

ΧΑΡΟΚΟΠΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

Τμήμα Γεωγραφίας

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

‘Εφαρμοσμένη Γεωγραφία και Διαχείριση του Χώρου’

Κατεύθυνση: Ανάπτυξη και Διαχείριση του Ευρωπαϊκού Χώρου’



**Θεσμική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην Ελλάδα με τη
συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Διπλωματική εργασία της Παναγιώτας Α. Γεωργοπούλου

A.M. 28203

Επιβλέπων καθηγητής Απόστολος Παπαδόπουλος

Αθήνα, Φεβρουάριος 2011

Κατάλογος Πινάκων και Διαγραμμάτων	4
Περίληψη Ελληνικά και Αγγλικά	6
Εισαγωγή	8

Κεφάλαιο 1.

Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην γειτονιά μας

1.1. Μεταναστευτικές ροές στην Ευρώπη	12
1.2. Η Ελλάδα ως χώρα υποδοχής μεταναστών	20

Κεφάλαιο 2.

Η Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική πολιτική

2.1. Η επιδίωξη κοινής πολιτικής μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση	29
---	----

Κεφάλαιο 3.

Θεσμική και Κοινωνική ένταξη μέσα από την ελληνική μεταναστευτική πολιτική

3.1 Προσέγγιση της έννοιας της Κοινωνικής ένταξης	36
3.2 Παράγοντες κοινωνικής ένταξης	40
3.3 Νομικό καθεστώς ως παράγοντας κοινωνικής ένταξης	44
3.4 Επισκόπηση των προγραμμάτων νομιμοποίησης - Θεσμική ένταξη	47
3.5 Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο	53
3.5.1. Ανανέωση αδειών εργασίας και διαμονής	54
3.5.2. νομιμοποίηση των ανεπίσημων μεταναστών	54
3.5.3. ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών 2003/86 και 2003 /109	55
3.5.4. εισαγωγή ενός διαφορετικού διοικητικού μοντέλου	56
3.5.5. Η ρύθμιση της κοινωνικής ένταξης στην Ελλάδα μετά τον ν.3386/05	57
3.6 Στατιστικά στοιχεία	60
3.7 Εκπροσώπηση των μεταναστών	63

3.8	Πολιτικά δικαιώματα	66
3.8.1.	Συμμετοχή στις τοπικές εκλογές	66
3.8.2.	Πολιτογράφηση	68
3.9.	Συμπεράσματα από την εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής	72

Κεφάλαιο 4.

Η Ευρωπαϊκή εμπειρία στις τοπικές πολιτικές ένταξης

4.1.	Η Ιταλία από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής αλλοδαπών μεταναστών	78
4.2.	Ο ρόλος των τοπικών αρχών	81
4.3.	Συμπεράσματα	90
4.4.	Ισπανία «Η» χώρα της μετανάστευσης στην Ευρώπη	91
4.5.	Οι περιφέρειες στην Ισπανία	93
4.6.	Συμπεράσματα	100

Κεφάλαιο 5

Κοινωνική Πολιτική και Αυτοδιοίκηση- Η Κοινωνική ένταξη μέσα από τους Ελληνικούς Δήμους

5.1.	Η εμπλοκή των Δήμων στη διαδικασία χορήγησης και ανανέωσης αδειών διαμονής	102
5.2.	Προβλέψεις του «Καλλικράτη»	107
5.3.	Η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου	110
5.4.	Τοπικές Κοινωνικές πολιτικές	111
5.5.	Το σύστημα των δομών κοινωνικής πολιτικής	116
5.5.1	Η κοινωνική διοίκηση σε τοπικό επίπεδο	116
5.5.2.	Εξασφάλιση της πρόσβασης των μεταναστών σε όλες τις υπηρεσίες	118
5.6.	Στοχευμένες δράσεις προς τους μετανάστες	131
5.6.1.	Δήμος Αθηναίων	131

5.6.2. Δήμος Λαυρίου	139
5.6.3. Αποσπασματικές δράσεις και δράσεις διαπολιτισμού	141
5.6.4. Δράσεις του ΕΤΕ που υλοποιούνται από τους Δήμους	147
5.7. Συμπεράσματα	153

Κεφάλαιο 6.

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

6.1. Μεθοδολογία έρευνας	156
6.2. Παράθεση του υλικού των συνεντεύξεων	157
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	173

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	179
---------------------	-----

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ : Οδηγός Συνέντευξης και Λίστα Συνεντεύξεων	186
--	-----

Κατάλογος Πινάκων και Διαγραμμάτων

Πίνακας 1.1 Πληθυσμός, εκτιμήσεις των αποθεμάτων μεταναστών και άδειες εργασίας στις χώρες της Νότιας Ευρώπης 2000 (σε χιλιάδες)	19
Πίνακας 1.2. Συνολικός πληθυσμός και πληθυσμός μεταναστών της Ελλάδας(1991 και 2001)	23
Πίνακας 1.3 Προβαλλόμενος γενικός πληθυσμός, 2005-2055 (σε χιλιάδες).....	28
Διάγραμμα 3.1: Οι εθνικότητες των κατόχων άδειας παραμονής στην Ελλάδα:2003/04.....	62
Πίνακας 4.1.: Κύριες εθνικότητες υπηκόων τρίτων χωρών (υ.τ.χ.) με νόμιμη διαμονή Δεκέμβριος 2007	79
Διάγραμμα 5.1: Οι ευπαθείς ομάδες στις οποίες απευθύνονται οι δομές	121
Διάγραμμα 5.2: Οι βασικές υπηρεσίες οι οποίες παρέχονται από τις δομές	122
Πίνακας 5.1. Σε ποιες ή ποια ομάδα ακριβώς παρέχει υπηρεσίες η συγκεκριμένη δομή;.....	124
Διάγραμμα 5.3: Οι αντιλήψεις των εκπροσώπων των δομών – Ιδεολογικό υπόβαθρο.....	126
Διάγραμμα 5.4: Προβλήματα που τίθενται από τη μετανάστευση.....	127
Διάγραμμα 5.5: Αποτελεσματικότητα πρακτικών.....	128
Πίνακας 5.2 Ετήσιο 2007: Πρόγραμμα διαπολιτισμικής επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων που συναλλάσσονται με υπηκόους τρίτων χωρών ή χειρίζονται θέματα που τους αφορούν	149

Πίνακας 5.3 Ετήσιο 2008: Πρόγραμμα διαπολιτισμικής επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων που συναλλάσσονται με υπηκόους τρίτων χωρών ή χειρίζονται θέματα που τους αφορούν151

Πίνακας 5.4 Ετήσιο 2008: Διοργάνωση αγώνα δρόμου, ποδοσφαιρικού τουρνουά και τουρνουά κρίκετ με ομάδες Ελλήνων και υπηκόων τρίτων χωρών, μεταξύ ομάδων υπηκόων τρίτων χωρών.....152

Περίληψη

Η έκταση της μετανάστευσης, εκούσιας ή ακούσιας, καθώς και οι επιπτώσεις της σε επίπεδο ατόμων και κοινωνικών συστημάτων, την καθιστούν ένα από τα σύγχρονα θέματα αιχμής, στο χώρο των κοινωνικών και οικονομικών επιστημών. Η αναζήτηση πολιτικών για την αποτελεσματική διαχείριση της μετανάστευσης έχει καταστεί σημαντική προτεραιότητα στις περισσότερες χώρες υποδοχής μεταναστών καθώς αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο ότι μπορούν να προκύψουν πολύ μεγάλα οφέλη από τη μετανάστευση για τις χώρες υποδοχής που τη διαχειρίζονται επιτυχώς και πολύ μεγάλο κόστος από ενδεχόμενη αποτυχία της πολιτικής ένταξης των μεταναστών.

Η μεταναστευτική πολιτική είναι κατεξοχήν μια οριζόντια πολιτική η οποία απαιτεί εμπλοκή σε πολυτομεακό διυπουργικό επίπεδο και τοπικό-περιφερειακό επίπεδο. Επηρεάζεται από ένα ευρύ φάσμα πολιτικών διαφόρων τομέων, όπως οι πολιτικές που αφορούν την αγορά εργασίας, την κοινωνική ασφάλιση και την πρόνοια, οι αναπτυξιακές οι εκπαιδευτικές πολιτικές, η εξωτερική πολιτική και οι πολιτικές που αφορούν τα ανθρώπινα δικαιώματα. Επιχειρώντας να ανταποκριθεί στα σύγχρονα κοινωνικά δεδομένα και να καλύψει νέες ανάγκες το κεντρικό κράτος επαναοριοθετεί τη σχέση του με τους αποκεντρωμένους και αυτοδιοικούμενους φορείς.

Η επέκταση των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού και η αμφισβήτηση της επάρκειας των κρατικών δομών κοινωνικής προστασίας παραχώρησαν ευρύ πεδίο αρμοδιοτήτων στην Αυτοδιοίκηση και ανέδειξαν τα πλεονεκτήματα της κοινωνικής δράσης που αναλαμβάνουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η παρούσα μελέτη θα επικεντρωθεί στην Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και στον ρόλο που αυτή διαδραματίζει συμμετέχοντας με δράσεις της στις πολιτικές στήριξης της πληθυσμιακής ομάδας των μεταναστών. Πώς αντιλαμβάνεται η Αυτοδιοίκηση τον πολυπόθητο και πολυσυζητημένο στόχο της κοινωνικής συνοχής των κοινωνιών τους; Η ανοιχτή δημοκρατική κοινωνία και η διαμόρφωση αυτών των κοινωνικών οικονομικών, πολιτικών και θεσμικών συνθηκών που ενσωματώνουν τους μετανάστες σε μια ενιαία κοινωνία θέτουν το ζήτημα λειτουργίας του θεσμού της Αυτοδιοίκησης τόσο για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού όσο και για την διασφάλιση της

ελεύθερης πρόσβασης όλων ανεξαιρέτως στην απόλαυση των έννομων και κοινωνικών αγαθών

Abstract

The extent of migration, voluntary or non voluntary and their impacts on individuals and social systems recommend a modern cutting-edge issue in the field of social and economic sciences. The research for effective policies to manage migration has become a major priority in most receiving countries of migration while it is recognized that great benefits can arise from migratory flows for destination countries if these countries manage migration successfully and a large cost can arise failing from ineffective integration politics.

Immigration policy is predominantly an horizontal policy which requires multisectoral involvement in inter-ministerial and local-regional level. It has evolved influenced by a diversity of policy sectors, such as policies relating to employment, social security and welfare, education policies, foreign policy and policies regarding human rights. Central state attempting to correspond to contemporary social issues and meet new needs reidentifies its relationship with decentralized local authorities.

The rapidly increasing phenomena of social exclusion and the dispute of central social welfare adequacy gave broad range of competencies to local authorities and highlighted the benefits of social action undertaken by local authorities.

This paper will focus on local authorities' role participating in political activities supporting the target group of migrants. How do local authorities perceive the desirable goal of social cohesion in their societies? The open democratic society and the processes of shaping the social, economic, political and institutional conditions to integrate immigrants into a single society raise the issue of function of the institution of local authorities in coping with social exclusion and in ensuring population's free access to the enjoyment of legal and social assets.

Εισαγωγή

Η εμπειρία της μετανάστευσης στην Ελλάδα δείχνει ότι μια μεγάλη μερίδα μεταναστών θέλει να ζήσει μόνιμα στη χώρα. Έχοντας αυτή την προοπτική διεκδικούν αναγνώριση της κοινωνικής τους συμμετοχής και ένταξης τους μέσα από την κατάκτηση δικαιωμάτων στο επίπεδο της διαβίωσής τους στην τοπική κοινωνία. Οι σχέσεις μεταναστών και τοπικής κοινωνίας είναι ένα από τα πολλά δίπολα που προκύπτουν από την πρόσφατη ένταση της παγκοσμιοποίησης και την αντιπαράθεσή της με τον τόπο και τα τοπικά στοιχεία. Για εμάς στην παρούσα εργασία η Τοπική Αυτοδιοίκηση θα αποτελέσει το έναν πόλο και θα μελετήσουμε την αντίληψη στη λειτουργία των θεσμικών αρχών την ετοιμότητα και αποτελεσματικότητα τους να δεχτούν μια από τις εκφράσεις και τις συνέπειες της παγκοσμιοποίησης.

Οι μετανάστες χαρακτηρίζονται ως μια ακόμη ευπαθής πληθυσμιακή ομάδα που χρήζει ιδιαίτερης μεταχείρισης στις σύγχρονες συνταγματικές δημοκρατίες. Η μεταναστευτική πολιτική είναι δημόσια πολιτική κατεξοχήν κοινωνική και ο ρόλος που καλούνται τα νομικά πρόσωπα της πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης να ασκήσουν είναι ξεκάθαρα κοινωνικός υπέρ του συνόλου των κατοίκων τους και με ιδιαίτερη μέριμνα για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. Η πρόσβαση των μεταναστών σε πλήρη δικαιώματα όπως της πρόσβασης στις κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων, της παραχώρησης πολιτικών δικαιωμάτων και της νόμιμης διαμονής τους και ότι συνεπάγεται αυτών είναι κρίσιμης σημασίας ώστε να ελέγξουμε σε τι είδους ενσωμάτωση στοχεύουμε. Η πρόσβαση του μετανάστη στην ιδιότητα του πολίτη δηλαδή στο ζήτημα της πολιτογράφησης είναι ένα ζήτημα που δεν θα απασχολήσει την παρούσα εργασία καθώς αυτή ανήκει στη σφαίρα των κεντρικών πολιτικών αποφάσεων και αρμοδιοτήτων.

Η κριτική που δέχτηκε η εφαρμοζόμενη πολιτική ένταξης των μεταναστών στην Ελλάδα για την ανεπάρκεια των μηχανισμών υποστήριξης του κοινωνικού κράτους για τους μετανάστες μας δίνει το έναυσμα να αναζητήσουμε στα πλαίσια της εργασίας αυτής τις όποιες καλές πρακτικές υπάρχουν στο χώρο της Πρωτοβάθμιας Αυτοδιοίκησης (δεδομένου ότι η Δευτεροβάθμια Αυτοδιοίκηση αναζητά μέσα από πολλών ειδών μεταρρυθμίσεις την ταυτότητα και τον χώρο άσκησης πολιτικής) ώστε να αποτυπώσουμε

το είδος των παρεμβάσεων που ασκεί στα πλαίσια ενός όλο και μεγαλύτερου εύρους άσκησης πολιτικής που διαθέτει τα τελευταία χρόνια μέσα από τις αρμοδιότητες που της παραχωρεί γενναϊόδωρα ο νομοθέτης .

Θα δούμε λοιπόν πως πραγματοποιείται βαθμιαία η θεσμική και κοινωνική ένταξη των μεταναστών και η συμμετοχή τους μέσα στα πλαίσια που διαμορφώνονται στις τοπικές κοινωνίες. Προκειμένου να δούμε τη διαδικασία της θεσμικής τους ένταξης θα μελετήσουμε το βασικό δικαίωμα της νόμιμης παραμονής τους και τον σχεδιασμό από μέρους του κράτους. Προκειμένου για την κοινωνική τους ένταξη στα πλαίσια αυτής της εργασίας το ερευνητικό μας πεδίο αφορά κυρίως τις πολιτικές που ασκούνται με ευθύνη και μέριμνα των ΟΤΑ οι οποίες καθορίζουν τη διαβίωση των ήδη εγκατεστημένων μεταναστών και οδηγούν επιτυχημένα ή μη στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών. Όπου μιλάμε κάθε φορά για ΟΤΑ στην παρούσα εργασία θα εννοούμε τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δηλαδή τους Δήμους.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια σύντομη περιγραφή του φαινομένου της μετανάστευσης στις σημερινές τους διαστάσεις προσπαθώντας να απομυθοποιήσουμε τον φοβικό λόγο που αναπτύσσεται γύρω από τις πιθανές επιπτώσεις της στις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Μετακινήσεις πληθυσμών είχαμε πάντα, για διάφορους λόγους. Αυτό που διαφοροποιείται σήμερα είναι το νέο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον το οποίο ενισχύει τις μεταναστευτικές ροές. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε την πρόσφατη ελληνική εμπειρία που έλαβε χώρα σε περίοδο κατάρρευσης των σοσιαλιστικών καθεστώτων της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης και σε συνθήκες άρνησης (οι μετανάστες είναι προσωρινοί) σε μια χώρα γηράσκουσα όπως και όλη η ευρωπαϊκή ήπειρος έχοντας ταυτόχρονα ανάγκη αναζωογόνησης των τοπικών οικονομιών .

Το δεύτερο κεφάλαιο περιγράφει συνοπτικά τις προσπάθειες που γίνονται τα τελευταία χρόνια για την συγκρότηση μιας Κοινής Ευρωπαϊκής Μεταναστευτικής Πολιτικής. Από τις αρχές του 2000 το θέμα της μετανάστευσης βρίσκεται στην κορυφή της ευρωπαϊκής ατζέντας επιδιώκοντας πολλούς στόχους. Αυτόν του ελέγχου των συνόρων στο πλαίσιο ενίσχυσης της «ασφάλειας» της Ευρώπης και πιο πρόσφατα της συνοχής των ευρωπαϊκών κοινωνιών, της διασφάλισης των δικαιωμάτων των νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών και της ομαλής κοινωνικής τους ένταξης.

Το τρίτο κεφάλαιο περιλαμβάνει κάποιες αναγκαίες θεωρητικές προσεγγίσεις για την εννοιολόγηση της κοινωνικής ένταξης και τις παραμέτρους που την προσδιορίζουν. Η ελληνική μεταναστευτική πολιτική και τα θεσμικά πλαίσια που εφαρμόστηκαν τα πρώτα χρόνια είχαν να κάνουν κυρίως με την αναγνώριση της ισχυρής μεταναστευτικής παρουσίας που είχε κατ' αρχάς ανάγκη νομιμοποίησης. Θεωρήθηκε απαραίτητη μια συνοπτική παρουσίαση των θεσμικών πλαισίων που προσδιορίζουν τις προτεραιότητες και τον χαρακτήρα της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής εάν υποθεθεί ότι έχει συγκροτηθεί τέτοια.

Απαραίτητη λοιπόν προϋπόθεση η θεσμική τους αναγνώριση ώστε να μπορέσουν στο μέλλον να πάρουν μια θέση στο δημόσιο διάλογο που τους αφορά και γίνεται για την θέση τους στην ελληνική κοινωνία ώστε να συνδιαλέγονται με τις κεντρικές και τοπικές αρχές. Η αυτοοργάνωσή προηγήθηκε και ακολούθησαν δειλά-δειλά αν και με παλινδρομήσεις η παραχώρηση πολιτικών δικαιωμάτων όπως της πολιτογράφησης με προϋποθέσεις, και της συμμετοχής στις εκλογές της αυτοδιοίκησης.

Μετά την εμπειρία της Ιταλίας και της Ισπανίας στο τέταρτο κεφάλαιο, σε ότι έχει να κάνει με εφαρμογή τοπικών πολιτικών, χώρες μεσογειακές με παρόμοια στάση απέναντι στην είσοδο των μεταναστών εργαζομένων, στο πέμπτο κεφάλαιο θα εξετάσουμε τον ίδιο τον θεσμό της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης με τον αυξημένο ρόλο και τα εργαλεία που της παραχωρεί ο «Καλλικράτης» αλλά και την αφαίρεση κάποιων διοικητικών αρμοδιοτήτων στον τομέα της διοικητικής διεκπεραίωσης.

Επειδή όμως η ένταξη στις τοπικές κοινωνίες περνάει μέσα από την συμπερίληψη στις υπάρχουσες δομές των Δήμων ή από ενδεχομένως νέες υποστηρικτικές δράσεις για την ευάλωτη πληθυσμιακή ομάδα των μεταναστών, θα αναζητήσουμε στα πλαίσια της εργασίας αυτής τις δράσεις εκείνες που να αναδεικνύουν την πολιτική βούληση, τις τιθέμενες προτεραιότητες, την ευαισθησία των τοπικών αρχών και το νόημα που δίνουν οι τοπικές αρχές στον στόχο της κοινωνικής συνοχής των τοπικών κοινωνιών τους μέσα από την οργάνωση των υπηρεσιών και την λειτουργία του θεσμού της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Με την έρευνα στο έκτο κεφάλαιο μέσω προνομιακών πληροφοριοδοτών που επιλέχθηκαν από την κρατική διοίκηση, την αυτοδιοίκηση που χειρίζονται προγράμματα και ασκούν αρμοδιότητες ενταξιακού περιεχομένου, αλλά και από τον χώρο των

μεταναστευτικών οργανώσεων θα προσπαθήσουμε να επιβεβαιώσουμε ή όχι την υπόθεσή μας για τον μικρό δρόμο που έχουν διανύσει μέχρι σήμερα οι Δήμοι στην ευθύνη υλοποίησης πολιτικών οι οποίες να προάγουν το ζήτημα ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.

Κεφάλαιο 1.

Διαστάσεις της Μετανάστευσης στην γειτονιά μας

«Ο Ελληνισμός..... έπρεπε ακόμα να συνειδητοποιήσει, για να μπορέσει να τις κυριαρχήσει, τις διάφορες ξένες επιδράσεις, φυλετικές και πολιτιστικές, που δέχτηκε στις πολλαπλές του σχέσεις.»

Νίκος Σβορώνος

1.1 Μεταναστευτικές ροές στην Ευρώπη

Οι άνθρωποι σε όλη την ιστορία της ανθρωπότητας αναζητούσαν καλύτερες συνθήκες ζωής και εργασίας πολύ συχνά μακριά από τον τόπο που γεννήθηκαν. Με μετακινήσεις πληθυσμών δημιουργούνται οι αρχαίες αποικίες αλλά και σύγχρονες χώρες όπως η Αυστραλία, ο Καναδάς οι ΗΠΑ, η Ν. Ζηλανδία. Σήμερα παρά το αυξανόμενο πλήθος των μεταναστών παγκοσμίως και την κινδυνολογία για επέλαση εξαθλιωμένων μεταναστών του τρίτου κόσμου ο αριθμός τους δεν βρίσκεται σε πρωτοφανή ύψη αν τον συγκρίνουμε με αυτόν του 19^{ου} αιώνα. Ανάμεσα στο 1846 και το 1875 εγκατέλειψαν την Ευρώπη περισσότεροι από εννέα εκατομμύρια άνθρωποι με κατεύθυνση κυρίως την Ηνωμένες Πολιτείες όταν ο πληθυσμός του Λονδίνου το 1851 ήταν γύρω στο 1,5 εκατομμύριο. Τη δεκαετία του 1880 οι μεταναστεύσεις αυξάνονται ιλιγγιωδώς, καθώς κάθε χρόνο γύρω στους 800.000 ευρωπαίους μεταναστεύουν και το 1900 ξεπερνούν το 1,5 εκατομμύριο (Hobsbawm E.J., 1996: 293).

Η μετανάστευση πράγματι δεν έχει γνωρίσει άλματα σε σχέση με τον 19^ο αιώνα. Υπάρχει όμως μια ποιοτική διαφορά ανάμεσα στην μετανάστευση του 18^{ου} και 19^{ου} αιώνα και τη σημερινή. Το μεγαλύτερο ρεύμα της μετανάστευσης πριν ενάμιση αιώνα κινούνταν προς κοινωνίες που δεν ήταν ακόμη διαρθρωμένες επαρκώς, όπως αυτές του

Νέου Κόσμου κατά κύριο λόγο. Σήμερα όμως αντιθέτως, η μετανάστευση κατευθύνεται σε ήδη διαρθρωμένες κοινωνίες όπου ορισμένα από τα προβλήματα και οι προοπτικές είναι διαφορετικής ποιότητας από ότι πριν 150 χρόνια. (Κοτζιάς Ν., 2003: 138)

Στην άμεσα μεταπολεμική περίοδο οι ευρωπαϊκές μεταναστευτικές ροές είχαν συνήθως συγκεκριμένες αφετηρίες και καθορισμένες κατευθύνσεις λόγω της από-αποικιοποίησης. Στην πλειονότητά τους είτε συνέδεαν τόπους με ιστορικούς δεσμούς (αποικίες ή εξαρτημένες περιοχές και μητροπόλεις) είτε προκαλούνταν με στρατολογήσεις από τα κράτη υποδοχής. Η εγκατάσταση στη μητρόπολη γηγενών των τέως αποικιών δημιουργεί ποικίλα προβλήματα τα οποία επηρεάζουν τη διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής κυρίως της Γαλλίας και της Μ. Βρετανίας. Συνοπτικά μπορούμε να πούμε ότι η ζώνη προς την οποία κινείται το ενδοευρωπαϊκό μεταναστευτικό ρεύμα συγκροτείται από τις χώρες της Κεντρο- Δυτικής Ευρώπης εκτός της Ιρλανδίας και τις χώρες της Βόρειας Ευρώπης εκτός της Φινλανδίας. Αντίθετα η ζώνη από την οποία ξεκινά το ενδοευρωπαϊκό μεταναστευτικό ρεύμα συγκροτείται από τις χώρες της Νότιας Ευρώπης μαζί με την Ιρλανδία και τη Φινλανδία. (Μουσούρου Λ., 2003:38)

Όμως η εντεινόμενη οικονομική παγκοσμιοποίηση, οι πολιτικές ανατροπές του 1989-1991, η μεταβολή των κρατικών πολιτικών, η στιγμιαία σχεδόν εξάπλωση των πληροφοριών και η σχετικά χαμηλή τιμή και η ταχύτητα των μετακινήσεων άλλαξαν τους λόγους των μετακινήσεων (διακρατικές συμφωνίες, αποικιακοί δεσμοί) και αύξησαν τους τόπους αποστολής και υποδοχής. Οι γεωγραφικές, οικονομικές, κοινωνικές και πολιτισμικές καταγωγές των μεταναστών διαφοροποιούνται όλο και περισσότερο. Οι έννοιες «κοινωνία» και «πολιτισμός» καθίστανται ολοένα και πιο προβληματικές. Τα δίκτυα επικοινωνίας, μετανάστευσης και εμπορίου, επενδύσεων και πολιτικής υπερβαίνουν κάθε είδους σύνορο. Με ελάχιστες εξαιρέσεις, όχι μόνο τα κράτη αλλά ούτε και οι τοπικές κοινωνίες μπορούν να θεωρηθούν ως σύνολα που μπορούν να οριοθετηθούν με σαφήνεια.

Η σταδιακή απελευθέρωση στη διακίνηση κεφαλαίων και αγαθών και η παγκοσμιοποίηση δημιούργησε ευκαιρίες πληροφόρησης για εργασία και καλύτερες συνθήκες διαβίωσης σε άλλα μέρη του πλανήτη ενισχύοντας έτσι τις μεταναστευτικές ροές προς τις οικονομικά ανεπτυγμένες περιοχές. Η παγκοσμιοποίηση ισοδυναμεί με μια

ιδιαίτερη μορφή επιτάχυνσης, η οποία μειώνει τη σημασία της απόστασης και μερικές φορές την εξαλείφει. Η διάρκεια δεν συνδέεται πια με την απόσταση. Οι παγκόσμιες τηλεπικοινωνίες σε πραγματικό χρόνο εντάσσουν την ανθρώπινη ύπαρξη σε ένα πλαίσιο ριζικά διαφορετικό από εκείνο όλων των προγενέστερων τηλεπικοινωνιών (Hylland Eriksen Th. 2005: 89).

Αν και η οικονομική μετανάστευση δεν αποτελεί καινούριο φαινόμενο στη μακράιωνη ιστορία των λαών της Μεσογείου και της Ευρώπης, εντούτοις οι εκθέσεις των διεθνών παρατηρητηρίων για τη μετανάστευση επιβεβαιώνουν τη σημαντική αύξηση των ροών μέσω της περιοχής αυτής με σταθμό τα σύνορα του Σένγκεν και τελικό προορισμό τον πυρήνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Σήμερα η μαζική μετακίνηση, η μετανάστευση εργατικού δυναμικού μαζί με τις τεράστιες ροές κεφαλαίου, την κατακόρυφη αύξηση στο εμπόριο, την ευελιξία που χαρακτηρίζει τις μεταφορές και την επικοινωνία συνθέτουν τα 4 χαρακτηριστικά του φαινομένου που ονομάζουμε παγκοσμιοποίηση. Το παράδοξο είναι ότι ανοίγοντας τα σύνορα για την κίνηση του κεφαλαίου των εμπορευμάτων και των πληροφοριών υψώνονται σύνορα στη μετακίνηση των ανθρώπων. Πρέπει όμως να γνωρίζουμε, όπως σημειώνει ο Castles (2003:283-284) ότι η διεθνής κυκλοφορία των επενδυτικών κεφαλαίων και της τεχνογνωσίας θα δημιουργήσει επίσης κινητικότητα ανθρώπων και ακόμη περισσότερο τα μεταναστευτικά ρεύματα εξειδικευμένου προσωπικού συμπαρασύρουν και τους λιγότερο εξειδικευμένους εργάτες.

Οι εργάτες που μεταναστεύουν από τη μια χώρα στην άλλη διευκολύνονται από το πλαίσιο της νεωτερικότητας και της παγκοσμιοποίησης. Βασική προϋπόθεση για τη μετακίνησή τους είναι η θέλησή τους να εργαστούν σε άλλη χώρα. Οι εργάτες πρέπει έστω και μερικώς, να έχουν αποδεχτεί τη λογική του καπιταλιστικού συστήματος. (Hylland Eriksen Th. 1995: 468)

Δεν πρέπει όμως να ξεχνάμε ότι η μετανάστευση έλαβε εντυπωσιακές διαστάσεις και κατά τη διάρκεια του 19ου αιώνα ανάμεσα 1820-1915 όπου είχαμε τις πρώιμες φάσεις της παγκόσμιας επέκτασης και τα υψηλότερα επίπεδα εργατικής κινητικότητας. Τα τελευταία χρόνια όμως το αλλοδαπό εργατικό δυναμικό αυξάνεται στις περισσότερες χώρες. Σύμφωνα με μελέτες του ΟΗΕ, 175 εκατ. άνθρωποι ζουν μακριά από τη χώρα στην οποία είχαν γεννηθεί τουλάχιστον για ένα χρόνο, ενώ οι μετακινούμενοι για

εργασία ανέρχονται σε 86 εκατ. Έκθεση του ΟΗΕ το 2006 υπολόγισε το συνολικό αριθμό των μεταναστών σε 191 εκατ. από τους οποίους 95 εκατ. (49,6%) είναι γυναίκες. Ας λάβουμε υπόψη και ότι τα μεγέθη των στατιστικών υποεκτιμούν την πραγματική διάσταση του φαινομένου διότι δεν μπορούν να συμπεριλάβουν όλους τους «μη κανονικούς μετανάστες» αυτούς που δεν διαθέτουν τα απαιτούμενα έγγραφα που προβλέπει ο νόμος για τη νόμιμη παραμονή τους σε κάθε χώρα. Βέβαια μόνο το 2-3 % του παγκόσμιου πληθυσμού μεταναστεύει δηλαδή το υπόλοιπο 97% μένει στη χώρα του, επομένως υπάρχει μεγάλο απόθεμα εν δυνάμει μεταναστών. (Εμκε– Πουλοπούλου Η., 2007 :191-195). Η παγκόσμια και η ευρωπαϊκή μετανάστευση αυξάνει και τα χαρακτηριστικά της είναι

- η καθολικότητα διότι όλες οι χώρες του κόσμου υπήρξαν χώρες υποδοχής και χώρες προέλευσης κάποιων μεταναστών τον 20^ο αιώνα
- η συγκέντρωση των περισσότερων μεταναστών και προσφύγων στις χώρες του λεγόμενου τρίτου κόσμου. Οι περισσότεροι από τους μισούς ζουν σε λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, μόνο το 10% των μεταναστών από τις φτωχές χώρες του Νότου φτάνει στις πλούσιες χώρες του βορρά.
- Αύξηση των γυναικών στα μεταναστευτικά ρεύματα. Οι γυναίκες αποτελούσαν το 47,5% το 1990 και το 49,6% των μεταναστών το 2006. Το 2002 γυναίκες και παιδιά πρόσφυγες αποτελούσαν τα 80% του προσφυγικού πληθυσμού της γης. Ακόμη οι γυναίκες συμμετέχουν στα μεταναστευτικά ρεύματα ως αυτόνομοι οικονομικοί μετανάστες για να βρουν δουλειά και όχι ως εξαρτώμενα άτομα.
- Η οικογενειακή συνένωση. Τα τελευταία χρόνια λόγω των περιορισμών που έχουν θέσει οι Κυβερνήσεις των χωρών υποδοχής αρκετές γυναίκες προσπαθούν να ενταχτούν στην ομάδα που θα τους επιτρέψει την είσοδο: έρχονται για να ενωθούν με την οικογενειά τους και ορίζονται ως εξαρτώμενοι σύζυγοι και μητέρες
- Αποθέματα και ροές. Το Συμβούλιο της Ευρώπης υπολόγισε για το 1997 τα αποθέματα ξένου πληθυσμού σε 20,89 εκατ. άτομα που αποτελούσε το 2,5% του συνολικού πληθυσμού της Ευρώπης. Όσον αφορά τις ροές

σύμφωνα με στοιχεία του Economist κάθε χρόνο εισέρχονται στα ευρωπαϊκά εδάφη 500.000 μετανάστες.

Σήμερα εκτιμάται ότι ο αριθμός του συνόλου των μεταναστών νόμιμων και μη φτάνει σε παγκόσμιο επίπεδο τα 200 εκατομμύρια. (Adam Roberts, 2008: 63). Μπορεί αυτός ο αριθμός να μοιάζει τεράστιος στην πραγματικότητα όμως συνιστά το 3% μόλις του παγκόσμιου πληθυσμού και κατά συνέπεια υπάρχουν μεγάλες προοπτικές αύξησης. Για τους φτωχούς η μετανάστευση είναι αποδεδειγμένα μια επιτυχής στρατηγική για να βελτιώσουν τη ζωή τους. Αλλά δεν είναι πλέον οι φτωχοί που ταξιδεύουν γιατί χρειάζονται χρήματα για να μετακινηθείς από το ένα μέρος του κόσμου στο άλλο. Ως εκ τούτου όσο οι αναπτυσσόμενες περιοχές όπως η Κίνα και η Ινδία καθίστανται λιγότερο φτωχές τόσο περισσότεροι άνθρωποι θα θελήσουν πιθανότατα να αναζητήσουν μια καλύτερη ζωή.

Σύμφωνα με μελέτες του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας ο αριθμός των μεταναστών που διασχίζουν τα σύνορα προς αναζήτηση εργασίας και ασφάλειας αναμένεται να αυξηθεί ραγδαία τις επόμενες δεκαετίες λόγω της αδυναμίας παροχής θέσεων εργασίας στην οποία οδηγούνται πολλές φτωχές χώρες λόγω της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας και επειδή η σημερινή μετακίνηση πληθυσμών δεν γίνεται σε ακάλυπτους χώρους όπως πριν από αιώνες αλλά σε χώρες με δομές κοινωνικής ένταξης και σε μια προϋπάρχουσα αγορά εργασίας για αυτό και αποτελεί πρόκληση το να διαμορφώσουν οι χώρες υποδοχής πολιτικές που θα δημιουργούν τις προϋποθέσεις ομαλής κοινωνικής ένταξης. Κατά τον ΔΟΕ η παγκόσμια πρόκληση σήμερα είναι η διαμόρφωση πολιτικών που θα συμβάλλουν στην διαχείριση της μετανάστευσης του εργατικού δυναμικού και προς την κατεύθυνση συμβολής στην ανάπτυξη τόσο των χωρών υποδοχής όσο και των χωρών προέλευσης.

Μια πρώτη προσέγγιση θα επικεντρωνόταν στη σχέση πλειονότητας και μειονότητας στη χώρα υποδοχής, μια άλλη θα συνέκρινε την κατάσταση, τον πολιτισμό και την κοινωνική οργάνωση των μεταναστών στη πατρίδα τους και στη χώρα όπου ζουν και εργάζονται. Μια τρίτη προσέγγιση θα αφορούσε τη σύγκριση διαφορετικών αντιλήψεων για το φαινόμενο της μετανάστευσης. Κάθε κοινωνικό και πολιτισμικό φαινόμενο μπορεί να ερμηνευτεί με πολλούς και διάφορους τρόπους. Σε ότι αφορά τις αλληλεπιδράσεις των πολιτισμών στο πλαίσιο του παγκόσμιου συστήματος αυτού του

είδους οι αμφισημίες είναι πολύ χαρακτηριστικές πράγμα που μας υπενθυμίζει ότι οι άνθρωποι δεν εξομοιώνονται επειδή σχετίζονται όλο και περισσότερο μεταξύ τους. Η ζωή των ανθρώπων δεν είναι ποτέ ολοκληρωτικά παγκόσμια ή ολοκληρωτικά τοπική – είναι απλώς ένας συνδυασμός του παγκόσμιου και του τοπικού(glocal). (Hylland Eriksen Th. 1995: 468-9)

Το κοινό γνώρισμα του τελευταίου μεταναστευτικού κύματος προς πολλά κράτη-μέλη είναι η αυθόρμητη και ανοργάνωτη μετακίνηση αλλοδαπών πολιτών, απουσία επίσημης διακρατικής συμφωνίας με τις χώρες προέλευσης και φυσικά δίχως την πρότερη σχετική προετοιμασία υποδομών υποδοχής. Πολλά εκατομμύρια οικονομικών μεταναστών εγκαταστάθηκαν στο εσωτερικό των χωρών αυτών με αποκλειστικό σκοπό την αναζήτηση εργασίας και έπειτα από την πάροδο ενός σύντομου, συνήθως, χρονικού διαστήματος προσαρμογής, άρχισαν να φιλοξενούν και τα μέλη της οικογένειάς τους, που είχαν παραμείνει στις πατρίδες τους.

Η ένταξη των εργαζομένων αυτών στις εθνικές αγορές εργασίες πραγματοποιήθηκε μέσα από την λειτουργία του μηχανισμού της προσφοράς και της ζήτησης, ενώ το επίπεδο επιτυχίας μιας τέτοιας διαδικασίας είχε να κάνει πάντοτε με τις ιδιαίτερες ανάγκες κάθε οικονομίας, την ταχύτητα προσαρμογής της στα νέα δεδομένα και την δυνατότητα άμεσης απορρόφησης του νέου εργατικού δυναμικού.

Η στάση που υιοθετήθηκε από τις κυβερνήσεις των χωρών υποδοχής επιτάχυνε ή διευκόλυνε αυτές τις διεργασίες, οσάκις καταβλήθηκε προσπάθεια να ρυθμιστούν και να οργανωθούν οι αλλαγές στην οικονομία και στην απασχόληση, αλλά σε καμία περίπτωση δεν τις αναχαίτισε, όταν επιχειρήθηκε κάτι τέτοιο.¹

Οι χώρες της Νότιας Ευρώπης είχαν γνωρίσει και παλαιότερα κατά τη δεκαετία του 1970 πληθυσμιακές εισροές. Η Ιταλία και η Πορτογαλία δέχτηκαν πολίτες από τις πρώην αποικίες τους και η Ισπανία με την Ελλάδα πολιτικούς πρόσφυγες που είχαν εξοριστεί με τους εμφύλιους πολέμους τους. Η Ελλάδα συγκεκριμένα δέχτηκε τους Έλληνες της Κωνσταντινούπολης και πολίτες από τις παροικίες της αφρικανικής ηπείρου καθώς και μεγάλο αριθμό εθνοτικά ελληνικών πληθυσμών μετά τα μισά της δεκαετίας του 1980 από την πρώην ΕΣΣΔ και την Αλβανία. Επίσης όλες οι χώρες του Νότου γνώρισαν την

¹ Καψάλης Απ. «Οδηγός διαχείρισης των διακρίσεων στην απασχόληση» σελ 18, εύρεση στο <http://www.inegsee.gr/equal/equal2/Οδηγός%20διαχ%20δικρ%201ος%20ελληνικα,%2011%209%2007.pdf>

παλιννόστηση μεταναστών τους που είχαν εγκατασταθεί μεταπολεμικά στις χώρες της Δύσης. Όμως το τοπίο αλλάζει ραγδαία περί τα τέλη της δεκαετίας του '80 με την εισροή ξένων εργατών από Αφρική και Ασία και αργότερα από Λατ. Αμερική και Ανατολική Ευρώπη (Βεντούρα Λ. 2006:111).

Σήμερα όμως οι χώρες αυτές μετατρέπονται πια από χώρες αποστολής σε κράτη υποδοχής μεταναστών. Η οικονομική τους ανάπτυξη σε συνάρτηση με τη δημογραφική γήρανση και η ένταξη της Ελλάδας της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην ΕΟΚ τη δεκαετία του 1980 και η εγγύτητα των χωρών του Νότου εν γένει με περιοχές που σημειώθηκαν πολιτικές, οικονομικές ανατροπές και πολεμικές συγκρούσεις διευκόλυναν τις μετακινήσεις πληθυσμών προς τις χώρες του Νότου προς ανεύρεση καλύτερων προοπτικών εργασίας. Η νότιος Ευρώπη βρίσκεται στο σταυροδρόμι των μαζικών μετακινήσεων πληθυσμών από την Αφρική και την Ασία προς Μεσόγειο και την Ευρώπη. Παρατηρείται το φαινόμενο η ΕΕ να κατακλύζεται από μεγάλο αριθμό μεταναστών που περνάνε χωρίς χαρτιά τα νότια σύνορα της.

Το 2005 οι συνοριοφύλακες της Ισπανίας της Ιταλίας και της Ελλάδας συνέλαβαν 30.000 ανθρώπους στην προσπάθειά τους να περάσουν τα νότια θαλάσσια σύνορα της ΕΕ και το 2006 ο αριθμός ανέβηκε στις 50.000. Ο αριθμός παρόλα αυτά φαίνεται μικρός αν συγκριθεί με τα 8 εκ. μεταναστών που βρίσκονται στο έδαφος των 3 Νοτιοευρωπαϊκών χωρών οι οποίες έχουν συνολικό πληθυσμό 110 εκ κατοίκους. (Τριανταφυλλίδου Α., 2008 : 32)

Συνδέοντας την Ευρώπη με τη Μέση Ανατολή και τη Βόρειο Αφρική η Μεσόγειος μετά το 1989 παρουσιάζεται εξαιρετικά ασταθής. Από το Γιβραλτάρ μέχρι την Ελλάδα καθημερινά καταγράφονται συλλήψεις ή ναυάγια με επίδοξους μετανάστες οι οποίοι έχουν πληρώσει σημαντικά ποσά για τη λαθραία μεταφορά τους.

Οι χώρες της Νότιας Ευρώπης (Εμκε – Πουλοπούλου Η., 2007 :88) έχοντας διαφορετικές ιστορίες και οικονομίες συνιστούν το «Μεσογειακό μοντέλο» όσο αφορά την εισροή ξένων μεταναστών. Οι χώρες αυτές έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό τον ραγδαίο μετασχηματισμό από αγροτικές και γεωργικές σε βιομηχανικές και αστικές και με μεγαλύτερες δυσκολίες σε σύγκριση με τις χώρες της Βορειοδυτικής Ευρώπης στον έλεγχο της εισόδου μεταναστών με το θεσμικό πλαίσιο που ισχύει και οι αιτήσεις για νόμιμη παραμονή δύσκολα ικανοποιούνται. Στις χώρες αυτές παρατηρείται

διαφοροποίηση της προέλευσης των μεταναστευτικών ρευμάτων : στις δεκαετίες του '70 και '80 οι περισσότεροι προέρχονταν από τις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της Αφρικής, της Ασίας, της Μέσης Ανατολής, ενώ από τη δεκαετία του '90 υπάρχει μεγαλύτερο μεταναστευτικό ρεύμα από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.

Ο αριθμός των μεταναστών στις χώρες της Νότιας Ευρώπης είναι αρκετά δύσκολο να προσδιοριστεί με ακρίβεια λόγω του πού υψηλού ποσοστού της «ανεπίσημης» μετανάστευσης. Ωστόσο τα τελευταία χρόνια υπάρχει κάποια εικόνα λόγω των πολιτικών νομιμοποίησης στην Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία και Ελλάδα. (Έμκε – Πουλοπούλου Η., 2007: 199).

Πίνακας 1.1 : Πληθυσμός, εκτιμήσεις των αποθεμάτων μεταναστών και άδειες εργασίας στις χώρες της Νότιας Ευρώπης 2000 (σε χιλιάδες)

Χώρες	Πληθυσμός σε εκατ.	Με άδεια εργασίας	Από τους οποίους πολίτες ΕΕ	Εκτιμήσεις μη κανονικών μεταναστών	Σύνολο μεταναστών εκτός ΕΕ	Μετανάστες εκτός ΕΕ ως ποσοστό του συνολικού	Μη κανονικού εργαζόμενοι εκτός ΕΕ σε χιλιάδες
Ελλάδα	10,3	308+148*	200	350-500	607	5,8	??
Ιταλία	57,0	1.250	150	230-290	1.330	2,3	750
Ισπανία	39,1	900	380	300-400	800	2,0	213
Πορτογαλία	10,0	190	50	100	240	2,4	92

Πηγή: Πηγή: M. Baldwin Edwards, 2004c, p.13

Πίνακας από : Η. Έμκε Πουλοπούλου , 2007:198

*περιλαμβανομένων των ομογενών

Η μετανάστευση προς τις χώρες της νότιας Ευρώπης, δηλαδή την Ελλάδα, την Ιταλία, την Ισπανία και την Πορτογαλία ανταποκρίνεται σε εργασία χαμηλής ειδίκευσης

είτε στη «δευτερεύουσα» αγορά εργασίας ή στον άτυπο τομέα της οικονομίας. Οι χώρες αυτές δεν γνώρισαν την ίδια πορεία οικονομικής ανάπτυξης με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Η βιομηχανική ανάπτυξη καθυστέρησε ενώ η γεωργία και οι υπηρεσίες όπως ο τουρισμός αναδείχτηκαν ως ιδιαίτερα σημαντικές δραστηριότητες. Τα χαρακτηριστικά των οικονομιών των χωρών αυτών σε συνδυασμό με την απροθυμία των ντόπιων νέων να αναλάβουν χειρωνακτικές εργασίες χωρίς ιδιαίτερο κοινωνικό κύρος δημιουργούν ευκαιρίες απασχόλησης για τους μετανάστες. Σε αυτό το πλαίσιο οι χώρες αυτές αντιμετώπισαν από κοινού τα ίδια διλήμματα πολιτικές.

1.2 Η Ελλάδα ως χώρα υποδοχής μεταναστών

Αν και το φαινόμενο της μετανάστευσης πάντοτε αποτελούσε μια πολύ σημαντική παράμετρο στην ιστορία του πληθυσμού της Ελλάδας, οι εξελίξεις των τελευταίων ετών οδήγησαν στη μετατροπή της από χώρα εκροής σε χώρα εισροής μεταναστών. Η μεταβολή αυτή εμφανίζεται δειλά στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1970, συνεχίζεται στη δεκαετία του 1980 και εντείνεται στη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας του 20ου αιώνα. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον δίνεται στις μεταναστευτικές ροές της δεκαετίας του 1990 λόγω του μεγέθους των ροών, των μεταβολών που παρατηρούνται στα χαρακτηριστικά των μεταναστών, αλλά του γεγονότος ότι η εξέλιξη της μετανάστευσης συνδέθηκε για πρώτη φορά με την προσπάθεια χάραξης μιας μεταναστευτικής πολιτικής με γνώμονα το γεγονός ότι πλέον η Ελλάδα αποτελεί μια χώρα υποδοχής μεταναστών. Αν και ήδη από το 1975 παρατηρείται καθαρή μεταναστευτική εισροή παρόλα αυτά οι διαφορές μεταξύ της περιόδου 1975-1990 και 1990 έως σήμερα είναι ιδιαίτερα σημαντικές. Βασικά, η καθαρή μεταναστευτική εισροή της περιόδου 1975-1990 συνδέεται με τη σταδιακή συρρίκνωση έως και παύση των μεταναστευτικών εκροών, την επιστροφή Ελλήνων υπηκόων που είχαν μεταναστεύσει στο εξωτερικό κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο (παλιννοστούντες), καθώς και την απαρχή της εισροής ξένων υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελλάδα). Στη δεκαετία του 1990 η ένταση των μεταναστευτικών ροών συνδέεται αποκλειστικά με δύο «μορφές» μετανάστευσης, την εισροή αλλοδαπών οι οποίοι δεν είναι υπήκοοι των χωρών της Ε.Ε. και οι οποίοι στη συντριπτική τους πλειοψηφία εισέρχονται παράνομα στη χώρα καθώς και την εισροή των ομογενών-

επαναπατριζόμενων οι οποίοι προέρχονται κυρίως από τις χώρες της πρώην Σοβιετικής Ένωσης

Μετά την κρίση του πετρελαίου της δεκαετίας του '70 και την οικονομική ύφεση που προκλήθηκε, ακολούθησε μια περιοριστική πολιτική στην Ευρώπη η οποία ενίσχυσε την παράνομη μετανάστευση (Κασίμης Χ., 2007: 170). Τα εύκολα προσπελάσιμα σύνορα της Ελλάδας από τις εκτεταμένες ακτογραμμές της και η οικονομική ανάπτυξη της χώρας διευκόλυνε το φαινόμενο αυτό. Οι μετανάστες έρχονται να καλύψουν τις ανάγκες μιας ευέλικτης και άτυπης αγοράς εργασίας. Η οικογενειακή βιοτεχνία, οι κατασκευές, ο τουρισμός, οι κατ' οίκον υπηρεσίες και η γεωργία απορροφούν μεγάλο τμήμα του δυναμικού αυτού.

Οι ιδιαιτερότητες αυτές συγκροτούν ένα νέο μοντέλο μετανάστευσης, που διαφέρει σημαντικά από το μοντέλο των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών που συνδέονταν με την εκβιομηχάνιση των χωρών της Βόρειας Ευρώπης.

Πράγματι, στην Ελλάδα, τα βασικά χαρακτηριστικά της μετανάστευσης, άλλοτε είναι κοινά και άλλοτε διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό από αυτά, τα οποία συναντώνται στις υπόλοιπες χώρες υποδοχής μεταναστών, είτε αυτές δέχθηκαν κατά την διάρκεια της δεκαετίας ου '90 για πρώτη φορά υπηκόους τρίτων χωρών ως οικονομικούς μετανάστες, είτε είχαν βιώσει ανάλογες εμπειρίες στο έδαφός τους σε προηγούμενες δεκαετίες.

Δεδομένου ότι η μετανάστευση προς την Ελλάδα δεν έλαβε ποτέ την μορφή οργανωμένων μετακινήσεων στην βάση ειδικών διακρατικών συμφωνιών με τις χώρες καταγωγής, οι μετανάστες αποδέχθηκαν εξ ορισμού την προοπτική αναζήτησης μιας θέσης εργασίας, που εμπίπτει στον διεθνώς αναγνωρισμένο προσδιορισμό «3D» (Dirty, dangerous, demeaning). Αυτό σημαίνει ότι παραιτήθηκαν εξ αρχής από οποιαδήποτε προσπάθεια αξιοποίησης των γνώσεων και των εμπειριών, με τις οποίες ήταν εκ των προτέρων εφοδιασμένοι και επιχείρησαν να καλύψουν επαγγέλματα, τα οποία -ούτως ή άλλως- οι έλληνες εργαζόμενοι απέφευγαν να ακολουθήσουν.

Εκτός, όμως, από τους προηγούμενους λόγους, τα μεγάλα ποσοστά πρόσβασης των μεταναστών στην απασχόληση εξηγούνται, επιπλέον, από την γεωγραφική και εθνοτική ιδιαιτερότητα, που χαρακτηρίζει ακόμη και σήμερα το μεταναστευτικό φαινόμενο στον ελλαδικό χώρο. Τρία είναι τα στοιχεία, τα οποία συνθέτουν αυτή την διάσταση:

α) από το 1990 μέχρι πολύ πρόσφατα η Ελλάδα ήταν η μοναδική χώρα-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία συνόρευε αποκλειστικά με τρίτες χώρες και ιδίως με πρώην ανατολικές χώρες, απ' όπου προήλθε το μεγαλύτερο ποσοστό μεταναστών στην σύγχρονη ευρωπαϊκή μεταναστευτική ιστορία.

β) ως συνέπεια του προηγούμενου παράγοντα, το 65% των μεταναστών της χώρας προέρχεται από τρεις γειτονικές-συνορεύουσες χώρες και,

γ) η Ελλάδα παραμένει η μοναδική περίπτωση χώρας υποδοχής, στην οποία περίπου το 58% του συνόλου των μεταναστών κατάγεται από μια μόνο συγκεκριμένη χώρα, την Αλβανία.

Κατά συνέπεια, τα οικογενειακά και φιλικά δίκτυα, που έτσι κι αλλιώς αναπτύσσονται σε τέτοιες περιπτώσεις, λειτούργησαν και ως άτυπα κανάλια διασύνδεσης με την αγορά εργασίας, ιδίως, για τους μετανάστες, οι οποίοι ακολούθησαν λίγο αργότερα τα πρώτα κύματα των συμπατριωτών, συντοπιτών ή και συγγενών τους, στις απαρχές της δεκαετίας του '90. Η ταχύτητα και η πρακτική ευκολία μετακίνησης των νέων μεταναστών από την χώρα καταγωγής στην Ελλάδα μέσα από αυτά τα δίκτυα, αποτέλεσε σίγουρα ένα παράγοντα που «εγγυήθηκε» εκ των προτέρων την αυξημένη πιθανότητα πρόσβασης σε έναν ορισμένο κλάδο απασχόλησης και, όχι σπάνια, ακόμη και την κάλυψη μιας συγκεκριμένης θέσης εργασίας στο εγγύς επαγγελματικό περιβάλλον του, ήδη, εγκαταστημένου συμπατριώτη τους.²

Το ίδιο ισχύει και κατά την αντίστροφη πορεία. Η σύντομη διάρκεια της μετακίνησης προς την χώρα καταγωγής επέτρεψε, καθ' όλη την διάρκεια της τελευταίας δεκαπενταετίας, την εκεί μόνιμη ή προσωρινή επιστροφή σε περίπτωση παρατεταμένης εξόδου από την αγορά εργασίας ή σε βραχεία διαστήματα ανεργίας.

Με άλλα λόγια η γεωγραφική εγγύτητα των χωρών αποστολής λειτούργησε και λειτουργεί έως σήμερα ευεργετικά ως προς την επιλογή ανεπίσημων οδών εποχικής ή ακόμη και κυκλικής μετανάστευσης, απουσία, συνήθως, οποιασδήποτε σχετικής

²Καψάλης Απ. «Οδηγός διαχείρισης των διακρίσεων στην απασχόληση» σελ 20-26 εύρεση στο <http://www.inegsee.gr/equal/equal2/Οδηγός%20διαχ%20διεκρ%201ος%20ελληνικα,%2011%209%2007.pdf>

κρατικής μέριμνας και οργάνωσης αυτών των ιδιαίτερα διαδεδομένων στην πράξη μορφών διασυνοριακής μετακίνησης αλλοδαπού εργατικού δυναμικού.

Όπως προκύπτει από τα αποτελέσματα της απογραφής του 2001, ο αριθμός των ατόμων ξένης υπηκοότητας σημείωσε ραγδαία αύξηση την περίοδο 1991-2001. Πιο συγκεκριμένα, ενώ το 1991 ο αριθμός των αλλοδαπών που διέμεναν στην Ελλάδα ήταν γύρω στις 167.000 χιλιάδες, δέκα χρόνια αργότερα ο αριθμός αυτός είχε σχεδόν πενταπλασιαστεί αγγίζοντας τις 800.000 χιλιάδες. Τα στοιχεία αυτά παρουσιάζονται στον πίνακα 1.2. Παρατηρούμε αρχικά ότι ο αριθμός των αλλοδαπών αυξήθηκε μεταπολεμικά έως το 1981 ενώ τη δεκαετία 1981-1991 σημείωσε ελαφρά κάμψη. Παρόλα αυτά η αύξηση που παρατηρήθηκε πριν το 1981 είναι πολύ ασθενής σε σχέση με την αντίστοιχη της δεκαετίας 1991-2001, δεκαετία κατά την οποία η σχετική μεταβολή του αριθμού των αλλοδαπών ήταν μεταξύ 4,5-5,5 φορές υψηλότερη από αυτή των τριών πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών. Αναπόφευκτα, οι παραπάνω εξελίξεις και κυρίως αυτές της τελευταίας δεκαετίας, οδήγησαν στη διεύρυνση του ποσοστού του πληθυσμού ξένης υπηκοότητας στο συνολικό πληθυσμό. Ουσιαστικά, μετά την πάροδο των πρώτων 40 ετών και παρά τη διαχρονική αύξηση του ποσοστού αυτού, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, ο αριθμός των αλλοδαπών αποτελούσε λιγότερο από το 2% του συνολικού πληθυσμού. Αντίθετα, την τελευταία δεκαετία, το ποσοστό αυτό σχεδόν πενταπλασιάστηκε με αποτέλεσμα το 2001 περίπου 7 στα 100 άτομα του συνολικού πληθυσμού να είναι άτομα ξένης υπηκοότητας.(Μπάγκαβος Χ. 2008: 21)

Πίνακας 1.2. Συνολικός πληθυσμός και πληθυσμός μεταναστών της Ελλάδας(1991 και 2001)

Πληθυσμός-επίσημα στοιχεία	1991	2001
Συνολικός πληθυσμός	10.260.000	10.964.020
Αλλοδαποί	167.000	797.091
Ποσοστό αλλοδαπών επί του συνολικού πληθυσμού(%)	2%	7%

Πηγή: Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδας, www.statistics.gr

Πίνακας από : Γρώπα Ρ., Τριανταφυλλίδου Α. (2009): 200

Πλέον οι οικονομικοί μετανάστες σήμερα στη χώρα μας υπερβαίνουν το ένα εκατομμύριο ατόμων και αποτελούν ένα σοβαρό πεδίο ανάπτυξης πολιτικών κοινωνικής συνοχής και σχεδιασμού και υλοποίησης μιας ολοκληρωμένης μεταναστευτικής πολιτικής. Είναι βέβαια χαρακτηριστικό ότι η απότομη μετατροπή της Ελλάδας σε χώρα υποδοχής μεταναστών και η μαζική είσοδος στη χώρα οικονομικών μεταναστών βρήκε απροετοίμαστο το κράτος, την ελληνική κοινωνία η οποία ως τότε διεκρίνετο από έναν ομοιογενή πληθυσμό³. Κατά συνέπεια παρατηρήθηκε ένα έλλειμμα στην στατιστική αποτύπωση και στον ποσοτικό προσδιορισμό του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ελλάδα το οποίο οφείλεται στη μεγάλη έκταση της παράνομης μετανάστευσης (χωρίς τις νόμιμες διατυπώσεις και για' αυτό μη υπολογίσιμης) καθώς και στην έλλειψη στοιχείων μετά από κάθε πρόγραμμα νομιμοποίησης. (Ρομπόλης, 2007: 46).

Για τη σημασία της έννοιας ελλην- ελληνικός ο Σβορώνος (2004: 58), σημειώνει πως έπαψε να σημαίνει κυρίως τον ειδωλολάτρη και αρχίζει κατά τον 10^ο και τον 11^ο αιώνα να ξανααποκτά το πολιτιστικό της περιεχόμενο. Συνοψίζει την εξέλιξη του Ελληνισμού μέχρι τότε στο εξής: ο ελληνισμός έχει μια σταθερή πορεία προς την ενότητα: συγχώνευση των διαφόρων ελληνικών φύλων με τα αυτόχθονα στοιχεία της κυρίως Ελλάδας και των νησιών της, είσοδος στο πανελλήνιο τούτο σύνολο νέων βορειότερων λαών περισσότερο ή λιγότερο συγγενικών. Η πορεία προς την ενότητα δεν διακόπτεται με την εξάπλωση του Ελληνισμού σε όλο και μεγαλύτερους χώρους, γιατί συνοδεύεται με τον εξελληνισμό ενός μεγάλου μέρους των ξένων εθνολογικά λαών, που ανάμεσά τους εγκαταστάθηκε ο Ελληνισμός. Η πορεία τούτη οδήγησε στη δημιουργία ενός ενιαίου ελληνικού λαού, μιας ελληνικής εθνότητας, με συνείδηση της ιστορικής του συνέχειας. Πιο κάτω (2004:106) «ο Ελληνισμός για να συνειδητοποιήσει και να συνθέσει τα στοιχεία της εθνικής του συνείδησης και να παρουσιαστεί ως μια αυτόνομη ιστορική οντότητα χρειάστηκε να επιχειρήσει τη συμφιλίωση και την εναρμόνιση πολλαπλών, συχνά αντιφατικών, παραδόσεων- που ζούσαν τότε σε λανθάνουσα κατάσταση, τότε περισσότερο εναργείς. »

³ Εντούτοις ο εθνικισμός των τελευταίων 2 αιώνων δημιούργησε ενίοτε μύθους εθνικής ομοιογένειας. Η πραγματικότητα την οποία αντιμετωπίζουν όλα τα κράτη υποδοχής έχει να κάνει με τη διαχείριση της διαφορετικότητας και των νέων πολύ-πολιτισμικών κοινωνιών τους (Castles and Miller, 2003:286)

Η δημογραφική ανανέωση της Ελλάδας στη δεκαετία 1990-2000 οφείλεται αποκλειστικά στην παρουσία των μεταναστών. Με την απογραφή του 2001 η αύξηση του πληθυσμού της χώρας κατά 679.705 άτομα οφείλεται αποκλειστικά στους μετανάστες (ΕΣΥΕ 2003). Η σχέση 5 εργαζομένων προς 1 συνταξιούχο των αρχών της δεκαετίας του '60 έχει μειωθεί σε 3 προς 1 στην ΕΕ ενώ στην Ελλάδα κάτω από το 3 προς 1. Φαίνεται λοιπόν ότι μια προσωρινή διέξοδος προκύπτει από την συμβολή των μεταναστών στην Ελλάδα αλλά και στην Ευρώπη. Η συμβολή της καθαρής μετανάστευσης αποτελεί μια λύση στο πρόβλημα της δημογραφικής γήρανσης της Ευρώπης.⁴

Σύμφωνα με τον Αντώνη Κόντη (2008,: 38) η μεταναστευτική εισροή επί μια εικοσαετία δημιούργησε ένα απόθεμα μεταναστών μεγέθους κατ' εκτίμηση 10-12% του πραγματικού πληθυσμού της χώρας. Αύξησε τον πραγματικό πληθυσμό και κατ' επέκταση την προσφορά εργασίας, αναζωογόνησε πολλές τοπικές οικονομίες και συνέτεινε στη σχετικά ισόρροπη περιφερειακή κατανομή του πραγματικού πληθυσμού. Παράλληλα η επίπτωση της εισροής των αλλοδαπών κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 στις μεταβολές του πληθυσμού της Ελλάδας είναι ακόμη πιο σημαντική εάν συνυπολογιστεί η συνεισφορά τους στην φυσική αύξηση του πληθυσμού. Είναι βέβαιο ότι τα επόμενα χρόνια η μετανάστευση θα αποτελέσει καθοριστικό παράγοντα για την αποφυγή μιας μελλοντικής μείωσης του συνολικού πληθυσμού της χώρας.

Οι παράγοντες που διαμορφώνουν τον πληθυσμό στο μέλλον είναι η γονιμότητα, η θνησιμότητα και η καθαρή μετανάστευση. Ο μόνιμος πληθυσμός της χώρας με βάση την απογραφή της Ε.Σ.Υ.Ε. του 2001 ανέρχεται σε 10.934.097 άτομα ενώ το 2003 εκτιμήθηκε σε 11.006.000 άτομα με βάση εκτιμήσεις της Ομάδας Εργασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Γήρανση (EUAWG). Από την ίδια ομάδα εργασίας το ποσοστό γονιμότητας εκτιμήθηκε το 1,29, σημαντικά χαμηλότερο από το 2,1 που είναι το ποσοστό γονιμότητας που απαιτείται για την αναπλήρωση των γενεών σε βάθος χρόνου. Το ποσοστό γονιμότητας αναμένεται να αυξηθεί μέχρι το 2025 στο 1,5 και να παραμείνει σε αυτό το επίπεδο μέχρι το τέλος της περιόδου πρόβλεψης (2055) Ο προσδόκιμος χρόνος ζωής κατά τη γέννηση το 2005, σύμφωνα με εκτιμήσεις επίσης της

⁴ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-10-001/EN/KS-HA-10-001-EN.PDF

EUAWG, είναι 76,8 έτη για τον άνδρα και 81,8 έτη για τη γυναίκα. Ο προσδόκιμος χρόνος σε μεγάλες ηλικίες συνιστά παράγοντα κλειδί για το κόστος των συνταξιοδοτικών παροχών. Συγκεκριμένα το 2005 ένας άνδρας συνταξιούχος, ηλικίας 65 ετών, θα δικαιωθεί σύνταξη για τα επόμενα 16,8 έτη σύμφωνα με το υπόλοιπο του προσδόκιμου ζωής, κατά μέσο όρο, ενώ μια γυναίκα για 20 έτη. Η καθαρή μετανάστευση σύμφωνα με εκτιμήσεις της EUAWG ορίσθηκε σε 45.000 άτομα το 2003 και μειώνεται γραμμικά στα 35.000 άτομα το 2030 παραμένοντας σταθερή στη συνέχεια. Σημειώνουμε ότι ο ακριβής αριθμός των μεταναστών εξαρτάται από ένα σύνολο πολιτικών και οικονομικών συνθηκών, οι οποίες είναι δύσκολο να προβλεφθούν. Για το λόγο αυτό επιλέχθηκε η απλουστευμένη υπόθεση για την καθαρή μετανάστευση. Ο επόμενος πίνακας 1.3. που βασίστηκε σε εκτιμήσεις του ILO, δείχνει την πρόβλεψη του συνολικού πληθυσμού έως το έτος 2055, σύμφωνα με τις τρεις κατηγορίες ηλικιών: παιδιά(μικρότερα από 14), άτομα σε ηλικία εργασίας (ηλικίας 15-64) και άτομα σε ηλικία σύνταξης(65 και άνω). Από τον πίνακα τούτο προκύπτει η αναπόφευκτη διαδικασία γήρανσης του πληθυσμού που ήδη αντιμετωπίζει ο πληθυσμός της Ελλάδας. Επίσης, στον εν λόγω πίνακα γίνεται φανερό η μεγάλη αύξηση του αριθμού των ατόμων σε ηλικία σύνταξης, ενώ παρατηρείται μείωση του αριθμού των ατόμων στις μικρές ηλικίες κατά την περίοδο προβολής.⁵.

Η μετανάστευση σήμερα αποτελεί ένα πολύπλοκο φαινόμενο, η δυναμική του οποίου επηρεάζει σημαντικά την εξέλιξη των δημογραφικών δομών μιας χώρας. Η μείωση της φυσικής αύξησης, του πλεονάσματος δηλαδή των γεννήσεων έναντι των θανάτων, αντιστρέφεται σαν τάση μέσα από την αυξανόμενη ένταση των μεταναστευτικών ρευμάτων. Με αυτό το δεδομένο, θα μπορούσε ο μεταναστευτικός παράγοντας να αντιστρέψει ή έστω να μειώσει το φαινόμενο της γήρανσης των κοινωνιών μας; (Παπαδοπούλου Δ. 2004: 275) .

Σήμερα σημαντικός (Ρομπόλης, Σ. 2007: 55-70) αριθμός των μεταναστών (89%) βρίσκεται στις παραγωγικές ηλικίες 15-64 ετών. Το 17% των μεταναστών είναι ηλικίας

5

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=3&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=nsr+spsi&mode=advancedSubmit&langId=en>

0-14 ετών και το 3,4% είναι πληθυσμός άνω των 65 ετών. Είναι ενδιαφέρον να τονιστεί ότι το 50% των μεταναστών (άνδρες και γυναίκες) ανήκει στον παραγωγικό πληθυσμό, ηλικίας 20-44 ετών τη στιγμή που ο παραγωγικός πληθυσμός ηλικίας 20-44 ετών στο σύνολο της Ελλάδας δεν υπερβαίνει το 38% του συνολικού πληθυσμού της χώρας.

Όπως και τις άλλες χώρες υποδοχής μεταναστών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έτσι και στην Ελλάδα η απασχόληση των μεταναστών χαρακτηρίζεται από μια υπερεκπροσώπηση τους σε συγκεκριμένους τομείς οικονομικής δραστηριότητας. Οι κλάδοι της μεταποίησης, των κατασκευών, της γεωργίας και της παροχής υπηρεσιών προς τις οικογένειες καλύπτουν το 87% της απασχόλησης των μεταναστών στην Ελλάδα.

Έτσι σύμφωνα με μελέτες που αναφέρονται στις εισροές των μεταναστευτικών ρευμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τις ΗΠΑ, αποδεικνύεται ότι η μετανάστευση συνέβαλε στην κάλυψη θέσεων εργασίας όπου υπήρχε σχετικά περιορισμένη προσφορά εργασίας από τον εγχώριο πληθυσμό. Το ίδιο συνέβη και στην Ελλάδα ιδιαίτερα στις περιπτώσεις των οικιακών βοηθών, των χειρωνάκτων επαγγελματιών, των εργατικών χεριών στην γεωργία-κτηνοτροφία, στις κατασκευές, στη μεταποίηση, στον τουρισμό κλπ. Για το μέλλον εκτιμάται ότι η ενδεχόμενη επιβράδυνση του τεχνολογικού εκσυγχρονισμού και των παραγωγικών αναδιαρθρώσεων σε κλάδους της ελληνικής οικονομίας που υφίστανται την πίεση του διεθνούς ανταγωνισμού, θα συνοδευτεί από ανανέωση της ζήτησης ανειδίκευτου μεταναστευτικού εργατικού δυναμικού, το οποίο με τις συνθήκες που εισέρχεται στην Ελλάδα θα οδηγηθεί, κατά κύριο λόγο, στην παραοικονομία και την παράνομη αγορά εργασίας.

