικού πληθυσμού δε φαίνονται ρεαλιστικά. Επομένως για την αποφυγή μιας μελλοντικής μείωσης του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας, απαιτείται η συνέχιση των μεταναστευτικών εισροών και μάλιστα με αυξητικό ρυθμό.

Η αλλαγή της σύνθεσης του πληθυσμού στην Ελλάδα γίνεται πιο εμφανής στο μαθητικό πληθυσμό της χώρας. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Παιδείας, τα τελευταία χρόνια στα ελληνικά σχολεία, στην πρωτοβάθμια και τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση, παράλληλα με τη μείωση του αριθμού των ελλήνων μαθητών καταγράφεται μια σημαντική αύξηση των μαθητών ξένης υπηκοότητας και μάλιστα ο αριθμός των μαθητών με αλλοδαπούς γονείς μεταξύ 1995 και 2001 στα ελληνικά σχολεία έχει υπερδιπλασιαστεί. Ενώ για το σχολικό έτος 1995 αναφέρονται περίπου 35.000 μαθητές με αλλοδαπούς γονείς, ο αριθμός τους για το 2000 ανέρχεται σε 82.000 μαθητές (Πετσάλνικος, 2001:18-19). Ο αριθμός αυτός αυξάνει κατά πολύ εάν αναφερθεί κανείς σε αλλόγλωσσους μαθητές. Οι Μαυρομάτης/Τσιτσελίκης (2004: 125) αναφέρουν ότι το 1995 στο ελληνικό δημόσιο σχολείο (Δημοτικό – Γυμνάσιο – Λύκειο) υπήρχαν περίπου 44.000 αλλόγλωσσοι μαθητές, ο αριθμός των οποίων το 2000 ξεπέρασε τις 86.000, ενώ το 2002 έφτασε τις 120.000.

Πέραν του δημογραφικού οι επιπτώσεις της μετανάστευσης περιγράφονται ως θετικές έως πολύ θετικές και στην οικονομία (Χλέτσος, 2002). Έρευνες μελέτες σε ελληνικό επίπεδο καταλήγουν στο ότι οι μετανάστες αμειβονται χαμηλότερα από Έλληνες εργαζόμενους, οι παράνομα απασχολούμενοι μάλιστα από 25% έως και 60% λιγότερο της αμοιβής των Ελλήνων (Lianos/ Sarris/ Katseli, 1995, 1996, στο Χλέτσος, 2002:25, Φακιολάς, 2001) και υποκαθιστούν μόνο μερικώς τους Έλληνες εργαζόμενους (Glytsos, 2005, Κόντης, 1998). Σε αρκετές περιοχές της Ελλάδας μάλιστα απασχολούνται ακριβώς επειδή αμειβονται λιγότερο από τους Έλληνες αλλά και γιατί οι εργασίες στις οποίες απασχολούνται δεν προτιμούνται από τους Έλληνες (Κασίμης, 2003, Kassimis/Kassimi, 2004). Η τελευταία διαπίστωση οδηγεί στο συμπέρασμα, ότι η απασχόληση των μεταναστών δεν επηρεάζει σημαντικά την ανεργία του γηγενούς πληθυσμού (Χλέτσος, 2002:26).

Όπως διαπιστώνουν Έλληνες επιστήμονες, οι μετανάστες χρησιμοποιούνται κυρίως ως φτηνή εργατική δύναμη (Κατσορίδας, 1991) και πιθανόν χωρίς την απασχόληση των μεταναστών οι περισσότερες επιχειρήσεις δε θα μπορούσαν να αντέξουν το υψηλότερο εργατικό κόστος που προκύπτει από τη νόμιμη απασχόληση Ελλήνων ή και αλλοδαπών που θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση της παραγωγής ή και την αύξηση της ανεργίας στο γηγενή εργαζόμενο πληθυσμό (Χλέτσος, 2002:26). Από άλλους δε τονίζεται ότι «οι μετανάστες πολύ συχνά συντηρούν ολόκληρους κλάδους που πιθανόν και να κατέρρεαν, εάν δεν υπήρχαν αυτοί, οι οποίοι είναι διατεθειμένοι να κάνουν κακοπληρωμένες, επικίνδυνες, ανθυγιεινές, χαμηλού κύρους δουλειές. Ξεχνιέται ακόμα ότι οι μετανάστες μπορεί να «παίρνουν» κάποιες δουλειές Ελλήνων αλλά ταυτόχρονα δημιουργούν νέες» (Λαμπριανίδης/Λυμπεράκη, 2001:254). Ο Φακιολάς (2003:399) συμπεραίνει ότι οι οικονομικοί μετανάστες «με την ευέλικτη εργασία τους κατά τόπο, χρόνο, είδος και

αμοιβή, και τη χαμηλή μέση ηλικία τους [...] αύξησαν την επιθυμητή από την οικονομική πολιτική ευελιξία στην αγορά εργασίας και βελτίωσαν την κατά ηλικία σύνθεση του εργατικού δυναμικού της χώρας».

Οι διαπιστώσεις των ελλήνων επιστημόνων για τη θέση των μεταναστών στην αγορά εργασίας είναι ιδιαίτερα σημαντικές, γιατί έχει να κάνει με τη σχέση μεταξύ ημεδαπών και αλλοδαπών εργαζομένων στις επιμέρους αγορές εργασίας και μάλιστα με το ερώτημα, εάν πρόκειται για σχέση συμπληρωματικότητας⁴⁸ ή εάν ισχύει η άποψη περί υποκατάστασης ημεδαπών από αλλοδαπούς εργαζομένους (Καρασαββόγλου, 1998, 2002, Φακιολάς, 1991, Κόντης, 1996). Ένα ερώτημα που απασχόλησε άλλωστε έντονα και τον πολιτικό κόσμο στη χώρα.

Οι μετανάστες απασχολούνται κυρίως στον αγροτικό τομέα, στα ξενοδοχεία, στα εστιατόρια, στο εμπόριο, αλλά και στα ελληνικά νοικοκυριά (οικιακοί βοηθοί, βρεφοκόμοι κλπ.). Άλλωστε αποτελούν λύση στο υπαρκτό πρόβλημα παροχής αυτών των υπηρεσιών με σχετικά χαμηλό κόστος (Χλέτσος, 2002:26-27, Φακιολάς, 1991).

Σε σχέση με την παράνομη απασχόληση άτυπων μεταναστών, κατάσταση στην οποία βρίσκονταν οι περισσότεροι οικονομικοί μετανάστες έως το 1998, τονίζεται ότι η απασχόλησή τους έρχεται να καλύψει τις συγκυριακές ανάγκες των επιχειρήσεων και την επιδίωξή τους για προσαρμογή του όγκου της απασχόλησης στις μεταβολές της παραγωγής (πρόσκαιρη, εποχιακή απασχόληση). Το χαμηλότερο συγκριτικά ημερομίσθιο των μεταναστών έδινε στους εργοδότες το συγκριτικό πλεονέκτημα στην τιμή του παραγόμενου προϊόντος, δηλαδή μπορούσαν να παράγουν σχετικά φτηνότερα και να ανταγωνίζονται από καλύτερη θέση άλλες επιχειρήσεις που δεν έκαναν χρήση αυτού του πλεονεκτήματος.⁴⁹ Παράλληλα, οι ίδιοι οι μετανάστες, λόγω του καθεστώτος τους, ως μετανάστες και ως παράνομοι, επιδεικνύουν υψηλή επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα, προσφέρουν την εργατική τους δύναμη σε χαμηλότερη αμοιβή, εργάζονται με ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους και χρόνους για τους εργοδότες και όντας κινούμενοι εκτός πλαισίου συλλογικών συμβάσεων εργασίας, αποτελούν εργατικό δυναμικό χωρίς απαιτήσεις (άδειες, κοινωνικές παροχές), λιγότερο ανθεκτικό στις πιέσεις των εργοδοτών και εύλωτο στις απολύσεις (Καρασαββόγλου, 2002:14-15). Έτσι σε πολλές περιπτώσεις οι παράνομοι αλλοδαποί βοηθιούνται από τους εργοδότες τους ή από τους συμπατριώτες τους, ώστε να μπορέσουν να παραμείνουν και να εργάζονται στην Ελλάδα, ενώ και οι ίδιοι αποφεύγουν οποιαδήποτε επαφή με τις

⁴⁸ Η σχέση συμπληρωματικότητας υπάρχει, όταν οι αλλοδαποί απασχολούνται σε οικονομικούς τομείς που ανήκουν στους λιγότερο επιθυμητούς για το γηγενή εργατικό δυναμικό, προσφέρουν εργασία με όρους και προϋποθέσεις που δε γίνονται αποδεκτοί από τους γηγενείς, προκαλούν τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και απασχολούνται σε συμπληρωματικούς προς τους ημεδαπούς χώρους εργασίας (Καρασαββόγλου, 2002:10).

⁴⁹ Πάντως η υπόθεση ότι η νομιμοποίηση των οικονομικών μεταναστών που θα οδήγούσε στην έκλειψη του συγκριτικού αυτού πλεονεκτήματος για τους εργοδότες, θα τους οδήγούσε στον εκσυγχρονισμό της παραγωγικής διαδικασίας προκειμένου να αντέξουν στον ανταγωνισμό (Καρασαββόγλου, 1998), δε φαίνεται να πραγματοποιείται μέχρι σήμερα, παρά τα δύο προγράμματα νομιμοποίησης μεταναστών στη χώρα.

αρχές, οι οποίες σε πολλές περιπτώσεις προτιμούν να τους αφήνουν ήσυχους, αρκεί να μη δίνουν άλλη αφορμή για επέμβαση της αστυνομίας (λαθρεμπόριο, ναρκωτικά, κλοπές, ακραίες πολιτικές ή θρησκευτικές δραστηριότητες) (Φακιολάς, 1991). Η ανοχή που επιδεικνύει το ίδιο το κράτος απέναντι σ' αυτή την κατάσταση οδηγεί σε μια μορφή παράτυπης ενισχυτικής κρατικής πολιτικής απέναντι στους εργοδότες και συμβάλλει παράλληλα στη δημιουργία συνθηκών και προϋποθέσεων για την όσο λιγότερο επώδυνη εφαρμογή των πολιτικών ευελιξίας των εργασιακών σχέσεων στη χώρα. «Υπ' αυτήν την έννοια οι μεταναστευτικές κινήσεις αποτελούν σημαντικό εργαλείο των εθνικών κρατών για την προώθηση της ευελιξίας στις εθνικές αγορές εργασίας και τη μείωση των εντάσεων – αντιπαραθέσεων που οι πολιτικές αυτές προκαλούν» τονίζει ο Καρασαββόγλου (2002:15).

Άλλωστε η χαμηλόμισθη εργασία φαίνεται να αποτελεί το σημαντικότερο παράγοντα μεταφοράς νόμιμου μεταναστευτικού εργατικού δυναμικού από τρίτες χώρες, της ανοχής της πολιτείας απέναντι στο παράτυπο και της αποδοχής του από την ελληνική κοινωνία, το οποίο αποδεσμεύεται από κάθε ειδικευση, αφού το νέο κοινωνικό περιβάλλον που αντιμετωπίζει, προωθεί την αποειδίκευση και την άτυπη εργασία για να καλύψει οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες του (ντόπια κοινωνία). Στο πλαίσιο αυτό τονίζει ο Ψημμένος (1998): «Αυτές οι ανάγκες στη βάση τους έχουν να κάνουν με την ελαστικοποίηση της εργασίας, όσον αφορά το χρόνο, τη διάρκειά της και το πλαίσιο κοινωνικής οργάνωσής της. Με αυτή την έννοια οι διαδικασίες ένταξης και αποδιοργάνωσης ή λειτουργικής επαναδιοργάνωσης της οικονομικής δραστηριότητας, με στόχο την αύξηση των κερδών, είναι υπεύθυνες για τη δημιουργία χαμηλόμισθων και κοινωνικά περιθωριοποιημένων μεταναστών. Δηλαδή, η κοινωνική μορφολογία της ελληνικής κοινωνίας, ως προς τον ανεπίσημο μετανάστη, ίσως να σχηματίζεται πριν ακόμα ο μετανάστης μεταβεί στην Ελλάδα, και προτού έρθει σε εργασιακή επαφή μαζί του» (Ψημμένος, 1998:228).

Η ανεπίσημη είσοδος των μεταναστών στην Ελλάδα του '90, η παραμονή τους και κυρίως η απασχόλησή τους στη δημόσια συζήτηση έχει ταυτιστεί με τη «μαύρη» εργασία. Έτσι ως μια αρνητική συνέπεια της ανεπίσημης παραμονής και εργασίας των οικονομικών μεταναστών αναφέρεται συχνά η διόγκωση εκείνου του τμήματος του ΑΕΠ που δεν καταγράφεται, με αποτέλεσμα το κράτος να χάνει φορολογικά έσοδα (Ναζάκης, 2002). Η άποψη αυτή δεν ισχύει μόνο σε σχέση με τους οικονομικούς μετανάστες, αλλά για την ελληνική κοινωνία συνολικά. Η Ελλάδα στη δεκαετία του 90 κατείχε με 29% του ΑΕΠ την πρώτη θέση σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με την έκταση της παραοικονομίας, με την Ιταλία να ακολουθεί με 27,8% (ΟΟΣΑ, 1999). Το φαινόμενο που ονομάστηκε «παραοικονομία», «δεν μπορεί να περιγραφεί απλώς ως αδυναμία του κράτους να ελέγξει οικονομικές δραστηριότητες και να επιβάλει τη λειτουργία θεσμοθετημένων κοινωνικών σχέσεων και σχέσεων των πολιτών με το κράτος. Στο επίπεδο της αγοράς εργασίας είναι ορατή η διαφορετική λειτουργικότητα του κρατικού μηχανισμού που δεν είναι «απών», αλλά συντηρεί τη «μαύρη» εργασία, απέχοντας από τον έλεγχο των εργοδοτών και διατηρώντας την απειλή της

κατασταλτικής παρέμβασης ως παράγοντα υποταγής της παράνομης εργασίας». Πολύ δε περισσότερο, τονίζεται ότι «μπορεί να συμμετέχει στη διευκόλυνση της μεταφοράς και μετακίνησης των αλλοδαπών, καθώς σε ορισμένες περιπτώσεις συνδέονται στελέχη άμεσα, με δίκτυα που ασκούν αυτή τη δραστηριότητα» (ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2000:154-155).

Καταλήγουμε λοιπόν στο συμπέρασμα ότι η απασχόληση μη νόμιμων μεταναστών (κυρίως λόγω του χαμηλού κόστους της εργασίας τους) συμβάλλει στη μείωση του κόστους της παραγωγής, έχει θετική επίδραση στον πληθωρισμό και συμβάλλει θετικά στην αύξηση της ζήτησης εργασίας λόγω της τόνωσης της επιχειρηματικής δραστηριότητας. Από την άλλη όμως έχει αρνητική επίπτωση στα μακροοικονομικά μεγέθη της χώρας, αφού η παράνομη απασχόληση έχει ως αποτέλεσμα σημαντικής απώλειας εισφορών στα ασφαλιστικά ταμεία και φορολογικών εσόδων της πολιτείας με αρνητική επιρροή στο ΑΕΠ. Η παραοικονομία όμως δεν είναι απόρροια της μετανάστευσης στην Ελλάδα, αλλά ένα εγγενές φαινόμενο της ελληνικής κοινωνίας – οικονομίας. Επιπλέον, οι μετανάστες χρησιμοποιούνται ως φτηνή εργατική δύναμη από ένα μέρος της ελληνικής εργοδοσίας, με αποτέλεσμα τόσο η αύξηση του ΑΕΠ που οφείλεται στη μαζική είσοδο ανειδίκευτων μεταναστών, όσο και η αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος να μην συνεπάγεται την αύξηση των εισοδημάτων όλου του ντόπιου πληθυσμού (Ναζάκης, 2002:191, Κολλίντζας/Ψαρρής, 2004).

Περαιτέρω διαπιστώνεται ότι η μετανάστευση συμβάλλει θετικά και στην αύξηση της προσφοράς εργασίας συνολικά καθώς και στη μεγέθυνση της κατανάλωσης (Ναζάκης, 2002). Το τελευταίο έρχεται να αντικρούσει το επιχείρημα που συχνά προβάλλεται ως μία από τις αρνητικές συνέπειες της μετανάστευσης, δηλαδή το ότι τα χρήματα που κερδίζουν οι οικονομικοί μετανάστες καταλήγουν μέσω των εμβασμάτων στις οικονομίες της χώρας υποδοχής. Όπως διαπιστώνεται και από άλλες έρευνες (Λυμπεράκη/Πελαγίδης, 2000, Λαμπριανίδης/Λυμπεράκη, 2001) πολλά από τα χρήματα που εξοικονομούν οι μετανάστες παραμένουν στη χώρα υποδοχής, αφού χρησιμοποιούνται για να καλύψουν έξοδα στέγασης, διατροφής, ρουχισμού και άλλα καταναλωτικά αγαθά. Σε αρκετές μάλιστα περιπτώσεις αγοράζουν και μεταχειρισμένα αντικείμενα, τα οποία σε διαφορετική περίπτωση θα έμεναν στα αζήτητα αφού είχαν κάνει πλέον τον κύκλο τους για τον εγχώριο πληθυσμό (Χλέτσος, 2002:27).

6.5 Συμπεράσματα

Η μετάβαση της Ελλάδας από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής οικονομικών μεταναστών δεν υπήρξε ομαλή. Το κύριο χαρακτηριστικό είναι η παράνομη είσοδος, παραμονή και εργασία. Η άμεση αντίδραση της πολιτείας να αντιμετωπίσει τα πολυποικίλα και ραγδαία αυξανόμενα κοινωνικά προβλήματα μόνο με ενέργειες καταστολής δεν είχαν τα επιθυμητά αποτελέσματα. Η πίεση από τους κοινωνικούς φορείς και τον επιστημονικό κόσμο οδηγεί την κυβέρνηση στο πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης, μέσα από το οποίο επιτυγχάνονται σημαντικά θετικά οικονομικά αποτελέσματα και αναστρέφεται το αρνητικό κοινωνικό κλίμα στην ελληνική κοινωνία.

Για την περίοδο την οποία αναλύουμε διαπιστώνουμε ότι δεν υπάρχουν μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ εκτιμήσεων και πραγματικού αριθμού των οικονομικών μεταναστών. Αυτό όμως, διαπιστώνεται μόνο μετά την πρώτη καταγραφή τους που είναι ένα από τα σημαντικά αποτελέσματα του πρώτου προγράμματος νομιμοποίησης. Στις αρχές του 21^{ου} αιώνα μέσω της αναλυτικής επεξεργασίας των δηλωθέντων στοιχείων, στο πλαίσιο του προγράμματος (1997) που έγινε από το Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας (στοιχεία Λευκής Κάρτας) και από το Εθνικό Παρατηρητήριο Απασχόλησης (Πράσινη Κάρτα), η Ελλάδα απέκτησε αξιόπιστα και σε ικανοποιητικό βαθμό αναλυτικά στοιχεία για τον πληθυσμό και τα χαρακτηριστικά των οικονομικών μεταναστών. Με την τελευταία απογραφή του πληθυσμού η ΕΣΥΕ δίνει μια πιο ολοκληρωμένη γενική εικόνα. Τα στοιχεία αυτά μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για μια πιο λεπτομερή καταγραφή στοιχείων του μεταναστευτικού πληθυσμού στην Ελλάδα.

Συνοπτικά για την περίοδο 1990 – 2004 συμπεραίνουμε ότι:

α) Σε αντίθεση με την απογραφή του 1991, το 2001 η συντριπτική πλειοψηφία (περίπου 95%) από τους 762.191 αλλοδαπούς που απογράφηκαν είναι πολίτες τρίτων χωρών.

β) Ο κύριος όγκος των μεταναστών προέρχεται από τις Βαλκανικές χώρες. Τη δεύτερη θέση καταλαμβάνουν οι μετανάστες από χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης και την τρίτη σημαντική θέση οι μετανάστες από την ινδοπακιστανική χερσόνησο συμπεριλαμβανομένου του Μπαγκλαντές. Η μετανάστευση των Πολωνών που υπήρξαν οι πρωτοστάτες στη μετανάστευση από τις πρώην Σοσιαλιστικές χώρες και η μεγαλύτερη αριθμητικά από τις χώρες της Κεντρικής Ευρώπης διαγράφει τα τελευταία χρόνια φθίνουσα πορεία. Οι Αραβικές χώρες από τις οποίες τη μεγαλύτερη ομάδα συνιστούν οι Αιγύπτιοι, σχηματίζουν την τέταρτη κατά σειρά σημαντική ομάδα χωρών προέλευσης μεταναστών στην Ελλάδα.

γ) Οι κύριες ομάδες προέλευσης οικονομικών μεταναστών στην Ελλάδα σταθεροποιούνται τόσο στη συμμετοχή τους στην ελληνική κοινωνία όσο και στην αγορά εργασίας. Από τα στοιχεία της απογραφής συμπεραίνουμε ότι το 41% των οικονομικών μεταναστών το 2001 βρίσκεται στην Ελλάδα πάνω από 5 έτη (ΕΣΥΕ,

2001). Οι μετανάστες από την Αλβανία, τη Βουλγαρία και την Πολωνία όπως φαίνεται ήδη από την πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης δεν αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα με τη διευθέτηση των γραφειοκρατικών διαδικασιών ή με την ανεύρεση εργασίας. Ιδιαίτερα προβλήματα και στις δύο διαδικασίες φαίνεται να αντιμετωπίζει η ομάδα μεταναστών από τη Συρία. Ως μία πιθανή εξήγηση του φαινομένου δίνεται η σχετικά μικρή παραμονή τους στη χώρα σε σύγκριση με τις άλλες πληθυσμιακές μεταναστευτικές ομάδες σε συνδυασμό με τη μη γνώση της γλώσσας. Η ακριβής διαπίστωση των αιτιών χρήζει περαιτέρω έρευνας.

δ) Οι μετανάστες προτιμούν για εγκατάσταση κυρίως αστικές περιοχές. Η πλειοψηφία συγκεντρώνεται στην περιφέρεια πρωτεύουσας. Ακολουθούν περιοχές με έντονη τουριστική ή και γεωργική δραστηριότητα.

ε) Το φαινόμενο της θηλυκοποίησης της μετανάστευσης εντοπίζεται έντονα σε μικρό αριθμό χωρών προέλευσης (Φιλιππίνες, Ουκρανία, Γεωργία και Λευκορωσία). Αντίστοιχα διαπιστώνονται ομάδες μεταναστών οι οποίες αποτελούνται σχεδόν αποκλειστικά από αντρικό πληθυσμό (Πακιστάν, Ινδίες, Μπαγκλαντές).

Οι παραπάνω διαπιστώσεις μας οδηγούν στις εξής μελλοντικές εκτιμήσεις: Οι ομάδες στις οποίες υπερέχουν οι γυναίκες θα έρθουν σε επαφή και θα συνάψουν σχέσεις α) με το γηγενή πληθυσμό και β) με τον υπόλοιπο μεταναστευτικό πληθυσμό που σημαίνει ότι σύντομα θα αυξηθούν οι μικτοί γάμοι. Ακόμη και στην περίπτωση που κυριαρχήσει η δεύτερη περίπτωση θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι θα δημιουργηθεί μεταξύ των ατόμων διαφορετικής προέλευσης μια κοινή βάση προγραμματισμού ζωής την οποία θα αποτελεί η χώρα υποδοχής.

Επιπλέον, το εκπαιδευτικό επίπεδο των μεταναστών, το οποίο κρίνεται γενικώς ως υψηλό, βρίσκεται σήμερα σε αναντιστοιχία με τις εργασίες που εκτελούν. Αυτό σημαίνει ότι κάτω από διαφορετικές προϋποθέσεις η κατάσταση αυτή μπορεί εύκολα να αλλάξει. Αυτό σημαίνει ότι υπό την προϋπόθεση ότι η Πολιτεία θα προωθήσει την παροχή πιο ασφαλούς ή/και μόνιμου καθεστώτος παραμονής, μπορεί μέσω της αναγνώρισης (αντιστοίχισης) των πτυχίων των μεταναστών και των ικανοτήτων τους σε ένα συνδυασμό σεμινάρια – κατάρτιση (εκμάθηση γλώσσας και επάγγελμα) να προωθηθεί η απασχόλησή τους και σε άλλα επαγγέλματα στα οποία υπάρχει ανάγκη εκπαιδευμένου προσωπικού. Με τον τρόπο αυτό θα επιτευχθεί η βελτίωση της θέσης των μεταναστών στην αγορά εργασίας και της κοινωνικής τους ένταξης και παράλληλα θα αυξηθούν πολλαπλώς τα οφέλη για την Ελληνική κοινωνία.

Άλλωστε, τα πολλαπλά οφέλη της ελληνικής κοινωνίας από τη μετανάστευση καταδεικνύουν όλες οι έρευνες – μελέτες που έγιναν στον ελλαδικό χώρο τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια. Οι Έλληνες επιστήμονες τονίζουν τη θετική επίδραση της μετανάστευσης στο δημογραφικό, στο ασφαλιστικό, στην οικονομική ανάπτυξη, στην κάλυψη των αναγκών της ελληνικής αγοράς εργασίας και στην κατανάλωση.

ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

7.1 Η εθνική πολιτική για τους μετανάστες στη δεκαετία του '90

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζονται οι νομικές και θεσμικές ρυθμίσεις για τη μετανάστευση και τους μετανάστες στην Ελλάδα, με έμφαση στα τελευταία δεκαπέντε χρόνια. Παρουσιάζονται οι ρυθμίσεις σχετικά με την είσοδο, παραμονή, εργασία, τη νομιμοποίηση και την οικογενειακή συνένωση των οικονομικών μεταναστών στη χώρα. Οι ρυθμίσεις που εξετάζονται θεωρούνται ιδιαίτερα σημαντικές για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στις χώρες υποδοχής. Επιπλέον μέσα από την αποτύπωση των δημόσιων πολιτικών που ακολούθησε η Ελλάδα την τελευταία δεκαπενταετία σε σχέση με τη ρύθμιση σημαντικών θεμάτων της μετανάστευσης και τον εντοπισμό των καινοτομιών σε θεσμικό επίπεδο, θα καταδείξουμε, εάν η Ελλάδα ανταποκρίνεται στα ευρωπαϊκά επίπεδα, όσον αφορά στα κράτη μέλη και στην ενωσιακή πολιτική στον τομέα της μετανάστευσης, ιδιαίτερα δε στο στόχο ένταξη των μεταναστών.

Μέχρι και το πρώτο ήμισυ του 1992 ίσχυαν στην Ελλάδα σχετικά με θέματα εισόδου, εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών στην Ελλάδα διάφορες διατάξεις, οι οποίες ανάγονταν σε χρόνο προ του έτους 1930. Ο Ν. 4310/29 «περί εγκαταστάσεως και κινήσεως αλλοδαπών εν Ελλάδι, αστυνομικού ελέγχου, διαβατηρίων και απελάσεων και εκτοπίσεων» είχε ως στόχο κυρίως να ρυθμίσει τον ερχομό των μικρασιατικών προσφύγων στην Ελλάδα (Λαμπριανίδη/Λυμπεράκη, 2001:124), καθώς και την προσέλευση περίπου ενός εκατομμυρίου μη γηγενών κατά τη διάρκεια των Βαλκανικών Πολέμων (Εμκε- Πουλοπούλου, 1986:37-55). Η πολιτική που ακολούθησε η Ελλάδα απέναντι στα διαφορετικά μεταναστευτικά ρεύματα εκφράζεται ξεκάθαρα στο άρθρο 8 του νόμου, σύμφωνα με το οποίο «Ομογενείς εγκατεστημένοι εν Ελλάδι και *ισχυριζόμενοι* ότι δεν είναι Έλληνες υπήκοοι, αλλά αλλοδαποί, υποχρεούνται όπως εντός τεσσάρων μηνών από της συμπλήρωσεως διετίας εν Ελλάδι, εφοδιασθώσι δια πιστοποιητικού αναγνώρισεως της ξένης των ιθαγένεια εκδιδομένου παρά του Υπουργείου των Εξωτερικών, εις ο δέον να *υποβάλλωσιν εγκαίρως προς τούτο τα έγγραφα εφ' ων στηρίζουσι την ξένην ιθαγένειαν*. Μετά την παρέλευσιν της ως άνω τετραμήνου προθεσμίας ... και εφόσον δεν εφοδιάσθησαν δια του ως άνω πιστοποιητικού, *οι ομογενείς ούτοι θεωρούνται ως Έλληνες πολίται*».

Έτσι, ο νόμος περί των αλλοδαπών του 1929 ίσχυε για όσους κατάφεραν να αποδείξουν ότι δεν είναι Έλληνες. Ο ίδιος νόμος με τις τροποποιήσεις που ακολούθησαν (με τον Ν. 448/1968 και τον Ν. 1346/1983) ίσχυσε και για τους μετανάστες που κατέφθασαν τα επόμενα χρόνια έως την έναρξη ισχύος του 1975/91.

Σύμφωνα με το νόμο αυτό, η έκδοση άδειας εργασίας ακολουθούσε μετά από αίτηση του εργοδότη στην αρμόδια Νομαρχία για τη μετάκληση αλλοδαπού, η οποία σε συνεργασία με τον ΟΑΕΔ μελετούσε την ύπαρξη αναγκαιότητας για αλλοδαπό εργαζόμενο. Υπό την προϋπόθεση ότι η θέση δεν μπορούσε να καλυφθεί από ημεδαπό εργατικό δυναμικό, έδινε την έγκριση για άδεια εργασίας που μεταβιβάζονταν στη Διεύθυνση Κρατικής Ασφάλειας μετά τη θετική γνώμη της οποίας ο αλλοδαπός μπορούσε να λάβει θεώρηση εισόδου από την Ελληνική Προξενική αρχή στη χώρα του. Με την εισοδό του στην Ελλάδα ο αλλοδαπός παρουσιαζόταν στο Κέντρο Αλλοδαπών του τόπου διαμονής του, λάμβανε την άδεια παραμονής και την άδεια εργασίας από τη Νομαρχία όπου είχε υποβληθεί η αίτηση του εργοδότη. Στην άδεια εργασίας αναφερόταν η ειδικότητα του εργαζόμενου, ο τόπος και η διάρκεια εργασίας, καθώς και το όνομα του εργοδότη (Εμκε – Πουλοπούλου, 1990:105). Ο εργαζόμενος δεν είχε τη δυνατότητα να αλλάξει εργοδότη που σημαίνει ότι η άδεια εργασίας και παραμονής του ήταν άμεσα συνδεδεμένη με τον εργοδότη. Σε περίπτωση αλλαγής εργοδότη ο μετανάστης καθίστατο παράνομος. Τα προβλήματα που δημιούργησε ο νόμος έμεναν καθ' όλη τη διάρκεια της ισχύος του στην αφάνεια.

Εκτός από τον Ν. 4310/1929 που ρύθμιζε το καθεστώς των αλλοδαπών στην Ελλάδα για πλέον από 60 χρόνια, το Ελληνικό Σύνταγμα του 1975 κατοχύρωνε εξίσου με τους Έλληνες και στους αλλοδαπούς πολίτες μια σειρά από δικαιώματα που αφορούσαν στους τομείς των θεμελιωδών ελευθεριών και δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα την ελευθερία ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθ.5), την προσωπική ελευθερία (άρθ. 6), το δικαίωμα στην παροχή δικαστικής προστασίας (άρθ. 7, 8, 20), το δικαίωμα στο οικιακό άσυλο (άρθ.9), το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές (άρθ.10), τη θρησκευτική ελευθερία (άρθ.12), την ελευθερία έκφρασης (άρθ. 14), το απόρρητο της αλληλογραφίας (άρθ. 15) καθώς και την προστασίας της εργασίας (άρθ. 22). Δικαιώματα όπως της ισότητας, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, τη δωρεάν εκπαίδευση κ.ά. προβλέπονταν ρητά μόνο για Έλληνες πολίτες. Εκτός των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα της Ελλάδας, η Ελλάδα ήταν υποχρεωμένη να λαμβάνει υπόψη της και να εφαρμόζει και τις διεθνείς συμβάσεις τις οποίες είχε υπογράψει (με τη συμμετοχή της στους διάφορους οργανισμούς, ΟΗΕ, Συμβούλιο της Ευρώπης, ΕΟΚ, ΟΑΣΕ, κ.ά), όπως την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα του 1951 που κυρώθηκε από την Ελλάδα το 1953 και το 1974, μετά την επανασύνδεσή της με το Συμβούλιο της Ευρώπης, καθώς και μια σειρά από συμβάσεις που εγκρίθηκαν στα πλαίσια του ΟΗΕ για τα ανθρώπινα δικαιώματα. Σημειωτέον, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα δεν κάνει διάκριση ανάμεσα σε πολίτες και μη. Η δε Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα των Μεταναστών του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας δεν έχει κυρωθεί από την Ελλάδα [C143 Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975]. Στο διάστημα όμως αυτό, τουλάχιστον έως τη δεκαετία του '90, ελάχιστα ασχολείται κανείς με τα δικαιώματα των μεταναστών, ή και την εφαρμογή των ισχυουσών ρυθμίσεων στους μετανάστες που βρίσκονται στην Ελλάδα.

Στη νέα κατάσταση που δημιουργείται στην Ελλάδα, στις αρχές της δεκαετίας του '90, η Ελλάδα ως κράτος μέλος και πύλη εισόδου της ΕΟΚ είναι υποχρεωμένη να λάβει υπόψη της τις φοβίες και τους προβληματισμούς που αναπτύχθηκαν στα κράτη μέλη, με την εκτός ελέγχου είσοδο παράνομων μεταναστών και οδήγησαν στη Συμφωνία του Σένγκεν και τη Συνθήκη του Δουβλίνου, παρότι η χώρα το 1990 συμμετέχει μόνο ως παρατηρητής.

Η νέα κατάσταση στην Ελλάδα που ήδη δημιουργούνταν με γρήγορους ρυθμούς και οι εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο οδήγησαν στην αναγκαιότητα εκσυγχρονισμού του νομοθετικού πλαισίου για τους μετανάστες στην Ελλάδα, ο οποίος όμως όπως θα δούμε στη συνέχεια, προσανατολίστηκε αποκλειστικά στην οχύρωση των συνόρων της χώρας και την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης. Ο Νόμος 1975/1991 για την «είσοδο – έξοδο, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών προσφύγων και άλλες διατάξεις» είχε στόχο τον επακριβή καθορισμό του τρόπου και της διαδικασίας εισόδου, παραμονής και εργασίας των αλλοδαπών για την παρακολούθηση και τον έλεγχο του ρυθμού εισόδου αλλοδαπών, με γνώμονα το εθνικό συμφέρον και την πάταξη των κυκλωμάτων παραμονής και διακίνησης αυτών.

Τη βασική ευθύνη για τα θέματα που αφορούσε ο νόμος ανέλαβε το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης, ενώ προβλεπόταν και η συνεργασία με το Υπουργείο Εργασίας, το Υπουργείο Εσωτερικών, το Υπουργείο Εξωτερικών και Δικαιοσύνης, καθώς και μεταξύ άλλων Οργανισμών, όπως ο ΟΑΕΔ και οι ΟΤΑ. Για τη λειτουργία του νόμου εκδόθηκαν διάφορες υπουργικές αποφάσεις, όπως η Υ.Α. 4803/13/8-α, για τους όρους και τη διαδικασία για τη χορήγηση, ανανέωση και ανάκληση των αδειών εργασίας σε αλλοδαπούς καθώς και την επιβολή χρηματικής εγγύησης για έξοδα επαναπατρισμού σε βάρος των καλούντων αλλοδαπούς, η Υ.Α. 4803/13/13α για τον τρόπο επιβολής, είσπραξης, διαχείρισης και αναπροσαρμογής του προστίμου που επιβάλλεται στους εργοδότες και τους αλλοδαπούς για παραβιάσεις της νομοθεσίας περί αλλοδαπών, η Υ.Α. 4803/13/4κγ σχετικά με τα κριτήρια και τη διαδικασία εγγραφής και διαγραφής αλλοδαπών από τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών, η Υ.Α. 4803/13/7α για τον καθορισμό των λεπτομερειών σχετικά με την εκτέλεση αποφάσεων απέλασης. Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ο Ν. 1419/84, ο οποίος προέβλεπε τον ποινικό κολασμό πράξεων και ενεργειών που αποσκοπούσαν σε φυλετικές διακρίσεις, όπως και ο Ν. 1941/91 που διευκόλυνε την άμεση απέλαση αλλοδαπού μετά από την ποινική του καταδίκη (Σωτηροπούλου-Καλαντζή, 1993 αναφέρεται στο Καρύδης 1994:170).

Για την καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης, ο νόμος 1975/91 προέβλεπε τη συγκρότηση ειδικών αστυνομικών ομάδων για τη φύλαξη των χερσαίων συνόρων της χώρας και τη δημιουργία άλλων μικρότερων, για την επιτήρηση των παράκτιων περιοχών και των θαλάσσιων περιοχών της χώρας, ενώ αυστηρές ποινικές και διοικητικές κυρώσεις προβλεπόταν για όλους που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο βοηθούσαν αλλοδαπούς να εισέλθουν παράνομα στη χώρα. Για την πάταξη της παράνομης απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών προβλέπονταν χρηματική ποινή και

φυλάκιση για τον εργοδότη και τον αλλοδαπό, ενώ με απόφαση του Υπουργείου Εργασίας συγκροτήθηκε Επιτροπή Ελέγχου, η οποία όμως όπως φάνηκε με τα αποτελέσματα των επερχόμενων ετών δε λειτούργησε ή δε λειτούργησε ικανοποιητικά.

Για την είσοδο αλλοδαπού στην Ελλάδα, με στόχο την απασχόληση ο νόμος προέβλεπε αίτηση άδειας εισόδου του αλλοδαπού πριν την είσοδό του στη χώρα. Μόνο σε περίπτωση προέγκρισης για άδεια εργασίας, ο αλλοδαπός μπορούσε να λάβει άδεια παραμονής, διάρκειας ενός έτους για συγκεκριμένο εργοδότη, η οποία θα μπορούσε να ανανεώνεται ανά χρόνο, με ανώτατο όριο παραμονής τα πέντε έτη (Ν. 1975/91, άρθ. 13, 1), ενώ η αίτηση για την έκδοση ή ανανέωση της άδειας εργασίας έπρεπε να υποβληθεί από κοινού με τον εργοδότη (Ν. 1975/91, άρθ. 23, 3, 4). Όσον αφορά δε στην παράταση της άδειας παραμονής και εργασίας του μετανάστη πέραν της πενταετίας θα έπρεπε να υποβληθεί αίτηση από τον ενδιαφερόμενο στην αρμόδια αστυνομική αρχή δύο μήνες πριν τη λήξη της τελευταίας άδειας παραμονής. Προϋπόθεση όμως για την επιτυχία της αίτησης ήταν η επιθυμία του εργοδότη που δείχνει τη μακρόχρονη και θεσμοθετημένη εξάρτηση του μετανάστη από τον εργοδότη. Μετά την πάροδο της πενταετίας με συνεχή παραμονή και εργασία, η άδεια θα μπορούσε πλέον να είναι διετούς διάρκειας.

Ο νόμος αναγνώριζε την είσοδο αλλοδαπού για εξαρτημένη εργασία ή για την άσκηση ελεύθερου επαγγέλματος. Η άδεια εργασίας ήταν συνδεδεμένη με το είδος της απασχόλησης, συγκεκριμένο εργοδότη και τόπο εργασίας, ενώ κάθε αλλαγή εργοδότη ή και του τόπου διαμονής απαιτούσε την έγκριση του Υπουργείου Εργασίας, ειδήλλως αποτελούσε λόγος για ανάκληση της άδειας εργασίας (Ν. 1975/91, άρθ. 21, 1). Το αυτό ίσχυε και σε περίπτωση αλλαγής τόπου κατοικίας, εργασίας ή είδους απασχόλησης. Η μη συμμόρφωση του μετανάστη προς αυτές τις διατάξεις, δηλαδή μεταβολή χωρίς προέγκριση, προέβλεπε την ανάκληση της άδειας εργασίας και την απέλαση. Σε περίπτωση λήξης της άδειας παραμονής του ή με την απόρριψη της αίτησης για παραμονή ή ανανέωση (Ν. 1975/91, άρθ. 18, 3, 5), ο αλλοδαπός είχε την υποχρέωση να αναχωρήσει αμέσως. Ο δε μετανάστης που θα απουσίαζε από την Ελλάδα για περισσότερο από δύο μήνες, έχανε την άδεια παραμονής του (Ν. 1975/91, άρθ. 18, παρ. 1).

Ο ανώτατος αριθμός αδειών για εξαρτημένη εργασία σε μετανάστες κατά υπηκοότητα, επάγγελμα, και χρονική διάρκεια για όλες τις περιοχές της χώρας οριζόταν ετησίως με κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Εξωτερικών, Εργασίας και Δημόσιας Τάξης, μετά από προτάσεις από τον ΟΑΕΔ, τα συνδικαλιστικά όργανα των εργαζομένων και των εργοδοτών. Η χορήγηση άδειας παραμονής αόριστης διάρκειας μπορούσε να χορηγηθεί σε αλλοδαπό που θα αποδείκνυε 15 χρόνια συνολικής παραμονής στην Ελλάδα και 10 χρόνια κοινωνικής ασφάλισης (Ν. 1975/91, άρθ. 13, 4). Αυτό αποδεικνύει ότι παρά την παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος παραμονής και εργασίας στην Ελλάδα, ο νομοθέτης δεν αναγνώριζε τη χορήγηση

αορίστου χρόνου παραμονής ως δικαίωμα. Η αναγνώριση ως δικαίωμα χορήγησης άδειας παραμονής αορίστου χρόνου έγινε στην Ελλάδα μόνο για τους Ελβετούς μέσω μιας ειδικής ρύθμισης (Βρέλλης, 2002:49). Εάν και πόσοι οικονομικοί μετανάστες απέκτησαν με αυτό το πλαίσιο άδεια παραμονής αορίστου χρόνου, παραμένει έως σήμερα άγνωστο, ενώ συχνά συναντάται ακόμη, μετανάστες με 20 χρόνια παραμονής στην Ελλάδα να βρίσκονται στο ίδιο αβέβαιο καθεστώς, όπως και αυτοί που εισήλθαν στη χώρα τα τελευταία χρόνια.

Ένα θετικό σημείο του νόμου είναι ότι για πρώτη φορά προβλέπεται το δικαίωμα για οικογενειακή συνένωση που αφορούσε όμως μόνο το ή τη σύζυγο και ανύπαντρα τέκνα κάτω των 18 ετών. Για τους γονείς θα έπρεπε ο ενδιαφερόμενος να αποδείξει ότι διέμεναν μαζί με τον αλλοδαπό αιτούντα και συντηρούνταν από αυτόν πριν τη μετανάστευση και υπό την προϋπόθεση, ότι ο αλλοδαπός διέμενε στην Ελλάδα περισσότερο από πέντε χρόνια. Η ειδική άδεια παραμονής των μελών οικογενείας ήταν άμεσα συνδεδεμένη με την άδεια παραμονής του ατόμου που τους προσκάλεσε (Ν. 1975/91, άρθ.14, 2, 3). Η διαδικασία που έπρεπε να ακολουθηθεί καθώς και οι προϋποθέσεις που έπρεπε να πληροί ο ενδιαφερόμενος μετανάστης παρουσιάζονται στο προεδρικό διάταγμα 5/98⁵⁰ (Π.Δ. 5/98 στο Βρέλλης, 2002: 50-51) που μας επιτρέπει το συμπέρασμα ότι μέχρι το 1998 κανείς αλλοδαπός υπήκοος τρίτων χωρών δεν μπορούσε να αιτήσει οικογενειακή επανένωση.

7.3 Πίεσεις της Κοινωνίας των Πολιτών για τη νομιμοποίηση

Απέναντι στα φαινόμενα της εκμετάλλευσης των μεταναστών, του παράνομου πλουτισμού πολλών εργοδοτών, της έντονης αστυνόμευσης, των συχνών επιχειρήσεων «σκούπα» και του έντονου πλέον και σε καθημερινή βάση ρατσιστικού λόγου από τα ΜΜΕ, η Ελληνική κοινωνία δεν έμεινε αδιάφορη. Άλλωστε και τα πολιτικά κόμματα, ΠΑΣΟΚ, ΚΚΕ και Συνασπισμός, στη συζήτηση που έγινε στη Βουλή, με την ψήφιση του νομοσχεδίου για τη μετανάστευση το 1991, είχαν ταχθεί υπέρ της νομιμοποίησης, της κατοχύρωσης των δικαιωμάτων των μεταναστών και της κοινωνικής ένταξής τους. Είχαν τονίσει επίσης την αναγκαιότητα καταπολέμησης του ρατσισμού στην ελληνική κοινωνία με νομοθετικές και κοινωνικές πρωτοβουλίες ενάντια στο ρατσισμό και την ξενοφοβία. Κάνοντας έντονη κριτική στο σχέδιο νόμου για την ξενοφοβική φιλοσοφία που το διέπνεε, εντοπίζοντας μεγάλες ελλείψεις και προβλέποντας ότι ο προτεινόμενος νόμος θα δημιουργήσει ακόμα περισσότερα προβλήματα στην ελληνική κοινωνία, τα συγκεκριμένα κόμματα είχαν καταθέσει συγκεκριμένες προτάσεις για το σχηματισμό μιας νέας μεταναστευτικής πολιτικής που θα αντιμετωπίζει τα προβλήματα που δημιουργήθηκαν που ήταν ήδη πολύ καλά γνωστά στους Έλληνες πολιτικούς (Πρακτικά Βουλής, 1991).

⁵⁰ Η έκδοση του σχετικού Π.Δ. προβλεπόταν στο άρθρο 14 του ν. 1975/1991.

Πιο άμεση αποδεικνύεται η κινητοποίηση του συνδικαλιστικού κινήματος στην Ελλάδα. Το ΕΚΑ στο Απολογιστικό του Συνέδριο, τον Ιούλιο του 1991, έδινε μια σαφή εικόνα τόσο για την αριθμητική παρουσία των ξένων εργατών στην Ελλάδα ανά χώρα προέλευσης όσο και για την κατάσταση διαβίωσης στην οποία βρίσκονταν οι μετανάστες, ως «αντικείμενο της πιο αισχρής υπερεκμετάλλευσης», «περιθωριοποιημένοι και αδύναμοι, φοβισμένοι μακριά απ' τα συνδικάτα». Στο ίδιο πλαίσιο τόνιζε ότι «το Συνδικαλιστικό Κίνημα της Ελλάδας και η Εργατική Τάξη με σαφήνεια διατυπώνει ότι οι αλλοδαποί εργάτες αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι της Εργατικής Τάξης της Χώρας μας και επομένως πρέπει νομοθετικά και πρακτικά να έχουν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις με τους άλλους εργαζόμενους» (ΕΚΑ, 1991). Στην ψήφιση δε του νόμου 1975/91 είχε παρέμβει με συγκεκριμένες προτάσεις, για τη νομιμοποίηση των «οικονομικών προσφύγων»,⁵¹ τη διασφάλιση με ίσους όρους των εργατικών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων τους, την καταπολέμηση της μαύρης εργασίας και των κυκλωμάτων εκμετάλλευσης, το δικαίωμα στο συνδικαλισμό, καθώς και προτάσεις για την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία (ΕΚΑ-ΕΙΝΑΠ, 1993). Μετά την ψήφιση του νόμου όπου οι προτάσεις του δεν εισακούστηκαν, έως σήμερα το συνδικαλιστικό κίνημα συνεχίζει τη δραστηριοποίησή του με ανακοινώσεις, συνεντεύξεις τύπου, έρευνες μελέτες για τους μετανάστες, ημερίδες και συνέδρια, διάλογο με τους μετανάστες, αλλά και προσφέροντας άμεση βοήθεια και πληροφόρηση σε κάθε είδους προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες μέσα από τα Κέντρα Ενημέρωσης Μεταναστών που δημιουργήθηκαν στα Εργατικά Κέντρα.

Η ΓΣΕΕ, κυρίως μέσω του Ινστιτούτου Εργασίας (ΙΝΕ) έκανε γνωστές τις θέσεις του συνδικαλιστικού κινήματος για τους μετανάστες στην Ελλάδα, πάζοντας για την υλοποίηση ενός προγράμματος νομιμοποίησης και την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των μεταναστών στην ελληνική αγορά εργασίας και την κοινωνία (Σταυρινούδη, 1994β:391-396). Τόσο η ΓΣΕΕ όσο και το ΕΚΑ, μέσα από τη διοργάνωση πολλών Ημερίδων και Συνεδρίων, συνέβαλαν ουσιαστικά στην ευαισθητοποίηση της ευρύτερης κοινωνίας απέναντι στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες. Επίσης σημαντική ήταν η συμβολή τους στην ευαισθητοποίηση της ελληνικής κοινωνίας απέναντι στα φαινόμενα της ξενοφοβίας και του ρατσισμού (ΕΚΑ, 1991, 1997). Ιδιαίτερα σημαντική υπήρξε η συμβολή του στην οργάνωση των συλλόγων των μεταναστών στους οποίους προσφέρει τη δυνατότητα συστέγασης, όπως π.χ. στην ΚΑΣΑΠΙ στη δεκαετία του '90 και στην Ένωση Παλαιστινίων Εργαζομένων σήμερα. Ο στόχος της προσφοράς αυτής είναι διττός. Να πετύχει, παράλληλα με την ανάπτυξη του αισθήματος του «συνανείκειν» στους εργαζόμενους μετανάστες στο πλαίσιο του κινήματος, και την ενδυνάμωση των Συλλόγων τους, για να δημιουργήσουν τους δικούς τους ανεξάρτητους χώρους. Βασικό δε αίτημά τους στην προσπάθεια ενίσχυσης της δημιουργίας Συλλόγων των μεταναστών και για τη συμμετοχή τους σε σωματεία ήταν η τροποποίηση του άρθρου 107 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα που έδινε

⁵¹ Η ορολογία «οικονομικοί πρόσφυγες» χρησιμοποιούνταν έως τα μέσα της δεκαετίας του '90, διάστημα κατά το οποίο δεν είχε ακόμη διευκρινιστεί για πολλούς μετανάστες από τις πρώην Ανατολικές χώρες, εάν είναι πρόσφυγες ή καθαρά οικονομικοί μετανάστες.

το δικαίωμα δημιουργίας συλλόγου ή σωματείου καθώς και της ενεργούς συμμετοχής μόνο στους Έλληνες πολίτες (Σταυρινούδη, 1994β:392-396).

Ιδιαίτερα σημαντική υπήρξε και η συμβολή των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ), οι οποίες σε μία άκρως κρίσιμη περίοδο για τους μετανάστες στην Ελλάδα παρείχαν κάθε δυνατή βοήθεια (ηθική, υλική, νομική, ψυχολογική) στα άτομα που απευθύνονταν σε αυτές. Οι ΜΚΟ δραστηριοποιήθηκαν επίσης στην ενημέρωση, την ευαισθητοποίηση και την κινητοποίηση του ελληνικού λαού σε θέματα που αφορούν τη μετανάστευση (μετανάστες, πρόσφυγες, κοινωνική ένταξη) και την καταπολέμηση του ρατσισμού, πιέζοντας για την αναγνώριση των δικαιωμάτων των μεταναστών και την ομαλή ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία.

Θα πρέπει να τονίσουμε ότι η συνεισφορά του επιστημονικού κόσμου τόσο στη γνώση και την κατανόηση της νέας κατάστασης στη χώρα, σε σχέση με την κατάσταση των μεταναστών, στην αλλαγή κλίματος στην ελληνική κοινωνία και την πολιτική υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική. Άμεσα και πολύπλευρα επικρίθηκε ο νόμος 1975/91, ιδιαίτερα για τις διατάξεις που αφορούσαν στους πρόσφυγες που στην ουσία ήταν η προσαρμογή της Ελλάδας στις διατάξεις της Συμφωνίας του Σένγκεν (Καρύδης, 1994, Σπυράκος, 1992), αλλά και για το άρθρο 4 του νόμου που χρησιμοποιήθηκε από τις αρχές της πολιτείας για τη μαζική απέλαση των λαθρομεταναστών χωρίς να παρέχει εγγύηση για την προστασία του θιγόμενου από την αυθαιρεσία των αστυνομικών οργάνων, ούτε δικονομική προστασία. Σε σχέση με τους λαθρομετανάστες επικρίθηκε, γιατί προέβλεπε την άμεση απέλασή τους, καθώς και λόγω της ποινικοποίησης των πράξεων που σχετιζόνταν με τη λαθρομετανάστευση, όπως π.χ. η παράνομη είσοδος και έξοδος από τη χώρα (Ν. 1975/91, άρθ. 4, 3). Ιδιαίτερα έντονα επικρίθηκε για το άρθρο 31, το οποίο για λόγους αποτροπής θέσπιζε την αρχή ότι ουδεμία σχέση μπορεί να έχει ο λαθρομετανάστης με οποιαδήποτε δημόσια υπηρεσία, ενώ απαγόρευε στις υπηρεσίες του ΙΚΑ να εξετάζουν αίτημα αλλοδαπού χωρίς άδεια παραμονής, ακόμη και εάν ο εργοδότης κατέβαλε στο Ίδρυμα τις αναλογούσες εισφορές, όπως άλλωστε υποχρεωτικά προβλεπόταν σύμφωνα με τον ασφαλιστικό νόμο 1846/1951, άρθ.26.⁵²

Οι έρευνες - μελέτες για τους μετανάστες στην Ελλάδα που πληθαίνουν μεταξύ 1990 και 1997 καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η χαμηλότερη αμοιβή των μεταναστών σε σχέση με το ημεδαπό εργατικό δυναμικό οφείλεται στο παράνομο καθεστώς παραμονής και απασχόλησής τους, το οποίο τους καθιστά ιδιαίτερα ευάλωτους στην εκμετάλλευση

⁵² Σύμφωνα με τον Α.Ν. 1846/1951 που αντικαταστάθηκε από τον Α.Ν. 1902/1990 όλα τα πρόσωπα που παρέχουν στα όρια της Ελληνικής Επικράτειας εξαρτημένη εργασία έναντι αμοιβής υπάγονται στο ΙΚΑ. Σύμφωνα με τον ασφαλιστικό νόμο, η ασφάλιση στο ΙΚΑ διέπεται από την αρχή της εδαφικότητας και ισχύει για όλα τα άτομα που απασχολούνται στην Ελλάδα, ανεξάρτητα από την εθνικότητα, το φύλο, την ηλικία, τη θρησκεία και ανεξάρτητα από τον τόπο εργασίας στα πλαίσια της Ελληνικής Επικράτειας. Υπ' αυτή την έννοια είναι υποχρεωτική για όλους όσους παρέχουν εξαρτημένη εργασία. Η κοινωνική ασφάλιση αλλοδαπού είναι απαραίτητη ακόμα και όταν αυτός απασχολείται σε ευκαιριακές εργασίες και μάλιστα από την πρώτη μέρα της απασχόλησής του και ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς του αλλοδαπού, δηλαδή ανεξάρτητα από το εάν πρόκειται για παράνομα διαμένοντα στη χώρα.

από οποιοδήποτε εργοδότη και τονίζουν τις αρνητικές επιπτώσεις στους μετανάστες και την κοινωνία υποδοχής. Μάλιστα, ο Καρασαββόγλου (1998), λαμβάνοντας υπόψη τα αποτελέσματα ερευνών σε σχέση με τη μετανάστευση και το παράνομο καθεστώς των μεταναστών στην Ελλάδα, τονίζει ότι η νομιμοποίηση των μεταναστών θα οδηγήσει στην απώλεια του συγκριτικού πλεονεκτήματος των επιχειρήσεων που απασχολούν παράνομο αλλοδαπό εργατικό δυναμικό και θα συμβάλει στον επαναπροσδιορισμό της στρατηγικής τους προς μια κατεύθυνση πολυδιάστατου εκσυγχρονισμού της παραγωγικής τους βάσης, έτσι ώστε να αντέξουν τον ανταγωνισμό. Κατ' αυτό τον τρόπο, σημειώνει, η νομιμοποίηση θα συμβάλει στην εξυγίανση της ελληνικής οικονομίας. Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και ο Κόντης (1998), ο οποίος τονίζει ότι η νομιμοποίηση θα οδηγήσει στη διαμόρφωση ενός υγιούς – θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ ημεδαπού και αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, εξισώνοντας το εισοδηματικό και μεταφέροντας το κέντρο βάρους στην ικανότητα και παραγωγικότητα των εργαζομένων (Κόντης, 1998:459). Όπως είδαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο, σημαντική κρίθηκε η συμβολή της νομιμοποίησης των παράτυπων οικονομικών μεταναστών και για τη δημοσιονομική καλύτερηση και ισχυροποίηση του ασφαλιστικού συστήματος. Εκτιμήθηκε ότι οι επιπτώσεις θα είναι θετικές στην ελληνική κοινωνία γενικότερα, αφού η αίσθηση της ισονομίας θα μπορούσε να απελευθερώσει δημιουργικές δυνάμεις και να τονώσει το αίσθημα της συνεισφοράς τους στο οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι της χώρας.

Η μεταναστευτική πολιτική και η πολιτική ενσωμάτωσης μεταναστών συνδέεται και με την αναγκαιότητα της διατήρησης της «ανοικτής κοινωνίας» και η Ελλάδα, παρά τις ανεπάρκειες που διαπιστώνονται (Δημητράκος, 2005) είναι ανοικτή κοινωνία. Σύμφωνα δε με τον Κόντη (1998:461) στη διατήρηση της ανοικτής κοινωνίας συμβάλλουν λόγοι εθνικοί, οικονομικοί, δημογραφικοί και πολιτισμικοί, οι οποίοι «συνηγορούν υπέρ της εισόδου, διαμονής και ενσωμάτωσης στην Ελλάδα τόσο Ελλήνων της διασποράς όσο και ενός αριθμού αλλοδαπών συμβατού με τη δυνατότητα ομαλής ένταξής τους στην κοινωνικοοικονομική ζωή της χώρας».

Βλέπουμε λοιπόν ότι και ο επιστημονικός κόσμος όχι μόνο επέκρινε τις ρυθμίσεις και την εφαρμογή του νόμου, αλλά μέσα από διάφορες έρευνες μελέτες για τη νέα μετανάστευση στην Ελλάδα ανέδειξε τα θετικά στοιχεία της παρουσίας των μεταναστών, ανέκρουσε επιχειρήματα που οδηγούσαν στην αρνητική εικόνα των μεταναστών και ανέδειξε τα αρνητικά για την ελληνική κοινωνία που απορρέουν από τη μη νομιμοποίηση του νομικού καθεστώτος τους.

Η νομιμοποίηση όμως σημαίνει ότι η Πολιτεία προβαίνει πλέον στην επίσημη αναγνώριση των μεταναστών στη χώρα και της Ελλάδας ως χώρας υποδοχής που οδηγεί στη μη αμελητέα πλέον αναγκαιότητα άσκησης ενεργούς πολιτικής ενσωμάτωσης μεταναστών σε όλους τους κοινωνικούς τομείς της κοινωνίας, με την ίδια (τη νομιμοποίηση) να αποτελεί το πρώτο βήμα για την πολιτική ενσωμάτωσης.

Η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ αποφασίζει το 1997 να υλοποιήσει το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης μεταναστών, με τα δύο Προεδρικά Διατάγματα (358/97 και 359/97), για το οποίο είχε εκφράσει την πολιτική βούληση ως Αξιωματική Αντιπολίτευση το 1991. Το βήμα αυτό αποτέλεσε σημαντική τομή στην έως τότε κατασταλαχτική μεταναστευτική πολιτική και στη μετάβαση για μια αντιμετώπιση των μεταναστών με ανθρωπιστικά κριτήρια. Φορέας εφαρμογής των Προεδρικών Διαταγμάτων ορίστηκε ο ΟΑΕΔ και γι' αυτό το λόγο οι διαδικασίες θα παρουσιαστούν αναλυτικά στο κεφάλαιο «ο ρόλος του ΟΑΕΔ στην ενσωμάτωση των μεταναστών».

7.4 Ο νέος νόμος για τους μετανάστες στις αρχές του 21^{ου} αιώνα

Καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του '90 οι αυστηροί έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα και στο εσωτερικό της χώρας συνεχίστηκαν, αποτέλεσμα των οποίων ήταν η απέλαση ή επαναπροώθηση περίπου 2 εκατ. αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών (Baldwin - Edwards, 2004). Παρά ταύτα συνεχίστηκε και η προσέλευση νέων παράνομων μεταναστών. Η κυβέρνηση, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι πολλοί οικονομικοί μετανάστες δεν είχαν συμμετάσχει στο πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης καθώς και τις νέες εισόδους παράνομων μεταναστών, αλλά και την αναγκαιότητα ευθυγράμμισης του νομοθετικού πλαισίου με τους κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οδηγήθηκε στο σχεδιασμό ενός νέου νομοθετήματος για τους μετανάστες στην Ελλάδα. Η νέα πολιτική νομιμοποίησης προβλέφθηκε στο πρώτο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση στο πλαίσιο του Στόχου 3: Δράσεις για τους πλέον ευάλωτους όπου τονίζεται ότι «η νομιμοποίηση αυτή θα βοηθήσει στην ομαλή ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία, προβλέποντας ευνοϊκές ρυθμίσεις για θέματα εκπαίδευσης, νοσηλείας, ρατσισμού και ξενοφοβίας κλπ.» (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:38), αφού μέσω αυτής δίνεται η δυνατότητα της αποτροπής φαινομένων αποκλεισμού από πολλές κοινωνικές δραστηριότητες. Με τον τρόπο αυτό η πολιτεία αναγνωρίζει πλέον επισήμως ότι η πρωτοβουλία νομιμοποίησης αποτελεί «προσπαιτούμενο για την υλοποίηση όλων σχεδόν των υπολοίπων μέτρων αποτροπής κοινωνικών προβλημάτων» (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:39).

Ο νόμος που αντικατέστησε τον Ν. 1975/91 και ισχύει έως σήμερα είναι ο Ν. 2910/2001, με τίτλο «Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις». Ο νέος νόμος ρυθμίζει την είσοδο αλλοδαπών στην Ελλάδα για σπουδές, για παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου, για οικογενειακή συνένωση κλπ. Μία από τις σημαντικότερες αλλαγές που επέφερε ο νέος νόμος είναι η ανάληψη της χάραξης και εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα από το Υπουργείο Εσωτερικών, σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία. Έτσι, η πολιτική για τους μετανάστες αποδεδμεύεται από το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και αποκτά λιγότερο αστυνομικό χαρακτήρα, αφού με τον προϊσχύοντα νόμο αρμόδιοι φορείς για την παροχή άδειας παραμονής ήταν οι

αστυνομικές αρχές, ενώ με τον νέο νόμο οι Περιφέρειες. Με την μεταφορά των αρμοδιοτήτων στο Υπουργείο Εσωτερικών η Ελλάδα εναρμονίζεται με το πρότυπο των υπολοίπων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο νέος νόμος ορίζει α) τις προϋποθέσεις εισόδου και παραμονής για την παροχή εξαρτημένης εργασίας για όλους όσους επιθυμούν να εισέλθουν στη χώρα με σκοπό την απασχόληση αφορά τους μελλοντικούς μετανάστες σε μια προσπάθεια ρύθμισης των μεταναστευτικών εισροών και β) τους όρους για τη νομιμοποίηση ή κανονικοποίηση παράνομων ή ημιπαράνομων μεταναστών που ζουν στην Ελλάδα, προσδιορίζοντας επακριβώς το διάστημα κατά το οποίο αυτοί θα έπρεπε αποδεδειγμένα να βρίσκονται στην Ελλάδα (β' πρόγραμμα νομιμοποίησης).

Με την έναρξη ισχύος του νόμου (2 Ιουνίου 2001), αρμόδιος φορέας για τη λήψη των δικαιολογητικών για τη χορήγηση άδειας παραμονής ορίζεται ο δήμος ή η κοινότητα (Ν. 2910/2001, άρθ. 8). Ο δήμος ή κοινότητα υποχρεούται να παραλάβει τα δικαιολογητικά (αίτηση, αντίγραφο διαβατηρίου ή άλλου ταξιδιωτικού εγγράφου με τη θεώρηση εισόδου και τα λοιπά δικαιολογητικά που προβλέπονται από το νόμο), να εξετάσει την πληρότητα των δικαιολογητικών και να τα διαβιβάσει μαζί με την αίτηση στην αρμόδια κατά περίπτωση υπηρεσία αλλοδαπών και μετανάστευσης που συστήνεται σε κάθε Περιφέρεια (Ν. 2910/2001, άρθ. 8, παρ. 3-5, άρθ. 9, παρ. 1).

Η άδεια παραμονής χορηγείται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, ύστερα από γνώμη της Επιτροπής Μετανάστευσης (Ν. 2910/2001, άρθ. 8, παρ. 7) που συστήνεται σε κάθε περιφερειακή διεύθυνση αλλοδαπών και μετανάστευσης. Η Επιτροπή αποτελείται από δύο υπαλλήλους της υπηρεσίας αλλοδαπών και μετανάστευσης, εκ των οποίων ο ένας είναι ο προϊστάμενος και έναν εκπρόσωπο της αστυνομικής αρχής. Τα μέλη της (τακτικά και αναπληρωματικά και ο γραμματέας με τον αναπληρωτή του) ορίζονται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας. Με όμοια απόφαση ορίζεται ως πρόεδρος της Επιτροπής ο προϊστάμενος της υπηρεσίας αλλοδαπών και μετανάστευσης καθώς και ο εισηγητής, χωρίς δικαίωμα ψήφου, με τον αναπληρωτή του, από τους υπαλλήλους της Δ/σης αλλοδαπών και μετανάστευσης (Ν. 2910/2001, άρθ. 9, παρ. 1).

Η Επιτροπή Μετανάστευσης διατυπώνει γνώμη για τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας παραμονής του αλλοδαπού. Για να σχηματίσει γνώμη, λαμβάνει υπόψη τα προβλεπόμενα σχετικά από τις διατάξεις του νόμου στοιχεία καθώς και την προσωπικότητα του αλλοδαπού (άρθ.9, παρ.2), δηλαδή καλεί τον αλλοδαπό για συνέντευξη. Η κλήση του αλλοδαπού για συνέντευξη γίνεται με απόδειξη (Ν. 2910/2001, άρθ. 8, παρ. 5, 6). Όπως φαίνεται η γνωμοδότηση της Επιτροπής Μετανάστευσης δεν είναι δεσμευτική. Με την τροποποίηση του νόμου με τον ν. 3013/2002, ο ρόλος της περιορίζεται ακόμη περισσότερο σε περιπτώσεις, όπου η συνέντευξη κρίνεται αναγκαία. Η δε αναγκαιότητα εκτιμάται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, ο οποίος εκδίδει την άδεια παραμονής.

Σύμφωνα με τα άρθρα 19-24 του Ν. 2910/01, η είσοδος μεταναστών, με σκοπό την παροχή εξαρτημένης εργασίας, επιτρέπεται μόνο εάν πρόκειται για συγκεκριμένη απασχόληση σε συγκεκριμένο εργοδότη και εφόσον έχει χορηγηθεί άδεια εργασίας από το Νομόρχη. Η διαδικασία που προβλέπεται έχει ως εξής: Ο εργοδότης, ο οποίος έχει ανάγκη από εργαζόμενους απευθύνεται στον ΟΑΕΔ, ο οποίος καταρτίζει κάθε χρόνο έκθεση, με αναφορές σε ανάγκες εργατικού δυναμικού στην ελληνική επικράτεια και σε θέσεις εργασίας που θα μπορούσαν να καλυφθούν από αλλοδαπούς ανά περιφέρεια. Με βάση την έκθεση του ΟΑΕΔ, οι τρεις Υπουργοί, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και ο Υπουργός Εξωτερικών, καθορίζουν με κοινή απόφαση τον ετήσιο ανώτατο αριθμό αδειών εργασίας για τους μελλοντικούς μετανάστες και τη μεταβιβάζουν στα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας που θα λειτουργήσουν στο εξωτερικό και στα προξενεία και τις αρμόδιες υπηρεσίες εργασίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Τα γραφεία αυτά προσκαλούν από τα ΜΜΕ του εξωτερικού τους ενδιαφερόμενους και καταρτίζουν ονομαστικές καταστάσεις, τις οποίες αποστέλλουν στον ΟΑΕΔ και στις Υπηρεσίες Εργασίας. Εφόσον η κενή θέση εργασίας δεν έχει καλυφθεί από ημεδαπό ή κάποιον από τις ομάδες προτεραιότητας (υπήκοοι ΕΕ, πρόσφυγες), ο εργοδότης δύναται να διαλέξει από τον κατάλογο ένα όνομα και να υποβάλλει αίτηση στο Νομόρχη, για τη χορήγηση άδειας εργασίας για τον ή τους μετανάστη/ες που επέλεξε. Ο εργοδότης, μαζί με την αίτηση, υποβάλλει και βεβαίωση ότι θα προσλάβει τους συγκεκριμένους μετανάστες και ότι αναλαμβάνει τις δαπάνες διαβίωσής τους έως ότου λάβουν την άδεια παραμονής ή σε αντίθετη περίπτωση έως ότου αποχωρήσουν από τη χώρα. Με την αίτηση προσκομίζεται και εγγυητική επιστολή τραπεζίτης με το ποσό που είναι ίσο τουλάχιστον με τις τριμηνιαίες αποδοχές ανειδίκευτου εργάτη και του ποσού που απαιτείται για τις δαπάνες επαναπροώθησης ή απέλασης του μετανάστη στη χώρα προέλευσής.

Η άδεια εργασίας χορηγείται μετά από σύμφωνη γνώμη της αστυνομικής αρχής του νομού για την περίοδο ενός έτους. Με την τροποποίηση του νόμου με τον Ν. 3013/2002, άρθ 19, 8 προβλέπεται ότι, εάν η σύμβαση ισχύει για διάστημα μικρότερου του ενός έτους, η άδεια εργασίας χορηγείται για ένα έτος. Η χορήγηση άδειας εργασίας δε σημαίνει αυτόματα και δικαίωμα εισόδου για τον αλλοδαπό που περιμένει στη χώρα του. Ακολουθεί μια απερίγραπτα γραφειοκρατική και χρονοβόρα διαδικασία έως ότου ο αλλοδαπός λάβει τη θεώρηση εισόδου για την Ελλάδα που θα του επιτρέψει να αρχίσει μια άλλη επίσης γραφειοκρατική και χρονοβόρα διαδικασία για τη χορήγηση άδειας παραμονής, η οποία εκδίδεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας μετά από γνώμη της Επιτροπής Μετανάστευσης. Η διαδικασία αυτή για παροχή άδειας εισόδου, παραμονής και εργασίας για νέους μετανάστες έχει κριθεί από πολλούς επιστήμονες ως μη εφικτή, άκρως γραφειοκρατική, χρονοβόρα με υψηλό κόστος και άκρως αβέβαιη για τον ενδιαφερόμενο μετανάστη. Η διαδικασία αφορά τους μελλοντικούς μετανάστες από τρίτες χώρες. Παράλληλα όμως αντικατοπτρίζει και τη στάση της Ελλάδας απέναντι στη μετανάστευση.

Για τη χορήγηση και ανανέωση της άδειας παραμονής αρμόδιος φορέας ορίζεται η Περιφέρεια (Ν. 2910/2001, άρθ.8), ενώ ο δήμος ή η κοινότητα λειτουργούν μόνο ως μεσολαβητής για την παραλαβή και εξέταση της πληρότητας των δικαιολογητικών, τα οποία μετά διαβιβάζονται στην αρμόδια Υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης.

Η άδεια εργασίας χορηγείται από το Νομάρχη, μετά από σύμφωνη γνώμη της αστυνομικής αρχής του Νομού, για θέματα που αφορούν τη δημόσια τάξη και την ασφάλεια και ανανεώνεται κάθε φορά για ένα έτος, μετά από αίτηση στο Νομάρχη, και εφόσον υπάρχει σύμβαση εργασίας και ο μετανάστης έχει εκπληρώσει τις ασφαλιστικές και φορολογικές του δηλώσεις (Ν. 2910/2001, άρθ. 19). Η άδεια παραμονής είναι στενά συνδεδεμένη με την άδεια εργασίας. Σύμφωνα με το νόμο η άδεια παραμονής χορηγείται και ανανεώνεται για όσο διάστημα ισχύει η άδεια εργασίας. Στην πράξη όμως παρατηρείται πολύ συχνά, οι μετανάστες να είναι κάτοχοι άδειας εργασίας, όχι όμως και άδειας παραμονής για την οποία συνήθως κατέχουν μόνο τη βεβαίωση κατάθεσης των δικαιολογητικών. Μετά την πάροδο έξι ετών, η άδεια παραμονής εκδίδεται για δύο χρόνια με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών. Μετά από παραμονή δέκα ετών είναι δυνατή η έκδοση άδειας παραμονής αορίστου διάρκειας (Ν. 2910/2001, άρθ.22, 2). Η απόφαση για τη χορήγηση ή όχι παραμονής αορίστου διάρκειας, μετά την έλευση δεκαετίας δεν αποτελεί δικαίωμα του μετανάστη, αλλά διακριτική ευχέρεια του Υπουργού, όπως διευκρινίζεται στον Οδηγό του μετανάστη που εξέδωσε το Υπουργείο σε διάφορες γλώσσες (Υπουργείο Εσωτερικών, χ.χ:11). Σύμφωνα με τον Ν. 3013/2002, άρθ. 19, παρ. 8 το ίδιο ισχύει και για την άδεια εργασίας.

Η διαδικασία χορήγησης και ανανέωσης άδειας παραμονής και εργασίας όπως ορίζεται και εφαρμόζεται φαίνεται να είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα, αναποτελεσματική και με μεγάλο κόστος συνδεδεμένη. Παρατηρούμε ότι σε αντίθεση με τα προϊσχύοντα προεδρικά διατάγματα στον Ν. 2910, η άδεια παραμονής διαχωρίζεται από την άδεια εργασίας, η δε διάρκεια ισχύος τους περιορίζεται. Σε αντίθεση με το Π.Δ. 359/97 που προέβλεπε τη χορήγηση κάρτας παραμονής και εργασίας διάρκειας έως και 2 έτη, με ανανέωση έως και 5 έτη, ο Ν. 2910 προβλέπει ετήσια ανανέωση για τα πέντε πρώτα χρόνια και μόλις από τον έκτο χρόνο τη χορήγηση άδειας παραμονής για δύο χρόνια, ενώ η διάρκεια ισχύος της κάρτας εργασίας παραμένει ετήσια. Η θετική αλλαγή φαίνεται να είναι η δυνατότητα, όχι όμως ως δικαίωμα, απόκτησης άδειας παραμονής αορίστου διάρκειας μετά από παρέλευση δέκα ετών στη χώρα.

Η αναγκαιότητα δημιουργίας ενός φορέα που θα παραλαμβάνει, θα εξετάζει την πληρότητα και θα εκδίδει την άδεια είναι πασιφανής. Ο φορέας αυτός θα πρέπει να παρέχει ενιαία κάρτα παραμονής και εργασίας που θα σφραγίζεται ανάλογα με την περίπτωση, εάν ο αιτών έχει τις απαραίτητες προϋποθέσεις ή όχι με βαθμιαία αύξηση ισχύος ανάλογα με το χρόνο παραμονής. Συγκεκριμένα μετά το δεύτερο έτος θα μπορούσε να παρέχεται πενταετής άδεια παραμονής και εργασίας με τη λήξη της οποίας ο μετανάστης να έχει δικαίωμα για κάρτα αορίστου χρόνου.

Η οικογενειακή συνένωση επιτρέπεται στον οικονομικό μετανάστη μετά από δύο χρόνια παραμονής και εργασίας στην Ελλάδα και εφόσον αυτός καλύπτει ορισμένες προϋποθέσεις. Στο νομοσχέδιο που δόθηκε προς σχολιασμό στις ΜΚΟ, σε σχέση με την οικογενειακή επανένωση προβλεπόταν ως προϋπόθεση τρία χρόνια νόμιμης διαμονής του μετανάστη στη χώρα (Σχέδιο Νόμου 2910, άρθ. 27, παρ. 1). Παρότι τονίστηκε από τις ΜΚΟ και τους ανεξάρτητους φορείς (π.χ. ΕΕΔΑ, 2000) ότι αυτό αντιβαίνει της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για το Νομικό Καθεστώς των Μεταναστών Εργαζομένων (1977, ΣΕΣ Νο. 93, άρθρ. 12, παρ. 1), το οποίο προβλέπει προθεσμία αναμονής για την πραγματοποίηση της οικογενειακής επανένωσης ένα χρόνο, η προθεσμία ορίστηκε τελικά από το νόμο στα δύο χρόνια. Θα πρέπει δε να σημειώσουμε ότι και η οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την οικογενειακή επανένωση (Οδηγία 2003/86/ΕΚ) που κατατέθηκε το 1999 και βρισκόταν ήδη στη διαδικασία έγκρισης και εγκρίθηκε στη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας, προβλέπει ως απαραίτητο χρόνο διαμονής τον ένα χρόνο. Πέραν αυτού στην Οδηγία ορίζεται ποιοι μπορούν να δικαιούνται την οικογενειακή επανένωση, ενώ τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να θεσπίσουν τις σχετικές διατάξεις.

Η Ελλάδα όρισε ως μέλη οικογένειας αλλοδαπού που μπορούν να αιτήσουν την οικογενειακή επανένωση τον ή τη σύζυγο και τα τέκνα που είναι κάτω των 18 ετών και ανύπαντρα. Για τα τέκνα που είναι του ή της συζύγου, για να γίνει η οικογενειακή συνένωση θα πρέπει εκτός της παραπάνω προϋπόθεσης, ο αιτών να έχει τη γονική μέριμνα. Ο αλλοδαπός θα πρέπει να υποβάλλει στο δήμο ή την κοινότητα του τόπου όπου κατοικεί αίτηση που θα συνοδεύεται με αντίγραφο της άδειας παραμονής του σε ισχύ, αντίγραφο εκκαθαριστικού σημειώματος με το οποίο θα διαπιστώνεται ότι διαθέτει εισόδημα σταθερό και ικανό να καλύψει τις ανάγκες της οικογένειάς του, πιστοποιητικό της οικογενειακής του κατάστασης, ώστε να διαπιστώνεται ο οικογενειακός δεσμός, καθώς και δήλωση ότι τα μέλη της οικογένειάς του θα κατοικήσουν μαζί του, ενώ το κατάλυμα που διαθέτει θα πρέπει να κρίνεται κατάλληλο. Τα μέλη για τα οποία αιτείται η οικογενειακή επανένωση θα πρέπει να βρίσκονται εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης και θα πρέπει να καταθέσουν πιστοποιητικό υγείας που θα πιστοποιεί ότι δεν πάσχουν από νόσημα επικίνδυνο για τη δημόσια υγεία, όπως άλλωστε προβλέπεται και από την κοινοτική Οδηγία και αποτελεί μαζί με το λόγο δημόσιας τάξης και εσωτερικής ασφάλειας, αιτία, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη μπορούν να αρνηθούν την αίτηση ή/και να την αφαιρέσουν.

Το ιδιαίτερο πρόβλημα που διαπιστώνεται ακόμα και στους μακροχρόνια διαμένοντες στην Ελλάδα μετανάστες, συνδέεται με την πρακτική ανανέωσης της κάρτας παραμονής και εργασίας. Ενώ πολλοί από τους μετανάστες που βρίσκονται για χρόνια στην Ελλάδα και στην ουσία καλύπτουν τις προϋποθέσεις για οικογενειακή επανένωση, λαμβάνοντας υπόψη την αβεβαιότητα της παραμονής τους, με την έγκριση κάθε φορά στενού χρονικού διαστήματος ισχύος των καρτών καθώς και τις συνεχείς αλλαγές στις προϋποθέσεις ανανέωσης, να μην αποφασίζουν να μουν σε αυτή τη διαδικασία.

Θετικό σημείο του νόμου είναι ότι δίνει το δικαίωμα στα μέλη της οικογένειας του αλλοδαπού να εργάζονται (Ν. 2910/2001, άρθ. 31). Η άδεια παραμονής των μελών της οικογένειας που έχουν προσκληθεί είναι όμως συνδεδεμένη με την τύχη της άδειας παραμονής του ατόμου που έχει ζητήσει την είσοδο και την εγκατάσταση στη χώρα μελών της οικογένειάς του (Ν. 2910/2001, άρθ. 28-30) που σημαίνει ότι σε περίπτωση που για κάποιο λόγο δεν ανανεωθεί η κάρτα παραμονής του δικαιούχου μετανάστη, βρίσκεται κατ' αρχάς και η οικογένειά του μετέωρη, εκτός και εάν έχουν αποκτήσει αυτοτελή άδεια παραμονής για κάποιον από τους λόγους που προβλέπει ο νόμος, το οποίο όμως δε φαίνεται να είναι (εύκολα) εφικτό.

Ένα ιδιαίτερα θετικό στοιχείο του ελληνικού νόμου είναι ότι ο νόμος έδειξε ιδιαίτερη φροντίδα για τα παιδιά των μεταναστών σε παράνομο ή ημιπαράνομο καθεστώς. Η ρύθμιση του νόμου προβλέπει τη φοίτηση σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης. Μάλιστα για τα παιδιά του δημοτικού επιτρέπει την εγγραφή στα σχολεία ακόμη και στην περίπτωση που το νομικό καθεστώς των γονιών τους δεν έχει ακόμη ρυθμιστεί (Ν. 2910/2001, άρθ. 40). Η ρύθμιση αυτή αποτελεί καινοτομία και προσπάθεια εξανθρωπισμού της πολιτικής και εναρμονίζεται με τη Διεθνή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού που υιοθετήθηκε ομόφωνα από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ στις 20 Νοεμβρίου 1989, τέθηκε σε ισχύ το 1990 και επικύρωσε η Ελλάδα στις 02.12.1992 (Ν. 2101/92). Ο Έλληνας Συνήγορος του Παιδιού λειτουργεί από τον Ιούλιο του 2003. Θα πρέπει όμως να σημειώσουμε ότι με τη ρύθμιση αυτή δημιουργείται μια παράδοξη κατάσταση για την οικογένεια, αφού μέσα από την παρακολούθηση της ελληνικής παιδείας προωθείται η ένταξη των παιδιών στην ελληνική κοινωνία, ενώ οι γονείς μπορεί να βρίσκονται για χρόνια σε παράνομο ή αβέβαιο καθεστώς, το οποίο θα μπορούσε να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του παιδιού.

Βέβαια ο νόμος προέβλεπε και τη νομιμοποίηση ή κανονικοποίηση ενός μέρους των παράνομων ή ημιπαράνομων μεταναστών. Συγκεκριμένα, το άρθρο 66 του νόμου όριζε τους δικαιούχους της λεγόμενης «δεύτερης ευκαιρίας» οι οποίοι για να συμμετέχουν στο πρόγραμμα θα έπρεπε με κάποιο τρόπο να είχαν συμμετάσχει σε κάποια από τις διαδικασίες του προϊσχύοντος δικαίου ή να διαμένουν αποδεδειγμένα στη χώρα επί ένα έτος μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου, δηλαδή ένα έτος πριν την 2 Ιουνίου 2001. Με αυτές τις διατάξεις, ο νόμος επιθυμούσε στην ουσία να ρυθμίσει τις εκκρεμείς αιτήσεις για την άδεια παραμονής και να τακτοποιήσει την κατάσταση εκείνων των αλλοδαπών που είχαν συμμετάσχει σε κάποια από τις διαδικασίες των Π.Δ. 358 ή/και 359. Δηλαδή αφορούσε τους μετανάστες που υπήρξαν κάτοχοι κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας και είχε λήξει χωρίς να έχει υποβληθεί αίτηση για ανανέωσή της ή η αίτηση είχε απορριφθεί ή ήταν κάτοχοι λευκής κάρτας ή άδειας παραμονής που είχε λήξει χωρίς να έχει υποβληθεί αίτηση ανανέωσης και συνεχίζουν να διαμένουν στη χώρα ή βρίσκονται αποδεδειγμένα στη χώρα τον τελευταίο χρόνο πριν την έναρξη ισχύος του νόμου. Η νομιμοποίηση επομένως αφορά μόνο στους μετανάστες που ανήκουν στην τελευταία κατηγορία.

Όπως το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης έτσι και αυτή τη φορά η διαδικασία ολοκληρώθηκε σε δύο φάσεις. Έτσι στην πρώτη φάση (έως την 2 Αυγούστου 2001) καταγράφηκαν στις αρμόδιες υπηρεσίες (δήμοι και κοινότητες) περίπου 340.000 αλλοδαποί, στους οποίους θα χορηγούνταν προσωρινή άδεια παραμονής διάρκειας έξι μηνών και μόνο εφόσον αργότερα προσκόμιζαν αποδεικτικό ασφαλιστικής κάλυψης, αντίγραφο ποινικού μητρώου και 250 ένσημα θα λάμβαναν άδεια παραμονής διάρκειας ενός έτους (Fakiolas, 2003).

7.5 Κριτική επισκόπηση και συμπεράσματα

Το πρώτο νεότερο ελληνικό νομοθέτημα για τους αλλοδαπούς στην Ελλάδα (ν. 1975/91), είναι μια προσπάθεια του Έλληνα νομοθέτη να διαμορφώσει το θεσμικό πλαίσιο για τους αλλοδαπούς σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που έχουν χαράξει οι διακρατικές συμφωνίες των κρατών μελών και τα διακυβερνητικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για τον περιορισμό του προσφυγικού και μεταναστευτικού ρεύματος. Το θέμα ασφάλειας των εξωτερικών συνόρων κυριαρχεί και υπό το πρίσμα των Ευρωπαϊκών εξελίξεων σε σχέση με τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς (1992). Ο νόμος όμως δεν έλυσε τα προβλήματα που είχαν δημιουργηθεί στον Ελλαδικό χώρο από τις προηγούμενες ρυθμίσεις, αλλά ούτε αντιμετώπισε ουσιαστικά τη νέα κατάσταση που δημιουργήθηκε στην Ελλάδα με την είσοδο μεγάλου αριθμού αλλοδαπών οι οποίοι δεν είχαν τις νόμιμες προϋποθέσεις εισόδου και παραμονής.

Συχνά αναφέρεται ότι ο νόμος 1975/91 ήταν αντανάκλαση της έλλειψης προηγούμενης εμπειρίας της Ελλάδας και κατά συνέπεια έλλειψη γνώσης σε ζητήματα που σχετιζόνταν άμεσα ή έμμεσα με τη μετανάστευση και τους μετανάστες, θέση η οποία δεν αντιστοιχεί στην πραγματικότητα, αφού όπως αποδεικνύεται η Ελλάδα ιστορικά έχει αντιμετωπίσει διάφορα ρεύματα μεταναστών στο έδαφός της και έχει και μεγάλη εμπειρία στην προσπάθεια ρύθμισης των προβλημάτων που αντιμετώπισαν οι Έλληνες μετανάστες του εξωτερικού. Για μια πολιτική ένταξης μεταναστών θα μπορούσε λοιπόν η Ελλάδα να χρησιμοποιήσει αυτή την εμπειρία. Άλλωστε οι περισσότεροι πολιτικοί της περιόδου αυτής υπήρξαν οι ίδιοι μετανάστες, ή πρόσφυγες με έντονα ακόμα τα βιώματα της ξενιτιάς. Σε αντίθεση, στην πρώτη εκσυγχρονιστική νομοθετική προσπάθεια στις αρχές της δεκαετίας του '90, η πολιτεία επέλεξε μια καθαρά πολιτική άμυνας του εθνικού κράτους και ασφάλειας απέναντι στους νεοεισερχόμενους, εξαιρώντας μόνο όσους δεν μπόρεσαν να αποδείξουν ότι είχαν σε κάποιο βαθμό ελληνικό αίμα. Έτσι στην περίπτωση των υπηκόων τρίτων χωρών που δεν έχουν κάποια συγγένεια με την ελληνικότητα, η είσοδός τους στην ελληνική επικράτεια βαφτίζεται εγκληματικότητα. Σαφώς, το αστυνομικό πνεύμα που διακρίνει το νόμο 1975/91 συνδέεται άμεσα με την ιδεολογία της «Ευρώπης Φρούριο» ως αποτέλεσμα της Συμφωνίας του Σένγκεν, αλλά σίγουρα δεν είναι μόνο αποτέλεσμα

της συγκεκριμένης ιδεολογίας, αλλά και της στάσης της Ελλάδας για την ιθαγένεια που αντανακλάται άλλωστε και στις ρυθμίσεις για την πολιτογράφηση.

Σε σχέση δε με την κατάσταση των νόμιμων μεταναστών το «εκσυγχρονιστικό νομοθέτημα» του 1991 όχι μόνο δεν άλλαξε τις διατάξεις του προηγούμενου νόμου, αλλά τις ενίσχυσε επιπλέον. Συγκεκριμένα, η εξάρτηση από τον εργοδότη για τη χορήγηση και ανανέωση της άδειας εργασίας συνέχιζε να υπάρχει ακόμη και μετά από μακροχρόνια παραμονή στη χώρα (Ν. 1975/91, άρθ. 13 και 23). Παράλληλα ο έλεγχος του μετανάστη γινόταν ασφυκτικότερος, αφού υποχρέωνε όσους φιλοξενούσαν καθ' οιονδήποτε τρόπο αλλοδαπούς να ενημερώνουν τις αρχές (Ν. 1975/91, άρθ. 30). Από την άλλη ο νεωτερισμός που εισήχθη, με τη δυνατότητα παροχής άδειας παραμονής αόριστης διάρκειας μετά από 15 χρόνια συνολικής νόμιμης παραμονής, ήταν συνδεδεμένη με την προϋπόθεση κοινωνικής ασφάλισης, σε κύριο φορέα κοινωνικής ασφάλισης για 10 χρόνια, ενώ διαπιστώνεται και μεγάλη καθυστέρηση στην έκδοση του προεδρικού διατάγματος για την οικογενειακή συνένωση. Σύμφωνα με τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι ο νόμος δε στόχευε να επιλύσει κανένα από τα προβλήματα που είχαν δημιουργηθεί τα προηγούμενα χρόνια στους μετανάστες σχετικά με το νομικό καθεστώς τους, αλλά ούτε και να προωθήσει την ένταξη των ήδη μακροχρόνια διαβιούντων μεταναστών στη χώρα. Πολύ δε περισσότερο, παρά την αυστηρότητά του δε σταμάτησε τη ροή της παράνομης μετανάστευσης που σημαίνει ότι δεν μπόρεσε να ανταποκριθεί ούτε στον κύριο στόχο του.

Η αναγκαιότητα για ένα νέο νόμο, προσαρμοσμένο στην πραγματικότητα ότι η Ελλάδα είναι πλέον χώρα υποδοχής είναι πασιφανής. Αυτή τη φορά, στο νέο νόμο 2910/2001, ο νομοθέτης συμπεριέλαβε άμεσα στο νόμο διατάξεις για τη νομιμοποίηση και τακτοποίηση του καθεστώτος μεταναστών που βρίσκονταν και εργάζονταν στη χώρα. Όμως, παρά τη μεγάλη διαφημιστική καμπάνια του Υπουργείου Εσωτερικών για το πρόγραμμα νομιμοποίησης ως «Δεύτερη Ευκαιρία» που είχε στόχο την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή ανεπίσημων μεταναστών στη διαδικασία νομιμοποίησης, φαίνεται ότι πολλοί δεν μπόρεσαν ή δεν θέλησαν να συμμετάσχουν. Ως κύρια αιτία αναφέρεται από πολλούς επιστήμονες η μη δυνατότητα των μεταναστών να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις για τα ένσημα του ΙΚΑ (Fakiolas, 2003, Baldwin-Edwards). Επί πλέον, η ρύθμιση αυτή κρίθηκε περιοριστική όσον αφορά τους δικαιούχους αλλοδαπούς, αφού εξαιρούνται όσοι από τους μετανάστες δεν διέμεναν στην Ελλάδα για ένα έτος πριν την έναρξη του νόμου ή διέμεναν μεν στη χώρα κατά το διάστημα αυτό, δεν μπόρεσαν όμως τελικά να το αποδείξουν, ο αριθμός των οποίων εκτιμήθηκε σε δεκάδες χιλιάδες μετανάστες. Η ρύθμιση είχε ως αποτέλεσμα μεγάλο αριθμός μεταναστών να παραμείνει σε ανεπίσημο καθεστώς και με μόνη επιλογή απασχόλησης σε καθεστώς μαύρης εργασίας και ότι αυτό συνεπάγεται (Καψάλης, 2002). Εκτιμήσεις τοποθετούν τον αριθμό των μεταναστών που δεν συμμετείχε στη διαδικασία αυτή πάνω από 200.000 (Fakiolas, 2003).

Όπως τόνισε η τότε πολιτική ηγεσία, ο νόμος αποσκοπούσε στο να νομιμοποιήσει ένα σημαντικό αριθμό ανεπίσημων μεταναστών και να περιορίσει την παράνομη είσοδο με την ενδυνάμωση των ελέγχων στα σύνορα και στο εσωτερικό της χώρας. Σε σχέση με την επιλεκτικότητα και τον περιορισμό των προς νομιμοποίηση αλλοδαπών η ΕΕΔΑ (2000) είχε σχολιάσει ότι «έτσι [όμως] παρακάμπτεται ο κορμός πολλών από τα προβλήματα που σκοπεύει να επιλύσει η εν λόγω ρυθμιστική πρωτοβουλία της Πολιτείας» και είχε προτείνει «να δοθεί μια ακόμη ευκαιρία, με ρεαλιστικές προϋποθέσεις και αυτή τη φορά, καλύτερη οργάνωση των υπευθύνων διοικητικών υπηρεσιών, για τη νομιμοποίηση των μεταναστών «χωρίς χαρτιά», εντός των γενικότερων πλαισίων που η μεταναστευτική μας πολιτική θα καθορίσει» (ΕΕΔΑ, 2000:89), προτάσεις που όπως φάνηκε από το νόμο και την πρακτική εφαρμογή των σχετικών διατάξεων δεν εισακούστηκαν.⁵³

Για την υλοποίηση του δεύτερου στόχου ο νόμος διατηρεί τη φιλοσοφία του 1975/91 (άρθ. 31), δηλαδή υποχρεώνει όλες τις δημόσιες υπηρεσίες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τους ΟΤΑ, τους οργανισμούς και τις επιχειρήσεις κοινής ωφελείας, τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, τους συμβολαιογράφους να μην παρέχουν καμία υπηρεσία σε αλλοδαπούς που δεν αποδεικνύουν ότι παραμένουν νόμιμα στη χώρα (Ν. 2910/2001, άρθ. 51-52).

Με στόχο την καταπολέμηση της «μαύρης εργασίας» απαγορεύει την πρόσληψη αλλοδαπού χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα. Επίσης απαγορεύει και την εκμίσθωση ακινήτων σε μη νόμιμους αλλοδαπούς υπηκόους τρίτων χωρών. Όσον αφορά δε ξενοδοχεία, νοσοκομεία και κλινικές, δεν ισχύει μόνο η απαγόρευση παροχής υπηρεσιών αλλά και η υποχρέωση να ενημερώνουν την αστυνομική υπηρεσία ή την υπηρεσία αλλοδαπών και μετανάστευσης για την άφιξη και αναχώρηση αλλοδαπών που φιλοξενούν. Για τους παραβάτες προβλέπονται μάλιστα αυστηρές κυρώσεις (Ν. 2910/2001, άρθ. 53-54). Επιπλέον για την καταπολέμηση της λαθραίας μεταφοράς μεταναστών αυστηρές κυρώσεις προβλέπονται και για τους πλοίαρχους ή κυβερνήτες πλοίου, πλωτού μέσου ή αεροπλάνου και οδηγούς κάθε είδους μεταφορικού μέσου που μεταφέρουν από το εξωτερικό στην Ελλάδα αλλοδαπούς που δεν έχουν δικαίωμα εισόδου (Ν. 2910/2001, άρθ. 56). Η Ελλάδα μάλιστα τον Ιούλιο του 2002, επικύρωσε το πρωτόκολλο επαναπροώθησης που είχε υπογράψει με την Τουρκία το 2001, το οποίο όμως δε φαίνεται να απέφερε αποτελέσματα, αφού μόνο περίπου 500 μη κανονικοί

⁵³ Στο ίδιο κείμενο η ΕΕΔΑ είχε τόνισε ότι ως βασικές αρχές μιας σύγχρονης μεταναστευτικής πολιτικής πρέπει να αναγνωριστούν α) η μετανάστευση σε μια χώρα υποδοχής έχει πάντοτε τη δυνατότητα και πρέπει να εμπλουτίζει την κοινωνική, επιστημονική και πολιτισμική ζωή της χώρας υποδοχής, ενώ πρέπει παράλληλα να ανταποκρίνεται στις ανθρωπιστικές αξίες και στις επιταγές των κανόνων του σύγχρονου διεθνούς δικαίου, β) η μετανάστευση σε μια χώρα υποδοχής επιτυγχάνεται μόνο όταν οι ίδιοι οι μετανάστες εξασφαλίζουν συνθήκες καλύτερες από εκείνες της χώρας προέλευσής τους και ομαλή – διαπραγματευμένη – συμβίωση με την κοινωνία που τους υποδέχεται. Η επιτυχής έκβαση της μεταναστευτικής πολιτικής θα εξαρτηθεί από την άμεση συνεργασία των αρμοδίων κρατικών και κοινωνικών φορέων και από την επιστημονική τεκμηρίωση από τους ανωτέρω φορείς όλων των θέσεων τους που θα αφορούν στις πραγματικές ανάγκες εισόδους και δυνατότητας απορρόφησης νέου ανθρώπινου δυναμικού στη χώρα μας (ΕΕΔΑ, 2000: 89).

μετανάστες επαναπροωθήθηκαν στην Τουρκία σε σχέση με τις περίπου 15.000 που εισήλθαν (Fakiolas, 2003:543), επιβεβαιώνοντας τη μεγάλη σημασία του συμβαλλόμενου κράτους για τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του μέτρου. Πάντως ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη (OECD) τονίζει ότι, για να καταπολεμηθεί η μη κανονική μετανάστευση, οι κυβερνήσεις θα πρέπει να πάρουν μέτρα καταπολέμησης της παράνομης απασχόλησης, άποψη την οποία υποστηρίζει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς και ολόκληρος ο επιστημονικός κόσμος.

Συνοπτικά, οι αλλαγές που επέφερε ο νέος νόμος είναι η μικρή διάρκεια ισχύ της κάρτας (έξι μήνες), με αβεβαιότητα του μέλλοντός της λόγω του μικρού σχετικά διαστήματος για την πλήρωση των προϋποθέσεων ανανέωσής της, η διχοτόμηση της κάρτας σε κάρτα εργασίας και κάρτα παραμονής, η αύξηση της γραφειοκρατίας, του χρόνου και του κόστους για την ολοκλήρωση των διαδικασιών, οι αυστηρότεροι κανονισμοί για την ανανέωση, η μεγάλη δυσκολία παρακολούθησης των απαιτούμενων δικαιολογητικών λόγω συνεχών τροποποιήσεων,⁵⁴ καθώς και η εισαγωγή από το κράτος μιας αρχής «pay-and-stay» (Fakiolas, 2003), αφού οι μετανάστες καλούνται σε κάθε αίτηση συμμετοχής και ανανέωσης της κάρτας εκτός από την απόδειξη κοινωνικής ασφάλισης με 250 ένσημα, την καταβολή παράβολου ύψους 147 Ευρώ κάθε φορά για τη χορήγηση άδειας παραμονής και εργασίας διάρκειας ενός έτους. Πιο συγκεκριμένα από 1 έως 2 έτη το παράβολο ανέρχεται σε 293 Ευρώ, για έως 6 έτη σε 440 και για περισσότερα από έξι έτη σε 880 Ευρώ (άρθ. 71, ν. 2910/2001) που είναι από τα υψηλότερα σε επίπεδο των κρατών μελών της Ε.Ε. (European Migration Dialogue Network/Migration Policy Group, 2004).

Η βελτίωση που εισήχθη για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας, με μείωση του χρόνου διαμονής στη χώρα, αντισταθμίζεται με το υψηλότερο κόστος. Συγκεκριμένα στο νέο νόμο προϋπόθεση για την κτήση της ελληνικής ιθαγένειας είναι, εκτός άλλων, ο αλλοδαπός να διαμένει νόμιμα στην Ελλάδα για δέκα συνολικά χρόνια την τελευταία δωδεκαετία πριν από την υποβολή της αίτησης και η καταβολή παράβολου ύψους 1.500 Ευρώ (500.000 δρχ. άρθ. 63), το οποίο δεν επιστρέφεται σε περίπτωση απόρριψης της αίτησης. Θα πρέπει δε να σημειώσουμε ότι η απόρριψη δεν αιτιολογείται (άρθ. 65,1). Ο αλλοδαπός μπορεί να υποβάλει νέα αίτηση πολιτογράφησης – και να ξαναπληρώσει το παράβολο μετά από ένα έτος από την απόρριψη της προηγούμενης (άρθ. 65, 2), χωρίς αυτό να του κατοχυρώνει οποιοδήποτε δικαίωμα, ακόμη και εάν πληροί όλες τις προϋποθέσεις.

Ο νομοθέτης φαίνεται επίσης να μην προνοεί και για τα ασφαλιστικά δικαιώματα των μεταναστών σε περίπτωση που αυτοί αναγκαστούν για διάφορους λόγους να επιστρέψουν στις πατρίδες τους. Αυτό αποτελεί έναν καθημερινό κίνδυνο, αφού το νομικό καθεστώς ακόμη και των νόμιμων και παρά την πολύχρονη παραμονή των περισσότερων στην Ελλάδα, είναι ακόμη πολύ αβεβαιο. Αυτό βέβαια είναι κυρίως θέμα

⁵⁴ Για να μπορέσει να λειτουργήσει ο νόμος χρειάστηκαν έως σήμερα 60 τροποποιήσεις.

διακρατικών συμφωνιών, θα μπορούσε όμως να συμπεριλαμβάνεται κάποια ρύθμιση σε περίπτωση που δεν υπάρχουν διακρατικές ρυθμίσεις, όπως π.χ. να έχουν το δικαίωμα να λαμβάνουν το ποσό που τους αντιστοιχεί εφάπαξ.

Τα παραπάνω φαίνεται να επιβεβαιώνουν την άποψη ότι “the new Aliens Law has introduced a redistribution of income at the expense of the poorest section of the population” (Fakiolas, 2003:545), με το χειρότερο αποτέλεσμα να διακινδυνεύει κανείς την παρανομία, παρά να προβεί στις πολυέξοδες και χρονοβόρες διαδικασίες που του επιβάλλει ο νόμος χωρίς μάλιστα να γνωρίζει εάν θα προκύψει θετικό αποτέλεσμα.

Πέραν της κριτικής για τον εισπρακτικό χαρακτήρα της εφαρμοζόμενης πολιτικής, ο νόμος επικρίθηκε πολλαπλώς και από τις αντιρατσιστικές οργανώσεις (www.geocities.com/vregreece/nomos.htm), οι οποίες τόνισαν ότι θα οδηγήσει σε αύξηση της κατασταλτικής πολιτικής σε βάρος των μεταναστών, στον πολλαπλασιασμό των επιχειρήσεων «σκούπα» και των απελάσεων, στην αύξηση των φαινομένων ξενοφοβίας και του ρατσισμού στην ελληνική κοινωνία, στην πρόωθηση του χαφιεδισμού και στον αποκλεισμό των μη νόμιμων μεταναστών.

Παρά τις σημαντικές ελλείψεις και τα προβλήματα που παρουσιάζει ο νόμος, θα πρέπει να τονίσουμε ότι ο 2910/2001 είναι η πρώτη προσπάθεια της Πολιτείας να προωθήσει ένα νέο, σύγχρονο και εν μέρει εναρμονισμένο με τα ευρωπαϊκά νομοθετικά πρότυπα καθώς και ως ένα βαθμό εναρμονισμένο με τις Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορούν την ένταξη των μεταναστών. Ιδιαίτερα σημαντικά σημεία του νόμου κρίνονται:

- η ανάληψη της χάραξης και εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής από ένα Υπουργείο, το ΥΠΠΕΣΔΔΑ που εναρμονίζεται με τα πρότυπα των υπολοίπων κρατών μελών της ΕΕ
- η κατοχύρωση των δικαιωμάτων των μεταναστών και η δυνατότητα ένταξής τους στην ελληνική κοινωνία
- η ρύθμιση των υποχρεώσεων των μεταναστών, των υπηρεσιών, των εργοδοτών και των ιδιωτών και η πρόβλεψη των σχετικών ποινικών και διοικητικών κυρώσεων
- η ύπαρξη ειδικής νομοθετικής μέριμνας για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των μεταναστών
- η ιδιαίτερη μέριμνα για τους ανήλικους αλλοδαπούς για την χωρίς όρους πρόσβαση στην εκπαίδευση
- η τροποποίηση των όρων για την οικογενειακή σύνδεση
- η κατοχύρωση του δικαιώματος για άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας των μελών της οικογένειας του μετανάστη
- η κατοχύρωση του δικαιώματος των ατόμων οικογένειας αλλοδαπού για αυτοτελή άδεια παραμονής (σε εξαιρετικές περιπτώσεις)
- η τροποποίηση της διαδικασίας απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση

- η νομιμοποίηση και κανονικοποίηση αλλοδαπών που παραμένουν παράνομα ή ημιπαράνομα στην ελληνική επικράτεια
- η δυνατότητα του μετανάστη να αλλάζει εργοδότη και εργασία

Οι οργανωτικές δομές που δημιουργούνται για την εφαρμογή του νόμου είναι:

- Δημιουργία Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης στο ΥΠΕΣΔΔΑ και στις Περιφέρειες
- Σύσταση Επιτροπής Μετανάστευσης ως συμβουλευτικού οργάνου σε επίπεδο Περιφέρειας
- Ίδρυση νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου με την επωνυμία «Κέντρο Μελέτης της Μετανάστευσης» που μετονομάστηκε σε «Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής». Το Ινστιτούτο λειτουργεί ως συμβουλευτικό όργανο, με στόχο την έρευνα και την εκπόνηση μελετών για το σχεδιασμό και την εφαρμογή μεταναστευτικής πολιτικής, και εποπτεύεται από τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (Ν. 2910/2001, άρθ. 73).

Κεφάλαιο Ογδοο:

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ Ε.Ε.

8.1. Πολιτική και εφαρμογή στη δεκαετία του '90

Παρά το γεγονός όπως είδαμε ότι η Ελλάδα έως τα τέλη της δεκαετίας του '90 δεν επιθυμεί να αναγνωρίσει την ύπαρξη ενός σημαντικού μέρους του πληθυσμού της και δείχνει απρόθυμη να ρυθμίσει τα προβλήματα που παλιοί και νέοι μετανάστες αντιμετώπιζαν, ήταν υποχρεωμένη ως κράτος μέλος της ΕΟΚ να συμμετέχει στις πολιτικές της και να προσαρμόζεται στις κατευθυντήριες γραμμές της. Έτσι η Ελλάδα σε εφαρμογή των αποφάσεων της ΕΟΚ μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) εντάσσει και τους μετανάστες ως ομάδα στόχο στην άσκηση της πολιτικής κοινωνικής ενσωμάτωσης για τις ευαίσθητες ομάδες του πληθυσμού. Η δημιουργία του Ταμείου προβλεπόταν στη Συνθήκη της Ρώμης, με σκοπό τη συμβολή στην επαγγελματική εκπαίδευση των ανέργων και την προώθηση της επαγγελματικής και γεωγραφικής τους κινητικότητας (άρθρο 125 της Συνθήκης ΕΟΚ).

Το ΕΚΤ, το οποίο αποτελεί το σημαντικότερο χρηματοδοτικό εργαλείο στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής, άρχισε τη λειτουργία του την 1.9.1960 βάσει του ιδρυτικού Κανονισμού 9 της 25.8.60. Την περίοδο αυτή το Ταμείο επενέβαινε εκ των υστέρων, για να καλύψει μέρος των δαπανών προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης που αποφασίζονταν και υλοποιούνταν σε εθνικό επίπεδο. Σύντομα έγινε αντιληπτό από τους αρχηγούς των κυβερνήσεων των κρατών μελών ότι, με στόχο τη βελτίωση των αποτελεσμάτων των παρεμβάσεων του Ταμείου, υπήρχε ανάγκη μεταρρύθμισης του ΕΚΤ. Οι μεταρρυθμίσεις που ακολούθησαν εγκατέστησαν ένα νέο σύστημα ενισχύσεων, απλοποίησαν τους κανόνες λειτουργίας του και αναθεώρησαν τις αποστολές του. Σημαντική ήταν η πρώτη μεταρρύθμιση του ΕΚΤ το 1971. Αυτή οδήγησε στην κάλυψη ευρύτερων ομάδων πληθυσμού που βρίσκονται σε κατάσταση αποκλεισμού ή απειλούνται από αποκλεισμό. Έτσι σε αυτές συμπεριλαμβάνονται πλέον και οι μετανάστες (ιδρυτικός κανονισμός ΕΚΤ, Μούσης, 1995).

Η νέα ώθηση στην κοινωνική πολιτική και το χρηματοδοτικό της όργανο έρχεται με το τέλος της εποχής της «Ευρωσκληρύνησης» (1979-1985), μέσα από την ανανεωμένη προσπάθεια ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς και της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1987). Η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων το 1988 (αριθ. κανονισμού 2052/88) σήμαινε για το ΕΚΤ μια σημαντική αύξηση των πιστώσεων του (Μούσης, 1995:179επ.). Στην τελευταία μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων του 1999, με περίοδο ισχύος 2000 – 2006 (Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1260/1999),

ορίζεται ότι οι δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη χρηματοδοτική ενίσχυση των κρατών μελών υλοποιούνται μέσα από:

α) τα *Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (Κ.Π.Σ.)*: Κάθε κράτος μέλος καταρτίζει το έγγραφο που περιέχει τη στρατηγική και τις προτεραιότητες δράσης των Ταμείων και του ίδιου του κράτους μέλους, τους ειδικούς στόχους τους, τη συμμετοχή των Ταμείων και τους λοιπούς χρηματοδοτικούς πόρους. Το έγγραφο κατατίθεται και εγκρίνεται από την Επιτροπή σε συμφωνία με το κράτος μέλος. Το έγγραφο περιλαμβάνει άξονες προτεραιότητας και εφαρμόζεται μέσω ενός ή περισσότερων επιχειρησιακών προγραμμάτων (άρθρο 9, 17, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1260/1999). Οι παρεμβάσεις που καλύπτονται από το κοινοτικό πλαίσιο στήριξης διεξάγονται, κατά γενικό κανόνα, με τη μορφή ενός Ολοκληρωμένου Επιχειρησιακού Προγράμματος σε εθνικό επίπεδο και κατά περιφέρεια (ΠΕΠ), (άρθρο 18, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1260/1999). Τα Εθνικά ΚΠΣ περιλαμβάνουν δράσεις καταπολέμησης του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας και καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, οι οποίες χρηματοδοτούνται κυρίως από το ΕΚΤ. Δράσεις που έχουν στόχο την ανάπτυξη φτωχών και υποβαθμισμένων περιοχών (γεωγραφικός αποκλεισμός) συγχρηματοδοτούνται, πέραν του ΕΚΤ, και από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων.

β) τις *Κοινοτικές Πρωτοβουλίες*, οι οποίες αφορούν δράσεις με αυξημένο ενδιαφέρον για την προώθηση κοινοτικών στόχων που εγκρίνει η Επιτροπή, με βάση την αρχή της επικουρικότητας, μετά από κοινοποίηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 20, 21, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1260/1999). Συγκεκριμένα, οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες είναι ειδικά μέσα της διαρθρωτικής πολιτικής της Κοινότητας, τα οποία η Επιτροπή προτείνει στα κράτη μέλη για την υποστήριξη ενεργειών που συμβάλλουν στην επίλυση προβλημάτων με ιδιαίτερες επιπτώσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα στοιχεία που τις χαρακτηρίζουν και συμβάλλουν στην προστιθέμενη αξία τους σε σχέση με τις υπόλοιπες ενέργειες που χρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία είναι:

- η υποστήριξη της ανάπτυξης συνεργασίας σε διακρατικό, διασυνοριακό και διαπεριφερειακό επίπεδο
- η καινοτομία είτε ως προς το περιεχόμενο είτε ως προς το είδος της εταιρικής σχέσης είτε ως προς τη μεθοδολογία υλοποίησης και
- η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων.

Στα πλαίσια του ΕΚΤ πρόκειται για τις Πρωτοβουλίες «Απασχόληση» (1994-1999) και Equal (2000 – 2006) και

γ) τα *Ευρωπαϊκά Προγράμματα*, τα οποία αφορούν καινοτόμες ενέργειες (μελέτες, πιλοτικά σχέδια και ανταλλαγές εμπειριών) που εγκρίνονται από την Επιτροπή με στόχο την προώθηση καινοτόμων μεθόδων και πρακτικών (άρθρο 22, 24, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1260/1999).

Παράλληλα με τη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε ότι η ανάπτυξη μιας μεγάλης ευρωπαϊκής αγοράς πρέπει να φέρει βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας των εργαζομένων στην Κοινότητα και ενέκρινε το Δεκέμβριο του 1989 τον «Κοινοτικό Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Στρασβούργου, 8-9/12/1989). Ως θεμελιώδη δικαιώματα ορίστηκαν: η ελεύθερη κυκλοφορία, η απασχόληση και η δίκαιη αμοιβή, η βελτίωση των συνθηκών ζωής και εργασίας, η κοινωνική πρόνοια, η συνδικαλιστική ελευθερία και συλλογική διαπραγμάτευση, η επαγγελματική κατάρτιση, η ίση μεταχείριση ανδρών και γυναικών, η πληροφόρηση, η διαβούλευση και η συμμετοχή των εργαζομένων, η προστασία της υγείας και της ασφάλειας στον τόπο εργασίας, η προστασία των παιδιών και των εφήβων, των ηλικιωμένων και των μειονεκτούντων ατόμων. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι στο Χάρτη δε γίνεται καμία διάκριση μεταξύ υπηκόων κράτους μέλους και υπηκόων τρίτων χωρών. Επίσης, το δικαίωμα στην απασχόληση αναφέρεται σε «κάθε άτομο», ενώ στα υπόλοιπα γίνεται αναφορά σε «κάθε εργαζόμενο» κάτοικο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

8.1.1 Οι μετανάστες ως ομάδα στόχου του Ε.Π. «Αποκλεισμός από την αγορά εργασίας» στο πλαίσιο του Β' ΚΠΣ

Η πρόθεση για την κοινωνική ενσωμάτωση μεταναστών διακηρύχθηκε από το Συμβούλιο ήδη από το 1976 (Επιτροπή, 1994α:47). Το 1991 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε την ανακοίνωση σχετικά με την κοινωνική ένταξη των μεταναστών από μη κοινοτικές χώρες, ενώ το 1994 με νέα ανακοίνωση υπογράμμιζε την ανάγκη ενίσχυσης των πολιτικών ένταξης των μεταναστών στην Ένωση (Επιτροπή, 1994β). Ο στόχος αυτός συμπεριλαμβάνεται και στην Κοινοτική Κοινωνική Πολιτική ως μια από τις κοινές προτεραιότητες των κρατών μελών μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Η δυνατότητα προώθησης από την Κοινότητα του στόχου αυτού δίνεται, κυρίως για την Ελλάδα, η οποία ακριβώς στο διάστημα αυτό διανύει μεγάλες αλλαγές ως προς τη μετανάστευση, μέσα από την υλοποίηση των προγραμμάτων του ΕΚΤ και ιδιαίτερα μέσα από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας» στο πλαίσιο του Β' ΚΠΣ (1994 – 1999).⁵⁵

Η καταπολέμηση του Κοινωνικού Αποκλεισμού και του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας συμπεριλαμβάνεται για πρώτη φορά στους στόχους της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Για την επίτευξη του στόχου αυτού τον Ιούλιο του 1993 υιοθετήθηκαν μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ). Η βοήθεια

⁵⁵ Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι λόγω καθυστερήσεων στην υλοποίηση ορισμένων ενεργειών του Ε.Π. μέρος του προγράμματος μεταφέρθηκε και υλοποιήθηκε στα πλαίσια του Γ' ΚΠΣ. Η ολοκλήρωση των ενεργειών έγινε στα τέλη του 2001.

στους ανέργους εξακολουθεί να είναι η κύρια προτεραιότητα της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας και του Κοινωνικού Ταμείου, οι παρεμβάσεις του όμως τώρα διευρύνονται ως προς την πρόσβαση στην αγορά εργασίας των ατόμων που απειλούνται από κοινωνικό αποκλεισμό. Η καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας γίνεται στόχος του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου.

Στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώθηκε ότι ο αποκλεισμός όλο και περισσότερων και διαφορετικών πληθυσμιακών ομάδων από την αγορά εργασίας αλλά και γενικότερα από τη συμμετοχή στο κοινωνικό γίνεσθαι μεγεθύνεται, έχοντας ως αποτέλεσμα διαρκώς διευρυνόμενα φαινόμενα διάσπασης του ενεργού πληθυσμού (ενταγμένοι – αποκλεισμένοι από την αγορά εργασίας), φαινόμενα ρατσισμού, ξενοφοβίας, εγκληματικότητας και φασιστικών εκδηλώσεων. Διαπιστώνεται ότι παρ' ότι το φαινόμενο του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας έχει ενταθεί σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση και απασχολεί τις πολιτικές ηγεσίες των κρατών μελών και την Ευρωπαϊκή Ένωση, το ίδιο το φαινόμενο έχει ελάχιστα διερευνηθεί με αποτέλεσμα την έλλειψη λειτουργικού ορισμού του «κοινωνικά αποκλεισμένου» και του «αποκλεισμένου από την αγορά εργασίας» που δε συμπίπτει με τον απλώς άνεργο.

Στην ανακοίνωση της Επιτροπής «Για την Αλληλεγγύη στην Ευρώπη» (1992), διαπιστώνονται ως κοινά χαρακτηριστικά των καταστάσεων του αποκλεισμού, η έλλειψη δυνατότητας άσκησης των κοινωνικών δικαιωμάτων του ατόμου χωρίς βοήθεια, η κακή εικόνα των ατόμων για τον εαυτό τους και για την ικανότητά τους να ανταπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους, ο κίνδυνος μονιμοποίησης των αναγκών ενίσχυσης και ο στιγματισμός των ατόμων και των συνοικιών των αστικών περιοχών όπου κατοικούν (Επιτροπή, 1992:10).

Στο Πράσινο Βιβλίο για την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική (Επιτροπή, 1994:20-21), ορίζεται ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός υπερβαίνει το χαρακτηριστικό του ανεπαρκούς εισοδήματος και της συμμετοχής του ατόμου στην εργασιακή ζωή. Εκδηλώνεται στην πρόσβαση σε διάφορους τομείς (στέγαση, εκπαίδευση κλπ.) και υπηρεσίες και θίγει όχι μόνο τα άτομα αλλά και κοινωνικές ομάδες που αποτελούν αντικείμενο διάκρισης, διαχωρισμού ή εξασθένησης των παραδοσιακών μορφών των κοινωνικών σχέσεων. Στις αιτίες του αποκλεισμού αναφέρονται κυρίως η δομική και μακροχρόνια ανεργία, η εξέλιξη των οικογενειακών δομών, οι νέες μορφές μετανάστευσης, ιδιαίτερα δε η παράνομη και οι μετακινήσεις του πληθυσμού. Το Πράσινο Βιβλίο αποτελεί οδηγό σε θέματα κοινωνικής πολιτικής και σε συνέπεια ως ένα βαθμό οδηγό στην κατ' ανάθεση έρευνα για τον κοινωνικό αποκλεισμό (Τσιάκαλος, 1998:52).

Στο πλαίσιο της Στοχοθετημένης Κοινωνικοοικονομικής Έρευνας της ΕΕ τονίζεται ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν αφορά ολόκληρη την κοινωνία, ταυτίζεται με την απώλεια της κοινωνικής συνοχής και συνδέεται με άτομα και ειδικές ομάδες, τα οποία μέσα από μια σταδιακή διαδικασία περιθωριοποίησης οδηγούνται σε οικονομική εξαθλίωση και διάφορες μορφές κοινωνικής και πολιτισμικής μειονεκτικότητας. Ως

διαστάσεις του φαινομένου αναφέρονται η οικονομική, κοινωνική, πολιτισμική, γεωγραφική και η πολιτική και ως παράγοντες που οδηγούν στις διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού «η ανεργία, η υποαπασχόληση, η έλλειψη στέγης, η φτώχεια, τα συστήματα αξιών, η υπηκοότητα, το φύλο, ο κύκλος ζωής, η εκπαίδευση και η κατάρτιση, η θρησκεία, η μετανάστευση, η διαμονή σε αστική ή αγροτική περιοχή κ.λπ.» (Commission, 1995:29).

Τα παραπάνω αναφερόμενα κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι σημαντικά για την έρευνα και την πολιτική στην Ελλάδα όπου το φαινόμενο του κοινωνικού αποκλεισμού αρχίζει να απασχολεί τους επιστήμονες και την πολιτική από τις αρχές της δεκαετίας του '90, την εποχή δηλαδή που τίθεται ως προτεραιότητα στην Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική και στα προγράμματα έρευνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για τη συζήτηση που γίνεται στην Ελλάδα στη διάρκεια της δεκαετίας του '90 διαπιστώνονται ιδιαίτερα μεγάλες δυσκολίες στην αποσαφήνιση του όρου, παρά το μεγάλο αριθμό συνεδρίων, συμποσίων, ημερίδων κ.λπ. Αυτό οφείλεται στη μικρή σχετικά πρωτογενή επιστημονική έρευνα που έγινε στο πλαίσιο των σχετικών ευρωπαϊκών προγραμμάτων και δεν είναι αποτέλεσμα προσωπικού ερευνητικού ενδιαφέροντος (Τσιάκαλος, 1998:40-42). Διαφαίνεται λοιπόν ξεκάθαρα ότι η ενασχόληση των Ελλήνων επιστημόνων με το φαινόμενο του αποκλεισμού «προέκυψε ως αποτέλεσμα του γεγονότος ότι για το φαινόμενο που ονομάζεται από υπηρεσίες και χρηματοδότες «κοινωνικός αποκλεισμός» υπάρχει χρηματοδότηση, και μάλιστα σχετικά εύκολη, ενώ σε άλλους τομείς των κοινωνικών επιστημών δεν υπάρχει ή είναι πολύ δύσκολη». Επιπλέον, τονίζεται ότι «Στην έρευνα κατ' ανάθεση είναι οι χρηματοδότες που θέτουν τα προβλήματα και αναζητούν ερευνητές/τριες που αποδέχονται τους όρους της προκήρυξης» (Τσιάκαλος, 1998:42-43). Από την άλλη όμως, όπως διαπιστώνουμε και στην έρευνά μας, στην Ελλάδα χωρίς τη χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση δε θα υπήρχε παρά ελάχιστη έρευνα σε κοινωνικά θέματα.

Η πρώτη δυνατότητα διερεύνησης του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα δόθηκε μέσα από τα προγράμματα Φτώχειας. Πρόκειται για το «πρόγραμμα για την καταπολέμηση της φτώχειας», από τα πρώτα ερευνητικά προγράμματα που αποφάσισε το Συμβούλιο το 1975 και το οποίο λειτούργησε έως το 1994. Το τελευταίο πρόγραμμα που υλοποιήθηκε την περίοδο 1989-1994 αφορούσε στην οικονομική και κοινωνική ένταξη των οικονομικά και κοινωνικά λιγότερο ευνοημένων ατόμων. Το πρόγραμμα συνέχισε την κοινοτική προσπάθεια καταπολέμησης της φτώχειας, ενίσχυσε πρότυπες δράσεις που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των λιγότερο ευνοημένων ατόμων, καινοτόμους πρωτοβουλίες που απέβλεπαν στην εξεύρεση καινοτόμων μεθόδων παρέμβασης καθώς και μελέτες και έρευνες πάνω στο φαινόμενο της περιθωριοποίησης (ΕΕ L224 της 02.08.1989). Στην Ελλάδα στο πλαίσιο του προγράμματος καταπολέμησης της φτώχειας 3 (Poverty 3) διεξήχθησαν τέσσερα τοπικά προγράμματα με πολυδιάστατο χαρακτήρα και συνεργασίες πολλών φορέων.

Μέσω αυτών των προγραμμάτων διαπιστώθηκαν και οροθετηθήκαν οι ομάδες στόχοι που απειλούνται από ή βρίσκονται σε κατάσταση αποκλεισμού.

Με την αύξηση των μεταναστευτικών εισροών προς την Ελλάδα και τη μαζική είσοδο οικονομικών μεταναστών, η διαπιστωμένη έλλειψη σε σχετικές μελέτες γίνεται αναγκαιότητα. Έρευνες μελέτες που αφορούν την εξέλιξη του φαινομένου της μετανάστευσης προς την Ελλάδα χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.⁵⁶ Συγκεκριμένα, η μελέτη της Ξανθή Πετρινώτη με τίτλο «Η μετανάστευση προς την Ελλάδα. Μια πρώτη καταγραφή, ταξινόμηση και ανάλυση» το 1993 που πραγματεύεται τα αίτια και τις επιπτώσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα χρηματοδοτείται από τη Γενική Διεύθυνση V «Απασχόληση, Εργασιακές και Κοινωνικές Υποθέσεις» της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Ακολουθεί η έρευνα της Κασμάτη το 1992 με τίτλο «Πόντιοι Μετανάστες από την Σοβιετική Ένωση. Κοινωνική και Οικονομική τους Ένταξη», η οποία ερευνά δημογραφικά, οικονομικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά των Ποντίων που εγκαταστάθηκαν στην Ελλάδα στην περίοδο 1985-1990, επισημαίνει προβλήματα ένταξης σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο και διατυπώνει προτάσεις για τη βελτίωσή τους. Η έρευνα εκδόθηκε από τη Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού και το Κέντρο Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου και χρηματοδοτήθηκε από το ΕΚΤ. Το 1993 δημοσιεύεται από τη Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού η έρευνα μελέτη των Γεώργα/Παπαστυλιανού με τίτλο «Επιπολιτισμός Ποντίων και Βορειοηπειρωτών στην Ελλάδα. Ψυχολογικές διεργασίες προσαρμογής», η οποία διερευνά τους τρόπους προσαρμογής που ακολουθούν οι καλιννοστούντες ομογενείς στην Ελλάδα σε σχέση με τα ιστορικά, πολιτισμικά και οικολογικά στοιχεία της χώρας προέλευσης και της Ελλάδας ως χώρας εγκατάστασης. Η μελέτη «Αλλοδαποί εργαζόμενοι και αγορά εργασίας στην Ελλάδα» του Λινάρδου-Ρυλμόν που δημοσιεύτηκε από το Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ το 1993 και χρηματοδοτήθηκε επίσης από την Ε.Ε., είναι παράλληλα η πρώτη μελέτη που συνδέει τη νεότερη μετανάστευση με την Ελληνική αγορά εργασίας.

Σε σχέση με τους οικονομικούς μετανάστες μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα δίνει η έρευνα μελέτη με τίτλο «Ανάλυση και καταγραφή των υπαρχόντων στοιχείων για τη μετανάστευση και την παραμονή στην Ελλάδα αλλοδαπού εργατικού δυναμικού» που ανατέθηκε στη διεπιστημονική ερευνητική ομάδα,⁵⁷ με επιστημονικό υπεύθυνο τον

⁵⁶ Για την πρώτη σχετική μελέτη που εμφανίζεται στη δεκαετία του 90 της Εμκε-Πουλοπούλου, με τίτλο «Μετανάστες και Πρόσφυγες στην Ελλάδα 1970 – 1990» που πραγματεύεται τις βασικές διαστάσεις του φαινομένου της μετανάστευσης και δημοσιεύεται το 1990 στο Περιοδικό «εκλογή», δεν γνωρίζουμε εάν συμπεριλαμβάνεται στις μελέτες που χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΚΤ.

⁵⁷ Μέλη της διεπιστημονικής ερευνητικής ομάδας ήταν ο Καρύδης Β., Νομικός, Λέκτορας του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης, ο Κόντης, Α., Οικονομολόγος, Λέκτορας του Πανεπιστημίου Αθηνών, ο Μπόμπας, Α. Παιδαγωγός, Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Ιωαννίνων, ο Ξυδάς, Β., Οικονομολόγος, Επίκουρος Καθηγητής του Πανεπιστημίου Αιγαίου, η Πρεβεζάνου, Ν., Πολιτικός

Αντώνη Κόντη το 1993 και υλοποιήθηκε το 1993 – 1994, με συγχρηματοδότηση του Υπουργείου Εργασίας και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Η έρευνα αυτή δεν έγινε στη συνολική της μορφή ευρύτερα γνωστή στον επιστημονικό κόσμο παρά μόνο εν μέρει με την προσωπική πρωτοβουλία των ερευνητών. Σκοπός της έρευνας μελέτης ήταν να διερευνήσει και να αποτυπώσει το φαινόμενο της μετανάστευσης ως κοινωνικό φαινόμενο στις βασικές του διαστάσεις. Η έρευνα μελέτη μέσα από μια διεπιστημονική σκοπιά εξετάζει τα μορφολογικά στοιχεία του αλλοδαπού πληθυσμού και του αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, τα αίτια και τις επιπτώσεις της μετανάστευσης, το δίκαιο της κατάστασης των αλλοδαπών στη χώρα, και διερευνά σημαντικές πτυχές της ενσωμάτωσης των μεταναστών στη νέα χώρα υποδοχής σε θεωρητικό και εμπειρικό επίπεδο στους τομείς κοινωνική ασφάλιση, προστασία και περίθαλψη, εκπαίδευση, εγκληματικότητα και κοινωνική ένταξη.

Όσον αφορά στον κοινωνικό αποκλεισμό γενικότερα, η πρώτη συλλογική συστηματική προσπάθεια μελέτης των διαστάσεων του φαινομένου στην Ελλάδα είναι η μελέτη του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών το 1996 που χρηματοδοτήθηκε από το ΕΚΤ. Η μελέτη επικεντρώθηκε στα χαρακτηριστικά και στις όψεις του κοινωνικού αποκλεισμού, ενώ ως ομάδες πληθυσμού που πλήττονται από τις κοινωνικές αλλαγές και τις κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές εξελίξεις οροθετηθήκαν:

- Το ξένο εργατικό δυναμικό
- Οι πολιτικοί πρόσφυγες
- Τα ανεξαρτημένα άτομα
- Οι φυλακισμένοι και πρώην φυλακισμένοι
- Ανήλικοι παραβάτες
- Άτομα με ειδικές ανάγκες και χρονίως πάσχοντες
- Πόντιοι παλιννοστούντες από την πρώην Σοβιετική Ένωση
- Οι Τσιγγάνοι
- Οι Γυναίκες αποκλεισμένες από την αγορά εργασίας
- Φορείς του AIDS και
- Οι ηλικιωμένοι σε συνθήκες απομόνωσης (Καραντινός et al (επιμ.), 1996)

Στα πλαίσια της μελέτης επισημάνθηκε (ιδιαίτερα Καβουνίδη, 1996: 49-79) η έλλειψη στατιστικών δεδομένων και πηγών τεκμηρίωσης για το φαινόμενο του αποκλεισμού.

Οι μετανάστες και κυρίως οι ανεπίσημοι περιλαμβάνονται και στη μελέτη «Κοινωνικός Αποκλεισμός: Η ελληνική εμπειρία» του Κέντρου Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου (Κασμάτη, 1998) στις ομάδες αυξημένου κινδύνου αποκλεισμού (Ψημμένος, 1998: 221-274).

Παρά τις ελλείψεις που διαπιστώνονται όσον αφορά στην έρευνα του φαινομένου στην Ελλάδα (και στην Ευρώπη), στον επακριβή ορισμό της ομάδας των κοινωνικά αποκλεισμένων, της δυσκολίας εντοπισμού των ομάδων στόχου στη χώρα, της έλλειψης μεθοδολογίας του φαινομένου αλλά και στην πλήρη έλλειψη αξιόπιστων και ομοιογενών στατιστικών στοιχείων για τον αριθμό των «αποκλεισμένων» σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, με βάση τις γνώσεις και τις εμπειρίες από την εφαρμογή προηγούμενων κοινοτικών πρωτοβουλιών, εξειδικευμένων κοινοτικών προγραμμάτων και άλλων πρωτοβουλιών στην Ελλάδα διαπιστώνεται ότι η έλλειψη ευκαιριών πρόσβασης στην τυπική αγορά εργασίας είναι αποτέλεσμα μεταξύ άλλων και διάφορων συνθηκών και παραγόντων. Οι σημαντικότεροι από αυτούς είναι η έλλειψη βασικών επαγγελματικών προσόντων και δεξιοτήτων, η στέρηση ή μείωση φυσικών προσόντων (λόγω κακής σωματικής ή ψυχικής υγείας ή νοητικής μειονεξίας), η ποιοτική και ποσοτική αναντιστοιχία ανάμεσα στην προσφορά και τη ζήτηση στην αγορά εργασίας, η στέρηση της προσωπικής ελευθερίας (εγκλεισμός σε σωφρονιστικά ιδρύματα), η εξάρτηση από ουσίες, ο κοινωνικός στιγματισμός, οι παραδοσιακές διακρίσεις και στερεοτυπικές προκαταλήψεις, ιδίως λόγω πολιτιστικών, γλωσσικών και θρησκευτικών ιδιαιτεροτήτων, η έλλειψη απρόσκοπτης επικοινωνίας με το ευρύτερο περιβάλλον και η άγνοια των θεσμών που ενημερώνουν για τις συνθήκες στην αγορά εργασίας, η έλλειψη αυτοπεποίθησης και αυτοεκτίμησης ως αποτέλεσμα των παραπάνω αναφερομένων παραγόντων. Πολλές φορές οι αναφερόμενες συνθήκες εμφανίζονται συσσωρευμένες, ειδικότερα στις περιπτώσεις μακροχρόνιου αποκλεισμού καθώς και σε αυτές που αφορούν μετανάστες.

Με βάση λοιπόν τις τοποθετήσεις των ευρωπαϊκών κειμένων αλλά και τις αναφερόμενες έρευνες μελέτες στον ελλαδικό χώρο, η Ελλάδα είχε τη δυνατότητα να προχωρήσει στο σχεδιασμό της πολιτικής της για το Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας» που εγκρίθηκε το 1994 στα πλαίσια του Β' ΚΠΣ. Οι ομάδες που ορίστηκαν ως κοινωνικά αποκλεισμένες ή που απειλούνται από κοινωνικό αποκλεισμό και εντάχθηκαν στο πρόγραμμα είναι τα Άτομα με Ειδικές Ανάγκες (ΑΜΕΑ) και ψυχικές ασθένειες (Υποπρόγραμμα 1), οι μετανάστες, παλινοστούντες, πρόσφυγες (Υποπρόγραμμα 2) και οι φυλακισμένοι, αποφυλακισμένοι και ανήλικοι παραβάτες, οι αρχηγοί μονογονεϊκών οικογενειών, τα άτομα απομακρυσμένων ορεινών και νησιωτικών περιοχών, τα άτομα με πολιτισμικές και θρησκευτικές ιδιαιτερότητες, καθώς και οι αποθεραπευμένοι και πρώην χρήστες ναρκωτικών ουσιών που συμπεριλήφθηκαν στο Υποπρόγραμμα 3 ως «λοιπές αποκλεισμένες κοινωνικές ομάδες». Τα υποπρογράμματα αυτά αναφέρονται σε «ολοκληρωμένες δράσεις» για συγκεκριμένες ομάδες στόχων. Πέρα από τις λεγόμενες «ολοκληρωμένες δράσεις» το αρχικό Ε.Π. (1994) συμπεριλάμβανε και δύο «οριζόντιες δράσεις» (Υποπρόγραμμα 4 – Υποπρόγραμμα 5), οι οποίες στόχο είχαν την υποστήριξη της υλοποίησης των «ολοκληρωμένων δράσεων» καθώς και τη συνολική λειτουργία του Ε.Π.

Το Ε.Π. αναθεωρήθηκε το 1998 στην 7^η Επιτροπή Παρακολούθησης και το 1999 στην 9^η Επιτροπή Παρακολούθησης. Η πρώτη αναθεώρηση (1998) αφορούσε στη διάσπαση

του Υποπρογράμματος 1 (ΑΜΕΑ και Ψυχικά Ασθενείς) σε Υποπρόγραμμα 1: ΑΜΕΑ και Υποπρόγραμμα 4: Ψυχικά Ασθενείς και με αυτό αυξήθηκαν τα υποπρογράμματα του Ε.Π. από πέντε (5) σε έξι (6). Επίσης, καθιερώθηκε η ομοιόμορφη διάρθρωση των Υποπρογραμμάτων 1-4 σε Μέτρα, ενώ προστέθηκε και το Μέτρο 5 στο Υποπρόγραμμα 5 που αφορά στην «Ενίσχυση της προώθησης στην απασχόληση και δομή ΣΥΥ». Με τη δεύτερη αναθεώρηση του Ε.Π. που έγινε το 1999 διαφοροποιήθηκε η κατανομή του συνολικού προϋπολογισμού μεταξύ των προγραμμάτων, χωρίς να αλλάζει το συνολικό ποσό του. Στόχος της αναθεώρησης αυτής ήταν η ορθολογικότερη κατανομή του προϋπολογισμού στα υποπρογράμματα ανάλογα με τη δυνατότητα απορρόφησης που ήδη είχαν δείξει στη μέχρι τότε πορεία υλοποίησης, ώστε να καταστεί δυνατή η πλήρης απορρόφηση του συνολικού προϋπολογισμού. Αυτό λοιπόν που άλλαξε ήταν η ποσοστιαία βαρύτητα των υποπρογραμμάτων στο Ε.Π. που επηρέασε τις εισροές στις αντίστοιχες ομάδες στόχων. Ωστόσο, η μετακίνηση πόρων μεταξύ υποπρογραμμάτων υποδηλώνει και μια αλλαγή στις προτεραιότητες της πολιτικής για την ενίσχυση των ομάδων στόχων, η οποία αποκλίνει από αυτή του αρχικού Ε.Π. Η σημαντικότερη μετακίνηση πόρων διαπιστώνεται στην ομάδα στόχων μετανάστες, παλιννοστούντες, πρόσφυγες. Το αρχικό Ε.Π. έδινε προτεραιότητα στην ενίσχυση αυτής της ομάδας στόχων (με κατανομή 33,2% των πόρων), ενώ στην τελική αναθεώρηση ευνοήθηκε η ομάδα των ΑΜΕΑ στην οποία συμπεριλήφθηκαν και οι ψυχικά ασθενείς. Επίσης αυξήθηκαν οι πόροι για τη δημιουργία δομών και μειώθηκαν οι πόροι για την εφαρμογή του Ε.Π.