Ακόμη αξίζει να σημειωθεί ότι σε αντίθεση με την γενική αντίληψη που επικρατούσε στην Ελλάδα ότι ο μεγαλύτερος πληθυσμός των μεταναστών διαμένει και εργάζεται στην ύπαιθρο, εντούτοις φαίνεται ότι ως τόποι διαμονής και εργασίας των μεταναστών επιλέγονται περισσότερο οι περιφέρειες των μεγάλων αστικών κέντρων και ιδιαίτερα η Αττική, δεδομένου ότι το 2003 στην Αττική οι μετανάστες αποτελούσαν το 10,3% του συνολικού εργατικού δυναμικού (2.000.000 άτομα), έναντι του 5,7 % του συνολικού εργατικού δυναμικού της χώρας.

Πίνακας 1.3 Προβαλλόμενος γενικός πληθυσμός, 2005-2055 (σε χιλιάδες)

ΕΤΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ	ΗΛΙΚΙΑΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ			ΑΝΑΛΟΓΙΑ ΑΤΟΜΩΝ 15– 64 ΠΡΟΣ ΑΤΟΜΑ 65+
		0-14	15-64	65+	
2005	11.098	1.591	7.502	2.005	3,74
2006	11.142	1.581	7.506	2.055	3,65
2007	11.184	1.575	7.545	2.063	3,66
2008	11.223	1.571	7.576	2.076	3,65
2009	11.259	1.569	7.607	2.083	3,65
2010	11.293	1.566	7.618	2.109	3,61
2011	11.324	1.562	7.620	2.141	3,56
2012	11.352	1.560	7.608	2.183	3,49
2013	11.377	1.559	7.599	2.219	3,42
2014	11.399	1.561	7.597	2.242	3,39
2015	11.419	1.561	7.601	2.257	3,37
2020	11.473	1.527	7.561	2.385	3,17
2025	11.475	1.467	7.470	2.538	2,94
2030	11.441	1.412	7.325	2.704	2,71
2035	11.385	1.375	7.075	2.936	2,41
2040	11.299	1.346	6.785	3.168	2,14
2045	11.171	1.318	6.468	3.386	1,91
2050	11.000	1.284	6.180	3.536	1,75
2055	10.795	1.250	6.017	3.529	1,70

Πηγή: Αναλογιστική μελέτη ILO για ΙΚΑ και ΟΓΑ έτους 2008, σελίδα 10

Πίνακας από :

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=3&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=nsr+spsi&mode=advancedSubmit&langId=en>

Κεφάλαιο 2.

Η Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική πολιτική

2.1. Η επιδίωξη κοινής πολιτικής μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ο ρόλος των κρατών στη ρύθμιση των μεταναστευτικών ροών αλλά και στις διαδικασίες ένταξης των μεταναστών στις κοινωνίες υποδοχής είναι σημαντικός και γνωρίζουμε ότι ο κεντρικός προσανατολισμός της μεταναστευτικής πολιτικής των κρατών- μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εστιάζεται στον έλεγχο των συνόρων για την είσοδο νέων μεταναστών καθώς και στην σταδιακή νομιμοποίηση όσων ζουν και εργάζονται στις συγκεκριμένες χώρες. Τα κράτη είναι εξάλλου αυτά που ορίζουν κάποιους μετανάστες ως «παράνομους» ή ως «λαθρομετανάστες». Τα κράτη- μέλη της ΕΕ προσπαθούν να ελέγξουν τα σύνορά τους και να καταπολεμήσουν την παράνομη μετανάστευση και δυστυχώς προσεγγίζουν το θέμα της μετανάστευσης περισσότερο στο πλαίσιο της ενίσχυσης της ασφάλειας της Ευρώπης υποβαθμίζοντας τον ρόλο των δημοκρατικών αρχών και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Οι συνθήκες για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν περιείχαν διατάξεις για θέματα παραμονής και εργασίας αλλοδαπών τρίτων χωρών διότι στόχευαν στην εγκαθίδρυση ενός καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας στο χώρο της Κοινότητας μόνο κοινοτικών υπηκόων. Το 1992 (Συνθήκη του Μάαστριχτ) προέχει η φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και η διαμόρφωση ενός κοινού πλαισίου για την είσοδο και την διαμονή υπηκόων τρίτων χωρών. Με τη Σύμβαση εφαρμογής των συμφωνιών Σένγκεν ρυθμίζονται θέματα σταδιακής κατάργησης των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα των κρατών- μελών (άρθρο 2) και θέματα διαμονής αλλοδαπών τρίτων χωρών (άρθρα 9-24) και ασύλου (άρθρα 28-38). Το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν αποσκοπεί στην προστασία της δημόσιας τάξης και ασφάλειας και αποτελεί σημαντική συνιστώσα της προσπάθειας καταπολέμησης της εγκληματικότητας. Η εν λόγω βάση δεδομένων επιτρέπει στις χώρες της ΕΕ να ανταλλάσσουν πληροφορίες όπως

τα ονόματα και άλλα στοιχεία ατόμων (άρθρο 94) των οποίων απαιτείται η έκδοση. Από τις 26-3-2000 η Ελλάδα εντάχθηκε στη Συνθήκη Σένγκεν. Ο έλεγχος των συνόρων της Ελλάδας τα οποία αποτελούν εξωτερικά σύνορα της ΕΕ ενδιαφέρει όλους όσους υπέγραψαν τη Συνθήκη Σένγκεν. Η Ελλάδα είναι υποχρεωμένη να ενεργεί ως η πρώτη χώρα υποδοχής των μεταναστών και προσφύγων σε όλη την Ευρώπη. (Εμκε Πουλοπούλου Η., 2007: 703- 705).

Σήμερα στην Ευρώπη, το σημαντικό μέρος των μεταναστευτικών πολιτικών τείνει να μεταφερθεί από το εθνικό σε ευρύτερο περιφερειακό επίπεδο. Οι Συνθήκες του Σένγκεν και του Μάαστριχτ, η θέσπιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των ατόμων στην Ε.Ε. τα αυξανόμενα μέτρα επιτήρησης των κοινών εξωτερικών συνόρων, η κοινή αντιμετώπιση της ασφάλειας και των πολιτών τρίτων χωρών προετοίμασαν το έδαφος για τη μερική τουλάχιστον ανάληψη από το 2004 της χάραξης πολιτικής και σε αυτόν τον τομέα από τα όργανα της Ε.Ε. Τα σύνορα, και μαζί με αυτά εν μέρει και τα όρια του ανήκουν, έχουν μετατοπιστεί από το εθνικό στο περιφερειακό επίπεδο, υψώνοντας τείχη γύρω από το ευρωπαϊκό κάστρο. Και στο εσωτερικό της ΕΕ νοητά και θεσμικά τείχη υψώνουν εμπόδια στην ενσωμάτωση των μεταναστών από χώρες που δεν είναι κράτη-μέλη της ΕΕ. Παρά τα πρόσφατα μέτρα ένταξης και τις οδηγίες εναντίον των διακρίσεων, εξάλλου, εξακολουθούν να μην έχουν τα ίδια προνόμια με τους υπηκόους κρατών-μελών της ΕΕ ούτε τις ίδιες πιθανότητες κοινωνικής ανόδου.

Υπάρχουν αρκετές ενδείξεις ότι η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ μεταβάλλεται με τις νέες ιεραρχήσεις και ανάγκες των ισχυρών κρατών- μελών της. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε κείμενό της του 2000, διαπιστώνει ότι η πολιτική απαγόρευσης της μετανάστευσης κατά τις τελευταίες δεκαετίες δεν ανταποκρίνεται πλέον στις σημερινές συνθήκες.⁶ Παράλληλα αν και δέχεται την άποψη του ΟΗΕ για την ανάγκη αθρόας προσέλευσης μεταναστών στην Ευρώπη προκειμένου να ανατραπεί η πορεία δημογραφικής γήρανσης, η Επιτροπή επισημαίνει τους κινδύνους που υπάρχουν για τα ζητήματα κοινωνικής ασφάλειας λόγω της μείωσης του αριθμού των οικονομικά ενεργών πολιτών. Προτείνει την εκ νέου θέσπιση νόμιμων διόδων μετανάστευσης οι οποίες να ανταποκρίνονται στις ανάγκες σε εργατική δύναμη των κρατών –μελών. Η πολιτική

⁶ Ο Hobsbawm (1996:302) αναφέρει ότι οι οικονομίες του Νέου Κόσμου ωφελήθηκαν ανυπολόγιστα όταν στα τέλη του 19^{ου}, αρχές του 20^{ου} δέχτηκε τα κύματα μεταναστών από την Ευρώπη

όμως των ευρωπαϊκών κρατών εξακολουθεί να μην είναι ενιαία ούτε και συνεκτική. (Βεντούρα Λ., 2006:118- 120)

Η μετανάστευση και ειδικότερα τα ζητήματα, που αφορούν στην ένταξη των οικονομικών μεταναστών στην απασχόληση, στην πραγματικότητα λειτουργούν σαν καύσιμα, με τα οποία τροφοδοτείται διαρκώς η κοινοτική μηχανή, που επεξεργάζεται και υλοποιεί δράσεις και πολιτικές για την καταπολέμηση κάθε μορφής διακρίσεων. Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει κανείς παρατηρώντας την πορεία των προτεραιοτήτων που τέθηκαν στα πλαίσια της προσπάθειας για μια κοινή μεταναστευτική πολιτική

Είναι, όμως, γεγονός ότι στο εξής η προτεραιότητα της ευρωπαϊκής πολιτικής απομακρύνεται σταδιακά από τους αρχικούς στόχους της καταπολέμησης της παράνομης μετανάστευσης, της φύλαξης των συνόρων και των κοινών ρυθμίσεων για την υποδοχή των μεταναστών. Η πολιτική πρωτοβουλία αφορά, πλέον, κατά κύριο λόγο, μια προσέγγιση βασισμένη στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών, στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και στην προσπάθεια διαχείρισης των οικονομικών μεταναστεύσεων. Ακόμη και στη θεματολογία των επίσημων κειμένων η αντικατάσταση των όρων "καταπολέμηση" και "φύλαξη", από άλλους όπως "ένταξη", "διακριτική μεταχείριση" ή "προσέγγιση/ διαχείριση" σηματοδοτεί αυτήν την ριζική μεταστροφή στην αντιμετώπιση της μετανάστευσης. Από μια άμεση απειλή, η μετεγκατάσταση υπηκόων τρίτων χωρών θεωρείται, βαθμηδόν, μια νέα πραγματικότητα, την οποία τα κράτη-μέλη και η Ένωση οφείλουν να διαχειριστούν, όχι με γνώμονα την ασφάλεια των κοινωνιών τους, αλλά στη βάση του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων των μεταναστών.

Κατά συνέπεια, τα βασικότερα κοινοτικά κείμενα για την μετανάστευση, ήδη, από το 2003 είναι, μεταξύ άλλων, η Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο Μετανάστευση, ένταξη και απασχόληση (2003)⁷, σύμφωνα με την οποία «για την υποστήριξη των πολιτικών δεσμεύσεων της ΕΕ στον τομέα της ένταξης, της απασχόλησης και της κοινωνικής συνοχής, προβλέπονται ορισμένα χρηματοδοτικά μέσα και άλλες πρωτοβουλίες της ΕΕ που στηρίζουν άμεσα ή έμμεσα την ένταξη των μεταναστών. Αυτό

⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τη μετανάστευση, την ένταξη και την απασχόληση [[COM \(2003\) 336](#)]

ισχύει ιδίως για τα Διαρθρωτικά Ταμεία, και ιδίως για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Η ΕΕ στηρίζει επίσης την ένταξη μέσω της ανάπτυξης καινοτόμων δράσεων, δικτύων και ανταλλαγής εμπειριών στο πλαίσιο του προγράμματος EQUAL, της πρωτοβουλίας URBAN II που αφορά την αναζωογόνηση των πόλεων, καθώς και μέσω των προγραμμάτων της για την προώθηση της ισότητας των φύλων και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και των διακρίσεων». Άλλα σημαντικά κείμενα είναι η Πρώτη ετήσια Έκθεση για την μετανάστευση και την ένταξη (2004) και η Πράσινη Βίβλος για μια κοινοτική προσέγγιση της διαχείρισης των οικονομικών μεταναστεύσεων (2004) ⁸.

Οι μεταναστευτικές πολιτικές του παρελθόντος δεν σχεδιάστηκαν σε καμία περίπτωση για να αντιμετωπίσουν μετανάστευση μεγάλης κλίμακας μόνιμη, εγκατάσταση και πολυπολιτισμικές κοινωνίες. Η κατά κύριο λόγο οικονομική προσέγγιση των σχεδιαστών της μεταναστευτικής πολιτικής διαμόρφωσε την άποψη ότι η μετανάστευση ήταν ένα εύκολα διαχειρίσιμο φαινόμενο. Όμως η μετανάστευση είχε τη δική της δυναμική και μόλις σχηματίστηκαν τα δίκτυα μετανάστευσης και οι εθνοτικές κοινότητες σε όλη την Ευρώπη αυτές βοήθησαν στη διατήρηση μεταγενέστερων ροών. Η αποτυχία κατανόησης της δυναμικής της μετανάστευσης είχε αποτέλεσμα την απουσία δίκαιων πολιτικών οι οποίες θα επέτρεπαν τη συμμετοχή των μεταναστών στην κοινωνία. Η οξυύτητα του μεταναστευτικού φαινομένου οδήγησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προτείνει τη συγκρότηση μιας «Κοινής Ευρωπαϊκής Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΚΕΜΠ)». Οι προσπάθειες για συνεργασία σε θέματα μεταναστευτικής πολιτικής στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αναπτύχθηκαν μόλις στα τέλη της δεκαετίας του 1980.

Το 1995 (Συμβούλιο Βαρκελώνης) και το 1997 (Συνθήκη Άμστερνταμ) βασική μέριμνα αποτελεί η σταδιακή εγκαθίδρυση μιας «Ζώνης Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης» στο εσωτερικό της Ένωσης, καθώς, επίσης, και η θωράκιση των εξωτερικών της συνόρων. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ στο άρθρο 18 προβλέπει το καθεστώς του Πολίτη της Ένωσης δηλαδή του προσώπου που φέρει την ιθαγένεια ενός

⁸ Καψάλης Απ. «Οδηγός διαχείρισης των διακρίσεων στην απασχόληση» σελ:8-9 εύρεση στο <http://www.inegsee.gr/equal/equal2/Οδηγός%20διαχ%20διεκρ%201ος%20ελληνικα,%2011%209%2007.pdf>

κράτους- μέλους της ΕΕ, ο οποίος μπορεί να εγκατασταθεί και να εργαστεί σε όποια χώρα της ένωσης επιθυμεί και έχει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές. Αντίθετα τα ζητήματα που αφορούν την είσοδο, την παραμονή και την οικογενειακή επανένωση πολιτών τρίτων χωρών καθώς και το δικαίωμα όσων διαμένουν νόμιμα σε μια χώρα- μέλος να εγκατασταθούν αργότερα σε μια άλλη χώρα- μέλος θα εξακολουθήσουν να ρυθμίζονται από τις εθνικές πολιτικές. (Consuelo Rumi Ibanez, 2007:84-85)

Οι αρχές για μια κοινή πολιτική ετέθησαν στο Τάμπερε το 1999, και περιλάμβαναν 4 κοινά στοιχεία :

- Την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών
- Ένα κοινό Ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου
- Τη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης
- Τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών

Το 2001 η Έκθεση της Επιτροπής για μια «Κοινή Μεταναστευτική Πολιτική για την Παράνομη Μετανάστευση» αποδίδει σημασία στη διαχείριση του προβλήματος και από τις ίδιες τις χώρες αποστολής. Η συνέχεια όμως είναι στην κατεύθυνση της λήψης άμεσων μέτρων για τη φύλαξη των συνόρων και τον επανακαθορισμό της στάσης της ΕΕ απέναντι στις τρίτες χώρες που δεν συνεργάζονται για τον περιορισμό του φαινομένου. Τη σημασία του φαινομένου της μετανάστευσης και την αναγκαιότητα χάραξης κοινής πολιτικής αναγνώρισε και η ελληνική κυβέρνηση με την απόφασή της να καταστήσει τη μετανάστευση μια από τις προτεραιότητές της ελληνικής προεδρίας της ΕΕ το 2003. Όμως η μη επαρκής διαχείριση των μεταναστών που βρίσκονταν στις χώρες της ΕΕ, η τρομοκρατία και ο πόλεμος στο Ιράκ συγκρότησαν ένα δυσμενές περιβάλλον για να προχωρήσουν τα θέματα που αφορούσαν κυρίως τις πολιτικές για την ένταξη των μεταναστών.

Τελικά οι πενταετείς στόχοι του Άμστερνταμ και του Τάμπερε δεν επετεύχθησαν. Και στις τρεις δέσμες πολιτικής όπως είναι η μετανάστευση, το άσυλο και τα σύνορα η πρόοδος υπήρξε περιορισμένη και αφορούσε κυρίως την απόφαση για την οικογενειακή συνένωση και την ελεύθερη μετακίνηση εντός ΕΕ για τους επί μακρόν διαμένοντες.

Το 2001 (Συμβούλιο Λάακεν) γίνεται για πρώτη φορά λόγος για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση του κοινωνικού αποκλεισμού και δημιουργείται το Ευρωπαϊκό Δίκτυο

Μετανάστευσης. Το 2003 (Συμβούλιο Θεσσαλονίκης) επισημοποιείται οριστικά το δίπολο που περιλαμβάνει από την μία, την κοινωνική ένταξη των νομίμων μεταναστών στις χώρες-μέλη και από την άλλη, την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το Νοέμβριο του 2004 με το Πρόγραμμα της Χάγης, η ΕΕ έθεσε ξανά την ατζέντα για την παραπέρα ανάπτυξη των πολικών για τη μετανάστευση και το άσυλο. Το Πρόγραμμα αυτό χωρίζεται σε 4 μέρη:

- Κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου
- Νόμιμη μετανάστευση και καταπολέμηση της λαθρομετανάστευσης
- Εξωτερική διάσταση του ασύλου και της μεταναστευτικής πολιτικής.
- Διαχείριση των μεταναστευτικών ροών

Ξεφεύγοντας από τη θέση του Τάμπερε περί συνεργασίας αλλά και τιμωρίας σε περίπτωση μη συνεργασίας με τις χώρες προέλευσης των μεταναστών για την αποτροπή της μετανάστευσης η Χάγη δίνει μια εξωτερική διάσταση στο άσυλο και τη μεταναστευτική πολιτική προωθώντας την προστασία των προσφύγων έξω από τα σύνορα της ΕΕ εντάσσοντας τη διαχείριση της μετανάστευσης στα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής. Από την άλλη ενώ το Πρόγραμμα της Χάγης περιλαμβάνει αναφορές στις πολιτικές για νόμιμη μετανάστευση δεν προσδιορίζει τη μορφή και το μέγεθος αυτής της μετανάστευσης.

Αν και βασικός στόχος φαίνεται να είναι η δημιουργία του πλαισίου εκείνου που θα εξασφαλίσει τις προϋποθέσεις μιας «επιλεκτικής» νόμιμης εισόδου των μεταναστών στην ΕΕ αυτό δεν φαίνεται να οδηγεί σε ένα ευρωπαϊκό μεταναστευτικό σύστημα ή σε μια πραγματική αύξηση των ευκαιριών νόμιμης μετανάστευσης στα κράτη- μέλη. Εκτιμάται ότι αυτό το ζήτημα θα μείνει στη δικαιοδοσία των κρατών- μελών αφού μάλλον απουσιάζει η πολιτική βούληση για μια κοινή ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική παρά την περί του αντιθέτου ρητορεία.

Οι ανακολουθίες και τα πισωγυρίσματα της σχεδιαζόμενης πολιτικής για τη νόμιμη μετανάστευση φαίνεται να υπονομεύουν τον ίδιο τον στόχο της διαχείρισης των μεταναστευτικών ροών και του ελέγχου της παράνομης μετανάστευσης. Ακόμη ενώ η ένταξη των μεταναστών αποτελεί στόχο της πολιτικής και αναμένονται σχετικές κατευθύνσεις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαμόρφωσε στη διάρκεια της ολλανδικής

προεδρίας μόνο ορισμένες Κοινές Βασικές Αρχές για την ένταξη σαν μια αμφίδρομη διαδικασία μεταξύ των μεταναστών και του πληθυσμού υποδοχής.

Από τα παραπάνω προκύπτει τελικά ότι μια Κοινή Ευρωπαϊκή Μεταναστευτική Πολιτική που αντιμετωπίζει τα συμφέροντα και τις ανάγκες των κρατών- μελών αλλά και την πραγματικότητα της μετανάστευσης και των προσφυγικών ρευμάτων είναι αδύνατον να εξασφαλιστεί μέχρι το τέλος του Προγράμματος της Χάγης το 2010.

Τρία είναι τα δεδομένα που θα μας βοηθήσουν να κατανοήσουμε τα παραπάνω:

α) η μετανάστευση τέτοιου μεγέθους σαν αυτή που θα χρειαστεί η ΕΕ θα συναντήσει την αντίδραση των πληθυσμών της Ευρώπης, β) ότι ακόμα και αν αυξηθεί σημαντικά η μετανάστευση θα είναι ήδη αργά για να λύσει τα συσσωρευμένα προβλήματα της Ευρώπης και γ) ότι τα εναλλακτικά μέτρα που κρίνονται απαραίτητα όπως οι περισσότερες ώρες εργασίας, συνταξιοδότηση σε μεγαλύτερη ηλικία και μεταρρυθμίσεις στο ασφαλιστικό σύστημα αντιμετωπίζουν αντίστοιχη αντίδραση όπως και με το φαινόμενο της μετανάστευσης .

Έτσι οι παράγοντες που φαίνονται να δυσχεραίνουν τη διαμόρφωση μιας ΚΕΜΠ και αναδεικνύουν τις αντιφάσεις του επιχειρούμενου σχεδιασμού συνοψίζονται στα εξής:

1. Στην εμμονή για την εφαρμογή εθνικών πολιτικών, αφού φαίνεται ότι κάθε χώρα αφενός χρειάζεται μετανάστες με διαφορετικά χαρακτηριστικά και αφετέρου έχει τη δική της, κατά βάση εξωτερική πολιτική και διεθνείς σχέσεις
2. Στο ότι αμφισβητείται η εκτίμηση των αναγκών για μεγάλου μεγέθους μετανάστευση, λόγω του δημογραφικού προβλήματος, και στην αμφισβήτηση των προτεινόμενων εναλλακτικών λύσεων που αφορούν την αύξηση των ορίων συνταξιοδότησης και στην αξιοποίηση των αποθεμάτων εργασίας που δημιουργούνται λόγω της αύξησης του προσδόκιμου ζωής
3. Στα προβλήματα ένταξης των μεταναστών αλλά και στα προβλήματα που προκαλούνται από την κοινωνικο-επαγγελματική κινητικότητα των μεταναστών. Αποτέλεσμα αυτών των προβλημάτων είναι η δημιουργία νέων αναγκών σε ανειδίκευτο δυναμικό, ανάγκες που προκαλούν νέα ρεύματα μεταναστών με επακόλουθο νέες αντιδράσεις των ντόπιων πληθυσμών. (Χ. Κασίμης, 2007, 177-184).

Κεφάλαιο 3.

Θεσμική και Κοινωνική ένταξη μέσα από την ελληνική μεταναστευτική πολιτική

«Η εξωτερική μετανάστευση δημιουργούσε πιο σύνθετα προβλήματα.....Αν αφήσουμε κατά μέρος τη γλώσσα, η μετανάστευση έθετε αναμφίβολα το επιτακτικό ερώτημα πού ανήκε ο μετανάστης »

E.J. HOBBSAWM,

3.1.Προσέγγιση της έννοιας της Κοινωνικής ένταξης

Η ένταξη των μεταναστών σε μια χώρα υποδοχής είναι μια μακρόχρονη, δυναμική και πολυδιάστατη διαδικασία, η οποία προϋποθέτει την αμφίδρομη συμβολή, όχι μόνο από τους ημεδαπούς φορείς – με τη δημιουργία προϋποθέσεων (οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών) για τους μετανάστες, αλλά και την ταυτόχρονη από μέρους των μεταναστών εκδήλωση επιθυμίας για ένταξη. Αυτή η δυναμική διαδικασία θα πρέπει να φέρει ως αποτέλεσμα τη σταδιακή εξίσωση των δικαιωμάτων και καθηκόντων των μεταναστών και την πρόσβασή τους σε αγαθά και υπηρεσίες, με τα δεδομένα που ισχύουν και για τον υπόλοιπο πληθυσμό, υπό συνθήκες ίσων ευκαιριών και ίσης αντιμετώπισης.

Η ένταξη δεν συνεπάγεται εθνοπολιτισμική αφομοίωση των μεταναστών ή παρουσία παράλληλων, κλειστών και ανεξάρτητων μεταξύ τους πληθυσμιακών ομάδων με διαφορετικά πολιτισμικά πρότυπα, αλλά ένα πλουραλιστικό πολιτισμικό σύστημα, του οποίου οι μετανάστες αποτελούν οργανικό μέρος συμμετέχοντας σε κομμάτια της κοινωνικής ζωής με ισότιμη πολιτική παρουσία με εξασφάλιση του σεβασμού των ατομικών δικαιωμάτων τους χωρίς να αποτελούν ένα πολιτιστικό happening ή μια διαπραγματεύσιμη ποσόστωση (Παύλου, 2007:305) .

Επειδή δεν υπάρχει ένας απόλυτος ορισμός για την έννοια της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών καθώς αυτός ο ορισμός μπορεί να δίνει κάθε φορά έμφαση και σε διαφορετικές πλευρές της ένταξης στην παρούσα εργασία θα δεχτούμε ότι με τον όρο κοινωνική ένταξη θα εννοούμε τις δραστηριότητες στον δημόσιο χώρο παρέμβασης δηλαδή τους τομείς της καθημερινής ζωής του ατόμου με την έννοια ότι αφορούν τον δημόσιο βίο του. Αυτές είναι το εκπαιδευτικό επίπεδο, η απασχόληση, η κατοικία και διακρίνονται από τις δραστηριότητες του ιδιωτικού του βίου. Οι πολιτικές εκπαίδευσης, στέγασης, υγείας, απασχόλησης, κοινωνικής ασφάλισης και η υιοθέτηση πρακτικών κοινωνικής οργάνωσης εκ μέρους της χώρας υποδοχής καθορίζουν τους όρους και τις συνθήκες ένταξης των μεταναστών. (Δημουλάς Κ., 2006:247). Οι όροι αυτοί περιγράφουν τις διαδικασίες και το βαθμό συμμετοχής του ατόμου σε ένα κοινωνικό σύστημα καθώς και τη σχέση που θα αναπτύξει το άτομο με την κοινωνία υποδοχής. Έτσι η ένταξη του μετανάστη συνδέεται με τους όρους εισόδου στη χώρα υποδοχής και με την ισότητα πρόσβασης στις δημόσιες και κοινωνικές υπηρεσίες συγκριτικά με τον γηγενή πληθυσμό. Η ενσωμάτωση σύμφωνα με τον Κόντη υποδηλώνει μια δυναμική πορεία προς μια κατάσταση απουσίας οικονομικών και πολιτικών διακρίσεων μεταξύ συγκρίσιμων μεταναστευτικών και ημεδαπών πληθυσμιακών ομάδων. Σύμφωνα με τον Morèn- Alegret R. (2008: 537) μπορούμε να αναγνωρίσουμε τρεις τύπους κοινωνικής ένταξης αυτόν της κοινωνικής, της συστημικής και τέλος της χωρικής. Στην πρώτη ένταξη παίζουν ρόλο οι κοινωνικές και πολιτισμικές δυναμικές (επικοινωνία και γλώσσα) στη δεύτερη οι οικονομικές και θεσμικές ρυθμίσεις και η πολιτική ισχύς και στην τρίτη οι παράμετροι που σχετίζονται με το περιβάλλον και τη στέγαση.

Δεδομένου από στα ευρωπαϊκά κείμενα αλλά και στον δημόσιο λόγο έχει επικρατήσει ο όρος ένταξη θα προτιμήσουμε στα πλαίσια της παρούσας εργασίας και μόνο, τον όρο της «κοινωνικής ένταξης» από αυτόν της «κοινωνικής ενσωμάτωσης» αν και από πολλούς συγγραφείς προτιμάται ο δεύτερος (Κόντης 2009: 23) για τους εξής λόγους. Η ενσωμάτωση απαιτεί υψηλότερο βαθμό συμμετοχής σε όλο το φάσμα της δημόσιας αλλά και της ιδιωτικής σφαίρας του ατόμου. Η ενσωμάτωσή τους επιτυγχάνεται μέσα από την υιοθέτηση βασικών αξιών της ελληνικής κοινωνίας (π.χ στο κρατούν θρησκευτικό δόγμα), εγκαθιστώντας ή συγκροτώντας την οικογένεια τους στην

Ελλάδα και δημιουργώντας ισχυρούς κοινωνικούς δεσμούς. (Παπαδοπούλου Δ., 2006:298).

Πολύ συχνά χρησιμοποιούνται και οι δύο με την εξής ερμηνεία : «με τον όρο κοινωνική ενσωμάτωση εννοείται η πλήρης κοινωνική ένταξη υπό την έννοια της πρόσβασης στην αγορά εργασίας, στην υγεία, στην κατοικία, στην εκπαίδευση, στην επαγγελματική κατάρτιση, στην εκμάθηση της γλώσσας, στις κοινωνικές υπηρεσίες και στην άσκηση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων όπως και ο γηγενής πληθυσμός σημαίνει επίσης την αποφυγή συμπεριφορών που αποκλίνουν».(Έμκε- Πουλοπούλου Ή.,2007 :442).

Η ένταξη όμως δεν πρέπει συνίσταται μόνο σε νομοθετικά μέτρα και παρεμβάσεις, αλλά και στην εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας με σεβασμό στα δικαιώματα τόσο από τη δημόσια διοίκηση όσο και από τον άτυπο κοινωνικό έλεγχο αλλά και στην υλοποίηση κοινωνικής πολιτικής με χρηματοδότηση των ενταξιακών πολιτικών.

Ως κοινωνική πολιτική για την ένταξη των μεταναστών δεν νοείται μόνο η απρόσκοπτη τυπική πρόσβαση των μεταναστών στις κοινωνικές παροχές η οποία δεν είναι ποτέ εξασφαλισμένη δεδομένης της προσωρινότητας της νόμιμης παραμονής αλλά γενικότερα η κοινωνική πολιτική για όλα τα μέλη της κοινωνίας χωρίς διακρίσεις που οδηγεί σε άρση των αποκλεισμών. (Παύλου, 2007:306) Κοινωνική ενσωμάτωση δεν μπορεί να επιτευχθεί αν οι μετανάστες δεν αισθάνονται ότι αποτελούν μέρος της κοινωνίας υποδοχής διατηρώντας τους δεσμούς τους με τη χώρα προέλευσης και το σεβασμό στον πολιτισμό και τη θρησκεία τους. Αυτό προϋποθέτει κοινωνική αποδοχή των μεταναστών από την τοπική κοινωνία, αρμονική και δημιουργική συνύπαρξη των μεταναστών με τους γηγενείς, συμμετοχή- ατομική ή συλλογική- των αλλοδαπών σε θεσμούς και η δυνατότητα μέσω αυτών, επηρεασμού αποφάσεων που σχετίζονται με τα συμφέροντά τους. (Ηρά Έμκε – Πουλοπούλου, 2007 :443).

Σύμφωνα με τα κείμενα της Ευρ. Επιτροπής και του Ευρ. Συμβουλίου η ένταξη είναι μια αμφίδρομη διαδικασία προσαρμογής από τη μια των μεταναστών και από την άλλη της κοινωνίας μέσα από την αμοιβαία κατανόηση και την εκμάθηση, γνωριμία, αποδοχή εκ μέρους των μεταναστών των βασικών αρχών της ΕΕ. Ωστόσο ο αμφίδρομος και αμοιβαίος χαρακτήρας της προσαρμογής μεταφράζεται σε προσαρμογή για τους μετανάστες και ανοχή/ μη διάκριση για τους ευρωπαίους πολίτες. Οι μετανάστες

είναι φορείς νέων αξιών, έχουν κοινωνικές και ηθικές υποχρεώσεις και αξιώσεις για κοινωνική προστασία. Η διαδικασία ένταξης σε μια ξένη κοινωνία είναι μια επώδυνη διαδικασία που γεννά διχασμό και χάσματα καθώς φέρνει συνεχώς αντιμέτωπο το άτομο με έναν άλλο τρόπο ζωής, μέσω γλωσσικών φραγμών, οικονομικών δυσχερειών και αβέβαιων προοπτικών για το μέλλον⁹.

Οι «πολιτικές ένταξης» των μεταναστών μοιραία περνούν από την ενίσχυση της κοινωνικής τους συμμετοχής και των δικαιωμάτων που απολαμβάνουν στην ελληνική κοινωνία. Έτσι ειδικότερα οι πολιτικές ένταξης συνίστανται:

- Στην ενσωμάτωση σχετικών κοινοτικών οδηγιών (μακροχρόνια διαμέμοντες, οικογενειακή συνένωση, προστασία ασυνόδευτων ανηλίκων κατά των διακρίσεων) στο mainstreaming, δηλαδή το συνυπολογισμό της μετανάστευσης σε κάθε επιμέρους κρατική πολιτική
- Στην ανάπτυξη πολιτικών «αμοιβαίας προσαρμογής» (διαπολιτισμική εκπαίδευση, προγράμματα γλώσσας, εκπαίδευση και επιμόρφωση των μεταναστών και των απογόνων τους με στόχο την ενεργότερη συμμετοχή τους στην κοινωνία) και
- Στην απόδοση δικαιωμάτων του πολίτη στους μετανάστες που σημαίνει
 - πλήρη κοινωνικο-ασφαλιστική και προνοιακή κάλυψη,
 - πρόσβαση χωρίς διακρίσεις στην απασχόληση
 - συμμετοχή στην τοπική κοινωνία με δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι, στις επαγγελματικές ενώσεις, στα συνδικάτα, στα πολιτικά κόμματα, πολιτογράφηση).

Συχνά όμως η κοινωνική ένταξη των μεταναστών νοείται περισσότερο ως μια διαδικασία κοινωνικής πειθάρχησης που επιδιώκει να προσαρμόσει στάσεις και συμπεριφορές που αποκλίνουν από τα παραδεκτά πρότυπα της ελληνικής κοινωνίας, παρά ως αναγνώριση της ετερότητας και ένταξής της σε μια ανοικτή κοινωνία.

Η σημειολογία των όρων που χρησιμοποιεί ο νόμος είναι ενδεικτική: τα δικαιώματα **χορηγούνται**, η συμμετοχή των μεταναστών πρέπει να είναι αναλογικά ισότιμη, υπάρχει υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων της ελληνικής κοινωνίας. Έτσι στην πραγματικότητα, η ένταξη δεν αφορά όλους τους μετανάστες αλλά

^{9 9} <http://www.hlhr.gr/hlhr-kemo/docs/ND1-pavlou-integration.pdf>

πρωτίστως αυτούς που η εργασία τους δεν έχει προσωρινό χαρακτήρα. Ο επιθετικός προσδιορισμός «προσωρινός» δεν ανταποκρίνεται στην πρόθεση του μετανάστη να παραμείνει στη χώρα, αλλά στη φύση και στο χαρακτήρα της εργασίας του, καθώς και στην επιτυχή επαγγελματική του πορεία. Η επιλεκτικότητα συνίσταται επομένως στην ανάδειξη της επιτυχούς ή σταθερής επαγγελματικής κατάστασης ως όρου κοινωνικής ένταξης. (Παπαθεοδώρου Θ.2007: 67),

Έτσι ο τρόπος που απαντά κάθε χώρα στα ζητήματα ένταξης έχει σχέση και με την εμπειρία που φέρει η χώρα αυτή στα της υποδοχής των μεταναστών. Όλες οι ευρωπαϊκές χώρες σήμερα αντιμετωπίζουν με ιδιαίτερο ενδιαφέρον το ζήτημα της κοινωνικής τους συνοχής το οποίο άπτεται του ζητήματος της αυξανόμενης διαφορετικότητας που προκύπτει πλέον μέσα στις κοινωνίες τους. Εξάλλου (Τριανταφυλλίδου Α, Γρώπα Ρ., 2010:130) η κοινωνική ενσωμάτωση και η ισότητα των ευκαιριών είναι ταυτόχρονα τόσο προϋποθέσεις όσο και κριτήρια της ταυτότητας μιας δημοκρατίας. Σε αυτό συμφωνεί και οι Castles and Miller (2003:280) καθώς όπως σημειώνει η παροχή κοινωνικο-οικονομικών δικαιωμάτων στους μετανάστες ευθέως επηρεάζει την ποιότητα της δημοκρατικής ζωής μιας χώρας. Με παρεμβάσεις στην εκπαίδευση, την στέγαση, την εργασία, τις κοινωνικές υπηρεσίες, τις υπηρεσίες υγείας καθώς και στην κοινωνική και πολιτική συμμετοχή των μελών των μεταναστών προσπαθούν πολλές ευρωπαϊκές χώρες να εξασφαλίσουν τις συνθήκες κοινωνικής ένταξης των πολιτών και των κατοίκων τους γενικότερα προς όφελος της κοινωνικής τους συνοχής.

3.2.Οι παράγοντες κοινωνικής ένταξης

Είτε τα ορίσουμε ως μηχανισμούς είτε ως παράγοντες κοινωνικής ένταξης τα παρακάτω στοιχεία καθορίζουν τις συνθήκες διαβίωσης των μεταναστών και προσδιορίζονται από την κρατική μεταναστευτική πολιτική. Σε έρευνα που διεξήχθη το 2004, για το Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ και αφορούσε μετανάστες που ζουν στην Αττική (Κ. Δημουλάς., 2006 :251) ορίζονται ως μηχανισμοί κοινωνικής ένταξης οι παρακάτω: ο χρόνος παραμονής στη χώρα υποδοχής, η ηλικία εισόδου του, τα κίνητρα μετανάστευσης, η σταθερότητα στην κατοικία, η διαδικασία νομιμοποίησης και ο χρόνος

νομιμότητας, η γλώσσα, τα ο εκπαιδευτικό υπόβαθρο, η συμμετοχή στην απασχόληση και οι διαδρομές απασχόλησης στην Ελλάδα.

Από την Ηρα Έμκε – Πουλοπούλου,(2007 :451) προσδιορίζονται τα παρακάτω ως κριτήρια ενσωμάτωσης: το νομικό καθεστώς, η σταθερή εργασία με κάποιο εισόδημα, η ικανοποίηση της ανάγκης στέγασης, η γνώση της γλώσσας της χώρας υποδοχής από τους ενήλικες, η οικογενειακή επανένωση, η εκπαίδευση και η παιδεία των παιδιών και των νέων που φοιτούν σε ελληνικά σχολεία και συναναστρέφονται καθημερινά με ελληνόπουλα, η συναναστροφή με τους γηγενείς, το ενδιαφέρον για τη ζωή του τόπου, η ιδιότητα μέλους συλλόγων, συνδικάτων, πολιτικών οργανώσεων, η πρόσβαση σε υπηρεσίες, κρατικές, κοινωνικές, ιδιωτικές. Το ζητούμενο σύμφωνα με την ίδια είναι η ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία με διατήρηση πολιτισμικών στοιχείων της χώρας προέλευσης.

α) επαγγελματική απασχόληση

Πρωταρχικός μηχανισμός ένταξης ιδιαίτερα για τις ανεπτυγμένες χώρες είναι το είδος της επαγγελματικής απασχόλησης του ατόμου. Η παραοικονομία, η μισθωτή απασχόληση, και η αυτοαπασχόληση ο τρόπος εύρεσης εργασίας στην Ελλάδα αν είναι μόνιμη ή προσωρινή, πλήρης ή μερική, διασφάλιση των εργασιακών δικαιωμάτων (ωράριο, μισθοί, δώρα, επιδόματα, υπερωρίες, αποζημίωση, άδειες κλπ), η ανεργία η σχέση των μεταναστών με το συνδικαλιστικό κίνημα είναι διαστάσεις της εργασίας που διαμορφώνουν το βαθμό κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.

Ένα στοιχείο που επιδεινώνει την κοινωνικο-οικονομική ένταξη (Κ. Δημουλάς, 2006: 262) είναι ο πολύ μικρός αριθμός εργοδοτών και αυτοαπασχολούμενων μεταναστών και η πολύ υψηλή συγκέντρωσή τους στα μισθωτά και στα κατώτερα κοινωνικο- οικονομικά επαγγέλματα. Έτσι η ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία, οριοθετείται και περιορίζεται στην κατώτερη ελληνική ιεραρχία. Το πλέον καίριο δίπτυχο μέσα από το οποίο περνά η κοινωνική ένταξη είναι η νομιμοποίηση της παραμονής τους στη χώρα (που εξεταστεί διεξοδικά πιο κάτω) και η ένταξη στην επίσημη αγορά εργασίας (Κ.Κασιμάτη 2000: 45-46).

Έτσι είτε πρόκειται για εθνοτικές ομάδες με κοινή προέλευση με τους γηγενείς είτε για αλλοδαπούς νόμιμους ή παράνομους όλοι αντιμετωπίζουν προβλήματα στο χώρο απασχόλησης: Ανεργία, υποαπασχόληση, ετεροαπασχόληση, και για τον γυναικείο

πληθυσμό τα υπηρετικά επαγγέλματα είναι τα κύρια γνωρίσματα τους οι χαμηλές αποδοχές, το εξοντωτικό ωράριο, η ανασφάλιστη εργασία είναι τα χαρακτηριστικά επακόλουθα της εργασιακής τους κατάστασης. Ο κοινωνικός απομονωτισμός και η περιθωριοποίηση, το έλλειμμα βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων και η καθημερινή ανασφάλεια για το αύριο είναι το αρνητικό σύνδρομο της ζωής τους εδώ με διαβαθμίσεις αν είναι και παράνομοι όπου η κατάσταση είναι ακόμα δυσμενέστερη.

β) γνώση της γλώσσας

Η γνώση η κατανόηση και η χρήση της γλώσσας υποδοχής έχει μεγάλη σημασία για την οικονομική και κοινωνική ένταξη. Η δυσκολία επικοινωνίας συνιστά ένα από τα εμπόδια στην επαγγελματική εξέλιξη των εργαζομένων μεταναστών και δεν είναι μόνο η απόδοση στην εργασία και η εξέλιξη στο χώρο της δουλειάς που περιορίζεται από την άγνοια της γλώσσας, αλλά και η παραβατικότητα που αυξάνεται λόγω της κοινωνικής περιθωριοποίησης η οποία σε μεγάλο βαθμό οφείλεται στην γλωσσική- επικοινωνιακή απομόνωση.

γ) Κοινωνικό κεφάλαιο Οργανώσεις και άτυπα δίκτυα

Όταν οι άνθρωποι μεταναστεύουν η αναγκαιότητα για νομική κατοχύρωση όσο και για οργανώσεις που θα τους βοηθήσουν να ξεπεράσουν τα προσωπικά και οικογενειακά τους προβλήματα, γίνεται επείγουσα. Διεθνείς Οργανισμοί, κρατικοί, ιδιωτικοί και εθελοντικοί φορείς, Μη Κυβερνητικές και Συνδικαλιστικές Οργανώσεις, καθώς και Οργανώσεις και Κοινότητες Μεταναστών προσφέρουν προστασία και βοήθεια σε μετανάστες και πρόσφυγες σε όλες τις χώρες υποδοχής. Τα άτυπα δίκτυα στη δημιουργία των οποίων οι γυναίκες παίζουν σημαντικό ρόλο έχουν ιδιαίτερη σημασία για την ένταξη των μεταναστών και μεταναστριών. (Ηρα Έμκε – Πουλοπούλου, 2007 :4462-471)

Ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες για τη διαδικασία ενσωμάτωσης στη χώρα υποδοχής είναι το κοινωνικό κεφάλαιο το οποίο αφορά κεντρικά χαρακτηριστικά της κοινωνικής ζωής, όπως ο σχηματισμός των κοινωνικών δικτύων, οι κοινωνικοί κανόνες και η εμπιστοσύνη οι θεσμοί, η συμμετοχή σε θεσμικά μορφώματα τα οποία ευνοούν τη διαδικασία ενσωμάτωσης στη χώρα υποδοχής (Θ. Ιωσηφίδης, 2009, σ.256), και επιτρέπουν στα κοινωνικά υποκείμενα να ενεργήσουν αποτελεσματικότερα από κοινού πραγματοποιώντας κοινούς στόχους. Όσο υψηλότερο είναι το κοινωνικό

κεφάλαιο και ιδιαίτερα η διαθεσιμότητα σε τοπικό κοινωνικό κεφάλαιο (εργασιακά πλεονεκτήματα, οικείο πολιτισμικό σύστημα, ευχάριστη αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου κλπ) τόσο περισσότερο ευνοείται η διαδικασία ενσωμάτωσης στη χώρα υποδοχής. Συγκεκριμένα στη φάση ενσωμάτωσης στη χώρα υποδοχής οι περισσότερες μελέτες εστιάζονται στους τομείς εργασίας και της πολιτικής συμμετοχής (Αντώνης Κόντης, 2009, σ.231). Στον τομέα της αγοράς εργασίας, η συμβολή του κοινωνικού κεφαλαίου αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον όταν η διεθνής μετανάστευση δεν οργανώνεται μέσω διακρατικών συμφωνιών, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας κατά την περίοδο 1960-1973, αλλά εκτελείται σε ατομική και προπαντός σε παράνομη βάση, όπως συμβαίνει σήμερα στην Ελλάδα.

Όλοι οι παραπάνω παράγοντες συμβάλλουν στο βαθμό της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών για τους οποίους η διαδρομή προς τον επιθυμητό στόχο της ένταξης περνάει από κάποια σημεία σταθμούς ή στάδια. Σε τρία στάδια διακρίνει ο Baldwin-Edwards (2005) την πορεία του μετανάστη προς την επίτευξη της κοινωνικής του ένταξης. Το πρώτο είναι αυτό στο οποίο αναζητά την εξασφάλιση της νόμιμης διαμονής της στέγασης και της απασχόλησης –βασικές βιοτικές ανάγκες.

Όταν διέρχεται από το δεύτερο στάδιο προσπαθεί να καλύψει την εκπαίδευση των παιδιών την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας την πρόσβαση στις δομές των κοινωνικών υπηρεσιών να βρει λύση για την απασχόληση των γυναικών που εργάζονται κατά πάσα πιθανότητα στην ανεπίσημη οικονομία.

Η Κοινωνική ένταξη ανήκει στο δεύτερο στάδιο και πρόκειται για ένα ευρύ πεδίο, και περιλαμβάνει τη λειτουργία κρατικών ή δημοτικών πολιτιστικών κέντρων, την ύπαρξη και την κοινωνική δραστηριότητα ενώσεων μεταναστών, την εκμάθηση της γλώσσας μειονοτήτων μεταναστών, τις γενικότερες πολιτιστικές δραστηριότητες και τη συμμετοχή ξένων κοινοτήτων στην ελληνική κοινωνική ζωή, τις εφημερίδες, το ραδιόφωνο, και την τηλεόραση (δηλ. το πόσο πολυσυλλεκτικά είναι τα Ελληνικά μέσα ενημέρωσης, η ύπαρξη ξένου τύπου ή τηλεόρασης σε ξένες γλώσσες). Η συμπεριφορά των κρατικών αρχών, όπως της αστυνομίας ή των υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλισης, όταν αντιμετωπίζουν μετανάστες. εντάσσεται και αυτή σε αυτή τη φάση της διαδρομής του μετανάστη στην κοινωνία υποδοχής.

Στο τρίτο στάδιο διακρίνουμε τον σχηματισμό εθνικών κοινοτήτων ή την αφομοίωση τους στην ελληνική κοινωνία. Τα κύρια ζητήματα είναι η κτήση ιθαγένειας, η συμμετοχή στο κράτος ως πολίτης, και η ανεκτικότητα στη διαφορά εκ μέρους της κοινωνίας-δέκτη. Λίγοι μετανάστες στην Ελλάδα έχουν φτάσει σε αυτό το στάδιο.

Αυτοί οι τρεις τύποι δεν είναι υποχρεωτικό ότι θα ισχύουν και στην Ελλάδα. Είναι επομένως σημαντικό να υπολογίζουμε και το ενδεχόμενο εμφάνισης άλλων τύπων ένταξης, οι οποίοι μπορεί να ισχύουν για την Ελλάδα ειδικά, ή, πιο γενικά, για τη Νότιο Ευρώπη.

Σε πανελλαδική έρευνα¹⁰ που διεξήχθη το 2009 από το Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο με δείγμα 2000 νοικοκυριά και 400 φορείς προκύπτει ικανοποιητικός βαθμός ένταξης των αλλοδαπών στην ελληνική κοινωνία.

Υψηλός (89%) φαίνεται ότι είναι ο βαθμός πρόσβασης των αλλοδαπών στην αγορά εργασίας (νόμιμη και μη). Όμως 6 στους 10 απασχολούνται σε προσωρινή εργασία ή με σύμβαση ενώ 5 στους 10 δηλώνουν ότι έχουν δουλειά διότι έχουν αποδεχθεί χαμηλές αμοιβές ή «κανένας άλλος δεν ήθελε τη συγκεκριμένη εργασία». Μόνο το 1% έχει βρει δουλειά μέσω του ΟΑΕΔ και ένα μεγάλος αριθμός εργάζεται την παραοικονομία

Το 91% δηλώνει ότι έχει καλή ή πολύ καλή υγεία και το 99% των αλλοδαπών που αντιμετώπισαν σοβαρό πρόβλημα υγείας δεν αντιμετώπισε άρνηση περίθαλψης. Αν και είναι ενημερωμένοι για το θεσμικό πλαίσιο (πρόσβαση στην ιθαγένεια, καθεστώς επί μακρόν διαμένοντος) οι αλλοδαποί δεν παρουσιάζουν ανταπόκριση στην αξιοποίησή του. Τα ποσοστά κοινωνικής και πολιτικής συμμετοχής είναι χαμηλά ενώ δεν εμπιστεύονται τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και τη Κοινωνία των Πολιτών. Είναι σε υψηλό βαθμό ικανοποιημένοι (80%) από τον εαυτό τους και τη ζωή τους αλλά από την άλλη δηλώνουν δυσκολία (70%) να ανταπεξέλθουν στις ανάγκες της καθημερινότητας

3.3.Νομικό καθεστώς ως παράγοντας κοινωνικής ένταξης

Βασικοί παράγοντες ικανοποιητικής ενσωμάτωσης είναι το νόμιμο καθεστώς των μεταναστών και ο χρόνος νόμιμης παραμονής στη χώρα υποδοχής.

¹⁰ Η έρευνα έγινε από το Εργαστήρι Μελέτης της Μετανάστευσης και της Διασποράς και επιστημονικοί υπεύθυνοι της έρευνας ήταν οι καθηγητές Αντ. Κόντης, Η. Μπεζεβέγκης; Δημοσίευση στην Καθημερινή της Κυριακής στις 31.10.2010

Ως προς το νομικό καθεστώς οι μετανάστες και των δύο φύλων διακρίνονται σε έχοντες και μη έχοντες άδεια διαμονής. Οι δεύτεροι εργάζονται ανασφάλιστοι. Η απασχόληση των αλλοδαπών χωρίς τα απαιτούμενα έγγραφα αποκόπτει το τμήμα αυτό του πληθυσμού από την υπόλοιπη κοινωνία και δεν επιτρέπει την ομαλή κοινωνική τους ένταξη. Οι μετανάστες αυτοί αντιμετωπίζονται διαφορετικά από την πολιτεία, τους εργοδότες και μερικούς πολίτες της χώρας υποδοχής. Οι ίδιοι οι μετανάστες θέλουν να είναι νόμιμοι. Οι περιορισμοί στην είσοδο και διαμονή, η κυριαρχία της παραοικονομίας και οι ανάγκες της επιβίωσης τους οδηγούν εμμέσως σε καθεστώς παρανομίας.

Ενσωμάτωση των νομίμων μεταναστών σημαίνει την αναγνώριση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που πηγάζουν από τα θεμελιώδη δικαιώματα που είναι αναγνωρισμένα στην ΕΕ. Η νομιμοποίηση είναι βασική προϋπόθεση της ένταξης. Μόνο όταν ο αλλοδαπός εργαζόμενος θα μπορεί να απολαύσει τα αγαθά των εργασιακών του κατακτήσεων, των λογικών αμοιβών, των κοινωνικών υπηρεσιών, της ανθρώπινης διαβίωσης κλπ θα έχει λόγο να προσπαθήσει και αυτός για τη διατήρησή τους και όχι όταν είναι περιθωριοποιημένος και κυνηγημένος από τον εργοδότη, τον αστυφύλακα, τον ιδιοκτήτη και το νόμο (Ηρα Έμκε – Πουλοπούλου, 2007 :451-452).

Επίσης για τον τρόπο ένταξης των μεταναστών σημασία έχει ιδιαίτερα ο τρόπος με τον οποίο εισέρχεται ο αλλοδαπός και ο οποίος είναι κάτι διαφορετικό από τις διαδικασίες ένταξης. Όταν η αναχώρηση και η είσοδος στη χώρα υποδοχής γίνεται έπειτα από ειδική συμφωνία ή πρόσκληση, η είσοδος του μετανάστη μπορεί να θεωρηθεί ομαλή και οι διαδικασίες της ένταξης του έχουν συνήθως προβλεφθεί και προκαθορισθεί, όπως συμβαίνει με τη στρατολόγηση ειδικευμένων εργατών όπου παρουσιάζεται έλλειψη στην εθνική αγορά εργασίας ή όταν ο μετανάστης εισέρχεται με τις διαδικασίες της οικογενειακής συνένωσης ή για λόγους σπουδών.

Αντίθετα, όταν η είσοδος στη χώρα γίνεται με πρωτοβουλία του μετανάστη χωρίς την εξασφάλιση απασχόλησης εκ των προτέρων και χωρίς τα έγγραφα νόμιμης διαμονής, διαμορφώνονται πολύ διαφορετικές συνθήκες ένταξης, καθώς η χώρα υποδοχής καλείται εκ των υστέρων να ρυθμίσει τους όρους παραμονής και ένταξης κάτι που κατεξοχήν συνέβαινε στην περίπτωση της Ελλάδας, όπου η αγορά εργασίας ρύθμιζε τους όρους παραμονής και εργασίας των μεταναστών και του τελικού αριθμού που παρέμεινε στη χώρα.

Η πολύπλοκη και πολλές φορές αναποτελεσματική διαδικασία της νομιμοποίησης τους υπήρξε ένα από τα κυριότερα εμπόδια για την ένταξή τους γιατί εκεί εντοπίζονται τα κυριότερα προβλήματα των μεταναστών και όχι στην συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας.

Αυτό που έχει σημασία λοιπόν είναι το καθεστώς των μεταναστών κατά την άφιξή τους. (Baldwin Edwards, 2005). Το πώς ακριβώς γίνεται δεκτός και καταχωρείται ο κάθε μετανάστης αποτελεί σημαντική παράμετρο για τη μελλοντική πορεία της ένταξής του: Ως παράνομος μετανάστης; Ως πρόσωπο που ζητά άσυλο; Ως μέλος οικογένειας; Ως εθνικός μετανάστης που "επαναπατρίζεται"; Ως ειδικευμένος επαγγελματίας εργαζόμενος; Ως σπουδαστής ή επισκέπτης; Κάθε μία από αυτές τις κατηγορίες εμπεριέχει τα δικά της χαρακτηριστικά και θέτει τον μετανάστη σε συγκεκριμένη αρχική πορεία. Ο μετανάστης πρέπει καταρχήν να διαπραγματευτεί το δικαίωμα διαμονής του, καθώς αυτή είναι μία απαραίτητη προϋπόθεση για όλα τα άλλα δικαιώματα που μπορεί να επιδιώξει αργότερα.

Μόνο όταν έχει επιλυθεί με επιτυχία αυτό το ζήτημα (δηλ. το νομικό καθεστώς) μπορούν οι μετανάστες να προχωρήσουν στη διαπραγμάτευση άλλων σημαντικών θεμάτων, όπως δικαιώματα πολιτικής, κοινωνικής, ή κοινωνικο-οικονομικής συμμετοχής, ή πολιτιστικά. Έτσι, η επιτυχής διαπραγμάτευση και διατήρηση νομικού καθεστώτος και της νόμιμης παραμονής τους αποτελεί βασικό πρώτο βήμα κατά την ένταξη. Στη δεύτερη έκθεση για την Μετανάστευση και την Ένταξη (SOC 355/11-7-2006)¹¹ τονίζεται η σημασία της νόμιμης διαμονής καθώς στις περισσότερες χώρες τα περισσότερα δικαιώματα χορηγούνται αμέσως μετά την χορήγηση της, αν και στα περισσότερα κράτη οι μετανάστες περιμένουν αρκετά χρόνια (ακόμη και 5 χρόνια αναμονής) και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις για την απόκτησή της.

Οι ευρωπαϊκές νομοθεσίες περί μετανάστευσης δεν εγγυώνται δεόντως ότι ο μετανάστης είναι υποκείμενο δικαίου και δικαιούται προστασίας. Ο αυστηρός νομικός δεσμός μεταξύ άδειας εργασίας και άδειας διαμονής καθιστά σαφές ότι ο μετανάστης δεν αντιμετωπίζεται ως πρόσωπο, αλλά ως εργατικό δυναμικό, δηλαδή ως μέσον στην υπηρεσία της αγοράς εργασίας, και όταν παύει να είναι αναγκαίος, χάνει τη δυνατότητα

¹¹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11526.en06.pdf>

νόμιμης διαμονής. Και, κατ' επέκταση, χάνει πολλά από τα δικαιώματά του, λόγω αλλαγής του διοικητικού καθεστώτος του: καθίσταται αλλοδαπός “χωρίς χαρτιά”(SOC/335/4-11-2009).

3.4.Επισκόπηση των προγραμμάτων νομιμοποίησης - Θεσμική ένταξη

Πρώτη ευκαιρία Ν. 1975/1991

Αν και το φαινόμενο της μεταναστευτικής εισροής στην ιστορική του διάσταση, θα απαιτούσε την αναφορά στις πολιτικές για τους παλιννοστούντες και τους παλιννοστούντες ομογενείς, στις παραγράφους που ακολουθούν θα αναφερθούμε στις θεσμικές και νομικές ρυθμίσεις που αφορούν σχεδόν αποκλειστικά στους αλλοδαπούς οικονομικούς μετανάστες. Οι ρυθμίσεις αυτές αφορούν στην είσοδο, την παραμονή, την εργασία και τη νομιμοποίηση των αλλοδαπών στην Ελλάδα από το 1990 έως σήμερα. Προκειμένου να αναδειχθούν τα σημαντικότερα προβλήματα που προέκυψαν από την εφαρμογή των διαδοχικών θεσμικών πλαισίων για τη μετανάστευση, γίνεται ιδιαίτερα αναφορά στις διαδικασίες νομιμοποίησης των παράνομων μεταναστών.

Τρία ήταν τα νομοθετήματα της 15ετίας 1991-2005 στο πεδίο της μεταναστευτικής πολιτικής και στα οποία αποτυπώνεται η ελληνική θέση ως προς τη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου. Τα νομοθετήματα αυτά ακολουθούσαν με καθυστέρηση την κοινωνική πραγματικότητα που διαμορφωνόταν συνεχώς καθώς η ελληνική δημόσια διοίκηση ήταν απροετοίμαστη στην αρχή της δεκαετίας του 1990 για την αντιμετώπιση των μεταναστευτικών ροών. Το παρωχημένο πλαίσιο με το οποίο προσπάθησε να ρυθμίσει θέματα μετανάστευσης ήταν ο 4310/1929, αναθεωρημένο το 1948, ο οποίος αφορούσε κυρίως θέματα μεταναστευτικών εκροών.

Ο τρόπος με τον οποίο εισέρχονται οι μετανάστες στη χώρα υποδοχής και εν προκειμένω στην Ελλάδα είναι καθοριστικός για τη μετέπειτα ένταξή τους. Από τα προγράμματα νομιμοποίησης που θα παρουσιαστούν παρακάτω θα γίνει αντιληπτό και το διαιωνιζόμενο πρόβλημα της προσωρινότητας των μέτρων της Πολιτείας και της μετέωρης θέσης στην οποία βρίσκονται οι μετανάστες στην ελληνική κοινωνία με συνέπειες για την ίδια τους την ένταξη.

Ο πρώτος νόμος που προσπάθησε να ρυθμίσει τα θέματα της μετανάστευσης ήταν ο αριθμ.1975/1991 με τον εύγλωττο τίτλο *‘Είσοδος, έξοδος, παραμονή, εργασία, απέλαση αλλοδαπών, διαδικασία αναγνώρισης προσφύγων και άλλες διατάξεις’*. Ο νόμος 1975/1991 ανήκει στην πρώτη φάση (1991-2001) της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής και απέβλεπε κυρίως στον περιορισμό της μετανάστευσης, στον αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων και στην απέλαση – εάν ήταν δυνατό – όλων των παράτυπων μεταναστών από την ελληνική επικράτεια.. Ουσιαστικά ο νόμος καθιστούσε σχεδόν ανέφικτη την είσοδο και εγκατάσταση ξένων στη χώρα μας με σκοπό την εργασία. Αυτό όμως δεν εμπόδιζε χιλιάδες μετανάστες να εισέλθουν με πλοιάρια ακόμη και με τα πόδια στη χώρα, χωρίς τα νομιμοποιητικά έγγραφα προκειμένου να βρουν εργασία. Ο νόμος αυτός ακολούθησε τις επιλογές του 4310/1929 και ανέθεσε την αρμοδιότητα έκδοσης αδειών διαμονής των πολιτών τρίτων χωρών στις κατά τόπους αστυνομικές αρχές. Αυτό σήμαινε ότι την μεταναστευτική πολιτική ασκούσε το Υπ. Δημόσιας Τάξης καθώς βασικότερη διάσταση της πολιτικής αυτής ήταν ο αστυνομικός έλεγχος της μεταναστευτικής ροής και ο περιορισμός της ελευθερίας κινήσεων ακόμα και των νομίμων αλλοδαπών «για λόγους ασφαλείας του κράτους, αρ14 του 4310/1929 και 26 στο ν. 1975/1991» (Τριανταφυλλίδου Α. 2010: 99-101)

Αξίζει να σημειωθεί ότι πολλά σημεία (Γεωργούλας Σ. 2003: 97) στο ν.1975/1991 είναι πανομοιότυπα και στον προηγούμενο ν.4310/1929 από τον τίτλο του νομοθετήματος έως και άρθρα όπως το άρθρο 4 όπου καταγράφονται οι λόγοι απαγόρευσης εισόδου ενός αλλοδαπού στην Ελλάδα οι οποίοι στον νεότερο νόμο είναι ακριβώς οι ίδιοι στο άρθρο 6 παρ.5. Στο άρθρο 12 του Ν. 4310/1929 αναφέρεται ότι «πας αλλοδαπός υποχρεούται όπως αναφέρει εις τας αρχάς του τόπου διαμονής του πάσαν αλλαγὴν της αρχικής του καταστάσεως». Ο αστυνομικός έλεγχος καταγράφεται και στο Νόμο 1975 με τον ίδιον ακριβώς τρόπο στο άρθρο 32. Βασικές αρχές της μεταναστευτικής πολιτικής είναι επίσης η απαγόρευση εργασίας όταν δεν υπάρχει άδεια εργασίας (άρθρο 13, Ν.4310/1929 άρθρο 6 παρ. 5^ε Ν.1975), η απέλαση ως τιμωρία για τους αλλοδαπούς (άρθρο 26 Ν.4310 και άρθρο 27, Ν1975) και τα πρόστιμα ως συνηθέστερη ποινή για τους εκμεταλλευτές, δουλεμπόρους (άρ. 13 Ν.4310 και άρ. 33 Ν. 1975).σημαντικό κομμάτι της μεταναστευτικής πολιτικής και στους δύο νόμους είναι ο

περιορισμός στην ελευθερία κινήσεων ακόμα και των νομίμων αλλοδαπών για λόγους ασφαλείας (άρ. 1 Ν.4310 και άρ. 26 Ν. 1975)

Βλέπουμε λοιπόν ότι η κατοχύρωση της δημόσιας ασφάλειας και η καταπολέμηση της παράτυπης μετανάστευσης είναι πλέον συνώνυμα και περνάνε μέσα από την άσκηση κατασταλτικών πολιτικών και σε ορισμένες περιπτώσεις σε μηχανισμούς μηδενικής ανοχής (Παπαθεοδώρου 2007: 54). Πράγματι οι μαζικές απελάσεις στα μέσα της δεκ του 1990 αποτελούσαν το βασικότερο εργαλείο μεταναστευτικής πολιτικής οι οποίες γίνονταν ώστε να αποθαρρυνθεί η είσοδος στη χώρα και άλλων παράτυπων μεταναστών ή ακόμη και για να εγκαταλείψουν τη χώρα με το φόβο της σύλληψης.

Το στοιχείο αυτό του ελέγχου και των περιορισμών φαίνεται επίσης από την καταγραφή (Γεωργούλας Σ. 2003: 100) στον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών, αυτών που έχουν απομακρυνθεί από τη χώρα ως παράνομοι μετανάστες, τη μη δυνατότητα προσφυγής για απόφαση του Υπουργού Δημόσιας Τάξης για απέλαση αλλοδαπού οικονομικού μετανάστη που υπέβαλλε αίτηση για πολιτικό άσυλο, τις πολύ σύντομες προθεσμίες που προβλέπονται για δικαίωμα προβολής αντιρρήσεων όταν προτείνεται η απέλαση δηλ. 24 ώρες, τη δυνατότητα του Υπ Δ. Τάξης να διατάζει την κράτηση του αλλοδαπού για δημοσίου συμφέροντος μέχρι να καταστεί δυνατή η απομάκρυνσή του, χωρίς να εμπλέκεται η δικαστική εξουσία και χωρίς να ορίζεται ανώτατο όριο (άρ27 παρ. 6 του 1975/91), οι πολλές απαγορεύσεις στην χορήγηση άδειας εργασίας η δυνατότητα μετάκλησης της οικογένειας του αλλοδαπού μόνο μετά παρέλευση πενταετούς διαμονής στην Ελλάδα άρ 14 και 13 και βέβαια οι περιορισμοί στη διακίνηση και εγκατάσταση των αλλοδαπών στη χώρα μας. Το σημαντικότερο όμως στοιχείο αφορά τις συνέπειες που πηγάζουν από τη διάταξη του άρ. 31 παρ.2 του Ν. 1975 σύμφωνα με την οποία οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα καθώς και τα νπδδ ή νπιδ υποχρεούνται να μη δέχονται για εξέταση αίτημα αλλοδαπού που βρίσκεται στο ελληνικό έδαφος αν δεν είναι κάτοχος άδεια παραμονής με εξαίρεση κλινικές που δέχονται αλλοδαπούς που εισάγονται εκτάκτως για νοσηλεία. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να μην υπάρχει η δυνατότητα εγγραφής παιδιών παράνομων μεταναστών (που είναι οι περισσότεροι) στο σχολείο, τέλεσης γάμου, παροχής ιατροφαρμακευτικής στήριξης και γενικά η απουσία στοιχειωδών μέτρων για την εξασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε αυτούς τους ανθρώπους.

Χρειάστηκε περισσότερο από μια πενταετία για να αναγνωρίσει η ελληνική πολιτεία ότι η κατάσταση αυτή δεν μπορούσε ούτε να αλλάξει ούτε να ρυθμιστεί με μόνο εργαλείο τον αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων και τις μαζικές απελάσεις παράτυπων μεταναστών, οι οποίες σταδιακά εγκαταλείφθηκαν καθώς οι ελληνικές αρχές συνειδητοποίησαν ότι ήταν πιο ρεαλιστικό να νομιμοποιηθούν με τα κατάλληλα έγγραφα παραμονής και εργασίας οι ανεπίσημοι μετανάστες μέσω της οδού που προέβλεπαν οι ισχύουσες διατάξεις κάθε φορά όπως θα αναλυθεί παρακάτω. Τα προεδρικά διατάγματα 358/1997 και 359/1997 εγκαινίασαν το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης παράτυπων μεταναστών, που έλαβε χώρα την άνοιξη του 1998. Συνολικά 371.641 μετανάστες (Τριανταφυλλίδου, 2010: 104) κατέθεσαν αίτηση για να λάβουν τη λευκή κάρτα (κάρτα διαμονής περιορισμένης διάρκειας, με στόχο το πέρασμα στη δεύτερη φάση της διαδικασίας) με εκείνο το πρόγραμμα. Μόνον 212.860 αλλοδαποί πέρασαν όμως στη δεύτερη φάση του προγράμματος, υποβάλλοντας αίτηση για την πράσινη κάρτα (προσωρινή κάρτα διαμονής, με διάρκεια 1, 2 ή 5 ετών). Αν και φιλόδοξο στο σχεδιασμό του, το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης είχε πολλές πρακτικές και διοικητικές αδυναμίες οι οποίες εμπόδισαν πολλούς από τους μετανάστες να καταθέσουν εμπρόθεσμα τις αιτήσεις τους και να αποκτήσουν την πράσινη κάρτα. Ως κυριότερες σημειώνουμε την αδυναμία των ελληνικών νοσοκομείων να εξετάσουν τους χιλιάδες μετανάστες που έπρεπε να προσκομίσουν πιστοποιητικά καλής υγείας για να νομιμοποιηθούν καθώς και την αδυναμία της αρμόδιας υπηρεσίας του υπουργείου Δικαιοσύνης να εκδώσει βεβαιώσεις ποινικού μητρώου για την Ελλάδα για όλους τους μετανάστες που υπέβαλλαν αίτηση. Επιπλέον τα γραφεία του ΟΑΕΔ που παραλάμβαναν και διεκπεραίωναν τις αιτήσεις υπέφεραν από έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού. Ακόμα και όταν προσελήφθηκε μεγάλος αριθμός εποχιακών υπαλλήλων, οι τελευταίοι υστερούσαν σε επαγγελματική κατάρτιση για να αντεπεξέλθουν στον σύνθετο ρόλο τους. Εξάλλου η διαδικασία κρίσης των αιτήσεων και λήψης των σχετικών αποφάσεων από τις αρμόδιες κατά τόπους επιτροπές επηρεαζόταν σημαντικά από την προσωπική ιδεολογία και τις προκαταλήψεις του κάθε υπαλλήλου περί 'εθνικής καθαρότητας' ή 'χρησιμότητας' των μεταναστών.

Το 2001, και πριν ουσιαστικά ολοκληρωθεί το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης, η κυβέρνηση έφερε στη Βουλή το νόμο 2910/2001 με τίτλο ‘Είσοδος και παραμονή αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια. Κτήση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διατάξεις’. Ο νόμος επιχείρησε να ρυθμίσει για πρώτη φορά ζητήματα κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, ιδιαίτερα όσο αφορά την υγεία, παιδεία, εργασία και οικογενειακή κατάσταση των υπηκόων τρίτων χωρών, αλλά οι αλληπάλληλες τροποποιήσεις και οι εμβλωματικές λύσεις που προκρίθηκαν περιόρισαν τις δυνατότητες του.

Ο νόμος αυτός είχε ένα διττό στόχο. Αφενός, να προχωρήσει στην πραγματοποίηση ενός δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης για να αντιμετωπίσει βραχυπρόθεσμα το φαινόμενο της παράνομης μετανάστευσης στη χώρα. Αφετέρου να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για μια μεσοπρόθεσμη τουλάχιστον ρύθμιση του φαινομένου, συμπεριλαμβάνοντας στις διατάξεις του τόσο θέματα ελέγχου των συνόρων, όσο και τις προϋποθέσεις για την είσοδο αλλοδαπών στην Ελλάδα με σκοπό την εργασία ή τις σπουδές καθώς τελικά και θέματα πολιτογράφησης αλλοδαπών που κατοικούν στη χώρα. Με αυτόν το νόμο μεταφέρονται οι αρμοδιότητες από τις αστυνομικές αρχές (1975/1991) στις περιφερειακές υπηρεσίες του υπ. Εσωτερικών και στην τοπική αυτοδιοίκηση. Η επιλογή αυτή υπήρξε η σημαντικότερη αλλαγή σε σχέση με το καθεστώς του ν. 1975/91 καθώς ως προς τις κύριες ρυθμίσεις τους στα ζητήματα ουσίας μάλλον ταυτίζονται αυτοί οι δύο νόμοι οι οποίοι διέπονται από την ίδια περιοριστική λογική. (Τσιούκας Γ., 2007: 20)

Περίπου 370.000 μετανάστες υπέβαλλαν τα χαρτιά τους στα πλαίσια του νέου προγράμματος νομιμοποίησης. Αν και η εφαρμογή του προγράμματος είχε σχεδιαστεί αποκεντρωτικά –μέσω των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης – τελικά υπέφερε από σοβαρότατα προβλήματα ανεπαρκούς υποδομής και προετοιμασίας, όπως άλλωστε και

το πρώτο πρόγραμμα. Τα αρμόδια γραφεία παραλαβής και επεξεργασίας των αιτήσεων ήταν ελάχιστα και με ελάχιστους υπαλλήλους σε σχέση με τον όγκο των αιτήσεων – ιδιαίτερα στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας. Ο νόμος αναθεωρήθηκε το 2002, μετά από παρέμβαση μεταξύ άλλων και του Συνηγόρου του Πολίτη, και οι προθεσμίες υποβολής αιτήσεων και δικαιολογητικών επιμηκύνθηκαν. Η ανεπάρκεια των διοικητικών πόρων για την εφαρμογή του προγράμματος συνεχίστηκε παρόλα αυτά, γιατί οι άδειες διαμονής και εργασίας δίνονταν συνήθως για ένα μόνον χρόνο. Λίγο δηλαδή μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας απόκτησης της άδειας, ο μετανάστης καλούνταν να υποβάλλει εκ νέου τα χαρτιά του για την ανανέωση της. Συχνά όσοι αλλοδαποί είχαν άδεια ετήσιας παραμονής και επιζητούσαν την ανανέωσή της περίμεναν πάνω από ένα έτος με αποτέλεσμα όταν παραλάμβαναν την άδεια αυτή να έχει ήδη λήξει. Έτσι κατέθεταν την αίτηση για ανανέωσή της είτε μόλις την λάμβαναν είτε πριν ακόμη την πάρουν στα χέρια τους. Η κατάσταση αυτή οδήγησε σε αθέλητη παρανομία πολλών αλλοδαπών που επιθυμούσαν και πληρούσαν τις προϋποθέσεις νόμιμης διαμονής αφού στην ουσία κυκλοφορούσαν έχοντας την απόδειξη αίτησης έκδοσης ή ανανέωσης της άδειας διαμονής και όχι την ίδια την άδεια διαμονής. Μόνον τον Ιανουάριο του 2004 αποφάσισε η κυβέρνηση να χορηγεί άδειες διαμονής για δύο συνεχή χρόνια (νόμος 3202/2003) ελαφρύνοντας έτσι τον φόρτο εργασίας για την δημόσια διοίκηση και διευκολύνοντας τους μετανάστες.

Όσον αφορά στην εξαρτημένη εργασία σε σχέση με τη ρύθμιση των μεταναστευτικών εισροών, ο νόμος 2910/2001 βασιζόταν στον προγραμματισμό από τον ΟΑΕΔ των αναγκών της εγχώριας αγοράς εργασίας στο τελευταίο τρίμηνο κάθε έτους. Η διαδικασία αν και απόλυτα λογική, στηριζόταν σε μια σειρά διοικητικών πράξεων που είναι χρονοβόρες και πολυδάπανες για όλους (ελληνικό δημόσιο, προξενικές αρχές, Έλληνας εργοδότης και αλλοδαπός εργαζόμενος). Επιπλέον ο συντονισμός της όλης διαδικασίας ήταν ανέφικτος γιατί στηρίζεται σε μια σειρά από παραδοχές (ότι όλα τα βήματα θα πραγματοποιηθούν σωστά και σε σύντομο χρόνο) που δεν είναι ρεαλιστικές. (Τριανταφυλλίδου Α. 2000: 108-110)

Παράλληλα με την προσπάθεια νομιμοποίησης των μεταναστών το 2001, και τις παραπάνω ρυθμίσεις, η κυβέρνηση εκπόνησε ένα τριετές σχέδιο δράσης για την κοινωνική τους ένταξη (2002-2005) με τη στήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου

και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το σχέδιο αυτό περιλαμβάνει μέτρα για την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας, την παροχή περίθαλψης και υγείας και γενικά την εφαρμογή μέτρων για την καταπολέμηση του ρατσισμού και της ξеноφοβία στην ελληνική κοινωνία. Δυστυχώς πολλά από αυτά τα μέτρα παρέμειναν μόνο στα χαρτιά.

3.5. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο



N. 3386/2005

Στις 23 Αυγούστου 2005 η κυβέρνηση ψήφισε τον τελευταίο νόμο (ν. 3386/2005) που ρυθμίζει θέματα μετανάστευσης και ενσωματώνει στην εθνική έννομη τάξη τις Οδηγίες 2003/86/EK (σχετικά με το δικαίωμα της οικογενειακής επανένωσης) και 2003/109/EK (σχετικά με το καθεστώς των επί μακρώς διαμενόντων). Στόχος του ήταν ο ορθολογικός συντονισμός της μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας, και η απλοποίηση των διαδικασιών και η καταπολέμηση της γραφειοκρατίας.

Με τον ν. 3386/2005 καθώς και τον ν.3536/2007 που τροποποίησε τον πρώτο ξεκίνησαν νέα προγράμματα νομιμοποίησης των παράνομα διαμενόντων αλλοδαπών.

Ο πρώτος περιλάμβανε ένα πρόγραμμα νομιμοποίησης που αφορούσε όσους διέμεναν στην Ελλάδα ως 31 Δεκεμβρίου 2004 και δεν είχαν τα απαραίτητα χαρτιά. Ο δεύτερος εισήγαγε ένα μικρότερο πρόγραμμα νομιμοποίησης που αφορούσε εκείνους που δεν είχαν μπορέσει να ανανεώσουν τις άδειές τους εμπρόθεσμα με τον 3386 ή που δεν είχαν συμπληρώσει τα απαραίτητα ένσημα. (Γρώπα Ρ., Τριανταφυλλίδου Α. 2009: 197-198).

Η ενοποίηση των αδειών διαμονής και εργασίας σε έναν ενιαίο τίτλο καταγράφονται στα θετικά του νέου νόμου καθώς και η αποσαφήνιση των προϋποθέσεων οικογενειακής επανένωσης και η ενίσχυση των περιφερειακών επιτροπών μετανάστευσης. Επίσης ιδρύεται σε κάθε νομό Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης και καθιερώνεται ενιαίο σύστημα τήρησης μητρώου αλλοδαπών. Κάτω από τα δεδομένα (Παπαθεοδώρου Θ. 2007: 55) των προηγούμενων νομοθετικών ρυθμίσεων ο Ν.3386/2005 φιλοδοξεί να δημιουργήσει ένα πλαίσιο άσκησης της μεταναστευτικής πολιτικής εστιάζοντας το ενδιαφέρον στο τρίπτυχο νομιμότητα –

ασφάλεια δικαιωμάτων- κοινωνική ένταξη και θέτει πολλαπλές προϋποθέσεις για τη διαμονή των μεταναστών ενώ επιδιώκει να εξορθολογίσει το κανονιστικό πλαίσιο και να απομακρυνθεί από τη λογική των εκτάκτων παρεμβάσεων. Οι νέοι άξονες της μεταναστευτικής πολιτικής συνοψίζονται στην αντιμετώπιση του φαινομένου με εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής, κατόπιν στο σεβασμό των αρχών της δημοκρατίας και της ανοιχτής κοινωνίας και τέλος στην ορθολογική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών σε συνάφεια με τη σταθερότητα του νομικού καθεστώτος που διέπει τους μετανάστες, τον εκσυγχρονισμό των διοικητικών δομών και τη μείωση της γραφειοκρατίας.

Ο νέος νόμος όμως θα πρέπει να θεωρηθεί φυσική συνέχεια του προηγούμενου Ν. 2910/2001. Στα βασικά σημεία η δομή και πνεύμα του προηγούμενου νομοθετήματος παραμένουν αναλλοίωτα, έπειτα από 4 χρόνια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η κατηγοριοποίηση των αλλοδαπών. Από τη μια πλευρά οι ανεπίσημοι και όσοι από τους μετανάστες βρίσκονται σε διαδικασία ανανέωσης αδειών και από την άλλη οι μελλοντικοί αλλοδαποί όσοι δηλαδή θα μεταναστεύσουν στο εξής αποκλειστικά μέσα από τη γνωστή διαδικασία της μετάκλησης. Για μεν τους δεύτερους ορίζεται ότι ακριβώς προβλέφθηκε στον Ν. 2910/2001, αλλά ουδέποτε εφαρμόστηκε (δηλαδή Γραφεία ευρέσεως εργασίας στα προξενεία, δήλωση εργοδοτικού ενδιαφέροντος μέσω ΟΑΕΔ, ετήσια ανά Περιφέρεια έκθεση για τις ανάγκες της αγοράς εργασίας σε αλλοδαπό εργατικό δυναμικό). (Καψάλης Α. 2007: 215-222)

Όσο αφορά την πρώτη και πιο προβληματική κατηγορία στην οποία κατατάσσεται το σύνολο των σημερινών μεταναστών οι σχετικές διατάξεις επιχειρούν να δώσουν λύσεις με τις παρακάτω μεταρρυθμίσεις:

3.5.1 Ανανέωση αδειών εργασίας και διαμονής

Ολοκληρώνονται οι διαδικασίες ανανέωσης όσων αδειών εργασίας και διαμονής είχαν λήξει πριν την ψήφιση του Νόμου. Είναι οι άδειες οι οποίες αποκτήθηκαν και ανανεώθηκαν με βάση τον Ν. 2910/01 και τα νομικά κείμενα που τον συμπλήρωναν ή τον τροποποιούσαν στη πορεία. Για όλους αυτούς τους ανθρώπους οι άδειες διαμονής παρατάθηκαν αυτοδικαίως μέχρι 31/12/2005.

3.5.2. νομιμοποίηση των ανεπίσημων μεταναστών

Υπολογίζεται ότι περισσότεροι από τα 2/3 των μεταναστών στη χώρα δεν έχουν κατορθώσει να αποκτήσουν άδειες εργασίας και διαμονής με τις διαδικασίες που όριζε ο ν.2910/2001 και βρίσκονται σε ανεπίσημο καθεστώς. Ο νέος νόμος δηλώνει ότι θα αντιμετωπίσει μέσα από τις ρυθμίσεις του το διαχρονικό αυτό πρόβλημα. Η κριτική που έχει δεχτεί όμως είναι ότι ουσιαστικά και αυτή η τρίτη ευκαιρία ακυρώνεται στην πράξη από τους ουσιαστικούς περιορισμούς και τις αυστηρές προϋποθέσεις που τίθενται. Διότι πρώτον επωφελούνται της ευκαιρίας αυτής όσοι διαμένουν στη χώρα νωρίτερα της 31ης /12/2004. Έτσι δεν μπορούν να νομιμοποιηθούν όσοι εισήλθαν στη χώρα κατά το 2005 εξάλλου και τα μέσα απόδειξης διαμονής είναι περιορισμένα (σχετική θεώρηση εισόδου, ή από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης χορήγησης άδειας διαμονής για ανθρωπιστικούς λόγους ή από τη χορήγηση).

Πράγματι στα τέλη του 2006) η έγκριση 170.000 νομιμοποιήσεων προκάλεσε σοβαρούς προβληματισμούς στους αρμόδιους φορείς ως προς τους ποσοτικούς στόχους που είχαν θέσει (Ρομπόλης, 2007:113). Ακόμη περισσότερο το 90% αυτών των νομιμοποιήσεων ήταν άνθρωποι που είχαν χάσει την άδεια νομιμότητας από τους προηγούμενους νόμους.¹²

3.5.3. ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών 2003/86 και 2003 /109

Οι δύο αυτές κοινοτικές οδηγίες υιοθετήθηκαν από την ΕΕ προκειμένου να αντιμετωπιστούν έστω και εκ των υστέρων τα μεγάλα κοινωνικά προβλήματα τα οποία δημιουργήθηκαν την τελευταία δεκαετία στις περισσότερες από τις χώρες μέλη, εξαιτίας κυρίως των άτολμων και αμυντικογενών μεταναστευτικών πολιτικών που ακολουθήθηκαν. Έτσι με τα δύο αυτά νομικά κείμενα θεσπίζεται μια ενιαία βάση για την κοινή ρύθμιση των ζητημάτων αρμονικής οικογενειακής συμβίωσης και της παροχής ασφάλειας δικαίου σε μόνιμους πλέον αλλοδαπούς κατοίκους της ΕΕ. Καθιερώνεται το καθεστώς του «επί μακρόν διαμένοντος», για όσους μετανάστες διαμένουν στην Ελλάδα πάνω από 5 χρόνια. και οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για την οικογενειακή επανένωση (σύζυγος άνω των 18 ετών και ανήλικα παιδιά). Κεντρική φιλοσοφία των οδηγιών εμπνευσμένες κυρίως από την ελληνική περίπτωση η υπαγωγή όσο το δυνατόν μεγαλύτερου αριθμού αλλοδαπών σε μια διαδικασία κοινωνικής ένταξης με απώτερο σκοπό την ομαλή συμβίωση μεταναστών και γηγενών.

¹² εφημ Η Καθημερινή 30/1/2011

3.5.4. εισαγωγή ενός διαφορετικού διοικητικού μοντέλου

Στο άρθρο 9 του νόμου κωδικοποιούνται οι τύποι των αδειών διαμονής, οι οποίοι κατατάσσονται σε 7 βασικές κατηγορίες και εκδίδονται με τη μορφή αδειών διαμονής ενιαίου τύπου στις οποίες αναγράφεται εάν επιτρέπεται στον κάτοχο η πρόσβαση στην αγορά εργασίας, κατ' εφαρμογή του κανονισμού ΕΚ 1030/202. Η πιο σημαντική παρέμβαση είναι αυτή της ενοποίησης αδειών (εργασίας και διαμονής) σε μια ενιαία, η οποία επιταχύνει την έκδοση της άδειας διαμονής και απαλλάσσει το σύνολο των αλλοδαπών από την υποχρέωση υποβολής σε δύο φορές των ίδιων σχεδόν δικαιολογητικών. Επίσης η Περιφέρεια αναλαμβάνει αυξημένα καθήκοντα και μετατρέπεται στον κεντρικό φορέα έκδοσης των ενιαίων αδειών διαμονής.

Με τον τρόπο αυτό τίθεται τέλος στις προηγούμενες παράλληλες αρμοδιότητες χορήγησης αδειών παραμονής (Γ.Γ.Περιφέρειας, Υπ. Εσωτ., Υπ. Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας ή Υπ. Εξωτερικών). Πλέον στο πλαίσιο της αποκέντρωσης η Περιφέρεια καθίσταται ο κατ' εξοχήν κρατικός φορέας διαχείρισης, εφαρμογής, ελέγχου και ανάπτυξης της μεταναστευτικής πολιτικής. Εν τούτοις οι σχετικές διατάξεις του νόμου (άρ. 11,12,13) δεν αποφεύγουν το σκόπελο της αδικαιολόγητης επιβάρυνσης περισσότερων του ενός φορέων και της υπερβολικής γραφειοκρατικής κατανομής των αρμοδιοτήτων. Έτσι σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 1 οι αιτήσεις για τη χορήγηση και ανανέωση αδειών διαμονής κατατίθενται στο δήμο ή στην κοινότητα του τόπου κατοικίας ή διαμονής του αιτούντος, των οποίων οι υπηρεσίες διαβιβάζουν το σχετικό φάκελο στην Υπηρεσία Αλλοδαπών της Περιφέρειας. Ο Γ.Γ. της Περιφέρειας οφείλει να αποφασίσει περί της μη χορήγησης της άδειας σε διάστημα 2 μηνών μετά τη (μη υποχρεωτική) γνώμη της Επιτροπής Μετανάστευσης (άρ.12). Η τελευταία συνιστά ένα καθαρά υπηρεσιακό όργανο (αποτελείται από τέσσερις υπαλλήλους της Υπηρεσίας Αλλοδαπών της Περιφέρειας και έναν εκπρόσωπο της αστυνομικής αρχής) που αρμοδιότητα τους είναι η διενέργεια της συνέντευξης του αλλοδαπού και η διατύπωση γνώμης στον ΓΓ της Περιφέρειας περί της χορήγησης της άδειας. Είναι σκόπιμο να σημειωθεί εδώ ότι η εμπλοκή του δήμου ή της κοινότητας δεν συμβάλλει στην ταχύτητα και στην αποτελεσματικότητα λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών αν υπολογίσει κανείς και την έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού ενώ η σύνθεση της Επιτροπής

Μετανάστευσης καθιστά την εγκυρότητα της γνωμοδότησης μια ενδοϋπηρεσιακή υπόθεση

Όμως η ανεπαρκής τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά στελέχωση των Περιφερειών σε συνδυασμό με τον ήδη συσσωρευμένο φόρτο εργασίας από την εφαρμογή του προηγούμενου νομοθετικού πλαισίου καθιστούσαν αδύνατη τη διεκπεραίωση εκατοντάδων χιλιάδων υποθέσεων. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η σύσταση της Διυπουργικής Επιτροπής Παρακολούθησης της Μεταναστευτικής Πολιτικής (αρ. 3). Ο νόμος φαίνεται να αναγνωρίζει το γεγονός ότι η διαμόρφωση της μεταναστευτικής πολιτικής δεν αποτελεί μόνο αντικείμενο του υπ. Εσωτερικών, αλλά αφορά ευρύ σύνολο αρμοδιοτήτων και ευθυνών της κεντρικής διοίκησης. (Παπαθεοδώρου 2007:58-61)

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

- Πρόγραμμα «ΕΣΤΙΑ»

Χρειάστηκαν πάνω από 15 χρόνια ώστε να εντάξει η Ελλάδα την κοινωνική ενσωμάτωση μεταναστών σε δημόσια πολιτική. Μια από τις πρώτες προσπάθειες που έγιναν σχετικά με τα ζητήματα κοινωνικής ένταξης των μεταναστών ήταν η μεταρρυθμιστική παρέμβαση του Ν. 3386/2005. Τα άρθρα 65 και 66 εισάγουν ένα Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα δράσης για την Κοινωνική Ένταξη των αλλοδαπών, με βάση το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους και με σκοπό την επιτυχή ένταξη τους στην ελληνική κοινωνία με έμφαση στους τομείς που αφορούν την πιστοποιημένη γνώση της ελληνικής γλώσσας, παρακολούθηση εισαγωγικών μαθημάτων ιστορίας και ενεργό κοινωνική συμμετοχή (άρθρο 66 παρ. 4). Ως κοινωνική ένταξη νοείται στο πλαίσιο αυτών των άρθρων η αναγνώριση δικαιωμάτων στους υπηκόους τρίτων χωρών τα οποία αφενός να διασφαλίζουν την αναλογικά ισότιμη συμμετοχή τους στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας και αφετέρου να αποβλέπουν στην υποχρέωση σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων της ελληνικής κοινωνίας. (Παπαθεοδώρου Θ., 2007:66)

Στο άρθρο 66, προβλέπεται ότι για την ομαλή προσαρμογή και ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νομίμως στη χώρα το ΥΠΕΣΔΔΑ «εφαρμόζει Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης» (Ο.Π.Δ.). Ο νόμος βέβαια παρουσιάζει μια ασάφεια καθώς η μη χρήση άρθρου μετά από το ρήμα «εφαρμόζει» καθιστά ασαφές εάν

θα υπάρξουν ένα ή πολλά Ο.Π.Δ. και συνεπώς αν το συγκεκριμένο θα είναι το πρώτο και τελευταίο, ή εάν θα ακολουθήσουν άλλα.

Το Νοέμβριο του 2007 το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης παρουσίασε το σχέδιο της Κοινής Υπουργικής Απόφασης «Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην Ελληνική Επικράτεια – **Πρόγραμμα “ΕΣΤΙΑ”**».

Το κυβερνητικό πρόγραμμα δράσης «Εστία» το οποίο αφορά και καλύπτει τη χρονική περίοδο 2007-2013 προβλέπει τη διάθεση του ποσού των 19,6 εκατομμυρίων ευρώ κατά το χρονικό διάστημα αυτό για την ομαλή κοινωνική ένταξη των νομίμως διαβιούντων στη χώρα μας οικονομικών μεταναστών. Διαρθρώνεται σε επιχειρησιακά υποπρογράμματα ανά τομέα ένταξης τα οποία αφορούν την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης σε φαινόμενα περιθωριοποίησης, ρατσισμού και ξενοφοβίας, την πληροφόρηση, την εξυπηρέτηση και τη συμβουλευτική υποστήριξη των υπηκόων τρίτων χωρών και, τέλος, τη διευκόλυνση της πρόσβασής τους σε υπηρεσίες απασχόλησης, εκπαίδευσης, υγείας, στέγασης και πολιτισμού. Στόχος του προγράμματος τίθεται η καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης ανά τομέα ένταξης, η αποτύπωση της ευρωπαϊκής πραγματικότητας και εμπειρίας και, τέλος, ο καθορισμός προτεραιοτήτων της εθνικής στρατηγικής για τη χάραξη και εφαρμογή μεταναστευτικής πολιτικής.¹³

Το πρόγραμμα αυτό το οποίο είναι μια εθνική στρατηγική ώστε να συγκεντρώσει τις αποσπασματικές δράσεις που προγραμματίζουν τα Υπουργεία, όμως έχει μείνει στα χαρτιά εκτός από κάποιες δράσεις χρηματοδοτούμενες μέσω του κοινοτικού προγράμματος EQUAL. ενώ επανειλημμένα έχει εξαγγελθεί το πρόγραμμα ακόμη δεν έχουν διατεθεί χρήματα

Στο πρόγραμμα «ΕΣΤΙΑ» δεν υπάρχει πρόβλεψη για τους παράνομους μετανάστες, όπως γενικότερα φαίνεται οι παράνομοι μετανάστες να είναι «αόρατοι» για την ελληνική πολιτεία -και για να μην είμαστε άδικοι και για άλλα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από τυπική νομική άποψη, πράγματι είναι λογικό να κάνουμε τη διάκριση ανάμεσα στους νόμιμους και στους παράνομους μετανάστες, από την άποψη ότι όλα τα διεθνή

¹³ http://ete.ypes.gr/thesmiko_plaisio/ethniki_nomothesia/ypourgikes_apofaseis

κείμενα που προβλέπουν προστασία για κάποια μερίδα μεταναστών την περιορίζουν αυτή την προστασία στους νόμιμους μετανάστες¹⁴.

- Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των μεταναστών

Τέλος, ως προς την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, με το ν.3536/2007 συστήνεται η Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των μεταναστών, η οποία συγκροτήθηκε σε σώμα στις 07/06/2007. Αρμοδιότητες της Επιτροπής είναι α) η εισήγηση προτάσεων και δράσεων που αφορούν την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στη Διυπουργική Επιτροπή του άρθρου 3 του ν.3386/2005 β) η διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου και του διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών για τη διαμόρφωση πολιτικών που προάγουν την ένταξη των μεταναστών σε όλους τους τομείς σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο και το ευρωπαϊκό κεκτημένο και γ) η κατάρτιση και παρακολούθηση επιχειρησιακών προγραμμάτων σχετικών με την εφαρμογή της πολιτικής κοινωνικής ένταξης μεταναστών ιδίως στο πλαίσιο του Ολοκληρωμένου Προγράμματος Κοινωνικής ένταξης, εφόσον το έργο αυτό της ανατεθεί από τον Υπουργό Εσωτερικών.

Η θετική και πρωτοποριακή ίδρυση της Εθνικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη των μεταναστών συνοδεύεται από δύο ατέλειες όπως σημειώνει και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή με σχετική γνωμοδότηση της. (Κόντης Α., 2009, σ.53). Στην ευρεία της σύνθεση ενώ συμμετέχουν κρατικοί και κοινωνικοί φορείς δεν συμμετέχουν οργανώσεις μεταναστών με συνέπεια να αδυνατίζει η σχετική νομιμοποίησή της και να μην αναπτύσσεται η αναγκαία δημόσια διαβούλευση. Στο μέλλον θα φανεί αν θα λειτουργήσει ως εισηγητικός/συμβουλευτικός θεσμός ή ως επίφαση της κοινωνίας των πολιτών.

Εδώ πρέπει να παρατηρηθεί ότι η κοινωνική ένταξη οποιουδήποτε ατόμου ή ομάδας προσώπων δεν μπορεί παρά να είναι το αποτέλεσμα επιτυχημένων επιμέρους πολιτικών σχετικών με την απρόσκοπτη πρόσβαση τους σε δημόσιες υπηρεσίες, με την πλήρη άσκηση των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων και με την καθολική απόλαυση δημοσίων αγαθών (Καψάλης, 2007).

¹⁴ http://portal.kathimerini.gr/4Dcgi/4dcgi/ w_articles_kathextra_14_12/12/2007_215086

Η διατήρηση από την πλευρά της Πολιτείας όλων αυτών των θεσμικής φύσης εμποδίων, που αναλύθηκαν προηγούμενα και τα οποία ευθύνονται κατά κύριο λόγο για την δυσκολία εκπλήρωσης της βασικής προϋπόθεσης για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών -το επίσημο καθεστώς διαμονής και εργασίας- λειτουργεί ακριβώς προς την αντίθετη κατεύθυνση, δηλαδή προς τον αποκλεισμό και την περιθωριοποίηση. Εξ' άλλου, στην **πολυπληθή αυτή Επιτροπή**, μεταξύ δεκάδων εκπροσώπων κοινωνικών και πολιτικών φορέων, δεσπόζει η παντελής **απουσία εκπροσώπων των μεταναστευτικών συλλόγων της χώρας**. Η Πολιτεία, έστω για λόγους τυπικούς, οφείλει να εξευρίσκει τους ενδεδειγμένους τρόπους ώστε να παρακάμπτονται προσχήματα ή κωλύματα, όπως η έλλειψη αναγνωρισμένης τριτοβάθμιας αντιπροσωπευτικής οργάνωσης των μεταναστών, αποτέλεσμα ως ένα βαθμό και της δεκαπενταετούς αντί-μεταναστευτικής ελληνικής πολιτικής, η οποία αναγάγει σε άθλο την συλλογική δραστηριοποίηση των περιορισμένων δικαιωμάτων και υπό απέλαση τελούντων εκατοντάδων χιλιάδων ανεπίσημων μεταναστών της χώρας.

Δεν είναι τυχαίο ότι η μοναδική παρουσία μετανάστη στην Επιτροπή εξασφαλίστηκε έμμεσα χάρη στην απόφαση της ΓΣΕΕ να συμπεριλάβει στους εκπροσώπους της μια μετανάστρια αφρικανικής καταγωγής, μέλος δευτεροβάθμιας οργάνωσης μεταναστών.¹⁵ Για την εκπροσώπηση των μεταναστών θα ακολουθήσει αναλυτικότερο κεφάλαιο πιο κάτω.

3.6.Στατιστικά στοιχεία ¹⁶

Οι μόνες ασφαλείς εκτιμήσεις που υπάρχουν για τον αριθμό των μεταναστών είναι αυτές που προέρχονται από τα τρία προγράμματα νομιμοποίησης και την απογραφή του 2001. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, στο πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998 συμμετείχαν με αίτηση για «λευκή κάρτα», που εξασφάλιζε άδεια προσωρινής παραμονής 371.641 μετανάστες ενώ από αυτούς 219.024 προχώρησαν για την πράσινη

¹⁵ <http://www.inegsee.gr/ereynes-meletes/meletes/Metanasteysh-kai-paroxh-yphresiwn-se-metanastes-sthn-Ellada.html>

¹⁶ http://www.imepo.gr/ClientFiles/documents/AENEAS_IMEPO_RESEARCH_2008_GR_000.pdf

κάρτα (άδεια παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας). Οι αιτήσεις αυτές για πράσινη κάρτα έγιναν δεκτές ύστερα από καθυστέρηση. Επιπροσθέτως, μέχρι τον Απρίλιο του 2001 ο αριθμός των αιτήσεων για ανανέωση της πράσινης κάρτας ήταν 84.621 από τις οποίες μόνο 45.700 έγιναν δεκτές. Αυτοί οι αριθμοί δείχνουν τη μεγάλη ροπή που είχαν οι νομιμοποιημένοι μετανάστες να επιστρέψουν στην παρανομία. Το εξαντλητικό γραφειοκρατικό σύστημα, όπως και οι δυσκολίες στο να αποκτήσουν τα απαραίτητα 150 ένσημα κοινωνικής ασφάλισης, κυρίως λόγω της απροθυμίας των εργοδοτών τους να τους ασφαλίσουν αναφέρονται ως οι κυριότεροι λόγοι αυτής της ροπής των μεταναστών.

Στο πρόγραμμα νομιμοποίησης του 2001 συμμετείχαν 367.860 παράνομοι μετανάστες, αλλά μόνο 217.000 ικανοποίησαν τους όρους για απόκτηση άδειας παραμονής και εργασίας. Στο τρίτο πρόγραμμα νομιμοποίησης του 2005 υπέβαλαν αίτηση 145.000 μετανάστες, αριθμός σαφώς μικρότερος σε σχέση με τα δύο προηγούμενα προγράμματα. Είναι φανερό ότι οι ανωτέρω αριθμοί στις περιπτώσεις των προγραμμάτων νομιμοποίησης αποτελούν την ελάχιστη εκτίμηση παρανόμων μεταναστών, και στην περίπτωση της απογραφής την ελάχιστη εκτίμηση του συνόλου των μεταναστών. Η μέτρηση της απογραφής είναι ελάχιστη όχι μόνον επειδή είναι δυνατόν ορισμένοι μετανάστες να απέφυγαν να απογραφούν αλλά επίσης επειδή η απογραφή λαμβάνει χώρα τον μήνα Μάρτιο και πολλοί μετανάστες εισέρχονται στη χώρα κατά την τουριστική περίοδο και την περίοδο των αγροτικών εργασιών, δηλ. από τον μήνα Μάιο έως και τον Σεπτέμβριο.

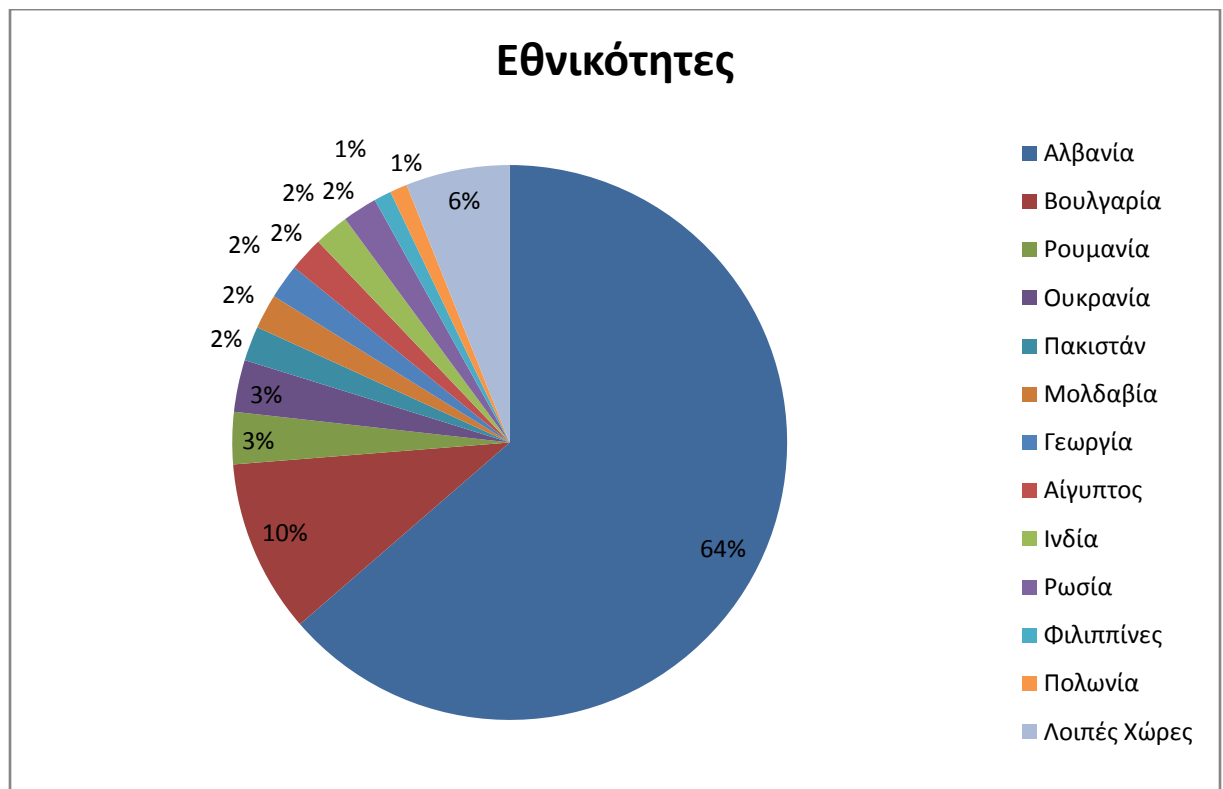
Αποτέλεσμα των τριών προγραμμάτων νομιμοποίησης είναι ότι το σύνολο των εν ισχύει αδειών που έχουν δοθεί σε αλλοδαπούς για διαμονή και εργασία στην Ελλάδα ήταν 604.215 το 2005 και 695.979 το 2006. Από τα στοιχεία αυτά δεν προκύπτει ο αριθμός των παρανόμων, δεδομένου ότι δεν είναι γνωστός ο συνολικός αριθμός των μεταναστών.

Κατά την απογραφή του 2001 διέμεναν στην Ελλάδα 762.191 (νόμιμοι από το πρόγραμμα νομιμοποίησης του 1998 και παράνομοι) μεταξύ των οποίων 66.000 από χώρες της ΕΕ και την Κύπρο και αποτελούσαν το 7% του συνολικού πληθυσμού της χώρας. Πρόσφατες εκτιμήσεις οι οποίες περιλαμβάνουν και τους παράνομους μετανάστες, υπολογίζουν τους μετανάστες περίπου σε 1,1 με 1,2 εκατομμύρια που

αντιστοιχούν κατά προσέγγιση στο 10% του πληθυσμού και το 12% του εργατικού δυναμικού της χώρας.

Το δημογραφικό τοπίο και η δομή της αγοράς εργασίας στην Ελλάδα μεταβλήθηκαν ριζικά την τελευταία εικοσαετία εξαιτίας της μαζικής εισόδου μεταναστών στη χώρα. Δεν πρόκειται απλώς για αύξηση του ρυθμού εισόδου μεταναστών, αλλά ουσιαστικά για τη δημιουργία και όπως δείχνουν τα στοιχεία τη σταθεροποίηση ενός υψηλού μεταναστευτικού αποθέματος της τάξεως του 1.000.000 ατόμων, αποτελούμενου περίπου από 800.000 αλλογενών αλλοδαπών και 200.000 ομογενών αλλοδαπών. Σήμερα η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις χώρες με τα υψηλότερα ποσοστά αλλοδαπών στον πληθυσμό της μεταξύ των κρατών- μελών της ΕΕ.

Διάγραμμα 3.1: Οι εθνικότητες των κατόχων άδειας παραμονής στην Ελλάδα:2003/04



Πηγή: Βάση δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών Άδειες παραμονής 2003-2004

Διάγραμμα από: Στ. Ζωγραφάκης, Αντ. Κόντης, Θ. Μητράκος , 2009 :43-48)

Σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 2001 το 57,5 % των μεταναστών που κατοικούν στην Ελλάδα προέρχονται από την Αλβανία (438.036 άτομα), ενώ άλλες σημαντικές κοινότητες μεταναστών είναι η βουλγαρική (4,6%), η γεωργιανή (3%) και η ρουμανική (2,9%). Η μεγάλη πλειοψηφία των μεταναστών προέρχεται από την Ευρώπη (80%) και συγκεκριμένα ποσοστό 75% από τις χώρες των Βαλκανίων και της Αν. Ευρώπης στις οποίες τις προηγούμενες δεκαετίες είχαν εγκαθιδρυθεί κομμουνιστικά καθεστώτα.. οι υπόλοιποι μετανάστες που κατοικούν στην Ελλάδα είναι κατά 14% Ασιάτες, 3,2% Βορειοαμερικανοί και 1% Αφρικανοί. (Στ. Ζωγραφάκης, Αντ. Κόντης, Θ. Μητράκος , 2009 :43-48)

Συγκρίνοντας τα παραπάνω στοιχεία με αυτά του διαγράμματος 3.1. που προέρχονται από τη βάση δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών διαπιστώνουμε πως δεν υπάρχει κάποια σημαντική διαφοροποίηση όσον αφορά τις κυρίαρχες εθνικότητες αλλά υπάρχει διαφοροποίηση όσον αφορά τα ποσοστά τους στο σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού.

Τα προγράμματα νομιμοποιήσεων προξένησαν αρκετό φόρτο στις αρμόδιες διοικητικές αρχές λόγω του μεγάλου αριθμού των αιτήσεων. Ωστόσο προσέφεραν πληροφορίες για την έκταση του φαινομένου και τα χαρακτηριστικά των παράνομων μεταναστών. Επιπλέον μείωσαν το μέγεθος της παράνομης απασχόλησης και δρομολόγησαν τη δραστική μείωση των απελάσεων. Ενώ στις αρχές της δεκαετίας του 1990 πραγματοποιούνταν εκατοντάδες χιλιάδες απελάσεις μεταναστών, τα τελευταία έτη ο αριθμός των απελάσεων με βάση τα επίσημα στοιχεία έχει περιοριστεί γύρω στις 40-50 χιλιάδες.(Στ. Ζωγραφάκης, Αντ. Κόντης, Θ. Μητράκος , 2009 :101)

3.7.Εκπροσώπηση των μεταναστών.

Όσο αφορά τα δικαιώματα συλλογικής δράσης, το Σύνταγμα διασφαλίζει τα δικαιώματα της συνάθροισης και της συνένωσης μόνο για τους ημεδαπούς, ενώ οι όροι και οι προϋποθέσεις προκειμένου για τους αλλοδαπούς θα οριστούν από τον νομοθέτη. Ωστόσο κατά το άρθρο 11 της ΕΣΔΑ κάθε πρόσωπο είναι φορέας των δικαιωμάτων του

συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, υπό την αίρεση πάντως του άρθρου 16 ΕΣΔΑ, που προβλέπει τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών στην πολιτική δραστηριότητα των αλλοδαπών. Αντίθετα κατά το άρθρο 23 παρ. 1Σ φορείς της συνδικαλιστικής ελευθερίας είναι και οι αλλοδαποί εργαζόμενοι.

Όσο για τη συμμετοχή σε πολιτικά κόμματα ή ίδρυση πολιτικών κομμάτων το άρ. 29 Σ απονέμει το δικαίωμα αυτό στους Έλληνες πολίτες που έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν ενώ και από τη θεωρία υποστηρίζεται κάτι τέτοιο αφού ένα τέτοιο δικαίωμα δηλαδή συμμετοχής στην άσκηση κρατικής εξουσίας υπηκόων ενός αλλοδαπού κράτους δεν συμβιβάζεται με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Παρόλα αυτά ως προς το ζήτημα των δικαιωμάτων συλλογικής δράσης και συμμετοχής στην πολιτική ζωή, από το Σύνταγμα και μια σειρά διεθνών συμβάσεων προβλέπεται μεν η δυνατότητα επιβολής περιορισμών, ωστόσο γίνεται πλέον δεκτό ότι καταλείπεται ευρύ πεδίο νομοθετικής αναγνώρισης πολιτικών δικαιωμάτων στους μετανάστες (Κοντιάδης Ξ, 2007: 38-40).

Η συμμετοχή των μεταναστών στη δημόσια ζωή έχει επηρεαστεί και παρακωλυθεί από το μακροχρόνιο παράτυπο ή επισφαλές καθεστώς των περισσότερων μεταναστών, λόγω των προβλημάτων στην ολοκλήρωση των διαδικασιών νομιμοποίησης. Ιδιαίτερα δε μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 2000 το θεσμικό και νομικό πλαίσιο παρείχε πολύ λίγες δυνατότητες για συμμετοχή στη δημόσια ζωή. Μέσα όμως από την αυτοοργάνωση τους όμως βρήκαν τρόπο και διέξοδο για την έκφρασή των προβλημάτων τους και την συμμετοχή τους. Ενώ τα συνδικάτα έχουν συμβάλλει στη συμμετοχή των μεταναστών στη δημόσια ζωή με την υποστήριξη της νομιμοποίησης τους ώστε να μην απασχολούνται στην παραοικονομία, η διαδικασία αυτή βρίσκεται ακόμη σε αρχικά στάδια, αφού οι σημαντικές θέσεις των σωματείων εξακολουθούν να καταλαμβάνονται από Έλληνες.

Τα τελευταία 6-8 χρόνια υπήρξαν αρκετές ουσιαστικές αλλαγές στο τοπίο της ελληνική κοινωνίας των πολιτών. Μεταναστευτικοί, πολιτιστικοί σύλλογοι, σύλλογοι γυναικών εργατικά συνδικάτα και άλλες επαγγελματικές οργανώσεις, δίκτυα συλλόγων μεταναστών και ΜΚΟ για τα ανθρώπινα δικαιώματα ή ΜΚΟ που ασχολούνται με την προστασία των προσφύγων και τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο, την καταπολέμηση των διακρίσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας έχουν δημιουργήσει μια πλούσια και ενεργή κοινωνία πολιτών που κάνει όλο και περισσότερο αισθητή την παρουσία της.

Έτσι βρίσκουμε σήμερα μετανάστες που αναλαμβάνουν ενεργό ρόλο στην πολιτική σφαίρα είτε για θέματα της χώρας καταγωγής τους είτε συμμετέχοντας στα ελληνικά πολιτικά κόμματα βάσει των ιδεολογικών τους ταυτίσεων. (Τριανταφυλλίδου Α., Γρώπα Ρ., 2010, 143).

Ακόμη παρατηρούμε από τα μέσα της δεκαετίας του 90, μια σημαντική μετατόπιση του προσδιορισμού του προβλήματος από το πλαίσιο της παραβατικής δράσης του αλλοδαπού (Κουντούρη Φ., 2009 σελ 60) σε μια πιο σύνθετη πλαισίωση που αφορά σε προβλήματα ρατσισμού και ξενοφοβίας, νομιμοποίησης, ενώ από τα μέσα της δεκαετίας του 2000, η δημόσια αντιπαράθεση τείνει να εστιάσει στο ζήτημα της κοινωνικής και πολιτικής ένταξης των μεταναστών. Το μεταναστευτικό γίνεται πλέον ένα θέμα με κοινωνικό και πολιτικό αντίλογο ένα επίμαχο αντικείμενο τόσο της πολιτικής όσο και της κοινωνικής αντιπαράθεσης. Ενώ μέχρι τότε ήταν μια ανεπιθύμητη κατάσταση, αρχίζει να επαναπροσδιορίζεται και αυτό οφείλεται στην:

α) συγκρότηση του αντιρατσιστικού κινήματος, από τα μέσα της δεκαετίας του '90 (αυτοοργάνωση μεταναστών δημιουργία του Συντονιστικού των Μεταναστευτικών και Αντιρατσιστικών Οργανώσεων η οποία υποβοηθά και την συγκροτημένη προς τα έξω παρουσία των μεταναστών)

β) στον διαφορετικό τρόπο προβολής του μεταναστευτικού ζητήματος με έμφαση στην εργασιακή τους ανασφάλεια και στη θυματοποίησή τους και από τα ΜΜΕ τα οποία άρχισαν σε μεγαλύτερη παραχώρηση χρόνου

Αυξάνει ο αριθμός των οργανώσεων ¹⁷ και οι υποστηρικτές των δικαιωμάτων των μεταναστών και νέοι φορείς κοινωνικής δράσης παρεμβαίνουν στο πεδίο δημοσιότητας και του προσδιορισμού του μεταναστευτικού ζητήματος και στην ανάδειξη των προβλημάτων εργασίας, διαβίωσης των μεταναστών α' και β' γενιάς. Έτσι οι κυβερνητικές και δημόσιες αρχές δεν αποτελούν πια τους πρωταρχικούς προσδιοριστές του ζητήματος. Τα ΜΜΕ ανοίγονται στους ίδιους τους μετανάστες, στους επιστήμονες, στις ρατσιστικές οργανώσεις, στα πολιτικά κόμματα που διαφοροποιούνται στο θέμα της μετανάστευσης.

¹⁷ http://galaxy.hua.gr/~metanastes/MKO_Metanaston.pdf

Αποστολή των οργανώσεων όπως είναι αυτή του Ελληνικού Φόρουμ Μεταναστών είναι η αντιμετώπιση των προβλημάτων των μεταναστών ως άτομα και μέσα σε συλλογικότητες, η δημόσια εκπροσώπηση των μεταναστών και των οργανώσεων και κοινοτήτων που απαρτίζουν το Φόρουμ, η ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας, αλληλεγγύης και κοινής δράσης με Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, Συνδικαλιστικούς και άλλους φορείς, η υπεράσπιση των δικαιωμάτων των μεταναστών και η προώθηση των θέσεων, των προτάσεων και των αιτημάτων των μεταναστών στη δημόσια συζήτηση, στη σχέση με το κράτος, την κυβέρνηση και τους πολιτικούς φορείς και το Κοινοβούλιο, καθώς και με τις δημοτικές και τοπικές αρχές και τους φορείς.

Στο πλαίσιο αυτό οι οργανώσεις λειτουργούν ως η φωνή όλων των μεταναστών στην Ελλάδα, συμμετέχουν στις διαδικασίες συμβουλευτικής και λήψης αποφάσεων για ζητήματα που αφορούν στους μετανάστες, σε δημόσιες συζητήσεις και σε προγράμματα δράσης ερευνητικά, ενημερωτικά, κ.ά. που αφορούν στους μετανάστες.

Ερευνώντας τη σχέση κοινωνικού κεφαλαίου και διαδικασίας ενσωμάτωσης (Κόντης Α., 2009, σ.241) καταλήγουμε σε μερικά χρήσιμα συμπεράσματα. Είναι αναγκαία η θεσμική και υλικοτεχνική ενίσχυση του κοινωνικού κεφαλαίου των μεταναστών και ιδίως της διάστασης που αφορά τις εθνο-οργανώσεις των μεταναστών, τις μικτές οργανώσεις και τη συμμετοχή των μεταναστών στις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων των κομμάτων της ημεδαπής. Βελτιώνοντας το κοινωνικό κεφάλαιο των μεταναστών μειώνεται αφενός το συνολικό κόστος ενσωμάτωσης και αφετέρου αναδιανέμεται από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Γι' αυτό πολλές χώρες προβαίνουν στην εκτίμηση του μακροοικονομικού κόστους μη ενσωμάτωσης. Έτσι σε χώρες όπως η Ελλάδα με χαμηλό επίπεδο γενικού κοινωνικού κεφαλαίου και καχεκτική κοινωνία πολιτών η ενίσχυση των ειδικών ΜΚΟ ισοδυναμεί με αποτελεσματική επιτέλεση στόχων της εσωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής.

3.8.Πολιτικά δικαιώματα

3.8.1. Συμμετοχή στις τοπικές εκλογές

Η συμμετοχή των μεταναστών στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές είναι ένας σημαντικός δείκτης πολιτικής ενσωμάτωσης των μεταναστών. Οι υπήκοοι των χωρών

μελών της ΕΕ έχουν δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές και στις Ευρωεκλογές. Σε καμία Ευρωπαϊκή χώρα δεν επιτρέπεται στους μετανάστες η συμμετοχή σε εθνικές εκλογές ενώ στην Δανία, Σουηδία, Ολλανδία, Φινλανδία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο οι επί μακρόν διαμένοντες έχουν δικαίωμα ψήφου στις δημοτικές εκλογές. Είναι ανάγκη να διευκρινιστεί ότι οι πολίτες της Ένωσης καθώς και οι νομίμως διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών στην Ελλάδα, δεν ασκούν το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις περιφερειακές εκλογές κατά την ημέρα διεξαγωγής των εκλογών για την ανάδειξη των αρχών της Αυτοδιοίκησης. (Εμκε- Πουλοπούλου Η, 2007: 530)

Πρόσφατα θεσμοθετήθηκε η ψήφος στις δημοτικές εκλογές **των ομογενών και των λοιπών αλλοδαπών υπηκόων τρίτων χωρών** που διαμένουν νόμιμα στη χώρα μας, όπως ορίζουν οι διατάξεις του άρθρου 14 του Ν.3838/2010 και ασκούν το εκλογικό τους δικαίωμα σύμφωνα με όσα προβλέπονται στα άρθρα 15 και 16 του νόμου αυτού, καθώς και με τα όσα ειδικότερα αναφέρονται στην εγκύκλιό μας αριθ.6/24592/7.5.2010. Η παροχή αυτού του δικαιώματος ήταν μια δίκαιη και επιβεβλημένη πολιτική επιλογή. Τα ζητήματα που διακυβεύονται στις τοπικές εκλογές δεν είναι κυριαρχικά, οπότε το κρίσιμο κριτήριο δεν είναι αυτό της ιθαγένειας, αλλά της διαμονής.

Με τις διατάξεις του κεφαλαίου Β' του Ν.3838/2010 (ΦΕΚ Α'49) θεσμοθετείται το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι υπέρ ομογενών και νομίμως διαμενόντων υπηκόων τρίτων χωρών. Βασική παραδοχή του εν λόγω νομοθετήματος είναι ότι η πολιτική συμμετοχή των ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών στις τοπικές εκλογές, αποτελεί την πλέον ενεργητική μορφή ένταξης, καθώς συντελεί καθοριστικά στην άρση των αποκλεισμών και της περιχαράκωσης. Από την παραδοχή αυτή απορρέει και το επιβεβλημένο της θέσπισης των εν λόγω ρυθμίσεων ως αναγκαίας συνθήκης για την ουσιαστική ενσωμάτωση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Η συμμετοχή στις εκλογές των μεταναστών τους καθιστά συμμετόχους και συνδιαμορφωτές του κοινωνικού και οικονομικού περιβάλλοντος στο οποίο οι ίδιοι και η οικογένειά τους αναπτύσσουν τις βιοτικές τους δραστηριότητες.

Όπως είναι γνωστό, την Κυριακή 14 Νοεμβρίου 2010 διεξήχθησαν οι εκλογές για την ανάδειξη των δημοτικών αρχών της νέας δημοτικής περιόδου. Οι εκλογές αυτές σηματοδοτούν μια νέα ιστορική απαρχή για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση της χώρας μας, καθώς με αυτές θα αναδειχθούν οι αρχές των νέων διευρυμένων Δήμων της Χώρας

που θα προκύψουν δια συνενώσεων κατ' εφαρμογή του προγράμματος «**Καλλικράτης**». Το γεγονός ότι οι κρίσιμες αυτές εκλογές διεξήχθησαν με την για πρώτη φορά συμμετοχή των νομίμως και μακροχρονίως διαμενόντων στη Χώρα αλλοδαπών τρίτων χωρών και ομογενών υπογραμμίζει τον ιστορικό τους χαρακτήρα.

Στις εκλογές της αυτοδιοίκησης τον Νοέμβριο τελικά ψήφισαν για πρώτη φορά 10.097 μετανάστες που ζουν νόμιμα και για πολλά χρόνια στη χώρα μας και 2.655 ομογενείς σύμφωνα με τις εγγραφές που ολοκληρώθηκαν στις 31 Αυγούστου, στους ειδικούς καταλόγους των Δήμων. Ο αριθμός των μεταναστών-στριών που θα συμμετάσχουν με την ψήφο τους στις δημοτικές εκλογές είναι εξαιρετικά μικρός σε σχέση με τον μεταναστευτικό πληθυσμό που ζει και εργάζεται εδώ και χρόνια στη χώρα μας, ενώ ακόμη μικρότερος είναι ο αριθμός των μεταναστών που αποφάσισαν να κατέλθουν ως υποψήφιοι με τους συνδυασμούς των δημοτικών κινήσεων. Εν τούτοις, οι μετανάστες υποψήφιοι θεωρούν σημαντικό ότι έχουν πρώτη φορά το δικαίωμα της ψήφου, έστω και στις δημοτικές, προσβλέποντας συγχρόνως στην κατάκτηση με την πάροδο του χρόνου της πλήρους ισότητας στα πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα.¹⁸

Όσοι εκλογείς θα εγγράφονται στο εξής, θα μπορούν να ψηφίσουν από τις επόμενες εκλογές και μετά. Οι ομογενείς και μετανάστες συμμετέχουν μόνον στις δημοτικές εκλογές και όχι στις εκλογές για την ανάδειξη των οργάνων της περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ενώ μπορούν να συμμετέχουν ως υποψήφιοι και να εκλεγούν μέχρι και στο αξίωμα του δημοτικού συμβούλου.

3.8.2. Πολιτογράφηση

Ο ολοένα μεγαλύτερος αριθμός των ατόμων που διαμένουν σε άλλη χώρα από εκείνη της εθνικότητάς τους έχουν ανακινήσει το ζήτημα της παροχής ιθαγένειας αλλά αυτό που προτείνεται είναι να διαχωρίζεται η εθνικότητα από την άσκηση των πολιτικών δικαιωμάτων τουλάχιστον σε τοπικό επίπεδο κάτι στον οποίο έχουν προσχωρήσει αρκετές χώρες.

¹⁸ (<http://www.avgi.gr/ArticleActions/show.action?articleID=576689>)

Με δεδομένο ότι η απόκτηση ιθαγένειας συνδέεται με την πολιτική -νομική διάσταση της ενσωμάτωσης στα πλαίσια αυτής της εργασίας, θα γίνει μια αναφορά στο βαθμό που και αυτή η διάσταση δεν είναι αποκομμένη από την κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών στην Ελλάδα. Επιστημονικές απόψεις όλων των επιστημονικών κλάδων καταλήγουν ότι για την πολιτική ενσωμάτωση των μεταναστών απαραίτητη είναι η συμμετοχή τους στην πολιτική διαδικασία. Τα επόμενα χρόνια είναι βέβαιο ότι θα αναζωπυρωθεί η συζήτηση περί ιθαγένειας σε σχέση με την ιδιότητα του μέλους της πολιτείας καθώς η μετανάστευση θα θέσει την επαναοριοθέτηση των εννοιών αυτών. (Παπαδοπούλου Δ., 2009: 78)

Η Ελλάδα αποδίδει με πολύ φειδώ και υψηλό κόστος την υπηκοότητα σε αλλογενείς. Η απόδοση της ελληνικής ιθαγένειας με πολιτογράφηση σε αλλοδαπούς, ομογενείς ή αλλογενείς ρυθμιζόταν μέχρι πρόσφατα από το άρθρο 6 του Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας και με το ν. 2910/2001. Σήμερα με τις διατάξεις του ν. 3838/2010 προβλέπεται ότι η ελληνική ιθαγένεια μπορεί να χορηγηθεί σε παιδιά αλλοδαπών που έχουν γεννηθεί στην Ελλάδα, εφόσον το ζητήσουν από κοινού οι γονείς τους, οι οποίοι θα πρέπει να διαμένουν επί πέντε τουλάχιστον συνεχή έτη στη χώρα, ή, στη δεύτερη περίπτωση, τα παιδιά τους να έχουν ολοκληρώσει επιτυχώς την παρακολούθηση έξι τουλάχιστον τάξεων ελληνικού σχολείου. Για την πολιτογράφηση των αλλοδαπών ως Ελλήνων πολιτών οι τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις που τίθενται, μεταξύ των άλλων, είναι να μην έχουν καταδικαστεί αμετάκλητα για αδίκημα εκ δόλου κατά την τελευταία δεκαετία, να μην τελούν υπό απέλαση, να διαμένουν στην Ελλάδα νόμιμα για επτά συνεχή έτη πριν από την υποβολή της σχετικής αίτησης πολιτογράφησης, να κατέχουν άδεια επί μακρόν διαμένοντος ή δελτίο αναγνωρισμένου πολιτικού πρόσφυγα, να γνωρίζουν επαρκώς την ελληνική γλώσσα, να έχουν ενταχθεί ομαλά στην οικονομική και κοινωνική ζωή της χώρας, κτλ.

Η νομοθετική πρωτοβουλία την οποία έλαβε η κυβέρνηση πριν από έναν περίπου χρόνο για τη χορήγηση ιθαγένειας στη δεύτερη γενιά μεταναστών, για την πολιτογράφηση των επί μακρόν διαμενόντων στη χώρα αλλοδαπών και για την παροχή δικαιώματος εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές ήρθε να καλύψει ένα κενό και να ευθυγραμμίσει τη χώρα μας με τα ισχύοντα στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παρόμοιοι όροι και προϋποθέσεις με εκείνες που θεσπίστηκαν με τον Ν. 3838/2010, η συνταγματικότητα του οποίου αμφισβητείται τώρα από το Δ΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, ισχύουν σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το νομικό πλαίσιο της χορήγησης της ιθαγένειας που διέπει τη χώρα μας, με άλλα λόγια, μπορεί να μην είναι υπό τη στενή έννοια του όρου, το αυστηρότερο στην Ευρώπη, κινείται όμως στην ίδια κατεύθυνση με τους όρους και τις προϋποθέσεις που έχουν θεσπίσει οι χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δεν έχουν καμία σχέση με τη διασφάλιση της «εθνικής ομοιογένειας» ή με το κριτήριο του «δεσμού αίματος»¹⁹.

Αν θέλαμε να δούμε το ζήτημα κριτικά είναι απαραίτητο να λάβουμε υπόψη ότι στον πυρήνα του δικαίου των αλλοδαπών δεν βρίσκεται ο πολίτης ως άμεσος φορέας της κυριαρχίας αλλά ο αλλοδαπός υπήκοος ο οποίος δεν συνιστά μέρος του κυρίαρχου υποκειμένου του έθνους-κράτους. Τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται και οι υποχρεώσεις που αποδίδονται στον αλλοδαπό προσδιορίζουν τη διαφορά του τελευταίου από τον πολίτη και περιορίζουν τους κύκλους του *jus solis* *jus* και του *sanguinis*.²⁰

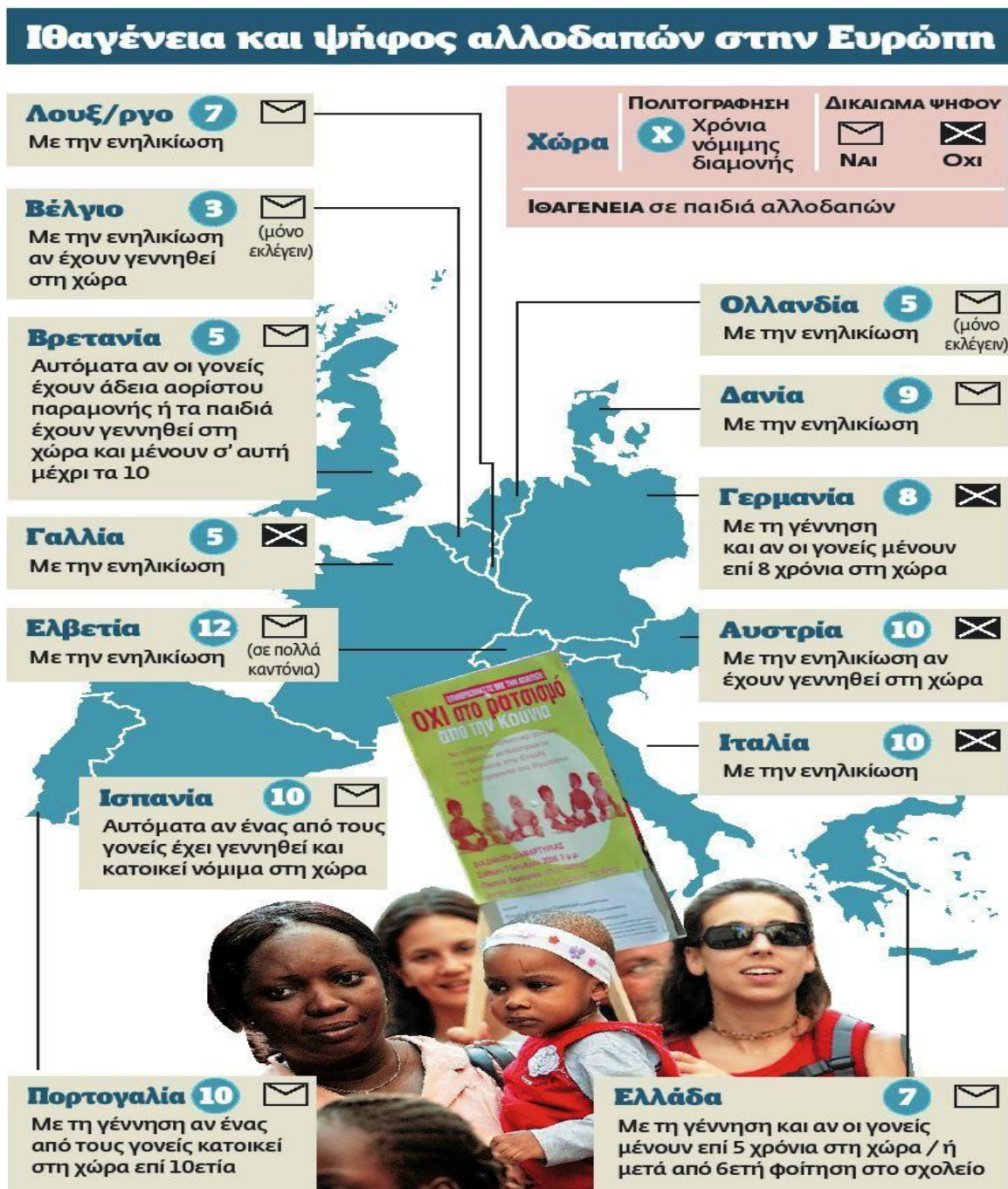
Η συσχέτιση των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων του αλλοδαπού με εκείνα του πολίτη επιτρέπει να κατανοήσουμε το βαθμό ταύτισης ή απόκλισης μεταξύ της κατοχύρωσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου και της διεύρυνσης της αναγνώρισης των δικαιωμάτων του πολίτη στους αλλοδαπούς. Έτσι φτάνουμε στο σημείο προβληματισμού που αφορά την πρόσβαση στην εθνικότητα και την παροχή ιθαγένειας. Το να διαθέτει κανείς ορισμένη ιθαγένεια αποτελεί προϋπόθεση του να απολαμβάνει σειρά ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων και τελικά καθοριστικό στοιχείο της ίδιας τους της προσωπικότητας.

Οι μεταναστευτικές πολιτικές έχουν πολλές και διαφορετικές εκφάνσεις. Μία βασική έκφανση αυτών είναι η πρόσβαση στην ιθαγένεια της χώρας υποδοχής. Η απόκτηση της ιθαγένειας της χώρας υποδοχής είναι μια σημαντική διαδικασία που καθιστά την ένταξη επιτυχή αφού ενθαρρύνει το αίσθημα της συμμετοχής στην εθνική ζωή. Η εθνικότητα επιτρέπει στον κάτοχό της να αποκτήσει πλήρη πολιτικά δικαιώματα και εγγυάται την *de*

¹⁹ <http://www.tovima.gr/default.asp?artId=382744&ct=32&pid=2&dt=06/02/2011#ixzz1E77ajY55>

²⁰ <http://www.avgi.gr/ArticleActions/show.action?articleID=518082>

jure συμμετοχή στην πολιτική, αστική, κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή του κράτους μέλους.



Πηγή:

<http://www.tovima.gr/default.asp?artId=382744&ct=32&pid=2&dt=06/02/2011#ixzz1E77ajY55>

Βέβαια, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι η διαδικασία αυτή αλλά και οι προϋποθέσεις διαφοροποιούνται μεταξύ των Κρατών μελών. Ορισμένα έχουν υιοθετήσει το δίκαιο της ιθαγένειας εξ' αίματος (*jus sanguinis*), ενώ άλλα δίνουν επιπλέον σημασία στο δίκαιο της ιθαγένειας του τόπου γέννησης (*jus soli*). Στη Γερμανία για παράδειγμα, μετά από πάρα πολλά χρόνια αντίθετης πολιτικής, ο νέος νόμος σχετικά με την απόκτηση της ιθαγένειας προβλέπει ότι τα παιδιά που γεννιούνται στη Γερμανία από γονείς μετανάστες είναι υποχρεωμένα να επιλέξουν ιθαγένεια και άρα να επιλέξουν και τη γερμανική ιθαγένεια στα 21 τους χρόνια.

Και στη Ιταλία η γέννηση σε ιταλικό έδαφος δεν αποτελεί κριτήριο για την απόκτηση της ιταλικής υπηκοότητας. Το *jus soli* εφαρμόζεται προκειμένου να αποφευχθεί η ανιθαγένεια σε περιπτώσεις παιδιών, των οποίων οι γονείς είναι άγνωστοι ή ανιθαγενείς καθώς και την περίπτωση που οι γονείς δε μπορούν να μεταβιβάσουν την υπηκοότητα τους στα παιδιά σύμφωνα με το νόμο του κράτους καταγωγής τους. Αλλοδαποί που έχουν γεννηθεί στην Ιταλία και μένουν νόμιμα στην Ιταλία χωρίς διακοπή της διαμονής τους μέχρι την ενηλικίωση τους, μπορούν να πολιτογραφηθούν εφόσον δηλώσουν την επιθυμία τους εντός ενός έτους από την ενηλικίωσή τους, με κίνδυνο να μην συμπεριληφθούν στις ρυθμίσεις του νόμου σε περίπτωση διακοπή της διαμονής τους (Pastore F., 2004: 37).