Βασικοί φορείς υλοποίησης του Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας» ήταν οι φορείς κατάρτισης (ΚΕΚ) και παροχής ΣΥΥ. Με την πιστοποίηση του 1998 πιστοποιήθηκαν 348 ΚΕΚ εκ των οποίων το 90% στις ομάδες των μεταναστών, παλιννοστούντων και προσφύγων, κυρίως επειδή θεωρούνται «εύκολες ομάδες» σε σύγκριση με τις υπόλοιπες για τις οποίες είναι απαραίτητες συγκεκριμένες δομές και μεγαλύτερη εξειδίκευση.

Το Υποπρόγραμμα 2 αφορά στην ένταξη και επανένταξη μεταναστών, παλιννοστούντων και προσφύγων. Ο αρχικός εγκεκριμένος προϋπολογισμός του Ε.Π. ανερχόταν σε 328 ΜΕΥΡΟ, ενώ για τις ενέργειες του Υποπρογράμματος 2 προέβλεπε περίπου 109 ΜΕΥΡΟ που αντιστοιχούσε σε 33,2% του συνολικού προϋπολογισμού. Με την αναθεώρηση του 1998 μειώθηκε ο συνολικός προϋπολογισμός του Ε.Π. κατά 87,6 περίπου ΜΕΥΡΟ. Για το Υποπρόγραμμα 2 ο νέος προϋπολογισμός μειώθηκε στο 21,4% του συνολικού, ενώ με την αναθεώρηση του 1999 αυξήθηκε πάλι κατά 1,3%. Οι ομάδες στόχοι που επιλέχθηκαν είναι οι Έλληνες μετανάστες - παλιννοστούντες - πρόσφυγες στους οποίους συμπεριλαμβάνονται και οι παλιννοστούντες από τη Δυτική Ευρώπη (κυρίως Έλληνες της δεύτερης γενεάς), παλιννοστούντες εκτός Δυτικής Ευρώπης (οι Έλληνες πρώην πολιτικοί πρόσφυγες, οι ομογενείς από τις υπερπόντιες χώρες και από διάφορες άλλες χώρες), οι Πόντιοι από την πρώην Σοβιετική Ένωση και οι Βορειοηπειρώτες. Η δεύτερη υποομάδα στόχος είναι οι πρόσφυγες από τρίτες χώρες που είναι αναγνωρισμένοι από τις εθνικές αρχές ή έχουν υποβάλλει αίτηση ασύλου και

τρίτη υποομάδα στόχου είναι οι νόμιμοι μετανάστες από τρίτες χώρες (Υπουργείο Εργασίας, 1998).

Μόλις στο πρόσφατο παρελθόν, η Ελλάδα μετατρέπεται από χώρα αποστολής μεταναστών σε χώρα υποδοχής. Έτσι έως το 1990 η κύρια ομάδα μεταναστών στην Ελλάδα είναι οι Έλληνες παλινοστούντες από τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, οι οποίοι υπολογίζονται σε περισσότερο από 1.000.000 άτομα, ενώ ο ενεργός πληθυσμός ανέρχεται σε περίπου 300.000 και αποτελείται κυρίως από άτομα της δεύτερη γενεάς. Η δεύτερη σημαντική ομάδα είναι οι Πόντιοι μετανάστες από την πρώην Σοβιετική Ένωση, ο αριθμός των οποίων στο τέλος του 1993 ανέρχεται σε 53.455 άτομα. Για τους Βορειοηπειρώτες δεν υπάρχουν επακριβή στοιχεία, υπολογίζεται όμως ότι ο αριθμός των Βορειοηπειρωτών που διαμένει στην Ελλάδα είναι 150.000 άτομα, εκ των οποίων οι 140.000 ανήκουν στον οικονομικά ενεργό πληθυσμό. Οι ομάδες αυτές, μετοικώντας στην Ελλάδα έχουν να αντιμετωπίσουν τους περισσότερους παράγοντες του κοινωνικού αποκλεισμού, όπως ανεπαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας, γκετοποίηση, διακρίσεις και στιγματισμό, δυσκολίες πρόσβασης στις δημόσιες υπηρεσίες, απόκλιση μεταξύ του περιεχομένου της εκπαίδευσης ή εξειδίκευσής τους και της ζήτησης στην Ελληνική αγορά εργασίας, υψηλή ανεργία κ.ά και ως εκ τούτου αποτελούν τις κύριες ομάδες στόχου στο πλαίσιο του Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας» 1994-1999 (Υποπρόγραμμα 2. ένταξη – επανένταξη Μεταναστών – Παλινοστούντων – Προσφύγων).

Θα πρέπει εδώ να σημειώσουμε ότι στο διάστημα αυτό Πολωνοί, Ρουμάνοι και Αλβανοί συμπεριλαμβάνονται στην ομάδα των προσφύγων (Υπουργείο Εργασίας, 1998:58). Έτσι, μπορεί να εξηγηθεί και το γεγονός ότι οι προτάσεις που κατατέθηκαν από τους φορείς για έγκριση συμπεριλάμβαναν στις ομάδες στόχου και μετανάστες από τρίτες χώρες (κυρίως Αλβανούς).

Σύμφωνα με το Ε.Π. οι υπήκοοι τρίτων χωρών που βρίσκονται στην Ελλάδα ως νόμιμοι μετανάστες στις αρχές της δεκαετίας του 90 υπολογίζονται σε 123.000 άτομα. Το ποσοστό δε αυτών που χρειάζονται βοήθεια για ένταξη στην αγορά εργασίας θεωρείται μικρό, γιατί σύμφωνα με την άποψη του Υπουργείου, οι περισσότεροι από αυτούς έχουν κληθεί για να αναλάβουν συγκεκριμένες εργασίες για τις οποίες υπάρχει περιορισμένη ζήτηση στα πλαίσια της ελληνικής αγοράς εργασίας. Στο σημείο αυτό αντικατοπτρίζεται η στάση της πολιτικής που ακολουθεί η Ελλάδα για τους μετανάστες το διάστημα αυτό, σύμφωνα με την οποία κάθε αλλαγή εργοδότη, αλλά και λήξη σύμβασης σημαίνει υποχρέωση του μετανάστη για άμεση αποχώρηση από τη χώρα και όχι δικαίωμα περιόδου παραμονής για αναζήτηση εργασίας. Παρά ταύτα όμως αναφέρεται ότι με δεδομένη την εξέλιξη των μεταναστευτικών κινήσεων στη Νότια Ευρώπη και την Ελλάδα, η τελευταία θα αναγκαστεί να υλοποιήσει πρόγραμμα νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών που θα οδηγήσει σε αυξημένη ανάγκη για προγράμματα ένταξης μεταναστών από τρίτες χώρες στην Ελλάδα (Υπουργείο Εργασίας, 1998:60). Οι μαζικές μεταναστευτικές εισροές από τρίτες χώρες στις αρχές

της δεκαετίας του '90 συνάδουν σε μία τέτοια απόφαση και η οποία άλλωστε υλοποιήθηκε για πρώτη φορά το 1997.

Ως προς τις αιτίες του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα το Ε.Π. αναφέρει την επιδεινούμενη κατάσταση της απασχόλησης που οφείλεται κυρίως στην παρατεινόμενη οικονομική ύφεση και τη φθίνουσα πορεία της ελληνικής βιομηχανίας. Συνέπεια αυτής της κατάστασης είναι η επιδείνωση της θέσης των ατόμων που απειλούνται από κοινωνικό αποκλεισμό στην (τυπική) αγορά εργασίας, ωθώντας όλο και μεγαλύτερο μέρος τους στην άτυπη αγορά εργασίας. Τονίζεται όμως ότι μια ενδεχόμενη βελτίωση των οικονομικών δεικτών δε θα είχε αναγκαία συνέπεια την άμβλυνση του αποκλεισμού από την τυπική αγορά εργασίας χωρίς εξωτερική παρέμβαση και λήψη εξειδικευμένων μέτρων πολιτικής. Με αυτό αναγνωρίζεται η αναγκαιότητα παρέμβασης για τη βελτίωση της θέσης των ατόμων που βρίσκονται ή κινδυνεύουν από αποκλεισμό μέσω πολιτικών μέτρων.

Ως κύριες ομάδες ημεδαπών που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση σε σχέση με την εκπαίδευση και την επαγγελματική αποκατάσταση αναγνωρίζονται τα άτομα με κινητικά προβλήματα, προβλήματα των αισθητηρίων οργάνων και νοητική υστέρηση, τα άτομα με ψυχικές ασθένειες και νοητική υστέρηση (Υποπρόγραμμα 1), τα εξαρτημένα και απεξαρτημένα άτομα, φυλακισμένοι κ.ά. Σε σχέση με τις μαζικές πληθυσμιακές εισροές μεταναστών στην Ελλάδα από τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης που έλαβαν χώρα κυρίως μετά την αλλαγή των καθεστώτων στις χώρες αυτές, τους μετανάστες από τις όμορες χώρες, ιδίως την Αλβανία καθώς και τους μετανάστες από τις χώρες της Μέσης Ανατολής (κυρίως Ιράν και Ιράκ) τονίζεται ότι οδηγούν στην ένταση του φαινομένου του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας στην Ελλάδα, κυρίως γιατί - με εξαίρεση τους Έλληνες παλινοστούντες (κυρίως τρίτη γενεά) και τους ομογενείς από την πρώην Σοβιετική Ένωση - η πλειοψηφία των μεταναστών που εισήλθαν στην Ελλάδα από τα τέλη της δεκαετίας του 80 κατατάσσονται στην κατηγορία των «μη κανονικών μεταναστών».

Συγκεκριμένα, το Υπουργείο Εργασίας εκτιμά για το 1998 τον συνολικό αριθμό των ξένων παράνομων εργατών στην Ελλάδα σε 500.000 άτομα και με δεδομένο ότι πολλοί από αυτούς ήρθαν με σκοπό τη μόνιμη εγκατάσταση, θεωρεί ότι «οι λαθρομετανάστες αποτελούν μία εν δυνάμει ομάδα στόχο του Ε.Π., στο μέτρο που θα εφαρμοστεί η νομιμοποίησή τους» (Υπουργείο Εργασίας, 1998:9). Προνοώντας έτσι για μια πολιτική που σύντομα αναμένεται να ακολουθηθεί περιλαμβάνει και τους μετανάστες από τρίτες χώρες ως μία από τις ομάδες στόχους.

8.1.2 Η εφαρμογή του Επιχειρησιακού Προγράμματος

Η υλοποίηση των προγραμμάτων άρχισε το 1996 και ολοκληρώθηκε το 2001. Τα περισσότερα προγράμματα υλοποιήθηκαν στο διάστημα 1996-1998. Για το διάστημα αυτό, εκτός από τον αριθμό των υλοποιηθέντων προγραμμάτων και το σύνολο των ωφελουμένων ατόμων, άλλα στοιχεία δεν υπάρχουν. Συγκεκριμένα στο Υποπρόγραμμα 2 υλοποιήθηκαν συνολικά 586 προγράμματα εκ των οποίων τα 246 το 1986, 115 στο διάστημα 1997-1998, 140 το 1999 και 85 προγράμματα το 2000. Έμφαση στα προγράμματα που υλοποιήθηκαν έως και το 1997 δόθηκε στους Πόντιους, Βορειοηπειώτες και Παλινοστούντες εκτός Δυτικής Ευρώπης. Από το 1999 υλοποιούνται προγράμματα για όλες τις υποομάδες.

Σε σχέση με τον αριθμό των ωφελουμένων υπάρχουν μόνο συνολικά στοιχεία ανά υποπρόγραμμα και έτος. Στοιχεία που να αφορούν κάθε υποομάδα ξεχωριστά δεν υπάρχουν. Συγκεκριμένα, για το Υποπρόγραμμα 2 ο αριθμός των ωφελουμένων για το 1994 ανέρχεται σε 842 άτομα, για το 1996 1.870 άτομα, το 1997-1998 σε 2.270 άτομα, το 1999 σε 2.097 άτομα και το 2000 σε 1.270 άτομα που αποτελούν το 26,4% στο σύνολο (32.604 άτομα) των ωφελουμένων ανέργων που έλαβαν μέρος στα προγράμματα κατάρτισης.

Σύμφωνα με τα στοιχεία που συλλέχθηκαν από το Υπουργείο Απασχόλησης, Γενική Διεύθυνση Διαχείρισης Κοινοτικών Προγραμμάτων που είναι ο υπεύθυνος φορέας παρακολούθησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος, από τα συνολικά 140 προγράμματα που υλοποιήθηκαν για το 1999 για τις ομάδες στόχων του Υποπρογράμματος 2, μόνο τα 11 αφορούσαν μετανάστες από τρίτες χώρες και 9 προγράμματα τους πρόσφυγες. Τα περισσότερα των προγραμμάτων (89 συνολικά) αφορούσαν στους Πόντιους ομογενείς. Για το 2000 υλοποιήθηκαν 5 προγράμματα για τους μετανάστες από τρίτες χώρες και 7 για τους πρόσφυγες. Για το διάστημα υλοποίησης των προγραμμάτων του υποπρογράμματος 2 μεταξύ 1996 και 1998 φαίνεται να μην υλοποιήθηκε πρόγραμμα που αφορούσε παλινοστούντες, μετανάστες και πρόσφυγες.

Για το 1997 τα προγράμματα που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο του Υποπρογράμματος 2 απευθύνονταν κυρίως στους Πόντιους, Βορειοηπειώτες και Παλινοστούντες εκτός Δυτικής Ευρώπης. Ένας πολύ μικρός αριθμός προγραμμάτων αφορούσε στους παλινοστούντες από Δυτική Ευρώπη και ακόμη λιγότερα πρόσφυγες και μετανάστες. Συγκεκριμένα, από τα συνολικά 115 προγράμματα που υλοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια του έτους 1997 στην ελληνική επικράτεια, 55 προγράμματα απευθυνόταν στους Πόντιους και 34 στους Παλινοστούντες εκτός Δυτικής Ευρώπης, 17 προγράμματα αφορούσαν στους Βορειοηπειώτες και μόνο 4 παλινοστούντες από

Δυτική Ευρώπη, ενώ μόλις δύο (2) αφορούσαν στους Πρόσφυγες⁵⁸ και τρία (3) προγράμματα μετανάστες από τρίτες χώρες.

Και το 1999 τα προγράμματα απευθύνονταν κυρίως στους Έλληνες ομογενείς και Παλινοστούντες, με εξαίρεση την ομάδα των Παλινοστούντων από τη Δυτική Ευρώπη. Από τα συνολικά 140 προγράμματα που υλοποιήθηκαν, τα 87 αφορούσαν στους Πόντιους, 18 στους Βορειοηπειώτες, 11 στους Παλινοστούντες εκτός Δυτικής Ευρώπης, ενώ για τους Παλινοστούντες από τη Δυτική Ευρώπη υλοποιήθηκε μόνο ένα πρόγραμμα. Για τους Πρόσφυγες υλοποιήθηκαν 10 προγράμματα και 13 για τους μετανάστες από τρίτες χώρες.

Βλέπουμε λοιπόν ότι για το 1999 κύριες ομάδες στόχοι παραμένουν οι ομογενείς, μειώνονται τα προγράμματα που αφορούν Παλινοστούντες εκτός Δυτικής Ευρώπης και αυξάνονται σημαντικά τα προγράμματα που αφορούν μετανάστες από τρίτες χώρες και πρόσφυγες.

Το 2000 δεν υλοποιείται πλέον κανένα πρόγραμμα για τους Παλινοστούντες από τη Δυτική Ευρώπη. Και αυτή την περίοδο τα περισσότερα προγράμματα απευθύνονται στις ομάδες των Ποντίων και Βορειοηπειωτών, ένας ικανοποιητικός αριθμός προγραμμάτων απευθύνθηκε στους Παλινοστούντες εκτός Δυτικής Ευρώπης, στους Πρόσφυγες καθώς και στην ομάδα των μεταναστών από τρίτες χώρες. Συγκεκριμένα από τα συνολικά 85 προγράμματα που υλοποιήθηκαν, τα 47 αφορούσαν τους Ποντίους, 19 τους Βορειοηπειώτες, 7 τους παλινοστούντες εκτός Δυτικής Ευρώπης, τα 7 αφορούσαν Πρόσφυγες και τα 5 μετανάστες από τρίτες χώρες. Ένα ενδιαφέρον στοιχείο είναι ότι τα προγράμματα που αφορούν στις υποομάδες πρόσφυγες και μετανάστες υλοποιήθηκαν σχεδόν αποκλειστικά από ιδιωτικούς φορείς, ενώ στις ομάδες των ομογενών και παλινοστούντων η συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ήταν ικανοποιητική.

Το αντικείμενο κατάρτισης που επιλέχθηκε για όλες τις υποομάδες του Υποπρογράμματος 2 αφορούσε επαγγέλματα που άπτονται των θεματικών πεδίων «Τεχνικά επαγγέλματα και Μεταφορές», «Τουριστικά Επαγγέλματα και Παροχής Υπηρεσιών», «Αγροτικά Επαγγέλματα», «Επαγγέλματα Οικονομίας και Διοίκησης», με εξαίρεση το θεματικό πεδίο της Πληροφορικής που απευθυνόταν μόνο στους Παλινοστούντες και τους Ομογενείς.

Σε σχέση με την επιλογή των θεματικών πεδίων κατάρτισης, στην τελική αξιολόγηση του Ε.Π. συμπεραίνεται ότι αυτή δεν ακολουθεί τη ζήτηση των αντίστοιχων επαγγελμάτων στην αγορά εργασίας, όπως είχε διατυπωθεί για το 1999 σε μελέτη του ΕΠΑ, ενώ αποκλειστική βαρύτητα δίνεται σε μία συγκεκριμένη μελέτη που δεν έχει

⁵⁸ Τα προγράμματα που υλοποιήθηκαν για τους πρόσφυγες αφορούσαν και ένα μέρος των οικονομικών μεταναστών, αφού το 1994 οι Πολωνοί, οι Ρουμάνοι και οι Αλβανοί συμπεριλαμβάνονταν ακόμη στην ομάδα των προσφύγων.

όμως περιφερειακή διάσταση.⁵⁹ Ως ερμηνεία δε δίνεται ότι «τα ΚΕΚ υποβάλλουν προτάσεις για ειδικεύσεις της επιλογής τους, χωρίς απαραίτητα να δίνουν προτεραιότητα στη ζήτηση των αντίστοιχων επαγγελματιών έναντι άλλων κριτηρίων, όπως οι ικανότητες των εμπλεκόμενων ομάδων – στόχων» (Υπουργείο Εργασίας, 2000:32). Η τελική μελέτη αξιολόγησης καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η επιλογή των αντικειμένων κατάρτισης είναι συνάρτηση τριών παραγόντων: α) πραγματοποιείται στη βάση της ύπαρξης κατάλληλων ειδικοτήτων σε εκπαιδευτικό προσωπικό στο ΚΕΚ ανά αντικείμενο κατάρτισης, β) λαμβάνεται υπόψη συμβουλευτικά η ζήτησή τους από την αγορά εργασίας στη βάση σχετικών ερευνών και γ) συνυπολογίζονται οι ικανότητες και δεξιότητες που μπορούν να επιδείξουν τα άτομα συγκεκριμένων ομάδων στόχου (σε συνεργασία με το ΚΕΣΥΥ).

Και τα τρία στοιχεία είναι σημαντικά όμως με διαφορετική βαρύτητα. Σύμφωνα με τα κριτήρια αξιολόγησης των προτάσεων των φορέων που συμμετέχουν στον ανοικτό διαγωνισμό του Υπουργείου, η τεκμηρίωση της ζήτησης στην αγορά του αντικειμένου κατάρτισης που προτείνεται από το φορέα λαμβανομένου υπόψη ότι πρόκειται για κατάρτιση ανέργων που τελικό στόχο έχει την ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας, είναι πολύ σημαντική. Σημαντική επίσης είναι η επιλογή του εκπαιδευτή σε σχέση με το αντικείμενο κατάρτισης και την ομάδα στόχου. Τα στοιχεία αυτά στα οποία βέβαια συμπεριλαμβάνονται και άλλα, τεκμηριώνουν το σωστό σχεδιασμό του προγράμματος κατάρτισης και συνυπολογίζονται σε σχέση με τα αναμενόμενα αποτελέσματα (επιτυχία του προγράμματος).

Με βάση τα δεδομένα αυτά οι φορείς διενεργούν κατά την περίοδο προετοιμασίας της συγγραφής της πρότασης οι ίδιοι μικρές έρευνες στην τοπική αγορά εργασίας. Τα αποτελέσματά τους παρατίθενται μαζί με τα γενικότερα στοιχεία για την αγορά εργασίας στην Ελλάδα όπου γίνεται και αναφορά στην παραπάνω μελέτη, για την καλύτερη τεκμηρίωση επιλογής του εκπαιδευτικού αντικειμένου. Όσον αφορά στις ειδικότητες των εκπαιδευτών και την εμπειρία τους ως προϋπάρχουσα σχέση ήταν πράγματι ένας σημαντικός παράγοντας κυρίως στην έναρξη των προγραμμάτων όπου υπήρχε και διαπιστωμένη έλλειψη στις απαιτούμενες από το πρόγραμμα ειδικότητες και εμπειρίες.

Με τη συμμετοχή εκπαιδευτών στα προγράμματα και στην κατάρτιση για τις ειδικές ανάγκες των ομάδων στις οποίες απευθύνονταν καθώς και με την ίδρυση του ΕΚΕΠΣ (1998) και κυρίως με τη δημιουργία του Μητρώου των Εκπαιδευτών, σημαντικότερος είναι ο σχεδιασμός του προγράμματος (κατάρτισης) παρά μια υπάρχουσα σχέση του φορέα με τους εκπαιδευτές. Όσον αφορά στις δυνατότητες και στις ικανότητες των ομάδων στόχου για τη συμμετοχή τους, οι οποίες σημειωτέων διαφοροποιούνται ανά ομάδα, αυτές κρίνονται ατομικά στη διαδικασία της συνέντευξης. Πάντως σε ότι αφορά στην υποομάδα μετανάστες από τρίτες χώρες, τα επαγγέλματα κατάρτισης που επιλέχθηκαν φαίνεται να βρίσκονται σε άμεση σχέση με τη ζήτηση στην αγορά

⁵⁹ Πρόκειται για τη Μελέτη του Κατσωνέβα "Επαγγέλματα του μέλλοντος", 1992.

εργασίας, αφού όπως δείχνουν τα στοιχεία απογραφής του πληθυσμού της ΕΣΥΕ 2001, αλλά και οι περισσότερες μελέτες, οι περισσότεροι από τους μετανάστες απασχολούνται σε αυτά τα επαγγέλματα.

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η δυνατότητα που δόθηκε στο Υπουργείο Εργασίας να συλλέξει αναλυτικά στοιχεία των ενδιαφερομένων και των συμμετεχόντων στα προγράμματα κατάρτισης ανά ομάδα στόχο έμεινε ανεκμετάλλευτη. Τα στοιχεία αυτά θα μπορούσαν να δώσουν μια πρώτη εικόνα για τα κοινωνικο-οικονομικά χαρακτηριστικά των ατόμων, όπως φύλο, ηλικία, εκπαιδευτικό επίπεδο των ενδιαφερομένων και ωφελουμένων, οικογενειακή κατάσταση, επαγγελματική εμπειρία, προηγούμενη κατάσταση απασχόλησης και διάρκεια ανεργίας, για όλες τις ομάδες στόχου. Αυτά άλλωστε ζητούνται κατά την αίτηση και επιλογή των ενδιαφερομένων (συνέντευξη). Τα στοιχεία αυτά θα ήταν πολύτιμα για το σχεδιασμό πολιτικής για τις ομάδες στόχου, καθώς και της πολιτικής απασχόλησης, για τη βελτίωση των προγραμμάτων κατάρτισης και του καλύτερου σχεδιασμού των προγραμμάτων. Πολύ δε περισσότερο, στην έρευνά μας διαπιστώνουμε ότι ακόμη και για την υλοποίηση των προγραμμάτων δεν υπάρχουν πλήρη στοιχεία ανά έτος υλοποίησης, αλλά ούτε και για τη συνολική διάρκεια του Ε.Π. Συγκεκριμένα, ενώ το επιχειρησιακό πρόγραμμα έληξε το 2001, η δε τελική αξιολόγηση φαίνεται να μην καλύπτει ολόκληρο το διάστημα αφού κατατέθηκε στα τέλη του 2000.

Την έλλειψη σε στατιστικά στοιχεία έρχεται να συμπληρώσει η απόλυτη έλλειψη σε στοιχεία από τους φορείς υλοποίησης, όπως εκθέσεις, έρευνες, παραγόμενο εκπαιδευτικό υλικό κλπ. Η συλλογή αυτών των στοιχείων σε ένα είδος Βιβλιοθήκης στο χώρο της Ειδικής Υπηρεσίας Συντονισμού και Παρακολούθησης Δράσεων ΕΚΤ (ΕΥΣΕΚΤ) του Υπουργείου Απασχόλησης θα ήταν όχι μόνο πολύ χρήσιμη στις αξιολογήσεις των Ε.Π., στους ίδιους τους φορείς υλοποίησης, στον επιστημονικό κόσμο και σε όλους όσους ασχολούνται με σχετικά θέματα, αλλά και στο σχεδιασμό των ίδιων των επιχειρησιακών προγραμμάτων και της πολιτικής.

Έως το 1998 δεν είχε ενεργοποιηθεί κανένα μέτρο του Υποπρογράμματος 5 «Κοινές Υποδομές και Υπηρεσίες». Το Υποπρόγραμμα περιλαμβάνει σημαντικές δράσεις για την εκπαίδευση και τη συνεχιζόμενη κατάρτιση εκπαιδευτών και στελεχών (εκπαιδευτές, συντονιστές προγραμμάτων, σύμβουλοι προσανατολισμού, στελέχη με κοινωνικο-θεραπευτικό ρόλο, διαμεσολαβητές μεταξύ προσφοράς και ζήτησης στην αγορά εργασίας, διοικητικά στελέχη κ.ά) (μέτρο 1), καινοτομικά προγράμματα που είχαν ως στόχο την ανάπτυξη ενεργειών που θα χρησίμευαν ως πρότυπα πρακτικών (μέτρο 2), δράσεις για την ευαισθητοποίηση και δημοσιότητα, με στόχο την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση του ευρύτερου κοινού και των φορέων που ασχολούνται και διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην ένταξη/επανάταξη των ομάδων που είναι αποκλεισμένοι από την αγορά εργασίας (εργοδότες, δημόσιοι οργανισμοί, οργανώσεις εργαζομένων, κοινωνικοί φορείς κ.ά) (μέτρο 3), την ανάπτυξη και διασύνδεση υποδομών και εξοπλισμού των κέντρων (μέτρο 4) καθώς

και την ενίσχυση της προώθησης στην απασχόληση και των δομών ΣΥΥ (μέτρο 5). Το υποπρόγραμμα ήταν οριζόντιο και λειτουργούσε συμπληρωματικά προς το σύνολο των άλλων υποπρογραμμάτων. Βασικός του στόχος ήταν η αποδοτικότερη και ταχύτερη υλοποίηση του Ε.Π., καθώς και η δημιουργία προστιθέμενης αξίας στα έργα και στα υποπρογράμματα που είχαν υλοποιηθεί ή υλοποιούνταν, αφού απέβλεπε στην πλήρη αξιοποίηση της δυναμικότητάς τους (Υπουργείο Εργασίας, 1998:128-152). Ο βαθμός επίτευξης του Ε.Π. εξαρτάται σημαντικά από την ολοκλήρωση των επιμέρους ενεργειών του Υποπρογράμματος. Επομένως είναι πολύ μεγάλης σημασίας ότι μέχρι το 1998 κανένα μέτρο του υποπρογράμματος δεν είχε ενεργοποιηθεί. Μέχρι το Σεπτέμβριο του 1999 είχαν πραγματοποιηθεί ορισμένες μόνο δεσμεύσεις ύψους 3.389.381 ΕΕΥΡΟ, ενώ η έγκριση των ενεργειών που θα υλοποιούνταν στο πλαίσιο των μέτρων του υποπρογράμματος ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 1999 όπου και δεσμεύτηκε το σύνολο του προϋπολογισμού του (Υπουργείο Εργασίας, 2000:40).

Στο πλαίσιο των ενεργειών που υλοποιήθηκαν στο Υποπρόγραμμα 5 ως μία από τις σημαντικές ενέργειες, η οποία υλοποιήθηκε στα πλαίσια του μέτρου «καινοτομικά προγράμματα», θεωρούμε την εκπαίδευση των στελεχών που δραστηριοποιούνταν στην κατάρτιση και την υλοποίηση των σχετικών προγραμμάτων. Είναι πλέον ευρέως αποδεκτό ότι η απασχόληση με ιδιαίτερες πληθυσμιακές ομάδες, όπως αυτές που συμπεριλαμβάνει το Ε.Π. απαιτεί, πέρα από τις γνώσεις και τις ικανότητες της θέσης εργασίας, ειδικευμένο προσωπικό στα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες ανά ομάδα στόχου. Στο πλαίσιο αυτό, για την ομάδα στόχων παλιννοστούντες – πρόσφυγες – μετανάστες εκπαιδεύτηκαν 180 άτομα (σε σύνολο 950 ατόμων για όλες τις ομάδες) σε θέματα που αφορούσαν:

- Υπηρεσίες κοινωνικής στήριξης
- Υπηρεσίες Ψυχολογικής στήριξης
- Υπηρεσίες Επαγγελματικού προσανατολισμού
- Υπηρεσίες νομικής συμβουλευτικής
- Υπηρεσίες διαμεσολάβησης μεταξύ ατόμων και αγοράς εργασίας
- Υπηρεσίες φύλαξης παιδιών και λοιπής κοινωνικής μέριμνας

Επιπλέον οι εκπαιδευτές που επιλέχθηκαν για την κατάρτιση, παρακολούθησαν πριν την έναρξη των προγραμμάτων ειδικά σεμινάρια για θέματα που αφορούν στις ομάδες στόχων στις οποίες απευθύνονταν η κατάρτιση. Στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των εκπαιδευτών που συμμετείχαν στα σεμινάρια αυτά και στα προγράμματα κατάρτισης δεν υπάρχουν.

Στο πλαίσιο του μέτρου «ευαισθητοποίηση και δημοσιότητα» εγκρίθηκε το 1999, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα. Απόδημου Ελληνισμού που ήταν ο υπεύθυνος φορέας υλοποίησης της ενέργειας και υλοποιήθηκε από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (Δ.Ο.Μ.) η ενέργεια «Παραγωγή και Μετάφραση του Οδηγού Αποδημίας και Παλιννόστησης για Μετανάστες και Πρόσφυγες» από την οποία αναμενόταν να ωφεληθεί το σύνολο των μεταναστών και των προσφύγων που

βρίσκονται στη χώρα, καθώς και τα στελέχη των Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών.

Στα πλαίσια του Υποπρογράμματος 5 «Κοινές Υποδομές και Υπηρεσίες», το μέτρο «ενίσχυση της προώθησης της απασχόλησης και των δομών ΣΥΥ» αφορούσε στην ενίσχυση για τη βελτίωση υπάρχουσών δομών στο χώρο της προώθησης της απασχόλησης (ΟΑΕΔ και συγκεκριμένα με Γραφεία Εργασίας Κοινωνικών Ομάδων και Ειδικά Γραφεία στα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης) και της παροχής ΣΥΥ από φορείς που εδρεύουν κυρίως στις περιφέρειες. Ο ΟΑΕΔ είναι ο μόνος νόμιμος οργανισμός που έχει την αρμοδιότητα της προώθησης της απασχόλησης μέσω προγραμμάτων επιχορήγησης εργοδοτών για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, επιχορήγησης νέων ελευθέρων επαγγελματιών, επιδότησης νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας κλπ. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η εξυπηρέτηση των χρηστών του Ε.Π. απαιτεί πρόσθετες και βελτιωμένες υπηρεσίες εκ μέρους του Οργανισμού. Όσον αφορά στους φορείς ΣΥΥ, κυρίως στους περιφερειακούς, διαπιστώθηκε ότι η περιορισμένη επάρκειά τους δε συμβάλλει σε επιθυμητό επίπεδο στη διαδικασία ενσωμάτωσης στην αγορά εργασίας των ομάδων στόχου. Σύμφωνα με τα δεδομένα αυτά, ο κύριος στόχος του μέτρου ήταν η ανάπτυξη των δομών, υποδομών και παρεχομένων υπηρεσιών από τον ΟΑΕΔ για την παροχή καλύτερων υπηρεσιών στη διαμεσολάβησή του στην αγορά εργασίας και των φορέων ΣΥΥ στη διαδικασία ενσωμάτωσης στην αγορά εργασίας των ομάδων στόχων.

Το μέτρο πρόβλεπε την υλοποίηση των παρακάτω ενεργειών:

- μελέτες οργάνωσης ανάπτυξης δομών προώθησης της απασχόλησης και ΣΥΥ καθώς και πληροφοριακών συστημάτων
- στελέχωση με προσωπικό που θα ασχοληθεί με τις ενέργειες του μέτρου για ορισμένο χρονικό διάστημα και με την προϋπόθεση ότι ο φορέας δεσμεύεται να αναλάβει τη συνέχιση της λειτουργίας της δομής
- επιμόρφωση προσωπικού που θα ασχοληθεί στις ενέργειες του Μέτρου
- επιμόρφωση τοποθετητών – συμβούλων – εμπνευστών – στελεχών ΣΥΥ
- δημιουργία δικτύου ανταλλαγής πληροφοριών – ενημέρωσης ανάμεσα στις κεντρικές υπηρεσίες και στις περιφερειακές τοπικές υπηρεσίες
- δημιουργία δικτύου ανταλλαγής πληροφοριών – ενημέρωσης μεταξύ των φορέων που εμπλέκονται στις παρεμβάσεις του Ε.Π.
- δημιουργία Οδηγού καλών πρακτικών για προγράμματα προώθησης απασχόλησης και συνοδευτικών υποστηρικτικών ενεργειών
- συνεχής αυτοαξιολόγηση
- συνεχής αξιολόγηση (on going evaluation) από εξωτερικούς ανεξάρτητους αξιολογητές (Υπουργείο Εργασίας, 1998:150-152).

Αρκετά από τα έργα που υλοποιήθηκαν για τους παλιννοστούντες, μετανάστες και τους πρόσφυγες πριν το 1999, δε συμπεριλάμβαναν ενέργειες προώθησης στην απασχόληση ή/και Συνοδευτικές Υπηρεσίες, ενέργειες ιδιαίτερα σημαντικές για την

προώθηση της ενσωμάτωσης των πληθυσμιακών ομάδων στην αγορά εργασίας και στην κοινωνία. Τα έργα για την ενέργεια 5.1 «Ανάπτυξη δομών προώθησης στην Απασχόληση και Συνοδευτικές Υποστηρικτικές Υπηρεσίες Παλιννοστούτων και Μεταναστών» του μέτρου 5, «ενίσχυση της απασχόλησης» εγκρίθηκαν για την περίοδο 1999-2000. Η υλοποίηση της ενέργειας αυτής ανατέθηκε στη Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού (Υ.Α. 117544/5/11/1999), με εγκεκριμένο προϋπολογισμό 578.030.000 δρχ. και περίοδο υλοποίησης 16/12/1999 έως 31/12/2001. Οι εργασίες του έργου διακόπηκαν λόγω της προκήρυξης των βουλευτικών εκλογών για τρεις μήνες. Η καθυστέρηση στην έναρξη της ενέργειας όμως οφειλόταν στην αναδιοργάνωση του ΕΚΕΠΙΣ και στην επαναπιστοποίηση των δομών κατάρτισης και των εκπαιδευτών για τη δημιουργία Ενιαίου Μητρώου Εκπαιδευτών. Στόχος της ενέργειας ήταν η δημιουργία ενός δικτύου προώθησης στην απασχόληση και παροχής ΣΥΥ που θα απευθύνεται σε Παλιννοστούτες, Μετανάστες και Πρόσφυγες στις Περιφέρειες Αττικής, Θεσσαλίας, Κεντρικής και Δυτικής Μακεδονίας καθώς και Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης. Προβλεπόταν η δημιουργία μίας (1) δομής σε κάθε περιφέρεια που θα ενισχυόταν με τρεις κινητές μονάδες. Ωφελούμενοι από την ολοκλήρωση του έργου θα ήταν άτομα από τις ομάδες των παλιννοστούτων, μεταναστών και προσφύγων στις παραπάνω Περιφέρειες.

Όσον αφορά τον ΟΑΕΔ, η ενέργεια 5.6 «ανάπτυξη δομών ΟΑΕΔ – ΣΥΥ εντάχθηκε στο υποπρόγραμμα με την Υ.Α. 11281/26/7/1999 με προϋπολογισμό ύψους 1.149.000.000 δρχ. Κατά το διάστημα υλοποίησης της ενέργειας (1/5/1999 – 31/12/2001) προβλεπόταν η πρόσληψη 115 πτυχιούχων ανθρωπιστικών επιστημών ως εξειδικευμένο προσωπικό του Οργανισμού με στόχο τη στελέχωση των ΣΥΥ δομών του, η εκπαίδευση και επιμόρφωση του νεοπροσληφθέντος προσωπικού και του υφιστάμενου προσωπικού. Παράλληλα προβλεπόταν η διοργάνωση ημερίδων με στόχο την πληροφόρηση για τις δραστηριότητές του. Έως το Δεκέμβριο του 2000 είχαν απορροφηθεί μόνο τα 590.309.820 δρχ. που αντιστοιχεί στο 51,4% του εγκεκριμένου προϋπολογισμού. Η ενέργεια ολοκληρώθηκε στα τέλη του 2001. Η ανάπτυξη των δομών, οι ενέργειες και τα αποτελέσματα των ενεργειών για τις ευπαθείς ομάδες, με έμφαση στους μετανάστες παρουσιάζονται αναλυτικά στο υποκεφάλαιο «ο ρόλος του ΟΑΕΔ στην ενσωμάτωση των μεταναστών».

Το υποπρόγραμμα 5 αφορούσε στο σύνολο των πληθυσμών στους οποίους απευθυνόταν, δηλαδή σε όλες τις ομάδες που περιλάμβανε το Ε.Π. αλλά και στο σύνολο του ελληνικού πληθυσμού, καθώς φιλοδοξούσε να ευαισθητοποιήσει τον ελληνικό πληθυσμό στο πρόβλημα του αποκλεισμού των ατόμων των ομάδων στόχων από την αγορά εργασίας. Στόχος του ήταν η δημιουργία και η διατήρηση κάποιων από τις υποδομές και τις δομές καταπολέμησης του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας.

Σε συνέπεια, ένα πολύ σημαντικό αποτέλεσμα του Ε.Π. μετά τη νέα πιστοποίηση του 1998, ήταν η δημιουργία νέων δομών, οι οποίες διακρίνονται σε Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (135 φορείς και 213 περιφερειακές δομές), Κέντρα

Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (ΚΕΣΥΥ, 85) και 58 Εξειδικευμένα Κέντρα. Στα πλαίσια του ΟΑΕΔ, δημιουργήθηκε η Διεύθυνση Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων και σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο τα Γραφεία ΣΥΥ. Τα ΚΕΣΥΥ, όπως άλλωστε και οι φορείς κατάρτισης, πιστοποιήθηκαν για περισσότερες ομάδες στόχων. Παρά ταύτα οι δραστηριότητές τους και οι Υπηρεσίες που προσέφεραν στις ομάδες στόχων στις οποίες απευθύνονται, είναι πολύ σημαντικές στην προώθηση της κοινωνικής ένταξης των ατόμων. Οι δραστηριότητές τους αφορούν ενέργειες φροντίδας και παρακολούθησης της ομάδας στόχου στις οποίες πιστοποιήθηκαν και παρέχουν από ψυχολογική υποστήριξη και τόνωση της αυτοπεποίθησης έως τη φροντίδα παιδιών και ηλικιωμένων, με στόχο τη στήριξη της οικογένειας και του ίδιου του εκπαιδευμένου για την απρόσκοπτη παρακολούθηση των προγραμμάτων κατάρτισης.

Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι η σημαντικότητα και η καινοτομία του Ε.Π. έγκειται στο ότι αναπτύσσει μια ολοκληρωμένη και σφαιρική προσέγγιση και παρέμβαση που σημαίνει ότι οι ενέργειες που προβλέπονται στην υλοποίηση των Υποπρογραμμάτων, δεν περιορίζονται μόνο στην κατάρτιση και τον επαγγελματικό προσανατολισμό. Οι ενέργειες που απευθύνονται στις ομάδες στόχου του υποπρογράμματος 2: Μετανάστες, Παλιννοστούντες, Πρόσφυγες περιλάμβαναν μέτρα προκατάρτισης και κατάρτισης, προώθηση στην απασχόληση και Συνοδευτικές Υποστηρικτικές Υπηρεσίες. Η προκατάρτιση αφορούσε στην εκμάθηση της Ελληνικής γλώσσας καθώς και στην επαγγελματική ορολογία, στον επαγγελματικό προσανατολισμό και στις τεχνικές ανεύρεσης εργασίας. Εκτός από την κατάρτιση και την προώθηση στην απασχόληση σημαντικό μέτρο για την κοινωνική ένταξη των ατόμων ήταν η δημιουργία των Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (ΣΥΥ), και οι ενέργειες που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο των Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών, οι οποίες ανέλαβαν την ευαισθητοποίηση και ενημέρωση των εμπλεκόμενων φορέων, του κοινού και των εργοδοτών. Για τη διευκόλυνση της συμμετοχής των γυναικών στο πρόγραμμα οι ενέργειες ΣΥΥ παρείχαν φύλαξη παιδιών. Η παροχή κοινωνικής και ψυχολογικής υποστήριξης προβλεπόταν όχι μόνο για τους συμμετέχοντες στο πρόγραμμα αλλά και για τα μέλη της οικογένειάς τους.

8.1.3 Η Κοινοτική Πρωτοβουλία «Απασχόληση» (1994-1999)

Στόχος της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας «Απασχόληση» (1994-1999) ήταν η συμβολή στην ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού και η βελτίωση των μηχανισμών λειτουργίας της αγοράς εργασίας, με στόχο την τόνωση της ανάπτυξης της απασχόλησης και την προώθηση της κοινωνικής αλληλεγγύης στην Ε.Ε. Από την άποψη αυτή αποτελεί άμεση συνέπεια της Λευκής Βίβλου της Επιτροπής σχετικά με την ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση, βασικός στόχος της οποίας ήταν να δοθεί η μεγαλύτερη δυνατή προτεραιότητα σε ενεργά μέτρα της αγοράς εργασίας και να

ενθαρρυνθεί η ανάπτυξη με ένταση απασχόλησης. Η Κοινοτική Πρωτοβουλία «Απασχόληση» στην αρχική της φάση (1994-1996) περιλάμβανε τους άξονες α) «Now» που αφορούσε στην προώθηση ίσων ευκαιριών στις γυναίκες, β) «Horizon» που αφορούσε στην προώθηση της απασχόλησης σε άτομα με ειδικές ανάγκες και άλλες μειονεκτικές και απειλούμενες από αποκλεισμό κοινωνικές ομάδες, και γ) «Youthstart» για την προώθηση της απασχόλησης των νέων. Το 1996 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε την απόφασή της προς τα Κράτη Μέλη με την οποία διέυρνε την Κοινοτική Πρωτοβουλία «Απασχόληση και Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» με έναν επιπλέον άξονα, με τον τίτλο «Integra» για την περίοδο 1996-1999. Ο άξονας «Integra» στόχευε στη βελτίωση των δυνατοτήτων πρόσβασης στην αγορά εργασίας κοινωνικών ομάδων που έχουν αποκλειστεί ή απειλούνται από αποκλεισμό. Οι ομάδες που συμπεριλαμβάνονταν στο πλαίσιο του άξονα αυτού ήταν οι μακροχρόνια άνεργοι, οι τοξικομανείς, άνεργοι χωρισμένοι γονείς, άστεγοι, φυλακισμένοι και πρώην φυλακισμένοι, που στην ουσία ήταν οι ίδιες ομάδες - με εξαίρεση τα ΑμΕΑ - που περιλάμβανε και ο άξονας «Horizon». Σε αντίθεση όμως με τον τελευταίο ο νέος άξονας έδινε προτεραιότητα στους μετανάστες, στις εθνικές μειονότητες και στους πολιτικούς πρόσφυγες και στην καταπολέμηση των διακρίσεων στην κατάρτιση και την πρόσβαση στην απασχόληση.

Στην Ελλάδα, η Κοινοτική Πρωτοβουλία «Απασχόληση» ολοκληρώθηκε σε δύο φάσεις. Η πρώτη φάση υλοποίησης κάλυπτε το διάστημα 1995-1997 και η δεύτερη φάση το διάστημα 1997-1999. Σύμφωνα με τα στοιχεία που συλλέχθηκαν από την ΕΥΣΕΚΤ⁶⁰ του Υπουργείου Απασχόλησης, στην πρώτη φάση στον άξονα «Horizon» Παλιννοστούντες - Μετανάστες - Επαναπατριζόμενοι - Λοιπές Ομάδες υλοποιήθηκαν 21 προγράμματα εκ των οποίων τα 10 απευθύνονταν στις Λοιπές Κοινωνικές Ομάδες και τα 11 στους Μετανάστες, Παλιννοστούντες και Ομογενείς, από τα οποία όμως μόνο δύο συμπεριλάμβαναν τους οικονομικούς μετανάστες.

Ο νέος άξονας INTEGRA (1996-1999) περιλάμβανε ενέργειες που στόχευαν στη βελτίωση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας και της δυνατότητας απασχόλησης ευάλωτων κοινωνικών ομάδων που είναι αποκλεισμένοι ή κινδυνεύουν ν' αποκλεισθούν. Ειδικότερα, στόχοι αυτού του άξονα ήταν να βελτιωθούν οι δυνατότητες απασχόλησης των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και να αναπτυχθούν νέες στρατηγικές κατάρτισης, προσανατολισμού, δημιουργίας θέσεων απασχόλησης που θα ανταποκρίνονται στις διαφορετικές ανάγκες των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, ιδίως όσων κατοικούν σε υποβαθμισμένες αστικές περιοχές. Για να υπάρξει σε μεγάλο βαθμό η επίτευξη των αναφερόμενων στόχων ιδιαίτερη βαρύτητα δόθηκε στην εξασφάλιση ολοκληρωμένων παρεμβάσεων μέσα από τα τέσσερα μέτρα (συστήματα, κατάρτιση, απασχόληση και πληροφόρηση), καθώς και στη διακρατική συνεργασία, τα καινοτομικά στοιχεία, τη συμμετοχή των χρηστών και τη συμπληρωματικότητα με άλλα Ευρωπαϊκά Προγράμματα.

⁶⁰ Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού και Παρακολούθησης Δράσεων Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΥΣΕΚΤ) – Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.

Οι ομάδες στόχοι στους οποίους απευθύνονταν ο άξονας *INTEGRA* στην Ελλάδα ήταν:

- Μετανάστες, Παλινοστούντες και Ομογενείς
- άτομα με πολιτισμικές και θρησκευτικές ιδιαιτερότητες (Ρομά και Πομάκοι)
- άτομα που κατοικούν σε απομακρυσμένες, φθίνουσες, νησιωτικές και ορεινές περιοχές
- τα εξαρτημένα και ανεξαρτημένα άτομα από ναρκωτικές και άλλες ουσίες
- αρχηγοί μονογονεϊκών οικογενειών και τέλος
- φυλακισμένοι, αποφυλακισμένοι και ανήλικες παραβάτες

Στον Κύκλο αυτό που άρχισε στην Ελλάδα το 1997 εγκρίθηκαν συνολικά 46 προγράμματα εκ των οποίων τα 23 αφορούσαν στις ομάδες στόχων «Παλινοστούντες – Μετανάστες – Επαναπατριζόμενοι», με ιδιαίτερη έμφαση στις ομάδες στόχων Ομογενείς από τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης και Ομογενείς από τη Βόρεια Ηπειρο. Μόνο δύο από τα 23 εγκριθέντα προγράμματα συμπεριλάμβαναν τους πρόσφυγες και νόμιμους μετανάστες από τρίτες χώρες. Πέρα από τον αριθμό των προγραμμάτων που εγκρίθηκαν, τον τίτλο του προγράμματος, τις ομάδες στόχων στις οποίες απευθύνονταν και τον φορέα υλοποίησης περισσότερες πληροφορίες δεν μπόρεσαν να συλλεχθούν. Όπως έχουμε σημειώσει σε προηγούμενο σημείο η ΕΥΣΕΚΤ, πρώην Διεύθυνση Διαχείρισης Κοινοτικών Πόρων (ΕΚΤ) δε διατηρεί αρχείο με στοιχεία για τα προγράμματα που υλοποιήθηκαν ή υλοποιούνται.

8.1.4 Συμπεράσματα

Στις αρχές της δεκαετίας του '90, όπως είδαμε και στο πλαίσιο της εθνικής πολιτικής για τη μετανάστευση η Ελλάδα δεν επιθυμεί (ακόμα) να αναγνωρίσει την ύπαρξη ενός σημαντικού αριθμού μεταναστών που βρίσκονται στο έδαφος της ως τμήμα του πληθυσμού της, αλλά ούτε και τις ανάγκες για κατάρτιση του σχετικά μικρού αριθμού νόμιμων μεταναστών. Έτσι στην πρώτη φάση το Ε.Π. «Αποκλεισμός από την αγορά εργασίας» στο πλαίσιο του Β' ΚΠΣ απευθύνεται αποκλειστικά στους Ομογενείς Πόντιους από την πρώην Σοβιετική Ένωση.

Από τη διερεύνηση των φαινομένων του κοινωνικού αποκλεισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο διαπιστώνεται ότι ο αποκλεισμός αφορά κατ' αρχήν στον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας με αρνητικές επιπτώσεις σε όλους τους υπόλοιπους κοινωνικούς τομείς των ατόμων που πλήττονται ή απειλούνται από αποκλεισμό. Αυτό οδήγησε τις Ευρωπαϊκές Κοινοότητες στην προώθηση ερευνητικών προγραμμάτων – σε συνέχεια των προγραμμάτων της φτώχειας – για τη διαπίστωση των διαστάσεων του φαινομένου στα κράτη μέλη.

Σε συνέπεια, υλοποιούνται έρευνες στην Ελλάδα για τη διερεύνηση των διαστάσεων του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελληνική κοινωνία. Στις έρευνες αυτές εντοπίζονται και οροθετούνται οι ομάδες του πληθυσμού που απειλούνται ή βρίσκονται σε κατάσταση αποκλεισμού, ενώ με περαιτέρω έρευνες γίνεται προσπάθεια διερεύνησης των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και των σημαντικών πτυχών του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα.

Οι πρώτες έρευνες για τους μετανάστες στην Ελλάδα αφορούν τους Πόντιους από την πρώην Σοβιετική Ένωση. Οι οικονομικοί μετανάστες εντάσσονται για πρώτη φορά ως ομάδα στόχος σε έρευνα που υλοποιήθηκε το 1992 και χρηματοδοτήθηκε απευθείας από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Ένα χρόνο μετά, με συγχρηματοδότηση του ΕΚΤ, ανατίθεται και δεύτερη έρευνα με στόχο την αποτύπωση του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ελλάδα στις βασικές του κοινωνικές διαστάσεις. Έτσι, στο πλαίσιο των πληθυσμιακών ομάδων που πλήττονται ή απειλούνται από αποκλεισμό στην Ελλάδα, εντάσσονται και οι μετανάστες εργατικού δυναμικού.

Με βάση τα ευρωπαϊκά κείμενα που λειτούργησαν ως κατευθυντήριες γραμμές, και τις έρευνες που έγιναν στον ελλαδικό χώρο, η Ελλάδα προχώρησε στο σχεδιασμό της πολιτικής της για τις πληθυσμιακές ομάδες των κοινωνικά αποκλεισμένων στο πλαίσιο του Ε.Π. «Καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας» (1994-1999).

Με τις αναθεωρήσεις του Ε.Π. που ακολούθησαν, η Ελλάδα είχε την ευκαιρία να αναπροσαρμόσει την πολιτική της σύμφωνα με τις διαπιστωμένες ανάγκες κατά τη διάρκεια υλοποίησης του Ε.Π. Η αναθεώρηση του 1998, με την αλλαγή προτεραιοτήτων και πόρων, ευνόησε την ομάδα στόχων Μετανάστες, Παλιννοστούντες, Πρόσφυγες. Διαπιστώνουμε ότι η ευνοϊκή μετακίνηση πόρων για την αναφερόμενη ομάδα στόχων συνέπεσε με την πολιτική απόφαση, για την πρώτη νομιμοποίηση των οικονομικών μεταναστών που βρίσκονταν στη χώρα.

Το 1998 είναι το έτος που σηματοδοτεί για την Ελλάδα σημαντικές αλλαγές που προωθούνται από την αναδιοργάνωση των δομών διαχείρισης και παρακολούθησης του ΕΚΤ. Δημιουργείται το ΕΚΕΠΣ ως φορέας πιστοποίησης των δομών και των εκπαιδευτών που συμμετέχουν στην υλοποίηση των προγραμμάτων κατάρτισης. Προωθείται η δημιουργία (μόνιμων) δομών Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών για τις ομάδες στόχων του Ε.Π. οι οποίες συμπεριλαμβάνουν σημαντικές ενέργειες για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των ομάδων στις οποίες απευθύνονται. Παράλληλα με την αναπροσαρμογή του προϋπολογισμού δίνεται η δυνατότητα ανάπτυξης ημεδαπού ανθρώπινου δυναμικού. Μέσα από την κατάρτιση των στελεχών και των εκπαιδευτών που απασχολούνται στην υλοποίηση των προγραμμάτων, ημεδαπό εργατικό δυναμικό απέκτησε εξειδικευμένες γνώσεις για τις πληθυσμιακές ομάδες του κοινωνικού αποκλεισμού. Εξειδικευμένες γνώσεις αποκτήθηκαν επίσης και σε άλλα θέματα για καλύτερες κοινωνικές υπηρεσίες και

υπηρεσίες ψυχολογικής στήριξης, επαγγελματικού προσανατολισμού, παροχής νομικών συμβουλών, διαμεσολάβησης στην αγορά εργασίας, φύλαξης παιδιών και λοιπής κοινωνικής μέριμνας.

Η μετακίνηση πόρων προς όφελος της ομάδας στόχων Μετανάστες, Παλινοστούντες, Πρόσφυγες είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση της συμμετοχής των συγκεκριμένων πληθυσμιακών ομάδων στα προγράμματα κατάρτισης και στις ΣΥΥ με έμφαση στους Πόντιους. Όσον αφορά στη σύνδεση κατάρτιση – αγορά εργασίας διαπιστώνεται θετική σχέση. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι οι μετανάστες προωθήθηκαν σε επαγγέλματα στα οποία υπήρχε ζήτηση στην αγορά εργασίας.

Σημαντικό ρόλο για την προώθηση στην αγορά εργασίας των ευπαθών κοινωνικών ομάδων αναλαμβάνει με στοχοθετημένες δράσεις από το 1999 ο ΟΑΕΔ, στο πλαίσιο του οποίου δημιουργούνται νέες δομές καθώς και η δημιουργία Δικτύου Προώθηση στην Απασχόληση και Παροχής ΣΥΥ.

Πέραν του ΟΑΕΔ, για την καλύτερη αντιμετώπιση των αναγκών πληθυσμιακών ομάδων του προγράμματος δημιουργούνται και τα Κέντρα Συνοδευτικών και Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (ΚΕΣΥΥ), καθώς και εξειδικευμένα Κέντρα για τα ΑμεΑ. Τα αναφερόμενα κέντρα πιστοποιούνται μετά από το ΕΚΕΠΣ για συγκεκριμένες ομάδες στόχου.

Παράλληλα στο διάστημα αυτό υλοποιείται στην Ελλάδα η Πρωτοβουλία «Απασχόληση» η οποία μόνο στη δεύτερη φάση και συγκεκριμένα στον άξονα «Integra» (1996-1999) που είχε ως στόχο τη βελτίωση των δυνατοτήτων απασχόλησης των ευάλωτων κοινωνικά ομάδων, συμπεριλαμβάνει και τους μετανάστες και αυτό στο ελάχιστο δυνατό.

8.2 Πολιτική και εφαρμογή στον 21^ο αιώνα

Στις αρχές του 21^{ου} αιώνα η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας συνεχίζει να αποτελεί προτεραιότητα της κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε. Μάλιστα, τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια στη Λισσαβόνα (2000) και στη Φέιρα (2000) κατέστησαν το στόχο αυτό σ' ένα από τα κεντρικά στοιχεία του εκσυγχρονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου. Έτσι, η προώθηση της κοινωνικής ένταξης τίθεται ως ουσιαστικός άξονας της νέας στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την επίτευξη του στρατηγικού της στόχου να γίνει έως το 2010, η πλέον ανταγωνιστική και η πλέον δυναμική οικονομία της γνώσης παγκοσμίως, με δυνατότητες επίτευξης μιας διαρκούς οικονομικής ανάπτυξης, η οποία θα συνοδεύεται από ποιοτική και ποσοτική βελτίωση της απασχόλησης και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή.

Μέσα στο ίδιο πλαίσιο ενσωματώνεται και η νέα μεταναστευτική πολιτική και ιδιαίτερα η πτυχή της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών όπως αποφασίστηκε στο Τάμπερε (1999). Το 2000, με την ανακοίνωσή της για την Κοινοτική Πολιτική Μετανάστευσης η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε τονίσει ότι με βάση τις νέες οικονομικές και δημογραφικές συνθήκες που χαρακτηρίζουν όλα τα κράτη μέλη, οι «μηδενικές» πολιτικές μετανάστευσης δεν είναι πλέον ενδεδειγμένες. Στο ίδιο πλαίσιο η Επιτροπή δήλωσε ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ελλειμματική σε ειδικευμένους και σε ανειδίκευτους εργαζόμενους, τονίζοντας ότι η μετανάστευση θα ευνοήσει την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία απασχόλησης και πρότεινε η νέα μεταναστευτική πολιτική να ενσωματώσει την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (Επιτροπή, 2000). Παράλληλα, από το 2001 η πολιτική ενσωμάτωσης μεταναστών στα κράτη μέλη εντάσσεται στην πολιτική καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας και κατ' επέκταση στην πολιτική κοινωνικής ένταξης.

Ως η καταλληλότερη μέθοδος για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού επιλέχθηκε η "Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού", μια νέα μορφή πολιτικής συνεργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η οποία, όπως είδαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο, στηρίχθηκε στην εμπειρία που είχε ήδη αποκτηθεί στο πεδίο της Απασχόλησης. Κατόπιν τούτου, τα κράτη-μέλη εκπονούν ανά διετία τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση (ΕΣΔΕν), τα οποία αποτελούν ένα από τα βασικά συστατικά αυτής της διαδικασίας, εντάσσοντας σε ενιαία στρατηγική όλες τις δράσεις που έχουν στόχο τον περιορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης. Τα ΕΣΔΕν περιλαμβάνουν και συστηματοποιούν δράσεις σε τομείς όπως απασχόληση, πρόνοια, παιδεία, υγεία, δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο μιας πολυδιάστατης αντιμετώπισης ιδιαίτερα σύνθετων κοινωνικών προβλημάτων.

Το πρώτο Ελληνικό Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση (ΕΣΔΕν) που αφορούσε στην περίοδο 2001 - 2003 και κατατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Ιούνιο του 2001, αποτελούσε την εθνική πολιτική της χώρας στον Τομέα της

Κοινωνικής Πολιτικής και της Πρόνοιας, βασιζόμενο στους τέσσερις κοινούς βασικούς στόχους όπως αυτοί καθορίστηκαν από τους ευρωπαίους ηγέτες στη Νίκαια. Το ΕΣΔΕν αναπτύχθηκε σε συνεργασία με το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων που έχει και το Συντονισμό, το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών. Στο πλαίσιο του πρώτου ΕΣΔΕν αναγνωρίζεται ότι η ελληνική κοινωνία και οικονομία βρίσκονται σε μια περίοδο μετάβασης. Στις σημαντικότερες κοινωνικές εξελίξεις των τελευταίων ετών αναφέρονται η αλλαγή από αγροτικό σε αστικό πρότυπο, η κυριαρχία των μικρών οικογενειακών επιχειρήσεων στον αστικό τομέα, η γήρανση του πληθυσμού σε συνδυασμό με την αύξηση των μονογονεϊκών οικογενειών που οδηγούν στη μεταβολή της σύνθεσης των νοικοκυριών, η αυξημένη συμμετοχή των γυναικών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και την αγορά εργασίας και η μετατροπή της Ελλάδας σε χώρα υποδοχής μεταναστών (Υπουργείο Εργασίας, 2001α: 3).

Η γενική στρατηγική προσέγγιση που αναπτύσσει η Ελλάδα για την αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού διακρίνεται σε τρεις μεγάλες ενότητες:

Α) τις Γενικές Πολιτικές στις οποίες υπάγονται

- η Μακροοικονομική πολιτική σταθερότητας,
- η Δημοσιονομική πολιτική με κίνητρα, απαλλαγές και επιδόματα,
- οι πολιτικές απασχόλησης – ανεργίας,
- η Πολιτική παιδείας και εκπαίδευσης,
- η Περιφερειακή πολιτική,
- η Πολιτική εισοδημάτων και συντάξεων.

Β) τις Ειδικές Πολιτικές, οι οποίες μέσω της ειδικής στόχευσης παρέχουν τη δυνατότητα εξειδίκευσης της παρέμβασης και αντιμετώπισης των προβλημάτων του αποκλεισμού και των γενεσιουργών αιτιών του. Οι ειδικότεροι στόχοι των Ειδικών Πολιτικών είναι:

- η ένταξη στην αγορά εργασίας, η βελτίωση του εισοδήματος από την εργασία ή την επιχειρηματικότητα,
- η διασφάλιση της ισότιμης και ουσιαστικής πρόσβασης στα κρίσιμα κοινωνικά αγαθά και δικαιώματα, όπως υγεία, παιδεία, στέγαση, πληροφόρηση κλπ. με ειδικές τομεακές πολιτικές,
- η αποτροπή κινδύνων εμπέδωσης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού μακροπρόθεσμα.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών, στο πλαίσιο των Ειδικών Πολιτικών προβλέπεται

α) η εισαγωγή νέων δράσεων για ομάδες στόχους με οξυμμένα προβλήματα και υψηλό κίνδυνο διαβίωσής τους (φτωχά νοικοκυριά, μακροχρόνιοι άνεργοι κλπ.) και β) η επέκταση υφιστάμενων δράσεων για ομάδες – στόχους που εκ των πραγμάτων αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες κοινωνικής ενσωμάτωσης που μπορεί να επιτείνονται και από ποικίλους κοινωνικούς φραγμούς (ευπαθέστερες κοινωνικές

ομάδες) (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:15). Στο ίδιο πλαίσιο αναγνωρίζεται ότι οι αιτίες της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι περίπλοκες και συχνά διαφέρουν μεταξύ των επιμέρους ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού. Έτσι, για την καλύτερη αντιμετώπιση των ειδικών προβλημάτων, η πολιτική επικεντρώνεται και εξειδικεύεται σε ομάδες στόχους (ομάδες προτεραιότητας). Στις ομάδες αυτές κατατάσσονται π.χ. οι ηλικιωμένοι χαμηλοσυνταξιούχοι, οι άνεργοι, κυρίως άτομα νεαρής ηλικίας και γυναίκες, οι φτωχοί εργαζόμενοι καθώς και οι μακροχρόνια άνεργοι ηλικίας 45-65 ετών, τα άτομα με αναπηρίες και άλλες ειδικές ανάγκες, οι μονογονεϊκές οικογένειες, οι αναλφάβητοι κ.ά.

γ) η βελτίωση του συντονισμού και η ενίσχυση των διοικητικών μηχανισμών εφαρμογής και παρακολούθησης για την αποτελεσματικότητα της πολιτικής αποτελεί τον τρίτο άξονα της εθνικής στρατηγικής για την προώθηση της ένταξης. Ο άξονας αυτός έχει στόχο την αύξηση των δυνατοτήτων πρόληψης του κοινωνικού αποκλεισμού, τη διασφάλιση της πληροφόρησης και της πρόσβασης των δικαιούχων στις παροχές. Για το λόγο αυτό προβλέπεται ιδιαίτερη αναβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ειδικότερα στην υλοποίηση των δράσεων για την κοινωνική ενσωμάτωση (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:15).

Συνοπτικά σε σχέση με τους τέσσερις στόχους της Νίκαιας, το πρώτο ελληνικό ΕΣΔΕν (2001-2003) επικεντρώνεται α) στην προώθηση της απασχόλησης διαρκείας και υψηλής ποιότητας για όλες τις γυναίκες και τους άνδρες, στο συνδυασμό επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, στην πρόληψη των διακοπών της επαγγελματικής δραστηριότητας, στην πρόσβαση όλων σε αξιοπρεπή και υγιεινή κατοικία, περιθαλψη, εκπαίδευση, δικαιοσύνη και σε άλλες βασικές δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες, όπως η νομική συνδρομή και πρόσβαση σε υπηρεσίες νομικής υποστήριξης ή/και διεκδίκησης δικαιωμάτων, την πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες, τον πολιτισμό, τον αθλητισμό, την αναψυχή, κ.ά. (Στόχος 1: Προώθηση της συμμετοχής στην απασχόληση και της πρόσβασης όλων στους πόρους τα δικαιώματα, τα αγαθά και τις υπηρεσίες)

β) στην προετοιμασία των νέων σε ηλικία εργαζομένων ώστε να ενταχθούν σε θέσεις εργασίας που απαιτούν εξοικείωση με την κοινωνία της γνώσης και στη διαφύλαξη οικογενειακής αλληλεγγύης (Στόχος 2: Πρόληψη του κινδύνου αποκλεισμού)

γ) στην αντιμετώπιση του αποκλεισμού ή/και του κινδύνου του αποκλεισμού λόγω ορισμένων καταστάσεων, χαρακτηριστικών ή ιδιαιτεροτήτων, μέσα από εξειδικευμένες δράσεις για τους πλέον ευάλωτους, όπως ΑΜΕΑ, άτομα που ζουν σε απόμακρες περιοχές, ομάδες με πολιτισμικές ιδιαιτερότητες (τσιγγάνοι), μετανάστες (Πόντιοι Έλληνες, οικονομικοί μετανάστες, πολιτικοί πρόσφυγες) (Στόχος 3: Δράσεις για τους πλέον ευάλωτους)

δ) στην προώθηση της συμμετοχής και της έκφρασης των ατόμων σε κατάσταση αποκλεισμού, κινητοποίηση των αρχών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ανάπτυξη δομών, προσαρμογή διοικητικών και κοινωνικών υπηρεσιών και προώθηση διαλόγου και εταιρικής σχέσης μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων δημόσιων και ιδιωτικών παραγόντων (Στόχος 4: Κινητοποίηση του συνόλου των παραγόντων).

Στο πρώτο ΕΣΔΕν, οι οικονομικοί μετανάστες συμπεριλαμβάνονται στην ομάδα προτεραιότητας «ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού που παρουσιάζουν ιδιαιτερότητες» για τις οποίες τονίζεται ότι οι δράσεις για την καταπολέμηση των παραγόντων του αποκλεισμού «δεν εξαντλούνται στην οικονομική στήριξη αλλά επιδιώκουν την ισότιμη συμμετοχή σε κοινωνικές διεργασίες, κυρίως στην απασχόληση, την παιδεία και την περίθαλψη». Ιδιαίτερα γι' αυτές τις ομάδες πληθυσμού το ΕΣΔΕν αναφέρεται και σε δύο επιπλέον σημαντικά πεδία δράσης α) στις οικογένειες με παιδιά όπου ο ρόλος της παιδείας, της εξασφάλισης ίσων ευκαιριών και της εισοδηματικής στήριξης κρίνεται κρίσιμος και β) στην αντιμετώπιση του λειτουργικού αναλφαβητισμού που οδηγεί σε απαξίωση των δεξιοτήτων και άλλα προβλήματα, όπου οι μετανάστες αποτελούν τη χαρακτηριστική ομάδα. Τα δύο αναφερόμενα πεδία δράσης αποσκοπούν στην αποτροπή και την απομάκρυνση μελλοντικών προβλημάτων. (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:7).

Ο νέος στόχος που θέτει η Ελλάδα το 2003, στο πλαίσιο της νέας ΕΣΔΕν (2003-2006), είναι έως το 2010 η επίτευξη της διατήρησης και της πραγματικής σύγκλισης (Υπουργείο Εργασίας, 2003α: 3) για την οποία η ελληνική κυβέρνηση είχε καταθέσει το Σεπτέμβριο του 2003 και τη «Χάρτα Πραγματικής Σύγκλισης 2004 – 2008». Στη Χάρτα διατυπώνεται η συνεισφορά της Ελλάδας στη συνολική στρατηγική της Λισσαβόνας για την ανάπτυξη της Ευρώπης, με συγκεκριμένες πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη της παραγωγικότητας και του δυναμικού ανάπτυξης της Ελληνικής οικονομίας που έχουν στόχο τη δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας, την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής και την προστασία του περιβάλλοντος (Υπουργείο Εργασίας, 2003β: 2). Σε αυτή τη διαδικασία η ΕΣΔΕν αποτελεί το πρώτο βήμα για την επίτευξη του γενικού στόχου της σύγκλισης στην κοινωνική πολιτική και την απασχόληση. Εδώ, οι οικονομικοί μετανάστες περιλαμβάνονται στον τρίτο στρατηγικό στόχο «υποβοήθηση πρόσβασης στην απασχόληση», ως μία από τις πέντε σημαντικές ομάδες του πληθυσμού⁶¹ (Υπουργείο Εργασίας, 2003α: 15-17).

Η πολιτική για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού αποτελεί κατά πρώτο και κύριο λόγο ευθύνη των κρατών μελών και των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών τους. Οι κοινωνικοί εταίροι και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις διαδραματίζουν επίσης σημαντικό ρόλο στον τομέα αυτό. Κεντρικό ερώτημα στο κεφάλαιο αυτό είναι ποιες πολιτικές ενσωμάτωσης μεταναστών εφαρμόζει η Ελλάδα

⁶¹ Στο πλαίσιο της προώθησης της απασχόλησης οι πέντε ομάδες πληθυσμού που ορίζονται ως κεντρικής σημασίας είναι: οι γυναίκες, άτομα μεγαλύτερης ηλικίας, οι νέοι, τα ΑμεΑ και οι μετανάστες.

και με ποιες δράσεις ενσωματώνει τους μετανάστες στα ΕΣΔΕν. Στην ανάλυση αυτού του ερωτήματος, ως βάση λήφθηκαν τα ελληνικά ΕΣΔΑ και ΕΣΔΕν, διερευνήθηκαν τα Ε.Π. των Υπουργείων Απασχόλησης και Υγείας, καθώς και οι νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν άμεσα ή έμμεσα στους μετανάστες και οι ρυθμίσεις για την ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγίων στην ελληνική έννομη τάξη. Πέραν τούτου, παρουσιάζονται και δράσεις που εντοπίστηκαν μέσα από την περαιτέρω έρευνα οι οποίες στο πλαίσιο των ΕΣΔΕν εντοπίζονται μόνο αναφορικά ή και καθόλου.

Στο πλαίσιο των δύο Ελληνικών ΕΣΔΕν, διαπιστώνουμε ότι οι οικονομικοί μετανάστες περιλαμβάνονται κυρίως στα μέτρα πολιτικής για την απασχόληση και συγκεκριμένα στα μέτρα για την απασχολησιμότητα (στόχος 1.1., Πυλώνας 1) καθώς και στα μέτρα για τους πλέον ευάλωτους (στόχος 3). Σε πολλά από τα άλλα μέτρα πολιτικής, παρότι αφορούν και στους μετανάστες, διαπιστώνουμε ότι δεν αναφέρονται ως ομάδα σε όλα τα μέτρα. Αρκετές από τις δράσεις επαναλαμβάνονται σε διάφορα σημεία, ενώ το περιεχόμενο (αριθμητικές αναφορές) έρχεται συχνά σε αντίφαση.

Παρακάτω γίνεται παρουσίαση των μέτρων σχετικά με την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών και συμπεριλαμβάνονται άμεσα ή έμμεσα στα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Ενσωμάτωση (και στα ΕΣΔΑ), ενώ ως προς την εφαρμογή των μέτρων, τα μέτρα συμπληρώνονται από το υλικό που προέκυψε από την εφαρμογή των δράσεων (αποτελέσματα), στο βαθμό που αυτό ήταν εφικτό στα πλαίσια αυτής της μελέτης.

8.2.1 Η αναγνώριση των οικονομικών μεταναστών από την Πολιτεία

Όπως έχουμε ήδη τονίσει, κύρια προϋπόθεση για την πολιτική ενσωμάτωσης μεταναστών είναι η αναγνώριση της παρουσίας των μεταναστών στη χώρα υποδοχής ως μέρος του πληθυσμού. Το πρώτο βήμα αναγνώρισης από την Ελληνική Πολιτεία έγινε με το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης (1997) χωρίς όμως να εκφράζεται επίσημα ως αναγνώριση της μονιμότητας των μεταναστών στην Ελληνική κοινωνία που θα οδηγούσε άμεσα στην αναγκαιότητα σχεδιασμού ολοκληρωμένης πολιτικής ενσωμάτωσης μεταναστών. Η αλλαγή αυτή διαφαίνεται στο έτος 2001. Στο πλαίσιο του πρώτου ΕΣΔΕν (2001-2003) καταγράφεται πλέον ξεκάθαρα και για πρώτη φορά η επίσημη αναγνώριση των μεταναστών ως αναπόσπαστο μέρος της ελληνικής κοινωνίας και διαγράφεται η πολιτική για την ομαλή ένταξή τους. Συγκεκριμένα στην παρουσίαση της κατάστασης σε σχέση με τους μετανάστες που περιλαμβάνονται στον τρίτο εθνικό στόχο σημειώνεται ότι οι οικονομικοί μετανάστες προέρχονται ως επί το πλείστον από τα Βαλκάνια, με την Αλβανία να καταλαμβάνει το μεγαλύτερο ποσοστό και αναφέροντας ότι «Η παρουσία τους στην Ελλάδα ήταν κατ' αρχάς παροδική, η είσοδος συχνότερα παράνομη και οι εργασίες που έκαναν ευκαιριακές. Η παραμονή τους, η έλευση των οικογενειών τους, και η σταδιακή ενσωμάτωσή τους στην αγορά εργασίας αλλά και σε άλλες κοινωνικές διεργασίες διαψεύδει τον χαρακτηρισμό του

«προσωρινού» (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:13), στην ουσία αναγνωρίζει τους οικονομικούς μετανάστες πλέον ως αναπόσπαστο κομμάτι του πληθυσμού. Για την ομαλή ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία αναφέρονται δράσεις για την απασχόληση, την κοινωνική ασφάλιση, την εκπαίδευση των παιδιών τους, την εκμάθηση γλώσσας, κλπ. Αναγνωρίζοντας δε την αναγκαιότητα αμφίδρομης διαδικασίας για την επιτυχή ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία, τονίζεται ότι «Εξίσου σημαντική είναι η προσαρμογή και της κοινωνίας υποδοχής, ώστε να εμπεδωθεί ο σεβασμός προς το διαφορετικό, και να κατανοηθεί ο εμπλουτισμός που αντιπροσωπεύει ο πολιτιστικός πλουραλισμός» (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:13).

Στο ίδιο έτος, όπως είδαμε σε προηγούμενο κεφάλαιο, η Πολιτεία προχώρησε στη νομοθέτηση του Νέου Νόμου για μια νέα μεταναστευτική πολιτική με στόχο την κατοχύρωση των βασικών ατομικών, κοινωνικών και εργασιακών δικαιωμάτων νόμιμων και (εν μέρει) παράνομων μεταναστών. Το τελευταίο θα επιτυγχάνονταν μέσα από μια δεύτερη νομιμοποίηση. Με τις ρυθμίσεις αυτές η Πολιτεία απέβλεπε στην προώθηση της ομαλής ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία συμπεριλαμβάνοντας ευνοϊκές ρυθμίσεις για θέματα εκπαίδευσης, νοσηλείας, ρατσισμού και ξενοφοβίας κλπ. Στο πλαίσιο του ΕΣΔΕν 2001 δίνεται έμφαση στην νομιμοποίηση των παράνομων μεταναστών, δράση η οποία αναγνωρίζεται ως σημαντική προϋπόθεση για την Πολιτική Κοινωνικής Ένταξης τους. Συγκεκριμένα δε αναφέρεται ότι «η νομιμοποίηση των μεταναστών δίνει τη δυνατότητα της αποτροπής φαινομένων αποκλεισμού από πολλαπλές κοινωνικές δραστηριότητες, τόσο στην αγορά εργασίας, όσο και στην πρόσβαση σε βασικά αγαθά, όπως Παιδεία, Υγεία, νομική προστασία κλπ. Η πρωτοβουλία αυτή επομένως είναι προαπαιτούμενο για την υλοποίηση όλων σχεδόν των υπολοίπων μέτρων αποτροπής κοινωνικών προβλημάτων» (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:39).

Η αναγνώριση των μεταναστών ως μέρος της ελληνικής κοινωνίας αντικατοπτρίζεται και στο νέο νομοθετικό πλαίσιο για τη μετανάστευση (Ν.2910/2001), όπου όπως είδαμε – έστω και με ελλείψεις – γίνεται μια προσπάθεια ολοκληρωμένης ρύθμισης των θεμάτων που αφορούν τους μετανάστες στη χώρα. Η Ελληνική Προεδρία μάλιστα έθεσε ως μια από τις προτεραιότητές της την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και πέτυχε την πολιτική συμφωνία για τις κοινοτικές οδηγίες για την οικογενειακή επανένωση και το καθεστώς των υπηκόων τρίτων χωρών, κατοίκων μακράς διάρκειας. Σε εφαρμογή δε των ρυθμίσεων για τη νομιμοποίηση μετά την πρώτη απογραφή περίπου 715.000 μετανάστες κατέθεσαν αίτηση για άδεια παραμονής (Υπουργείο Εργασίας, 2003α:42).

Στα πλαίσια των μέτρων που ανακοινώθηκαν περιλαμβάνεται και η δημιουργία μητρώου μεταναστών που θα περιλαμβάνει το σύνολο των νομίμων αλλοδαπών που διαβιούν στη χώρα. Η ολοκλήρωση της καταχώρησης των αλλοδαπών που προβλεπόταν έως το τέλος του 2003 (Υπουργείο Εργασίας, 2003α:42) δεν έχει ολοκληρωθεί έως σήμερα. Το γεγονός αυτό συνδέεται πιθανώς με τις καθυστερήσεις

που υπήρξαν στην ολοκλήρωση των διαδικασιών των αιτήσεων άδειας παραμονής, λόγω των οργανωτικών προβλημάτων που αντιμετώπισαν οι Περιφέρειες. Επιπλέον προβλήματα φαίνεται να υπάρχουν και στη σωστή λειτουργία της βάσης δεδομένων, παρά των υψηλών προδιαγραφών της. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρεται στην έρευνα που έγινε το 2004 από το Mediterranean Migration Observatory και το Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού του Παντείου Πανεπιστημίου για το ΙΜΕΠΟ (Baldwin-Edwards, 2004c), η βάση δεδομένων για τους μετανάστες στο Υπουργείο Εσωτερικών, αν και είναι υψηλών προδιαγραφών, παρουσιάζει ορισμένα προβλήματα κυρίως σε σχέση με τον πραγματικό αριθμό των αδειών εν ισχύ, ενώ ελλείψεις διαπιστώνονται σε στοιχεία που αφορούν την ηλικία γέννησης των ατόμων, τη διάρκεια ισχύος της άδειας, τόπος διαμονής, εξαρτημένα μέλη οικογένειας που καλύπτονται από την κάρτα του δικαιούχου (Baldwin-Edwards, 2004:28-30).

Σε συνέχεια της πολιτικής που ακολούθησε η Ελλάδα στη διετία 2001-2003, αλλά κυρίως μέσα από την ανάλυση των αποτελεσμάτων της συμμετοχής των μεταναστών στους διάφορους κοινωνικούς τομείς της ελληνικής κοινωνίας, στο ισχύον ΕΣΔΕν (2003-2005) οι οικονομικοί μετανάστες, ιδίως από τις γειτονικές χώρες, αναγνωρίζονται «ως σημαντικός αναπτυξιακός συντελεστής» για την προηγούμενη δεκαετία. Έτσι αποτελούν μία από τις πέντε ομάδες του πληθυσμού που έχουν κεντρική σημασία στο πλαίσιο της προώθησης της απασχόλησης⁶² που αποτελεί μία από τις τέσσερις στρατηγικές κατευθύνσεις⁶³ για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης (Υπουργείο Εργασίας, 2003α:15-17). Ο νέος στόχος που τίθεται για τους οικονομικούς μετανάστες είναι να συνδεθεί η συμμετοχή τους και η ανάδειξη ποιοτικών χαρακτηριστικών της απασχόλησής τους στενότερα με τις αναπτυξιακές προοπτικές, έτσι ώστε να μην παραμείνουν απλώς διέξοδος για «φτηνό εργατικό δυναμικό» (Υπουργείο Εργασίας, 2003α:17). Η ελληνική κυβέρνηση αναγνωρίζει επισήμως πλέον, ότι οι μετανάστες αποτελούν μόνιμο στοιχείο της ελληνικής κοινωνίας, με θετική συμβολή στην οικονομία και στο δημογραφικό πρόβλημα της χώρας. Υπό το πρίσμα αυτό στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδίου για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2006 τονίζεται, ότι «η ομαλή ένταξη των μεταναστών και η προώθηση της διαπολιτισμικότητας δεν είναι μόνο αυταξίες αλλά έχουν σημασία για την οικονομική ανάπτυξη και τις σχέσεις της χώρας με τους γείτονές της» (Υπουργείο Εργασίας, 2003α:42).

Η στροφή σε μια νέα πολιτική για τους μετανάστες με έμφαση στην ένταξή τους σε κοινωνικούς τομείς πέρα από την απασχόληση ενισχύεται με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «για τους μετανάστες στην Ελλάδα» (2003-2006) το οποίο ανατέθηκε από το ΥΠΕΣΔΔΑ και εκπονήθηκε από το Ερευνητικό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο

⁶² Οι ομάδες αυτές είναι οι γυναίκες, οι εργαζόμενοι μεγαλύτερης ηλικίας, οι νέοι, τα άτομα με αναπηρίες και οι μετανάστες (Υπουργείο Εργασίας, 2003α:16-17).

⁶³ Οι τέσσερις στρατηγικές κατευθύνσεις για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης είναι: η ύπαυλος, οι ηλικιωμένοι, η υποβοήθηση πρόσβασης στην απασχόληση, στην οποία εντάσσονται οι πέντε ανωτέρω αναφερόμενες ομάδες του πληθυσμού, και η ποιότητα Διακυβέρνησης – Ποιότητα στην Κοινωνική Πολιτική (Υπουργείο Εργασίας, 2003α:15-20).

Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού του Παντείου Πανεπιστημίου το 2002. Το Ε.Π. για τους μετανάστες στοχεύει στη δημιουργία των αναγκαίων προϋποθέσεων για μια ολοκληρωμένη μεταναστευτική πολιτική που θα στηρίζεται στην εφαρμογή του νόμου 2910/2001 στη χώρα. Έως τον Ιούλιο 2003 είχαν ολοκληρωθεί οι μελέτες α) Υπηρεσίες πληροφορικής, συμβουλευτικής και υποστήριξης των μεταναστών, β) Ανάπτυξη και προώθηση ευκαιριών επαγγελματικής ένταξής τους στην αγορά εργασίας, γ) πολιτισμική ένταξη, δ) αναβάθμιση της παροχής υπηρεσιών υγείας και προληπτικής ιατρικής σε συγκεκριμένες ομάδες μεταναστών και ε) δημιουργία υποστηρικτικών δομών αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών για την υποδοχή και την προσωρινή στέγαση μεταναστών (Υπουργείο Εργασίας, 2003α:42).

Ο νέος θεσμός, το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΙΜΕΠΟ) η ίδρυση του οποίου προβλέφθηκε από τον 2910/2001, άρχισε επίσης στο διάστημα αυτό τη λειτουργία του. Σκοπός του ΙΜΕΠΟ είναι η έρευνα και η εκπόνηση μελετών για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας. Το ΙΜΕΠΟ διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο το οποίο διορίζεται από τον υπουργό Εσωτερικών και χρηματοδοτείται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους

Πέραν αυτών θα πρέπει να σημειώσουμε τη θεσμική κατοχύρωση της αρχής του κοινωνικού κράτους στην ελληνική έννομη τάξη που έγινε με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, η οποία είναι μία ιδιαίτερα σημαντική πρόοδος για την Ελλάδα και την κοινωνική πολιτική και η οποία συνέπεσε με το νέο νόμο για τη μετανάστευση. Ειδικά το άρθρο 25 § 1 του Συντάγματος προβλέπει ότι «Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους». Κατά τον τρόπο αυτό ενισχύεται το περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων και τίθεται ένας σαφής κανονιστικός περιορισμός που στην πράξη συστέλλει τη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη και της διοίκησης, όταν αυτή σκοπεύει στην υποβάθμιση της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας.

Επίσης, το άρθρο 116 § 2 του Συντάγματος 2001 προβλέπει ότι «Δεν αποτελεί διάκριση λόγω φύλου η λήψη θετικών μέτρων για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών. Το κράτος μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, ιδίως σε βάρος των γυναικών». Το άρθρο αυτό εναρμονίζει την ελληνική έννομη τάξη με το κανονιστικό πλαίσιο που ισχύει σε άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και απαντάει σε προηγούμενη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας που θεωρούσε ότι η λήψη θετικών μέτρων υπέρ μιας ομάδας πληθυσμού παραβίαζε την ισότητα έναντι του νόμου. Η εμπέλευση της διάταξης αυτής δεν αφορά μόνο τις γυναίκες, αλλά και άλλες καταστάσεις και ομάδες που βιώνουν την ανισότητα και δίνει ευχέρεια στο κράτος να λαμβάνει φαινομενικώς άνισα μέτρα που αντισταθμίζουν όμως δυσμενείς καταστάσεις όπως ο κοινωνικός αποκλεισμός.

8.2.2 Απασχόληση

Τα μέτρα πολιτικής για την απασχόληση περιλαμβάνονται τόσο στο ΕΣΔΕν όσο και στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση (ΕΣΔΑ). Στα πρώτα ελληνικά ΕΣΔΑ και συγκεκριμένα από το 1998 έως το 2000 οι μετανάστες δεν συμπεριλαμβάνονται στις ομάδες στόχων. Από το 2001 η ελληνική πολιτική περιλαμβάνει πλέον και τους μετανάστες τόσο στο πλαίσιο του ΕΣΔΑ στις «ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού που παρουσιάζουν ιδιαιτερότητες», όσο και στο ΕΣΔΕν στο στόχο 3 «δράσεις για τους πλέον ευάλωτους».

Στο ελληνικό Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση 2002 σε σχέση με την απασχόληση των μεταναστών τονίζεται ότι «οι μετανάστες (...) έχουν ενσωματωθεί πολύ καλά στην ελληνική αγορά εργασίας. Παρουσιάζουν υψηλότερα ποσοστά απασχόλησης από το ντόπιο πληθυσμό» (Υπουργείο Εργασίας, 2002:34). Με βάση αυτή την τοποθέτηση τα μέτρα που αφορούν στην κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών επικεντρώνονται κυρίως στα προγράμματα εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας που στοχεύουν στους παλιννοστούντες, πρόσφυγες και στους μετανάστες για την απόκτηση βασικών γνώσεων γραφής, ανάγνωσης, αριθμητικής κ.ά., στην περίπτωση βέβαια που αυτές (οι γνώσεις) απουσιάζουν. Τα προγράμματα αυτά λειτουργούν ανεξάρτητα από τα προγράμματα κατάρτισης. Διαπιστώνουμε λοιπόν ότι από το 2001 η Ελλάδα εντάσσει και εφαρμόζει στις πολιτικές της την αρχή του mainstreaming. Σε σχέση με τους μετανάστες η εφαρμογή της αρχής σημαίνει ότι όσοι θα έχουν παρακολουθήσει προγράμματα εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας θα μπορούν μετά να ενταχθούν σε προγράμματα κατάρτισης του γενικού πληθυσμού.

Η πολιτική εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας σε ενήλικες παλιννοστούντες, μετανάστες και πρόσφυγες εφαρμόζονταν στα προγράμματα για την απασχόληση στο πλαίσιο του Β' ΚΠΣ, κυρίως ως προκατάρτιση όπου συμπεριλαμβάνονταν και μαθήματα για την καλλιέργεια κοινωνικών δεξιοτήτων. Παρόμοια προγράμματα προσέφερε και η Γενική Γραμματεία Λαϊκής Επιμόρφωσης από το 1998 με εθνική χρηματοδότηση.

Για το διάστημα 2001 –2002 προβλέφθηκαν επίσης έργα, τα οποία αφορούσαν τη σύνταξη προγράμματος σπουδών για τη διδασκαλία της γλώσσας σε ενήλικες μετανάστες, την παραγωγή υλικού για τη διασύνδεση της εκμάθησης της γλώσσας με την αγορά εργασίας και την εκπαίδευση εκπαιδευτών (Υπουργείο Εργασίας, 2001α: 39).

Τα προγράμματα προκατάρτισης ή «κατάρτισης προετοιμασίας» (εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας και ανάπτυξη βασικών δεξιοτήτων) εντάσσονται στο Μέτρο 2.1. Υποστηρικτικές και προπαρασκευαστικές καθώς και συνοδευτικές ενέργειες προώθησης της ισότητας των ευκαιριών, του Άξονα Προτεραιότητας 2: Προώθηση της

ισότητας των ευκαιριών πρόσβασης στην αγορά εργασίας για όλους και ιδιαίτερα για εκείνους που απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό του Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» 2000-2006.

Τα προγράμματα εφαρμόζονται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων και συγχρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ και από εθνικούς πόρους. Φορείς υλοποίησης είναι τα πιστοποιημένα ΚΕΚ, ενώ η πιστοποίηση της επάρκειας της ελληνομάθειας κατόπιν εξετάσεων γίνεται από το Κέντρο Ελληνικής Γλώσσας που είναι ο επίσημος φορέας της ελληνομάθειας του Υπουργείου Παιδείας. Τα προγράμματα αυτά στοχεύουν στην ανάπτυξη δεξιοτήτων γραφής και ανάγνωσης καθώς και στην εξοικείωση με τον ελληνικό τρόπο ζωής και πολιτισμό. Η μέση διάρκεια ενός προγράμματος εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας είναι 300 ώρες. Στα προγράμματα εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας μπορούν να συμμετέχουν οι εγγεγραμμένοι στα μητρώα ανέργων του ΟΑΕΔ, ηλικίας άνω των 16 ετών, πρόσφυγες, μετανάστες και παλιννοστούντες, ανεξάρτητα αν λαμβάνουν επίδομα ανεργίας ή όχι. Για το διάστημα της κατάρτισης οι καταρτιζόμενοι δικαιούνται εκπαιδευτικό επίδομα.

Κατά τη διάρκεια της περιόδου 1998 – 2000 συμμετείχαν στα προγράμματα αυτά 4.040 παλιννοστούντες και 1.419 μετανάστες (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:40). Στο πλαίσιο του ΕΣΔΕν 2001 ως τελικό αναμενόμενο αποτέλεσμα για το διάστημα 2001 – 2006 τίθεται η παρακολούθηση προγραμμάτων εκμάθησης της ελληνικής από συνολικά 7.000 άτομα (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:22-23). Ο στόχος αυτός φαίνεται να αναπροσαρμόζεται σε νέα δεδομένα. Έτσι στο πλαίσιο του δεύτερου ΕΣΔΕν ως νέος τελικός στόχος τίθεται να ωφεληθούν 18.000 άτομα έως τα τέλη του 2006 (Υπουργείο Εργασίας, 2003α:36).

Με τα προγράμματα προκατάρτισης ως βάση για τις πολιτικές ενσωμάτωσης μεταναστών η Ελλάδα εναρμονίζεται με τις αλλαγές πολιτικής ενσωμάτωσης που έγιναν στα κράτη μέλη, τα οποία από το 1998 δίνουν έμφαση στα «προγράμματα ένταξης» μέσω εκμάθησης της γλώσσας και στοιχείων της κοινωνίας υποδοχής. Παράλληλα είναι μια προσπάθεια εναρμόνισης με τις βασικές αρχές ένταξης μεταναστών που συμφωνήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2003 και 2004 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2003β, Council of the EU, 2004). Όμως, παρά τη σημαντική αύξηση που σημειώνεται σε σχέση με τα προγράμματα γλώσσας σε προγραμματικό επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη το συνολικό μέγεθος των ομάδων στόχων στις οποίες απευθύνονται, θεωρούμε τον τελικό αριθμό των ωφελημένων πολύ μικρό για να μπορέσει να ανταποκριθεί στην κοινή κατευθυντήρια γραμμή της Ε.Ε. για την ενσωμάτωση των μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών μελών.

8.2.3 Ασφάλιση και Επιδοματική πολιτική

Στο πλαίσιο των δράσεων για τους πλέον ευάλωτους (στόχος 3) εντάσσεται και ο νόμος 2910/2001 του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης που του δίνει τη δυνατότητα να συντονίσει και να εφαρμόσει τη νέα μεταναστευτική πολιτική της χώρας, ενσωματώνοντας τη δεύτερη νομιμοποίηση ως σημαντική ενέργεια των πολιτικών ενσωμάτωσης μεταναστών, αφού μέσα από την υλοποίηση της διαδικασίας αυτής κατοχυρώνονται τα βασικά ατομικά, κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα των πρώην παράνομων μεταναστών. Η πολιτική αυτή τονίζεται στο πλαίσιο του ΕΣΔΕν 2001, ενώ η πρόσβαση των οικονομικών μεταναστών στις υπηρεσίες υγείας και η πλήρης κάλυψή τους προβλέπεται υπό την προϋπόθεση ότι είναι ασφαλισμένοι. Για τους ανασφαλιστους ή παράνομους αλλοδαπούς προβλέπεται μόνο η κάλυψη για επείγοντα περιστατικά.

Η σύνδεση της ασφάλισης των μεταναστών με το νομικό καθεστώς στο οποίο βρίσκονται, καταδεικνύει για άλλη μια φορά τη σημαντικότητα της τακτοποίησης του νομικού τους καθεστώτος. Όπως έχουμε τονίσει σε προηγούμενο σημείο της εργασίας μας, ορισμένοι μετανάστες μπορεί να πληρούν την πρώτη προϋπόθεση, αλλά να μη καλύπτουν ή να μη καλύπτουν επαρκώς τη δεύτερη, αφού βρίσκονται είτε σε ημιπαράνομο είτε σε παράνομο καθεστώς παραμονής και εργασίας. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να τονίσουμε τη σημαντικότητα της ενσωμάτωσης του ειδικού κεφαλαίου για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μεταναστών και του άρθρου 39 στο ν. 2910/2001. Παρά το γεγονός ότι τα αναφερόμενα δικαιώματα (πρόσβαση στην Υγεία και την Περιθαλψη) ίσχυαν και με τους προϊσχύοντες νόμους και κανονισμούς για όλους τους νόμιμους μετανάστες, για την απολαβή του κάθε δικαιώματος χρειαζόταν συχνά διευκρινίσεις. Ιδιαίτερα δε κατά την περίοδο 1998 – 2001 με τα διάφορα καθεστάτα που ίσχυαν για κάθε απολαβή δικαιώματος χρειαζόταν μια ολόκληρη διαδικασία επερώτησης – διευκρίνισης μεταξύ και στο πλαίσιο των Υπηρεσιών.

Η νομιμοποίηση θα πρέπει να ειδωθεί και ως μία δράση αποτροπής φαινομένων αποκλεισμού από πολλαπλές κοινωνικές δραστηριότητες, όπως αγορά εργασίας, πρόσβαση στην παιδεία, την υγεία, τη νομική προστασία, κλπ. Αυτό την εντάσσει στις δράσεις κλειδιά για την υλοποίηση και την εφαρμογή των λοιπών μέτρων και κανόνων αποτροπής κοινωνικών προβλημάτων. Τα θετικά αποτελέσματα της δράσης αυτής γίνονται εμφανή και στα στοιχεία του ΙΚΑ, το οποίο για το 2003 κατέγραψε πάνω από 500 χιλιάδες αλλοδαπούς ασφαλισμένους. Από τα στοιχεία αυτά τεκμαίρεται ότι επιτεύχθηκε από τη μία η εξομάλυνση της οικονομικής θέσης των μεταναστών και αφετέρου η τόνωση των εσόδων των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Παράλληλα, τα αποτελέσματα αυτά, σε συνδυασμό με την πολύχρονη πλέον παραμονή των μεταναστών στη χώρα, σηματοδοτούν για την πολιτική ότι θα πρέπει να ληφθούν μέτρα για την ευρύτερη κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών σε χώρους πέραν της απασχόλησης.

Σε σχέση με την επιδοματική πολιτική αρκετά από τα μέτρα που λήφθηκαν με στόχο την ενίσχυση των ασθενέστερων εισοδημάτων και την προώθηση της κοινωνικής αλληλεγγύης για το διάστημα 2001-2003, όπως π.χ. το προσχολικό – σχολικό επίδομα, το επίδομα θέρμανσης, επίδομα ανεργίας και τα επιδόματα παιδιών, αν και στο πλαίσιο του ΕΣΔΕν δεν γίνεται αναφορά στους μετανάστες, βάση του άρθρου 39, του Ν. 2910/2001 για την εξίσωση των οικονομικών μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα με τους ημεδαπούς, ισχύουν και για τις οικογένειες των μεταναστών. Το ίδιο ισχύει και για τα προγράμματα στεγαστικής πολιτικής του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται οι ειδικές προϋποθέσεις, οι οποίες πέραν της άδειας παραμονής και εργασίας, ισχύουν και για τους Έλληνες.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει επίσης να σημειώσουμε ότι ως απόρροια της αρχής της ίσης μεταχείρισης, εκτός των παραπάνω αναφερόμενων δικαιωμάτων απολαβής παροχών και υπηρεσιών, οι ασφαλισμένοι μετανάστες με εξαρτημένη σχέση εργασίας έχουν πρόσβαση και στις Υπηρεσίες και τα προγράμματα του Οργανισμού Εργατικής Εστίας, όπως είναι ο Κοινωνικός Τουρισμός, τα εκδρομικά προγράμματα, τα θεατρικά προγράμματα, δελτία αγοράς βιβλίων, κ.ά. δικαιώματα όμως που δεν αναφέρονται πουθενά ονομαστικά, πιθανώς γιατί θεωρούνται αυτονόητα. Από την έρευνά μας προκύπτει το συμπέρασμα ότι στην ενημέρωση των οικονομικών μεταναστών σημαντικό ρόλο παίζουν οι διάφορες οργανώσεις των ίδιων των μεταναστών. Αυτό βέβαια σημαίνει ότι ο μετανάστης θα πρέπει να βρίσκεται σε επαφή με τον εθνικό του σύλλογο. Παρόμοιες υπηρεσίες και εξειδικευμένη πληροφόρηση παρέχονται και από τους κλαδικούς συλλόγους, στους οποίους όμως ο μετανάστης θα πρέπει να είναι μέλος για να λαμβάνει τις συγκεκριμένες υπηρεσίες. Σε αντίθεση, το Εργατικό Κέντρο Αθηνών (ΕΚΑ) ενημερώνει και διενεργεί προς όφελος όλων όσων απευθύνονται σε αυτό, χωρίς καμία απολύτως διάκριση.

Η επιδοματική πολιτική του κράτους και οι αναφερόμενες Υπηρεσίες και προγράμματα – εκτός από τις έκτακτες - συνεχίζουν να ισχύουν και στο πλαίσιο του ΕΣΔΕν 2003-2005 για τους Έλληνες πολίτες και για τους μετανάστες, υπό τον όρο ότι αυτοί συνεχίζουν να πληρούν τις προϋποθέσεις. Για τους μετανάστες όμως αυτό δεν είναι πάντα βέβαιο, αφού όπως είδαμε, συχνά διάφοροι παράγοντες συμβάλλουν στην εναλλαγή νόμιμου – ημιπαράνομου – παράνομου καθεστώτος τους.

8.2.4 Πολιτική Παιδείας

Στο πλαίσιο της πολιτικής παιδείας για την περίοδο 2001 - 2003 η διαπολιτισμική εκπαίδευση τίθεται ως μείζονα προτεραιότητα της ελληνικής πολιτικής παιδείας και αφορά την κάλυψη αναγκών των παλιννοστούντων, των μεταναστών, των προσφύγων, των τσιγγάνων και της μουσουλμανικής μειονότητας (Υπουργείο Εργασίας, 2001α: 39). Στον τομέα αυτό για τους μετανάστες ως τη σημαντικότερη και κύρια ρύθμιση θεωρούμε την εισαγωγή και εφαρμογή του άρθρου 40, Ν. 2910/2001 σχετικά με την πρόσβαση των ανήλικων αλλοδαπών στην εκπαίδευση. Σύμφωνα με τη ρύθμιση αυτή το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων παρέχει διευκολύνσεις εγγραφής στα δημόσια σχολεία παιδιών αλλοδαπών γονέων που διαμένουν στην Ελλάδα. Τα παιδιά μπορούν να εγγράφονται στα σχολεία ακόμη και στην περίπτωση που δεν έχει ρυθμιστεί η νόμιμη παραμονή των γονέων τους στη χώρα (άρθρο 40, § 3, εδάφιο δ, Ν. 2910/2001). Πέραν τούτου μαθητές που δεν γνωρίζουν καλά την ελληνική γλώσσα μπορούν να παρακολουθούν τις τάξεις υποδοχής που λειτουργούν μέσα στο σχολείο στο κανονικό ωράριο ή/και φροντιστηριακά τμήματα για τη στήριξη των μαθητών σε συγκεκριμένα γνωστικά αντικείμενα επιπλέον του κανονικού ωραρίου λειτουργίας του σχολείου. Επίσης, παρέχεται η δυνατότητα παρουσίας δεύτερου δίγλωσσου κατά περίπτωση, εκπαιδευτικού μέσα στην τάξη, καθώς και η δυνατότητα χρήσης προσαρμοσμένου διδακτικού υλικού, σε κάποιες περιπτώσεις δίγλωσσου. Τα δύο αυτά μέτρα κρίνονται σημαντικά για την υλοποίηση της πολιτικής στον τομέα Παιδείας.

Όπως διευκρινίζεται στο πλαίσιο του πρώτου ΕΣΔΕν οι εκπαιδευτικές ανάγκες των παλιννοστούντων, μεταναστών, προσφύγων, τσιγγάνων, καθώς και της μουσουλμανικής μειονότητας προβλέπεται να καλυφθούν κυρίως μέσα από προγράμματα, η υλοποίηση των οποίων ανατέθηκε στα Ελληνικά Πανεπιστήμια. Στο πλαίσιο αυτό σχεδιάστηκαν συγκεκριμένα έργα με στόχο την υλοποίησή τους στο χρονικό διάστημα του ΕΣΔΕν 2001. Τα Έργα αυτά ήταν:

- α) η ανάπτυξη διδακτικού και εποπτικού υλικού για μαθητές Λυκείου, η ανάπτυξη επιμορφωτικού υλικού για τις ανάγκες των εκπαιδευτικών, των συμβούλων εκπαίδευσης, των διοικητικών στελεχών, των στελεχών της νομαρχιακής και τοπικής αυτοδιοίκησης και των κρατικών υπηρεσιών που έρχονται συχνότερα σε επαφή με μέλη των ομάδων με πολιτισμικές ιδιαιτερότητες,
- β) η προώθηση της ένταξης των μαθητών στην προσχολική εκπαίδευση,
- γ) η ανάπτυξη προγραμμάτων για κέντρα δημιουργικής απασχόλησης νέων,
- δ) προγράμματα που ενισχύουν τις σχέσεις σχολείου – οικογένειας – κοινότητας,
- ε) η παραγωγή οπτικοακουστικού υλικού για την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης,

στ) η ανάπτυξη υλικού για τη διδασκαλία των μητρικών γλωσσών,

ζ) νέες τεχνολογίες στην εκπαίδευση και ειδικότερα στην εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας,

η) εμπλουτισμός των βιβλιοθηκών με υλικό για τη διαπολιτισμική εκπαίδευση και την πολιτισμική ταυτότητα.

Ο αριθμός των ωφελούμενων με πολιτισμικές ιδιαιτερότητες εκτιμήθηκε ότι θα είναι 130.000 μαθητές, των επιμορφωμένων εκπαιδευτικών 10.000 και ο αριθμός των δικτύων εκπαιδευτικής στήριξης για 44 μαθητές (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:39).

Με το Ν. 2413 του 1996 «Η ελληνική παιδεία στο εξωτερικό, η διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις» το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων είχε θέσει τις βάσεις για την αντιμετώπιση των εκπαιδευτικών αναγκών των ομάδων με κοινωνικές, πολιτισμικές ή θρησκευτικές ιδιαιτερότητες, με θεσμικές και διοικητικές ρυθμίσεις, αλλά και με δράσεις, όπως τη δημιουργία δίγλωσσου εκπαιδευτικού υλικού, κυρίως στην αλβανική και τη ρωσική, καθώς και υλικού για τη διδασκαλία της Ελληνικής ως δεύτερης γλώσσας, την επιμόρφωση των εκπαιδευτικών, των στελεχών της εκπαίδευσης και την εφαρμογή προγραμμάτων ψυχοκοινωνικής στήριξης των παιδιών σε σχολικές μονάδες, τη διαμόρφωση υποδομών για την τεκμηρίωση και διάχυση της πληροφορίας.

Όσον αφορά τη συγγραφή νέου εκπαιδευτικού υλικού που έχει αναλάβει το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο, είναι γνωστό ότι η ύπαρξη μεγάλη καθυστέρησης.

Σε σχέση με τις τάξεις υποδοχής σύμφωνα με τα υπάρχοντα στοιχεία το 2001 λειτουργούσαν 422 τάξεις στην Α/θμια και 37 στη Β/θμια εκπαίδευση και 556 φροντιστηριακά τμήματα. Επίσης λειτουργούσαν 24 σχολεία διαπολιτισμικής εκπαίδευσης (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:39). Κατά τη σχολική χρονιά του 2003 λειτουργήσαν στην Α/θμια εκπαίδευση 426 τάξεις υποδοχής και 231 φροντιστηριακά τμήματα στην Β/θμια 47 τάξεις υποδοχής και 44 φροντιστηριακά τμήματα και 26 σχολεία διαπολιτισμικής εκπαίδευσης (Υπουργείο Εργασίας, 2003α:42-43 και 36, παράρτημα 3). Στο ίδιο πλαίσιο το 2001 ιδρύθηκε το Ινστιτούτο Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης (ΠΙΟΔΕ) (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:39) ως κεντρικός θεσμός για τη συνέχιση, επέκταση και διαρκή βελτίωση των δράσεων πολιτικής που στοχεύουν στην ομαλή ένταξη των παιδιών των μεταναστών, των προσφύγων και γενικότερα των παιδιών με πολιτισμικές και γλωσσικές ιδιαιτερότητες στο κοινωνικό γίγνεσθαι της χώρας.

Το Πρόγραμμα «Εκπαίδευση Παλινοστούντων και Αλλοδαπών Μαθητών» που υλοποιείται από το Πανεπιστήμιο Αθηνών στο πλαίσιο του Β' ΕΠΕΑΕΚ εντάσσεται επίσης στις πολιτικές του Υπουργείου για την αρμονική ένταξη παιδιών με

πολιτισμικές ιδιαιτερότητες στο εκπαιδευτικό σύστημα. Το πρόγραμμα περιλαμβάνει τις εξής δράσεις:

α) υποστήριξη και παρακολούθηση των διαδικασιών ένταξης των παλιννοστούτων και αλλοδαπών μαθητών στο ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα (εξατομικευμένη και συνεργατική διδασκαλία, ομαδικές εργασίες, τμήματα ενισχυτικής και εντατικής διδασκαλίας για την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, τμήματα ενίσχυσης της επίδοσης των μαθητών, ανάπτυξη εκπαιδευτικού υλικού, καθώς και πρόγραμμα ψυχοκοινωνικής υποστήριξης),

β) ενίσχυση της εκπαιδευτικής υποδομής σχολικών μονάδων της προσχολικής, της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (υλικοτεχνική υποδομή, διαμόρφωση αιθουσών, απασχόληση προσωπικού υποστήριξης διδακτικού έργου, διδασκαλία μητρικής γλώσσας στα σχολεία Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης, διαπολιτισμικές δραστηριότητες, κ.ά.) και

γ) ευαισθητοποίηση, ενημέρωση και επιμόρφωση εκπαιδευτικών, στελεχών της εκπαίδευσης, δίγλωσσων εκπαιδευτικών, μαθητών, γονέων και μελών των τοπικών κοινοτήτων μέσα από σεμινάρια, ημερίδες, μαθησιακά συνέδρια, κ.ά. (Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 2004). Το πρόγραμμα βρίσκεται στη διαδικασία αξιολόγησης.

8.2.5 Κοινωνικές Υπηρεσίες

Μία νέα στρατηγική προσέγγιση που ανέπτυξε και ακολουθεί η Ελλάδα για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και την προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης των ευπαθών ομάδων από το 2001 είναι η δημιουργία Δικτύων. Η ενέργεια αυτή έχει στόχο τη μεγιστοποίηση της συνέργιας και της αποτελεσματικότητας των υπαρχουσών δομών και δράσεων. Στο πλαίσιο της πολιτικής για την Απασχόληση (ΕΣΔΑ) και συγκεκριμένα για την προώθηση της ισότητας των ευκαιριών πρόσβασης σε μια αγορά εργασίας ανοικτής σε όλους που συνδέεται με το στόχο της άρσης των διακρίσεων και της προώθησης της κοινωνικής ένταξης με την πρόσβαση στην απασχόληση (ΕΣΑ, κατευθυντήρια γραμμή 7) και είναι σε άμεση σύνδεση με τον κύριο στόχο των ΕΣΔΕν 2000- 2003 και 2003-2006, η Ελλάδα επικεντρώνει την πολιτική της στην παροχή εξατομικευμένης παρέμβασης που έχει στόχο την ενδυνάμωση και ενεργοποίηση του ίδιου του ατόμου.

Η εξατομικευμένη προσέγγιση των ατόμων εφαρμόστηκε για πρώτη φορά στο πλαίσιο του Β' ΚΠΣ μέσα από τα ολοκληρωμένα προγράμματα του Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας». Στο πλαίσιο του Ε.Π. διαπιστώθηκε ότι τα υφιστάμενα Κέντρα Συνοδευτικών Υπηρεσιών (ΚΕΣΥΥ) που είχαν πιστοποιηθεί από το ΕΚΕΠΙΣ δεν ήταν σε θέση να καλύψουν τις ανάγκες όλων των ατόμων που απειλούνται από αποκλεισμό σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Με στόχο την κάλυψη των αναγκών όλου του πληθυσμού αποφασίστηκε στο Γ' ΚΠΣ και συγκεκριμένα στο πλαίσιο του Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» 2000-2006, Άξονα προτεραιότητας 2, Μέτρο 2.1, Συνοδευτικές και Υποστηρικτικές Ενέργειες, να ενεργοποιηθούν και φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, σύλλογοι κλπ. Η προϋπόθεση για τη συμμετοχή τους στις ενέργειες αυτές είναι να διαθέτουν τουλάχιστον τριετή εμπειρία στην παροχή ανάλογων ενεργειών για άτομα που ανήκουν σε ευπαθείς κοινωνικά ομάδες και να πληρούν συγκεκριμένες προδιαγραφές σε ανθρώπινο δυναμικό, χώρους υλοποίησης και τεχνολογικό εξοπλισμό (Υπουργείο Απασχόλησης, 2004:45-54, 85-91). Σε συνέχεια έως τον Οκτώβριο του 2002 εντάχθηκαν συνολικά 117 δράσεις παροχής Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών σε όλη την Ελλάδα, εκ των οποίων οι 33 δράσεις συμπεριλάμβαναν και τους μετανάστες στις ομάδες στόχων στις οποίες απευθύνονταν (Εγκύκλιος ΟΑΕΔ, Β122283).

Η δημιουργία Δικτύου Κοινωνικής Αλληλεγγύης και η δημιουργία Κοινωνικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (Κ.Υ.Υ.) περιλαμβάνονται ως σημαντικές δράσεις για την καταπολέμηση του αποκλεισμού και στο πλαίσιο του Ε.Π. «Υγεία – Πρόνοια» 2000-2006, και συγκεκριμένα στον Άξονα 3: Πρόνοια, Μέτρο 3.1 «ενέργειες υποστήριξης ατόμων που απειλούνται ή πλήττονται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας στο πλαίσιο των δράσεων του δικτύου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο» του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας στο πλαίσιο του Γ' ΚΠΣ. Το Δίκτυο Κοινωνικών Υπηρεσιών λειτουργώντας με την αρχή του

mainstreaming δεν απευθύνεται αποκλειστικά στους μετανάστες, αλλά σε όλες τις ευπαθείς ομάδες που απειλούνται ή πλήττονται από αποκλεισμό και σε άτομα που δεν έχουν πρόσβαση στις υπηρεσίες και είναι αδύναμα να διαχειριστούν τα προβλήματά τους. Βασικοί στόχοι του Δικτύου είναι η παροχή εξειδικευμένων υποστηρικτικών υπηρεσιών, η εξατομικευμένη προσέγγιση και η διασύνδεση των ατόμων αυτών με τις δομές πρόωθησης στην απασχόληση (Υπουργείο Υγείας, 2004:83).

Οι Κοινωνικές Υποστηρικτικές Υπηρεσίες ιδρύθηκαν και λειτουργούν σε επίπεδο Δήμου και Νομαρχίας και καταγράφουν τις ανάγκες στο χώρο ευθύνης τους, ενώ με την εξατομικευμένη προσέγγιση σχεδιάζουν ενέργειες κοινωνικής ένταξης σε συνεργασία με τον εξυπηρετούμενο πολίτη. Οι Κ.Υ.Υ. αποτελούν τον πρώτο κρίκο μιας αλυσίδας ενεργειών στις οποίες περιλαμβάνονται κατάρτιση, πρόωθηση στην απασχόληση, υπηρεσίες υγείας, κοινωνικής φροντίδας και εκπαίδευσης. Στο πλαίσιο αυτό ο ρόλος τους είναι να διευκολύνουν την πρόσβαση των πολιτών που απευθύνονται σε αυτές στις ανάλογες υπηρεσίες και να εξασφαλίζουν τη σύνδεση των υπηρεσιών. Δηλαδή μετά τη συμπλήρωση εξατομικευμένου σχεδίου σύμφωνα με τις ανάγκες του ενδιαφερόμενου που προκύπτουν από την εξατομικευμένη προσέγγιση, θα γίνεται η παραπομπή και η διασύνδεσή τους με υπηρεσίες που αναπτύσσουν προγράμματα πρόωθησης στην απασχόληση όπως ο ΟΑΕΔ (ΚΠΑ), καθώς και σε άλλες κοινωνικές υπηρεσίες, όπως ΚΕΚ, ΚΕΣΥΥ. Σημαντική καινοτομία στις δράσεις αποτελεί η περαιτέρω ανάληψη της παρακολούθησης των επωφελομένων και μετά την ολοκλήρωση προγραμμάτων κατάρτισης ή άλλων προγραμμάτων πρόωθησης στην απασχόληση και κυρίως κατά το πρώτο διάστημα μετά την ένταξη στην αγορά εργασίας. Πέραν αυτών των δράσεων οι Κ.Υ.Υ. συμμετέχουν στο σχεδιασμό και στην εφαρμογή ευρύτερων τοπικών προγραμμάτων.

Για τη στελέχωση 300 Κοινωνικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών σε όλη τη χώρα το μέτρο πρόβλεπε την πρόσληψη 400 Κοινωνικών Λειτουργών, την εξειδικευμένη κατάρτισή τους και τη διάθεσή τους στους Δήμους με προγραμματικές συμβάσεις (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:43). Από τις ενέργειες αυτές αναμένεται να ωφεληθούν περισσότερα από 55.000 άτομα που βρίσκονται στο περιθώριο ή κινδυνεύουν από κοινωνικό αποκλεισμό (Υπουργείο Υγείας, 2004:86). Το πρόγραμμα φιλοδοξεί μέσα από τη διάχυση της πληροφόρησης η ενημέρωση να φτάσει σε κάθε φορέα υποδοχής κοινωνικών αιτημάτων και ιδιαίτερα στους τοπικούς φορείς, σε συλλόγους και κάθε είδους λειτουργούς σε κοινωνικό επίπεδο. Έτσι, μέσα από τις διάφορες ενέργειες πληροφόρησης και τις υποστηρικτικές δράσεις εκτιμούμε ότι θα ωφεληθούν και οι μετανάστες. Το πρόγραμμα προβλέπει επίσης τη δημιουργία ενημερωτικών φυλλαδίων σε απλή και κατανοητή γλώσσα. Θα μπορούσε όμως να περιλαμβάνει την έκδοση ενημερωτικών φυλλαδίων σε περισσότερες γλώσσες ή τουλάχιστον στις γλώσσες των κύριων ομάδων μεταναστών στη χώρα.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Διεύθυνσης Κοινωνικής Αντίληψης και Αλληλεγγύης του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, όπως μετονομάστηκε το Υπουργείο

Υγείας και Πρόνοιας από τον Μάρτιο του 2004, στόχος είναι να εφαρμοστεί το Μέτρο σε 150 Δήμους όλης της χώρας. Στο διάστημα από την 1η πρόσκληση του Μέρου 3.1 στις 16/10/2002 έως σήμερα εντάχθηκαν στο Μέτρο 96 τελικοί δικαιούχοι, εκ των οποίων οι 90 έχουν ξεκινήσει τη δράση τους και λειτουργούν Γραφεία Παροχής Κοινωνικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών που στελεχώνονται από 167 κοινωνικοί επιστήμονες. Οι υπόλοιποι 6 φορείς βρίσκονται στη φάση ολοκλήρωσης των διαδικασιών έναρξης υλοποίησης.

Τόσο το Δίκτυο όσο και οι δράσεις που περιλαμβάνει κρίνονται ως ιδιαίτερα σημαντικές και καινοτόμες ενέργειες που προωθούν την κοινωνική ενσωμάτωση των ατόμων στις οποίες απευθύνονται και ως εκ τούτου σημαντικές και για την κοινωνική ενσωμάτωση των οικονομικών μεταναστών στην ελληνική κοινωνία οι οποίοι συμπεριλαμβάνονται στις ομάδες στόχων. Από τα στοιχεία όμως διαπιστώνουμε καθυστέρηση τόσο στην έναρξη εργασιών των φορέων όσο και στην έναρξη των υπολοίπων δικαιούχων (Δήμων) στο πρόγραμμα.

8.2.6 Πολιτική για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας

Η πολιτική για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας σε σχέση με την αγορά εργασίας αναφέρεται σε δράσεις που αφορούν ιδιαίτερα τους μετανάστες και την ενσωμάτωσή τους στην αγορά εργασίας καθώς και ευρύτερα στην κοινωνία υποδοχής. Συγκεκριμένα στο πλαίσιο του ΕΣΔΕν (2001) αναφέρονται οι δράσεις που θα υλοποιηθούν στο πλαίσιο της EQUAL (2000-2006) στην Ελλάδα και αφορούν στη διερεύνηση, την προβολή και την ενίσχυση του ρόλου και των δικαιωμάτων των μεταναστών στην αγορά εργασίας, την υποστήριξή τους στην αναβάθμιση των δεξιοτήτων τους και την κοινωνική τους ενσωμάτωση, την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης και των διαμορφωτών της καθώς και των κοινωνικών εταίρων και φορέων στο ζήτημα της καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας (Υπουργείο Εργασίας, 2001α:39).

Η Πρωτοβουλία EQUAL αποτελεί μέρος της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την καταπολέμηση των διακρίσεων και του κοινωνικού αποκλεισμού και λειτουργεί συμπληρωματικά προς τις πολιτικές και τα μέσα που αναπτύσσονται για το σκοπό αυτό, εστιάζοντας στην αγορά εργασίας. Το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της Πρωτοβουλίας συνδέεται άμεσα και συμπληρώνει τις παρεμβάσεις που υποστηρίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και έχει ως σκοπό την εφαρμογή μέτρων για την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, την καταπολέμηση της ανεργίας και την προώθηση ίσων ευκαιριών πρόσβασης στην αγορά εργασίας για όλες τις πληθυσμιακές ομάδες. Ειδικότερα, η Πρωτοβουλία κινείται στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση που καθορίζει το κοινό πλαίσιο των στόχων για την απασχόληση σε όλα τα κράτη μέλη. Η στρατηγική υλοποίησης του

Επιχειρησιακού Προγράμματος της Πρωτοβουλίας υιοθετεί τους τέσσερις άξονες (Απασχολησιμότητα, Επιχειρηματικότητα, Προσαρμοστικότητα των Επιχειρήσεων και του Ανθρώπινου Δυναμικού, Ισότητα των φύλων) και ακολουθεί τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση. Στόχος είναι να συνεισφέρει στις πολιτικές που καθιερώνει και υποστηρίζει το ΕΣΔΑ ιδιαίτερα μέσα από την ανάπτυξη και προώθηση νέων προσεγγίσεων, μεθόδων και πρακτικών για την αντιμετώπιση κάθε μορφής διακρίσεων και ανισοτήτων που βιώνουν όσοι επιζητούν πρόσβαση στην αγορά εργασίας ή βρίσκονται ήδη σε αυτή. Ο στόχος εδώ δεν αφορά στην υλοποίηση ποσοτικοποιημένων στοιχείων, αλλά σε ποιοτικές αλλαγές, δηλαδή αλλαγές συμπεριφορών, πρακτικών και νοοτροπιών.

Στο ελληνικό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της Κοινωνικής Πρωτοβουλίας EQUAL επισημαίνεται ότι οι ενέργειες της Πολιτείας ως προς τις μειονεκτούσες ομάδες δεν αποτελούν απλώς μέσο επαγγελματικής αποκατάστασης, αλλά θα πρέπει να στοχεύουν στην ευρύτερη κοινωνική τους ένταξη και αποδοχή μέσω μιας ολοκληρωμένης και συνεχούς ενθάρρυνσης και στήριξης των ατόμων που ανήκουν στις ομάδες αυτές. Επιπλέον αναγνωρίζεται ότι παρά τη δραστηριοποίηση διαφόρων φορέων και την εφαρμογή μιας σειράς πολιτικών και μέτρων επαγγελματικής κατάρτισης και προώθησης της απασχόλησης, οι διακρίσεις και οι ανισότητες στην αγορά εργασίας σε βάρος των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων δεν έχουν μειωθεί.

Με βάση τις αποκτηθείσες εμπειρίες από τις προηγούμενες Πρωτοβουλίες (ADAPT, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ) για την περίοδο 2000-2006 η Πρωτοβουλία EQUAL στην Ελλάδα αναμένεται μέσω της υλοποίησης των σχεδίων των Αναπτυξιακών Συμπράξεων να συμβάλει στην εξειδίκευση των στόχων και μέτρων του ΕΣΔΑ σε τοπικό, περιφερειακό ή/και τομεακό επίπεδο και να αναπτύξει καινοτόμες μεθόδους εφαρμογής της πολιτικής και των στόχων του ΕΣΔΑ. Η σημαντικότητα της Πρωτοβουλίας έγκειται στο γεγονός ότι οι καινοτόμες προσεγγίσεις και πρακτικές που θα αναπτυχθούν στα πλαίσια της Πρωτοβουλίας, θα αποτελέσουν σημαντικά εργαλεία για την βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των επιμέρους πολιτικών του ΕΣΔΑ, μέσω των διαδικασιών διάδοσης και ενσωμάτωσής τους στις εθνικές πολιτικές. Συγκεκριμένα, το EQUAL ως πρόγραμμα "ομπρέλα" θα αποτελέσει ένα εργαλείο όχι για τη δημιουργία υποδομών, αλλά για τον εντοπισμό καλών πρακτικών από διάφορα κράτη μέλη, με δυνατότητα ενσωμάτωσης στον κορμό των εθνικών και κοινοτικών πολιτικών και πρακτικών για την απασχόληση και τη διευκόλυνση της εφαρμογής άλλων Ε.Π., όπως αυτό της «Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης». Όπως και στο Ε.Π. του Β' ΚΠΣ ως επωφελούμενες ομάδες ορίζονται οι ομάδες που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση στην αγορά εργασίας και συγκεκριμένα οι νέοι, οι γυναίκες, οι απασχολούμενοι με ελλιπή εκπαίδευση, οι αιτούντες άσυλο, τα άτομα με αναπηρίες, οι μετανάστες, οι παλιννοστούντες, οι φυλακισμένοι, αποφυλακισμένοι και ανήλικοι παραβάτες, τα απεξαρτημένα άτομα, οι Τσιγγάνοι και οι Πομάκοι (Υπουργείο Εργασίας, 2001β).

Στην Ελλάδα εγκρίθηκαν και υλοποιούνται συνολικά 40 Έργα EQUAL, εκ των οποίων τα εννέα (9) συμπεριλαμβάνουν στις ομάδες στόχων τους μετανάστες, τους Ρομά, τους πρόσφυγες, τους αιτούντες άσυλο και τους παλιννοστούντες. Τρία (3) από τα συνολικά εννέα (9) Έργα εντάσσονται στο Μέτρο 1.2 «καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας σε σχέση με την αγορά εργασίας» και εστιάζονται στις παραπάνω αναφερόμενες ομάδες στόχων. Τα Έργα αυτά είναι τα εξής παρακάτω:

- «Fogum για την Ισότητα και την Κοινωνική Συνοχή». Η Αναπτυξιακή Σύμπραξη για την Ισότητα και την Κοινωνική Συνοχή που δημιουργήθηκε από 24 φορείς και εκπροσώπους κοινοτήτων των μεταναστών στην Ελλάδα, επικεντρώνει τις δράσεις της στην Περιφέρεια Αττικής με το αιτιολογικό της υψηλής συγκέντρωσης πληθυσμού μεταναστών και προσφύγων στο νομό. Ο σκοπός του Έργου είναι η ολοκληρωμένη και πολυεπίπεδη παρέμβαση για την αντιμετώπιση του φαινομένου του ρατσισμού και της ξενοφοβίας και η δημιουργία προϋποθέσεων για την ομαλή ένταξη των ατόμων στην αγορά εργασίας και την ελληνική κοινωνία. Η χρονική διάρκεια του προγράμματος συνολικού προϋπολογισμού 1,7 εκατ. Ευρώ είναι τριετής, ενώ ρόλο συντονιστή έχει αναλάβει το Αθηναϊκό Πρακτορείο Ειδήσεων (ΑΠΕ). Ο κάθε ένας από τους 24 φορείς που συμμετέχει στο πρόγραμμα αναλαμβάνει την υλοποίηση συγκεκριμένων έργων και δράσεων στις οποίες περιλαμβάνονται η λειτουργία δομών υποδοχής και υποστήριξης μεταναστών και προσφύγων, όπως του Παρατηρητηρίου των Μεταναστών (Δικτυακή Πύλη), Γραφείων Ενημέρωσης και Υποδοχής με στόχο τη νομική στήριξη των ομάδων στόχων και την ενημέρωσή τους σε θέματα που τους απασχολούν. Επίσης υλοποιήθηκαν δράσεις που συνδέονται με την παροχή υποτροφιών, τη δημιουργία δικτύου αναδόχων εθελοντών, δράσεις για την ψυχοκοινωνική στήριξη των μεταναστών και έκδοση περιοδικών με τη συμμετοχή των μεταναστών, αντιρατσιστικά πακέτα για τις βαθμίδες της εκπαίδευσης κλπ. Σημαντικές είναι και οι παρεμβάσεις για την ενσωμάτωση των μεταναστών και προσφύγων στην αγορά εργασίας καθώς και οι παρεμβάσεις για την ευαισθητοποίηση του γενικού κοινού αλλά και των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης. Οι φορείς που συμμετείχαν στο Έργο είναι η Unicef, οι Γιατροί Χωρίς Σύνορα, το Εθνικό Ίδρυμα Νεότητας, το Εργατικό Κέντρο Αθήνας (ΕΚΑ), το Ίδρυμα Μελετών Λαμπράκη, το Κέντρο Μελετών και Τεκμηρίωσης της ΟΑΜΕ, η εταιρία ELYROS, τα Παιδικά Χωριά SOS, το Πανεπιστήμιο Αθηνών, η Αναπτυξιακή Εταιρία του Δήμου Αθηναίων, το ΚΥΠΕΚΟ του Δήμου Αχαρνών, το ΚΕΚ Άκμων, το Έργον ΚΕΚ, το Ίδρυμα Κοινωνικής Εργασίας, το Ελληνικό Δίκτυο Επιχειρήσεων για την κοινωνική συνοχή, το Κέντρο Απασχόλησης και Επιχειρηματικότητας του Δήμου Αθηναίων, η Ομοσπονδία Εργατοϋπαλλήλων Κλωστοϋφαντουργίας, η Τέκμων κλπ. Από τις κοινότητες μεταναστών συμμετέχουν το Σωματείο Αλβανών Μεταναστών, η Αλβανική Κοινότητα Αθήνας, η Αιθιοπική Κοινότητα Αθήνας, η Ένωση Εργαζομένων Μπαγκλαντές κ.ά.

- «DREAM – Δίκτυο για την Καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στα ΜΜΕ» είναι μια κοινή πρωτοβουλία 17 φορέων από όλη την Ελλάδα με στόχο την καταπολέμηση των διακρίσεων στα ΜΜΕ. Λαμβάνοντας υπόψη τη δύναμη των ΜΜΕ στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης και την ανάγκη βελτίωσης της απασχολησιμότητας των κοινωνικών ομάδων που υφίστανται ρατσισμό, το πρόγραμμα έχει ως κύριο στόχο την καταπολέμηση των διακρίσεων, μέσω της ενεργούς συμμετοχής όλων των εμπλεκόμενων στα ΜΜΕ, ως εργασιακό χώρο, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις εκείνες που θα επιτρέψουν την ισότιμη εκπροσώπηση στην απασχόληση των ατόμων των συγκεκριμένων ομάδων στα ΜΜΕ ως φορείς διαμόρφωσης και επηρεασμού της κοινής γνώμης, για την καταπολέμηση των στερεοτύπων και των προκαταλήψεων που δυσκολεύουν την πρόσβαση αυτών των ομάδων στην αγορά εργασίας. Φιλοδοξία του προγράμματος είναι να περάσει προς όλες τις κατευθύνσεις της ελληνικής κοινωνίας τη θεμελιώδη αρχή: «Όλοι διαφορετικοί - Όλοι ίσοι: μέσα από τη διαφορετικότητά του ο καθένας μπορεί να συνεισφέρει ενεργά στο κοινωνικό σύνολο και να ωφεληθεί από αυτό». Ο στόχος είναι να καταρριφθούν τα στερεότυπα που δυσκολεύουν την πρόσβαση των ομάδων στόχων στην αγορά εργασίας. Το σχέδιο DREAM μέσα από μια σειρά ολοκληρωμένων δράσεων είχε ως στόχο να πετύχει τα ακόλουθα:
 - Την αλλαγή της εικόνας των κοινωνικών ομάδων που υφίστανται φυλετικό ρατσισμό, όπως αυτή παρουσιάζεται από τα ΜΜΕ μέσω τηλεοπτικών και ραδιοφωνικών εκπομπών και σποτ,
 - Την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των εργαζομένων σε ΜΜΕ, κυρίως δε των δημοσιογράφων, για την αναγκαιότητα καταπολέμησης των διακρίσεων,
 - Την ενεργοποίηση των ίδιων των ατόμων των κοινωνικών ομάδων που υφίστανται διακρίσεις στην προάσπιση των δικαιωμάτων τους,
 - Την ενδυνάμωση του ρόλου των υπαρχουσών δομών στήριξης των ομάδων - στόχων και την αναβάθμισή τους σε Δομές Αντιρατσιστικής Παρέμβασης,
 - Την εκπαίδευση σε επαγγέλματα media, την προώθηση των ατόμων σε επιχειρήσεις ΜΜΕ και τη δυνατότητα καλλιτεχνικής έκφρασής τους, μέσα από την προώθηση των δικών τους ταινιών και σεναρίων,
 - Την εφαρμογή equality audit in the media και την προώθηση κώδικα συμπεριφοράς που θα υποδηλώνει το σεβασμό στη διαφορετικότητα,
 - Την προβολή καλών πρακτικών με σκοπό την υιοθέτησή τους από τους αρμόδιους φορείς.
- «Κέντρο Μεταπληροφόρησης και Ανάδειξης Τεχνικών Δεξιοτήτων για Μετανάστες, Παλίνροστούντες, Πρόσφυγες» που υλοποιήθηκε από την Αναπτυξιακή Σύμπραξη «ΚΕ.Μ.ΜΕ.ΠΑΠ. – ΗΦΑΙΣΤΟΣ» είχε ως στόχο την ανάδειξη, αντιστοίχιση, πιστοποίηση και αναβάθμιση, όπου αυτό απαιτείται, των τεχνικών επαγγελματικών δεξιοτήτων της ομάδας στόχων, έτσι ώστε να ενταχθούν στην ελληνική αγορά εργασίας, αξιοποιώντας τα προσόντα τους με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, καθώς και την κάλυψη των αναγκών της ομάδας

και την αναβάθμιση των υπηρεσιών που απευθύνονται σε αυτή σε επίπεδο δομών και σε επίπεδο ιδεολογίας και νοοτροπίας. Το έργο περιλάμβανε δύο άξονες. Ο πρώτος άξονας αφορά την «Ανάδειξη των τεχνικών δεξιοτήτων ως μέσο καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας ΗΦΑΙΣΤΟΣ» με συντονιστή την European Profiles A.E. Στο πλαίσιο του άξονα αυτού σχεδιάστηκε μια ολοκληρωμένη διαδικασία καταγραφής, αξιολόγησης και πιστοποίησης των τεχνικών δεξιοτήτων των ομάδων στόχων για την ισότιμη ένταξή τους στην αγορά εργασίας. Ο δεύτερος άξονας περιλάμβανε το «Κέντρο Μεταπληροφόρησης για Μετανάστες, Παλινοστούντες, Πρόσφυγες» και αφορούσε την παροχή σύγχρονων και ολοκληρωμένων υπηρεσιών πληροφόρησης και ενημέρωσης προς τις ομάδες στόχων με συντονιστή το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ). Για την υλοποίηση του Έργου (άξονας Α και Β) συνεργάστηκαν 24 φορείς. Το Κέντρο Μεταπληροφόρησης έχει εκδώσει σημαντικούς οδηγούς για τους μετανάστες σε τέσσερις γλώσσες (Ελληνικά, Ουκρανικά, Ρώσικα και Αλβανικά) που αφορούν στα εργασιακά δικαιώματα του μετανάστη, στη διαδικασία νομιμοποίησης και τη γυναίκα μετανάστρια.