Ενώ λοιπόν η πλειονότητα των κρατών- μελών της Ε.Ε. των 15 έχουν υιοθετήσει κανόνες δικαίου του εδάφους κατά τη γέννηση ή μετά από αυτήν για τα άτομα που έχουν γεννηθεί στο έδαφος τους ή μένουν σε αυτό, η Ελλάδα και η Ιταλία εν μέρει διαφεύγουν από αυτή τη γενική τάση. (Χριστόπουλος Δ., 2007:83)

3.9.Συμπεράσματα από την εφαρμογή της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής

Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από μια τάση νομιμοποίησης, ελέγχου της εισόδου και απαγόρευσης της παράνομης μετανάστευσης. Σύμφωνα με εκτιμήσεις του ΙΜΕΠΟ ο αριθμός των αλλοδαπών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα είναι μεταξύ 172.250 και 209.402 ατόμων (Λιανός Θ. κ.α. 2008)²¹.

²¹ http://www.ypes.gr/AENEAS_EL/slide_2.4.1.pdf

Όλοι αυτοί δεν είναι εγγεγραμμένοι στην κοινωνική ασφάλιση, δεν δικαιούνται επιδόματα ανεργίας οι αμοιβές πολλές φορές είναι χαμηλότερες από αυτές που προβλέπουν οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας, αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην οικογενειακή συνένωση και απουσιάζει η προβληματική και η αντίληψη της μητρικής γλώσσας και κουλτούρας.²²

Σε αντίθεση με ότι παρατηρήθηκε παλαιότερα στις άλλες δυτικοευρωπαϊκές χώρες, αφετηρία του κοινωνικού αποκλεισμού είναι ακριβώς η πολιτεία και οι θεσμοί της. Οι βραχείας διάρκειας άδειες εργασίας και διαμονής, η δύσκολη και έντονα γραφειοκρατική πορεία απόκτησής τους, η ουσιαστική απουσία της δυνατότητας οικογενειακής συνένωσης ή απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας, αποτελούν τα κυριότερα θεσμικής φύσης εμπόδια στην πλήρη οικονομική ένταξη των αλλοδαπών.

Το κυριότερο, από αυτά τα εμπόδια είναι η μετατόπιση της «ευθύνης» για την καταπολέμηση της πλήρους ή της μερικής αδήλωτης απασχόλησης στους ίδιους τους μετανάστες. Η υποχρεωτική απόδειξη ενός καθορισμένου αριθμού ενσήμων σε ετήσια βάση, έχει ως αποτέλεσμα να τιμωρούνται όσοι δεν κατάφεραν να τα συγκεντρώσουν με την οριστική και επίσημη αφαίρεση του δικαιώματός τους στην νόμιμη εργασία. Η βασικότερη αιτία για αυτήν την αποκλειστικά ελληνική πραγματικότητα είναι η διατήρηση της νομικής εξάρτησης της ανανέωσης της άδειας διαμονής από την υποχρέωση απόδειξης συγκεκριμένου αριθμού ημερών ασφάλισης από τον ίδιο των μετανάστη μισθωτό. Επειδή, όμως, στην Ελλάδα το εύρος της ανασφάλιστης απασχόλησης και της επονομαζόμενης και παράλληλης αγοράς εργασίας παραμένει σε υψηλά επίπεδα, η δυσκολία εκπλήρωσης της συγκεκριμένης ουσιαστικής προϋπόθεσης

²² Σύμφωνα με τον Ρομπολή στην Ελλάδα υπάρχει μια εύκολη και αποτελεσματική πρόσβαση των μεταναστών στην αγορά εργασίας η οποία αντισταθμίζεται με τη δύσκολη και απαιτητική νομιμοποίησή τους και την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία. Πράγματι οι δυνατότητες πρόσβασης σημαντικού αριθμού των μεταναστών (50%) σε καθεστώς διαμονής και εργασίας και η διαμόρφωση μιας προγραμματισμένης δράσης με ευρύτερο σκοπό την κοινωνική τους ένταξη συνεχίζουν να παραμένουν περιορισμένες.

ευθύνεται σε μεγάλο βαθμό για την «απόνομιμοποίηση» της διαμονής και κατ' επέκταση της εργασίας εκατοντάδων χιλιάδων μεταναστών και των οικογενειών τους.²³

Για το ελληνικό κράτος η θεώρηση της μετανάστευσης ήταν σαν μια δεξαμενή διαθέσιμου εργατικού δυναμικού και αυτή κυριάρχησε για πάνω από 10 χρόνια αν σκεφτούμε ότι ο ν. 2910/01 ψηφίστηκε σαν ένα μέσο καταπολέμησης της μη νόμιμης μετανάστευσης προκειμένου να εξυπηρετήσει η μετανάστευση τις ανάγκες της ελληνικής αγοράς εργασίας αλλά και για να προστατευτεί η ελληνική κοινωνία από μια ανεξέλεγκτη κατάσταση μαζικής παρουσίας μεταναστών χωρίς χαρτιά (Τριανταφυλλίδου Α., 2010: 106). Έτσι το ερώτημα που τίθεται συχνά για την ελληνική μεταναστευτική πολιτική είναι αν τελικά αυτή συντέλεσε στην ένταξη ή στον αποκλεισμό των οικονομικών μεταναστών που δέχτηκε με τον ένα ή τον άλλο τρόπο. Πάντως αυτό που γίνεται δεκτό είναι πως η κρατική πολιτική σχετικά με την απασχόληση είναι καταρχήν απύσχα καθώς η αγορά εργασίας ρυθμίζει τελικά τους όρους παραμονής και εργασίας τους.

Στην Ελλάδα, η έλλειψη εμπειρίας σε πολιτικές κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και μια γενικότερη εσωστρεφής στάση απέναντι στους αλλοδαπούς και τους μετανάστες εξηγούν τη χρονική υστέρηση της Ελλάδας στην εφαρμογή του πρώτου προγράμματος νομιμοποίησης μεταναστών (το 1998) και του πρώτου ουσιαστικού νόμου για τη μετανάστευση (το 2001). Τα εθνικά στρατηγικά (Τριανταφυλλίδου Α., 2010: 125) πλάνα για την κοινωνική συνοχή, στο βαθμό που αφορούσαν τους μετανάστες έμειναν εν πολλοίς στα χαρτιά. Δεν υπήρξαν ουσιαστικές πολιτικές για την κοινωνική και πολιτική ενσωμάτωση της δεύτερης γενιάς. Το παραπάνω όμως μπορεί να ειπωθεί και αντίστροφα, με την έννοια ότι η απουσία μέτρων νομιμοποίησης μεταναστών καθυστέρησε και την ωρίμανση της σκέψης περί κοινωνικής ένταξης τους. Η εφαρμοζόμενη ελληνική μεταναστευτική πολιτική χαρακτηρίζεται από τη διαιώνιση της προσωρινής παραμονής των μεταναστών στη χώρα και την λήψη βραχυπρόθεσμων μέτρων και κατ' επέκταση από την προσωρινή και μετέωρη θέση των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Έτσι στερείται κοινωνικής νομιμοποίησης, με την έννοια της μη

²³ Ενώ στα τέλη του 2007 ο αριθμός των νομίμων ανερχόταν σε 630.000 στα τέλη του 2010 οι άδειες διαμονής μετρούνται στις 455.000. εκκρεμεί η εξέταση 93.000 αιτήσεων ενώ 60.000 έως 80.000 άνθρωποι έχουν απολέσει τη νομιμότητα, σύμφωνα με εκτιμήσεις του υπ. Εσωτερικών (εφημ. Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ 30/10/2011)

ένταξης των μεταναστών στη πράξη στο πεδίο των ασφαλιστικών, εργασιακών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Η διάρκεια των αδειών διαμονής η οποία είναι πολύ μικρή για 1 ή 2 έτη και οι απαιτούμενες συχνές ανανεώσεις που συνοδεύονταν από συχνούς ελέγχους για το αν ο μετανάστης εξακολουθεί να εργάζεται νόμιμα δικαιολογούν την απουσία λήψης μέτρων πολιτικής και κοινωνικής ενσωμάτωσης των μεταναστών.

Και σε ευρωπαϊκό επίπεδο παρατηρήθηκε ότι δεν έχει σημειωθεί πρόοδος στην ανάπτυξη ολοκληρωμένων στρατηγικών νομιμοποίησης και ένταξης σε εθνικό επίπεδο και εφαρμογής κοινής μεταναστευτικής πολιτικής από τα κράτη –μέλη της Ευρ. Ένωσης. (Ρομπόλης,2007: 117) όμως σε ορισμένα κράτη- μέλη διαπιστώνεται η επεξεργασία ή η υλοποίηση προγραμμάτων ένταξης των μεταναστών και των προσφύγων. Ταυτόχρονα γίνεται συνείδηση η αναγκαιότητα ενσωμάτωσης πτυχών της μετανάστευσης σε όλες τις εφαρμοζόμενες δημόσιες πολιτικές σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο ανάπτυξης, εργατικού δυναμικού και απασχόλησης. Ειδικότερα, στην κατεύθυνση ανάπτυξης κοινής μεταναστευτικής πολιτικής και ενοποίησης του νομοθετικού πλαισίου της Ευρ. Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή από το 1999 εξέδωσε σημαντικό αριθμό οδηγιών με σκοπό να θεσπιστούν ισότιμοι κανόνες μεταξύ των κρατών –μελών και να προωθηθεί η κοινή μεταναστευτική πολιτική.

Αν θέλουμε να εντοπίσουμε που χωλαίνει η ελληνική μεταναστευτική πολιτική όπως εφαρμόζεται τις τελευταίες 2 δεκαετίες πρέπει να αναφέρουμε ότι το νομοθετικό πλαίσιο διακρίνεται κυρίως

A) από τη διαδικασία σταδιακής νομιμοποίησης των μεταναστών που έχουν εισέλθει, διαμένουν και εργάζονται στην Ελλάδα. Όμως όπως προκύπτει από έρευνες, η υλοποίηση και το περιεχόμενο του νομοθετικού πλαισίου νομιμοποίησης των μεταναστών στην Ελλάδα, με τον τρόπο που λειτουργεί διατηρεί ένα σημαντικό αριθμό των οικονομικών μεταναστών στην χώρα εκτός νόμιμης αγοράς εργασίας.

B) από τη σταδιακή ενίσχυση των ελέγχων στα σύνορα της χώρας για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο και περιορισμό της «παράνομης» μετανάστευσης.

Γ) από τους περιορισμούς που θέτει το νομοθετικό πλαίσιο της χώρας προκειμένου να ολοκληρωθεί η χορήγηση της άδειας διαμονής και εργασίας. Το 2004 ο αριθμός των αλλοδαπών που είχαν νόμιμη διαμονής και εργασίας δεν ξεπερνούσε το 50% του συνόλου των οικονομικών μεταναστών στην Ελλάδα. Ένα βασικό πρόβλημα ήταν τα

αποδεικτικά στοιχεία που απαιτούσε ο ν.3386/05 για να αποδείξει ο μετανάστης την είσοδο και διαμονή του πριν την 31/12/2004 με αποτέλεσμα να αποκλεισθεί μεγάλος αριθμός μεταναστών από τη διαδικασία νομιμοποίησης (Ρομπόλης 2007, 119).

Από τις διαθέσιμες έρευνες προκύπτει αναμφίβολα το συμπέρασμα ότι εκτός από τον περιορισμένο αριθμό όσων μεταναστών κατάφεραν τελικά να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις που τέθηκαν και να εκμεταλλευτούν τις «ευκαιρίες» της Πολιτείας, ένα μεγάλο ποσοστό από αυτούς δεν απέκτησε ποτέ άδεια διαμονής, εξαιτίας της ανεπάρκειας του διοικητικού μηχανισμού να ανταποκριθεί στον αυξημένο φόρτο εργασίας που του επιβλήθηκε. Κατά συνέπεια το πρόβλημα της διατήρησης ενός μεγάλου αριθμού μεταναστών σε ανεπίσημο καθεστώς διατηρείται και αναμένεται να ενταθεί στο μέλλον εφόσον από τη μια το σύστημα εξέτασης των αιτήσεων εξακολουθεί να είναι γραφειοκρατικά δομημένο και από την άλλη οι ουσιαστικές προϋποθέσεις ανανέωσης των αδειών ικανοποιούνται με δυσκολία (Μπάγκαβος, Καψάλης, 2008: 85).

Η μετανάστευση όμως είναι ένα κοινωνικό ζήτημα. Οι μετανάστες παρότι είναι ένας καίριος και ζωτικός πυρήνας στην Ελλάδα έχουν μειωμένα δικαιώματα και ευάλωτο νομικό καθεστώς. Είναι πολυάριθμη αλλά δυσανάλογα εκπροσωπούμενη κοινωνική ομάδα και στη διαμόρφωση της πολιτικής αλλά και στο δημόσιο λόγο. Το δικαίωμα ψήφου και η απόδοση ιθαγένειας δεν είναι πανάκεια ώστε να καθορίσουν την ποιότητα της κοινωνικής συμμετοχής. Το παράδειγμα των εξεγέρσεων των νέων πολιτογραφημένων μεταναστών στα προάστια στη Γαλλία του 2005 είναι εύγλωττο (Παύλου Μ., 2007: 299).

Τελικά οι μετανάστες εντάσσονται και ενσωματώνονται στην ελληνική κοινωνία με διαδικασίες που είναι πολύ κοντά σε αυτές που ισχύουν για τον ελληνικό πληθυσμό. Η κύρια διαφορά εντοπίζεται στην πολύπλοκη και σε πολλές περιπτώσεις αναποτελεσματική διαδικασία νομιμοποίησης, η οποία αποτελεί και το ισχυρότερο εμπόδιο στην ένταξή τους. Οι μετανάστες μέσα από τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας συμμετέχουν ουσιαστικά και ενεργά σε μια εξελιγμένη και αναπτυγμένη κοινωνία. Η ένταξή τους περνάει μέσα από τη νομιμοποίηση αλλά η νομιμοποίηση τους εξαρτάται από την ύπαρξη απασχόλησης και τη συνεχή παρουσία τους στην αγορά εργασίας.(Παπαδοπούλου Δ., 2006:345).

Πολιτική ένταξης αλλοδαπών σημαίνει πρώτα από όλα τακτοποίηση του καθεστώτος της διαμονής και εργασίας τους με διαδικασίες λειτουργικές και αποτελεσματικές που σέβονται τον ενδιαφερόμενο ως διοικούμενο και συναλλασσόμενο με την ελληνική διοίκηση. Οποιαδήποτε συζήτηση περί ένταξης και δικαιωμάτων, ατομικών, κοινωνικών και πολιτικών, είναι εξαρχής υπονομευμένη στο βαθμό που η πολιτεία αδυνατεί να διασφαλίσει στους αλλοδαπούς το στοιχειώδες προαπαιτούμενο για την αποτελεσματικότητα των όποιων περαιτέρω δράσεων, δηλαδή τη νόμιμη διαμονή τους στη χώρα.

Αντίθετα, η επιτυχής άσκηση των καθηκόντων αυτών εξυπηρετεί πρώτα από όλα, και με τον καλύτερο τρόπο, το στόχο της κοινωνικής ένταξης, καθώς συμβάλει στην ομαλοποίηση και ορθολογικοποίηση της διαδικασίας έκδοσης των αδειών διαμονής και εργασίας και εδραιώνει με τον τρόπο αυτό σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ των αρχών και των ενδιαφερόμενων.

Η αποτυχία μέχρι σήμερα της ελληνικής πολιτείας να διαμορφώσει σταθερές δομές μεταναστευτικής πολιτικής έγκειται στη λανθασμένη εκτίμηση των χρονικά πεπερασμένων ορίων της μεταναστευτικής ροής. Η κοινωνική πραγματικότητα απέδειξε ότι οι παλινωδίες μεταξύ νομιμότητας και παρανομίας του μεταναστευτικού πληθυσμού, η εκμετάλλευση της υποτιμημένης και άτυπης συχνά εργασίας των ,μεταναστών προκάλεσαν μια έντονη ανασφάλεια δικαιωμάτων και δρομολόγησαν τον κοινωνικό αποκλεισμό της δεύτερης γενιάς. Το σημερινό νομοθετικό πλαίσιο ως προς τη διαμόρφωση ολοκληρωμένων και σταθερών δομών μεταναστευτικής πολιτικής εντάσσεται στην ευρύτερη κοινωνική πολιτική. Υπό αυτή την έννοια η λύση του προβλήματος της μεταναστευτικής πολιτικής ταυτίζεται με το μείζον πρόβλημα της σύγχρονης ελληνικής κοινωνίας. Την ανάγκη εμπέδωσης και διεύρυνσης του κοινωνικού κράτους δικαίου (Παπαθεοδώρου Θ., 2007:69).

Κεφάλαιο 4.

Η Ευρωπαϊκή εμπειρία στις πολιτικές ένταξης των ΟΤΑ

4.1. Η Ιταλία από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής αλλοδαπών μεταναστών

Η Ιταλία ανήκε μέχρι πριν από σχετικά λίγα χρόνια στις κλασσικές ευρωπαϊκές χώρες αποστολής μεταναστών. Τη δεκαετία του 1960 σημειώθηκε ωστόσο μια μεταβολή αυτής της μεταναστευτικής τάσης, που οφειλόταν στην οικονομική άνοδο της ιταλικής βιομηχανίας στις βόρειες περιοχές της χώρας. Η Ιταλία παρουσίαζε περισσότερους παράγοντες έλξης από άλλες ευρωπαϊκές χώρες, καθώς τα έτη 1974-75 η χώρα βίωσε μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη από άλλα ευρωπαϊκά κράτη. Ειδικότερα σε ορισμένες περιοχές η ανάπτυξη αυτή ισοδυναμούσε με ένα οικονομικό θαύμα χάρη στην ευέλικτη δομή των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων.

Η Ιταλία έχει μια πρόσφατη και σύντομη ιστορία στη μετανάστευση. Η πρώτη φάση ξεκινάει τις αρχές του 1980 και ολοκληρώνεται το 1990 με το Νόμο 39²⁴, που έγινε γνωστός και ως Νόμος Μαρτέλλι, κατά την οποία η Ιταλία δεν έχει συνειδητοποιήσει τη μετατροπή της από χώρα αποστολής σε χώρα υποδοχής μεταναστών, πράγμα που αντανakλάται στο νομοθετικό κενό που υφίσταται. Τα μεταναστευτικά ρεύματα προέρχονται από το νότο (Αφρική, Ασία, Λατινική Αμερική) και βρίσκουν εργασία σε τουριστικά θέρετρα, πόλεις και αγροτικές περιοχές. Την περίοδο εκείνη η Βρετανία η Γερμανία και η Γαλλία έκλεισαν τα σύνορά τους με αποτέλεσμα ένα τμήμα των μεταναστευτικών ροών να εκτραπεί προς τη Ν. Ευρώπη. Η δεύτερη περίοδος εκτείνεται από το 1990 έως το 1996 κατά την οποία εισέρχονται περισσότεροι πρόσφυγες από τα Βαλκάνια, μεταξύ των οποίων είναι πολλοί τσιγγάνοι. Η ιταλική κοινωνία εμφανίζεται όλο και λιγότερο ανεκτική προς τους νεοαφιχθέντες αλλοδαπούς ενώ ανακαλύπτει ότι

²⁴ Ο νόμος Μαρτέλλι 39/90 εισήγαγε την υποχρέωση θεώρησης εισόδου για τις κύριες χώρες καταγωγής των αιτώντων άσυλο και των παράνομων αλλοδαπών. Παράλληλα προέβλεπε ως λόγους για την έκδοση άδειας διαμονής όχι μόνο την άσκηση εξαρτημένης εργασίας αλλά και την άσκηση ανεξάρτητης επαγγελματικής δραστηριότητας. Ακόμη έθεσε τα θεμέλια για μια πολιτική στέγασης και εργασίας για αλλοδαπούς.

δεν πρόκειται για προσωρινό φαινόμενο αλλά για νέα διάσταση της ιταλικής πραγματικότητας, που χρήζει διαχείρισης.

Όσο αφορά το ζήτημα της ένταξης, οι τοπικές αρχές έπρεπε να αντιμετωπίσουν το επείγον πρόβλημα της υποδοχής των μεταναστών και να εφαρμόσουν τις δικές τους ενταξιακές διαδικασίες, δεδομένης της απόλυτης έλλειψης μιας κοινής εθνικής προσέγγισης σε αυτό το θέμα. Ως αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης δημιουργήθηκε μια πληθώρα επεμβατικών πολιτικών και διαδικασιών για την αναγνώριση δικαιωμάτων που οφειλόταν στην άνιση αποδοτικότητα της δημόσιας διοίκησης και την παρουσία ιδιωτικών κοινωνικών φορέων, οι οποίοι ανέπτυσαν ισχυρότερη δραστηριότητα σε ορισμένες περιοχές της χώρας.

Μετά το 1996 αυξάνεται ο αριθμός των μεταναστών και ιδιαίτερα των γυναικών που εισέρχονται στη χώρα με σκοπό την οικογενειακή επανένωση. Τα παιδιά των αλλοδαπών φοιτούν στα ιταλικά σχολεία. Η Ιταλία πλέον έχει μετατραπεί σε χώρα υποδοχής μεταναστών με περίπου 1.500.000 αλλοδαπούς κατοίκους.

Πίνακας 4.1.: Κύριες εθνικότητες υπηκόων τρίτων χωρών (υ.τ.χ.) με νόμιμη διαμονή Δεκέμβριος 2007

ΧΩΡΑ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗΣ	Αριθμός αλλοδαπών
Ρουμανία	625.278
Αλβανία	401.949
Μαρόκο	365.908
Κίνα	156.519
Ουκρανία	132.718
Φιλιπίνες	105.675
Τυνησία	93.601
Πολωνία	90.218

Πηγή: Εθνικό Στατιστικό Ινστιτούτο (Istat) «Intercultural policies and intergroup relations Case Study: Bologna Italy» εύρεση στο :

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/381/en/1/EF10381EN.pdf>

Για την προώθηση του ζητήματος της ένταξης των μεταναστών ο νόμος 40 (ο οποίος έγινε γνωστός ως νόμος Τούρκο- Ναπολιτάνο από τα ονόματα των δύο υπουργών που τον κατέθεσαν προς ψήφιση) προέβλεπε την ανάθεση της οργάνωσης μαθημάτων γλώσσας σε δημόσια εκπαιδευτικά ιδρύματα, καθώς και την ίδρυση του Εθνικού Ταμείου Μεταναστευτικής Πολιτικής με σκοπό την χρηματοδότηση ενταξιακών προγραμμάτων. Με το νόμο αυτό συστήθηκε η Επιτροπή Πολιτικών Ένταξης, αρμόδια για εφαρμογή πολιτικών ένταξης, η οποία όμως αδρανοποιήθηκε μετά την ήττα του κεντρο-αριστερού συνασπισμού το 2001 και τα καθήκοντά της ανέλαβε ο **Εθνικός Συντονιστικός Οργανισμός για τις πολιτικές κοινωνικής ένταξης αλλοδαπών πολιτών σε τοπικό επίπεδο**. Ο Οργανισμός αυτός συγκεντρώνει εκπροσώπους περιφερειών, κοινοτήτων, ενώσεων, συνδικαλιστικών φορέων, ενώσεων εργοδοτών, κοινοτήτων των αλλοδαπών και άλλους ειδήμονες και οι αρμοδιότητές του είναι:

- Η ενίσχυση της ανάπτυξης τοπικών διαδικασιών για την υποδοχή και ένταξη αλλοδαπών πολιτών και την εκπροσώπηση και συμμετοχή τους στη δημόσια ζωή.
- Η προώθηση του διαλόγου μεταξύ θεσμών και κοινωνικών οργανισμών τόσο σε τοπικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, προκειμένου να υπάρχει μια συνεχής ανταλλαγή εμπειριών ώστε να καθοριστούν αποτελεσματικά μοντέλα επέμβασης .

Στη χάραξη πολιτικής σχετικά με τη μετανάστευση περιλαμβάνονται διάφοροι φορείς. Τα κύρια υπουργεία είναι: το Υπουργείο Εσωτερικών, που περιλαμβάνει την τοπική αστυνομία (που εκδίδει την άδεια διαμονής), και τα νομαρχιακά διαμερίσματα (που εξετάζουν τα τοπικά ζητήματα ασφάλειας και τη νομιμοποίηση των μεταναστευτικών ροών) και το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Πολιτικής, το οποίο ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με την αγορά εργασίας. Μέσα στο Υπουργείο Εργασίας, η Υπηρεσία των εκτός της Ε.Ε. Μεταναστών είναι αρμόδια για τον καθορισμό των ετήσιων ποσοστώσεων, ελέγχοντας τη νομιμοποίηση των μεταναστών, τις διμερείς συμφωνίες, κ.λ.π. Άλλοι εταίροι είναι οι τοπικές αρχές, μια εθνική διάσκεψη, οι ΜΚΟ και τα κοινωνικά κόμματα. Το κύριο σημείο αναφοράς για τους μετανάστες, εκτός από το επαρχιακό αστυνομικό τμήμα αρμόδιο για τα έγγραφα, είναι οι «υπηρεσίες για τους

μετανάστες» ή «το Γραφείο αλλοδαπών» που έχουν δημιουργηθεί σχεδόν σε όλους τους δήμους που έχουν σημαντική παρουσία μεταναστών. (Καβουνίδη κ.α., 2006:124-140).

4.2. Ο ρόλος των τοπικών αρχών

Οι τοπικές αρχές διαδραματίζουν έναν σημαντικό ρόλο στην υποστήριξη της ενσωμάτωσης των μεταναστών στην Ιταλία, ιδιαίτερα στη διαχείριση καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και στην πρόσβαση σε οικονομικά προσιτές κατοικίες. Οι τοπικές ΜΚΟ, που συνδέονται συχνά με την Καθολική Εκκλησία, διαδραματίζουν επίσης έναν βασικό ρόλο. Σε περιφερειακό επίπεδο, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) παρέχει σημαντικά μέσα για πρόσβαση στην κατάρτιση, και τα εμπορικά επιμελητήρια είναι ενεργά στην υποστήριξη της μεταναστευτικής επιχειρηματικότητας και στην ανάπτυξη καινοτόμων διμερών σχεδίων κατάρτισης με (συγκεκριμένες) περιφέρειες από τις χώρες αποστολής μεταναστών.

Ενώ οι τοπικές και περιφερειακές πρωτοβουλίες είναι επιτυχημένες όταν βοηθούν τα άτομα να βρουν εργασία, η ικανότητά τους όμως να υποστηρίξουν μια πιο μακροπρόθεσμη ενσωμάτωση των μεταναστών στην Ιταλία αμφισβητείται, επειδή δεν δίνουν έμφαση σε μακροπρόθεσμο σχεδιασμό για τη σταδιοδρομία και την ανάπτυξη τους. Το Ιταλικό κράτος, τα διαμερίσματα, οι επαρχίες και οι δήμοι μέσα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και σε συνεργασία με ενώσεις αλλοδαπών καθώς επίσης με αρχές ή δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς των χωρών καταγωγής των αλλοδαπών προωθούν πολλές δράσεις. Το περιφερειακό επίπεδο είναι πολύ σημαντικό και αρκετά αυτόνομο. Τα περισσότερα προγράμματα ένταξης λαμβάνουν χώρα αποκεντρωμένα. Ανάλογα με τις οικονομικές δυνατότητες, τη συγκέντρωση, μεταναστών και τις ανάγκες της κάθε ιταλικής περιφέρειας κάποιες περιφέρειες εμφανίζονται πιο δραστήριες και οργανωμένες σε σχέση με άλλες. Τα μέτρα κοινωνικής ένταξης που πραγματοποιούνται από τις περιφέρειες και τους τοπικούς φορείς χρηματοδοτούνται από τους πόρους του Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Πολιτικής. Πρόκειται για προγράμματα εκμάθησης της γλώσσας, διαπολιτισμικής εκπαίδευσης, πρόσβασης στη στέγαση και μέτρων υποδοχής σε περιπτώσεις εξαιρετικών γεγονότων. (Καβουνίδη, κ.α. 2006:160).

Στη συνέχεια θα γίνει αναφορά σε κάποια προγράμματα που πραγματοποιούνται σε τοπικό επίπεδο. Έχει ενδιαφέρον να εξετάσουμε πώς οι τοπικοί πολιτικοί φορείς του Πεδεμόντιο του Τορίνο και του Μιλάνο διατυπώνουν τις πολιτικές τους σχετικά με την ένταξη των μεταναστών και των οικογενειών τους στην Ιταλία.

Στο διαμέρισμα (περιφέρεια) του Πεδεμόντιο βρίσκεται το Τορίνο μια μεγάλη πόλη που υποβάλλεται σε σημαντική βιομηχανική αναδιάρθρωση. Το Πεδεμόντιο είναι μια περιφερειακή αρχή, αρμόδια για την παροχή οδηγιών και την κατεύθυνση των επιδοτήσεων, και το δικαίωμα να ασκεί περιορισμένη νομοθετική εξουσία όπως όλα τα ιταλικά διαμερίσματα. Το Μιλάνο είναι επιφορτισμένο με περίπλοκα κοινωνικά ζητήματα αλλά δεν φέρει καμιά ευθύνη για την πολιτική απασχόλησης, την οποία φέρει η ίδια η επαρχία. Το Μιλάνο επίσης είναι η καρδιά της ιταλικής βιομηχανίας και των οικονομικών υπηρεσιών.

Κέντρα υποδοχής

Τα διαμερίσματα σε συνεργασία με τις επαρχίες και τους δήμους, καθώς και με εθελοντικούς οργανισμούς και ενώσεις οργανώνουν κέντρα υποδοχής που στοχεύουν στην παροχή φιλοξενίας σε αλλοδαπούς υπηκόους νόμιμα διαμένοντες στην Ιταλία για λόγους πέραν του τουρισμού, όταν αυτοί αδυνατούν προσωρινά να εξασφαλίσουν με δικά τους μέσα τη στέγασή τους.

Υπάρχει μια σημαντική παρουσία μεταναστών εργαζομένων στην Ιταλία που είναι στη χώρα για λίγο, οι οποίοι κατά ένα μεγάλο μέρος είναι χωρίς πόρους και συχνά στερούνται άδεια διαμονής ή επίσημη σύμβαση εργασίας. Για τις τοπικές αρχές, αυτό μπορεί να μεταφραστεί σε κατάσταση «έκτακτης ανάγκης», με ορατή την έλλειψη στέγης και όλα τα άλλα σημάδια του κοινωνικού αποκλεισμού.

Τα κέντρα υποδοχής μπορούν να φιλοξενήσουν αλλοδαπούς μέχρι και έξι μήνες. Οι αλλοδαποί καταβάλλουν ένα ημερήσιο κοινωνικό ενοίκιο ή αντ'αυτού προσφέρουν εργασία στο κέντρο υποδοχής (καθαρότητα κλπ) Τα κέντρα υποδοχής εκτός από τροφή και στέγαση παρέχουν εκμάθηση της ιταλικής γλώσσας, επαγγελματική εκπαίδευση, κοινωνική και ιατρική βοήθεια. (Πολύζου Α. , Αλτσιτζόγλου Ντ. 2007: 197).

Οι τοπικές αρχές έχουν γενικά έναν περιορισμένο αριθμό κρεβατιών διαθέσιμων για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Επί πλέον, τέτοια κρεβάτια συχνά είναι για τις

μειονεκτούσες κατηγορίες προσώπων όπως οι τοξικομανείς ή διανοητικά άρρωστοι, και δεν ταιριάζουν με τους υγιείς αλλοδαπούς εργαζόμενους.

Στην Ιταλία, ο μη κερδοσκοπικός τρίτος τομέας είναι στην πρώτη γραμμή παροχής εγκαταστάσεων υποδοχής έκτακτης ανάγκης, και οι τοπικές αρχές σε όλη τη χώρα έχουν μάθει να στηρίζονται σε μεγάλο ποσοστό στα καταφύγια και τις υπηρεσίες που παρέχονται από τις ενώσεις (του τρίτου τομέα). Οι σημαντικότερες ενώσεις και εγκαταστάσεις έχουν ισχυρές διασυνδέσεις με την Καθολική Εκκλησία. (Chaloff, 2009:230).

Φιλανθρωπικοί και θρησκευτικοί φορείς προσφέρουν επίσης κατοικίες ή στέγαση υπό ενοικίαση στους μετανάστες. Ένα από τα πρώτα κέντρα υποδοχής ήταν το Sermig στο Τορίνο. Χάρη στη στενή συνεργασία με τις εθελοντικές ενώσεις και τους φιλανθρωπικούς οργανισμούς, οι μετανάστες στο Τορίνο έχουν πρόσβαση σε 240 κρεβάτια που παρέχονται από τις καθολικές ενώσεις, 160 διαμερίσματα και 16 προκατασκευασμένες κατασκευές που παρέχονται από λαϊκές εθελοντικές ενώσεις, και 10περισσότερα διαμερίσματα από τα Caritas. Υπάρχουν επίσης συνεταιρισμοί και ενώσεις στέγασης που ενεργούν συνήθως ως εγγυητές. Στο Μιλάνο ένα μεγάλο μέρος της προσπάθειας έχει αφιερωθεί στην παροχή καταφυγίου έκτακτης ανάγκης, αν και τα 500 διαμερίσματα των δήμων που έχουν δανειστεί σε μια ένωση που τα ανακαίνισε με χρηματοδότηση από την περιφέρεια της Λομβαρδίας τα προορίζει για τις μειονεκτούσες οικογένειες. Το 15% προορίστηκαν για τους μετανάστες. Δεν υπάρχει κανένας μεγάλος κοινωνικός φορέας ακίνητων περιουσιών που να παρέχει πρόσβαση στην ιδιωτική αγορά ενοικίου προσφέροντας διαμεσολαβητικές υπηρεσίες και εγγυήσεις στους ιδιοκτήτες. Μερικοί συνεταιρισμοί και ενώσεις εστιάζουν στην ανακαίνιση των διαμερισμάτων που νοικιάζονται στους μετανάστες. Ο συνεταιρισμός Dar αυτήν την περίοδο νοικιάζει 130 διαμερίσματα σε προσιτές τιμές στους μετανάστες.

Στο Μιλάνο, οι περισσότερες αρχικές εγκαταστάσεις υποδοχής για τους μετανάστες οργανώνονται επίσης από τις εθελοντικές ενώσεις, Caritas, και τις εκκλησίες των κοινοτήτων (η Farsi Prossimo είναι η σημαντικότερη). Η χρηματοδότηση και ο συντονισμός παρέχονται από το γραφείο αλλοδαπών του δήμου. Αυτά τα κέντρα υποδοχής θεωρούνται αντιπαραγωγικά από την άποψη της ενσωμάτωσης και της κοινωνικής αποδοχής. Η εξάμηνη μέγιστη παραμονή είναι δύσκολο να ακολουθηθεί

λόγω της έλλειψης εναλλακτικών λύσεων και της δυσκολίας στην ανεύρεση κατοικίας. (Chaloff, 2009:231-233)

Στο Τορίνο η Δήμος από τις αρχές του '90 ήταν ο πρώτος θεσμικός φορέας που συντόνισε και συνεργάστηκε με τις υπηρεσίες που προσέφεραν οι εθελοντικές οργανώσεις αναγνωρίζοντας την αναγκαιότητα θεσμικής απάντησης στο κενό της εθνικής νομοθεσίας για μια συντονισμένη δράση προς την ενσωμάτωση των μεταναστών. Οι αρχές υιοθετούν την ad hoc προσέγγιση των προβλημάτων ώστε να κατευθύνουν τις υπηρεσίες τους στην ομάδα των μεταναστών εξειδικευμένα. Η στρατηγική του Δήμου ήταν η κινητοποίηση όλων των εμπλεκόμενων τοπικών δρώντων δημόσιων και ιδιωτικών. Έτσι προκειμένου να αντιμετωπίσουν την εκμετάλλευση ανηλίκων Μαροκινών πλανόδιων πωλητών, από εγκληματικές οργανώσεις, η Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου ζήτησε μια συμφωνία με την Αστυνομία και του Δικαστηρίου Ανηλίκων. Δημιουργήθηκε το Γραφείο ανηλίκων υπηκόων τρίτων χωρών από τον Ιούνιο του 1992, για τη θεραπεία της ιδιαίτερα δύσκολων καταστάσεων όπως αυτές που βιώνουν τα παιδιά είτε ζουν μόνο τους, είτε ζουν με τους γονείς τους χωρίς ή με τα νόμιμα έγγραφα. (T. Caronio, κ.α. 2000:71- 74)

Έτσι, στις αρχές της δεκαετίας του 90, ο Δήμος του Τορίνο, και, ιδίως, το Γραφείο Αλλοδαπών και νομάδων και οι Υπηρεσίες Εκπαίδευσης και τα Τμήματα Κοινωνικών Υπηρεσιών, κατόρθωσαν να δημιουργήσουν ένα στοιχειώδες δίκτυο κοινωνικών υπηρεσιών για μετανάστες, με την άμεση συμμετοχή του τρίτου τομέα και άλλων δημοσίων υπηρεσιών της επαρχίας και της περιφέρειας.

Γλωσσικά ζητήματα

Η υποχρεωτική σχολική εκπαίδευση ισχύει και για τους ανήλικους αλλοδαπούς, που μένουν στην Ιταλία και επιπρόσθετα, οι αλλοδαποί ανήλικοι έχουν δικαίωμα πρόσβασης στις εκπαιδευτικές υπηρεσίες. Ο νόμος προβλέπει την ένταξη και όχι την αφομοίωση των αλλοδαπών ανηλίκων, καθώς η σχολική κοινότητα επιδοκιμάζει τις γλωσσικές και πολιτισμικές διαφορές ως βασική αξία που θα θεμελιώσει τον αλληλοσεβασμό, την πολιτισμική ανταλλαγή και την ανοχή (Πολύζου Α. , Αλτσιτζόγλου Ντ. 2007: 195-196).

Οι περισσότεροι μετανάστες εργαζόμενοι που φθάνουν στην Ιταλία ξέρουν λίγα ή καθόλου ιταλικά. Αυτό περιορίζει αισθητά τις επαγγελματικές ευκαιρίες και την

κοινωνική ενσωμάτωσή τους. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, καθώς ο μεταναστευτικός πληθυσμός στην Ιταλία αυξήθηκε, μια ευρεία ποικιλία μαθημάτων γλώσσας προσφέρθηκε από τις τοπικές αρχές και από τον τρίτο τομέα. Αυτές οι σειρές μαθημάτων ποίκιλλαν αρκετά από την άποψη της διάρκειας, την ποιότητα, και το πρόγραμμα σπουδών, και εξέδιδαν πιστοποιητικά που δεν αναγνωρίστηκαν παγκοσμίως. Μερικά από αυτά τα μαθήματα προσφέρονταν δωρεάν από τις εθελοντικές οργανώσεις. Σε άλλες περιπτώσεις, οι δήμοι έδωσαν αυτές τις σειρές μαθημάτων στον τρίτο τομέα.

Το Μόνιμο Τοπικό Κέντρο για την Εκπαίδευση Ενηλίκων (CTP) δημιουργήθηκε επίσης, με την ανάθεση δασκάλων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμια εκπαίδευσης στην εκπαίδευση ενηλίκων. Το σύστημα επεκτάθηκε γρήγορα για να περιλάβει περίπου 600 σχολεία μέχρι το 2001. Το 2001/2002, 76.819 αλλοδαποί μαθητές έκαναν μαθήματα σε ένα CTP, συμπεριλαμβανομένων 42.855 μαθητών στις σειρές μαθημάτων γλωσσικής ενσωμάτωσης, 11.298 στις εισαγωγικές βασικές κατηγορίες γλωσσικών δεξιοτήτων και 22.666 στις μέσες κατηγορίες σχολικών πιστοποιητικών. Το τελευταίο είναι σημαντικό για τους μετανάστες επειδή είναι συνήθως μια προϋπόθεση για την εγγραφή τους στις χρηματοδοτούμενες από το δημόσιο σειρές μαθημάτων επαγγελματικής κατάρτισης.

Τα σχολικά ιδρύματα στο πλαίσιο του παραπάνω τοπικού προγράμματος δράσης και βάσει συμφωνιών με τα διαμερίσματα και τους τοπικούς φορείς προωθούν :

- Την υποδοχή νόμιμα διαμενόντων ενηλίκων αλλοδαπών μέσω της οργάνωσης μαθημάτων αλφαριθμητισμού στη βασική και μέση εκπαίδευση,
- Την πραγματοποίηση ενός πολιτισμικά έγκυρου εκπαιδευτικού σχεδίου για νόμιμα διαμένοντες ενήλικες αλλοδαπούς που επιθυμούν να αποκτήσουν απολυτήριο υποχρεωτικής σχολικής εκπαίδευσης .
- Την πραγματοποίηση μαθημάτων ιταλικής γλώσσας
- Την πραγματοποίηση μαθημάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης

Για εκείνους τους μετανάστες που δεν είχαν έγγραφα και που δεν επιτρεπόταν επίσημα να γραφτούν σε CTP, παρέχονταν – και ακόμα παρέχεται - η εναλλακτική εκπαίδευση από τις εθελοντικές οργανώσεις όπως την Caritas.

Η εμπιστοσύνη σε ένα εθνικό δημόσιο σύστημα έλυσε τα προβλήματα έλλειψης πιστοποίησης και της ασυντόνιστης προσφοράς μαθημάτων γλώσσας. (Chaloff, 2009:240)

Ζητήματα απασχόλησης

Τη θεσμική ευθύνη για την αντιστοίχιση της προσφοράς και της ζήτησης στην αγορά εργασίας τη φέρουν οι επαρχίες, πρώτιστα μέσω των υπηρεσιών απασχόλησης. Ιστορικά, το βασικό στοιχείο αυτών των υπηρεσιών ήταν το γραφείο ανεργίας, που μετονομάστηκε τώρα σε «κέντρο απασχόλησης» και έχει ενεργό ρόλο στην προώθηση της απασχόλησης και τον προσανατολισμό αυτών που αναζητούν εργασία. Μια πρόσφατη μελέτη από τον IOM (2005) επέδειξε πώς αυτά τα κέντρα αγωνίζονται ακόμα να βρουν το νέο ρόλο τους. Οι μετανάστες αποτελούν έναν σημαντικό αριθμό χρηστών τους αλλά λίγοι ωφελούνται από την πλήρη σειρά των προσφερόμενων πόρων. Επιπλέον, αυτά τα κέντρα απασχόλησης χρησιμοποιούνται ελάχιστα από τις επιχειρήσεις (περίπου το 10%) και ακόμα λιγότερο από τους αλλοδαπούς μετανάστες (περίπου το 2%) στην αντιστοίχιση της προσφοράς με τη ζήτηση.

Η περιφέρεια Πεδεμόντιο δίνει έμφαση στη βελτίωση της ποιότητας της απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένης αυτής των μεταναστών. Στα πλαίσια των τριετών προγραμμάτων περιφερειακής πολιτικής (2001-2003) διάφορες πρωτοβουλίες οργανώθηκαν με στόχο να αυξηθούν οι πιθανότητες απασχόλησης των εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης μεταναστών. Αυτή η προσπάθεια συντονίστηκε από την περιφέρεια και χρηματοδοτήθηκε πρώτιστα από το ΕΚΤ, στα πλαίσια του προγράμματος του κατά το 2000-2006 (1.000 εκατομμύρια ευρώ). Η περιφέρεια προσπαθεί να δημιουργήσει ισχυρές διασυνδέσεις μεταξύ πρωτοβουλιών επαγγελματικής κατάρτισης, προσανατολισμού και πρακτικών ασκήσεων επαγγελματικής εμπειρίας, σε συνεργασία και σύμπραξη με τη Διεύθυνση Επαγγελματικής Κατάρτισης και Απασχόλησης της περιφέρειας, και τη Διεύθυνση Κοινωνικών Πολιτικών.

Κανονικά, οι σειρές μαθημάτων του ΕΚΤ δεν στοχεύουν συγκεκριμένα στους μετανάστες. Παραδείγματος χάριν, στις 41 επαγγελματικές σειρές μαθημάτων που οργανώθηκαν από την περιφέρεια του Πεδεμόντιο το ακαδημαϊκό έτος 2003/2004, στις οποίες συμμετείχαν 38.712 άτομα, λιγότεροι από 700 ήταν μετανάστες. Ακόμα σχεδόν το 10% των γενικών συμμετεχόντων ήταν μετανάστες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (σε σύνολο 3.628 συμμετεχόντων), καταδεικνύοντας την ενσωμάτωση των μεταναστών στο σύστημα επαγγελματικής κατάρτισης.

Για τους δήμους που προσπαθούν να εξετάσουν αυτό το ζήτημα, οι πόροι είναι περισσότερο περιορισμένοι και η νομοθεσία τους αρνείται έναν επίσημο ρόλο στο σύστημα απασχόλησης. Ακόμα κι έτσι, το γεγονός ότι οι δήμοι βρίσκονται σε επαφή με τους εγκατεστημένους μετανάστες μέσω άλλων υπηρεσιών σημαίνει ότι μπορούν να διαδραματίσουν έναν ενεργό ρόλο στη διαδικασία αντιστοίχισης. Η πρόκληση για τις υπηρεσίες όλων των επιπέδων είναι να δημιουργήσουν μια σχέση με άλλα ιδρύματα και φορείς και με εταίρους. Οι επικαλυπτόμενοι και συγκρούμενοι ρόλοι και οι στόχοι των φορέων και των εταίρων είναι ιδιαίτερα εμφανείς στην πόλη του Μιλάνου, όπου ο δήμος, η επαρχία και η περιφέρεια κυβερνώνται από διαφορετικούς συνασπισμούς και ο συντονισμός των εμπλεκόμενων εταίρων είναι εξαιρετικά σύνθετος. Το πρόβλημα του περιορισμένου συντονισμού και της αμφισβητούμενης ηγεσίας εξετάστηκε στην εξέλιξη ενός περιεκτικού Σύμφωνου για την Απασχόληση που περιλαμβάνει 18 διαφορετικούς εταίρους. Το 1998 ο δήμος του Μιλάνο υπέγραψε συμφωνίες με τα συνδικάτα για την τοπική ανάπτυξη και την καλύτερη αντιστοίχιση της προσφοράς με τη ζήτηση. Το 1999 αυτό επεκτάθηκε στις ενώσεις των εργοδοτών και έγινε το «Σύμφωνο απασχόλησης για την πόλη του Μιλάνου». Ο δήμος, που αποκλείεται κανονικά από έναν ενεργό ρόλο στις υπηρεσίες απασχόλησης, κατά συνέπεια έγινε ο συντονιστής ενός ευρέως φάσματος πρωτοβουλιών. (Chaloff, 2009:244)

Επιμορφωτικές μαθητείες για τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες

Το Integ.r.a. είναι ένα πρόγραμμα που χρηματοδοτείται από το EQUAL μέσω του Ιταλικού Υπουργείου Εργασίας και περιλαμβάνει **7 δήμους** στην ανάπτυξη καινοτόμων πρακτικών για την κοινωνικοοικονομική ενσωμάτωση των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων. Στην πραγματικότητα, βάσει του ιταλικού νόμου, η επιμορφωτική μαθητεία δεν αντιπροσωπεύει μορφή εργασίας και δεν κυβερνάται από τους ίδιους αυστηρούς κανόνες και τα κριτήρια που ρυθμίζουν τις παραδοσιακές μορφές επαγγελματικής κατάρτισης. Δεδομένου ότι κυβερνώνται σαφώς από ένα νομικό πλαίσιο που δεν αποκλείει τους αιτούντες άσυλο, οι επιμορφωτικές μαθητείες φαίνεται να είναι το καλύτερο εργαλείο για να διευκολύνει μια πρώτη νομική προσέγγιση της αγοράς εργασίας για τους αιτούντες άσυλο. Οι αιτούντες άσυλο συμπεριλήφθηκαν σε επιμορφωτικές μαθητείες μερικούς μήνες μετά από την είσοδό τους στην Ιταλία, αφότου

είχαν αποκτήσει βασικές γνώσεις ιταλικών και έλαβαν επαγγελματικό προσανατολισμό προκειμένου να έχουν πρόσβαση στην αγορά εργασίας²⁵

Το εργαλείο αποδείχτηκε εξαιρετικά αποτελεσματικό. Μεταξύ εκείνων των αιτούντων άσυλο που ολοκλήρωσαν τη μαθητεία και τους χορηγήθηκε το καθεστώς του πρόσφυγα (refugee status), σχεδόν όλοι προσελήφθησαν με αορίστου χρόνου συμβάσεις.

Το πλεονέκτημα για τις τοπικές αρχές ήταν σαφές: κρατούσαν τους αιτούντες άσυλο απασχολημένους κατά τη διάρκεια της μεγάλης περιόδου της αναμονής τους ενώ παράλληλα τους έδιναν τη δυνατότητα να βρουν εργασία σε περίπτωση που εγκρινόταν η αίτηση ασυλίας τους. Αυτός ο μηχανισμός των επιμορφωτικών μαθητειών θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί και σε άλλες κατηγορίες μεταναστών.

Στέγαση

Η στέγαση διαδραματίζει έναν σημαντικό ρόλο στην ενσωμάτωση των μεταναστών στις τοπικές αγορές εργασίας στην Ιταλία λόγω της γενικής κρίσης στη στέγαση. Η εγχώρια ιδιοκτησία είναι κοντά σε 80% μεταξύ των Ιταλών και η κοινωνική κατοικία αποτελεί λιγότερο από το 5% της αγοράς. Οι όροι υποθήκευσης δεν είναι ευνοϊκοί. Αυτό σημαίνει ότι το αποδημητικό εργατικό δυναμικό – και Ιταλοί και αλλοδαποί – αναγκάζεται σε ένα επιβαρυνόμενο ενοίκιο.

Επιπλέον, πολλοί Ιταλοί ιδιοκτήτες οικιών προτιμούν να μην νοικιάσουν τις άδειες κατοικίες τους λόγω του προβληματισμού τους για τις χρονοβόρες διαδικασίες απελάσεων και φορολογίας. Ένα πρόσθετο πρόβλημα για τους αλλοδαπούς εργαζομένους είναι οι διακρίσεις σε βάρος τους. Οι διακρίσεις στην αγορά εργασίας συνδέονται στενά με το διαχωρισμό και τις διακρίσεις στη στέγαση. Η στέγαση είναι στην πραγματικότητα μια σημαντική πηγή αποκλεισμού για όλους τους μετανάστες στην Ιταλία. Κατάλογοι διαμερισμάτων συχνά διευκρινίζουν ανοιχτά ότι το διαμέρισμα δεν θα ενοικιαστεί σε αλλοδαπούς. Σε μερικές περιπτώσεις, ο λόγος για τις διακρίσεις διατυπώνεται με οικονομικούς όρους (φόβος ότι ο ενοικιαστής δεν θα πληρώνει το ενοίκιο τακτικά, τις ζημίες στο σπίτι, κ.λ.π.).

²⁵ http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2007/handbook_2007_en.pdf

Οι διακρίσεις επιδεινώνονται από την τοπική αγορά ακίνητων περιουσιών, τα λίγα διαθέσιμα διαμερίσματα, τα υψηλά ενοίκια (το μέσο μηνιαίο ενοίκιο είναι 300-350 ευρώ για μια γκαρσονιέρα). Υψηλά ενοίκια συχνά επιβαρύνουν τους ενοικιαστές. Μερικοί ιδιοκτήτες εκμεταλλεύονται τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στην εύρεση στέγασης και προσφέρουν στέγαση που δεν θεωρείται κατάλληλη για τον τοπικό ιταλικό πληθυσμό σε τιμές πολύ υψηλότερες από τη τιμή της αγοράς.

Η μικρή προσφορά κοινωνικής κατοικίας και τα χαμηλά ποσοστά εγκατάλειψης αυτών των κατοικιών σημαίνει ότι πρέπει να βρεθούν λύσεις στο πρόβλημα στέγασης στον ιδιωτικό τομέα. Οι εργοδότες ενδιαφέρονται για την εύρεση λύσεων, αλλά ακόμη και με τη συμμετοχή των τοπικών αρχών και των τραπεζών, οι περισσότερες πρωτοβουλίες έχουν σχετικά περιορισμένο αριθμό μονάδων (κατοικιών). (Chaloff,2009:259-260)

Συμμετοχή στις τοπικές εκλογές

Ήδη από το 1986, οι μεταναστευτικοί νόμοι δημιούργησαν δομές για την ενθάρρυνση της συμμετοχής των μεταναστών στη δημόσια ζωή, με τη σύσταση συμβουλευτικών φορέων σε δημοτικό, επαρχιακό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Με τον Νόμο 40/1998 στο άρθρο 3 παρ. 6 ορίζεται ότι εκπρόσωποι των μεταναστευτικών συλλόγων πρέπει να συμμετέχουν στα Τοπικά Μεταναστευτικά Συμβούλια. Οι παραπάνω συμβουλευτικοί φορείς έχουν να επιδείξουν έντονη δραστηριότητα στην παροχή βασικών αγαθών και υπηρεσιών (τρόφιμα, στέγη, εύρεση εργασίας) μέχρι την παροχή υποστήριξης για κοινωνικές υπηρεσίες (στις συναλλαγές με τη γραφειοκρατία, μαθήματα ιταλικής γλώσσας) σε νεοεισελθόντες μετανάστες (ακόμη και χωρίς τα νόμιμα έγγραφα). Οι μετανάστες επίσης δραστηριοποιούνται σε εθνοτικούς (μονοεθνικούς, πολυεθνικούς και διεθνικούς) συλλόγους. Παρότι γνωρίζουμε ελάχιστα για τη μορφή και το επίπεδο συμμετοχής των μελών τους, οι σύλλογοι αυτοί αποτελούν σημαντικό σημείο αναφοράς για τις κοινότητες και τους τοπικούς θεσμούς.. οι σύλλογοι αυτοί πολλές φορές εκπροσωπούν τους μετανάστες στους συμβουλευτικούς φορείς αλλά και στον επίσημο κοινωνικό διάλογο. Η παροχή δικαιώματος ψήφου στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές στους διαμένοντες μετανάστες προβλέπεται στο άρθρο 8B της Συνθήκης του Μάαστριχτ και στο άρθρο 19 της μεταγενέστερης Συνθήκης του

Άμστερνταμ, την οποία όμως δεν έχει κυρώσει η Ιταλία. Επιπλέον το 1992 εκδόθηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης η «Σύμβαση για τη συμμετοχή των Αλλοδαπών στη Δημόσια Ζωή σε τοπικό επίπεδο», η οποία κυρώθηκε εν μέρει μόνο από την Ιταλία το 1994. Η Σύμβαση αποσκοπεί στην προαγωγή της ενσωμάτωσης των αλλοδαπών κατοίκων στη ζωή της κοινότητας. Θεωρεί ότι ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί με την εγγύηση βασικών δικαιωμάτων σημαντικά για τη διατήρηση και έκφραση της πολιτιστικής ταυτότητας των μεταναστών. Στα δικαιώματα αυτά περιλαμβάνονται το δικαίωμα έκφρασης, το δικαίωμα του συνέρχεσθαι και το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι. Η Σύμβαση ορίζει επίσης ότι θα πρέπει να απονέμεται σε όλους τους αλλοδαπούς κατοίκους το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις τοπικές εκλογές, υπό την προϋπόθεση ότι ο αλλοδαπός διέμενε νόμιμα και μόνιμα στ χώρα την πενταετία που προηγήθηκε της διεξαγωγής των εκλογών. Το τμήμα της Σύμβασης που παρέχει δικαίωμα ψήφου στις τοπικές εκλογές δεν έχει γίνει δεκτό από την Ιταλία μέχρι και το 2007 (Ankica Kotic, Άννα Τριανταφυλλίδου ,2009, σ286- 289)

4.3. Συμπεράσματα

Η Ιταλία δεν έχει αναγνωρίσει ακόμη επισήμως ότι είναι χώρα «μεταναστών», ούτε παραδέχεται τον «πολυπολιτισμικό» της χαρακτήρα όπως έχουν πράξει η Ολλανδία ή η Βρετανία για παράδειγμα. Η μεταναστευτική πολιτική της Ιταλίας βασίζεται στον περιορισμό της εισδοχής μεταναστών μέσω του προσδιορισμού συγκεκριμένων κλάδων της αγοράς εργασίας στους οποίους επιτρέπεται να εργαστούν μετανάστες. Στους οικονομικούς μετανάστες παρέχονται ορισμένα δικαιώματα όπως η οικογενειακή επανένωση, η σταδιακή εξασφάλιση της παραμονής τους στη χώρα και η ισότιμη πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες. Ένας από τους τρεις πυλώνες του Νόμου 40/1998 είναι η «ενσωμάτωση». Σύμφωνα με τη φιλοσοφία του νόμου αυτού η ένταξη στην αγορά εργασίας δηλαδή η απασχόληση αποτελεί αναγκαία και ικανή προϋπόθεση για την κοινωνική ενσωμάτωση, αρκεί να συνοδεύεται από την ισότιμη πρόσβαση στις δημόσιες υπηρεσίες. (Kotic και Τριανταφυλλίδου ,2009: 293)

Ο ρόλος των δημοτικών υπηρεσιών στην ενσωμάτωση οφείλεται εν μέρει στον ευρύτερο εκφυλισμό των δημοσίων υπηρεσιών που βρίσκεται σε εξέλιξη στην Ιταλία και

εν μέρει στην αναγνώριση ότι διαχείριση της ενσωμάτωσης γίνεται καλύτερα σε τοπικό επίπεδο. Οι τοπικές αρχές δίνουν ιδιαίτερη σημασία στο θεσμικό ρόλο τους.

Αυτό είναι εμφανές στη δημιουργία πρόσθετων υπηρεσιών για αλλοδαπούς, στην έρευνα και τις αναλύσεις που χρηματοδοτούνται από αυτές τις αρχές και το ευρύ φάσμα των προγραμμάτων στα οποία εμπλέκονται αυτές οι υπηρεσίες. Εντούτοις, αυτό έχει οδηγήσει μερικές φορές στην ανάπτυξη ενός συστήματος που οδηγείται από τις θεσμικές προτεραιότητες παρά από τους ίδιους τους μετανάστες και τις ανάγκες τους. Οι τοπικοί φορείς διακυβέρνησης επηρεάζονται αρκετά από τους πολιτικούς (κοινή γνώμη) και τους οικονομικούς (κοινωνικοί συνεργάτες) εταίρους στην αντίληψή τους για τις ανάγκες του μεταναστευτικού πληθυσμού.

Η στενή συνεργασία μεταξύ των εργοδοτών και των τοπικών αρχών είναι ένας ισχυρός παράγοντας. Οι τοπικοί οικονομικοί φορείς, αφ' ενός, μπορούν να ασκήσουν επιρροή στην επαγγελματική κατάρτιση και τη στεγαστική πολιτική, που συνδέουν τέτοιες πολιτικές με τις άμεσες τοπικές ανάγκες. Αφ' ετέρου, οι τοπικές αρχές και οι φορείς είναι σε θέση να προγραμματίσουν για μεγαλύτερη περίοδο. Οι ενώσεις των επιχειρηματιών ήταν μεταξύ των πρώτων που είδαν ότι το μέλλον τους βρίσκεται στην παροχή υπηρεσιών στους μετανάστες και επενδύουν αναλόγως.

Για αυτόν τον λόγο, η παράδοση της συνεργασίας ή ο συντονισμός με άλλους εταίρους έχει καθορίσει τη δυνατότητα κάθε τοπικής αρχής να ηγηθεί στη διακυβέρνηση της ενσωμάτωσης, ειδικά στην αγορά εργασίας.

Εάν η ενσωμάτωση θεωρείται ως ποιοτική απασχόληση με τους ίδιους όρους και για τους μετανάστες εργαζομένους και για τους Ιταλούς, τότε οι επιτυχημένες περιπτώσεις γίνονται σπανιότερες. Οι μετανάστες, όπως οι Ιταλοί, κατορθώνουν συνήθως να βρουν εργασίες μέσω κοινωνικών δικτύων, προσωπικών γνωστών και επαφών. Αυτό προλαμβάνει ένα μεγάλο μέρος της επίδρασης που θα μπορούσε να επιτευχθεί από τις επίσημες υπηρεσίες για την πρόσβαση στην απασχόληση ή τη γραφειοκρατική αντιστοίχιση της προσφοράς με τη ζήτηση. (Chaloff, 2009:264-266)

4.4. Ισπανία «Η» χώρα της μετανάστευσης στην Ευρώπη

Πριν δέκα χρόνια η Ισπανία ήταν μια μονοεθνική σχεδόν κοινωνία, πολύ γρήγορα όμως γίνεται «η» χώρα της μετανάστευσης στην Ευρώπη. Ο ξένος πληθυσμός στην

Ισπανία αυξανόταν πολύ γρηγορότερα από ότι βλέπει κανείς σε άλλα κράτη μέλη της Ε.Ε.. Από το 2000 μέχρι το 2004, ο αριθμός των αλλοδαπών που κατοικούσαν στην Ισπανία τριπλασιάστηκαν αποτελώντας το 7% (3.050.847) του συνολικού πληθυσμού της χώρας. (Borkert M., κ.α., 2007: 28-30). Η στρατηγική θέση της Ισπανίας ως γέφυρα μεταξύ Ευρώπης και Αφρικής έχει συμβάλει επίσης στο να είναι μια ιδιαίτερα ελκυστική χώρα για τους μετανάστες τα τελευταία χρόνια (ενώ οι προηγούμενοι αποικιοκρατικοί δεσμοί συνεχίζουν να υποστηρίζουν τη μετανάστευση από τη Λατινική Αμερική σε ένα υψηλότερο ποσοστό απ' ότι σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες).

Η αλλαγή στην Ισπανία (όπως στην Ιταλία, την Πορτογαλία και την Ιρλανδία) από χώρα που χαρακτηρίζεται από υψηλά επίπεδα αποδημίας σε χώρα μετανάστευσης, σηματοδεύτηκε από μια αλλαγή στην πολιτική προσέγγιση, ιδιαίτερα μετά από την αλλαγή κυβέρνησης στην Ισπανία το 2004. Αυτή η περίοδος χαρακτηρίζεται «από μια διαδικασία καθορισμού ενός θεσμικού πλαισίου για τη διαχείριση του θέματος της μετανάστευσης» και μπορεί να λεχθεί ότι το γενικό ρυθμιστικό περιβάλλον βρίσκεται σε έκρυθμη κατάσταση.

Ιδιαίτερα από το 2004, υπάρχει ένας χαρακτηριστικός επαναπροσανατολισμός της μετανάστευσης ο οποίος εκτός από τον έλεγχο των μεταναστευτικών ροών στοχεύει στη νομιμοποίηση τους και στη ενσωμάτωση του μεταναστευτικού πληθυσμού καθώς και στη συνεργασία με τις χώρες προέλευσης²⁶. Μια από τις σημαντικότερες θεσμικές αλλαγές είναι η επανατοποθέτηση των Υποθέσεων Μετανάστευσης από το Υπουργείο Εσωτερικών στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, μαζί με τη δημιουργία της Γραμματείας για τη Μετανάστευση και την Αποδημία και της νέας Γενικής Διεύθυνσης μέσα στο Υπουργείο Ενσωμάτωσης Μεταναστών. Σύμφωνα με επιτελικούς κυβερνητικούς υπαλλήλους, αυτό δημιουργεί μια άμεση σύνδεση μεταξύ της μετανάστευσης και της ενσωμάτωσης των μεταναστών στην αγορά εργασίας. Σήμερα, δίνεται νέα έμφαση στην κάλυψη των κενών απασχόλησης στην ισπανική οικονομία, μαζί με την υποστήριξη της κοινωνικής ενσωμάτωσης μειονεκτούντων ατόμων. (Consuelo Rumi Ibáñez, 2007:82-83)

²⁶ Οι χώρες μεταναστών με την ισχυρότερη παρουσία: Μαρόκο, Εκουαδόρ, Κολομβία, Ρουμανία και Βρετανία. Το Σεπτέμβριο του 2006 αυτές οι 5 εθνικότητες αντιπροσωπεύουν το 50,28% του συνόλου των αλλοδαπών με νόμιμη άδεια διαμονής στη χώρα (Consuelo Rumi Ibáñez, 2007:81)

Συγχρόνως, η κυβέρνηση προχωρά σε μια μεγάλης κλίμακας νομιμοποίηση μεταναστών εργαζομένων (οι οποίοι κινούνταν στην άτυπη αγορά εργασίας) που τελείωσε τον Μάιο 2005. Η διαδικασία νομιμοποίησης απαιτεί επίσης οι μετανάστες να εγγράφονται στο ισπανικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Αυτό έχει συμβεί στο 97% των περιπτώσεων στις οποίες έχει χορηγηθεί είτε άδεια παραμονής είτε άδεια εργασίας και διασφαλίζει ότι οι μετανάστες θα πληρώνουν φόρους και θα συμβάλλουν στο κοινωνικό σύστημα και το σύστημα πρόνοιας.

Την ευθύνη της διαδικασίας της νομιμοποίησης την ανέλαβαν οι δήμοι και οι τοπικές δημοτικές αρχές όλης της Ισπανίας. Είναι δε φανερό η αλλαγή στην μεταναστευτική πολιτική σε όλα τα επίπεδα της ισπανικής κοινωνίας. Σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, οι δήμαρχοι, οι υπάλληλοι των συμβουλίων, οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι συνδικαλιστές και τα μέλη των ΜΚΟ υποστηρίζουν σθεναρά το πρόγραμμα αυτό της νομιμοποίησης. Εντούτοις η τελική επιτυχία του προγράμματος θα εξαρτηθεί από διάφορους παράγοντες, ειδικά από το γεγονός ότι οι λαθρομετανάστες που νομιμοποιούνται με αυτή την διαδικασία θα λάβουν άδεια παραμονής για ένα έτος. Υπάρχει κίνδυνος μερικοί μετανάστες να γίνουν πάλι παράνομοι μετά από εκείνη την περίοδο, εάν δεν μπορέσουν να διατηρήσουν την απασχόλησή τους. Εκτός από τη νομιμοποίηση των λαθρομεταναστών, υπάρχουν διάφορες πολιτικές πρωτοβουλίες που συνδέουν εθνικά, περιφερειακά και τοπικά επίπεδα με στόχο να ενσωματώσουν τους μετανάστες όχι μόνο στο εργατικό δυναμικό αλλά και στην ισπανική κοινωνία.

4.5.Οι περιφέρειες στην Ισπανία

Πρέπει κανείς να δει τη νέα εθνική προσέγγιση της ενσωμάτωσης στα πλαίσια των αποκεντρωμένων ρυθμίσεων διακυβέρνησης που βρίσκονται σε λειτουργία στην Ισπανία. Από το 1979, η Ισπανία έχει υποστεί μια έντονη περιφερειακή αποκέντρωση, και είναι τώρα μια από τις πιο αποκεντρωμένες χώρες του ΟΟΣΑ. Η ευθύνη για πολλές εσωτερικές πολιτικές περιοχών έχει μεταβιβαστεί στις 17 αυτόνομες κοινότητες, εκ των οποίων η Μαδρίτη και η Καταλονία είναι δύο παραδείγματα που θα εξετάσουμε παρακάτω. Οι αυτόνομες κοινότητες λογοδοτούν για το ένα τρίτο των δημόσιων δαπανών και απασχολούν δύο φορές περισσότερους δημόσιους υπαλλήλους απ' ότι η

κεντρική κυβέρνηση. Έχουν αποκλειστική ευθύνη για τα ζητήματα όπως: κυβερνητική δομή, εδαφική οργάνωση, προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης, περιφερειακό προγραμματισμό, πολιτικές για τα αστικά κέντρα, γεωργία, τουρισμό, κοινωνική πρόνοια, υγεία, εκπαίδευση και πολιτισμό.

Ενώ η πολιτική μετανάστευσης αυτή καθ' εαυτή παραμένει κάτω από συγκεντρωτικό έλεγχο, η διοικητική αποκέντρωση έχει οδηγήσει σε αποκλίσεις με την τοπική και περιφερειακή ιδιότητά της να ενεργεί λόγω της διαφοράς κάθε περιφέρειας στην πρόσβαση στους πόρους, και λόγω του ότι οι εθνικές πρωτοβουλίες πρέπει να προσαρμοστούν για να εφαρμοστούν, στα πλαίσια της περιφερειακής πολιτικής. Η διακριτική ευχέρεια σε περιφερειακό επίπεδο έχει οδηγήσει στην υποστήριξη της ενσωμάτωσης των μεταναστών στις αυτόνομες περιοχές της Καταλονίας, Ανδαλουσίας και της Μαδρίτης, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση σε αυτήν τη συγκεκριμένη πολιτική στις συγκεκριμένες περιοχές από οπουδήποτε αλλού, επειδή αυτές οι περιοχές είναι οι περιοχές όπου εγκαθίστανται οι περισσότεροι μετανάστες συνήθως. Έξω από αυτές τις περιοχές, οι πόροι είναι πιο λίγοι. Στην Ισπανία, οι προσπάθειες που στοχεύουν στην ενσωμάτωση των μεταναστών συντονίζονται σε μεγάλο βαθμό από τους δημοτικούς και περιφερειακούς οργανισμούς. Πολλά από αυτά τα όργανα, εντούτοις, στερούνται τις απαραίτητες χρηματοδοτήσεις και την υποδομή, η οποία καθιστά την πολιτική εφαρμογή δύσκολη .