Πέραν των σημαντικών και καινοτόμων δράσεων που υλοποιήθηκαν στα πλαίσια της EQUAL, για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας σημαντικό έργο στην Ελλάδα επιτελεί το Κέντρο Πληροφόρησης και Τεκμηρίωσης «ΑΝΤΙΓΟΝΗ». Το κέντρο επελέγη ως Εθνικός Φορέας Συνεργασίας τον Ιούνιο του 2001 από το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για το Ρατσισμό, την Ξενοφοβία και τον Αντισημιτισμό (EUMC – RAXEN) που είναι ανεξάρτητη αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ ήδη από το 1998 λειτουργεί ως National Focal Point για την Ελλάδα στο πλαίσιο του Δικτύου RAXEN.⁶⁴ Για να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στο έργο που ανέλαβε το Κέντρο ΑΝΤΙΓΟΝΗ συνεργάζεται με άλλες ελληνικές ΜΚΟ που ασχολούνται με την καταπολέμηση των διακρίσεων και του ρατσισμού και συγκεκριμένα με:

- το Δίκτυο Κοινωνικής Υποστήριξης Προσφύγων και Μεταναστών,
- την Ελληνική Ομάδα Υποστήριξης του Ευρωπαϊκού Φόρουμ Μεταναστών,
- την SOS Ρατσισμός,

⁶⁴ Το δίκτυο RAXEN η ονομασία του οποίου προέρχεται από τις λέξεις RACism και XENophobia ιδρύθηκε το 1998 από το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για το Ρατσισμό, την Ξενοφοβία και τον Αντισημιτισμό και έχει στη βάση του 15 Εθνικούς Φορείς Συνεργασίας, έναν σε κάθε κράτος μέλος. Από το 2003 διεύρυνε τη δραστηριότητά του και στα 10 νέα κράτη μέλη. Αντικείμενα του Δικτύου είναι η καταγραφή των φαινομένων του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, η μελέτη της έκτασής τους και η εξέλιξή τους, η ανάλυση των αιτιών, των συνεπειών και των αποτελεσμάτων τους. Από τα στοιχεία που συγκεντρώνονται γίνονται εκθέσεις, οι οποίες αφού ανακοινωθούν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δίνονται στη δημοσιότητα. Τα στοιχεία αυτά είναι απαραίτητα για την Ένωση και τα κράτη μέλη για να παίρνουν σχετικά μέτρα και να σχεδιάζουν δράσεις. Η παροχή όμως στην Ένωση και τις κυβερνήσεις των κρατών μελών αντικειμενικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων στοιχείων είναι δύσκολη, γιατί κάθε χώρα χρησιμοποιεί διαφορετικούς όρους και μεθόδους στη συλλογή στοιχείων με αποτέλεσμα τα τελικά προϊόντα να μην είναι συγκρίσιμα. Επίσης, με σκοπό τη διαχρησιμότητα της γνώσης οργανώνονται Στρογγυλές Τράπεζες σε εθνικό και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ τα εργαστήρια (workshops) έχουν στόχο να εντοπισθούν και να προωθηθούν καλές πρακτικές.

- το Κέντρο Ερευνών Μειονοτικών Ομάδων (ΚΕΜΟ),
- το DROM – Δίκτυο υποστήριξης Τσιγγάνων,
- το Μακεδονικό Ινστιτούτο Εργασίας,
- την Εθελοντική Εργασία Θεσσαλονίκης,
- τη Σύμπραξη κατά της Ομοφυλοφοβίας και
- το Τμήμα Επιστημών Προσχολικής Αγωγής και Εκπαίδευσης του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης

Το Κέντρο συμμετέχει ενεργά σε διάφορα ευρωπαϊκά ερευνητικά προγράμματα, διατηρεί επαφή με άλλες ΜΚΟ που ασχολούνται με την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την καταπολέμηση των διακρίσεων και του ρατσισμού, με εκπροσώπους μεταναστευτικών οργανώσεων. Επίσης συμμετέχει ενεργά σε ανοιχτές αντιρατσιστικές εκδηλώσεις, όπως π.χ. το ετήσιο Αντιρατσιστικό Φεστιβάλ, το φεστιβάλ πολιτικών νεολαίων κλπ.

Το Μάρτιο του 2002 το Κέντρο ορίστηκε εθνικός συντονιστής της εκστρατείας ενημέρωσης για την ενσωμάτωση των Κοινοτικών Οδηγιών κατά του ρατσισμού και των διακρίσεων με έμφαση στην απασχόληση 2000/43/ΕΚ και 2000/78/ΕΚ. Στα πλαίσια του ρόλου αυτού το Κέντρο ανέλαβε τη διοργάνωση της Εθνικής Στρογγυλής Τράπεζας για θέματα διακρίσεων και ρατσισμού. Η πρώτη Εθνική Στρογγυλή Τράπεζα πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα στις 2 και 3 Δεκεμβρίου 2002 με θέμα «Καταπολεμώντας τις διακρίσεις, το ρατσισμό και την ξενοφοβία: Η ενσωμάτωση των Κοινοτικών Οδηγιών κατά των διακρίσεων ΕΕ/43/2000 και ΕΕ/78/2000 στην Ελληνική νομοθεσία». Η δεύτερη έλαβε μέρος στις 17 Δεκεμβρίου 2003 με θέμα «Διακρίσεις κατά των μεταναστών και LGBT σε ένα διαρκώς εξελισσόμενο ευρωπαϊκό περιβάλλον». Η τρίτη που υλοποιήθηκε στις 8 Δεκεμβρίου 2004 με θέμα «Ζητήματα ισότητας και εξάλειψης των διακρίσεων στην Ελλάδα» συνέπεσε με την κατάθεση του νομοσχεδίου για την ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη των δύο παραπάνω αναφερόμενων κοινοτικών οδηγιών στις 22.11.2004.

Και οι δύο Οδηγίες στοχεύουν στην πρακτική εφαρμογή της αρχής της μη διάκρισης και της ίσης μεταχείρισης. Οι Οδηγίες δεν αναφέρονται ρητά στους οικονομικούς μετανάστες, αναμένεται όμως η ωφέλειά τους από την ευρεία εφαρμογή των Οδηγιών. Πιο συγκεκριμένα, η πρώτη Οδηγία (ΕΕ/43/2000) αφορά στην ίση μεταχείριση ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής και καλύπτει την εργασία, την εκπαίδευση, την κοινωνική ασφάλιση και προστασία από ιδιωτικούς και δημόσιους οργανισμούς και την κατοικία. Η δεύτερη (ΕΕ/78/2000) αφορά στη θρησκεία και τις θρησκευτικές πεποιθήσεις, την ηλικία, τις αναπηρίες και το σεξουαλικό προσανατολισμό και περιορίζεται στο χώρο της εργασίας. Ο περιορισμός αυτός έγινε γιατί οι κυβερνήσεις των κρατών μελών πίστευαν, ότι τα περισσότερα προβλήματα υπάρχουν στο χώρο εργασίας. Η δε Επιτροπή εκτιμά την απασχόληση ως τη βασική οδό για την ευρύτερη κοινωνική ενσωμάτωση. Οι δύο Οδηγίες δε συμπεριλαμβάνουν

το φύλο, γιατί το ζήτημα αυτό έχει γίνει αντικείμενο ξεχωριστής οδηγίας και υπάρχουν ξεχωριστά άρθρα στη Συνθήκη που αφορούν τη διάκριση με βάση το φύλο.

Για την ενσωμάτωση των Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο οι Οδηγίες επιβάλλουν τη λήψη νομοθετικών και διοικητικών μέτρων σε εθνικό επίπεδο, τα οποία σύμφωνα με τις Οδηγίες θα έπρεπε να έχουν ολοκληρωθεί για την πρώτη έως τις 19 Ιουλίου 2003 και για τη δεύτερη έως τις 2 Δεκεμβρίου 2003. Η Ελλάδα (μαζί με τη Γερμανία) ανήκει στις χώρες που δεν τήρησαν τις οριζόμενες ημερομηνίες και προσήχθησαν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Η ενσωμάτωση των Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο έγινε με το Νόμο 3304 «Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» που ψηφίστηκε από τη Βουλή των Ελλήνων στις 18.1.2005 (Ν. 3304/2005).

Ως αρχή της ίσης μεταχείρισης ορίζεται η απουσία άμεσης ή έμμεσης διάκρισης λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού στον τομέα της απασχόλησης και της εργασίας (Ν. 3304, άρθ. 1, 2 §1). Έτσι σύμφωνα με την αρχή της ίσης μεταχείρισης ορίζεται ότι συντρέχει άμεση διάκριση όταν για λόγους φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής επιφυλάσσεται σε ένα πρόσωπο κατά τρόπο αθέμιτο ή αδικαιολόγητο μεταχείριση λιγότερο ευνοϊκή από αυτή της οποίας τυγχάνει ή έτυχε ή θα τύγχανε άλλο πρόσωπο σε ανάλογη κατάσταση. Συνεπώς, η επιφύλαξη λιγότερο ευνοϊκής μεταχείρισης σε κάποιο άτομο συνιστά άμεση διάκριση. Έμμεση διάκριση υπάρχει όταν μια φαινομενικά ουδέτερη διάταξη, κριτήριο ή πρακτική μπορεί να θέσει πρόσωπα συγκεκριμένης φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής σε μειονεκτική θέση συγκριτικά με άλλα πρόσωπα, εκτός εάν τα προηγούμενα δικαιολογούνται αντικειμενικά από έναν θεμιτό σκοπό και τα μέσα επίτευξης του σκοπού είναι πρόσφορα και αναγκαία (Ν. 3304, άρθ. 3). Ως διάκριση νοείται και η παρενόχληση που εκδηλώνεται με ανεπιθύμητη συμπεριφορά η οποία συνδέεται με έναν από τους λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 1 του νόμου και έχει σκοπό ή αποτέλεσμα την προσβολή της αξιοπρέπειας ενός προσώπου και τη δημιουργία εκφοβιστικού, εχθρικού, εξευτελιστικού ή επιθετικού περιβάλλοντος (Ν. 3304, άρθ. 2).

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής εφαρμόζεται σε όλα τα πρόσωπα τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα και περιλαμβάνει τους όρους και τις συνθήκες εργασίας και της απασχόλησης γενικά, δηλαδή και τη μη μισθωτή εργασία, τις συνθήκες υπηρεσιακής και επαγγελματικής εξέλιξης, συμπεριλαμβανομένων και των προαγωγών. Περιλαμβάνει επίσης την πρόσβαση σε όλα τα είδη και τα επίπεδα επαγγελματικού προσανατολισμού, επαγγελματικής κατάρτισης, τους όρους και τις συνθήκες εργασίας και απασχόλησης, την ιδιότητα του μέλους και της συμμετοχής σε οργάνωση εργαζομένων και εργοδοτών, την κοινωνική προστασία συμπεριλαμβανομένων της κοινωνικής ασφάλισης και υγειονομικής περίθαλψης, τις κοινωνικές παροχές και τα ωφελήματα,

την εκπαίδευση και την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες που διατίθενται στο κοινό συμπεριλαμβανομένης και της στέγης γενικά. Συνεπώς το πεδίο εφαρμογής περιλαμβάνει όλες τις υπηρεσίες που παρέχονται στο γενικό κοινωνικό σύνολο.

Υπάρχουν όμως και δύο εξαιρέσεις. Η μία είναι ότι ο νόμος δεν καλύπτει διαφορετική μεταχείριση λόγω υπηκοότητας και δε θίγει διατάξεις που ρυθμίζουν την είσοδο και την παραμονή στην επικράτεια υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών, ούτε και τη μεταχείριση που απορρέει από τη νομική κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών (Ν. 3304, άρθ. 4 § 2). Με την εξαίρεση αυτή ο κοινοτικός νομοθέτης θέλει αφενός να διαφυλάξει τους τομείς της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών και προσώπων αποκλειστικά για τους υπηκόους των κρατών μελών της ΕΕ και αφετέρου φροντίζει ώστε ζητήματα περί διακρίσεων να μην επηρεάσουν τον έλεγχο για την παράνομη μετανάστευση (Στεφανάκη, 2004:16). Μάλιστα, ο Έλληνας νομοθέτης θέλοντας να δώσει έμφαση σε σχετικές ρυθμίσεις που προβλέπονται από νόμο ή άλλη κανονιστική διάταξη συμπεριέλαβε τη λέξη «προβλέπεται».

Η δεύτερη εξαίρεση είναι ότι η διαφορετική μεταχείριση που βασίζεται σε ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό σχετικό με τη φυλετική ή εθνοτική καταγωγή δε συνιστά διάκριση, όταν αυτό το χαρακτηριστικό λόγω της φύσης και του πλαισίου των συγκεκριμένων επαγγελματικών δραστηριοτήτων αποτελεί ουσιαστική και καθοριστική επαγγελματική προϋπόθεση, εφ' όσον ο στόχος είναι θεμιτός και η προϋπόθεση ανάλογη (Ν. 3304, άρθ. 5, 9). Όπως επεσήμανε ο Tyson, στέλεχος της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην εισήγησή του για τις κοινοτικές Οδηγίες στο πλαίσιο της 1^{ης} Εθνικής Στρογγυλής Τράπεζας, οι εξαιρέσεις στην πρόσληψη ή την ανάληψη μιας εργασίας στις οποίες μια διαφορετική αντιμετώπιση θα μπορούσε να είναι δικαιολογημένη είναι ελάχιστες. Ένα καλό παράδειγμα για την κατανόηση της εξαίρεσης αυτής είναι η επιλογή ενός ηθοποιού για κάποιο θεατρικό έργο ή κάποια κινηματογραφική ταινία με σωματικά χαρακτηριστικά, ηλικία ή εθνότητα όμοια με αυτά του ατόμου που πρόκειται να υποδυθεί, όπως θα ήταν π.χ. η επιλογή ενός αφροαμερικάνου για το ρόλο του Μάρτιν Λούθερ Κινγκ. (Tyson, A., 2002:51). Σε αυτή τη διάσταση γίνεται κατανοητό ότι η διαφορετική μεταχείριση δε συνιστά διάκριση.

Για την επίτευξη της ισότητας ως τελικό αποτέλεσμα τα άρθρα 6 και 12 του νόμου ορίζουν ότι η λήψη ή η διατήρηση ειδικών μέτρων υπέρ των ευπαθών κοινωνικών ομάδων (ομογενείς, παλιννοστούντες, Ρομά, ΑΜΕΑ, άλλες μειονεκτικές ομάδες) δε συνιστά διάκριση. Με τον τρόπο αυτό θεσμοθετείται η λήψη θετικών δράσεων για πληθυσμιακές ομάδες που υφίστανται δυσμενείς διακρίσεις. Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι το άρθρο 116, παρ. 2 του Συντάγματος προβλέπει ήδη τη λήψη θετικών δράσεων για την προώθηση της ισότητας μεταξύ αντρών και γυναικών. Η θεσμοθέτηση όμως της λήψης θετικών μέτρων σε ευρύτερη μορφή και ειδικότερα για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες είναι ιδιαίτερα σημαντική για την σημερινή ελληνική

κοινωνία, μέρος της οποίας αποτελούν και οι οικονομικοί μετανάστες, για την κοινωνική ένταξη των οποίων η Πολιτεία θα χρειαστεί να πάρει και ειδικά μέτρα.

Όργανο για την ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου ορίστηκε η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Ν. 3304, άρθ. 18), ένα όργανο που προβλέπεται ήδη από το αναθεωρημένο Σύνταγμα. Αρμόδιος φορέας για την προώθηση της ίσης μεταχείρισης, όταν αυτή παραβιάζεται από το Δημόσιο Τομέα, ορίστηκε ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος όπως είδαμε από τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του έπαιξε ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην προώθηση των θεμάτων που αφορούν τους μετανάστες. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις φορείς προώθησης της αρχής ορίζονται η Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης, τα μέλη της οποίας διορίζονται από τον Υπουργό Δικαιοσύνης και η Υπηρεσία Ίσης Μεταχείρισης. Και οι δύο αρχές συστάθηκαν στο Υπουργείο Δικαιοσύνης. Ειδικά για τον τομέα απασχόλησης και εργασίας αρμόδιος φορέας ορίστηκε το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (Σ.ΕΠ.Ε.) (Ν. 3304, άρθ. 19, 21, 23).

8.2.7 Συνοπτική αξιολόγηση πολιτικών και μέτρων

Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης η Ελληνική Προεδρία το πρώτο εξάμηνο του 2003 είχε θέσει ως μία από τις προτεραιότητές της την προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης μεταναστών στα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό προώθησε και πέτυχε δύο σημαντικές οδηγίες, την οδηγία που αφορά στην οικογενειακή συνένωση που υιοθετήθηκε το Φεβρουάριο του 2003 και την οδηγία για το καθεστώς των υπηκόων τρίτης χώρας που διαμένουν επί μακρόν σε κράτος μέλος της Ένωσης. Η επίτευξη των δύο οδηγιών αποτελεί καθοριστικό βήμα για την ομαλή ένταξη των νόμιμων μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Παρά την αναγνώριση αυτή και από την ελληνική πολιτεία καμία από τις δύο οδηγίες δεν εφαρμόζονται μέχρι σήμερα με το ακριβές περιεχόμενό τους στην Ελλάδα.

Όσον αφορά στα Μέτρα πολιτικής για την απασχόληση (2003-2005) στα προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης για τις ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού με την έναρξη εφαρμογής του Γ' ΚΠΣ στην Ελλάδα εφαρμόζεται η αρχή του mainstreaming. Ο όρος που τίθεται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων στα προγράμματα Συνεχιζόμενης Κατάρτισης Ανέργων που υλοποιούνται από τα ΚΕΚ είναι, να εντάσσονται υποχρεωτικά σε κάθε πρόγραμμα κατάρτισης 10% άτομα που ανήκουν στις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες, οι οποίες όμως περιλαμβάνουν πολλές υποομάδες. Τι σημαίνει αυτό στην πράξη; Κάθε πρόγραμμα κατάρτισης αποτελείται συνήθως από περίπου 25 συμμετέχοντες, το 10% θα σήμαινε 2,5 άτομα από τις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες και εφόσον δεν υπάρχει περαιτέρω διαφοροποίηση, εναπόκειται στο ΚΕΚ να αποφασίσει πια άτομα από ποιες ευπαθείς κοινωνικά υποομάδες θα λάβουν μέρος στην κατάρτιση. Επιπλέον χάνεται και μια πηγή πληροφόρησης σε σχέση με το πόσα άτομα ανά ευπαθή κοινωνικά υποομάδα

λαμβάνουν μέρος στην κατάρτιση. Ο συνολικός αριθμός των ατόμων από ευπαθείς κοινωνικά ομάδες που παρακολούθησαν προγράμματα κατάρτισης για το διάστημα 2001-2002 που δίνεται από το Υπουργείο (7.965 άτομα) λαμβάνοντας υπόψη τις υποομάδες στις οποίες αφορά είναι μικρός και αφετέρου κενός, αφού δεν υπάρχουν ακριβή στοιχεία ανά ομάδα στόχο. Λαμβάνοντας δε υπόψη την αναγγελία του Υπουργείου Εργασίας ότι «προετοιμάζεται η ένταξη (των μεταναστών, παλινοστούτων και προσφύγων) σε προγράμματα κατάρτισης του γενικού πληθυσμού με την αρχή του mainstreaming», «ως συνέχεια των προγραμμάτων εκμάθησης γλώσσας» (Υπουργείο Εργασίας, 2003α: παράρτημα 3, 5), εκτιμούμαι ότι στο διάστημα 2001-2002 στον αναφερόμενο αριθμό συμμετεχόντων ατόμων ευπαθών κοινωνικά ομάδων δεν συμπεριλήφθηκαν οι μετανάστες. Σήμερα είναι γνωστό ότι πολλοί από τους μετανάστες που βρίσκονται στην Ελλάδα γνωρίζουν αρκετά έως πολύ καλά τη γλώσσα και δεν χρειάζονται απαραίτητως να παρακολουθήσουν μαθήματα εκμάθησης ελληνικής. Όμως τα προγράμματα εκμάθησης της Ελληνικής, δεδομένου ότι απευθύνονται και στις τρεις υποομάδες (μετανάστες, πρόσφυγες, παλινοστούτες) κρίνονται μη επαρκής για την κάλυψη των υπαρχουσών αναγκών.

Ο στόχος του Υπουργείου έως το 2006 είναι να καταρτιστούν συνολικά 12.500 άνεργοι από ευπαθείς κοινωνικά ομάδες. Πάντως, όπως θα δούμε παρακάτω, το γεγονός ότι σήμερα πολλοί μετανάστες και παλινοστούτες δεν χρειάζονται να λάβουν μέρος σε σεμινάρια εκμάθησης της Ελληνικής γλώσσας, λαμβάνεται υπόψη πλέον στα ειδικά προγράμματα επιχορήγησης για τις ομάδες αυτές του ΟΑΕΔ και τίθενται διαφορετικές προϋποθέσεις ανάλογα την ομάδα στόχο στην οποία εντάσσεται ο ενδιαφερόμενος.

8.2.8 Συμπεράσματα

Μέσω των αλλαγών στις ευρωπαϊκές πολιτικές Απασχόληση και Κοινωνική Πολιτική, την εγκαθίδρυση κατευθυντήριων γραμμών που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη και της εφαρμογής της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού η Ελλάδα συμπεριλαμβάνει και τους μετανάστες ως κοινωνική ομάδα στις δράσεις που προωθεί με στόχο την κοινωνική ενσωμάτωση των εύάλωτων ομάδων του πληθυσμού στο διετές Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την ενσωμάτωση και την κοινωνική συνοχή.

Στο πλαίσιο του ΕΣΔΕν η κοινωνική ένταξη των μεταναστών προωθείται τόσο στο πλαίσιο των γενικών όσο και στο πλαίσιο των ειδικών πολιτικών που ακολουθεί η Ελλάδα. Στις ειδικές πολιτικές εντάσσεται ο εκσυγχρονισμός του νομοθετικού πλαισίου για τους μετανάστες με το νόμο 2910/2001 και το πρόγραμμα νομιμοποίησης και τακτοποίησης του νομικού καθεστώτος των μεταναστών στη χώρα. Παρά την επιλεκτικότητα της προβλεπόμενης δεύτερης νομιμοποίησης και μάλλον προσωρινής τακτοποίησης του νομικού καθεστώτος των μεταναστών, κυρίως λόγω

της αβέβαιης τακτικής που ακολουθείται, ο νόμος κατοχυρώνει για πρώτη φορά τα βασικά ατομικά, κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα των μεταναστών.

Στο πλαίσιο του Ε.Π. «Κατάρτιση και επαγγελματική εκπαίδευση» οι μετανάστες αποτελούν ομάδα στόχο στο πλαίσιο των «ευπαθών κοινωνικά ομάδων», ενώ στην Πρωτοβουλία Equal κυρίως στο Μέτρο 1.2 «καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας σε σχέση με την αγορά εργασίας».

Ο στόχος «προώθηση στην απασχόληση και την πρόσβαση όλων στους πόρους, τα δικαιώματα, τα αγαθά και τις υπηρεσίες» προωθείται κυρίως μέσω του Ε.Π. «Κατάρτιση και επαγγελματική εκπαίδευση» του Γ' ΚΠΣ και συγκεκριμένα για τους μετανάστες μέσω των προγραμμάτων εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας που τίθεται και ως μία από τις απαραίτητες προϋποθέσεις για τη συμμετοχή στα προγράμματα κατάρτισης του γενικού πληθυσμού με την αρχή του mainstreaming.

Το δικαίωμα της πρόσβασης στην Υγεία και την Περιθαλψη συνδέεται για όλους με την ασφάλιση. Για τους μετανάστες συνδέεται και με το νομικό καθεστώς τους και μάλιστα με την πλήρως τυπική τακτοποίησή του. Η πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας ανασφάλιστων ή παράνομων μεταναστών προβλέπεται μόνο για επείγοντα περιστατικά.

Οι νόμιμοι μετανάστες με εξαρτημένη σχέση εργασίας, με βάση την εξίσωση των νόμιμων μεταναστών με τους ημεδαπούς (ν. 2910/2001, άρθ. 39) έχουν πρόσβαση και στα μέτρα που λήφθηκαν στο πλαίσιο της επιδοματικής πολιτικής για την ενίσχυση των ασθενέστερων εισοδημάτων και την προώθηση της κοινωνικής αλληλεγγύης για το διάστημα 2001-2003 (σχολικό επίδομα, το επίδομα θέρμανσης, επίδομα ανεργίας και τα επιδόματα παιδιών), καθώς επίσης και στις Υπηρεσίες και τα Προγράμματα του Οργανισμού Εργατικής Εστίας (Κοινωνικός Τουρισμός, εκδρομικά προγράμματα, θέατρα, αγορά βιβλίων κ.λπ.).

Όσον αφορά στην ελληνική στεγαστική πολιτική, βάση του παραπάνω αναφερόμενου άρθρου, οι νόμιμοι μετανάστες που πληρούν τις ειδικές προϋποθέσεις του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας εντάσσονται στα προγράμματα στέγασης του Οργανισμού.

Στο πλαίσιο της Πολιτικής Παιδείας η Ελλάδα έθεσε ως μείζονα προτεραιότητα την προώθηση της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης. Με βάση το νόμο 2313/1996 για τη διαπολιτισμική εκπαίδευση θεσπίστηκε η Ειδική Γραμματεία Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής εκπαίδευσης και ιδρύθηκε το Ινστιτούτο Παιδείας Ομογενών και Διαπολιτισμικής Εκπαίδευσης (Ι.Π.Ο.Δ.Ε.) που άρχισε τη λειτουργία του το 2001. Στην Πρωτοβάθμια και Δευτεροβάθμια εκπαίδευση λειτουργούν τάξεις υποδοχής και φροντιστηριακά τμήματα. Παράλληλα ιδρύθηκαν και λειτουργούν και διαπολιτισμικά σχολεία. Ιδιαίτερα σημαντική ενέργεια για τα παιδιά των μεταναστών είναι η ρύθμιση

που εισήχθη στο ν. 2910/2001, σύμφωνα με την οποία παιδιά μεταναστών σε μη τακτοποιημένο νομικό καθεστώς μπορούν να εγγράφονται στα σχολεία της χώρας. Για την προώθηση της διαπολιτισμικής εκπαίδευσης προβλέπεται, κυρίως μέσω των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων (ΕΠΕΑΕΚ), η ανάπτυξη διδακτικού και εποπτικού υλικού, καθώς και άλλων δράσεων, οι οποίες ήδη εφαρμόστηκαν πιλοτικά στο πλαίσιο των προγραμμάτων που ανατέθηκαν στα ελληνικά Πανεπιστήμια και αξιολογούνται για την εφαρμογή τους και την ενσωμάτωσή τους στην εθνική πολιτική παιδείας.

Στο πλαίσιο της παροχής Υπηρεσιών για την προώθηση της ενσωμάτωσης των ευπαθών κοινωνικών ομάδων η Ελλάδα από το 2001 αναπτύσσει τη δημιουργία Δικτύων ως μια νέα προσέγγιση που έχει στόχο τη μεγιστοποίηση της συνέργιας και της αποτελεσματικότητας των υπαρχουσών δομών και δράσεων.

Η δημιουργία δικτύων για την προώθηση στην Απασχόληση άρχισε στο πλαίσιο του Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την αγορά εργασίας» στο Β' ΚΠΣ και συνεχίζει μέχρι σήμερα στο πλαίσιο του Ε.Π. Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» του Γ' ΚΠΣ, διευρύνοντας και βελτιώνοντας τις δομές που αναπτύχθηκαν και τη στρατηγική προσέγγιση της εξατομικευμένης παρέμβασης. Η εξατομικευμένη παρέμβαση συνδέεται με το στόχο προώθηση της ισότητας των ευκαιριών πρόσβασης στην αγορά εργασίας, άρση των διακρίσεων και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης με την πρόσβαση στην αγορά εργασίας. Για την υλοποίηση των στόχων αυτών η εξατομικευμένη παρέμβαση μέσω μιας σειράς ενεργειών στοχεύει στην ενδυνάμωση και ενεργοποίηση του ίδιου του ενδιαφερόμενου.

Το Δίκτυο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, η δημιουργία του οποίου προβλέπεται στο ΕΣΔΕν 2003-2005, διευρύνει τις δράσεις του με την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής υποστήριξης, φροντίδας και μέριμνας σε όλες τις πληθυσμιακές ομάδες ιδιαίτερα στις πιο ευάλωτες ομάδες σε τοπικό επίπεδο. Ως εργαλείο για την καταγραφή και τη διαπίστωση των αναγκών του εξυπηρετούμενου πολίτη χρησιμοποιείται η εξατομικευμένη παρέμβαση. Οι ενέργειες – ανάλογα με τις ανάγκες του κάθε συμμετέχοντα – περιλαμβάνουν κατάρτιση, προώθηση στην απασχόληση, υπηρεσίες υγείας και φροντίδας. Βασικός ρόλος τους είναι να διευκολύνουν την πρόσβαση των πολιτών που απευθύνονται σε αυτές στις ανάλογες υπηρεσίες/ενέργειες και να εξασφαλίζουν τη σύνδεση των υπηρεσιών. Τόσο το Δίκτυο όσο και οι δράσεις τις οποίες περιλαμβάνει είναι πολύ σημαντικές για την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών καθώς και όλων των ομάδων στις οποίες απευθύνονται. Δεδομένου ότι ο προγραμματισμός των δράσεων πρόβλεπε τη λειτουργία τους στο διάστημα των δύο χρόνων του σημερινού ΕΣΔΕν, διαπιστώνονται καθυστερήσεις στην ένταξη των δικαιούχων φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Πρόγραμμα καθώς και στην έναρξη των ενεργειών Κ.Υ.Υ.

Η πολιτική καταπολέμησης του ρατσισμού και της ξενοφοβίας σε σχέση με την αγορά εργασίας υλοποιείται στην Ελλάδα στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας Equal (2000-2006).

Στόχος της Πρωτοβουλίας είναι να λειτουργήσει συμπληρωματικά προς τις εθνικές πολιτικές απασχόλησης μέσω της ανάπτυξης και προώθησης νέων προσεγγίσεων, μεθόδων και πρακτικών για την αντιμετώπιση κάθε μορφής διακρίσεων και ανισοτήτων που βιώνουν όσοι ζητούν πρόσβαση ή βρίσκονται στην αγορά εργασίας. Τελικό αναμενόμενο προϊόν από την υλοποίηση των Σχεδίων Equal είναι οι καινοτόμες προσεγγίσεις και πρακτικές (καλές πρακτικές) που θα εντοπισθούν σε εθνικό επίπεδο και μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών και ενημέρωσης μεταξύ των κρατών μελών να ενσωματωθούν στις ευρωπαϊκές και εθνικές πολιτικές. Στο ελληνικό Equal οι μετανάστες ως ομάδα στόχος εντάχθηκαν κυρίως στο Μέτρο 1.2. «καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας σε σχέση με την αγορά εργασίας». Μέσα από τη δημιουργία Αναπτυξιακών Συμπράξεων με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων υλοποιήθηκαν τρία (3) έργα εθνικής εμβέλειας. Οι δράσεις που υλοποιήθηκαν περιλαμβάνουν κατάρτιση και προώθηση των ατόμων στις επιχειρήσεις για πρακτική εξάσκηση, εκπαιδευτικά πακέτα για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, έκδοση περιοδικών με τη συμμετοχή των μεταναστών, δημιουργία δικτυακών πυλών για την ενημέρωση των μεταναστών, των ΜΜΕ και όλων όσων ενδιαφέρονται για τα θέματα των μεταναστών, σημαντικές παρεμβάσεις για την ευαισθητοποίηση του κοινού και των επιχειρήσεων, καθώς και την ανάπτυξη εργαλείων για την ανάδειξη των τεχνικών δεξιοτήτων των μεταναστών ως μέσο για τη βελτίωση της θέσης των μεταναστών στην αγορά εργασίας και την προώθηση της κοινωνικής τους ενσωμάτωσης. Στο πλαίσιο των έργων που υλοποιήθηκαν στην Ελλάδα διεξήχθησαν έρευνες πεδίου και εκδόθηκαν σημαντικοί οδηγοί για τους μετανάστες στις σημαντικότερες γλώσσες των μεταναστών.

Για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξενοφοβίας σημαντικό έργο στην Ελλάδα επιτελεί το Κέντρο Πληροφόρησης και Τεκμηρίωσης «ΑΝΤΙΓΟΝΗ», το οποίο λειτουργεί από τον Ιούνιο του 2001 ως Εθνικός Φορέας Συνεργασίας του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου για το Ρατσισμό, την Ξενοφοβία και τον Αντισημιτισμό (EUMC – RAXEN) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ ήδη από το 1998 λειτουργεί ως National Focal Point για την Ελλάδα στο πλαίσιο του Δικτύου RAXEN. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του ως εθνικός συντονιστής της εκστρατείας ενημέρωσης για την ενσωμάτωση των Κοινοτικών Οδηγιών κατά του ρατσισμού και των διακρίσεων με έμφαση στην απασχόληση 2000/43/ΕΚ και 2000/78/ΕΚ διεξήγαγε από τον Μάρτιο του 2002 έως το Δεκέμβριο του 2004 την Εθνική Στρογγυλή Τράπεζα. Στο πλαίσιο των τριών Εθνικών Στρογγυλών Τραπεζών συζητήθηκαν οι δύο κοινοτικές οδηγίες κατά των διακρίσεων και η ενσωμάτωσή τους στο ελληνικό δίκαιο, η οποία έγινε με καθυστέρηση δύο ετών με την ψήφιση του νόμου 33304 την 18.1.2005.

Με τον νόμο ορίστηκε ότι τόσο στον ιδιωτικό όσο και στον δημόσιο τομέα η εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης σημαίνει απουσία άμεσης ή έμμεσης διάκρισης. Ως διάκριση ορίζεται επίσης και η παρενόχληση που έχει σκοπό ή αποτέλεσμα την προσβολή της αξιοπρέπειας ενός προσώπου και τη δημιουργία εκφοβιστικού, εχθρικού, εξευτελιστικού, ταπεινωτικού ή επιθετικού περιβάλλοντος. Η

αρχή της ίσης μεταχείρισης έχει εφαρμογή σε όλα τα πρόσωπα και περιλαμβάνει τους όρους και τις συνθήκες εργασίας και απασχόλησης και την πρόσβαση στις υπηρεσίες και τα αγαθά που παρέχονται στο γενικό κοινωνικό σύνολο. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου η αρχή της ίσης μεταχείρισης φαίνεται αρχικά να εφαρμόζεται και στους μετανάστες σε όλα τα πεδία που ορίζει ο νόμος. Ο νόμος όμως διατηρεί την επιφύλαξη στις περιπτώσεις που προβλέπεται διαφορετική μεταχείριση λόγω υπηκοότητας. Επίσης δεν τίγονται οι διατάξεις που ρυθμίζουν την είσοδο και την παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών στην ελληνική επικράτεια, ούτε τη μεταχείριση που συνδέεται με τη νομική κατάστασή τους ως υπήκοοι τρίτων χωρών ή ανιθαγενείς.

Μια ιδιαίτερα σημαντική αλλαγή που επιφέρει ο νόμος για την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης είναι η θεσμοθέτηση των θετικών μέτρων για τις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και οι μετανάστες για την ένταξη των οποίων η Πολιτεία θα πρέπει να πάρει και ειδικά μέτρα και να εφαρμόσει ειδικές πολιτικές σε περισσότερα κοινωνικά πεδία, πέραν της απασχόλησης.

Όργανο για τον κοινωνικό διάλογο ορίστηκε η ΟΚΕ, ως αρμόδιος φορέας για την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης ο Συνήγορος του Πολίτη, ειδικά για τον τομέα Απασχόλησης και Εργασίας το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ). Για τις υπόλοιπες περιπτώσεις θεσμοθετούνται δύο νέοι φορείς στο Υπουργείο Δικαιοσύνης που είναι η Επιτροπή Ίσης Μεταχείρισης και η Υπηρεσία Ίσης Μεταχείρισης.

Κεφάλαιο ένατο:

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΟΑΕΔ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΜΕΤΑΝΑΣΤΩΝ

9.1 Η εφαρμογή της πρώτης νομιμοποίησης

Ο ΟΑΕΔ εμπλέκεται για πρώτη φορά ενεργά σε θέματα μεταναστών το 1997, όταν ορίζεται με τα Προεδρικά Διατάγματα 358 και 359 ως φορέας υλοποίησης των διαδικασιών καταγραφής και νομιμοποίησης των οικονομικών μεταναστών που βρίσκονταν στη χώρα έως την 28/11/97 χωρίς να έχουν τις νόμιμες προϋποθέσεις εισόδου, παραμονής και απασχόλησης και είτε εργάζονταν, είτε αναζητούσαν απασχόληση, είτε επιθυμούσαν να απασχοληθούν και οι οποίοι εφόσον λάμβαναν μέρος στη διαδικασία καταγραφής, θα αποκτούσαν την «Κάρτα Προσωρινής Άδειας Παραμονής και Εργασίας» ή «Λευκή Κάρτα» (Π.Δ. 358/97). Η διαδικασία καταγραφής και προσωρινής νομιμοποίησης των αλλοδαπών με τη Λευκή Κάρτα άρχισε την 1/1/98 με (κατ' αρχάς) καταλυτική ημερομηνία υποβολής αιτήσεων την 31/5/98. Ταυτόχρονα εκδόθηκε και το Π.Δ. 359/97 ως συνέχεια του 358 που προέβλεπε τη χορήγηση της «Κάρτας Περιορισμένης Παραμονής και Εργασίας» ή «Πράσινη Κάρτα» στη διαδικασία του οποίου μπορούσαν να ενταχθούν όσοι θα ήταν κάτοχοι της πρώτης κάρτας ή είχαν προσκομίσει όλα τα απαραίτητα γι' αυτή δικαιολογητικά, με ημερομηνία έναρξης την 1/1/98 και ημερομηνία λήξης υποβολής αιτήσεων την 31/7/98.

Η επιλογή του Οργανισμού για την υλοποίηση της διαδικασίας νομιμοποίησης των οικονομικών μεταναστών έγινε με το σκεπτικό ότι ο Οργανισμός με τα Γραφεία Εργασίας, τα ΚΠΑ, τις Τοπικές Υπηρεσίες και τα κέντρα σε επίπεδο Νομού αντιπροσωπευόταν σε ολόκληρη την Ελλάδα και έτσι παρείχε ευκολία πρόσβασης στους αλλοδαπούς σε οποιοδήποτε νομό και να βρίσκονταν για την κατάθεση της αίτησης νομιμοποίησης και των απαραίτητων δικαιολογητικών.

Το έργο που ανέλαβε ο Οργανισμός ήταν πρωτόγνωρο για τα ελληνικά δεδομένα και παράλληλα πολύ περίπλοκο, ο χρόνος δε οργάνωσης του Οργανισμού και την εφαρμογή των δύο διαδικασιών πολύ μικρός. Η προετοιμασία έπρεπε να γίνει μέσα σε μικρότερο από ένα μήνα διάστημα, αφού η δημοσίευση των Π.Δ. έγινε την 28/11/97 και ημερομηνία έναρξης της διαδικασίας ορίστηκε η 1/1/98. Μέσα σε αυτό το διάστημα έγινε η διοικητική προετοιμασία, η έκδοση των απαραίτητων εντύπων, η ενημέρωση των Προϊσταμένων όλων των υπηρεσιών του ΟΑΕΔ που θα αναλάμβαναν το έργο, ο ορισμός των υπαλλήλων που θα συμμετείχαν στη διαδικασία και η ενημέρωσή τους. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να διευκρινίσουμε, ότι την υλοποίηση των διαδικασιών ανέλαβε στην ουσία ένας υπάλληλος του Οργανισμού, αφού ως

γνωστό οι περισσότερες υπηρεσίες έχουν έλλειψη προσωπικού και δεν λήφθηκαν περαιτέρω μέτρα που θα βοηθούσαν στην καλύτερη προετοιμασία και λειτουργία του έργου. Παράλληλα έπρεπε να ενημερωθούν όλοι οι φορείς που θα εμπλέκονταν στην υλοποίηση του έργου (ΙΚΑ, ΤΕΒΕ, ΟΓΑ, Αστυνομικές και Δικαστικές Αρχές, κλπ.)

Με την έναρξη του προγράμματος ορίστηκε ότι ο αλλοδαπός ενδιαφερόμενος θα προσέρχεται στην αρμόδια Υπηρεσία του τόπου διαμονής του και θα συμπληρώνει με τη βοήθεια του αρμόδιου υπαλλήλου το σχετικό έντυπο αίτηση/ δήλωση, το οποίο θα μπορούσε μεν να δοθεί προς συμπλήρωση και εκτός υπηρεσίας, μετά από επιθυμία του ενδιαφερόμενου, η υποβολή όμως του εντύπου και των δικαιολογητικών, για προφανείς λόγους, έπρεπε να κατατίθενται από τον ίδιο τον ενδιαφερόμενο. Βασική προϋπόθεση για την υπαγωγή του αλλοδαπού στις διαδικασίες νομιμοποίησης ήταν η αποδεδειγμένη⁶⁵ παραμονή του στην Ελλάδα πριν την 28/11/97. Το πρώτο Π.Δ. είχε στόχο πέραν της καταγραφής και την προσωρινή ρύθμιση της παραμονής των παράνομων μεταναστών στη χώρα, έτσι ο ορισμός της ημερομηνίας εισόδου στη χώρα κρίθηκε απαραίτητος, ώστε να μη προκληθεί νέα μαζική εισροή παράνομων μεταναστών με στόχο τη νομιμοποίησή.

Το Π.Δ. 358/97 προέβλεπε, ότι μαζί με την υποβολή της αίτησης που παραλάμβανε από τον Οργανισμό ο αλλοδαπός όφειλε να προσκομίσει και Υπεύθυνη δήλωση του Ν. 1599/86, όπου θα δήλωνε τα πλήρη στοιχεία της ταυτότητάς του, τη Διεύθυνση κατοικίας του, το επάγγελμά του, τις γραμματειακές του γνώσεις, τον τομέα, την εξειδίκευση και την προηγούμενη απασχόλησή του, τη χρονική διάρκεια παραμονής του στην Ελλάδα, την ηλικία του, την οικογενειακή του κατάσταση, την εθνικότητα και τη χώρα προέλευσής του. Σε περίπτωση που ήδη εργαζόταν στην Ελλάδα, θα έπρεπε να δηλώσει τα στοιχεία του εργοδότη του και το είδος της εργασιακής του σχέσης και 6 πρόσφατες φωτογραφίες και να υπογράψει την αίτηση.

Εγγραφα και στοιχεία τα οποία ο αλλοδαπός έπρεπε να καταθέσει για την ολοκλήρωση της διαδικασίας για τη Λευκή Κάρτα μέσα στους επόμενους πέντε μήνες και πάντως μέσα στην προθεσμία, ήταν:

- Διαβατήριο ή άλλο έγγραφο που να δηλώνει τα στοιχεία του και την οικογενειακή του κατάσταση. Σε περιπτώσεις που αυτό δεν θα ήταν δυνατό, το θέμα του αναλάμβανε μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου η Ειδική Επιτροπή του αρθ. 5 του υπ αρ. 359/97 Π.Δ.
- Βιβλιάριο ασφάλισης ή αποδεικτικό αίτησης για χορήγηση βιβλιαρίου ασφάλισης (εφ' όσον υπήρχε)
- Πιστοποιητικό Υγείας ημεδαπού Κρατικού Νοσοκομείου, ότι δεν πάσχει από νόσημα το οποίο σύμφωνα με τα διεθνή δεδομένα και τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας δύναται να αποτελέσει κίνδυνο για τη Δημόσια Υγεία

⁶⁵ Η πενταετής παραμονή του αλλοδαπού στην Ελλάδα μπορούσε να αποδειχθεί με μισθωτήριο κατοικίας, λογαριασμούς ΔΕΚΟ, βεβαιώσεις αποδοχών, ένσημα, διαβατήριο/ βίζα, βεβαιώσεις από σχολικά ιδρύματα κλπ.

- Πιστοποιητικό ποινικού μητρώου αλλοδαπών Τμήμα του Υπουργείου Δικαιοσύνης (Τύπου Α⁶⁶) και πιστοποιητικό του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης περί μη εγγραφής του στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών του άρθρου 11, Ν. 1975/91
- Έγγραφα και στοιχεία που να αποδεικνύουν το χρόνο παραμονής του στη χώρα (εφ' όσον υπήρχαν).

Με την κατάθεση των πρώτων δικαιολογητικών ο αλλοδαπός λάμβανε τη Βεβαίωση Τύπου Α, στην οποία αναγραφόταν ότι κατέθεσε την αίτηση/ δήλωση για τη χορήγηση της Λευκής Κάρτας και τα δικαιολογητικά που υπολείπονταν ακόμη για την ολοκλήρωση της αίτησής του. Αλλοδαπός που ήταν κάτοχος της Βεβαίωσης Τύπου Α είχε δικαίωμα παραμονής και μη απέλασης από τη χώρα καθώς και η οικογένειά του. Παράλληλα αναστέλλονταν οι τυχόν κυρώσεις που οφείλονταν σε διατάξεις του Ν. 1975/91 για παράνομη είσοδο.

Αλλοδαπός που δεν μπορούσε να πιστοποιήσει την ταυτότητά του λόγω έλλειψης εγγράφων, μπορούσε επίσης να υποβάλει αίτηση/ δήλωση με τα υπόλοιπα δικαιολογητικά και να του χορηγηθεί η Βεβαίωση Τύπου Α, ενώ ο φάκελός του αποστέλλονταν στην Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5, Π.Δ. 359/97, η οποία ήταν αρμόδια για τις περιπτώσεις αλλοδαπών που λόγω των συνθηκών κάτω από τις οποίες εξαναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τη χώρα τους δεν ήταν σε θέση να προσκομίσουν αποδεικτικά στοιχεία για την ταυτότητά τους. Αυτό ήταν μία ειδική ρύθμιση που αφορούσε κυρίως τους πρόσφυγες, κατόχους Ειδικού Δελτίου υπό ανοχή διαμονής από την Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ, δηλαδή για όσους τελούσαν υπό καθεστώς προσωρινής υπό ανοχή διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους και δεν είχαν ούτε άδεια παραμονής, ούτε άδεια εργασίας. Η απόφαση να υπαχθούν οι πρόσφυγες στο πρόγραμμα νομιμοποίησης μέσω της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 5 λήφθηκε σε συνεργασία με το Υπουργείο Δημοσίας Τάξης, την Υπάτη Αρμοστεία του ΟΗΕ και τον ΟΑΕΔ μετά από αίτημα και κινητοποιήσεις των ίδιων των προσφύγων, έτσι ώστε με τον τρόπο αυτό να αποκτήσουν δικαίωμα εργασίας.

Αλλοδαπός που κατέθετε όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά για τη χορήγηση της Λευκής Κάρτας λάμβανε τη Βεβαίωση Τύπου Β που πιστοποιούσε την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης και την αναμονή της χορήγησης της Λευκής Κάρτας από τον Οργανισμό. Η ισχύς της Βεβαίωσης Τύπου Β και της Λευκής Κάρτας ορίστηκε έως την 31/12/98, ανεξαρτήτως της ημερομηνίας παραλαβής της.

Συνοπτικά τα άκρως απαραίτητα στοιχεία για την καταγραφή του αλλοδαπού ήταν η αίτηση/ δήλωση, η Υπεύθυνη δήλωση με τα στοιχεία του και οι πρόσφατες

⁶⁶ Με βάση το Ποινικό Μητρώο Τύπου Α προβλεπόταν, ότι δεν θα λάβουν Λευκή Κάρτα (καί ως εκ τούτου ούτε και Πράσινη Κάρτα) όσοι έχουν καταδικαστεί τελεσίδικα στην Ελλάδα για κακούργημα ή πλημμέλημα σε ποινή φυλάκισης τουλάχιστον τριών (3) μηνών, εξαιρεμένων όσων καταδικάστηκαν για παράνομη είσοδο και εργασία σε ελληνικό έδαφος (ν. 1975/91) πριν από την έναρξη της ισχύος του Π.Δ. 358/97

φωτογραφίες. Τα υπόλοιπα έγγραφα (βιβλιάριο ενσήμων ή απόδειξη υποβολής αίτησης για έκδοσή του, αντίγραφο σύμβασης εργασίας) ήταν απαραίτητα για τη χορήγηση της Κάρτας Προσωρινής Παραμονής και Εργασίας (Πράσινη Κάρτα) και μπορούσαν να κατατεθούν αργότερα μέσα στο δεδομένο χρονικό διάστημα προθεσμίας που ορίστηκε στην αρχή σε 5 μήνες. Αργότερα δόθηκαν παρατάσεις που έφτασαν τελικά τον ένα χρόνο. Παρ' ότι οι δύο διαδικασίες φαίνεται να είναι συγκεκριμένες και διευκρινισμένες μεταξύ τους, η άμεση σύνδεσή τους και πιθανώς στην αρχή ο μικρός χρόνος ολοκλήρωσης των διαδικασιών μαζί με την μάλλον συγκεκριμένη πληροφόρηση που λάμβαναν οι αλλοδαποί από διάφορες πηγές, οδήγησαν σε σύγχυση τους ενδιαφερόμενους και επιπλέον φόρτο εργασίας στον Οργανισμό και τους εμπλεκόμενους φορείς οι οποίοι δεν ήταν προετοιμασμένοι για μαζική προσέλευση ατόμων και δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στα στενά διαστήματα έκδοσης των δικαιολογητικών.

Τα προβλήματα που δημιουργήθηκαν κατά τη διαδικασία αυτή ήταν πολλά. Πολλά ερωτήματα και προβλήματα που αντιμετώπιζαν οι ενδιαφερόμενοι επέβαλαν τη συνεχή αντιμετώπιση των ερωτημάτων και στενή συνεργασία με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, διαδικασία στην οποία ο Οργανισμός ανταπεξήλθε με επιτυχία. Στα Νοσοκομεία της χώρας για την έκδοση των Πιστοποιητικών Υγείας, στις Αστυνομικές Αρχές για τη Βεβαίωση μη καταγραφής των ενδιαφερομένων στο Μητρώο ανεπιθύμητων αλλοδαπών και στα Πρωτοδικεία για την έκδοση των Πιστοποιητικών Ποινικού Μητρώου Τύπου Α δημιουργήθηκε τεράστιος φόρτος εργασίας. Η αναστάτωση αυτή προκάλεσε περισσότερες εντάσεις μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και των ενδιαφερομένων, αλλά και καθυστερήσεις στη λειτουργία των διαδικασιών για την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης. Αποτέλεσμα ήταν να διευρυνθεί η προθεσμία υποβολής των δικαιολογητικών για τη Λευκή Κάρτα, θέτοντας ως προϋπόθεση, ότι η καθυστέρηση οφείλεται σε αδυναμία έγκαιρης έκδοσης από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Με τροποποίηση του Π.Δ. 358/97 με το Π.Δ. 241/98 (ΦΕΚ 180^Α/29/7/98) μπορούσαν τα εν λόγω δικαιολογητικά να κατατεθούν έως την 31/12/98.

Όπως αναφέραμε ο αλλοδαπός που ασκούσε εξαρτημένη εργασία όφειλε να δηλώσει στην αίτηση/ δήλωση τον εργοδότη του. Από την άλλη πλευρά ο εργοδότης όφειλε να προσέλθει στην Υπηρεσία του ΟΑΕΔ μέσα στο δεδομένο χρονικό διάστημα και να δηλώσει την απασχόληση του αλλοδαπού, δηλαδή να κάνει τη λεγόμενη «αναγγελία πρόσληψης μισθωτού» με την επί πλέον ένδειξη «ΑΛΛΟΔΑΠΟΣ/ Π.Δ. 358/97». Παράλληλα ορίστηκε παραγραφή των αξιώσεων που γεννήθηκαν υπέρ των ασφαλιστικών ταμείων σε βάρος του εργοδότη για το διάστημα πριν την πρόσληψη (άρθ. 3, παρ. 3), ώστε να λειτουργήσει ως κίνητρο προσέλευσης του εργοδότη, ενώ ο εργοδότης που δεν θα ανταποκρίνονταν στο κάλεσμα του Π.Δ., μαζί με άλλες επιπτώσεις θα είχε και απέναντι στα ασφαλιστικά ταμεία όλες τις εργασιακές και κοινωνικοασφαλιστικές υποχρεώσεις, όπως εάν η εργασία γινόταν βάση νόμιμης σύμβασης εργασίας.

Σε συνέχεια της πρώτης διαδικασίας το Π.Δ. 359/97 προέβλεπε για όσους αλλοδαπούς κατείχαν τη Λευκή Κάρτα ή τη Βεβαίωση Τύπου Β και πληρούσαν τις προϋποθέσεις τη χορήγηση της Κάρτας Περιορισμένης Παραμονής και Εργασίας (Πράσινη Κάρτα). Οι προϋποθέσεις αυτές ήταν:

α) Σε περίπτωση παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών ο αλλοδαπός έπρεπε να προσκομίσει Δελτίο Παροχής Υπηρεσιών θεωρημένο από την αρμόδια Δ.Ο.Υ. με το οποίο αποδεικνύονταν ότι είχε πραγματοποιήσει εισόδημα ανειδίκευτου εργάτη που αντιστοιχούσε σε 40 εργάσιμες ημέρες (περίπου 250.000 δρχ. μικτά).

β) Σε περίπτωση εξαρτημένης εργασίας έπρεπε να προσκομίσει τη σύμβαση εργασίας και απόδειξη εισοδήματος που αντιστοιχούσε σε ποσό 40 εργάσιμων ημερών ανειδίκευτου εργάτη (ή τα αντίστοιχα ένσημα) έως την ημερομηνία της αίτησής του.

γ) Το ίδιο ίσχυε και για την περίπτωση που ο αλλοδαπός είχε απασχοληθεί σε περισσότερους του ενός εργοδότες. Και σε αυτή την περίπτωση έπρεπε να καταθέσει ένσημα εργασίας που να αντιστοιχούν σε εισόδημα ανειδίκευτου εργάτη για 40 ημέρες (δηλ. για το 1998 250.000 δρχ. μικτά) από το διάστημα 1/1/98 έως την ημερομηνία υποβολής της αίτησης και πάντως στο διάστημα της προθεσμίας (31/5/98).

Σε περίπτωση που ο αλλοδαπός είχε πραγματοποιήσει εισόδημα που αντιστοιχούσε σε ένσημα περισσότερων των 40 εργάσιμων ημερών, αυτό έπρεπε να προσμετρηθεί και να σημειωθεί στην πίσω πλευρά της αίτησης. Στην περίπτωση αυτή αποτελούσε ένα από τα επιπλέον κριτήρια για τον υπολογισμό του χρόνου εργασίας και παραμονής του αλλοδαπού στη χώρα και ένα κριτήριο για την Επιτροπή σε σχέση με την απόφαση για τη χορήγηση και τη διάρκεια ισχύος της κάρτας. Σε περίπτωση που ο αλλοδαπός λάμβανε επίδομα ανεργίας, αυτό θα συμπεριλαμβάνονταν στον υπολογισμό του εισοδήματος και θα αποτελούσε επίσης στοιχείο εισοδήματος. Σύμφωνα με την εγκύκλιο του ΟΑΕΔ «Οδηγίες για την έκδοση Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας Αλλοδαπού (Πράσινη Κάρτα)» σε αλλοδαπούς που πληρούσαν τις παραπάνω προϋποθέσεις και διέθεταν εισόδημα ύψους 800.000 δρχ. ετησίως μπορούσε να χορηγηθεί Πράσινη Κάρτα πενταετούς ισχύος.

Για τους αλλοδαπούς που απασχολούνταν στην αγροτική οικονομία το Π.Δ. 359/97 προέβλεπε, ότι θα πρέπει να προσκομίσουν αποδείξεις πληρωμής στο Ταμείο Ασφάλισης Αγροτών (ΟΓΑ) που να αντιστοιχούν στο κατώτατο ασφαλιστρο και το οποίο κάλυπτε 40 εργάσιμες ημέρες από την 1/1/98 έως την ημέρα υποβολής της αίτησης. Ο κανονισμός του ΟΓΑ όμως προβλέπει ότι για να ασφαλιστεί ένας αλλοδαπός στον Οργανισμό θα πρέπει να είναι ήδη κάτοχος άδειας εργασίας και να έχει πραγματοποιήσει τουλάχιστον 150 ημέρες εργασίας μέσα στο έτος, το οποίο

ισχύει και για τους Έλληνες⁶⁷ (Έγγραφο του ΟΓΑ 115479/30/9/99). Με στόχο να ξεπεραστούν τα προβλήματα προέκυψαν σε σχέση με την ασφάλιση στον ασφαλιστικό φορέα των αγροτών και να μπορέσουν οι αλλοδαποί ενδιαφερόμενοι να υπαχθούν στη διαδικασία της χορήγησης της Πράσινης Κάρτας, ορίστηκε το ποσό των 14.500 δρχ., το οποίο έπρεπε να κατατεθεί σε Ειδικό Λογαριασμό του ΟΓΑ (Κωδ. Αρ. 605 – ΟΓΑ) μέσω της Αγροτικής Τράπεζας Ελλάδος (ΑΤΕ) μετά την 1/3/98. Ο αλλοδαπός έπρεπε να επιδείξει στην ΑΤΕ τη Βεβαίωση Τύπου Β ή τη Λευκή Κάρτα ή σε περίπτωση που κατέθετε τα χαρτιά του απ' ευθείας για την έκδοση της Πράσινης Κάρτας τη Βεβαίωση που έπαιρνε από τον ΟΑΕΔ για το σκοπό αυτό, τη λεγόμενη «Βεβαίωση για την ΑΤΕ» και να καταθέσει το ποσό για τον ΟΓΑ.

Αιτήσεις χωρίς την προσκόμιση των απαραίτητων δικαιολογητικών ή αιτήσεις που υποβλήθηκαν εκπρόθεσμα, μετά από αίτηση των ενδιαφερομένων θα διαβιβάζονταν και θα εξετάζονταν από την Ειδική Επιτροπή του άρθρου 5, Π.Δ. 359/97.

Διαπιστώνουμε, ότι και στη διαδικασία υποβολής δικαιολογητικών για τη χορήγηση της δεύτερης κάρτας δημιουργήθηκαν δύο περιπτώσεις:

α) Στην πρώτη περίπτωση οι ενδιαφερόμενοι ήταν κάτοχοι της Λευκής Κάρτας ή της σχετικής Βεβαίωσης, κατέθεταν τα υπόλοιπα δικαιολογητικά για τη χορήγηση της Πράσινης Κάρτας και λάμβαναν την Βεβαίωση Πράσινης Κάρτας.

β) Η δεύτερη περίπτωση αφορούσε τις περιπτώσεις των ενδιαφερομένων που απασχολούνταν στην αγροτική οικονομία και πληρώνοντας το ποσό στην ΑΤΕ για τον ΟΓΑ έμπαιναν απ' ευθείας στη διαδικασία χορήγησης της Πράσινης Κάρτας, καθώς και όσους κατέθεταν απ' ευθείας όλα τα δικαιολογητικά για τη διαδικασία της δεύτερης κάρτας.

Η απόφαση για τη χορήγηση της Πράσινης Κάρτας και για τη διάρκεια ισχύος της λαμβάνονταν από Επιτροπές, οι οποίες συστάθηκαν με βάση το Π.Δ. 359/97, άρθ. 2 παρ. 2. Όπως ορίζεται στο σχετικό άρθρο οι Επιτροπές συγκροτούνταν από τον Υπουργό Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων με Εισηγητές τους Προϊσταμένους των Υπηρεσιών που συμμετείχαν στην καταγραφή αλλοδαπών και των Κέντρων Υποδοχής Αλλοδαπών, αναπληρωτές τους νόμιμους αναπληρωτές τους και με Γραμματείς και αναπληρωτές γραμματέων υπαλλήλους των Υπηρεσιών. Η Επιτροπή προεδρευότο από έναν Πρωτοδίκη, ενώ ως μέλη συμμετείχαν εκπρόσωπος της αστυνομίας, του εργατικού κέντρου, των εργατικών και εργοδοτικών οργανώσεων ή της αγροτικής οργάνωσης του Νομού. Στην Αττική ορίστηκαν 6 Επιτροπές, εκ των

⁶⁷ Όπως διευκρινίζει στο ίδιο έγγραφο ο ΟΓΑ «ασφαλιστικές εισφορές μπορούν να πληρώσουν μόνο οι ασφαλισμένοι. Δηλαδή, η ασφάλιση προηγείται της υποχρέωσης καταβολής εισφορών. Συγκεκριμένα, οι ασφαλισμένοι του ΟΓΑ πληρώνουν τις εισφορές για κάθε ημερολογιακό εξάμηνο ασφάλισης, μέσα στο αμέσως επόμενο εξάμηνο. Συνεπώς, οι αλλοδαποί που δεν θα ασφαλιστούν στον ΟΓΑ επειδή δεν έχουν 150 ημέρες εργασίας μέσα στο προηγούμενο της αίτησής τους δωδεκάμηνο, έχουν όμως απασχοληθεί ορισμένες μέρες στην αγροτική οικονομία δεν θα πληρώσουν εισφορές για τις ημέρες αυτές εργασίας τους».

οποίων η μία στον Πειραιά και δύο (2) στο Νομό Θεσσαλονίκης που συνεδρίαζαν πέντε (5) φορές το μήνα (Εγγραφο του ΟΑΕΔ Β115378/21/8/98). Σε κάθε Επιτροπή αντιστοιχούσαν έως και πέντε (5) Υπηρεσίες που σημαίνει, ότι η κάθε Επιτροπή είχε να εξετάσει και να αποφασίσει για όλες τις αιτήσεις που θα καταθέτονταν στις Υπηρεσίες αρμοδιότητάς της.

Για τη χρονική κλιμάκωση της ισχύος της κάρτας τέθηκαν τα παρακάτω κριτήρια:

- η διάρκεια του χρόνου εργασίας στον ίδιο εργοδότη και σε άλλους εργοδότες
- η ειδικότητά του σε σχέση με τον αριθμό ανέργων της ίδιας ειδικότητας στην τοπική αγορά εργασίας
- ο συνολικός χρόνος παραμονής του στην Ελλάδα
- το επιπλέον του οριζόμενου εισόδημα και
- τα επιπλέον από τα απαιτούμενα ένσημα (Εγγραφο του ΟΑΕΔ, Β101754/21/1/98).

Η απόφαση για τη διάρκεια ισχύος της κάρτας θα έπρεπε να είναι ομόφωνη. Αλλοδαποί που θα αποδείκνυαν με επίσημα στοιχεία, ότι είχαν πενταετή παραμονή στην Ελλάδα και διέθεταν τους αναγκαίους πόρους για την κάλυψη των αναγκών τους (δηλαδή ετήσιο εισόδημα ύψους 800.000 δρχ. για το 1998, σύμφωνα με πληροφορίες της Δ/σης Κοινωνικής Πρόνοιας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας), θα μπορούσαν να λάβουν εξ αρχής Κάρτα Παραμονής για πέντε (5) χρόνια, μετά από σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής.

Οι κάτοχοι της Πράσινης Κάρτας και τα μέλη της οικογένειας τους⁶⁸ είχαν δικαίωμα να εξέλθουν προσωρινά από την Ελλάδα για διάστημα δύο (2) μηνών συνολικά ετησίως και να επιστρέψουν υπό την προϋπόθεση, ότι η κάρτα τους ήταν ακόμη σε ισχύ. Σε περίπτωση μεγαλύτερης από δύο μήνες παραμονής εκτός Ελλάδος η κάρτα παραμονής έληγε αυτόματα, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις (π.χ. σοβαρή ασθένεια) (Π.Δ. 359/97, άρθ. 2, παρ. 3). Στις σχετικές οδηγίες για την έκδοση της Κάρτας ο ΟΑΕΔ σε σχετικό έγγραφο του προς όλες τις Υπηρεσίες του διευκρίνιζε ότι «οι αλλοδαποί και κάτοχοι της Πράσινης Κάρτας έχουν τα ίδια εργασιακά δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις με τους Έλληνες εργαζόμενους» (Εγγραφο του ΟΑΕΔ, Β101754/21/1/98). Μάλιστα, σε σχέση με την έκδοση Δελτίου ανεργίας σε αλλοδαπούς ο Οργανισμός αποφάσισε ότι είναι δυνατή η χορήγηση Δελτίου Ανεργίας όχι μόνο στους αλλοδαπούς που είναι κάτοχοι Λευκής ή Πράσινης Κάρτας, αλλά και σε εκείνους που είναι εφοδιασμένοι με Βεβαιώσεις τύπου «Α» ή «Β» ή και με Βεβαιώσεις Πράσινης Κάρτας υπό την προϋπόθεση ότι αυτές βρίσκονται σε ισχύ κατά το χρονικό διάστημα κατά το οποίο ζητείται η έκδοση του Δελτίου ανεργίας (Εγγραφο του ΟΑΕΔ Β118637/19/10/98). Η απόφαση αυτή είναι πρωτοπόρα σε σύγκριση με το

⁶⁸ Μέλη της οικογένειας του αλλοδαπού θεωρούνται σύζυγοι και τέκνα έως 18 ετών, ενώ στις περιπτώσεις με αποδεδειγμένη πενταετή παραμονή στη χώρα, στα μέλη της οικογένειας συμπεριλαμβάνονται και οι γονείς.

παλιό μοντέλο μεταναστευτικής πολιτικής που ακολουθούσε η Ελλάδα τον τελευταίο αιώνα. Διαπιστώνουμε λοιπόν μια στροφή στην πολιτική μεταναστών όπου για πρώτη φορά αναγνωρίζεται το δικαίωμα του μετανάστη στην ανεργία ακόμη και εάν είναι κάτοχος κάρτας προσωρινής παραμονής και εργασίας.

Η Πράσινη Κάρτα μπορούσε να ανανεώνεται μία ή περισσότερες φορές για δύο (2) χρόνια κάθε φορά. Στην απόφαση για την ανανέωση της κάρτας εργασίας και για τη διάρκειά της λαμβάνονταν υπόψη το είδος της εκτελούμενης απασχόλησης, η διάρκεια παραμονής και εργασίας στη χώρα, η κατάσταση στην αγορά εργασίας και το γενικότερο συμφέρον της εθνικής οικονομίας. Ο αλλοδαπός θα έπρεπε να προσκομίσει μέχρι την ημερομηνία ανανέωσης της κάρτας του στοιχεία που να αποδεικνύαν εισόδημα ίσο με το ήμισυ του εισοδήματος ανειδίκευτου εργάτη για το διάστημα αυτό. Εάν δηλαδή η αρχική κάρτα είχε ισχύ ένα έτος θα έπρεπε να προσκομίσει στοιχεία για εισόδημα 150 εργάσιμων ημερών (ήτοι εισόδημα 926.450 δρχ. για το 1999 ή αναπροσαρμοσμένο ανάλογα με τη μεταβολή του κατώτατου ημερομίσθιου σύμφωνα με τη Συλλογική Σύμβαση Εργασίας. Για όσους εργάζονταν στην αγροτική οικονομία προϋπόθεση για την ανανέωση της κάρτας παραμονής ήταν η ασφάλισή τους στον ΟΓΑ, η οποία ήταν δυνατή μόνο μετά την απόκτηση της Πράσινης Κάρτας και 150 ημέρες εργασίας στο δωδεκάμηνο. Πάντως όπως ενημέρωνε ο ΟΓΑ με έγγραφό του (115479/30/9/99) τον ΟΑΕΔ. Από τα στοιχεία που τηρούνται στον ΟΓΑ προκύπτει ότι 120.000 περίπου αλλοδαποί δήλωσαν απασχόληση στην αγροτική οικονομία και κατέβαλαν το ποσό που είχε οριστεί για να μπορέσουν να συμμετάσχουν στη διαδικασία της Πράσινης Κάρτας. Από αυτούς όμως έως τα τέλη του Σεπτεμβρίου του 1999 υπέβαλαν αίτηση για την εγγραφή τους στα Μητρώα του Κλάδου Κύριας Ασφάλισης Αγροτών μόνο περίπου 3.000 άτομα, ενώ, όπως τονίζει ο Φορέας ασφάλισης, ελάχιστοι από αυτούς πληρούν τις προϋποθέσεις του Οργανισμού για ασφάλιση.

9.2 Κριτική επισκόπηση και Συμπεράσματα

Από την παρουσίαση των προεδρικών διαταγμάτων και την εφαρμογή τους γίνεται καταφανές ότι η Πολιτεία στα τέλη της δεκαετίας του 90 κάνει μια μεγάλη στροφή στην πολιτική για τους μετανάστες. Αποφασίζει να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της μαζικής παράνομης οικονομικής μετανάστευσης που δημιουργήθηκε κυρίως στις αρχές της δεκαετίας, μέσω καταγραφής και νομιμοποίησης της παράνομης διαμονής και εργασίας των μεταναστών. Η ενέργεια αυτή εντάσσεται και στα μέτρα καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας, αφού οδηγούσε άμεσα στον περιορισμό της παράνομης εργασίας, ενώ παράλληλα στόχευε στον περιορισμό της ζήτησης παράνομων εργαζόμενων από τους εργοδότες. Σημαντικό επίσης είναι ότι με την ενέργεια αυτή οι μετανάστες αποκτούν υπόσταση και κατοχυρώνονται απέναντι στον κίνδυνο της απέλασης. Οι σημαντικότερες όμως καινοτόμες αλλαγές στην πολιτική

της Ελλάδας για τους μετανάστες είναι η προώθηση της εξομοίωσης των οικονομικών μεταναστών με τους Έλληνες εργαζόμενους σε θέματα εργασιακών σχέσεων (αμοιβή, ανεργία, δυνατότητα αλλαγής εργοδότη, τόπου κατοικίας) και κοινωνικής ασφάλισης και παροχών, ενώ δίνοντας τη δυνατότητα μακροχρόνιας παραμονής σε όσους βρήκαν νόμιμη εργασία, νομιμοποιώντας παράλληλα και μέλη της οικογένειάς τους, φαίνεται να αναγνωρίζεται και έμπρακτα πλέον η συνεισφορά τους στην ελληνική οικονομία και κοινωνία (ασφαλιστικά ταμεία) και να αναγνωρίζεται το γεγονός ότι αποτελούν μέρος του Ελληνικού πληθυσμού. Θα πρέπει δε να σημειώσουμε ότι η νομιμοποίηση απετέλεσε ένα σημαντικό κτύπημα στα φαινόμενα του κοινωνικού ρατσισμού και της ξενοφοβίας, της κοινωνικής περιθωριοποίησης και του αποκλεισμού, όπως κατασκευάστηκαν συχνά από τα ΜΜΕ με βάση το νομικό καθεστώς των μεταναστών τα προηγούμενα χρόνια (Παύλου, Μ. 2001). Οι παραπάνω ενέργειες αντικατοπτρίζουν έμπρακτα τη βούληση της Ελληνικής Πολιτείας να αναγνωρίσει τα δικαιώματα των μεταναστών και να προωθήσει ουσιαστικά την ομαλή ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

Ωστόσο, δεν μπορούμε να παραβλέψουμε, ότι κατά την εφαρμογή των μέτρων παρουσιάστηκαν διάφορα προβλήματα, εκ των οποίων τα κυριότερα αφορούν α) την κτιριακή υποδομή των περισσότερων Υπηρεσιών του Οργανισμού, η οποία στην περίοδο της έναρξης του προγράμματος ήταν εντελώς ακατάλληλη ακόμη και για τις υπάρχουσες λειτουργίες, ακατάλληλη να υποδεχθεί και να εξυπηρετήσει την ήδη αυξανόμενη ζήτηση από ημεδαπούς, πολύ δε περισσότερο τη νέα προσέλευση των αλλοδαπών και των λοιπών ενδιαφερομένων (π.χ. στο τότε Γ.Ε. Αμπελοκήπων). Το πρόβλημα της κτιριακής ανεπάρκειας αντιμετωπίστηκε από τον Οργανισμό με τη σταδιακή λειτουργία των Κέντρων Υποδοχής Μεταναστών. Στα μέσα του 1998 ιδρύθηκαν και λειτούργησαν μόνο δύο Κέντρα Υποδοχής Αλλοδαπών στην Καλλιθέα και στο Ρουφ και στη συνέχεια έως το 2000 τα Κέντρα στη Γλυφάδα, τη Ν. Ιωνία και στους Αμπελοκήπους. Από το 2001 όμως η αρμοδιότητα για τη χορήγηση και ανανέωση αδειών παραμονής και εργασίας μεταβιβάζεται στις Περιφέρειες.

β) Το δεύτερο πρόβλημα αφορά στην έλλειψη προσωπικού. Με το πρόγραμμα νομιμοποίησης ο ΟΑΕΔ έπρεπε να εξυπηρετήσει 400.000⁶⁹ νέους πελάτες με βάση το υπάρχον προσωπικό, ενώ ήδη αντιμετώπιζε πρόβλημα έλλειψης προσωπικού, λόγω των αυξημένων ενεργειών του Οργανισμού τα τελευταία χρόνια (Προγράμματα Επιχορηγήσεων, Προγράμματα Κατάρτισης, κ.ά.). Σε κάθε Υπηρεσία υλοποίησης του προγράμματος ορίστηκε ένας Υπάλληλος που ήταν αρμόδιος για την υποδοχή, την ενημέρωση, τον έλεγχο των δικαιολογητικών και τη διεκπεραίωση των διαδικασιών. Από την πλευρά του ΟΑΕΔ – και κυρίως των Υπηρεσιών του Οργανισμού – προϋπήρχαν λοιπόν δύο προβλήματα, τα οποία εντάθηκαν, αφού δεν προβλέφθηκε η

⁶⁹ Εάν στον αριθμό αυτό συμπεριληφθούν και οι εργοδότες, οι συγγενείς και οι υπόλοιποι ενδιαφερόμενοι για το πρόγραμμα, διαπιστώνουμε ότι τα άτομα που προσήλθαν για συναλλαγές στις Υπηρεσίες του Οργανισμού κατά την υλοποίηση του προγράμματος σαφώς ξεπερνούν κατά πολύ τα 400.000 άτομα.

αντιμετώπισή τους στη διαδικασία προετοιμασίας του προγράμματος, είτε με αύξηση προσωπικού, είτε με εσωτερικό καταμερισμό εργασίας και δημιουργία συγκεκριμένης υποδομής για τη στήριξη του όλου εγχειρήματος, όπως έγινε στο τέλος του προγράμματος.

Επιπλέον, τα δύο Π.Δ. τέθηκαν ταυτόχρονα σε ισχύ και εφαρμογή και προέβλεπαν την κατάθεση συγκεκριμένων δικαιολογητικών μέσα σε συγκεκριμένες προθεσμίες. Όπως αποδείχθηκε και στην πράξη τα χρονικά διαστήματα που τέθηκαν δεν ήταν αρκετά μεγάλα για να μπορέσουν όλοι οι εμπλεκόμενοι στη διαδικασία να προετοιμαστούν και να ανταποκριθούν. Η ενοποίηση των διαδικασιών⁷⁰ δημιούργησε προφανώς μεγαλύτερη σύγχυση και επιβάρυνση, παρά διευκόλυνση στην υλοποίηση του προγράμματος, όσον αφορά στη λειτουργία των Υπηρεσιών και των Επιτροπών, καθώς και περισσότερο φόρτο εργασίας και μεγαλύτερες καθυστερήσεις και - όπως διαπιστώνεται - στην μη πλήρη κατανόηση των διαδικασιών από την πλευρά των υπαλλήλων του Οργανισμού, παρά τη συνεχή και λεπτομερή ενημέρωση και αποστολή σαφών οδηγιών για την εφαρμογή του εγχειρήματος και την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προέκυπταν κατά τη διάρκεια από τη Διεύθυνση Απασχόλησης του Οργανισμού που είχε το συντονισμό όλων των ενεργειών. Η παραπάνω διαπίστωση σε συνδυασμό με τη μαζική προσέλευση των νέων πελατών στον Οργανισμό μπορεί στην προκειμένη περίπτωση να είναι μια πιθανή εξήγηση, όχι όμως δικαιολογία, για τις περιπτώσεις παραβίασης του άρθ. 12 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ορισμένων υπαλλήλων⁷¹ που καταγγέλλθηκαν από τον Συνήγορο του Πολίτη (Εκθεση 1999). Από την πλευρά δε των μεταναστών δημιουργήθηκε σύγχυση, γιατί πέρα από τις δυσκολίες που είχαν στην κατανόηση των ζητούμενων λόγω γλώσσας και στις διαδικασίες, αλλά και γιατί έβλεπαν κάποιους να λαμβάνουν ήδη την Πράσινη Κάρτα, ενώ άλλοι να μη γνωρίζουν ακόμη την τύχη των αιτήσεών τους ή να μην έχουν λάβει την πρώτη κάρτα. (Κάρτες πολλών ταχυτήτων). Έτσι όλα αυτά οδήγησαν στην αύξηση των εντάσεων και από τις δύο πλευρές (υπάλληλοι – αλλοδαποί), στην οποία συνέβαλε και η μη γνώση ή μη καλή γνώση της ελληνικής γλώσσας, με αποτέλεσμα τη δημιουργία παρεξηγήσεων και συγκρούσεων.

Ανέτοιμοι όμως υπήρξαν και οι υπόλοιποι εμπλεκόμενοι στη διαδικασία κρατικοί φορείς. Έτσι διαπιστώνεται σημαντική καθυστέρηση στην έκδοση ορισμένων δικαιολογητικών που απαιτούνταν για τη χορήγηση της Λευκής Κάρτας (Πιστοποιητικό Υγείας και Ποινικού Μητρώου Τύπου Α). Ιδιαίτερα δε η απαίτηση Πιστοποιητικού Υγείας από ημεδαπό Κρατικό Νοσοκομείο οδήγησε στη μαζική προσέλευση των αλλοδαπών με ατέλειωτες «ουρές» και ώρες αναμονής στα Νοσοκομεία, στην οποία συνέβαλε και το μικρό χρονικό διάστημα της προθεσμίας, με

⁷⁰ Θα μπορούσε να θεθεί ένα ελάχιστο διάστημα ισχύος της πρώτης κάρτας, ή μιας ημερομηνίας πριν αρχίσει η δεύτερη διαδικασία

⁷¹ Θα πρέπει να σημειώσουμε ότι τέτοιου είδους συμπεριφορών συναντά και ο ντόπιος πληθυσμός, τα οποία πριν τη λειτουργία του Συνήγορου του Πολίτη ήταν συχνότερα.

αποτέλεσμα την επιπλέον επιβάρυνση των εργασιών τους⁷² που οδήγησε σε μεγαλύτερη ταλαιπωρία και εντάσεις που οπωσδήποτε μεταφέρθηκαν και στον ΟΑΕΔ με τη μορφή της καθυστέρησης των διαδικασιών από τη μία πλευρά, αλλά και με την αύξηση των εντάσεων μεταξύ των Υπαλλήλων του Οργανισμού και των ενδιαφερομένων αλλοδαπών.

Η παραπάνω καθυστέρηση αντιμετωπίστηκε από τον ΟΑΕΔ με δύο τρόπους: α) με την αποδοχή της αίτησης για Πράσινη Κάρτα, έστω και εάν λείπανε ακόμη τα δύο αναφερόμενα πιστοποιητικά (υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι αυτό δεν οφείλονταν στον ίδιο τον ενδιαφερόμενο αλλοδαπό) και β) με την παράταση της προθεσμίας της υποβολής των δικαιολογητικών αυτών έως τα τέλη του 1999 (Εγγραφο του Υπουργείου Εργασίας, 33974/12/11/98).

Ένα επιπλέον πρόβλημα που δημιουργήθηκε στον αλλοδαπό πληθυσμό για την ολοκλήρωση της διαδικασίας υποβολής των δικαιολογητικών για την Πράσινη Κάρτα ήταν η ρύθμιση του Π.Δ. 358/97 βάση της οποίας, οι αλλοδαποί κάτοχοι Λευκής Κάρτας (και τα μέλη της οικογενείας τους) δεν είχαν δικαίωμα εξόδου από την Ελλάδα ενώ για πολλούς ήταν μάλλον αναγκαίο να μεταβούν στη χώρα τους, ώστε να μπορέσουν να προσκομίσουν κάποια απαραίτητα έγγραφα για τη διαμονή τους στην Ελλάδα και την Πράσινη Κάρτα (Πιστοποιητικά γεννήσεως, οικογενειακής κατάστασης, σπουδών κλπ.). Το πρόβλημα αυτό αντιμετωπίστηκε με τροποποίηση του Π.Δ. 358/97 με το Π.Δ. 241/98 βάση του οποίου ήταν πλέον δυνατή η έξοδος αλλοδαπού από τη χώρα για διάστημα δύο μηνών κατ' έτος συνολικά. Στις Βεβαιώσεις αναγράφονταν τα μέλη της οικογένειας του μετανάστη που βρίσκονταν στην Ελλάδα, ώστε να αναγνωρίζονται ως έχοντα το νόμιμο δικαίωμα και να μπορούν να συνοδεύουν ή να εξέρχονται από τη χώρα. Η εφαρμοζόμενη πρακτική όμως για τα μέλη οικογενείας του μετανάστη που ήδη βρίσκονταν στην Ελλάδα, παρερμηνευόμενη όπως φαίνεται χρησιμοποιήθηκε από ορισμένους μετανάστες ως δίοδος για άμεση οικογενειακή συνένωση και ακυρώθηκε ως εφαρμογή από το Υπουργείο Εργασίας το 2001 (Εγγραφο του Υπουργείου Εργασίας 31195/15/12/00).

Η έλλειψη του απαραίτητου προσωπικού, η ακαταλληλότητα της κτιριακής υποδομής σε συνδυασμό με την προσέλευση μεγάλου αριθμού νέων πελατών στις Υπηρεσίες, η πληθώρα δικαιολογητικών που ζητήθηκαν, τα μικρά χρονικά διαστήματα των προθεσμιών, οι διαφορετικές «ταχύτητες» χορήγησης των Καρτών που δημιουργήθηκαν, αλλά και οι καθυστερήσεις από μέρους των συνεργαζομένων φορέων για την έκδοση των Πιστοποιητικών, είχε ως αποτέλεσμα όχι μόνο τη μη ομαλή λειτουργία των διαδικασιών και τις καθυστερήσεις στις χορηγήσεις των Καρτών, αλλά και στην αύξηση των εντάσεων και στις δύο πλευρές, οι οποίες εκφράστηκαν είτε με λεκτικές διαφωνίες, είτε σε κάποιες περιπτώσεις με πρακτικές

⁷² Ως γνωστό και το Σύστημα Υγείας της χώρας μας έχει επίσης μεγάλες ελλείψεις και σε κτιριακή υποδομή αλλά και σε προσωπικό

βιαιοπραγίες (όπως κάψιμο Υψηρεσιών) και απειλές (όπως βομβιστικές απειλές - Αμπελόκηποι).

Το αποτέλεσμα του προγράμματος νομιμοποίησης, η ολοκλήρωση του οποίου διήρκεσε περίπου δύομισι χρόνια, ήταν η χορήγηση 371.641 Λευκών Καρτών και 212.860 Πράσινων Καρτών (ενώ στους αριθμούς δεν συμπεριλαμβάνονται οι ανανεώσεις). Σύμφωνα με την Καβουνίδη (2001:93) η οποία έκανε την ανάλυση των στατιστικών στοιχείων των αιτήσεων για τη Λευκή Κάρτα, κατά τη διάρκεια υποβολής αιτήσεων υπήρχαν ακόμη περίπου 150.000 οικονομικοί μετανάστες, οι οποίοι πληρούσαν τις προδιαγραφές συμμετοχής, για διάφορους λόγους όμως δεν υπέβαλλαν αίτηση, με αποτέλεσμα ο αριθμός των 371.641 μεταναστών που υπέβαλλαν αίτηση για τη Λευκή Κάρτα να αποτελούν απλώς ένα υποσύνολο του συνολικού αριθμού των οικονομικών μεταναστών που βρίσκονταν στην Ελλάδα κατά τη συγκεκριμένη περίοδο. Η άποψη αυτή ενισχύεται εάν λάβει κανείς υπόψη και το γεγονός ότι υπήρχε παράλληλα και ένας αριθμός μεταναστών που δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις της πρώτης φάσης του προγράμματος νομιμοποίησης. Σύμφωνα με το Φακιολά (2003:400-401), ο οποίος εκτιμά τον αριθμό των ατόμων που δεν υπέβαλλαν αίτηση νομιμοποίησης σε 200.000, με βάση τις συνεντεύξεις που υλοποίησε ο ίδιος το φθινόπωρο του 1998, οι λόγοι για τους οποίους οι παράνομοι μετανάστες δεν συμμετείχαν στη διαδικασία ήταν η μη επαρκής ενημέρωση, επειδή θεωρούσαν την παραμονή τους στη χώρα προσωρινή, δεν κατείχαν κανένα ταξιδιωτικό έγγραφο, βρίσκονταν στη χώρα με νόμιμη παραμονή (φοιτητές, τουρίστες) αλλά εργάζονταν παράνομα - και πιθανώς δεν ενδιαφέρονταν για νομιμοποίηση της εργασίας τους - ή γιατί είχαν εισέλθει μετά τη δημοσίευση των Π.Δ. και δεν είχαν το δικαίωμα να υποβάλουν αίτηση νομιμοποίησης. Άλλοι πάλι φοβήθηκαν ότι θα χάσουν την εργασία τους, εφόσον για τη δεύτερη φάση της διαδικασίας (Πράσινη Κάρτα) απαραίτητο κριτήριο ήταν η κατάθεση συμβολαίου εργασίας ή πρόσληψη στον ΟΑΕΔ που θα σήμαινε την επιβάρυνση του εργοδότη με εισφορές. Ο φόβος αυτός, όπως έδειξαν και προσωπικές συζητήσεις που έγιναν με τους μετανάστες, επαληθεύτηκε σε αρκετές περιπτώσεις. Πάντως θα πρέπει να σημειώσουμε, ότι παρά του γεγονότος ότι ένας μεγάλος αριθμός από τους παράνομους οικονομικούς μετανάστες που βρίσκονταν στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια του πρώτου προγράμματος νομιμοποίησης και δεν θέλησαν ή δεν γνώριζαν ή δεν είχαν το δικαίωμα να λάβουν μέρος σε αυτή τη διαδικασία, ο αριθμός αυτών που συμμετείχε ήταν από τους υψηλότερους σε σχέση με τα άλλα προγράμματα νομιμοποίησης που έλαβαν χώρα σε άλλες χώρες της Νοτίου Ευρώπης. Το γεγονός αυτό, λαμβάνοντας υπόψη και τη διάρκεια της παραμονής τους στην Ελλάδα, όπως δηλώθηκε στις αιτήσεις συμμετοχής, φανερώνει την επιθυμία μακροχρόνιας ή και μόνιμης παραμονής τους στη χώρα.

Πέραν των προβλημάτων που αντιμετωπίστηκαν κατά τη διάρκεια των διαδικασιών, η ίδια η ανάθεση της διαδικασίας στον ΟΑΕΔ κρίθηκε από τους επιστήμονες θετικά (π.χ. Κόντης, 1998). Με την κίνηση αυτή αποδεσμεύτηκε η μετανάστευση από την αστυνομικοκρατούσα νοοτροπία, ενώ παράλληλα αναγνωρίστηκε ως κοινωνικό

φαινόμενο, έδωσε έμφαση στη σύνδεση της μετανάστευσης με την αγορά εργασίας αλλά και στο στόχο «προσωρινότητα», ανοίγοντας όμως και «παράθυρα» σε πιο μονιμότερη παραμονή, αφού δίνεται – έστω και θεωρητικά – η δυνατότητα χορήγησης άδειας παραμονής πέντε ετών. Η κίνηση αυτή αποτελεί μια έμμεση αναγνώριση από την πλευρά της πολιτείας ότι η παρουσία των μεταναστών στην ελληνική επικράτεια δεν αποτελεί παροδικό φαινόμενο και ότι το φαινόμενο της μετανάστευσης και όπως αυτό εξελίχθηκε στη χώρα (ήδη μακροχρόνια παραμονή μεταναστών με την οικογένειά τους) δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί μόνο με αστυνομικά μέτρα (αυστηροί έλεγχοι εισόδου, απελάσεις), αλλά ούτε και να παραβλέπεται πλέον ως κοινωνικό φαινόμενο. Με την κίνηση της νομιμοποίησης παρέχονται πλέον και νομοθετικά ορισμένα κοινωνικο-οικονομικά δικαιώματα και τίθενται οι βάσεις για την ανάπτυξη και εφαρμογή μιας πολιτικής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.

Συνοπτικά, όσον αφορά την ελληνική κοινωνία, το όφελος από τη διαδικασία μπορούμε να πούμε ότι είναι μία τεράστια εμπειρία για τον ΟΑΕΔ, η οποία θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί πολλαπλώς για τη γενικότερη βελτίωση του Οργανισμού και όλων των εμπλεκόμενων φορέων, καθώς και στη δεύτερη διαδικασία νομιμοποίησης από τους φορείς που την ανέλαβαν, αλλά και γενικότερα στο Δημόσιο Τομέα, γιατί η οργάνωση στα γρήγορα και την τελευταία στιγμή φαίνεται να είναι ακόμα ένα έντονο χαρακτηριστικό της ελληνικής κοινωνίας.

9.3 Η ανάπτυξη Δικτύου παροχής Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών

Όπως έχουμε αναφέρει σε προηγούμενο κεφάλαιο ο ΟΑΕΔ ανέλαβε την υλοποίηση σημαντικών ενεργειών στο πλαίσιο του Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας», η εφαρμογή των οποίων άρχισε το 1999. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργείται από την Διεύθυνση Ευπαθών Κοινωνικών Ομάδων του Οργανισμού το δίκτυο παροχής Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (Σ.Υ.Υ.) για τις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες. Για την ανάπτυξη δομών παροχής Σ.Υ.Υ. προς τις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες ο Οργανισμός ενίσχυσε τις δομές απασχόλησης με 115 ειδικούς επιστήμονες και συγκεκριμένα με ψυχολόγους, κοινωνιολόγους, κοινωνικούς λειτουργούς, εργοθεραπευτές, και οικονομολόγους, οι οποίοι τοποθετήθηκαν: α) στις δομές απασχόλησης του Οργανισμού και ειδικότερα στα Γραφεία Εργασίας Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων που δημιουργήθηκαν, τα Κέντρα Προώθησης της Απασχόλησης (ΚΠΑ), τα Γραφεία Εργασίας ή όπου αυτά δεν υπήρχαν στις Τοπικές Υπηρεσίες ή Υπηρεσίες Νομού, β) στις τρεις (3) Σχολές ΑΜΕΑ του Οργανισμού, οι οποίες είναι πιστοποιημένα Εξειδικευμένα ΚΕΚ στις πόλεις Αθήνα, Θεσσαλονίκη και Λάρισα και γ) στις Περιφερειακές Διευθύνσεις του ΟΑΕΔ (Εγκύκλιος του ΟΑΕΔ, αριθ. Β114135/7/7/99). Στην ίδια εγκύκλιο του ΟΑΕΔ ορίστηκε ότι οι Σύμβουλοι Παροχής Σ.Υ.Υ. που τοποθετήθηκαν στις δομές απασχόλησης του Οργανισμού, κυρίως

κοινωνικοί λειτουργοί, ψυχολόγοι και κοινωνιολόγοι, αναλαμβάνουν να παρέχουν το παρακάτω έργο:

- ενημέρωση, ψυχοκοινωνική στήριξη, ενδυνάμωση και ενεργοποίηση των ατόμων που βρίσκονται ή κινδυνεύουν από κοινωνικό αποκλεισμό,
- ευαισθητοποίηση και ενημέρωση εργοδοτών και επιχειρήσεων για τα ισχύοντα προγράμματα απασχόλησης του Οργανισμού και την πρόσληψη ατόμων που ανήκουν στις ομάδες κοινωνικού αποκλεισμού,
- υλοποίηση και προώθηση των ειδικών προγραμμάτων απασχόλησης,
- προώθηση, παραπομπή και ένταξη των ατόμων στην αγορά εργασίας,
- συνεχής παρακολούθηση και στήριξη των ατόμων που εντάσσονται στα ειδικά προγράμματα απασχόλησης με σκοπό τη θετική προσαρμογή των ατόμων στον εργασιακό χώρο και τη διατήρηση της θέσης εργασίας μετά τη λήξη του προγράμματος,
- συμβουλευτική και στήριξη στα άτομα και τις οικογένειές τους για την αντιμετώπιση προβλημάτων που συμβάλλουν στον κοινωνικό αποκλεισμό τους.

Στις βασικές ομάδες στόχου, στις οποίες οι Σύμβουλοι Παροχής Σ.Υ.Υ. στα πλαίσια των δομών απασχόλησης του Οργανισμού ανέλαβαν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους, συμπεριλαμβάνονται και οι οικονομικοί μετανάστες. Απαραίτητη προϋπόθεση για την απολαβή των ωφελειών των υπηρεσιών του Οργανισμού ήταν η προηγούμενη ένταξη ή ωφέλεια των ατόμων από ενέργειες του Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας» (προκατάρτιση, κατάρτιση, συνοδευτικές υποστηρικτικές υπηρεσίες, προώθηση στην απασχόληση) από το 1996, ή να έχουν ενταχθεί ή ωφεληθεί από τη δεύτερη φάση της πρωτοβουλίας «Απασχόληση» (άξονας Integra).

9.4 Τα προγράμματα απασχόλησης για τους μετανάστες

Η προώθηση στην απασχόληση των ατόμων που καταρτίστηκαν στα πλαίσια του Ε.Π. πραγματοποιείται κυρίως μέσω της επιδότησης των θέσεων εργασίας στις οποίες τοποθετούνται τα άτομα που συμμετείχαν στα προγράμματα κατάρτισης από τον ΟΑΕΔ (Τοπικά Γραφεία Απασχόλησης, ΚΠΑ). Οι προπαρασκευαστικές ενέργειες για την προώθηση στην απασχόληση εντάσσονται κυρίως στο πλαίσιο των προγραμμάτων κατάρτισης που υλοποιούνται στα ΚΕΚ και περιλαμβάνουν συμβουλευτική για τους τρόπους εξεύρεσης εργασίας, τη σύνταξη του βιογραφικού, την παρουσίαση του εαυτού τους, καθώς και υποστήριξη στην εύρεση θέσεων εργασίας. Σε περίπτωση ανάγκης όμως οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται και από τους Συμβούλους Σ.Υ.Υ. του Οργανισμού.

Η ανάθεση της ενέργειας «προώθηση στην απασχόληση» στον ΟΑΕΔ έγινε με Υπουργική Απόφαση (Β117241/23.8.1999), όπου αναφέρονταν ότι «Η επιδότηση της απασχόλησης και αυτοαπασχόλησης της Ενέργειας ή του Μέτρου της Προώθησης στην Απασχόληση – Τοποθέτηση στην Αγορά Εργασίας ανατίθεται στον ΟΑΕΔ» και όριζε ότι «αφού ολοκληρωθούν οι προπαρασκευαστικές ενέργειες προώθησης της απασχόλησης μέσω των φορέων υλοποίησης και εξασφαλιστούν οι νέες θέσεις εργασίας ή η δυνατότητα δημιουργίας νέων ελεύθερων επαγγελματιών, ο φορέας υλοποίησης αναλαμβάνει την πρωτοβουλία να απευθυνθεί στον ΟΑΕΔ για επιδότηση. Ο ΟΑΕΔ είχε την υποχρέωση να εντάξει τα ενδιαφερόμενα άτομα στα προγράμματα επιδότησης Νέων Θέσεων Εργασίας (Ν.Θ.Ε.) και Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε.) για ειδικές ομάδες, εφόσον ο φορέας υλοποίησης προσκόμιζε για λογαριασμό των ενδιαφερομένων τα προβλεπόμενα από τις αντίστοιχες Υπουργικές Αποφάσεις δικαιολογητικά. Τα προγράμματα Ν.Θ.Ε. και Ν.Ε.Ε για τις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες είναι εθνικής εμβέλειας.

Για την υλοποίηση των παραπάνω προγραμμάτων ο ΟΑΕΔ αποφάσισε την προκήρυξη 3.200 επιδοτούμενων θέσεων για τους ωφελούμενους του Ε.Π. Η ισχύς της προκήρυξης ξεκίνησε την 1/11/1999 και συνεχίστηκε έως και το 2003, όταν δηλαδή θα είχε ολοκληρωθεί η επιδότηση των θέσεων που θα καταλάμβαναν οι ωφελούμενοι του Ε.Π., δηλαδή με την αποπληρωμή της επιδότησης των θέσεων.

Η επιδότηση των θέσεων εργασίας από τον ΟΑΕΔ πραγματοποιήθηκε με πόρους από το Γ' ΚΠΣ. Ο ΟΑΕΔ δεν κατάφερε να δεσμεύσει μέσα στην προγραμματική περίοδο (έως την 31/12/1999) το μεγαλύτερο μέρος του ποσού που διαχειρίζονταν στα πλαίσια του Μέτρου «Προώθηση στην Απασχόληση». Η μη ενεργοποίηση του Μέτρου από τον ΟΑΕΔ οφείλεται κυρίως στη διακοπή υλοποίησης του Ε.Π. το 1995 και την αναίρεση της πρώτης πιστοποίησης των ΚΕΚ και στη διενέργεια δεύτερης πιστοποίησης των φορέων υλοποίησης από το ΕΚΕΠΣΣ το 1998, ενέργειες που είχαν ως συνέπεια τη γενική καθυστέρηση της υλοποίησης του Ε.Π. Παρά το γεγονός της καθυστέρησης φαίνεται ότι η εφαρμογή του μέτρου από τον Οργανισμό άρχισε πολύ

νωρίτερα από το 1999, αφού σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Εργασίας κατά την περίοδο 1994 – 1998 (Β' ΚΙΣΕ) επιδοτήθηκαν συνολικά 152 θέσεις εργασίας, εκ των οποίων οι 67 καλύφθηκαν από τις ομάδες των παλινοστούτων, μεταναστών και προσφύγων (Υπουργείο Εργασίας, 2000).

Σύμφωνα με στοιχεία από την Υπηρεσία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων του ΟΑΕΔ κατά την περίοδο υλοποίησης του Ε.Π. και συγκεκριμένα στο διάστημα 1/11/1999 – 18/11/2001 από τις συνολικά 3.811 επιδοτούμενες θέσεις, το 49% (1.860 θέσεις) καλύφθηκε από την ομάδα στόχων μετανάστες, παλινοστούντες, πρόσφυγες. Οι περισσότεροι τοποθετήθηκαν σε μισθωτές θέσεις εργασίας (48,3% στο σύνολο των ΝΘΕ), αφού εντάχθηκαν στο Πρόγραμμα του ΟΑΕΔ Νέες Θέσεις Εργασίας για τις Ευπαθείς Κοινωνικά Ομάδες. Οι υπόλοιποι εντάχθηκαν στο πρόγραμμα ΝΕΕ. Συγκεκριμένα από τις 3.003 ΝΘΕ οι 1450 θέσεις καλύφθηκαν από την ομάδα στόχων μετανάστες, παλινοστούντες, πρόσφυγες και 410 (50,8%) από τις συνολικά 808 θέσεις στο πρόγραμμα Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (Πίνακας 2).

Από τα στοιχεία υπαγωγής στα προγράμματα του ΟΑΕΔ προκύπτει ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των τοποθετήσεων που έγινε και στα δύο προγράμματα αφορά τις ομάδες στόχων μετανάστες, παλινοστούντες, πρόσφυγες. Όσον αφορά την κατανομή των ατόμων που βρήκαν απασχόληση ανά υποομάδα, διαπιστώνεται, ότι η πλειοψηφία ανήκει στην υποομάδα των παλινοστούτων με 80% και ακολουθεί η ομάδα των μεταναστών με 17%, ενώ οι πρόσφυγες καταλαμβάνουν μόλις το 3% των θέσεων και στα δύο προγράμματα του ΟΑΕΔ. Σε σχέση με τα βασικά χαρακτηριστικά των ατόμων που εντάχθηκαν στα προγράμματα του Οργανισμού διαπιστώνεται ότι οι γυναίκες αποτελούν την πλειοψηφία στη συνολική συμμετοχή, αλλά και σε σχέση με την υπαγωγή τους σε μισθωτές εργασίες. Στην κατανομή ανά ηλικία δεν παρατηρείται διαφοροποίηση ανάμεσα σε γυναίκες και άνδρες, αλλά ούτε και σε σχέση με την κατηγορία των μεταναστών. Από τα υπάρχοντα στοιχεία διαπιστώνεται ότι η πλειοψηφία των ατόμων που συμμετείχαν στα συγκεκριμένα προγράμματα είναι άνω των 25 ετών (Πίνακας 3. – 3.2), αποτέλεσμα που συνάδει και με τα στοιχεία καταγραφής του πληθυσμού των μεταναστών της ΕΣΥΕ (2001).

Πίνακας 2: Υπαγωγές στα Προγράμματα Ν.Θ.Ε. και Ν.Ε.Ε.⁷³ του ΟΑΕΔ

1/11/1999 – 18/11/2001

Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας» Β΄ ΚΠΣ⁷⁴

ΥΠ	ΟΜΑΔΑ ΣΤΟΧΟΣ	Σύνολο ατόμων που εντάχθηκαν στο Ν.Θ.Ε.	% επί των ενταγμένων ατόμων του Ν.Θ.Ε.	Σύνολο ατόμων που εντάχθηκαν στο Ν.Ε.Ε.	% επί των ενταγμένων ατόμων του Ν.Ε.Ε.	Σύνολο ατόμων που εντάχθηκαν στα Προγράμματα Ν.Θ.Ε. & Ν.Ε.Ε.	% επί του συνόλου των ενταγμένων ατόμων και των δύο προγραμ/των
1	Άτομα με Ειδικές Ανάγκες	148	5	30	3,7	178	4,7
2	Μετανάστες, Πρόσφυγες, Παλ/ντες	1.450	48,3	410	50,8	1.860	49
3	Λοιπές Ομάδες						
	Αποφυλακισμένοι Ανήλικοι Παραβάτες	78	2,6	7	0,9	85	2,3
	Αρχηγοί Μονογονεϊκών Οικογενειών	432	14,5	86	10,7	518	13,6
	Άτομα απομακρυσμένων ορεινών & νησιωτικών περιοχών	501	16,8	199	24,5	700	18,4
	Άτομα με πολιτισμικές & θρησκευτικές ιδιαιτερότητες	163	5,5	30	3,7	193	5,1
	Άτομα ανεξαρτημένα & οροθετικοί	26	0,9	4	0,5	30	1
	Άτομα ηλικία 45 – 64 ετών	182	6,1	42	5,2	224	5,9
4	Άτομα με διανοητικά προβλήματα & ψυχικές ασθένειες	1	-	-	-	1	-
	Σύνολο	3.003	100	808	100	3.811	100

Πηγή: Υπηρεσία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων ΟΑΕΔ, 2002

⁷³ Προγράμματα Νέες Θέσεις Εργασίας (Ν.Θ.Ε.) και Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (Ν.Ε.Ε.)

⁷⁴ Τα άτομα καταρτίστηκαν – ωφελήθηκαν στο πλαίσιο του Β΄ ΚΠΣ, η επιδότηση της απασχόλησής τους όμως εντάχθηκε στο Γ΄ ΚΠΣ.

Πίνακας 3: Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας»
 Β' ΚΙΣΕ, ΥΠΟΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 2: Μετανάστες, Παλινοστούντες, Πρόσφυγες -
 Κατανομή ανά ομάδα στόχο

Ομάδα στόχος	N.Θ.Ε.	%	N.E.E.	%	N.Θ.Ε. & N.E.E.	%
Μετανάστες	190	13	139	34	329	17
Παλίντες	1.230	85	234	57	1.464	80
Πρόσφυγες	27	2	37	7	67	3
Σύνολο	1.450	100	410	100	1.860	100

Πηγή: Υπηρεσία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων ΟΑΕΔ, 2002

Πίνακας 3.1: Μετανάστες, Παλινοστούντες, Πρόσφυγες - Κατανομή ανά Φύλο

ΦΥΛΟ	N.Θ.Ε.	%	N.E.E.	%	N.Θ.Ε. & N.E.E.	%
ΑΝΔΡΕΣ	360	25%	185	45%	545	29%
ΓΥΝΑΙΚΕΣ	1.090	75%	225	55%	1.315	71%
ΣΥΝΟΛΟ	1.450	100%	410	100%	1.860	100%

Πηγή: Υπηρεσία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων ΟΑΕΔ, 2002

Πίνακας 3.2: Μετανάστες, Παλινοστούντες, Πρόσφυγες - Κατανομή ανά Ηλικία

ΗΛΙΚΙΑ	N.Θ.Ε.	%	N.E.E.	%	N.Θ.Ε. & N.E.E.	%
ΚΑΤΩ ΤΩΝ 25 ΕΤΩΝ	334	23%	21	5%	355	19%
ΑΝΩ ΤΩΝ 25 ΕΤΩΝ	1.116	77%	389	95%	1.505	81%
ΣΥΝΟΛΟ	1.450	100%	410	100%	1.860	100%

Πηγή: Υπηρεσία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων ΟΑΕΔ, 2002

Σε συνέχεια του προηγούμενου Ε.Π. του Υπουργείου Εργασίας και στο πλαίσιο του Μέτρου 2.2 του Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» του Γ' ΚΠΣ ο Οργανισμός ανακοίνωσε στις 26/11/2003 (Εγκύκλιος ΟΑΕΔ Β130544) τα προγράμματα Επιχορήγησης Επιχειρήσεων (ΝΘΕ) και Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών -(ΝΕΕ) για την ένταξη στην αγορά εργασίας ατόμων ηλικίας 18-64 ετών που ανήκουν στις Ευπαθείς Κοινωνικές Ομάδες.

Τα προγράμματα τέθηκαν σε ισχύ με τη δημοσίευση της Υπουργικής Απόφασης 1360/31.10.2003, ενώ ως καταληκτική ημερομηνία υπαγωγής ορίστηκε η 31 Δεκεμβρίου του 2005, εκτός εάν ο αριθμός των θέσεων στο σύνολό τους καλυφθεί νωρίτερα. Ως καταληκτική ημερομηνία υλοποίησης του Προγράμματος ορίστηκε η 30.04.2007. Σύμφωνα με ανακοίνωση του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Υ.Α. 1360/31.10.2003) οι ωφελούμενοι θα είναι συνολικά 2.400 άτομα (2000 ΝΘΕ – 400 ΝΕΕ) από τις ακόλουθες ομάδες πληθυσμού:

- Άτομα με αναπηρίες,
- Παλιννοστούντες, πρόσφυγες, μετανάστες,
- Αποφυλακισμένοι,
- Νεαρά παραβατικά άτομα ή νεαρά άτομα που βρίσκονται σε κοινωνικό κίνδυνο (16-24 ετών),
- Ειδικές πολιτισμικές ομάδες (τσιγγάνοι, έλληνες μουσουλμάνοι),
- Άτομα που βρίσκονται σε διαδικασία απεξάρτησης ή πρώην χρήστες ουσιών,
- Ειδικές κατηγορίες γυναικών που απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό (αρχηγοί μονογονεϊκών οικογενειών, κακοποιημένες γυναίκες κ.λπ.),
- Οροθετικοί,
- Μακροχρόνια άνεργοι με 12μηνη καταγεγραμμένη ανεργία και πολυτεκνία,
- Μακροχρόνια άνεργοι με 12μηνη καταγεγραμμένη ανεργία και με εισόδημα κατώτερο των 3.000 ή άστεγοι,
- Άνεργοι σε περιοχές ή κλάδους υψηλής ανεργίας.

Η κύρια προϋπόθεση συμμετοχής για τους μετανάστες είναι οι ενδιαφερόμενοι να έχουν ωφεληθεί από το έτος 2002 και εξής από προγράμματα κατάρτισης, προκατάρτισης (εκμάθηση ελληνικής γλώσσας) ή από παροχή Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών. Για κάθε κατηγορία ωφελούμενου και επιχείρησης απαιτούνται διαφορετικά δικαιολογητικά, ενώ προβλέπονται και διάφορες εξαιρέσεις στην υπαγωγή που αφορούν τόσο τα άτομα όσο και τις επιχειρήσεις. Ως γενική προϋπόθεση υπαγωγής στα προγράμματα επιχορήγησης του ΟΑΕΔ για τα άτομα ισχύει οι ενδιαφερόμενοι να είναι εγγεγραμμένοι στα Μητρώα ανέργων του Οργανισμού, ενώ ως επιπλέον ειδική προϋπόθεση για τους μετανάστες να έχουν άδεια παραμονής και εργασίας εν ισχύ. Περαιτέρω, εφόσον έχουν συμμετάσχει σε προγράμματα εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας είναι υποχρεωτικό να προσκομίζουν πιστοποιητικό ελληνομάθειας από το Κέντρο Ελληνικής Γλώσσας. Σε περίπτωση δε που παρακολούθησαν πρόγραμμα κατάρτισης σε κάποιο πιστοποιημένο ΚΕΚ με βάση

την αρχή του mainstreaming, ή Πρόγραμμα Παροχής Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών σε Φορέα Παροχής Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (Φ.Π.Σ.Υ.Υ.) για τη συμμετοχή τους θα πρέπει να προσκομίσουν Βεβαίωση από το Φορέα Υλοποίησης Ενεργειών που να πιστοποιεί ότι παρακολούθησαν τουλάχιστον ένα από τα αναφερόμενα προγράμματα, καθώς επίσης και Δελτίο παρακολούθησης – αξιολόγησης της πορείας υλοποίησης της ενέργειας στην οποία εντάχθηκαν.

Όπως είδαμε και στο πλαίσιο πολιτικής της Ελλάδας για το Γ' ΚΠΣ με βάση την ένταξη της αρχής του mainstreaming στις δράσεις για τους πλέον ευάλωτους του τελευταίου ΕΣΔΕν αλλάζουν οι προϋποθέσεις για την υπαγωγή τους στις ενέργειες προώθησης της απασχόλησης. Αυτό ισχύει για όλες τις ομάδες πληθυσμού που ανήκουν στις ευάλωτες κοινωνικά ομάδες, με κάποιες επιπλέον προϋποθέσεις για τους μετανάστες. Έμφαση δίνεται στην ενεργή συμμετοχή των ενδιαφερόμενων να βελτιώσουν την κατάστασή τους. Όσον αφορά στις ίδιες τις ενέργειες διαγράφεται μια αλληλεξάρτηση μεταξύ τους που καθιστά τη συνεργασία και αλληλοπληροφόρηση μεταξύ των φορέων άκρως απαραίτητη, ενέργειες οι οποίες προϋποθέτουν σωστό Συντονισμό.

Στο πλαίσιο των ενεργειών του Οργανισμού, σε συνέχεια της εφαρμογής της εξατομικευμένης παρέμβασης και της προώθησης ατόμων ευπαθών κοινωνικών ομάδων στις ενέργειες του Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» (Εγκύκλιος του ΟΑΕΔ, Β113995/11/6/2002) και με στόχο την καλύτερη αποτελεσματικότητα των ενεργειών για την κοινωνικοοικονομική ενσωμάτωση των ατόμων από ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, ορίστηκε επακριβώς η διαδικασία συνεργασίας που πρέπει να ακολουθήσουν όλοι οι συμμετέχοντες φορείς (Εγκύκλιος του ΟΑΕΔ Β122283/08/10/2002). Συγκεκριμένα, για την αναζήτηση ανέργων οι Φορείς Παροχής Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (Φ.Π.Σ.Υ.Υ.) θα πρέπει να απευθύνονται στις Υπηρεσίες Απασχόλησης του ΟΑΕΔ, ενώ παράλληλα και οι Υπηρεσίες Απασχόλησης θα μπορούν να παραπέμπουν ανέργους στους Φ.Π.Σ.Υ.Υ. Η αμφίδρομη αυτή διαδικασία κρίνεται απαραίτητη, όχι μόνο γιατί συχνά δεν υπάρχει μεγάλος αριθμός ανέργων ευπαθών κοινωνικών ομάδων στα Μητρώα του ΟΑΕΔ, αλλά πολύ περισσότερο γιατί λόγω της νεωτερικότητας της ενέργειας τα άτομα συχνά δεν την γνωρίζουν ή δεν μπορούν να εκτιμήσουν τα οφέλη που θα αποκομίσουν από τη συμμετοχή τους στις Σ.Υ.Υ., όπως έδειξε άλλωστε και η εμπειρία από τη θεσμοθέτηση των Εργασιακών Συμβούλων για το γενικό πληθυσμό. Η συνεργασία με τα ΚΕΚ παραμένει η ίδια όπως αυτή ίσχυε με την έναρξη των προγραμμάτων κατάρτισης, δηλαδή τα ΚΕΚ ενημερώνουν τις Υπηρεσίες Απασχόλησης για τα προγράμματα κατάρτισης που θα υλοποιήσουν, έτσι ώστε οι Σύμβουλοι με τη σειρά τους να μπορούν να ενημερώνουν και να παραπέμπουν σ' αυτά τους ενδιαφερόμενους. Σύμφωνα με τον κατάλογο των αποτελεσμάτων των εγκρίσεων πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την υλοποίηση Σχεδίων Δράσης Προώθησης της Κοινωνικής Ενσωμάτωσης (Εγκύκλιος του ΟΑΕΔ, Β122283/ 08/10/2002) σε ολόκληρη την Ελλάδα εγκρίθηκαν συνολικά 82 Σχέδια Δράσης, εκ των οποίων 34

συμπεριλάμβαναν στις ομάδες στόχων και τους μετανάστες.

Το πρόγραμμα Επιχορήγησης Επιχειρήσεων για τις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες στοχεύει στην ενίσχυση της απασχόλησης ανέργων μέσα από επιδότηση νέων θέσεων εργασίας σε επιχειρήσεις (Νέες Θέσεις Εργασίας) ατόμων ηλικίας 18-64 ετών ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Κάθε Νέα Θέση Εργασίας που δημιουργείται σε συμμετέχουσα επιχείρηση για άτομα των συγκεκριμένων ομάδων πληθυσμού επιδοτείται με το ποσό των 20 Ευρώ για κάθε ημέρα πλήρους απασχόλησης και για διάστημα μέχρι 24 μήνες. Το ποσό της επιχορήγησης προσαυξάνεται (κατά 1,50 Ευρώ) εάν το άτομο είναι γυναίκα ή άνω των 45 ετών. Η υπαγωγή του ανέργου στο πρόγραμμα θεωρείται κανονική πρόσληψη αορίστου χρόνου. Από την πλευρά των επιχειρήσεων οι μικρομεσαίες υποχρεούνται να διατηρήσουν τη θέση εργασίας για άλλους 6 μήνες μετά τη λήξη της επιδότησης, ενώ οι μεγάλες επιχειρήσεις που απασχολούν πάνω από 250 άτομα υποχρεούνται να διατηρήσουν τη θέση εργασίας για άλλους 12 μήνες μετά τη λήξη της επιδότησης.

Για την επιχορήγηση Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (NEE) για τις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες ο άνεργος που εντάσσεται στο πρόγραμμα ενισχύεται με το ποσό των 10.600 Ευρώ για διάστημα 16 μηνών από την ημερομηνία έκδοσης της σχετικής εγκριτικής απόφασης. Η ενίσχυση προσαυξάνεται κατά 1.400 Ευρώ εάν το άτομο είναι γυναίκα ή άνω των 45 ετών, χωρίς όμως να διπλασιάζεται εάν το άτομο ανήκει και στις δύο κατηγορίες.

Ο ρόλος των Συμβούλων Σ.Υ.Υ. εξακολουθεί να είναι σημαντικός καθ' όλη τη διάρκεια λειτουργίας των προγραμμάτων. Στο πλαίσιο της προώθησης της απασχόλησης των Ευπαθών Κοινωνικών Ομάδων, και εδώ συγκεκριμένα των μεταναστών, και της ένταξής τους στην αγορά εργασίας και εφόσον έχει ολοκληρωθεί η πρώτη φάση της Συμβουλευτικής, δηλαδή έχει αναπτυχθεί το Ατομικό Σχέδιο Δράσης με βάση την εξατομικευμένη παρέμβαση και τα άτομα έχουν ενταχθεί σε άλλες ενεργητικές πολιτικές (κατάρτιση, εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας ή/και Συνοδευτικές Υποστηρικτικές Υπηρεσίες) ο ρόλος των Συμβούλων έγκειται στη διάγνωση των επαγγελματικών στόχων των ατόμων για την ένταξή τους στην αγορά εργασίας με τη μορφή της ετεροαπασχόλησης ή της αυτοαπασχόλησης, στην αποτύπωση του προφίλ του ατόμου, ώστε να είναι επιτυχής η σύζευξη ατόμου και θέσης εργασίας, στην παροχή υπηρεσιών ψυχοκοινωνικής στήριξης και συμβουλευτικής προς τα άτομα μετά την ένταξή τους στην αγορά εργασίας ώστε να επιλύονται τυχόν ανακύπτοντα προβλήματα, καθώς επίσης και στην ενημέρωση των εργοδοτών για τους όρους των ειδικών προγραμμάτων του ΟΑΕΔ και την ευαισθητοποίησή τους για την πρόσληψη ατόμων από τις ευπαθείς ομάδες.

Όσον αφορά τα άτομα που ενδιαφέρονται για την ένταξή τους στο πρόγραμμα Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών ο ρόλος των Συμβούλων εστιάζεται στην παροχή συμβουλευτικής, ώστε να αναπτύξουν επιχειρήσεις συμβατές με τα επαγγελματικά

προσόντα και τις δεξιότητές τους, επιχειρήσεις που να έχουν προοπτικές ανάπτυξης και βιωσιμότητας βάσει των αναγκών της τοπικής αγοράς εργασίας, καθώς και στην ενίσχυση των επιχειρηματικών προσπαθειών που αφορούν την ανάπτυξη νέων μορφών απασχόλησης ή καινοτόμων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, ανάπτυξη συνεταιρισμών, κοινοπραξιών, μικτών επιχειρήσεων ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες και δυνατότητες.

Η επιδότηση της απασχόλησης ατόμων από τις Ευπαθείς Κοινωνικές Ομάδες σε συνδυασμό με την Παροχή Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών αποτελεί μια συνεκτική δέσμη μέτρων που συμπληρώνει και ενισχύει την επίτευξη της προσδοκώμενης ωφέλειας άμεσα από τα Άλλα Μέτρα του Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» και συμβάλλει στην ένταξη στην αγορά εργασίας ατόμων που ανήκουν στις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες με τα ειδικά προγράμματα ΝΘΕ και ΝΕΕ του Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας» και της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας «Απασχόληση».

Σύμφωνα με τα τελευταία μη δημοσιευμένα στοιχεία της Υπηρεσίας ΕΚΟ του ΟΑΕΔ στο πλαίσιο του Μέτρου 2.2 του Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» εντάχθηκαν στα προγράμματα επιδότησης του ΟΑΕΔ κατά το διάστημα 1/1/2004 – 31/04/2005 συνολικά 944 άτομα ευπαθών κοινωνικών ομάδων, από τα οποία τα 448 άτομα στο ειδικό πρόγραμμα ΝΘΕ και 496 άτομα στο ειδικό πρόγραμμα ΝΕΕ, ενώ η ομάδα στόχων παλιννοστούντες, μετανάστες, πρόσφυγες καταλαμβάνει το μεγαλύτερο ποσοστό στις επιχορηγούμενες τοποθετήσεις και των δύο προγραμμάτων (Πίνακας 4).

Συγκεκριμένα, στο σύνολο των Θέσεων για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες το 57,7% των θέσεων καλύφθηκε από την ομάδα στόχων Μετανάστες, Παλιννοστούντες, Πρόσφυγες, οι οποίοι κάλυψαν το 49,1% των επιδοτούμενων θέσεων στις επιχειρήσεις με εξαρτημένη σχέση εργασίας και το 65,3% στις επιδοτήσεις για αυτοαπασχόληση (Πίνακας 4). Αναλύοντας τα στοιχεία ανά ομάδα στόχο διαπιστώνουμε ότι την πρώτη θέση – τόσο στις ΝΘΕ, όσο και στις ΝΕΕ – καταλαμβάνουν οι παλιννοστούντες.

Η δεύτερη ομάδα που ακολουθεί είναι οι μετανάστες με σχεδόν ισόποσο καταμερισμό στα δύο προγράμματα επιχορήγησης (Πίνακας 5). Όσον αφορά το φύλο, τα στοιχεία δεν μας παρέχουν ακριβή εικόνα ανά ομάδα στόχο, πιθανώς γιατί ο αριθμός των ατόμων κρίνεται μικρός. Στα συνολικά στοιχεία για την συγκεκριμένη ομάδα στόχων που μας δίνει η Υπηρεσία ΕΚΟ του ΟΑΕΔ διαπιστώνουμε ότι οι γυναίκες καταλαμβάνουν την πλειοψηφία τόσο στο σύνολο των επιδοτούμενων θέσεων (75%), όσο και στις θέσεις ανά πρόγραμμα (Πίνακας 5.1).

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα στοιχεία που παρέχονται για την κάλυψη των προγραμμάτων ανά Περιφερειακή Διεύθυνση του ΟΑΕΔ και υποομάδα στόχου (Πίνακας 5.3), όπου διαπιστώνεται ότι η χωροταξική κατανομή των μεταναστών στη χώρα αντικατοπτρίζεται και στην κάλυψη των θέσεων των δύο προγραμμάτων. Βλέπουμε ότι πρώτη στην κάλυψη θέσεων από μετανάστες έρχεται η Περιφέρεια

Αττικής και Νήσων, ακολουθεί η Μακεδονία, ενώ την τρίτη και τέταρτη θέση καταλαμβάνουν η Πελοπόννησος και η Κρήτη. Δεδομένου ότι οι θέσεις επιδότησης είναι προδιαγραμμένες με την έναρξη του προγράμματος εκτιμούμε ότι η ζήτηση είναι πολύ μεγαλύτερη.

Πίνακας 4 : Υπαγωγές στα Προγράμματα ΝΘΕ και ΝΕΕ του ΟΑΕΔ

1/1/2004 – 31/4/2005

Μέτρο 2.2: Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» Γ΄ ΚΠΣ

ΟΜΑΔΑ ΣΤΟΧΟΣ	Σύνολο ατόμων που εντάχθηκαν στο Ν.Θ.Ε.	Σύνολο ατόμων που εντάχθηκαν στο Ν.Ε.Ε.	Σύνολο ατόμων που εντάχθηκαν στα Προγράμματα Ν.Θ.Ε. & Ν.Ε.Ε.	% επί του συνόλου των ενταγμένων ατόμων και των δύο προγραμ/των
ΑΜΕΑ	5	14	19	2%
Παλ/νες, μετανάστες, πρόσφυγες	220	324	544	57,7%
Αποφυλακισμένοι	-	5	5	0,2%
Ανήλικοι παραβάτες	1	-	1	0,1%
Απεξαρτημένοι	2	1	3	0,6%
Ειδικές Πολιτισμικές Ομάδες	6	18	24	2,6%
Γυναίκες που απειλούνται με αποκλεισμό	129	93	222	23,6%
Λοιπές κατηγορίες	10	9	19	2,1%
Περιοχές/ κλάδοι υψηλής ανεργίας	5	5	10	1,1%
Μακρ/νια άνεργοι άνω των 45 ετών	70	27	97	10,3%
ΣΥΝΟΛΟ	448	496	944	100%

Πηγή: Υπηρεσία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων ΟΑΕΔ, 2005

Πίνακας 5: Μετανάστες – Παλινοστούντες – Πρόσφυγες.
Κατανομή ανά Ομάδα Στόχο

Ομάδα Στόχος	ΝΘΕ	%	ΝΕΕ	%	ΝΘΕ & ΝΕΕ	%
Μετανάστες	86	39%	103	32%	189	35%
Παλι/ντες	125	57%	208	64%	333	61%
Πρόσφυγες	9	4%	13	4%	22	4%
Σύνολο	220	100%	324	100%	544	100%

Πηγή: Υπηρεσία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων ΟΑΕΔ, 2005

Πίνακας 5.1 : Κατανομή ανά φύλο

Φύλο	ΝΘΕ	%	ΝΕΕ	%	ΝΘΕ & ΝΕΕ	%
Άνδρες	41	19%	95	29%	136	25%
Γυναίκες	179	81%	229	71%	408	75%
Σύνολο	220	100%	324	100%	544	100%

Πηγή: Υπηρεσία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων ΟΑΕΔ, 2005

Πίνακας 5.2 : Κατανομή ανά ηλικία

Ηλικία	ΝΘΕ	%	ΝΕΕ	%	ΝΘΕ & ΝΕΕ	%
Κάτω των 25 ετών	33	15%	20	6%	53	10%
Άνω των 25 ετών	187	85%	304	94%	491	90%
Σύνολο	220	100%	324	100%	544	100%

Πηγή: Υπηρεσία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων ΟΑΕΔ, 2005

Πίνακας 5.3: Κατανομή ανά Περιφερειακή Διεύθυνση του ΟΑΕΔ
και υποομάδα στόχου

ΠΕΡ/ΚΗ Δ/ΝΣΗ ΟΑΕΔ	ΝΘΕ	ΝΕΕ	ΣΥΝΟΛΟ
Αττικής & Νήσων	43 Παλ/ντες 32 Μετανάστες 4 Πρόσφυγες	104 Παλ/ντες 52 Μετανάστες 8 Πρόσφυγες	147 Παλ/ντες 84 Μετανάστες 12 Πρόσφυγες
Σύνολο	79 Άτομα	164 Άτομα	243 Άτομα
Αν. Μακ. & Θράκης	15 Παλ/ντες 2 Μετανάστες	8 Παλ/ντες	23 Παλ/ντες 2 Μετανάστες
Σύνολο	17 Άτομα	8 Άτομα	25 Άτομα
Δυτ. Μακεδονίας	4 Παλ/ντες 4 Μετανάστες	6 Παλ/ντες 1 Μετανάστες	10 Παλ/ντες 5 Μετανάστες
Σύνολο	8 Άτομα	7 Άτομα	15 Άτομα
Κεντρ. Μακεδονία	53 Παλ/ντες 11 Μετανάστες 2 Πρόσφυγες	80 Παλ/ντες 21 Μετανάστες 2 Πρόσφυγες	133 Παλ/ντες 32 Μετανάστες 4 Πρόσφυγες
Σύνολο	66 Άτομα	103 Άτομα	169 Άτομα
Κρήτης	5 Παλ/ντες 8 Μετανάστες	3 Παλ/ντες 11 Μετανάστες	8 Παλ/ντες 19 Μετανάστες
Σύνολο	13 Άτομα	14 Άτομα	27 Άτομα
Πελ/σος	4 Παλ/ντες 15 Μετανάστες	3 Παλ/ντες 12 Μετανάστες	7 Παλ/ντες 27 Μετανάστες
Σύνολο	19 Άτομα	15 Άτομα	34 Άτομα
Στερεά Ελλάδα	2 Παλ/ντες		2 Παλ/ντες
Σύνολο	2 Άτομα		2 Άτομα
Δυτ. Ελλάδα	10 Παλ/ντες 2 Μετανάστες	6 Παλ/ντες 0 Μετανάστες	16 Παλ/ντες 2 Μετανάστες
Σύνολο	12 Άτομα	6 Άτομα	18 Άτομα
Θεσσαλίας	3 Παλ/ντες 1 Μετανάστες	3 Παλ/ντες 4 Μετανάστες	6 Παλ/ντες 5 Μετανάστες
Σύνολο	4 Άτομα	7 Άτομα	11 Άτομα
ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ	220 Άτομα	324 Άτομα	544 Άτομα

Πηγή: Υπηρεσία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων ΟΑΕΔ, 2005

9.5 Συμπεράσματα

Στο πλαίσιο του Β' ΚΠΣ ο ΟΑΕΔ αναλαμβάνει σημαντικές ενέργειες για την προώθηση στην απασχόληση των μεταναστών που είχαν συμμετάσχει στα ολοκληρωμένα προγράμματα του Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας» ή είχαν ωφεληθεί από τις ενέργειες στον άξονα «Integra» της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας «Απασχόληση». Στο ίδιο πλαίσιο δημιουργείται η Διεύθυνση Ευπαθών Κοινωνικών Ομάδων (ΕΚΟ) και το Δίκτυο παροχής Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών για τις ευπαθείς Ομάδες. Οι Σ.Υ.Υ. δημιουργήθηκαν στον Οργανισμό με στόχο τη μεγαλύτερη διεισδυτικότητα στην αγορά εργασίας, τη βελτίωση των όρων σύζευξης προσφοράς και ζήτησης, την αποτελεσματικότερη προώθηση των προγραμμάτων απασχόλησης των ομάδων του κοινωνικού αποκλεισμού για την ένταξή τους στην αγορά εργασίας και τη διατήρηση της θέσης εργασίας μετά τη λήξη των προγραμμάτων, την εξυπηρέτηση με τον καλύτερο δυνατό τρόπο των ατόμων που ανήκουν στις ομάδες κοινωνικού αποκλεισμού, τη συνεχή παρακολούθηση και ψυχοκοινωνική στήριξη των χρηστών για την κοινωνικοοικονομική τους ένταξη – επανένταξη και την άρση των παραγόντων που επαλείβουν το φαινόμενο του κοινωνικού αποκλεισμού. Το έργο που παρέχεται σήμερα από τους Συμβούλους Σ.Υ.Υ. δεν διαφοροποιείται από αυτό που παρέχεται στο γενικό πληθυσμό παρά μόνο για να δώσει την ιδιαίτερη στήριξη που χρειάζεται το άτομο ανάλογα με την ομάδα στόχο στην οποία ανήκει.

Οι Σ.Υ.Υ. δημιουργήθηκαν στα πλαίσια των δομών του Οργανισμού για την Προώθηση στην Απασχόληση (Γραφεία Εργασίας, ΚΠΑ) που λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο σε ολόκληρη την Ελλάδα και ενισχύθηκαν με ειδικούς επιστήμονες, κυρίως κοινωνικούς λειτουργούς, κοινωνιολόγους, ψυχολόγους κλπ. Οι εργοθεραπευτές τοποθετούνται στις ειδικές δομές για τα ΑμεΑ του Οργανισμού.

Οι Σύμβουλοι παροχής Σ.Υ.Υ. ανέλαβαν σημαντικές ενέργειες ενημέρωσης και στήριξης των ατόμων στα οποία απευθύνονται, καθώς και την ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των εργοδοτών για τα ειδικά προγράμματα απασχόλησης του Οργανισμού. Στις ενέργειες που αναλαμβάνουν οι Σύμβουλοι είναι η αναζήτηση θέσεων εργασίας και η προώθηση και ένταξη των ατόμων στην αγορά εργασίας με την τοποθέτησή τους στα ειδικά προγράμματα του Οργανισμού.

Η προώθηση στην απασχόληση των ατόμων που συμμετείχαν στα προγράμματα του Β' ΚΠΣ πραγματοποιείται μέσω των ειδικών προγραμμάτων απασχόλησης του Οργανισμού, τα οποία είναι το πρόγραμμα επιδότησης Επιχειρήσεων «Νέες Θέσεις Εργασίας» (Ν.Θ.Ε.) και το πρόγραμμα επιδότησης «Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών» (Ν.Ε.Ε.) για τις ειδικές ομάδες.

Παρά την καθυστέρηση των ενεργειών «προώθηση στην απασχόληση ευπαθών κοινωνικών ομάδων», φαίνεται ότι τα προγράμματα επιδότησης λειτούργησαν τελικά

και πριν το 1999. αφού σύμφωνα με τα στοιχεία του Υπουργείου Εργασίας στο διάστημα 1994-1998 επιδοτήθηκαν 152 θέσεις εργασίας, εκ των οποίων οι 67 καλύφθηκαν από τις ομάδες στόχων Μετανάστες, Παλινοστούντες, Πρόσφυγες. Αν και δεν δίνονται αναλυτικά στοιχεία εκτιμούμε ότι η μεγάλη πλειοψηφία των θέσεων καλύφθηκαν από Παλινοστούντες.

Στη διάρκεια του Β΄ ΚΠΣ (1994-1999) σχεδόν το 50% των συνολικά επιδοτούμενων θέσεων καλύφθηκαν από τις ομάδες στόχους Μετανάστες, Παλινοστούντες, Πρόσφυγες, η δε κάλυψη σε μισθωτές θέσεις εργασίας ξεπερνούσε το 48%. Σε σύγκριση μάλιστα με τα στοιχεία που αφορούν την κάλυψη θέσεων από τις λοιπές ευπαθείς ομάδες προκύπτει ότι η ομάδα στόχων Μετανάστες, Παλινοστούντες, Πρόσφυγες, κάλυψε το μεγαλύτερο ποσοστό των θέσεων και στα δύο προγράμματα. Πρώτοι στην προτίμηση των εργοδοτών έρχονται οι Παλινοστούντες, δεύτεροι οι μετανάστες και την τρίτη θέση καταλαμβάνουν οι πρόσφυγες, μόλις με 2%.

Το ίδιο ισχύει και για τα προγράμματα που αφορούν στη χρηματοδότηση δημιουργίας αυτοαπασχόλησης. Πρώτοι στη συμμετοχή για επιδότηση δημιουργίας αυτοαπασχόλησης έρχονται με 57% οι Παλινοστούντες, δεύτεροι οι μετανάστες με 37% συμμετοχή και τρίτοι οι Πρόσφυγες, όπου η συμμετοχή τους με 7% είναι κατά τι αυξημένη από τη συμμετοχή τους στις θέσεις για εξαρτημένη σχέση εργασίας.

Τα στοιχεία που παρέχει ο Οργανισμός σχετικά με το φύλο και την ηλικία των συμμετεχόντων στα προγράμματα δεν είναι αναλυτικά. Τα μόνα συμπεράσματα που μπορούν να εξαχθούν είναι α) ότι οι γυναίκες υπερεκπροσωπούνται στη συμμετοχή και στα δύο προγράμματα και υποθέτουμε και στη ζήτηση και β) ότι τα άτομα που συμμετέχουν στα προγράμματα από την ομάδα στόχου Μετανάστες, Παλινοστούντες, Πρόσφυγες είναι στην πλειοψηφία τους άνω των 25 ετών.

Στο πλαίσιο του Γ΄ ΚΠΣ τα προγράμματα που προκηρύχθηκαν το 2003 από το Υπουργείο Εργασίας για το πρόγραμμα ΝΘΕ και ΝΕΕ για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες με 2.400 επιδοτούμενες θέσεις συνολικά και καταλυτική, ημερομηνία υπαγωγής την 31/12/2005 οι προϋποθέσεις υπαγωγής στα προγράμματα έχουν αλλάξει. Για τους μετανάστες η κύρια προϋπόθεση υπαγωγής σε ένα από τα δύο προγράμματα του Οργανισμού, πέραν της άδειας παραμονής, είναι η επιβεβαιωμένη συμμετοχή τους σε πρόγραμμα κατάρτισης με την αρχή του *mainstreaming*, ή η συμμετοχή τους στα ειδικά προγράμματα προκατάρτισης (γλώσσα) ή η συμμετοχή τους σε προγράμματα παροχής Σ.Υ.Υ.

Για την καλύτερη αποτελεσματικότητα των ενεργειών για την κοινωνική και οικονομική ένταξη των ατόμων ευπαθών κοινωνικά ομάδων και στο πλαίσιο των αναβαθμισμένων δομών του, ο Οργανισμός όρισε επακριβώς τη διαδικασία συνεργασίας που πρέπει να ακολουθούν οι Σύμβουλοι Σ.Υ.Υ. του Οργανισμού σε συνεργασία με υφιστάμενους (ΚΕΚ) και τους νέους φορείς που δημιουργήθηκαν για

την παροχή εξειδικευμένων Υπηρεσιών (Φ.Π.Σ.Υ.Υ.). Η συνεργασία μεταξύ των φορέων στοχεύει στην καλύτερη ενημέρωση των ενδιαφερομένων και την καλύτερη δυνατή επίτευξη στην κάλυψη των θέσεων εργασίας. Στα προγράμματα αυτά μάλιστα ο Οργανισμός με στόχο την ένταξη και την παραμονή των ατόμων στην αγορά εργασίας, παρέχει στους εργοδότες αυξημένα (οικονομικά) κίνητρα. Οι επιχειρηματίες επιδοτούνται όχι μόνο με μεγαλύτερο κατ' άτομο ποσό, αλλά και για μεγαλύτερη χρονική διάρκεια, ενώ σε περίπτωση που το άτομο είναι γυναίκα ή άνω των 45 ετών το ποσό της επιδότησης αυξάνει επιπλέον κατά τι. Η μόνη δεσμευτική υποχρέωση του εργοδότη που υπάγεται στο πρόγραμμα είναι να διατηρήσει τη θέση, ανάλογα το μέγεθος της επιχείρησης, από 6 έως και 12 μήνες μετά τη λήξη της επιδότησης.

Ιδιαίτερα σημαντικό στη διαδικασία ένταξης των ατόμων είναι ότι ο ρόλος του Συμβούλου Σ.Υ.Υ. του Οργανισμού συνεχίζει να είναι καθοριστικός για την επίλυση προβλημάτων που τυχόν ανακύπτουν.

Η αλλαγή μετά το 2003 στο ρόλο του είναι ότι η συμβολή του αρχίζει με την εξατομικευμένη παρέμβαση, την προώθηση στις Υπηρεσίες των άλλων φορέων ανάλογα με τις ανάγκες του ατόμου, απαραίτητες στην ένταξή του στα προγράμματα επιδότησης, καθώς επίσης και η συνέχιση του συμβουλευτικού ρόλου του με την παρακολούθηση του ατόμου κατά τη διάρκεια του προγράμματος επιδότησης.

Στα δε προγράμματα Ν.Ε.Ε. ο ρόλος τους είναι περισσότερο συμβουλευτικός και κατά τη διάρκεια της εξατομικευμένης παρέμβασης, ώστε η επιλογή του αντικειμένου να είναι συμβατή με τα επαγγελματικά προσόντα και τις ικανότητες του ατόμου καθώς και με τις ανάγκες της τοπικής αγοράς εργασίας.

Από τα τελευταία στοιχεία του Οργανισμού για τις συμμετοχές στα προγράμματα του 2003 σε σχέση με τα προηγούμενα προγράμματα εξάγεται το συμπέρασμα ότι υπάρχει αυξημένη κάλυψη θέσεων εξαρτημένης θέσης εργασίας από τις Ομάδες στόχου Μετανάστες, Παλινοστούντες, Πρόσφυγες, ενώ αυξημένη είναι και η συμμετοχή και στο ΝΕΕ.

Κεφάλαιο Δέκατο:

ΚΑΛΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ

10.1 Σε εθνικό επίπεδο

10.1.1 Ο Συνήγορος του Πολίτη

Ο Συνήγορος του Πολίτη ιδρύθηκε με τον Ν. 2477/97 ως Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή με στόχο τη βελτίωση της διοίκησης και των σχέσεών της με τον Πολίτη. Η επίσημη έναρξη της Αρχής έγινε στις 24 Σεπτεμβρίου του 1998, ενώ από την 1^η Οκτωβρίου δέχθηκε τις πρώτες αναφορές πολιτών.