Επομένως, ακόμη και όπου υπάρχει ένα συνεπές εθνικό πλαίσιο ή ένα πρότυπο ορθής πρακτικής, το πώς εφαρμόζεται (εάν εφαρμόζεται καθόλου) εξαρτάται αυτήν την περίοδο από τους τοπικούς πόρους και τις συνθήκες. Οι περιφερειακές διοικήσεις της Βαρκελώνης και της Μαδρίτης είναι ιδιαίτερα ενεργητικές στη δημιουργία στρατηγικών προσεγγίσεων ενσωμάτωσης μεταναστών. Εκμεταλλευόμενες την ευελιξία που τους χορηγείται από το αποκεντρωμένο σύστημα, αυτές οι περιοχές έχουν αναπτύξει αποτελεσματικούς διατομεακούς μηχανισμούς υποστήριξης για τους τοπικούς φορείς, επιδιώκουν ευρείες στρατηγικές ενσωμάτωσης, μοιράζονται τις εμπειρίες τους από τις καλύτερες πρακτικές (υποστήριξης) και συντονίζουν την παράδοση του προγράμματος.

Η περιφέρεια της Μαδρίτης για παράδειγμα, είναι στο στάδιο σύνταξης ενός νέου σχεδίου για την ενσωμάτωση των μεταναστών της κοινότητας της Μαδρίτης (2005-08). Όλοι οι βασικοί κοινωνικοί παίκτες συμμετέχουν στις διαβουλεύσεις,

συμπεριλαμβανομένων των εμπειρογνομόνων στην μετανάστευση από τα Πανεπιστήμια της Μαδρίτης- που διαμορφώνουν μια ομάδα τεχνικής υποστήριξης - των εκπροσώπων όλων των προγραμμάτων που προσανατολίζονται προς τους μετανάστες, και των εκπροσώπων των διαφόρων υπουργείων. Το σχέδιο είναι συνυφασμένο με την κοινότητα, και στόχος του είναι να φέρει τη θεωρία κοντά στην πράξη χρησιμοποιώντας μια συνεργατική προσέγγιση. Η ευαισθητοποίηση των διαφορετικών τμημάτων της Αυτόνομης Κοινότητας της Μαδρίτης είναι επίσης ένα σημαντικό μέρος της διαδικασίας προγραμματισμού. Η ενσωμάτωση μεταναστών σε τοπικό επίπεδο διενεργείται μέσω ειδικών προγραμμάτων που στοχεύουν στους μετανάστες, τις εθνικές μειονότητες, τις γυναίκες από την Ανατολική Ευρώπη και τις γυναίκες θύματα ενδοοικογενειακής βίας. Ο προϋπολογισμός για αυτήν την εργασία το 2004 ήταν 7,27 εκατομμύρια ευρώ, και αυτή η προσέγγιση έχει πολύ καλά αντανakλαστικά αφού υπάρχει ανατροφοδότηση πρωτοβουλιών. (Mary P. Corcoran, 2009:358-361)

Το στρατηγικό σχέδιο της Μαδρίτης «πόλη για όλους» με τη συμμετοχή κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων προβλέπει αμοιβαίες ευθύνες για γηγενείς και αλλοδαπούς προκειμένου να υπάρξει βελτίωση στα πολιτικά δικαιώματα, στην πρόσβαση στις παροχές και στην αρμονική συνύπαρξη μεταναστών και γηγενών. Ο Δήμος της Μαδρίτης ανέλαβε την ανάπτυξη των θεσμών και αυτών των δράσεων που θα επιφέρουν αποτελέσματα στον τομέα της απασχόλησης και της πολιτικής συμμετοχής ο Δήμος ανέλαβε μέχρι το 2007 να συγκροτήσει τρία κέντρα πληροφόρησης για την ένταξη των μεταναστών. Επίσης ίδρυσε ένα τοπικό γραφείο για τις υποδομές και στη στέγαση το οποίο συνεργάζεται στενά με τις υπηρεσίες διαπολιτισμικών μεσολαβητών της πόλης. (Borkert M., Bosswick W., Heckmann F., and Lüken-Klaße D., 2007: 28-48)

Η επαρχιακή κυβέρνηση της Βαρκελώνης έχει επίσης αναλάβει την ευθύνη να υποστηρίξει την ενσωμάτωση των μεταναστών ως μέρος μιας ευρύτερης πολιτικής που στόχος της είναι να φέρει οικονομική ανάπτυξη και να προωθήσει την κοινωνική ενσωμάτωση στην περιοχή, εν μέρει με την υποστήριξη των τοπικών εδαφικών σύμφωνων απασχόλησης και των δικτύων παραγωγικότητας.

Η επαρχιακή κυβέρνηση αποτελείται από τους εκλεγμένους εκπροσώπους των 311 δήμων, στους οποίους δίνει την τεχνική, οικονομική και νομική υποστήριξη. Περίπου 200 από αυτούς τους δήμους εκτελούν αυτήν την περίοδο κάποια εργασία με τις ομάδες

μεταναστών, αν και οι περισσότερες δραστηριότητες λαμβάνουν χώρα σε δήμους όπου υπάρχει συγκέντρωση μεταναστών, όπως στη Ματαρό (Mataro) και την τη Σάντα ντε Γραμενέτ (Santa Coloma de Gramenet).

Στη Βαρκελώνη οι αρχές τονίζουν τα θετικά σημεία της διαφορετικότητας προβάλλοντας τον χαμηλό ηλικιακό μέσο όρο των μεταναστών. Μόλις το 2,6 % είναι άνω των 65 όταν αντίστοιχα για τους γηγενείς φτάνει το 21,9%. Επίσης το 27,3% των μεταναστών διαθέτουν πανεπιστημιακή εκπαίδευση²⁷

Η επαρχιακή κυβέρνηση της Βαρκελώνης είναι επίσης αποτελεσματική στη χρησιμοποίηση εθνικών και ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων για την υποστήριξη της καθιέρωσης της ορθής πρακτικής και τη συμμετοχής σε αυτήν στην επαρχία. Ένα πρόγραμμα, το οποίο υποστηρίζεται από την INEM (τα αρχικά για τη δημόσια υπηρεσία Απασχόλησης, η οποία είναι ένας δημόσιος φορέας στην αρμοδιότητα του Υπ. Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων), στοχεύει να εισάγει ομάδες που είναι δύσκολο να τοποθετηθούν στην αγορά εργασίας (συμπεριλαμβανομένων και των μεταναστών) και έχει παραδοθεί σε 14 διαφορετικούς δήμους. Αν και οι περιφερειακές υπηρεσίες απασχόλησης έχουν έναν βαθμό ευελιξίας και μπορούν να προσαρμόσουν την πολιτική αγοράς εργασίας στις περιφερειακές ανάγκες τους, είναι υποχρεωμένες να ξοδεύουν τις χρηματοδοτήσεις για συγκεκριμένους λόγους και σύμφωνα με τους κρατικούς κανονισμούς, και έχουν περιορισμένες εξουσίες εάν θέλουν να μεταφέρουν χρήματα και κεφάλαια μεταξύ των κονδυλίων του προϋπολογισμού.

Ένα δεύτερο πρόγραμμα, το οποίο χρηματοδοτείται από το πρόγραμμα EQUAL της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ονομάζεται ELIONOR, επικεντρώνεται στην παραγωγή μεθοδολογικών οδηγιών για να βοηθήσει τους δήμους να βελτιώσουν την παραγωγικότητα των γυναικών, των μεταναστών και των άνεργων νέων στην επαρχία. Σε αυτήν την περίπτωση, η επαρχιακή κυβέρνηση συνεργάστηκε με διάφορα εδαφικά σύμφωνα απασχόλησης, έναν επιχειρηματικό σύλλογο και το Πανεπιστήμιο της Βαρκελώνης, ενώ ταυτόχρονα ήταν ο αρχηγός ενός διευρωπαϊκού δικτύου εταίρων από άλλα μέρη και περιοχές. Κύριος στόχος του προγράμματος ήταν να δοθούν στις ομάδες-

²⁷ http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2007/handbook_2007_en.pdf

στόχους τα εργαλεία ώστε να έχουν πρόσβαση στην τοπική αγορά εργασίας. Δόθηκε περισσότερη έμφαση σε παράγοντες όπως η γνώση των τοπικών αγορών εργασίας, και η ζήτηση ιδιαίτερων δεξιοτήτων από τοπικούς εργοδότες.

Η επαρχία της Βαρκελώνης βασισμένη στην πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Τοπικού Σύμφωνου Απασχόλησης (European Territorial Employment Pact) και την επιτυχή εμπειρία ενός σύμφωνου που θεσπίστηκε στο Δυτικό Vallés στα μέσα της δεκαετίας του 1990, έχει επικεντρωθεί στη δημιουργία βιώσιμων τοπικών προτύπων οικονομικής ανάπτυξης και έχει εξασφαλίσει 20 νέες τοπικές συμφωνίες ή σύμφωνα απασχόλησης μέσω των οποίων ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών φορέων συμφωνεί να προωθήσει την απασχόληση με τη συμμετοχή, τις διαβουλεύσεις, τη δικτύωση, και να βελτιώσει την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, την αξιολόγηση και την καινοτομία.

Οι τοπικές αρχές έχουν τη δύναμη να ενεργούν σχετικά αυτόνομα στην Ισπανία, και έτσι οι δύο δήμοι που μελετήθηκαν στην επαρχία της Βαρκελώνης (η Ματαρό και η Σάντα Κολόμα ντε Γκραμενέτ) παρουσίασαν ο καθένας δήμος διαφοροποίηση και στην ανάπτυξη στρατηγικών πρωτοβουλιών και στις επιλογές για την παροχή υπηρεσιών στους μετανάστες. Εντούτοις, και οι δύο αυτοί δήμοι παρείχαν υποστήριξη στην πρόσβαση απασχόλησης ως σημαντική πτυχή της υποστήριξης μιας ευρύτερης κοινωνικής συνοχής.

Η Ματαρό απολαμβάνει υψηλότερο από το μέσο εισόδημα (έναντι των άλλων δήμων στη Βαρκελώνη) και μπορεί να βρει και να διαθέσει περισσότερους πόρους για την τοπική ανάπτυξη. Πράγματι, ένας λόγος για τον οποίο το Τοπικό Ίδρυμα για την Οικονομική Προώθηση (Local Institute for Economic Promotion) είναι σε θέση να προσφέρει ένα τέτοιο ευρύ σύνολο υπηρεσιών στην τοπική κοινότητα είναι ότι χρηματοδοτείται εν μέρει από τα αυξανόμενα ποσοστά των τοπικών επιχειρήσεων. Η Ματαρό είναι ένας σχετικά επιτυχημένος παράκτιος δήμος, 25 χιλιόμετρα βόρεια της Βαρκελώνης. Από τους 117.000 κατοίκους, οι 15.000 (12,5%) είναι μετανάστες. Σε σύγκριση με τη Σάντα Κολόμα ντε Γκραμενέτ και άλλους δήμους της ίδιας επαρχίας, η Ματαρό έχει υψηλό ποσοστό οικονομικής δραστηριότητας, ιδιαίτερα στα κατασκευαστικά έργα, τη γεωργία και, όλο και περισσότερο, στον τουρισμό. Η πλειοψηφία των μεταναστών της περιοχής προέρχεται από το Μαρόκο, με τις υπόλοιπες ομάδες να προέρχονται από την Κίνα, τη Γκάμπια, τη Σενεγάλη και τη Νότια Αμερική.

Στο δήμο της Ματαρό θεωρήθηκε ότι δεν είναι αρκετό να υπάρχουν στρατηγικές για την ενσωμάτωση μεταναστών, χωρίς να υπάρχουν προγράμματα ευαισθητοποίησης του γηγενούς πληθυσμού για την εθνική ποικιλομορφία και ένα νέο σχέδιο υπηκοότητας που αναπτύχθηκε υπό την αιγίδα ενός ειδικού συμβουλίου που αποτελείται από 35 εκπροσώπους των δημοτικών ομάδων, των ομάδων πολιτών, και των συλλόγων των μεταναστών. Για να επιτύχει τους στόχους του νέου σχεδίου, το δημοτικό συμβούλιο της Ματαρό προτείνει δεκατέσσερα προγράμματα δράσης που στοχεύουν στην ενσωμάτωση των νεοφερμένων μεταναστών, στη συνύπαρξη, και στον σεβασμό της ποικιλομορφίας της ζωής των πολιτών.

Αυτά τα προγράμματα δράσης περιλαμβάνουν: την παροχή πληροφοριών για επαγγελματικό προσανατολισμό (διευκολύνοντας την πρόσβαση στις πληροφορίες και τις υπηρεσίες), διαμεσολάβηση (διευκολύνοντας την επικοινωνία και την αμοιβαία γνώση, διασφαλίζοντας έτσι την κατανόηση μεταξύ νεοφερμένων ανθρώπων και των δημόσιων υπηρεσιών), ένα πρόγραμμα στέγασης και ένα πρόγραμμα για την ενσωμάτωση στην εργασία(με την επαγγελματική κατάρτιση και την ενσωμάτωση εκείνων που έχουν ιδιαίτερες δυσκολίες). Τα προγράμματα παρέχουν εξατομικευμένη βοήθεια ή/και ομαδική βοήθεια, ανάλογα με το τι κρίνεται πιο κατάλληλο.

Στόχος του προγράμματος υποστήριξης της εργασιακής πρακτικής, για παράδειγμα, είναι να εγγυηθεί την επαγγελματική κατάρτιση και ενσωμάτωση (inclusion) στην αγορά εργασίας των ομάδων με δυσκολίες και να συμβουλέψει και να καταστήσει ικανά τα άτομα που επιθυμούν να εισέλθουν στην αγορά εργασίας με πολύ καλούς όρους απασχόλησης. Το πρόγραμμα διευθύνεται από το Ινστιτούτο Οικονομικής Προώθησης της Ματαρό). Το 21,4% των χρηστών της υπηρεσίας το 2004 ήταν μετανάστες. Υποστηρίζοντας γενικώς την ενσωμάτωση, το πρόγραμμα δεν παρέχει τις συγκεκριμένες υπηρεσίες στους μετανάστες, αλλά τους ενθαρρύνει να χρησιμοποιούν τις δημοτικές υπηρεσίες προώθησης της απασχόλησης μέσω εξατομικευμένης και ομαδικής συμβουλευτικής. Ο δήμος συνεργάζεται με άλλους οικονομικούς φορείς για την παροχή επαγγελματικής κατάρτισης.

Η στρατηγική στη Ματαρό περιλαμβάνει τον σχεδιασμό ενός τοπικού πρωτοπόρου προγράμματος, το οποίο ονομάζεται «Τοπικό Ίδρυμα για την Οικονομική Προώθηση» (Local Institute for Economic Promotion). Αυτό το κέντρο παρέχει μια σειρά από

σεμινάρια εισαγωγής στην απασχόληση και επιμορφωτικά προγράμματα και στους μετανάστες και στους γηγενείς άνεργους.

Ενώ ακολουθούν την ίδια ευρεία στρατηγική, οι τοπικές αρχές της Σάντα Κολόμα ντε Γκραμενέτ έχουν υιοθετήσει μια πιο στοχευμένη μέθοδο υποστήριξης των μεταναστών στην πράξη. Από το 2001, το δημοτικό συμβούλιο της Σάντα Κολόμα ντε Γκραμενέτ εκτελεί ένα Ενιαίο Πρόγραμμα Δράσης (Integral Action Programme) το οποίο στοχεύει στην παρεμπόδιση του κοινωνικού αποκλεισμού των νεοφερμένων μεταναστών και προωθεί ίσες ευκαιρίες. Το πρόγραμμα αναπτύχθηκε από το τοπικό Τμήμα Κοινωνικών Υπηρεσιών και Οικονομικής Προώθησης, σε συνεργασία με τη Διεύθυνση Εργασίας της περιφερειακής κυβέρνησης της Καταλονίας. Την ευθύνη για την εκτέλεση των βασικών ενεργειών του προγράμματος την έχει μια τοπική επιχείρηση ανάπτυξης η Grameimpuls S.A., η οποία είναι αρμόδια για τη διαχείριση των τοπικών πολιτικών οικονομικής προαγωγής και προαγωγής απασχόλησης.

Η τοπική αναπτυξιακή επιχείρηση της Σάντα Κολόμα ντε Γκραμενέτ έχει το πλεονέκτημα να έχει πρόσβαση σε ένα σχετικά ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων που δίνονται κανονικά στις τοπικές αρχές, διατηρώντας επίσης ταυτόχρονα μια σχετικά στοχευμένη προσέγγιση σε ζητήματα οικονομικής ανάπτυξης και ενσωμάτωσης. Η επιχείρηση συμμετέχει σε πολλές και διαφορετικές δραστηριότητες - από την παροχή υπηρεσιών κατάρτισης και εκπαίδευσης και κοινωνική υποστήριξη στους μετανάστες ώστε να μπορούν να επικοινωνούν στη γειτονιά που κατοικούν μέχρι την προσπάθεια συστηματοποίησης της τοπικής άτυπης οικονομίας και την άσκηση επιρροής στα περιφερειακά σχέδια προσβασιμότητας.

Οι τοπικές δραστηριότητες που διενεργούνται από τους δύο δήμους της Ματαρό και της Σάντα Κολόμα ντε Γκραμενέτ επιβεβαιώνουν ότι δεν έχουν όλες οι τοπικές αρχές τα ίδια επίπεδα χρηματοδότησης και υποδομής για να υποστηρίξουν την ενσωμάτωση των μεταναστών. Οι δύο δήμοι διαφέρουν αρκετά λόγω του κοινωνικοοικονομικού προφίλ τους.

Η Σάντα Κολόμα ντε Γκραμενέτ έχει ένα φτωχότερο κοινωνικοοικονομικό προφίλ και μια πιο αδύνατη φορολογική βάση, και επομένως, δεν μπορεί να παρέχει το ίδιο επίπεδο υπηρεσιών. Συνεπώς, οι πόροι πηγαίνουν συγκεκριμένα σε εκείνους που έχουν

περισσότερη ανάγκη, ενώ στη Ματαρό οι υπηρεσίες είναι περισσότερο θεσμοθετημένες (mainstreamed).

Η Σάντα Κολόμα ντε Γκραμενέτ είναι ένας δήμος με περισσότερους από 120.000 κατοίκους, περίπου 25 χιλιόμετρα βόρεια της πόλης της Βαρκελώνης. Είναι ένα από τα φτωχότερα προάστια της επαρχίας, με ισχνή οικονομία και σχετικά φτωχή υποδομή. Χαρακτηρίζεται από σχετικά χαμηλό εισόδημα, χαμηλά εκπαιδευτικά επίπεδα, χαμηλές εργασιακές δεξιότητες και σχετικά υψηλά επίπεδα πρόσφατης μετανάστευσης. Το 2004, ο αριθμός μεταναστών έφτασε στους 16.000, ο οποίος αποτελεί περίπου 13,3% του συνολικού πληθυσμού. Παρά τις πολλές δυσκολίες που αντιμετωπίζει ο δήμος αυτός, υπάρχει μια εντυπωσιακή κινητοποίηση για την αντιμετώπιση θεμάτων ενσωμάτωσης(των μεταναστών) στην αγορά εργασίας στην περιοχή.

4.6. Συμπεράσματα

Το αποκεντρωμένο σύστημα διακυβέρνησης στην Ισπανία δημιουργεί ένα προνομιακό πλαίσιο για τοπικές παρεμβάσεις υποστήριξης της ενσωμάτωσης των μεταναστών. Και στη Βαρκελώνη και στη Μαδρίτη, είναι σαφές ότι η περιφέρεια έχει ωφεληθεί λόγω της ευελιξίας που διαθέτει για να αναπτύσσει ισχυρές στρατηγικές ενσωμάτωσης εμπλέκοντας έναν μεγάλο αριθμό εταίρων. Εντούτοις, η διοικητική αποκέντρωση δημιουργεί διαφορετική πρόσβαση στους πόρους καθώς και ορισμένες πολιτικές αντιφάσεις σε τοπικό επίπεδο. Φαίνεται να υπάρχει κάποια σύγχυση για το ρόλο που παίζουν οι δήμοι στα ζητήματα αγοράς εργασίας. Μια πρόσφατη μελέτη του ΟΟΣΑ έχει διαπιστώσει ότι η γρήγορη διοικητική αποκέντρωση στην Ισπανία συνοδεύεται από κατακερματισμό πολιτικών και έλλειψη επικοινωνίας και συντονισμού όλων των επιπέδων διακυβέρνησης, και, ως συνέπεια του κατακερματισμού αυτού, οι καλύτερες πρακτικές διαχέονται ελάχιστα [και γι' αυτό δεν είναι ευρύτερα γνωστές]. Επομένως, η εθνική κυβέρνηση πρέπει να υποστηρίξει ενεργά την κυκλοφορία ορθών πρακτικών μεταξύ των περιφερειών ώστε να ξεπεραστεί η σχετική έλλειψη ανταλλαγής πληροφοριών επί του θέματος.

Υπάρχει πολύ μεγάλη μετατόπιση της εθνικής πολιτικής από την πλευρά της απασχόλησης προς μια ευρύτερη προσέγγιση της ενσωμάτωσης, όπως αποδεικνύεται από τη νέα Γενική Διεύθυνση της Ενσωμάτωσης των Μεταναστών, το Ταμείο Υποστήριξης για τους Πρόσφυγες, την Επιτάχυνση των Διαδικασιών για την Οικογενειακή

Ανασυγκρότηση και την Ενσωμάτωση των Μεταναστών και του Στρατηγικού Σχεδιασμού για τους Πολίτες και την Ενσωμάτωση το 2006-9. Παρ' όλα αυτά, η εθνική πολιτική μετανάστευσης αντιμετωπίζεται ακόμα και τώρα από την πλευρά της απασχόλησης, ενώ σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο υπάρχει περισσότερο ενδιαφέρον για τη διασφάλιση της κοινωνικής ενσωμάτωσης και υπηκοότητας προκειμένου να υπάρχει τοπική κοινωνική συνοχή. Σε εθνικό επίπεδο, ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην άδεια εργασιακής ενσωμάτωσης, για παράδειγμα, και αποτρέπει τις αποκεντρωμένες διευθύνσεις εθνικών φορέων και οργανισμών, όπως οι υπηρεσίες απασχόλησης, να παρέχουν υποστήριξη ενσωμάτωσης στους μετανάστες χωρίς άδεια εργασίας. Η νομιμοποίηση του 2004 επιτρέπει στα δημοτικά συμβούλια να χορηγούν άδειες παραμονής στους μετανάστες σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Εντούτοις, σε πολλές περιπτώσεις οι ΜΚΟ είναι εκείνες που καλούνται να αναπληρώσουν αυτά τα (θεσμικά) κενά. (Mary P. Corcoran, 2009:361-380)

Έτσι μπορούμε να πούμε ότι η κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών και η εξυπηρέτηση των ιδιαίτερων αναγκών τους ανήκουν στη σφαίρα αρμοδιότητας των Αυτόνομων Κυβερνήσεων, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των κρατικά συνήθως επιχορηγούμενων ΜΚΟ, που παρέχουν διάφορες υπηρεσίες, όπως τα μαθήματα γλώσσας και πληροφορίες για την εύρεση εργασίας ή στέγασης. Η διαθεσιμότητα και το επίπεδο υποστήριξης των μεταναστών εμφανίζουν όμως πολύ μεγάλες αποκλίσεις στο εσωτερικό της χώρας και μια σημαντική μερίδα μεταναστών δεν έχει πρόσβαση στις υπηρεσίες αυτές. Από την άλλη μεριά, η ευθύνη που έχει επωμιστεί η περιφερειακή και τοπική διοίκηση επιβαρύνει οικονομικά πολλούς δήμους και πολλές Αυτόνομες Κυβερνήσεις, που τελευταία διεκδικούν συχνά μεγαλύτερη κρατική χρηματοδότηση για να καλύψουν τις ανάγκες του μεταναστευτικού πληθυσμού. (Anríquez Carmen González, 2009:256)

Κεφάλαιο 5.

Κοινωνική Πολιτική και Αυτοδιοίκηση- Η Κοινωνική ένταξη μέσα από τους Ελληνικούς Δήμους

«Η κινητικότητα, το περιβάλλον ζωής, η ασφάλεια και η ανεργία μετατρέπονται σε αντικείμενο παρέμβασης των [τοπικών] αρχών, ενώ η πλειονότητα των αιτιών δεν εμπίπτουν στις αρμοδιότητές τους. »

GUY BURGEL,

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

Η επιλογή ανάθεσης στους Δήμους συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων διοικητικής φύσης ως προς τα ζητήματα αλλοδαπών και μετανάστευσης, ιδίως κατά τη διαδικασία χορήγησης και ανανέωσης των αδειών διαμονής των αλλοδαπών ανατρέχει στο ν.2910/2001 ο οποίος αποκέντρωσε την αρμοδιότητα έκδοσης αδειών διαμονής σε επίπεδο Περιφέρειας και ενέπλεξε στην διαδικασία τους ΟΤΑ. Στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις έδωσε την αρμοδιότητα χορήγησης και ανανέωσης αδειών εργασίας και στους Δήμους και Κοινότητες την αρμοδιότητα της παραλαβής και διαβίβασης στην αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας των αιτημάτων χορήγησης και ανανέωσης των αδειών διαμονής.

Η εφαρμογή του 2910/2001 επιβεβαίωσε σε μεγάλο βαθμό τις επιφυλάξεις που είχαν εκφραστεί κατά την ψήφισή του. Αναμφίβολα τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν δεν οφείλονταν αποκλειστικά στις υπηρεσίες της Τοπ. Αυτοδιοίκησης στις οποίες αιφνιδιαστικά ανατέθηκε σημαντικότερο τμήμα της διαδικασίας αδειοδότησης της διαμονής και εργασίας των πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα, χωρίς

την απαραίτητη προετοιμασία και χωρίς να πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις σε επίπεδο στελέχωσης και οργάνωσης. Προβλήματα στελέχωσης, υποδομών, συντονισμού και συνεργασίας με τις αρμόδιες κρατικές αρχές, σε συνδυασμό με τη έλλειψη προηγούμενης εμπειρίας στα ζητήματα που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν, οδήγησαν σε φαινόμενα καταφανούς κακοδιοίκησης που πολλές φορές ακύρωναν στην πράξη τόσο τις νομοθετικές ρυθμίσεις περί νομιμοποίησης και ομαλής συνέχισης της νόμιμης διαμονής των ενδιαφερομένων στην Ελλάδα όσο και στοιχειώδεις προσδοκίες τους για αξιοπρεπή μεταχείρισή τους από τις ελληνικές αρχές.

Οι ατέλειωτες ουρές στις αρμόδιες υπηρεσίες των Δήμων και των Ν.Α. η συχνά μη επαρκής γνώση των αρμόδιων υπαλλήλων, η κακή ερμηνεία των σχετικών ρυθμίσεων, οι καθυστερήσεις στη διεκπεραίωση των αιτημάτων έκδοσης αδειών διαμονής, η απαξιωτική, σε κάποιες περιπτώσεις συμπεριφορά απέναντι στους ενδιαφερομένους αλλά και κάποια φαινόμενα διαφθοράς είχαν ως αποτέλεσμα να αμφισβητηθεί η εμπλοκή των ΟΤΑ στη διαδικασία της αδειοδότησης της διαμονής και εργασίας των πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα.

Με το ν.3386/2005 οι αρμοδιότητες και ο κρίσιμος ρόλος των Δήμων στη διαδικασία χορήγησης των αδειών διαμονής και εργασίας πολιτών τρίτων χωρών όχι μόνο δεν αποδυναμώθηκαν, αλλά ενισχύθηκαν σε σχέση με το καθεστώς του ν.2910/2001. Αυτό προκύπτει από δύο κυρίως στοιχεία: α) με την ενοποίηση της άδειας διαμονής και της άδειας εργασίας σε μία ενιαία άδεια διαμονής για εργασία και τη μεταβίβαση της ενιαίας πλέον αποφασιστικής αρμοδιότητας στις Περιφέρειες περιέρχονται στους Δήμους αρμοδιότητες και ως προς τα ζητήματα της εργασίας των αλλοδαπών στην Ελλάδα, που με τον ν.2910/2001 ασκούσαν στο σύνολό τους και αποκλειστικά από τις Ν.Α., β) διακηρυγμένη βούληση του ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. είναι να καταστούν οι Δήμοι το μοναδικό σημείο επαφής των πολιτών τρίτων χωρών με τις υπηρεσίες του κράτους για τα ζητήματα των αδειών διαμονής. Όπως εξειδικεύεται σε σχετικό έγγραφο του Υπουργείου «...στόχος μας είναι η υπηρεσία Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας να μην έρχεται σε επαφή με τους υπηκόους τρίτων χωρών αλλά η επικοινωνία με αυτούς για κάθε έγγραφο ή πληροφορία που τους αφορά να τους διενεργείται μέσω του οικείου Ο.Τ.Α. α' βαθμού». (Τσιούκας Γ., 2007: 21-34)

Όπως προκύπτει από το ν.3386/2005, οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στους Δήμους στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης αδειών διαμονής και εργασίας πολιτών τρίτων χωρών είναι κατά κύριο λόγο οι εξής:

- Παραλαμβάνουν τις αιτήσεις για την αρχική χορήγηση και την ανανέωση των αδειών διαμονής. Οι αιτούντες καταθέτουν τις σχετικές αιτήσεις στο Δήμο ή την Κοινότητα του τόπου κατοικίας ή διαμονής τους.
- Ελέγχουν την πληρότητα των κατά περίπτωση προβλεπόμενων δικαιολογητικών. Σε συνέχεια του ελέγχου της πληρότητας των δικαιολογητικών εκδίδουν και χορηγούν βεβαιώσεις κατάθεσης αίτησης για άδεια διαμονής.
- Καταχωρούν τα στοιχεία της αίτησης του ενδιαφερόμενου στο νέο ηλεκτρονικό «Σύστημα διεκπεραίωσης αιτήσεων Αλλοδαπών» που προωθεί το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. και υποχρεούνται, εντός δεκαπέντε ημερών, να διαβιβάσουν την αίτηση με το σύνολο των υποβληθέντων δικαιολογητικών στην αρμόδια υπηρεσία αλλοδαπών της οικείας Περιφέρειας.
- Διαμεσολαβούν μεταξύ των ενδιαφερόμενων και της Περιφέρειας. Στο πλαίσιο της αρμοδιότητας αυτής ιδιαίτερης σημασίας είναι η παροχή ενημέρωσης στους ενδιαφερόμενους σχετικά με την πορεία της υπόθεσής τους. Η ενημέρωση αυτή, με δεδομένες τις καθυστερήσεις στη διαδικασία εξέτασης των αιτημάτων, συνιστά βασική πλευρά των υπηρεσιών των Δήμων προς τους αλλοδαπούς και στο μέλλον προβλέπεται να διεκπεραιώνεται μέσω της on line πρόσβασής τους στα διαθέσιμα στοιχεία των αρμόδιων κρατικών αρχών. Επίσης, οι Δήμοι διεκπεραιώνουν τη σχετική αλληλογραφία μεταξύ ενδιαφερόμενων και Περιφέρειας πληροφορώντας τους με κάθε πρόσφορο μέσο για τυχόν απαντητικά έγγραφα τις Περιφέρειας που τους αφορούν, προσκομίζουν στην Περιφέρεια νεοϋποβληθέντα δικαιολογητικά κλπ. Οι Δήμοι παραλαμβάνουν τις άδειες διαμονής από την Περιφέρεια και καλούν τους ενδιαφερόμενους με κάθε πρόσφορο μέσο προκειμένου να τις παραλάβουν. Με τον ίδιο τρόπο γίνεται και η επίδοση τυχόν απορριπτικών αποφάσεων.
- Στο πλαίσιο των νέων ρυθμίσεων που αφορούν την ενοποίηση της άδεια διαμονής και της άδειας εργασίας και της μεταβίβασης σε επίπεδο Περιφέρειας της αρμοδιότητας για την έγκριση αιτημάτων που αφορούν την άσκηση εργασίας αλλοδαπού στην Ελλάδα, οι Δήμοι επιφορτίζονται και με την παραλαβή, διαβίβαση

στην Περιφέρεια κλπ των αιτημάτων μετάκλησης αλλοδαπού εργαζόμενου που υποβάλλουν οι ενδιαφερόμενοι εργοδότες. Επίσης, επιφορτίζονται με την παραλαβή αιτήσεων αλλοδαπών που αφορούν έγκριση εργασίας, μεταβολές στο πρόσωπο του εργοδότη, στον τόπο και στο είδος απασχόλησης κλπ.

Πέραν των αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο των διαδικασιών χορήγησης και ανανέωσης των αδειών διαμονής και εργασίας, οι Δήμοι παρέχουν στους ενδιαφερόμενους αλλοδαπούς σειρά άλλων υπηρεσιών διοικητικής φύσης ή ενταξιακού περιεχομένου, που είτε απευθύνονται ειδικά σε αυτούς, είτε ανάγονται στο πεδίο των γενικότερων αρμοδιοτήτων τους και απευθύνονται γενικότερα σε ομογενείς, πρόσφυγες και κοινοτικούς. Πιο συγκεκριμένα, οι Δήμοι:

- εμπλέκονται στη διαδικασία πολιτογράφησης, καθώς είναι επιφορτισμένοι από το νόμο με την παραλαβή των σχετικών αιτημάτων,
- διενεργούν τις οικείες πράξεις ληξιαρχικού χαρακτήρα που αφορούν την αστική κατάσταση των αλλοδαπών (γάμοι, γεννήσεις κλπ),
- προσφέρουν στους αλλοδαπούς κατοίκους, στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας, τις γενικότερες υπηρεσίες τους, διοικητικές και κοινωνικές.

Πρωταρχική ανάγκη είναι η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών διοικητικής φύσης, ιδίως ως προς τα ζητήματα που αφορούν τη διαδικασία χορήγησης αδειών διαμονής και εργασίας. Εξίσου σημαντική, όμως, είναι και η αποτελεσματική οργάνωση και παροχή στοχευμένων υπηρεσιών για την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία.

Μέχρι σήμερα σαφής βούληση του νομοθέτη ήταν οι Δήμοι να ενισχυθούν προοδευτικά ως το μοναδικό σημείο επαφής υπηκόου τρίτης χώρας και διοίκησης.

Όμως η πιο πρόσφατη πρόθεση του αρμόδιου Υπουργείου Εσωτερικών είναι να αναλάβουν τις διαδικασίες έκδοσης ή ανανέωσης των αδειών παραμονής αποκλειστικά οι υπηρεσίες των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, αντί της μέχρι σήμερα εμπλοκής των υπηρεσιών δύο διαφορετικών δημοσίων φορέων, δηλαδή των πρωτοβαθμίων ΟΤΑ, που παραλάμβαναν τις αιτήσεις και παρέδιδαν τις άδειες διαμονής, και των υπηρεσιών

Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Περιφερειών (και, πλέον, Αποκεντρωμένων Διοικήσεων), που εξέταζαν και εξέδιδαν τις σχετικές άδειες διαμονής.²⁸

Ο σταδιακός μετασχηματισμός των Υπηρεσιών Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων σε υπηρεσίες μιας στάσης θεωρείται επιβεβλημένος, ενόψει α) της συλλογής και διαχείρισης Βάσης Δεδομένων (ΒΔ) αποκλειστικά από εντεταλμένα όργανα, β) της αναγκαιότητας λήψης αυστηρών και επαρκών μέτρων ασφαλείας και ελέγχου των σχετικών διαδικασιών κατά τη συλλογή και τη διαχείριση των βιομετρικών δεδομένων, γ) της ανάγκης μείωσης του χρόνου έκδοσης των αδειών διαμονής και δ) της παροχής ολοκληρωμένων και ικανοποιητικών υπηρεσιών και επαρκούς πληροφόρησης στους συναλλασσόμενους για τις υποθέσεις τους.

Ο τίτλος διαμονής θα έχει τη μορφή μίας ηλεκτρονικής κάρτας και όχι αυτοκόλλητης ετικέτας που ίσχυε μέχρι σήμερα. Θα περιλαμβάνει δύο βιομετρικά δεδομένα, και συγκεκριμένα μία ψηφιακή φωτογραφία προσώπου (τύπου διαβατηρίου) και δύο ψηφιακά δακτυλικά αποτυπώματα. Σημειώνεται ότι η προθεσμία συμπερίληψης των δύο ψηφιακών δακτυλικών αποτυπωμάτων εκπνέει ένα χρόνο αργότερα, δηλαδή την 20ή Μαΐου 2012.

Έτσι η "Κάρτα του Μετανάστη", θα αντικαταστήσει την άδεια παραμονής. Αποτέλεσμα αυτού του «Καλλικράτη» των υπηρεσιών μετανάστευσης, όπως τονίζει το υπουργείο Εσωτερικών, "θα είναι η ταχύτερη, πιο διαφανής και ασφαλέστερη ολοκλήρωση της διαδικασίας έκδοσης των αδειών διαμονής με τη μορφή της 'Κάρτας Μετανάστη'". Η Κάρτα θα ξεκινήσει να υλοποιείται τους αμέσως προσεχείς μήνες, ενώ από τη στιγμή που "η κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση παρουσιάσει υψηλού επιπέδου ετοιμότητα, θα προχωρήσουν σταδιακά και στις 'υπηρεσίες αλλοδαπών μιας στάσης'".²⁹

Συνολικά θα δημιουργηθούν 62 σημεία υποδοχής σε όλη τη χώρα, ένα στην έδρα κάθε νομού με εξαίρεση τα μεγάλα αστικά κέντρα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) και τις νησιωτικές περιοχές. Είναι, επομένως, σαφές ότι η τοπική αυτοδιοίκηση στο μέλλον θα απολέσει τον ρόλο της ως μηχανισμού διεκπεραίωσης διοικητικών καθηκόντων στο

²⁸ Αριθμ. 4120/2011/15.2.2011 εγκύκλιος της Δ/σης Μεταναστευτικής Πολιτικής που απευθύνεται στους Γεν. Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων της Χώρας με θέμα την Εφαρμογή των διατάξεων του 380/2008/ΕΚ του Συμβουλίου για την καθιέρωση των αδειών διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, υπό τον τύπο του αυτοτελούς εγγράφου και σταδιακή ανάπτυξη των καταστημάτων μιας στάσης («one stop shop»)

²⁹ <http://www.avgi.gr/ArticleActionsShow.action?articleID=599567>

πλαίσιο της χορήγησης των αδειών διαμονής και εργασίας. Αναδεικνύεται όμως ο ρόλος της στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών καθώς έχει σημαντικό ρόλο να διαδραματίσει στις προκλήσεις που θέτει η μετανάστευση.

5.2. Προβλέψεις του «Καλλικράτη»

Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» το Υπουργείο Εσωτερικών μείωσε τον αριθμό των δήμων από 1.034 σε 325 (Ν. 3852 ΦΕΚ 87/Α/ 7.6.2010). Στους νέους Δήμους θα συγκροτηθεί και θα λειτουργήσει, με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών ως συμβουλευτικό, γνωμοδοτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία αλλά και η καταγραφή και διερεύνηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του δήμου.

Σε κάθε Δήμο θα συγκροτηθεί και θα λειτουργήσει, με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, συμβούλιο ένταξης μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Έργο των συμβουλίων ένταξης μεταναστών θα είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του δήμου ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με δημόσιες ή τη δημοτική αρχή, η υποβολή προτάσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και, εν γένει, την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν. Ο νέος αυτός θεσμός με κοινωνική διάσταση θα αποτελείται από πέντε (5) έως έντεκα (11) μέλη, τα οποία ορίζονται από το οικείο δημοτικό συμβούλιο. Ως μέλη ορίζονται δημοτικοί σύμβουλοι, εκπρόσωποι φορέων μεταναστών ή εκπρόσωποι που επιλέγονται από την κοινότητα των μεταναστών που κατοικούν μόνιμα στον οικείο δήμο, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει σχετικός κανονισμός, που εκδίδει με απόφασή του το οικείο δημοτικό συμβούλιο, καθώς και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων οι οποίοι αναπτύσσουν εντός της διοικητικής περιφέρειας του οικείου δήμου δράση σχετική με τα προβλήματα των μεταναστών. Με την ίδια απόφαση ορίζεται πρόεδρος στο συμβούλιο ένταξης μεταναστών ένας εκ των δημοτικών συμβούλων μελών του.

Στον Οδικό Χάρτη άμεσων ενεργειών³⁰ (όπως τον ονόμασε το Υπ. Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης ο οποίος απευθύνεται στους αιρετούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού ο οποίος έχει σκοπό να διασφαλίσει την ομαλή διαδοχή των νέων φορέων της Αυτοδιοίκησης και την προσαρμογή της στις νέες συνθήκες λειτουργίας προτείνει μέχρι το α' τρίμηνο του 2011 να έχουν συγκροτηθεί τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών.

Παράδειγμα καλής πρακτικής ήταν ο Δήμος Αθηναίων ο οποίος λειτουργεί το δικό του Τοπικό Συμβούλιο Μεταναστών (ΤΟ.ΣΥ.ΜΕΤ) με πρωτοβουλία του Δημάρχου από το τέλος του 2009 ως συμβουλευτικό όργανο στο οποίο είχαν συμμετοχή και οι μετανάστες. Μέσα στο 2010 προχώρησε πιο ενεργητικά θέτοντας το σε λειτουργία με συγκεκριμένες θεματικές ομάδες εργασίας.

Εκτός από δημοτικούς συμβούλους που λόγω του αντικειμένου τους έχουν καθημερινή επικοινωνία με αλλοδαπούς, στη συνεδρίαση συμμετείχαν ως τακτικά μέλη επτά (7) διακεκριμένοι στον επαγγελματικό τους χώρο εκπρόσωποι τοπικών συλλόγων μεταναστών που εδρεύουν στο Δήμο Αθηναίων - από την Αλβανία, το Πακιστάν, τη Ρουμανία, το Μπανγκλαντές, την Ουκρανία, την Μουσουλμανική Κοινότητα και τις Φιλιππίνες -, ένας εκπρόσωπος φορέα μεταναστευτικής πολιτικής καθώς και 2 σύμβουλοι εξειδικευμένοι σε θέματα μεταναστών.

Πέραν των ανωτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι στο ετήσιο πρόγραμμα του 2009 του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης³¹ προκηρύσσεται έργο με τίτλο «Υποστήριξη της λειτουργίας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών». Οι στόχοι της δράσης είναι η ενεργοποίηση των τοπικών θεσμών και της τοπικής κοινωνίας στη διαδικασία ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών, η βελτίωση της πρόσβασης των υπηκόων τρίτων χωρών σε υπηρεσίες και αγαθά και η ανάδειξη του σημαντικού ρόλου των εκπροσώπων των φορέων μεταναστών στην ενταξιακή διαδικασία. Επίσης η προώθηση του ρόλου των

³⁰ <http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/dimoi.pdf>

³¹ Οι πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας έχουν ενισχυθεί από το 2007 με ένα ειδικό μέσο που θα βοηθήσει τα κράτη- μέλη σε εθνικό επίπεδο να αναπτύξουν πολιτικές ένταξης σύμφωνα με τις Κοινές Βασικές Αρχές της πολιτικής ένταξης των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και συμπληρωματικά προς το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Αυτό το ειδικό μέσο είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων χωρών.

ΣΕΜ ως μηχανισμού που συμβάλλει στην ομαλή ένταξη των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες και στην ευαισθητοποίηση του τοπικού πληθυσμού σχετικά με τα θέματα των υπηκόων τρίτων χωρών.

Όσο αφορά τη χρηματοδότηση της δράσης ο συνολικός προϋπολογισμός της Δράσης 1.4/09 ανέρχεται σε 226.000€, με κοινοτική συγχρηματοδότηση ύψους 75% της συνολικής συμβολής, ήτοι 169.500 € και εθνική χρηματοδότηση ύψους 25%, ήτοι 56.500€. Η χρηματοδότηση της παρούσας Δράσης δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να έχει κερδοσκοπικό χαρακτήρα.

Αναμένεται να παραδοθεί:

ο Ένα (1) έργο τεχνικής υποστήριξης των ΣΕΜ που θα αφορά στο σύνολο των Δήμων της ελληνικής επικράτειας.

ο Ένα (1) πρόγραμμα κατάρτισης των εμπλεκόμενων στα ΣΕΜ που θα αφορά στο σύνολο των Δήμων της ελληνικής επικράτειας.

ο Πληροφοριακό υλικό και υλικό κατάρτισης σχετικά με την ίδρυση και τη λειτουργία των ΣΕΜ, προσαρμοσμένο στις ανάγκες – ιδιαιτερότητες κάθε Δήμου. Παράλληλα, θα πρέπει να εξασφαλίσει ότι το υλικό που θα προετοιμάσει θα είναι διαθέσιμο ηλεκτρονικά μέσα από τους ιστοχώρους των συμμετεχόντων Δήμων και μέσα από τον ιστοχώρο του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

ο Αναφορά με τις καλύτερες πρακτικές από άλλα κράτη – μέλη της Ε.Ε., σχετικά με την ίδρυση και λειτουργία παρόμοιων θεσμών με τα ΣΕΜ σε τοπικό επίπεδο.

Μετά την ψήφιση του Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης» και από 1.1.2011 επέρχονται μεταβολές στη σχετική διαδικασία και ειδικότερα η αρμοδιότητα στα θέματα μετανάστευσης, ως αμιγώς κρατική, μεταφέρεται στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις του Κράτους ενώ παράλληλα επέρχονται συνενώσεις των παλαιών Δήμων και Κοινοτήτων σε νέους Δήμους.³² . Με στόχο την ομαλή μετάβαση στο νέο διοικητικό σχήμα και την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών στους πολίτες τόσο στους Έλληνες όσο και στους αλλοδαπούς το Υπουργείο ζήτησε από τους νέους Δήμους μέχρι την 28.2.2011 να

³² Βλ υπ'αριθμ. 1/3-1-2011 εγκύκλιο του Υπ.Ε.Α.Η.Δ. με θέμα οδηγίες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Δήμων σε θέματα αλλοδαπών και μετανάστευσης.

οριστεί σημείο επαφής για θέματα μετανάστευσης σε ένα μοναδικό σημείο ανά νέο Δήμο. Σε όσους Δήμους δεν υφίσταται μεταβολή των διοικητικών τους ορίων, σε περίπτωση που υπάρχουν περισσότερα από ένα αυτά θα πρέπει να συγχωνευτούν σε ένα.

5.3. Η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου

Με την αναθεώρηση του 2001 έγινε για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία, ρητή αναφορά στην συνταγματική «αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου», η οποία σύμφωνα με την άκομψη διατύπωση της νέας παρ. 1 του άρθρου 25 Συντ., τελεί «υπό την εγγύηση του Κράτους». Με τη διάταξη αυτή υποστηρίζεται ότι το κοινωνικό κράτος και το κράτος δικαίου συνιστούν θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος παράλληλα προς τη δημοκρατική αρχή και τη διάκριση των λειτουργιών. Συγκριτικά θα μπορούσε να επισημανθεί ότι ρητή μνεία στο κράτος δικαίου εμφανίζεται μάλλον σποραδικά (π.χ. άρθρα 28 παρ.1 του Γερμανικού Θεμελιώδη Νόμου, 2 του Πορτογαλικού και 1 παρ. 1 του ισπανικού Συντάγματος). Τούτο ίσως να εξηγείται και από την εγγενή ασάφεια και πολυσημία, στην έννοια του κράτους δικαίου. Στην Ελληνική συνταγματική θεωρία λόγος για το κράτος δικαίου ως θεμελιώδη συνταγματική αρχή (οργανωτική βάση του πολιτεύματος) άρχισε να γίνεται από τον μεσοπόλεμο και κυρίως τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια (Χρυσόγονος Κ. , 2003, 388).

Ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 καθιέρωσε μια σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα για δωρεάν παιδεία (άρ. 16 παρ. 4), το δικαίωμα στην υγεία (άρ. 21 παρ. 4), τα δικαιώματα για εργασία και κοινωνική ασφάλιση (άρ. 22 παρ. 1 και 5). Ο αναθεωρητικός νομοθέτης καθιερώνοντας ρητά την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου στο άρθρ. 25 παρ. 1 ήρε οποιαδήποτε αμφισβήτηση μπορούσε να εκφραστεί για την ύπαρξή της ή όχι. Αυτή λειτουργεί συμπληρωματικά προς τα κατ' ιδίαν κοινωνικά δικαιώματα παρέχοντας το έρεισμα για την ανετότερη συνταγματική θεμελίωση κοινωνικών δικαιωμάτων μη κατοχυρωμένων ρητά και ειδικά στο Σύνταγμα. Ως κοινωνικό κράτος κατά την έννοια άρθρ. 25 παρ. 1 Συντ. μπορεί να νοηθεί εκείνο που παρεμβαίνει στη λειτουργία της οικονομίας και της κοινωνίας προκειμένου να αμβλύνει τις ανισότητες, αναδιανέμοντας το εθνικό εισόδημα σε όφελος των οικονομικά ασθενεστερών. Η αναδιανομή αυτή επιτυγχάνεται αφενός με την καθιέρωση συστήματος «προοδευτικής φορολογίας» και αφετέρου με την κρατική χρηματοδότηση (έστω και

μερική) της λειτουργίας των θεσμών εκείνων από τους οποίους επωφελούνται κατά κύριο λόγο οι οικονομικά ασθενέστεροι (π.χ. δωρεάν παιδεία, εθνικό σύστημα υγείας, κοινωνική ασφάλιση, δημόσιες αστικές συγκοινωνίες, κ.α.). Η αναδιανεμητική λειτουργία του κοινωνικού κράτους μετριάξει τις ακραίες τουλάχιστον παρενέργειες της οικονομίας της αγοράς και με τον τρόπο αυτό συμβάλλει άμεσα στη νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας και έμμεσα στη σταθεροποίηση του κρατούντος κοινωνικού συστήματος. (Χρυσόγονος Κ. , 2003, 396).

5.4. Τοπικές Κοινωνικές Πολιτικές

Η εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαχείριση του μεταναστευτικού φαινομένου είναι, εξάλλου, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, ευρέως διαδεδομένη σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προωθείται από τους θεσμούς και τα όργανα της Ένωσης³³. Όλες οι ευρωπαϊκές χώρες αναγνωρίζουν τις αυτοδιοικητικές αρχές ως ένα κρίσιμο παράγοντα στη διαμόρφωση και υλοποίηση των μεταναστευτικών πολιτικών. Πολλές, μάλιστα, χώρες, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Ελλάδας, αναθέτουν σε αυτές και συγκεκριμένες αρμοδιότητες στο πλαίσιο των διοικητικών διαδικασιών που αφορούν τη χορήγηση των αδειών διαμονής (λ.χ. Βέλγιο, Ιταλία, Γερμανία, Γαλλία, Ολλανδία).

Η φύση της μεταναστευτικής ενσωμάτωσης διαφέρει από χώρα σε χώρα, ανάλογα με την μεταναστευτική ιστορία κάθε χώρας, τα χαρακτηριστικά των νεοφερμένων, τα υπάρχοντα προγράμματα που βοηθούν τους μετανάστες και τους γενικούς κοινωνικούς και οικονομικούς όρους των χωρών υποδοχής. Η μεταναστευτική πολιτική αποφασίζεται σε εθνικό επίπεδο, αλλά τα αποτελέσματά της γίνονται αισθητά σε τοπικό (περιφερειακό, επαρχιακό και δημοτικό) επίπεδο. Αυτό σημαίνει ότι οι συγκεκριμένες πολιτικές που στοχεύουν στην κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών συχνά αναπτύσσονται από τις τοπικές αρχές.

Τις τελευταίες δεκαετίες η Τοπική Αυτοδιοίκηση και τα νομικά πρόσωπα που την αποτελούν έχουν περάσει από διαδοχικές μεταρρυθμίσεις ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων τους είτε ως προς την έκτασή τους, δημιουργώντας και αντίστοιχες αντιδράσεις στις κοινωνικές ομάδες συμφερόντων στις οποίες απευθύνονται οι αλλαγές.

³³ Βλ. Handbook on integration, Directorate-General, Justice Freedom and Security, Νοέμβριος 2004

Αυτό εξηγείται διότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι ένας κατεξοχήν πολιτικός θεσμός με συμμετοχή των αιρετών και των πολιτών. Όταν γίνεται λόγος για τον ουσιαστικό δημοκρατικό ρόλο της Αυτοδιοίκησης εννοούμε ότι στην άσκηση των αρμοδιοτήτων της πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το δημόσιο συμφέρον, το περιβάλλον, ο πολιτισμός, να σέβεται τον πολίτη χωρίς να μεταφέρει στο τοπικό επίπεδο τις παθογένειες του κεντρικού κράτους. Με αυτή την προοπτική ο ρόλος της στην ανάπτυξη πολιτικών ενσωμάτωσης των μεταναστών θα πρέπει να είναι αναβαθμισμένος.

Καθώς το ίδιο το κράτος συνολικά διανύει μια εκ βάθρων αναθεώρηση του ρόλου των λειτουργιών και της δομής του, η Αυτοδιοίκηση δεν θα μπορούσε να αποτελεί εξαίρεση. Στις μέρες μας εμφανίζονται νέοι κίνδυνοι, επεκτείνονται τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού και αμφισβητείται η επάρκεια των κεντρικών δομών κοινωνικής προστασίας. Έτσι πλέον η κεντρική διοίκηση επικεντρώνεται σε επιτελικές λειτουργίες και αναδεικνύονται τα πλεονεκτήματα της κοινωνικής δράσης που αναλαμβάνουν οι αποκεντρωμένες αρχές και ΟΤΑ.

Παράλληλα ο κάτοικος, ο πολίτης απαιτεί η τοπική αυτοδιοίκηση να ενδιαφέρεται για όλες τις πλευρές της αστικής ζωής πολύ πέρα από τους παραδοσιακούς τομείς παρέμβασης (οδοποιία, δημόσιος φωτισμός,, παροχή νερού, αποκομιδή σκουπιδιών)(Guy Burgel, 2008:36).

Το Σύνταγμα του 1975/86/2001/2008, στο άρθρο 102 παρ. 1, κατοχυρώνει τον πρώτο και δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και τους προικίζει με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Το καθεστώς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης διέπεται από τον ν.3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων)

Το άρθρο 102 παρ.1 εξασφαλίζει στους ΟΤΑ την αποκλειστική εξουσία διοίκησης των τοπικών υποθέσεων καθιερώνοντας τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ αυτών. Συνεπώς όλες οι τοπικές υποθέσεις υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των ΟΤΑ. Κατά την αποσαφήνιση όμως της έννοιας της «τοπικής υπόθεσης» προκύπτουν δυσχέρειες ως προς την υπαγωγή του θέματος είτε στην έννοια της «τοπικής υπόθεσης» είτε στην έννοια της «γενική κρατικής υπόθεσης». Και τούτο επειδή ο σύνδεσμος κοινωνικού προβλήματος με εδαφικά συγκεκριμένο χώρο δεν είναι ούτε αναγκαία αποκλειστικός ούτε αναγκαία μόνιμος. Έτσι η έννοια της τοπικότητας είναι αξιολογική (άρα ελαστική), και ιστορικά εξελίξιμη, γεγονός που οδηγεί συχνά

στη δημιουργία θεμάτων μεικτού χαρακτήρα.(Τσουντας Κ., Τριανταφυλλοπούλου Αθ. 2009, 459-462)

Στο νέο Κώδικα πραγματοποιείται μια θεματική συστηματοποίηση των αρμοδιοτήτων για τις τοπικές υποθέσεις, οι οποίες πλέον κατατάσσονται σύμφωνα με το άρθρο 75 του Ν.3463/2006 σε επτά τομείς:

1. Ανάπτυξη
2. Περιβάλλον
3. Ποιότητα Ζωής και Εύρυθμη Λειτουργία Πόλεων και Οικισμών
4. Απασχόληση
5. Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη
6. Παιδεία, πολιτισμός και αθλητισμός
7. Πολιτική Προστασία

Κύριος στόχος του νέου Κώδικα είναι να αναδειχθεί η σημασία και το εύρος της κοινωνικής πολιτικής που ασκούν οι ΟΤΑ και η δυνατότητα περαιτέρω ανάπτυξής της σε τοπικό επίπεδο. Ο Κώδικας αυτός για πρώτη φορά θέτει προβληματικές όπως η καλλιέργεια της αλληλεγγύης και της κοινωνικής συνοχής, η κοινωνική ένταξη με έμφαση στην ετερότητα, δυνατότητα σύμπραξης σε θέματα κοινωνικής πολιτικής μεταξύ φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αντιμετώπιση των πολλαπλών προβλημάτων που αναδεικνύονται στην τοπική κοινωνία. Πάγιο αίτημα εξάλλου της ΚΕΔΚΕ ήταν η κοινωνική πολιτική να αποτελέσει πλήρη αρμοδιότητα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η κοινωνική στήριξη των μεταναστών είναι θεσμικά κατοχυρωμένη αρμοδιότητα των Δήμων και των Κοινοτήτων της Ελλάδας σύμφωνα με τον κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Δυστυχώς όμως έως σήμερα δεν είναι έχει εξασφαλιστεί η χρηματοδότηση της άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων, όπως επανειλημμένα έχει ζητήσει η ΚΕΔΚΕ από την ελληνική κυβέρνηση με αποτέλεσμα αυτές οι αρμοδιότητες να ασκούνται ευκαιριακά και όχι στο πλαίσιο ενός εθνικού σχεδίου προώθησης της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών.

Για πρώτη φορά, γίνεται μνεία σε δύο βασικές αρχές, συνυφασμένες με τη φύση, το σκοπό και τη δράση που αναπτύσσουν οι δημοτικές αρχές κατά τη διεύθυνση και ρύθμιση των τοπικών υποθέσεων, τις αρχές της επικουρικότητας (σε σχέση με την

κρατική εξουσία) και της εγγύτητας (δηλ. της παροχής της υπηρεσίας άμεσα και ολοκληρωμένα, πιο κοντά στον πολίτη).

Ακόμη γίνεται ειδική μνεία σε κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, που οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκούν σε τοπικό επίπεδο και οι οποίες έχουν ανατεθεί στους ΟΤΑ για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία (τήρηση του δημοτολογίου και του μητρώου αρένων, τήρηση των ληξιαρχικών βιβλίων, χορήγηση άδειας πολιτικού γάμου, δημιουργία, συντήρηση και λειτουργία κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης νεκρών, τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την ισχύουσα νομοθεσία για τις εκλογές, την ιθαγένεια, τους αλλοδαπούς και τη μετανάστευση), και γίνεται και αναλυτική παράθεση αυτών. Η διασαφήνιση της φύσης αυτών των «δοτών» αρμοδιοτήτων, που δεν αφορούν σε «τοπική υπόθεση», είναι πολύ σημαντική και αναγκαία, τόσο νομικά όσο και διοικητικά. Οι αρμοδιότητες αυτές δεν μπορούν ν' αποτελέσουν αντικείμενο επιχειρηματικής δραστηριότητας εκ μέρους των ΟΤΑ, ακόμη και σ' επίπεδο επιχειρήσεων αμιγώς κοινωφελούς χαρακτήρα, ούτε ν' ανατεθεί από τους ΟΤΑ η άσκησή τους σε άλλα Ν.Π.Δ.Δ.

Στο πλαίσιο της ενίσχυσης του κοινωνικού ρόλου των ΟΤΑ εισάγεται ένα πλέγμα διατάξεων, που τους επιτρέπει ν' αναλάβουν πρωτοβουλίες κοινωνικού χαρακτήρα, στο πλαίσιο της αρχής της εγγύτητας προς τον πολίτη. Ειδικότερα:

- Ενθαρρύνεται η εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις και προγράμματα, που στοχεύουν στη μέριμνα, υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων με την παροχή υπηρεσιών υγείας και την προαγωγή ψυχικής υγείας, όπως δημιουργία δημοτικών και κοινοτικών ιατρείων, κέντρων αγωγής υγείας, υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με αναπηρία, κέντρων ψυχικής υγείας, συμβουλευτικής στήριξης των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας και βίας κατά συννοικούντων προσώπων και κέντρων πρόληψης κατά εξαρτησιογόνων ουσιών.

- Προβλέπεται η εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις που αποσκοπούν στην υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα της βρεφικής και παιδικής ηλικίας και της τρίτης ηλικίας, με την ίδρυση και λειτουργία νομικών προσώπων και ιδρυμάτων, όπως παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, βρεφοκομείων,

ορφανοτροφείων, κέντρων ανοικτής περίθαλψης και ημερήσιας φροντίδας, ψυχαγωγίας, και αναψυχής ηλικιωμένων, γηροκομείων κ.λ.π..

- Για πρώτη φορά προβλέπεται η δυνατότητα του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου να προβεί σε μείωση δημοτικών φόρων ή τελών έως το 50% ή ακόμη και σε πλήρη απαλλαγή από αυτά για τα άτομα με αναπηρίες, τους πολύτεκνους και τους άπορους.

- Καθιερώνεται η δυνατότητα χορήγησης ειδικών χρηματικών βοηθημάτων σε πολύτεκνους.

- Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, καθώς και για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών, είναι δυνατή η χορήγηση από τους ΟΤΑ στους οικονομικά αδύνατους κατοίκους ειδών διαβίωσης, περίθαλψης και χρηματικών βοηθημάτων.

- Παρέχεται η δυνατότητα επιχορήγησης συλλόγων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, οι οποίοι έχουν ως σκοπό την παροχή βοήθειας και υποστήριξης, κάθε μορφής, σε παιδιά, που είναι ιδίως, θύματα κακοποίησης, παραμέλησης, οικονομικής εκμετάλλευσης και παράνομης διακίνησης, ανεξαρτήτως υπηκοότητας.

- Οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να ανεγείρουν κατοικίες και να παραχωρούν τη χρήση τους, χωρίς δημοπρασία, σε άστεγους και οικονομικά αδύνατους δημότες.

- Προβλέπεται ο σχεδιασμός και εφαρμογή ή συμμετοχή σε προγράμματα και δράσεις για την ένταξη των μεταναστών, προσφύγων και παλιννοστούντων ομογενών στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας.

- Προωθείται ο εθελοντισμός και η κοινωνική αλληλεγγύη με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργάνωσεων και ομάδων εθελοντών, που θα δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης του Δήμου και της Κοινότητας.

- Προβλέπεται η ίδρυση και λειτουργία Κέντρων Επαγγελματικού Προσανατολισμού και Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης, προσαρμοσμένων στις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες και κυρίως στις ανάγκες των πληθυσμών

των ορεινών, αγροτικών και νησιωτικών περιοχών, στο πλαίσιο του εθνικού και ευρωπαϊκού σχεδιασμού.

- Κατοχυρώνεται η συμβολή των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στην ανάπτυξη συμβουλευτικών δράσεων που παρέχονται δωρεάν προς τους ανέργους, με στόχο την υποστήριξη και την ενθάρρυνσή τους για την εξεύρεση απασχόλησης, σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις επιχειρήσεις της περιοχής τους, με τη λειτουργία ενός νέου θεσμού, του Γραφείου Ενημέρωσης για την Απασχόληση.

Όπως φαίνεται και από το εύρος των αρμοδιοτήτων τους, οι ΟΤΑ κατέχουν έναν διευρυμένο ρόλο, διότι μέσα στο πεδίο άσκησης της πολιτικής τους συμπεριλαμβάνεται και η κοινωνική πολιτική. Μέχρι σήμερα όμως η κατάσπαρτη νομοθεσία, τα προεδρικά διατάγματα οι υπουργικές αποφάσεις οριοθετούσαν σωρεία αρμοδιοτήτων που παρά τις εκάστοτε κωδικοποιήσεις παρέμεναν αναξιποίητες. Με το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων είναι έκδηλη η προσπάθεια για συστηματοποίηση και εξορθολογισμό.

5.5.Το σύστημα των δομών κοινωνικής πολιτικής

5.5.1.Η κοινωνική διοίκηση σε τοπικό επίπεδο

Οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, όντας εξ' ορισμού εγγύτερα στο επίπεδο όπου θα αναδυθούν τα απτά προβλήματα κοινωνικής φύσεως βρίσκονται σε πλεονεκτικότερη θέση μεταξύ των φορέων δημόσιας δράσης για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής στο κοινωνικό πεδίο. Η κοινωνική πολιτική έχει έντονο ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα και η Τοπική Αυτοδιοίκηση επεδίωξε τις τελευταίες δεκαετίες να αναλάβει πιο ουσιαστικό ρόλο μέσα από την ανάληψη των αντίστοιχων ευθυνών συμβατών και με τη διαπροσωπική φύση των πολιτικών σχέσεων στο τοπικό επίπεδο. Είτε μέσω των ευρωπαϊκών πρωτοβουλιών (HORIZON, EQUAL) είτε μέσω εθνικών πολιτικών θεσμοθετήθηκαν πολιτικές κοινωνικής προστασίας όπως τα Κέντρα Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων και το Βοήθεια στο Σπίτι. Η σύγχρονη προσέγγιση και κοινωνική πολιτική υιοθετεί μια διευρυμένη οπτική με μια ολοκληρωμένη αναπτυξιακή δυναμική. Αυτό μεταφράζεται σε ενίσχυση της κοινωνική αλληλεγγύης και επομένως της κοινωνικής συνοχής αλλά και στη δημιουργία νέων ειδικοτήτων και θέσεων εργασίας,

στην αποφυγή του κοινωνικού αποκλεισμού αλλά και στην ουσιαστική ενδυνάμωση της συμμετοχής των πολιτών (Μπιτσάνη Ε.- Τσέκος Θ. 2008: 93-99).

Δομές όπως οι παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί τα Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών και ΑΜΕΑ, οι μονάδες κοινωνικής μέριμνας τα Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων τα Κέντρα Ψυχοκοινωνικής Στήριξης καθώς και το Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι αποτελούν μερικές από τις διαδεδομένες και πλήρως επιτυχημένες δραστηριότητες των Δήμων. Έτσι η Αυτοδιοίκηση θεωρείται μοχλός για ένα αποτελεσματικό κράτος πρόνοιας καθώς μπορεί να συμβάλλει στην αύξηση της απασχόλησης με τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας στον απεγκλωβισμό χιλιάδων γυναικών από το βάρος της φροντίδας των μελών της οικογένειας ώστε να ενταχτούν στην αγορά εργασίας.

Για να ασκήσουν τις παραπάνω αρμοδιότητες οι ΟΤΑ και να ανταποκριθούν στον κοινωνικό τους ρόλο έχουν θεσμικά τη δυνατότητα να προβούν στη σύσταση νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου είτε συγκροτώντας Κοινωνική Υπηρεσία στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας τους. Το Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΚΕΔΚΕ στη Θεσσαλονίκη (26-28 Νοεμβρίου) επικεντρώθηκε στη διατύπωση προτάσεων (Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τ. 120, Φεβρουάριος 2009, σελ35) για την ανάληψη πρωτοβουλιών που θα θωρακίσουν την ίδια την Αυτοδιοίκηση αλλά ταυτόχρονα θα υπηρετούν την κοινωνική αλληλεγγύη και θα συμβάλλουν στην κοινωνική στήριξη των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων.

Το παραδοσιακό παθητικό κοινωνικό κράτος λειτούργησε και λειτουργεί ως σήμερα ως μηχανισμός αναπλήρωσης εισοδημάτων ενόψει περιστασιακών κινδύνων, χωρίς να διευρύνει τις δυνατότητες εργασιακών επιλογών και δεξιοτήτων.(βλέπε κεφ. 5.3). Σύμφωνα με την Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010 οι κοινωνικές μεταβιβάσεις (εισοδηματικές μεταβιβάσεις πλην συντάξεων) ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν από το 15,6% το 2004 στο 17,3% το 2007 και στο 17,9% του ΑΕΠ το 2008. Παρ' όλα αυτά, η μείωση του συνολικού ποσοστού της οικονομικής φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις ανέρχεται στο 2% (23% πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις έναντι 21% μετά, έναντι 10% στην Ε.Ε. (26% πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις έναντι 16% μετά), κάτι που κάνει προφανές ότι τα διαρθρωτικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η χώρα μας, στο

σύστημα της κοινωνικής προστασίας δεν έχουν αντιμετωπιστεί πλήρως και αποτελούν πρόκληση για την επόμενη προγραμματική περίοδο. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειώσουμε ότι οι κοινωνικές μεταβιβάσεις ως ποσοστό του ΑΕΠ θα συνεχίσουν να αυξάνονται με στόχο να αποτελούν το 18,4% του ΑΕΠ το 2010.³⁴

Το ενεργητικό κοινωνικό κράτος προκειμένου να αντιμετωπίσει τους νέους κοινωνικούς κινδύνους απομακρύνεται από την ομοιόμορφη καθολική παρουσία. Στο πλαίσιο της επικουρικότητας και της συνεργασίας, είναι απαραίτητο όλες οι δημόσιες αρχές –ευρωπαϊκές, εθνικές, περιφερειακές και τοπικές- να αναπτύξουν πολιτικές ενσωμάτωσης. Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους συναρτάται με την αυξανόμενη παρουσία συλλογικών υποκειμένων που συγκροτούν την κοινωνία των πολιτών. Τα συλλογικά αυτά υποκείμενα που συγκροτούν τον τρίτο τομέα μεσολαβούν μεταξύ του κράτους και της αγοράς και αναλαμβάνουν σε αυξανόμενη έκταση την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας. (Κοντιάδης Ξ. , Απίστουλας Δ. 2006: 42-46)

5.5.2.Εξασφάλιση της πρόσβασης των μεταναστών σε όλες τις υπηρεσίες

Οι Δήμοι οφείλουν να πάρουν ειδικά μέτρα ενίσχυσης της πρόσβασης των μεταναστών στις υπηρεσίες τους. Ο ρόλος της τοπικής κοινωνίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς την ένταξη, την αποφυγή των γκέτο και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι αποφασιστικός. Η τοπική κοινωνία υποδέχεται και αποδέχεται από την αρχή τον μετανάστη και στο πλαίσιο αυτής συγκροτούνται οι σχέσεις εργασίας, οι σχέσεις με τους ομοεθνείς και τους συγγενείς τους και γίνεται η κοινωνικοποίησή του σε ένα καινούριο περιβάλλον, το οποίο καλείται ο μετανάστης να υιοθετήσει, να αποκωδικοποιήσει και να προσαρμοστεί σε αυτό (Γκάτζμεντ Καπλάνι, 2007: 66).