Ο Κύκλος των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου επιλαμβάνεται υποθέσεων των οποίων το αντικείμενο συνδέεται με την άσκηση ατομικών, πολιτικών ή κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι υποθέσεις αυτές καλύπτουν ολόκληρο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης. Συγκεκριμένα αφορούν προσβολές της προσωπικής ελευθερίας στο πλαίσιο της δράσης των αστυνομικών αρχών, αδικαιολόγητες διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή την εθνική καταγωγή στο πεδίο της παροχής διοικητικών υπηρεσιών ή το χώρο του αθλητισμού, παραβιάσεις της αρχής της αξιοκρατίας στο πλαίσιο διαδικασιών επιλογής προσωπικού από δημόσιους φορείς ή εισαγωγής σε εκπαιδευτικούς οργανισμούς, περιπτώσεις ματαίωσης του δικαιώματος αναφοράς ή του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας με την άρνηση δημόσιων αρχών να απαντήσουν σε αιτήματα πολιτών ή να εφαρμόσουν τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις (Συνήγορος του Πολίτη, 1999: 9).

Η διαμεσολάβηση του Συνήγορου γίνεται μετά από έγγραφη ενυπόγραφη αναφορά, την οποία ακολουθεί (επιτόπια) έρευνα από τον αρμόδιο βοηθό Συνήγορο του Κύκλου στον οποίο προωθείται η υπόθεση. Τις έρευνες ενεργούν ειδικοί επιστήμονες σε συνεργασία με τους βοηθούς επιστήμονες και με την ευθύνη του αντίστοιχου Βοηθού Συνηγόρου που κατανέμει και τις αναφορές. Μετά το πέρας της έρευνας συντάσσεται πόρισμα, στο οποίο περιλαμβάνεται η περιγραφή της υπόθεσης, τα στοιχεία που έχουν υποβληθεί ή χρησιμοποιηθεί, οι ενέργειες που έγιναν για την εξέταση της υπόθεσης, οι διαπιστώσεις και οι προτάσεις του. Στο πόρισμα περιλαμβάνεται επίσης και η άποψη της αρμόδιας υπηρεσίας για την υπόθεση. Στις περιπτώσεις απλών υποθέσεων συντάσσεται σημείωμα στο οποίο αναφέρονται συνοπτικά οι ενέργειες που έγιναν και το τελικό αποτέλεσμα. Θέση σημειώματος επέχει και έγγραφο προς τον πολίτη που υπέβαλε την αναφορά, εφόσον περιέχει τα απαραίτητα στοιχεία. Το πόρισμα γνωστοποιείται, κατά περίπτωση, στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό, στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες (νομάρχη, δήμαρχο ή ανώτατο όργανο διοίκησης, αρμόδιες υπηρεσίες) και τον πολίτη που υπέβαλε τη σχετική αναφορά. Στο πόρισμα μπορεί να

τίθεται προθεσμία μέσα στην οποία οι αρμόδιες υπηρεσίες οφείλουν να ενημερώσουν την Αρχή για τις ενέργειές τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεων ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους. Αν η μη αποδοχή δεν δικαιολογείται επαρκώς, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να δημοσιοποιήσει την άρνηση εφαρμογής των προτάσεών του. Αν από την έρευνα προκύψει ότι δεν είναι δυνατή η επίλυση του προβλήματος, ενημερώνεται ο ενδιαφερόμενος με ειδικό έγγραφο, στο οποίο εξηγούνται οι λόγοι που κάνουν αδύνατη την επίλυση και αναφέρονται οι ενέργειες που έγιναν.

Σε περίπτωση που μέσα από την έρευνα ευρύτερου αριθμού αναφορών προκύβουν κοινά χαρακτηριστικά αναποτελεσματικότητας, κακοδιοίκησης, χαμηλής ποιότητας παρεχόμενων προς τον πολίτη υπηρεσιών, ο Συνήγορος του Πολίτη εξετάζει συνολικά με τους αρμόδιους φορείς την επίλυση των διαφορών αυτών, προτείνοντας συγχρόνως αλλαγές οργανωτικές, λειτουργικές, στον τρόπο παροχής των υπηρεσιών και επικοινωνίας με τους πολίτες, καθώς και την τυχόν αναγκαία αντίστοιχη νομοθετική ή κανονιστική ρύθμιση, που θα επιτρέψει, κατά το δυνατό, την εξάλειψη των φαινομένων αυτών και τη βελτίωση της σχέσης του κράτους με τους πολίτες. Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να επιληφθεί αυτεπαγγέλτως θεμάτων που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της Αρχής και έχουν προκαλέσει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην κοινή γνώμη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη συντάσσει ετησία έκθεση, η οποία υποβάλλεται το Μάρτιο κάθε έτους στον Πρωθυπουργό και τον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και γενικότερα δημοσιοποιείται με κάθε πρόσφορο τρόπο. Κάθε κύκλος δραστηριότητας με ευθύνη του αρμόδιου Βοηθού συντάσσει τετραμηνιαίες εκθέσεις δραστηριότητας και ετήσια έκθεση τον Ιανουάριο κάθε έτους για το προηγούμενο (Π.Δ. 273/1999).

Ο Κύκλος των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων είναι ιδιαίτερα σημαντικός για θέματα που αφορούν τους μετανάστες. Ήδη με την έναρξη της λειτουργίας του θεσμού του Συνήγορου στην Ελλάδα (1998) αρκετοί μετανάστες απευθύνθηκαν σ' αυτόν. Η αύξηση των αναφορών για θέματα κατάστασης αλλοδαπών, κτήση ιθαγένειας, άδειες εισόδου, παραμονής και εργασίας καθώς και για θέματα που αφορούν πολιτικό άσυλο αυξήθηκαν ραγδαία το 1999 (213 αναφορές από 12 αναφορές για το 1998) καθώς και στα επόμενα χρόνια έως σήμερα (Συνήγορος, 2000:59, 2001, 2002, 2003, 2004).

Η θεσμοθέτηση της Ανεξάρτητης Αρχής συνέπεσε με την απόφαση της ελληνικής κυβέρνησης για την πρώτη καταγραφή και νομιμοποίηση παράνομων οικονομικών μεταναστών στην Ελλάδα. Έτσι κατά τη διάρκεια της ολοκλήρωσης των διαδικασιών που προβλέπονταν από τα Π.Δ. 358 και 359 του 1997 και στη συνέχεια με την εφαρμογή του Ν. 2910/2001 επεσήμανε πολλές φορές την παραβίαση θεμελιωδών κανόνων της διοικητικής διαδικασίας από τους εμπλεκόμενους φορείς και με

(έγγραφοι) παρεμβάσεις του και συγκεκριμένες προτάσεις προς τη διοίκηση συνέβαλε ουσιαστικά στην επίλυση των περισσότερων προβλημάτων που δημιουργήθηκαν.

Κατά τη διάρκεια της ολοκλήρωσης των διαδικασιών της πρώτης καταγραφής καθώς και στη διάρκεια και των δύο νομιμοποιήσεων των οικονομικών μεταναστών ο Συνήγορος διαπίστωσε πολλαπλές δυσλειτουργίες στις αρμόδιες αρχές που εμπλέκονταν στη διαδικασία. Τα κυριότερα προβλήματα που διαπιστώθηκαν στη διοίκηση συνδέονται με φαινόμενα κακοδιοίκησης, στα οποία κυριαρχούν η καθυστέρηση στην έκδοση αποφάσεων, η ελλιπής πληροφόρηση των δικαιούχων, η καθυστέρηση στην παροχή απάντησης στους πολίτες. Η έρευνα αναφορών έδειξε ότι σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων παραβιάζεται η αρχή της νομιμότητας. Ο Συνήγορος του Πολίτη παρενέβη με γραπτές αναφορές και συχνά με επιτόπιες έρευνες για την επίλυση των προβλημάτων που συναντούσαν οι μετανάστες κατά την α' και β' νομιμοποίηση (1997, 2001). Η συμβολή του υπήρξε καθοριστική στην ορθή αντιμετώπιση των προβλημάτων των μεταναστών, καθώς και στη βελτίωση των διαδικασιών και των δομών παροχής υπηρεσιών για τους μετανάστες.

10.1.2 Δικτυακές Πύλες Ενημέρωσης

A. Το Ηλεκτρονικό Παρατηρητήριο (www.migrantsingreece.org) δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της Πρωτοβουλίας Equal από το Forum για την Κοινωνική Συνοχή με υπεύθυνο για τη λειτουργία του κόμβου το Ίδρυμα Μελετών Λαμπράκη. Οι πληροφορίες είναι διαθέσιμες στην ελληνική και την αγγλική γλώσσα. Περιλαμβάνει ειδήσεις από τα ΜΜΕ, κυρίως από εφημερίδες που αφορούν τους μετανάστες και τους πρόσφυγες που ανανεώνονται σε καθημερινή βάση, καθώς και ενημέρωση για εκδηλώσεις που ενδιαφέρουν τους μετανάστες ή διοργανώνονται από τους ίδιους (εκδηλώσεις, ημερίδες κλπ.). Επίσης υπάρχει ένας οδηγός με τη σχετική νομοθεσία, ένας οδηγός για τις ενώσεις και τις κοινότητες των μεταναστών στην Ελλάδα, καθώς και έναν κατάλογο με τα ελληνικά και ξενόγλωσσα ΜΜΕ στην Ελλάδα. Το Ηλεκτρονικό Παρατηρητήριο αποτελεί μια καινοτομία και ένα χρήσιμο εργαλείο για όλους όσους ασχολούνται ή ενδιαφέρονται για τα θέματα των μεταναστών και των προσφύγων καθώς και για τους ίδιους τους μετανάστες.

B. Η θεματική Πύλη του Έργου Dream (www.dream.net.gr) η οποία προσφέρει ηλεκτρονική δικτύωση των δημοσιογράφων με Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και άλλους φορείς υποστήριξης ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Η Πύλη περιέχει άρθρα και ειδήσεις για τους δημοσιογράφους και αρκετό υλικό τεκμηρίωσης (μελέτες, βιβλία) σε θέματα ρατσισμού και ξενοφοβίας. Την ευθύνη για την τροφοδότηση του δικτύου με πληροφορίες έχει ο Σύνδεσμος Ημερήσιων Περιφερειακών Εφημερίδων και το Μακεδονικό Πρακτορείο Ειδήσεων. Στη συλλογή των σχετικών άρθρων συνέβαλε σημαντικά το Ελληνικό Παρατηρητήριο των Συμφωνιών του Ελσίνκι.

10.1.3 Ενημέρωση και ευαισθητοποίηση

Στις καλές πρακτικές κατατάσσουμε τις δράσεις που υλοποιήθηκαν για την ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση της ελληνικής κοινωνίας για θέματα μεταναστών. Εδώ εντάσσονται οι δράσεις που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο του Έργου Dream. Συγκεκριμένα καθ' όλη τη διάρκεια του Έργου παρουσιάστηκαν από την ΕΡΤ3 και τις Τηλεοράσεις της Ελληνικής Περιφέρειας 30 εκπομπές με θέματα την προβολή ιστοριών για μετανάστες, παλιννοστούντες και Ρομά που ζουν στην Ελλάδα, ντοκιμαντέρ με θέματα από τη ζωή των μεταναστών καθώς και τηλεοπτικές συζητήσεις για τον ρατσισμό και την ξενοφοβία στην ελληνική κοινωνία.

10.2 Σε τοπικό επίπεδο

Κάρτα υγείας για τη νοσοκομειακή περίθαλψή τους στο Νοσοκομείο της Δυτικής Αττικής θα δοθεί (προγραμματική σύμβαση του Δήμου Κορυδαλλού με το Γ' Περιφερειακό Σύστημα Υγείας) σε όλους τους οικονομικούς μετανάστες που ζουν εντός των ορίων της πόλης. Η καταγραφή των προβλημάτων που έγινε στο Δήμο Κορυδαλλού, μέσω ειδικών συνεργατών, έδειξε ότι το σοβαρότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που προέρχονται κυρίως από χώρες της πρώην ΕΣΣΔ, το Ιράκ, την Αίγυπτο, το Πακιστάν και την Αλβανία, είναι η έλλειψη ιατρικής και νοσοκομειακής περίθαλψης, με αποτέλεσμα να αποφασιστεί η χορήγηση κάρτας υγείας σε περίπου 2.000 μετανάστες του Δήμου.

Στο πλαίσιο της προσπάθειας για μια πόλη χωρίς προκαταλήψεις και ξενοφοβικές αντιλήψεις, ο δήμαρχος του Κορυδαλλού ανακοίνωσε και τη δημιουργία ειδικού γραφείου μεταναστών, το «άνοιγμα» όλων των κοινωνικών υπηρεσιών και του Κέντρου Κοινωνικής Διαμεσολάβησης για την επίλυση των καθημερινών τους προβλημάτων. Ο Δήμος ανέλαβε και την πρωτοβουλία για λειτουργία σχολείου, όπου οι ενήλικες μετανάστες θα μαθαίνουν την ελληνική γλώσσα, ενώ στη διάθεση των μεταναστών τίθεται και η νομική υπηρεσία του Δήμου (ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ - 8/02/2004).

ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Για τη Σχολή του Σικάγου (Park, Burgess, Bogardus) η αφομοίωση ήταν μια επιθυμητή κατάσταση από την πλευρά της κοινωνίας και της πολιτικής, ενώ από την πλευρά της επιστήμης μία αναπόφευκτη κατάσταση, η οποία επέρχεται ανεξάρτητα χρόνου και κοινωνικών προϋποθέσεων. Τα μοντέλα που αναπτύχθηκαν από τους πρώτους κοινωνιολόγους της μετανάστευσης διαφέρουν μόνο ως προς τον αριθμητικό ορισμό των φάσεων προσαρμογής που διανύει ο μετανάστης για να πετύχει την πλήρη αφομοίωση. Τα μοντέλα προϋποθέτουν τη μόνιμη μετανάστευση, συνεχείς ατομικές προσπάθειες προσαρμογής του μετανάστη που διαρκούν μεγάλα χρονικά διαστήματα και διεθνотική επικοινωνία (επικοινωνία και συμμετοχή). Έτσι η αφομοίωση ορίζεται ως μια μονομερής, μακροχρόνια διαδικασία που επέρχεται με την πάροδο πολλών γενεών μέσα από μακροχρόνιες, μη οριοθετημένες φάσεις προσαρμογής. Η ενσωμάτωση ορίζεται ως μία ενδιάμεση μακροχρόνια διαδικασία, με την ολοκλήρωση της οποίας ακολουθεί η αφομοίωση, ως απόλυτη εξομοίωση και συγχώνευση των πολιτισμών. Ακόμη και στα θεωρητικά μοντέλα χωρίς εμπειρική βάση στην προσπάθεια για αφομοίωση κρίνεται σημαντική η οικονομική ένταξη των μεταναστών που αρχίζει με την αποδοχή θέσεων χαμηλού κοινωνικού γοήτρου.

Οι κοινωνιολόγοι που διερεύνησαν αργότερα την πραγματική λειτουργία της διαδικασίας προσαρμογής εμπειρικά, σχετικοποίησαν τις αρχικές θέσεις της Σχολής του Σικάγου. Έτσι η αφομοίωση των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής παραμένει να είναι επιθυμητή, όχι όμως και αναπόφευκτη. Αναγνωρίζεται ότι η ενσωμάτωση (διαδικασία) – αφομοίωση (κατάσταση) μπορεί να είναι και μερική, να αφορά δηλαδή διάφορα κοινωνικά τμήματα, χωρίς να είναι απαραίτητο να επιτευχθούν όλες οι διαδικασίες ή να επιτευχθούν ταυτόχρονα. Σε περίπτωση δε που οι διαδικασίες ολοκληρωθούν θα έχει επέλθει η απορρόφηση (ή αφομοίωση κατά Park). Η απορρόφηση, δηλαδή η ολοκληρωτική εξομοίωση των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής θεωρείται ότι δεν επέρχεται ποτέ ή μόνο σπάνια. Σημαντικό είναι ότι για την επίτευξη κάθε διαδικασίας τίθεται ως προϋπόθεση η συμβολή και των δύο πλευρών: θέληση και προσπάθεια από την πλευρά των μεταναστών, αλλά και θετική στάση και αποδοχή των μεταναστών από την ευρύτερη κοινωνία και η ετοιμότητα να τους παράσχει δυνατότητες συμμετοχής, έτσι ώστε οι μετανάστες να μπορούν να συμμετέχουν στους θεσμούς και σε κάθε μορφή κοινωνικών σχέσεων. Δηλαδή, θετική στάση και πολιτική με ενεργητικές πολιτικές και μέτρα.

Η διαδικασία που αρχίζει με τη μετανάστευση σε ατομικό επίπεδο (και αποτελεί ένα σημαντικό βήμα προσέγγισης της κοινωνίας υποδοχής και ως εκ τούτου προς την ενσωμάτωση ή την αφομοίωση) είναι μια σχετική απο-κοινωνικοποίηση (Desocialization), δηλαδή η απομάκρυνση του μετανάστη από τις αξίες της χώρας καταγωγής και ο προσανατολισμός σε αξίες και ρόλους που αφορούν την κοινωνία υποδοχής. Είτε αυτό ονομάζεται «επανα-κοινωνικοποίηση» (Resocialization/

Eisenstadt), είτε «δεύτερη κοινωνικοποίηση» (zweite Sozialisation/Treibel), με τη μετανάστευση αρχίζει τόσο μια αφαιρετική όσο και μια προσθετική διαδικασία (συνειδητή ή ασυνειδητή) που οδηγεί σε μια πολυσύνθετη ταυτότητα. Εμπειρίες της ζωής του μετανάστη από τη χώρα καταγωγής, με τις οποίες ο μετανάστης αισθάνεται δεμένος, παραμένουν αναλλοίωτες.

Η αποστασιοποίηση του μετανάστη από μέλη της εθνοτικής ομάδας στην οποία ανήκει θεωρείται απαραίτητη προϋπόθεση για την αφομοίωση, δεν είναι όμως απαραίτητη στην ενσωμάτωση. Η κοινωνία υποδοχής (η πολιτεία) θα πρέπει να γνωρίζει ότι όσο περισσότερα προβλήματα και εμπόδια συναντά ο μετανάστης στη διαδικασία ένταξής του, τόσο περισσότερο δυσχεραίνει η αποστασιοποίηση από την εθνοτική ομάδα και σε κάθε περίπτωση η διαδικασία της ένταξης.

Όποια ορολογία και να χρησιμοποιούν οι επιστήμονες (θεσμική διασπορά - Eisenstadt, δομική αφομοίωση - Gordon) όλοι τονίζουν τη σημασία της συμμετοχής των μεταναστών σε θεσμούς και ομάδες της κοινωνίας υποδοχής που τίθεται ως προϋπόθεση για την απόληψη των εθνοτικών ομάδων ή κοινοτήτων. Σε κάθε περίπτωση πάντως στην αποδυνάμωση των εθνοτικών διαχωρισμών.

Τα μοντέλα που αναπτύσσονται στην Ευρώπη προσανατολίζονται περισσότερο στην ένταξη μεταναστών εργατικού δυναμικού. Και εδώ συναντούνται διαφοροποιήσεις ως προς τις ορολογίες που χρησιμοποιούνται για να εξηγήσουν τις διαδικασίες που οδηγούν στην ενσωμάτωση, την αφομοίωση και την ένταξη. Ο Hofmann Nowotny (1973) ορίζει την ενσωμάτωση ως τη συμμετοχή των μεταναστών σε κοινωνικές αξίες (επαγγελματική θέση, επίπεδο μισθού) και σε οργανώσεις (συνδικαλιστικές ενώσεις, σύλλογοι, κλπ.) και την αφομοίωση ως τη συμμετοχή στον πολιτισμό της κοινωνίας υποδοχής (γλώσσα, αξίες, ικανότητες, αίσθημα του ανήκειν). Η ολοκλήρωση της διαδικασίας ενσωμάτωσης και της αφομοίωσης οδηγεί στην ένταξη. Η έναρξη της διαδικασίας προσαρμογής αρχίζει με την ένταξη στο χαμηλότερο κοινωνικό στρώμα της κοινωνίας υποδοχής. Απαραίτητη προϋπόθεση για την ολοκλήρωση των διαδικασιών είναι η θετική στάση της πολιτικής και της κοινωνίας υποδοχής απέναντι στους μετανάστες και η ενεργός πολιτική, στο ρόλο των οποίων δίνεται τώρα περισσότερη έμφαση. Τονίζεται μάλιστα, ότι όσο μεγαλύτερες είναι οι προσφερόμενες ευκαιρίες για ενσωμάτωση τόσο περισσότερο αυξάνει και ο βαθμός της αφομοίωσης.

Κεντρικό σημείο αναφοράς στη θεωρία του Esser (1980) αποτελεί ο όρος αφομοίωση, στην οποία διακρίνει διαστάσεις (γνωστική, δομική, κοινωνική, εξισωτική (ταυτότητας) που αλληλεξαρτούνται και πρέπει να επιτευχθούν όλες πλήρως και επιτυχώς για να επιτευχθεί η αφομοίωση ως κατάσταση. Η ενσωμάτωση ως κατάσταση ισορροπίας αποτελεί μία από τις τρεις διαστάσεις της ένταξης (επιπολιτισμός, αφομοίωση, ενσωμάτωση). Και ο Esser ορίζει την ένταξη αποτέλεσμα της πλήρους ενσωμάτωσης και αφομοίωσης, ενώ ο σχηματισμός της πολυπολιτισμικής

κοινωνίας ορίζεται ως αποτέλεσμα πλήρους ενσωμάτωσης και μη ολοκληρωμένης (στις τρεις διαστάσεις της) αφομοίωσης.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι θεωρίες ένταξης αναφέρονται πρωτίστως στους μετανάστες εργατικού δυναμικού. Μία σημαντική διαφορά από τα μοντέλα στις παραδοσιακές χώρες υποδοχής είναι ότι στην Ευρώπη αποφεύγονται όροι που συνδέονται με συγχώνευση πολιτισμών. Τα μοντέλα εδώ προσανατολίζονται περισσότερο σε μια εξομοίωση των μεταναστών με το γηγενή πληθυσμό, ως τελευταίο σκαλοπάτι πλήρους επιτυχούς ενσωμάτωσης και αφομοίωσης που επιτυγχάνεται σε τρία επίπεδα (προσωπικό, συστημικό, σχεσιακό/κοινωνικό). Ο νέος όρος που εισάγεται ονομάζεται ένταξη.

Η δημιουργία εθνοτικών παροικιών ή κοινοτήτων (ethnic Communities) είναι εγγενές φαινόμενο της μετανάστευσης. Τη μορφή όμως που θα πάρει ο διαχωρισμός (γεωγραφικός, μερικός ή πλήρης) και η διάρκεια είναι αποτέλεσμα δύο αλληλοσυμπληρούμενων παραγόντων, της στάσης της κοινωνίας υποδοχής (αποδοχή ή όχι, ύπαρξη και βαθμός των διακρίσεων, προκαταλήψεων και του ρατσισμού) και της στάσης και της πολιτικής που θα εφαρμόσει (ή όχι) η πολιτεία (θετική στάση, ενεργός πολιτική).

Η ύπαρξη της εθνοτικής κοινότητας λειτουργεί κυρίως για τους νεοεισερχόμενους μετανάστες ενσωματικά, οι οποίοι στο πρώτο στάδιο της προσαρμογής χρειάζονται τη στήριξη των ομοεθνών τους. Το ίδιο ισχύει και καθ' όλη τη διάρκεια των διαδικασιών ένταξης, κατά τις οποίες ο ρόλος των εθνοτικών κοινοτήτων αλλάζει ανάλογα κάθε φορά με το περιβάλλον που έχουν να αντιμετωπίσουν οι μετανάστες. Η εθνοτική κοινότητα δεν συμπίπτει (πάντα) με γεωγραφικό διαχωρισμό. Ο χωρικός (γεωγραφικός) διαχωρισμός αποτελεί ένα σημαντικό μηχανισμό για τη στήριξη και εντατικοποίηση εθνοτικών κατηγοριοποιήσεων και διακρίσεων.

Η ύπαρξη αρνητικής στάσης της κοινωνίας υποδοχής απέναντι στους μετανάστες, καθώς και η ύπαρξη διακρίσεων και προκαταλήψεων στην αγορά εργασίας και κατοικίας και μη παρεμβατικής πολιτικής στην αντιμετώπιση αυτών των φαινομένων οδηγούν στον αναγκαστικό (γεωγραφικό) διαχωρισμό και στη δημιουργία Γκέτου. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις η ύπαρξη εθνοτικών κοινοτήτων (Γκέτου) λειτουργεί ως εμπόδιο στην ένταξη των μεταναστών.

Συνοπτικά, από την ανάλυση των κοινωνιολογικών μοντέλων διαφαίνεται ότι ενώ εξηγούν τους λόγους της οικονομικής μετανάστευσης, τις διαδικασίες από τις οποίες, αναγκαστικά λόγω της ίδιας της μετανάστευσης, περνά ο μετανάστης και η οικογένειά του στην κοινωνία υποδοχής, με άλλα λόγια τη διαδικασία της ένταξης με την έναρξη της μέσω της διαδικασίας του επιπολιτισμού έως και την επίτευξη της κατάστασης της ένταξης με την ενσωμάτωση, αφομοίωση ή απορρόφηση, και ενώ διαπιστώνεται και αρκετές φορές τονίζεται η αλληλεπίδραση που υφίστανται άτομα και κοινωνία και ως

εκ τούτου και η αναγκαιότητα συμβολής της κοινωνίας υποδοχής στη διαδικασία ένταξης των μεταναστών, τα κοινωνιολογικά μοντέλα παραμένουν σε ένα μονοδιάστατο και μονομερές επίπεδο ένταξης μεταναστών και αναφέρονται στον πολυπολιτισμό ή τον πλουραλισμό ως μία (ενδιάμεση) φάση της διαδικασίας της ένταξης που αν και εναλλάσσεται με διάφορους όρους (ενσωμάτωση, αφομοίωση, απορρόφηση) ουσιαστικά καταλήγει πάντα στην αφομοίωση.

Ο πολυπολιτισμός αποτελεί σήμερα μία πραγματικότητα σε όλες τις Δυτικές κοινωνίες. Στο πλαίσιο αυτής της κοινωνικής πραγματικότητας αναπτύσσονται κοινωνικά διλήμματα τα οποία καλείται η πολιτική να γνωρίσει και να αντιμετωπίσει.

Οι κοινωνιολόγοι και κοινωνικοί φιλόσοφοι που αναλύουν τα φαινόμενα που αναπτύσσονται στο πλαίσιο των πολυπολιτισμικών κοινωνιών δίνουν έμφαση σε σημαντικά σημεία του προβληματισμού σχετικά με τη συμβίωση των διάφορων μεταναστευτικών ομάδων με το γηγενή πληθυσμό στην κοινωνία υποδοχής. Σε αντίθεση με τους κοινωνιολόγους της μετανάστευσης που αναφέρονται κυρίως στην ατομική διαδικασία ένταξης, οι επιστήμονες του πολυπολιτισμού σημείο αναφοράς έχουν την ομάδα (μεταναστών) ως συλλογική μορφή ένωσης.

Η ενσωμάτωση τώρα ορίζεται ως η επιτευχθείσα ισότητα σε κοινωνικό, οικονομικό και νομικό επίπεδο. Δεν προωθείται η πολιτισμική ενσωμάτωση (αφομοίωση), αλλά η διαφορά (δικαίωμα στη διαφορά). Για την επιτυχία της ενσωμάτωσης μεταναστών κεντρικό ρόλο παίζει η κοινωνία υποδοχής και η Πολιτική. Στο πλαίσιο των πολυπολιτισμικών θεωρήσεων τονίζεται το δικαίωμα στη διαφορά, η προώθηση της ίσης συμμετοχής σε όλα τα τμήματα της κοινωνίας και η προώθηση, υπό προϋποθέσεις, κάποιων συλλογικών δικαιωμάτων.

Σημείο εκκίνησης στις θεωρίες του πολυπολιτισμού, όπως και στις παραδοσιακές θεωρίες ένταξης, είναι ότι οι μετανάστες θέλουν να ενσωματωθούν στις κοινωνίες υποδοχής. Η απόφαση έχει ληφθεί με την απόφαση για τη μετανάστευση ή οποία είναι οικειοθελής. Με βάση λοιπόν την οικειοθελή μετανάστευση αναλύονται τα φαινόμενα σύγκρουσης που αναπτύσσονται και τα οποία πρέπει να αντιμετωπιστούν από την πολιτική με στόχο την κοινωνική συνοχή (ενσωμάτωση συστήματος) που είναι επιτευξίμη και χωρίς την αφομοίωση. Συζητείται δηλαδή το δικαίωμα στη διαφορά και για τις μεταναστευτικές ομάδες του πληθυσμού, όπως ισχύει άλλωστε και για άλλες υποκοουλτούρες ή πληθυσμιακές υποομάδες που υπάρχουν στην κοινωνία, και αυτό όχι μόνο στον ιδιωτικό βίο αλλά και στη δημόσια ζωή. Η μη καθολική αναγνώριση του δικαιώματος στη διαφορά έχει σημαντικές αρνητικές κοινωνικές επιπτώσεις.⁷⁵ Έτσι

⁷⁵ Ένα πρόσφατο παράδειγμα των επιπτώσεων της μη καθολικής αναγνώρισης του δικαιώματος στη διαφορά αποτελούν τα γεγονότα του Παρισιού που εξασπλώθηκαν σε ολόκληρη τη Γαλλία το Νοέμβριο του 2005, όπου κοινωνικές διακρίσεις, κοινωνικός, φυλετικός και θεσμικός ρατσισμός οδήγησε μεγάλο μέρος του πληθυσμού με μεταναστευτικό παρελθόν σε αδυναμία "απόδρασης" από τη φτώχεια. Μετά από μη αποτελεσματικούς αγώνες δεκαετιών (απεργίες πείνας, καταλήψεις, διαδηλώσεις) δεν μπορούσε παρά να εκφραστεί και με βίαια επεισόδια.

τονίζεται η προώθηση της ισότητας σε όλα τα κοινωνικά μέρη (κοινωνία, οικονομία, θεσμούς), η αποδοχή και ο σεβασμός απέναντι στη διαφορά. Έμφαση δίνεται στα θέματα που αφορούν την υπηκοότητα, τα κοινωνικά και (υπό όρους) πολιτισμικά δικαιώματα.

Οι πολιτικές κοινωνικής ενσωμάτωσης πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την πολιτισμική διαφορά, ενώ για την προώθηση της διαφοράς οι απόψεις δίστανται.

Οι πολιτικές προώθησης της αναγνώρισης, αποδοχής και σεβασμού του «άλλου» είναι στενά συνδεδεμένες με την καταπολέμηση κάθε μορφής διακρίσεων, προκαταλήψεων και στιγματισμού και ρατσισμού.

Σεβασμός και αποδοχή του «άλλου» προϋποθέτει την ύπαρξη ανοικτής κοινωνίας. Η ανοικτή κοινωνία προϋποθέτει γνώση του «άλλου» που σήμερα είναι ο διπλανός μας. Με άλλα λόγια η ανοικτή κοινωνία προϋποθέτει γνώση της κοινωνίας που ζούμε. Η πολιτική καλείται να συμβάλλει με νέα προγράμματα στην εκπαίδευση ενσωματώνοντας μαθήματα για τη σημερινή κοινωνία.

Η πολιτική της καθολικότητας κατάφερε την ισότητα όλων των ατόμων μιας κοινωνίας. Με βάση την αρχή της καθολικότητας που πέτυχε την αναγνώριση όλων των ατόμων ως πολιτών, δεν υπάρχουν πολίτες «πρώτης» και «δεύτερης» κατηγορίας. Στο πλαίσιο αυτό η υπηκοότητα λαμβάνει κεντρική σημασία.

Η ισότητα αφορά κατ' αρχάς τους πολίτες ενός κράτους. Η πρόοδος που επιτεύχθηκε στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα είναι η εφαρμογή της ισότητας και στους πολίτες ενός κράτους μέλους που εγκαθίστανται σε άλλο κράτος μέλος, ενώ αυξάνονται και οι πιέσεις και οι προσπάθειες για μια καθολική εφαρμογή της αρχής της ισότητας σε όλους τους κατοίκους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι κοινωνιολόγοι του πολυπολιτισμού τονίζουν ότι η υπηκοότητα θα πρέπει να είναι ανοικτή για όλους όσους επιθυμούν να την αποκτήσουν, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Ορισμένοι θεωρούν ότι οι προϋποθέσεις αυτές πρέπει να είναι η γνώση της γλώσσας, της ιστορίας και η συμμετοχή στους κοινωνικούς και πολιτισμικούς θεσμούς, ενώ άλλοι θεωρούν ως σημαντικότερο την αποδοχή από την πλευρά των μεταναστών των πολιτικών αρχών της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται να υιοθέτησε και τις δύο απόψεις για την ενσωμάτωση των μεταναστών στις κοινωνίες των κρατών μελών.

Οι πολιτικές ενσωμάτωσης θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις διαφορές που υπάρχουν σε μια κοινωνία (εθνικές μειονότητες, μετανάστες, πρόσφυγες κλπ.) και να σχηματίζονται ανάλογα με το σε ποια ομάδα απευθύνονται.

Στο πλαίσιο των πολιτικών ενσωμάτωσης μεταναστών οι πολιτικές θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα ιδιαίτερα πολιτισμικά χαρακτηριστικά (π.χ. θρησκεία, ήθη) των ομάδων στις οποίες απευθύνονται (και να σχεδιάζονται ανάλογα).

Τα ατομικά δικαιώματα δεν έρχονται πάντα σε αντίθεση με τα συλλογικά δικαιώματα. Οι πολιτικές πρέπει να είναι ανοικτές απέναντι στις ιδιαιτερότητες όπως και οι κοινωνίες. Υπό τη μη διαπραγματεύσιμη προϋπόθεση ότι τα ήθη και τα έθιμα των μεταναστών δεν προσβάλλουν τις δημοκρατικές κοινωνίες, οι μετανάστες πρέπει να έχουν το δικαίωμα να εκφράζουν την πολιτισμική τους ιδιαιτερότητα χωρίς το φόβο για διακρίσεις στην κοινωνία και τους θεσμούς.

Το δικαίωμα συμμετοχής (ενεργά και παθητικά) στην αυτοδιοίκηση είναι μια μορφή απονομής ειδικών δικαιωμάτων συλλογικής αντιπροσώπευσης που προωθούν την πολιτική συμμετοχή και συμβάλλουν ώστε μικρές ομάδες να μη μπορούν να παρακαμφτούν στις αποφάσεις της πλειοψηφίας που αφορούν όμως όλες τις κοινωνικές ομάδες και ρυθμίζουν την καθημερινότητά τους. Θα πρέπει λοιπόν οι μετανάστες να έχουν δικαίωμα συμμετοχής στην τοπική κοινωνία. Να έχουν το δικαίωμα ψήφου (τουλάχιστον) στις τοπικές εκλογές, έτσι ώστε να συμβάλλουν παθητικά και ενεργά στη διαμόρφωση του κοινωνικού χώρου στον οποίο ζουν.

Τα πολυεθνικά δικαιώματα αφορούν την προστασία ειδικών θρησκευτικών ή κοινωνικο-πολιτισμικών πρακτικών που δεν θα προωθούνταν διαφορετικά επαρκώς στη αγορά. Τα ειδικά συλλογικά δικαιώματα που μπορεί να χορηγηθούν είναι π.χ. προώθηση της εκμάθησης της γλώσσας των μεταναστών, δημιουργία καλλιτεχνικών ομάδων και καλλιτεχνικών εκδηλώσεων μέσω επιδοτήσεων, αλλά και κάποιες εξαιρέσεις από τον κανόνα σε σχέση με τις εθνότητες, όπως π.χ. η εξαίρεση των ορθόδοξων Εβραίων να φορούν το *yarmulke* στο στρατό ή να κλείνουν τα καταστήματά τους το Σάββατο. Η χορήγηση αυτού του είδους συλλογικών δικαιωμάτων λειτουργεί ενσωματικά και μάλιστα προς όφελος ολόκληρης της κοινωνίας.

Η παραχώρηση όμως ειδικών δικαιωμάτων χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή. Τα (πολυεθνικά) συλλογικά δικαιώματα θα πρέπει να εξετάζονται ανάλογα με τους τομείς διεκδίκησης. Λόγω της επικινδυνότητας που ελλοχεύει να χρησιμοποιηθούν για να καταπατηθούν ατομικά δικαιώματα μελών μιας εθνοτικής ομάδας, μπορούν να χορηγούνται μόνο όταν δεν έρχονται σε αντίθεση με τα ατομικά δικαιώματα και κυρίως μόνο όταν δεν βρίσκονται σε αντίθεση με τα ανθρώπινα δικαιώματα όπως αυτά ισχύουν στις Διεθνείς Συμβάσεις και τη νομοθεσία και τους κανόνες της κοινωνίας υποδοχής.

Οι επιστήμονες ανέπτυξαν διάφορα μοντέλα που κατηγοριοποιούν τα κράτη υποδοχής ανάλογα με τη στάση απέναντι και τις πολιτικές για τους μετανάστες. Το κύριο χαρακτηριστικό στο κράτος που ακολουθεί το μοντέλο του διαφορικού αποκλεισμού

είναι ο ορισμός του έθνους με δεσμούς αίματος και καταγωγής. Με βάση αυτή την αυτοαντίληψη οι πολιτικές που ακολουθούνται απέναντι στους μετανάστες («οι άλλοι») είναι πολιτικές αποκλεισμού. Στην εξέλιξή του το κράτος μπορεί να ενσωματώσει τους μετανάστες στους διάφορους τομείς της κοινωνίας, κυρίως στον οικονομικό, ο αποκλεισμός όμως από την ιθαγένεια και την πολιτική συμμετοχή εξακολουθεί να ισχύει (Γερμανία πριν το 2001, Αυστρία, Ελλάδα).

Άκρως αντίθετη στάση ακολουθεί το μοντέλο της αφομοίωσης. Το καθεστώς υπηκοότητας ρυθμίζεται με την αρχή της εδαφικότητας (*ius soli*) που σημαίνει ότι σε όσους έχει επιτραπεί η είσοδος και η μόνιμη εγκατάσταση παρέχεται εύκολα η υπηκοότητα που συνδέεται με την αναμονή απάρνησης όλων των χαρακτηριστικών διαφοροποίησης από την κυρίαρχη κοινωνία και ανάπτυξη μιας νέας ταυτότητας. Προσαρμογή και ενσωμάτωση εναπόκειται στους ίδιους τους μετανάστες (Γαλλία).

Στο πολυπολιτισμικό μοντέλο οι μετανάστες αποκτούν με σύντομες διαδικασίες την υπηκοότητα, όπως και στο μοντέλο της αφομοίωσης, με τη διαφορά ότι δεν απαιτείται από αυτούς η πολιτισμική αφομοίωση. Στα πλαίσια του μοντέλου μπορεί να υπάρξει διαφοροποίηση ως προς τη στάση και αντιμετώπιση (ή μη) του κράτους απέναντι στην πολυπολιτισμικότητα. Μπορεί το κράτος να αναγνωρίζει την ύπαρξη διαφορετικών εθνικών ομάδων και πολιτισμών, να μην αναλαμβάνει όμως τη διασφάλιση κοινωνικής δικαιοσύνης σε όλα τα μέλη του ή την προώθηση εθνοτικών πολιτισμών (ΗΠΑ). Σε μια άλλη έκφραση του μοντέλου το κράτος αναγνωρίζει τις πολιτισμικές ιδιαιτερότητες και τις προωθεί με άμεσες ή έμμεσες πολιτικές και αναλαμβάνει τη διασφάλιση ίσων δικαιωμάτων με παρεμβατικά ειδικά μέτρα όπου και όταν χρειάζεται με στόχο τη δημιουργία αρμονικής συνύπαρξης, αμοιβαίας κατανόησης και αποδοχής (Καναδάς, Αυστραλία, Μεγάλη Βρετανία Σουηδία, Ολλανδία).

Τα ιδεατά μοντέλα που κατηγοριοποιούν τα κράτη υποδοχής σε πολιτικές μοντέλα περιλαμβάνουν μόνο τα κύρια χαρακτηριστικά μιας πολιτικής. Η πράξη αποδεικνύει ότι δεν είναι δυνατή η κατάταξη των κρατών σε ένα μόνο μοντέλο. Συνήθως τα κράτη υποδοχής, ανάλογα με τα φαινόμενα που πρέπει να αντιμετωπιστούν στις κοινωνίες τους, εφαρμόζουν διάφορες πολιτικές και τις οποίες αναπροσαρμόζουν ανάλογα. Σε συμφωνία με τα μοντέλα ανάλυσης των πολιτικών ενσωμάτωσης συμπεραίνουμε ότι με την πάροδο του χρόνου όλα τα κράτη μπορούν να καταταχθούν σε ένα άλλο μοντέλο από αυτό που εντάχθηκαν αρχικά, ή ότι εφαρμόζουν ένα μίγμα πολιτικών σύμφωνα με το οποίο μπορούν να καταταχθούν συγχρόνως σε περισσότερα του ενός μοντέλα. Επιπλέον οι εξελίξεις στη δεκαετία του '90 δείχνουν μία στροφή σε πολιτικές ενσωμάτωσης και μία τάση σύγκλισης των πολιτικών αυτών μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι διαπιστώσεις αυτές μας οδήγησαν στην ανάλυση των πολιτικών για τους μετανάστες με βάση την παρουσίαση των πολιτικών ορισμένων «μοντέλων κρατών». Επιπλέον η συγκριτική μελέτη των πολιτικών που ακολούθησαν και ακολουθούν τα κράτη μέλη σε εθνικό επίπεδο, μπορούν να

αποτελέσουν παράδειγμα στο σχεδιασμό των (στοχευμένων) πολιτικών άλλων κρατών και στη διαμόρφωση κοινών πολιτικών ενσωμάτωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Το Γερμανικό μοντέλο αρχίζει με την πολιτική της ανακύκλωσης που ορίζει τους μετανάστες προσωρινούς, σχεδόν με την έννοια των εποχικών, όπου ο κοινωνικός αποκλεισμός των μεταναστών είναι απόλυτος. Σύντομα αναγνωρίζει τη μη εφικτότητα αυτής της πολιτικής και περνά στην πολιτική των «φιλοξενούμενων εργατών», όπου και πάλι η προσωρινότητα ως στάση είναι το κύριο χαρακτηριστικό, χωρίς όμως να είναι εξαρχής οριοθετημένο. Η «διαρκής προσωρινότητα» αναγκάζει την πολιτική να αναπτύξει πολιτικές ενσωμάτωσης, διατηρώντας τον απόλυτο αποκλεισμό στην πολιτική για την πολιτογράφηση. Αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία εθνοτικών κοινοτήτων με έντονα πλουραλιστικά χαρακτηριστικά, για την αντιμετώπιση των οποίων η πολιτική αποφασίζει στη δεκαετία του 90 να κάνει ένα μικρό «άνοιγμα» στη χορήγηση της υπηκοότητας. Στον 21^ο αιώνα η Γερμανία αποχαιρέτα πλέον πλήρως τις πολιτικές αποκλεισμού και στρέφεται προς μια πολιτική ενσωμάτωσης με πολυπολιτισμικά χαρακτηριστικά. Από το 2001 ενσωματώνεται στο νομοθετικό πλαίσιο για την πολιτογράφηση το *ius soli* που εφαρμόζεται κυρίως για την πολιτογράφηση παιδιών μεταναστών δεύτερης και τρίτης γενιάς. Από το 2005 μάλιστα η αρχή της εδαφικότητας διευρύνεται σε όλους όσους είναι κάτοχοι τίτλων παραμονής για εγκατάσταση (*Niederlassungserlaubnis*), διαμένουν οκτώ (8) χρόνια στη Γερμανία, γνωρίζουν τη γλώσσα, το γερμανικό σύστημα και τον πολιτισμό, ενώ προβλέπονται και εξαιρέσεις από το γενικό κανόνα των οκτώ ετών παραμονής, όπου η πολιτογράφηση είναι δυνατή μετά από τρία χρόνια παραμονής. Για να πετύχει μάλιστα αυξημένους ρυθμούς στην πολιτογράφηση η Γερμανία προωθεί μέτρα που θα οδηγήσουν σε ένα φιλικότερο κλίμα για την απόκτηση της Γερμανικής υπηκοότητας.

Το Γαλλικό μοντέλο βασίστηκε στην πολιτική αφομοίωσης με αποδέκτη το άτομο. Με σκοπό την απόκτηση νέων πολιτών η υπηκοότητα βασιζόταν στην αρχή της εδαφικότητας. Στη δεκαετία του 60 η πολιτική της αφομοίωσης που ακολουθείται συνδέεται άμεσα με την αποικιοκρατική πολιτική της χώρας, μόνο που αυτή τη φορά απευθύνεται στο εσωτερικό της. Οι μετανάστες ενθαρρύνονταν να αποκτήσουν την υπηκοότητα υπό την προϋπόθεση ότι έχουν αποδεχθεί τη γαλλική ταυτότητα και τα παιδιά τους που γεννιόταν στη χώρα γίνονταν αυτόματα Γάλλοι υπήκοοι. Οι θεσμοί (σχολείο, στρατός, εκκλησία, κόμματα) αναλάμβαναν την κοινωνικοποίησή τους ως Γάλλοι. Οι ιδιαιτερότητες και οι πολιτισμικές διαφορές τοποθετούνται στη σφαίρα του ιδιωτικού. Το παράδοξο είναι ότι οι «αφομοιωμένοι» μετανάστες συνεχίζουν να ονομάζονται μετανάστες με διαφοροποίηση μόνο ως προς τις γενεές (δευτέρα γενιά, τρίτη γενιά, κλπ.). Η πολιτική αλλάζει ήδη στη δεκαετία του 70, ενώ στη δεκαετία του 80 η Γαλλία αναγκάζεται να αποδεχθεί ότι η ενσωμάτωση των μεταναστών και η αφομοίωσή τους δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς ειδικά μέτρα πολιτικής. Στη δεκαετία του 90 η πολιτική πολιτογράφησης γίνεται περισσότερο επλεκτική, ενώ από το 2002 με την άνοδο της δεξιάς στην κυβέρνηση φαίνεται να αναπτύσσεται ένα εχθρικό κλίμα απέναντι στους μετανάστες που δεν αφορά τους (σχετικά) νεοεισερχόμενους, αλλά

όσους προέρχονται από τις πρώην αποικίες και εντάσσονται στην κατηγορία των φτωχών. Σήμερα η Γαλλία φαίνεται να ακολουθεί μία πολιτική ενσωμάτωσης με παράλληλο αποκλεισμό εκείνων που δεν τα καταφέρνουν. Η πολιτική δε ενσωμάτωσης φαίνεται να απευθύνεται περισσότερο στους σημερινούς Γάλλους με μεταναστευτική ιστορία (ρίζες) από ευρωπαϊκές χώρες αποστολής (όπως π.χ. ο Νικολά Σαρκοζί, Υπουργός Εσωτερικών). Πλήρης ενσωμάτωση (αφομοίωση) και αποδοχή φαίνεται να μη συνάδει με διαφορετικές θρησκευτικές πεποιθήσεις, όπως δείχνει η ιστορία του μουσουλμανικού πληθυσμού της Γαλλίας που προέρχεται από τις πρώην αποικίες της. Οι συνεχείς αγώνες αυτού του πληθυσμού ενάντια στην ανεργία, τις διακρίσεις και τον κοινωνικό αποκλεισμό φαίνεται να είχαν ακριβώς τα αντίθετα από τα αναμενόμενα αποτελέσματα: αυξανόμενη μείωση του κοινωνικού κράτους και αύξηση αστυνομικοκρατούσας σκέψης και πράξης.

Η Μεγάλη Βρετανία σε αντίθεση με τις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες δεν στράφηκε στη στρατολόγηση εργατικού δυναμικού με διακρατικές συμφωνίες. Οι μετανάστες που κάλυψαν τις ανάγκες στην αγορά εργασίας προέρχονταν κυρίως από τις πρώην αποικίες της, τους οποίους ενσωμάτωνε στο κοινωνικό σύστημα με βάση κυρίως τη φυλή ή την εθνικότητα προέλευσης. Η Βρετανία προωθεί τη δημιουργία χώρων διαμονής από άτομα ίδιας φυλής ή εθνικής προέλευσης, δηλαδή τη δημιουργία εθνοτικών κοινοτήτων με γεωγραφικό διαχωρισμό, την ύπαρξη άλλων πολιτισμών και τη δημιουργία αυτό-οργανώσεων και ενώσεων των εθνικών ομάδων. Η πολιτική παρεμβαίνει μόνο στις περιπτώσεις όπου θεωρεί ότι υπάρχει άμεση ανάγκη για πολιτική παρέμβαση. Είναι η μόνη ευρωπαϊκή χώρα που χρησιμοποιεί στην πολιτική της τον όρο «φυλή». Από πολύ νωρίς έθεσε σε ισχύ αντιρατσιστικούς νόμους, όπως ο νόμος για την καταπολέμηση των διακρίσεων απέναντι στους μετανάστες στην αγορά εργασίας και την αγορά κατοικίας και το νόμο για την καταπολέμηση των φυλετικών διακρίσεων. Ιδιαίτερα σημαντική θα ήταν η διερεύνηση στο κατά πόσο, σε ποιο βαθμό και κάτω από ποιες προϋποθέσεις τα όρια των εθνοτικών κοινοτήτων είναι διαπερατά.

Στην Ολλανδία, όπως και στη Βρετανία, η πολιτική για τις μειονότητες δεν απευθύνεται στο άτομο αλλά στην ομάδα. Η πολιτική ενσωμάτωσης απευθύνεται στις εθνικές ομάδες ή μειονότητες. Οι μετανάστες ως μια ιδιαίτερη κοινωνική ομάδα (μειονότητα) στο ολλανδικό σύστημα απολαμβάνουν ίσα δικαιώματα. Η κοινωνική ενσωμάτωσή τους προωθείται μέσα από ειδικά προγράμματα για την προώθηση της συμμετοχής τους στην οικονομία, την κοινωνική και πολιτική συμμετοχή τους. Από τη δεκαετία του 90, κυρίως λόγω της δυσαρέσκειας μεγάλου μέρους του πληθυσμού για τη συνεχή χρηματοδότηση μέτρων για ειδικές ομάδες, η Ολλανδία στρέφεται και εφαρμόζει την πολιτική ενσωμάτωσης μεταναστών (μειονοτικών ομάδων) με μέτρα γενικής και ειδικής πολιτικής που αφορούν όμως ολόκληρο τον πληθυσμό ενσωματώνοντας τις μειονοτικές ομάδες στα πλαίσια των πολιτικών αυτών, δίνοντας παράλληλα ιδιαίτερη έμφαση στην καταπολέμηση των διακρίσεων σε όλους τους κοινωνικούς τομείς, στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα.

Η Σουηδία είναι η μόνη ευρωπαϊκή χώρα η οποία δέχτηκε τους μετανάστες εργατικού δυναμικού από την αρχή ως μόνιμους κατοίκους και εφάρμοσε πολιτική για την ενσωμάτωση των μεταναστών στην κοινωνία της με ειδικά προγράμματα ένταξης, χορήγησης ειδικών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος διατήρησης του πολιτισμού και της γλώσσας τους και προωθώντας ειδικά μέτρα για την καταπολέμηση του ρατσισμού και των διακρίσεων. Από τα τέλη της δεκαετίας του 90 η Σουηδία εφαρμόζει μια γενική πολιτική κοινωνικής ενσωμάτωσης προωθώντας μέτρα ενσωμάτωσης σε όλα τα κοινωνικά πεδία με στόχο τη βελτίωση των όρων και των συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού. Είναι η πρώτη ευρωπαϊκή χώρα που θεσμοθέτησε τον Συνήγορο για την καταπολέμηση εθνικών/ εθνοτικών διακρίσεων.

Παρά τις προσπάθειες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής για κοινοτικοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής και της ένταξης θεμάτων που αφορούν την ένταξη των μεταναστών υπηκόων τρίτων χωρών στις ευρωπαϊκές πολιτικές, η μόνη επιτυχία που σημειώθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο ήταν η Συμφωνία του Σένγκεν (1985) που αφορούσε την ελεύθερη μετακίνηση των προσώπων στο πλαίσιο των συμβαλλομένων χωρών. Η Συμφωνία του Σένγκεν ενσωματώθηκε στο ευρωπαϊκό δίκαιο με την Συμφωνία του Άμστερνταμ (1997).

Το πρώτο σημαντικό επίτευγμα στα θέματα που αφορούν τη μετανάστευση αποτέλεσε η θεσμοθέτηση της διακυβερνητικής συνεργασίας στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992). Παρά το σημαντικό δημοκρατικό έλλειμμα που παρουσίαζε ο αποκλεισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων η αποδοχή ότι θέματα που άπτονται της μετανάστευσης αποτελούν «θέματα κοινού ενδιαφέροντος» υπήρξε ένα πολύ σημαντικό βήμα για την κοινοτικοποίηση αυτών των θεμάτων.

Μέσα από τις διεργασίες που ακολούθησαν και την αναθεώρηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) καθιστά τη μετανάστευση και τη μεταναστευτική πολιτική πλήρη αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με στόχο τη δημιουργία ενός χώρου «Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» και την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς περιλαμβάνονται στη Συνθήκη και θέματα που αφορούν την ενσωμάτωση των υπηκόων τρίτων χωρών στις κοινωνίες των κρατών μελών. Έτσι, παρά του γεγονότος ότι η Πολιτική Ενσωμάτωσης Μεταναστών παραμένει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, η Συνθήκη του Άμστερνταμ αποτελεί το πρώτο βήμα για μια Ευρωπαϊκή Πολιτική Ενσωμάτωσης Μεταναστών.

Μέσα στα επόμενα πέντε χρόνια τα επιτεύγματα σε θέματα που αφορούν την ενσωμάτωση των μεταναστών υπήρξαν σημαντικά. Αναγνωρίζεται ότι στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης οι μετανάστες που διαμένουν νόμιμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση (1999) πρέπει να απολαμβάνουν δικαιώματα και υποχρεώσεις *συγκρίσιμων* με εκείνα που απολαμβάνουν οι υπήκοοι της Ε.Ε. που συνεπάγεται την ανάπτυξη μιας δυναμικής πολιτικής κοινωνικής ένταξης μεταναστών.

Τα δικαιώματα (ατομικά, πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά και τα δικαιώματα της κοινωνίας των πολιτών) που περιλαμβάνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Νίκαια, 2000), με εξαίρεση των πολιτικών δικαιωμάτων, αναφέρονται σε όλους τους κατοίκους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παράλληλα ο στόχος «κοινωνική ένταξη των μεταναστών» εντάσσεται και στους στρατηγικούς προσανατολισμούς της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής και συγκεκριμένα στο πλαίσιο της πολιτικής για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων.

Με την απόφαση για την εφαρμογή της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού στον τομέα της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής μέσω ενός διετούς Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση, ο στόχος κοινωνική ένταξη των μεταναστών στα κράτη μέλη εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της Πολιτικής για την Κοινωνική Ενσωμάτωση.

Το 2003 κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας επιτεύχθηκε η πολιτική συμφωνία για δύο σημαντικές οδηγίες που αφορούν την ομαλή ένταξη των νόμιμων μεταναστών στις ευρωπαϊκές κοινωνίες: την οδηγία για την οικογενειακή συνένωση και το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών που είναι κάτοικοι μακράς διαρκείας.

Σε συνέχεια της συζήτησης για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών ορίζεται για πρώτη φορά από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (Θεσσαλονίκη, 2003) η πολιτική κοινωνικής ένταξης μεταναστών ως συνεχής και αμοτεροβαρής διαδικασία, βασισμένη σε αμοιβαία δικαιώματα και αντίστοιχες υποχρεώσεις των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και των κοινωνιών υποδοχής. Επίσης ορίζεται ότι η πολιτική κοινωνικής ένταξης μεταναστών, που θα εκπονηθεί και θα υλοποιηθεί σε επίπεδο κρατών μελών και θα αναπτυχθεί εντός συνεκτικού ενωσιακού πλαισίου, πρέπει να περιλαμβάνει την απασχόληση, την οικονομική συμμετοχή, την παιδεία και εκμάθηση γλωσσών, την υγεία και τις κοινωνικές υπηρεσίες, τη στέγαση και οικιστικά, τον πολιτισμό και τη συμμετοχή στην κοινωνική ζωή.

Σε συνέχεια των αποφάσεων της Θεσσαλονίκης η Ολλανδική Προεδρία ανέπτυξε τις κοινές βασικές αρχές για την ενσωμάτωση των μεταναστών (2004), οι οποίες αποτελούν τις κατευθυντήριες γραμμές για τα κράτη μέλη για να αναπτύξουν την εθνική πολιτική τους για την ενσωμάτωση μεταναστών, έτσι ώστε να μπορέσει να εφαρμοστεί η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού και στον τομέα αυτό, βάση της οποίας αναμένεται να αναπτυχθεί μελλοντικά μια κοινή πολιτική ενσωμάτωσης μεταναστών.

Για την Ελλάδα, η νέα μετανάστευση και ιδιαίτερα στις μορφές που λαμβάνει χώρα αποτελεί νέο φαινόμενο. Στη δεκαετία του '90 κοσμοϊστορικά γεγονότα αλλάζουν τη θέση της Ελλάδας στο Ευρωπαϊκό τοπίο και την καθιστούν πόλο έλξης μαζικών μεταναστευτικών εισροών μη ομογενών υπηκόων τρίτων χωρών, αποτέλεσμα των οποίων είναι η μετάβαση της χώρας από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής οικονομικών μεταναστών.

Για την Ελλάδα διαπιστώνουμε ότι – σε σύγκριση με τα άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης – είναι η μόνη χώρα χωρίς ιστορικές αποικιοκρατικές σχέσεις με τους μετανάστες που δέχεται. Όμως και εδώ διαπιστώνεται η ιστορική σχέση της χώρας με τις χώρες προέλευσης των κύριων ομάδων μεταναστών.

Κύριο χαρακτηριστικό της μετανάστευσης προς την Ελλάδα στη δεκαετία του '90 είναι η μαζική παράνομη είσοδος, παραμονή και εργασία οικονομικών μεταναστών.

Η νέα κατάσταση οδηγεί στην αναγκαιότητα εκσυγχρονισμού του νομοθετικού πλαισίου για τους μετανάστες με προτεραιότητα στη φύλαξη των συνόρων και την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης σε όλες τις μορφές της, ενώ αυστηρότατες κρίνονται οι ρυθμίσεις που αφορούσαν τους νόμιμους μετανάστες. Θέματα που αφορούν στην ενσωμάτωση των υπαρχόντων νόμιμων μεταναστών που για χρόνια ζουν και εργάζονται στη χώρα δεν συμπεριλαμβάνονται. Το χάος που επικρατεί τα πρώτα χρόνια δίνει έδαφος και τροφή για την ανάπτυξη ρατσιστικού λόγου, ξενοφοβίας και ρατσισμού.

Η ομαλοποίηση στο κλίμα που επικρατούσε στην ελληνική κοινωνία αρχίζει με την πρώτη διαδικασία νομιμοποίησης των οικονομικών μεταναστών στα τέλη της δεκαετίας του '90, η οποία, αν και περιοριστική ως προς την πληθυσμιακή στόχευση, ήταν πολύ σημαντική και πρωτοπόρα. Με την πρώτη νομιμοποίηση η μετανάστευση αποδεσμεύεται από την αστυνομικοκρατούσα νοοτροπία. Αναγνωρίζεται η παρουσία των μεταναστών στην ελληνική επικράτεια με έμφαση στη σύνδεση με την αγορά εργασίας, στο πλαίσιο της οποίας διασφαλίζονται τα κοινωνικο-οικονομικά δικαιώματα των μεταναστών (εργασιακά, ασφαλιστικά δικαιώματα, δικαίωμα οικογενειακής συνένωσης).

Η νέα κατάσταση σε εθνικό επίπεδο και οι εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο σύντομα οδηγούν στην αναγκαιότητα μιας νέας μεταναστευτικής πολιτικής και ενός νέου νομοθετικού πλαισίου για τους μετανάστες στην Ελλάδα και σε ένα δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης. Δημιουργούνται νέες δομές που προβλέπονται από το νόμο, ενώ ήδη έχει αρχίσει η ένταξη των θεμάτων που αφορούν τους μετανάστες σε υπάρχουσες και νεοϊδρυθείσες δομές εξυπηρέτησης πολιτών.

Ο νέος νόμος στις αρχές του 21^{ου} αιώνα που αντικατοπτρίζει την εθνική στάση απέναντι στους μετανάστες παραμένει σε μεγάλο βαθμό περιοριστικός, επιλεκτικός και γραφειοκρατικός. Από την άλλη όμως ο νόμος κατοχυρώνει τα δικαιώματα των

μεταναστών και των οικογενειών τους στην ελληνική κοινωνία, ρυθμίζει τις υποχρεώσεις τους, αλλά και τις υποχρεώσεις των εργοδοτών. Επιπλέον, διαπιστώνεται ότι ο νέος νόμος είναι εν μέρει εναρμονισμένος με τα ευρωπαϊκά νομοθετικά πρότυπα και ως ένα βαθμό εναρμονισμένος με τις Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορούν την ένταξη των μεταναστών. Στην ουσία όμως συνεχίζει να αυτοαναιρείται ως προς την παραχώρηση δικαιωμάτων και συνθηκών κοινωνικής ένταξης εφόσον συνεχίζει να διατηρεί σε υψηλό βαθμό την προσωρινότητα και την ανασφάλεια στο καθεστώς διαμονής.

Στο πλαίσιο των προγραμμάτων ενσωμάτωσης που προωθούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση στη δεκαετία του '80 έως τα μέσα της δεκαετίας του '90 η Ελλάδα δεν αναγνωρίζει τους υπάρχοντες, έστω και σε μικρό αριθμό, οικονομικούς μετανάστες ως ομάδα στόχο στα προγράμματα ένταξης. Αυτό είναι αποτέλεσμα της πολιτικής που ακολουθούσε η Ελλάδα στην περίοδο αυτή που δεν φαίνεται όμως να διαφοροποιείται και πολύ, παρά τις όποιες θετικές αλλαγές έχουν σημειωθεί, έως σήμερα.

Η νέα κατάσταση που δημιουργήθηκε με την παράνομη μετανάστευση στη χώρα διερευνάται μέσα από τα Ερευνητικά Ευρωπαϊκά Προγράμματα, ενώ η απόφαση για την ενσωμάτωση των μεταναστών στις ομάδες στόχους για την κοινωνική ένταξη στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων του Β' ΚΠΣ συμπίπτει με την απόφαση της πολιτείας για την επίσημη αναγνώριση των μεταναστών στην ελληνική επικράτεια και τη νομιμοποίησή τους.

Η ενσωμάτωση των μεταναστών ως ομάδα στόχος στα Ευρωπαϊκά Προγράμματα για την Απασχόληση και την Καταπολέμηση του Κοινωνικού Αποκλεισμού δημιουργεί νέες ανάγκες σε εκπαιδευτικό και διοικητικό προσωπικό και φέρνει αλλαγές στις δημόσιες δομές και δημιουργεί νέες.

Από το 2000 η πολιτική ενσωμάτωσης μεταναστών σε εθνικό επίπεδο συμβαδίζει με την Ευρωπαϊκή Πολιτική για την Απασχόληση και την Πολιτική για την Κοινωνική Ενσωμάτωση. Οι μετανάστες ενσωματώνονται ως ομάδα στόχος στα αντίστοιχα Εθνικά Σχέδια Δράσης που ακολουθούν τις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές, οι δράσεις ενσωμάτωσης όμως, πέρα από το σχετικό «άνοιγμα» που γίνεται στο εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για τους αλλοδαπούς, υλοποιούνται αποκλειστικά μέσα από τα ευρωπαϊκά προγράμματα. Τόσο τα μέτρα ενσωμάτωσης που υλοποιούνται όσο και η δημιουργία νέων και η αναβάθμιση υπάρχουσών δομών και βελτίωση παροχής υπηρεσιών στηρίζεται στα κοινοτικά προγράμματα στήριξης.

Στην εξέλιξη του χρόνου διαπιστώνουμε ότι η Ελλάδα αναγνωρίζει πλέον

- τους μετανάστες ως αναπόσπαστο κομμάτι της ελληνικής κοινωνίας
- τον μονιμότερο χαρακτήρα της παρουσίας τους, παρά τις προσπάθειες για προσωρινότητα
- τη συνεισφορά τους και τη χρησιμότητά τους στην οικονομία, το ασφαλιστικό και το δημογραφικό
- την αναγκαιότητα σχεδιασμού και εφαρμογής εθνικής πολιτικής κοινωνικής ένταξης μεταναστών

Τα περισσότερα ευρωπαϊκά προγράμματα που υλοποιήθηκαν ή/και εφαρμόστηκαν πιλοτικά στην περίοδο 2000-2005 σε διάφορους τομείς (απασχόληση, παιδεία) έχουν ως κύριο στόχο τον εντοπισμό ορθών πρακτικών και την ενσωμάτωσή τους (μελλοντικά) σε μια εθνική πολιτική κοινωνικής ένταξης.

BIBΛIOΓΡΑΦΙΑ

A. Ξενόγλωσση

Aim, 2001: Greece's Census: Down for the Count, Athens, April 3, <http://www.aimpress.ch/dyn/trae/archive/data/200104/10403-002-trae-ath.htm>

Albrecht, G., 1972: Soziologie der geographischen Mobilität: Zugleich ein Beitrag des sozialen Wandels. Stuttgart

Anderiesse, M. R. et al, 1997: Migration and major cities policy in Rotterdam. A background paper prepared for the Second International Metropolis Conference, Copenhagen, 25-27 September, <http://www.ercomer.org>

Asseburg, B./Hurtado Artozón, S., 1983: Zentrale Probleme der Migration. Entwicklung eines methodischen Zugangs in Gesprächen mit portugiesischen Familien. Berlin

Ausländer in Deutschland (AiD), Migration in Europa, 1/2002, 18 Jg., 30.7.2002

Bade, J. K., 1992: Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, C. H. Beck, Munich

Bade, J. K., 1993: Paradoxon Bundesrepublik: Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland. Einheimische Ausländer: "Gastarbeiter" – Dauergäste – Einwanderer, in: Bade, J. K. (Hsg.): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, Berlin, C. H. Beck, S. 393-401

Bade, J. K., 2000: Einwanderungskontinent Europa: Migration und Integration am Ende des 20. Jahrhunderts, http://www.bamf.de/bafll_template/aktuelles/asylpraxis_pdf/asylpraxis_band_8_teil_02.pdf

Baldwin-Edwards, M., 2002: Semi-reluctant host: Southern Europe's ambivalent response to immigration, Studi Emigracione/Migration Studies, XXXIX, no 145, http://www.mmo.gr/pdf/publications/bv_mmo_staff/studienmigrationV4.pdf

Baldwin-Edwards, M., 2004a: The Changing Mosaic of Mediterranean Migrations. Migration Information Source, June, 1, <http://www.migrationinformation.org>

Baldwin-Edwards, M., 2004b: Immigration into Greece, 1990-2003: A Southern European Paradigm? Presentation for the Panel "International Migration: Promoting

Management and Integration”, UNECE, European Population Forum 2004, Geneva, Switzerland, 12-14 January

Baldwin-Edwards, M. (scientific director), 2004c: Statistical Data on Immigrants in Greece: Analytic Study of Available Data and Recommendations for Conformity with European Union Standards, Report for IMEPO, Mediterranean Migration Observatory, UEHR, Panteion University, Athens

Bauboek, R., 1994: The integration of immigrants, Strasbourg, Council of Europe, CDMG (94) 25

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 1997: Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, Berlin

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2004: Das neue Aufenthaltsrecht. Fragen und Antworten zum Zuwanderungsgesetz, Berlin, 2004

Bericht der Unabhangigen Kommission Zuwanderung, Niederlande

Boecker, A./ Thranhardt, D., 2003: Erfolge und Misserfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich, Aus Politik und Zeitgeschichte, B26/2003, S. 3-11

Bogardus, E.S., 1929/30: A race Relations Cycle, in: American Journal of Sociology, 35, pp. 612-617

Castles, St., 1994: Democracy and Multicultural Citizenship. Australian Debates and their Relevance for Western Europe, in: Bauboeck, Rainer (ed.), 1994: From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe. Avebury, European Centre Vienna, pp. 3-27

Castles, St./Miller, M. J., 1998: The Age of Migration. International Movements in the Modern World, Macmillan Press, Basingstoke

Coleman, D., 1994: International Migrants in Europe: Adjustment and Integration Processes and Policies, in: Macura, M./Coleman, D. (ed.): International Migration: Regional Processes and Responses, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations Population Fund, Economic Studies No. 7, United Nations, N.Y., Geneva, 1994, pp.41-76

Coleman, D., 1996: Grossbritannien und internationale Migration: Die Bilanz hat sich geändert, in: Fassmann, H./Muenz, R. (Hrsg.): Migration in Europa, Frankfurt, S. 53-88

Commission of the European Communities, 2001a: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament On A Common Policy on Illegal Immigration, Brussels, COM (2001) 672 final

Commission of the European Communities, 2001b: Proposal for a Council directive concerning the status of third country nationals who are long term residents, Brussels, COM (2001) 127 final

Conseil de l'Union Européenne, 2003 : Toile de Fond. Concernant les Travaux Effectues en 2002, Bruxelles, le 27 janvier 2003, DG H III

Costa-Lascoux, J., 1985: Frankreich, in: Just, W.-D./Groth, A. (Hrsg.), 1985: Wanderarbeiter in der EG. Ein Vergleich ihrer rechtlichen und sozialen Situation in den wichtigsten Aufnahmeländern, Mainz, S. 223-237

Council of the European Union, 2004: Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union, 13680/04 Limite, MIGR 87, Brussels

De Jong, C., 1997: Europäische Integration und internationale Migration: Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten, in: Angenendt, S. (Hrsg.), 1997: Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 173-180

Diekmann, L., 2001: Also, doch Inder statt Kinder! Europa-digital - <http://www.europa-digital.de> (εκτύπωση 26/8/2003)

Doomernik, J., 1998: The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and the Netherlands. International Migration Papers, no. 27, Geneva, ILO, <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/research/imp/imp27.pdf>

Eisenstadt, Sh. N., 1953: Analysis of Patterns of Immigration and Absorption of Immigrants, in: Population Studies 7, pp. 167-180

Eisenstadt, Sh. N., 1954: The Absorption of Immigrants. A comparative study based mainly on the Jewish community in Palestine and the State of Israel. Routledge and Kegan, P. LTD, London

Elwert, G., 1982: Probleme der Ausländerintegration. Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration? Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 34, S. 717-731

Endruweit, G., 1975: Akkulturationstheorien in der Gastarbeiterforschung, in: Die Dritte Welt, 4 (1975), S. 226-258

Entzinger, H., 2000a: Different and equal; models for the analysis of integration policies, in: Council of Europe, 2000: Strategies for implementing Integration Policies Proceedings, Prague 4-6 May 1999, CDMG (2000) 8, pp. 7-17

Entzinger, H., 2000b: The Dynamics of Integration Policies: A Multicultural Model, in: Koopmans, R./Statham, P. (ed.), 2000: Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Cooperative European Perspectives, Oxford University Press, N.Y., pp. 97-118

Entzinger, H./Biezeveld, R., 2003: Benchmarking in Immigrant Integration, European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER), Erasmus University Rotterdam, Rotterdam

Esser, H. u.a., 1979: Ansätze zur Erklärung der Integration von Migranten – Theoretische Grundlagen zur Erforschung des Verhaltens ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, in: Esser, H. u.a., 1979: Arbeitsmigration und Integration: Sozialwissenschaftliche Grundlagen, Koenigstein/Ts., Hanstein, S. 1 – 166

Esser, H., 1980: Aspekte der Wanderungssoziologie: Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten. Eine handlungstheoretische Analyse, Darmstadt, Neuwied, Luchterhand Verl.