Έτσι οι Δήμοι οφείλουν να προάγουν και να παρακολουθήσουν τη δυνατότητα πρόσβασης των μεταναστών στους βασικούς θεσμούς κοινωνικοποίησης, όπως είναι η εκπαίδευση, η πρόσβαση σε μηχανισμούς εκμάθησης της γλώσσας της χώρας υποδοχής και η διευκόλυνση της πρόσβασης στην εργασία και στην κοινωνική ασφάλιση, η εξασφάλιση και η παρακολούθηση της πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας. Οι μετανάστες που ζουν μόνιμα στην Ελλάδα αποτελούν παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης και η

34

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=3&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=nsr+spsi&mode=advancedSubmit&langId=en>

εξασφάλιση της πρόσβασής στο δίκτυο των κοινωνικών υπηρεσιών των Δήμων μπορεί να οδηγήσει στην ομαλή ένταξή τους στην τοπική κοινωνία. Όλες οι υπηρεσίες και οι δομές κοινωνικής υποστήριξης όπως τα παραπάνω που αναφέρθηκαν οφείλουν να εντάξουν στους εξυπηρετούμενους τους, χωρίς διακρίσεις τους μετανάστες που κατοικούν στην περιοχή ευθύνης τους.

Οι Ο.Τ.Α. σε συνεργασία με άλλους φορείς, Ο.Τ.Α. και ΜΚΟ και οργανώσεις μεταναστών μπορούν να αναπτύξουν επικοινωνία και σχέσεις αμοιβαίας εμπιστοσύνης με τους μετανάστες σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο, στα πλαίσια ενός διαλόγου που θα περιλαμβάνει προγράμματα εκπαίδευσης και αμοιβαίας πολιτισμικής εξοικείωσης και με διαφημιστική εκστρατεία διπλής κατεύθυνσης και τελικά να αντιμετωπιστούν φαινόμενα ξενοφοβίας και ρατσισμού που έχουν να κάνουν με μια εικόνα απειλής των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες.

Δύο πρόσφατες μελέτες σχετικά με την παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες θα μας βοηθήσουν ώστε να αποτυπώσουμε μια εικόνα σχετικά με το πώς προσεγγίζουν κρατικοί και αυτοδιοικητικοί θεσμοί μέσα από τις δομές τους το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία.

Θα αντλήσουμε στη συνέχεια στοιχεία από τη μελέτη που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια του Equal-Syglisis «Οργάνωση και Λειτουργία των Κοινωνικών Δομών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και τη σχέση με τις κυριότερες ευπαθείς ομάδες» προκειμένου να προβούμε σε αξιολόγηση του ρόλου και των χαρακτηριστικών των δομών κοινωνικής πολιτικής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που απευθύνονται στην ομάδα των μεταναστών από το σύνολο των ευπαθών ομάδων. Η συγκεκριμένη έρευνα είχε στόχο την διερεύνηση των δομών κοινωνικής πολιτικής που αφορούν στις ευπαθείς ομάδες, έτσι ώστε να αναδειχθούν τόσο τα χαρακτηριστικά αυτών των δομών όσο και οι δυσλειτουργίες τους στα πεδία εφαρμογής, συντονισμού και αποτελεσματικότητας.

Οι καταγεγραμμένες δομές και προγράμματα που διερευνήθηκαν κατά κύριο λόγο κατά τη διάρκεια της έρευνας είναι: οι Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων, τα Κέντρα Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (ΚΥΥ), τα Κέντρα Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (ΚΕΣΥΥ), το Βοήθεια στο Σπίτι, τα Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών και των Παιδιών με Ειδικές Ανάγκες, τα Κέντρα πρόληψης από εξαρτησιογόνες ουσίες, τα Κέντρα Παροχής Κοινωνικών Υπηρεσιών εξειδικευμένα σε μία ευπαθή

ομάδα, Ανεξάρτητα νομικά πρόσωπα ενός σκοπού κοινωνικής ανάπτυξης, τα Κέντρα Ημερησίας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ). Εξετάστηκε η αποτίμηση της σχέσης αυτών των δομών με τις έξι σημαντικότερες ομάδες-στόχου στην ελληνική κοινωνία, τους μετανάστες, τους τσιγγάνους, τις ευπαθείς γυναίκες, τους ευπαθείς νέους, τους ηλικιωμένους και τα άτομα με αναπηρίες.

Η συνολική εικόνα των δομών κοινωνικής πολιτικής όπως καταγράφεται από την έρευνα είναι η ακόλουθη: Από τις ερωτηθείσες δομές το 55,5% αποτελούν δομές του Βοήθεια στο σπίτι και της Κοινωνικής Μέριμνας, το 9,7% είναι Κέντρα πρόληψης από εξαρτησιογόνες ουσίες, το 8,1% είναι Κέντρα Υποστηρικτικών Υπηρεσιών, το 6,5% ανήκει σε μία «άλλη» κατηγορία, το 6,1 είναι Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων. Ακολουθούν με μικρότερα ποσοστά τα Κέντρα Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (4,9%), τα Κέντρα Παροχής Κοινωνικών Υπηρεσιών εξειδικευμένα σε μία ευπαθή ομάδα ((3,6%), τα Ανεξάρτητα Νομικά Πρόσωπα ενός σκοπού κοινωνικής ανάπτυξης (3,2%) και τα ΚΗΦΗ (2,4%).

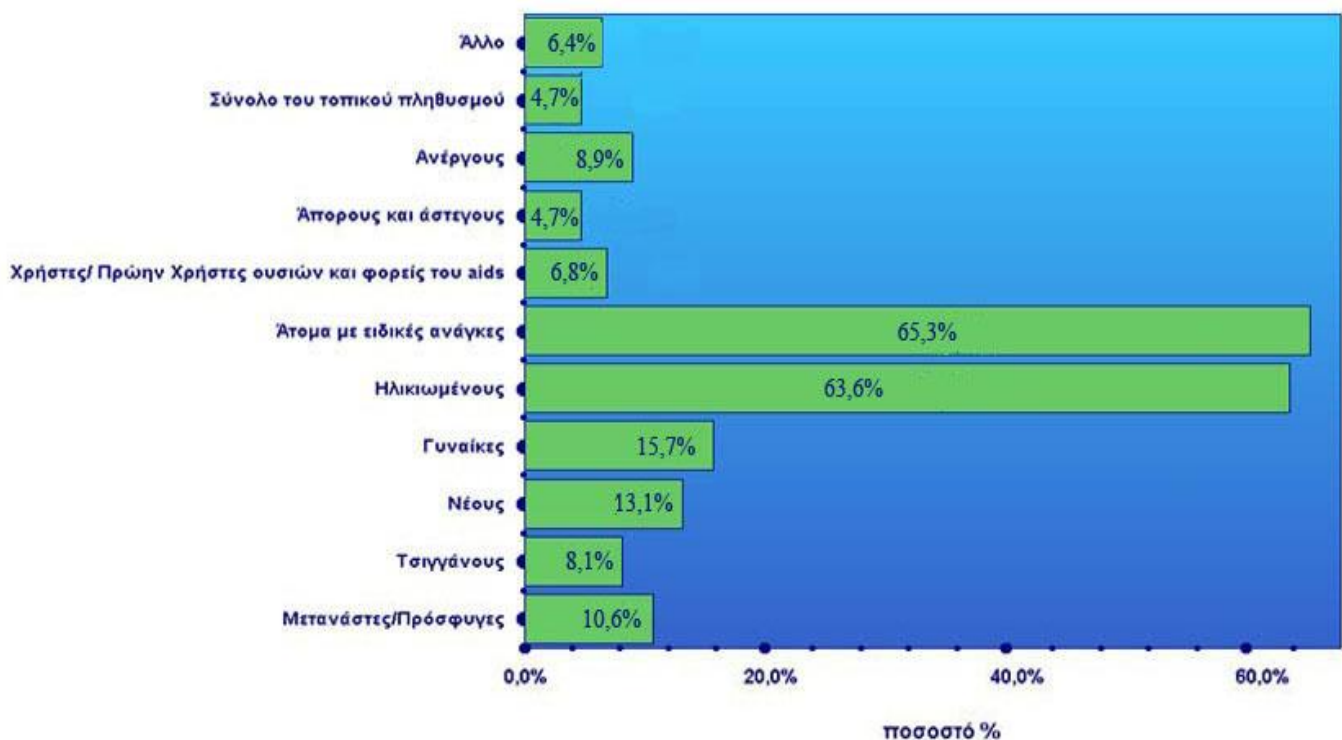
Οι υπηρεσίες αποτελούν στην πλειοψηφία τους το προϊόν μιας ευρύτερης κουλτούρας κοινωνικής πολιτικής των τελευταίων χρόνων, μιας προσπάθειας προσαρμογής στα ευρωπαϊκά δεδομένα και μίας συγκυριακής πολλές φορές αντιμετώπισης της προσφοράς βοήθειας. Οι δομές λειτουργούν κυρίως με συγχρηματοδοούμενα προγράμματα από της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ποσοστό 64,4%). Η επόμενη στη σειρά χρηματοδότηση έρχεται από Εθνικούς πόρους και πόρους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (10,1%).

Έτσι, οι υπηρεσίες αυτές καθ' αυτές παρουσιάζουν μία ποικιλία ως προς τους στόχους, αλλά στις περισσότερες των περιπτώσεων απευθύνονται στις λεγόμενες παραδοσιακές ευπαθείς ομάδες (π.χ. άτομα με αναπηρίες, ηλικιωμένοι, γυναίκες). Το παρακάτω διάγραμμα (Διάγραμμα 5.1.) μας δείχνει ανάγλυφα σε ποιες ομάδες κατανέμονται οι υπηρεσίες που παρέχουν οι δομές. Τις δύο πρώτες θέσεις καταλαμβάνουν οι ομάδες των δομών που παρέχουν υπηρεσίες σε άτομα με αναπηρίες με ποσοστό (65,3%), σε ηλικιωμένους (63,6%) , τρίτη στη σειρά υπηρεσιών με (15,7%) είναι η ομάδα των ευπαθών γυναικών με μεγάλη απόσταση ακολουθούν οι νέοι με (13,1%) οι μετανάστες και οι πρόσφυγες με (10,6%) οι άνεργοι με (8,9%) οι τσιγγάνοι

με (8,1%) οι χρήστες και πρώην χρήστες και φορείς του aids με (6,8%) και οι άποροι και οι άστεγοι μαζί με το σύνολο του τοπικού πληθυσμού με (4,7%)

Διάγραμμα 5.1: Οι ευπαθείς ομάδες στις οποίες απευθύνονται οι δομές

Σε ποιες/α ομάδα ακριβώς παρέχει υπηρεσίες η συγκεκριμένη δομή;



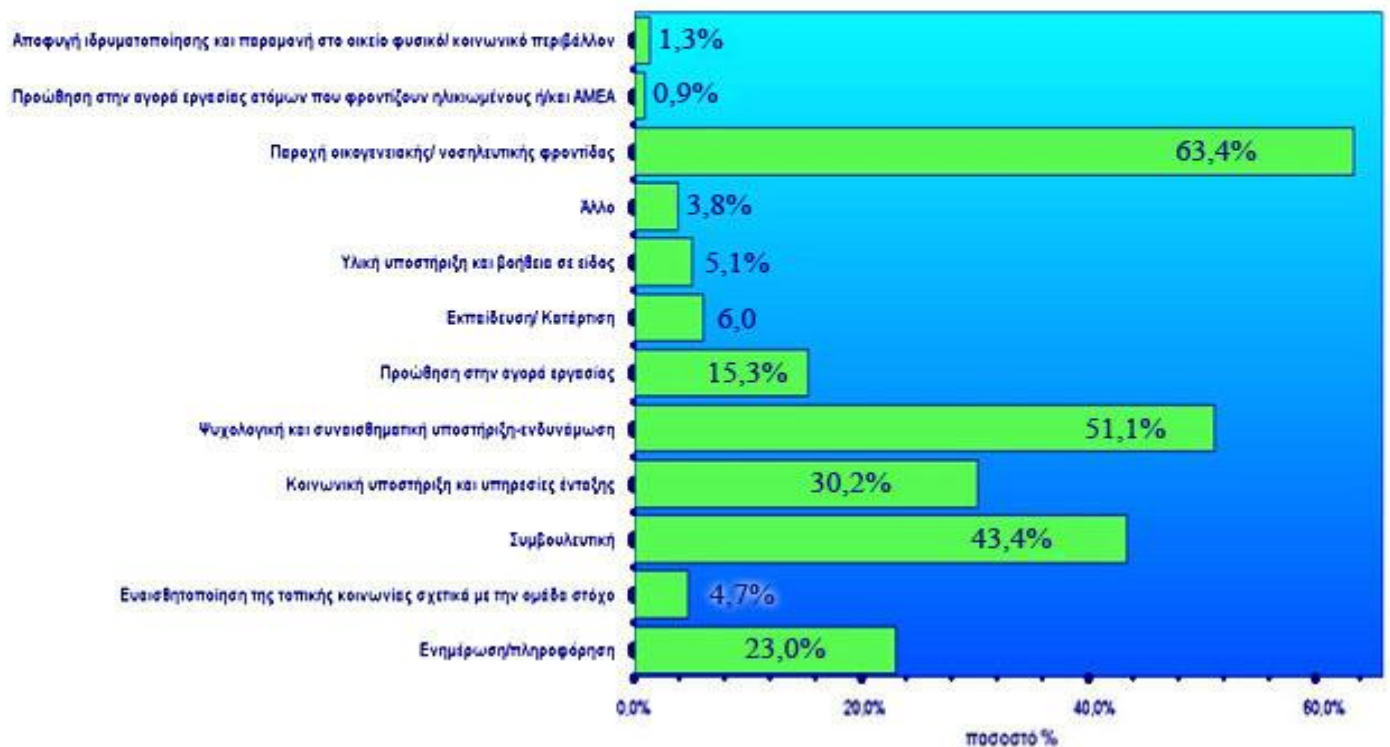
Πηγή: ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Ό. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Δ. (2008) σελ 46

Παρατηρούμε ότι οι νέες σχετικά ευπαθείς ομάδες όπως είναι οι μετανάστες/πρόσφυγες και οι χρήστες ουσιών και πρώην χρήστες ή οι φορείς του aids αντιμετωπίζονται υπολειμματικά σε σχέση με τις παραδοσιακές και γηγενείς ομάδες όπως είναι οι ηλικιωμένοι και τα άτομα με αναπηρίες.

Αυτή η διαπίστωση επιβεβαιώνεται και από το επόμενο διάγραμμα.(Διάγραμμα 5.2.).

Διάγραμμα 5.2: Οι βασικές υπηρεσίες οι οποίες παρέχονται από τις δομές

Ποιες βασικές υπηρεσίες παρέχει στις ευπαθείς ή στην ευπαθή ομάδα;



Πηγή: ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Ό. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Δ. (2008) σελ 47

Από τις απαντήσεις που έδωσαν οι 247 δομές προκύπτει ότι οι βασικές υπηρεσίες που παρέχονται στις παραπάνω ομάδες είναι: οικογενειακή και νοσηλευτική φροντίδα με (63,4%), δεύτερη στη σειρά είναι η ψυχολογική και συναισθηματική υποστήριξη με (51,1%), και ακολουθούν η συμβουλευτική με (43,4%), η κοινωνική υποστήριξη και υπηρεσίες ένταξης με (30,2%), και η ενημέρωση/πληροφόρηση με (23,0%). Ακολουθούν με μικρότερα ποσοστά, η προώθηση στην αγορά εργασίας με (15,3%), η εκπαίδευση

κατάρτιση με (6,0%), υλική υποστήριξη με (5,1%) και ευαισθητοποίηση της κοινωνίας σχετικά με την ομάδα στόχου με (4,7%).

Η ερμηνεία αυτών των διαγραμμάτων μπορεί να μας οδηγήσει στην εξής παρατήρηση: οι υπηρεσίες χαρακτηρίζονται στην πλειοψηφία τους από μία παραδοσιακότητα (οικογενειακή φροντίδα) που συνοδεύει τις ομάδες των ηλικιωμένων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει μία ποικιλία στην εικόνα των ειδικοτήτων με επικρατέστερους τους κοινωνικούς λειτουργούς (27,3%), τους γιατρούς και το νοσηλευτικό προσωπικό (24,9%), το διοικητικό και βοηθητικό προσωπικό (οδηγοί, καθαρίστριες, οικιακοί βοηθοί με 24,7%). Έπονται οι ψυχολόγοι με 11,2%, οι κοινωνιολόγοι με 6%, οι άλλοι κοινωνικοί επιστήμονες με 2,8%, οι ανθρωπιστικές επιστήμες (φιλόλογοι, νομικοί, οικονομολόγοι) με 2% και οι επιστήμονες θετικής κατεύθυνσης με 1,1%.

Από τον παρακάτω πίνακα διαπιστώνουμε ότι οι νέες σχετικά ευπαθείς ομάδες όπως είναι οι μετανάστες/πρόσφυγες και οι χρήστες ουσιών και πρώην χρήστες ή οι φορείς του aids αντιμετωπίζονται δευτερευόντως σε σχέση με τους ηλικιωμένους και τα άτομα με αναπηρίες.

Οι δομές που παρέχουν υπηρεσίες σε μετανάστες είναι τα Κέντρα Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (ΚΥΥ) οι Κοινωνικές υπηρεσίες των δήμων και τα Κέντρα Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (ΚΕΣΥΥ). Αν σκεφτούμε ότι αυτές οι δομές είναι λίγες αριθμητικά στο σύνολο των δομών, αντιλαμβανόμαστε ότι υστερεί και συνολικά η παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες.

Οι ομάδες που επωφελούνται περισσότερο από τα **ΚΥΥ** είναι οι γυναίκες και τα άτομα με αναπηρίες (24,6%), οι άνεργοι (17,5%), και οι μετανάστες (12,3%).

Σε αντίθεση με όλες τις άλλες δομές κοινωνικής πολιτικής, οι ομάδες που επωφελούνται περισσότερο από τις **κοινωνικές υπηρεσίες** των δήμων είναι το σύνολο των καταγεγραμμένων ευπαθών ομάδων, δηλ. οι γυναίκες, οι νέοι, τα άτομα με αναπηρίες, οι άνεργοι, οι μετανάστες, οι τσιγγάνοι, οι ηλικιωμένοι, οι χρήστες, οι άποροι και οι άστεγοι και τέλος, το σύνολο του τοπικού πληθυσμού .

Κυρίως τα άτομα με αναπηρίες, οι άνεργοι, οι γυναίκες, οι τσιγγάνοι και οι μετανάστες επωφελούνται περισσότερο από τα **ΚΕΣΥΥ**

Πίνακας 5.1. Σε ποιες ή ποια ομάδα ακριβώς παρέχει υπηρεσίες η συγκεκριμένη δομή;

Α1. Ποια είναι η υπό διερεύνηση δομή/ υπηρεσία	Μετα νάστ ες/ Πρόσ φυγε ς	Τσιγγά νους	Νέο υς	Γυναί κες	Ηλικιωμ ένους	Άτομα με αναπη ρίες	Χρήστες / Πρώην Χρήστες ουσιών και φορείς του aids	Άπορου ς και άστεγου ς	Ανέργ ους	Σύνολο του τοπικο ύ πληθυ σμού	Άλλο	ΣΥΝΟΛΟ
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
ΚΕΣΥΥ	11,1	18,5	3,7	14,8	–	25,9	–	7,4	14,8	3,7	–	100,0
ΚΥΥ	12,3	7,0	–	24,6	1,8	24,6	–	3,5	17,5	–	8,8	100,0
Κοινωνικές Υπηρεσίες Δήμων	10,0	10,0	10,0	13,3	6,7	13,3	3,3	6,7	10,0	13,3	3,3	100,0
Δομές του Βοήθεια στο Σπίτι και Κοινωνική Μέριμνα	1,8	,4	,4	1,8	48,9	42,6	,4	1,1	,4	,4	1,8	100,0
Κέντρα πρόληψης από εξαρτησιογόνες ουσίες	2,2	4,3	50,0	2,2	–	–	28,3	–	–	6,5	6,5	100,0
ΚΗΦΗ	–	–	–	–	100,0	–	–	–	–	–	–	100,0
Κέντρα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών εξειδικευμένα σε μία ευπαθή ομάδα	16,7	16,7	8,3	16,7	8,3	25,0	–	–	8,3	–	–	100,0
Άλλο	13,6	4,5	9,1	13,6	27,3	18,2	–	–	4,5	4,5	4,5	100,0
Ανεξάρτητο νομικό πρόσωπο ενός σκοπού	5,3	5,3	–	21,1	10,5	31,6	5,3	10,5	5,3	5,3	–	100,0

Πηγή: ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Ό. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Δ. (2008) σελ 128

Τα **ΚΥΥ** αποτελούν το 8,1% του συνολικού αριθμού των ερωτηθέντων δομών. Από την έρευνα προκύπτει, ότι αυτές οι δομές είναι όλες πολύ πρόσφατες, με το 100% των δομών να έχουν ιδρυθεί από το 2002 και έπειτα. Δηλαδή οι δομές αυτές είναι πολύ σύγχρονες όπως αυτές του Βοήθεια στο σπίτι. Οι στόχοι των ΚΥΥ είναι κυρίως η ενημέρωση και η πληροφόρηση (23,9%), η προώθηση στην αγορά εργασίας (23,9%) και τέλος, η κοινωνική υποστήριξη και οι υπηρεσίες ένταξης (20,9%). Επίσης οι **κοινωνικές υπηρεσίες** των δήμων παρέχουν υπηρεσίες σε μετανάστες. Ρωτήθηκε το 6,1% του

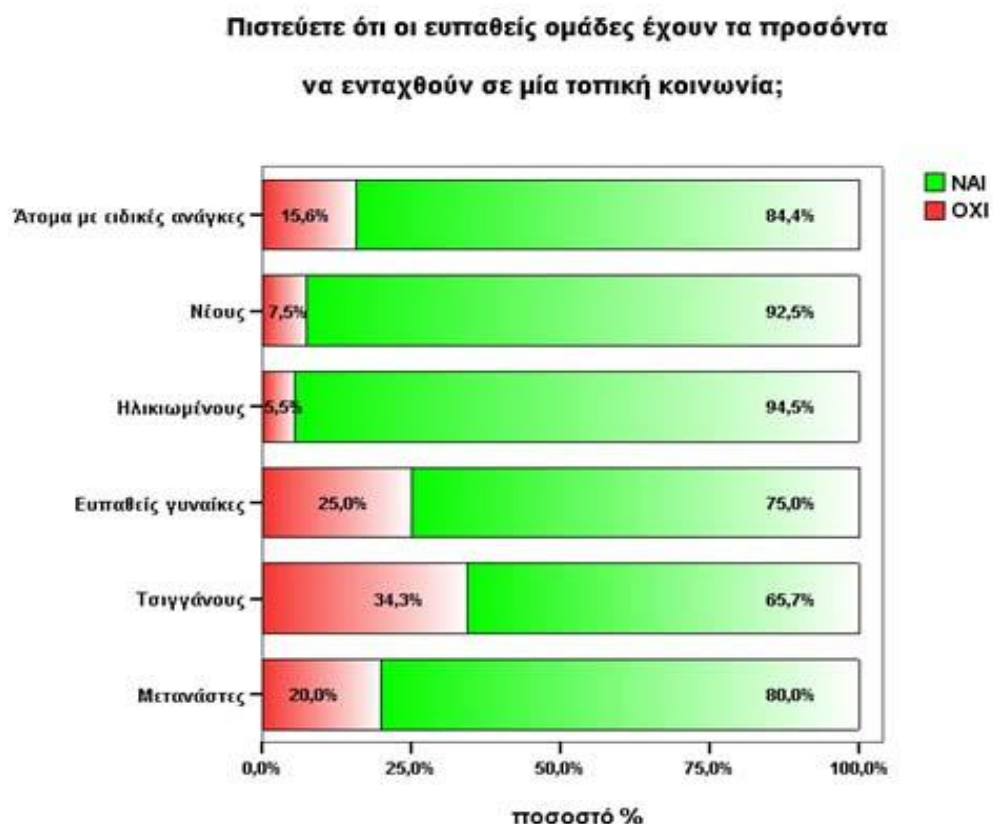
συνολικού αριθμού των ερωτηθέντων δομών. Από την έρευνα προκύπτει, ότι αυτές οι δομές είναι ποικίλης ηλικίας. Πρόκειται για τη μοναδική περίπτωση δομής κοινωνικής πολιτικής που έχει ιδρυθεί καθ' όλη τη διάρκεια ύπαρξης του κοινωνικού κράτους. Πιο συγκεκριμένα, οι κοινωνικές υπηρεσίες εμφανίζονται να υφίστανται: πριν από το 1986 τέσσερις δομές, από το 1987-1991 δύο δομές, από το 1992-1996 μία δομή, από το 1997-2001 πέντε δομές και μετά το 2002 τρεις δομές. Η διάσπαση αυτή μέσα στο χρόνο δείχνει ότι δεν ισχύει για τις κοινωνικές υπηρεσίες ο πρόσφατος χαρακτήρας, ούτε φυσικά εξαρτώνται από τις ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις όπως φαίνεται παρακάτω.

Οι στόχοι των κοινωνικών υπηρεσιών είναι κυρίως η ενημέρωση και η πληροφόρηση, η συμβουλευτική, η κοινωνική υποστήριξη και οι υπηρεσίες ένταξης, και η ψυχολογική και συναισθηματική υποστήριξη. Επίσης οι κοινωνικές υπηρεσίες είναι οι μοναδικές που έχουν εξελίξει τις υπηρεσίες τους μέσα στο χρόνο. Για τις 6 από τις 11 που έχουν απαντήσει (4 δεν έχουν απαντήσει) υπάρχει αλλαγή στις παρεχόμενες υπηρεσίες, ενώ οι 5 δηλώνουν ότι δεν υπάρχει καμία αλλαγή. Αυτό το χαρακτηριστικό πρέπει να συνδεθεί άμεσα και με το χρόνο ύπαρξης κοινωνικών υπηρεσιών.

Τα Κέντρα Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών (ΚΕΣΥΥ) αποτελούν την πέμπτη δομή ως προς τη συμμετοχή της στην έρευνα. Ρωτήθηκε το 4,9% του συνολικού αριθμού των ερωτηθέντων δομών. Από την έρευνα προκύπτει, ότι αυτές οι δομές είναι αρκετά πρόσφατες, έχοντας αρκετές από αυτές πίσω τους περίπου μία δεκαετία ζωής. Έτσι εμφανίζονται τέσσερις να έχουν ιδρυθεί από το 1997 μέχρι το 2001, τέσσερις μετά το 2002 και δύο πριν από το 1986. Οι στόχοι των ΚΕΣΥΥ είναι κυρίως η ενημέρωση και η πληροφόρηση, η ευαισθητοποίηση της τοπικής κοινωνίας, η συμβουλευτική, η κοινωνική υποστήριξη και η ένταξη και η προώθηση στην αγορά εργασίας.

Το σύστημα παροχών στην Ελλάδα διανύει την παιδική του ηλικία και δεν χαρακτηρίζεται από επαγγελματισμό. Ως εκ τούτου ο ανθρώπινος παράγοντας παίζει καθοριστικό ρόλο για όλες τις αποφάσεις. Οι αντιλήψεις των εκπροσώπων των δομών για την κοινωνική ένταξη των ευπαθών ομάδων αποτελούν, το αναγκαίο ιδεολογικό και αξιακό υπόβαθρο για κάθε δράση, πράξη, επιλογή, επιρροή, ερμηνεία που υιοθετείται από τους εκπροσώπους. (Διάγραμμα 5.3.) Παίζει καθοριστικό ρόλο στη διερεύνηση των δομών και αποτελεί τον αφανή και αόρατο παράγοντα εξήγησης πολλών συμπεριφορών και στάσεων.

Διάγραμμα 5.3: Οι αντιλήψεις των εκπροσώπων των δομών – Ιδεολογικό υπόβαθρο



Πηγή: ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Ό. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Δ. (2008) σελ 163

Στην ερώτηση που τέθηκε στα πλαίσια της έρευνας αναφορικά με το αν η τοπική κοινωνία προσφέρεται για την ένταξη των μεταναστών οι αντιλήψεις ως προς τη συγκεκριμένη ερώτηση μοιράζονται σε τρία τρίτα: δύο πηγαίνουν από την πλευρά του ναι και ένα από την πλευρά του όχι (66,7% και 33,3% αντίστοιχα).

Σε κάθε περίπτωση, οι εκπρόσωποι των δομών πιστεύουν ότι στην πλειοψηφία τους ότι η τοπική κοινωνία διατίθεται θετικά απέναντι στους μετανάστες της. Από τα αποτελέσματα φαίνεται ότι οι περισσότεροι εκπρόσωποι των δομών πιστεύουν ότι οι μετανάστες έχουν τα προσόντα να ενταχθούν στην τοπική κοινωνία (ποσοστά 80% ναι).

Η παρακάτω ερώτηση όπου διερευνώνται τα προβλήματα που θέτει η μετανάστευση στην τοπική κοινωνία παρουσιάζει έντονο ενδιαφέρον, αφού αποτυπώνει τη συνολική αντίληψη για τη μετανάστευση, ένα τόσο πολυσυζητημένο φαινόμενο για τη σύγχρονη ελληνική κοινωνία.(Διάγραμμα 5.4.). Πρώτη κατηγορία προβλημάτων που τίθενται από τη μετανάστευση αναφέρεται η αύξηση της ανεργίας σε ποσοστό 29,6% των δομών. Ακολουθούν τα προβλήματα που πηγάζουν από τη μειονεκτική θέση της ομάδας στην κοινωνία (φτώχεια, κοινωνικός αποκλεισμός, κλπ) με ποσοστό 21,4%, η αύξηση της εγκληματικότητας με ποσοστό 19,4%, η εισαγωγή διαφορετικών προτύπων, αξιών, αντιλήψεων με ποσοστό 11,2% .

Διάγραμμα 5.4: προβλήματα που τίθενται από τη μετανάστευση

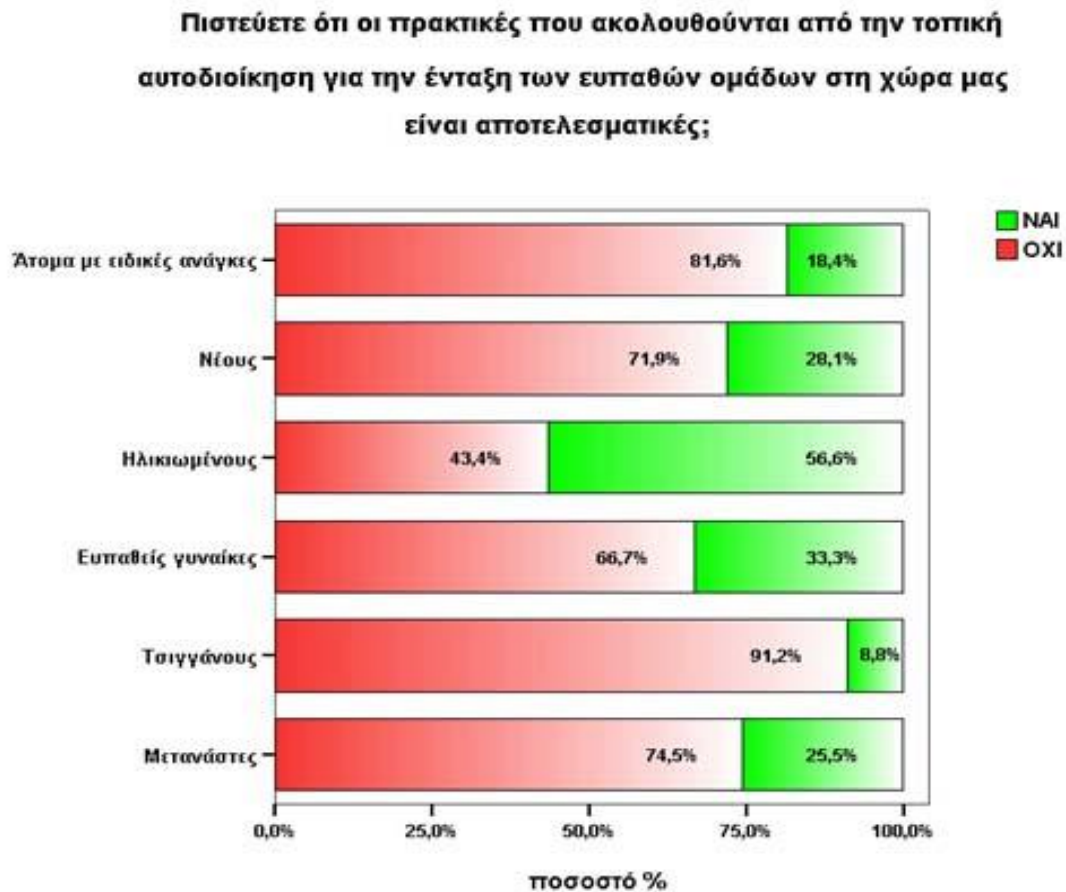


Πηγή: ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Ό. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Δ. (2008) σελ 166

Εάν οι πρακτικές που ακολουθούνται από την τοπική αυτοδιοίκηση για την ένταξη των μεταναστών είναι αποτελεσματικές διερευνάται στην ακόλουθη ερώτηση.

(Διάγραμμα 5.5.) Εδώ οι απαντήσεις είναι αποστομωτικές: το 74,5% πιστεύει ότι δεν είναι και μόνο ένα 25,5% δίνει θετική απάντηση. Οι λόγοι αυτής της αρνητική κριτικής αφορούν τον κακό σχεδιασμό πολιτικών ένταξης, και την ανεπάρκεια παροχών και υπηρεσιών.

Διάγραμμα 5.5: Αποτελεσματικότητα πρακτικών



Πηγή: ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Ό. ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Δ. (2008) σελ 167

Το γεγονός ότι οι νέες σχετικά ευπαθείς ομάδες όπως είναι οι μετανάστες/πρόσφυγες αντιμετωπίζονται υπολειμματικά σε σχέση με τις παραδοσιακές και γηγενείς ομάδες όπως είναι οι ηλικιωμένοι και τα άτομα με αναπηρίες σε συνδυασμό

με το γεγονός ότι η παροχή υπηρεσιών στους μετανάστες στην Ελλάδα επηρεάζεται από έντονες στερεοτυπικές αντιλήψεις μπορούν τελικά να καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό την αποτελεσματικότητα της παροχής υπηρεσιών και ολόκληρου του συστήματος νομιμοποίησης και ένταξης των μεταναστών.

Έχει διαπιστωθεί από μελέτες ότι ένα από τα πιο ακανθώδη προβλήματα ανάμεσα στους Έλληνες και τους μετανάστες είναι η έλλειψη ενημέρωσης, επαφής και αλληλογνωριμίας. Οι Έλληνες αναπαράγουν σχεδόν πιστά τον λόγο και τα στερεότυπα των ΜΜΕ. Σε έρευνα που πραγματοποιήθηκε από ομάδα του Παντείου Πανεπιστημίου και του Κέντρου Κοινωνικής Πολιτικής και Κοινωνικής Μορφολογίας (ΚΕΚΜΟΚΟΠ) με συντονιστή φορέα το ΚΕΚ του Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ κατά την περίοδο 2005-2006 με στόχο να διερευνηθούν οι διαδικασίες παροχής υπηρεσιών προς τους μετανάστες ρωτήθηκαν φορείς υπεύθυνοι για την παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες όσο και οι ίδιοι οι εκπρόσωποι των μεταναστών που συναλλάσσονται με τούτους τους φορείς.

Η κεντρική υπόθεση εργασίας της έρευνας γύρω από την οποία δομήθηκαν τα εργαλεία της έρευνας ήταν ότι, η παροχή υπηρεσιών στους μετανάστες στην Ελλάδα επηρεάζεται από έντονες στερεοτυπικές αντιλήψεις οι οποίες ελλείπει συγκεκριμένης και οργανωμένης μεταναστευτικής πολιτικής, καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό την αποτελεσματικότητα της παροχής υπηρεσιών. Αυτές οι στερεοτυπικές αντιλήψεις μπορούν να διαγνωστούν μέσα από τη διαφορετικότητα των εκφρασμένων απόψεων των Ελλήνων και υπακούουν κυρίως στο διχοτομικό σχήμα των μεταναστών - θυτών και των μεταναστών - θυμάτων που διχάζει κατ' επέκταση το σύνολο του ελληνικού πληθυσμού. Η αντιπαράθεση και η σύγκριση των απόψεων των Ελλήνων υπευθύνων της δημόσιας διοίκησης και των εκπροσώπων των κοινοτήτων των μεταναστών αποτέλεσε βασικό περαιτέρω στόχο αυτής της έρευνας. (Μπάγκαβος Χρ.- Παπαδοπούλου Δ. Συμμεωνάκη Μ. 2008)

Στο πλαίσιο της εμπειρικής έρευνας, ο υψηλότερος αριθμός (33) των φορέων που ρωτήθηκαν υπάγονται στην τοπική αυτοδιοίκηση (νομαρχίες, δήμοι), 31 είναι κέντρα, ινστιτούτα, ΚΕΚ, ιδρύματα, ΜΚΟ και εταιρείες, 14 υπάγονται στο κράτος (υπουργεία, περιφέρειες), 1 φορέας ανήκει στην κατηγορία των επιχειρήσεων και ιδιωτικών φορέων, ενώ οι υπόλοιποι 5 είναι «άλλοι» φορείς. Συνεπώς, από το σύνολο των 84 φορέων η

πλειοψηφία τους είναι δημόσιοι φορείς (54), ακολουθούν οι ιδιωτικοί (21), ενώ ο αριθμός των ημι-δημόσιων (9) είναι αρκετά περιορισμένος.

Σε ένα τμήμα της μελέτης επιδιώχθηκε η διερεύνηση του φάσματος των υπηρεσιών οι οποίες αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των ειδικών αναγκών τις οποίες αντιμετωπίζουν τα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων. Μεγάλη βαρύτητα φαίνεται να έχει το περιεχόμενο των υπηρεσιών, όπως επίσης και ο τρόπος διανομής τους λόγω του γεγονότος ότι πρόκειται για μια νέα ομάδα του γενικού πληθυσμού με περιορισμένο κοινωνικό κύρος και δυνατότητες άσκησης επιρροής. Όπως προκύπτει από το δείγμα της έρευνας πεδίου η κύρια υπηρεσία που προσφέρουν οι ερωτώμενοι εκπρόσωποι των ελληνικών φορέων κατευθύνεται κυρίως στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας, καθώς το 38% των ερωτώμενων αναφέρει ότι η βασική υπηρεσία που προσφέρει στους μετανάστες είναι η κάλυψη κοινωνικών τους αναγκών, όπως η στέγαση, η γλώσσα, η υγεία, η ψυχολογική υποστήριξη, κλπ.

Επιπλέον, διαπιστώνεται ότι οι φορείς των οποίων οι υπηρεσίες διαχέονται και στα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων έχουν εξειδικεύσει την παροχή υπηρεσιών προς αυτούς, καθώς πέρα από την κύρια απάντηση που καταγράφεται, ότι δηλαδή προσφέρουν «μόνο κοινωνικές υπηρεσίες», που όπως προαναφέρθηκε συναντάται περισσότερο στο δείγμα, ακολουθούν οι απαντήσεις ότι προσφέρουν υπηρεσίες, α) «μόνο για την αγορά εργασίας- κατάρτιση, σε ποσοστό 20,3% του δείγματος και β) «μόνο υπηρεσίες για τη μονιμοποίηση», σε ποσοστό 19% του δείγματος. Τα στελέχη δηλαδή των ελληνικών φορέων κοινωνικής προστασίας εκτιμούν ότι οι εν λόγω φορείς εξειδικεύονται στην παροχή συγκεκριμένων κοινωνικών υπηρεσιών, Το 12,7% των ερωτώμενων στελεχών αποφαινεται ότι οι φορείς στους οποίους είναι μέλη παρέχουν όλες τις δυνατές υπηρεσίες.

Γενικά, οι ερωτώμενοι φορείς φαίνεται ότι παρέχουν 3 βασικές, για αυτούς, υπηρεσίες στους μετανάστες, οι οποίες εξειδικεύονται κυρίως στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, σε υπηρεσίες για την ένταξη και διευκόλυνσή τους στην αγορά εργασίας καθώς και σε ελαφρώς μικρότερο βαθμό σε υπηρεσίες για την μονιμοποίησή τους.

Είναι κοινός τόπος και επιβεβαιώνεται και από τα δεδομένα της εμπειρικής έρευνας ότι οι υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας αφήνουν ακάλυπτο σημαντικό τμήμα των αναγκών. Ο υπολειμματικός χαρακτήρας του ελληνικού κράτους πρόνοιας

επιβεβαιώνεται. Τα χαμηλά επίπεδα της κοινωνικής προστασίας επηρεάζουν εντονότερα τις πλέον αδύναμες κοινωνικές ομάδες. Είναι αναμενόμενο συνεπώς οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί να αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα. Γίνεται προφανές από το σύνολο των παραπάνω στοιχείων ότι οι υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας παρουσιάζουν ελλείψεις ως προς το φάσμα των παροχών τους. Επιπλέον η λειτουργία τους παρουσιάζει και ειδικά προβλήματα τα οποία επιδεινώνουν την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και ουσιαστικά να περιορίζουν τα επίπεδα των παροχών που είναι διαθέσιμα στα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων.

Μια σειρά γενικών προβλημάτων που συνδέονται με την ευρύτερη λειτουργία του δημόσιου τομέα είναι αναμενόμενο να επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο διανέμονται γενικά οι παροχές κοινωνικής προστασίας. Δηλαδή ζητήματα γραφειοκρατίας, οργανωτικής ανεπάρκειας ή απουσίας εξειδικευμένων στελεχών που απαντώνται ευρύτερα στην κρατική λειτουργία, όπως είναι αναμενόμενο, αφορούν και τη λειτουργία των κρατικών μηχανισμών κοινωνικής προστασίας.

5.6.Στοχευμένες δράσεις προς τους μετανάστες

5.6.1.Δήμος Αθηναίων

Ο Δήμος Αθηναίων λειτουργεί από τον Δεκέμβριο του 2004 το πρώτο Κέντρο Εξυπηρέτησης Αλλοδαπών στην Ελλάδα. Προκειμένου να αντιμετωπίσει τον πολύ μεγάλο αριθμό αλλοδαπών που απευθύνονται στις υπηρεσίες τους υιοθέτησε την αρχή ένα σημείο- πολλαπλή εξυπηρέτηση.³⁵ Το Κέντρο Εξυπηρέτησης Αλλοδαπών στεγάζεται σε δικό του χώρο και ιδρύθηκε και λειτουργεί στο πλαίσιο της Διεύθυνσης Κοινωνικής Μέριμνας του Δήμου Αθηναίων. Φιλοδοξία του είναι να συγκεντρώσει όχι μόνο τις υπηρεσίες διοικητικής διεκπεραίωσης των ζητημάτων αδειών διαμονής των πολιτών τρίτων χωρών, αλλά και τις υπηρεσίες που αποσκοπούν στην ανάπτυξη οχευμένων δράσεων στον τομέα της κοινωνικής ένταξης.

³⁵ Βάσει στοιχείων της απογραφής του 2001, οι αλλοδαποί που απογράφηκαν στον Δήμο της Αθήνας ανέρχονται στο 22% του συνολικώς απογραφέντος πληθυσμού.

Εφαρμόζοντας την αρχή «ένα σημείο- πολλαπλή εξυπηρέτηση», στο ίδιο κτίριο με το Κέντρο Εξυπηρέτησης Αλλοδαπών , ο Δήμος Αθηναίων λειτουργεί Διαπολιτισμικό Κέντρο.

Από το 2008, ο Δήμος Αθηναίων, με εντατική προσπάθεια και με τη δημιουργία και λειτουργία του Διαπολιτισμικού Κέντρου, το οποίο εντάσσεται στο Τμήμα Κοινωνικής Μέριμνας της Διεύθυνσης Αλλοδαπών, υλοποιεί σημαντικά προγράμματα ένταξης μεταναστών που ζουν νόμιμα στην πόλη της Αθήνας

Δραστηριότητες & Προγράμματα

1.Το Διαπολιτισμικό Κέντρο σχεδίασε το 2008 και υλοποίησε, σε συνεργασία με το Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής (Ι.ΜΕ.ΠΟ) ένα πρωτοποριακό πρόγραμμα εκμάθησης ελληνικών με τίτλο: «Η μαμά μαθαίνει ελληνικά». Απευθύνεται στις μητέρες των παιδιών που είναι εγγεγραμμένα στους παιδικούς σταθμούς του Δήμου. Πραγματοποιείται απογευματινές ώρες. Επίσης, σε συνεργασία με την Γενική Γραμματεία Δια Βίου Μάθησης του Υπουργείου Παιδείας, το πρόγραμμα συμπεριλαμβάνει τη διδακτέα ύλη που απαιτείται για την πιστοποίηση ελληνομάθειας. Η καινοτομία έγκειται στο ότι το πρόγραμμα πραγματοποιείται σε παιδικό σταθμό του Δήμου. Οι καταρτιζόμενες μητέρες παρακολουθούν τα μαθήματα ελληνικής γλώσσας, ενώ τα παιδιά τους απασχολούνται δημιουργικά σε διπλανή αίθουσα. Συνολικά έως το τέλος του 2008, 147 μητέρες παρακολούθησαν τα μαθήματα του προγράμματος, , το 2009 930 και το 2010 το παρακολούθησαν 558 μητέρες.

2.Διευρύνοντας τις υπηρεσίες προς τους αλλοδαπούς κατοίκους το Διαπολιτισμικό Κέντρο, η Microsoft Hellas και η ECDL διοργανώνουν, από τον Σεπτέμβριο του 2008, σεμινάρια εκμάθησης βασικών δεξιοτήτων στους Η/Υ διάρκειας 60 ωρών για τους μετανάστες, τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο. Στόχοι του προγράμματος είναι η απόκτηση δεξιοτήτων που θα επιτρέψουν μεγαλύτερη ανταγωνιστικότητα στην αγορά εργασίας και η ενίσχυση των ευκαιριών για ομαλή ένταξη στο κοινωνικό σύνολο.Με τη λήξη του προγράμματος τον Ιούνιο του 2010, 100 μετανάστες είχαν τη δυνατότητα να αποκτήσουν εντελώς δωρεάν το αναγνωρισμένο πιστοποιητικό ECDL. Μετά την επιτυχία του προγράμματος αλλά και το πλήθος των

αιτήσεων συμμετοχής, τόσο η Microsoft όσο και η ECDL αποφάσισαν συνεχίσουν τη συνεργασία με το Διαπολιτισμικό Κέντρο της Διεύθυνσης Αλλοδαπών του Δήμου Αθηναίων.

3.Ένταξη στον Προσκοπισμό “Υπεύθυνοι Μικροί Πολίτες”. Το μνημόνιο συνεργασίας το οποίο υπεγράφη τον Δεκέμβριο του 2008 μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και του Σώματος Ελλήνων Προσκόπων στοχεύει στην εξωσχολική διαπαιδαγώγηση, στην διάπλαση ηθικού χαρακτήρα και στην καλλιέργεια ομαδικού πνεύματος συνεργασίας, αλλοδαπών παιδιών που κατοικούν στο Δήμο. Ο Δήμος της Αθήνας αναλαμβάνει την ένταξη στον προσκοπισμό 500 παιδιών αλλοδαπών οικογενειών που ζουν στο Δήμο Αθηναίων, αγόρια και κορίτσια ηλικίας 7 με 12 χρονών. Η διάρκεια του προγράμματος είναι 5 έτη.

4.Σαββατοκύριακα Θεάτρου: Το 2009, το Διαπολιτισμικό Κέντρο της Διεύθυνσης Αλλοδαπών του Δήμου Αθηναίων σε συνεργασία με την Καλλιτεχνική Εταιρεία «Αργώ» διοργάνωσαν στο Θέατρο «Αργώ», δύο διήμερα θεάτρου (Σαββατοκύριακο, 25 - 26 Απριλίου και 2 - 3 Μαΐου) για τα παιδιά των αλλοδαπών κατοίκων της Αθήνας, με τίτλο «Θέατρο για τα παιδιά από τη Γειτονιά μας». Δύο θίασοι, που ειδικεύονται στο θέατρο για παιδιά, το National Theater of Children από την Αλβανία και το Theater PAN από τη Βουλγαρία, παρουσίασαν παραστάσεις στη μητρική τους γλώσσα. Η συγκεκριμένη δράση του Διαπολιτισμικού Κέντρου της Διεύθυνσης Αλλοδαπών απευθυνόταν στα παιδιά της δεύτερης γενιάς, τα οποία συχνά δεν γνωρίζουν πολλά για τη μητρική τους γλώσσα ή τον πολιτισμό, καθώς η καθημερινότητά τους είναι απόλυτα συνυφασμένη με την ελληνική πραγματικότητα.

Επίσης το 2010, σε συνεργασία με το Θέατρο Αργώ διοργανώθηκε, ένα πρόγραμμα θεατρικής αγωγής στην ελληνική γλώσσα για παιδιά μεταναστών με βάση το θεατρικό παιχνίδι και τη θεατρική δραστηριότητα. Το πρόγραμμα απευθυνόταν σε παιδιά όλων των μεταναστευτικών κοινοτήτων (αγόρια και κορίτσια) ηλικίας 8 με 14 ετών, 25 τον αριθμό. Ως θεατρικό υλικό χρησιμοποιήθηκαν κλασσικά παραμύθια, μύθοι ή ιστορίες που έχουν αναγνωρίσιμα κοινά στοιχεία με τις ελληνικές λαϊκές παραδόσεις. Το εργαστήρι είχε διάρκεια δέκα εβδομάδες, περίπου δύομισι μήνες, και ήταν τρίωρο για κάθε συνάντηση. Την Κυριακή 20/06/2010, μετά το πέρας του κύκλου των μαθημάτων,

παρουσιάστηκε στο θέατρο «Αργώ» η θεατρική παιδική παράσταση «Παίζουμε...Οδύσσεια», βασισμένη στην Ομήρου Οδύσσεια.

5. Υπό την αιγίδα του Δήμου Αθηναίων και την υποστήριξη του η πολιτιστική εταιρία PLAYS2PLACE διοργάνωσε το PUZZLE FESTIVAL το οποίο πραγματοποιήθηκε από τις 19 έως τις 21 Ιουνίου 2009 στα 4 διαφορετικά επίπεδα του Τόπου Συνάντησης Ανατολής-Δύσης Αγγέλων Βήμα. Για 3 ημέρες, στη διοργάνωση που λειτούργησε ως πλατφόρμα ανάδειξης του έργου μεταναστών καλλιτεχνών που ζουν στην Αθήνα, εναλλάχθηκαν μουσικές, θεατρικές και χορευτικές παραστάσεις, προβολές κινηματογραφικών ταινιών και εκθέσεις εικαστικών. Πάνω από 50 δημιουργοί από 17 χώρες του κόσμου, όλοι τους μετανάστες που ζουν στην Αθήνα, συστήθηκαν στο ευρύ κοινό με έργα δημιουργημένα ή επιλεγμένα ειδικά για τη διοργάνωση.

6. Από 1 έως 5 Νοεμβρίου 2009 το Διαπολιτισμικό Κέντρο στήριξε την εκδήλωση που διοργάνωσε η Μ.Κ.Ο ΚΑΣΑΠΙ και η διεθνής Μ.Κ.Ο Migrants Rights International, ταυτόχρονα και παράλληλα με το συνέδριο του 3ου Παγκόσμιου Forum για την Μετανάστευση και την Ανάπτυξη με τίτλο « Παγκόσμιες Δράσεις για την Μετανάστευση, Ανάπτυξη και Ανθρώπινα Δικαιώματα». Η εκδήλωση πραγματοποιήθηκε στην Τεχνόπολις του Δήμου Αθηναίων 1 έως 5 Νοεμβρίου 2009 και περιλάμβανε εργαστήρια, επισκέψεις σε φορείς που ασχολούνται με μεταναστευτικά θέματα και πολιτιστικές εκδηλώσεις.

7. Δημιουργία οδηγού του μετανάστη: Πρόκειται για τη δημιουργία ενός δίγλωσσου οδηγού (ελληνικά - αλβανικά) και που στοχεύει στη διευκόλυνση της καθημερινής ζωής των αλλοδαπών. Στον οδηγό βρίσκουν χρήσιμες πληροφορίες που αφορούν υπηρεσίες του Δήμου για παράδειγμα τη διαδικασία έκδοση άδειας παραμονής, τους παιδικούς σταθμούς, τα δημοτικά ιατρεία, κτλ καθώς και άλλων δημόσιων φορέων (Εφορία, ΙΚΑ, κλπ). Το 2010 πρόκειται να δημιουργηθεί ο οδηγός του μετανάστη και σε άλλες γλώσσες όπως για παράδειγμα αραβικά, μπάνγκλα, ουρντού, κλπ.

8. Η Έκδοση του « Παραμύθια από την Πατρίδα μας» Πρόκειται για ένα βιβλίο που δημιουργήθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος «Η μαμά μαθαίνει ελληνικά», με ζωγραφιές και κείμενα από τις μητέρες και τα παιδιά.

9. Εκδηλώσεις

Ημέρα της γυναίκας (8/03/2010) Εκδήλωση που πραγματοποιήθηκε με πρωτοβουλία του Συμβουλίου των μεταναστών και με τη συνεργασία κυριών από τους Συλλόγους Μεταναστών με τους οποίους έχουμε επικοινωνία και στενή συνεργασία. Δημιούργησαν μια μουσικοχορευτική παράσταση με παραδοσιακά τραγούδια και χορούς από τις χώρες καταγωγής τους. Οι χώρες που έλαβαν μέρος ήταν οι εξής: Αλβανία, Ρωσία. Ουκρανία, Ρουμανία, Μολδαβία, Φιλιππίνες και Μπαγκλαντές. Η εκδήλωση πραγματοποιήθηκε στο κτίριο του ΟΝΑ στην Ευελπίδων.

Φεστιβάλ «Αίγυπτος στην Αθήνα» Πραγματοποιήθηκε στις 24 και 25 Απριλίου 2010. Κύριος στόχος της εκδήλωσης ήταν η γνωριμία του ελληνικού κοινού με τον αιγυπτιακό πολιτισμό και ιδιαίτερα η ανακάλυψη των κοινών στοιχείων μεταξύ Ελλάδας και Αιγύπτου. Το Φεστιβάλ περιελάμβανε τρεις ενότητες:

α) ομιλίες με θεματολογία την αιγυπτιακή λαογραφία και λογοτεχνία καθώς και η συνύπαρξη της ελληνικής με την αιγυπτιακή κοινότητα.

β) παιδική ζώνη με παράσταση θεάτρου σκιών στα Ελληνικά (καραγκιόζης) και στα Αραβικά (αραγκόζ) και

γ) καλλιτεχνικά δρώμενα με αιγυπτιακή μουσική και κουζίνα.

Το Διαπολιτισμικό Κέντρο της Δ/σης Αλλοδαπών του Δήμου Αθηναίων, στο πλαίσιο της *Παγκόσμιας Ημέρας κατά της Παιδικής Εργασίας*, σε συνεργασία με τις κοινότητες που συμμετέχουν στο Συμβούλιο των Μεταναστών και την Ελληνική Επιτροπή Βοήθειας και Στήριξης Παιδιού διοργάνωσαν εκδήλωση, το Σάββατο 12/06/2010, 11:00 – 14:00, στην πλατεία Κοραή. Στόχος ήταν η ευαισθητοποίηση του κοινού για το ζήτημα της παιδικής εργασίας ανά τον κόσμο και το δικαίωμα του παιδιού στο παιχνίδι.

Στην εκδήλωση, πραγματοποιήθηκαν παράλληλες ψυχαγωγικές δραστηριότητες για παιδιά και μεγάλους, όπως :

Έκθεση & εργαστήρι ζωγραφικής με παιδιά από Ελλάδα, Αλβανία, Ρουμανία, Ουκρανία, Συρία, Μπανγκλαντές, Πακιστάν και Φιλιππίνες

Θεατρικό παιχνίδι με παιδιά ηλικίας 5 έως 12 ετών από Αραβικές χώρες και

Μουσικά και χορευτικά δρώμενα από την Αλβανία, Μπανγκλαντές, Ουκρανία, Ρουμανία, Ρωσία, Συρία και Φιλιππίνες

10. Μέσω του Διαπολιτισμικού Κέντρου της Διεύθυνσης Αλλοδαπών ο Δήμος Αθηναίων συμμετέχει ενεργά ως μέλος στα δύο σημαντικότερα ευρωπαϊκά δίκτυα πόλεων, το **Clip** και το **Eurocities**, τα οποία στοχεύουν στην ανταλλαγή εμπειριών και καλών πρακτικών μεταξύ ευρωπαϊκών πόλεων για την ένταξη των μεταναστών. Από το 2009, το Διαπολιτισμικό Κέντρο συμμετέχει ενεργά στις ομάδες εργασίας και στις μελέτες του Δίκτυο CLIP (Network of Cities for Local Integration Policy) στο οποίο συμμετέχουν 30 μεγάλες και μεσαίες πόλεις και συνδυάζει αφενός την ανταλλαγή εμπειριών και απόψεων μεταξύ δήμων, τοπική αυτοδιοίκηση και δημοσίων υπηρεσιών, και αφετέρου την αναζήτηση αποτελεσματικών δράσεων ένταξης μεταναστών σε τοπικό επίπεδο. Οι ομάδες εργασίας χωρίζονται σε τέσσερα θεματικές ενότητες.

- Πρόσβαση στην στέγαση
- Παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης των μεταναστών στην απασχόληση, και πολιτικές κατά των διακρίσεων.
- Διαπολιτισμικές πολιτικές και τις δι-ομαδικές - διακοινοτικές (intergroup) σχέσεις» όπου έχουν πραγματοποιηθεί μελέτες περιπτώσεων (case study) για την Αθήνα.
- Στην τελευταία διαρθρωμένη θεματική ενότητα (2010) θα εξεταστεί η εθνοτική επιχειρηματικότητα.

Το Δίκτυο EUROCITIES αποτελεί το σημαντικότερο δίκτυο ευρωπαϊκών πόλεων. Ιδρύθηκε το 1986 και φέρνει σε επαφή τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης 130 μεγάλων πόλεων από 30 ευρωπαϊκές χώρες. Αποτελεί μια ισχυρή φωνή των πόλεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, και συμβάλλει ενεργά στην ανάπτυξη και την εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών, της νομοθεσίας και των προγραμμάτων που έχουν σχέση με τις πόλεις. Δραστηριοποιείται σε ένα ευρύ φάσμα τομέων πολιτικής, όπως η οικονομική ανάπτυξη και η πολιτική συνοχής, το περιβάλλον, οι μεταφορές και η κινητικότητα, η απασχόληση και οι κοινωνικές υποθέσεις, ο πολιτισμός, η εκπαίδευση, η κοινωνία της γνώσης και της πληροφορίας, η διακυβέρνηση, η διεθνή συνεργασία και η παροχή δημόσιων υπηρεσιών.

Το Φεβρουαρίου του 2010 ο Δήμος συμμετείχε μαζί με άλλες 16 ευρωπαϊκές πόλεις, στο συνέδριο που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος

INTEGRATING CITIES στο Δημαρχιακό Μέγαρο του Λονδίνου. Στο πλαίσιο του συνεδρίου υπογράφηκε η «**Χάρτα Ένταξη στις Πόλεις**» Στόχος του συνεδρίου ήταν διερεύνηση και η αποτύπωση κοινών απόψεων των δημοτικών αρχών μεγάλων ευρωπαϊκών πόλεων σχετικά με την ένταξη των μεταναστών. Η υπογραφή της Χάρτας αποτελούσε το κύριο μέρος του συνεδρίου INTEGRATING CITIES που φιλοξενούσε ο Δήμαρχος του Λονδίνου κος Μπόρις Τζόνσον σε συνεργασία με το EUROCITIES και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Δεν λείπουν, όμως, και δράσεις όπως η δημιουργία από το Δήμο Αθηναίων διαπολιτισμικών παιδικών σταθμών ή του ξενόγλωσσου δημοτικού σταθμού Athens International Radio (104,4 FM), που ενημερώνει και ψυχαγωγεί τους αλλοδαπούς κατοίκους της Αθήνας μεταδίδοντας προγράμματα σε δώδεκα γλώσσες.

11. Ο Δήμος σε συνεργασία με την Αναπτυξιακή του Εταιρεία (ΑΕΔΑ) που λειτουργεί με την μορφή της ανώνυμης εταιρείας και ως τεχνικός σύμβουλος του Δήμου έχει υλοποιήσει διάφορα προγράμματα με στόχο τη βοήθεια ατόμων ευπαθών κοινωνικών ομάδων και κυρίως μεταναστών. Το «Com.Media» - Ανάπτυξη – λειτουργία και Προώθηση των Πολυπολιτισμικών Μέσων Ενημέρωσης (COMMUNITY MEDIA) στόχευε στο να αποκτήσουν τα άτομα ενεργή και πραγματική σχέση με τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης. Εντάσσεται στην κοινοτική πρωτοβουλία EQUAL, διήρκεσε από τον Οκτώβριο του 2005 έως τον Σεπτέμβριο του 2008, είχε συνολικό προϋπολογισμό 1.270.000€ ενώ ο προϋπολογισμός για την Α.Ε.Δ.Α έφτανε τις 120.000€.

Το πρόγραμμα αφορούσε κυρίως στην οργάνωση και πιλοτική λειτουργία δύο πολυπολιτισμικών ραδιοφωνικών σταθμών, ένα στον Δήμο της Αθήνας και έναν στον Δήμο της Θεσσαλονίκης με σκοπό, αφενός μεν την συγκρότηση μηχανισμών παροχής εναλλακτικής πληροφόρησης και πρόσβασης των μεταναστών που κατοικούν στα δυο μεγάλα αστικά κέντρα, αλλά και των Ελλήνων στην ενημέρωση και γενικότερα στα κοινά, αφετέρου δε την εξοικείωση των μεταναστών με τα επαγγέλματα μέσων μαζικής επικοινωνίας και γενικότερα τις νέες τεχνολογίες.

Οι δράσεις του προγράμματος περιλάμβαναν την ανάπτυξη και οργάνωση Community Media Center Αθήνας στο Διαπολιτισμικό Κέντρο Δήμου Αθηναίων (Μαιζώνος και Ψαρρών/Μεταξουργείο), την λειτουργία του community media και του ραδιοφωνικού σταθμού communityvoice.gr της Αθήνας που εκπέμπει μέσω του

διαδικτύου, ενδυνάμωση Απασχολησιμότητας και απόκτησης εργασιακής εμπειρίας μελών των μεταναστευτικών κοινοτήτων στον ραδιοφωνικό σταθμό και ημερίδες παρουσίασης των αποτελεσμάτων του Μελετητικού και Ερευνητικού έργου – Ευαισθητοποίηση Δημοσιογράφων και κοινής γνώμης.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στα πλαίσια της διακρατικής συνεργασίας του προγράμματος πραγματοποιήθηκε την περίοδο 19-22 Νοεμβρίου 2007 διακρατικό ταξίδι στο Tidworth της Μεγ.Βρετανίας με σκοπό την επαφή με αντίστοιχο Ρ/Σ της περιοχής για ανταλλαγή απόψεων και τεχνογνωσίας. Κατά την εκεί παραμονή της ελληνικής αντιπροσωπείας (συμμετοχή ΑΕΔΑ, ΚΕΕ Δήμητρα, FM 100 Θεσσαλονίκης και ραδιοφωνικών παραγωγών του προγράμματος) υπήρξε συμμετοχή σε τοπικό forum αντίστοιχων Ρ/Σ από όλη την βρετανική επικράτεια, συνέντευξη υπό την μορφή ραδιοφωνικής εκπομπής στον σταθμό του Castle Down Radio και αναλυτική παρουσίαση της λειτουργίας των σταθμών της Αθήνας αλλά και της Θεσσαλονίκης.

12. Το πρόγραμμα Social inclusion in Urban Regeneration through Cultural Heritage (SURCH) διερεύνησε τις εμπειρίες και τις γνώσεις πέντε πόλεων- εταίρων, Αθήνας, Valetta (Μάλτα), Λευκωσίας Κύπρου, Cork (Ιρλανδία), Kaunas (Λιθουανία) από τη διαχείριση προγραμμάτων αστικών αναπλάσεων που ολοκληρώνονται ή ολοκληρώθηκαν στους δήμους τους σε συγκεκριμένες οικιστικές ζώνες, στις οποίες βαρύνοντα ρόλο έχει η ένταξη κοινωνικά αποκλεισμένων ομάδων με την ενεργό χρήση και διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Η Α.Ε.Δ.Α συμμετείχε στο πρόγραμμα με την παρουσίαση του επιχειρησιακού προγράμματος «Ολοκληρωμένη αστική ανάπλαση – 4ο Δημοτικό Διαμέρισμα Δήμου Αθηναίων» ως case study. Το πρόγραμμα διήρκεσε από τον Φεβρουάριο του 2006 έως τον Δεκέμβριο του 2007 και ο συνολικός προϋπολογισμός έργου ήταν 237.320€ ενώ ο προϋπολογισμός για την Α.Ε.Δ.Α ήταν στα 29.665€³⁶

13. Η ΑΕΔΑ σε συνεργασία με το Κέντρο Απασχόλησης και Επιχειρηματικότητας του Δήμου Αθηναίων υλοποίησε στα πλαίσια του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Απασχόληση και Επαγγελματική Κατάρτιση» το πρόγραμμα «ΑΘΗΝΑ» Συμβουλευτικής Υποστήριξης με ωφελούμενους τους δημότες Αθηναίων

³⁶<http://www.cityofathens.gr/el/programma-athina-stiriksi-symboyleytiki-me-proorismo-tin-apasxolisi>

καθώς και δημότες όμορων δήμων με ιδιαίτερη έμφαση σε, μετανάστες, γυναίκες αρχηγούς μονογονεϊκών οικογενειών, μακροχρόνια άνέργους και άνέργους άνω των 45 ετών. Είχε συνολικό προϋπολογισμό 422.592,00€ και διάρκεια από τον Ιανουάριο του 2007 έως τον Ιούλιο του 2008. Στο Σχέδιο Δράσης του προγράμματος αναπτύχθηκαν εξειδικευμένες υπηρεσίες υποστήριξης και συμβουλευτικής των ατόμων, με γνώμονα τις ιδιαιτερότητες της κάθε ομάδας μέσω ατομικών δράσεων και συμβάλει στην ανάπτυξη της απασχόλησης μέσω της προώθησης της απασχόλησης, του επιχειρησιακού πνεύματος, της ικανότητας προσαρμογής και της ισότητας ευκαιριών και της επένδυσης στους ανθρώπινους πόρους.

Οι ομάδες στόχου ωφελήθηκαν μέσω επαγγελματικού προσανατολισμού, κατάστρωσης ατομικού επαγγελματικού σχεδίου, εκπαίδευσης στις τεχνικές ευρέσεως εργασίας, εξέλιξης και προσαρμογής των δεξιοτήτων τους στην αγορά εργασίας, ψυχολογικής υποστήριξης, νομικών συμβουλών, καθώς επίσης και από υπηρεσίες ενημέρωσης για προγράμματα και επιδοτήσεις (κατάρτιση-αυτοαπασχόληση-επιχειρηματικότητα-θέσεις εργασίας).

5.6.2. Δήμος Λαυρίου

Στο Δήμο Λαυρίου υλοποιήθηκε το πρόγραμμα «Ορίζοντες -Δράσεις Εργασιακής και Κοινωνικής Ενσωμάτωσης» το οποίο περιελάμβανε τη δημιουργία Κέντρου Αντιρατσιστικής Υποστήριξης καθώς και Κέντρου παιδείας Πολύ-πολιτισμικού χαρακτήρα Το ύψος προϋπολογισμού ανήλθε σε 114.000 ευρώ και εντάχθηκε στην πρωτοβουλία equal .

Υλοποίησε δράσεις πολιτιστικού χαρακτήρα (έκθεση ζωγραφικής, ξενάγηση των μεταναστών σε Μουσείο του Δήμου). Σήμερα το Πρόγραμμα δεν συνεχίζεται και τα παραπάνω Κέντρα δεν λειτουργούν.

Το Πρόγραμμα «Ακτινέργια» (Συνολικού προϋπολογισμού 135.000.000 ευρώ) Στο πρόγραμμα συμμετείχαν ως εταίροι ο Δήμος Λαυρεωτικής και η Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Λαυρίου μαζί με άλλους φορείς , ως επικεφαλής ο Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός. Το συγκεκριμένο Έργο εντάχθηκε στο Πρόγραμμα της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL, Άξονα 5: 'Αιτούντες Άσυλο' και Μέτρο 5.1: 'Υποστήριξη της κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης των αιτούντων άσυλο' και συγχρηματοδοτήθηκε

από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ελληνικό Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας. Τα αποτελέσματα του προγράμματος ήταν:

- Έκδοση ενός εντύπου (οδηγός πόλης) για πρόσφυγες Το εγχειρίδιο, φέρει τον τίτλο «ΛΑΥΡΙΟ, Περιήγηση στην Πόλη»
- Αποκατάσταση Κτιρίου για παραχώρηση με στόχο τη λειτουργία Διαπολιτισμικού Κέντρου
- Αθλητικές Δραστηριότητες –Πρόσληψη 3 Γυμναστών –Εξωτερικών Συνεργατών για δημιουργία αθλητικών προγραμμάτων για πρόσφυγες-μετανάστες.