Esser, H., 1985: Soziale Differenzierung als ungeplante Folge absichtsvollen Handelns: Der Fall der ethnischen Segmentation, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 14, Heft 6, Dezember, S. 435-449

Esser, H., 1986: Ethnische Kolonien: „Binnenintegration“ oder gesellschaftliche Isolation? in: Hoffmeyer-Zlotnik, H. P. J. (Hg), 1986: Segregation und Integration – Die Situation von Arbeitsmigranten im Aufnahmeland, Berlin, S. 106-117

Esser, H., 1988: Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 17, Heft 4, Juni, S. 235-248

Esser, H., 2000: Ist das Konzept der Integration gescheitert? <http://www.lzz-ntw.de/konzepte.html>

- Esser, H., 2001: Integration und ethnische Schichtung. Arbeitspapiere - Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Nr. 40
- Esser, H., 2001b: Kulturelle Pluralisierung und strukturelle Assimilation: das Problem der ethnischen Schichtung, in: *Swiss Political Science Review*, 2001, 7 (2), S. 97-108
- European Commission, 1995: Targeted Socio-Economic Research (TSER). Workprogramme
- European Network Against Racism (ENAR), 2002: Die dänische Präsidentschaft, Faktenblatt, Nr. 15, 15. Oktober 2002, <http://www.enar-eu.org/de/info.DE/Faktenblatt15.pdf>
- Eurostat Statistics in Focus, Population and social conditions, Theme 3 - 7/2002
- Faist, Th., 1996: Immigration, Integration and the Welfare State: Germany and the USA in comparative perspective, in: Bauboeck, R., Heller, A. and Zolberg, A. (ed.), 1996: *The Challenge of Diversity. Immigration and Pluralism in Societies of Immigration*. Aldershot, Avebury, pp. 227-258
- Fakiolas, R., 2003: Regularising undocumented immigrants in Greece: procedures and effects, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 29, No. 3, pp. 535-561
- Fakiolas, R./Voss, W., 1989: Wanderungsbewegungen aus und nach Griechenland seit 1973, Breitenbach, Saarbrücken, Fort Lauderdale
- Fassmann, H./Muenz, R., 1996: Migration in Europa, Frankfurt
- Fijalkowski, J., 1981: Die Problematik der Arbeitsmigration und Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Bibliographische Vorermittlungen für die Forschungsanalyse -, Occ. Papers, Berlin, Juli
- Fijalkowski, J., 1984: Gastarbeiter als industrielle Reservearmee? Zur Bedeutung der Arbeitsmigration für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, Bd. XXIV, Bonn, S. 399-456
- Fijalkowski, J., 1997: Integrationspolitik im europäischen Vergleich, in: Angenendt, S. (Hrsg.), 1997: *Migration und Flucht. Aufgaben und Strategien für Deutschland, Europa und die internationale Gemeinschaft*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 154-170

Fitzjohn, Kwame C., 2003: MG Almanac – Sweden, Immigrants to Sweden, http://www.IMDiversity.com/article_detail.htm

Funke, L., 1986: Ausländerpolitik, in: Mickel, W. (Hrsg.), 1986: Handlexikon zur Politikwissenschaft, Bd. 237, Bonn, S. 27-31

Garson, Jean-Pierre/Loizillon, Anais, 2003: Changes and Challenges: Europe and Migration from 1950 to Present. Conference paper. Conference jointly organized by the European Commission and the OECD: The Economic and Social Aspects of Migration, Brussels, 21-22 January 2003

Glazer, N., 1983: Ethnic Dilemmas: 1964-1982, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Glytsos, N., 2005: Stepping from Illegality to Legality and Advancing towards Integration: The Case of Immigrants in Greece. *International Migration Review*, winter (υπό δημοσίευση, με την ευγενή παραχώρηση του συγγραφέα)

Gordon, M. M., 1964: Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion and National Origin. Oxford University Press, New York

Gries, M.-L., 2002: Tuer auf Tuer zu, in: AID Ausländer in Deutschland 2-2002, 18 Jg., 30 Juni, <http://www.isoplan.de/aid>

Habermas, J., 1996: Inklusion – Einbeziehen oder Einschließen? Zum Verhältnis von Nation, Rechtsstaat und Demokratie, in: Habermas, J., 1996: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt/M, S. 154-184

Haeussermann, H./Siebel, W., 2001: Integration und Segregation – Überlegungen zu einer alten Debatte, in: Im Brennpunkt, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Jg. 40, 2001/I, S. 68-79

Hammar, T. (ed.), 1985: European immigration policy. A comparative Study. Cambridge: Cambridge University Press

Han, P., 2000: Soziologie der Migration. Erklärungsmodelle – Fakten – Politische Konsequenzen – Perspektiven, Lucius & Lucius, Stuttgart

Harbach, H., 1976: Internationale Schichtung und Arbeitsmigration, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg

Heckmann, F., 1991: Ethnische Kolonien, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie: Migration und Diaspora, Heft 3/1991, S. 25 - 41

- Heckmann, F., 1992: *Ethnische Minderheiten, Volk und Nation*, Enke, Stuttgart
- Heckmann, F., 1999: *Integration Policies in Europe: National Differences or Convergence?* Europäisches Forum für Migrationsstudien (efms), efms Paper Nr. 33
- Hoffmann – Nowotny, H. - J., 1970: *Migration – ein Beitrag zu einer soziologischen Erklärung*, Stuttgart
- Hoffmann – Nowotny, H. - J., 1973: *Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz*, Stuttgart
- Hoffmann-Nowotny, H.- J., 1987: *Gastarbeiterwanderungen und soziale Spannungen*, in: Reimann/Reimann (Hrsg.), 1987: *Gastarbeiter. Analyse und Perspektiven eines sozialen Problems*. Westdeutscher Verlag, Opladen, S. 46-66
- Hoffmann – Nowotny, H. - J./Hondrich, K. O. 1981: *Zur Funktionsweise sozialer Systeme. Versuch eines Resumes und einer theoretischen Integration*, in: Hoffmann – Nowotny, H. - J./Hondrich, K. O. (Hrsg.), 1981: *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz*. Frankfurt/Main, N. Y., S. 591 - 603
- Hoffmeyer - Zlotnik, H.P. J., 1977: *“Gastarbeiter” im Sanierungsgebiet. Das Beispiel Kreuzberg. Beiträge zur Sozialforschung*, Bd. 1, Hamburg
- Ikonomou, Th., 1989: *Fragestellungen zur Integrationsdiskussion der neueren Migrationsforschung*, in: Papalekas, Chr. J. (Hrsg.), 1989: *Kulturelle Integration und Kulturkonflikt in der technischen Zivilisation*. Campus, Frankfurt/Main, S. 264 – 286
- International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), 1999: *The Relationship between Organised Crime and Trafficking in Aliens. Study prepared by the Secretariat of the Budapest Group*, Vienna, <http://www.icmpd.org/uploading/OCandTR.pdf>
- Ireland, P., 2000: *Reaping What they Sow: Institutions and Immigrant Political Participation in Western Europe*, in: Koopmans, R./Statham, P. (ed.), 2000: *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives*. Oxford University Press, N.Y., pp. 233-282
- Jahn, B., 2002: *Schwedische Politik*, http://www.europa.digital.de/Laenderpol/index_shtml.Schweden.htm

Jederlund, L., 1998: Sweden. Von der Einwanderungspolitik zur Integrationspolitik, Sweden.Se, The official gateway to Sweden, http://www.sweden.se/templates/Print_CommonPageX_4749.asp

Just, W.D., 1985: Einwanderungsgeschichte und Ausländerpolitik in den Hauptaufnahmeländer der EG - Ein Überblick, in: Just, W.-D./Groth, A. (Hrsg.), 1985: Wanderarbeiter in der EG. Ein Vergleich ihrer rechtlichen und sozialen Situation in den wichtigsten Aufnahmeländern, Mainz, S. 61-81

Justice, Home Affairs and Civil Protection, 2455th Council meeting 14-15/12/02, Press 308, 12894/02

Kassimis, Ch./Kassimi, Chr., 2004: Greece: A history of migration. June 2004, <http://www.migrationinformation.org>

King, R., 2000: Southern Europe in the Changing Global Map of Migration, in: King, R./Lazaridis, G./Tsardanidis, Ch. (Ed.), 2000: Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe, St. Martin's Press, INC., N.Y., pp. 1 – 26

King, R./Fielding, A./Black, R., 1997: The International Migration Turnaround in Southern Europe, <http://www.susex-academic.co.uk/PDFs/KingBlackp1-12.pdf>

Koolen, B., $\chi\chi$: Integration und Integrationsforderung in der Einwanderungsgesellschaft, Teil 4. Friedrich Ebert Stiftung. Fes-library, <http://www.fes.de/fes-library/00713a03.htm>

Kruyt, A./Niessen, J., 1997: Integration, in: Vermeulen, H. (ed.): Immigrant Policy for a Multicultural Society. A Comparative Study of Integration, Language and Religious Policy in five Western European Countries. Brussels, MPG, IMES, pp. 15-55

Kuijsten, A., 1994: International Migration in Europe: Patterns and Implications for Receiving Counties, in: Macura, M./Coleman, D. (ed.): International Migration: Regional Processes and Responses. United Nations Economic Commission for Europe, United Nations Population Fund, Economic Studies No. 7, United Nations, N.Y., Geneva, 1994, pp.21-39

Kymlicka, W., 1995: Multicultural citizenship. A liberal Theory of Minority Rights, Clarendon Press, Oxford

Kymlicka, W., 1998: Finding Our Way. Rethinking ethnocultural Relations in Canada. Toronto, Oxford, N.Y., Oxford University Press.

- Layton-Henry, Z., 1992: The politics of Immigration. Immigration, "Race" and "Race" Relations in Post-war Britain, Oxford, Cambridge
- Lee, E., 1972: Eine Theorie der Wanderung, in: Szell, György (Hg.), 1972: Regionale Mobilität. Elf Aufsätze. Nymphenbürger Texte zur Wissenschaft, München, S. 117-129
- Lianos, T., Sarris, A., Katseli, L., 1996: Illegal Immigration and Local Labour Markets: the case of Northern Greece, in: International Migration, Vol. 34, no. 3
- Lockwood, D., 1964: Social Integration and System Integration, in: Zollschan, G. K./Hirsch, W. (Hrsg.): Explorations in the social change, London, pp. 244-257
- Lockwood, D., 1970: Soziale Integration und Systemintegration. In: Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels. Köln, Berlin, S. 124 - 137
- Luhmann, N., 1995a: Die gesellschaftliche Differenzierung und das Individuum. In: Luhmann, N., 1995: Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch. Opladen. Westdeutscher, S. 125 - 141
- Luhmann, N., 1995b: Die Form „Person“. In: Luhmann, N., 1995: Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch. Opladen. Westdeutscher, S. 142 - 154
- Macura, M., 1994: Overview, in: Macura, M./Coleman, D. (ed.): International Migration: Regional Processes and Responses, United Nations Economic Commission for Europe, United Nations Population Fund, Economic Studies No. 7, United Nations, N.Y., Geneva, 1994, pp. 1-20
- Markova, E. /Sarris, A., 1997: The Performance of Bulgarian Illegal Immigrants in the Greek Labour Market, in: South European Society and Politics, Vol. 2, no. 2
- Massey, D. S. et al, 1993: Theories of International Migration: A Review and Appraisal, in: Population and Development Review 19, No 3, September, pp. 431-466
- Massey, D. S. /Denton, N. A., 1993: American Apartheid. Cambridge, Harvard University Press
- Migration Policy Institute, Migration Information Source, Global Data, 2004, 2003, <http://www.migrationinformation.org/GlobalData/countrydata>
- Migration und Bevölkerung (MuB), HWWA Hamburg, (hrsg. Netzwerk Migration in Europa), Ausgabe 4/2002

Migration und Bevölkerung (MuB), HWWA Hamburg, (hrsg. Netzwerk Migration in Europa), Ausgabe 5/2002

Ministry of the Interior, 2004: Residence permits – all types – 2004, Department of Social Integration

Ministry of the Interior, 2004: Residence permits for dependent employment – 2004, Department of Social Integration

Morice, A., 2000: Rentable Immigranten, die Tageszeitung (taz) 10.11.2000, <http://www.taz.de/pt/200/11/10/a0044.nf/textdruck>

Muenz, R., 1995: Where did they all come from? Typology and geography of European mass migration in the twentieth century, European Population Conference, Milano, 4-8 Settembre 1995, Conference paper

Muenz, R., 1999: Der wandernde Kontinent. Massenmigration in Europa, Wien (BMUK), <http://www.politische-bildung.at/content/download/2249/massenmigration%20europa.pdf>

Muenz, R., 2002: Internationale Migration, http://www.berlin-institut.org/pdfs/Muenz_Int.Migration_Neu.pdf

Muus, Ph., 2001: International Migration and the European Union, Trends and Consequences, in: European Journal on Criminal Policy and Research 9, pp. 31-49, Kluwer Academic Publishers. Netherlands

Nauck, B., 1988: Sozialstrukturelle und individualistische Migrationstheorien. Elemente eines Theorienvergleichs, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 40, S.15-39

Oberndoerfer, D., 1996: Die politische Gemeinschaft und ihre Kultur. Zum Gegensatz zwischen kulturellem Pluralismus und Multikulturalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 53, 20.12.1996, S. 37-46

Oberndoerfer, D., 2001: Integration der Ausländer in den demokratischen Verfassungsstaat, in: Rat für Migration, 2001, S. 11-29

Organisation for European Cooperation and Development, 1999: Trends in International Migration. Annual Report 1999, Sopemi 1999, OECD, Paris

Organisation for European Cooperation and Development, 2000: Trends in International Migration, Sopemi 2000, OECD, Paris

Parnreiter, Chr., 2001: Die Mär von den Lohndifferentialen. Migrationstheoretische Überlegungen am Beispiel Mexikos, in: IMIS-BEITRÄGE, Heft 17, 2001, Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien der Universität Osnabrück, S. 55-90

Park, R. E./Burgess, E. W., 1921: Introduction to the Science of Sociology. Chicago

Pennix, R., 2003: Immigration Without Integration: A Recipe for Disaster. AMPI – Athens Migration Policy Initiative “Policy Briefs and Recommendations”. The Greek Presidency Conference on Managing Migration for the Benefit of Europe. May, 15, 16 2003, Athens, pp. 60-63

Phizacklea, A., 1998: Migration and Globalisation: a Feminist Perspective, in: Koser, K. /Lutz, H. (ed.): The New Migration in Europe: Social Constructions and Social Realities, London, pp. 21-38

Psimmenos, I. /Georgoulas, Str, 2004: Migration Pathways: A Historic, Demographic and Policy Review of the Greek Case, in: Triandafyllidou, A. (ed.): Migration Pathways. A Historic, Demographic and Policy Review of four European Countries. Report prepared for the project “Does implementation matter? Informal administration practices and shifting immigrants strategies in four member States” (IAPASIS) funded by the European Commission, Research DG (contract no. HPSE-CT-1999-00001) 2000-2004, pp. 38-62

Psimmenos, I. / Kassimati, K., 2002: Immigration Control Pathways: Organisational Culture and Work Values of Greek Welfare. IAPASIS project: Does Implementation Matter? Informal Administration Practices and Shifting Immigrant Strategies in Four Member-States, EC Fifth Framework Programme

Ravenstein, E., G., 1972: Die Gesetze der Wanderung I und II, in: Szell, G. (Hrg.), 1972: Regionale Mobilität. Elf Aufsätze. München

Ray, B., 2003: The Policy Challenges of Intervention in Local & Private Integration Processes. AMPI – Athens Migration Policy Initiative. “Policy Briefs and Recommendations”. The Greek Presidency Conference on Managing Migration for the Benefit of Europe. May, 15, 16 2003, Athens, pp. 64-67

Rex, J., 2000: Multiculturalism and Political Integration in Europe, in: Koopmans, R. /Statham, P. (eds.), 2000: Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives. Oxford University Press, N.Y., pp. 57-73

Romaniszyn, K., 1996: The invisible community: undocumented Polish workers in Athens, New Community 22/2, pp.321-333

Romaniszyn, K., 2000: Clandestine Labour Migration from Poland to Greece, Spain and Italy Anthropological Perspectives, in: King, R. /Lazaridis, G./ Tsardanidis, Ch., 2000: Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe, Macmillan Press Ltd, Great Britain, pp. 124-144

Sarris, A. / Zografakis, S., 1999: A computable general equilibrium assessment of the impact of illegal immigration on the Greek economy, in: Journal of population economics, vol. 12, pp. 155-182

Schmidt, S., 1999: Immigration Policy and the new ethnic minorities in Contemporary Germany, in: Cordell, K. (ed.), 1999: Ethnicity and Democratisation in the New Europe, Routledge, London, N.Y., pp. 91-105

Schulte, A., 1990: Multikulturelle Gesellschaft: Chance, Ideologie oder Bedrohung? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 23-24, 1 Juni, S. 3-15

Schulte, A., 2002: Integrations- und Antidiskriminierungspolitik in Einwanderungsgesellschaften: Zwischen Ideal und Wirklichkeit der Demokratie, Friedrich Ebert Stiftung, Gespaechskreis Migration und Integration, Bonn

Seifert, W., 1995: Die Mobilität der Migranten. Die berufliche, ökonomische und soziale Stellung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Eine Laengstsschnittanalyse mit dem Sozio-oekonomischen Panel, 1984-1989, Sigma, Berlin

Social Europe, 1991: Immigration of citizens from third countries into the southern Member States of the European Community. A comparative survey of the situation in Greece, Italy, Spain and Portugal, Supplement 1/91, Commission of the European Communities, Directorate-General for employment, industrial relations and social affairs

Stavrinoudi, A., 1990: Das griechische Kleingewerbe in Berlin am Beispiel der griechischen Gastronomie, Diplomarbeit, Freie Universität Berlin, Berlin

Stavrinoudi, A., 1992: Griechische Gewerbetreibende in Berlin – Entstehung, Entwicklung und internationale Vernetzung einer ethnischen Ökonomie, Arbeitsheft, B.I.V.S., Berlin

Suntum, U. van/Schlotboeller, D., 2002: Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern – Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen, Bertelsmann, Gütersloh

Taft, R., 1953: The Shared Frame of Reference Concept Applied to Assimilation of Immigrants, in: *Human Relations*, Nr. 6, pp. 45-55

The EU and Fundamental Rights – The wider context, http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/Charte

Todaro, M., P. 1980: Internal Migration in Developing Countries. A Survey, in: Easterlin, R.A. (ed.): *Population and Economic Change in Developing Countries*, Chicago, University Chicago Press, pp. 361-401

Treibel, A., 1990: *Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit*, Juventa Verlag, Weinheim - München

<http://Ue.eu.int/pressData>, Ausgabe 06/02

Van den Boom, D., 2000: Die Migrationspolitik der Europäischen Union: Erfahrungen und Erwartungen vor der Osterweiterung, in: ZEBRA TL, Nummer 3

Vermeulen, H., 1997: Introduction, in: Vermeulen, H. (ed.): *Immigrant Policy for a Multicultural Society. A Comparative Study of Integration, Language and Religious Policy in five Western European Countries*. Brussels, MPG, IMES, pp. 5-14

Wagner, M., 1989: *Räumliche Mobilität im Lebenslauf. Eine empirische Untersuchung sozialer Bedingungen der Migration*, Stuttgart

Wallace, T., 1985: Großbritannien. in: Just, W.-D./Groth, A. (Hrsg.), 1985: *Wanderarbeiter in der EG. Ein Vergleich ihrer rechtlichen und sozialen Situation in den wichtigsten Aufnahmeländern*, Mainz, S. 238-258

Walzer, M., 1982: *Pluralism in Political Perspective*, in: Walzer, M. (ed): *The Politics of Ethnicity*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., pp. 1-28

Wanner, Ph., 2002: *Migration trends in Europe*, European Population Papers Series No 7, Council of Europe, Strasbourg Cedex

Wenzel, C., 2001: *Die Green Card im europäischen Vergleich* <http://www.europa-digital.de/text/aktuell/dossier/migration/greencard2.shtml>

Widgren, J., 2001: *Sweden and immigration – an exceptional or a standard western European case?* German Marshall Fund of the United States, October 15, 2001, <http://www.gmfus.org/Immigration Policy-Word.zip/Sweden and Immigration.doc>

Wilson, W.J., 1987: The truly disadvantaged, the inner city, the underclass and public policy, ch.7. Chicago, London, the University of Chicago Press

Woehlcke, M. (2001): Grenzüberschreitende Migration als Gegenstand internationaler Politik, Aus Politik und Zeitgeschichte, B43/2001, S. 31-39

Β. Ελληνόγλωσση

Αλλοδαποί – Χρονικά όρια εργασίας, Δ.Ε.Ν. τόμος 57/2001, Τχ. 1353, σσ. 289 - 293

Απόφαση – πλαίσιο για την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων. COM (2000) 854 τελικό

Απόφαση του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 1996 για την παρακολούθηση της εφαρμογής των πράξεων που εγκρίνει το Συμβούλιο σχετικά με την παράνομη μετανάστευση, την επανεισοδή, την παράνομη απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών και τη συνεργασία στην εκτέλεση των αποφάσεων απομάκρυνσης, ΕΕ L 342, 31.12.1996

Απόφαση του Συμβουλίου της 27ης Νοεμβρίου 2000 σχετικά με την κατάρτιση προγράμματος κοινοτικής δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων (2001 – 2006)

Βαΐου, Ν./ Χατζημιχάλης, Κ., 1997: Με τη ραπτομηχανή στην κουζίνα και τους Πολωνούς στους αγρούς. Πόλεις, περιφέρειες και άτυπη εργασία, Εξάντας, Αθήνα

Βεντούρα, Λ., 2004: Εθνικισμός, ρατσισμός και μετανάστευση στη σύγχρονη Ελλάδα, στο: Παύλου, Μ./Χριστόπουλος, Δ. (επιμ.), 2004: Η Ελλάδα της μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη. ΚΕΜΟ, Κριτική, Αθήνα, σσ. 174 - 204

Borchardt, Klaus – Dieter, 2000: Το αλφάβητο του κοινοτικού δικαίου, Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Βρέλλης, Σπ., 2002: Δίκαιο Αλλοδαπών, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Γαβρόγλου, Στ., Π., 2002: Μετανάστευση και ακροδεξιά αντίδραση στην Ευρώπη: Συγκριτική επισκόπηση, στο: Ναζάκης, Χ./Χλέτσος, Μ. (επιμ.), 2002: Μετανάστες και Μετανάστευση. Οικονομικές, Πολιτικές και Κοινωνικές Πτυχές. Πατάκης, Αθήνα, σσ. 71-114

Γετίμης, Π./ Πετρινώτη, Ξ. (επιστ. Υπεύθ.), 2003: Έρευνα για την ανίχνευση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στελέχη του Δημοσίου στην εξυπηρέτηση των μεταναστών – παλιννοστούντων – προσφύγων. Τελική έκθεση. Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού. Κ.Π. Equal, ΚΕ.Μ.ΜΕ.ΠΑ.Π. – ΗΦΑΙΣΤΟΣ, Αθήνα

Γεώργας, Δ. /Παπαστυλιανού, Α., 1993: Επιπολιτισμός Ποντίων και Βορειοηπειρωτών στην Ελλάδα. Ψυχολογικές διεργασίες προσαρμογής. Αθήνα

Cañete, L., 2001: Η φιλιππινέζικη κοινότητα στην Ελλάδα στο τέλος του 20^{ου} αιώνα, στο: Μαρβάκης/Παρσάνογλου/Παύλου, 2001: Μετανάστες στην Ελλάδα, ελληνικά γράμματα, Αθήνα, σσ. 277-304

Γεώργας, Δ./Παπαστυλιανού, Α., 1993: Επιπολιτισμός Ποντίων και Βορειοηπειρωτών στην Ελλάδα. Ψυχολογικές διεργασίες προσαρμογής. Ερευνητικό Πρόγραμμα της Γενικής Γραμματείας Απόδημου Ελληνισμού, Αθήνα

Gazon, E., 2002: Οι μετανάστες και η δημοκρατία, στο: Ναζάκης, Χ./Χλέτσος, Μ. (επιμ.), 2002: Μετανάστες και μετανάστευση. Οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές πτυχές. Πατάκης, Αθήνα, σσ. 145-177

Gosh, B., 1991: Ανατολική-Δυτική Μετανάστευση: Η ευρωπαϊκή προοπτική τρέχουσες τάσεις και προσδοκίες μετά το έτος 1992. Περιφερειακό σεμινάριο ΔΟΜ/Ελληνικής Κυβερνήσεως: Προοπτικές Μεταναστεύσεως στην Ευρώπη μετά το 1992, 1-3 Οκτωβρίου 1991, Ζάππειο Μέγαρο, Αθήνα

Gutmann, A., 1997: Εισαγωγή, στο Ταίηλορ, Τσ., 1997: Πολυπολιτισμικότητα. Εξετάζοντας την πολιτική της αναγνώρισης. ΠΟΛΙΣ ΕΠΕ, Αθήνα, α' έκδ., σσ. 37-69

Γλυτσός, Ν., 1995: Προοπτικές της ελληνικής αγοράς εργασίας στο έτος 2000, στο: Λαμπίρη-Δημάκη, Ι./Κυριαζή, Ν. (επιμ.), 1995: Η ελληνική κοινωνία στο τέλος του 20^{ου} αιώνα. Δημογραφία, Οικογένεια, Απασχόληση, Υγεία, Κοινωνική Ασφάλιση, Παιδεία. Παπαζήση, Αθήνα

Γνώμη της Ο.Κ.Ε., 2000: Γνώμη πρωτοβουλίας με Θέμα το «Δημογραφικό Ζήτημα», από: <http://www.oke.gr>

Δημητράκος, Δ., 2005: Είναι η Ελλάδα ανοιχτή κοινωνία; στο: ΒΗΜΑ, 16/01/2005

Δρίτσης, Γ., 1995: Από την Ευρωπαϊκή ιδέα στη νέα Ευρώπη του Μάαστριχτ. Οικονομική Θεώρηση, Αθήνα

Έγγραφο του ΟΑΕΔ Β115378/21/8/98

Έγγραφο του ΟΑΕΔ Β118637/19/10/98

Έγγραφο του ΟΑΕΔ, Β101754/21/1/98

Έγγραφο του ΟΓΑ 115479/30/9/99

Έγγραφο του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 31195/15/12/00

Έγγραφο του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 33974/12/11/98

Εγκύκλιος του ΟΑΕΔ «Οδηγίες για την έκδοση Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας Αλλοδαπού (Πράσινη Κάρτα)»

Εγκύκλιος του ΟΑΕΔ Β122283/08/10/2002, «Πρώθηση ανέργων ευπαθών κοινωνικών ομάδων σε Φορείς Παροχής Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (Φ.Π.Σ.Υ.Υ.) για ένταξη σε Προγράμματα Συμβουλευτικής»

Εγκύκλιος του ΟΑΕΔ Β130544/26.11.2003: Πρόγραμμα Επιχορήγησης Επιχειρήσεων (ΝΘΕ) και Επιχορήγησης Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών (ΝΕΕ)

Εγκύκλιος του ΟΑΕΔ, «Νέος Μεταναστευτικός Νόμος 2910/2.5.2001»

Εγκύκλιος του ΟΑΕΔ, Β113995/11/6/2002, «Έντυπα και Οδηγίες για την εφαρμογή της εξατομικευμένης παρέμβασης καθώς και για την πρώθηση ατόμων ευπαθών κοινωνικών ομάδων στις προβλεπόμενες ενέργειες του Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» του Γ' ΚΠΣ για την κοινωνικο-οικονομική ενσωμάτωση αυτών των ατόμων

Εγκύκλιος του ΟΑΕΔ, Β114135/7/7/99, «Οδηγίες για το παρεχόμενο έργο των Συμβούλων Παροχής Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών»

Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΕΕΔΑ), 2000: Θέσεις της ΕΕΔΑ για το νομοσχέδιο για τη μετανάστευση, Κεμ. Αρ. 5, στο: Εθνική Επιτροπή για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου: Έκθεση 2000, Ελληνική Δημοκρατία, Εθνικό Τυπογραφείο, σσ. 85-99

Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 2004: Αποτελέσματα Παρεμβάσεων του Έργου «Εκπαίδευση Παλινοστούτων και Αλλοδαπών Μαθητών», Ημερίδα που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος «Εκπαίδευση Παλινοστούτων και Αλλοδαπών Μαθητών», ΥΠΕΠΘ (ΕΠΕΑΕΚ II – Γ' ΚΠΣ), 17.06.2004

ΕΚΑ – ΕΙΝΑΠ, 1993: Ξένοι Εργάτες. Συνέντευξη Τύπου 13.07.1993

ΕΚΑ, 1991: Ξένοι εργάτες στην Ελλάδα. Απολογιστικό Συνέδριο του ΕΚΑ, Ιούλιος

ΕΚΑ, 1997: Ρατσισμός και Ξενοφοβία. Πρωτοβουλίες για τη νομιμοποίηση των ξένων εργατών, Ημερίδα στο Ξενοδοχείο Τιτάνια, 17 Απριλίου 1997, Αθήνα

Εμκε – Πουλοπούλου, Η., 1990: Μετανάστες και Πρόσφυγες στην Ελλάδα 1970 – 1990, εκλογή, Αθήνα

Εμκε-Πουλοπούλου, Η., 1986: Προβλήματα Μετανάστευσης – Παλιννόστησης, ΙΜΕΟ/ΕΔΗΜ, Αθήνα

Εμκε-Πουλοπούλου, Η., 2003: Η δημογραφική γήρανση ως αιτία της αύξησης των δαπανών για τις συντάξεις και της κρίσης του ασφαλιστικού συστήματος, στο: Σιάμπος, Γ., (επιμ.) 2003: Πληθυσμός και Ανάπτυξη στην Ελλάδα, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Πανελλαδικό Δημογραφικό Συνέδριο, Αθήνα, 19-20 Νοεμβρίου 1998, κορφή, Αθήνα, σσ. 463-480

Ενέργειες Υπηρεσιών ΟΑΕΔ για την εφαρμογή των άρθρων 65 και 66 των μεταβατικών διατάξεων του νέου μεταναστευτικού νόμου 2910/2.5.2001 (ΦΕΚ 91 Α/2.5.01), 31.5.2001

ΕΠΑ/ΟΑΕΔ, 2000: Στοιχεία αιτήσεων προσωρινής άδειας εργασίας (Πράσινη Κάρτα), Αθήνα

ΕΠΑ/ΟΑΕΔ, 2000: Στοιχεία αιτήσεων προσωρινής άδειας εργασίας (Πράσινη Κάρτα), Αθήνα

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2002: Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, 24.12.2002, C 325/33

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992: Ανακοίνωση της Επιτροπής «Για την Αλληλεγγύη στην Ευρώπη», ΚΟΜ (92) 542 τελικό, Βρυξέλλες

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1994α: Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική. Επιλογές για την Ένωση. Πράσινο Βιβλίο. Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Εργασιακών Σχέσεων και Κοινωνικών Υποθέσεων, Λουξεμβούργο

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1994β: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την Πολιτική Μετανάστευσης και Ασύλου, ΚΟΜ (94) 23 τελικό, Βρυξέλλες

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1998: Ανακοίνωση σχετικά με την παράνομη απασχόληση υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν παράνομα στα κράτη μέλη της ΕΕ, COM (1998) 219 τελικό, Βρυξέλλες

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1999: Πρόγραμμα δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής όσον αφορά την άριστη δυνατή εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης του Άμστερνταμ για τη δημιουργία ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Κείμενο εγκριθέν από το Συμβούλιο «Δικαιοσύνη και Εσωτερικές Υποθέσεις» της 3^{ης} Δεκεμβρίου 1998. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C019 της 23/01/1999, σσ. 1 – 15

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2000: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης, COM(2000) 757 τελικό, Βρυξέλλες

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001: Συντονισμός της Κοινοτικής Πολιτικής στον τομέα της μετανάστευσης, COM (2001) 387 τελικό, Βρυξέλλες

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2003α: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Κοινή πολιτική για την παράνομη μετανάστευση, την παράνομη διακίνηση και την εμπορία ανθρώπων, των εξωτερικών συνόρων και της επαναπροώθησης των παρανόμως διαμενόντων, COM (2003) 323 τελικό, Βρυξέλλες

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2003β: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση, COM (2003) 336 τελικό, Βρυξέλλες

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, χ.χ.: Ευρωπαϊκή ένωση. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, Αθήνα

ΕΣΥΕ, 1984: Στατιστική Επετηρίδα της Ελλάδος

ΕΣΥΕ, 2001: Απογραφή πληθυσμού

European Migration Dialogue Network/Migration Policy Group, 2004: Συγκριτικός πίνακας: Παράβολα-τέλη έκδοσης άδειας παραμονής για υπηκόους τρίτων χωρών σε διαφορετικές ευρωπαϊκές χώρες σε Ευρώ (Μάιος 2004)

Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Νίκαια, 7-9.12.2000, Παράρτημα Ι, σσ. 3-16

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 1992: Μάαστριχτ. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Λουξεμβούργο

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 1993: Έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών και Εσωτερικών Υποθέσεων σχετικά με τη συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων σύμφωνα με τη Συνθήκη που αφορά την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τίτλος VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και άλλες διατάξεις. A3-0215/93

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γενική Δ/ση Μελετών: Η πολιτική για τη μετανάστευση, PE 162500, σσ. 461-462

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Στρασβούργου, 1989: Συμπεράσματα Προεδρίας, 8 - 9 Δεκεμβρίου 1989

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Cardiff, 1998: Συμπεράσματα της Προεδρίας, 15 - 16 Ιουνίου 1998

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 1999: Συμπεράσματα της Προεδρίας, 15 - 16 Οκτωβρίου 1999

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας και Φέιρα, 2000α: Συμπεράσματα της Προεδρίας, 23 - 24 Μαρτίου 2000

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, 2000β: Συμπεράσματα της Προεδρίας, 7 - 9 Δεκεμβρίου 2000

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν 2001: Συμπεράσματα της Προεδρίας, 14 - 15 Δεκεμβρίου 2001

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, 2002: Συμπεράσματα της Προεδρίας, 21 - 22 Ιουνίου 2002

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών 2003α: Συμπεράσματα της Προεδρίας, 20 - 21 Μαρτίου 2003

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, 2003β: Συμπεράσματα της Προεδρίας, 19 - 20 Ιουνίου 2003

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 2004: Συμπεράσματα της Προεδρίας, 25 - 26 Μαρτίου 2004

Habermas, J., 1994: Αγώνες αναγνώρισης στο δημοκρατικό κράτος δικαίου, Αθήνα, Νέα Σύνορα, Λιβάνη

Heime, M., 2002: Η πολιτική ένταξης στην Ολλανδία και ο Ευρωπαϊκός διάλογος για την εργατική μετανάστευση, στο: Ι.Π.Ο.Δ.Ε., 2002: Ένταξη των μεταναστών, Ελληνο-Ολλανδικό σεμινάριο, Αθήνα 2001, Ι.Π.Ο.Δ.Ε, Αθήνα, σσ. 46-52

Ζολώτας, Ξ., 1966: Μετανάστευσις και Οικονομική Ανάπτυξις, Αθήνα

ΙΝΕ/ΓΣΕΕ - ΑΔΕΔΥ, 2000: Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση. Ετήσια Έκθεση 2000, Αθήνα, σσ. 145-157

Ιωακείμογλου, Η., 2001: Οι μετανάστες και η απασχόληση, στο: Μαρβάκης, Α. et al, (επιμ.), 2001: Μετανάστες στην Ελλάδα, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σσ. 81-94

Ιωακίμειδης, Κ. Π., 1993: Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, Αθήνα

Ιωακίμειδης, Κ. Π., 1998: Η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή συμπλήρωμα απο-ολοκλήρωσης; Θεμέλιο, Αθήνα

Καβουνίδη, Τ., 1996: Κοινωνικός αποκλεισμός: έννοια, κοινοτικές πρωτοβουλίες, ελληνική εμπειρία και διλήμματα πολιτικής, στο Καραντινός, Δ., Μαρατού-Αλιμπράντη, Λ., Φρονίμου, Ε. (επιμ.), 1996: Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα. Κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής. Έκθεση για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Τόμος Α', Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα, σσ. 47-79

Καβουνίδη, Τ., 2000α: Αλλοδαποί που υπέβαλλαν αίτηση για Κάρτα Προσωρινής Παραμονής: υπηκοότητα, φύλο και χωροθέτηση, β' έκδοση, ΕΙΕ, Αθήνα

Καβουνίδη, Τ., 2000β: Αλλοδαποί που υπέβαλλαν αίτηση για Κάρτα Προσωρινής Παραμονής: ηλικία, οικογενειακή κατάσταση και επίπεδο εκπαίδευσης, ΕΙΕ, Αθήνα

Καβουνίδη, Τ., 2001: Οι μετανάστες του πρώτου ελληνικού προγράμματος νομιμοποίησης, στο: Αμίτσης, Γ./Λαζαρίδη, Γ. (επιμ.), 2001: Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα, Παπαζήση, Αθήνα, σσ. 91-111

Καβουνίδη, Τ., 2003: Έρευνα για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών, με τη συνεργασία των Γναρδέλη, Χ. και Αλεξιά, Γ., Παρατηρητήριο Απασχόλησης Ερευνητική - Πληροφορική Α.Ε., Αθήνα

Καβουριάρης, Ε., 1974: Μερικές σκέψεις για τις αιτίες και τις συνέπειες της μετανάστευσης, στο: Νικολινάκος, Μ. (επιμ.), 1974: Οικονομική Ανάπτυξη και Μετανάστευση στην Ελλάδα, κάλβος, Αθήνα, σσ. 24-62

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1999 περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά Ταμεία, ΕΕ. L 161, 26.06.1999

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2001, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή. ΕΕ L 081 21.03.2001

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1091/2001 του Συμβουλίου, της 28ης Μαΐου 2001, σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία με θεώρηση για διαμονή μακράς διάρκειας, ΕΕ L 150, 06.06.2001

Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1030/2002 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου, για την καθιέρωση αδειών διαμονής ενιαίου τύπου για τους υπηκόους τρίτων χωρών, ΕΕ L 157, 15.06.2002

Κανονισμός του Συμβουλίου για την επέκταση των διατάξεων (ΕΟΚ) αρ. 1408/71 στους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι δεν καλύπτονται ήδη από τις διατάξεις αυτές μόνον λόγω της ιθαγένειάς τους, COM (2002) 59 τελικό

Καραντινός, Δ., Μαράτου-Αλιμπράντη, Α., Φρονίμου, Ε. (επιμ.), 1996: Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα. Κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής. Έκθεση για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Τμ. Α', Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, Αθήνα

Καρασαββόγλου, Αν., 1998: Μετανάστες στην Ελλάδα, νομιμοποίησή τους και επιπτώσεις στην αγορά εργασίας, στο: Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων, τχ. 10, Απρίλιος, σσ. 59-66

Καρασαββόγλου, Αν., 2002: Ο ρόλος της μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή αγορά εργασίας και ειδικότερα στις εργασιακές σχέσεις και η περίπτωση της Ελλάδας, στο: Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων, τχ. 26, Απρίλιος, σσ. 6-48

Καρύδης, Β., 1994: Το θεσμικό πλαίσιο για τους αλλοδαπούς στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην Ελλάδα, στο: Κόντης, Α. et al, 1994: Ανάλυση και καταγραφή των υπάρχοντων στοιχείων για τη μετανάστευση και την παραμονή στην Ελλάδα αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, Αθήνα, σσ. 148 – 177 (αδημοσίευτη μελέτη)

Κασμάτη, Κ., et al, 1992: Πόντιοι Μετανάστες από την πρώην Σοβιετική Ένωση. Οικονομική και κοινωνική ένταξη, Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού, Κέντρο Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΕΚΜΟΚΟΠ), Αθήνα

Κασιμάτη, Κ. (επιμ.), 1998: Κοινωνικός αποκλεισμός: Η ελληνική εμπειρία, Κέντρο Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΕΚΜΟΚΟΠ), Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ανθρωπολογίας, Gutenberg, Αθήνα

Κασιμάτη, Κ. 2003: Ιστορικές αναφορές των μεταναστευτικών ροών, στο: Κασιμάτη, Κ. (επιμ.), 2003: Πολιτικές Μετανάστευσης και Στρατηγικές Ενταξης. Η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών, Κέντρο Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΕΚΜΟΚΟΠ), Gutenberg, Αθήνα, σσ. 23-44

Κασιμάτη, Κ., 2004: Η ταυτότητα των μεταναστών, παράγοντας ξеноφοβίας και ρατσισμού – Η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών, στο: Κασιμάτη, Κ. (επιμ.): Εθνική και Ευρωπαϊκή Ταυτότητα. Συγκλίσεις και Αποκλίσεις, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Gutenberg, Αθήνα

Κασίμης, Χ., 2003: Οι επιπτώσεις της μετανάστευσης στην Ελληνική ύπαιθρο. Πρόσφατα αποτελέσματα εμπειρικής έρευνας. Ανακοίνωση στην Ημερίδα “Μετανάστευση στην Ελλάδα: Δεδομένα, Επιπτώσεις, Μεταναστευτική Πολιτική”, ΚΕΠΕ, 03/03/2003 (με την ευγενή παραχώρηση του συγγραφέα)

Κατσορίδας, Δ., 1991: Οι ξένοι εργάτες στην Ελλάδα, στο: Ενημερωτικό Δελτίο ΙΝΕ, τχ. 4-5, Ιούνιος – Ιούλιος 1991, σσ. 29-35

Καψάλης, Απ., 2002: Ο νόμος 2910/2001 και η απασχόληση των μεταναστών, στο: Επιθεώρηση Εργασιακών Σχέσεων, Οκτώβριος, τχ. 28, σσ. 39-52

Κογκίδου, Δ./ Τρέσσου-Μυλωνά, Ε./ Τσιάκαλος, Γ., 1997: Κοινωνικός αποκλεισμός και εκπαίδευση: η περίπτωση γλωσσικών μειονοτήτων στη δυτική Θεσσαλονίκη. Στο: Σκούρτου, Ε. (επιμ.): Θέματα διγλωσσίας και εκπαίδευσης, Αθήνα: Νήσος, σσ. 140-143

Κολλίντζας, Τρ./Ψαρρής, Γ., 2004: Ψευδαισθήσεις ισχυρής ανάπτυξης και η μετανάστευση των τελευταίων ετών. Περιοδικό Τάσεις, 01/02/2004

Κόντης, Α. et al, 1994: Ανάλυση και καταγραφή των υπαρχόντων στοιχείων για τη μετανάστευση και την παραμονή στην Ελλάδα αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Αθήνα

Κόντης, Α., 1996: Μετανάστευση και αγορά εργασίας, στο: Καζάκος, Π./Λιαργκόβας, Π., 1996: Μεταρρύθμιση και Οικονομική Συνεργασία στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, Ιονική Τράπεζα, Αθήνα, σσ. 293-328

Κόντης, Α., 1998: Ημεδαπό και αλλοδαπό εργατικό δυναμικό στην ελληνική αγορά εργασίας. στο: Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα, 1998: Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνικός αποκλεισμός, Αθήνα, σσ. 509-534

Κόντης, Α., 2000: Η νομιμοποίηση παράνομων οικονομικών μεταναστών στην Ελλάδα, στο: Πάκος, Θ. (επιμ.), 2000: Διεθνές Συνέδριο «Κοινωνία των 2/3». Διαστάσεις του Σύγχρονου Κοινωνικού Προβλήματος. Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, σσ. 453-485

Κόντης, Α., 2003: Μακροοικονομικοί παράγοντες της μετανάστευσης προς την Ελλάδα και μεταναστευτικό δυναμικό, στο: Σιάμπος, Γ., (επιμ.) 2003: Πληθυσμός και Ανάπτυξη στην Ελλάδα, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Πανελλαδικό Δημογραφικό Συνέδριο, Αθήνα, 19-20 Νοεμβρίου 1998, κορφή, Αθήνα, σσ. 368-382

Λαμπριανίδης, Λ./Λυμπεράκη, Α., 2001: Αλβανοί μετανάστες στη Θεσσαλονίκη. Διαδρομές ευημερίας και παραδρομές δημόσιας εικόνας, παρατηρητής, Θεσσαλονίκη

Λινάρδος – Ρυλμόν, Π., 1993: Αλλοδαποί εργαζόμενοι και αγορά εργασίας στην Ελλάδα, ΙΝΕ, Αθήνα

Luhmann, N., 1995: Θεωρία των κοινωνικών συστημάτων, Σάκκουλας, Αθήνα

Λυμπεράκη, Α./Πελαγίδης, Θ., 2000: Ο «φόβος του Ξένου» στην αγορά εργασίας: Ανοχές και προκαταλήψεις στην Ανάπτυξη, Πόλις, Αθήνα

Μαυρομάτης/Τσιτσελίκη, 2004: Η εκπαίδευση των μεταναστών στην Ελλάδα (1990 – 2003). Πολιτικές και πρακτικές, στο: Παύλου, Μ./Χριστόπουλος, Δ. (επιμ.), 2004: Η Ελλάδα της Μετανάστευσης. Κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη. ΚΕΜΟ, Κριτική, Αθήνα, σσ. 121 - 140

Μούσης, Ν., 1995: Ευρωπαϊκή Ένωση. Θεσμοί και Πολιτικές. Τέταρτη αναθεωρημένη έκδοση. Παπαζήσης, Αθήνα.

Μουσουρού, Α., 1991: Μετανάστευση και Μεταναστευτική Πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη, Gutenberg, Αθήνα

Μπάγκαβος, Χ. 2003: Δημογραφικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα, στο: Κασιμάτη, Κ. (επιμ.), 2003: Πολιτικές Μετανάστευσης και Στρατηγικές Ένταξης. Η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών, Κέντρο Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΕΚΜΟΚΟΠ), Gutenberg, Αθήνα, σσ. 45-90

N. 1975/1991: Είσοδος – έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπών, προσφύγων και άλλες διατάξεις. Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ 184Α/ 04.12.1991

N. 2413/96: Η ελληνική παιδεία στο εξωτερικό, η διαπολιτισμική εκπαίδευση και άλλες διατάξεις. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 124Α/17/6/1996

N. 2910/2001: Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ 91Α/ 02.05.2001

N. 3013/2002: Αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 102Α/01.05.2002

N. 3304/2005: Εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανεξαρτήτως φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ειδικών αναγκών, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού, Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ΦΕΚ 16Α/27.01.2005

Ναξάκης, Χ., 2002: Το «οικονομικό θαύμα» οφείλεται (και) στους μετανάστες, στο: : Ναξάκης, Χ./Χλέτσος, Μ. (επιμ.), 2002: Μετανάστες και Μετανάστευση. Οικονομικές, Πολιτικές και Κοινωνικές Πτυχές, Πατάκη, Αθήνα, σσ. 179-193

Νάσκου - Περράκη Π., 1991: Το νομικό καθεστώς των προσφύγων στη διεθνή και Ελληνική Έννομη Τάξη, Σάκκουλας, Αθήνα

Νικολινάκος, Μ. (επιμ.), 1974: Οικονομική Ανάπτυξη και Μετανάστευση στην Ελλάδα, Κάλβος, Αθήνα

Οδηγία 2000/43/ΕΚ περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής

Οδηγία 2000/78/ΕΚ για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και στην εργασία

Οδηγία 2003/86/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2003, σχετικά με το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης, ΕΕ L 251, 03.10.2003

Οδηγία 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου, της 25 Νοεμβρίου 2003 σχετικά με το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών, οι οποίοι είναι επί μακρόν διαμείνοντες, ΕΕ L, 23.01.2004

Οδηγός Εργατικής Νομοθεσίας: Αλλοδαποί και Ομογενείς εργαζόμενοι στην Ελλάδα, σσ. 655 – 659, Έτος 4^ο, τχ. 30

ΟΚΕ, 2000: Γνώμη πρωτοβουλίας με θέμα «το δημογραφικό ζήτημα», Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδος, Γνώμη της ΟΚΕ 49, Αθήνα

ΟΟΣΑ, 1999: Ελληνική πρωτιά στην παράνομη εργασία, Παρίσι

Παπασιώπη - Πασιά Ζ. - Κολιού - Κεραμέως Ζ., 1994: Βασικά κείμενα Δικαίων Καταστάσεων Αλλοδαπών, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη

Παπασιώπη, Ζ., 1995: Τα δικαιώματα των αλλοδαπών όπως πηγάζουν από τον Νόμο 1975/1991, Σάκκουλας, Αθήνα, Κομοτηνή

Walzer, M., 1997: Σχόλιο για την πολιτική της αναγνώρισης, στο: Ταϊήλορ, Τσ., 1997: Πολυπολιτισμικότητα. Εξετάζοντας την πολιτική της αναγνώρισης. ΠΟΛΙΣ ΕΠΕ, Αθήνα, α' έκδ., σσ. 175-181

Ουόλζερ, Μ., 1998: Περί ανεκτικότητας. Για τον εκπολιτισμό της διαφοράς, Αθήνα, Καστανιώτη

Wolf, S., 1997: Σχόλιο για την πολιτική της αναγνώρισης, στο: Ταϊήλορ, Τσ., 1997: Πολυπολιτισμικότητα. Εξετάζοντας την πολιτική της αναγνώρισης, ΠΟΛΙΣ ΕΠΕ, Αθήνα, α' έκδ., σσ. 141-155

Π.Δ. 358/1997: Προϋποθέσεις και διαδικασία για τη νόμιμη παραμονή και εργασία αλλοδαπών στην Ελλάδα που δεν είναι υπήκοοι των Κρατών – Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ 240Α/28 .11.1997

Π.Δ. 359/1997: Χορήγηση της Κάρτας Παραμονής Περιορισμένης Χρονικής Διάρκειας σε αλλοδαπούς Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ 240Α/ 28.11.1997

Παπαδάκης, Μ./Σιάμπος, Γ. 1995: Δημογραφικές εξελίξεις και προοπτικές του Ελληνικού πληθυσμού, 1951-2041, στο: Λαμπίρη-Δημάκη, Ι./Κυριαζή, Ν. (επιμ.), 1995: Η Ελληνική Κοινωνία στο τέλος του 20^{ου} αιώνα, Παπαζήσης, Αθήνα, σσ. 29-63

Παύλου, Μ., 2001: Οι «λαθρέμποροι του φόβου»: ρατσιστικός λόγος και μετανάστες στον τύπο μιας υποψήφιας μητρόπολης, στο: Μαρβάκης, Α. et al, (επιμ.), 2001: Μετανάστες στην Ελλάδα, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σσ. 127-162

Περράκης, Στ., 2001: Ο χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης στην ΕΕ, στο: Στεφάνου, Κ./Φατούρος, Αρ./Χριστοδουλίδης, Θ. (επιμ.), 2001: Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές. Ιστορία – Θεσμοί – Δίκαιο, Τόμος Α', Σιδέρης, Αθήνα, σσ. 359-401

Πετρινώτη, Ξ., 1993: Η μετανάστευση προς την Ελλάδα. Μια πρώτη καταγραφή, ταξινόμηση και ανάλυση. Οδυσσεάς και Βιβλιοθήκη Ινστιτούτου Διεθνών Σχέσεων, Αθήνα

Πετσάλνικος, Φ., 2001: Κήρυξη της έναρξης των εργασιών του Σεμιναρίου με θέμα «ενσωμάτωση των μεταναστών», στο: Ένταξη των μεταναστών, Ελληνο-Ολλανδικό Σεμινάριο, 22 και 23 Οκτωβρίου 2001, Αθήνα, Ι.Π.Ο.Δ.Ε., σσ. 14-22

Πρακτικά Βουλής, 1991: Συνεδρίαση Γ' – ΙΗ' (10.10.1991 – 05.11.1991)

Πρόταση Οδηγίας της Επιτροπής για την Οικογενειακή Επανάσταση COM(1999) 638 τελικό και τροποποιημένη πρόταση. COM (2000) 624 τελικό

Πρόταση Οδηγίας για την οικογενειακή συνένωση. COM (2000) 624 τελικό, ΕΕ C 62 E, 27.02.2001

Πρόταση οδηγίας για την επέκταση της ελεύθερης παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών σε υπηκόους τρίτων χωρών εγκαταστημένους στο εσωτερικό της Κοινότητας. COM (2000) 271 τελικό, Επίσημη Εφημερίδα C 311 E, 31.10.2000

Πρόταση Οδηγίας για τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό τη μισθωτή απασχόληση και την άσκηση ανεξάρτητων οικονομικών δραστηριοτήτων. COM (2001) 386 τελικό

Πρόταση οδηγίας για το καθεστώς υπηκόων τρίτων χωρών κατοίκων μακράς διαρκείας. COM (2001) 127 τελικό, C 240 E, 28.08.2001

Πρόταση Οδηγίας για την αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων που αποκτώνται σε ένα κράτος μέλος. COM (2002) 119 τελικό

Rockefeller, St., 1997: Σχόλιο, στο: Ταίηλορ, Τσ., 1997: Πολυπολιτισμικότητα. Εξετάζοντας την πολιτική της αναγνώρισης. ΠΟΛΙΣ ΕΠΕ, Αθήνα, α' έκδ., σσ. 157-173

Σακελλαρόπουλος, Θ., 2003: Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής, Τόμος Α', Διόνικος, Αθήνα

Σακελλαρόπουλος, Θ., 2004: Συμμετοχικές διαδικασίες και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο: Η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού. Κείμενα Έρευνας 1, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών Ανδρέας Παπανδρέου, Αθήνα

Seger, I., 1977: Εισαγωγή στην Κοινωνιολογία. Θεωρία, Μέθοδος, Πρακτική, Μπουκουμάνη, Αθήνα

Σπυράκος, Δ., 1992: Η ποινική διάσταση της λαθρομετανάστευσης, στο: Χλέπας, Ν./ Σπυράκος, Δ., 1992: Ο Νόμος 1975/1991 περί Αλλοδαπών και το Σύνταγμα, Σάκκουλας, Αθήνα, Κομοτηνή, σσ. 41-60

Σταυρινούδη, Α. 1994: Οργανώσεις που ασχολούνται με τους μετανάστες και τους πρόσφυγες στην Ελλάδα, στο: Κόντης, Α. et al, 1994: Ανάλυση και καταγραφή των υπαρχόντων στοιχείων για τη μετανάστευση και την παραμονή στην Ελλάδα αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Αθήνα, σσ. 342-426

Σταυρινούδη, Α., 1994: Θεωρίες και πολιτικές κοινωνικής ένταξης μεταναστών στη χώρα υποδοχής, στο: Κόντης, Α. et al, 1994: Ανάλυση και καταγραφή των υπαρχόντων στοιχείων για τη μετανάστευση και την παραμονή στην Ελλάδα αλλοδαπού εργατικού δυναμικού, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Αθήνα, σσ. 212-270

Στεφανάκη, Κ. 2004: Θεσμικές επιπτώσεις της ενσωμάτωσης των οδηγίων κατά των διακρίσεων στην ελληνική έννομη τάξη. Ποιες οι προοπτικές για τη διεκδίκηση νέων δικαιωμάτων. Κέντρο Πληροφόρησης και Τεκμηρίωσης Αντιγόνη, 2004: Πρακτικά Εθνικής Στρογγυλής Τράπεζας, Αθήνα

Συλλογή Συνθηκών. Συνθήκη του Άμστερνταμ. Τίτλος IV: Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και λοιπές πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, <http://europa.eu.int/justice-home>

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2000: Καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού – καθορισμός των κατάλληλων στόχων, 14110/00 SOC 470, Βρυξέλλες

Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, 2003α: Άτυπο Συμβούλιο των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, Παρέμβαση Κ. Σκανδαλίδη, 28 - 29 Μαρτίου 2003, Βεροία, <http://www.eu2003gr.gr/articles/2383.htm>

Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, 2003β: 2504^η σύνοδος του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικές Υποθέσεις, Βρυξέλλες, 8 Μαΐου 2003, C/03/111, 8278/03

Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, 2003γ: Δελτίο Τύπου, 8/05/03, <http://www.eu2003gr.gr/articles/2735.htm>

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2005: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών 16-17 Δεκεμβρίου 2004. Συμπεράσματα της Προεδρίας. 16238/1/04 REV 1, CONCL 4, Βρυξέλλες

Συνήγορος του Πολίτη, 1999: Ετήσια Έκθεση 1998, Αθήνα

Συνήγορος του Πολίτη, 2000: Ετήσια Έκθεση 1999, Αθήνα

Συνήγορος του Πολίτη, 2001: Ετήσια Έκθεση 2000, Αθήνα

Συνήγορος του Πολίτη, 2002: Ετήσια Έκθεση 2001, Αθήνα

Συνήγορος του Πολίτη, 2003: Ετήσια Έκθεση 2002, Αθήνα

Συνήγορος του Πολίτη, 2004: Ετήσια Έκθεση 2003, Αθήνα

Σύσταση του Συμβουλίου της 27ης Σεπτεμβρίου 1996 για την καταπολέμηση της παράνομης απασχόλησης υπηκόων τρίτων χωρών, ΕΕ C 304, 14. 10.1996

Σύσταση του Συμβουλίου της 22ης Δεκεμβρίου 1995 για την εναρμόνιση των μέσων καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης και απασχόλησης, και τη βελτίωση των σχετικών μέσων ελέγχου, ΕΕ C 5, 10.01.1996

Σχέδιο Νόμου «Μετανάστευση και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια, 2000

ΤΑ ΝΕΑ 30/1/1993

ΤΑ ΝΕΑ 29/01/2004

Ταϊήλορ, Τσ., 1999: Η πολιτική της αναγνώρισης, στο: Ταϊήλορ, Τσ., 1999: Πολυπολιτισμικότητα. Εξετάζοντας την πολιτική της αναγνώρισης. ΠΟΛΙΣ ΕΠΕ, Αθήνα, β' έκδ., σσ. 71-140

ΤΟ ΒΗΜΑ 20/09/1992

Τσιάκαλος, Γ., 1998: Κοινωνικός αποκλεισμός: Ορισμοί, πλαίσιο και σημασία, στο: Κασιμάτη, Κ. (επιμ.), 1998: Κοινωνικός αποκλεισμός: Η ελληνική εμπειρία. Κέντρο Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής, Gutenberg, Αθήνα, σσ. 39-65

Tyson, A., 2002: Οι νέες Κοινοτικές Οδηγίες κατά του ρατσισμού και των διακρίσεων στην απασχόληση. Κέντρο Πληροφόρησης και Τεκμηρίωσης Αντιγόνη, 2002: Πρακτικά Εθνικής Στρογγυλής Τράπεζας «Καταπολεμώντας τις διακρίσεις, το

ρατσισμό και την ξενοφοβία. Η ενσωμάτωση των νέων Κοινοτικών Οδηγιών στο Εθνικό Δίκαιο», 2-3 Δεκεμβρίου 2002, Αθήνα, σσ. 41-57

Τσοτσάνης, Μ. (χ.χ.): Συνθήκη του Μάαστριχτ. Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Ελληνική Ομοσπονδία Σύγχρονης Τεχνολογίας.

Υπουργείο Εξωτερικών. Προτεραιότητες Ελληνικής Προεδρίας 2003. Η Ευρώπη μας. Μοιραζόμαστε το Μέλλον σε μια Κοινότητα Αξιών, <http://www.mfa.gr>

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων/ Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών και Άλλων Πόρων, 1998: Αναμορφωμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καταπολέμησης του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας. ΚΠΣ 1994 – 1999, Αθήνα

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2000α: Αξιολόγηση Επιχειρησιακού Προγράμματος Καταπολέμησης του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας. ΚΠΣ 1994 – 1999. Τελική Έκθεση. Κέντρο Αναπτυξιακών Μελετών, Αθήνα

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2000β: Ε.Π. Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση 2000-2006, Αθήνα

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2001α: Εθνικό Σχέδιο για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001 – 2003, σε συνεργασία με τα Υπουργεία Υγείας και Πρόνοιας, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Αθήνα

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2001β: Πρόγραμμα Κοινοτικής Πρωτοβουλίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων και ανισοτήτων σε σχέση με την αγορά εργασίας (EQUAL) στην Ελλάδα, Αθήνα

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2001γ: Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση 2002, Αθήνα

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2002: Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση 2002, Αθήνα

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2003α: Εθνικό Σχέδιο για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003 – 2005, Αθήνα

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, 2003β: Εθνικό Σχέδιο για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003 – 2005, Προσάρτημα μετά τη Χάρτα Σύγκλισης: Συνέπεια στρατηγικής στόχευσης – κειμένων πολιτικής, Αθήνα

Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας/ Γενική Γραμματεία Διαχείρισης Κοινοτικών και άλλων Πόρων, 2004: Ε.Π. Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση. Συμπλήρωμα Προγραμματισμού, Αναθέωρηση. Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης, Αθήνα

Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΔΑ), 2002: Ε.Π. για τους μετανάστες στην Ελλάδα 2003-2006. Σύνοψη, Αθήνα

Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, χ.χ. Οδηγός μετανάστη

Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, 2004: Ε.Π. «Υγεία – Πρόνοια», Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, Αθήνα

Υπουργική Απόφαση 1360/31.10.2003: Πρόγραμμα επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση ανέργων (ΝΘΕ) και επιχορήγησης Νέων Ελευθέρων Επαγγελματιών (ΝΕΕ) Ευπαθών Κοινωνικών Ομάδων, στο πλαίσιο του Μέτρου 2.2 του Ε.Π. «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» του Γ' ΚΠΣ.

Υπουργική Απόφαση 4000/3/10/2001: Προϋποθέσεις, διάρκεια και διαδικασία παροχής δικαιώματος παραμονής και εργασίας στους ελληνικής καταγωγής υπηκόους Αλβανίας. Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ 707 Β/6.6.2001

Υπουργική Απόφαση 4803/13/13 α: Τρόπος επιβολής, είσπραξης, διαχείρισης και αναπροσαρμογής του προστίμου που επιβάλλεται στους εργοδότες και αλλοδαπούς, για παρεμβάσεις της νομοθεσίας περί αλλοδαπών. Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ. 667 Β/ 11.11.1992

Υπουργική Απόφαση 4803/13/8-α: Όροι και διαδικασία για τη χορήγηση, ανανέωση και ανάκληση των αδειών εργασίας σε αλλοδαπούς καθώς και επιβολή χρηματικής εγγύησης για έξοδα επαναπατριsmού σε βάρος των καλούντων αλλοδαπούς. Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ 498 Β/31. 07.1992

Υπουργική Απόφαση Β117241/23.8.1999: Προγράμματα Ν.Θ.Ε. και Ν.Ε.Ε. στα πλαίσια του Ε.Π. «Καταπολέμηση του Αποκλειsmού από την Αγορά Εργασίας»

Φακιολάς Ρ., 1991: Μετανάστευση στην Ελλάδα από χώρες του τρίτου κόσμου και την Ανατολική Ευρώπη. Εισήγηση στο περιφερειακό Σεμινάριο ΔΟΜ ελληνικής κυβερνήσεως «Προοπτικές μεταναστεύσεως στην Ευρώπη μετά το 1992, Ζάππειο Μέγαρο, Αθήνα, 1-3 Οκτωβρίου 1991

Φακιολάς Ρ., 2001: Αγορά εργασίας και Μετανάστες, στο: ΓΤΝΓ/ ΕΕΔΑΠ/ ΕΚΕΜΕ/ ΠΜΔΑ: Μετανάστες, Ρατσισμός, Ξενοφοβία. Από τη Θεωρία στην Πράξη, Αθήνα, Κομοτηνή

Φακιολάς Ρ., 2003: Δημογραφικές εξελίξεις και μεταναστευτική πολιτική, στο: Σιάμπος, Γ., (επιμ.), 2003: Πληθυσμός και Ανάπτυξη στην Ελλάδα, Ελληνική Εταιρεία Δημογραφικών Μελετών, Πανελλαδικό Δημογραφικό Συνέδριο, Αθήνα, 19-20 Νοεμβρίου 1998, κορφή, Αθήνα, σσ. 396-404

Forum για την Ισότητα και την Κοινωνική Συνοχή, 2004: Διεξαγωγή έρευνας σε εργαζόμενους μετανάστες σχετικά με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και προβλήματα της εργασίας τους. Παρουσίαση αποτελεσμάτων από την διεξαγωγή συνεντεύξεων με μέλη της Ομάδας – στόχου των εργαζομένων μεταναστών στους κλάδους της οικοδομής, των πρατηρίων βενζίνης και της ένδυσης. Κ.Π. EQUAL, ΕΚΑ, Ομοσπονδία Εργαζομένων Κλωστουαντουργίας, Ιματισμού, Δέρματος. ΚΕΚ ΑΚΜΩΝ, ΚΕΚ ΕΡΓΟΝ

Χλέπας, Ν/Σπυράκος, Δ., 1992: Ο Νόμος 1975\1991 περί Αλλοδαπών και το Σύνταγμα, Αθήνα, Κομοτηνή

Χλέτσος, Μ., 2002: Η πολιτική οικονομία της μετανάστευσης, στο: Ναζάκης, Χ./Χλέτσος, Μ. (επιμ.), 2002: Μετανάστες και Μετανάστευση. Οικονομικές, Πολιτικές και Κοινωνικές Πτυχές, Πατάκη, Αθήνα, σσ. 17-42

Ψημμένος, Ι., 1995: Μετανάστευση από τα Βαλκάνια: κοινωνικός αποκλεισμός στην Αθήνα, Παταζήσης, Αθήνα

Ψημμένος, Ι., 1998: Δημιουργώντας χώρους κοινωνικού αποκλεισμού, στο: Κασμάτη, Κ. (επιμ.), 1998: Κοινωνικός αποκλεισμός: Η ελληνική εμπειρία, ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ανθρωπολογίας, Gutenberg, Αθήνα, σσ. 221-274

Ψημμένος, Ι., 1999: Μετανάστευση και εργασία στην Ευρώπη: η δημιουργία νέων κοινωνικών χώρων, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Κέντρο Διαπολιτισμικής Αγωγής, Αθήνα