Και το Πρόγραμμα ΑΚΤΙΝΕΡΓΕΙΑ με την ολοκλήρωσή του στα πλαίσια της Πρωτοβουλίας EQUAL δεν ανανεώθηκε από το Δήμο στα πλαίσια των Δημοτικών προγραμμάτων και δεν εξασφαλίστηκε η συνέχεια του.

Στο χώρο του Παλαιού Μηχανουργείου, λειτούργησε, στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος «ΑΚΤΙΝΕΡΓΙΑ», το Διαπολιτισμικό Κέντρο Λαυρίου, το οποίο αποτελεί φορέα υλοποίησης προγραμμάτων ενίσχυσης των κοινωνικών και επαγγελματικών δεξιοτήτων των ωφελουμένων κυρίως προσφύγων) . Επίσης μέσα από το συγκεκριμένο κέντρο επιχειρήθηκε να ευαισθητοποιηθεί η τοπική κοινωνία καθώς και να καταπολεμηθούν συναισθήματα ρατσισμού και ξеноφοβίας μέσα από τη συμμετοχή γηγενών και αλλοεθνών σε κοινές εκδηλώσεις και προγράμματα. Μέχρι σήμερα το Διαπολιτισμικό ήταν στη διάθεση του Κέντρου Προσφύγων και αυτό όμως σύντομα θα διατεθεί στο Δήμο σαν αίθουσα Δημοτικού Συμβουλίου ως εκ τούτου το Κέντρο Προσφύγων θα μετακινηθεί.

Το Γραφείο παροχής κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών λειτουργεί στο Δήμο Λαυρεωτικής και στεγάζεται στο Δημαρχείο του Λαυρίου στα πλαίσια εφαρμογής ευρωπαϊκού προγράμματος κατά του κοινωνικού αποκλεισμού κι έχει ως στόχο να καλύψει, σε έναν βαθμό, το κενό που υπάρχει στην παροχή υπηρεσιών πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας υποστηρικτικού χαρακτήρα, καθώς και να βοηθήσει τους εξυπηρετούμενους να βρουν εργασία ή να ενταχθούν εκ νέου στην αγορά εργασίας.

Πιο συγκεκριμένα, το εν λόγω Γραφείο απευθύνεται σε άνεργους πολίτες κάθε ηλικίας, άτομα με αναπηρία, μετανάστες, παλιννοστούντες, μονογονεϊκές οικογένειες, άστεγους, πρώην ή/και νυν χρήστες τοξικών ουσιών, καθώς και σε όσους πολίτες

αντιμετωπίζουν προσωπικές, κοινωνικές ή επαγγελματικές δυσκολίες και χρειάζονται στήριξη.

5.6.3.Αποσπασματικές δράσεις και δράσεις Διαπολιτισμού

Στο πλαίσιο των προγραμμάτων της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας **EQUAL** συμμετέχουν πολλοί Δήμοι μέσω των Αναπτυξιακών Συμπράξεων οι οποίες υλοποιούν τα δράσεις Equal. Τελικός στόχος της EQUAL είναι οι καινοτόμες προσεγγίσεις που θα αναπτυχθούν από τα χρηματοδοτούμενα σχέδια να επηρεάσουν και να αποτελέσουν αντικείμενο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών για την απασχόληση, την επαγγελματική κατάρτιση και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Οι επωφελούμενες ομάδες είναι οι ομάδες που βρίσκονται σε μειονεκτική θέση στην αγορά εργασίας. Ως τέτοιες θεωρούνται 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.

Το EQUAL ήταν πρόγραμμα "ομπρέλα" που αποτέλεσε 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 για την απασχόληση και διευκόλυνσης της εφαρμογής άλλων Ε.Π., όπως αυτό της "Απασχόλησης και Επαγγελματικής Κατάρτισης". Ο στόχος δεν αφορούσε στην υλοποίηση ποσοτικοποιημένων στοιχείων, αλλά σε ποιοτικές αλλαγές, αλλαγές δηλαδή συμπεριφορών, πρακτικών και νοοτροπιών.

Στο πλαίσιο του προγράμματος EQUAL οι **Δήμοι Αιγάλεω και Ν. Ιωνίας Αττικής** και ο Νομός Ξάνθης λειτούργησαν πιλοτικά το «Κέντρο Μεταπληροφόρησης και Ανάδειξης Τεχνικών Δεξιοτήτων για Μετανάστες, Παλιννοστούντες, Πρόσφυγες». Ως κύριο στόχο του το Κέντρο είχε τη στήριξη της ισότιμης ένταξης μεταναστών, Παλιννοστούντων και Προσφύγων στην αγορά εργασίας μέσω επιλεκτικών παρεμβάσεων και στην καταπολέμηση ρατσιστικών και ξενοφοβικών στερεοτύπων, που εκδηλώνονται απέναντί τους..

Ο δήμος **Θεσσαλονίκης** συμμετείχε στην Αναπτυξιακή Σύμπραξη «Δίκτυο για την προώθηση των πολυπολιτισμικών Μέσων Ενημέρωσης». Σκοπός του έργου και της

Αναπτυξιακής Σύμπραξης ήταν η δημιουργία ενός πλαισίου μέσα στο οποίο δημιουργήθηκαν διάυλοι επικοινωνίας μεταξύ των ομάδων στόχου (μεταναστών, ομογενών, προσφύγων και ατόμων με πολιτιστικές ιδιαιτερότητες) και Ελλήνων πολιτών. Μέσα από το έργο δόθηκε η δυνατότητα ενημέρωσης πληροφόρησης και ψυχαγωγίας των ομάδων στόχου και εξασφαλίστηκε η πρόσβαση των ομάδων στόχου στα ΜΜΕ.

Η Αναπτυξιακή Σύμπραξη «*Δίκτυο Ηφαιστος*» έχει ως στόχο την απάλειψη των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων και των διακρίσεων, καθώς επίσης και την αντιμετώπιση του αποκλεισμού που αντιμετωπίζουν οι ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, όπως οι μετανάστες και τα ΑΜΕΑ, μέσω της βελτίωσης των μηχανισμών ενημέρωσης και εκπαίδευσης, της πρόσβασης στη βασική πληροφόρηση, της συμβουλευτικής και της προώθησης της επαγγελματικής υποστήριξης, αλλά και της κοινωνικής επανένταξης τους. Ακόμη εστιάζει στην ενεργό συμμετοχή των επωφελούμενων ομάδων στο σχεδιασμό και την ανάπτυξη των δράσεων του προγράμματος.³⁷

Στόχος της Αναπτυξιακής Σύμπραξης για την Ισότητα και την Κοινωνική Συνοχή ήταν η ολοκληρωμένη και πολυεπίπεδη παρέμβαση του Κέντρου Απασχόλησης και Επιχειρηματικότητας του Δήμου Αθηναίων για την αντιμετώπιση του φαινομένου της ξеноφοβίας και του ρατσισμού και η δημιουργία των προϋποθέσεων για την ανάπτυξη της πολυπολιτισμικής ελληνικής κοινωνίας. Οι επιμέρους στόχοι της δράσης περιελάμβαναν τα εξής: ανάπτυξη και λειτουργία δομών για την υποδοχή, ενημέρωση και υποστήριξη των μεταναστών και προσφύγων και αναβάθμιση των δεξιοτήτων τους, ώστε να διευκολυνθεί η εργασιακή και κοινωνική τους ένταξη και δράσεις ευαισθητοποίησης. Πιο συγκεκριμένα το ΚΑΕ προχώρησε στη δημιουργία και γραφείου ενημέρωσης και υποδοχής μεταναστών και προσφύγων. Οι εξυπηρετούμενοι έλαβαν ενημέρωση για τα κοινωνικά και εργασιακά τους δικαιώματα, τις ευκαιρίες απασχόλησης και αυτοαπασχόλησης, για ζητήματα υγείας, εκπαιδευτικά προγράμματα, προγράμματα κατάρτισης και γυναικεία ζητήματα. Επίσης προχώρησε σε παρέμβαση ευαισθητοποίησης σε στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ΚΑΕ υλοποίησε σεμινάρια

διαπολιτισμικής προσέγγισης σε διοικητικούς υπαλλήλους που εξυπηρετούν μετανάστες και πρόσφυγες. Διοργανώθηκαν 4 σεμινάρια το Νοέμβριο του 2003 τα οποία παρακολούθησαν υπάλληλοι από το Δήμο Αθηναίων αλλά και από τους *Δήμους Πειραιά, Καλλιθέας, Ταύρου, Άνω Λιοσίων και Νέας Ιωνίας*. Ο β' κύκλος σεμιναρίων που έγινε το Δεκέμβριο του 2004 αφορούσε απασχολούμενους του Κέντρου Εξυπηρέτησης του Δήμου Αθηναίων. Το σύνολο των επωφελούμενων ανήλθε στα 119 άτομα.

Στον Δημοτικό Οργανισμό Υγείας- Πρόνοιας του *Δήμου Πατρέων* που λειτουργεί ως Τμήμα υπάγονται τα Γραφεία Ψυχο-κοινωνικής Στήριξης Πολιτών, Κοινωνικών Δράσεων, Πολιτών με Αναπηρίες, τα οποία είναι δομές τα οποία όπως είδαμε παραπάνω απευθύνονται σε όλες τις ευπαθείς πληθυσμιακές ομάδες παράλληλα με τα παραπάνω όμως λειτουργεί και το Γραφείο Μεταναστών & Μειονοτήτων (Μπιτσάνη Ε. Τσέκος Θ, 2008: 110).

Το Γραφείο αυτό στοχεύει στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και ένταξης των προσφύγων και των οικονομικών μεταναστών είναι σε άμεση επαφή με τους ενδιαφερομένους και σε συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς. Το Γραφείο παρέχει συμβουλευτική υποστήριξη σε θέματα σχολικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης, συμπαράστασης των οικογενειών σε συνεργασία με τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες, ενώ μεριμνά και για την καταγραφή, αξιολόγηση, την πληροφόρηση, ευαισθητοποίηση και ενεργοποίηση της κοινής γνώμης για την αντιμετώπιση των ρατσιστικών ενεργειών καθώς και για τη διατήρηση και καλλιέργεια της ιδιαίτερης πολιτισμικής ταυτότητας των μεταναστών.

Ο *Δήμος Θουρίας Μεσσηνίας* συμμετέχει στο πρόγραμμα «Εύξεινη Πόλη» (Μπιτσάνη Ε. Τσέκος Θ, 2008: 164), το οποίο απευθύνεται στους πολίτες της Μεσσηνίας συνολικά και υλοποιείται από την ομότιτλη Διαδημοτική Αστική μη Κερδοσκοπική Εταιρεία, στην οποία ο Δήμος παραχώρησε τον χώρο εγκατάστασης των γραφείων του προγράμματος. Στόχος του προγράμματος είναι η ένταξη μειονεκτουσών ομάδων στην αγορά εργασίας, μέσα από δράσεις πληροφόρησης και συμβουλευτικής υποστήριξης. Ομάδες στις οποίες απευθύνονται οι υπηρεσίες του προγράμματος είναι νέοι κάτω των 25, μετανάστες, μακροχρόνιοι άνεργοι άνω των 45 ετών, ειδικές πολιτισμικές ομάδες,

όπως οι ρομά και λοιπές κατηγορίες ατόμων που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας. Στο

πρόγραμμα «Εύξεινη Πόλη» απασχολούνται μόνιμα πέντε άτομα: ένας ψυχολόγος, δύο κοινωνικοί λειτουργοί, ένας οικονομολόγος και ένας γραμματέας. Ο προϋπολογισμός του είναι 188.466,62 €

Η κοινωνική πολιτική του *Δήμου Αγίας Βαρβάρας Αττικής* δεν εξαντλείται σε υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, αλλά αφορά τη συνολική παρέμβαση του Δήμου στις βασικές οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές διαδικασίες, με στόχο την ισόρροπη ανάπτυξη και στη συνεχή αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των δημοτών και των κατοίκων. Ο Δήμος έχει εντάξει στο οργανόγραμμά του μια ενιαία Διεύθυνση Προγραμματισμού και Κοινωνικής Πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτής της Διεύθυνσης λειτουργεί Γραφείο Συμβουλευτικών Υπηρεσιών το οποίο απευθύνεται σε όλες τις ευπαθείς ομάδες καθώς και σε πρόσφυγες και μετανάστες που χρήζουν υποστήριξης και κοινωνικής φροντίδας.

Ο *Δήμος Δράμας* με το Ολοκληρωμένο Σχέδιο Παρέμβασης για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της ανεργίας του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης επιδιώκει να βελτιώσει την απασχόληση σε τομείς ή περιοχές που παρουσιάζουν ιδιαίτερα κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα για ειδικές πληθυσμιακές ομάδες (παλλινοστούντες, οικονομικοί μετανάστες) σε τοπική κλίμακα, οι οποίες αντιμετωπίζουν πρόβλημα κοινωνικού αποκλεισμού. Οι δράσεις του προγράμματος είναι η συμβουλευτική και εμπύχωση του ατόμου στην κατεύθυνση της εργασιακής και κοινωνικής ενσωμάτωσης.

*Καλές Πρακτικές Διαπολιτισμικού Διαλόγου των Ελληνικών ΟΤΑ*³⁸

Το Σεπτέμβριο του 206 πραγματοποιήθηκε το Mama Africa Art Festival στο Πάρκο Περιβαλλοντικής ευαισθητοποίησης «Αντώνης Τρίτσης» υπό την αιγίδα του *Δήμου Ιλίου* φεστιβάλ που αποσκοπούσε στην ενδυνάμωση των σχέσεων με τις

³⁸ Υπουργεία Εσωτερικών και Εξωτερικών (2008) *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Διαπολιτισμικότητα*

αφρικανικές κοινότητες. Στόχος ήταν η συγκέντρωση χρημάτων που θα διατίθεντο σε προγράμματα βοήθειας προς τις χώρες της Αφρικής και προς Αφρικανές που έχουν πέσει θύματα trafficking στην Ελλάδα.

Ο δήμος *Κορυδαλλού* πραγματοποίησε το φθινόπωρο του 2007 ένα διήμερο φεστιβάλ με προβολή ταινιών, μουσικές και χορούς από μακρινές χώρες

Στο πλαίσιο του θεατρικού φεστιβάλ του *Δήμου Καλαμαριάς* παρουσιάστηκε το Μάιο του 2008 το θεατρικό έργο «Ένας στους δέκα» που βασίστηκε στις δυσκολίες που συνάντησαν οι οικονομικοί μετανάστες της οποίας οι συντελεστές ήταν αλλοδαποί.

Έχει δημιουργηθεί το Κοινωνικό Στέκι Μεταναστών *Χανίων*³⁹ με δραστηριότητες κυρίως πολιτιστικού χαρακτήρα (φεστιβάλ, εκθέσεις ζωγραφικής, ενημερωτικές συζητήσεις, μαθήματα ελληνικών και συναυλίες)

Στο *Δήμο Αθηναίων* λειτουργεί ο Οργανισμός Νεολαίας και Άθλησης. Ο ιδρυτικός σκοπός του Ο.Ν.Α. είναι η παροχή υπηρεσιών σε παιδιά και νέους. Έτσι εξυπηρετεί μεταξύ άλλων στις εγκαταστάσεις του τους μετανάστες αλλά και τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες με την πραγματοποίηση συνδιοργανώσεων και εκδηλώσεων. Στα προγράμματα εκγύμνασης του Ο.Ν.Α. τα οποία πραγματοποιούνται στα 14 γυμναστήριά του συμμετέχουν και αλλοδαποί σε ποσοστό 5 % ενώ στα κολυμβητήρια το ποσοστό των αλλοδαπών βρίσκεται το 1,3% επί του συνόλου των αθλουμένων ανά μήνα. Ακόμη παρέχεται δωρεάν εκγύμναση σε άτομα ευπαθών κοινωνικών ομάδων και μεταναστών σε ποσοστό 10%

Επίσης το Δεκέμβριο του 2007 υπεγράφη μνημόνιο συνεργασίας μεταξύ του Δήμου Αθηναίων και του Γραφείου Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ στην Ελλάδα για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και κοινωνικής αρωγής σε πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο που μένουν στο Δήμο Αθηναίων με στόχο την κοινωνική τους ένταξη

Στο Πολιτισμικό Κέντρο του Δήμου Αθηναίων «Μελίνα Μερκούρη» το Δεκέμβριο του 2007 φιλοξενήθηκε έκθεση φωτογραφίας με γενικό τίτλο «Είμαστε όλοι μετανάστες». Αλλοδαποί φοιτητές της Σχολής Καλών Τεχνών Θεσσαλονίκης και βραβευμένοι μετανάστες καλλιτέχνες πασρουσίασαν τη δουλειά τους. Η έκθεση πραγματοποιήθηκε από την Αναπτυξιακή Σύμπραξη «Ξένιο Δίας» στο πλαίσιο του έργου

³⁹ <http://www.stekichania.gr/Arxeio.html>

«Οι διαστάσεις της Ξενοφοβίας και η προώθηση πολυ-πολιτισμικών προτύπων», το οποίο εντάσσεται στο μέτρο 1.2. της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL και συγχρηματοδοτείται ατά 75% από το ΕΚΤ και κατά 25% από το Υπ. Απασχόληση.

Ένα πρωτόγνωρο τουρνουά ποδοσφαίρου οργανώθηκε στο δημοτικό στάδιο του **Δήμου Ιλίου** με τη συμμετοχή μεταναστών που ζουν στην Ελλάδα από 10 Αφρικανικές χώρες (Καμερούν, Σενεγάλη, Δημοκρατία του Κονγκό, Σουδάν, Γουινέα, Νιγηρία, Ακτή Ελεφαντοστού, Σιέρα Λεόνε, Μπουρκίνα Φάσο, Τανζανία) από τις 21 Ιουλίου έως και τις 19 Αυγούστου του 2007.

Στις 28,29 και 30 Σεπτεμβρίου 2007 ο **Δήμος Αμαρουσίου** σε συνεργασία με το Ελληνικό Κέντρο Προώθηση του Εθελοντισμού anthropos.gr διοργάνωσε φεστιβάλ πολυπολιτισμικότητας με σκοπό να ευαισθητοποιήσει ευπαθείς κοινωνικά ομάδες (μετανάστες, πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο), την τοπική κοινωνία του Αμαρουσίου, αλλά και την ευρύτερη ελληνική κοινωνία οι οποίοι έγιναν τελικοί αποδέκτες και συμμετοχοί σε πολιτιστικές δραστηριότητες, σε θέματα που αφορούν τα πολιτιστικά χαρακτηριστικά των ευπαθών κοινωνικά ομάδων. Οι δράσεις περιελάμβαναν έκθεση γευστικών εδεσμάτων του τόπου καταγωγής των συμμετεχόντων, εργαστήρια, βιωματικά παιχνίδια.

Η δημοτική αρχή του **Δήμου Υμηττού** με την ουσιαστική συνεργασία της Επιτροπής Αλληλεγγύης Μεταναστών του Δήμου προέβη στην ίδρυση σχολείου για τους μετανάστες. Για πρώτη φορά στο Δήμο Υμηττού, τόσο οι μετανάστες που κατοικούν στην πόλη όσο και αυτοί των όμορων δήμων έχουν την δυνατότητα να διδαχθούν την ελληνική γλώσσα ως δεύτερη γλώσσα για δικούς τους λόγους ο καθένας.

Το πρώτο Πακιστανικό σχολείο της Ελλάδας βρήκε στέγη στον **δήμο Αγίου Ιωάννη** Ρέντη. Δημιουργήθηκε από την πακιστανική κοινότητα Ελλάδας, στεγάστηκε σε χώρο που παραχώρησε ο Δήμος και λειτουργεί ήδη με περίπου 30 παιδιά ηλικίας από 3 μέχρι 15 ετών.

Τελικά βλέπουμε ότι κυρίως μεγάλοι Δήμοι και μάλιστα με μεγάλα αστικά κέντρα αξιοποιούν καλύτερα τις διαθέσιμες υποδομές τους την τεχνογνωσία και τους ανθρώπινους πόρους ενώ οι μικροί αγροτικοί Δήμοι υστερούν στις παροχές τους προς τις ευπαθείς ομάδες του μεταναστευτικού πληθυσμού τους. (βλέπε και Morèn- Alegret R.

2008: 544.) Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργείται ευκολότερη πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες των μεγάλων Δήμων.

5.6.4.Δράσεις του ΕΤΕ που υλοποιούνται από τους Δήμους

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

Αυτό το ειδικό μέσο είναι το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων χωρών (ΕΤΕ)**. Το Ταμείο συμβάλλει στους ακόλουθους ειδικούς στόχους:

- α) διευκόλυνση της ανάπτυξης και της εφαρμογής των διαδικασιών εισδοχής που αφορούν και στηρίζουν τη διαδικασία ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών,
- β) ανάπτυξη και εφαρμογή της διαδικασίας ένταξης των νεοαφιχθέντων υπηκόων τρίτων χωρών (υ.τ.χ.) στα κράτη μέλη,
- γ) αύξηση της ικανότητας των κρατών μελών να αναπτύσσουν, να εφαρμόζουν, να παρακολουθούν και να αξιολογούν πολιτικές και μέτρα ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών,
- δ) ανταλλαγή πληροφοριών, βέλτιστων πρακτικών και συνεργασία, εντός και μεταξύ των κρατών μελών, όσον αφορά την ανάπτυξη, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των πολιτικών και των μέτρων ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών.

Στα πλαίσια των ανωτέρω προτεραιοτήτων το εργαλείο του ΕΤΕ έρχεται να υλοποιήσει τις δράσεις του Πολυετούς Προγράμματος 2007-2013 με διακηρυγμένο γνώμονα την εγγύηση και διασφάλιση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των μεταναστών, έτσι ώστε να εκπληρώσει τους επιχειρησιακούς στόχους που αφορούν τους τομείς ευαισθητοποίησης της κοινωνίας υποδοχής, εκπαίδευσης και επιμόρφωσης των συναλλασσόμενων με υπηκόους τρίτων χωρών (υ.τ.χ.) ενίσχυσης της διαπολιτισμικότητας κλπ.

Στους αναμενόμενους τελικούς δικαιούχους βρίσκουμε και τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρόλα αυτά στην Δράση 1.4 όπου είχε επιλεγεί ο Δήμος Άνω

Λιοσίων είχαμε απένταξη λόγω έλλειψης ανταπόκρισης στις συμβατικές υποχρεώσεις στη διαδικασία πρόσληψης προσωπικού.

Στο ετήσιο Πρόγραμμα **2007** και για την Προτεραιότητα 1 που αφορά την Υλοποίηση Δράσεων για την πρακτική εφαρμογή των «Κοινών Βασικών αρχών της πολιτικής ένταξης μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση» προκηρύχθηκε η **Δράση 1.3** «Πρόγραμμα μαθημάτων ελληνικής γλώσσας και ιστορίας σε μητέρες μετανάστριες» το οποίο ανέλαβε η **Αναπτυξιακή Εταιρία του Δήμου Αθηναίων**.

Στόχος ήταν η διευκόλυνση της πρόσβασης των μεταναστριών στην εκπαιδευτική διαδικασία των παιδιών τους, η αποτελεσματική επικοινωνία με δημόσια διοίκηση, η εξοικείωση με την καθομιλουμένη και την ελληνική καθημερινότητα, η γνωριμία με άλλες γυναίκες μετανάστριες και η δημιουργία δικτύων γυναικών.

Στο πλαίσιο της δράσης και των υποχρεώσεων του ο Δήμος Αθηναίων σε συνεργασία με την ΑΕΔΑ υλοποίησε :

- κύκλους μαθημάτων, διάρκειας 120 ωρών έκαστος για το έτος 2009,
- επιμόρφωσε τελικά 400 γυναίκες, αντί των (+/-) 800 που προέβλεπε το πρόγραμμα
- εφοδίασε με ένα έντυπο με το απαραίτητο εκπαιδευτικό υλικό και χορήγησε Βεβαίωση Παρακολούθησης.

Στην Προτεραιότητα 3 που αφορά την Υλοποίηση Δράσεων για Ενίσχυση αποτελεσματικότητας των πολιτικών προώθησης της διαπολιτισμικότητας στα κράτη μέλη, σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης προκηρύχθηκε η Δράση 3.1 που αφορούσε Προγράμματα διαπολιτισμικής επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων που συναλλάσσονται με υπηκόους τρίτων χωρών ή χειρίζονται θέματα που τους αφορούν το οποίο ανέλαβε η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης (ΕΕΤΑΑ).

Οι στόχοι της Δράσης οι οποίοι επιτεύχθηκαν ήταν η διεύρυνση και η εξειδίκευση των γνώσεων πάνω στο αντικείμενο της εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων που συμμετέχουν στο πρόγραμμα και η βελτίωση των επικοινωνιακών δεξιοτήτων τους.

Πιο συγκεκριμένα η δράση απευθυνόταν σε 350 εκπαιδευόμενους, δημοσίους υπαλλήλους της Αττικής και της Κεντρικής Μακεδονίας, ηλικίας 25-55ετών.

Η δράση περιλάμβανε ένδεκα (11) σεμινάρια τριών (3) θεματικών ενότητων, σαράντα (40) ωρών το κάθε σεμινάριο. Οι τρεις βασικές θεματικές ενότητες των σεμιναρίων που πραγματοποιήθηκαν είναι οι εξής :

1η θεματική ενότητα: «παρουσίαση των βασικών αρχών που σχετίζονται με την έννοια της διαπολιτισμικότητας»

2η θεματική ενότητα: «παρουσίαση των διεθνών και εθνικών θεσμών και μηχανισμών προστασίας των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων»

3η θεματική ενότητα: «ανάπτυξη σύγχρονων τεχνικών για την βελτίωση της λεκτικής και μη λεκτικής επικοινωνίας».

Για την πρώτη θεματική ενότητα προβλέπονται 8 ώρες διδασκαλίας, για την δεύτερη επίσης 8 ώρες διδασκαλίας και για την τρίτη προβλέπονται 24ώρες διδασκαλίας.

Πίνακας 5.2 Πρόγραμμα διαπολιτισμικής επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων που συναλλάσσονται με υπηκόους τρίτων χωρών ή χειρίζονται θέματα που τους αφορούν

Αναμενόμενες εκροές	Αποτελέσματα	Συνέπειες	Εκροές	Κατανομή
11 σεμινάρια 350 συμμετέχοντες στα υλοποιηθέντα σεμινάρια, ηλικίας 22-50 ετών 40 ώρες ανά σεμινάριο	-Βελτίωση των υπηρεσιών προς τους μετανάστες -Ικανότητα για επιτυχή χειρισμό των θεμάτων των μεταναστών -καλύτερη υλοποίηση	Διευκόλυνση της ενταξιακής διαδικασίας. - Βελτιωμένη διαχείριση της μεταναστευτικής και ενταξιακής πολιτικής	11 σεμινάρια Συνολικά 315 συμμετέχοντες εκπαιδευόμενοι	Υπουργεία73 περιφέρεια70 Ν.Α. 12 Δήμους160

Πηγή: Αδημοσίευτα στοιχεία του Υπ. Εσωτερικών και της ΕΕΤΑΑ
Επεξεργασία συγγραφέα

Βασικό κριτήριο επιλογής της πρότασης ήταν η επιλογή του τόπου και του χώρου διεξαγωγής των σεμιναρίων. Συγκεκριμένα τα σεμινάρια προτάθηκε να πραγματοποιηθούν και τελικά πραγματοποιήθηκαν στη Θεσσαλονίκη και την Αθήνα .

Από τους 315 εκπαιδευόμενους οι 69 υπηρετούσαν σε θέσεις ευθύνης και οι 246 ήταν front desk υπάλληλοι.

Στο ετήσιο Πρόγραμμα **2008** και για την Προτεραιότητα 3 προκηρύχθηκαν δύο Δράσεις που υλοποιούν την Προτεραιότητα 1 και εφαρμόζουν τις «Κοινές Βασικές Αρχές για την ενταξιακή πολιτική των μεταναστών στην Ευρωπαϊκή Ένωση» και τις υλοποίησαν δύο φορείς Αυτοδιοίκησης

Η Δράση 3.1 που αφορά Προγράμματα διαπολιτισμικής επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων που συναλλάσσονται με υπηκόους τρίτων χωρών ή χειρίζονται θέματα που τους αφορούν το οποίο ανέλαβε η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης (ΕΕΤΑΑ).

Οι διαπολιτισμικοί μεσολαβητές αποτελούν κυρίαρχο δίαυλο επικοινωνίας μεταξύ των υπηκόων τρίτων χωρών και της κοινωνίας υποδοχής. Τα προγράμματα αποσκοπούν αφενός μεν στη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης, αφετέρου δε στην απόκτηση των απαιτούμενων δεξιοτήτων για τη στήριξη των μεταναστών ώστε να διευκολυνθεί η επικοινωνία και η κατανόηση μεταξύ των τελευταίων και του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών καθώς και η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών προς το μεταναστευτικό πληθυσμό

Η εν λόγω δράση είναι συμπληρωματική με την ανωτέρω δράση υπό την Προτεραιότητα 3 του Ετήσιου Προγράμματος 2007 κάτι που αναφέρεται ρητά στο Ετήσιο Πρόγραμμα του 2008 το οποίο συντάχθηκε από την Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής του Υπ. Εσωτερικών ως Υπεύθυνη Αρχή του προγράμματος

Υπάρχει ακόμη συμπληρωματικότητα με Δράσεις του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου – Αναπτυξιακή σύμπραξη «Ιω-Δίκτυο Προώθησης της Διαπολιτισμικότητας» που εντάσσεται και υλοποιείται στο πλαίσιο της κοινοτικής πρωτοβουλίας EQUAL και επίσης με Δράσεις Ενημέρωσης και Παροχής Υπηρεσιών του Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια – Πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ.

Στόχος της δράσης ήταν να εφοδιάσει τους δημοσίους υπαλλήλους με τις απαραίτητες δεξιότητες για τον επιτυχή χειρισμό των ιδιαιτεροτήτων και την

αποτελεσματική αντιμετώπιση των αναγκών και προβλημάτων των μεταναστών. Δώδεκα (12) σεμινάρια έλαβαν χώρα στην ελληνική επικράτεια.

Πίνακας 5.3 Πρόγραμμα διαπολιτισμικής επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων που συναλλάσσονται με υπηκόους τρίτων χωρών (υ.τ.χ.) ή χειρίζονται θέματα που τους αφορούν

Αναμενόμενες εκροές	Αποτελέσματα	Συνέπειες	Εκροές	Κατανομή
12 σεμινάρια 250 συμμετέχοντες στα υλοποιηθέντα σεμινάρια, ηλικίας 22-50 ετών 80 ώρες ανά σεμινάριο.	Βελτιωμένη πρόσβαση των υ.τ.χ. σε υπηρεσίες και αγαθά. - Μη διακριτική πρόσβαση των υ.τ.χ. σε υπηρεσίες και αγαθά	Διευκόλυνση της ενταξιακής διαδικασίας. - Βελτιωμένη διαχείριση της μεταναστευτικής και ενταξιακής πολιτικής	12 σεμινάρια 209 συμμετέχοντες 75% των ωφελούμενων δηλώνουν ικανοποιημένοι από τα υλοποιηθέντα σεμινάρια.	Περιφέρεια 29 Ν.Α. 5 Δήμους 151 Ασφαλιστικά Ταμεία 24

Πηγή: Αδημοσίευτα στοιχεία του Υπ. Εσωτερικών και της ΕΕΤΑΑ
Επεξεργασία συγγραφέα

Η Δράση 1.6 που αφορά Διοργάνωση αγώνα δρόμου και ποδοσφαιρικού τουρνουά με ομάδες Ελλήνων και υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και τουρνουά κρίκετ μεταξύ ομάδων υπηκόων τρίτων χωρών του οποίου τελικός δικαιούχος ήταν η Ν.Α. Μαγνησίας Σκοπός της δράσης ήταν η καλλιέργεια της ευγενούς άμιλλας που προάγει την κοινωνική ολοκλήρωση και την πολιτισμική επικοινωνία ατόμων με διαφορετική κουλτούρα και αξίες και συμβάλλει στη συναδέλφωση και ειρηνική συνύπαρξη υ.τ.χ. και Ελλήνων.

Τα αναμενόμενα αποτελέσματα από την υλοποίηση της εν λόγω δράσης είναι η διοργάνωση ενός (1) αγώνα δρόμου γυναικών με συμμετοχή Ελληνίδων και υ.τ.χ., καθώς και η διοργάνωση ενός (1) ποδοσφαιρικού τουρνουά ανδρών με ομάδες Ελλήνων και υ.τ.χ., καθώς και τη διοργάνωση ενός τουρνουά κρίκετ μεταξύ ομάδων υ.τ.χ. Οι εν λόγω

αθλητικές δραστηριότητες στόχο είχαν να συμβάλλουν στη διάδραση των υ.τ.χ. με την ελληνική κοινωνία.

Πίνακας 5.4 Διοργάνωση αγώνα δρόμου, ποδοσφαιρικού τουρνουά και τουρνουά κρίκετ με ομάδες Ελλήνων και υπηκόων τρίτων χωρών, μεταξύ ομάδων υπηκόων τρίτων χωρών

Αναμενόμενες εκροές	Αποτελέσματα	Συνέπειες	Εκροές
-Διοργάνωση ενός (1) αγώνα δρόμου. - 80 Έλληνες συμμετέχοντες στον αγώνα δρόμου. - 30 υ.τ.χ συμμετέχοντες στον αγώνα δρόμου. - 160 συμμετέχοντες στο ποδοσφαιρικό τουρνουά (συμπεριλαμβανομένων Ελλήνων και υ.τ.χ.). - 4 ομάδες υ.τ.χ. συμμετέχουσες στο τουρνουά κρίκετ. - 100 θεατές στον αγώνα δρόμου. - 50 θεατές στο ποδοσφαιρικό τουρνουά. - 30 θεατές στο τουρνουά κρίκετ.	-Μεγαλύτερη διάδραση των υ.τ.χ. με την ελληνική κοινωνία μέσα από κοινές αθλητικές δραστηριότητες. - Ανάδειξη της ένταξης ως αμφίδρομης διαδικασίας.	Αναβαθμισμένη θέση των μεταναστών στην ενταξιακή διαδικασία.	-200 συμμετέχοντες στον αγώνα δρόμου εκ των οποίων το 15% ήταν υ.τ.χ -160 συμμετέχοντες στο ποδοσφαιρικό τουρνουά εκ των οποίων το 25% ήταν υ.τ.χ - Είχαμε 4 ομάδες συμμετέχουσες στο τουρνουά κρίκετ εκ των οποίων οι 3 (75%) ήταν υ.τ.χ - Για θεατές δεν υπήρξαν αποτελέσματα

Πηγή: Αδημοσίευτα στοιχεία του Υπ. Εσωτερικών
Επεξεργασία συγγραφέα

5.7. Συμπεράσματα

Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία η εμφάνιση νέων κοινωνικών κινδύνων, ιδιαίτερα η επέκταση των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού αλλά και η αμφισβήτηση της επάρκειας των κρατικών- κεντρικών δομών κοινωνικής προστασίας είχαν ως συνέπεια να συρρικνωθούν οι κλασσικές επιδοματικές παρεμβάσεις και να επικεντρωθεί ο ρόλος της κεντρικής διοίκησης σε επιτελικές λειτουργίες ώστε να αναδειχτούν τα πλεονεκτήματα της κοινωνικής δράσης που αναλαμβάνουν οι αποκεντρωμένες αρχές και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Το παραδοσιακό παθητικό κοινωνικό κράτος λειτούργησε και λειτουργεί ως μηχανισμός αναπλήρωσης εισοδημάτων ενόψει ιδίως περιστασιακών, παροδικών κοινωνικών κινδύνων, διαχωρίζοντας την οικονομική από την κοινωνική σφαίρα. Σε σημαντικό βαθμό το παθητικό κοινωνικό κράτος αναλώνεται στη μεταβίβαση εισοδηματικών ενισχύσεων, χωρίς να διευρύνει τις δυνατότητες εργασιακών επιλογών και τη καλλιέργεια δεξιοτήτων των ληπτών τους. Μπροστά στα φαινόμενα του κοινωνικού αποκλεισμού το παθητικό κοινωνικό κράτος αποδεικνύεται αναποτελεσματικό, σπάταλο και καταστροφικό για την αλληλεγγύη. Στο πλαίσιο αυτό επιχειρείται η απομάκρυνση από την έννοια των κοινωνικών δικαιωμάτων αναπλήρωσης του εισοδήματος και η στροφή προς δικαιώματα και πολιτικές εργασιακής και κοινωνικής ένταξης.

Το ενεργητικό κοινωνικό κράτος προκειμένου να αντιμετωπίσει τους νέους κοινωνικούς κινδύνους απομακρύνεται από την ομοιόμορφη καθολική παρουσία, προσανατολίζοντας τις κοινωνικές παροχές στις πλέον ευπαθείς και στα άτομα με αυξημένες ανάγκες. Επιχειρείται να αναδειχθεί η σημασία του οικιακού χώρου και της οικογένειας ως φορέων κοινωνικής φροντίδας, ενθαρρύνονται οι υπηρεσίες από την τοπική κοινωνία και αποδίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα στην υποστήριξη των εθελοντικών οργανώσεων (Κοντιάδης Ξ., Απίστουλας Δ., 2006:25-45). Κάτι που παρατηρήσαμε ιδιαίτερα από την μελέτη των καλών ευρωπαϊκών πρακτικών κυρίως στην Ιταλία.

Κατόπιν τούτων καθίσταται απαραίτητη η αναδιοργάνωση των κατακερματισμένων και ασυντόνιστων υπηρεσιών και προγραμμάτων κοινωνικής

πολιτικής και η σταδιακή μεταφορά κρίσιμων αρμοδιοτήτων σε εκείνο ακριβώς το πεδίο όπου μορφοποιείται ο κοινωνικός αποκλεισμός, δηλαδή στις τοπικές κοινωνίες.

Τα προγράμματα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης που είδαμε αμέσως πιο πάνω όσο πολύτιμα και αν είναι για την παροχή στήριξης στην ευάλωτη πληθυσμιακή ομάδα των μεταναστών, πρέπει να αποτελέσουν έναυσμα για τη συνέχειά τους από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Εξάλλου είδαμε μια ισχυρή συμμετοχή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με εξαίρεση τον Δήμο Αθηναίων και τη Ν.Α. Μαγνησίας (δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης) που μελετήσαμε κατ' εξαίρεσιν ελλείπει μεγάλης συμμετοχής από πρωτοβάθμιους ΟΤΑ

Επίσης αναδεικνύεται από το παρόν κεφάλαιο ένα σημαντικό πρόβλημα ανομοιογένειας στην άσκηση της αυτοδιοικητικής κοινωνικής πολιτικής. Οι μεγάλοι αστικοί Δήμοι βρίσκονται σε καλύτερη μοίρα, είτε αξιοποιώντας την ικανότητά τους να κινητοποιούν ανθρώπινους πόρους είτε διαθέτοντας υποδομές και τεχνογνωσία οι μικροί αγροτικοί Δήμοι υστερούν στις παροχές τους προς τις ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού τους και εν προκειμένω προς τους μετανάστες. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργείται πρόβλημα ισόρροπης και δίκαιης πρόσβασης στις κοινωνικές υπηρεσίες μεταξύ του πληθυσμού διαφορετικών περιοχών.

Γενικότερα η πρωτοβουλία φαίνεται να ανήκει ακόμα στα χέρια του κεντρικού κράτους με την Αυτοδιοίκηση αδύναμη να χαράζει και να στηρίζει δικές της πολιτικές. Το κεντρικό κράτος μέσω των ευρωπαϊκών ή εθνικών χρηματοδοτήσεων και προγραμμάτων υπαγορεύει τις κατευθύνσεις της ασκούμενης πολιτικής. Τέλος συγκυριακοί παράγοντες όπως ευαισθητοποιημένα φυσικά πρόσωπα επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό καινοτόμες δράσεις.(Μπιτσάνη Ε., Τσέκος Θ.,2008: 191)

Τέλος εντοπίζονται κενά παρέμβασης σε τομείς κοινωνικών δράσεων από τις υπάρχουσες δομές των Δήμων που αντιμετωπίζουν τα προβλήματα των μεταναστών δευτερευόντως σε σχέση με τις υπόλοιπες ευπαθείς ομάδες. Οι παροχές κοινωνικής πρόνοιας μπορούν να εξειδικευτούν σε ένα μεγάλο αριθμό εναλλακτικών μορφών παρέμβασης, προκειμένου να προσαρμοστούν στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις ειδικές ανάγκες των επιμέρους ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων. Έτσι οι Δήμοι θα μπορούσαν να αναπτύξουν πολλές μορφές κοινωνικής πρόνοιας όπως παροχές σε είδος, υπηρεσίες ανοικτής και κλειστής φροντίδας, προγράμματα εκπαίδευσης και

απασχόλησης, κοινωνικά ευεργετήματα και απαλλαγές από οικονομικά βάρη (Κοντιάδης Ξ., Απίστουλας Δ., 2006:75).

Και η ίδια η Εθνική έκθεση στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2008-2010 που υπεβλήθη στην Ευρωπαϊκή Ένωση περιέχει την παραδοχή ότι «..η ποσοτική αποτίμηση δείχνει ότι, σήμερα (2008), υφίσταται ένα ευάριθμο πλέγμα δομών και δράσεων κοινωνικής φροντίδας, κάποιες από τις οποίες δύνανται να αποτελέσουν κύρια μέσα άσκησης κοινωνικής πολιτικής (πχ Δίκτυο Κοινωνικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο, Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης, Βοήθεια στο Σπίτι). Εντούτοις, σημεία όπως η αποτελεσματικότητα, η καθολικότητα της πρόσβασης και η επαρκής, αριθμητικά και ποιοτικά, στελέχωση επιδέχονται ακόμα αρκετές βελτιώσεις. Συνεπώς, διαπιστώνεται η ανάγκη για συνέχιση και πύκνωση των στοχευμένων δράσεων που εντάσσονται σε αυτήν την προτεραιότητα, προσαρμοσμένων στις ιδιαίτερες ανάγκες των συγκεκριμένων πληθυσμιακών ομάδων, δημιουργώντας ταυτόχρονα ένα συνεκτικό πλαίσιο που θα ευνοεί τις οριζόντιες λειτουργίες και τις συνέργιες των πολιτικών».⁴⁰

40

<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=3&policyArea=0&subCategory=0&country=0&year=0&advSearchKey=nsr+spsi&mode=advancedSubmit&langId=en>

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

6.1. Μεθοδολογία έρευνας

Αφού ολοκληρώσαμε τη μελέτη της διαθέσιμης βιβλιογραφίας για το θέμα μας και εξήγαμε κάποια συμπεράσματα για την πρόοδο που σημείωσε μέχρι σήμερα η Αυτοδιοίκηση στην υλοποίηση δράσεων κοινωνικής ένταξης θα ολοκληρώσουμε την εργασία με την εφαρμογή μιας έρευνας της οποίας το ζητούμενο είναι να βρεθεί αν η Αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει δράσεις και τι είδους είναι αυτές, ώστε να οδηγούν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία. Κρίθηκε αναγκαία για την αποτελεσματικότερη διεξαγωγή συμπερασμάτων η πιο αναλυτική και σε βάθος διερεύνηση των μεθόδων δράσης και άσκησης πολιτικής μέσω της προσέγγισης υπηρεσιακών παραγόντων που εκπροσωπούν την κεντρική διοίκηση και την Αυτοδιοίκηση μέσω των Δήμων καθώς και μεταναστών που εκπροσωπούν συμπατριώτες τους από τους χώρους των Μή Κυβερνητικών Οργανώσεων και Σωματείων.

Βασική υπόθεση της έρευνας είναι ότι τα τελευταία χρόνια η Αυτοδιοίκηση μέσα από την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής αναλαμβάνει δράσεις αποσπασματικές που αφορούν την ευάλωτη κοινωνική ομάδα των μεταναστών, οι οποίες δεν χαρακτηρίζονται από συνέχεια. Τα ερωτήματα που προκύπτουν από την αξιολόγηση των δράσεων αυτών διερευνήθηκαν μέσω ημι-δομημένων συνεντεύξεων. Οι συνεντεύξεις στοχεύουν στην αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης και στην αναζήτηση των απόψεων: α) των εκπροσώπων των ελληνικών αρχών της κεντρικής και της αποκεντρωμένης διοίκησης και β) των εκπροσώπων ΜΚΟ μεταναστών.

Η μέθοδος της ημιδομημένης συνέντευξης έδωσε τη δυνατότητα στους ερωτώμενους να αναπτύξουν ελεύθερα τις απόψεις τους, ακολουθώντας τη ροή μιας ανοικτής συζήτησης. Ο αριθμός των ανθρώπων που ερωτήθηκαν είναι περιορισμένος (11 άτομα). Εκπροσωπούν όμως έναν σημαντικό αριθμό φορέων που εμπλέκονται στην

κοινωνική ένταξη των μεταναστών σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Κατά τη διάρκεια της συζήτησης αναδείχθηκαν τα κοινά σημεία στην εκτίμηση της ισχύουσας κατάστασης, στον εντοπισμό των προβλημάτων και στις προτάσεις για βελτιώσεις των δράσεων οι οποίες υιοθετούνται στις τοπικές κοινωνίες. Οι συνεντεύξεις με τους έντεκα (11) ερωτηθέντες, πραγματοποιήθηκαν κατά την περίοδο από 14 Ιανουαρίου έως 16 Φεβρουαρίου του 2011, στην Αθήνα στα γραφεία των ερωτηθέντων.

Σχεδιάστηκε ένας οδηγός συνέντευξης προκειμένου να καθοδηγηθούν οι ημιδομημένες συνεντεύξεις ενώ οι ερωτήσεις προσαρμόζονται ώστε να αφορούν τον ερωτώμενο.

Η κατεύθυνση των συζητήσεων συνοψίζεται σε πέντε βασικές θεματικές ενότητες: Στην πρώτη, επιχειρήθηκε μία περιγραφή του προφίλ της υπηρεσίας, στην δεύτερη ερευνήσαμε τις δράσεις κοινωνικής ένταξης στην τρίτη τον ρόλο της αυτοδιοίκησης και πού βλέπουν την παρουσία των τοπικών δομών της αυτοδιοίκησης στην τέταρτη πώς πραγματοποιείται και με ποιες διαδικασίες η θεσμική ένταξη των μεταναστών. Η πέμπτη θεματική είχε να κάνει με τις ανάγκες και των προβλήματα των αποδεκτών των υπηρεσιών των δομών της Τ.Α. Η κριτική τοποθέτησή τους απέναντι στη δυνατότητα αποτελεσματικής λειτουργίας των δήμων ανέδειξε μία σειρά ελλείψεων και προβλημάτων που αφορούν αφενός στις υποδομές και στις πολιτικές της αυτοδιοίκησης αλλά και των πολιτικών επιλογών των επιτελικών αρχών του κράτους.

Οι πληροφορητές – κλειδιά ανέπτυξαν τις απόψεις τους α) ως προς την πρόοδο που έχει επιτευχθεί στο ζήτημα της ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία και β) ως προς το εύρος των δράσεων που αναλαμβάνουν οι Δήμοι στην Ελλάδα σήμερα προς την κατεύθυνση αυτή.

6.2.Παράθεση του υλικού των συνεντεύξεων

Η έρευνα ξεκινάει με τις απόψεις των εκπροσώπων της επιτελικής υπηρεσίας της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού & Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών Αποκέντρωσης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης ΑΕ. Οι πρώτοι ασκούν καθήκοντα τα οποία εμπίπτουν στον Τομέα Σχεδιασμού και χάραξης της Μεταναστευτικής πολιτικής από τη μια

πλευρά και από την άλλη στον τομέα Παρακολούθησης της Εφαρμογής των προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης και των αναγκών χρηματοδότησης τους ενώ ο εκπρόσωπος της δεύτερης υπηρεσίας παρακολουθεί και εφαρμόζει μελέτες για λογαριασμό του Υπουργείου και της Αυτοδιοίκησης.

Όσο αφορά το ερώτημα για τη συμβολή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης (ETE) στην ενταξιακή διαδικασία των μεταναστών πληροφορηθήκαμε ότι το ETE συστάθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος «Αλληλεγγύη και Διαχείριση των Μεταναστευτικών ροών» για την περίοδο 2007-2013 και χαρακτηρίζεται σαν ένα ειδικό μέσο που θα βοηθήσει τα κράτη- μέλη σε εθνικό επίπεδο να αναπτύξουν πολιτικές ένταξης καθώς και ότι οι δράσεις του ETE στοχεύουν περισσότερο στην ευαισθητοποίηση της κοινωνίας των πολιτών. Το Ταμείο εστιάζεται πρωτίστως σε δράσεις σχετικές με την ένταξη των νεοαφιχθέντων υπηκόων τρίτων χωρών.

Όπως ορίζει και η 2007/435 απόφαση του Συμβουλίου για τη σύσταση του ETE βάσει των στρατηγικών κατευθυντηρίων γραμμών που υιοθετούνται από την Επιτροπή, κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να συντάσσει ένα έγγραφο πολυετούς προγραμματισμού λαμβάνοντας υπόψη τη συγκεκριμένη κατάσταση και τις ανάγκες του και εκθέτοντας την οικεία στρατηγική ανάπτυξης, η οποία θα πρέπει να αποτελέσει το πλαίσιο εφαρμογής των δράσεων που απαριθμούνται στα ετήσια προγράμματα. Πράγματι όπως μας ανέλυσαν και οι ερωτώμενοι πριν τον σχεδιασμό των ετησίων προγραμμάτων καταρτίστηκε το Πολυετές Πρόγραμμα 2007-2013. Το Πολυετές είχε κάποιους άξονες γύρω από τους οποίους πραγματοποιήθηκαν κάποιες δράσεις επιλεγμένες από την ΕΕ έτσι ώστε μέσα στα επόμενα χρόνια να επιτευχθεί η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας των κρατών- μελών που αφορά τους κανόνες ένταξης στις χώρες υποδοχής, καθώς αυτό που ισχύει σήμερα είναι κάθε κράτος –μέλος έχει τους δικούς της κανόνες ένταξης των υ.τ.χ στις εθνικές τους κοινωνίες καθώς η ένταξη έχει να κάνει με πολιτικές που αγγίζουν τον σκληρό πυρήνα της κάθε εθνικής κυριαρχίας. (Συνέντευξη υπ' αριθμ. 1)

Πριν τον σχεδιασμό των ετήσιων προγραμμάτων προηγείται διαβούλευση με όλους τους φορείς, εκπροσώπους του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, της Αυτοδιοίκησης με ακαδημαϊκούς φορείς και την Κοινωνία των Πολιτών. Η λογική του ETE είναι να λειτουργήσει επικουρικά προς τις εθνικές δράσεις του κράτους μέλους. Γι' αυτό και δεν επιτρέπεται η χρηματοδότηση υποδομών από τους πόρους του ETE όπως π.χ. η

δημιουργία των one stop-shop το οποίο σχεδιάζεται τώρα από την Πολιτεία. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.3)

Σχετικά με το Πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ είναι αλήθεια ότι δεν λειτούργησε καθώς έλειπε η σημαντική προϋπόθεση της χρηματοδότησης κάτι το οποίο συναντήσαμε και στη βιβλιογραφία και στην αρθρογραφία. Το ευκαίο είναι να λειτουργεί το ΕΣΤΙΑ από πλευράς εθνικών δράσεων και ταυτόχρονα συμπληρωματικά και υποστηρικτικά το ΕΤΕ. (Συνέντευξη υπ' αριθμ. 1)

Η λογική του προγράμματος ήταν να συγκεντρωθούν οι διάσπαρτες ad hoc δράσεις όλων των Υπουργείων που εφάρμοζαν ενταξιακά έργα ώστε να υπάρχει συντονισμός των έργων αυτών. Τελικά το ΕΤΕ ήταν ένα μέσο για να θέσουμε σε εφαρμογή το ΕΣΤΙΑ. Κάποιες από αυτές τις δράσεις στην πορεία εντάχθηκαν στο ΕΤΕ που είναι τελικά ένα σημαντικό χρηματοδοτικό εργαλείο. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.1)

Έτσι στην Ελλάδα οι δράσεις που υλοποιούνται με κατεύθυνση την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία είναι κυρίως ή σχεδόν αποκλειστικά από κοινοτική χρηματοδότηση και σπάνια αναλαμβάνει η Δήμος να τις συνεχίσει. (Συνέντευξη υπ' αριθμ. 3& 8)

Τα ετήσια προγράμματα του 2007 και 2008 έχουν υλοποιηθεί και από αυτά μπορούμε να εξαγάγουμε κάποια συμπεράσματα για τους ΟΤΑ. Οι ΟΤΑ λοιπόν όπως και το Δημόσιο χαρακτηρίζονται από κάποιες αγκυλώσεις που επιβάλλουν οι πολλαπλοί έλεγχοι και από δυστοκία γρήγορης λειτουργίας γιατί πρέπει να υπακούουν σε δημοσιονομικούς κανόνες εφόσον διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα κάτι που τους καθιστά δυσκίνητους στα στενά χρονικά πλαίσια. Το πρόβλημα γρήγορης ανταπόκρισης στους κανόνες επιλεξιμότητας και του στενού χρονικού ορίου (το οποίο μπορεί να είναι 1 έτος αλλά συνήθως συρρικνώνεται στους 5-6 μήνες και απαγορεύεται να παραταθεί), θα μπορούσαν να το ξεπεράσουν αν δημιουργούσαν συνεταιρισμούς ή συνεργασίες με ΜΚΟ οι οποίες θα διαχειρίζονταν τα οικονομικά. Η μερική χρήση υπεργολάβων θα ήταν μια λύση όχι όμως δίνοντας τους όλο το πρόγραμμα κάτι το οποίο δεν επιτρέπεται από τη νομοθεσία. Αυτό που μας επιτρέπει να αισιοδοξούμε για το μέλλον είναι η νέα νομοθετική ρύθμιση των ΣΕΜ στο Νόμο «Καλλικράτης», καθώς οι δήμοι ίσως προχωρήσουν σε αναπροσαρμογή των δομών τους, καθώς και το γεγονός ότι στο ετήσιο

πρόγραμμα του 2009 έχουν αυξηθεί οι δράσεις και επιδιώκεται η συμμετοχή περισσότερων φορέων.(Συνέντευξη υπ' αριθμ.1)

Οι δράσεις που υλοποιήθηκαν από το ΕΤΕ αν και επιτυχημένες σε γενικές γραμμές παρουσίασαν ελλείψεις. Χαρακτηριστική η αποτυχία του Δήμου Άνω Λιοσίων να ολοκληρώσει το έργο. Ο Δήμος είχε αρχικά επιλεγεί για να αναλάβει ένα έργο εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας μέσα από την μουσική και τους ήχους Ινδών και Ελλήνων και στη συνέχεια απεντάχθηκε από το πρόγραμμα λόγω μη ανταπόκρισης στις συμβατικές του υποχρεώσεις.(Συνέντευξη υπ' αριθμ.1)

Τελικά τα υλοποιηθέντα προγράμματα είναι αμφίβολο αν καλύπτουν πραγματικές ανάγκες των μεταναστών με εξαίρεση τα προγράμματα εκμάθησης γλώσσας και τα μέτρα προ της αναχώρησης. Επίσης, τα προγράμματα ευαισθητοποίησης της κοινωνίας υποδοχής και ενημέρωσης των μεταναστών δεν καλύπτουν την ανάγκη πληροφόρησης των μεταναστών καθώς αυτοί κινούνται και ενημερώνονται μέσω των δικών τους άτυπων δικτύων(Συνέντευξη υπ' αριθμ.3)

Το Πρόγραμμα «η μαμά μαθαίνει ελληνικά» που υλοποίησε η Αναπτυξιακή Εταιρία του Δήμου Αθηναίων είναι ένα λαμπρό παράδειγμα επιτυχημένου προγράμματος λόγω της συμμετοχής μαμάδων αλλά και της ταυτόχρονης φύλαξης των παιδιών των οποίων οι μαμάδες παρακολουθούσαν τα μαθήματα με μέριμνα του Δήμου. Το συγκεκριμένο πρόγραμμα είχε ξεκινήσει να υλοποιείται για τον ίδιο τον Δήμο με δικούς του πόρους μια χρονιά πριν την ένταξη του στο ΕΤΕ. Μέσω του ΕΤΕ υλοποιήθηκε, «έτρεξε», τη χρονιά 2009-2010 και το συνεχίζει μέχρι σήμερα ο Δήμος να το υλοποιεί πλαίσια της δικής του πολιτικής μέσω του Διαπολιτισμικού του Κέντρου. Άρα εύλογα θα διατυπώναμε το ερώτημα μήπως ο Δήμος θα το έκανε έτσι κι αλλιώς το πρόγραμμα καθώς διαθέτει την τεχνογνωσία και άρα θα ήταν προτιμότερο να ενταχθεί στο ετήσιο του 2007 μια άλλη δράση. Η δράση που ανέλαβε η ΝΑ Μαγνησίας και αφορούσε τη διοργάνωση τουρνουά κρίκετ δεν χαρακτηρίστηκε από ιδιαίτερη επιτυχία καθώς δεν υπήρχε ο απαραίτητος εξοπλισμός και δεν υπήρχε αξιόλογη συμμετοχή μεταναστών. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.1)

Τα προγράμματα της επιμόρφωσης δημοσίων υπαλλήλων που χειρίζονται θέματα μεταναστών θεωρήθηκαν επιτυχημένα από άποψη συμμετοχής αν και για κάποιους δημοσίους υπαλλήλους το ψυχοδραματικό κομμάτι έπεται όλων των υλικοτεχνικών

προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι υπάλληλοι που ασκούν καθήκοντα στις υπηρεσίες Αλλοδαπών.(Συνέντευξη υπ' αριθμ.1)

Το θετικό είναι ότι συμμετείχαν 4 διαπολιτισμικοί μεσολαβητές (multicultural mediators) για την ευαισθητοποίηση των δημοσίων υπαλλήλων σε θέματα μεταναστών. Επιλεχθήκαν από το Ελληνικό Συμβούλιο Προσφύγων ως εκ τούτου ήταν πρόσφυγες. Το ουσιαστικό στοιχείο στις βιωματικές μεθόδους μάθησης είναι ότι αναζητάει κανείς να βρει τα θετικά σημεία του συναλλασσόμενου (Συνέντευξη υπ' αριθμ. 4).

Απευθύνθηκε μεταξύ άλλων σε δημοτικούς υπαλλήλους και επιτεύχθηκαν οι στόχοι ανάπτυξης στρατηγικών διαπολιτισμικής επικοινωνίας κατά 98% και εκμάθησης τεχνικών κατανόησης και ανάπτυξης της μη λεκτικής επικοινωνίας κατά 86%. Επειδή έχει παρατηρηθεί να δημιουργείται μια αντιπαλότητα σε εμπλεκόμενες υπηρεσίες και ενδεχόμενη διάσταση απόψεων που δυσχεραίνει τη συνεργασία ένας από τους στόχους του προγράμματος ήταν η δημιουργία ενός άτυπου δικτύου μεταξύ των στελεχών των εμπλεκόμενων υπηρεσιών ο στόχος αυτός πραγματοποιήθηκε καθώς το δίκτυο λειτούργησε και πήρε και πιο τυπική μορφή (Συνέντευξη υπ' αριθμ.4).

Οι πρωτοβουλίες ενταξιακού περιεχομένου από τους Δήμους είναι αποσπασματικές και ασυντόνιστες και καθώς το πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ δεν λειτούργησε όπως αναμενόταν, δεν είμαστε σε θέση να έχουμε εικόνα σήμερα των ελάχιστων έστω πρωτοβουλιών και δράσεων που αναλαμβάνουν. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.1)

Σχετικά με το καθεστώς της νόμιμης διαμονής τους μας ανέφεραν ότι μπορούμε να μιλάμε για σταθεροποίηση και αξιοπρεπή διαβίωση των μεταναστών στην Ελλάδα εφόσον ο πληθυσμός των μεταναστών με άδεια διαμονής και εργασίας έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια και μπορούν να επιτύχουν τη σταδιακή ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.2)

Στο πλαίσιο επίσης της συνολικής αναβάθμισης των κρατικών υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διαδικασία αδειοδότησης των μεταναστών θα καθιερωθούν υπηρεσίες μιας στάσης (one stop- shop) που θα αναλάβουν το σύνολο των επαφών του μετανάστη με το κράτος. Ειδικότερα, για τις άδειες των μεταναστών οι νέες υπηρεσίες έχουν ως στόχο τη μείωση του χρόνου που θα μεσολαβεί από την κατάθεση του αιτήματος μέχρι την έκδοση άδειας Είναι μια εξέλιξη όμως που πιθανό να αφήσει τους Δήμους έξω από

τις διαδικασίες εξυπηρέτησης των μεταναστών και να λειτουργήσει σε επίπεδο Περιφέρειας.⁴¹ (Συνέντευξη υπ' αριθμ.2).

Απόψεις της Αυτοδιοίκησης

Το Διαπολιτισμικό Κέντρο του Δήμου Αθηναίων ανήκει στο Τμήμα Κοινωνικής Μέριμνας Αλλοδαπών της Διεύθυνσης Αλλοδαπών που φροντίζει για την κατάρτιση και παρακολούθηση της εφαρμογής προγραμμάτων κοινωνικής μέριμνας και προστασίας των αλλοδαπών.

Προκειμένου να προάγει την κοινωνική ένταξη των μεταναστών ο Δήμος Αθηναίων συγκρότησε από το Νοέμβριο του 2009 με πρωτοβουλία του το Συμβούλιο Μεταναστών. Ήταν ο μόνος Δήμος που πρωτοπόρησε ουσιαστικά καθώς μόνο στην ευρωπαϊκή πρακτική βρέθηκε κάτι ανάλογο. Στην Ευρώπη λοιπόν λειτουργούν ως συμβουλευτικά όργανα και λειτουργούν πολύ καλά και προωθούν την ενεργή συμμετοχή των μεταναστών στις τοπικές κοινωνίες, ώστε να ακούγεται η φωνή τους καθώς οι περισσότερες χώρες δεν έχουν παραχωρήσει το δικαίωμα του εκλέγειν.

Το ΣΕΜ όπως και κάθε θεσμός μπορεί κάλλιστα να απαξιωθεί αν δεν βάλεις τον κατάλληλο άνθρωπο αλλά μπορεί και να αποδώσει αν το στελεχώσεις με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό που θα το τρέξει και τη σωστή ομάδα μεταναστών. Το βάζεις ή το βγάζεις από την πρίζα. Από τους 325 Δήμους δεν είναι σίγουρο ότι όλοι οι Δήμαρχοι θα έχουν τη πολιτική βούληση θελήσουν να το ενισχύσουν και να το αξιοποιήσουν. Έχουν παρατηρηθεί προκαταλήψεις και άρνηση συναναστροφής με τους μετανάστες ιδιαίτερα σε επίπεδο γειτονιάς και ανεξαρτήτως πολιτικής χροιάς.

Η λειτουργία του ΣΕΜ στο Δήμο Αθηναίων έχει προχωρήσει με την ψήφιση του Κανονισμού Λειτουργίας, την τοποθέτηση υπευθύνου επικοινωνίας, τον σχεδιασμό της Χάρτας των Δικαιωμάτων των μεταναστών ο οποίος θα παρουσιαζόταν στο δημοτικό συμβούλιο αλλά μεσολάβησαν οι εκλογές και τέλος έχουν ήδη πραγματοποιηθεί συναντήσεις με τον υπεύθυνο από πλευράς Πολιτείας Κ. Τάκη Γ. Γραμματέα Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής

Το έργο του ΣΕΜ θα εξειδικευτεί μέσα από τις θεματικές ομάδες εργασίας (παιδεία, πολιτισμός, απασχόληση, πολιτική κατά των διακρίσεων) και τα συμπεράσματα

⁴¹ Κάτι που επαληθεύτηκε λίγες μέρες μετά τις συνεντεύξεις

κάθε θεματική ομάδα θα προωθούνται στον αρμόδιο φορέα ή στο δημοτικό συμβούλιο. Σήμερα δεν χρειάζονται να γίνουν πολλές αλλαγές για να προσαρμοστεί ο Δήμος Αθήνας στο πλαίσιο του Κώδικα.. Υπάρχει ήδη γραμματειακή υποστήριξη και υποδομές για να λειτουργήσει το ΣΕΜ. Επίσης στόχος του Δήμου Αθηναίων είναι να κατέβει για να πάρει μαζί με την ΕΕΤΑΑ το έργο του ΕΤΕ για την τεχνική υποστήριξη λειτουργίας των ΣΕΜ. Το ζήτημα προσέγγισης των συλλόγων μεταναστών μας απάντησε ο εκπρόσωπος του Δήμου ότι είναι το πιο δύσκολο κομμάτι της δουλειάς. Ο τρόπος προσέγγισης που επιλέχθηκε ήταν στείλουν επιστολή στη διεύθυνση έδρας που έχουν δώσει οι σύλλογοι και όσοι από αυτούς απάντησαν προσκλήθηκαν για να συμμετέχουν στο Συμβούλιο Μεταναστών όταν πρωτολειτουργήσει. Σήμερα ο νόμος δεν υποδεικνύει τον τρόπο ούτε τη διαδικασία με την οποία κάθε Δήμος θα βάλει σε εφαρμογή το ΣΕΜ και τη διαδικασία εκπροσώπησης των συλλόγων . Το να δηλώνει κανείς μέλος ενός συλλόγου δεν εξασφαλίζει την εγκυρότητα της αντιπροσώπευσης από την άλλη η διαδικασία των εκλογών είναι πολύ δαπανηρή για έναν Δήμο ο Δήμος Αθηναίων είχε ζητήσει από τους συλλόγους να έχουν ΑΦΜ, Πεπραγμένα και Καταστατικό δημοσιευμένο στο Πρωτοδικείο (Συνέντευξη υπ' αριθμ.5).

Σχετικά με τη συμμετοχή του Δήμου Αθήνας σε προγράμματα και δράσεις διατυπώθηκε ο προβληματισμός που ακούστηκε και από εκπρόσωπο κεντρικής υπηρεσίας ότι οι κανόνες επιλεξιμότητας είναι τέτοιοι, ώστε δεν γίνεται επιλέξιμη μια δαπάνη του Δήμου επειδή χρησιμοποιεί το μόνιμο προσωπικό του με αποτέλεσμα να μη μπορεί τελικά όπως είδαμε να πάρει ένα έργο. Ενώ σε μια ΜΚΟ την κάνεις επιλέξιμη την δαπάνη ενώ και αυτοί απασχολούν το μόνιμο προσωπικό τους

Τον Δήμο ενδιαφέρει η β' γενιά οι σύλλογοι μεταναστών και οι νόμιμοι μετανάστες δημότες Αθηναίων τα τελευταία 4 χρόνια και οι οποίοι θα διαμεσολαβήσουν για την ομαλή ένταξη και των νεότερων μεταναστών σε αυτούς εξάλλου απευθύνονται κυρίως οι δράσεις εκτός από τη σίτιση και τις ιατρικές υπηρεσίες που παρέχονται ακόμη σε όλο ανεξαρτήτως άδειας διαμονής. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.5)

Η γλώσσα είναι το Α και το Ω για την ένταξη στη χώρα υποδοχής αλλά και για την αλληλοκατανόηση των διαφορετικών εθνότητων καθώς οι Βαλκανικές Ασιατικές και Αφρικανικές εθνότητες διακρίνονται και αυτές από προκαταλήψεις και στερεότυπα που εμποδίζουν τη μεταξύ τους γνωριμία. Ακόμη έχει δημιουργηθεί ένα φυλλάδιο παροχής

οδηγιών στους μετανάστες σκοπίμως στα ελληνικά, γιατί αυτή είναι η γλώσσα με την οποία πρέπει να επικοινωνούν με τις δημόσιες αρχές αλλά και μεταξύ τους οι εθνοτικές ομάδες ώστε να υπάρχει αλληλοκατανόηση.

Το πρόγραμμα «η μαμά μαθαίνει ελληνικά» απευθύνεται σε μητέρες κυρίως γιατί δεν έχουν την ευκαιρία να βγουν έξω και να εξοικειωθούν με τη γλώσσα και από την άλλη καλούνται να στηρίζουν και τα παιδιά τους στα μαθήματα. Το πρόγραμμα περιελάμβανε και φύλαξη παιδιών το οποίο ήταν πολύ θετικό και υπήρχε και αξιόλογη συμμετοχή μεταναστριών. Χρηματοδοτείται από ίδιους πόρους.

Η ενημέρωση των αλλοδαπών μεταναστών μεταξύ άλλων και για τις δράσεις του Δήμου εξασφαλίζεται επαρκώς από τον ραδιοφωνικό σταθμό 104,4 ο οποίος όμως την χρονική περίοδο που πραγματοποιήθηκε η συνέντευξη έχει κλείσει καθώς λειτουργούσε χωρίς άδεια .

Στον τομέα ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας δεν έχουν να ειπωθούν πολλά γιατί η Δ/νση Ένταξης των Αλλοδαπών στους Δήμους δεν έχει τέτοιες αρμοδιότητες

Επίσης κατεύθυνση του Δήμου ήταν να ενεργοποιηθεί ο Δήμος στα δίκτυα των πόλεων στην Ευρώπη (eurocities, και clip) όπου συμμετέχουν πολλοί ευρωπαϊκοί δήμοι μεγάλοι και μικροί και γίνεται ανταλλαγή πρακτικών ιδιαίτερα σε ζητήματα διαθρησκευτικής ένταξης.

Ο Δήμος Λαυρεωτικής επέδειξε στο παρελθόν θετική ανταπόκριση σε προγράμματα ένταξης καθώς είναι ένας Δήμος που διατηρεί Κέντρο Προσφύγων. Παρόλα αυτά δομές όπως το Κέντρο Αντιρατσιστικής Υποστήριξης και το Κέντρο παιδείας το οποίο υλοποίησε δράσεις πολιτιστικού χαρακτήρα δεν συνεχίζονται και τα παραπάνω Κέντρα δεν λειτουργούν. Χρηματοδοτήθηκαν από κοινοτικά προγράμματα και με την ολοκλήρωσή τους δεν υπήρξε συνέχεια από πλευράς του δήμου. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.8)

Από τον Ιανουάριο του 2005 λειτουργεί στο Μεταξουργείο (Ψαρών και Μαιζώνος 45), το πρώτο –στο είδος του στην Ελλάδα- Κέντρο Εξυπηρέτησης Αλλοδαπών (ΚΕΑ), το οποίο συγκεντρώνει όλες τις υπηρεσίες διοικητικής διεκπεραίωσης των ζητημάτων αδειών διαμονής των πολιτών τρίτων χωρών. Το ίδιο έτος, το Τμήμα Εξυπηρέτησης Αλλοδαπών μετατράπηκε σε Διεύθυνση Αλλοδαπών. Το ΚΕΑ απασχολεί 12 μόνιμους υπαλλήλους και 53 συμβασιούχους οι οποίοι ασχολούνται

με το αντικείμενο πολλά χρόνια (οι περισσότεροι από το 2003) και θεωρούνται πλέον εξειδικευμένοι.

Με δεδομένο ότι η τακτοποίηση της άδειας παραμονής των μεταναστών είναι προαπαιτούμενο στοιχείο για την ενταξιακή διαδικασία, το ερώτημα είναι αν έχουν βελτιωθεί οι χρόνοι παροχής της άδειας διαμονής. Πράγματι μετά το 2005 η κατάσταση βελτιώθηκε με αποτέλεσμα κάποια στιγμή οι άδειες να βγαίνουν και σε έναν μήνα. Η κατάσταση μέχρι το 2003 ήταν τραγική αν σκεφτεί κανείς ότι δινόντουσαν συνεχείς παρατάσεις στις εκδοθείσες άδειες γιατί οι υπηρεσίες δεν προλάβαιναν να εκδώσουν νέες άδειες. Μετά το 2003 όμως ο Δήμος Αθηναίων ο οποίος χειρίζεται τον μεγαλύτερο όγκο μεταναστών στην Ελλάδα, στελεχώθηκε στοιχειωδώς και δεδομένου ότι είναι ο Δήμος με την μεγαλύτερη παρουσία αλλοδαπών είχε συνεργασία με το Υπουργείο ώστε να προχωρήσουμε σε αλλαγές του θεσμικού πλαισίου. Επίσης μετά το 2005 (με τον ν. 3386) απλοποιήθηκαν τα δικαιολογητικά. Μέσα στα τόσο δικαιολογητικά που ζητούνταν κάθε φορά που έκανε αίτηση ο μετανάστης, ήταν και πρόσφατο πιστοποιητικό οικογενειακής κατάστασης. Για τους μετανάστες με χώρα καταγωγής Ασιατική ή Αφρικανική ήταν παράλογο και εξωφρενικά δύσκολο να το προσκομίσει. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.7)

Η συγκεκριμένη υπηρεσία δεν έχει συμμετοχή σε προγράμματα ευρωπαϊκά ούτε γνωρίζει την ευρωπαϊκή εμπειρία σε προγράμματα νομιμοποιήσεων ή στις διαδικασίες αδειοδότησης και δεν διατηρεί αριθμητικά στοιχεία προκειμένου να έχει εικόνα για τις μεταβολές στην πληθυσμιακή ομάδα των μεταναστών. Παρ' όλα αυτά ο Δήμος στην αντίληψη όλων των εμπλεκόμενων μερών κάνει όσο μπορεί καλά τη δουλειά του. Από εκεί και πέρα η πολιτική χαράσσεται από το Υπουργείο. Έτσι είναι απόφαση της κεντρικής υπηρεσίας αν οι Δήμοι θα διατηρήσουν την αρμοδιότητα αδειοδότησης καθώς γίνεται πολύς λόγος για δημιουργία των υπηρεσιών μιας στάσης (one stop- shop) που θα αναλάβουν το σύνολο των επαφών του μετανάστη με το κράτος.

Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών δεν ανήκει στις αρμοδιότητες της συγκεκριμένης υπηρεσίας. Εν τούτοις το ακανθώδες ζήτημα της διατήρησης των μεταναστών σε καθεστώς ημιπαρανομίας εξαρτάται από τις προϋποθέσεις που έθεσε ο νόμος (τον αριθμό ενσήμων). Εκφράστηκε η άποψη ότι θα ενταθεί το φαινόμενο αυτό καθώς η ανεργία θα αγγίζει και αυτό το κομμάτι του πληθυσμού. Αυτή η εξέλιξη προοιωνίζεται και από το γεγονός ότι πολλοί προσέρχονται για ανανέωση της άδειας με

δικαιολογητικό την κάρτα από το Ταμείο Ανεργίας κάτι που σημαίνει ότι πιθανόν τα επόμενα χρόνια να μη διαθέτει επαρκή αριθμό ενσήμων. Για αυτόν τον λόγο πολλοί επιδιώκουν να αποκτήσουν τη 10ετή εθνικού τύπου άδεια ώστε να μην έχουν προβλήματα στο μέλλον με τις ανανεώσεις. Σήμερα η πληθώρα των νέων αδειών προκύπτει μέσω της οικογενειακής επανένωσης, λόγω σπουδών πολύ λιγότερο λόγω μετάκλησης εργοδότη και αρκετά λόγω σύναψης γάμου ανάμεσα σε αιτούντα άσυλο με Ευρωπαία (συνήθως Πολωνή, Ρουμάνα και Βουλγάρα). (Συνέντευξη υπ' αριθμ. 7)

Το ζήτημα της ένταξης περνάει και μέσα από τη θέση της μετανάστριας-γυναίκας και τη στήριξη που χρειάζεται ως σύζυγος και μητέρα μέσα στην οικογένειά της στην οποία πολύ συχνά αντιμετωπίζει προβληματικές καταστάσεις. Το Γραφείο Ισότητας που λειτουργεί μέσα στο Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής και Κοινωνικής προστασίας της Διεύθυνσης Κοινωνικής Μέριμνας του Δήμου Αθηναίων. Το Γραφείο δέχεται αιτήματα μεταναστριών που έχουν υποστεί πιθανόν κακοποίηση μέσα στο γάμο τους ζητούν τη φιλοξενία για αυτές και τα παιδιά τους στον Ξενώνα του Δήμου Αθηναίων για 3 μήνες που μπορεί και να παραταθεί μέχρι να βρεθεί η κατάλληλη λύση για μια επαγγελματική διέξοδο μέσω της συμβουλευτικής που παρέχει το Γραφείο Ισότητας. Ο Ξενώνας σήμερα δεν λειτουργεί προσωρινά, στο παρελθόν όμως από το 1993 έως το 2010 το 1/5 των γυναικών που φιλοξένησε ήταν μετανάστριες και το 1/2 των παιδιών ήταν παιδιά μεταναστριών.

Το Γραφείο επίσης παρέχει συμβουλευτική υποστήριξη και ενημέρωση για τα δικαιώματα των γυναικών και επαγγελματική καθοδήγηση. Πολλές από αυτές τις γυναίκες έχουν κάνει σπουδές στη χώρα τους.

Από τα παραπάνω φαίνεται ότι κατά ένα τρόπο συμβάλλει στο ζήτημα της ένταξης των μεταναστριών στην Ελλάδα. τα προβλήματα που αντιμετωπίζει αυτό το κομμάτι του πληθυσμού είναι κυρίως οικονομικά, επαγγελματικά και νομικά. Το Κοινωνικό Παντοπωλείο και το Κοινωνικό Φαρμακείο που λειτουργούν στο Δήμο Αθηναίων είναι προσπάθειες του Δήμου να στηρίξει άπορους και μετανάστες. Δεν αναλαμβάνει υλοποίηση προγραμμάτων γιατί τα περισσότερα προγράμματα του Δήμου τα υλοποιεί η ΑΕΔΑ

Υπάρχει συνεργασία του Γραφείου με πολλούς φορείς όπως Νοσοκομεία, Ιατρικά Κέντρα, το Κέντρο Βρεφών ΜΗΤΕΡΑ, τις κλινικές Αλεξάνδρα και Έλενα, την

Εισαγγελία, την Εταιρεία Προστασία Ανηλίκων. Επίσης προκειμένου να λάβουν υποστήριξη οι μετανάστριες από κάποια Κοινωνική Λειτουργό, συνεργάζεται με τις Κοινωνικές Υπηρεσίες Δήμων όπου κατοικούν.(Συνέντευξη υπ'αριθμ.6)

Απόψεις των εκπροσώπων των μεταναστών

Σχετικά με την πρόοδο της ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία τα τελευταία χρόνια και ιδιαίτερα μετά την ψήφιση του Ν.3386/2005 η γνώμη που εκφράζεται είναι ότι ο νόμος δεν δίνει ιδιαίτερο ρόλο στην Αυτοδιοίκηση ώστε να είναι ο ουσιαστικός μηχανισμός άσκησης πολιτικών ένταξης των μεταναστών μέσα στην τοπική κοινωνία. Το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο πάσχει και επιφυλάσσει για τους Δήμους ρόλο κλητήρα καθώς η εμπλοκή της αφορά κατά κύριο λόγο την παραλαβή, τον έλεγχο και τη διαβίβαση του φακέλου στην Περιφέρεια για να δοθεί ή όχι η άδεια διαμονής. (Συνέντευξη υπ'αριθμ.8& 11).

Η θέσπιση του νέου θεσμού του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών στον πρόσφατο Δημοτικό Κώδικα δεν εξασφαλίζει τίποτα και ούτε δίνει συγκεκριμένες αρμοδιότητες στον Δήμο. Οι Δήμοι πρέπει να ξέρουν μετά τι θα κάνουν τα πορίσματα του γνωμοδοτικού αυτού οργάνου και να προχωρούν στην εφαρμογή μιας ενταξιακής πολιτικής ώστε να υπάρξει αποδέκτης αυτής της μεταρρύθμισης. Δυστυχώς όμως οι Δήμοι στην Ελλάδα δεν είναι υπεύθυνοι για την χάραξη της πολιτικής σε τομείς όπως η γλώσσα και η στέγαση. Έτσι και το Συμβούλιο Μεταναστών στην Αθήνα δεν είχε συγκεκριμένα αποτελέσματα τη χρονιά που λειτούργησε (Συνέντευξη υπ'αριθμ.9) .

Με τα ΣΕΜ ουσιαστικά διαχωρίζουμε τους ανθρώπους με βάση τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους (χρώμα κλπ) και δημιουργούμε ειδικές κατηγορίες και οι αποφάσεις τους δεν πρόκειται να δεσμεύουν κανέναν. Αν ήθελε κανείς να συμβάλλει στην ένταξη των μεταναστών θα έπρεπε να υπήρχε μέριμνα για τη β' γενιά. Ενισχυτική διδασκαλία μέσα στα σχολεία και όχι μαθήματα σε μαμάδες. Ενισχύοντας τη β' γενιά φεύγουν τα παιδικά από τα γκέτο και τη λογική της δικής τους κοινότητας. Αναφερόμενοι στο πρόγραμμα του Δήμου Αθηναίων αναφέρθηκε ότι έχει ισχνά αποτελέσματα. Εκπαιδεύοντας 100 μαμάδες τη χρονιά από όλη την Αθήνα δεν μπορείς να μιλάς για ένταξη. Ο μεταναστευτικός πληθυσμός θα έπρεπε να έρχεται σε επαφή με

χιλιάδες γηγενείς. Οι μαμάδες στο πρόγραμμα έρχονται σε επαφή με 4 καθηγητές. Έτσι δεν μιλάμε για ένταξη (Συνέντευξη υπ' αριθμ.10).

Στο Δήμο Αθήνας σήμερα υπάρχουν ακραίες φωνές. Τα ΣΕΜ ουσιαστικά θα είναι το ανάχωμα σε αυτές τις ακραίες φωνές. Εξάλλου οι αποφάσεις του δεν είναι δεσμευτικές (Συνέντευξη υπ' αριθμ.10)

Η αντίφαση που υπάρχει είναι ότι ο ν.3386/2005 δεν προέβλεπε τέτοιες αρμοδιότητες για τους Δήμους σαν αυτές που τους δίνει σήμερα ο Κώδικας. Είναι αναγκαία λοιπόν η τροποποίηση του νόμου αυτού ώστε να ενισχυθούν οι Δήμοι θεσμικά καθώς η κοινωνική ένταξη λαμβάνει χώρα μέσα στην τοπική κοινωνία. Η κοινωνική στήριξη των μεταναστών κατοχυρώνεται στον κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Δεν εξασφαλίζεται όμως η χρηματοδότηση της άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων και οι δράσεις μένουν εκκρεμείς χωρίς να εντάσσονται στο πλαίσιο ενός εθνικού σχεδίου κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Αυτό που συμβαίνει είναι να αντιγράφουμε και να μεταφέρουμε παραδείγματα, θεσμούς και εργαλεία από την πρακτική των Ευρωπαϊκών χωρών όπως είναι χωρίς να τα φιλτράρουμε να τα κάνουμε δικά μας. Έτσι πολλές φορές «αυτά δεν ρέουν, δεν διοχετεύονται στην κοινωνία. Μια φορά ας φτιάχναμε κάτι δικό μας ελληνικό. Να ταίριαζε σε εμάς, στις δικές μας ανάγκες! Στην Ευρώπη αυτοί οι θεσμοί λειτουργούν και φέρνουν αποτελέσματα γιατί εκεί εντάσσονται σε ένα θεσμικό πλαίσιο που ήδη υπάρχει και δουλεύει.»(Συνέντευξη υπ' αριθμ.9)

Οι Δήμοι θέλουν να υλοποιήσουν δράσεις είτε για γλώσσα, είτε κοινωνικών υπηρεσιών. Μένουν όμως μόνο στα πολιτιστικά φεστιβάλ τα οποία προωθούν ελάχιστα το ζήτημα της ένταξης. Στο Δήμο Κορυδαλλού προσέλαβαν Αλβανό μετανάστη για 3 μήνες για πολιτιστική διαμεσολάβηση και μετάφραση, όμως ήταν για 3 μήνες. Μετά δεν συνεχίζεται (Συνέντευξη υπ' αριθμ.10 & 11) .

Αν συγκρίνουμε λοιπόν παραδείγματα από τη Β. Ευρώπη εκεί βλέπουμε ότι η Πολιτεία στηρίζει ουσιαστικά και χρηματοδοτεί τους Δήμους όταν εφαρμόζει δράσεις για την ένταξη των μεταναστών και ζητά τουλάχιστον 2 δράσεις το χρόνο. Η ειρωνεία είναι ότι ένας σύλλογος μεταναστών στην Ολλανδία ήταν σε δύσκολη θέση απέναντι στον ολλανδικό δήμο καθώς περίσσευαν 1.500 ευρώ καθώς δεν είχαν ξοδευτεί σε κάποια δράση ή εκδήλωση. Οι δήμοι λοιπόν στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες είναι θεσμικά υπεύθυνοι για τα ζητήματα παιδείας, στέγασης ενώ αυτά στην Ελλάδα ακόμη αποτελούν

κεντρικές αρμοδιότητες των υπουργείων. Ακόμη οι σύλλογοι στις χώρες αυτές με την σύσταση τους λαμβάνουν το 40% των λειτουργικών δαπανών τους.(Συνέντευξη υπ' αριθμ.9)

Η συμμετοχή εκπροσώπων των μεταναστών μέσα στα ΣΕΜ εγείρει το ζήτημα των κριτηρίων με βάση τα οποία θα επιλεγούν οι εκπρόσωποι και οι οργανώσεις αυτές καθώς μέχρι σήμερα το κράτος δεν έχει εικόνα για τις οργανώσεις που δραστηριοποιούνται πραγματικά. τα κριτήρια είναι άγνωστα ποιος εκπροσωπεί ποιόν. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.9)

Ο νόμος δεν διευκρινίζει πως θα γίνει η επιλογή των εκπροσώπων των μεταναστών, με εκλογές ή πως αλλιώς; Παρόλα αυτά τα ΣΕΜ είναι ένα βήμα για την ελληνική κοινωνία. Παράδειγμα ο Δήμος Κορυδαλλού πέρυσι Ιούνιο του 2010 κάλεσε στο αμφιθέατρο του Δήμου τις μεταναστευτικές κοινότητες και ζήτησε εκπροσώπους τους. Έτσι Ανατολικοευρωπαίοι μαζί, μετά οι Αλβανοί, οι Ασιάτες μετά έστειλαν τον δικό τους εκπρόσωπο και έγινε ένα βήμα για τον συγκεκριμένο Δήμο ο οποίος μπορεί τώρα να συνεχίσει από εκείνο το σημείο και να συγκροτήσει το δικό του ΣΕΜ. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.11)

Σχετικά με την υλοποίηση προγραμμάτων που προωθούν την κοινωνική ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία εκφράστηκε η άποψη ότι υπάρχουν πολλά προγράμματα που υλοποιούνται σήμερα από τους Δήμους, τα Πανεπιστήμια Υπουργεία και πολλούς άλλους φορείς. Το ζήτημα είναι ότι δεν αξιοποιούνται από την Πολιτεία και είναι κρίμα καθώς οι μελέτες αυτές και οι δράσεις έχουν τόσα πολλά και χρήσιμα στοιχεία. Γίνεται η παράδοση συνήθως του υλοποιηθέντος έργου και πέραν τούτου δεν υπάρχει αποδέκτης για να δούμε μια αλλαγή. Ακόμη και για τις ΜΚΟ η αναζήτηση και υλοποίηση προγραμμάτων γίνεται αυτοσκοπός προκειμένου να μπορέσουν να κρατήσουν το προσωπικό τους (Συνέντευξη υπ' αριθμ.9)

Σχετικά με την αποτελεσματικότητα των Δήμων, χωρίς να ακυρώνεται η προσπάθεια κάποιων Δήμων οι δράσεις τους είναι μερικές φορές απλώς συμβολικές γιατί μπορούν οι πρωτοβουλίες αυτές κάλλιστα να ισχύουν σήμερα και αύριο ακόμη και ο ίδιος ο Δήμαρχος να τις καταργήσει. «Η ένταξη είναι δέσμευση θεσμική και όχι ατομικές πρωτοβουλίες, ή φιλανθρωπικό έργο» (Συνέντευξη υπ' αριθμ.9)

Οι δήμοι είναι δραστήριοι σε ότι αφορά εκδηλώσεις και φεστιβάλ αντιρατσιστικά, ουσιαστικό έργο για την ένταξη δεν γίνεται. Οι Δήμοι παίρνουν κάποια ευρωπαϊκά προγράμματα τα οποία μετά αδρανούν και δεν υπάρχει συνέχεια (Συνέντευξη υπ' αριθμ.10) Οι δομές κοινωνικών υπηρεσιών των Δήμων σπάνια προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στους μετανάστες γιατί ο μετανάστης δεν είναι ενημερωμένος για το έργο του Δήμου. Ο δήμος αυτό που κάνει για τον μετανάστη είναι να του παραδίδει την άδεια διαμονής και πέραν τούτου ουδέν. Ο Δήμος είναι ταυτισμένος με την αίτηση για άδεια διαμονής. «όμως το νομικό καθεστώς είναι θέμα κρατικής αρμοδιότητας και η ένταξη υπόθεση τοπική» (Συνέντευξη υπ' αριθμ.11)

Με την δημιουργία των one stop-shops είναι πιθανή η απεμπλοκή των Δήμων από τη διαδικασία αυτή προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί ο χρόνος με την πιθανή υπαγωγή των γραφείων αυτών στο επίπεδο της Περιφέρειας. Για την συμπεριφορά των υπαλλήλων των Δήμων λέχθηκε ότι είναι άριστη με ανθρωπιστική διάθεση και δουλεύουν σε αντίξοες συνθήκες χωρίς εκπαίδευση και χωρίς εξοπλισμό. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.9)

Υπάρχουν φωτεινά παραδείγματα Δήμων όπως του Δήμου Βύρωνα που συμβάλλουν στην κατανόηση και επικοινωνία του μεταναστευτικού πληθυσμού με τους γηγενείς. Το Φεστιβάλ που διοργανώνει κάθε χρόνο με τη συνεργασία του Ελληνικού Φόρουμ Μεταναστών δίνει ένα βήμα στους μετανάστες διοργανώνοντας κύκλους συζητήσεων σχεδιασμός του φεστιβάλ είναι καθαρά ευθύνη του Φόρουμ. Κλήθηκαν 8 Δήμαρχοι από την πλευρά του Φόρουμ που πρόβαλλαν το έργο τους. Ενδεικτικά, Ο Δήμος Κορυδαλλού έφτιαξε την κάρτα περίθαλψης και υγείας η Καισαριανή προέβη σε καταγραφή των νεογέννητων παιδιών των μεταναστών στο Δήμο τους

Δεν έχει συγκροτηθεί διάλογος ανάμεσα στην Πολιτεία με τους μετανάστες. Οι οργανώσεις των μεταναστών που υφίστανται σήμερα εκτός από τα οικονομικά κι οργανωτικά τους προβλήματα δεν έχουν διαπραγματευτική ικανότητα και έτσι δεν μπορούμε να μιλάμε για συμμετοχή των μεταναστών στη δημόσια ζωή. Το «Φόρουμ των Μεταναστών» προσπαθώντας να βελτιώσει την εικόνα του μετανάστη στην ελληνική κοινωνία ασκεί πιέσεις προς τις κεντρικές υπηρεσίες και τα κέντρα λήψης αποφάσεων ενώ ταυτόχρονα προσπαθεί να κατέβει προς τα κάτω διοργανώνοντας πολιτιστικές εκδηλώσεις και φεστιβάλ.(Συνέντευξη υπ' αριθμ.9)

Ευθύνη για την απουσία διαλόγου με το κράτος έχει το ίδιο το κράτος γιατί έχει χάσει την αξιοπιστία του, οι μετανάστες δεν εμπιστεύονται το κράτος αλλά έχουν και οι μεταναστευτικές οργανώσεις αφού δεν απευθύνονται στο κράτος. Έτσι το κράτος νομοθετεί σύμφωνα με την εικόνα που έχει ήδη διαμορφώσει εξάλλου οι δραστήριες οργανώσεις σήμερα είναι λίγες, έχουν αδρανήσει και οι περισσότερες είναι οργανώσεις του ενός. Οι μετανάστες έχουν απογοητευτεί και δραστηριοποιούνται ελάχιστα. Οι δραστηριότητες των περισσότερων οργανώσεων είναι η διοργάνωση αντιρατσιστικών φεστιβάλ. οι οργανώσεις αυτό που πρέπει να κάνουν είναι να προβάλλουν οι ίδιες τις ανάγκες τους και όχι οι διάφοροι συμπαθούντες ούτε οι επιτροπές αλληλεγγύης οι οποίες τελικά δεν βοηθούν την επίλυση των προβλημάτων των μεταναστών. Σήμερα τα προβλήματα έχουν διαφοροποιηθεί αρκετά με αυτά του παρελθόντος. Την προηγούμενη δεκαετία η πλειονότητα των μεταναστών ανήκε στις βαλκανικές και χώρες του ανατολικού μπλοκ. Η παράνομη μετανάστευση σήμερα έχει οξυνθεί ιδιαίτερα. Όσοι εισέρχονται στη χώρα δεν επιθυμούν να μείνουν αλλά να προωθηθούν στην Κεντρική Ευρώπη. Έτσι πρέπει να αναδιοργανωθούν και οι σύλλογοι ώστε να απαντήσουν στις νέες ανάγκες. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.10 & 11)

Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις με τις οποίες ήρθαμε σε επαφή δρούν συλλογικά επιχειρώντας να ενεργοποιήσουν τα μέλη τους. Λειτουργεί work-shops μέσα από τα οποία προσδοκούν τους νέους group-leaders. Οι δράσεις υλοποιούνται με επικεφαλής κάθε φορά κάποιο άλλο μέλος το οποίο θέλει να υλοποιήσει μια ιδέα. Έτσι αποφεύγεται η ύπαρξη ενός και μόνο στην ηγεσία και τελικά αναλαμβάνουν όλοι δράση κυκλικά.

Η πρόσφατη παροχή ψήφου στις τοπικές εκλογές είναι το πρώτο ουσιαστικό βήμα ένταξης των μεταναστών την ελληνική κοινωνία. Είναι κάτι όμως για το οποίο θα βγάλουμε συμπεράσματα στις επόμενες εκλογές καθώς στις εκλογές του 2010 ήταν πολύ μικρή η συμμετοχή από πλευράς μεταναστών καθώς δεν ήταν καν ενημερωμένοι. (9) τα τεχνικά προβλήματα (διασταύρωσης στοιχείων), η έλλειψη ενδιαφέροντος αλλά και ενημέρωσης των μεταναστών ήταν οι λόγοι της μικρής συμμετοχής. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.11)

Οι μετανάστες έχουν γνώμη και πρέπει να την εκφράζουν τουλάχιστον στις αυτοδιοικητικές εκλογές. Άνθρωποι που ζουν 25-10 χρόνια στην Ελλάδα είναι αδύνατον

να μην έχουν άποψη για τα πράγματα και δεν μπορεί κανείς να τους την αρνηθεί. Θα πρέπει όμως επιπρόσθετα αξιόλογοι άνθρωποι μεταναστευτικής καταγωγής που διαθέτουν πολιτικο-κοινωνική κατάρτιση να δραστηριοποιηθούν και ως υποψήφιοι μέσα από πολιτικούς σχηματισμούς ώστε να εκφράσουν και τα δικά τους πιστεύω αλλά και τις ανάγκες των μεταναστών (Συνέντευξη υπ' αριθμ.10& 11).

Από τη δεκαετία του 1990 μέχρι σήμερα η συζήτηση που γίνεται για τους αλλοδαπούς είναι ότι αφορά την νομιμοποίησή τους και την νόμιμη παραμονή στη χώρα. Ελάχιστα πράγματα για την ένταξη. Το νομικό καθεστώς βέβαια είναι σημαντικό για την ένταξη καθώς όταν είναι κανείς σε καθεστώς ημιπαρανομίας και προκειμένου τελικά να εξαγοράσει τα έτη θα κάνει και τον παράνομο μικροπωλητή άρα το θέμα της νομιμοποίησής τους πρέπει κάποια στιγμή να ολοκληρωθεί (Συνέντευξη υπ' αριθμ.10 και 11)

Βέβαια η τελευταία διαδικασία νομιμοποίησης με τον 3386/05 αφορούσε περισσότερο νομιμοποίηση πρώην «νόμιμων» αφού με το ισχύον πλαίσιο συμβαίνει να χάνει πολύς κόσμος την άδειά του και να περνάει σε καθεστώς παρανομίας. Η νομιμοποίηση για πρώτη φορά αφορούσε ελάχιστους. Η πολιτεία δεν επιθυμεί αυτή τη διαρροή στην μη νομιμότητα, δεν μπορεί όμως να τιμωρήσει τους εργοδότες και τη μαύρη εργασία. Οι εργαζόμενοι δεν είναι σε θέση να πιέσουν τους εργοδότες τους και έτσι έχουμε έναν φαύλο κύκλο. Αυτό όμως δείχνει ότι η πρόθεση της πολιτείας είναι να έχει για χρόνια τους μετανάστες σε μια προσωρινότητα κάτι που δεν διευκολύνει τη διαδικασία της ένταξής τους. (Συνέντευξη υπ' αριθμ.9).

Επίσης η ελληνική μεταναστευτική πολιτική πάσχει καθώς δεν έχει σαφή πολιτική για το πώς υποδέχεται δηλαδή με ποιο νομικό καθεστώς τους εισερχόμενους σε ελληνικό έδαφος Ως αιτούντες άσυλο ή ως οικονομικούς μετανάστες ; Η τελικά είναι όλοι προς απέλαση; (Συνέντευξη υπ' αριθμ.10)

Η άποψη των εκπροσώπων των μεταναστών είναι ότι μετά από κάποια χρόνια πρέπει να παίρνουν μόνιμη άδεια διαμονής. Και ενώ πριν τον 3386/2005 παρείχε η Πολιτεία αόριστης διάρκειας άδεια διαμονής με τον 3386 δίδεται η 10ετής εθνικού τύπου άδεια. Και οι τρεις εκπρόσωποι μεταναστευτικών ΜΚΟ επισήμαναν ότι δεν δραστηριοποιούνται ουσιαστικά πάνω από 50 Οργανώσεις Μεταναστών και εξέφρασαν την αισιοδοξία τους ότι τα πράγματα μπορούν να αλλάξουν εφόσον ενεργοποιηθούν οι

ίδιοι οι μετανάστες με την αυτοοργάνωσή τους και αναλαμβάνοντας μεγαλύτερη δράση. Πρώτιστο μέλημα για τους δύο φορείς αποτελεί η β' γενιά η οποία αν ενισχυθεί μπορεί να οδηγήσει στην κοινωνική ένταξη του μεταναστευτικού πληθυσμού

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η μετανάστευση μεταβάλλει τα δημογραφικά, τα οικονομικά και τα κοινωνικά δεδομένα και των κρατών καταγωγής και των χωρών υποδοχής. Στις χώρες εγκατάστασης η παρουσία μεταναστών διευρύνει τους παράγοντες που συμμετέχουν στη συγκρότηση και ανασυγκρότηση της κοινωνίας, αυξάνει τον αριθμό των κοινωνικών υποκειμένων που παίρνουν μέρος στη συλλογική ζωή και που έρχονται σε αντιπαράθεση για τον έλεγχο των διαδικασιών ανακατανομής του πλούτου. Η ενσωμάτωση, η διαφοροποίηση ή ο αποκλεισμός των μεταναστών είναι φαινόμενα εξαιρετικά πολύπλοκα που σχετίζονται με τις κοινωνικές διαδικασίες συγκρότησης συλλογικών σωμάτων και με τις κοινωνικές σχέσεις που διαμορφώνονται σε μια δεδομένη ιστορική συγκυρία. Η ενσωμάτωση ή όχι των ξένων σε μια χώρα υποδοχής εξαρτάται από πολλούς παράγοντες μεταξύ των οποίων ιδιαίτερο ρόλο διαδραματίζουν οι οικονομικές συνθήκες και η αγορά εργασίας, οι πιθανότητες κοινωνική ανόδου, οι κρατικές πολιτικές, ποικίλοι πολιτικο-ιδεολογικοί μηχανισμοί, η εκπαίδευση και η επαγγελματική κατάρτιση του μετανάστη. (Βεντούρα Α. 2007: 164)

Η μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα εμφανίζεται συγκρατημένη στην προώθηση ρυθμίσεων που να οδηγούν σε μονιμότερη παρουσία των μεταναστών και των οικογενειών τους (δεύτερη και τρίτη γενιά) στη χώρα, χωρίς να απαιτούνται συνεχείς ανανεώσεις και θεωρήσεις των αδειών διαμονής και εργασίας. Στο περιβάλλον της άναρχης και αναποτελεσματικής μεταναστευτικής πολιτικής από την πλευρά της ελληνικής πολιτείας, η ένταξη των μεταναστών, περιορισμένη στις υποδεέστερες κοινωνικές θέσεις, υποσκιάζεται από την αβεβαιότητα της νομιμότητάς τους. Αυτή η εκκρεμότητα αποτελεί το μέγιστο εμπόδιο για την ομαλή ένταξή τους, αναστέλλοντας τις όποιες θετικές προοπτικές διαμορφώνονται από το πλέγμα των σχέσεων που συνθέτουν

οι βασικές παράμετροι της ένταξης όπως είναι η σταθερότητα απασχόλησης και κατοικίας, το εκπαιδευτικό υπόβαθρο και η γνώση της γλώσσας της χώρας υποδοχής (Δημουλάς 2006:286).

Η μέχρι σήμερα μεταναστευτική πολιτική χαρακτηρίζεται από απουσία στοιχειωδών μέτρων για την εξασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στους αλλοδαπούς εργαζομένους. Οι υπηρεσίες του κράτους μέχρι σήμερα λειτουργούσαν περισσότερο σε επίπεδο αστυνόμευσης και καταστολής και δεν υπάρχει συγκεκριμένη κοινωνική πολιτική. (Γεωργούλας 2003:109)

Σε τοπικό επίπεδο είδαμε να προωθούνται δράσεις εκπαιδευτικού, πολιτιστικού περιεχομένου, κοινωνικής πρόνοιας και παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών. Σε μια εποχή παγκόσμιας οικονομίας και ευέλικτης εργασίας, που οι κοινωνικές υπηρεσίες παίζουν καθοριστικό ρόλο στην ανακατανομή του πλούτου και των κοινωνικών αγαθών έχει σημασία να δούμε πως η Αυτοδιοίκηση αντιλαμβάνεται το ρόλο της. (Ψημμένος, 2003:196)

Πιο συγκεκριμένα στους Δήμους βρίσκουμε δράσεις που αφορούν:

- ο Διοργάνωση ημερίδων για ενημέρωση των μεταναστών σε θέματα αδειών διαμονής.
- ο Αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών υποδοχής μεταναστών. Λειτουργία Υπηρεσιών υποδοχής και εξυπηρέτησης.
- ο Διοργάνωση εκθέσεων καλλιτεχνικής δημιουργίας με συμμετοχή αλλοδαπών γυναικών.
- ο Πολιτιστικές εκδηλώσεις, φεστιβάλ κ.λπ.
- ο Λειτουργία Διαπολιτισμικών Κέντρων με ποικίλους τομείς δραστηριότητας.
- ο Προγράμματα εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας.
- ο Μουσική εκπαίδευση σε αλλοδαπούς, π.χ. στις οικείες φιλαρμονικές.
- ο Ιατρική βοήθεια και πρόληψη σε μετανάστες, πρόσφυγες και άλλες ευπαθείς ομάδες.
- ο Προγράμματα ένδυσης και υπόδησης (τρόφιμα, φάρμακα, κλινοσκεπάσματα κ.λπ.).
- ο Δελτία Τύπου.

- ο Φιλοξενία αλλοδαπών παιδιών σε παιδικές κατασκηνώσεις.
- ο Παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών.
- ο Λειτουργία Γραφείων Παροχής Υποστηρικτικών Κοινωνικών Υπηρεσιών.

Από τα παραπάνω διαφαίνεται ότι οι δράσεις μένουν σε μια **μονοδιάστατη και επιφανειακή λογική** (φεστιβάλ/ γλώσσα/ συμβουλευτική). Ως προς τις υπηρεσίες που παρέχουν σήμερα οι υπηρεσίες των Δήμων στους τοπικούς πληθυσμούς των αλλοδαπών κυριαρχούν οι δράσεις ενημέρωσης, παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών για τη διευκόλυνσή τους στην αγορά εργασίας. Οι Δήμοι θα έπρεπε να υλοποιούν περισσότερα προγράμματα που να αντιμετωπίζουν το θέμα της ένταξης ουσιαστικότερα και ολοκληρωμένα. Μπορούν να ενισχύσουν την κοινωνική οικονομία συστήνοντας ή επικουρώντας οργανισμούς του χώρου της κοινωνικής οικονομίας στοχεύοντας στους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Η εμπειρία από τη συμμετοχή σε προγράμματα EQUAL μπορεί να αποδειχτεί πολύτιμη.

Όμως έχει επισημανθεί πολλές φορές, το μεγαλύτερο πρόβλημα που αντιμετωπίζουμε σήμερα στην Ελλάδα σχετικά με το θέμα «τοπική κοινωνία και ένταξη» είναι η παντελής **έλλειψη υποδομών**. Οι σποραδικές και αυθόρμητες πρωτοβουλίες που παρατηρούνται σε τοπικό επίπεδο οφείλονται περισσότερο στη καλή διάθεση ορισμένων δημάρχων ή στην δράση των μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Τέτοιες αν και πολύτιμες, είναι εντελώς ανεπαρκείς για να αντιμετωπίσουν το ζήτημα. (Καπλάνι Γκ., 2007).

Οι υπηρεσίες οι οποίες απευθύνονται στα μέλη των ευπαθών ομάδων εντάσσονται σε ένα ούτως ή άλλως ελλειπτικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής και φαίνεται να είναι αναμενόμενο να αφήνει ακάλυπτα σημαντικά αιτήματα και πεδία κοινωνικής προστασίας, ειδικότερα δε για νέες ομάδες χρηστών. Ο υπολειμματικός χαρακτήρας του συστήματος κοινωνικής πολιτικής περιορίζει τη δυνατότητα αποτελεσματικής αντίδρασης στις ειδικές ανάγκες που γεννά η παρουσία των μεταναστευτικών πληθυσμών καθώς και στις πιέσεις που δέχονται οι υφιστάμενες παροχές καθώς αυξάνουν σταδιακά οι δικαιούχοι τους.

Οι υπηρεσίες των δομών αποτελούν στην πλειοψηφία τους το προϊόν μιας ευρύτερης κουλτούρας κοινωνικής πολιτικής των τελευταίων χρόνων, μιας προσπάθειας **προσαρμογής στα ευρωπαϊκά δεδομένα** και μίας συγκυριακής πολλές φορές αντιμετώπισης της προσφοράς βοήθειας. Έτσι, οι υπηρεσίες στις περισσότερες των

περιπτώσεων απευθύνονται στις λεγόμενες παραδοσιακές ευπαθείς ομάδες (π.χ. **άτομα με αναπηρίες, ηλικιωμένοι, γυναίκες**) με αποτέλεσμα οι μετανάστες να υπολείπονται σε κοινωνική στήριξη.

Σε πολύ μεγάλο βαθμό οι περισσότερες δομές λειτουργούν μέσα από κοινοτικούς πόρους. Ακόμα και σε εκείνες τις περιπτώσεις όπου απαιτείται η συνέχιση με εθνικούς πόρους, αυτό δεν προγραμματίζεται από την αρχή με αποτέλεσμα να μένουν αυτές οι δομές μετέωρες για μεγάλα διαστήματα ή να κλείνουν.

Η πηγή χρηματοδότησης φαίνεται ότι επηρεάζει καθοριστικά το χαρακτήρα των παροχών, την πορεία και το μέλλον λειτουργίας αυτών των δομών, δημιουργώντας συγκεκριμένους και περιοριστικούς όρους λειτουργίας. Έτσι σε πολλές των περιπτώσεων υπάρχει αδυναμία πραγματικής και σταθερής δομής που να αποδεσμεύεται από την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση. Αυτό συνδέεται επίσης με τα προβλήματα στη στελέχωση των δομών όπου η ασυνέχεια ύπαρξης του εργαζόμενου προσωπικού σε αυτές αποτελεί σε κάποιες περιπτώσεις τον κανόνα. Έτσι δεν επιτυγχάνεται καμίας μορφής συστηματική παρέμβαση με θεσμικό χαρακτήρα και άρα οποιαδήποτε μορφή κοινωνικής βοήθειας είναι **αποσπασματική και συγκυριακή**. Ειδικότερα η κοινωνική πολιτική **δεν πρέπει να ασκείται ευκαιριακά**, αλλά στη βάση σχεδιασμού να υπάρχουν δομές και διαδικασίες συντονισμού των φορέων και αξιολόγησης των υλοποιούμενων πολιτικών. Πρέπει να σχεδιάζεται σε βάθος χρόνου, γιατί τα αποτελέσματα στην κοινωνία αργούν να φανούν. Συγχρόνως, πρέπει και να ενεργεί άμεσα για την αντιμετώπιση αναγκών και την παρέμβαση σε κρίσιμες καταστάσεις. (Στασινοπούλου Ό. Παπαδοπούλου Δ., 2008).

Το ελληνικό κράτος δεν εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις για μία τέτοια ολοκληρωμένη κοινωνική πολιτική. Από πλευράς δομής και οργάνωσης, η έλλειψη πολυεπίπεδης άσκησης της πολιτικής δημιουργεί κενά, με σοβαρές επιπτώσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση. Το αποτέλεσμα είναι να μην αναπτύσσονται τα αρμόδια όργανα και η κατάλληλη υποδομή για την κάλυψη αυτών των αναγκών.

Επίσης, η κεντρική εξουσία δεν προχωρά σε ουσιαστική εκχώρηση αρμοδιοτήτων στον κοινωνικό τομέα, εξασφαλίζοντας δηλαδή την αποκεντρωμένη λήψη αποφάσεων, πόρους και δόκιμες συνθήκες παροχής. Τα τελευταία χρόνια όμως η Αυτοδιοίκηση αναζητά και αυτή τον ρόλο της όπως οι περισσότεροι θεσμοί και μέσα από

αλληπάλληλες μεταρρυθμίσεις αγωνίζεται να πάρει αποστάσεις και την πολυπόθητη ανεξαρτησία της από την κεντρική ελληνική πολιτική σκηνή.

Αυτή τη στιγμή οι δράσεις που υλοποιούνται σε τοπικό επίπεδο από τους Δήμους δεν συντονίζονται και δεν **εντάσσονται σε ευρύτερα γεωγραφικά περιφερειακά σχέδια** ώστε να παρεμβαίνουν αποσπασματικά οι υπάρχουσες δράσεις. Δεν φαίνεται να υπάρχουν ούτε καν διαδημοτικές συνεργασίες όμορων δήμων ή δήμων με παρόμοιας φύσης προβλήματα. Έτσι λείπουν η συμπληρωματικότητα των δράσεων και η από κοινού προσπάθεια επίτευξης ενός στόχου.

Είναι πια ευρέως αποδεκτό ότι για να καταστούν αποτελεσματικές οι προσπάθειες για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών, προϋποθέτουν τη σταδιακή πρόσβαση σε πλήρη κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα. Είναι όμως επίσης αποδεκτό ότι για την αποτελεσματική προώθηση της κοινωνικής ενσωμάτωσης και την πλήρη πρόσβαση στα κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα δεν αρκούν μόνο οι απαραίτητες **θεσμικές** και νομοθετικές ρυθμίσεις αλλά απαιτείται η ενεργή **συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας** και η ενεργοποίηση της ίδιας της αποκλεισμένης κοινωνικής ομάδας. Όμως η συμμετοχή των χρηστών στο σχεδιασμό των δράσεων που τους αφορούν είναι ισχνή τις περισσότερες φορές. Θα έπρεπε να συμμετέχουν φορείς ή πρόσωπα αντιπροσωπευτικά σε κομμάτι του σχεδιασμού αλλά και της εκτέλεσης ενός προγράμματος ώστε να εξασφαλίζεται η εξωστρέφεια των δράσεων.

Απαιτείται η ενεργοποίηση των ίδιων των υποκειμένων ώστε μέσω της αυτοοργάνωσης και της συμμετοχής στο κοινωνικό και πολιτικό γίγνεσθαι των κοινωνιών υποδοχής (ενθάρρυνση αυτοοργάνωσης, δημιουργία τοπικών συμβουλίων μεταναστών), να αποκτήσουν αυτοπεποίθηση και να απελευθερώσουν τα δημιουργικά στοιχεία που διαθέτουν.

Ενόψει αυτών, οι Δήμοι οφείλουν, με βάση την έως σήμερα εμπειρία και με γνώμονα, τελικά, την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, να προχωρήσουν σε μία συνεκτική αντιμετώπιση των ζητημάτων αλλοδαπών και μετανάστευσης που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους. Οφείλουν, συνεπώς, να υιοθετήσουν τολμηρά βήματα για τη δημιουργία ή την οργανωτική και ουσιαστική αναβάθμιση των διοικητικών τους μονάδων που απευθύνονται στους αλλοδαπούς κατοίκους της περιοχής τους. Ελάχιστοι Δήμοι όμως έχουν αναπτύξει υπηρεσίες που να απευθύνονται και να καλύπτουν τις

ανάγκες των μεταναστευτικών πληθυσμών τους. Αξιοποιούν αλλά μένουν κυρίως στα κοινοτικά προγράμματα αδυνατώντας να τα εντάξουν σε μια μόνιμη βάση παροχής υπηρεσιών. Έτσι τα αποτελέσματά τους είναι βραχύβια και οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί δεν αναπτύσσουν σχέσεις αμοιβαίας εμπιστοσύνης με τους θεσμούς της τοπικής κοινωνίας όπου ζουν. Οι ευπαθείς πληθυσμοί των μεταναστών δεν προσεγγίζουν τις δομές των δήμων αλλά και οι δημοτικές αρχές δεν γνωρίζουν τις πραγματικές ανάγκες αυτού του τμήματος του τοπικού πληθυσμού γεγονός που απειλεί την συνοχή της τοπικής κοινωνίας.

Οι Δήμοι μένουν στη διοικητική διεκπεραίωση των αρμοδιοτήτων που έχουν να κάνουν με τη διαμεσολάβηση στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Κράτους για την έκδοση των αδειών διαμονής κάτι που είναι ελάχιστα δημιουργικό και ανθρωποκεντρικό. Η πρόσφατη θεσμική μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» τους δίνει ένα εργαλείο αυτό του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών με το οποίο μπορούν οι ελληνικοί Δήμοι να αποτελέσουν έναν κρίσιμο παράγοντα διαμόρφωσης και υλοποίησης της πολιτικής ένταξης. Η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου παρά την εγγενή ασάφεια και πολυσημία του όρου μπορεί να βρει πεδίο έκφρασης και υλοποίησης στη τοπική αυτοδιοίκηση.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Alegret Ricard Morèn, (2008), Ruralphilia and Urbophobia versus Urbophilia and Ruralphobia? Lessons from Immigrant Integration Processes in Small Towns and Rural Areas in Spain

Caponio T., Nielsen A., Mateos Ribas N., (2000) “The policy mirror mechanism”: the case of Turin στο Papers.60

Caponio T.,(2010), “Grassroots multiculturalism in Italy: Milan, Bologna and Naples compared” στο Caponio T. and Borkert Maren (eds), The Local Dimension of Migration Policymaking, Amsterdam university Press.

Castles St. and Miller M.J. (2003) *The Age of Migration*: Palgrave Macmillan

Maren Borkert, Wolfgang Bosswick, Friedrich Heckmann and Doris Lüken-Klaßen, “Local integration policies for Migrants in Europe” στο Clip Network Cities for Local Integration 28-48, Policy, 2007 εύρεση στο

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/381/en/1/EF10381EN.pdf>

Pastore F, (2004), “A community out of balance : nationality law and migration politics in the history of post-unification Italy ” στο Journal of Modern Italian Studies σελ. 27-48, Routledge Taylor and Francis Group

Rumí Ibanez C., (2007), “Immigration in Spain and the Role of Europe” στο *Rethinking Immigration and Itegration : A new Centre- Left Agenda* , London, Policy Network

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βεντούρα Λ. (2006), «Ευρώπη και μεταναστεύσεις κατά τον 20ο αιώνα» στο Μπαγκαβός Χ., Παπαδοπούλου Δ. (επιμέλεια) *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Αθήνα, εκδόσεις Gutenberg

Βεντούρα Λ. (2007), «Πολιτικός λόγος, κοινωνικές επιστήμες και μετανάστευση» στο Ξ. Κοντιάδης Θ. Παπαθεοδώρου (επιμ.) *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Αθήνα εκδόσεις Παπαζήση

Γεωργούλας Σ., (2003) «Το Νομικό πλαίσιο της Μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα τον εικοστό αιώνα- μια ιστορική, κριτική οπτική» στο Κασσιμάτη Κ. (επιμέλεια) *Πολιτικές Μετανάστευσης και Στρατηγικές Ένταξης*, Αθήνα εκδόσεις Gutenberg

Δημουλάς Κ., (2006) «Παράμετροι Ένταξης των Οικονομικών Μεταναστών στο Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία Η περίπτωση της Περιφέρειας Αττικής» στο Χρ. Μπαγκαβός, Δ. Παπαδοπούλου (επιμ), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία* Αθήνα, εκδόσεις Gutenberg

Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τ. 120, Φεβρουάριος 2009, σελ35

Ζωγραφάκης Στ., Κόντης Αντ., Μητράκος Θ. (2009) *Τα βήματα των μεταναστών στην ελληνική οικονομία* ΙΜΕΠΟ

ΙΜΕΠΟ, Jonathan Chaloff, «Καινοτομίες στην Παροχή Υπηρεσιών για την ικανοποίηση των αναγκών των μεταναστών στην Ιταλία» στο *Από τη Μετανάστευση στην Ενσωμάτωση Τοπικές Λύσεις σε μια Παγκόσμια Πρόκληση*, (Επιμέλεια Ελληνικής έκδοσης: Γ. Τσομπάνογλου, Μετάφραση: Νικολαρέα Αικ), Αθήνα, 2009, Εύρεση στο <http://www.imepo.gr/ClientFiles/pdfs/From%20Immigration%20to%20Integration.pdf>

ΙΜΕΠΟ, Mary P. Corcoran, «Τοπικές Ανταποκρίσεις σε ένα Καινούργιο Ζήτημα: Η Ενσωμάτωση των Μεταναστών στην Ισπανία» στο *Από τη Μετανάστευση στην Ενσωμάτωση Τοπικές Λύσεις σε μια Παγκόσμια Πρόκληση*, (Επιμέλεια Ελληνικής έκδοσης: Γ. Τσομπάνογλου, Μετάφραση: Νικολαρέα Αικ), Αθήνα, 2009, Εύρεση στο <http://www.imepo.gr/ClientFiles/pdfs/From%20Immigration%20to%20Integration.pdf>

ΙΜΕΠΟ «Εκτίμηση του όγκου των αλλοδαπών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα», ερευνητική ομάδα Λιανός Θ., Κανελλόπουλος Κ., Γρέγου Μ., Γκέμι Έ., Παπακωνσταντίνου Π., 2008 Αθήνα εύρεση στο <http://www.imepo.gr/Content4.aspx?C=38>

Μελέτη για λογαριασμό του ΙΜΕΠΟ, από το Μεσογειακό Παρατηρητήριο Μετανάστευσης, «Στατιστικά Δεδομένα για τους Μετανάστες στην Ελλάδα» επιστημονικός διευθυντής Martin Baldwin- Edwards 2004, ΙΑΠΙΑΔ, Πάντειο Πανεπιστήμιο εύρεση στο http://diversity.commedia.net.gr/files/statistics/statistika_dedomena_gia_metanastes_sthn_ellada.pdf

Ιωσηφίδης Θ., (2009) «Κοινωνικό κεφάλαιο και μεταναστευτική ένταξη: Μετανάστες/στρίες από την Αλβανία και ομογενείς από την πρώην ΕΣΣΔ» στο Κόντης Α. (επιμ) *Ζητήματα Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών* Αθήνα Εκδ. Παπαζήση

Καβουνίδη Τ., Πολύζου Α., Μαυρομμάτης Γ., Κοτρώτσου Α., Γιαννίτσας Δ., Αλτσιτζόγλου Ντ., Αβραμίδη Τ., (2006) «Η περίπτωση της Ιταλίας» στο Ράμμος Χρ.(επιμ.) *Πολιτικές Ένταξης των Μεταναστών: Η ευρωπαϊκή εμπειρία*, Αθήνα, ΙΜΕΠΟ

Καπλάνι Γκ. (2007) «Κοινωνικοί χώροι διάδρασης» στο Καπλάνι Γκ., Μοσκόφ Η., Τσιούκας Γ. (επιμ.) *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Μετανάστες*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση

Κασιμάτη Κ., (2000), «Προβλήματα Ένταξης Εθνοτικών Ομάδων και Αλλοδαπών στην Ελληνική Κοινωνία» στο Κασιμάτη Κ. (εισαγωγή επιμέλεια) *Φαινόμενα Κοινωνικής Παθογένειας σε Ομάδες Κοινωνικού Αποκλεισμού* Αθήνα Υπ. Εξωτερικών, Γεν Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού, Πάντειο Παν/μιο, ΚΕΚΜΟΚΟΠ

Κασίμης Χ., (2007) «Οι διαστάσεις του μεταναστευτικού φαινομένου στην Ευρώπη», στο Κοντιάδης Ξ.- Παπαθεοδώρου Θ. (Επιμ.) *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Αθήνα εκδόσεις Παπαζήση

Καυάλης Απ. «Οδηγός διαχείρισης των διακρίσεων στην απασχόληση» στο <http://www.inegsee.gr/equal/equal2/Οδηγός%20διαχ%20διεκρ%201ος%20ελληνικα.%2011%209%2007.pdf>

Καυάλης Απ. (επιμ.) (2007) *Αδήλωτη Απασχόληση και «Νομιμοποίηση» των Μεταναστών Η πρόκληση της Μεταναστευτικής πολιτικής* Αθήνα, Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ

Κοτζιάς Ν., (2003) *Παγκοσμιοποίηση Η ιστορική θέση, το μέλλον και η πολιτική σημασία*, Αθήνα εκδ. Καστανιώτη

Κόντης Α., (2009) «Κοινωνικό κεφάλαιο και ενσωμάτωση Μεταναστών» στο Κόντης Α. (επιμ) *Ζητήματα Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών* Αθήνα Εκδ. Παπαζήση

Κόντης Α, (2009) «Ιθαγένεια και ενσωμάτωση Μεταναστών» στο Κόντης Α. (επιμ) *Ζητήματα Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών* Αθήνα Εκδ. Παπαζήση

Κόντης Α., «Οικονομικές Επιδράσεις της απασχόλησης μεταναστών στην ελληνική οικονομία», στο Μετανάστευση, ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ Ειδικές Εκδόσεις- The Economist, Μάρτιος 2008, τεύχος 49

Κοντιάδης Ξ., / Απίστουλας Δ. (2006) *Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους και Τοπική Αυτοδιοίκηση* Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση

Κοντιάδης Ξ., (2007) «Δημοκρατική συμμετοχή και δικαιώματα των μεταναστών» στο Ξ. Κοντιάδης Θ. Παπαθεοδώρου (επιμ.) *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Αθήνα εκδόσεις Παπαζήση

Κουντούρη Φ., 'Ο οικονομικός μετανάστης στην πολιτική ατζέντα. Η Δημόσια συγκρότηση του μεταναστευτικού ζητήματος στη μεταπολίτευση', *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 128 Α' 2009 σελ 39-76

Μουσούρου Λ., (2003) *Μετανάστευση και Μεταναστευτική πολιτική στην Ελλάδα και την Ευρώπη* Αθήνα, εκδόσεις Gutenberg

Μπάγκαβος Χρ.- Παπαδοπούλου Δ. Συμεωνάκη Μ. (επιμ.) (2008), *Μετανάστευση και Παροχή Υπηρεσιών σε Μετανάστες στην Ελλάδα*, που βασίζεται σε αποτελέσματα του προγράμματος equal «ενδυνάμωση των μεταναστών και προσφύγων στην αγορά εργασίας», σειρά Μελέτες, εκδόσεις ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ. Πάντειο Πανεπιστήμιο – <http://www.inegsee.gr/ereynes-meletes/meletes/Metanasteysh-kai-paroxh-yphresiwn-se-metanastes-sthn-Ellada.html>

Μπιτσάνη Ε., Τσέκος Θ., (2008) «Ο διευρυνόμενος ρόλος των δήμων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής» στο Κοντιάδης Ξ.- Τσέκος Θ.(επιμ.) *Η αναδιάρθρωση της Κοινωνικής Διοίκησης σε Τοπικό επίπεδο*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση

Παύλου Μ. (2007) «Ελλάδα, Ελλάδα Είμαστε τα παιδιά σου!» Μακροπολιτικές προκλήσεις της Μετανάστευσης για το κράτος και την Κοινωνία στο Ξ. Κοντιάδης Θ. Παπαθεοδώρου (επιμ.) *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Αθήνα 2007 εκδόσεις Παπαζήση

Παύλου Μ. (2004) «Οι μετανάστες σαν κι εμάς: όψεις της απόκρισης στο μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα και στην Ευρώπη» στο *Η Ελλάδα της μετανάστευσης*, Αθήνα, εκδόσεις Κριτική

Παπαδοπούλου Δ.,(2006) «Μορφές Κοινωνικής Ένταξης και Κοινωνικής Ενσωμάτωσης των Μεταναστών Το παράδειγμα της Περιφέρειας Αττικής» στο Μπαγκαβός Χ., Παπαδοπούλου Δ. (επιμέλεια) *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία*, Αθήνα, εκδόσεις Gutenberg

Παπαδοπούλου Δ.,(2004) Δημογραφικές Μεταβολές και Κοινωνική Συνοχή στο Μπάγκαβος Χ. Μωυσίδης Α. (επιμ.) *Το νέο δημογραφικό τοπίο του 21^{ου} αιώνα*, Αθήνα, εκδόσεις Gutenberg

Παπαδοπούλου Π. Δ.,(2009) «Ιδιότητα του Πολίτη και πολιτική ενσωμάτωση Μεταναστών» στο Κόντης Α. (επιμ) *Ζητήματα Κοινωνικής Ένταξης Μεταναστών* στο Χρ. Μπαγκαβός, Δ. Παπαδοπούλου (επιμ), *Μετανάστευση και ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία* Αθήνα, εκδόσεις Gutenberg Αθήνα εκδόσεις Παπαζήση

Παπαθεοδώρου Θ. (2007), «Η μεταρρύθμιση της μεταναστευτικής πολιτικής : οι θεσμικές εκκρεμότητες» στο Ξ Κοντιάδης Θ. Παπαθεοδώρου (επιμέλεια), *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής πολιτικής*, Αθήνα εκδόσεις Παπαζήση

Πολύζου Α., Αλτσιτζόγλου Ντ., (2007), «Η περίπτωση της Ιταλίας» στο Καβουνίδη Τζ.(επιμ.),*Μεταναστευτική πολιτική Η Ευρωπαϊκή εμπειρία*, Αθήνα, ΙΜΕΠΟ

Υπουργεία Εσωτερικών και Εξωτερικών (2008) *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Διαπολιτισμικότητα, Η Συνεισφορά των Ελληνικών ΟΤΑ στο Διαπολιτισμικό διάλογο σήμερα.*, Αθήνα, Εθνικό Τυπογραφείο.

Ρομπόλης Σ., (2007) *Η Μετανάστευση από και προς την Ελλάδα Απολογισμοί και προοπτικές* Θεσσαλονίκη εκδόσεις Επίκεντρο

Σβορώνος Ν., (2004), *Το Ελληνικό Έθνος Γένεση και Διαμόρφωση του Νέου Ελληνισμού*, (προλεγόμενα Ασδραχάς Σ.), Αθήνα εκδ. Πόλις

Στασινοπούλου Ό. Παπαδοπούλου Δ. (2008) Μελέτη του Equal-Syglisis και της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, «Οργάνωση και Λειτουργία των Κοινωνικών Δομών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και τη σχέση με τις κυριότερες ευπαθείς ομάδες»

Τριανταφυλλίδου Ά. και Γρόπα Ρ. (2010) «Ένταξη των μεταναστών στη δημόσια και πολιτική ζωή της Ελλάδας» στο Τριανταφυλλίδου Ά. Μαρούκης Θ. (επιμ), *Η Μετανάστευση στην Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα* εκδόσεις Κριτική

Τριανταφυλλίδου Ά., (2010) «Είκοσι χρόνια Ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής» στο Τριανταφυλλίδου Ά. Μαρούκης Θ. (επιμ), *Η Μετανάστευση στην Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα* εκδόσεις Κριτική

Τριανταφυλλίδου Ά., «Νόμιμη και «παράνομη» μετανάστευση στη Νότιο Ευρώπη» στο Μετανάστευση, ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ Ειδικές Εκδόσεις- The Economist, Μάρτιος 2008, τεύχος 49

Τσιούκας Γ. (2007) «Αναδιοργάνωση και Αναβάθμιση των υπηρεσιών των Δήμων για τους Αλλοδαπούς» στο Καπλάνι Γκ., Μοσκόφ Η., Τσιούκας Γ. (επιμ.) *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Μετανάστες*, Αθήνα, εκδόσεις Παπαζήση

Τσουντας Κ.,- Τριανταφυλλοπούλου Αθ., (2009) *Η Οργάνωση και οι Λειτουργίες της Κεντρικής Διοίκησης & της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα εκδ. Παπαζήση

Χριστόπουλος Δ., (2007) «Συγκριτικές ιδιαιτερότητες της ελληνικής νομοθεσίας», στο Κοντιάδης Ξ.- Παπαθεοδώρου Θ. (Επιμ.) *Η Μεταρρύθμιση της Μεταναστευτικής Πολιτικής*, Αθήνα εκδόσεις Παπαζήση

Χρυσόγονος Κ., (2003) *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα εκδ. Σάκκουλα

Anríquez Carmen González, (2009) «Ισπανία» στο Τριανταφυλλίδου Α. – Γρώπα Ρ.(επιμ.) *Η Μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη*, εκδόσεις Κριτική

Baldwin- Edwards Martin, Η ένταξη των μεταναστών στην Αθήνα: δείκτες ανάπτυξης και στατιστικές μέθοδοι μέτρησης, Παρατηρητήριο Μετανάστευσης στη Μεσόγειο, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 2005

Burgel Guy, (2008), *Η Επιστροφή της πόλη*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση

Hylland Eriksen Th. (2005) *Η Τυραννία της Στιγμής*, (Μετάφραση Σίμογλου Α.) Αθήνα, εκδόσεις Σαββάλας

Hylland Eriksen Th. (1995) «Το παγκόσμιο, το τοπικό και ο συνδυασμός τους», στο Hylland Eriksen Th., *Μικροί Τόποι, μεγάλα ζητήματα: Μια εισαγωγή στην κοινωνική και πολιτισμική ανθρωπολογία*, Αθήνα, εκδόσεις Κριτική

Hobsbawm E.J. (1996) *Η Εποχή του Κεφαλαίου 1848-1875*, (Μετάφραση Κούρτοβικ Δ.) Αθήνα εκδόσεις Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης

Kosic A. και Τριανταφυλλίδου Α. (2009), «Ιταλία» στο Τριανταφυλλίδου Α. – Γρώπα Ρ.(επιμ.) στο *Η Μετανάστευση στην Ενωμένη Ευρώπη* εκδόσεις Κριτική

Roberts Adam, «Ανοίξτε μας!» στο *Μετανάστευση*, ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ Ειδικές Εκδόσεις- The Economist, Μάρτιος 2008, τεύχος 49

Δικτυακοί τόποι

[COM (2003) 336 Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τη μετανάστευση, την ένταξη και την απασχόληση

http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10611_el.htm

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st11/st11526.en06.pdf>

http://www.ekka.org.gr/kales_praktikes_2parart.pdf

http://galaxy.hua.gr/~metanastes/MKO_Metanaston.pdf

<http://www.imepo.gr/>

<http://www.tovima.gr/>

<http://www.eurofound.europa.eu/>

<http://www.avgi.gr/>

<http://www.hlhr.gr/hlhr-kemo/docs/ND1-pavlou-integration.pdf>

<http://eteypes.gr/>

http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_intro_en.htm

http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/immigration_intro_en.htm

<http://kathimerini.gr/>

Παράρτημα

Οδηγός Συνέντευξης και Λίστα Συνεντεύξεων

	Θέματα ερωτηματολογίου	Βασικά ερωτήματα	Στόχος
1.	Χαρακτηριστικά της υπηρεσίας	Αρμοδιότητες από το νόμο	Αποτύπωση της βαρύτητας της θέσης
		Τι θέση έχει στον οργανισμό της υπηρεσίας	
2	Κοινωνική ένταξη	Συνέβαλε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης στην επίτευξη του στόχου ένταξης;	Χάραξη κεντρικής πολιτικής και εφαρμογή ευρωπαϊκών κατευθύνσεων
		Λειτουργήσε το Πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ;	
		Συνεργασία δι-υπουργικού διατοπικού, περιφερειακού τύπου σε θέματα κοινωνικής ένταξης;	
		Έγινε διαβούλευση πριν από τον σχεδιασμό των προγραμμάτων;	
		Υπάρχει συμμετοχή μεταναστών στις δράσεις που υλοποιούνται ;	
		Μέσα από ποιες δράσεις επιτυγχάνεται η κοινωνική ένταξη;	
3	Θεσμική ένταξη και εκπροσώπηση	Το καθεστώς νομιμότητας ως παράγοντας κοινωνικής ένταξης	Διερεύνηση των πιθανών παραγόντων που οδηγούν σε μη συμμετοχή μη εκπροσώπηση των
		Έχει συγκροτηθεί διάλογος ανάμεσα στην πολιτεία και φορείς μεταναστών;	

		Παροχή αδειών διαμονής και εργασίας	μεταναστών
		Ρόλος των συλλόγων στην εκπροσώπηση των μεταναστών	
4	Ρόλος της Αυτοδιοίκησης	Τι είδους αρμοδιότητες διαθέτουν και ασκούν οι Δήμοι σχετικά με την ένταξη των μεταναστών;	Η συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών στη διαδικασία ένταξης των μεταναστών
		Ποιες είναι οι δομές των Δήμων που εφαρμόζουν προγράμματα ένταξης ;	
		Αποτελεσματικότητα των Δήμων στην εκτέλεση των έργων	
		Ανάληψη πρωτοβουλιών από τους Δήμους	
		Ποιες είναι οι προβλέψεις σας για τα ΣΕΜ;	
5	Προβλήματα - Ελλείψεις	Θεωρείτε ότι καλύπτονται οι ανάγκες των μεταναστών;	Αναζήτηση παραγόντων που οδηγούν σε παθογένειες
		Συνέχεια προγραμμάτων	
6	Συμπεράσματα	Διατυπώστε ως συμπέρασμα προτάσεις για βελτίωση	Ανάδειξη παραμέτρων που δεν υπολογίσθηκαν ή δεν αξιολογήθηκαν

Κατάσταση προνομιακών πληροφορητών

Αριθμός συνέντευξης	Ιδιότητα	Πεδίο Δράσης	Φορέας	Ημερομηνία και τόπος
1.	Προϊσταμένη Τμήματος Εφαρμογής Ιωάννου Νάσια	Εφαρμογή δράσεων ΕΤΕ	Υπ. ΕΣΑΗΔ	14/1/2011 στα γραφεία της υπηρεσίας
2	Προϊσταμένη Τμήματος Νομοθετικού Συντονισμού και Ελέγχου Κασνακούδη Σωτηρία	Χάραξη μεταναστευτικής πολιτικής	Υπ. ΕΣΑΗΔ	14/1/2011 στα γραφεία της υπηρεσίας
3	Στέλεχος Τμήματος Εφαρμογής Έλενα Χαροκόπου	Εφαρμογή δράσεων ΕΤΕ	Υπ. ΕΣΑΗΔ	26/1/2011 στα γραφεία της υπηρεσίας
4	Στέλεχος ΕΕΤΑΑ Κατσαβού Στέλλα	Συμβουλευτική ΟΤΑ	ΕΕΤΑΑ Α.Ε.	17/1/2011
5	Υπεύθυνη του Κέντρου Διαπολιτισμού Τράνακα Σταματούλα	Προγράμματα Ένταξης Μεταναστών	Διαπολιτισμικό Κέντρο Δ. Αθηναίων	17/1/2011 Μαϊζώνας στα γραφεία του Διαπολιτισμικού
6	Υπεύθυνη του Γραφείου Ισότητας Κεφαλοπούλου Μαρία	Άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής	Δήμος Αθηναίων	11/2/2011 Σοφοκλέους 70 Στα γραφεία του Δήμου

7	Διευθύντρια Ρούμπου Πότα	Διοικητική Εξυπηρέτηση Αλλοδαπών	Διεύθυνση Αλλοδαπών Δήμου Αθηναίων	11/2/2011Μαιζώνος στα γραφεία του ΚΕΑ
8.	Υπεύθυνη χειρίστρια προγραμμάτων Μαριλένα Μαρμάνη	Ευρωπαϊκά προγράμματα	Δήμος Λαυρίου	17/2/2011Γραφεία του Δήμου
9	Συντονιστής του Φόρουμ Moawia Ahmed	Στήριξη μεταναστών ανεξαρτήτως καταγωγής	Ελληνικό Φόρουμ Μεταναστών	21/1/2011 στα γραφεία της ΜΚΟ
10.	Υπεύθυνος επικοινωνίας Μαϊνά Κίνιουα Νικόδημος	Στήριξη μεταναστών από αφρικανικές χώρες	ΜΚΟ «ΑΣΑΝΤΕ»	5/2/2011 στα γραφεία της ΜΚΟ
11	Συντονίστρια του Σωματείου Έντα Γκέμι	Στήριξη Αλβανών μεταναστών	Στέκι Πολιτισμού Αλβανών Μεταναστών	16/2/2011 στα γραφεία της ΜΚΟ

Πίνακας: Βασικά χαρακτηριστικά προνομιακών πληροφοριοδοτών

Πηγή: Επεξεργασία συγγραφέα